

自治体の終活支援



主任研究員
青木 淳子

はじめに

2023年5月、第211回国会の予算委員会において、高齢者の身元保証の問題に関する質問がなされたことをきっかけに、身寄りのない高齢者の身元保証や死後の様々な事務処理等に関する問題についての社会的な関心が高まった。質問の中では、介護や医療の現場の職員等が高齢者の身元保証に関する業務を担わざるをえない実態や、身元保証を提供する民間業者もあるが担当省庁もなく、サービスの質の確保ができていない現状について言及されていた。

国においても従前から問題意識を持っており、総務省では、「遺品整理のサービスをめぐる現状に関する調査」（2020年3月）、「遺留金等に関する実態調査」（2023年3月）、「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査」（2023年8月）等を実施、調査結果を踏まえて2024年6月に「高齢者等終身サポート事業者ガイドライン」を公表している。

厚生労働省と法務省は2020年3月に「身寄りがいない方が亡くなられた場合の遺留金等の取扱いの手引き」（2023年7月に改訂）を策定し、都道府県及び市区町村に周知した。

身寄りがいない高齢者の場合、身元を保証する家族がいないことから適切な医療・介護サービスが提供されない可能性がある。また、亡くなった後に家族・親族がすぐに見つからない場合、自治体職員が戸籍をたどって親族等を探し、連絡をとるといった事務負担も生じる。

近年では、自治体や社会福祉協議会が身寄りのない高齢者の身元保証や終活支援のためのサービス

を立ち上げるケースが増えつつある。本稿では、市民に近い立場にある市町村等が個人の終活にどのような形で関わっているかを述べていきたい。

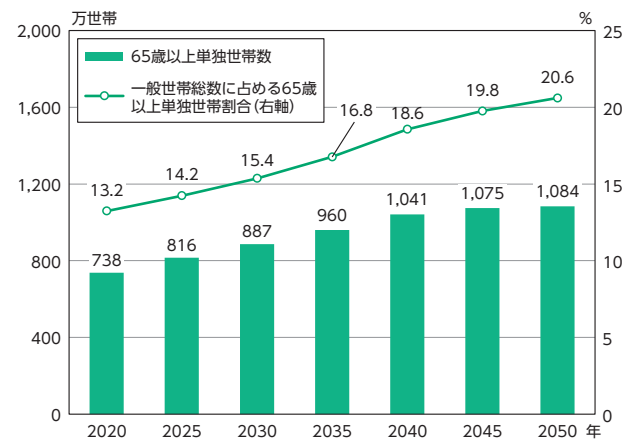
高齢者単独世帯の増加

まず、この問題の背景について触れていきたい。

我が国の65歳以上人口は2024年1月現在で約3,621万人となっており、全人口の29.2%を占めている。また、近年の高齢者の世帯の状況を見ると、単独世帯が増加しており、2020年には65歳以上世帯主の世帯のうち約35%を占めるに至っている。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（令和6（2024）年推計）」によると、高齢者の単独世帯は世帯数・世帯割合ともに年々増加していくことが予想されている。2050年には65歳以上の単独世帯数は約1,084万世帯で、一般世帯総数の20.6%を占めることが見込まれている。

●65歳以上単独世帯の推移と一般世帯に占める65歳以上の単独世帯割合(全国推計)



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（令和6（2024）年推計）」
 (注) 2020年のみ実績値、2025年以降は推計値

葬祭扶助の増加

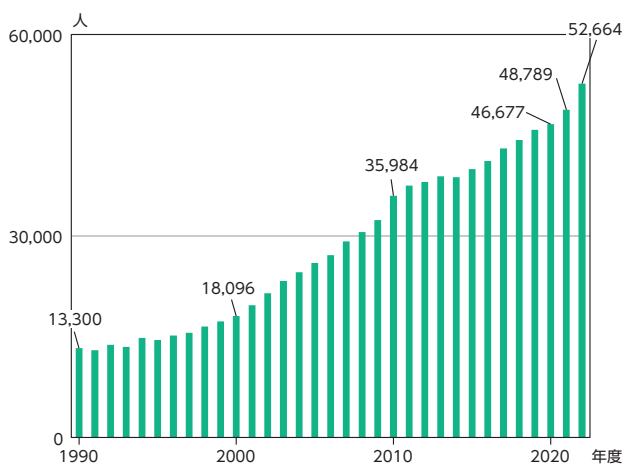
このような状況が影響していると思われる現象として、身寄りがない人の葬祭費を行政が負担する葬祭扶助の件数が増加している。

生活保護法にもとづく葬祭扶助は、遺族が経済的に困窮していて葬儀費用を捻出できない場合や、家主や民生委員などの第三者が身寄りのない人の葬祭を手配する場合などに適用される。

厚生労働省の「被保護者調査」によると、2022年度の葬祭扶助人数は52,664人で過去最高となっている。増え方も急激で、2021年度（48,789人）と比べると1年間で7.9%増加している。

単独世帯が増加していることに加えて親族との関係性の希薄化が進んでいることも影響していると考えられる。

●葬祭扶助人数の推移(全国・年度累計)



資料：厚生労働省「被保護者調査」

埼玉県内自治体の終活支援状況

冒頭で述べたように、こうした状況に対応するために住民の終活支援に乗り出す自治体もある。

まず、身近な例として、埼玉県の自治体の状況についてみていく。埼玉県内の多くの自治体で取り組まれているのは、エンディングノートの提供と活用の促進である。また、終活セミナーを開催する自治体も多い。

2024年7月1日現在、エンディングノートを作成して住民に提供したことがある埼玉県内の自治体は、ホームページ等で確認できるだけでも27自治体にのぼる。提供の方法は、冊子を作成して希望する人に無償で配布することあれば、広報紙にエンディングノートの内容を掲載する形で提供した自治体もある。冊子等を作成して配布する場合、期間限定のこともある。多くの自治体では、公式ホームページにエンディングノートの内容を掲載して、誰もが見られるようにしている。

また、民間企業と共同してエンディングノートを作成している自治体も多い。元々、エンディングノートや身元保証等のサービスは民間企業が先行して行っている。共同して作成している民間企業は、高齢者の身元保証や終活支援サービスを提供する会社や、生命保険会社や葬儀社などである。

エンディングノートの内容は多岐にわたる。各自治体で作成している内容には多少の違いはあるが、掲載されている主な内容は次ページ表の通りである。

エンディングノート及び民間身元保証サービス企業の有用性と課題

エンディングノートは、もしもの時に必要となる情報や本人の希望が一元的に記載されているので、遺される人や本人を支援する事業者にとっては有益な存在となる。

エンディングノートには金融資産や不動産の情報など非常にセンシティブな内容が含まれており、生前の時点では他人に知られてはいけない性質の情報である。しかし、本人が判断能力を失ったり、亡くなったりした場合は、ただちにほかの人に見つけてもらえないと本人の意思を生かすことが不可能になってしまう。

その点、民間の身元保証サービス企業や高齢者終身サポート企業等は、入院や介護施設入所時等の身元保証や高齢者の日常生活支援、本人の死後は葬儀や火葬に関する手続代行や埋葬支援、ライフライ

●エンディングノートを構成する主な内容

分類	種類	項目
基本情報	自分のこと	○名前・生年月日ほか ○自分の来歴 ○宗教 ○家系図
		○もしもの時の連絡先(判断力低下時・死亡時)
医療・介護について	健康のこと	○かかりつけ医 ○薬 ○持病・アレルギー ○通っている介護施設等
	介護希望	○介護してほしい人 ○介護される場所 ○介護費用
	入院・終末医療	○病名等の告知 ○延命治療 ○臓器提供 ○終末医療
判断力低下時もしくは死後に必要となる情報	ペット	○ペットの情報
		○引き取りをお願いしたい人
	不動産	○所有・賃貸不動産について
		○空き家対策
金融資産	○預貯金 ○貸付金・借入金 ○有価証券・株式・ゴルフ会員権等 ○生命保険 ○年金	
	○(判断力低下時の)財産管理人	
葬祭と埋葬について	葬儀	○葬儀の形式 ○喪主 ○葬儀の規模 ○費用 ○連絡してほしい人
	墓	○希望埋葬法 ○場所 ○費用
死後サービス停止	デジタルデータ	○携帯電話 ○メール・SNS・インターネット・Wi-Fi ○パソコン ○オンライン口座
	電気・ガス	○電気 ○ガス ○水道 ○固定電話・FAX
	各種証明書・カード	○免許証 ○マイナンバーカード ○健康保険証・介護保険証・障がい者手帳等 ○クレジットカード
遺産及び残置物処理	遺言書	○遺言書の有無 ○種類
	遺品整理	○遺品整理(業者への依頼の有無を含む)

(注)「項目」欄の 欄は実際の情報・データ、 欄は希望する内容。

の解約等のサービスを提供するなど、身寄りのない高齢者の不安に寄り添う存在でもある。

一方、サービスが提供されるタイミングは本人の判断能力の低下後や死後であることから、サービスが適正に提供されたか確認できなかつたり、長い契約期間の途中で企業の倒産などの理由でサービスを中止されてしまう懸念もある。2023年8月に総務省が公表した「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査の結果」によると、事業開始後10年に満たない事業者が約8割、従事

職員数20人以下の事業者が大半を占めるなど、業務歴が浅く小規模な事業者が多いことがうかがえる。また、契約書に死後事務履行確認の規定がない事業所は23.4%、入会金・契約金の返金規定がない事業所は21.2%など、利用者保護の仕組みがあいまいな事業者も少なからずあった。

エンディングプランサポート事業

エンディングノートや終活関連情報を活かす一つの方法として、エンディングプランサポート事業があげられる。

埼玉県内自治体の多くはエンディングノートを提供することで個人の終活を支援しているが、入間市では葬祭事業者と連携して、身寄りのない高齢者の葬儀や納骨を支援する「入間市エンディングプランサポート事業」を行っている。

この事業は身寄りのない低所得の高齢者に対して、葬儀や納骨等に関する相談に応じ、市の協力葬祭事業者との生前契約を支援するものであり、2019年度からスタートした。市の役割は、相談に応じて協力葬祭事業者につなぎ、利用者が死亡した際の葬儀、納骨等の履行を見届けることである。葬儀や納骨の費用は利用者本人が生前に支払うので、市が費用負担するものではないが、信用度が高い自治体が契約の履行を見届けることで、身寄りのない高齢者に安心感を与えるという効果がある。

このように、埼玉県内でも一歩踏み込んだ終活支援が行われてきている。次項では、全国的にみた場合の先行事例についてみていく。

自治体の終活支援事業の先行事例

全国的な事例に目を向けると、早い時期から取り組んだ自治体として神奈川県横須賀市があげられる。横須賀市には、一人暮らしで頼れる身寄りがなく、低所得かつ少資産の高齢者を対象とする「エンディングプラン・サポート事業」と、あらかじめ市に終活関連情報を登録しておく「わたしの終活登録」という制度

がある。

「エンディングプラン・サポート事業」は2015年に始まった事業で、一人暮らしで身寄りのない高齢者の葬儀・納骨・死亡届出人の確保、リビングウィル(延命治療意思)に関する相談に応じ、対象者には市の協力葬儀会社等に関する情報提供を行い、生前契約を支援する。さらに市は葬儀等の契約が履行されるまでを見届ける。

「わたしの終活登録」は、2018年度に始まった終活情報登録事業で、エンディングノートや墓の所在地などの終活関連情報をあらかじめ市に登録し、万一の時に病院や消防、警察、福祉事務所等に情報を開示し、本人の意思の実現を支援するものである。

そのほかにも複数の自治体で様々な形式の終活支援事業が行われている。

一例をあげると、神奈川県大和市、逗子市、鎌倉市などでは終活情報登録事業を行っている。東京都豊島区では社会福祉協議会内に豊島区終活あんしんセンターを置き、終活に関する総合的な相談を受けたり、終活情報登録事業を行っている。

また、静岡県熱海市や大和市では、利用者に協力葬祭事業者を紹介し、葬儀や納骨の生前契約を支援し、万一の時には契約の履行を見届けるエンディングプランサポート事業を行っている。

静岡市では、終活支援に関する優良事業者を市で認証して、市民が安心して事業者を利用できるための認証制度を整備している。

さらに、京都市、福岡市、名古屋市などでは、葬儀や納骨の生前契約を支援する事業だけでなく、利用者が亡くなった後の公共料金の精算や公共サービス等の解約、残存家財等の処分等の死後事務委任までを含む事業を行っている。いずれも社会福祉協議会が事業の主体となっており、定期的な見守りサービスを受けることが条件となっている。また、死後事務の委任も含むので、終活情報登録事業や葬儀や納骨のみを対象とするエンディングプランサポート事業と比べて、より多額の預託金が必要

となる。

高齢者の身元保証や死後事務委任等の事業は、既に多くの民間事業者が手掛けているが、公的機関が担うメリットとして民間事業者よりも費用を安く抑えられたり、事業の継続性や透明性の点で安心感があることなどがあげられる。一方、自治体が認証したり紹介したりすることによって、信用性の高い民間事業者の活用を促進するという方法もある。この方法のメリットは、自治体の負担を軽減すると同時に民業圧迫を避けられるということがあげられる。

いずれも地域性や利用者の経済状況などを勘案する制度の整備が望まれる。

おわりに

これまでに触れてきた、身寄りのない高齢者のための終活支援事業は、各自治体が問題意識を抱き、自発的に立ち上げてきたものである。

最近、国においても新たな動きが出てきた。2024年5月7日付の朝日新聞では、厚生労働省は公的支援の仕組みが必要と判断し、一部の市町村でモデル事業を始めると報じられている。

2024年6月28日現在、9自治体が手をあげてモデル事業を実施中もしくは実施を予定している。

本稿で述べてきた自治体の終活支援事業の多くは令和の時代に入ってから開始されている。冒頭で触れた葬祭扶助人数はここ2~3年で急激に増加しており、どの地域においても緊急性の高い課題であると認識されたものと考えられる。

誰もがいつかは死を迎えることは確かだが、一人ひとりの状況は千差万別である。これまで見てきた自治体の中には、本人の所得など条件を変えて複数の事業を用意しているところもあった。

今後は終活支援事業を提供する自治体は増えると思われるが、終活を支援する事業者との生前契約や緊急連絡先の整理など高齢者本人の負担は大きい。なるべく身寄りのない高齢者本人に寄り添うような、多様なプランが生まれることが望ましい。