

# 行政及び社会福祉協議会による 終活支援の実態と支援モデル



高崎経済大学地域政策学部教授 八木橋 慶一

## ～要旨～

本章は、行政や社会福祉協議会による終活支援の重要性を示し、多くの自治体で導入が可能になるように、そのモデルを提示することを目的とする。

終活支援へ注目が集まっている理由の一つには、2023年3月に総務省から公表された「遺留金等に関する実態調査結果報告書」の存在があげられる。頼る身寄りのない単身高齢者の遺留金が巨額に上り、遺骨が引き取り手のない「無縁遺骨」として扱われている実態が明らかになったからである。それらの問題の発生を防ぐには、当事者に対して生前に意思確認を行うことが重要である。そのために行う支援が、本章における終活支援である。

上記のような高齢者への終活支援は、行政や社会福祉協議会によるものが効果的と想定し、先進事例である横須賀市の関連2事業、足立区社会福祉協議会の事業を紹介した。これらの事例を踏まえ、終活支援のモデル化を行い、支援の主体は行政か社会福祉協議会の二者択一ではない視点を提示した。

## 1 はじめに

2023年3月に総務省は、「遺留金等に関する実態調査結果報告書」を公表した。全国の市区町村を対象に、身寄りのない高齢者が亡くなった後の遺留金などについて調査したものである。

同調査は、上記のケースでの遺留金の取り扱いに各自治体が苦慮している実態を明らかにしたものであり、非常に意義深いものと考えられる。たとえば、65歳以上の男女それぞれの人口に占める一人暮らしの者の割合は、2020年段階で男性15.0%、女性22.1%である。この割合は今後さらに上昇すると推計されており、2030年に男性18.2%、女性23.9%、2040年には男性20.8%、女性

24.5%にまで上るとされる（厚生労働省、2023）。

周知のように、未婚の男女も増えており、一人暮らしの高齢者の中に後事を託す子どものいない者が増加することは確実である。さらに、きょうだい、甥や姪といった親族もいなければ、一人で人生の最後を迎えることとなる。この場合、当事者が行政や公共的団体（社会福祉協議会）、地域コミュニティと何らかの関係を築いていないと、「孤独死」となる恐れがある。また、生前に何らかの意思表示を行っていない場合、上記の遺留金の問題が生じる。また、本人の望む葬儀の形式や遺骨の納骨先もわからず、最後の希望もかなわない、ということになりかねない。とくに

納骨先のわからない遺骨は、引き取り手のいない、見つからない「無縁遺骨」と呼ばれる。報告書はこの点にも触れている。

同調査は、将来の日本社会で頻発する恐れのある問題を取り上げたのである。行政だけでなく、衆議院予算委員会では坂井学議員（自由民主党・無所属の会）が、身寄りのない高齢者の身元保証の問題を取り上げた。岸田総理大臣は、身元保証などのサポートを行う民間事業者の実態把握を行うことを述べ、さらに身寄りのない高齢者の増加という問題への対応についても必要な策を講じることを約束した<sup>1)</sup>。さらに、自由民主党議員主催による「身寄りのない高齢者（おひとりさま）等の身元保証等を考える勉強会」も発足しており<sup>2)</sup>、省庁や国会議員レベルでの問題認識は高まっていると言える。

ここまで遺留金の取り扱いや無縁遺骨の増加の問題を取り上げたが、さまざまな対策が考えられる中で、近年注目されている対策の一つに本章では焦点を当てたい。それが、タイトルにもある「終活支援」である。

高齢者が人生の終わりを迎えるにあたって、自身の身の回りの整理を生前に行うことが、いわゆる「終活」である。つまり、終活自体はきわめて私的な行為である。しかし、遺留金や無縁遺骨といった問題は、後述するように、そのような行為が難しい、おもに生活が厳しい人たちに生じやすい。そこで、このような問題が生じやすい人たちに対して、終活を行えるようにサポートをすれば、防げるのではないか、というのが終活支援の狙いである。

頼る身寄りのない高齢者への支援や彼らの死後の遺留金、遺骨の扱いなどは、実際は基礎自治体が対処する問題でもある。また地域社会における福祉の問題について、行政と連携しながら取り組んでいる社会福祉協議会の存在も、上記

の問題を考える際に無視はできない。そこで本章では、終活支援に重要な役割を果たせる主体として、行政（基礎自治体）と社会福祉協議会に着目する。

とはいえ、対象者を身寄りのない高齢者に限定した場合、一般の単身高齢者を除外してしまうことになる。たとえば、日本総研は2022年に『個・孤の時代の高齢期—誰もがおひとりさまになる社会』を公表し、「おひとりさま」は婚姻状態や経済状態にかかわらず、「困った時に頼る人がいないというリスクを抱えている人」と定義する（日本総研，2022，1）。長い高齢期を過ごすことになった現代社会では、頼るつもりの人が先に亡くなったり、関係が悪化したりする可能性が高まっている。つまり、「おひとりさま」（単身高齢者）は、誰にでも生じるリスクなのである。そのため、本章では対象者を限定しない終活支援、つまり高齢者全般の終活支援についても取り上げることとする。

以下、次節では上述の総務省の報告書を分析し、身寄りのない高齢者の終活支援が行政事務の観点からだけでなく、福祉の視点からも重要であることを明らかにする。次に終活支援のこれまでの展開を紹介し、行政と社会福祉協議会の動きをまとめる。最後に終活の支援モデルについての筆者の見解を提示する。

## 2 遺留金と無縁遺骨の実態

前節で取り上げた総務省の報告書は、タイトル通り身寄りのない高齢者が残した遺留金の扱いに焦点を当てたものであった。身寄りのない高齢者であるため、その死後に遺骨も引き取り手のいない、わからない状態となり、無縁遺骨という問題も派生したのである。したがって、生前のある段階において終活支援が行われていた場合、これらの問題は防げていた可能性がある。

そもそも、なぜ国はこのような調査に乗り出したのであろうか。報告書は前書きで次のように書き記す。

「葬祭費用に充てても遺留金等が残った場合には、その遺留金等を相続人に引き渡すことになるが、引き取られない場合は市区町村等が保管している。令和2年3月に当省が公表した「遺品整理のサービスをめぐる現状に関する調査」でも、市区町村がこうした死亡人の埋火葬後に残った遺留金等の処理や保管に苦慮していることを把握した。」(総務省, 2023)

ここからは、遺留金が増加し、その扱いに基礎自治体が困惑していることがわかる。また、引用文中にもあるように、遺品整理の観点からの調査もすでにあつたのである。この遺品整理に関する調査内容に簡単に触れておくと、遺品整理サービスにかかわる民間業者が増え、トラブルも報告されることから、業者の実態把握のために実施されたものである。また、遺品整理サービスに関係する法令は特にないのものの、消費者保護行政や廃棄物行政にかかわるため、現状調査を行ったとする。調査からは、故人と依頼者は別居が多く、依頼理由も「遠方」が最多と判明した(総務省, 2020a)。つまり、上記のように身寄りがない、あるいは引き取り手がないといったわけではないものの、高齢の親と独立して遠方で暮らす子ども、という図式が見て取れる。もし子どもがいなければどうなるか、容易に想像ができるであろう。

ところで、この調査から別の課題が浮き彫りになった。それは、市町村自身が遺品の管理にかかわる事例が少なからずある、というものである。その結果、調査の副産物として「地方公共団体における遺品の管理に関する事例等(遺品

整理のサービスをめぐる現状に関する調査結果報告書別冊)」も公表された。遺品管理に基礎自治体がかかわらざるをえない事例を取り上げ、その事務負担が着実に増加していることを指摘した。

一般に、行旅死亡人があったり、身寄りのない人が亡くなったり(孤独死)した場合、「その遺体について警察で必要な手続きが済んだ後、遺体及びそれに付随していた物品等は市町村に移される」(総務省, 2020b, 1)とされる。その後、身元不明であったり、身寄りがなく遺品を受け取る人がいなかったりする場合、結果的に遺体などを引き取った自治体が遺品管理を行わざるをえないこととなる。このようなケースが増えれば、自治体の管理負担も増すという図式となっているのである。

報告書では、「遺体が行旅死亡人であるとき、あるいは遺体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは、自ら埋葬又は火葬をする(行旅病人及行旅死亡人取扱法(明治32年法律第93号。以下「行旅法」という。)第7条、墓地、埋葬等に関する法律(昭和23年法律第48号。以下「墓理法」という。)第9条第1項)ことになっている」(総務省, 2020b, 3)とまとめている。つまり、基礎自治体は、遺族などを探しつつ、遺体の管理や火葬、遺骨の埋蔵などを行うこととなる。

さらに、遺品、金銭の場合は「遺留金」(銀行口座の残金も含む)についても、引き取り手がいなければ、事実上自治体側が管理することになっている。費用は、相続人などが後に現れれば、当該者が負担するが、当然ながら徴収の事務負担は発生する。火葬などの費用については、各法において死亡者の保有していた現金などを充当できる。しかし、そのような現金などがなければ、最終的には都道府県や指定都市、中核市が負担することになる。結局のところ、身寄りのない人

が亡くなった場合、法令により自治体は遺族などの探索、遺体・遺品の管理、関連する費用の支弁と回収といったさまざまな事務を行う必要があるということである（総務省，2020b, 3-4）。前節でも触れたように、今後単身高齢者の増加が見込まれることを考えると、上記のような事後的な事務が増大する可能性は高いと言える。

報告書では、後述する引き取り手のない遺骨について、納骨堂の不足など担当職員の懸念が紹介されている（総務省，2020b, 5-7）。また、遺留金の取り扱いに苦慮する職員の声も記されている。さらに、調査に応じたある自治体では、2003年度末には約1,860万円だった遺留金の残高が、2017年度末には約4,200万円に積みあがっていることを紹介している（総務省，2020b, 10-12）。つまり、この別冊でまとめられた調査を踏まえ、遺留金や遺骨に焦点を当てた2023年報告が公表されたのである<sup>3)</sup>。

2023年報告書は、上述の2020年調査で判明した基礎自治体側の懸念を踏まえ、遺留金などの処理や保管の実態を調査したものである。1,741の全市区町村が対象であり、基礎調査対象期間は2018年4月から2021年10月末で、引き取り手のない死亡人の発生状況別に回答を自治体側から得ている。法律別では、行旅法1,078市区町村、墓理法1,068市区町村、生活保護法691市区町村であり、発生件数は3法合計で10万5,773件（行旅法2,852件、墓理法1万154件、生活保護法9万2,767件）に上っていたことを明らかにした。ポイントとなる遺留金ありの件数が、総数で4万8,479件に上っていた（総務省，2023, 6-7）。つまり、引き取り手のない死亡人の約46%には遺留金があったのである。

報告書では、相続人などの調査、葬祭費用への遺留金品の充当の状況、残余遺留金品の保管状況などについて、基礎調査の回答を踏まえて、

引き取り手のない死亡人の遺留金の処理、保管などの実績のある市区町村を選定し、実地調査を行い、対応に苦慮している点を明らかにした。紙幅の関係もあるため、要点を記す。

本章との関係では、やはり遺留金の問題であろう。2021年には厚生労働省より、「身寄りのない方が亡くなられた場合の遺留金等の取扱いの手引」が公表されており、すでにマニュアル化されている。しかし、たとえば葬祭費用への充当のために預貯金を銀行口座から自治体が引き出そうとした場合、金融機関から断られた事例が報告されている。金融機関側も手引きの存在は確認しているものの、法的根拠がないのでは、という懸念があったからである（総務省，2023, 22）。そこで、関係省庁と連携し、葬祭費用に充当するための預貯金の引き出しが相続人に優先する法的根拠を手引きなどで明示し、引き出しに当たって相続人の意思確認は必要ないと市区町村や金融機関に改めて周知する、という所見を述べている（総務省，2023, 27）。他の課題についても、自治体側の状況を調査し、問題点を洗い出し、同じく改善策を所見としてまとめている。なお、基礎調査によると遺留金の保管総額は、2021年10月時点で21億4,955万9,637円（行旅法1億6,190万980円、墓理法6億6,017万909円、生活保護法13億2,748万7,748円）に上り、調査開始時点から増加していた。

最後に、終活支援で重要な論点となる遺骨の扱いである。引き取り手がない場合、納骨先がわからず、無縁遺骨となる。そもそも、行旅法と墓理法では、市区町村（長）が葬祭を行った場合についての法令上の規定はない。その結果、市区町村が遺骨を保管していると報告書は想定している。生活保護法に基づいて葬祭扶助を実施した場合においても、引き取り手が現れないケースは同様であろうとする（総務省，2023, 72）。報

告書によると、引き取り手がなく保管している遺骨の状況について、2021年10月時点で3法合計5万9,848柱（行旅法6,055柱、墓埋法1万9,331柱、生活保護法3万4,462柱）と公表している（総務省, 2023, 72-73）。約6万の無縁遺骨が存在しているのである。

また遺骨の保管場所は、①市区町村営の墓地や納骨堂など、②執務室内のキャビネットや倉庫、③宗教施設に保管を依頼、④倉庫や老人ホームの無縁墓などであり、遺骨の保管に自治体側が苦慮している実態を明らかにしている。引き取り手のない遺骨の保管に関する法令上の規定がないため、今後も基礎自治体が保管せざるをえない。状況が改善できなければ、自治体の負担が増すことは予想できる。そこで報告書は、厚生労働省も課題を把握し、遺骨の保管のあり方について方向性を示すように要望を出している（総務省, 2023, 73-74）。

単身高齢者、とりわけ身寄りがなく、生活に困窮している場合、終活などのかたちで本人の意思表示がなければ、彼らが亡くなった後に生じる残余遺留金の総額や無縁遺骨の柱数がさらに増える可能性が高い。行政の観点からは、自治体の事務負担を増やすということになるが、当事者に葬送の形式や納骨先に希望があった場合、最後の希望をかなえられないといった福祉にかかわる問題も生じさせる。そこで次節では、上記のような問題の発生を防ぐ先進的な取り組みについて、行政と社会福祉協議会の事例を紹介する。

### 3 行政及び社会福祉協議会による終活支援

「終活」は、木村ほか（2018）によると、2009年に若者の「就活」をもじった造語としてメディアに登場したとされる。もちろん、それ以前から高齢者は自身の死後の希望を遺言などで残して

きたわけで、何の背景もなく登場したということではない。1980年代後半から、すでに家族形態の変化などが生じていた。同様に葬儀や墓への人びとの意識も変化したとされる。そのため、自身の希望や必要な情報を早めに意思表示しておく意識が高まったのである。その後、「遺言ノート」、「エンディングノート」などが販売されるようになった。該当する言葉がないだけで、終活と言える行動は始まっていたのである。ただし、この段階では行政は民間による終活支援を念頭に置いており、積極的な役割があると意識はしていなかった（八木橋, 2019: 八木橋, 2023）。

しかし、福祉行政の現場では敏感に変化を感じ取っていた。行政による終活支援の先進的な取り組みとして、たびたびメディアなどで紹介されている神奈川県横須賀市の事業は、その好例である。同市は、現在「エンディングプラン・サポート（ES事業）」と「終活情報登録伝達事業（わたしの終活登録）」の終活支援関連の2事業を展開している。

両事業の発案者である同市職員の北見万幸氏は、「昭和期は身元不明者がほとんどだったのに、2003年頃から身元判明者が、引き取り手のない遺骨の主流になったことに気づいて愕然とし、支援事業の必要性を悟った。」（八木橋・北見, 2024）と述べている。上述の無縁遺骨の問題を察知したというわけである。

変化に気づいたとはいえ、すぐに事業化したわけではなかった。しかし、2015年には自治体による最初の本格的な終活支援事業、ES事業を横須賀市は開始したのであった（図1）。同事業は、本人の希望する葬儀（宗派など）の実施、無縁遺骨となることの防止（納骨先の確認）が目的であり、対象者は死後に引き取り手のない遺体となり、墓埋法第9条に該当すると考えられる市民

である。北見氏は、彼らには低所得で少資産、独居で、頼れる身寄りがない、という共通項があり、墓埋法第9条の適用の可能性が高いと指摘する（八木橋・北見, 2024）。つまり、引き取り手のない遺体は生前に予測できるのである。予測可能であるからこそ、そのようなタイプの市民に絞って支援を行えば、効果を発揮できるであろう。

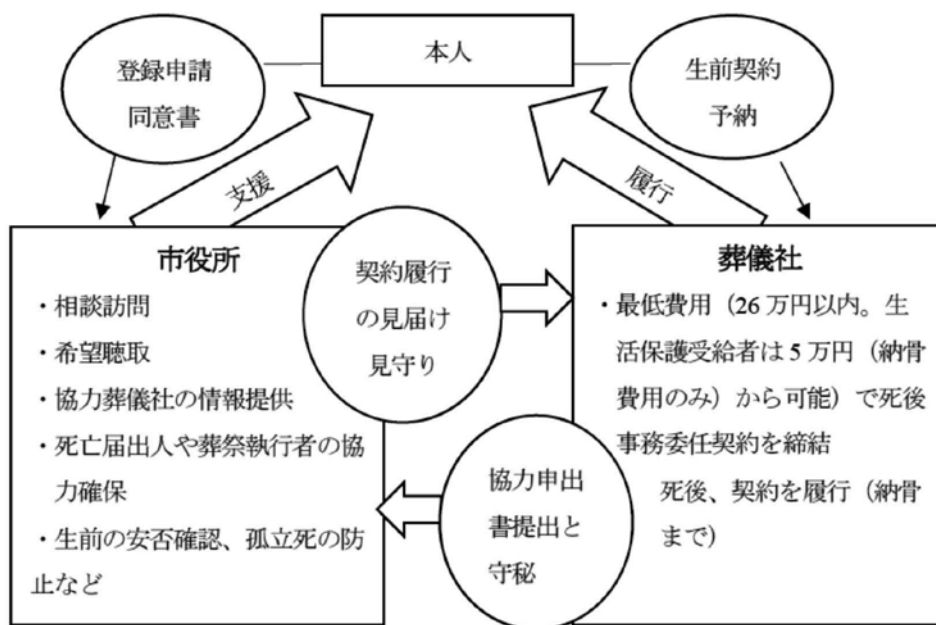
北見氏は次のように事業の流れを整理する（八木橋・北見, 2024）。将来、墓埋法第9条の適用の可能性が高い市民の生前相談に応じ、本人と市が同意のもとで登録を行う。市は葬儀や納骨を定額（最低葬送額、26万円）<sup>5)</sup>で生前契約を受ける事業協力葬儀社（10社）の情報を提供、1社との契約を本人が決める。それから当事者は、最低葬送額を葬儀社に前納して死後事務委任契約を結ぶ、というしくみである。市は契約に立ち会い、当事者が死亡するまで適宜安否確認を行い、必要な支援を提供し、死後は火葬と納骨を見届けることになる。つまり、市は、葬儀社との契

約の仲介役であり、またその履行の監視者という役割も担っているのである（谷口 2021）。北見氏が自負するように、頼れる身寄りのない当事者にとって、かなり手厚い支援のしくみであると言えよう（八木橋・北見, 2024）。

では、実際にどの程度効果があったのだろうか。北見氏は、かりに事業を実施しなかった場合、遺骨の引き取り手がいなかったと考えられる遺体の総数は、事業開始以降では年間で36～77と想定している。そのうち、生前に意思確認できた割合は、2020年以降20%を超えたとする。墓埋法第9条の適用に要する市の歳出も、2022年度までの累積で1千万円以上抑制できた、と財政面でのメリットも強調している（八木橋・北見, 2024）。総務省の一連の報告書が指摘していた課題、行政側の事務や財政面での負担の軽減に貢献しているのである。もちろん、当事者の生前の希望をかなえたことも忘れてはならない。

第1節であらゆる人を対象とした終活支援にも触れるとしたが、横須賀市はその事業も実施

図1 横須賀市「エンディングプラン・サポート事業」のしくみ<sup>4)</sup>



(出所) 筆者作成

している。それが、2018年から開始した「わたしの終活登録」事業である。こちらは対象者を限定せず、希望者は誰でも終活情報を市に登録ができるしくみとなっている。

市区町村が、「緊急連絡先」などの情報登録の制度を設けている事例はあるが、横須賀市のこの事業は、葬儀・納骨の生前契約先、遺書の保管場所、墓の所在地など、死後事務にかかわることもカバーしている点で一步踏み込んでいる。ES事業は低所得・少資産の市民を対象としていたが、こちらは誰でも登録可能、つまり支援対象は無制限という判断を行ったのである。事故や急病など不測の事態への対応だけでなく、今後確実に訪れる「個・孤の時代」での高齢者の終活支援のモデルを提示したと言える<sup>6)</sup>。

筆者は、この横須賀市の2事業を参考に行政による自治体の終活支援のモデル化と1,741市区町村の支援実態の悉皆調査を2023年度に行っ

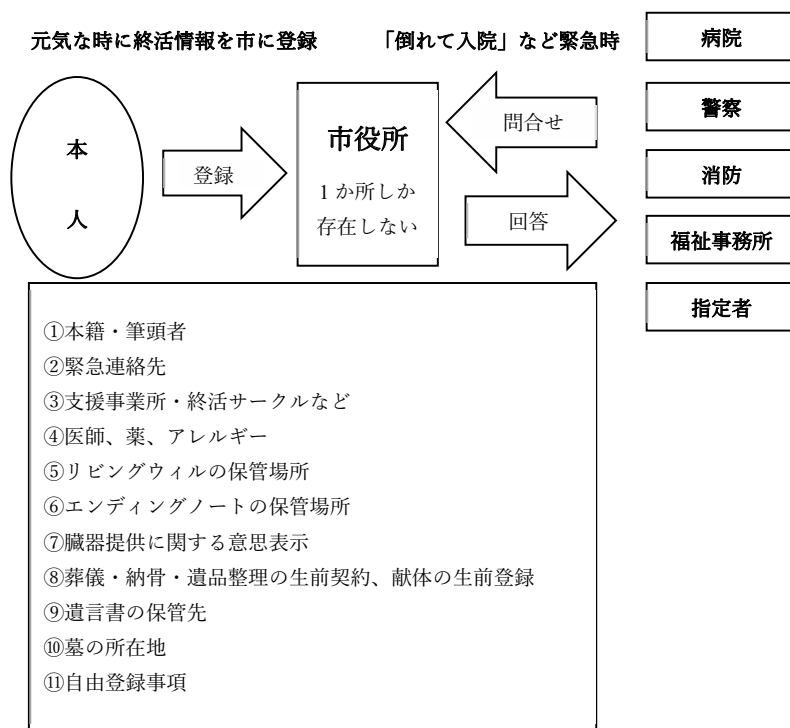
た。その結果を以下に簡単にまとめる。

行政による終活支援に関する事業を以下の3つに分類し、1,741の全市区町村のホームページにキーワード検索を行うかたちで進めた<sup>7)</sup>。キーワードは、「終活支援」、「終活」、「エンディングノート」(終活ノートなども含む)である。

- ①終活支援事業(横須賀市のES事業に類似のもの)
- ②終活情報登録事業(横須賀市のわたしの終活登録に類似のもの)
- ③その他の終活関連事業(自治体版のエンディングノートの作成・配布)

2023年時点では、①か②の事業を実施している自治体は17、1パーセント弱である。具体的な支援事業を実施している自治体は、少数にとどまっているのが実態ある。町村にいたってはゼロである。ただし、指定都市や中核市といった規模の大きな自治体の実施率は一般市よりも

図2 横須賀市「わたしの終活登録」事業のしくみ



(出所) 筆者作成

表1 行政による終活支援の実態（市区町村別）

市区町村	①・②の両方あるいはどちらかを実施	③のみ実施	①・②・③の合計
指定都市（20）	4	4	8
中核市（62）	2	17	19
一般市（710）	10	193	203
町（743）	0	63	63
村（183）	0	2	2
特別区（23）	1	3	4
合計（1,741）	17	282	299

（出所）八木橋（2023）（一部修正）

高めであり、この点は指摘しておきたい。

上述のように、自治体による終活支援事業は現時点では限定的である。しかし、終活支援を地域コミュニティの現代的な課題と考えた場合、地域福祉において重要な役割を担っている社会福祉協議会の存在も忘れてはならない。じつは、単身高齢者向けの終活支援にかかわる事業については、社会福祉協議会の方が早くから実施している。その先駆けとしてあげられるのが、東京都の足立区社会福祉協議会が2005年から実施した「高齢者あんしん生活支援事業」である。その中に死後事務支援の実施が盛り込まれている。先行研究によると（谷口，2019）、このころに成年後見制度や地域福祉権利擁護事業で対応しきれない単身高齢者の課題、たとえば、身元保証や死後の遺体の引き取り、葬儀執行、家財処分などが判明したことで、同事業を導入したということである。

事業の内容は次の通りである。

まず、利用できる人の条件は、①支援可能な親族がいない、②資産 3,000 万円以下、③住民税が非課税または課税総所得金額が 160 万円以下、④不動産収入がない、⑤負債がない、である。提供されるサービスについては、基本サービスとして月1回の電話、半年に1回の訪問の

サービスがある。また、入院時や施設入所時におけるサービス提供（あんしんサービス、預託金に基づく保証人に準じた支援など）、生活支援サービス（郵便物確認や役所での手続き代行など）、書類等預かりサービス（通帳や権利証など重要書類の預かり）がある。そして、死亡時には、遺言執行者の依頼に基づいて、預託金からの火葬費用などの支払い、葬儀や埋葬などの死後事務支援が設定されている。最後に費用についてである。預託金は 52 万円（施設入所の場合は加算あり）、年会費 2,400 円、あんしんサービス 1 回 1,000 円、生活支援サービス 1 時間ごとに 1,000 円、書類預かりサービス 1 か月 1,000 円となっている<sup>8)</sup>。

上記の内容からわかるのは、誰でも利用可能ではなく、利用条件に一定の制限があり、かつ金銭的にも一定の費用がかかる点である。横須賀市の ES 事業と比較すると、生活困窮層にはいささか厳しい面があると言える。一方で、終活支援の重要性を認めた他の自治体の社会福祉協議会も存在し、それらは預託金の金額や各種サービス利用料、契約内容の範囲などに違いはあるが、足立区社会福祉協議会と似通ったしくみを導入している<sup>9)</sup>。

しかし、終活支援は行政か社会福祉協議会か、



という二者択一ではないと考える。行政は補助金、事業の委託などを通じて社会福祉協議会と密接につながっており、社会福祉協議会もその前提で動いている。終活支援も今後同様に行われる可能性は高いであろう。たとえば、上述の②終活情報登録事業について、2022年4月より東京都豊島区も23特別区では最初に横須賀市をモデルにした事業を導入しているが、直営ではなく、区社会福祉協議会に事業委託している<sup>10)</sup>。区側は、当事者サポートの観点から社会福祉協議会の持つノウハウや経験を重視、社会福祉協議会側は、当事者側との信頼関係からも相談を受けた際に説明しやすい、というのが理由であった（八木橋, 2023）。

終活支援事業は、横須賀市や足立区社会福祉協議会のような先進事例をモデルに、地域の事情に応じて少しずつだが増えていると言える。しかし、認知度の高まりほどは広がっていないとも言える。今後どのような展開があるか、注視する必要がある。

#### 4 支援モデルの考察

現代の日本社会では、頼れる身寄りのない単身高齢者が増加している。これは、彼らの死後に相当な金額の遺留金や無視できない数の無縁遺骨を発生させるという新しい問題につながった。遺留金や無縁遺骨の発生を防ぐには、当事者の生前の意思確認が重要である。これが、終活支援が求められる大きな理由である。そして、問題を抱えた当事者への対応では、行政の支援は不可欠である。また、社会福祉協議会の支援も同様に重要である。横須賀市のES事業や足立区に代表される各地の社会福祉協議会が実施している終活支援事業は、その代表例であろう。

たしかに、本章で定義したような終活支援事業を実施している自治体や社会福祉協議会の数

は、現状それほど多くはない。しかし、国の調査で遺留金や無縁遺骨の実態がある程度判明した以上、今後は地域福祉の問題として取り組みが求められることになる。そこで最後に、八木橋・北見（2024）を参考に終活の支援モデルを整理する。

まず、頼れる身寄りのいない生活困窮層の単身高齢者の場合、横須賀市のES事業や足立区社会福祉協議会をモデルとした支援事業が考えられる。自治体か社会福祉協議会のどちらが主導して始めるかは、地域の事情によって異なるであろう。ただし、自治体は死後事務委任契約の際に、当事者から金員を預かることが法律上容易ではない。実際、横須賀市は当事者と事業協力葬儀社の仲介・契約履行の監視という立場である。独自会計である社会福祉協議会の場合、先述のように預託金のしくみを利用できる。これには、契約した葬儀社が倒産した場合のリスクを最初から極小に抑え込める、というメリットがある。倒産した場合、上述のように行政は墓理法第9条で対応することになるが、社会福祉協議会の支援であればその課題を回避できるというわけである。いずれにせよ、自治体と社会福祉協議会の双方の資源を生かすためには、連携実施が理想的であろう。

また、単身高齢者が増加している現実を考慮すれば、横須賀市の終活情報登録事業は今後重要性を増すであろう。ES事業の対象者を除くすべての市民を対象とすることで、経済状況にかかわらず誰でも利用できるメリットがある。個人情報保護の観点や、警察や医療機関が事実上自治体にしか問い合わせない（社会福祉協議会には問い合わせない）ことを考えると、事業実施は、自治体と社会福祉協議会の連携も考えられるが、少なくともその主体は自治体にあることが望ましいだろう。なお、連携の実例とし

ては、上述の豊島区のように、地域事情から社会福祉協議会に委託する場合がある（八木橋，2023）。重要なのは、モデルの理想と地域の実態を考慮して制度設計を行うことであろう。

まとめるならば、行政と社会福祉協議会に着目した終活支援モデルは、以下の通りに整理できる（二重下線が理想に近いモデル）<sup>11)</sup>。

(1) 上記①タイプの終活支援事業

—行政直営／社会福祉協議会との連携実施／社会福祉協議会の独自事業

(2) 上記②タイプの終活情報登録事業

—行政主体の運営／社会福祉協議会への事業委託

これからの終活支援は、行政か社会福祉協議会かではなく、行政が主体性を確保しつつ、社会福祉協議会との連携実施で行うのが理想であろう。

追記：2024年1月23日に朝日新聞（朝刊）が、東京都が市区町村の終活情報登録事業への独自補助の方針を固めたと報じた。大きな一歩と考える。

【注】

1) 第211回国会 予算委員会 第16号（令和5年5月24日）。[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001821120230524016.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001821120230524016.htm)

（検索日：2023年12月20日）

2) たとえば、終活に関する研究レポートを活発に発表している日本総研の沢村は、同勉強会の初会合に出席し、「これまでの調査研究事業をもとに課題の解説や将来に向けての提案を行う機会を得た」と報告している。沢村香苗「「個・孤の時代の高齢期」課題解決に向け大きな一歩への期待」

（日本総研経営コラム）

<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=105426>

（検索日：2023年12月20日）

3) なお、遺留金の問題については、会計検査院から死亡した単身世帯の非生活保護者の遺留金が多額に上っているとの指摘がすでにあった（2014年3月）。そのほかにも、「身寄りのない独居死亡人の遺留金の取り扱いに関する指定都市市長会要請」（平成29年5月23日指定都市市長会）が法務省に対応を要請するなど、2023年報告書以前から各所で問題として取り上げられていた（総務省，2023, 12-14）。

4) 図1および図2とも、北見万幸氏の高崎経済大学での講演資料をもとに作成した（高崎経済大学地域科学研究所主催 第5回地域経営セミナー「超高齢化社会を迎えた地方行政—官民連携で住民を支える」2021年11月12日開催）。

5) 最低葬送額の算定根拠は、次の通りである（八木橋・北見，2024）。

生活保護法が定める最低限度の葬祭扶助額に、市内の寺社等の合葬墓の最低納骨費（見込み）を合わせた額（事業開始当初は20万円と5万円で合計25万円、現在26万円）。

6) 「わたしの終活登録」の詳細については、八木橋・北見（2024）も参照されたい。

7) 調査は、2023年の5月から6月にかけて、筆者と筆者のゼミナールの学生8名で実施した。なお、ホームページ掲載の情報をもとに行ったため、各自治体の実態と合致しないケースもある。また初出掲載後に、一部調査から漏れた自治体が判明したため、修正を行っている。

8) 足立区社会福祉協議会のパンフレットより。

<https://adachisyakyo.jp/wp-content/uploads/2020/12/%E8%B6%B3%E7%AB%8B%E7%A4%BE%E5%8D%94%E3%80%80%E9%AB%98%E9%BD%A2%E8%80%85%E5%AE%89%E5%BF%83%E7%>

94%9F%E6%B4%BB%E6%94%AF%E6%8F%B4%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E3%83%91%E3%83%B3%E3%83%95.pdf

(検索日：2023年12月20日)

9) たとえば、同じ東京都の23特別区の社会福祉協議会では、中野区、杉並区、品川区で同様の支援事業を実施している(23区の各社会福祉協議会のホームページより)。

全国において、同様の終活支援事業を実施している社会福祉協議会がどれくらいあるかは、現時点では未調査である。しかし、福岡市、川崎市、名古屋市といった指定都市の社会福祉協議会だけでなく、たとえば岐阜県の可児市のような地方の一般市の社会福祉協議会でも実施している事例がある。各社会福祉協議会の独自事業か委託事業か、といった違いはあるが、自治体での実施数よりも多い可能性はある。全体の把握は今後の課題と考える。

10) ただし、横須賀市の「わたしの終活登録」とは若干異なる点があり、とくに「墓の所在地」の項目については削除されている。理由については、八木橋(2023)を参照されたい。

11) このモデル化については、北見氏からもコメントをいただいた。深く御礼申し上げます。

#### 【参考文献】

木村由香・安藤孝敏(2018)「マス・メディアにおける終活のとらえ方とその変遷—テキストマイニングによる新聞記事の内容分析—」『技術マネジメント研究』第17巻第1号、横浜国立大学技術マネジメント研究学会、1-19ページ。

厚生労働省(2023)『令和5年版高齢社会白書』。

総務省(2020a)「遺品整理のサービスをめぐる現状に関する調査」。

総務省(2020b)「地方公共団体における遺品の管理に関する事例等(遺品整理のサービスをめぐる現状に関する調査結果報告書別冊)」。

総務省(2023)「遺留金等に関する実態調査結果報告書」。

谷口聡(2019)「公的団体における死後事務委任契約の活用—一足立区社会福祉協議会の取組みの検討」『地域政策研究』第22巻第1号、高崎経済大学地域政策学会、13-32ページ。

谷口聡(2021)「横須賀市における「死後事務委任契約」の活用」『地域政策研究』第23巻第4号、高崎経済大学地域政策学会、75-96ページ。

日本総研(2022)『個・孤の時代の高齢期—誰もがおひとりさまになる社会』。

八木橋慶一(2019)「地域福祉における「終活」支援と行政の役割—横須賀市の事例から—」『地域政策研究』第22巻第4号、高崎経済大学地域政策学会、101-116ページ。

八木橋慶一(2022)「行政および公共的団体による終活支援の動向と支援モデルに関する一考察」『地域政策研究』第25巻第2号、高崎経済大学地域政策学会、129-140ページ。

八木橋慶一(2023)「終活における行政の役割—実態と今後の展望」『都市問題』第114巻第8号、後藤・安田記念東京都市研究所、4-15ページ。

八木橋慶一・北見万幸(2024)「孤独死問題と行政による終活支援」山本隆・山本恵子編『日英の孤独政策—官民連携のあり方を問う』、光生館(印刷中)。

やぎはし けいいち

高崎経済大学地域政策学部教授

専門分野：地域政策学、社会起業論、ローカル・ガバナンス論

関西学院大学大学院人間福祉研究科博士後期課程修了、博士(人間福祉)。

近畿医療福祉大学(現：神戸医療未来大学)社会福祉学部講師、高崎経済大学地域政策学部准教授を経て、2021年より現職。

【主要著書・論文】

山本隆・山本恵子・八木橋慶一・正野良幸(2021)『福祉社会デザイン論：日英の都市』、敬文堂。

八木橋慶一(2019)「地域福祉における「終活」支援と行政の役割—横須賀市の事例から—」『地域政策研究』第22巻第4号、高崎経済大学地域政策学会。

八木橋慶一(2023)「終活における行政の役割—実態と今後の展望」『都市問題』第114巻第8号、後藤・安田記念東京都市研究所。