

議員政策研究会

終活サポート制度検討分科会

調査研究報告書

令和4年 11 月2日

# 目 次

1. 調査研究趣旨	.....	P 1
2. 調査研究事項	.....	P 1
3. 会議概要	.....	P 1
4. 委員名簿	.....	P 1
5. 質疑・議員間討議	.....	P 2～7
6. 総括	.....	P 8
7. 本市における終活支援に関する提言	.....	P 9
8. 参考資料	.....	P10～29

## 1. 調査研究趣旨

高齢社会の次に訪れるであろうとされているのが多死社会である。また、核家族化が進み、家族との関係や地域との関係が希薄になる中で、一人暮らしの高齢者の孤立死も問題視されている。

そのような中で、身寄りが無い、頼れる親族がいない市民は、健康・介護・延命治療・断捨離・相続・葬儀・死後事務などの終活に関する不安や疑問を持っていると考えられる。

本市では、合葬墓の計画を進めているが、全ての人の尊厳を守るためには、ハード整備だけではなく、自治体が主体となって市民が望む終活サポートの体制を整える必要があり、そのための調査・研究を行う。

## 2. 調査研究事項

(1) 本市の現状について

- ①引き取り手のない遺体の対応について
- ②終活サポートの現状

(2) 先進地の取組について

- ①神奈川県横須賀市の事例研究

(3) 本市における終活サポートの在り方について

## 3. 会議概要

- ・令和4年8月5日：正副分科会長互選
- ・令和4年8月18日：本市の現状について（質疑）
- ・令和4年10月21日：先進地の取組について（議員間討議・質疑）
- ・令和4年10月27日：本市における終活サポートの在り方について（議員間討議・質疑）
- ・令和4年11月2日：調査研究報告書について（議員間討議）

## 4. 委員名簿

議員政策研究会 終活サポート制度検討分科会（8名）

分科会会長	森	智子
副分科会長	村山	繁生
委員	荒木	美幸
委員	井上	進
委員	太田	紀子
委員	笹岡	秀太郎
委員	早川	新平
委員	山口	智也

## 5. 質疑・議員間討議

### ①令和4年8月18日概要（本市の現状について）※理事者に対する質疑【資料P11～P13】

<引き取り手のない遺体の対応について>

Q：引き取り手のない遺体を市が火葬した場合、経費については、死亡者の所持金から充当し、不足分は三重県に請求しているとのことだが、死亡者の「所持金」とは現金であり、預金等は含まれないということか。

A：そのとおりである。

Q：親族等が遺体の引き取りを拒否した場合は、親族等から委任状を徴収し市が火葬するが、親族等と連絡が取れない場合や委任状が徴収できない場合はどうするのか。

A：現在そういったケースはない。

（意見）：委任状に係る書類を送付し、返事がない場合は電話で確認することになると考えるが、携帯電話の普及に伴い、電話番号案内（104）等でも把握できないなど、連絡が取れないケースが全国的に増えてきているので、その点も留意してほしい。

Q：生活保護受給者で身寄りのない方が亡くなった場合、行旅死亡人として対応するケースがあるとのことだが、どういった場合か。

A：行旅人が入院する際に所持金がない場合、病院から連絡が入り保護申請となってそのまま亡くなるケースが考えられる。その際は生活保護の葬祭扶助により行旅死亡人の葬祭を行う。

Q：行旅人がもともと生活保護受給者かどうか関係なく対応するのか。

A：保護申請があれば亡くなられた後も身元調査は行うので、その中で身内がおり、引き取るのであれば当然、行旅死亡人であっても身内の方に引き受けていただく。

（意見）：死後の対応について民間業者に委託する人もいるが、費用も必要になることや契約後にトラブルになるケースもあり、それだけでは不十分と考える。

<引き取り手のない遺体を火葬する際の費用、遺骨の取り扱い>

Q：市が火葬を実施した場合の経費について、死亡者が預金などの財産を保有している場合に、市や県が相続人等に請求できる仕組みはあるのか。

A：相続財産管理人制度があるが、手続きが煩雑であることから実際には行っていない。

（意見）：自分の身に何かあった場合はその際の費用について自身の財産を充ててほしいなどの意思表示ができるもの、また、財産から充当できるような仕組みをつくるのが大切であり、そうしないと公的な負担がますます増えてしまうと考える。

（意見）：引き取り手のない遺体の対応については、環境部が現場の状況や実態を把握しているので、そういった情報を健康福祉部、市民生活部と共有し、どういった仕組みをつくることができるか考えていくことが大切である。

（意見）：独り暮らしの方の情報を把握しているのは民生委員であり、その声を市でまとめられるような、また、民生委員の負担をカバーできるような組織が必要であり、そうすることで独居老人の孤独死なども減ってくるのではないかと考える。

Q：市が火葬した場合の遺骨の取り扱いについて確認したい。

A：一般的に、火葬後一部を収骨した上で骨壺に入れて持ち帰りいただく。そのほかの残骨については委託業者が収集し、業者が提携している寺院等に他の方の残骨と一緒に埋葬してもらうが、引き取り手のない遺体の場合は収骨せずにすべての焼骨を業者を通じて寺院等に埋葬する。

<合葬墓について>

(意見) : 合葬墓について、ある寺院の関係者から、市から終活に関する方向性や体系的なものが何も示されていないのに、いきなり合葬墓なのかという指摘をいただいた。合葬墓をなぜ進めていくのかという部分を理念的に広げていくために、健康福祉部と市民生活部が協力して市の方向性を整えていく必要があると考える。1人の命の尊厳をどう守っていくのかというところの土台をしっかりとつくりながら、終活支援事業を市の大きな施策として、合葬墓も含めた形で進めていくべきである。

<身寄りがないまま死亡する原因・背景について>

Q : 身寄りのない方が亡くなった原因、生活環境、背景などは調査しているのか。

A : 環境部としてはあくまで公衆衛生の観点で引き取り手のない遺体の火葬を行っているので、そこまでは行っていない。

Q : 身寄りのないまま死亡することとなった原因や生活状況について、そういった方をどう支えていくかということを含めて行政が調査すべきではないか。

A : 身寄りのないまま死亡する可能性がある方をなるべく早く見つけてフォローしていくことは大切であり、そうすることで火葬に係る社会的なコストも削減できると考える。総合計画でも終活の支援を検討すると記載しており、今後はソフト面の対策が必要だと考えている。

(意見) : 地域の活動団体や民生委員と連携するなど、市全体で身寄りのない状況に陥る可能性がある方を把握し、そのような方にはこうした支援をしていくというシステムをつくる必要がある。また、そうした方にこそ「これからノート」などの取組が行き渡るようにすべきである。

<「これからノート」、「わたしの気持ち」の活用について>

Q : 「これからノート」、「わたしの気持ち」に係る決算額を確認したい。

A : これらは三重県の助成を受けて作成しているので市としての支出はない。

Q : これらがどのように活用されたか、また、どう活用していくか検証、議論されているのか。

A : 例えばケアマネージャーなど福祉職の会議の場等で紹介しており、特に救急搬送に関する「わたしの気持ち」については消防にも紹介している。

Q : 「これからノート」、「わたしの気持ち」について、法的拘束力はないにしても、単なるメモではなく、もう少し重みのある位置づけとするような仕組みが大切ではないか。

A : 「わたしの気持ち」については主治医の承諾がない場合は記載の内容のとおり取り扱わないこととしている。「これからノート」、「わたしの気持ち」については医師会が中心となってまとめられたものなので、医師会の中でも周知していただいているほか、介護関係者にも様々な場で説明している。今後もこれらをうまく活用していきたい。

(意見) : 横須賀市は終活支援の進化版として、生前に残された「これからノート」のような内容を担当部署がデータ化し、亡くなった後に親族から照会があった際には開示するという仕組みをつくっているため、本市でも可能だと考える。

<死後の行政手続きについて>

(意見) : 遺族等は、亡くなった方の死後の行政手続きを様々な部署で行う必要があり、煩雑になるので市民にやさしい市役所であるためには、この部分についても議論が必要だと考える。

<本市における終活支援事業の実現性について>

Q：預金の問題、葬儀社との連携、火葬費用の調達などの仕組みづくりが必要と考えるが、実際の意気込みはどうか。

A：福祉部署は業務がひっ迫している。葬祭扶助を行うだけでも大変な中、横須賀市のような事業を導入し、対象者1件1件に個別に対応していくとなると業務負担はかなり大きく、行政だけでやりきれものではない。現状も福祉施設や民生委員など、いろんなネットワークの中で孤立している方を含めた福祉的課題のある人の情報収集をし、対応している。マンパワーが十分あれば個々に手厚い対応もできると思うが、優先順位的にできるところから対応しているのが現状である。

（意見）：葬儀社、銀行、地域のつながり等の中で、必要な方をしっかりサポートしていくことは行政が担うべきことなので、今後市民のニーズが増えてくるならば、行政もそれに合わせていく必要がある。今すぐにやるべきということではなく、議会とも課題を共有しながら、どこからなら対応可能なのかお互いに考えていきたい。誰もが直面しうる問題なので自分事として考えていくべきである。

## ②令和4年10月21日概要（先進地の取組について）※議員間討議、理事者に対する質疑

【資料P14～P29】

<神奈川県横須賀市の取組について>

Q：横須賀市のエンディングプラン・サポート事業について、協力葬儀社が倒産した場合はどうなるのか。

A（分科会長）：倒産した場合は市の責任のもと、葬儀・埋葬を行う。

Q：横須賀市のエンディングプラン・サポート事業について、対象者の年齢、資産の基準はあるのか。

A（分科会長）：原則として、独り暮らしで頼れる身寄りがなく、月収18万円以下、預貯金等が225万円以下程度で、固定資産評価額500万円以下の不動産しか有しない65歳以上の方、または障害のある方が対象だが、墓埋法第9条に該当する見込みのある方を対象にするという考え方であり、この条件を必ず満たさなければならないということではない。

（意見）：あの人は対象なのになぜ自分は対象外なのかと問われると行政としてもつらいので、運営していく際の現実問題としてある程度の基準は必要だと考える。

（意見）：例えば、50歳代で仕事をしており生活保護受給者でない人でも、家庭事情によっては身寄りのない人もいるので、年齢基準も十分検討する必要がある。

（意見）：その時の担当者の判断で対象になるかどうか左右されてはいけないので、毎年の実績を積みながら基準をしっかりと形成していくべきだと考える。

Q：エンディングプラン・サポート事業は、資産状況に加えて、頼れる身寄りのない単身の市民を対象としているが、頼れる身寄りのない、というのは、親族がいても関係が希薄であるなどの場合も含まれるのか。そうだとすると、その場合でも行政が介入することに危険性があるのではないか。

A（分科会長）：同事業は、戸籍上の親族がいるが長期にわたり交流がなく、事実上頼ることができない場合も対象としているほか、親族と同居しているが、その中で孤立している方も対象とするなど柔軟に対応している。

（意見）：柔軟に対応することになると、行政の負担も大きくなるのではないか。

（意見）：横須賀市の担当者からは、基準は設定したが、事業を運営していくなかで、基準の在り

方についても時代に合わせて考えていきたいとの話を伺っている。

（意見）：横須賀市のような仕組みがあること自体が、独り暮らしの方などの安心感につながる部分もあると考える。状況に応じて柔軟に対象者を決定することは、一方で虚偽の申請が行われる危険性なども懸念されるが、性善説に立って行うべきものだと考える。

Q：親族がいるが疎遠だという話であっても、実際にその親族に確認しないと後々トラブルになる可能性もある。その部分はどのようにしているのか。

A（分科会長）：親族への確認については積極的には行っていないが、申し込み時の相談内容等から判断して、気になる部分があれば確認する場合もあるとのことである。

（意見）：後々に親族とトラブルにならないように仕組みを検討することが重要である。

Q：エンディングプラン・サポート事業では、本人と葬儀社が最低費用 26 万円で死後事務委任契約を締結するとのことだが、金額の根拠はなにか。

A（分科会長）：生活保護における葬祭扶助給付基準額の 21 万円と、最低納骨費 5 万円の合計額である。

Q：この事業に民生委員はどう関わっているのか。

A（分科会長）：事業内容を民生委員にも周知し、民生委員が家庭訪問する際に紹介してもらうこともある。ただ、死後の話になるので、民生委員と訪問先の市民の間に信頼関係がないと簡単には口に出せない部分もあるとのことである。

（意見）：横須賀市のような事業を行う際に、行政が行うものと民間が行うものがあると考え。例えばエンディングノートは、民間がやっているところが多く、これを行政がやってしまうと民業圧迫になりかねないので、本市でも「これからノート」という簡易なものがあるが、行政としてはその程度で良いと考えている。横須賀市でも、葬儀社がある中で、そこを行政がやるのはどうかという懸念もあったと考えるが、やはり民間だけでは網羅できない部分がある中で、行政の強みは市民の情報を持っていることと、信頼があることなので、それをうまく絡めながら民間、対象者、行政というトライアングルを構築している。

（意見）：市がこれだけの情報を集めて管理していくというのは大変なことだと考える。また、登録された方が自宅で亡くなれば本人確認もできるが、例えば路上で亡くなった場合にどう確認しているのかなどの疑問もある。本市がどこまでできるのかという思いはある。

#### <終活支援事業の担当部局について>

Q：横須賀市における当事業の担当部局はどこか。

A（分科会長）：当時の横須賀市福祉部生活福祉課自立支援係の福祉専門官がこの事業を立ち上げており、現在の担当部局は民生局福祉こども部地域福祉課終活支援担当である。

（意見）：火葬なども考えると、福祉部局だけでなく様々な部局の連携が必要だと考える。本市でこうした事業を検討する際には単独の部局で実施するのか、複数部局で行うのかという点も課題である。

（意見）：本市において終活支援事業を検討する場合、連携すべき部局は、市民の情報を持っている健康福祉部と市民生活部だと考えており、環境部はこの事業によって親族調査等の業務が軽減されるなど、業務的なメリットを受けるものだと考える。まずは横須賀市の事例を参考に、本市にできることを探りながら、研究できる俎上をつくってもらいたい。

#### <本市の社会福祉協議会における支援について>

Q：本市の社会福祉協議会では日常生活自立支援事業として認知症高齢者等の金銭管理サービスな

どがあるが、それ以外にどういったサポートをしているのか。

A（理事者）：行政手続き等の代行のほか、法的な責任を負うものではないが、例えば入院の際に社会福祉協議会が身元保証人となるなどの役割を果たしている。また、身寄りのない方の資産を処分するにあたり、ある程度の資産があれば、裁判所が財産管理人を選定するが、それまでの間の緊急事務管理については、社会福祉協議会が後見をしていたり、日常生活自立支援をしている場合に可能となるので、生前から関わっている方については、このような死後事務についても一部行っていると把握している。

<慰霊祭について>

Q：自治体によっては、身寄りのない方の葬祭後に慰霊祭を行っているところがあるが、本市ではどうか。

A（理事者）：本市では引き取り手のない遺体の火葬後、委託業者に遺骨を引き取ってもらい、その業者が提携している寺院等でまとめて埋葬している。委託契約の中で、定期的に供養するよう業者に指示しており、そこに担当者が出席しているが、市としての慰霊祭は行っていない。

### ③令和4年10月27日概要（本市における終活サポートの在り方について）

※議員間討議、理事者に対する質疑

<本市で終活支援を行う際の課題について>

Q：本市において横須賀市のような終活支援事業を実施する場合の課題は何か。

A（理事者）：親族とも疎遠になり身寄りがない状況であっても、民法上、親族は扶養義務を免れないので、例えば生活保護受給申請の際でも扶養義務者に支援が可能か確認している。横須賀市の事業においても扶養義務者に確認を取るべきだと考えるが、そこまですると業務煩雑となり、手が回らなくなってしまうのではないかと。

A（理事者）：仮に本市で同様の事業行うならば、申し込み時に本人の実印、印鑑証明書、戸籍謄本を添付してもらい、親族がいる場合は事業に係る同意書を求める。また、事業に登録してから亡くなるまでの間に契約時の意思と変わりがなくな定期的な確認をすることや、病気等によって本人の意思が確認できない場合にどうするか等について事前に取り決めておく必要があると考える。

A（理事者）：横須賀市の事業は、葬儀社と利用者が契約した内容を市が監視するという形態だが、市がどこまで責任を持つのか等について慎重に考えていく必要がある。

（意見）：本市で同様の事業を検討していく際に、親族の同意書の取得や定期的に本人の意思確認を行う仕組みは必要だと考える。

（意見）：理事者がしっかりと制度設計できるような提案をすべきであり、単に他市の取組を真似すればいいというものではない。本市に必要な仕組みは何か十分検討する必要がある。

（意見）：例えば市内で協力してもらえる葬儀社がどれだけあるのかなど、事前の調査、研究が必要だと考える。また、本市では何ができるのか、何をすべきなのかを固めてからでないと上手く進まないと考える。

（意見）：この事業は利用者や行政だけでなく、葬儀社にもメリットがあるものだという説明をしながら協力を求めていく必要がある。

（意見）：身寄りのない方の相談を受け止める窓口を行政が用意しているということ自体が大切だと考える。

（意見）：緊急連絡先やエンディングノートの保管場所などの情報を行政に預ける、横須賀市の終活情報登録伝達事業のようなものを本市でも取り入れることによって、身寄りのない方の不安な気持ちなど、様々な思いをカバーできるのではないかと。

A（理事者）：本市において横須賀市のような事業を実施する場合、担当部局をどうするかという課題もある。また、相当なマンパワー、人員配置が必要となる。

A（理事者）：今後も孤独死の増加が予想される中で、終活支援は喫緊の課題だと認識している。ただ、現状の人員で実施することは難しいので、必要に応じた人員配置は当然必要である。

A（理事者）：親族が行政の事業に頼りきりになり、もともと何とかつながっていた親族関係がさらに希薄に、あるいは崩壊してしまうことも懸念される。

（意見）：終活支援は喫緊の課題であり、今後も支援ニーズが高まっていくことを考えると、支援によるデメリットを懸念するよりも、身寄りのない方に安心感を持ってもらえるというメリットの方が大切だと考える。利用者、葬儀社、行政の3者で終活支援の仕組みを検討してもらいたい。また行政内で検討する際には、単一部局で行うのではなく検討チームを立ち上げて進めてもらいたい。

A（理事者）：本市では市社会福祉協議会が生前の身元保証サポートを行ったり、死後の事務委任についても生前に日常生活自立支援を行っている場合などは一部行っているため、行政だけがすべてを担うのではなく、広い視点でどうしていくか検討していく必要がある。

#### <合葬墓について>

Q：身寄りのない方のための合葬墓という考え方もあるのではないかと。

A（理事者）：引き取り手のない遺体の対応や合葬墓については、終活支援事業の最後の部分と考えており、同事業に含まれるものと認識している。

Q：終活支援事業によって葬儀社や寺院にもメリットが担保できるような仕組みをつくり上げれば、合葬墓に否定的な意見も減るのではないかと考える。また、引き取り手のない遺体は合葬墓に埋葬するという仕組みが最終的に構築できれば、身寄りのない方も安心して最期を迎えることができるのではないかと。

A（理事者）：合葬墓をつくと寺院等の経営が成り立たなくなるという意見もあるが、2040年までに日本全国の寺院の約4割が消滅するという推計もある。今後も廃寺が増加すれば、埋葬されている遺骨の取り扱いなどの問題も出てくるので、そういった意味でも合葬墓は必要になってくると考える。ただし、合葬墓が寺院等の経営に影響を与えることも事実であり、いかにそのバランスを取っていくかが重要であるため、本市における合葬墓の設置については一旦立ち止まり、関係者の理解を得ながら進めていきたい。

## 6. 総括

当分科会では、終活支援に係る本市の現状、先進地である神奈川県横須賀市の終活支援事業（エンディングプラン・サポート事業、終活情報登録伝達事業）について研究し、これらを踏まえて、本市としてどのような終活支援を行っていくべきか議員間討議を行いました。

本市における生前の終活支援としては、四日市医師会が発行している「これからノート」「わたしの気持ち」を使って、人生の最終段階における意思、希望を記入してもらっているほか、市社会福祉協議会において日常生活自立支援事業や成年後見制度に関する相談対応（判断能力が低下した方を対象）、身元保証サポート（身寄りの無い方を対象）などを実施しています。

また、死後の対応として、遺体の引き取り手がない場合は、環境部生活環境課が北大谷斎場で火葬し、遺骨についてはすべて委託業者を通じ寺院等に埋葬しています。この際、火葬等に係る費用についてはその方の保有する現金のみしか充当できず、預金等の財産を充てることが困難なため、行政の費用負担が生じる場合があります（不足分は市から三重県に請求）。

また、生前に民間業者と死後事務委任契約を結び、死後の葬儀や遺品整理を委任するサービスもありますが、相当の費用がかかることや、契約履行に関するトラブルなどの課題もあります。

これらの問題を解決するために横須賀市では、最低額（26万円）で葬儀社と葬儀・納骨等の死後事務委任契約を締結でき、その履行を行政が見守る「エンディングプラン・サポート事業」、行政が無料で終活情報を預かり、万一の時に親族等からの照会に応じて開示する「終活情報登録伝達事業」を実施しています。

本市においても、少子化や核家族化、高齢化などの社会状況が相まって、身寄りのない方や引き取り手のない遺体が今後も増加することが予想される中で、1人でも多くの方が自ら望む最期を迎えられるような施策が求められます。

以上を踏まえ、当分科会の総意として取りまとめた「7. 本市における終活支援に関する提言」を市長に提出することを提案するとともに、議員各位におかれましても、当報告書の「5. 質疑・議員間討議」等を確認いただき、終活支援の必要性について理解を深めていただくことを願い、当分科会の調査研究報告といたします。

## 7. 本市における終活支援に関する提言

少子高齢化や核家族化が進む現代社会において、身寄りがない、頼れる親族がいない等の市民の増加が予想される中、これらの方が安心して自らが希望する最期を迎えられるような終活支援が求められています。

本市総合計画においても、「基本的政策 No. 20 高齢化社会に対応した生活環境の確保」の「展開する施策」において、「多死社会への備え」として「人としての尊厳を守る」という基本的な考え方のもと、終活の支援を検討する」とされています。

以上を踏まえ、以下のとおり提言します。

1. 先進事例等を参考に、市社会福祉協議会や民間の葬儀社など他団体との連携も踏まえながら、本市としてどのような終活支援ができるか検討し、その結果をできるだけ早期に議会に示すこと。
2. 終活支援の検討については、関係部局が連携して行うこと。
3. 終活支援の検討においては、支援内容だけでなく、事業を実施する新たな部局の立ち上げや、必要な人員確保についても十分留意すること。
4. 多死社会を見据え、死後の行政手続きについて、ワンストップで相談できる窓口の設置を検討すること。

## 8. 參考資料

## 引き取り手のない遺体の対応について

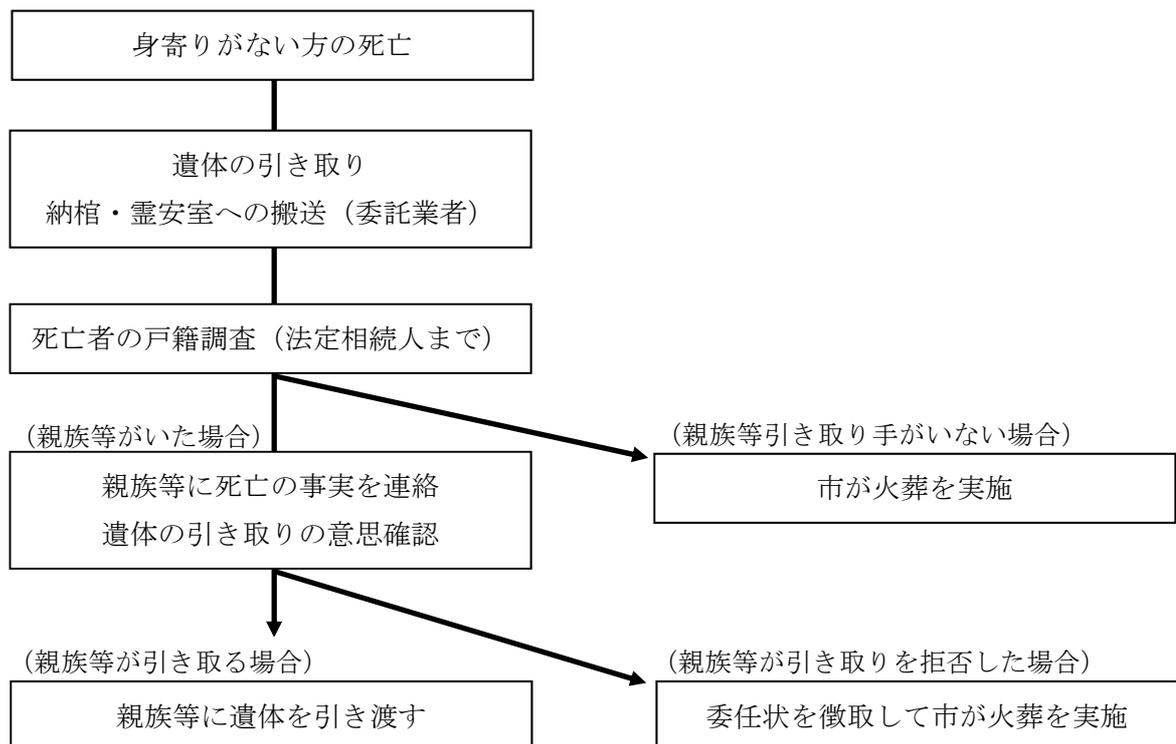
生活環境課においては、親族など引き取る方がいない遺体について、墓地、埋葬等に関する法律第9条第1項に基づき、火葬を実施している。

### 墓地、埋葬等に関する法律（抜粋）

第九条 死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、死亡地の市町村長が、これを行わなければならない。

2 前項の規定により埋葬又は火葬を行ったときは、その費用に関しては、行旅病人及び行旅死亡人取扱法（明治三十二年法律第九十三号）の規定を準用する。

### 1 手続きについて



市が火葬を実施した場合、経費（遺体引き取り・搬送の委託料、霊安室使用料、火葬料）については、死亡者の所持金から充当し、不足分は三重県に請求している。

## 2 実績について

区分 年度	引き取り 件数	市による 火葬件数	うち 引き取り手なし	決算額	うち死亡者所持金
			うち 引き取り拒否		うち三重県の負担金
平成24年度	13件	5件	1件	370,225円	916円
			4件		369,309円
平成25年度	12件	8件	1件	637,665円	96,945円
			7件		540,720円
平成26年度	13件	9件	3件	913,106円	102,306円
			6件		810,800円
平成27年度	18件	12件	2件	1,110,328円	117,324円
			10件		993,004円
平成28年度	16件	13件	2件	1,258,272円	250,246円
			11件		1,008,026円
平成29年度	23件	15件	1件	1,641,860円	512,469円
			14件		1,129,391円
平成30年度	26件	20件	4件	2,003,186円	272,440円
			16件		1,730,746円
平成31年度	19件	13件	2件	1,083,082円	337,328円
			11件		745,754円
令和2年度	34件	29件	5件	2,669,960円	871,632円
			24件		1,798,328円
令和3年度	23件	17件	4件	1,596,080円	495,158円
			13件		1,100,922円

# 終活サポートの現状

生前	死後
<p><b>死後に向けた備え</b></p> <p>エンディングノート 自分の人生の終末に関して、家族に伝えたいこと、自分の希望などを記すノート。法的拘束力はない</p> <p>遺言書 相続などに関する自分の意思を示す書類。法的拘束力あり</p> <p>死後事務委任契約 死後の事務（相続人等への連絡、葬儀・納骨・遺品整理等）を受任者へ委任</p> <p>民間事業者 健康福祉課等</p> <p>公証役場、弁護士、司法書士等</p> <p>民間事業者等</p>	<p><b>死亡届</b></p> <p>届出義務者が市へ届出 届出人 ①親族、②同居者、③家主・地主、④後見人等、⑤公設所長（病院長、施設長など）</p> <p>市民課</p>
<p><b>生前の生活支援（権利擁護）</b></p> <p>判断能力が低下した方の場合 日常生活自立支援事業 成年後見制度</p> <p>身寄りの無い方の場合 身元保証サポート</p> <p>社会福祉協議会 家庭裁判所</p> <p>社会福祉協議会 民間事業者</p>	<p><b>火葬・葬儀</b></p> <p>一般的には親族等が実施</p> <p>身寄りが無いなど執行人がいない場合 ・死亡地の市町村長が実施（墓地、埋葬等に関する法律第9条） ただし、生活保護受給中、老人福祉法による措置入所中の場合や 行旅死亡人は、関係各法に基づいて実施 ・死後事務委任契約を行っている場合は受任者が実施</p> <p>生活環境課 保護課、高齢福祉課</p> <p>死後事務受任者 （民間事業者等）</p>
	<p><b>納骨</b></p> <p>一般的には親族等が先祖代々の墓等に納骨</p> <p>身寄りが無いなど納骨すべき墓等が無い場合 ・火葬後、委託業者を通して寺院等に遺骨を埋葬 ・死後事務委任契約を行っている場合は受任者が墓地等を手配</p> <p>生活環境課</p> <p>死後事務受任者 （民間事業者等）</p>
	<p><b>相続・財産整理・遺品整理 公共料金等未納金の支払い、年金受給停止等の各種手続き</b></p> <p>一般的には親族等が実施</p> <p>身寄りが無い場合 ・後見人は一部の死後事務を実施可能 ・利害関係人の請求によって家庭裁判所が財産管理人を選任し、財産に関する手続きを実施。相続人不存在の場合、財産は国庫に帰属 ・死後事務委任契約を行っている場合は受任者が財産に関する手続きを実施</p> <p>後見人</p> <p>家庭裁判所</p> <p>死後事務受任者 （民間事業者等）</p>

官民連携

# 横須賀市の終活支援

## — 行政と周没期の課題解決 —

誰もひとりにさせない

令和4年6月 改定v22 構造解説編・ワークショップ対応版

1



三界萬霊有縁無縁

正徳五年乙未 一七一五年

1853年 浦賀にペリーがやってきた

今は、無縁納骨堂がある・・・

ペリーより、100年以上前  
1715年から  
浦賀には、  
無縁の方を供養する  
三界萬霊塔が建っている

2

横須賀市では  
引取り手のないお骨は  
市の費用で火葬し  
職員が納骨堂に  
安置している



しかし、  
納骨堂が一杯になると…  
職員が、骨と壺とを分け、  
壺は産廃で廃棄し、  
お骨は合葬墓にまもめている

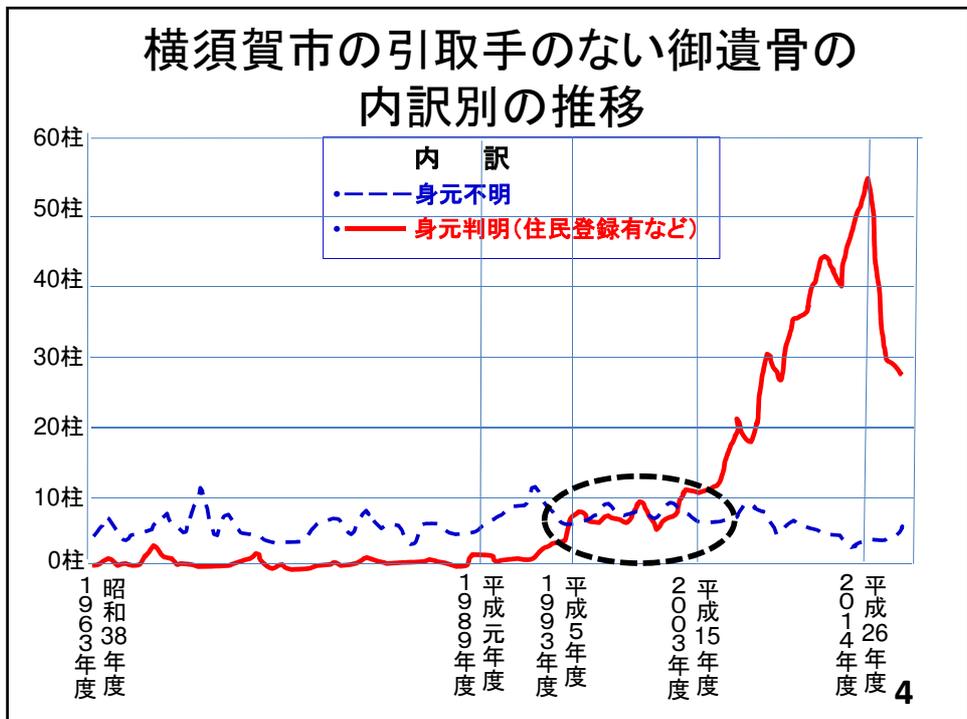
**動機  
の  
補強  
原点**

独居死亡者の自宅で遺書が発見された  
しかし、男性の意思は生かされていない  
預金をおろせる親族がいないのだ

**こんな切ない状況…**  
本人のお金は生かせず  
市は費用負担しているのに、  
生前意思を聞いていないため、生かせない  
**何とかできないのだろうか？**



3



全国の引取り手のない遺骨	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成18年度</li> <li>札幌市 84柱</li> <li>仙台市 31柱</li> <li>川崎市 169柱</li> <li>横浜市 638柱</li> <li>静岡市 29柱</li> <li>浜松市 48柱</li> <li>名古屋市 322柱</li> <li>京都市 27柱 (記録残るものだけ)</li> <li>大阪市 1,860柱 (9~翌8月)</li> <li>神戸市 271柱</li> <li>広島市 76柱</li> <li>福岡市 44柱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成27年度</li> <li>⇒ 286柱</li> <li>⇒ 90柱</li> <li>⇒ 314柱</li> <li>⇒ 979柱</li> <li>⇒ 124柱</li> <li>⇒ 96柱</li> <li>⇒ 607柱</li> <li>⇒ 186柱</li> <li>⇒ 2,999柱 (9~翌8月)</li> <li>⇒ 425柱</li> <li>⇒ 132柱</li> <li>⇒ 178柱</li> </ul>	<small>毎日新聞大阪 H28.7.16 朝刊</small> 多くが、住民登録があり、預金もあり 死を看取られている一般の市民
	<p>ほとんどが身元の分かる孤独な市民。          それなのになぜ、市役所は、死後には慰霊祭を行うものの、          生きているうちに相談に乗って、解決を図ろうとしないのか？</p>		

## 自治体等の火葬義務について

<ul style="list-style-type: none"> <li>墓地埋葬法 第9条 (他に生活保護法)</li> </ul> <p>死体の埋葬※又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは、<b>死亡地</b>の市町村長が、これを行わなければならない。</p> <p>※: 埋葬とは・・・土葬のこと          なお埋蔵(納骨)義務は墓地埋葬法ではうたわれていない(任意である。)</p>	<p>事 実</p> <p>1993年頃と、2003年頃の2段階で、墓埋法第9条の対象となる遺体が急増</p> <p>★ 論点(1) 墓埋法の本質          墓埋法(昭和23年)第9条の遺体とは、身元不明者を指す。その根拠は？</p> <p>★ 論点(2) 身元不明か、判明か？          1993(2003)年頃から急増したのは身元不明者の遺体か？</p>
--	---

## 墓地埋葬法第9条とES事業の関係

墓地埋葬法第9条が対象となる死者の本来の意味とは？  
過去と現代の解釈の違いに注意して、行政の行うべきことを考える



・ ★論点(3)市町村にできること  
放置すれば、墓地埋葬法第9条の該当者になる市民(引取手のない遺体)が増えている。市町村にできることは？

ES事業は、低所得で少資産で頼れる身寄りのない単身の市民と、民間の協力葬祭事業者との間の、死後事務委任契約締結に、市が立ち会うという構図である



・ ★論点(4)市町村しかできないこと  
行政が関与せず、社会福祉協議会や民間団体だけが当事者の死後の事務について受託した場合、最大の問題点は？

7

周没期(倒れてから死後課題の総称)を支える、横須賀市の2つの答え

### ① 平成27年度開始

エンディングプラン・サポート事業  
(ES事業)

誰もが基本的葬送を選べる

最低額で葬儀・納骨の生前契約を見守り見届け

- ・ 将来、墓地埋葬法第9条適用が見込まれる市民限定
- ・ 所得制限、資産の制限
- ・ 頼れる身寄りが無いことが前提

同一価値実現の福祉プラン

### ② 平成30年度開始

わたしの終活登録

(終活情報登録伝達事業)

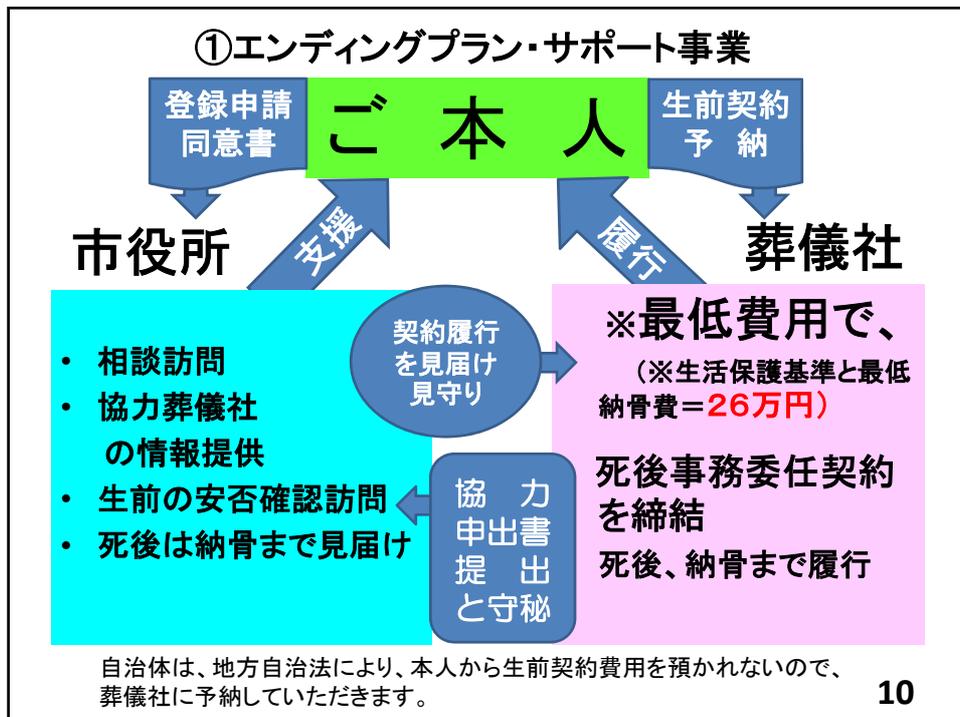
誰もが自己実現的葬送を選べる

無料で終活情報をお預かりし、万一の時にお伝え

- ・ 所得、資産の制限、親族有無の制限などは、一切不要
- ・ 終活情報だけを登録して
- ・ いざという時に、必要な人に答える。
- ・ **身寄り無し問題の解決ツール**

多元価値実現の自律プラン 8

# ①エンディングプラン・サポート事業



## エンディングプラン・サポート事業 効果検証

年度	A	B	C	D	参考1	参考2
	ES登録した後、亡くなったため、死後の葬送について意思が尊重された市民	ES未登録のまま亡くなったため、死後意思確認ができず引取手の無い遺体となった市民	A+B	生前意思の尊重に成功した割合 A/C	各年度のES事業新規登録者数	墓地埋葬法第9条の適用免除額 A×各年度の墓地9条基準額 (納骨費5万円を含む)
平成27年度	1人	35人	36人	2.8%	5人	25万円
平成28年度	1人	24人	25人	4.0%	9人	25万円
平成29年度	2人	51人	53人	3.8%	12人	50万円
平成30年度	3人	63人	66人	4.5%	14人	75万円
平成31年度	5人	64人	69人	7.2%	16人	125万円
令和 2年度	10人	37人	47人	21.3%	22人	260万円
令和 3年度	14人	46人	60人	23.3%	27人	364万円

## ② 終活情報登録伝達事業

(わたしの終活登録)

# 終活登録の必要性 1

## 所得と無関係の課題 連絡先が分からない時代

たとえお二人暮らしでも・・・

- 2人暮らしでも・・・
- 例えば  
妻が認知症で  
元気だった夫が、  
突然倒れたら？
- 緊急連絡先さえ分からない

連絡先を知りたいのに・・・

- 近所の人や、倒れた本人の子ども名前を知っていて、
- 今、その子が、どこにいるのか知っていても？
- 電話番号が分からず、連絡できない
- もはや104は“無い”

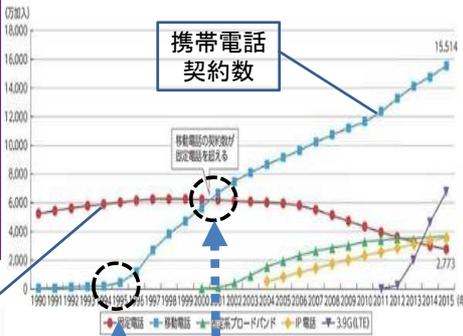


13

論点(5) 家族以外の背景  
右上の図から考えられる  
引取手の無い遺体  
急増の背景には、  
何かあったのか？

参考 最高裁  
1992(平成4)年 判決  
死後事務委任契約を認める

固定電話  
契約数



横須賀市の引取手のない遺骨数の推移(注) グラフ1

- ① 家族力・親族力が、高齢化と少人数化で弱くなった
- ② 墓の核家族化が確立した
- ③ 本人が倒れると、何が分からない時代になったのか？



14

## 終活登録の必要性 2

### 墓が分からない

先立った亡夫の墓はどこに？

- 子のいないご夫婦
- 先立った夫
- 遠方の甥、姪は、墓の場所を知らない

「うちの親は叔父の葬式に行ったけど、親は死に、私は叔父の墓を知らない・・・」

- 後から亡くなった妻の遺骨
- 無縁納骨堂に納めた・・・



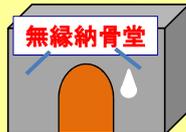
契約先が不明

契約葬儀社

生前契約が、無駄になる？

- 生前契約していても
- 病院、警察、福祉事務所はどこに問い合わせればよいのか、わからない
- 連絡先もすぐ分らないと
- 別の葬儀社に依頼する
- 生前契約していても
- 無駄になることがある・・・

15



## 死後事務委任契約の履行担保問題

市民と民間団体とで死後事務委任契約を取り交わした場合、民法第653条は適用されずに今日に至っている

本来なら、委任者・受任者のいずれかが死亡した時点で契約は終わる。

それが終わらずに済んでいるのは、民法第653条が強行規定ではないから、とされる。

一方で、遺言書重視の点から、死後事務委任契約は批判されている。

しかし、現代の死後事務委任契約は、もっと別の問題を指摘すべきである。

- これまで(特に2000年頃まで)の死後事務委任契約の場合
- その委任契約締結の事実を、家族や親族も知っていた
- つまり、家族や親族が本人死後には契約の履行を監視できた
- これこそ契約外の実事と言える
- 家族・親族が履行担保の役割を担っていたから、死後事務委任契約は問題なく継続できただけである

参考 最高裁  
1992(平成4)年判決  
死後事務委任契約を認める

それから10年後には、家族・親族の状況は、激変した

今後は身寄り無しの者に特に死後事務委任契約が必要になる

死後事務委任契約を、管理・監督するか、せめて登録制度を用意しなければ、死後事務委任契約の履行担保は無いに等しい

★ 論点4・5の課題を再考する

★ 緊急連絡先が分からない問題

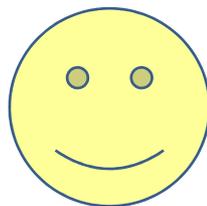
★ 死後事務委任契約の履行担保の問題

17

## ② わたしの終活登録事業

所得の問題だけではない……希望する全ての市民が対象＝自分の意思で登録

- 元気なうちに安心して繋がる終活情報を市に登録



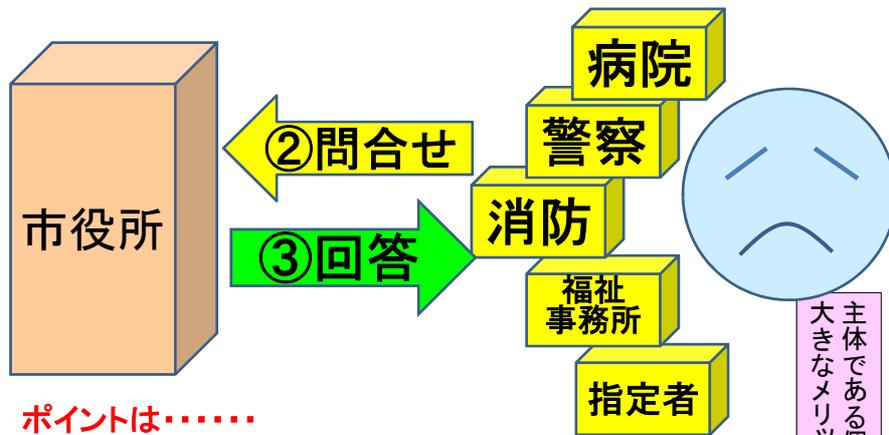
登録



- ①本籍・筆頭者      ②緊急連絡先
- ③支援事業所、終活サークルなど
- ④医師、薬、アレルギー      ⑤リビングウィルの保管場所
- ⑥エンディングノートの保管場所
- ⑦臓器提供に関する意思表示
- ⑧葬儀・納骨・遺品整理の生前契約、献体の生前登録
- ⑨遺言書の保管先      ⑩お墓の所在地
- ⑪自由登録事項(自分で書いておきたいこと)

18

## 「倒れて入院」「徘徊して保護」など緊急の時

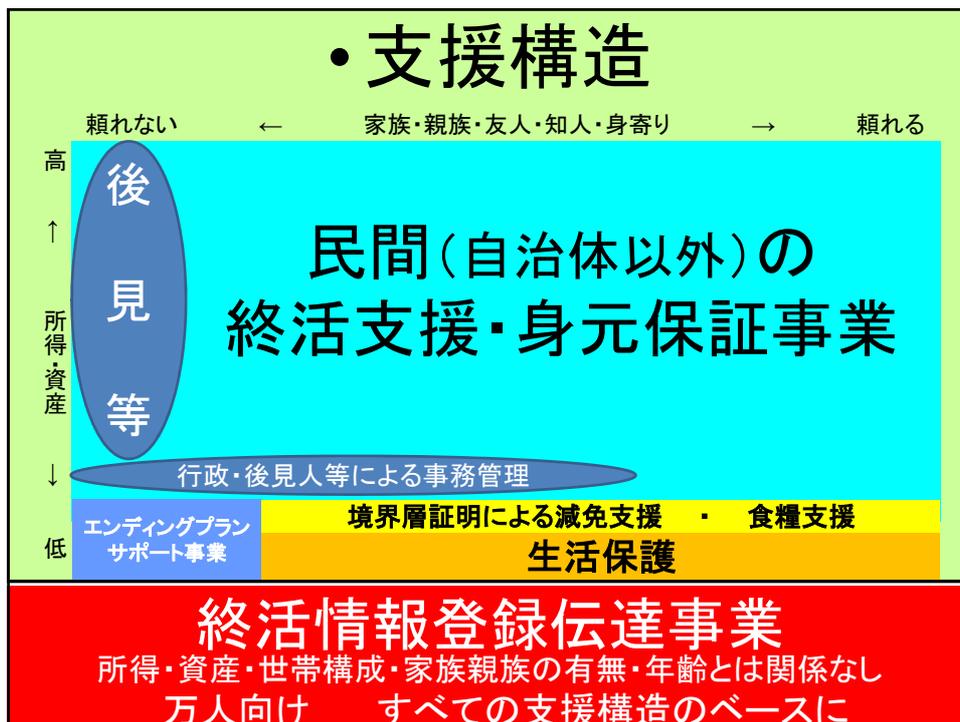


- ポイントは……
- 緊急連絡先、遺書・エンディングノートの保管場所、葬儀の生前契約をした葬祭事業者名などを登録。
- 本人の思いそのものではなく、  
本人の思いを知るための手掛かり情報を登録してもらう  
点が エンディングノートの単なる配布などと、異なる。

19

## わたしの終活登録 これからの役割 身寄り無し問題の解決ツールとして

- 身寄り、身元保証人、身元引受人、などなど
- 居なければ、緊急入院も困難になることが…
- エピソード編をご覧ください。



## エピソード

エピソード(1)

2022・2 終活登録をしていた市民が救急搬送  
身元引受人がない→入院が危うくなる

• 一旦は、集中治療室に運ばれ、入院できると思われたものの...

• 同居の家族や身元引受人がないため、「えっ、入院できないわよ」と言われ、不安に...

• ふと、思い出し、財布の中の、終活登録カードを看護師に見せた

• 入院できた  
• 「これでいいわ」の声に救われた

23

エピソード(2)

2018・11 終活登録をしていた市民が亡くなり、  
埼玉の姪から市役所に問い合わせが入った

• わたし以外の緊急連絡先の人を教えてください

• 多くの友人に連絡  
火葬に間に合い、  
収骨してもらえた

• 遺書の保管場所を教えてください

• 家財の多い室内から、  
遺書がすぐ発見され  
検認された

• 墓の場所を教えてください

• 他県に墓が用意されていたことが  
分かり、納骨できた

エピソード(3)

2022・1 市外の病院から「癌末期の宣告を受けた単身者」の相談が入った

• 余命1か月程度で本人は「死後の不安がある」と



• 市の職員が病院を訪問し、終活支援2事業を説明

• 説明を聞いたご本人は、ES事業を希望  
• その後、亡くなった



• 本人が選んだ葬儀社を伴って再度病院を訪問  
市職員立会いのもと、死後事務委任契約を締結  
• ご本人の死後、火葬と納骨に、市の職員が立ち会い、死後事務委任契約履行を見届けた

エピソード(4)

2019・4 ES事業等登録者が入院し、病院からリビングウィルの問合せがあった

• 本人には、もはや回復の余地はない・・・

• ES事業登録者であり、市役所と葬儀社とでリビングウィルを保管していないか？

• リビングウィルを教えてください



• 市で保管していた本人のリビングウィルを、医療機関に伝えた。

• 「回復見込みのない時は、痛みの緩和を希望」

• 穏やかな最期となった

## 1 申請方法の見直し

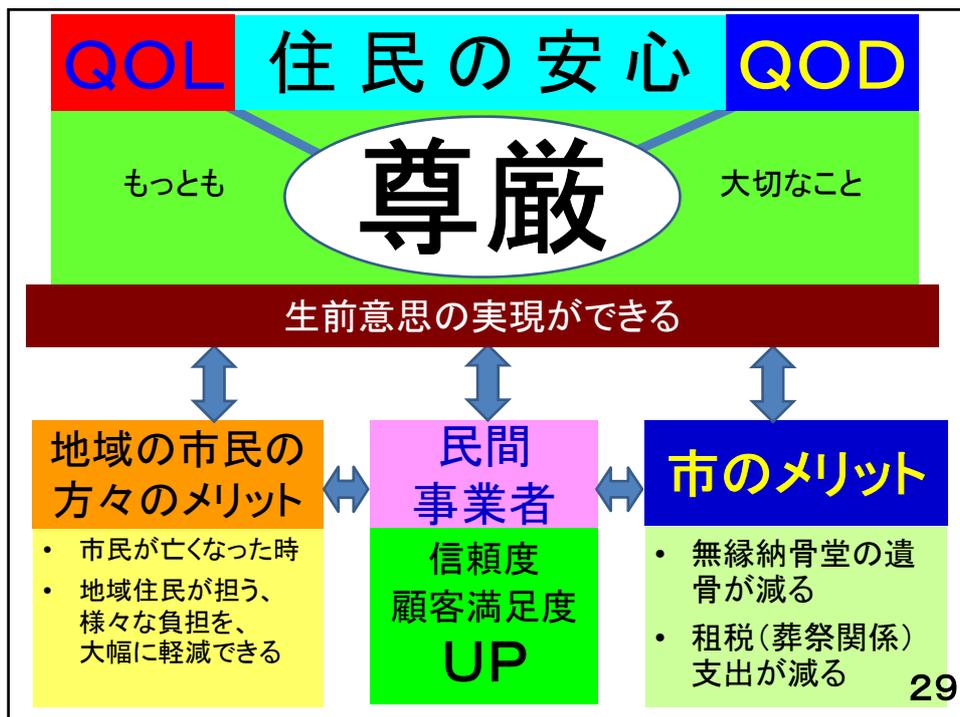
- 2018年5月以降
- 毎月平均10名前後が終活登録に来所していた
  
- コロナが発生し・・・2020年3月には・・・
- 登録者数は、わずか2名になってしまった・・・
- コロナだから、仕方ない・・・
  
- しかし・・・本当にそうなのか？
- むしろ、コロナで、不安ではないのか・・・

27

## わたしの終活登録 電話1本で登録できるように改正

- これまで・・・
- 市の窓口でのみ受付け
- 2020年4月から
- 電話による申請も可
  
- 申請件数がV字回復 → 60%増！
- 2019年度 1年間の登録件数は・・・115件
- 2020年度 1年間の登録件数は・・・183件
  
- 令和4年3月からは、電子申請も可能に

28



## 論点 再掲

- ★ 論点(1) 墓理法の本質  
墓理法(昭和23年)第9条の遺体とは、身元不明者を指す。  
その根拠は条文のどこから読み取れるか？
- ★ 論点(2) 身元不明、判明 どちらの遺体  
1993(2003)年頃から急増したのは身元不明者の遺体か？
- ★ 論点(3) 市町村にできることは？  
放置すれば、墓地埋葬法第9条の該当者になる市民(引取手のない遺体)が増えている。市町村にできることは？
- ★ 論点(4) 市町村にしかできないことは？  
行政が関与せず、社会福祉協議会や民間団体だけが当事者の死後の事務について受託(請負)した場合、最大の問題点は？
- ★ 論点(5) 引取手の無い遺体が急増した背景に、家族以外に何があるか？

# ご清聴ありがとうございました

以下のスライドは、参考です

当日は、ご説明いたしません

必要な方は、のちほどご覧ください

31

## 予算がすべてとは限らない

• やるべきことも	• 開始当初予算
	• 終活支援
	• 22,000円／年
• やれることも	• 食料支援
ある	• 0円

32