

# 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——

八木橋 慶 一

### A Study on the Support of 'End of Life Planning (Syukatsu)' on Community Development and the Role of Local Authority: A Case Study in Yokosuka City

Keiichi YAGIHASHI

#### 要 旨

本稿の目的は、行政による社会的に孤立した高齢者への「終活」支援の事例から、わが国の地域福祉における行政の役割を解明することである。

まず、社会的孤立（孤立死）や無縁社会、終活といった関連用語の定義、登場した背景を説明する。そしてこれらが社会問題化したことで、政府が地域福祉の問題としてどのような対策を講じたかに触れる。次に、政府の唱える「地域共生社会構想」を批判的に解説し、行政の地域福祉における役割を論じる。

本稿では、行政の地域福祉における新たな役割を確認できる事例として、横須賀市の2つの終活支援事業、「エンディングプラン・サポート事業」と「わたしの終活登録」事業を取り上げる。両事業の考察から、行政による市民への終活支援が、地域福祉における行政の役割の再定義に大きな貢献を果たしている点を明らかにした。また、横須賀市の終活支援事業には、公私協働の普遍的モデルに発展する可能性があることも指摘した。

#### Abstract

This paper examines the case of the support of the 'End of Life Planning (Syukatsu)' for socially isolated elderly people in order to clarify roles of a local administration in terms of community development.

Firstly, the paper explains the definitions and historical backgrounds of the related terms such as social isolation, solitary death, relation-poor society (Muen-syakai) and end of life planning, and then touches upon the measures the national government took to address those community development issues after being recognized as social problem. Secondly, the paper gives a critical commentary on the government's 'vision of the symbiotic community (Chiiki-kyousei-syakai Kousou)' and discusses the roles of local authorities in their areas.

The paper also introduces two support projects on the end of life planning in Yokosuka City, the 'Ending Plan Support Project' and the 'Registration for Citizen's End of Life Planning' (Watahino-syukatsu-touroku) Project, as an example of new roles of local authority on community development. Discussion of these two projects shows that the support of a local authority for end life planning has made a major contribution to redefinition of the roles the local authority played in the area. Finally, the paper points out also that these projects in Yokosuka are likely to become the universal model for public-private partnership.

## I. はじめに

現代の日本において、高齢化の進展によって生じた新しい社会現象への対応は、重要な政策課題であることは間違いない。たとえば、孤立死（孤独死）の防止は事例のひとつとしてあげることができる。

一人暮らしの高齢者（65歳以上）が年々増加しているが、その数字は2015年時点で男性が約192万人（65歳以上人口に占める割合で13.3%）、女性が約400万人（同21.1%）となっている。1995年時点ではそれぞれ約46万人（同6.1%）、約174万人（同16.2%）であったことを考えるならば、その増加が急激なものであるかがわかる [内閣府,2019,10]。この一人暮らしの高齢者が家族との密接な連絡がない、あるいは近隣との人間関係が希薄な場合、上述の孤立死が生じる可能性が高い。そして、それが実際に生じているからこそ、マス・メディアは報道し、国も防止策を検討することとなった [ニッセイ基礎研究所,2011,15]。2007年に厚生労働省が開催した「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議(「孤立死」ゼロを目指して)」は、国側の動きの代表例のひとつであろう。

また、2010年にはNHKが現代社会へ警鐘を鳴らす番組を放送し、世間に衝撃を与えた<sup>1)</sup>。その番組で使用された言葉が、「無縁社会」であった。現代社会では家族・親族や近隣との人間関係が希薄となり、死亡時において誰も知らない、遺骨を誰にも引き取ってもらえないといったケースが増えているとし、その現象を「無縁社会」としてセンセーショナルに描いたのである<sup>2)</sup>。上述の孤立死も、周囲との希薄な人間関係から生じる問題と考えることができる。「無縁」になるということ自体は年齢を問わないが、高齢者になるほどその影響が大きいのは明らかであろう。

そして、この2010年前後には高齢社会の特徴を表現するもうひとつの言葉が生まれた。それ

が「終活」であった。この言葉も学生の「就活（就職活動）」をもじったメディアの造語であり、初出は雑誌『週刊朝日』の2009年の連載であるとされる〔木村ほか,2018, 1〕。辞書的には、「人生の終末を迎えるにあたり、延命治療や介護、葬儀、相続などについての希望をまとめ、準備を整えること」<sup>3)</sup>とされる。この言葉が生まれたのは、孤立死や無縁社会という造語と無関係ではない。高齢化や家族構成の変化によって、人がどのように自身の人生の終わりを迎えるのか、生前から意識的に準備をする必要性が認識され始めたからである。これは、身寄りのいない単身者や家族・親族との関係が希薄になっている者だけではない。家族と同居する高齢者も減っているため、彼らも意識せざるをえなくなったのである。

上述したように、孤立死の防止は地域の福祉的な課題として行政がかかわることは十分に理解できる。だからこそ、厚生労働省も防止策を検討したのである。他方、無縁社会は市民の人間関係にかかわるものであり、行政の関与には限界がある。終活は、個人の人生観に関する部分もあり、こちらも行政の役割は限定的と考えられるであろう。しかし本稿では、その終活と行政の関係に焦点を当てる。これは、終活への行政への関与が孤立死や無縁社会の拡大に対する一定の歯止めになる可能性を秘めていると考えるからである。また、行政の地域福祉に果たす役割、さらには行政と民間の地域福祉における責任分担をどのように考えるか、といった点にもつながるからである。

そこで本稿では、終活への行政のかかわり方から、地域福祉における行政の役割を検証し、どこまでか、あるいは何が行政の責任なのかを明らかにすることを目的とする。その事例として、神奈川県横須賀市を取り上げる。同市では2015年からの「エンディングプラン・サポート事業」、2017年からの「終活情報登録伝達事業（わたしの終活登録）」と継続的に終活関連事業を行っているからである。また、前者は生活困窮者を対象、後者はより幅広い層を対象とすることで、地域福祉の観点からの行政による終活支援の重要性を示しているからである。

以下、次節では終活やその関連用語を簡潔に説明する。第3節では、近年の終活などに対する行政の動向をまとめる。第4節は、地域福祉の近年の動向のうち、「地域共生社会構想」を例として、地域福祉と行政の関係性について先行研究をもとに分析する。第5節は、前節で触れた関係性を前提として、行政の地域福祉における責任および役割を終活支援の側面から検証するため、横須賀市の事業を取り上げる。最後に、終活支援の考察を通して得られた地域福祉と行政の新たな関係性を提示する。

## Ⅱ. 現代高齢社会の縮図：孤立死・無縁社会・終活

本節では、終活とその関連用語を簡単に整理する。

まず孤立死である。1980年代後半から新聞で報道されるようになり、2005年にNHKスペシャルにも取り上げられるなど、高齢化の進むわが国の現代的な課題という認識が高まったとされる

[ニッセイ基礎研究所,2011,15]。最大の原因として、わが国の家族構成が高度経済成長期を経て「多世代同居型から核家族型に大きく変化した」ことが考えられる [厚生労働省,2008, 3]。この場合、子どもの独立後には夫婦二人世帯、配偶者の死亡後には単身世帯化ということになる。そこに、大都市部で典型的なマンションなどの賃貸住宅での生活の普及も強く作用したとされる。近隣との煩わしい人間関係を避けることができるものの、その結果地域コミュニティとの関係も希薄化してしまう、つまり孤立を高めたという指摘である。そのほか、未婚や離婚による単身世帯の増加も影響を与えたことは間違いない。さらに、当事者側がそもそも支援を望まないため、結果的に孤立に至るケースも多いとされる [同上, 3- 5]。

孤立死の定義については、類似の言葉である「孤独死」も含めて定義する必要があるとされる。ニッセイ基礎研究所は、イギリスの社会政策学者のP.タウンゼントの孤独と孤立の分類から、「孤独」とは人間関係の欠如に好ましからざる感情を抱く主観的な状態であり、「孤立」とは家族やコミュニティと接触がない客観的な状態とする。そこから「孤独死とは生前に孤独感を抱えて亡くなった人を指し、孤立死とは生前に孤立した状態で亡くなった人を指す」と定義する。さらに、孤立死を客観的に表すために、死後経過時間と死後変化に伴う社会経済的影響・損失（資産価値の毀損など）を加えて定義する [ニッセイ基礎研究所,2011,17-19]。ただし、事例として取り上げる横須賀市では地域福祉の施策において孤独死と孤立死は並置されているため、本稿では厳格な使い分けは行わない<sup>4)</sup>。

次に無縁社会である。無縁社会は、「社会の中で孤立して生きる人が増加している現象を表す言葉」<sup>5)</sup>、あるいは「世帯縮小や共同体崩壊により、人と人との関係が希薄となりつつある社会状況」 [川上,2014,11] と定義される。上述したように、この言葉が世間一般に認知されたのは2010年のテレビ番組とされるため、その点では孤立死より後になる<sup>6)</sup>。孤立死の定義に含まれる社会との関係の希薄化は、まさに「無縁」に通じる部分である。地縁や血縁、あるいは社縁（会社の中の人間関係）、言い換えれば地域や人とのつながりが切れてしまっている状態である。これが世間に拡がっているのが無縁社会ということになる。このような社会で生じる最悪の結果が、上述の孤立死であろう。

さらに身寄りがいない、家族・親族と疎遠な人が亡くなった場合、遺骨の引き取り手がいない場合もありうる。この場合、「弔われない死者」、「無縁死」との表現が使われることがある [小谷,2017b,152-155;小谷,2017c,30-31]。小谷はさらに、単身高齢者で生活に困窮している場合（たとえば生活保護受給者）、この危険性は高まると指摘する [小谷,2017a;小谷,2017b,150-155]。孤立死の中でも、もっとも対応が困難なケースであろう。

最後に終活である。上述したように、2009年の週刊誌の連載が契機となって広まった言葉とされる。木村らは、次のように先行研究から終活という言葉の登場と変遷を整理している [木村ほか,2018, 2- 5]。

まず1980年代後半ごろからすでに少子化によって祭祀継承者の確保が困難になったこと、家

族や地域の関係が希薄化したことで葬儀や墓への意識が変化したとされる。そこから葬儀や墓の内容の決定を生前から準備するようになり、それらを書き込む「遺言ノート」、「エンディングノート」が1990年代後半から2000年代前半にかけて販売されるようになったとされる。つまり、終活という言葉が登場する前から、一般市民の意識は変化していたということになる。

終活が登場して以降だが、2011年には経済産業省が「安心と信頼のある「ライフエンディング・ステージ」の創出に向けて～新たな「絆」と生活に寄り添う「ライフエンディング産業」の構築～報告書」を公表した。終活という言葉は使用していないが、国民の終末期における生前準備のための意識改革、終末期医療や介護、その後の遺族の生活再構築の期間にかかわる産業（葬祭会社も含む）の創出がうたわれた〔経済産業省,2011,30-31〕。終活支援産業の育成が強調されたということである。経済産業省は翌年にも同様の報告書を公表、終活支援には葬祭業者だけでなく、士業（弁護士や司法書士、税理士など）や金融業、福祉関係者、医療関係者、非営利組織など多様な主体がかかわることができるものとした〔経済産業省,2012,51-52〕。終活（に類する用語）に産業との関連を認め、産業としての育成、さらには多様な業種の参入を想定したのである。

木村らはこのような動きについて、週刊誌で終活が登場してから2013年までは、文献上では葬儀や墓にかかわる定義が中心であったが、2014年以降は葬儀や墓だけでなく、死の前後のさまざまな動きも終活の定義に加わったとまとめている〔木村ほか,2018, 4〕。そして近年では、異業種が新しい葬儀プランや新しい形態の墓を提示したり、終活に特化した弁護士が登場したりといった、「終活ビジネス」の伸長が指摘されている〔松本,2017〕。

以上、本稿で取り上げる3つの用語を簡単にまとめた。次節では行政とこれらの社会問題や現象とのかかわりを地域福祉の観点から見ることにする。行政の役割がどのようなものか、行政側の自己認識を確認できるからである。

### Ⅲ. 孤立死・無縁社会・終活と行政の動向：国の施策から

本節では、前節で取り上げた社会問題や社会現象と行政との関係を検証する。孤立死については、すでに触れたように2000年代後半には国も防止策を検討していた。もちろん、個人の地域からの孤立というのは国レベルで具体的な対応ができるわけではないため、地方自治体での取り組みを求めることになる。自治体による取り組みは類型別（①見守り・実態把握工夫、②民間事業者等と連携、③総合相談窓口の設置、④自主財源等工夫、⑤住宅事業者との連携、⑥その他）にまとめられ、厚生労働省のホームページに資料として掲載されている<sup>7)</sup>。また、2012年に社会・援護局地域福祉課長名で「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための方策等について」という通知を都道府県に出しており、その後も社会・援護局関係主管課長会議資料で孤立死対策を地域福祉推進の重点事項として取り上げている<sup>8)</sup>。これらに一貫しているのは、

地域コミュニティ主体の見守り活動やネットワークの構築、民間事業者（たとえば電気やガスといったライフライン事業者）との連携である。行政は地域住民や事業者側に取り組みを依頼し、その取り組みの支援や関係者の調整を行うという位置づけである。

無縁社会については、たとえば2011年に菅首相（当時）が施政方針演説で触れたり、内閣府に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームを設置したりしている。同チームが公表した基本方針「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方（社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた基本方針）」（同年5月）においてもこの言葉を取り上げている。ただし、基本的には社会的包摂や社会的孤立の防止といった言葉に力点が置かれており、同年8月の特命チームによる「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」では触れていない。2012年に厚生労働省から公表された「安心生活創造事業成果報告書（見直しませんか支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～）」においても、孤立死や社会的孤立の防止が強調されるが、無縁社会という言葉は自治体側（大阪府豊中市）の資料に基づいて作成された事例編で1か所使用されただけである。前節で触れたように、孤立死は無縁社会と連動しているため、行政としては社会的孤立の防止という観点でこれらの言葉にまとめて対応しているといえるであろう。

これらに対して、終活は行政では国レベルでそのまま言葉を使用するということはほとんどない。むしろ、次節で触れるように自治体で関連事業が実施されることが多い。葬儀や墓、財産の扱いなどは個人の問題であり、市民との距離が近い基礎自治体に対応に適しているからであろう。終活に比較的近いものとしては、「人生の最終段階における医療・ケア」（厚生労働省）といった終末期医療に関する施策があげられる。「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」が示され、その普及が打ち出されている。自治体レベルの施策については、エンディングノートの活用が取り上げられている<sup>9)</sup>。

ここまでを整理すると、孤立死・無縁社会といった言葉は、社会的孤立の防止という地域福祉の観点から行政にとって、国・自治体双方から重要な政策課題として扱われている。一方、終活は個人的な問題の性格が強く、国では終末期医療関連にとどまっているということになる。ただし、基礎自治体は市民の意思を尊重するためにエンディングノートの普及に取り組んでいるということになる。したがって、行政全体にとっては孤立死や無縁社会、つまり社会的孤立の問題が重要ということになる。これは生活困窮者の問題との関係が深い。前節で触れたように、小谷はとくに生活に困窮している単身高齢者は「無縁死」につながりやすいことを指摘している。行政側もこの点は認識しており、前述の2012年の通知では生活困窮者の情報一元化や関係者間の連携強化を要請していた。

本稿の目的は、これらの問題における行政の役割を明らかにすることである。繰り返し述べたように、これらは地域福祉の分野で扱われている。したがって、近年の地域福祉関連の政策動向を踏まえておく必要がある。

本稿で焦点を当てるのは、「地域共生社会」の構想である。「我が事・丸ごと」地域共生社会と

いった表現も使われている。そもそも地域共生社会とは、2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」に盛り込まれたものである<sup>10</sup>。概要によると、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現。このため、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティの育成等を推進」するものとされた。同年7月に厚生労働省に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置、2017年2月に「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）（以下、「改革工程」と略す）が同本部で決定された。またこの流れの一環で2018年4月に施行された改正社会福祉法では、新たに第4条第2項が新設された。

同条文では、「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、…（中略）…、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するもの」とされた〔傍点筆者〕。社会福祉法において、地域住民の地域社会からの孤立が解決すべき課題として認識され、条文に盛り込まれたのである。

我が事丸ごと、地域共生社会の実現といった政府の方針、そこには社会福祉法に地域住民の孤立防止も含まれているが、どのような背景があるだろうか。そして、その方針と終活支援に行政がどのように絡むのだろうか。次節において、国の方針と地域福祉における行政の役割に関する先行研究からこの点を考察する。

#### IV. 地域共生社会構想と地域福祉：行政の役割と責任とは

孤立死や無縁社会（あるいは社会的孤立）が地域福祉の重要な課題であるという認識を持った以上、行政は何らかの対策を打ち出す必要がある。我が事丸ごとや地域共生社会といったフレーズは、上記の問題に加えて、高齢者の介護や生活困窮者の支援、障がい者や子どもへの必要なサービスなど、多様な地域福祉の課題に地域全体で包括的に取り組むために発案されたということである。その含意は、上述の「改革工程」に如実に表れている。

地域の多様化した現在の支援ニーズに対して、従来のような「縦割り」の公的支援では十分に応じることができない。そこで、「公的支援が、個人の抱える個別課題に対応するだけでなく、個人や世帯が抱える様々な課題に包括的に対応していくこと、また、地域の実情に応じて、高齢・障害といった分野をまたがって総合的に支援を提供しやすくすることが必要」とし、それを公的支援の「縦割り」から「丸ごと」と表現した〔厚生労働省,2017, 1〕。この「丸ごと」自体は、縦割り行政の克服を求めるものであり、行政側の認識としては当然のものであろう。問題は「我が事」である。

まず、現在では「社会的孤立」の問題が浮上し、ごみ出し、買い物や通院のための移動のような制度の支援対象外の身近な生活課題が顕在化しているとする。軽度認知症など公的支援の受給要件を満たさない「制度の狭間」も指摘する。かつては地域や家族などの「つながり」でこれらの問題に対応してきたが、現在では高齢化や人口減少で地域のつながりが弱まり、「社会的孤立」や「制度の狭間」の問題が深刻化したとするのである。さらに、いささか懐古的だが、かつては人生の困難な局面では「人と人とのつながり」があり、「時に支え合うことで、孤立せずにその人らしい生活を送ることができ」たとした。また、公的支援は「支え手」と「受け手」の固定的な関係の下で提供されるとし、むしろ人と人とのつながりや支え合いが重要であり、「支援の必要な人を含め誰もが役割を持ち、それぞれが、日々の生活における安心感と生きがいを得ることができる」といった地域住民間でのつながりの再構築の必要性を訴えたのである。

このようなつながりのある地域づくりの取り組みが、「地域住民の主体性に基づいて、『他人事』ではなく『我が事』として行われてこそ、参加する人の暮らしの豊かさを高めることができ、持続していく」というのである。さらに、「社会保障などの分野の枠を超えて地域全体が連帯し、地域の様々な資源を活かしながら取り組むことで、人々の暮らしにも地域社会にも豊かさを生み出す。これが、『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへと転換していく改革が必要な背景」とまとめる [同上, 1- 2]。

「改革工程」をいささか長く引用したが、「我が事」に触れている箇所について一読して気づく点は、公的支援制度がまだ存在しない新たな地域福祉の問題に対して、行政は改めて主体的に関与はしない、またそれらの問題は地域住民で何とか乗り越えてほしい、という明確なメッセージである。国は、「我が事・丸ごと」の精神で地域共生社会を実現しよう、というスローガンを掲げたが、実現のための実質的な活動は、主体が誰を指すのか不明瞭な「地域住民」に委ねると宣言したと言える。

行政は、「『他人事』を『我が事』に変えていくような働きかけ」 [同上, 5]、その体制づくりの実施主体となることとされるが、掲げられた施策の中途半端さ（拠点づくり、学習会の実施など）、政策効果の測定方法や数値目標の欠如といった曖昧さがすでに指摘されている [福地, 2019, 7]。福地は、地域共生社会構想は「官製地域福祉」と指摘し、その底流には緊縮財政を肯定する思想があると批判する [同上, 5]。国も地方も厳しい財政事情では、新たな問題の対策に簡単に予算を付けることは難しい。しかし、地域福祉の分野であれば、地域住民を主体とすることで、つまりボランティアとして動員することで対処できるということである。ボランティアの価値自体は素晴らしいものであるし、地域の課題を住民が行政に頼らず解決することも自治の観点から評価できるものである。問題は、あらゆる課題がボランティアや住民の自治活動のみで克服できるわけではない点である。解釈次第では、「住民参加」や地域住民の「自立」が、公的責任放棄の言い訳 [同上, 12] となりかねないのである。

地域福祉における住民の「参加」の意義については、右田がその内実こそ重要と1990年代か

らすでに主張している。自助的な協働活動や援助・サービス供給活動への参加は、たしかに参加であるが、参加の一部でしかなく、あくまで政策決定や計画立案への参加の基礎と考えるべきとする〔右田,2005,24〕。上述の地域共生社会構想の文言が、住民と行政の協働や住民主体によるサービス供給を強調しているのは明らかであろう。しかし、それ以上のことを語っているわけではない。行政の責任や意思決定への参加よりは、地域住民間の「つながり」といった曖昧模範なもので乗り切ってほしい、というある種の精神論が強調される。右田は、早くから「福祉行政の限界や補充に地域福祉を位置づけたり、「地域福祉＝ボランティア活動・福祉の風土づくり」という認識のレベルでは、参加はサービス供給のみに直結してしまう」〔同上,25〕と危惧した。しかし、同論文の初出の1993年からほぼ四半世紀を経て登場した地域共生社会構想も、その危惧通りに展開しているということになる。

また、本稿の主題からは、地域福祉における行政の果たすべき責任も重要な論点となる。この点についても、右田が早くから指摘していた。地域福祉の積極的な意義は、行政内部の価値基準を住民とともに検討して内実化させていくところにあるとしつつ、両者の協働には価値や機能について相克があり、形式的な参加ではあってはならないとした〔同上,207〕。これは、地域福祉における公私協働での行政責任につながる論理である。どこまでか、あるいは何が行政の責任であるかを、行政自身が認識し、また行政と住民の両者が参加を通じて明確化するということになる。もしこれが不明確であれば、「地域福祉が安上がり政策につながるとの批判」〔同上,211〕も生じる。

具体的には、公的介護保険制度が整備される以前の在宅福祉サービスように、公的な制度が対応しきれていない新しい問題について、行政がどのように責任を果たすのか、ということである。しかし、これはまさに隙間、右田の言葉を借りるなら「非制度的責任の領域」ということになる〔同上,212〕。また、行政法学や行政学の行政責任論を援用しながら、地域福祉における行政の責任的行為は何かを問うたが、現在の地域共生社会構想との関連では「応答的責任」に触れている点が示唆に富む。かつての在宅福祉サービスでは、ボランティアが主体となって実施していたが、行政の責任は不明確であった。しかし、「一定の任務の受任者として委任者（国民・住民）の要求に対応すべき責任」である応答的責任は、最低限明確にすべきと主張した。そのために、福祉事務所や保健所、病院、学校などでチームが編成され、行政各部局の対応が実質的に機能することで、ボランティアが有効に活動できるとしたのである〔同上,213-214〕。

地域共生社会構想や「我が事・丸ごと」は、地域住民と行政による連携、ボランティア活動の活性化によって、地域の課題を乗り越えることを求めている。そうであるがゆえに、今一度、右田が地域福祉における行政責任の重要性を唱えた意義を見直すべきであろう。何より、現代の社会的孤立の問題は、まさに「非制度的責任の領域」である。「地域共生社会構想」で公私協働を論じる前に、その前段階として行政責任を明確にしておく必要があるということである。しかし、これは理念的に論じるものではなく、具体例から見るべきものであろう。孤立死や無縁社会の対

策は、そのまま社会的孤立の防止策につながる。これらの対策と終活を連動させ、さらに行政の役割を明確化させた事例こそが、第1節で触れた横須賀市の「エンディングプラン・サポート事業」、より対象を拡大させた「わたしの終活登録」事業である。次節で同事業のしくみを紹介する。終活支援の実態から、地域福祉における行政の役割と責任を追究する。

## V. 地域福祉における行政の役割と責任：横須賀市の終活支援事業から

本節で紹介する横須賀市の2つの終活支援事業だが、両事業の内容については、発案者である北見万幸氏（横須賀市福祉部福祉専門官）へのヒアリング、同氏の講演資料および公開情報をもとに説明する<sup>11)</sup>。横須賀市で終活支援業が始まる経緯やそのしくみについては、すでに複数の先行研究や雑誌記事が存在するが、本稿でも確認のために紹介しておく<sup>12)</sup>。

横須賀市では、1995年ごろから身元が判明しているのに引き取り手の無い遺骨が増え始め、2000年代に入り急激に増加した<sup>13)</sup>。この状況で、行政として無縁納骨堂を管理してきた横須賀市では、引き取り手の無い遺骨で納骨堂が一杯になり、やむを得ず市の職員たちが骨壺を取り出して別の合葬墓に埋めるという作業を何度か行った。その過程で、引き取り手の無い遺骨の急増と言う事態とは別に、以前なら引き取り手の無い遺骨と言えば身元不明者の骨ばかりだったのが、今は身元判明の市民の骨ばかりになっている新たな事実気付く。こうした中、北見氏は、生前、高齢市民の葬送の希望を聞き、死後まで支援する「エンディングプラン・サポート事業」を発案し、2015年7月に開始した。

そしてその開始直後、ある死亡した単身男性の部屋から、葬送に関する希望が書かれた遺書が発見されるという事件が起きた。遺書の発見は遅れたため、残念ながら遺体はすでに無宗教で火葬され、遺骨は同市の無縁納骨堂に納められるばかりとなっていたが、故人の遺書を重視した横須賀市では、無縁納骨堂に納めることを中止、その意志に沿った納骨を支援したという。

この事件は、生前、高齢者から死後の希望を聞く「エンディングプラン・サポート事業」の最も大きな動機を強く補強するものとなったのである。しかし、個人的な行為である終活に行政が直接かかわった場合、葬儀社などの民業の圧迫や利益誘導の恐れもある。そこで横須賀市では、「エンディングプラン・サポート事業」の対象者を、低所得・少資産で頼れる身寄りのない一人暮らしの高齢市民に限定したのである。

この事業のしくみは次の通りである。まず本人と市が同意のもとで登録を行う。市は、葬儀や納骨について低額で生前契約を受ける協力葬儀社の情報を提供、生前契約を本人が決めることになる。葬儀社は25万円の最低費用で契約を結び、本人の死後に納骨まで契約を履行となっている（図1）。

問題は葬儀社の倒産のリスクである。「エンディングプラン・サポート事業」は、この問題を回避するしくみをうまく組み込んでいる。以下で説明する。

地域福祉における「終活」支援と行政の役割

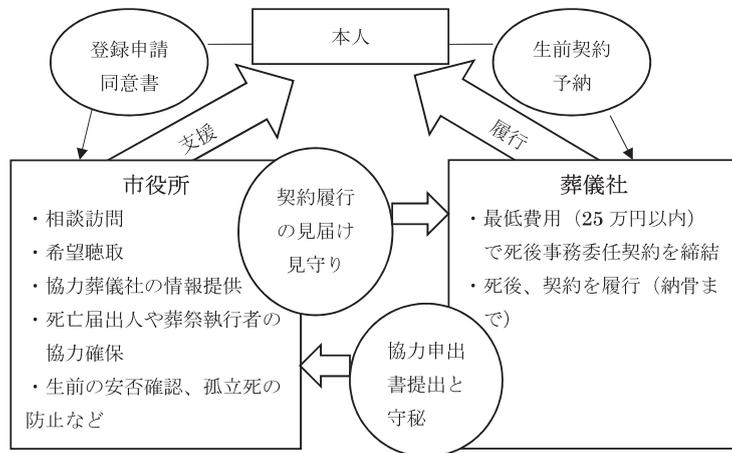


図1 横須賀市「エンディングプラン・サポート事業」のしくみ  
出所：北見万幸氏の講演資料から筆者作成

実はこの事業は、墓地埋葬法第9条の対象になることが予測される市民を事業対象にしており、住民登録のある一般市民までもが、いたずらに墓地埋葬法の対象に陥らないようにしている事業でもある。墓地埋葬法第9条は、「死体の埋葬（ここで言う埋葬とは、土葬のこと）又は火葬を行う者がいない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。」とある。実はこの法律は昭和23年5月31日に施行されており、改正されずに現在に至っている。身元判明者なら土葬か火葬する者が現れないということは、まずありえないという当時の状況があり、そのため第9条の対象者は、身元不明者であることが前提となっている。それゆえ、「住民登録のある市町村長が、これを行わなければならない。」とは定めず、「死亡地の市町村長」とされているのである。つまり、本来なら墓地埋葬法第9条は、身元不明者を前提としているのだが、現在は身元判明者で住民登録のある市民にも広く解釈し適用しているのである。したがって、横須賀市同様の事業を行っていない市町村では、死亡した場合、誰も火葬してくれる身寄り等が現れないことが予測される市民（低所得・少資産・頼れる身寄りがいない市民）に対しても、事前に何ら手を打たず、死後は墓地埋葬法第9条を適用させて、無縁扱いにしていることになる。

しかし、「エンディングプラン・サポート事業」で葬儀社と契約登録した市民は、葬儀社が倒産した場合、墓地埋葬法で言う「火葬を行う者がいない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。」を適用すれば、失われた25万円（以内）の契約額は、横須賀市から歳出されるから問題はない。しかも、「エンディングプラン・サポート事業」登録の際に、本人の葬送の希望内容は市も把握しているため、当事者の信教の自由に沿った葬送が、倒産した葬儀社とは別の葬儀社の手によって実施される。

このように考えれば、この事業は、本来不要な墓地埋葬法の歳出を予防し、同時に低所得・少資産・頼れる身内のいない一般市民の葬送の希望を叶えるという両面で、単身世帯が今後ますます

す増えることが予測される中、注目すべき事業と言えるだろう。

しかし、「エンディングプラン・サポート事業」は、上述のように対象者を限定したものである。横須賀市は、終活支援を一般化する方向へ踏み込む。それが、2018年から開始した「わたしの終活登録」事業である。これは、希望者ならだれでも利用できる制度であり、市に終活情報を登録するしくみとなっている。氏名や住所、緊急連絡先といった基本情報から、かかりつけ医師やアレルギー、エンディングノートや遺言書の保管場所などが登録できるものである（図2）。

誰であれ、急病や事故で入院、最悪の場合は死亡の可能性もある。この事業の狙いは、緊急連絡先、遺書などの保管場所、生前契約した葬儀社などの情報を市に登録しておけば、病院や警察などの問い合わせに市が回答でき、家族や親族、葬儀社などにも連絡が可能になるところにある。本人の意思が確認できる情報を市に事前登録しておく点のなかで、たとえば「緊急連絡先」や「かかりつけ医師」の情報登録の制度を持つ市町村はすでに多数ある。しかし、横須賀市の場合は、エンディングノートの保管場所、リビングウィルの保管場所、葬儀・納骨の生前契約先、献体の生前登録先、遺書の保管場所、墓の所在地など、いわば死後事務に関しても後々困ることの無いような手掛かり情報を登録できる点が決定的に違う。これは、横須賀市の事業が、「生きる市民が、亡くなる直前まで」を捉えがちな高齢福祉や介護保険領域から始まったものではなく、「死後の引き取り手の無い遺骨」という課題、つまり死後を視点に、生きている市民を逆に俯瞰し、何が

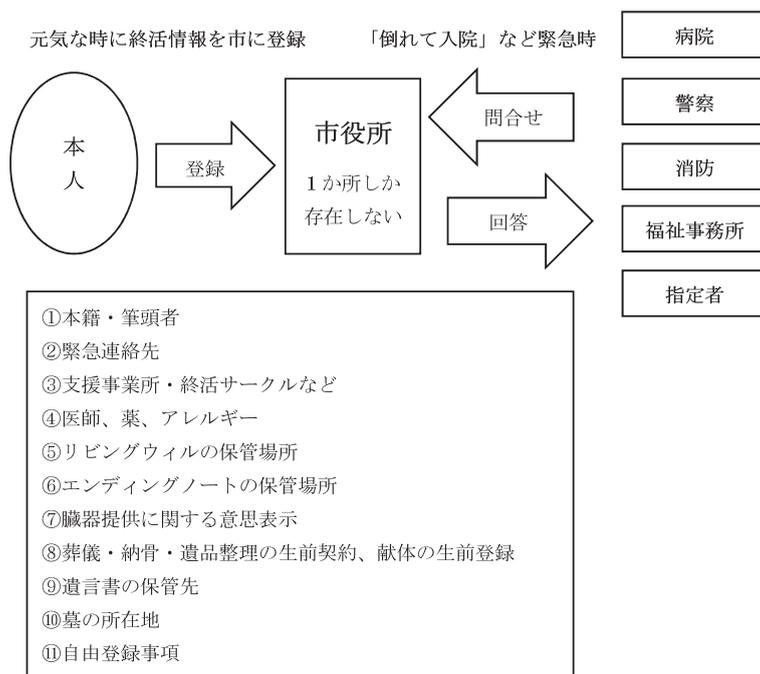


図2 横須賀市「わたしの終活登録」事業のしくみ  
出所：北見万幸氏の講演資料から筆者作成

最低必要になるのかと言うところまで見極めているからだろう。

横須賀市の一連の終活支援事業の意義をまとめる。まず、前節で地域共生社会構想は緊縮財政路線と軌を一にしていると指摘した。地域福祉に公費をなるべく支出しない方針ということであるが、現時点で支出した方が将来の支出増を避けることができるなら、そちらが効率的なはずである。じつは、横須賀市は2019年度に両事業に合わせて17万3000円しか支出していない<sup>14)</sup>。上述したように、「エンディングプラン・サポート事業」の場合、火葬もできない「無縁遺骨」を1件防ぐだけで、25万円の公費支出を抑えることができるのである。その効果は十分に確認できる。北見氏は、将来的には自治体内の死亡者の10%の火葬が公費で行われる可能性を指摘する<sup>15)</sup>。横須賀市の衛生年報（平成30年度版）によれば、平成29年の同市の死亡者数は約4,700人である<sup>16)</sup>。1件での公費支出が25万円であっても、何の手も打たなければ、将来的にはかなりの金額になることが想像できる。横須賀市の取り組みは、単なる緊縮財政とも異なる、納税者のための本来の意味での支出削減と言えるであろう。

また北見氏は、電話取材（1回目）において公私の協働の重要性を訴えていた。厳しい地方財政の状況から、民間の役割も不可欠という認識であった。一見すると、地域共生社会構想などと同じ発想になるが、決定的な違いがある。同氏の発案した2つの終活支援事業では、横須賀市の役割と責任が明確化されている。具体的には、「エンディングプラン・サポート事業」では社会的に孤立した人たちの最後の意思を実現するために、市が民間業者との仲介役を引き受ける点である。また、「わたしの終活登録」では、終活関連情報を公的機関として責任を持って管理する点である。これらは、公平性や住民の情報管理の問題から他の機関、とりわけ営利組織では難しい点である。自治体こそ適任であろう。北見氏の見解は、終活支援における行政の役割を定めた上で、行政の役割を超えところは住民や民間団体による支援が必要であり、公私の協働もその前提で行われるべき、というものであると考える。

右田は、地域福祉における公私の協働では、行政の役割と責任の明確化が不可欠であると指摘した。横須賀市は、終活支援という点に限定すれば、地域福祉における行政の役割を十分に果たしていることは間違いない。公私協働のうち、「公」の役割が明確になっているということである。本稿では現代社会での地域福祉における行政の役割を明らかにするために、横須賀市の終活支援事業を取り上げたが、この事例から明らかになったと考える。

## VI. おわりに

本稿では、社会的孤立や孤立死の防止が行政にとって重要な問題になりつつある現状を指摘した。上記の問題解決のためには、地域福祉の観点からの施策が必要であることは、行政側も認識している点を明らかにした。しかし、地域共生社会構想に見られるように、社会的孤立といった地域福祉の問題に対して、行政の役割と責任が不明確なまま公私の協働で臨むのは、単なる財政

支出抑制策になりかねない恐れがある。本稿では、そのような事態に陥らずに問題解決の方策を提示する事例として、横須賀市の終活支援事業の「エンディングプラン・サポート事業」を取り上げた。さらに、同市のもうひとつの終活支援事業である「わたしの終活登録」は、行政による終活支援が生活困窮層以外のすべての市民にも拡大可能なものであることを示す好例であった。横須賀市のこれら一連の終活支援事業から、地域福祉における行政の役割と責任とは、行政が担当すべきこと、あるいは行政にしか許されないことを改めて果たすものであることが明らかになったと考える。施策によって異なるであろうが、今回の事例から具体的に言えば、公平性の担保や市民の情報管理である。

社会的に孤立し、経済状態も厳しい高齢者が、せめて葬儀や納骨は自分らしく行いたい、というのは本人にとって最後の希望であろう。また、急病や事故に遭い、自分の意思を十分に伝えられないまま死亡する危険性は誰にでもある。横須賀市は、「エンディングプラン・サポート事業」で葬儀や納骨で本人の希望にそった最低保証のしくみを、「わたしの終活登録」では万が一の場合に備える保険のようなしくみをつくることで、市民が自身の人生の終わりを決める権利を保障しているのである。人生の終わり方の社会保障と言えるであろう。さらに、行政は墓地埋葬法の適用を避けることで公費支出の抑制が図れるし、葬儀社などの民間事業者は新しい顧客を獲得できる。何よりも、この2つの事業を組み合わせれば、市民の生前の意思を確実に実現できるのである。横須賀市の取り組みは、社会的孤立や終活という観点から、地域福祉における行政の役割に新たな可能性を切り開いたと言える。

もちろん、地域福祉における公私の協働の観点からは、「私」の領域も重要である。横須賀市では、「公」と「私」の中の営利団体（葬儀社）との協力関係が強調された。とはいえ、当事者の支援という点では、行政と社会福祉関係者との協働、さらには社会福祉関係者と地域住民の連携も重要となる。とりわけ、後者は「私」の領域において、社会的孤立や終活支援に取り組む際には不可欠なものである。「私」の領域の充実があってはじめて、公私の機能的な分業が成立すると考える。本稿では、横須賀市の終活支援での役割を検証したが、公私の協働の実態や「私」の領域での取り組みについては、調査が不十分であった。横須賀市の終活支援事業が地域福祉における普遍的な公私協働のモデルたりえるかは、この点を検証しなければならない。

一方、時間は限られていることも事実である。多死・単身が主流となる社会の到来は迫っている。そのような中、横須賀市からは「私」の領域に関係する、次のような興味深い報告があった<sup>17)</sup>。横須賀市の「終活登録事業」で、最も多くの市民が記入した項目が「緊急連絡先」だが、それだけ命綱だと多くの市民が感じている緊急連絡先を、「約1%強の市民が「どうしても記入できない。」として空欄のままになっており、大変悲しい。」ということである。「私」の領域がこの「1%の市民の緊急連絡先」と言う課題を解決できないか。その業態も含めて今後の研究課題としたい。

(やぎはし けいいち・高崎経済大学地域政策学部准教授)

【註】

- 1) NHKスペシャル『無縁社会～“無縁死” 3万2千人の衝撃～』（2010年1月31日放送）
- 2) 番組を書籍化したものが文藝春秋社から刊行されている。NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 [2010]『無縁社会—“無縁死” 3万2000人の衝撃』、およびNHKスペシャル取材班 [2012]『無縁社会』（文庫版、増補あり）。
- 3) デジタル大辞泉（小学館）より。
- 4) 横須賀市ホームページ「横須賀市の地域福祉」より。 [https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3010/chiiki\\_fukushi/index.html](https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3010/chiiki_fukushi/index.html)（2019年9月18日参照）
- 5) デジタル大辞泉（小学館）より。
- 6) なお、「無縁社会」という造語自体は、土屋恵一郎 [1996]『正義論/自由論—無縁社会日本の正義（21世紀問題群ブックス）』（岩波書店）においてすでに登場している。ただし、2010年以降の用法とは異なっている。たとえば、土屋は社縁を批判する文脈から「無縁」という言葉を使用し、「無縁」世界という新しい公共圏の必要性を説いている [土屋, 1996, 第1章参照]。つまり、地位や身分とは関係ない個人間の新しい関係を構築する際のキーワードとして「無縁」を用いているのである。また、国立情報学研究所の運営する学術情報データベースCiNiiで検索をかけた場合、「無縁社会」をタイトルに入れた論文などは、すべて2010年以降に発表されている。したがって、本稿での無縁社会の定義は、NHKの番組の放映以降のものとなる。
- 7) 厚生労働省「孤立死防止対策」のページより。具体的な事例は、事例の概要と事例一覧のPDFを参照されたい。 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000034189.html>（2019年9月28日参照）
- 8) 厚生労働省ホームページより過去3年分が閲覧可能である。 [https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai\\_329761.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_329761.html)（2019年11月16日参照）
- 9) 終末期医療のガイドラインについて、国や他の団体のガイドラインを検証したものとして、谷口 [2018] がある。
- 10) 独立行政法人福祉医療機構の関連情報のまとめを参照した。 <https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/tiikikyouseisyakai/tiikikyouseisyakai001.html>（2019年9月29日参照）
- 11) 本節は、基本的には北見氏からの情報をまとめたものである。両事業に関する北見氏へのヒアリングは、2018年3月5日（於横須賀市役所）、2019年1月15日（於高崎経済大学）に行った。また電話による取材は、1回目を2019年10月28日に、2回目を2019年11月27日に行った。講演資料は、2019年7月5日に高崎経済大学地域科学研究所の主催で行われた第12回公開講演会「なぜ今、行政が終活を支援しなければならないか—無縁遺骨が鳴らす現代社会への警鐘—」からである。
- 12) 「エンディングプラン・サポート事業」については、小谷 [2017b] および [2017c]、『日経ローカル』第317号 [2017]、小谷ほか [2017]、川久保 [2019] をあげることができる。葬儀業界側の記事としては、『FUNERAL BUSINESS』2015年9月号、後述の協力葬儀社へのインタビュー記事としては、『仏事』2015年11月号、がある。事業開始から間もない「わたしの終活登録」については、小谷 [2018]、長岡 [2018] の紹介がある。
- 13) 北見氏は、携帯電話が契約数で固定電話を超えたのが2002、2003年ごろであり、日本社会はこの時期からライフスタイルに変化が生じたのではないかと指摘する。固定電話に見られる家単位の関係性から、携帯電話という個人単位の関係性という変化である。このような変化が、身元が判明しているにもかかわらず引き取り手の無い遺骨が急増した背景にあるのではないかと推測している（2019年7月5日の講演より）。立証は難しいが、無縁社会の台頭とも重なるため、興味深い指摘であると考えられる。
- 14) 内訳は、「エンディングプラン・サポート事業」が10万3000円、「わたしの終活登録」が7万円である。横須賀市「わたしの終活登録」のページより。 <https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3040/syuuatousien/syuuatutouroku.html>（2019年11月23日参照）
- 15) 2019年7月5日の講演より。
- 16) 横須賀市ホームページより。 <https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3110/kenkousoumu/documents/2018.html>（2019年11月25日参照）
- 17) 北見氏への2回目の電話取材で情報提供を受けた。

【参照文献】

- NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 [2010]『無縁社会—“無縁死” 3万2000人の衝撃』、文藝春秋。  
NHKスペシャル取材班 [2012]『無縁社会』（文春文庫）、文藝春秋。  
右田紀久恵 [2005]『自治型地域福祉の理論』、ミネルヴァ書房。  
川上富雄 [2014]『図解 超少子高齢・無縁社会と地域福祉』、学文社。  
川久保寛 [2019]「行政による身寄りがいない高齢者の終末期支援—横須賀市「エンディングプラン・サポート事業」を手がかりに—」『週刊社会保障』第73巻第3022号（2019年5月20日）、法研、48-53ページ。  
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会、1-19ページ。  
経済産業省 [2011]「安心と信頼のある「ライフエンディング・ステージ」の創出に向けて～新たな「絆」と生活に寄り添う「ライフエンディング産業」の構築～報告書」。  
経済産業省 [2012]「安心と信頼のある「ライフエンディング・ステージ」の創出に向けた普及啓発に関する研究会報告書～

- よりよく「いきる」、よりよく「おくる」～」。
- 厚生労働省 [2008] 「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）—報告書—」。
- 厚生労働省 [2012] 「安心生活創造事業成果報告書（見直しませんか支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～）」。
- 厚生労働省 [2017] 「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」。
- 小谷みどり [2017a] 「生活保護と「無縁死」『ライフデザインレポート』第221号，第一生命経済研究所,21-24ページ。
- 小谷みどり [2017b] 『くひとり死』時代のお葬式とお墓』（岩波新書），岩波書店。
- 小谷みどり [2017c] 「希薄化する人間関係と「供養」の行方」『月刊保団連』第1251号（2017年11月），全国保険医団体連合会,28-34ページ。
- 小谷みどり [2018] 「横須賀市、市民の終活情報の登録開始」『ライフデザインレポート』第227号,59-61ページ。
- 小谷みどり・藤森克彦・浜條元保 [2017] 「対談 小谷みどり（第一生命経済研究所主席研究員）×藤森克彦（みずほ情報総研主席研究員）（伸びる終活ビジネス）」『週刊エコノミスト』第95巻第38号（2017年10月3日），毎日新聞出版,26-29ページ。
- 谷口聡 [2018] 「終末期医療に関する医療関係団体のガイドライン」『産業研究』第54巻第1号，高崎経済大学地域科学研究所,27-44ページ。
- 土屋恵一郎 [1996] 『正義論/自由論—無縁社会日本の正義（21世紀問題群ブックス）』，岩波書店。
- 内閣府 [2011] 「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方（社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた基本方針）」。
- 内閣府 [2019] 『令和元年度版高齢社会白書』。
- 長岡美代 [2018] 「おひとりさまの終活支援 官民連携で不安解消（後編）」『ケアマネジャー』第20巻第8号（2018年8月），中央法規出版,64-67ページ。
- ニッセイ基礎研究所 [2011] 「平成22年度老人保健健康増進事業 セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書」
- 福地潮人 [2019] 「「官製地域福祉」の落とし穴：「我が事・丸ごと」地域共生社会構想と緊縮財政（特集「我が事・丸ごと」と緊縮財政）」『賃金と社会保障』第1693号，旬報社,4-13ページ。
- 松本惇 [2017] 「異業種参入で拡大する市場 旧来業者も新サービス提供（伸びる終活ビジネス）」『週刊エコノミスト』第95巻第38号,22-24ページ。
- （雑誌記事）
- 「横須賀市が市内の葬祭事業者と連携し独居高齢者のための終活支援スタート：横須賀市エンディングプラン・サポート事業（特集 葬祭事業者が果たすべきライフエンディング・ステージの役割）」『月刊フューネラルビジネス』第20巻第9号（2015年9月号），綜合ユニコム,36-38ページ。
- 「有限会社佐藤葬儀社 自治体が取り組む新しい終活事業 葬儀社を巻き込み高齢社会に挑む」『仏事』2015年11月号，鎌倉新書,35-38ページ。
- 「特集 多死社会にどう備えるか：無縁遺骨増加、火葬場不足深刻に」『日経グローバル』第317号（2017年6月5日），日本経済新聞社,10-21ページ。

#### 【謝辞】

横須賀市福祉部福祉専門官の北見万幸氏には、ヒアリングおよび電話取材で大変お世話になりました。深く感謝申し上げます。