

市民の尊厳を守りたい ～遺骨が鳴らす警鐘と市の責務～

神奈川県横須賀市福祉部 次長
北見 万幸



事業開始までの背景

1995年頃から、横須賀市では“身元の分かる市民の遺骨”が引き取られないという事態が急増してきました（図1）。

1990年頃までは、引き取り手のない遺骨といえば、ほぼ“身元不明の遺骨”でしたが、2000年頃からは、引き取り手のない遺骨のほとんどが“身元の分かる市民の遺骨”となり、それがどんどん増えてきたのです。

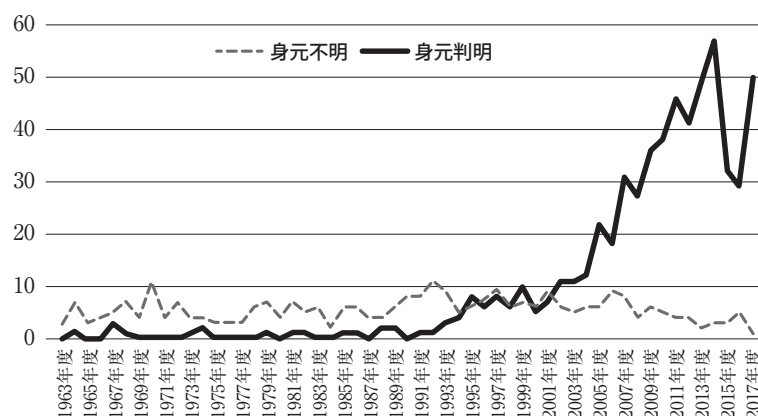
この事態は全国の政令市でも広がっています（表1）。

表1 政令市の引取手のない遺骨の推移（単位：柱）

政令市名	2006年度	2015年度
札幌市	84	286
仙台市	31	90
川崎市	169	314
横浜市	638	979
静岡市	29	125
浜松市	48	96
名古屋市	322	607
京都市	27	186
大阪市	1,860	2,999
神戸市	271	425
広島市	76	132
福岡市	44	178

2017年7月16日 毎日新聞大阪版 より

図1 横須賀市の引き取り手のない遺骨数の推移（単位：柱）



「子のないご夫婦で、先立った夫の遺骨はどこかの墓に納骨されているのに、その場所を知る妻が死亡し、妻の遺骨だけ市の無縁納骨堂に納めた。」

そんな忍びない例まで発生するようになってきました。

2018年1月、国立社会保障・人口問題研究所は「2040年には全世帯の4割が独居になる」と発表しました。今後、孤立は一層深刻化します。

この国始まって以来の引き取り手のない遺骨の増加は、その警鐘でしょう。

最初の事業：エンディングプラン・サポート事業の原点

そこで本市では、2015年7月、最初の対策として「エンディングプラン・サポート事業」（略称：ES事業）を開始しました。

「私、死亡の時、15万円しかありません。火葬、無縁“仏”にしてもらえませんか。私を引き取る人がいません。なにとぞお願いいたします。」

これは自宅で亡くなった、ひとり暮らしの市民Kさん（79歳：男性）の遺書です。残念ながら15万円は口座に入っており、市は引き出せなかったため、何もご供養をせず市費で火葬し、遺骨は市の無縁納骨堂に納めました。

「15万円で無縁“仏”に…」と書き残したKさんを、供養もせず無縁納骨堂に納めてよかったのか…、元気なうちに、市が本人の思いを聞いていれば、望む葬送を実現できたのでは…と、我々職員は思いました。

遺書はES事業開始直後に発見さ

れたものですが、今も事業の原点です。

“引き取り手のない遺骨が増え保管場所に困る”とか、“市が支出する火葬費用を減らしたい”などという理由で始めた事業ではありません。

「市民が亡くなったのに、生前、何の希望も聞いておかなかったばかりに、死後、本人の思いとは無関係に無縁納骨堂に納める。そのようなことを繰り返してはいけない」。その思いから始まった事業なのです。

ES事業には、民業圧迫にも留意し、所得・資産の制限、頼れる親族がいない高齢市民（原則）という3条件を付けています。該当者には、低額（25万円。生活保護受給者は5万円から）で、希望の葬送（火葬から納骨まで）を、市と協力葬祭事業者が連携し実現させるプランを立て、本人は事業者と死後事務委任契約を結び、費用を事業者に生前予納します。その後、市と契約葬祭事業者は、本人が亡くなるまで訪問等で安否を確認し続け、死後は葬祭事業者とともに市も納骨等を見届けるといふ、手厚い支援内容となります。

根底には「自治体は何もしなければ、死後引き取り手のない遺骨となる市民の思いをあらかじめ聞き、尊厳を守る」という理念があります。

リスクは回避できる

ところで、死後事務委任契約時に、必ずといってよいほど本人からは「25万円を業者に生前支払った後で、その業者が倒産したらどうなるのか」と質問されます。結論を言えば、倒産の際は、誰も火葬する者がいなくなるので、墓地埋葬法等により自治体が費用負担し火葬することになります。

そもそもES事業は、自治体は何も対策を打たなければ、いずれは引き取り手のない遺骨になるだろうと想定される方を対象としています。

仮に、ES事業を実施しないと、市は“ひとり暮らしで頼れる身寄りがなく、低所得で、資産も少ない市民”が亡くなる度に、墓地埋葬法等で火葬等の費用を出すことになります。

しかも、生前に何の希望も聞いていないので、本人に墓があろうが、本人が仮に散骨を希望していようが、その思いとは無関係に無縁納骨堂に納めることになります。

逆にES事業を実施すれば、市は葬祭事業者が倒産した時だけは、墓地埋葬法等による葬祭費支出を余儀なくされますが、契約額（25万円）が墓地埋葬法等でカバーできる範囲ですから、当事者の希望に沿った当初のプランどおりの葬送ができます。つまりES事業を実施すれば、市は事業者が倒産した場合のリスクのみを負うことになり、市民の生前意思と財政削減の両方を達成できることになります。

住民票と戸籍だけでは、もはや市民を守れない

ところが、ES事業を始めてしばらく経った頃、市民の方々からの質問で、「本人が倒れ、意思が伝わらなくなるのは、所得や資産と関係ない。倒れた後、どう処遇されたいのか、本人の代わりに意思を伝える事業が必要だ」ということに気付かされました。

また、所得や資産の制限でES事業の対象とならない多くの市民から、「頼れる親族がいない」「自分が倒れた後が不安」などの相談が寄せられたのです。

最近では、NPO法人や一般社団法人、あるいは団地のサークルなど、様々な互助を担う地域コミュニティが、当事者の終活を支援する時代になりました。

古くは1948年に全国で初めて横須賀で設立された冠婚葬祭互助会も、その草分けの1つです。

しかし、実は今、その互助会でさえ、契約者本人の没後、本人が契約した互助会事業者とは別の葬祭事業者に移行されるといふ“ミスマッチ”が発生していると聞きます。

それは、徘徊する本人を保護した警察署や倒れた本人が運びこまれた病院では、本人の緊急連絡先や所属する地域コミュニティ、支援を受けている事業所がどこなのか等が分かりづらくなってきたからです。

市側も、以前なら本人の住民票→戸籍→戸

籍附票の順で親族の氏名と住所を調べ「NTT電話番号案内」に照会すれば、多くの場合電話で親族と話せましたが、1995年以降の携帯電話の普及（図2）で電話番号案内の機能は弱まり、現場では親族と話せない事態が相次いでいるのです。

図1と図2を比べると、携帯電話普及率が上昇し始めた時期と引き取り手のない遺骨が急増し始めた時期が1995年頃と一致していることが分かります。

携帯電話の契約数は2018年には1億7,009万件となる一方で、固定電話は1997年の6,000万台超をピークに、2017年にはその3分の1をも割り込んでいます。

つまり、①核家族化に加え、②家族・親族の数が減り（横須賀市では、1993年に1世帯当たりの平均世帯人員数が3人を割り込み、2018年度当初には2.6人になった）、③残った親族も高齢化して力が弱まり、そこに固定電話の減少が追い打ちをかけて、④緊急連絡先の電話番号さえ分からなくなった。それが引き取り手のない遺骨が増えた主要因と考えられます。

①から③の対策として、緊急連絡先となる知人を確保し、あるいは地域コミュニティに所属することで自ら倒れた時に備える必要性は、年々増えています。しかし、どんなに個人や民間事業者が頑張っても、病院や警察には「誰が④緊急連絡先なのか」「本人がどの地域コミュニティに属しているのか」は、倒れ

たときに所属のカード＝④が分かる物を携帯していなければ分かりません。

そして④が分からなくなる危険性は、様々な生前契約等の履行状況（葬儀生前契約履行状況、献体生前登録履行状況、無縁遺骨発生状況等）から推測すると1割。つまり「10人に1人のミスマッチ」があることが分かってきました。

10人に1人のミスマッチ解決に向けて…第2の事業を展開

ところで、横須賀市の場合、警察や病院は、緊急連絡先等が分からないと、費用の問題もあって、市役所に必ず問い合わせをします。

万一の時は市に問い合わせがくるから、市が、本人の緊急連絡先等の登録を受け、本人に代わって意思情報を伝える“ハブ”になればよい。警察や病院には本人が所属する民間コミュニティがどこか分からない以上、“ハブ”の機能を民業に委託しても「10人に1人のミスマッチ」を解決することはできないと考えました。

そこで、第2弾の事業として「わたしの終活登録」（正式名称「終活情報登録伝達事業」）を、2018年5月から始めました。

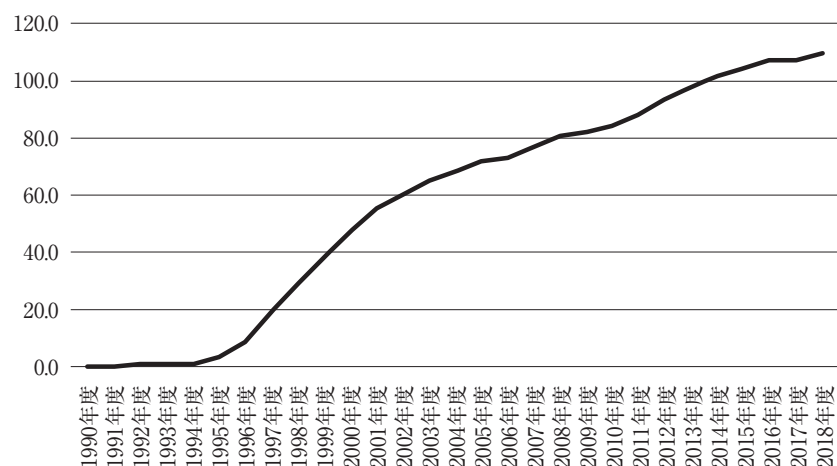
「わたしの終活登録」は、本人が元気なうちに、希望と同意に基づいて、終活に関連する情報を市に登録し、万一の時には、市が本人に代わって、病院、警察、消防、福祉事務所の四者と、本人が指定した方からの問い合わせに対し、登録内容を回答するというものです。

この結果、これまでの「10人に1人のミスマッチ」は減り、本人と民間事業者の努力を無駄にせず、尊厳が守られると期待されます。

対象者は「希望する全ての市民」としました（子も親の意思で登録可能）。

「10人に1人のミスマッチ」は、ひとり暮らしの高齢市民だけに発生するとは限らず、

図2 携帯電話の普及率（単位：％ 総務省）



年齢や所得や資産とも関係ないからです。

本人による申請・登録が原則ですが、緊急連絡先など一部の項目は、本人が認知症になった後でも、後見人や親族、知人も登録できるようにしました。

登録できる項目は、①本籍、②緊急連絡先、③支援事業者や地域の終活サークル等のコミュニティ、④かかりつけ医（薬・アレルギー）、⑤リビングウィル（延命治療に関する意思書面）の保管場所、⑥終活ノートの保管場所、⑦臓器提供意思、⑧葬儀・納骨・遺品整理・献体の登録先、⑨遺言書保管場所と回答者の指定、⑩墓の所在地、⑪自由登録項目の11項目。

特に③の地域の終活サークル等のコミュニティは、今後、家族・親族を補完する生活支援体制の1つとして期待する有力な資源です。

また、⑩墓の所在地ですが、本人没後は、納骨や墓参希望者全てに公開します。

「お墓は、どこ？」——夫の墓が分からず、妻の遺骨だけ無縁納骨堂に納めるような悲劇をなくしたい。親友の墓参りに行けるようにしたい。そうした思いが込められた項目です。

全項目を登録する必要はありません。登録したい項目だけ選び、変更、追加、削除、取り消しなど、全て自由です。

全ての市民の尊厳を守る優しい社会の支援ツールとして

この事業は、後見人となることの多い土業の方々や、金融機関、大学、民間企業、非営利団体など様々な方々から大きなご支持をいただいています。その結果、2018年5月の事業開始から2カ月経過した時点で、ES事業1年間の相談件数（年間約100件）を上回り、11月末には登録者数が73人となって、このうちお一人が亡くなりました。その際、ご親族から問い合わせが入り“知人の携帯電話番号”と“遺書の保管場所”をすぐにお答えすることができ、親族からは「大変助かった」と感謝されました。

両事業の共通理念は「“尊厳”を守る」ことです。

憲法第20条には死後の世界観にもかかわる信教の自由が謳われていますが、今や自分の死後の処遇に関し「10人に1人がミスマッチ」になりつつあるのです。その不安を払拭せずに、信教の自由があると言えるでしょうか。

今後、多くの市民が亡くなる時代が来ます。独居世帯も4割になります。

家族も親族も減り、電話番号案内はもはや期待できません。

コミュニティが1つしかない小さな社会なら、選択の自由という豊かさはないものの、万一の時は、唯一のコミュニティに連絡すれば本人を救えます。

しかし、現代社会は、コミュニティが多数あり、元気な人々には選択肢が多く豊かな社会ですが、一旦本人が倒れると、周囲の者は本人をどこのコミュニティに繋いで救えばいいのか分からなくなります。元気を失った人々にとって、単に社会資源が多いだけの社会は、全く優しい社会とは言えません。

問題は、元気を失った当事者を所属コミュニティに繋ぐ“ハブ機能”を、その社会が持っているか否かにかかってきます。住民票と戸籍だけでは、もはや住民を守ることはできません。そして、時代を元に戻すことも、おそらくできないでしょう。これからは人が倒れた時でも、“ハブ”によってコミュニティに繋がられる機能を持つ社会が、優しい社会の条件の1つになるでしょう。

しかもそのハブ機能は、僅か数万円（横須賀市の事業予算額）でできるのです。

来るべき厳しい時代に備え、「市民の“尊厳”を守る」ために、住民説明等を通じて、両事業の一層の周知、定着を図る考えです。

著者略歴

北見 万幸（きたみ・かずゆき）

早稲田大学第一文学部（社会学専攻）卒業後、横須賀市役所入庁。1991年から生活保護ケースワーカーや精神保健福祉相談員・査察指導員などを経て、2017年から福祉部次長。