

# 高齢期・終末期の支援を円滑に提供するための 情報連携における自治体の役割

調査部 副主任研究員 岡元 真希子

## 目 次

1. はじめに
2. 親族支援者がいない高齢者の現状
  - (1) 高齢期
  - (2) 終末期
  - (3) 死後
3. 情報ハブとしての自治体の可能性
  - (1) 親族支援者がいない高齢者と自治体との接点
  - (2) 自治体が保有する高齢住民の情報
  - (3) 自治体における既存情報の活用
  - (4) 情報登録・伝達の取り組み
4. 親族支援者がいない高齢者を支える仕組みの充実に向けて
  - (1) 自治体が情報を取り次ぐメリット
  - (2) 事業の具体像
  - (3) 自治体における情報連携のルールづくり
5. おわりに

---

## 要 約

1. 適切な医療・介護を提供するうえで持病などの情報や本人の意思・希望を知ることが必要となるため、救急搬送時や入院・入所時に情報の伝達や手続きのために親族が呼ばれることが多い。親族のなかでもとくに子がその役割にあたることが多いが、65歳以上のうち子がない人は9.3%、337万人と推計される。未婚率の上昇により子のいない人の割合は今後さらに増加する。加えて、寿命の延伸により死亡年齢が上昇しているため、子がいたとしても高齢のため親の支援をすることが難しい場合も増えている。
2. 身近に親族支援者がいない高齢者を支える役割は地方自治体が担うことが多い。平常時、自治体は住民の親族支援者の有無を把握しているわけではないが、介護保険や高齢福祉サービスの提供の過程で親族情報を把握する機会もある。生活保護法・成年後見制度・墓地埋葬法などの手続きでは戸籍をたどって親族の有無と支援の意向を確認する。自治体が保有するこれらの情報に期待して、医療機関や介護事業者は、患者・入所者の親族情報を自治体に照会することがある。しかし、このような照会への対応は現場の都度判断となりバラツキがあることに加え、情報の目的外利用にあたり判断される可能性もある。
3. 情報伝達を円滑にすることによって高齢者が適切な支援を受けやすくするため、自治体や地域の医療機関が中心となって、緊急連絡先などの情報を預かる仕組みを構築してきた。本人が登録した情報を伝達するもので、緊急連絡先情報に加え、延命治療の意向や葬儀・埋葬に関する希望などの「終活情報」を登録・伝達する取り組みがある自治体もある。
4. 情報を預かり、伝達する役割を地方自治体が引き受けるのは合理的である。自治体はすでに多くの個人情報扱っている実績があり、情報取扱の手順も定められている。住民にとっては追加的に提供する情報が少なく済む。情報を必要とする医療機関・介護事業者や葬儀社などにとって照会がしやすい。自治体はあらかじめ本人から情報を預かることで情報伝達に関する都度判断や情報の目的外利用のリスクを避けることができる。
5. 情報登録の普及促進にあたっては、緊急連絡先情報だけでなく、高齢期・終末期に必要な情報を、高齢者本人が整理して登録する仕組みへとシフトしていくべきである。緊急連絡先のみを登録し、情報の伝達と推定を登録された親族に一任する仕組みでは、その親族に大きな負荷がかかる。親族支援者の負担を軽減するために、伝達すべき情報を本人が簡潔に示しておくことが必要である。そして、緊急連絡先が空欄でも登録を可能にすることが重要である。身近な親族支援者がいない人の支援にこそ、本人の情報や意思の推定が必要である。他方で、情報登録の仕組みを設けても登録を義務付けることはできず、周辺の支援者が情報を集めたり推定したりする状況は引き続き発生する。その場合に情報のハブになるのは地方自治体であるため、情報連携のルールを明らかにすることで、現在のような現場の都度判断を減らし、負担とリスクを軽減すべきである。現在、亡くなる人のうち子のいない人は7%であるが、2040年には21%へ増加する見込みである。親族支援者がいなくても高齢期・終末期の支援に必要な情報が伝わるよう、親族の存在を前提としない仕組みを構築していく必要がある。

## 1. はじめに

高齢者が救急搬送される場合、できれば家族、そうでなければケアマネジャーや介護職員などが救急車に同乗するよう求められることが多い。病状や受診歴、服薬やアレルギーなどについて高齢者本人に代わって救急隊員や医療機関に説明したり、入院手続きに必要な書類に記入したりするためである。外出先で倒れて救急搬送された場合には、持ち物から本人を特定するなどして家族に連絡を取ることが一般的である。氏名は判明したものの家族の連絡先が分からない場合、医療機関は自治体に連絡し、介護保険の受給者であれば担当ケアマネジャーを経由して家族に連絡する。生活保護受給者であれば、自治体のケースワーカーが医療機関に駆けつけることもある。

適切な治療を行ううえで患者情報は重要であり、病気・ケガや認知機能の低下によって患者本人が話せない場合、普段の生活の様子を知っている家族などから聞き取りをするという方法がこれまで行われてきた。医療機関にとって情報が足りない患者を受け入れることはリスクが大きいため、医療機関は情報を伝えられる同乗者がいることを救急搬送患者の受け入れ条件とすることもあった。

親族支援者が情報を把握し、本人に代わって意思を伝えることを求められるのは救急医療の場面だけではない。介護サービスを利用する際には、どのような生活を望んでいるのか、介護に充てられるお金がどれだけあるのかなどの情報が必要になる。本人が伝えられない場合は家族などが調べ、あるいは推定してケアマネジャーに伝えることになる。これまでは高齢者の医療・介護の提供に際して、配偶者または子を介して情報を得たり、必要な手続きを遂行するという方法が一般的だった。子がない人は少数の例外であり、相手が高齢のきょうだいや疎遠な甥・姪などであっても、人を介して情報を入手してきた。しかし、未婚化と世帯の縮小が進んでおり、親族がいない人、親族がいても疎遠だったり、高齢・障害のため、頼ることができない人が増えている。親族の不在だけが原因ではないものの、搬送先がなかなか決まらず、救急車の出発まで30分以上かかる、いわゆる搬送困難事例は年間14万件を超え、救急搬送全体の2%以上を占める（注1）。

情報伝達を円滑にすることによって、高齢者が適切な医療・介護を受けやすくすることを目指し、救急医療情報、終活情報を登録する仕組みを持つ自治体も増えている。救急搬送時や死亡時に医療機関や警察から自治体に問い合わせが入ると、事前に指定した緊急連絡先に連絡したり、かかりつけ医や持病などの情報を提供したりするものである。心肺蘇生や経管栄養など延命治療に関する意向や、生前契約した葬儀社を登録できる自治体もあり、本人の希望にかなったケアや葬儀の実現につながっている。

本稿は、高齢期にケアを受けるうえで必要な情報を親族を介して伝えることが難しい高齢者を支援するための自治体の役割ならびに支援上の課題を明らかにし、今後の方向性を示すことを目的とする。

（注1）総務省消防庁『令和4年中の救急出動件数等（速報値）』、『救急搬送困難事案』2022.8.22発表分などを基に算出した、2022年の値。救急搬送困難事案のうち新型コロナウイルス感染症が疑われる事案は除いた。

## 2. 親族支援者がいない高齢者の現状

### (1) 高齢期

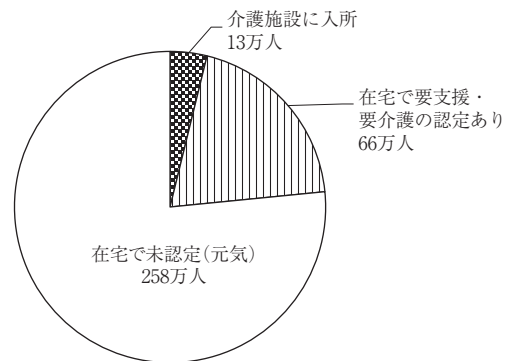
65歳以上人口のうち子がない人は9.3%、337万人と推計される（注2）。多くは要介護・要支援認定を受けていない元気な高齢者である（図表1）。しかし、普段は自立した日常生活を送っている高齢者であっ

でも、冒頭で紹介したような急変時には親族支援者が求められる。

子がない場合に、頼ることができる主な親族は、配偶者やきょうだい、あるいは甥・姪となる。民法では、直系血族（親・子・孫など）と兄弟姉妹に扶養義務があるとされ、特別の事情があるときは三親等内の親族まで扶養の義務を負わせることができる（民法第877条）。このことが背景にあつてか、子がない高齢者の支援に、きょうだいや甥・姪があたることもある。きょうだいがいない人、きょうだいが先に他界し、甥や姪がいない場合などには、三親等内の親族はいない可能性が高い。

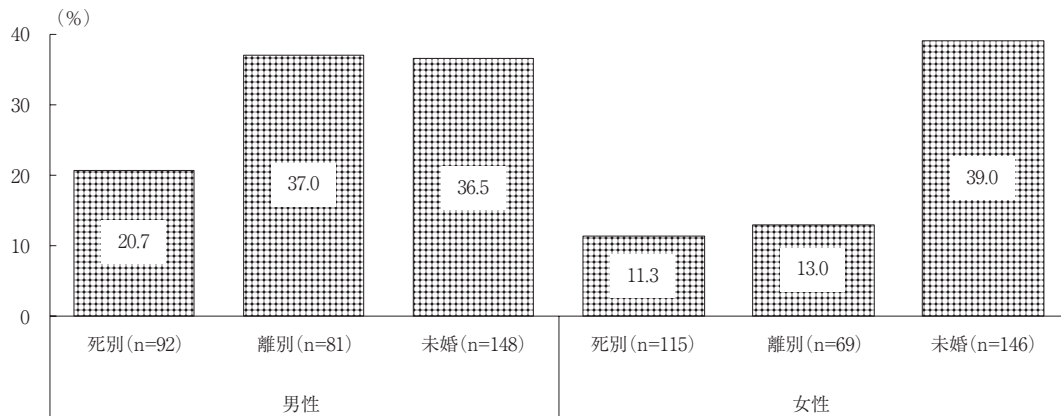
日本総合研究所では2019年度に「公的介護保険サービスにおける身元保証等に関する調査研究」を行った。同報告書によると、インターネットアンケート調査のため標本の偏りはあると考えられるものの、70歳以上の未婚男女ならびに離別男性の4割は三親等内の親族がいないと回答している（図表2）。戸籍をたどれば親族が見つかる人も含まれると考えられるが、いたとしても疎遠であり頼れるような関係にはないことが想像できる。

（図表1）子がない65歳以上の高齢者の要介護状態と居場所（推計、2020年）



（資料）厚生労働省『介護保険事業状況報告』『介護サービス施設・事業所調査』『人口動態統計』『出生動向調査』、総務省統計局『国勢調査』を基に日本総合研究所推計

（図表2）三親等内の親族がいないと回答した人の割合（70歳以上）



（資料）日本総合研究所『公的介護保険サービスにおける身元保証等に関する調査研究事業 報告書』（2020年3月）を基に作成

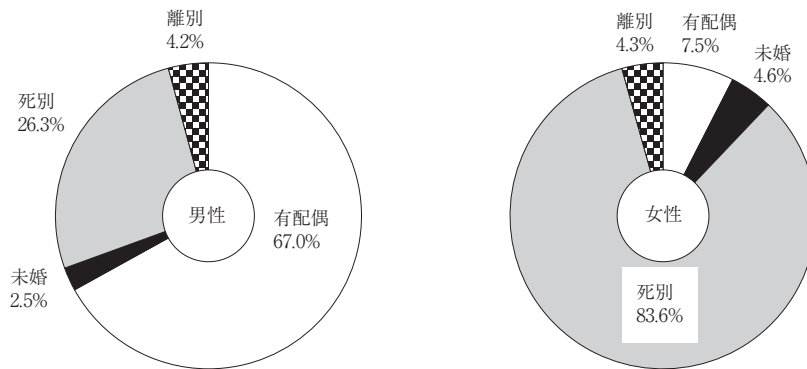
## （2）終末期

2022年の年齢階層別死亡数が最も多かったのは男性では85～89歳、女性では90～94歳だが、このうち未婚者は男性の2.5%、女性の4.6%であった（図表3）。1980年時点における50歳時未婚割合は男性が2.6%、女性が4.5%であり、その割合がほぼそのまま40年後の配偶関係別死亡数に表れているといえる。2020年国勢調査における50歳時未婚割合は、男性が28.3%、女性が17.8%であり、1980年と比較して男性

は10倍、女性は4倍に増加していることから、今後未婚で高齢期を迎える人が急増することは必至である。

婚外子が少ないわが国において、未婚であることはすなわち子がないことにほぼ等しい。有配偶者・死別者・離別者にも子がない人が一定割合いることを踏まえ試算すると、2022年に亡くなった85～89歳男性および90～94歳女性のうち、7%は子がいなかったと推計される（注3）。

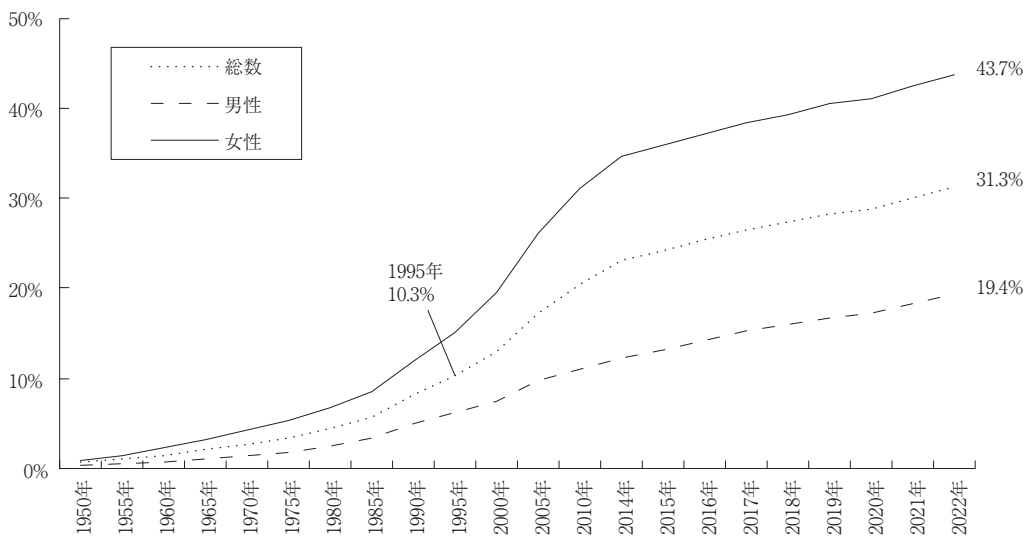
（図表3）死亡数が多い年齢階層における死亡者の婚姻状況（2022年）



（資料）厚生労働省「令和4年人口動態統計」 男性85～89歳、女性90～94歳

現時点では9割以上の方は亡くなる時に子がいるとみられるものの、子がいなくても支援を期待できるとは限らない。死亡数が多い年齢層は、1990年時点では男性が75～79歳、女性が80～84歳であったが、30年間でそれぞれ10歳ずつ繰り上がっている。90歳以上の死亡者が死亡総数に占める割合は、1995年に初めて1割を超え、2022年には31.3%に上った（図表4）。とりわけ女性においては、90歳以上の人が43.7%、95歳以上の人が19.6%を占める。本人が90歳代の場合、その子は60～70歳代である可能性が高く、子の世代であっても心身機能の低下のため親の支援をするのが難しいこともある。

（図表4）90歳以上の死亡者が死亡総数に占める割合



（資料）厚生労働省「人口動態統計」を基に作成

### (3) 死後

身近な親族がいない場合には、死後の対応も滞る。親族が見つからない人や親族がいても葬儀を行うことを引き受けない場合に、埋葬・火葬を行う義務は死亡地の市町村長にある（墓地、埋葬等に関する法律）。引き取り者のいない死亡人が発生した場合、自治体は親族を探すための調査を行う。死亡人の身元が分かれば戸籍をたどって親族の有無を調査し、親族が見つければ連絡をして葬祭を行う意思の有無を確認する。親族が葬祭を行う意思がない場合、親族がいないことが確認された場合、ならびに路上生活者など身元が分からず戸籍調査ができない場合は、市町村長が埋葬・火葬を執り行う。なお、親族が葬儀を引き受けず知人や近隣住民が葬祭人となる場合には生活保護の葬祭扶助が適用されることとなる。

このような引き取り者がいない死亡人への対応は2018年4月から2021年10月までの3年半の間に全国約500の自治体で105,773件発生しており、それらの自治体では対応件数が増加傾向にある（図表5）（注4）。

（図表5）引き取り者がいない死亡人の発生件数  
（2018年4月1日～2021年10月31日）

生活保護法	92,767件
墓地、埋葬等に関する法律	10,154件
行旅病人及行旅死亡人取扱法	2,852件
合計	105,773件

（資料）総務省行政評価局「遺留金等に関する実態調査結果報告書」令和5年3月

（注2）令和2年国勢調査による配偶関係に基づき推計した。有配偶者については、平均初婚年齢などを基に1977年の出生動向調査で完結出生児ゼロの割合3.013%を用いた。死別者については、1980年時点で、15歳から49歳の有配偶の死亡数÷有配偶者=0.12%であるため、有配偶者のうち子がいる率に対してこの分だけ減じた。50歳以上以降の死別は子の出生に影響しないとした。離別者については第7回出生動向調査（1977年）による結婚持続期間別子どもの数と、人口動態統計に基づく1975年の同居期間別離婚件数の構成比の平均値に基づき算出。※結婚4年以内で子どもがいない割合は28.4%、5～9年で4.3%…と、結婚5年未満で離別した人49.4%、5～9年が24.2%…などを基に算出した。未婚者については、最も古い未婚の母子・父子世帯に関する集計表がある平成7年国勢調査の20歳未満の子がいる母子世帯・父子世帯数のうち母・父が未婚の数を15～69歳の未婚者総数で除して算出した。

（注3）令和4年（2022年）人口動態統計による年齢・性・配偶関係別死亡数（85～89歳男性・90～94歳女性計344,742人）について試算した。計算方法は注2と同様。

（注4）総務省行政評価局「遺留金等に関する実態調査」（令和5年3月）による。墓地埋葬法あるいは行旅死亡人取扱法に基づき市町村が埋葬・火葬を行うか、葬祭を行う扶養義務者等が困窮している場合や親族ではないが民生委員などの第三者が被保護者等の葬祭を行う場合に市町村が葬祭扶助を行ったもの。

## 3. 情報ハブとしての自治体の可能性

### (1) 親族支援者がいない高齢者と自治体の接点

平常時、自治体は住民の親族支援者の有無について把握しているわけではないが、前述のように墓地埋葬法に基づき親族調査を行う場合は、親族の存否と支援の意向を把握することとなる。類似のケースとしては、生活保護法に基づく親族への扶養照会、成年後見制度の市長申立に先立って親族に申立の意思があるかについての照会を行う場合にも、親族の有無・親族支援者の有無が明白になる。

それ以外のケースでは、独居高齢者や高齢者夫婦のみ世帯については、自治体が民生委員に協力を依頼して訪問調査を行うなどの方法により状況を把握することも多い。緊急通報装置や安否確認を兼ねた配食サービスなど、原則として独居高齢者を対象としている自治体福祉サービスもある。介護保険制度の地域ケア会議、障害者総合支援法における協議会、住宅セーフティネット法に基づく住宅確保要配慮者居住支援協議会などで、生活上の課題を抱えている人や見守りが必要な人を把握している場合もある（注5）。

## (2) 自治体が保有する高齢住民の情報

自治体が保有する、住民の親族に関する情報はそれぞれの利用目的の範囲内でしか参照できない。しかし、冒頭で紹介した救急搬送などの際、あるいは急変・危篤時に医療機関や介護施設が、患者・利用者の親族と連絡を取るにあたっての頼みの綱は自治体である。入院・施設入所の時点で親族の連絡先を入手していても、親族のほうに先に他界してしまったり、連絡が取れなくなってしまうこともある。そのような場合は退院・退所あるいは死期が近づいたタイミングで、医療機関や介護施設から自治体に親族の連絡先を知りたいという依頼がある。転院先を探したり、退院・退所の手続きを行うなど、親族に判断や行動をしてほしい事柄が多く発生するためである。このような場合に、自治体が参照しうる情報として、以下の4点を挙げることができる。

### A. 介護保険関連データ

市区町村は介護保険に関する被保険者証、負担割合証、認定結果通知書などの書類を被保険者に郵送する。送付先は原則として住民票の住所だが、長期入院や施設入所のために不在となる場合、成年後見制度を利用している場合、認知機能の低下により書類の管理が難しくなった場合などには、親族や後見人等の住所を送付先とすることができる。この情報は介護保険の被保険者情報ファイルに登録されることが多く、65歳以上の住民は第一号被保険者として登録されているため、これを参照することによって親族支援者が分かる場合がある。また、高齢者のうち2割弱は要介護認定を受けており、介護保険の被保険者である自治体は、担当している居宅介護支援事業所を通じて、親族のうち誰が主たる支援者であるかを知ることができる。

市町村が設置し、直営または委託によって運営されている地域包括支援センターでは、軽度者のケアマネジメントを行っているほか、総合相談や高齢者虐待の相談などにも対応しており、相談記録のなかに家族に関する情報も蓄積されている場合がある。

### B. 福祉サービス関連データ

自治体は、独居高齢者や高齢夫婦のみ世帯などに対して、見守り・安否確認などを提供している。配食サービス事業者などの訪問による見守り、電気ポットの使用やドアの開閉を感知するセンサーによる安否確認などである。訪問しても応答がない場合や、自宅内で長時間動きがない場合には、ホームセキュリティ会社の警備員が駆けつけるか、あらかじめ登録している緊急連絡先に連絡して様子を見に行くよう依頼する。このため、サービスの利用にあたっては親族などの連絡先を登録することが一般的である。例えば配食の利用にあたって、配食時間帯に60分以内に駆けつけられる人を二人以上登録する自治体や、配食の開始前に親族との面接を求める自治体などがある。同様に、除雪サービスや福祉電話の貸与など独居高齢者が利用対象となる福祉サービスは利用申請時に緊急連絡先として親族の氏名と電話番号を登録するものが多い。

介護保険の要介護・要支援の認定を受けていない高齢者であっても、これらの福祉サービスを利用して住民については親族連絡先を自治体が把握している可能性が高い。

### C. 生活保護・生活困窮者自立支援制度

生活に困窮する人に対する生活保護は世帯単位で行われる。生活扶助や医療扶助の支給にあたっては世帯構成員それぞれの状況を把握する必要があるため、担当のケースワーカーが調査し、世帯の状況を詳しく把握している。全国で約91万世帯の高齢者世帯が生活保護を受給しており（2023年8月時点）、うち9割以上が独居である。これは独居高齢者全体の約1割にあたる数である。支給に先立って、通常のケースでは自治体は親族への扶養照会を行うため、その記録も残されている。照会した結果、関係を拒絶された記録が残っている場合は、親族はいるものの支援を求めることは難しいことも分かる。

現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなる恐れのある人を対象とした生活困窮者自立支援制度では、年間35万件の新規相談を受け、うち10万件について支援プランを作成している（2022年度）。相談者の年齢層は幅広いが、60歳代以上の相談も2割を占める（注6）。自立相談支援機関が相談対応する際の標準様式を厚生労働省が示しており、そのなかに同居親族・別居親族・家族の状況について記す欄がある。支援実績は生活困窮者自立支援統計システムを通じて国に報告する必要があるため、電子化されている。

### D. 避難行動要支援者名簿

災害対策基本法に基づき、避難行動要支援者名簿を作成することが市町村に義務付けられており、災害が発生したときに自力で避難することが困難な住民を対象に、氏名・生年月日・性別・住所・電話番号・支援を必要とする事由を名簿として管理している。全国の名簿登録者数は757万人を超え、うち4割は災害時に限らず平常時から支援関係者へ情報提供することについて同意している（2023年1月現在）（注7）。

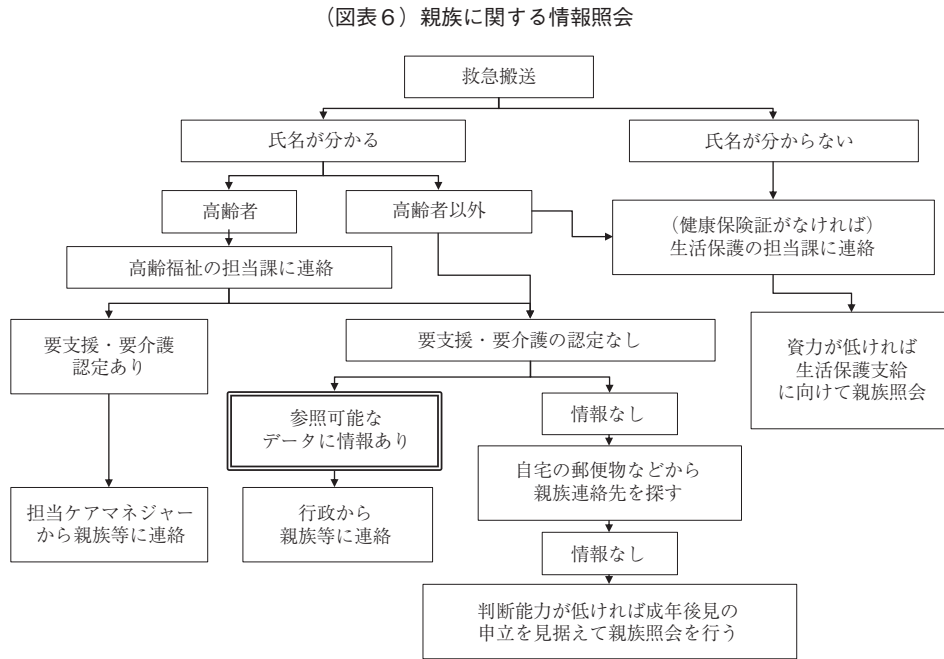
さらに、これらの対象者に対して個別避難計画を作成することが市町村の努力義務とされており、名簿登録者の14%にあたる108万人について計画が策定されている。個別避難計画のなかには、心身の状態や避難経路などの情報に加えて、親族の緊急連絡先が記載されている。

### (3) 自治体における既存情報の活用

自治体にとって、生活保護法や墓地埋葬法、成年後見制度の市長申立など、親族調査が手順に組み込まれている行政事務の際にはその手順通りに戸籍等の情報を照会することとなるが、それ以外の目的で情報を照会することは情報の目的外利用にあたりと判断される可能性がある。例えば介護保険関連書類の郵送先変更届に記された情報は書類の郵送を目的として収集したものであり、入所者の親族に連絡を取りたいという介護施設からの問い合わせに対応するために、自治体がこの情報を参照することは厳密に言えば目的外利用にあたりといえるだろう。地方自治体は介護保険の保険者であり、被保険者に適切なサービスを提供するうえで必要であるとの判断のうえで情報を活用したという説明は可能であるものの、例外的な対応をすることには慎重にならざるをえない。

ヒアリング調査によると、要支援・要介護高齢者に関しては、自治体に対する情報照会が一定数に上るため、ある程度の対応のルーティン化はされているようである。しかし、要支援・要介護認定のない高齢者、64歳以下の住民の場合には、救急隊員や医療機関・介護事業者からの照会に、自治体がどこまでの情報を参照し、親族と連絡を取れるよう支援するかは自治体や担当者によってバラツキがあるようである。

(図表6、二重線枠部分)。



(資料)ヒアリング情報を基に日本総合研究所作成

親族情報の探索について、対応が異なる要因として3点を指摘することができる。

第1に、問い合わせを受けた担当課によって参照できる情報が異なる点である。例えば介護保険課では介護保険被保険者情報は参照できるが、生活保護を受給している高齢者の場合には、介護保険課よりも生活保護担当課のほうが詳しい情報を把握している可能性がある。人口の多い自治体ほど課が分かれているため、担当する課によって得られる情報に差が出やすい。

第2に、通常業務で参照する機会が多いデータかどうかという点である。介護保険の担当課であれば、介護保険被保険者情報や地域包括支援センターの相談記録は利用頻度が高く参照しやすい。一方、配食や安否確認などの福祉サービスの利用者登録情報は、利用者の数が少ないこと、利用目的を特定したうえで収集した情報であることに加え、紙媒体で管理されている場合もあり、参照されにくい。ヒアリングを実施した自治体のなかには、生活困窮者自立支援制度の相談記録まで調べる自治体もあった。一方、避難行動要支援者名簿の個別避難計画は、利用場面を災害時と想定しているためほぼ参照されていないようである。

第3に、自治体が保有するデータのなかに情報がない場合に、どこまで調べるかという点である。本人の同意を得て、鍵を預かったり大家に依頼したりして、自宅にある郵便物などを手掛かりに親族の連絡先を探す場合もある。年賀状などから親族の連絡先が分かったり、近隣住民への聞き取りから情報が得られる場合もあるようだが、プライバシーに配慮して、情報収集に慎重な自治体もある。

いずれにしても現場担当者の判断に基づく都度対応であるため、バラツキがでるのは当然であるといえる。

#### (4) 情報登録・伝達の取り組み

自治体が保有する情報をたどれば親族情報が分かることもあるが、法律に基づく手続き以外の場合においては情報の目的外利用にあたりと判断される可能性がある。個人情報保護法第18条2項「人の生命、身体又は財産の保護のために必要」に該当すると判断できる場合でも、慎重にならざるをえない。このため、自治体や地域の医療機関が中心となって、緊急連絡先などの情報を自治体あるいはクラウド上で預かり、参照できるようにする仕組みを構築してきた。情報伝達を目的として本人が登録した情報を用いており、伝達する相手や状況について本人が承諾したうえで申し込みをしているため、自治体も安心して情報を伝えることができる。登録する情報は、緊急連絡先などに限るもの（下記A）と、延命治療への意思や葬儀・埋葬に関する希望などまでを含むもの（下記B）とに大別できる。

##### A. 緊急連絡先の登録・伝達

###### a. 患者情報共有を土台とした仕組み

多くの自治体で、高齢者等が自宅で倒れた場合に備えて緊急連絡先や持病などの情報を記した紙を専用容器に入れて冷蔵庫に保管する「救急医療情報キット」を配布している。外出先で倒れた場合にも同様の情報を参照できるよう、ネットワーク上に載せている地域がある。2015年に始まった新潟県長岡市の「フェニックスネットワーク」や、静岡県内の「シズケア\*かけはし」は、平常時の患者情報の共有を目的としたシステムであるが、緊急連絡先などを登録することにより、突然の事故や急病の際に、救急隊員や搬送先の医療機関が情報を活用することができる。静岡県では2022年から熱海市と富士宮市が「シズケア\*かけはし」システムの新機能である「救急かけはし」の利用を開始し、開始1年未満で両市とも高齢者人口の3～4%が登録している。情報登録により、ケアマネジャー等が救急車に同乗することを求められることが減り、業務負担軽減につながっているとの声もある。

###### b. 認知症高齢者の対応を土台とした仕組み

認知症高齢者の徘徊対応のため、見守りキーホルダー・見守りシールなどを配布する取り組みも多くの自治体で行われている。登録番号やQRコードを印刷したシール等を、外出時に使う歩行器や衣類につけておくことによって、高齢者を保護した通行人や警察・救急隊員などが自治体に連絡し、登録番号を手掛かりに緊急連絡先に連絡する。親族や後見人等に連絡が取れることによってその後の支援が円滑になる。例えば2009年に事業を開始した東京都大田区では、登録者数が36,849人（高齢者人口の23%、2022年）（注8）に上る。

##### B. 意思や情報の登録・伝達

これらの仕組みは緊急連絡先となる親族を登録し、その人に連絡することによって必要な情報を聞き出したり、手続きを依頼することを前提としている。しかし、親族だからといって、本人のかかりつけ医が誰なのか、本人が延命治療を希望しているのかなどを把握しているとは限らない。これに対し、終末期や死後の支援に必要な情報を登録し、必要なタイミングで関係機関に伝達する「終活情報登録事業」を実施している自治体がある。神奈川県横須賀市、北海道石狩市、神奈川県鎌倉市、神奈川県逗子市、

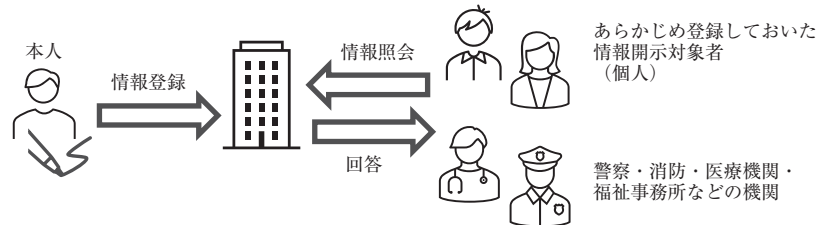
東京都豊島区、岐阜県岐阜市などである（図表7）。病気・事故などによって意思表示ができなくなった時や亡くなった時に、警察・消防・医療機関・福祉事務所などの関係機関や、あらかじめ照会可能な人として登録しておいた個人に対して、情報を開示・伝達する（図表8）。情報項目は自治体によって異なるが、共通するのは緊急連絡先、かかりつけ医、エンディングノートの保管場所、遺言書の保管場所などである（図表9）。例えば意識がない状態で救急搬送された患者について医療機関から自治体に問い合わせがあった場合、緊急連絡先として登録しておいた人の氏名と連絡先、延命治療に関する意向や、献体登録の有無などについて伝える。

（図表7）自治体による終活情報登録事業とその対象者

自治体	事業名	事業開始	対象者や実施主体など
北海道石狩市	おひとり暮らし等安心登録サービス事業	2021年	おおむね65歳以上の一人暮らし高齢者（原則）が対象。市が社会福祉協議会に委託。
東京都豊島区	終活情報登録事業	2022年	65歳以上の方、その他必要と認める方。区が社会福祉協議会に委託。
神奈川県横須賀市	わたしの終活登録	2018年	市民であれば年齢は問わない。市の地域福祉課が実施。
神奈川県鎌倉市	終活情報登録事業	2019年	おおむね65歳以上の一人暮らし高齢者（原則）が対象。市の高齢者いきいき課が実施。
神奈川県逗子市	終活情報登録	2020年	原則65歳以上の方が対象。市の社会福祉課が実施。
岐阜県岐阜市	わたしのあんしん終活登録事業	2023年	市の住民基本台帳に登録されている65歳以上の方。市の高齢福祉課が実施。

（資料）各自治体のウェブサイトをもとに日本総合研究所作成

（図表8）終活情報登録の仕組み



（資料）日本総合研究所作成

登録にあたって、緊急連絡先が空欄のままでは受け付けない自治体と、空欄であっても受け付ける自治体がある。横須賀市の場合、登録者のうち6%は緊急連絡先を引き受けてくれる親族や知人がおらず、空欄の状態ですべて受理している（図表10）。

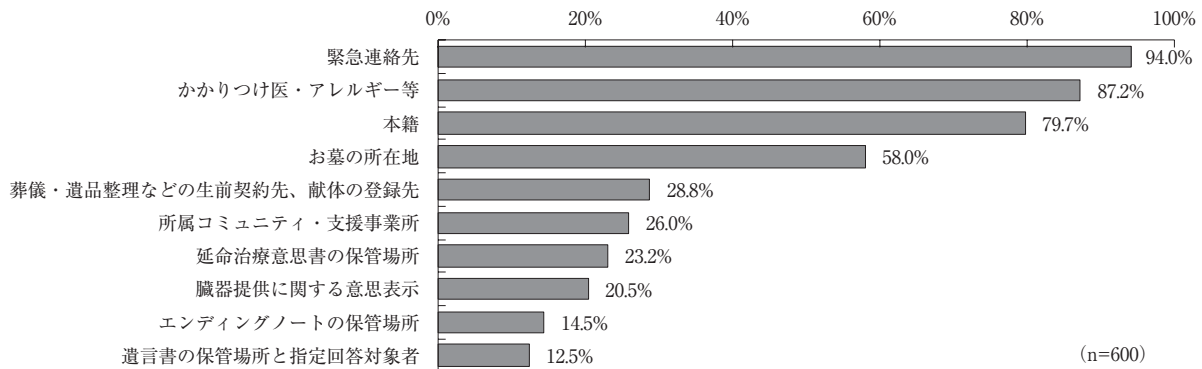
最も早く事業を開始した横須賀市でも始まってからまだ5年であり、多くの登録者は元気に暮らしているため、自治体への情報照会が頻繁に生じているわけではないが、例えば身寄りがいない人でも生前予約しておいた葬儀が着実に遂行されるなどの成果が上がっている。因果関係は確認できないが、年間約5,000人が亡くなる横須賀市で、1%前後が引き取り手のない遺骨となっていたが、終活情報事業が始まってからは増加が抑えられている（図表11）。親族支援者がいなくても葬儀の生前契約をして、その旨を自治体に情報登録しておけば、その人は自治体が公費で墓地埋葬法に基づいて火葬・埋葬するのではなく、本人が生前に支払いを済ませた契約に基づいて葬儀や火葬が行われる。自治体は費用面だけでなく、親族への照会という手続き負担も軽減できる。

(図表9) 自治体への終活情報登録項目

	石狩市	豊島区	横須賀市	鎌倉市	逗子市	岐阜市
本籍地・筆頭者		○	○		○	○
親族情報	○					
緊急連絡先	○	○	○	○	○	○
どのような場合に連絡するか	○				○	
利用している介護等事業所・ケアマネジャー	○		○			
地域コミュニティ			○			
かかりつけ医	○	○	○	○	○	○
病名・服薬状況	○	○	○	○	○	○
血液型			○	○		
アレルギー	○	○	○	○	○	
リビングウィルの保管場所・預け先		○	○		○	○
緩和医療・終末医療の希望			○	○		
病名告知の希望・延命治療の希望			○	○		
臓器提供の意思		○	○	○	○	○
献体登録先		○	○	○	○	○
エンディングノートの保管場所・預け先	○	○	○	○	○	○
葬儀の希望(喪主・場所・規模など)				○		
葬儀・納骨の生前契約・依頼相手	○		○			○
納骨・お墓の希望				○		
お墓の所在地・納骨の場所	○		○	○	○	○
お墓の所在地についての開示範囲			○			
死後事務委任契約や終活に係る生前契約等	○	○	○		○	
家財処分・遺品整理の生前契約先	○		○			
遺言書の有無・保管場所	○	○	○	○	○	○
遺言の保管場所についての情報開示指定者	○	○	○		○	
生命保険・預貯金(金融機関名等)				○		

(資料) 各自治体の資料を基に日本総合研究所作成

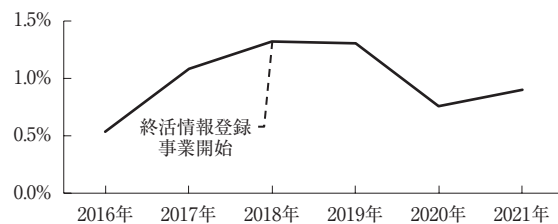
(図表10) 横須賀市 終活情報登録の項目別登録率



(資料) 横須賀市

(注) 登録番号1～600番の利用者。

(図表11) 横須賀市における死亡数に占める引き取り手のない遺骨の割合



(資料) 横須賀市衛生統計を基に作成

(注5) 国土交通省『居住支援協議会一覧』によると2023年9月末現在132協議会が設立されている。

(注6) 厚生労働省『生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果(平成27年4月～令和4年3月)』。

(注7) 内閣府・消防庁「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果」2023年6月30日。

(注8) 令和5年度 第1回大田区高齢者福祉計画・介護保険事業計画推進会議 議事要旨(2023年7月11日)。

#### 4. 親族支援者がいない高齢者を支える仕組みの充実に向けて

##### (1) 自治体が情報を取り次ぐメリット

高齢期・終末期の支援に必要な情報は本人のなかにあるが、本人に長年接してきた家族がその情報の「写し」を持っていると考えられる。情報を持つ親族支援者がいるのであれば、その人を介して情報を得るという従前の方法は理にかなっている。しかし、情報は家族に限らず、本人と接する様々な主体が保有する。かかりつけ医は疾患や障害、ケアマネジャーは心身の状態や介護サービスの利用状況、ホームヘルパーは本人の性格や好み、金融機関は収支や資産について把握しており、その情報は親族より詳細かつ正確かもしれない。しかし、それらの情報は分散しており、医療機関や金融機関を特定したうえで収集する必要がある。

これに対し基礎自治体は、家族や事業者ほど密な接点を持っているわけではないものの、基本情報を把握している。入院などによって居所と住民票が異なる場合もあるものの、住民基本台帳がある自治体は一人に対して必ず一つであり、住んでいる場所さえ分かれば自治体は一意に決まる。多くの個人情報を取り扱っている実績があり、情報取扱いの手順がルール化されている。すでに住民の情報を多く保有しており追加的な提供情報が少ないことも、情報を託す先としてのハードルの低さにつながる。これらの点を踏まえると、情報を親族に託せない人にとって、地方自治体はワンストップで情報を託す先として最も適切であるといえる。

情報を照会する立場にある医療機関・介護事業者や葬儀社などにとって、基礎自治体は特定しやすく連絡が取りやすい。さらに民間事業体に比べて、自治体は存続可能性が極めて高く、仮に市町村合併があってもデータは引き継がれる。さらに、自治体は地方自治法における「住民の福祉の増進」、社会福祉法における「地域生活課題の解決」、介護保険法における「被保険者の自立した日常生活の支援」などの法定責務の面から、高齢住民の生活を支えるうえで必要となる情報連携を行う権限を有すると考えられ、かかりつけ医やケアマネジャー等への情報照会が必要な場合もスムーズに行いやすい。

##### (2) 事業の具体像

###### A. 既存事業の拡張

自治体が情報の伝達を行っていくうえで、横須賀市のような終活情報登録事業を新たに立ち上げるといった選択肢のほかに、既存の事業を活用するという方法もある。医療情報ネットワークや見守りキーホルダーなど、緊急連絡先を登録する事業を拡張することで終活情報登録と同様の役割を果たすことができる。

緊急登録先を登録して親族支援者と迅速に連絡を取るといった既存事業では、親族支援者の負担が大きいたことが課題である。例えば延命治療に関する本人の意向を推定して医師に伝えること、他の親族から異なる意見があったときに調整することは大きな負担になる。口座がある金融機関や、お墓の場所も容

易に調べがつくとは限らない。これらの情報を本人があらかじめ用意しておけば、推定したり調べたりする負担が大きく軽減される。親族間で意見の不一致が生じた場合にも、本人の意思の明示があれば調整がしやすくなる。

そこで、医療情報ネットワークや見守りキーホルダーなどの事業の情報登録項目として、延命治療に関する意向やお墓に関する情報などを追加し、定期的に情報更新を本人に促すことが望ましい。緊急連絡先の登録だけであれば登録のハードルは低いが、延命治療やお墓について考えることは「もう少し先でよい」と先延ばしにする人も多いため、定期的な見直し時に追加の情報の登録を促すといった運用も考えられる。

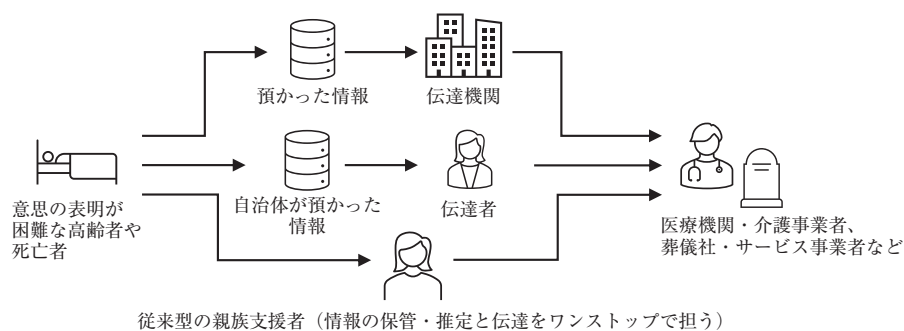
既存事業を拡張する場合でも、終活情報登録事業を新たに立ち上げる場合でも、緊急連絡先が空欄の人についても登録を受け付けることが重要である。身近な親族支援者がいない場合、遠縁の親族や親しい友人に依頼する、司法書士や身元保証サービス事業者などと契約するという方法を選択肢として提示するのは自然な流れではあるが、それでも緊急連絡先となる人がいない人は残る。そのような人を情報連携から排除してしまうのではなく、情報登録することに意味がある。緊急連絡先が空欄であることは支援者がいないことの証左である。救急搬送されて本人が医療同意できない状況において、手術に同意する親族が来院するまで手術を開始すべきでないとする医療機関もある。親族の有無が不明の場合は、親族を探すところから始めることになるが、緊急連絡先が空欄で登録されている場合には、身近な親族支援者はいないことが推測でき、迅速な対応を取りやすくなる。

## B. 事業の活用方法

自治体による情報登録・伝達支援の対象者は三つに分けることができる。第1は、親族支援者がおらず、緊急連絡先を空欄で登録するような人である。自治体が情報を預かるばかりでなく、医療機関や葬儀社などへの伝達の部分も担う（図表12上段）。現在、自治体が火葬・埋葬をしているような人がこれにあたる。

第2は、親族支援者はいるものの、本人の意思はよく知らない場合である（図表12中段）。親族支援者には情報伝達者になることについて承諾を得ておき、伝達する情報については本人が整理した状態で自治体に預ける。本人が意思表示できない状態になって医療機関・介護施設や葬儀社などから自治体に情報

（図表12）情報の伝達のパターン（イメージ）



（資料）日本総合研究所作成

照会があった場合に、情報伝達者である親族から情報を伝える。医療機関・介護施設や葬儀社の側から見ると、従来の親密な親族による意思の推定・情報伝達と同様に見えるものの、伝達者の負担を軽減することができる。甥・姪などに支援を依頼する場合には有効であると考えられる。

第3は、親密な関係の親族がいる場合である（図表12下段）。本人は親族支援者と日ごろから会話を交わしたり、エンディングノートの保管場所を伝えるなど、いざというときに意思を代弁してもらえる状態にしておく。このようなケースでは自治体に情報を預ける必要はないものの、キーパーソンたる親族と連絡が取れないと何も進められないという状態になりかねないため、親族支援者に確実に連絡が取れるようにしておくことが重要である。自治体等が提供する見守りキーホルダーや救急医療情報システムなどが引き続きこの役割を果たすと考えられる。

2040年の時点でも第2と第3のカテゴリが全体の8割を占めることが予想されるが、長寿化によって子の世代も高齢化しており、親密な親族がいたとしても、情報を整理して自治体に預けておくことで親族支援者の負担を軽減することができる。

### (3) 自治体における情報連携のルールづくり

高齢期・終末期の支援に必要な情報をサービス提供者に届けるためには、本人が開示したい情報、開示相手を指定する終活情報登録事業が普及することが理想である。しかし、情報登録を義務付けることはできないため、周囲の支援者が本人に代わって情報を集めたり本人の意思を推定したりするという状況がなくなることはない。その場合は、多岐にわたる住民情報を保有する自治体が情報のハブとならざるを得ないため、自治体内の情報照会の手順を明らかにするとともに、本人の支援に役立つ情報を活用しやすい仕組みを構築していくべきである。例えば、見守りサービスの利用開始にあたって自治体を取得した緊急連絡先について、情報の利用目的を当該サービスの利用時に限定せず、他の緊急事態においても活用することへの同意を得ておけば参照しやすくなる。

情報連携・情報照会の手順の明確化にあたって、個人情報に対する意識の個人差に対する配慮も必要である。例えば介護と医療のそれぞれの窓口で同じ内容の書類を提出するのは煩雑だと考える住民もいれば、異なる部署間で情報連携すべきでないとする住民もいる。高齢者のケアは誰かが一手に引き受けるのではなくチームで対応するため、情報共有が必要であるという認識を普及させていく必要がある。

情報不足のために医療・介護サービスの提供が阻まれないようにするためには、本人が能動的に情報を登録する情報登録事業と、自治体が保有する既存情報の活用をともに充実させていく必要がある。

## 5. おわりに

親族支援者は、情報の伝達だけでなく、高齢者に寄り添い心理面・情緒面のサポートをすること、医療同意も含めた法的行為を行うこと、経済的負担をすることも含め幅広い支援を行ってきた。自治体による情報登録事業や既存情報の活用によって、このすべてをカバーできるわけではないが、親族を探し出してその人を介して情報を入手するという従前のやり方を当てはめられない人が増加するなか、その一部分でも代替する意義は大きい。情報の伝達は亡くなった後にも対応が発生しうる。個人情報保護法は生存する個人の情報が対象であるが、自治体が条例によって死者の情報の取扱いをルール化するなど

の対応も求められる。

現在は亡くなる人のうち子のいない人は7%であるが、未婚率の上昇によって、2040年には21%まで増加することが見込まれる（注9）。これまで少数の例外として自治体や事業者が対応してきたこと、あるいは対応を避けてきたことを、明確な業務と位置付けることによって、親族支援者がいる人といない人との間の医療・介護サービスや終末期の対応の格差が縮小していくことを期待したい。

（注9）国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（令和5年推計）』表1-12 男女年齢4区分（0～14歳、15～64歳、65歳～74歳、75歳以上）別死亡数（総人口）：出生中位（死亡中位）推計 に基づき、2040年の65歳以上の死亡数は151万人。試算の設計上、75歳以上の死亡数は、令和3年人口動態統計 中巻 死亡 第7表 の分布に基づき、75～84歳と85歳以上に按分する。

死亡時点の配偶関係は、令和2年国勢調査 第5表 に基づき、2020年の45～54歳の配偶関係が2040年時点の65～74歳、55～64歳の配偶関係が2040年の75～84歳、65～74歳の配偶関係を2040年の85歳以上の配偶関係に当てはめた。男性は未婚者の方が短命で、女性は未婚者の方が長寿の傾向があるが、その点は推計に反映していない。

子どもの有無については、第16回出生動向調査に基づき、2021年調査で45～49歳の人は2040年時点ではおよそ65～69歳、2010年調査で45～49歳の人は2040年に75～79歳、2002年調査で45～49歳だった人は2040年におおむね85歳以上の前提に立ち、それぞれのコーホートの有配偶者のうち子どもがいない人の割合を9.9%、7.5%、4.2%と設定した。

死別者については、50歳以降の死別は子の有無には影響しないと仮定し、15～49歳の死別者÷（死別+有配偶）から、49歳までに死別する確率をうち0.479%と試算して、その分を有配偶者の子どもがいる率から減じた。

離別者については、令和4年人口動態統計による、2003年から2022年の20年間の同居期間別離婚件数の構成比ならびに第16回出生動向基本調査による結婚持続期間別出生子ども数がゼロの割合を算出し、出生前に離別する割合を19.663%と算出し、その分を有配偶者の子どもがいる率から減じた。未婚者については令和2年国勢調査 第35-1表・第38-1表より母子世帯の未婚の母、父子世帯の未婚の父（いずれも他の世帯員がいる世帯を含む）を基に、15～49歳の未婚の母÷15～49歳の未婚者などを算出し、男性未婚者の99.81%、女性未婚者の98.79%は子がいないと仮定した。

(2023.11.24)

## 参考資料

- ・小池高史ら [2015].「高齢者の緊急連絡先登録システム利用者の特徴 「高齢者見守りキーホルダー」を事例として」『日本公衆衛生雑誌』 62巻7号 pp357-365、2015年
- ・総務省行政評価局 [2023].『遺留金等に関する実態調査 結果報告書』2023年3月
- ・つながる鹿児島 [2019].『「身寄り」のない生活困窮者に対する支援手法に関する調査研究事業報告書』（平成30年度社会福祉推進事業）、2019年3月
- ・日本医師会総合政策研究機構 [2023].『ICTを利用した全国地域医療情報連携ネットワークの概況（2022年度版）』（日医総研ワーキングペーパー No.475）2023年9月
- ・八木橋慶一 [2020].「地域福祉における「終活」支援と行政の役割」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第22巻 第4号 pp101-116、2020年3月