

4 法に照らした運用上の疑義

法は、戦後間もない昭和 23 年（1948 年）に施行され、令和 5 年（2023 年）に 76 年目を迎えた。しかしながら、人口減少・多死社会の進展を始めとする社会環境の変化が進む中で、墓地行政の現場では様々な課題が生じている。

実地調査の結果、調査対象市町村の中には、法に照らした運用上の疑義が生じているものもみられた。法の適正な運用が図られるよう、これらの運用上の疑義について、法を所管する厚生労働省の見解を確認した結果は、表 4 のとおりである。

表 4 法に照らした運用上の疑義に対する厚生労働省の見解

運用上の疑義	厚生労働省の見解
法第 2 条第 3 項	
<p>1 「埋蔵」及び「収蔵」の定義について</p> <p>施行規則第 6 条の規定により、墓地等の管理者が備えるべき図面には、i) 墓地の場合、所在地、面積及び墳墓の状況を、ii) 納骨堂の場合、所在地、敷地面積及び建物の坪数を記載することとされ、それぞれ異なることから、法第 10 条に基づく経営許可に当たっては、墓地又は納骨堂のいずれであるかを的確に区別する必要があると考えられる。</p> <p>近年、焼骨を納めるカロート（納骨室）が地上に設置される場合があり、墓地又は納骨堂のいずれとして許可すべきか判断に迷うことがある。しかしながら、法第 2 条第 3 項には、それらの区別に係る「埋蔵」及び「収蔵」の定義がないため、その定義を示してほしい。</p>	<p>「埋蔵」とは、通常焼骨を土中に埋めて収めることを指し、「収蔵」とは、焼骨を収める方法の中で、「埋蔵」以外の全ての方法を指す。</p>
法第 5 条第 1 項	
<p>2 同一墓地内での改葬許可</p> <p>同一の墓地内で、高台にある区画から駐車場に近く、より利便性の高い別の区画に改葬しようとする場合、法第 5 条第 1 項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>改葬許可が必要である。</p> <p>法第 2 条第 3 項の規定により、「改葬」とは、焼骨を「他の墳墓」に移すこととされており、「他の墓地」に移すこととはされていない。</p>
<p>3 期限付墓地における改葬許可</p> <p>近年、あらかじめ区画の使用期限を設定し、当該期限の経過後は合葬式施設等に改葬することを前提とした「期限付墓地」が整備される例がみられる。</p>	<p>他の墳墓又は納骨堂に移す前に、改葬許可が必要である。</p> <p>申請者は、改葬を行おうとする者であり、墓地・納骨堂の経営者、管理者、使用者等のいずれも申請者になり得ると考えられる。</p>

<p>この場合、あらかじめ改葬を行うことを前提とした使用契約であると考えられるが、使用期限の経過後、実際に改葬を行う際に、改めて法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。また、改葬許可が必要となる場合、その申請者は誰か（墓地・納骨堂の経営者又は管理者か、あるいは使用者か。）。</p>	
<p>4 納骨堂の建て替えに伴う改葬について 法第2条第3項の規定により「改葬」とは、焼骨を他の墳墓又は納骨堂に移すこととされている。 老朽化した納骨堂（旧納骨堂）に収蔵されていた焼骨を、同一の立地に建て替えられた納骨堂（新納骨堂）に移す（完工までの間は一時保管施設に保管するものとする。）場合、法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>同一の立地の納骨堂の場合、基本的に改葬許可は必要ないが、一時保管施設が墳墓又は納骨堂に当たるのであれば改葬許可が必要になると考えられる³¹。</p>
<p>5 墓じまいに伴う改葬許可について 近年、承継者がいない等を理由としたいわゆる墓じまいが増えている。 このとき、当該使用者が墓じまいに伴って取り出した焼骨を、i) 自宅に安置する場合、ii) 散骨する場合について、それぞれ他の墳墓等に移すものではないが、法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>
<p>6 無縁改葬許可① 無縁改葬後の焼骨について、一時保管後、産業廃棄物として廃棄することを考えている。この場合、その焼骨を他の墳墓等に移すものではないが、法第5条第1項及び施行規則第3条の規定に基づく無縁改葬に係る許可は必要か。</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>
<p>7 無縁改葬許可② 管理料滞納が続くなど、無縁墳墓等の疑いがあるものについて、無縁改葬を前提に地質調査したところ、焼骨が現に存在しない（も</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>

³¹ 「墓地、埋葬等に関する法律の施行に関する件」によれば、「単に、墳墓へ埋蔵する以前における一時的な措置として、寺院等の一隅に、焼骨を安置する等のごときは納骨堂として別段の許可を必要としないこと、但し、焼骨の収蔵が一時的なものであっても、これを継続的に反復して行うものは納骨堂として本法の適用をうける」とされている。

<p>とも埋蔵されていなかったか分解されたかは不明とする。) ことが確認された。</p> <p>この場合、改葬すべき焼骨が存在しないが、法第5条第1項及び施行規則第3条の規定に基づく無縁改葬に係る許可は必要か。</p>	
<p>法第10条第1項</p>	
<p>8 納骨堂の経営許可について</p> <p>法第10条第1項の規定に基づいて経営許可を受けた納骨堂の収蔵可能数が少なくなってきたことを受け、既存の納骨堂Aの隣に新たな納骨堂B・Cの整備を考えている。このとき、以下のいずれの対応が妥当か。</p> <p>i) 納骨堂B・Cのそれぞれについて法第10条第1項の規定に基づく「経営許可」が必要</p> <p>ii) 既存の納骨堂Aの施設変更に当たり、法第10条第2項の規定に基づく既存の納骨堂Aの「変更許可」が必要</p>	<p>それぞれが別の施設として一体性をもたずに経営されるものであれば、それぞれの施設に経営許可が必要であり、一つの施設として一体性をもって経営されるものであれば、既存施設の変更許可が必要になると考えられる。</p>
<p>施行規則第1条又は第2条</p>	
<p>9 外国籍の者の埋葬、火葬等について</p> <p>施行規則第1条又は第2条では、埋葬や火葬許可に当たり、死亡者の本籍等を記載した申請書の提出が求められている。外国籍の者に対する埋葬許可等に当たり、本籍の記載が困難な場合は「不明」とすれば足りるか。その他どのような対応が考えられるか。</p>	<p>本籍の記載が困難な特別の事情がある場合は、「不明」と記載することは差し支えない。</p>
<p>施行規則第7条第1項</p>	
<p>10 「墓地使用者等の住所及び氏名」について</p> <p>施行規則第7条第1項第1号では、「墓地使用者等の住所及び氏名」等を記載した帳簿を備えなければならないとされているところ、「墓地使用者等」には、「遺言執行者である弁護士法人」、「成年後見人(法人)」のように法人は含まれるか。含まれる場合、帳簿に記載すべき「墓地使用者等の住所及び氏名」については、「法人の住所及び名称」を記載すればよいか、「法人の代表者の住所及び氏名」を記載すればよいか。</p>	<p>法人も含まれる。法人の場合、帳簿に「法人又は法人の代表者の住所」及び「法人の名称又は法人の代表者の氏名」を記載することになると考えられる。</p>

散骨は、法や施行規則において想定されていない葬法であるとされる。散骨をめぐる議論は20年以上前から行われており、既に、「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」において、焼骨を粉末状にして、墓地又は墓地以外の場所に焼骨を散布する散骨の出現について言及されている。同報告書は、「刑法の遺骨遺棄罪は社会的な習俗、倫理に関するものであり、相当の節度をもって行う場合は、散骨を処罰の対象とすることはできないと解されている」とする中であって、「国として、散骨の定義、散骨が許容される区域等を定める基準など条例の基準を示すことが考えられよう」と指摘している。

また、令和2年度には、厚生労働省の厚生労働科学特別研究事業において「墓地埋葬をめぐる現状と課題の調査研究」が実施され、散骨の規制を行っている地方公共団体が少数にとどまっている状況を踏まえ、散骨事業者自らが散骨を行うに当たり考慮すべきと考えられる事項が「散骨に関するガイドライン（散骨事業者向け）」として取りまとめられている³²。

一方、地方公共団体向けガイドラインについては、同調査研究において、「墓理法において散骨の定義や、所用の規制条項が定められていない現状においては、何らかの規制を行う場合、各地方公共団体が散骨をどのように規制するかを自主的に判断することになる。その場合、先行地方公共団体の事例も踏まえ、条例、要綱、指針等を定めることが考えられる」とされている。このように、現状、散骨の可否や具体的な手法等については、依然として、各地方公共団体の裁量に委ねられているところである。

実地調査の結果、散骨に関する住民からの相談件数が増加傾向にある中で、散骨に関するノウハウがなく相談先もないため散骨の可否について意思決定できない、散骨を実施する際の条件や手順が決められず、対応に苦慮しているといった例が複数みられるなど、ノウハウ不足に伴って対応に苦慮している状況がみられた。また、市町村からは、陸上又は海洋のどのような場所であれば散骨が適当か、散骨する際の骨片の大きさ等をどのように考えればよいのかなど、より実例に則した内容の行政向けガイドライン等を作成してほしいといった意見もみられた。

³² 同ガイドラインは、厚生労働省ホームページに掲載されている。