

散骨のガイドラインについて

喜多村 悦史

「墓地埋葬をめぐる現状と課題の調査研究」代表研究者
東京福祉大学 教授

1 はじめに

何人にも共通するのは、必ず死を迎え、その際、葬送の儀式が必要とされることである。その方法は地域、宗派などによってさまざまであるが、帰属する社会において共通する流儀、習慣があり、わが国の場合、その基本が墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という）によって規制されている。そうしたなか、墓地埋葬法の規制に適合するのかが明快でない葬送の方式がある。その一つが散骨という手法である。

私たちは令和2年度の厚生労働科学研究事業「墓地埋葬をめぐる現状と課題の調査研究」のなかで、この問題を一つの柱として取り組むことになった¹⁾。すなわち散骨に関し、その実情を調査し、ガイドラインの策定について研究を行うことである。

まず散骨の実情把握のため、

- ①国民の埋葬、散骨に関する意識調査
- ②地方自治体の条例などによる規制動向に関する調査
- ③規制を行っている地方自治体に対するアンケート調査
- ④散骨事業者へのアンケート
- ⑤散骨事業者団体等へのヒアリング
- ⑥海外における火葬および散骨の状況調査——を行った。そしてこうした調査と並行

しつつ、ガイドラインの在り方を検討した。

研究メンバーは、筆者のほかの研究者として静岡県立大学の横田勇名誉教授、(公財)全日本墓苑協会の横田睦理事、虎の門法律事務所の小松初男弁護士、さらに研究協力者として(独)国民生活センターの福井昌喜課長であった。8回の研究班会議には全員が参加した²⁾。

聖徳大学の長江曜子教授には、海外の火葬と散骨の状況について有益な情報提供と解説をいただいた。(一社)全国海洋散骨船協会、(一社)日本海洋散骨協会、戸田葬祭サービス(株)にはヒアリングに応じていただき、有益な情報を得ることができた。また、調査研究を円滑に進めるうえで厚生労働省の西田淳二生活衛生調整企画官、事務局であるNPO法人日本環境斎苑協会の奥村明雄理事長、兼松博史事務局長の支援にも感謝申し上げる。

2 墓埋法と散骨

火葬及びその後の焼骨の扱いは、墓埋法に定めるところにより行われなければならない。すなわち「火葬は、火葬場以外の施設でこれを行ってはなら」ず〈4条2項〉、「焼骨の埋蔵は、墓地以外の区域に、これを行ってはならない」〈同条1項〉。そして

火葬場、墓地、さらに納骨堂（他人の委託を受けて焼骨を収蔵する施設）は、それぞれ都道府県知事（市又は特別区にあっては、市長又は区長。以下同じ）の許可施設とされている（2条）。

墓理法に違背する行為は違法であり、処罰の対象にもなる（20条以下）。では、墓理法に明記されていない行為であれば、まったくの無制限なのか。これが散骨をめぐる議論のすべてである。

そこで、墓理法の性格であるが、「この法律は、墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に適合し、且つ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われることを目的とする」（1条）とされていることから、法の趣旨を考慮した解釈と運用が必要になる。

例えば地表に焼骨を散じた後、その上に落ち葉をかけるなどといった簡易な方法で焼骨を覆う行為について、行政解釈は埋蔵に該当するとしているから許可が必要となる³⁾。さすれば、焼骨を地上にむき出しのままにするという（散骨）行為は、なおいっそう無制限に行ってもよいとは言い難い。行政解釈で、ご遺族が故人の遺志を尊重し、公衆衛生その他の公共の福祉に問題が生じないように節度をもってご遺骨を自然に撒くことが、墓地埋葬法において直接禁止されるものではないとの行政解釈⁴⁾はこの文脈から導かれる。

これに関しては、『これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書』（平成10年6月厚生省生活衛生局、座長：浦川道太郎）がある。そこでは「墓地埋葬法は、本来、伝統的な葬法である埋葬・火葬の取締法規であり、葬法の在り方自体を直接的に規制するものではない」としつつも、「散骨については、その実施を希望する者が適切な方法によって行なうことは認められようが、その方法については公認された社会的な取り決めが設けられることが望ましい」

とし、「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、行為規制の態様、制裁の程度など条例の基準を示すことが考えられよう」としている。

その後、20年を経過するなかで少なからぬ地方公共団体において、地方自治に拠った散骨に関する条例制定などがなされている。それら条例等の制定がなされるきっかけとなった背景には、直接・間接の程度の差こそあれ、散骨をめぐるトラブルが契機であったことが地方自治体アンケートで明らかになっており、国として、社会的取り決めを定めるべき時期にきていると考える。

3 散骨に関するガイドラインの提案

墓理法の法文上の規制対象は「墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等」であるが、これは『これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書』が指摘するように、同法制定時に行われていた葬法を対象にしたからに過ぎない。散骨はその後に見られるようになった葬法であり、新しい実態が一般化の兆しがあれば、それを踏まえた法令の見直しがされるべきである⁵⁾。

現に、国民意識調査では、「散骨についてなんらかのルールを示すべきである」との考えが9割を超える。焼骨を地中に埋める行為が規制されるのであれば、焼骨を砕いて海洋または地表に撒いて処分する行為にも何らかのルールが必要との意識の表れと考えられる。

ただし、ここで注意しなければならないことは、葬法では地域差が大きいことである。それを踏まえ、墓理法の実施権限は地方自治体の判断事項とされている。それゆえ、現時点で墓理法に新たに散骨に関する全国統一的な規制事項を定めるには、まだ状況も準備が整っていないとも言える。研究班では、関係者の共通認識となるべき散

骨の定義を定め、地方公共団体に向けて散骨への対応にあたり参考となる事項を、また散骨を行う事業者に向けて散骨を行うにあたり考慮すべき事項を、ガイドラインとして示すことにした。

4 散骨の定義

散骨についての考え方を整理するために、まず散骨の定義が必要であるが、現状では統一的な定義は存在しない。また合葬墓、樹木葬のように墓埋法に用語はないものの解釈上受け入れられ、各地方自治体で適切に規制が実施されているものもある。

研究班では、「墓埋法に基づき適法に火葬された後、その焼骨を粉状に砕き、墓埋法が想定する埋蔵又は収蔵以外の方法で、陸地又は水面に散布し、又は投下する行為」と定義することにした。

散骨の場所は陸地の場合と水面の場合があり、水面の場合、海洋と内水に分かれる。このうち湖沼河川といった内水については、生活用水として利用されていることが一般的であるため避けるべきであろう。また海面の場合、陸地から散骨行為が視認されない距離が置かれているようであるが、この場合においても関係者への配慮が特に重要となることはいうまでもない。

5 地方公共団体における散骨への対応

5.1 既存の規制の類型

これまで14（複数制定の地方公共団体があるので実数では12）の地方公共団体が、規制の基準を明文化している。これを類型化すれば次のようになる。

- 第1類型：「何人も」により、個々の散骨も規制しようとするもの。ただし、墓地内の散骨は認めている。罰則あり。

- 第2類型：「散骨場」の概念で、事業者の規制を行おうとするもの。これに加えて、個人の散骨を届出制にするもの。散骨場の場所制限あり。散骨場の経営者に関し、欠格事由あり。罰則ありと罰則なしに分かれる。
- 第3類型：もっぱら散骨場の規制を行おうとするもの。罰則ありと罰則なしに分かれる。
- 第4類型：要綱という形で、行政内部の規範を定めるもの。
- 第5類型：ガイドラインまたは指針という形で、海洋散骨に関して行政側の考え方を示そうとするもの。

5.2 地方公共団体向けガイドライン

各地方公共団体はその自主的判断により、条例、要綱、指針等を定めることになろう。その際、散骨の定義としては、焼骨を粉状に砕く行為も規制対象に含めるか、火葬場の付帯事業とするか、粉状の大きさを定めるかなどがポイントになる。粉骨を容器や袋に入れた状態で散骨するのかといった方法も明確にする必要がある。

墓地外に新たに散骨場を設定する場合には、これを許可制にするか届出制にするか、また罰則の有無などが判断事項になる。散骨場は概念上、陸地と水面があり、そのいずれ（または両方）を対象とするのかを明確にする必要があるだろうし、一定領域を指定して散骨可能とする方式（ポジティブチェック）と一定領域を除き散骨可能とする方式（ネガティブチェック）の選択も判断事項である。

墓埋法が墓地等を経営しようとする者に各種の報告義務等を課していることとの対比で、散骨ではどのような義務を課すかを決める必要がある。散布場所の記録、保管は必須事項であろう。

水面での散骨（以下「海洋散骨」という）では、公共水面が対象であること、散骨の

場所への往復には船舶を利用することになるなどの特色があることから、個人から散骨を委託された者、船舶の所有・運航者など多数が関与することになる。このため、だれを散骨事業者とみなすのかを明確にする必要がある。

6 散骨事業者が考慮すべき事項

6.1 散骨事業者の責務

散骨は墓埋法制定時には存在しなかった葬法であるがゆえに、同法に明瞭な規制条項が見られないのであるが、今回の調査範囲では、諸外国では何らかの形で散骨への規制を行っていることがわかった。

わが国における散骨の多くの場合、その実施、履行を標榜する事業者や団体を介して行われている。このため節度を保った散骨が行われるためには、散骨に関わる事業者の意識が重要である。その必要性は海洋散骨において特に高いと考えられるのであるが、海洋散骨に関しては事業者の団体が組織され、それぞれ加入事業者への指導や散骨に携わる職員への研修、資格付与などを行っていることがわかった。

6.2 散骨事業者向けガイドライン

散骨の規制は基本的に地方公共団体の判断事項というのが、研究班の立ち位置である。よって、散骨事業者は散骨地の地方公共団体の規制方針に従わなければならない

い。ただし、現時点では明文の規制規則等を定めている地方公共団体が少数にとどまっている。そこで、散骨事業者自らが散骨を行うにあたり考慮すべき事項を別添のガイドラインとして取りまとめ、事業者に供することにした。次ページにその内容を示すので、散骨を適切に行うための取組みの一助となることを期待する。

散骨では供養すべき遺骨の安置先がなくなるなど、天候不順による日程の変更があり得るなど、散骨に伴う特殊な事情がある。このため利用者との契約内容は、利用者に一方向的に不利でなく、合理的なものであることが求められる。散骨が確実に行われたことを証する散骨証明書の作成、交付は必須事項であろう。

また、国レベルにおいては、散骨に関わる事業者およびその団体との協議の場を設け、散骨への適切な規制の在り方について検討されることが望まれる。

注釈

- 1) もう一つの柱は、現時点における火葬場の現状を調査し、火葬場の設置管理に関するマニュアルの見直し指針の策定である。
- 2) 新型コロナへの対応としてwebによる参加もあった。
- 3) 平成16年10月22日健衛発第1022001号
- 4) 平成26年6月3日健衛発第0603第1号
- 5) 戦前のことであるが、関東大震災を契機に見られるようになった納骨堂が法令の規制対象に加えられている。

参 照

(散骨事業者向け) 散骨に関するガイドライン

1 目的

本ガイドラインは、散骨が関係者の宗教的感情に適合し、かつ公衆衛生等の見地から適切に行われることを目的とする。

2 定義

本ガイドラインにおける用語の定義は次のとおりとする。

- (1) 散骨 墓埋法に基づき適法に火葬された後、その焼骨を粉状に砕き、墓埋法が想定する埋蔵又は収蔵以外の方法で、陸地又は水面に散布し、又は投下する行為
- (2) 散骨事業者 業として散骨を行う者
- (3) 散骨関係団体 散骨事業者を会員とする団体

3 散骨事業者に関する事項

(1) 法令等の遵守

散骨事業者は、散骨を行うに当たっては、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）、刑法（明治40年法律第45号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）、海上運送法（昭和24年法律第187号）、民法（明治29年法律第89号）等の関係法令、地方公共団体の条例、ガイドライン等を遵守すること。

(2) 散骨を行う場所

散骨は、次のような場所で行うこと。

- ①陸上の場合 あらかじめ特定した区域（河川及び湖沼を除く。）
- ②海洋の場合 海岸から一定の距離以上離れた海域（地理条件、利用状況等の実情を踏まえ適切な距離を設定する。）

(3) 焼骨の形状

焼骨は、その形状を視認できないよう粉状に砕くこと。

(4) 関係者への配慮

散骨事業者は、散骨を行うに当たっては、地域住民、周辺の土地所有者、漁業者等の関係者の利益、宗教感情等を害することのないよう、十分に配慮すること。

(5) 自然環境への配慮

散骨事業者は、散骨を行うに当たっては、プラスチック、ビニール等を原材料とする副葬品等を投下するなど、自然環境に悪影響を及ぼすような行為は行わないこと

(6) 利用者との契約等

①約款の整備

散骨事業者は、あらかじめ散骨に関する契約内容を明記した約款を整備し、公表するとともに、利用者の求めがある場合には、約款を提示すること。

②利用者の契約内容の選択

散骨事業者は、約款に定める方法により、利用者の契約内容に関する選択に応じること。

③契約の締結

●契約内容の説明

散骨事業者は、契約の締結に当たっては、必要な教育訓練を受けた職員にあらかじめ適切な説明を行わせ、利用者の十分な理解を得ること。

●契約の方法

散骨に係る契約の方法は、文書によること。

●費用に関する明細書

散骨事業者は、契約の締結に当たっては、費用に関する明細書を契約書に添付すること。

④契約の解約

散骨事業者は、約款に定めるところにより、利用者の解約の申し出に応じること。

⑤散骨証明書の作成、交付

散骨事業者は、散骨を行った後、散骨を行ったことを証する散骨証明書を作成し、利用者に交付すること。

(7) 安全の確保

散骨事業者は、散骨を行うに当たっては、次のような措置を講ずるなど、参列者の安全に十分に配慮すること。

①陸上の場合 歩道、安全柵等、必要

な施設の設置等

②海洋の場合 必要な教育訓練を受けた従事者及び補助者の配置、ライフジャケット等の安全装具の確保等

(8) 散骨の実施状況の公表

散骨事業者は、自らの散骨の実施状況（散骨の件数、散骨の場所等）を年度ごとに取りまとめ、自社のホームページ等で公表すること。

公表あるいは事業の紹介、PRにおいては、亡くなった人を含め、個人情報取り扱いには十分に配慮すること。

4 散骨関係団体に関する事項

(1) 散骨関係団体の役割

散骨関係団体は、会員事業者やその職員に対する研修会の開催等、散骨が適切に行われるための取組みに努めること。

(2) 散骨の実施状況の公表

散骨関係団体は、会員の散骨の実施状況（散骨の件数、散骨の場所等）を年度ごとに取りまとめ、自団体のホームページ等で公表すること。また地方公共団体の求めがあれば提出すること。