

別紙3

事業概略書

(調査研究事業の場合)

行旅病人及行旅死亡人取扱法、墓地、埋葬等に関する法律及び
生活保護法に基づく火葬等関連事務を行った場合等の
遺骨・遺体の取扱いに関する調査研究事業

株式会社日本総合研究所 (報告書A4版 103頁)

事業目的

引き取り手のないご遺体等については、法令上、所在地又は死亡地の市町村が火葬等を行うこととされているが、その際の親族調査やご遺体等の保管等については統一的なルールがなく、対応に苦慮するケースがあるとの指摘がある。こうした指摘を踏まえ、地方自治体における引き取り手のないご遺体等の取り扱いについて実態を把握するため、関係法令に基づき、火葬等関連事務を行った場合の実態や課題に関する調査研究事業を実施する。

事業概要

本調査研究事業は、地方自治体における引き取り手のないご遺体等の取り扱いについて実態を把握するために調査研究を行った。

まず、自治体概況把握調査として、福祉事務所設置自治体および市区町村を対象に、行旅病人及行旅死亡人取扱法、墓地、埋葬等に関する法律及び生活保護法に基づく火葬等関連事務に基づく、火葬の件数、火葬までの期間、預かっているご遺骨の数などを調査した。調査は令和6年8月19日から9月6日まで実施し、インターネット上の調査票を通じて行った。回収された有効回答数1,410件をもとに、集計・分析を行った。

次に、自治体ヒアリング調査を実施し、政令指定都市、特別区、中核市、一般市、町村を対象に行った。調査は令和6年7月23日から12月3日まで実施し、火葬や遺骨・遺留金品の対応に関する手続きの流れや困難点、独自の基準、今後の課題についてヒアリングした。

さらに、葬儀事業者ヒアリング調査として、全国（北海道、東北、関東、東海、関西、中国、四国、九州）をカバーするよう、各地方または複数の地方において広域で事業を展開する葬儀事業者を対象に、自治体の事務の流れにおける業務の確認や実態、保管期間、自治体への費用請求などについてヒアリング調査を行った。調査は令和6年12月3日から12月12日まで行った。

加えて、有識者ヒアリング調査では、公衆衛生学、法学、民俗学、死生学の専門家を対象に、自治体による対応の課題やあるべき姿について意見を伺った。調査期間は令和6年12月5日から令和7年1月31日まで行った。

これらの調査および検討の結果を踏まえ、令和6年9月後半に進捗報告として、中間報告を行い、令和7年3月後半に最終報告として調査結果を報告書にとりまとめた。報告書は地域共生社会の在り方検討会議においても、中間報告は第4回会議（2024年9月30日）、最終報告は第9回会議（2025年3月27日）にて、会議資料として報告された。

この調査研究事業を通じて、地方自治体における引き取り手のないご遺体等の取り扱いについて、自治体の現状と課題が明らかになり、今後の対応策や方向性が示されることが期待される。

調査研究の過程

前述の目的を達するため、本調査研究事業を以下のとおり実施した。以下、実施項目ごとに調査研究の過程を後述する。

(1) 自治体概況把握調査

調査対象：

福祉事務所設置自治体（生活保護法の担当）、

市区町村（墓地、埋葬等に関する法律、行旅病人及行旅死亡人取扱法の担当）

調査実施時期：

令和6年8月19日～9月6日（締切日）※11月末日到着分まで集計対象とした

調査方法：

厚生労働省から事務連絡とともにインターネット上の調査票URLを配布

インターネット上の調査票に入力しての回答

調査内容：

- 墓地埋葬法・行旅死亡人法に基づき火葬を行った件数、火葬までの期間、自治体で預かっているご遺骨数
- 生活保護法の葬祭扶助適用件数、火葬までの期間、自治体で預かっているご遺骨数
- 自治体で火葬はしていないものの、自治体が引き取ったご遺骨数
- 事務マニュアル等の活用状況、マニュアル等の内容
- 引き取り手のないご遺体等の取扱いにおいて困っていることや迷うこと

回収状況：有効回収数 1,410 件

(2) 自治体ヒアリング調査

調査対象自治体：

・ 政令指定都市 神奈川県横浜市、愛知県名古屋市、京都府京都市

・ 特別区 東京都新宿区、東京都世田谷区、東京都練馬区

・ 中核市 神奈川県横須賀市、福井県福井市、愛知県豊田市、大分県大分市

・ 一般市 宮城県栗原市、東京都青梅市、岐阜県美濃加茂市、大阪府羽曳野市、鳥取県境港市、鹿児島県奄美市

・ 町村 神奈川県二宮町

調査実施時期：令和6年7月23日～12月3日

ヒアリング項目

- 火葬、ご遺骨・遺留金品の対応にかかる全体の手続きの流れ
- 各段階・内容において困難が生じる・迷う点
- 困難が生じる・迷う点に対応して設けている独自基準など
- 今後課題と考えていること

(3) 葬儀事業者ヒアリング調査

調査対象：

- 小樽典礼（株）（北海道小樽市）
- （有）半田葬儀社（秋田県秋田市）
- （株）のいり（愛知県一宮市）
- （株）公益社（大阪府大阪市）
- （株）ムラタ（愛媛県松山市）

- ・ (株)ふじもと美誠堂（宮崎県宮崎市）

調査実施時期：令和6年12月3日～12月12日

ヒアリング項目：

- ・ 自治体の事務の流れにおける葬儀事業社の業務の確認業務の実態、保管できる期間、自治体への費用の請求など
- ・ 各段階・内容において困難が生じる・迷う点
- ・ 課題と考えていること

(4) 有識者ヒアリング調査

調査対象：

- ・ 愛知学院大学社会連携センター（法務支援担当）教授 田中淳子 氏
- ・ 大阪大学大学院高等司法研究科 教授 片桐直人 氏
- ・ 北里大学医学部衛生学 講師 武藤剛 氏
- ・ 国立歴史民俗博物館 副館長 山田慎也 氏
- ・ シニア生活文化研究所 代表理事 小谷みどり 氏

調査実施時期：令和6年12月5日～令和7年1月31日

ヒアリング項目：自治体による対応の課題やあるべき姿について

(5) 報告書の作成

上記（1）～（4）の調査ならびに検討の結果を踏まえて、9月後半に中間報告として進捗を報告し、3月後半に最終報告として本調査研究事業をとりまとめた。また、以下の検討会議でも資料として報告した。

- ・ 中間報告：地域共生社会の在り方検討会議 第4回（2024/9/30）
- ・ 最終報告：地域共生社会の在り方検討会議 第9回（2025/3/27）。

事業結果

(1) 自治体概況把握調査

約1,160自治体の1,410の部署から回答があった概況把握調査を通じて、墓地埋葬法9条並びに行旅死亡人法に基づき自治体が行う火葬、並びに生活保護法の葬祭扶助を適用する場合の対応について、地域差が大きいことが明らかになった。引き取り手のない遺体・遺骨に関する事務がほとんど発生しない自治体が多数を占める一方、人口が多いうえに親族との関係が希薄な住民も多い政令市や特別区では桁違いの数となっている。地域差は自治体規模によるものだけでなく、地方による差も大きい。例えば同じように多くの火葬を行っている政令市の中でも、関東・東海・近畿・九州のそれぞれで火葬までの期間が異なるなど、文化や習慣等による違いも垣間見られた。

引き取り手のない遺体・遺骨に関する自治体の事務は、人口規模などの単純な地域属性だけでなく、親族関係や近所づきあいなどの度合い、遺体の保管設備や火葬場などの地域資源の違い、葬送・拾骨・埋葬の文化の違いなど、地域特性を踏まえて、さまざまな方法で行われていることが調査によって明らかになった。今後の対応のあり方を検討するうえでも、地域による違いを充分に踏まえる必要があることが示唆される。

(2) 自治体ヒアリング調査

政令指定都市（3）、特別区（3）、中核市（4）、一般市（6）、町村（1）の合計17自治体へのヒアリング調査を踏まえ、自治体が感じている主な課題は以下の通りである。

- ・ 主に親族との折衝を行う際の内容や書式、伝え方に負荷がある。
- ・ 3法に基づき、どの部署が担当か、一概には見えにくい。
- ・ 警察・医療機関・介護施設との事務分担が明確に定まっていない。
- ・ 誰によって死亡事項記載申出を行うか、速やかな判断が必要。
- ・ 埋火葬費用の預金引き出しについて、金融機関との調整が難しい。
- ・ 行旅法にて都道府県へ費用不足分を請求する際の諸所確認が難しい。
- ・ 連絡すべき親族の範囲、遺体の保管方法や期間等に統一基準がない。
- ・ 遺骨や遺留品の保管の要否・期限のへ訴訟リスク・トラブルの懸念。

(3) 葬儀事業者ヒアリング調査

全国（北海道、東北、関東、東海、関西、中国、四国、九州）をカバーするよう、各地方または複数の地方において広域で事業を展開する葬儀事業者6社を選定した。自治体の事務の流れにおける葬儀事業者の業務の確認とともに、業務における困難や課題に関するヒアリング調査を踏まえ、葬儀事業者が感じている主な課題は以下の通りである。

- ・ 葬儀事業者の力量次第で、ドライアイスによる保管でも生前の姿を保つことが可能な場合もあるが、長期間の保存は望ましくないと感じられていた。
- ・ 夜間の対応にかかる人件費、遠方からのご遺体の引き取りにかかる輸送費、保管が長期になった場合のドライアイス代、特注の棺、死体検案書の費用等について、超過した分を請求できない場合がある。
- ・ ご遺体の保管が適切に行われない場合への懸念の他、死亡届出人の規定、外国人への対応、また家族の関わりについての意見が寄せられた。
- ・ なお、ヒアリング対象の葬儀事業者は、自治体の求めに応じて役割を果たす立場であり、対応のばらつきの多くは葬儀事業者よりも自治体の事務の進め方に起因すると考えられる。また、自治体の事務の進め方は、地域の葬送の慣習や、ご遺体の保管場所の制約などによって異なっている。

(4) 有識者ヒアリング調査

有識者ヒアリング調査として、公衆衛生学、法学、民俗学、死生学の観点から、5名の有識者にヒアリングを実施し、自治体による対応の課題やあるべき姿について、主な意見は以下の通りである。

公衆衛生学の観点から

- ・ 感染リスク、ドライアイスによるCO₂中毒への意識と対策。
- ・ 遺体の保管期間は、目安としては、冷蔵庫の場合でも最長で1ヵ月。超えるなら、それなりの理由が必要ではないか。
- ・ 遺体の保管期間は、現実的なキャパシティと住民との公平性が重要。
- ・ 埋火葬の地域差、自治体の運用の違い、保管や火葬場のリソースを踏まえて、保管期間は自治体ごとに定めるのがよいだろう。

法学の観点から（1）

- ・ 看取りや弔いは社会的な行為であり、それを支える3層からなる「弔いの秩序」がある。1層は本人と密接に関わる家族が担い手、2層は社会としての死の受け入れ（会社・地域）、3層は法律レベル（死亡届を出す、財産や年金等の整理）である。少子高齢化に伴う、高齢多死社会という大きな議論の中で、第一の層のあり方が変われば、秩序の

第二、第三の層も変容が避けられない。これが上手くいかなければ、弔いの秩序全体が機能不全を起こす。逆に、第三の層を上手く変革できれば、第一の層のあり方が変わつても全体としては対応できる。このような広い観点から、国の制度や法律をどのように改めるのかも含めて検討すべきだと考える。

法学の観点から（2）

- ・ 遺骨や祭祀に関するものは民法の中でも特殊な位置付けである。相続財産ではないと言われているものの一部である。遺骨は承継されるべきものでもなく承継する財産にも含まれていない。しかし、祭祀の主宰者が決まつたら祭祀の主宰者が祭祀財産のひとつとして遺骨も引き取り、弔う対象として承継するという例外的な財である。例外的な財を民法秩序の一般論として取り扱うのが難しい。人が亡くなることで一つの主体から「モノ」になって、誰の帰属か分らなくなる。誰の帰属か分らないということは、民法ではありえない。生きていた人間が死んだ瞬間に誰かの帰属になるとすると、それは承継取得の一種だけれど、承継される帰属先は譲受人でもなく祭祀の主宰者であるということで、正面から民法の議論がしづらいところにある。

民俗学の観点から

- ・ 火葬の受け取り方は地域の習慣によって違う。行旅死亡人の法律ができたのは100年前で、火葬は正式な埋葬の前の仮だという認識もそれなりにあった時代である。戦後もそのような風潮がしばらく続いたが、現代の人にとって火葬は、葬式が終わる最後に行うものという感覚がある。骨葬地域では、まず火葬しないと葬式が始まらない。火葬して通夜、葬式、若しくは通夜の後、葬式前に火葬という流れがあるように、日本全体をみると、火葬の扱いは一様でないことが分かる。ただ、これはあくまでも遺族が死を確認したあとではあるが。まずは火葬手続きに入ってから、遺族探しを行うことも、地域の習慣や認識から、やむを得ない場合もあった。火葬の認識というのは、地域や習慣で大きな違いがあることを踏まえて、どのように遺族と連絡を取るのか、考える必要があると思う。

死生学の観点から

- ・ 残された人が死者を弔う問題と、本人が自分の死後の不安をどう払しょくするかは、別の問題である。一人称の観点で施策を考える必要がある。福祉とは自分が受ける安心であるから、自分で用意しておかないといけない。人生会議と同じ話である。自治体によっては、救急車が来た時に本人の情報や意思を迅速に伝えるため、冷蔵庫に保管できる救急医療情報キットを高齢者等に配っている。そのような仕組みがよいのではないか。エンディングノートを配る自治体もあるが、書く人が少ない。死後の安心を得るために書くことが必要だと国が言ってくれたらよい。それらを用意せず、自分の意思を持っていない人は、身寄りがなく引き取り手がいない場合、行政が税金で何とかするけど、その代わり、遺骨の個別保管もしない、それくらいの気構えで良いのではないか。

（5）調査全体の総括並びに今後の課題について

本調査において、引き取り手のないご遺体に関する自治体の対応状況やその課題が明らかになった。多くの自治体においてこれまで例外的な事例として、個別に対応されてきたが、近年の単身高齢者の増加や親族関係の希薄化によって、多数とはいえないが例外とも言えない程度の数、自治体が引き取り手のないご遺体を取り扱う機会が生じ得る。

本調査においては、まず全国の自治体の対応状況を把握することによって、全国の自治体の対応が一様ではないことや、実態把握そのものの困難さを示すとともに、各自治体が現在行っている対応を全国の状況と照らして検討するための資料を提供した。また、自治体や葬儀事業者へのヒアリングによって課題の詳細を明らかにした。有識者からは、現在の状況を踏まえて、今後検討すべき論点やその際に配慮すべき事項について聞いた。

本報告書では3つの側面（対個人、対組織、対社会）に分類して課題を整理したが、現時点での可能な対応策としては、①自治体内での事務に関するマニュアル等の整備（業務の進め方や必要な書面やコミュニケーション方針）、②地域や関係機関における連携や分担の方針の合意にとどまる。その理由としては、引き取り手のないご遺体（また火葬後のご遺骨）をどのように取り扱うのが適切なのかという社会的な合意がないことが挙げられる。何を行うかが明確でないのに、行い方だけを定めることはできないというのが現状である。

これまで地域や親族が主体となって弔い、それが適切な取り扱いとなってきたが、地域や親族が主体となりえないことが増えている現実を踏まえ、社会として、引き取り手のあるなしに問わらず、人が亡くなった時の適切な取り扱い（弔い）のあり方について新たに合意をする必要があるだろう。

その一歩として、自治体がどのような方針をもって、引き取り手のないご遺体を取り扱うかについて、住民にも共有し議論をすることが望ましいのではないかだろうか。先進的な自治体では、自らの死後に関する意向を登録し伝達する事業（終活情報登録伝達事業）や、実際に葬儀の生前予約を支援する事業を行う例がある。これらは住民が自らの死について主体的に関わることを促すものである。死は誰にでも必ず訪れるが、自らの力で弔いのプロセスを完了することはできないということを住民が認識し、社会的に適切な弔いのあり方を考える機会、また自らの意思に基づいた弔いを望むのであればそのための手続きを行う機会を提供することも、今後国や自治体に期待したい役割である。

事業実施機関

株式会社日本総合研究所

〒141-0022 東京都品川区東五反田 2-18-1 大崎フォレストビルディング

TEL : 080-7477-8926 (代表窓口)