

りのあり方等を自主的に定めたものもあり、そうしたものは「まちづくり憲章」とか「コミュニティ憲章」と呼ぶことがあり、これらに抛り「まちづくり条例」の策定に至るケースもある。

この様に概要を俯瞰しただけではあるが、いわゆる「まちづくり条例」のみでも、整理すべき多くの点を内包していることが明らかとなった。

## 3-2. 地方公共団体の墓地の在り方—調査より得られたニーズと供給

### 身近なところにお墓を持ちたいとの要望

本報告書「2；墓地埋葬に関する住民の意識調査」から、主要な部分に注目し、改めてまとめる。

(1) お墓選びの基準（考え方）として、理由の第一順位は、

- ① 価格 31.7%、
- ② 自宅からの距離 25.6%、
- ③ 交通の便 20.4% である。

但し、第一、第二順位を合わせると、①、②ともほぼ同様の 25.6%であり、自宅からの距離が重要な要素と考えられていると判断される。

(2) お墓を必要とする理由については、

- ① 遺骨を抱えて探している 11.0%、
- ② 現在のお墓から移したい 16%、
- ③ 自分分のため 71%となっている。

ここで、お墓を移したいというのは、親族のお墓を利用していたが、代が代わり出ることを迫られている。地方の先祖代々のお墓はあるが、高齢となり墓参りが大変など様々な理由はあるとしても、身近な場所へ移したいと考えるのが一般的であろう。

(3) 新設墓所の場所、自宅からの距離についての問いには、

- ① 隣接地でも良い 38%、
- ② 数十メートル離れていればよい 16%、
- ③ (新設墓所開設は) 認め難い 30%である。

以上の3項目から、身近なところにお墓を持ちたいという考えが、強くなっているということは、容易に想像される。

上述(3)の内、①及び②を合わせた近隣区域でも良いと認めるものが50%を超えるというのは、墓地が迷惑施設と一般的に考えられているのではないかとのことから、やや意外な数字ともいえる。

しかし、身近なところにお墓を持ちたいと考えている方が多いことと一致している。

この大都市地域住民の「身近なところにお墓を持ちたい」との要望は、2011年3月、財団法人東京市町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」でもアンケート結果として表れており、同報告書では、「墓地の市街地 回帰」と表現している。

大都市圏の急激な人口集中は、昭和30年代、40年代の地方からの流入であり、故郷には祖先の墓があり、埋葬が必要となれば、それを利用すれば足りる。また、自らが墓地を持たざるを得ない状況となっても、その選択基準は若い世代であれば、墓参のための距離より価格が優先され、「遠くても低価格ならよい」墓地を求めたであろうから、市内の墓地への要望もそれほどなかったと考えられ、事実、大都市郊外のやや不便な場所に多くの民間墓地が開設された。

ところが、都市への人口集中時代Ⅱ世の団塊の世代が、社会の第一線を退き始め、以前のように出身地に戻る習慣もなく、都市に住み続ける現在は、自宅近くにお墓を作りたいとの圧力が増してきていると考えられる。

## 市における墓地の設置・経営

周知の事実ではあるが、墓地経営・管理の指針等について（平成12年12月6日付け厚生省生活衛生局長通知）では、次のように述べられている。

「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること。（中略）地方公共団体が行うのは望ましい理由は、墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民が安心して利用できることである。」

冒頭に述べられているように、大都市及びその近郊の市にとって、これにより難しい状況があるのは事実である。

この報告書をまとめるにあたって話を伺ったある市の担当者は、「高齢化の進行に伴い行政の施策として、市民に求められたのは「施設」であり、街のバリアフリー化で、墓地の整備には残念ながら及ばなかった。」と語っておられた。

本来なら、地方公共団体自らが墓地を開設し、市民に提供すべきであるが、急激な人口増加・都市化に対し、その手当もままならぬうち、都市近郊に作られた民間霊園に頼ってきた。わけても、東京の場合においては、東京市の時代から整備してきた都立霊園に大きく依存してきた状況でもある。

今後、市民からの公営墓地需要の圧力が今後ますます強まっていくのは、当然のことであろう。

大都市でも東京圏では、東京都や横浜や千葉市等の各市での「公営霊園」は、10倍を超える応募倍率も見られ、その需要圧力のため追加で提供する場合も生じている。

しかし、他の地方公共体にあつては、いわゆる「大都市圏」とされる地方公共体が公募を行う公営墓地においても、条件によっては「売れ残り」、追加募集や年度を通じて募集を行っている状況もある。

## 市におけるこれからの墓地提供の方法

つぎに、これらの「墓地需要」にいかに対応すべきかを検証したい。

### (1) 立体化（納骨堂）

上述の東京市町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」では、平面墓地を中心とした大規模な墓地開発をする土地が見当たらず、狭い土地を活用した「納骨堂」を中心とした公営墓地を提案している。

### (2) 既存公営墓地の活用

#### ア 無縁改葬の円滑化と返還促進策

新規墓所の開発がないにも拘らず、東京都において毎年度約1,000区画（合葬墓所を除く）の提供が可能なのは、無縁改葬処理の円滑な推進と、合葬墓所を改葬先とした返還を容易にさせる

「施設変更」制度の活用などの返還促進策の導入にもよるところが大きい、

#### イ 公園墓地の見直し

公園的な活用を図るとされ、1959年には「墓地計画標準」（建設省事務次官通知）が設定されているが、東京都においても再貸付地の最少区画は、1.6㎡であり、横浜においても1.4㎡である。そして、使用料が高額化していることにもよるが、小区画墓所の方が倍率が高いのも事実である。

住民の要望に応えるべく、霊園全体の緑地率を下げ、墓所比率を上げていくことも考えるべきではないか。

### (3) 複数市における墓地組合

稲城市と府中市が一部事務組合として『稲城・府中墓苑組合』を設置して大型の墓地開発を進めているのは、大都市周辺の地方公共団体の墓地提供の今後のモデルケースと言える。

市街化されていない未利用地を多く持つ地方公共団体と、多くの市民を抱え、用地の少ない地方公共団体の市営墓地提供共同事業として参考にしていくべきことと考える。

既に「飯森霊園」のように守口市、門真市、大東市、四条畷市の4市で組織する一部事務組合という特別地方公共団体による火葬場、墓地公園の管理運営を行う例はあるが、首都圏では珍しい。

この計画の中でも従来型の墓所や集約型の合葬墓地、自然葬指向型の樹木墓地の導入も考えられているのは、最近の都市近郊の墓地開発として、時宜を得ているのではないかと思われる。

行政に携わる者にとって、一部事務組合という特別地方公共団体については、一度は聞いたことのあるものであると思われるが、以下に少し詳しく述べることにする。

### (4) 一部事務組合

一部事務組合とは、複数の地方公共団体や特別区がサービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で、地方自治法（第3編 特別地方公共団体）に拠り設けられる。通常、隣接する中小規模の市町村が、ごみ清掃や火葬場等の運営を行うために共同で設ける場合が多くみられる。

#### ア 管理者

特別地方公共団体には、管理者という構成市等の市長等から選ばれた管理者と言われるトップがおり、副市長などによる理事会もある場合があり、これらが一部事務組合の運営を行う。

#### イ 議会や条例

また、構成市の議員から選ばれた組合議員もおり、議会も開かれる。

条例、規則等も制定され、その規定により一部事務組合の事務局が、事務を執行することとなっている。

#### ウ 設立

一部事務組合の設立は、地方自治法284条、同290条、同293条に詳しく規定されている。

①：関係地方公共団体（構成する市等）において、組合の運営方針や規約内容について協議を行う。

②：構成する市などそれぞれの議会の議決を経て行う協議により規約を定める。

③：都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものにあつては総務大臣、その他のもの

にあっては都道府県知事の許可を得なければならない。

## (5) 稲城・府中墓園組合

### ア 市民の公共墓地への要望

- ・府中市では、墓地に対する要望が強く、市民墓地の計画はあったが、土地がなく、「車を利用して1時間程度で行ける場所」と考え、他の地方公共団体に接触していた。
- ・稲城市では、従来、檀家として寺墓地を活用する住民が多く、特に市営墓地の計画はなかった。しかし、東京のベッドタウンとして人口の増加により新しい住民からの墓地要望が出てきていた。

### イ 設立のきっかけ

府中市、稲城市は、隣接しているが、それぞれ市制以前には、北多摩郡、南多摩郡に属しており、従来から交流は少なかったようである。

しかし、参加する衛生（清掃）組合の解散により、新たな枠組みを探していた府中市が、「多摩川衛生組合」に参加したことが、きっかけになったということである。

その後、様々な考え方があり、スムーズに運んだわけではないようであるが、両市の市民の「身近なところにお墓を持ちたい」という要望に応えるべく、また、市営霊園を市民に提供したいという両市の熱意が実を結ぶことになった。

- ・平成12年、両市における「墓地計画」の協議会が発足
- ・平成22年頃から準備し、東京都に相談
- ・平成23年12月議会で両市において議決
- ・平成24年3月都知事の許可
- ・平成24年5月組合成立。

### ウ 施設の概要

- ・芝生墓地：2,955基（西洋風の公園墓地）
- ・普通墓地：353基（旧来の日本式墓地）
- ・合葬式墓地：5,036体（建物内の納骨壇に遺骨を納める集合墓地）
- ・樹林式墓地：約1,500体（樹林の下にある埋蔵施設に遺骨を納める集合墓地）
- ・メモリアルホール

東京にこの時期、これほど大規模な墓地を開設できるのは、画期的なことと思われるが、制度的、あるいはマニュアル的にこうした事業スキームが組まれることはない。

関係する地方公共団体、各々の状況、条件の調整がなされた上で、初めてこうした組合形式による墓地の計画が実現出来るのであり、普遍的な結論、知見を得ることは極めて難しい。仮に、政策的な展開の可能性を考えるとすれば、こうした墓地に対する財政的なインセンティブなどの裏付けを行うなどの検討がなされる必要があるであろう。

## (6) 民間活力を導入した墓地の供給の可能性

厚生省（当時）では、平成10年に「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」をまとめています。懇談会の議論は多岐にわたったが、「墓地経営の名義貸し」については、営利法人である株式会社

の参加が検討され、「公益信託の制度等を通して民間資本を墓地事業に活用する方策」に関する提案が行われている。

公益性や安定性、継続性が求められるのは、何も墓地だけではない。電気やガスなどのライフラインにはじまり、様々な分野にまたがる業種を株式会社が営んでいることを忘れてはならない。

特に最近では、同じ墓埋法の定める施設である火葬場について、P F I (Private Finance Initiative) 事業化か検討、実現が進められている。墓地においてもこれを検討することは出来ないであろうか。

P F I とは、民間資金などを活用することによって公共施設を設計、建設し、運営（維持・管理）についても民間によって、効率的かつ効果的な公共サービスを提供しようとするものである。

既に、いわゆる「P F I 法」と呼ばれる、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が平成 11 年に施行されており、これに伴って、内閣内政審議室では民間資金等活用事業推進委員会(汗 P F I 推進委員会) が設置され、翌 12 年には P F I 事業の実施に関する基本的事項として、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(平 24・4・12 内閣府告 65) が定められている。

### 参考：「P F I 推進法が対象とする分野、契約、事業者の選定等」

我が国で事業対象とされているのは

「ア・公的部門により原則整備されている社会資本分野（道路、空港、港湾、河川、都市公園、下水道等）」

「イ・許認可により民間事業者の整備が認められている社会資本分野（上水道、工業用水道、熱供給施設、廃棄物処理施設等）」

「ウ・民間事業者が（第 3 セクターを含む）、整備可能な公共性の高い社会資本分野（情報通信施設、社会福祉施設、大学等の教育文化施設、医療施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、地下街、駐車場等）」の 3 分野に大きく分けられる。

次に「契約」については、通常、公共事業における委託契約は単年度契約であるが、P F I 事業の性格上、長期にわたる契約になることから、公民の責任分担について詳細を明記した契約が必要となる。

そもそも、P F I 制度導入以前においても、コストの削減等を目的として、地方公共団体が、その業務の一部を外部委託するアウトソーシング（Outsourcing）するは行われてきた。

しかし、P F I 事業では当該事業施設の設計、建設のみにとどまらず、資金調達（Finance）、維持管理、運営を一貫して公（地方公共団体）が民間に委ねる点で特質があるといえる。

従って、契約は長期にわたることになり、その間、契約対象事業に対しては独占的権利を与えることになるため、事業者の選定にあたっては、透明かつ公正でなければならない。いわゆるアカウントビリティ（Accountability）、説明責任、説明義務を負うことになる。具体的には、地方公共団体においては P F I 事業を行う民間業者の選定過程及び、事業の実施経緯・運営について客観的データを基にして説明する責任を負う。

選定にあたっては様々な方法はあるが、P F I 事業に伴って導入された方法としては「総合評価一般

競争入札」というものがある。

これは単に価格（費用）の多寡のみによって評価するものではなく、設計内容、建設の技術水準、管理・運営サービスの基準などといった点についても評価の対象とするものである。当然、入札前にそうした多面的な評価基準については公表され、入札の透明性と公平性が確保されます。そうした一方で、PFI事業自体はそのプロジェクト期間は長期にわたるため、資金調達（Finance）能力やリスクの分担など、事前に検討すべき項目は多岐にわたる。

従って、落札者を決定する上で、確実に事業推進能力のある業者を絞り込むためには、1次選定、2次選定という多段階による選定方式が採用されるのが一般的である。

#### （7）散骨と合葬墓地、樹木墓地

アンケートを参照すると、

（1）墓のかたちとして求めるものは、

①和型（従来型）の40%、

②合葬型18%、樹木型10%となっており、次位候補を含め、平均すると①和型23%、②合葬型18%、③樹木型12%となる。

合葬型や樹木型の墓地について、市民の理解が進んできているということであろう。

また別の見方として、

（2）お墓の承継者は

①承継者がいる35%

②承継者はいるが、負担をかけたくない24%、

③承継者がいない41%

となっている。

②と③を加えると65%、全体の3分の2となり、管理を必要としない永代供養型の共同合祀の墓地の需要はますます高くなっていくと考えられる。

このアンケートで、樹木型の墓地の容認率は、約12%となっている。しかし、「土に還る」という埋葬の理想形との意識と、自然葬型の要望からの高まりが、想定される。

東京都の例をみると、樹林型墓地の応募が、24年度平均1.6倍、翌25年度は、3倍強の供給増にもかかわらず、平均1.0倍の応募倍率となっている。

最近、各地方公共団体の視察が多いようであり、今後、多くの地方公共団体で樹木型墓地が作られていくことが考えられる。

**〔分担研究報告書〕**

**合葬式埋蔵施設（永代供養墓）**

**に関する問題点の整理**



## 厚生労働省科学研究費補助金（厚生労働科学特別研究事業）

### 分担研究報告書

#### 合葬式埋蔵施設（永代供養墓）に関する問題点の整理

研究分担者 横田 睦 公益社団法人全日本墓園協会主任研究員

#### そもそも「合葬墓(永代供養墓)」の由来(起源・原型)と定義

そもそも、合葬墓(永代供養)を求めることは、少子高齢化が進む昨今、お墓があっても後継者がいないことで悩んでおられる方が増えている(といわれる“背景”－これについては実証的に裏付けるデータは無く、一般論として喧伝されているにとどまる)。生涯独身の方・子供のいない夫婦・身寄りのない高齢者など、承継者がいなくても(墓地の)管理者が永代にわたり供養を行うお墓の事を総称したものとしてされている。

いずれにしても、いまだに、法的に明確な定義はなされていないことから「合葬墓」という呼称の他、「永代供養墓」「合祀墓」「埋蔵委託管理型施設」など、様々な呼ばれ方がなされます。また、前述した様に社会状況の変化から、将来における承継、管理の不安のみを理由とした申込みだけに留まらず、経済的な理由で従来の様な“お墓”の建立が出来ないという方からの申込み、相談事例も数多く確認されていることから、ある種のセーフティネット、社会福祉的な位置付けで語られることもある。

#### 「合葬墓(永代供養墓)」の他の施設(「納骨堂」等)との関連

- ①『墓地』の許可を得た区域内に設ける施設であれば、『合葬式施設(納骨堂)』は『墳墓』と見做すのが現実的対応であり、新たに『納骨堂』としての許可は不要ではないか
- ②「(①より)当該施設内に一般の参拝者が立ち入らないのなら『合葬式施設』として見做すなら一般の参拝者が立ち入る施設なら新たに『納骨堂』の許可は必要ではないか
- ③「民間の類似の施設への許可の問題とも関わるので、何を『合葬式施設』として、何を『納骨堂』とするのか、あらかじめ、許可を行う担当部局と、調整を行う必要がある」

－ 以上「合葬墓(永代供養墓)」と「納骨施設(納骨堂)」を区別するポイントとなる。

市営墓地内の墓所区画－墳墓の無縁改葬を行った場合、それを収容する施設についても同様のことがいえる。一般墓地(墓所・墳墓)との関連では、福岡市の市立霊園の一般墓所からの改葬について、いわゆる「無縁」ではなく、改葬を行う者がおり、当該施設への焼骨の移動が申し出られているのであれば、積極的に言うべきではないかと思慮する。このことに拠り、既存の市営墓地の再び貸し付けが促されることにもつながる。また、無縁墓の改葬先とできるのか、という点については、法律上のみの視座から考える限りにおいては、懸念しなくてはならない点はない。

#### 合葬墓(永代供養墓)の分類 - 本研究における考え方

[ア]骨壺から焼骨を取り出し、大きなカロートにまとめて収めてしまう……これは文字通りの“合葬”になるが、一般的には“無縁”が確定した際の収容方法となる。

[イ]骨壺ごと収容・管理の場合、永久に骨壺としておさめる方法と、一定期間が経過した後に、①のように“合葬”する方法がある(この場合の「一定期間」については具体的にどう、考えたらよいかについては後述する)。

なお、①の大きなカロートは、その規模、容積の目安としては骨壺であると考えられる(地方によって、骨壺の大きさは異なるので、注意が必要)。

ただ、全体の収容数をどのくらいにするのか、実際のカロートの容積は施工業者とよく相談することが求められることは避けることは出来ない。

今日の合葬墓(永代供養墓)といえはやはり、②の骨壺を収める方法となるであろう。

但し、この場合でも、様々なケースが考えられる。それにより、合葬墓(永代供養墓)の外観、構造をはじめ、建設費も異なってくる。

骨壺の収容方法は三つに大別出来る。最もシンプルな方法が「棚式」。本棚のようなものに並べてゆく方法なので、一目でその状態が確認出来るという利点が挙げられるであろう。管理もしやすいため、ほとんどの場合で採用されている収容方法といえる。

### **合葬墓(永代供養墓)と焼骨のおさめ方、以後の取り扱い**

先ず、「埋蔵」「収蔵」について。墓地、埋葬等に関する法律(及び「施行規則」においては)焼骨が地上部分となるか、地下部分となるかは「埋蔵」「収蔵」の定義はない。

ちなみに合葬墓(永代供養墓)に焼骨(骨壺)をおさめた場合、「いったん、合葬墓(永代供養墓)に収めた焼骨について、これを改葬する申し出を受けた場合」のことを想定しているなら、「原則として返還しない」という姿勢を保つべきである(何故なら、安易に返還に応じると、相当程度の蓋然性で、その管理実務の混乱が想定される)。

但し、「合葬式施設に収めた焼骨」でも、申し込みを受け付け、その焼骨を管理しているに過ぎず、当該焼骨の所有権までが失われている訳ではない。相当程度の理由、あるいは申し入れがなされた際、返還せざるを得ない場合もある。併せて想定すべきである。

次に、改葬の可否、当該施設におさめる骨壺等の材質などについて考えたい。預かれる大きさは、応募要項等を通じて周知しておく必要がある。仮に、所定と異なる大きな骨壺である場合、焼骨を入れ替えるよう求めることとなる。この点、下記「永代使用料の算出方法について」の「⇒ 使用料〇〇円/体の場合、先祖代々の墓(=被埋蔵者が多い墓)からの改葬はどう対応するのか？」に対する回答を参考としていただきたい。

### **合葬墓(永代供養墓)と焼骨のおさめ方、以後の取り扱い②**

合葬墓(永代供養墓)の種類と、そこで推計される建設規模—収容する(骨壺)数と、その方法が決まれば、次に、どれほどの規模にするかが問題となる。

- ① イニシャルコスト(建設費)の早期回収と、当該施設に求められる持続的供給のバランスから、前期と後期に分けることも有り得る。仮に、イニシャルコスト(建設費)が5千万円、収容能力を5000体と仮定。1体あたりの使用料は10万円とする。収容能力の5000体のうち、500体を前期、即ち「イニシャルコスト(建設費)」にあてる(10万円×500体=5000万円。この時点でイニシャルコストの回収は終わる)。
- ② 使用料の設定について。受け入れる骨壺ひとつにつき、仮に「市民で遺骨を保有している方」を10万円とし、「生前に申し込む方」の場合、25万円。「市外からの申し込む方」なら50万円というのはどうであろうか。
- ③ 「生前に申し込む方」の場合、15年以内に焼骨が当該施設に運び込まれるか、当該権利主張の申入れが書面等により確認出来ない場合、使用許可は取り消す(使用権の失効)とすべきである。15年としたのは、使用許可に拠る使用権は債権類似の権利であり、その債権の最長時効期間は15年であることに根拠を置いている。

### 合葬墓(永代供養墓)の管理料等、設定される「料金」①

まず、墓地で設定されている「管理料」相当額が必要なのだろうか。合葬墓(永代供養墓)の場合、管理を委託する焼骨(骨壺)はひとつの施設に収めてしまう。そして、施設には基本的に空調など管理費コストはかからないのと思われる。ただ、たとえ僅かではあっても、「管理料を徴収すべき」という考え方も合理的に説明し得る。何故なら、毎年、管理料を徴収することで、生前に申込んだ者の消息の確認が出来るからである。

また、公営の施設であっても、当該施設が設けられている管理事務所等では「献花式」等のセレモニーが行われることが珍しいことではない。多くの場合、管理事務所―当該施設を提供している地方公共団体側が負担するのが通例である。しかし、合葬墓(永代供養墓)におさめられている焼骨(骨壺)の数の1/2～1/3の数が参列するという報告もある。そうとう程度の負担となろう。

そうした規模のセレモニーを行うとなれば、やはりある程度の予算を見込まねばならず、それを当日の参列者から集めることが難しいのであれば、予め使用料に転嫁しておくという考え方も成り立つであろう。試算ではあるが、3千体を20年間、骨壺で安置するなら―([1回あたりの「献花式」費用]×20)÷3千)―となる。

あるいはこれら費用を管理料に転嫁する考え方もあるのではないか。

### 合葬墓(永代供養墓)設定される「料金」とおさめる焼骨の分別する主体

次に、ひとつの焼骨(骨壺)の使用(委託)料〇〇円/体とした場合、先祖代々の墓(=被埋蔵者が多い墓)からの改葬はどう対応するのか。という問題も相当程度の蓋然性で考慮しておかなければならない問題である。

こうしたケースの場合、新たに計画する合装式施設内、もしくは管理事務所内に「再収骨室」を設け、当該施設の管理者や職員立ち合いの下、焼骨管理委託者(=祭祀主宰者)自身により、任意にまとめさせるべきである。何故なら、そうした手続きを踏まえれば、過去の判例に拠れば、その際に残った焼骨

については法律上「廃棄物」となる（「火葬後の焼骨に関し、収骨する(量)仕来りは様々であるが、民法等、祭祀対象物の保護法益の対象となるのは、遺族の拾い揚げたものに限定される」－「遺骨領得ノ件」「遺骨領得罪ノ客体の件」〔大審院判決〕）という考え方を敷衍し得る余地が生まれるからである。しかし、焼骨管理委託者(≒祭祀主宰者)における宗教的な感情などについても思慮するなら、残滓物(骨)を直ちに「廃棄物」として扱ってしまつては実務的ではない。実務においては、「(施設の) 提供者側が適切に管理致します」として、同施設の合葬スペースにおさめてしまうなどといった対応にならざるを得ないものと思慮する。

## 我が国における合葬墓（永代供養墓）の現状調査

### 現状調査に関する概要

《a》本調査の起点が1990年を起点なのは、1990年前後において、新潟の安穩廟や巣鴨平和霊苑の“もやいの碑”など、承継者がおらずとも、寺院や墓地の管理者が永代にわたり供養を行う“お墓”の注目が集まるようになったためである。これを公益社団法人全日本墓園協会の主任研究員である横田が、これまで5年間毎にその動向をまとめてきた。従つて、本報告「2005～2009年」までの調査が、現時点における最新版となる。

《b》調査はインターネット、情報誌、書籍等を収集し、とりまとめ、データ化した。調査項目は「名称」「所在地」「連絡先(電話)」「経営主体名」「開設年」「費用(使用料)」「(骨壺での管理期間)」「(生前における)管理料・会費(の有無)」「その他の料金(の有無)」「(『その他の料金』が有る場合の名目)」「(『その他の料金』が有る場合の)金額」などである。それら各項目を集計し、必要に応じて各々の質問のクロス集計を行い、更なる分析を加えた。

《c》調査のサンプリングは民営の施設に偏在する傾向があるため、公営の合葬墓の報告については別途、調査が求められる処である。

### 合葬墓（永代供養墓）は、どう呼ばれてきたのか・定義

「合葬墓（永代供養墓）」については、確たる定義はなされてはいない。そもそも「合葬墓（永代供養墓）」という呼称の他にも、「集合墓」や「共同墓」、あるいは「合祀墓」といった呼び方もあるようである（ちなみに、「墓地、埋葬等に関する法律」においては《墳墓》とされる場合、《納骨堂》とされる場合、何れかに分かれる）。

さらに、その形態や、運営の方法も個々の運営主体により、様々である。従つて、本施設を検討する際、他の類似、あるいは競合するともいえる「施設」との比較は様々な視点から捉えなくてはならない。留意しておくべき重要なポイントであるといえよう。

参考までに、行政ではこうした「合葬墓（永代供養墓）」をどのように呼んでいるかを調べてみると、平成12年12月6日付で厚生省生活衛生局長が各都道府県知事などに通知した「墓地経営・管理の指針

等について（生衛生発第1764号）」では、「埋蔵管理委託型（墓地）」としています。しかしこれも一般に定着しているとは言い難い。

こうしたことを踏まえ、あえて「合葬墓（永代供養墓）」を定義付けるなら、「承継者の有無にかかわらず、当該施設を提供する地方公共団体や、寺院、霊園が半永久的に供養・管理を約束する墓地（施設）」と言い換えることになるのかもしれない。

### 全国にある500を超える「合葬墓(永代供養墓)」の現状(分布・開設年)

いつ頃からこうした新しい形態の「お墓」が出てきたかについても触れておきたい。

「合葬墓（永代供養墓）」が、より広く社会的に広く認知されるきっかけ、嚆矢ともいえるものは、平成に入ってから登場した日蓮宗妙光寺の「安穏廟」（新潟市角田浜）になるというのが多くの関係者が述べているところである。以後、翌平成2年になると、高野山真言宗功德院東京別院である「すがも平和霊園」内に設けられた「もやいの碑」（東京都豊島区）、そして、日蓮宗常寂光寺の「志縁廟」（京都市右京区）といった形で全国各地に次々と開設されてゆくことになる。

こうした「合葬墓（永代供養墓）」は全国でどのくらいあるのであろうか。

統計を基にした正確な数字は存在していない（何故なら、先に述べた通り、そもそもの定義が明確ではないことに起因していることが大きな原因である）が、「合葬墓（永代供養墓）」を紹介している書籍、資料、文献などを中心に、その他、インターネットなどを通すと550件の「合葬墓（永代供養墓）」を抽出することが出来た（ちなみに、調査によっては、「1000件を超えている」と述べる者もいる。しかし、こうした違いが生じるのは、まさしく「定義が曖昧」であることに起因しているといわざるを得ない）。

まずは、**地域別の分布状況**から見てゆきたい。

関東にあるものだけで優に約六割を占めている。さらに詳しく見ると、東京都に限っても他の地域の倍で101件。つまり、全国にある合葬墓（永代供養墓）の約2割が東京都に集中していることとなり、加えて、都に隣接する神奈川、埼玉の両県は共に60～70件前後。つまり、東京都と隣接する2県だけで全国の4割以上の合葬墓（永代供養墓）が集中していることがわかる。

全 国			関東別		
地域	件数	割合	県	件数	割合
北海道・東北	44	8.0%	栃木	18	5.7%
関東	316	57.5%	群馬	14	4.4%
北陸・中部	79	14.4%	茨城	17	5.4%
近畿	58	10.5%	千葉	35	11.1%
中国	20	3.6%	埼玉	71	22.5%
四国	8	1.5%	東京	101	32.0%
九州・沖縄	25	4.5%	神奈川	60	19.0%
合計	550	100.0%	合計	316	100.0%

## 開設年別状況に捉えた現況

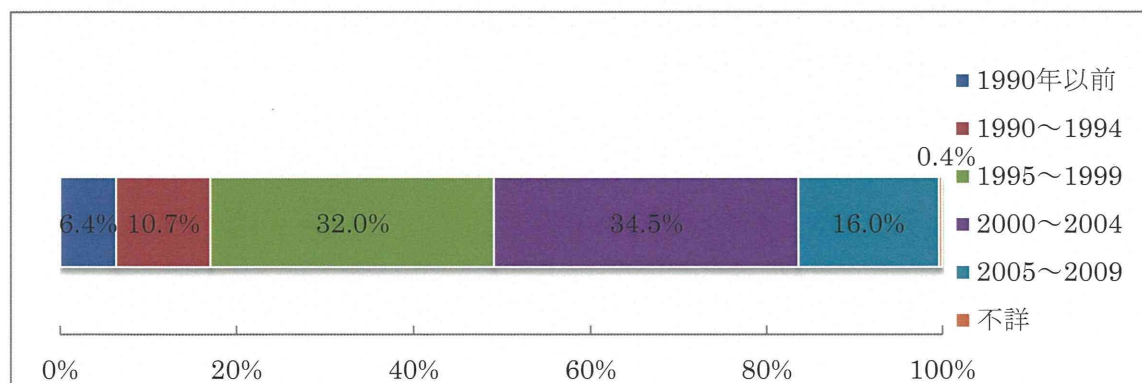
最も多く造られたのが、2000年から2004年にかけての5年間、190件になる。過去に遡っても、1990年以前には35件、1990年から1994年では59件であったことを思慮すると、1995年から1999年にかけての5年間に急激な増加、176件にもなる(ただし、この5年間を1年毎にみると、ほぼ毎年30~40件前後で均等な増加であり、目立った偏りはみられない)。ただ、現在でも大々的な形で「合葬墓(永代供養墓)」を謳わず、ここでの数字に表れないままに運営されている施設は少なくないことは想定される(前述したとおり、「調査によっては、『1000件を超えている』と、述べたが、こうした違いは、まさしく「定義が曖昧」であることに起因している」ということを裏付けていると言える)。

開設された年の内訳								
開設年	件数	割合	開設年	件数	割合	開設年	件数	割合
1990年以前	35	6.4%	1995年	21	11.9%	2000年	46	24.2%
1990~1994	59	10.7%	1996年	34	19.3%	2001年	35	18.4%
1995~1999	176	32.0%	1997年	36	20.5%	2002年	47	24.7%
2000~2004	190	34.5%	1998年	39	22.2%	2003年	37	19.5%
2005~2009	88	16.0%	1999年	46	26.1%	2004年	25	13.2%
不詳	2	0.4%	合計	176	100.0%	合計	190	100.0%
合計	550	100.0%						

ところで、他に見逃せないのが、直近の5年間、2005年から2009年にかけて造られたのが88件に留まっているということである。それ以前の5年のうちに造られた190件と比べると建立件数がわずかに5割に満たない数字にとどまっている点にある。

これは施設としてポピュラーになったために増加数が頭打ちになってしまったのか、それとも、マスコミの取り上げが控えられるようになったためなのか、このデータからだけではわからず結論は得られない。

しかし、合葬墓(水代供養墓)がひとつのピークを終えつつあり、新たな展開を迎えつつあると言うことはできるであろう。



## 設定されている基本料金—使用料等、その他の料金設定

各々の合葬墓（永代供養墓）においても、様々なサービスのオプションが示されていることから、一言で「基本料金」と言っても、それを一般で想定されるところの「基本料金」のなぞらえることの出来ない難さがある。そこで、ここでは、主要なものとして目立つように提示されている費用を「基本料金」と仮定した。料金の内訳は一樣ではない、おおむね 10 万～50 万円未満が 4 割弱、50 万～100 万円未満が 4 割強、つまり、これらを合わせれば、10 万～100 万未満の費用設定が 8 割を占める。

10万未満	10～50万未満	50～100万未満	100～150万未満	150～200万未満	200～250万未満	250～300万未満	300万以上	その他	合計
13	201	223	74	13	6	1	3	16	550
2.4%	36.5%	40.5%	13.5%	2.4%	1.1%	0.2%	0.5%	2.9%	100.0%

10～20万未満	20～30万未満	30～40万未満	40～50万未満	合計
31	44	103	23	201
15.4%	21.9%	51.2%	11.4%	100.0%

その内、端数の設定されていない料金の内訳

10万	20万	30万	40万
14	19	67	15

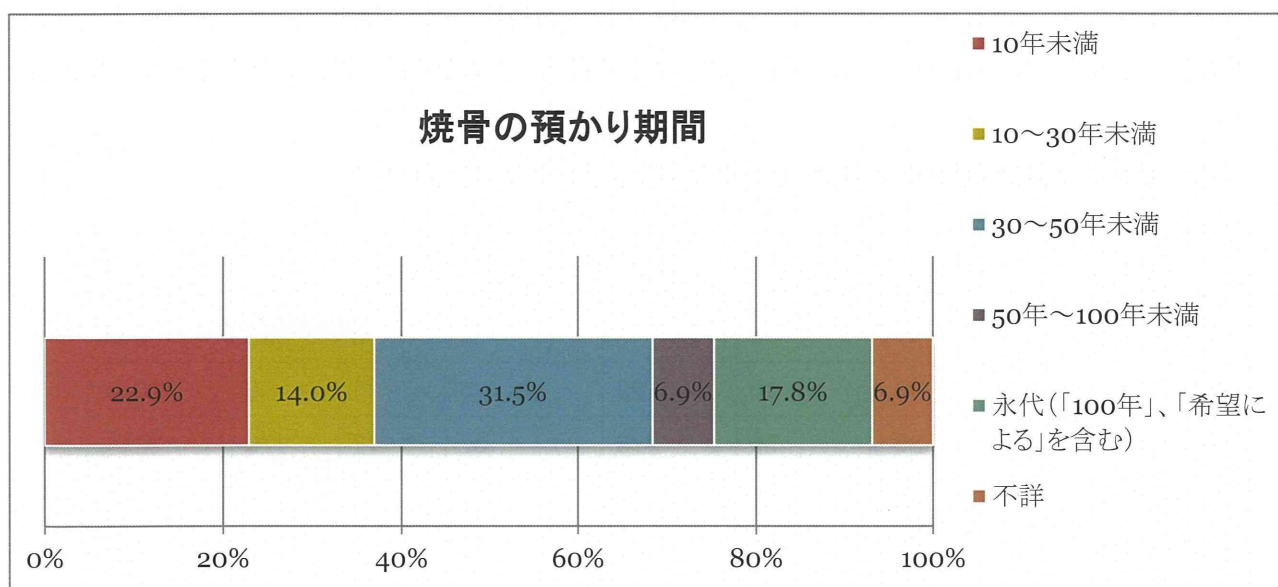
50～60万未満	60～70万未満	70～80万未満	80～90万未満	90～100万未満	合計
118	31	25	39	10	223
52.9%	13.9%	11.2%	17.5%	4.5%	100.0%

料金の内訳は一樣ではない、おおむね 10 万～50 万円未満が 4 割弱、50 万～100 万円未満が 4 割強、つまり、これらを合わせれば、10 万～100 万未満の費用設定が 8 割を占めることになる。また、これらの料金設定について付け加えると、「10 万」「20 万」をはじめ、「80 万」「90 万」「100 万」など、切りの良い数字が多く設定されているのも合葬墓（永代供養墓）の特徴と言える。

## お骨(焼骨)を骨壺単位で管理する(場合、その保管)年数①

「33 年 (33 回忌)」というのが、162 件で全体の 3 割弱、「永代」は 92 件で 2 割足らずに留まります (但し、「永代」と謳ってはいても、それらのなかには一定期間が経てば、当初の骨壺から管理し易い小さな骨壺に移すところも多いと考えられる)。

ちなみに、同一施設内で焼骨を移動・整理する場合、地方公共団体からの改葬許可は必要とされない(「墓地、埋葬等に関する法律」第 2 条第 3 項。第 5 条)。



#### お骨(焼骨)を骨壺単位で管理する(場合、その保管)年数②

お骨(焼骨)を骨壺単位で管理する(場合、その保管)年数については、既に、「料金」で述べたことと同様に、いわゆる“切りの良い数字”が多く設定されている(下表参照)。こうしたことも合葬墓(永代供養墓)の特徴と言えるであろう。

#### 皿骨を預かる期間(「お骨」の預かり方)

期間	10年未満	10～30年未満	30～50年未満	50年～100年未満	永代(「100年」、「希望による」を含む)	不詳	合計
件数	126	77	173	38	98	38	550
割合	22.9%	14.0%	31.5%	6.9%	17.8%	6.9%	100.0%

#### 合葬墓(永代供養墓) — 外見の差異に比重を置いた分類

施設の形状について。ここでは集約性の高い順に「合葬型」、「石板型」、「墓石型」に分けることが出来る。「合葬型」とは、後述する「石板型」と同じく、ひとつの施設内に焼骨をまとめて納めてしまうものですが、「石板型」と異なるのは、焼骨となって納められた故人の名前や家名などを刻む石板は独立したものではなく、一枚の石板に墓誌のようにまとめてしまうか、そうした石板さえ設けない、極めて集約性の高い施設のことを指す。

次に、「石板型」とは、ひとつの施設内に焼骨をまとめて納めてしまうもの、その外見は個々の石板状に分けられ、そこに故人の名前や家名などを刻むことが出来るという、ある程度の独立性を有している施設のこと。

最後に、「墓石型」とは、初めに建立したお墓のまま、永代にわたって管理することを謳っているもの、もしくは、いったんお墓を建立した上で、例えば33年間などの一定期間を過ぎた後は別途設けられた合祀塚、背部墓に移すもののことを指す(厚生労働省が「墓地経営・管理の指針等について」(平成



12年12月6日)において、例示している合葬墓(永代供養墓)一同「指針」ではこれらを「埋蔵委託管理型」と呼称している一が、この「墓石型」の合葬墓(永代供養墓)を想定したものとなっている。

### クロス集計 [ 施設の開設年 - 造られた施設の形状 ] 施設の形状 (タイプ)

件数

開設年	墓石型	石碑型	石板型	合葬型	不詳	合計	割合
1990年以前	17	5	8	5	0	35	6.4%
1990～1994	13	10	28	6	2	59	10.7%
1995～1999	30	36	76	32	2	176	32.0%
2000～2004	38	42	73	33	4	190	34.5%
2005～2009	10	20	41	14	3	88	16.0%
不詳	1			1		2	0.4%
						550	100.0%

割合

開設年	墓石型	石碑型	石板型	合葬型	不詳	合計
1990年以前	48.6%	14.3%	22.9%	14.3%	0.0%	100.0%
1990～1994	22.0%	16.9%	47.5%	10.2%	3.4%	100.0%
1995～1999	17.0%	20.5%	43.2%	18.2%	1.1%	100.0%
2000～2004	20.0%	22.1%	38.4%	17.4%	2.1%	100.0%
2005～2009	11.4%	22.7%	46.6%	15.9%	3.4%	100.0%
不詳	50.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%

### クロス集計 [ 開設された年 - 使用者に求められる条件 ]

件数

	入檀(信)の要有	入檀(信)の要無	その他	合計
1990年以前	12	20	3	35
1990～1994	13	41	5	59
1995～1999	58	102	16	176
2000～2004	42	136	12	190
2005～2009	15	66	7	88
不詳		2		2

割合

	入檀(信)の要有	入檀(信)の要無	その他	合計
--	----------	----------	-----	----

1990 年以前	34.3%	57.1%	8.6%	100.0%
1990～1994	22.0%	69.5%	8.5%	100.0%
1995～1999	33.0%	58.0%	9.1%	100.0%
2000～2004	22.1%	71.6%	6.3%	100.0%
2005～2009	17.0%	75.0%	8.0%	100.0%
不詳	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%

クロス集計 [ 使用者資格(条件) - 造られた施設の形状 ]

使用者資格(条件)と施設の形状タイプのクロス集計							
施設の形状タイプ							
データの個数 / 形態別コード	形態別コード						
使用資格コード		0	1	2	3	4	総計
1		4	33	25	60	18	140
2		6	67	79	149	66	367
3		1	9	9	17	7	43
総計		11	109	113	226	91	550
↓							
上記クロスの数							
	墓石型	石碑型	石板型	合葬型	不明・不詳	合計	
入壇の要有	33	25	60	18	4	140	
入壇の要無	67	79	149	66	6	367	
その他	9	9	17	7	1	43	
	109	113	226	91	11	550	
↓							
上記クロスの割合							
	墓石型	石碑型	石板型	合葬型	不明・不詳	合計	
入壇の要有	23.6%	17.9%	42.9%	12.9%	2.9%	100.0%	
入壇の要無	18.3%	21.5%	40.6%	18.0%	1.6%	100.0%	
その他	20.9%	20.9%	39.5%	16.3%	2.3%	100.0%	

**〔分担研究報告書〕**

**いわゆる「樹木葬型墓地」に  
関する問題点の整理**

# 厚生労働省科学研究費補助金（厚生労働科学特別研究事業）

## 分担研究報告書

### いわゆる「樹木葬型墓地」に関する問題点の整理

研究分担者 横田 睦 公益社団法人全日本墓園協会主任研究員

#### いわゆる樹木葬型墓地のニーズにある背景

いわゆる合葬型墓地(墓所)の場合、そのニーズとして「既に承継者がおらず、関係者が当該墳墓から移す」「墓は無いが、自身(の世帯)に承継する者がいないため、墓ではなく、将来の管理を期待して求める」「承継者はいるものの、負担等をかけたくないと考え、予め求める」等に大きく分けられる。そして、これらについては、いわゆる「樹木葬型墓地」へのニーズとも重なるものである。

「樹木葬型墓地」の場合、これに加え、「樹木葬という自然志向の葬葬は、要するに工業化社会のツケを背負った二十一世紀のリスク社会に現れた葬法だと思えます。(中略)一方で、日本を含め先進諸国では、産業化を推し進めた結果、自然破壊、環境破壊を引き起こしてしまった。樹木葬というのは、それに対して、墓地を樹木化することによって自然環境を保護していこうとするものです。」

([http://www.bukkyo-kikaku.com/bk\\_tusin\\_no11\\_2.htm](http://www.bukkyo-kikaku.com/bk_tusin_no11_2.htm) より) が挙げられる。

下に掲げた実績などからも明らかな通り、「弔う側」の論理ではなく「本来、『弔われる側』である『生者』」のニーズ(=シンパシー)に寄り添った性格が強い施設といえる。

#### 参考；横浜市メモリアルグリーンにおける公募開始以降の応募状況（現在、公募終了）。

##### (メモリアルグリーン内にある「合葬式樹木型納骨施設」－平成 19、22、25 年)

納骨施設形態	使用年数	申込区分		募集数	応募数	振替後募集枠	抽選倍率	抽選の有無
合葬式 樹木型納骨施設	永年	1体分	遺骨保持力	60( 60体分)	29( 29体分)	29( 29体分)	1.00	無抽選
			生前キ	40( 40体分)	121(121体分)	71( 71体分)	1.70	抽選
		2体分	遺骨保持ク	60(120体分)	55(110体分)	55(110体分)	1.00	無抽選
			生前ケ	40( 80体分)	405(810体分)	45( 90体分)	9.00	抽選
合葬式 樹木型納骨施設	永年	1体分	遺骨保持力	60( 60体分)	59( 59体分)	59( 59体分)	—	無抽選
			生前キ	40( 40体分)	176( 176体分)	41( 41体分)	4.29	抽選
		2体分	遺骨保持ク	60( 120体分)	143( 286体分)	60( 120体分)	2.38	抽選
			生前ケ	40( 80体分)	954(1,908体分)	40( 80体分)	23.85	抽選
メモリアルグリーン 合葬式樹木型納骨施設	永年	1体分	遺骨保持力	78(78体分)	95(95体分)	78(78体分)	1.22	抽選
			生前キ	52(52体分)	481(481体分)	52(52体分)	9.25	抽選
		2体分	遺骨保持ク	77(154体分)	189(378体分)	77(154体分)	2.45	抽選
			生前ケ	52(104体分)	1,827(3,654体分)	52(104体分)	35.13	抽選

※①；レイアウトの制約上、平成 19、22、25 年の分のみの表記に留めた。詳細は別添。

※②；ここでいう「振替後調整(数)」とは、倍率を均等化させるため、募集数と応募数を考慮し、調整を行ったもの(後の数)である。