

無縁墳墓の整理について

無縁墳墓の整理経験の有無

無縁墳墓の有無と整理については、「整理したことがない」は78%となった。

一方、「整理したことがある」は6%で、整理を「検討している」12%を加えても2割にも満たない結果となった。

「整理をしたことがある」場合、墓地の開設から改葬までの平均年数は54.93年、また会葬区画数の平均は178区画、無縁化率は4.6%となっている。

改葬後の遺骨および墓石の取り扱い

また、整理後の遺骨の扱いについては、「合祀墓への改葬」というように無縁の遺骨を収蔵する施設へ移すといった回答が大半を占めている。ただし、合祀とするか、骨壺で保管するかはそれぞれの自治体や、施設の性格によるようである。

次に改葬後の墓石については、「施設内の一画に移す」というように、特定の場所に移して保管する場合と、「委託した石材店で処分」というように処分を行う場合と、概ね2通りに分かれている。また、「悼石のみ保管」とするという回答も見られた。

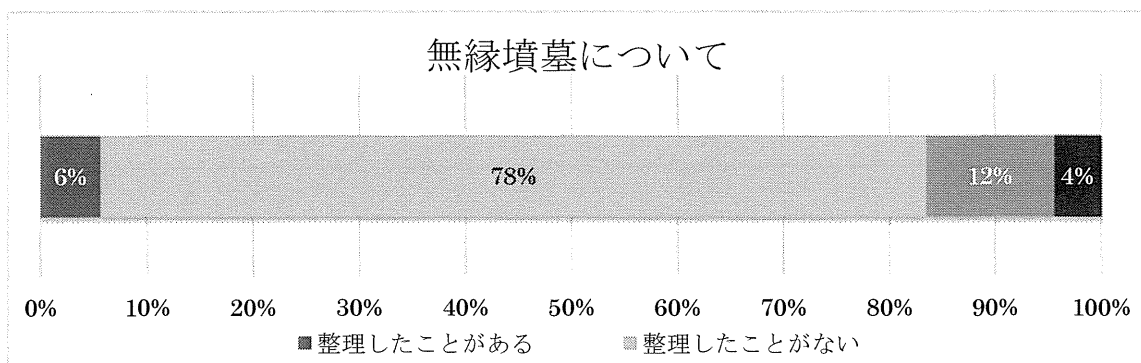
改葬の具体的な検討内容

改葬を「検討している」という回答に対し、具体的な検討内容を質問したところ、取り組みへの進捗度合いは「無縁墓地区画の把握」という段階から、すでに無縁合葬墓を完成させ「平成26年から無縁改葬開始（アンケート回答時は改葬件数は0件）」といったすでに動き出しているところまで、さまざまである。

これらを見ると、「承継者不明の墓地」があらわれて、先行事例を参考に検討を進め、改葬可能な施設を造り、改葬実施に至る流れが見える。

【無縁墳墓の有無と整理（全国）】

整理したことがある	整理したことがない	検討している	回答なし	合計
54	741	116	42	953
6%	78%	12%	4%	100%



【整理した場合の、改葬までの平均年数・改葬区画数平均・無縁化率】

墓地開設後、改葬までの平均年数	54.93 年
改葬区画数平均	178 区画
無縁化率	4.6%

【整理後の遺骨の扱い（自由記述）抜粋】

未設置のものについて行った
新庄墓園無縁塔に保管
霊園内の無縁納骨堂に一時保管
浜見台霊園内の無縁納骨堂に一時保管
埋蔵なし
無縁墓に骨壺で保管
中里村墓地「寂光碑」に埋葬
改葬した
不明
管理は別で行っている
無縁墓に保管
市営の無縁墓へ保管
岐阜市大洞墓地に改葬
合葬している
沼上霊園内無縁慰霊碑地下へ埋蔵
八事霊園内無縁塚に移す
無縁塔に移転
未着手
なし
市斎場で火葬の上、同墓地内の納骨堂に収納
南霊園内の慰霊塔に改葬
北霊園内の慰霊塔に改葬
本市に移管前に実施しており不明
記録なし
一か所に集積
同霊園内に改葬
合祀墓へ改葬
無縁の合葬墓へ納骨した
改葬し、壺に入れ埋設

東部自動車道路の建設（国交省）の際に衣笠地区の集団墓地が企業地に入り、無縁墳墓の調整をした。
遺骨は納骨堂へ入れた
埋葬
納骨として納める（無縁仏）
墓地内の無縁塔に改葬
散骨式の墓設定
市営無縁堂に保管

【整理後の墓石の扱い（自由記述）抜粋】

未設置のものについて行った
新庄墓園内に保管
霊園内の万霊塔脇に一時保管
浜見台霊園内の万霊塔脇に一時保管
産廃として処分
委託した石材店で処分
一か所に集められている
施設内の一画に移す
同霊園内の一画に移す
岐阜市大洞墓地に移転
合葬している隣地にまとめてある
石材業者へ委託し、撤去処分
竿石を八事霊園内無縁塚に移す
処分
未着手
なし（更地になっている区画のみ対象とした）
同墓地内の一か所に集約
園外処分
無縁塚付近に整理し安置
墓地内の無縁塔に移動
一か所に集積
同霊園内に移転
竿石のみ一か所へ集積
墓石業者へ委託
業者に処分を依頼
埋設敷地の外へ並べて置いた
墓石は納骨堂の外側へ並べて置いた

墓石は再度立て直ししている
コンクリート舗装した上に並べる
墓地内に安置
元々墓石がなかった
竿石のみ墓地内に保管、ほかはすべて廃棄処分

その他、補足すべき事項

アンケートの最後に、自由回答形式で補足事項を記入してもらった。

【その他（自由回答）抜粋】

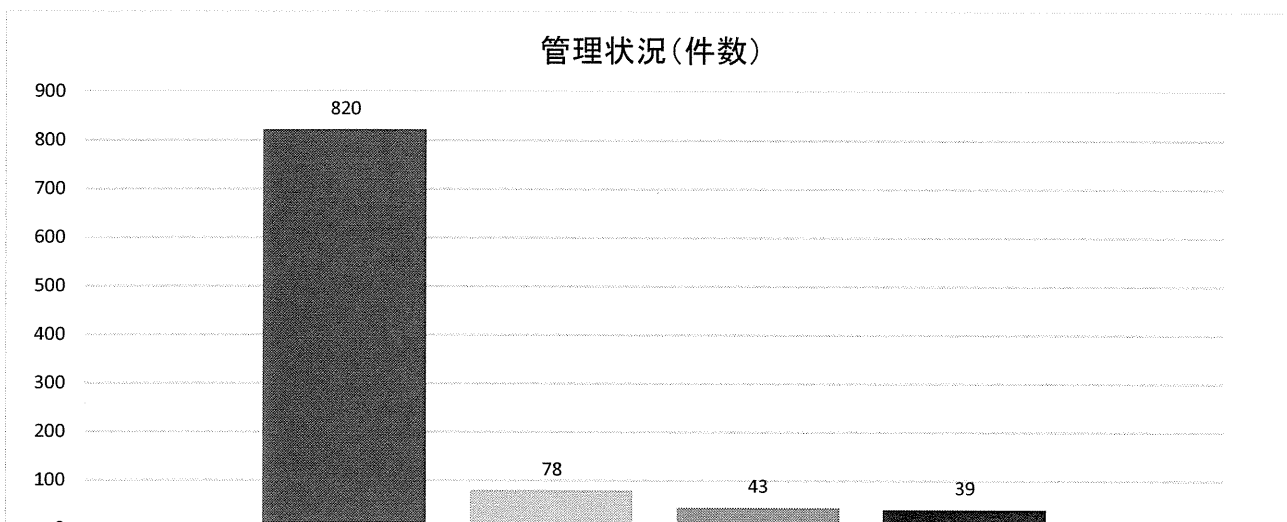
今年増設工事を行い、新たに 12000 体収納可能な施設となった。（現行 6600 体）
新規使用はできないこととする（墓地条例第 3 条）
H27 年度から指定管理導入予定。担当部署が市民課になる予定。
現在未販売
当墓地は東日本大震災で壊滅的な被害を受けたため、新規申し込みの受け付けは行っておらず、神栖市居切第二墓地への移転をすすめている。
当墓地は東日本大震災で壊滅的な被害を受けた、神栖市居切墓地の使用者の移転用墓地として新規造成し、供用開始日の平成 25 年 7 月 1 日から 5 年以内の移転をお願いしている。
合葬式墓地（通常合葬墓）・・・納骨棟についての内容
合葬式墓地（直接合葬墓）についての内容
市営霊園全体について記載
※貸付後、返還を受けたものあり
※「公営 稲城・府中メモリアルパーク」は現在整備中であり、平成 27 年夏ごろの開苑を予定している。
※稲城市有の墓地の有無：1 か所（共同墓地、1478 m ² （公簿）旧多磨村村時代の一村共有地）
三浦記：⑫のウの回答に（身寄りのない者のお骨を一時的に預かるもの）との記述有
無縁用の区画 2 区がある
平成 27 年度 4 月以降に造成分 116 区を販売の予定
無縁墳墓はあるが（1 区画）整理したことはない
無縁墳墓はあるが整理したことはない
無縁墳墓はあるが整理したことはない（1 区画）
墓地内の施設について身元不明の無縁仏の供養塔はあります。ただし、市営墓地内で整理したことはありません。
土葬式墓地のため募集停止
墓地の管理について
墓地内の整備、水道は墓地使用者による管理組合による。
墓地の使用許可、改葬、埋葬許可証の管理は大田市
無縁墓の情報については資料が整理されておらず、把握が困難である

<ul style="list-style-type: none"> ・西墓地は 1997 年、隣接地に建設。管理は西と一括して行っている。 ・無縁墓の情報については資料が整理されておらず、把握が困難である
無縁墓の情報については資料が整理されておらず、把握が困難である
川東新墓地は 1987 年に隣接地に建設、川東墓地と一括で管理
<p>三浦記：</p> <p>墓地 1 区画の面積は新規の場合は 10 平米以下、となっているが、古い区画は許可当時の規定による。</p> <p>との記述が面積のところに書かれている。</p>
<p>※本土区域</p> <p>※繊細復興区整理事業に伴う移転</p>
<p>※本土区域</p> <p>※第 1 墓地の残区画減少に伴う増設</p>
<p>※本土区域</p> <p>※住民要望</p>
<p>※島嶼区域</p> <p>※県道拡幅に伴う移転（離島振興事業）</p>
<p>使用料、管理料については、現在、墓地の使用者調査を行っており、使用者台帳がきちんと整備されたら、徴収を行う予定。</p>
<p>当該調査敷地はもともと名護市の事業（道路拡張工事等）による代替・売買地として扱われており、確認できる中で最も古い資料が昭和 57 年 4 月 14 日付の土地売買取引の手続きとなる。</p>
<p>宇茂佐墓園の取り扱いについては、宇茂佐墓園における墓地使用基準、および、宇茂佐墓園における墓地使用基準細則にも続くものとする。</p> <p>当該墓苑の整備開始当初の工事契約日が平成 8 年 6 月 28 日付となっている。</p>

3-2 我が国における公営墓地実態調査

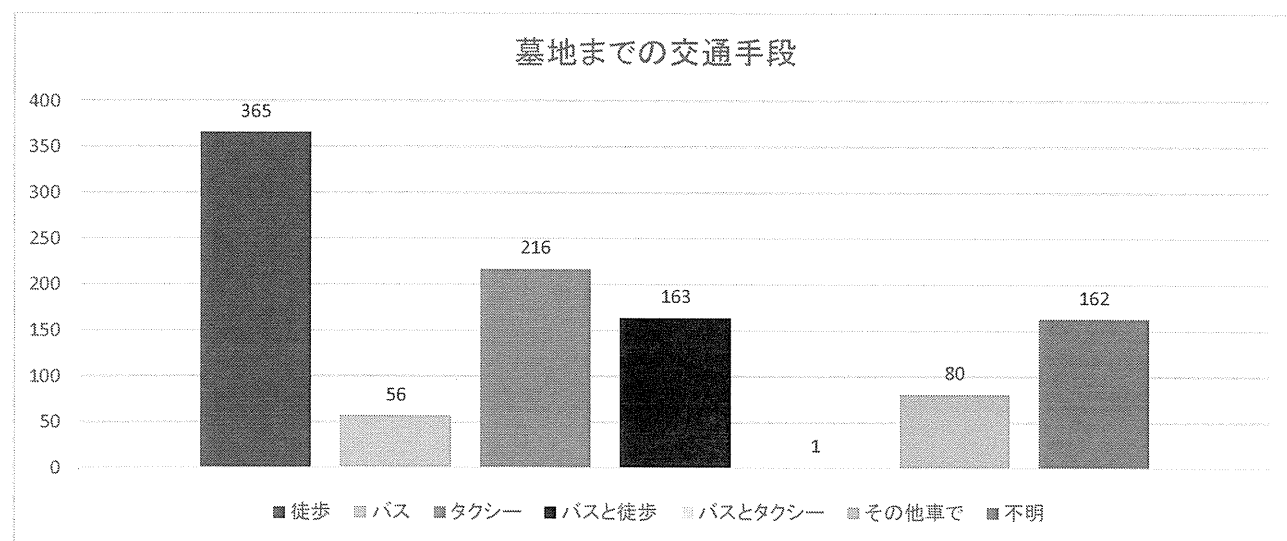
2.管理状況(複数回答があり、重複しているものがある)

市が管理	指定管理者	使用者自身による自治的管	その他	合計
820	78	43	39	980



4-交通手段

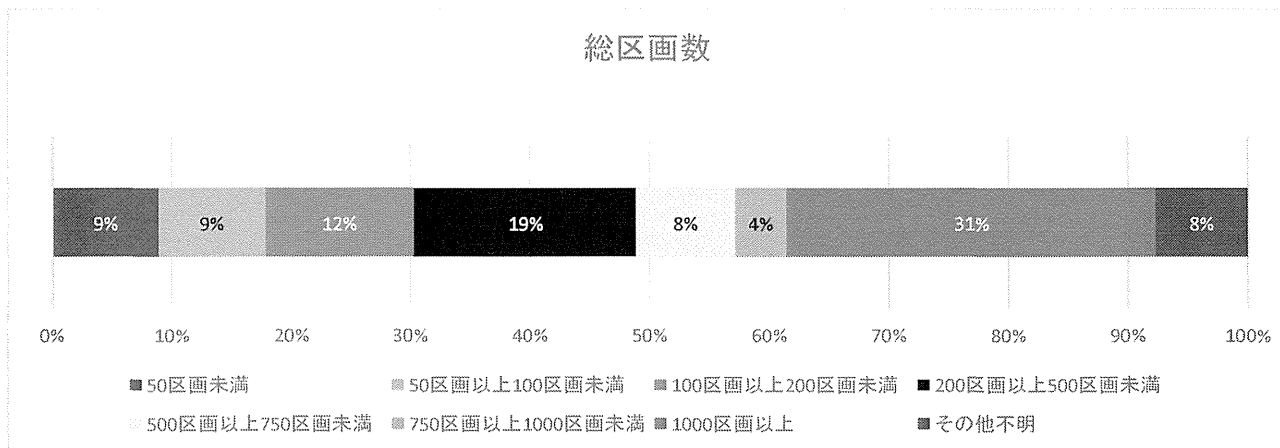
徒歩	バス	タクシー	バスと徒歩	バスとタクシー	その他車で	不明
365	56	216	163	1	80	162



徒歩平	15.6分
バス平均	20.3分
タクシー 料金平	2225円

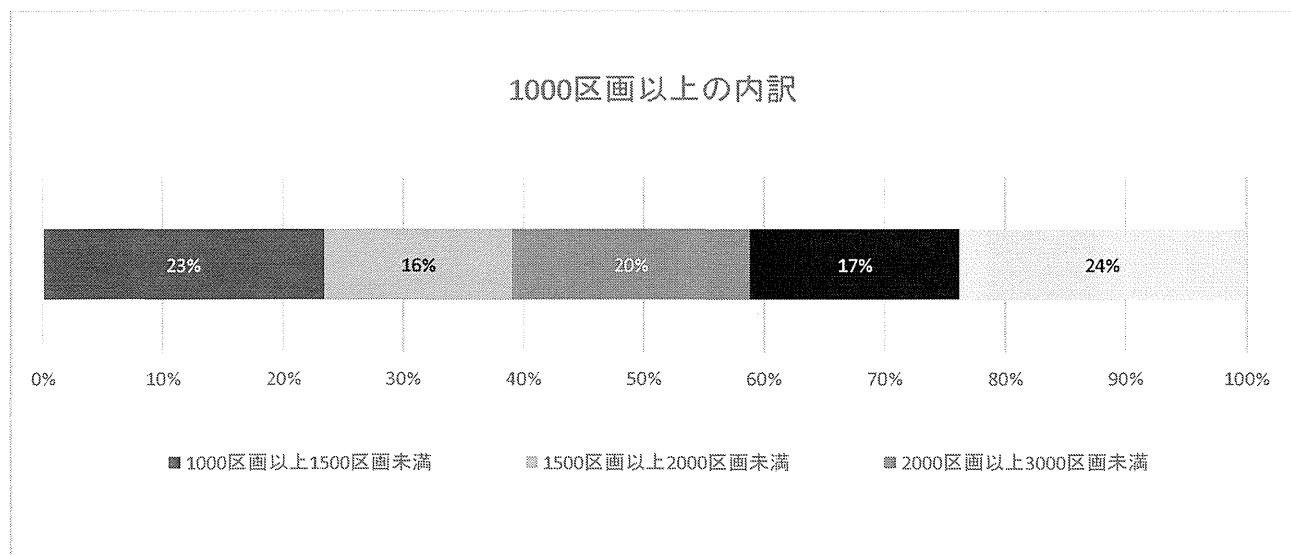
6-1.総区画数

50区画未 満	50区画以 上100区 画未満	100区画 以上200 区画未満	200区画 以上500 区画未満	500区画 以上750 区画未満	750区画 以上1000 区画未満	1000区画 以上	その他不 明	合計
85	85	119	177	79	41	294	73	953
9%	9%	12%	19%	8%	4%	31%	8%	1



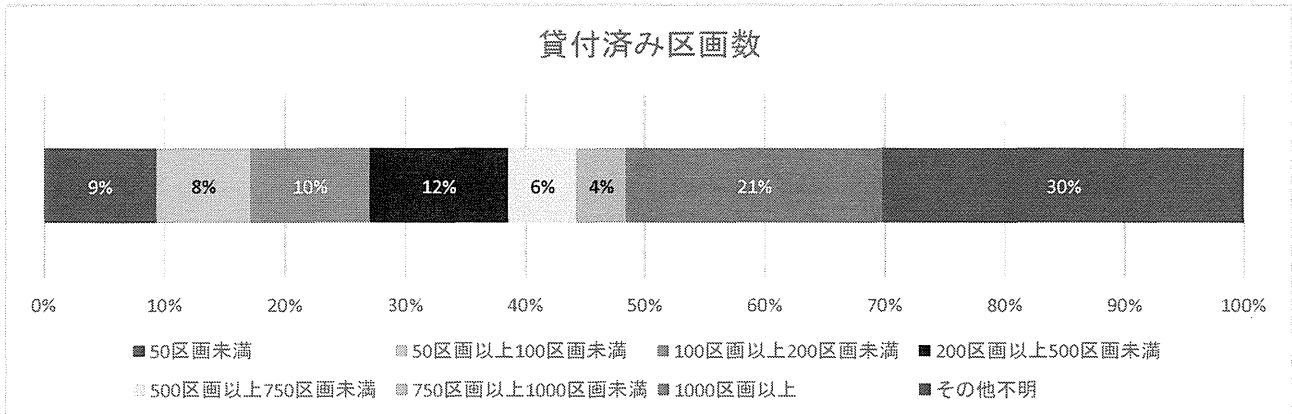
1000区画以上(294件)の内訳

1000区画 以上1500 区画未満	1500区画 以上2000 区画未満	2000区画 以上3000 区画未満	3000区画 以上5000 区画未満	5000区画 以上	合計
69	46	58	51	70	294
23%	16%	20%	17%	24%	100%



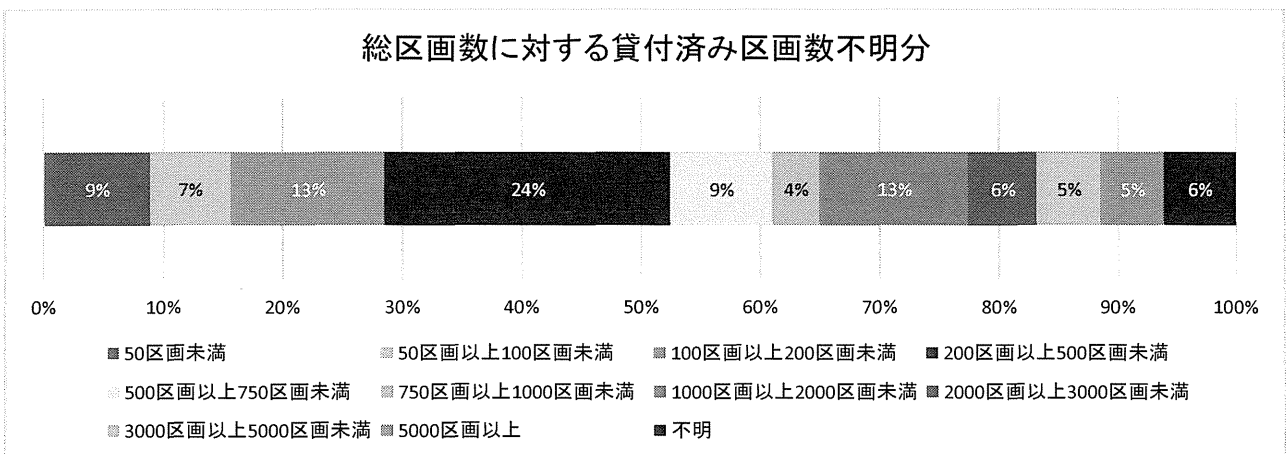
6-2.貸付区画数

50区画未満	50区画以上100区画未満	100区画以上200区画未満	200区画以上500区画未満	500区画以上750区画未満	750区画以上1000区画未満	1000区画以上	その他不明	合計
89	75	94	110	55	39	204	287	953
9%	8%	10%	12%	6%	4%	21%	30%	100%



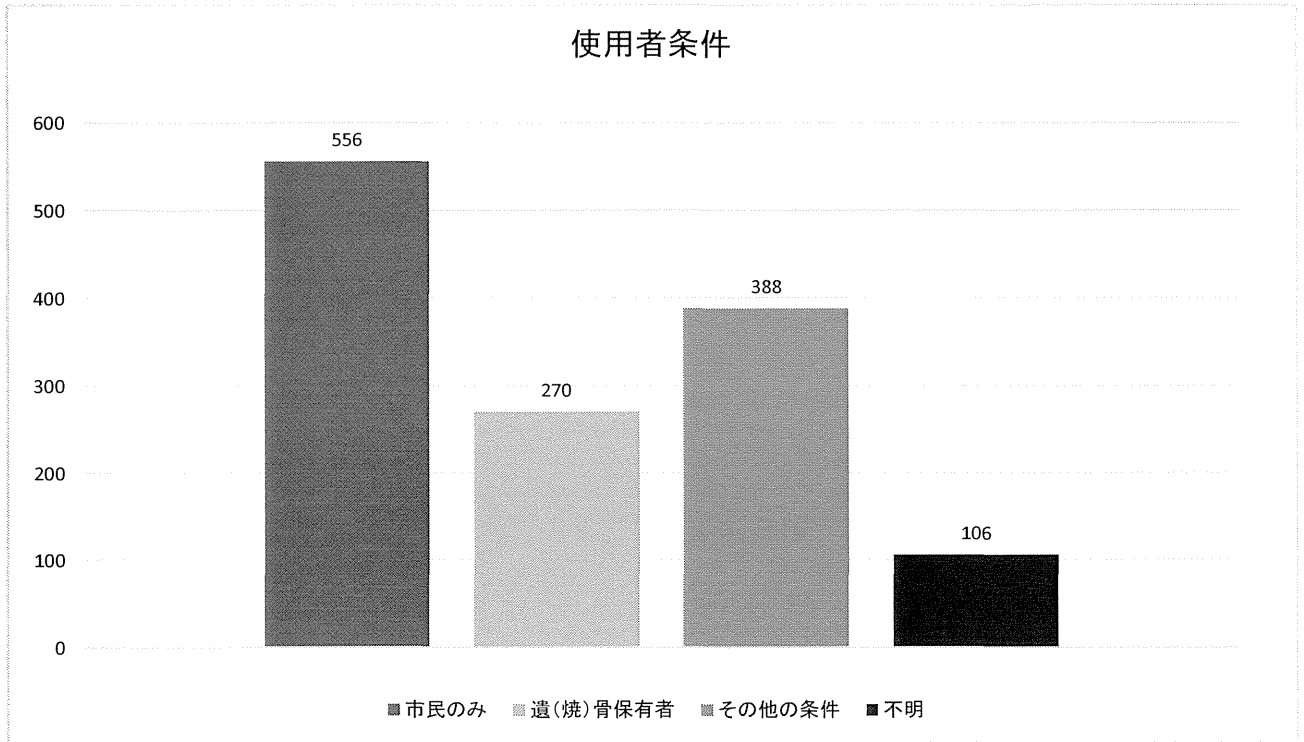
総区画数別に見た、貸付済み区画数不明の回答

50区画未満	50区画以上100区画未満	100区画以上200区画未満	200区画以上500区画未満	500区画以上750区画未満	750区画以上1000区画未満	1000区画以上2000区画未満	2000区画以上3000区画未満	3000区画以上5000区画未満	5000区画以上	不明	合計
25	19	36	67	24	11	35	16	15	15	17	280
9%	7%	13%	24%	9%	4%	13%	6%	5%	5%	6%	100%



7-使用者条件

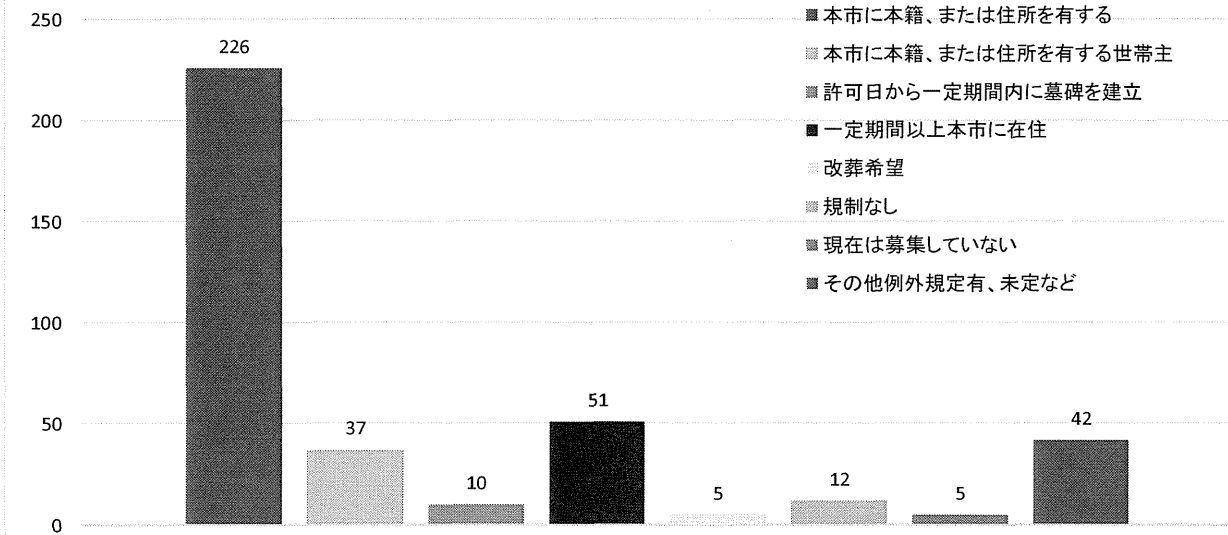
市民のみ	遺(焼)骨 保有者	その他の 条件	不明
556	270	388	106



その他条件について

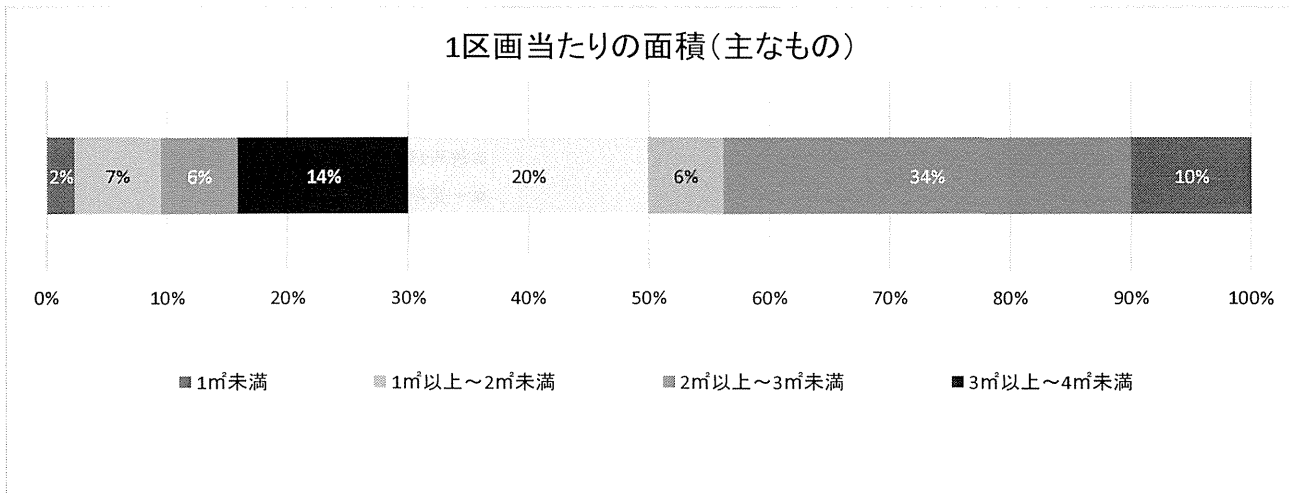
本市に本籍、または住所を有する	本市に本籍、または住所を有する世帯主	許可日から一定期間内に墓碑を建立	一定期間以上本市に在住	改葬希望	規制なし	現在は募集していない	その他例外規定有、未定など	合計
226	37	10	51	5	12	5	42	388

その他の条件の内訳



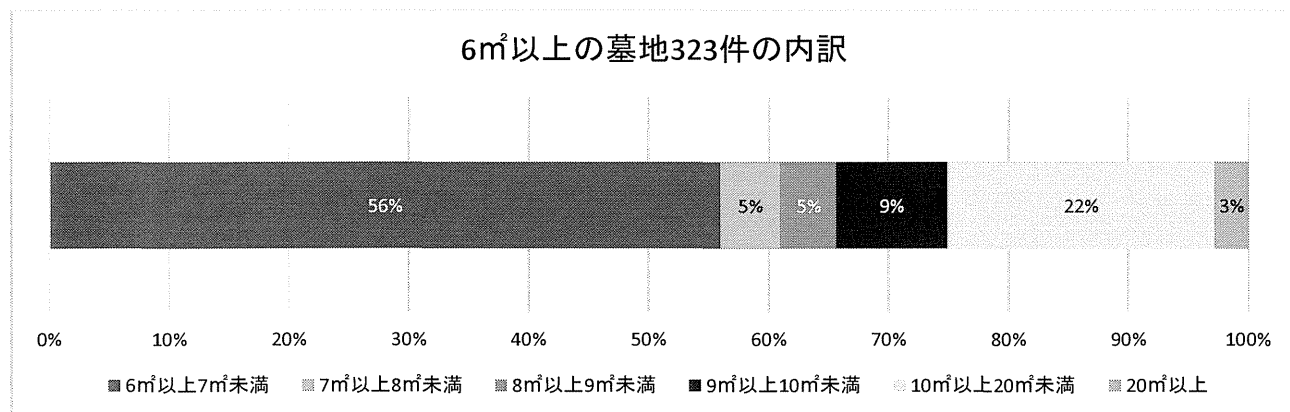
8-1区画当たりの面積(主なもの)

1㎡未満	1㎡以上 ～2㎡未	2㎡以上 ～3㎡未	3㎡以上 ～4㎡未	4㎡以上 ～5㎡未	5㎡以上 ～6㎡未	6㎡以上	その他不 明	合計
22	68	61	135	190	59	323	95	953
2%	7%	6%	14%	20%	6%	34%	10%	100%



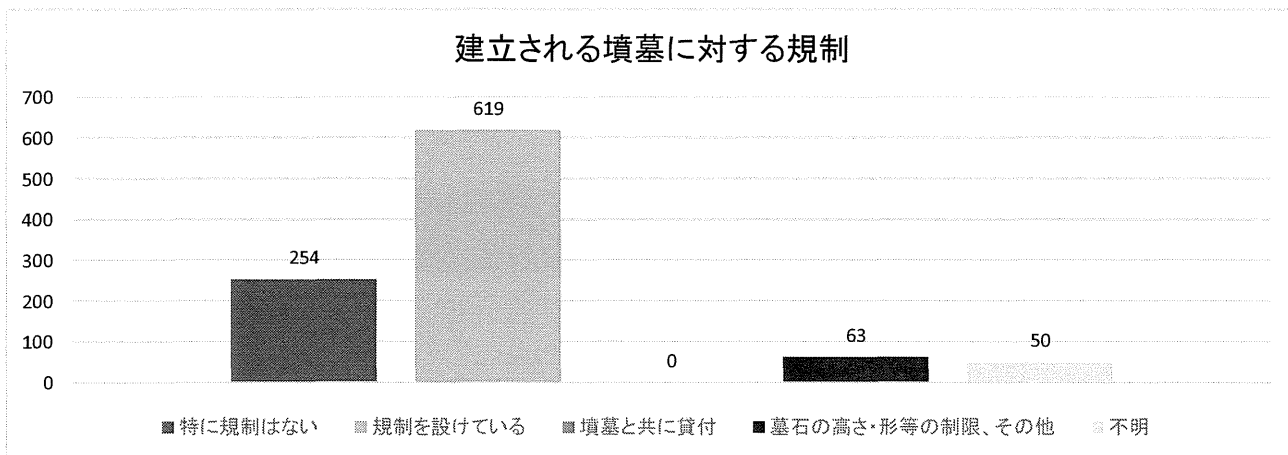
6㎡以上の墓地の内訳(323件のうち)

6㎡以上7㎡未満	7㎡以上8㎡未満	8㎡以上9㎡未満	9㎡以上10㎡未満	10㎡以上20㎡未満	20㎡以上	合計
181	16	15	30	72	9	323
56%	5%	5%	9%	22%	3%	100%



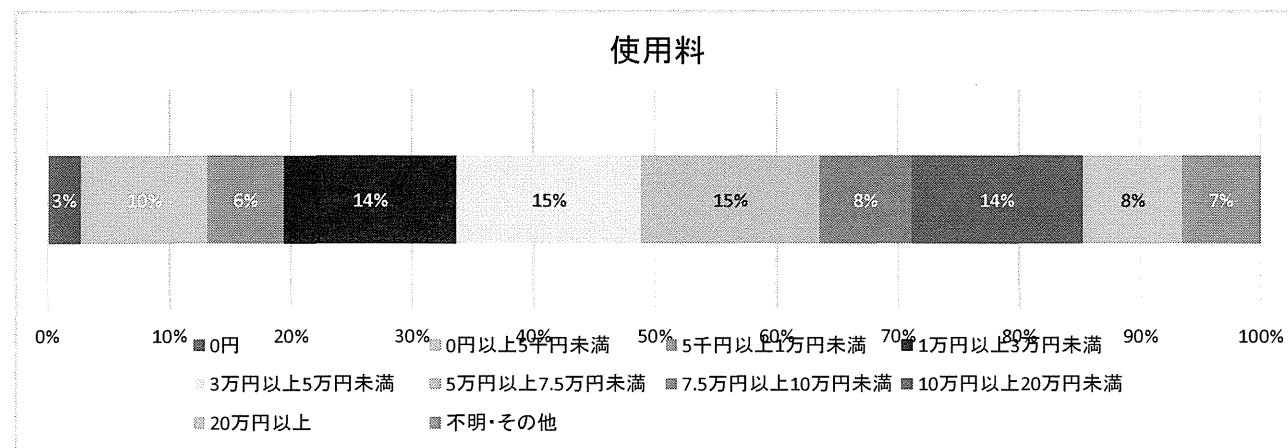
9- 建立墳墓に対する規制(重複回答あり)

特に規制はない	規制を設けている	墳墓と共に貸付	墓石の高さ・形等の制限、その他	不明
254	619	0	63	50



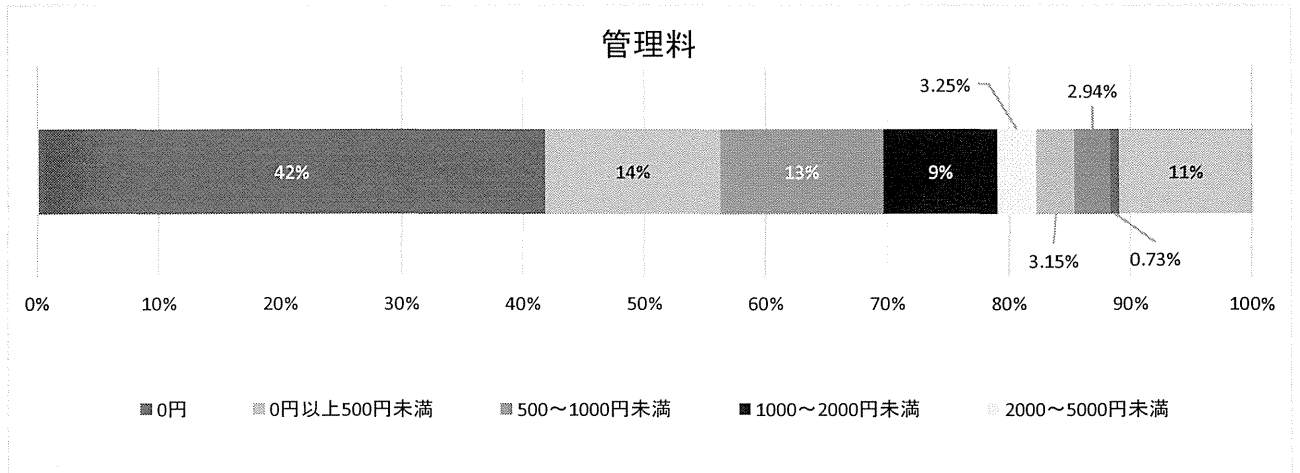
10- 使用料

0円	0円以上5千円未満	5千円以上1万円未満	1万円以上3万円未満	3万円以上5万円未満	5万円以上7.5万円未満	7.5万円以上10万円未満	10万円以上20万円未満	20万円以上	不明・その他	合計
27	98	61	135	145	140	72	135	78	62	953
3%	10%	6%	14%	15%	15%	8%	14%	8%	7%	100%



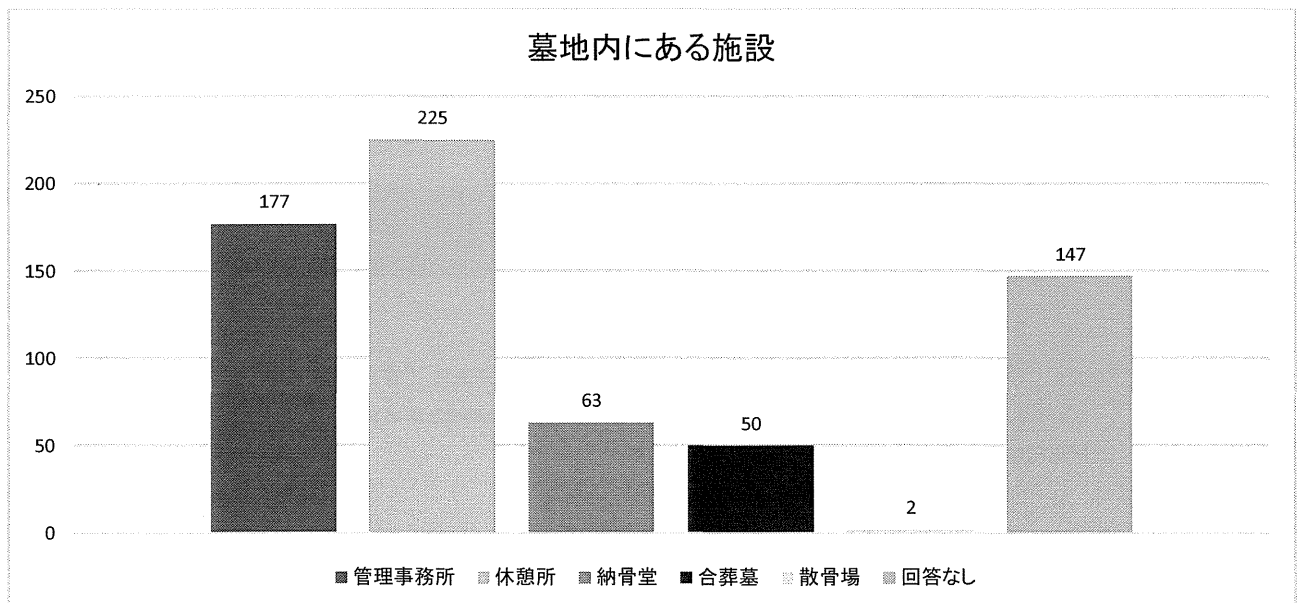
11-管理料

0円	0円以上 500円未 満	500～ 1000円未 満	1000～ 2000円未 満	2000～ 5000円未 満	5千円～1 万円未満	1万円～5 万円未満	3万円以 上10万円	不明	合計
399	137	128	89	31	30	28	7	104	953
42%	14%	13%	9%	3.25%	3.15%	2.94%	0.73%	11%	100%



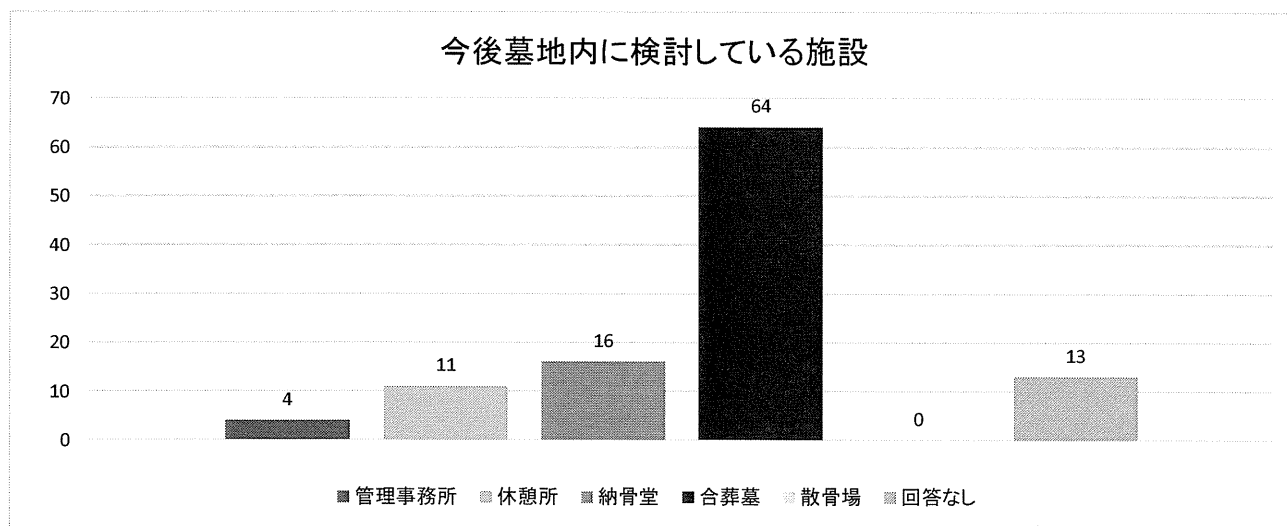
12-墓地内にある施設(複数回答可)

管理事務所	休憩所	納骨堂	合葬墓	散骨場	回答なし
177	225	63	50	2	147



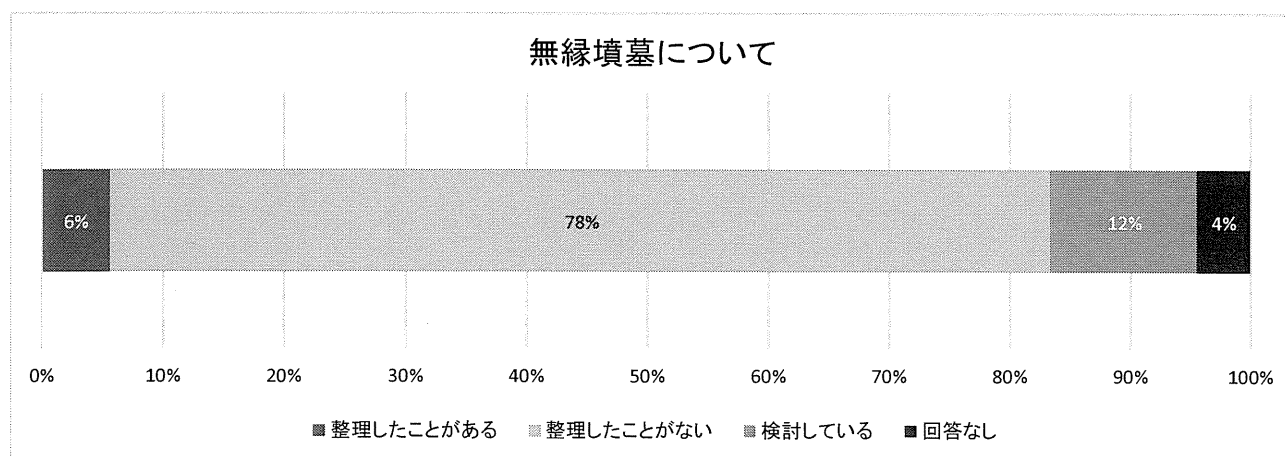
13-今後墓地内に検討している施設(複数回答可)

管理事務所	休憩所	納骨堂	合葬墓	散骨場	回答なし
4	11	16	64	0	13



14.無縁墳墓の有無

整理したことがある	整理したことがない	検討している	回答なし	合計
54	741	116	42	953
6%	78%	12%	4%	100%



墓地開設後、改葬 までの平均年数
54.93年
改葬区画数平均
178区画
無縁化率
4.6%

第4章

4 我が国における公営墓地使用条例・規則について（整理・分析）

4-1 墓地霊園条例の研究

はじめに

当研究会は、全国の墓地霊園の設置・管理に関する規定のあり方を研究するため、全国の市に宛て、墓地霊園の設置・管理に関する条例及び同施行規則（以下「条例等」という。）の送付を要請した。これに対応してご送付いただいた市条例等は、北は北海道紋別市から南は沖縄県名護市まで、合計236件に上った。ご多用の中、資料の送付等にご尽力下さった市のご担当者の皆様には、深甚なる感謝の意を表するものである。

ただし、そのうち3件は条例ではなく市内の公益法人が経営する霊園の使用規則であったため、本研究の対象からは除外している。

以下は、収集できた貴重な233件の条例等に関する主な内容の分析・比較・考察の結果である。

4-1-1 市長に広範な裁量権を認める一般条項を規定するもの

（1）条項の内容

文言の違いはあるものの、墓地霊園使用权の制限につき、市長の広範な裁量権を定める条項を規定する条例は、233件中195件で全体の約84%に及ぶ。その規定の代表的なものは、「市長は、墓地の維持管理上必要な制限（若しくは条件）を付し、又は必要と認める処置を命ずることができる。」というものである。また、これに加えて、「市長は、墓園の経営上又は改良事業施行のためやむを得ないときは、使用者に対し相当の期間を定め、埋葬場所の移転（若しくは返還）を命ずることができる。」と規定し、市長に必要に応じた墓所の変更権や返還請求権を規定するものがある。

これらの規定は、市長の命令により使用者の墓所使用权の喪失や変更をもたらすものであるが、後に検討する条例上の要件に該当する場合に市長が墓地使用权を喪失させる使用权の取り消し処分とは異なるものであることを念のため指摘する。このような市長の命令については、いかに公益上の必要がある場合とはとはいえ、一旦設定した墓地使用权を市長が一方的に喪失させ、あるいは変更することは権利侵害の程度が大きく、市長の裁量権の逸脱や濫用と解される場合もあり得る。その点を配慮してか、大半の条例では、上記権限を認める規定に続けて、「埋葬場所の移転を命じた場合は、これに代わる替地を指定し、かつ、移転によって通常生ずる損害を補償しなければならない。」として、使用者の権利に配慮し負担を軽減する趣旨の規定を設けている。

(2) 地方の特色

各地方別の収集できた条例数と、市長に広範な裁量条項を規定する条例数の内訳と割合は以下の通りである。傾向としては、関東、東北、九州でその割合が高い。北海道、中部、近畿は比較的低く、市長の広い裁量権を規定することに謙抑的な傾向がうかがわれる。

さらに各県での顕著な内訳を紹介すれば、送付された市条例のうち、関東地方(30件)、秋田県(10件)、長野県(12件)、愛知県(12件)、山口(8件)は、すべて程度の差こそあるものの、上記の裁量条項を規定している。これに対して、新潟県内から送付を受けた市条例は4条例であるが、いずれも市長の広範な裁量を認める条項を置いていない。

地方名	収集できた条例数	裁量条項のある条例数	割合
北海道	18	14	78%
東北	37	35	95%
関東	30	30	100%
中部	54	40	74%
近畿	35	25	71%
中国・四国	33	27	82%
九州・沖縄	26	24	92%
総計	233	195	84%

(3) 市長に代替執行措置を認める条項

また、後述するように市長に墓地使用权の取消権を規定する条例は、ほぼ100%であるが、加えて使用权が取り消された場合には使用者に墓地の返還や原状回復義務を命じ、「使用者がこれを行わない場合には市長がこれを行い、その費用を使用者から徴収する。」との規定を設けるものが相当数見受けられた。

使用权を取り消されるほど管理をおろそかにする使用者であれば、原状回復命令に従わないケースは容易に想定されることである。市長の代替執行権と、その費用については税金から支出するのではなく使用者にその負担を課する旨の規定を置くことは、必要かつやむを得ないところであり、使用許可の取消と原状回復義務に一定の実効性をもたらすと言える。しかしながら、このような措置は、行政代執行法に基づき行なわれるべきであり(同法第1条)、条例の当該規定に基づき実施できるかは疑問である。また、墓所の収去(墓石類の撤去明渡し)までは可能であるとしても、祭祀の対象である墓石類や遺骨の処分が代替執行になじむものであるかどうか、議論の余地があるのではないかと。

2 墓地使用権利者の資格に関する規定

(1) 一般的な例

ほぼすべての条例に墓地使用権の取得の資格に関する規定が置かれているが、「墓地を利用しようとする者は、本市に住所を有する者でなければならない。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、この限りではない。」という規定が最もシンプルで、一般的である。これに加えて「現に焼骨を保有する」ことや「祭祀の主宰者であること」「〇年以上市内に住所を有すること」を規定する例も多く見られる。なお、外国人の使用を念頭に置き、「外国人登録により本市の外国人登録原票に登録されている者」を許可要件に明示している条例も散見されることを付言する。

さらに、「祭祀を承継する者がいること。」という要件を規定するものも少なからず見受けられる。上記と同様、使用者が音信不通となってしまう事態を防ごうとする趣旨の規定であり、相応の意味のあるところである。しかしながら、核家族化、少子化が進む現在において、いささか使用者に厳しい規定となりつつある。むしろ、跡継ぎの無い市民が墓地使用が可能になるよう、現状に即した条例の整備が望まれるのではないかと。

また、「市長は墓地の管理上必要と認めるときは、使用許可をする際にその使用について条件を付することができる。」との規定を置く場合も多い。これは、多少問題の場合でも、使用不許可とはせずに、ケースバイケースで対応しようとの姿勢によるものであろう。

なお、利用者の資格として「本市に本籍を有する」ことを規定するところもある。しかしながら、住民であることに加えて戸籍まで同市にあることを要件とすることにはどの程度の意義があるか疑問である。市民であることに加えて更なる条件を付するとすれば、市民としての一定期間の実績を有すること、すなわち市内に数年間の住所を有し居住する者であることで十分なのではないかと。

(2) 特異な要件を設けている例

ア 荒れ墓地の防止のための規定

公営、民営を問わず、過疎化や少子化の進行、お墓離れの風潮に伴い、使用者や祭祀承継人への連絡が不能となり、管理費の滞納や墓所の植栽等の管理が行なわれないいわゆる「荒れ墓地」の増加は悩みのためである。検討対象となった条例等でも、これらの事態を防ぐためと思われる条項を設けている例は多い。

イ 保証人を要求する例

その中で、岩手県及び山形県の一部の市では、墓地使用の申込の要件として、「独立の生計を営む相続人もしくは縁故者を保証人として定めなければならない。」という条項を規定

している。管理料の支払い請求権を保全しかつ荒廃する墓所の増加を防ぐため、相当な効果があると思われる。しかしながら、保証人を確保できない者も少なくないことから、これを厳格に運用すれば市民の墓地使用权取得に関する過度な制限ないし差別的取扱いとなるのではないか。その他の市では、同様な規定をすることは見受けられないが、このようなことに配慮してのものかと思われる。

むしろ、市内に住所を有することを許可を受ける資格とし、使用者の住所連絡先等が変更した場合には速やかに届け出る旨規定し、市外に転居する場合には、その転居先を届け出ることを義務づけることである程度の効果はあると思われる。また、使用者が市外に転居する場合には、市内に居住する者を代理人に選任すべしとする条項を設ける例が少なくない。市内に居住する者（石材業者等の法人などを含む）を管理料の支払や市からの通知や連絡窓口とすることで、使用者への通知・連絡方法の確保を図ろうとするものであり、前述したように使用許可の条件として保証人を確保させるよりも、使用者への負担がすくなく妥当な方法と言えよう。

なお、条例の中には「市長は、墓所を使用しようとする者が次の各号に該当するものであるときは、墓地の使用許可をしてはならない。」と規定し、①市内に住所を有しない者、②すでに墓所を有している者又はその者と同一世帯員である者、③市内に永住する考えがないと認められる者がそれに該当すると規定する例も散見される。①②の規定はともかくとして、「市内に永住する考えがないと認められる」ことの認定は何を根拠にするのであろうか。保証人を要求するケースと同様、使用权者が音信不通となる不都合を回避する趣旨の規定であろう。しかしながら、居住移転の自由は憲法の保障するところであり、また、当該目的達成のため、より使用許可申請者に負担の少ない方法もあり得るところである。永住を条件として市民の墓地使用权を制限することの合理性には疑問がある。この規定により不許可となった申込者の納得が得られるよう、慎重な運用が望まれる。

ウ 納税義務の履行を条件とする例

さらに、「市税や国民健康保険税を完納している者」という要件を定める例も少なからず見られる。国民（市民）にとって、納税義務は基本的な義務でありこれを怠る者にサービスを提供しないという姿勢は理解しうるところである。また、納税の義務すら怠っている者であれば、将来管理料を滞納する可能性は高く、一応の合理性は認められる。しかしながら、一度事業を失敗し破産宣告を受け、債務の免責を受けて再出発を図ろうとする者でも納税の免責は受けられない例は多く、これらの者達にも墓地使用の途を閉ざすことは行き過ぎの感を覚える。このような不都合を回避するべく、市長の特別の理由による措置が望まれるところである。