

(3) 法人の使用を認めている例

これは、特に条例中に明記されていることではないが、後述するように墓地使用权の消滅に関する規定の中に、「墓地使用者が法人である場合で、当該法人が解散しその後〇年間を経過しても承継の申し出がないとき。」という事項を規定するものが散見される。この規定から、条例に当該条項を規定する市では、法人の墓地使用权を認めていると推測される。また、特殊なケースではあるが、特定の宗教名を明示して、墓所使用の区画を定める趣旨と思われる条項を規定する市がある。

また、墓地使用を許可する対象が法人ではなく自然人であることを要件とする条例は見当たらない。また、市長が特別な事情があると認める場合には墓地使用を許可する旨の条項を規定する条例は多い。

以上のことからすれば、条例中に法人の墓地使用を念頭に置いて規定がない場合であっても、市長の裁量により、営利非営利を問わず、法人に墓地使用が認められる場合は十分にあり得るところであろう。

ただし、憲法89条が「公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、・・・これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と規定している。市が宗教法人に市営墓地・霊園の使用を許可するに当たっては、慎重な姿勢で臨む必要があるだろう。

3 許可取消しの要件に関する主な規定

(1) 取消事由の規定例

ほぼすべての条例で、市長が墓地霊園の使用許可の取り消しができる場合を規定している。その要件として一般的なものは、①許可を受けた使用目的以外の目的に使用したとき、②墓所使用权を譲渡又は転貸した（ないしは担保に供した）とき、③使用料を納付しないとき、④管理料を〇年以上滞納したとき、⑤使用許可を受けて〇年経過しても使用又は施設を設置しないとき、という規定である。

他に、「法令、又はこの条例若しくは条例に基づく規則に違反したとき」という広範な取消事由を規定する例も少なくない。しかしながら、墓地使用权の取消は、使用者にとって重要な権利を喪失させる処分であることから、些細な条例や施行規則違反を理由とする場合、その効力が争われる場合を想定して、慎重な判断が必要である。

(2) 取消事由となる管理料の不払期間と使用不開始期間

ア 取消事由として規定される管理料の不払い期間は、「許可を受けた日から3年を経過したとき」との定めが圧倒的に多い。

イ 次に、取消事由と規定される墓所の使用や墓所に施設を設置しない期間は、2年間に圧倒的多数を占める。

(3) 特殊な取消し事由の例

使用者の10年程度の行方不明を、墓地使用权の取消事由とし、墓地を取り消した場合には市長が無縁改葬手続を取ることができるとするケースがある。しかしながら、後述するように、墓地使用权の消滅事由を定め、その場合に市長が無縁改葬手続を行うことができると規定するケースの方が極めて多く、上記のような定めはごく少数派である。

4 使用权の消滅を規定する条項

(1) 消滅事由に関する規定

ア 規定する条例と代表的な消滅事由

検討対象となった233条例のうち、約60%にあたる140条例が、使用权の消滅事由を規定している。消滅事由の代表的なものは、以下の2つである。

① 使用者が死亡し、祭祀を主宰（承継）する者がいないとき

② 使用者が行方不明となり他に祭祀を主宰（承継）する者がいないとき

140条例では、大半が①②の両方、あるいは①か②のいずれかを規定している。その内訳は、以下の通りである。

① ②ともに規定しているもの	106件（約75.7%）
①のみ規定しているもの	4件（約2.9%）
②のみ規定しているもの	29件（約20.7%）
① ②いずれも規定していないもの	1件（約0.7%）

結局、233条例のうち①を規定するものは合計110条例、②を規定するものは合計135条例に上る。

ちなみに、使用权の消滅に関する規定を置かない条例であっても、そのうちの相当数が、②の事由を墓地使用权の消滅事由ではなく、「墓地使用許可の取消事由」としていることを付言する。

イ 認定基準を定めていない条例

また、上記①②を規定する条例で、「利用者死亡後の祭祀承継人の不存在」の認定基準、「使用者行方不明後の祭祀主催者の不存在」の認定基準を定めていないものが相当数ある。この場合、その都度市長が判断することとなろうが、行政の公平性を担保し、恣意的認定を避ける意味では、一定の認定基準を定めておく方が望ましい。ましてや、後述するように、使用权の消滅が、市長による墳墓の改葬処理を可能にする条例である場合には、不当

な認定がなされたことが権利者にとって回復し難い不利益を招来することになることから、なおさらである。

ウ 条例の定める認定基準

前記①にいう「祭祀を主宰（承継）する者がいない」こと、②にいう「行方不明となり、祭祀を主宰（承継）する者がいない」ことの判断は、市長が行うこととなる。この事由のみを定める条例も少なからず存在するが、その認定をフリーハンドとすることは恣意的認定がなされる懸念がある。そのためか、多くの条例はその任意基準として一定の年限を規定している。

すなわち、前記①の「使用者死亡」の規定では、「使用者が死亡した日から〇年を経過しても祭祀承継者がいないとき」と定めるものであり、文言の違いこそあれ前記①を規定する110条例のうち、50%にあたる55条例がこのような規定を行っている。この55条例のうち、死亡後5年とするものが27例、3年とするものが16例で大半を占め、その他、2年が6例、10年が5例、7年が1例あり、平均は4.58年である。

次に、前記②の「使用者行方不明」の規定では、「使用者が所在不明となり〇年を経過したとき」と定めるのが一般的であり、文言の違いこそあれ、前記②を規定する135条例のうち130条例がこのような規定を行っている。前記①の場合より年限の規定を設けるケースが圧倒的に多いのは、墓地使用権の重要性に鑑み、単に「使用者の行方不明」がしばらく続いた程度では墓地使用権を消滅させるべきではないとの配慮によるものであろう。この130条例が定める年限は、10年とするのが67例で半数以上を占め、その他、7年が40例、5年が12例、20年が5例、3年が4例、8年が2例あり、平均は8.75年である。

年限を10年、20年とする条例は、墓地使用権の民法での消滅時効を想定した場合、債権と解すれば10年（167条1項）、物権と解すれば20年（同条2項）であることを念頭においたものと思われる。

では、7年間の所在不明を要件とする条例が10年に次いで相当数あるのは何故か。民法では普通失踪宣告として、人が7年間生死不明である場合には、利害関係人の請求により家庭裁判所が失踪宣告をすることができ、この場合、当該人は期間満了時に死亡したものとみなす規定がある（30条1項、31条）。使用者の権利が消滅する行方不明の期間として7年以上とする場合が相当数ある理由は、この民法の規定を念頭に置いたものではないかと思料する。7年を規定する40条例中21条例が、「使用者の死亡による消滅」規定のみを設け死亡後の年限に関する規定を置いていないのは、それとの符合に配慮する趣旨かとも思われるが、残り19条例は「死亡後〇年を経過したとき」との規定を別に設

けている。慎重の上にも慎重を期すとの趣旨であろうか。

(2) 使用権が消滅した場合の墳墓の処理

墓地使用権の消滅に関する規定に続き、使用権が消滅した場合には、市長が当該墳墓を改葬処理できる旨の規定が置かれている事例が多い。その詳細は、後述するとおりである。

5 使用権の消滅による改葬に関する条項

(1) 使用権の消滅後の改葬に関する規定を設けているケース

文言や規定の仕方の違いはあるものの検討対象となった233条例中約65%にあたる151条例が、墓地使用権の消滅に伴う墳墓の改葬処理に関する規定を設けている。その規定の仕方は様々であるが、13件を除く138件は、概ね次の2パターンに分類される。

- A 市長の使用許可の取り消し規定のみを設け、取消による使用権の消滅を理由として、市長が当該墳墓を改葬することができるとするもの(36条例)
- B 使用に居る使用許可の取り消し規定のほか、前述した使用権の消滅に関する規定を設け、使用権の消滅に該当する場合に、市長が当該墳墓を改葬することができるとするもの(102条例)

そして、これらの中でも、①使用権が消滅した場合には、「市長は無縁墳墓と認め改葬することができる」ないしは、「市長は無縁墳墓に改葬することができる」と規定する場合と、②表現上「無縁改葬」という文言を使用せず、「市長は、当該墳墓、埋葬された死体、埋蔵された焼骨等を改葬し、移転することができる」との規定を置く場合があり、さらに子細に検討すると、②の規定は、別途「無縁改葬」に関する規定を置かない場合が大半であるが、中には、③「改葬後〇年を経過した場合には、市長（ないしは管理者、筆者註）は、無縁墳墓として処理することができる。」という、別途無縁改葬処理に関する規定を置く場合が見られる。

(2) 前記Aの規定の趣旨

前記Aパターンにより現実に強制的な改葬を実施する場合、以下の注意が必要と考える。すなわちこのように規定する趣旨は、市長の使用許可の取り消しにより墓地使用権は消滅したのであるから、使用者には原状回復義務があり、使用者がこれを履行しない場合には、市長がこれを行い、墳墓の解消処理を行うことができるというものであろう。しかも、この場合にはその費用を使用者から徴収する旨を規定しているケースも多い。

確かに、使用者が所在不明となり〇年を経過したときなど、前述のように多くの場合墓地使用権の消滅事由とされているものが取消事由として規定されてこれに該当する場合

や、墓地使用权の譲渡転貸、管理料の長年にわたる不払いなど、墓地使用の継続を認めがたい重大な違背がある場合であれば、やむを得ないところであろう。しかしながら、使用許可の取消し事由には、「偽りその他不正の手段により使用許可を受けたことが判明したとき」や「管理手数料を滞納したとき」および「この条例又はこれに基づく規則に違反したとき」など、その悪質性の程度に幅のある違背事由も多い。比較的軽微な違背を行なった場合でも、その違背を理由として使用許可を取消し、しかも直ちに市長が改葬措置をとるとすれば、公権力の行使として行き過ぎの感を禁じ得ない。このような場合、改善可能な違背事由であれば使用者側に一定の期間の催告をして改善を求めたうえで、これに応じない場合に使用許可の取消しに及ぶことや、許可取消しはやむを得ないとしても、まずは使用者本人が原状回復措置をなし得る期間を設ける等の配慮が必要であろう。

(3) 無縁改葬処理に関するその他の留意点

上記のような改葬規定を設け、使用权の消滅した墳墓を無縁として処理しうることを規定する条例でも、無縁処理の内容を明確に規定しているものは皆無と言える。精々、「市長は墓地、埋葬に関する法律施行規則に従い、無縁改葬を行なうことができる、」旨定める例が散見される程度である。しかし、同施行規則は市町村長の無縁改葬許可を受けるための規定であり、無縁改葬手続を実施するにあたり縁故者への公告を適正に実施するなど慎重に行なおうとする趣旨であると思われるものの、そもそも条例で市長ができるとされた行為につき、同施行規則に従うよう定めることは屋上屋を重ねるという感無きにしもあらずである。

また、上記施行規則に従った無縁改葬処理を行なった場合であっても、そのことから直ちに改葬処理に関する刑事責任はともかくとして民事上の責任を免れるという結論にはならないことも留意されるべきである。たとえば、墓地使用权の承継人が存在するにもかかわらず、その調査を怠りあるいは存在を見落とすなどして無縁改葬処理を行なった場合には、承継人に損害賠償請求権が認められる場合があり得るところである。

さらに、無縁改葬としてどこまでの処理が可能かも留意されるべきである。なぜならば、墓地使用权は市長の許可により付与されるものであるから、許可が取り消されたり使用权の消滅規定により、使用者においては墓地を使用することはできなくなるとは言える。しかしながら、使用者が施行した墓石類や遺骨の所有权は依然として所有者（使用权者）にあり、使用权は消滅しても、これらの所有权まで消滅することにならない。しかも、民法では所有权は消滅時効にかからないとされ、使用しない期間が長期間経過してもそれが直ちに消滅事由とはならない。そのため、市長は墓地使用权の消滅に伴う墳墓の撤去の処理はできても、墓石類の廃棄処分や遺骨の（無縁）合祀処分まではできないのではないかと

の見解も有力である。

とはいえ、永久に墓石類や焼骨を市で保管せねばならないというのも不合理である。この点の法律論を論じることには控えるが、その様な見地から、墓地使用権の消滅後一定期間を経た後に市長が無縁改葬処理を行なうことができる旨定める例は、慎重を期しつつかかる処理を行なうことを念頭に置いた規定であり、妥当性を有するのではないかと考える。

6 使用料の還付に関する条項

(1) 規定を設けているケース

検討対象となった233条例中、墓地使用料の還付に関する規程を設けているのは約87パーセントにあたる202件である。そのうち全く還付しない旨を定めるものは24件(約12%)、一定の場合にその全部又は一部の還付を行なう旨を定めるものは178件(約88%)である。

(2) 還付しない旨の規定の合理性

宗教法人が経営する霊園のケースであるが、墓地使用権の返還が争点を巡る裁判例として、京都地裁平成19年6月29日判決(刊行判例集未掲載)がある。事案を紹介すれば、Aは、墓地経営主体である宗教法人Yに14年前に65万円を支払い墓地使用権を取得していたが墓所内に墓石類を設置しないまま死亡したところ、Aの相続人で祭祀を承継したXが、他所に墓所を求めることにして墓地使用契約を解除し65万円の使用料の返還を求めたところ、Y側が使用規則に規定がないことなどからこれを拒絶したため、XがYの不当利得であるとして、65万円の支払いを請求したというものである。一審の簡易裁判所は、Yが14年間墓地使用契約に拘束されていたことを考慮して、Yに対し請求金額の4割にあたる26万円の支払いを命じた。しかしながら、この控訴審である京都地裁は、本件墓地使用契約は永続的ないし永代的な使用権を設定する契約であるとしつつ、本件墓地使用料は使用期間に対応した対価ではなく墓地使用権設定に対する対価とみなすのが相当であり、Yがこれを承諾しAが使用料を納付したことで双方の債務は履行済みであると判示して、Xの請求を棄却した。墓地使用料の返還に関する裁判例としては、現在のところ、この判決のほか公に紹介されているものは無いようである。

この京都地裁判決は、墓地使用契約の本質論に立脚したものであり、一定の説得力があるものと思われる。しかしながら、常にこのように解することの合理性には疑問が残る。本件のような10年を超える期間経過後返却ではなく、契約後数ヶ月、あるいは1年以内に墓地として使用しないまま返却を受けた場合でも数十万円に上る(民営霊園では100万円を超える場合も珍しくはない)墓地使用料を一切返却する必要はないと解することは、

当事者間の公平の観点から疑問なしとしない。とはいえ、返却不要とする前記裁判例が存在すること、及び公営墓地の墓地使用料が民営墓地の場合に比して相当低額であることなどから、墓地使用料は墓地使用許可の対価であるとして、これを返却しないと規定する前期条例にも、相応の合理性が認められよう。

(3) 還付を認める規定の内容

墓地使用料の還付を認めている条例は、前述のとおり178例であるが、その規定の仕方は様々である。条例の規定で「市長が相当と認める場合」に使用料の全部または一部を還付するとのみ規定し、条例施行規則においても明確な基準を設けていないものは40件ほど認められるが、極めて少数派である。行政の公平性の見地からは、残り138条例のように、使用料返還の可否に関する市長の認定や還付金額につき何らかの基準を設けることが望ましい。

この還付のための基準を定めている138条例の規定の仕方であるが、使用許可を受けてからの墓地の返還までの期間を定め、その場合に既払いの使用料の一定割合を還付する旨を定める規定が大半を占める。中でも、未使用のままの返還の場合には、使用料全額を還付する旨規定する条例も少数ではあるが存在する。また、条例の規定の中で簡潔に還付の基準を定めるケースが61例ある。それらのうちでは、後述するような施行規則に定めるような詳細な基準を定める場合もあるが数例であり、多くの場合使用はごく大まかな基準を設けている。なかでも、許可を受けたときから2年または3年以内に返還した場合には既納使用料の5割を還付するとの規定が多い。

還付を規定する条例のうちで最も多いのが、条例では、本文では「既納の墓地使用料は還付しない。」と規定したうえで、「ただし、市長が特に認めた場合には（ないしは特別の理由があると認めた場合には）この限りではない。」と規定する場合と、本文において還付することのみを規定したうえで、還付金額の基準に関しては、条例の施行規則で規定する場合である。このような規定の仕方、墓地使用料の一部の還付を認める条例が、還付を認める78例で全体の5割以上を占める。そして、施行規則においては、還付の基準を別表として定めるケースが多い。その規定内容は誠に様々であり、ここにその内容をまとめて述べることはできない。以下に、その多様性の理解に供すべく、そのいくつかを以下に掲載する。

1年以内に使用場所の全部を返還したとき	既納使用料の3分の2
1年を超え3年以内に使用場所の全部を返還したとき	既納使用料の2分の1
3年を超えて使用場所の全部を返還したとき	既納使用料の3分の1

10年未満	未使用の場合 100分の80	既使用の場合 100分の40
10年以上 15年未満	未使用の場合 100分の60	既使用の場合 100分の30
15年以上	未使用の場合 100分の40	既使用の場合 100分の20

未使用の場合 既納使用料の5分の4の額	既使用の場合 既納使用料の5分の3の額
------------------------	------------------------

	未使用の場合	既使用の場合
3年以内の場合	既納使用料及び管理料の3分の2の額	既納使用料及び管理料の3分の1の額
3年を超え5年以内の場合	既納使用料及び管理料の2分の1の額	既納使用料及び管理料の4分の1の額
5年を超える場合		既納使用料及び管理料の6分の1の額

ア 使用許可を受けた日から1年以内に墓所を返還した場合	使用料100分の90
イ 使用許可を受けた日から1年を超えて5年以内に墓所を返還した場合	使用料100分の70
ウ 使用許可を受けた日から5年を超えて10年以内に墓所を返還した場合	使用料100分の50
エ 使用許可を受けた日から10年を超えて墓所を返還した場合	使用料100分の50

使用許可を受けた日から3年以内に霊域を返還した場合	使用料の100分の50
使用許可を受けた日から3年を超え5年以内に霊域を返還した場合	使用料の100分の30
使用許可を受けた日から5年を超え25年以内に霊域を返還した場合	使用料の100分の10

使用許可を受けた後1年以内に基地の全部を使用することなく返還したとき	使用料の7割
使用許可を受けた後1～2年以内に基地の全部を使用することなく返還したとき	使用料の3割
使用許可を受けた後2～3年以内に基地の全部を使用することなく返還したとき	使用料の1割

墓園使用年数	墓所に焼骨の埋蔵又は石碑等の建設をしている場合	墓所に焼骨の埋蔵又は石碑等の建設をしていない場合
3年未満	50%	80%
3年以上 10年未満	30%	60%
10年以上 20年未満	10%	50%
20年以上	0%	50%

* なお、残念ながら市によっては条例のみを送付いただき、その施行規則までの送付が得られない場合も相当数にのぼる。この場合でも、可能な限り当該市のインターネット・ホームページで施行規則の有無とその内容を調査して検討に加えているが、若干の調査漏れがあり得ることを付言する。

7 罰則を定めている条例

(1) 規定を設けているケース

地方自治法14条3項は、「普通地方公共団体は、・・・その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁固、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を設けることができる。」と規定する。これに基づき検討対象となった233条例中の約27%にあたる、63条例が、罰則規定を設けている。

(2) 規定の内容

罰則規定を設けている上記63条例中、懲役・禁固・罰金・科料等の刑罰規定を設けるものは皆無であり、定めるのは行政罰である過料である。過料を科す事由として最も多いものは、①許可を受けずに墓地を使用した場合であり、それに②墓地の使用権を譲渡・転貸した場合、③墓所を許可を受けた目的外に使用したとき、を規定する場合も多い。なお、極めて少数ではあるが、霊園内の施設や樹木を故意に損傷した場合の過料処罰を定めるケースがある。通常の刑罰法令でも処罰が可能であり、民事での損害賠償も可能である。市の施設に加えられた損害につき、その一部なりとも速やかに回復するための措置なのであろうか。この場合に、市が過料の定めを規定する意義にはいささかの疑問がある。

次に、過料の金額の定めは、多くの場合、複数の事由を定める場合でも一律であり、前記地方自治法の規定を念頭に置いたのであろうか、「5万円以下の過料を科する。」とするものが圧倒的多数である。他に少数ながら、2万円以下、1万円以下、を規定する例があり、特異なケースとしては2000円以下と極めて定額を規定する例がある。

なお、10例に満たない程度ではあるが、不正な行為により使用料又は管理料の徴収を免れた場合、「その徴収を免れた金額の5倍に相当する金額以下の過料に処する。」との規定を設けている例がある。地方自治法228条2項が、「詐欺、その他不正の行為により、分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収を免れた者については、条例でその徴収を免れた金額の5倍に相当する金額（当該5倍に相当する金額が5万円を超えるときは、5万円とする。）以下の過料を科する規定を設けることができる。」と規定することに習ったものであろう。ただし、上記地方自治法の規定により、過料は5万円以下でなければならないところ、当該条例では「5万円を限度とする」との文言を明記しているものもあるが、明記していないケースの方が多い。まず起こりえないであろうが、万一の法律違反の過料制裁を防止するため、条例中に明記しておくことが望ましい。

8 結 語

以上、検討対象となった233件の市の墓地条例につき、主として市長の裁量権に関する規定、使用許可取消しの要件、使用権の消滅規定、無縁改葬に関する規定、使用料の還付に関する規定、罰則規定、に焦点を当てて、縷々分析と比較検討を行ってきた。条例の中には、特殊な規定の仕方をするものも散見され、限られた時間の中での各規定内容の集計やパーセンテージの算出であることから、再度原資料に当たって子細に見再検証すれば、若干の修正を要する場合もありうるであろう。また、いくつか、法的側面から検討を加え、

試みたコメントのなかには、独断と浅薄さを覚えるものも少なくない。加えて、上記の比較検討テーマの外にも、市長の裁量権の規定の仕方に関する内容の比較検討や、使用許可の要件の比較検討、他の条例に見られない特殊な条項の検討など、有意義と思われるテーマは多い。その様な意味で、今回の研究に不十分な点があることは否めない。

しかしながら、全国の市条例のうち200件を超える条例の分析と比較検討はこれまでに例のない試みである。この母数であれば、全国の市の墓園条例の規定の標準的な内容とそのバリエーションを認識し、また全国的な規定の仕方の傾向を知る一助になり得るものと自負する。

なお、本研究のまとめに代えて、また、これら多くの条例の分析・比較・考察の結果抽出できた内容を念頭にモデル条例試案を末尾に添付する。最低限必要と思われる条項を提示したつもりであるが、これで十分な内容というほどのものではなく、各地の実情に応じ付加修正されて然るべきと考える。

本研究が、添付のモデル条例試案ともども、各市において条例の制定、改訂に携わる方々や全国の墓地霊園行政に携わる皆様への今後のご参考になれば幸いである。

4-2 我が国における公営墓地使用条例・規則についてーモデル条例試案

平成〇〇年〇月〇日

条例第〇〇〇号

〇〇市霊園の設置及び管理に関する条例

(趣旨)

第1条 この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2の規定¹に基づき、〇〇市営霊園（以下「霊園」という。）の設置及び管理に関し必要な事項を定める。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。²

- (1) 霊園 墓所及びその周辺の緑地並びに敷地内に設ける附帯施設の総称
- (2) 墓所 墳墓を設けるために市長が指定した区画
- (3) 墳墓 焼骨を埋蔵する施設

(霊園の設置)

第3条 公共の福祉及び公衆衛生の向上に資するため、本市に霊園を設置しその名称及び位置は、次のとおりとする。

名称	位置
〇〇霊園	〇〇市△△町1丁目2番地
××霊園	〇〇市××町3丁目4番地

(墓地の使用目的)

第4条 墓所は、墳墓の用に供するものとし、その目的以外に使用してはならない。

(使用の許可)

第5条 墓所を使用しようとする者は、市長の許可を受けなければならない。

2 前項の許可の申請をすることができる者は、次の各号のいずれの要件をも満たさなければならない。ただし、市長が特別の理由があると認めた者については、この限りでない。³

- (1) 本市の住民基本台帳に引続き6か月以上登載され、現に本市に居住している者
- (2) 現に埋蔵（改葬を含む）するべき焼骨を所持し、墳墓を必要としている者

3 市長は、第1項の許可をするにあたり、管理上必要な条件を付することができる。⁴

4 市長は 第1項の許可をした場合には使用許可証を交付する。

¹ 地方公共団体に対し、公の施設の設置及び管理に関する事項は条例で定めなければならない旨規定する条項である。これに加えて墓地・埋葬等に関する法律を」摘示する例もある。

² 解釈上疑義を生じさせないため、主要な用語の定義規定は重要である。

³ 市営霊園である以上、墓所の使用は市民（しかも焼骨を所持する者）が優先されるべきであり、合理的な制限であろう。特別な事由については、行政の平等原則や裁量権の濫用・逸脱に留意しつつ、市長が判断することとなる。

⁴ 地方税の滞納ある場合、滞納の解消を条件とすること等が考えられる。

5 市長は、その使用が暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に規定する暴力団の利益になると認めるときは、墓地使用を許可しない⁵。

（代理人の選定）⁶

第6条 使用者が市内に住所を有しないとき、又は有しなくなったときは、速やかに、市内に居住する代理人を選定して市長に届け出なければならない。代理人を変更したときも同様とする。

2 前項に規定する代理人は、使用者の代わりにその義務を負わなければならない。

（使用料の納付）

第7条 使用者は、別表1に定める墓所使用料（以下「使用料」という。）を、使用許可の際に全額納付しなければならない。

（使用料の還付）

第8条 既に納めた使用料は、還付しない。ただし、使用許可を受けてから1年以内に未使用のまま墓所を返還した場合には、市長は、既納使用料に50%を乗じた額を還付することができる。⁷

（管理料の納付）

第9条 使用者は、墓地の管理に必要な経費として、規則で定める管理料⁸を納付しなければならない。

（使用料等の減免）

第10条 市長は、特別の理由があると認めるときは、使用料及び管理料の納付を減額し、又は免除することができる。⁹

（譲渡等の禁止）

第11条 使用者は、墓所を使用する権利（以下「使用権」という。）を譲渡し、転貸し、又は担保に供してはならない。

（墳墓等の設置、改造）

第12条 使用者は、墓所に墳墓を設置し、又は改造しようとするときは、あらかじめ、市長の許可を受けなければならない。

2 墳墓は、規則で定める基準に適合しなければならない。

（管理上の措置等）

第13条 市長は、使用者に対し、墓所の設備及びその管理並びに維持について、管理上必要な措置を命ずることができる。

2 前項の場合で、墓所の移転や区画の変更を伴う場合には、市長は使用者に対して相当な補償を行なう。

⁵ 民間の契約書では、暴力団排除条項を入れることが一般化しつつある。公営墓地の設置・管理条例で規定されている例はわずかだが、今後検討されるべきであろう。ただし、厳格な適用は、公衆衛生等別な問題を生じさせるおそれがあるので注意を要する。

⁶ 後日使用者が所在不明となり、荒れ墓地化や管理料の滞納を回避するための条項である。この条項と、第19条の規定とで所期する目的は相当程度達せられるのではないか。当初から保証人を付することを条件とする例もあるが、一般に保証人確保は困難を伴う。目的は相当であるが、手段として行き過ぎの感がある。

⁷ 還付に関してはこのほかにも、様々な規定の仕方があること、一切還付しない旨の規定にも合理性が認められ得ることは、本文で指摘したとおりである。

⁸ このほか、手数料を一括して定める条例のなかで規定する場合もある

⁹ 民営霊園に比べ、使用料、管理料はさほど高額ではないが、資力の乏しい市民に配慮した規定であり、多くの条例に見られる規定である。

(使用権の承継)

第14条 使用権は、使用者の死亡その他の理由により、当該使用者に代わり祭祀の主宰者となった者が、市長の許可を得ることのよりこれを承継することができる。

- 2 前項の規定により、使用権を承継しようとする者は、原因発生後速やかに前項の許可を申請しなければならない。
- 3 市長は、第1項の許可をした場合には、使用権承継許可証を交付する。

(使用権の取消し)

第15条 市長は、使用者が次の各号のいずれかに該当するときは、墓所の使用許可を取り消すことができる。

- (1) 使用許可を受けた目的以外に使用したとき。
 - (2) 使用権を譲渡し、転貸し、又は担保に供したとき。
 - (3) 偽りその他不正な手段により使用許可を受けたとき。
 - (4) 使用者が管理料を滞納し、その期間が3年を超えたとき。
 - (5) その他この条例又はこの条例に基づく規則に違反したとき。
- 2 市長は、前項の規定により使用許可の取消しを行なった場合には、その旨を使用者に通知する。

(原状回復義務)

第16条 使用者は前条の規定により使用許可を取り消されたときは、直ちに当該墓所を現状に復し、市長に返還しなければならない。

- 2 使用者が前項の義務を履行しないときは、市長はこれを執行し、使用者に対してその費用を徴収する。¹⁰

(使用権の消滅)

第17条 次の各号のいずれかに該当するときは、使用権は消滅する。¹¹

- (1) 使用者が死亡した日から5年を経過しても主宰者がいないとき。
 - (2) 使用者が住所不明となり7年を経過したとき。
- 2 前項の規定により使用権が消滅したときは、市長は、当該墳墓等を改葬し、又は移転することができる。
- 3 市長は、前項の規定により改葬し、又は移転しようとするときは、その1月前までにその旨を規則に定める方法により告示しなければならない。¹²

(使用者の住所等の変更)

第18条 使用者は、第5条第4項の使用許可証又は第14条第3項の使用権承継許可証¹³(以下「許可証」という。)の記載事項に変更があったときは、速やかに市長に届け出なければ

¹⁰ 使用許可の取消に実効性をもたせるためか、このような規定を置く例は多い。しかしながら、このような措置は、行政代執行法に基き執行されるべきであり(同法第1条)、条例を根拠とすることには無理があるのではないかと。また、法律に基づく代執行が可能な場合でも、遺骨の処分まで代替性を認め得るかどうかは、議論のあるところである。

¹¹ 検討対象となった条例中、死亡の場合には5年、行方不明の場合には7年と規定する例が最も多かったが、相当のバリエーションがあることは本文中で指摘したとおりである。

¹² 無縁改葬の規定である。「墓地、埋葬等に関する法律施行規則」では、一般の無縁改葬には1年間の掲示を義務づけているが、使用権が消滅した以上、必ずしも1年もの期間をおく必要はないであろう。他に、この規則に定める方法により改葬する旨規定する例がある。しかし、同規則の規定は市町村長に改葬等の許可を得るための規定である。市長が自らの措置に許可を申請する意義に疑問があるが、同規則に定める措置に準拠して無縁改葬の手続をより慎重に行なう趣旨であれば理由なしとしない。なお、この規定により墳墓の改葬(収去明け渡し)は可能としても、さらに墓石類や遺骨の処分をもなし得るかにつき議論があることは、本文中に指摘したとおりである。

¹³ 許可証の体裁や記載事項については、規則で定めておくことが望ましい。また、記載事項の変更があった場合に逐次届出の義務を課すことで、使用者不明となる事態をある程度回避できよう。

ならない。

(許可証の再交付)

第19条 使用者は、許可証を損傷し、又は紛失したときは、速やかに市長に申請し、許可証の再交付を受けなければならない。

(罰則)¹⁴

第20条 次の各号に該当する者は、5万円以下の過料に処する。

- (1) 第4条又は第5条の規定に違反して墓所を使用した者
- (2) 偽りその他不正な手段により使用許可を受けた者
- (3) 使用权を譲渡し又は墓所を転貸した者

2 詐欺その他の不正な手段により使用料又は管理料の徴収を免れた者に対しては、その徴収を免れた金額の5倍に相当する金額以下の過料に処する。ただし、当該5倍に相当する金額が5万円を超えるときは、5万円の過料に処する。

(規則への委任)¹⁵

第21条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

¹⁴ 規定に実効性を保たせるため、重要な違反に過料を科すことはやむを得ない措置であろう。2項は、地方自治法228条3項に依拠した規定である。同条項では「詐欺」となっているが、「詐偽」の文言を使用する例もある。いずれも「だまして免れる」趣旨と理解して良いであろう。

¹⁵ 条例のほか、施行規則を規定するのが一般的である。使用許可申請手続、墓碑等の建設申請手続、様式使用許可証の様式、住所等の変更届出様式等、条例規定の細目を規定している。使用料の還付基準は、還付申請手続とともに、条例中ではなく規則で定められる例が圧倒的に多い。

第5章

5 (公営墓地所管部署である) 市の担当者ヒアリング経緯

5-1 ヒアリング実施において想定される地方都市の抱える課題の整理

公営墓地には、自治体が開設したものと地域の共同墓地の土地について寄付を受けたいいわゆる「村墓地」がある。

前者の墓地は、自治体が永代使用料と管理料を徴収し、受益者負担を原則として運営されているものが大半である。

「村墓地」については、地方自治法第 236 条の 6 の「その旧慣による」との規定により定められた条例により、地元の墓地管理委員会、町会等による管理が認められている。

具体的には、地元の管理組織が会則を作り、個々の墓地使用者から管理料を徴収して、それを日常の管理経費・墓地整備経費に充てている。また、新たに墓地使用者を募集する際にも地元住民を対象に募集を行っている。

そのため、こうした墓地では、公平・公正の観点から税の投入がし難い状況にある。

これらの墓地の土地の所有権は自治体にあるが、個々の墓地区画の占有権は個々の使用者にあり、墓地の共有部分（通路、塀等）の占有権は地元管理組織にある。したがって、墓地内で事故が起こった場合（塀が倒壊した場合など）の責任の所在は、第一次的に、個々の墓地区画については個々の墓地使用者に、共用部分については地元管理組織にあると考えている。

ここで問題となるのは、塀等が傷んでいる場合にはいずれが補修の責任を負うかであるが、上記の考え方を前提にすれば、地元の管理組織に補修の責任があるということになり、地元管理組織を指導して補修させるべきである。ただ、地元管理組織に予算がないなどの場合、訴訟となれば第二次的に自治体に対して責任が追及されることがないとは言い切れない。そのような場合には、自治体が補修すべきであろう。

上記のように、墓地の管理組織がしっかりしているとは限らない。管理組織がしっかりしている墓地では、管理料を徴収し、日常の維持管理を行い、且つ、墓地整理等により新たな墓地使用者を募集し使用料収入を得るなど、潤沢な予算を有し、施設の整備、改修を行っている。一方、管理組織の活動が活発でない墓地においては、光熱水費の支払いが精いっぱいという墓地もあるが、いずれの墓地の管理組織の役員も高齢者が多く、中心的な役員が死亡等すれば組織の運営そのものが成り立たなくなる。

そうなると、霊園の日常管理が行われなくなり、光熱水費はもとより塀等の改修についても自治体の責任において実施しなければならなくなる。こうした旧慣墓地の管理には、安定した管理組織が不可欠である。

そこで、NPO法人などによるコミュニティビジネス（CB）やソーシャルビジネス（SB）の活用により墓地の清掃や管理料の徴収、墓地、埋葬等に関する法律に関わる各種手続きの受けなどの日常管理を行わせることにより安定的な管理運営ができるのではないかと。

ある自治体で墓地の使用者調査を行った際に、縁故者に墓地の使用意思確認を照会したところ、親族ではあるが何十年も連絡を取っていない、そのような親族は知らない、あるいは、墓があることを知らなかったという理由により使用権を放棄するケースがあった。

CB等の活用で盆や彼岸の墓参者集中時あるいは定期的に墓地内で催し物を開催するなど使用

者間あるいは地域住民との交流の促進につながる。それにより子や孫が墓地に親しむことにより墓参につながっていくのではないか。そして、若い世代が墓地に関心を寄せることで管理組織に参加することにつながる可能性もある。

管理組織の活動が、役員個人の資質によるところが大きい現状を考えると、CB/SBを利用することにより管理組織の安定的運営を行うことも一つの方法である。ただし、管理組織の自主性は重んじつつ、組織の運営が非営利性と持続性を確保するものとなるよう一定の自治体の関与は必要であると考え。

これらの議論を前提に、研究会ではX市Y市Z市へのヒアリングを行った。

5-2 地方公共団体へのヒアリング

研究会で全国47都道府県と各々における人口減少の激しい市（巻末：関連資料に掲げた）を検討した結果、中国地方にある瀬戸内海に面した3つの地方公共団体に対して、以下のとおりヒアリングを行った。ここではX～Z市のヒアリングの要約のうち、さらにポイントを絞ったものを掲げた。詳しくは本文「要約」を参考としていただきたい。

なお、実際のヒアリングが研究会研究員が複数と、御協力いただいた各市の担当者複数で行われた。ただ、それら各々の発言を議事録化してしまうと通読する上で困難であると思われたので、本章の「要約」の他、研究会側と各市側の一問一答形式にリライト処理を行ったものを、巻末の「関連資料」に掲げたので、併せて通読していただき、地方の墓地行政の抱える問題に対する理解を深めていただきたい。

X市へのヒアリングー市庁舎内（12.02.2014）

Y市へのヒアリングー市庁舎内（12.02.2014）

Z市へのヒアリングー市庁舎内（12.03.2014）

ヒアリング結果を踏まえた考察

【X市要約】 - X市に送った「貴市における墓地等に関する『遺（焼）骨にかかわる施設』の現況調査票」のアンケートによると、市営墓地ではこれまで無縁墳墓の処理をしたことはないとの回答だった。それを踏まえ現状の墓地の変化について聞くと、市（環境推進課）の担当者は目視での確認と断った上で「無縁の墓は多少増えていると感じる」と話した。そのため市では墓地台帳で住所が確認できたところに限り、郵送による連絡をとるなどの調査をスタートさせた。住所が確認できないところについては、墓地にプレートを設置して墓地使用者の連絡を待つことにしている。研究班は、墓理法第3条の「官報に掲載し、かつ、墳墓に立て札を1年間掲示するなどをしても連絡がないと、無縁化と判断し無縁墳墓処置を取る」自治体が多いことを伝え、その手続きを進めるか確認したところ、市側は把握することが主目的で「連絡がつけば改葬、または返還までの流れなどを直接話したい」と調査の狙いを示した。

X市では、平成20年に造成した市営墓地は平成25年にすべて埋まっている。そのため墓地が必要となった住民に対しては返還墓地を利用することで対応している。差し迫った状況ではないが、これも無縁化墓地の調査を始めた理由の一つにもなっている。また墓地所有者の継承者の子らが遠方で生活の基盤を築き、墳墓を移したいとする改葬は市営墓地に限ると、平成23年度は4区画、平成24年度が8区画、平成25年度が18区画と、返還墓地が年々増えてきた。平成26年度は11月末現在で11区画あった。「このような返還墓地があり、新しい墓地の造成は考えていない」と市担当者は説明した。

ところでX市では、今後の墓地政策で一番のネックは墳墓の無縁化の進展と考えている。その対応策

として研究班では管理料の徴収を提案した。「管理者が誰かということや、管理されている状態がどうかということをつかりやすくするには、年間の管理料を取っていくというやり方が必要。名目的な金額でもいい。いくらかでも管理料を納めることで管理者をトレースしていくとか、追いかけていき、管理していく。たぶん1割近くは払わないと推測できるが、9割は徴収できる。たとえ、1,000円の管理料であっても、その徴収を通じて使用者の所在がつかめる」と強調し、実施しなかったことで発生する費用と対比させ相当のプラスなると指摘した。「葉書きを出して届いていれば管理者はいると考えられ、葉書が戻ってきたらこれは無縁になりつつあると判断できる」と研究班は言葉を加えた。

〈Y市要約〉 - Y市に送った「貴市における墓地等に関する『遺（焼）骨にかかわる施設』の現況調査票」のアンケート結果などを踏まえ、市（環境政策課環境衛生係）の担当者に墓地の取り組みや基本的な考え方などを聞いた。そして浮上したのが個人墓地の取り扱いだった。

まず、「みなし市営墓地」について聞いた。土地としては市有地なのだが、さまざまな経緯から古くから住む住民が独自に管理する集落や財産区が持っていた墓地、あるいは土地の所有がはっきりしない共有入会地にある墓地などがいわゆる「みなし市営墓地」で、市担当者は次のように話した。

「条例によって公の施設として位置付けられている墓地は18カ所あり、こうした墓地は地元が管理しているため本市としてはノータッチです。条例には使用料や管理料の規定はあるが、実際にいくら徴収しているかというのは把握してない」ただ一部だが、地元の管理組合と委託契約を交わしている墓地もある。一方で高齢化の進展もあって管理しきれなくなっている地域もあるという。「組合の高齢化が進んでいますから、中には毎年相談に来られるところもある。その時には台帳の整理を促すなど、と一定の助言をしている。高齢で台帳整理も難しいのが実情」と市担当者は話す。また市で引き取ってほしいというところもあるが、そもそも土地の所有者は市なのだからだから、新たな地縁団体などを探す必要もあり、悩ましい部分とした。

Y市の墓地行政で最大の問題は個人墓の対応だという。過去の許可件数では650カ所となっているが、警察が所管していた昭和23年以前の台帳ではほぼ500カ所以上あったことを把握している。ただし地区名は全部変更され、その台帳では場所もよく分からない状況だ。

「今は条例で個人墓を認めないようにしているが、合併前は個人墓が認められていた地域がある。そのあたりでうまく調整できてないところがあり、認めていくことも必要になってくると思っている。そういったときに承継という制度がないので、その方が亡くなったらまた新規に墓地の許可を取得するという把握が難しい部分があり、個人墓を認めるに当たってネックになっている」と市担当者は説明したが、山側に住む住民の中には昔からの慣習で個人墓を無断で造っていることも多いのが実情という。市議会の一般質問でも個人墓の緩和を促す発言もされているとのことであった。

〈Z市要約〉 - 市営墓地として市が管理しているところは現在4カ所ある。それぞれ118区画、77区画、105区画、388区画ある。研究班はこの4カ所の市営墓地の中で、無縁となっている墳墓の状況について聞いた。市担当者は「とくに増えていない」と明確に答え、これまでの墓地管理の経緯を次

のように示した。

「市営墓地などはずっと環境整備課が担当していたわけではなく、部署がいろいろと変わってきた経緯がある。環境整備課に移ってから各市営墓地の使用状況をきっちり調査している。それ以後は適正に管理し運営している。また、もともとは県で墓地の使用に関する許可権限を持っていた関係もあり、こちらの方できちっとした管理ができなかった状況もあった」Z市では庁内の移管にともなって、市営墓地の一斉調査を実施。「居住地や継承者、相続対象者などを追いかけて、ほとんどの方からご回答をいただいた。それ以降は1年おきぐらいにチェックし特段の問題点は発生していない」という。

続いて研究班は市営墓地の改葬について聞いた。市からの転出や、「承継者が高齢で子どもがなく、将来的に管理できなくなる可能性がある」などの相談は増えているか聞いた。市担当者は「市営墓地に関しては年に1件、2件ほどだ。核家族化ということで、子どもたちが都会に働きに行き、いわゆる『墓じまい』をどうすればいいかという相談がある。その場合、改葬の手続きをしてお返しいただくという流れをご説明している」と話し、「例えばT墓苑は現在35区画空いており、募集は随時受け付けをしている。その他の墓苑のKの2箇所に関してはほとんど空きがない状態で、空きが出たら再整備をして分譲募集をかける。U墓地は施設が古いので、周囲のブロックなどの補修をして年に数カ所の募集をかけている状況」

研究班は「古い墓地で数カ所の募集ができるというのは、そこはいわゆる返還というか、使用权を戻す方が多いということか」と水を向けた。市担当者は「今年は特に多かった」と応じ、「悩んでいた方はたぶん今までもずっとおられたと思っている。ただ最近ではテレビや新聞などのマスコミから墓の話題などが発信され、そのため改葬などに関してどのような方法があるか模索していると感じている。将来的にこれから増える可能性があるのか、それとも一過性なのか経緯を見守っていきたい」と個人的な見解として述べた。

もともとは昔からの村落共同体や財産区などで持っていた墓地で、最終的に名義上は市所有の土地になったものの、墓地の管理としては昔同様に集落、村落でやっている、いわゆる「みなし市営墓地」の存在を研究班は聞いた。「大きいところでは市街地の中に2カ所ある。山際の方には10～20区画の小規模な墓地が点在し、合わせるとかなりの数になる。また底地自体が市所有のものでない墓地も含めると相当数ある」と市担当者は把握しきれない状況を伝えた。

研究班の「このような『みなし墓地』や個人墓からの改葬許可の時には、どのような対処をしているか」との問いに、市担当者は「改葬に関しては、申請者に納骨されている方の証明などをしていただく形で書面として出している。具体的には、『親族の誰々がこちらに納骨されている』ということ申請者に一筆書いていただく。証明書や許可証はとくに取っていない」とした。ただし、証明書や許可書を提出してもらうかどうかは、今後の課題とも話した。

以上