

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
平成26年度総括研究報告書

墓地埋葬行政をめぐる社会環境の変化等への対応の在り方に関する研究

研究代表者：浦川 道太郎 早稲田大学法学学術院教授、公益社団法人 全日本墓園協会特別研究員

要約 多死社会を迎えるわが国であるが、平成24年4月、墓地経営等の権限がすべての市区に委譲されるという大きな局面を迎えた。公共の福祉に資するための墓地行政として、地方自治体はどのような基準や方向性をもって、新たな方策を取り得るのだろうか。個々の地域における墓地ニーズをふまえながら、今後も人口減少状態が続くことを考慮し、見直すべき課題とその対応策（広域による共同連合の方向性等）を明らかにする。

1 研究の概要

墓地埋葬行政は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成24年4月）により、墓地経営等の権限がすべての市区に委譲された。住民に対しより身近な行政主体によって運営されることとなり、地方公共団体は地域の実情にきめ細かに対応した行政運用が求められる。また墓地埋葬では、様々な住民の意識、宗教的な感情、私権と、公衆衛生等の公共の福祉との調和を図らなければならない。これらの問題の対応には、環境や都市計画行政、まちづくり等、他の行政部門との調整・連携の必要性がある。

平成25年度の特別研究事業では、墓地の許可に際して、周辺住民との調整、環境・都市計画・まちづくりとの調整、用地の取得・立地条件等ごとの各地方公共団体の対応策に検証を加え、どのような対応策が有効なのかをまとめたが、ここでの議論は墓地の許可にかかわる問題に留まった。

こうした問題に加え、各々の地方公共団体には墓地を提供する第一義的な責務が委ねられている（地方公共団体が参照できる直近の国の知見である「墓地経営・管理の指針」（平成12年12月6日付生衛発第1764号厚生省生活衛生局長通知、「2-(2)」等に拠る）。

即ち、地方行政は墓地の許可を行うと共に、墓地の供給主体でもあり、両側面からの議論の必要性が浮かび上がった。

このため、墓地埋葬をめぐる環境の変化の中、本研究においては、地方公共団体が地域で直面する種々の課題とこれらに対する対応について、

公営墓地の供給状況：公営墓地と民営墓地、各々、行政施策上、何らかの調整・整合性に留意しているか否か。

とりわけ、公営墓地においては多様な形態の施設（いわゆる「合葬墓」、樹木葬やなど）が設けられている。本研究ではこの実態を明らかにし、公営墓地の供給のあり方の多様化が、社会環境の変化等に応じ、これを的確に反映させたものとなっているかを検討する。

他方で民営墓地（の許可の申請）にどのように対応しているかを調査、集約・整理し、これらの態様や関係性を分析する。

以上の検討を通じ、各地方公共団体が、地域の実情に即した許可と供給についての整合性をもちながら墓地埋葬行政を円滑に進めるための基本的な視座や知見（資料の集積を含む）を得る。

研究分担者

小松 初男	虎の門法律事務所 弁 護 士
奥村 龍一	東京都健康安全研究センター 広域監視部建築物監視指導課ビル衛生検査係 係長
柴田 總三郎	公益財団法人東京都公園協会 専門調査員
渡邊 裕一	大阪市環境局事業部斎場霊園担当 課長代理
横田 睦	公益社団法人全日本墓園協会 主任研究員

2 研究目的

「墓地、埋葬等に関する法律」施行後65年が経過し、社会環境の変化のなか、墓地埋葬行政をめぐる各地方公共団体が直面する課題と対応策について検討する必要性が出てきた。

本研究では、平成25年時の特別研究「地方公共団体の墓地の許可条例の整理（許可条件の整理と類型化）」の成果に基づき、各地方自治体の行政施策を分析し、下記3点を軸に、環境変化及び地域の実情に応じた各地方公共団体の墓地埋葬行政の運用に資するために、各地方公共団体が直面する課題と対応策の整理・分析を行う。

民営墓地の許可に高い制約を求める行政施策の実施：墓地需要数を満足させ得るだけの公営墓地の供給しているのか。

民営墓地の許可を行う行政施策の採用：許可に際し、具体的にどのような条件を設けているのか。

公営墓地と民営墓地の役割分担の必要性に関して、地方自治体の基準、考え方の違いを明らかにし、どのような条件下において、新たな方策（無縁改葬等の再整備、合葬墓、樹木葬等・その他）の採用が可能となるのか。

3 研究方法

地方公共団体を対象としたアンケート調査と情報収集を行い、整理・分析を行う。

- ・墓地埋葬行政における課題と対応に関する情報収集
- ・各地方公共団体における許可条例と供給されている公営墓地の調査

アンケート結果をふまえ、参考となる対応事例を有する地方公共団体の担当者に対し、地方公共団体に対するヒアリング調査（制度的な対応の内容、これらの検討の経過、調整や住民等への説明の過程、課題や苦慮した点および課題克服のためのポイント、他行政との関係、対応後の反応等）の実施。

3 研究結果考察

墓地埋葬行政における課題と対応に関する情報収集として、全国47都道府県別に「今後、必要とされる墳墓等施設に関する値」の将来推計を行った。本報告書では、既往の算定方法のなかから、数多くの報告書等で用いられ、一定の検証・評価がなされている2つの方法を用いた。

人口減少が顕著な道府県における状況では、死亡者が発生しても、火葬、納骨を行う同居人が存在していない状態が既に顕在化している。現在、人口が集中している都府県においても、20年後の将来、2050年には同様の状況に至ると想定されることが明らかとなった。

各地方公共団体の許可条例と供給されている公営墓地の実態を明らかにするために、公営墓地の現状とその使用規則（使用条例）についての調査を行った。特に公営墓地においては、昭和23年以

降からこれまで、「墓地経営—管理の指針等について」(平成12年12月6日生衛発第1764号)(以下「指針等」と略)をはじめとする、厚生労働省(旧「厚生省」時を含む)の方針「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則」が貰われてきた。しかし、調査によって、三分の一近くの「市」では公営墓地が整備されていないことが明らかとなった。昨年の研究においても、公営と民営(墓地)との役割分担の必要性を指摘したが、その課題の重要性がさらに確認された。

公営墓地において定められている使用規則(使用条例)は、[指針等]で示されている「墓地使用権型標準契約約款」と必ずしも整合性が認められなかった。確かに公営墓地における使用権の発生は契約に拠るものではないが、その経営—管理の実態は民営墓地と大きく変わるものではない。よって、個々の地域における墓地ニーズをふまえながら、今後も人口減少状態が続くことを考慮し、常に見直すべき課題～たとえば、管理料を一括して徴収することの妥当性・合理性について、など～に取り組むべきである。

地方公共団体でのヒアリングの結果、次のことが導かれた。

- ・個人墓や共同墓地については、一貫して抑制的な対応が墓地行政の施策とされてきた(「個人墓地の疑義について」(昭和27年10月25日衛発第1025号等に拠る)。

- ・都市部以外の地方での公営墓地の経営・管理において、並行して考慮されるべきなのは、宗教法人や公益法人による民営墓地ではなく、むしろ個人墓や集落・共同墓地としての民営墓地である。

よって、公営墓地の経営・管理においては、個人墓や集落・共同墓地の存在を前提とした合理的な行政施策の確立が求められる。

4 結論

墓地埋葬等をめぐる状況は地域によって異なるとはいえ、少なからぬ地方公共団体において、公営墓地の整備が行われていない実情が明らかとなった。墓地設置に対する周辺地域の住民の意識を考慮すると、個人墓や集落・共同墓地の存在を前提とした合理的な行政施策の確立が求められる。

以上をふまえ、地域の墓地ニーズを把握した上で、既存のコミュニティを基盤とした墓地をいかに行政施策に取り入れるか、今後の対応を考えていく必要がある。

第1章 本研究の目的と意義

墓地埋葬行政は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成24年4月)により、墓地経営等の権限がすべての市区に委譲された。これにより、墓地埋葬行政は住民に対しより身近な行政主体によって運営されることとなるとともに、地方公共団体は地域の実情にきめ細かくに対応した墓地埋葬行政の運用が求められている。また墓地埋葬では、さまざまな住民の意識、宗教的な感情、私権と公衆衛生等の公共の福祉との調和を図らなければならない。

これらの問題への対応には、環境や都市計画、まちづくり等の他の行政部門との調整・連携の不可欠である。本研究と関連する平成25年度の特別研究事業では、墓地設置の許可に際して、周辺住民との調整、環境・都市計画・まちづくりとの調整、用地の取得・立地条件等ごとの各地方公共団体の対応策に検証を加え、どのような対応策が有効なのかをまとめたが、ここでの議論は墓地設置の許可にかかわる問題点に留まっていた。

ところで、地方公共団体にはこれまでも墓地を提供する第一義的な責務が委ねられている(地方公共団体が参照できる直近の国の見解である「墓地経営・管理の指針」(平成12年12月6日付生衛発第1764号厚生省生活衛生局長通知、「2-(2)」等に拠る)。即ち、地方公共団体は、上記の墓地設置の許可を行う行政機関であるとともに、墓地の供給主体でもあり、墓地埋葬行政を考える場合には、両側面からの検討の必要性が浮かび上がっているのである。

さらに、社会に目を転じると、住民の中からは樹木葬や撒骨などへの関心が高まっているほか、地域によっては墓地不足が指摘されるとともに、いわゆる「嫌悪施設」として墓地の設置に反対する住民運動も存在している。その意味において、墓地埋葬行政は、市民の墓地埋葬に対する意識の変化についても留意しなければならない。

本研究においては、墓地埋葬をめぐる環境の変化の中で、地方公共団体が地域で直面する種々の課題とこれらに対する対応について、次の各点に特に焦点を当てて検討することにした。

公営墓地の供給状況；公営墓地と民営墓地、各々、行政施策上、何らかの調整・整合性に留意しているか否か。

とりわけ、公営墓地においては多様な形態の施設(いわゆる「合葬墓」、樹木葬やなど)が設けられている。公営墓地の供給のあり方の多様化が、社会環境の変化等に応じ、これを的確に反映させたものとなっているか。

また、併せて、以下の点も検討することにした：

民営墓地(の許可の申請)にどのように対応しているかを調査、集約・整理し、これらの態様や他の行政課題との関係性にどのように対応しているか。

本研究では、以上の諸点の検討を通じ、各地方公共団体が、地域の実情に即した墓地の許可と供給についての整合性をもちながら墓地埋葬行政を円滑に進めるための基本的な視座や知見(資料の集積を含む)を得ることにした。

本研究においては、具体的には、全国の地方公共団体(市・特別区)に対して墓園の整備状況に関するアンケートを実施することで基礎的データを収集・分析するとともに、さらに昨年実施した大都市圏である東京都及び近郊の市に関する実地調査を踏まえて、さらに地方都市についてヒアリングを行い、墓地行政に対する取組みとその課題について調査することにした。

具体的には第1章として「研究の目的、目標設定と意義」をまとめた。次いで第2章で「我が国、47都道府県別必要“墳墓”数将来推計」として、推計方法・考え方の概要。具体的な推計方法についての解説。そして、これに伴う我が国と47都道府県の推計作業とその結果をまとめた。これにより、今日の人口減が墓地への影響の顕在化するまでのタイムラグの存在を確認することが出来た。そして、第3章「我が国における公営墓地実態調査」では、公営(市営)墓地の有無と無縁状況について調査・分析の結果をまとめた。墓地、埋葬等に関する法律の解説、通知、通達、では「原則として墓地は地方公共団体に抛らねばならない」と繰り返し述べられているが、その実態は大きくかけ離れている事実が明らかとなった。

これら調査を踏まえて、各々の市営墓地の使用規則・条例を収集し、その分析を行ったのが第4章「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)」であり、これと並行して現地のヒアリング調査を行った(第5章)。また、行政実務の視点から第6章の「(主に公営墓地における)無縁改葬の

現状」をまとめ、最後に第7章として「研究で得られた知見と考察、提言」とした。

本研究は、これまで実施されることがなかった墓地埋葬行政の実態を明らかにするものであり、なお究明すべき部分はあるものの、わが国の墓地と埋葬に関わる新たな知見を加えるものといえよう。

第2章 我が国、47都道府県別必要“墳墓”数将来推計

2-1 需要算定の解説（概略）

（1）墓地の需要算定について

現在の超高齢社会、核家族化の進展などを踏まえると、今後、墓地需要が更に高まることが予測される。一方で、人口減少社会が到来しており、ある時期をピークとして墓地需要は減少していくことも予想される。

そのような状況の中、今後の新たな墓地のあり方等に係る検討にあたっては、我が国及び47都道府県における今後の墓地需要の動向を十分に把握することが重要である。

本調査報告書では、我が国全体と47都道府県毎の墳墓の必要数の推計算定（将来必要とされる墳墓等の数を推計）を実施した（既存の区画に分かれたお墓、納骨堂、合葬式墓地なども含む）。

推計にあたっては、「大阪府方式」と「森岡方式」という2つの推計方法を用いており、それぞれの具体的な推計方法については別途掲載している。それぞれの推計方法には特徴があり、その特徴を踏まえた分析が必要となる。それぞれの推計方法の概要は以下のとおりである。

なお、ここではある県の推計結果を示すこととし、47都道府県の推計結果については、まとめて掲げている。

【大阪府方式】

「死亡者」の発生に着目して、既存の“墓”等を考慮せず、「死亡者」=新たに墓を求めなければならないという考え方を前提とした推計方法。算出にあたっては、「定着係数」、「傍系世帯率」、「取得希望世帯率」を考慮しており（この3条件の適格性については東京工業大学研究室にて検証済）、つまり、「死亡者が発生した世帯のうち、現居住地において定住することを志向した世帯において死亡者が発生した場合に墳墓が必要となる」という考え方である。このことから、「死亡者」数が増え続ける限り、その必要数は際限無く増え続けるという結果になることを認識しておく必要がある。

なお、本調査報告書では、算定に必要な「定着係数」、「傍系世帯率」、「取得希望世帯率」は、熊本県で実施された県民アンケート等の結果に基づき設定している。

【森岡方式】

世帯数の変化に着目し、それら世帯において、死亡者が発生した際、既存の“墓”等を考慮し、その既存の“墓”に納骨されない、新たに墓を求めることになる世帯数を考慮した方法である。

具体的には、まずは基準年次の世帯は、全て墓の既取得者と仮定し、それ以後、新たに生ずる世帯は、全て墓の潜在的需要者とする。そして、新たに生じた世帯は「一定期間」内で需要が顕在化していく。「一定期間」については、世帯成立時の死亡率及び一世帯当たりの人員数から推定し、「一定期間」で除して年平均需要数を算出する。なお、現在及び将来の墓の必要数は、過去（基準年次以降）新たに発生した世帯による需要数の累積によって示される。従って、世帯数が減少したとしても、過去において増加した世帯による需要が継続することになる。こうした過去からの長期的スパンを需要数を需要数に反映させ得ることが出来るのが本方式の特徴である。

①大阪府方式による算定結果

年代	人口数	死亡率	死亡者数	定着係数	傍系世帯率	傍系世帯数	取得希望世帯率	取得希望世帯数	墳墓需要数
2005～2010	1,842,000	0.0098	18,052	0.818	0.273	4,031	0.229	3,382	3,706
2010～2015	1,809,000	0.0112	20,261	0.818	0.273	4,525	0.229	3,795	4,160
2015～2020	1,766,000	0.0130	22,958	0.818	0.273	5,127	0.229	4,301	4,714
2020～2025	1,712,000	0.0148	25,338	0.818	0.273	5,658	0.229	4,746	5,202
2025～2030	1,649,000	0.0163	26,879	0.818	0.273	6,002	0.229	5,035	5,519
2030～2035	1,582,000	0.0177	28,001	0.818	0.273	6,253	0.229	5,245	5,749
2035～2040	1,510,000	0.0188	28,388	0.818	0.273	6,339	0.229	5,318	5,829
2040～2045	1,441,277	0.0196	28,249	0.818	0.273	6,308	0.229	5,292	5,800
2045～2050	1,375,682	0.0200	27,514	0.818	0.273	6,144	0.229	5,154	5,649
2050～2055	1,313,072	0.0205	26,918	0.818	0.273	6,011	0.229	5,042	5,527
2055～2060	1,253,311	0.0215	26,946	0.818	0.273	6,017	0.229	5,048	5,532
<参考値>									
2060	1,196,270	0.0225	26,916	0.818	0.273	6,011	0.229	5,042	5,526

②森岡方式による算定結果

年代	世帯数	増加世帯数	世帯員数	死亡率	需要発現期間	単年度あたりの需要数
1970	420,039	24,391	3.90	0.0088	29.1	838
1975	459,022	38,983	3.60	0.0081	34.3	1137
1980	502,823	43,801	3.44	0.0076	38.2	1147
1985	551,628	48,805	3.25	0.0075	41.0	1190
1990	575,227	23,599	3.12	0.0079	40.6	581
1995	596,614	21,387	2.98	0.0083	40.4	529
2000	645,000	48,386	2.88	0.0086	40.4	1198
2005	664,000	19,000	2.77	0.0098	36.8	516
2010	672,000	8,000	2.69	0.0112	33.2	241
2015	669,000	-3,000	2.64	0.0130	29.1	-103
2020	660,000	-9,000	2.59	0.0148	26.1	-345
2025	647,000	-13,000	2.55	0.0163	24.1	-539
2030	630,000	-17,000	2.51	0.0177	22.5	-756
2035	612,990	-17,010	2.46	0.0188	21.6	-788
2040	596,439	-16,551	2.42	0.0196	21.1	-784
2045	580,335	-16,104	2.37	0.0200	21.1	-763
2050	564,666	-15,669	2.33	0.0205	20.9	-750
2055	549,420	-15,246	2.28	0.0215	20.4	-747
2060	534,586	-14,834	2.24	0.0225	19.8	-749

算定結果の分析

大阪府方式では、2035～2040年頃まで墳墓需要は増加し、その後は一定の需要を保ちながら緩やかに減少していくという結果となっている。なお、「定着係数」-「その地に住み続けたい」と答えた者の割合は「資料」にて掲げた通り、0.75～0.85。「傍系世帯率」-「引き継がねばならない“お墓”はない」と答えた者の割合は「資料」にて掲げた通り、0.25～0.35。「取得希望世帯率」-「“お墓”等を求めることを考えている」と答えた者の割合は「資料」にて掲げた通り、0.20～0.30。である（なお、前頁、上記に掲げた推計（例示）では、「定着係数」は0.818。「傍系世帯率」は0.273。「取得希望世帯率」は0.229。と仮定した上で作業を行っている）。

また、森岡方式でも一定の需要が見込まれるものの、人口減少に伴う世帯数の減少により、2015～2020年をピークに暫時減少してゆく。世帯数は2015年から減少をしはじめるものの、過去における増加世帯による需要数の“溜まり”があることから、需要数が目立って減少の程度は2030年、ないし2035年の15から20年後のという結果となっている。

前述のとおり、それぞれの推計方法には特徴があり、一概に分析の結論を述べることはできないものの、今後の死亡者の数の増加により、墳墓需要は更に高まり、一方でそれを支えていく世帯が減少するという傾向を分析することができる。

今回の推計により、墳墓需要の高まりと世帯数の減少という、2つの相反する動向を見ることができた。今後は、それらの動向に対する行政及び社会の対応が、改めて求められていると考え

第3章 我が国における公営墓地実態調査

3-1 墓地等における「遺(焼)骨にかかわる施設」の現況調査(概要)

1 調査目的

民営墓地の許可に高い制約を求め、原則、許可が行い得ない行政施策実施している場合、当該地方公共団体における墓地需要数を満足させ得るだけの公営墓地の供給しているのか。比較的、民営墓地の許可を行う行政施策を採用している場合、許可に際し具体的にどのような条件が設けられているか。公営墓地と民営墓地の役割分担を意識しているか、という観点も含め、これらを基軸として、地方公共団体を対象としたアンケート調査、資料提供の依頼を行い、これらを整理した上で、分析を行う。

2 調査事項

公営墓地の有無及び、「有る」場合の運営状況

3 調査主体

公益社団法人 全日本墓園協会

4 調査概要

調査 期間；平成26年9月12日～10月12日

調査 対象；全国の市及び特別区(790団体)

調査 方法；アンケート票の郵送。回収についても郵送。

有効回答数；321団体(980墓地)

「321団体」のうち、105団体からは「(公営墓地)無」との回答であった。

5 回収率；32.8%

6 質問事項

；墓地等施設名称

；管理状況

；墓地(等に関する施設の)所在地(交通アクセス)

；墓地等施設が設けられた年(もしくは貴市のものとなった年)

；(現計画の)総区画(もしくは収容可能遺(焼)骨)数

；貸付済(「施設」の場合、収容済遺(焼)骨)数

；使用者・遺(焼)骨委託者の条件

；1区画あたりの面積(主なもののみ)

；区画内の墳墓に関する規制

；使用料

；管理料；墓地内にある施設

；いわゆる「無縁墳墓」の有無と整理 等

開設年について

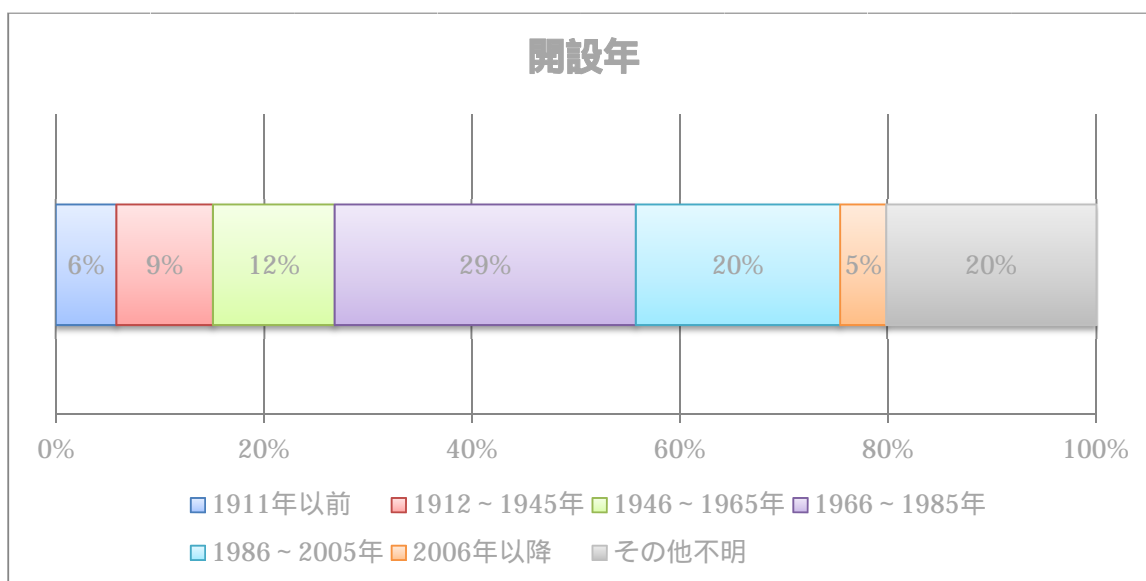
墓地の開設年

墓地等施設が設けられた時期、または市の施設となった時期については、「1966～1985年」が29%と最も高く、次いで「1986～2005年」が20%となっている。

一方、「その他不明」も20%ある。これについては市が計画して造成した墓地のほかに、古くから地域で利用されてきた墓地等の管理を引き継いでいるケースが多数あるからと考えられる。これらの墓地については、開設年や区画数など詳細が不明となっているケースも見受けられる。

【開設年、または市の施設となった時期】

1911年以前	1912～1945年	1946～1965年	1966～1985年	1986～2005年	2006年以降	その他不明
55	88	111	276	186	43	191
6%	9%	12%	29%	20%	5%	20%



（現計画の）総区画（もしくは収容可能遺（焼）骨）数

墓地の総区画数

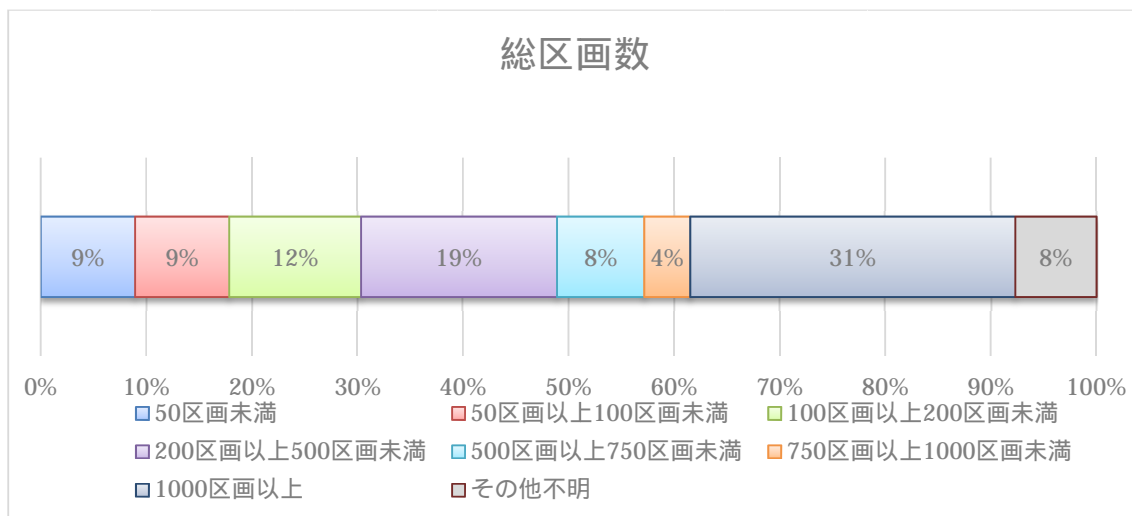
現計画における、墓地の総区画（収容可能な遺（焼）骨）数については、「1,000区画以上」が31%と最も高い割合となった。続く、「200区画以上500区画未満」19%と比較しても12ポイントの差があるように、公営墓地においては大型の墓地が多い結果となった。

1,000区画以上の内訳

さらに最も割合の高かった1,000区画以上の墓地の詳細をみると、「1,000区画以上1,500区画未満」23%、「1,500区画以上2,000区画未満」が16%となり、4割程度が2,000区画未満に納まる。一方、「5,000区画以上」は24%となった。

【総区画数】

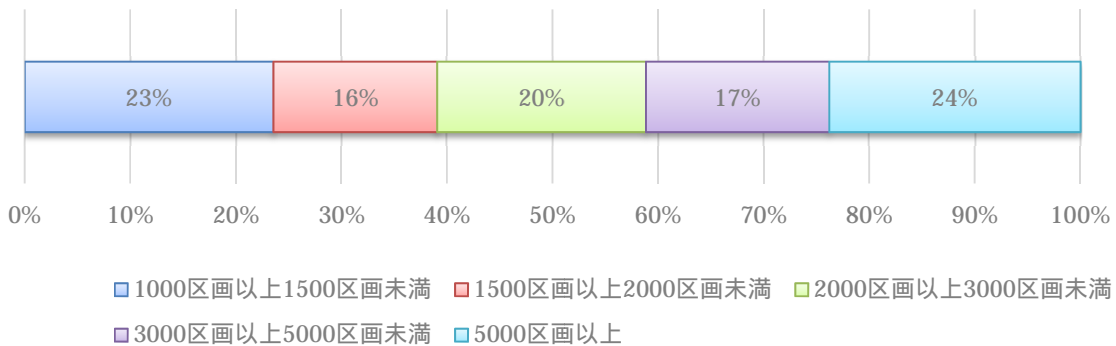
50区画未満	50区画以上100区画未満	100区画以上200区画未満	200区画以上500区画未満	500区画以上750区画未満	750区画以上1,000区画未満	1,000区画以上	その他不明	合計
85	85	119	177	79	41	294	73	953
9%	9%	12%	19%	8%	4%	31%	8%	100%



【1,000区画以上（294件）の内訳】

1,000区画以上1,500区画未満	1,500区画以上2,000区画未満	2,000区画以上3,000区画未満	3,000区画以上5,000区画未満	5,000区画以上	合計
69	46	58	51	70	294
23%	16%	20%	17%	24%	100%

1,000区画以上の内訳



参考 平成20年度調査との比較

参考までに、平成20年に行った「全国公営霊園実情調査」の調査結果と比較する。

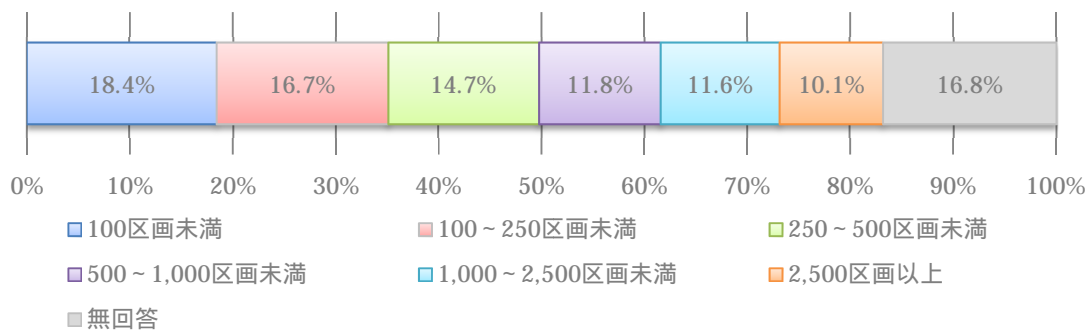
設問の内容、有効回答数も異なるため単純な比較は注意が必要だが、試みに「100区画未満」をみると、本調査では18%（「50区画未満」および「50区画以上100区画未満」の割合の合計）であるのに対し、前回調査で「100区画未満」は18.4%と大きな差異は見られない。

一方、「1,000区画以上」では、本調査では最も割合の高い31%であるのに対し、前回調査では21.7%（「1,000～2,500区画未満」および「2,500区画以上」の割合の合計）となり、前回調査の結果と比較しても約9ポイント増加している。

なお、本調査において平成21年以降開設の墓地は34件あり、うち16件と約半数が「1,000区画以上」となっている。

【参考 平成20年度調査における総区画数】

参考 総区画数（平成20年度）

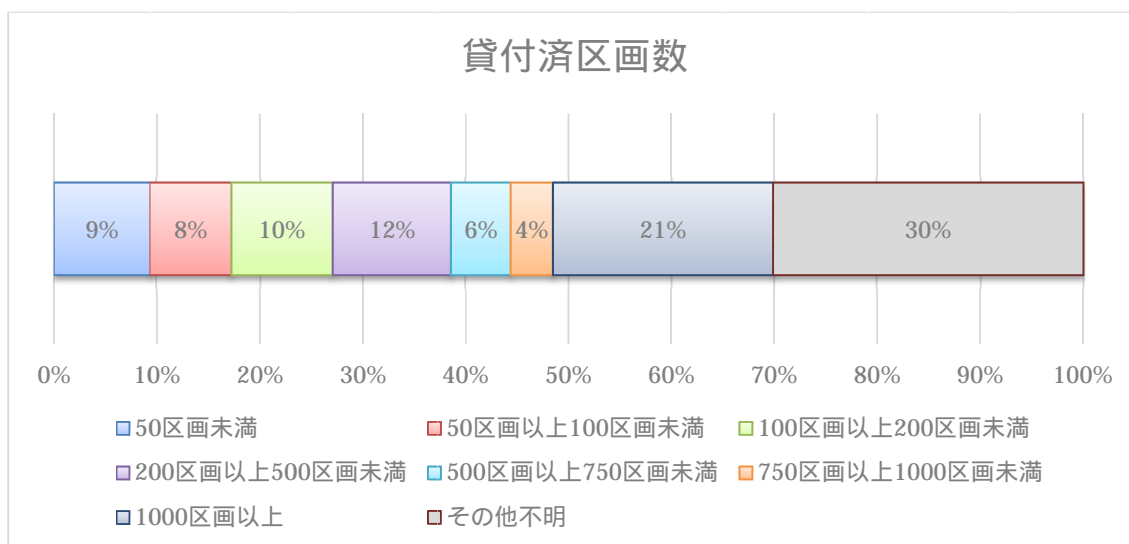


貸付済（「施設」の場合、収容済遺（焼）骨）数について

すでに貸付済（「施設」の場合、収容済遺（焼）骨）の区画数については、把握できている限りにおいては「1,000区画以上」という回答が21%と最も高い割合を占めている。しかし、特に注目すべきは、「不明」が30%を占めている点であろう。これは名目上は公営墓地ではあるが、実際の管理は使用者等に任されている、それぞれの地域において古くから使用されている墓地等も含まれているからと思われる。

【貸付済区画数】

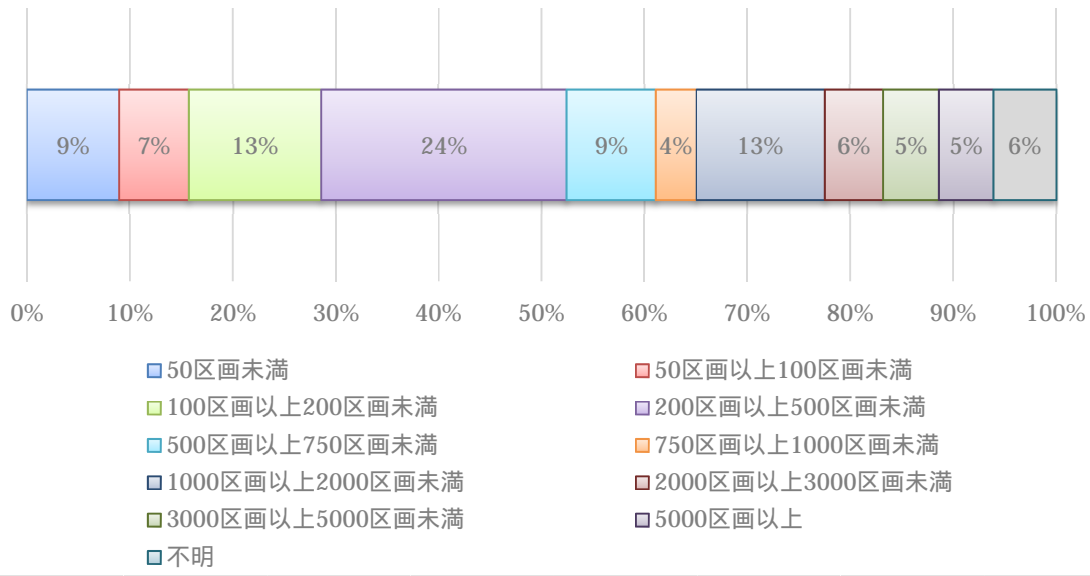
50区画未満	50区画以上100区画未満	100区画以上200区画未満	200区画以上500区画未満	500区画以上750区画未満	750区画以上1000区画未満	1,000区画以上	その他不明	合計
89	75	94	110	55	39	204	287	953
9%	8%	10%	12%	6%	4%	21%	30%	100%



【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1,000区画未満	1,000区画以上2,000区画未満	2,000区画以上3,000区画未満	3,000区画以上5,000区画未満	5,000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%

総区画数に対する貸付済区画数不明分



管理状況について

墓地の管理状況

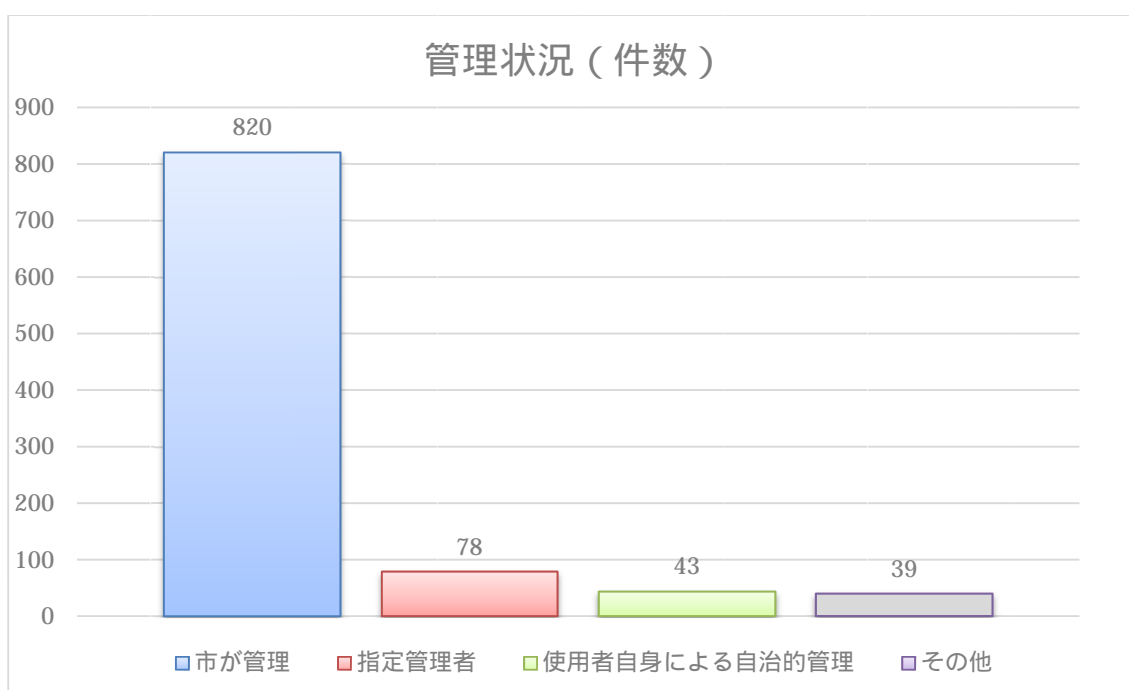
墓地の管理状況を知るため、その管理者について尋ねた。墓地によって管理者が異なる場合もあり、同じ市から複数の回答が寄せられるケースも見受けられた。

これによると、「市が管理」が最も多く、820件、続いて「指定管理者」が78件、「使用者自身による自治的管理」が43件となっており、そのほとんどが市によって管理されていることが分かる。

また自由回答からは、管理業務の委託先として自治会や事業者をあげる回答があったほか、「一部市内寺社管理地有り」と宗教法人にゆだねるケースも見受けられた。

【管理状況】

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



【その他（自由回答）抜粋】

市管理だが一部市内寺社管理地有り
業者に管理業務を委託
指定管理者ではない第3セクターに委託
業務委託
七ヶ浜町が管理
墓地組合
通常の維持管理は使用者個人
地元行政区への委託
墓地公園のある地元行政区に業務委託
各霊園組合が管理（市は区画販売、台帳管理のみ）
西川自治会
仲内地区共同墓地管理組合
川戸地区共同墓地管理組合
環境経済部環境管理課

一部事務組合による管理（構成市：印西・白井）
立川・昭島・国立聖苑組合が運営する公営火葬場（一部事務組合）
一部事務組合（特別地方公共団体）管理
一般社団法人直営
富士市振興公社へ管理業務を委託
水道料は市が負担
（公財）卯塚緑地公園協会（所有・管理）
墓地組合
一般財団法人 川西市都市整備公社
地元管理人有
墓園内の園路および公衆トイレの清掃管理のみ行う
宇茂佐墓園内の道路と隣接する緑のネットワーク公園の管理を行う
久具自治会
松原自治会

(最寄駅からの) 交通アクセス

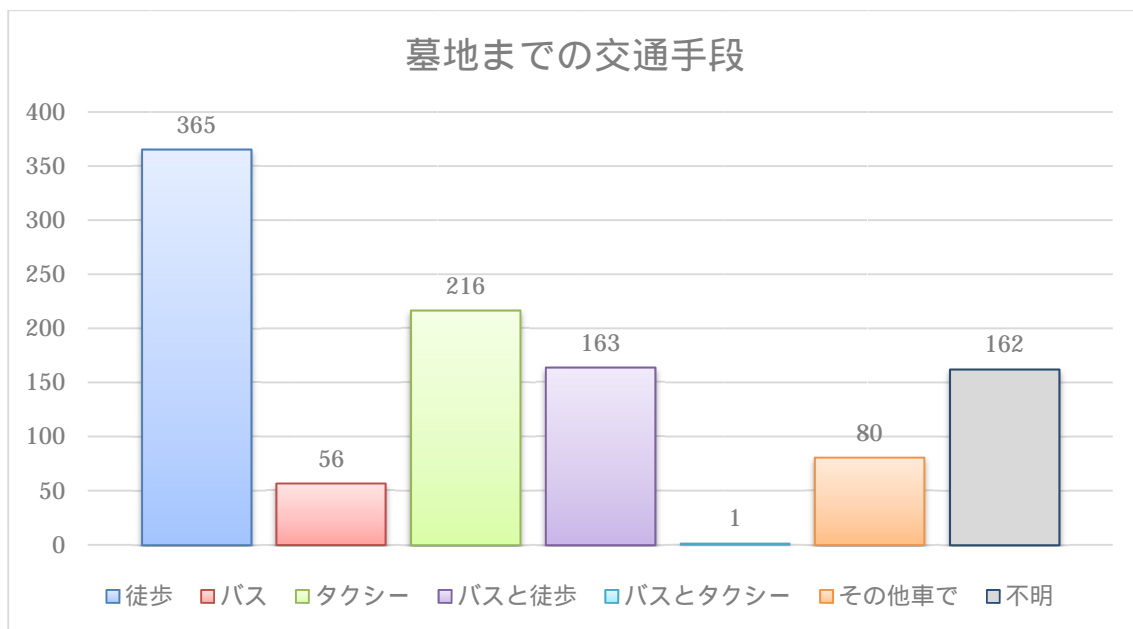
交通アクセス

最寄駅から墓地までの交通アクセスについて複数回答で尋ねた。

「徒歩」が最も多く 365 件、次いで「タクシー」216 件となっている。所要時間については、「徒歩」平均が 15.6 分、「バス」平均が 20.3 分となる。またタクシーを使用した際の料金については平均 2,225 円となっている。

【墓地までの交通手段】

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・バスを利用した場合の平均時間および、タクシーを利用した際の料金平均】

徒歩平均	15.6 分
バス平均	20.3 分
タクシー料金平均	2,225 円

【具体的回答(自由記述)抜粋】

地下鉄駅から
バス停より
JR 夕張駅より
JR 清水沢駅よりバスで 25 分、そこからタクシーで 1000 円程度
JR 沼の沢駅からバス、そこから徒歩で 10 分
JR 滝の上えきから、タクシーで
最寄りバス停より徒歩 5 分
車で 10 分
車で 15 分
車で 20 分
紋別バスターミナルから
バス停「歌志内休場入口」より徒歩
17km

6km
4km
32km
最寄りバス停より
最寄り駅より
教育大前より車で 8 分
中央バス八幡町入口より車で 6 分
中央バス八幡町入口より車で 10 分
別府中央より車で 11 分
青森駅より
浪岡駅より
南郷 I.C から車で 10 分
登米市役所（迫庁舎）から
車で 14 分
鳴子温泉駅から
大館市役所から車で 5 分
大館市比内総合支所から車で 15 分
田代総合支所から車で 10 分
JR 天童駅から車で 10 分
タクシーで 15 分
車で 20 分
車で 5 分
東北本線矢吹駅より
東北本線泉崎駅、または水郡線里白石駅より
車で 20 分
最寄り駅より車で 15 分
福島駅東口からバス。下車後徒歩
水郡線常陸太田駅よりタクシーで 35 分
新治駅より車で 10 分
最寄り駅より
最寄りバス停より
大宮駅から
浦和美園から
浦和駅
南浦和駅から
京浜東北線西川口駅よりバス、バスを下車して徒歩
東上線柳瀬川駅より
津田沼駅よりバス、下車後
タクシーで 15 分
小室駅より
四街道駅から千葉内陸バス
姉ヶ崎駅発バス、その後徒歩
現在の最寄り駅は京王相模原線、よみうりランド駅および稲城駅であるが区画整理事業の区域内であるため、開苑時のバス等の状況は不明
南武線津田山駅下車
あざみ野駅からバス、下車後徒歩
長岡駅よりバス 徒歩

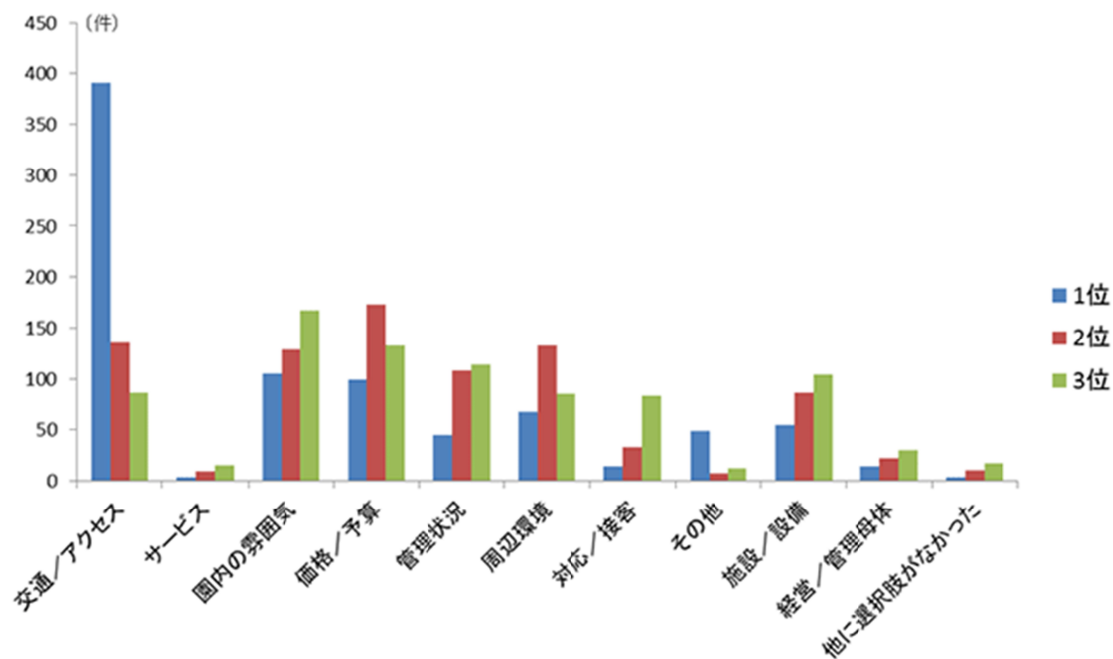
来迎寺駅より
バス停より徒歩
車で 20 分
車で 15 分
JR 身延線東花輪駅より
上田駅からタクシーで 10 分
上田駅から
西上田駅から
最寄りバス停より
臼田駅より
車で 15 分
公共交通機関を使っでの来園は不向きと考える
富士宮駅から車で 30 分
富士宮駅から車で 15 分
市中心部より車で 40 分ほどかかる場所のため、自家用車以外での交通手段は適していない
自家用車
車で 5 分
タクシーで約 15 分
松阪駅より車で 15 分
吹田駅より
東淀川駅より
タクシーで 15 分
タクシーで 10 分
最寄りバス停より
タクシーで 20 分
タクシーで 5 分
馬路駅より車で 3 分
仁万駅から車で 11 分
(タクシー 7 分)
林の市から車で 8 分
車で 30 分
船 (10 分) 徒歩 5 分
中津駅より車で 25 分
中津駅より車で 15 分
日豊本線西都城駅よりタクシーで 15 分
日豊本線都城駅からタクシーで 10 分
日豊本線西都城駅よりタクシーで 15 分
JR 延岡駅よりタクシー
利用者は自家用車を利用
日向市駅東口から中山崎ま
種子屋久農業組合バス停より
西之表港から
垂水中央バス停より
海瀧バス停より
元垂水バス停より

川内駅からタクシーで30分
鹿島港から
志布志駅から車で8分
バス停より
市役所から5分
名護市字宮里のバスターミナルより
佐良浜漁港から車で15分
伊良部漁港から車で5分
市役所平良庁舎より車で10分

参考 霊園墓地選択のポイントとホンネ ~お墓を選んだ本当の理由から~

参考までに、株式会社鎌倉新書が行った調査「第6回お墓の消費者全国実態調査」(アンケート対象:2014年1月1日から2014年12月31日までに「いいお墓」から資料請求されて、お墓を建立された方。有効回答者数:848人)より、霊園墓地選択のポイントを掲載する。この調査によっても、消費者が霊園墓地を選ぶ際に交通アクセスを重視する傾向が高いことが分かる。

[霊園を選んだポイント]



出典：株式会

社鎌倉新書 いいお墓「第6回お墓の消費者全国実態調査」

URL : http://www.e-ohaka.com/research/research_1501/research_02.html

遺（焼）骨委託者の条件について

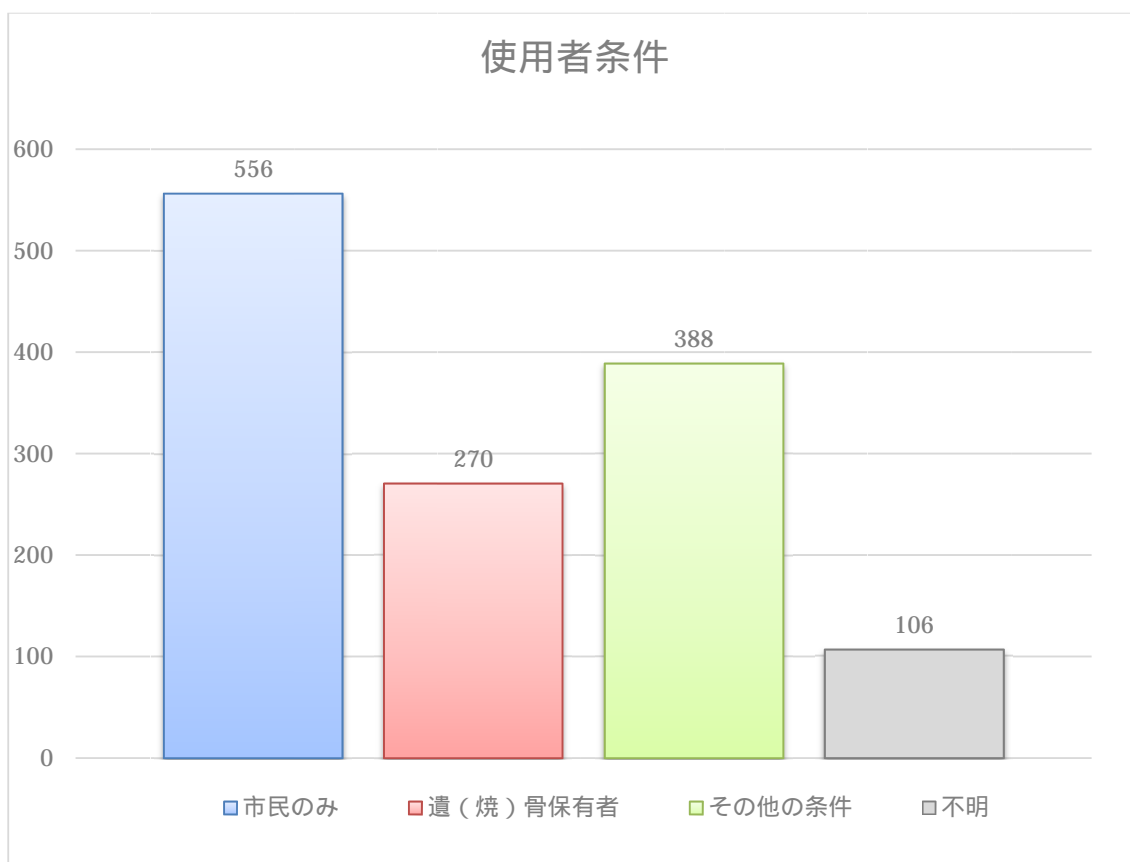
遺（焼）骨委託者の条件

遺（焼）骨委託者の条件について尋ねた（複数回答）。これによると、市民のみに使用を許可しているケースが556件と最も多い結果になった。

「その他の条件」と回答した388件について、その内訳を整理してみると「（該当する市に）本籍、または住所を有する」という条件を設けているという回答が226件と最も多い。次いで「一定期間以上在住」51件となった。墓地の供給が住民（元住民を含む）を対象としたサービスであることが確認できる。なお、申し込みについてはこのように居住条件を付けているが、継承者については不問とするケースが多々見られる。

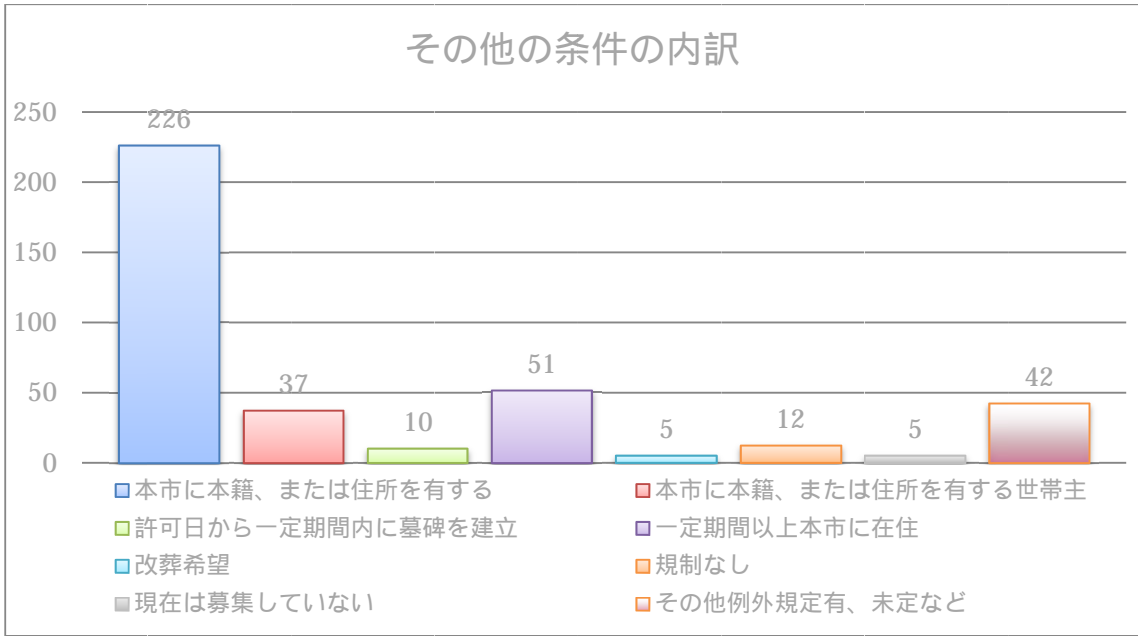
【使用者条件】

市民のみ	遺（焼）骨所有者	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
226	37	10	51	5	12	5	42



【その他の条件について（抜粋）】

貸出時は市民であったがその後転出した場合も有
市営になる以前の使用者
市民および市長が特に認めたもの
当初申請は市民のみ、承継後は不問
・市民または本籍が青森市
・同一世帯で市営霊園を使用していない
市内に墓地を有していない
市に住所、または本籍を有するもの
過去、現在において、三沢市に住所または本籍を有している方
・市に本籍を有する方
・将来市に住所を有する見込みの方など
焼骨を所有している者、もしくは使用許可から2年以内に墳墓を設置する意思があると認められるもの
使用開始時に市に住民登録または本籍を置く者
市内に住所または本籍を有する方、かつ、遺骨（焼骨）を有する方
・秋田市に住所または本籍を有する方
・遺骨があり埋蔵する墳墓がない方
・秋田市に住所がある方を保証人として届け出ができる方
市外承継者を含む
市民でかつ、埋蔵していない配偶者または2親等以内の焼骨保有者
市民でない場合、市内の代理人を選任の必要あり
但し承継者については市外在住でも許可する
条件なし
・本市に引き続き1年以上居住し住民基本台帳に登録のあるもの
・本市に本籍を有するものでかつその代理人となる2親等以内の成年者が本市に居住し住民基本台帳に登録のあるもの
・それらのいずれの場合も祭祀を主宰すべきもの
使用者およびその家族が使用する墳墓を持っていない

・本市に引き続き6か月以上住所を有する ・上記のほかに市長が事由があると認めるとき
65歳以上の方
市税を完納している
3年以上市在住者かつ他の市営墓地使用者でないこと
市外可（残数に余裕有の場合）
市税及び国民健康保険税の完納
本市に本籍または住所を有するもの、および寺院、宗教団体がその檀徒、または信徒の利用に供するもの
当初使用資格条件として本市に住所を有するもの、または本市以外に住所を有するもので、被埋葬者が本市住民であるもの等
市民に限らず申し込みができる
市民以外も使用できる
・同一世帯のものがほかに市営墓地を使用していない ・6か月以内に墓碑を建立
祭祀主催者、墓地非保有者
最初の使用者となるものは1年以上市民であることが条件
改葬を希望している者
本市に1年一年以上居住し、住民登録があること
市民もしくは死亡前、引き続き1年以上市内在住
市内在住の遺骨保持者は通年受付、その他の人は年1回の募集・抽選
利用許可を出してから3年以内に墓を建てること
所有権の移転については現所有者からの相続に限る
利用許可日から1年以内に墓石の建立が可能な方
平瀬ダム（保障？）対象者
事業関係者
高知東部自動車に伴う事業による墓の移転
新規以外は旧使用者の親族
市に本籍または住所を有するもので、納骨堂を有しないもの

参考 平成20年度調査との比較

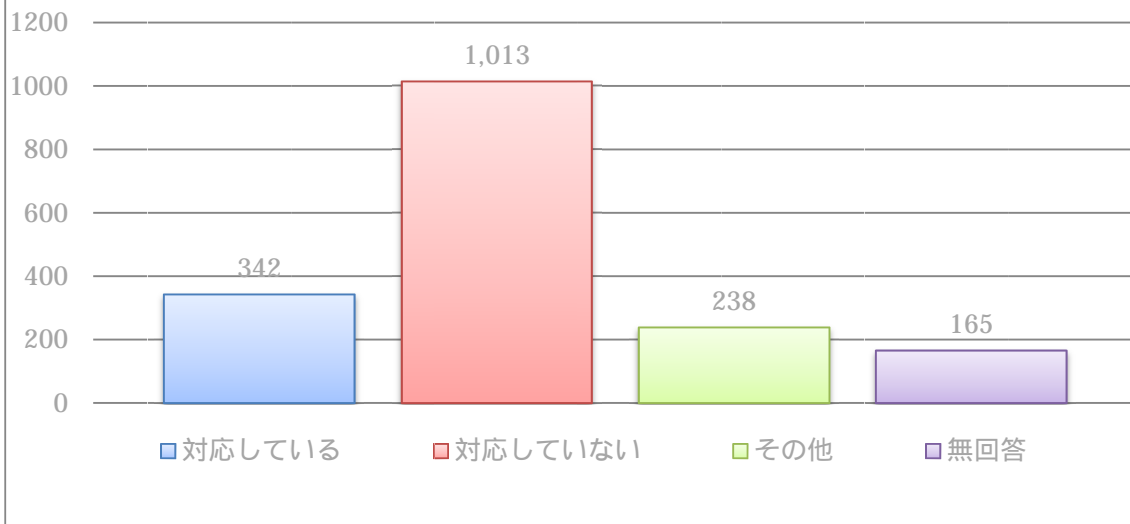
参考までに、平成20年に行った「全国公営霊園実情調査」の調査結果と比較する。

前回の調査では、該当する自治体以外に居住する人からの申し込みについて尋ねているが、この際「対応していない」は56.7%で、「対応している」は20.8%と2割程度という結果となっている。ただし、「その他」13.3%との中には、やはり条件付きで対応しているとの回答がある。

【参考 平成20年度調査における自治体居住者以外の申し込みについて】

対応している	対応していない	その他	無回答
342	1,013	238	165
20.8%	56.7%	13.3%	9.2%

参考 自治体居住者以外の申し込みについて（平成20年度調査）



1 区画あたりの面積について

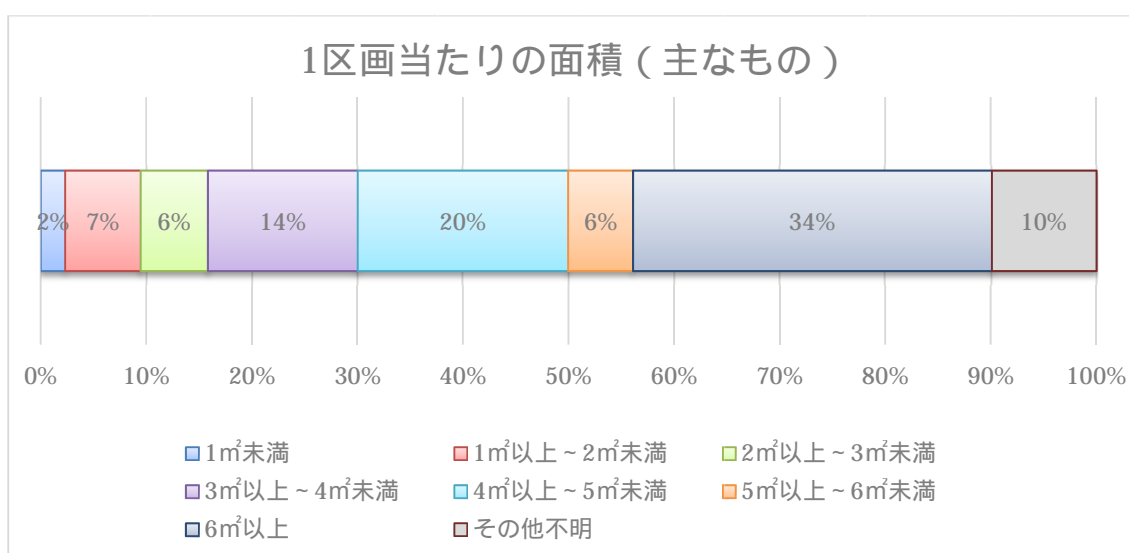
1 区画あたりの面積

区画あたりの面積については、「6㎡以上」が34%と最も高い割合を占めている。一方、近年都市部の墓地で見られるような「1㎡未満」は2%という結果になった。

次に、「6㎡以上」と回答した323件の墓地について詳細を見ると、「6㎡以上7㎡未満」が56%と半数以上となった。さらに「10㎡以上20㎡未満」も2割以上あることが分かる。

【区画あたりの面積（主なもの）】

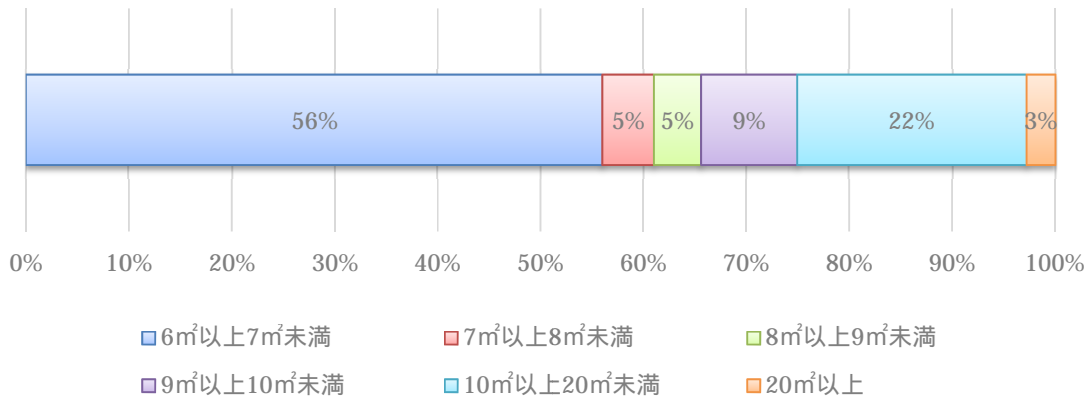
1㎡未満	1㎡以上 ～ 2㎡未満	2㎡以上 ～3㎡未 満	3㎡以上 ～4㎡未 満	4㎡以上 ～ 5㎡未 満	5㎡以上 ～ 6㎡未 満	6㎡以上	その他 不明	合計
22	68	61	135	190	59	323	95	953
2%	7%	6%	14%	20%	6%	34%	10%	100%



【6㎡以上の墓地の内訳】

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%

6㎡以上の墓地323件の内訳



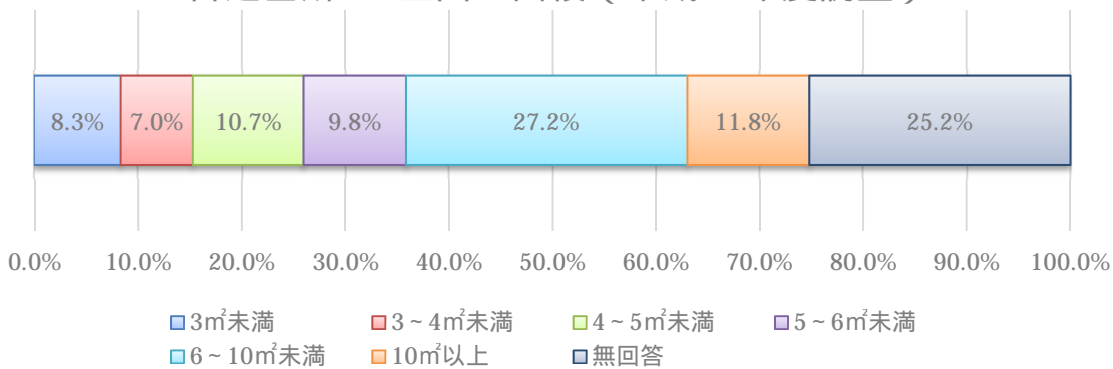
参考 平成20年度調査との比較

参考までに、平成20年度調査の中で普通墓所の区画面積の結果を見ると、普通墓所の1区画の面積で最も多いのも「6～10㎡未満」で27.2%、「10㎡以上」11.8%を加えると39%と、およそ4割が「6㎡以上」となる。今回の調査結果の34%と比べると、今回の結果の方がややポイントは下がっている。一方、「3㎡未満」の区画については、今回の結果「3㎡未満」を合算した15%と比較して、前回調査では8.3%と、今回の調査の方が小規模な区画の割合が高いことが分かる。

【参考 1区画の面積（平成20年度調査）】

3㎡未満	3～4㎡未満	4～5㎡未満	5～6㎡未満	6～10㎡未満	10㎡以上	無回答
148	125	191	176	486	211	451
8.3%	7.0%	10.7%	9.8%	27.2%	11.8%	25.2%

普通墓所の1区画の面積（平成20年度調査）



建立墳墓に対する規制

建立墳墓に対する規制の有無

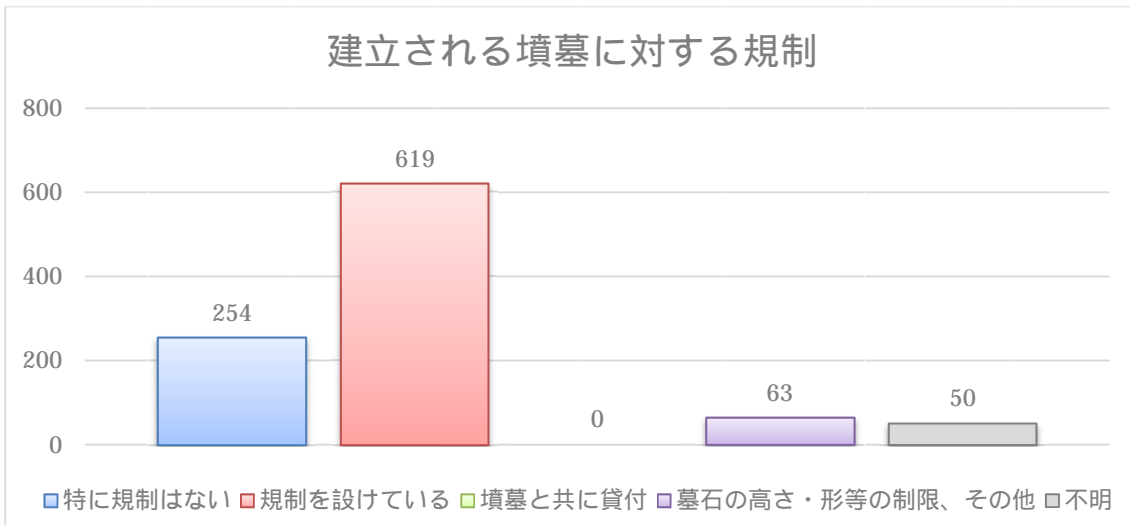
墓地に建立する墳墓について規制を設けているか否かについて尋ねた（複数回答）。

この結果を見ると「規制を設けている」は619件で、「特に規制はない」254件の倍以上という結果になった。一方、「墳墓と共に貸与」は0件だが、自由回答にて芝生墓所に関しては「墳墓と共に貸与」という回答もあった。

「その他」具体的な規制の内容についてはさまざまであるが、中でも墓石の高さ制限に関するものが多数見受けられた。さらに、高さだけでなく幅等にも制限を設けているケース、規格墓というところもある。また、1区画内に建立する墳墓の数に言及するものもあった。

【建立墳墓に対する規制（複数回答）】

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



【その他 自由回答（抜粋）】

・使用面積は9平米以内とすること
・その他墓地条例施行規則第6条を参照のこと
499区画のうち同一の墓石形状に規制された区画が293、ほかの206区画は規制なし
墳墓の高さ3m内、盛土30cm内
高さ制限
墓碑等高さ2m以内、外柵0.6m以内、樹木1.5m以内
規制墓所と自由墓所がそれぞれある
自由区画と規制区画がある
・墓碑等の高さ2m以内、外柵の高さ60cm以内、盛土の高さ30cm以内
・墓誌の高さ1.2m以内、幅90cm以内、塔婆の幅1m以内等
囲いの高さ1m以内、盛土、地面から0.3m以内、土留は石材、またはコンクリート等
樹木は地面から2m以内
墓碑およびこれに類するものの高さを3m以内とする
墓碑、香炉、花立てはカロートの上部、高さ60cm以内、幅60cm、奥行き80cmとする
など
墓碑の表示、原則墓地の利用許可を受けたものの姓
その他

芝生墓地は墳墓と共に貸与。ふつう墓地は規制を設ける予定
墓碑の企画あり
高さ、地上 2.1m 以内
高さ、地上 2.5m 以内
高さ、地上 2.0m 以内
一部区画は墓石の企画を統一
基礎の総高 2.5m 以内、隣接境界線との間隔、0.2m 以上
運営規約による
高さが地上より 2m 以内であること
現存する墓石の専有面積以内での建替えのみ承認している
家名および建立者表示が使用者またはその直系親族であること
建立や改造時に事前に届け出が必要
墓石の高さ、面積、建立者名は使用者で、表面 = 使用者の氏名、その他文字
墓碑の高さは通路地盤面より 2.0m 以内
規制のない区域と規制のある区域がある
石、規格共に統一している
1 区画 1 基。高さ、奥行き幅員の制限有
1 区画に 1 基
墳墓の高さ 2.8m、囲障の高さ 0.8m 以内
墳墓の高さ、2.8m 以内
墓の形を統一

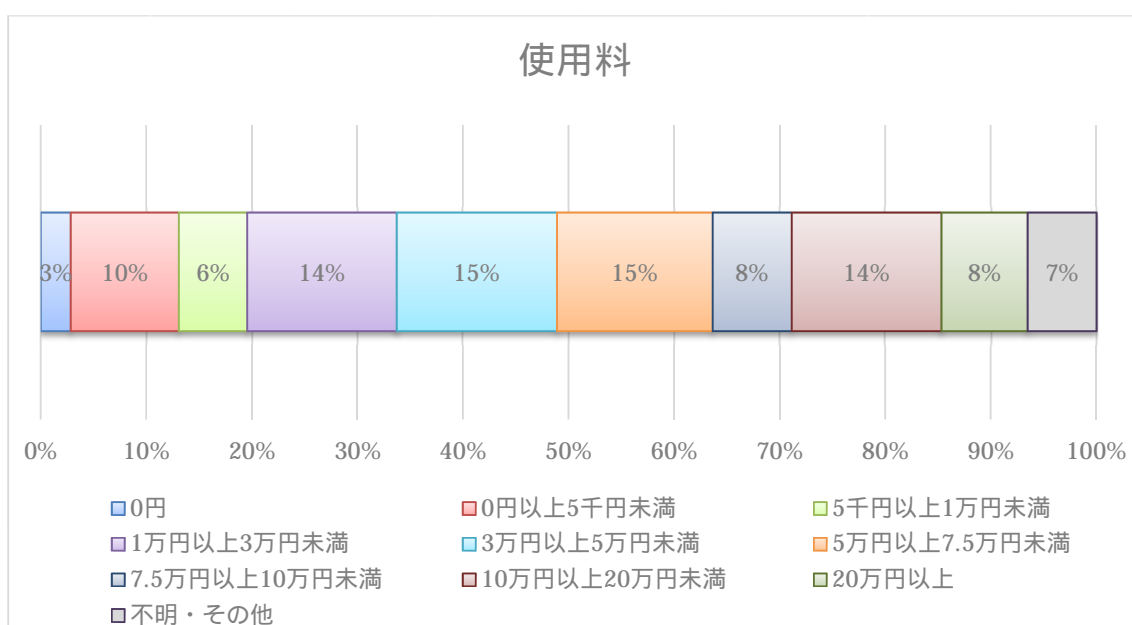
使用料について

墓地の使用料

使用料については、「3万円以上5万円未満」「5万円以上7.5万円未満」がそれぞれ15%とほぼ同じ割合となった。また3%ではあるが、「0円」という回答もある。全体を通じて何らかの規則性があるというわけではなく、立地条件や墓地開設の経緯、開設にかかった費用などによるものと思われる。

【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%



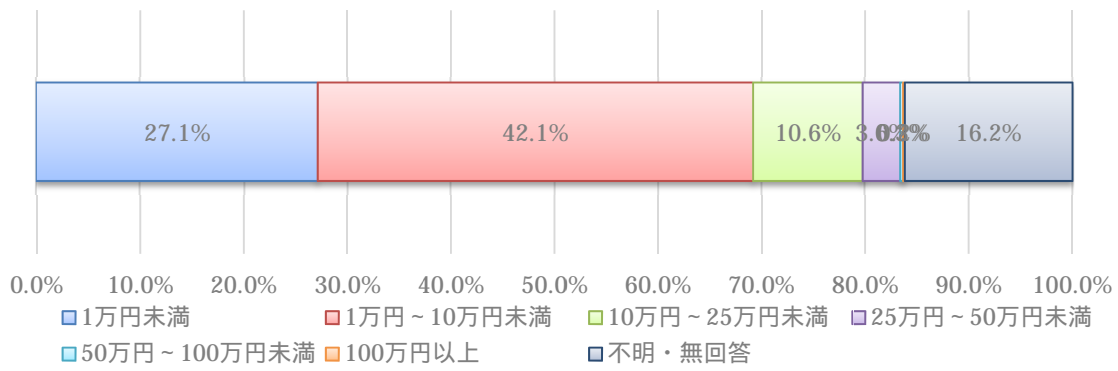
参考 平成20年度調査

平成20年度に行った調査の結果から、普通墓所の使用料を見してみる。1平方メートルあたりの使用料で、最も高い割合を占めているのが「1万円～10万円未満」で42.1%となっている。次いで「1万円未満」が27.1%となる。また、50万円を超えるものも見受けられたが、その割合は1%に満たない。

【参考 1㎡あたりの普通墓所の使用料（平成20年度調査）】

1万円未満	1万円～10万円未満	10万円～25万円未満	25万円～50万円未満	50万円～100万円未満	100万円以上	不明・無回答
485	752	190	64	5	3	289
27.1%	42.1%	10.6%	3.6%	0.3%	0.2%	16.2%

参考 普通墓所区画1㎡あたりの使用料（平成20年度調査）



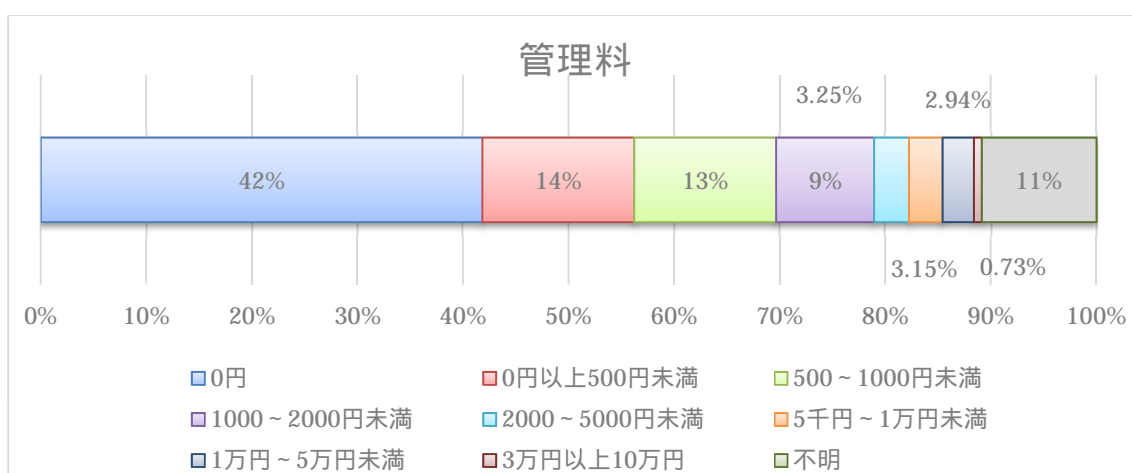
管理料について

墓地の管理料

墓地の管理料については、「0円」という回答が最も高い割合を示しており、4割を超える結果となった。次いで「0円以上500円未満」が14%、「500円以上1,000円未満」が13%と、管理費を徴収していないケースも含め、約7割が「管理料は1,000円に満たない」という結果となった。

【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%



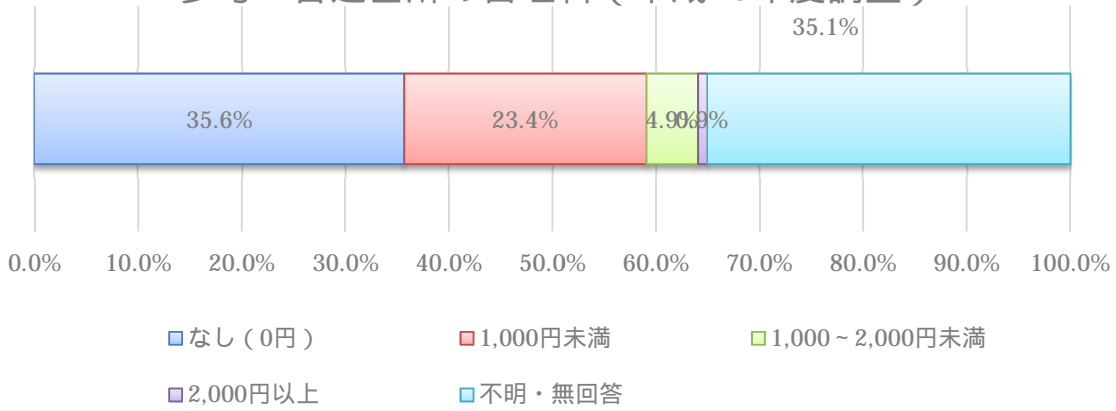
参考 平成20年度調査

平成20年度の調査結果から、普通墓所の管理料については下記の通りとなっている。やはり今回の調査と同様、「なし(0円)」の占める割合が最も高く35.6%となっている。次いで「1,000円未満」が23.4%となっており、合計で59%と約6割が「1,000円に満たない」額となる。今回の調査結果と比較すると、管理料1,000円未満の割合は増加傾向にあるといえよう。

【普通墓所の管理料 平成20年度調査】

なし(0円)	1,000円未 満	1,000～2,000円未 満	2,000円以上	不明・無回答
637	419	88	16	628
35.6%	23.4%	4.9%	0.9%	35.1%

参考 普通墓所の管理料（平成20年度調査）



墓地内にある施設

墓地内にある施設

墓地内にどのような施設があるかを複数回答で尋ねた。

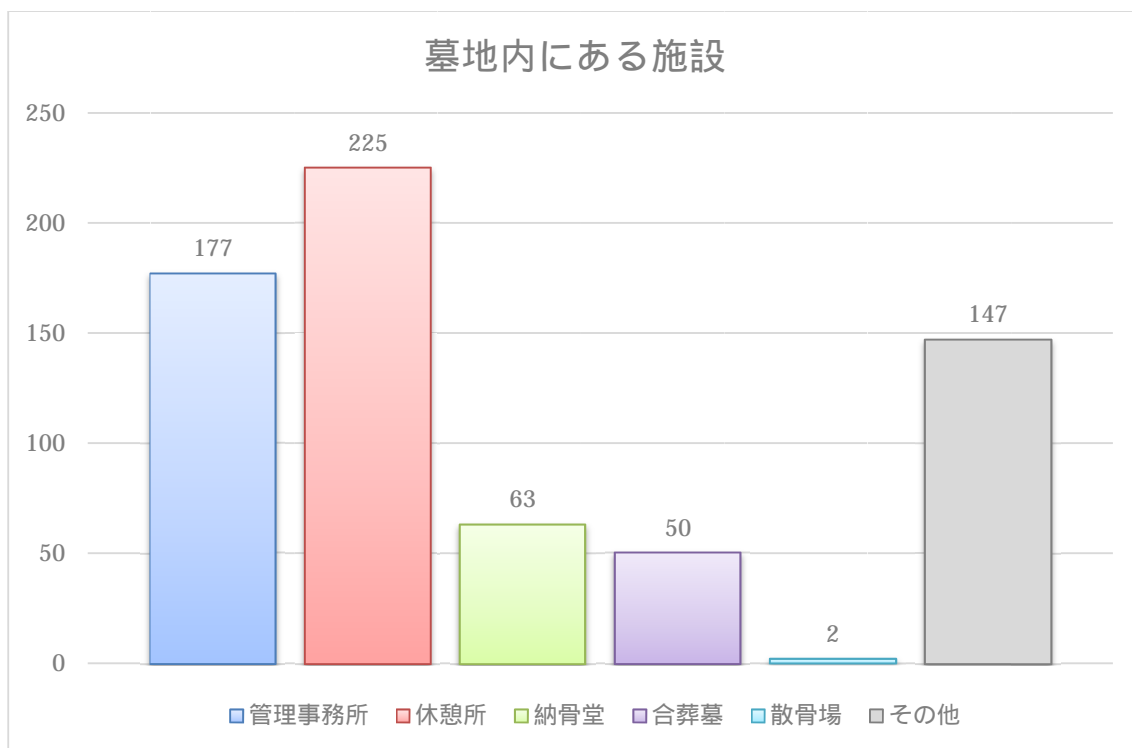
最も多い回答は「休憩所」で 225 件となっている。一方、供養に関する施設としては、「納骨堂」が 63 件、「合葬墓」が 50 件という結果である。

「その他」の自由記述の回答の中でも、「あずまや」等は数多く見られた。また「無縁供養塔」等も散見された。

なお、参考までに平成 20 年度に行った調査では、「納骨堂」の開設年についての回答が 75 件、「合葬墓」の開設年についての回答が 16 件となっている。これらの数字をそれぞれの施設の数と仮定すると、今回の調査結果では「合葬墓」の件数は前回調査よりだいぶ多いと言えよう。

【墓地内にある施設】

管理事務所	休憩所	納骨堂	合葬墓	散骨場	その他
177	225	63	50	2	147



【その他（自由回答）】

水道、駐車場
無縁供養塔
区画および給水設備のみ
・無縁墓碑（身元不明の行旅死亡人や市内在住者で身寄りがなく埋葬等を行う扶養義務者がいない場合の遺骨を収蔵する施設）
トイレ、慰霊堂（無縁骨用）
あずまや

<p>供養塔</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行旅死亡人で身元不明人 ・ 相続人及び扶養義務者のない死亡人 ・ 無縁墳墓の改葬に伴う納骨
無縁仏慰霊塔
無縁塔
斎場
倉庫、トイレ
礼拝堂
葬祭センター 平成4年度建設 市管理
仏舎利塔、トイレ、車庫、物置、給水場、駐車場（166台）
トイレ兼物置、給水場、駐車場（49台）、四阿
無縁塔
水汲み場
管理棟、駐車場、東屋、水屋
祭場
駐車場、広場、公園、緑地
駐車場、東屋
水汲み場
トイレ、水道、駐車場、東屋
あずまや、線香点火台
無縁墳墓
野外休憩所
無縁合葬墓（無縁化した墓所の改葬先）
水道布設
駐車場、上水道
地藏堂、忠霊碑
中央広場
駐車場、トイレ、水汲み、児童広場、庭園
木桶置き場
納骨堂の待合棟
ゴミ集積所、水汲み場、トイレ
水汲み場、ごみ集積所、屋根付きベンチ
公衆トイレ、駐車場
ゴミ集積所、水汲み場、
トイレ、駐車場
集会所、駐車場
参拝室、記名板
無縁塚（供養塔）
動物納骨堂、ロシア兵墓地、無縁塔、上品寺、花店
トイレ、池、ベンチ他
地元の村の既設墓地
近くに斎場の事務所あり
駐車場、トイレ、給水
トイレ、花がらコンテナ、給水場
無縁供養塔
無縁墳墓の納骨敷地を整備

共同墓碑
トイレ、芝生広場、遊具、駐車場
トイレ、多目的広場、芝生広場、桜の園、駐車場
トイレおよび倉庫
慰霊塔（無縁仏）
遊具、広場
井戸小屋
無縁納骨堂
無縁墓地

【参考 納骨堂・合葬墓の開設年（平成 20 年度調査）】

	1911 年（明治）以 前	1912～1945 年 （戦前）	1946～1988 年 （戦後）	1989 年 （平成）以降～
納骨堂	0	2	49	24
合葬墓	1	0	3	12

今後、墓地内に整備を検討している施設について

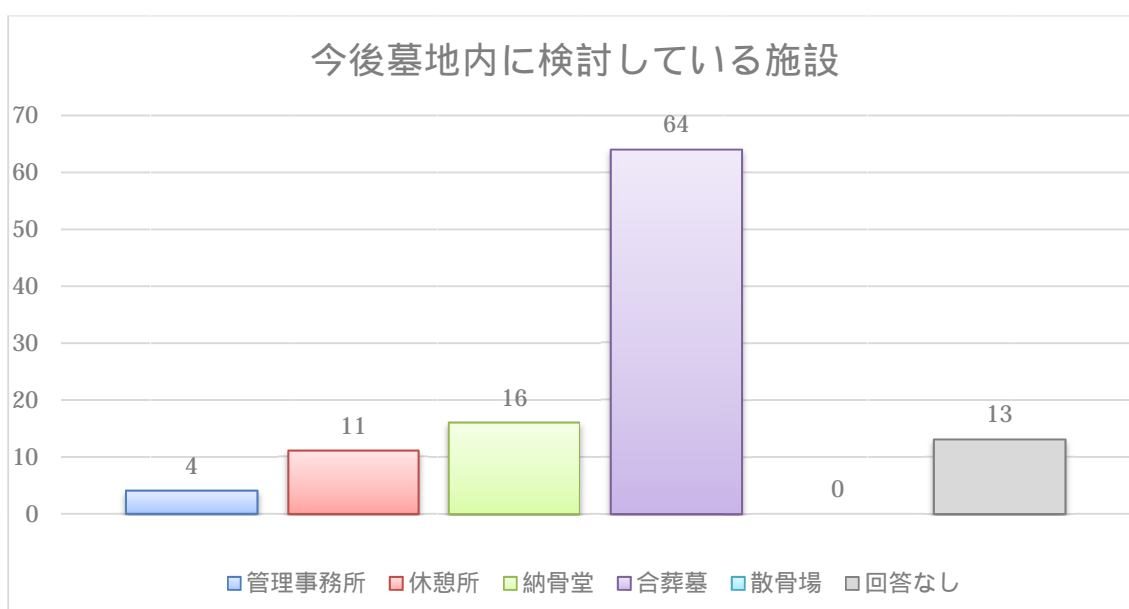
今後、墓地内に整備を検討している施設

今後、墓地内に整備を検討している施設について複数回答で尋ねた。合葬墓（いわゆる永代供養墓）が64件と最も多く、次いで納骨堂16件と続くが、散骨場については0件という結果になった。また、遺骨の収容ではなく、墓地を訪れる利用者に向けた施設としては、休憩所が11件となっている。

「その他」の回答に、具体的な施設の内容について自由回答で尋ねたところ、やはり合葬墓に類する施設とする回答が散見したが、樹林墓地とする回答は1件のみであった。また、「東日本大震災身元不明犠牲者の供養塔」という回答も寄せられた。

【今後墓地内に検討している施設】

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



【その他（具体的に）】

合同納骨塚
トイレ
無縁の碑
東日本大震災身元不明犠牲者の供養塔
看板設置、給水場設置
0.16ha 170区画の整備計画をしている
駐車場増設
樹林墓地、竪穴式合祀墓
墓地区画 250基増設予定
駐車場
あずまや、トイレ
植栽が枯れたところをコンクリート舗装工事を行う
共同墓碑
無縁墳墓の整理（改葬）を行うために共同納骨堂を設ける必要がある。 ただし、納骨堂の設置場所については現在墓地がある永田町になるか別の場所になるかは未定

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、「棹石のみ保管」とするという回答も見られた。

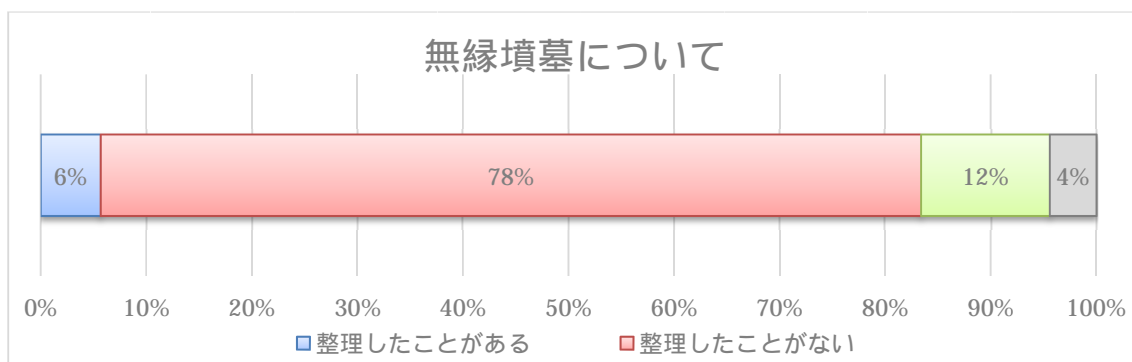
改葬の具体的な検討内容

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： 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
・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
三浦記： 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。 との記述が面積のところに書かれている。
本土区域 織細復興区整理事業に伴う移転

<p>本土区域 第1墓地の残区画減少に伴う増設</p>
<p>本土区域 住民要望</p>
<p>島嶼区域 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續きとなる。</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。 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>

第4章 全国の墓地霊園管理条例の研究

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。

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、市長に必要な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るとはいえ、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。

使用権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。

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」「一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。

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。

(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権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、同様な規定をするところ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、墓地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、市内に住所を有しない者、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、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。 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、使用権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権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。

(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権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、法人の墓地使用権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、許可を受けた使用目的以外の目的に使用したとき、墓所使用権を譲渡又は転貸した（ないしは担保に供した）とき、使用料を納付しないとき、管理料を一年以上滞納したとき、使用許可を受けて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、墓地使用権の取消は、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」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年間で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、墓地使用権の取消事由とし、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、墓地使用権の消滅事由を定め、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 使用権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、使用権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。

使用者が死亡し、祭祀を主宰（承継）する者がいないとき

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 の両方、あるいは か 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。

ともに規定しているもの	106件（約75.7%）
のみ規定しているもの	4件（約2.9%）
のみ規定しているもの	29件（約20.7%）
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 を規定するものは合計110条例、 を規定するものは合計135条例に上る。

ちなみに、使用権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、 の事由を墓地使用権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 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、使用権の消滅が、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 にいう「祭祀を主宰（承継）する者がいない」こと、 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 の「使用者死亡」の規定では、「使用者が死亡した日から 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 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 の「使用者行方不明」の規定では、「使用者が所在不明となり 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 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 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もの(102 条例)

そして、これらの中でも、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、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、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、「改葬後 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、墓地使用権の譲渡転貸、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、使用権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こと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ふ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、墓地使用権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、墓地使用権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権の消滅規定により、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権は依然として所有者（使用権者）にあり、使用権は消滅しても、これらの所有権まで消滅することにならない。しかも、民法では所有権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、市長は墓地使用権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

宗団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団法人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られた場合には）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、許可を受けずに墓地を使用した場合であり、それに墓地の使用権を譲渡・転貸した場合、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ことも散見され、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。

モデル条例試案

平成〇〇年〇月〇日

条例第 〇号

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、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
霊園	市 町1丁目2番地
××霊園	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られた者については、この限りでない。³

- (1) 本市の住民基本台帳に引続き6か月以上登録され、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。

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。

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 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

(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「使用权」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。

(使用权の承継)

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18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と。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。

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)

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。

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) 使用権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。

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。

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 (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きれない。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。

そうすると、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付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るのではないかと。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られる。

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、実際のヒアリングは、複数の研究会研究員と、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 - 市庁舎内（12.02.2014）

Y市へのヒアリング - 市庁舎内（12.02.2014）

Z市へのヒアリング - 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分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当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」と明確に応え、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ご返還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墓地は施設が古いため、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

第6章 (主に公営墓地おける)無縁改葬の現状

1 墓地の需要と供給

大都市、特に首都圏では、昭和30年代、40年代に進学や就職で大都市圏に住み始め現在に至っている「団塊の世代」が、社会の第一線を退き始めている。就職、結婚、家族と生活の基盤が都市部にある彼らにとって、現在の棲家がふるさとである。先代のように出身地に戻る習慣もなく、身近に墓地が必要と考えて、自宅近くにお墓を求める墓地の「都心回帰現象」が顕著になっている。

また、高齢化の進行に伴う死亡数の増加は、大都市圏のみならず中小都市においても墓地の需要圧力として、今後増すものと考えられる。(別掲「墓地需要予測」参照)

しかし、大都市はもとより、その他の都市においても特に広大な用地を必要とする新設墓地の供給は、下記の理由で容易なものではなく、様々な問題が待ち構えている。

一般的に公共用地が不足しており用地の確保が困難である。

墓地は嫌忌施設と考える住民を説得する。等

特に、平成24年以降、地方分権により、墓地の経営許可権限が、都道府県から市へ移管されたことによって、「市」が霊園の開設者(経営者)として許可を受ける側と許可を与える側との相反する立場に立つこととなった。それにより行政では、墓地を「嫌忌施設と考える住民」への対応がより困難なものとなっている場合があるのではないだろうか。

したがって、新設墓地の供給が難しい状況において、既存霊園の活用が重要な要素となってきた。「既存霊園の活用」とは墓地の再活用であり、墓所の返還促進、無縁墳墓の積極的な整理による従来型墓所等の再貸付及び墓地の空地を利用した集合型墓地の新設である。

以下、墓所の返還促進と無縁墳墓の積極的な整理について考察することとしたい。

2 既存墓地の再活用

(1) 既存墓地の利用(再貸付、集約型墓地の設置)

平成26年3月『地域における墓地埋葬行政をめぐる課題と地域と調和した対応に関する研究報告書』によると、「希望するお墓の形態」従来型(和型・洋型・芝生型)の墓地は、約8割と多く、集約型墓地(合葬型、樹林樹木)は約2割で、既存墓所の再活用は重要課題である。

一般に、再活用可能な空きとなる墓所は、「使わなくなった墓所の返還」と「無縁墳墓の整理」により生みだされる。

(2) 使わなくなった墓所の返還

墓所が使われなくなる主な原因は、遠隔地へ転居し、墓参が困難になり転居先で墓所を求めた。承継者がいないため、外に永代供養の墓を求めた。などであろう。

しかし、墓所の返還(契約等の解消)は、使用者にとってそう簡単なことではない。それは、下記のように多額の費用を要する「原回復義務」が伴うからである。

(参考) 埋蔵施設等の原状回復

東京都霊園条例第16条には、「使用者は、埋蔵施設の全部若しくは一部・・・を使用しなくなったときは、直ちに知事に届け出るとともに、当該施設を原状に回復しなければならない。ただし、知事が特別な事情があると認めるときは、原状に回復することを要しない。」と規定されている。

原状回復義務は、霊園側が設置した『墓石、カロート』を活用する墓所の場合、遺骨を改葬することで足り、大きな費用負担は伴わないが、和型等の従来型ならば、遺骨の改葬と墓石を撤去し、更地にする費用が発生する。

[原状回復費用]

全日本墓園協会が、会員から徴したアンケートによると4㎡墓所を原状に復する費用は、10万円から45万円である。

この金額は、先祖のお墓を建てようという積極的な状況であればともかく、上記のように新たに他所での墓所を求める費用を要する者及びの状態に有る者や年金生活等の世帯にとっては、かなりの負担額である。

一方、毎年の管理料については少し幅があるとしても、公営霊園の場合 4 m²程度の墓所では2,000円～10,000円程度であり、管理料を徴していない市等もある。

このように、原状回復費用と管理料では要する金額にギャップがある。そのため、返還すべき状況にあっても、多額な原状回復費用と安価な管理料の額を比較し、もう少し管理料を払って様子を見たいというのは当然の心情である。

また、生活困窮者にとって、原状回復費用の負担はかなり困難であろう。このような場合、遺骨の改葬は別として、上記東京都霊園条例「但し書き」に示されている特別な場合、更地の状態に戻す「原状回復」を伴わない「現状のまま返還」制度を設定している自治体もある。

しかし、躊躇しているうちに、使用者が亡くなり、結局は無縁化していくこととなる。

後に触れるが、従前に比較し、無縁改葬手続きは簡素化されたとは言え、手続きに伴う期間は数年必要であり、無縁墳墓の整理にかかる費用もばかにならない。

したがって、このような状況の解決策として返還促進策をとり、無縁化を防ぐ方法を考えていかなければならない。

(3) 返還促進策

繰り返すが、返還理由は「現在の墓所を守っていくのが困難である。」とすることであり、具体的な理由としてあげられるのは、承継すべき者がいない。墓地が自宅から遠距離であり、近くに墓をもちたい。であろう。

これらの理由を持つ者にとっては、ア 遺骨の改葬先がない。イ 費用負担が大きい。」が、返還をためらう原因であり、これを解決することが一つの返還促進策となる。

ア) 「遺骨の改葬先がない。かつ、自らの墓が亡くなってしまう。」への解決策：
永代供養墓的要素を持つ合葬墓地等の活用を提案したい。実際に行っている自治体の例をあげ、説明する。

< 特例改葬制度・・・首都圏S市 >

条例で次の場合、合葬墓地への改葬を認めている。

- ・一般墓所から改葬しようとする者
- ・以下の規定により、一般墓所を返還する者
墓石付芝生墓所の試用期間満了したとき
一般墓所を使用する必要がなくなったとき

< 施設変更制度・・・東京都霊園条例第20条の2 >

「・・・埋蔵施設の利用者について、当該使用者が死亡した場合において当該使用者の地位を承継する者がいないと認める場合は、当該使用者からの申し出により、使用する施設を・・・合葬施設に変更することができる。」

これは、お墓を守っていくことが難しくなったにもかかわらず、埋葬されている遺骨の改葬先がない、自分や配偶者も入るお墓がない使用者のための制度であり、原状回復し現在使用しているお墓の返還条件として合葬墓地(新たな使用料は発生しない。)を活用するものである。

遺骨の改葬先、あるいは使用者及び配偶者の将来の埋葬先として合葬墓地へ施設を変更することが可能であり、施設変更制度と言われている。

使用者のみならず、東京都にとっても墓所の返還促進策として、有効なものであり、毎年この制度により、次の2つの効果が発生する。

数百の空き墓所が発生し、次に貸付け可能な墓所として市民に提供できる

近い将来発生する無縁墳墓の発生を避けられる

いわば一石二鳥の優れた制度と言えよう。

イ) 「費用負担が大きい」についての解決策：

「現状のまま返還」に代表される遺骨の改葬は、本来、使用者の役割として求められる原状回復費用を利用者に負担させない制度である。

東京都霊園条例の「現状のまま返還」では、生活困窮者である条件が付されているため、多くの利用者には該当しない。全ての使用者に該当させるとなれば、多額の税金投入となり、住民の理解が得られるかは難しい。

ただし、霊園の経営・管理には、企業会計的視点が必要である。再貸付による使用料収入との比

較、墓地需要と使用料収入の検討も重要である。そこで、原状回復費用の軽減措置の検討の必要性が出てくるのではないが。

この課題を検討した場合、原状回復義務の軽減を図ることにより、経済的理由のため返還を渋っていた使用者に対して早期返還を勧めることが可能となる。もちろん当該自治体にとって、返還工事費用の支出とはなるが、以下の状況から住民の理解が得られるのではないかと考えられる。

無縁化を防げ、事務費用・時間の省力化が図れる。

霊園使用待機者への早期貸付が可能となる。

無縁化すれば、原状回復工事は元々市営霊園の経営者である市の負担である。

このような考えをもとに、積極的な「墓所返還」を図り、毎年一定数の貸付墓所を確保している自治体があり、大いに参考となる。

墓地需要に対する差はあるものの、後々の無縁墳墓整理事務の手間と費用、原状回復費用を勘案すると妥当な判断であると考えられる。

また、次善の策として、原状回復費用を自治体負担としない場合であっても、個々に使用者が返還工事をする費用に比べ、自治体がまとめて工事を行うことによって原状回復費用を抑えることは可能である。

3 無縁墳墓の整理

(1) 無縁墳墓整理に関する問題点

返還促進策を執るにしても結果として、無縁墳墓の発生は避けられない。

「墓参の形跡がない。管理料が滞納されている。」とのことで墓所を簡単に整理してしまうのを避けるため無縁墳墓の整理事務には、墓理法施行規則第3条で非常に厳しい条件が課されていた。そのため、無縁墳墓整理は難しい事務との認識が強く、平成11年の同規則の改正により、条件の緩和がなされたにもかかわらず、無縁墳墓整理に着手しないままとなっている自治体も多い。

全日本墓園協会の調査によると、無縁墳墓整理を行ったことがあると答えた自治体は、わずか6%であり、行ったことがないとする自治体は約80%である。

無縁墳墓整理には多くの時間を要することと、墓地需要がそれほどないことが、無縁墳墓整理に着手しない原因であると考えられる。しかし、無縁となった墓所は当然雑草が繁茂した『荒れ墓所』であり、ゴミ捨て場にされることが多く、墓参者にとっては『眉をひそめる』場所となってしまう。

墓参者は、承継手続きや埋蔵手続きに霊園事務所に訪れる「使用者」よりはるかに多い。墓地は遺された者が亡くなった大切な人と語り合う場であるにとらえることができる。そういった場所を訪れる墓参者の顧客満足度を上げるのは、整然と整理された静かで穏やかな霊園環境である。そのことから「荒れ墓所 無縁墳墓」をなくすことは、霊園を管理する側にとって重要な事項であり、積極的に無縁墳墓整理に取り組む必要がある。

(2) 使用許可の取消から無縁墳墓整理まで

使用許可の取消と無縁墳墓整理とは同一のものではないが、結果として、一連の処理と考えざるを得ない。

ア 取消し事由

各自治体それぞれの霊園条例において使用許可の取消の規定を設けているが、東京都の霊園条例によると、

霊園条例（使用許可の取消し等）

第21条 知事は、次の各号のいずれかに該当するときは、埋蔵施設又は収蔵施設の利用者に対し、この条例の規定によってした許可若しくは承認を取り消し、又は行為の中止、原状回復その他当該施設の適正な使用の確保のために必要な措置を命ずることができる。

一 （省略）

二 第13条第1項の管理料を5年間納めないとき。

三～五（省略）

このように、代表的な取り消し事由に「管理料の滞納」がある。東京都の場合、

5年間納めないととされているが、自治体により3年から10年とされている。

イ 使用許可の取消から無縁墳墓整理までの流れ

請求書の返戻（宛所に訪ね当たりません。など）

使用者の在籍調査（住所調査・・・公用請求）

本籍地への調査が有効で、戸籍の付票で、現住所の確認も可能である。

この在籍調査の注意事項として、戸籍筆頭者の把握も重要である。公用調査の回答として、「筆頭者が分からなければ確認できない。」というケースが見受けられる。

したがって、貸付当初や承継時に使用者の本籍について『戸籍の筆頭者』の把握は必要であろう。

次に、使用者の生存・死亡によりその後の事務は変わっていく。

使用者が生存で、住所の判明した場合・・・支払の督促

使用者死亡している場合、戸籍調査と縁故者の確認・・・承継指導

しかし、

A 縁故者に承継の義務はなく、その意思がない場合、

B 使用者の生存は確認できるが、住所が職権消除されている場合や管理料の支払に応じない場合は

使用許可の取消を行う。

使用許可の取消・・・不利益処分

参考として、無縁墳墓調査を積極的に行っている自治体から聞き取ったところ、どの自治体のデータも似通っており、

無縁墳墓調査対象の内

「使用者存命や承継」と判明するのが6割弱であり、取消の対象となるのは、4割強である。

ウ 不利益処分

不利益処分は、行政手続法に則り手続きを進めることになる。

行政手続法では、

第13条（不利益処分をしようとする場合の手続）

行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従いこの章の定めるところにより、当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を取らなければならない。

一 次のいずれかに該当するとき 聴聞

許認可等を取り消す不利益処分をしようとするとき

以下略

第15条（聴聞の通知の方式）

行政庁は、聴聞を行うに当たっては、聴聞を行うべき期日までに相当な期間をおいて、不利益処分の名あて人となるべき者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

一 予定される不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項

二 不利益処分の原因となる事実

三 聴聞の期日及び場所

四 聴聞に関する事務を所掌する組織の名称及び所在地

以下略

第18条（文書等の閲覧）

本文略

この手続きを経たうえ、使用許可の取消がなされ、次に墓埋法施行規則第 3 条により、無縁改葬の手続きを行う。

(3) 墓地埋葬法施行規則 3 条の注意点

- ア 規則 3 条は墓地管理者による無縁墳墓の改葬規定であり、申請に当たっては、必ず改葬先の墓地を準備しておかなければならない。所謂「無縁塚」である。合葬墓地等が考えられるが、縁故者による遺骨の返還などが考えられるので、当初から合祀することはできないと考えるべきである。当該地方公共団体の条例により「不朽の容器に入れて保存すべき」との規定もあるので、注意を払う必要がある(9 ページ参照)。
- イ 規則 3 条は、行政法規であり、行政上の形式要件を定めたものであり、私人間の権利義務関係について定めたものではない。つまり、規則 3 条では、埋蔵遺骨の改葬ができるだけで、墓地使用权及び墓石等の所有権に関する民法上の義務関係について消滅を確定していくためには、他の方法を取らなければならない。
- ウ 規則 3 条は、無縁墳墓の改葬について定めたものであり、改葬後の焼骨の祭祀義務はないものと考えられるべきである。

(4) 墓地埋葬法施行規則 3 条による手続き

無縁墳墓の改葬許可申請書

墓埋法第 10 条による墓地の経営許可を受けた墓地経営者又は管理者

改葬許可申請書の提出先

当該墳墓(死体又は焼骨の現に存する) 所在地の市町村長

改装許可申請の条件

改葬許可の申請にあたっては、無縁墳墓(墳墓又は納骨堂) に埋葬された死体又は埋蔵された焼骨に関して、縁故者等(縁故者及び無縁墳墓等に関する権利を有する者) の有無を確認するため、事前に次の事を行う。

- ・官報へ死亡者の本籍・氏名・墓所使用者等を掲載し、縁故者等は 1 年以内に申し出るべき旨公告する。
- ・無縁墳墓等の見やすい場所に立札を設置し縁故者等は、1 年以内に申し出るべき旨掲示する。
- ・官報と立札の記載内容は同一であること。

提出書類

ア 改葬許可申請書

- ・死亡者の本籍、住所、氏名及び性別
- ・死亡年月日
- ・埋葬又は火葬の場所
- ・埋葬又は火葬の年月日
- ・改葬の理由、改装の場所(改葬先)
- ・申請者の住所、氏名、死亡者との続柄及び墓地使用者又は収蔵委託者との関係

なお、死亡者の本籍、住所、氏名及び性別、死亡年月日などが不明の場合「不詳」との表示でも可とされている。特に、時代を経た墓籍簿等の記載内容が読取れない場合も少なくはない。

イ 添付書類

- ・無縁墳墓の写真及び位置図
- ・掲載された官報の写しと立札の写真
- ・期間中に申し出がなかった旨を記載した書面(聴聞調書・報告書等)

・その他市町村長が特に必要と認めた書類

(5) 無縁墳墓整理事務の流れ

対象者の決定、調査整理簿等の作成

現地調査

立札の設置・掲示

官報への掲載

在籍調査・・・使用者の存否及び親族を戸籍謄本により調査

存命使用者への管理料の請求

縁故者への承継指導

取消対象者名簿の作成

聴聞会の資料作成と関係者（名あて人：使用者・縁故者）への通知

聴聞会

使用許可の取消

無縁改葬手続き

改葬工事

以上の様な流れを持って無縁改葬がなされる。

(6) 所有権と時効 20年後の合葬

無縁の焼骨等の保管については、下記のように、各市・区の条例は様々であるが、保存期限については言及されていない。

親族への返還を考慮に置き、丁寧な保管を求めているが、無期限でこのような保管方法を取るのには、多くの無縁塚を設置せざるを得ず、市民の了解を得られるとは考えられない。また、今後積極的に無縁墳墓の整理を進めていく上で、いずれ「無縁塚」から「合葬墓」へ改葬していかなければならない。

そこで、時効による所有権の主張を想定し、一定期間、民法の事項の規定を参考に、20年程度個別に保管しておけば、問題が生じないと考えられる。

(参考条文：民法 所有権と時効)

第206条

所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。

第162条

20年間、所有の意思をもって、平穩に、かつ、公然と他人の物を占有した者は、その所有権を取得する。

(参考) 無縁の焼骨等の保管等

無縁の焼骨等の保管等については、各地方公共団体で、「墓地等の構造設備基準及び管理の基準等に関する条例」等により規定されている。

(例1 F市)

第22条 墓地又は納骨堂の経営者は、無縁の焼骨等を発掘し、又は収容したときは、これらを当該墓地又は納骨堂の一定の場所に保管しなければならない。

2 前項の場合において、墓地又は納骨堂の経営者は、焼骨等の発掘又は収容の場所及び年月日その他必要な事項を記録しておかなければならない。

(例2 K区)

第14条 墓地又は納骨堂の管理者は、無縁の焼骨等を次に定めるところにより保管しなければならない。

- (1) 無縁の焼骨を発掘し、又は収容したときは、一体ごとに陶器等不朽性の容器に納め、その容器には、死亡者の氏名、死亡年月日及び改葬年月日その他必要な事項を記載しておくこと。
- (2) 無縁の遺体又は遺骨(焼骨を除く。)を発掘したときは、火葬に付す等適正な処置をした後、前号に定めるところにより保管すること。

今回のアンケートやヒアリングによると次のような問題がある。

- 1 無縁改葬の処理は、必要と理解しているが未実施である。
 - 2 市町村が、管轄内の全ての墓地を把握していない場合がある。
 - 3 墓地管理者が、自らの義務を理解していない場合が見受けられる。
埋蔵時に火葬許可証を徴していない。
改葬を求められた場合埋蔵証明を発行しない。
- 自治体の適切な指導が必要である。

第7章 研究で得られた知見と考察、提言

多死社会を迎える我が国であるが、平成24年4月、墓地経営等の権限がすべての市区に委譲されるという大きな局面を迎えた。公共の福祉に資するための墓地行政においては、地方自治体は今後どのような基準や方向性をもって、新たな方策を取り得るのだろうか。個々の地域における墓地ニーズをふまえながら、今後も人口減少状態が続くことを考慮し、見直すべき課題とその対応策（広域による共同連合の方向性等）について述べることで本研究の提言としたい。

7-1 研究で得られた知見と考察、提言

墓地埋葬行政における課題と対応に関する情報収集として、全国47都道府県別に、今後必要とされる墳墓等施設に関する将来推計を行った。本報告書では、既往の算定方法のなかから、数多くの報告書等で用いられ、検証・評価がなされている2つの方法を使用した。その結果、人口減少が顕著な道府県では、既に、死亡者が発生しても、これを火葬、納骨を行う同居人は存在していない状態が顕在化している状況が、現在、人口が集中している都府県においても、将来20年後（2050年）には同様の状況に至ると想定されることが明らかとなった。

次に、各地方公共団体における公営墓地の現状の調査とその使用規則（使用条例）について調査を行った。

これまでの厚生労働省（旧「厚生省」時も含む）においては、昭和23年以降、「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則」という方針が貫かれてきた。その方針は「墓地経営・管理の指針等について」（平成12年12月6日 生衛発第1764号）（以下「指針等」と略）においても、あらためて明確化された。

しかしながら、今回の調査結果では、3分の一近い市において、公営墓地が整備されていないことが明らかとなった。昨年の研究においても、公営と民営（墓地）との役割分担を指摘したが、その実現への重要性があらためて確認された。

収集した公営墓地の使用規則（使用条例）を分類・整理した結果、「指針等」で示されている「墓地使用権型標準契約約款」と必ずしも整合性がとられていないことが認められた。公営墓地における使用権の発生は契約に拠るものではないが、その経営・管理の様子は、民営墓地と大きく変わるものではない。個々の地域における墓地ニーズを踏まえつつも、人口減少状態が今後も続くことを考慮すると、管理料は一括徴収など、今後取り組むべき課題は明らかである。

地方公共団体にヒアリング結果では、公営墓地の経営・管理において並行して考慮される民営墓地は、宗教法人による墓地や、公益法人による墓地ではなく、むしろ個人墓や集落・共同墓地の役割・存在感が大きい。これまで、個人墓や共同墓地に対する墓地行政は、「個人墓地の疑義について」（昭和27年10月25日衛発第1025号）等をはじめとして、一貫して抑制的な施策がなされてきた。

周辺地域における墓地設置に対する住民の意識からしても、個人墓や集落・共同墓地の存在を前提とした合理的な行政施策の確立が求められる。

平成25年度の厚生労働科学研究特別事業「地域における墓地埋葬行政をめぐる課題と地域と調和した対応に関する研究」において、特別区及び人口5万人以上の市を対象に（地方自治法の定めにある「市」の人口規模を根拠）墓地行政に関わる規範（条例、規則）を収集した。今回の調査では、調査対象を広げた結果、条例、規則の制定する以前の、役所の内規のみによって墓地埋葬行政を行っている市が未だ存在することが推測される結果となった。これは墓理法が墓地等の経営許可及びその他の指導・監督権限を都道府県知事から市長に委ねていることから、市長に広い裁量権が与えられているとの考え方が背景にあることが考えられる。

また、送付された事務取扱要領（要綱）には、他の市が定めている条例（簡潔なもの）や施行細則に近い内容を有するものも散見された。

墓地埋葬行政の公正さと公平性を担保するとの見地からは、墓理法の施行のための準則が、地方議会の関与のもと、各方面の意見を集約したものであることが望ましく、許可要件が合理的かつ明確で、か

つ、それが外部の者にも検証できることが行政の恣意的判断の抑制に資することにもなるわけであるから、今後は、より多く市の墓地埋葬行政が、単なる内部準則にとどまらない公の規範によって運用されることが必要である。

しかしながら、上記の結果から判断すると、都道府県知事に代わって市長が墓地埋葬行政を行うことを念頭においた準則の制定が、未だになされていない市が、存在することも推測される。早急に、準則の整備が行われるべきである。

7-2 他の法令等との比較と地方分権化に伴う墓埋法運用の課題

墓地埋葬行政の機能不全の顕在化

今回の調査を踏まえると、墓地埋葬行政において、墓埋法が「市」が受け皿となることについての疑問は多い。

我が国では、これまで繰り返し、墓埋法関連の通知・通達で「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり」ということが繰り返し述べられてきた¹⁶。

それにもかかわらず、1/4から1/3の「市」が公営墓地を有してしないことが明らかとなった。

地方分権化は、公営墓地の整備を促すことにつながるのであろうか。

たとえば、「指針等」における、「2 墓地経営の許可に関する指針」の「(2) 墓地経営主体」について、「名義貸し」の防止に留意する必要性に関して、「(都道府県における) 宗教法人担当部局と連絡をとりながら、実際に当該宗教法人が墓地経営許可を行うことができるのかを十分に精査する必要がある」と述べている。

同「指針等」では、他の箇所でも、宗教法人からの報告徴収に関して、「宗教法人所管部局と連絡をとって、状況の把握に努めることも有効」と述べられている。

しかし、宗教法人を所管する文化庁、各都道府県では、宗教法人及びその関係者の信教の自由に配慮し、宗教法人に関する情報については厳格な管理が行われているため状況の把握がスムーズに行われていないという事例が報告されている。

本研究では、47都道府県における宗教法人所管部署に対する対応事例の調査までは踏み込んではいないが、今後は、「指針等」で述べられているように、宗教法人担当部局と連絡をとりながら、当該宗教法人に墓地経営許可を行うことができるのかを精査するために、行政庁間でのコンセンサスの確認が求められるところである。

「墓地計画標準」の非現実性

他にも様々な課題が残る。前述「指針等」においては「墓地計画標準」に対する言及がなされ、「参考にすることが適切」とされている。

然し、墓地埋葬行政が「市」単位となると、この「墓地計画標準」に見合う規模の墓地が、「市」で許可し得るのであるだろうか。

たとえば、人口5万の市を想定した場合、年間に必要とされる墓地及びこれに類する施設の数は100に満たない（「大阪府方式」_高橋理喜男-大阪府立大学及び「樹系図方式」_横田睦-東京工業大学などに拠る推計）。しかし、「墓地計画標準」においては、10万㎡以上、1～3万区画もの規模の墓地が想定されている。

近年ではこうした公営墓地が開設されることは極めて稀であり、民営墓地の場合であっても、1万㎡未満、3,000区画という規模が多い。さらに3000区画であっても、人口25万以上、年間に必要とされる墓地及びこれに類する施設のニーズが、毎年1,000以上生じる地方公共団体でなければ、墓地埋葬行政の実務担当が許可を行うことは難しいであろう¹⁷。

我が国には790の市があるが、この人口25万以上の規模を有するのは、僅か91市、残る9割近

¹⁶（「昭和12年12月17日付警保局警発甲第154通牒」「昭和21年9月3日付警発第85号」「昭和23年9月13日付厚生省発衛第9号」「昭和43年4月5日環衛第8058号」「昭和46年5月14日環衛第78号」「平成12年12月6日生衛発第1764号」等）

¹⁷（昭和34年5月11日建設省発計第25号建設事務次官通知。現在では「地方六団体地方分権推進本部」より、平成12年5月1日付各都道府県地方分権担当部長（地方分権担当課・市町村担当課扱い）宛「『地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律』の施行に係る通達の見直し等に関する調査結果について」による、「本通知-「墓地計画標準」-の性格が整理されない」と計画策定に支障を来すものとして支障事例に挙げられている）

い市で、一体、どれほどの実現可能性があるのでしょうか。

そうした市では、公営墓地が無いが、あったとしても満杯であり、既存の寺院境内墓地の拡張等のみが許可される状況が続くようであれば、既存の寺院の信者ではない住民、無宗派を望む住民は新たな墓地を求めることは出来なくなるといことも想定される。

現実的な対応方法として考えられるのは、既存の個人墓地、共同墓地等のうち、一定規模を有するものについて、その管理・運営に行政が積極的に関与し、そうした墓地内の整備や拡張などを通し、実質的な公営墓地として機能させる方策。

その他、既存の寺院等、宗教法人がその敷地内に墓地を設ける、あるいは拡張する際に一定の割合で宗旨・宗派を問わず、当該法人に帰属せずとも墓地使用者となり得るものを設けることを許可条件とすることなどが考えられる¹⁸。

これらに加えて、市等への移管が現実化するに至った現在、分権化された墓地埋葬行政が実質的に有効となるよう、分権化を踏まえた広域行政化があげられる。

たとえば政令市においては、年に1度、各々の情報交換の場が設けられているおり、また、各都道府県単位、又は各都道府県を分割した単位とする広域火葬場防災コミュニティの例示として「関東甲信越静ブロックにおける広域火葬応援に係る覚書き」を挙げることが出来る。これは、関東甲信越静ブロック環境衛生主管課長会（以下「課長会」という）を構成する東京都、新潟県、埼玉県、群馬県、栃木県、茨城県、神奈川県、山梨県、長野県、千葉県、静岡県、横浜市、川崎市及び千葉市（以下「都県市」という）は、平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災における未曾有の人的被害への対応を教訓として、災害時における被災市町村の円滑な火葬計画の推進に必要な火葬場のあっせん等に係る迅速な広域的対応を確保するため、都県市の連絡方法等について申し合わせている。

今後、より適切な墓地埋葬行政となるよう、その見直しは常なるものとして求められている。

¹⁸（こうした指導は、宗教法人側からは自身の信教の自由を阻害するものとしての権利衝突が生じることが予測されるが、近年の境内墓地と墓地使用者、使用権を巡る争いに係る判決では、宗教法人側の宗教的自由、権利より、墓地使用者の墓地使用権に重点を置く傾向がみられる。「福岡高裁判昭59・6・18判タ535・218」「東京地判平2・7・18判タ756・217」「東京高判平8・10・30判時1586・76」「宇都宮地判平24・2・15判タ1369・208」等）

謝 辞

まず、本研究に際して、資料等の照会の要請にお応えいただいた各地方公共団体、並びにヒアリングなど、貴重な時間を割き、御協力下さった各地方公共団体、御担当の方々に、心より御礼申し上げたい。

また、アンケートの施行に際しては、全国の市及び特別区における墓地行政に係る方々の御協力がなくては本研究事業の成果を得ることは出来なかった。併せて御礼申し上げる。

加えて、喜多村悦史（東京福祉大学）氏、小谷みどり（第一生命経済研究所）氏、泊瀬川 孚（日本環境斎苑協会）氏の各位におかれては、御多忙であるにもかかわらず、本研究事業を進めるにあたってのCOI（利益相反）委員の就任を御快諾いただき、研究事業が進捗する過程で、これを検証していただくことと併せて、適時、的確なアドバイスをいただいた。その他、多くの方々の御協力・御助力を得て、本報告書を取りまとめることが出来た。再三になるが、改めて御礼申し上げる次第である。

平成27年 3月

平成26年度厚生労働科学研究費補助金
「墓地埋葬行政をめぐる社会環境等への対応の在り方に関する研究」
研究者一同