

横田 睦
浦川道太郎
小松 初男

第1 無縁墳墓の発生と無縁改葬・整理の必要性

1 無縁墳墓の定義

墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号。以下「墓埋法」という。）第2条第4項は、「この法律で「墳墓」とは、死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設をいう。」と規定している。そして、墓地、埋葬等に関する法律施行規則（昭和23年厚生省令第24号。以下「墓埋法施行規則」という。）第3条は、「死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂（以下「無縁墳墓等」という。）・・・」と規定している。よって、無縁墳墓とは、「死亡者の縁故者がいない死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設」であると定義することができる。また、最高裁は、無縁墓地の定義と判断基準について以下の判断を示している。すなわち、最高裁昭和38年7月30日第三小法廷決定（最高裁判所裁判集刑事147号897頁、裁判所ウェブサイト）は、原判決である福岡高裁昭和36年2月22日判決に対する上告に対して、その上告趣意の主張のすべてが刑事訴訟法第405条の上告理由に当たらないとして、上告を棄却した決定であるが、その理由の中で括弧書きながら（無縁墓地の解釈に関する原判決の判旨は相当である）として、原判決の判旨を認容している。そして同ウェブサイトには原判決の要旨として、「無縁墓地とは、これに葬られた死者を弔うべき縁故者等がいなくなった墓のある土地の意と解すべく、墓埋法施行規則第3条の無縁墳墓改葬に関する規定の趣旨に鑑みてもかく解するのが相当である。単に墓地の管理寺院と墓地の使用者又はその縁故者とが無関係であるという事だけでは、これを無縁墓地と断ずることはできない。」という福岡高裁判決の判旨が掲載されている⁸。

これによれば、無縁墓地とは、墳墓自体のみならず、その施設を設置した土地を含む概念であると考えることができる。

なお、「縁故者」という概念については、法令上の定義はない。一般的な言葉の意味としては、「縁やゆかりのある人、縁故のある人。または亡くなった人の関係者の人」（「weblio辞書」より）などと解説されている。

2 無縁墳墓の発生原因

このような無縁墳墓の発生原因としては、①少子・高齢社会の進行により祭祀承継者のいない墓地が増えること、②生活のあり方が大家族から核家族となりさらに単身世帯に変化するに従い、先祖代々の墓地である「家墓」に死者を葬る葬送のあり方に変化が生じて

⁸ 別紙資料1

従来の「家墓」が放置される傾向があること、③人口の減少と都市部への集中により、出身地である故郷にある墓地が放置される傾向にあること、が挙げられる。

上記①を発生原因とする場合は、真の意味で無縁墳墓と言える。しかしながら、②、③を発生原因とする場合は、祭祀承継者が存在する（ないしはその可能性が大である）にもかかわらず、当該墳墓の祭祀が行われず放置された状態に置かれているものである。前記福岡高裁判決のいう「葬られた死者を弔うべき縁故者等がいなくなった墓のある土地」という意味、及び当該墳墓が後述するような社会に与える負の影響を考えると、②、③の墓地も実質的に無縁墳墓として対策を講じるべき対象になろう。

3 無縁改葬・整理の必要性と問題点

(1) 無縁改葬数の推移

現行の無縁改葬手続は、墓地、埋葬等に関する法律施行規則の一部を改正する省令（平成11年厚生省令第29号）による改正後の墓理法施行規則に拠っている。当該改正が施行されたのは平成11年10月1日からであり、以後の無縁改葬数の推移をまとめると、次の通りである。なお、この表は公営・民営霊園を合わせた数であるが、無縁改葬の手続以外の無縁墳墓の整理（使用関係の解消、建立されている墳墓の撤去、無縁改葬後の遺骨の管理のなされかた）は、公営、民営で異なる部分もあることに留意を要する。

平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年
2,096	7,517	2,584	3,625	1,948	3,384	4,033	2,982	2,718

厚生労働省 衛生行政報告例より。

(2) 無縁改葬・整理の必要性と問題点

「葬られた死者を弔うべき縁故者がいなくなった」墳墓である無縁墳墓を放置することは、以下のような問題を引き起し、一部は社会問題として既にマスコミ等により取り上げられている。

その第一は、墓石や塀の荒廃による倒壊などのリスクであり、また樹木・雑草が生い茂ることによる環境の悪化（害獣・害虫の発生等を含む）である。このことにより、墓地周辺の居住者及び墓地参詣・参拝者に危険を及ぼすことになる。また、管理料を徴収している墓地管理者にとっては、管理料の減収が生じ、必要な墓地の管理・維持が困難になる。

第二に、無縁墓地の被埋葬者・被埋蔵者が弔われずに粗略に扱われることは、一般人の宗教的感情を害し、健全な宗教的風俗のみならず、広く公共の福祉に反することになる。

第三に、墳墓地の新規需要のある地域においては、既に「墓地」として許可を得ており、無縁改葬などを通して、墓所区画が適正な整理・整備が行われることで、本来であれば、「墓地」として利用できる土地が無駄に放置された状態になっていることは、国土の有効利用という点からも問題である。

したがって、無縁墳墓については、可及的かつ円満に整理することにより、上記の問題を解消する必要がある。もっとも、無縁墳墓の改葬、整理をすすめるにあたっては、相当な費用を要することに加えて、改葬の許可を定める墓理法第5条と無縁改葬の許可を得

るための手続を規定する墓埋法施行規則第 3 条、祭具や墳墓の所有権は相続法理ではなく祖先の祭祀を主宰すべき者が承継する旨を定める民法第 897 条や所有権の消滅時効を規定していない民法第 166 条等との関係で十分に検討しなければならない問題点があり、これも原因となって、無縁墓地整理が進捗しないのが現状である。

本論では、これらの問題点を改めて検討することにより、より安定した形で無縁改葬の進捗に資することを目的とする。

第2 無縁改葬・整理に関する留意事項

1 無縁改葬・整理が着手される目安・タイミング

「墓地行政に関する調査 - 公営墓地における無縁墳墓を中心として - 結果報告書」(令和 5 年 9 月 総務省行政評価局、以下「総務省報告」という。)は、公営墓地の実地調査に基づき、縁故者がないと判断する主な目安を以下のとおりまとめている(同報告書 8 頁)。

総務省報告では、縁故者がないと判断する期間については、「3 年」ないしは「5 年」

表 2-① 縁故者がないと判断する主な目安 (実地調査結果)

区 分	判断の目安
管理料 ¹¹ の長期 間にわたる滞納	管理料の滞納が 3 年程度で、住民基本台帳による確認や戸籍の 公用請求 ¹² 等によっても縁故者が不明の場合 (秋田県大仙市)
	管理料の滞納が 10 年程度で、戸籍の公用請求等による縁故者 調査を行っても発見されない場合 (兵庫県神戸市)
使用者死亡又は 所在不明から一 定期間経過	使用者が死亡し 5 年以内に相続人、親族若しくは縁故者から利 用権承継の申出がない場合又は使用者が所在不明となり 10 年が 経過した場合 (福島県白河市)
	使用者が死亡して 5 年が経過しても承継の申出がない又は使用 者が所在不明となり 10 年が経過した場合 (兵庫県尼崎市)
承継意思の ある者の不在	戸籍の謄本や附票の公用請求により使用者の親、兄弟姉妹、配 偶者及び子を把握して縁故者調査の対象者リストを作成。縁故者 調査対象者に対し、承継意思を確認する文書を送付し、その結 果、承継意思のある縁故者がいない場合 (青森県三沢市)
	使用者本人が亡くなり、配偶者及び 3 親等以内の親族(親、叔 父叔母、兄弟姉妹、子、孫等)に承継する意思がない場合 (新潟県長岡市)
立札等掲示・ 墓参状況	無縁墳墓等の疑いがある区画について、郵送調査によっても使 用者が確認できなければ、連絡を求める白札を 1 年以上掲示する とともに、管理者の見回りにより墓参の形跡を確認。その結果、 縁故者から申出もなく、墓参の形跡もなかった場合 (石川県小松市)
	使用者が所在不明の区画に連絡を求める立札を設置するととも に墓参状況を確認。5 年連絡がなく墓参の形跡もない場合 (奈良県御所市)

という事例が多い。近年では、海外渡航・赴任などで、長期にわたり我が国を離れる生活様式も珍しいことではないというような可能性はある。しかしながら、管理料の滞納が 3

年以上も続き、その間に墓参の形跡も見られないというのであれば、墓地経営者においては放置できない問題であり、無縁改葬・整理に向けた手続に着手するタイミングとして、「3年」ないしは「5年」とすることには合理性がある。

但し、管理料滞納、墓参形跡がみられないことを契機に、「準備」に着手²するのは良いとしても、後日、縁故者であるとして墳墓や遺骨に関する権利を主張する者が現れてトラブルとなる可能性を念頭におけば、墓理法施行規則第3条の定める手続を経て、実際に、無縁改葬し、当該墳墓の整理・整備を完了するには10年程度の「期間」を見込むべきであろう。

無縁改葬・整理の完了までに10年を要するということ、墓地の管理・運営の実務からみるとかなりの長期にわたるのではないかと、という懸念もあろう。しかしながら、たとえば、年間管理料の支払いが滞って³3年以上を経過した時点で、縁故者等の有無や所在調査を行い、並行して、当該墳墓に無縁改葬を行なう予定の告知と「縁故者」があれば申出てほしい旨催告する立札を示しつつ、墓参を行なう可能性のある縁故者への働きかけを行なう。そうしたことの結果・状況を踏まえ、墓理法施行規則第3条に拠る公告を行い、1年の経過を待った後に無縁改葬の申請を行ないその許可を得るという経緯を経れば、結果として、10年近くの時間は経過することとなるのではないかと。

ここで注意すべきことは、立て札や公告等を見た関係者からの申し出の有無だけではなく、墓参の形跡の有無の調査（墓参者、焼香、供花、供物などの有無のみならず、墳墓周りの草むしりや植栽の剪定など、墳墓管理の形跡の調査を含む）を継続して、これらが「無い」ことを確認することである。

こうしたことを通してもなお、「縁故者」の存在が確認出来なければ、霊園が、無縁改葬・整理に着手するにあたり「使用契約関係が失われた」場合に準ずると判断したことにつき相当程度の合理性を認め得るのではないかと。

2 縁故者の所在調査その他無縁改葬・整理に向けた「準備」と留意すべき事項

(1) 縁故者の所在調査に関する留意事項

縁故者の所在調査は、その着手が遅れると、住所や連絡先の手掛かりが失われたり、該当者が死亡し又は行方不明になっていたり、相続人が多人数になり中には外国に在住しているなど時間の経過とともに調査が困難となることが懸念される。

公営霊園の場合では、使用者ないし承継者などの行方が判明しない場合、公用請求による調査が行われる。「公用請求」とは、戸籍法第10条の2や住民基本台帳法第12条の

² ここでいう「着手」とは、督促や住所等の所在に関する調査のことをいう。

³ 民営墓地の場合、管理料を徴収するコストや手間がかかることから、5年、10年単位の徴収、あるいは永代管理料として一括徴収しているケースが見受けられる。

しかし、ここで述べた通り、無縁改葬の手続においては管理料の不払いは、無縁改葬・整理に着手する大きな前提となるので、そうした徴収方法は避けるべきであり、改めるべきであろう。

たとえば、墓地使用契約で管理料の金融機関への振込送金を指定しておけば、所定の期間に振り込まれないケースのみを対象として督促をすればよく、効率的な運用が可能である。

2等に基づき、国又は地方公共団体の機関が、法令で定める事務の遂行のために必要がある場合、戸籍謄本や住民票の写し等の交付を請求することをいう。公営霊園の経営主体は地方公共団体又はその機関であることから、それらの請求が可能となる。

これに対して民営墓地の場合には、このような公用請求の制度は認められていないが、一定の要件のもとに住民票の写しの交付が認められている。すなわち、平成12年12月19日付総務省自治行政局市町村課長から各都道府県住民基本台帳担当課長あて事務連絡「法人等から契約に基づく債権の行使・債務の履行のために住民票の写し等の交付の申出があった場合の対応について」⁴によれば、当該申出に対する適切な事務処理として、①申出書の内容の確認、②申出の任に当たっている者の本人の確認、③申出の任に当たっている者と法人との関係の確認、④利用目的の疎明資料による確認（必要に応じて）、⑤郵送等による申出の場合における法人等の主たる事務所の所在地の確認、を行うことにより申出に対応することとしている。このような申出を利用することにより、民営霊園においても、墳墓の使用者や承継者、それらの縁故者の行方が判明しない場合においても、所在調査が可能となっている。

なお、上記事務連絡に「法人等から契約に基づく債権の行使・債務の履行のために住民票の写し等の交付の申出があった場合」とあることから、墓地使用契約書が存在することが望ましい。いわゆる「事業型墓地」では、通常、使用者との墓地使用契約書が取り交わされている。この点、寺院境内墓地など宗教法人が自身の宗教活動の一環として墓所区画を提供している墳墓の場合には、未だ墓地使用契約書が締結されていない場合も少なくない。これらの墓地においても、債権・債務が明確になる形での墓地使用契約書が締結されるよう務めるべきである。

(2) 「無縁改葬」 手続実務に関する留意事項

墓理法施行規則第3条第2号によれば、無縁改葬手続に関して無縁改葬の広告を官報に掲載することのほか、無縁墳墓等の見やすい場所に立て札を設置することが必要となる。この立て札は、「墓地使用者等、死亡者の縁故者及び無縁墳墓等に関する権利を有する者」に対して行う公告手段である。「公告」である以上広く公衆に知らしめる機能を果たすべきであるし、また、1年間掲示してその期間中に申請者に当該墳墓に関する縁故者等による申出がなかったことが改葬許可申請の要件となるものであるから、手続の公正を図るためにはなるべく人が容易に目にしやすく理解しやすいものであるべきである。「逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律」（以下「逐条解説」という。）においても「立札」については、「立札の大きさや文字等も明瞭に公告の趣旨が読みとれるものでなければならない」と明記されている⁵。

しかし、総務省報告で参考として挙げられている具体的事例⁶では、10×20 cm 以下

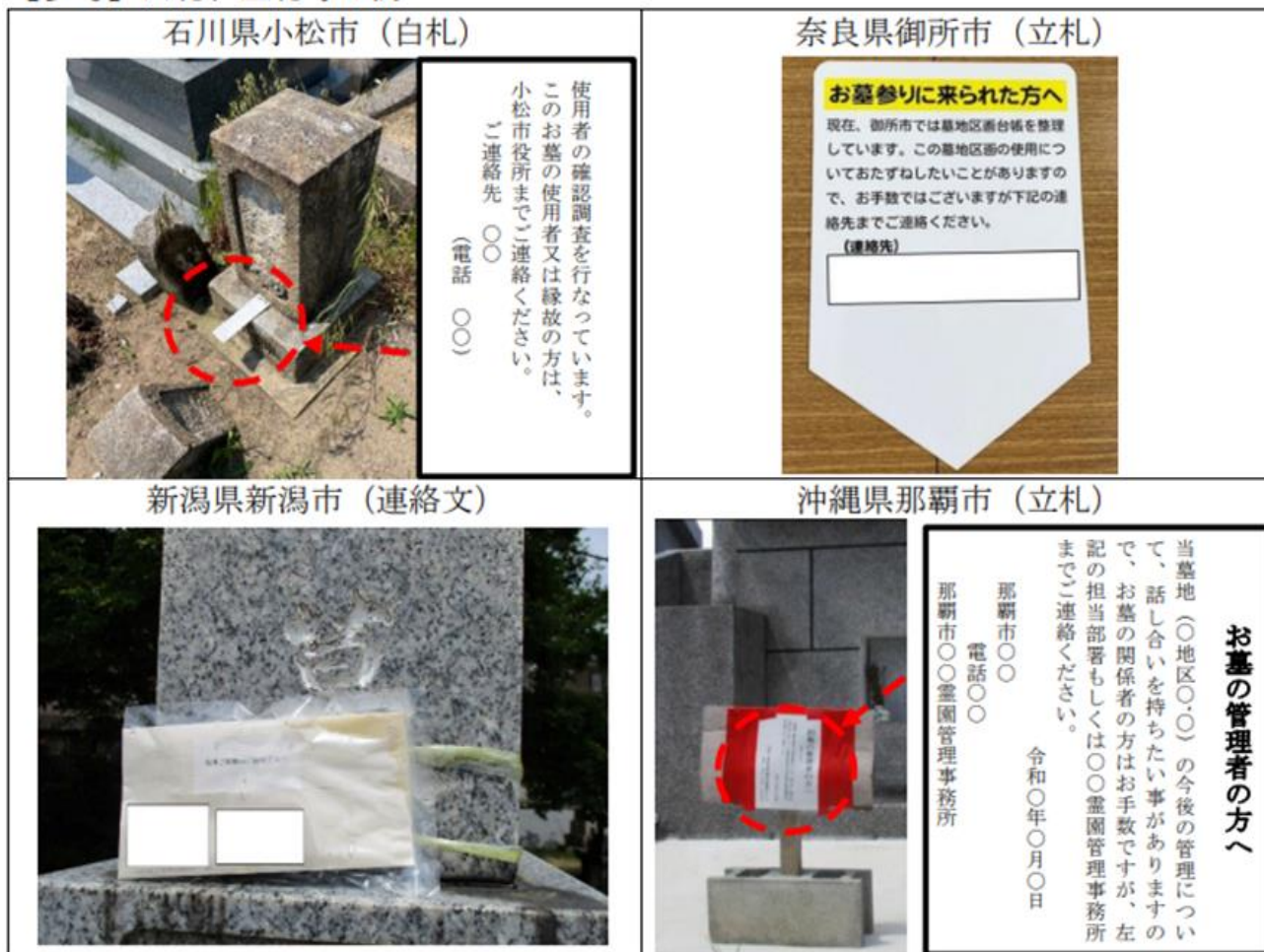
⁴ 別紙資料2

⁵ 生活衛生法規研究会監修『新訂 逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律〔第3版〕』（第一法規）30頁、31頁

⁶ 「墓地行政に関する調査－公営墓地における無縁墳墓を中心として－結果報告書」9頁

程度しかない、かなり小さな表示（写真からの推計）と思われるものが少なからずみられた。総務省報告で取り上げている高松高裁判決⁷でも、無縁改葬の立札は掲げられていたにもかかわらず、墓地縁故者である原告（控訴人）側の「眼に入らなかった」「読めな

【参考】白札、立札等の例



かった」という主張が採用されている。

こうしたことを考慮するなら、立札の大きさについて、現行の解説で述べられている「立札の大きさや文字等も明瞭に公告の趣旨が読みとれるものでなければならない」という注意喚起をするだけに留まらず、具体的な「基準」を、無縁改葬をしようとする墓地管理者等に対し明示する必要があると考える。

たとえば、記載される文字の大きさは55ポイント程度（いわゆる「弱視」者が矯正視力で0.3未満とされていることに拠った）であること。この55ポイントの文字を表記する表示板の大きさは、A4からB4（あるいはB5からA4）。なお、表記される文字は、全てが55ポイントである必要はないが、無縁であるため縁故者を探していること、連絡先など、重要な点について、55ポイントとすべき。といった具体的な例示が必要で

⁷ 別紙資料3「無縁改葬に対する損害賠償等請求事件の裁判例の検討」

あろう。

加えて、当然ではあるが、野外にて1年以上掲げられるものであるから、風雨などで毀損しない工夫や公告文が不鮮明とならないための工夫が求められる。

3 使用関係の解約・使用権の消滅

(1) 公営墓地と民営墓地との墓地使用権消滅の違い

地方公共団体が管理・運営している「公営墓地」の場合、墓地使用権は使用許可によるものである。使用許可が取り消されれば墓地使用権は消滅するが、その許可の取消しは行政の不利益処分にあたることから、聴聞（委員）会の開催などを経て、その許可を取り消す手続が整備されている場合がある。民営墓地の場合は、墓地使用権は墓地経営主体との墓地使用契約に基づくものであるから、墓地使用契約が解除されれば墓地使用権は消滅する。墓地使用権者の所在が不明の場合、墓地使用契約解除の意思表示は公示送達によることになるが（民法98条）、これが行われたという事例は、今般の総務省報告以外においても見当たらない。

公示送達は、いよいよ最後の手段ともいえる意思表示の送達方法であるため、送達先の宛名人となる者が、送達場所に実際に所在していない場合には、そのことを調査して、裁判所に書面で報告する必要がある。具体的には、相手方が転居などにより所在不明である、居場所がわからない旨の報告書をそれを裏付ける資料を付して作成しなければならないとされている。それを調査会社等の専門業者に依頼した場合の費用は、1件あたり5万円を超えるとされている。こうした調査は労力と費用面で極めて負担が大きく⁸、墓地管理の実務という点からみると、およそ現実的ではない。

(2) 関係者が現われた（判明した）場合

「無縁と思しき状況」から所在調査を通して、墳墓に関する権利を承継し得る（と思われる）者が見つかった場合、その者との間で使用契約解除の合意をすることとなる。ただ、この「契約解除」を行うには、いったんその人が墳墓の使用権の「承継・名義変更」をすることにより権利（承継をした）者とならなくては、そもそも「解除し得る者」とはならないのではないのか、という疑問がある。また、権利を承継し得る者が複数いる場合には、その全員に対して解除しなければ有効な解除とはいえないという問題がある（民法544条1項）。

墓地管理・運営の現実では、そうした「権利を承継し得る（と思われる）者」が見つかった場合、「解除のための手続のために『いったん』名義変更をしていただきたい」と、墓地経営者・管理者側が説明を行っても、「権利を承継し得る（と思われる）者」からは、名義を書換え、使用者となった場合に生じるかもしれない責任（滞納管理料の支払い、解除した後の墳墓（墓石）の撤去・整地等の原状回復責任）を負うことになるのではないか

⁸ 相手がある場所に居住していないことを示すために、住居に不在であること等の現況調査のほか、水道や電気メータが動いていないこと、近隣住民やマンションの管理人らへの聴取等の「調査」を求められることがある。

という懸念から、承継・名義変更については忌避されることが多い。しかしながら、そうした該当者が権利の承継と権利行使の機会を与えられたにもかかわらずこれを放置しているという事実が長期間継続すれば、そのことにより、権利を放棄したとみなして無縁改葬を実施しようと解する余地が生ずるのではないかと思われる。

なお、今後発生し得る無縁墳墓への対応については、「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）の別添2において示された墓地使用に関する標準契約約款（墓地使用権型標準契約約款）第9条（使用者による契約の解除）第2項のような契約解除に関する規定⁹をあらかじめ契約条項として定めておく、又は既存の契約を変更して当該規定を設けることが望ましい。

4 墓所区画における工作物等の撤去

(1) 当該墓所区画内の工作物等の所有権

墓地使用権は前述した契約の解除により消滅し、また墓地使用権の不行使（無縁状態）が長期間継続すれば時効により消滅することもあり得る（民法第166条）。

しかしながら、当該墓所区画内の工作物等の所有権は時効にかからないため、墓地使用権は消滅しても当該墓所区画内の工作物等の所有権は存続しているのではないかと解する余地がある。

そのため、墳墓が無縁となったとしても、従来の使用権者の所有であった当該墓所区画内の工作物等を何故に撤去できるのかという問題が残る。

(2) 当該墓所区画内の工作物等を撤去（整理）し得る法にかかわる議論の整理

一つの考え方として、当該墓所区画内の工作物等の機能に着目する考え方がある。すなわち、当該墓所区画内の工作物等とは、墓所区画使用権が存することを周囲に知らしめる権利の標示物という性格もあるのであり、墓地使用権が失われた時点で、権利の標示物としての意義や価値が失われると解することができるのではないか。すなわち、当該墓所区画内の工作物等とは、墓地使用権の存在を前提にして存しているものであり、墓地使用権があることによりその価値が発揮されるものである。そのため、使用権が消滅すれば、当該墓所区画内の工作物等もすべて無価値になる、という考え方である。

別の考え方として、使用者もしくは、祭祀主宰者・承継者、埋蔵されている故人（焼骨）にかかわる者が長期間にわたり管理料も払わず、墓所の管理も怠っているような状況下においては、墓所区画を「『墳墓』と総称される工作物を設置する」ということを目的として使用をする権利を放棄したと解することができる場合もあると考えられる。前述したよ

⁹ 同条項に提示される約款規定案には、使用者が次の各号の一に該当する場合には、経営者は相当の期間を定めて債務の履行を催告し、その履行がないときには書面をもって契約を解除することができるとして、①〇年間管理料を支払わないあったとき、②約款に定める使用目的に違反して墓所を使用した場合、③約款の規定に違反して墓所使用権を他人に譲渡し、又は他人に当該墓所を使用させた場合、が規定されている。こうした現実を踏まえた場合、前述した「3 使用関係の解約・使用権の消滅（1）公営墓地と民営墓地との墓地使用権消滅の違い」にて、触れた「公示送達」と同様に墓地管理の実務という点からみると、およそ現実的ではないといえよう。

うな縁故者等であると主張する者が現れ、祭祀承継者となることを求められたにもかかわらず、長期間放置しているような場合も同様である。

以上のような状態にある墓所区画内の当該墓所区画内の工作物等については、墓園（経営者・管理者）側としては既に、そうした墓所区画内の工作物に対する所有権を主張する者が現われることはないと考え⁹、民法上の「無主物先占」の規定（民法239条1項）により、墓園（経営者・管理者）側が撤去することも検討の対象となり得るのではないか。

なお、総務省報告29頁には、「（実地調査の結果）無縁改葬の実施後、墓石の所有権をめぐるトラブルが発生した例や墓石の返還を求められた例はみられなかった」との記載がある。

（3）墳墓（墓石）をはじめとする当該墓所区画内の工作物等を撤去しないケース

総務省報告では、公営墓地の無縁墳墓への対応が進んでいない要因として、無縁改葬を行った霊園（寺院墓地）側に不法行為に基づく損害賠償責任を認めた前記高松高裁判決の影響が示唆されている。しかし、都市部の公営墓地では、東京都都立霊園をはじめ、積極的に無縁改葬を行っていることは広く知られているところである。

その背景として、「公営墓地の無縁墳墓への対応が進まない、進んでいない」ことの本質的問題は、必ずしも人口が集中していない（あるいは人口が減少に転じている）地方公共団体があるという事実を見落としてはならない。たとえば、「無縁改葬をすすめて、整地しても、次の使用希望者が現われない、つまり、無縁改葬・整理をすすめれば、すすめてゆくほど、建立されている墳墓の減少につながり、墓地全体が荒涼とした景観になってしまう懸念がある」があることが想定される。

つまり、「徒に無縁改葬・整理をすることを見合わせ、無縁化した墳墓（墓石）を遺したままにしておけば、墓地全体の景観が保たれる」という墓地の管理・運営上の判断から、あえて、無縁墳墓が「放置」されていることがある。すなわち、地方公共団体の実情により、無縁改葬・整理が躊躇されている、というケースが存在するのである。

（4）墳墓（墓石）をはじめとする当該墓所区画内の工作物等撤去に要する費用の負担

次に公営墓地において無縁改葬がすすまない要因として、墓所区画の返還に際しては使用者に対してその費用による現状復旧の義務を求めていることが指摘し得る。すなわち、無縁改葬・整理がすすまない墓地を有する当該地方公共団体においては、使用者に代わり整地する費用負担を賄えない、という財務上の課題を抱えていることが少なくない。

このような問題を生じさせないためには、以下の対応策が考えられる。

⁹ ここでは、当該墓所区画ない工作物に関する所有権については、いわゆる「時効取得」という手続を検討し得る余地があるのではないかと、という議論はある。しかし、民法でいう「時効取得」というのは、本来、不動産にかかわる権利を想定したものであること。時効取得の手続を「はじめる」ためには20年間にわたる「実績」が求められること。そして、工作物ひとつひとつについて、裁判所での手続が求められること。こうしたことから、前述した「脚注9」の「公示送達」においても述べたように、労力と費用面で墓園（経営者・管理者）側にとって極めて負担が大きく、墓地管理の実務という点からみると、およそ現実的ではないと考えられよう。

〔ア〕デポジット制の導入。たとえば、当初の使用料の内に将来想定される墓石撤去費用を加える等である。

〔イ〕管理料（年間）に墓石撤去費用を加算する。適切に無縁改葬を行うことは、墓園全体の環境維持にもつながることから、管理料の一部に加えることに合理性は認められる。問題は使用者の負担がどの程度になるかであるが、仮に5000区画として、20年間に5%の割合で無縁化がすすむと仮定し、1区画あたりの墓石撤去費用として50万円を要すると仮定すると、1区画あたりの負担は1,250円となる。

〔ウ〕無縁改葬施工業者への対価的措置。すなわち、事業者の負担で墓石の撤去や整地工事を行ってもらい代わりに、当該整地された区画における墳墓等の施工に関する請負優先権を認める。というものである。

なお、これら〔ア〕から〔ウ〕の対応策の導入は、公営霊園のみならず民営墓園においても可能であろう。

5 無縁改葬をした遺骨の取扱い

（1）無縁改葬問題の帰趨を決めるもの

無縁改葬・整理について、突き詰めて考慮してゆくと、無縁改葬の対象となった遺骨が如何に適切に取扱われるか否かによって、無縁改葬の問題化の帰趨が決まると考えられる。

たとえば、高松高裁判決及びその原審である徳島地裁判決では、訴訟に至る前の原告（無縁改葬された墳墓の権利者）と、被告（無縁改葬を行った寺院墓地経営者）との間で行なわれた協議がまとまらず、訴訟に至っているが、その大きな原因が原告側の要望により返還するべく被告側が提示した無縁改葬した遺骨が、原告側において当該墳墓から取り出された故人らのものであると信じるに足る根拠に乏しく、認め難かったことにあることが前記2つの各判決文から読み取ることが出来る¹⁰。

また、京都地裁判決（平成19年2月13日、裁判所ウェブサイト¹¹）でも、被告である宗教法人は、遺骨を有償で預かり保管するという寄託契約に類似する無名契約をしているものとみるのが相当と判断されている。したがって、預けている遺骨を「返してくれ」と言われた時には返さなくてはならない。本件では、被告である宗教法人では、「一旦預かった遺骨は一切返しません」と規定していることを理由として、遺骨の合祀をしまった。

しかし、この裁判で京都地裁は、「遺骨を預かる」という行為は、その寺の内部規範（いわゆる「規則」「約款」のこと）が、どうであるにせよ、普通の寄託契約として、返却すべきであり、それができなければ債務不履行であり、委託された遺骨を勝手に合祀してしまったのだから、所有権を侵害する不法行為であるとされた。

以上の事案に照らせば、無縁改葬手続後に遺骨の返還を求める縁故者が出現した場合でも、遺骨を返却することができれば、後日の紛争を回避できる可能性が高いといえる。そ

¹⁰ 別紙資料3

¹¹ 別紙資料4

ここで、無縁改葬手続を私法上の権利義務関係に関しても帰結させるためには、改葬の対象となった遺骨をどのように管理するのか、どの期間管理するのかが大きな要諦となる。

なお、墳墓（墓石）を撤去（整理）し得る法的根拠については、前記4（2）で検討したとおりであるが、未だ議論のあるところであり、また該当する条件を満たす事例は限定的である。焼骨を返却できる状況を確保しておくことが後日の紛争の解決に有益であることは異論のないところであろう。

（2）無縁改葬後の遺骨の管理

前述したとおり。遺骨の所有権は、消滅時効にかからないというのが民法の大原則である。これに従う限り、墳墓が何年も放置されていても、カロート内に収められた遺骨は、その所有権を主張する者が現れて返還を求めた場合、これに対応せざるを得ないという問題が生じる。ただし、地域・地方によって、墳墓のカロート内に遺骨をどうおさめるのかについては多様である。骨壺でおさめる場合、あるいは、骨壺から遺骨を取出し、カロート内に遺骨を直接納める場合があり（この場合、先に埋蔵されていた遺骨と混じり合うこととなる）、おさめる遺骨の量にしても、部分拾骨する地域と、全拾骨する地域では、骨壺におさめる遺骨の量は異なる¹²。地域の実情が異なるため、その実情に応じた工夫が必要になろう。

総務省報告は「イ 無縁改葬に伴う焼骨の取扱い」において「その後に返却を求められた場合に特定が困難となるとして、合葬式施設に移管する前に納骨堂で一時保管する例がみられた」と述べているが（同報告書24頁）、これは墳墓のカロート内に骨壺でおさめている場合であろう。カロート内に遺骨を直接納め（てい）る場合には、カロート内に遺骨が確認出来るものを骨壺等、容器に移し変え、これを保管することとなる¹³。

いずれの場合であっても、無縁改葬の対象となった遺骨については、誰の遺骨がどのような形で収められていたか、それをどのように移動し、その後どのように保管されたか、が明確に記録化されている必要がある。その前提として、墓理法第15条、墓理法施行規則第7条に拠る、墓籍簿の整備を充実させることが求められる。高松高裁判決でも、無縁改葬・整理に際して、そもそもの墓理法第15条、墓理法施行規則第7条に規定する墓籍簿の不備が問題であったことが指摘されている。

第3 無縁改葬・整理以外に総務省報告が指摘している事項の考察

1 「個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の現状と課題」について

総務省報告では、「個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の現状と課題」が挙げられている（同報告書29頁）。

しかし、こうした墓地は権利関係そのものが個々の墓地により異なり、錯綜している。

たとえば、「集落等が経営する墓地」の場合、そもそも「経営（主体）」と呼びうるよう

¹² 部分拾骨は主に西日本、全部拾骨は主に東日本における慣習である。

¹³ 逐条解説55頁、解説「12」

な「集落」組織によって管理されている墓地自体ばかりではない。土地の権利関係にしても、共有持ち分となっている場合もあれば、墓所区画毎に分筆されており、個人墓地の集合体のような「集落墓地」、あるいは、ひとり個人の所有地である場合もある。こうしたことから、「集落等が経営する墓地」については、個々の墓地毎に考察して行くことが求められる。

何より、全国に約 88 万箇所の墓地があるとされ、うち、個人墓地が 71 万箇所、「その他」として分けられている集落墓地（あるいは共同墓地、ムラ墓地、地縁（団体）墓地などとも呼ばれる）が約 7 万箇所に上る。しかもこれらは墓地、埋葬等に関する法律第 26 条による、いわゆるみなし墓地であり、無許可の個人墓地、集落墓地はこの数倍にもなる（後掲 【表・グラフ・解説】 参照）。

こうした墓地については、その全容を明らかにすること自体も極めて困難であり、これらの墓地に対する行政の取り組む方策・手段としては、国土交通省の示す「所有者不明土地問題」の対策事業の文脈から、解きほぐしてゆくべき課題であると考ええる。

2 地方公共団体における「墓地」（いわゆる「財産区墓地」）について

加えて、公営墓地も、統計上は 3 万以上ある、とはされてはいるが、実態は地方公共団体が適切に管理・運営をしているものは 5,000 箇所程度である。残る 8 割、2 万 5 千箇所の墓地は、いわゆる「財産区墓地」「引継ぎ墓」と呼ばれており、その実態としては、厚生労働省による統計「衛生行政報告」において、「その他」に割り振られる、集落墓地と変わらぬものであると考えられる（後掲 【表・グラフ・解説】 参照）。

前述した通り、個人墓地、集落墓地は、市町村単位で取り組める課題ではない。

総務省報告では「個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の現状と課題」をまとめているが、本論では、その知見、提言を敷衍し、市町村単位に考えられる、あるいは考えるべき対象の「墓地」は、まずは、各々の地方公共団体が有している「財産区墓地」であり、それらにおいて、墓埋法第 15 条、墓埋法施行規則第 7 条による墓籍簿の整備を充実させることこそが求められると考える。

また、そうした「財産区墓地」への管理・運営を見直す作業を手掛かりとすることで、個人墓地、集落墓地への対応に関する実務的、あるいは具体的な議論につながっていくものと思料する。

【表・グラフ・解説】

表 2-② 無縁墳墓等の発生状況（基礎調査結果）

（単位：市町村、％）

人口規模	公営墓地・納骨堂を有する市町村数	無縁墳墓等の有無		
		ある	ない	分からない
30 万人以上	57	45 (78.9)	9 (15.8)	3 (5.3)
10 万人以上～ 30 万人未満	107	70 (65.4)	23 (21.5)	14 (13.1)
5 万人以上～ 10 万人未満	127	69 (54.3)	46 (36.2)	12 (9.4)
5 万人未満	474	261 (55.1)	137 (28.9)	76 (16.0)
合計	765	445 (58.2)	215 (28.1)	105 (13.7)

(注)1 当省の調査結果による。

2 「ある」には、無縁墳墓等の疑いがあるとするものを含む。

3 ()は、各区分の「公営墓地・納骨堂を有する市町村数」に占める割合を表す。なお、四捨五入により合計は 100 にならない場合がある。

※：「墓地行政に関する調査－公営墓地における無縁墳墓を中心として－結果報告書」10 頁より。

地方公共団体 1,741 団体。うち、公営墓地等を有する市町村数は 765 団体（44%）¹⁴。

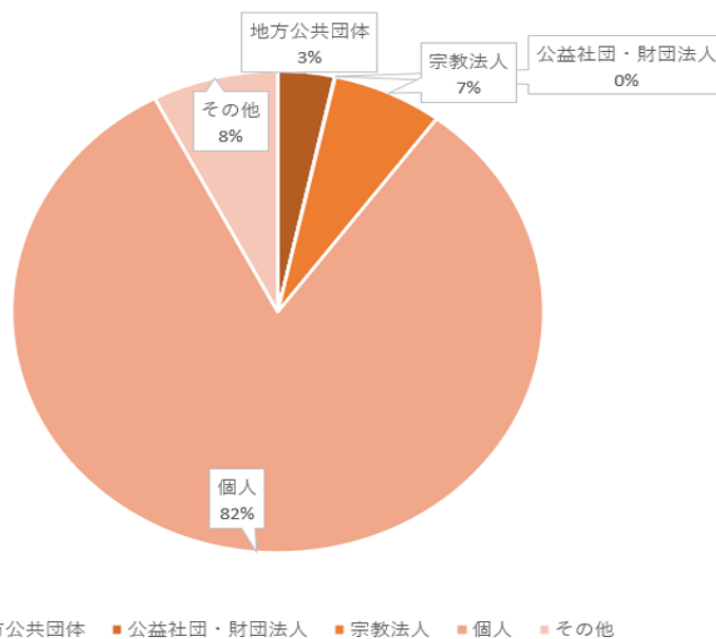
仮に「公営墓地等を有する市町村」1 団体あたり、5 箇所の公営墓地を有していると仮定すると、公営墓地の数は 3,825 箇所、ほぼ 4,000 箇所。

令和 4 年の衛生行政報告例での「地方公共団体」の墓地数は 30,039 箇所。

つまり、25,000 箇所をこえる「『地方公共団体』の墓地」は、墓地の土地

は所有しているものの、その土地の上にある墓地の管理・運営の実態については、集落墓地（あるいは共同墓地、ムラ墓地、地縁（団体）墓地と大きく変わるところではない。

厚労省・衛生行政報告例にある「墓地」の数・内訳



¹⁴ 平成 26 年度 厚生労働省厚生労働科学研究「墓地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」における公営墓地の実態調査では、公営墓地を有している地方公共団体は 33%であったが、そもそも公営墓地を有している（と認識していない）地方公共団体からの回答が得られ難いアンケートの設問構成であったことから、ここでの 44%という結果は、ほぼ実態を示している。