

厚生労働科学研究費補助金

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

平成25年度 総括・分担研究報告書

平成26年 3月

研究代表者 浦川 道太郎

厚生労働省科学研究費補助金（厚生労働科学特別研究事業）

総括研究報告書

地域における墓地埋葬行政をめぐる課題と地域に調和した対応に関する研究

研究代表者 浦川道太郎 公益社団法人全日本墓園協会特別研究員

（早稲田大学法学学術院教授）

研究要旨

本研究は、各地方公共団体が墓地埋葬行政をめぐる直面する課題と対応を集約し、整理分析することで、地方公共団体における地域の実情に応じた墓地埋葬行政の運用に資することを目的としている。

このため、墓地等の経営許可に係る地方公共団体の条例等の規範を収集するとともに、地方公共団体における墓地等の経営許可の担当者や公営墓地の担当者からヒアリングを実施した。また、墓地埋葬等に関する住民の意識を把握するための調査を実施した。

これらの調査の結果、地方公共団体における墓地等の経営許可に係る規範としては条例という形式がとられていない状況も見られたが、条例制定が望ましいと考える。

また、墓地等の経営許可権者である地方公共団体においては、近隣住民等との円滑な合意形成や墓地等の運営と地域との調和という課題に直面する中、地域住民との調整手続きや、設置基準に関して地域との調和に配慮するなど、様々な工夫を行いながら対応している状況が分かった。

さらに、墓地埋葬等に関する住民の意識調査によって、住民の意識が時代とともに変化し、多様化している様相が明らかになった。こうした中で、散骨に対する住民の考え方も様々であり、地方公共団体の中には地域の実情を踏まえ条例等の対応を行っているところも見られ、これらの条例等の内容に関して整理を行った。

墓地埋葬等をめぐる状況は地域によって異なるが、特に大都市圏においては今後も慢性的な墓地不足が予想されることから、地域の墓地ニーズを把握の上で対応していく必要がある。

研究分担者

池永 肇恵	法政大学大学院	教 授
小松 初男	虎の門法律事務所	弁 護 士
奥村 龍一	東京都多摩小平保健所生活環境安全課	課長補佐
柴田總三郎	公益財団法人東京都公園協会	専門調査員
池邊このみ	千葉大学大学院	教 授
横田 睦	公益社団法人全日本墓園協会	主任研究員

A. 研究目的

墓地埋葬行政については、昭和23年に「墓地、埋葬等に関する法律」が施行されて65年となるが、都市化や家族形態の変化、少子高齢化の進展等によって墓地埋葬をめぐる社会環境も変化している。こうした中で、墓地に対する国民意識も変化するとともに、いわゆる樹木葬や散骨等への関心が高まるなど、多様化している。また、都市部を中心に地域によっては墓地の不足が指摘される一方で、新たな墓

地の立地には住民の反対が生じる場合も多く、地方自治体は墓地経営の許可権限を有するとともに墓地を経営する立場から、これらの対応に困難も生じている。

墓地埋葬行政については、国民の宗教的感情に適合し、かつ公衆衛生その他の公共の福祉の見地から行うこととなっており、これらの地域の諸般の実情に鑑みて行政を行うことができるよう、地方公共団体の広範な行政裁量が認められている。さらに、地方分権によって平成24年4月からは、墓地経営等の許可の権限がすべての市区に委譲され、住民により身近な行政主体によって運営されることとなった。

こうした中で、地方公共団体においては、さらに地域の実情にきめ細かに対応した行政を進めていくことが求められるが、地域の墓地埋葬をめぐることは、様々な住民の意識、宗教的な感情や私権と、公衆衛生等の公共の福祉との調和を図っていくことが求められる。

また、墓地埋葬をめぐる問題への対応に当たっては、環境や都市計画行政、まちづくり等の他の行政との調整や連携を図ることも求められる。さらに、墓地埋葬行政を円滑に進めていくためには、行政規制のほか、地域の住民への説明や意識啓発等もあわせて行い、地域住民や事業者の理解や協力のもと、自主的な対応や行動規範、契約等に委ねていく必要がある部分も多い。

このため、本研究においては、各地方公共団体が、墓地埋葬行政をめぐる直面する課題と対応を集約し、これらを①住民意識や宗教的感情、私権と、②公衆衛生等の公共の福祉との調和はもとより、さらに密接に関連する③環境や都市計画まちづくり等との関係をどのように調和させていくかという観点も含め、これらを基軸として、整理、分析することで、地方公共団体における地域の実情に応じた墓地埋葬行政の運用に資することを目的としている。

B. 研究方法

墓地埋葬行政における課題と対応に関する情報収集・調査

地方公共団体が直面する墓地埋葬行政をめぐる課題（散骨、墓地不足問題等）と対応（条例や規則、要綱、ガイドライン等の制度的対応）について、我が国における各地方公共団体への照会、各種文献やインターネットによる情報（各地方公共団体がホームページ等において公開している情報）等を通じた収集や基礎的調査を行い、内容を検討・分析を行った。

また、地方公共団体（参考となる対応事例を有する自治体）に対して、制度的な対応の内容、対応の背景（地域の実情）、検討の経過、調整や住民等への説明の過程、課題と課題克服のポイント、他行政（環境や都市計画行政、まちづくり等）との関係、対応後の住民の反応等も含めて、詳細なヒアリング調査を行った。

墓地埋葬等に関する住民の意識調査

墓地埋葬や散骨等の住民の意識を把握することを目的として、アンケート調査（40歳以上の男女を対象に20～30問程度の1500サンプルを対象）を実施した。

C. 研究結果及び考察

上記の墓地埋葬行政に関する情報収集や調査、住民の意識調査の結果等を踏まえ、地方公共団体が地域で直面するこれらの種々の課題と対応について、集約、整理、分析を行い、地方公共団体が運用上参照できる基本的な視座や知見、事例を以下のとおりとりまとめた。(5ページから127ページ参照)

D. 結論

- ① 墓地等の経営許可に関する規範について、地方公共団体の中には、条例という形式ではなく、「施行細則」「事務処理要領」「事務取扱要綱」といった形式により制定している場合も多いことがわかった。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、墓地埋葬法の施行のための規範は、地方議会の関与のもと、各方面の意見を集約したものとして条例の形式で制定されることが望ましいと考えられる。
- ② 墓地等の経営許可権者である地方公共団体においては、墓地等の設置に係る近隣住民等との円滑な合意の形成や墓地等の運営と地域との調和をどのように図っていくのかという課題に直面していることがわかった。これに対し、地方公共団体では、墓地等の経営許可申請の前の段階で近隣住民との調整のための手続を設けたり、墓地等の設置基準として緑地や駐車場等の施設の設置を義務付けるなどにより対応していることが認められた。
- ③ 住民に対する墓地埋葬等に関する意識調査の結果、墓地の形態、墓参の頻度、墓地の選択基準等について、住民の意識が多様化しており、価格や自宅からの距離を重視するなど時代とともに意識が大きく変化している様相が明らかになった。
- ④ 住民の意識調査の結果、散骨に対する住民の考え方も様々であることがわかった。こうした中で、散骨をめぐるいくつかの地域でトラブルが発生し、地方公共団体の中には、(その形態も様々であるが、) 地域の実情を踏まえながら、散骨に関する条例を制定するなどの措置が講じていることが認められ、条例等の内容に関して整理を行った。
- ⑤ 墓地埋葬等をめぐる状況は地域によって異なるが、特に大都市圏を中心として墓地の需要に応えるのに十分な公営墓地の供給が必ずしも進んでおらず、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、墓地の新設は近隣住民との関係でも容易でなく、今後も慢性的な墓地不足が続くものと推測されることから、地域の墓地ニーズを把握の上で対応を考えていく必要がある。

E. 健康危機情報

なし

F. 研究発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

なし

以 上

