

第 6 章

6 (主に公営墓地における) 無縁改葬の現状

1 墓地の需要と供給

大都市首都圏では、昭和 30 年代、40 年代の急激な人口集中によるⅡ世である「団塊の世代」が、社会の第一線を退き始めているが、現在の棲家がふるさとであり、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。

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い。

- ① 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り、
- ② 墓地は嫌忌施設と考える住民を説得する。 等

様々な問題が待ち構えている。特に、平成 24 年以降、地方分権により、「市」の権限が増し、墓地の経営許可権限が、都道府県から市へ移管され、「市」が市営霊園として許可を受ける側と許可を与える側の二つの立場に立ち「嫌忌施設と考える住民」への対応がより困難となっている場合が多いのではないだろうか。

横浜市でのメモリアルグリーンのように「墓地の新設用地の取得」と「周辺住民の要望との一致」がみられるのは、非常にまれなことである。

従って、既存霊園の活用が重要な要素となってきている。それは、墓地の再活用であり、墓所の返還促進と無縁墳墓の積極的な整理による従来型墓所の再貸付及び集合型墓地の新設であると考えられる。

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』（以下、「平成 25 年度報告書」と言う。）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 割の方とまだまだ多く、集約型墓地（合葬型、樹林樹木）は、約 2 割で、既存墓地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、①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。②承継者のいないため、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、実は簡単ではない。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。

(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、②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『芝生型』や『壁型』ならば、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 全国墓園協会が、会員から徴したアンケートによると4㎡墓所の原状に復する費用は、10万円から45万円とされている。

この金額は、ご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①及び②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、毎年の管理料は、公営霊園の場合少し幅があるとしても4㎡程度の墓所ならば、2,000円～10,000円程度であり、管理料を徴していない市などもある。

このように、原状回復費用と安価な管理料のギャップ*があり、返還すべき状況にあっても、原状回復費用と管理料の額を考えもう少し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、多額の原状回復費用は負担できるかとなると、疑問を呈さざるを得ない。このような場合、遺骨の改葬は別として、上記東京都の条例但し書きのように、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。

*原状回復費用と安価な管理料のギャップ

例えば東京都では、一般墓所の管理料の㎡単価が、年610円（平成27年1月現在）、区画面積3～4㎡の墓所が多く、年2、3千円なら原状回復費用よりはるかに安い。

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、無縁墳墓の整理にもかかる費用はばかにならない。

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、返還理由として「墓所を守っていくのが困難である。」と言うことであり、具体的な理由として①承継すべき者がいない。②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として、「i 遺骨の改葬先がない。ii 費用負担が大きい、」が、悩む原因であり、このことの解決が返還促進策となる。

「i 遺骨の改葬先がない。かつ、自らの墓が亡くなってしまふ。」への解決策としては、合葬墓地の活用が良いと思われる。この実例として、

・特例改葬制度・・・首都圏S市

条例で以下の場合の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

- ① 墓石付芝生墓所の試用期間満了したとき
- ② 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・・・首都圏T市

T市の場合もう少し明確に無縁墳墓化を避けるためと規定している。

「・・・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。」

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、現在使用しているお墓を原状回復して返還を条件として合葬墓地を活用するもの。

遺骨の改葬先として、また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ので、施設変更制度と言われている。

使用者のみならず、T市にとっても墓所の返還促進策として、有効なもので、毎年この制度により

- ① 4百近い空き墓所が発生し、次に貸付け可能な墓所として市民に提供でき、
- ② 近い将来発生する無縁墳墓の発生を避けられる一石二鳥の優れた制度である。

「ii 費用負担が大きい、」への解決策としては、

・「現状のまま返還」に代表されるように、遺骨の改葬は使用者の役割として、原状回復費用を利用者に負担させないことである。現状のまま返還には、生活困窮者と言う条件が付されている。

そのため、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されれば、税金の投入であり住民の理解が得られるか。

再貸付による使用料収入との比較も必要であり、墓地需要と使用料収入の検討も重要である。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。

原状回復義務の軽減を図ることにより、経済的理由により返還を渋っていた使用者に早期返還を進めることが可能となる。もちろん、返還工事費用の支出となるが、

- ①無縁化を防げ、事務費用・時間の省力化が図れ、
- ②霊園使用待機者への早期貸付が可能となる。
- ③無縁化すれば、貸付のための原状回復工事は元々市営霊園の経営者負担である。

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る。

墓地需要の強い弱い差はあるが、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る。

また、個々に使用者が返還工事をする場合の費用より、自治体がまとめて工事を行うことにより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) 無縁墳墓問題の歴史

(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、一連の処理と考えざるを得ない。

・取り消し事由

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、東京都の霊園条例を例にとってみよう。

霊園条例第 21 条（使用許可の取消し等）

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）

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 年間納めないときとされているが、自治体により 3 年から 10 年とされている。

なお、使用許可の取消から無縁墳墓整理までの流れは、次の通りである。

①請求書の返戻

②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、戸籍の付票を取れば、現住所の確認も可能である。

この場合の注意事項として、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。

③使用者住所の判明・・・支払の督促

④使用者死亡

⑤戸籍調査と縁故者の確認・・・承継指導

⑥使用許可の取消・・・不利益処分

(参考) 不利益処分

不利益処分の関連法規は次のとおりである。

行政手続法

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
 - イ 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において、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

（3）墓地埋葬法施行規則 3 条の注意点

- 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「無煙塚」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。
- 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ゆくためには、他の方法を取らなければならない。
- 規則 3 条は、無縁墳墓の改葬について定めたものであり、改装後の焼骨の祭祀義務はないものとするべきである。

（4）墓地埋葬法施行規則 3 条による手続き

①無縁墳墓の改葬許可申請書

墓地法第 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

②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

③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。

④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。

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

- ①対象者の決定、調査整理墓等の作成
- ②現地調査
- ③立札の設置・掲示
- ③官報への掲載
- ④在籍調査・・・使用者の存否及び親族を戸籍謄本により調査
- ⑤存命使用者への管理料の請求
- ⑥縁故者への承継指導
- ⑦取消対象者名簿の作成
- ⑧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
- ⑨聴聞会
- ⑩使用許可の取消
- ⑪無縁改葬手続き
- ⑫改葬工事

以上の様な流れを持って無縁改葬がなされると考えるのが、一般的と思われるが、使用許

可を受けたものが死亡すると許可は当然消滅し、縁故者の有無にかかわらず不利益処分には該当しないとして、「聴聞→不利益処分」は使用者のみ（従って、上記名あて人は使用者）が該当するとしている自治体もある。

(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」へ進め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、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。