

第 7 章

7 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

① 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。

② 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。

③ 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・管理の態様は、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。

④ 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。

⑤ 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。これは墓埋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、墓埋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、より多くの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

① 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¹。

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だろうか。

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

¹（「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日付発警第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）

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。

② 「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²。

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割近い市で、一体、どれほどの実現可能性があるのであろうか。

そうした市では、公営墓地が無い、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うことも想定される。

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

² （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）

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³。

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「都縣市」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、都縣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。

³（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

