

### 3-1. 地方公共団体、特に大都市圏における墓地行政の現状と課題

#### はじめに

東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏は、学校、病院、公園、公共施設などの生活基盤に加え、道路、通信、交通網など産業基盤も整備されている。

そのなかでも、圏内の政令指定都市、中核市、保健所設置市などの大都市、とりわけ、東京圏の大都市は、充実した社会資本を備えており、1996年から転入超過が続いている。

また、圏域の大都市における人口増加は顕著であり、各都市では毎年数万人が増加していることから、今後も、これら大都市及びその周辺の人口は増加するものと考えられる。また、東京都の60歳以上人口は約360万人であり、この年代の転出数が毎年9千人弱であることから、これら大都市での高齢世代の定住指向は高いと考えられる。このような人口動態を踏まえると、東京圏の大都市では、今後、墓地需要の増加が見込まれ、計画的に墓地を供給する必要がある。

都市の健全な発展と秩序ある整備を目的とした都市計画法では、墓地（墓園）は、病院、学校と同様、都市計画で適正に配置する都市施設と位置づけている。

また、墓地埋葬法を所管する厚生労働省は、「墓地経営・管理の指針」（平成12年）にて、「墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましい」としている。

需要に見合った安定的な墓地供給は、住み良いまちづくりの生活基盤の充実にとって重要であることから、無計画かつ無秩序な開発を防止する見地からも、早急に都市計画マスタープランに墓地を配置することが喫緊の課題である。

そこで、ここでは東京都の状況について詳細を明らかにすることをもって、他の大都市圏における課題への対応の事例を提示するものである。なお、これら大都市圏を含めた我が国における全般的な傾向については、本項最後に改めて省察する。

#### 墓地設置場所

大都市では、地方の「いえ」から離れて移り住んだ世代が定住し、そこが安住の地（＝ふるさと）となり、その地で自らの墓地を生前に取得する傾向が強くなっている。

また、東京都が平成17年に実施した都政モニターアンケートでは、墓地を取得する際に重視する条件として、回答者の8割近くが「交通利便性」を挙げている。その主な理由として、生前取得希望者の多くが、自らが墓参ししやすい身近な墓所を求めているものと考えられ、容易に墓参できるよう、居住地に新たな墓地を求め、出身地の墓地から改葬する傾向も見受けられる。

これまで、墓地は山間部を大規模に開発する施設と考えられていたが、大都市では近年、住宅

地域で敷地面積2～3千m<sup>2</sup>、1000区画程度の計画が主流となっている。これは、交通利便性を考慮した利用者ニーズを満たした供給でもある。このような墓地は、周辺住民の需要が高く、数年を待たずして空区画がなくなることもあり、現在、都市型墓地の主流となっている。

なお、各地方公共団体が都市計画を策定する際の技術的助言として国土交通省は「都市計画運用指針」を示している。ここでは、墓地は、「市街地に近接せず、かつ、将来の発展を予想し市街化の見込みのない位置であって、交通の利便の良い土地」に配置するのが望ましいとしている。

しかし、大都市で将来の公営墓地予定地として、こうした条件に該当する土地を都市計画に示すことは、事実上不可能である。

## 東京都の状況

東京都では、都民に必要な公営墓地の大部分を都立霊園が担っている。

かつては、10～20年毎に計画的に都立霊園を新設し、都民の墓地需要に応じてきた。

しかし、昭和46年に八王子霊園を新設して以降、新たな都立霊園を設置しておらず、それ以降、新設計画は示されていない。近年、霊園内に墳墓形式によらない合葬埋蔵施設や樹林墓地を設けるなどし、都民の墓地需要に応じているものの、墓所スペースは限られている。

そのため、都立霊園が、将来にわたって都民の需要を満たすだけの区画数を安定供給するのは困難である。その一方、市区町村の都市計画マスタープランには、公営墓地を計画配置する具体的な構想は見当たらない状況である。最近になって、二市が共同し新たな公営墓地を設置する計画が進行しているが、このような新設計画はきわめて稀である。

現在、多くの都民は、墓地不足や設置場所の地域偏在などにより、埼玉県、神奈川県、千葉県など隣接県に設置された墓地を利用している。また、東京都は、平成24年までの10年間に限っても、90万人超の人口が増加しており、慢性的な墓地不足が続くものと考えられる。

さらに、東京都は、墓地経営を目的とする公益法人を認証していないため、墓地の安定供給には、宗教法人を経営主体とする公益事業型墓地が必要不可欠となる。そのため、過度な制限ではなく、適正な墓地の供給をもたらすよう、条例を整備し運用してきた。しかし、「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」（第2次一括法）が、平成24年度から施行され、各市が条例を整備し、墓地を許可することとなった。

## 区市の状況

都内には、少ないながらも市営墓地がある。市が自ら墓地を経営し、市民に向けた安定的な供給数を確保しているのであれば、宗教法人による公益事業型墓地の設置は、供給過多となり需給バランスを欠くことになるため、一定の制限を加えることは必要である。

その一方で、公営墓地を経営せず、市民の墓地需要も把握しないまま、墓地の設置に消極的であれば、市民に必要な墓地を将来どう確保するのか、具体的な計画を示す必要があるだろう。都内地方公共団体の対応例は以下のとおりである。

#### <八王子市>

当市は、平成19年4月に都内で最初に保健所設置市となったことにより、市墓地条例を整備し、墓地許可事務を担うこととなった地方公共団体である。

それまでにも、市営墓地を経営するとともに、多くの事業型墓地が設置されており、将来、墓地経営者となることができる多くの宗教法人が存在している。このような地域の実情及び市民の墓地需要を勘案し、経営主体、設置場所などに一定の制限を加えて条例を整備している。

#### <保健所を設置しない市>

平成24年に施行された「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」(第2次一括法)により、すべての市が一斉に墓地許可事務を担当することとなった。これまで、墓地の許可に関する事務は、市が担う事務とされていたが、東京都内では保健所を設置しない市では、土地開発担当部署の所管となっている。

また、事務引継ぎの移行期間も十分でなく、市民の墓地需要、安定供給など規定整備に必要な基礎調査がなされないまま、多くの市では、先行した市の条例を参考に規定整備することとなった。そのため、必ずしも地域の実情に適合しない内容となっているものもある。

- ・市営墓地計画がなく、その他の経営主体として市内宗教法人に限って認める規定を設けているものの、域内の宗教法人が多くないため新たな墓地の経営主体が出にくい
- ・緑地率、駐車場付置などの規定により、十分な墳墓区域が確保しにくい
- ・開発行為、まちづくり施策などで、大きな構造設備などの付置義務を課している など

#### <特別区>

これまで、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例、いわゆる事務処理特例条例により、墓地許可事務を担ってきたが、第2次一括法により、各区の自治事務となり条例が整備された。いずれの区も区営墓地の計画はないため、区内で墓地を供給するためには、宗教法人による公益事業に期待することとなる。しかしながら、安定した墓地経営が可能となる規模の土地を確保するのは容易ではなく、住宅地に隣接することが避けられないため、隣接住民との間にあつれきが生じる。そのため、墓地を計画的に供給するには、慎重な審査が求められる。

## 墓地の将来予測

墓地、火葬場、廃棄物処理場などの大規模公共施設に限らず、福祉施設、介護施設などの民間小規模施設も含め、隣接住民から迷惑施設、嫌忌施設と見なされ、その新設は容易ではない。新

たな都立霊園の設置が見込めないなか、需要に見合う墓地を安定供給することは、住民への基礎的なサービスであり、これを担うのは区市の責務である。

長期的な視点から墓地需要を予測するには、死亡者数、定着指向などの数値を数式に代入して求める方法がある。また、火葬許可申請時などに、遺族から墓地所有の有無、取得希望地などを調査することで、その時点での市民の墓地ニーズを把握することができる。

これに意識調査を加えることにより、政策課題が明らかとなる。これらを踏まえ、市民参加型まちづくりとしてマスタープランを策定し、墓地の安定供給に必要な規定整備する方法もある。

## 他都市の墓地許可事務

三大都市圏の政令指定都市の墓地条例のうち、経営主体、設置場所、構造設備基準などの規定は、表のとおりである。

	経営主体	設置場所	構造設備基準	その他
横浜市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 市内に事務所をもつ公益法人	1 自己所有地 2 学校、公園又は住宅の敷地から100m以上	1 緑地率30～40% 2 駐車場5% 3 幅員4.5mの道路 など	○申請前に標識設置、住民説明会、協議 ○財務状況審査会による調査 ○紛争調停委員会による調整
川崎市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 公益法人	1 自己所有地 2 学校、公園、住宅、病院等から110m以上	1 墓地境界に幅員5mの緑地 2 境界の3m以上内側に障壁等 (墳墓が見えないよう) 3 緑地率10%(樹木本数等規定あり) 4 駐車場3%	○申請前に標識設置、住民説明会、協議
相模原市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 市内に事務所をもつ公益法人	1 自己所有地 2 学校、病院、住宅等から50m以上	1 緑地率20～35% 2 駐車場5%	○申請前の市長協議 ○申請前に標識設置、住民説明会
千葉市		1 住宅、学校、病院等から50m以上 2 自己所有地	1 墓地境界に幅員3m以上の緑地 2 境界の3m以上内側に障壁等 (墳墓が見えないよう) 3 障壁等の内側に4～8mの緑地率 ※但し書きあり 4 敷地1万㎡以上は墳墓面積30%以下 5 駐車場5%	○申請前の市長協議
さいたま市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 公益法人	1 自己所有地 2 学校、病院、住宅等から100m以上	1 墓地境界に幅員3mの緑地 2 緑地率30%以上 3 敷地1万㎡以上は墳墓面積30%以下 4 駐車場5%	○申請前の市長協議 ○申請前に標識設置、住民説明会、協議 ○墓地設置計画審議会
大阪市	1 公益法人又は宗教法人 2 財産区の墓地管理委員会 ※審査基準	学校、病院及び人家の敷地からおおむね300m以上 ※但し書きあり	1 墓地周囲に塀、樹木を設置 2 新設は1000㎡以上 ※2は審査基準	設置場所の規制解除は、 ①周辺環境と調和 ②周辺住民の理解
堺市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ公益法人 3 市内に事務所をもつ宗教法人	1 学校、病院及び人家の敷地から200m以上 ※但し書きあり 2 自己所有地	1 境界に緑地帯(幅員基準なし) 2	
名古屋市	記載なし	1 重要道路、鉄道軌道から20m以上 2 人家、学校、病院等から100m以上	1 墓地周囲に塀、樹木を設置 2 通路幅員1m以上	自己所有地に限定しない

## 各市・特別区への墓地行政に関わる規範調査

墓地埋葬行政に関する市・特別区への規範調査及び考察については、既に「**1；地方公共団体の墓地行政等に関する情報収集と分析**」における「**1-1. 各市・特別区への墓地行政に関わる規範調査**」を参照されたい。そこでは「**条例を規範としているケース**」と、「**条例制定に拠らない墓地埋葬行政**」のふたつに大別して省察した。

## 墓地の許可と「まちづくり」との整合性

この点については、先の「**条例を規範としているケース**」と、「**条例制定に拠らない墓地埋葬行政**」の分析からは、その関係性を明らかにすることは出来なかった。

現在、いわゆる「まちづくり条例」と呼ばれるものは、全国の多くの自治体で創られてきている。前記「**1-3. 地方公共団体に対するヒアリング**」で、「墓地の許可と「まちづくり」との整合性」が繰り返し強調されている。

先に述べた通り、しかし、本報告書の「**1-1. 墓地埋葬行政に関する市・特別区への規範調査**」において調査を行ったものの、そこでは当該市、特別区における「まちづくり条例」を墓地の許可に関連するものとして、資料を提供してきたケースは確認出来なかった。

そもそも「まちづくり条例」と一口に言っても、当該地方公共団体における「まちづくりの“理念”」を明文化させた、いわゆる「“理念型”まちづくり条例」と、まちづくりに関する具体的方法、基準等について定めた「“実務型”まちづくり条例」に大別されると一般的に指摘される。

地方分権化の進んだ現在においては、その様態は多様であり、それらが墓地の許可と関連させているのか否か、関連させているのであれば、墓地の許可にどの様に反映させているのかは明らかではない。そもそも「まちづくり条例」自体、「“理念型”まちづくり条例」が少なくなく、実質的な効果を得るためには、理念を具体化させる為の方法と整備基準・指標などの定めが必要となることは言うまでもない。

また、後者の「“実務型”まちづくり条例」の場合でも、構成や内容については、類型化させ得ることが難しい。傾向的には、総則としての目的、理念、用語の定義、対象範囲・事項、計画内容、まちづくり基準、開発手続き、推進体制が挙げられているケースが一般的である。

ちなみに、根拠とされる法令は、いわゆる「まちづくり三法」－「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的促進に関する法律（中心市街地活性化法）」、「大規模小売店舗立地法（大店立地法）」、「都市計画法（改訂都市計画法）」が挙げられる。

こうした地方公共団体が定める「まちづくり条例」の他に、住民の自治活動等を通して「地域や街の住民像、まちづくりの理念、活動規定、社会生活・教育志向性など」の自律したまちづく

りのあり方等を自主的に定めたものもあり、そうしたものは「まちづくり憲章」とか「コミュニティ憲章」と呼ぶことがあり、これらに拠り「まちづくり条例」の策定に至るケースもある。

この様に概要を俯瞰しただけではあるが、いわゆる「まちづくり条例」のみでも、整理すべき多くの点を内包していることが明らかとなった。