

厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業)
平成 28 年度総括研究報告書

各地方公共団体における
墓地経営に関する情報共有のあり方に関する研究

平成 28 年度総括研究報告書

平成29年 3月

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 名誉教授・弁護士)

目 次

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）平成28年度総括研究報告書	1
各地方公共団体における墓地経営に関する情報共有のあり方に関する研究	1
1 研究の概要	1
研究分担者	3
2 研究目的	3
3 研究方法	3
4 研究結果考察	4
5 結論	5
第1章 本研究の目的と意義	6
第2章 墓除法行政運用に関する窓口業務等の現状	8
＜一般的な墓地管理業務の内容＞	9
第3章 墓除法行政運用に関する行政資料の整理・分析	11
3-1 行政資料の整理・分析の意義	11
3-2 墓地等の経営許可等に関する条例の調査・検討	13
3-2-1 本研究の趣旨	13
3-2-1-1 本研究までの経緯	13
3-2-1-2 本研究の目的	13
3-2-2 全国各市区の条例等の内容の調査・検討	14
1 北海道地区	14
2 東北地区	15
3 関東地区	22
4 東京都	34
5 甲信越・北陸地区	39
6 東海地区	48
7 関西地区	56
8 中国地区	68
9 四国地区	75
10 九州・沖縄地区	81
11 調査検討を踏まえた考察	93
3-3 公営墓地条例等が定める墓地使用权に関する地域的研究	97
3-3-1 序論	97
(1) 研究目標	97
(2) 研究手法	97
3-3-2 分析その1 ー東日本の公営墓地に関する条例等における墓地使用权の規定方針	98
(1) 使用权の発生	98
(2) 使用料（永代使用料）の納付時期	98
(3) 管理料の徴収	99
(4) 使用权の自由な譲渡や墓地の転貸	99
(5) 使用权の取り消し	99
(6) 使用权の消滅事由	100
(7) 墓地使用に関して	100
3-3-3 分析その2 ー東日本の各地方における墓地使用权	100
(1) 北海道	100
(2) 東北地方	102
(3) 関東地方	104
(4) 中部（北陸・東海）地方	105
3-4-4 考察	109
第4章 情報共有による墓除法行政運用に関する課題解決のための提言	110

4-1 「場」の共有による知識化について.....	111
4-1-1 2つの組織のヒアリングから探る「場」の共有による知識化について.....	111
(1) 2つの組織へのヒアリング	111
事例1：公益財団法人 東京都公園協会	111
事例2：一般財団法人 環境事業協会（大坂市）	111
(2) ヒアリングを通して得られた知見－「場」の共有による知識化について－	112
4-1-2 都立霊園の多様化による情報共有の必要性	114
1. はじめに.....	114
2. 都立霊園の管理運営の現状	114
3. 都立霊園のお墓の種類	114
4. 樹林墓地の誕生	116
5. 個別事情に合わせた多岐にわたる案内業務	118
6. 荒れてしまうお墓	118
7. 都立霊園の持つもうひとつの役割	119
8. 公園協会における情報共有	119
(1) 会議の概要.....	119
(2) 議題例.....	120
9. おわりに.....	121
4-1-3 「場」の共有の重要性と広域行政の必要性	122
4-2 情報の共有化を実現するWEBサイト構築に向けて－業務遂行支援の可能性を探る－	124
(1) 2つの組織へのヒアリング	124
事例1：公営 稲城・府中メモリアルパーク（稲城・府中墓苑組合）	124
事例2：日本最大級のお墓のポータルサイト「いいお墓.com」（株式会社 鎌倉新書）	126
(2) 考察.....	128
4-3 データベース構築を想定した、墓地の運営・管理等に関する質問と回答の整理方法.....	129
4-3-1 蓄積されるデータ管理から窺える課題.....	131
4-3-2 検索・閲覧可能なデータベースの構築に向けての作業	133
4-3-3 検索・閲覧可能なごく初歩的なデータベースとして「FAQ」を構築	135
4-3-4 まとめ	137
第5章 結語.....	139
謝辞.....	140

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
平成 28 年度総括研究報告書

各地方公共団体における墓地経営に関する情報共有のあり方に関する研究

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 名誉教授・弁護士)

要約 本研究は、各地方公共団体における墓地経営に関する情報共有のあり方を検討することによって、各市・特別区が墓埋行政の運用のために、簡便かつ日常的に役に立つ情報を適時的確に得られる仕組みの構築の必要性を提案することを目的としている。行政区域を跨いで住民等が流動する実状や、人口減少、多死社会を踏まえると、地方公共団体相互間の連携・協力関係による課題解決等の情報の蓄積化とデータベースの構築は喫急の課題といえる。本研究によって、地方公共団体等の連携（ネットワークの構築）¹の必要性を明らかにするとともに、ノウハウを含めた情報等を適時的確に利活用されるための仕組みの提案を行うものである。

1 研究の概要

墓地埋葬行政は、「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」（平成24年4月施行）により、墓地経営等の権限がすべての市・特別区に委譲された。これによって、地域の実情にきめ細かに対応した地方公共団体の行政運用が促進される一方で、その運用に差異が生じつつある。

これは「地域の自主性及び自立性の高まりの結果である」ともいえるが、行政区域を跨いで住民等が流動するのが実状であり、現実的には運用の差異が手続の混乱や煩雑な作業につながっているといえよう。

ここで、具体的な齟齬の例示を挙げてみる。

- 改葬元（墳墓が存する地方公共団体）、例えばA市では改葬許可証を交付するための要件として、改葬先（墳墓がある地方公共団体）の受け入れ証明書を必要書類としている。ただし、地方公共団体によっては受け入れ証明書の交付を行っていない。

¹ 本研究では、ナレッジマネジメントの概念を援用しており、ここで述べる地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）は、「場」の共有としての広域行政による連携とwebによる業務遂行支援補助としてのデータベースシステムの2つを指している。なお、ナレッジマネジメントの参考文献一覧をこの概要の最後につけている。

- 一般的に市の公営墓地の無縁改葬を行う場合、「墓地使用許可」を取り消す行政処分上、当該使用者の在籍調査が求められる。市民が転出している場合、その市からの回答協力が得られないことがある。その場合、民法上の権利関係に問題を残しつつ、無縁処理をせざるを得ない現状を強いられる。
- 埋火葬許可証紛失への対応については、厚生労働省の技術的助言（所定の手続きを経て、交付した市町村長が再交付する）が示されているにもかかわらず、市によっては「焼骨等をおさめる墓地等が所在する市町村長が対応すべき」として、再交付に応じないケースがある。

地域性や多様性等について地方による特色を十分に考慮しつつも、墓埋法運用における一定の解（方向性）を提示することで、墓埋法の運用に関して安定して効率的な対応が図られることが期待される。そこで本研究においては、ナレッジマネジメントの概念を援用することで、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）のあり方を提言する。

ここで述べる地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）は、「場」の共有としての広域行政による連携とwebによる業務遂行支援補助としてのデータベースシステムの2つを指している。そうした地方公共団体等の連携を図ることで、各地方公共団体では、相互で交わされた情報の蓄積がなされる。加えて、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）において蓄積されるノウハウを含めた情報等は、問題に適時的確に対応するための知識として利活用されることとなり、住民等へのサービス向上も期待される。

本研究では、平成26年度の厚労科研費研究をもとに墓埋法行政運用における条例・細則等の内容を一定の指標のもとに吟味検討することとした。また、東日本の公営墓地を中心とする7都道府県の使用許可に関する条例の分析を行った。これらの調査・検討及び考察が、全国各地の墓地行政の特色の分析を踏まえた、新たな墓地行政への何らかの参考となりうることが期待できる。また、今後、墓埋行政の安定的かつ適正な運用に資するための情報共有化、データベースの構築が図られたときの貴重な基礎資料となるものである。

条例等の分析・検討に加えて、墓埋法運用の情報共有DBシステムを構築する試験的かつ具体的な試みとして、墓地等にかかわる500余りの課題、問題点を整理・分類し、モデルとなり得るアプローチを用いて「FAQ」（よくある質問）の抽出を行った。本研究の成果の具体的な提示として、抽出されたFAQ候補から活用度の高いものを選定し、簡素ではあるが全墓協のwebサイトにて、FAQの設置を予定している。

研究分担者

小松 初男	虎の門法律事務所 弁 護 士
一木 孝之	國學院大学 法学部 法律学科 教授
大篠 則子	公益財団法人東京都公園協会公園事業部霊園課 課長
横田 睦	公益社団法人全日本墓園協会 主任研究員

事務局

安孫子 順子	公益社団法人全日本墓園協会 事務局 事務局長補佐
--------	--------------------------

2 研究目的

本研究では、地方分権化により差異が生じつつある墓理法行政運用について、条例等の分析によって問題点の整理を行う。また、墓地使用权のあり方に関する現状分析を行い、墓理法運用の基準・枠組みを検討する。最終的には墓理法運用の情報共有DBシステムの活用を想定するものではあるが、現段階で地方公共団体がどのように連携を図り、問題や課題解決に向けて対応しているかを明らかにすることによって、情報共有化に向けた枠組みについて一定の提言・提案を行う。

3 研究方法

① 墓地等の経営許可等に関する条例の調査・検討を行う。

-1 墓理法行政運用における条例・細則等に対し、一定の指標のもと内容を検討しその特色を分析する。

一定の指標とは、(1) 経営主体に関する条項、(2) 事前協議・説明条項、(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項、(4) 大規模霊園に関する規制、(5) 市長の裁量権、(6) みなし規定、(7) その他 である。

-2 上記に対し、調査検討を踏まえた考察を行う

-3 墓理法行政運用上の規制項目の傾向分析及び規制に対する根拠の提示（表による整理を行う）

② 墓地使用权のあり方に関する現状分析を行う。

-1 墓地使用权のあり方を探るための条例分析を行う。墓地使用权の整理・分析に伴う作業は多くの時間を要するものであるため、本研究においては段階的な地域研究を行う。

-2 複数の墓地条例および施行規則において確認される「共通項」から、公営墓地において墓地使

用権利が備えるべき本質的要素を抽出する。

-3 特定の公営墓地に散見される「特異項」を比較することで、地域的特性などに起因する権利の変容に関する分析、さらに運営自治体による墓地管理行政の検証を試みる。

③ 墓理法行政運用に関する課題解決・意見交換の現状分析を行うとともに、情報の共有化に関する提言を行う。

- 1
 - ・ 東京都と大阪市の霊園管理方法の整理及びヒアリングによる現状分析
 - ・ 都立霊園の管理運営において、どのように情報の共有化が図れているか現状を確認し、情報共有化の必要性を述べる。
 - ・ 上記を踏まえ、合理的な問題解決のあり方の提言を行う
- 2
 - ・ 「web 構築による業務遂行支援補助」の仮説のもと、web サイトの運用において先進的な事例として2つの組織へのヒアリングを実施する。
 - ・ 公営事例（稲城・府中墓苑組合）、民営事例（「いいお墓.com」）に対するヒアリングを実施し、「web 構築による業務遂行支援補助」の可能性を探る。
 - ・ 上記を踏まえ、web 構築による課題解決に資するための情報共有のあり方を提案する。

④ ①、②、③の議論を踏まえ、各地方公共団体における運用実態が比較可能かつ役に立つ情報を適時的確に得られる仕組みの検討・提案を行う。

（倫理面への配慮）

墓地埋葬においては、個々人の宗教的感情や価値観、地域に根ざした慣習等に左右される部分が多い。調査・分析に当たっては、多様性や地域性等を十分に考慮し、これらを損なわないように十分に注意する。

4 研究結果考察

- ・ 各地方公共団体における運用実態が比較可能かつ役に立つ情報を適時的確に得られる仕組みの構築によって、参加する地方公共団体相互で交わされた情報の蓄積化が図られる。このシステムは、問題に直面した際の適切な対応策等の情報源として検索が容易に行えるなどの利便性を考慮するものであるから、新規の担当者等、他の環境衛生行政の日々の業務と並行しながら、墓理法の運用に関して、効率的な対応が図られる。
- ・ 多数の地方公共団体によって共有される情報の利活用のためのデータベースシステムを構築すれば、多様な意見が至便な形で収集できる。これにより、墓理法運用の一定の統一性が担保されることとなり、住民等へのサービス向上も想定される。

5 結論

最終的な墓理法運用の情報共有DBシステムの活用への道筋として、墓理法行政運用における条例・細則等の内容に対して一定の指標のもとに吟味検討を行いつつ、段階を踏まえながら継続的に、墓理法行政運用における直面する課題の抽出、整理・分析をし、情報の蓄積化を図らなければならない。大都市等の連携だけではなく、同一県内、あるいは市町村規模等による連携（ネットワーク構築）により、多様性や地域性等を十分に考慮しつつも、墓理法運用においての一定の解（方向性）が提示され、墓理法の運用に関して効率的な対応が図られる。

参考文献：

- ・香取 一昭、『Eラーニング経営—ナレッジ・エコノミー時代の人材戦略』（2001）、エルコ
- ・「失敗まんだらとは？」<http://www.sozogaku.com/fkd/inf/mandara.html>
失敗知識データベースの構造と表現（「失敗まんだら」解説）、2005年、独立行政法人科学技術振興機構（JST）、
失敗知識データベース整備事業、統括 畑村 洋太郎
- ・高橋 裕輔、上坂 克巳、奥谷 正、「国道事務所における知識の共有と利活用の方法論に関する一考察」、建設マネジメント研究論文集 Vol. 11（2004）P 69-80
- ・高橋 裕輔、大手 方如、上坂 克巳、「国道事務所における情報共有化の手順に関する一考察」、建設マネジメント研究論文集 Vol. 12（2005）P 303-310
- ・根本孝、『E-人材開発—学習アーキテクチャーの構築』（2002）、中央経済社
- ・野中郁次郎／竹内弘高（著）／梅本勝博（訳）、『知識創造企業』（1996）、東洋経済新聞社
- ・マーク・J．ローゼンバーグ（著）／中野広道（訳）、『Eラーニング戦略』（2002）、ソフトバンク パブリッシング
- ・松井秀雄、「失敗した IT プロジェクトの真の原因に迫るマンダラ図の紹介」（2015年）、日本システム監査人協会近畿支部 第152回 定例研究会 発表資料
<http://www.saa-jk.org/wordpress/wp-content/uploads/saa-j20150515.pdf>
- ・ラルフ・L・キニー、ハワード・ライファー（共著）／高原康彦、高橋亮一、中野一夫（訳）、多目標問題解決の理論と実例（1980）、構造計画研究所

第1章 本研究の目的と意義

公益社団法人 全日本墓園協会 事務局

墓地埋葬行政は、「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」（平成24年4月施行）により、墓地経営等の権限がすべての市・特別区に委譲された。これによって、地域の実情にきめ細かに対応した地方公共団体の行政運用が促進される一方で、その運用に差異が生じつつある。

本研究では、地方分権化により差異が生じつつある墓理法行政運用について、条例等の分析によって問題点の整理を行う。また、墓地使用权のあり方に関する現状分析を行い、墓理法運用の基準・枠組みを検討する。最終的には墓理法運用の情報共有 DB システムの活用を想定するものではあるが、現段階で地方公共団体がどのように連携を図り、問題や課題解決に向けて対応しているかを明らかにすることによって、情報共有化に向けた枠組みについて一定の提言・提案を行うことを目的としている。

墓理行政の運用については、①平成25年度 厚労科費研特別事業「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」②平成26年度 厚労科学研究費補助金事業「墓地埋葬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」を行った。平成26年度研究においては、各地方公共団体における「市」の墓地等の許可条例・規則、公営墓地の使用条例・規則の収集を行い、墓理法行政運用における条例・細則等の（最低限のあるべきモデルとなる）基準の提示を行っている。

本研究では、平成26年度研究において収集した地方公共団体の条例・規則を基礎資料として、墓理法行政運用における条例・細則等の内容に対して一定の指標のもとに検討し、その特色の分析を行った。また、公営墓地条例等が定める墓地使用权に関する地域的研究として、東日本の公営墓地を中心とする7都道府県の使用許可に関する条例の分析を行っている。これは、今後、墓理行政の安定的かつ適正な運用に資するための情報共有化、データベースの構築が図られたときの貴重な基礎資料となるものである。

なお本研究では、ナレッジマネジメントの概念を援用することによって、「場」の共有²³としての広域行政による連携と web による業務遂行支援補助⁴としてのデータベースシステムの2つを提言することによって、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）の必要性の明示を試みたい。

そうした地方公共団体等の連携を図ることで、各地方公共団体では、相互で交わされた情報の蓄積がなされる。加えて、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）において蓄積されるノウハウを含めた情報等は、問題に適時的確に対応するための知識として利活用されることとなり、住民等へのサービス向上も期待される。

本研究では、平成26年度の厚労科費研研究をもとに墓理法行政運用における条例・細則等の（最低限のあるべきモデルとなる）基準の提示を行っている。墓理法行政運用に関する行政資料については、適正な霊園の永続的な管理・運営に資するため、断続的ではあるが検討されてきている。平成26年度の研究においてに小松が提示した「我が国における公営墓地使用条例・規則についてーモデル条例試案」

² 野中郁次郎／竹内弘高（著）／梅本勝博（訳）、『知識創造企業』（1996）,p126-127

³ 根本孝（2002）「E-人材開発：学習アーキテクチャーの構築」中央公論社、p.146-147

⁴ マーク・J．ローゼンバーグ（著）／中野広道（訳）、『Eラーニング戦略』（2002）、ソフトバンク パブリッシング、p73-75

を含めると、4つの契約約款モデルが確認できる。

今回の研究では、最終的な墓埋法運用の情報共有DBシステムの活用への道筋として、墓埋法行政運用における条例・細則等を一定の指標のもとに吟味検討したことに加えて、東日本の公営墓地を中心とする7都道県の使用許可に関する条例の分析を行った。

これら条例等の分析に加えて、墓埋法行政運用に関する課題解決の現状分析を行うことを目的とし、「場」の共有による知識化と「web構築による業務遂行支援補助」の仮説のもと、ヒアリングによる事例分析を行った。ここから得られた知見をもとに、情報の共有化に関する一定の提言を行った。

さらに、墓埋法運用の情報共有DBシステムを構築する試験的かつ具体的な試みとして、墓地等にかかわる500余りの課題、問題点を整理・分類し、モデルとなり得るアプローチを用いて「FAQ」の抽出を行った。本研究の成果の具体的な提示として、抽出されたFAQ候補から活用度の高いものを選定し、簡素ではあるが全墓協のwebサイトにて、FAQの設置を予定している。

具体的には第1章として「研究の目的、意義」をまとめ、第2章では「墓埋法行政運用に関する窓口業務等の現状」を述べた。次いで第3章では「墓埋法行政運用に関する行政資料の収集・整理・分析」を行う。まず、行政資料の整理・分析の意義を述べ、条例に着目した行政資料の分析・検討及び考察を加え、公営墓地条例等が定める墓地使用权に関する地域的研究を行う。こうした条例等の整理・分析の作業は、墓埋法運用の一定の統一性担保に資すると同時に、住民等へのサービスの向上、ひいては今後、大規模な情報共有システムを構築するにあたっての重要な基礎資料となり得るものである。

第4章「墓埋法行政運用に関する課題解決のための提言」では、2つの仮説（情報共有の必要性：「場」の共有の観点、web構築による業務遂行支援補助の必要性：情報共有化によるノウハウ等の利活用）を念頭におきながら、ヒアリングを行い、そこから知見を得る。この2つの知見に基づいて「墓埋法行政運用に関する課題解決のための提言」として、FAQ作成を目標として、墓埋行政で寄せられた設問の分析を行う。

本研究は、最終的には墓埋法運用の情報共有DBシステムの活用を想定するものではあるが、これまでの研究成果を踏まえつつ、墓埋行政が安定的かつ適正に運用されるよう、現状で業務担当者が活用可能な連携の在り方や情報共有化に向けた仕組みについて一定の提言・提案を行うことで本研究の結語（第5章）とした。

大規模な情報共有システムの構築、管理・運用を図るには、多くの資源（ヒト・モノ・カネ・時間）を要するものである。そのため、多くの成果を導き出すためには、引き続き、究明すべき部分はあるものの、各地方公共団体における墓地経営に関する情報共有のあり方については、具体的に活用可能なFAQの提示等、新たな知見を加えるものといえよう。

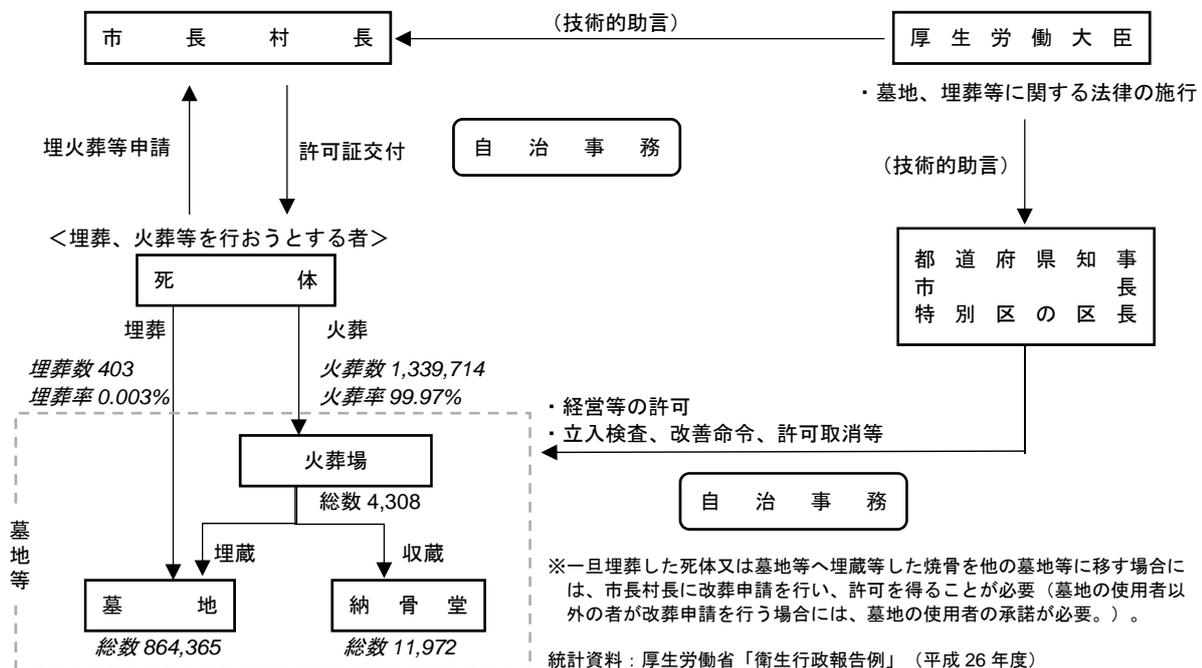
第2章 墓埋法行政運用に関する窓口業務等の現状

公益社団法人 全日本墓園協会 事務局

墓地埋葬法（以下、墓埋法とする。）の目的は「墓埋法制定の目的は「国民の宗教的感情に適合し、且つ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われること」となっているが、この墓埋法に関する動きを概観してみる。昭和23年5月に現行の「墓地、埋葬等に関する法律」（昭和23.5.31法律第48号）が制定され、これに基づき「墓地、埋葬等に関する法律施行規則」（昭和23.7.13厚生省令第24号）が定められた。

これに、地方自治法の改正による自治事務の動きが伴い、平成12年4月には事務処理特例条例により知事の権限に属する事務を市町村が処理できるように（地方自治法第252条の17の2）、さらには平成24年4月に、「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）が施行された。これにより、墓地事務への都道府県の関与はほぼなくなり、墓埋法行政運用は市区町村が担当することとなった。

図1 墓地、埋葬等に係る行政の仕組み⁵



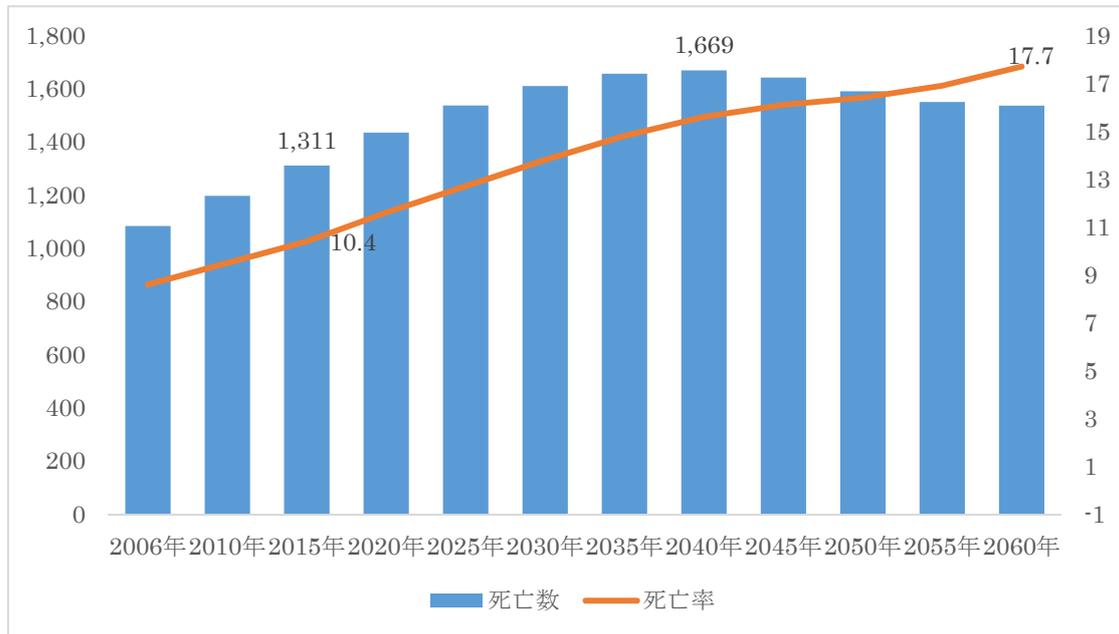
墓地埋葬を取り巻く社会環境では少子化高齢化が進行し、2015年には年間死亡者数が130万人を超え、2040年前後には多死社会のピークを迎えると予測されている。⁶

⁵ 厚生労働省 墓地、埋葬等に関する法律の概要

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenbu/0000130179.pdf>

⁶ 出典：内閣府『平成24年版 高齢社会白書（全体版）』将来推計人口でみる50年後の日本をもとに再構成。

図 2 少子化高齢化社会から多死社会へ



出典：内閣府『平成 24 年版 高齢社会白書（全体版）』将来推計人口でみる 50 年後の日本をもとに再構成

ここで地方公共団体の公務員（一般行政職）に目を向けると、公共サービスに対する住民ニーズが多様化しているにもかかわらず、一般行政職員の数の減少が指摘されている⁷。地方分権化が促進され、多くの業務を窓口担当者が担うこととなっているが、人口の流出・流入など市区を跨って移動が行われる現状では、2-3年サイクルで異動が行われること、作業手順や運用等が自治体ごとに異なるなどがあり、窓口業務のノウハウの組織的・体系的な共有化が十分に図られない恐れがある。

公益社団法人全日本墓園協会（以下、（公社）全墓協とする。）では、平成元年より墓地の管理・運営に携わっている全国の自治体関係者、民営霊園や寺院の関係者等を対象に「墓地管理講習会」を行っている。墓理法行政における「墓地の事務的管理」に関する項目を以下に具体的に挙げるが⁸、例えば「生活衛生」「環境衛生」といった観点からの職掌と照らし合わせると他に多くの業務を抱えながら、墓園の管理事務に携わっていることが窺える。

<一般的な墓地管理業務の内容>

- (1) 墓地使用者の決定（墓地使用申込の受理、契約、使用料請求・収納、使用許可（承諾） 証の発行）及び使用取り消し（解約）等の手続き
- (2) 墓地使用权の承継、名義人氏名・本籍・住所変更、許可証再発行等の手続き

⁷ 出典：http://www.soumu.go.jp/main_content/000471459.pdf 地方公共団体の窓口業務における適正な民間委託に関するガイドライン（平成 28 年 12 月 14 日、総務省行政管理局公共サービス改革推進室）より引用

⁸ 出典：「墓園の管理事務」（第 28 回墓地管理講習会テキスト）（平成 28 年）、公益社団法人 全日本墓園協会

- (3) 埋蔵（納骨）等に伴う各種証明書の発行等の手続き
- (4) 管理料請求・収納手続き、滞納管理料の管理・対策
- (5) 住所不明者の追跡調査
- (6) 建墓工事等の審査・確認
- (7) 無縁墳墓の改葬手続き
- (8) 施設の管理・維持
 - ① 墓地等全域の点検見回り
 - ② 共有部分の清掃、ゴミ処理、補修、改良工事の管理
 - ③ 植栽の剪定、除草、施肥等の植栽の管理
 - ④ 建築物の清掃、補修、改良工事の管理
 - ⑤ 害獣・害鳥、いたずら、犯罪等への対策・対応
 - ⑥ 事故、天災による被害等への対策・対応
- (9) その他

こういった業務についてノウハウを身につけ安定した窓口業務を行うための学習・育成方法として、前述した墓地管理講習会等の「研修で学ぶ」他に、書籍やwebサイト等の「情報で学ぶ」、いわゆるOJTによる「経験して学ぶ」、「仲間から学ぶ」といったが考えられるが⁹、知識化が十分に図られないまま、異動の時期が来ることもあるだろう。そういった場合、公共サービスに対する住民ニーズが多様化、高度化する中において、ノウハウや情報の共有化、情報の利活用への十分な対応が滞ることが考えられる。

このような状況に対処し、墓地管理業務を安定して適正に行うために、どのような工夫が具体的にされているかについては、第4章でのヒアリングを参考にされたい。

参考文献：

- 「地方公共団体の窓口業務における適正な民間委託に関するガイドライン」、総務省行政管理局公共サービス改革推進室、平成28年12月14日
- 第28回墓地管理講習会テキスト（平成28年）、Ⅶ. 墓園の管理事務（柴田三郎）、（公社）全日本墓園協会

⁹ 香取 一昭、『eラーニング経営—ナレッジ・エコノミー時代の人材戦略』（2001）、エルコ、p90-95

第3章 墓理法行政運用に関する行政資料の整理・分析

3-1 行政資料の整理・分析の意義

公益社団法人 全日本墓園協会 事務局

墓理法行政運用に関する行政資料については、適正な霊園の永続的な管理・運営に資するため、断続的ではあるが検討されてきている。例えば、霊園条例・管理使用規定等の研究については、全国統一的な規定作成を目的とした「使用条例・使用規定等研究会」（昭和 62.9.1～63.3.1）によって、民営霊園・公営霊園の管理使用規定のモデルの作成を行っている①。

その後、墓地、埋葬等をめぐる状況の変化を踏まえ、平成 8 年度厚生科学研究では「墓地の使用契約ガイドラインの作成」を行い、平成 10 年 3 月に報告書をまとめている②。厚生省では「これからの墓地等の在り方考える懇談会」において幅広い論議を行い、平成 10 年 6 月に報告書を取りまとめた。この懇談会報告書を踏まえ、平成 11 年 3 月には、墓地、埋葬等に関する法律施行規則の一部改正し施行された。さらにはこの懇談会報告書で指摘された「利用者保護の観点から墓地使用契約の内容の明確化等を図るための墓地使用契約の作成」等については、「墓地経営・管理指針等作成検討会」に引き継がれ、平成 12 年 11 月に報告書（「墓地経営・管理の指針」、「墓地使用に関する標準契約約款」及び「補論」）をまとめた。これを踏まえて、「墓地経営・管理の指針等について」として平成 12 年 12 月 6 日に通知している（生衛発第 1764 号）③。

なお、「墓地経営・管理指針等作成検討会」報告書では墓地行政の「永続性の確保」という原則から、「21 世紀の墓地行政」として核家族化、少子化等による承継者不足、広域移動時代と墓参、いわゆる「永代管理料」方式の限界の 3 点を指摘している。21 世紀に入り 10 余年が経ち、平成 26 年度厚生労働科学研究「墓地埋葬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」報告書をまとめられた（平成 27 年 3 月）④。この報告書の中において、収集できた 233 件の条例等に関する内容・比較・考察の結果抽出した内容を念頭に、「我が国における公営墓地使用条例・規則についてーモデル条例試案」を研究分担者である小松初男が提示している。

4 つの契約約款モデルの内容の詳細については、別途、資料として添える。

<4 つの契約約款モデル>

	作成者・作成年等	タイトル・内容等	
①	(社) 全日本墓園協作成 (昭和 62 年度)	「〇〇法人 〇〇霊園管理使用規定 (標準)」	民営霊園・公営霊園の管理使用規定のモデルの作成
		「〇〇市霊園条例 (標準)」	
②	平成 8 年度厚生科学研究／報告書 (平成 10 年 3 月)	「墓地の使用契約ガイドラインの作成」	墓地使用契約約款案
③	厚生省通知 (平成 12. 12. 6、生衛発第 1764 号)	「墓地経営・管理の指針等について」	墓地使用に関する標準契約約款
④	平成 26 年度厚労科学研究／報告書 (平成 27 年 3 月)	「我が国における公営墓地使用条例・規則についてーモデル条例試案」(「墓地埋葬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」報告書 4-2 に所載)	

なお、小松が提示したモデル条例試案には「最低限必要と思われる条項を提示したものであること」、

これで十分というほどのものではなく「各地の実情に応じて賦課修正されて然るべき」との文言が添えられている。これは、標準あるいはモデルとしての条例は理念的なものであり、各地の実情に応じて賦課修正されてこそ、有効に機能する条例となることを示唆するものであるといえよう。

以上、墓地、埋葬等をめぐる状況の変化を踏まえながら、4つのモデル（①霊園管理使用規定（標準）、②墓地の使用契約ガイドライン、③墓地使用に関する標準契約約款、④我が国における公営墓地使用条例・規則について－モデル条例試案）が提示されてきた。こうしたモデルの提示は、墓理法運用の一定の統一性担保に資すると同時に、住民等へのサービスの向上、ひいては今後、大規模な情報共有システムを構築するにあたっての重要な基礎資料となり得る。

繰り返しになるが、平成24年4月に、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の変化を踏まえ、本研究は、断続的ではあるが墓地埋葬行政に検討を重ねて蓄積されてきた情報・知識の共有化を含めた利活用に資するために、平成26年度の研究で収集した行政資料をもとに、新たな観点から整理・分析を行うものである。

参考文献：

- ・「霊園条例・管理使用規定等の研究について」、「使用条例・使用規定等研究会」（昭和62.9.1～63.3.1）、弁護士長谷川〇〇他17名、（社）全日本墓園協会
- ・平成8年度厚生科学研究「墓地の使用契約ガイドラインの作成」報告書（平成10年3月1日発行）、研究代表：浦川道太郎、（社）全日本墓園協会
- ・厚生省「これからの墓地等の在り方考える懇談会」報告書（平成10年6月）
- ・厚生省「墓地経営・管理指針等作成検討会報告書」（平成12月11月）、座長：浦川道太郎
- ・「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）
- ・平成25年度厚労科学研究特別事業「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」報告書（平成26年3月）、研究代表者：浦川道太郎、（公社）全日本墓園協会
- ・平成26年度厚労科学研究「墓地埋葬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」報告書（平成26年3月）、研究代表者：浦川道太郎、（公社）全日本墓園協会

3-2 墓地等の経営許可等に関する条例の調査・検討

弁護士 小松初男

3-2-1 本研究の趣旨

3-2-1-1 本研究までの経緯

墓地、埋葬等に関する法律の施行から約 65 年、社会の変革の中で、平成 24 年 4 月に「地方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法律関係の整備に関する法律」（第 2 次一括法）の制定を機に、墓地経営等の許可行政がすべて市及び区に委譲されることとなった。これを受けて、平成 26 年度に行なわれた本研究事業である「墓地埋葬行政をめぐる社会環境の変化への対応のあり方に関する研究」（研究代表者、浦川道太郎）では、全国の特別区及び人口 5 万人以上の市を対象として墓地、埋葬等に関する法律施行条例、施行細則、その他の準則（以下、これらを総称して「条例等」という。）の送付を依頼し、全体の 7 割を超える 369 の市区のご協力を得た。

しかしながら、その量が膨大であったこと、及び担当研究者の力量不足等もあり、当該年度においては、膨大な量の規範の体裁、内容等に関する整理・分類とその考察を行なうに留まり、規範の内容の調査・検討までには至らなかった。

今回、改めて研究の機会を得たことから、御協力いただいた多数の条例等の内容を一定の指標のもとに吟味検討することとした。各位の御協力により送付をいただき関東対象とすることができた条例は、県条例が合計 18、市区条例は合計 357 に上った。

以下の調査・検討及び若干の考察が、全国各地の墓地行政の特色の分析を踏まえた、新たな墓地行政への何らかの参考となりうるのであれば、本研究の目的は達せられるものとする次第である。

3-2-1-2 本研究の目的

本研究で、各市区の条例等につき検討対象とする項目と主な研究目的は、以下の通りである。これらの検討対象につき、全国各市区の条例等の内容を検討しその特色を分析する。

(1) 経営主体に関する条項

市、公益法人、宗教法人等に限定する条項のほか、その活動実績や財務内容等の報告義務を課す等、経営主体たるにふさわしいことの審査基準につきいかなる準則を規定しているか、等の検討。

(2) 事前協議・説明条項

墓地の経営許可の適正を図り地域住民らの意見を尊重するため、市、及び周辺住民らに対する事前の協議・説明等に関する措置を明記しているか及びその内容、等の検討。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

敷地に関する定め、墓地と公共施設や住居との距離制限や墓地内の諸設備（主に緑地）に関する条項

の内容、及びその規制の趣旨、等の検討。

(4) 大規模霊園に関する規制

主として大規模霊園に関し、周辺環境への配慮や内部の諸設備（主に緑地）に関し、いかなる整備を義務付けているか、等の検討。

(5) 市長の裁量権

墓地等の設置許可行政につき、市長の裁量権をどの程度規定しているか、等の検討。

(6) みなし規定

従前から存在する墓地及び県条例に基づいて許可を申請しあるいは許可を受けていた墓地に対し、市の条例がどの様に対処しているのか、等の検討。

(7) その他

以上の項目のほか、各地の条例等で特色のある規定や参考となるべき規定がある場合、随時取り上げてその趣旨及び意義等を検討する。

3-2-2 全国各市区の条例等の内容の調査・検討

1 北海道地区

A 北海道

6市の条例等を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

6条例中、帯広市条例が、地方公共団体、宗教法人で登記された事務所を市内に有する宗教法人、登記された事務所を市内に有する公益法人、特別な事由がある場合で市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合に制限する旨を規定している。

他の5市については、これに関する条項は認められなかった。

(2) 事前協議・説明条項

特に規定する条例はない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

全ての条例が、1区画当りの面積を3㎡以上と規定している。公共施設や住宅密集地域からの距離制限は、110mとなっている。土地の広さを反映しているのか、相当にゆとりを持たせた内容である。

(4) 大規模霊園に関する規制

全ての条例が、10 ha以上の墓地に関して当該規程を定めている。広大な敷地を確保できる北海道特有の状況である。

いずれも、①墳墓の区画の面積の合計は、墓地の面積の3分の1以下、②周囲に適切な緑地帯の設置と墓地内での緑地の適正な配置、③幅員6m以上の幹線道路及び幅員2m以上のその他の通路の設置、④墳墓1区画当りの面積は4㎡以上、⑤事務所、休憩所、便所、水道又は井戸、駐車場等の設備。（市長が特に認めたときはこの限りではない。）と規定されている。

(5) 市長の裁量権

墓地経営者の遵守事項に、「その他市長が必要と認める措置」という規定がある。また、旭川市を除く市には、「この規定に定めるもののほか、この規則の施行に関し必要な事項は市長が別に定める」との規程がある。

(6) みなし規定

特に規定している条例は、見当たらない。

(7) その他

江別市を除き、死体の土葬に関する規定がある。「墓穴の深さは、特別の措置が講ぜられているとき又は焼骨が埋蔵されているときを除き、地表から2m以上とすること。」と規定している。ただし、北広島市の条例、「埋葬又は改葬（埋葬した死体を他の墳墓に移す場合に限る。）をする場合は、墓穴の深さを地表から棺の上面までが1.5m以上となるようにしなければならない。」としており。文言が他の諸条例に比べて直接的かつ具体的である。墓穴の深さとしては、地表から棺の上面まで2m程度となるであろうから、その意味においては他の条例と同旨となっている。

2 東北地区

A 青森県

弘前市等4市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

4市とも、墓地経営主体は地方公共団体を原則とする旨規定している。そのほかに、いわば例外として公益法人と宗教法人の経営を認める内容である。弘前市では、市長が適当と認める宗教法人、公益法人の要件のほか、①地方公共団体が経営する墓地等では地域の需要を満たせない等市長が相当の理由があると認めるとき、②災害の発生または公共事業の実施により、墓地等を移転して経営しようとするとき、という要件を課している。条例中には、事務所の所在地や活動年数等細かな規制は見当たらないが、姿勢として民間霊園開設には厳しいものがある。その他の3市においても、公益法人に地方公共団体が出資し、又は補助しているものという要件を課すもの（八戸市、十和田市）があり、他の都道府県に見られない特徴的な内容となっている。また、3市が宗教法人の事務所が市内または隣接する町村に存することを要件とし、そのうち1市は公益法人についても同様の規定を置いている。

なお、八戸市では、市内に存する集落共有財産等を管理する墓地管理組合等が墓地の新設及び区域の

変更又は墓地の移転をしようとする場合にも許可を与える場合がある旨の規定を置いており、同市及びむつ市は、墓地等を経営することについて、市長が特別の理由があると認めたものにつき、経営許可が下りる場合がある旨の規定を置いている。

(2) 事前協議・説明条項

特に定める条例は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

むつ市を除く 3 条例が、墓地と公共施設や住宅密集地域からの距離制限を規定しており、弘前市は 100m 以上である。八戸市・十和田市は 200m 以上となっているが、「焼骨を埋葬する墓地であって、土地の状況等により、住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生の見地から支障がないと認められるときは、この限りでない。」との規定を置いており、柔軟な運用がなされる可能性がある。緑地帯に関する規程や 1 区画当りの面積を定めている条例は、見当たらない。また、3 市とも（高燥で）飲料水その他環境を汚染するおそれがない場所であることという規定を置いている。

なお、弘前市では墓地の場所につき、上記制限のほか、宗教法人・公益法人の事務所から直線距離にしておおむね 1 km 以内の場所にあることという特徴的な制限を設けている。

(4) 大規模霊園に関する規制

特に規定している条例は、見当たらない。

(5) 市長の裁量権

八戸市・むつ市の条例中に、「この規定に定めるもののほか、墓地等の許可について必要な事項は、市長が別に定める」との規程がある。

(6) みなし規定

特に規定している条例は、見当たらない。

(7) その他

特段、指摘すべき事項は見当たらない。

B 岩手県

岩手県および盛岡市など、4 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

岩手県は、「厚生省通知に示されていることを遵守し」として、原則として地方公共団体、これにより難しい事情がある場合でも宗教法人、公益法人というに限るとしている。盛岡市・花巻市も市、宗教法人、公益法人を規定するが、盛岡市では、それに加えて「集落共同墓地または個人墓地を現に経営していると認められるものは、墓地の区域の変更の許可を受けることができる。」との規定を置き、花巻市は、「住民の宗教的感情に適合し、かつ、永続的な経営ができるものとして市長が特に認めた者」を加

えている。これも、現存する集落共同墓地や個人墓地等の存在を意識したものであろう。他の2市の条例中には経営主体に関する条項は見当たらないが、岩手県条例には準拠するものと思われる。

(2) 事前協議・説明条項

特に定める条例は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

奥州市を除く3条例が、墓地と公共施設や住宅密集地域からの距離制限を規定しており、いずれもおおむね100m以上としている。

墓地の用地に関し、岩手県は「経営主体が所有権を有するものであることを原則とする。ただし、これにより難しい事情がある場合であって、経営主体が当該土地を永続的に使用し得ることが確認されるときは、この限りでない。」と規定し北上市の墓地等経営許可要綱にも同じ規定がある。盛岡市は、規則中に「墓地を現に経営していると認められる者が所有権を有する土地であること。」と規定している。ほかの2市の条例には、特段の規定が見当たらないが、岩手県の規定に準拠するものと思われる。

(4) 大規模霊園に関する規制

特に規定している条例は、見当たらない。

(5) 市長の裁量権

盛岡市条例に、「市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要があると認めるときは、法第10条の許可に条件を付することができる。」との規定があり、花巻市条例では、「この規則に定めるもののほか、法の施行に関し必要な事項は、市長が定める。」と規定し、市長に幅広い裁量権を委ねている。なお、奥州市条例には、「市長は、法第19条の規定に基づき墓地等の施設の使用の制限又は禁止を命じようとするときは、根拠法令、処分する理由及び処分の内容を明示した公文書により行わなければならない。」「市長は、法第19条の規定に基づき法第10条の規定による許可を取り消そうとするときは、聴聞手続を行わなければならない。」との規定がある。施設の使用制限、禁止や経営許可の取消は、法律上市長に認められた権限ではあるが、その手続の公正を確保しようとの規定であろう。

(6) みなし規定

特に規定している条例は、見当たらない。

(7) その他

特段、指摘すべき事項は見当たらない。

C 秋田県

秋田県と由利本荘市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

秋田県条例には、特段の規定は見当たらない。由利本荘市条例では、原則として地方公共団体でなけ

ればならないとし、次の各号のいずれかに該当し、市長が適当と認める場合は、この限りでないとして、①地方公共団体が墓地等を設けることができない事由がある場合であって、宗教法人（主たる事務所が本市の区域内に存するもの。）又は墓地等の経営を目的として設立された公益法人が墓地を設けようとするとき、②天災事変その他経営者に起因しない特別の事由があり、かつ、既存の墓地が利用できないなどの事由がある場合であって、新たに墓地を設けようとするとき、を規定している。

宗教法人についてのみ、主たる事務所が市内にあることを要件としており、公益法人よりも厳しい定めとなっている。

(2) 事前協議・説明条項

県条例、市条例ともに、特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

県条例、市条例ともに、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」としつつ、設置場所につき、①鉄道、国道、県道その他交通の頻繁な道路又は河川に近接していないこと、②公園、学校、病院その他これらに類する施設又は住居が集合している地域から、100m 以上離れていること、③飲用水を汚染するおそれのない場所であること、という基準を定めている。

また、同様に施設の基準についても、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」としつつ、①区域の面積が 1 ha未満のものに限ること（註：大規模墓地については、別途の定めあり。）、②周囲に塀、植栽等を設け、境界を明らかにすること。③雨水等が停滞しないように排水路を設けること、④通路を設けること、いう基準を定めている。

(4) 大規模霊園に関する規制

県条例、市条例ともに、1ha 以上の墓地につき、①上記③、④の施設を設けることのほか、②墳墓 1 区画当たりの面積は、3 m²以上とすること、③墳墓の面積の総計は、墓地の区域の面積の 3 分の 1 以下とすること、④緑地を適正に配置すること、⑤通路のうち、幹線となるものの幅員は 6m 以上とし、その他のものの幅員は 1.5m 以上とすること。⑤給水施設、休憩所、便所及び駐車場を設けること、の基準を定めている。

(5) 市長の裁量権

条例上、特段の定めは認められない。

(6) みなし規定

条例上、特段の定めは認められない。

(7) その他

特段、指摘すべき事項は見当たらない。

D 宮城県

仙台市 1 市のみの条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

条例において、経営主体は、①県または市町村、②本市に住所を有する宗教法人、③墓地等の適正な経営に支障がないとして特に市長が認める者と規定しており、規則において③につき、「特に市長が認める者とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。」として、A 墓地等の経営を目的として設立された公益法人（本市の区域内に主たる事務所がある場合に限る。）、b 公益事業、相続その他やむを得ない事情により、既存墓地等の移転等が必要と認められる個人、c 国立大学法人又は学校法人で医学又は歯学の教育又は研究に伴い墓地等の経営が必要と認められるもの、を規定している。c の規定は、他に類を見ない規定である。墓地の経営主体を「地方公共団体とし、これにより難しい場合にも公益法人、宗教法人等であること」とする旧厚生省の通知の趣旨は、永続的管理の必要性と、健全な経営の確保のためには営利を追求しない公益的事業として運営されるべきであるということにある。大学等の学校法人がその必要性から墓地経営を行なうことは、この通知の趣旨に反しないと判断される余地は十分にあるものといえよう。

(2) 事前協議・説明条項

施行規則実施要綱中に、墓地経営予定者に実施墓地等の計画について市長と協議すべき義務を定めた規定があり、また、事前協議書に添付すべき書類を列挙し、「当該墓地等の所在地の所轄の保健所長を経由して市長に届け出るものとする。」として、その手続きを定めている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

施行規則での定めではあるが、墓地の設置場所と墓地の用地に関する規程が定められている。前者については、①都市計画法に規定する市街化区域内及びこれに近接する場所でないこと②住宅及び学校、病院その他の公共施設から距離が 100m 以上であること、が定められているが、市長が特に認めたときは、この限りでないとの但し書きがある。また、後者については、①自己の所有地であり、かつ、地上権、抵当権その他の所有権を制限する物件等が設定されていないものであること、②宗教法人が経営するものについては、その面積が 1000 m²以内であり、かつ、当該法人の主たる事務所等が存する境内地内の土地又は境内地に隣接する土地であること、が定められているが、同様に市長が特に認めたときは、この限りでないとの但し書きがある。

次に、墓地の構造設備に関しては、①周囲に塀、垣根等による遮へい物を設け、当該墓地の境界付近から内部を見通せないものとする、②墓地内における通路の有効幅員は、1m 以上とすること、③雨水又は流水の滞留を防止するための排水設備を設けること、④墓地内にゴミ集積場を設ける等環境衛生上必要な措置を講ずること、との規定がなされており、また、墓地の区域は、焼骨を埋蔵する墳墓を設けるための区域に限るとの規定がなされているが、同様に、市長が特に認めたときは、この限りでないとする但し書きが付されている。

(4) 大規模霊園に関する規制

条例上、特段の定めは見当たらない。

(5) 市長の裁量権

条例第3条に、「前2条に掲げるもののほか、経営の許可及び変更の許可について必要な基準は、市長が定める。」との規定があり、条例上からは、非常に広範な権限委譲がなされているといえる。

(6) みなし規定

条例上、特段の規定は見当たらない。

(7) その他

前述した、墓地経営主体に国立大学法人又は学校法人で医学又は歯学の教育又は研究に伴い墓地等の経営が必要と認められるもの、を規定している他、条例上特段指摘すべき規定は見当たらない。

E 山形県

山形市、米沢市、鶴岡市、天童市の4市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

4市とも、条例上は経営許可申請の書類に関する定めを行なうのみであり、墓地経営主体の制限に関する規定を行なっていない。なお、その手続規定を読む限り、市町村、事務組合、その他の法人の申請を予定しているものと解される。

(2) 事前協議・説明条項

特に定める条例は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

特に定める条例は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特に定める条例は、見当たらない。

(5) 市長の裁量権

特に定める条例は、見当たらない。

(6) みなし規定

鶴岡市条例が、合併前の各市町村規則により行なわれた処分が現在の条例で相当規定によりなされたものとみなす旨規定しているが、他市の条例を含めて、従前の県条例との関係を規定している条例は見当たらない。

(7) その他

特段、指摘すべき事項は見当たらない。

F 福島県

8市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

送付を受けた8市の条例のうち、いわき市と南相馬市を除く6市が経営主体の制限を明記している。概ね原則は市で、例外的に宗教法人、公益法人、集落共同墓地や個人墓地に限定し、許可に関する詳細な規定を設けるものが多い。宗教法人や公益法人が墓地経営許可を得ることは非常に困難であるとの印象を受ける。

(2) 事前協議・説明条項

定めている市はない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

全ての市が公共施設や住居が集合する地域からの距離制限を定めているが、その距離はいずれも100mである。これは、福島県の墓地、埋葬等に関する法律施行規則が100mと定めていることに準拠したものであろう。また、市長が、土地の状況から宗教的感情に適合し、公衆衛生その他公益を害するおそれがないと認められるときはこの限りでない、とする条項を設けている場合が多い。

(4) 大規模霊園に関する規制

定めている条例はない。

(5) 市長の裁量権

福島市等5市が、この条例に定めるもののほか、必要な事項は市長が別に定めるとの規定を置いている。施行細則的な事項ではなく、本来条例によるべき事項までも市長の権限としているかのようであり、非常に広範な権限委譲であるといえる。

(6) みなし規定

いわき市と須賀川市を除く6市において、市に権限が委譲される以前の時期に福島県知事が法令に基づき行なった処分や行為、知事への申請等について、新たな条例で市長が管理するようになったものは市長の処分や行為および市長への申請とみなす旨の規定を設けている。

(7) その他

二本松市を除き、死体の土葬に関する規定がある。他県では、墓穴の深さ自体を〇mと定める場合が多いが、福島県の各市では、すべて「墓穴の深さは、焼骨が埋蔵されているときを除き、地表から棺の上面までが1m以上となるようにしなければならない。」という、地表から棺の上面までの深さを規定する方式である。

ちなみに、北海道の北広島市条例では、1.5m以上とされている。これに比べて、若干浅めの埋葬を認めている。

3 関東地区

A 茨城県

10 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

10 市のうち、那珂市を除く 9 市が定めている。ただし、笠間市と筑西市は、条例上ではなく事務処理要綱で詳細な定めを行っている。

やはり、地方公共団体を原則とし、登記され、市内に主たる事務所を持つ公益法人、宗教法人がその他の厳しい条件のもとで例外的に経営主体となり得る趣旨の条項であることが多い。経営主体として、そのほかに共同墓地における地域共同体や個人墓地における墓地使用者を規定する例も見られる。また、土浦市のように、「特別な事由がある場合で市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合。」という条項を規定する例もあるが、例外的な規定であり、特別な理由の認定は、相当厳格なものとなるであろう。

(2) 事前協議・説明条項

土浦市条例では、市の施行規則で定めるところによる墓地等の経営等に係る協議書の市長への提出義務と、市長との協議義務を定め、市長が特別の理由があると認めるときはこの限りではないとする定めがある。つくば市、ひたちなか市も市長との事前協議義務を定めている。なお、龍ヶ崎市条例では、市との事前協議義務を規定するほか、周辺住民に理解を得るという義務を課している。龍ヶ崎市は、条例及び条例施行規則で比較的詳細な規定を行っているが、条例上の「理解を得る」ということの具体的な内容や申請者の具体的な対応に関し、条例施行規則での定めは見当たらなかった。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

すべての条例に規定がなされており、主な内容は、市長が支障なしと認める場合を除き、公共施設や住宅地から 100m 以上の距離にあること。高燥で、飲料水を汚染するおそれがない土地であること。墓地の構造設備につき、市長が支障なしと認める場合を除き、その周囲に障壁又は植栽等による垣根が設けられ、かつ敷地内に雨水等が停留しないための措置が講じられていること、といった規定が見受けられる。

なお、神栖市の条例で、墓地の敷地につき、墓地等を経営するものが所有する土地で、所有権以外の権利が存しないことという規定が設けられており、ひたちなか市の条例も、敷地が当該墓地経営者の所有地であることという条項がある。経営主体が対象墓地の敷地につき制限のない所有権を有することは、墓地の永続性を確保するために重要な事項であるが、茨城県ではそのことを明記する条例は少数派のようである。

(4) 大規模霊園に関する規制

定めている条例はない。

(5) 市長の裁量権

条例の中には、「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」とのみ規定しているものがあり、あたかも条例で規定すべき事項でも市長が定め得るような趣旨を規定するものがある。なお、神栖市は、条例で「この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。」とし、施行規則では「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」と規定し、条例事項ではない施行規則的なものを市長が定める旨を明確に規定している。

(6) みなし規定

10 市中 6 市において、市に権限が委譲される以前の時期に茨城県知事が法令に基づき行なった処分や行為、知事への申請等について、新たな条例で市長が管理するようになったものは市長の処分や行為および市長への申請とみなす旨の規定を設けている。

(7) その他

死体の土葬に関する規定を設けている条例は、見当たらなかった。よほど特別の事情がない限り、当該市においては土葬は認められないということであろうか。

B 栃木県

平成 12 年 4 月栃木県保険福祉部環境衛生課作成の「墓地、埋葬等に関する法律に係る市町村長への権限委譲事務について（事務取扱マニュアル）」（以下「栃木県マニュアル」という。）及び宇都宮市、栃木市等 12 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

12 市の条例すべてが何らかの規定を設けている。

ア 宇都宮市、足利市、栃木市、鹿沼市、日光市等 9 市の条例は、①地方公共団体を原則とし、②地方公共団体が墓地の経営を行わない場合であって、かつ、宗教法人が墓地の経営を行うことがやむを得ないと認められるとき、③山間等で墓地が全くなく、かつ、新設の必要が認められるとき、④特別の事由により新設の必要が認められるとき、という定め方をしている。宗教法人については、足利市を除き、登記された事務所の所在（市内であること）や活動年数につき特に制限をしていない。栃木市は、事務取扱要領において、別途、公益性・永続性及び非営利性の確保や、宗教法人が墓地の経営を行なうことがやむを得ない事由等につき、詳細な規定を行なっている。

那須塩原市条例は、(ア) 地方公共団体、(イ) 宗教法人、(ウ) 墓地等の適切な管理及び継続的な経営が可能と市長が認める者と定め、(イ) 及び (ウ) に掲げる者による墓地等の経営にあつては、当該墓地等を必要とする住民の数その他の事情を勘案し、当該墓地等を経営する必要性が特に認められること、(ウ) に掲げる者による墓地等の経営にあつては、墓地等を経営しようとする地域に同号アに掲げる者により経営される同種の墓地等がなく、公衆衛生その他公共の福祉の見地から特に新設が必要であると認められることという規定を行なっている。さらに、別途事務取扱要綱を定めて、経営許可基準につき詳細な定めを行なっている。

佐野市条例は、①地方公共団体、②宗教法人（墓地または納骨堂を経営することがやむを得ないと認められるものに限る。）というシンプルな規定を行なっている。

以上で明らかなように、すべての市条例で公益法人に関する経営許可の定めを設けていない。全く不

可能というわけではないが、各条例が予定していないものであり、条例上は「特別の事由により新設が必要と認められるとき」という厳格な要件が定められていることから、経営の許可申請は相当難航するものと思われる。また、宗教法人による許可申請に対しても「やむを得ない事由」が必要となっており条例の規定の仕方に照らし、相当厳格な運用がなされているものと推測される。

イ 栃木県の事務取扱マニュアルには、墓地等の敷地は、当該墓地等を経営する者の所有する土地でなければならないとの規定があり、栃木市条例等 5 条例が同様の規定を行なっている。また、小山市及び那須塩原市条例は、更に「所有権以外の権利が設定されていないこと」をも要件としている。

(2) 事前協議・説明条項

足利市条例では、「経営許可を受けようとする者（地方公共団体を除く）は、墓地の計画について、あらかじめ市長と協議をしなければならない。」との規定を行なっており、真岡市条例では、申請者に市長に対する書面の事前提出義務を定めている。

その他の市条例では、特段の定めは見当たらなかった。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

栃木県事務取扱マニュアルに、「墓地については、人家及び公共施設から 100m 以上離れていること。また、高燥であり飲用地下水に支障のない土地であること。ただし、公衆衛生その他公益を害するおそれがないと認められるときは、この限りでない。」旨の規定があり、これに習ったものと思われるが、全ての市において（足利市条例は別表形式）同様の内容の制限を行なっている。

緑地に関する特段の制限は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特に定めている条例はない。

(5) 市長の裁量権

佐野市条例の経営主体に関する規制は他市に比べてシンプルであるところ、「墓地の経営者につき市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」「墓地は、次に掲げる構造としなければならない。」として、墓地境界に障壁または植栽等による垣根を設けること、適当な通路を設けること、等を定めているが、「市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」と規定しており、かなり市長の裁量で経営許可や設備構造の規制が緩和され得る趣旨の内容となっている。これに対して、真岡市、大田原市、那須塩原市の各条例は、「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」旨規定しており、市長の裁量により許可基準が厳格なものとなり得る趣旨の内容となっている。

(6) みなし規定

特に定めている条例はない。

(7) その他

死体の土葬に関する規定を設けている条例は、宇都宮市等 8 条例で規定されている。うち 7 市が深

さ 2m 以上と定めているが、那須塩原市は棺の上面までの深さが 1.5m 以上と定めている。

C 群馬県

群馬県条例、同施行規則の前橋市、桐生市等 9 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 群馬県条例及び 9 市の条例すべてが何らかの規定を設けている。

群馬県条例は、墓地等の経営の許可は、次の各号のいずれかに該当する場合で、経営の永続性、公益性及び非営利性が確保できると認めるときでなければならない。ただし、県民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるときは、この限りでない。とし、①地方公共団体が経営しようとするとき、②公益社団法人又は公益財団法人が経営しようとするとき、③宗教法人が経営しようとするとき、と定めている。

富岡市条例も、同様の定めである。

イ これに対して、他の 8 市の条例は、以上の要件に次の要件を付加している。

前橋市は公益法人、宗教法人につき、登記された主たる事務所を 1 年以上市内に有することを要件とし、渋川は 3 年以上としている、

さらに、桐生市、伊勢崎市、館林市、藤岡市、安中市の各条例は、登記された主たる事務所を 3 年以上市内に有することに加えて、永続的に自己の所有地において経営しようとするとき、という要件を定めている。

ウ程度の違いはあるものの、条例において公益法人と宗教法人につき同様の要件を定めていることが特色をなすと言える。

(2) 事前協議・説明条項

伊勢崎市条例では、「申請予定者は、あらかじめ、規則で定めるところにより、当該墓地等の経営又は変更の計画について、市長と協議しなければならない。申請予定者は、近隣住民等に対して墓地経営計画等についての説明会を開催しなければならない。ただし、市長がその必要がないと認めるものについては、この限りではない。」旨を規定している。さらに、館林市、渋川市、藤岡市、安中市の各条例は、市長との事前協議、説明会の開催に加え、近隣住民から意見の申出があったときは、「当該申請予定者は、規則で定めるところにより、当該申出をした近隣住民等と協議しなければならない。」旨規定している。また、市長の裁量による手続きの省略に関する規程は見当たらず、比較的厳格な定めとなっている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

群馬県条例は、墓地等を設置する場所に関する規定があり、土地の状況その他の事由によりやむを得ない場合であって、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるときは、この限りでないとしつつ、(イ) 公共施設及び住宅等から 120m 以上の距離があること、(ロ) 河川又は湖沼から 20m 以上の距離があること。(ハ) 飲料水を汚染する恐れのない場所その他公衆衛生上支障がない場所であることを規定している。この点、8 市の条例すべてが例外なく同様の規定を行なっている。

イ 緑地制限等

次に群馬県条例では、特に墓地の設備や緑地に関する規定は見当たらないが、前橋市、桐生市の各条例では、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるときはこの限りでないとしつつ、障壁又は植栽等による垣根を設けて外部と区画するとともに、当該墓地の境界から内側に幅 3m 以上の緑地帯を設けることを規定している。また、伊勢崎市、藤岡市、安中市の各条例では、墓地の境界に障壁又は植栽等による垣根を設けて外部と区画するとともに、当該墓地の境界から内側に規則で定める緑地帯を設けることと規定し、施行規則において、緑地帯は幅 1m 以上、墓地の区域に対する割合が 20% 以上であることを定めている。なお、渋川市条例も同様の定めをしているが、施行規則においては①周辺環境を保全するに足りる幅を有すること、②墓地の区域に対する緑地の割合が建築基準法、都市計画法等の関係法令に適合していること、といういささか抽象的な定めを行なうにとどまっている。

(4) 大規模霊園に関する規制

特に定めている条例はない。

(5) 市長の裁量権

伊勢佐木市条例に、市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる旨の規定が認められる。なお、前述したように、群馬県条例ほか 8 市の条例で、経営主体の制限に付き、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるときは、この限りでない。」旨の規定があり、距離や緑地帯に関する規制につき、「土地の状況その他の事由によりやむを得ない場合であつて、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるときは、この限りでない。」旨の規定があることに照らし、規制を緩和する方向での市長の裁量も比較的広く認められていると言える。

(6) みなし規定

8 市すべての条例に、施行日の前日までに群馬県知事に対してなされた許可の申請で、施行日以後に市長が許可するものに係る墓地等の経営の許可の基準については、なお従前の例による旨の規定があり、良く整備されている。

(7) その他

死体の土葬に関する規定を設けている条例は、全く認められなかった。関東近県の条例に比して特色のある事柄である。

D 千葉県

20 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

すべての条例が、(ア) 地方公共団体、(イ) 宗教法人、(ウ) 公益法人に限定する旨を定めている。これに加えて、木更津市を除く 10 市は、(エ) 自己又は自己の親族のために設置された墓地を自己又は自己の親族のために引き継いで経営する場合、(オ) 災害の発生又は公共事業の実施に伴い、自己又は自己の親族のために設置された墓地を移転して、新たに自己又は自己の親族のために墓地を経営する場

合で、宗教的感情上及び公衆衛生上支障がないと市長が認めた場合につき、経営許可が受けられる余地を認めており、他県にはあまり見られない特徴である。

その他大半の条例が、宗教法人、公益法人に関しては、市内に登録された事務所を有することのほか、経営主体に関する規制の条項の中で、所有権以外の権利が存しない自己の所有地に設置することを定めている。登記された事務所は、特に主たる事務所とは規定していない。また、千葉市、我孫子市は、木更津市は、宗教法人に関して市内に5年以上事務所を有することを条件としている。宗教法人、公益法人に関し、市内における事務所の所在及び活動年数に関する定めをする例は少なく、他県に比べて緩やかであると言える。

(2) 事前協議・説明条項

佐倉市、山武市、銚子市、大網白里市、野田市、富里市を除く14市の条例中にこの趣旨の規定がある。そのうち4市は単に市長との事前協議のみを義務付けているにすぎないが、その他の10市では市長との事前協議のほか、周辺住民への説明会等の措置を定めている。なかでも千葉市の条例では、申請予定者につき、規則で定めるところにより標識を設置して周知を図ること、経営等の計画を周辺住民等に説明すること、周辺住民等から経営等の計画について意見の申出があったときは、当該申出を行った者と協議すること、を定めている。

また、千葉市、船橋市、佐倉市、佐倉市等10市には墓地等の経営の許可等に関する事前協議実施指導要綱に事前協議に関する詳細な規定を行なっている。

なお木更津市は、条例において、①申請予定者及び隣接住民等は、墓地等設置等計画の施行に際して紛争が生じないよう、相互の立場を尊重した協議を行い、自主的に解決するよう努めること、②申請予定者は、近隣住民から意見の申し出があったときは規則で定める期間内に隣接住民等と協議し、当該墓地等設置等計画について隣接住民等の理解が得られるよう努めなければならない等、詳細な規定を設けている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

すべての条例に規定がなされている。河川、海、湖沼からの距離に関する定めは20条例すべてが行っており、その距離は20m以上となっている。また、公共施設や住宅地からの距離につき定めている条例は15条例であり、八千代市は、埋葬を行う墓地の場合は100m以上、その他の墓地の場合は50m以上との定め方をしている。その他の市は、特に墓地の種別で異なる定めをしておらず、千葉市等13市では100m以上、木更津市では150m以上という定めを行っている。なお、以上の規定には、市長が宗教感情及び公衆衛生その他の見地から支障がないと認める場合にはこの限りではない旨の規定を設ける例が多い。市長が公衆衛生のほか周辺住民の宗教的感情に関しても支障がないことに配慮すべきとする規定が多いのは、他にあまり例がなく千葉県内の特色といえる。

その他、墓地の敷地に関する定めとしては、高燥で、飲料水を汚染するおそれがない土地であること、墓地の構造設備につき、市長が支障なしと認める場合を除き、その周囲に障壁又は植栽等による垣根が設けられ、かつ敷地内に雨水等が停留しないための措置が講じられていること、等の規定が見られる。

イ 緑地制限等

佐倉市、我孫子市等13市の条例には、「墓地の境界の内側に、当該境界に接し3m以上の幅の緑地

帯を設けること、ただし、1,000 m²未満の墓地であって、当該墓地の境界に当該墓地の境界から墳墓が見えないように障壁等を設けるものについては、この限りでない。」旨の規定がある。これに対して千葉市条例はさらに厳格で、①墓地の境界の内側に、当該境界に接し3m以上の幅の緑地帯を設けること、②当該墓地の境界から3m以上内側に、当該墓地の境界から墳墓が見えないように障壁等を設けること、かつ③当該境界から3m以上内側に、当該境界から墳墓が見えないように障壁又は密植したかん木の垣根等を設けること、という基準が設けられ、1000 m²未満の墓地に関する除外規定は存在しない。さらに千葉市条例には、墓地の区域の面積に占める緑地（第1号に規定する緑地帯等を除く。）の面積の割合は、5分の1以上とすることという基準がある。船橋市条例は、上記①と③を定めている。

これに対して、木更津市条例は、外部から墳墓を見通すことができないようにするため、規則で定める高さ以上の障壁又は密植した垣根等を設けること、墳墓の区域内に規則で定める基準に従い緑地を設けることと規定し、基準の内容は施行規則で定めることとしている。

(4) 大規模霊園に関する規制

19市の条例でこれに関する定めがある。千葉市条例は、墓地の区域の面積が2,000 m²以上の墓地につき、施行規則で各規模に応じた緑地帯を設ける等の規則を行っている。また、船橋市条例では、面積が3,000 m²以上の墓地は、次に掲げる基準に適合しなければならないとして、各規模に応じた緑地帯を設ける等の規制を行っている。その他、船橋市、佐倉市、市原市、八千代市等13市の条例では3000 m²以上の墓地、我孫市、鎌ヶ谷市等4市の条例では2000 m²以上の墓地、大網白里市条例においては1ha以上の墓地につき緑地帯の面積等につき格別の定めを行っている。

木更津市条例には、特段の定めは見られない。

なお、大規模霊園に該当する場合には、一般の墓地の規制に加えて、墓地の境界に一定の幅の緑地帯を設けること（千葉市では、広さに応じて4m以上、6m以上、8m以上）、墓地内の幹線となる通路や主要な通路につき一定の幅員とすること（千葉市では、6m以上、3m以上）が定められている。また、管理事務所、便所、休憩所等の設備を有することや、墳墓の数に応じた数（千葉市では0.05を乗じた数）以上の駐車台数を有すること、等の規制が加わる場合が多い。

(5) 市長の裁量権

印西市条例に、市長は、墓地等の経営の許可又は変更の許可に当たっては、公衆衛生その他公共の福祉の見地から監査法人による財務監査を受けることその他の必要な条件を付することができる旨定める規定があり、大網白里市条例では、市長に墓地等の経営者に対して墓地等の整備改善又はその全部若しくは一部の使用の制限若しくは禁止を命じ、または法第10条の規定による許可を取り消すことができる旨の規定があるほか、木更津市条例では、申請予定者等及び隣接住民等の双方から市長に対し調整の申出があったときは、市長が規則で定めるところによりあっせんを行う旨の規定がある。

その他の条例につき、宗教的感情上や公衆衛生上支障がないと市長が認めるときは、規制を適用しない場合がある旨の規定は認められるものの、市長に広範な裁量を認める趣旨の規定は認められなかった。

(6) みなし規定

成田市条例には、「この条例の施行の際、廃止前の千葉県墓地等の経営の許可等に関する条例に基づき千葉県知事が行った現に効力を有する処分は、この条例の相当規定によって市長が行った処分とみな

す」旨の規定があり、同様の規定は野田市、柏市、白井市に見られた。

(7) その他

浦安市、山武市、市川市、成田市、柏市の条例では、墓地の経営者は、その経営する墓地に埋葬をさせてはならないという規定を設けている。墓埋法第2条1号では、「埋葬」とは、死体を土中に葬ることをいうので、土葬を禁止する趣旨である。

また、「墳墓一区画当たりの面積は、1.5㎡以上であること。」と、墳墓の区画の最低面積を規定する条例が、佐倉市、市原市、八千代市、八街市等半数以上の11市で認められた。これは、他県にあまり見られない傾向である。

E 埼玉県

さいたま市をはじめ、29市の条例を検討することができた。その結果は以下の通りである。

(1) 経営主体に関する条項

すべての条例が、地方公共団体を原則とし、公益法人、宗教法人に限定されている。公益法人、宗教法人については、さいたま市、熊谷市、深谷市、加須市、草加市、朝霞市、志木市、和光市、新座市等いずれの法人に関しても事務所（ないしは住所）を当該市内に有することを条件とするものもあるが、川口市、川越市、行田市、所沢市、桶川市、北本市、久喜市等では、その様な条件を宗教法人にのみ課して、公益法人には規定していない例もあり、その数は相半ばしている。

また、宗教法人に対して事務所を市内に有していることを規定する条例では一定年数以上の活動期間を規定するものも多く、5年以上とするもの（川越市、狭山市、戸田市など）、3年以上とするもの（行田市、所沢市、春日部市など）、1年以上とするもの（草加市、桶川市など）など多様である。宗教法人に関する名義貸しを排除する趣旨であろう。なお、草加市条例では事務所の活動期間のほか、公益法人、宗教法人のいずれについてもその事務所の場所につきが経営する墓地から2km以内であることという条件を規定しており、他市に見られない特色であると言える。

(2) 事前協議・説明条項

秩父市、吉川市、白岡市を除くほとんどの条例で、市との事前協議条項が規定されている。その内容は、「経営許可を受けようとするものは、墓地等の経営計画について、あらかじめ市長に協議しなければならない」という条項となっている。ただし、市長が必要がないと認めるときは、事前協議を省略できる旨を定めている条例も多い。また、計画者に対して、標識の設置義務を定める例は埼玉県内ではほとんど見られないが、①近隣住民等に対する説明会を開催すること、及び②意見を申した近隣住民等と十分な協議を行なうよう求める条例が多い。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

墓地の土地につき、墓地を経営する者が所有する土地であり、所有権以外の権利が存しないものであることを定めている条例は21条例、特にこれを定めていないのは所沢市、入間市、秩父市、和光市等8条例であった。

イ 距離制限

墓地の設置場所につき、住宅地公共施等の距離制限を設けている条例は 27 条例で、川口市と入間市の 2 条例では特に規定が見当たらなかった。住宅地屋公共施設との水平距離はおおむね 100m 以上であることを定める条例が大半であるが、久喜市や北本市の条例で、おおむね 50m 以上とされている、河川や湖沼との距離は、ほぼすべての条例が 20m 以上と定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

墓地の構造設備に関して、市長が支障がないと認める場合を除き、その周囲に障壁又は植栽等による垣根が設けられることや、一定の緑地帯を儲けることを規定する条例が多い。

条例の中で緑地面積の具体的な定めを行なっている例もあり、富士見市やふじみ野市条例では墓地の面積の 30%、東松山市、狭山市、桶川市、北本市条例では 20%と規定されている。

(4) 大規模霊園に関する規制

さいたま市等 9 市の条例に規定がある。主に緑地帯に関する規制である。所沢市条例では、墓地の区域の境界の内側に、下記のとおり墓地の区域の面積に応じた幅の緑地帯を設け、かつ、当該墓地の境界から緑地帯の幅以上内側に障壁又は垣根等を設けること、と規定している。

記

①3,000 m²未満、2m 以上、②3,000 m²以上 7,000 m²未満、3m 以上、③7,000 m²以上 10,000 m²未満、5m 以上、④10,000 m²以上、7m 以上。

この所沢市条例が最も大規模な墓地を念頭において定められている規定であるが、行田市条例では緑地帯につき、敷地面積 1000 m²未満で幅 1.5m 以上、1000 m²以上 2000 m²未満で幅 2m 以上、2000 m²以上 3000 m²未満で 3m 以上、3000 m²以上で 4m 以上と定めている。また、朝霞市、和光市、新座市では、墓地の区域面積に対する緑地面積割合の規制という形で、比較的小規模の 500 m²未満で面積の 10%以上と規定するほか、500 m²以上 3000 m²未満で 15%以上、3000 m²以上で 20%以上と定めている。

(5) 市長の裁量権

さいたま市、加須市、行田市、戸田市、所沢市等では条例中に、市長が経営許可をする場合において（公衆衛生等の見地から）必要な条件を付することができる旨の規定を置いている。

また、行田市、加須市、草加市等 8 市の条例で、「市長は、必要があると認めるときは、墓地経営者又は管理者の許可（同意とする例もある）を得て、その職員に墓地に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を調査させることができる、」旨の規定を設けている。墓埋法第 18 条 1 項では、「都道府県知事は、必要と認めるときは」火葬場への立ち入り検査ができる旨定めているが墓地に関しては、「管理者から必要な報告を求めることができる。」とのみ規定している。そのため、当該法律の範囲内に収めるため、立ち入り検査には「管理者の許可（ないしは同意）」を要件としたものと思われる。

(6) みなし規定

市町村合併前の経営許可につき、当該条例での許可があったものと見なす規定は、加須市や久喜市等に見られたが、県知事の許可に関する見なし規定は行田市条例で定められている程度であった。

(7) その他

死体の土葬に関する規定を設けている条例は、見当たらなかった。よほど特別の事情がない限り、当該市においては土葬は認められないということであろうか。

なお、秩父市には、環境保全条例において「何人も墓地以外の場所で焼骨を散布してはならない。ただし、市長が別に定める場合は、この限りでない。」との規定があり、環境保全規則で焼骨散布に関する特例に関する定めがあることが確認できた。全国的にも珍しい条例ではないかと思われる。

F 神奈川県

神奈川県条例のほか、14 の市条例を検討することができた。神奈川県条例は、町または村で墓地が経営される場合に適用されるものである。なお、神奈川県条例には、条例と施行規則のほか、墓地等の経営等の許可に関する審査基準が定められており、多くの市条例にも同様の審査基準（ただし、川崎市においては許可申請に関するガイドライン）が定められており、細目的な規定が置かれている。

(1) 経営主体に関する条項

神奈川県条例は、「墓地等を経営することができる者は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。」とし、①地方公共団体、②県内に主たる事務所又は従たる事務所を有する宗教法人、③公益法人であって墓地等の経営を行うことを目的とするもの。」という趣旨の規定を行なっている。川崎市、平塚市、鎌倉市、茅ヶ崎市、逗子市も、このように公益法人について事務所に関する規定を設けていない。神奈川県条例にならったものと思われる。

相模原市、藤沢市、小田原市、秦野市、伊勢原市、海老名市、綾瀬市の条例では、公益法人に対しても市内に登録された事務所（主たる事務所又は従たる事務所）あることを要求している。

これに対して、横浜市条例では、宗教法人つき、単に登録された事務所を市内に有するもの、との規定しか行なっていないが、墓地等を経営するために必要な経理的基礎があること、という定めその他、契約約款の内容に関しての定めを設け、「墓地の利用者にとって権利義務関係が明確になっていること。その利用者の利益の保護が十分に図られていること等の要件を満たすものとして規則で定める基準に適合するものであること。」という他市に見られない条例での細かな規定を行なっている。

なお、海老名市、綾瀬市の条例には、宗教法人につき市内の事務所を拠点として5年以上の活動歴あることを要件としている。

横須賀市の条例には、地方公共団体のほか、①宗教法人で、登記された事務所を市内に有するもの、②個人にあつては、災害の発生、道路建設等公共事業の施行等により墓地を移転する必要が生じたとき、に経営主体となり得る旨定め、公益法事に関する規程を設けていないのは、他市に見られない特色である。

(2) 事前協議・説明条項

神奈川県条例では、①経営許可を受けようとする者は、墓地等経営計画について、あらかじめ知事に協議しなければならない。②墓地等の近隣の土地又は建物の所有者、住民、学校の管理者等で規則で定める者に対し、墓地等経営計画の概要について説明会を開催し、速やかにその説明会の内容その他規則で定める事項について知事に報告しなければならない。③近隣住民等から意見の申出があった場合は、当該申出をした者と協議しなければならない。④以上の手続について、知事が県民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、手続の全部又は一部を行

わないことができる、旨の規定が設けられている。

横浜市と伊勢原市を除き、ほぼすべての市条例においても、市長との事前協議を義務付ける条項を置いている。鎌倉市、小田原市は、経営許可を受けようとする者は、墓地等経営計画について、あらかじめ、市長と協議しなければならない旨の規定を置くシンプルなものである。

その他の 12 の市条例では、近隣住民等に対して、墓地等経営計画の概要等について説明会を開催することを定めており、近隣住民等から墓地等経営計画について協議の申出があった場合は、当該申出をした者と協議しなければならない旨の定めを置いている。さらに、横浜市、横須賀市、藤沢市、逗子市の条例は、協議のみにとどまらず近隣住民等の理解を得るよう努めなければならない旨の規定を置いている。

なお、多くの市条例にも、以上の手続について、市長が市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、手続の全部又は一部を行わないことができる、旨の規定が設けられている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

敷地に関し、神奈川県条例では、①墓地等を経営しようとする者が所有し、かつ、抵当権の設定等がなされていない土地であること。ただし、規則で定める事項については、この限りでない、②墓地等の境界線と人家、学校等公共施設との距離が規則で定める距離（110m）以上であること。ただし、知事が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない、という規定を置いている。

各市の条例も、上記神奈川県条例の内容とほぼ同様である、ただし、横須賀市条例には上記制限が見当たらない。また、相模原市条例は、②につき墓地にあつては 50m（死体を埋葬する墓地にあつては 100m）との特色のある規定の仕方を行なっている。焼骨を埋蔵する墓地であれば、周辺住民の感情は措くとして、公衆衛生の見地からは 50m とする妥当性が認められるのではないかと思われる。

県条例にならったものかと思われるが、高燥で、かつ、飲料水を汚染するおそれのない土地であることや、当該墓地から河川、海、湖沼までの距離の定めがないことは、周辺の関東近県の市・区条例と比べて特色がある。

イ 構造の基準・緑地制限等

構造設備等、特に緑地に関しては、神奈川県条例では、知事が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときはこの限りでない、という留保条項があるものの、①緑地面積の墓地の敷地面積に対する割合が、規則で定める割合以上であること、②植樹等により、隣接地等外部と明確に区分されることの規定がある。

市条例においても同様の市長の留保条項を設けつつ、緑地割合を規定するものが多い、ただ規定の仕方は一様ではなく、緑地面積を墓地の面積の 10 分の 3 以上とするもの（横須賀市）、100 分の 35 以上とするもの（平塚市）や、緑地面積の割合に付つき、墓地面積が 10,000 m²以上の場合 100 分の 35、10,000 m²未満の場合 100 分の 15 とする条例（茅ヶ崎市）、墓地面積が 1 ha 以上の場合 100 分の 35、1 ha 未満の場合 100 分の 15 とする条例（逗子市）がある。また、敷地が市街区域である場合と市街化調整区域の場合で異なる緑地割合を定める条例（藤沢市、小田原市、海老名市、綾瀬市など）も存在する。

(4) 大規模霊園に関する規制

神奈川県条例には特に規定がないが、横浜市条例には、①市街化調整区域に面積が 10,000 m²未満の墓地を設置する場合は当該墓地の面積の 30%以上の、市街化調整区域に面積が 10,000 m²以上の墓地を設置する場合は当該墓地の面積の 35%以上の緑地を規則で定める基準に従い、設けること。②面積が 3,000 m²以上の墓地にあつては、当該墓地の駐車場の出入り口が幅員 4.5m 以上の道路に接していること等の規定を設けている。

その他、緑地面積割合につき茅ヶ崎市条例では墓地面積が 10,000 m²以上の場合 100 分の 35、逗子市条例では墓地面積が 1 ha 以上の場合 100 分の 35 と定められており、藤沢市条例では市街化区域で墓地面積が 10,000 m²以上の場合 100 分の 35、海老名市条例と綾瀬市条例では市街化調整区域で墓地面積が 1 ha 以上の場合 100 分の 35 とする旨の定めがある。なお鎌倉市条例施行規則では、敷地面積が 1 ha 以上の場合 100 分の 30 とする旨の定めがある。

(5) 市長の裁量権

神奈川県条例では、知事の権限として、許可をするに当たっては、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる旨の規定がある。相模原市、藤沢市、茅ヶ崎市、伊勢原市には同様な規定が認められる、

また、横浜市、川崎市等 8 市の条例で「市長は、必要があると認めるときは、この条例の施行に必要な限度において、当該その職員に墓地に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を調査させることができる、」旨の規定を設けている。埼玉県内の市条例では、墓理法第 18 条 1 項で墓地への立ち入り調査権限が規定されていないためか「墓地管理者の許可ないし同意」を条件としていたが（逗子市条例も同旨）、神奈川県内ではこれを一歩進めた規定を置いている場合が多い。墓理法の規定を逸脱しているのではないか、との懸念なしとしない。

(6) みなし規定

小田原市条例において、この条例の施行の際現に法第 10 条の規定により行われている本市の区域内における墓地等の許可に係る申請についての許可の手續及び墓地等の構造設備基準については、この条例の規定にかかわらず、神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例の規定を適用する、旨の規定が認められた。

(7) その他

土葬に関する定めを措く条例は認められなかった。

横浜市条例には、合葬墓を設けるよう努めること、とする規定や、市長の附属機関として、横浜市に横浜市墓地等設置財務状況審査会を置く旨の規定がなされており、他市に見られない特色である。

また、横須賀市の「墓地等の経営の許可等に関する条例の事務処理について」において、墓地の経営は将来にわたり安定する必要があるため、墓地経営者はより適格性が高い地方公共団体を原則とする。また、本市は墓地の設置について宗教法人本来の宗教活動に伴うものを中心に考えるため、宗教法人にあつては市内に主又は従たる事務所を有する登記法人とする。この観点から公益法人である財団法人及び宗教法人の公益事業による事業型墓地は認めないものとするとして、公益法人型の墓地経営は認めないことを明確に宣言されている。

4 東京都

東京都では、東京都条例、17の区条例、22の市条例を検討することができた。その内容は、以下の通りである。

A 都条例

東京都においては、23区及び市においてそれぞれ独自の条例を備えているため、都条例は、町または村で経営される墓地に適用されるものである。

(1) 経営主体に関する条項

「墓地等を経営することができる者は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。」とし、①公益法人、②宗教法人で、登記された主たる事務所又は従たる事務所を都内又はその経営しようとする墓地等の存する都内の町村の区域に隣接する都外の市町村の区域内に存するもの、③墓地等の経営を行うことを目的とする公益法人、を規定し、「ただし、特別な理由がある場合であって、知事が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときはこの限りではない。」との例外条項を規定する方式をとっている。

宗教法人については、事務所の所在地の要件が、都内と当該町村のほか、それに隣接する都外の市町村まで拡張されていることが特徴的である。東京都の町村部は、他県と境界を接する場所にあることを考慮したものと思われる。

宗教法人、公益法人について見られる「永続的に墓地経営を行う目的」を要する旨の規定はない。そもそも、平成12年12月6日、厚生省生活衛生局長通知「墓地経営・管理の指針について」等において指摘されているように、墓地等の経営には永続性及び非営利性が確保されるべきであるとの趣旨で、法人の経営主体につき営利法人を除外し宗教法人と公益法人に限定するものであるから、永続的な墓地経営がなされるべきことは当然の前提であり、特に規定する必要はないとの趣旨であろうか。

(2) 事前協議・説明条項

許可申請前の都との事前協議の定めはない、申請予定者に対し、①あらかじめ隣接住民等への周知を図るため、規則で定めるところにより当該建設予定地の見やすい場所に標識を設置し、その旨を知事に届け出ること、②当該許可の申請に先立って、説明会を開催する等の措置を講ずることにより、当該墓地等の建設等の計画について、規則で定めるところにより、近隣住民等に説明し、その経過の概要等を知事に報告することを規定し、知事は、近隣住民の意見の申し出があり正当な理由があると認めるときは、申請予定者に対し、近隣住民等と協議を行うよう指導することができること、申請予定者は規則に定めるところにより協議の結果を知事に報告すべきこと等が定められている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地に関してはこれについては、①地方公共団体を除き、墓地を営しようとする者が、原則として所有する土地であること、②当該墓地から河川、海、湖沼までの距離は概ね20m以上であること、③住宅等から墓地までの距離は、おおむね100m以上であること、④高燥で、かつ、飲料水を汚染する

おそれのない土地であること、という定めがなされている。

イ 構造設備等に関しては、①境界には、障壁又は密植した低木の垣根を設けること。②墓地の区域内に規則で定める基準に従い緑地を設けること。ただし、知事が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合は、この限りでない。

これらの規定のほか、幅員 1m 以上の堅固な通路、適切な排水路、ゴミ集積設備、給水設備、便所、管理事務所及び駐車場を設けることの定めがなされている。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の定めはない。

(5) 知事の裁量権

知事の権限として、許可をするに当たっては、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができること、及び公衆衛生その他公共の福祉を維持するために土葬を禁止する地域を指定することができるとの規定がある。

(6) みなし規定

経過措置として、この条例の施行の際、現になされている申請その他の手続については、それぞれこの条例の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定がある。

(7) その他

土葬を行なう場合の墓穴の深さは 2m 以上としなければならないとする規定がある。

B 区の条例の検討

17 の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア すべての区が、経営主体に関する規制を行っている。墓地経営しうる者として規定されているのは、①地方公共団体、②宗教法人、③公益法人である。殆どの条例に、「ただし、特別な理由がある場合であって、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと区長が認めるときはこの限りではない。」との例外条項が規定されているが、中野区では条例では「規則で定める特別の理由がある場合においては、墓地を経営することができるものとする。」と規定し、規則において、①合併等により墓地等の経営を紹介した場合、②法施行前から自己又は自己の親族等のために設置されている墓地を経営し又は墳墓を管理するものからその経営又は管理を引き継ぐ者、③①②に準ずる場合として区長が特に認める場合を規定している。

イ 宗教法人・公益法人の場合、登記された事務所を区内に有するものという要件が課される例が多い。主たる事務所又は従たる事務所を区内に有するものとする条例が大半であるが、杉並区は主たる事務所を区内に有することを要件としており、厳格な定めとなっている。

ウ 宗教法人・公益法人の場合、登記された事務所が区内に存在するほか、一定期間の活動実績を要件とする場合も多い。期間の定めとしては 7 年間とするものが圧倒的に多く（中央区、港区、新宿区、

江東区、中野区、荒川区、江戸川区)、ついで5年間(葛飾区)、3年間(目黒区)、2年間(杉並区)となっている。なお、活動実績は宗教法人のみの要件とし、公益法人には要求していない例もある。

(2) 事前協議・説明条項

概ね、都条例と同様の規定である。代表的な内容は①申請予定者は当該許可の申請に先立って、予定地の見やすい場所に墓地等の計画について近隣住民等の周知を図るため標識を設置すること、②近隣住民等に対する説明会を開催し、その経過を区長に報告すること、③近隣住民は申請予定日の一定期間前に意見を申し出ることができ、区長がその意見に正当な理由がある認めるときは、申請予定者は近隣住民と協議を行い、その結果を区長に報告すべきことを定めるものである。

都条例には事前協議条項は存在していないが、区の条例でもこれを定めているものは見当たらない。後述するように市の条例では事前相談条項があるのが一般的であり、これとは対照的である。ただし、台東区から保健所が作成した墓地・納骨堂の手引きの送付を受けることができたが、その中には宗教法人が申請する場合には事前相談を行なうべきとされている。他の区でも、条例での定めはないものの、何らかのかたちで事前相談を求められる場合があるのではないかとと思われる。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

墓地の設置場所につき、表現に若干の違いはあるものの、以下の規定がある。これらの内容は、東京都条例とほぼ同じであり、これに準じたものと思われる。

①当該墓地を經營しようとする者が所有する土地であって、抵当権その他第三者の権利の目的となっていないものであること。②河川、湖沼、海(面している区の場合)から墓地までの距離は、おおむね20m以上であること。③住宅等から墓地までの距離は、おおむね100m以上であること。④高燥で、かつ、飲料水を汚染するおそれのない土地であること。

ただし、専ら焼骨のみを埋蔵する墓地であって、区長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるものについては、②、③の規定は適用しない。

イ 構造の基準・緑地制限等

構造設備等については、概ね以下の規定がある。

①境界には、障壁又は密植した低木の垣根を設けること。②墓地の区域内に、規則で定める基準に従い緑地を設けること。ただし、区長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときはこの限りでない。

これらの規定のほか、幅員1m以上の堅固な通路、適切な排水路、ゴミ集積設備、給水設備、便所、管理事務所及び駐車場を設けることの定めがなされている。

(4) 大規模霊園に関する規制

定めている条例はない。

(5) 区長の裁量権

すべての条例に、墓地等の經營等の許可をするに当たり、区長は「公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」との規定が置かれている。これも、都条例にならったものと

いえ、許可につき区長に相当広範な裁量が認められている。

(6) みなし規定

多くの条例で、都条例によりされた許可その他の行為につき、本条例の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定が置かれている。

(7) その他

千代田区、中央区、新宿区、江東区、品川区、北区、荒川区、足立区、葛飾区、江戸川区は、土葬を原則として禁止する旨の規定を置き、ただし書きとして「区長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めて許可したときは、この限りでない。」とする規定を置いている。その他の区では、土葬を全面的に禁止する旨の規定はないが、「区長は、公衆衛生その他公共の福祉を維持するために土葬を禁止する地域を指定することができる。」旨の規定を置いている。なお、半数を越える 11 の区条例で土葬を行なう場合の墓穴の深さは 2m 以上とする旨定めている。

以上の通り、規定の仕方は異なるものの、都内 23 内では土葬は許可があれば行なえる場合があるが、区民感情等に照らして、許可がなされることは難しいものと思われる。

C市の条例の検討

小金井市以下、22 市の条例を検討することができた。その主な内容は、以下のとおりである。

(1) 経営主体に関する条項

ア すべての市が、経営主体に関する規制を行っている。多い例は、「墓地等を経営する者は、次のいずれかに該当する者でなければならない。」とし、「ただし、特別な理由がある場合であって、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認めるときはこの限りではない。」との例外条項を有するパターンである。

イ 墓地経営しうる者として規定されているのは、①地方公共団体、②宗教法人で登記された事務所を市内に有するもの、③公益法人で登記された事務所を市内に有するもの、である。

②③の場合には、これに続けて「永続的に墓地等を経営するもの」ないしは「永続的に墓地等を経営する能力を有するもの」という文言が付されている例が多い（日野市、東村山市、国立市、福生市、東久留米市、武蔵村山市、八王子市、立川市、武蔵野市、青梅市、昭島市など）。これは、東京都や区の条例には見られなかった特徴である。墓地経営の永続性の要請を、条例で明記したものといえよう。宗教法人や公益法人の経営実態に問題がある場合、この要件に照らしても不適切と判断される可能性がありうる。

また、②③の場合には、市内に登記された事務所を有することが要件とされるが（③の場合にはその様な要件がない場合もある）、大半は、単に登記された事務所と記載されていたり、主たる事務所又は従たる事務所という記載である。しかしながら、その事務所が「主たる事務所」であることを要求するもの（三鷹市、東村山市、昭島市、西東京市など）もある。ただし、三鷹市は公益法人に関しては事務所の所在地につき規定していない。宗教法人に対しては、極めて厳格な姿勢がうかがわれる。

ウ 条例や施行規則において、上記事務所が設置されている期間をも条件として規定する例も多い。設置期間に関しては、10 年以上とするもの（武蔵村山市）7 年以上とするもの（東村山市、青梅市など）

5年以上とするもの（小平市、福生市、狛江市、東大和市、西東京市、昭島市、調布市など）、3年以上とするもの（多摩市、稲城市など）がある。

がある。さらに、当該事務所が現に活動をしていることをも条件とする場合もある（青梅市）。

エ また、立川市では、墓地等を経営するための十分な財産その他経済的基盤を有すること、という要件を定めている。

オ なお、上記①～③に加えて、従前からの個人墓地の存在を尊重して、「祭祀承継に伴い、個人の既存の墓地を経営しようとするもの」にも墓地経営主体となり得ることを認める趣旨の規定をする例もある（日野市、東久留米市など）。

(2) 事前協議・説明条項

ほぼすべての市で規定している。代表的な内容は、①申請予定者は、申請前に墓地等の計画につき市長と協議をすべきこと、②敷地の見やすい場所に墓地等の計画について近隣住民等の周知を図るため標識を設置すること、③近隣住民等に対する説明会を開催し、その経過を区長に報告すること、④近隣住民は申請予定日の一定期間前に意見を申し出ることができ、市長がその意見に正当な理由がある認めるときは、申請予定者は近隣住民と協議を行い、その結果を市長に報告すべきことを定めるものである。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

墓地の設置場所につき、表現に若干の違いはあるものの、以下の規定がある。これらの内容は、東京都条例とほぼ同じであり、区と同様、これに習ったものと思われる。

①当該墓地を経営しようとする者が所有する土地であって、抵当権その他第三者の権利の目的となっていないものであること。②河川、湖沼、海（面している区の場合）から墓地までの距離は、20m以上であること。③住宅等から墓地までの距離は、100m以上であること。④高燥で、かつ、飲料水を汚染するおそれのない土地であること。

以上については、専ら焼骨のみを埋蔵する墓地であって、区長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるものについては、②、③の規定は適用しない旨の規定を設けているのが一般的である。

但し、小平市、国立市、福生市、狛江市、東久留米市、八王子市、調布市、羽村市、西東京市など、上記②③の規定を設けていない市も多い。焼骨の埋蔵が一般的となったことから、専ら公衆衛生の見地から要請される制限を銘記する必要はないとの趣旨によるものと解される。

イ 構造の基準・緑地制限等

構造設備等については、概ね以下の規定がある。

①境界には、障壁又は密植した低木の垣根を設けること。②墓地の区域内に、規則で定める基準に従い緑地を設けること。この場合でも「区長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときはこの限りでない。」とのただし書きが付されている場合が多い。

これらの規定のほか、幅員1m以上の堅固な通路、適切な排水路、ゴミ集積設備、給水設備、便所、管理事務所及び駐車場を設けることの定めがなされていることは、都条例、区条例と同様である。

(4) 大規模霊園に関する規制

定めている条例はない。

(5) 市長の裁量権

すべての条例で、「市長は、申請に係る許可をするに当たり、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」との条項を置き、市長に広範な裁量権を与えている。

日野市の条例では、市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要があると認めるときは、墓地等の施設の整備改善又はその全部若しくは一部の使用の制限若しくは禁止を命じ、許可を取り消すことができる旨定めている。市長の判断による使用の制限、禁止、許可の取消しまで条例で明文化した例は他の市の条例では見当たらなかった。

(6) みなし規定

区の条例と同様、条例施行日前に東京都知事に対して申請された墓地等で、施行日において許可に至っていないものは、市長に対して申請した墓地等とみなす旨の規定がなされているものが多く見られた。

(7) その他

福生市、狛江市、東久留米市、武蔵村山市、調布市が原則として土葬を禁止する旨の規定を設けているが、そのほかの条例では特に規定を設けていない。また、顕著な特徴として、土葬の場合の墓穴の深さに関する規程を設けている条例は見当たらなかった。

稲城市の条例は、墓地経営主体に対し、個人情報的重要性を認識し、個人情報の保護に関する法律及びその関連法規を遵守すること、個人の権利利益を侵害することのないよう、必要な措置を講じることを義務付ける規定を置いており、他市には類を見ない特色である。

5 甲信越・北陸地区

A 新潟県

新潟市、長岡市等 8 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

新潟市は、地方公共団体及び地方公共団体が全額出資している公益法人を原則とし、市長が特別の事由があると認める場合に、宗教法人及びその他の公益法人に墓地の経営を許可することができる旨規定しており、かなり限定的である。柏崎市、燕市、上越市の各条例は、市長が経営の永続性、公益性及び非営利性が確保できると認めるときであることを条件として、(ア) 地方公共団体、(イ) 宗教法人のうち、事務所を市内に有するもの、(ウ) 公益法人のうち、事務所を市内に有している者が経営許可が得られる可能性を認めている。また、柏崎市条例では同様の条件のもとに、(エ) 地方自治法に規定する市町の認可をうけた地縁による団体に関しても許可を受ける可能性を認めている。

その他の 4 条例に関しては、特段の規定は見当たらなかった。

なお、墓地の敷地が自己所有地であることを明記しているのは新潟市条例の他見当たらないが、公共の福祉の観点から他市においてもそれが条件とされる可能性がある。

(2) 事前協議・説明条項

燕市、上越市の条例では市長との事前協議のほか、周辺住民への説明会等の措置を定めている。また、上越市条例ではこれに加えて、近隣住民から問い合わせや要望等があった場合うには誠実に対応し、必要に応じて協議や協定を締結するなどして近隣住民等の理解が得られるよう努めなければならない旨をも規定しており、近隣住民への対応に相当詳細な規定となっている。ただし、いずれの条例にも、市長が不要と判断した場合には、省略することができる旨の定めがなされている。

新潟市条例では、施行要綱において市長への事前協議義務を課しており、その場合市長は墓地等庁内連絡会議に諮問する旨の定めがある。他市に見られない特色である。

その他の5条例に関しては、特段の規定は見当たらなかった。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

8条例中新潟市、新発田市等4条例に規定がなされている。そのうち、河川、からの距離に関する定めを行なっているのは上越市のみであり、「国道、県道その他の主要な道路、河川及び海岸から20m以上離れていること」と規定している。公共施設や住宅地からの距離については、新発田市が110m以上と最も厳格であり、燕市、上越市条例は100m以上、新潟市市条例は50m以上と定めている。

佐渡市、南魚沼市の各条例では、特に距離制限は明記しておらず、人家及び病院、学校、老人福祉施設等の公共的な施設に近接せず、かつ、飲用水を汚染するおそれのない場所であることとの定めを行なっている。

イ 緑地制限等

緑地帯を設ける旨の規定が認められるのは、新潟市、燕市の2条例であり、その広さに関する指定は見当たらなかった。上越市条例は、周辺の環境に配慮したものであることを規定しており、緑地設置もその内容をなすと解されることになるであろう。

なお、概ねすべての条例において、墓地の一定の設備のほか、墓地の周囲は、塀、柵、密植した生垣等で囲むことを規定している。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらなかった。

(5) 市長の裁量権

上越市条例に「市長は、許可にあたり、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」旨の規定が認められたほかは、その他の市条例では特段の規定は認められない。

(6) みなし規定

特段の規定は認められない。

(7) その他

新潟市条例は、「埋葬する場合の墓穴の深さは、2m以上とし、かつ地下水の影響により死体の酸化を

妨げる場所であってはならない。」と定めている。後段に記載する規定は、全国的にも特色のあるものである。

その他の市条例では、土葬に関する規定等特段の規定は見当たらない。

B 長野県

長野市、松本市等 9 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

条例で規定しているのは、長野市、諏訪市の各条例で、墓地を經營しようとする者は、地方公共団体であり、地方公共団体が墓地等の数を増加させることが困難な場合においては、宗教法人又は公益法人が経営主体となることのできる旨定めている。

その他の市には特段の規定は認められないが、平成 12 年 12 月 6 日、厚生省生活衛生局長通知「墓地経営・管理の指針について」等において、墓地等の經營には永続性及び非営利性が確保されるべきであるとの趣旨で、法人の經營主体につき営利法人を除外し宗教法人と公益法人に限定する旨の通知に則した運用がなされるのではないかと思われる。

なお、諏訪市条例は、「散骨場を經營しようとする者は、市長の許可を受けなければならない。」旨、他市及び他県にも見られない極めて先進的な特色ある規定を行なっている。

(2) 事前協議・説明条項

経営主体に関する条項と同様、長野市、諏訪市の各条例に規定があり、①申請予定者は、当該墓地等の計画についてあらかじめ市長と協議しなければならないこと、②市長は、申請予定者に対し、必要な助言及び指導を行うことができること、③申請予定者は、申請の前に、次に掲げる範囲内の住民、土地又は建物の所有者、学校の管理者等を対象に、事前説明会を開催しなければならないことが定められている。

その他の条例には、特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

墓地の設置場所につき、長野市条例は、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでないとの規定があるが、①国道、県道その他規則で定める主要道路、鉄道軌道及び河川からの距離が 20m 以上であること、②学校、病院その他の公共施設及び住宅等からの距離が 100m 以上であること、③高燥な土地で、飲料水が汚染されるおそれのない場所であること、を定めている。

長野市を除く松本市等 8 条例は、上記と同様の規定を行なっているが、①については 50m 以上であること、②については 200m であることとし、長野市よりも厳格な規定となっている。なお、諏訪市は墓地及び散骨場の設置場所に関する規定となっている。

イ 構造の基準・緑地制限等

墓地の構造につき、9 市すべての条例が、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでないとしつつ、①周囲には、塀又は生垣を巡らし、景観に配慮すること、②

墳墓 1 区画当たりの面積は、6.6 m²以下とすること、等ほぼ同様の規定を行なっている。しかしながら、条例においては、緑地に関する規定は認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらなかった。

(5) 市長の裁量権

特段の規定は認められない。

(6) みなし規定

松本市条例に、この条例の施行の際現に従前の規定により長野県知事がした許可等の処分その他の行為又は長野県知事に対してなされた申請その他の行為は、この条例の相当規定により市長がした許可等の処分その他の行為又は市長に対してなされた申請その他の行為とみなすとの規定がある。また、岡谷市、諏訪市、塩尻市の各条例では、シンプルではあるが、この条例の施行の際、現になされている申請については、それぞれこの条例の規定に基づきなされたものとみなす旨の規定がある。なお、上田市等 3 市の条例で、合併前の町村条例の規定に基づきなされた処分、手続その他の行為は、それぞれこの条例の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定がある。

(7) その他

長野市条例では、墓地等を経営する者は、墓地等の利用の受付及び契約又はこれに類する業務を第三者に委託してはならないこと、及び墓地を経営する者は、墓石の施工に当たる石材店を指定してはならないことを定めており、他市及び他県に類を見ない規定である。

塩尻市条例は、墓地の墳墓には、焼骨のみを埋葬することとする規定がある。また、前述したように、諏訪市条例は散骨場を経営しようとする者は、市長の許可を受けなければならない旨の規定を行なっていることは、特筆すべきである。

C 山梨県

山梨県条例及び南アルプス市、笛吹市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

山梨県条例及び 2 市の条例ともに特段の規定を行なっていない。

ただし、平成 12 年 12 月 6 日、厚生省生活衛生局長通知「墓地経営・管理の指針について」等があるため、墓地等の経営には永続性及び非営利性が確保されるべきであるとの趣旨で、法人の経営主体につき営利法人を除外し宗教法人と公益法人に限定する旨の通知に則した運用がなされるのではないかとと思われる。

(2) 事前協議・説明条項

山梨県条例及び 2 市の条例ともに特段の規定を行なっていない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

山梨県条例において、墓地の設置場所につき、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」としつつ、①国道、県道、鉄道、河川、公園、学校、病院その他の公共施設及び住居から 300m 以上離れていること、②飲料水を汚染するおそれのない場所であること、を定めている。

300m 以上という規制は、大阪市を除き他市に類を見ないほどの距離制限である。焼骨の埋蔵が大半である今日、検討の余地のある規定であると思われる。

南アルプス市、笛吹市の各条例においても同様の規定がある。

イ 構造の基準・緑地制限等

区域の面積が 1ha 未満である墓地につき、①墓地の周囲に、樹木等による障壁を設けること、および②通路の設置や③排水設備に関する規程のほか、④墓地内に、適当な緑地を設けること、を定めている。この場合の緑地に関しては、条例上特段の定めはない。また、この規定に関する父の判断による緩和規定はない。

南アルプス市、笛吹市の各条例においても同様の規定がある。

(4) 大規模霊園に関する規制

山梨県条例において、区域の面積が 1ha 以上である墓地につき、(ア) 上記①～③のほか、(イ) 墳墓の面積の総計は、墓地の区域の面積の 3 分の 1 以下とすること、(ウ) 墓地の周囲に、かん木等を配置した緑地帯を設けること、(エ) 墓地内の通路は、砂利敷その他ぬかるみにならない構造とし、その幅員は、幹線となるものにあつては 6m 以上、その他のものにあつては 2m 以上とすること、(オ) 墓地に、駐車場を設けること、を規定している。この規定に関する知事の判断による緩和規定はない。

南アルプス市、笛吹市の各条例においても同様の規定がある。

(5) 市長の裁量権

前述の通り、墓地の設置場所につき、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」として、市長の裁量により緩和し得る旨の規定を行なっている。

(6) みなし規定

笛吹市条例には、この条例の施行の際現になされている法第 10 条の許可の申請については、この条例の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定があり、従前の許可に関する当該条例での適法性を明確にしている。

(7) その他

特段指摘すべき規定は見当たらない。

D 富山県

富山市、高岡市、氷見市、射水市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 富山市条例は、「墓地等を経営しようとするときは、次の基準によらなければならない。ただし、市長がその土地の状況によって支障がないと認めるときは、これを緩和することができる。」としつつ、(ア) 宗教法人、公益法人又は地方自治法に規定する市町の認可を受けた地縁による団体にあつては、墓地等の永続的な管理が認められるものであること、(イ) 個人にあつては、市民の宗教的感情に反せず、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がなく、やむを得ないと認められるものであること、との規定を行なっている。

個人墓地に関しても規定を設けていることに特色がある。地方公共団体を規定していないのは、市営霊園を設置する場合、当然に行ない得るとの認識かあるいは市長の裁量で経営条件を緩和できるとの認識によるものであろう。

イ 高岡市、射水市の各条例は、①原則として地方公共団体とするとし、②前号により難しい場合にあつては、宗教法人又は公益法人であつて、かつ、永続的管理が認められる場合であること、③地方自治法の規定により市長の認可を受けた地縁団体による墓地の経営にあつては、前2号により難しい場合であつて、かつ、永続的管理が認められる場合であること。④個人による墓地の経営にあつては、需要に対して前3号の経営主体による墓地の供給が不足している状況にある等のため前3号により難しい場合であつて、既存墓地に隣接して設置することが適当であると認められるとき、山間へき地等で既存墓地を利用できないとき、その他市民の宗教的感情に反せず、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がなく、やむを得ないと市長が認めるものであること、という極めて詳細な規定を設けている。地縁による墓地や山間僻地における個人墓地の必要性に配慮した規定を行なっていると言えるが、要件はかなり厳格である。

ウ 氷見市条例には特段の規定は認められない。

(2) 事前協議・説明条項

4市の条例ともに特段の規定を行なっていない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

富山市においては、「市長がその土地の状況によって支障がないと認めるときは」、高岡市、射水市の各条例においては、「市長は、焼骨のみを埋蔵する墓地であつて、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められるものについては、という前提のもと、いずれも「①②の基準は適用しないことができる。」としつつ、①河川、海又は湖沼から墓地までの距離は、50m以上であること、②国道、県道、鉄道、軌道、住宅、学校、病院、社会福祉施設、事務所、店舗その他市長が指定するもの及びこれらの敷地から墓地までの距離は、100m以上であること、③高燥で、かつ、付近の飲料水を汚染するおそれのない土地であること、を規定している。

氷見市条例においては、上記①の基準を定めておらず、「市長がその土地の状況によって支障がないと認めるときは、これを緩和することができる。」としつつ、②、③については同様の規定を行なっている。

イ 構造の基準・緑地制限等

4市とも、構造設備については、前記アと同様。市長の裁量による緩和規定を行なった上で、塀、垣

等を設けること等簡略な規定を置いているが、緑地に関する特段の規定は設けていない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

前述の通り、4市とも墓地の設置場所及び構造設備につき、市長の裁量により緩和できる旨の規定を行なっている。

(6) みなし規定

富山市等3市の条例で、町村合併前の各町村の規定に基づきなされた手続その他の行為は、それぞれこの規則の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定を行なっている。

(7) その他

4市いずれの条例にも、埋葬を行う場合の墓穴の深さは、2m以上とすることとの定めがあるが、市長がその土地の状況（ないしは形状）によって支障がないと認めるときは、これを緩和することができる旨規定されている。

E 石川県

金沢市、七尾市、加賀市等5市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

金沢市条例は、①地方公共団体が墓地等を経営しようとする場合、②宗教法人又は墓地等の経営を行うことを目的として設立された公益法人が経営しようとする場合で、やむを得ない事由があり、かつ、経営の永続性及び非営利性が確保されると認められるとき、③その他規則で定める場合、とする規定を行なっている。

他の5市の条例には特段の定めはない。

(2) 事前協議・説明条項

金沢市条例には、申請予定者に対し、①申請前に墓地の名称、所在地、地目、面積を記載した計画書を提出すること、②当該墓地等の計画の周知を図るため、規則で定めるところにより、当該墓地等の計画に係る土地内の見やすい場所に、その概要を記載した標識を設置すること、③近隣住民等から当該墓地等の計画に関する問い合わせがあったときは、誠実に対応し、必要に応じ協議を行うなど、近隣住民等の理解を得るよう努めること、④規則で定める範囲の近隣住民等に対し、規則で定めるところにより、当該墓地等の計画に関する説明会を開催することを規定し、その後⑤規則で定めるところにより、当該墓地等の計画について市長と協議しなければならないと定める等、相当詳細な規定を行なっている。

他の4市の条例には特段の規定は存在しない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

金沢市条例は、「市長が周囲の状況等により、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合は、この限りでない。」としつつ、設置場所の基準につき、①国道、県道その他の主要な道路、鉄道、軌道、河川、公園、学校、病院及び人家等から、墓地の新設にあつては200m以上離れていること、②飲用水が汚染されるおそれがないこと、③前2号のほか規則で定めるもの、とする規定を行なっている。

加賀市、白山市、野々市市においても、③を除き同様の規定を行なっている。①の200mという規定は、近県では長野県内で多く見られるところであるが、100m～110m程度とする他県に比して相当に長い距離を定めるものと言える。

七尾市条例には、特段の規定は見当たらない。

イ 構造の基準・緑地制限等

金沢市条例は、墓地の構造の基準として、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合は、この限りでない。」としつつ、①周囲には、美観に配慮した塀又は密植した垣を巡らすこと、②墓地内の通路は、小石を敷く等の措置を講じ、その有効幅員は1m以上とすること、③墓地内には、適当な排水設備を設け、雨水等が停滞しないようにすること、④給水設備及びごみ集積設備を設けること、⑤前各号に掲げるもののほか規則で定めるもの、とする詳細な規定を行なっている。

七尾市条例を除き、他の3市の条例も⑤を除き同様の規定をしているが、いずれも「土地は、高燥又は多孔性な所を選び、湿潤な所を避けること。」という規定を行なっている点が、金沢市条例に見られない特色である。

5市の条例とも、緑地に関する特段の定めは認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

金沢市条例において、市長は、許可の決定の際、必要な条件を付けることができる旨の規定、及び市長は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に墓地に立ち入り、当該施設、帳簿、書類その他の必要な物件を検査させることができる旨の規定を行なっている。

後段の規定については、墓理法18条に規定するのは火葬場への立ち入り調査のみであり、市等の墓地への立ち入り調査権の規定は、これを逸脱するものと指摘される場合があり得るところである。

(6) みなし規定

金沢市条例では、施行前になされた許可等の手続き、七尾市、加賀市、白山市の各条例では、町村合併前の各町村の規定に基づきなされた手続その他の行為につき、それぞれこの規則の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定を行なっている。

条例施行前の県知事のなした処分に関する記載は、見当たらない。

(7) その他

5市の条例中、加賀市条例において、「埋葬する場合は、墓穴の深さを2m以上とし、地下水等の影

響により死体の酸化を妨げるような場所であってはならない。」とする埋葬に関する詳細かつ特色のある規定が認められる。

F 福井県

福井県条例及び福井市、敦賀市、鯖江市、坂井市の4市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

福井県条例は、墓地等を経営しようとする者は、次に掲げる者でなければならないとし、①地方公共団体、②公益社団法人又は公益財団法人、③宗教法人、④地方自治法に規定する地縁による団体、に限定する旨規定している。

福井市等3市の条例には、同様の規定がなされているが、坂井市には特段の規定はない。

(2) 事前協議・説明条項

福井県条例及び4市の条例ともに特段の規定を行っていない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 距離制限

福井県条例においては、墓地等の設置場所につき、「知事が土地の状況等を勘案し、公共の福祉の見地から支障がないと認めたときはこの限りでない。」としつつ、(ア) 学校、病院または人家から100m以上の距離があること、(イ) 土地はできる限り高燥な場所を選び、湿潤な場所を避けるようにすること、(ウ) 河川または飲用水が汚染されるおそれがない場所であること、と規定している。

福井市等4市の条例においても同様な規定がある。

坂井市条例は、以上とはやや趣を異にし、墓所の設置場所につき、「次のいずれにも該当しないこと。ただし、市民の宗教的感情に抵触せず、かつ、衛生上の適当な措置が講じられているときは、この限りでない。」として、(ア) 学校、病院又は人家から100m以内の場所、(イ) 飲料水が汚染されるおそれのある場所、(ウ) その他使用が適当でないとする場所、という定め方をしている。

イ 構造の基準・緑地制限等

福井県条例は、墓地等の施設につき、「知事が土地の状況等を勘案し、公共の福祉の見地から支障がないと認めたときはこの限りでない。」としつつ、周囲は、塀、さく、密植した生垣等で囲み、境界を明らかにすること、と定めている。

4市においても同様の規定が行なわれている。

福井県条例及び4市の条例において、緑地に関する特段の規定は認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

前述の通り、県条例、4市の条例ともに墓地の設置場所及び構造設備につき、市長の裁量により緩和できる旨の規定を行なっている。鯖江市条例には、この規則に定めるもののほか、この規則の施行に関

し必要な事項は、市長が別に定めるとの規定がある。

(6) みなし規定

坂井市条例において、条例施行日前に福井県知事に対してなされた許可の申請で施行日以後に市長が許可するものに係る墓地等の経営の許可の基準については、この規則の規定にかかわらず、福井県条例及び福井県規則の規定の例によるとの規定がなされている。

(7) その他

福井県条例及び4市いずれの条例にも、埋葬に関する規定が置かれている。福井県条例と福井市等3市の条例は、埋葬基準として、①坑穴の深さは2m以上とすること、②地下水等の影響を受けることにより死体の酸化を妨げるような場所でないこととしている。石川県加賀市にも同様の規定があり、特色のある規定であることは、既に指摘したとおりである。

坂井市条例においては、「埋葬に当たっては、土坑の深さは2m以上とするよう、埋葬を行うものを指導監督すること。」と規定しており、②の規定は見当たらない。

6 東海地区

A 静岡県

静岡市、浜松市、富士宮市等10市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

富士宮市、御殿場市の各条例を除く8市の条例に規定があるが、いくつかのパターンに分けられる。なお、いずれもイを除き、市長の裁量による要件の緩和に関する規定は見当たらない。

ア 静岡市条例は、①地方公共団体が墓地等を経営しようとするとき、②宗教法人がその活動を行うため墓地等を経営しようとするとき、③公益法人が事業活動を行うため墓地等を経営しようとするとき、④社会福祉法人が社会福祉施設に入所している者のため墓地等を経営しようとするとき、⑤地方自治法に規定する地縁による団体で、市長の認可を受けたものが、その構成員又は構成員の親族のため墓地等を経営しようとするとき、⑥災害の発生又は公共事業の施行によりやむを得ず墓地等の移転が必要となった者が当該墓地等を移転して経営しようとするとき、を規定している。

浜松市条例もほぼ同様の規定であるが、医学部を設置している大学で納骨堂を経営する場合、という特色ある規定を設けている。また、宗教法人以下のばあいにつき、墓地等を経営するために必要な経理的基礎を有していると市長が認めるものであることという要件が付されている。

イ 富士市条例は、原則地方公共団体とし、次に掲げる者による墓地等の経営で持続性が確保されると認められる場合は、この限りではないとして、①宗教法人で、主たる事務所又は従たる事務所を市内に有し、かつ、その事務所を拠点として3年以上市内で宗教活動を行っているもの、②墓地等の経営を行うことを目的とする公益法人で、主たる事務所又は従たる事務所を市内に有するもの、③前2号に掲げるもののほか、市長がやむを得ない事情があると認めるもの、につき経営を認める旨のシンプルな内容である。ただし、条例中で宗教法人の活動期間を定めるのは、この条例のみである。

ウ 島田市、磐田市、焼津市、袋井市では各条例ではなく、事務取扱要領の中に定めがあり、墓地等

の経営主体については、施設の永続的な管理及び経営主体の非営利性が確保されなければならないとして、原則として市又は一部事務組合とする。ただし、次に掲げる者であって、永続性と非営利性が確保される場合は、この限りでないとして、①市等が行う墓地等の新設、拡張又は増設が困難な場合に必要な範囲内において墓地等を経営しようとする宗教法人又は公益法人等、及び地方自治法に規定する地縁による団体、③山間地等人里から遠く離れた地域である場合、公共事業の施行により個人墓地が廃止となる場合等で特に止むを得ない事情があると認める場合の個人、につき認めている。

(2) 事前協議・説明条項

ア 藤枝市条例は、申請予定者に対し、墓地等の計画について市長に事前協議する義務のほか、墓地等の計画について、申請予定日前に、近隣住民等に対して説明会を開催する等の措置を講ずる義務、その経過の概要等を市長に報告する義務等を課している。浜松市では、事務取扱要領において、事前に保健所生活衛生課又は保健所浜北支所の指導を受けた上、計画地に隣接する土地の所有者等に計画の概要を説明し、かつ、市の土地利用計画等との整合が図られるよう努めることという定めを行なっている。

イ 島田市、富士市、磐田市、焼津市は、事務取扱要領において、申請予定者に対し、事前に市の指導を受けた上、計画地に隣接する土地の所有者に計画の概要を説明し、かつ、市の土地利用計画等との整合が図られるよう努めることとするとの規定を行なっている。また、御殿場市においては、指導要綱において、特に事前協議の規定は見当たらないものの、市長が必要と認めるときは、工事の施行方法、防災工事の施行を確保するための措置又は工事完了後の施設の維持管理について、市長と協定を締結しなければならない旨定めている。

ウ その他の条例等には、特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

静岡市条例、藤枝市条例には、墓地等の敷地は、当該墓地等を経営する者が所有し、かつ、地上権、抵当権、賃借権その他の権利が設定されていないものでなければならないとの規定がある。浜松市条例、富士市の指導要綱にも同様の定めがあるが、ただし、市長が土地の状況により必要がないと認める場合はこの限りでない旨の定めがある。

また、磐田市、焼津市、袋井市の各指導要領には、墓園等の経営に使用する土地は、施設の永続性を確保する観点から申請者の所有地又は許可後直ちに所有権を取得できる土地とする旨の定めがある。

イ 距離制限

9市の条例のいずれにも、墓地敷地と河川・湖沼や鉄道、住宅、公共施設等との距離に関する規定が設けられておらず、他の県にほとんど見られない特色となっている。

墓地の設置場所に関する規定も、静岡市条例には見当たらない。浜松市条例は、①飲料水を汚染するおそれがないことその他公衆衛生の見地から支障がないと認められる場所として規則で定める場所であること、②地すべり、出水等の災害のおそれの少ない場所として規則で定める場所であること、と指定する。

他の7市の条例も、①飲料水を汚染するおそれがない等公衆衛生の見地から支障がないと認められる場所であること、②地すべり、出水等の災害のおそれの少ない場所であること、を定めている程度であるが、藤枝市は、さらに墓地の区域が経営者の事務所から概ね5km以内である旨を定め、他市に見ら

れない特色となっている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備に関してもシンプルな規定とするものが多く、静岡市、浜松市等 8 市の条例は、「墓地の境界には、垣根等が設けられていること。ただし、土地の状況により必要がないと認められる場合は、この限りでない。」と定める程度である。いずれも緑地帯に関する規定は見当たらない。

藤枝市条例は、「市長が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」と規定しつつも、①墓地の区域に隣接する住宅、学校、保育所、病院、事務所、店舗等の敷地と墳墓を設ける区域との間に、規則で定めるところにより、緑地帯等の緩衝帯を設けること、②境界には、障壁又は密植した樹木の垣根を設けること、に加えて、⑥墓地の区域内に規則で定める基準に従い緑地を設けること、という定めを行なっている。ちなみに、敷地の面積が 1,000 m²未満である場合は、敷地の面積の 10%以上の緑地を確保することとしている。

なお、御殿場市の指導要領では、墓園の 1 区画当たりの面積は、3 m²以上とし、著しい等級差を生じないよう配慮することという定めを行なっている。景観や使用者の平等を図るための規定であろうか。

(4) 大規模霊園に関する規制

静岡市、富士宮市、島田市等 7 市の条例は、敷地面積が 5ha 以上の墓地につき、前記 (3) の定めのほか、①墳墓の面積の総計は、全墓地面積の 3 分の 1 以下であること、②墓地の周囲にはかん木等を配置した適切な緑地帯が設けられ、墓地内には緑地が適正に配置されていること、③墳墓 1 区画当たりの面積は、3 m²以上であることを規定している。

藤枝市条例は、施行規則において緑地帯に関するより詳細な定めを行なっており、①墓地の敷地の面積が、1,000 m²未満である場合は、面積の 10%以上、②1,000 m²以上 5,000 m²未満である場合は、敷地の面積の 15%以上、③敷地の面積が 5,000 m²以上である場合は、面積の 20%以上の各緑地を確保することを義務付けている。

浜松市条例では、特段の定めは見当たらない。

(5) 市長の裁量権

特段の規定は見当たらない。

(6) みなし規定

静岡市、磐田市の各条例に、合併前の町村条例の規定に基づきなされた処分、手続その他の行為は、それぞれこの条例の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定があるが、この条例の施行の際県知事が行なった許可等の処分の効力等に関する規定は見当たらない。

(7) その他

埋葬に関する規程を含め、特段の規定は見当たらない。

B 愛知県

愛知県条例、及び名古屋市、豊橋市、岡崎市、一宮市等 21 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 愛知県条例には特段の規定がないが、県の「墓地、納骨堂または火葬場の経営の許可」〈審査基準〉(以下「審査基準」という。)には、①原則として市町村等の地方公共団体でなければならないこと、②これによりがたい事情がある場合であっても宗教法人、公益法人に限ること、③個人が経営許可を受けられる者は、山間等人里遠く離れた場所で墓地等の施設が全くない新設の必要がある場合に限られること、④墓埋法第 26 条に基づくみなし許可を受けた村落共同墓地については、次の①から③までの要件を全て満たす場合に限り、地方自治法に基づく認可地縁団体を経営主体として許可することができること等を定めた規定がある。これを受けたものと思われるが、一宮市、刈谷市、安城市の事務処理要領、江南市の審査基準には以上と同様の規定が認められる。

イ 名古屋市は、指導要綱において、以上とやや趣が異なり、墓地等の経営は、原則として地方公共団体に限る。ただし、過去の経緯又は地域の実情等により市長が必要と認めた場合であって、次の各号の要件を満たしているときに限り、墓地等の経営許可等を行うことがある、とし、①公益財団法人であって、許可等を受けようとする墓地等の規模が地域の墓地等の需要に応じたものであること、②宗教法人で許可等を受けようとする墓地等が宗教活動のため、かつ、檀信徒のためのものであり、その面積及び区画数が、利用予定者数に応じた適当な規模であること、③地域共同体で法の施行日前から地域共同体で管理している墓地であること、との定めをしている。公益法人は財団法人に対して許可の可能性を認めていることに特色があり、宗教法人に対しても厳しい許可基準を設けている。

ウ このほか、蒲郡市と尾張旭市の各事務処理要領では、経営主体は①原則として地方公共団体とし、②これによりがたい事情がある場合であっても宗教法人、公益法人等に限ること、③個人が設置許可を受けられるものは、山間等人里遠く離れた場所で墓地等の施設が全くなく新設の必要がある場合に限られること、と定めている。

エ 豊橋市等 17 市においては、検討できた条例等に特段の規定は見当らなかった。

(2) 事前協議・説明条項

名古屋市の指導要綱中に、申請者は予め市長に協議しなければならない旨の規定が見られるが、その他の市条例等において特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

愛知県の審査基準においては、敷地には、永続性の確保の観点から抵当権等の制限物権が設定されていないこと、との定めがある。しかしながら、各市条例には同様の規定が見当たらない。

イ 距離制限

愛知県条例において、①②に該当する場合で知事が土地の状況その他特別の事由により衛生、風致その他公益を害するおそれがないと認めるときは、この限りでないとしつつ、①河海、国県道その他重要道路、鉄道軌道からいずれも 20m 以上隔たること、②人家、官公署、学校、公園又は病院から 110m 以上隔てること、③高燥で飲用水に関係のない土地であること、と定めている。

検討できた 24 市の条例においても、①の「鉄道軌道」を除く例があるものの、すべて同様の距離制限となっている。制限する距離としては、全国的に見てほぼ平均的なものである。

ウ 構造の基準・緑地制限等

愛知県条例は、墓地の構造はにつき、「知事において土地の状況その他特別の事由により衛生、風致その他公益を害するおそれがないと認めたものはこの限りでない。」としつつ、「周囲は美観を感ずる塀又は密植した樹木の垣をめぐらすこと」という規定のみを定めている。」名古屋市、一宮市、北名古屋市の条例も、以上と同様の規定である。

その他の市条例もほぼ同様の定めを行なっているが、21市が「境界には、塀、さく、樹木等により障壁を設けること」と規定している。

(4) 大規模霊園に関する規制

静岡市、富士宮市、島田市等8市の条例は、敷地面積が5ha以上の墓地につき、前記(3)の定めのほか、①墳墓の面積の総計は、全墓地面積の3分の1以下であること、②墓地の周囲にはかん木等を配置した適切な緑地帯が設けられ、墓地内には緑地が適正に配置されていること、③墳墓1区画当たりの面積は、3㎡以上であることを規定している。

藤枝市条例は、施行規則において緑地帯に関するより詳細な定めを行なっており、①墓地の敷地の面積が、1,000㎡未満である場合は、面積の10%以上、②1,000㎡以上5,000㎡未満である場合は、敷地の面積の15%以上、③敷地の面積が5,000㎡以上である場合は、面積の20%以上の各緑地を確保することを義務付けている。

浜松市条例では、特段の定めは見当たらない。

(5) 市長の裁量権

一宮市条例に、「この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。」旨の規定がある。

また、江南市、小牧市等11市の条例には「墓地等の経営者又は管理者が、この規則の規定に違反したとき、又は正当な理由なく墓地等の正常な経営を行わないときは、市長は許可を取り消すことができる。」旨の規定がある。市長に法令による許可権限がある以上、それに違反した者に対して許可を取り消す権限をも付与されていると解されるが、特に条例で明記したものと言えよう。

(6) みなし規定

名古屋市、津島市、江南市の各条例に、この条例の施行の以前に県知事が行なった許可その他の行為はこの規則の相当規定により市等がなしたものとみなす旨の規定がある。

(7) その他

愛知県条例は、「別に告示する区域内の墓地には、死体を埋葬してはならない。」と規定し、埋葬を禁止する地域を別途定めている。大府市条例は、「墓地においては、死体を土中に埋葬してはならない。」と定めているが、他市の条例にはこれに類する規定が見当たらない。

瀬戸市、小牧市の各条例では、埋葬するときの墓穴の深さを、1.8m以上とすることを規定し、法令に別段の定めがある場合、及び地下水その他やむを得ない事由により前項本文の基準により難いときは、あらかじめ市長の許可を受けた場合はこの限りではないと規定している。

墓穴の深さに関しては、2mまたは1.5mとする規定は多いが、1.8mとする規定は少なく、特色のある規定である。

C岐阜県

岐阜市、恵那市、高山市等 8 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 岐阜市は事務取扱要領で、経営の許可基準として、墓埋法第 1 条に規定する目的及び細則第 5 条並びに本要領に規定する施設基準に適合し、かつ、永続性及び非営利性が確保されていることを要件とし、①地方公共団体、②宗教法人で、主たる事務所又は従たる事務所を市内に有するもの、③公益法人で、その事務所を市内に有するもの、④特別の理由がある場合であって、市長が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるもの、に限るものとし、それに続けて、許可の際の留意事項や永続性、非営利性の判断基準等詳細な規定を行ない、その中で、敷地は、原則として申請者が所有権その他の権限を有しており、抵当権等が設定されていないことをも定めている。

イ 恵那市事務取扱要領、高山市条例においても、ほぼ同様の経営の永続性及び非営利性に関する前提を定め、①地方公共団体を原則とし、②地方公共団体が墓地等を設置することが困難であり、かつ、付近に需要を満たす墓地等がない場合で、宗教法人が原則として自己所有地等に墓地等を設置しようとするとき、③（山間へき地等人里遠く離れた場所に居住する者が、註；恵那市のみ）、その居住地の付近に自己又は自己の親族の使用に供する墓地を設置しようとする場合で、諸条件を総合的かつ厳密に勘案し、やむを得ない事情があるときに限るとしている、なお、恵那市条例では、④公共事業等その他特別な理由により新設するとき、をも規定している。

また、可児市条例は、上記①～④に加え、「自治会、町内会その他の市民の自治組織がその管理する墓地等を変更しようとするとき。」を挙げている。

ウ その他、各務原市条例は、「市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」としつつ、(ア) 地方公共団体、(イ) 宗教法人で、登記された主たる事務所を市内に有するもの、(ウ) 墓地等の経営を目的として設立された公益法人で、登記された主たる事務所を市内に有するもの、とし、許可の申請に係る墓地等の設置場所の土地を所有していることを条件としている。関市条例は、資格団体に関する特段の規定はないものの、①墓地経営等の必要性について将来における墓地経営の算定根拠となる市の人口動態、人口予測等を充分考慮のうえ、合理的、客観的根拠をもって需要動向を把握し、必要とする基数を判断すること。②墓地等の敷地は、原則として申請者が所有権を有していること。③所有権を有していない場合でも、墓地設置の目的で墓地経営の期間内については地上権を有していること、等の基準を定めている。

(2) 事前協議・説明条項

ア 岐阜市指導要領は、原則として、①墓地等に隣接する土地の所有者及び土地に関するその他の権利を有する者、②墓地等に近接する（おおむね 100m 以内とする）老人福祉施設、病院及び学校の管理者又は経営者、③墓地等に近接する区域に居住する者等の承諾書を添付させることこれが困難なときはその代表者の承諾書を添付することを義務づけている。恵那市、関市、可児市においても同様の規定が認められる。他県に見られない厳しい規定であると言える。

イ また、美濃加茂市条例は、申請予定者に市長との事前協議義務、標識の設置義務、隣地所有者及び敷地の境界線から周囲 100m 以内の建物の管理者及び当該地域の自治会の代表者に対し、墓地等計画の内容を周知するための説明会の開催を義務付けたうえで、さらに上記承諾書の添付を義務付けている。

ウ 他方、高山市の指導要綱は、①墓地等の用地取得前までに、市とその経営計画について法の趣旨、環境調和及びその他公共福祉の見地から事前協議を行うこと、②墓地等の計画を地域住民に説明し理解を得られるように努めなければならないことを定めるにとどまっている。

エ その他の2市については、特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

美濃加茂市条例には、「墓地等の敷地は、墓地等を経営しようとする者が所有権を有していること。ただし、市が所有する土地に墓地等を設置することを許可する場合はこの限りでない。」との規定がある。

その他の市の条例には、特段の規定は認められない。

イ 距離制限

8市の条例のいずれもが、墓地敷地と河川・湖沼や鉄道、住宅、公共施設等との距離に関する規定が設けておらず、静岡県同様、他の県にほとんど見られない特色となっている。

墓地の設置場所に関する規定もシンプルなものであり、岐阜市条例が、敷地が、高燥又は多孔性な土地であること、墓地を設けることによって周辺の地域の飲料水が汚染されるおそれのないことと定めており、恵那市等6市条例にも同様の規定がある。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備に関してもシンプルな規定となっており、岐阜市等6市が、敷地と隣地との境界が、垣、塀、樹木等によって明らかにされていることを定め、美濃加茂市が、生け垣等は、隣接地から墳墓が見通せない概ね2m以上の高さであること、という定めを付加する程度である。

緑地に関する規定は、8市の条例等につきいずれも認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

高山市条例には、経営者又は管理者が、この規則に基づいて発する命令に違反したときは、その業務を停止させ、又は許可を取り消すことができる旨の規定が認められる。

美濃加茂市条例は、市長は、前項の許可をするにあたって、必要な条件を付すことができる旨の規定のほか、市長は、この規則の施行に必要な限度において、職員に墓地等に立ち入らせ、施設、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる旨の規定や、市長は、①偽りその他不正の手段により許可を受けた者、②前条の規定による命令に従わない者に対して、許可を取り消すことができる旨の規定を設けるなど、市長に関し、かなり強力な権限を規定している。

(6) みなし規定

特段の規定は見当たらない。

(7) その他

埋葬に関する規程を含め、特段の規定は見当たらない。

D 三重県

三重県条例及び津市、四日市市等 7 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 三重県条例は、事務取扱要領で、墓地等の経営は、永続性、非営利性を基本とすることから、その経営者は、原則として地方公共団体とする。ただし、これにより難しい場合は、次のいずれかによるものとするとして、①地方公共団体が経営する墓地がないなど、相当の事由があると認める場合は、宗教法人またはその他の公益法人である経営者、②交通の不便な地域であるなど、周囲の状況から自己又は自己の親族のための墓地を設置することがやむを得ないと認める場合は、その経営者。ただし、居住して当該墓地を管理することが出来る場合に限る。③従来からある墓地等の経営者が死亡する等により引き継いで経営する場合等、特別の事由があると認めた経営者につき、経営を認める旨の定めを行なっている。

津市、伊勢市、松坂市、伊勢市においても、事務取扱要領で同様の規定を行なっている。

イ これに対し、名張市条例はやや趣を異にし、墓地等を経営しようとする者は、次のいずれかに該当する者でなければならないとして、①地方公共団体、②主たる事務所又は従たる事務所を市内に有する宗教法人、③主たる事務所又は従たる事務所を市内に有し、墓地等の経営を目的とする公益法人、④公衆衛生上支障がなく、かつ、公共の福祉の見地から特別の事由があると市長が認めた者という基準を定めている。

ウ 四日市市、桑名市の各条例には特段の規定は見当たらない。

(2) 事前協議・説明条項

ア 三重県条例及び津市等 6 市の条例には特段の定めがない。

イ 名張市条例においては、申請予定者は、あらかじめ当該墓地等の計画について、市長と協議しなければならないとし、許可申請の内容及び計画について、墓地等の敷地の境界線から水平距離 100m 以内の範囲において、居住する者及び名張市地域づくり組織条例に規定する基礎的コミュニティに対し、墓地等の設置等に関する計画について周知させるための説明会を開催しなければならないと規定している。他県では多く見られる趣旨の規定であるが、三重県内の市条例では特異な規定となっているようである。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

各条例に特段の規定は見当たらない。

イ 距離制限

三重県条例は、墓地の設置場所は、次に掲げる基準に適合していなければならないとし、①人家等から 100m 以上離れていること。ただし、公衆衛生上支障がなく、かつ公共の福祉等の見地から特別の事由があると知事が認めたときは、この限りでない。②墓地を設置する場所は、飲用水その他公衆衛生上支障のない土地であること、③墓地等の経営者以外の者が、墓地等の設置後、前項に規定する距離内に

人家等を設置した場合にあっては、それぞれ①の規定は適用しない旨の規定を定めている。

7市の条例のいずれもが同様の規定を定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

三重県条例は、墓地の施設につき、境界には、障壁又は樹木による垣根等を設けること。ただし、土地の状況等によりこれにより難しい場合はみぞ等で区画すること、②適当な排水路を設け、雨水又は地表水が停留しないようにすること、③ごみを処理又は貯留できる設備を設けること、という規定を定めているが、緑地に関する定めはない。

7市の条例のいずれもが同様の規定を定めており、緑地に関する規定は認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

特段指摘すべき規定は見当たらない。

(6) みなし規定

津市条例に、この規則の施行の前に、墓地の規定によりなされた処分、手続その他の行為は、それぞれこの規則の相当規定によりなされた処分、手続その他の行為とみなす旨の規定がある。

松坂市等 4市の条例が、この規則の施行の際現に三重県規則に基づき提出されている申請書その他の書類又は交付されている証票、許可書等は、この規則に基づきなされたものとみなす旨の定めがある。

(7) その他

三重県条例に、改葬のための死体の発掘に当たっては、発掘した死体の防臭措置及び発掘場所の消毒を十分に行うよう、改葬を行う者を指導監督することとする規定がある。7市すべての条例に同様な規定がある。

7 関西地区

A 大阪府

大阪府条例及び大阪市、堺市、豊中市等 21市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 大阪府条例は、「知事が、府民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」という除外規定を前提としつつ、墓地等を経営しようとするものは、①地方公共団体、②宗教法人であって、府内にその主たる事務所又は従たる事務所を有するもの、③墓地等の経営を目的とする公益法人であって、府内にその主たる事務所又は従たる事務所を有するもの、のいずれかでなければならないと規定している。

大阪市条例は特段の定めを設けていないが、そのほかの堺市を除く 19市は同様の規定を定めている。

ただし、市長の裁量に関する記述は、「特別の理由がある場合であって、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」とするもの（豊中市など）、「市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」とするもの（池田市など）など様々である。

イ 他方、堺市条例は、以上とニュアンスの異なる規定を行なっている。すなわち、「墓地又は納骨堂を経営しようとする者は、地方公共団体でなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当し、市長が適当と認める場合は、この限りでない。」として、①墓地の経営を目的として設立された公益法人で、地方公共団体が出資し、又は補助しているもの、②宗教法人で、本市の区域内に宗教法人法上の事務所を有するもの、③本市の区域内に存する集落共有財産等を管理する墓地管理委員会等で、墓地の区域の変更又は公共事業に伴う墓地の移転をしようとするもの、と定めている。③を設けることは、他の条例よりも間口を広げたとも言えるが、公益法人には地方公共団体による出資、または補助という制限を設け、また①～③のものであったとしても、「市長が適当と認める者」という制限を課しているのである。大阪府や他の 19 市大阪府等の条例のような市長の裁量による除外規定がないことから、非常に厳しい規制であると言える。

(2) 事前協議・説明条項

ア 首長への事前協議を求める条項は、大阪府条例及び 21 市の条例には見当たらない。ただし、大都市及びその周辺の条例には多く見られる条項であり、大阪府内の各市においても施行規則や、審査基準、指導指針等の細目規定を多く定めていることから、その中で定めている例が少なからずあるものと思われる。

イ 大阪府条例は、申請予定者に対し、当該許可の申請に先立って、①墓地の設置等の計画の周知を図るため、規則で定めるところにより、当該墓地の設置予定地の見やすい場所に標識を設置し、その旨知事に届出ること、②規則で定めるところにより、当該墓地の設置予定地から 100m 以内の建物の使用者、管理者等に対し、墓地の設置等の計画を周知させるための説明会を開催し、その内容等を知事に報告しなければならない旨定めている。

大阪市、堺市の各条例にはその様な規定は見当たらないが、その他の 19 市には同様の規定が定められている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

大阪府条例では、墓地等の土地については、当該墓地等の経営者が当該墓地等の土地を所有し、かつ、当該土地に所有権以外の権利が設定されていないものでなければならない旨、緩やかな規定を行なっている。

池田市条例ほか 19 市の条例には同様の規定がある。大阪市条例には特段の定めはなく、堺市も同様であるが施行規則において、「墓地の用地は、原則として自己所有であること。」と規定している。

イ 距離制限

大阪府条例は、「知事が、府民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地支障がなく、知事が特に認める場合は、この限りでない。」旨の規定を行ないつつ、①墓地は、住宅及び病院、児童養護施設その他これらに類する施設であって規則で定めるものの敷地から 100m 以上離れていなければならない。②飲料水を汚染するおそれのない場所に設置しなければならない。旨定めている。

海、川、湖沼の距離制限は見当らない。

豊中市、池田市等 19 市が同様の規定を行なっている、ただし、池田市においては、上記の距離は 300m と相当長く規定している点に特色がある。

大阪市条例は、「当該申請に係る墓地等の所在地が、学校、病院及び人家の敷地からおおむね 300m 以内の場所にあるときは、当該許可を行わないものとする。ただし、市長が当該墓地等の付近の生活環境を著しく損なうおそれがないと認めるときは、この限りでない。」旨規定している。また、堺市条例は、「学校、病院その他これらに類する施設及び人家から 200m 以上離れていること。ただし、市長が土地の状況その他特別の事由により公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」旨規定している。

ウ 構造の基準・緑地制限等

大阪府条例は、「知事が、府民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、墓地の構造設備につき、外部から墳墓を見通すことができないようにするための障壁又は密植した垣根を設けること、その他、排水路、管理事務所等の諸設備、を行なうことを定め、緑地に関しては、「植栽を行なう等周辺的生活環境と調和するように配慮しなければならない。」と規定するのみである。豊中市、池田市等 19 市の各条例が同様の規定を行なっている。

ただし、後述するように、大阪府は条例ではなく指導指針の中で、敷地面積が 1ha 未満の墓地にあってはその敷地内に植栽した区域を 15%以上確保するよう定めている。また、豊中市、茨木市、寝屋川市、大東市、羽曳野市、東大阪市が定める指導指針の中にも同様の基準が認められる。

大阪市条例も、「墓地の周囲に塀を設けること。ただし、樹木を植えて塀に代えることができる。公衆衛生その他公共の福祉の見地から市長が必要と認める設備を設けること。」と定める程度で、緑地に関する規定は見当らない。

堺市条例には、周囲には、外部と区画するための障壁又は垣根を設けること、という基準に続き、「前号の設備に接した緑地帯をその内側に設けること。」という規定が認められるが、やはり具体的な定めはない。

(4) 大規模霊園に関する規制

大阪府条例の「指導指針」に、敷地面積 1ha 以上の墓地にあっては、その敷地内に植栽した区域を 30%以上、敷地面積が 1ha 未満の墓地にあってはその敷地内に植栽した区域を 15%以上確保することという基準がある。

市に関しては、条例のほか「指導指針」を検討することができた。豊中市、茨木市、寝屋川市、大東市、羽曳野市、東大阪市においては、上記と同様の基準が認められた。

(5) 市長の裁量権

茨木市、大東市、四條畷市の各条例には、市長は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に、当該墓地に立ち入り、必要な調査をさせることができる旨の、墓埋法の規定を越えた権限を規定する条項が認められる。

(6) みなし規定

堺市、豊中市、池田市、吹田市等 15 市の条例において、現に効力を有する大阪府知事が行った許可等の処分その他の行為又は大阪府知事に対して行われている許可の申請は、この条例の相当規定に基づいて市長が行った許可等の処分その他の行為又は市長に対して行われた許可の申請とみなす旨の規定が認められた。

(7) その他

大阪府条例は、「墓地の経営者は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から規則で定める地域においては、埋葬をさせてはならない。」と規定しつつ、「墓地の経営者は、埋葬をさせるときは、地表まで 1.5 m 以上の余地を残してこれをさせなければならない。」との、埋葬を予定した規定も行なっている。羽曳野市の条例も同様である。

大阪市条例に特段の定めはなく、堺市条例は、「本市の区域内においては、埋葬してはならない。」明確な禁止規定を設けている。大東市、藤井寺市の各条例にも同様の定めがある。

豊中市、池田市等 15 市においては、ほぼ、「墓地の経営者は、埋葬をさせてはならない。ただし、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」旨の規定が認められる。

B 京都府

京都府条例及び京都市、宇治市、城陽市、長岡京市、京田辺市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 京都府条例は、墓地等の経営は、住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われるよう、その公益性及び持続性が確保されなければならないとし、「周囲の状況その他特別の理由により支障がないと認められる場合は、この限りでない。」としつつも、知事は、当該申請に係る墓地等の設置が、次の各号のすべてに該当すると認めるときでなければ、許可をしないものとして、①墓地等の経営者を、ア地方公共団体、イ宗教法人、公益社団法人又は公益財団法人に限定し、②イに掲げるものである場合には、墓地等を経営しようとする地域において、地方公共団体が経営する墓地等を利用することが困難であると認められること、墓地等が永続的に管理されることが見込まれること、墓地等の経営が、営利を目的としたものでないこと、という、宗教法人、公益法人に対しては厳しい規定を設けている。

宇治市、城陽市、長岡京市、京田辺市の各条例にも同様の規定が認められる。

イ 京都市では、条例に特段の定めはないが、許可取扱要綱において、「墓地及び納骨堂の経営者は、地方公共団体又は本市の区域内に主たる事務所を有する宗教法人に限る。ただし、法施行前から現に存する墓地及び納骨堂については、この限りでない。」旨定めている。

(2) 事前協議・説明条項

京都府及び各市の条例等には、特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

京都府及び各市の条例等には、特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

京都府条例は、設置場所の基準につき、①鉄道又は国道、府道その他交通の頻繁な道路に接近した場所でないこと。②病院、学校その他公共的施設又は人家若しくは集落に接近した場所でないこと。③飲料水源又は河川に接近した場所でないこと。④地形上危険な場所でないこと。を定めているが、具体的な距離は指定していない。後述するように、知事の裁量権を広く認める趣旨の規定を置いていることから、首長の判断に委ねる趣旨であろう。

京都市条例には特段の規定が見当たらないが、他の市の条例には同様の規定がある。

ウ 構造の基準・緑地制限等

京都府条例は、構造設備の基準として、①周囲の景観と調和していること、②植樹、塀等によって隣接地との境界を明らかにすること、を定めている。そのほか、通路、排水設備、規模に応じた管理事務所等の設備、給水施設、ゴミ処理設備、便所、駐車場及び休憩所を設けることを定めているが、緑地に関する特段の定めは行っていない。

京都市条例には特段の規定は見当たらないが、他の市の条例には同様の規定がある。

(4) 大規模霊園に関する規制

京都府条例は、面積が 10,000 m²以上の墓地につき、ア墓所面積が全墓地面積の 3 分の 1 以下であること、イ緑地帯及び幹線通路を設けること、ウ既設道路からの進入路を確保することという特段の定めを行なっている。

京都市条例には特段の規定が見当たらないが、他の市の条例には同様の規定がある。

(5) 市長の裁量権

京都府条例は、「知事は、必要があると認めるときは、許可に当たって、条件を付することができる。」旨を定めている。

京都市条例には特段の規定が見当たらないが、他の 3 市の条例には同様の規定がある。

(6) みなし規定

5 市すべての条例に特段の規定は見当たらない。

(7) その他

京都市の許可取扱要綱には、①墓地に死体を埋葬しないこと。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。②墓地に動物の死体を埋葬しないこと。という規定が認められる。その他の 4 市の条例等に特段の規定は見当たらない。

C 兵庫県

尼崎市、明石市等 11 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア いくつかのパターンがあるが、芦屋市等 5 市の条例では「墓地等の経営は、住民の宗教的感情に

適合した健全な運営がなされ、かつ、永続的な管理がなされなければならない。」というシンプルな指針のみが示されている。

イ 尼崎市、明石市、西宮市、丹波市、たつの市の条例では、「墓地を經營しようとする者は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。」旨規定し、①地方公共団体、②墓地又は納骨堂の經營を目的とする公益法人で規則で定めるもの、③宗教法人で規則で定めるもの、④本市の区域内に存する集落共有財産等における墓地を管理する団体、等を摘示している。

条例中で宗教法人、公益法人に関する事務所や活動暦等の具体的な定めがなされているものは見当たらない。ただし、明石市条例は②を規定していない。

④については、地方自治法の規定により形成した地縁による団体その他規則で定める者と記載される場合や、市内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体であって、規則で定める要件を満たすもの、と定めるものもある。たつの市条例は、④を規定していない。

ウ 宝塚市条例には特段の規定は見当たらない。

(2) 事前協議・説明条項

尼崎市、明石市、西宮市の各条例には、申請予定者に対し、①許可申請に先立ち、規則で定めるところによりあらかじめ市長と協議すること、②墓地等の經營又は変更の計画の周知を図るため、規則で定めるところにより、当該計画に係る土地の見やすい場所に計画の概要を記載した標識を設置すること、③近隣住民その他の規則で定める者に対し、墓地等の經營又は変更の計画について、説明会、個別説明又は文書による説明等を行なうこと、近隣住民等から協議の申出があった場合は、これに誠実に応じること、を定める規定が認められる。

その他 8 市の条例等には特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特に規定する条例は見当たらない。

イ 距離制限

尼崎市、芦屋市、加古川市等 8 市の条例は、「墓地の設置場所は、次に定めるところによらなければならない。」として、①国道、県道その他主要な道路又は鉄道に近接した場所でないこと、②学校、病院その他公共的施設又は住宅から 110m 以上離れた場所であること、③飲料水を汚染するおそれがない場所であることを規定している。また、これらの規定は、「焼骨を埋蔵する墓地で土地の状況等により住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生の見地から支障がないと認められる場合は、適用しない。」旨を併せて規定している。

明石市、西宮市、宝塚市の各条例は、「墓地の設置場所は、次の各号に掲げる基準に適合するものでなければならない。ただし、土地の状況等により住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」という前提のもと、前記①～③を規定している。

住宅や公共施設に対する距離制限 110m は平均的な定めである。

海、河川、湖沼に対する距離制限はないが、その趣旨は③に含まれていると解すべきであろう。

ウ 構造の基準・緑地制限等

尼崎市条例は、構造設備の基準として、①墓地の敷地とその隣地との境界が明確であること、②墓地の敷地の辺縁部に高さ 1.8m 以上の塀又は密植した樹木の垣が設置されていること、③墓地の敷地境界線からの水平距離 220m の範囲内に病院、学校等の公共的施設がある場合は、敷地の辺縁部における高木の設置その他周辺環境に適合した適切な遮へい措置が講じられていること、④墓所の総面積の墓地の敷地面積に対する割合が規則で定める割合以下であることのほか、⑤規則で定める基数以上の墳墓を有する墓地にあっては、緑地及び休憩所が設けられていること等を定めている。

芦屋市、加古川市、宝塚市、三木市、高砂市、川西市、丹波市の各条例は、「市長が住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」という前提のもと、墓地の構造設備の基準につき、①の境界には、垣根等が設けられていること。②墓所の面積が墓地の区域の面積のおおむね 3 分の 1 以下であること、③墓地の区域内に、緑地等が設けられていること等を定めている。明石市は、「土地の状況、特殊の構造設備等により住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」という前提を定めているが、構造設備の基準の内容は同様である。

たつの市条例は、墓地の境界における人畜がみだりに立ち入れない一定の高さを有した障壁、生垣又はフェンスの設置を求める規定があるが、緑地等に関する定めは認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

各市の条例において、特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

尼崎市、西宮市、芦屋市の各条例には、市長は許可に関して必要な条件を付することができる旨の規定が認められる。

他方で尼崎条例には、市長は、土地の状況、特殊の構造設備等により住民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、条例中の基準を緩和することができる旨の規定も認められる。

(6) みなし規定

加古川市条例に、この規則の施行の際現にされている経営許可の申請は、この規則の施行後は、この規則の相当規定に基づいて、市長に対してされた許可の申請とみなす旨の規定が認められる。

11 市すべての条例において、当該条例の施行以前に県知事が行なった許可その他の行為に関するみなし規定は認められない。

(7) その他

尼崎市、西宮市条例は、「本市の区域内においては、埋葬は行ってはならない。」と定めている。ただし、西宮市条例は、「ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」との規定を行なっている。

その他の市条例には、特段の規定は見当たらない。

D 滋賀県

大津市、彦根市等 9 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 大津市条例は、墓地等の経営をしようとする者は、次の各号のいずれかに該当するものでなければならないとして、①地方公共団体、②宗教法人（市内に事務所を有するものに限る）、③墓地等の経営を目的に設立された公益法人（市内に事務所を有するものに限る）、を規定し、前項の規定にかかわらず、公益上やむを得ないと認められる場合において、ア市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われること、イ永続性及び公益性を有すること、ウ営利を目的としないことのいずれにも該当すると認めるときは、許可をすることができる旨定めている。

イ 彦根市、長浜市、近江八幡市、甲賀市、東近江市の各条例では、「墓地等の経営は、これらが住民生活に密着した生活衛生施設であり、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われ、かつ永続性、公益性、非営利性が確保されなければならないものである」との前提のもと、①墓地等の経営主体は、原則として地方公共団体とし、これにより難い事情のある場合にあっても公益法人、宗教法人に限ること。なお、県外に主たる事務所を有する宗教法人については、宗教活動の拠点となる従たる事務所を市内に有していること。②墓地等の経営は、墓地にあってはその区域内の土地の所有者が行うこと。③前 2 号の規定にかかわらず、村中墓地および個人墓地の取り扱いについては、次のとおりとする（註；原則拡張を認めず、減少させる取扱いである。）という規定を行なっている。栗東市条例においても、上記前提の文言は見当たらないものの、規定する内容はほぼ同様である。

高島市条例は、①地方公共団体、②宗教法人で、主たる事務所を市内に有するもの、③宗教法人で、従たる事務所を市内に有し、かつ、現に市内において宗教活動を行っている者、④墓地等の経営を目的に設立された公益法人で、従たる事務所を市内に有する者、という簡潔な定めをしている。

(2) 事前協議・説明条項

大津市条例では、許可申請予定者に対し、①あらかじめ、当該許可申請に係る墓地等の計画について市長と協議すべきこと、②近隣住民等に計画について周知を図るため、規則で定めるところにより、見やすい場所に標識を設置すべきこと、③規則で定めるところにより、近隣住民等に対し、説明会を開催する等の方法により、計画の概要を説明し、近隣住民等からの重要な協議の申出応じるべきこと、が定められている。があったときは、これに応じなければならない。

長浜市の条例にも同様な定めがあるが、さらに住民の理解が得られるよう務めること、という定めもある。

高島市条例は、さらに続けて、経営予定者は、墓地等の経営計画について、その計画場所に隣接する土地の所有者や自治会等と協議し、それらの承諾を得ることをも義務付けている。

その他の市については、特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

栗東市を除き、各市の条例は、経営主体に関する規程の中で、墓地の経営は自ら所有する土地で行うべきことを定める。

その中で、高島市条例は、「墓地等の敷地は、当該墓地等を経営しようとする者が自ら所有し、かつ、

所有権以外の権利が存しない土地でなければならない。」と定めている。

大津市条例と、長浜市条例は、「墓地等の敷地は、所有権以外の権利が設定されていないものでなければならない。ただし、空間又は地下を使用する権利で、当該敷地の墓地としての通常の用法による使用を妨げないものについては、この限りでない。」という、他県ではほとんど類を見ない詳細な定め方を行なっている。

イ 距離制限

大津市条例は、「市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認めるときは、この限りでない。」としつつ、設置基準として、①学校その他規則で定める公共施設及び住宅の敷地から規則で定める距離（110m）以上離れていること、②別に定める道路に接していないことを定めている。

長浜市条例は①住宅、学校、病院その他これらに類する施設の敷地から 100m 以上離れていること、②道路、鉄道又は河川から 20m 以上離れていること。③飲料水を汚染するおそれがないこと。④がけ崩れ、地すべり等の災害のおそれが少ないこと、を定めている。②の 20m の距離は、全国的にも相当に短い部類である。

その他、彦根市、近江八幡市等 7 市の条例には特段の定めはない。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備につき、大津市条例は「土地の形状その他特別の事由がある場合において、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①隣接地との境界の内側に障壁、密植した垣根等が設けられ、隣接地との境界が明確にされていること、②墓地面積に対する墓所の総面積の割合は、2 分の 1（10ha を超える墓地にあっては、3 分の 1）以下であること、と定めている。

その他 8 市の例は、ア墓所の合計面積は、墓地の 50%以下とすること、イ区画数は、墓所使用希望者数を考慮し、必要な数とすること、ウ墓地の周囲は、境界を明確にし、付近の景観を損なわないよう植樹帯で囲うなど周囲との調和を図ること、という規定をしている。

いずれにせよ、緑地帯の制限を行なう条例は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

彦根市、近江八幡市等 6 市の条例では、1,000 m²以上の墓地等の経営を新たに行おうとする者又は変更許可により更にその区域を拡張しようとする者は、次に掲げる事項を記載した墓地等経営（変更）許可事前審査申出書を、市長に提出しなければならない旨の規定を行なっている。

なお、大津市条例で、墓地面積に対する墓所の総面積の割合につき、通常は 2 分の 1 以下としつつ、10ha を超える墓地にあっては、3 分の 1 以下であること、と定めていることは前述した通りである。

(5) 市長の裁量権

大津市条例は、「この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。」と規定している。

また、長浜市条例、高島市条例には、「市長は、必要と認めるときは、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」との規定、及び「市長は、この規則の施行に必要な限度において、市長が指定する職員に立ち入り調査等をさせることができる。」との規定があり、市長の相当強力な権限を指定している。

(6) みなし規定

草津市条例、甲賀市条例には、この要綱の施行の際、滋賀県墓地等経営許可事務取扱要領の規定により提出されている申請書類等は、この要綱の相当規定によって提出されたものとみなす旨の規定がある。なお、大津市条例でも、表現の仕方は異なるものの、同旨と解される規定がある。

(7) その他

埋葬に関する規程を含め、特段の規定は見当たらない。

E 奈良県

橿原市、生駒市、香芝市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

橿原市、香芝市条例は、①地方公共団体、②宗教法人又は地縁による団体であって、地方公共団体の経営する墓地等では地域の需要を満たせない等相当な事由があり、墓地等の管理等が市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われ、経営の永続性及び公益性を有し、営利を目的としないと認められる場合、③災害の発生又は公共事業の実施により、墓地等を移転して経営しようとする場合、でなければ経営許可をしない旨定めている。

生駒市条例は、③に加えて、「付近に利用することができる地方公共団体又は地縁による団体が経営する墓地がない山間又はへき地において、面積が 33 m²以下の墓地に係る許可を受けようとする者であって、やむを得ないと認められる場合」を付加している。市内に山間の地が存在すること等を反映したものであろう。

いずれにせよ、3市とも公益法人に対して経営許可を得る可能性を付与していない。他県にあまり見られない特徴である。

(2) 事前協議・説明条項

各条例に特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

橿原市条例は、①墓地等の経営の許可を受けようとする者の所有地であること、②抵当権及び根抵当権等が設定されていないこと、に加えて、③墓地等の敷地は、土地に係る登記が行われていると共に、一筆の土地の一部でないこと、④隣接地が、里道、水路又は公有地である場合においては、境界確定を行うこと、という詳細な規定を行なっている。特に③、④のような規定は、全国的にも珍しいものである。

他の2市の条例には、特段の規定は見当たらない。

イ 距離制限

3条例とも、墓地を設置する場所につき、「市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認める場合は、この限りでない。」としつつ、①住宅、学校、病

院その他これらに類する施設の敷地から 100m 以上離れていること、②道路、鉄道又は河川から 20m 以上離れていること、③飲料水を汚染するおそれがないこと、④がけ崩れ、地すべり等の災害のおそれが少ない場所であること、を定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備につき檜原市、生駒市条例は、①隣接地との境界が明らかであること、②隣接地との境界の内側には、障壁又は密植した垣根等が設けられていること、を定めている。香芝市条例も同様であるが、「市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認める場合は、この限りでない。」との緩和規定を定めている。

いずれにせよ、条例中に緑地に関する規定は認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

3市とも、1000 m²以上の墓地の構造設備につき、「当該墓地等の管理等が市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認める場合は、この限りでない。」としつつ、①墳墓区域の面積は、墓地の面積の 2 分の 1 以下であること、②墓地の周囲に緑地帯を設け、墓地の敷地内に緑地が設けられていること、③墓地の敷地内の通路は、幹線となる通路の幅員が 4m 以上、各墳墓に接続した通路の幅員が 1m 以上であること、④管理事務所、便所及び駐車場が設けられていることを定めている。

緑地割合に関する特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

3市の条例はいずれも、ほとんどの規制に「当該墓地等の管理等が市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認める場合は、この限りでない。」旨の規定をし、緩和の余地を認めている。

また、3市すべての条例で、この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定めるとの規定を行なっている。

(6) みなし規定

特段の規定を定めている条例は見当たらない。

(7) その他

3市すべての条例が「墓地の経営者は、死体を埋葬させるときは、墓穴の深さをおおむね 2m 以上とさせなければならない。」と定めている。

香芝市条例には、「墓地等の経営者は、自己の名義をもって他人に墓地等の経営を行わせてはならない。」という規定がある。名義貸しの禁止を明文化したものである。

F 和歌山県

和歌山市、田辺市、紀の川市、の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

3 条例いずれも特段の定めは見当たらない。

(2) 事前協議・説明条項

3 条例いずれも特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

和歌山市においては、条例ではなく施行規則において、「墓地等の敷地は、当該墓地等を経営する者の所有する土地でなければならない。」と定めているが、他の 2 市の条例等には特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

田辺市、紀の川市の条例は、墓地の位置に関し、①道路、鉄道及び河川に接近しない場所であること、②人家、学校、病院及び公園等の公共的施設から、200m 以上離れた場所であること（ただし、市長が土地の状況等を考慮し必要と認める場合は、この限りでない）、③その他公衆衛生上支障のない土地であることを規定する。なお、田辺市条例は③に飲料水の汚染するおそれがない等、という文言を入れている。

他方、和歌山市においては、条例ではなく施行規則において、墓地等の設置に関する基準を定めており、①墓地にあっては、荒れ地を使用すること（ただし、土地の状況その他特別の理由があるときは、この限りでない。）②人家及び公共施設等から墓地にあっては 100m 以上離れた場所であること（ただし、市長において土地の状況等を考慮し必要と認める場合は、この限りでない。）③飲料水の汚染のおそれがない等公衆衛生上支障のないこと、④墓地等の区域内に建築基準法に規定する災害危険区域、地すべり等防止法に規定する地すべり防止区域及び急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に規定する急傾斜地崩壊危険区域内の土地を含まないこと（ただし、墓地の区域及びその周辺の地域の状況、災害防止措置等を考慮して支障がないと認められるときは、この限りでない。）と規定している。

ウ 構造の基準・緑地制限等

和歌山市条例は、市長が、経営の許可をする際に付けることができる条件として、ア境界に堅固な塀又は樹木による垣を設け、外部と画すること、イ個々の墳墓に接し、かつ、幅員 100 cm以上の通路を設けること、ウ墓地内に雨水等が滞留しないよう適当な排水路を設けること、エ管理事務所、便所、給水施設及びごみ処理施設を設けることを定めるが、緑地に関する特段の定めは行なっていない。

他の 2 市の条例も、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは場合等の緩和規定の下で、同様の定めをしているが、緑地に関する特段の定めは行なっていない。

(4) 大規模霊園に関する規制

3 市の条例に特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

田辺市条例（施行規則）では、「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」との規定がある。

(6) みなし規定

田辺市条例に、この規則の施行の日の前日までに、合併前の田辺市の規定によりなされた処分、手続その他の行為は、それぞれこの規定の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定がある。

3市いずれの条例においても、和歌山県条例による許可に関する効力を定める条項は見当たらない。

(7) その他

3市の条例につき、いずれも指摘すべき特段の規定は見当たらない。

8 中国地区

A 広島県

広島県条例及び広島市、呉市、三次市、東広島市、廿日市市の5市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 広島県条例に関する事務処理要綱においては、経営主体は、原則として町とし、これにより難しい事情がある場合に限り、町に代わる公益的団体又は個人とすることができるものとする。前項の町に代わる公益的団体又は個人とは、営利を目的としない次の各号に掲げる者とし、その要件等は、当該各号の定めるところによるものとする。①地方公共団体、②公益財団法人、③宗教法人、④社会福祉法人、⑤地縁による団体、⑥その他の地域生活共同体、⑦個人、とし、それぞれにつき詳細な制限を行なっている。公益法人については、公益財団法人にのみ経営主体性を認めるところに特色がある。

広島市、呉市各条例には特段の定めはない。三次市条例にも定めがないが、同市は非常に詳細な事務処理要領を定めており、その中で、前記広島県条例と同様の規定がある。ただし、原則とされるのは町ではなく市となっている。

イ 東広島市、廿日市市の各条例では、「市長が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。」としつつ、墓地を経営しようとする者を、①地方公共団体、②宗教法人で、事務所を本市の区域内又は本市に隣接する市町の区域内に有するもの、③公益法人で、事務所を市内に有するもの、に限定している。この規定は、他県においてもよく見られる規定の仕方である。

(2) 事前協議・説明条項

ア 広島県条例は、知事が、申請予定者に対して、申請に先立ち、墓地等の用地の周辺住民へその計画内容を周知し理解を得るよう指導するほか、他の関係法令等の規定による手続について所管する行政機関の指導を受けさせる等、その計画段階から相談又は協議をさせ、適切に指導するものとする旨定めている。三次市の事務処理要領にも同旨の条項が認められる。

イ 東広島市、廿日市市の各条例は、申請予定者に対し、あらかじめ①墓地等の経営の計画その他の事項について、あらかじめ市長に協議しなければならないとし、②墓地等の経営計画の概要を記載した標識を、当該墓地等の予定地の見やすい場所へ設置し、速やかにその旨を市長に届け出る義務、③周辺住民に対し、その墓地等の経営計画の内容を周知するため、説明会を開催する義務、④周辺住民等から墓地等の経営計画について意見の申出があったときは、当該申出者と十分協議し、理解を得られるように努める義務を課している。

広島市、呉市の各条例にはこの種の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

広島県条例には特段の定めはなく、市においては、東広島市と廿日市市の各条例に、墓地を經營しようとする者が所有する土地であり、かつ、当該土地に関する所有権以外の権利が存しない旨定める規定が確認できる。

イ 距離制限

広島県条例は、墓地の位置につき、国道、県道、鉄道、河川又は人家より 100m 以上離れ、土地は高燥であること、と規定している。

呉市条例は、「保健所長が周囲の事情により公衆衛生上支障がないと認めるときは、この限りでない。」と規定しつつ、①国道、県道、鉄道、河川、人家、学校、児童福祉施設、病院、老人福祉施設その他これらに類する施設から、墓地にあっては 100m 以上離れていること、②土地が高燥であること、を定めている。保健所長に除外の判断を委ねているのは、他市の条例ではあまり類を見ない。

広島市、三次市の各条例は、「市長が周囲の事情により公衆衛生上支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、上記①、②、に加えて③公衆衛生上支障がないと認められる場所であること、を定めている。

廿日市市の各条例には、②、③の規定はなく、④墓地等の設置又は使用により、飲用水を汚染するおそれのない土地であること、を規定している。

東広島市条例は、上記市長の裁量条項に続けて、ア墓地等を經營しようとする者が維持管理することに支障がなく、かつ、周辺の公衆衛生その他公共の福祉を害さないこと、イ当該墓地が専ら焼骨のみを埋蔵するものである場合を除き、人家等から墓地の敷地の境界までの距離が 100m 以上であること、ウ高燥で、かつ、飲料水を汚染するおそれのない土地であること、という規定の仕方をしている。

県条例、市条例に、海、川、湖沼の距離制限は見当たらない。

ウ 構造の基準・緑地制限等

広島県条例は、構造設備の基準として、①周囲には、樹木を植え、又はさく溝等を設け、隣地との境界を明らかにすること、②適当な通路を設けること、のほか、③共同墓地は、各宗派ごとに区画を設けて、神道、仏教、キリスト教等の信者を明らかにし、使用上支障のないようにすることとの規定をしているが、緑地に関する規定は見当たらない。

広島市、呉市条例は、①周囲に塀、密植した樹木の垣等を設け、隣地との境界を明らかにすること、②適当な通路及び排水設備を設けることを定めており三次市はこれらに加えて、市長が必要と認める構造設備を設けること、という条項を設けている。東広島市、廿日市市の各条例は、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障の生ずるおそれがないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、前者においては、境界には、さく溝等又は樹木の垣根を設け、隣地との境界を明らかにすること。後者においては、植樹等により、隣接地等外部と明確に区分されることとする規定を設けている。

しかしながら、これらの市条には例緑地に関する規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

廿日市市条例には、市長は、市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、事前協議等を定めた手続の全部又は一部を省略させることができる旨定めがある。

(6) みなし規定

東広島市、廿日市市の各条例は、この条例の施行の日前に広島県知事による経営許可を受けている者には、当該許可をこの条例の相当規定により市長が許可したものとみなし、この条例を適用する旨定めている。

(7) その他

呉市、東広島市条例は、「死体の埋葬に当たっては、地表から死体の上部までの間に 2m 以上の深さを保つこと。」と定めている。また、三次市条例は、この規定の他、「死体の改葬については、死体の防臭措置を講ずるとともに、死体発掘場所の消毒を行うこと。」という規定も設けている。死体の上部まで 2m 以上の深さを要するという規定は、他の市よりも厳格であると言える。

三次市条例は、「墓地等の経営者は、自己の名義をもって、他人に墓地等の経営を行わせてはならない。」と定め、名義貸しを明文で禁止している。

B 岡山県

岡山県条例、玉野市、総社市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 岡山県条例は、①地方公共団体、②宗教法人であって、主たる事務所又は従たる事務所を県内に有するもの、③その区域の面積が規則で定める面積を超えない小規模な墓地を設置しようとする者であって、付近に利用することができる地方公共団体が経営する墓地がなく、かつ、墓地の設置につき規則で定める特別の事由があると認められるもの、のいずれかでなければならない旨定めている。

イ これに対して、玉野市、総社市の各条例は、①地方公共団体、②宗教法人、は同様であるが、③設置しようとする墓地の面積が規則で定める面積を超えない小規模なものであって、付近に利用することができる地方公共団体が経営する墓地がなく、かつ、当該墓地の設置につき規則で定める特別の事由があると認められるもの、のいずれかでなければならない旨定めている。山間の交通不便な地区における需要を考慮した規定であろう。

ウ 県、市の条例は、いずれも宗教法人の事務所の所在や活動期間等に関する規制を規定しておらず、緩やかと言えるが、公益法人の経営者たる資格を認めない点で特色のある規定と言える。

(2) 事前協議・説明条項

岡山県条例は、①許可の申請に先立って、規則で定める事項を知事に届け出ること、②墓地等の経営等の計画の周知を図るため、規則で定めるところにより、当該事前届出に係る墓地等の予定地の見やすい場所に標識を設置し、その旨を首長に届け出ること、③墓地等の経営等の計画の周知を図るため、規

則で定めるところにより、墓地等の予定地に隣接する土地の所有者その他規則で定める者に対する説明会を開催すること、④説明会において、参加者から次に掲げる意見の申出があった場合は、墓地等の経営等の計画に、可能な限り当該意見を反映させるよう努めなければならないこと、を定めており、2市の条例にも同様の規定がある。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

岡山県及び2市の条例等には、特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

岡山県条例は、設置場所の基準につき、①住宅、病院、診療所若しくは助産所その他人を入所させる施設で規則で定めるものの敷地から100m以上離れていること（ただし、当該墓地の設置が住民の宗教的感情に適合する特別の事由があると知事が認めるときは、この限りでない。）②飲料水を汚染するおそれがない等公衆衛生上支障がないこと、③墓地の区域内に災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域内の土地を含まないこと（ただし、墓地の区域及びその周辺の地域の状況、災害防止措置等により支障がないと認められるときは、この限りでない）、旨規定している。

2市の条例にも同様の規定がある。ただし、当然のことながら、特別の事由の判断は、市長に委ねられている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

岡山県条例は、構造設備の基準として、①墓地の境界（墓地の境界の内側に緑地帯を設ける場合には、当該緑地帯の内側）に障壁、密植した垣根等を設けること、②砂利敷きその他の方法によりぬかるみとならない構造を有し、かつ、幅員が1m以上であって各墳墓に接続している通路を設けること、雨水その他の地表水が停留しないようにするための排水施設を設けること、④給水設備及びごみ処理設備を設けることを規定する。

2市の条例にも同様の規定がある。

県条例、市条例ともに、緑地に関する特段の定めは行っていない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

県、市各条例ともに、「知事（市長）は、必要があると認めるときは、許可に条件を付することができる。」との規定がある。

(6) みなし規定

2市の各条例には、この条例の施行の際現に岡山県知事に対し行われている申請その他の手続は、それぞれこの条例の相当規定によって行われている申請その他の手続とみなす旨の規定がある。

(7) その他

県、市各条例ともに、「墓地の経営者は、埋葬をさせるときは、墓穴の深さを2以上とさせなければ

ならない。」と規定している。この規定は、他県他市にもよく見られる規定である。

C 山口県

山口県条例及び山口市、萩市、宇部市等 9 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 山口市条例は、「墓地等の適正な経営を行うことができると市長が認める者で、次の各号のいずれかに該当するものでなければならない。ただし、市長が特別の理由があると認める場合は、この限りでない。」として、①地方公共団体、②宗教法人のうち、登記された事務所を 3 年以上市内に有している法人で、墓地又は納骨堂の経営をしようとするもの、③公益法人で、市内に事務所を有するもの、と定めている。

宇部市条例は、「墓地等の経営の許可を受けて墓地等を経営しようとする者は、利用者の安定的な利用に資するため、持続性及び非営利性を確保し、かつ、周辺的生活環境との調和に十分配慮することができる者で、次の各号のいずれかに該当するものとする。」として、①地方公共団体、②宗教法人のうち、登記された事務所を 3 年以上市内に有するもの、③公益法人のうち、登記された事務所を市内に有するもの、と定めている。

岩国市条例は、特に上記のような前提を定めずに、①地方公共団体、②宗教法人のうち、市長が適当と認めるもの、③市長が特に適当等認める団体又は法人と、シンプルに定めている。

イ 県条例及びその他の条例には特段の定めは認められない。

(2) 事前協議・説明条項

山口市条例が最も詳しいが、「許可の申請をしようとする者は、事前に墓地等の経営に係る計画について、市長に説明をしなければならない。ただし、市長が特に認める場合は、この限りでない。」旨規定する程度である。また、岩国市条例が、「経営許可を受けようとする者は、あらかじめ、次に掲げる書類を提出し、市長と協議しなければならない。」と定めている。

萩市は別途、事前協議要綱を定めており、防府市、下松市においても別途実施要項を定めており、「付近住民等との係争防止のために原則として着工の 14 日前までに事前協議書を提出させるものとし、その手続については次のとおりとする。」旨定め、詳細な規定を行なっている。

その他の県、市条例には特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

山口市、宇部市、岩国市の各条例には、墓地を営しようとする者が所有する土地であることを要する旨の規定がある。なお、下松市の実施要領には、「墓地等に係る土地については申請者の所有であることを原則とするが、止むを得ず第三者の所有する土地を使用する場合は当該墓地に係る賃貸借契約書等を添付させること。」との規定がある。

その他の県、市の条例等には特段の規定は見当たらない。

イ 距離制限

山口県条例は、①鉄道、国道、県道その他重要な道路又は河川及び海岸から 50m 以上、②住宅、学

校、病院その他の多人数の集合する地から 100m 以上離れた場所であること、

県内の 9 市の条例も、上記①②と同様の規定を定めたうえで、③土地は高燥で、かつ、飲料水を汚染するおそれがない場所であることとしている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

山口県条例は、①周囲には、塀又は生垣が設けられていること、②幅 1m 以上の通路が設けられていること、③雨水等の排水路が設けられていること、④周囲には、塀又は生垣が設けられていること。

市条例においては、周囲には、塀又は生垣が設けられていることを定めている程度であり、宇部市条例においては、周囲は外部と明確な区画がなされ、かつ、外部から見通すことができない構造であることという規定が認められる。

いずれにせよ、県、市条例を通じて緑地に関する規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

各市の条例において、特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

山口市条例において、「市長は、許可の決定に際しては、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」と定めている。また、同市条例は、「市長は、必要があると認めるときは、この条例の施行に必要な限度において、その職員に墓地又は納骨堂に立ち入らせ、その施設、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。」と定めている。墓埋法の規定を逸脱するものであること、既に指摘しているとおりである。

(6) みなし規定

山口市、岩国市、周南市の各条例に、「この条例の施行の日の前に、山口県規則規定によりなされた手続その他の行為は、それぞれこの条例の相当規定によりなされたものとみなす。」旨の条項が認められる。

(7) その他

宇部市、防府市、下松市、岩国市、光市、周南市、山陽小野田市の各条例は、「埋葬を行う場合の覆土の厚さは、1m 以上でなければならない。」深さとしては、1.5m 以上を定めたものと解され、一般的な規定と言える。

D 鳥取県

鳥取市、松江市、浜田市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

松江市の許可取扱要領が、原則として松江市とするが、これによりがたい事情がある場合に限って次の者に許可を与えるものとするとして、①宗教法人（主たる目的に従い正常な行動をとっている宗教法人で、墓地等の経営を当該法人が主体的に行うものであること。イ墓地等の設置場所は、宗教法人の主たる事務所が所在する地域とする。ただし、主たる事務所が所在しない地域に設置する場合は、当該宗

教法人の宗教活動の拠点（布教所）がその地域に設置され、宗教活動が行われている等、その実績が認められるものであること。）、②公益法人（「墓地経営を目的とする公益法人の設立許可基準」に適合するものであること）、③個人（既存の墓地を利用することが困難な場合で、墓地の設置計画と需要者の緊急性を考慮し、許可を行うものとする。）という詳細な規定を行なっているが、他の 2 市の条例等には特段の規定は認められない。

(2) 事前協議・説明条項

特段の規定は見当らない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の規定は見当らない。

イ 距離制限

鳥取市条例は、「市民の宗教的感情に抵触せず、かつ、衛生上の適切な措置が講じられているときは、この限りでない。」としつつ、①人家から 100m 以内の場所、②飲料水が汚染されるおそれのある場所、③その他市長が適当でないとする場所、と規定する。

松江市条例は、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」との前提のもと、①公園、学校、病院その他これらに類する施設及び人家から 100m 以上離れていること、②飲用水を汚染するおそれがない場所であること、③前 2 号に掲げるもののほか、公衆衛生上の支障がないと認められる位置であることと規定する。

浜田市条例は、なるべく荒廃地を使用し、かつ、次の条件に該当する場合でなければならないとして、前記①、②の規定を行なっている。

まさに、3 市 3 様であるが、①については、100m という一般的規定となっている。河川、湖沼、海との距離に関する規程はない。②飲料水を汚染するおそれがないこと、の規制に含まれていると言えよう。

ウ 構造の基準・緑地制限等

鳥取市条例は、構造設備につき、障壁その他の区域を明示する設備が設けられていること、死体等を円滑に運搬することができる通路が設けられていること、という規定を置いている。

松江市、浜田市条例は、①境界を明瞭にし、必要に応じ植栽等を行うこと、②通路は、砂利敷きその他の方法により、ぬかるみとならない構造を有し、各墳墓に接続すること、③排水路は、雨水その他の地表水が貯留しない構造を有すること、④給水設備及びごみ処理設備を設けること、と規定している。なお、松江市条例では「ただし、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」と規定している。なお、浜田市条例にも後述するとおり、要件の緩和規定が存在する。

いずれにせよ、緑地帯の制限を行なう条例は見当らない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当らない。

(5) 市長の裁量権

浜田市条例は、市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、その基準の一部を緩和することができるとの規定を置いている。

(6) みなし規定

松江市条例は、「この規則の施行の日の前日までに、島根県規則の規定によりなされた墓地経営許可証その他の許可証に係る手続その他の行為は、この規則の相当規定によりなされたものとみなす。」との規定を行なっている。

(7) その他

鳥取市条例は、墓地等の経営者及び管理者に対し、①埋葬に当たっては、土坑の深さを2m以上とするよう、埋葬を行うものを指導監督すること、②改葬のための死体の発掘に当たっては、発掘した死体の防臭措置及び発掘場所の消毒を十分に行うよう、改装を行うものを指導監督すること、という詳細かつ具体的な規定を行なっている。県外の他市にもあまり見られない特色である。

E 島根県

検討できた条例はない。

9 四国地区

A 徳島県

徳島県、鳴門市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

徳島県では、条例ではなく「許可等の事務処理要領」に、①市町村又はその組合、②宗教法人、③災害の発生又は公共事業の実施等の理由により既存の墓地等を移転しなければならない事由が生じた者、④山間その他交通が著しく不便で、かつ、付近に共同の墓地等が設置されていない場所に居住している者、を規定する。

鳴門市条例は、条例で同様の規定を行なっている。

公益法人に関する規定がないのは、他県にはあまり見られない特色である。

(2) 事前協議・説明条項

特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の規定は見当たらない。

イ 距離制限

徳島県条例は、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から、特に支障がないと認められる場合は、この

限りでない。」としつつ、①国道、県道及び主要な市長村道に接近した場所でないこと、②病院、老人ホームその他の公共的施設からおおむね 100m 以上離れていること、③飲料水を汚染するおそれがない場所であること、を定めている。

鳴門市条例においても、同様の規定を行なっている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

徳島県条例は、墓地の構造設備につき、①周囲には、塀、垣根等が設けられていること、②個々の墳墓に支障なく墓参をすることができる構造であること、③雨水その他の地表水が停留しない構造であること、④個人の経営に係る墓地以外の墓地にあつては、給水設備及びごみ処理設備が設けられていること、と規定しており、鳴門市条例も同様の規定を行なっている。

いずれも、緑地に関する定めは認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定はない。

(5) 市長の裁量権

鳴門市条例は、「市長は、前項の許可をするに当たって、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」と規定している。

(6) みなし規定

鳴門市条例に、特段の規定は認められない。

(7) その他

特段、指摘すべき規定はない。

B 高知県

高知県、高知市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

高知県は、墓地対策要綱において、①町村、②公益財団法人で、地方公共団体の補助若しくは地方公共団体からの基本財産の全部若しくは一部の拠出を受けているもの又は墓地等の経営を主たる目的として設立された適切であるもの、③宗教法人で、墓地経営に関する事項を記載した規則について認証を受けたもの、④社会福祉法人で、社会福祉施設に入所している者の使用に供するため墓地を設置しようとするもの、⑤地縁による団体、その他極めて詳細な規定を行なっている。

高知市条例においても、①地方公共団体、②次に掲げる法人が墓地等を設置しようとする場合であつて、付近に墓地等の需要を充足することができる地方公共団体が経営する墓地等がない等相当の事由があると認められ、かつ、法人及び法人の代表者又は役員が申請日の前 3 年以内に法第 20 条から第 22 条までの規定により処罰されたことがないとき。ア墓地等の経営を主たる目的として設立された公益財団法人、イ社会福祉法人、ウ宗教法人、③地縁に基づいて形成された団体が墓地等を設置しようとする場合であつて、付近に墓地等の需要を充足することができる地方公共団体が経営する墓地等がない等相当

の事由があると認められるとき、④自己又は自己の親族のために設置しようとする墓地の区域の面積がおおむね 33 m²を超えない小規模なものであって、付近に利用することができる地方公共団体が経営する墓地がなく、かつ、当該墓地の設置につき規則で定める特別の事由があると認められるとき、等極めて詳細な規定を行なっている。

このような詳細な規定は、他市にあまり類を見ないものである。

(2) 事前協議・説明条項

高知市条例は、経営者に対し、①事前協議書に必要書類を添えて市長に提出し、協議すること、②事前協議の後、関係機関と協議し、速やかに造成計画の周知を図るため、当該造成区域の公衆の見やすい場所に、当該造成計画の概要を記載した標識を設置すること、③造成区域周辺の地域住民から申出があった場合は、造成計画の内容について当該地域住民に対し説明会を開催し、当該造成計画に関し理解を得るよう努めなければならないこと、を定めている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

高知県及び高知市の条例等には、特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

高知県条例は、墓地等の設置場所につき、「当該墓地等の区域及びその周辺の地域の状況により、公衆衛生その他公共の福祉に反しないと認められるときは、この限りでない。」ときていしつつ、要旨、①周辺の美観を損ねることがなく、かつ、その付近の住民の飲料水を汚染するおそれがないことその他公衆衛生上支障がないと認められること、②地すべり防止区域又は急傾斜地崩壊危険区域として指定された土地を含まないこと、③公園、学校、病院その他の規則で定める公共施設又は人家の敷地から、おおむね 100m 以上離れた場所であること、④前 3 号に掲げるもののほか、規則で定めること、と定めている。

高知市条例は、「市長が当該墓地等の区域及びその周辺の地域の状況により、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。

としつつ、要旨、①公園、学校、病院その他これらに類する施設又は人家の敷地から、おおむね 100m 以上離れた場所であること、②鉄道、自動車専用道路、国道又は主要な地方道からおおむね 20m 以上離れ、かつ、主要な河川又は海からおおむね 30m 以上離れた場所であること、③周辺の美観を損ねることがなく、かつ、その付近の住民の飲料水を汚染するおそれがないことその他公衆衛生上支障がないと認められること、④急傾斜地崩壊危険区域として指定された土地を含まないこと、と定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

高知県条例は、墓地の構造及び設備は、次に掲げる基準に適合するものでなければならない。ただし、自己又は親族のために設置する墓地であって、その面積がおおむね 33 m²を超えないものについては、第 2 号から第 5 号までの規定は、適用しないとして、①隣地との境界を明らかにすること、②隣地との境界には、墓石が見通せない高さの障壁、生け垣等を設けること、その他、③墓地内の通路、④排水設備、⑤土砂の流失を防止し、かつ、雨水その他の地表水が停滞しない構造、(5)給水設備、ごみ処理設備及び駐車場を設けること、を規定する。しかし、緑地に関する規定は見当たらない。

高知市条例は、「市長が土地の状況その他特別の事由により支障がないと認めるときは、この限りで

ない。」としつつ、①隣地との境界を明らかにすること、②排水設備は、土砂の流失を防止し、かつ、雨水その他の地表水が停滞しない構造を有すること、③隣地との境界には、墓石が見通せない高さの障壁、密植した生垣等を設けることその他。墓地の管理上及び利用者の便宜上必要な設備を設けることや、その他規則で定めること、と規定している。また、条例施行規則において、墓地面積 10,000 m²未満の場合、①全墓地面積に対する墓所面積の割合は 10 分の 6 以下とすること、②全墓地面積に対する公園及び緑地面積の割合は 10%以上とすることを定めている。

(4) 大規模霊園に関する規制

高知市は、条例施行規則において、10,000 m²以上 100,000 m²未満の墓地につき、墓園率は 10 分の 6 以下とすること、緑地率は 15%以上とすること、と定め、100,000 m²以上の場合、「墓地計画標準について」（昭和 34 年 5 月 11 日建設事務次官通知）に準拠することを定めている。

(5) 市長の裁量権

高知市条例は、「市長は、許可の決定に際しては、条件を付することができる。」

「市長は、事業者等に対し必要な報告を求め、又は造成区域及び墓地等に立ち入り、立入調査等を行うことができる。」とし、市長に強い権限を認めている。

(6) みなし規定

特段の規定は見当たらない。

(7) その他

高知市条例は、「本市区域内においては、埋葬してはならない。ただし、市長が、宗教上の慣習その他特別の事由があり、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」と規定している。

C 香川県

丸亀市、坂出市、観音寺市、さぬき市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

丸亀市、坂出市の条例、観音寺市の「許可に関する要綱」、さぬき市の「条例施行規則」では、墓地経営を許可しうる場合として、①使用者の増加又は区画整理等により既設の墓地が著しく狭あいとなった場合において、地方公共団体が共同墓地を新設又は拡張しようとするとき、②地方公共団体が共同墓地を新設又は拡張することができない事由のある場合及びその他やむを得ない事情がある場合において、宗教法人がこれに代わって共同墓地を新設又は拡張しようとするとき、③山間へき地等において付近に既設の墓地がなく、新設の必要があると認められるとき、④天災事変その他特別の事由により墓地を新設又は拡張しようとするとき、を規定している。

いずれも、公益法人による墓地経営は予定されていない。

(2) 事前協議・説明条項

4 市条例等に特段の定めはない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

4 市条例等に特段の定めはない。

イ 距離制限

さぬき市条例は、「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。墓地の設置場所につき、次に掲げる基準に適合しなければならない。」としつつ、①国道、県道、鉄道、河川、公園、学校、病院その他の公共施設及び住居から 200m 以上離れていること、②飲料水を汚染するおそれのない場所であること、と規定する。

他市の条例には特段の規定はない。

ウ 構造の基準・緑地制限等

丸亀市を除き、3 市の条例において、①公衆衛生上悪影響を及ぼすおそれがない土地であること、②墓地内には適当な排水路を設け、雨水等が停滞しないようにすること、③隣接地との境界は、樹木を植え、又は土堤を設ける等により、明らかとすることとの定めを行なっているが、緑地に関する規定は認められない。

(4) 大規模霊園に関する規制

各市の条例において、特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

坂出市、さぬき市の各条例に、「この規則に定めるもののほか、必要な事項については市長が別に定める。」との規定が認められる。

(6) みなし規定

合併前の町村規則による処分等の効力に関する規定は認められるが、当該条例の施行以前に県知事が行なった許可その他の行為に関する見なし規定は認められない。

(7) その他

丸亀市を除く 3 市の条例は、「墓穴の深さは、2m 以上とすること。ただし、焼骨を埋葬する場合はこの限りでない。」と規定している。

4 市とも、永代使用料に関する規制に付き詳細な規定を設けていることが、他市に見られない特色である。

D 愛媛県

新居浜市条例のみを検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

「市長が特に必要があると認める場合は、この限りでない。」としつつ①地方公共団体、②宗教法人、

を定め、③市長は、前条第1項の許可の申請が次の各号のいずれかに適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならないとして、(1)使用者の増加、区画整理等のため、従来の墓地が著しく狭あいとなり、地方公共団体が共同墓地として新設しようとするとき、(2)寺院、教会等が墓地の新設を行うことがやむを得ないと認められるとき、(3)山間、へき地等で、付近に墓地がなく新設の必要があると認められるとき、(4)公共事業の実施に伴い墳墓を移転することが必要な場合において、当該墳墓又はこれに代わる新たな墳墓を設置するため必要があると認められるとき、(5)前各号に掲げるもののほか、やむを得ない理由により新設の必要があると認められるとき、という詳細な規定を行なっている。

(2) 事前協議・説明条項

特段の規定は見当らない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の規定は見当らない。

イ 距離制限

「市長が墓地等の区域及び周囲の状況、災害防止措置等により、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認められる場合は、この限りでない。」としつつ、①人家、公園、鉄道、河川及び国道、県道その他枢要の道路との距離が、墓地及び納骨堂にあつては200m以上であつて、かつ、高燥でその付近の住民の飲用水を汚染するおそれのない土地であること、②災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域として指定された土地が含まれていないこと、と規定している。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備につき、「市長が土地の形状その他特別の事由により、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①周囲に塀、柵、樹木等により障壁を造り、隣地との境界を明らかにすること、②墓地内には、それぞれの墳墓に支障なく墓参をすることができる構造及び適当な幅員を有する通路、ごみ集積施設、給水設備及び駐車場を設けること、③墓地内には、土砂の流出を防止し、雨水又は汚水が滞留しないように適当な排水路を設け、下水道、河川等に適切に排水できること、を定めている。

しかしながら、緑地に関しては何ら規定していない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の定めはない。

(5) 市長の裁量権

「この規定に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」と規定している。

(6) みなし規定

特段の規定は見当らない。

(7) その他

埋葬に関する規程を含め、特段の規定は見当たらない。

10 九州・沖縄地区

A 福岡県

福岡市、北九州市、大牟田市等 14 市の条例を検討できた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 福岡市条例は、墓地等の経営においては、これらの施設の性格上、永続性と非営利性が確保されなければならないことから、経営主体は、原則として地方公共団体とするが、これにより難しい場合であっても、次のとおりとして、①地方公共団体による墓地等の新設、拡張が困難な場合であって、既存の墓地等では需要を満たせないなどの相当の事由があり、以下の法人が経営する場合、ア宗教法人であって、登記された事務所を市内に有し、5年以上の布教活動の実績があり、永続的に主たる事務所が存する自己所有の境内地及びこれに隣接若しくは道路等を挟んで近接する土地に墓地等を設置しようとする法人、イ公益法人であって、同法の規定により登記された事務所を市内に有する法人、②墓地を経営する宗教法人等が存しない離島にあっては、当該離島内において地方自治法の規定に基づき認可を受けている地縁による団体が当該離島内で経営する場合、③天災事変又は公共事業等のため、既存墓地等の移転又は変更が必要であり、他に受け入れ施設がない場合等特に止むを得ない事情があると認められる個人経営の場合(4)既存個人経営墓地等を相続等により個人が経営する場合、と定めている。

②の規定は、離島を持つ市ならではの規定であろう。

イ 春日市、大野城市、太宰府市の条例は、「特別の理由がある場合であって、市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、墓地等を経営しようとする者として、①地方公共団体、②宗教法人で、市内に主たる事務所（又は従たる事務所を有するもの）、③公益法人で、次のいずれにも該当するもの、ア墓地等の経営を目的とするもの、イ市内に主たる事務所又は従たる事務所を有するもの、と規定する。なお、大野城市条例は、②の括弧の部分の規定していない、太宰府市条例は、さらに、次の各号のいずれかに該当する場合は、墓地等の経営を許可しないとして、(1)暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律に規定する暴力団、(2)暴力団員又は法人であってその役員が暴力団員であるもの、(3)暴力団又は暴力団員と密接な関係を有するもの、をも規定している。暴対法に準拠するものであろうが、他市にほとんど類を見ない特色である。

ウ 北九州市、飯塚市の各条例は、「取扱要領」で規定しており、前者は、①地方公共団体、②宗教法人であって、墓地の経営に係る責任役員会の議決がなされている者、③公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律に基づき、認定を受けた公益財団法人、③地区共同体であって、次に掲げるもの、ア公共事業等により既存の墓地を移転又は変更するもの、イ地区共同墓地の同一性を失わない範囲内で拡張するときで、地区共同体の役員会の議決がなされているもの、個人であって、公共事業等により、既存の墓地を移転若しくは変更する者又は個人墓地を相続する者等を規定する。後者においては、①地方公共団体、②宗教法人又は公益法人、のほか既存墓地の移転、変更、個人墓地等につき詳細に規定している。

エ 直方市 5 市の条例等には、特段の規定は認められない。

(2) 事前協議・説明条項

福岡市条例は、墓地等の経営許可を取得しようとする者は、①墓地等の計画について住民等への周知を図るため、予定地近辺の見やすい場所に、計画概要等を示す標識設置していること、②近隣の住民等に対し、説明会を開催していること、を条件としている。

八女市条例は、申請予定者に対し、①許可申請を行う前に、規則で定めるところにより、経営計画等について、市長と協議すること、②経営計画等に係る土地に標識を設置するとともに、近隣住民を対象として説明会を開催すること（ただし、前項の規定による協議を行った者で、市長が必要がないと認める者については、この限りでない。）旨の規定を設けている。

その他の市条例等には、特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

北九州市、久留米市、春日市、大野城市、太宰府市の各条例は、墓地等の敷地は、当該墓地等を経営しようとする者が所有する土地であり、かつ、抵当権等の担保物件が設定されていないものでなければならない。ただし、市長が特に理由があると認めるときは、この限りでない旨の規定を設けている。

その他の市条例等には、特段の規定は認められない。

イ 距離制限

福岡市条例には特段の規定は認められないが、その他の 16 条例は墓地の設置場所につき、①住宅、学校、病院その他公衆の多数集合する場所から墓地までの距離は、100 以上であること、を定めており、③河川、海又は湖沼に関しては、単に「近接していないこと」とする場合が多いが、北九州市、八女市条例で 20m 以上と規定している。また③飲料水を汚染するおそれのない土地であることとする規定も設けられている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

構造設備につき、①墓地を区画する障壁又は密植した垣根を設けること、②支障なく墓参することができるような通路を設けること、③雨水又は汚水の滞留を防止する排水設備を設けること等の定めは行なわれているものの、緑地に関する規定は見当たらない。

なお、八女市条例には、①障壁、生垣その他の方法をもって、墓地と周辺の土地との境界を明らかにするとともに、墓地内にみだりに人や動物が出入りできない構造とし、周囲の景観に調和したものであること。②合葬墓（縁故者のいない墳墓から焼骨を改装し、合わせて埋蔵するための墳墓をいう。）を設けるよう努めること、等の規定が認められる。後者の規定は、近時の墓地のあり方に即して規定と言える。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は認められない。

(5) 市長の裁量権

大牟田市、久留米市等 11 市の条例は、市長は、土地の状況その他の事由によりやむを得ない場合であって市民の宗教的感情に適合し、公衆衛生、景観又は公共の福祉若しくは公益性の見地から支障がないと認めるときは、計許可の基準、設置場所の基準、墓地の構造設備の基準を緩和することができる旨

の規定を定めている。

飯塚市、柳川市、太宰府市の各条例は、「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が定める。」との規定を定めている。

また、朝倉市条例は、「市長は、必要があると認めるときは、当該職員に墓地等に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を検査させ、又は墓地等の管理者に必要な報告を求めることができる。」とし、墓理法の規定を越えた権限を与えている。

(6) みなし規定

柳川市、大野城市、福津市、朝倉市の各条例は、この規則の施行の際、現になされている申請その他の行為については、この規則の相当規定によりなされたものとみなす旨の規定を行なっている。

(7) その他

埋葬につき、北九州市条例は、「埋葬するときの墓穴の深さは、1.5m以上としなければならない。ただし、土地により1.5mに達し難い場合は、この限りでない。」と規定する。ただ、これは1市のみの規定であり、大牟田市等8市の条例は、墓地の墓穴の深さは、2m以上としなければならない。ただし、土地により2mに達し難いとき、又は焼骨を埋蔵するときは、この限りでない。」と定めている。

朝倉市条例は、「墓地の埋蔵においては焼骨のみとし、死体を埋蔵することはできない。」と規定している。

B 大分県

別府市、日田市、佐伯市、宇佐市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

4条例いずれも、①地方公共団体が墓地等を設置しようとするとき、②墓地等の経営を行うことを目的とする公益法人が墓地等を設置しようとするとき、③宗教法人が墓地又は納骨堂を設置しようとするとき、④地縁による団体が現に設置している墓地を移転し、統合し、又は拡張整備しようとするとき、⑤山間、へき地等に居住している者が自己又は親族が使用するために当該山間、へき地等に墓地を設置しようとする場合であって、付近に利用することができる前各号に規定する法人又は団体が経営する墓地がないとき、⑥災害の発生又は公共事業の施行によりやむを得ず墓地等の移転をしようとするときを定めている。

(2) 事前協議・説明条項

4条例いずれも特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

4条例いずれも特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

4条例いずれも、墓地等の設置場所の基準は、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障が

ないと認める場合は、この限りでない。次のとおりとする。」としつつ、①住宅、学校、病院、店舗その他これらに類する施設の敷地から 100m 以上離れていること、②河川、海又は湖沼に近接していないこと、③湿気が少なく、かつ、飲料水を汚染するおそれのない場所であること、とする規定を行なっている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

4 市いずれの条例も、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認める場合は、この限りでない。」としつつ、墓地の構造設備の基準につき、①墓地の境界には、樹木等による障壁が設けられていること、②墓地内に存するすべての墳墓の区画の総面積は、当該墓地の面積のおおむね 3 分の 1 下であることを規定しているが、緑地に関する規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

4 市の条例に特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

佐伯市条例は、「市長は、経営の許可又は変更の許可をするに際しては、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付すことができる。」と定めている。

(6) みなし規定

日田市条例は、「この条例の施行前になされた申請その他の行為は、この条例の相当規定によりなされた申請その他の行為とみなす。」と規定している。

(7) その他

4 条例につき、いずれも特段の規定は見当たらない。

C 熊本県

熊本県条例及び熊本市、八代市等 6 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

ア 熊本県条例には、特段の定めはない。

イ 熊本市条例は、①地方公共団体、②墓地等の経営を行うことを目的として設立された公益財団法人、③宗教法人、④前 3 号に規定するもののほか、規則で定めるもの、というシンプルな規定をしている。

ウ 八代市条例は、ア地方公共団体が設置し、経営しようとする墓地等、イ市内に事務所を有する宗教法人が設置し、経営しようとする墓地等、ウ墓地等の経営を行うことを目的として設立された公益財団法人が設置し、経営しようとする墓地等、エ認可地縁団体が現に経営する墓地又は納骨堂を移転し、又は統合することを目的として設置し、経営しようとする墓地又は納骨堂、オ小規模な墓地で山間、へき地等に居住している者が自己又は親族が利用するためにその居住する山間、へき地等に設置し、経営しようとするもの、キ災害の発生、公共事業の施工等により小規模な墓地を移転するとき、その他市長が必要があると認めるときに設置する小規模な墓地等に限定する旨の詳細な規定を行なっている。

エ 荒尾市では、事務取扱要領で、原則として地方公共団体とし、これにより難い事情がある場合は、①宗教法人、②公益財団法人とし。③経営主体としては、上記のとおり、地方公共団体を原則とし、これにより難い事情がある場合に宗教法人又は公益財団法人が考えられるものであるが、なおやむを得ない事情にある場合には、次によることができるとし①管理組合、②集落営、③個人経営を挙げている。合志市も事務取扱要領で、同様の定めを行なっている。

オ 山鹿市、宇城市の条例等には、特段の定めは認められない。

(2) 事前協議・説明条項

熊本市条例に簡略な定めがあり、八代市条例は、経営の許可の申請をしようとする者に対して、①経営の許可の申請の前に市長への届出を行うこと、②墓地等の経営等の計画に係る土地の見やすい場所に標識を設置しなければならないことを定めている。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

八代市条例は、墓地を経営しようとする者が所有し、又は所有することが見込まれる土地内であることを規定するが、その他の条例にはこのような規定は認められない。

イ 距離制限

熊本県条例は、「土地、環境及び設備の状況その他の事由により、公衆衛生上支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①道路及び河川に沿わず、人家から 200m 以上離れ、土地が高燥であって、飲料水に支障がないと認める場所のほか、②努めて荒ぶ地を選ぶこと、を規定している。荒尾市、宇城市、合志市は、同様の規定をしている。

熊本市条例も、前記①につき同様の規定をしている。

これに対して、八代市は、①住宅、学校、病院、店舗その他これらに類する施設の敷地から 100m 以上離れた場所であること、②河川、海又は湖沼からおおむね 10m 以上離れている場所であること、③飲料水を汚染するおそれがない場所であること、④主要な道路から支障なく往来できる場所であること、他市とは異なる定め方をしている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

熊本市、八代市条例に、墓地の外側から墳墓が見えないようにするための密植した樹木の垣根等を設けること著する規定が認めるが、県及び市条例を通じて、緑地に関する規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

八代市条例は、「市長は、経営の許可をする場合において、必要があると認めるときは、公衆衛生その他公共の福祉の見地から、必要な条件を付することができる。」「市長は、この条例の実施に必要な限度において、当該職員に、墓地等の予定地又は墓地に立ち入り、その施設の帳簿、書類その他の物件を調査させることができる。」とする規定を設けている。

また、山鹿市条例は、「この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。」と規定している。

(6) みなし規定

八代市条例は、「この条例の施行の際現に市内に所在する墓地等は、それぞれこの条例に規定する基準に適合する墓地等とみなす。」旨規定している。

(7) その他

熊本県条例は、「土葬の墓穴の深さは、2m 以上としなければならない。」と定めており、6 市すべてに同様の規定がある。

D 長崎県

佐世保市、諫早市、大村市、南島原市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

佐世保市条例は、①地方公共団体が墓地等を経営しようとするとき、②次に掲げる者のいずれかが墓地を経営しようとする場合であって、地方公共団体が経営する墓地では地域の需要を満たせない等特別の事情があり、かつ、その経営が営利を目的とせず、永続性を有すると認められるとき。イ宗教法人、ロ公益財団法人及び公益社団法人、ハ社会福祉法人、ニ設立根拠法の趣旨から経営の適格性が認められる法人、ホ地方自治法に規定する地縁による団体、(3)個人が墓地を経営しようとする場合であって、祭祀承継に伴い自己又は自己の親族が使用する墓地の経営をしようとする等特別の理由があると認められるときという規定を行なっている。

他の3市の条例もほぼ同様である。

(2) 事前協議・説明条項

大村市は、事務取扱要綱で、①墓地等の経営の許可を受けようとする場合は、事前に市長と協議しなければならない。②前項の規定により協議を行うものは、次に掲げる事項を記載した墓地等経営事前協議書を市長に提出しなければならない旨定めている。

佐世保市、南島原市においても、条例中に規定は見当たらないが、事務取扱要領が申請者に要求している書類から、市との事前協議や近隣住民等への説明が予定されているものと思われる。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の定めは見当たらない。

イ 距離制限

4市すべての条例が、墓地の設置場所につき、①飲料水を汚染することがない場所であること、②住宅、病院、学校その他規則で定める施設の用に供する敷地からの距離がおおむね100m以上であること。ただし、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認めるときは、この限りでない。③墓地にあつては、河川又は海からの距離がおおむね20m以上であること、と定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

4市すべての条例が、墓地の施設の基準として、隣接地との境界に垣根又は障壁を設け、その境界を明らかにしておくことのほか、通路や排水設備等の設備に関する規程を行なっているが、緑地に関する特段の定めは行なっていない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

特段の規定は見当たらない。

(6) みなし規定

諫早市条例には、この条例の施行の日前に、長崎県条例の規定により長崎県知事が行った墓地等の経営の許可等の処分その他の行為は、この条例の相当規定により市長が行った処分その他の行為とみなす旨の規定が認められる。

(7) その他

4市の各条例ともに、「埋葬をする場合における墓穴の深さは、1.8m以上であること。」を定めている。この深さは、愛知県の市条例と同じであり、あまり例を見ない深さの規定である。

E 佐賀県

伊万里市、武雄市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

伊万里市、武雄市の条例はいずれも、次の各号のいずれかの場合に該当していると認めるときに限り、経営許可をすとし、①地方公共団体が墓地等を設置しようとするとき、②宗教法人が自己の所有地に墓地等を設置しようとする場合であって、付近に墓地等の需要を充足することができる地方公共団体が経営する墓地等がない等相当の事由があると認められるとき、を挙げている。

(2) 事前協議・説明条項

特段の規定は認められない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の規定は認められない。

イ 距離制限

伊万里市、武雄市の条例はいずれも、「土地の状況によって公衆衛生上支障がなく、かつ、公共の福祉の見地から特別の事由があると市長が認めるときは、この限りでない。」としつつ、①鉄道、国道、県道その他重要な道路及び河海から20m以上離れていること、②住宅、学校、病院、名所、旧跡及び公園から100m以上離れていること、③飲料水を汚染するおそれがない等、公衆衛生上支障がないこと、

と定めている。

名所旧跡からの距離制限を定めるのは、いかなる意味からであろうか、他県にみられない特色である。

ウ 構造の基準・緑地制限等

伊万里市、武雄市の条例はいずれも、墓地の構造設備の基準につき、①墓地の周囲には、外部と区画するため密植した樹木の垣根、塀等を設けること、②幅員 1m 以上を有し、かつ、砂利敷き等の方法によりぬかるみとならない構造にした各墳墓に接続する通路を設けること、③雨水その他の地表水が停滞しない構造にした排水施設を設けること、を定めているが、緑地に関する定めはない。

(4) 大規模霊園に関する規制

両市の条例において、特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

武雄市条例には、市長は、必要があると認めるときは、墓地経営の許可に条件を付することができる旨の規定が認められる。

(6) みなし規定

武雄市条例に町村合併前に行なわれた処分や手続に関する規定があるのみである。

(7) その他

両市の条例に、「墓穴の深さは、2m 以上としなければならない。ただし、火葬に付した遺骨を埋蔵する場合は、この限りでない。」とする規定がある。

F 鹿児島県

鹿児島市、出水市、日置市、霧島市、始良市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

鹿児島市、日置市、始良市が定めているが、それぞれに違いがある。

鹿児島市は、運用指針において、墓地等の経営においては、これらの施設の性格上、永続性と非営利性が確保されなければならないことから、経営主体は、原則として地方公共団体とするが、これにより難しい場合にあっては、次のとおりとするとして、①地方公共団体による墓地等の新設、拡張が困難な場合であって、必要な範囲内において宗教法人又は公益社団法人及び公益財団法人が経営する場合、②古くから集落等に既存する共同墓地管理組合が経営する場合、③原則として個人墓地は認めないが、天災地変、公共事業等のため、既存の個人墓地等の移転又は変更が必要であり、他に受け入れ施設がない場合等特に止むを得ない事情にあると認められる場合、を挙げている。

日置市条例は、次の各号のいずれかの場合に該当していると認められるときでなければ、経営の許可をしないものとする、として、①地方公共団体、②墓地等の経営を行うことを目的として設立された民法第 34 条に規定する財団法人、③宗教法人、④現に墓地を所持する地縁による団体、⑤設置しようとする墓地の区域の面積が小規模なものである場合において、災害の発生、公共事業の施行等により墓地を移転する必要が生じたとき、⑥前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認めるとき、と規定してい

る。

始良市条例は、墓地等の適正な経営を行うことができると市長が認める者で、次の各号のいずれかに該当するものとする、として、①地方公共団体、②宗教法人のうち、登記された事務所を3年以上市内に有しているもの、③公益法人のうち、登記された事務所を市内に有しているもの④地方自治法に規定する市長の認可を受けた地縁による団体で、当該団体の構成員又は構成員の親族が利用する墓地の経営をしようとするもの、⑤山間地等へき地であるため付近に利用することができる墓地がない地域に居住している個人で、小規模かつ自己又は自己の親族が利用する墓地（焼骨を埋蔵するものに限る。）の経営をしようとするもの、⑥災害の発生又は公共工事の施行によりやむを得ず移転が必要となった墓地等の経営者で、移転先において引き続き、当該墓地等の経営をしようとするもの、と定めている。

3市それぞれの事情を反映しているものと思われる。

鹿児島市、霧島市条例には、特段の規定は見当たらない。

(2) 事前協議・説明条項

特段の規定は見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

始良市条例では、墓地等の敷地は、当該墓地等を経営しようとする者が自ら所有する土地（所有権以外の権利が存しないものに限る。）で、墓地等以外の敷地と明確に区画されているものでなければならない。ただし、市長が特に認めるものについては、この限りでない、と定められている。他市の条例には、特段の規定は見当たらない。

イ 距離制限

鹿児島市、出水市、日置市、霧島市の条例は、設置場所に着き、「市長が特別の事由により公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①国道、県道その他主要道路、鉄道、河川、海、人家、学校、保育所、公園、病院、老人福祉施設その他これらに類する施設からの距離が100m以上であること、②飲用水を汚染するおそれのない場所であること、と定めている。

始良市の各条例は、①鉄道、国道、主要な地方道、河川及び海岸から50m以上離れた場所であること、②公園、学校、病院その他公共的施設及び多数集合する住宅から100m以上離れた場所であること、③高燥かつ飲用水を汚染するおそれがない場所であること、④規則に定める場所以外の場所であること、と定めている。①の規定は、4市のうちでは、同市だけに見られる規定である。

ウ 構造の基準・緑地制限等

鹿児島市、日置市の各条例は、「市長が土地の状況その他特別の事由により公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障の生じるおそれがないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①周囲には、周辺の環境に調和した塀又は密植した樹木の垣等を設け、外部と区画すること、そのほか通路に関する規定をしている。

また、始良市条例は上記前提規定を設けず、①のほか、さらに排水、排水設備等の定めをしているが、緑地に関する規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

始良市条例のみ、区域面積が 2,000 m²以上の墓地の構造設備の基準を定めており、ア墓地の区域内には、管理事務所を設け、墓地の利用者が使用しやすい位置に便所、休憩所等を配置すること。イ墓地を利用しやすい位置に、おおむね墳墓数に 0.05 を乗じて得た数以上の駐車台数を有する駐車場を設けること。ウ墓地の区域内に自動車を取り入れる構造である場合には、自動車用通路の幅員は 4m 以上とすること。エ外部から見通すことのできない構造の周囲の設備に接し、その内側に 4m 以上の幅の緑地帯を設けること。ただし、土地の形状及び墳墓の設置状況により周辺的生活環境との調和が十分配慮された公衆衛生上支障がないと市長が特に認めるものについては、この限りでない、という規定を行なっている。

他の 3 市の条例には特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

始良市条例には、「市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」とする規定がある。

(6) みなし規定

町村合併前に行なわれた処分や手続に関する規定があるのみである。

(7) その他

日置市条例には、「埋葬については、地表から死体上部まで、2m 以上の深さを保つこと。」「死体の改装については、死体の防臭措置を講ずるとともに、死体発掘場所の消毒を行うこと。」とする規定がある。

始良市条例は、「埋葬を行う墳墓については、埋葬を行う場合の覆土の厚さが 1m 以上となる構造であること。」とする規定がある。

G 宮崎県

宮崎市、都城市、延岡市、日南市、日向市の 4 市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

5 市の条例は、すべて①地方公共団体、②次に掲げる者（地方公共団体の経営する墓地又は納骨堂では地域の需要を満たせない等相当の事由があり、かつ、経営の非営利性及び永続性があると市長が認めるときに限る。）イ宗教法人で、目的を達成するため、信者の需要に応じた必要最小限の墓地を境内地に設けようとするもの、ロ地縁による団体で、現に設置している墓地を移転し、又は統合しようとするもの、につき経営を認める旨の規定を行なっている。

(2) 事前協議・説明条項

特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

特段の定めは見当らない。

イ 距離制限

宮崎市条例は、学校、病院、公園、住宅等から 500m 以上の距離を有することを定めている。この 500m という制限は、北海道に見られず、我が国では最も違い部類に入るものと思われる。

その他の市条例は、①墓地の区域と学校、病院、公園及び住宅等との間に 100m 以上の距離があること、②墓地の区域が飲用水を汚染するおそれのない場所にあること、と簡略に定めている。

ウ 構造の基準・緑地制限等

宮崎市条例は、規模に応じた管理事務所、待合室及び緑地が設けられていること、と緑地に関する定めをしているが、特に具体的な指定はない。

他市の条例では特段の規定は見当らない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当らない。

(5) 市長の裁量権

特段の規定は見当らない。

(6) みなし規定

特段の規定は見当らない。

(7) その他

特段指摘すべき規定は見当らない。

H 沖縄県

豊見城市、沖縄市、うるま市等 7 市の市の条例を検討することができた。

(1) 経営主体に関する条項

豊見城市の条例は、「市長が市民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない。」としつつ、①地方公共団体、②宗教法人であって、県内に主たる事務所又は従たる事務所を有する者、③公益法人であって、県内に主たる事務所又は従たる事務所を有する者、を定めている。糸満市、宜野湾市条例も同様であるが、③に「永続的に墓地の経営をしようとするもの」と定めている。

その他、③を規定せず、民法第 34 条に規定する法人であって、沖縄県内に主たる事務所又は従たる事務所を有するもの、を加えるもの（うるま市）。③のほか、設置しようとする墓地が小規模な墓地であって、付近に利用することができる墓地がない場合に例外的に他の携帯の墓地を認めるもの（沖縄市）、①～③に加えて、地縁に基づいて形成された団体や、付近に利用することができる地方公共団体が経営する墓地がなく、自己又は自己の親族のために設置しようとする墓地を経営しようとするもの次のいずれかに該当すると定めるもの（浦添市）がある。

(2) 事前協議・説明条項

うるま市条例は、「許可の申請をしようとする者は、あらかじめ規則で定めるところにより墓地等の経営に係る計画について市長と協議しなければならない。ただし、市長が特に事前協議の必要がないと認める場合は、この限りでない。」と定めている。また、浦添市条例は、申請予定者に対し、①あらかじめ、墓地等計画について、市長と協議すること、②墓地等計画の概要を記載した標識を墓地等計画地の見やすい場所に設置すること、③隣接住民等及び周辺住民等に対し、説明会を開催すること（ただし、個人墓地については、この限りでない。）、④隣接住民等に対し墓地等計画の内容を提示し、意見があれば十分に協議すること、を定めている。

他の4市条例等に特段の定めは見当たらない。

(3) 距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項

ア 敷地の所有権条項

豊見城市、沖縄市、宜野湾市、糸満市の各条例は、「墓地の敷地は、当該墓地を経営する者が所有し、又は許可を受けた後遅滞なく所有することとなるものであって、かつ、地上権、抵当権、賃借権その他権利が設定されていないこととなるものでなければならないこと。」と規定している。浦添市条例にも、同旨の条項が認められる。

イ 距離制限

豊見城市、沖縄市、宜野湾市、糸満市の各条例は、「市長が、焼骨を埋蔵する墓地等で土地の状況等から、公衆衛生その他公共の福祉の観点から支障がないと認めた場合には、この基準を緩和することができる。」旨の規定を行ないつつ、イ国道、県道、その他主要道路及び河川から30m以上離れていること。ウ公園、学校、病院その他公共的施設及び人家から100m以上離れていること。エ水源を汚染するおそれのない場所であること。オ地滑り防止区域又は急傾斜地崩壊危険区域でないこと。カ周辺の美観を損ねることがないこと、等詳細な規定を行なっている。浦添市条例には、上記100m以上の規定のみが認められる。

うるま市条例には特段の規定はない。

ウ 構造の基準・緑地制限等

豊見城市、沖縄市、宜野湾市、糸満市の各条例は、「市長が、土地の状況等から公衆衛生上支障がないと認めた場合には、この基準を緩和することができる。」としつつ、「周囲は、障壁又は生垣等で境界を設けなければならないこと」、及び道路の幅員や排水設備等の定め等、詳細な定めをしているが、「墓石の高さ以上の樹木で植栽帯を施すこと」「墓石区域面積の3割以上の緑地を適正に配置すること」と緑地帯に関する定めも行なっている。

他の2市の条例において、特段の規定は見当たらない。

(4) 大規模霊園に関する規制

特段の規定は見当たらない。

(5) 市長の裁量権

豊見城市条例では、「この規則に定めるもののほか、必要な事項は市長が別に定める。」と規定してい

る。

うるま市条例には、「市長は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要な条件を付することができる。」「市長は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に、墓地に立ち入り、当該施設、帳簿、書類その他の物件を調査させることができる。」という規定がある。

浦添市条例には、特別の理由があり、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと市長が認めるときは、規定する手続の全部又は一部を省略することができる旨の規定があり、また「市長は、必要があると認めるときは、当該職員に墓地に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を調査させることができる。」という規定もある。

(6) みなし規定

宜野湾市、糸満市の各条例には、当該条例の施行以前に県知事が行なった許可その他の行為に関する見なし規定が認められる。

(7) その他

特段指摘すべき規定は存在しない。

11 調査検討を踏まえた考察

(1) 経営主体に関する条項について

墓地という施設の性格上、永続性は不可欠な要件である。では非営利性はどうか、営利性と永続性は相反するものである。営利を追求する法人等の団体（以下「企業」という。）にあつては、その活動が経済的動向に左右されやすい。100年以上変わらずに継続し続けている企業などほとんどないことに照らせば、自明であろう。また、企業は墓地経営は、必ずしも大きな利益を生むものではないから、営利団体が経営する場合、内外のステークホルダーから不採算部門としての終了や切り離しを求められる場合があり、それに抗しがたい事態が起こりうる。企業が行なう文化活動や社会貢献活動の継続は、ひとえにその企業の業績が好調であること、あるいは安定した財産基盤が存在することが不可欠である。

また、墓地の経営者は埋蔵、収蔵等の求めを受けたときは、正当な理由がなければこれを拒んではならないものであり（墓埋法13条）、それ自体公益的なものである。また、多くの使用希望者に対応できるようにするためには、高額な費用を設定すべきではない。このようなことから、経営主体には非営利性ととともに公益性も確保されなければならない。

以上の観点からすれば、墓地の経営主体としては、地方公共団体、墓地経営を主たる目的とする公益法人、宗教法人がふさわしい。また、これとともに、既に墓地を管理している地方自治法260条の2に規定する地縁団体、墓埋法附則第26条により墓地経営を受けたものとみなされる者等、地域の必要に応じて経営主体性を認めるべきであろう。また、それらの既存の規定では対処できない場合を想定して、「市長が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認め、かつ特別の理由がある場合」等の裁量規定を置くことも検討されるべきである。

宗教法人や墓地経営を主たる目的とする公益法人に関しては、市内に事務所を有することとその活動年数等が条例に規定される場合が多い。宗教法人に関しては、墓地開設者となっていることが名義貸しであることがある。宗教法人の内部の調査は、信教の自由との関係で難しい場合が多く、それを補う客

観的な基準を設けることは、これを阻止する一つ的手段として、事務所の所在地や活動年数を定めることは有用である。しかしながら、名義貸しを排除すべきことは、墓地の永続性や経営の適正化にとって必要なことである。外形的な基準のみではなく、永続性の確保の観点から、団体内部の管理体制や財産基盤等につき、条例の施行規則や要綱において十分な規定を設ける必要がある。

墓地経営を主たる目的とする公益法人については、事務所に関する規程は措くとして、活動年数をあまり厳格に規定すると新規の公益法人を閉め出すことになりかねない。活動年数に関しては、寛大な規定であっても良いのではと思われる。

なお、公益法人に関しては、公益財団法人に限定して経営主体性を認める例があるが（広島県等）、財産基盤があり、組織としてしっかりしたものであれば、特に排除する理由はないのではないと思われる。

〈2〉事前協議・説明条項について

各地の条例では、申請予定者に対し、①市長との事前協議、②近隣住民への墓地計画の周知を図るための概要を記載した標識の設置、③近隣住民に対し説明会を開催し、当該造成計画に関し理解を得るよう努めなければならないこと、等を規定する例が多い。特に大都市近郊において顕著である。

墓地の経営は、周囲の環境や周辺住民の生活環境に及ぼす影響が大きい。役所においては、その計画をいち早く知り、早期の段階で適切に対処する必要があるが、また、近隣住民らの意向も尊重すべきであるから、上記のような事前協議や事前説明を規定することはやむを得ないところであろう。ただし、近隣住民からの同意書を要求したり、住民の意見を反映して計画を変更するなどの措置をとっている申請者に対し加重な負担を強いることも問題である。墓地の必要性和周囲に及ぼす影響等を勘案しつつ、市区において事案に即した対応が取れるような規定を設けることが望ましいのではないかと。

〈3〉距離・緑地制限等の敷地に関する遵守条項について

ア 敷地の所有権条項

経営主体の財政基盤が健全であること、墓地の永続性、権利の安定性等観点から、墓地の敷地は経営者の所有であること、抵当権等の担保物件が設定されていないことは極めて重要である。条例で明記していない市区も未だ多く見られるが、規定しておくべき事項である。

イ 距離制限

墓地と住宅、学校、病院その他の公共施設からの距離制限を設ける例は多い。100m、110m といったところが主流であるが、200m、300m とする例もあり、宮崎市のように 500m とする例もある。墓地が嫌忌施設として認識されることはやむを得ないところであるが、障壁又は密植した垣根を設けることで、ある程度に対処は可能である。また、焼骨の埋蔵が主流である今日、あまり長距離を定めることの必要性には疑問を禁じ得ない。

また、河川、海又は湖沼に関しては、単に位近接していないこととする程度にとどめ、設置場所につき、飲料水を汚染するおそれのない土地であることとする規定で対処しても目的は達しうるのではないと思われる。

ウ 構造の基準・緑地制限等

墓地の構造設備については、前述した通り障壁又は密植した垣根を設けること、墓地内の十分な幅員のある道路の設置や、排水設備、墓参者向けの設備を規定する例が多い。また、周囲の環境との調和を

求める趣旨の規定を設ける例も少なからずある。

一定の緑地の確保を求める規定は、全国的に上例においてあまりなされていないことは意外であった。環境保全のため、大規模墓地でなくとも、一定の緑地確保の規定は必要ではないかと思われる。その他の施設を含め、公衆衛生の確保や周辺住民や土地利用者との間の公共の福祉の維持という観点から、必要かつ合理的な規定がなされるべきである。

〈4〉大規模霊園に関する規制について

大規模霊園に関しては、広さに応じた緑地割合を定める例があり、15%から30%程度を定めることが多いようである。また、通路に関しても一般的は墓地に比べて幅員や路面等の整備を規定する例が多い。

〈5〉市長の裁量権について

「この規則に定めるもののほか、必要な事項は、市長が定める。」との規定を定めている条例は少なくない。しかしながら、条例に関する施行細則的な規定である場合は別として、墓理法の規定を市の墓地行政において具体化した条項として制定することは、国民の権利義務に直接的に係わることであり、本来地方議会を通じて行なうことが妥当ではないかと思われる。市長にあまりに広範な規定の設定権を認める趣旨であるならば、その適法性に疑問の余地が残るであろう。

また、「市長は、必要があると認めるときは、当該職員に墓地等に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を検査させ、又は墓地等の管理者に必要な報告を求めることができる。」とする規定も、少なからず認められる。しかしながら、墓理法（18条1項）が首長に立ち入り調査権を認めるのは火葬場のみであり、墓地、納骨堂については、管理者から必要な報告を求めることで立ち入り調査権に代えている、との見解が主流である。上記条項は、法律の範囲を超える規定である点で適法性に疑問がある。

〈6〉みなし規定について

市区の条例に、「この条例の施行の日前に、〇県条例の規定により〇県知事が行った墓地等の経営の許可等の処分その他の行為は、この条例の相当規定により市長が行った処分その他の行為とみなす」旨の規定がどの認められるか注目していたが、意外なほど設けている例は少なかった。

存在していなくとも、当然の事柄であるともいえるが、たとえ注意的な規定にすぐなくとも、従前の許可や処分の効力は明確にしておくべきではないかと思料する次第である。

〈7〉その他

埋葬を一切禁止する旨の条例もあるが、それを明記せず、埋葬する場合の墓穴の深さ、あるいは棺（ないしは死体）の上部までの土の厚さを規定する例が多く認められる。深さについては、1.5m、2m、1.8mという規定があり、土の厚さは1mないしは1.5mと規定されている。

また、各地において特色のある規定が認められるが、長野県諏訪市条例は散骨場を設けることを定めており、熊本県八女市条例は合葬墓を設けることを定めている。いずれも、今日の墓地利用の状況をいち早く捉えた規定として特筆に値するものと思われる。

3-3 公営墓地条例等が定める墓地使用权に関する地域的研究

國學院大學 一木孝之

3-3-1 序論

(1) 研究目標

公営墓地における墓地使用权のあり方に関しては、地方自治体制定の条例および施行規則に定めがあり、その内容には一定の共通性が認められる一方で、詳細上の差異が存在するものと思われる。この場合において、複数の墓地条例および施行規則において確認される「共通項」から、公営墓地において墓地使用权利が備えるべき本質的要素を抽出したい。また、特定の公営墓地に散見される「特異項」を比較することで、地域的特性などに起因する権利の変容に関する分析、さらに運営自治体による墓地管理行政の検証を試みる。

(2) 研究手法

上記研究は、最終的に、日本全体の公営墓地に関する条例および施行規則の網羅的分析によって完成されることになるが、今年度は、以下の方法により、段階的な地域研究を行った。

① 対象地域の決定

第 1 に、今年度の目的を、「東日本の公営墓地における墓地使用权のあり方」に設定した。とりわけ時間的制約の大きい中で、全日本に関する総合的研究を将来的に完成させるためには、東日本（北海道、東北、関東および中部〈北陸・東海〉地方）と西日本（近畿、中国・四国および九州・沖縄地方）のそれぞれにおける墓地使用权の態様を分析し、そこで得られる成果を統合または比較することが、最も効率的と考えられるからである。

第 2 に、東日本 23 都道府県のうち、調査対象として、北海道、宮城県、福島県、東京都、新潟県、長野県、愛知県を選定した。これは、もっぱら研究上の時間的制約との関係で、東北、関東および中部地方については、大都市を擁する県であり、かつ近年の震災発生（または予想）との関連が深いものを優先的に調査するとの方針によるものである。

② 検討項目の設定

上記都道府県内の公営墓地に関する条例および施行規則を分析するに際し、(i)「使用权の発生」(ii)「使用料」(iii)「管理料」(iv)「使用权の移転」(v)「使用許可の取消し」および(vi)「使用权の消滅」の項目を設定した。これらは、使用权者の資格、使用权の成立から消滅に至るプロセス、ならびに墓地使用に対する墓地管理者の関与における「共通項」と「特異性」を検討する際の視点となる。

なお、使用权者が負う義務といった「使用权の内容」については、(vii)「備考」に特記事項として採録することにした。

③ 整理作業の実施

上記選定 7 都道府県の条例および施行規則を、所定 7 項目に従って整理し、別表のどおりまとめた。整理の対象となる条例および施行規則は、平成 26 年度研究において入手したものによった。

3-3-2 分析その1 一東日本の公営墓地に関する条例等における墓地使用权の規定方針

墓地使用权は、他人の土地の利用権としての性質上、民法が定める地上権（265条以下）または土地賃借権（601条以下）に類似するが、焼骨埋蔵という特殊な目的や、祭祀主宰との密接なかかわりといった特異性を備える。加えて、使用权の対象が公営墓地である場合には、地方自治体、とりわけ首長（知事、市長など）との関係を前提とするため、純粋に私法上の契約および権利義務という枠組みを採用することが困難になる場合があり得る。

(1) 使用权の発生

使用权は、申請を受けた知事、市長（ほか代表理事など）の許可に基づき発生する。申請手続に、公募（および抽選）が先行する場合がある（3（4）③参照）。発生した使用权の行使、ならびに承継その他手続のために、使用許可証が交付される。使用权の対象である墓地の区画が条例等で定められる場合には、1使用权者（または1世帯）1区画が原則であり、複数区画の使用が認められる場合は少ない（3（4）②、③参照）。

使用权者資格の核心は、「墓地所在地域内に特定の期間住所（または本籍）を有すること」である（現実の居住が要求される場合もある）。墓地の公営性からして、地域住民による使用への限定が当然とされるなか、住所要件が明記されない場合があることは注目に値する（3（2）①、（4）①参照）。もっとも、申請時の地域内住所が必須とされるとしても、第1に、申請後または許可後の転居を不問とし、あるいは例外として位置づける方向性はある（3（2）①、③、（4）①、②参照）。第2に、市外居住者の申請に対しては、将来の地域居住希望者の使用を例外的に認める条例（3（2）②参照）もあるが、むしろ、市内在住管理人の選任を条件に許可する場合が多い（3（4）①、②参照）。

使用权許可条件として、以上に加えて、「祭祀主宰者であること」や「親族が死亡したこと」が要求されることがある。ほかにも、「他の埋蔵施設の使用許可を受けていないこと」（3（3）参照）や、「許可証の発行から3年以内に墳墓ができること」（3（4）③参照）が挙げられる場合もあり、将来の必要性に備えた墓地の確保を排除する方針があり得るものと考えられる。その一方で、使用权の許可に際しては、「市長の承認」を理由とする例外が設けられる場合が数多くみられる。

(2) 使用料（永代使用料）の納付時期

墓地使用权の対価である使用料（「永代使用料」と明記されることがある）の納付時期に関しては、申請時、許可時、または市長などが定める日に分かれる。許可証の発行が、使用料納付と引き換えになされることもある（3（2）①参照）。このことは、とりわけ公募（および抽選）の有無との関係とあわせて検討すべきものであるように思われる。なお、全額納付に対する例外的措置としては、貧困、災害といった特別事情や市長が認める場合に減免をみとめるもの（3（1）、（2）①、（3）、（4）③参照）、または例外的な分納を定めるもの（3（2）②、（3）、（4）①、②参照）に分かれる。使用料の金額は、（墓地ごとの）一律設定、区画ごとの決定、または面積に応じた算定のいずれかの方法によって決まる。市外居住者の使用その他例外的な場合における増額が定められることが少なくない（3（1）、（2）①、②、（4）②、③参照）。

既納使用料は、不還付が原則であるが（ただし 3（2）①参照）、多くの条例において、墓地が特定期間（多くは 3 年）不使用のまま返還される場合において、全額または一部の還付が規定されている。まさに使用の対価であることからして当然であり、むしろ、例外的還付規定をほとんど持たない地域の特殊性が際立つ（3（4）②参照）。

なお、使用料の規定を持たない条例等が散見された（3（1）、（4）③参照）。この場合において、明文にあらわれない別の運用によって、対価が事実上徴収されているのか、それとも、（民法上の使用貸借〈593 条以下〉のような）完全に対価なしで墓地使用が認められているのか、なお調査が必要であるように思われる。

(3) 管理料の徴収

公営墓地全体の清掃や整備のために徴収される管理料の徴収については、使用料と同様に許可時の前納とされることもあるが（3（1）参照）、年度払いが通常である。金額は、使用料と同様であり、面積に応じた算定よりも、一律設定または区画ごとの決定によることが多い。管理料に関しても、貧困その他特別事情による減免が認められる（3（1）、（2）①、②、（3）、（4）①、②参照）。

既納管理料も、不還付が原則とされる。例外的還付規定は、多いとはいえない（3（1）、（2）②、（3）、（4）①参照）。墓地使用の対価である使用料と異なり、墓地全体の整備にかかわる管理料については、徴収後の還付必要性が高くないものと考慮されている可能性がある。

その一方で、管理料に関しては、具体的規定を持たない条例等の多さを特徴として挙げることのできる（3（1）、（2）①、②、（4）②、③参照）。個別の墓地の維持管理責任は使用権者にあるとして、墓地全体の運営および管理費用が、使用権者からの金銭徴収なくしてどのようになされているのか、さらに検証を要する問題といえる。

(4) 使用権の自由な譲渡や墓地の転貸

使用権の自由な譲渡や墓地の転貸は、一部の例外（使用権者が寺院である場合など、3（4）②参照）を除いて認められない（明文で禁止される場合と、使用権取消事由として位置づけられる場合に分かれる）。

その一方で、使用権は、使用権者死亡の場合に、祭祀承継または相続のかたちで、祭祀承継者、親族または縁故者の申請を受けた市長等の承認により移転する。その際の手続として、申請書の提出のみで足りるとされる場合はわずかであり（3（2）②、（4）③参照）、多くの場合には、使用許可証、申請者の住民票の写し、使用権者と申請者の関係を証明する書類（承継原因証明書類、戸籍謄本または抄本など）、祭祀主宰者であることを証明する書類その他必要と認められる書類の添付が求められる。

(5) 使用権の取り消し

使用権は、（あ）「維持・管理の放置が特定期間継続していること」、「使用権者が死亡し、または特定の期間所在が不明である場合において、承継人等が不在であること（使用権者が法人である場合において、解散後承継申出がなされないことを含む）」といった墓地の不使用、（い）「不正手段により許可が取得されたこと」、「使用料が完納されないこと」、「管理料未納が特定期間継続していること」、「許可目的外に使用されていること」、「使用権が譲渡され、墓地が転貸されたこと」および「条例、規則または指示に違反したこと」といった墓地の不正使用、ならびに（う）「公共・公益上の理由があること」を

理由として、市長等により取り消される。上記取消事由の組合せが、地方および個別公営墓地の特徴を形成する。

(6) 使用権の消滅事由

使用権の消滅事由として共通するのが、「墓地が不用となったこと」である（このほか、「使用権者の死亡または所在不明、ならびに祭祀主宰者等の不在」を、取消事由ではなく消滅事由に含める条例等もある）。使用権者は、不用墓地を返還するに際しては、原状回復を義務づけられる。市長は、原状回復作業を代行したうえで、使用権者から代金を徴収する一方で、状況により現状返還で足りる旨を承認することができる。

(7) 墓地使用に関して

なお、墓地使用に関しては、焼骨埋蔵用に限定される場合が大半であり、土葬や死体の埋蔵が規定によって禁止されることもある一方（3（2）②、（4）①、②参照）、焼骨のみならず死体の埋蔵を許容する墓地もある（3（1）参照）。使用期間は、無期限とするもの（3（2）②参照）、または施設ごとの有期を定めるもの（3（3）参照）に分かれる。

このほか、条例等のなかには、墓地の維持管理責任が使用権者にあるとして、「誠意をもった善良な管理義務」を要求し（3（2）②参照）、故意または過失により市の施設を破壊した場合の賠償責任を定めるもの（3（4）③参照）、市長には必要に応じた墓地変更（返還・移転）権限があり（3（4）②参照）、災害その他に基づく損害に対する免責を明記するもの（3（4）③参照）がある。公営墓地の使用にかかわる当事者の権利義務の詳細説明については、今後の整理・分析作業にゆだねたい。

3-3-3 分析その2 一東日本の各地方における墓地使用権

(1) 北海道

北海道の分析対象公営墓地は、18か所である（以下別表北海道 1 伊達市、2 歌志内市、3 江別市、4 三笠市、5 小樽市、6 深川市、7 石狩市、8 赤平市、9 千歳市、10 千歳市、11 帯広市、12 函館市、13 美唄市、14 富良野市、15 北広島市、16 網走市、17 紋別市および 18 夕張市）。条例および施行規則の内容・分量には差が認められる（詳細なものとして 9、11、12、15、16 が、簡素なものに 2、10、13、14、18 がある）。

(i) 使用権は、市長の許可により発生する。その際に、許可証の発行を明記する条例および施行規則が大半である（1、4、7、8、9、11、12、14、15、16、なお (vi) との関係で 3 および 6 も参照）。申請の際の提出書類（戸籍謄本、住民票の写し、火葬許可証など）が、施行規則で詳細に定められることがある（7、8、9、15、16）。

使用権者の資格としては、「市内に住所を有すること」が共通している（居住期間を明記する場合がある、4〈1年〉、15〈3年〉）。その他の条件については、たとえば、「親族に死亡者がいること」が条例で明示されているほか（4、8）のほか、「特別の理由（または事由）」や「市長が特別に認める」ことによる例外を定める条例（3、5、6、7、8、11、12、14、15）、さらに、「特別の理由」に該当する事実として、「市区域内に親族を有すること」「墳墓を改葬しようとする事」「市に本籍を有すること」を挙

げる施行規則がある（9、16）。

(ii) 使用料は、許可時に「前納」することになっている（3および15は「永代使用料」であることを明記する）。使用料に関しては、墓地種別に応じて決定される場合（2、11）、または墓地面積に応じた金額が表記される場合（13）がある。また、（貧困その他）「特別の事情（または理由）」などによる使用料の減免手続きが認められることが少なくない（1、3、6、7、11、12、13、16、17、なお、12は、特別の理由により使用が認められる場合の使用料増額も定める）。

既納使用料は、（原則）不還付である（1、3、4、5、7、8、9、11、14、15、16、17）が、「使用許可から3年以内の墓所返還」（2分の1、4）、「使用権者の責任によらない理由による使用不可」（5）、「市長による墓地返還命令」（未葬地は全額、既葬地は100分の70、7）、「市長が特に必要と認めた場合」（全額または一部、8）、「使用取消し以外の理由による許可日から3年以内の返還」（100分の50、9）、「墓地返還して再使用しない場合」（未葬地は全額、既葬地は100分の70、11）、「使用許可から3年以内の墓地返還」（5割、12、なお、改葬時は不還付とする）、「許可後3年以内の墓地返還」（全額、15）「使用許可から3年以内の墓園返還、または合葬墓の生前予約の使用許可から3年以内の届出による使用取消し」（5割、16）を条件とする還付が認められている。これに対して、墓地返還に対する使用料不還付を明記するものもある（14、17）。

なお、使用料に関する規定を持たない条例がある（10）。

(iii) 管理料に関しては、具体的規定を持たない条例等の多さが、特徴として挙げられる（1、2、4、5、6、7、10、13、14、17、18）。

管理料が予定される場合は、使用料と同様の（許可時）前納（3、8、11〈1平方メートル6000円〉、15）が多く、年度はじめの納入通知書による納付はわずかである（12）。貧困その他の特別事情による管理料減免が認められている（3、11、12、16）。既納管理料もまた、（原則）不還付であり（3、8、9、11、12、15、16）、例外的条件のもとで、全額または一部の還付が認められることがある（8、9、11、15、16）。

(iv) 使用権の自由な移転は、禁止される（2、3、6、7、9、10、12、15、16、17）。墓地の転貸（貸付け）も同様である（7、9、10、12、15、16、17）。

使用権の移転は、（民法897条所定の）祭祀承継（1、4、5、6、9、10、11、12、15、16）、相続（2、3、5、7、8、9、10、12、15、16）によって生じる（17は、「配偶者または遺族による継承」を認める）。特別事情および市長の許可は、祭祀承継または相続と併存する場合（1、3、4、8、11）と、（おそらくは）祭祀承継および相続を包括する場合（13、14）に分かれる。承継申請に際しては、申請書を提出するほか、使用許可証、使用権者の承諾書、承継者の戸籍謄本あるいは抄本、または住民票の写し、祭祀承継者であることを証明する書類、使用権者との関係を証明する書類、その他市長が必要と認める書類の添付が求められることがある（4、8、9、11、15、16）。条約等で、承継許可証の交付が明記され（8、9、12、15、16）、または名義書換手数料が定められる場合がある（13〈使用料の3分の1〉、14〈使用料の2分の1〉）。

(v) 使用許可は、市長によって取り消されることがある。条約等で定められる取消事由は、（あ）「許可後一定期間（1年、3年または5年）の不使用」や「使用権者の死亡または所在不明および承継者の不在」といった墓地の不使用、（い）「使用許可申請上の不正」、「使用許可目的以外の使用」、「墓碑以外の植栽その他工作物の設置」、「墓地の維持・管理妨害行為の継続」、「墓地の貸与」、「墓地への抵当権設定」、「使用権の譲渡」、「使用許可申請上の不正」、および「法律、条例や規則の違反」といった使用上

の不正、ならびに（う）「公益上の必要性」の組み合わせで決定される。

なお、使用許可取消しを定めない条例も存在する（2）。

（vi）墓地使用の実態がない場合（使用権者死亡後一定期間の承継者不在、使用権者不明状態の一定期間の継続）、使用権者にとって許可された墓地が不用となる場合や使用権が許可が取り消される場合には、使用権は消滅する（1、3、4、6、7、8、9、10、11、12、15、16）。不用や取消しを理由とする消滅の場合には、使用権者は、所定の書類を提出し（3、4、5、6、7、9、11、15、16）、原状回復および返還義務を負う（8、9、12、15、16）。

（vii）なお、使用権者は、墓碑等の設置規格遵守（4、6、8、10〈墓碑以外の植栽・工作物設置の禁止〉、11、14、15、16）、使用墓地の清掃・維持や工作物の補修（1、3、5、6、7、11、12、14、15、16）、危険および障害の防止（1、5、6、7、11、14、15〈原状回復を含む〉、16）、ならびに他の墓地等を損傷した場合における損害賠償（5）を義務づけられる。また、禁止事項として、使用権者の親族以外の埋葬（2、11）、目的外使用（14）がある。焼骨以外、つまり死体の埋蔵については、明確に禁止される場合もあるが（5、16）、むしろ焼骨とならんで死体の埋蔵が許容され、必要な手続が定められている場合が目立つ（6、7、15）。

（2）東北地方

① 宮城県

宮城県の分析対象公営墓地は、4か所である（以下東北1塩釜市、2角田市、3仙台市、4登米市）。条例および施行規則の内容・分量に関しては、1、2に比して3および4が詳細である。

（i）使用権は、市長の許可により発生する。許可証は、使用料（全額）納付と引き換えに交付される（1、3、4）。申請手続として、許可申請書の提出、ならびに戸籍抄本、住民票の写しの添付を明記するものがある（4）。

使用権者の資格に関して、「市内に住所を有すること」である点は共通している。そのうえで、祭祀主宰者性（3）や、死亡者の存在（4）を要求するものがある。使用権者の例外条件としては、「相当の理由」（1、4）、「許可後の市外転居または特別の理由」（2）および「市内に本籍・墳墓を有すること、その他特に必要と認める場合」（3）が挙げられている。

（ii）使用料は、（納入通知書を受けての）前納のみである（2、4は、「永代使用料」と明記する）。使用料は、1区画につき定めるもの（4）、墓地面積によって決定するもの（1）および墓地の性格（一般・芝生・個別集合）と面積に即して列記するもの（3）に分かれる。市外使用権者の場合において、使用料の増額を明記するものが大半である（1、3、4）。使用料の減免に関しては、特別の必要性（または理由、1、2）や災害その他相当の事情（書類提出手続あり、3、4）に基づき認められている。

既納使用料に関しては、不還付のみを明記するもの（2）、許可から3年以内の墓地の全部または一部返還に対する半額還付を定めるもの（3）、ならびに還付に触れないもの（1、4）に分かれる。したがって、既納使用料不還付が原則とされていない。

（iii）管理料は、年度ごとの納付である。金額は、区画ごとの固定（1、4）、または墓地の性格（一般・芝生・個別集合）と面積に応じた決定（3）のいずれかであり、納入方法や期限に関する詳細が定められている。管理料は、「災害その他の事由」（3）に基づき、または市長が必要性を認めた場合（4）に減免される。

なお、管理料に関する定めを置かない条例がある(2)。

(iv) 使用権は、使用権者の死亡や、「市長が定める原因」(使用権者が、墓地の維持管理が困難な遠隔地に居住すること、高齢の使用権者による祭祀主宰が困難なことなど)に基づき、祭祀主宰者(3)または使用承継者(4)に移転する。承継は、届出を受けた市長の承認を要するが、その際に、たとえば、使用承継届出書の提出、ならびに使用許可証、承継原因証明書類(3)、それに加えて承継人の戸籍抄本および住民票の写し(4)の添付が要求される。なお、使用権の譲渡や墓地の転貸は、使用権取消し(v)の原因となる。

(v) 使用権は、(あ)「許可日から2年間の不使用(焼骨埋蔵施設の不設置を含む)」、「使用権者の死亡と祭祀者の不存在」「使用権者(および縁故者等)の一定期間の所在不明」といった墓地の不使用、(い)「不正手段による許可の取得」、「許可目的以外の使用」、「(承継人以外への)使用権の譲渡または転貸」および「条例、規則(およびこれに基づく指示)の違反」といった使用上の不正を理由に取り消される(1から4参照)。

(vi) 使用権は、墓地の不用や使用許可の取消しにより消滅する(4は、使用権者、縁故者および祭祀主宰者の不存在や、相続人なき使用権者の一定期間の所在不明を、取消原因ではなく、消滅原因と定める)。不用を理由とする消滅に際して、使用権者は、使用廃止届出書を提出し、使用許可証および印鑑証明書を添付するよう求められることがあり(3)、墓碑、骨壺、灯籠等の一切の私有物ならびに構造物としての納骨室本体等を土墓地通路と同じ高差まで撤去する(4)などの原状回復義務を負う(3は、市長が承認する場合の現状返還を是認する)。

(vii) なお、墓地はすべて焼骨埋蔵用と定められるほか、墳墓目的以外の使用(1、4)や所定の場所以外での線香使用、焼香や献花(3)が禁止されている。

② 福島県

福島県の分析対象公営墓地は、9か所である(以下東北5喜多方市上ノ山、6喜多方市地平家北、7喜多方市西岡、8喜多方市高郷、9須賀川市、10南相馬市原町、11南相馬市鹿島公園、12二本松市、13白河市)。条例および施行規則の内容・分量に大差は見られない。

(i) 使用権は、市長の許可により発生し、許可証が交付される。許可証交付が、使用料全額納付と引き換えになされることがある(10、11)。

使用権者の資格については、「市に住所を有すること」を要求するものが大半であるが(5、6、9、10、11、13、なお、12における申請時住民票抄本添付も参照)、明示しないものもある(8)。市の区域に住所を有しない者、ならびにすでに墓所を有する者とその同一世帯員を明確に除外する条例(7)がある一方で、「本市に墓地があること」「本市に本籍があること」「将来本市に居住を希望すること」「本市に住所を有する者が死亡し、その祭祀主宰者が市外に住所を有すること」などを理由とする例外的許可を認める施行規則がある(9、なお、10、11も参照)。

(ii) 使用料は、許可時納付がほとんどである(5、6、8、9、10、11、12、13)。金額については、市外の使用権者につき増額を明記する条例がある(9、10、11)。例外的減免の承認は少なく(6、7、9)、むしろ、特別事情に基づく(1年または2年を限度とする)分割納付可能性が規定されている(10、11、12)。

既納使用料は不返還とされ、ひとつの例外(11)を除いて、墓地返還や申請取下げ、特別の理由に基づく一部返還が定められる(5、6、7、8、9、10、12、13)。返還額については、許可日から15年以内

の墓地返還の場合に、既納額×20分の1×年数、15年以後の墓地返還の場合に、既納額×4分の1とするもの(5、8)、許可日から3年以内の墓地返還の場合に、既納額の80%(9)または2分の1(12)とするものがある。

(iii) 管理料は、年度納付である(もともと、5、8、9は、「永代管理手数料」を認めている)。手続に関して、詳細な規定を置く条例等が多い。金額に関しては、1平方メートル500円程度とするもの(5、8、9)と、1区画1200円とするもの(11)に分かれる。「市長が必要と認める場合」(5)、「特に必要な場合」(生活保護法に基づく扶養受給または災害等による所得喪失、9)や「特別な理由」(10)を条件とする管理料の減免や徴収猶予が認められている。既納管理料は不返還を原則とするが(5、7、8、9、10、11、13)、墓地不使用・返還時の一部返還が認められることもある(7、9)。

なお、管理料に関する規定が存在しない場合がある(12)。

(iv) 使用権は、使用権者の死亡その他使用権行使不可能を原因とし、市長の承認により承継される(5、6、7、8、9、10、12)。前記原因発生後の祭祀承継人の申請を、手続上要求するものがあり(11、12)、その際には、使用権承継届の提出のみで十分とするもの(6、7)のほか、承継原因証明書類(5、8、11)、使用許可証および承継人の住民票抄本(12)、使用許可証、承継原因証明書類および承継人の住民票の写し(9)、使用許可証、申請者の住民票、使用権者との関係を証明する戸籍謄本等および死亡以外の承継の場合における使用権者の印鑑登録証明書(10)、使用許可証、祭祀主宰者の戸籍謄本または抄本、住民票謄本その他市長が必要と認める書類(13)の添付が要求される。

なお、権利譲渡、転貸および担保提供を明文で禁じる条約等は少ない(9、13)。

(v) 使用許可の取消しについて、(あ)「使用権者死亡2年経過時の承継人不在」、「使用権者の所在不明から7年の経過」といった墓地の不使用を挙げる条例等はわずか(10)であり、他は、(い)「不正手段による許可取得」、「管理料の3年間未滞納」、「許可目的外の使用」、「使用権の譲渡または貸付」および「条例、規則または許可条件の違反」といった不正の使用を理由とするものが多い(5、6、7、8、9、10、11、13)。

なお、使用許可の取消しに関する規定が存在しない場合がある(12)。

(vi) 「使用権者死亡後の承継人不在」、「使用権者所在不明から7年の経過」を使用許可の取消しではなく、使用権の消滅事由とする条例等が多い(5、6、7、8、9、11、12、なお13も参照)。墓地の不用や使用許可の取消しも消滅原因であり、その場合には、墓地は原状回復の上で返還されねばならない(5、6、7、8、9、10、11、12)。

(vii) なお、墓地はもっぱら焼骨埋蔵用とされ(5、6、7、8、9、10、11、12、13)、土葬禁止が明文化される場合がある(6)。また、墓地の使用を無期限としたうえで維持管理者を使用権者とし(7)、または使用権者の「誠意をもった善良な管理義務」を明記するものがある(11)。

(3) 関東地方

東京都には、複数の都営墓地を包括的に規律する都の条例(関東1東京都)、ならびに個別の条例および施行規則がある(2羽村市、3八王子市)。

(i) 使用権は、知事または市長の許可により発生し、許可証(または使用券)が交付される。

使用権者の資格は、第1に、東京都の区域内または市内に、(特定期間、2<引き続き3年以上>、3<引き続き1年以上>)住所を有することである(1は、東京都の区域外霊園と所在市住民に関する例外が定める)。第2に、祖先の祭祀を主宰すべき者であることが挙げられる(合同埋葬施設または樹林型合同

埋葬施設使用の例外あり)。第 3 に、すでに墳墓等（埋蔵施設、長期収蔵施設または短期収蔵施設）の使用許可を受けていないことが要求される（1 は、例外として、一時収蔵施設申込みや、知事が必要と認める場合がある）。区画墓地と合葬式墓地を区別して、付加的条件が挙げられることがある（2、3）

(ii) 使用料は、使用許可の際に納付する。使用料について、減免可能性を認めたとうえで、徴収猶予、一部徴収および分割納付手続を定める条例および施行規則がある（1、3）。

使用料は、原則として不還付であるが、知事が相当と認める場合には、全部または一部が還付される具体的には、3 年以内の届出に対し、原状回復と引き換えに、使用経過期間に応じた金額が還付されるもの（1）、許可から 6 か月以内の原状回復・返還がなされる場合に全額が、使用权者の転出を理由とする届け出と原状回復がなされる場合に 2 分の 1 が還付されるもの（2）、ならびに 2 年以内の全区画返還を受けて半額が還付されるもの（3）に分かれる。

(iii) 管理料は、年度ごとに徴収される。金額は、区画面積ごとに算定される（2、3）。管理料は、生活保護や特別法による支援を受けている場合の使用料の 2 分の 1 の減額、ならびに埋蔵施設や墓碑の重要文化財指定または知事が必要と認めた場合における免除可能性が認められ（1）、または、災害その他の突発的事故の場合や、生活保護法等の支援を受けながら生活が困窮している場合において、6 か月以内の猶予、または 1 年以内の分納手続が用意委されている（3）。管理料は原則として不還付であるが、知事が相当の理由を認める場合には、全部または一部が還付される（1）。

(iv) 使用权は、使用权者の死亡その他の理由に基づき、知事または市長に対する申請と同人の承認により承継が認められる（1 は、長期または短期収蔵施設の承継者が祖先の祭祀主宰者であるとし、使用权者の地位の承継に関して、婚姻および養子縁組の場合と発生した事情、ならびに祭祀主宰の困難な場合につき定める）。手続は、承継使用申請書の提出、ならびに使用許可証（または使用券）、承継原因証明書類、祭祀主宰者疎明書類（使用权者と承継申請者の続柄を証明する書類など）の添付である。

転貸または使用权の譲渡は禁止される（1）。

(v) 使用許可は、(あ)「期限を過ぎた埋蔵または収蔵の不実施」といった墓地の不使用・遅延、(い)「不正手段による許可取得」、「使用料の未納付」、「管理料の（2 年間または 5 年間の）未納付」、「許可条件の違反」「規則または命令・指示の違反」といった不正の使用を理由に取り消される。

(vi) 使用权の消滅に伴い、原状回復と返還が定められている（2、3）。

(vii) なお、墓地は焼骨埋葬用とされる（合葬埋蔵施設および樹林型合葬埋蔵施設の例外あり、1）。この場合の焼骨とは、原則として親族のそれであるが（3〈埋蔵可能焼骨の列記〉）、使用权者が親族以外の遺骨を埋蔵する際には、死亡者の祭祀主宰者であることの疎明書類を添付しなければならない（1）。使用期間に関して、長期収蔵施設を 30 年、短期収蔵施設を 5 年、一時収蔵施設を 1 年とし、期間満了後の更新可能性を明記する条例がある（1）。

(4) 中部（北陸・東海）地方

①新潟県

新潟県の分析対象公営墓地は、4 か所である（以下中部 1 燕市、2 糸魚川市、3 長岡市、4 柏崎市）。条例および施行規則の内容・分量は、いずれも同程度である。

(i) 使用权は、市長の許可により発生し、許可証が交付される。

使用权者の資格については、市内住所を明示するもの（1〈許可後の市外転居が権利に影響しないこ

と明記)、3(相当の理由による例外を承認))と、要求しないものに分かれる(2、4)。

(ii) 使用料は、たとえば、区画当たり定められた永代使用料を許可時に納付するもの(1、なお3も参照)と、免責を基準とする年額を前納するもの(4)に分かれる(このほか、墓地ごとに上限を定められた永代使用料が、指定管理者の収入として収受される旨を定めるものもある、2)。市長が必要と認める場合の使用料の減免可能性が認められることがある(1、2)。

既納使用料の不還付が規定される一方、還付手続が用意される(1、4)。

(iii) 管理料は、年度支払いである。金額は、(墓地ごとの)区画あたりで定めるもの(1、2)と、墓地面積ごとに計算するもの(3、4)に分かれる。減免および還付手続が用意される(1、3、4)。

(iv) 使用権を他人に譲渡または転貸することは禁止される(1、3、4)。使用権は、使用権者の相続人または親族、縁故者にして、その墓地にかかわる祭祀主宰者により承継される(2、3、4)。承継は、申請を受けた市長の承認(許可)を通じてなされる(3、4)。

(v) 使用権は、(a)「使用権者の死亡と承継者の不在」、「使用権者の所在不明(および縁故者の不在)から一定期間の経過」といった墓地の不使用(1、4)のみならず、(い)「不正手段による許可取得」、「許可目的外の使用」、「使用料等の滞納」および「条例、規則とこれに基づく指示の違反」といった不正使用を理由に取り消される(1、2、3、4)。

(vi) 使用権は、墓地の不用または使用権の取消しにより消滅する(1、2、4、なお、3は、使用権者の死亡または所在不明と承継の不信性を、消滅事由とする)。不用の場合には、原状回復後の返還が義務づけられる(市長による代行および費用徴収手続が用意されることがある、3、4)。

(vii) なお、人骨以外の埋葬(1)および死体の埋葬(2、3)が禁止されている。

②長野県

長野県の分析対象公営墓地は、12か所である(以下中部5安曇野市、6伊那市、7塩尻市、8岡谷市、9茅野市、10駒ヶ根市、11佐久市、12小諸市、13松本市、14上田市、15須坂市、16千曲市)。内容および分量に関して、ほとんど差異は見受けられない。

(i) 使用権は、市長の許可により発生し(前提としての市長による公募が明記されることがある、9、11)、使用許可証が交付される。許可申請時の提出書類(戸籍謄本や抄本、住民票の写しなど)については、個別に規定が置かれている(5、6、7、8、9、11、13、14)。墓地に関して、原則として1使用権者(または1世帯)に1区画が多く(5、7、9、10、11、13、15)、複数区画の承認は少ない(8(2区画以内)、14(3区画以内)、16(承継した場合の2区画以上使用可))。

使用権者の資格としては、「市内に住所を有すること」(11、13)よりも、「市内に本籍または住所を有すること」(5、6、7、8、9、10、14、15(許可後の転出を認める)、16)のほうが多い。市長が認める場合の例外も設けられているほか(5、7、14、15、16)、市内に住所を有する管理人を置くことを認めるものもある(8、9、11、12、14、なお、13は、管理人を「必要」とする)。使用権者が寺院である場合における区画や転貸の例外を規定する条例等がある(9、13)。

(ii) 使用料の納付については、申請時に全額(9、12)、許可時に全額(5、6、7、10、11、13、16、なお14は、許可から15日以内と定める)、または申請時と許可時に2分の1ずつ(8)に分かれる。申請に対する分割納付が認められる場合がある(9(連帯保証人を定めたうえで、申請時に2分の1以上、2年以内に残額納付)、12(申請時に10分の7以上、1年以内に残額×1.03納付)、14(1年以内で市長が認める日まで))。金額については、(霊園ごとの)区画ごとに定められる場合(8、9、12、13、14、

15) と、面積によって計算される場合 (5、6、7、10、11、16) がある。市内居住者または市外居住者によって金額を区別するものもある (12、13〈市外居住者＝市内居住者×1.25〉、14〈市外居住者＝市内居住者×1.5〉)。特別な事由による使用料の減免 (13、14) および還付 (12〈1年以内返還時〉、15〈市長が認めた場合〉) を認めるものは少ない。使用権者である寺院が転貸する場合の使用料が、統一区画を超えない旨を明記する条例がある (13)。

(iii) 管理料は、年額を納付する。金額については、一律 (6、9)、または (霊園ごとの) 区画に対する設定 (7〈別に永代管理料を定める〉、8、11、12、13、14、15、16) が大半であり、面積に基づく計算 (5) はごくわずかである。申請書の提出と許可証の添付、理由の提示といった減免手続が定められていることがある (5、6、13〈名誉区画からの徴収免除〉、15〈市長が認めた場合〉)。還付に関する言及は、ほとんど見られない (15のみは、市長が認める場合の例外的還付を定める)。

なお、管理料に関する規定を持たない条例等がある (10)。

(iv) 使用権は、祭祀主宰者 (14、16は、祭祀主催者不在の場合の親族および縁故者による承継を認める) の申請に対し、市長が承認することで移転する。申請手続に際しては、承継許可申請書の提出のほか、使用許可証、住民票の写し、戸籍謄本その他市長が必要と認める書類などの添付が求められる (5、6、7、8、9、11、13、14、15)。

それ以外の使用権の譲渡または転貸は不可とされるが (6、7、8、16)、寺院が使用権者である場合の転貸を認める条例等がある (8、9、13)。なお、使用権の譲渡または転貸を、許可取消事由と定めるものが多い (5、6、7、8、

(v) 使用許可は、(あ)「維持・管理の放置が特定期間 (3年間または5年間) 継続していること」、「使用権者の死亡または住所不在から特定期間 (3年間、5年間または10年間) 経過し、承継人等が不在であること」および「使用権者である法人が解散後、祭祀主宰者が不在であること (または承継申出がないこと)」といった墓地の不使用、(い)「不正手段により許可を取得したこと」、「許可目的以外に使用すること」、「使用料が特定期間 (3か月) 経過後も完納されていないこと」、「管理料滞納が特定期間 (3年間または5年間) 続いていること」、「使用権を譲渡または転貸したこと」および「条例、規則とそれに基づく指示に違反すること」といった不正な使用を理由に取り消される (5、6、7、8、9、10、11、12、13、14、15、16)。

(vi) 使用権は、(墓地が不用となった場合において、5) 市長に届出の上、原状回復した墓地を返還することで消滅する。このほか、使用権者の死亡または住所不在から特定期間 (5年間、7年間または10年間) 経過し、承継申請がない場合 (9、11、13、15) や、法人である使用権者が開催して特定期間 (5年間または10年間) 経過し、承継申出がない場合 (または祭祀承継者が不在の場合、9、13) にも消滅する。

(vii) なお、墓地は焼骨埋蔵用とされ、死体の埋葬が禁止される (5、6、7、8、10、12、13、14、15、16)。基準外施設を設置することは許されない (5)。市長は、必要に応じて使用墓地の変更が可能であり (5、6、7、8、9、10、12、13、14、15、16)、名誉墓地 (名誉聖域、使用料および管理料不要) を設置することができる旨を定める条例がある (5)。

③愛知県

愛知県の分析対象公営墓地は、14か所である (以下中部 17 みよし市、18 刈谷市、19 春日井市、20 常滑市、21 新城市、22 瀬戸市、23 清州市、24 長久手市、25 津島市、26 半田市、27 豊川市、28 豊明

市、29 名古屋立霊園、30 名古屋みどり丘公園)。全体として、詳細な内容・分量を備える条例および施行規則が多い(例外として 26、27)。

(i) 使用権は、市長(24 のみ代表理事)の許可により発生し、使用許可証が交付される(無許可使用に対する損害賠償を定めるものもある、26)。公募に対する申込み(および抽選)が先行する場合が多い(17、19、20、21、24、28、29、30)。申請に際しては、申請書の提出のみとするもの(21、24)のほか、住民票の写し、死亡者の親族・縁故者であることの証明書類(戸籍謄本、抄本やこれに準ずる書類)、火葬許可証または改葬許可証その他市長が必要と認める書類の添付が求められることがある(17、18、19、20、22、23、27、28、29、30)。

使用権者の資格は、市内に一定期間住所を有していることである(17 <1年以上の居住、住民基本台帳への記載必要>、18 <6か月以上>、20 <3か月以上>、23 <1年以上>、26 <1年以上>、28 <6か月以上の現住、世帯主>、29 <6か月以上>、30 <6か月以上>)。市長の承認に基づく市外居住者の例外が定められることがあり(18、20、25、26 <許可申請後の住所不問>、29、30)、たとえば、市外居住者や市外転出使用権者に対し、管理人の選定を求められる場合がある(市長または代表理事が認める場合に、使用権者自身による管理が認められることがある、19、21、23、24、26、27)。加えて、「埋蔵すべき遺骨を有すること」(17、22、27、28 <親族または縁故者の限定>)または「親族が死亡したこと」(18、29、30)、ならびに「利用許可証の発行から3年以内に墳墓ができること」(27)が要求されることがある。たいていは、使用権者は1世帯に1人とされ(17、29 <市長が認める場合の例外あり>)、30 <市長が認める場合の例外あり>)、または墓地が1世帯1区画と明記される(19、20、21 <市長が認める場合の例外あり>)、22 <市長が認める場合の例外あり>)、23 <公共事業による移転の例外あり>)、24、26 <市長が認める場合の例外あり>)、27、28)。

(ii) 使用料の納付時期は、申請時(25、27)、許可時(18、19、20、21、22、23、29)または市長(または代表理事)が指定する日(17、24、28)に分かれる。分納を認める条例等もある(22 <1年以内、利率年75%>)。金額は、(墓地ごとに)一律とされる場合(27)、区画に応じて定められる場合(18、19、20、23、25)と、面積に基づき算定される場合(17、21、22、24、28、29、30)がある。市長(または代表理事)が認める場合の減免(19、21、22、24、25 <貧困ほか>、29 <5割減額または免除>、30 <5割減額>)、市外使用権者の増額(19 <3倍以内>、21 <2倍>、28 <1.5倍>、29 <5割以内増>、30 <5割以内増>)、ならびに増加面積使用料(25)が定められることがある。

既納使用料は、原則として不還付であり(17、18、19、20、21、22、23、24、27、28)、未使用返還の場合(17 <50%>、20 <1年以内:0.8、3年以内:0.6、5年以内:0.4、墓碑設置後は以上の2分の1>、21 <2分の1>、22 <全額、墳墓設置後は2分の1>、23 <2年以内:2分の1>、24 <3年以内:3割>、27 <3年以内:一部>、29 <2年以内:半額>、30 <2年以内:半額>)や、市長が特に必要と認める場合(18、19、21 <2分の1>、25、28 <100分の50>)には、例外的に全部または一部の還付がある。

なお、使用料に関する定めがない場合がある(26)。

(iii) 管理料は、年額の支払いとなる。金額は、(墓地ごとの)一律(17、20、21、23、24、29)、または面積に基づく計算(19、22)、ならびに両者の組み合わせ(29、30)による。減免が認められる場合もある(17、19、21、23、24、29、30)。

既納管理料は、不還付とするものが大半である(17、19、20、21、24、29、30)。例外的還付に関する規定はわずかである(24 <3年以内:3割>)。

なお、管理料規定をもたない条例等が比較的多くみられる（18、25、26、27、28、25）。

(iv) 使用権は、使用権者の死亡後、市長の許可に基づき、祭祀主宰者（19、20、21、22〈市長が認める場合の例外あり〉）、23〈市長が認める場合の例外あり〉、24、25、26、27、28、29、30）に承継される。手続として、承継使用（許可）申請書の提出のみとするもの（21、26）のほか、使用許可証、住民票の写しおよび前使用権者と承継者の関係を証明する書類（戸籍謄本など）その他市長が必要と認める書類の添付が要求される（17、18、19、20、22、23、24、28、29、30）。その一方で、具体的な規定を（ほとんど）持たない条例等も存在する（25、27）。

移転譲渡は、禁止事項（25）ではなく、使用許可取消事由とするものが多い。

(v) 使用許可は、(あ)「特定期間（2年間〈29、30〉、3年間〈17、18、19、21、22、28〉、5年間〈19、22、24〉）の墓地設備放置」、「使用権者死亡から2年間経過した時点における祭祀主宰者からの不申請」（29、39）および「使用権者所在不明から10年の経過」（29、30）といった墓地の不使用、(い)「不正手段による許可取得」、「不正手段による使用料免除実現」、「管理料の特定期間（5年間〈17、〉滞納」、「許可目的外使用（墓標以外の設置など）」、「権利の譲渡または転貸」および「条例、規則とそれに基づく指示の違反」といった不正な使用（17、18、19、20、21、22、23、24、25、26、28、29、30）、ならびに(う)「公益・公共の理由」（26）を理由に取り消される。

なお、使用許可取消に関する具体的規定が確認されない場合がある（27）。

(vi) 使用権は、使用権者の死亡、または所在不明後一定期間（3年間〈18〉、5年間〈17、22、28〉、10年間〈19、20、21、23、25〉）が経過する場合、承継者（または縁故者）が特定期間（3年間〈18〉、5年間〈17、21〉、10年間〈20、23〉、20年間〈29〉）所在不明の場合、ならびに墓地が不用となる場合に消滅する。不用を理由とする返還の場合には、原状回復が義務づけられる（17、18、19、20、21〈市長が認める場合の例外的不要〉、22、23、24、25、26、27、28、29〈市長の承認に基づく現状返還可〉、30〈市長の承認に基づく現状返還可〉）。

使用権消滅の場合における使用料還付につき定められることがある（18、25〈不還付〉）。

(vii) なお、(焼骨以外の)死体の埋葬を禁じ（20、23、24、25、28）、設置施設に関する使用権者の管理責任（21）、ならびに故意または過失により市の施設を破壊した場合における賠償責任（23）を明示する条例等がある。また、使用場所の返還、移転に関する市長（または代表理事）の権限が認められる一方で（17、18、19、21、22、23、24、26、29、30）、災害その他に基づく損害に対する責任の免除が定められることがある（17、28）。

3-4-4 考察

今年度研究はきわめて限定的なものである。今後は、第1に、東日本の公営墓地における墓地使用権に関する調査を完成させるためにも、残る16県の公営墓地条例等の分析が必須である。引き続き第2に、西日本24府県についても同様の作業を行い、日本全国の公営墓地における墓地使用権のあり方についての考察を完遂することが最終目標となりうる。

その一方で、今年度研究においては、地方ごとの特殊性が確認された。こうした「偏差」は、地域性に起因するものと考えられ、「統一的な公営墓地使用権」といったものを構想することにより、一律に排除すべきものとは思われない。むしろ今後は、墓地使用権の地方的特殊性を、その原因も踏まえて研究する必要があるものと考えている。

以上

第4章 情報共有による墓埋法行政運用に関する課題解決のための提言

公益社団法人 全日本墓園協会 事務局

本研究は、健発 0830 第 1 号「地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するための関係法律の整備に関する法律の施行について」に拠って、墓埋法が都道府県知事の職掌を離れ、800 余りの市及び特別区、さらには地方自治法に基づいて「町」や「村」に、その権限が移行されたことが大きな背景となっている。

第 2 章でも述べているが、その結果、墓埋法の運用が新たな受け皿となった「市」「特別区」、「町」「村」では、この行政運用の実務にあたる担当者にとって、適性に業務遂行を行うための支援体制が組織的、あるいは人的にも十分に整えられている状態であるとは言い難いケースが少なくないことが窺える¹⁰¹¹。

墓埋法行政の管理運用にあたっては、都道府県、及び政令市など、一部の行政組織を除いて、小さな「市」「特別区」「町」「村」といった行政機関では単独で「墓埋法の安定的で適正な運用」を図るには、ノウハウの蓄積を含め、より厚い業務支援体制の構築が必要であるといえよう。現状では、業務遂行支援体制構築のために改善すべき課題があることは明らかである。

本研究によって、地域性や多様性等について地方によって特色を十分に考慮しつつも、墓埋法運用においての一定の解（方向性）が提示することで、墓埋法の運用に関して安定して効率的な対応が図られることが期待される。そこで本研究においては、ナレッジマネジメントの概念を援用することで、地方公共団体等の連携（ネットワークの構築）¹²の必要性を明らかにするとともに、ノウハウを含めた情報等を適時的確に利活用されるための仕組みの提案を行うものである。

ここで述べる地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）は、①「場」の共有としての広域行政による連携と②web による業務遂行支援補助としてのデータベースシステムの 2 つを指している。そうした方法によって、情報の共有化と地方公共団体等の連携を図ることで、各地方公共団体では、相互で交わされた情報の蓄積がなされ、業務に反映することが期待できる。

本項では、まず、①「場」の共有による広域行政による連携については、墓地等の運用と管理に携わっている団体のうち、比較的規模が大きく、都道府県（含・政令市）とも密接な関係にある 2 つの組織をヒアリングの対象とし、そこから得た知見を述べる。ヒアリング対象の 1 つである「公益財団法人 東京都公園協会」については、「都立霊園」の管理運営を例として、どのように情報共有を図り、業務に反映させているのかについて、4-1-2 において、具体的な取り組みをまとめる。

次に②「web 構築による業務遂行支援補助」の仮説のもと、web サイトの運用において先進的な事例として 2 つの組織（公営事例、民間事例）にヒアリングを実施し、そこから得た知見をまとめる。

¹⁰ 「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」厚生労働省厚生労働科学研究費補助金 厚生労働科学特別研究事業 平成 25 年度総括・分担研究報告書

¹¹ 「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」厚生労働省厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）平成 26 年度総括研究報告書

¹² 本研究では、ナレッジマネジメントの概念を援用しており、ここで述べる地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）は、「場」の共有としての広域行政による連携と web による業務遂行支援補助としてのデータベースシステムの 2 つを指している。

4-1 「場」の共有による知識化について

公益社団法人 全日本墓園協会 横田 睦 / 事務局

本項では、墓地等の運用と管理に携わっている団体のうち、比較的規模が大きく、都道府県（含・政令市）とも密接な関係にある「公益財団法人 東京都公園協会」「一般財団法人 環境事業協会（大阪市）」の2つをヒアリングの対象とした。この2つの法人では、墓理法に則った具体的な墓園の管理・運営のノウハウなどを各担当者が業務に反映させるため、どのように情報の共有化を図っているかを、ヒアリングを通して明らかにする。

なお、事例1、事例2のヒアリングの詳細については、別途、関連資料として示している。

4-1-1 2つの組織のヒアリングから探る「場」の共有による知識化について

(1) 2つの組織へのヒアリング

事例1：公益財団法人 東京都公園協会¹³

① 東京都公園協会の概要

東京都公園協会（以下「公園協会」という。）は、昭和23年2月に任意団体として発足し、昭和29年2月には財団法人として設立許可され、設立から60年が経っている。昭和60年（1985年）を端緒とした都立公園・霊園の管理受託以来、公園協会は様々な施設を、各公園等の特性に応じた的確に管理運営し、多様な緑の管理運営経験を蓄積するとともに、技術・技能やすぐれた運営スキルを有する人材を育ててきた。公園協会は、その使命として、東京の公園や水辺環境の利活用を通して、都民生活に安らぎとゆとりをもたらす、日本の文化を世界に発信することを掲げている。この使命を果たすために、東京の公園緑地をフィールドとして活動する多くの関係機関や都民の皆様との連携を強めていかなければとされている。

② ヒアリング実施日等

日時： 平成28年12月14日
場所： 公園協会 応接室
ヒアリング対象者： 霊園課 課長 大篠則子
聞き手： 研究分担者 横田 睦

事例2：一般財団法人 環境事業協会（大阪市）

① 環境事業協会の概要

環境事業協会は、昭和61年5月に財団法人大阪市環境事業協会設立。平成8年10月に財団法人大阪市霊園サービス公社と統合。平成18年4月には、大阪産業廃棄物処理公社の解散に伴い、北港事業を継承する。平成25年4月に、般財団法人へ移行し、同年7月に「環境事業協会」と名称変更している。

¹³ 東京都公園協会 web サイト：<https://www.tokyo-park.or.jp/profile/index.html>

廃棄物処理・霊園管理にかかる長年のノウハウと豊富な実務経験を活用して事業を推進し、快適な生活環境づくりをめざすとともに循環型社会の構築に寄与することを経営理念として掲げており、「大阪市設霊園の管理代行」「環境保全等普及啓発事業」「埋立管理事業」「廃棄物処理施設にかかる技術協力」が主な事業となっている。「大阪市設霊園の管理代行」については、平成18年4月から大阪市設霊園のうち、瓜破霊園を含め次の9霊園と大阪市立服部納骨堂にかかる管理業務について、指定管理者となった。

これまでの経験と実績を生かしながら、市民のニーズに応え、より効率的な運営を行い、市民サービスの向上等に努めるとともに、無縁墳墓などの移転改葬も計画的に実施し、霊園整備にも積極的に取り組んでいる。

② ヒアリング実施日等

日時： 平成29年2月28日
場所： 環境事業協会 応接室
ヒアリング対象者： 霊園管理課 課長 加地 唯良
聞き手： 研究分担者 横田 睦

(2) ヒアリングを通して得られた知見－「場」の共有による知識化について－

今回、大規模な公営墓地の運営・管理に携わっている2つの協会において、墓地の管理部門の責任者に対するヒアリングを通して以下の様な知見と考察を得ることができた。

まず、各々の協会においては、同じ部門の職員相互、他の部門、さらにはこれら業務を委託している行政庁関係者と、対面を主とした情報の交換が行われる「場」の構築がなされている。そうした「場」を通して、組織が一体のものとして有機的な結合の形成を実現させている為、各々が得た知恵や経験を言語化させることで「場」の参加者がノウハウを共有でき、現場に反映させることが可能となっている。これを情報の「知識」化の一つの形態と捉えることには一定の蓋然性がある。

今回のヒアリングでは、「場」の共有による知識化が行われている一方で、「情報の交換」の結果・データの蓄積が長期にわたって十分には行われていなかったことが明らかとなった。

こうした点について「なぜ、記録を残さないのか」という点について、形を変えてヒアリング対象者に繰り返し尋ねたところ、『「情報の交換」の結果をデータとして、蓄積し、整理することを積極的に長期にわたって行ったとしても、そうしたデータを適時取り出し、活用し得る者は誰かという、他ならぬ『そうしたデータ』を蓄積、整理した者に他ならず、それは極めて属人的ものとなりがちである。特に、それが長期的・過去に遡る程、“死蔵”化されてしまうため」という対象者のコメントを得た。

現状ではデータの蓄積・整理に手間（作業）を費やしたとしても死蔵されてしまうため、それは必要のない“コスト”（負担）であると捉えていることが分かる。しかし、これは決して「情報の交換」の結果をデータとして、蓄積し、整理することの必要性を否定するということではないと考える。データの整理・蓄積にかかる作業が“コスト”（負担）ではなく、担当者が適切な業務運営を行うための業務遂行支援補助（パフォーマンス・サポート）を機能させるために必要な作業だと捉えられるのであれば、各々が得た知恵や経験を言語化し、「知識」化させることの有効であるという現状の把握がなされた。

つまり、担当者が適切な業務運営を行うための業務遂行支援補助（パフォーマンス・サポート）とし

て機能させるための問題点を明らかにし、データの蓄積・整理を行うことが、適切な管理運営や作業改善、あるいは効率化のための手法となることを具体的に提示することが出来れば、現状で機能している「場」の共有（対面の情報交換）は、情報の「知識」化としてより豊かなものとなる。

4-1-2 都立霊園の多様化による情報共有の必要性

公益財団法人東京都公園協会 大篠 則子

1. はじめに

東京都にある8つの都立霊園は、都民からの高い需要がある大規模な霊園施設である。近年、都立霊園内には、少子化・核家族化などによるお墓の多様化や都民ニーズの変化などにより、さまざまな形式の墓所が作られている。

現在都立霊園を管理運営しているのは指定管理者である公益財団法人東京都公園協会であるが、それらのさまざまな施設を統一的に管理運営する上では情報共有が必要である。それら施設の特徴や、管理運営上必要な配慮等を踏まえた上で、情報共有の必要性を検証する。

2. 都立霊園の管理運営の現状

公益財団法人東京都公園協会（以下「公園協会」）は、昭和60年10月1日、全8箇所の都立霊園の管理運営を管理受託業務として開始し、平成18年4月からは、指定管理者として管理運営を開始して現在に至っている。

8つの都立霊園には、一般埋蔵施設などの個人墓所のほか、合葬式墓地や樹林墓地、納骨堂などがあり、使用者数は約28万人にのぼる。公園協会では、それらのお墓に関する、管理料等の収納事務、埋葬・改葬、名義変更、無縁墳墓調査業務などのほか、新規使用者の募集や抽選会の運営、審査なども行っている。これらの膨大な事務手続きは、墓地、埋葬等に関する法律や東京都霊園条例などに則って公平・公正に行われる必要がある。

都立霊園に関する事務には多くの種類がある。管理料に関するものでも、管理料の請求、収納のほか、住所変更、口座振替、滞納者への督促業務などの手続きなどさまざまである。また、全霊園で年間約8千件にのぼる承継（名義変更）手続きは、名義人や承継者の状況に応じて手続きに必要な書類が異なることがあり、古い戸籍を読み込んで審査するなど専門的な知識が必要となる。

これらの手続きは、申請者にとっては煩わしいことである場合もある。そのため、利便性を高めるため、管理料の収納や、名義変更の手続きなどは、平成18年から、使用している霊園以外の霊園や、公園協会本社などでも手続きができる「どこでも窓口」というサービスを実施している。

また、以前は、使用者に関する情報は紙製の台帳だけで行われていたが、平成3年からは東京都により導入された霊園管理システムにより使用者情報をデータ化し、検索、管理できるようになった。このシステムは、平成24年に東京都により改修され、使用者情報もより検索しやすくなったほか、埋葬者情報なども入力できるようになった。さらに、過去の台帳を画像化し、それぞれの使用者情報から確認できるようになったため、どこでも窓口で他霊園の手続きをする際の効率性が高まり、また歴史的に貴重な台帳を将来にわたって保存するための安全性も高まった。

3. 都立霊園のお墓の種類

都立霊園では、これまで様々なニーズに応えながら新たなタイプのお墓を開設してきている。それぞ

れの特徴について述べる。

① 一般埋蔵施設（一般墓地）



写真 1 一般埋蔵施設(青山霊園)

都立霊園で一番数が多いのは、この一般埋蔵施設である。一般埋蔵施設は、平面形式の更地の状態で貸付されるいわゆる昔から日本にあるタイプの墓所である。

使用者は、設備制限の範囲内でカロートや墓石等を設置することができる。

② 芝生理蔵施設（芝生墓地）

芝生墓地は遺骨を入れるためのカロートがあらかじめ設置されており、墓石は使用者が設置する。昭和 46 年に開設された八王子霊園は、全ての墓所が芝生理蔵施設で、独特の整然とした景観が特徴となっている。八王子霊園以外に、多磨霊園、小平霊園、八柱霊園にも芝生理蔵施設が設置されている。

平成 26 年度からは小平霊園に、これまでの芝生墓地に比べてサイズの小さい小型芝生墓地が開設された。



写真 2 芝生理蔵施設(八王子霊園)



写真 3 小型芝生墓地(小平霊園)

③ 壁型埋蔵施設（壁型墓地）



写真 4 壁型埋蔵施設(多磨霊園)

自然石で造られた墓碑を壁面状に 8~10 基程度連続的に配置した墓所で、使用者は墓碑に石製の家名板などを設置することができる。平成 3 年に多磨霊園、小平霊園、八柱霊園で導入された。

④ 長期収蔵施設（多磨霊園みたま堂）



写真 5 多磨霊園みたま堂

多磨霊園にある、ロッカー形式の墓所に遺骨を収蔵する納骨堂である。使用期間は 30 年であるが、更新することができる。

⑤ 立体埋蔵施設（立体式墓地）



写真 6 立体埋蔵施設(青山霊園)

区部霊園（東京 23 区内の霊園）の再生事業の一環として設置された施設で、使用者は地上のカロートに 20 年間、遺骨を 3 体まで埋蔵することができる。また、外壁に家名板を設置することができる。20 年後には地下の共同埋蔵施設に納められるため、管理料やお墓を継ぐ人の心配がいないタイプの墓所である。

⑥ 合葬埋蔵施設（合葬式墓地）



写真 7 合葬埋蔵施設(小平霊園)

一つのお墓に多くの遺骨と一緒に埋蔵する施設で、平成 10 年度に導入された。

①～⑤のうち現在貸付が行われている施設に新規使用者が申し込む場合には、遺骨をもっていることが条件となるが、合葬埋蔵施設は自分自身の将来のためのお墓として、生前に申し込むことができる。

遺骨を骨壺に入れた状態で安置する期間を使用許可から 20 年間とし、その後は共同埋蔵する「一定期間共同埋蔵」方式と、遺骨を納骨時に共同埋蔵する「直接共同埋蔵方式」がある。

4. 樹林墓地の誕生

このように都立霊園には多様な形態のお墓があるが、さらに平成 24 年には小平霊園に樹林墓地・樹木墓地が新たに開設された。この 2 つの墓地は、平成 20 年 2 月の東京都公園審議会答申「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」に基づき、「死後は安らかに自然に還りたい」という都民の

要望に応えるかたちで、新たな形式の墓所として整備されたものである。

樹林墓地、樹木墓地ともに平成 24 年に完成し、樹林墓地は平成 24 年度、樹木墓地は芝の育成後、平成 26 年度の募集から貸付を開始している。



写真 8 樹林墓地の共同埋蔵施設

どちらもシンボルツリーのある墓域内に、遺骨を絹の袋に移し、直接土に触れるかたちで納めるのは同じであるが、樹林墓地は樹林の下に設けた共同埋蔵施設（写真 8）に、多くの遺骨を一緒に納め、樹木墓地は一体ずつ土を掘って個別に納めるという違いがある。また、樹林墓地は生前での応募が可能であるが、樹木墓地は遺骨を持っている人のみ応募ができる。

樹林墓地を初めて募集した平成 24 年度には、「終活」ブームなどの影響もあり、マスコミに多くとりあげられるなど、大きな反響があった。

都立霊園で初めての施設ということもあり、現地で都民案内会を開催したところ、300 人募集に対して 2,553 人の応募があり、急きょ参加者を 400 人に増やして実施された。平成 28 年度の使用募集においても、樹林墓地については平均 10.0 倍と人気を継続している（表 1）。

表 1 公募受付状況の推移（平成 26 年度～平成 28 年度）

種別	平成 26 年度			平成 27 年度			平成 28 年度		
	募集数	受付数	倍率	募集数	受付数	倍率	募集数	受付数	倍率
一般・芝生・立体埋蔵施設 長期収蔵施設	1,200	8,478	7.1	1,200	8,034	6.7	1,229	7,478	6.1
合葬埋蔵施設	2,200	6,420	2.9	2,200	7,095	3.2	2,200	6,970	3.2
樹林型合葬埋蔵施設	1,600	16,929	10.6	1,600	17,837	11.1	1,600	16,034	10.0
樹木型合葬埋蔵施設	300	520	1.7	300	596	2	300	521	1.7



写真 9 樹林墓地（小平霊園）

樹林墓地は、自分自身の将来のために生前で応募できることが人気の理由の一つとなっている。合葬式墓地も同様に生前で申し込めるが、「自然に還る」「緑に囲まれて眠る」というイメージが、自分自身のお墓を選ぶ上での選択理由の一つになっているようである。

また、遺骨を粉状にして土に還すことが選択できるので、散骨のイメージに近いことなど、さらに「多様化」に応えるかたちが人気に反映していると推測される。

しかし中には、樹林墓地を「樹木葬」ととらえて、一般埋蔵施設のように区画割された敷地に墓標の代わりにサクラなどの木が植えられているような墓地をイメージされることもある。

特徴や埋葬方法を正しく、十分に理解してから応募してもらえるように、応募者には丁寧に説明することが重要である。そのため募集時には大量の問い合わせに丁寧に時間をかけて対応する必要があるため、平成 25 年には、コールセンターを導入して対応窓口を拡大している。

5. 個別事情に合わせた多岐にわたる案内業務

このように、都立霊園ではお墓の選択肢が増えている。希望者から応募前の相談を受けるときには、それぞれの事情にあったお墓を案内する必要がある。

一般埋蔵施設を希望する人であっても、中にはお墓を継ぐ人がいない場合には、合葬式墓地や樹林墓地などが適している場合もある。逆に、子供も孫もいるけれども、自分たちのお墓のことで迷惑をかけたくないの都合で合葬式墓地を選びたい、という人には、申込みの前に家族でよく話し合ってもらい、場合によっては一般埋蔵施設なども検討するよう勧める場合もある。将来、子供が親と同じように歳をとった時に、また自分たちのお墓について考えるときがやってくるが、そのときにお墓について悩むことになる場合もあるからである。またお墓は、遺骨を埋蔵する場所であると同時に、残された人々が身近な人の死という大きな悲しみから少しずつ心を癒していく場でもある。残された人にとっても、どのような場所でどのようなお墓でお参りをするのがよいかということも重要である。

また、近年の応募者からは、お墓の持つ新たな役割を知らされることもある。自分自身のために樹林墓地を申し込んだ、元気な 60 代の女性に話をきいたところ、将来の心配ごとをなくしてこれから思う存分第二の人生を謳歌するために申し込んだとのことであった。お墓が死者のため、残された者のためだけでなく、現在の人生を充実させるための役割をも持つのである。今後の高齢化社会において、お墓は「生きる」ための材料となっていくのかもしれない。

小平霊園には全国の自治体からも問合せや視察が相次いでいる。テレビなどで小平霊園の樹林墓地を知った住民から、「自分たちの地元にも樹林墓地を」という要望が出てきているケースもある。実際に計画にとりかかり始めている自治体もあり、今後、新形式の共同埋蔵型のお墓は、全国的な波になっていく可能性がある。民間の霊園などでもさまざまな新しいかたちのお墓が登場しつつある。選択肢が増える中、一生に一度あるかないかのお墓選びはますます大変になる中、より一層、正確でわかりやすい情報提供が重要になっている。

6. 荒れてしまうお墓

新規使用者の募集においては、人気の高い都立霊園であるが、一般埋蔵施設などお墓が継ぐ人が必要な墓所で、連絡のつく人がいなくなり、無縁墓地として改葬することになるお墓もある。また、使用者がいても、何らかの事情で墓参に来られず、樹木や雑草が繁茂してしまう「荒れ墓所」もある。現在公園協会では管理料の滞納者に電話をかける督促業務を行っているため、その際は事情をよく聞く必要がある。また、管理料が支払われていてもお墓が荒れてしまっている場合は、写真をつけて手紙を送るなどして、早めにコンタクトをとるようにしている。話の中で、お墓を継ぐ人がいない場合は、合葬式墓地に移ることができる施設変更制度などを案内して、できるだけ無縁墓地とにならないよう早めの対策に

努めている。

7. 都立霊園の持つもうひとつの役割

都立霊園は東京の貴重な緑を保有する公園墓地として、多くの人々が訪れる公共施設としての役割ももっており、墓地としての静謐な環境の保全に加え、公園としての安らぎをもたらす空間づくりも踏まえた維持管理が必要である。

さらに、都立霊園のもつ緑の価値をより多くの人に知ってもらうために、みどりマップの作成や、ホームページで季節の花々の紹介などを行っている。

また、都立霊園は霊園そのものがもつ歴史に加え、多数の著名人の墓所がある。「墓マイラー」や観光客、歴史に興味のある人々などが、著名人をたずねて霊園をめぐる姿も少なくない。観光バスで大勢が訪れることもある。特に谷中霊園には国内だけでなく、海外からも多くの観光客が来て、写真をとったり大きな石碑をながめて感心したりしながら、日本の文化に触れている。

この歴史的価値をより多くの人々に知ってもらうために、都立霊園に眠る著名人のパンフレットを作成したり、英語版の案内マップを作成したりするなどの取組みも行っている。

しかしながら、都立霊園は墓地であるということが大前提である。第一に、墓地使用者の心情に配慮しなければならない。大切な家族の思い出を感じながらお参りしているところで、観光客がわいわい騒いでは大変迷惑なことになってしまう。公園や観光地として利用する人々に、お墓であるというご理解を得ることも重要な任務である。

8. 公園協会における情報共有

都立霊園は、東京都内に点在し、管轄する市区もそれぞれ異なる。中には小平霊園や多磨霊園のように、2つ以上の市にまたがっているところもある。

また、ここまで記述してきたように、施設の種類が増え、役割や設備制限等もそれぞれ多岐にわたっている。それらの施設において公平・公正な手続きを統一的行うためには情報共有と意思統一が必要であることから、公園協会では長年、各施設責任者による会議体を活用して情報共有を行っている。会議の名称や構成等は数年おきに見直されている場合があるが、現在は概ね以下のような状況で行われている。

(1) 会議の概要

① 会議体の名称

霊園・葬儀所会議

② 目的

- ・ 霊園業務における情報共有、課題解決、方針決定の事前議論及び周知
- ・ 指定管理者としてのレベルアップに関する提案・協議

③ 開催頻度

月 1 回

④ 開催場所

公園協会本社会議室及び各霊園管理事務所・管理所（議題やスケジュール等により、関係する現場を確認しながら会議を行う）

⑤ 参加者

- ・ 各霊園・葬儀所の所長
- ・ 本社部長、課長（議長）、係長、専門調査員等 合計 16 名

⑥ その他

- ・ 会議の議論は、議事録や録音データ等により保存し、必要に応じて活用している。
- ・ 会議で決定した事項については、再度文書で各所に通知する。
- ・ 会議が必要が生じた場合は、別に事務担当者会議や P T を設置して議論する。

(2) 議題例

① 火葬許可証の再発行（情報共有）

市町村長は、火葬許可証発行の事実を確認した上で許可証を再発行することとされているが、「火葬許可証は再発行しないもの」として対応する市町村もまだ見受けられる。「火葬許可証発行済証明書」等による対応する場合もあり、市町村によって対応が異なる実態がある。

② 改葬許可証の交付（情報共有）

東京都立霊園では、新規使用者に対する書類審査の際、遺骨の状態の確認のため、埋収蔵証明書の提出を求めているが、山間部や農地等にある墓地管理者が不明確な墓地等では証明書が発行されないケースがある。そうした墓所については市町村に事情を伝えた上で、改葬許可証の発行を求めている場合がある。

③ 東京都立霊園における承継手続の案内文書について

都立霊園における承継手続案内に関する別紙文書の記載について、よりわかりやすい表記を検討。

④ その他東京都立霊園条例等に関わる議題例

- ・ 新規使用者募集に関する情報共有
- ・ 管理料収納に関する情報共有
- ・ 墓石簿の閲覧について
- ・ 一墓所一墓石一家名について
- ・ 管理料滞納者への督促業務に関する情報共有
- ・ 住所変更の届出方法についての議論

- ・ 施設変更制度の周知について
- ・ 無縁改葬の手続き、スケジュール等
- ・ 合葬埋蔵施設の承継
- ・ 霊園内における営業行為について
- ・ 条例・規則改正の情報共有、周知
- ・ 大震災等に対する防災対策
- ・ 彼岸時の安全管理

9. おわりに

日本の全ての墓地は、墓地、埋葬等に関する法律のもとに運営されているが、許可権者である市区等がそれぞれ異なることから、それぞれの墓地、霊園ごとに少しずつ異なった状況や問題が生じている可能性が高い。以上に述べたように公園協会では主に会議体により情報共有が行われている。これは、一つの組織内であるからできることであるが、全国の墓地や霊園が情報共有を行って、統一的な対応を行うには別の手段が必要である。

また、会議体で情報共有ができた場合でも、その情報の保存や会議の記録などをどのように保存し、共有し、活用するか、また情報の更新をどのように行っていくかが今後の課題である。

4-1-3 「場」の共有の重要性和広域行政の必要性

前述した「東京都公園協会」や「環境事業協会（大阪市）」では、管理している複数の霊園において、安定して適正な墓園の管理業務を行うにあたって、対面を主とした情報の交換を行う「場」の共有化が、重要な役割を果たしていることを知見として得られた。

本稿の「はじめに」でも述べた通り、墓理法の運用の新たな受け皿となった「市」「特別区」、「町」「村」で実務にあたる担当者にとって、ノウハウを身につけていく「場」の共有といった支援体制が組織的、あるいは人的に十分に整えられている状態とは言い難い現状であると想定するものの、具体的な状況を確認できるまでには至らなかった。

そのため、こうした「場」の共有により管理・運営に関する情報の交換を行うには、単独の市区町村で「場」を設けるのではなく、いくつかの地域による連携体制を持つのが望ましい方法であると、筆者をはじめとする研究会では考えるところである。この「広域行政の必要性」については、総務省においても「個々の基礎自治体は規模、地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、広域的な連携の仕組みを積極的に活用し、複数の地方自治体が協力して実施することで、より効率的で、かつ質的にも向上した事務処理が可能となります。」と述べられているところである¹⁴。「広域連携の仕組みと運用について」は、総務省のwebサイトの資料「共同処理制度の概要」にて詳細が確認できる。

図 3 広域連携の仕組みと運用について¹⁵

広域連携の仕組みと運用について			
共同処理制度	制度の概要	運用状況(H28.7.1現在)	
法人の設立を要しない関係な仕組み	連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度。	○締結件数：175件 ○連携中都市圏の形成に係る連携協約：128件(73.1%)、その他：47件(26.9%)
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数：202件 ○主な事務：消防41件(20.3%)、広域行政計画等28件(13.9%)、救急23件(11.4%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数：444件 ○主な事務：介護区分認定審査129件(29.1%)、公平委員会117件(26.4%)、障害区分認定審査106件(23.9%)
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数：6,443件 ○主な事務：住民票の写し等の交付1,417件(22.0%)、公平委員会1,141件(17.7%)、競艇854件(13.3%)
	事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。	○代替執行件数：2件 ○下水道に関する事務：1件、公害防止に関する事務：1件
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○設置件数：1,493件 ○主な事務：ごみ処理406件(27.2%)、し尿処理337件(22.6%)、救急271件(18.2%)、消防270件(18.1%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。	○設置件数：116件 ○主な事務：後期高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査45件(38.8%)、障害区分認定審査32件(27.6%)

(注1) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。
(注2) 地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律(平成23年法律第35号)により廃止。なお、同改正法の施行時(平成23年8月1日)に現に設けられている地方開発事業団(青森県新産業都市建設事業団)については、なお従前の例によることとされている。
(注3) 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

¹⁴ 総務省資料：広域行政・市町村合併：総務省webサイト <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

¹⁵ 総務省資料：「共同処理制度の概要」：http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf

この連携体制については、ゴミ処理や消防などの事務を中心に広く活用されている一部事務組合や広域連合といった枠組みを使って、墓埋葬法に関する管理・運営について連絡し協議するための「場」を活用することが望まれる。生老病死という言葉で示されるように、お墓は人の死と結びついているものであるが、亡くなった人を悼むための社会的装置としてのお墓は、亡くなった人の死後の住処だけでなく、遺された人が大切な故人の死を受容するための役割を担うものである。そこでは、介護、火葬、清掃、消防といった業務で発生する問題や課題が発生しがちであり、ノウハウの共有、情報交換によってのみ、安定して適正な業務の管理・運用がなされると想定するのは一定の蓋然性があるといえよう。

なお、平成 28 年 4 月には総務省自治行政局市町村課から各都道府縣市町村課及び各指定都市企画担当課に宛てて、「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置」といった事務連絡文書が出されている¹⁶。平成 27 年 3 月の「連携中枢都市圏構想の推進」¹⁷では、その意義として「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢化においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成」を挙げている。

そこで求められるものとしては、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積・強化、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上の 3 つが挙げられている。

生活関連機能サービスの向上では、地域医療の確保や充実、地域公共交通ネットワークの形成等が想定されているが、こういった生活関連機能サービスと関連させ、墓埋葬法に関する管理・運用に関する「場」の共有、地域間の連携体制を確保することも一案であろう。

その他、お墓に関する問題は、「契約」の側面から消費生活に関するものという捉え方もできる。実際、全墓協に対して日常的に各地の消費生活センターの相談員から問合せが寄せられている。また、東京暮らし web（暮らしに関わる東京都の情報サイト）の「消費生活相談 FAQ」では大項目「食べる」「住む」「身につける」「学ぶ・働く」などをさらに分けて、さまざまな事例を挙げているが、「その他」には「葬儀」の項目がある。「霊園に墓を建てたいが、指定石材店が高い。できれば他業者に頼みたい。」「数年前に購入した墓を解約する。永代使用料を返金してほしい。」他 4 件の設問が挙げられている¹⁸。このように「消費生活相談の一環として捉え、情報交換の「場」を設けることも一案であろう。

以上が、現行の制度下において、各々が得た知恵や経験が言語化し、「知識」化させるための、対面による「場」の共有に対する提案とする。

¹⁶ 総務省資料：http://www.soumu.go.jp/main_content/000472974.pdf

¹⁷ 総務省資料：http://www.soumu.go.jp/main_content/000477789.pdf

¹⁸ 東京暮らし web：http://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/sodan/faq/

4-2 情報の共有化を実現する Web サイト構築に向けて—業務遂行支援の可能性を探る—

公益社団法人 全日本墓園協会 事務局

前項で、安定して適正な業務運営を行うためのノウハウや情報を交換する「場」として、一部事務組合、広域連合といった広域行政による連携が必要であることを明らかにした。

今回の研究では、業務遂行や支援補助に役立つ「情報共有の仕組みづくり」があれば、地方自治体の方が墓埋法の管理運営を行うにあたって直面する様々な問題の解決につながるのではないかと、そういった仮説を立てている。

本項では、ナレッジマネジメントの考え方を援用する形で、「情報共有化を図るために web サイトを構築することによって、一定の業務遂行、支援補助が可能である」という仮説のもとに、先進事例として 2 つの組織（①公営事例「一部事務組合による、稲城・府中墓苑組合」、②民間事例「日本最大級のお墓のポータルサイト、「いいお墓.com」」）に対してヒアリングを実施することとした。

このヒアリングにより、2 つの組織が、web サイトを構築することで、どのように墓園の管理業務に関する問題の解決を図っているのか、その実態を明らかにする。それによって、業務遂行、支援補助としての web サイトの可能性、及びその望ましいあり方を明確化することを目的としている。

(1) 2 つの組織へのヒアリング

事例 1：公営 稲城・府中メモリアルパーク（稲城・府中墓苑組合）

① 公営 稲城・府中メモリアルパークの概要

稲城・府中墓苑組合は、稲城市と府中市で構成する一部事務組合（特別地方公共団体）である。約 15 年をかけて協議し、整備を進め、平成 27 年（2015 年）9 月「公営 稲城・府中メモリアルパーク」の開設に至り、同年墓地使用者の募集を開始している。

「公営 稲城・府中メモリアルパーク」（以下、稲城・府中メモリアルパークとする。）は 4 つの形態の墓地と、通夜・告別式・法要を執り行うことができる葬儀・法要施設「南山ホール」をもつ、新しい公営霊園である。

稲城・府中墓苑組合は、Web サイトの構築について、霊園オープン前の準備段階から、“「誰でも使いやすい」ホームページを目指す”と同時に“情報を探しやすいホームページの作成に努める”というサイト作成の「基本的な考え方」を示している¹⁹。広域行政の連携の事例であることに加えて、「業務遂行支援補助及び問題解決のための web サイト構築」についての先進事例（公営事例）として、霊園オープンにあたって、どのように web サイトの設計を行ったのかを中心にヒアリングを行った。

② ヒアリング実施日等

日時： 平成 29 年 3 月 28 日（火）13 時 30 分～15 時 30 分（ヒアリング：13 時 30 分 ～ 14 時 40 分、霊園見学：14 時 45 分～15 時 30 分）
場所： 稲城・府中メモリアルパーク 洋室

¹⁹公営 稲城・府中メモリアルパーク、このサイトについて：<http://www.if-boenkumiai.jp/aboutweb/index.html>

ヒアリング対象者： 事務局長 内田 宏康 / Web 管理担当：吉本 忠幸
訪問者： 全墓協 事務局：安孫子 順子
内容： 墓埋法運用における情報共有のあり方の観点からの貴霊園の web 構築等に関して

③ ヒアリング概要

<サイト作成の基本姿勢について>

- ・ 行政は常に HP の設計を研究しており、行政が発信する情報について「わかりやすく伝える」というのは基本的な姿勢である。そういう土壌のなかで職員が（稲城市・府中市から）派遣されており、組合のホームページ設計にあたっては「分かりやすさ」をポイントに取り組んでみた。

<サイト設計について>

- ・ 9 月のオープンまでに行うべき作業は山積しており、web サイト構築の事前準備（カテゴリー分類等）にかけた時間は 5 月～6 月（実質 2 か月ぐらい）であった。墓所を求めたい方用の冊子「申込のしおり」を基本にし、この内容を web 設計に組み込んでいる。
- ・ 27 年 9 月のオープンに合わせて、設計段階で受け手（ユーザー）にとって「視覚的にもわかりやすく見やすく」をポイントにし、全面リニューアルした²⁰。オープンすることで、墓地と法要施設の実際の使用者が出てくるため、使用情報（申請関係ではどういった手続きが必要かなど）をわかりやすく伝えたいと考えた。その際、墓地と法要施設の利用者と業者（葬儀業者、石材業者等）が必要とする情報は若干異なることもあるので、HP の入り口を利用者向けと事業者向けに分けたほうが分かり易いと考えた。
- ・ 大きい枠組みとしては墓地と葬儀法要施設、組合議会関係、交通アクセス²¹である。
- ・ web 階層の中にはいっていくと、4 つの形態の墓地（芝生墓地、普通墓地、合葬式墓地、樹林式墓地）がある。自分が使用する墓地のところ入っていくと、それぞれの墓地に合わせて必要な手続き書類をダウンロードできるようになっている。そして、パッと見たときに一目でわかるような設計にもなっている。
- ・ 墓地をオープンした当初は、手続き関係（例：墓地に埋葬する、改葬する等）はほとんどないわけだが、墓地の利用者が決定し、それに合わせて順次必要な情報（様式を含む）を増やしていった。

<情報共有、業務遂行支援補助の観点から>

- ・ 4 つの墓地形態に対応した手続き書類一覧を整えたことによって、電話応対する職員にとっても、利用者にとっても、業者にとっても必要な情報を得やすく、不要な説明の発生を抑えることにつながっている。
- ・ あまり細かい分類をせず、4 つの墓地形態にあわせて情報を整理したので、あとで情報を追加する場合でもわかりやすくなっている。

墓地形態 → 使用案内 となっているし、

使用案内 → 墓地形態 となっているため、どちらから入っても必要な情報にわかりやすくだとり

²⁰ 組合の設立（平成 24 年 5 月）に伴いサイトは立ち上げたが、組合の情報、議会の情報、工事の進捗状況ということを写真で伝えるといったことで内容としてはさほど多いものではなかったという。発信側としては、認知度が低いので、情報としてのインパクトを高めるために墓地と葬儀場があることを写真等で展開する必要があったという。

²¹ 土地区画整理地域であり、カーナビでも詳しくは出てこない場所でもあり、交通案内は重要な要素であるとのこと。

着けるようになっている。

<業務に必要な知識・情報を身に付けるために行っていること等>

- ・ 2-3年で異動するため、1つの仕事を長くというわけにはいかないところがあるが、どこの部署に異動になったとしても、その業務を行うにあたっては「プロ」として仕事をするために、職場内研修、OJTなどで力をつけていく。
- ・ 霊園オープンにあたっては、先進事例として、横浜メモリアルパーク、東京都の小平霊園の見学を行った。（霊園の管理運営以外では）広域での連携はあるが、当霊園は一部事務組合が運営しており、最近では珍しい事例でもある。そのため、オープンしてからは他都市からの見学があり、現場レベルでの情報交換などが行われた。当霊園からも、他都市の霊園見学に行き、学んでいる。

<その他－ヒアリングで出された要望、ヒアリングから得た知見等－>

霊園や役所など発信側は使用者に対して、わかりやすく見やすいサイト設計を基本姿勢として、適正な対応や業務の効率化を図っている。霊園オープンにあたって、当組合が手続き書類一覧をサイトに整えたことによって、窓口業務担当者、使用者、業者にとっても、不要な問い合わせを減らすことができ、通常業務がスムーズに遂行されていることを確認できた。

ただし、霊園の管理業務を行っている職員は日常業務は問題なく行っているものの、改葬手続きなど特殊な対応が必要なケース（例：他の地方からの改葬、屋敷墓からの改葬等）では、窓口担当者が専門的な問い合わせに対応するための体制（相談窓口対応、webサイトにおけるFAQの設置等）が必ずしも十分に整えられてはいない²²。

ヒアリングを行った際、担当者から「最終的には、墓埋法にそっていなければならないわけである。例にあがった改葬については、いろいろなケースがある。最終的には、墓埋法の解釈はこうだから、このケースの場合このようになる」といった事例の積み重ねが必要なのではないか。そういった手引集のようなものがあると参考になる」という声が聞かれた²³。

以上のことから、今回の研究を契機に、墓埋法に則した業務遂行支援補助の機能として、専門的な知見を要する事例集といったものを、簡便な方法で入手できる仕組みの提供（例えば、webサイトにおけるFAQの提供）の必要性が指摘された。

また、他の霊園見学を行うことによって、現場レベルでの情報交換が行われていることも明らかとなった。実務者同士が対面して「場」を共有することによって、情報交換、知識化を図っていることを確認できた。

事例2：日本最大級のお墓のポータルサイト「いいお墓.com」（株式会社 鎌倉新書）²⁴

① いいお墓.comの概要

月刊『仏事』の出版を行っている鎌倉新書は、業界知識とネットワークを活かし、2003年にお墓の

²² 例えば、全墓協が平成元年から実施している「墓地管理講習会」では墓地管理に必要な知識の習得ができるが、年に1回の開催のため、平成24年の地方分権化により、地方自治体関係者から急増した申し込みに対応できる体制とはなっていないといえよう。

²³ 具体的には、改葬一つを例にとっても、民間霊園から移す、お寺から移す、共同墓地から移すなどさまざまなパターンがある。共同墓地の場合だとその管理者は誰なのか、改葬許可証は何をもって出せるかなどは、改葬を希望している本人にとっても、役所の担当者、改葬によって移される側にとっても、共通に必要な情報である。改葬手続は、手続きのなかでも複雑というか手間がかかるということがあるので、改葬のいろいろな事例があるだけでも役立つのでは、といった声である。

²⁴ いいお墓.com <https://www.e-ohaka.com/>

総合情報サイト「いいお墓.com」を立ち上げ、2011年、2014年に大きなリニューアルを行っている。現在、全国7,600件の霊園・墓地の詳細情報を掲載しているため、墓地・霊園を簡単に比較することが可能であり、日本最大級のお墓のポータルサイトとなっている。

このポータルサイトでは掲載された情報に対し、「お墓をさがす」「お墓を知る」「お墓をたてる・引越す」という大きな枠組みの設定のほか、「地域」「路線・駅名」「地図」から希望の墓地・霊園を検索できるなど、ユーザーが必要な情報を得られる工夫がなされている。そのほか、コールセンターのお墓専門相談員がお墓の選び方や紹介の相談にのっている。こういったポータルサイトが機能するためには、こういった工夫がなされているのか等、「web サイト構築による問題解決」の民間事例としてヒアリングを行った。

② ヒアリング実施日等

日時： 平成29年3月29日（水） 14時～15時半

場所： 鎌倉新書 会議室

ヒアリング対象者： いいお墓.com 担当者：田中 哲平 / コンテンツ事業部担当者：小林 憲行

訪問者： 研究分担者：横田 睦 / 事務局：安孫子 順子

<ポータルサイトが機能するための仕組みとは>

- ・ 「お墓をさがす」「お墓を知る」「お墓をたてる・引越す」という大きな枠組みから、ユーザーが必要な情報を得られる工夫がなされている。また、「よくある質問」としては、お客様センターへ寄せられるお墓にまつわる様々な質問や、トラブル事例をまとめていて、「トラブル」「費用」「承継」「墓石」「しきたり・慣習」「改葬」「石材店」「建替・修繕」「納骨堂・永代供養墓」「その他」に分け、キーワード検索を行えるようになっている。また、具体的な質問から確認できるように設計されている。
- ・ （日本最大級の）ポータルサイトは web 構築だけでなく、コールセンターのお墓専門相談員、社内の社員、現地担当者との連携がある。例えば、コールセンターの相談員が即答できない「わからない」問題については、社内の社員、現地担当者など、その専門知識をもっている者に尋ねることで解決している
- ・ 外部に向けたポータルサイトと、内部でナレッジを蓄積し活用するための仕組みがある。内部のナレッジ共有化のためのシステムは、双方向に情報を書き込みできるもので、内部で管理運営している。
- ・ コールセンターの対応内容は音声データとして蓄積し、それをナレッジとして活用することができる。

<ユーザビリティを高める工夫>

- ・ 利用者へのアンケート
- ・ 利用者のクチコミ利用（2016年開始）
- ・ ユーザー満足度の調査
 - コールセンターに入ってくる声を1週間に1度、社内で検討し、それを反映させる → 検討結果を反映させるだけでなく、それが良かったのかを検討し、さらにそれを反映させる（丁寧な検討体制）
- ・ これらの工夫によって、かなり丁寧な web 設計を行っている
 - 例えば、ユーザー満足度と成約率 などが、「いい霊園」の評価の1つとなる。

＜その他－ヒアリングから得た知見等－＞

ポータルサイトが機能するための仕組みとしては、表から見える web 構築だけで成り立っているわけではなく、コールセンターの相談員、あるいは現地で業務担当者、内部でシステムの管理運営が連携しながら、内部における情報の共有化によるナレッジの蓄積を行い、サイトの改善、更新を行っていることが確認できた。

(2) 考察

事例1（公営事例）から、「日常業務は問題なく行っているものの、改葬手続きなど特殊な対応が必要なケースについては、専門的な問い合わせに対応するための外部体制（相談窓口対応、web サイトにおける FAQ の設置等）が十分に整えられてはいない こと」「最終的には、墓埋法の解釈はこうだから、改葬手続きなど、このケースの場合このようになる」といった手引集等による事例の積み重ねがあると参考になる」との指摘があった。

また、大規模なポータルサイトを運営している事例2（民間事例）からは、墓埋法の運用のために、行政窓口などの担当者が利用できる情報共有のあり方を考えるのであれば、FAQ の設定、更新だけではなく、過去の Q&A の蓄積を電子データ化しそれを簡便に検索できるシステムを作ること、専門家が答える電話相談の設置などが必要なのではないか。ただし、相談に回答できる人員を育てることなど、相互の連携やそのシステムの維持管理が必要である。つまり、データベース機能をもつ web サイトを運営するためには、いわゆる資源（ヒト・モノ・カネ・時間）が必要であり、継続的に維持管理していく必要がある、という指摘があった。

今回の研究においては、業務遂行支援補助の第一歩として、簡便な仕組みによる「よくある質問 (FAQ)」の設定を研究成果として示すことを予定している。これは「事例の積み重ね（事例集）」に対応するための第一歩である。そのための具体的な作業として、FAQ 設定のためのキーワード抽出について、事項において述べる。

4-3 データベース構築を想定した、墓地の運営・管理等に関する質問と回答の整理方法

公益社団法人 全日本墓園協会 横田 睦 / 事務局

公益社団法人 全日本墓園協会（以下「全墓協」と略）では、平成 7（1995）年以降、墓地の運営・管理等に関する問題についての「質問」と「回答」を取り纏め、必要に応じて機関誌（AJAC ニュース等）にて、墓地の運営・管理の資質の向上に寄与することを目的として、アナウンスを行ってきた処である。

この「質問と回答」（いわゆる「Q&A」）をまとめるのは容易ではない。照会の内容が広範囲に及ぶものであったり、曖昧な内容で分類が困難だったりすることが珍しくないからである。

このため、適時、（質問の）内容の整理・調整を行い、補足を加えるなどを行った上で、「回答」を行っている。こうした作業を平成 7 年から継続し、質問と回答を蓄積した結果、平成 28 年（2016 年）にはその数は 523 となった。これら蓄積された「質問と回答」は、全墓協が平成 19 年度から開始した「墓地管理士通信教育」の「テキスト」としてまとめられている。

このテキストは通信教育の受講者に配付するものであり、墓地の管理運営業務に携わる関係者に広く利用されているものではない。

全墓協の設立目的「墓地の運営と管理（者）の資質の向上」を鑑みれば、様々な分野・立場で墓地等の業務に携わっている多くの方々が、この蓄積された「質問」と「回答」に対し、簡便な方法で情報を活用し、業務遂行に反映させるための手立てを提供する必要がある。

本研究を契機として、効果的な情報公開の方法に関して、具体的なあり方を提示することが求められている。本稿では、これら蓄積された「質問と回答」を簡便な方法で情報を活用するには、蓄積された質問と回答をデジタルデータ化し、検索や閲覧が容易にできるような形に仕上げる必要がある。

ここでナレッジ・システムの 3 つの階層の概念に照らして考えてみたい。ナレッジマネジメントの 3 つの階層は、レベル 1：文書管理、レベル 2：知識の創造、共有、管理、レベル 3：コーポレートインテリジェンスとなっている。紙媒体の「テキスト」としてまとめられ受講者に配付される「質問と回答」の蓄積は、ナレッジマネジメントのごく初歩的なレベル 1 に該当するといえる。

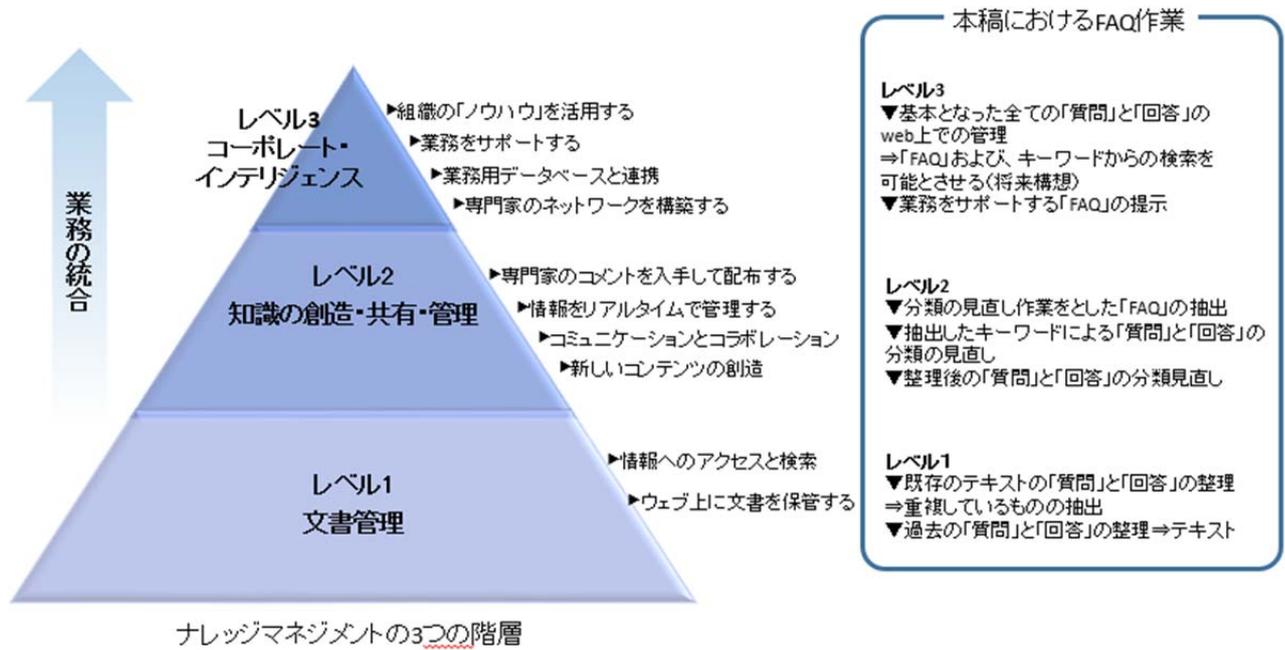
ここでは、実務担当者が問い合わせた問題を元にして作成された「質問と回答（Q&A）」をベースとして、この情報を web サイト上に保管し、検索・閲覧が可能な、ごく初歩的なデータベースとして「FAQ」を構築することまでを試みようとするものである。

ナレッジマネジメントの 3 つの階層と照らし合わせた上で、情報公開のあり方を検討した場合、理想的な形としては、例えば、本研究でとりあげた、地方公共団体による墓地等の許可条例や、公営墓地における墓地等の使用規則等についても、必要事項の検索や比較を行えるデータベースの構築、運営までが将来の課題として想定される。

しかし本研究はあくまでも基礎的研究であるので、本稿では、墓地特有の運営・管理の特性を考慮したキーワードを抽出、設定を行い、これに基づいたデータの整理をする作業を通して、「FAQ」の効果的抽出を今後のモデル的作業となるよう傾注して行うこととした。

ここでの具体的な作業を通して得られた知見を、今後、業務をサポートするデータベースとして機能する仕組みに反映させるための作業の詳細については次項以下でまとめる。

図 4 ナレッジマネジメントの3つの階層²⁵



『E-ラーニング戦略』（マーク・J. ローゼンバーグ著 2002 p71-72）より、再構成

²⁵ 出典『E-ラーニング戦略』（マーク・J. ローゼンバーグ著 2002 p71-72）より、再構成

4-3-1 蓄積されるデータ管理から窺える課題

まず、この 523 の質問と回答をどう編纂してきたのかについて述べる。

はじめに、このテキストの編纂が行われたのは平成 19 (2004) 年で、過去から蓄積した質問と回答をとりまとめ、その当時の数は 254 件であった。

その時点における分類項目は、「墓地の計画、許可などを巡る問題」「墓地の管理等に関する問題」「埋蔵・分骨・改葬などを中心とした問題」「使用料・管理料の徴収、滞納管理料などに関する問題」「使用権の承継や失効などに関する問題」「無縁墳墓（墓所区画）の取り扱いに関する問題」「埋蔵委託管理型（永代供養墓）に関する問題」「墓理法に係わるその他の問題」の 8 つである。

その後、毎年「墓地管理講習会」でまとめられた Q & A を、新たな事例として加えていくこととなった。10 年目を迎えた現在、先に述べた通り、平成 28 (2016) 年時点においては 523 件であり、当初の約 2 倍となった。当初より 269 件が増加したが、これに応じて分類項目も、「個人墓地に関する問題」「墓理法の基本に関する問題」の 2 つを加えた。

ただし、この増加分は、機械的に既往の分類項目に追加したことによって、事例としては極めて類似したものがあることから、加除の「除」の作業がなされないままに“膨れ上がった”といえる状況であった。

そこで、同テキストに対し、類似・酷似している質問と回答についての再整理作業を行った。その結果、69 件が重複していると判断され、それを除いた 454 件の質問と回答について、改めて 10 の項目に分類し、「新規改訂版（テキスト）」として再編纂した。

これら 3 つの作業とこれに伴う変遷は以下のとおりである。

<蓄積されるデータの分類項目>

	平成 19 (2004) 年版	平成 28 (2016) 年版	新規改訂
「墓地の計画、許可などを巡る問題」	50 件 (19.7%)	110 件 (21.0%)	103 件 (22.7%)
「個人墓地に関する問題」	—	23 件 (4.4%)	18 件 (4.0%)
「墓地の管理等に関する問題」	45 件 (17.7%)	83 件 (15.9%)	72 件 (15.9%)
「埋蔵・分骨・改葬などを中心とした問題」	33 件 (13.0%)	59 件 (9.7%)	55 件 (12.1%)
「使用料・管理料の徴収、滞納管理料などに関する問題」	23 件 (9.1%)	55 件 (9.0%)	45 件 (9.9%)
「使用権の承継や失効などに関する問題」	41 件 (16.1%)	71 件 (11.6%)	58 件 (12.8%)
「無縁墳墓（墓所区画）の取り扱いに関する問題」	26 件 (10.2%)	33 件 (5.4%)	28 件 (6.2%)
「埋蔵委託管理型（永代供養墓）に関する問題」	8 件 (3.1%)	14 件 (2.3%)	10 件 (2.2%)
「墓理法の基本に関する問題」	—	10 件 (1.6%)	9 件 (2.0%)
「墓理法に係わるその他の問題」	28 件 (11.0%)	65 件 (10.7%)	56 件 (12.3%)
(合 計)	254 件 (100%)	523 件 (100%)	454 件 (100%)

なお、データ分類に関する作業を進めるにあたっては、「失敗まんだら」²⁶「失敗した IT プロジェクト

²⁶「失敗まんだらとは？」<http://www.sozogaku.com/fkd/inf/mandara.html>

失敗知識データベースの構造と表現（「失敗まんだら」解説）、2005 年、独立行政法人科学技術振興機構（JST）、失敗知識データベース整備事業、統括 畑村 洋太郎

トの真の原因に迫るマンダラ図の紹介」²⁷から知見を得て、作業に取りかかった。

<データの加除作業について>

こうした一連の作業結果を通して、データが形式的に追加し蓄積されることの問題点が見えてくる。この問題についての課題、留意すべき点を仮説も含めると、以下のようにまとめることが出来る。

当該問題（ここでは「墓地等にかかわる」）知識・見識を有する者が担当しても、“形式的に追加する”というルーティンワーク的作業では、蓄積されたデータが検証されないままに継続されてしまい、いたずらに数が増加してしまうことは明らかである。ただし、このことは属人性に帰属して生じた問題なのか、普遍的に生じ得る“現象”なのかは明確ではない。

データの整理作業を行う際には、類似・酷似している質問と回答についての再整理作業までをデータの管理業務に意識的に含めることが望まれる。類似・酷似の判断を行う再整理作業については、単一人ではなく、複数による議論・検討のうえ、常に適切な加除作業を行い、データの管理を行うことが必要である²⁸。

<検索のためのキーワード設定について>

墓地等の問題は、幾つかの分類項目に跨ることが珍しくはない。

これは墓地等の運営・管理で求められる「永続性」、つまり長期にわたる管理が求められることにその一因があると筆者は考える²⁹。

また、墓地に求められる長期間の管理・運営を含めて、「質問」の背景の状況がさまざまであるがゆえに³⁰、一律的な回答とはなり難いことを申し添えたい。

²⁷ 松井秀雄、「失敗した IT プロジェクトの真の原因に迫るマンダラ図の紹介」（2015 年）、日本システム監査人協会近畿支部 第 1 5 2 回 定例研究会 発表資料

²⁸ 本稿で述べた「整理作業については、単一人ではなく、複数による議論・検討のうえ、常に適切な加除作業を行い、データの管理を行うことが必要である」という作業の具体的手法としては、公認システム監査人・松井秀雄による「失敗した IT プロジェクトの真の原因に迫るマンダラ図の紹介」で述べられている原因の選定が、極めて深い示唆をしている。曰く「①：関係者全員が抽出した項目は、無条件に選定する」「②：関係者の一部が抽出した項目は、仮選定とする」「③：関係者が誰も抽出しなかった項目は、なぜ抽出しなかったのかを確認した上で対象外とする」「④：前述②で仮選定した項目については、抽出理由から選定するか否かを関係者で検討する」という 4 つのポイントである。

²⁹ これは、墓地の運用と管理を考える上で特有の条件・基準であるといえる。これについては、本稿最後の「補論」で詳しく述べているので、参照されたい。

³⁰ 本章の最後に付記した「補論」を参照とされたい。

4-3-2 検索・閲覧可能なデータベースの構築に向けての作業

ここでは「新規改訂版」をベースとして、ここに登載された 454 件の「質問」と「回答」を対象とすることとした。対になっている「質問」と「回答」については、その内容を示す「表題」が付けられている。作業に際しては、この「表題」に着目して、墓地等の問題・課題にかかわる「質問」と「回答」のキーワードの抽出を行った（ここで行った具体的な作業の工程については、一部を抜粋する形で、本稿に「参考資料」として添付した。併せてご覧いただきたい）。

キーワードの抽出にあたっては、単語のみとすると、膨大な量となる上に、検索の用に寄依し得ないと考え、「表題」のなかから、それを指し示す上で重要であると思われる単語をペアで抽出した。結果、抽出された単語ペアは 662 件。その単語ペアから共起される「質問」と「回答」は以下の通りである。

<キーワードの抽出>

単語ペア	単語 1	単語 2	共起回数	単語ペア	単語 1	単語 2	共起回数
墓地 管理	墓地	管理	39	承継 祭祀	承継	祭祀	12
墓地 許可	墓地	許可	34	使用 許可	使用	許可	12
公営 墓地	公営	墓地	27	墓地 改葬	墓地	改葬	12
個人 墓地	個人	墓地	27	墓地 承継	墓地	承継	11
使用 墓地	使用	墓地	25	墓地 納骨堂	墓地	納骨堂	11
経営 許可	経営	許可	19	対応 管理	対応	管理	11
墓地 経営	墓地	経営	18	改葬 許可	改葬	許可	11
滞納 管理	滞納	管理	16	みなす 墓地	みなす	墓地	11
場合 承継	場合	承継	16	区画 墓所	区画	墓所	11
墓地 無許可	墓地	無許可	15	改葬 無縁	改葬	無縁	11
墓地 対応	墓地	対応	15	使用 管理	使用	管理	11
徴収 管理	徴収	管理	12	場合 墳墓	場合	墳墓	10
場合 墓地	場合	墓地	12	土地 墓地	土地	墓地	10

以上は共起回数が 10 件以上となった単語ペア（26 件）である。残る 636 件の共起回数と単語ペアの関係は、上記の表のような要領で、共起回数 9 件が 2 ペア。共起回数 8 件が 8 ペア。共起回数 7 件が 10 ペア。共起回数 6 件が 17 ペア。共起回数 5 件が 25 ペア。共起回数 4 件が 48 ペア。共起回数 3 件が 108 ペア。共起回数 2 件が 418 ペアであった（キーワードをペアとしているので、共起回数もこの 2 件 418 で留まることとなる）。

この検索キーワードペアとその結果を用いて、「新規改訂版」をベースとして、ここに登載された 454 件の「質問」と「回答」を改めて分類をすると次の様になる。

＜キーワードの共起回数＞

新規改訂		キーワードペア準拠	
墓地の計画、許可などを巡る問題	103件(22.7%)	(墓地等の) 開発・許可に関すること	44件 (7.2%)
個人墓地に関する問題	18件 (4.0%)	個人墓地・共同墓地・みなし墓地等に関すること	52件 (8.5%)
墓地の管理等に関する問題	72件 (15.9%)	墓地の管理に関すること	80件 (13.1%)
埋蔵・分骨・改葬などを中心とした問題	55件 (12.1%)	改葬に関すること	51件 (8.4%)
使用料・管理料の徴収、滞納管理料などに関する問題	45件 (9.9%)	管理料・使用料に関すること	46件 (7.5%)
使用权の承継や失効などに関する問題	58件 (12.8%)	承継に関すること	56件 (9.2%)
無縁墳墓(墓所区画)の取り扱いに関する問題	28件 (6.2%)	墓地の無縁化に関すること	40件 (6.6%)
埋蔵委託管理型(永代供養墓)に関する問題	10件 (2.2%)	合祀墓・納骨堂・樹木葬・散骨に関すること	53件 (8.6%)
墓埋法の基本に関する問題	9件 (2.0%)	墓埋法・条例などに関すること	43件 (7.1%)
墓埋法に係わるその他の問題			
		公営墓地に関すること	32件 (5.2%)
		土地に関すること	10件 (1.6%)
		そ の 他	103件 (16.4%)
(合 計)	454件 (100%)		610件 (100%)

ここでは、平成 19 (2007) 年に編纂された「テキスト」を底本として、その推移・変遷を追う理解が促すことが可能となるよう作業を行ってきたことから、ここでのキーワードペアに準拠した分類についても、原則としてそれらに倣うこととした。ただし、分類項目については、「公営墓地に関すること」「土地に関すること」「その他」の 3 つを加えることにした。なぜなら、新たな分類項目を増やさず、残った全てを「その他」としてしまうと、145 件 (23.8%)、全体の 1/4 近くの「質問」と「回答」が「その他」・未分類となってしまうからである³¹。

残る 145 件のうち、「公営墓地に関すること」「土地に関すること」の 2 項目を新たな分類に加え、「その他」を 103 件に留めることとした。

何れのキーワードペアにも当て嵌まらない「その他」の 103 件 (あるいは、暫定的に分類した 145 件) については、その内容を精査し、一定期間を置くなどして、何れの分類に振り分けるか、新たな分類を改めて設定し直す作業が求められよう³²。

³¹ ちなみに、キーワードペアによる分類項目「墓埋法・条例などに関すること」は、テキスト新規改訂(版)の分類項目、「墓埋法の基本に関する問題」「墓埋法に係わるその他の問題」らが統合されたと見立て得る。

³² ここでの作業は前述註脚「4」で述べた「②：関係者の一部が抽出した項目は、仮選定とする」「③：関係者が誰も抽出しなかった項目は、なぜ抽出しなかったのかを確認した上で対象外とする」「④：前述②で仮選定した項目については、抽出理由から選定するか否かを関係者で検討する」といった作業が有効である。

4-3-3 検索・閲覧可能なごく初歩的なデータベースとして「FAQ」を構築

本稿では、これら墓地等に関わる全ての「質問」と「回答」に関する検索システムの構築については改めて検討を行うこととして、まずは、これら〔「質問」と「回答」〕群のなかから如何にして実務に奇与し得る「FAQ」を構築するのかを目標としている。

通常「FAQ」とは、英語の **Frequently Asked Questions** の略語で、「頻繁に尋ねられる質問」の意味である。よくある（あるいはあると想定される）「質問」とその「回答」を集めたもののことであり、日本語では「よくある質問」となっていることが多い。

「よくある質問」と見なすのであれば、その“候補”として、「新規改訂」作業を行う際に、重複していると判断された 69 件を「FAQ」とすることができる。極めてシンプルではあるが、重複していた 69 件を「FAQ」の抽出として捉えることには一定の妥当性がある。

しかし、本稿では、将来的には墓地等に関わる全ての「質問」と「回答」に関する検索システムの構築を想定し、前項「2. 検索・閲覧可能なデータベースの構築に向けての作業」において、キーワードの抽出と、これに拠る問題の分類を行っている。

前項で詳しく述べた通り、既存の「テキスト」の分類項目の何れにも該当しない多くの「質問」と「回答」と、幾つかの分類項目に重複する「質問」と「回答」が存在することも明らかとなった。その件数は 78 件。多くは 2 つの分類に跨がるものであるが、それ以上の分類に跨がる「質問」と「回答」については以下に示した通りである。

<本研究手順で抽出された FAQ - 代表例>

「質問」と「回答」（タイトルナンバーはテキストの通し番号に該当）	跨がる分類（数）
1-12；[墓理法第 26 条における「みなし墓地」の管理と再貸付け]	6
1-54；[共同墓地の土地所有権の当該墓地管理組合への委譲の可否]	3
1-101；[自治体所有の墓地の管理と合葬墓について]	3
1-109；[無許可で経営していた納骨堂の競売と焼骨の改葬について]	3
5-10；[公営墓地が新たに管理料を徴収するにあたって]	3
5-23；[管理料を徴収してこなかった公営墓地が新たに管理するには]	3
7-17；[公営墓地における条例に基づく使用許可取り消し]	3
7-22；[無縁改葬後の焼骨を合葬するには]	3

残る 70 件の「質問」と「回答」とも併せ、それらを「FAQ」とする。

分類項目が重複する場合には、それらの分類項目を具体的に挙げ、各々に振り分けられているタイトルを一覧できるようにすれば、500 件近い墓地等に関わる問題、課題を分類項目別に俯瞰することが可能となる³³。

重複した 69 件を「FAQ」とするだけでは、特定の分類項目に集中してしまっている場合、墓地等に関わる問題、課題全体を俯瞰することができなくなる。重複しているものの他の「質問」と「回答」の設定を行うことで、初めて墓地等に関わる問題、課題を分類項目別に俯瞰することが可能となる。

³³ タイトルのみではなく、その「質問」と「回答」も閲覧可能とするなら、データ全体の検索も可能となる。

図 5 「質問」と「回答」の重複から「FAQ」を抽出した場合³⁴

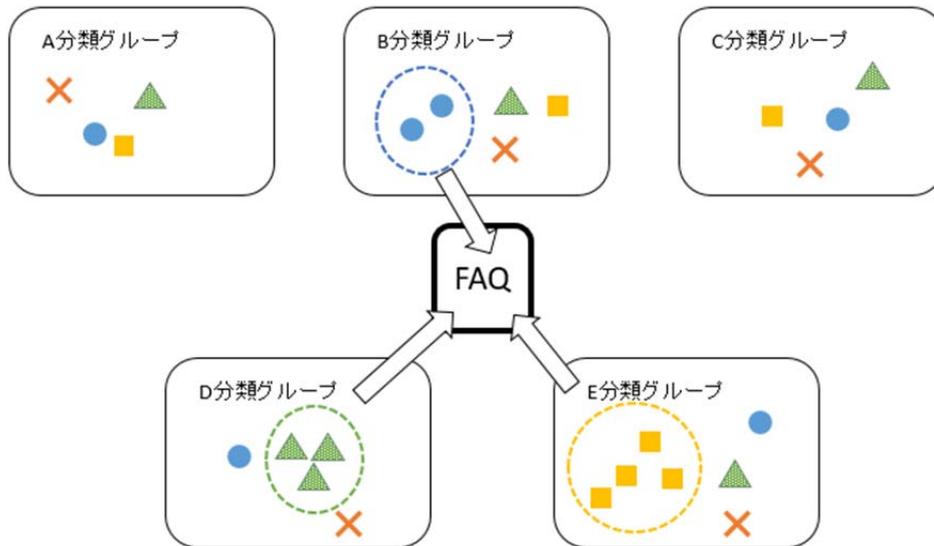
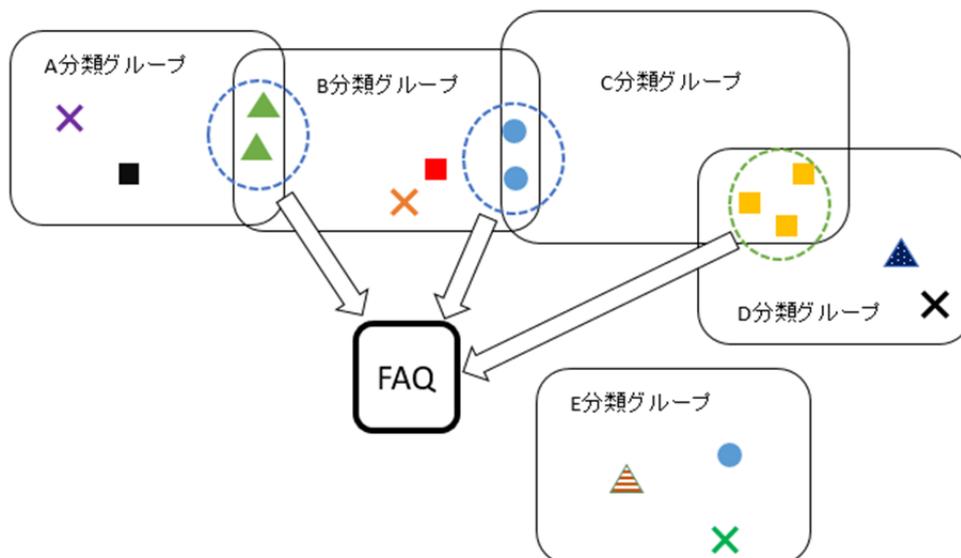


図 6 キーワード分類でいくつか分類にまたがるものを「FAQ」とした場合³⁵



³⁴ 作成：横田睦（2017）

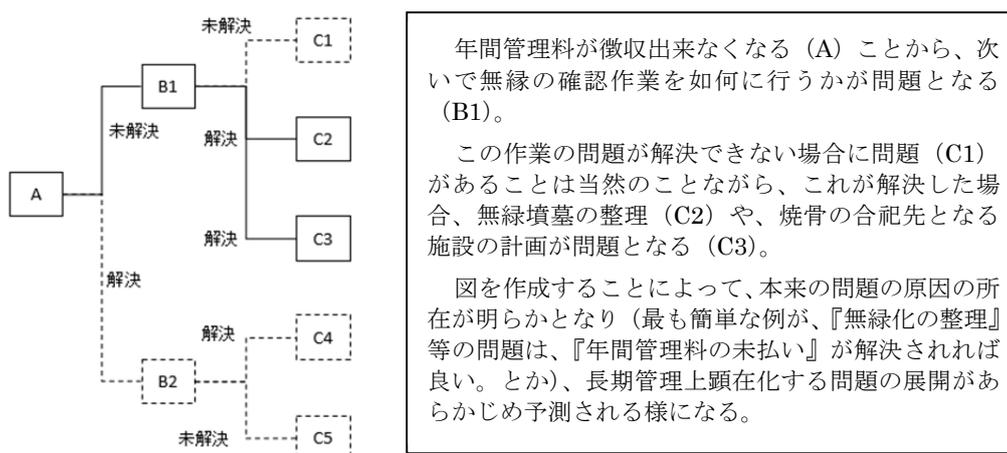
³⁵ 作成：横田睦（2017）

4-3-4 まとめ

- ① FAQを設定する際、まず、多く寄せられるものから作成することは基本である。しかし、特定の分類項目に集中してしまうと、墓地に関わる問題や課題の全体を俯瞰することができなくなるので、問題全体を網羅する形での分類項目の設定が必要となる。本稿では、いくつかに跨る問題に対応させるために、キーワードペアによる分類項目の設定を試みた。
- ② 但し、この場合、何れのキーワードペアにも当て嵌まらない「その他」の103件（あるいは、暫定的に分類した145件）が“残る”。これらの内容を精査し、一定期間を置くなどして、何れの分類に振り分けるか、新たな分類を改めて設定し直す作業が求められる。FAQの活用度・役立ち度を高めるためには、こういった更新作業が必要である。
- ③ 本研究でとりあげた、地方公共団体による墓地等の許可条例や、公営墓地における墓地等の使用規則等についても、本稿で得られた知見を敷衍し、必要事項の検索や比較を行えるデータベースの構築、運営を行うことが将来の展望として想定される。

補論-墓地等の長期管理における諸問題、課題の抽出と対策³⁶

図7 デシジョン・トリーでみた霊園問題



墓地等に関する「質問」と「回答」の分類を行うにあたって、そのアプローチの基準を設けることも極めて肝要であるといえよう。たとえば、墓地等の問題、あるいは課題において特筆されることとして、墓地等については極めて長期にわたる管理が求められ、その過程で生じる問題、課題は密接な関係性を有していることを挙げる事が出来る。

つまり、①埋・収蔵施設の運営において、問題、課題が顕在化するには一定の時間的順序が存在している。②顕在化した問題について、それが解決したか、未解決のままに放置されている状態に至ったのか、各々に応じて、次に生じる (顕在化する) 問題、課題は異なる。

³⁶ この節の記述は「多目標問題解決の論理と実例」(昭和55年[1980]年)ラルフ・L・キニー、ハワード・ライファー共著(監訳_高橋靖彦_高橋亮一_中野一夫、構造計画研究所)より大きな示唆を受けた。同書では「決定分析のパラダイム」における「構造分析」として、グラフ理論における基本的概念に基づいた、「デシジョン・トリーの図式表現」を行っている(同書p7)。ここでの捉え方はその着想に示唆を受けたものである。

③従って、顕在化する問題、課題の順序の他、その対応を加味し、各々の問題、課題の関係性を踏まえれば、埋・収蔵施設の運営全般で派生する問題、課題の特徴が明らかになる。

ちなみにこの場合に考慮しなくてはならないのは、現行制度下において対応し得るものと、そうした制度が想定していなかった、制度の枠組外で生じる問題、課題とに分かれる。この分別は、上述における問題、課題の解決、あるいは有効な予防策の策定を行う上で大きく関連する。

また、墓地等に関する「質問」と「回答」の分類を行うにあたっては、たとえば、

- ① 長期にわたる問題、課題であって、当座の緊急性は認められないもの。
- ② 長期にわたる問題、課題であるものの、緊急性のある対応が求められるもの。
- ③ 発生自体が極めて突発的なものである問題、課題ではあるが、当座の緊急性は認められないもの。
- ④ 発生自体が極めて突発的なものである問題、課題であり、緊急性のある対応が求められるもの。

という視座からの捉え方もある。

参考文献：

- ・香取 一昭、『Eラーニング経営—ナレッジ・エコノミー時代の人材戦略』（2001）、エルコ
- ・「失敗まんだらとは？」<http://www.sozogaku.com/fkd/inf/mandara.html>
失敗知識データベースの構造と表現（「失敗まんだら」解説）、2005年、独立行政法人科学技術振興機構（JST）、
失敗知識データベース整備事業、統括 畑村 洋太郎
- ・高橋 裕輔、上坂 克巳、奥谷 正、「国道事務所における知識の共有と利活用の方法論に関する一考察」、建設マネジメント研究論文集 Vol. 11（2004）P 69-80
- ・高橋 裕輔、大手 方如、上坂 克巳、「国道事務所における情報共有化の手順に関する一考察」、建設マネジメント研究論文集 Vol. 12（2005）P 303-310
- ・根本孝、『E-人材開発—学習アーキテクチャーの構築』（2002）、中央経済社
- ・野中郁次郎／竹内弘高（著）／梅本勝博（訳）、『知識創造企業』（1996）、東洋経済新聞社
- ・マーク・J・ローゼンバーグ（著）／中野広道（訳）、『Eラーニング戦略』（2002）、ソフトバンク パブリッシング
- ・松井秀雄、「失敗したITプロジェクトの真の原因に迫るマンダラ図の紹介」（2015年）、日本システム監査人協会近畿支部 第152回 定例研究会 発表資料
<http://www.saa-jk.org/wordpress/wp-content/uploads/saa-j20150515.pdf>
- ・ラルフ・L・キニー、ハワード・ライファー（共著）／高原康彦、高橋亮 一、中野一夫（訳）、多目標問題解決の理論と実例（1980）、構造計画研究所

第5章 結語

- ・ 各地方公共団体における条例・規則の比較から、各々の条例・規則に異なる点、地方によって特色が認められる。これらの運用実態の比較等について、役に立つ情報を適時的確に得られる仕組みの構築がなされ、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）が可能となれば、多様性や地域性等を十分に考慮しつつも、墓埋法運用においての一定の解（方向性）が提示され、墓埋法の運用に関して効率的な対応が図られる。
- ・ ここで述べる地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）は、「『場』の共有としての広域行政による連携」と、「webによる業務遂行支援補助としてのデータベースシステム」の2つを指している。そうした地方公共団体等の連携を図ることで、各地方公共団体では、相互で交わされた情報の蓄積がなされる。加えて、地方公共団体等の連携（ネットワーク構築）において蓄積されるノウハウを含めた情報等は、問題に適時的確に対応するための知識として利活用されることとなり、住民等へのサービス向上も期待される。
なぜなら、これら情報の検索が容易に行えるなどの利便性あるDBシステムの活用によって、行政実務に携わる新規担当者らは、日々の様々な環境衛生行政業務と並行しながら、墓埋法の運用に関して、効率的に的確な対応が図ることが可能になるためである。
- ・ 本研究では、平成 26 年度の厚労科研費研究をもとに、墓埋法行政運用における条例・細則等に対し一定の指標のもと分析・検討を行った（県条例：合計 18、市区条例：合計 357）。これにより全国各地の墓地行政の特色の分析を踏まえることができ、新たな墓地行政への参考となる資料の提供を行った。
- ・ また、平成 26 年度の厚労科研費研究をもとに、東日本の公営墓地を中心とする 7 都道府県の使用許可に関する条例の分析を行った。今年度研究においては、地方ごとの特殊性が確認された。使用許可に関する条例の分析は多くの時間を要するものでもあり、西日本の公営墓地を分析するなど、段階を踏まえながら継続的に 47 都道府県の墓埋法行政運用上、直面する課題の抽出、整理・分析が望まれる。それによって、地域の特性を考慮したモデルの提示が将来的にはなされることが期待される。
- ・ 条例等の分析に加えて、ヒアリングによる事例分析を行い、業務遂行支援補助の第一歩として FAQ 設定による状況共有の利活用を提案した。これを踏まえて、墓埋法運用の情報共有 DB システムを構築する試験的かつ具体的な試みとして、墓地等にかかわる 500 余りの課題、問題点を整理・分類し、モデルとなり得るアプローチを用いて「FAQ」の抽出を行った。本研究の成果の具体的な提示として、抽出された FAQ 候補から活用度の高いものを選定し、簡素ではあるが全墓協の web サイトにて、FAQ の設置を予定している。
- ・ 引き続き、地方公共団体による墓地等の許可条例や、公営墓地における墓地等の使用規則等についても、ここで得られた知見を敷衍し、必要事項の検索や比較を行えるデータベースの構築、運営を行うことを将来の展望として、本研究の結語とする。

謝辞

まず、本研究で行った行政資料の整理・分析は、平成 26 年度研究において資料等提供の要請にお応えいただいた各地方公共団体から提供された資料等に対して行ったものである。ご協力くださった地方公共団体、ご担当の方々に改めてお礼を申し上げたい。

また、本研究をまとめるにあたって、全日本墓園協会（以下、全墓協）設立当初から 25 周年までの文書管理を行ってくださった故木村喜久雄氏（全墓協参与、当時）に改めて感謝を申し上げたい。本研究の狙いは情報の共有化による利活用である。その第一歩として、紙媒体データの電子データ化があるが、こうした資料の保管があつてこそ、それが土台となり、情報の整理、情報・知識共有化の利活用につながっていくといえよう。

本研究において情報共有化の在り方を検討するにあたって、ナレッジマネジメントの概念の必要性を示唆してくださった小山田誠氏（博士 教育情報学）に心よりお礼を申し上げたい。

また、ご多忙の中、「情報共有の在り方」に関するヒアリング調査には（公財）東京都公園協会霊園課ご担当者、（一財）環境事業協会霊園管理ご担当者をご協力くださった。web 構築による問題解決の仮説のもとヒアリングを依頼した、公営霊園の事例（稲城・府中墓苑組合）、民間事例（（株）鎌倉新書による「いいお墓.com」）の各担当者からは web 作成までの流れや、機能する web 構築の背景などについて多くの示唆を与えていただいた。多くの方々のご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。併せてお礼申し上げます。

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）委員の就任をご快諾いただき、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、多くの方々のご協力・ご助力を得て、本報告書を取りまとめることが出来た。再三になるが、改めてお礼申し上げます次第である。

平成 29 年 3 月

平成 28 年度厚生労働科学研究費補助金事業
「各地方公共団体における墓地経営に関する情報共有のあり方に関する研究」
(H28-健危-一般-008)

研究者一同