

第2 調査結果

1 墓地行政の現状及び報告書の構成

墓地行政は、法の規定に基づいて、国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が求められており、地方公共団体が地域の特性に応じて処理すべき自治事務として位置付けられている。

このため、墓地行政における国（厚生労働省）の役割は、表 1-①のとおり、技術的助言の実施などにとどまっており、特に、地方公共団体がその中心的な役割を担っている。平成 24 年（2012 年）には、都道府県知事の権限が市長又は特別区の区長に移譲されたことで、市町村等に求められる役割はより拡大している⁶。

表 1-① 墓地行政に係る関係機関の主な役割

国（厚生労働省）	都道府県	市又は特別区	町村
<ul style="list-style-type: none"> 法及び施行規則を所管 技術的助言の実施 衛生行政報告例（注 2）の取りまとめ及び公表 	<ul style="list-style-type: none"> 経営許可、変更許可又は廃止許可（法第 10 条）（注 3） 報告徴収（法第 18 条） 整備改善命令等（法第 19 条）（注 3） 衛生行政報告例の取りまとめ 都立霊園の経営（東京都のみ） 	<ul style="list-style-type: none"> 埋葬、火葬又は改葬（注 4）の許可（法第 5 条） 埋葬許可証、改葬許可証又は火葬許可証の交付（法第 8 条） 引取者のない死体についての埋葬又は火葬の義務（法第 9 条） 墓地、納骨堂又は火葬場の管理者設置時の届出受理（法第 12 条） 埋葬又は火葬の状況に関する報告受理（法第 17 条） 	
		<ul style="list-style-type: none"> 経営許可、変更許可又は廃止許可（法第 10 条） 報告徴収（法第 18 条） 整備改善命令等（法第 19 条） 	（注 3）
		<ul style="list-style-type: none"> 衛生行政報告例の報告 墓地・納骨堂の経営 	

（注）1 当省の調査結果による。

2 衛生関係諸法規の施行に伴う各都道府県、指定都市及び中核市における衛生行政の実態を把握し、衛生行政運営の基礎資料を得ることを目的として、毎年度及び隔年で実施される統計法（平成 19 年法律第 53 号）に基づく一般統計調査。墓地行政に関連する事項として、「墓地・火葬場・納骨堂数」及び「埋葬及び火葬の死体・死胎数並びに改葬数」が公表されている。

3 都道府県によっては、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 17 の 2（条例による事務処理の特例）の規定に基づき、都道府県知事の権限に属する事務の一部が、条例の定めるところにより、町村長が処理することとされている場合がある。

4 埋葬した死体を他の墳墓に移し、又は埋蔵し、若しくは収蔵した焼骨を、他の墳墓又は納骨堂に移すことをいう。

⁶ 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 23 年法律第 105 号）

また、墓地・納骨堂の経営主体は、その永続性及び非営利性の確保の観点から、地方公共団体が原則である⁷とされ、墓地・納骨堂を経営する地方公共団体もある。

墓地・納骨堂の経営主体をみると、表 1-②のとおり、令和 3 年度衛生行政報告例によれば、全国の墓地・納骨堂の総数のうち、経営主体が「地方公共団体」である割合は 3.5%である。

なお、経営主体が「個人」及び「その他」の合計が占める割合は 88.7%であり、法施行前から存在したもの⁸については、法第 26 条の規定により、法施行後に経営許可を受けたものとみなされた墓地・納骨堂（以下「みなし墓地」という。）とされている。

表 1-② 墓地・納骨堂の経営主体

(単位：区域、施設、%)

	全国の墓地・納骨堂の総数					
	墓地・納骨堂の経営主体					その他
	地方公共団体	公益社団・ 財団法人	宗教法人	個人		
墓 地	870,705	30,208	585	58,743	708,893	72,276
納骨堂	13,297	755	96	9,466	0	2,980
合 計	884,002 (100)	30,963 (3.5)	681 (0.1)	68,209 (7.7)	708,893 (80.2)	75,256 (8.5)

(注)1 令和 3 年度衛生行政報告例による。

2 ()は、各区分の「全国の墓地・納骨堂の総数」に占める割合を表す。

我が国では、表 1-③のとおり、死亡数が出生数を上回る状況が 2007 年（平成 19 年）以降常態化しており、図 1 のとおり、人口減少が見込まれている。このような人口減少・多死社会の到来は、家族観の多様化等とあいまって、墳墓等の承継者を確保できない者の増大を生じさせ、その結果が顕在化することで無縁墳墓等の発生要因となる。

こうした無縁墳墓等の増加のおそれについては、「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」（平成 10 年 6 月厚生省生活衛生局）等により、従前、指摘されてきたところであるが、社会環境が様々に変化する中で、より顕著で現実的な問題となりつつある。

⁷ 「墓地経営・管理の指針等について」（平成 12 年 12 月 6 日付け生衛発第 1764 号厚生省生活衛生局長通知）、「墓地の新設に関する件」（昭和 21 年 9 月 3 日付け発警第 85 号内務省警保局長・厚生省公衆衛生局長連名通知）

⁸ 「墓地の新設に関する件」により、「墓地の新設に関しては、明治 17 年内務省達乙第 40 号細目標準第 1 条により、原則としては、許可をせず、やむを得ない事由がある場合は、昭和 12 年 12 月 17 日付警保局警発甲第 154 号通牒により、市町村公共団体には、その必要な限度に於いて認めるが、個人（略）の専用に供するようなもの^{つうちょう}は、その理由の如何を問わず認めない方針であった」が、「使用者の増加（略）等の為従来の墓地著しく狭隘^{きょうあい}となり新設の必要ある場合は、市町村等公共団体に共同墓地としての許可を与え」、「山間等人里遠く離れた場合で、墓地の設け全く無く新設の必要ある場合は個人に許可するも支障ないこと」とされている。

しかしながら、無縁墳墓等の発生実態等については、墓地行政に関する唯一の経年的なデータである「衛生行政報告例」においても把握されていない。

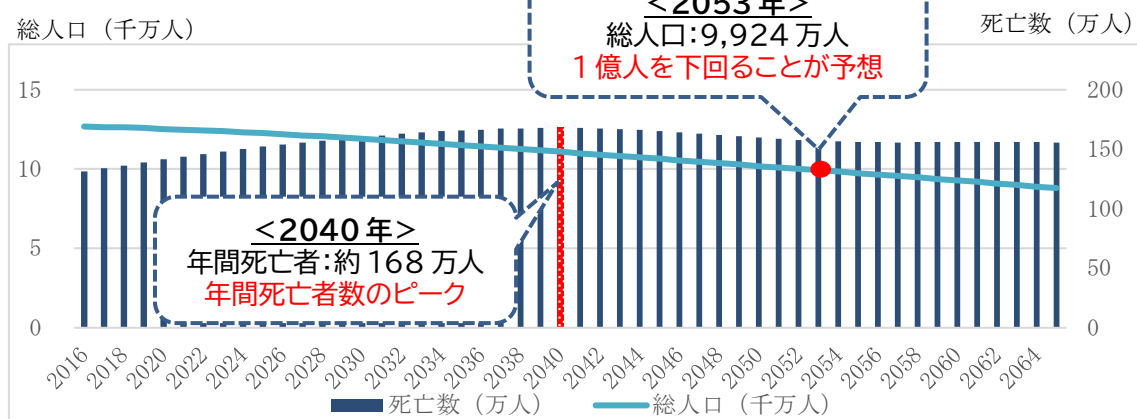
表 1-③ 出生数と死亡数の推移

(単位：人)

	1950年 (昭和 25)	1980年 (昭和 55)	2000年 (平成 12)	2005年 (平成 17)	2006年 (平成 18)	2007年 (平成 19)	2010年 (平成 22)	2020年 (令和 2)
出生数	2,337,507	1,576,889	1,190,547	1,062,530	1,092,674	1,089,818	1,071,305	840,835
死亡数	904,876	722,801	961,653	1,083,796	1,084,451	1,108,334	1,197,014	1,372,755
差引き	1,432,631	854,088	228,894	▲21,266	8,223	▲18,516	▲125,709	▲531,920

(注) 人口動態統計(厚生労働省)による。

図 1 総人口と死亡数の推移



(注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(出生中位・死亡中位推計)に基づき当省が作成した。

そこで、本調査においては、公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の発生状況や支障等を把握するため、全1,718市町村を対象に基礎調査を実施し、表1-④のとおり、1,231市町村から回答を得た(回答率71.7%)。また、基礎調査の結果等を基に、市町村の取組等の詳細について把握するため、公営墓地・納骨堂を有し、無縁墳墓等による支障の発生等の状況がみられた全国の88市町村を対象に実地調査を実施した。

本報告書では、公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題については【2】(P8～)に整理しているが、本調査の過程において市町村から把握した、個人や集落等が経営する墓地・納骨堂における現状と課題については【3】(P29～)に、法に照らした運用上の疑義については【4】(P33～)に整理した。

表 1-④ 基礎調査の回答状況（人口規模別）

（単位：市町村、％）

対象市町村数(A)		回答市町村数(B)	回答率(B/A)	
人口規模	30万人以上	72	63	87.5
	10万人以上～30万人未満	189	162	85.7
	5万人以上～10万人未満	241	206	85.5
	5万人未満	1,216	800	65.8
合計		1,718	1,231	71.7

（注）人口規模は、令和2年国勢調査（総務省統計局）により分類した。

○ 公営墓地・納骨堂の設置状況

基礎調査の結果、公営墓地・納骨堂⁹を有する市町村の割合は、表 1-⑤のとおり、人口規模が大きいほど高く、全体では 62.1％（765/1,231 市町村）であった。

表 1-⑤ 公営墓地・納骨堂の設置状況（基礎調査結果）

（単位：市町村、％）

人口規模	回答市町村数	公営墓地・納骨堂を有する市町村数		
			うち墓地	うち納骨堂
30万人以上	63	57 (90.5)	57 (90.5)	34 (54.0)
10万人以上～30万人未満	162	107 (66.0)	106 (65.4)	25 (15.4)
5万人以上～10万人未満	206	127 (61.7)	120 (58.3)	33 (16.0)
5万人未満	800	474 (59.3)	457 (57.1)	73 (9.1)
合計	1,231	765 (62.1)	740 (60.1)	165 (13.4)

（注）1 当省の調査結果による。

2 墓地及び納骨堂の両方を有する市町村もあるため、「うち墓地」、「うち納骨堂」の合計数は、「公営墓地・納骨堂を有する市町村数」と一致しない。

3 ()は、各区分の「回答市町村数」に占める割合を表す。

また、公営墓地・納骨堂を有する 765 市町村のうち、いわゆる合葬式の墓地・納骨堂（以下「合葬式施設」¹⁰という。）を有するものの割合は、表 1-⑥のとおり、人口規模が大きいほど高く、全体では 25.5％（195/765 市町村）であった。

⁹ 本調査における公営墓地・納骨堂は、市町村が自ら経営許可を受けたもののみを対象としており、例えば、複数の市町村から構成される一部事務組合が経営許可を受けている場合などは含めていない。

¹⁰ 多数の焼骨等を共同で埋蔵又は収蔵するための施設をいう。なお、その呼称は法令等により定義されているものではなく、地域によっては「合葬墓」、「共同墓」などと呼称する場合もみられる。

表 1-⑥ 公営墓地・納骨堂における合葬式施設の設置状況（基礎調査結果）

（単位：市町村、％）

人口規模	公営墓地・納骨堂を有する市町村数		
		合葬式施設	
		あり	なし
30 万人以上	57	27 (47.4)	30 (52.6)
10 万人以上～ 30 万人未満	107	35 (32.7)	72 (67.3)
5 万人以上～ 10 万人未満	127	34 (26.8)	93 (73.2)
5 万人未満	474	99 (20.9)	375 (79.1)
合計	765	195 (25.5)	570 (74.5)

(注)1 当省の調査結果による。

2 ()は、各区分の「公営墓地・納骨堂を有する市町村数」に占める割合を表す。

【参考】合葬式施設の設置例



(注) 当省の調査結果による。