

墓地行政に関する調査  
—公営墓地における無縁墳墓を中心として—  
結果報告書

令和5年9月

総務省行政評価局



## 前 書 き

我が国では、平成 17 年（2005 年）に初めて死亡数が出生数を上回り、19 年（2007 年）以降、その差が年々拡大するなど人口減少が急速に進んでいる。こうした人口減少・多死社会は今後も進展することが見込まれており、令和 22 年（2040 年）に死亡数が約 168 万人とピークを迎え、35 年（2053 年）には人口が 1 億人を下回ると予想されている。このほか家族形態の変化や価値観の多様化、都市部への人口集中など様々な要素があいまって、家族や子孫等による承継を前提としてきた祭祀<sup>さいし</sup>をめぐる国民意識も変化しつつある。こうした傾向が進んでいく中で、死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂の増加は、より顕著な問題となっていくおそれがある。

本調査は、人口減少・多死社会の進展等に伴う地域の墓地行政の現状と課題について把握する観点から、公営墓地における無縁墳墓を中心に、その実態等について調査し、関係行政の改善に資することを目的として実施したものである。



## 目 次

第1 調査の目的等	1
第2 調査結果	
1 墓地行政の現状及び報告書の構成	3
2 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題	8
3 個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の現状と課題	29
4 法に照らした運用上の疑義	33
第3 まとめ	37

資料編



# 第 1 調査の目的等

## 1 目的

本調査は、人口減少・多死社会の進展等に伴う地域の墓地行政<sup>1</sup>の現状と課題について把握する観点から、法第 10 条第 1 項の規定<sup>2</sup>に基づき、市町村が自ら経営許可を受けた墓地<sup>3</sup>・納骨堂<sup>4</sup>（以下「公営墓地・納骨堂」という。）における死亡者の縁故者がいない墳墓<sup>5</sup>又は納骨堂（以下「無縁墳墓等」という。）の発生状況や支障等について調査し、関係行政の改善に資することを目的として実施したものである。

## 2 対象機関

### (1) 調査対象機関

厚生労働省

### (2) 関連調査等対象機関

88 市町村 ※実地調査の対象市町村

（札幌市、室蘭市、帯広市、苫小牧市、江別市、赤平市、伊達市（北海道）、倶知安町、新冠町、幕別町、三沢市、八幡平市、雫石町、仙台市、村田町、大仙市、長井市、白河市、二本松市、ひたちなか市、壬生町、渋川市、川口市、木更津市、川崎市、新潟市、長岡市、燕市、津南町、富山市、金沢市、小松市、加賀市、内灘町、越前市、富士河口湖町、安曇野市、辰野町、多治見市、中津川市、浜松市、袋井市、半田市、豊川市、新城市、鳥羽市、大津市、木津川市、池田市、高槻市、寝屋川市、神戸市、尼崎市、伊丹市、御所市、和歌山市、鳥取市、松江市、出雲市、津山市、井原市、広島市、呉市、萩市、光市、阿波市、美馬市、高松市、さぬき市、松山市、新居浜市、高知市、土佐市、宿毛市、小郡市、福津市、唐津市、佐世保市、熊本市、山鹿市、別府市、宮崎市、日向市、鹿児島市、那覇市、沖縄市、宮古島市、北谷町）

東京都

公益社団法人全日本墓園協会

<sup>1</sup> 墓地、埋葬等に関する法律（昭和 23 年法律第 48 号。以下「法」という。）、墓地、埋葬等に関する法律施行規則（昭和 23 年厚生省令第 24 号。以下「施行規則」という。）、条例その他の関係通知等に基づいて行われる墓地・納骨堂をめぐる関係行政をいう。

<sup>2</sup> 法第 11 条各項又は第 26 条の規定により、法第 10 条第 1 項の規定に基づく経営許可があったものとみなされたものを含む。以下同じ。

<sup>3</sup> 墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事（市又は特別区にあつては、市長又は区長）の許可を受けた区域をいう。

<sup>4</sup> 他人の委託を受けて焼骨を収蔵するために、納骨堂として都道府県知事（市又は特別区にあつては、市長又は区長）の許可を受けた施設をいう。

<sup>5</sup> 死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設をいう。

### 3 担当部局

行政評価局

管区行政評価局（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）

四国行政評価支局

行政評価事務所（新潟、石川、沖縄）

### 4 実施期間

令和4年3月～5年9月

（管区行政評価局等による調査は、令和4年5月～7月）

ただし、管区行政評価局等による調査（以下「実地調査」という。）に先駆け、令和4年2月から当該調査における関連調査等対象機関の選定資料や基礎資料として活用することを目的として、全1,718市町村（東京都特別区を除く。）に対する基礎調査（アンケート形式による書面調査）を実施した。



## 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<sup>6</sup>。

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"> <li>・法及び施行規則を所管</li> <li>・技術的助言の実施</li> <li>・衛生行政報告例（注 2）の取りまとめ及び公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営許可、変更許可又は廃止許可（法第 10 条）（注 3）</li> <li>・報告徴収（法第 18 条）</li> <li>・整備改善命令等（法第 19 条）（注 3）</li> <li>・衛生行政報告例の取りまとめ</li> <li>・都立霊園の経営（東京都のみ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・埋葬、火葬又は改葬（注 4）の許可（法第 5 条）</li> <li>・埋葬許可証、改葬許可証又は火葬許可証の交付（法第 8 条）</li> <li>・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）</li> <li>・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）</li> <li>・埋葬又は火葬の状況に関する報告受理（法第 17 条）</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営許可、変更許可又は廃止許可（法第 10 条）</li> <li>・報告徴収（法第 18 条）</li> <li>・整備改善命令等（法第 19 条）</li> </ul>	（注 3）
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・衛生行政報告例の報告</li> <li>・墓地・納骨堂の経営</li> </ul>	

（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。

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>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<sup>8</sup>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。

<sup>7</sup> 「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）

<sup>8</sup> 「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<sup>つうちょう</sup>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<sup>きょうあい</sup>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。

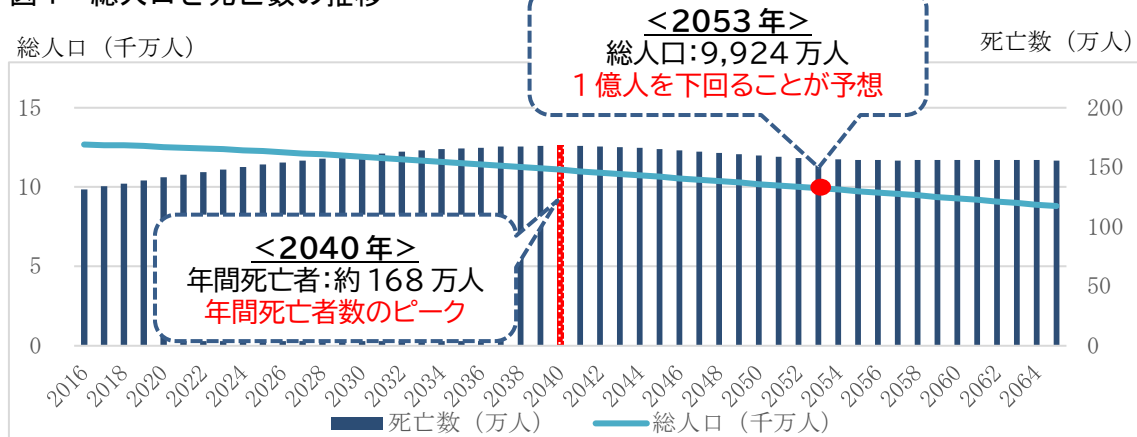
表 1-③ 出生数と死亡数の推移

(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<sup>9</sup>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」<sup>10</sup>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。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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。

## 2 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

無縁墳墓等とは、施行規則第3条により、「死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂」と定義される。しかしながら、実地調査の結果、調査対象市町村における当該定義への該当性の判断基準は必ずしも一律ではなく、表2-①のとおり、主に以下の四つの目安を組み合わせるなどして判断している状況がみられた。

表2-① 縁故者がないと判断する主な目安（実地調査結果）

区分	判断の目安
管理料 <sup>11</sup> の長期間にわたる滞納	管理料の滞納が3年程度で、住民基本台帳による確認や戸籍の公用請求 <sup>12</sup> 等によっても縁故者が不明の場合 (秋田県大仙市)
	管理料の滞納が10年程度で、戸籍の公用請求等による縁故者調査を行っても発見されない場合 (兵庫県神戸市)
使用者死亡又は所在不明から一定期間経過	使用者が死亡し5年以内に相続人、親族若しくは縁故者から利用権承継の申出がない場合又は使用者が所在不明となり10年が経過した場合 (福島県白河市)
	使用者が死亡して5年が経過しても承継の申出がない又は使用者が所在不明となり10年が経過した場合 (兵庫県尼崎市)
承継意思のある者の不在	戸籍の謄本や附票の公用請求により使用者の親、兄弟姉妹、配偶者及び子を把握して縁故者調査の対象者リストを作成。縁故者調査対象者に対し、承継意思を確認する文書を送付し、その結果、承継意思のある縁故者がいない場合 (青森県三沢市)
	使用者本人が亡くなり、配偶者及び3親等以内の親族（親、叔父叔母、兄弟姉妹、子、孫等）に承継する意思がない場合 (新潟県長岡市)
立札等掲示・墓参状況	無縁墳墓等の疑いがある区画について、郵送調査によっても使用者が確認できなければ、連絡を求める白札を1年以上掲示するとともに、管理者の見回りにより墓参の形跡を確認。その結果、縁故者から申出もなく、墓参の形跡もなかった場合 (石川県小松市)
	使用者が所在不明の区画に連絡を求める立札を設置するとともに墓参状況を確認。5年連絡がなく墓参の形跡もない場合 (奈良県御所市)

(注)1 当省の調査結果による。

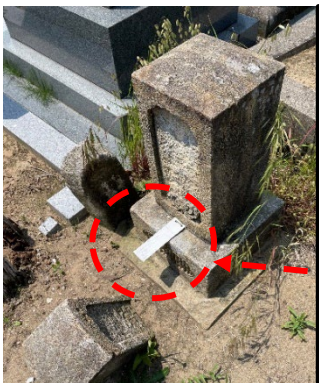
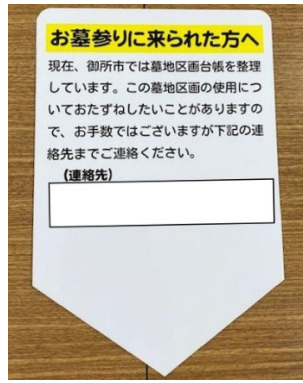


2 このほか、特段の条件なく、単に、手を尽くして調査をしても縁故者が発見できない場合として  
いる例もみられる。

3 「判断の目安」に該当したことのみをもって、直ちに無縁墳墓等と判断されるものではない。

<sup>11</sup> 墓地等の共用部分についての支出等を補填するための費用として、毎月、毎年等の一定の期間単位で徴収するものをいう。

<sup>12</sup> 国又は地方公共団体の機関が、法令で定める事務の遂行のために必要である場合にその交付を請求することをいう。

【参考】白札、立札等の例

<p>石川県小松市（白札）</p>  <p>使用者の確認調査を行なっています。このお墓の使用者又は縁故の方は、小松市役所までご連絡ください。 （連絡先） 電話 〇〇</p>	<p>奈良県御所市（立札）</p>  <p>お墓参りに来られた方へ 現在、御所市では墓地区画台帳を整理しています。この墓地区画の使用についておたずねしたいことがありますので、お手数ですが下記の連絡先までご連絡ください。 （連絡先）</p>
<p>新潟県新潟市（連絡文）</p> 	<p>沖縄県那覇市（立札）</p>  <p>お墓の管理者の方へ 当墓地（〇地区〇〇）の今後の管理について、話し合いを持ちたい事がありますので、お墓の関係者の方はお手数ですが、左記の担当部署もしくは〇〇霊園管理事務所までご連絡ください。 令和〇年〇月〇日 那覇市〇〇 電話〇〇 那覇市〇〇霊園管理事務所</p>

(注) 当省の調査結果による。

参 考

戸籍の謄本等及び住民票の写し等の公用請求について

【戸籍の謄本等】（戸籍法を所管する法務省（民事局）の見解）

戸籍法（昭和 22 年法律第 224 号）第 10 条の 2 第 2 項の規定により、国又は地方公共団体の機関は、法令の定める事務を遂行するために必要がある場合、戸籍の謄本若しくは抄本又は戸籍に記載した事項に関する証明書の交付を請求することができる。

この「法令の定める事務」の「法令」とは、法律、政令及び省令を指し、地方公共団体における条例、規則、規程等は含まれないものと解される（ただし、法令に基づき定められた条例について、当該法令の定める事務を遂行するために必要がある場合を除く。）。

このため、施行規則第 3 条の規定に基づいて、公営墓地・納骨堂にある無縁墳墓等の改葬（以下「無縁改葬」という。）を行うに当たり、その前提として、市町村が死亡者の縁故者がいないことを確認する必要がある場合については、「法令の定める事務を遂行するために必要がある場合」に該当すると考えられる。

なお、施行規則第 7 条の規定に基づく帳簿を更新するために戸籍の謄本等の公用請求を行うことは、住所の記載がない戸籍の謄本等を請求する必要があるとは言い難い面もあることから、必ずしも「法令の定める事務を遂行するために必要がある場合」に該当するとはいえないと解される（ただし、使用者の生死や縁故者の調査に関して他の書面

ではなく戸籍の謄本等により確認する必要があるのであれば、該当する余地はある。)

【住民票の写し等】（住民基本台帳法を所管する総務省（自治行政局）による見解）

国又は地方公共団体の機関は、法令で定める事務の遂行のために必要である場合に、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第12条の2第1項、第15条の4第2項、第20条第2項又は第21条の3第2項の規定に基づき、住民票の写し、住民票記載事項証明書、除票の写し、除票記載事項証明書、戸籍の附票の写し又は戸籍の附票の除票の写しの交付を請求することができる。

この「法令の定める事務」の「法令」とは、法律、政令及び省令のほか、条例も含まれ、また、これらで規定された事務について定められた地方公共団体の規則や規程も含まれると解される。

このため、市町村が、施行規則第3条の規定に基づいて無縁改葬を行うに当たり、その前提として、死亡者の縁故者がいないことを確認する必要がある場合については、「法令の定める事務を遂行するために必要がある場合」に該当すると考えられる。

なお、市町村が、施行規則第7条の規定に基づく帳簿を更新するために住民票の写し等の公用請求を行うことは、帳簿は、その内容が変更された場合は適宜最新の情報に更新されるべきものであるため、「法令の定める事務を遂行するために必要がある場合」に該当すると考えられる。

基礎調査の結果、表2-②のとおり、公営墓地・納骨堂を有する765市町村のうち、公営墓地・納骨堂において無縁墳墓等が1区画以上ある（疑いのあるものを含む。）とするものは、人口規模が大きいほど高い傾向にあり、全体では58.2%（445/765市町村）であった。

表2-② 無縁墳墓等の発生状況（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			
	無縁墳墓等の有無			
		ある	ない	分からない
30万人以上	57	45 (78.9)	9 (15.8)	3 (5.3)
10万人以上～ 30万人未満	107	70 (65.4)	23 (21.5)	14 (13.1)
5万人以上～ 10万人未満	127	69 (54.3)	46 (36.2)	12 (9.4)
5万人未満	474	261 (55.1)	137 (28.9)	76 (16.0)
合計	765	445 (58.2)	215 (28.1)	105 (13.7)

(注)1 当省の調査結果による。

2 「ある」には、無縁墳墓等の疑いがあるとするものを含む。

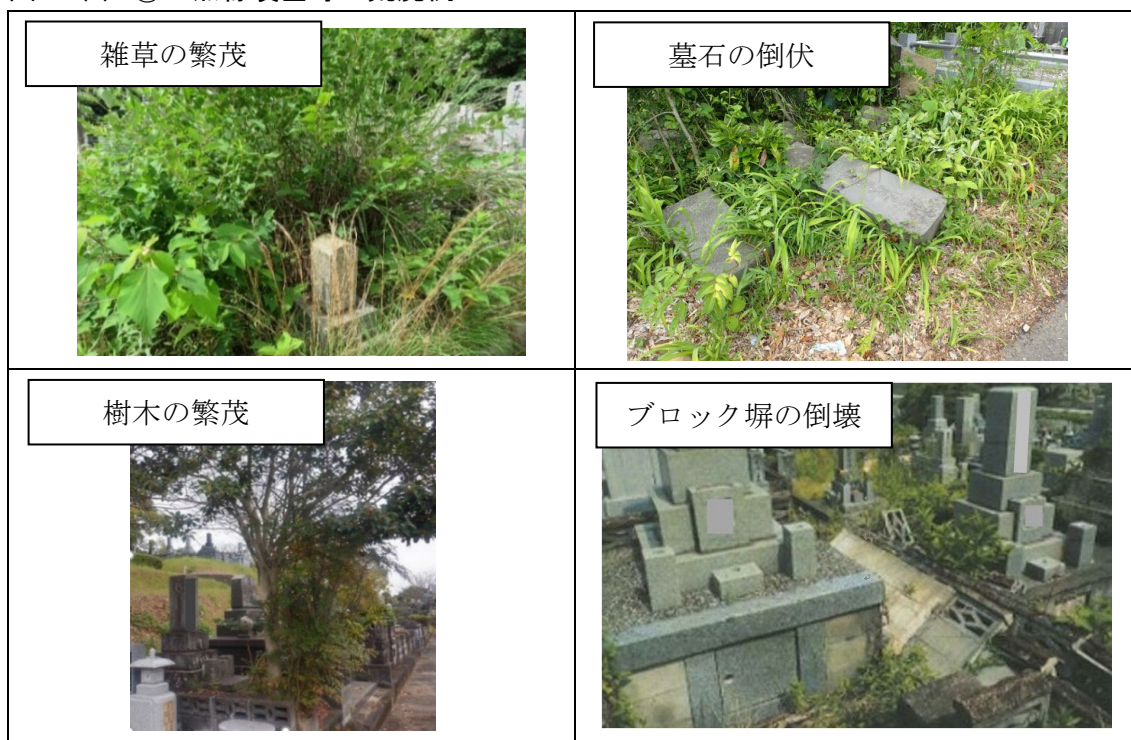
3 ( )は、各区分の「公営墓地・納骨堂を有する市町村数」に占める割合を表す。なお、四捨五入により合計は100にならない場合がある。



### (1) 無縁墳墓等による支障

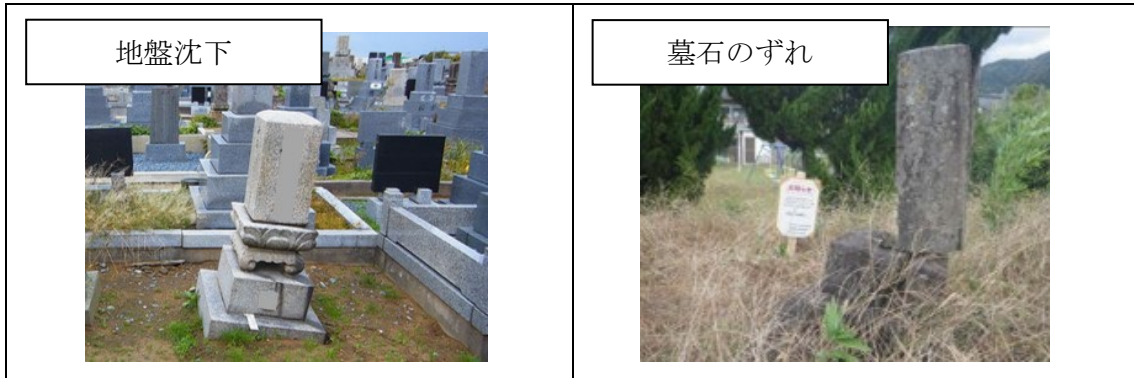
墓地・納骨堂における各使用区画の管理は、通常、その使用者（死亡者の縁故者のうち、墓地・納骨堂の経営者等と当該墓地・納骨堂の使用契約を締結している者をいう。以下同じ。）が担う<sup>13</sup>。このため、使用者が所在不明となっている無縁墳墓等では十分な管理が図られない。実地調査の結果、図2-(1)-①のとおり、雑草の繁茂や墓石<sup>14</sup>の倒伏等が生じ、荒廃による周辺環境の悪化や近隣の使用者とのトラブル等の原因となりかねないものもみられた。中には、樹木の伐採のために毎年度予算を計上する、墓石の倒伏防止のために市町村職員が防護柵を加工・設置するといった手間と費用を要した例もみられた。

図2-(1)-① 無縁墳墓等の荒廃例



<sup>13</sup> 「墓地経営・管理の指針等について」の別添2（墓地使用に関する標準契約約款）2(1)第4条では、墓地使用権型標準契約約款の例示として、「墓所の清掃、除草等については、当該墓所の使用者が責任を負う」旨が示されている。

<sup>14</sup> 本報告書において、墓石は、棹石（墳墓の一番上に設置された縦長の石のことで、家名等墓標となる文字を彫り込んだ石をいう。）、墓誌、灯籠、撒き石等をいう。



(注)1 当省の調査結果による。

2 写真は使用者が特定される情報などについて一部加工している。以下同じ。

このほか、土砂の流出によって無縁墳墓等の内部に生じた空間が修繕されないまま、そこに蜂が巣を作ったことで他の使用者への被害が出たとする例や、荒廃が進み無縁墳墓等であることが疑われる区画において、図 2-(1)-②のとおり、不法投棄が行われている例がみられた。

図 2-(1)-② 不法投棄の発生例



(注) 当省の調査結果による。

また、近年、大規模災害が相次ぐ中で、公営墓地・納骨堂が被災する場  
合がみられる<sup>15</sup>。被災により各使用区画で修繕の必要が生じた場合、一般的  
にはその使用者による対応が求められるが<sup>16</sup>、無縁墳墓等では十分な修繕が  
図られない。

実地調査の結果、図 2-(1)-③のとおり、被災によって公営墓地の崩落・  
倒壊等が発生した例がみられた。中には無縁墳墓等に被害が生じ、使用者

<sup>15</sup> 基礎調査の結果、平成 28 年度から令和 2 年度までの 5 年間に、公営墓地・納骨堂が地震・豪雨等の各種災害による被害を受けたことがある市町村の割合は 14.2% (109/765 市町村) であった。

<sup>16</sup> 被災の規模等によっては、各使用区画の修繕について使用者の求め等により、協議を行った上で市町村が対応する例もみられる。

による修繕がなされないまま長期間放置されていることがうかがえるものもみられた。

図 2-(1)-③ 公営墓地・納骨堂の被災例



(注) 当省の調査結果による。

なお、実地調査の結果、地方公共団体以外の者が経営許可を受けた墓地・納骨堂（以下「公営以外の墓地・納骨堂」という。）において、多数の無縁墳墓等が発見されたため、道路敷設工事の予定ルートを変更した例や、公共工事中に土葬遺体が発見されたことでその処理に手間を要したといった例がみられた<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 「墓地、埋葬等に関する法律の疑義について」（昭和 45 年 2 月 22 日環衛第 25 号環境衛生課長から佐賀県厚生部長宛て回答）では、墓地廃止許可処分は原則として当該墓地に埋葬された死体又は埋蔵された焼骨の改葬が全て完了した後に行われるべきものとされており、納骨堂においても改葬を完了した後に廃止されることが原則となる。実地調査の結果、納骨堂の建て替え工事に伴う廃止手続に当たり無縁墳墓等への対応が生じた例があり、実際の工事計画に支障は生じなかったものの、仮に、その対応に想定以上の時間を要した場合には工期の遅れにつながりかねないものもみられた。

## (2) 無縁墳墓等の発生抑制

人口減少・多死社会の進展等によって、無縁墳墓等の増加が懸念される  
ところであるが、無縁墳墓等が生じたからといって直ちに支障が生じると  
は限らない。このため、地方公共団体にとって無縁墳墓等への対応の優先  
順位は必ずしも高くない。

しかしながら、一旦生じた無縁墳墓等が、時の経過とともに自然解消す  
ることはなく、無縁墳墓等が増加していくことで、その解消が一層困難と  
なるおそれがある。地方公共団体においては、予算や体制が限られる中で  
無縁墳墓等による支障を未然に防止するためには、まずは、無縁墳墓等の  
発生を抑制していくことが重要となる。

### ア 自発的な返還の促進

無縁墳墓等は、墓地・納骨堂の使用者その他の縁故者がいなくなること  
で発生するため、あらかじめ承継候補となり得る縁故者がいないことが見込  
まれる場合にあっては、使用者による自発的な返還（いわゆる墓じまい）  
を促すことで、その発生を抑制する対応が考えられる。

実地調査の結果、表 2-(2)-①のとおり、墓じまいを希望する住民のニ  
ーズを踏まえ、合葬式施設の整備、合葬式施設への改葬等に関する費用の  
免除、墓じまいのために利用するローンへの助成といった無縁墳墓等の発  
生抑制に資する取組を行っている例がみられた。

表 2-(2)-① 使用区画の自発的な返還を促進する取組を行っている例

#### 【合葬式施設の整備】

無縁墳墓等の発生や墓じまい件数の増加といった現状、経済的理由から墓を持て  
ない者のニーズなどを踏まえ、令和 3 年 3 月に「合葬墓整備基本計画」を策定。同  
計画に基づき、令和 4 年度に地質調査及び設計、5 年度に条例制定及び着工、令和 6  
年 2 月の完成を予定（本体・設備工事費は予算額ベースで約 9,000 万円）している。

新設する合葬墓の使用者は、i) 市営墓地や市営納骨堂、又は市内の共同墓地  
（地縁・血縁による集落墓地）で承継者がいない等の理由により墓じまいの改葬先  
として利用する者及び ii) 市内に墳墓等を有しておらず、市内に 1 年以上居住し、  
かつ、自宅等に焼骨を保管しているものの承継者がいない者を予定しており、市営  
墓地や共同墓地等における無縁墳墓等の発生を抑制する効果が期待される。

なお、埋蔵規模については、i) 毎年の市営墓地からの返還件数を基に、市営墓  
地からの改葬分を 30 柱程度、ii) 共同墓地からの改葬分や自宅に保管している分な  
どを 30 柱程度見込み、毎年 60 柱程度の利用を想定。これに施設の耐用年数等を考  
慮した受入年数（50 年）に基づき、年 60 柱×50 年＝3,000 柱と算定した。

（鹿児島県鹿児島市）

#### 【合葬式施設へ改葬する場合の使用料免除】

市営墓地の使用者が区画を返還し、引き続き合葬式施設を使用する場合は、当該  
施設の使用料を全額免除する制度を条例により定めている。本制度は平成 22 年度か

ら開始され、令和3年度までに計466柱の利用実績がある。

本制度の導入目的は、少子化や核家族化によって墓地の承継及び管理を継続していくことが困難となった事例が増えたため、本制度の利用者から感謝が示されることもあり、無縁墳墓等の抑制にも一定の効果はあったと考えられる。

(愛媛県新居浜市)

#### 【墓じまいのために利用するローンの手数料・信用保証料への助成】

市営墓地における市民の墓じまいを支援し、無縁墳墓等の発生を防止するため、令和3年度から市内の民間金融機関と連携し、墓じまいに要する費用を助成する事業(苫小牧市墓所返還支援事業)を実施している。本事業は、市民が墓じまい費用の調達のため、指定金融機関から融資を受けた場合の利息及び信用保証料に対し、最大5万円を助成するものであり、対象となる費用は、墓石の解体・撤去、区画の土の入替え・整地、苫小牧市共同墓への改葬に係る費用などが含まれる。

本事業は、事前審査通過にとどまり、本申請を受けていないことから利用実績はないが、墓じまいを自治体が支援する珍しい事例としてマスコミで取り上げられたことで、市民に墓じまいを考えてもらうきっかけになり、無縁墳墓等の発生を防止する一定の効果があったと考えている。

(北海道苫小牧市)

(注) 当省の調査結果による。

### イ 利用者その他の縁故者の早期把握

無縁墳墓等となるか否かは、利用者その他の縁故者の事情によるところが大きく、公営墓地・納骨堂においても無縁墳墓等が一定程度発生することは避けられない。このため、無縁墳墓等の発生の端緒をできる限り早期に把握し、その後の対応につなげていくことが重要となる。

実地調査の結果、調査日時点で無縁墳墓等が存在していた42市町村におけるその把握の端緒についてみると、表2-(2)-②のとおり、管理料滞納が47.6%(20/42市町村)と最も多くみられた。また、表2-(2)-③のとおり、各地域の風習から把握している例などもみられた。

表 2-(2)-② 公営墓地・納骨堂の無縁墳墓等の把握の端緒（実地調査結果）

（単位：市町村、％）

対象市町村数	無縁墳墓等の把握の端緒情報（複数回答）				
	管理料滞納	見回り	通報	使用者調査	その他
42	20 (47.6)	16 (38.1)	13 (31.0)	10 (23.8)	11 (26.2)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 ( )は、「対象市町村」に占める割合を表す。  
 3 「対象市町村数」は、実地調査対象 88 市町村のうち、調査日時時点で無縁墳墓等が存在していた 42 市町村である。  
 4 複数回答のため、把握の端緒情報の内訳の合計は「対象市町村数」と一致しない。  
 5 「見回り」は墓地管理に係る通常業務としての見回りを、「通報」は近隣区画使用者等からの通報を指す。  
 6 「使用者調査」とは、使用者に係る情報の現況を網羅的に把握することを目的として行われる、全部又は一部の区画を対象とした調査・点検を指し、雑草が繁茂するなど管理されていないと思われる区画の使用者へ現況調査票を送付する手法や、調査票を墳墓に置き墓地使用者に返送してもらう手法などがみられた。  
 7 「その他」には、定期的な使用者情報の確認、使用権更新手続文書の不達などが含まれる。

表 2-(2)-③ 各地域の風習に基づく無縁墳墓等の把握の端緒例

市の周辺の地域では、毎年 8 月のお盆の時期になると墓参者が各自の墓石に、色紙等で飾り付けた「盆燈籠」を供える風習がある。

この時期に、市職員が市営墓地の見回りを行っており、盆燈籠が供えられていない区画があれば墓参者がいないことが疑われる。こうした状況を端緒として、市の担当者が、当該区画の使用者に連絡を取るなどして、その使用状況等を確認することとしている。

（広島県呉市）



市の周辺の地域では、墓参の際に「キリコ」を墓の前につるす風習がある。

市は、公営以外の墓地・納骨堂の経営者向けに無縁改葬手続、縁故者調査方法等を案内する内容のパンフレット「無縁墳墓等の改葬について」を作成しており、同パンフレットでは、縁故者調査手法の例として、「墓参時期（盆、彼岸）のキリコ、墓花等の有無の確認」が挙げられている。

（石川県金沢市）

(注) 当省の調査結果による。

無縁墳墓等の把握の端緒として多くみられた「管理料滞納」について、基礎調査の結果、以下のとおり、現年度分に比べ、過年度分の滞納額が膨らんでおり、その解消がより困難となっている状況がみられた。

- ・ 公営墓地・納骨堂を有する 765 市町村のうち、令和 2 年度において、管理料を徴収しているものは 56.5% (432/765 市町村)
- ・ 管理料を徴収している 432 市町村のうち、現年度分（令和 2 年度分）又は過年度分（令和元年度以前）の管理料の滞納が発生しているものは 55.1% (238/432 市町村)。滞納総額は、令和 2 年度末時点で、4 億 4,798 万 1,283 円（うち 3 億 1,598 万 756 円が過年度分）
  - i) 現年度分の管理料の滞納が生じている 221 市町村では、現年度分の平均滞納額が 59 万 7,287 円。滞納額に対する督促による収入率（実徴収額/徴収予定総額）は平均 97.3%
  - ii) 過年度分の管理料の滞納が生じている 216 市町村では、過年度分の平均滞納額が 146 万 2,874 円。滞納額に対する督促による収入率（実徴収額/徴収予定総額）は平均 36.0%

#### i) 使用者に係る情報の把握状況

無縁墳墓等であることが疑われる場合、使用者の所在確認や縁故者に対する承継意向の確認を進めることになる。墓地・納骨堂の使用者等<sup>18</sup>の把握に関しては、「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」において、使用者の確認と死亡者を把握するための墓籍簿の整備などの記録の管理を確実にを行うことについて言及されている。また、同報告書を受けて、平成 11 年には施行規則が改正され、墓地・納骨堂の管理者は、帳簿に「墓地使用者等の住所及び氏名」等を記載することが具体化されることとなった<sup>19</sup>。

実地調査の結果、公営墓地・納骨堂の使用者に係る情報の把握状況は、表 2-(2)-④のとおり、「80%以上」とするものが 80.7% (71/88 市町村)を占めた。

なお、使用者に係る情報を把握できていない理由として、江戸時代以前から存在する墓地で当時の資料もなく現況と大きく異なること、戦争によって帳簿の一部が焼失したことなどを挙げる例がみられた。中には、大正時代に設置された墓地について、使用者が死亡しているため現在誰が管理しているのか分からない区画が総区画の 90.7%を占める例もみられた。

<sup>18</sup> 施行規則における「墓地使用者等」とは、施行規則第 2 条第 1 項第 7 号の規定により、「墓地使用者又は焼骨収蔵委託者」と定義される。

<sup>19</sup> 改正前の施行規則においては、「墓地の管理者は、墓地使用者及び死亡者の状況を明らかにした墓籍を備えなければならない」等の規定が示されている。

表 2-(2)-④ 公営墓地・納骨堂の利用者に係る情報の把握状況（実地調査結果）

（単位：市町村、％）

対象市町村数	利用者に係る情報の把握状況					
	20%未満	20%以上- 40%未満	40%以上- 60%未満	60%以上- 80%未満	80%以上	不明
88	2 (2.3)	0 (0)	2 (2.3)	8 (9.1)	71 (80.7)	5 (5.7)

(注)1 当省の調査結果による。

2 ( )は、「対象市町村数」に占める割合を表す。なお、四捨五入により合計は100にならない。

3 実地調査対象 88 市町村が有する公営墓地・納骨堂の総区画数に対し、これらの市町村が利用者に係る情報（住所及び氏名）を把握している区画数が占めるおおよその割合により分類した。

また、利用者に係る情報の適時の更新による正確性の確保について苦慮する例がみられた。一般に、利用者の死亡に伴う情報の更新は、その承継者等による変更申請に基づいて行われるが、市町村が必要な手続を行うよう住民への周知に努めても、必ずしも行ってもらえないことが理由として挙げられる。

一方、実地調査の結果、表 2-(2)-⑤のとおり、利用者に係る情報の適時の更新に向けた取組を行っている例<sup>20</sup>がみられた。

表 2-(2)-⑤ 利用者に係る情報の更新に資する取組を行っている例

**【定期的な利用者情報の更新依頼】**

区画の管理に関する苦情が寄せられた場合に、利用者に連絡を確実に取ることができるようにすることを目的として、令和 2 年度から、毎年 7 月頃に町営墓地の利用者に対し、「町営西山墓地利用者情報について（お願い）」を郵送し、利用者に係る情報に変更があった場合等の届出を求めるほか、墓地の適正な管理を依頼している。

令和 3 年度に町営墓地の利用者 124 人に依頼を送付したところ、10 人から利用者住所氏名等変更届や使用权承継承認申請書が提出された。このため、本取組は利用者に係る情報の適時の更新に資する効果が出ていると考えており、今後も続けていきたい。

（新潟県津南町）

**【住民基本台帳により利用者の死亡等を把握】**

利用者に係る情報を使用料システム（墓地使用許可申請書等に記載される利用者に係る情報、使用料の支払状況、対応記録等を記録するため、市が独自に開発したシステム）により管理している。同システムは、住民基本台帳と連携しており、利用者の死亡や住所の変更等、利用者に係る情報に変更が生じていないか、毎月確認

<sup>20</sup> 基礎調査の結果、平成 28 年度から令和 2 年度までの間に、利用者に係る情報の現況を網羅的に把握することを目的として、公営墓地・納骨堂の全部又は一部の区画を対象とした調査を実施したことがあるとする市町村は 31.9%（244/765 市町村）であった。



を行っている。  
 確認の結果、使用者の死亡が確認された場合は、住民票に記載のある住所や過去の使用者との応対の中で判明した縁故者の住所に承継依頼を送付するなどして、縁故者を特定の上、使用者に係る情報を更新している。  
 (長崎県佐世保市)

**【管理料の徴収の開始】**  
 市営墓地において、墓地の無縁化や管理の担い手の高齢化がみられるほか、その維持管理に約 1,700 万円/年かかっていたことを受け、市民と市職員の各 10 名で構成された「“まちづくりと墓地”を考える市民協働会議」(平成 15 年 6 月～17 年 3 月)を設置。その後、無縁墳墓等の改葬、管理料の徴収開始を方針とする宮崎市墓地基本計画(平成 17 年 3 月)を策定するとともに、無縁墳墓等対策と受益者負担の観点から、従来管理料を徴収していなかった墓地において管理料の徴収を開始した。  
 (宮崎県宮崎市)

**【管理料の徴収間隔の短縮】**  
 平成 25 年度まで 5 年に 1 度しか管理料を徴収していなかったが、使用者との接触頻度を高めることで無縁墳墓等の疑いが生じた場合でも早期に把握できるよう、26 年度から毎年管理料を徴収することとした。  
 (佐賀県唐津市)

(注) 当省の調査結果による。

ii) 使用者以外の縁故者に係る情報の把握状況

実地調査の結果、使用者以外の縁故者に係る情報については、施行規則第 7 条の規定に基づく帳簿の記載事項とされておらず、その把握状況は、表 2-(2)-⑥のとおり、「20%未満」とするものが 80.7% (71/88 市町村) を占めた。

表 2-(2)-⑥ 公営墓地・納骨堂における使用者以外の縁故者に係る情報の把握状況  
 (実地調査結果)

(単位：市町村、%)

対象市町村数	使用者以外の縁故者に係る情報の把握状況					
	20%未満	20%以上- 40%未満	40%以上- 60%未満	60%以上- 80%未満	80%以上	不明
88	71 (80.7)	4 (4.5)	2 (2.3)	1 (1.1)	4 (4.5)	6 (6.8)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ( )は、「対象市町村数」に占める割合を表す。なお、四捨五入により合計は 100 にならない。

3 実地調査対象 88 市町村が有する公営墓地・納骨堂の総区画数に対し、これらの市町村が縁故者に係る情報(住所及び氏名)を把握している区画数が占めるおおよその割合により分類した。

また、墓地・納骨堂の使用許可申請時又は承継申請時において申請者の戸籍の謄本、住民票等の提出を求めている市町村は 85.2% (75/88 市町村) みられた。申請者の戸籍の謄本等を活用することで、承継候補となる縁故者の有無については公用請求することなく一定程度確認することが期待できる。

しかしながら、申請者の戸籍の謄本や住民票等には、縁故者の電話番号の記載はなく、また、その住所も必ずしも把握できるとは限らない。このため、縁故者の承継意向を確認するには、まずは、申請者の戸籍の謄本等により得られた情報を基に、縁故者の連絡先を確認し、特定する必要がある。市町村の中には、公営墓地の使用区画全体の確認のため、約 1 万件の使用者その他の縁故者に係る膨大な追跡調査に約 10 年を要した例もみられた。

この点について、墓地・納骨堂の使用許可申請又は承継申請時において、あらかじめ承継候補となる縁故者の住所や電話番号の記載まで求めている市町村は 10.2% (9/88 市町村) であった<sup>21</sup>。これらの市町村においては、表 2-(2)-⑦のとおり、使用者以外の縁故者の連絡先についてもあらかじめ把握しておくことで、使用者が所在不明となった場合でも、別途の調査を行うことなく、速やかに縁故者に連絡することが可能となった例がみられた。また、縁故者に係る情報を事前に把握する方法に関し、他市町村の状況を情報提供してほしいとする市町村もみられた。

表 2-(2)-⑦ 縁故者に係る情報の早期把握に資する取組を行っている例

**【墓地使用許可申請書等に縁故者に係る情報の記載欄を追加】**

市営墓地において、墓参の形跡はあるが、承継手続等が適正に行われておらず、実際の使用者が不明な区画が数多く存在している。こうした区画に対し、戸籍等の公用請求によりその親族を捜索し、承継手続等を促しているところであるが、その調査には多くの時間・労力が必要で、それに要する事務負担が課題となっていた。

そこで、時間・労力をかけずに縁故者調査を効率的に行うことを目的に、平成 29 年 3 月から、「墓地使用許可申請書」及び「使用者変更（承継）申請書」の様式を変更し、使用者以外の連絡先（氏名、住所、続柄及び電話番号）の記載欄を新たに設けた<sup>22</sup>。これにより、使用者が所在不明となった場合でも、速やかにその縁故者に連絡することが可能となり、事務手続の負担軽減が図られたと考えている。

なお、使用者以外の連絡先とは、親族に限定したものではないが、実際に記載される連絡先は家族等の親族が大半である。また、独居老人などで連絡先が確保できない場合は必ずしも連絡先を書かなくてもよいこととしており、市民の過度な負担にならないように配慮している。

(愛知県半田市)

<sup>21</sup> 公営墓地・納骨堂の使用者が、当該市町村外に居住する場合のみ、当該市町村に居住する代理人等の届出を求めている場合を除く。

<sup>22</sup> 資料 1 参照

**【墓地使用許可申請時等に縁故者に係る情報が記載された添付書類提出の求め】**

平成 26 年 7 月から、使用権承継許可に係る申請書の提出に併せて、申請者以外の氏名、住所、電話番号、生年月日及び申請者との関係（夫・妻・子・孫・その他）を記入する添付書類の提出を求めている。

提出を求めるようになった経緯としては、以前、管理料を 20 年間分前払としていた墓地があり（現在は毎年度徴収）、使用許可から 20 年が経過した際に再度管理料を請求したところ、使用者の転居や死亡等の理由で管理料の請求先を確定することが困難となったことや大規模災害による被災等、緊急に連絡する必要が生じたことがあったためである。

実際に、縁故者の連絡先をあらかじめ把握できていたことで、使用者が所在不明となった場合でも、速やかにその縁故者に連絡できたことによって、問題解決につながった例もあるなど、無縁墳墓等の発生抑制にも一定の効果があったと考えている。

なお、申請書の提出に当たって、申請者以外の情報の記載を求めることについて、市職員があらかじめその趣旨や活用内容等について丁寧に説明することとしており、また、申請者が申請者以外の情報の記載を拒否したり、申請者本人以外に連絡先がないと申し立てたりした場合は無理に提出を求めていることから、これまで特段の苦情はない。

（愛媛県新居浜市）

**【全ての使用者に代理人選定の求め】**

昭和 59 年に墓地を整備した当初は、使用者が市外に在住している場合や市外に転居した場合などに、使用者に対して代理人の選任を求めているが、その後、管理料納付書が宛先不明で返送されてくるケースがみられるようになった。使用者の所在不明が生じた場合、墓地の適正管理が行われないことが危惧されることから、平成 26 年 4 月の規則の改正に伴い、墓地使用許可申請書等の様式も全面改正し、全ての使用者に代理人の選任を求め、代理人の本籍、氏名、住所、電話番号及び申請者との関係を把握することとした。

実際に、宛名不明で管理料納付書が返送された際、本制度により把握していた代理人を通じて使用者の所在を確認することができ、納付につながった例もあった。

（青森県三沢市）

（注） 当省の調査結果による。

### (3) 無縁墳墓等の解消

一旦発生した無縁墳墓等は自然に解消することではなく、その解消には、法第5条第1項及び施行規則第3条の規定に基づく許可を受けた者による無縁改葬（焼骨<sup>23</sup>の移管）を行い、更に墓石を撤去することも必要となる。

ただし、使用者その他の縁故者が存在するにもかかわらず、無縁墳墓等として改葬が行われることは国民の宗教的感情等の点から適当ではない。このため、無縁改葬に係る手続は、使用者その他の縁故者に対して1年以内に申し出る旨を官報に掲載し、かつ、立札に1年間掲示し、公告することが求められるなど、施行規則第2条に基づく通常の改葬手続に比べ、より慎重な手続が求められている。

なお、宗教法人が経営者である墓地に係る過去の裁判例において、表2-(3)-①のような判決もあった。当該判決では、「本件改葬行為直前にも複数回にわたって墓参の形跡があった」ことなどを理由として、調査義務を尽くさなかった宗教法人側の過失を指摘している。

表2-(3)-① 平成26年高松高等裁判所判決（抄）

<p>(中略) 本件墓地には本件改葬行為直前にも複数回にわたって墓参の形跡があったのであるから、<u>本件改葬行為当時、本件墓地には依然として使用者又は縁故者が存在することが強く疑われたというべきであり、このような墓地を無縁墓地として改葬を行い、墓石を撤去処分し、骨壺や遺骨を搬出するには、さらに相当期間をかけて使用者の有無について調査を尽くす義務があると解される。</u>したがって、被控訴人が本件墓地を無縁墓地であると判断して調査義務を尽くさないで本件改葬行為を行ったことには過失があるというほかなく、本件改葬行為は本件墓地の使用者であったAに対する不法行為を構成するというべきである。</p> <p>これに対し、被控訴人は、法や規則の手続に従ったなどと主張するが、改葬を行おうとする場合には、<u>法や規則の定める手続を実施しなければならないというにすぎず、これらの手続を履践したからというだけで、永代使用権を消滅させることができるものではない。</u>また、被控訴人は、本件プレートを本件墓石に取り付けるなどして改葬を予告したこと、担当者が年6回1日常駐して改葬の対象となっている墳墓について聞き取り調査を行ったことや、数年間にわたりCから墓地管理料の支払がなされなかったことを指摘するが、墓地使用者が1年半程度の期間墓参せず、本件プレート等に気づかなかつたり被控訴人から請求を受けないまま数年間管理料の支払をしなかつたりしたことをもって、本件墓石の破壊・撤去という重大な結果を受忍すべきであるとはいえないし、これを過失相殺の事由とすることも相当ではない。被控訴人の上記主張はいずれも理由がない。</p>
--

(注)1 判例秘書システムによる。

2 下線は当省が付した。

<sup>23</sup> 本報告書においては、埋葬した死体及び埋蔵又は収蔵した焼骨をいう。

## ア 無縁墳墓等の解消のための取組状況

無縁墳墓等の解消のためには、通常の改葬手続よりも慎重な手続<sup>24</sup>が求められており、時間、労力、費用等のコストを要する。基礎調査の結果、平成 28 年度から令和 2 年度までの 5 年間に、公営墓地・納骨堂において無縁墳墓等の焼骨の移管・墓石撤去の着手にまで至った市町村の割合は、表 2-(3)-②のとおり、全体で 6.1% (47/765 市町村) にとどまっている。また、実地調査の結果、各種コストを要してまで無縁墳墓等の解消を行う必要性がないとする市町村もみられた。

表 2-(3)-② 無縁墳墓等の解消のための取組状況（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			
	無縁墳墓等の解消のための取組状況			
	官報掲載	無縁改葬許可	焼骨の移管・墓石撤去に着手	
30 万人以上	57	18 (31.6)	15 (26.3)	15 (26.3)
10 万人以上～ 30 万人未満	107	19 (17.8)	14 (13.1)	13 (12.1)
5 万人以上～ 10 万人未満	127	13 (10.2)	10 (7.9)	8 (6.3)
5 万人未満	474	20 (4.2)	19 (4.0)	11 (2.3)
合計	765	70 (9.2)	58 (7.6)	47 (6.1)

(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。

3 無縁墳墓等の解消には複数年を要することが通常であり、例えば、平成 27 年度（対象期間外）に官報掲載し、30 年度（対象期間内）に無縁改葬許可を得たが、焼骨の移管・墓石撤去に着手できていない場合、「無縁改葬許可」のみ計上している。このように、本表は必ずしも同一の無縁墳墓等に対するものとは限らない。

無縁墳墓等を解消した実績のある東京都及び実地調査対象 88 市町村の中には、その慎重な手続と判断を担保するため、以下のような手順に従って無縁墳墓等を解消している例がみられた。

- i) 地方公共団体（墓地・納骨堂経営者）と指定管理者から成る判定会の判断を経て実施の可否を判断している例（東京都）（資料 2-①参照）
- ii) 区画の使用権消滅の決定に至った経緯を詳細に記録するとともに、墓石の撤去前にあらかじめ評価額を算定しておくことで、撤去後のト

<sup>24</sup> 「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」（平成 27 年 3 月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）によれば、無縁改葬の主な流れについて以下のとおり示されている。

①対象者の決定、調査整理簿等の作成、②現地調査、③立札の設置・掲示、官報への掲載、④在籍調査、⑤存命使用者への管理料の請求、⑥縁故者への承継指導、⑦取消対象者名簿の作成、⑧聴聞会の資料作成と関係者（名宛人：使用者・縁故者）への通知、⑨聴聞会、⑩使用許可の取消し、⑪無縁改葬手続、⑫改葬工事

ラブルに備えている例（兵庫県尼崎市）（資料 2-②参照）

- iii) 放置区画の整理を目的として、帳簿から使用者情報が確認できない場合に、無縁改葬に係る縁故者調査を大型連休等における墓参の有無の確認としている例（愛媛県松山市）（資料 2-③参照）

なお、無縁墳墓等を解消した実績のある市町村では、墓石の撤去後、縁故者等から問合せ<sup>25</sup>を受けた例が一部で見られるものの、使用者その他の縁故者との間で訴訟等のトラブルに至った例はみられなかった。

## イ 無縁改葬に伴う焼骨の取扱い

無縁墳墓等の焼骨については、施行規則第 2 条及び第 3 条の規定に基づく無縁改葬の許可を得た上で改葬することとなる。実地調査対象 88 市町村のうち、使用者その他の縁故者に係る調査を実施する端緒情報や当該調査の実施方法・範囲、官報公告・立札設置、使用許可の取消しに係る手続、無縁改葬許可等といった無縁墳墓等を解消するための事務手続を確認できた 42 市町村における無縁改葬に伴う焼骨の取扱い<sup>26</sup>をみると、表 2-(3)-③のとおり、合葬式施設への改葬が 50.0% (21/42 市町村) で最も多かった。

なお、合葬式施設に改葬する場合でも、不特定多数の焼骨が合祀<sup>ごうし</sup>されるため、その後に返却を求められた場合に特定が困難となるとして、合葬式施設に移管する前に納骨堂で一時保管する例がみられた。

<sup>25</sup> 問合せの例として、i) 無縁墳墓等の撤去後に、その縁故者から「数十年ぶりに墓参したところ墓石がなくなっていた」との問合せを受けたものの、無縁改葬手続の後、墓石を撤去した旨を丁寧に説明し納得を得たもの、ii) 墓参者から「墓参したら墓がなくなっていた」との照会を受け、「法令に基づく手続を踏まえ、無縁改葬を行った。区画（墓石）の現状復帰は行わないが、遺骨は返還可能である」旨を説明し、納得を得たものがみられた。

<sup>26</sup> 「墓地経営・管理の指針等について」の別添 2（墓地使用に関する標準契約約款）2(1)第 10 条の解説において、無縁改葬を行う場合でも、「焼骨の取扱いには十分な配慮が必要であると考えられる」と示されている。

表 2-(3)-③ 無縁改葬に伴う焼骨の取扱い（実地調査結果）

（単位：市町村、％）

対象市町村数	無縁改葬に伴う焼骨の取扱い					
	永年保管				一時保管後処分	未定
	合葬式施設	納骨堂	近隣の寺院墓地	その他		
42	21 (50.0)	4 (9.5)	1 (2.4)	5 (11.9)	1 (2.4)	10 (23.8)

(注)1 当省の調査結果による。

2 ( )は、「対象市町村数」に占める割合を表す。

3 「対象市町村数」は、実地調査対象 88 市町村のうち、調査日時点において縁故者調査の実施方法等、無縁墳墓等を解消するための事務手続が確認できた 42 市町村とした。

4 「一時保管」の例として、20 年とする例がみられた。

5 「その他」の例として、墓地内の保管施設、火葬時の残骨を納める納骨所がみられた。

### ウ 無縁改葬後の墓石の取扱い

無縁墳墓の所有権等については、法や施行規則には規定されておらず、「墓地、埋葬等に関する法律の施行に関する件」（昭和 23 年 9 月 13 日付け厚生省発衛第 9 号厚生次官通達）に基づいて私法権等の権利変更等を行う場合は「それ等の規定」<sup>27</sup>によることとされている。

実地調査対象 88 市町村のうち、使用者その他の縁故者に係る調査を実施する端緒情報や当該調査の実施方法・範囲、官報公告・立札設置、使用許可の取消しに係る手続、無縁改葬許可等といった無縁墳墓等を解消するための事務手続を確認できた 41 市町村（納骨堂のみを有する 1 市町村を除く。）における無縁改葬後の墓石の取扱いをみると、表 2-(3)-④のとおり、「即時処分」が 19.5% (8/41 市町村) であつたほか、「永年保管」や「一時保管後処分」している例もみられた。

墓石の即時処分の考え方については、条例に定めた区画の使用許可の取消しに伴う原状回復を市町村長が代行する規定に求める例や市町村が墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの無主物先占の考え方による例などがみられた<sup>28</sup>。

一方、墓石を保管する理由については、無縁改葬後も墓石の所有権は放棄されていないと解釈し、万が一、使用者その他の縁故者が現れた場合にも対応できるようにするためとする例などがみられた。また、保管期間の考え方については、何年保管すべきか分からないため永年保管、民法

<sup>27</sup> 「墓地、埋葬等に関する法律の施行に関する件」により、施行規則第 3 条に規定される無縁改葬手続は、「あくまで改葬に必要な手続のみに得られるものであって、墳墓の所有権、地上権等の私法上の物権等の処置に関するものではない。したがって、無縁墳墓と認定されたものについては、その私法権の権利変更等を行う場合は必ずそれ等の規定による必要がある」とされている。

なお、厚生労働省は、「それ等の規定」とは私法権の権利変更等の規定が考えられるとしている。

<sup>28</sup> 「Q&A 墓園・斎場 管理・運営の実務」（新日本法規出版 墓園・斎場実務研究会）の P622 / 10 によれば、「無縁化した墳墓の墓石や遺骨は所有権が放棄された所有者のいない動産となるので、霊園管理者が墓石を廃棄し遺骨を合祀するためにこれを占有した時点で、これらを所有の意思を持って占有したことになり、無主物の先占によりそれらの所有権を取得する」という解釈も示されている。

(明治 29 年法律第 89 号) 第 162 条第 1 項に基づく所有権の取得時効に基づき 20 年とする例などがみられた。

また、過去に無縁改葬を行い、墓石の即時処分を行ったことがある市町村であっても、弁護士の見解を受け、一時保管に変更したが、今後については、即時処分とすべきか、一時保管とすべきか、また、一時保管とする場合の保管期間をどれだけ確保すべきかの判断に迷っているため、国が判断基準を示してほしいとする市町村もみられた。

なお、実地調査の結果、無縁改葬を行った後、墓石の所有権をめぐるトラブルが発生した例や墓石の返還を求められた例はみられなかった。

表 2-(3)-④ 無縁改葬後の墓石の取扱い (実地調査結果)

(単位：市町村、%)

対象市町村数	無縁改葬後の墓石の取扱い					
	永年保管		一時保管後処分		即時処分	未定
	墓石	棹石のみ	墓石	棹石のみ	墓石	
41	2 (4.9)	5 (12.2)	7 (17.1)	2 (4.9)	8 (19.5)	17 (41.5)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ( )は、「対象市町村数」に占める割合を表す。なお、四捨五入により合計は 100 にならない。

3 「対象市町村数」は、実地調査対象 88 市町村のうち、調査日時点において縁故者調査の実施方法等、無縁墳墓等を解消するための事務手続が確認できた 42 市町村から墓石のない納骨堂のみを有する 1 市町村を除く 41 市町村とした。

4 「棹石のみ」を永年保管又は一時保管後処分の場合、棹石以外は即時処分されている。

5 「一時保管」の例として、20 年又は保管期間未定とする例がみられた。

#### 【参考】棹石の保管例



(注) 当省の調査結果による。

#### エ 今後の無縁改葬意向

基礎調査の結果、表 2-(3)-⑤のとおり、今後、公営墓地・納骨堂において無縁改葬を進めていく意向のある市町村は、人口規模が大きいほど高く、全体では 22.1% (169/765 市町村) であった。



また、実地調査の結果、これまで無縁墳墓等を解消した実績がない市町村であっても、無縁墳墓の撤去による空き区画の創出を図るため、無縁墳墓の増加による墓地環境の悪化への対応のためといった理由により、今後は無縁改葬を実施していく意向があるとする例もみられた。

表 2-(3)-⑤ 今後の無縁改葬意向（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	今後の無縁改葬意向		
		意向あり	どちらとも いえない	意向なし ・無回答
30 万人以上	57	37 (64.9)	12 (21.1)	8 (14.0)
10 万人以上～ 30 万人未満	107	47 (43.9)	41 (38.3)	19 (17.8)
5 万人以上～ 10 万人未満	127	32 (25.2)	46 (36.2)	49 (38.6)
5 万人未満	474	53 (11.2)	171 (36.1)	250 (52.7)
合計	765	169 (22.1)	270 (35.3)	326 (42.6)

(注)1 当省の調査結果による。

2 「意向あり」は、「どちらかといえば意向がある」とするものを含み、「意向なし」は、「どちらかといえば意向がない」とするものを含む。

3 ( )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。

これまで無縁墳墓等を解消した実績がない市町村においては、無縁改葬を行うに当たり、表 2-(3)-⑥のとおり、採るべき対応について懸念する例がみられた。

表 2-(3)-⑥ 無縁改葬を行うに当たっての懸念事項

**【合葬式施設がなく改葬先のみどが立たない】**

現時点で無縁改葬の必要性は感じていないものの、将来無縁改葬を実施する際には焼骨の改葬先が必要なところ、市には公営の合葬式施設がない。市の人員も少ない中、公営以外の合葬式施設を利用するなどの検討も進んでいないため、無縁改葬を実施することは困難である。

（岡山県井原市）

**【無縁改葬に必要な縁故者調査の範囲及び終期が分からない】**

町には、無縁墳墓であることが疑われる墳墓が存在しており、町長の判断で対応が必要として、無縁改葬の実施に向けて検討している。その際、将来の訴訟等のトラブルにつながることをないよう慎重に対応したいと考えているが、墳墓等の承継の諾否を尋ねるべき親族の範囲及び縁故者からの回答を待つべき期間（縁故者調査の終期）の判断に自信がない。無縁改葬に伴う縁故者調査の範囲及び終期については、法及び施行規則に定めがなく、無縁墳墓のおそれがある区画の使用権取消しを

しかねている。

(長野県辰野町)

**【無縁改葬後の墓石の取扱いが明確にされていない】**

無縁墳墓の焼骨については、施行規則第 3 条に基づく無縁改葬手続に従って対応することになるが、その後の墓石の取扱いについては規定されていない。無縁改葬後の墓石は祭祀財産であると考えられるため、民法第 897 条に基づき、祭祀を主宰すべき者が承継することとなる。このとき、無縁墳墓であることが疑われる墳墓について、その祭祀を主宰すべき者が特定できない場合、祭祀を承継する可能性のある縁故者全てが所有権を主張できる権利があると考えられる。

このため、確認すべき縁故者の範囲は広範にわたり、当該墳墓を撤去した場合には財産毀損で損害賠償請求を受ける可能性がある。無縁改葬後の墓石の取扱いが明確に示されていない以上、無縁改葬の実施自体を極めて慎重に判断せざるを得ない。こうした問題は、当市に限らず他の地方公共団体でも同様ではないか。

(広島県呉市)

**【無縁改葬後の墓石の保管場所が確保できない】**

令和 3 年度に、市営霊園と旧設墓地（明治期に地域住民が整備した埋葬地で、現在の管理者は市）を対象とした調査において、無縁墳墓が全区画の約 21%（10,042/47,565 区画）あることが明らかとなった。市では、無縁墳墓の割合を減らすことが、i) 待機者に墓地区画を開放できることで使用者の利便性向上に資すること、ii) 管理の適正化が図られることで使用者の安心安全につながることに、iii) 収支の改善や跡地の有効活用も含め安定的かつ効率的な墓地運営に寄与する将来的な効果が期待できることから、無縁墳墓の解消を成果指標として設定した。成果指標は、運営計画期間である 4 年間で年 2% ずつの減少を図ることを見込んで、令和 7 年度（2025 年度）に 13% まで減らすこととしている。

ただし、無縁墳墓の撤去費用の負担が大きい上、墓石の保管場所の確保も難しいため、現状では、墓石を既存区画にそのまま存置せざるを得ない。

(北海道札幌市)

(注) 当省の調査結果による。

### 3 個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の現状と課題

地方公共団体は、墓地・納骨堂の経営許可等の権限のほか、墓地・納骨堂の管理者に対する報告徴収の求め、施設の整備改善命令等の権限を有している。衛生行政報告例によれば、墓地・納骨堂の中には、宗教法人や公益法人<sup>29</sup>のほか、個人や集落等が経営許可を受けている場合がみられる。実地調査の結果、表 3-①のとおり、公営以外の墓地・納骨堂の管理の適正化を図るために、その管理者に対し、講習会や意見交換を実施している例がみられた。

表 3-① 公営以外の墓地・納骨堂の管理者との情報共有

<p><b>【公営以外の墓地・納骨堂の管理者を対象とした講習会を実施】</b></p> <p>平成 25 年度から 26 年度までにかけて「墓地適正管理推進事業」として、台帳に記載されている市内全ての墓地・納骨堂の実態と台帳との一致状況を現地確認により把握した。平成 26 年度には、同事業で把握できた墓地・納骨堂の管理者を対象に「墓地管理講習会」を実施した。講習会では、墓地管理者の業務や墓地管理者が提出すべき届出等の説明を行い、その後、管理者変更届の提出が励行されていたが、一回限りの開催であったため、年々変更届の提出件数が減少している。</p> <p style="text-align: right;">(宮崎県宮崎市)</p>
<p><b>【公営以外の墓地・納骨堂の管理者を対象とした意見交換】</b></p> <p>墓地の底地<sup>30</sup>が町有地であるが、宗教法人及び集落の代表者が管理している墓地を過去に「公葬地」として把握している。毎年「公葬地」の管理者を対象に墓地管理や埋葬等が支障なく行われることを目的として「雫石町墓地管理者連絡調整会議」を開催し、墓地管理者が行う手続等について説明している。</p> <p>同会議は、墓地管理者の相談や意見交換の場になるとともに、管理者が交代したときの確認の契機になっている。</p> <p style="text-align: right;">(岩手県雫石町)</p>

(注) 当省の調査結果による。

一方、実地調査の結果、全国の墓地・納骨堂の約 9 割を占める個人や集落等が経営する墓地・納骨堂については、i) 法施行前から存在するみなし墓地について、県から市に許可権限が移譲された際、みなし墓地に係る情報が引き継がれていないこと等から、当該情報が把握されていない、ii) 個人の敷地に無許可で墓地が設置された場合、そもそも把握が困難である上、是正指導にも応じてもらえないなど、対応に苦慮している例がみられた。

こうした個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の管理が行き届かなくなることで、将来的には、市町村がその管理を負担せざるを得なくなることを懸念する意見がみられた。しかしながら、既に一部の市町村においては、管理団体の高齢化によって今後の管理体制の懸念が高まっている例や、高齢によ

<sup>29</sup> 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成 18 年法律第 49 号）に基づき、公益社団法人又は公益財団法人として認定を受けたものをいう。

<sup>30</sup> 借地権の設定された土地をいう。

り管理ができなくなったとして市町村にその管理を一任しようとする例が生じている。

このような現状がみられる中、今後の管理が不透明となっている個人や集落等が経営する墓地・納骨堂に対し、表 3-②のとおり、地域住民からの相談を契機として、その廃止に向けたサポートや集約化を図っている例もみられた。

表 3-② 集落等が経営する墓地の廃止・集約化に向けた市町村の取組例

<p><b>【墓地の廃止勧奨】</b></p> <p>底地が市の所有であり、集落が管理する共同墓地について、集落から墓地の廃止について相談を受けた際には、今後の適正管理を促すため積極的に墓地の廃止を勧めている。また、その廃止に当たり、無縁墳墓等であることが疑われるものが見つかった場合、市が官報公告の手續や撤去時の焼骨の掘り起こし費用を負担し、共同墓地管理者と協力して墓地の廃止を進めている。</p> <p>こうした取組により、毎年数件程度の共同墓地の廃止につながっており、令和 2 年度には 3 か所、3 年度には 1 か所が廃止されている。</p> <p style="text-align: right;">(静岡県浜松市)</p>
<p><b>【集落墓地を市営墓地化してその後集約化】</b></p> <p>過去、市内に存在した集落墓地については、その維持管理が困難となったことから、明治・大正時代に市営墓地化した。</p> <p>その後、昭和 45 年には当時 8 か所あった市営墓地が手狭となり、今後の都市計画や有効な土地利用に支障が生じる可能性が高かったことから、集約化を目的に新たに墓地を造成した。</p> <p>新たな墓地への移転を推進するため、それに要する費用を原則として市が全額負担するなどした結果、平成 29 年度末時点で、64.8% (2,419/3,731 区画) の区画の移転が完了しており、比較的小さい 5 か所の墓地 (5 か所合計で 559 区画) については完全集約化を達成。残る 3 か所の墓地では総区画の 32.6% から 89.5% の区画が集約されている。</p> <p style="text-align: right;">(北海道室蘭市)</p>
<p><b>【集落墓地の改葬に要する経費支援を実施】</b></p> <p>市は、平成 9 年度から、地域住民が自ら管理する共同墓地の整備促進を図るため、その管理組合等を交付対象とする「鹿児島市共同墓地整備統合事業等」を実施している。</p> <p>同事業では、墓地の整備統合、環境整備、災害防止、災害復旧及び給水栓設置に伴う工事に対して補助金を交付しているが、近年、墓地の整備統合を目的とした交付実績はなく、その理由として、共同墓地内の墓石を代表墓等に統合したいと考える集落がなかったこと、補助額が低く (改葬許可 1 件につき 2,000 円) 統合しようとする場合の自己負担が多いことなどが考えられる。</p> <p>なお、平成 24 年度に、市内に存在する共同墓地について実態調査を行い 642 か所把握しており、令和 3 年度からは現地訪問を実施するなどして、計画的にその現状確認等を進めている。</p> <p style="text-align: right;">(鹿児島県鹿児島市)</p>

(注) 当省の調査結果による。

参 考

管理者不明の墓地等からの改葬に必要な書類

他の墳墓又は納骨堂に焼骨を移す場合、法第 5 条第 1 項に基づく改葬許可が必要であり、施行規則第 2 条第 1 項に基づく申請書の提出に加え、同条第 2 項第 1 号により、墓地・納骨堂の「管理者の作成した埋葬若しくは埋蔵又は収蔵の事実を証する書面」が求められている。

しかしながら、管理者が不明となった公営以外の墓地・納骨堂では、こうした書面の作成が困難となることから、同号の規定により、「これにより難い特別の事情のある場合にあつては、市町村長が必要と認めるこれに準ずる書面」（以下「代替書面」という。）の添付によることが許容されている。

実地調査の結果、管理者が不明となった公営以外の墓地・納骨堂からの改葬について、市町村が問合せを受けた際に、具体的にどのような書面の提出を求めれば十分なのか判断に苦慮する例もみられた。そこで、管理者不明となった墓地・納骨堂からの改葬に当たって求める書面について確認したところ、表 3-③のとおり、代替書面の提出を求めているものが 47.7% (42/88 市町村) であり、その内容として、死体埋火葬許可証や戸籍の謄本、申請者の申立書などの提出を求める例が多くみられた。

一方、代替書面の提出は求めず申請書の記載に基づいて許可している市町村が 19.3% (17/88 市町村)、本人からの申請だけでは埋葬等の事実が確認できないため不許可とする市町村が 8.0% (7/88 市町村) みられた。

このほか、これまで管理者不明の墓地・納骨堂からの改葬許可申請の例がなく、その対応について未定とするものが 25.0% (22/88 市町村) みられた。

表 3-③ 管理者不明の墓地等からの改葬に当たって求める代替書面（実地調査結果）

（単位：市町村）

代替書面の内容等		該当数
代替書面の提出を求めている		42
求める書面の内容 (複数回答)	死体埋火葬許可証、火葬証明書又は改葬証明書	13
	墓地の場所の地図、墓石の写真等	10
	申請者の戸籍の謄本、除かれた戸籍の謄本	8
	申請者の申立書	8
	改葬元との契約書類、領収書、寺の過去帳等	7
	地区の代表者（自治会長等）による証明書	6
	土地の所有者、寺の住職等の証明	6
	墓地の隣接区画の者、申請者と異なる世帯等の親族又は知人の証明	5
	埋蔵証明印が押印されない等の経緯の記録	3
	改葬先の使用許可証又は受入証明書	3
申請者の本人証明書類	2	

代替書面の提出は求めている	17
代替書面では埋葬等の事実が確認できないため不許可	7
未定、検討していない	22

(注)1 当省の調査結果による。

2 「求める書面の内容」は複数回答のため、該当数の総計は「代替書面の提出を求めている」市町村数と一致しない。

#### 4 法に照らした運用上の疑義

法は、戦後間もない昭和 23 年（1948 年）に施行され、令和 5 年（2023 年）に 76 年目を迎えた。しかしながら、人口減少・多死社会の進展を始めとする社会環境の変化が進む中で、墓地行政の現場では様々な課題が生じている。

実地調査の結果、調査対象市町村の中には、法に照らした運用上の疑義が生じているものもみられた。法の適正な運用が図られるよう、これらの運用上の疑義について、法を所管する厚生労働省の見解を確認した結果は、表 4 のとおりである。

表 4 法に照らした運用上の疑義に対する厚生労働省の見解

運用上の疑義	厚生労働省の見解
法第 2 条第 3 項	
<p><b>1 「埋蔵」及び「収蔵」の定義について</b></p> <p>施行規則第 6 条の規定により、墓地等の管理者が備えるべき図面には、i) 墓地の場合、所在地、面積及び墳墓の状況を、ii) 納骨堂の場合、所在地、敷地面積及び建物の坪数を記載することとされ、それぞれ異なることから、法第 10 条に基づく経営許可に当たっては、墓地又は納骨堂のいずれであるかを的確に区別する必要があると考えられる。</p> <p>近年、焼骨を納めるカロート（納骨室）が地上に設置される場合があり、墓地又は納骨堂のいずれとして許可すべきか判断に迷うことがある。しかしながら、法第 2 条第 3 項には、それらの区別に係る「埋蔵」及び「収蔵」の定義がないため、その定義を示してほしい。</p>	<p>「埋蔵」とは、通常焼骨を土中に埋めて収めることを指し、「収蔵」とは、焼骨を収める方法の中で、「埋蔵」以外の全ての方法を指す。</p>
法第 5 条第 1 項	
<p><b>2 同一墓地内での改葬許可</b></p> <p>同一の墓地内で、高台にある区画から駐車場に近く、より利便性の高い別の区画に改葬しようとする場合、法第 5 条第 1 項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>改葬許可が必要である。</p> <p>法第 2 条第 3 項の規定により、「改葬」とは、焼骨を「他の墳墓」に移すこととされており、「他の墓地」に移すこととはされていない。</p>
<p><b>3 期限付墓地における改葬許可</b></p> <p>近年、あらかじめ区画の使用期限を設定し、当該期限の経過後は合葬式施設等に改葬することを前提とした「期限付墓地」が整備される例がみられる。</p>	<p>他の墳墓又は納骨堂に移す前に、改葬許可が必要である。</p> <p>申請者は、改葬を行おうとする者であり、墓地・納骨堂の経営者、管理者、使用者等のいずれも申請者になり得ると考えられる。</p>

<p>この場合、あらかじめ改葬を行うことを前提とした使用契約であると考えられるが、使用期限の経過後、実際に改葬を行う際に、改めて法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。また、改葬許可が必要となる場合、その申請者は誰か（墓地・納骨堂の経営者又は管理者か、あるいは使用者か。）。</p>	
<p><b>4 納骨堂の建て替えに伴う改葬について</b>  法第2条第3項の規定により「改葬」とは、焼骨を他の墳墓又は納骨堂に移すこととされている。  老朽化した納骨堂（旧納骨堂）に収蔵されていた焼骨を、同一の立地に建て替えられた納骨堂（新納骨堂）に移す（完工までの間は一時保管施設に保管するものとする。）場合、法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>同一の立地の納骨堂の場合、基本的に改葬許可は必要ないが、一時保管施設が墳墓又は納骨堂に当たるのであれば改葬許可が必要になると考えられる<sup>31</sup>。</p>
<p><b>5 墓じまいに伴う改葬許可について</b>  近年、承継者がいない等を理由としたいわゆる墓じまいが増えている。  このとき、当該使用者が墓じまいに伴って取り出した焼骨を、i) 自宅に安置する場合、ii) 散骨する場合について、それぞれ他の墳墓等に移すものではないが、法第5条第1項に基づく改葬許可は必要か。</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>
<p><b>6 無縁改葬許可①</b>  無縁改葬後の焼骨について、一時保管後、産業廃棄物として廃棄することを考えている。この場合、その焼骨を他の墳墓等に移すものではないが、法第5条第1項及び施行規則第3条の規定に基づく無縁改葬に係る許可は必要か。</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>
<p><b>7 無縁改葬許可②</b>  管理料滞納が続くなど、無縁墳墓等の疑いがあるものについて、無縁改葬を前提に地質調査したところ、焼骨が現に存在しない（も</p>	<p>改葬許可は必要ない。</p>

<sup>31</sup> 「墓地、埋葬等に関する法律の施行に関する件」によれば、「単に、墳墓へ埋蔵する以前における一時的な措置として、寺院等の一隅に、焼骨を安置する等のごときは納骨堂として別段の許可を必要としないこと、但し、焼骨の収蔵が一時的なものであっても、これを継続的に反復して行うものは納骨堂として本法の適用をうける」とされている。



<p>とも埋蔵されていなかったか分解されたかは不明とする。) ことが確認された。</p> <p>この場合、改葬すべき焼骨が存在しないが、法第5条第1項及び施行規則第3条の規定に基づく無縁改葬に係る許可は必要か。</p>	
<p>法第10条第1項</p>	
<p><b>8 納骨堂の経営許可について</b></p> <p>法第10条第1項の規定に基づいて経営許可を受けた納骨堂の収蔵可能数が少なくなってきたことを受け、既存の納骨堂Aの隣に新たな納骨堂B・Cの整備を考えている。このとき、以下のいずれの対応が妥当か。</p> <p>i) 納骨堂B・Cのそれぞれについて法第10条第1項の規定に基づく「経営許可」が必要</p> <p>ii) 既存の納骨堂Aの施設変更に当たり、法第10条第2項の規定に基づく既存の納骨堂Aの「変更許可」が必要</p>	<p>それぞれが別の施設として一体性をもたずに経営されるものであれば、それぞれの施設に経営許可が必要であり、一つの施設として一体性をもって経営されるものであれば、既存施設の変更許可が必要になると考えられる。</p>
<p>施行規則第1条又は第2条</p>	
<p><b>9 外国籍の者の埋葬、火葬等について</b></p> <p>施行規則第1条又は第2条では、埋葬や火葬許可に当たり、死亡者の本籍等を記載した申請書の提出が求められている。外国籍の者に対する埋葬許可等に当たり、本籍の記載が困難な場合は「不明」とすれば足りるか。その他どのような対応が考えられるか。</p>	<p>本籍の記載が困難な特別の事情がある場合は、「不明」と記載することは差し支えない。</p>
<p>施行規則第7条第1項</p>	
<p><b>10 「墓地使用者等の住所及び氏名」について</b></p> <p>施行規則第7条第1項第1号では、「墓地使用者等の住所及び氏名」等を記載した帳簿を備えなければならないとされているところ、「墓地使用者等」には、「遺言執行者である弁護士法人」、「成年後見人(法人)」のように法人は含まれるか。含まれる場合、帳簿に記載すべき「墓地使用者等の住所及び氏名」については、「法人の住所及び名称」を記載すればよいか、「法人の代表者の住所及び氏名」を記載すればよいか。</p>	<p>法人も含まれる。法人の場合、帳簿に「法人又は法人の代表者の住所」及び「法人の名称又は法人の代表者の氏名」を記載することになると考えられる。</p>

散骨は、法や施行規則において想定されていない葬法であるとされる。散骨をめぐる議論は20年以上前から行われており、既に、「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」において、焼骨を粉末状にして、墓地又は墓地以外の場所に焼骨を散布する散骨の出現について言及されている。同報告書は、「刑法の遺骨遺棄罪は社会的な習俗、倫理に関するものであり、相当の節度をもって行う場合は、散骨を処罰の対象とすることはできないと解されている」とする中であって、「国として、散骨の定義、散骨が許容される区域等を定める基準など条例の基準を示すことが考えられよう」と指摘している。

また、令和2年度には、厚生労働省の厚生労働科学特別研究事業において「墓地埋葬をめぐる現状と課題の調査研究」が実施され、散骨の規制を行っている地方公共団体が少数にとどまっている状況を踏まえ、散骨事業者自らが散骨を行うに当たり考慮すべきと考えられる事項が「散骨に関するガイドライン（散骨事業者向け）」として取りまとめられている<sup>32</sup>。

一方、地方公共団体向けガイドラインについては、同調査研究において、「墓理法において散骨の定義や、所用の規制条項が定められていない現状においては、何らかの規制を行う場合、各地方公共団体が散骨をどのように規制するかを自主的に判断することになる。その場合、先行地方公共団体の事例も踏まえ、条例、要綱、指針等を定めることが考えられる」とされている。このように、現状、散骨の可否や具体的な手法等については、依然として、各地方公共団体の裁量に委ねられているところである。

実地調査の結果、散骨に関する住民からの相談件数が増加傾向にある中で、散骨に関するノウハウがなく相談先もないため散骨の可否について意思決定できない、散骨を実施する際の条件や手順が決められず、対応に苦慮しているといった例が複数みられるなど、ノウハウ不足に伴って対応に苦慮している状況がみられた。また、市町村からは、陸上又は海洋のどのような場所であれば散骨が適当か、散骨する際の骨片の大きさ等をどのように考えればよいのかなど、より実例に則した内容の行政向けガイドライン等を作成してほしいといった意見もみられた。

<sup>32</sup> 同ガイドラインは、厚生労働省ホームページに掲載されている。

### 第3 まとめ

#### 1 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の発生抑制（縁故者に係る情報の事前把握）

無縁墳墓等が発生した場合、その管理不備に起因する様々な支障が生ずるおそれがあるほか、その解消を図るために無縁改葬を行う場合にも手続面や費用面で多くの負担が発生する。公営墓地・納骨堂の経営者である地方公共団体の体制が必ずしも充実しているとは言えない中では、まずは、無縁墳墓等の発生自体をできる限り抑制していくことが重要となる。実地調査の結果、無縁墳墓等の発生抑制に向けて、改葬に要する費用の免除や助成によって使用者の自発的な返還を促進する取組を行っている例などがみられた。

無縁墳墓等の発生要因は、使用者その他の縁故者の事情によるところが大きく、墓地・納骨堂の経営者や管理者による取組だけでは、無縁墳墓等が一定程度生じることは避けられないが、無縁墳墓等の発生疑いをできる限り早期の段階で把握し、使用者の現況確認を経て、次代への承継意向の確認につながることによって無縁墳墓等の発生を抑制していくことが望ましい。適時の現況確認及び速やかな初動対応を行うに当たっては、使用者その他の縁故者に係る情報は不可欠である。

使用者に係る情報については、平成 11 年の施行規則の改正によって、帳簿にその住所、氏名等を記載することが明記された。実地調査の結果、使用者に係る情報については、その正確性の確保に苦慮する一面はみられるものの、80.7%（71/88 市町村）の市町村が「80%以上」把握できているとしている。

一方、縁故者に係る情報については、帳簿の記載事項とはされておらず、80.7%（71/88 市町村）の市町村で「20%未満」の把握にとどまるなど、把握は進んでいない。

縁故者は、使用者の所在不明時における確認先となるほか、次代の承継候補ともなり得る。ただし、その範囲は配偶者、子、孫、兄弟姉妹など多岐にわたる上、その状況も各人によって異なる。このため、戸籍の公用請求等を通じて、広範にわたる縁故者の有無を確認し、更にその住所等を特定した上で、承継意向等を確認するには、極めて多くの手間と時間を要する。くわえて、縁故者に係る情報の把握は、時の経過とともにその経緯を知る者が少なくなることで、より困難なものになりかねない。

実地調査の結果、あらかじめ縁故者の住所や電話番号を把握している例が 10.2%（9/88 市町村）みられた。これらの市町村では、縁故者に係る情報を事前に把握していたことで、使用者の所在不明時においても別途の調査を要することなく、速やかな縁故者への確認によって使用者の所在確認につながった例もみられた。中には、使用者に係る情報の正確性の確保に苦慮し、その更新作業が必要となっている市町村や、現時点で無縁墳墓等が発生しておらず、縁故者に係る情報を事前に把握する必要性まで感じていない市町村も

あると考えられるが、今後、人口減少・多死社会の進展等によって、無縁墳墓等の増加が懸念される中、公営墓地・納骨堂における縁故者に係る情報の把握が進んでいない現状は、地方公共団体の将来の負担増につながり得る。また、縁故者に係る情報を事前に把握する方法について、他市町村の状況を情報提供してほしいとする市町村もみられた。地方公共団体において、こうした取組も参考にしつつ、縁故者に係る情報を事前に把握することも検討する必要があると考えられる。

こうした実態を踏まえ、厚生労働省には、無縁墳墓等の発生を抑制する観点から、縁故者に係る情報を事前に把握している事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うことが望まれる。

## 2 公営墓地における無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）

一旦発生した無縁墳墓等は、時の経過とともに自然に解消することではなく、放置されることで蓄積が進む。無縁墳墓等を解消するためには、無縁改葬手続を経て焼骨の移管・墓石の撤去が必要となるが、その実施には多くの手間と時間を要する。基礎調査の結果、平成 28 年度から令和 2 年度までの 5 年間に、公営墓地・納骨堂において無縁墳墓等の焼骨の移管・墓石撤去の着手にまで至った市町村は 6.1%（47/765 市町村）にとどまるなど、その解消が図られた例は必ずしも多くない。

一方で、今後、公営墓地・納骨堂において無縁改葬を進めていく意向のある市町村は 22.1%（169/765 市町村）と、今後の実施意向の高まりが見込まれる。こうした中であって、実地調査の結果、無縁改葬を行うに当たっての懸念として、無縁改葬後の墓石の取扱いの不明確性が挙げられた。市町村では、祭祀財産の承継者となり得る縁故者が、縁故者調査の結果判明した者のほかに存在する可能性があるとして、無縁改葬後の墓石の撤去をためらい、無縁改葬自体も慎重な判断を要するとする例、また、無縁改葬後の墓石の保管場所が確保できないことが今後の無縁改葬を行うに当たっての懸念となっている例もみられた。また、過去に無縁改葬を行い、墓石の即時処分を行ったことがある市町村であっても、今後については即時処分とすべきか、一時保管とすべきか、また、一時保管とする場合の保管期間をどれだけ確保すべきかの判断に迷っているため、国が判断基準を示してほしいとする市町村もみられた。

施行規則の規定に基づく無縁改葬手続は焼骨を対象としたものであり、墓石の取扱いは示されていない。また、「墓地、埋葬等に関する法律の施行に関する件」により、施行規則第 3 条に基づく無縁改葬の許可の申請に係る規定は、改葬に必要な手続について規定したものであって、墳墓の所有権、地上権等の私法上の物権等の処置に関するものではないとして、「無縁墳墓と認定されたものについては、その私法権の権利変更を行う場合は必ずそれ等の規定によることが必要である」とされている。

本来、無縁改葬は、調査を尽くして使用者その他の縁故者がいないことを確認した上で行うものであり、同一区画内にある墓石についても、その使用者その他の縁故者がいないことが想定される。

しかしながら、現状は、無縁改葬に伴う物権等の処置については、無縁改葬の手續とは切り離され、各実施者の裁量に任せた運用がなされている上、その実施者が留意すべき具体的な規定の範囲や内容も不明確なままとなっている。

他方で、同一区画内にある焼骨と墓石をともに撤去しなければ、無縁墳墓の解消につながらないことから、今回調査した市町村の中には、無縁改葬後の墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの無主物先占の考え方を援用し、墓石の撤去を行う市町村もあった。

こうした実態を踏まえ、厚生労働省には、無縁墳墓の解消を図る観点から、無縁改葬後の墓石の取扱いについて、保管期間や処分の考え方に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うことが望まれる。

### 3 墓地行政の今後の在り方

法は、戦後間もない昭和23年（1948年）に施行され、令和5年（2023年）に76年目を迎えた。墓地の経営主体については、関連通知により法施行以前から地方公共団体が原則であるとされてきたところ、令和3年度衛生行政報告例によれば、全国の墓地・納骨堂のうち、公営墓地・納骨堂の割合は3.5%であるのに対し、個人や集落等が経営する墓地・納骨堂の割合は88.7%とその大半を占めている。

個人や集落等が経営する墓地については、法施行以前から存在するものもあり、都道府県から市町村に墓地・納骨堂の経営許可の権限が移譲される時点で既にその使用者が不明であったものなどについて、今後、使用者その他の縁故者を把握することは極めて困難であると考えられる。

また、集落が経営する墓地の場合、当該集落を構成する複数の住民が使用者となり、その中から選ばれた者が墓地の管理を行うことになると考えられる。使用者がいずれも同年代で高齢化が進めば、その管理はいずれ行き届かなくなることが懸念される。更には、使用者が不在となるだけでなく、その縁故者や後継者もいなくなることで、墓地にある個々の無縁墳墓を解消すべき者がいなくなるおそれがある。

実地調査の結果、このような墓地について、地方公共団体に管理を一任しようとする例がみられたが、地方公共団体が個人・集落等に代わって管理を行うことについては、公平性の観点から懸念を招くおそれがある。そのため、地方公共団体としての関与に慎重にならざるを得ない面もあると考えられ、こうした墓地の管理の適正化については、地域社会が抱える課題として捉えていくことが重要になると考えられる。

また、本調査では、人口減少・多死社会の進展や家族観の多様化等が進む中で地方公共団体において生じていた法の運用上の疑義について、法の適正な運用に資するよう、厚生労働省の見解を確認しまとめた。

今後も社会環境の変化が更に進むことで、無縁墳墓等の解消を含めた墓地の管理の適正化が将来的にはどの地方公共団体においても対処すべき課題へと発展するおそれがあるとともに、新たな法の運用上の課題等を生じさせることが懸念される。

このため、厚生労働省には、地域の宗教的感情や慣習にも配慮しながら、まずは地方公共団体における無縁墳墓等の解消のための先進的な取組事例や対応に苦慮している事例を収集しつつ、その状況を踏まえながら、今後の墓地行政の在り方を検討していくことが望まれる。本報告書が、墓地行政の在り方を見直すきっかけや、国民の理解の一助になれば幸いである。

[資料]

資料1 使用申込時における縁故者の記入例（愛知県半田市）

様式第1（第3条関係）

年 月 日

墓 地 使 用 許 可 申 請 書

半 田 市 長 殿

本 籍  
申請者 〒 -

住 所 半田市

ふりがな

氏 名 印

電話番号（ ） -

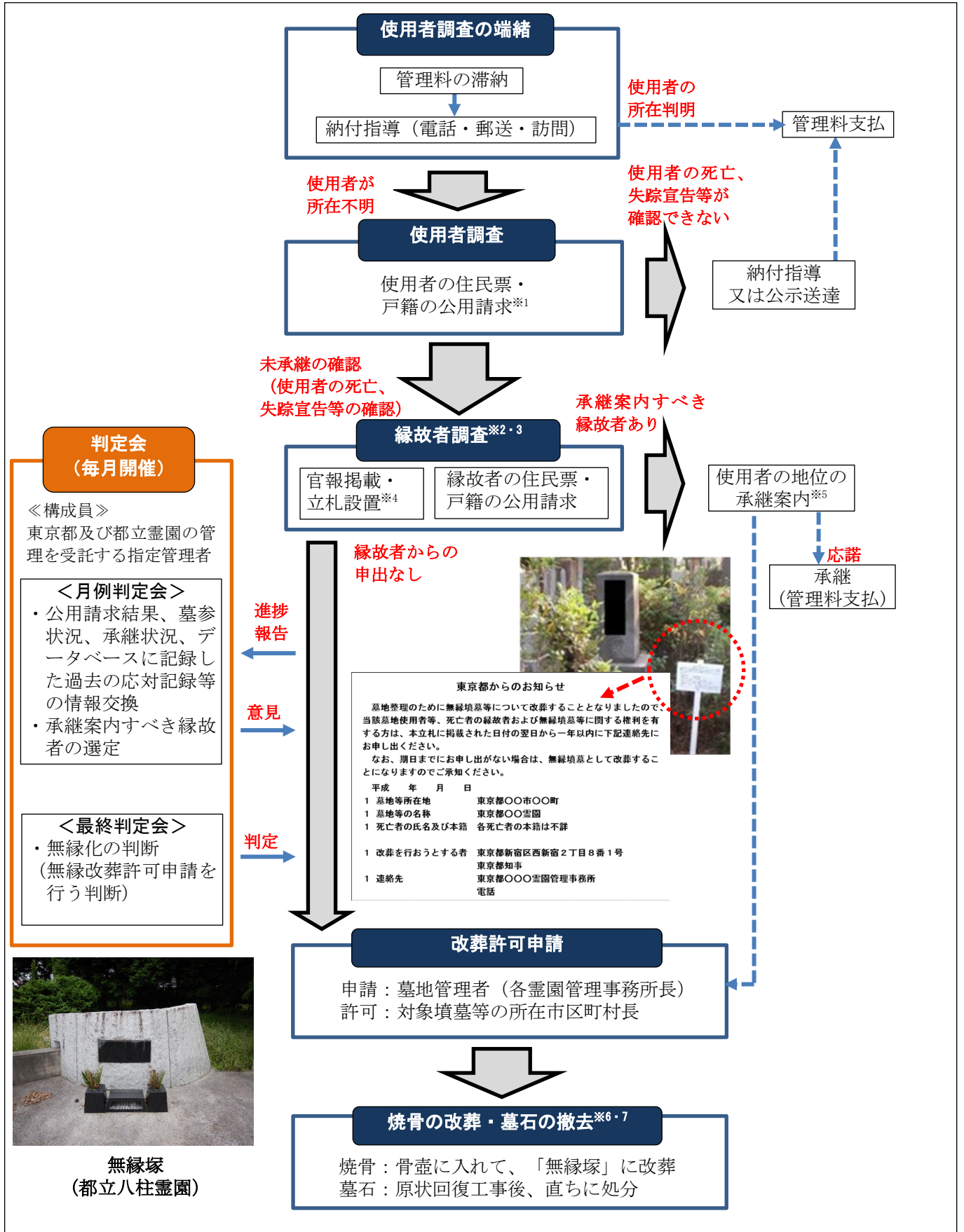
生年月日 年 月 日

次のとおり墓地の使用許可を申請します。  
 なお、墓地の使用については、法令及び許可の条件を遵守します。  
 また、申請者以外の連絡先を記載することについて同意を得ています。

墓地の名称	<input type="checkbox"/> 有脇墓地 <input type="checkbox"/> 北部墓地 <input type="checkbox"/> 乙川一色墓地 <input type="checkbox"/> 北谷墓地 <input type="checkbox"/> 成岩墓地 <input type="checkbox"/> 黒石墓地			
区画番号	等 地 号 番			
申請者以外 の連絡先	第一 連絡先	ふ り が な		
		氏 名		
		住 所		
		申請者との続柄	電話番号	
	第二 連絡先	ふ り が な		
		氏 名		
		住 所		
		申請者との続柄	電話番号	
摘 要				



資料2-① 無縁墳墓等の解消のための手順（東京都）



※1 使用者の住民票の公用請求により、使用者の住所及び本籍地を確認する。また、必要に応じて、使用者の本籍地に対する戸籍の公用請求により、使用者の生死、失踪宣告の有無等を確認する。

※2 管理料滞納の納付指導から縁故者調査対象となるまでに約5年以上

※3 使用者の住民票及び戸籍、死亡届出人やデータベースから縁故者（推定祭祀主宰者又は第一順位者）を推定。その上で縁故者の住民票の公用請求により、縁故者の住所及び本籍地を確認する。また、必要に応じて、縁故者の本籍地に対する戸籍の公用請求により、縁故者の生死、失踪宣告の有無等を確認する。

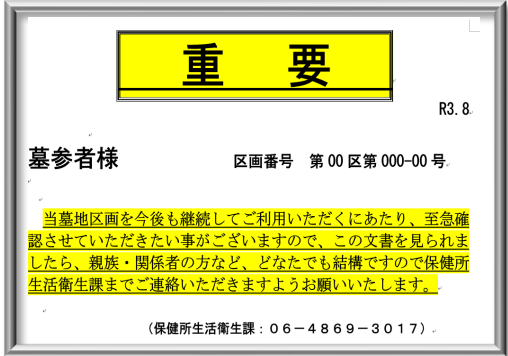
※4 例年、年に1回実施（施行規則第3条にのっとり設置）

※5 承継案内すべき縁故者は、使用者又は縁故者の戸籍から把握できる親族（民法第725条に規定される6親等内の血族、配偶者及び3親等内の姻族（婚姻によりできた親族）の範囲内）を基本とする。

※6 縁故者調査から焼骨の改葬及び墓石の撤去終了までおおむね4～5年程度

※7 焼骨の改葬及び墓石の撤去費用は区画の面積、墓石の大きさ、埋蔵数等によるが、おおむね40～200万円/区画程度

資料 2-② 無縁墳墓等の解消のための手順（兵庫県尼崎市）



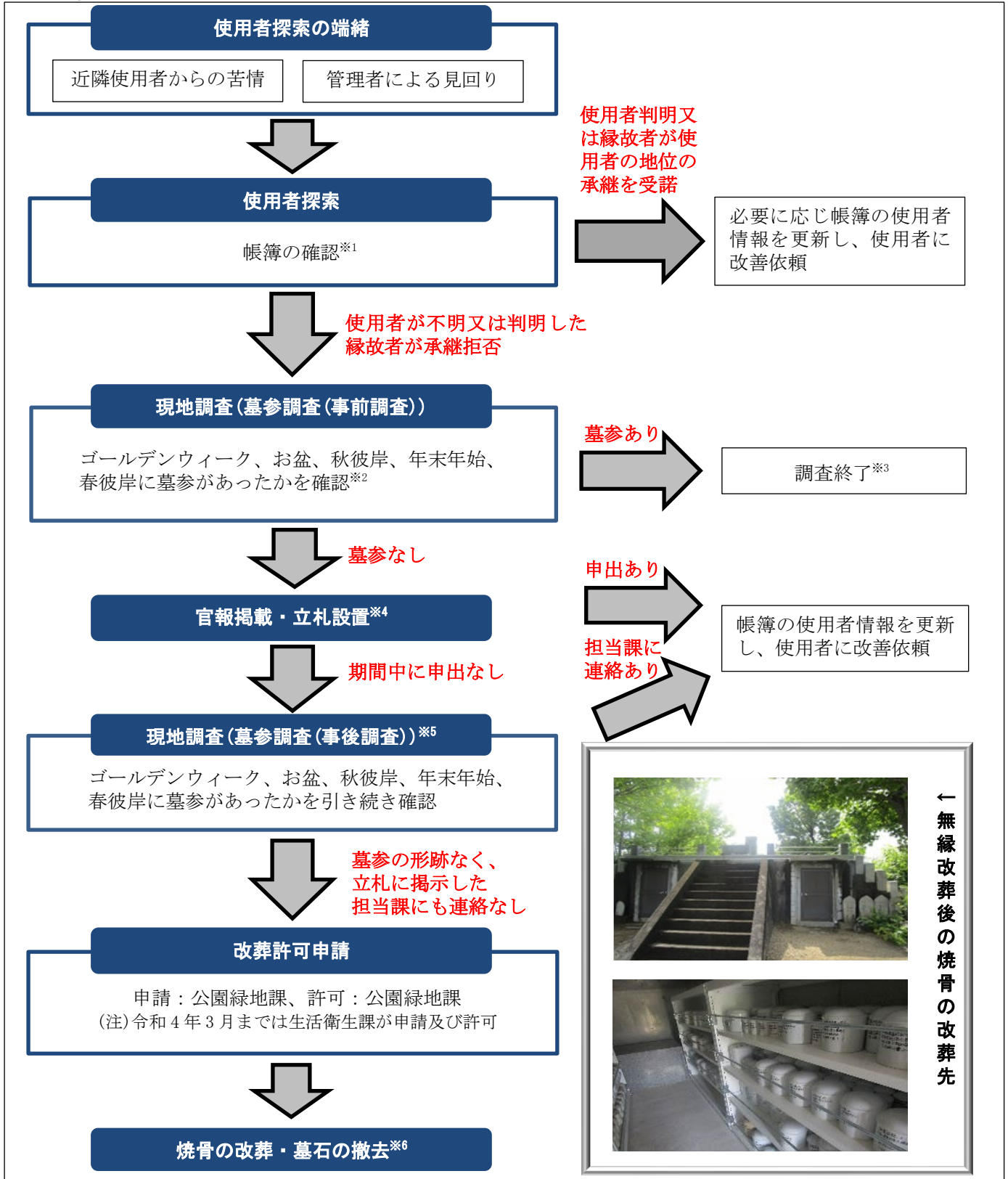
← 札かけ調査の文例



↑ 墓地区画内に立札を掲示した例

※1 この許可をもって「無縁墳墓」と確定する。  
 ※2 墓地の寸法や石材の材質等の評価額（同等の墓地を新設する場合の費用）の算定を石材店に委託している。  
 ※3 焼骨：骨壺を弥生ヶ丘墓園の無縁塚に一時保存。保存期間は未定  
 ※4 墓石  
 (1) 法令に墓石の保管期間の定めがなく、保管場所も限られているため、棹石のみ弥生ヶ丘墓園の敷地内に一時保存  
 保存期間未定。民法第162条第1項を根拠に20年経過後廃棄するとの内規策定を検討中  
 (2) 撤去費用は、数十万円/基（サイズによる。）  
 (3) 無縁改葬対象区画者の選定から墓石の撤去まで、最短3年で実施

資料 2-③ 無縁墳墓等の解消のための手順（愛媛県松山市）



※1 帳簿の使用者名、住所、電話番号及び生年月日から、使用者又は縁故者に連絡を取れるか判断  
使用者名、住所及び電話番号から使用者若しくは縁故者が不明又は生年月日から使用者が既に死去していることが推測され、縁故者も不明な場合には、使用者不明と判断

※2 献花の有無、清掃の痕跡等を年4回程度確認。2年間は現地調査を継続

※3 放置区画の整理が目的であるため、墓参形跡がみられればそれ以上使用者・縁故者の情報把握は行わず調査終了とする。

※4 対象は墓参形跡が見られない区画、随時実施。看板作成料：1,500円/本

※5 官報に掲載してから2年間は現地調査を継続。事後調査で縁故者の墓参及び立札を見て連絡があった場合、使用者の地位の承継を断られた例はない。

※6 焼骨：骨壺に入れて大明神墓地(松山市明神ヶ丘)の合葬墓地(無縁改葬専用。広さは12畳程度)に埋蔵  
将来縁故者が焼骨の返還を求める場合に備え永年保管  
墓石：保管スペースが限られているため、墓地の区画の片隅で棹石のみ永年保管  
その他の石は、産業廃棄物として処分  
撤去費用：無縁墳墓移転等業務  
(区画の供養、墓石の撤去・移動、焼骨の移動) 3万円程度/基  
無縁墳墓等処分業務  
(墓石の処分) 3万円程度/基