



神奈川県

政策研究・大学連携センター
～シンクタンク神奈川～

平成23年度調査研究報告書

墓地に関する政策研究

2012（平成24）年3月

ま え が き

神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～では、多様化、複雑化する県政課題に的確に対応する政策形成を支えることを目的として調査研究を実施しています。

本報告は、「墓地」をテーマにした調査研究の成果を取りまとめたものです。

我々が墓地に関心を持つのは、家族、親族が亡くなったとき、近隣地域に墓地建設の計画が立ち上がったときなど、限定的な場面で直面する時であり、日常的に考えている問題ではありません。しかし、「人間は必ず死を迎える」という自然の摂理を考えると、墓地のあり方については、一人ひとりが真剣に考えなければいけない問題であると思われます。また、少子高齢化が進む中で、「お墓の無縁化」の問題や、散骨、合葬型墓地などの葬送への意識の多様化など、早急に対応すべき問題も起こっています。

折しも、2011（平成23）年8月30日、「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）」（第2次一括法）が公布されました。これにより「墓地、埋葬等に関する法律」第10条による許可権限が「都道府県知事」から「市長」に移譲され、地域の状況に合ったよりきめ細やかな墓地行政が期待されています。

本報告では、墓地の歴史を概観し、墓地における特性として、遺体を埋葬するために必要な「空間性」、祭祀性や忌避感などの「文化性」、そして公衆衛生の観点などから「公益性」の3点を挙げました。さらに、これまでの墓地行政や、無縁化や住民紛争などの墓地に関する問題を、この墓地の特性から分析をしています。また、今後の墓地行政の方向性を考えるため視点の提示も試みました。

本報告により、今後の墓地行政が適切かつ円滑に推進されることを期待します。

最後になりましたが、報告書作成におきましては、小谷みどり先生、森謙二先生、横田睦先生には貴重なご助言をいただきました。また、取組み事例の紹介をさせていただくため、横浜市環境施設課、横浜市生活衛生課の皆様、また、都道府県、政令指定都市の墓地行政担当の皆様には、貴重な情報や資料の提供をいただきました。本研究にご協力をいただきましたすべての皆様に感謝申し上げます。

2012（平成24）年3月

神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～

目 次

概 要

報告書の概要	3
--------	---

本 論

1. はじめに—本報告書の目的と構成	11
2. 墓地の定義・特性	
2-1 「墓埋法」における墓地	13
2-2 墓地観	14
2-3 日本の墓地の歴史—忌避・祭祀施設そして公共施設へ	22
2-4 墓地の定義・特性	32
3. 墓地行政の現状	
3-1 墓地行政の現状	35
3-1-1 「墓埋法」と「祭祀条項」	35
3-1-2 公衆衛生	41
3-1-3 都市計画	47
3-2 神奈川県墓地行政の状況	51
4. 墓地行政における課題と対応	
4-1 無縁化	62
4-2 住民紛争	69
4-3 需要予測の精度	75
4-4 名義貸し	81
(補) 自然葬(散骨)—新しい葬送への対応	86
5. 墓地行政の方向性	97
主要参考文献	101

資 料

- 1 墓地、埋葬等に関する法律・・・・・・・・・・・・・・・・・・109
- 2 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例並びに同条例施行規則及び審査基
準
・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・112
- 3 平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書～「墓地」についての意
識調査～
・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・131

概 要

報告書の概要

1. はじめに

「墓地」問題は、近代化以降、行政課題の一つとしてあり続けている。

遺体を生者の世界から切り離し一定の場所へ納めるという行為は、社会に残された者が行わなければならない。つまり遺体を納めるという行為には、社会が共通して行わなければならないという意味で公共性と社会性が存在するといえる。それゆえ、遺体を納める場所を提供することに公益性が生じる。ここに、墓地が行政課題としてあり続ける理由がある。

明治以降、墓地の供給は非常に公益性が高い事業であるため、自治体が墓地経営の第一次主体として望まれ、そして墓地政策は主に公衆衛生政策として位置付けられてきた。また、明治時代の祖先祭祀や家制度や共同体を前提に作られた法律の影響を強く受け、「どのような墳墓・墓地をいかに提供するか」に主眼が置かれてきた。そして、祖先祭祀を原理とした家や共同体が、死者を埋葬し供養することで、公衆衛生や治安維持といった墓地行政が成り立ってきたのである。

今日、都市化の進んだ地域では財政難や用地確保の困難性により、墓地供給を自治体以外に依存せざるを得ない状況になっており、具体的な墓地行政の中心は、墓地の供給において、地域の特性や住民ニーズにあった要件をどのように設定し、許可を行うかということに重点が置かれてきている。

ところが、承継者不足による「無縁化」が社会問題となったことはもとより、近年、「孤独死」や「無縁社会」という言葉が注目されているように、社会の状況も徐々に変化してきている。これは、死者を墳墓に納めてきた家や共同体が機能しなくなる状況を意味する。このような状況は、墓地における新しい課題の示唆と思われ、これまでの墓地行政のあり方が見直しを迫られていると言える。

折しも、2011（平成23）年8月30日に、「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（平成23年法律第105号）」（通称：第2次一括法）が公布された。これにより「墓地、埋葬等に関する法律」（以下「墓埋法」）第10条による許可の権限が「都道府県知事」から「市長」に移譲され、地域の状況にあったよりきめ細やかな墓地行政が期待されている。

墓地の供給主体でもあり許可等も行う自治体が、公衆衛生、都市計画、福祉、文化といった幅広い観点を持って、社会状況に合った地域のための墓地行政を推進する機会が与えられていると言える。

そこで本報告では、「墓地」の歴史を概観し、「墓地」における特性の抽出を行った。そしてこれまでの墓地行政や、「墓地」に関する問題を分析・検討し、権限移譲後に新たな墓地行政の担い手となる自治体において、これからの墓地行政の方向性を検討するための視点を提示することを試みた。

2. 墓地の定義・特性

○ 「墓埋法」における墓地

「墓埋法」第2条において、「死体を埋葬し、焼骨を埋蔵する施設」を「墳墓」といい、「墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事の許可を受けた区域」を「墓地」と定められている。これは行政が墓地を管理するための便宜的な定義である。

○ 墓地観・墓地の形態

「墓地はどのような場所であるか」という人々が持つ墓地観について、アンケート調査では、「墓地」を「先祖が眠る場所」や「故人を偲ぶ場」と考える人が多いことがわかった。また望ましい墓地形態については、従来型の墓地を望む人が約半数いる一方で、従来型の墓地以外の墓地形態や、葬法を受け入れている人が少なからずいることが分かった。このような新しい墓地への需要や社会状況を反映して、今日の墓地形態は、従来型の墓石型墓地に加え、芝生型墓地、壁面型墓地、樹木・樹林型墓地、慰霊碑型墓地、納骨堂・立体型墓地などが供給されている。

○ 墓地の歴史

上記のような墓地観が形成された背景には、墓地に対する長い歴史がある。墓地の出現、そして墓地への忌避感が生まれたのは古代にまで遡るが、墓地観や墓地形態は、その時々^々の宗教、祭祀、社会状況に影響を受けてきた。それは「忌避すべき場」から「祭祀の場」、さらに「公共施設」と変化してきた。「公共施設」として、社会に位置付けられたのは、明治時代以降、日本社会が近代化されてからである。

○ 墓地の特性

このような墓地の意味づけの変遷を見ていくと、「墓地」には3つの特性を有していることが分かる。一つは、「遺骨や遺体を埋葬するのには一定の空間を占める」という「空間性」、さらに死者が眠るその空間に意味を与える「文化性」、そして「遺体を生者の空間から切り離し、一定の空間に埋葬しなければならない」という規範からくる「公益性」である。長い歴史の中ではぐくまれてきた死生観、宗教観といった価値観から、墓地に対しては「穢^{けが}れの忌避」や「祖先祭祀」などといった文化的な意味が付与されてきた。そして、今日「遺体を生活空間から切り離さなければならない」という価値観を多くの人^々が有しており、「墓地」という空間的存在に「公益性」が付与されている。そこで本報告では、墓地を「空間性」「文化性」「公益性」を有する、「忌避すべき場」「祭祀の場」である「公共の施設」と考える。

3. 墓地行政の現状

○ 「墓埋法」と「祭祀条項」

今日、墓地や埋葬に関しては、1948（昭和23）年に施行された「墓埋法」によって運営されている。これは、1884（明治17）年に施行された埋火葬の認許について定めた「墓地及埋葬取締規則」の内容をほぼ踏襲している。

「墓理法」は、第1条において「墓地、納骨堂又は火葬場（以下、墓地等）の管理及び埋葬等が、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から支障なく行われること目的とする」旨を規定している。また「墓理法」では、「埋葬」や「火葬」等の言葉の定義や、埋葬や火葬を行う場合には市町村長の許可を必要とすること、墓地等の経営に関して、都道府県知事の許可が必要であることなどが定められている。また、これまで墓地等の経営許可に関しては、「高度の公益性を有するとともに国民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件等を踏まえるべきであるため各地方自治体ごとの責任と判断に委ねる」ため、主に都道府県知事に権限が任されてきたが、「第2次一括法」により、2012（平成24）年4月より「市長」に移譲される。

「墳墓」の取り扱いに関しては、民法897条「祭祀条項」において定められており、「墳墓」を「祭祀財産」として規定している。しかしこれは、「祖先祭祀」が前提とされており、現代においても影響力を及ぼしている。

○ 公衆衛生

これまで墓地行政は、公衆衛生や都市計画（その他公共の利益）という公益目的に重点が置かれてきた。公衆衛生として規制されなければならなかったのは、日本が近代化をするに当たって、土葬の衛生的問題、そして火葬による悪臭が首都においてはふさわしくないと考えられたこと、また伝染病への対応からであった。しかし火葬率がほぼ100%近くなり、また、火葬技術も向上した今日では、墓地行政の中心に公衆衛生政策を置く意義は薄れてきたといえる。

○ 都市計画

「墓地」が「都市計画」の観点からも扱われるようになったのは、公衆衛生と同じく明治以降である。当時、東京は市街化が進んでおり、東京府市街地での墓地の新設は、今後道路を整備するなど、市街の改編あるいは公益事業のために土地を買収することを考えると、問題が多いと考えられたからである。都市計画において墓地整備が行われるのは、東京都の多磨霊園に代表されるような、郊外公園墓地を採用し、十分な造園施設を備え、都市計画的統制による美観を意識した公園墓地であった。これ以降、多磨霊園を基点とする公園墓地は全国の都市で展開されるようになった。しかし、開発行為としての手続きが極めて難しくなったことや、環境の保全などについて行政が厳しく臨んでいることなどを理由に墓地開発の規模は縮小している。

○ 神奈川県墓地行政の状況

神奈川県内の墓地等の経営許可については、政令指定都市と中核市においては、「墓理法」第10条における墓地許可権限はすでに移譲されている。また、保健所設置市である藤沢市においても「事務処理の特例に関する条例（平成11年12月24日条例第41号）」により、許可事務を行っている。それ以外の市町村においては「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例」により、神奈川県において許可事務を行っている。「第2次一括法」により、神奈川県においても、2012（平成24）年4月1日の権限移

譲に向け準備を進めているところである。神奈川県では、各市への権限移譲後は、県内町村部について引き続き許可事務を行っていく予定である。

厚生労働省取りまとめの2010（平成22）年度衛生行政報告例によると、神奈川県内の墓地の総数は18,137ヶ所（全国では873,790ヶ所）となっている。神奈川県においては、特に「個人墓地」が多いことが特徴としてあげられる。「個人墓地」は、管理等を個人で行うため、他の形態よりも無縁化や荒廃の可能性が高いと考えられる。今後、「個人墓地」への何らかの対応が必要になると考えられる。

4. 墓地行政における課題と対応

本報告では、墓地行政における課題として、「無縁化」「住民紛争」「需要予測の精度」「名義貸し」の4つの問題を取り上げた。これら4つは、自治体が墓地の適正供給や、自治体の墓地行政への信頼確保や適切な運営といった点に関わる問題である。

○ 無縁化

「無縁化」とは、墳墓の祭祀承継者がいなくなる状態を問題としている。すでに祭祀承継者がいない無縁化した墓地に対しては、「改葬」という手続きがとられる。近年では「改葬手続き」も簡素化され、既存墓地では無縁墳墓を改葬し、新たに墓地を貸し出す（売り出す）など、墓地を循環する際に利用されている。一方で、少子化や未婚化など家族関係の変化により、墳墓を承継する人がいなくなる「無縁化の可能性」に対応することも重要である。近年では、「無縁化の可能性」への対応として、樹木葬や合葬墓（永代供養墓）、自然葬、納骨堂など祭祀承継者を必要としない墓地形態も出てきている。また、「無縁化の可能性」への対応は、承継者がいなくなっても「無縁化」しない形態の墓地を供給することが必要となる。そのためには、「期限付きのお墓を増やし、承継する人がいなければ合葬する」ことを中心に据えた対応が必要とされる。期限付きの墓地と合葬墓があれば、一定の期限ごとに、承継者の有無により、そのままその墳墓を利用するか、合葬するかを選択が可能となる。

「無縁化の可能性」に対応した対策は様々考えられるが、墓地は「お墓時間」があるだけでなく、地域性があるため、実態を反映した精度の高い需要予測を行い、地域にあった「無縁化」対策をとる必要がある。

○ 住民紛争

住民紛争は、都市部において自治体以外の経営主体が墓地を新設する際に起きることが多い。住民側の反対理由は様々あるが、根本的には、墓地に対する忌避感と不合理感にあると考えられる。「墓埋法」第1条にある「国民の宗教的感情」は「死者の埋葬」と解されているが、「忌避感」は歴史が古く、「国民の宗教的感情」に含まれると本報告では考えている。これから自治体が墓地行政を行う際には、忌避感・不合理感と公益性の対立の根本的な解決は難しいという問題はあるが、住民側の感情に配慮し、また公益性の正当性を確保をし、それを示すことで理解を得て、一方で不合理

感を少しでも減らすため、地域住民が納得できるような解決法を探ることが必要となる。

○ 需要予測の精度

「墓地の公益性」について住民からの理解を得るには、「需要予測の精度」を高めることが必要である。墓地観、死生観、葬送の多様化により、需要予測を的確に行うことは非常に困難になってきているが、「周辺の墓地に空き区画が多くある」にもかかわらず、墓地経営許可を認めてしまうような、需要予測の精度を疑われる場合は、「墓地の必要性」が疑われ、自治体への信頼が損なわれる可能性もある。墓地には、慣習などによる地域性などがあり、墓地の形態、必要数、必要となる時期にも違いが出る。これらを正確に把握するためには墓地の実態調査、需要予測は不可欠となる。また、正確な需要予測を行うことは、需要を超える墓地供給を防ぐ役割も持つ。

○ 名義貸し

いわゆる「名義貸し」は、墓地の「公益性」を損なう可能性が非常に高い。「公益性」の高い墓地経営を行うには、「継続性」と「非営利性」が求められる。また先行して権限が移譲された政令指定都市の中には、財務審査などを強化するなどして、名義貸しの予防を行っている自治体もある。

5. 墓地行政の方向性

今後の墓地行政の方向性を考えるための視点として、「セーフティ・ネットとしての対応」を提示した。

○ セーフティ・ネットとしての対応

近年の「孤独死」の増加が示しているとおおり、他者や家族とのつながりが希薄になり、親族であっても連絡を取り合わないなどのケースも多い。そのため、住居にて遺体が発見された場合や、遺体の所持品として身分証明書があった場合でも、本人と断定することができなければ、行旅死亡人として取り扱われる。本人の身元が判明した場合でも、死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは、「墓理法」第9条に基づき、行旅死亡人と同様に地方自治体の取り扱いとなる。「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」や、「墓理法」第9条については、最終的な遺体の埋葬等について市町村長が行うという「方法」を規定したものであり、そこに「弔意」や死者への「供養感」という考えは少ない。しかし、我々の多くは、死者に対する弔意や墓地の文化性からの供養感を持ち、また、「死者は墓地に納めるべきだ」という妥当すべき規範という意味での「公益性」を認めている。新たに墓地を作るには行政への財政負担が伴うが、「財政的負担への懸念」と「供養感」・「公益性」の対立を解消できる、合葬墓（共同供養墓地）のような最低限のセーフティ・ネットとしての墓地を整備することを検討することが必要である。

○ おわりに

本報告は、今後の地域における墓地行政を考えるための視点を示すことを目的として、直接の行政担当者が共同研究の立場として関わらず、シンクタンク神奈川において社会科学的に客観的な立場から考察を行ったものである。そのため現実の政策の現場から一步離れて、社会科学的な根拠を与え、議論の積み重ねによる研究を行った。このように客観的な視点から研究を行った結果、次のことが導き出された。

「墓地」には、長い歴史を通じ、3つの特性が形成されてきた。それは、「遺骨や遺体を埋葬するには一定の空間を占める」という「空間性」、さらに死者が眠るその空間に意味を与える「文化性」、そして「遺体を生者の空間から切り離し、一定の空間に納める処理が行われなければならない」という規範からくる「公益性」である。本報告では、墓地を「空間性」「文化性」「公益性」という3つの特性によって規定されるとした。

2011年（平成23）年8月に「第2次一括法」が公布され、「墓埋法」第10条における許可権限が、都道府県知事から市長へ移譲される。これにより、各自治体（各市）においては、墓地を自ら経営する主体になり得、かつ、適切な許可等により墓地行政を一体で推進できる体制が整ったといえる。一方では、「無縁化への対応」、「住民紛争」、「名義貸し」また「散骨」など、墓地行政をめぐる問題は、行政課題として存在している。「第2次一括法」により、先に述べたような体制となった自治体は、墓地行政をめぐる行政課題を解決に導くことが期待できる。そのためには、各自治体の墓地行政は、各自治体において墓地がどのような存在であるのかを考え、「各自治体における墓地行政のあり方」を決めていくことが求められる。具体的には、先に述べた「セーフティ・ネットとしての墓地」「無縁化の可能性」への対応も検討すべき視点と思われる。また、災害に備えた避難所、防災拠点や防災倉庫としての機能を併せ持つ公園と一体となった墓地など、墓地空間を多機能化する視点も必要になる。

墓地行政を進めていくには、墓地が、「空間性」、「文化性」、「公益性」という特性を持つことを最初に踏まえ、そのうえで正確な需要予測・実態調査を行い、各自治体における墓地や葬送の地域性を反映し、さらに、地域住民の理解を得ることが求められる。そして、各自治体の墓地のあり方に沿うような、公営墓地の供給や、墓地経営許可条例を制定することになるだろう。

今後、地域の墓地行政の過程において、本研究が重ねてきた議論と墓地の3つの特性や「セーフティ・ネットとしての墓地」という視点が活用され、地域における墓地行政のあり方への議論が深まることが期待される。

本 論

1. はじめに ー本報告の目的と構成

「墓地」問題は、近代化以降、行政課題の一つとしてあり続けている。

遺体を生者の世界から切り離し一定の場所へ納めるという行為は、人間が社会を構成している限り必ず行なわなければならない行為である。生きているものには、必ず死が訪れる。そして、上記の行為は社会に残された者が行わなければならない。つまり遺体を納めるという行為には、社会が共通して行わなければならないという意味で公共性と社会性が存在するといえる。それゆえ、遺体を納める場所を提供するという行為には公益性が生ずる。ここに、墓地が行政課題としてあり続ける理由がある。

明治以降、墓地の供給は非常に公益性が高い事業であるため、自治体が墓地経営の第一次主体として望まれ、そして墓地政策は主に公衆衛生政策として位置付けられてきた。また、明治時代の祖先祭祀や家制度や共同体を前提（具体的には、家や共同体によって人々が墓地に納められることが前提）に作られた法律の影響を強く受け、「どのような墳墓・墓地をいかに提供するか」に主眼が置かれてきた。一方、祖先祭祀を原理とした家や共同体が、死者を墳墓へ埋葬してきた。「死者はお墓に入るべき」という社会的価値観のもと、社会が弔意をもって死者を埋葬し供養することで、公衆衛生や治安維持といった墓地行政が成り立ってきたのである。

そして今日、都市化の進んだ地域では財政難や用地確保の困難性により、墓地供給を自治体以外に依存せざるを得ない状況になっており、具体的な墓地行政の中心は、墓地の供給において、地域の特性や住民ニーズにあった要件をどのように設定し、許可を行うかということに重点が置かれてきた。

ところが、このような社会の状況も徐々に変化してきた。葬送等に関する価値観の多様化や火葬等の技術の進歩が進んだこと、「少子化」により承継者のいないことによる「無縁化」が社会問題となったことなどである。そして、ここ数年、「孤独死」や「無縁社会」という言葉が注目されている。これは、死者を墳墓に納めてきた家や共同体が機能しなくなる状況を意味する。このような状況は、墓地における新しい課題の示唆と思われ、これまでの墓地行政のあり方が見直しを迫られていると言える。

我々を取り巻く社会状況は変わってきており、法制度が前提としてきた祖先祭祀と現状のミスマッチが、徐々に大きくなってきている。

一方、遺体を生者の世界から切り離す方法（葬法）は、変化に富んでいる。土葬、水葬、火葬、鳥葬を行う民族もあれば、火葬してから川に流す風習の国もある。イスラムやユダヤ教は火葬を認めていないが、韓国ソウル市では、土葬で土まんじゅうのようなお墓を立てる文化があったにもかかわらず、都市化により墓地不足となり、火葬と納骨堂を普及させている。両墓制（遺骨・遺体の収納場所と墓参のための墓地が両方ある状況）や無墓制、風葬や水葬など日本国内にも葬法や墓の形態が様々に存在してきたが、今日の日本では、火葬率がほぼ100%となり、焼骨を骨壺に納め、「〇〇

家の墓」「先祖代々の墓」という墓石の下に、安置する方法が多く見受けられる。

このように遺体を納める行為は、時代や地域文化、宗教、技術進歩に影響を受ける。どのような価値観で行い、対応するかは、時代や地域によって異なるのである。

折しも、2012（平成23）年8月30日、「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）」（通称：第2次一括法、以下「第2次一括法」）が公布された。これにより「墓地、埋葬等に関する法律」第10条による許可の権限が「都道府県知事」から「市長」に移譲され、地域の状況にあったよりきめ細やかな墓地行政が期待されている。

墓地の供給主体でもあり許可等も行う自治体が、公衆衛生、都市計画、福祉、文化といった幅広い観点を持って、地域のための墓地行政のあり方を考える機会となったと言える。自治体は、地域において墓地をどのように位置付けるのか、また、その墓地行政の方向性が問われている。

そこで、本報告ではこの機会をとらえて、これまでの「墓地」の歴史を概観したのち、「墓地」における特性を抽出、そしてこれまでの墓地行政や「墓地」に関する問題を分析・検討し、権限移譲後、新たな墓地行政の担い手となる自治体において、これからの墓地行政の方向性を検討するための視点を提示することを目的としている。

研究方法としては、墓地行政関係者へのヒアリングとアンケート、有識者ヒアリング、県民ニーズ調査を利用した県民への墓地に対する意識調査、文献調査をもとに、問題点の洗い出しと整理を行った。

本書の構成は、「2. 墓地の定義・特性」において、社会における墓地がどのような存在であったのかを確認し、墓地行政を考える上で重要となる、墓地を見る視点、「空間性」「文化性」「公益性」の3点を提示した。続いて、「3. 墓地行政の現状」では、上記の3点から、これまでの墓地行政の内容などを分析し、「4. 墓地行政における課題と対応」では現代の墓地行政が直面している4つの課題に関して、その本質を明らかにすることを試みた。そして最後に、「5. 墓地行政の方向性」では、「遺体を墓に納める」という私的領域と思われてきた行為が、私的領域では解決できなくなっている現象を踏まえ、自治体の新たな役割として「セーフティネット」という視点の提示を試みた。

「墓地」に関しては、本報告で取り扱った「無縁化」や「名義貸し」などの問題のほかに、宗教と墓地との関係、「墓地、埋葬等に関する法律」の改正の是非などの課題が残されている。今後、本報告で挙げた問題はもとより、これらの問題についてもさらなる研究が必要となるだろう。

本報告における議論や導き出した視点が、多くの自治体で活用され、今後の墓地行政推進の一助となることを期待したい。

2. 墓地の定義・特性

はじめに、「墓地・埋葬等に関する法律」（以下「墓埋法」）における墓地に関する用語を確認したうえで、日本人の墓地に対する考え方（＝墓地観）のアンケート調査などから、「墓地」とはどのようなものかについて確認する。そして、その墓地観がどのような歴史的背景によりはぐくまれてきたかを見たうえで、本報告における「墓地」を定義し、墓地の特性を示す。

2-1 「墓埋法」における墓地

「墓地・埋葬等に関する法律」第2条において、墓地に関する様々な用語の定義がなされている。

第2条

1. この法律で「埋葬」とは、死体(妊娠4箇月以上の死胎を含む。以下同じ。)を土中に葬ることをいう。
2. この法律で「火葬」とは、死体を葬るために、これを焼くことをいう。
3. この法律で「改葬」とは、埋葬した死体を他の墳墓に移し、または埋蔵し、も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。
4. この法律で「墳墓」とは、死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設をいう。
5. この法律で「墓地」とは、墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事の許可をうけた区域をいう。
6. この法律で「納骨堂」とは、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の許可を受けた施設をいう。
7. この法律で「火葬場」とは、火葬を行うために、火葬場として都道府県知事の許可をうけた施設をいう。

ここでは、「死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設」を「墳墓」といい、さらに、「墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事の許可を受けた区域」を「墓地」と定めている¹。

さらに、同法4条では、「埋葬又は焼骨の埋蔵は、墓地以外の区域に、これを行なつてはならない。」と定められており、許可を受けた区域以外に、「墓地」を設けてはいけないのである。また自己所有の土地に自家用の墓地を設置する場合も（個人墓地）また、「墓地」として許可を必要とする。

¹ このように墓地の定義がなされたのは、1874（明治7）年内務省地理局発議「墓地処分内規則」によって、定められたことに由来する。（2章2-3 墓地の歴史（p.28）参照）

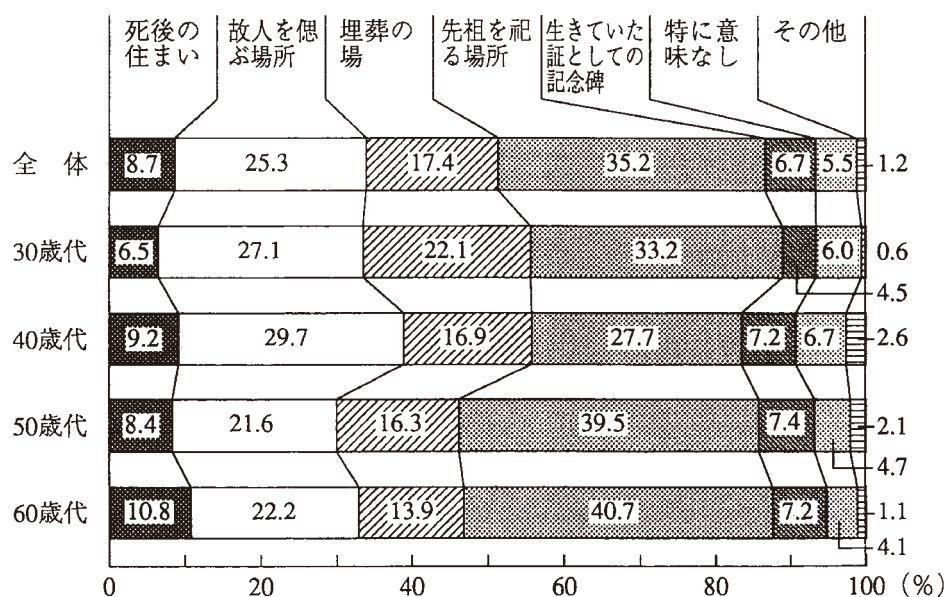
2-2 墓地観

1 墓地に対する意識

我々は、墓地をどのように捉えてきたのだろうか。

1989（平成元）年の調査²において、「お墓はどんな場所か」を尋ねた質問に対して、「先祖を祀る場所」（35.2%）という回答が最も多く、「故人を偲ぶ場所」（25.3%）、「埋葬の場」（17.4%）と続いた。この時点では、世代間どちらにも有意な差は見られないが、概して若い人ほど「故人を偲ぶ場所」「埋葬の場」と考え、高年齢層になると「先祖を祀る場所」「死後の住まい」と考えている人が多いという結果が得られた（図表2-1）。

図表2-1 お墓はどんな場所か



（出所）株式会社ライフデザイン研究所（1995）「お墓から覗いたニッポン人—『お墓に関する意識調査』より—」 p. 21

2 望まれる墓地

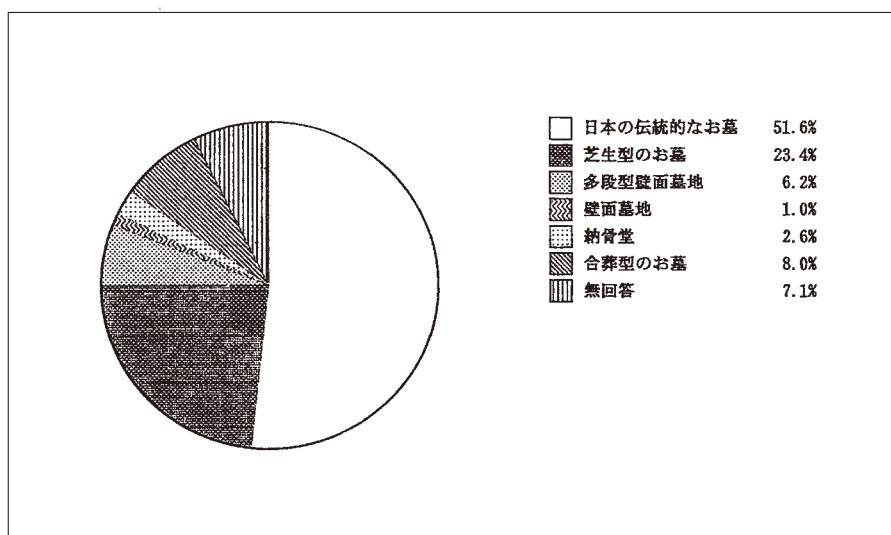
また、どのようなお墓に入りたいか、どのようなお墓が望ましいと考えているかについては、1995（平成7）年の神奈川県調査³では、「今後墓地を取得するとしたらどのような形式の墓地を希望するか」という質問に対して、「日本の伝統的な

² 株式会社ライフデザイン研究所（1995）「お墓から覗いたニッポン人—『お墓に関する意識調査』より—」、p. 21

³ 神奈川県衛生部環境衛生課、神奈川県墓地経営財団法人連絡協議会（1995）「神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書」、p. 51

お墓」(51.6%)が最も多く、次いで「芝生型のお墓」(23.4%)、「合葬型のお墓」(8.0%)、「多段型壁面墓地」(6.2%)、「納骨堂」(2.6%)、「壁面墓地」(1.0%)となっている(図表2-2)。

図表2-2 望ましい墓地のあり方



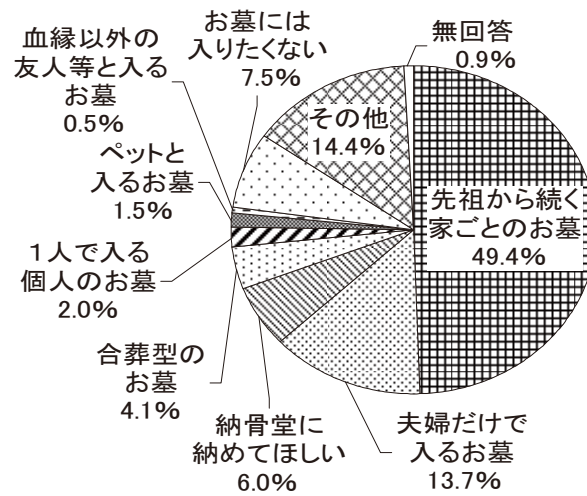
(出所) 神奈川県衛生部環境衛生課、神奈川県墓地経営財団法人連絡協議会(1995)「神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書」p. 51

2011(平成23)年に実施された神奈川県の調査⁴では、「あなたは、ご自分の死後、どのようなお墓に入りたいですか」という質問に対して、「先祖から続く家ごとのお墓」(49.4%)、「夫婦だけで入るお墓」(13.7%)、「お墓には入りたくない」(7.5%)、「納骨堂に納めてほしい」(6.0%)、「合葬型のお墓」(4.1%)、「一人で入る個人のお墓」(2.0%)、「ペットと入るお墓」(1.5%)、「血縁以外の友人等と入るお墓」(0.5%)、「その他」(14.4%)という結果が得られている(図表2-3)。

上記の調査結果は、調査時期、母数、調査対象等が異なるため、平成7年の調査と一概に比較することはできないが、約半数の人が、先祖から続く「日本の伝統的なお墓」を望んでいる一方で、「友達やペットと入るお墓」や「芝生型や合葬型」など、様々な形態の墓地を望んでいる。

⁴ 神奈川県(2012)「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」、p. 12

図表 2-3 利用したいお墓の形態



n = 652

(出所) 神奈川県 (2012) 「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」 p. 12

3 多様化する墳墓・墓地

近年では、従来の「〇〇家の墓」という形態の他に、様々な形態の墳墓が見られるようになった。「〇〇家」の代わりに「愛」や「夢」といった言葉が刻まれた墓石や、墓石の代わりに樹木を墓標とするものもでてきた。

墳墓の形態の変化とともに、墓地の形態も変化してきている。芝生にプレートを埋め込む公園型の墓地、桜などを墓標の代わりにする樹木葬墓地、生前から家族以外の人と関係を築き、一緒に入る合葬墓、ロッカー形式の納骨堂など、多様な墳墓の形態や葬法が生まれている。あるいは初めから墳墓を持たない散骨も行われるようになってきている。

〔様々な墓地の形態〕

以下の説明は、2010年（平成22）横浜市墓地問題研究会報告書⁵によった。

<墓石型墓地>

古くからある一般的な墓地の形態。多くは、石碑、カロート⁶、外柵で構成されている。



（横浜市営日野霊園墓地）

<芝生型墓地>

芝生の広場のようなスペースに、墓標としてプレートを設置した形態の墓地。開放感に溢れた明るい空間となっている。



（横浜市営メモリアルグリーン）

⁵ 横浜市墓地問題研究会（2010）「横浜市墓地問題研究会報告書」横浜市保健福祉局、pp. 4-9

⁶ 骨壺を納める空間。多くは墓石の下に設置されている。納骨棺ともいう。

<壁面式墓地>

土地を有効に利用できる形態の墓地。平面の少ない斜面地を有効利用した形態や、省スペースのため、板状の墓石を背中合わせに設置した形態などがある。



(横浜市営日野霊園墓地)

<樹木・樹林型墓地>

墓石の代わりに1本の樹木を墓標として、大木の周囲に多数の焼骨を埋蔵する(樹木型)、あるいは雑木林の中に焼骨を埋蔵する(樹林型)墓地形態。焼骨の埋蔵方法には、骨壺に入れて土中に埋蔵する形態と、土中に遺骨を直接埋蔵する形態の2種類がある。



(横浜市営メモリアルグリーン・樹木型の例)

<慰霊碑型墓地>

慰霊碑型墓地の多くは、地上部にモニュメント（慰霊碑）を設置し、地下の納骨室の遺骨を保管する棚に、骨壺を収納する構造となっており、大人数分が収納できる。モニュメントの正面に設置された献花台で墓参することができるのが、一般的な形である。



(横浜市営メモリアルグリーン)

<納骨堂・立体型墓地>

納骨堂や立体型墓地は、空間効率を最大限に活かした墓地形態。焼骨を収蔵するために、納骨堂として都道府県知事の許可を受ける必要がある。ロッカー型や墓石型などの形態がある。民営墓地では、特に地価の高い場所において立地する傾向がみられ、ロッカー型の納骨堂や、室内に石碑を設置して墓地空間を成立させたもの、墓参所に墓石等が自動で出てくるものなどがある。



(横浜市営久保山霊堂)

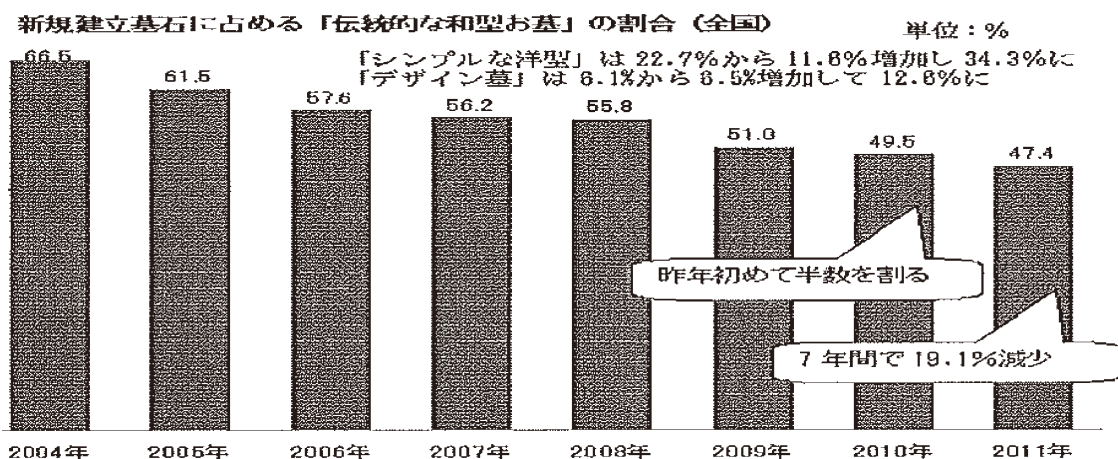


(横浜市営日野霊園墓地)

4 お墓時間

墳墓や墓地に関して、新たな形態や葬法が注目されている一方で、実際に葬送を行う段階になると、それほど大きな変化は見られていない。墓石を購入する際、従来型の墓石を希望している人は半数いるが、実際にお墓を購入した際のアンケートを見ると、伝統的な和墓石購入は半数を割り、西洋型の墓石を購入する人が年々増えている⁷ことから、墓石の形式には一定の変化が見られる。しかし、和型の墓石も西洋型も、どちらも個人的に墓石を建立するという行為では同じといえよう。

図表 2—4 新規建立墓石に占める「伝統的な和型のお墓」の割合



(出所) 全国優良石材店の会HP「2011年版 お墓購入者アンケート調査」2012年3月アクセス

http://www.zenyuseki.or.jp/grave_purchasers_questionnaire/2010

個人的な墓石を建立しない合葬墓や樹木葬といった新たな形態の利用に関する調査はないが、「散骨への意識は高まっているが、実際散骨を行う人は限定的だ」と指摘する有識者もいる。また、合葬墓の新設数は伸び悩んでいるように見える(図表 2-5)。

つまり、本報告では、意識調査で葬送に対する考え方の多様化が示されているが、自分の家族などを埋葬する際には、意識調査で示されたほどには多様な葬送形態(合葬式墓地や散骨など)を選ばず、従来型の墓石型墓地を選ぶことが多いのではな

⁷ ちなみに、同アンケート結果では、新規建立お墓に占める伝統的な和型の比率が高いのは主に西日本で、逆に低いのは、一都三県、関東、九州とある。(全国優良石材店の会HPより)

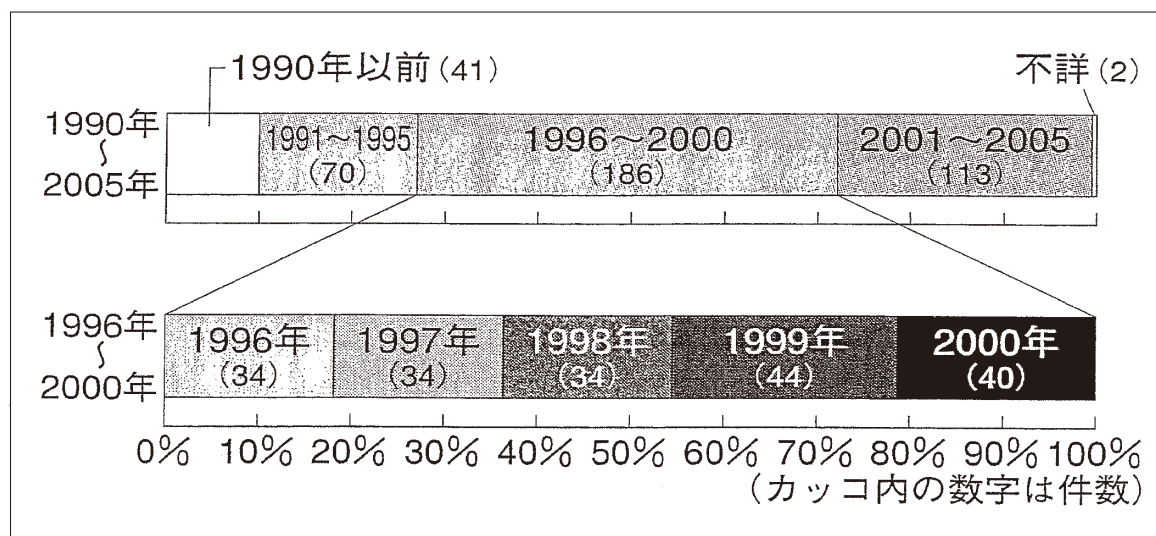
http://www.zenyuseki.or.jp/grave_purchasers_questionnaire/2010

いかと考えた。

本報告では、この意識と実態の乖離を「お墓時間」と呼ぶこととする。

墓地に関する問題は、「新しい葬法の出現をすぐに実行する」となるのではなく、古来よりはぐくまれてきた死生観や祭祀観、墓地観と折り合いをつけながら、世代交代とともに徐々に進行する、ゆったりとした「お墓時間」が流れていると考えられる。墓地に関する問題への対応は、長期的視野を持って行う必要があるだろう。

図表 2-5 永代供養墓⁸の開設年



(出所) 日本石材産業協会 (2009) 「これからの公営墓地とお墓のあり方を考える委員会報告書」 p. 25

⁸ 永代供養墓については、4章4-1無縁化参照。

2-3 日本の墓地の歴史—忌避・祭祀施設そして公共施設へ

このような墓地観はどのように形成されてきたのだろうか。墓地には「祖先が眠る所」「故人を偲ぶ場所」「終の住処」といった身近なイメージがある一方で、近隣に墓地が建設される計画があると、なぜ、周辺の住民が反対し、紛争が起きることが多いのであろうか。

墓地行政においては、国民の宗教的感情に配慮しつつも、「公共施設」としての側面が重視されてきた。しかし、実際、墓地を利用する人、墓地の周辺の住民にとっては、単なる「公共施設」ではないのである。そこで本節では、日本における墓地の成り立ちから「公共施設」と見なされるようになるまでの変遷を概観する。

1 遺体置き場として忌避すべき墓地（原始・古代～平安中期）

原始・古代より、わが国では、水葬・土葬・火葬・風葬などの葬法が営まれてきた。原始・古代では、死は超自然的な原因によって起こり、死者は異常な状態にあるもの、危険なもの、汚れたものとされ、その霊は生者に対して害をなす恐ろしいものとされていたことに特徴がある⁹。

<墳墓・墓地の出現>

墓地の出現は、縄文時代にまで遡ることができる。縄文時代の墓地は、集落の一部あるいは隣接地に設けられ、埋葬の場所を集落から分離するような意識は認められないとする見解が多い¹⁰。そして次第に、墓地は集落から分離されるようになる。また、村落内で力を持っていた首長層が葬られた墳丘墓が出現するようになり、地域性も顕著になる。

<生活空間・都市空間からの分離>

古墳時代から飛鳥時代に入ると、埋葬地が集落から分離する¹¹。そして、646年3月、大化の改新に伴う「薄葬の詔」¹²、「喪葬令」を経て、律令制が形成される時期から、遺体や遺骨が死穢（死に対するけがれの意識）の対象として、まつりごとを行う都市

⁹ 藤井正雄（1991）『お墓のすべてが分かる本』プレジデント社、pp. 28-29

¹⁰ 森謙二（1993）『墓と葬送の社会史』講談社現代書、p. 50

¹¹ 森（1993）、前掲書、p. 50

¹² 3世紀末から日本独自の形式の墳墓である前方後円墳が築造され、7世紀末まで続いた。しかし、古墳の築造には、人手が必要であり、また埋葬品も多く、天皇や豪族、地域の有力者等に限られていた。古墳時代後期（7世紀初め）では、古墳の数が格段に増えた。そこで、お墓の尊卑の区別の規定の他、「葬儀に人手やお金をかけるのは、民衆に負担を与えるので自粛すべし」とし、必要以上に大きなお墓を作ること自粛させ、個人の身分に応じて細かく、古墳作りに携わる人手の数や築造期間を定めた。また家来の殉死や、高価なものを副葬品とすることも禁じる等の規定をした。（藤井（1991）、前掲書、p. 14）

空間から排除されていった。

例えば、「薄葬の詔」では、必要以上に豪華な墳墓がいさめられる一方、庶民の遺体は、「庶民亡なむ時には、地に収め埋めよ」とし、さらに「凡そ、畿内より諸の国等に及るまでに、一所に定めて収め埋めしめ、汚穢しく処々に散し埋むること得じ」と規定され、一定の場所に埋葬されることとなる。これにより、当時庶民の遺体は、遺棄されていたことがうかがわれる。さらに、大宝の「喪葬令」では「凡そ、皇都及び道路の側近に、ならびに葬り埋むる事を得ざれ」として、皇都（天皇のいるところ）とその延長としての道路に埋葬することが禁止された¹³。

<死穢の忌避>

なぜ、死者は集落の外や周縁に葬られ、生者と死者の空間が分離されたのだろうか。

この問題への説明として代表的なものが、「遺体を埋葬（あるいは遺棄）する場合は穢れた場であり、その死穢を忌避するために埋葬地が集落から切り離される」とする柳田国男の説である。柳田は、死穢を忌み恐れるのが古来の風習であるとした。

また、森（1993）は、「死の穢れは死そのものから始まるとしても、それによって直ちに『汚穢』が、あるいは『不浄』が生じるわけではなく、肉体の腐敗を通じて『死穢不浄』という観念が生じる。（中略）死穢が発生したときは、死穢の発生の源を現世から隔離し、絶縁しなければならない。したがって、遺体が置かれる空間（＝墓地）もまた死穢の場として、現世から隔離・絶縁しなければならない。このような現世との隔離を前提とした枠組みの中で墓地が形成される」と説明している¹⁴。

<忌避すべき遺体置き場としての墓地>

一方、庶民階層では死穢についての意識が希薄であった。遺体は遺棄されるものであり、墓地も遺体の置き場・捨て場であり、遺体や遺骨を保存するという発想もなく、墓地で死者を祀る習俗はなかったと思われる。また、上記のように、祭政一致の延長上に律令政治を運用し、天皇制支配の下で「死穢」は、強化、秩序付けられ、体系化された。そのような中「死穢」に過敏に反応した平安貴族も、死者や墓地を祭祀の対象にすることはなかった。

この時代、遺体や遺骨を保存するという発想はなく、都市空間の外に、遺体は遺棄され、焼骨は骨壺に納めることなく粉碎され捨てられていた¹⁵。その場が「忌避すべき

¹³ 実際、平城京や平安京のなかでも墓地は発見されておらず、墓地は都の周縁に設けられた。また、9世紀後半には鴨川や桂川近くと思われる河川二ヶ所が庶民の葬地として定められていたことが知られている。さらに洛西の化野や洛東の鳥辺野が2大葬地として形成された。都の周縁の山野や河川が墓地として設けられたのである。このような事情は鎌倉時代に至っても変化はなかった。（森（1993）、前掲書、p. 51）

¹⁴ 森（1993）、前掲書、p. 54

¹⁵ 森（1993）、前掲書、p. 13、p. 243

遺体置き場（＝墓場）」であった。

2 祭祀の場としての墓地（平安中期～江戸時代末期）

<仏教思想の浸透>

6世紀半ばに百濟より仏教が伝来以降、国家仏教として確立し、火葬も普及し始めるが、葬送儀礼と結びついていなかった。しかし、平安時代から鎌倉時代にかけて、仏教の浄土思想に基づいて死者を供養するという観念が形成され、日本のこれまでの死者の葬送に転換をもたらした。それは、以下のような、墓地や死者の葬送の文化を生み出した。

<忌避から祭祀へ>

10世紀頃に入ると、藤原は木幡、源氏は白河など、一族の埋葬地を一定の場所に設けるようになった。この頃には、墓地空間を私的に占有する観念がすでに貴族の中に形成されていたといえる。11世紀には、浄土思想の影響に基づいて、死者を供養するという観念が形成され、貴族階層や武家階層の間で、先祖の菩提を弔うための氏寺の建立¹⁶が流行するなど、寺院¹⁷と墓が結びついていった。

それは、死穢の観念の変化も意味した。そもそも穢れの観念は、国家のまつりごととの関連の中で忌避されていた。しかし、国家祭祀から分離された一族、あるいは家といった私的な領域では、死者祭祀は私的な祭祀として許容され、死穢の対象とされてきた遺体が忌避の対象となることはなかった。このことが、直ちに墓地を祖先祭祀の対象としたわけではないが、一族の墓地を形成し、墓地が家とともに承継される構図が、徐々に確立していった。また、墓地の私的寺院の建立は、墓地の整備あるいは墓地への参拝（墓詣り）の習俗を生み出すことになった¹⁸。

しかし、死者の祭祀を全面的に寺院（仏教）へゆだねることにはならなかった。系譜性を重視する家の形成は、家の構成員としての死者（＝祖先）の祭祀を家の重要な役割として位置付けたのである¹⁹。墓地を祖先祭祀の対象として認識する萌芽は、平安時代末期にあったが、墓地や墳墓が祖先祭祀の場として、代々にわたって承継されていくには、しばらく時間が必要であった²⁰。

他方、浄土思想の浸透による寺の開創と同時に、個々の死者に対する卒塔婆を埋葬

¹⁶ 例えば、1005年、藤原道長が宇治木幡の藤原氏の墓地に浄妙寺を建立したように、まつりごとから分離された私的な領域に、数多くの寺院（氏寺）が建立されるようになった。

¹⁷ 本来「寺」は教義的には三法所在・教義研鑽の信仰道場である。寺が死体埋葬地たる「墓」と結合しなければならない必然性は、全くなかった。それにもかかわらず、寺院墓地となったのは、仏教と日本古来の文化との集合産物ともいえる。

¹⁸ 森（1993）、前掲書、p. 62

¹⁹ 森（1993）、前掲書、p. 65

²⁰ 森（1993）、前掲書、p. 174

地に立て、石塔を建立することが全国的に広まった。五輪塔などが墓地に建立されるようになるのは、平安時代末期以降であり、鎌倉時代以降になって急激に増加する。

卒塔婆や石塔の建立は、それ自体としては「祭祀」ではなく、死者の極楽往生を願う追善供養を目的としたものである。遺族たちは死者への功德を施すために石塔を建立し、死者のために墓前で法要を行ったのである。墓地に石塔を建立するのは、死者の供養であり、それは宗教上の行為としての供養であった²¹。ここに「墓地」は「祭祀の場」となった。

＜都市空間に組み込まれる墓地＞

死者への供養が浄土思想に基づく限り、仏教寺院への石塔が建立されることになり、寺院境内の中に墓地が形成され、墓地の景観自体を変えていった。

寺院の境内墓地に墓石が林立しているのは、現在でも見ることができる景観である。寺院が都市空間に組み込まれるとすれば、墓地もまた都市の中に組み込まれることになる。都市空間に組み込まれた寺院と境内墓地という関係は、中世に端を発し、近世に至って一般化し、現代までその関係が維持されるのである²²。

＜火葬の普及と遺骨崇拜＞

火葬は、日本仏教の展開に大きな役割を果たした。

当時、貴族や武士階層にとって、死体はモノではなく、死体は意思・感情を持ち、聖なる力を秘めた存在である一方、供養しなければ崇る恐ろしい存在²³として考えられていた。そして、土葬墓は霊の住処として考えられていた。

しかし、仏教と火葬の普及は、死者救済を仏教思想が担うことによって、白骨化をもって成仏のしるしと受け取る世界観・宗教観²⁴を醸成し、祖先崇拜を構築していった。

²¹ 森（1993）、前掲書、p. 68

²² 森（1993）、前掲書、p. 72

²³ 岩田は、「日本社会には、肉体と霊魂とを分離する霊肉分離の観念が存在している。生から死へと移行する境界的時間は、霊魂が肉体から遊離しやすいと認識されてきた。その認識は歓迎され促進されるのではなく、逆に、それは畏怖され、霊魂と肉体とが一体化するように求められている」としている。（岩田（2006）『「お墓」の誕生 死者祭祀の民俗誌』岩波新書、pp. 42-43、p. 66）

²⁴ 日本人の他界観は、時間・空間的に二つの来世がある。藤井によれば、「死後の霊はこの世とは近い穢れた黄泉国に入る。死後直後の霊は人々の供養を受けて浄化されなければ祖霊・神になれない。現世の人々に供養され、浄化された後に高いに赴くことができると考えられている。新ボトケはこの現世とは近くの死者の国にいただけに、荒魂であり、鎮魂を行うことがこの世に残されている人々の大事なつとめとなり、仏教との習合が年忌追善の行事となって結晶していったと考えられる。また、この世と死者の国とを行き来する霊とは肉体を離れた遊離霊であり、新ボトケほど供養を怠ると崇る、すなわち憑依すると考えられた。なぜなら、死者の霊（死霊）だけでなく生者のたましい（生霊）も、遊離一憑依ができると考えたのが、素朴な日本人の霊魂観の特質であった。」と述べている。

火葬が瞬時にして死体を破壊する(骨にする)ことは、死体に伴う穢れの感情を消去することに役立つのである。そして遺骸の白骨化は、死の穢れを払い清めた象徴、成仏のしるしとして受け入れられ、先祖の「霊のよすが」として生まれ変わると考えられた。

12世紀には、遺骨(遺体)尊重の観念が形成され、仏教思想の普及とともに、納骨信仰が多様な形で展開した。平安時代末期における、高野山納骨に見られる納骨信仰などはその例である。遺骨が一定の場所に納められ、供養され死者の救済が為されると考えられるが、既に、火葬により浄化された遺骨を、納骨し、遺骨を対象として供養するのだろうか。この疑問に対して、森(2012)は「遺骨の問題が、死穢の問題ではなく、崇りをもたらす『御霊』の問題として展開するようになってきた²⁵⁾」と指摘する。

いずれにせよ、寺院に墓地や石塔を建立し、それを参拝することは、穢れを発生するものと考えられていた遺骨についての観念の変化を前提とし、同時に遺体・遺骨への参拝を意味し、少なくとも遺骨への忌避感覚は既に薄まったと考えられる。そして、一方で遺骨は崇りをもたらす「御霊」とみなされ、畏れられる存在となった。

「墓地」は「祭祀の場」であると同時に、依然として「祭祀を行わないと崇る遺骨がある忌避すべき場」であったのである。

<庶民の「家」の形成>

家の形成は、墓地の在り方にも大きな影響を与える。家の承継が墓の承継と結びついたときに、墳墓と祖先祭祀が一体となって展開することになる。家の萌芽は平安時代末期に芽生えたが、墓地あるいは墳墓が祖先祭祀の対象として子孫によって承継されるという観念は、上層階層では中世鎌倉時代、おそらくは末期になって確立した。庶民階層ではもっと遅く、近世になってから家と墓の結びつきが見られるようになる。それは「小農の自立」に基づく家の観念の形成が見られる、17世紀後半以降である。

それまで、庶民の葬送は、まだ墓を建立することはなく、念仏を唱えながら無縁の遺骸を集めて火葬に付し、そこに卒塔婆を立て、浄土教にかかわる僧や聖たちが回向することにゆだねていた。そして17世紀以降、戦国時代から江戸時代の小農民への自立政策により自立農民が発生すると、庶民の間でも家らしきものが形成されるようになった。一方、旅僧や遊行聖たちは庶民の埋葬地(共葬墓地)に庵を建て僧侶が村に定着するようになり、それが寺へ発展する姿も見られるようになった。

しかし、家の観念が形成されても、墳墓や墓地を長い間<祀る>対象としない地域も多かったことを認識しなければならない。つまり、墓地や墳墓が祖先祭祀の対象になるのは、ある一定の歴史的段階においてであり、しかもそれは日本社会に普遍的な

(藤井(1991)、前掲書、P.59)

²⁵⁾ 2012(平成24)年2月28日 森謙二氏ヒアリングより。

ものではなかった²⁶。

＜制度的側面としての「家」＞

墳墓や墓地を家が担い、家によって承継されるべきという観念は、現在まで支配的に維持されている。このような観念は歴史的な所産であるが、家の存在は、それぞれの時代の支配体制の末端に位置付けられ、支配権力の統制のもとに置かれてきた。

先に述べたとおり、農民の階層の家は、17世紀後半に形成された。そして家を単位として村が形成された。農民階層の家は、幕藩体制の支配原理である「石高制」の末端を担うものとして、その石高を担い、年貢の負担者として、その存続を要求されたのである。家の承継、すなわち家族の連続性の維持は、支配権力としては、私的な財産や祭祀の存続のレベルの問題ではなく、末端において石高を担う年貢の負担者の確保に関わる問題であり、支配の根幹に関わる問題であった。家が農業経営の単位であり、年貢の負担者である以上、その家の維持・承継は幕藩体制にかかわる問題であった。そのような背景の中、家の承継者は一般的には血縁の男子に期待されていたが、血縁男子によって家が承継できない場合は、非血縁者であっても養子をとって、その家を承継させなければならなかった²⁷。

＜仏式葬儀の定着＞

江戸時代、幕府は信仰の有無にかかわらず、すべての家をお寺に帰属させ、檀家がキリシタンでないことを証明する権限を与えた。家ごとに全員の名前、年齢、続柄などを記録する宗旨人別帳を作成させた（寺請・宗旨人別帳制度）。これがキリシタンでないことの証明となり、戸籍の役割を果たした。以降、家の葬儀やお墓の管理は、帰属する菩提寺に依頼することになり、庶民が現在のようなお墓を作り、仏式の葬儀が定着していった。法制史的には明治維新でその法的根拠を失ったが、逆に家族制度が強化されて、家族制度が檀家制度を補強する作用をなして伝えられ、今日に至っている²⁸。

²⁶ 個別の墓を持たない無墓制などもある。（森（1993）、前掲書、p. 174）

²⁷ 森（1993）、前掲書、pp. 179-180

²⁸ 藤井（1991）、前掲書、p. 210

3 公共施設としての墓地（明治時代～）

明治維新は、墓地の歴史にとって、大きな転換点であった。墓地は、公衆衛生や治安、都市計画、地租改正などの政策の対象となる一方、祖先祭祀というイデオロギーの下、国家統制の手段に位置付けられた。

<都市から分離する公共施設としての墓地>

明治政府は、公衆衛生、治安、地租改正などの目的から1884（明治17）年「墓地及埋葬取締規則」をはじめとして、一連の墓地に関する規定を行った。これまで、私的宗教的な存在である墳墓の集合であった墓地が、ここで初めて「公益性」があるものとして捉えられ、近代国家の政策の遡上によることになる。

当時の政策は、日本の墓地を大きく変化させた。都市部の墓地の拡張や新設の制限、また土葬も制限され、「公共施設」として近代的な公営墓地が郊外に建設された。都市は墓地不足に悩まされ、墓地はますます人間の居住空間から分離する傾向が出てくる。また、急速に火葬が普及し、家墓（先祖代々墓、家筋墓）を増加させていった。

<墓地の概念化>

土葬の制限や火葬の普及は、主に公衆衛生の観点から行われた²⁹。墓地の拡張や新設が制限されたが、それは都市計画³⁰と地租改正の目的からであった。地租改正の中で、初めて「墓地」の概念が明確化された。もともと江戸時代において、墓地は「除地」「見捨地」などの名目で高請（有税）の対象から除外され、明治政府は従来慣行を受け継ぎ、墓地を無税地とした。墓地が無税地である以上、墓地の明確な概念と墓地の新設の制限が必要とされた。あいまいな墓地概念は租税体系にも影響を与えるからである。

そして、1874（明治7）年内務省地理局発議「墓地処分内規則」において、「墓地」「墳墓」の定義が明確にされた。

第1条 死人ヲ埋メ木石等ヲ以テ其地ニ表識スル者之ヲ墳墓ト称ス

第2条 墳墓陳列一区画ヲ為シ政府ノ許可ヲ受ケ又ハ帳場ニ記載スル者之ヲ墓地又ハ埋葬地ト称ス

ここでは、まず墳墓を定義した後に、「墳墓陳列一区画」をなしている区域を墓地として定義している。つまり墓地は、死者への祭祀供養を目的とする墳墓の建立が前提とされた「墳墓地」であり、単なる遺体の置き場や「埋葬地」ではなく、「祭祀の場」と見なされているといえる。

²⁹ 3章3-1-2 公衆衛生参照。

³⁰ 3章3-1-3 都市計画参照。

また、1872（明治5）年に耕地畔ぎわへの埋葬を禁止し、1873（明治6）年には、許可がない墓地新設を禁止したように、墓地は次第に国家の管理に置かれるようになる。

このような墓地概念は、その後の墓地行政にも引き継がれ、現行法までその定義を変更していない。1884（明治17）年の「墓地及埋葬取締規則」のなかでは、「墓地及ヒ火葬場ハ管轄帳ヨリ許可シタル区域ニ限ルモノトス」（第1条）とあるだけで、墳墓陳列一區画の場を「墓地」として定義した条項はない。しかし、この墓地に関する定義を放棄したわけではなかった³¹。

<明治政府の墓地観>

墓地を無税地として規定する以上、新たに墓地を設ける場合、「不毛の地」「荒廢の地」「薄税地」などの耕作に適さない土地が望まれていた。一方で、明治政府は、墓地は「清浄の土地」に定めるものであり、その土地は「永久の潰し地」（永久墓地）であり、「死者の住処」であり、「祖先祭祀」の対象として永遠に保存すべきだと考えていた。したがって、遺体は損なうべきではなく、墓地をみだりに掘り返して改葬すべきではない³²とした。

<イデオロギーとしての祖先祭祀>

国家神道の確立とともに、祖先³³祭祀が国民の道徳的基礎として位置付けられ、「家」が基盤としてムラ（氏神）から国家まで拡大された³⁴。そして、墳墓（あるいは墓地）は「祭祀財産」として承継されるべきであるとされ、明治民法はこれを「家督相続の特権」として位置付けた。墳墓は家の祖先祭祀のシンボルとされていったのである。この観念は核家族化した現在でもなお影響を及ぼしている。

また、明治民法第987条は、「系譜、祭具及ヒ墳墓ノ所有権ヲ承継スルハ家督相続ノ特権ニ属ス」と規定³⁵した。

³¹ 森（1993）、前掲書、pp. 153-155

³² 明治政府は、都市計画の必要に基づいて改葬を行うことは人情に反し、火葬に比べても残酷な処分であると考えていた。（1874（明治7）年太政官より東京府への達「墳墓ノ義ハ清浄ノ地ニ設ケ永遠保存スヘキモノニ府下従前墳墓市街ニ望ミ往々街区路線ノ改正ニヨリ発柩改葬等有之人情ノ忍サル次第ニ付…」）

³³ 祖先祭祀は家を基礎とするものである。ここで「祖先」というのは、主に家の先祖で、家の始祖（創設者）とその直系の代々の死者によって構成されている。この家の先祖として祀られない死者がいわゆる「無縁仏」と呼ばれることになる。

³⁴ 家祭祀・共同体祭祀・国家祭祀という異なったレベルの祭祀を、祖霊あるいは先祖祭祀という理論的枠組みによって統合し、一元的にとらえた。（森（1993）、前掲書、p. 186）

³⁵ 旧民法においても「系譜、世襲財産、祭具、墓地、商号及ヒ商標ハ家督相続ノ特権ヲ組成ス」（第294条第2項）として墓地を家督相続の特権として規定したが、旧民法では「墳墓」を「墓地」に変えたことについて、立法時所有権との絡みで議論がおきたが、そ

明治政府は、家を永続させることは祖先（あるいは祖霊）を祀ることにあり、国家の基礎を安定させることにつながると考えた。つまり、死者は祖霊となって家を護り、そして国をも護ると考えていた。このような「祖先祭祀」の概念は、既に単なる私的な祭祀ではなく、家からムラ（共同体）へ、そして国家にまで拡大する社会統合のための国家的な共通の概念として強化された。

<「墓地及埋葬取締規則」－墓地行政の到達点>

1884（明治17）年10月4日に施行された、「墓地及埋葬取締規則」（太政官布告第25号）は、明治期の埋葬や墓地に関する行政（＝墓地行政）の集約であり、かつ到達点として位置付けられる。明治政府の墓地政策は、先に述べたとおり神道と密接な関係にあったが、公衆衛生政策や地租改正の問題、墓地の建設が都市計画上の問題と絡むにつれて、宗教の枠組みでは処理しきれなくなり、ここにきて脱宗教化が図られた。この法律の中で、墓地や埋葬は、公衆衛生や治安維持に限定した内容として規定されることになる。

また、さらに「墓地及埋葬取締規則施行方法細目標準」（同年11月18日内務省達乙第40号）、「墓地及埋葬取締規則に違背するもの処分方」（同年10月4日太政官達第82号）が制定され、墓地及び埋葬・火葬に関する制度は整備された³⁶。

<明治の墓地政策が後世に与えた影響>

上記の規則は、明治政府の脱宗教化を図るための、墓地政策の到達点ではあるが、民間の墓地や埋葬に関する習俗を基礎として形成されたものではない。実質的には、葬法を制限し、両墓制などの遺体（遺骨）遺棄の習俗に影響を与えた。明治の墓地政策は、民族レベルでの多様な墓制の統一化・平準化が行われ、遺体尊重を前提として遺体（遺骨）・墳墓・墓地を共通の枠組みでとらえた。これは、墳墓を家督相続の特権として位置付ける明治民法にとって好都合であった³⁷。そして明治時代の墓地政策は、現代の墓地政策の基礎的な枠組みを構築し、今日まで影響を及ぼしている。

の議論を超えて、家制度を支える重要なイデオロギー的な支柱になっていった。

³⁶ その概要は（1）墓地及び火葬場は管轄長が許可した区域に限るものであって全て所轄警察署の取締りを受けること、（2）墓地及び火葬場の設置場所を制限すること、（3）墓地及び火葬場に管理者を置くこと、（4）埋火葬は死後24時間経過しなければ行い得ないものと市町村の認可を受けること、（5）碑表の建設は、所轄の警察署の許可を受けること、（6）本則違反者は違警罪をもって処分する事などが定められた。（生活衛生法規研究会監修（2007）『新版逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律』第一法規、pp. 3 - 4）

³⁷ 森（1993）、前掲書、p. 172

<崩れ始める祖先祭祀の前提>

しかし、明治末期から大正時代にかけて、家族は「近代家族」としての性格を帯び、少しずつ変貌してくる。この段階から、戸籍に規定された家と現実の家族との間にずれが生じ、家の存続についての危機感が生まれてきた。「無縁墳墓」の存在が社会問題として現れるのもこの時期である。しかし、この時期は、家墓の建立が多くなっていく時期であり、家族構造の変動が起こりながらも、イデオロギーが強化され、家父長制的な性格を持つ日本型「直系家族」の理念が強調された時期であった。「無縁墳墓」が深刻化する時期であったにも関わらず、これを例外とみなした。無縁墳の改葬の手続きを法律が容認するのは、大正末期から昭和初期にかけてであった³⁸。

このように、歴史的に墓地は「忌避施設」、「祭祀施設」であったが、「公共施設」となったのは近代以降であり、「公共施設」としての歴史は比較的短い。墓地問題を考えるには、「日本人がどういった形でお墓を立ててきたか」、また「日本人は墓に対してどういう気持ちで接してきたか」という日本人がはぐくんできた祖先観や祭祀観などを考慮しなければならないだろう。

³⁸ 森（1993）、前掲書、p. 3

2-4 墓地の定義・特性

墓地は、前述のように人類の歴史ともに歩んできた。古代から現代にいたるまで、墓地に関する観念は、宗教観や社会状況などの様々な外的要因に影響を受けてきた。そして先の歴史に見るとおり、日本の「墓地」は「忌避施設」⇒「祭祀+忌避施設」⇒「公共+祭祀・忌避施設」と変容してきたと言えよう。

ここに、「墓地」に、3つの特性を見出すことができる。それは、「遺体を納めるのに幾分か的空間を占める」という「空間性」、さらにその空間を人々は死者との関係から「宗教的・地域文化的に意味付与して見る」という「文化性」、そして、「遺体の埋葬は公共的事項と認識されている」という「公益性³⁹」の3つである。

我々が遺骨や遺体を埋葬することで死者を弔う文化を持ち、遺体は生者の空間から切り離さなければならないと認識する限り、墓地は常に3つの特性を持ち続ける。本報告では、これら3つの特性は、日本の墓地の歴史から形成された特性であると考え、

³⁹ 「公共性」や「公益性」といった概念をどう考えるかは、統一的な見解があるわけではない。齋藤純一は、「公共性」の概念に、「公益」を含めて解説している。少し長くなるが本報告の理解を深めるものと思われるので、以下引用する。

「国家に関係する公的な (official) ものという意味。この意味での「公共性」は国家が法や政策などを通じて国民に対して行う活動をさす。たとえば、公共事業、公共投資、公的資金、公教育、公安などの言葉はこのカテゴリーに含まれる。対比されるのは民間における私人の活動である。この意味での「公共性」は、強制、権力、義務といった響きをもつはずである。第二に、特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの (common) という意味。この意味での「公共性」は、共通の私益・財産、共通に妥当すべき規範、共通の関心ごとなどを指す。公共の福祉、公益、公共の秩序、公共心などの言葉はこのカテゴリーに含まれる。この場合対比されるのは、私権、私利・私益、私心などである。この意味での「公共性」は、特定の利害に偏していないというポジティブな含意をもつ反面、権利の制限や「受忍」を求める集合的な力、個性の伸張を押さえつける不特定多数の圧力といった意味合いも含む。第三に、誰に対しても開かれている (open) という意味。この意味での「公共性」は、誰もアクセスすることを拒まれない空間や情報などを指す。公然、情報公開、公園等の言葉はこのカテゴリーに含まれるだろう。この場合には、秘密、プライベートなどと対比される。この意味での「公共性」にはとくにはネガティブな含みはないが、問題は、開かれてあるべきものが閉ざされているということだろう。一例を挙げれば、水道と木陰とベンチと公衆トイレがある空間は、人間にとって最後のセイフティ・ネットを意味するが、それをも奪い、公園を閉ざされた空間にしようと動きがあるのは周知のとおりである。

興味深いのは、今あげた3つの意味での「公共性」は互いに抗争する関係にもある、という点である。たとえば、国家の行政活動としての「公共事業」に対しては、その実質的な「公共性」(publicness) —公益性—と批判的に問う試みが現に行われているし、国家の活動がつねに「公開性」(openness) を拒もうとする強い傾向を持つことはあらためて指摘するまでもないだろう。とくに関心を惹かれるのは、「共通していること」と「閉ざされていないこと」という二つの意味の間の抗争である。両者を同一の平面に置けば、「共通していること」はほとんどの場合「公共性」を一定の範囲に制限せざるを得ず、「閉ざされていないこと」と衝突せざるを得ない局面を持つからである。」(齋藤純一(2000)『公共性』岩波書店、pp. viii-x)

墓地に関する検討や政策形成を行う場合には必要な視点であると考える。

① 空間性

遺骨や遺体を埋葬する限り、常に一定の物理的空間の占有を必要とする。しかし、遺骨や遺体は歴史的に、生者の生活空間から常に切り離されてきた。都市部においては、墓地を新設・移転するということは、生者の生活空間に死者の空間ができることを意味する。また一方で、公共施設としての墓地は、「公共の空間」としての意味も持ち⁴⁰、まちづくりの観点からも欠かせない視点である。

② 文化性（宗教、祭祀・忌避、歴史、地域）

墓地は長い歴史を歩む中で、墓地という空間には、いろいろな意味づけが行われてきた。それは、墓地は祖先を供養する場、死者を悼む場など、祭祀感がある一方、忌み避けるべき場であるという忌避感があること、また故人を偲ぶ場であったり、宗教観や制度や社会的状況の変化、地域によって、葬法や葬制、墓地の形態などが異なるなど歴史性、地域性があることなどである。この文化性は「公益性」を生み出す規範（例えば「死者は埋葬しなければならない」という規範）を形成するとともに、墓地という空間に意味を付与する。

③ 公益性

墓地に公益性が含まれてきたのは、近代以降である。昭和に入り⁴¹、墓地が「公益性がある」または「公益性が求められる」ことが、厚生労働省からの通達で度々指摘されてきた。しかし、一言で「公益性」と言っても、いくつかの意味を含有している。

まず1つは、「多数の人々の益になる」という意味での「公益性」である。公衆衛生の観点から墓地が求められるのも、この意味からである。先の歴史にあるとおり、腐敗した遺体が街中にあふれることは、衛生面において好ましい状態とは言えない。遺体を一か所に集めて処理・管理することは、公衆衛生の観点からみて極めて「公益性」が高いといえよう。のちに公衆衛生の項目でもふれるが、極めて火葬率が高い現在では、公衆衛生に「公益性」を求める意義は極めて薄くなってきていると思われたが、先の東日本大震災では、非常時における埋葬の問題などの政策において、墓地政策が公衆衛生としての側面を失っていないことを示した⁴²。

次に、「妥当とすべき規範」という意味での「公益性」である。我々の多くは、

⁴⁰ 都市計画の視点からは「公共空地」とも認識されている。

⁴¹ 墓地経営に関して、「公益」という言葉が行政において出てきたのは、昭和46年5月14日環衛第78号においてである。

⁴² 3章3-1-2公衆衛生参照。

「死者は墓地に納めるべきだ」という規範を有している。これは公衆衛生の観点、または供養観からも考えられている。いずれにしても、多くの人がこのような規範を持ち、社会がこの規範を持つことを人々に要求する限り、「墓地」には「公共の福祉」「国民の宗教感情」といった面からも「公益性」があると言える。

行政が、条例を定めて墓地経営に関する許可条件を定め、都市施設としての墓地において、土地の収用が可能であるのは、墓地には「公益性」があると認識されているからである。

墓地が「公益性」を持つことは、墓地経営に「非営利性」が求められることにつながり、墓地に関して、政府や地方公共団体が扱うことが望まれるのである。

本報告では、「墓地」は「空間性」「文化性」「公益性」⁴³を有する「忌避すべき場」であり、「祭祀の場」であり、「公共の施設」であると考ええる。

今日、墓地はごみ処理場や火葬場と並んで、「迷惑施設」「嫌悪施設」と考えられがちであるが、これは墓地の文化性の忌避感が強く出ているためと考えられる。

⁴³ 本報告では「空間」「文化」「公益」の関係について、下記のように考えている。

墓地という「空間」に対して、その空間にどのような意味を付与するのかが「文化」である。例えば、「文化」は言い換えれば、様々な価値観であり、「祭祀の場」「先祖が眠るところ」「遺体の捨て場」「穢れの間」「生者から切り離すべき場」「死者は弔意をもって葬られるべきだ」「祖先の祭祀は子孫の義務」「墓はいらない」などがある。これらの価値観のうち、（例えば、「衛生面から遺体は処理されなければならない」など）、多くの人々が「妥当とすべき規範」と考え、社会的に対応が望まれるものが、「公益」と呼ばれるものになる。そして、墓地という「空間」に「公益」性を付与する、と考える。

3. 墓地行政の現状

3-1 墓地行政の現状

明治以降、先に述べた法制度の下、墓地行政は公衆衛生と治安維持の観点から運営されてきた。これは「死者を埋葬する」という歴史的行為に対して、公衆衛生と国家神道政策との観点から規制を行ったものである。

今日の墓地行政は、明治時代の墓地行政の内容を引き継いだものの、基本的には公衆衛生や都市計画の観点から行われ、「墓地」は「公益性」と「空間性」が重視され「公共施設」として扱われている。

3-1-1 「墓埋法」と「祭祀条項」

1 「墓地・埋葬等に関する法律」（以下「墓埋法」）（1948（昭和23）年施行）

<由来>

現在、日本における墓地や埋葬に関する手続き等は、「墓埋法」に規定されている。この「墓埋法」は、1884（明治17）年に施行された埋火葬の認許について定めた「墓地及埋葬取締規則」の内容をほぼ踏襲している。「墓地及埋葬取締規則」と「墓埋法」の大きな違いは、前者が治安維持を内容とする規定を含んでいたのに対し、後者は公衆衛生法規に純化されたことにある。

1947（昭和22）年、埋火葬の認許について1884（明治17）年の「墓地及埋葬取締規則」を補完する「埋葬の認許等に関する件」（昭和22年厚生省令第9号）が定められ、死体（死胎）の埋葬、火葬、改葬の手続き、墓地・火葬場の管理者の管理方法等について規定した。

さらに、日本国憲法が施行されることに伴い、これまでの墓地や埋葬に関する法律や規則などが整理され、1948（昭和23）年5月現行の「墓埋法」が制定された。そして、これに基づいて「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。同法は、2規則、「墓地及埋葬取締規則に違背する者処分方」及び「墓地埋葬取締規則施行方法細目標準」等の法令を踏まえ、「墓埋法」第1条に、墓地、埋葬等が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目的として定められた¹。

この法律は、その後大きな改正が行われることなく、今日に至っている。

¹ 生活衛生法規研究会監修（2007）、前掲書、pp. 4-5

<内容>

〔法律の目的〕

第1条 この法律は、墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、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を目的とする。

「墓理法」は、第1条において、墓地、納骨堂又は火葬場（以下、墓地等）の管理及び埋葬等が、①国民の宗教的感情に適合すること、②公衆衛生その他公共性の福祉の見地から支障が生じないこと、という2つの目的に沿って行われるよう、各種規制措置を講じようというものである。

ここに墓地政策の重点が、公衆衛生政策に置かれていることが分かる。一方、国民の宗教的感情やその他公共の福祉に関しては具体的な記載はなく、現状に基づいて解釈がなされている。

①「国民の宗教的感情に適合すること」を目的としているのは、墓地の設置や埋葬等の行為がそもそも国民の宗教的感情に根ざすものであり、「墓地」の「文化性」を配慮することを求めている²といえよう。

②「公衆衛生その他公共性の福祉の見地から支障が生じないこと」を目的としているのは、埋葬や火葬等の行為や墓地の設置は、国民の宗教的感情等に基づき社会慣習として行われているが、その取り扱いによっては、公衆衛生その他公共の福祉の観点から制約が加えられることが必要とされる場合があるからである。

今日の墓地行政は、主に後者の目的に沿って、公衆衛生と都市計画（その他公共の福祉）に主眼が置かれている。

その他、第2条においては「埋葬」「火葬」「改葬」「墳墓」等の定義を明記している。また第3～9条においては、埋葬、火葬及び改葬に関する手続きその他所要の手続きを定めている。例えば、埋葬又は火葬は、死亡又は死産後24時間を経過した後でなければ行えないこと、埋葬（土葬）・焼骨の埋蔵は墓地以外の区域では行えないこと、埋葬や改葬を行おうとするものは、市町村長の許可を受けなければならないこと、死体の埋葬・火葬を行う者がいないとき、又は判明しないときは、死亡地の市町村長がこれを行わなければならないことが定められた。

第10～19条では、例えば、墓地、納骨堂又は火葬場の経営の開始、変更又は廃止について、都道府県知事の許可が必要であること等、墓地等の管理者の義務、その他、

² 1948（昭和23）年の通知「墓地、埋葬に関する法律の施行に関する件」においては「本法の施行が、徒に事務的に流れて宗教的感情を無視するが如き取扱いをすることは、本条の趣旨に背反するものというべきであって、本法施行の任に当たる当該吏員、市町村吏員等に対しては特にこの趣旨の徹底に努めること」とある。（昭和23. 9. 23厚生省発衛9号）

管理に関する規定が定められている。

<第10条の墓地等の経営等の許可³>

「墓埋法」第10条は「墓地、納骨堂又は火葬場を経営しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない」としている。

「墓埋法」第10条が許可権限を「都道府県知事」としたのは、墓地等の経営許可に関しては、高度の公益性を有するとともに、国民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件等を踏まえるべきであるため、自治体ごとの責任と判断に委ねるためとされているからである⁴。

「墓埋法」第19条の3は、地方自治法上の政令指定都市（昭和31年墓埋法改正）及び中核市（平成6年墓埋法改正）にあつてはその市長が「墓埋法」第10条の許可権限を有するとしている。

2011（平成23）年8月30日に公布された、「第2次一括法」により「墓埋法」第10条による許可の権限が「都道府県知事」から「市長」に移譲されることとなった。このことで、より地域性に応じた墓地行政が行われることが期待できる。

しかし、現状においては、地方自治法第252条の17の2に基づき、都道府県知事から市町村長にこれらの権限が既に移譲されている例も多くもある⁵（図表3—1）。

³ 墓地等の経営許可事務は、1983（昭和58）年に、機関委任事務から団体委任事務とされた。これは、「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」（昭和58年法律第83号）における行政改革のための一括法の改正によるものであり、墓地等の許可（第10条）などについての事務が、団体委任事務化したものである。さらに、平成12年からは、地方自治法の改正に伴い、「墓埋法」における都道府県及び、市町村のすべての事務が自治事務とされている。

⁴ 生活衛生法規研究会監修（2007）、前掲書、pp. 5-6

⁵ 生活衛生法規研究会監修（2007）、前掲書、p. 41

図表 3—1 都道府県の墓地等経営許可事務の移譲状況（2010年4月現在）

許可権限を市町村に移譲 43都道府県	
全ての市町村に全ての規模の許可事務を移譲 26道県	市町村で規定を整備 18県 青森、岩手、山形、福島、茨城、埼玉、千葉、富山、石川、長野、静岡、滋賀、奈良、鳥取、香川、佐賀、大分、鹿児島
	道県の規定を使用 8道県 北海道、秋田、栃木、新潟、岐阜、兵庫、島根、愛媛
一部の市町村に全ての規模の許可事務を移譲 11都県	市町村で規定を整備 7都県 群馬、東京（23区は都の規定）、愛知、和歌山、徳島、長崎、熊本
	都道府県の規定を使用 4県 福井、広島、山口、高知
全ての市町村に一部の許可事務を移譲 4府県 宮城、山梨、京都、福岡	一部規模等の許可事務を移譲しているため、府県の規定を使用 (例)
一部の市町村に一部の規模等の許可事務を移譲 2県 神奈川、三重	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 h a 未満に限る。 ・ 1000㎡未満に限る。 ・ 2以上の市町村にわたるものを除く。 ・ 公営を除く。
許可権限を移譲せず 4府県 大阪、岡山、宮崎、沖縄	

（注）政令市、中核市における墓地の経営許可事務については、墓埋法につき権限がすでに移譲されている。

（出所）財団法人東京都市町村自治調査会（2011）「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」p. 59を筆者改訂

＜経営主体としての地方公共団体＞

墓地の経営主体については、2000（平成12）年に厚生労働省生活衛生局長通知「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）Ⅰ墓地経営・管理の指針2墓地経営許可に関する指針（2）において示されている。

「市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること」とされている。これは、墓地は永続的管理が必要であるとともに、墓地の健全な経営を確保するために墓地経営は営利を追求しない公益事業として運営されるべきと考えられているからである。

墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること。

墓地の永続性及び非営利性の確保の観点から、従前の厚生省の通知等により営利企業を墓地経営主体として認めることは適当ではないとの考え方が示されている。この考え方を変更すべき国民意識の大きな変化は特段認められないことから、従来どおり、「市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限る」との行政指針にのっとり行うことが適当であり、具体的な運用にあたっては、こうした要件を条例、規則等に定めていくことが望ましいと考えられる。

地方公共団体が行うことの望ましい理由は、墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民が安心して利用できることである。このため、例えば市町村が地域の実情を踏まえた墓地の設置等に関する計画を立てる仕組みの導入も有効であると考えられる。宗教法人、公益法人も非営利の面では経営の主体としての適格性は認められるが、永続性の面では地方公共団体の方がより適格性が高いと考えられる。

2 民法897条「祭祀条項」

戦後、明治民法に規定された「家制度」は廃止され、承継を前提としない夫婦を単位とする家族制度に改められた。しかしながら、財産は兄弟姉妹が均等に相続することが原則とされたものの、「墳墓」に関する規定は「祖先祭祀」の色彩が色濃く残された。

民法897条

系譜、祭具および墳墓の所有権は、前条の規定にかかわらず、慣習に従って祖先の祭祀を主宰すべき者がこれを承継する。但し、被相続人の指定に従って祖先の祭祀を主催すべき者がいるときは、その者が、これを承継する。

家の「祖先祭祀」を前提とした規定が残り、それが改正されることなく現在に至ったことは、様々な問題を引き起こしている。学説や裁判では、祭祀条項が空文化しているとして、祭祀の家督相続的承継を排除しようとしている。しかし、この祭祀条項が行政機関の行為規範として、「家の祖先祭祀」の枠組みの中で展開されていることも認識しなければならない。たとえば、東京では「東京都条例」（平成5年3月31日）の「第19条 使用者の地位の承継」で、「埋蔵施設又は収蔵施設の使用人の死亡とその他規則で定める場合において、当該使用者に代わって当該施設を引き続き使用する者は、当該使用者の地位を承継することができる。ただし、埋蔵施設、長期収蔵施設又は短期収蔵施設の使用人の地位を承継しようとする者は、祖先の祭祀を主宰する者でなければならない」と定めている。また民間の墓地も法律や条例にならって、上記のような内容を定めている場合もある。その場合、子供のない夫婦や、単身者では墓地が購入できない事態が出てくる⁶。

行政の行為規範レベルでは、紛争解決のための裁判規範とは異なった、「家の祖先祭祀」を現した祭祀条項の趣旨は依然として影響力を持ち続けている。

⁶ このような事態を踏まえ、近年、都営墓地でも祭祀者がいなくても購入できる墓地を提供している。

3-1-2 公衆衛生

1 公衆衛生としての問題

ここでは、墓地が公衆衛生⁷の一環として位置づけられている理由、つまり公衆衛生上の問題として墓地が取り扱われるようになった経緯、背景について述べる。

2 公衆衛生としての墓地問題

墓地が国家の公衆衛生の問題として取り扱われるようになるのは、明治時代以降である。

明治以前つまり前近代社会には、他の国々と同様、日本においても墓地は宗教上の問題と認識されていた。

当時日本では、海や河原あるいは村はずれの山中に棄てられた遺体が悪臭を含めて衛生上の問題となり、また都市近郊では、火葬の悪臭が人々を悩ませる種であった。そして、ペスト、コレラなどの伝染病が流行すると国家は公衆衛生の観点から対応を迫られたのである。

3 土葬の衛生・火葬の悪臭としての墓地問題

明治政府は、国家神道政策も含めて、都市における火葬への悪臭へ対応するため1873年（明治6）年7月に火葬禁止令を出した。しかし、僧侶達が墓地不足を訴えて、寺院の境内に墓地を設けようとしたため、太政官は東京府に対し、同年7月28日「東京府下寺院境内地ヲ墓地ニ定ム」とする達を発令した。今度は、これに対して大蔵省が、腐敗した悪臭が都市に満ちることも首府にふさわしくないといった公衆衛生の観点や、都市計画⁸、遺体尊重⁹、税の公平負担¹⁰の観点から反対した。そこで太政官は大蔵省の上申を全面的に認め、1873（明治6）年8月8日、太政官から東京府への布達によって、7月の達しを取り消し、東京朱引内の地域¹¹に、墓地の新設や既存墓地への埋葬（土葬）を禁止した¹²。そして一転、行政上、火葬をしても差

⁷ 公衆衛生とは一般的に社会の人々の健康の保持・増進をはかり、疾病を予防するため、公私の保健機関や諸組織によって行われる衛生活動（例：母子保健、学校保健、老人保健、環境衛生、生活習慣病対策、感染症予防など）と理解されている。簡単に言えば、地域住民の健康の保持・向上のための活動と解される。世界保健機関（WHO）は、「組織された地域社会の努力を通して、疾病を予防し、生命を延長し、身体的、精神的機能の増進を図る科学であり、技術である」と定義している。

⁸ 東京府内市街地での墓地の新設は、今後道路を作るなど市街の改変あるいは公益の事業のための土地を買収することなどを考えると問題が多いということ。

⁹ 遺体を掘り返し改葬するということは人情に忍び難いことであるということ。

¹⁰ 市街地の寺院の僧侶がその境内を無税地である墓地として貸し出すことによって許可を得ることも賦税の標準を失することになるということ。

¹¹ 明治政府が1869（明治2）年1月13日に、地図上に赤い線を引き地域を定めたもの。

¹² 森（1993）、前掲書、pp. 34-35

し支えない¹³として、1875（明治8）年には火葬の解禁の達しも出された。

4 伝染病と墓地問題

墓地と公衆衛生行政が大きくかかわるのは、遺体の悪臭というレベルの問題だけではなく、伝染病の問題とも結びついてきた。日本においては、コレラは1822（文政5）年、そして、1877（明治10）年と、幕末期から何度かの流行を経験していたが、本格的なコレラの予防対策を行ったのは、文部省衛生局によるコレラについての「意見書」（1873《明治6》年9月8日）であり、コレラが流行した1877（明治10）年8月27日には「虎列刺行予防法心得」（内務省達乙代79号）を制定した。

コレラが再び流行する1879（明治12）年には「虎列刺病予防仮規則」、さらに1880（明治13）年には「伝染病予防規則」、そして1897（明治30）年には「伝染病予防法」（法律第34号）が制定され、伝染病一般についての法制度が整うことになる。

コレラの規定の内容は（1）公衆衛生行政に警察権力が関与すること、（2）患者及び遺体とその家族を社会から隔離すること、（3）消毒法の準則を定めること、（4）祭礼・集会などを制限すること、などに要約することができる。

このなかで、葬法と墓地との関連で重要な問題は、これら患者の遺体については、（1）火葬することが奨励されたこと、（2）埋葬（土葬）をする場合にはあらかじめ地方長において定めた場所で行うこと（「伝染病墓地」を設けること）（3）埋葬遺体の改葬が禁止されたことである¹⁴。上記のような規定は、現在の「墓埋法」にも影響を与えている。

5 火葬の普及と公衆衛生問題

また、前述の都市一定区域を土葬禁止区域としたことは、火葬を急速に普及させた。1930年代に、日本では土葬と火葬の割合が逆転し（図表3-2）、それ以降、火葬率は増え続け、現在の統計では、ほぼ100%が火葬となっている。そして、今日では、火葬技術も向上し、悪臭についてはほとんど問題にはならなくなった。

第一次葬¹⁵が火葬となった現在、墓地行政における公衆衛生の問題はどうなるのだろうか。

第一次葬が火葬である場合、火葬施設や火葬場の建設には公衆衛生上の観点からの規制が必要である。火葬の技術の向上は、悪臭などを軽減しているが、公衆衛生

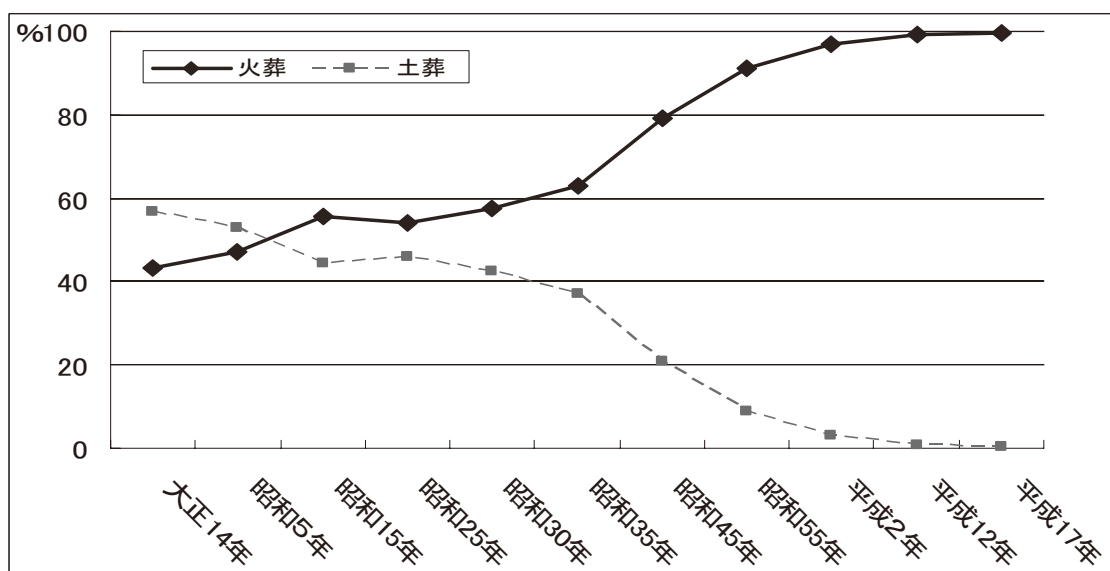
¹³ 「葬事ノ如キハ人民ノ情ヲ強テ抑制ス可キモノニアラス。素ヨリ愚夫愚婦ノ情実ヲ参酌シ各自ノ情願ニ任セ候トモ、行政上差タル障疑モ有之間敷候ニ付」（太政官布告第89号）

¹⁴ 森（1993）、前掲書、pp. 149-150

¹⁵ 第一次葬とは、遺体に最初に施す葬法で、火葬や土葬などがある。火葬した上に焼骨を撒く散骨は、第二次葬となる。

上の問題が全くなくなるわけではない。しかし、墓地行政の中で公衆衛生行政が関わる領域は限定的となり、その問題は小さくなったといえる。

図表 3-2 火葬率、土葬率の推移



(出所) 厚生労働省衛生報告書より筆者作成

6 公衆衛生法規としての「墓埋法」

日本において、墓地に関する法律が公衆衛生法規に位置付けられるようになったのは、明治時代にまで遡ることができる。それは、現在の「墓埋法」の前身、「墓地及埋葬取締規則」（1884《明治17》年）が衛生法規の中に位置付けされたことに由来している。そして今日でも「墓埋法」は衛生法規の中に位置付けられており、厚生労働省によって所管されている。さらに、地方自治体においても、墓地の許認可等の実務の多くは、環境衛生や生活衛生を所管する課や保健所が扱っている。

「第2次一括法」により、墓地行政をどの部署で扱うのか、今後の墓地行政が地方自治の中でどのように位置付けられ、運営されていくかは、注目すべき問題である。

今日、多くの人々は焼骨の処理に関する規制を公衆衛生の観点から行うべきであるとは考えていないのではないだろうか。「墓地行政の中心に公衆衛生政策をおくことは、既に限界が来ている」とする学識者もいる¹⁶。

土葬がほとんど行われず、火葬が第一次葬の99%以上を占めている現在、多くの

¹⁶ 森謙二（2000）『墓と葬送の現在 祖先祭祀から葬送の自由へ』東京堂出版、pp. 8-10

自治体が墓地の許認可を、環境衛生等を所管する保健所等が行っている根拠はどこにあるのだろうか。

墓地行政を公衆衛生の観点から運営することについて、考え直す時期に来ていると言えよう。

(参考) 公衆衛生—緊急時の対応

1 「東日本大震災」における公衆衛生としての墓地行政

2011（平成23）年3月11日に起きた東日本大震災は、火葬、埋葬における公衆衛生としての墓地行政に大きな問題を提示した。

火葬場の被災、震災直後の燃料不足により火葬場の稼働率が大幅に下がる中、腐敗が進む遺体については、遺族の了承を得た上でいったん土葬し、後に火葬する「仮埋葬」を行う自治体が多数にのぼった。

厚生労働省においても、「平成23年3月14日厚生労働省健康局生活衛生課長通知（健衛発0314第1号）」『「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」の発生を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例措置について』により¹⁷、各都道府県衛生主管部（局）長宛に特例措置をとることを要請した。その中で公衆衛生上の問題点について以下のように述べている。

死体を埋火葬するためには、墓地、埋葬等に関する法律「以下墓地埋葬法」という。）に基づき、死亡届を受理した市町村長の発行する埋火葬許可証を受ける必要がありますが、今回の地震災害による死亡者が極めて多数であること、交通も混乱していること、市町村における死亡届に係る確認作業が困難であること等の事情から、埋火葬許可証の発行を待っていたのでは、死体の腐敗等により公衆衛生上の被害が発生する可能性も否定できない状況にあります。

さらに厚生労働省は、「平成23年4月14日厚生労働省健康局生活衛生課長通知（健衛発0414第1号）」『「平成23年（2011年）東日本大震災」の発生を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく焼骨の埋蔵等に関する特例措置について』を、各都道府県衛生主管部（局）長宛に通知している。

厚生労働省健康局生活衛生課長による3月14日通知と4月14日通知における、厚生労働省が通知した墓理法の埋火葬等の許可証の取扱い等についての特例措置は以

¹⁷ 厚生労働省は、2011（平成23）年3月12日にも、厚生労働省健康局生活衛生課長通知（健衛発0312第1号）において「『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震』の発生を受けた遺体保存、遺体搬送、火葬体制確保等について」として、各都道府県衛生主管部（局）長あてに通知している。

下のとおりである（図表3—3）。

図表3—3 「墓理法」の埋火葬許可証の取扱い等について

	原則	死亡届出受理が困難な場合の特例	死亡届出受理市町村とは別の市町村が埋火葬許可申請を受けられる場合の特例	市町村が特例許可証の発行も困難な場合の特例
火葬	・死亡届出受理市町村による火葬許可証の発行 ・火葬場の管理者は、火葬許可証を前提とした火葬を実施	平成23年3月14日通知 ・市町村による特例許可証の発行 ・火葬場の管理者は、特例許可証を前提とした火葬を実施	平成23年3月14日通知 ・死亡届出受理市町村とは別の市町村による特例許可証の発行 ・火葬場の管理者は、特例許可証を前提とした火葬を実施	平成23年3月14日通知 ・火葬場の管理者が特例的に火葬を実施し、火葬を行った旨の証明書を交付
土葬（埋葬）	・死亡届出受理市町村による埋葬許可証の発行 ・墓地の管理者は、埋葬許可証を前提とした土葬を実施	平成23年3月14日通知 ・市町村による特例許可証の発行 ・墓地の管理者は、特例許可証を前提とした土葬を実施	平成23年3月14日通知 ・死亡届出受理市町村とは別の市町村による特例許可証の発行 ・墓地の管理者は、特例許可証を前提とした土葬を実施	平成23年3月14日通知 ・墓地の管理者が特例的に土葬を実施し、土葬を行った旨の証明書を交付
焼骨の埋蔵	・墓地の管理者は、火葬許可証を前提とした焼骨の埋蔵を実施	平成23年4月14日通知 ・墓地の管理者は、特例許可証を前提とした焼骨の埋蔵を行うことが可能	平成23年4月14日通知 ・墓地の管理者は、特例許可証を前提とした焼骨の埋蔵を行うことが可能	平成23年4月14日通知 ・墓地の管理者は、火葬場の管理者が特例的に火葬を行った旨の証明書を前提とした焼骨の埋蔵を行うことが可能
焼骨の収蔵	・納骨堂の管理者は、火葬許可証を前提とした焼骨の収蔵を実施	平成23年4月14日通知 ・納骨堂の管理者は、特例許可証を前提とした焼骨の収蔵を行うことが可能	平成23年4月14日通知 ・納骨堂の管理者は、特例許可証を前提とした焼骨の収蔵を行うことが可能	平成23年4月14日通知 ・納骨堂の管理者は、火葬場の管理者が特例的に火葬を行った旨の証明書を前提とした焼骨の収蔵を行うことが可能

※ 特例的に火葬、土葬、焼骨の埋蔵・収蔵を実施した場合は、混乱状況等が解消した段階で、特例許可証等を添えて市町村長に正式な埋火葬許可証の発行を求める必要がある。

（出所）厚生労働省ホームページ「平成23年（2011年）東日本大震災」の発生を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく焼骨の埋蔵等に係る特例について」2012年3月アクセス

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000194s6-img/2r985200000194vw.pdf>

2 今後の公衆衛生としての墓地行政

火葬の普及により、墓地行政の中で公衆衛生政策に関わる領域は限定的となり、その問題は小さくなったことは述べたが、東日本大震災は火葬、埋葬における公衆衛生としての墓地行政に大きな問題を提示した。今後は、公衆衛生としての墓地行政はどのような方向性で行えばよいのだろうか。

火葬の普及により、公衆衛生としての墓地行政は通常時における役割は限定的となったが、災害等の非常時において、多くの遺体を土葬せざるを得ない状況となった場合には大きな問題として現れる。今回の東日本大震災での対応を検証した上で、例えば、地域防災計画の中に「埋火葬についての措置」などを設けるなど、非常時においても機能する仕組みを定めることが必要となる。

この仕組みは、基礎自治体よりも広域での検討が必要であり、広域自治体の問題のひとつとなると考えられる。

3-1-3 都市計画

1 都市計画における墓地

ここでは、墓地が都市計画上の問題となった経緯、背景、その関わりについて述べる。墓地が都市計画上の問題となるのは、明治時代以降である。

森（1993）¹⁸によると、墓地行政が「都市計画」の観点を持ったのは、1873（明治6）年の大蔵省上申における例が最初であると指摘している。1873（明治6）年に火葬禁止令が出されたが、僧侶たちが墓地不足を訴えて、寺院の境内に墓地を設けようとしていた。そこで太政官は東京府に対して、同年7月28日に達（指令）を発令したが、大蔵省は、「東京府市街地での墓地の新設は、今後道路をつくるなど市街の改編あるいは公益の事業のための土地を買収することを考えると問題が多い」という都市計画の観点から反対を行ったのである。

ここが、墓地が都市計画上の問題となった始まりであると考えられる。

2 都市計画における墓地の位置付け

「墓埋法」第11条第1項は、「都市計画事業として施行する墓地又は火葬場の新設、変更又は廃止については、都市計画法（昭和43年法律第100号）¹⁹第59条の認可又は承認をもって「墓埋法」第10条の許可があったものとみなす」としている。都市計画事業の許可・承認を持って、「墓埋法」第10条の許可とみなす規定である。これは、「墓埋法」制定時から変わっていない²⁰。これは都道府県知事が、墓地等の経営許可権限者であるとともに、都市計画事業の事業計画の認可権者であることから、これらの権限の調整を行うものである。

都市計画法²¹においては、墓地及び火葬場が都市施設として定められている。したがって、同法に基づき都市計画が決定され、事業の施行にあたり都市計画事業とし

¹⁸ 森（1993）、前掲書、p. 35

¹⁹ 都市計画法の目的は第1条、第2条で規定されている。

この趣旨は、第一に、都市は市民の生活の場であるとともに、個人や企業の経済活動の場であるから、都市計画の究極的な目標が健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動の双方の目的を確保することを宣言している。第二の理念として、この目的のためには土地の利用を個人の恣意に委ねることなく、適正な制限を課することによって、合理的な土地利用が図られなければならないことを明らかにしたものである。

²⁰ 「墓埋法」が制定された1948（昭和23）年当時は、都市計画法旧法に対応したものであったが、1968（昭和43）年に都市計画法新法が制定され、合わせて「墓埋法」も改正された。

²¹ 都市計画法第11条には「都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる施設を定めることができる。この場合において、特に必要があるときは、当該都市計画区域外においても、これらの施設を定めることができる。」と定められており、また、二に「公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地」と定めがある。つまり、墓地は都市計画区域外であっても整備が可能となっている。

での認定を受けると、墓地等の用地取得にあたり、土地の収用裁決の申請が可能となるほか、当該事業の障害となるような土地の形質変更や建築物等の建築について許可が必要になるなどの効果が生ずる²²。

都市計画法が墓地を、「都市施設」としていることは、「公共空地としての必要性」をかんがみたる措置であることが推測される。

墓地は、公共性が高い施設にも関わらず、その建設にあたっては、特に都市部において用地の取得が年々難しくなっていることその他、周辺住民との摩擦が生じる場合があるなど困難を伴うことが多い。墓地の整備にはこうした特有の事情が存在するうえ、地域によっては墓地整備が急がれており、周辺環境などに配慮した計画的整備が重要となってくる²³。

都市計画上の墓園の設置の考え方については、『昭和34年5月11日通達「墓地計画標準について」』により示していたが、現在は廃止されているため、現在、国の考え方としては「都市計画運用指針」において示されている。

3 都市計画による墓地整備事例

(1) 公園墓地の普及

具体的に、都市計画において墓地整備が行われた事例としては、東京市（東京都）が行った郊外墓地としての多磨霊園（1923《大正12》年4月開園）の整備があげられる。公園墓地の普及の過程については、東京市町村自治調査会（2011）²⁴において以下のように述べられている。

東京市（東京都）は、都市計画と都市衛生を両立する墓地として、1923（大正12）年4月に日本最初の大型公園墓地である多磨霊園を開園した。多磨霊園の開園について設計者は、「東京市は墓地の拡張または新設の機会を利用して日本の墳墓施設の改善を企図する時を得た」と述べており、欧米の庭園墓地の要素を取り入れ、従来日本の墓制を大きく刷新する転換点と位置付けている。

折しも、1919（大正8）年には都市計画法が改正され、都市計画事業である墓地に必要な土地の収用が可能となり、大規模事業の施行が可能となった。また1920（大正9）年には後藤新平が東京市長に就任し、新墓地建設事業が予算化され公園墓地計画は急速に進展していた。

多磨霊園は、郊外公園墓地を採用し、従来市街地内部に設けられた小規模な墓地のあり方を刷新した。十分な造園施設を備え、都市計画的統制による美観を意識した公園墓地計画は、郊外交通網の発達及び火葬率の向上²⁵の動きと呼応して

²² 生活衛生法規研究会監修（2007）、前掲書、p.51

²³ 生活衛生法規研究会監修（2007）、前掲書、p.50

²⁴ 財団法人東京市町村自治調査会（2011）、前掲書、pp.7-13

²⁵ 遺骨の運搬性は土葬に比べて飛躍的に向上した。

実現された。大都市の発展過程では人口増加、市街地の拡大を繰り返し、郊外に設置した墓地も将来的には市街地に包摂される可能性がある。市街地内部の墓地は、土地の利用性に障害を与え、墓地の近隣に居住する者の快適性を損なうため、都市計画上、墓地の配置及び設計は将来の都市発達を予想することが必要となった。そのため東京市は、墓地を単なる埋葬場所にとらえず、郊外の優れた風景地に広大な面積の土地を選び、来訪者があたかも公園を訪れるような精神的休養の場所とした。墓地に対する市民の考え方も変化して再度の墓地移転も必要がなくなると予測した。

多磨霊園は、受託サービスの充実や著名人の埋葬誘致などの販売戦略が功を奏し、多磨霊園のブランド化とこれからの墓地の標準を作り出すことに成功した。多磨霊園の経営成功により、1930年代以降、都市部で多磨霊園を模倣した公園墓地の建設が企図されることとなった。

1959（昭和34）年に建設省（当時）が決定した墓地計画標準（昭和34年5月11日建設省事務次官通達）は、公園墓地整備のノウハウを集大成したもので、墓地は緑地系統の一環として配置すること、墓域面積は全体の30%以下とすることが明文化され、多磨霊園が示唆した墓地供給方式が標準形式として制度化された。これ以降、多磨霊園を基点とする公園墓地は全国の都市で展開されるようになった。

東京都においては、高度経済成長期の人口の一極集中により墓地需要が飛躍的に向上し、多磨霊園方式による墓地供給が標準方式とされたが、同時期に市街地が急速に拡大した多摩地域では公園墓地建設を継続するのは困難となった。従来郊外に拡大することで解決してきた墓地問題は、逆に拡大防止を考えなくてはならなくなり、1960年代以降東京都は芝生墓地、壁墓地、立体式納骨堂など既存霊園の活用を試みた。1990年代後半には、承継を前提としない家制度に対応した合葬式埋葬施設の供給を始め、墓地の生前取得を希望する多くの人から支持を受けている。

（2）郊外墓地のその後

一方で、郊外墓地の開発に関しては、横田（2004）²⁶は、その規模は、昭和40年代は郊外で大規模霊園がさかんに開発されたと言われるが、新規の墓地の規模は縮小化の一途をたどっていると指摘している（図表3-4）。

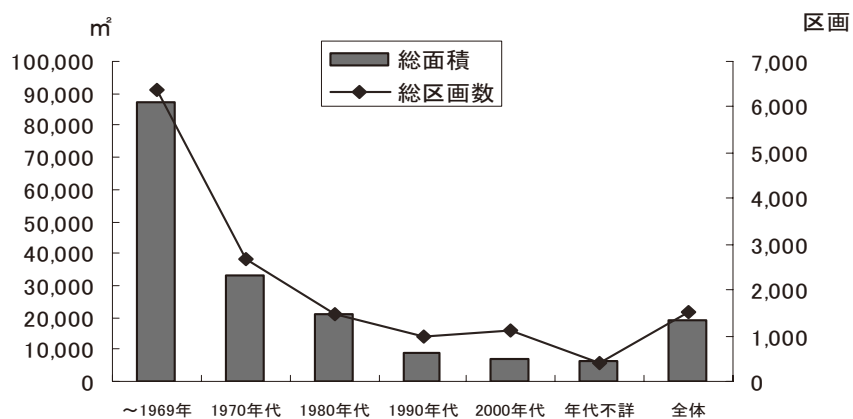
この原因については、同じく横田（2004）²⁷は、墓地経営主体が、開発を展開させるだけの経済的資力が縮小されてきたためとも考えられるが、1 ha（1万㎡）

²⁶ 横田睦（2004）「墓地使用料はこの30年間で高くなったか安くなったか」『寺門興隆』興山社、p. 67

²⁷ 横田（2004）、前掲書、p. 67

を超える墓地となると、墓地としての許可のみならず、開発行為としての手続きが極めて難しくなったことが背景として考えられる。また、環境の保全などについて行政が厳しく臨んでいることについても指摘している。

図表 3—4 開設年別にみた墓地の面積と区画数



(出所) 公益社団法人全日本墓園協会資料

3-2 神奈川県内の墓地行政の状況

ここでは、神奈川県内における「墓埋法」第10条における許可権限の状況、墓地の状況、また、神奈川県の公営墓地の状況について述べる。

1 神奈川県内の墓地等の経営許可権限の状況

神奈川県内の墓地等の経営許可については、政令指定都市である横浜市、川崎市及び相模原市並びに中核市である横須賀市においては、「墓埋法」第10条における墓地等の経営許可権限は「墓埋法」第19条の3によりすでに移譲されている。また「事務処理の特例に関する条例（平成11年12月24日条例第41号）」により県内市町村（政令指定都市及び中核市を除く）が1ha未満の墓地等の経営を許可することが可能となっている（1ha以上の墓地については引き続き県が許可する）が、現在、許可事務の移譲を受けているのは保健所設置市である藤沢市のみとなっている（許可に係る手続きや基準等については、「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例²⁸⁾」に基づき行っている）。それ以外の市町村においては、神奈川県が設置する各保健福祉事務所（1ha以上の墓地等については保健福祉局生活衛生部環境衛生課）で許可事務を行っている。

「第2次一括法」が2011（平成23）年8月30日に公布され、墓地等の経営の許可、許可の取消その他の監督権限が都道府県知事から市長及び特別区の区長へ移譲されることが決まった。神奈川県においても、2012（平成24）年4月1日の権限移譲に向け準備を進めているところである。本県では、各市への権限移譲後は、県内町村部について引き続き許可事務を行うこととなる。

2 県内の墓地等の状況

厚生労働省取りまとめの2010（平成22）年度衛生行政報告例²⁹⁾によると、神奈川県内の墓地の総数は18,137ヶ所（全国では873,790ヶ所）となっている。また、納骨堂は120ヶ所（全国11,810ヶ所）、恒常的に使用している火葬場は21ヶ所（全国1,681ヶ所）となっている。神奈川県の墓制について神奈川県企画調査部県史編集室編（1977）では、以下のように述べている。「墓地をハカシヨ・ハカンバ・ラントーバとよぶのが一般的である。個人で持っている墓をウチバカとかイエバカ・ヤシキバカ・ヤマバなどといい、母屋を見下ろせる自分の山とか畑などにある。綾瀬町（現在の綾瀬市）上土棚では、イチミョウ³⁰⁾の墓といって、ジルイ³¹⁾がひとかたまり

²⁸⁾ 「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例」に関しては資料編参照。

²⁹⁾ 政府統計の総合窓口HP

http://www.estat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001083541&requestSender=dsearch

³⁰⁾ イチミョウ＝一名、同一の姓を示す言葉。

になって、畑の隅に持っている。ウチノハカ・ヤシキバカという場合も、2、3軒のジルイで持っている例もある。茅ヶ崎市芹沢下島、平塚市須賀・真田では、イチマキ³²ごとにラントーヤマ³³を持ち、一部が共同墓地となっている。これらの個人または一族の墓を持っているのは、多く昔から住んでいる古い家で、新しく村に入ってきた者は、寺墓や共同墓地に墓を持つのがふつうである³⁴。」

その他には、相模原市（旧津久井郡藤野町）の一部などでは、詣り墓と埋め墓を分ける両墓制の歴史を持っている。大和市、愛川町、大井町、箱根町の一部などでは、子どもを埋葬する子墓を持つ歴史がある。また、横浜市緑区や葉山町の一部では、男女別に埋葬するなどの歴史を持つ地域もある³⁵。

神奈川県においては、特に「個人墓地」が多いことが特徴としてあげられる（図表3-5）。「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例」では、墓地経営の主体を原則として地方公共団体、宗教法人、公益社団法人・公益社団法人に限っており³⁶、個人への墓地の許可は原則として認めていないので、「個人墓地」の多くは上記で述べたような、「古くからの」墓地であることが予想される。

「個人墓地」は、管理等を個人で行うため、他の形態よりも無縁化³⁷や荒廃の可能性が高いと考えられる。個人墓地に関する課題は、個人墓地の無縁墳墓整理が必要になった場合、公告の出し方が不明確な点にあり、また墓地を撤去することが可能になったとしても土地の所有権は変わらず、新たな課題がでてくると指摘されている³⁸。「個人墓地」に対しては、状況の把握、問題点の整理など、行政として対応を考える必要性がある。

具体的な方向性としては、墓地には「文化性」としての「地域性」があることをすでに述べたが、同じ神奈川県内においても、墓地に関しては地域性があり、県という枠組みでの一律の対応が難しいため、地域性に応じた対応が必要となる。

³¹ 関東から中部にかけて親族を示す言葉。

³² 血縁を中心とした同族の集団を示す言葉。

³³ 墓地が所在する山を示す言葉。

³⁴ 神奈川県企画調査部県史編集室編（1977）『神奈川県史 各論編5 民俗』神奈川県、p. 537

³⁵ 池田秀夫、内田賢作、日向野徳久、直江広治、平野伸生、和田正洲、小倉博（1979）『関東の葬送・墓制』明玄書房、pp. 311-314

³⁶ 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例第3条（条文については資料編参照）

³⁷ 4章4-1 無縁化参照。

³⁸ 相模原市市営墓地に関するあり方検討会（2012）「第4回相模原市市営墓地に関するあり方検討会会議録2012（平成24）年2月15日」p. 3

図表 3-5 墓地の経営主体別件数

	墓地総数	地方自治体	民法法人	宗教法人	個人	その他	個人墓地の割合
神奈川県	18,137	22	11	2,026	15,950	128	88%
埼玉県	33,339	31	4	2,687	28,349	2,268	85%
千葉県	21,504	382	53	2,314	13,296	5,459	62%
東京都	9,684	38	0	2,767	6,876	3	71%
全国	873,790	30,967	574	56,942	678,557	106,750	78%

(出所) 厚生労働省 (2010) 「2010 (平成22) 年度衛生行政報告例」を元に筆者作成

3 墓地開発に関する他法令等の手続き

(1) 都市計画法に基づく開発許可

開発区域が1 ha以上の墓地は都市計画法上の第二種特定工作物に該当し、開発行為の許可が必要である。

(2) 土地利用調整条例に基づく協議

市街化調整区域等における1 ha以上の開発行為については、神奈川県土地利用調整条例に基づく知事との協議が必要である(開発区域内に保安林等の立地規制区域を含まないことや緑地の確保などの指導を行っている)。

なお、1 ha未満の開発行為については2009 (平成21) 年3月末まで、県が要綱(1 ha未満の開発行為に関する指導基準)に基づく行政指導を行っていたが、市町村の主体的な取組みに委ねることで市町村との調整が図られ、同要綱を廃止している。

(3) 市町村まちづくり条例による協議

開発事業の事前協議、計画周知について義務付けている市町がある。

4 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例と許可状況

(1) 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例における主な経緯については以下のとおりである。

- ① 1976 (昭和51) 年から2003 (平成15) 年3月末「墓地、埋葬等に関する法律施行細則(昭和51年規則第13号)」による許可

【主な審査のポイント】

- I 墓地経営の永続性・非営利性が確保されていること
- II 墓地の区域等と学校、病院、人家等との距離が水平投影面における最短の距離で50m（死体を埋葬する墓地にあつては100m）以上あること
- III 墓地の隣接地の所有者の同意があること
- IV 墓地の区域は、飲用水に支障を及ぼさない土地であること

② 2003（平成15）年4月から現在まで

2000（平成12）年4月のいわゆる「地方分権一括法」の施行により、墓地に関する指導監督の事務が自治事務化されたことに伴い、「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例（平成14年条例第68号）」、「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則」及び「墓地等の経営等の許可に係る審査基準」を制定し、2003（平成15）年4月1日から施行している。

【主な審査のポイント】

- I 経営主体が、地方公共団体、県内に主たる事務所又は従たる事務所等を有する宗教法人、公益社団法人又は公益財団法人で墓地等の経営を目的とするもののいずれかであること
- II 墓地等の境界線と学校等の施設（埋葬を行う墓地にあつては、人が現に居住し、又は使用している建物）との水平投影面における最短の距離が110m以上あること
- III 経営計画の周知、近隣住民等への説明会の開催、近隣住民等との協議（公衆衛生や、周辺環境との調和等の観点から意見の申し出があつた場合）を実施していること
- IV 飲用水を汚染するおそれのない土地であること

5 神奈川県内の公営墓地の状況

（1）神奈川県内公営墓地一覧

神奈川県の公営墓地の状況は以下のとおりである（図表3—6）。

図表 3—6 神奈川県内の公営墓地

自治体	名称	場所
横浜市	久保山墓地	横浜市西区元久保町
	三ツ沢墓地	横浜市神奈川区三ツ沢上町
	日野公園墓地	横浜市港南区日野中央
	メモリアルグリーン	横浜市戸塚区俣野町
	久保山霊堂（焼骨の一時保管施設）	横浜市西区元久保町
	根岸外国人墓地	横浜市中区仲尾台
川崎市	緑ヶ丘霊園	川崎市高津区下作延
	早野聖地公園	川崎市麻生区早野
相模原市	峰山霊園	相模原市南区磯部
	柴胡が原霊園	相模原市中央区南橋本
横須賀市	馬門山墓地	横須賀市根岸町
	市営公園墓地	横須賀市大矢部
小田原市	久野霊園	小田原市久野
藤沢市	西富墓地	藤沢市西富
	大庭台霊園	藤沢市大庭
平塚市	土屋霊園	平塚市土屋
綾瀬市	本蓼川霊園	綾瀬市深谷上
清川村	宮ヶ瀬霊園	清川村宮ヶ瀬

（出所）鎌倉新書（2009）「『全国公営墓地調査』総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、該当市町村ホームページ（2012年3月アクセス）を元に筆者作成

（2）神奈川県内の公営墓地の特徴

神奈川県における公営墓地は、全国と比較すると、1965（昭和40）年以前に開設された比較的大規模な墓地が多い。神奈川県では、高度経済成長期に人口流入が進んだ後は、大規模な墓地開発が難しくなったことが理由と考えられる。また、全国平均と比較して、墓地の区画が小さく、使用料、管理料が高額となっている。全国に比較して地価が高いこと、公営墓地に対する需要が大きいことなどが理由と考えられる。公営墓地の需要が大きいことに関しては、空き区画が全国平均と比較して少ないことや、需給のバランスに対して「区画が不足している」という回答が多かったことからうかがえる。その対応としては、「合葬墓を整備する」という回答が全国平均より多かった。公営墓地に対する需要を満たすための敷地の有効利用に加えて、多様化する葬送に関する意識への対応の必要性を認識していると思われる。

① 開設年

全国、関東甲信越平均と比較して、「1965（昭和40）年以前」に開設された割合が高くなっている。

図表3—7 神奈川県内公営墓地における開設年

		単位：%					
(サンプル数)		1911年以前	1912～1945年	1946～1965年	1966～1985年	1986～2005年	2006年以降
全国平均	1,381	9.4	11.9	12.7	35.4	28.3	2.2
Ⅲ. 関東甲信越平均	249	3.6	5.6	10.4	45.8	32.9	1.6
神奈川県	14	14.3	14.3	21.4	28.6	14.3	7.1

（出所）鎌倉新書（2009）「『全国公営墓地調査』総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.648

② 神奈川県公営墓地における開設年総面積・総区画数

「50,000㎡以上」が53.3%と全国平均と比較して約40ポイント、関東甲信越平均と比較して約33ポイント高い割合になっている。また、「2,500区画以上」が64.3%と全国平均と比較して約52ポイント、関東甲信越平均と比較して約48ポイント高い割合になっている。総面積と合わせて、規模の大きな墓地の割合が高いといえる。

図表3—8 神奈川県内公営墓地における総面積

		単位：%						
(サンプル数)		1,000㎡未満	1,000～2,000㎡未満	2,000～5,000㎡未満	5,000～10,000㎡未満	10,000～50,000㎡未満	50,000㎡以上	平均値(㎡)
全国平均	1,542	13.7	12.0	20.5	17.6	23.2	13.0	62,749.0
Ⅲ. 関東甲信越平均	276	14.9	16.3	14.9	12.7	20.7	20.7	57,409.3
神奈川県	15	-	6.7	6.7	6.7	26.7	53.3	140,862.1

（出所）鎌倉新書（2009）「『全国公営墓地調査』総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.649

図表3—9 神奈川県内公営墓地における総区画数

		単位：%						
(サンプル数)		100区画未満	100～250区画未満	250～500区画未満	500～1,000区画未満	1,000～2,500区画未満	2,500区画以上	平均値(区画)
全国平均	1,488	22.1	20.0	17.6	14.2	14.0	12.1	1,310.3
Ⅲ. 関東甲信越平均	281	24.6	18.5	13.2	13.9	13.5	16.4	1,817.9
神奈川県	14	7.1	-	7.1	14.3	7.1	64.3	8,339.4

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.650

③ 普通墓所1区画の面積

普通墓所1区画の面積は、「3～4㎡」、「4～5㎡」がそれぞれ33.3%となっている。全国、関東甲信越平均より区画は小さくなっている。

図表3—10 神奈川県内公営墓地における普通墓所1区画の面積

		単位：%						
(サンプル数)		3㎡未満	3～4㎡未満	4～5㎡未満	5～6㎡未満	6～10㎡未満	10㎡以上	平均値(㎡)
全国平均	1,337	11.1	9.3	14.3	13.2	36.4	15.8	8.9
Ⅲ. 関東甲信越平均	255	6.3	12.9	18.0	12.5	36.5	13.7	15.6
神奈川県	12	-	33.3	33.3	8.3	8.3	16.7	6.6

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.655

④ 普通墓所の使用料

「10万円～25万円未満」が50.0%と、全国、関東甲信越平均と比較して高い割合となっている。

図表3—11 神奈川県内公営墓地における普通墓所の使用料/m²

		単位：%						
	(サンプル数)	10,000円未満	10,000～100,000円未満	100,000～250,000円未満	250,000～500,000円未満	500,000～1,000,000円未満	1,000,000円以上	平均値(円)
全国平均	1,499	32.4	50.2	12.7	4.3	0.3	0.2	60,934.6
Ⅲ. 関東甲信越平均	257	8.6	65.8	21.4	2.7	0.4	1.2	97,320.6
神奈川県	12	8.3	33.3	50.0	8.3	-	-	124,965.4

注)1m²当たりの平均額に換算した値をもとに計算

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.656

⑤ 墓所の管理料

「1000円～2000円未満」が58.3%と全国、関東甲信越平均と比較して高い割合になっている。平均値は全国、関東甲信越平均と比較して高い値になっている。

図表3—12 神奈川県内公営墓地における普通墓所の管理料

		単位：%				
	(サンプル数)	なし(0円)	1,000円未満	1,000～2,000円未満	2,000円以上	平均値(円)
全国平均	1,160	54.9	36.1	7.6	1.4	294.2
Ⅲ. 関東甲信越平均	241	18.3	64.7	16.2	0.8	579.0
神奈川県	12	-	41.7	58.3	-	1,087.8

注)1m²年当たりの平均額に換算した値をもとに計算

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.657

⑥ 普通墓所の空き区画

普通墓所の空き区画については5件のみの回答となっている。最も多いところで77区画、「100区画以上」は0件であった。

図表3—13 神奈川県内公営墓地における普通墓所の空き区画

		単位：％			
	(サンプル数)	10区画未満	10～100区画未満	100区画以上	平均値(区画)
全国平均	776	26.3	48.9	24.8	104.8
Ⅲ. 関東甲信越平均	122	34.4	49.2	16.4	80.2
神奈川県	5	40.0	60.0	-	25.4

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.659

⑦ 墓地需要と供給のバランス(現状)

墓地需要と供給のバランスについては、「区画が不足している」が53.3%と、全国、関東甲信越平均と比較しても高い割合になっている。

図表3—14 神奈川県内公営墓地における墓地需要と供給のバランス(現状)

		単位：％			
	(サンプル数)	取れている	区画が不足している	区画が余っている	その他
全国平均	1,617	68.8	17.5	8.7	5.0
Ⅲ. 関東甲信越平均	272	61.4	25.0	7.7	5.9
神奈川県	15	33.3	53.3	6.7	6.7

(出所) 鎌倉新書(2009)「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.667

⑧ 墓地需要と供給のバランス（10年後の予測）

墓地の需要と供給のバランスの10年後の予測について、「その他」の回答の中には、「対応については今後検討していく」との回答がみられた。

図表3—15 神奈川県内公営墓地における墓地需要と供給のバランス（10年後の予測）

		単位：%			
	(サンプル数)	取れている	区画が不足している	区画が余っている	その他
全国平均	1,578	57.4	23.0	6.5	13.1
Ⅲ. 関東甲信越平均	265	56.2	24.9	3.4	15.5
神奈川県	15	26.7	26.7	6.7	40.0

（出所）鎌倉新書（2009）「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.667

⑨ 墓地における今後の方針

「合葬墓を増やす」が38.5%と全国、関東甲信越平均と比較して高い割合となっており、その理由としては、「無縁合葬墓へ改葬することで、空き区画ができる」ということであった。「需要を公営墓地のみで100%満たすことは不可能」とする意見もあった。

図表3—16 神奈川県内公営墓地における今後の方針

		単位：%					
	(サンプル数)	公営墓地を増やす	既存公営墓地で区画を増やす	寺院墓地を増やす	寺院以外の民営墓地を増やす	合葬墓を増やす	その他
全国平均	562	18.3	34.7	14.1	8.0	9.4	35.6
Ⅲ. 関東甲信越平均	120	30.0	28.3	10.8	6.7	24.2	35.8
神奈川県	13	-	30.8	7.7	7.7	38.5	46.2

（出所）鎌倉新書（2009）「「全国公営墓地調査」総覧 東北・関東甲信越ブロック編」、p.668

4. 墓地行政における課題と対応

1948（昭和23）年に「墓埋法」が制定されてから、60年以上を経た現在、社会状況や墓地・葬送等に関する価値観が徐々に変化してきた。

1960年代からの高度経済成長期において、地方出身者が都会に流入し、これらの人々が結婚し所帯を持つことで親と同居しない核家族化が進んだ。1970～1980年代には、都市における墓地需要の増大により、墓地不足が問題となった。新たに地方から移住した人々の多くは、生活の場である「この地に骨を埋める」との考えで都市生活を営み、自らの「死後の住処」を求めて新たな墓地を必要としたことにより、都市部の公営墓地は供給不足に陥ったのである。そして墓地の供給を公営以外の墓地へ依存していくこととなった。一方、地方における承継者のいない無縁墓が問題とされた。

1990（平成2）年以降は、少子高齢化の進展、家族の多様化により都市部においても、承継者不在の問題が深刻化するとともに、「家族の個人化」により葬送の方法を自己決定する例が出てきた。それは、核家族化により、家の承継よりも「個」を重視する意識を強めた¹。

さらに現在では、価値観やライフスタイルの多様化から、結婚しても子を持たない夫婦、離婚してシングルになった人、晩婚、非婚も増えている。このような家族観、結婚観の変化は、主に女性を中心に墓に対する意識の変化をもたらし、今日では、個人的にお墓を求める女性が増えている。従来、前述した祭祀条項の影響により、承継を欠く者は墓地の入手が困難であった。そこで近年では、無縁化することが明らかな墳墓（個人、夫婦）を引き受ける霊園や、公営墓地でも承継者を必要としない墓地が供給されるようになっている。

また、葬送の自己決定や故人となった親族に対する愛情表現は、慰霊形態に多様化をもたらした。

墳墓における墓石、仏像や仏塔、家紋など仏教的な意味づけは薄れ、墳墓は、故人を追憶し、故人の思い出とともに生きるための、情緒的な側面が強調された、いわば記念碑としての墓所へと変化した。形式も、洋型、芝生型、合葬墓などが出現するようになった。

現在の墓地に関する法律は、明治時代の祖先祭祀を中心とした墓地観によって作られた規則を踏襲している²。しかし、戦後の墓地や葬送、祭祀観、さらに少子化などの

¹ また、このような変化は、「家」にも変化をもたらした。親子関係は義理関係から情緒的依存関係へと移行し、家名・家風等のシンボリック価値体系の解体は、家の職業の承継を困難にするとともに、集団単位から個人単位へ、親子関係から夫婦関係へと社会的価値の変化をもたらした。家や墓制度を支えた、系譜的・相続的な守護神的な存在としての「祖先崇拜の概念」は変化し、追憶主義的、情緒的・感情的「家庭祭祀」に主眼がおかれるようになった。

² 2章2－3日本の墓地の歴史―忌避・祭祀施設そして公共施設へ参照。

社会状況は、明治や昭和の時代が前提としてきた状況とは、大きく異なっている。

今日、墓地については、社会変化や墓地に関する意識変化、葬送の多様化が注目され、多くの調査や報告書が出されている。しかし一方で、都市部で、墓地新設のための用地取得が容易ではなくなっている。そもそも広大な用地がほとんどないこともあるが、横浜市の報告書³において指摘されているように、用地取得の困難な原因の一つとして、住民感情がある。裁判⁴にまで発展するまで反対があるほど、住民にとっては、墓地が容易に受け入れざる施設であるということも忘れてはならない。

そこで、上記のような社会状況の中で実際に墓地行政を行うにあたって、重要と思われる4つの問題を指摘する。

4-1 無縁化

1 無縁化とは

「無縁化」とは、葬られた死者を弔うべき縁故者がいなくなる、つまり墳墓の祭祀承継者がいなくなる状態のこと⁵を指す。一般的には、かつては祀り手がいたが、何らかの事情で祀り手がいなくなり、いわゆる「本仏」が「無縁仏⁶」に転化するという宗教的・文化的問題であり、一方では、限りある墳墓をいかに維持・管理するかという空間的な問題である。

「無縁化」は、近代化、都市化が進み始めた明治の末期から認識されてきた問題であった。そして「少子高齢化」が急速に進む現代においては、誰もが「無縁仏」になる可能性が高まり、「承継者がいなくなる」という不安を解消するような対応が求められている。

2 無縁化の前提

墳墓の「無縁化」には2つの前提がある。ひとつは、①「墳墓は祖先が眠るところであり、承継者によって祭祀・管理されるものである」という価値観や制度、もうひとつは②「墳墓が維持・管理の必要な形態である」ということである。

³ 横浜市墓地問題研究会（1989）「横浜市墓地問題研究会報告書」横浜市保健福祉局、p. 13

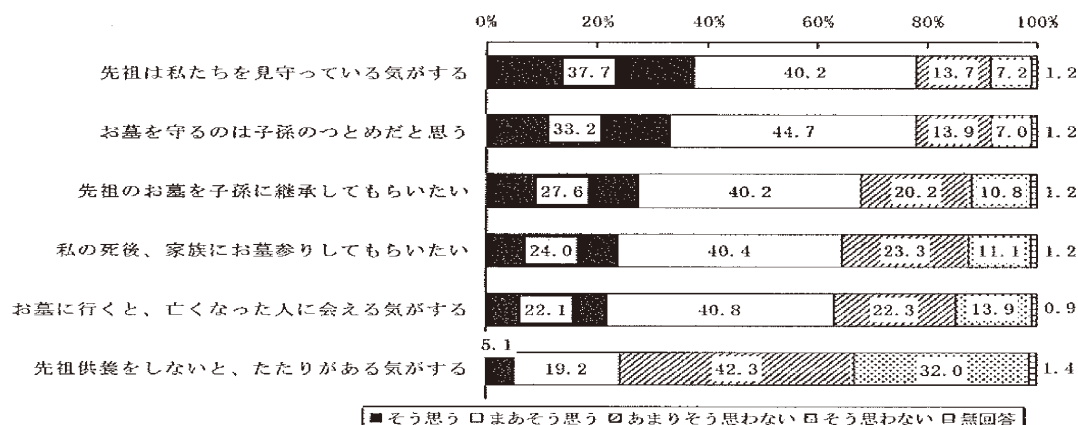
⁴ 2000（平成12）年3月17日最高裁判決では、「墓地の忌避感」を理由とした訴えについての原告適格を認めていない。一方で、2010（平成22）年4月6日東京地裁判決では、「墓地に関する忌避感は、周辺住民にはあるものとして理解できないことはない」としている。

⁵ 無縁化したお墓は一般的には「無縁墳墓」と呼ばれる。

⁶ 「無縁仏」は家に規定された概念である。かつては、無縁仏を祀らなかつたのではなく、死者と縁故のあつた家や共同体が、行き倒れや異常死の死者を含めて、何らかの形で無縁仏を祀っていた。「本仏」や「無縁仏」については、5章墓地行政の方向性参照。

このような価値観や形態は、歴史的に醸成され⁷たものである。そして現在日本の墓地は「家墓」が多く、子孫が、先祖代々のお墓を管理している。多くの人の意識においても、先祖のお墓を守るのは子孫の役割であると考えている。

図表 4-1 墓参に対する意識



(出所) 第一生命経済研究所 (2010) 「LifeDesign REPORT Summer 2010年7月」 p. 7

また、民法においても、「家制度」は廃止されたが、祭祀条項では、明治民法を引き継ぎ、墳墓は祭祀財産として規定されている。その規定の影響により都営墓地のように、一部の墓地では、承継者がいなければ、墓地を買うことができないといった規定を設けている場合⁸がある。

②に関して、日本でよく見受けられるのは、石塔を立て先祖の遺骨をその下に埋蔵する墳墓形態である。これは、墓石・墓所の掃除などの管理を必要とする。そしてこれを維持・管理するのが、承継者であると考えられてきた。しかし、総墓制⁹や一心寺の骨仏¹⁰のように、個別に墓石を建立しない祭祀の方法であれば、墓地全体の管理者の確保の必要性は別として、墳墓の承継者を必要とはしない。

「無縁化」は、墳墓が人の管理を必要とする物理・空間的存在であり、墳墓は承

⁷ 2章2-3 日本の墓地の歴史—忌避・祭祀施設から公共施設へ参照。

⁸ 東京都霊園条例第19条

⁹ 焼骨を骨壺等に分けることなく一緒に埋葬すること。一族や村、また檀家ごとに入ることもある。

¹⁰ 一心寺は大阪天王寺にある、浄土宗の宗祖法然によって開山された寺である。江戸時代、宗派を問わない「常施餓鬼法要」が実施され、地方から大阪に出てきて亡くなった人の遺骨を納める家族が増えた。1887年にそれらの遺骨を粉末化し、ふのりを混ぜてできたのが阿弥陀如来の「骨仏」である。大阪では知名度も高いため、地元の人たちには、「骨仏になれば無縁化にならない」という安心感を与えている。(小谷みどり (2006) 『変わるお葬式、消えるお墓【新版】』岩波書店、pp. 71-72)

継者が管理するという文化が存在するが故に、2つの要素が重なりあったところに生まれる問題なのである。

3 社会変化による承継者不足

1980年代頃から、家族（子孫）による承継が困難になり、「無縁墳墓」が増加するのではないかという問題が顕在化してきた。その大きな要因としては、少子化、高齢化、非婚化の増加が挙げられる¹¹。

合計特殊出生率（女性が一生涯に生む子供の数）が1.39人¹²（人口置換水準＝人口が現状維持できる水準）を切る段階で、現状の家族形態を維持させることが困難になってきている。

そして少子化の進行に反比例して高齢化が進んでいく。高齢者の人口増加は死亡者数を増加させていく。しかも、死亡者が増加したとしても、その祭祀の担い手は減少しているのである。さらに、未婚率も近年増加している。非婚者はその祭祀の承継者を確保できない可能性が高い。このような社会変化は、家族の存在を前提としてきた墓地問題に大きな影響を与えている。

4 「無縁化」への対策

墓地の無縁化、つまり、荒れた墳墓は、弔意という観点からも、治安、景観、衛生面からも、また墓地の経営という観点からも何らかの対応が必要である。これまでも、様々な方面から「無縁化」に対して対策が講じられている。

無縁化への対策は、事後策と予防策の2つのアプローチがある。事後策とは、既に「無縁化」してしまった墳墓に対して対応する方法で、「改葬」が中心となる。予防策とは「無縁化への可能性」に対応することである

（1）事後策としての「改葬」

かつて「墓地」は、「清浄なる空間」とされ、改葬を行う手続きが容易ではなかった。しかし、墓地不足に悩まされる都市部においては、墓地の循環的利用が強く求められていた。そこで、2001（平成13）年3月にその手続きが改正され、改葬が比較的容易に行えるようになった。近年、都市部の公営墓地の多くは、改葬により空いた区画の利用者募集を行っている。死亡者数の増加によって、墓地需要が高まり墓地不足が起きる可能性が高い都市部においては、重要な課題となっている¹³。

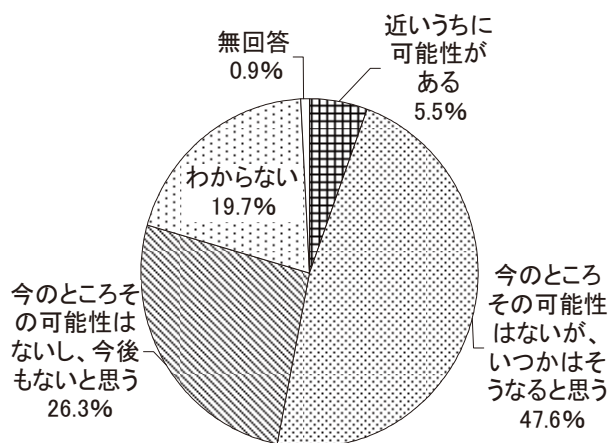
¹¹ 厚生労働省「平成22年人口動態統計月報年計（概数）の概況」（厚生労働省ホームページ）では、自然増減数は1%減少、婚姻率は前年より0.1%減少しているとの結果が得られている。厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1.html>

¹² 厚生労働省、同掲データ

¹³ 都市部の公営墓地においては、墓地需要に応じて、無縁化した墓地を改修し「再募集」を行っている。例えば、横浜市では、2011（平成23）年に墓地使用者の募集を行った。遺骨保持者を対象に、使用期間が永年の久保山墓地では、募集数が305区画なのに対し、応

先の神奈川県が行った調査¹⁴では、「お墓が無縁化する可能性」を聞いたところ、「お墓が無縁化する可能性」が「近いうちに可能性がある」5.5%、「今のところその可能性はないが、いつかはそうなると思う」47.6%をあわせて、「無縁化の可能性」を感じている割合は、5割を超えている¹⁵（図表4-2）。

図表4-2 お墓が無縁化する可能性



注：n = 422

（出所）神奈川県（2012）「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」（2012）、p. 9

（2）予防策としての合葬墓、期限付き墓地

「改葬」は、既に墳墓が存在している場合の対応である。しかし現在墳墓を持っていない上、承継者がいない人の場合、墳墓を所有することは、「無縁化の可能性¹⁶」が生じる。こういった可能性に対応するため、近年、個人的に墓地を所有しない

募数は1016区画で抽選倍率は3.33倍となった。またメモリアルグリーンでは、遺骨保持者よりも生前購入の応募が多く、特に生前申し込みで2体分の区画の募集は24.50倍と飛びぬけて高い結果となった。（健康福祉局環境施設課、2011（平成23）年11月28日横浜市記者発表資料より）

¹⁴ 神奈川県（2012）、前掲書、p. 9

¹⁵ ㈱第一生命経済研究所が行った調査、「お墓のゆくえー継承問題と新しいお墓のあり方ー」（2010（平成22）年7月、㈱第一生命経済研究所ニュースリリース）において、「お墓が無縁化する可能性」を聞いたところ、「いつかは無縁化する」と「近いうちに無縁化になる」を合わせると54.4%であった。

¹⁶ 「無縁化の可能性」への対応としては、祖先祭祀という祭祀観、また墳墓という空間性から脱却し、そもそも墓地を持たない自然葬（散骨）という葬法も注目されてきているが、現在、自然葬（散骨）をめぐる法的な議論が決着したとはいえないので、「無縁化の可能

形での埋葬や、改葬を前提とした墓地の提供が行われている。

① 永代合葬墓

1980年代から、お墓に対する新たな意識の芽生えや家族観の変容などにより、承継を前提としない様々な形式・形態の墓地の提供や葬法が模索されてきた。例としては、初めから共同納骨堂へ焼骨が収納される場合や、最終年忌までは個人墓あるいは夫婦墓の形態で墓を建てておき、その後、合葬する形態などがある。

例えば、新潟県の妙光寺は、1989（平成元）年、全国に先駆けて、お墓を建てたくても承継者がいない、子供に負担をかけたくないといった要望に応えた、後継ぎを必要としない永代供養墓の「安穩廟」を創設した。承継者がいなくなっても、妙光寺が基金運用によって、供養・管理を続けるものである。他にも、京都嵯峨野の常寂光寺の「志縁墓¹⁷」や東京巣鴨の「もやいの碑」など、有志で共同納骨堂を作る場合や、宗教団体や民間の霊園が供給する例もある。

これらの墳墓は、後継ぎがいない人に対して、「死後の住処」を提供しようとするものであり、その多くが家の枠組みを超えた共同墳墓（総墓形態の墳墓）として展開している¹⁸。

② 期限付き墓地と合葬墓による対応

神奈川県が行った調査¹⁹では、無縁化する墳墓が増えることへの対策についても聞いている（図表4-3）。「期限付きのお墓を増やし、承継する人がいなければ合葬する」という回答が4割を超えた。

性」への対応としての自然葬（散骨）の位置づけは今後議論が必要だろう。

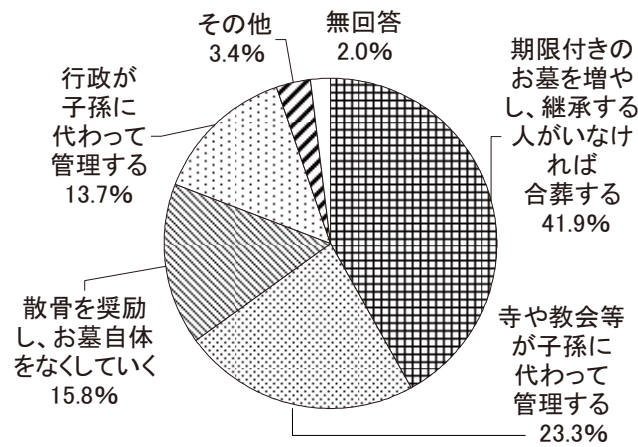
（4章（補））自然葬—新しい葬送への対応参照

¹⁷ 1990（平成2）年、第2次世界大戦で独身を余儀なくされた女性たちによって設立された「女の碑の会」の活動に基づいて建立された総墓形態の「共同納骨堂」。

¹⁸ 森（1993）、前掲書、p. 240

¹⁹ 神奈川県（2012）、前掲書、p. 12

図表 4-3 無縁化するお墓が増えることへの対策



n = 652

(出所) 神奈川県 (2012) 「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」
p. 12

「無縁化の可能性」への対応は、承継者がいなくなっても「無縁化」しない墓地の形態を供給することが必要となる。そのためには、先の神奈川県調査で最も回答が多かった「期限付きのお墓を増やし、承継する人がいなければ合葬する」ことを中心に据えた対応が必要であろう。期限付きの墓地と合葬墓があれば、一定の期限ごとに、承継者の有無により、そのままその墳墓を利用するか、合葬墓にするかの選択が可能となる。

行政が対応する場合、財政的負担を抑えることが必要となり、公営墓地については、新規墓地の設置よりも既存墓地を空間的に循環利用できる「改葬のしやすさ」がより現実的であろう。

具体的に対応をはじめている自治体も存在する。横浜市のメモリアルグリーン²⁰は、承継者を前提とした墓地、期限付きの墓地、合祀施設を備えている。また千葉市や埼玉県幸手市では、墓地の新設を許可する場合には、合葬墓の併設を求める条例を制定するなどの対応を行っている。

③ 地域性の反映

本報告ではこれまで、日本においては「家墓」が多いことを前提に論じてきたが、墓地の形態や供養などの祭祀観は、地域によって異なる。「先祖の墳墓は承継者が管理すべきである」という価値観が根強く残っている地域もあれば、寺院墓地が多

²⁰ メモリアルグリーンでは、管理の都合により自由に自分たちの墓石を建てることはできない。また、線香なども禁じられている。

い地域、地域が共同で管理する墓地を保有している地域もある。特定の宗教の信仰者が多い地域では、そもそも墳墓がなく、共同体で一つの墓（総墓）に入る風習がある地域もある。これらは、意図したかはわからないが、無縁化を未然に防ぐ文化を維持しているともいえる。

墓地は「お墓時間」があるだけでなく、地域性が強く現れる。墓地行政を行う場合には、精度の高い需要予測や実態調査²¹を行うことで、従来型の墓地への需要に対応しつつ、地域の実態に合った「無縁化（可能性も含む）」対策を行うことが求められる。

²¹ 第4章4－3 需要予測の精度参照。

4-2 住民紛争

1 墓地新設における住民紛争

墓地は、廃棄物処理施設、し尿処理場など、その社会的必要性を認めつつも、立地場所の周辺住民にとって迷惑と感じられる施設（迷惑施設）に含まれているといえるだろう。都市部において、墓地不足を引き起こす要因のひとつに、「住民感情による施設建設の困難性」²²があげられるなど、住民紛争は墓地行政において、対応すべき課題といえるだろう。

そこで本報告では、墓地における住民紛争を「忌避感+不合理的」と「公益性」の対立と捉え、今後の墓地行政において留意すべき事項を指摘する。

(1) 忌避感、不合理的から生じる住民紛争

本県の墓地行政担当者へのヒアリング²³によれば、墓地許可に関して住民紛争が起こる確率は高く、その理由は、「近くにあつてほしくない」、「線香の臭いへの嫌悪感」、「墓地ができたことによる地価への影響」などがあげられることが多い。これらの理由の根底には、墓地に対する「忌避感」があると考えられる。

墓地や葬送、死に対する価値観が多様化している現代ではあるが、「忌避感」を発端とする住民紛争は少なくない。

また、紛争は、事業型墓地²⁴の新設の場合に起きることが多い²⁵。公営墓地の場合、基本的には住民が利用するために作られるが、事業型墓地の場合は、他の地域の人が利用するために、地域住民は「なぜ他の地域の人のために、自分たちが我慢をしなければならないのか」という不合理的を持つことが考えられるからである²⁶。

(2) 「忌避感+不合理的」より優先されてきた「公益性」

住民の忌避感から生じた紛争が、裁判にまで発展する事例も起きている。下記の2つの判例は、墓地新設許可に関するもので、いずれも原告は敗訴している。

① 2000（平成12）年最高裁判例

2000（平成12）年3月17日の最高裁判例では、「墓埋法」第10条の許可は、都道府県知事が公益的見地から、墓地等の許可に関する判断を行うことを予定し、墓地から300メートルに満たない地域にある住宅などに居住する、周辺住民の個別

²² 横浜市墓地問題研究会（2010）、前掲書、p. 24

²³ 2011（平成23）年4月、神奈川県環境衛生課への意見聴取。

²⁴ 宗教法人などが、特定宗派の信者以外にも埋葬することを認めた墓地。具体的には、「宗派不問」などとして募集される場合が多い。

²⁵ 横浜市の報告によると、横浜市内では新設墓地計画に対する紛争発生率は52%なのに比べ、拡張等の墓地計画では5%である。また墓地の規模に関わらず、紛争が起きている。（横浜市墓地問題研究会（2010）、前掲書、p. 23）

²⁶ 2012（平成24）年2月28日森謙二氏ヒアリングより。

的利益を保護するものとは解し難いとして、住民の原告適格さえも認めていない。主文に対する理由は以下の通りである。

(理由)

墓地、埋葬等に関する法律（以下「法」という）10条1項は、墓地、納骨堂又は火葬場（以下「墓地等」という）を經營しようとするものは、都道府県知事の許可を受けなければならない旨を規定するのみで、右許可の要件について特に規定していない。これは、墓地等の經營が、高度な公益性を有するとともに、国民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件に依存する面を有し、一律的な基準による規制になじみ難いことにかんがみ、墓地等の經營に関する許否の判断を都道府県知事の広範な裁量にゆだねる趣旨から出たものであって、法は、墓地等の管理及び埋葬等が、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を目的とする法の趣旨に従い、都道府県知事が、公益の見地から、墓地等の經營の許可に関する許否の判断を行うことを予定しているものと解される。法10条1項自体が当該墓地の周辺に居住する個々人の個別的利益をも保護することを目的としているものとは解し難い。また、大阪府墓地等の經營の許可等に関する条例（昭和60年大阪府条例3号）第7条1号は、墓地及び火葬場の設置の基準として、「住宅、学校、病院、事務所、店舗その他これらに類する施設の敷地から300メートル以上離れていること。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。」と規定している。しかし、同号は、その周辺に墓地及び火葬場を設置することが制限されるべき施設を住宅、事務所、店舗を含めて広く規定しており、その制限の解除は専ら公益の見地から行われるものとされていることをかんがみれば、同号がある特定の施設に着目して当該施設の設置者の個別的利益を特に保護しようとする趣旨を含むものとは解し難い。したがって墓地から300メートルに満たない地域に敷地がある住宅等に居住する者が法10条1項に基づいて大阪府知事のした墓地の經營許可の取消しを求める原告適格を有するものということとはできない。

(下線部分は筆者によるものである)

② 2010（平成22）年東京地裁判例

最近の判例では、2009（平成21）年墓地經營許可処分取消等請求事件がある。新宿区に寺院を有する宗教法人が、練馬区内に土地を取得し、主に焼骨のみを埋蔵する560区画の墓地を計画した際に起きた紛争事例である。

2010（平成22）年4月6日の東京地裁判例において、裁判所は、原告である一部周辺住民を「墓地周辺の衛生環境の悪化による健康又は生活環境の著しい被害を直接受けるおそれがある者ということが出来る」として原告適格を有するとしている。また、墓地に嫌忌感があることに対して理解を示したが、新設予定の墓地が条例の基準に適合しており、周辺環境を悪化させるものでないとするなら、墓地の公益性が優先されるとした。主文に対する理由は以下の通りである。

(理由：一部抜粋)

原告らの中には、自らの住居周辺に墓地が設置されていることについて強い嫌悪感を持ち、精神的苦痛を感じている者がいることを認められるところ、本件墓地が死者の焼骨を埋葬する施設であることから、そのような心情は理解できないではない。しかしながら、我が国では、人は皆、死亡すれば墓地に埋葬するのが通常であって、墓地は極めて公益性の高い施設であるということができるところ、墓地、埋葬等に関する法律は、墓地等の管理及び埋葬等が、国民の宗教感情に適合し、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を目的としており、これは、墓地の設置や埋葬等の行為がそもそも国民の宗教的感情に根ざすものであり、それらが国民の宗教的平穏の中で行われることが必要であること、また、そのような国民の宗教的感情に基づき社会慣習として行われる埋葬等の行為や墓地の設置が、公衆衛生その他公共の福祉の見地から制約を加えることが必要な場合があることからであると解される。そして、本件条例は、この墓地、埋葬等に関する法律に基づく墓地経営許可の基準等を規定しているものであって、本件通知の第18条関係（事前協議の指導）は、「地価が下落する、嫌悪感を覚える等、墓地等が迷惑施設であるかのような意見については、協議指導の対象として取り扱わない。」としている。そうすると、周辺住民の墓地に対する嫌悪感若しくは嫌悪感から生じる精神的苦痛、又は墓地周辺の地価の下落、賃借人の流出等の財産的被害を、墓地、埋葬等に関する法律及び本件条例が個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできないといわざるを得ない。そして、都市への人口集中が進んでいる中で、都市における墓地の必要性や公益性の高さ、本件墓地が本件条例の定める各種の基準に適合しており、前記のとおり、周辺環境を悪化させるようなものではないと認められることなどからすれば、本件墓地の周辺に居住する原告らの中に本件墓地に関する嫌悪感又は精神的苦痛を感じているものがあり、また、仮に本件墓地を理由として原告らの管理する賃貸物権から賃借人が流出したなどという事情があるとしても、そのことから、本件処分が裁量権の範囲を逸脱又は濫用したものとして違法であるということにはならないというべきである。

(下線部分は筆者によるものである)

この判例で注目すべき点は、「国民の宗教的感情」に根ざすものが「墓地の設置や埋葬等の行為」に限定されており、「嫌悪感、精神的苦痛」（本報告では「忌避感」と呼んでいるもの）は「国民の宗教的感情」に含まれていないことである。しかし、墓地や埋葬地に対する忌避の観念は、むしろ墓地や埋葬の歴史より古くから存在しており²⁷、「国民の宗教的感情」に含まれるのではないかと、本報告では考える。

さらに、当該自治体の条例には嫌悪感などは「協議指導の対象としない」とあることから、住民のこういった感情は「保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできないといわざるを得ない」とある。本報告においては、墓地に対する文化

²⁷ 2章2-3日本の墓地の歴史—忌避・祭祀施設そして公共施設へ参照。

的な意味での忌避感や嫌悪感が、国民の宗教的感情の一つと考えるならば、本条例が協議指導の対象から外していることは、「墓埋法」第1条の「墓地（中略）の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に適合し（中略）支障なく行われることを目的とする」という趣旨とは合わないのではないかと考える。

厚生労働省生活衛生局長通知「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）Ⅰ墓地経営・管理の指針1序論においては、周辺住民の個々の利益でなく、生活環境との調和を許可の判断材料のひとつとすることを示唆している。

墓地、埋葬等に関する法律第10条第1項は墓地の周辺に居住する者個人々の個別的利益をも目的としているものとは解しがたいとして、周辺住民は、「墓地の経営許可の取消しを求める原告適格」を有さないとの判例があることにも留意すべきであるが、個々の利益でなく、周辺の生活環境との調和を、知事が許可をするか否かの判断材料の1つとして考慮することは差し支えないと考えられる。

2つの判例で共通していることは、「墓埋法」第10条は墓地供給の公益性によって自治体の長の判断を保護しているとして、当該墓地周辺の住民の感情より、公益性を優先させることで、住民に受忍を強いている状況が生まれていると解釈しうる点である。

（3）問われる「公益性」の正当性

墓地経営が、公益性が高い事業であることは、多くの人々が認めることであろう。墓地の新設や拡張の許可時に問われる「公益性」とは、「当該墓地を多くの人々が必要としている」、つまり、当該墓地の新設が「特定多数の益につながる」ということであり、これは客観的に示される必要があるだろう。

しかし、墓地経営を新規に許可される際には、その近隣の墓地に空き区画があるなど、住民が納得いくような説明がされないまま、許可されることがある。また、経営主体にいわゆる「名義貸し」が強く疑われるにも関わらず、手続き上問題がなければ許可をする行政の対応に、不信感を募らせ、紛争が長引くケースもある。

具体的な墓地の新設に当たっては、当該墓地が近隣住民に困難な状況を強いてでも、許可すべき公益性がどれだけあるのか、具体的には「墓地整備するにあたって前提とした墓地需要が、その地域の本当の需要に整合するか」、その正当性が示されなければならない。

つまり、「墓地には公益性がある」という一般論だけではなく、「当該墓地整備の公益性」を示す根拠が求められる。もし、長期的にみたとしても需要を上回る墓

地を整備した場合は公益性の正当性を失い、墓地を許可した行政への不信につながる可能性も否定できない。

しかしながら、非常に高い「正当性」が示されたとしても、住民が納得するとは限らない。墓地の公益性や、墓地の新設の手続きの正当性が理解できても、「立地が、なぜこの地でなければならないのか」という住民側の疑問は残り、行政側の対応の困難は残る。また一方「では、他の地ならば良いのか」という問いには、住民側も答えることは困難であろう。公益性と受忍には難しい関係が潜んでいることが言える²⁸。

2 求められる公営墓地の安定的供給

現在、墓地経営主体は、先に述べたとおり、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られることとされている。

墓地については、地方公共団体が行うことの望ましい理由は、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民が安心して利用できることである。

都市化の進展や、厳しい自治体財政などにより、自治体が公営墓地を供給することが困難となっており、墓地の供給を自治体以外に頼らざるを得ない状況も起きている。しかし各自自治体の地域性を考慮した公営墓地の安定的供給は、住民紛争の軽減につながるだろう。

公営墓地を供給する際は、新たに墓地を開発することも必要であるが、既存公営墓地の空き区画を改葬し、区画を分割することで多くの区画を供給することや、期限付きの墓地、合葬墓などを供給することで、葬送に対する意識の多様化に配慮する工夫が求められてくる。

「第2次一括法」により権限移譲が進み、行政と住民の距離が近くなる中で墓地行政を行うとなると、「公益性」だけを根拠に墓地行政を進めていくことは困難に

²⁸土屋（2008）は、廃棄物処分場を事例として、このような迷惑施設の環境紛争をめぐる合意形成とその困難性について指摘している。環境紛争をめぐる合意形成を①合理的手続き主導による公論形成、②共同体規範の主導による合意形成、③公的機関（行政）主導による合意形成、④生活世界の存在根拠と連動する合意形成の4つに分類し、さらに、「もし合意形成に関与する諸主体の平等性と議論の公開性が確保されたとしても、「手続き主義」と個人の自己決定権によって正当化される「正しい合意」が、問題の核心を隠蔽しかねないこと。」「社会工学分野からのアプローチによる計画論やコミュニケーションの合理性が示す合意形成論ではとらえきれない対立や分裂が、無視を環境紛争を悪化させている」と相矛盾した問題に直面することを明らかにしている。（土屋雄一郎（2008）『環境紛争と合意の社会学-NIMBYが問いかけるもの』世界思想社、p. 32）

なると考えられる。墓地の「公益性」と墓地近隣住民の「忌避感」の調整が求められる。そのためには、的確な需要予測や実態調査を行い、公益性自体の正当性を担保したうえで、周辺住民の忌避感と不合理感と墓地の公益性を勘案しながら、個別案件ごとに、墓地経営を許可するか判断をする慎重な対応が求められるだろう。また墓地を許可する場合でも、地域住民が優先利用するなど、地域住民への配慮を行うことで不合理感を軽減することも必要となるだろう。

4-3 需要予測の精度

1 墓地における需要予測の重要性

「第2次一括法」により、「墓埋法」10条における許可が都道府県知事から市長へ移譲されることはすでに述べたとおりである。これにより、各市においては、墓地を自ら経営する主体になり得、かつ、適切な許可等により墓地政策を一体で推進できる体制が整ったといえる。

今後、各自治体（各市）において適切な墓地行政を推進していくためには、何が必要であろうか。

例えば、ある地域では寺院墓地が多い、また、納骨堂に収める習慣が根強いなど、墓地には地域性がある。また、各自治体を構成する住民の年齢構成などにより、墓地が必要になる時期にも差が出るだろう。

これらを正確に把握するためには墓地の実態調査、需要予測は必要となる。逆に言えば、正確な実態調査、需要予測がなければ、適切な墓地行政を進めることは困難であるといえる。また、正確な需要予測を行うことは、需要を大きく超える墓地供給を防ぐ役割を持つ。

2 需要予測の方法

墓地における需要予測には、墓所需要指数方式、大阪府方式、PAC方式、森岡方式など多くの方式が採用されてきた。現在行われている需要予測は、大阪府方式や大阪府方式を参考とした推定式を用いることが多い。1995（平成7）年に実施した「神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書」、1989（平成元）年、2007（平成19）年に実施された「横浜市における墓地需要予測」に関しても大阪府方式を参考とした推計式が用いられている。

大阪府方式は、1964（昭和39）年に大阪府土木部が高橋理喜男氏（大阪府立大学農学部講師、当時）に取りまとめを委託した報告書において提案された方式であり、墓地に関わる過去の既往報告書等において、最も用いられてきた方式である²⁹。

【大阪府方式の概要】

アンケート結果等から得られる定着志向率、墓地需要率、傍系世帯率、当該年の死亡者数を用いて将来の墓地需要量を推計する方法である。

近年の少子家庭の増加傾向等の影響から、世帯数や傍系世帯の長期にわたる予測が困難なこともあり、傍系世帯率の補正、第一式のみを利用して需要量を出すことも多くなっている³⁰。

²⁹ 青木義次、横田睦、大佛俊泰（1995）「多様な取得を考慮した必要墳墓数の推計」『日本建築学会計画系論文集第471号』pp. 57-66

³⁰ 神奈川県衛生部環境衛生課、神奈川県墓地経営財団法人連絡協議会（1995）、前掲書、

墓地需要量算定方法は死亡発生世帯数を基準とし、現在の居住地域への定住性（定着志向率）、墓地の所有状況と将来の購入意思（墓地需要率）、核家族化の進展と1家族1墓所を前提に分家していく割合（傍系世帯率）から次の第一式、及び第二式を用いて需要量Q1、Q2を算出し、Q1、Q2の平均値から当該年の需要量を算定するものである。

$$\begin{aligned}\text{第一式 } Q1 &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{墓地需要率} \times \text{死亡発生世帯率} \\ &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{墓地需要率} \times \text{推定死亡者数} / \text{世帯数}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\text{第二式 } Q2 &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{傍系世帯率} \times \text{死亡発生世帯数} \\ &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{傍系世帯率} \times \text{推定死亡者数} / \text{世帯数}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\text{需要量} &= 1 / 2 \times (Q1 + Q2) \\ &= \text{定着志向率} \times (\text{墓地需要率} + \text{傍系世帯率}) \times \text{推定死亡者数}\end{aligned}$$

【1995（平成7）年に実施した「神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書」における大阪府方式を参考とした推計式】

$$\begin{aligned}\text{当該年墓地需要数} &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{墓地需要率} \times \text{死亡発生世帯数} \\ &= \text{世帯数} \times \text{定着志向率} \times \text{墓地需要率} \times \text{推定死亡者数} / \text{世帯数}\end{aligned}$$

【1989（平成元）年、2007（平成19）年に実施された「横浜市における墓地需要予測」による大阪府方式を参考とした推計式³¹】

$$\begin{aligned}\text{現在必要数} &= \text{親族世帯数} \times \text{遺骨保持率} \times \text{墓地需要率} \\ \text{将来必要数} &= \text{死亡予測数} \times \text{定住志向率} \times \text{墓地需要率}\end{aligned}$$

なお、青木、横田、大佛（1995）³²では、大阪府方式において見過ごされている必要墳墓が如何なる状況下にあるものなのかという検討から、「樹系図方式」を提案している。この方式は、墳墓を必要とする多様な世帯状況を把握し、その値を得ることを試みることで、単に必要墳墓数を把握するに止まらず、供給計画の策定に際しても有効な指針ともなり得るとしている。

p. 71

³¹ 横浜市墓地問題研究会（2010）前掲書、p. 20

³² 青木義次、横田睦、大佛俊泰（1995）、前掲書、p. 65

3 墓地における需要予測の問題点

墓地需要は長期にわたって的確に実数を把握することは難しい。そのことは、1995（平成7）年に実施した「神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書³³」においてもすでに指摘されている。

墓地需要予測に関しては、墓所需要指数方式、大阪府方式、PAC方式、森岡方式など多くの方式が採用されてきたが、過去の地方自治体が行ってきた墓地事業の当初募集に対する応募数と推定需要数の乖離等の結果から、これらの予測法に拠るいかなる需要数の推定も将来需要の予測に過ぎなく、長期に亘る需要予測の実数を的確に把握することは難しいと言われている。これは予測に必要な人口の増減と年齢構成の推移、核家族や少子家庭の増加傾向等の社会的要因や住民の墓地に対する考え方、宗教観、定住意思等個人的な要因には不確定な要素が多く、これらの解析と数値化が困難であることによるものである。

また、厚生省生活衛生局長通知（平成12年12月6日生衛第1764号）I 墓地経営・管理の指針（3）においても墓地経営の見通しが難しいことを指摘している。

もともと長期的な需要を予測することは簡単ではないが、最近では特に少子化、核家族化が進むと同時に家意識も希薄化しており、何代まで墓参に来るか、すなわち無縁化しないかについても予想が立てにくくなっている。

また、墓地の現在数を把握することが難しいという問題もある。「墓埋法」制定前にすでに存在していた、いわゆる屋敷墓（個人墓）の存在などは把握が難しい。また、「墓埋法」の許可を得ずに、墓地の区画を拡張している可能性も指摘され、墓地の現状の把握をさらに難しくしている。そのような墓地の実態も、墓地の需要予測を困難にしている一因と考えられる。

4 地域性を踏まえた墓地行政のための需要予測

地域性に応じた適切な墓地政策を行うためには、需要予測の困難さを認識したうえで、何らかの形で墓地の実態や将来需要を把握しなければならない。本報告では地域における墓地需要を予測し、地域性にあった墓地行政を行うため以下の3点を指摘する。

³³ 神奈川県衛生部環境衛生課、神奈川県墓地経営財団法人連絡協議会（1995）前掲書、p. 77

① 正確かつ簡易な需要予測手法の開発

既存の墓地需要予測手法では、正確な予測が困難であることから、墓地需要を正確に予測できる手法を開発することが必要である。自治体における厳しい財政状況を考えると、その手法は、財政的・人的負担が少ない簡易な手法であることが望まれる。

② 広域的な需要予測の必要性

墓地取得を検討する人は、取得する場所について、墓参にかかる交通の利便性などを考え、必ずしも自らが住む自治体にある墓地を購入するとは限らないので、ある程度広域での墓地需要予測が必要になる。

これは、①の需要予測手法の開発とともに、権限が移譲された後の都道府県においても関連がある問題と思われる。

③ 需要予測の補正の必要性

現状の需要予測の不確実性については述べてきたが、その需要予測で出た予測数に、補正や調整を行い、できる限り正確な将来需要の把握に努めることが必要となる。以下で具体的に検討する。

I 実態調査による補正

需要予測に対し、既存墓地の空き区画の実態調査、墓地に関する意識調査などを行ったうえで、需要予測を補正する作業が必要となる。墓地経営許可条例等に、墓地の空き区画の報告義務を課すことも有効な方法と考えられる。

II 墓地における地域性による補正

墓地に関する問題は地域性に大きく影響される。歴史的に寺院墓地が多い地域や、墓地ではなく納骨堂に収める風習がある地域など、墓地に関する地域性を考慮に入れることは必要である。

III 「お墓時間」に関する補正

本報告が考える「お墓時間」とは、墓地に対する意識と実態の乖離である。「意識調査」で「意識」に関する調査結果を使った需要予測では、実態との乖離が出る可能性があるため、空き区画の実態調査などを併用して正確な把握が求められる。

(補足) 墓地適正供給のための新規の墓地経営許可の制限

ここでは、需要予測とは直接関係はないが、墓地の適正供給のために自治体を実施している「新規の墓地経営許可の制限」の全国の政令指定都市における事例を紹介する(図表4-4)。

新規の墓地経営許可の制限は、各自治体の地域性や公営墓地の供給状況、現状の空き区画の状況を総合的に判断して行っている。需要を超える過大な墓地の供給を防ぐ効果がある。結果として、「住民紛争」やいわゆる「名義貸し」を防ぐ効果もあると考えられる。

自治体が新規の墓地経営許可を制限することについては、正確な需要予測、地域性、墓地の需給状況、公営墓地の供給状況などをかんがみたうえで、慎重に行うことが要求される。

図表 4—4 政令指定都市における新規墓地許可制限の例

市	墓地の型	判断基準	公営墓地の供給状況	特記事項
札幌	すべて	需給バランスから判断	返還による空き区画を供給（不定期）	既存民間墓地に供給能力がある場合は、新規許可を行わない方針。納骨堂に収める慣習あり。納骨堂については、定めた基準により許可を行っている。
仙台		条例・規則	毎年適正規模を供給	許可基準に「市街化区域及びこれに近接する区域でないこと」等の規定がある。
名古屋		要綱	今後20年程度適正規模で供給予定	
京都		要綱	墓地、納骨堂ともに適正規模を供給	寺院墓地が多く、新規の相談自体が少ない。 公営墓地の需給バランスは取れている。
神戸		要綱	毎年適正規模を供給	公営墓地で供給が難しい状況になれば、それ以外の供給も検討する。
千葉		事業型	条例	毎年適正規模を供給
堺	条例・規則・審査基準を元に、需給を加味して判断		既存墓地の改葬を中心に供給	
大阪	審査基準		毎年一定規模を供給している	公営墓地の需給のバランスは取れている。
静岡	条例		毎年適正規模を供給	
北九州	要綱		既存墓地の改葬を中心に供給	許可にあたっては、事前審査制度を設けている。

（出所）該当政令指定都市電話調査を元に筆者作成

4-4 名義貸し

1 いわゆる「名義貸し」について

いわゆる「名義貸し」への対応は、墓地行政において重要な課題のひとつである。

「名義貸し」とは何か、また「名義貸し」を防止することの必要性について、2000（平成12）年厚生労働省生活衛生局長通知「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）2 墓地経営許可に関する指針（2）では、下記のとおり述べている。

（一部抜粋）

特に宗教法人の経営を許可する場合には、宗教法人の名を借りて実質的に経営の実権を営利企業が握るいわゆる「名義貸し」の防止に留意することが必要である。

この「名義貸し」については、その実態はなかなか究明できない場合もあり、何を持って「名義貸し」というかは難しいが、問題となる事例としては例えば次のような事例が考えられる。まず寺院（宗教法人）に対して石材店等の営利企業（仮にA社とする。）が墓地経営の話を持ちかけ、この寺院はA社により資金その他について全面的なバックアップを得て、墓地経営の許可を受ける。ところが、寺院は墓地販売権を始めとした墓地経営について実質的に関与しない取り決めがA社との間で取り交わされている。そしてA社は墓地使用权とともに、墓石を販売して多額の収益を得るが、これは一部を除いて寺院の収入とならない。しかしながら、使用者とのトラブルについては、最終的な責任者は寺院にあるとしてA社は責任を回避する。そして、運営の安定性を欠いたままで、後には資金力のない寺院と墓地だけが残る、といったような事例である。

こうした事例で最も被害が及ぶのは墓地利用者である。このような事態を防ぐことが行政の役割であり、このため宗教法人担当部局と連絡をとりながら、実際に宗教法人が墓地経営を行うことができるかを十分に精査する必要がある。また、宗教法人の側も、自らが墓地経営の主体であることを十分に認識して事業に着手することが重要である。

また、こうした事態が起こるのは主に宗派を問わない事業型墓地のケースであることが考えられることから、いわゆる事業型墓地を認める場合はより厳格な審査を要する、とするのも1つの方法である。

2 求められる墓地経営の「継続性」と「非営利性」

（1）「継続性」

墓地運営が適切に継続することは、その墓地の利用者、周辺の住民にとって重要である。いわゆる「名義貸し」は、その継続性を危うくする可能性を持っており、先の通知においても、墓地の継続性を担保するために地方公共団体以外の墓地経営の許可のための審査を慎重に行うように指摘している。

将来の安定的運営を担保するため、地方公共団体以外の者が墓地経営を行おうとする場合については特にどのような経営管理を行う計画であるのかを慎重に審査する必要がある。墓地供給の観点のみを優先し、経営計画の審査をおろそかにして漫然と許可することは、将来にわたって禍根を残すことになることを十分に認識しなければならない。

実際の、許可においては以下の点に留意することも指摘している。

- ・安定的な経営を行うに足りる十分な基本財産を有していること
- ・自ら土地を所有していること
- ・土地に抵当権が設定されていないこと
- ・当初から過度な負債を抱えていないこと
- ・中長期的な需要見込みが十分行われていること
- ・中長期的な収支見込が適切であること。将来にわたって経営管理が可能な計画を立てていること
- ・墓地以外の事業を行っている場合には経理・会計を区分するようにすること

(2) 「非営利性」

墓地経営に継続性・非営利性が求められるという観点から、墓地の経営主体として基本的には地方公共団体が最も望まれていることは、すでに述べたとおりである³⁴。墓地の経営に「継続性」が求められる理由は、墓地の利用者が不利益を被らないためであるが、「非営利性」についてはもう少し踏み込んだ考察が必要である。

墓地は非常に公益性が高い事業であることはすでに述べた。我々の多くは歴史的な価値観から、また伝染病の予防といった公衆衛生の面などから、妥当すべき規範として「遺体は墓地に納めるべきだ」という規範を有し、「遺体を墓地へ納めること」は「公益」と考えており、墓地の供給が公益事業として行われている³⁵。

それゆえ、墓地経営が、利益の有無にかかわらず (non profit)、経営されなければならないとすると、墓地は非営利目的 (not for profit) で経営されなければならない。だからこそ、墓地供給主体として第一次的に自治体が第二次的には公益法人などが望まれているのである。

営利を目的とする企業が実質的に墓地経営を行うことは、当該墓地の公益性が疑問となるだけでなく、紛争が起きれば、許可を行った自治体は、住民の信頼が低下する可能性もある。

このように、墓地経営における「非営利性」は、「継続性」と常に併せて要求される。

³⁴ 3章3-1 墓地行政の現状参照。

³⁵ 2章2-4 墓地の特性参照。

3 いわゆる「名義貸し」を防ぐための墓地許可条例における規定

いわゆる「名義貸し」を防ぐため、地方公共団体においては規制を行っている事例がある。

(1) 横浜市の取組み

横浜市では、宗教法人、公益法人に対して、墓地経営許可における財務審査等を強化することで、「名義貸し」を防ぐ対応を行っている³⁶。

横浜市の対応は、過去数年分にわたって経営状況が審査される上に、借入れ先を限定することで、墓地経営を行う団体の経営の健全性をより高く要求している。

① 財務状況報告書等の提出³⁷

横浜市墓地等の経営許可等に関する条例第4条3項の規定を受ける設置予定者は、当該墓地の設置等に係る財務報告書を提出しなければならない。また、付属機関である、「横浜市墓地等設置財務状況審査会」の意見を聞かなければならないとされている。このことで墓地設置者の財務状況の健全性を確認している。

³⁶ 横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例第4条

3 設置等予定者のうち宗教法人法(昭和26年法律第126号)第6条第1項に規定する公益事業としての経営に係る墓地等(火葬場を除く。以下この項、次条第2項、第14条、第15条第2項並びに第17条第2項及び第3項において同じ。)についての第1項の規定による申請を行う宗教法人(同法第4条第3項に規定する宗教法人をいう。以下同じ。)及び第1項の規定による申請を行う公益法人(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)第2条第3号に規定する公益法人をいう。以下同じ。)にあっては、当該申請をする時に規則で定める額を超える当該墓地等の設置等に係る資金を有していなければならない。かつ、当該墓地等の設置等に要する費用の一部を借り入れる場合の借入先は、銀行法(昭和56年法律第59号)第2条第1項に規定する銀行その他規則で定める金融機関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場合は、この限りでない。

³⁷ 横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例第14条(財務状況の報告書等に提出)

第4条3項の規定の適用を受ける設置等予定者は、第22条第2項の規定による届出をしようとする日から起算して60日前までに、規則で定めるところにより、当該墓地等の設置等に係る財務の状況に関する事項を記載した報告書その他規則で定める書類を市長に提出しなければならない。

横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例第15条(財務状況の事前審査)

市長は、前条の規定により提出があった報告書その他規則で定める書類を審査し、必要があると認めるときは、当該提出した者に必要な助言及び指導を行うことができる。

2 市長は、前項の規定による審査を行うに当たっては、当該墓地等の設置等に係る財務の状況について、第17条第1項に規定する横浜市墓地等設置財務状況審査会の意見を聴かななければならない。

3 市長は、第1項の規定による審査を行うに当たり、必要があると認めるときは、当該提出した者その他関係者に対し意見を聴くため出席を求め、及び必要な資料の提出を求めることができる。

② 自己資金に関する規定³⁸

横浜市墓地等の経営許可等に関する条例第4条3項の規定を受ける設置予定者は、一定額を超える当該墓地の設置に係る資金を有することを求めている。

③ 借入先の限定³⁹

横浜市墓地等の経営許可等に関する条例第4条3項の規定を受ける設置予定者は、当該墓地等の設置等に要する費用の一部の借入先について、銀行法（昭和56年法律第59号）第2条第1項⁴⁰に規定する銀行などを限定している。

④ 財務に関する書類に関して、公認会計士、監査法人の監査⁴¹

³⁸ 横浜市墓地等の経営許可等に関する条例施行規則第4条

条例第4条3項に規定する規則で定める額は、当該墓地又は納骨堂の設置等に要する費用の50パーセントに相当する額とする。ただし、当該申請をする時に負債（当該墓地又は納骨堂の設置等に要する費用に係る負債を除く。）を有する場合にあっては、当該50パーセントに相当する額に当該負債の額を加えた額とする。

³⁹ 横浜市墓地等の経営許可等に関する条例施行規則第5条

条例第4条第3項に規定する規則で定める金融機関は、協同組織金融機関の優先出資に関する法律（平成5年法律第44号）第2条第1項各号に掲げる金融機関（同項第2号に規定する協同組合連合会を除く。）その他市長が認める金融機関とする。

⁴⁰ 銀行法第2条第1項

この法律において「銀行」とは、第4条第1項の内閣総理大臣の免許を受けて銀行業を営む者をいう。

銀行法第4条

1 銀行業は、内閣総理大臣の免許を受けた者でなければ、営むことができない。

2 内閣総理大臣は、銀行業の免許の申請があつたときは、次に掲げる基準に適合するかどうかを審査しなければならない。

一 銀行業の免許を申請した者（以下この項において「申請者」という。）が銀行の業務を健全かつ効率的に遂行するに足りる財産的基礎を有し、かつ、申請者の当該業務に係る収支の見込みが良好であること。

二 申請者が、その人的構成等に照らして、銀行の業務を的確、公正かつ効率的に遂行することができる知識及び経験を有し、かつ、十分な社会的信用を有する者であること。

⁴¹ 横浜市墓地等の経営許可等に関する条例施行規則 第3条2項（11）

条例第37条に規定する事業型墓地（以下「事業型墓地」という。）又は同条に規定する事業型納骨堂（以下「事業型納骨堂」という。）に係る条例第4条第1項の規定による申請をしようとする場合にあっては、財務に関する次に掲げる書類（アに掲げる書類にあっては、その内容について公認会計士又は監査法人による監査を受けたものに限る。）

ア 当該申請をしようとする日が属する会計年度の直前の6箇年度分（当該申請をしようとする者について、その設立の日が属する会計年度から当該申請をしようとする日が属する会計年度の直前の会計年度までが6箇年度を経過していない場合にあっては、当該設立の日が属する会計年度から当該申請をしようとする日が属する会計年度の直前の会計年度までの年度分）の会計年度について、各会計年度ごとに全ての会計に係る貸借対

横浜市墓地等の経営許可等に関する条例第4条3項の規定を受ける設置予定者は、墓地設置許可に必要な会計に係る貸借対照表、現金預金等明細表、借入金等明細表などについて、公認会計士又は監査法人による監査を受けたことを証する書類を要求している。

(2) 静岡市の取組み

静岡市では、「墓地等の経営の許可等に関する条例」において、宗教法人に対して墓地経営をする許可の基準については、宗教法人法（昭和26年法律第126号）第2条⁴²に規定する活動のための墓地経営について許可の対象としている⁴³。

これは、宗教法人が本来の目的に応じて墓地を経営することを求めており、つまり、寺院が経営する墓地を例にすると、宗派を限定した信者向けの墓地を経営することを求めている。「名義貸し」には、宗教法人が宗教法人法第6条⁴⁴に規定された公益事業として行う例が多いことへの対応である。なお、この条文は、「名義貸し」のみへの対応を行ったものではなく、墓地の適正な供給など、墓地行政の適切な推進に資するものである。

照表(第7号様式)、現金預金等明細表(第8号様式)、借入金等明細表(第9号様式)、寄附金等収入明細表(第10号様式)及び収支計算書(第11号様式)

イ アの現金預金等明細表に記載されている預金又は貯金が確認できる預金通帳又は貯金通帳の写し

⁴² 宗教法人法第2条（宗教団体の定義）

この法律において「宗教団体」とは、宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とする左に掲げる団体をいう。

- 一 礼拝の施設を備える神社、寺院、教団、教会、修道会、その他これに類する団体
- 二 前号に掲げる団体を包括する教派、宗派、教団、教会、修道会、司教区その他これらに類する団体

⁴³ 静岡市墓地等の経営等に関する条例第2条

市長は、法第10条第1項の規定による墓地の経営の許可の申請があった場合において、当該申請に係る墓地の経営が次の各号のいずれかに該当し、かつ次条から第7条までに規定する基準に適合していると認められるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- (2) 宗教法人法(昭和26年法律第126号)第4条第2項に規定する宗教法人が同法第2条に規定する活動を行うため墓地等を経営しようとするとき。

⁴⁴ 宗教法人法第6条（公益事業とその他事業）

宗教法人は、公益事業を行うことができる。

- ② 宗教法人は、その目的に反しない限り、公益事業以外の事業を行うことができる。この場合において収益が、収益が生じたときは、これを当該宗教法人、当該宗教法人を包括する宗教団体又は、当該宗教法人が援助する宗教法人若しくは公益事業のために使用しなければならない。

(補) 自然葬(散骨)ー新しい葬送への対応

1 自然葬とは

自然葬とは辞書によると、『風葬・散骨など、死者の遺骨が自然に回帰するような葬り方』とされている⁴⁵。また自然葬を広義に捉えた場合は、風葬、鳥葬、水葬、火葬、土葬、植樹葬(樹木葬)など自然に回帰するような葬り方全般を指すという考え方もある⁴⁶。

2 本報告における「墓地の特性」から考える自然葬の捉え方

本報告では、自然葬と「墓地の特性」との関係について考える。

本報告で検討する自然葬、中でも「散骨」は、「空間性」としての墓地の特性から脱却する方法である。また、日本の墓地制度は承継を前提としているが、自然葬は「承継を前提としたもの」から脱却する方法であるともいえる。以上の2点を満たした形態について、自然葬として検討する。

つまり、植樹葬(樹木葬)は樹木としての墓標が空間的に存在しており、承継者の存在を前提とする可能性があることから本報告では取り扱わない。また、墓地を供給する主体が、区画を区切って「散骨場」とする場合も、従来の墓地と同様、「空間性」があるため、本報告では扱わない。

本報告では自然葬として、「空間性」から脱却しており、かつ承継を前提としない形態を検討する。日本で行われているのは主に「散骨」が該当する。そこで、本研究の自然葬は、主に散骨を示すものとし、記載を自然葬(散骨)とする。

3 自然葬(散骨)の広がり背景

神奈川県で行った調査⁴⁷において、自然葬(散骨)への理解度を聞いたところ、全部、一部を含めて「散骨をしたい」と考える割合は約30%、「家族が望めばかなえない」は約17%、「自分はしないが考え方は理解できる」は約40%、これら広く「散骨に関する理解がある」と考えられる割合は80%を大きく超えている(図表4ー5)。

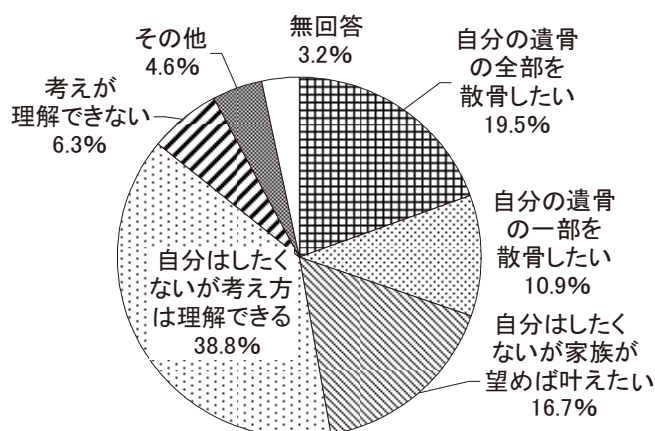
⁴⁵ 新村出編(1998)『第5版広辞苑』岩波書店

⁴⁶ 葬送の自由を進める会HP

<http://www.shizensou.net/section/shizensou/shizensou-top.html>

⁴⁷ 神奈川県(2012)、前掲書、p.13

図表 4—5 散骨についての考え



注：n = 652

（出所）神奈川県（2012）「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」
p. 13

なお、神奈川県では1995（平成7）年においても同様の調査を行ったが「自分も散骨したいと考えている」は約10%、「自分（自分）はしないが考え方は理解できる」は約50%、「反対」は約25%あった。質問の回答者が同一ではないため単純比較は難しいが、ここ10年間でも散骨への理解は進んでいるといえる。

このような理解が進んだこと（理由）は、まず、少子高齢化の進展による墓地の承継者の不足があげられるだろう。同じく神奈川県の調査⁴⁸では、散骨をしたい理由についても聞いているが「承継者がいない」ことを理由としたのは約15%であった。墓地の継続には承継者がいることが前提となるが、承継者がいない場合に自然葬を選択することは、自然の流れであると考えられる。

自然葬（散骨）の理解が進んでいる理由をさらに考えると、「葬送の自由への要求」が大きな影響を及ぼしていると考えられる。同じく神奈川県の調査⁴⁹において、散骨をしたい理由の中では、「自然に帰りたい（約60%）」、「寺等との付き合いが面倒（約15%）」などが、「葬送の自由への要求」に該当すると思われる（図表4—6）。森（2000）⁵⁰はこのような変化を「葬送の自由と肥大化する欲望」という観点から述べている。

これまでの社会は子ども（子孫＝祭祀承継者）がいることを前提としてきた。この

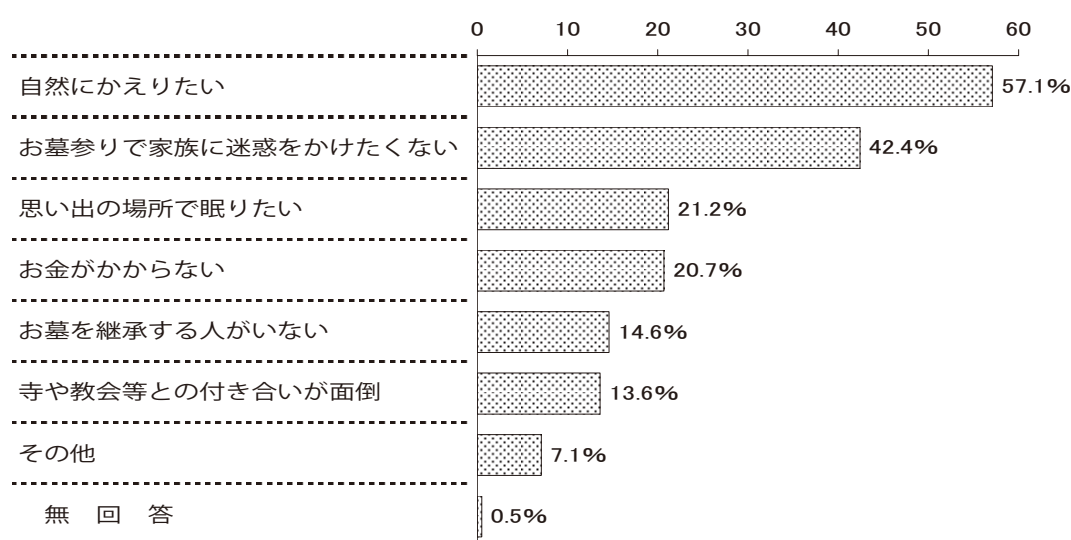
⁴⁸ 神奈川県（2012）、前掲書、p. 14

⁴⁹ 神奈川県（2012）、前掲書、p. 14

⁵⁰ 森（2000）、前掲書、p. 90

ような構造が限界にきている。現在の私たちの世界では、すべての人が家族集団のなかで生きている訳でもなく、家族集団のなかで生きていたとしても、生き残った人々に死後の祭祀を強制することもできない。したがって、死後について自ら関心を持つのは当然であり、自らのことを決める自己決定権（葬送の自由）を要求することは自然の流れであるだろう。このような流れを「祖先祭祀」から「葬送の自由」へと位置付けた。しかし、「葬送の自由」あるいは「自己決定」という名のもとで、多様な要求が行われるようになっている。

図表4—6 散骨をしたい理由（複数回答）



注：n = 198

（出所）神奈川県（2012）「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」
p. 14

4 欧米諸国の例

欧米における自然葬（散骨）の事情については、小谷（2006）⁵¹が詳しく述べている。欧米では、アメリカのように散骨のルールを制定しているところもあるが、イギリスやニュージーランド、フランスなどでは、火葬した遺骨の取り扱いについて定めた条例などはない。つまり、高温で焼いた人骨に衛生上の問題はないので、火葬の場合には多様な慰霊形態の選択肢が用意されている。

ニュージーランドでは、火葬した人の4割程度が散骨をしていると言われている。思い出の公園や砂浜、海などに撒く人が多いが、日本と異なり、「土壌や水が汚れる

⁵¹ 小谷（2006）、前掲書、pp.174-175

る」、「気持ちが悪い」といった反対の声はあがらない。また霊園の一角には散骨もできるスペースが用意されており、そこに撒いて、記念の小さなプレートや木を植える遺族も多い。亡くなった人をどう偲ぶかは個々人の価値観や宗教観によるところが大きく、火葬した遺骨は、散骨、自宅安置、納骨など自由な選択をすることが保障されている。

海外における日本との違いは、墓地や遺骨に対する「忌避感」の違いに現れるといっていだろう。つまり、海外（欧米諸国）では、「忌避感」の意識が薄いので、焼骨となり公衆衛生上の問題点が除かれれば、焼骨については比較的自由的な取扱いが可能となるのである。

5 自然葬（散骨）の法的問題点

自然葬（散骨）については、1991（平成3）年10月5日に「葬送の自由を進める会⁵²」が中心となって相模灘で実施したことを、報道各局、新聞各社が報道したことで、一般的にも認知されるようになった。それに対するマスコミの取材に対して、法務省、厚生省（当時）は、この問題に関する法の解釈について回答したとされている。

自然葬（散骨）には法的に2点の問題が存在する。ひとつは、刑法第190条の「遺体遺棄罪」を構成するかという点、もうひとつは墓埋法との関係である。

刑法を所管する法務省は散骨の行為が、刑法第190条の「遺体遺棄罪」を構成するかどうかについて、「その行為が「相当の行為」つまり弔意をもって行われるのであれば、犯罪は構成しない」とされた。

「墓埋法」を所管する厚生省は、「墓埋法においては、もともと散骨が行われることを予定しておらず、したがって明示的に禁止した規定はない」とされた。

この厚生省の見解に対して、森（2000）⁵³は、マスコミなどの取材に回答したものであり、通達に基づいた公式の厚生省見解ではないし、また散骨について「明示的な禁止規定がない」とした上で、それは必ずしも国民のコンセンサスを得ていないという態度を崩していない。しかし、現実には散骨は行われ、それが広く報道され、散骨は違法でないという印象を国民に与えた点についての問題を指摘している。

6 自然葬（散骨）に対する考え方

（1）散骨（自然葬）を行う際の考え方

① 散骨（自然葬）を行う理由

死者を葬る方法は各人各様であり、故人の意思と故人を追悼する遺族の意思によって自由に決められるべきであるとしている。墓に入る自由を含め、葬送の自由は、

⁵² 葬送の自由を進める会HP

<http://www.shizensou.net/section/shizensou/shizensou-top.html>

⁵³ 森（2000）、前掲書、p.196

憲法第13条の「個人の尊重、幸福追求の権利」、第19条の「思想良心の自由」、第20条の「信教の自由」、第21条の「表現の自由」などによって保障されている「基本的人権」であるとしている⁵⁴。

② 葬送に関する新しい法の必要性の主張

葬送の法律としては、墓地に埋葬することを想定した「墓埋法」しかなく、実態にそぐわなくなった墓埋法を改め、自然葬も選択肢に含めて葬送の自由を認める「葬送基本法」を早急に制定するよう提案している団体も存在する⁵⁵。

(2) 撒かれる側の考え方

① 節度を越えたと思われる「自然葬」

1991（平成3）年10月に自然葬が行われ、自然葬（散骨）に関する認知度はあがった。「ビジネス」として自然葬（散骨）を行う事業者もあり、自然葬（散骨）は一定の市民権を得たように思える。

相模灘で行われた自然葬に関して、法務省や厚生省が見解について取材回答したとされているが、それ以降は、節度を越えたと思われる散骨の例も見受けられる（図表4—7）。また、水源地付近に散骨を行ったことに対する抗議がなされるなどの問題も起こっている。

図表4—7 節度を越えたと思われる散骨の例（北海道における事例）



（出所）森謙二氏提供

⁵⁴ 葬送の自由を進める会（2005）『自然葬ハンドブック』凱風社、p. 13

⁵⁵ 葬送の自由を進める会HP

<http://www.shizensou.net/section/shizensou/shizensou-top.html>

② 忌避感

墓地の特性において「文化性」としての「忌避感」についてはすでに述べた。散骨するために粉末状にされた遺骨に対して、それを撒かれる近くの住民等に忌避感がなくなるのだろうか。森（2000）⁵⁶は、火葬により「公衆衛生上問題がなくなった焼骨といえども現在のところ物＝無機物と見なすコンセンサスはできていないように思える」としている。

全国で散骨について何らかの規制を定めた条例等を制定した市町村は、2012（平成24）年3月現在で7市町ある（図表4—8）。これらの市町では、散骨を行う事業主体の計画が明らかになった際に、予防的に条例等を定めるといった成立過程であったものが多い。つまり、本報告において墓地の「文化性」としての「忌避感」は、散骨を行う際の「撒かれる側の感情」に内包されているということがいえるだろう。

I 全国で制定されている条例等の特徴

i 環境条例型

北海道長沼町、埼玉県秩父市がこの型となる。環境条例の中に位置づけ、散骨について「墓地以外の焼骨の散布を禁止」している。

ii 散骨業者規制型

北海道七飯町、長野県諏訪市、北海道岩見沢市、静岡県御殿場市、埼玉県本庄市がこの型となる。散骨場を經營しようとする經營主体に対する規制を行う内容となっている。

岩見沢市は農業の発展という位置付けを明確にしている点に特徴がある。

⁵⁶ 森（2000）、前掲書、p.206

図表 4—8 散骨に関する市町条例等制定の例

	施行年月日	都道府県	市町村	名称	目的	特色	備考
1	H17. 5. 1	北海道	長沼町	長沼町さわやか環境づくり条例	町の美化の推進	「環境条例」の対象。墓地以外の場所での焼骨の散布を禁じている	
2	H18. 4. 1	北海道	七飯町	七飯町の葬送に関する要綱	墓埋法の法定外の葬法が提起された場合の対応	条例でなく「要綱」で対応、法定外の葬法に関する事業計画地について規定	
3	H18. 4. 1	長野県	諏訪市	諏訪市墓地等の経営の許可等に関する法律	墓地等健全な経営を確保	墓地等の経営許可に関する条例に、「散骨場」を明記、散骨場を経営しようとする経営主体に対しての手続きを規定	条例を一部改正し、散骨場経営に関する規定を追加
4	H19. 9. 18	北海道	岩見沢市	岩見沢市における散骨の適正化に関する条例	農業により生産される農産物に対する消費者の信頼を確保	散骨場を経営しようとする経営主体に対しての続きを規定	
5	H20. 12. 18	埼玉県	秩父市	秩父市環境保全条例	良好な環境を保全すること	「環境条例」の対象。墓地以外の場所での焼骨の「散布」を禁じている	条例を一部改正し、墓地以外の散骨禁止条項を追加
6	H21. 4. 1	静岡県	御殿場市	御殿場市散骨場の経営の許可等に関する条例	散骨場の経営許可基準について定める	散骨場を経営しようとする経営主体に対しての続きを規定	
7	H22. 3. 31	埼玉県	本庄市	本庄市散骨場の設置等の適正化に関する条例	散骨場の設置、管理が市民の宗教的感情に適合	散骨場を経営しようとする経営主体に対しての続きを規定	

(出所) 該当市町条例(条文)を元に筆者作成

(3) 葬送の社会性からの考え方

森(2000)は自然葬(散骨)を行うためには、撒かれる者(死者)、撒く者(家族等の近親者)、散骨によって影響を被る人(撒く場所の近くにいる人々)の3者の合意が不可欠であるとし、以下のように述べている。

民主的な社会において、散骨のルールが生まれていないことに危機感を感じている。自然葬(散骨)は新しく主張された葬法の要求である。この実施には社会のコンセンサスを必要とする。権利は社会のコンセンサスの中で形成され、正当化されていく必要がある。今日の社会で「葬送の自由」を必要とすると思ったのは、現在の葬送システムが家の枠組みを前提にし、家=家族を構成しない人は「無縁として」葬られ、その遺骨が「無縁」として処理されるからである。死者を子孫に委ねることができないとするならば、新しいシステムを構築していかななくてはならない。その新しいシステムは、死者の意思を尊重する仕組み(自己決定権)を前提として、最終的には社会が死者の葬送に責任を持つ仕組みでなければならないと考えている。もっとも、死後の「遺体の扱い」は他者に委ねなければならない問題である。ここでは生者と死者の利害の調整が必要である。葬送の問題はきわめて社会的性格が強い問題なのである。必要とされるのは、「葬送の自由」をめぐる法制度の整備である。明治民法を引き継いだ民法の祭祀条項(第897条)も墓理法も昭和20年代前半にできた法律である。家族構造に著しい変化があり、「墓」についての意識も大きく変化している。それにもかかわらず、それに対応して法律は変化していない。法律の解釈の変化を通じて、変化する現実に対応するとすれば、それだけでは必ず法律の空洞化が生じる⁵⁷。

7 自然葬(散骨)の規制のあり方—新しいルールの必要性

(1) 新しいルールづくりの必要性

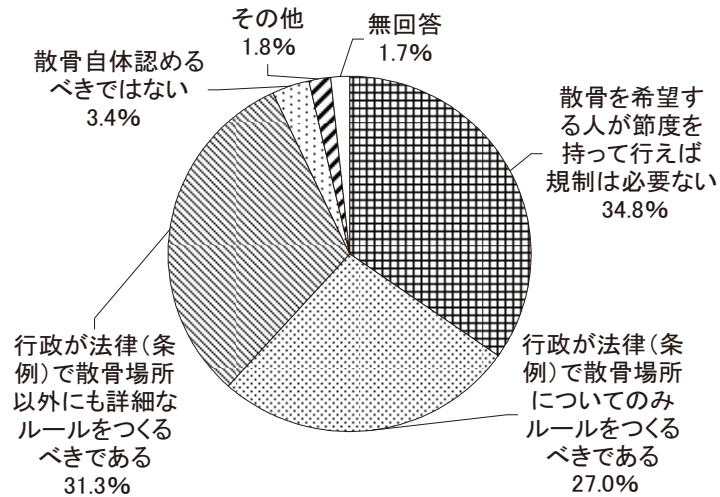
自然葬(散骨)に関して、どのような対応が考えられるのかを検討したい。

自然葬(散骨)に対しては、「現状の法令では対応できていないので、何らかのルールが必要」という点では一致を見ることができよう。自然葬(散骨)が行われることが表面化した自治体が条例を制定している状況を見ても、統一した規則は必要となると考えられる。また、自然葬(散骨)について、新しいルールが必要であることは、神奈川県調査⁵⁸でも約60%が望んでいる(図表4—9)。

⁵⁷ 森(2000)、前掲書、pp.194-195

⁵⁸ 神奈川県(2012)、前掲書、p.14

図表 4—9 散骨に関する規制の考え方



注：n=652

(出所) 神奈川県 (2012) 「平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書」

p. 14

(2) 散骨に関する新しいルールについて

① 厚生労働省「これからの墓地等のあり方を考える懇談会」(平成10年6月厚生省生活衛生局)による視点

I 散骨についての考え方

散骨は、墓埋法の立法当時、社会的事実がなかったためにあえて規定しなかったものと考えられる。

散骨が公衆衛生上の問題を生じたり、社会通念上国民の宗教的感情を損なうような形で行われるのであれば、現行法上特に規制の対象とする必要がないというのが現在の行政の考え方であり、これは是認できるものである。

しかし、死者の意思を尊重した散骨が認められるとしても、それは無制限のものではない。現行法のままだでも、公衆衛生上又は国民の宗教的感情上の問題を生じるような方法で散骨が行われる場合には、墓地埋葬条例として当然規制の対象となる。

他の権利と同様に、「散骨の自由」も公共の福祉の制約を受けるのは当然である。公衆衛生上危険であったり、又は国民の宗教的感情に反するような葬送行為

が公共の福祉により制約されるのは、いわゆる「権利の内在的制約⁵⁹」によるものである。

II 規制の方法

散骨については、街中や水源地など人々の日常生活に密接な関係がある場所において行うことは妥当ではないという人々が圧倒的多数である。散骨を希望する者が適切な方法により散骨を行う自由を前提にした上で、必要な規制を行うことが相当であると考えられる。

規制の方法については、国民の習俗に関する重要な事項に関わるものであるため、議会が制定する法規である法律又は条例によることが必要であろう。

法律によるべきか、条例によるべきかについては、葬送方法には、強い地域差があると考えられること、また、墓地埋葬に関する規制権限は地方自治法上団体委任事務とされている（現在は自治事務）ことから、それぞれの地域の実情を踏まえて、地方自治体の条例で定めることが適当であると考えられる。国としては、散骨の定義、散骨が許容される区域を定める基準、行為規制の態様、制裁の程度など条例の準則を示すことが考えられる。

② 本報告の視点

自然葬（散骨）に関する新しいルールを策定するためには、先に述べた3つの「墓地の特性」や「葬送に関する意識の多様化」など、踏まえるべき点は多岐にわたる。新たなルールづくりには、慎重な議論が必要となるだろう。またルール化した後も、社会状況の変化による不断の見直しは不可欠となる。

本報告では、どのような論点で新しいルールを作るのがよいかを提示することとする。

I 広域で規制するか地域で規制するか

新しいルールをどの範囲で行うかは問題となる。地域ごとに行うと、ルールが定められていない地域に自然葬（散骨）が集中するなどの可能性も考えられる。ある程度の統一したルールは全国レベルで決め、その後の詳細なルールは各自自治体が条例で定めるなどの対応が望まれる。

II 撤く側（死者・死者の意思を尊重しようとする遺族）の意思の尊重

撤く側（死者）の要望は、可能な限り尊重することは必要となる。

⁵⁹ 権利の中にある、公共の福祉などにより受けるべき制約。

Ⅲ 撒かれる側の地域住民の忌避感への十分な配慮

たとえ粉末状にされたといえども、遺骨に対する「忌避感」は、「墓地の特性」であることはすでに述べた。当然に、撒かれる側への十分な配慮は不可欠となるだろう。

Ⅳ お墓時間との整合性

自然葬（散骨）の「お墓時間⁶⁰」に関する問題である。確かに自然葬（散骨）に対する「意識」は、前述の神奈川県調査で示されたように、理解は進んでいる。

しかし、実際に自分の（または家族の）問題として直面したときに散骨を選択するのはどれくらいの割合だろうか。散骨をはじめとした自然葬に関する正確な統計データは示されていないので確実なことは言えないが、「意識ほどに実際はそれほど散骨については選択されていないのではないか」ということも考えられる⁶¹。自然葬（散骨）の問題を考える際は、意識の変化と実際の乖離を考慮して対応を行うことが必要である。

Ⅴ ルール化しても、社会状況の変化による見直しの必要性

葬送に関する意識は、時代・社会状況により常に変化するものである。ルール化した後も、不断の見直しが必要となる。

⁶⁰ 2章2-2 墓地観参照。

⁶¹ 「葬送の自由を進める会」によると、1991（平成3）年に会が発足してから、20年で2,618人であるとしている（葬送の自由を進める会HP）

<http://www.shizensou.net/section/shizensou/shizensou-top.html>

。自然葬（散骨）を行っている主体が、他にもあるので正確な数字を示せないが、1991（平成3）年からの20年間の死亡者数が1,800万人超であることを考えると、自然葬（散骨）を選択するケースは少ないのではないかと考えた。

5. 墓地行政の方向性

本報告では、これまで3点の墓地の特性から、墓地行政における課題を検証してきた。

今日、墓地行政は、「墓埋法」第1条が示すとおり主に公衆衛生行政として位置付けられている。しかし、火葬の普及により墓地の公衆衛生行政としての役割を考え直す時期にきていることは先に述べたとおりである。

最後に、今後の墓地行政の方向性を考えるための視点として、「セーフティ・ネットとしての対応」を提示する。

1 セーフティ・ネットとしての対応

(1) 背景

高齢者における、いわゆる「孤独死」が増加¹している。近年、他者や家族とのつながりが希薄になり、たとえ親族であっても連絡を取り合わないこともある。そのような場合には、住居にて遺体が発見された場合や、遺体の所持品として身分証明書があった場合でも、本人と断定することができなければ、行旅死亡人²と

¹ 現在、厚生労働省や警察庁は孤独死の統計を取っていないが、毎日新聞（2010（平成22）年10月27日 東京朝刊）は孤独死の増加について報じている。

「孤独死：公営団地で1,191人 65歳以上は7割超—昨年度・毎日新聞全国調査

都道府県や政令市、県庁所在地の計98自治体が運営する公営団地で2009年度に誰にもみとられることなく孤独死した人が少なくとも1,191人で、このうち65歳以上の高齢者が879人と73.8%を占めていることが毎日新聞の全国調査で分かった。これとは別に、UR（都市再生機構）団地で起きた65歳以上の孤独死472人を合わせると、1日に4人弱の高齢者が孤独死していることになる。孤独死問題に詳しい北九州市立大の榎原真二教授によると、弱者救済の観点から「60歳以上の単身者」の入居を例外で認めているため高齢化しやすいといわれる公営団地の孤独死の実態が明らかになるのは初めて。

調査によると、98自治体の公営団地の総入居戸数は約143万戸で、全国の公営団地の総入居戸数（約179万戸）の約8割にあたる。65歳以上の孤独死者879人の内訳で最も多かったのは、東京都営の約400人（正確な人数は非公表）。続いて、大阪府営130人▽神戸市営73人▽名古屋市営42人—と大都市が上位を占めた。143万戸のうち、65歳以上の単身入居者は約25万8千戸で約18%。自治体別では、大津市（34.5%）▽岐阜市（34.4%）▽神戸市（31.7%）▽岡山市（30.7%）—の順に高く、地方都市でも孤独死に直面している実情が浮き彫りになった。

孤独死対策としては、自治会、民生委員らによる単身高齢者訪問や電話での安否確認、緊急通報装置の設置などの回答が目立った。「特に対策はない」と答えた新潟、山口、徳島の3県と大阪、松江の2市は孤独死の数だけでなく、65歳以上の単身世帯数も把握していなかった。」

² 行旅死亡人とは、本人の氏名または本籍地・住所などが判明せず、かつ遺体の引き取り手が存在しない死者を指すもので、行き倒れている人の身分を表す法律上の呼称である。行旅死亡人は該当する法律である「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」により、死亡推定日時や発見された場所、所持品や外見などの特徴などが市町村長名義にて、詳細に官報に公

して取り扱われることとなる。

なお、本人の身元が判明した場合でも、死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは、「墓埋法」第9条に基づき、行旅死亡人と同様に地方自治体の取り扱いとなる³。

行旅死亡人について規定した「行旅病人及行旅死亡人取扱法」や、「墓埋法」第9条については、最終的な遺体の埋葬等は市町村長が行うという「方法」を規定したものであり、そこに「弔意」や「供養感」という考えは少ない。

しかし、我々の多くは、死者に対する弔意や供養感から「死者は墓地に納めるべき」という妥当すべき規範という意味で、墓地に「公益性」を認めている。

このことについて、森（2000）は、「すべての人間に死が平等に与えられるとするならば、社会は生きた人々の権利としてできる限りのサービスを提供しなくてはならない。それは、社会に生きた人々の権利として、誰もが享受できる権利でなくてはならない⁴」と述べている。

単身高齢者の増加、孤独死の増加など、「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」や「墓埋法」第9条で「埋葬等」せざるをえない、死者が増える可能性が高い。今後行政として、対応が求められる問題である⁵。

告として掲載される。

行旅死亡人となると地方自治体が遺体を火葬し遺骨として保存、官報の公告で引き取り手を待つこととなる。

³ 生活保護法には、「身寄りがない死亡者の埋火葬を近隣の者等が行った場合であって、生活保護法（昭和25年法律第144号）第18条第2項に該当するときは同法の葬祭扶助の措置が講ぜられる。」という規定がある。

生活保護法（葬祭扶助）

第18条 葬祭扶助は、困窮のための最低限の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 検案
- 二 死体の運搬
- 三 火葬又は埋葬
- 四 納骨その他葬祭のために必要なもの

2 左に掲げる場合において、その葬送を行う者があるときは、その者に対して前号各号の葬祭扶助を行うことができる。

- 一 被保護者が死亡した場合において、その者の葬祭を行う扶養義務者がいないとき。
- 二 死者に対しその葬祭を行う扶養義務者がいない場合において、その遺留した金品で、葬祭を行うに必要な費用を満たすことができないとき。

⁴ 森（2000）、前掲書、p. 5

⁵ 「これまで、このような人々の死は「無縁仏」として「無縁塚」に葬られていた。無縁仏とは、行き倒れ、漂流死体、災害時の罹災者などの霊であり、「祭る子孫のない霊」としての無縁仏とは、幼児、独身の男女、出戻り娘、既婚者でも子供のいないおじ・おば、絶家などの祭祀者たる子孫を持たない血縁霊であり、この中間形態として、奉公人や縁故のある非血縁者の霊などを挙げることができる。この無縁仏の分類については、なお異論が出てくる余地が残されているが、無縁仏の形態は網羅しているように思う。」

(2) セーフティ・ネットとしての墓地

森 (2000) によると、「ヨーロッパ、特にドイツでは墓地は公共の施設であり、墓地の使用権は公法上の権利として認識されている。墓地の歴史や形成に差異があるので単純な比較はできないが、死者祭祀を家族によって承継すべきであるという規範=伝統を持たない国々では「死後の安心」を保障するためには公法上のいわば福祉政策として行政が関わる必要があったからである⁶。」と、ドイツでは、葬送は福祉政策の一環として捉えられていると述べている。ドイツに代表されるこの考え方は、人間は必ず死を迎え、遺体・遺骨の葬送には普遍性がある、つまり葬送には「公益性」があることに由来していると考えられる。

ドイツのように「死後の安心」を保障するような政策を行うためには、祭祀条項としての民法897条の規定との整合性や、行政が行うには財政負担が伴うことから、どの程度の負担であればコンセンサスを得られるかなど、検討すべき点は多い⁷。

ここで考えたいのは、死者に対する弔意や供養感からくる「死者は墓地に納めるべきだ」という妥当すべき規範という意味での「公益性」を満たす、最低限のセーフティ・ネットとしての墓地を供給することである。

最低限のセーフティ・ネットとしての墓地であれば、「財政的負担への懸念」と「公益性」の問題点を解消できると考えた。

(森 (1993) 、前掲書、p. 199)

そして無縁仏の概念については、「本仏が生を全うした死者であるとするれば、無縁仏のカテゴリーのなかには、生を全うしなかった死者の姿がある。問題は、どのように生きることが人間として生を全うすることであり、そしてどのように生きることが生を全うしていないことなのか、ということである。そしてどのような人間が生を全うしたとみなされるのかは、一方ではその社会の文化的特質にかかわらず、他方ではその社会の歴史に規定されている。無縁仏となるのは、日本社会では、家を軸として、その家を何らかの事情で喪失した死者か、あるいは家の中で傍系として位置づけられる死者と夭折した死者である。家を構成単位とした社会では、一家を構成することが生を全うすることであり、無縁仏の概念もまた家に規定された概念となる。そして、家が歴史的な存在である以上、無縁仏も歴史によって規定された概念である。もっとも、無縁仏が、家を喪失した(断絶した)死者であったり、家の先祖から除外された死者であったとしても、全く祭祀から排除されていたわけではなかった。家の中で無縁仏を祀ることはあったし、ムラでもまたこのような無縁仏を祀っていた。家やムラという共同体が無縁仏の崇りを恐れて、その祭祀を分担したのである。」とある。(森 (1993) 、前掲書、p. 200) ここでの論点は、上記のような死者に対して、このような概念で良いのかという問い直しと見ることができる。

⁶ 森 (2000) 、前掲書、p. 205

⁷ 平井 (1987) によると、ミュンヘンでは、葬儀費が支給され、社会保障対象者には墓地、墳墓の建立についても市が負担し、バーゼルでは、市民であるかにかかわらず市内での死者には、最小限必要な葬儀に係わる費用が支給される、としている。(平井昌信 (1987) 「海外都市の墓地制度比較」『都市問題』第78巻 (5) 、p. 75)

⁸ 現在神奈川県には、火葬事務に関して、近隣市町へ事務委託を行っている市町がある。(寒川町→茅ヶ崎市、湯河原町→真鶴町) 墓地整備においても、事務委託や一部事務組合など利用した広域での対応が考えられるだろう。

具体的には、合葬墓（共同供養墓地）を整備していくことが現実的な解決策になると考えられるが、今後、自治体が墓地行政を考える視点のひとつとなるだろう⁸。

2 おわりに

本報告は、今後の地域における墓地行政を考える視点を示すことを目的として、直接の墓地行政担当者が共同研究の立場として関わらず、シンクタンク神奈川において社会科学的に客観的な立場から考察を行ったものである。そのため現実の政策の現場から一步離れて、社会科学的な根拠を与えつつ、議論の積み重ねによる研究を行った。こういった客観的な視点から研究を行った結果、次のことが導き出された。

「墓地」には、長い歴史を通じ、3つの特性が形成されてきた。それは、「遺骨や遺体を埋葬するには一定の空間を占める」という「空間性」、さらに死者が眠るその空間に意味を与える「文化性」、そして「遺体を生者の空間から切り離し、一定の空間に納める処理が行われなければならない」という規範からくる「公益性」である。本報告では、墓地は「空間性」「文化性」「公益性」という3つの特性によって規定されるとした。2011年（平成23）年8月に「第2次一括法」が公布され、墓埋法第10条における許可権限が、都道府県知事から市長へ移譲される。これにより、各自治体（各市）においては、墓地を自ら経営する主体になり得、かつ、適切な許可等により墓地行政を一体で推進できる体制が整ったといえる。

一方では、「無縁化への対応」、「住民紛争」、「名義貸し」また「散骨」など、墓地行政をめぐる問題は、行政課題として存在している。

「第2次一括法」により、先に述べたような体制となった自治体は、墓地行政をめぐる行政課題を解決に導くことが期待できる。

そのためには、各自治体において墓地がどのような存在であるのかを把握し、「各自治体における墓地行政のあり方」を決めていくことが求められる。具体的には、先に述べた「セーフティ・ネットとしての墓地」や、「無縁化の可能性」への対応も検討すべき視点となるだろう。また、災害に備えた避難所、防災拠点や防災倉庫としての機能を併せ持つ公園と一体となった墓地など、墓地空間を多機能化する視点も検討に値する。墓地行政を進めていくには、墓地が、「空間性」、「文化性」、「公益性」という特性を持つことを最初に踏まえ、そのうえで正確な需要予測・実態調査を行い、各自治体における墓地や葬送の地域性を反映させ、さらに、地域住民の理解を得ることが求められる。そして、各自治体の墓地のあり方に沿うような、公営墓地の供給や、墓地経営許可条例を制定することが求められる。

今後、地域の墓地行政の過程において、本研究が重ねてきた議論と墓地の3つの特性や「セーフティ・ネットとしての墓地」という視点が活用され、地域における墓地行政のあり方への議論が深まることが期待される。

[主要参考文献]

論文・図書

- 青木義次、横田睦、大佛俊泰（1995）「多様な取得を考慮した必要墳墓数の推計」『日本建築学会計画系論文集』第471号、pp. 57-66
- 安達慶洋、渡辺俊（2002）「葬送空間のあり方—都市施設としての墓地の現状と課題—」『日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）2002年8月』日本建築学会、pp. 635-636
- 網野善彦（2007）『網野善彦著全集 無縁・公界・楽』第12巻、岩波書店
- 網野善彦（2006）『日本中世に何が起きたか 都市と宗教と『資本主義』』洋泉社
- 池潤、宗本順三（1995）「都市における葬送空間に関する研究 福岡市における葬送施設の現況調査」『日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道）1995年8月』日本建築学会、pp. 195-196
- 池潤、宗本順三（1996）「都市における葬送空間に関する研究 その2 葬送のしくみ」『日本建築学会中国・九州支部研究報告』第10号、日本建築学会、pp. 477-480
- 池潤、宗本順三（1996）「都市における葬送空間に関する研究 その3 福岡都市圏における葬送のしくみの実態」『日本建築学会大会学術講演梗概集（近畿）1996年9月』日本建築学会、pp. 233-234
- 池田秀夫、内田賢作、日向野徳久、直江広治、平野伸生、和田正洲、小倉博（1979）『関東の葬送・墓制』明玄書房
- 池邊このみ（2008）「増加する墓地需要と樹木葬による自然再生」『ニッセイ基礎研 REPORT 5月号』ニッセイ基礎研究所、pp. 10-17
- 石原武政、西村幸夫編（2010）『まちづくりを学ぶ—地域再生の見取り図』有斐閣
- 石村耕治編著（2006）『宗教法人法制と税制のあり方 信教の自由と法人運営の透明性の確立』法律文化社
- 磯村英一（1987）「都市における霊園行政の理論と課題」『都市問題』第78巻（5）、東京市政調査会、pp. 3-79
- 井上治代（1990）『現代お墓事情 ゆれる家族の中で』創元社
- 井上治代（2003）『墓と家族の変容』岩波書店
- 井之口章次編（1979）『葬送墓制研究集成 葬送儀礼』第2巻、名著出版
- 伊藤正敏（2010）『無縁所の中世』ちくま新書
- 岩上真珠、鈴木岩弓、森謙二、渡辺秀樹（2010）『いまこの日本の家族絆のゆくえ』弘文堂
- 岩田重則（2006）『「お墓」の誕生 死者祭祀の民族誌』岩波新書
- 植田和弘、神野直彦、西村幸夫、間宮陽介（2005）『岩波講座都市の再生を考える7 公共空間としての都市』岩波書店
- 沖縄県宜野湾市・財団法人地方自治研究機構（2009）『平成21年度宜野湾市墓地需要に関する研究』

- 加藤寛(2010)「宗教も要らぬ、墓も要らぬ」『LifeDesign REPORT 10月号』株式会社ライフデザイン研究所、pp. 1-2
- 神奈川県衛生部環境衛生課、神奈川県墓地経営財団法人連絡協議会(1995)『神奈川県墓地に関する県民意識調査報告書』
- 神奈川県企画調査部県史編集室編(1977)『神奈川県史 各論編 5 民族』神奈川県株式会社ライフデザイン研究所(1995)『お墓から覗いたニッポン人—「お墓に関する意識調査」より—』
- 鎌倉新書(2009)『「全国公営墓地」総覧—東北・関東甲信越ブロック編』鎌倉新書
- 上井久義編(1979)『葬送墓制研究集成 墓の歴史』第5巻、名著出版
- 川口清史・大沢真理(2004)『市民がつくるくらしのセーフティネット 信頼と安心のコミュニティをめざして』日本評論社
- 黒澤工(2011)「青山霊園再生事業について」『都市公園』No. 192、東京都公園協会
- 建設省都市局都市計画課監修(1976)『逐条問答都市計画法の運用(増補改訂版)』ぎょうせい
- 国立歴史民族博物館(1999)「国立歴史民族博物館資料調査報告書9 民族研究部 死・葬送・墓制資料集成 東日本編1」
- 国立歴史民族博物館(1999)「国立歴史民族博物館資料調査報告書9 民族研究部 死・葬送・墓制資料集成 東日本編2」
- 小谷みどり(2003)「死をめぐるわが国の現状」『LifeDesign REPORT 4月号』第一生命経済研究所、pp. 16-23
- 小谷みどり(2006)『変わるお葬式、消えるお墓〔新版〕』岩波書店
- 小谷みどり(2007)「葬送に対する意識」『LifeDesign REPORT 11—12月号』第一生命経済研究所、pp. 16-23
- 小谷みどり(2009)「寺院とのかかわり～寺院の今日的役割とは」『LifeDesign REPORT 10月号』第一生命経済研究所、pp. 28-35
- 小谷みどり(2010)「死者の祭祀の実態」『LifeDesign REPORT 4月号』第一生命研究所、pp. 28-35
- 小谷みどり(2010)「お墓のゆくえ—継承問題と新しいお墓のあり方—」『LifeDesign REPORT 7月号』第一生命経済研究所、pp. 4-15
- 小谷みどり(2011)「お墓はいらない」『LifeDesign REPORT 2月号』第一生命経済研究所、pp. 4-14
- 財団法人広域関東圏産業活性化センター(2004)『墓地の需要調査と新しい事業スキームの研究報告書』
- 財団法人東京都市町村自治調査会(2011)『墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書』
- 齋藤純一(2000)『公共性』岩波書店
- 佐伯啓思・松原隆一郎編著(2002)『＜新しい市場社会＞の構想』新世社

- 相模原市市営墓地に関するあり方検討会（2012）『第4回相模原市市営墓地に関するあり方検討会会議録 2012年2月15日』
- 佐々木信夫(1999)『地方分権と地方自治』勁草書房
- 佐藤昌（1988）『西洋墓地史Ⅰ』日本公園緑地協会
- 佐藤昌（1988）『西洋墓地史Ⅱ』日本公園緑地協会
- 下平好博、三重野卓編著(2009)『グローバル化のなかの福祉社会』ミネルヴァ書房
- 新葬制研究会(2000)『自然葬』宝島社新書
- 社団法人全国産業廃棄物連合会（2002）『産業廃棄物処理業と地域社会とのコミュニケーション調査報告書 2002年3月』
- 生活衛生法規研究会監修(2007)『新版逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律』第一法規
- 武田史朗(2008)『イギリス自然葬地とランドスケープ 場所性の創出とデザイン』昭和堂
- 竹田聰洲編(1979)『葬送墓制研究集成 先祖供養』第3巻、名著出版
- 千坂峻峰(2010)『樹木葬和尚の自然再生久保川イーハトーブ世界への誘い』地人書館
- 千坂峻峰、井上治代(2003)『花の下眠りたい 樹木葬を知る本』三省堂
- 土屋雄一郎（2008）『環境紛争と合意の社会学』世界思想社
- 土井卓治、佐藤米司編(1979)『葬送墓制研究集成 葬法』第1巻、名著出版
- 中筋直哉(2000)「第10章 <社会の記憶>としての墓・霊園—「死者たち」はどうあつかわれてきたか」片桐新自編『歴史的環境の社会学』新曜社
- 新村出編（1998）『第5版 広辞苑』岩波書店
- 日本石材産業協会(2009)『これからの公営墓地とお墓のあり方を考える委員会報告書 2009年2月』
- 長谷川公一(2004)『紛争の社会学』財団法人放送大学教育振興会
- 原勝文(1991)『現代無縁仏と無縁墓』国書刊行会
- 平井昌信（1987）「海外都市の墓地制度比較」『都市問題』第78巻(5)、pp. 66-79
- 藤井正雄(1991)『お墓のすべてがわかる本』プレジデント社
- 楨村久子(1994)「『都市型共同墓所』の構築と地縁・血縁を超える墓地の方向」『造園雑誌』第57号(5)、日本造園学会、pp. 109-114
- 松島如戒(1997)『インターネット上の「墓」革命 サイバーストーン』毎日コミュニケーションズ
- 蓑原敬編(2011)『都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ』学芸出版社
- 最上孝敬編(1979)『葬送墓制研究集成 墓の習俗』第4巻、名著出版
- 森謙二(1993)『墓と葬送の社会史』講談社
- 森謙二（2000）『墓と葬送の現在 祖先祭祀から葬送の自由へ』東京堂出版
- 森謙二(2010)「葬送の個人化のゆくえ—日本型家族の解体と葬送—」『家族社会学研究』第22号(1)、家族社会学会、pp. 30-42
- 森茂（2009）『世界の葬送・墓地 法とその背景』法律文化社
- 矢島俯仰(2001)『個人がよろこぶ墓と供養』国書刊行会

柳田国男(1998)『柳田国男全集 先祖の話』第15巻、筑摩書房
山折哲雄、安田睦彦(2000)『葬送の自由と自然葬』凱風社
安田睦彦(2010)『墓は心の中に 日本発の「自然葬」と市民運動』凱風社
横田睦(2000)『お骨のゆくえ 火葬大国ニッポンの技術』平凡社
横田睦(2004)「墓地使用料はこの30年間で高くなったか安くなったか」『寺門興隆』
興山社、p.67
横浜市墓地問題研究会(1989)『横浜市墓地問題研究会報告書 1989年11月』横浜市保健
福祉局
横浜市墓地問題研究会(2010)『横浜市墓地問題研究会報告書 2010年9月』横浜市保健
福祉局

雑誌

『日経グローバル』2012年2月12日 NO.190
「自治の話題～神奈川県～」『自治展望』2011年11月、P.32-33

法律

墓地及埋葬取締規則(明治17年10月4日第215号布達)
墓地及埋葬取締規則細則(明治18年1月31日甲第14号布達)
墓地、埋葬等に関する法律(昭和23年5月31日法律第48号)

条例等

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例
東京都墓地等の構造設備及び管理の基準等に関する条例
長沼町さわやか環境づくり条例
七飯町の葬送に関する要綱
諏訪市墓地等の経営の許可等に関する条例
岩見沢市における散骨の適正化に関する条例
秩父市環境保全条例
御殿場市散骨場の経営の許可等に関する条例
本庄市散骨場の設置等の適正化に関する条例

通知

「墓地、埋葬に関する法律の施行に関する件」昭和23.9.23厚生省発衛9号

会議録情報

衆議院第7回国会 厚生委員会 第7、11号
参議院第7回国会 厚生委員会 第15号
衆議院第7回国会 本会議 第25、47号
衆議院第129回国会 厚生委員会 第10、11号
衆議院第129回国会 本会議 第29号
参議院第129回国会 厚生委員会 第7号
参議院第129回国会 本会議 第24号

その他主要参考ホームページ

小田原市ホームページ：<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/>
川崎市ホームページ：<http://www.city.kawasaki.jp/>
厚生労働省ホームページ：<http://www.mhlw.go.jp/>
相模原市ホームページ：<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/>
全国優良石材店の会ホームページ：<http://www.info-ginza.com/zenyuseki/>
葬送の自由を進める会ホームページ：<http://www.shizensou.net/>
横浜市ホームページ：<http://www.city.yokohama.lg.jp/front/welcome.html>

他

資 料

- 1 墓地、埋葬等に関する法律（昭和二十三年五月三十一日法律第四十八号）
- 2 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例並びに同条例施行規則及び審査基準
- 3 平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書～「墓地」についての意識調査～

資料 1

墓地、埋葬等に関する法律（昭和二十三年五月三十一日法律第四十八号）

最終改正：平成二十三年十二月十四日法律第二百二十二号

最終改正までの未施行法令：平成二十三年八月三十日法律第五号

第一章 総則

第一条 この法律は、墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、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を目的とする。

第二条 この法律で「埋葬」とは、死体（妊娠四箇月以上の死胎を含む。以下同じ。）を土中に葬ることをいう。

2 この法律で「火葬」とは、死体を葬るために、これを焼くことをいう。

3 この法律で「改葬」とは、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。

4 この法律で「墳墓」とは、死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設をいう。

5 この法律で「墓地」とは、墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事の許可をうけた区域をいう。

6 この法律で「納骨堂」とは、他人の委託をうけて焼骨を収蔵するために、納骨堂として都道府県知事の許可を受けた施設をいう。

7 この法律で「火葬場」とは、火葬を行うために、火葬場として都道府県知事の許可をうけた施設をいう。

第二章 埋葬、火葬及び改葬

第三条 埋葬又は火葬は、他の法令に別段の定があるものを除く外、死亡又は死産後二十四時間を経過した後でなければ、これを行つてはならない。但し、妊娠七箇月に満たない死産のときは、この限りでない。

第四条 埋葬又は焼骨の埋蔵は、墓地以外の区域に、これを行つてはならない。

2 火葬は、火葬場以外の施設でこれを行つてはならない。

第五条 埋葬、火葬又は改葬を行おうとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の許可を受けなければならない。

2 前項の許可は、埋葬及び火葬に係るものにあつては死亡若しくは死産の届出を受理し、死亡の報告若しくは死産の通知を受け、又は船舶の船長から死亡若しくは死産に関する航海日誌の謄本の送付を受けた市町村長が、改葬に係るものにあつては死体又は焼骨の現に存する地の市町村長が行なうものとする。

第六条及び第七条 削除

第八条 市町村長が、第五条の規定により、埋葬、改葬又は火葬の許可を与えるとき

は、埋葬許可証、改葬許可証又は火葬許可証を交付しなければならない。

第九条 死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないときは、死亡地の市町村長が、これを行わなければならない。

2 前項の規定により埋葬又は火葬を行ったときは、その費用に関しては、行旅病人及び行旅死亡人取扱法（明治三十二年法律第九十三号）の規定を準用する。

第三章 墓地、納骨堂及び火葬場

第十条 墓地、納骨堂又は火葬場を經營しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。

2 前項の規定により設けた墓地の区域又は納骨堂若しくは火葬場の施設を変更し、又は墓地、納骨堂若しくは火葬場を廃止しようとする者も、同様とする。

第十一条 都市計画事業として施行する墓地又は火葬場の新設、変更又は廃止については、都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第五十九条の認可又は承認をもって、前条の許可があつたものとみなす。

2 土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）の規定による土地区画整理事業又は大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法（昭和五十年法律第六十七号）の規定による住宅街区整備事業の施行により、墓地の新設、変更又は廃止を行う場合は、前項の規定に該当する場合を除き、事業計画の認可をもって、前条の許可があつたものとみなす。

第十二条 墓地、納骨堂又は火葬場の経営者は、管理者を置き、管理者の本籍、住所及び氏名を、墓地、納骨堂又は火葬場所在地の市町村長に届け出なければならない。

第十三条 墓地、納骨堂又は火葬場の管理者は、埋葬、埋蔵、収蔵又は火葬の求めを受けたときは、正当の理由がなければこれを拒んではならない。

第十四条 墓地の管理者は、第八条の規定による埋葬許可証、改葬許可証又は火葬許可証を受理した後でなければ、埋葬又は焼骨の埋蔵をさせてはならない。

2 納骨堂の管理者は、第八条の規定による火葬許可証又は改葬許可証を受理した後でなければ、焼骨を収蔵してはならない。

3 火葬場の管理者は、第八条の規定による火葬許可証又は改葬許可証を受理した後でなければ、火葬を行つてはならない。

第十五条 墓地、納骨堂又は火葬場の管理者は、省令の定めるところにより、図面、帳簿又は書類等を備えなければならない。

2 前項の管理者は、墓地使用者、焼骨収蔵委託者、火葬を求めた者その他死者に係る者の請求があつたときは、前項に規定する図面、帳簿又は書類等の閲覧を拒んではならない。

第十六条 墓地又は納骨堂の管理者は、埋葬許可証、火葬許可証又は改葬許可証を受理した日から、五箇年間これを保存しなければならない。

2 火葬場の管理者が火葬を行ったときは、火葬許可証に、省令の定める事項を記入し、火葬を求めた者に返さなければならない。

第十七条 墓地又は火葬場の管理者は、毎月五日までに、その前月中の埋葬又は火葬

の状況を、墓地又は火葬場所在地の市町村長に報告しなければならない。

第十八条 都道府県知事は、必要があると認めるときは、当該職員に、火葬場に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を検査させ、又は墓地、納骨堂若しくは火葬場の管理者から必要な報告を求めることができる。

2 当該職員が前項の規定により立入検査をする場合においては、その身分を示す証票を携帯し、且つ関係人の請求があるときは、これを呈示しなければならない。

第十九条 都道府県知事は、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、納骨堂若しくは火葬場の施設の整備改善、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、又は第十条の規定による許可を取り消すことができる。

第三章の二 雑則

第十九条の二 第十八条及び前条（第十条の規定による許可を取り消す場合を除く。）中「都道府県知事」とあるのは、地域保健法（昭和二十二年法律第百一号）第五条第一項の規定に基づく政令で定める市又は特別区にあつては、「市長」又は「区長」と読み替えるものとする。

第十九条の三 前条に規定するもののほか、この法律中都道府県知事の権限に属するものとされている事務で政令で定めるものは、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）及び同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「中核市」という。）においては、政令の定めるところにより、指定都市又は中核市（以下「指定都市等」という。）の長が行うものとする。この場合においては、この法律中都道府県知事に関する規定は、指定都市等の長に関する規定として指定都市等の長に適用があるものとする。

第四章 罰則

第二十条 左の各号の一に該当する者は、これを六箇月以下の懲役又は五千円以下の罰金に処する。

- 一 第十条の規定に違反した者
- 二 第十九条に規定する命令に違反した者

第二十一条 左の各号の一に該当する者は、これを千円以下の罰金又は拘留若しくは科料に処する。

- 一 第三条、第四条、第五条第一項又は第十二条から第十七条までの規定に違反した者
- 二 第十八条の規定による当該職員の立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者、又は同条の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をした者

第二十二条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰する外、その法人又は人に対しても各本条の罰金刑を科する。

資料 2 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例並びに同条例施行規則及び審査基準

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例 (趣旨)	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則 (趣旨)	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>第1条 この条例は、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）第10条の規定に基づく墓地、納骨堂又は火葬場の経営の許可等に係る手続並びに墓地、納骨堂及び火葬場の構造設備の基準その他同法の施行に関し必要な事項を定めるものとする。</p>	<p>第1条 この規則は、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）及び神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例（平成14年神奈川県条例第68号）の施行に関し必要な事項を定めるものとする。</p> <p>(事務の委任)</p> <p>第2条 墓地、埋葬等に関する法律（以下「法」という。）及び神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例（以下「条例」という。）に基づく次に掲げる事務は、墓地等の設置場所をその所管区域に含む保健福祉事務所の長（墓地等の設置場所をその所管区域に含む保健福祉事務所が2以上ある場合において、当該墓地等の設置場所を最も広くその所管区域に含む保健福祉事務所の長。以下「保健福祉事務所長」という。）に委任する。</p> <p>(1) 1ヘクタール未満の墓地及び敷地の面積が1ヘクタール未満の納骨堂（神奈川県土地利用調整条例（平成8年神奈川県条例第10号）第3条第1項の規定により協議しなければならない開発行為等により設置されるものを除く。）に係る次に掲げる事務</p> <p>ア 法第10条第1項の規定により、経営の許可をすること。</p> <p>イ 法第10条第2項の規定により、変更の許可及び廃止の許可をすること。</p> <p>ウ 法第19条の規定により、施設の整備改善並びにその全部又は一部の使用の制限及び禁止を命じ、並びに法第10条の規定による許可を取り消すこと。</p> <p>エ 条例第4条第1項（条例第16条において準用する場合を含む。）の規定により、墓地等経営計画について協議すること。</p> <p>オ 条例第5条第2号（条例第16条において準用する場合を含む。）の規定により、説明会の内容等について報告を受けること。</p> <p>カ 条例第17条第1項及び第2項の規定により、墓地等申請事項変更届を受理すること。</p> <p>キ 条例第18条の規定により、墓地の新設、変更及び廃止の届出を受理すること。</p> <p>ク 条例第19条第1項の規定により、墓地等工事完了届を受理すること。</p>	<p>第1条 この審査基準は、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）、神奈川県条例第68号）及び神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例（平成15年神奈川県規則第64号）に基づく許可等の審査に当たって、必要な事項を定めるものとする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(定義) 第2条 この条例における用語の定義は、墓地、埋葬等に関する法律（以下「法」という。）の規定の例による。</p> <p>(経営の主体) 第3条 法第10条第1項の規定により許可を受けて墓地、納骨堂又は火葬場（以下「墓地等」という。）を営業者とする者は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。ただし、知事が県民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他の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。</p> <p>(1) 地方公共団体</p> <p>(2) 宗教法人法（昭和26年法律第126号）第4条第2項に規定する法人で、県内に主たる事務所又は従たる事務所等を有する宗教法人（以下「宗教法人」という。）</p> <p>(3) 公益社団法人又は公益財団法人であって、墓地等の経営を目的とするもの（以下「公益法人」という。）</p>	<p>ケ 条例第19条第3項の規定により、工事完了検査済証を交付すること。</p> <p>コ 条例第19条第5項の規定により、許可に係る工事の進捗状況に関する報告を求めること。</p> <p>サ 条例第20条の規定により、必要な勧告を行うこと。</p> <p>シ 条例第21条第1項の規定により、条例第20条の規定による勧告に従わない旨を公表すること。</p> <p>(2) 法第18条第1項の規定により、当該職員に火葬場に立ち入り、その施設、帳簿、書類その他の物件を検査させ、及び墓地等の管理者から必要な報告を求めること。</p>	<p>第2 経営の主体</p> <p>1 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例（以下「条例」という。）第3条ただし書に規定する知事が県民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他の公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、個人又は共同の墓地を公共事業等に伴い移転、新設するときをいう。</p> <p>2 条例第3条第1号に規定する地方公共団体とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第1条の3に規定する地方公共団体とする。</p> <p>3 条例第3条第2号に規定する主たる事務所又は従たる事務所等とは、現に宗教活動が行われている拠点の建物とする。</p>

墓地等の経営等の許可に係る審査基準	事前協議	第3 事前協議
<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例 (事前協議)</p> <p>第4条 法第10条第1項の規定により墓地等の経営の許可(以下「経営許可」という。)を受けようとする者は、当該墓地等の経営の計画(以下「墓地等経営計画」という。)について、あらかじめ知事に協議しなければならない。</p> <p>2 前項の規定により協議を行う場合は、次に掲げる事項を記載した墓地等経営計画協議書を提出しなければならない。</p> <p>(1) 経営許可を受けようとする者の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地</p> <p>(2) 墓地等の名称及び所在地</p> <p>(3) 墓地等の概要</p> <p>(4) その他規則で定める事項</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則 (事前協議)</p> <p>第3条 条例第4条第2項に規定する墓地等経営計画協議書は、第1号様式とする。</p> <p>2 条例第4条第2項第4号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。</p> <p>(1) 標識の設置予定年月日</p> <p>(2) 説明会の開催予定年月日</p> <p>(3) 墓地等経営許可申請書を提出する予定の日(以下「申請予定日」という。)</p> <p>(4) 工事着手予定年月日</p> <p>(5) 工事完了予定年月日</p> <p>(6) その他知事が必要と認める事項</p>	<p>1 条例第4条第3項に規定する墓地等経営計画協議書に添付しなければならない書類は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 条例第4条第3項第1号及び第6号に規定する土地の登記簿謄本並びに法人の登記簿謄本又は履歴事項全部証明書は、墓地等経営計画協議書提出日前90日以内に交付されたもの</p> <p>(2) 条例第4条第3項第2号に規定する墓地等の設計図は、原則実測値で設計が行われたもので次のとおりとする。なお、墓地等が傾斜地の場合、必要に応じて当該土地の断面図を添付するものであること。</p> <p>ア 墓地 墳墓を設ける区域、緑地、通路、管理施設、便所、駐車場その他墓地を利用する者に便益を供するための施設、給水設備及び排水設備等の配置とその面積を記載したものに並びに駐車場及び墳墓を設ける区域にあってはその区画数を記載したものに並びに建物の平面図、立面図及び配置図</p> <p>イ 納骨堂及び火葬場 緑地、駐車場等の配置とその面積を記載したものの及び駐車場にあってはその区画数を記載したものに並びに建物の平面図、立面図及び配置図</p>
<p>3 前項に規定する墓地等経営計画協議書には、次に掲げる書類(経営許可を受けようとする者が地方公共団体である場合にあっては、第8号に掲げる書類を除く。)を添付しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等の土地の登記事項証明書</p> <p>(2) 墓地等の設計図</p>		

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(3) 墓地等の付近の見取図</p> <p>(4) 墓地等を経営しようとする理由を記載した書類</p> <p>(5) 墓地等の土地及び隣接地の公図の写し</p> <p>(6) 宗教法人又は公益法人の登記事項証明書</p> <p>(7) 公益法人の定款又は宗教法人法第12条第1項に規定する宗教法人の規則</p> <p>(8) 規則で定める期間に係る墓地等経営計画の収支見込書及び資金計画書</p> <p>(9) その他規則で定める書類</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p> <p>3 条例第4条第3項第8号に規定する規則で定める期間は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 墓地にあつては、墓地等経営計画協議書の提出の日の属する年度から10年間</p> <p>(2) 納骨堂及び火葬場にあつては、墓地等経営計画協議書の提出の日の属する年度から5年間</p> <p>4 条例第4条第3項第9号に規定する規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。</p> <p>(1) 条例第11条第2号ただし書の規定に該当して、墓地を利用する者に便益を供するための施設の一部を当該墓地に近接した場所に設ける場合は、当該施設の設計図及び付近の見取図</p>	<p>(3) 条例第4条第3項第3号に規定する墓地等の付近の見取図は、墓地等の境界線から水平投影面における距離で200m（火葬場にあつては、500m）以内の見取図で、墓地等の周囲110m（火葬場にあつては、300m）の境界線を記入し、かつ土地及び建物の所有者並びに住民の住所、氏名を明示したものである。</p> <p>(4) 条例第4条第3項第4号に規定する墓地等を経営しようとする理由を記載した書類は、当該墓地等の面積及び墳墓の区画数等申請規模の必要性を説明したものである。</p> <p>(5) 条例第4条第3項第5号に規定する公図の写しは、墓地等経営計画協議書提出日前90日以内に交付され、作成者の住所、氏名、作成年月日が明記され、土地所有者の住所及び氏名が記載されている図面</p> <p>(6) 条例第4条第3項第7号に規定する宗教法人の規則は、知事又は文部科学大臣の認証印のあるものの写し</p> <p>(7) 条例第4条第3項第8号に規定する収支見込書は、収入（永代使用料、寄付金、管理料、借入金、振替金、墓石販売手数料等すべての収入）と支出（開発工事費、設計費、返済金（返済利子を含む。）、管理費、借地がある場合は地代等すべての支出）の状況が各年度ごとに対比して記載されているものである。</p> <p>(8) 条例第4条第3項第8号に規定する資金計画書は、当該墓地経営に係る自己資金並びにすべての収入及び支出が記載されているものである。</p> <p>2 神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則（以下「規則」という。）第3条第2項第6号に規定するその他知事が必要と認める事項は、墓参等で当該墓地等の周辺道路の混雑が予想される日の交通渋滞対策とする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p> <p>(経営計画の周知) 第5条 経営許可を受けようとする者は、墓地等経営計画の周知を図るため、規則で定める日までに、次に掲げる措置を講じなければならない。</p> <p>(1) 墓地等経営計画の概要を記載した標識を当該計画敷地（墓地等経営計画に基づき、墓地等を設けるために必要な土地の区域をいう。）の外郭から見やすい場所に第19条第3項に規定する工事後検査済証の交付を受ける日まで設置すること。</p> <p>(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もの（以下「近隣住民等」という。）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。</p>	<p>(2) その他知事が必要と認める書類</p> <p>(経営計画の周知) 第4条 条例第5条に規定する規則で定める日は、次に掲げる日とする。 (1) 標識の設置にあつては、申請予定日の90日前の日 (2) 説明会の開催にあつては、申請予定日の60日前の日</p> <p>2 条例第5条第1号に規定する標識は、第2号様式とする。</p> <p>3 条例第5条第2号に規定する近隣住民等は、墓地等の境界線から水平投影面における最短の距離で110メートル（火葬場にあつては、300メートル）以内の土地の所有者並びに人が現に居住し、又は使用している建物の住民及び当該建物の所有者又はその管理責任者とする。</p>	<p>3 規則第3条第4項第2号に規定するその他知事が必要と認める書類は、次のとおりとする。 (1) 宗教法人法（昭和26年法律第126号）第25条第1項に規定する財産目録又は収支計算書を作成している宗教法人が同法第6条第1項に規定に公益事業として墓地等を経営する場合は、墓地等経営計画協議書の提出の日の属する年度から過去3年間の当該財産目録及び収支計算書 (2) 墓地等の経営に当たり他の法令の規定による許可等を要するものにあつては、当該法令の規定による許可書の写し等許可を確認できる書類又は申請書の写し等申請状況を確認できる書類</p> <p>第4 経営計画の周知 1 条例第5条に規定する標識の設置時期及び説明会の開催時期は、条例第4条第1項に規定する事前協議の中で、知事が適当と認めた後の時期とする。</p> <p>2 条例第5条第1号に規定する標識を設置したときは、標識を設置状況及び記載内容が確認できる写真を、すみやかに知事に提出するものであること。 3 条例第5条第1号に規定する標識は、計画地が2以上の道路に接するときは、各道路に面する箇所に各々設置するものであること。ただし、これにより難しいときは近隣住民等が見やすい適当な場所に設置するものであること。 4 条例第5条第2号に規定する説明会は、次のとおりとする。 (1) 条例第3条第2号及び第3号に規定する宗教法人又は公益法人にあつては法人の役員が出席するものとし、説明する事項は次のアからコまでとする。 ア 墓地等の経営予定者 イ 墓地等の名称及び所在地 ウ 墓地等の施設等の概要 エ 墓地等の維持管理の方法 オ 工事着手及び完了予定年月日 カ 工事の方法及び安全対策の概要 キ 墓参等で墓地等の周辺道路の混雑が予想される日の交通渋滞対策 ク その他の公益事業の有無及びある場合はその内容</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p> <p>(近隣住民等との協議) 第6条 経営許可を受けようとする者は、近隣住民等から墓地等経営計画について規則で定める日までに次の各号のいずれかに該当する意見の申出があつた場合は、当該申出をした者と協議しなければならぬ。 (1) 公衆衛生その他公共の福祉の観点からの意見 (2) 墓地等の構造設備と周辺環境との調和についての意見 (3) 墓地等の建設工事の方法等についての意見 (手続の省略) 第7条 第4条から前条まで(第16条において準用する場合を含む。)の規定による手続について、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。</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p> <p>4 条例第5条第2号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。 (1) 開催日時 (2) 開催場所 (3) 実施者側の出席者の氏名及び役職名 (4) 近隣住民等の出席者数 (5) 近隣住民等の意見 (6) その他知事が必要と認める事項 5 条例第5条第2号に規定する報告は、説明会開催状況報告書(第3号様式)により行うものとする。 (近隣住民等との協議) 第5条 条例第6条に規定する規則で定める日は、申請予定日の30日前の日とする。</p>	<p>ケ 条例第6条に規定する意見の申出の期限及びその方法 コ その他知事が必要と認める事項 (2) 説明会に参加しなかつた近隣住民等に対しては、第4の4の(1)に規定する説明事項を別途周知するものであること。 5 条例第5条第2号及び規則第4条第3項に規定する建物とは、次のとおりとする。 (1) 日常的に住居、事務所、店舗等として使用している一戸建て、アパート、マンション、雑居ビル等とし、単に物品等の保管を目的とする倉庫等は該当しない。 (2) 一戸建てにあつてはその敷地を当該建物の範囲に含めるが、アパート、マンション、雑居ビル等についてはその敷地は含めない。 6 規則第4条第3項に規定する管理責任者とは、学校、病院、福祉施設等にあつては当該施設の長などとする。 7 規則第4条第3項に規定する墓地等の境界線は、条例第11条第2号ただし書に規定する当該墓地に近接した場所に設けた管理施設等墓地を利用する者に便益を供するための施設の敷地の境界線は含まないものとする。 第5 手続の省略 条例第7条に規定する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、次の例示のとおりとする。 (1) 個人又は共同の墓地を公共事業等に伴い移転、新設するとき (2) すでに経営の許可を受けている墓地等の経営の主体のみが変わるとき</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(経営許可の申請) 第8条 経営許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した墓地等経営許可申請書を知事に提出しなければならない。</p> <p>(1) 第4条第2項第1号から第3号までに掲げる事項</p> <p>(2) その他規則で定める事項</p> <p>2 前項に規定する墓地等経営許可申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。ただし、知事が特に認めるときは、添付すべき書類の一部を省略することができる。</p> <p>(1) 宗教法人又は公益法人の意思決定機関において墓地等の経営を行うことを決定したときの議事録の写し</p> <p>(2) 第4条第3項第1号から第8号までに掲げる書類（経営許可を受けようとする者が地方公共団体である場合にあっては、第8号に掲げる書類を除く。）</p> <p>(3) 墓地等の経営に当たり、宗教法人法第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあっては、承認書の写し</p>	<p>(経営許可の申請) 第6条 条例第8条第1項に規定する墓地等経営許可申請書は、第4号様式とする。</p> <p>2 条例第8条第1項第2号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。</p> <p>(1) 工事着手予定年月日</p> <p>(2) 工事完了予定年月日</p> <p>(3) 墓地等の管理者の住所及び氏名</p> <p>(4) その他知事が必要と認め事項</p>	<p>(3) 墓室内に納骨堂を設置するとき</p> <p>(4) 墳墓の区画数を増減するとき</p> <p>(5) 宗教法人法第3条に規定する境内地（以下「境内地」という。）内の、すでに経営の許可を受けている墓地を拡張又は縮小するとき</p> <p>第6 経営許可の申請</p> <p>1 条例第8条第1項に規定する経営許可の申請に当たっては、次のとおりとする。</p> <p>(1) 他の法令の規定による許可を要する場合にあっては、当該許可を得ているか又は当該許可を得られる見込みが確実な場合であること。</p> <p>(2) 神奈川県土地利用調整条例（平成8年神奈川県条例第10号）の審査の対象となる墓地等において、同条例第3条第1項に規定する協議を行い第5条第1項の審査結果通知書で適当と認められたものであること。</p> <p>2 条例第8条第2項に規定する書類は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 条例第8条第2項第1号に規定する議事録の写しは、会議の日時、場所、役員（理事）数、出席した役員（理事）の氏名、申請理由、墓地等の所在地、規模、資金計画、申請に至った経緯、議事結果が記載されているものであって、署名人の署名又は押印（写しの場合は代表役員又は理事長の原本証明）のあるもの。</p> <p>(2) 条例第8条第2項第2号に規定する書類は、第3の1の規定に準じた書類であること。このうち、条例第4条第3項第8号に規定する資金計画書は、次の書類を添付するものであること。</p> <p>ア 自己資金に係る預金等の残高証明書</p> <p>イ 寄付金に係る寄付申込書の写し</p> <p>ウ 融資に係る融資証明書</p> <p>(3) 条例第8条第2項第3号に規定する承認書で、宗教法人を包括する宗教法人のほか承認が必要な場合は、当該承認書の写し</p>

<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p>	<p>墓地等の経営等の許可に係る審査基準</p>
<p>(4) 第6条に規定する近隣住民等との協議を行ったときは、その協議内容を記載した報告書</p> <p>(5) その他規則で定める書類</p> <p>(経営の許可) 第9条 知事は、経営許可をしたときは、申請者に対し墓地等経営許可書を交付するものとする。</p>	<p>3 条例第8条第2項第4号に規定する報告書は、第5号様式とする。</p> <p>4 条例第8条第2項第5号に規定する規則で定める書類は、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に定める書類とする。</p> <p>(1) 墓地等の設置場所が、抵当権の設定等がなされていない土地であって、墓地等の経営の許可を受けようとする者が、墓地等の経営の許可の日から所有権を取得する予定のものである場合 所有権の移転が行われることを証する書類</p> <p>(2) 墓地等の設置場所が、当該墓地等の経営の許可を受けようとする者の所有する土地であって、当該土地に設定されている抵当権の登記が、墓地等の経営の許可の日から抹消される予定のものである場合 抵当権の登記が抹消されることを証する書類</p> <p>(3) 次条第1項の規定に該当して設置場所の特例の適用を受けようとする場合であって、墓地等の設置場所の土地の所有者が、墓地等の経営の許可の日から墓地等の経営の許可を受けようとする者のため、墓地等の用に供する目的の地上権を設定する予定のものであるとき 墓地等の設置場所の土地の所有者が、墓地等の経営の許可を供する目的の地上権を設定するため、墓地等の用に供することを証する書類</p> <p>(4) その他知事が必要と認める書類</p>	<p>3 条例第8条第2項ただし書に規定する省略することのできる書類とは、条例第4条第3項に規定する墓地等経営計画協議書に添付した書類のうち、申請時に権利内容の変更等が生じていないもので、知事が認めた書類とする。</p> <p>4 規則第6条第4項に規定する書類とは、次のとおりとする。</p> <p>(1) 規則第6条第4項第1号に規定する所有権の移転が行われようとする者とは、墓地等の経営の許可を受けようとする者と当該土地所有者との間の、許可申請書提出後おおむね一箇月以内に当該土地を墓地等の経営の許可を受けようとする者に譲渡する旨を記した契約書の写し</p> <p>(2) 規則第6条第4項第2号に規定する抵当権の登記が抹消されることを証する書類とは、墓地等の経営の許可を受けようとする者と当該土地の抵当権の設定権者との間の、許可申請書提出後おおむね一箇月以内に抵当権を抹消する旨を記した契約書の写し</p> <p>(3) 規則第6条第4項第3号に規定する墓地等の用に供する目的の地上権を設定することを証する書類とは、墓地等の経営の許可を受けようとする者と当該土地所有者との間の、許可申請書提出後おおむね一箇月以内に地上権を設定する旨を記した契約書の写し</p> <p>5 第6の4に規定する契約書の写しを墓地等経営許可申請書に添付された場合にあつては、当該契約内容を履行した事実を確認できるときは、当該契約簿謄本等を確認の上墓地等の経営を許可するものであること。</p> <p>第7 経営の許可</p> <p>1 墓地、埋葬等に関する法律(以下「法」という。)第10条第1項に規定する経営の許可(経営の許可を受けようとする者が地方公共団体であるものを除く。)に当たり、知事は墓地等の区域を管轄する市町村長に対し、当該申請について、次の点について意見を求めるものとする。</p> <p>(1) 当該市町村の墓地の需給状況</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>2 知事は、前項の許可について、この条例の目的を達成するために必要な範囲内で、条件を付することができる。</p> <p>(設置場所の基準) 第10条 墓地等の設置場所の基準は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 地方公共団体が経営しようとする場合を除き、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。</p> <p>(2) 墓地等の境界線と人家、学校等との距離が規則で定める距離以上であること。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。</p>	<p>(設置場所の特例) 第7条 条例第10条第1号ただし書に規定する規則で定める事項は、墓地等の設置場所の土地の所有者が、墓地等の経営の許可又は変更の許可を受けようとする者のため、当該土地（経営又は変更の許可を受けようとする墓地の墳墓を設ける区域（納骨堂及び火葬場にあつては当該建物の敷地）を除く。）に墓地等の用に供する目的の地上権を設定する土地であることとする。</p> <p>2 条例第10条第2号に規定する規則で定める距離は、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に定めるとおりとする。</p> <p>(1) 焼骨を埋蔵する墓地及び納骨堂 その境界線と次に掲げる施設等との水平投影面における最短の距離が110メートル</p> <p>ア 学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する学校</p> <p>イ 医療法（昭和23年法律第205号）第1条の5第1項及び第2項に規定する病院及び診療所（患者を入院させるための施設を有するものに限る。）</p> <p>ウ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）第7条第1項に規定する児童福祉施設</p> <p>エ 介護保険法（平成9年法律第123号）第8条第25項に規定する介護老人保健施設</p> <p>オ 老人福祉法（昭和38年法律第133号）第5条の3に規定する老人福祉施設</p>	<p>(2) 当該墓地等の設置に伴う近隣交通への影響</p> <p>(3) 当該墓地等の設置場所における具体的な都市計画の有無</p> <p>2 法第10条第1項に規定する経営の許可に当たり、墓地等の経営について他の法令の規定による許可等が必要となる場合にあつては、知事は当該許可等を行う機関の長に対し、必要に応じ当該申請について意見を求めるものとする。</p> <p>3 条例第9条第2項に規定する必要な範囲内で条件を付することとは、次の例示のとおりとする。</p> <p>(1) 当該墓地計画に係る工事完了後、地目変更及び地積更正を行い、登記すること。</p> <p>(2) 墓地は焼骨を埋蔵すること。</p> <p>第8 設置場所の基準</p> <p>条例第10条第1号、規則第6条第4項及び規則第7条第1項に規定する基準等については、別表に掲げるとおりとする。なお、抵当権の設定等とは、抵当権及び抵当権の設定、又は差押など墓地等の使用が制限される可能性のある権利が設定されていることをいう。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(3) 飲用水を汚染するおそれのない土地であること。</p> <p>(墓地の構造設備基準) 第11条 墓地の構造設備の基準は、次のとおりとする。ただし、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、この限りでない。</p> <p>(1) 給水設備及び排水設備を設けること。 (2) 管理施設、便所、規則で定める規模以上の駐車場その他墓地を利用する者に便益を供するための施設を設けること。ただし、知事が適当と認めるときは、これらの施設の一部を当該墓地に近接した場所に設けることができる。</p> <p>(3) 墓地内の通路は、規則で定める有効幅員以上であること。</p> <p>(4) 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。</p> <p>(5) 植樹等により、隣接地等外部と明確に区分されること。</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p> <p>(2) 埋葬を行う墓地 墓地の境界線と人が現に居住し、又は使用している建物との水平投影面における最短の距離が110メートル</p> <p>(3) 火葬場 その境界線と人が現に居住し、又は使用している建物との水平投影面における最短の距離が300メートル</p> <p>(墓地の構造設備基準)</p> <p>第8条 条例第11条第2号に規定する規則で定める規模以上の駐車場は、墳墓の区画数に100分の4を乗じて得た数以上の駐車区画数を有する駐車場とする。</p> <p>2 条例第11条第3号に規定する規則で定める有効幅員は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 墳墓を設ける区域内の通路にあっては、1メートル</p> <p>(2) 前号に規定するもの以外の主要な通路にあっては、1.2メートル</p> <p>3 条例第11条第4号に規定する規則で定める割合は、別表のとおりとする。</p>	<p>第9 墓地の構造設備基準</p> <p>1 条例第11条第2号ただし書に規定する知事が適当と認めるときとは、当該施設を一体の墓地内にやむを得ず確保できない場合であつて、墓地利用者の便益に多大な支障を来さず、かつ管理が十分行き届く範囲に次の施設を確保できるときとする。なお、当該施設についても条例第10条第1号に規定する設置場所の基準に適合していること。</p> <p>(1) 墓地利用者がおおむね徒歩5分以内で利用できる駐車場</p> <p>(2) 当該墓地に近接する当該墓地を経営しようとする宗教法人の境内地内の管理事務所、便所その他墓地を利用する者に便益を供するための施設</p> <p>2 条例第11条第4号に規定する緑地について、芝墓地等墳墓を設ける区域の芝地及び条例第11条第2号ただし書に規定する墓地に近接した場所に設ける管理施設等墓地を利用する者に便益を供するための施設の敷地の緑地面積はその算定の対象としない。</p> <p>3 条例第11条第5号に規定する外部と明確に区分されることは、原則、水平距離の高さで、隣接地から墓石等が見通せない高さの障壁又は樹木等で外部と明確に区分されることとする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(納骨堂の構造設備基準) 第12条 納骨堂の構造設備の基準は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 建築基準法（昭和25年法律第201号）第2条第7号に規定する耐火構造であること。</p> <p>(2) 換気設備を設けること。</p> <p>(3) 出入口及び納骨装置は、施設がでできる構造であり、ただし、納骨装置の存する場所への立入りが納骨堂を管理する者に限られていない。</p> <p>あつては、この限りでない。</p> <p>(火葬場の構造設備基準) 第13条 火葬場の構造設備の基準は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 給水設備及び排水設備を設けること。</p> <p>(2) 管理施設、待合所、便所、規則で定める規模以上の駐車場その他火葬場を利用する者に便益を供するための施設を設けること。</p> <p>(3) 火葬炉は、防じん及び防臭の十分な能力を有する設備であること。</p> <p>(4) 収骨室及び遺体保管室を設けること。</p> <p>(5) 収骨容器等を保管する施設を設けること。</p> <p>(6) 残灰庫を設けること。</p> <p>(7) 緑地面積の火葬場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。</p> <p>(8) 植樹等により、隣接地等外部と明確に区分されること。</p>	<p>2 条例第13条第7号に規定する規則で定める割合は、別表のとおりとする。</p>	<p>4 条例第11条ただし書に規定する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とは、次の例示のとおりとする。</p> <p>(1) 個人又は共同の墓地を公共事業等に伴い移転、新設するとき</p> <p>(2) すでに経営の許可を受けている墓地の経営の主体のみが変わるとき</p> <p>(3) 境内地内の、すでに経営の許可を受けている墓地を拡張又は縮小するとき</p> <p>第10 火葬場の構造設備基準</p>

<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例 (管理者の遵守事項)</p> <p>第14条 法第12条に規定する墓地等の管理者は、次に掲げる事項を遵守しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等を清潔に保持すること。</p> <p>(2) 墓石等が倒壊し、又は倒壊するおそれがあるときは、速やかに安全措置を講じ、又は墓石等の所有者に同様の措置を講ずるよう求めること。</p> <p>(3) 老朽化し、又は破損した墓地等の修繕等を行うこと。</p> <p>(変更許可等)</p> <p>第15条 法第10条第2項の規定により墓地等の変更(墓地にあつては、墳墓を設ける区域の変更及び区画数の変更(規則で定める数以上の区画数を変更する場合に限る。))を含む。)又は墓地等の廃止の許可(以下「変更許可等」という。)を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した墓地等変更許可申請書又は墓地等廃止許可申請書を知事に提出しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等の経営者の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地</p> <p>(2) 墓地等の名称及び所在地</p> <p>(3) 墓地等の変更の内容又は廃止予定年月日</p> <p>(4) その他規則で定める事項</p> <p>2 前項に規定する墓地等変更許可申請書には第1号から第10号まで(変更の許可を受けようとする者が地方公共団体である場合にあつては、第9号を除く。)及び第12号に掲げる書類を、墓地等廃止許可申請書には第1号、第2号、第4号から第7号まで及び第10号から第12号までに掲げる書類を添付しなければならない。ただし、知事が特に認めるときは、添付すべき書類の一部を省略することができる。</p> <p>(1) 宗教法人又は公益法人の意思決定機関において墓地等の変更又は廃止を行うことを決定したときの議事録の写し</p> <p>(2) 墓地等の土地の登記事項証明書</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p> <p>(変更許可等)</p> <p>第10条 条例第15条第1項に規定する規則で定める数は、経営の許可を受けている区域の面積が1ヘクタール未満の墓地にあつては変更の許可を受けようとするときに現に存する墳墓の区画数に100分の30を乗じて得た数、経営の許可を受けている区域の面積が1ヘクタール以上の墓地にあつては変更の許可を受けようとするときに現に存する墳墓の区画数に100分の15を乗じて得た数とする。</p> <p>2 条例第15条第1項に規定する墓地等変更許可申請書は第6号様式とし、墓地等廃止許可申請書は第7号様式とする。</p> <p>3 条例第15条第1項第4号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。</p> <p>(1) 工事着手予定年月日</p> <p>(2) 工事完了予定年月日</p> <p>(3) その他知事が必要と認める事項</p>	<p>墓地等の経営等の許可に係る審査基準</p> <p>第11 管理者の遵守事項</p> <p>条例第14条第2号に規定する墓石等とは墳墓の囲い、樹木等墓地内のあらゆる構造物をいう。</p> <p>第12 変更許可等</p> <p>条例第15条及び第16条に規定する墓地等の変更許可等の審査に当たっては、経営の許可に係る審査基準に準じて審査するものとする。</p>
---	--	--

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>(3) 変更に係る墓地等の設計図 (4) 墓地等の付近の見取図 (5) 墓地等を変更又は廃止しようとする理由を記載した書類 (6) 墓地等の土地及びその隣接地の公図の写し (7) 宗教法人又は公益法人の登記事項証明書 (8) 公益法人の定款又は宗教法人法第12条第1項に規定する宗教法人の規則 (9) 規則で定める期間に係る墓地等経営計画の収支見込書及び資金計画書 (10) 墓地等の変更又は廃止に当たり、宗教法人法第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあつては、承認書の写し (11) 改葬の内容を明らかにした書類又は埋葬及び埋蔵のない事実を証明する書類 (12) その他規則で定める書類</p>	<p>4 条例第15条第2項第9号に規定する規則で定める期間は、次のとおりとする。 (1) 墓地にあつては、墓地等変更許可申請書の提出の日の属する年度から10年間 (2) 納骨堂及び火葬場にあつては、墓地等変更許可申請書の提出の日の属する年度から5年間</p> <p>5 条例第15条第2項第12号に規定する規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。 (1) 墓地等の変更に係る墓地等の設置場所が、抵当権の設定等がなされたいない土地であつて、墓地等の変更の許可を受けようとする者が、墓地等の変更の許可の日から所有権を取得するものである場合、所有権の移転が行われることを証する書類 (2) 墓地等の変更に係る墓地等の設置場所が、当該墓地等の変更の許可を受けようとする者の所有する土地であつて、当該土地に設定されている抵当権の登記が、墓地等の変更の許可の日から抹消される予定のものである場合、抵当権の登記が抹消されることを証する書類 (3) 第7条第1項の規定に該当して設置場所の特例の適用を受けようとする場合であつて、墓地等の変更に係る墓地等の設置場所の土地の所有者が、墓地等の変更の許可の日から墓地等の変更の許可を受けようとする者のため、墓地等の用に供する目的の地上権を設定する予定のものであるとき、墓地等の変更場所の土地の所有者が、墓地等の変更の許可を受けようとする者のため、墓地等の用に供する目的の地上権を設定することを証する書類 (4) その他知事が必要と認める書類</p>	

<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p>	<p>墓地等の経営等の許可に係る審査基準</p>
<p>3 知事は、変更許可等をしたときは、墓地等の変更にあつては墓地等変更許可書を、墓地等の廃止にあつては墓地等廃止許可書を交付するものとする。</p> <p>4 知事は、前項の許可について、この条例の目的を達成するために必要な範囲内で、条件を付することができる。</p> <p>(墓地等の拡張に係る準用)</p> <p>第16条 第4条から第6条までの規定は、前条の規定による変更の許可を受けようとする者であつて、墓地の区域又は納骨堂若しくは火葬場の施設を規則で定める規模以上変更しようとするものに準用する。</p> <p>(申請事項変更届)</p> <p>第17条 墓地等の経営者は、墓地等の構造設備の変更(第15条第1項に規定する変更許可等に係るものを除く。)をしようとするときは、次に掲げる事項を記載した墓地等申請事項変更届を速やかに知事に提出しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等の経営者の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地</p> <p>(2) 墓地等の名称及び所在地</p> <p>(3) 墓地等の構造設備の変更の内容</p> <p>(4) その他規則で定める事項</p> <p>2 墓地等の経営者は、次の各号のいずれかに該当する事項に変更のあつたときは、当該変更事項の内容を記載した墓地等申請事項変更届を速やかに知事に提出しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等の経営者の名称、代表者の氏名又は主たる事務所の所在地</p> <p>(2) 墓地等の名称又は所在地</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p> <p>(墓地等の拡張に係る準用)</p> <p>第11条 条例第16条に規定する規則で定める規模は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 経営の許可を受けている区域の面積が1ヘクタール未満の墓地にあつては当該面積に100分の30を乗じて得た面積、経営の許可を受けている区域の面積が1ヘクタール以上の墓地にあつては当該面積に100分の15を乗じて得た面積</p> <p>(2) 納骨堂及び火葬場にあつては、経営の許可を受けている施設又は敷地の面積に100分の50を乗じて得た面積</p> <p>(申請事項変更届)</p> <p>第12条 条例第17条第1項に規定する墓地等申請事項変更届は、第8号様式とする。</p> <p>2 条例第17条第1項第4号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。</p> <p>(1) 変更しようとする理由</p> <p>(2) 変更予定年月日</p> <p>(3) その他知事が必要と認める事項</p>	<p>第13 申請事項変更届</p> <p>条例第17条に規定する墓地等申請事項変更届の審査に当たっては、経営の許可に係る審査基準に準じて審査するものとする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例 (3) その他規則で定める事項	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則 3 条例第17条第2項第3号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。 (1) 条例第11条第2号及び第13条第2号に規定する管理施設の設置場所 (2) 墓地等の管理者の住所又は氏名 (3) その他知事が必要と認める事項 4 条例第17条第3項に規定する規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。 (1) 教法人又は公益法人の意思決定機関において墓地等の申請事項の変更を行うことを決定したときの議事録の写し (2) 墓地等の申請事項の変更に当たり、宗教法人法(昭和26年法律第126号)第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあつては、承認書の写し (3) 墓地等の構造設備の変更にあつては、施設の設計図 (4) 墓地等の経営者の名称又は主たる事務所の所在地の変更にあつては、宗教法人又は公益法人の登記事項証明書 (5) その他知事が必要と認める書類 (都市計画事業等による墓地又は火葬場の新設等の届出) 第13条 条例第18条に規定する届出は、墓地(火葬場)新設(変更・廃止)届(第9号様式)により行い、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める書類(許可があつたものとみなされる者が地方公共団体である場合にあつては、第1号キに掲げる書類を除く。)を添付しなければならない。ただし、知事が特に認めるときは、添付すべき書類の一部を省略することができる。 (1) 墓地又は火葬場の新設の許可があつたものとみなされた場合 ア 墓地又は火葬場の土地の登記事項証明書 イ 墓地又は火葬場の設計図 ウ 墓地又は火葬場の付近の見取図 エ 墓地又は火葬場の土地及び隣接地の公図の写し オ 宗教法人又は公益法人の登記事項証明書 カ 公益法人の定款又は宗教法人法第12条第1項に規定する宗教法人の規則 キ 第3条第3項に規定する期間に係る墓地等経営計画の収支見込書及び資金計画書	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>3 前2項に規定する墓地等申請事項変更届に添付すべき書類については、規則で定める。</p> <p>(都市計画事業等による墓地又は火葬場の新設等の届出) 第18条 法第11条の規定により墓地又は火葬場の新設、変更又は廃止の許可があつたものとみなされた場合は、当該墓地又は火葬場の経営者は、規則で定めるところにより、速やかに知事に届け出なければならない。</p>	<p>3 条例第17条第2項第3号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。 (1) 条例第11条第2号及び第13条第2号に規定する管理施設の設置場所 (2) 墓地等の管理者の住所又は氏名 (3) その他知事が必要と認める事項 4 条例第17条第3項に規定する規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。 (1) 教法人又は公益法人の意思決定機関において墓地等の申請事項の変更を行うことを決定したときの議事録の写し (2) 墓地等の申請事項の変更に当たり、宗教法人法(昭和26年法律第126号)第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあつては、承認書の写し (3) 墓地等の構造設備の変更にあつては、施設の設計図 (4) 墓地等の経営者の名称又は主たる事務所の所在地の変更にあつては、宗教法人又は公益法人の登記事項証明書 (5) その他知事が必要と認める書類 (都市計画事業等による墓地又は火葬場の新設等の届出) 第13条 条例第18条に規定する届出は、墓地(火葬場)新設(変更・廃止)届(第9号様式)により行い、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める書類(許可があつたものとみなされる者が地方公共団体である場合にあつては、第1号キに掲げる書類を除く。)を添付しなければならない。ただし、知事が特に認めるときは、添付すべき書類の一部を省略することができる。 (1) 墓地又は火葬場の新設の許可があつたものとみなされた場合 ア 墓地又は火葬場の土地の登記事項証明書 イ 墓地又は火葬場の設計図 ウ 墓地又は火葬場の付近の見取図 エ 墓地又は火葬場の土地及び隣接地の公図の写し オ 宗教法人又は公益法人の登記事項証明書 カ 公益法人の定款又は宗教法人法第12条第1項に規定する宗教法人の規則 キ 第3条第3項に規定する期間に係る墓地等経営計画の収支見込書及び資金計画書</p>	<p>第14 都市計画事業等による墓地又は火葬場の新設等の届出</p> <p>規則第13条第1号から第3号までに規定するその他知事が必要と認める書類とは、当該都市計画事業等の概要を確認できる書類とする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>第19条 墓地等の経営者は、許可に係る工事が完了したときは、次に掲げる事項を記載した墓地等工事完了届を速やかに知事に提出しなければならない。</p> <p>(1) 墓地等の経営者の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地</p> <p>(2) 墓地等の名称及び所在地</p> <p>(3) 工事が完了した日</p> <p>(4) 許可条件の履行状況</p> <p>(5) その他規則で定める事項</p>	<p>ク 墓地又は火葬場の経営に当たり、宗教法人法第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあっては、承認書の写し</p> <p>ケ その他知事が必要と認める書類</p> <p>(2) 墓地又は火葬場の変更の許可があったものとみなされた場合</p> <p>ア 前号ア及びウからキまでに掲げる書類</p> <p>イ 変更に係る墓地又は火葬場の設計図</p> <p>ウ 墓地又は火葬場の変更に当たり、宗教法人法第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあっては、承認書の写し</p> <p>エ その他知事が必要と認める書類</p> <p>(3) 墓地又は火葬場の廃止の許可があったものとみなされた場合</p> <p>ア 第1号ア及びウからオまでに掲げる書類</p> <p>イ 墓地又は火葬場の廃止に当たり、宗教法人法第5条第2項第2号及び第3号に規定する宗教法人を包括する宗教法人の承認が必要な宗教法人にあっては、承認書の写し</p> <p>ウ 改葬の内容を明らかにした書類又は埋葬及び埋蔵のない事実を証明する書類</p> <p>エ その他知事が必要と認める書類</p> <p>(工事完了の届出等)</p> <p>第14条 条例第19条第1項に規定する墓地等工事完了届は、第10号様式とする。</p> <p>2 条例第19条第1項第5号に規定する規則で定める事項は、次に掲げる事項とする。</p> <p>(1) 墓地等の使用開始予定年月日</p> <p>(2) その他知事が定める事項</p>	<p>第15 工事完了の届出等</p> <p>1 条例第19条第4項に規定する許可に係る墓地等の使用について、墓地等の工事が長期となり、次の措置が講じられる場合であつて知事が適当と認めるときは、墓地等の経営者は墓地等を一定のまとまりのある範囲ごとに分割して使用を開始して支障ないものとする。</p> <p>(1) 条例第19条第1項に規定する墓地等工事完了届を当該範囲ごとに知事に提出し、条例第19条第3項に規定する工事完了検査済証の交付を受けるものであること。</p> <p>(2) 許可に係るすべての工事が完了したときは、第15の1の(1)に規定する当該範囲ごとに交付された工事完了検査済証を返却し、あらたに許可に係るすべての工事完了届を知事に提出し、当該工事完了検査済証の交付を受けるものであること。</p>

<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則</p>	<p>墓地等の経営等の許可に係る審査基準</p>
<p>2 前項に規定する墓地等工事完了届に添付すべき書類については、規則で定める。</p> <p>3 知事は、第1項の規定による届出があつたときは、当該工事が許可の内容に適合しているかどうかについて検査し、適合していると認めるときは、工事完了検査済証を墓地等の経営者に交付するものとする。</p> <p>4 墓地等の経営者は、工事完了検査済証の交付を受けた後でなければ、許可に係る墓地等を使用してはならない。</p> <p>5 知事は、必要に応じ、墓地等の経営者に対し、許可に係る工事の進捗状況に関する報告を求めることができる。</p> <p>(勧告) 第20条 知事は、第4条から第6条まで（第16条において準用する場合を含む。）に規定する正当な理由がなくなると認めるときは、墓地等の経営許可又は変更許可等を受けようとする者に対し、必要な勧告をすることができる。</p> <p>(公表) 第21条 知事は、前条の規定による勧告を受けた者が当該勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。</p> <p>2 知事は、前項の規定により公表しようとするときは、その者に意見を述べる機会を与えなければならない。</p>	<p>3 条例第19条第2項に規定する規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。</p> <p>(1) 工事完了後の墓地等の土地及び建物の登記事項証明書</p> <p>(2) 工事完了後の墓地等の写真</p> <p>(3) その他知事が必要と認める書類</p> <p>4 条例第19条第3項に規定する工事完了検査済証は、第11号様式とする。</p>	<p>2 規則第14条第3項第3号に規定するその他知事が必要と認める書類は、当該墓地等の経営者と使用者との間の墓地等の使用に係る契約約款とする。</p> <p>第16 書類の提出部数 規則第15条に規定する知事に提出する書類は、正本1部、副本2部（規則第2条の規定により保健所長に事務を委任する墓地及び納骨堂等にあつては正本1部、副本1部）とする。ただし、墓地及び納骨堂の設置場所が複数の市町村にまたがる場合は、関係する市町村の必要数に応じて副本を加えるものとする。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例 (委任)	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則 (許可の審査基準)	墓地等の経営等の許可に係る審査基準
<p>第22条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。</p> <p>附 則 (施行期日) 1 この条例は、平成15年4月1日から施行する。 (経過措置) 2 この条例の施行の際現に法第10条の規定により許可を受けている墓地等については、当該墓地の区域又は納骨堂若しくは火葬場の施設を変更する場合は、第10条から第13条までの規定は適用しない。 3 この条例の施行の際現に法第10条の規定による墓地等の許可の申請を受理しているものに係る許可の手続並びに墓地等の設置場所の基準及び構造設備の基準については、なお従前の例による。 (検討) 4 知事は、平成22年3月31日までに、この条例の施行の状況について検討を加えるものとする。この場合において、知事は、当該検討の結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。 附 則 (平成17年2月8日条例第7号) この条例は、平成17年3月7日から施行する。 附 則 (平成20年7月22日条例第40号) この条例は、公布の日から施行する。 附 則 (平成20年10月17日条例第50号) この条例は、平成20年12月1日から施行する。 2 この条例の施行の際現に墓地、埋葬等に関する法律(昭和23年法律第48号)第10条第1項の規定により許可を受けている一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び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50号)第38条の規定に関する法律(平成18年法律第89号)第34条による改正前の民法(明治29年法律第89号)第34条の規定により設立された法人(以下「旧民法法人」という。)及び墓地、埋葬等に関する法律第10条第1項の許可を申請している旧民法法人については、改正後の第3条第3号の規定にかかわらず、なお従前の例による。</p>	<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則 (許可の審査基準) 第16条 法第10条に規定する墓地等の経営等の許可に係る審査基準は、知事が定める。</p> <p>附 則 (施行期日) 1 この規則は、平成15年4月1日から施行する。 (関係規則の廃止) 2 墓地、埋葬等に関する法律施行細則(昭和51年神奈川県規則第13号)は、廃止する。 (経過措置) 3 前項の規定による廃止前の墓地、埋葬等に関する法律施行細則の規定によりなされた申請その他の手続又は行為でこの規則の施行の際まだその処理がなされていないものについては、なお従前の例による。 附 則 (平成17年3月4日規則第22号) この規則は、平成17年3月7日から施行する。 附 則 (平成18年3月31日規則第47号) この規則は、平成18年4月1日から施行する。ただし、第7条第2項第1号ウの改正規定は、同年10月1日から施行する。 附 則 (平成19年3月9日規則第22号) この規則は、平成19年3月11日から施行する。 附 則 (平成20年3月31日規則第10号抄) (施行期日) 1 この規則は、平成20年4月1日から施行する。 (様式の作成に係る経過措置) 57 この規則による改正前の各規則に基づいて作成した用紙は、なお当分の間、必要な調整をして使用することができる。 附 則 (平成20年10月17日規則第103号) この規則は、平成20年12月1日から施行する。</p>	<p>附 則 1 施行期日 この審査基準は、平成15年4月1日から施行する。 2 経過措置 この審査基準の施行前になされた申請その他の手続又は行為でこの審査基準の施行の際まだその処理がなされていないものについては、なお従前の例による。</p>

神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例	神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例施行規則	墓地等の経営等の許可に係る審査基準									
<p>神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例</p>	<p>別表（第8条、第9条関係）</p> <table border="1" data-bbox="204 797 1358 1442"> <tr> <td data-bbox="204 1122 395 1442"> <p>墓地及び火葬場の敷地を有する区域及び規模</p> </td> <td data-bbox="204 958 395 1122"> <p>緑地面積の割合</p> </td> <td data-bbox="204 797 395 958"> <p>愛甲郡、足柄上郡、足柄下郡、足柄外町の区域</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="395 1122 1023 1442"> <p>市街化調整区域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第7条第1項に規定する市街化調整区域（以下「市街化調整区域」という。）又は同法第5条により指定された都市計画区域以外第1項に規定する市街化区域（以下「市街化区域」という。）及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、同法第8条第1項第1号に規定する用途区域（以下「特定区域」という。）における面積が10,000㎡以上であるもの</p> </td> <td data-bbox="395 958 580 1122"> <p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の35（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、墓地の敷地面積の100分の40）</p> </td> <td data-bbox="395 797 580 958"> <p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の25（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、火葬場の敷地面積の100分の30）</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="1023 1122 1358 1442"> <p>市街化区域にあるもの、市街化区域及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、都市計画法第8条第1項第1号に規定する用途区域が定められていない市街化調整区域及び特定区域における面積が10,000㎡未満であるもの</p> </td> <td data-bbox="1023 958 1358 1122"> <p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の15</p> </td> <td data-bbox="1023 797 1358 958"> <p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の20</p> </td> </tr> </table>	<p>墓地及び火葬場の敷地を有する区域及び規模</p>	<p>緑地面積の割合</p>	<p>愛甲郡、足柄上郡、足柄下郡、足柄外町の区域</p>	<p>市街化調整区域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第7条第1項に規定する市街化調整区域（以下「市街化調整区域」という。）又は同法第5条により指定された都市計画区域以外第1項に規定する市街化区域（以下「市街化区域」という。）及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、同法第8条第1項第1号に規定する用途区域（以下「特定区域」という。）における面積が10,000㎡以上であるもの</p>	<p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の35（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、墓地の敷地面積の100分の40）</p>	<p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の25（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、火葬場の敷地面積の100分の30）</p>	<p>市街化区域にあるもの、市街化区域及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、都市計画法第8条第1項第1号に規定する用途区域が定められていない市街化調整区域及び特定区域における面積が10,000㎡未満であるもの</p>	<p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の15</p>	<p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の20</p>	
<p>墓地及び火葬場の敷地を有する区域及び規模</p>	<p>緑地面積の割合</p>	<p>愛甲郡、足柄上郡、足柄下郡、足柄外町の区域</p>									
<p>市街化調整区域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第7条第1項に規定する市街化調整区域（以下「市街化調整区域」という。）又は同法第5条により指定された都市計画区域以外第1項に規定する市街化区域（以下「市街化区域」という。）及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、同法第8条第1項第1号に規定する用途区域（以下「特定区域」という。）における面積が10,000㎡以上であるもの</p>	<p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の35（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、墓地の敷地面積の100分の40）</p>	<p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の25（工事中着手前の敷地の1以上が樹木の樹冠で被われている場合は、火葬場の敷地面積の100分の30）</p>									
<p>市街化区域にあるもの、市街化区域及び市街化調整区域の区分が定められていない都市計画区域のうち、都市計画法第8条第1項第1号に規定する用途区域が定められていない市街化調整区域及び特定区域における面積が10,000㎡未満であるもの</p>	<p>墓地にあつては、墓地の敷地面積の100分の15</p>	<p>火葬場にあつては、火葬場の敷地面積の100分の20</p>									

平成23年度県民ニーズ調査【第2回課題調査】報告書

～「墓地」についての意識調査～

第 I 部 調査の概要

1 調査目的

神奈川県では、県民の意識・価値観等の変化や多様化する生活ニーズを把握し、その結果を施策に反映するため、毎年度「県民ニーズ調査」として、県政全般についての「基本調査」と特定のテーマについての「課題調査」を実施している。

今回は、第2回課題調査として、「地震対策の取組み」「墓地」についての意識調査を行った。これらは、それぞれ次の施策等の推進の参考や基礎資料とすることを目的としている。

地震対策の取組み：「神奈川県地震防災戦略」推進の参考

墓地：墓地についての研究の基礎資料及び今後の墓地需要予測の参考

2 調査内容

第2章 墓地について（第1章「地震対策の取組み」は省略）

- (1) 自分が利用できるお墓（問7、問7付問1、問7付問2）
- (2) 新たに取得するお墓（問8、問8付問）
- (3) お墓を取得したい地域（問9）
- (4) 墓地の立地場所として最も重視すること（問10）
- (5) 墓地の設置・運営主体（問11）
- (6) お墓の取得費用（問12）
- (7) お墓参りの頻度（問13）
- (8) 利用したいお墓の形態（問14）
- (9) 無縁化するお墓が増えることへの対策（問15）
- (10) 合葬型のお墓についての考え（問16）
- (11) 合葬型のお墓を利用する相手（問17）
- (12) 散骨についての意識（問18、問18付問）
- (13) 散骨に対する規制のあり方（問19）

3 調査設計

- (1) 調査地域 神奈川県全域
- (2) 調査対象 「基本調査」の対象者のうち、「課題調査」の対象者として登録した者
- (3) 標本数（登録者数） 700 標本
- (4) 調査対象者の登録方法 「基本調査」調査票とともに郵送した登録はがきによる登録
- (5) 調査方法 郵送による配布及び回収
- (6) 調査期間 平成 23 年 12 月 2 日（金）～12 月 19 日（月）

（参考）「基本調査」の調査設計

- (1) 調査地域 神奈川県全域
- (2) 調査対象 県内在住の満 20 歳以上の男女（外国籍県民を含む）
- (3) 設計標本数 3,000 標本
- (4) 抽出方法 住民基本台帳からの層化二段無作為抽出
外国人登録原票からの単純無作為抽出
- (5) 調査方法 郵送による配布及び回収
- (6) 調査期間 平成 23 年 8 月 19 日（金）～9 月 12 日（月）

4 回収結果

(1) 全体の回収結果

設計標本数（登録数）	700 標本
有効回収数	652 標本
有効回収率	93.1 %

(2) 地域別の回収結果

地 域		設計標本数 (登録者数)	有効 回収数	有効 回収率
横浜	横浜市	280	253	90.4%
川崎	川崎市	112	106	94.6%
相模原	相模原市	53	47	88.7%
横須賀三浦	横須賀市、鎌倉市、逗子市、三浦市、 葉山町	52	50	96.2%
県央	厚木市、大和市、海老名市、座間市、 綾瀬市、愛川町、清川村	57	52	91.2%
湘南	平塚市、藤沢市、茅ヶ崎市、秦野市、 伊勢原市、寒川町、大磯町、二宮町	111	105	94.6%
足柄上	南足柄市、中井町、大井町、松田町、 山北町、開成町	12	12	100.0%
西湘	小田原市、箱根町、真鶴町、湯河原町	23	22	95.7%
無 回 答			5	
全 体		700	652	93.1%

5 結果の集計にあたって

- (1) 調査結果の回答比率(%)の数値は小数第2位を四捨五入しているため、合計が100%にならないことがある。
- (2) 文中の「n」は「number of case」の略で、質問に対する回答者の総数を表す。
- (3) 《 》は、2つ以上の選択肢を合わせた場合に用いる。(例えば、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を合わせたものを《そう思う》と表現している。)

また、この場合の比率は実際の回答数の合計から算出しているため、個々の選択肢の比率の単純な合計とは値が異なる場合がある。

6 回答者の属性

- (1) 居住地域 (n=652) (%)

横浜	38.8
川崎	16.3
相模原	7.2
横須賀三浦	7.7
県央	8.0
湘南	16.1
足柄上	1.8
西湘	3.4

(無回答 0.8)

- (2) 性別 (n=652) (%)

男性	41.7
女性	57.8

(無回答 0.5)

- (3) 年齢 (n=652) (%)

20～29歳	7.4
30～39歳	18.4
40～49歳	21.5
50～59歳	17.0
60～69歳	22.1
70歳以上	13.2

(無回答 0.5)

- (4) 世帯の構成 (n=652) (%)

一人暮らし(単身世帯)	9.2
夫婦のみ(1世代世帯)	26.5
親と子の世帯 (2世代世帯)	53.7
祖父母と親と子の世帯 (3世代世帯)	5.2
その他の世帯	4.8

(無回答 0.6)

- (5) 職業区分 (n=652) (%)

自営業主・ 家族従業者	自営業主	5.5
	家族従業者	1.5
勤め・内職	勤め(フルタイム)	39.6
	勤め(パートタイム)	15.2
	内職	0.3
主婦・主夫(職業についていない)		21.8
学生		0.8
無職		13.0
その他		0.6

(無回答 1.7)

- (5) 付問 有職者の職業内容 (n=405) (%)

自営業主・ 家族従業者	農林水産業	0.2
	商工サービス業	5.9
	自由業	4.7
勤め・内職	経営・管理職	6.7
	専門・技術職	20.5
	事務職	26.7
	教育職	5.4
	技能・労務職	4.2
	販売・サービス職	23.7

(無回答 2.0)

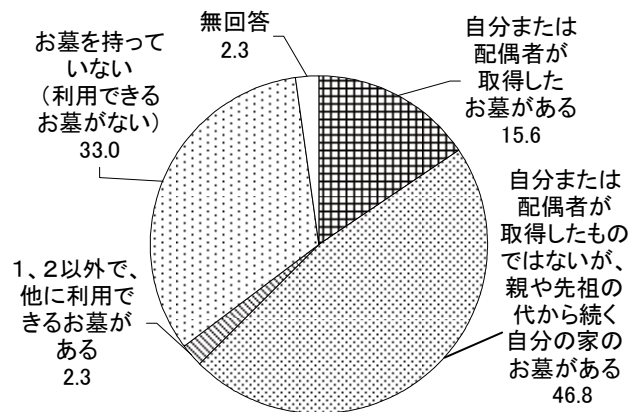
第2章 墓地について（第1章「地震対策の取組み」は省略）

1 自分が利用できるお墓（問7～問7付問2）

(1) 利用できるお墓の有無（問7）

自分が利用できるお墓があるか尋ねたところ、「自分または配偶者が取得したものではないが、親や先祖の代から続く自分の家のお墓がある」（46.8%）が4割台となり、「自分または配偶者が取得したお墓がある」（15.6%）と「1、2以外で、他に利用できるお墓がある」（2.3%）を合わせた《利用できるお墓がある》（64.7%）は6割台であった。[図表 2-1-1]

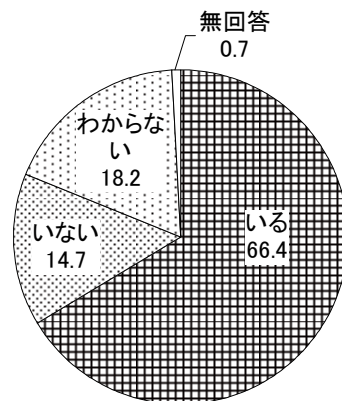
図表 2-1-1 利用できるお墓の有無（n=652）（%）



(2) お墓を継承する人の有無（問7付問1）

問7で《利用できるお墓がある》と回答した422人に、お墓を継承する人がいるか尋ねたところ、「いる」（66.4%）が6割台であった。[図表 2-1-2]

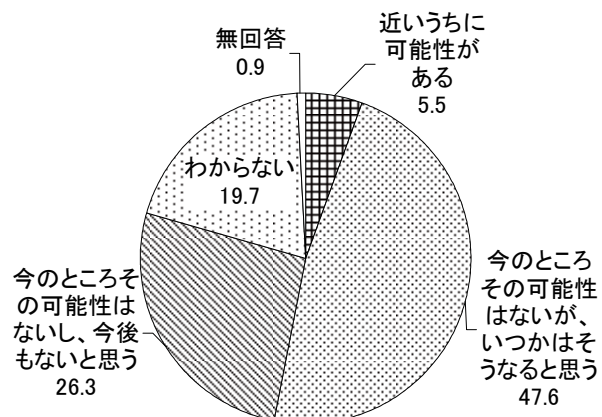
図表 2-1-2 お墓を継承する人の有無（n=422）（%）



(3) お墓が無縁化する可能性（問7付問2）

問7で《利用できるお墓がある》と回答した422人に、お墓が無縁化する可能性があるか尋ねたところ、「今のところその可能性はないが、いつかはそうなると思う」（47.6%）が4割台となった。[図表 2-1-3]

図表 2-1-3 お墓が無縁化する可能性（n=422）（%）



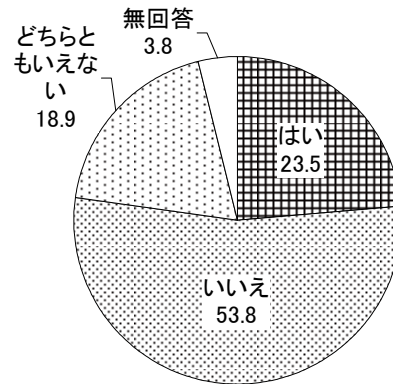
2 新たにお墓を取得するお墓（問8、問8付問）

(1) 新たにお墓を取得する必要性（問8）

新たにお墓を取得する必要（将来的に必要とする場合も含む。）があるか尋ねたところ、「はい」（23.5%）は2割台であった。

一方、「いいえ」（53.8%）は5割台であった。〔図表2-2-1〕

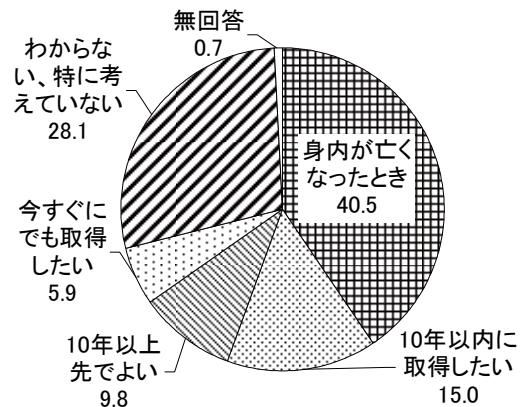
図表 2-2-1 新たにお墓を取得する必要性 (n=652) (%)



(2) お墓を取得したい時期（問8付問）

問8で「はい（新たにお墓を取得する必要がある）」と回答した153人に、いつごろ取得したいか尋ねたところ、「身内が亡くなったとき」（40.5%）が約4割となった。〔図表2-2-2〕

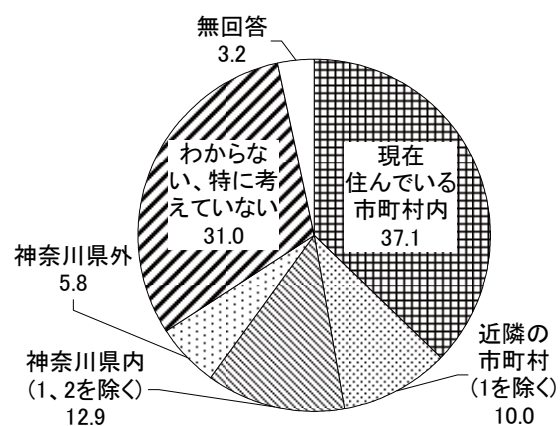
図表 2-2-2 お墓を取得したい時期 (n=153) (%)



3 お墓を取得したい地域（問9）

将来お墓を取得するとしたら、どこに取得したいか尋ねたところ、「現在住んでいる市町村内」（37.1%）が3割台となった。〔図表2-3〕

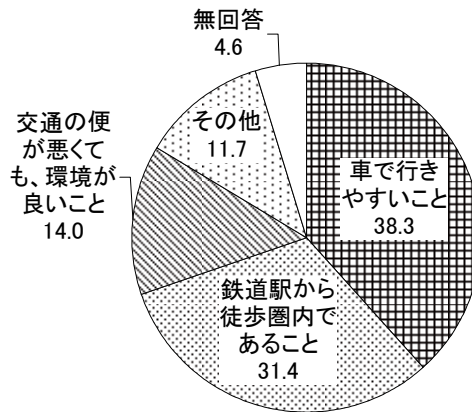
図表 2-3 お墓を取得したい地域 (n=652) (%)



4 墓地の立地場所として最も重視すること（問10）

将来お墓を取得するとしたら、墓地の立地場所として最も重視することはなにか尋ねたところ、「車で行きやすいこと」（38.3%）が最も多く、次いで「鉄道駅から徒歩圏内であること」（31.4%）が多かった。[図表 2-4]

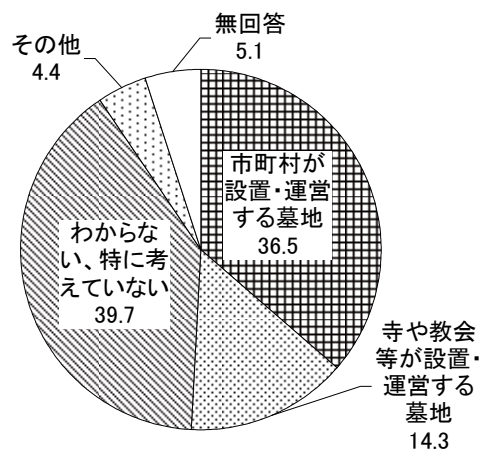
図表 2-4 墓地の立地場所として最も重視すること (n=652) (%)



5 墓地の設置・運営主体（問11）

将来お墓を取得するとしたら、どのような墓地に取得したいか、墓地を設置・運営する主体を選んでもらったところ、「市町村が設置・運営する墓地」（36.5%）が3割台となった。[図表 2-5]

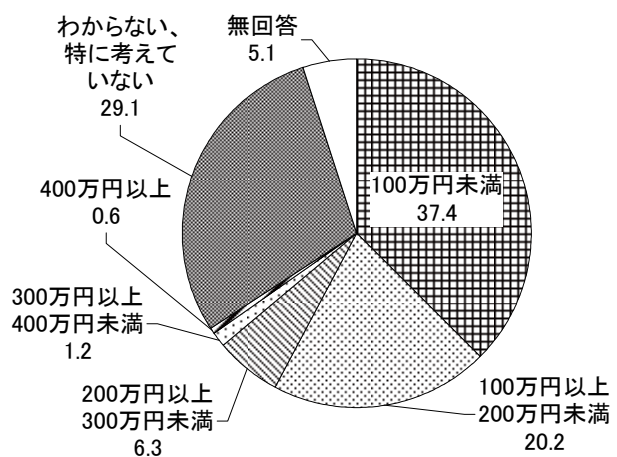
図表 2-5 墓地の設置・運営主体 (n=652) (%)



6 お墓の取得費用（問12）

将来お墓を取得するとしたら、墓地使用料や墓石代を含む費用はどのくらいが適当だと考えているか尋ねたところ、「100万円未満」（37.4%）が3割台となり、次いで「100万円以上200万円未満」（20.2%）が2割であった。[図表 2-6]

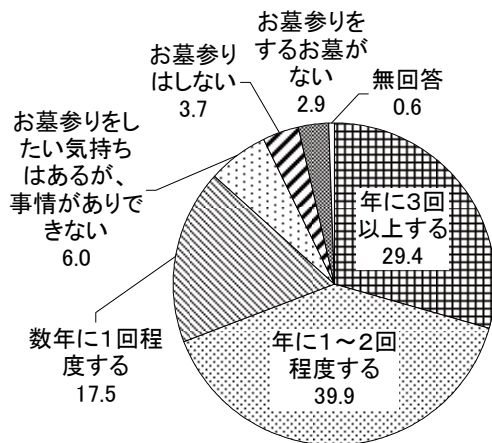
図表 2-6 お墓の取得費用 (n=652) (%)



7 お墓参りの頻度 (問 13)

どのくらいお墓参りをしているか尋ねたところ、「年に1～2回程度する」(39.9%)が4割となり、次いで「年に3回以上する」(29.4%)が約3割であった。
[図表 2-7]

図表 2-7 お墓参りの頻度 (n=652) (%)

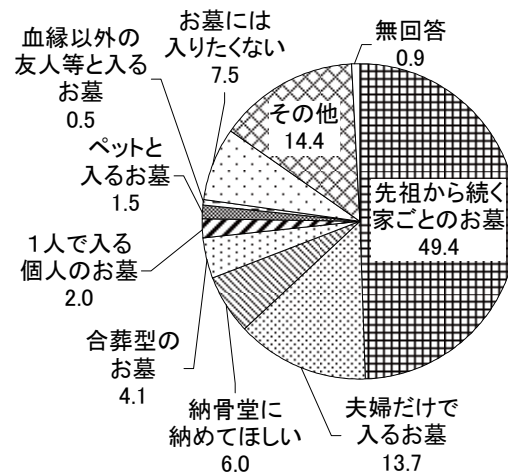


8 利用したいお墓の形態 (問 14)

近年、伝統的なお墓のほかに、「合葬型のお墓」や「納骨堂」などさまざまな形態の施設があり、また、「散骨」も話題になっていることを説明した上で、自分の死後、どのような形態のお墓に入りたいか尋ねた。

「先祖から続く家ごとのお墓」(49.4%)が約5割で最も多く、次いで「夫婦だけに入るお墓」(13.7%)が1割台であった。
[図表 2-8]

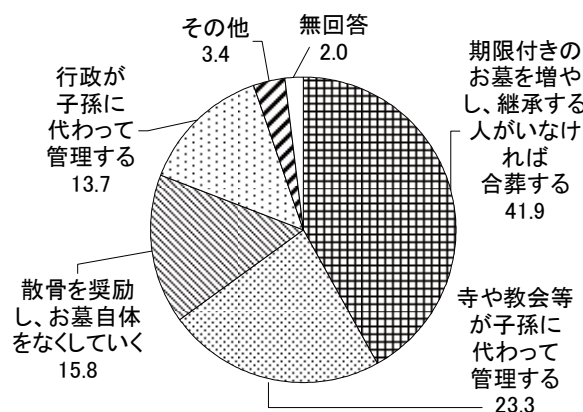
図表 2-8 利用したいお墓の形態 (n=652) (%)



9 無縁化するお墓が増えることへの対策 (問 15)

少子高齢化等により、今後、無縁化するお墓が増えると予想されることについて、その対策として最も望ましいものを選んでもらったところ、「期限付きのお墓を増やし、継承する人がいなければ合葬する」(41.9%)が約4割となり、次いで「寺や教会等が子孫に代わって管理する」(23.3%)が2割台であった。
[図表 2-9]

図表 2-9 無縁化するお墓が増えることへの対策 (n=652) (%)



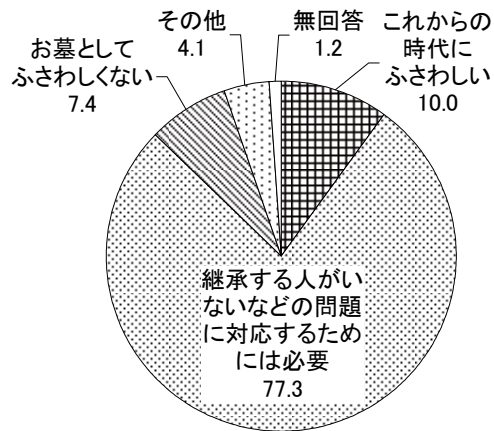
10 合葬型のお墓についての考え（問16）

合葬型のお墓についてどう思うか尋ねたところ、「継承する人がいないなどの問題に対応するためには必要」（77.3%）が7割に達した。

一方、「お墓としてふさわしくない」（7.4%）は1割に満たなかった。

[図表 2-10]

図表 2-10 合葬型のお墓についての考え (n=652) (%)

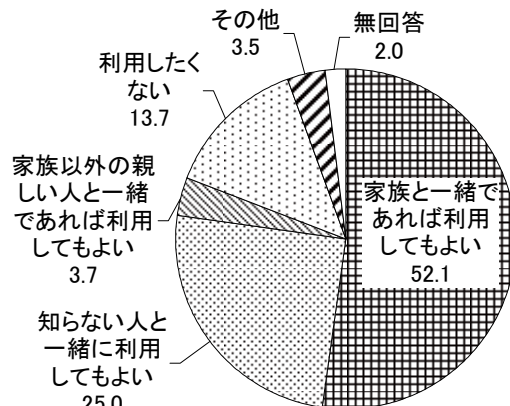


11 合葬型のお墓を利用する相手（問17）

合葬型のお墓を利用するとしたら、誰と一緒にあれば利用してもよいと思うか尋ねたところ、「家族と一緒にあれば利用してもよい」（52.1%）が5割台で最も多く、次いで「知らない人と一緒に利用してもよい」（25.0%）が2割台であった。

[図表 2-11]

図表 2-11 合葬型のお墓を利用する相手 (n=652) (%)



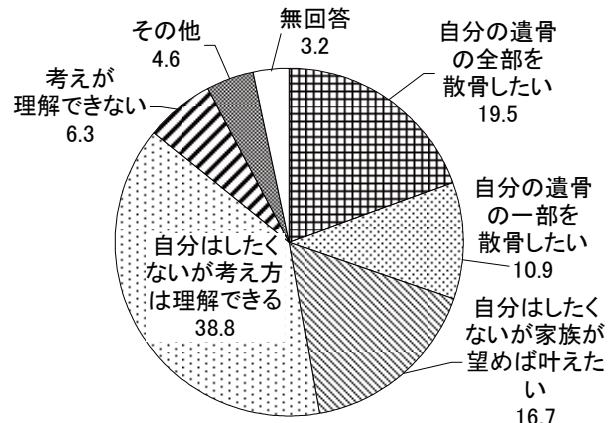
12 散骨についての意識（問18、問18付問）

(1) 散骨についての考え（問18）

散骨についてどう思うか尋ねたところ、「自分はしたくないが考え方は理解できる」（38.8%）が最も多かった。

また、「自分の遺骨の全部を散骨したい」（19.5%）と「自分の遺骨の一部を散骨したい」（10.9%）を合わせた《自分の遺骨を散骨したい》（30.4%）は3割を超えた。[図表 2-12-1]

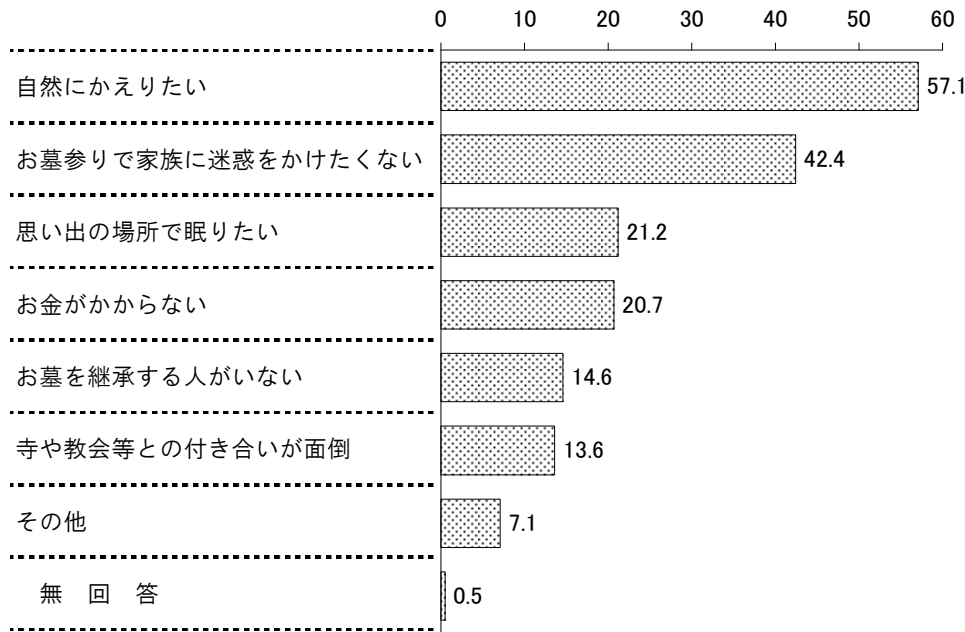
図表 2-12-1 散骨についての考え (n=652) (%)



(2) 散骨をしたい理由（問 18 付問）

問 18 で《自分の遺骨を散骨したい》と回答した 198 人に、散骨したい理由を複数回答で尋ねたところ、「自然にかえりたい」（57.1%）が 5 割台で最も多く、次いで「お墓参りで家族に迷惑をかけたくない」（42.4%）が 4 割台であった。〔図表 2-12-2〕

図表 2-12-2 散骨をしたい理由（複数回答）（n=198）（%）

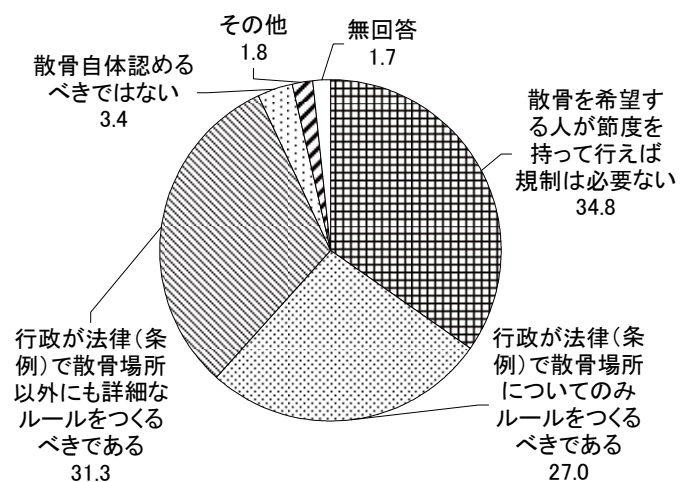


13 散骨に対する規制のあり方（問 19）

現在は散骨を規制する法律はなく、全国の一部の市町村が条例で規制している場合があるが、散骨に対する規制のあり方についてどう思うか尋ねたところ、「散骨を希望する人が節度を持って行えば規制は必要ない」（34.8%）が 3 割台となった。

一方で、「行政が法律（条例）で散骨場所以外にも詳細なルールをつくるべきである」（31.3%）は 3 割を超え、「行政が法律（条例）で散骨場所についてのみルールをつくるべきである」（27.0%）も 2 割台であった。〔図表 2-13〕

図表 2-13 散骨に対する規制のあり方（n=652）（%）



「墓地に関する政策研究」における名簿

(助言をいただいた方)

氏 名	職 名
小 谷 みどり	(株)第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部 研究開発室主任研究員
森 謙 二	茨城キリスト教大学文学部文化交流学科教授
横 田 睦	公益社団法人全日本墓園協会主任研究員

(敬称略・50音順)

(報告書執筆者)

氏 名	職 名
岸 本 啓	神奈川県政策研究・大学連携センター 主任主事
眞 板 伸 代	神奈川県政策研究・大学連携センター 特任研究員

(調査研究体制)

氏 名	職 名
多 田 彰 吾	神奈川県政策研究・大学連携センター 主幹
岸 本 啓	神奈川県政策研究・大学連携センター 主任主事
眞 板 伸 代	神奈川県政策研究・大学連携センター 特任研究員

— 禁無断転載・複製 —

報告書名 墓地に関する政策研究
(平成23年度調査研究報告書)

発行日 2012(平成24)年3月26日

編集・発行 神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～
(神奈川県政策局政策調整部総合政策課横浜西駐在事務所)
〒220-0073 横浜市西区岡野2-12-20 神奈川県横浜西合同庁舎5階
電話 045-411-2580(政策研究チーム直通)
ファクシミリ 045-411-2581

印刷 有限会社 青史堂印刷



神奈川県 政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～