

墓地行政に関する調査 — 公営墓地における無縁墳墓を中心として — 〈結果に基づく通知〉

〈背景〉

人口減少・多死社会の進展や家族観の多様化等に伴い、管理する者がいなくなった無縁墳墓等（死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂）が増加し、不十分な管理による支障が懸念されています。本調査は、公営墓地における無縁墳墓等の発生状況や、その解消のための課題等を調査しました。

〈調査結果〉

無縁墳墓等の発生抑制には、使用者その他の縁故者に係る情報を把握することが重要となりますが、使用者に係る情報の把握に対し、縁故者に係る情報の把握は進んでいない状況がみられました。その一方で、あらかじめ縁故者の連絡先を把握し、速やかな所在確認につながった例もみられました。また、無縁墳墓の解消には、無縁改葬が必要となりますが、祭祀を承継する者がいないことを断定できず、無縁改葬後の墓石の撤去をためらい、無縁改葬自体も慎重な判断を要するとする例や、墓石の保管場所が確保できないことが今後の無縁改葬を行うに当たっての懸念となっている例がみられました。その一方で、市町村が墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの無主物先占の考え方を援用し、墓石を撤去している例もみられました。

このため、総務省は、厚生労働省に対し、縁故者に係る情報を事前に把握する事例や、無縁改葬後の墓石の取扱いについて保管期間や処分の方針に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うことを要請しました。

- ・ 概要
- ・ 結果報告書

※ 九州管区行政評価局は、令和4年5月から同年7月までの間、九州内での調査を担当しました。調査結果の詳細を記載した調査結果報告書については、総務省行政評価局ホームページ (https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_230913000167928.html) に掲載しています。

（連絡先）

総務省九州管区行政評価局 評価監視部
担当:第1評価監視官室 安田
電話:092-431-7086(直通)

調査の背景

- ◇ 墓地は、全国で約87万区域存在し、うち地方公共団体が経営する公営墓地は、約3万区域存在※
- ◇ 人口減少・多死社会の進展や家族観の多様化等に伴い、管理する者がいなくなった無縁墳墓等が増加し、不十分な管理による支障が懸念されるが、その発生実態は不明
 - 公営墓地における無縁墳墓等の発生状況や、その解消のための課題等を調査 (書面調査: 全市町村<1,231市町村が回答>、実地調査: 88市町村)

※ 墓地・納骨堂の経営には、都道府県知事等の許可が必要であり、経営主体は、その永続性及び非営利性の確保の観点から、地方公共団体が原則とされている。

主な調査結果

- **公営墓地・納骨堂で無縁墳墓等** (注1) が発生しているのは**58.2%** (2ページ)
- 無縁墳墓の発生により、**公営墓地の荒廃や不法投棄の温床になっており**、中には、市町村で**樹木の伐採や墓石の倒伏防止のための手間と費用を要した例もあり** (2ページ)
- 無縁墳墓等の発生抑制に重要である**縁故者情報を把握している市町村は少数** (把握率2割未満が**80.7%**)。他方で、**事前に電話番号等まで把握していた市町村あり** (3ページ)
 - 時の経過とともに、縁故者情報の把握には手間と時間を要し、その把握が進まないと、将来の市町村の負担が増加するおそれ。
- 無縁改葬 (注2) を行うに当たっての懸念として、**無縁改葬後の墓石の取扱いが不明確なことにより、市町村が墓石を処分すべきか、保管すべきか、一時保管の場合の保管期間について迷うなど対応に苦慮** (4ページ)
 - 無縁改葬が進まず、無縁墳墓が解消しないおそれ。

(注1) 「無縁墳墓等」とは、死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂のことをいう。

(注2) 「無縁改葬」とは、無縁墳墓等に埋葬された死体又は埋蔵され、若しくは収蔵された焼骨を他の墓 (合葬墓等) に移管することをいい、墓地、埋葬等に関する法律 (以下「墓埋法」という。) 等に基づく手続が必要

望まれる取組

- 縁故者に係る情報を事前に把握している事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。
- 無縁改葬後の墓石の取扱いについて、保管期間や処分の考え方に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

I 無縁墳墓等による支障

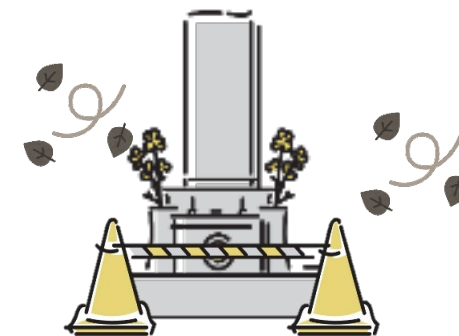
背景・制度等

- ◇ 使用者が所在不明となっている無縁墳墓等は十分な管理が行われず、荒廃していくおそれ。
- ◇ 墓地行政に関係する唯一の経年的なデータである「衛生行政報告例」※においても、無縁墳墓等の発生実態は把握されていない。

※ 統計法に基づき、各都道府県等を対象に実施される一般統計調査

調査結果

- 公営墓地・納骨堂を有すると回答した765市町村のうち、公営墓地・納骨堂において**無縁墳墓等が発生している市町村の割合は、58.2%（445/765市町村）**
- 長期間にわたり十分な管理がされておらず無縁墳墓等と見受けられる例があり、これらは、近隣の利用者とのトラブルとなりかねない。
 - 市町村において、**樹木の伐採や墓石の倒伏防止のための手間と費用を要した例**もあり



雑草の繁茂



不法投棄の温床



荒廃（被災後の未再建）



II 無縁墳墓等の発生抑制（縁故者情報の事前把握）

背景・制度等

- ◇ 墓地・納骨堂の管理者は、墓埋法施行規則の規定に基づき、使用者の住所及び氏名を記載した帳簿を備え付けなければならないこととされている。
- ◇ 墓地・納骨堂の使用者が所在不明となった場合は、墓地・納骨堂の管理者は、戸籍謄本等により縁故者を探索し、承継意向を確認することとなるが、無縁墳墓等の発生を抑制するためには、使用者が所在不明となった場合に備えて、次代の承継候補となり得る縁故者情報の早期把握が重要

調査結果

- 公営墓地・納骨堂における使用者以外の縁故者情報を把握している市町村は少数
 - ・ **縁故者情報の把握状況：把握率20%未満の市町村は80.7%（71/88市町村）**
- 縁故者情報を把握していなかったことにより、市町村の中には、縁故者の承継意向の確認に膨大な追跡調査を要した例（約1万区画の確認に約10年を要した例）あり
- 一方で、**縁故者の住所や電話番号をあらかじめ把握している市町村は10.2%（9/88市町村）**
その一例を挙げると、墓地使用許可申請時等に
 - ✓ 縁故者の連絡先の記載を求めている例
 - ✓ 縁故者の連絡先が分かる添付書類を求めている例
- **縁故者の連絡先をあらかじめ把握していたことで、使用者が所在不明となった場合にも、当該縁故者を通じて速やかな所在確認につながった例あり**
- 縁故者情報を事前に把握する方法に関し、**他市町村の状況を情報提供してほしい**とする市町村あり



望まれる取組

無縁墳墓等の発生を抑制する観点から、縁故者に係る情報を事前に把握している事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

Ⅲ 無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）等

背景・制度等

- ◇ 無縁墳墓の解消を図るためには、墓地経営者は、調査を尽くして使用者その他の縁故者がいないことを確認した上で、墓埋法及び同法施行規則に基づき、使用者その他の縁故者に対して1年以内に申し出る旨を官報に掲載するなど、必要な手続を行い、市町村長の改葬許可を得て無縁墳墓の焼骨を合葬墓等に移管（無縁改葬を実施）する必要あり
- ◇ 無縁改葬の実施後は、無縁墳墓の墓石を撤去することが必要だが、墓石の取扱いについては、墓埋法等には規定されていない。

調査結果

- 過去5年間（平成28年度～令和2年度）に、公営墓地・納骨堂において、無縁墳墓等の解消を図るため、無縁改葬や墓石の撤去に着手した実績があると回答した市町村の割合は、**6.1%（47/765市町村）**
- 今後、無縁改葬の実施意向があると回答した市町村の割合は、**22.1%（169/765市町村）**
- 市町村における無縁改葬後の墓石の取扱いを調査したところ、以下の例がみられた。
 - ✓ 無縁改葬の縁故者調査結果だけでは、ほかに縁故者が存在する可能性があるとして、墓石の撤去をためらい、無縁改葬自体も慎重な判断を要するとする例
 - ✓ 墓石の保管場所が確保できないとして、今後の無縁改葬の実施を懸念している例
 - ✓ 過去に墓石の処分実績がある市町村であっても、今後は即時処分か一時保管か、また、保管期間の判断に迷っているため、国が判断基準を示してほしいとする例
- 他方、市町村が墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの無主物先占の考え方により、墓石を処分している例あり

表 無縁改葬後の墓石の取扱い（単位：市町村、%）

対象市町村数						
	永年保管		一時保管後処分		即時処分	未定
	墓石	棹石のみ	墓石	棹石のみ	墓石	
41	2 (4.9)	5 (12.2)	7 (17.1)	2 (4.9)	8 (19.5)	17 (41.5)

(注1) 「対象市町村数」は、実地調査対象88市町村のうち、調査日時点において縁故者調査の実施方法等、無縁墳墓を解消するための事務手続が確認できた41市町村（納骨堂のみを有する1市町村を除く）とした。
 (注2) 「棹石」とは、墳墓の一番上に設置された縦長の石のことで、家名等墓標となる文字を彫り込んだ石をいう。
 (注3) ()は、「対象市町村数」に対する割合を示す。なお、四捨五入により合計は100にならない。

望まれる取組

無縁墳墓の解消を図る観点から、無縁改葬後の墓石の取扱いについて、保管期間や処分の考え方に係る事例を整理し提供するなど、地方公共団体に対して必要な支援を行うこと。

⇒ 今後も社会環境の変化が進むこと、個人や集落等が経営する墓地も課題となることなどを踏まえ、地域の宗教的感情や慣習にも配慮しながら、まずは地方公共団体における取組事例や対応に苦慮している事例を収集しつつ、その状況を踏まえながら、今後の墓地行政の在り方を検討していくことが望まれる。

- ・ 無縁墳墓等の発生抑制については、調査した多くの市町村で縁故者情報の把握が進んでいないことを踏まえ、厚生労働省に対し、事前に縁故者情報を把握している事例の提供等、地方公共団体への支援を求めた。その一方で、九州管内の市町村では、発生抑制に資する様々な取組もみられた。

無縁墳墓等の発生抑制（九州管内の事例）

- ◇ 無縁墳墓等となるか否かは、使用者その他の縁故者の事情によるところが大きいため、**無縁墳墓等の発生の端緒をできる限り早期に把握**し、その後の対応につなげていくことが重要となる。
 - **使用者に係る情報の更新**に資する取組
- ◇ あらかじめ承継候補となり得る縁故者（承継者）がないことが見込まれる場合にあっては、**使用者による自発的な返還（いわゆる墓じまい）を促す**ことで、無縁墳墓等の発生を抑制する対応が考えられる。
 - **使用区画の自発的な返還を促進**する取組

使用者に係る情報の更新に資する取組

(結果報告書P18,19)

【住民基本台帳により使用者の死亡等を把握】

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

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

使用者に係る情報の更新に資する取組

(結果報告書P19)

【管理料の徴収開始 (→管理料の納付状況から使用者の存否を確認)】

宮崎県宮崎市は、市営墓地において、墓地の無縁化や管理の担い手の高齢化がみられるほか、その維持管理に約1,700万円/年かかっていたことなどを受け、市民と職員の各10名で構成された会議体を設置し、平成17年3月に管理料の徴収開始等を方針とする「市墓地基本計画」を策定。無縁墳墓等対策と受益者負担の観点から、**従来管理料を徴収していなかった市営墓地において管理料の徴収を開始**

【管理料の徴収間隔の短縮】

佐賀県唐津市は、**使用者との接触頻度を高める**ことで無縁墳墓等の疑いが生じた場合でも早期に把握できるよう、**従来は5年に1度であった管理料の徴収を平成26年度から毎年実施**

使用区画の自発的な返還を促進する取組

(結果報告書P14)

【合葬式施設の整備】

鹿児島県鹿児島市は、無縁墳墓等の発生や墓じまい件数の増加といった現状のほか、経済的理由から墓を持たない者のニーズなどを踏まえ、令和3年3月に「合葬墓整備基本計画」を策定。令和4年度に地質調査及び設計、5年度に条例制定及び着工、6年2月の完成を予定(本体・設備工事費は約9,000万円)

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

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