

第3 まとめ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 公営墓地における無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）

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

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

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

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

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

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

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

3 墓地行政の今後の在り方

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

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

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

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

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

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

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