

# 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－

総務省行政評価局 藤澤 裕之

# 本日より紹介する内容

---

- 1 背景事情
- 2 今回の調査方法
- 3 墓地行政の現状
- 4 今回の調査結果（公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題）
  - ア 無縁墳墓等の発生抑制（自発的な返還の促進）
  - イ 無縁墳墓等の発生抑制（使用者その他の縁故者の早期把握）
  - ウ 無縁墳墓の解消
- 5 今回の調査結果に対するマスコミの反応
- 6 最後に

# 1 背景事情

- 死亡数が出生数を上回る状況が2007年（平成19年）以降常態化している。

表 出生数と死亡数の推移

(単位：人)

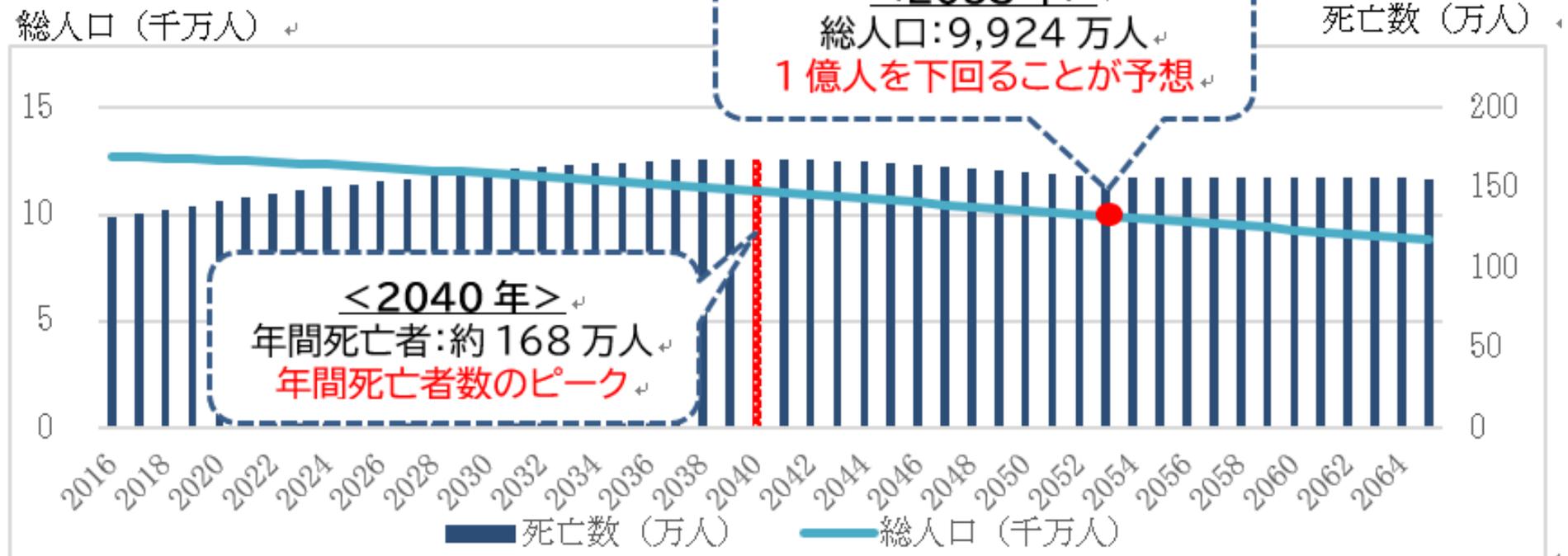
	1950年 (昭和25)	1980年 (昭和55)	2000年 (平成12)	2005年 (平成17)	2006年 (平成18)	2007年 (平成19)	2010年 (平成22)	2020年 (令和2)
出生数	2,337,507	1,576,889	1,190,547	1,062,530	1,092,674	1,089,818	1,071,305	840,835
死亡数	904,876	722,801	961,653	1,083,796	1,084,451	1,108,334	1,197,014	1,372,755
差引き	1,432,631	854,088	228,894	▲21,266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

(注) 人口動態統計（厚生労働省）による。

# 1 背景事情

○ 人口減少が見込まれている。

図 総人口と死亡数の推移



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

# 1 背景事情

---

- 家族形態の変化もある。(出典)国民生活基礎調査(厚生労働省)による。
  - (核家族世帯数)  
昭和50年に1,930万世帯⇒平成8年に2,586万世帯  
⇒令和3年に3,068万世帯
  - (夫婦のみ世帯数)  
昭和50年に388万世帯⇒平成8年に826万世帯  
⇒令和3年に1,271万世帯
  - (単独世帯数)  
昭和50年に599万世帯⇒平成7年に921万世帯  
⇒令和3年に1,529万世帯
- 家族や子孫等による承継を前提としてきた祭祀をめぐる国民意識も変化しつつある。

# 1 背景事情

---

- 人口減少・多死社会の到来は、家族観の多様化等とあいまって、墳墓等の承継者を確保できない者の増大を生じさせ、その結果が顕在化することで無縁墳墓等の発生要因となる。
- 無縁墳墓等の増加のおそれについては、従前から指摘されてきたところであるが、社会環境が様々に変化する中で、より顕著で現実的な問題となりつつある。

## 2 今回の調査方法

---

- 全1,718市町村を対象に  
基礎調査（アンケート形式による書面調査）を実施  
ご回答いただいた市町村は、1,231市町村  
(回答率71.7%)
- 基礎調査の結果等を基に、  
本省・8管区行政評価局・3行政評価事務所が、  
公営墓地・納骨堂を有し、  
無縁墳墓等による支障の発生等の状況がみられた  
全国の88市町村（47都道府県のうち46道府県に所在）を対象  
に市町村の取組等の詳細を把握

### 3 墓地行政の現状

- 墓地行政における国（厚生労働省）の役割は、技術的助言の実施など

特に、地方公共団体がその中心的な役割を担い、平成24年（2012年）には、知事の権限が市長又は特別区の区長に移譲されたことで、市町村等に求められる役割はより拡大

表 墓地行政に係る関係機関の主な役割

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

### 3 墓地行政の現状

- 墓地・納骨堂の経営主体は、その永続性及び非営利性の確保の観点から、地方公共団体が原則
- 公営墓地・納骨堂の設置状況は、62.1%（765／1,231市町村）

(単位：市町村、%)

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

### 3 墓地行政の現状

- 公営墓地・納骨堂における合葬式施設の設置状況  
は、25.5%（195／765市町村）

（単位：市町村、%）

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

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 「無縁墳墓等」とは、  
墓地埋葬法第3条により、  
「死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂」と定義
- 市町村では、当該定義への該当性の判断基準が  
必ずしも一律ではなく、  
主に四つの目安を組み合わせるなどして判断
  - 管理料の長期間にわたる滞納
  - 使用者死亡又は所在不明から一定期間経過
  - 承継意思のある者の不在
  - 立札等掲示・墓参状況

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 無縁墳墓等が1区画以上ある（疑いのあるものを含む。）と回答した市町村は、58.2%（445/765市町村）

（単位：市町村、%）

人口規模 <sup>↵</sup>	公営墓地・納骨堂を有する市町村数 <sup>↵</sup>			
	<sup>↵</sup>	無縁墳墓等の有無 <sup>↵</sup>		
		ある <sup>↵</sup>	ない <sup>↵</sup>	分からない <sup>↵</sup>
30万人以上 <sup>↵</sup>	57 <sup>↵</sup>	45 <sup>↵</sup> (78.9) <sup>↵</sup>	9 <sup>↵</sup> (15.8) <sup>↵</sup>	3 <sup>↵</sup> (5.3) <sup>↵</sup>
10万人以上～ <sup>↵</sup> 30万人未満 <sup>↵</sup>	107 <sup>↵</sup>	70 <sup>↵</sup> (65.4) <sup>↵</sup>	23 <sup>↵</sup> (21.5) <sup>↵</sup>	14 <sup>↵</sup> (13.1) <sup>↵</sup>
5万人以上～ <sup>↵</sup> 10万人未満 <sup>↵</sup>	127 <sup>↵</sup>	69 <sup>↵</sup> (54.3) <sup>↵</sup>	46 <sup>↵</sup> (36.2) <sup>↵</sup>	12 <sup>↵</sup> (9.4) <sup>↵</sup>
5万人未満 <sup>↵</sup>	474 <sup>↵</sup>	261 <sup>↵</sup> (55.1) <sup>↵</sup>	137 <sup>↵</sup> (28.9) <sup>↵</sup>	76 <sup>↵</sup> (16.0) <sup>↵</sup>
合計 <sup>↵</sup>	765 <sup>↵</sup>	445 <sup>↵</sup> (58.2) <sup>↵</sup>	215 <sup>↵</sup> (28.1) <sup>↵</sup>	105 <sup>↵</sup> (13.7) <sup>↵</sup>

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 無縁墳墓等の発生による支障例として、

雑草の繁茂



不法投棄の温床



荒廃（被災後の未再建）



- 荒廃による周辺環境の悪化や近隣の使用者とのトラブル等の原因となりかねない
- 中には、樹木の伐採のために毎年度予算を計上、墓石の倒伏防止のために市町村職員が防護柵を加工・設置といった手間と費用を要した例あり

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 一旦生じた無縁墳墓等が、  
時の経過とともに自然解消することはなく、  
無縁墳墓等が増加していくことで、  
その解消が一層困難となるおそれ
  - 地方公共団体の予算や体制も限られている
- 
- ◇ 無縁墳墓等による支障を未然に防止するためには、まずは無縁墳墓等の発生を抑制していくことが重要

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ア 無縁墳墓等の発生抑制（自発的な返還の促進）

- 無縁墳墓等の発生や墓じまい件数の増加といった現状、経済的理由から墓を持たない者のニーズなどを踏まえ、合葬式施設を整備
- 少子化や核家族化によって墓地の承継及び管理を継続していくことが困難となった事例が増えたため、合葬式施設へ改葬する場合の使用料を免除

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ 無縁墳墓等の発生抑制（使用者その他の縁故者の早期把握）

- 無縁墳墓等となるか否かは、使用者その他の縁故者の事情によるところが大きい
- 公営墓地等においても無縁墳墓等が一定程度発生することは避けられない



- ◇ 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ることが重要

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ 無縁墳墓等の発生抑制（使用者その他の縁故者の早期把握）

- 無縁墳墓等の把握の端緒は、  
管理料滞納が最も多く47.6%（20／42市町村）

（単位：市町村、%）

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

- ただし、管理料を徴収している市町村は、  
56.5%（432／765市町村）

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ 無縁墳墓等の発生抑制（使用者その他の縁故者の早期把握）

- 無縁墳墓等の把握の端緒は、各地域の風習から把握している例も
  - 墓参者が各自の墓石に、色紙等で飾り付けた「盆燈籠」を供える風習あり。見回りにより盆燈籠が供えられていない区画があれば墓参者がいないことが疑われる端緒。当該区画の使用者に連絡を取るなどして、その使用状況等を確認

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ i) 無縁墳墓等の発生抑制（使用者情報の把握）

- 無縁墳墓等であることが疑われる場合、  
使用者の所在確認を進めることになる
- 平成11年には墓理法施行規則が改正され、  
墓地等の管理者は、  
帳簿に「墓地使用者等の住所及び氏名」等  
を記載することが具体化



- 使用者情報の把握状況は、  
「80%以上」とするものが80.7%

(71/88市町村)

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ i) 無縁墳墓等の発生抑制（使用者情報の把握）

- ただし、縁故者等による変更申請が行われな  
ため、使用者情報の正確性の確保に苦慮



- 使用者情報の適時の更新に資する取組例として、
  - 使用料システムを住民基本台帳と連携させ、  
使用者の死亡や住所の変更等、  
使用者情報に変更がないか毎月確認
  - 毎年7月頃、使用者に対し、  
使用者情報に変更があった場合等の届出を求め、  
墓地の適正な管理を依頼する文書を郵送

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ i) 無縁墳墓等の発生抑制（使用者情報の把握）

- 縁故者等による変更申請が行われないため、  
使用者情報の正確性の確保に苦慮
- 
- 使用者情報の適時の更新に向けた取組例として、
    - 管理料の徴収を開始
    - 管理料の徴収間隔の短縮（5年に1度⇒毎年）

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ ii) 無縁墳墓等の発生抑制（縁故者情報の把握）

- 無縁墳墓等であることが疑われる場合、  
縁故者に対し承継意向の確認を進めることになる
- 縁故者情報は、  
施行規則第7条の規定に基づく帳簿の記載事項  
とされていない



- 縁故者情報の把握状況は、  
「20%未満」とするものが80.7%  
(71/88市町村)

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ ii) 無縁墳墓等の発生抑制（縁故者情報の把握）

- 中には、公営墓地の使用区画全体の確認のため、約1万件の使用者その他の縁故者に係る膨大な追跡調査に約10年を要した例あり
- 墓地等の使用許可申請又は承継申請時において、あらかじめ承継候補となる縁故者の住所や電話番号の記載まで求めている市町村は10.2%（9／88市町村）

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### イ ii) 無縁墳墓等の発生抑制（縁故者情報の把握）

- 縁故者情報の早期把握に資する取組例
    - 墓地使用許可申請書等に縁故者情報の記載欄を追加
    - 墓地使用許可申請時等に縁故者情報が記載された添付書類提出を求め
- 
- あらかじめ把握しておくことで、使用者が所在不明となった場合でも、別途の調査を行うことなく、速やかに縁故者に連絡することが可能

様式第1（第3条関係）

年 月 日

### 墓地使用許可申請書

半田市長 殿

本 籍  
申請者 千 一

住 所 半田市  
ふりがな  
氏 名

印

電話番号 ( ) ー

生年月日 年 月 日

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

墓地の名称	<input type="checkbox"/> 有脇墓地	<input type="checkbox"/> 北部墓地	<input type="checkbox"/> 乙川一色墓地	
	<input type="checkbox"/> 北谷墓地	<input type="checkbox"/> 成岩墓地	<input type="checkbox"/> 黒石墓地	
区画番号	等地 号 番			
申請者以外 の連絡先	第一連絡先	ふりがな		
		氏名		
		住 所		
		申請者との続柄	電話番号	
	第二連絡先	ふりがな		
		氏名		
		住 所		
		申請者との続柄	電話番号	
摘 要				

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 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、  
地方自治体に対して必要な支援を行うことが  
望まれる

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウ 無縁墳墓の解消

- 一旦発生した無縁墳墓は、時の経過とともに自然に解消することはない
- 解消のためには、施行規則に基づく無縁改葬手続を経て、焼骨の移管や墓石の撤去が必要
- 無縁改葬の手続は、使用者その他の縁故者に対して1年以内に申し出る旨を官報掲載、かつ、立札に1年間掲示が求められ、通常の改葬手続に比べ、より慎重な手続
- よって、その実施には多くの手間と時間

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウ i) 無縁墳墓の解消（無縁墳墓解消のため取組状況）

- 過去5年間（H28～R2）に、  
無縁墳墓等の焼骨の移管・墓石撤去の着手まで  
至ったのは、6.1%（47/765市町村）

（単位：市町村、%）\*

人口規模*	公営墓地・納骨堂を有する市町村数*			
	市町村数*	無縁墳墓等の解消のための取組状況*		
		官報掲載*	無縁改葬許可*	焼骨の移管・ 墓石撤去に着手*
30万人以上*	57*	18* (31.6)*	15* (26.3)*	15* (26.3)*
10万人以上～* 30万人未満*	107*	19* (17.8)*	14* (13.1)*	13* (12.1)*
5万人以上～* 10万人未満*	127*	13* (10.2)*	10* (7.9)*	8* (6.3)*
5万人未満*	474*	20* (4.2)*	19* (4.0)*	11* (2.3)*
合計*	765*	70* (9.2)*	58* (7.6)*	47* (6.1)*

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウ ii) 無縁墳墓の解消（無縁改葬に伴う焼骨の取扱い）

（単位：市町村、％）

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

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

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウ iii) 無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）

(単位：市町村、%)

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

- 墓石を保管する理由は、無縁改葬後も墓石の所有権は放棄されていないと解釈し、万が一、縁故者が現れた場合にも対応できるようにするため
- 保管期間の考え方は、何年保管すべきか分からないため永年保管、民法の取得時効から20年など

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウ iii) 無縁墳墓の解消（無縁改葬後の墓石の取扱い）

- 墓石の即時処分の考え方は、市町村が墓石を占有した時点でその所有権を取得するとの無主物先占の考え方による例など
- 他方で、過去に無縁改葬を行い、墓石の即時処分を行った市町村でも、今後、即時処分とすべきか、一時保管の場合に保管期間をどれだけ確保すべきかの判断に迷う市町村あり



- 無縁改葬後、墓石の所有権をめぐるトラブルが発生した例や墓石の返還を求められた例みられず

## 4 今回の調査結果

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウiv) 無縁墳墓の解消（今後の無縁改葬意向）

- 今後、無縁改葬を進めていく意向は、  
22.1%（169／765市町村）

（単位：市町村、%）

人口規模	公営墓地・納骨堂を有する市町村数			
		今後の無縁改葬意向		
		意向あり	どちらとも いえない	意向なし ・無回答
30万人以上	57	37 (64.9)	12 (21.1)	8 (14.0)
10万人以上～ 30万人未満	107	47 (43.9)	41 (38.3)	19 (17.8)
5万人以上～ 10万人未満	127	32 (25.2)	46 (36.2)	49 (38.6)
5万人未満	474	53 (11.2)	171 (36.1)	250 (52.7)
合計	765	169 (22.1)	270 (35.3)	326 (42.6)

- 無縁墳墓の撤去による空き区画の創出や、無縁墳墓の増加による墓地環境の悪化への対応のためなど

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

#### ウiv) 無縁墳墓の解消（今後の無縁改葬意向）

- これまで無縁墳墓を解消した実績がない市町村の中で無縁改葬を行うに当たっての懸念事項は、
  - 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にためらい、無縁改葬自体も慎重な判断を要する
  - 無縁改葬後の墓石の保管場所が確保できないことが懸念となっている

## 4 今回の調査結果

---

### 公営墓地・納骨堂における無縁墳墓等の現状と課題

- 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、  
地方自治体に対して必要な支援を行うことが  
望まれる

## 5 今回の調査結果に対するマスコミの反応

---

- おおむね見出しでは、全国の公営墓地の約6割に無縁墓があるとするもの
- 国民の墓に対する意識も変わり、埋葬方法が多様化（合葬墓へ入る、海への散骨、樹木葬）する中、家族で墓のあり方を考える機会ではないか
- 墓の管理は家族にとっても解決しておくべき課題。墓を誰が引き継ぐのか、墓じまいの検討も含め、話し合っておくことが必要
- 記者の中にも、自分事として考えさせられたとする方も

## 6 最後に

---

- 墓地埋葬法は、昭和23年に施行され、今年76年目を迎えた
  - 個人や集落が経営する墓地についても、縁故者の把握が困難となり、お墓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
  - 地方自治体に管理を一任しようとする例もみられたが、地方自治体が代わりに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
- 
- こうした墓地の管理の適正化は、地域社会が抱える課題として捉えていくことが重要

ご静聴いただき、ありがとうございました。

結果報告書は、

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/hyouka\\_230913000167928.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_230913000167928.html)

又は「総務省 墓地行政」と入力・検索