

3 墓地に関する行政の現状

(1) 歴史的な変遷

① 明治時代以前

これまでの我が国の墓地のあり方については、各地域の風習・風土、宗教、国家の政策としての位置付け等により、長い年月をかけて変遷してきました。

明治以前（主に江戸時代）の墓地については、宗教上の問題として寺院と檀家の結びつきによる寺院墓地や、地域社会との結びつきによる集落墓地（ムラ墓地）、さらには、古くから続く家の敷地内に墓を建立し先祖を供養する、いわゆる「屋敷墓（家墓）」が主流となっていました。いずれにしても、ある一定の地域の共同体の中で完結されていた問題であったといえます。

また、葬法については、それぞれの慣習や宗教観等に従って、土葬と火葬が混在して行われていました。

このように明治以前の墓地については、世俗的な問題、または宗教的な問題として取り扱われてきたといえます。

② 明治時代以降から昭和初期（戦前）

明治に入り近代国家が成立すると、「公衆衛生」と「治安政策」という2つの観点を目的として明治17（1884）年に「墓地及埋葬取締規則」が制定され、墓地の問題がこれまでの世俗的、宗教的な問題から、国家の政策の一つとして位置付けられることとなります。

この規則においては、墓地や火葬場の設置を許可制として取締りの対象とすることで、事実上、公営以外の墓地の新設は認められなくなりました。そのことに起因して、仏教に関係のない墓地の必要性や大正時代の都市部への人口流入等に対応するため、青山霊園、多磨霊園（ともに東京都）等の大型の公営墓地が生まれています。

一方、葬法については、当初国学者を中心とした火葬の排斥の動きから、明治6年に一旦火葬は禁止されましたが、既に全国的に火葬が普及していたこともあり、明治8年に火葬禁止は解除されますが、その後、悪臭やコレラなどの伝染病の対策が急務となったことから、明治30（1897）年に「伝染病予防法」が制定され、伝染病による死亡者は火葬によるべきことが初めて義務づけられ、自治体による火葬施設の設置が促進されることになりました。

このような形で、国家の政策として様々な墓地の規制等が行われる一方、死者に対する祭祀や墓の維持管理については、国や他の権力が干渉すべきではないとして、旧民法上の家督相続制度に沿った形で「家」「家族」に委ねられていました。そして、この「家」「家族」による死者に対する祭祀や墓地の維持管理の構造は、現在まで続いています。

③ 昭和初期（戦後）以降から現在

戦後になると、明治の「墓地及埋葬取締規則」を引き継ぐ形で、昭和 23（1948）年に墓地埋葬法が、「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」を目的として制定されました。

その主な内容としては、埋葬・焼骨の埋蔵は墓地以外の区域では行えないこと、墓地、納骨堂又は火葬場の経営について都道府県知事の許可を受けること、などが定められました。

その後、昭和 58（1983）年に機関委任事務から団体委任事務となり（平成 12（2000）年には自治事務へ）、平成 24（2012）年には第 2 次地方分権一括法により都道府県知事が有していた墓地の経営許可権限が市長に権限移譲されるなど、いくつかの改正を経て現在に至っています。

また、墓地埋葬法の制定に合わせる形で、これまで公営以外の墓地の新設を不可としていた墓地の経営主体についても、宗教団体からの要望等も踏まえ、「寺院、教会等にも、必要とする範囲においては新設を許可する」と厚生省（現在の厚生労働省）から通達が出され、公営以外の墓地が事実上認められることになりました。この通達後、公営以外の墓地が増加しはじめ、現在では墓地の総数のうち、地方公共団体が経営する墓地は全体の僅か 3.5%（平成 24 年度厚生労働省「衛生行政報告例」）にとどまっており、現在では、公益法人が経営する墓地や、宗教法人が宗派を問わず、墓地の利用者を募集する寺院墓地など、いわゆる「事業型墓地」等の公営以外の墓地が主流となっている状況です。

一方、死者に対する祭祀や墓の維持管理については、戦後になって明治民法の家督相続制度は廃止されたものの、現行民法第 897 条に「祭祀条項」として「系譜、祭具及び墳墓の所有権は、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承継する」と規定され、跡継ぎを前提とした「家」「家族」に祭祀や墓の維持管理を委ねる構造は維持されています。

しかしながら、高度経済成長期を経て、核家族化の進展や都市部への人口流出等の社会情勢の変化から、無縁墓地や新たな葬送の問題など、法の制定当時に想定しえなかった墓地を巡る問題に対する対応が求められるようになりました。

そのような中、平成 9（1997）年に厚生省が設置した「これからの墓地等の在り方を考える懇談会」において、墓地を利用する者の視点に立って、これからの墓地等のあり方について広く検討されました。その結果、平成 11（1999）年になって、墓地、埋葬等に関する法律施行規則が一部改正され、無縁墳墓の改葬手続が簡素化されました。さらに、平成 12（2000）年には、墓地の永続性、非営利性という理

念に沿った安定的な経営・管理が行われるよう、厚生省から通知が出されることとなります。

そのような形で、一部では今日の墓地を巡る情勢を踏まえた対応がなされてきましたが、未だ各地域における無縁墓地や新たな葬送への対応の問題は残されており、必ずしも今日的課題への抜本的な対策とはなっていないのが現状です。

一方で、戦後の葬法については火葬が徐々に主流となっていき、平成 24 (2012) 年時点では約 99%が火葬となっており、これまでの墓地行政の中心的な役割であった「公衆衛生」の色合いが徐々に薄れてきている状況です。

このような状況の上に立って、墓地行政を考察すると、現行法の枠組みでは対応困難な問題が生じてきており、制度の見直しの時期を迎えているといえます。

(2) 県内市町村の状況

このような歴史的な変遷を経て現在の墓地行政の体制が整備される中、本県における墓地行政の現状や課題について把握するため、平成 25 (2013) 年 11 月に県内全 45 市町村に対して、墓地の現状及び課題に関する調査を実施しました。

先述のとおり、平成 24 (2012) 年の第 2 次地方分権一括法により都道府県知事が有していた墓地の経営許可権限が市長に移譲されています(熊本市においては中核市の特例により先に移譲。また、「熊本県知事の権限に属する事務処理の特例に関する条例」により、平成 23 年度に一部の市に移譲)。このため、現在の市町村が墓地行政として担う役割は、大きく 2 種類に分けることができます。

1 つは、従来どおり、墓地の供給主体、さらに、墓地埋葬法の埋葬、火葬又は改葬の許可権者等の役割を担う町村。もう 1 つは、これらの役割に加え、権限移譲により墓地の経営許可の権限を有する市となります。

今回の各市町村における墓地の現状及び課題に関する調査結果については、20 頁から 24 頁のとおりです。

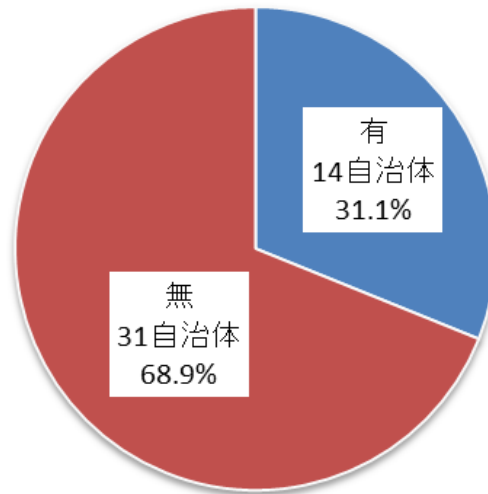
(参考) 墓地埋葬法上の主な権限

内 容	市	町村	県
埋葬・火葬・改葬の許可(第 5 条)	○	○	—
墓地・納骨堂、火葬場の経営等の許可(第 10 条)	○	—	○(町村分)
墓地の経営主体(昭和 21(1946)年 通知 等)	○	○	○

※ 上記「墓地の経営主体」については、昭和 21 (1946) 年に当時の内務省と厚生省連名で、「墓地の新設に関しては、市町村公共団体に必要な限度に於いて認める」「事情やむを得ざる場合は、寺院、教会等にも許可する」と通知が出されている。(公益法人制度改革により、現在は、公益法人、宗教法人等となっている)

「各市町村における墓地の現状及び課題に関する調査」（平成 25 年 11 月調査）

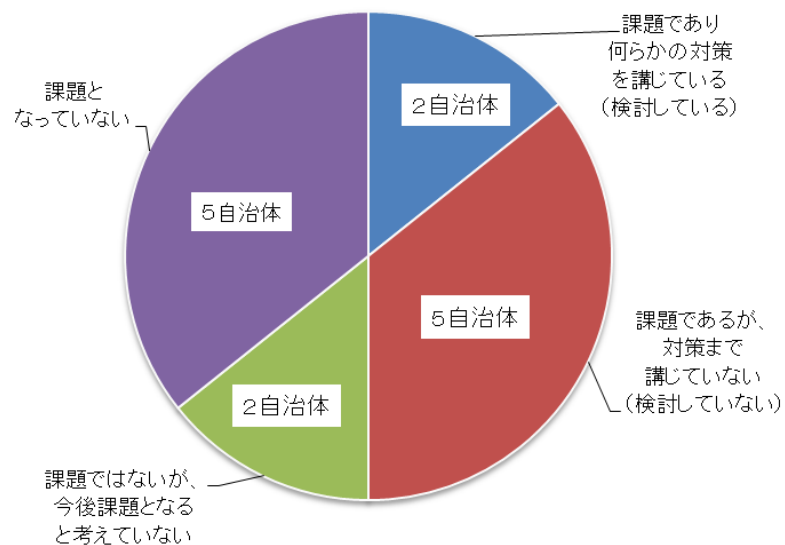
（問 1-1）公営墓地の有無について



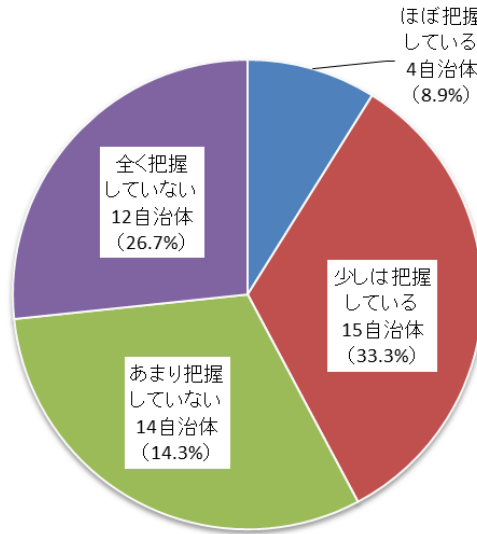
※今回の調査における公営墓地は、市町村が直接的に墓地の管理・運営を行っている墓地のこと（市町村が所有する土地に市町村以外の他の者が設置する墓地などは含まれません）

（問 1-2）公営墓地における無縁墳墓の課題について

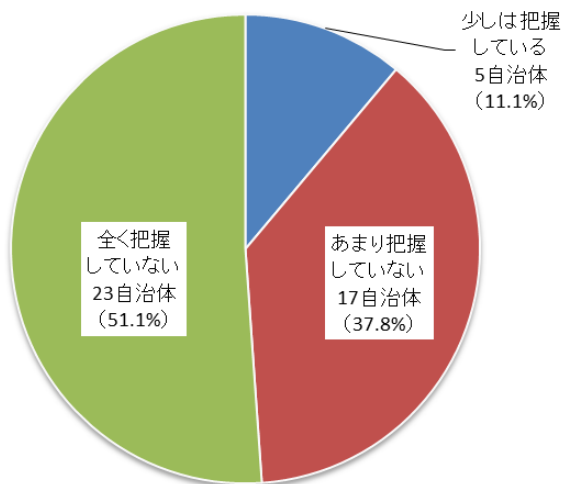
※公営墓地を有する 14 市町村のみ回答



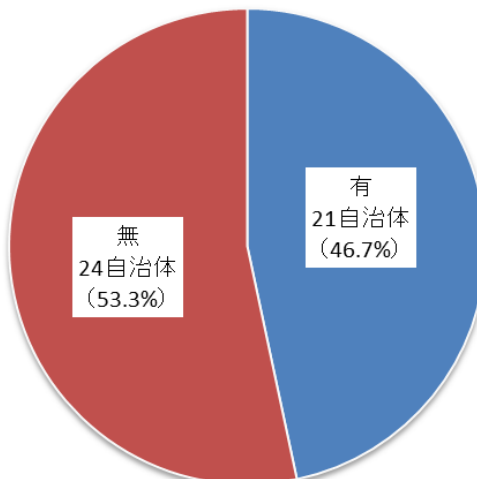
(問 2-1) 公営墓地以外の市町村内の墓地の把握状況①
(墓地の箇所数について)



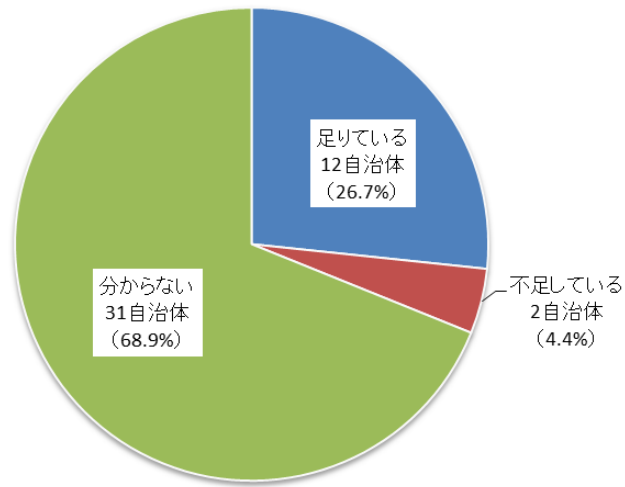
(問 2-2) 公営墓地以外の市町村内の墓地の把握状況②
(墓地の区画数や空き区画について)



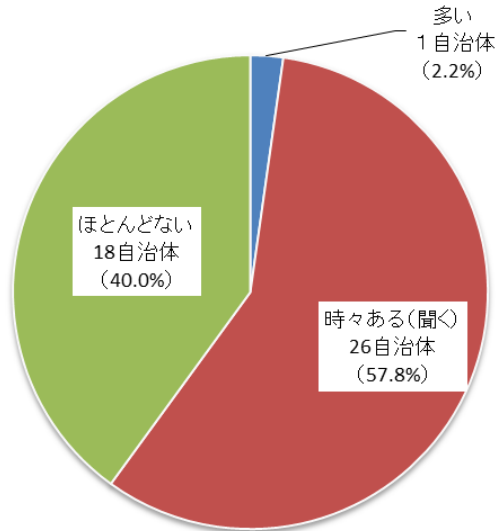
(問 3) 公営墓地以外の墓地の経営・管理に関する市町村が感じる問題や課題の有無について



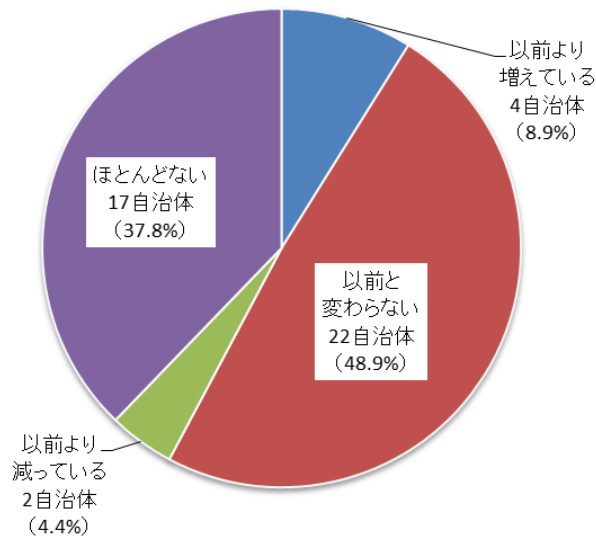
(問 4) 市町村内の墓地の把握状況について



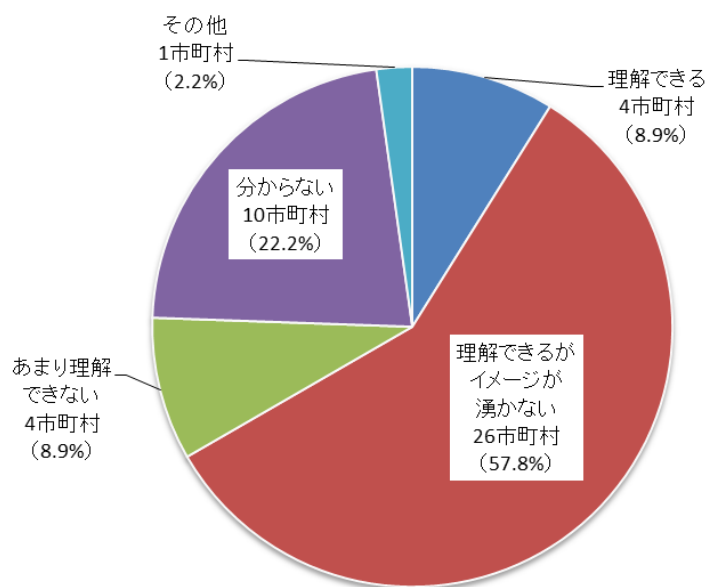
(問 5-1) 住民から寄せられる相談や不安の状況について



(問 5-2) 住民から寄せられる相談や不安の状況の変化について



(問6) 県が進める墓地行政のあり方の研究について



①公営墓地について（問 1-1、問 1-2）

公営墓地を有する自治体は、全 45 市町村のうち 14 自治体です。その半数の 7 自治体については、無縁墓地について何らかの課題があると回答しており、そのうち、対策を講じている（また検討している）と回答したのは、2 自治体のみとなっています。

②公営墓地以外の市町村内の墓地について（問 2-1、問 2-2、問 3）

公営墓地以外の墓地の把握状況では、19 自治体（約 42%）で箇所数程度の把握はある程度できているものの、区画数や空き区画数等になると、5 自治体（約 11%）しか把握できていない状況となっています。

また、公営以外の墓地の経営・管理の問題や課題については、21 自治体は何らかの問題を感じている状況となっています。具体的には、管理者不明の墓地への対応や無許可墓地の問題が挙げられています。

③市町村内の墓地の需給状況及び住民の相談や不安について（問 4、問 5-1、問 5-2）

市町村内の墓地の需給状況については、「分からない」と答えた自治体は 31 自治体となっており、全体の約 7 割に及んでいます。

一方、住民からの相談や不安の声については、「多い」と答えたのは、1 自治体のみであり、「時々ある」と答えたのは、26 自治体と半数以上となっています。

また、住民からの相談や不安の状況の変化については、「以前と変わらない」と答えた自治体が約半数となっています。

④県が進める墓地行政のあり方の研究について（問 6）

現在、県が進める墓地行政のあり方の研究については、「理解できる」が 30 自治体となっているものの、そのうち 26 自治体が「イメージが湧かない」と答えています。

以上の結果から、市町村においては公営以外の墓地の状況について、これまであまり把握されてきておらず、市町村内の墓地の需給状況においても同様となっていることが明らかになりました。

また、県が進める墓地行政のあり方の研究については、多くの市町村がその内容について理解を示しているものの、具体的なイメージとしてはまだ捉えられていない状況が浮き彫りとなりました。このことから、各市町村においては、将来的には墓地の問題が大きな課題になることは理解しているものの、まだ現実的な問題として捉えることができていない状況にあると考えられます。