

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付きによる寺院墓地や、地域社会との結び付きによる集落墓地（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になります。

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。

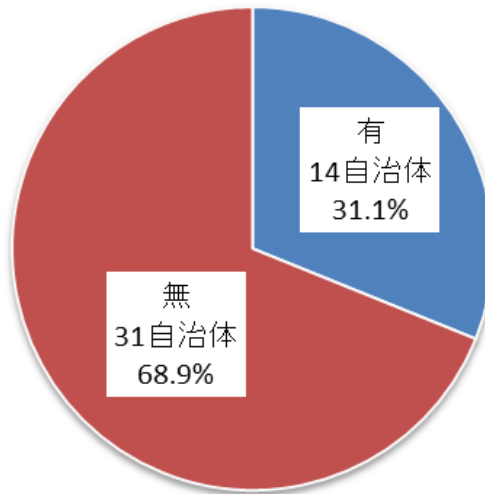
（参考）墓地埋葬法上の主な権限

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）

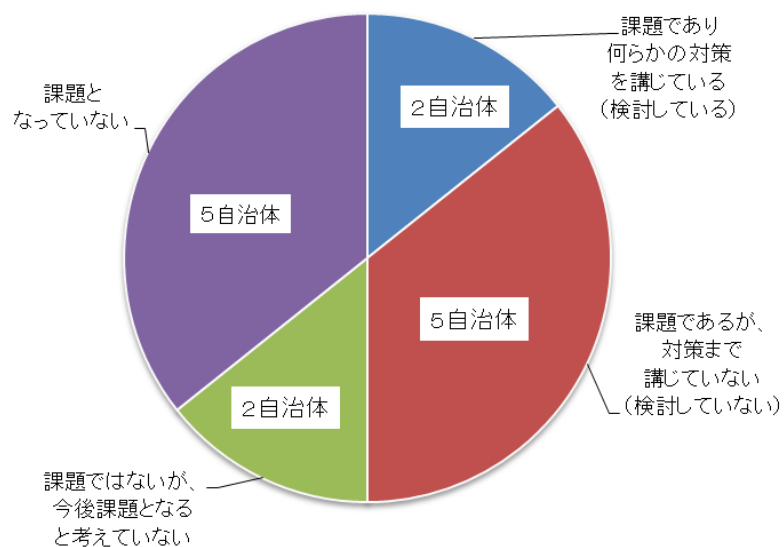
（問 1-1）公営墓地の有無について



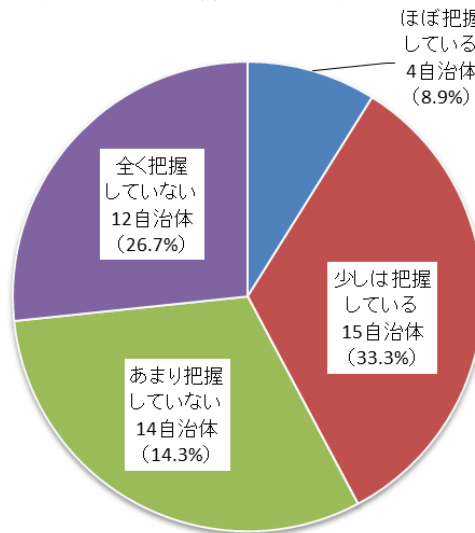
※今回の調査における公営墓地は、市町村が直接的に墓地の管理・運営を行っている墓地のこと（市町村が所有する土地に市町村以外の他者が設置する墓地などは含まれません）

（問 1-2）公営墓地における無縁墳墓の課題について

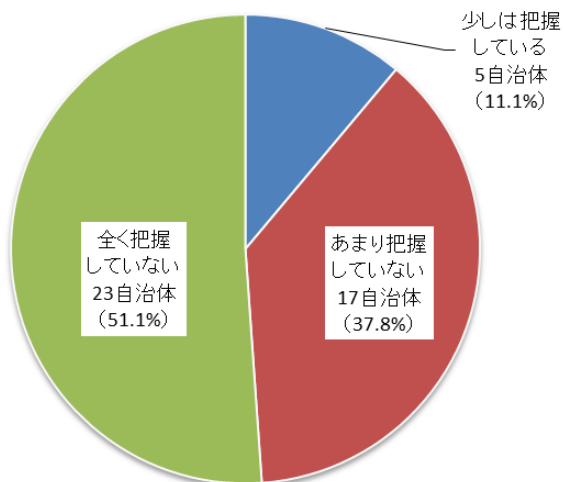
※公営墓地を有する 14 市町村のみ回答



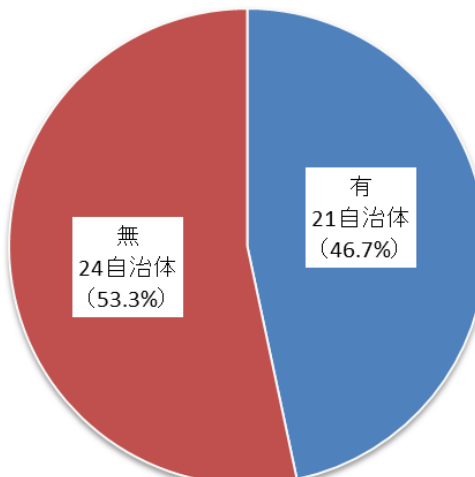
(問 2-1) 公営墓地以外の市町村内の墓地の把握状況①
(墓地の箇所数について)



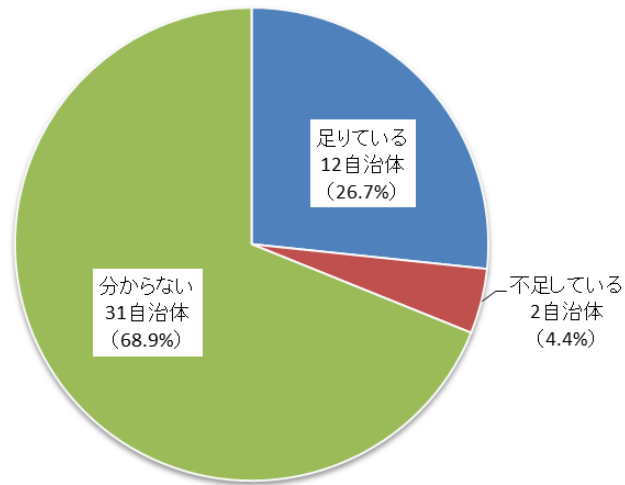
(問 2-2) 公営墓地以外の市町村内の墓地の把握状況②
(墓地の区画数や空き区画について)



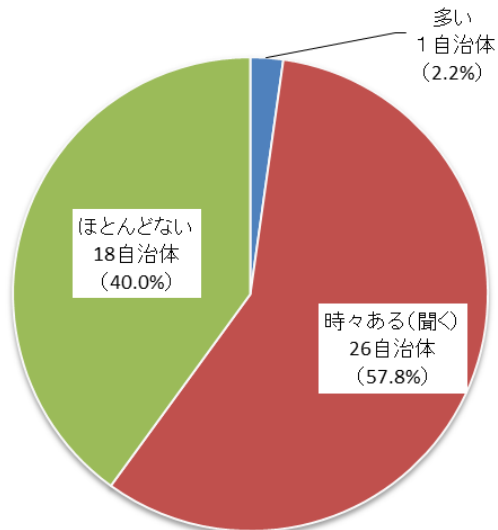
(問 3) 公営墓地以外の墓地の経営・管理に関する
市町村が感じる問題や課題の有無について



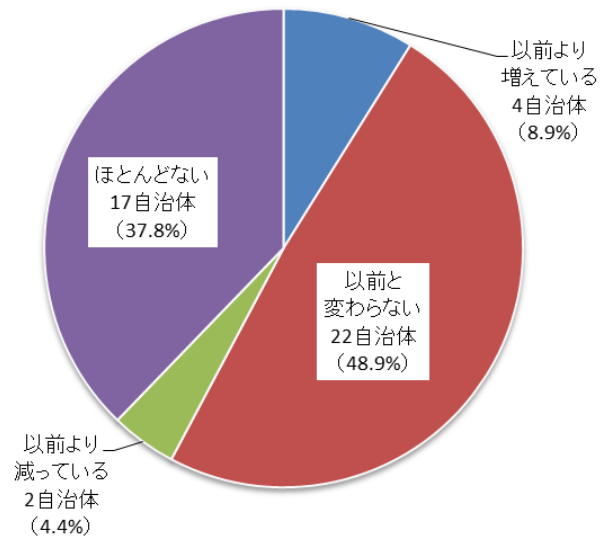
（問 4）市町村内の墓地の把握状況について



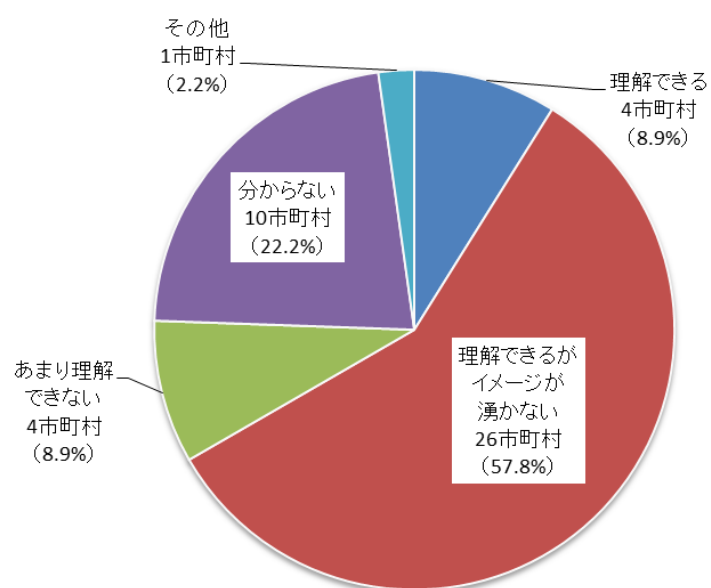
（問 5-1）住民から寄せられる相談や不安の状況について



（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) 県が進める基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。

4 課題の整理

(1) 県民が抱える不安

人口減少の進展や人口構造の変化、また、単独世帯や生涯未婚者の増加等による家族形態が変化する中、県民の様々な生き方や考え方が受容される時代が到来しているといえます。

そして、自分の老後や終末期、さらには死の迎え方に対する意識が多様化するにしたがって、それに伴う不安も大きくなっており、県民アンケートの結果に見られる、墓地の問題を含む「終活」への関心の高さはまさにその証左であるといえます。

一方、「跡継ぎ」や「家族」が担うことを前提とする現在の墓地秩序は、人口構造や家族形態の変化の中で、それを維持することが困難になっており、「自分の墓が無縁になるのではないか」、「墓の管理で残った家族に迷惑をかけたくない」などの不安を抱く県民が多くなっています。また、生き方が多様化し、自分らしい死の迎え方を望む人も増え、自然葬等の新たな葬送への関心を持つ県民も多くなっています。

さらに、「自分の生きてきた証を残したい」「自分が愛し誇りを持つ地で眠りたい」などの郷土への愛着や思いから、本来墓が持つメモリアル的な意義を求める声もあります。

このように、本来元気で楽しく人生の後半を過ごすべき高齢期に、自分の死後のことに不安を抱えている状況は、本県が目指す長寿を楽しむ社会の実現に向けては看過できない問題であると考えています。

今後、行政として、そのような墓地に関する県民ニーズや不安に対して、どのような形で応え、そして不安を解消していくかが課題といえます。

(2) 行政が抱える課題

市町村にとっては、これまでの墓地行政の変遷や社会情勢の変化に伴って必然的な形で生まれてきたともいえる無縁墓地、また、県民の生き方の多様化により、関心が高まる散骨などの新たな葬送への対応、さらには平成 24（2012）年の第 2 次地方分権一括法により新たな業務として加わった墓地埋葬法の経営許可への対応など、抱える課題も少なくありません。加えて、市町村は、墓地の供給主体として、また住民に一番身近な自治体として、これからの墓地に関する住民の不安やニーズにどのように応えていくかという大きな課題も抱えています。

県としても、人口構造や家族形態の変化に起因する墓地の問題は、一市町村の問題ではなく、どこにでも起こり得る全県的な問題、ひいては日本全体の社会的問題として捉え、県内の市町村をサポートしながら、県民の不安にしっかりと向き合い、市町村とともに検討していくべき課題であると考えています。

5 これからの墓地行政のあり方と新たな施策の方向性

(1) これからの墓地行政のあり方

現在の墓地行政は、公衆衛生を主たる目的とした墓地埋葬法に基づく許可事務等、また墓地の供給者としての公営墓地の設置及び維持管理が中心となっています。

公営以外の墓地に関しては、経営許可の際の関与はあるものの、市町村への調査結果からも分かるように、多くの市町村がその現状を把握されていませんでした。

一方で、無縁化した墓地に関する苦情や近隣トラブルなどへの対応を求められるケースも出てきており、市町村にとってはそのようなケースに遭遇して初めて、地域の墓地の現状を目の当たりにするという状況にあります。そのようなことから、県民が抱える不安への対応、さらには相談を受ける体制も整備されているとはいえない状況が浮かび上がってきました。

このことは、戦後に多くの墓地の供給を民間に委ねてきたという事実、また、墓地の維持管理が「家」の問題、私的領域であるという意識から、行政は公衆衛生の観点からの許可事務等を適正に実施すれば、特段大きな問題は生じてこなかったということが主な理由として考えられます。

いうまでもなく、墓地の維持管理を通した先祖供養により、人としての本質的な部分である、先祖を敬う心や道徳心、基本的な倫理観等を養い、さらには、家族の絆や地域とのつながりを確認することは、どの時代においても普遍的な価値観として欠かすことはできません。

しかしながら、人口構造や家族形態が変化する中では、墓地の維持管理を担えない、また、担う跡継ぎがいらないという県民も多く、これまでのような公衆衛生を中心とした行政の対応だけでは、現在の県民のニーズや不安に応えることができない状況となっています。

このようなことから、今後の墓地行政については、これまでの公衆衛生上の対応もさることながら、「住民（県民）の生涯を通した安心を実現する政策への新たな展開」が求められているといえます。

県民アンケートの結果からも、「終活」や終末期における様々な課題に関して、県民の意識や不安が多くなっています。昨今、医療・介護、看取りなどの終末期の問題に対する積極的な取り組みが展開されてきていますが、今後は更に一歩進め、その延長線上にある墓地の問題についても、生涯を通した安心の実現に向けた一連の課題として位置付け、積極的な取り組みを展開していく必要があると考えられます。

また、本来、墓地の経営は高度な公益性を有し、住民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件等を踏まえて、各地方自治体の責任と判断に委ねられています。今後

は、そのような考え方の原点に立ち返り、市町村が中心となって、民営墓地の状況等を踏まえながら、墓地を「地域を愛した人々の生きた証が残る地域の大切な空間」として、地域全体で守り無縁化の不安がない新しい墓地のあり方を検討していく必要があります。

（２）新たな施策の方向性

今後、市町村や県が「住民（県民）の生涯を通した安心を実現する政策」として、具体的にどのような形で取組みを進めていくべきかが何よりも重要となります。

これまで見てきたように、墓地を巡っては、県民の不安や市町村における無縁墓地の対応など、既に直面している問題にどのように対応していくかという課題と、一方で、将来的にそのような不安や問題を生み出さない墓地のあり方をどのようにしていくかという課題があります。

そこで、本報告書では、今後の新たな施策の方向性として、『住民（県民）の不安』や『行政の抱える課題』に対する施策の方向性と「新たな墓地のあり方に関する施策の方向性」に分類し、以下の７つの施策の方向性を整理しています。

この７つの施策の方向性は、墓地を取り巻く現状や県民の不安等を踏まえ、現時点で有効と考えられる施策を取りまとめたものです。

したがって、実際の施策を進めていく際は、住民ニーズや市町村の現状を十分に踏まえた上で、地域の実情に合った具体的な取組みを検討していく必要があります。

次頁以降に、それぞれの施策の方向性ごとに、その考え方及び現時点で考えられる取組例等を記載します。

新たな施策の方向性

■ 「住民（県民）の不安」や「行政の抱える課題」に対する施策の方向性

- ◆ 墓地の現状や住民（県民）ニーズの把握
- ◆ 市町村や県における情報共有や学びの場の創出
- ◆ 住民（県民）の自助力向上のための取組み及び相談機能の強化
- ◆ 墓地や葬送に係る制度の見直しと構築

■ 新たな墓地のあり方に関する施策の方向性

- ◆ 持続的な墓地管理の仕組みの構築と新たな支え手の創出
- ◆ 地域と行政の協働による墓地再生計画の策定
- ◆ 地域の実情に合った「地域の大切な空間」としての新たな墓地整備

「住民（県民）の不安」や「行政の抱える課題」に対する施策の方向性

① 墓地の現状や住民（県民）ニーズの把握

多くの市町村においては、地域内の墓地の現状や住民の不安の内容等をまだ十分に把握できていない状況です。このことから、今後の墓地埋葬法に基づく許可事務等や公営墓地の新設（拡張）の判断、さらには、無縁化した墓地の倒壊防止等の地域の安全確保や防災対策といった観点から、まずは、市町村内の墓地の現状や供給状況等を把握する必要があります。

また、住民が墓地に関して、どのような不安を抱えているのか、行政に対してどのような要望を持っているかなどの住民ニーズを把握し、そのニーズに合った施策を検討していく必要があります。

（現時点で考えられる取組例）

- ・市町村内の墓地（公営、民営墓地）の現況調査
- ・住民（県民）を対象とした墓や葬送に関する意識調査（アンケート調査等）

【参考となる事例①】

＜墓地環境安全確認調査（熊本県人吉市）＞

平成24年度から墓地に関する許可権限が県から市に移譲されたことに伴い、市内の民有墓地約700カ所、市有墓地14カ所（約7万㎡）の調査を行い、市内墓地の危険箇所を把握するとともに、市内墓地の全体像を把握するために調査を実施。

＜調査概要＞

調査時期：平成25年1月から平成25年12月（12カ月）

調査手法：委託

調査内容：墓地の場所を地図や各町内会長・周辺住民からの聞き取りをもとに確認。現地調査後、市の税務課にて民有墓地の地目及び地権者を確認し、調査票を完成。調査票を完成させた後、地図及び調査票の内容を、校区別にマップに転記し、墓地の状況を把握。

事業費：平成24年度 2,131千円 平成25年度 6,615千円

※ 国の緊急雇用創出事業臨時特例交付金活用

[参考となる事例②]

＜長寿を楽しむ社会に向けた県民アンケート（熊本県企画課）＞

終末期における医療や介護のあり方、高齢者の孤立死や無縁墓地化等の問題に対する県民の意識を調査し、高齢者がいつまでも安心して暮らせる社会の実現を目指した政策立案等につなげるため、男女 1,500 名を対象にアンケート調査を実施。

（調査の内容及び結果については、本報告書にも記載）

＜アンケート調査の概要＞

調 査 時 期 : 平成 25 年 1 月 17 日（木）～31 日（木）（15 日間）

調査対象者等 : 県内在住の満 40 歳以上の男女 1,500 名（無作為抽出、郵送法）

回 収 結 果 : 有効回答者数 935（回収率 : 62.3%）

事 業 費 : 598 千円

② 市町村や県における情報共有や学びの場の創出

墓地の問題は、将来的にどの市町村でも深刻な問題となることが予測されるものの、これまであまり行政が積極的に立ち入ってこなかった分野であるだけに、問題が顕在化した際、市町村が単独で新たな施策を検討し、問題解決を図っていこうとしても、非常に対応に苦慮することが考えられます。

そのため、市町村において、墓地行政を所管する部署だけでなく、高齢者施策等の住民福祉全般を所管する部署との問題意識の共有を図るとともに、近隣市町村とも課題の共有や今後の取組みに関する意見交換等を行い、市町村内または市町村間の連携を図りながら、問題解決に向けた取組みを検討していく必要があります。

また、墓地に関わる制度の内容や全県的な課題に対する墓地担当者向けの研修会や勉強会により、墓地に関する基礎的な情報や課題の共有を図るとともに、各市町村が抱える課題（将来的な課題を含む）や既に先行して実施している対策や取組みなどについて、墓地担当者だけでなく、住民福祉の担当者などと幅広く意見交換を行うなど、墓地の問題についての学びの場を創出する必要があります。

（現時点で考えられる取組例）

- ・市町村内における関係職員等の勉強会の実施
- ・市町村担当者を対象とした研修会、意見交換の場の設置
- ・市町村の枠を超えた広域での今後の墓地のあり方についての研究会等の設置 など

【参考となる事例】

＜介護支援専門員連絡協議会研修会（熊本県山都町）＞

過疎化、高齢化が進み、高齢者のみの世帯や単独世帯が増加する中、ケアマネジャーの業務をする中で、親族のいない高齢者の葬儀や納骨などの問題に直面。そのようなことから、一人ひとりが自身の人生の終末の準備をすることが大切であると考え、山都町介護支援専門員連絡協議会研修会において、終活全般に関することや実践事例等の説明、ワークシートを活用した演習など、介護支援専門員等の勉強会を開催（介護支援専門員、医療・福祉関係者、地域住民 計 55 名参加）。住民福祉担当者等の学びの場を創出している事例。



③ 住民（県民）の自助力向上のための取組み及び相談機能の強化

住民の「終活」への関心は非常に高い状況である一方、墓地の問題は、住民一人ひとりの家族関係や置かれている生活環境等によって、その不安や課題の内容も多岐にわたります。

したがって、それらの不安や課題の解消のためには、行政による画一的な取組みだけでなく、墓地を巡る諸問題や現状について住民へ周知・啓発を図り、一人ひとりの自助力、問題意識を高めていく必要があります。

そのため、「終活」講座等の住民向けの学びの場を提供するとともに、墓地の問題を含む終末期全体の不安や課題を語り合うことができる、包括的かつ恒常的な相談窓口を設置することが効果的と考えます。

また、徐々に増加している墓地を巡る消費者問題についても、県・市町村の消費生活に関する相談窓口等において、事前の啓発によるトラブルの未然防止等の消費者教育に力を入れていく必要があります。併せて、上記の終末期全体に係る相談窓口との連携も十分に図っていく必要があります。

（現時点で考えられる取組例）

- ・ 墓地の問題に関するシンポジウムやイベントの開催
- ・ 住民向けの終活講座やセミナー、勉強会等の開催
- ・ 市町村・地域単位での相談窓口の設置に向けた勉強会や研修会の開催
- ・ 県や市町村の消費生活相談窓口との相談事案の情報共有及び連絡体制の構築
- ・ 葬送や墓にまつわる消費者トラブル防止に向けた事前啓発
- ・ 医療や介護、地域における看取りなどの終末期の課題に対する施策との連携

【参考となる事例①】

＜終活カレッジの開催（社会福祉法人青山会 くわのみ荘）＞

施設内や在宅ケアを通して、多くの高齢者の終末期を目の当たりにする中、本人の意思を尊重することの重要性に鑑み、社会福祉法人として培ってきた知識や技術を生かし、地域の住民を対象とした「終活カレッジ」を平成 23 年に開講。

「終末期医療」や「お墓」等の計 12 講座を 3 カ月にかけて実施。併せて、カルチャー講座を実施しており、高齢者の生きがいづくりにもつなげていることが特徴。県の「地域共生くまもとづくり事業」の補助を活用しながら継続して事業を実施。社会福祉法人が独自事業として行政との連携を図りながら、住民の学びの場を創出している事例。



「終活カレッジ」2周年記念講演会の様子

[参考となる事例②]

＜市民向け生涯学習講座（人吉市、熊本学園大学、中小企業大学校）＞

人吉市と熊本学園大学、中小企業大学校が連携し、地域特性を生かしたオリジナル性のある、深い学びを目指して平成 24 年度に始まった生涯学習講座。

歴史や健康・福祉等の講座とともに、平成 25 年度から、「終活を考える」をテーマに、葬儀・お墓までの計 6 回を行政書士、葬祭業者等を講師として開設。

行政による住民の自助力向上のための学びの場を創出する事例。



講座の様子

④ 墓地や葬送に係る制度の見直しと構築

現在の墓地行政は、戦後に制定された墓地埋葬法による公衆衛生を中心とした政策として、墓地の供給及び経営等の許可が行われていますが、無縁墓地の改葬手続後の遺骨の取扱いや民営墓地の破綻の問題、合葬墓や散骨、樹木葬等の新たな墓地や葬送への対応等、現行法の枠組みでは収まりきれない問題が生じています。

一方で、第2次地方分権一括法で墓地の経営許可権限が県知事から市長へ移譲されるなど、地域の実情に合った墓地行政が一層求められています。

そのような状況を踏まえ、現行制度で対応が困難な問題を整理・共有し、必要に応じて、国に対して制度の見直しや新たな施策の提案・要望を行っていく必要があります。

また、そのような取組みを進めながら、地域独自の条例や制度で対応可能な課題、あるいは対応すべき地域性の強い課題については、住民ニーズや地域の実情を踏まえた独自の条例化や制度化について検討を行うことも必要になると考えられます。

（現時点で考えられる取組例）

- ・ 県・市町村の勉強会による現行法や制度における課題の整理
- ・ 制度改革や新たな施策に係る国への提案・要望
- ・ 地域の実情を踏まえた独自の条例や制度化の検討 など

[参考となる事例]

<新たな葬送（散骨）に対する条例（北海道長沼町など）>

長沼町内で始められた私有地の山林での「樹木葬」（木の根元への散骨）に対し、近隣の農作物への風評被害等を懸念した住民らの反対運動が発生。そのような状況の中、散骨に対する国の見解や住民感情を考慮し、散骨を墓地以外の場所で禁止する「さわやかな環境づくり条例」を制定。

さわやかな環境の確保、清潔で美しいまちづくりを目指した、町の環境美化推進を目的とした条例の中で、新たな葬送（「散骨」）の無秩序な拡大と住民感情へ対応した事例の一つ。

その他、散骨への対応が中心ではあるが、埼玉県秩父市（環境保全の観点）や北海道岩見沢市（農産物に対する消費者の信頼確保の観点）、長野県諏訪市（墓地の適正な経営許可の観点）など、独自条例等を制定した事例がある。

新たな墓地のあり方に関する施策の方向性

① 永続的な墓地管理の仕組みの構築と新たな支え手の創出

墓地を家族や相続で支えることが困難になり、多くの地域で無縁墓地が散見される中、今後は、そのような事情を抱える墓地を社会全体で永続的に管理していくことが求められています。

検討にあたっては、「故人を敬う」あるいは「先祖とのつながりを確認する」という本来墓地が持つ意義を十分に理解し、永続的な墓地管理の仕組みを構築していくことが重要です。

そして、永続的な墓地管理のためには、その仕組みを担う支え手の存在が欠かせません。「地域における高齢者の新たな雇用場」、「新たなソーシャルファーム※としての展開」などの視点を踏まえ、先祖供養をしたくてもできない人に代わり、地域がその墓地を守り供養するという、単に営利目的ではない墓地管理の仕組みにつなげていく必要があります。

このことから、地域福祉の担い手である社会福祉協議会や今後更なる地域貢献が期待される社会福祉法人などの関係団体と行政との情報共有や連携強化に向けた取組みの実施が期待されます。

※ ソーシャルファーム：障がいのある方、引きこもり、難病患者の方等、一般の労働市場では適切な仕事を見つけることが困難な人たちの働く場を創りだし提供する取組み

（現時点で考えられる取組例）

- ・ 地域内の墓地の管理状況の把握と課題の整理
- ・ 市町村と社会福祉協議会等の地域団体との勉強会の実施
- ・ 高齢者や障がい者等の地域貢献や雇用場として、新たなソーシャルファームとしての可能性の検討とその取組みへの支援

[参考となる事例①]

＜お墓参りのサービス（鹿児島県始良市社会福祉協議会）＞

県外に暮らす町出身者へのアンケート調査を実施したところ、「お墓の世話をお願いしたい」という要望が多く寄せられ、社会福祉協議会の事業として、お墓の掃除、生花等の生け替えなど、先祖を敬うことを目的として平成 10 年から事業を実施。

サービスは、墓参りの回数と供花の種類により、料金が設定されており、墓参り後の写真を依頼者へ送付するサービスも行っている。

社会福祉協議会が地域の墓地の支え手として、新たな雇用の場を創出した手法として参考となる事例。



お墓参りサービスの様子

[参考となる事例②]

＜お墓の管理サービス（大分県佐伯市社会福祉協議会）＞

佐伯市では高齢化率が 30%、一部の地域では 50%を超えており、お墓の管理ができなくなった方も見受けられたこと、また、市外に離れて暮らす人の中にも、お墓の管理を心配している方もいることから、本人に代わり先祖を敬い故郷との絆を深める手伝いができないかと考え、平成 21 年からサービスを実施。

サービス内容は、お墓の掃除や供花。社会福祉協議会内に、「お墓の管理コーディネーター」を配置し、実際にお墓の掃除を行う方等との契約や調整を行う。

掃除に従事する職員は、障がい者を中心に雇用し、障がい者の就労機会の拡大を目的の 1 つとした手法として参考になる事例。

なお、現在（H25 年度）は、社会福祉協議会から障がい者自立支援事業所へ業務を引き継ぎ、事業を継続中。



障がい者によるお墓の掃除の様子

② 地域と行政の協働による墓地再生計画の策定

公営墓地内だけでなく、屋敷墓（家墓）や地域の墓地なども含めて、各地域に散見される無縁墓地等、家族や地域で支えることができなくなった墓地について、今後、改葬手続や持続可能な維持管理の手法も含めて既存墓地の再整備等の検討を行い、「地域の大切な空間」として墓地の再生に向けた取組みを展開する必要があります。

その際、「歴史・文化の継承の場」や「防災拠点や住民が日常的に集う公園としての墓地の活用」などの住民の地域福祉向上の観点を踏まえながら、行政と住民、関係団体等の協働による「まちづくり」の一環として、今後のモデルとなる墓地の再生計画を検討することが重要です。

（現時点で考えられる取組例）

- ・ 既存の墓地に対する住民意識・意向調査の実施
- ・ 既存墓地の再生に向けた行政と住民との意見交換の場の設置
- ・ 既存墓地の現状や住民ニーズを踏まえた墓地再生計画の策定 など

【参考となる事例】

＜墓地基本計画の策定（宮崎市）＞

無縁化や維持管理の担い手の問題を抱える市内8カ所の市営墓地に関する「再生」のための計画書（平成 17 年 3 月に策定）。「安心して永眠できる場所」としての墓地を福祉サービスの一環として、「人が生きている時も亡くなった後も大切にする“まち”」の実現を目指している。

市民が参加する会議（12 回）やお墓の講演会（2 回）、使用者アンケートを実施するなど、行政と市民の協働により、墓地の理念や今後の墓地の再生に向けた基本的な考え方を整理。

計画策定後、タウンミーティングや検討委員会を設置し、各墓地の実施計画策定に向けた取組みを実施。

行政だけでなく市民との協働による、まちづくりの一環としての墓地の再生に向けた取組みとして参考となる事例。



③ 地域の実情に合った「地域の大切な空間」としての新たな墓地整備

既存の墓地の再生や墓地の支え手の育成を図りながら、地域の墓地や民営墓地の状況及び需給見込み等を踏まえ、新たな墓地整備について、行政と住民が一体となって検討を行う必要があります。

その際、墓地が本来有する「地域生活における大切な祭祀・儀礼空間」、「地域の伝統を継承する文化的・教育的な空間」、「家族や地域とのつながりを確認する空間」といった機能を十分理解して検討を進める必要があります。

検討に当たっては、墓地の維持管理手法（墓地の有期限化やその後の合葬、再貸付の手法等）、維持管理や整備に係る財源の確保等、無縁化しない、また永続的に管理ができる墓地になるよう、経営・運営面に関する検討を十分行う必要があります。

その上で、現在の人口構造や家族形態の変化、多様化する住民ニーズに対応するため、以下の3つの大きな視点から、新たな形の墓地のあり方を研究していく必要があります。そして、これらの視点を組み合わせながら、地域の実情に合った新たなモデルとなる墓地を研究していくことが重要です。

1) 「自分の愛する地に生きた証を残す」というメモリアルとしての視点

墓地は、故人が生きてきた証を残す場所として、また、家族との絆や故人の存在を確認する場所としての重要な機能を有しています。

「自分が生まれ育った故郷^{ふるさと}に生きた証を残したい」「遠く離れた故郷^{ふるさと}とのつながりを持っていたい」という郷土への愛着や思いを馳せる人の思いを実現するため、生きた証としての名前や生年・没年を刻むなど、メモリアルとしての視点を踏まえた墓地整備が求められます。

2) 市町村の枠を越えた広域的な視点

人口減少が続く中、小規模市町村においては、単一の市町村による新たな墓地整備は、整備費用の問題や、整備後の維持管理といった運営面にも不安があります。

その際、現在、広域行政組合等の形で市町村連携のもと進められている、火葬場や焼却施設、介護保険業務等の手法を参考として、市町村の枠を越えた広域的な視点による墓地整備も求められます。

そのような広域での墓地整備にあたっては、その地域のシンボルとなるような場所に墓地を整備するなど、各市町村の地域性や地理的状況を踏まえた検討が必要です。

3) セーフティネットの視点

単身世帯者や跡継ぎが遠方にいる人の中には、将来、自分や先祖の遺骨がどうなるかという不安を抱えている人も少なくありません。

また、今は、「家」や地域で支え合いながら墓地の維持管理を行っていても、超高齢・人口減少社会が進展する中、未来永劫、現在の形で墓地を守っていくことが難しくなることも考えられます。

そのような時に、家族あるいは地域で守れなくなった後、それらの遺骨を最後は行政がしっかりと守るという、一つのセーフティネットとしての視点からの墓地整備も求められているといえます。

(現時点で考えられる取組例)

- ・県内外や諸外国における墓地整備の事例等の情報収集及び研究
- ・新たな墓地に関する住民ニーズを把握するための意識調査
- ・モデル地域を選定した墓地整備のケーススタディーの実施 など

【参考となる事例①】

＜メモリアルの形としての平和の礎^{いしじ}【平和祈念公園】（沖縄県）＞

核家族化の進展等により、故郷と離れた場所で生涯を終える人や跡継ぎがいない人、単身者で墓という形を持たない人にとっての「生きた証を残したい」という思いを実現することも、生涯を通した安心を実現する上で欠かすことができない視点。

「平和の礎」は、戦没者を追悼し平和を祈念する目的としての施設であるものの、「自分の生きた証を残す」という視点において、墓地とは異なるメモリアル^{いしじ}の形として、参考となる事例。



（沖縄県営平和祈念公園ＨＰより）

（平和の礎）

沖縄の歴史と風土の中で培われた「平和のこころ」を広く内外にのべ伝え、世界の恒久平和を願い、国籍や軍人、民間人の区別なく、沖縄戦などで亡くなられたすべての人々の氏名を刻んだ記念碑（メモリアル）として、太平洋戦争・沖縄戦終結 50 周年を記念して平成 8（1995）年 6 月 23 日に建設。遺骨が残されている場合は、公園内に併設されている「国立沖縄戦没者墓苑」に納骨されている。

※ その他、メモリアルとしての形として、アメリカのベトナム戦争戦没者慰霊碑や、9.11 アメリカ同時多発テロ事件の犠牲者を追悼する記念碑などもある。

[参考となる事例②]

<東京都小平霊園（東京都東村山市）>

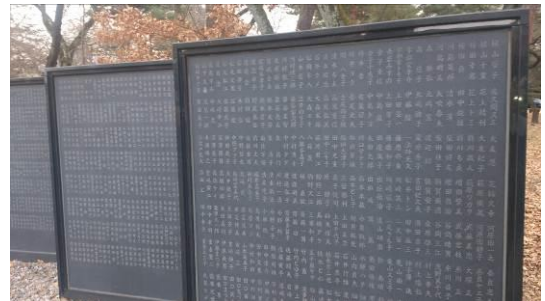
昭和 23（1948）年に開設された都営墓地。墓地内には一般墓地と芝生墓地、壁墓地、さらに合葬式墓地や樹木・樹林墓地など、様々な形態の墓地が存在。

合葬式墓地は、平成 10 年に初めて設置され、その後、平成 20 年に 2 基目を設置。遺骨は、直接共同埋蔵するか、一定期間（20 年）保管後に共同埋蔵をするかの 2 種類から選択。また、墓地の近くに墓誌があり、希望すれば名前を刻むことが可能（有料）。

跡継ぎのいない単身者等のニーズと生きた証を残すメモリアルを併合した手法として参考となる事例。



合葬式墓地



合葬式墓地の墓誌

[参考となる事例③]

<横浜市メモリアルグリーン（横浜市戸塚区）>

閉園した遊園地跡地を活用し、「硬式野球場を備えた総合公園」と「緑豊かな墓園」を一体的に整備。平成 18 年度から墓地の供用を開始。

墓地内には、芝生型、樹木型・慰霊碑型の合葬墓を設置。緑が多く植栽される公園型の墓地として、近隣住民の憩いの場、さらには災害時にも、避難場所として活用できる公園として整備。

墓地利用者だけでなく、一般住民向けの公園や防災面でも活用できる墓地として参考となる事例。



墓地の敷地内の様子



慰霊碑型の合葬墓

[参考となる事例④]

＜アルファセット墓地（ノルウェー・オスロ）＞

昭和 47（1972）年に開設された市営墓地。墓地内には、家族用墓地と個人用墓地の他、「ミンネスルンド」と呼ばれる無名墓地の区域が存在。

ノルウェーでは、墓地の提供は行政（予算執行）と教会（墓地の管理）の責任とされており、個々の宗教を敬いながら丁寧に埋葬されている。墓地の使用は生前支払われた埋葬税でまかなわれ、墓地の使用は基本的に無料。このように、ノルウェーなどの北欧では、墓地は社会が提供するサービスと位置付けられている。

墓地の使用は、20 年の有期限貸付。20 年経過した後、そのまま墓を維持したい場合は、別途料金を支払えば継続使用が可能。

無名墓地は、墓地内の一画に位置を示さずに骨壺を埋葬。その区画内に大きな記念碑があり、そこに故人の名前を刻字。記念碑の周りには、花やロウソクなどを置ける場所が設置されており、そこで故人の親せき等が追悼することが可能。

墓地の有期限化による再貸付と合葬式の墓地を組み合わせた形として、参考となる事例。同様の事例として、スウェーデン（ストックホルム）の「森林墓地」が挙げられる。



アルファレット墓地(ノルウェー)の無名墓地



森林墓地(スウェーデン)の再貸付区画

6 各取組主体に期待される役割

(1) 市町村

墓地埋葬法上の許可事務等や公営墓地の設置、維持管理の役割を担っていること、また、墓地の状況が地域によって異なることなどを踏まえると、今後の墓地の問題への対応については、住民に最も身近な市町村に期待される役割が非常に多いことが分かります。

また、第2次地方分権一括法での権限移譲に見られる、地方分権という大きな流れからも、墓地の問題については、市町村が主体的に取り組んでいく課題であるともいえます。

そのようなことから、今後は、市町村がそれぞれの地域の実情や住民ニーズに合った、安心を実現するための政策として、墓地政策を展開していくことが何よりも重要です。したがって、今回の報告書に記載している新たな取組みの方向性についても、市町村を想定したものが中心となっています。

まずは、市町村内の墓地の現状や住民ニーズを把握して、課題を整理し、取組みの検討につなげていく必要があります。

そして、取組みに当たっては、地域福祉の担い手である市町村社会福祉協議会や市町村内の社会福祉法人等の関係団体との連携を図りながら、地域一体となった取組みとなるよう、市町村がリーダーシップを発揮しなければなりません。

また、小規模市町村においては、近隣市町村等と広域ブロック単位で新たな墓地整備を検討するなど、他の市町村との連携した取組みも期待されます。

そのような形で、市町村においては、墓地の問題を行政課題の一つとして位置付け、財源的・人的リソースが限られる中であっても、問題が深刻化する前に、実施可能な施策から着実に取り組み、住民の生涯を通した安心の実現につなげていく必要があります。

(2) 県・国

現在の墓地の問題は、人口構造や家族形態の変化等により生じる、我が国のどの地域においても早晚起り得る普遍的な課題であるといえます。

この問題については、市町村が主体的に取り組んでいくことが期待されるものの、県としても、全県的な新たな行政課題として認識する必要があります。

そして、市町村とともにこの問題に向き合い、市町村が実施する取組みを積極的にサポートしていく役割が求められているといえます。

また、「自分の愛する地に生きた証を残す」というメモリアルとしての視点、市町村の枠を越えた広域的な視点、さらには、家族あるいは地域で墓地を守れなくなった後のセーフティネットとしての視点など、新たな形の墓地のあり方の研究については、県が主体的にその方向性を示し、市町村を先導していく役割が求められているといえ

ます。

国においては、墓地埋葬法を所管する立場として、地方公共団体や地域が抱える課題を十分に理解し、現状に合った制度の見直しや新たな制度の構築といった役割が求められています。そのため、地方公共団体や地域が抱える課題や現行法で収まりきれない散骨や自然葬、合葬墓等の実態等について積極的に情報収集に努めるとともに、地方公共団体との連携や情報共有を図っていく必要があります。

以上のように、墓地の問題を市町村だけの問題とせず、県や国も自らの問題として捉え、しっかりと市町村をサポートしていくことが求められています。

(3) 地域団体・住民（県民）

墓地の問題に対し、住民（県民）の生涯を通した安心を実現する政策として展開していくためには、行政だけでなく、住民の暮らしを支える地域の団体や住民自らの取り組みへの参画が欠かせません。

墓地の問題を、医療や介護、看取りなどの延長線上の問題として捉え、地域福祉の向上のための取り組みとしていくためにも、社会福祉協議会や社会福祉法人などの更なる活躍が期待されます。そのためにも、市町村と問題意識を共有し、連携体制を構築した上で、住民の相談窓口の設置や新たな墓地の支え手としての墓地の維持管理等の取り組みが期待されています。

また、住民の家族関係や置かれている環境などにより、墓地の問題やその不安の内容は住民一人ひとりで異なります。したがって、まずは住民自らで考え、解決する力を養うことも重要です。そして、墓地の問題を考える時、その根底に「故人を敬う」という心や道徳心、家族の絆など、時代が移り変わっても受け継いでいかなければならない人間としての本質的な問題が内在していることを忘れてはなりません。それら墓地が有する大切な機能を後世に伝えていくことも、住民の重要な役割といえます。

7 おわりに

今回、知事のマニフェストをきっかけとして、墓地の問題を正面から受けとめ、研究を行ってきました。

そこには、「自分が亡くなった時、墓をどうするか」「先祖の墓をどう守っていくか」「子どもに墓の管理の過度な負担はさせたくない」といった墓の維持管理の不安だけでなく、「自分の生きてきた証を故郷に残したい」「自分らしい最期を迎えたい」という思いなど、墓地を巡っては様々な県民の思いがあることが分かりました。

一方、これまでの行政は、公営墓地の維持管理や墓地埋葬法に基づく許可事務等、墓地に関する業務を適正に遂行してきましたが、それらの県民の思いには正面から向き合ってきたとはいえない状況です。

無縁化していく墓地の現状、あるいは散骨や自然葬などの新たな葬送の形への関心の高さは、墓地の問題が、既に公衆衛生上の問題から、個人の生活や生き方に直結する問題に変化していることの表れであるともいえます。

そのようなことから、本報告書でも示したとおり、今後の墓地行政を「県民の生涯を通した安心を実現する」ための政策と位置付け、県民の思いに向き合っていく必要があります。

そのことで、社会が変化していく中でも決して失われてはならない、故人を敬う心や道徳心、倫理感が醸成されるだけでなく、故人の生きてきた証が大切に次代に継承され、先祖とのつながりや自分のルーツを確認することができ、希薄化する家族の絆や地域コミュニティの再興にもつながるものと考えています。

しかしながら、このような観点からの取組みは、まだ全国的にも例が多くはありません。そのため、墓地の問題を抜本的に解決する取組みや新たな墓地の形はいかにあるべきかという結論が見出されているとはいえない状況であり、今後も、試行錯誤を繰り返しながら、それぞれの地域の実情に合った有効な取組みを探っていくしかありません。

今後、本報告書をきっかけとして、国、県、市町村などにおいて、これからの墓地行政のあり方について本格的な議論が始まり、県民の生涯を通した安心の実現に向けた新たな取組みが一つでも多く生まれ、本県が目指す、誰もが「長寿を楽しむ社会」の実現につながることを期待しています。