

＜平成24年度薩摩川内市事務事業評価表＞

1 事務事業の位置付け(Plan)									
事務事業名	市営墓地管理運営事業				担当者	橋口			
所管部課名	市民福祉部環境課				事業の根拠 (根拠法令)	墓地、埋葬等に関する法律			
事業の種類	☐ ソフト事業 ☐ 建設・整備事業 ☒ 施設管理 ☐ 内部管理								
総合計画上の 位置づけ	施策の 基本方針	政策 (章)	誰もが安心して快適に暮らせるまち づくり	主要施策 (節)	環境対策の充実				
				施策 (項)	葬斎場・墓地環境の整備				
予算科目 等	会計	一般会計			款	衛生費			
	項	環境費			目	環境総務費			
	事項	市営墓地管理費			細事項	市営墓地管理費・市営墓地維持補修費			
事業の概要									
市営墓地・納骨堂を指定管理者へ管理委託するもの。									
2 事務事業の実施 (Do)									
事業の 内容	対象 (誰を、何を 対象とする 事業か)	市営墓地 1450区画 ・市営共同納骨堂 116区画			事業開始年度		平成16年度		
					活動指標 (市として何を行 うか?)	指標名	・適切な管理 ・広報等による残区画の解消		
	最終目標値	・使用率100%							
	最終年度	目標年度は設定できない。							
	手段 (市がどの ような活動 をするか)	指定管理者に管理委託				成果指標 (活動をした上 で、目標となる成 果をどのように設 定するか?)	指標名	・適切な管理 ・広報等による残区画の解消	
					最終目標値		・使用率100%		
意図 (どのような 目的で事業 を行うか)	市営墓地等の適切な管理を行う			最終年度	目標年度は設定できない。				
経費及び指標の 推移	項目	単位	平成22年度 決算	平成23年度 決算	平成24年度 予算額	平成25年度 見込み	平成26年度 見込み		
	事務事業費	千円	8,458	8,225	8,471	8,471	8,471		
	報償費 ・指定管理選定委員 会謝金		6						
	旅費 ・指定管理選定委員 会旅費		15						
	委託料 ・指定管理料		3,584	3,237	3,471	3,471	3,471		
	工事請負費 ・川内芸ノ尾第1法面 補強工事		4,853	4,988	5,000	5,000	5,000		
	要員配置状況	人	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50		
	職員		0.50	0.50	0.50	0.50	0.50		
	嘱託員								
	臨時職員等								
活動指標の推移	%	82.8	83.1	83.5	83.9	84.3			
成果指標の推移		-	-	-	-	-			
財源内 訳	事務事業費	千円	8,458	8,225	8,471	8,471	8,471		
	国・県支出金								
	その他		573	1,553	1,253	1,253	1,253		
	一般財源		7,885	6,672	7,218	7,218	7,218		

3 事業の視点別評価 (Check)	
妥当性	対象・手段の妥当性 ☒ 妥当である ☐ 改善の余地はある ☐ 妥当でない (上記選択の理由) 公の施設である市営墓地を指定管理者に管理運営させることについては、地方自治法及び条例の定めるところにより実施している。
	市が関与すべき妥当性 ☒ 市で実施すべき ☐ 民間でも可能 ☐ 民間で実施すべき (上記選択の理由) 厚生労働省通知「墓地経営・管理の指針」に基づき、経営主体については、市町村等の地方公共団体が原則である。 (これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人、地域共同体の管理組合(五人以上)に限るとされている。)
	事業費の削減余地 ☐ 削減余地がある ☒ 削減余地はない (上記選択の理由) 指定管理料により運営されており削減の余地はない。
効率性	人件費の削減余地 ☐ 削減余地がある ☒ 削減余地はない (上記選択の理由) 必要最小限の事務を行っており削減の余地はない。
	成果の達成度 ☐ かなり高い ☐ やや高い ☒ 低い (上記選択の理由) ・市営墓地及び共同納骨堂1,566区画のうち利用区画1,302区画で264区画が残区画である。
有効性	成果の向上余地 ☒ かなりある ☐ ある程度ある ☐ ほとんどない (上記選択の理由) ・入来向山墓地については、使用基準が細かく約7割が残区画となっている。条件を緩和すれば売却が進むと思われるが、既存の利用者との不公平感が生じる。 ・厚生労働省通知により、墓地の管理については、原則地方公共団体とされているが、地域共同体の管理組合による共同墓地が適切に運営されていることから、広範囲の利用ではなく、地域色の強い市営墓地について、地域での運営が可能な場合には地域への無償譲渡を検討する。 ・永代使用料を徴していない墓地もあるため管理料等の徴収についても検討する。 ・川内芸ノ尾墓地は傾斜地に設置されているため、法面崩壊が多く、計画的に補強工事を行っており、あと6～7年を要する。安全対策を整えたうえで広報紙等で周知を図る。 ・無縁仏等の遺骨を収納する施設「薩摩川内市慰霊塔」については遺骨の収納スペースが狭くなってきているため、骨壺の小型化など対策を検討する。
	4 事業の改革・改善の方向性 (Action)
内部評価(一次)	内部評価結果 今後の改革の方向性 ☐ 現状のまま継続 ☒ 見直しの上で継続 → 今後の方向性 ☐ 拡大 ☐ 他の事業と統合 ☐ 手段の改善 ☐ 移管 ☒ 縮小 ☐ 休止 ☐ 廃止 上記方向の理由 ・地域色の強い市営墓地について、地域での運営が可能な墓地については地域に無償譲渡を進めていく。
	改革・改善の内容とそれを実施していくための手段・計画 ・受け皿となる地域等の了解を得、了解いただいた墓地のみ無償譲渡する。
	外部評価結果 事業の視点別評価 妥当性 ⇒ ☐ 高い ☐ 低い 効率性 ⇒ ☐ 高い ☐ 低い 有効性 ⇒ ☐ 高い ☐ 低い
外部評価(二次)	今後の改革の方向性 ☐ 現状のまま継続 ☐ 見直しの上で継続 → 今後の方向 ☐ 拡大 ☐ 他の事業と統合 ☐ 手段の改善 ☐ 移管 ☐ 縮小 ☐ 休止 ☐ 廃止
	外部評価結果のまとめ

市営墓地管理運営事業について

H24. 7. 1 市民福祉部環境課

1 市営墓地の概要

名称	区画数	残 H24. 3	使用率 %	使用基準 1世帯につき1区画 及び墳墓1基	永代使用料	所在地	建設の 背 景	指 定 管理者
川内芸ノ尾 第1墓地 (昭和20年代設置)	325	25	92.3	9㎡以内(特例13㎡以内) ①墳墓等の高さ2.5m以下 ②周壁等の高さ0.5m以下 ③植木高さ2m以下	2万円/㎡	国分寺町	戦災復興 区画整理 事業	(株) 誠建設
川内芸ノ尾 第2墓地 (昭和63年設置)	201	13	93.5	5㎡以内(特例13㎡以内) ①墳墓等の高さ2.5m以下 ②周壁等の高さ0.5m以下 ③植木高さ2m以下	19万円/区画		第1墓地 の残区画 数の減少 に対処	
入来向山墓地 (平成8年設置)	90	62	30.4	6.4㎡以内 ①墳墓等の高さ1.6m以下 ②周壁、植木、樹木類禁止 ③墓標の形式は、洋式。	30万円/区画	入来町 副田	住民の公 営墓地建 設陳情の 提出	
里蘭上墓地 (昭和56年頃設置)	249	48	80.7			里町里	県道沿い の景観上 の問題か ら移転	水 建 システ ム(有)
里蘭下墓地 (昭和56年頃設置)	179	23	87.2					
里観農墓地 (不明)	271	79	70.8					
里寺山墓地 (不明)	51	8	84.3					
鹿島小牟田墓地 (昭和58年度設置)	84	6	92.9	納骨堂等を設置する場合は、 市の区画した面積以内とし、 その高さは1.8m以内		鹿島町 蘭牟田	離島振興事 業	鹿島地区 七 区 自 治 会
計	1,450	264	81.8					

※ 永代使用料…造成費と管理費相当額を含んだ額で設定。

2 共同納骨堂

名称	区画数	残	使用率 %	使用基準	永代使用料	所在地	建設の 背 景	指 定 管理者
樋脇岩下 共同納骨堂 (昭和53年度設置)	84	0	100	目的外使用・転貸の禁止	なし	樋脇町 塔之原	地域改善施 設(同和対策 施設整備事 業)	樋脇岩下 共同納骨堂 管理組合
入来大内田 共同納骨堂 (昭和53年度設置)	32	0	100	〃	なし	入来町 副田		大内田自治 会(入来)

3 共同墓地等の許可基準

項目	墓地	納骨堂
根拠	墳墓を設けるため市長の許可を受け設置したもの。経営主体は、市及び宗教法人、公益法人、地域共同体の管理組合（5人以上）に限定	他人の委託を受けて、焼骨を収蔵するために納骨堂として市長が許可した施設
許可 基準	道路、河川、海岸、鉄道又は軌道に沿わないで、人家その他の多数集合する場所から 100メートル以上離れ 、飲料水を汚染するおそれのない場所であること	管理に必要な場所に設置 容易に納骨堂とわかる施設 法人の場合は、宗教法人又は公益法人等に限定
	管理組合の場合、 組合員5人以上の登録 があり、 5基以上の墳墓 を建立する施設	管理組合の場合、 組合員5人以上の登録 があり、 5基以上の墳墓 を建立する施設
	隣地及び周辺人家等の所有者の 同意書 が必要	隣地及び周辺人家等の所有者の 同意 が必要
	農地法その他の法令に基づく許可があること。	農地法その他の法令に基づく許可があること。

4 個人墓地について ※ 原則として個人の墓地は認めない方針（県）

（１）墓埋法により墓地等を経営しようとする者は許可が必要。個人墓地は、法の「経営」にあたらない。（昭和 55 年 7 月 31 日広島地裁判決）

（２）無許可で個人墓地を建立した者は、法の罰則の対象に含まれない。

※ 罰則の対象は『「事業として墓地を営む者」を指す（昭和 55 年 7 月 31 日広島地裁判決）

（３）止むを得ず個人墓地を新設する場合には、墓埋法の許可が必要。（厚生省公衆衛生局長回答）
ただし、「原則として個人墓地は認めない。」（鹿児島県生活衛生課）

山間等人里遠く離れた場所で、墓地の設け全く無く新設の必要ある場合は、個人に許可するも支障ない。（厚生省公衆衛生局長連名通知）

5 近隣自治体墓地使用料

	永代使用料
鹿児島市	1㎡につき 4,000 円以下とし、墓地別等級別にそれぞれ市長が定める。 納骨施設使用料は、1 基当り 60,000 円以下とし、工事費を基準として、それぞれ市長が定める。 ただし、市外居住者に対しては 4 割増とする。
霧島市	国分宇都墓地 1㎡当たり 4,000 円 溝辺町久保山墓地公苑及びしもづる墓地公苑 1㎡当たり 9,000 円 ただし、本市に本籍又は住所を有しない者については、5 割増
鹿屋市	緑山墓地・八之尾墓地・高須墓地・寿墓地 1㎡につき 20,000 円 鹿屋市新川寿墓地 1㎡につき 28,000 円
出水市	出水市城山墓地 1㎡当たり 5,000 円 出水市寺原墓地 無料
いちき串木野市	特級 3,500 円／㎡ A級 2,900 円／㎡ B級 1,700 円／㎡ C級 1,200 円／㎡

※今回調査した自治体では、永代使用料とは別に、管理料を徴収しているところは無い。

6 無縁遺骨（慰霊塔）について

（１）概要

- ① 設置場所 薩摩川内市国分寺町 6 6 6 8 番地 3 3（川内芸ノ尾第 2 墓地敷地内）
- ② 施設概要 鉄筋コンクリート造／平屋／4㎡／建築費用 1701 千円／平成 19 年 3 月完成
平成 19 年 4 月 1 日、薩摩川内市立和光園の民間委譲に伴い、主管課であった「高齢・障害福祉課」から「環境課」へ引継がれた。
- ③ 保管理由 身元引受人の不在及び拒否、遺骨の引取者不在及び拒否、身元不明（行旅死亡人）

（２）保管状況：104 件を保管（受入可能残余件数 10 件程度）

（３）県内自治体の状況について

- ① 所有状況 県内 43 市町村のうち 33 市町村が納骨堂等を所有し、無縁遺骨を保管。
- ② 保管件数 平成 22 年度 13 市町 30 件 / 平成 23 年度 13 市町 26 件（11 月末）

（４）今後の運用について

今後、身寄りのない単身高齢者の増加など無縁社会の進行で「保管件数」が増える可能性もあるため、次の点を検討する必要がある。

- ① 骨壺の小型化による収納スペースの確保。
- ② 保管依頼課から関係者への「遺骨引取」へ向けた再交渉の依頼。
（保管依頼課：福祉課／高齢・介護福祉課 等）
- ③ あくまで「一時預かり」であるので、合祀は行わない考えであるが、これの是非。

（５）県内各自治体の対応

- ① 鹿屋市：期限を決めて合祀することを検討する。
- ② 指宿市：骨壺のサイズを小型化（手のひら大）することで、スペース確保を行う。

都道府県知事
各 指定都市市長 殿
中核市市長

厚生省生活衛生局長

墓地経営・管理の指針等について

墓地等の経営及び管理に関する指導監督については、かねてより種々御配慮を頂いているところである。

さて、墓地、埋葬等をめぐる状況の変化を踏まえ、厚生省では「墓地経営・管理指針等作成検討会」を開催し、「これからの墓地等の在り方を考える懇談会」報告書（平成10年6月）において検討事項として指摘のあった、墓地の経営、管理の方法について利用者の期待権保護のための適切な対策を講ずること、利用者保護の観点から墓地使用契約の内容の明確化等を図るための標準契約約款の作成等について、具体的に検討を進めてきたところである。

今般、本検討会の報告書が取りまとめられたため、これを踏まえて、「墓地経営・管理の指針」（別添1。以下「指針」という。）及び「墓地使用に関する標準契約約款」（別添2。以下「標準契約約款」という。）を通知することとしたものである。

「指針」は、墓地に関する指導監督事務を行う際のガイドラインであり、かつ経営者が適正な経営を行う上でも参考となるものである。また、「標準契約約款」は、基本的には民事の契約関係の問題ではあるが、契約の明確化等を図るべきとの観点から、厚生省においても参考となるべき雛形を示すこととしたものである（許可時等において契約を審査する場合には、その参考にもなるものである）。

墓地に関する指導監督は自治事務であるため、本通知は、技術的助言であるが、貴職におかれては、本指針等の趣旨を十分勘案し、適正な墓地の経営及び管理が行われるよう、指導監督の徹底をお願いする。

また、併せて管下市町村及び墓地経営者等に対する周知につき御配慮願いたい。

なお、「指針」及び「標準契約約款」の内容については、文化庁文化部宗務課と協議済みであるので、申し添える。

I 墓地経営・管理の指針

1 序論

(1) 本指針の趣旨

墓地経営の許可を始めとした墓地の指導監督に関する事務については、都道府県(指定都市等)の団体委任事務として行われてきた。その趣旨は、住民の宗教感情や風土、文化等は地域によって異なることから、必要な規制の枠組みを国の法令で定め、具体的な運用については、より住民に身近な都道府県等において、地域の実情に応じて行われることが望ましいということにある。

また、同様の趣旨に基づき、平成12年4月からの「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の施行に伴い、墓地に関する指導監督の事務は、地方公共団体が自らの責任において行う「自治事務」となっており、墓地行政において都道府県等に期待される役割は一層大きくなっている。

一方、実際の墓地経営においては、墓地を経営する公益法人が、法人の目的外の事業であるリゾート事業等に関与して実質的に経営破綻をきたし、公益法人の設立許可取消処分を受けたというケースを始めとして、墓地開発をめぐるトラブルから多額の負債を抱えて破産宣告を受けたケース、資金繰りが悪化して墓地の所有権が造成業者に移ってしまったケース、実質的な名義貸しが疑われるケースなど、不適切な事例が生じていることも事実である。

墓地には持続性、非営利性が求められており、この理念に沿った安定的な経営が、利用者の最も切実な要望であろう。

また、墓地は、生活環境との関係で配慮が求められる一方、国民生活にとって必要な施設であるという点も忘れてはならない。

墓地、埋葬等に関する法律(以下「墓地埋葬法」という。)は、墓地等の経営を都道府県知事又は指定都市等の市長の許可によるものとし、報告徴収、改善命令、許可取消し等の権限を付与している。

この強い行政権限の運用方法については知事や市長の広い裁量が認められているところであり、墓地等の管理等が、国民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障無く行われるよう、その権限の適切な運用が求められている。

本指針は、都道府県等の行政運営のための指針(自治事務における国の技術的助言)としての性質を有するものであり、これを参考として、各都道府県等において地域の実情等を踏まえながら今後の墓地行政の在り方について改めて検討し、必要な場合には条例、規則等の制定・改正を行うなどして墓地の経営・管理の向上が図られることを期待するものである。また同時に、墓地の経営者が実際に経営・管理を行う上でも参考とされ、活用されることを期待する。

(2) 墓地経営を取り巻く厳しい現状

最近の墓地経営の破綻事例等をみると、大きく分けて以下の3つの背景があると考えられる。

第一に、墓地使用权の販売等により一時的に多額の金銭が集まることによる危うさの存在である。これを墓地経営でなく他の事業に回した結果多額の損失を被り、回収不能に陥ってしまうケースや、一時的な収入目当てに他者が経営に介入し、利益を奪い取るようなケースが考えられる。

第二に、最近では特に金利が低いために、財産の運用が大変難しいことが挙げられる。いわゆるバブルの時期に比較すれば、経営がより難しいのは当然である。

第三に、墓地経営の見通しが難しいことである。もともと長期的な需要を予測することは簡単ではないが、最近では特に少子化、核家族化が進むと同時に家意識も希薄化しており、何代まで墓参に来るか、すなわち無縁化しないかについても予想が立てにくくなっている。

こうしたことからすると、現在地方公共団体以外の者が墓地を安定的に経営するには大変厳しい状況にあると言えるだろう。経営を行おうとする者及びこれを許可する者の双方がこのことを十分認識しておく必要がある。

(3) 本指針の構成について

本指針は、「墓地経営の許可に関する指針」と「許可後の経営管理に関する指針」の2部構成となっている。これは、

- 墓地の経営許可が不適切に行われた場合にはその後利用者に多大な影響を与えること、また、いったん経営が開始されると現実には経営許可の取消しは容易でないこと、
- 許可後の経営管理のチェックについては、許可時のチェックと比べて必ずしも十分に行われていない場合があること

から、経営許可の際の指針とその後の日常管理の際の指針を別立てとして、それぞれについて留意事項を規定すべきとの考え方によったものである。

(4) 墓地埋葬法と墓地行政

墓地埋葬法による墓地経営の許可は、その後の墓地経営が適切に行われるか否かを決定づけるといっても過言ではないほど重要な意味を持っている。そして、これに見合う権限も許可権者に与えられている。

すなわち、墓地埋葬法第10条第1項においては、墓地等を経営しようとする者は、都道府県知事の「許可を受けなければならない」と規定されているが、「…の場合には許可を与えなければならない」などの規定はないため、知事は正当かつ合理的な理由があれば「許可しないことができる」のであって、行政の広範な裁量(恣意的な許可、不許可ではなく法目的に照らした行政の判断権)に委ねられていると解される。

この「許可しないことについての権限」が認められていることにより、安定した適切な運営ができるか否かを審査し、不適切な墓地経営の許可申請については、利用者保護の観点から許可しないことが重要である。

墓地は、公共の利益との調整が必要な施設であり、土地の所有権や利用権を有するからと言って、誰でも自由に設置できるという性格のものではない。墓地埋葬法第1条には、この法律の目的として、「この法律は、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する。」と規定されており、単に公衆衛生上の規制にとどまらず、その他の公共の福祉の見地からも制約を加え、調整を行うべきものとされている。

近年の火葬率の上昇(平成10年度で約98.4%)にかんがみると、公衆衛生の確保もさることながら、これ以外の部分、例えば墓地の永続性(安定的な経営・管理)の確保、利用者の多様なニーズへの対応など、利用者の利益の保護、あるいは広域的な需給バランスの確保、周辺的生活環境との調和等の公共の福祉との調整が重要である(墓地埋葬法第10条第1項は墓地の周辺に居住する者個々人の個別的利益をも目的としているものとは解しがたいとして、周辺住民は「墓地の経営許可の取消しを求める原告適格」を有しないとの判例があることにも留意すべきであるが、個々の利益でなく、周辺的生活環境との調和を、知事が許可するか否かの判断材料の1つとして考慮することは差し支えないと考えられる)。

墓地の経営許可の行政権限は、こうした調整を図るために法律により付与された権限であるが、この調整は、諸般の事情を総合的に勘案して判断せざるを得ない性質のものであり、一律の基準を定めることが困難であるため、広範な行政裁量権(行政判断権)に委ねられているものである。

また、墓地は、国民生活にとって必要なものであり、公共的な施設である。このため、地方公共団体が墓地を設置経営することも重要な住民サービスである。したがって、一般住民が利用する墓地の新設については、地方公共団体が住民のニーズを十分に検討した上で、自ら設置、経営することを含めて、主体的にその要否を判断すべきである。

また、都市計画の中で墓地について配慮されることも重要である。都市計画法では、都市計画で定める都市施設として「墓園」が位置付けられており、墓地埋葬法第11条第1項には、「都市計画法第59条の認可…をもって、(墓地経営等の)許可があつたものとみなす」旨の両法の調整規定が置かれている。都道府県知事は墓地埋葬法で墓地の経営許可の権限を有するとともに、都市計画を定める者でもあり(同法第15条第1項)、

街づくりの中で計画的な墓地供給についても配慮することができる仕組みになっている。

一方、我が国の歴史をみても、個々に墓石を建立した墓地に葬るという習慣が一般大衆まで広く普及したのは比較的新しいこととされており、またこの葬法は万国共通の普遍のものというわけではない。家族の多様化や、狭い国土で墓地造成に限りがあること等も考えると、納骨堂の利用や、有期限の墓地利用など、墓地供給についての新たな視点も重要と考えられる。

このほか、適切な墓地行政が行われるためには、経営許可の審査時から許可後の経営管理のチェック時を通じて、自治体相互間及び同一自治体内で連携をとることが重要である。

例えば都道府県同士、都道府県と市町村、同じ都道府県内の墓地担当部局と公益法人担当部局等において、情報交換等を行いながら墓地経営自体についての指導監督と、墓地経営を行う主体（公益法人等）に着目した指導監督が併せて行われることが効果的である。

また、上述の地域における墓地供給という観点からの自治体間（典型的には都道府県と市町村）の連携も望まれる。

2 墓地経営の許可に関する指針

(1) 基本的事項

○ 墓地経営者には、利用者を尊重した高い倫理性が求められること。

利用者は墓地の経営管理が「終のすみか」として平穏に行われることを求めていると考えられ、墓地経営においては、こうした利用者の意向を尊重することが最も重要である。墓地経営が利益追求の手段となり、そのために利用者が犠牲になるようなことはあってはならない。墓地経営者には、いわば公共的サービスの提供者として、利用者の要望に責任をもって応えられる高い倫理性が求められる。

○ 経営・管理を行う組織・責任体制が明確にされていること。

利用者にとっては、墓地の経営・管理が実際にどのような体制で行われ、また、特に何か事が起こったときには誰が責任をとるのが明らかになっていることが重要であり、これを定めておく必要がある。

具体的には、例えば経営方針はどのように決定するのか、経営責任者、管理者、事務責任者、会計責任者、施設維持責任者は誰であり、その職務範囲はどこまでかなどについて定めておくことが考えられる。

現代の墓地経営では、経営者から独立した法人等が管理者として任命されることもありうるが、この場合でも、経営者・管理者間の管理委託契約の内容を点検するなどして、最終的な経営責任者が責任を果たす体制がとられていることを確認する必要がある。また、2県以上にまたがる宗教法人の場合でも、墓地の所在地において、十分な責任体制がとられていることが重要である。

○ 計画段階で許可権者との協議を開始すること。

墓地経営の具体的な許可基準は各都道府県等において定められているが、その内容は多岐にわたっており、事前相談なしに許可基準を満たした申請をすることは容易ではない。また、工事着工等を行った後で基準を満たさないことが判明した場合には、申請者、許可権者双方にとって非効率であり、かつ結果として負担が大きくなる。円滑に許可業務を進める上で、計画段階から許可権者たる都道府県等との間で相談・協議を開始することが不可欠である。

また、申請者にあつては、周辺住民とのトラブルを回避する観点から、計画段階において墓地設置について理解が得られるよう努めることが望ましい。

○ 許可を受けてから募集を開始すること。

経営許可の申請に当たって十分な需要調査が行われるべきことは当然であるが、単なる需要調査ではない具体的な契約の前提となる募集の開始の時期は、墓地経営の許可を受けた後でなければならない。許可されなかった場合に申込者が迷惑を被ることとなるだけでなく、そもそも無許可の墓地経営に当たる可能性があるためである。

(2) 墓地経営主体

○ 墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること。

墓地の永続性及び非営利性の確保の観点から、従前の厚生省の通知等により、営利企業を墓地経営主体として認めることは適当ではないとの考え方が示されている。

この考え方を変更すべき国民意識の大きな変化は特段認められないことから、従来どおり「市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい場合であっても宗教法人、公益法人等に限る」との行政指針ののっとって行うことが適当であり、具体的な運用に当たっては、こうした要件を条例、規則等に定めておくことが望ましいと考えられる。

地方公共団体が行うのが望ましい理由は、墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民がより安心して利用できることである。

このため、例えば市町村が地域の実情を踏まえた墓地の設置等に関する計画を立てる仕組みの導入等も有効であると考えられる。宗教法人や公益法人も非営利性の面では墓地経営の主体としての適格性は認められるが、永続性の面では地方公共団体の方がより適格性が高いと考えられる。

なお、公益法人による墓地経営の許可に当たっては、当該公益法人が大臣認可の法人でなく、かつ大臣認可となる予定がないことを確認する必要がある。これは、厚生省の通知等に示されているとおり、墓地埋葬法上の監督と公益法人の監督は一体となって行われることが望ましく、また、地域的な事情を勘案することも必要であり、厚生省が複数の都道府県で墓地事業を行う公益法人を監督するには限界があるからである。

○ いわゆる「名義貸し」が行われていないこと。

特に宗教法人の墓地経営を許可する場合には、宗教法人の名を借りて実質的に経営の実権を営利企業が握るいわゆる「名義貸し」の防止に留意することが必要である。

この「名義貸し」については、その実態はなかなか究明できない場合もあり、何をもって具体的に「名義貸し」というのかは難しいが、問題となる事例としては例えば次のような場合が考えられる。まず寺院（宗教法人）に対して石材店等の営利企業（仮にA社とする。）が墓地経営の話を持ちかけ、この寺院はA社より資金その他について全面的なバックアップを得て墓地経営の許可を受ける。ところが当の寺院は墓地販売権を始めとした墓地経営については実質的に関与しない取り決めがA社との間で交わされている。

そしてA社は墓地使用权とともに墓石を販売して多大な収益を得るが、これは一部を除いて寺院の収入とはならない。しかしながら、使用者とのトラブルについては、最終的な責任者は寺院にあるとしてA社は責任を回避する。そして、運営の安定性を欠いたまま、後には資金力のない寺院と墓地だけが残る、といったような事例である。

こうした事例で最も被害が及ぶのは墓地利用者である。このような事態を防ぐことが行政の役割であり、このため、宗教法人担当部局と連絡をとりながら、実際に当該宗教法人が墓地経営を行うことができるかを十分に精査する必要がある。また、宗教法人の側も、自らが墓地経営の主体であることを十分に認識して事業に着手することが重要である。

また、こうした事態が起こるのは主に宗派を問わない事業型墓地のケースであると考えられることから、いわゆる事業型墓地を認める場合にはより厳格な審査を要する、とするのも1つの方法である（例えば、他の県に

主たる事務所を有する宗教法人が自県で事業型墓地の経営を行う場合には特に、自県の圏域内に事務所と信者を有して宗教活動を行っている実態があることや、前述の組織・責任体制の明確化の観点からも、当該墓地において責任者が常駐していることを条件とするなど）。

○ 墓地経営主体が宗教法人又は公益法人である場合には、墓地経営が可能な規則、寄附行為となっていること。

墓地経営を行うためには、(公益事業として墓地経営を行う)宗教法人の場合には当該法人の規則に、公益法人の場合には当該法人の寄附行為に、それぞれ墓地経営事業を行うことが明記され、又は変更申請中であって明記される確実な見込みがあることが必要である。このため、少なくとも宗教法人又は公益法人が墓地経営を行おうとするときには、規則又は寄附行為の写しを提出させる必要がある。これにより、他にどのような事業を行っているのかなど、当該法人の概要も同時に知ることができる。

○ 経営許可申請者が墓地経営を行うことを意思決定したことを証する書類が存すること。

市町村であれば議会、公益法人や宗教法人であれば理事会や責任役員会等の意思決定機関において、墓地経営を行うことを決議したこと証する書類を求めることが必要である。市町村以外の者が墓地経営を行う場合には、実際に申請した者が法人としての正式な意思決定を経ずに独断で申請を行い、後日それが判明してトラブルになるケースも想定されるため、特に注意が必要である。

(3) 墓地の設置場所及び構造設備

○ 墓地の設置場所について、周辺の生活環境との調和に配慮されていること。

既に述べたように、墓地の経営許可に関しては、周辺の生活環境との調和も1つの判断要素である。地域の実情に応じて学校、病院その他の公共施設、住宅、河川等との距離が一定程度以上あること等を求めることが考えられる。なお、この場合、墓地が生活必需施設であり、公共施設であることにも十分留意すべきである。

○ 墓地の構造設備について、一定以上の水準を満たしていること。

墓地の構造設備についても、良好な環境を保ち、利用者が気持ちよく利用できるよう、一定程度以上の水準を満たしている必要があろう。例えば、周囲に垣根を設ける、通路幅や墓地区画の面積を一定以上とする、不要となった墓石、供物等の集積場所を設けるなどの基準を設定することが考えられる。

なお、この場合、都市計画法の都市計画又は都市計画事業として行う場合の基準である「墓地計画標準」(昭和34年建設省発計第25号建設事務次官通知)等も参考にすることが適切である。

(4) 他法令との関係

○ 当該墓地経営を行うに当たり、他制度の許可も要する場合には、当該許可を得たことを証する書類が存すること。

例えば農地法による農地転用許可等、墓地経営以外の面で、他法令に基づく許可が必要な場合が考えられる。そのような場合には、当該許可を得たこと又はこれを得る確実な見込みがあることについて、これを証する書類(写し等)を提出させることにより、確認することが必要である。

(5) 安定的な経営管理計画

将来の安定的な運営を担保するため、地方公共団体以外の者が墓地経営を行おうとする場合には特に、どのような経営管理を行う計画であるのか慎重に審査する必要がある。墓地供給の観点のみを優先し、経営計画の審査をおろそかにして漫然と許可することは、将来にわたって禍根を残すことになることを十分に認識しなければならない。

○ 安定的な経営を行うに足りる十分な基本財産を有していること。

安定的な経営を行うための前提となるのが十分な基本財産であり、どの程度の額が適当かは墓地の規模等によって異なると考えられるが、これを取り崩さずにある程度日常管理に必要な額を賄える運用収入が得られる程度の額が必要であろう。

また、これに関連して、安定的な経営を行うには使用料等を原資とする管理基金を造成することも重要である。

○ 自ら土地を所有していること。

墓地に永続性が求められることにかんがみ、墓地予定地は自己所有であることが原則とされるべきである。

ただし、特に大都市等においては、土地事情からこれを求めることが困難な場合も想定され、墓地不足に対処するなどの観点から、都道府県等の方針により借地であっても認めざるを得ない場合も考えられなくはない。

しかし、この場合であっても、墓地という特殊な用途に供することはその後の土地利用が半永久的に大幅に制限されることとなると考えられることから、少なくとも土地所有者の承諾を書面で事前に得ておく必要があろう。

また、墓地予定地の権利関係が明らかになる登記簿謄本等を提出させるとともに、借地の場合には土地賃貸借契約書の写しを提出させ、当該土地で永続的な墓地経営が可能かどうか十分に審査する必要がある。さらに、許可後の一定期間内に当該土地を買い取り、自己所有にすることを許可の条件(附款)とし、所有権登記をした時点でその旨の届出をさせることも必要であろう。

○ 土地に抵当権等が設定されていないこと。

当該土地の所有権があっても、これに抵当権等の他の権利が付着している場合は、やはり安定的な墓地経営の障害になりうることから、墓地経営開始時までにはそのような権利を消滅させ、その後も抵当権等の設定を行わないことが必要である。

ただし実際の墓地開発において、土地買収資金等を金融機関からの融資に頼らざるを得ず、抵当権の設定を認めなければ必要な墓地開発が困難となるような場合については、地域の実情により例外的にこれを認める余地もあろう。しかしこの場合であっても、無条件に認めるのではなく、許可後の一定期間内に抵当権を消滅させることを許可の条件(附款)とし、抵当権を抹消した時点でその旨の届出をさせるなどの方策が必要であろう。

○ 当初から過度な負債を抱えていないこと。

基本的な事項であるが、当初から過度な負債を抱えていては、将来にわたる安定的な経営は望むべくもない。自転車操業的な経営とならないためにも、許可申請時に財務諸表等により負債の絶対額のチェックや資産の額との比較を行うなど、法人の財務状況を確認しておく必要がある。

○ 中長期的需要見込みが十分行われていること。

需要見込みが十分なされないまま墓地造成が行われると、墓地の大部分の区画が売れ残り、経営状況が悪化することがありうる。こうした事態を避けるため、申請者において実際に周辺住民の利用意向を調査して中長期的な需要見込みを十分に行い、造成された墓地が確実に利用されることが必要である。

また、一般的事項として、現在、我が国では少子化の進展が著しく、今後人口が激減することも予想されるほか、墓地に対する意識も変化してきている。こうしたことから、特に過疎化が進んでいる地域においては墓地需要の急激な落ち込みも想定されるため、このような事情も十分考慮に入れた上で、許可すべきか否かが判断されるべきである。

○ 中長期的収支見込みは適切であること。将来にわたって経営管理が可能な計画を立てていること。

需要見込みとも関連するが、中長期的にみて収支見込みが適切であることが必要である。どの程度の管理にどの程度の金額がかかり、これを賄うために管理料をどの程度に設定するのか、借入金はどのように返済していくのかなどについて、安定的な経営ができるような計画が立てられている必要がある。

○ 墓地以外の事業を行っている場合には経理・会計を区分するようにすること。

当該経営主体が墓地経営以外の事業を行っている場合には、宗教活動の一環として檀家向けに小規模な墓地経営を行っているような場合を除き、経理・会計を墓地に係るものとそうでないものに区分することにより、収支の明確化を図ることが必要である。

(6) 墓地使用契約

墓地使用契約についても、安定的かつ適正な運営を担保するため、経営許可時に同時に審査することが望ましい。

○ 基本的に標準契約約款に沿った内容であること。

基本的に「標準契約約款」に沿った契約条項が定められていることが望ましい。むろん、個々の事情によりこれと異なることを否定するものではない。

○ 契約内容が明確であること。

契約内容の明確性は、契約において求められる最も基本的かつ重要な事項の1つである。利用者にとって権利義務関係が明確でありかつわかりやすいものでなければならない。

○ 契約に際し十分利用者に契約内容が説明されるようにすること。その前提として、契約書及び重要事項の説明書が作成されていること。

契約時にはその内容について十分に利用者に説明することが必要であり、またこれにより後日のトラブルを未然に防止することができる。このため、契約書はもちろん、契約のうち重要な事項についても書面を作成し、これに沿って利用者がその内容について正しく理解し、納得した上で契約ができるよう説明することが必要である。

○ 料金に関する規定が明確であり、利用者に十分説明が行われるものであること。

料金については、使用者が負う義務の中心的内容であり、その規定が明確であることが必要である。特に、利用者にどの範囲のものについてどの程度の料金を支払う必要があるのかについて十分に認識してもらうことが重要であり、予測不可能な事態が生じたなどのやむを得ない事情がない限り、これ以外の部分で様々な名目で料金を追加するようなことがあってはならない。

現在の料金の内容としては、大きく分けて次の2つがあると考えられる。

(1) 使用料・管理料制

契約時等に支払う「使用料」と年ごと等の単位で支払う「管理料」を組み合わせるもの。

(ア) 使用料

当該墓地の使用権を取得するために必要な料金であり、特に「永代使用料」という名称で徴収されることも多いようである。

(イ) 管理料

墓地の共用部分についての支出を補填するために必要な料金であり、年単位等一定の期間について徴収されることが多いようである。

この2つの類型は特に法律等で定義づけが行われているものではないが、慣習として行われてきたものであると考えられ、またマンションの料金徴収と似通った部分もあることから、それなりに合理性があるものと考えられる。

(2) 永代供養料制

将来にわたって墓の管理(供養)を経営者に委ねるいわゆる「永代供養墓」の場合では、「永代供養料」などと呼ばれる料金がある。この料金の性質については、管理料を一括して前払いし、使用料とあわせて一体のものとして払い込むものとする見解もある。この方式は、特に合葬にしない場合には、将来管理費用が不足する事態も考えられ、十分な基金の造成が必要となると考えられる。

経営に必要な料金を徴収すること自体は問題ないものであり、要するに料金の使途や趣旨について十分利用者が理解し、納得できるようにすることが重要である。

○ 使用期限に関する規定が明確であり、利用者に十分説明が行われるものであること。

使用期間は、利用者が得る権利がいつまで継続するかという重要な事項であり、これを明らかにし、利用者に十分説明を行い、納得した上で契約が行われるようにすることが必要である。

使用期限については、

- (1) 無期限制・・・ 使用期限の定めのないもの。
- (2) 管理料継続制・・・ 使用期限の定めはないが、管理料が支払われる間は権利が継続し、支払われなくなると例えば3年経過した場合は、使用権が消滅し、納骨堂や合葬墓に改葬するなどの定めがあるもの。
- (3) 有期限制・・・ 30年などの長期の使用期限の定めがあり、使用期限経過後は納骨堂や合葬墓に改葬するなどの定めがあるもの。
- (4) 有期限更新制・・・ (3)に加え、使用期限経過後は、利用者が明らかで、管理料が納められている場合には、利用者の申し出があれば、必ず更新するという条件を付けたもの。

などが考えられる。

(1)の契約は、無縁墓となった際の取扱いの問題も生じるため、管理料との関係や何らかの期限を定めて、どのような場合に契約が解除されたり、合葬墓に移されたりするのかを明確にすることが望ましい。

なお、「永代使用」と表示しながら、実際は、(2)や(4)であることもあり、具体的な内容が正しく利用者に理解されることが必要である。

○ 契約解除の場合にも使用者の保護が図られていること。

一般的に利用者は墓地を長年にわたって使用できることを求めていると考えられることから、料金を全く支払わないなどの合理的な理由がない限り経営者側で一方的に契約を解除するような規定は認められない。また、合理的な理由があって解除する場合であっても、焼骨等の取扱いについては一定の配慮が必要であると考えられる。このほか、墓地使用開始前に利用者から契約を解除する場合の料金の一部の返還等の取扱いについても一定の配慮が必要であろう。

(7) 許可の際の条件

○ 許可の際に以下のような条件が付されることが望ましいこと。

- ・ 使用料等を原資とする管理基金の造成
- ・ 監査法人による財務監査の受検
- ・ 財務関係書類の作成、公開 等

使用料等については、一時的に多額の金が入るために、余裕のある経営ができると誤解するおそれがあり、また多少の損失は支障ないとの考えからこれを使い込んでしまう事態も想定されうる。ところが現実にはこれと管理料のみで以後将来にわたる管理を行っていかなければならないのであるから、使用料等の一部を基金として積み立て、その取り崩しには経営許可を与えた都道府県等の認可を必要とするなど一定の歯止めをかけておくことも有効である。

また、監査法人という外部の第三者に経営状況を確認させるということも安定した経営のための1つの方法であろう。

財務関係書類の公開については、墓地、埋葬等に関する法律施行規則（以下「墓地埋葬法施行規則」という。）において既に担保されているが、これは財務関係書類が作成されている場合の義務であり、作成自体についての義務はかかっていない。

しかしながら、他の法令等により作成が義務付けられている場合もあり、また、利用者保護の観点からは作成されている方が望ましい。さらに、これを適正に作成して公開することにより、外部からのチェック機能が働くと同時に自らも経営状況の的確な把握が可能となり、間接的に経営の安定化に資するものと考えられる。

（8）現地調査

○ 申請内容と実態が合致しているか確認するため、現地調査を行うこと。

書類のみで審査するのではなく、実際に現地に赴き、申請内容と合致したものとなっているか確認する必要がある。現地調査は少なくとも計画時及び工事終了後の2段階で行うことが望ましい。

3 許可後の経営管理に関する指針

（1）報告徴収等の実施

○ 計画的に報告徴収を実施すること。

報告徴収については、許可後の経営状況の把握の基本となる事柄であり、墓地埋葬法上はこれができる場合についての限定はないので、監督官庁である都道府県等は必要な報告徴収を積極的かつ計画的に行うべきである。公益法人の監督に準じ、毎年収支予算・決算、事業計画・報告等を求めることが望ましい（ただし、宗教活動の一環として信者向けに小規模な墓地経営を行っているような宗教法人に対しては、当該法人の宗教活動を妨げないような配慮も必要であろう）。

なお、十分な報告徴収が得られない場合には、公益法人担当部局や宗教法人担当部局と連絡をとって、状況の把握に努めることも有効であろう。

○ 任意の立入検査の活用を図ること。

墓地埋葬法上、墓地への強制的な立入権限は認められていない。しかしながら、経営者の協力が得られる場合の任意の立入検査は十分可能である。このため、機会をとらえて現場で適切な運営がなされているかどうかチェックし、経営状況の把握の効果を上げることも重要である。

また、経営主体が公益法人である場合には、民法に基づく強制的な立入権限が認められているので、必要な場合には、これに基づく立入検査を行うべきである。

（2）許可に関する指針の各事項についての再点検

許可後の経営管理状況のチェックにおいては、経営許可の際に審査した事項につき、それが遵守されているかどうか再度点検することが重要である。特に本指針が作成される以前において許可がなされているものについては、場合によっては審査が必ずしも十分とは言えないケースも考えられることから、特に重点的に点検することが望ましい。

なお、財務状況は特に重要であることから、次の（3）で触れている。

○ 名義貸しが行われていないこと。

経営を開始した後、墓地の売れ行きが思わしくなく財政状況が悪化したために、民間の営利企業が経営に介入し、実権を握ることによって名義貸しが行われる場合が想定されうる。このため、経営が必ずしも順調でない場合には特にチェックが必要となろう。

○ 中長期的な経営の見通しが適切であること。

(3)とも関連するが、特に当初の見積もりと比べて収支の状況はどうなっているか確認することが必要である。大幅な見込み違いがある場合、これを踏まえて中長期的な経営計画を変更する必要性が生じることも考えられる。

○ 契約内容が明確かつ適切であること。

契約については経営許可審査時に書類を入手しておくべきであるが、特にそのときには審査していなかった場合、改定が行われている場合には、改めてこれ入手し、チェックする必要がある。

○ 許可の際の条件が守られていること。

許可の際に条件を付している場合には、これが実際に履行されていることを確認することが必要である。

(3) 財務状況

○ 墓地以外の事業を行っている場合には、経理・会計が区分されていること。

報告徴収を求めるなどの手段により確認する。

○ 財務関係書類が作成、公開されていること。

特にこれが許可の条件となっている場合((2)参照)には履行義務がかかっていることに留意する必要がある。

○ 十分な基本財産を有していること。

基本財産が取り崩されたりして減少していないかなどについて確認する。具体的には報告徴収により申告させるだけでなく、残高証明書等を求め、現実に申告された財産を保有しているかを確認する。

○ 過度な負債を抱えていないこと。

報告徴収により確認する。財産目録が作成されていないなどの理由により外見上負債があるかどうか確認できないときは、収支状況を確認し、特に使途不明又は多額の支出がある場合には、経営者から重点的に説明を求めるなどにより経営状況を確認する必要がある。

○ 今後の中長期的な財務状況の見通しが適切であること。

経営者の主観ではなく、報告徴収により求めた書類により客観的に判断する。場合によっては指導、勧告等を行うことにより、経営の悪化を未然に防ぐことも必要である。なお、あわせて必要な管理料を徴収しているかについて点検しておくことも重要である。

(4) 法令、条例等に沿った適切な経営管理

墓地埋葬法、墓地埋葬法施行規則、各都道府県等において定められている条例等については、遵守されなければならないことは当然ではあるが、特に以下のポイントに着眼して、適切な経営管理が行われているかどうか確認する必要がある。

○ 墓地の区域の変更には許可が必要であること。

墓地の区域の変更には許可が必要であり、大幅な墓地の拡張等、従来の墓地と同一性が失われると判断されるような場合には、新たに経営許可を取り直させるようにする必要がある。こうしたことが無許可で行われないう、できる限り現場を見てこまめにチェックをしておくことが必要であろう。また、これと関連して、墓地内の施設や環境について大幅な変更を行う場合には届出等を行わせるのが望ましい。

○ 平成11年の墓地埋葬法施行規則の改正事項が遵守されていること。

平成11年に行われた墓地埋葬法施行規則の改正により、改葬手続の簡素化が行われるとともに、財務書類の備付け及び閲覧の義務が新たに課せられることとなった。

改葬については、これを行おうとする者の遵法意識が薄い場合、法令に定められた正式な手続を経ずに行われる可能性があることから、改葬許可権者たる市町村長とも連絡をとりながらチェックすることが必要である。

備付け義務の対象となる財務書類は、墓地経営者が実際に作成したものであり、墓地埋葬法施行規則に規定されている財産目録、貸借対照表、損益計算書及び事業報告書は例示である。この備付け及び閲覧の義務に関連して文化庁からの照会（平成11年9月24日付け文宗第74号）とこれに対する厚生省の回答（平成11年9月27日付け衛企第29号）がある。

この照会及び回答では、墓地経営に関する書類の作成義務自体については、他の法令等の定めに従うものであって、墓地埋葬法施行規則によって義務が課されるものではないことが示されているが、同時に、宗教活動の一環として行っている小規模な檀家墓地は除く（宗教法人法上書類の作成義務が免除されているため、実際に書類が作成されていない場合には備付け及び閲覧ができないという意味で）としても、少なくとも事業型墓地を行っている場合には備付け及び閲覧を適切に行わなくてはならないという趣旨があることに留意する必要がある。公益事業を行う宗教法人の場合には、墓地経営に関する財務関係書類が作成されているはずであり、その備付け及び閲覧の義務がかかることになる。

公益法人の場合も、財務関係書類が作成されているはずであり、同様の義務がかかることになる。遵守状況については書類の提出を求めることでチェックを行う。その際閲覧の方法についても確認する。

○ 墓籍簿等の帳簿の管理が適切に行われていること。

帳簿の管理は、利用者を正確に把握しておくために必要不可欠なものであり、こうした趣旨から法令上も定められているものである。特に昔から墓地を経営している場合において、帳簿が散逸するなど不適切な管理が行われることがないよう、チェックすることが重要である。

○ 契約内容に照らして不適切な経営管理が行われていないこと。

墓地の現場を見る、利用者の話を聞くなどにより、契約内容に反するような不適切な経営管理が行われていないかどうか確認する必要がある。

(5) 管理業務の委託方法

○ 管理業務を委託している場合、その方法及び範囲が適切であること。

管理業務を外部委託している場合に、墓地の販売行為が受託者の名前によって行われているなど、実質的な権限が経営者になような状態（いわゆる「名義貸し」のような状態）になっていないか確認する必要がある。そもそも、外部委託をする場合には、委託契約書の写しを提出させ、いかなる内容についてどこに委託するのか明確にして、監督庁に事前に報告させることが望ましい。

(6) 管理の質の向上

○ 管理者の研修等の実施を都道府県等において行うよう努めること。

管理者は、墓地が適切に管理されるためのいわば責任者としての地位にある。この管理者に正しい知識、経営管理のポイント等を管理者の研修等の実施を通じて伝えることにより、管理の質の向上を目指すことも重要である。

II 墓地使用に関する標準契約約款

1 序論

(1) 本標準契約約款の趣旨

墓の購入は、おおむね生涯に一度の経験であり、その費用は高額であるため、その契約は慎重かつ適正に行われることが必要である。しかし、実際には契約書が存在しなかったり、契約の内容が不明確であったりする事例もある。

その背景には、慣習等の曖昧なルールの中で墓地使用が行われてきたという実態があるが、当事者間の権利義務を明確に定めた文書が存在しないことにより、墓地の使用をめぐるトラブルが発生し、利用者が不利益を受ける事態も想定される。

特に事業型墓地については、特定の集団にとどまらない多数の利用者を予定している事業の公共性にかんがみ、墓地使用契約の内容について、利用者保護の観点から明確化等を図ることが必要である。

こうしたことから、参考となる標準的な契約約款例として「標準契約約款」を作成したものである。

本標準契約約款は、数ある実際の契約約款(実際には「墓地使用規則」等のような名称となっているものが多いが、名称はともかくその内容は当事者間の債権債務関係を規定するものであり、実質的には契約約款であると言える。)等を参照しつつ、利用者保護の観点から検討を加え、現時点で考えられる一つのあるべき姿を示したものであり、実際に墓地経営者が契約約款を定める際、本標準契約約款が一種の雛形として活用されることを期待するものである。

また、「墓地経営・管理の指針」のうち「墓地経営の許可に関する指針」においても「墓地使用契約」について触れられており、本標準契約約款は、都道府県等が経営許可の際に契約内容について審査するに当たって参考となるものである。

もちろん、本標準契約約款に適合していないものが必ずしも不適切であるというわけではない。十分に利用者保護が図られた明確な規定を備えたものであれば、そのような契約約款もまた認められるべきである。

実際に定められている「墓地使用規則」はもとより様々であるが、これは墓地の性格によっても大きく左右されると考えられる。すなわち、墓地には、

- ・ 地方公共団体が経営主体となり、申請に対する行政の許可によって使用が認められる公営墓地
- ・ 寺院に檀家のために設置された寺院墓地
- ・ 公益法人や宗教法人が経営する宗旨宗派を問わない事業型墓地
- ・ それ以外の墓地

のような種類があり、いずれの墓地であるかによって「使用規則」の規定の仕方が異なってくるのはむしろ当然と言えよう。

ここでは、特定の階層にとどまらない多数の利用者を予定しているという事業型墓地の公共性にかんがみ、この事業型墓地におけるあるべき契約約款について示すこととした。寺院墓地の場合、寺院と檀家という宗教による特殊な結びつきも無視できないであろうし、公営墓地であれば、「申請に対する行政の使用許可」という点で、一般の契約と異なる部分もあろう。もっともそれは寺院墓地や公営墓地は全く本標準契約約款の対象外であるという意味ではなく、「墓地をめぐる権利義務関係を明確にする」という観点から取り入れることができる部分については、可能な限り参考とされるべきである。

(2) 契約と契約約款

「約款」とは一般的には契約の条項のことをいう。この用語は、「生命保険約款」等、特に多数の不特定の利用者を相手方とする事業における契約の条項を指すときに使われることが多い。このような事業では数多くの契約が迅速かつ容易に成立するよう、事業者において「約款」を定め、これに定められた一定の条件の下に多数の利用者との契約が締結される。墓地においても同様の形態で使用、管理等が行われると考えられるため、

ここでも「契約約款」により当事者間の権利義務関係を規定することとし、その標準的なものを示すという意味で「標準契約約款」とした。

(3) 墓地使用権型と埋蔵管理委託型について

本標準契約約款では、「墓地使用権型標準契約約款」と「埋蔵管理委託型標準契約約款」の2つの類型を示すこととした。前者は広く行われている代々墓が承継されていく場合の契約を想定しており、後者は承継を前提とせず始めから経営者に埋蔵及び管理を依頼する場合の契約を想定している。

本標準契約約款で、通常の「墓地使用権型」だけでなく「埋蔵管理委託型」を示すこととしたのは、両者で契約の性質及び態様が異なり、かつ承継を前提としない方式が広がってきているためである。一般的な墓地使用では、契約により墓地使用権の設定が行われ、使用者が親族等の焼骨を埋蔵するものであり、あるいは生前に自己の墓地を購入する場合でも、死亡により墓地使用権は承継されるものであり、契約の内容は墓地使用権の設定であると考えられる。

これに対し、承継を前提とせず経営者に埋蔵及び管理を依頼する場合、契約の実際の内容は墓地使用権の設定ではなく埋蔵及び管理の委託であると考えられる。また、焼骨を埋蔵される人自身が生前に契約を結ぶことが多く、この場合経営者の義務(埋蔵及び管理)が実際に行われるのは本人の死後であることから、これを本人の使用権として規定することは困難である(死者には権利能力がないため、死後も効果が存続するような委託関係として構成するものである)。

この承継を前提としない方式は、生涯独身の人や子どもがいない夫婦のように墓を承継させることが難しい人、子どもに負担をかけることを望まない人等の存在を背景として、特に近年「永代供養墓」という名前で広まってきている(平成12年2月時点で229の墓地で「永代供養墓」を取り扱っているという民間の調査結果がある)。

しかし、この方式は、比較的新しいものであり、その契約についての法理論的な構成については十分検討されていない。また、「永代供養墓」と言っても、確立された定義や慣習があるわけではなく、その実態は様々であり、個々の墓所で管理するもの、一定期間経過後に合葬墓に移すもの、初めから合葬墓に納めるもの等がある。このため、個々の契約が重要となるが、実際の「使用規則」においても、その契約関係は必ずしも明確なものとはなっていない。

この「永代供養墓」については、名称も含めてその在り方について様々な評価がありうるが、現実には承継を前提としない方式は存在しており、かつ少子化、核家族化等の状況を踏まえると、今後もある程度の需要が見込まれるものである。こうした状況を踏まえて、承継を前提としない方式についてもより適正な契約が結ばれるよう、通常の形態のものと併せて、「埋蔵管理委託型」として標準的な契約約款を示すこととしたものである。

(4) 墓地使用権型標準契約約款の概要

「墓地使用権型標準契約約款」は、次の10箇条から成り、その内容及びポイントは、以下のとおりである。

(第1条 目的)

本契約約款が何を目的として定められたのかを端的に示すものであり、かつ本契約約款を通じた根本理念を示すものである。

(第2条 墓地の使用)

使用者がいかなる権利をどの程度の期間有するのかを明確にするとともに、使用に当たっての条件(制限)を定めるものである。使用期間については、期限を設ける方式と、解除されない限り継続して使用できるとする方式の2つを示した。

(第3条 使用料)

墓地使用権設定の対価としての使用料の支払について規定するものである。

(第4条 墓地の管理)

墓地の管理について、経営者と使用者がどのような役割分担で責任を負うのかを明らかにするものである。

(第5条 管理料)

墓地使用権設定の対価としての使用料の他に、使用者は墓地管理のために毎年管理料を支払うべきこと及び管理料改定のルールについて定めるものである。

(第6条 契約の更新)

第2条で期限を定める方式を規定する場合、使用者が使用継続の意思を有し、管理料の滞納がない場合には墓地使用契約を必ず更新する「有期限更新制」を規定するものである。

(第7条 使用者の地位の承継)

使用者の祭祀承継者が使用者の地位を承継した場合は経営者に届出を行うことを規定するものである。

(第8条 使用者による契約の解除)

使用者がいかなる場合に契約を解除できるかを明らかにするとともに、その場合の使用料及び管理料の取扱いについて規定するものである。

(第9条 経営者による契約の解除)

経営者がいかなる場合に契約を解除できるかを明らかにするものである。

(第10条 契約の終了及びこれに伴う措置)

どのような場合に墓地使用契約が終了するかを明らかにするとともに、契約終了後における焼骨、墓石の取扱い等について定めるものである。

(5) 埋蔵管理委託型標準契約約款の概要

「埋蔵管理委託型標準契約約款」は、次の5箇条から成り、その内容及びポイントは、以下のとおりである。

(第1条 目的)

本契約約款が何を目的として定められたのかを端的に示すものであり、かつ本契約約款を通じた根本理念を示すものである。

(第2条 埋蔵及び管理[供養]の実施)

本契約約款の中心的事項である経営者が負う義務内容について定めるものである。埋蔵した後については、一定年数経過後に合葬墓又は納骨堂に移す場合の規定を示した。

(第3条 委託管理料[委託供養料])

埋蔵及び管理[供養]についての料金を委託者が支払うべきことを定めるものである。

(第4条 委託者等による契約の解除)

委託者等がいかなる場合に契約の解除をなすかを明らかにするとともに、その場合の委託管理料[委託供養料]の取扱いについて規定するものである。

(第5条 経営者による契約の解除)

経営者がいかなる場合に契約を解除できるかを明らかにするものである。

2 標準契約約款とその解説

(1) 墓地使用権型標準契約約款

〇〇墓地使用契約約款

(目的)

第1条 本約款は、財団法人〇〇[宗教法人△△]が経営する墓地(以下「墓地という。')の使用及び管理に関し必要な事項を定め、その使用及び管理が適切に行われることを目的とする。

まず、標題については、「墓地使用契約約款」(又は「墓地使用契約書」)とするのが望ましいと考えられる。実際には「墓地使用規則」などという名称となっているものが多いが、地方公共団体が経営する墓地が使用許可という法的類型となっている以外は実質的には「契約約款」であり、当事者間の関係が契約によって規律されることをはっきりさせる上でも、このような標題とする方が適切であろう。

目的規定については、実際に定められている例が多いわけではないが、本契約約款が何を対象とし、何のために定められているのかを明確にしておくことは重要であると考えられる。

目的規定が置かれている場合であっても、「使用者は本規程に従わなければならない」等、使用者に一方的に義務を課すかのような規定になっている例もあるが、墓地使用契約は双務契約であり、使用者保護の観点からもこのような規定は好ましくない。また、「管理」だけでなく「使用」が「適切に行われる」としているが、これは経営者による一方的な「管理ルール」の押しつけではなく、使用面にも十分な配慮がなされるべきであることを示したものである。

(墓地の使用)

第2条 使用者は、次に掲げる墓地の区画(以下「墓所」という。)を、契約成立後〇年間[第8条又は第9条の規定により契約が解除されない限り、継続して]使用する権利を有する。

使用墓所

- 2 使用者は、経営者に届け出て、墓所内に使用者の親族及び縁故者の焼骨を埋蔵することができる。
- 3 使用者は、墳墓の設置、焼骨の埋蔵その他墓地本来の使用目的以外の目的のために墓所を使用してはならない。
- 4 使用者は、経営者の承諾を得ずに墓所を使用する権利を他人に譲渡し、又は他人に当該墓所を使用させてはならない。

本条は、使用者の墓地使用权及び使用に当たっての条件等について規定したものである。なお、本契約約款においては、火葬率が高いという現状等にかんがみ、焼骨の埋蔵のみが行われることを想定して規定しているが、埋葬を認める場合には「死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵することができる」などと規定することとなる。

第1項においては、使用者の墓地使用权について規定しており、使用者が墓地のうち所定の区画(墓所)を使用する権利を有することを明確にしている。契約である以上使用者の義務のみが規定されることは不均衡であり、使用者保護の観点からもこのような規定を設けるべきである。また、期間については、実例では、特に規定しないものと「永代」とするものが比較的多いようである。

期間をあえて定めない方式については、墓の長期にわたる使用を暗黙の了解としているものと考えられるが、契約の明確化を図る観点から、使用期間については何らかの規定を置くべきであろう。ここでは、40年間や60年間など使用期間を一定期間に限定する方式と、「契約が解除されない限り」とする方式を規定した。前者については、墓地の有効利用や無縁化した墓地の円滑な整理への要請もあり、今後の墓地使用契約の一つの在り方になりうるものである。

ただし、どの程度の使用期間が妥当であるかは墓地により異なると考えられる。また、同時に使用者の希望を配慮して、使用权を有する期間が経過する際に使用者側に契約更新の意思がある場合には、必ず契約の更新が可能となるような仕組み(有期限更新制)も考えられる(第6条)。使用期間を限定的に「〇年間」と定めない方式については、長期にわたる使用を前提としているとしても、いかなる場合でも永久に使用する権利を有するというものではないことから、あえて「永代」という用語は使用していない。

例えば、管理料の不払い等による解除は当然想定されるものである。このため、できるだけ使用期間を明確にする観点から「契約が解除されない限り、継続して」と規定したものである。この方式を規定した場合には、第6条の更新手続は不要であり、使用者としての義務を履行していれば特段の手続なく使用し続けることが可能

である。ただし、使用者が死亡した場合の使用継続の届出（第7条）は必要である。

第2項は、墓地使用权の具体的な行使方法を定めたものである。誰の焼骨を埋蔵するのか、火葬許可証等を添えて届け出ること等を想定している。埋蔵できる対象者の範囲については、使用者の親族及び縁故者としているが、個々の墓地によって別の定め方をすることも可能であろう（宗教法人が使用者となって、その信者の焼骨を埋蔵するケースも考えられる。）。ただし、その範囲を著しく制限するような規定は不適切である。

第3項及び第4項は墓所を使用するに当たっての制限を定めたものである。第3項は墓所を墓以外の目的のために使用することを禁止するものであるが、基本的な事柄であるため、規定したものである。

第4項は、墓地使用权を経営者の承諾なく譲渡すること等を禁止するものである。経営者としては、一定の手続を経て使用者を決定しているのであり、使用权を有する者が経営者の関与しないところで自由に変更されうる（契約の当事者が勝手に変更されうる）とするのは適当ではないであろう。なお、「他人に墓所を使用させてはならない」とは、賃貸借における「転貸」の禁止と同じ趣旨であるが、墓地は賃貸借そのものではないので、「転貸」ではなくこのような表現を用いている。経営者の承諾があればこれらの行為も可能としたが、当事者間でトラブルが起らないよう十分注意する必要がある。

なお、事業型墓地の中には、墓地使用权設定後の墓石の設置について、墓石業者を指定して、当該業者以外の者による墓石の工事を禁止している事例があるが、選択の余地を全く奪ってしまう契約は適切でないと考えられる（やむを得ずある程度墓石業者を絞らざるを得ないとしても、それによりどのような付随的サービスや利点があるのかを含めて、情報を開示しておく必要がある）。

（使用料）

第3条 使用者は、経営者が定める期日までに使用料〇円を支払わなければならない。

本条は、墓地使用权設定の対価としての使用料を使用者が支払うべきことを規定している。「墓地経営・管理の指針」で述べたように、料金の形態・名称については墓地によって様々であると考えられるが、本契約約款では、墓地使用权設定の対価である「使用料」と墓地の維持管理に充てるための「管理料」を組み合わせる方式を示した。その理由は、実際この方式が一般的であり、何に対する料金であるかが明確となること、一括払いに比べて不測の事態に対処しやすいこと等である。なお、使用料の不払いは、経営者による解除の要件となる

（第9条第1項）。

（墓地の管理）

第4条 墓所の清掃、除草等については、当該墓所の使用者がその責任を負う。

2 墓地の環境整備その他の管理（前項に規定するものを除く。）については、経営者がその責任を負う。

本条は、墓地の管理について誰が責任を負うかを明らかにするものである。墓地の良好な環境を維持管理することは当事者双方にとって重要であり、どちらが責任を負うのかを明示しておくべきである。

第1項では、使用权を設定された墓所については、使用者自らが清掃、除草等の責任を負うことを規定している。この程度の責任は使用を認められていることから当然に付随するものであり、妥当なものと考えられる。

第2項では、墓地全体の管理については、使用者が責任を負う墓所の清掃等を除き、経営者が責任を負うことを規定したものである。これは後で規定する管理料の請求の根拠にもなるものである。なお、本契約約款では経営者が免責される場合は規定していないが、地震、火災等の不可抗力の場合について使用者との関係で経営者が免責される場合を定めておくことも考えられる。

（管理料）

第5条 経営者は、前条第2項に要する費用に充てるため、別に定めるところにより、使用者に対して毎年管理料を請求するものとし、使用者はこれを支払わなければならない。

2 経営者は、物価の変動等により、当該時点における管理料によっては前項に規定する費用を賄うことができなくなったとき、又はその確実な見込みが生じたときは、必要かつ相当と認められる範囲内において、管理料

を改定することができる。この場合において、経営者は、改定後の額及び改定の具体的な理由を明記して、使用者に対し、事前に書面により通知するものとする。

本条は、使用者が使用料とともに支払義務を負う管理料について規定したものである。

第1項では、経営者が墓地の管理のために毎年管理料を請求し、使用者はその支払義務があることを規定している。管理料の用途については、これを明確にしないまま使用者に支払義務を課すことは妥当でなく、流用を防ぐためにも、何のために管理料をとるのかをはっきりさせておく必要がある。ここでは、前条第2項で規定した、経営者が責任を負う墓地の管理のために要する費用に充当するためのものであることを定めている。

管理料の額については、契約約款の中で全て規定するのも1つの方法ではあるが、額については将来の改定が見込まれることから柔軟性を持たせた方がよいと考えられること、払い込みの時期は墓地によって異なりうると考えられることから、「別に定めるところ」によることとした。

なお、管理料を一度に全て払い込む方式では管理面での柔軟な対応が困難になること等から、使用期間が限定されており、その間の維持管理が可能となる十分な基金を造成するものでない限り、望ましくない。また、管理料の払い込みは使用者の所在を把握しておく手段となりうることから、本契約約款では、毎年管理料を請求する方式を規定した。

第2項は、管理料改定のルールについて規定したものである。経営者による管理料の改定権については、第1項の趣旨、すなわち(毎年変わりうる)墓地管理に要する費用を賄うために管理料を請求するということから導き出されなくはないが、料金に関するルールはできるだけ明確にしておくべきであるため、規定することとした。

ただし、これは当初の管理料の設定を恣意的に行うことを認めるものではなく、ある程度長期的な視点に立って設定すべきである。また、物価が変動したらどのような場合でも管理料を値上げすることができ、かつその範囲が不明確であるとする、やはり使用者にとって不利な内容となりかねない。このため、物価変動等により墓地の管理に要する費用が賄えなくなった場合(又は確実に見込まれる場合)に限って、必要かつ相当と認められる範囲内でのみ改定が可能などという制限を設けることが望ましい。

さらに、これについては理由も含めて書面により利用者にあらかじめ通知することとしており、これにより、一層の使用者保護が図られるものである。

(契約の更新)

第6条 墓所を使用する権利を有する期間が経過した後も継続して墓所を使用しようとする者は、当該期間が経過する〇年前から、経営者に対して契約更新の申込みをすることができる。

2 前項の申込みがあった場合において、前条第1項に規定する管理料の支払義務が履行されている場合には、経営者は前項の申込みを承諾しなければならない。

本条は、第2条で墓所を使用できる期間が限定されている場合に対応するものであり、使用期間が終了する際に墓地使用契約を更新することができること及び使用者に管理料についての債務不履行がなければ契約更新の申込みを必ず承諾すべきことを規定したものである。

墓地使用契約の有期限更新制については、これからの墓地の在り方の1つのモデルとして本契約約款において提示したものである。なお、第2条で「契約が解除されない限り」使用できることとする場合は、本条の規定は不要である。

第1項においては、使用期間終了の前から更新の申込手續ができることを規定している。契約更新は、概ね第2項に規定するような、管理料を遅滞なく支払っている使用者が行うものと考えられる。このため、管理料を支払うときと同時に契約更新の申込みを行うことを想定して、〇年前から申込みができることとしたものである。

第2項においては、管理料の支払が行われていることを条件として、経営者が更新の申込みを必ず承諾しなければならないことを規定したものである。これはあくまでも更新に応じる義務が生じる場合を規定したものであって、これに当たらない場合であっても経営者が申込みに応ずることができるのはもちろんである。むしろ、

例えば管理料1年分の支払が遅滞した場合にまで契約更新に応じないというのは、社会通念に照らしてみても不適切であろう。実際には、使用者が更新を希望する場合には、よほど合理的な理由がない限り認めるべきであると考えられる(なお、一定期間を超える管理料の不払いは解除事由に当たる(第9条第2項第1号)ため、このような場合は更新に応じない「合理的な理由」ということができると考えられる。))。

(使用者の地位の承継)

第7条 使用者の死亡により、使用者の祭祀承継者がその地位を承継して墓所の使用を継続する場合には、当該祭祀承継者は、すみやかに別記様式による地位承継届出書に住民票の写しを添えて経営者に届出を行うものとする。

2 使用者の祭祀承継者が墓所の使用を継続しない場合には、書面をもって経営者にその旨を届け出るものとする。

本条は、使用者が死亡した場合の承継について規定したものである。墓地使用に関する債権債務全てを包括的に承継するのであるから、ここでは契約当事者たる「使用者の地位」を承継すると規定した。

第1項は祭祀承継者が使用を継続する場合の規定である。民法第897条第1項本文の規定(「系譜、祭具及び墳墓の所有権は、…慣習に従つて祖先の祭祀を主宰すべき者がこれを承継する。」)を踏まえると、墓地使用権については当然に祭祀承継者に承継されるものであるから、本契約約款では特に承継に際しての経営者の承認等の関与は定めていない。

それよりも、経営者としては、誰が承継して墓所を使用するのかを把握しておくことが重要であるから、承継者が住民票の写しを添えて必要な事項を書面をもって届け出るべきことを明確に義務付けた。

第2項は祭祀承継者が使用を継続しない場合の規定である。この場合には契約が終了することとなるため、書面による意思表示を求めることとしている。この場合においては、当該祭祀承継者が使用者といかなる関係にあるかを確認する必要もあろう。

(使用者による契約の解除)

第8条 使用者は、書面をもっていつでも契約を解除することができる。

2 前項の場合においては、使用者は既に支払った使用料及び管理料の返還を請求することはできない。ただし、墓所に墓石の設置等を行っておらず、かつ焼骨を埋蔵していない場合において、使用者が既に使用料 納付しているときは、契約成立後〇日以内に契約を解除する場合に限り、経営者は、当該使用料の〇割に相当する額を返還するものとする。

3 第1項の場合において、契約解除の日の属する年[度]の管理料を納付していないときは、使用者は当該管理料を支払わなければならない。

本条は使用者側からの墓地使用契約の解除権及び解除権が行使された場合の料金の取扱いについて規定したものである。

第1項は、使用者側の事情で改葬の必要が生じた場合等において、使用者がいつでも契約の解除権を行使できるようにするため、規定したものである。事例では、例えば使用許可の取消事由として「使用者が使用権を放棄(返還)したとき」などと定められているが、これは使用者がいつでも使用権を放棄(返還)できる、つまり契約を解除することができることを前提にしていると考えられ、これを規定したものである。これは契約の終了につながる重要事項であるため後でトラブルが起こることのないよう、書面による意思表示を求めることが適当である。

第2項は、前項の解除権を行使したときは、納付済みの使用料及び管理料は原則として返還請求ができないことを規定したものである。使用者側の事情で一方向的に解除権を行使するわけであるから、この程度の負担は使用者にとって著しく不利益とはいえないであろう。

しかしながら、墓石の設置も焼骨の埋蔵もしていない、つまり実質的に何ら墓地を使用していない場合においてまで高額な負担を全額負わせることは妥当ではないと考えられるため、例外を設けている。実際問題として、契約は締結してしまったが、その後、より使用者の希望に沿った墓地が見つかるような場合も考えられ、まだ契約した墓地を全く使用していないのであれば、ある程度の負担をしてもらった上で使用者に選択の余地を

与えるのが合理的であろう。

第3項は、支払期限が到来していない当該年[度]分の管理料についての取扱いを定めたものである。支払期限が到来しているが納付されていない管理料(使用料の未納については次条において経営者による即時解除事由としているので問題になることはほとんどないと考えられる。)については、墓地使用契約が終了しても自動的に消滅するものではないが、支払期限が到来していない当該年[度]分の管理料については債務を負うかどうか明確でないため、支払義務を負うことを明示したものである。使用者の事情による解除の場合であり、当該年[度]も一定期間墓地を使用していることからすると、支払義務を課しても問題はないであろう。

(経営者による契約の解除)

第9条 経営者は、使用者が使用料を所定の期日までに支払わなかったときは、書面をもって、契約を解除することができる。

2 前項に規定する場合のほか、使用者が次の各号の一に該当する場合には、経営者は相当の期間を定めて債務の履行を催告し、その履行がないときには、書面をもって、契約を解除することができる。

一 ○年間管理料を支払わなかった場合

二 第2条第3項に規定する使用の目的に違反して墓所を使用した場合

三 第2条第4項の規定に違反して墓所を使用する権利を他人に譲渡し、又は他人に当該墓所を使用させた場合

本条は、経営者側からの解除権の行使について、催告を要する場合と要しない場合に分けて規定したものである。債務不履行の場合の解除は民法に基づき行うことも可能であるが、どのような場合に解除ができるかを明確にしておくため規定したものである。

第1項は催告を要せず解除できる場合として、使用料の不払いの場合を規定している。使用料の支払は、墓地使用権設定の対価であり、かつ墓地使用契約の中で使用者が負う債務の中心的要素である。したがって、これを履行しないことは重大な契約違反であることから、特に催告については規定せず、書面をもって解除することができることとしている。

第2項は、催告をした上でなお履行がないときに解除できる場合について規定したものである。その場合とは、一定期間の管理料の不払い及び使用者が墓地使用に関する制約を遵守しなかったことである。これらは使用料の不払いと比べて、墓地使用に対する直接かつ重大な債務不履行とまでは必ずしもいえないことから、いったん催告して履行を促すこととしたものである。

それで履行がなされれば墓地使用契約は継続され、履行がなされなければ経営者は解除することができる。管理料の不払いの期間が何年でなければならないかは、一概に決めることは難しいが、1年では短すぎると思われる。なお、第7条に規定する届出がなされない場合を解除要件に加えることも考えられるが、このような場合には当然管理料も支払われていないと考えられるため、第1号の「○年間管理料を支払わなかった場合」に該当するものと想定され、また、経営者の側から使用者の死亡を把握するのは実際上は困難であることから、特に規定していない。

(契約の終了及びこれに伴う措置)

第10条 契約は、次に掲げる場合に終了する。

一 墓所を使用する権利を有する期間が経過した後、第6条第1項に規定する契約更新の申込みがなされなかったとき

二 第7条第2項の届出があったとき

三 前二条の規定により契約が解除されたとき

2 契約が終了したときは、使用者であった者又はその祭祀承継者(次項及び第項において「元使用者等」という。)は、速やかに墓所内に設置された墓石等を撤去し、墓所内に埋蔵された焼骨を引き取るものとする。

3 元使用者等が前項に定める義務を履行しない場合において、契約終了後○年経過した場合には、経営者は、墓石等を墓地内の所定の場所に移動し、及び法令の規定による改葬手続を経て埋蔵された焼骨を墓地内の合葬墓又は納骨堂に移すことができる。

4 前項の場合においては、経営者は実費を元使用者等に請求することができる

本条は、墓地使用契約がどのような場合に終了するかということ及び契約が終了したときにどのような措置がなされるかについて規定したものである。

第1項は契約終了事由について規定したものであり、期間終了の後更新手続がなされなかったこと、祭祀承継者が使用を継続しない旨を届け出たこと及び解除権が行使されたことを掲げている。

なお、経営者たる公益法人や宗教法人が解散した場合にも契約は終了することとなるが、これは自明であり、かつ墓地に永続性が求められていることから解散がありうることを前提として規定するのは必ずしもふさわしくないと考えられるため、特に規定していない。なお、第2条で「契約が解除されない限り」使用できることとする場合は、第1号の規定は不要である。

第2項は、契約終了時における墓石や焼骨の扱いについて述べたものである。墓地使用契約が終了することは、墓地使用权が消滅するということであるから、墓石や焼骨を直ちに撤去しなければならないのは当然である。使用者であった者が死亡している場合を想定して、祭祀承継者もその義務を負うこととしている。

第3項は使用者であった者又はその祭祀承継者(元使用者等)が第2項の撤去義務を履行しなかった場合において、経営者自らがこれを行うことができることを定めたものである。元使用者等がすぐに撤去義務を履行しない場合であっても、本来は繰り返し要請して履行してもらえよう努めるべきであるが、どうしてもそれが望めないような場合には最後の手段として経営者が行うことを認めるのもやむを得ないであろう。

その理由は、特に無縁化した場合において、いつまでも改葬できないとすると墓地の有効活用及び安定経営にも支障をきたすおそれがあること、法令上も改葬手続の規定があり、経営者自らが改葬を行うことも想定していること等である。ただし、これを実際に行う場合でも焼骨の取扱いには十分な配慮が必要であると考えられる。本契約約款では、合葬墓又は納骨堂という複数の焼骨をまとめて納めておく場所を想定し、ここに移すという規定とした。また、改葬の際には法令に規定された手続を経なければならないことは当然であるが、ここでは確認的に規定することとした。

第4項は、第3項の規定に基づいて経営者自らが撤去した場合における費用負担について定めたものであり、経営者は実費を元使用者等に請求できることとしている。本来は元使用者等が自ら行うべきところ、度重なる催告にもかかわらずこれを履行しないのは元使用者等の責任であり、これに要した費用を負担させることとするのが妥当であろう。

以上につき、使用者、経営者双方合意の上、墓地使用契約を締結したので、これを証するため本書2通を作成し、署名捺印の上、各自1通を保管する。

使用者	氏名	印
	住所	
	電話番号	
経営者	財団法人 ○○○○	
	理事長	印
	所在地	
	電話番号	

契約約款の最後に双方が署名をし、契約締結の意思表示を書面に表すこととする。申込書とこれに対する承諾書を別途作成するという方式も考えられるが、条項数がそれほど多くないこともあり、一体とすることとした。使用者としてはこの署名入りの契約約款を保存しておけば足りることとなる。

別記様式（第7条第1項関係）

財団法人 ○○○○

理事長 殿

地位承継届出書

貴法人との墓地使用契約について、使用者の地位を承継して墓所の使用を継続することとなりましたので、届け出ます。

氏名	
本籍	
住所	
電話番号	
前使用者の氏名	
前使用者との関係	
使用を継続する墓所	

平成 年 月 日

氏 名

印

(2)埋蔵管理委託型標準契約約款

〇〇墓地埋蔵管理委託契約約款

(目的)

第1条 本約款は、財団法人〇〇[宗教法人△△]が設置し、及び経営する墓地(以下「墓地」という。)における埋蔵及び管理[供養]に関し必要な事項を定め、その埋蔵及び管理[供養]が適切に行われることを目的とする。

標題については、「埋蔵管理委託契約約款」としている。いわゆる「永代供養墓」について契約というかたちで明確に規定した例は少ないが、やはり経営者によって将来の埋蔵及び管理[供養]という行為が行われることを目的とした契約であると言える。この契約の法的性質はこれまで十分議論されていないが、使用権の設定ではなく、当事者の一方が、埋蔵及び管理[供養]という行為を相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって成立するものであり、「使用契約」ではなく「委託契約」という構成とした。

目的規定の重要性については使用契約約款と同様であるが、使用契約約款の場合、使用者の行為についての取決めという要素が大きいのに対し、埋蔵管理委託契約約款の場合、経営者の行為についての取決めが中心となる。

（埋蔵及び管理[供養]の実施）

第2条 経営者は、委託者が指定する次に掲げる者の焼骨を、次に掲げる墓地の区画に埋蔵し、別添付属文書に定めるところに従い、適切に管理[供養]を行うものとする。

委託者が指定する者
埋蔵される区画

2 前項の埋蔵から○年を経過したときは、経営者は所定の合葬墓又は納骨堂に焼骨を移すことができる。

本条は、埋蔵及び管理[供養]の実施等に関して規定したものである。なお、焼骨の埋蔵を前提としていることは使用契約約款と同様であり、埋葬も認める場合には、適宜規定を変更することになる。

第1項は、経営者の義務の内容を定めたものである。使用契約約款においては使用権を設定することとしたが、埋蔵管理委託契約約款においては、経営者への委託の内容を規定している。

この埋蔵管理委託型においては、墓石等の設置も、あらかじめ契約で定められた方法により経営者が行い、墓石等は経営者の所有のままである。

また、「適切な管理」とは、一般的には墓地区画内外の除草、清掃等を含み、墓地としての適切な状態に保つことであるが、ここでは、「別添付属文書に定めるところに従い」としており、より個別具体的な内容（例えば定期的に供花をすることなど）は、この付属文書において定められることを想定している。なお、委託の類型としては、委託者が生前に自分自身を指定し、死後における焼骨の埋蔵及び管理[供養]を委託する場合と、委託者の親族等の焼骨の埋蔵及び管理[供養]を委託する場合がある。

第2項は、合葬墓又は納骨堂への改葬の規定である。この規定を置かずに、永久に個々の墓地として管理することも考えられるが、その場合は、代々墓が承継されていくことは想定していないことから将来的に管理費用の確保が困難となることが予想されるため、適切でない。したがって、一定の年数を区切って合葬し、その区画を新たな墓地として提供して新たな委託管理料[委託供養料]を得ることとすれば、墓地全体として継続的な管理が可能となるものである。

なお、管理のための費用については、一括で委託管理料[委託供養料]の中で徴収することを想定しており、本契約約款においては、使用契約約款のような管理料についての規定は置いていない。

（委託管理料[委託供養料]）

第3条 委託者は、経営者が定める期日までに委託管理料[委託供養料]○円を支払わなければならない。

本条は、委託者が委託管理料[委託供養料]を支払うべきことを規定している。この料金は、特定の墓地区画に焼骨の埋蔵を行うこと及び当該区画を含む墓地全体を管理すること（さらには所定の方法による供養行為を含む場合もある。）に対する料金である。委託管理料[委託供養料]の不払いは、経営者による解除の理由となる（第5条）。

（委託者等による契約の解除）

第4条 委託者は、書面をもっていつでも契約を解除することができる。

2 委託者の死亡によりその地位を承継した者（次項において「委託承継者」という。）は、第2条に規定する埋蔵及び管理[供養]が適切に行われなかった場合に限り、書面をもって契約を解除して損害賠償を請求することができる。

3 第2条第2項の規定により焼骨が合葬墓又は納骨堂に移された場合には、前二項の規定にかかわらず、委託者及び委託承継者（以下「委託者等」という。）は、契約を解除することができない。

4 第1項又は第2項の規定により契約が解除された場合において、焼骨が既に埋蔵されているときは、委託者等はこれを引き取らなければならない。

5 第1項又は第2項の規定により契約が解除された場合において、焼骨が埋蔵されておらず、かつ委託管理料[委託供養料]が支払われているときは、契約成立後○年以内に契約を解除する場合に限り、経営者は、当

該委託管理料[委託供養料]の〇割に相当する額を返還するものとする。

本条は委託者等による埋蔵管理委託契約の解除権及び解除権が行使された場合の料金の取扱いについて規定したものである。

第1項は、委託者がいつでも契約の解除権を行使できることを規定したものである。これは契約の終了につながる重要事項であるため、使用契約約款と同様、後でトラブルが起こることのないよう、書面による意思表示を求めることとした。

第2項は、委託者の死亡により委託者の地位を承継した者も解除権を行使できることを規定したものである。埋蔵管理委託型においては基本的に墓が代々承継されていくことは前提としておらず、したがって埋蔵及び管理[供養]が適切に行われている限りにおいては委託者の地位の承継については特段考える必要はない。

しかし、委託関係自体は、委託者が死亡した場合においても当然には終了せず、契約当事者としての地位は相続の対象となりうると考えられる。これに着目して、埋蔵管理が適切に行われていない場合における解除権を規定している。これは解除権の行使自体もさることながら、適切な埋蔵及び管理[供養]を求める手段として意味が大きいものである。

また、この場合において損害賠償を請求できることを規定しているが、これは経営者が受託者としての義務(債務)を果たさなかったことにより生じる債務不履行責任に基づくものであり、この責任を明確化するために確認的に規定したものである(したがって、第1項の場合においても損害賠償を請求できることもありうる)。

第3項は、第1項及び第2項の例外として、解除権が行使できない場合を規定したものである。焼骨が合葬墓等に移され、他の焼骨等と一体となって管理されている場合には、目的の焼骨のみを取り出すことは難しく、本契約の主要な目的である焼骨を対象とした一定期間の管理[供養]も既に終了しており、解除権を行使すること自体に意味が乏しいと考えられるため、解除できないこととしたものである。

第4項は、第1項又は第2項の解除権を行使したときは、委託者等は焼骨を引き取らなければならない旨を規定したものである。契約が解除された場合には経営者が焼骨を埋蔵させておかなければならない義務はなく、当然委託者が引き取るべきである。

第5項は、納付済みの委託管理料[委託供養料]の一部が返還される場合を規定したものである。その趣旨は使用契約約款の場合と同様であり、実質的に墓地区画が使用されていないのであれば、一方的な解除権の行使ではあっても経営者はあまり大きな不利益を被っているわけではなく、一定程度の返還は認めても差し支えないであろう。

(経営者による契約の解除)

第5条 経営者は、委託者等が委託管理料[委託供養料]を所定の期日までに支払わなかったときは、書面をもって、契約を解除することができる。

本条は、経営者側からの解除権の行使について規定したものである。

委託管理料[委託供養料]の支払は、委託者が負う唯一の義務であり、これが履行されない場合に解除を認めるのは当然であろう。その意思表示は、使用契約約款と同様、書面をもって行うこととしている。なお、経営者としては料金が支払われれば足りるのであるから、委託者の地位、したがって債務を承継した者が支払うことを認めても支障はないため、「委託者等」と規定している。

なお、この契約類型の場合、委託管理料[委託供養料]が支払われるまでは埋蔵を行わないことが重要である。

以上につき、委託者、経営者双方合意の上、埋蔵管理委託契約を締結したので、これを証するため本書2通を作成し、署名捺印の上、各自1通を保管する。

委託者	氏名	印
	住所	
	電話番号	
経営者	財団法人 ○○○○	
	理事長	印
	所在地	
	電話番号	

墓地使用権型と同様、契約約款の最後に双方が署名をし、契約締結の意思表示を書面に表すこととする。

照会先

健康局生活衛生課 担当：高木（内線 2435）

外部委員評価作業シート

番号:9 事務事業名:市営墓地管理運営事業

○視点別評価

委員名

視 点	事 務 事 業 を 評 価 す る 際 の 着 眼 点
妥 当 性	・事業実施の対象・手段は適切か ・市民ニーズを反映しているか（ニーズが薄れていないか） ・国や県、他の課の事務事業と重複または類似していないか ・民間で実施する方が、より成果や効率性が高まらないか ・すでに期待した目的を達成した事業ではないか ・社会情勢の変化による目的や対象・手段について見直しの余地はないか
効 率 性	・更なるコスト削減が図れないか ・費用対効果は適切か ・従事職員数は適切か ・他の実施主体を活用し、コスト削減が図れないか ・整理・統合できる事業はないか
有 効 性	・目的に沿って期待通りの成果があるか ・事業継続により成果の向上が期待できるか ・コストに対し、十分な成果があがっているか
事業の視点別評価	■ 妥当性 ⇒ □ 高い □ 低い ■ 効率性 ⇒ □ 高い □ 低い ■ 有効性 ⇒ □ 高い □ 低い

○評価区分

区 分	評 価 の 理 由	チェック
現状のまま継続	・事業内容や実施方法が適切である ・事業規模（予算）が適切である	
見直しの上で継続	拡大 ・事業規模（予算）を拡大すべきである ・対象範囲を見直す必要がある	
	統合 ・他の事務事業と統合すべきである	
	手段の改善 ・事業内容や実施手法を見直す必要がある ・業務処理の効率化を図るべきである ・民間で実施した方が効果的・効率的である ・市民ニーズの再把握が必要である	
	移管 ・他の課・部署へ移管すべきである	
	縮小 ・事業規模（予算）を縮小すべきである ・対象範囲を見直す必要がある	
	休止 ・目的の達成状況、社会情勢の変化から、事業実施の必要性・緊急性がない又は低い。	
	廃止 ・市で実施する妥当性がない ・目的の達成手段として不適切である ・事業効果がない又は低い ・実施の必要性がない又は低い ・他の事業と重複している	
今後の改革の方向性	☐ 現状のまま継続 ☐ 見直しの上で継続 ⇒ 今後の方向性 ☐ 拡大 ☐ 他の事業と統合 ☐ 手段の改善 ☐ 移管 ☐ 縮小 ☐ 休止 ☐ 廃止	



外部評価結果のまとめ（行政改革推進委員会の意見）

■評価■（今後の改革の方向性）

■付記する意見■