

無縁墳墓改葬の現状について

森 謙二（茨城キリスト教大学）

一 方法と視座

1 はじめに

本稿は、新無縁墳墓改葬制度が開始された1999(平成11)年5月から2018(平成30)年3月末日までの官報に掲載された無縁墳墓改葬の公告について分析・まとめたものである。

無縁墳墓のデータベース化はこれまでも取り組んできた課題である。1999(平成11)年に無縁墳墓改葬制度が新聞公告から官報公告に変更になってから、無縁墳墓の現状がある程度可視的にわかるようになってきた。このことをきっかけにして、その実態を調べることが目的であった。そのために、無縁墳墓改葬の制度的な・歴史的な展開を明らかにすること、無縁墳墓の改葬の実態がどのようなものであるか、それを明らかにすることを研究目的として始まったものである。この結果については、「平成13-15年度 科学研究費補助金(基盤研究(C)・課題番号13620014・研究成果報告書 少子高齢社会における墓地及び墳墓承継に関する法社会学的研究)(平成17年[2005])において不十分ではあるがその内容を公表した。その報告書の「第一部」の「無縁墳墓の研究—無縁墳墓改葬公告の分析」の「4 まとめ」において次のように整理した。

今回の無縁墳墓改葬公告のデータの整理は、無縁墳墓の改葬の実態、どのように無縁改葬が行われているか、その実態を知ることが目的であった。しかし、データベースの表面的な数字とは別に、無縁墳墓改葬の背景には多様な問題があるように思える。墓地の廃止や墓地経営者の交代などという、これまで法が想定しないようなことが頻繁に起こるようになった。無縁墳墓の改葬に関する規定は墓地埋葬法施行規則第3条に規定されているが、墓地の廃止の手続きについての規定はなく、その廃止そのものについては公告義務がないというのもバランスを欠くように思われるし、墓地経営者が交代する場合も、行政官庁の許可を必要とすると思われるが、それについてもどのような手続きをとるのか、より明確な規定がなく、検討の余地を残している。

ただ、1999年の無縁墳墓の改葬手続きの改正によって、無縁改葬の実態がある程度可視的に明らかになってきた。行政の管轄官庁が無縁墳墓の改葬がどのように行われているのか、その実態が知らないケースが多い。無縁墳墓の改葬の申請があつてはじめて行政官庁が無縁墳墓の公告があつたことを知るケースも多い。この意味では、この改葬公告はなお検討する余地がある。とはいえ、官報による改葬公告について情報の一元化をはかることができたことは大きな前進であつたように思う。つまり、これまで闇に包まれていた全国でどのような無縁墳墓の改葬の実態が明らかになった。しかし、他方ではこの制度の不備も明らかになったように思う。以下、なお残された検討課題も多いが、さしあたりの結論として次のように整理しておこう。

①地域的なばらつきがあるものの、1999年の無縁墳墓改葬手続きの簡素化によって、墓地の整備が進んでいるのではないかとと思われる。

②無縁墳墓改葬の理由は様々である。手続きの簡素化は墓地の整備を促進する一方で、その運用の仕方によっては墓地の永続性を損ねることにもなりかねない。したがって、改葬の許可を与える市町村は改葬の実態を掌握する必要があるだろう。

③無縁墳墓改葬公告にどのような事項を記載すべきかについてはなお検討すべき事項も多いように思われる。誰が公示の主体になるべきであるか、墓地経営者の名称を記載する必要はないのか、墓地使用者の名称はどうか、どのような事項をどのように公示するかはなお検討の余地がある（再掲載にあたって、若干の字句の修正を行っている）。

上記のような問題が解決されたわけではないが、このような制度的な手続問題と別に根本的な問題について議論する必要があると感じるようになった。一つには、そもそも「無縁墳墓の改葬制度」は誰のための制度であったか、ということである。結論から言えば、この制度は墓地経営者等のための制度であり、必ずしも墓地使用者のために設けられた制度ではないことである。しかも、その墓地経営者とは、寺院を端緒として次第に公営やその他の民間霊園の墓地経営者に波及していった。また、「等」というのは墓地経営者だけでなく公共工事の工事関係者にも及んでいる。

確かに「持続可能な墓地経営」のために、「永続性」の例外として無縁墳墓改葬制度を位置づけることは肯定されるべきであろう。しかし、そのために「死者の尊厳性」が損なわれるようなことはあってはならないことである。もともと墓地の使用は「永代」であったにもかかわらず、1932(昭和 7)年の無縁改葬制度の成立により、墓地の永代使用という枠組みが実際には意味をなさなくなったのである。

第二は、この無縁改葬制度が墓地経営者や工事等建設(以下「墓地経営者等」という)のために有益な制度であったとしても、一般の人々にとってこの制度がどれだけ社会的な存在意義をもつのか、ということである。つまり、無縁墳墓公告の官報への掲載等の手続により、墓地使用权の設定された墓地区画を事実上返却してもらうことが可能になり、また工事関係者にとっても無縁墳墓改葬の正当性が保障されることになったので、墓地経営者や工事関係者としては意味のある制度であったとしても、実際この無縁公告によって墓地使用者の承継者が発見され、役に立ったかという話はあまり聞かない。つまり、この無縁墳墓の公告をどれだけの人々が閲覧し、これにどれだけ人が改葬に異議を申し立てたか、という問題である。

もちろん、異議申し立てないがないから、この制度に意味がないと言う訳ではない。墓地経営者等にこのような無縁改葬を行うための明確な手続きを定めることは、墓地経営者等の自分勝手な判断による無縁改葬を抑止する意味を持っており、墓地使用者の権利保護に役立っていることも事実であろう。としても、墓地経営者等の恣意的な無縁改葬を防ぐためだけに、このような制度を必要としているのか、という疑問である。

無縁墳墓改葬制度の存在意義の問題、このような根本的な問題については改めて論じたいと思うが、とりあえずはこの制度に内在する問題を指摘することにしたい。

2 現代の無縁改葬制度の問題

墓地使用权は、墓地区画を使用する権利と定義され、その区画に墳墓を建立する権利として位置づけられる。しかも、この権利は永代使用权とされる。しかし、このような墓地使用权の内容が、〈家〉なき時代の墓地埋葬秩序にふさわしい概念構成だろうか。

一つの問題は、ある墳墓が一定の公法上の手続き(墓地埋葬法施行規則第三条)によって「無縁墳墓」(＝祭祀承継者がいない墳墓)として認められたとき、永代して譲渡され

た墓地使用権はどうなるのか、という問題である。もう一つの問題は、そこに埋蔵されていた遺骨はどのように処理されるのか、という問題である。つまり、墳墓が無縁墳墓として処理されたとき、そこに残された遺骨はどのように処理されるのかという問題である。私は、「無縁に対する恐怖」が現代の墓地問題の根源的な問題の一つであり、この問題の解決なしには新しい墓地埋葬秩序の再構築は困難であると考えている。逆に言えば、この解決を通じて、現代の墓地問題の多くは解決されることになるだろう。

この第一の問題について、無縁墳墓の改葬を申請する前提として、厚労省の説明は「墳墓に供されている土地使用に関する権利がこれまで当該権利を有していた者について、相当法令の規定に基づき公に消滅させられまたはその消滅が公に確認されていること」（旧版『逐条解説』）と述べている。

この厚労省の法解釈に対して、辻棲合わせをするように、墓地経営者達は「管理費」の徴収を制度化し、管理費を一定年度支払わないと墓地使用権が消滅するという条項を、公営墓地においては条例のなかに、民営墓地の中においては墓地使用契約のなかにおくようになった。もちろん、永代使用を契約によって約束した墓地の使用契約にこのような条項において、その契約の解消を法律上可能になるかどうかは別に議論しなければならないが、とりあえずは無縁墳墓改葬の申請の前に墓地使用権の解消するという形式だけは整えることができた。無縁墳墓の申請によって消滅するのは遺骨への権利、より正確に表現するとすれば、遺骨の祭祀承継者がいないということを公法的に宣言したことになる。つまり、墓地使用権がすでに消滅していることを前提に、墳墓に埋蔵された遺骨の祭祀主宰者がいないことを決定するのが、無縁墳墓の改葬手続きである。法（施行規則）が認めているのは、従来埋蔵されていた墳墓から遺骨を改葬できるところまでは規定されているが、それ以上のことは法律に規定はない。

繰り返すが、無縁改葬の対象になった遺骨の行方である。無縁改葬の対象になった遺骨は、祭祀主宰者がいないのであるから祭祀財産とは言えず、無主物として自由に処分できるとというのが通説的な見解だろう。

しかし、祭祀主宰者がなくなった遺骨については、墓地経営者はこれをどのように処理するのであろうか。これについての規定はない。つまり、無縁墳墓改葬制度は、使用権が消滅した墳墓に埋蔵された遺骨を、当該の墓地から放逐することを許している（廃棄物＝ゴミととして処理できる）、と解釈することもできる。逆に、あくまでも一定の墓地区域からの遺骨の移転・改葬を認めるだけであり、墓地からの遺骨の放逐を規定しているものではない、とも解釈できる。

既に述べているように、墓地使用権は永代であるとされる。一般的に、墓地使用者は、墓地の所有権の売買でないにもかかわらず、地価より高い墓地使用料を支払い、その権利を取得するのである。その権利が数年の管理費の滞納で解除されるのは、「権利の乱用」であり、数年間の滞納によって使用権が消滅するという論理をとうてい容認できるものではない、私は考える。とはいえ、「無縁になった」にもかかわらず墓地区画を永代に、永久に使用することも合理的とは言えない。

ここでは墓地の実質的な使用者＝死者の保護＝利益と「持続可能な墓地経営」という墓地経営者の利益の二つの立場が対立することになる。

この無縁墳墓の改葬と墓地使用権の関係に言及しているのは吉田久である。吉田久は、

「右条例〔東京都霊園使用条例―引用者〕は無縁墳墓の改葬について、知事は一定のなすべき旨を規定するから、知事はその改葬につき墳墓を安置すべき替え地の提供を必要とし、その提供義務が生じる。そうして、この提供義務は従来存続していた墓地使用权の永久性の一つの現れとして観すべきである」と、論じている（吉田久『墓地所有権と墓地使用权』〔新生社、1962〕55頁）。吉田は、無縁となった遺骨の安置場所としての施設あるいは土地の提供義務が条例から導き出されるとも述べており、一般論としては「無縁墳墓の占有は墓地使用者から離れて墓地経営者の単独占有に帰したるものとして、あたかも遺失物同様に取り扱って遺失物法によって処理するかである」と論じている。しかし、このような提供義務について、吉田は「従来存続していた墓地使用权の永久性の一つの現れ」として墓地経営者がその責任を負うべき義務であるとも述べている（同、54-55頁）。

もともと1884(明治17)年に「墓地埋葬取締規則」が制定されたとき、無縁墳墓の改葬手続きについては規定がなく、最初に改葬規定が登場するのは法制度として昭和7年のことである。無縁改葬の制度化は、この当時の東京府下を中心とした市区計画＝都市計画のなかで墓地の移転問題があり、そこで大量の無縁墳墓の存在に出会ったことや従来から寺院が無縁墳墓対策が求められていたことがこの制度成立の背景にあった。もともと無縁墳墓改葬制は、都市計画や墓地経営者の立場に立った制度設計であったのであり、この制度設計においては墓地の中で埋葬された死者の改葬は「人情において忍び難い」という意識があったとしても、都市計画という社会的利益の方が優先されていた。

むしろ、墓を維持するのは「家」の役割であり、先祖が眠る墳墓の承継は子孫の負うべき崇高な道徳的「義務」であるので、死者の尊厳性の確保にまで法律は介入すべきではないと考えていたのかも知れない。

しかし、その制度設計から85年以上を経た現在では、先祖の墳墓を保存・承継する〈家〉の存在が危ぶまれる状況になり、少子化の中で〈家〉の存続が事実上困難になってきている。先祖の遺骨を保存・承継することに多くの国民が疑問を感じ、実際に先祖の遺骨を軽視するような人々も増えてきたとき、私達は次のようなことを明確にする必要が出てきているように思う。

(1) 墓地区画を使用する権利が消滅したとき、墳墓に埋蔵された遺骨はどのように処理されるべきか。

(2) 無縁墳墓として改葬された遺骨に対して、誰が責任を負うべきか。一度墓地に埋葬された遺骨を、墓地使用权が消滅したことを理由に墓地から放逐することができるとするのは、権利の乱用であり、公序良俗に反するのではないか？

これらのことは、現行の墓地埋葬法において明確な規定がある訳ではないので、墓地経営者達が自分たちの都合に合わせて自由気ままに法解釈をしてきた。そこには現行法の枠組みから見ても違法ではないかと思われる恣意的な解釈も多い。現代の墓地埋葬秩序は、多くの場合墓地経営者の立場に立った法解釈が支配しており、それは寺院などの民間霊園と関わる法曹＝弁護士の解釈であり、多かれ少なかれ地方自治体の、そして厚労省の法解釈についても同じである。しかし、今日墓地埋葬秩序の再構築に求められるのは、アトツギ(家族)がいなくても、死者が安心して死ねるシステムの構築であり、国に対しては誰もが「埋葬」される権利であり、死者の立場に立った公共・公益性に基づく墓地政策であり、地方自治体には誰もが安心して入ることができる慰霊の装置を伴った納骨施設の創設であ

り、寺院も自己の財政的基盤を目的とした納骨施設の整備ではなく、死後もずっと宗教的平穏が保たれるような納骨施設の整備が求められる。しかし、実際にはこのような死者の尊厳性を配慮する姿勢がこの無縁改葬制度から欠落するようになってきたのである。

二 無縁墳墓改葬公告の分析

1 概況

今回の分析対象は、1999年5月から2018年3月31日までの無縁墳墓の公告(全データ4,864件=有効対象4,863件+訂正取消公告21件)ある。2018年は1~3月にまでのデータ=77件であり、しばしば集計から除外していることもあるの注意されたい。

ここで、本稿での分析の方法について述べておきたい。まず、データベースを作成するとき、官報に掲載されている記事から「いつ」(公告の時期)・「どこで」(改葬を行う墓地=都道府県・市町村)・「誰が」(誰が無縁改葬の申請を行っていったか=改葬の主体)・誰を(改葬される死者)、なぜ(改葬理由になったこと)についてのデータを抽出し、それらのデータを入力した。このデータでやっかいであったのは「改葬公示の主体(公示主体)」と「改葬理由」の分類である。

まず、「改葬公示の主体」について、その改葬主体が必ずしも墓地経営者と一致しないことである。一般に墓地経営者とは「宗教法人」「市町村」「区・地区委員会」(旧村=墓地管理組合・財産区・地縁団体等を含む)「都道府県」(東京都のみ)「財団・社団法人」「その他の法人」「個人」がその担い手になっているが、実際には「国」や「都道府県」・土地整理組相等の「組合など」、そして「個人」や「民間会社」(株式会社などを含む)が公示主体になっている。つまり、公示主体としては、墓地経営者以外でも、利害関係者であれば、誰でも無縁改葬の申請者(公示主体)になることができるのである。このことを法令にきている訳ではないが、事実上公示主体として官報に記載されている。

また、「改葬の理由」は、官報公示の記載に表現されている文章のなかから選び出して、「改葬分類」を行った。「改葬の理由」を「墓地整備」(無縁墳墓の増加による墓地整備)と「公共工事」(無縁墳墓の処理をきっかけとしない改葬事業)に分類した。

ただ、「墓地整備など」としたのは、無縁墳墓の整理(=狭義の「墓地整備」)を目的とした改葬であるとしても、実際には他の事由によって無縁墳墓の改葬に至った例もある。たとえば、「墓地移転」と「墓地廃止」および「墓地工事」、さらに「寺院の改築(寺院工事)」・「寺院移転」「寺院廃止」も無縁改葬実施のきっかけになっている。細分して分類をしているが、集計ではこれらを「墓地整備など」として一括している。

もう一つは、「公共工事」以外でも、土地の「区画整理事業」においても、「民間の工事」施行・「土地整備」・「住宅・宅地の整備」でも、無縁改葬の要請にさらされることになる。この時にも墓地経営者でないも者が無縁改葬の公示主体となる。分類はある程度詳細に行っているが、この改葬の分類の集計を行う段階ではこれらを「公共工事など」として一括することにした。

このような「公共工事など」の分類をして気づくことは、公共工事においては国や地方公共団体が改葬の公示主体になっていることが多いが、墓地経営者ではない者が改葬の公示主体になることに戸惑った。このことは、土地整理事業やその他の私的事業としての無縁墳墓の改葬が必要であり、「無許可墓地」にある墳墓の無縁改葬の手続きが必要となる。

この時、誰が無縁改葬の公示主体になるかの規定は存在しない。これも「法の欠缺」であると思われるが、ここでは、改葬する墳墓が「無許可墓地」にあるときには墓地経営者以外の者が公示主体にならざるをえないので、経営者以外の主体が公示主体となって、無縁改葬の手続きをとっていると、予測してデータの整理を行った。

また、

2 無縁墳墓改葬の推移と改葬理由とその申請主体

さて、表1は、1999年5月から2018年3月までの無縁改葬を「墓地整備など」と「公共工事など」に二分して積み上げ棒グラフにまとめたものである。この表を見ると、初年の1999年を除けば、ほぼ200件から300件程度までほぼ定着したころがわかる。しかし、次のような傾向も見えてくる。「墓地整備など」は多少のこぼれがあるにしても全体として緩やかな上昇の傾向にあるのに対し、「公共工事など」は全体として減少の傾向にある。

表1 改葬件数の推移

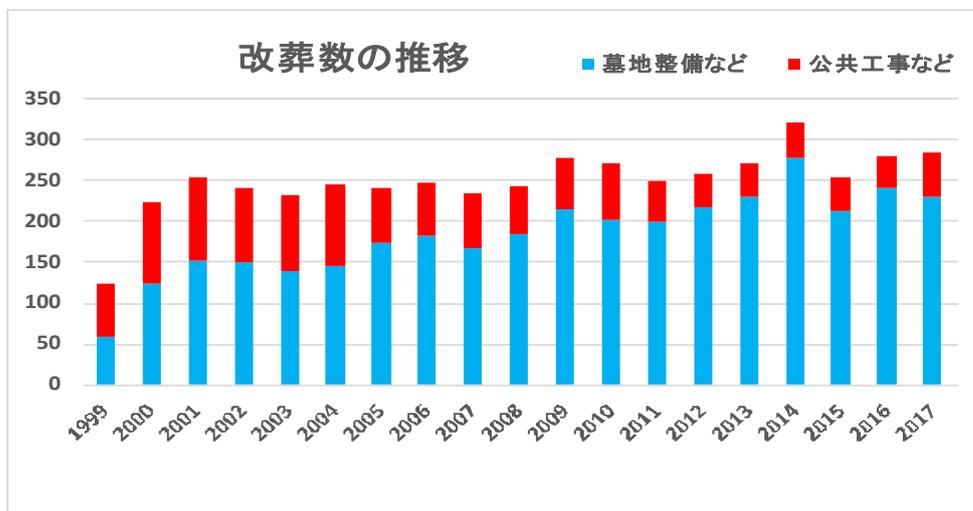


表 2
改葬数

と改葬理由

公示年	墓地整備	墓地移転	墓地工事	墓地廃止	寺院工事	寺院移転	寺院廃止	小計	公共工事	区画整理	施設整備	土地整備	住宅宅地	文化財	その他	小計	不詳	合計
1999	56	2			1			59	52	7	2	3			64		127	
2000	115	3		3	2			123	72	13	6	3	5		100		224	
2001	145	2		2	2			151	65	13	10	5	10		104		266	
2002	140	5		1	2		1	149	63	8	12	4	3		91	1	242	
2003	116	13		7	2		1	139	64	12	9	2	3	1	93		234	
2004	128	6	4	2	6			146	85	7	1	2	4		99		245	
2005	162	4		2	5	1		174	59	5		1	3	1	69	1	244	
2006	179	1		1	1	1		183	61	2		1	3		67	4	254	
2007	163	1		3				167	45	20		1			67		234	
2008	176	2		5	1			184	36	7	5	7	2	1	59	1	244	
2009	204	2	2	3	3			214	40	3	5	11	4		63		277	
2010	191	2	1	8				202	39	17	6	4	2		70	1	273	
2011	193	2		3	1			199	32	7	2	2	6		51		250	
2012	211	1		4	2			218	21	6	3	2	6	1	40		258	
2013	229			1				230	26	5			9	1	42		272	
2014	278			1				279	26	10		1	6		43		322	
2015	204	2	4	2				212	20	4		3	13		41		253	
2016	228	6	2	4				240	22	2		5	12		41		281	
2017	221		2	5			2	230	32	4		11	5	1	54		284	
2018	67							67	5	1		2		2	10		77	
合計	3406	54	15	57	28	2	4	3566	865	153	61	67	99	8	15	1268	8	4842

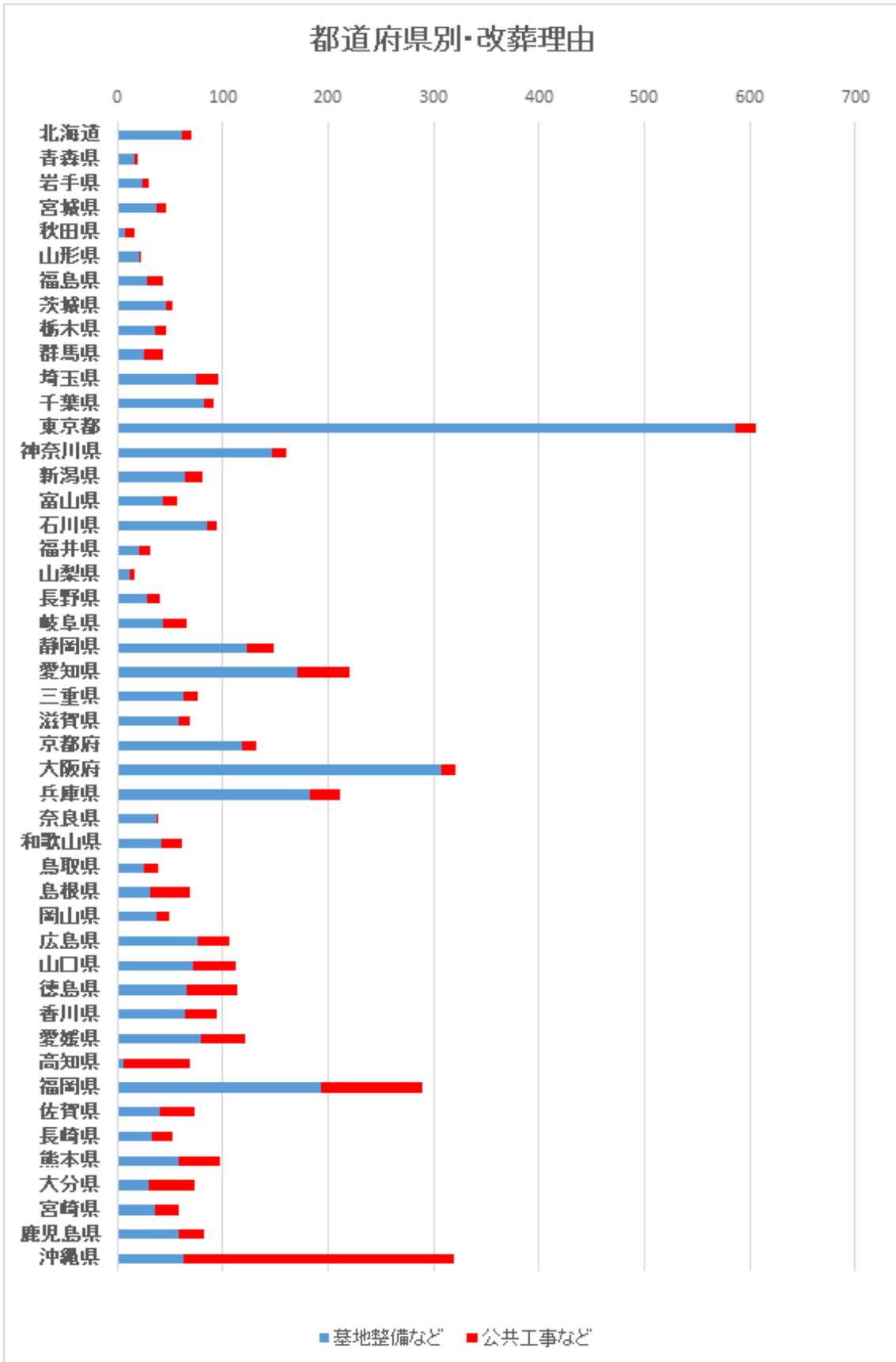


表3 無縁改葬の地域的ばらつきについて。

表4 都道府県別・改葬主体

県名	宗教法人	区・地区 委員会	市町村	財団・社 団法人	国	都道府県	公社・公 団	その他の 法人	組合な ど	個人	合計
北海道	27		35	5		1		1		1	70
青森県	10	2	6		1					1	20
岩手県	15	2	5		1		1			6	30
宮城県	31	3	8		2	1				2	47
秋田県	3	2	7			4					16
山形県	20	1								2	23
福島県	16	2	15		2	7	1				43
茨城県	27	6	15	1	1	1					53
栃木県	25	2	11		1	3	3			1	46
群馬県	20	1	14		4	2				2	44
埼玉県	64	5	8	3	1	3	1	1	1	3	96
千葉県	55	13	19			1	1		1	2	92
東京都	568	4	3			16		7	1	7	607
神奈川県	126	1	14	6	2		1			7	161
新潟県	60	10	4	1		4				2	81
富山県	32	7	13		1		3			1	57
石川県	40	29	18	1		2		1		3	94
福井県	14	11	2		1	2		1		1	32
山梨県	14	1						1			16
長野県	15	5	13		3	1				3	40
岐阜県	6	30	21		3	5				1	66
静岡県	48	18	23	49		2	1		2	5	149
愛知県	85	47	67		3	4	2	2	2	6	220
三重県	26	37	7		2	2	1			1	76
滋賀県	27	22	15		1		3			1	69
京都府	81	26	8	4	4	3				6	132
大阪府	144	134	34			3		2		4	323
兵庫県	58	94	29	5	5	9		2		8	212
奈良県	15	10	11		2					1	39
和歌山県	36	3	11		5	6				1	63
鳥取県	19	4	6		2	6				1	39
島根県	21	7	12		2	23	1			1	69
岡山県	17	15	10			3				5	50
広島県	55	10	21		3	7		2	2	5	106
山口県	35	24	25		2	20			2	2	112
徳島県	30	9	17		9	7	2		1	33	114
香川県	20	23	26			18	1	1	1	5	95
愛媛県	39	25	18		9	13	6		1	8	122
高知県	1	2	10		25	22	1	1		2	69
福岡県	104	47	68	3	6	19	8	4	2	20	291
佐賀県	34	10	10		3	11		2		3	74
長崎県	21	6	6	1	3	9	2			4	53
熊本県	28	19	19		6	10	1			13	98
大分県	11	14	20		5	9	8		2	4	74
宮崎県	5	16	26		3	5	1				58
鹿児島県	13	18	30	16	1	2				2	82
沖縄県	7	5	126	2	7	50	2	5		76	319
合計	2168	782	886	97	131	316	51	33	18	262	4842

(合計には訂正・取消公告除く)

なお、「墓地整備など」とは「墓地整備」「墓地移転」「墓地工事」「墓地廃止」「寺院工事」「寺院移転」「寺院廃止」を合計したものであり、「公共工事など」は「公共工事」「区画整理」「施設整備」「土地整備」「宅地住宅」「文化財」「その他」を合計したものである。この分類は、ほぼ「公告」中の文言に沿っているが、「公告」の中に改葬理由が記載のないものなどについては「不詳」とした。これまでの全体の数では、「墓地整備など」は2,566件(73.6%)、「公共工事など」は1,278件(26.2%)「不詳」8件(0.2

%)になっている(表2)。

表2は、改葬理由を改葬年ごとにその推移をまとめたものである。2018年は3月までの数値なのでその数は必然的に少なくなる。この表2からも、年を追って「墓地整備など」の増加と、逆に「公共工事など」の減少がわかる。

表3は、改葬理由を「墓地整備など」と「公共工事など」に大きく二分して、都道府県別に積み上げ棒グラフにした。この表からはいくつかの特徴が読み取れる。首都圏(東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県)、関西圏(大阪府・兵庫県・京都府)では一般的に公共工事による無縁改葬は少なく、「墓地整備」のための改葬が多い。それに対して、地方においては「公共工事など」の割合が高いことである。特にその傾向は、中国・四国地方や九州・沖縄地方で顕著であり、高知県や沖縄県などでは総数の過半数が「公共工事など」によるものである。高知県は一般的には「無許可墓地」が多い地域といわれ、沖縄県は「無許可墓地」だけではなく「個人墓地」も多い地域として知られている。つまり、「無許可墓地」という行政によって制御されていない墓地の存在が「公共工事など」を理由とする無縁墓地の改葬に結びついている(後述「5」を参照)。

表4は、無縁墳墓の改葬を申請した主体について都道府県ごとにまとめたものである。無縁墳墓の改葬理由について、一般的には「墓地整備など」と「公共工事など」に区分しているが、その担い手(改葬の申請主体)としては、前者が「宗教法人」「区・地区委員会」「市町村」であり、その中でも「宗教法人」が占める割合がきわめて高い。それに対して、後者は「国」「都道府県」「公社・公団」「個人」は、墓地経営者ではないので無縁改葬を行うのは墓地の整備というよりは「公共工事など」に分類している事由によって無縁墳墓の改葬を行っていることになる。

また、表4からは次のような傾向も読み取りことができる。「個人」による無縁墓地の改葬の申請も、徳島県・福岡県・沖縄県で多い。この事例には、全ての検証ができていないわけではないが、屋敷内に設けられた個人墓地(屋敷墓)があり、その屋敷地のために無縁墳墓の改葬が行われるケースも含まれており、「無許可墓地」だけではなく、「個人墓地」の存在が無縁墳墓の改葬問題を複雑にしている・

3 墓地廃止と寺院の廃止

今回のデータ整理で目立ったものは「墓地廃止」と「寺院の廃止」である。墓地の廃止は、この新しい無縁改葬制度が開始された1999(平成11)当初から起こってはいたが、例外的なものとしてそれほど深刻には受け止めていなかった。しかし、20年以上にわたってコンスタントに「墓地の廃止」が行われていることを考えると「例外的なもの」として看過することができない。

「墓地の廃止」は全体で61件、そのうち寺院の廃止が、北海道2件・愛知県1件・福岡県1件の計4件である。廃止する主体は、「市町村」「宗教法人」「区・地区委員会」「個人」となっている。東京都等の事例を除くならば、人口減少が原因となった「墓地の廃止」と思われる。

東京都の3件は、「個人墓地」の廃止・「民間・株式会社」による墓石の撤去、事由が分らないが「宗教法人」の墓地の撤去となっている。千葉県の事例も、「個人墓地」の

廃止である。このようにこれまでの墓地未整備の残滓のような「墓地廃止」もあるが、他の多くの事例は、人口減少による事実上の墓地の廃止である。

表5 墓地廃止・寺院廃止

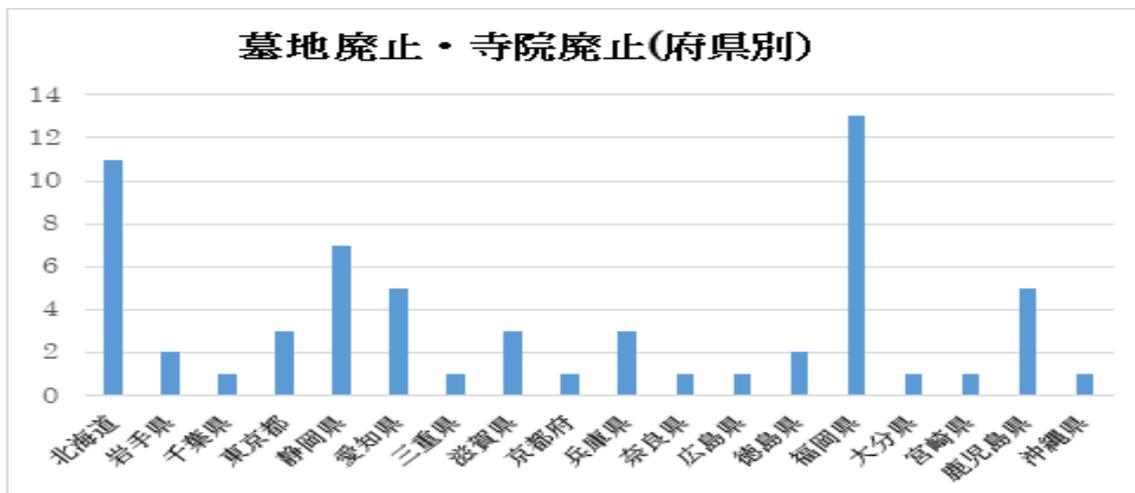


表6 墓地の廃止(主体別)

県名	宗教法人	区・地区委員会	個人	市町村	都道府県	民間・株式会社	合計
北海道	2		1	7			10
岩手県	2						2
千葉県			1				1
東京都	1		1			1	3
静岡県		1		6			7
愛知県	1	1	2				4
三重県	1			1			2
滋賀県	2	1					3
京都府	1						1
兵庫県		1		1			2
広島県			1				1
徳島県			2				2
福岡県	3	6	1	5			15
大分県			1				1
宮崎県				1			1
鹿児島県	5						5
沖縄県					1		1
合計	18	10	10	21	1	1	61

北海道では、「墓地廃止」の事例が10件を数えているが、その1件は個人が改葬主体になっているが「寺院の解散」によるものであり、また2件は「宗教法人」が「墓地の廃止」を申請しているものである。他の7件は「市町村」が中心となって「墓地の廃止」を行っており、このうちの3件は納骨堂の廃止である。

岩手県の2例のうち1例は「宗教法人」によるものであるが、当該の廃止される墓地の名称が「公葬墓地」となっており、事実上伝統的ムラ墓地であった可能性もある。他の1件は寺院による「墓地廃止」とある。

静岡県内の7件のうち、6件は旧村の墓地を市町村が廃止したものであり、他の1件は旧村(区

・地区委員会)が自ら墓地を廃止している。愛知県の2件、徳島県の3件は「個人墓地」の廃止である。

福岡県の15件は、「宗教法人」3件・「区・地区院会」6件・「市町村」5件・「個人」1件となっている。市町村が行った墓地の廃止も実際には旧村の廃止であろう。「個人」の1件は、個人名義で行っているが改葬理由として「当墳墓地の管理寺院解散のために、無縁墳墓等について改葬することになりましたので」とあり、改葬する墓地がかつては寺院の管理下にあったものと思われる。

また、鹿児島県の「墓地廃止」5件の全ては、東本願寺鹿児島別院の再構築に関連してのものであろう。HP(東本願寺鹿児島教区)では、2017年5月1日の記事として次のような記事がある。

以前、私は、鹿児島のご門徒から「先祖のお骨の整理をしたい。」との話を聞きました。詳しい話を聞くと、ご自身も高齢で子ども達は田舎から離れ、代々の墓を見ていく事が出来なくなり、自身が亡くなった時には葬儀はしないとの事でした。／近年「墓じまい」や「0」葬という言葉をよくテレビで耳にする事はありませんでしたが、改めて考えるきっかけとなりました。／地域にとって寺とはどのような存在、イメージなのでしょう。よく「都会に住んでいる人たちは寺との距離感が遠い」という事を聞きますが、決して都会だけの問題ではないと思います。また、過疎化が進んでいる地域では、「同朋の会や報恩講の参詣者が減ったのは地域から人がいなくなった。」と言う方もおられますが、それは必然的な事とは言えないと考えます。／たしかに、大きな問題は過疎化、人口の減少というのがあります。総務省の統計によると「宗祖八百回御遠忌法要」が厳修される45年後位には日本の総人口が8,600万人になるとの予想がされています。人口減少や過疎過密の問題は自治体でも食い止める事が難しいと思われれます。しかし、だからといってそのまま何も考えず「しょうがない」で終わらせる訳にはいかないと思います。

このように、過疎・人口減少に基づく「墓地廃止」「寺院解散」の事例が増えてきたことは注目をしても良いだろう。「墓地廃止」の問題は、墓地行政の前提であった「墓地の永続性」が崩れていることを意味するものであろうし、「寺院の解散」は寺院の墓地経営の適格性の問題として議論しなければならない問題である。

4 大都市と人口減少地域がかかえる墓地問題—無縁墳墓改葬制度の危機

表3・表4は、都道府県別の無縁改葬の数をまとめたものである。この表を見る限り、大都市圏を含んだ関東圏・関西圏と、その他の諸県ではいくつかの違いが読み取れる。つまり、大都市圏においては「墓地の整備」等を積極的な推進している傾向が見え、無縁墳墓の改葬の需要が大きいことが理解できるだろう。それに対して、人口減少の地域では積極的な無縁墳墓の改葬よりは、「公共工事など」による改葬が多い。この傾向を「東京都」と東北5県（「人口減少」として宮城県を除く東北地方）の無縁墳墓の改葬状況を比較して述べておこう。

表7は、東京都の無縁墳墓の改葬についてまとめたものであり、表8は東北地方（宮城県を除く）の改葬数をまとめたものである。東京都の約18年間の改葬数は607件、東北5県の改葬数は132件と、東京都の改葬数が東北5県の改葬数の5倍近くになっている。また、「墓地整備」「公共工事」の割合を調べて、東京都は「墓地整備など」(96.5%)・「公共工事など」(3.5%)であるのに対し、東北5県では「墓地整備など」(73.4%)に対し、「公共工事など」(26.5%)となっている。このように、東京都では「公共工事など」が圧倒的に少なく、「墓地整備」のための無縁改葬の大勢を占めている。

表7 東京都の無縁墳墓改葬状況

公示年	墓地整備	墓地移転	墓地廃止	寺院工事	公共工事	区画整理	住宅・宅地	土地整備	不詳	合計
1999	7									7
2000	16									16
2001	20				1					21
2002	31	1								32
2003	11		1	1		2				15
2004	24			1	1					26
2005	26				1				1	28
2006	38				1	1		1		41
2007	31				1	3				35
2008	27									27
2009	26				1					27
2010	39				1					40
2011	42				2		1			45
2012	38		1							39
2013	34				2					36
2014	73									73
2015	26									26
2016	38									38
2017	24		1			1				26
2018	9									9
合計	580	1	3	2	11	7	1	1	1	607

表8 東北5県の無縁墳墓の改葬

県名	墓地整備	墓地移転	墓地廃止	寺院工事	公共工事	区画整理	施設整備	土地整備	合計
青森県	15	1			4				20
岩手県	21	1	2		4	1	1		30
秋田県	8				8				16
山形県	21				2				23
福島県	27			1	10	3	1	1	43
合計	92	2	2	1	28	4	2	1	132

東北5県では、1999(平成11)年から2018年の約20年間の中で無縁改葬件数は132件、年間平均6.6件であるのに対し、東京都では20年間で607件、年間では300件を超える改葬があったことになる。秋田県では20年間で16件であり、無縁改葬は年間1件にも満たない。しかも、その半数は公共工事による無縁改葬である。このような状況を見たとき、無縁改葬葬制度が全国一律の制度である必要があるのかどうか、疑問に思えてくる。

もともと人口が減少する地域では、現状においては墓地の荒廃化は起こっても、墓地不足は起こらず、したがって外観としての墓地の環境整備をしておけばそのまま放置しておいても当面大きな差し支えがない。それに対して、多く死者を輩出する都市では墓地の荒廃化と同時に墓地不足も生じる。したがって、無縁になった墓地を改葬して新しい墓地を再創出する動きは続くであろう。したがって、人口が減少する地域でも承継者がいないと無縁になった墓地の問題と、死者を多く輩出する都市でも無縁墳墓の問題は、その質が異なっているのではないだろうか(最後の「整理」を参照)。

すなわち、無縁墳墓の改葬制度は、墓地経営者の恣意的な無縁改葬を抑制すると同時に、他方では墓地経営者の経営合理性を保障する装置としても展開してきた。しかし、年

間を通じて1~2件しかないような地域の無縁改葬に対すると対応と、多くの無縁墳墓を行っている地域の対応は、同じである必要はなく、異なった制度であっても良いだろう。とすれば、無縁改葬の制度は、地域に応じた制度があっても良いのも知れない。

また、「公共工事」などの事由による無縁改葬が行われているが、これはかつての無計画な墓地設計の結果として引き起こされた問題であり、墓地承継者の有無には関わりがない問題である。もともと、無縁改葬制度は、承継者がいないことだけが原因でこの制度が生まれたのではなく、明治政府の下での市区計画(都市計画)とともに発展した制度である。現在では、二つの異なった性格を持つ無縁墳墓改葬が同一の制度の下で行われているのである。たしかに、現在でも多くの無許可墓地が存在している状況を考えれば、改葬申請を墓地経営者に限定することは不可能であるとして、「公共工事など」のために許可申請、かつ墓地経営者ではない人々による無縁改葬の許可申請は特別の要件を設けるなど再考すべき段階に来ているように思われる。

もっとも、無縁墳墓の改葬制度は、現代の墓地のあり様を見たとき、一般的には全体として危機的な状況にある。〈家〉なき時代においては、「家の永続性」を前提にした墓地の永代使用権の存続が危ぶまれ、現在墓地使用権を返却する事例が多発するようになってきたことである*1(『墓地経営者のアンケートー市町村編』を参照)。この墓地使用権の永続性の危機は、墓地の有期限化の流れや、アトツギの少子化や移動による「改葬」や「無縁墳墓」の増加と結びつくことになり、「無縁墳墓」の存在が例外的なものでなく、至る所で「改葬」や「無縁改葬」が起こるようになると、永続性の例外として展開してきた改葬制度そのものが危機に瀕するようになるのは容易に想像することができる。承継者(アトツギ・祭祀承継者あるいは引き取り手)がいない遺骨が存在することが常態化し、遺骨をそのまま放置できないとすれば、誰かが遺骨の最終的な引受人にならなければならない。墓地は死者にとって「最後の棲家」であるとするならば、その責任は墓地経営者が負うべきことになるであろう。墓地制度のあり方そのものがこれから変わらなければならない変化の途上にあるのである。

5 沖縄県・高知県の特殊性

無縁墳墓改葬の理由の中で「公共工事など」の占める割合が50%を超えるのは、秋田県・高知県・沖縄県である。このなかで秋田県はそもそも20年間で16件と少ないので、ここでは「高知県」と「沖縄県」を取り上げておこう。

表9と表10は、高知県・沖縄県の「改葬理由」の各年の推移をまとめたものであり、表11と表12はそれぞれの県の「改葬理由」と「改葬主体」をまとめたものである。高知県の場合「公共工事など」が9割に達し、沖縄県では8割に達しており、他の地域に比べても「公共工事など」が割合を示している。表3において示していたように、中国地方・四

*1たとえば、墓地使用者もアトツギの確保が困難になること、積極的に墓地使用権を返却したり、都市への移動によって故郷の墓地を廃止して別の納骨施設に遺骨を移す例などがある、このような現象を一般に「墓じまい」として報じられることもあるが、この「墓じまい」は法的には「改葬」の増加として現象する。

国地方・九州地方では比較的「公共工事など」が高い割合をしているように思われるが、その中でも高知県と沖縄県が特徴的である。

表 9 高知県の改葬理由の推移

公示年	墓地整備	墓地移転	公共工事	土地整備	施設整備	住宅・宅地	その他	合計 ID
1999			3					3
2000			1		1	1		3
2001			3		1			4
2002			1					1
2003	1		13					14
2004	1	1	6					8
2005			1					1
2006			4					4
2007			4				1	5
2008			3					3
2009	2							2
2010			2			1		3
2011			1		1			2
2012			1					1
2013	1							1
2014			1					1
2015			2			1		3
2016			1			2		3
2017			4	1				5
2018			1	1				2
合計	5	1	52	2	3	5	1	69

表 10 沖縄県の改葬理由の推移

公示年	墓地整備	墓地移転	墓地工事	墓地廃止	公共工事	区画整理	施設整備	住宅・宅地	土地整備	その他	文化財	合計 ID
1999	1				4	1						6
2000	3				8	1	1	2	2			17
2001					7	2	2	6	1	1		19
2002	4				6		7	2	2	1		22
2003					7	2	4	2	1			16
2004	4				8			3				15
2005	2				5	1		3	1		1	13
2006	5				13			1				19
2007	3				7	1			1			12
2008	2			1	7		3	1	2			16
2009	4	1			7		3	4	4			23
2010	3				5	6	4		1			19
2011					8			2	1			11
2012	4				6	2	2	3	1		1	19
2013	4				5	1		5			1	16
2014	10				4	5		4	1			24
2015	1		1		5	3		5	1	1		17
2016	2				5	1		4	2			14
2017	8				4			1	5		1	19
2018											2	2
合計	60	1	1	1	121	26	26	48	26	3	6	319

もともと、高知県・沖縄県は「無許可墓地」が多い地域と知られている。特に、沖縄県は門中墓に象徴されるように「個人墓」が多い地域と知られている。このような地域では、必然的に公共工事等の建設工事を行う場合にはその区画に墓地が編入される場合が多く、「公共工事など」を理由とした無縁改葬工事が行われることが多くなる。しかし、高知県と沖縄県ではその「公共工事など」を行う主体が異なっている。

高知県の場合には、「国」「都道府県」や「市町村」が多く、個人がその担い手になることは少ないのに対して、沖縄県の場合は「都道府県」や「市町村」も多く、さらに「民間・株式会社」や特に「個人」が「公共工事などの」の担い手になっている。

沖縄県・高知県はいわゆる「無許可墓地」が多いことは既に述べた通りである。しかし、その「無許可墓地」のあり方が大きく異なっている。沖縄県の「無許可墓地」は沖縄各地に広がっている「個人墓地」（実質的には門中〔一門〕を単位とした墓）が多いのに対し、高知県の場合は個々人の「墓地」が一カ所にまとまり集団を構成している存在している「無許可墓地」であり、申請者はそれを一つの「墓地」として無縁墳墓の申請を出したのではないかと思われる。高知県では、個人が改葬の申請者になっている事例がないのに対し、沖縄県では個人が改葬の申請主体になっていることが多いが、高知県では国・都道府県・市町村が主体とする公共工事において、無許可墓地の無縁改葬の工事が行われるのである。

表 11 高知県 改葬理由×改葬主体

公示の主体	墓地整備	墓地移転	公共工事	施設整備	住宅・宅地	その他	土地整備	合計 ID
宗教法人	1							1
市町村		1	6	1	2			10
区・地区委員会	2							2
個人					2			2
国			23	1		1		25
都道府県			19	1	1		1	22
公社・公団			1					1
その他の法人	1							1
合計	5	1	52	3	5	1	2	69

表 12 沖縄県 改葬理由と改葬主体

公示の主体	墓地整備	墓地移転	墓地工事	墓地廃止	公共工事	区画整理	土地整備	施設整備	住宅・宅地	その他	文化財	合計
宗教法人	3		1		2			1				7
市町村	13				71	16	6	13	3	1	3	126
区・地区委員会	3				1	1						5
財団・社団法人					1				1			2
個人	36	1			2	3	12	1	21			76
国					1			3		1	2	7
都道府県	1			1	40	3		4			1	50
公社・公団					1	1						2
民間・株式会社	4				1	1	7	2	23	1		39
その他の法人					1	1	1	2				5
合計	60	1	1	1	121	26	26	26	48	3	6	319

もともと、このような高知県や沖縄県に着目した理由は、なぜ無縁墳墓＝墓地の改葬の申請主体として墓地経営者ではなく、国・都道府県・民間の株式会社・個人などが登場す

るのか、その疑問があった。実際に、「公共工事」関係の無縁改葬について、それぞれの地域の担当役所に問い合わせても、その事実について把握していないことからいくつかの疑問が生まれてきた。

しばらくして見えてきたことは、無許可墓地において無縁墳墓を改葬するときには墓地埋葬法上の改葬手続きがとられていることである。このことは、おそらく戦前からの伝統であるのだろう。では、この場合の改葬申請はどこに出しているのだろうか、少なくともその手続きについて定めた規則の存在は私は知らない。

5 整理

今回の無縁墳墓改葬のデータの整理がまだ十分な整理されている訳ではない。より多くの変数を加えた分析が必要であるが、それでもこれらのデータ整理でいくつかのことがわかる。

(1) 無縁改葬を行っているサンプルのなかで、全体の 26.2%は「公共工事等」によって行われている。この制度は、(1)無縁墳墓の増加による「墓地整備」だけではなく、(2)公共工事を含めて宅地開発や区画整理を含めた土地の整備事業の円滑な工事遂行のために実施されるものであるということである。通常の改葬は、墓地使用者の申請によることを前提としているが、無縁改葬は改葬申請は墓地経営者によってなされることを原則と考えていた。しかし、実際には、「公共工事など」の場合、その墳墓が「無許可墓地」にあるケースが多いので、墓地経営者がいないので、墓地経営者が公示の衆多になることができない。

そうしたとき、無縁墳墓改葬の申請者(公示主体)に工事施工者が許可の申請を出すことになる。この場合、工事施工者と許可申請に相手方になる市町村とどのような権利の調整が行われているのか、この制度のなかからは見えてこない。また、この改葬が墓地管理者がいないいわゆる「無許可墓地」のなかの無縁墳墓である場合、どのような手続きで行われているのかも見えてこない。

このような「無許可墓地」のなかにある墳墓の改葬にもこの無縁改葬制度が浸透していることは肯定的に捉えているが、より詳細な規定・手続きが必要であると思われる。

(2) 無縁墳墓の改葬が、「墓地整備」や「公共工事等」以外にも、墓地の移転や墓地の廃止、さらに寺院の工事や寺院の廃止においても、無縁墳墓の改葬制度によって手続きが行われている。もともと「墓地の永続性」を前提とした上で、日本の墓地法制が展開しており、「墓地の移転」や「墓地廃止」「寺院廃止」は墓地制度の根幹にも関わる問題でもあるので、このような移転や廃止には明確な規定を必要としているように思う。また、寺院の本堂などの改築のために無縁墳墓を改葬するのは寺院などの恣意性が問われることになるのでこれを監視するシステムも必要である。寺院の移転や廃止の場合も同様である。つまり、「墓地整備など」と分類した事例は、承継者がいなくなって無縁墳墓が改葬される事例あるいは墓地経営者の事情によって改葬される事例があり、後者の事例は「墓地の永続性」という観点から見直す必要があるように思われる。

(3) 「寺院消滅」がマスコミで話題になったが、寺院消滅の場合は必然的に「墓地廃止」・墓地経営者の交代(移転)を伴うことになる。しかし、「墓地廃止」の事例は、宗教法人に限られたことではなく、「市町村」や「区・地区委員会」による事例も増加している。その意味では、墓地の永続性という観点から見てもきわめて深刻な問題だろう。ここでは、二つも問題がある。一つは廃止される墓地への対策である。ここで廃止となっている墓地はいわゆる「事業型墓地」ではなく、人口減少が著しい伝統型墓地の「寺院墓地」や「ムラ墓地(部落墓地)」が大半であるだろう。これらの墓地の廃止に際しては、宗教法人や地域の自治体ではなく、墓地行政の担い手である市町村が積極的に関わられるような制度的枠組みを整備する必要があると同時に、このような「墓地の廃止」の事例こそ官報を通じての公告の意義があるのではないだろうか。

もう一つは、墓地経営者の資質・資格(適格性)の問題である。人口減少による伝統的墓地の廃止が避けられなことであるとすれば、その経営主体に対する監視とともに、墓地新設の担い手としての適格性についても議論しなければならない。特に、宗教法人はこれまで、寺院の永続性を前提として墓地の担い手として適格であるとされてきたが、今後見直し必要があるだろう。

(4) 無縁墳墓の改葬にはそれぞれの地域の特性があるように思われる。この約20年間の無縁墳墓改葬件数が100件にも満たないところが35県もあり、秋田県や山梨県では平均すると1件以下というところもある。このように考えると、無縁化への対応・制度が全国一律である必要があるのかどうかという問題がある。私の知る例では、熊本県人吉市では無縁墳墓の実態調査を行い、かなりの数の無縁墳墓があることを市役所は把握したが、同時にほとんどの墓地が「無許可墓地」であること、また無縁墳墓の改葬には一定の予算を確保する必要があることから、この改葬整備を行う積極的な措置はとらず、実際の墓地使用者の確認するにとどめた例がある。人口減少が起こっている地域では無縁改葬を実施する積極的な意義を認めることができない一方で、他方においては「無許可墓地」を行政の管轄下に置く必要があり、新たな対応策が必要になっている。この事例は、それぞれの地域が抱える墓地行政の問題はそれぞれの地域で固有の問題があることを私達は認識しなくてはならない。

(5) 大都市部においては、「公共工事等」による無縁改葬は少なく、「墓地整備」の割合が高い。東京都では、改葬全体の95パーセントが「墓地整備」である。その意味では、大都市中心においてはこの制度は文字通りの承継者のいなくなった「墳墓の整理」として機能している。また、大正年代に設置の許可されるようになった納骨堂についても「無縁墳墓」＝納骨堂の整理が行われるようになっている。このデータベースを見る限り、2001年にはじめて納骨堂の改葬の記事が出てくるが、次第に納骨堂の整備(移転・廃止を含む)が増加するようになるのは2004年以降のことである。1990年代に事実上創設された「合葬式共同墓」も合葬した遺骨で満杯になり、これから無縁化されその納骨施設の維持に悩むことになるだろう。

無縁改葬した後の墓石や遺骨の処理に関して、墓地埋葬法は何も規定していない。墓石の処理と改葬した後の遺骨の処理は、法律上は異なった議論を必要としているが、無縁改葬が例外的ではなく。今後も増える方であることを考えたとき、「無縁になった遺骨」を墓地経営者が自由にこれを処理することができるというこれまでの慣行は否定されなければならないし、その無縁になった遺骨の「埋葬義務」が墓地経営者にあることを明確にすべきであろう。

【付記】 無縁墳墓改葬公告のデータベース化は、平成 13-15 年度の日本学術振興会科学研究費補助金の助成・平成 26・27 年の日本冠婚葬祭総合研究所の助成を受け、平成 29 (2017) 年 3 月までのデータに基づいた報告書は同研究所の HP に掲載されています。