

墓地経営者アンケート調査（市町村編）
暫定値ver3（2018/10/15）

代表者 森 謙二（文責）

都道府県	度数	割合
北海道	9	3.5
青森県	3	1.2
岩手県	8	3.1
宮城県	7	2.7
秋田県	3	1.2
山形県	2	.8
福島県	5	1.9
茨城県	10	3.9
栃木県	6	2.3
群馬県	5	1.9
埼玉県	8	3.1
千葉県	17	6.6
東京都	11	4.3
神奈川県	7	2.7
新潟県	10	3.9
富山県	2	.8
石川県	3	1.2
福井県	1	.4
山梨県	4	1.6
長野県	5	1.9
岐阜県	9	3.5
静岡県	13	5.0
愛知県	16	6.2
三重県	1	.4
滋賀県	3	1.2
京都府	5	1.9
大阪府	10	3.9
兵庫県	13	5.0
奈良県	2	.8
和歌山県	3	1.2
島根県	1	.4
岡山県	4	1.6
広島県	1	.4
山口県	4	1.6
徳島県	1	.4
香川県	2	.8
愛媛県	3	1.2
高知県	1	.4
福岡県	7	2.7
佐賀県	8	3.1
長崎県	3	1.2
熊本県	4	1.6
大分県	5	1.9
宮崎県	3	1.2
鹿児島県	4	1.6
沖縄県	6	2.3
合計	258	100.0
地域	度数	割合
北海道	9	3.5
東北	28	10.9
北関東・甲信	30	11.6
南関東	43	16.7
北陸	16	6.2
東海	39	15.1
近畿	36	14.0
中国	10	3.9
四国	7	2.7
九州	34	13.2
沖縄	6	2.3
合計	258	100.0

このアンケートは、平成28-30年度・日本学術振興会「科学研究費補助金」立担（課題〈家〉なき時代の葬送秩序の確立に向けて）（研究代表者 森謙二）の研究の一環として行われたものである。この調査は、全国の市町村を対象とし、全国791の市町村を対象として、調査を実施した。市町村の「市」のみに限定し、郡区に「市」を指定した市町村のみに調査を実施した。調査の実施は、平成30年6月1日から8月31日まで、調査期間は平成30年6月1日から8月31日までである。なお、調査の回収率は以下の通りである。

調査対象市制施行都市	791
回答数	258
回収率	32.6%

各都道府県の回答数は、上の通りであるが、鳥取県は回答数がゼロであった。地域別の区分については、総務省が採用している方式を採用し、北関東（茨城県・栃木県・群馬県）と甲信地方（山梨県・長野県）をまとめて、「北関東・甲信地方」とした。ただ、沖縄県は独自の墓地慣行をもつ地域であることを考慮して独立した地域とした。

このアンケートでは、墓地の数や改葬数について、その実数でお聞きしたい。しかし、集計・統計をとるためには、それを符号（コード）化しなくてはならない。そこで、ある程度の予想を立てておいた。その一つは、Q4における墓地の使用権の返却数である。一つの市町村で市営墓地の使用権の返却数が100件を超えることはなく、返却数が100件を超えると全体の3割近い自治体が100件を超える回答をする。また、Q8の改葬数も500を超えないと予想したが、現実には全体の1割が500を超えていた。

私達の予測の甘さについて反省すると、現実の世界で、大きな変化が起こることも示している。もう一つの私どもの不手際については、墓地の数などについて、それぞれ10年間の数値を教えてください。資料の保存期間は5年間です。今回もこの5年間の回答をいいたまいます。今回の調査報告書の最終段階では、何らかの調整を試みたいと思っております。

ただ、調整の第一歩として、アンケートの原本にあたって符号化の修正としてを若干を行っている。

このアンケートの集計にあたって、「システム欠損値」＝無回答をそのままにしている。それは、無回答の数を明確にするためである。また、「割合1」と「割合2」をあげているのは、その欠損値を含めた割合が「割合1」であり、その欠損値を除外した割合が「割合2」である。なお、このアンケートの集計には、SPSSのソフトを用いた。

【人口規模】Q1 貴市町村の人口はどのくらいですか

人口規模	度数	割合
10万人以下	137	53.1
10-20万人	71	27.5
20-50万人	37	14.3
50-100万人	8	3.1
100万人以上	5	1.9
合計	258	100.0

調査対象の市町村の人口規模を尋ねたものである。今回の報告書の中では、地域により回答に差異があるかについての分析は盛り込まれていないが、最終報告書において改めて検討したい。

【規則の制定】Q2 貴市は、法律「墓地、埋葬等に関する法律」（昭和23年施行、以下「墓地埋葬 埋葬法」という）についての規則・細則を定めていますか。

施行細則	度数	割合
条例で定めている	131	50.8
細則・施行規則(条例外)	98	38.0
内部規則	4	1.6
定めていない	22	8.5
合計	255	98.8
システム欠損値	3	1.2
合計	258	100.0

墓地埋葬法に関する市町村レベルでの細則・施行規則の整備について尋ねたものである。「条例を制定している」と回答したのは、全体の5割強である。施行細則を全く定めていない自治体も8.5%ある。墓地

や埋葬が市民の権利義務に関わる問題である以上、内部規則ではなく、議会の議決を経た条例により制定する方が望ましい、と思われる。

【市有墓地と市営墓地】Q3 土地所有の名義が市である墓地には、市が直接経営・管理する墓地（以下、「市営墓地」という）と直接に経営・管理せず、管理運営を旧市町村や地元の管理組合に委ねている墓地（以下、「市有墓地」という）があります。この二つの墓地についてお伺いします。

3-1 市有墓地の件数（市営墓地を除く）

市（町村）有墓地	度数	割合
なし	123	47.7
10カ所未満	30	11.6
10-50カ所	30	11.6
50-100カ所	25	9.7
100カ所以上	24	9.3
合計	232	89.9
システム欠損値	26	10.1
合計	258	100.0

Q3-1は、町村合併などを通じて、墓地の所有名義が市町村にあるものの、墓地の実質的な経営あるいは管理を旧来的な市町村・管理組合・伝統的な地区（地域共同体）等に委ねている形態である。このよ

うな市（町村）有墓地の実態がこれまでわからなかったの

3-2 市（町村）営墓地

市営墓地	度数	割合
なし	91	35.3
1カ所	47	18.2
2カ所	24	9.3
3カ所	23	8.9
4カ所以上	67	26.0
合計	252	97.7
システム欠損値	6	2.3
合計	258	100.0

市営墓地とは市が直接に墓地で経営・管理を行っている。市営墓地を持っていない一方、全体で3分の1を超えている一方、4カ所以上の墓地を持つ市町村が4分の1を超えている。市町村の合併の影響もあるが、墓地のあり方に格差あることを示している。

一般に墓地を、「公営墓地」と「民営墓地」と分類することが多いが、この分類の妥当性が問われる数値である。市が所有権を持ちながら、その経営・管理運営を他の組織に委ねている場合、法律上は市と委託組織との関係が問われることになる。旧来の伝統的な村墓地を市町村の管轄下に置くことは好ましいことではあるが、墓地管理のあり方をめぐっては検討課題も多い。市有墓地の割合は、現状では私達が考えていた以上に広がっており、一つの市で100カ所を超える市有墓地をもつ地方自治体が一割近くあった。このような市町村有墓地のあり方がどのように広がりを持って展開し、それがどのように運営・管理されているか詳細に検討する必要がある(まとめ参照)。

【墓地使用权の返却】 Q4-1 市営墓地について、墓地使用权を返却したいという申し出が多くなったとよく耳にします。過去10年間(平成20年～平成29年)には何件程度ありましたか

墓地使用权の返却	度数	割合 1	割合 2	市営墓地において、
ない	75	29.1	33.6	使用者による墓地使用权の返却が増えていることは、これまで耳にしたことあった。永代使用权として獲得した
ある	148	57.4	66.4	
合計	223	86.4	100.0	
システム欠損値	35	13.6		
合計	258	100.0		

墓地使用权を手放すことをこれまで例外的にしか想定していなかった。しかし、現実には有効回答数の中で66.4%の自治体で墓地の返却を申し出たという回答があった。

返却の数	度数	割合 1	割合 2	墓地使用权の返却の数についても尋ねたが、
10未満	11	4.3	7.6	「最近5年間の数値しか分からないとする」とする自治体もいくつかあり、ここでの数値は正確なものではない。そのような統計であっても、10年間で500件を超える自治体が12.4%と全体の一割を超えおり、その数の多さは、人口規模にも対応するにしても驚かされる。
20未満	7	2.7	4.8	
30未満	13	5.0	9.0	
50未満	12	4.7	8.3	
50-100	20	7.8	13.8	
100-200未満	36	14.0	24.8	
200-300未満	18	7.0	12.4	
300-400未満	7	2.7	4.8	
400-500未満	3	1.2	2.1	
500以上	18	7.0	12.4	
合計	145	56.2	100.0	
システム欠損値	113	43.8		
合計	258	100.0		

今後、より詳細な調査を行う必要がある。

少なくとも、このような市営墓地における墓地使用权の返却の増加は、「永代」にわたって墓地を使用するというこれまでの枠組みが無意味なものになっていることを表している。墓地の永代使用权というこれまでの伝統的な枠組みが崩れているのである。すなわち、

墓地使用権のあり方を抜本的に考え直す時期にきていることを物語る(まとめ参照)。

Q4-2 市営墓地の使用権を返却する理由はどのようなものだと思いますか。該当する番号に○をつけてください(複数回答)。

返却の理由	度数	割合	多重回答
承継者がいない	156	36.7%	83.4%
管理料が払えない	13	3.1%	7.0%
新しい葬法の選択	84	19.8%	44.9%
移転	154	36.2%	82.4%
その他	18	4.2%	9.6%
合計	425	100.0%	227.3%

墓地使用権の返却の理由として、①「承継者がいない」、②「移転するので、新しい居住地に墓を設ける」、③「新しい葬法(合葬式共同墓など)を選択する」の順となっている。返却理由として、「承継者がいないこと」「移転すること」をあげる人がそれぞれ全体の8割を超えている。問題は、承継者がいなくなったときに墳墓に埋蔵された遺骨がどのように取り扱われるかについて、法律上規定がないことである。この「法の欠缺」が結果的に墓地使用者(国民)を困惑させる原因になっており、現代の葬送秩序の混乱に拍車をかける一因にもなっている。

【合葬式納骨施設の導入】Q4-3 市営墓地・市有墓地の一施設として、合葬式の共同墓や樹木葬墓地を設置していますか。

新しい葬法の設置	度数	割合	割合2
ない	170	65.9	75.6
ある	55	21.3	24.4
合計	225	87.2	100.0
システム欠損値	33	12.8	
合計	258	100.0	

Q4-3は、市営墓地等で新しい葬法(合葬式共同墓・合葬式樹木葬墓地)を採用しているかどうかを聞いたものである。新しい葬法による施設を採用するのは全体2割強であり、その中でも合葬式共同墓がほとんどであり、合葬式樹木葬墓地は全体でも3件程度しか採用していない。

Q4-4 合葬式共同墓・樹木葬墓地は墳墓か納骨堂か?

墳墓か納骨堂か?	合葬式共同墓地		合葬式樹木葬墓地	
	度数	割合	度数	割合
墳墓	32	60.4	2	66.7
納骨堂	19	35.8	0	0.0
その他	2	3.8	1	33.3
合計	53	100.0	3	100.0
システム欠損値	205		255	
合計	258		258	

墓地埋葬法は焼骨の処理法として、「墳墓(埋蔵)」と「納骨堂(収蔵)」の2つの方法を規定している。合葬式共同墓については、これを「墳墓」と回答した自治体が全体の6割で、「納骨堂」と回答した自治体が3割5分であり、その法的性格が異なっていることになる。

「合葬式樹木葬墓地」は、3件のうち2件が「墳墓」と回答し、他の1件は「その他」(「墳

墓」でも「納骨堂」でもない)と回答している。墓地埋葬法第2条の定義を字面通り読むとすれば、「墳墓」は〈自己やその家族の遺骨を納骨する施設〉であり、「納骨堂」は〈他人の焼骨を預かる施設〉である。その意味ではこの2つの納骨墓の形態はともに〈他人の焼骨〉を預かるのであるから、「納骨堂」として位置づけられるべきことになる。「墳墓」を墓地区画に建立であれば許可を必要としないが、「納骨堂」であれば墓地内の建立であっても許可を必要としている。ここでも法の不備が指摘されることになるが、問題は、これらの「墓」の使用者保護のためにどのような要件が必要であるかであり、墓地経営者がその責任をどのように担うかであり、今後議論されなければならない問題である。

【散骨の取り扱い】 Q4-5 散骨の申請があったとき、どのように取り扱っていますか

散骨の取扱	度数	割合 1	割合 2	Q4-5は新しい
取扱ができない	149	57.8	62.1	葬法のうち「散骨」について尋ねたものである。「取り扱えない」は「法の想定外で、役所として取扱ができない」と
許可できない	28	10.9	11.7	
申請の内容を役所所内で検討	27	10.5	11.3	
条例を制定した	3	1.2	1.3	
その他	33	12.8	13.8	
合計	240	93.0	100.0	
システム欠損値	18	7.0		
合計	258	100.0		

いうものであり、「許可できない」とは「法の想定外だから、許可できない」とするもの、「申請の内容を役所内で検討」とは、「散骨の申請があったとき、役所内で検討する」というもの、「条例を制定した」とは「散骨に関わる条例を制定した」という意味である。一番多い回答は「取扱ができない」が全体の6割を超え、「許可できない」「申請の内容を役所内で検討する」がそれぞれ一割強の割合を示している。

「取扱ができない」という回答は厚労省が用いる言説とも一致するが、合法性の判断を先送りしたものであり、法の空白を作り出す原因の一つもなっている。いずれにしても、散骨に対してもそれぞれの自治体によってその取扱いが異なることになる。

【民有墓地について】 Q5 民営墓地についてお尋ねします。

宗教法人の墓地	度数	割合 1	割合 2	Q5は、それぞれの地域の墓地のあり方を尋ねたものである。この数値を見る限り、各地域の墓地の有り様も多様であることが分かる。また、宗教法人の墓地（いわゆる寺院墓地）がないと回答したのはわずか3%あまりで、多くの市が10カ所以上の宗教法人墓地を抱えていることがわかる。
なし	8	3.1	3.6	社団・財団法人経営の墓地を抱えている自治体は2割程度であり、社団・財団法人の墓地はまだ浸透していないことを表現している。
5未満	16	6.2	7.2	
5-10	16	6.2	7.2	
10以上	182	70.5	82.0	
合計	222	86.0	100.0	
システム欠損値	36	14.0		
合計	258	100.0		
社団・財団法人の墓地	度数	割合 1	割合 2	
なし	172	66.7	80.8	
1カ所	21	8.1	9.9	
複数カ所ある	20	7.8	9.4	
合計	213	82.6	100.0	
システム欠損値	45	17.4		
合計	258	100.0		

社団・財団法人経営の墓地を抱えている自治体は2割程度であり、社団・財団法人の墓地はまだ浸透していないことを表現している。

その他の法人	度数	割合 1	割合 2
なし	102	39.5	47.7
1カ所	15	5.8	7.0
複数カ所	97	37.6	45.3
合計	214	82.9	100.0
システム欠損値	44	17.1	
合計	258	100.0	
個人墓地	度数	割合 1	割合 2
なし	42	16.3	21.6
10カ所未満	24	9.3	12.4
10-30カ所未満	19	7.4	9.8
30-50カ所未満	13	5.0	6.7
50-100カ所未満	10	3.9	5.2
100カ所以上	86	33.3	44.3
合計	194	75.2	100.0
システム欠損値	64	24.8	
合計	258	100.0	

「その他の法人」の墓地は概念が明確ではなく、組合墓地や福祉法人等の墓地を想定していたが。そうすれば旧村の伝統的な墓地の計上できないので、これはアンケートの作成自体に難があった。また、個人墓地のあるり方にも地域差があることがわかる。「個人墓地」がないと回答しているのは有効回答数の2割強であるが、有効回答数の4割以上が100カ所以上の個人墓地を抱えている。

【無許可墓地について】Q6 無許可墓地についてお伺いします。墓地としての許可を受けた墓地以外に、許可を受けずに墓地として利用している場合があります(以下、無許可墓地」という)。この無許可墓地の現状について、担当者は把握していますか。

無許可墓地	度数	割合 1	割合 2
存在しない	29	11.2	11.5
把握していない	187	72.5	73.9
ほぼ把握している	19	7.4	7.5
その他	18	7.0	7.1
合計	253	98.1	100.0
システム欠損値	5	1.9	
合計	258	100.0	

Q6は、いわゆる「無許可墓地」について、その現状を把握しているかどうかについて尋ねたものである。無許可墓地は存在しないとするのは1割程度であり、無許可墓地の現状を把握していない自治体が全体の7割を超えている。

【墓地の新設と改葬】Q7 平成20年度から平成29年度墓地の許可件数について、経営主体別にお尋ねします。許可件数（見込みを含む）の合計は何件ですか

宗教法人	度数	割合 1	割合 2
なし	97	37.6	41.3
5回未満	90	34.9	38.3
5-10回未満	25	9.7	10.6
10-50回未満	19	7.4	8.1
50-100回未満	2	.8	.9
100-200回未満	1	.4	.4
200回以上	1	.4	.4
合計	235	91.1	100.0
システム欠損値	23	8.9	
合計	258	100.0	

Q7は、それぞれの墓地に関して墓地の許可（拡張・移動新設を含む）を与えた件数を尋ねたものである。宗教法人の墓地では、10年間に10回未満許可を受けたの有効回数48.3%にのぼっており、10年に1回は墓地の新設・拡張・移動を行っていることがわかる。

社団・財団法人の墓地の新設等の許可申請は有効回答数の10%

社団・財団	度数	割合 1	割合 2
なし	212	82.2	93.8
1回	12	4.7	5.3
2回	2	.8	.9
合計	226	87.6	100.0
システム欠損値	32	12.4	
合計	258	100.0	
地縁団体	度数	割合 1	割合 2
なし	175	67.8	78.5
1回	16	6.2	7.2
2回	10	3.9	4.5
3回	14	5.4	6.3
5-10回	2	.8	.9
10回以上	6	2.3	2.7
合計	223	86.4	100.0
システム欠損値	35	13.6	
合計	258	100.0	

にも満たない。
また、地縁団体の墓地の新設等の許可申請も、全体の2割になっている。この数値を見る限り、墓地の許可申請がほとんど宗教法人によって出されていることとなる。このように、墓地の許可申請の過半が宗教法人によるものでありながら、各自治体に宗教法人に対する墓地経営について十分な監督権限を与えられおらず、ここにも墓地行政が円滑に進まない要因にもなっている。

Q8 改葬件数について

一般改葬許可	度数	割合 1	割合 2
なし	9	3.5	3.9
10未満	3	1.2	1.3
10-50未満	14	5.4	6.0
50-100未満	21	8.1	9.0
100-200未満	36	14.0	15.5
200-500未満	68	26.4	29.2
500以上	82	31.8	35.2
合計	233	90.3	100.0
システム欠損値	25	9.7	
合計	258	100.0	
無縁改葬許可	度数	割合 1	割合 2
なし	145	56.2	68.7
1-3回	22	8.5	10.4
4-5回	9	3.5	4.3
6-10回	11	4.3	5.2
10回以上	24	9.3	11.4
合計	211	81.8	100.0
システム欠損値	47	18.2	
合計	258	100.0	

Q8の改葬についても、私達の想定外の結果になった。厚労省の統計によると、平成29年の全国の改葬数は97,317件であり、10年前の平成19年の改葬数は73,924件で増加傾向にあることは理解していた。これを人口割合から考えると平成28年度でも人口10万人に当たり、各年において6~80件前後の数字となる。本調査では、10年の増減を見ることができないが、改葬の多さを裏付けている(本調査では年間の数値であるとする自治体も多かった)。

逆に無縁墳墓改葬の数値はそれほど高くなっていない(無縁墳墓の改葬公告の数)。無縁墳墓の改葬の数値は、承継者がいないので無縁墳墓が増加すると言われていたにもかかわらず、現実にはそれほど高くなっていない。このことは何を意味するのであろうか。移動による改葬に加えて、無縁墳墓になることを恐れて、自らが自らの手で「改葬」をする例(いわゆる「墓じまい」)が増えているのであろうか(まとめ参照)。

【改葬許可について】Q9 改葬については墓地使用者からの申し出に基づき、許可を与えることになっています。その理由にかかわらず、許可を与えますか。

改葬理由にかかわらず許可を与えるか？	度数	割合 1	割合 2	改葬は、市町村による許可事項になっている（墓地埋葬法第5条）。
はい	198	76.7	79.5	が、どのような時に許可を与えるべきかについて明確な規定はなく、曖昧なまま運用されている。
いいえ	51	19.8	20.5	
合計	249	96.5	100.0	
システム欠損値	9	3.5		
合計	258	100.0		

この質問は、どのように許可を与えるか、許可を与えないかをお聞きしたもので、「理由葬法では、公衆衛生の論理によってしか規制できないので、このような解釈になっているのだと思う。(1)散骨をするために改葬したいという申請に行政がどのように回答するか、(2)子孫に、先祖の遺骨を改葬する権利があるのかどうかについても問い直しをする必要があり、また「死者の保護」あるいは「死者の尊厳性」を考えたとき、この条文の解釈にはにかかわらず許可を与える」と回答した自治体が8割近くになっている。「理由にかかわらず許可を与える」のであれば、事実上「届け出」だけでも良いことになる。現行の墓地埋
慎重であるべきだろう。

【無縁改葬の申請】Q10 平成20年度から平成29年度の無縁墳墓の改葬申請について

無縁改葬申請	度数	割合 1	割合 2	Q10は、無縁改葬の申請数を尋ねたものである（Q8では無縁改葬の実数を尋ねている）。
なし	132	51.2	66.0	一般改葬の場合は、墓地使用者が改葬申請をするのが普通であるが、では、無縁改葬の申請を誰が提出するかは決まってい
1-3回	26	10.1	13.0	
4-5回	15	5.8	7.5	
6-10回	8	3.1	4.0	
10回以上	19	7.4	9.5	
合計	200	77.5	100.0	
システム欠損値	58	22.5		
合計	258	100.0		

無縁改葬申請者 (多重回答)	応答数		割合 2 (多重回答)
	度数	割合 1	
申請者・墓地経営者	44	62.0%	69.8%
申請者・工事関係者	13	18.3%	20.6%
申請者・その他	14	19.7%	22.2%
合計	71	100.0%	112.7%

「工事関係者」「その他」の人々によって改葬申請が行われている。いわば、墓地関係者と工事関係者とはという異なった性格を持つ申請者が、同じ手続きによって無縁改葬の申請を

行い、それが実施されていることになる。もっとも、公共工事等による無縁改葬手続きはいわゆる「無許可墓地」について行われている可能性が強いが、現状は明らかではない。

Q11 現行の墓地埋葬法について、問題があると考えていますか。

墓地埋葬法改正	度数	割合1	割合2
考えている	161	62.4	65.2
考えていない	86	33.3	34.8
合計	247	95.7	100.0
システム欠損値	11	4.3	
合計	258	100.0	

Q11は、現行の墓地埋葬法の改正について尋ねたものである。墓地埋葬法の改正を「考える」（改正が必要である）とする自治体が、有効回答の65%に達している。「自由意見」の中でも、戦後70年を経て墓地埋葬法が変化しないのはおかしいという意見も多く見られた。

Q 11-2 どのような点を改正すれば良いですか。該当するものを全て選択してください

墓地埋葬法改正項目	応答数		割合2 (多重回答)
	度数	割合1	
墓地の概念	43	8.9%	27.2%
埋蔵・収蔵の概念	61	12.7%	38.6%
目的の改正	60	12.4%	38.0%
散骨規制	125	25.9%	79.1%
合葬式共同墓の規制	38	7.9%	24.1%
樹木葬墓地規制	72	14.9%	45.6%
無縁墳墓改葬制度	59	12.2%	37.3%
その他	24	5.0%	15.2%
合計	482	100.0%	305.1%

墓地埋葬法のどこを改正すべきか、その項目について尋ねたところ、(1)散骨の規制、(2)樹木葬の規制、(3)「埋蔵・収蔵」概念の見直し、(4)墓地埋葬法の目的の改正、(5)無縁改葬制度の改正と続いた。このなかでも、「散骨の規制」がもっとも多く、散骨規制をあげる自治体が8割近くを占めていることである。

また、この改正項目で驚いたことは、「墓地埋葬法の目的」をあげていることである。このことは、前にも触れたことであるが、公衆衛生政策だけでは墓地行政が進展していかないことを各自治体の墓地行政の担当者が感じているからであろう。

さらに、無縁墳墓の改葬制度についても、その改正を求めている。無縁墳墓の定義が不明確であるとの意見は自治体の意見が聞かれるし、現行法の下では、無縁改葬の申請事務を当該自治体に行っても、無縁改葬についての公告や改葬結果について自治体に報告義務がないことへの不満であるかも知れないが、これからより詳細な分析をする必要がある。

アンケート調査(市町村編)の整理

このアンケート調査を通じて、墓地行政をめぐる今日の課題も浮き彫りになったように思う。土葬を前提とした墓地埋葬秩序からの脱皮(焼骨処理の多様性に対する対応)、公衆衛生・宗教感情という原則だけで墓地行政が遂行できるのかという問題、持続的な墓地経営についての再構築の課題、墓地使用权の永代使用という枠組みが墓地使用者にとって必要不可欠な「権利」保護になっているかどうか、また跡継ぎがいなくなった「無縁の」遺骨をどのように処理すべきか等、現行法の枠組みでは解決できない問題が浮かび上がってきた。ここでは、アンケート調査の結果を踏まえて、私なりの問題点を整理しておく。

1 市有墓地と市営墓地

ここで「市有墓地」とは、土地の所有権は「市」にあるが、その墓地の運営を伝統的な地域共同体や管理組合などに委ねている形態をさしている。このような墓地が町村合併を通じて増加していることは分かっていたがその実態は分からなかった。また、このような墓地の内実も多様であることもある程度分かっていた。町村合併の時、土地の所有名義を「市」に移管したのであるから、経営権も管理権も「市」が引き受け、事実上「市営墓地」に移行するものがあるが、多くの場合はそうではない。つまり、墓地の経営権だけを「市」が持ち、墓地の管理権を「地域」や管理組合を持ったり、あるいは経営権も伝統的な「地域」あるいは管理組合が持つという、経営形態としても千差万別というのが現状であろう。

このような**公有墓地**はこれからの墓地のあり方として考えたとき有意義であり、かつ方向性としても良いものだと思われる。しかし、他方ではいくつかの問題も見え隠れする。その一つは、これまで墓地の形態を分類するとき「公営墓地」と「民営墓地」という区分を行ってきたが、このような分類の妥当性なものであるかどうかである。また、これから墓地の無縁化傾向が続くとき、このような公有墓地の環境整備を行うのは誰であり、誰がその費用を負担するのかという問題である。いわば、公有墓地の持続可能な墓地経営を維持していくために、どのように公有墓地を管理していくか、都道府県を含めた地方自治体で新しい基準作りの必要性があるように思われる。

このアンケートでわかったことは市有墓地を所有する自治体は48 市であり、30 市の自治体が10カ所以上の市有墓地を抱えていることである。。このような市有墓地をどのように整備していくかは、これからの大きな課題になっていくであろう。

2 公営墓地において、墓地使用权の返却数が多くなってきている (Q4)。

多くの人々は、これまで墓地使用权は「永代」であるべきだと考え、墓地使用を「永代」にわたって承継するものだと考えてきた。しかし、現実問題としては墓地使用权の永代使用が崩れ始めており、公営墓地でも墓地使用权の返却の数が増えてきている。

墓地使用权を有期限化しようとする動きは、墓地経営者サイドの意見として主張・条例化されたことがある。その動きは墓地経営者の自己都合によるものであり、墓地使用者の利益を考えた有期限化はこれまでにはなかった、と言って良い。しかし、今日の現象は、

墓地使用者が永代を前提とした権利を有しながら、自らの遺骨が無縁化する恐れがあり、その遺骨の行方に不安を感じてながら、墓地使用者サイドから墓地使用権の返却の申し出という現象が起こっているのである。

本調査でも、墓地使用権の返却を受けた自治体は、258自治体の内148自治体(57.4%)であり、その返却数が100件を超えている自治体が82自治体(返却を受け付けた自治体全体の56.5%)にのぼっている。

返却の理由は、「承継者がいないこと」「移転すること」をあげる自治体がそれぞれ80%を超えているが、「新しい葬法の選択すること」をあげる時自治体もほぼ45%にのぼっている。

ただ、ここにはいくつかの議論すべき問題が内包している。つまり、跡継ぎがいなくなると墳墓が無縁として処理される不安にアトツギが苛まれる可能性があること(全てを無縁への恐怖として単純化することもできないにしても)、もう一方では、そこに埋葬された死者が静寂で安寧な眠りの空間から追い出されることという問題も浮上する。死者にとっては、墓地は「終の棲家」であったはずであるが、アトツギの恣意的な都合によって、墓地での眠りが破棄されるのである。このような「墓じまい」をすることの倫理的な妥当性の問題である。第二に、「承継者」がいなくなることによって、その遺骨をどのように処理すべきか、そのルールも法律によって示されていないことである。第三に、墓地の永代使用という枠組みが崩れることによって、墓地を永代使用権として販売することの妥当性にも疑問が生まれてきた。これらの問題は、次の改葬の問題とも関わるので、とりあえず次のようにまとめておきたい。

① **墓地の永代使用権が事実上有名無実化している**

② **墓地の無縁化ではなく、墓地使用権の返却によって、結果として改葬の件数が増加することになる(Q8)。**

③ **墓地が死者にとって「終の棲家」ではなくなってきた。**

3 「改葬」について

「墓じまい」は、法律上は「改葬」として数えられることになる。その「改葬」は市町村の許可を必要としているが、その許可を行うべき基準は示されていない。また、「改葬」は、墳墓等に埋蔵された遺骨を別の墳墓や納骨堂に移動することを意味している。

かつて、昭和7(1932)年まで無縁墳墓の改葬制度は存在しなかった。もともと、明治政府は「改葬」について「人情において忍び難き」事象として容易には許可しなかった。しかし、明治維府の近代化＝都市計画(市区計画)政策を実行する中で、墓地の移転を余儀なくされ、「やむを得ない」事情として「改葬」を容認したものであった。さらに、特に都市の墓地(特にいわゆる「元寺院境内墓地」)の移転を通じて、江戸時代からの大量の無縁墳墓の存在も明らかになった。そのような状況とともに、資本主義の展開の中で都市への人口の移動が顕在化して、家の墓地の引っ越しも余儀なくされるようになり、行政も「家の墓地」の移転＝改葬を容認するようになった。

このような〈家の墓地〉の移動も「改葬」の事由は「やむを得ない」事情として固まってきた。つまり、「改葬」制度(無縁墳墓の改葬)は、都市化の中での都市計画の展開と資本主義の展開の中での「家」の動揺が起こるようになり、新しい「改葬」制度が展開した

ことも記憶しておく必要がある。

しかし、現代のように「〈家〉なき時代」の中で、承継者がいない（＝受け皿となるべき〈家〉がないこと）、そして新しい葬法の選択が「改葬」の新しい事由として容認されるべきかどうかは、今後検討・議論されるべきであろう。つまり、どのような事由によって「改葬」が容認されるべきか、死者の保護（死者の尊厳性）の観点から、その妥当性が問われるべきであり、これから検討されなければならない。

また、承継者がいなくなると無縁墳墓の数が増加するという一般的にいわれているが、その増加はそれほど顕著という訳ではない。全国の無縁改葬公告は 2007 年は 234 件であり、2017 年は 284 件であり、若干上向きではあるが横ばいの数字を続けている。その数が増加しているのは、前述の「墓地使用权の返却」とそれに伴う「改葬」であるように思う。その現象は、いわゆる「墓じまい」として表現される「改葬」である。

本調査においても、「改葬」件数は過去 10 年間の数値を尋ねたものであるが、「改葬」の統計を保存期間を 5 年間とする自治体が多いので、この数値も概数に過ぎないにしても、500 件を超える「改葬」があったとする自治体が全体の 3 割を超えている（Q8）。「改葬」は、墓地埋葬法第 5 条に定めているように許可を必要とする事項であるが、現実には 8 割の自治体が申請があれば理由の如何にかかわらず許可を与えており（Q9）、墓地埋葬法第 5 条の改葬許可は空文化している。

いわゆる「墓じまい」は、承継者がいなくなることにより起こる場合、承継者の引っ越し（移動）により起こる場合があるが、前者では残された遺骨がどのように処理されるかについての法律上の規定は存在していない。

また、「改葬」が行われるときは、〈埋葬〉とは異なり、死者にとって死後のことであり、通常そこに死者の意思が反映されることはなく、概ね生者（祭祀承継者）の意思によって決まることになる。では、生者の自由な意思による「改葬」がどこまで容認されるのか、言い換えれば、死者にとって安寧に「埋葬」されているかかわらず、生者＝祭祀承継者の恣意的な意思によって死後の安寧を脅かすような「改葬」を、生者の権利としてどこまで容認するのか、その事由も含めて幅広く議論されなければならないだろう。この問題は、死者の保護や死者の尊厳性の観点から広く議論されなければいけないことである。

いずれにしても、死者にとって最初に〈埋葬〉された墓地が〈終の棲家〉ではなくなりつつある。

4 墓地埋葬法の改正について

自由意見として、「現行法は土葬を前提にした法体系であること」「戦後 70 年経て墓地埋葬法が変化しないのはおかしい」という意見、「罰則強化」を求める声が聞かれた。今回のアンケートでは、258 市町村の内、「墓地埋葬法の改正を考えている」というのが 161 自治体（62.4 %）、「考えていない」とする自治体が 86 自治体（33.3 %）、無回答が 11 自治体（4.3 %）であった（Q11-1）であり、全体の 3 分の 2 が、墓地改葬法の改正を求めていることになる。この調査結果を整理しながら考えさせられたことは、(1) 墓地行政を「自治義務」として市町村に委ねながら、墓地いいかえれ埋葬法が〈家〉制度を前提とした旧態依然のものであり、(2) 墓地行政担当者の新しい行政行為の基準となる法規範が明確に示されておらず、(3) 遺骨に対する刑法規範が揺らぐ中で、墓地埋葬法の罰則規定も実効性がない現状が続いている状況である。

墓地埋葬法の改正項目としてあげるものは、次の通りである。(1)散骨の規制(79.1%)、(2)樹木葬墓地の規制(45.6%)、(3)埋蔵・収蔵の概念(38.6%)。(4)墓地埋葬法の目的(38.0%)、(5)無縁墳墓改葬制度(37.3%)、(6)墓地の概念(27.2%)、(7)合葬式共同墓の規制(24.1%)、と続いている(Q11-2)。また、自由意見として墓地埋葬法の罰則強化の意見があったことも付け加えておく。

まず、新しい葬法の展開に関して、墓地埋葬法は「法の空白」を作り出しただけで、地方行政に何の解決策も与えていない。散骨や合葬式共同墓・樹木葬墓地に対して、現行の墓地埋葬法が対応できないことに行政担当者は戸惑っているのである。現行の墓地埋葬法は、焼骨の処理方法として「埋蔵」と「収蔵」しか規定していないために、合葬式の納骨施設について、ある自治体は「墳墓」と解釈し、ある自治体は「収蔵」と解釈するようになってきた。このような法解釈の相違が「埋蔵・収蔵概念」の再検討に繋がっている。また、合葬式納骨施設について、日本全体の法(行政)解釈に統一性がないことにも疑問を感じている。すなわち、合葬式共同墓について、これを「墳墓」と考える自治体が60.4%であり、「納骨堂」と考える自治体が35.8%になっている。各自治体により、同じような施設であっても法的な位置づけが異なっていることになる。

散骨については、現在、地方自治体の中で無条件に容認しているところはなく、その取り扱いは「法の想定外だから取り扱いができない」(57.8%)、「法の想定外だから許可できない」(10.9%)であり、また「散骨について条例を制定した」が3件あった。散骨について行政として対応に苦慮していることが分かる。

第2に、改正の項目に「墓地埋葬法の目的」をあげている自治体が38.0%にのぼっている。これは、現代の墓地行政は**公衆衛生政策の観点からだけでは墓地政策を構築できないこと**を行政担当者自身が感じているからであろう。土葬が中心の葬法の下では公衆衛生は重要な指針であっても、焼骨の処理の多様性には公衆衛生だけでは対応することができない。

第3に、アンケート調査項目には入れなかったが、**罰則規定の問題がある**。これまでの刑罰的処理を見ていると、無許可墓地が「埋葬」が行われたとしても摘発されることがなく、無許可墓地に新設して市町村から墓地経営者を訴えても、起訴されることもなく、また刑罰を科されることもない。また、寺院墓地の経営についても市町村が墓地埋葬法違反で立ち入り検査を行った話も聞いたことがない。墓地埋葬法に罰則規定が設けられていたとしても、その実効性はないのである。このような法律の下で、墓地行政の市町村への権限委譲を行っても、市町村が墓地行政を円滑に遂行することはできないだろう。これまで**墓地埋葬秩序は、墓地埋葬法と刑法典との協力関係の中で維持されてきたが、墓地埋葬法と刑法との間に大きな空白領域が生まれたこともあり、刑罰規定のあり方についても再考する時期**にきている。すなわち、墓地埋葬法違反には、刑法上の刑罰を課す前に(戦前の違警罪に代わるものとして)、交通法規や環境条例の違反者に見られるような、新しい行政罰を新設することにより、墓地埋葬秩序の安定化を図るべきではないだろうか。

このように見てくると、**墓地埋葬法の綻びが至るところで表面化している**