

墓地に関する政策研究

1 研究の背景と目的

2011（平成23）年8月30日に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第105号）」（通称：第2次一括法）が公布された。これにより「墓地、埋葬等に関する法律」（以下「墓埋法」）第10条による許可の権限が「都道府県知事」から「市長」に移譲され、地域の状況にあったよりきめ細やかな墓地行政が期待されている。

墓地の供給主体でもあり許可等も行う自治体が、公衆衛生、都市計画、福祉、文化といった幅広い観点を持って、社会状況に合った地域のための墓地行政を推進する機会が与えられていると言える。

そこで本報告では、「墓地」の歴史を概観し、「墓地」における特性の抽出を行った。そしてこれまで墓地行政や、「墓地」に関する問題を分析し検討し、権限移譲後新たな墓地行政の担い手となる自治体において、これからの墓地行政の方向性を検討するための視点を提示することを試みた。

2 研究報告書の構成

本研究の構成は、次のとおりである。

- 1 はじめに
- 2 墓地の定義・特性
- 3 墓地行政の現状
- 4 墓地行政における課題と対応
- 5 墓地行政の方向性

3 内容

1 はじめに

「墓地」問題は、近代化以降、行政課題の一つとしてあり続けている。

遺体を生者の世界から切り離し一定の場所へ納めるという行為は、社会に残された者が行わなければならない。つまり遺体を納めるという行為には、社会が共通して行わなければならないという意味で公共性と社会性が存在するといえる。それ故、遺体を納める場所を提供することに公益性が生じる。ここに、墓地が行政課題としてあり続ける理由がある。

明治以降、墓地の供給は非常に公益性が高い事業であるため、自治体が墓地経営の第一次主体として望まれ、そして墓地政策は主に公衆衛生政策として位置付けられてきた。また、明治時代の祖先祭祀や家制度や共同体を前提に作られた法律の影響を強く受け、「どのような墳墓・墓地をいかに提供するか」に主眼が置かれた法制度によって一律に行われてきた。そして、祖先祭祀を原理とした家や共同体が、死者を埋葬し供養すること

で、公衆衛生や治安維持といった墓地行政が成り立ってきたのである。

今日、都市化の進んだ地域では財政難や用地確保の困難性により、墓地供給を自治体以外に依存せざるを得ない状況になっており、具体的な墓地行政の中心は、墓地の供給において、地域の特性や住民ニーズにあった要件をどのように設定し、許可を行うかということに重点が置かれてきている。

ところが、承継者不足による「無縁化」が社会問題となったことはもとより、近年、「孤独死」や「無縁社会」という言葉が注目されているように、社会の状況も徐々に変化してきている。これは、死者を墳墓に納めてきた家や共同体が機能しなくなる状況を意味する。このような状況は、墓地における新しい課題の示唆と思われ、これまでの墓地行政のあり方が見直しを迫られていると言える。

2 墓地の定義・特性

○ 「墓埋法」における墓地

「墓埋法」第2条において、「死体を埋葬し、焼骨を埋蔵する施設」を「墳墓」といい、「墳墓を設けるために、墓地として都道府県知事の許可を受けた区域」を「墓地」と定めている。これは行政が墓地を管理するための便宜的な定義である。

○ 墓地観・墓地の形態

「墓地はどのような場所であるか」という人々が持つ墓地観について、「墓地」を「先祖が眠る場所」や「故人を偲ぶ場」と考える人が多かった。また望ましい墓地形態については、従来型の墓地を望む人が約半数いる一方で、従来型の墓地以外の墓地形態や、葬法を受け入れている人が少なからずいることが分かった。このような新しい墓地への需要や社会状況を反映して、今日の墓地形態は、従来型の墓石型墓地に加え、芝生型墓地、壁面型墓地、樹木・樹林型墓地、慰霊碑型墓地、納骨堂・立体型墓地などが供給されている。

○ 墓地の歴史

上記のような墓地観が形成された背景には、墓地の長い歴史が関係する。墓地の出現、そして墓地への忌避感が生まれたのは古代にまで遡るが、墓地観や墓地形態は、その時々宗教、祭祀、社会状況に影響を受けてきた。それは「忌避すべき場」から「祭祀の場」、さらに「公共施設」と変化してきた。「公共施設」として、社会に位置付けられたのは、明治時代以降、日本社会が近代化されてからである。

○ 墓地の特性

このような墓地の意味づけの変遷を見ていくと、「墓地」は3つの特性を有していることが分かる。一つは、「遺骨や遺体を埋葬するには一定の空間を占める」という「空間性」、さらに死者が眠るその空間に意味を与える「文化性」、そして「遺体を生者の空間から切り離し、一定の空間に埋葬しなければならない」という規範からくる「公益性」である。長い歴史の中ではぐくまれてきた死生観、宗教観といった価値観から、墓地に対しては「穢れの忌避」や「祖先祭祀」などといった文化的な意味が付与されてきた。そして、今日「遺体を生活空間から切り離さなければならない」という価値観を多くの人が有しており、「墓地」という空間的存在に「公益性」が付与されている。そこで本報告では、墓地を「空間性」「文化性」「公益性」を有する、「忌避すべき場」「祭祀の場」である「公共の施設」と考える。

3 墓地行政の現状

○ 「墓埋法」と「祭祀条項」

今日、墓地や埋葬に関しては、1948（昭和23）年に施行された「墓埋法」によって運営されている。これは、1884（明治17）年に施行された埋火葬の認許について定めた「墓地及埋葬取締規則」の内容をほぼ踏襲している。

「墓埋法」は、第1条において「墓地、納骨堂又は火葬場（以下、墓地等）の管理及び埋葬等が、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から支障なく行われること目的とする」旨を規定している。また「墓埋法」では、「埋葬」や「火葬」等の言葉の定義や、埋葬や火葬を行う場合には市町村長の許可を必要とすること、墓地、納骨堂、火葬場の経営に関して、都道府県知事または市長の許可が必要であることなどが定められている。また、これまで墓地等の経営許可に関しては、「高度の公益性を有するとともに国民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件等を踏まえるべきであるため各地方自治体ごとの責任と判断に委ねる」ため、主に都道府県知事に権限が任されてきたが、「第2次一括法」により、2012（平成24）年4月より「市長」に移譲される。

「墳墓」の取り扱いに関しては、民法897条「祭祀条項」において定められており、「墳墓」を「祭祀財産」として規定している。しかしこれは、「祖先祭祀」が前提とされており、現代においても影響力を及ぼしている。

○ 公衆衛生

これまで墓地行政は、公衆衛生や都市計画（その他公共の利益）という公益目的に重点が置かれてきた。公衆衛生として規制されなければならなかったのは、日本が近代化をするに当たって、土葬の衛生的問題、そして火葬による悪臭が首都においてはふさわしくないと考えられたこと、また伝染病への対応からであった。しかし公衆衛生では火葬率がほぼ100%近くなり、また、火葬技術も向上した今日では、墓地行政の中心に公衆衛生政策を置く意義は薄れてきたといえる。

○ 都市計画

「墓地」が「都市計画」の観点からも扱われるようになったのは、公衆衛生と同じく明治以降である。当時、東京は市街化が進んでおり、東京府市街地での墓地の新設は、今後道路を整備するなど、市外の改編あるいは公益事業のために土地を買収することを考えると、問題が多いと考えられたからである。都市計画において墓地整備が行われるのは、東京都の多磨霊園に代表されるような、郊外公園墓地を採用し、十分な造園施設を備え、都市計画的統制による美観を意識した公園墓地であった。これ以降、多磨霊園を基点とする公園墓地は全国の都市で展開されるようになった。しかし、開発行為としての手続きが極めて難しくなったことや、環境の保全などについて行政が厳しく臨んでいることなどを理由に墓地開発の規模は縮小している。

○ 神奈川県墓地行政の状況

神奈川県内の墓地等の経営許可については、政令指定都市と中核市においては、「墓埋法」第10条における墓地許可権限はすでに移譲されている。また、保健所設置市である藤沢市においても「事務処理の特例に関する条例（平成11年12月24日条例第41号）」により、許可事務を行っている。それ以外の市町村においては「神奈川県墓地等の経営の許可等に関する条例」により、神奈川県において許可事務を行っている。「第2次一括法」により、神奈川県においても、2012（平成24）年4月1日の権限移譲に向け準備を進めているところである。神奈川県では、各市への権限移譲後は、県内町村部について引き続き許可事務を行っていく予定である。

厚生労働省取りまとめの2010（平成22）年度衛生行政報告例によると、神奈川県内の墓地の総数は18,137ヶ所（全国では873,790ヶ所）となっている。神奈川県においては、特に「個人墓地」が多いことが特徴としてあげられる。「個人墓地」は、管理等を個人で行うため、他の形態よりも無縁化や荒廃の可能性が高いと考えられる。今後、「個人墓地」への何らかの対応は必要になると考えられる。

4 墓地行政における課題と対応

本報告では、墓地行政における課題として、「無縁化」「住民紛争」「需要予測」「名義貸し」の4つの問題を取り上げた。これら4つは、自治体が墓地の適正供給や、自治体の墓地行政への信頼確保や適切な運営といった点に関わる問題である。

○ 無縁化

「無縁化」とは、墳墓の祭祀承継者がいなくなる状態を問題としている。すでに祭祀承継者がいない無縁化した墓地に対しては、「改葬」という手続きがとられる。近年では「改葬手続き」も簡素化され、既存墓地では無縁墳墓を改葬し、新たに墓地を貸し出す（売り出す）など、墓地を循環する際に利用されている。一方で、少子化や未婚化など家族関係の変化により、墳墓を承継する人がいなくなる「無縁化の可能性」に対応することも重要である。近年では、「無縁化の可能性」への対応として、樹木葬や合葬墓（永代供養墓）、自然葬、納骨堂など祭祀承継者を必要としない墓地形態も出てきている。また、「無縁化の可能性」への対応は、承継者がいなくなっても「無縁化」しない形態の墓地を供給することが必要となる。そのためには、「期限付きのお墓を増やし、承継する人がいなければ合葬する」ことを中心に据えた対応が必要とされる。期限付きの墓地と合葬墓があれば、一定の期限ごとに、承継者の有無により、そのままその墳墓を利用するか、合葬するかの選択が可能となる。

「無縁化の可能性」に対応した対策は様々考えられるが、墓地は地域性があるため、実態を反映した精度の高い需要予測を行い、地域にあった「無縁化」対策をとる必要がある。

○ 住民紛争

住民紛争は、都市部において自治体以外の経営主体が墓地を新設する際に起きることが多い。住民側の反対理由は様々あるが、根本的には、墓地に対する忌避感と不合理感にあると考えられる。「墓理法」第1条にある「国民の宗教的感情」は「死者の埋葬」と解されているが、「忌避感」は歴史が古く、「国民の宗教的感情」に含まれると本報告では考えている。これから自治体が墓地行政を行う際には、忌避感・不合理感と公益性の対立の根本的な解決は難しいという問題はあるが、より一層住民側の感情に配慮し、高い公益性を示すことで理解を得て、一方で不合理感を少しでも減らすため、地域住民が納得できるような解決法を探ることが必要となる。

○ 需要予測の精度

「墓地の公益性」について住民からの理解を得るには、「需要予測の精度」を高めることが必要である。墓地観、死生観、葬送の多様化により、需要予測を的確に行うことは非常に困難になってきているが、「周辺の墓地に空き区画がたくさんある」にもかかわらず、墓地経営許可を認めてしまうような、需要予測の精度を疑われる場合は、「墓地の必要性」が疑われ、自治体への信頼が損なわれる可能性もある。墓地には、慣習などによる地域性などがあり、墓地の形態、必要数、必要となる時期にも違いが出る。これらを正確に把握するためには墓地の実態調査、需要予測は不可欠となる。また、正確な需要予測を行うことは、需要を超える墓地供給を防ぐ役割も持つ。

○ 名義貸し

いわゆる「名義貸し」は、墓地の「公益性」を損なう可能性が非常に高い。「公益性」の高い墓地経営を行うには、「継続性」と「非営利性」が求められる。また先行して権限が移譲された政令指定都市の中には、財務審査などを強化するなどして、名義貸しの予防を行っている自治体もある。

5 墓地行政の方向性

今後の墓地行政の方向性を考える視点として、「セーフティ・ネットとしての対応」を提示した。

○ セーフティ・ネットとしての対応

近年の「孤独死」の増加が示しているとおおり、他者や家族とのつながりが希薄になり、親族であっても連絡を取り合わないなどのケースも多い。そのため、住居にて遺体が発見された場合や、遺体の所持品として身分証明書があった場合でも、本人と断定することができなければ、行旅死亡人として取り扱われる。本人の身元が判明した場合でも、「死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき又は判明しないとき」は、「墓理法」第9条に基づき、行旅死亡人と同様に地方自治体の取り扱いとなる。「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」や、「墓理法」第9条については、最終的な遺体の埋葬等について市町村長が行うという「方法」を規定したものであり、そこに「弔意」や死者への「供養感」という考えは少ない。しかし、我々の多くは、死者に対する弔意や墓地の文化性からの供養感を持ち、また、「死者は墓地に納めるべきだ」という妥当すべき規範という意味での「公益性」を認めている。新たに墓地を作るには行政への財政負担が伴うが、「財政的負担への懸念」と「供養感」・「公益性」の対立を解消できる、合葬墓（共同供養墓地）のような最低限のセーフティ・ネットとしての墓地を整備することを検討することが必要である。

○ おわりに

本報告は、今後の地域における墓地行政を考える視点を示すことを目的として、社会科学的に客観的な立場から考察を行ったものである。社会科学的な根拠を与え、議論の積み重ねによる研究を行った結果、次のことが導き出された。

「墓地」には、長い歴史を通じ、3つの特性が形成されてきた。それは、「遺骨や遺体を埋葬するには一定の空間を占める」という「空間性」、さらに死者が眠るその空間に意味を与える「文化性」、そして「遺体を生者の空間から切り離し、一定の空間に納める処理が行われなければならない」という規範からくる「公益性」である。本報告では、墓地を「空間性」「文化性」「公益性」という3つの特性でとらえ、「公共文化施設」との位置付けをした。

2011年（平成23）年8月に「第2次一括法」が公布され、「墓理法」第10条における許可権限が、都道府県知事から市長へ移譲される。これにより、各自治体（各市）においては、墓地を自ら経営する主体になり得、かつ、適切な許可等により墓地行政を一体で推進できる体制が整ったといえる。一方では、「無縁化への対応」、「住民紛争」、「名義貸し」また「散骨」をめぐる問題など、墓地行政をめぐる問題は、行政課題として存在している。「第2次一括法」により、先に述べたような体制となった自治体は、墓地行政をめぐる行政課題を解決に導くことが期待できる。そのためには、各自治体の墓地行政は、各自治体において墓地がどのような存在であるのかを考え、「各自治体における墓地行政のあり方」を決めていくことが求められる。具体的には、先に述べた「無縁化の可能性」への対応や、「セーフティ・ネットとしての墓地」も検討すべき視点と思われる。また、災害に備えた避難所、防災拠点や防災倉庫としての機能を併せ持つ公園と一体となった墓地など、墓地空間を多機能化する視点も必要になる。

墓地行政を進めていくには、墓地が、「空間性」、「文化性」、「公益性」という特性を持つことを最初に踏まえ、そのうえで正確な需要予測・実態調査を行い、各自治体における墓地や葬送の地域性を反映し、さらに、地域住民の理解を得ることが求められる。そして、各自治体の墓地のあり方に沿うような、公営墓地の供給や、墓地経営許可条例を制定することになるだろう。

今後、地域の墓地行政の過程において、本研究が重ねてきた議論と墓地の3つの特性や「セーフティ・ネットとしての墓地」という視点が活用され、地域における墓地行政のあり方への議論が深まることが期待される。

4 研究に助言をいただいた方々

氏名	職名
小谷 みどり	(株)第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部研究開発室主任研究員
森 謙 二	茨城キリスト教大学文学部文化交流学科教授
横田 睦	公益社団法人全日本墓園協会主任研究員

(敬称略・50音順)

報告書執筆者：岸本 啓 (政策研究・大学連携センター)
眞板 伸代 (政策研究・大学連携センター特任研究員)