

4. 無縁墳墓改葬公告から見えてくるもの

—公共工事と「墓地の廃止」—

森 謙二（茨城キリスト教大学）

1 問題意識

無縁墳墓の改葬とは、墓地使用者（承継者）がいなくなった無縁墳墓を改葬する制度であると思っている人も多いだろうが、この制度の沿革をたどっていくと、この制度の在り方は無縁墳墓を改葬することから出発したものでないことがわかる。

土葬が一般的であった時代には、土葬した遺体を掘り返しそれを改葬するのは例外的なものであったであろう。明治初年の頃、改葬する必要性が生まれてきたのは、市区計画＝都市計画のために、邪魔になった墓地を移転させる必要があり、そのために改葬という制度が設けられた。

明治政府が、朱引き内の土葬禁止を定めた背景には、公衆衛生の問題と市区計画＝都市計画のための「墓地の移転」の問題があった。この墓地の移転は、個別的な墳墓や墓地の一部の移転ではなく、墓地全体の移転＝改葬が行われるようになる。この問題については法制度を踏まえての検討を必要とするが^{*1}、詳細は別の機会に論じることにした。ただ、ここで確認しておきたいことは、移転・改葬に対して、墳墓の所有の自由に委ねるのではなく、監督官庁の許可を必要としたことである。改葬の規制は、「人情において忍び難い」とする当時の道徳観と公衆衛生上の問題があったのであろう。いずれにしても、明治初年の改葬の出発点は、市区計画などの公共工事にあったと言っても良い。

さて、明治6年から墓地新設の許可制が採用され、また葬祭が重要な財源であった寺院の墓地では、無縁墳墓が目立つようになり、しかも墓地を自由に拡張できなくなったために、財政を揺るがすようになってくる。この段階までには、これまでの墓地の大半が上知令によって共葬墓地と位置づけられ、寺院には墓地の所有権はなかったが、それでも墓地の管理権は寺院に委ねられていた。そして、この頃から、朱引き内の土葬が禁止され、火葬が流行するようになると、従来とは異なった葬法が展開するようになる。また、墓地や寺院の移転政策が展開する中で明治政府は新たな墓地政策の展開が求められるようになった。

この新しい墓地政策は、(1)納骨堂の建立であり(大正13年)^{*2}、(2)無縁改葬と呼ばれる新しい改葬制度の展開である。この二つの制度に共通することは、火葬は徐々に流行してきたことを背景に、納骨堂という遺骨の新しい処理方法を「発見」したことであり、かつ遺骨の移動が簡単になったことである。

明治民法は、墳墓を〈家〉の祭祀財産と位置づけた。墳墓は「家」と不可分のなものとして位置づけられるようになった。しかし、この頃は資本主義の発展による人の移動も激しくなり、〈家〉制度が流動化するようになってくる。このなかで、墳墓の存在が「家」の枠組みの中に位置づけられるようになると、〈家〉の移動によって墓(墳墓)も移動するという枠組みが登場することになる。火葬の流行とともに、遺骨の移動が容易になってき

たのもその背景にある。もう一つは、〈家〉によって管理されない墳墓が登場することである。墓地がこれまでどのように管理されてきたかは別に論じなければならないが、〈家〉によって管理されている墳墓と、〈家〉によって管理されていない墳墓が明確に区分されてくるようになり、後者が「無縁墳墓」として認識されるようになった。

すなわち、この段階に至ると、市区計画＝公共工事ではない新しい改葬の形態が二つの方向で展開をしていく。一つは、〈家〉の移動による墳墓の移転＝改葬である。もう一つは、〈家〉の解体による無縁墳墓の増加である。昭和7年に、無縁墳墓の改葬制度が創設されるのはこのような問題が表面化した現れである。

このように見てくると、改葬制度は公共工事のための制度であり、「家」と墳墓の結びつきが強化されたために、改葬は〈家〉の移動とともに改葬され、〈家〉の断絶とともに「改葬」されることになった。日本の改葬制度は、公共工事と「家」制度に規定されたものであり、現代に至るまでその枠組が変わっている訳ではない^{*3}。

現代でも無縁改葬は、全体の3分の1が「公共工事」による改葬である。また、「公共工事など」による改葬は工事関係者による無縁改葬の申請が多く、改葬される墳墓の多くがいわゆる「無許可墓地」に建立されていることが多く、ここに現代まで引きずってきた墓地行政の杜撰さと墓地問題の複雑さが潜在することになる。

このような観点から、現代の無縁改葬の実態にいくつかの現状を紹介したいと思うが、まずは、無縁墳墓の改葬公告を中心に、「公共工事等」による無縁改葬が実際にどのように行われているのか、まずはその実態から明らかにしておきたい^{*4}。

2 無縁墳墓改葬と公共工事

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^{*5}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とがわかる。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。私達の集計では、1999年度の「公共工事など」の割合が全体の過半数を超え、2000年度では45%になっているが、2017年度は全体の19%に減少している。この現象は、墓地の整備は徐々に進んでいることの表現でもあるのだろうが、しかしそれでもまだ「公共工事など」による無縁改葬が多く残っている。

表2は、改葬理由毎に年次の変化を示したものであるが、「公共工事など」の減少は見取れるものの、なお全体として3分の1程度が「公共工事など」である。

表3で示しているものは、改葬理由のなかで「公共工事など」に分類したものを改葬主体とクロスさせて作成した表である。この表でわかることは、改葬の主体（申請者）は、墓地経営者だけではなく、墓地経営者ではない主体（申請者）が「施設整備」「土地整備」や「住宅・宅地整備」のために「無縁改葬」を申請していることである。

表1 無縁改葬数の推移

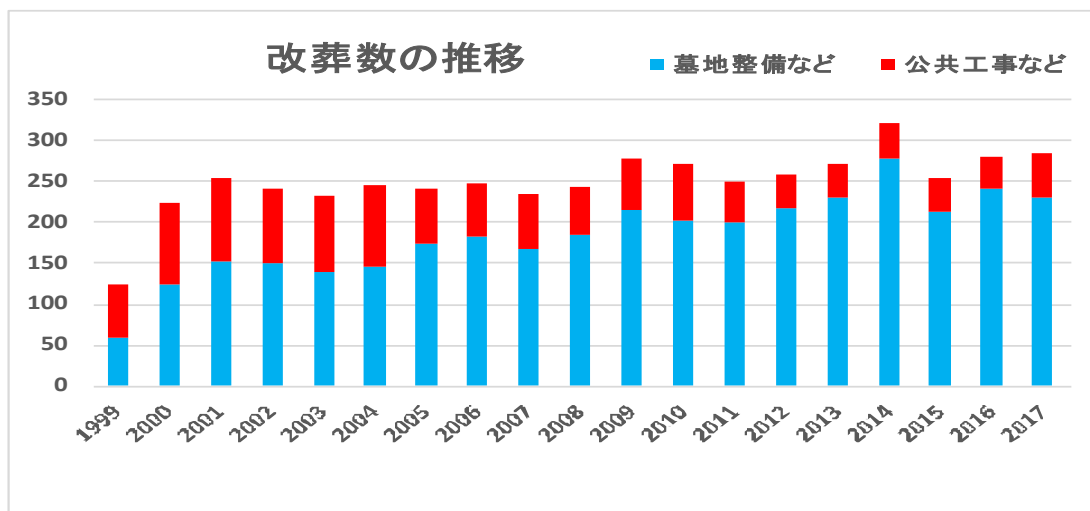


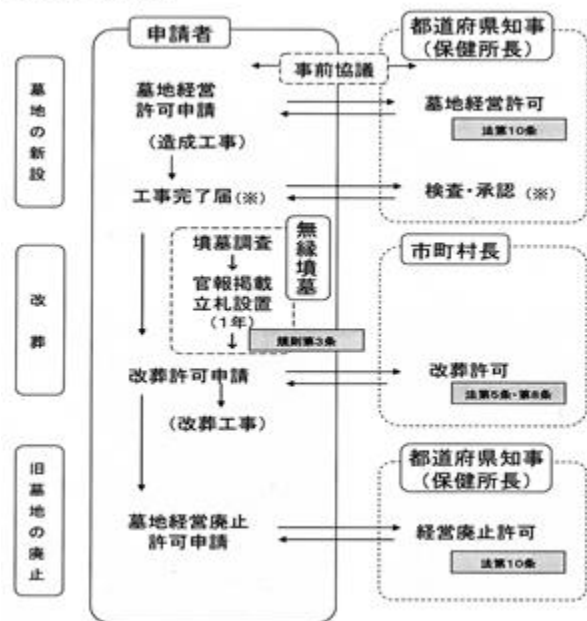
表2 無縁改葬数と改葬理由

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		1	100		224
2003	116	13		7	2		1	139	64	12	9	2	3	1	2	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			1	67		234
2008	176	2		5	1			184	36	7	5	7	2	1	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		2	70	1	273
2011	193	2		3	1			199	32	7	2	2	6		2	51		250
2012	211	1		4	2			218	21	6	3	2	6	1	1	40		258
2013	229			1				230	26	5			9	1	1	42		272
2014	278			1				279	26	10		1	6			43		322
2015	204	2	4	2				212	20	4		3	13		1	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	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 「公共工事など」と改葬主体

理由分類	宗教法人	区地区委員会	市町村	国	都道府県	財団・社団法人	公社・公団	組合など	その他の法人	民間株式会社	個人	合計ID
公共工事	73	62	256	119	264	2	40	5	11	20	13	865
区画整理	25	33	67	1	6		2	8	1	1	9	153
施設整備	2	2	25	4	15		4	1	4	2	2	61
土地整備	5	6	12		5		2		3	10	24	67
住宅・宅地	9	4	10		2	1			1	29	43	99
文化財			5	2	1							8
その他	3	1	3	2						4	2	15
合計	117	108	378	128	293	3	48	14	20	66	93	1268

<墓地の移転手続き>



(ア) 申請主体

墓地埋葬法には、もともと、「改葬」の申請を行う者については詳細な規定はなく、「墓地使用者以外で改葬の許可を行うものとして一般に想定される者としては、土地区画整理事業・道路工事等の施工者、経営者、管理者等があげられる」（『逐条解説』）としている。ここで例示される人達が改葬申請を行うことは、一般改葬（施行規則第2条に基づく改葬*6）においては想定されにくく、多くの場合には無縁墳墓の改葬（施行規則第3条に基づく改葬*7）についての申請を行う場合である。つまり、一般の改葬は原則的には墓地使用者の本人の申請であり*8、無縁改葬が墓地使用者がいなくな

ったときに行う改葬であるからである。ここで経営者・管理者というのは墓地経営者・墓地管理者であるのだろうが、現実には公共工事の関係者や墓地経営者・管理者に限定されず、個人や民間事業の工事関係者等が無縁改葬の申請者になっている。

無縁墳墓の改葬申請を、工事関係者などに委ねられた原因はどこにあるのだろうか。一般的に墓地には、墓地経営者あるいは管理者が配置されているので、申請者にはこの経営者と管理者が指定されていても良さそうであるが、そうではない。その理由は、おそらくは、①公共工事の公共性のために、改葬の可否を経営者や管理者に委ねるのではなく、市町村長に委ねたこと、②いわゆる「無許可墓地」においては、墓地経営者あるいは管理者を特定できないことが多々あるからである、と思う。公共工事の優越性は、もともと改葬制度の原点であり、墓地経営者や管理者がいないのは「無許可墓地」、そのなかでも伝統的な「慣習法上の墓地」が多いからであろう。

ただ、「無許可墓地」かつ「慣習法上の墓地」における改葬をなぜ墓地埋葬法上の問題として処理しなければならないのか、疑問が残ることになる。つまり、「無許可墓地」を墓地埋葬法において保護すべきかどうか、私には墓地問題を越えた政治的決断を要する問題であると思えるからである。

(イ) 公共工事と無縁改葬の手続き

公共工事の時、どのように無縁改葬の手続きが行われることになるのか、墓地埋葬法に定められていない。では、現実にはどのようにして無縁改葬の手続きが行われるのか。

公共工事については、国土交通省が「都市再開発における墓地移転等に関するマニュアル」を作成し、文化財については文化庁が『公共事業と埋蔵文化財』（ぎょうせい）を出版して、それぞれにマニュアルを作成している。

国土交通省が作成したマニュアルでは無縁墳墓改葬の問題は「墓地移転」の問題の一齣として位置づけている。次の表はそのマニュアルから引用したものである。「墓地新設」「無縁墳墓改葬」「旧墓地の廃止」の枠組みに整理しているのは、これまでの公共工事の

優越性を踏まえてのことであるのだろうか、他方では「無許可墓地」を明治以降の墓地行政の中で本格的に取り組んでこなかったツケを今もって支払わなくてはならないことを表現している。

公共工事等においては、一般に次のような手続きをとる。これまでの国や県の土木事務所等における聞き書きを踏まえて述べておこう。

(1)公共工事等で墳墓や遺骨が見つかったときには、最寄りの警察署と土地の所有者に連絡する。

(2)事件性がないと判断されたが、文化財の遺跡の可能性がある場合には、教育委員会へ連絡する。

(3)事件性もなく、文化財の可能性もなくなったとき、ここで「無縁墳墓の公告」を官報に掲載する。

(4)遺骨がその墳墓から見つからなかった場合には、改葬ではないので、市町村の墓地担当者に連絡することはない。

ここまではほぼ共通した手続きであるが、これ以降のことはそれぞれの地域により取り扱いが違うことになる。

(5)遺骨が発見されたときは、いくつかのパターンがある。事件性や文化財でなければ、①土地所有者が自分で処理するケース、②少量の遺骨しかない場合は元の場所にそのまま埋葬する、③その遺骨を当該の地方自治体に改葬するときは自治体への改葬届を出す、④遺骨の収容先を探す(地域の寺院などで埋葬してもらう)、④の場合は「改葬届」を出している場合とそうでない場合がある。

墓地行政を担当する地方自治体の担当者からすれば、無縁墳墓の改葬公告を出しているかどうかは原則として地方自治体が把握できない(市町村が行う公共事業を除いて)こと、市町村が把握することができるのは、無縁墳墓の改葬届を出した時であり、それが自治体が把握していない墓地(無許可墓地)であれば、改葬届を出すことを強制できない、ということである。

ただ、地方自治体が「無許可墓地」の場所を把握している訳ではないので、多くの場合は無縁改葬は実際には工事関係者の判断に委ねられることになる。実際に、遺骨を地方自治体の無縁塔(納骨堂)に改葬する場合は届け出を出してもらうが、その他の場合は「改葬届」はほとんど提出されていない。

無縁改葬の手続きを施行規則第三条において定めながら、そこで発見された遺骨の処理方法を墓地埋葬法が規定していないことである。明治三十二年の「行旅病人及行旅死亡人取扱法」(法律第九十三号)では第七条において、行旅死亡人の埋葬義務が市町村にあることを規定しているが、公共工事による無縁の遺骨が行旅死亡人と同じとは言えないだろう。ここにも、墓地埋葬法の体系に欠缺があるように思う。

(ウ)「慣習法上の墓地」と無縁改葬

「無許可墓地」＝「慣習法上の墓地」にある墳墓も無縁改葬の手続きが必要であり、改葬対象であることは、利用者の立場に立てば、評価すべきであるが、「許可墓地」としての墳墓も「無許可墓地」としての墳墓も、同じような手続きによって改葬手続きをするこ

とが妥当であるのだろうかは考える必要がある。

ここで「無許可墓地」*9と言っているのは、そのなかの狭義の「慣習法上の墓地」すなわち明治期の墓地埋葬法制定以前から存在する墓地であり、許可や承認の手続きを経していない墓地である。ただ、「慣習法上の墓地」といってもその意味も一義的なものではなく、現在では使用されていない墓地も存在するし、前近代からずっと使用している墓地もある。現在無縁改葬されている墳墓がどのように分類できる墓地であるのか、具体的な事例に則してみていかなければわからないが、国や道府県が「公共工事など」の理由によって無縁改葬の広告を出す事例のほとんどが「無許可墓地」のなかでも「現在使用していない墓地」に該当するものが多いように思われる。このような墓地の無縁改葬や墓地の廃止を墓地埋葬法施行規則第三条の規定に従って行うことが妥当であり、それが最善の策であるのだろうか。

多くの場合、このような無縁改葬（あるいは墓地の廃止）は、墓地行政の問題として考えられているのではなく、それぞれの地域の土地利用の在り方と深く関係しており、墓地行政の枠組みで処理すべき問題ではないように思われる。ただ、念のために言っておくと、このような無縁改葬（現在使用していない墓地）を墓地行政から切り離すためには、一方においてはその地域の土地利用がどのように行われているか、また現在使用している墓地を行政が把握しているかどうかに関わるのであり、その把握ができていない以上、現状のなかですぐに実現できるものではない。

「無許可墓地」については、「アンケート」調査では、次のような回答を得ている。

【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い墓地以外に、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	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
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		

把握していない自治体が全体の7割を超えている。

このように、公共工事などで無縁墳墓が改葬され、かつ国や道府県や申請主体になるのは、墓地行政の担い手である地方自治体が把握していない「無許可墓地」が数多く存在することがその背景にある。もちろん、これは地方自治体に責任があるわけではない。一つには、墓地の新設など都道府県が担ってきた墓地行政のなかで、「無許可墓地」を放任し

てきたこと、国はその現状を理解しながらも墓地行政を市町村に移管してきたことを考える、これらの責任は、国・都道府県・市町村が連帯して責任を負うべきことである。

3 墓地の廃止と寺院の廃止

今回の無縁墳墓改葬公告のデータ整理で目立ったのは「墓地廃止」と「寺院の廃止」である。「墓地の廃止」は全体で61件、そのうち「寺院の廃止」が原因となっているのは計4件（北海道2件・愛知県1件・福岡県1件）である。墓地廃止の申請は、「市町村」「宗教法人」「区・地区委員会」「個人」となっている。

表4 墓地廃止・寺院廃止

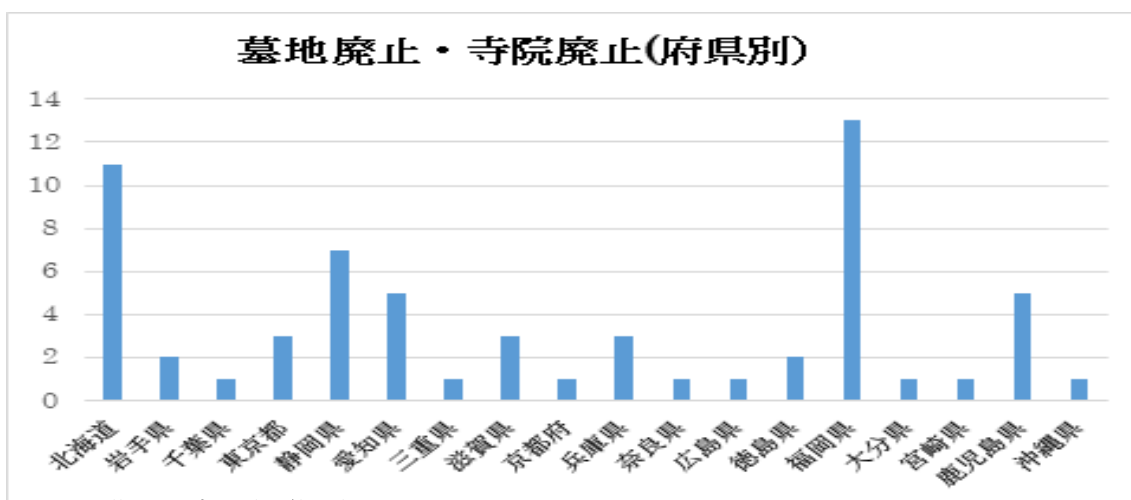


表5 墓地の廃止(主体別)

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

(ア) 人口減少と墓地の廃止・移転

この「墓地廃止」の事例も、個々の事例を検証しなければその具体的な内容はわからない。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」が改葬主体となっているが実質的には「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。この多くは、人口減少のために墓地経営が成立しなくなったことが「墓地廃止」の要因となっている。

北海道の紋別市では、次のような事例がある。平成30年5月10日に「紋別墓地移転事業」のために無縁墳墓改葬公告を出している。この紋別墓地は部落有墓地であったものを紋別市営の「紋別霊園」（設置は昭和三十二年だが、それ以降何度かにわたって拡張工事を行っている）として、墓地の将来的な統合（部落有墓地を市営霊園に統合）を考えて無縁改葬公告を行ったものである（<https://mombetsu.jp/soshiki/simin/.../20180510-muenkaisou.html>）。この墓地移転も、人口減少に伴う墓地の統合とも考えられる事例であり、これからの墓地整備の一つのモデルと考えることができるであろう。

鹿児島県の「墓地廃止」5件の全ては、人口減少のなかでの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（<http://namuamidabutu.main.jp/index.htm>）。

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まます。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。

(イ) 福岡県の事例

福岡県は北海道とともに、「墓地廃止」の公告が多い地域である。福岡県の15件は、「宗教法人」3件・「区・地区委員会」6件・「市町村」5件・「個人」1件・「その他」1件となっている(表5を参照)。「その他」は市立の老人ホームの経営の納骨堂を廃止し、福岡市営霊園に移管したものである。

宗教法人の3件の内1件は、境内地売却によって改葬を行ったものである。もともとY町のT寺は近隣のI寺との兼務住職であり、実質的な活動は行っていなかった。Y町はその寺院跡地を公園化するためにT寺と売買契約を結び、Y町がT公園を造成した。その買収した土地には墳墓が建立されており、それを改葬するために公告を行ったものである。しかし、この公告を出し改葬作業を行ったとしても墓石だけで遺骨が見当たらなかったために改葬届は出していない。ここでは事実上「寺院の消滅」になるし、寺院が管理する墓地が消滅したことになるが、Y市には墓地台帳も存在せず、墓地の廃止届も出していない。

Y町の事例は公告の中に「境内地売却に付き」とあったので衝撃的ではあったが、旧村

の部落墓地が使われなくなり、廃止される例は福岡県のなかでは多かった。F市の財産区、I市の二つの墓地の廃止も同じような傾向をもつ。F市の3件の事例はともに財産区の管理する土地であり事実上墳墓は残っていたが、宅地化が進んでおり、公告だけで墓地の廃止届はない。I市の墓地の廃止はもともと部落有であった土地が合併を通じて市有になったものであり、事実上宅地化が進みまた墓地台帳にも掲載されていないので、墓地の廃止届や改葬届は出ていない。また、S町の財産区墓地では、かつて炭鉱労働者のために墓地が利用されていたが、廃山となって墓地として利用しなくなったので、その跡地を公園化するために改葬公告を出したという事例もある。

また、「個人」の1件は、個人名義で改葬公告を出しているが、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が詳細は不明である。

これらの事例のなかで、伝統的な改葬＝墓地移転の事例は、K町のものである。老朽化した町役場庁舎の移転・改築のためにその建設用地にその墓地が該当していた。この用地は市有地になっており、墓地としての許可を得ないがその周辺が墓域として広がっていた。この土地が庁舎移転の用地になったときから、個別に墓地利用者と交渉し、納骨堂の利用者は既に改葬が終わり、また代替の墓地を造成中である。

福岡県の15の「墓地廃止」についてその事情がわかった訳ではないが、概ね次のように整理することができる。北海道と同じように、人口減少・墓地利用者の減少により「墓地の廃止」が行われている傾向があると言えるが、多くは現状においては使用されていない墓地が廃止になっているケースが多い。したがって、当該の墓地のほとんどが墓地台帳には記載されていない無許可墓地のことが多く、使われなくなった墓地を廃止すると言うことが多い（K市を除く）。しかし、この墓地廃止の背後には、これまでの墓地管理の杜撰さ、すなわち墓地台帳が整理されておらず、無許可墓地がそのまま放置された結果、このような「墓地の廃止」が生じることになった。

（ウ）納骨堂の廃止と建て替え

納骨堂の数は、厚生労働省の『衛生統計』によると、平成9年の段階で10,975件、平成29年では12,360件の増加傾向にあるが、北海道はそれぞれ1,580件、1,543件・福岡県は3,155件、2,997件とそれぞれ減少傾向にある、この数値の傾向は興味深いが、ここでは北海道と福岡県の両道県によって、全国の40%から50%近くの納骨堂を占有していることがわかる。つまり、北海道と福岡県においては、納骨施設のなかですこぶる納骨堂の占める割合が高いのである。

北海道や福岡県では、戦後になって納骨堂が建立されるようになるが、この頃建立された納骨堂の老朽化が進み、近年になって旧納骨堂の解体作業が始まり、建て替え工事が行われているケースが多くなっている。平成三十年度無縁改葬公告を見ても、四月十一日に福岡県の新宮共同納骨堂、四月十六日には中間市の恩光寺納骨堂・五月五日に福岡県水巻町の妙楽寺の納骨堂、六月七日に八女市の西勝寺の納骨堂と矢継ぎ早に納骨堂の解体工事を契機とした納骨堂内の無縁（墳墓）の整備が行われている。

この納骨堂の立て替えの問題は、現在都市において建立されている納骨堂にも一石を投じるであろう。納骨堂の建て替え費用は誰が負担するのか、その責任は墓地（納骨堂）経

営業者やその立て替え費用を考慮せずに建設・許可を与える行政担当者にもまた及ぶことになるだろう。

4 とりあえずの小括

(1) これまで「無許可墓地」について触れてきた。ここで念頭においているのは、「無許可墓地」の中でも墓地埋葬法制定以前から存続する「慣習法上の墓地」である。この「慣習法上の墓地」は一般には墓地管理者がいないことが多く、墓地台帳にも記載されていないので、当該墓地の利用者がいなくなっていくと荒廃化することは目に見えている。つまり、同じ「慣習法上の墓地」でも「現在使用されている墓地」と「現在使用されていない墓地」に区分できる。

(2) 私は、「無許可墓地」であっても、現在使用されている「慣習法上の墓地」については、原則として墓地台帳に記載するように、国や都道府県、市町村が協力・努力するべきであろう、と考えている。もちろん、この法的手続きはそれほど簡単なことではないので、別に論じることにはしたい。また、現在使用されていない墓地については、墓地埋葬法の適用から除外し、無縁墳墓の改葬という制度の枠外の問題として処理すべきではないかと思われる。そのためには、当該の墓地が「現在使用されている墓地」か「使用されていない墓地」か、それは市町村が明確に把握すべきである。ただ、この費用を市長村に負担させることは酷であり、これまでの経緯を踏まえて国・都道府県が分担すべきである*10。

(3) 近年において、市町村有の墓地が増加している。これまでの部落有墓地（ムラ墓地）の所有名義が市町村の合併を通じて、部落有（旧村の所有）から新市町村の名義に変更されているケースが多い。この「市有墓地」の中に、数多くの無許可墓地が含まれる可能性が高い。

私達の「アンケート」調査でも、新市町村の名義ではあるが、市町村営（営業者が市町村である墓地）ではない墓地のことを「市町村有墓地」と呼んでおくと、市有墓地を所有する市町村が五割を超えている。

市（町村）有墓地	度数	割合	【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。
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	

所有名義が市町村になっていることは土地整備のためには好都合であり、「現在使用されている墓地」の一層の整備に期待したい。

(4) 「墓地台帳」は、墓地埋葬法において位置づけられている帳簿ではない。しかし、墓地台帳の規定がないことは、埋葬・埋蔵について、（許可を受けた）墓地以外では行ってはならないとする規定がある以上（墓地埋葬法）、国は許可を受けた墓地がどこにあるかを公示することが必要不可欠であり、法律によって位置づけられるべき帳簿である。基本的には、墓地台帳・納骨堂台帳・火葬場台帳は市町村に備え付けられるべきであり、墓地

埋葬法の作成はこれを市町村長の義務として規定すべきであろう。そして、墓地の整備は、墓地台帳の整備によって整っていくのではないだろうか。

(5)納骨堂の建設は、その沿革についてなお詳細な研究を必要としている。ただ、納骨堂についても、墓地と同様に「永続性」を求めている。納骨堂が建物であり、施設であることを考えるならば、マンションにおける修繕費のような積立金の制度がなければ、その永続性を確保・維持するのは難しい。現在、北海道や九州で起こっている現象にもう少し目を向けるべきであろう。

*1 明治期のおおよその流れをここでまとめておきたい。

明治初年 明治政府は、一度埋葬した遺体を掘り起こして改葬することを「人情忍び難き」としてこれに難色を示した。しかし、明治維新の近代化政策のなかでは都市の大改造（市区計画=都市計画）が不可欠であった。明治7年には、東京の中心部（朱引き内）において埋葬を禁止、明治14年には警視庁の布達として「改葬」「合葬」の場合には郡役所に許可を求め、警察官に臨検を求めるよう規定（警視庁東京府布達第148号）を設けている。

明治20年代 明治17年の明治期の墓地埋葬法に改葬の規定が置かれるが（第4条）、この前後から墓地埋葬法が大きく動き出す。明治10年代におけるコレラの大流行（このピークは明治19年）があり、火葬場の新設が急増し、他方では明治4年以降に上知された墓地の払い下げ運動が寺院から起こる。東京府はこれを認めず、旧寺院境内墓地を「共葬墓地」として位置づけ、東京市の誕生する明治22年には「共葬墓地使用規則」を定めた。

明治30年代 明治22年の「市区改正計画」には、区内墓地・隣接の墓地を漸次移転するものと規定していたが、明治36年の「市区改正新設計」でもそれを継承し、東京市布告第45号で、共葬墓地の墳墓を全て改葬するときには、当該の旧寺院境内墓地を含めて共葬墓地の無償払い下げを行うことを布告した。この布告をきっかけに東京市内の共葬墓地の移転が実現するようになる。大正6年には「墓地設置及管理規則」が誕生し（東京市令第44号）し、大正13年には「納骨堂取締規則」（警視庁令第30号）が制定される。

大正時代から昭和初期に展開 墓地移転の中で、もう一つ大きな問題としてクローズアップされた問題が「無縁墳墓」の問題であった。無縁墳墓の問題は墓地の移転の時にも、無縁墳墓の遺骨の改葬費用について議論があったが、墓地移転が本格化すればするほど無縁墳墓の改葬問題について解決策が求められるようになる。また、大正9年に「多磨墓地」の開設が決まり、大正11年には関東大震災の中で寺院や墓地の移転(改葬)・整備が急がれることになる。

この時期にはもう一つの大きな変化が起こる。火葬の流行により、家の移動と墳墓の移動が直接に結びついたのである。これまでは、土葬であったために、家の移動と墳墓の移動は結びついておらず、新天地で新しい墓地を創設するケースが多かった、と思われる。火葬は墳墓の移転を容易なものとした。そして、火葬の流行と家族合葬する「家墓」の流行の中で、〈家〉の永続性を維持することができない例外的な制度として昭和7年に無縁墳墓改葬制度が制度化される。

*2 明治40年6月18日（17日付け）墓地問題各宗同盟会は、納骨堂に関する請願書を内務大臣原敬宛てに提出し受理される。墓地問題各宗同盟会やその請願書の内容はここでは詳細に記すことができないが、ここでは仏教系寺院が団結をして土葬禁止の後の寺院墓地の在り方に危機感を持ち、請願に及んだと述べておけるが、この詳細については別の機会に明らかにしたい。

*3 現代の改葬問題として「墓じまい」の問題がある。「墓じまい」は法律上は改葬の問題である。これを「家族には迷惑をかけたくない」ことを表現するものとして捉える人も多いが、根本的にはこの行為が果たして「合法」であるのかどうかである。故郷の墓に葬られた先祖の遺骨を取り出すことが果たして「死者（先祖）の意思」に沿うものであるか

どうか、子孫に先祖の遺骨を自由に処分する権利が与えられているのかどうかである。私ははなはだ疑問に思うし、時として「墓じまい」が墳墓発掘罪という犯罪を構成することもあり得るのではないかと思う。このような現象の背後にも、墳墓は〈家〉によって管理すべきだという〈家〉制度の影を見ている。

*4 この無縁墳墓改葬の実態については、1999年5月から2019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4,843件+訂正取消公告21件)についてまとめたものである。2018年は1~3月までのデータ=77件であり、しばしば集計から除外している。なお、無縁墳墓の実態に関しては、「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])」においてその実態を報告し、2017年度までの無縁改葬の実態は、冠婚葬祭総合研究所の報告書でも、2018年度までは私のHPでも公開している。

*5 分析のために用語上の注意について、触れておきたい。「改葬公示の主体」について、改葬主体が墓地使用者や墓地経営者とも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」・土地整理組合等の「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。このことを法令に規定され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を行った。「改葬の理由」を「墓地整備など」(=無縁墳墓の増加による墓地整備)と「公共工事など」(=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。細分化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、「公共工事など」についても、道路工事などの狭義の「公共工事」や土地の「区画整理事業」や「文化財の発掘」という広義の公共工事に加えて、「民間の建設工事」・「土地整備」・「住宅・宅地の整備」なども「公共工事など」という枠組みで捉えた。民間の工事でも事情によれば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、このような公共工事の可否を墓地行政に委ねる是非については別に議論が必要であることを踏まえて、ここでは「公共工事など」として分類した。

*6 施行規則第2条・第3条は次のようなものである。

第二条 第五条第一項の規定により、市町村長の改葬の許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を、同条第二項に規定する市町村長に提出しなければならない。

-
- 一 死亡者の本籍、住所、氏名及び性別（死産の場合は、父母の本籍、住所及び氏名）
 - 二 死亡年月日（死産の場合は、分べん年月日）
 - 三 埋葬又は火葬の場所
 - 四 埋葬又は火葬の年月日
 - 五 改葬の理由
 - 六 改葬の場所
 - 七 申請者の住所、氏名、死亡者との続柄及び墓地使用者又は焼骨収蔵委託者（以下「墓地使用者等」という。）との関係
- 2 前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。
- 一 墓地又は納骨堂（以下「墓地等」という。）の管理者の作成した埋葬若しくは埋蔵又は収蔵の事実を証する書面（これにより難しい特別の事情のある場合にあっては、市町村長が必要と認めるこれに準ずる書面）
 - 二 墓地使用者等以外の者（以下「関係者」という。）にあっては、墓地使用者等の改葬についての承諾書又はこれに対抗することができる裁判の謄本
 - 三 その他市町村長が特に必要と認める書類
- *7 施行規則第3条（無縁改葬）の規定は次の通りである。

第三条 死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂（以下「無縁墳墓等」という。）に埋葬し、又は埋蔵し、若しくは収蔵された死体（妊娠四月以上の死胎を含む。以下同じ。）又は焼骨の改葬の許可に係る前条第一項の申請書には、同条第二項の規定にかかわらず、同項第一号に掲げる書類のほか、次に掲げる書類を添付しなければならない。

- 一 無縁墳墓等の写真及び位置図
- 二 死亡者の本籍及び氏名並びに墓地使用者等、死亡者の縁故者及び無縁墳墓等に関する権利を有する者に対し一年以内に申し出るべき旨を、官報に掲載し、かつ、無縁墳墓等の見やすい場所に設置された立札に一年間掲示して、公告し、その期間中にその申出がなかつた旨を記載した書面

前号に規定する官報の写し及び立札の写真

- 四 その他市町村長が特に必要と認める書類

*8 『逐条解説』では、改葬においては、墓地使用者以外の者が改葬申請書を出す場合には、墓地使用者の承諾書を必要とするか、「裁判の謄本をもって承諾書に代えることができる」と規定する(29頁)。

*9 「無許可墓地」の反対概念は「許可墓地」である。「許可墓地」は、墓地埋葬法第十条に基づく墓地、第一条に基づいて「許可」「承認」を受けた「見なし墓地」、第二六条による「見なし墓地」を含めたものである。一般には「墓地台帳」に記載された墓地が「許可墓地」と言えれば良いのであるが、「法」概念上はそれほど単純ではない。というのは「墓地台帳」自体が墓地埋葬法上で義務づけられた帳簿ではないからである。

*10 埋葬は死者自らが行うことができないので、「近親者」「地方公共団体」（墓地経営者）「国家」がこれを分担して行うべきだと考えている。すなわち、「近親者」は死者を直接に墓地に運ぶ役割を担い、「地方公共団体」は死者の墓地を提供する役割を果たし、「国」は死者が埋葬される環境整備・法整備（あるいは整備を地方公共団体に施すこと）を行うの

が役割である。この「三者」を私は「埋葬義務者」と呼んでいる。