

5. 無縁墳墓改葬公告から見えてくるもの—事例研究—

森 謙二（茨城キリスト教大学）

調査ノート

【事例1】 岩手県の「墓地廃止」について

無縁墳墓の「改葬公告」の中に、「墓地廃止」に出会ったので、その具体的な内容について知りたいと考え、調査を行った。

K寺院は、昭和37年から昭和63年まで住職が不在で、近くの寺院が兼務しながら寺院を存続させてきた。前住職の息子が住職として一人前になり、僧籍を引き継ぐのは昭和63年であり、それ以降現住職が寺院の経営を行うようになった。現住職が最初にやろうとしたことは荒廃したお寺の整備を行うことであり、住職不在の間に檀家数は百二十数軒に減少し、墓地もそれぞれ檀家が勝手に拡張したり、柵を設けるなど境界が不明確になっていた。墓地を整備するようになるのは、それから十年の時間が必要であった。

この頃も檀家の人々の流出は止まっておらず、その時から墓地の整備—改葬するけれども全ての遺骨を持って行くことはできないので、遺骨を預かってほしいとか、お墓まいりもできなくなるので、遺骨を預かってほしいという希望が多く寄せられ、その対応策に頭を悩ます日々が続いていた。（住職談）

このような状況下で住職は墓地の整備を準備するようになった。墓地の整備は、檀家さんとの話し合いで進められ、まずは現檀家さんの墓地の整備から始めることになる。この整備の中で、旧檀家墓地の改修という形態だけではなく、一定の墓地の面積を確保するために、旧墓地全体を拡張することになった。この墓地拡張の申請が、平成20年11月に行われている。市役所も、寺院の敷地内であるし、問題がないとしてこの墓地の拡張を許可している（T市所轄課談）。法律上は、この檀家による墓石＝墳墓の移転が「改葬」にあたるかどうかは微妙であるが、「改葬」の手続きについては行っていない。

檀家の墳墓の引っ越しのあとで行われたのが、無縁墳墓の改葬である。この改葬公告が平成21年11月の改葬公告となる。この時に縁故者がいない改葬であり、一般的な無縁改葬公告であるが、すでに述べたように、これを担当した司法書士が「墓地廃止」として公告を出したことは既に述べた。

問題は、このような一連の墓地整備の過程に、行政がどのように関わりをもったか、ということである。この一連の過程で行政が関わるのは、墓地の拡張と墳墓改葬である。T市は平成17年に「墓地、埋葬等に関する法律施行細則」（以下「施行細則」と呼ぶ）を作成している。

もともと施行細則は、法律（墓地埋葬法・昭和二十三年法律第四十八号、施行規則・厚生省令第二十四号）そのものが土葬と火葬を前提としたものであり、この法律が求める許可証のあり方も土葬を前提としたために、どこかちぐはぐと言わざるを得ない。重要なことは、地方公共団体それぞれに「許可」を与える場合、どのような基準で許可を与えるか、その基準は法律では示されていないことである。たとえば、土葬を前提にした場合、公衆衛生の観点から規制を加えることは一定の合理性はあるが、火葬した遺骨を改葬する場合、公衆衛生による規制の論理はあまり有意義なものではない。

このような現行の墓地埋葬法の根本問題は別にしても、各地方自治体は法律に基づいた手続きを行う必要がある。墓地の拡張は「綱領」に基づいた手続きが法的に行われている。この墓地拡張は新檀家のために用意されたものではなく、雑然として旧檀家の墳墓の移転のために拡大された。問題は、墳墓移転のための改葬手続きの必要性である。私の理解に従えば、この移転は同一の墳墓ではなく、墳墓の移転であり墳墓を新しくしているという意味では「改葬」手続きを必要と解するのが妥当であるが、この手続きは行われていない。ただ、この解釈は行政官庁の裁量に委ねられるが、この改葬―墳墓の改葬手続きを司法書士に委ねていて監督官庁への相談がなかったことは、当該司法書士のミスとも考えることができる。

もう一つの問題は、無縁改葬手続きはどうであろうか。この改葬手続きはT市の「綱領」には規定されておらず、通常の改葬手続きの規定に沿うべきであると担当者も答えている。

無縁改葬もなるほど「改葬」の一種であるが、必要書類は異なっており、通常の改葬の許可申請の時の書類とは異なったものになっている。T市の「施行細則」にも「改葬」の手続きについては規定があるが、無縁墳墓の改葬手続きの様式を規定していないことはやはり片手落ちと言わざるを得ない、

その中でもK寺院は「公告」を出したのである。しかし、無縁墳墓改葬の手続きは、この公告以外には行われていない。住職によると、手続きは司法書士に委せていたので、市役所とどのような手続きをしたかも知らなかったし、その手続きの必要性も認識していない。また、改葬の手続きを行う市民課（窓口）でも無縁改葬の改葬公告が出たことも認識していなかった。

実際、岩手県で無縁改葬の公告が出されているのは、平成11年以降、無縁墳墓の公告が掲載されたのは30件であり、T市で平成21年のK寺院のものだけである。このように無縁墳墓改葬の殆ど行われていない状況下で、法律や施行細則の周知は困難であり、市役所の担当者も戸惑いを隠せないことは良く理解出来ることである。

しかし、現行法の枠組みを前提とするかぎり、この一連の墳墓の移動・無縁墳墓の改葬には法制度の不備（欠陥）があると同時に、「改葬」の申請者の手続き上の不備だけではなく、行政サイドの対応にも不備も見えてくる。私は、「改葬」も行政官庁の許可を必要とするには賛成するが、それは公衆衛生のためではなく、焼骨の改葬については死者の保護（尊厳性の確保）のためであり、無縁墳墓の「改葬」は行政官庁にその記録を保存しておくためにその書式を含めて整備する必要があると思われるからである。無縁墳墓改葬の「公告」は墓地や遺骨の保存のための一つの方法ではあるが、現行の制度の下では当該の墓地を管轄する行政官庁にその記録が残らないのは、この制度自体の欠陥ではないのだろうか。

【事例2】秋田県A寺の「無縁墳墓改葬公告」

1 無縁改葬公告までの経過

金照寺墓地を整備しようと思ったのは、無縁墳墓が増えて、草刈り機がはまらないほど墓地の荒廃化が進んでいたもので、墓地の整備を進めようと考えたからである。もともとこの墓地は共同墓地であり、キリスト教を含めた異宗派の人々の墳墓は混在していた。した

がって、改修を契機にして、中央に合葬式共同墓(無縁塔)を配置して、その背後に無縁になった墓石を並べ、無縁塔に向かって右側に檀家用の墓地を、左側に宗派を問わない公益事業としての墓地を配備している。寺院が独力では準備できないので、石材業者の協力を頼んだ。

改葬公告は2017年2月官報に掲載した。一年間、公示しても申し出もなく、遺骨を同一墓地の新しい共同墓に合葬した。そのあと、H氏から「墓がなくなっている」との連絡があり驚いた。H氏はA寺の檀家ではないが、改葬した墳墓の親類(祖父の兄弟で本家筋にあたる)であり、H氏から定期的な寄進を受けていた。その寄進が単なる寄付ではなく、親類の供養料であるといわれても、今更どうすることもできない。そのあとに、遺骨を返せと言われても、戸惑う。ただ、先代の住職のときから、その意味では、一定の過失を認め、損害賠償の要求に応えることにした。

この整備の過程では、無縁になった遺骨も出てきた。ただ、この手続きについても、同一の墓地内における骨の移動=改葬であるから改葬届は必要ないと判断したが、市役所から改葬届けが必要だと言われて驚いている。ただ、次のことについて了解している。役所から「改葬届」を出していないことを違法と言われても無縁公告を出しているのであり、しっくりこないが、T氏から損害賠償を請求されることには、A寺側にも手続きにミスがあり、仕方ないと思う。

この問題の背景には、「無許可墓地」の問題があることがわかった。

2 A寺の歴史

A寺は、寛永七年(一六三〇)に角館に創建された。その後、寛永元(一六二四)年に佐竹家の菩提寺B寺が消失した跡地(秋田市檜山)にA寺が明暦年間(一六五五-五八)に角館から現在地に移転してきた。

A寺は、佐竹氏の祈願寺と位置づけられ、佐竹家の鬼門鎮守の三賢固寺と称されていた。その後、明治元年の火事で焼失、神仏分離の影響により廃寺となったが、昭和二十七年に再建された。A寺住職は秋田市のC寺がずっと住職を兼務してきた。現在では兄がC寺を、弟がA寺の住職を務めている。

佐竹氏の祈願寺であること、明治初年に廃寺になったこと、昭和二十七(一九五二)年の再建であることを考えるならば、檀家が五・六軒しかいないことに納得することができるし、現代のA寺墓地は、江戸時代あるいはそれ以前からこの地域の共同墓地として宗派に関わりなく、近隣周辺の人々によって使用されてきたものと思われる。この墓地が今回の問題となっている。

3 A寺墓地の現状

現在のA寺墓地は、集落に数百坪以上あると思われるが、もともとは「共同墓地」=共葬墓地であり、A寺の檀家のための墓地(いわゆる寺院墓地)ではない。現住職の話では、これまで墓地は、利用者が現に使っている墓域についてだけは整備されていたが、無縁になった墓域や未使用の区域は荒廃しており、新たにA氏が住職になってから整理を始めたものである。その時期は平成になってからだと思われる。

この墓地の所有名義はおそらくA寺になっていると思われるが、どのような過程でA寺

になったかは明らかではない。おそらく宗教法人の設立の時に寺院の財産目録に加えられたものであろう。

したがって、A寺がこの墓地の「墓籍簿」を持っているわけではなく、最近になって墓地の整備の中で、現在使用中の墓地使用者の氏名や住所などがわかったものと思われるし、不明な墓石に関してはそれを整理しなければならなかったというのが現状であろう。

【補論】

「寺院墓地」と「寺院の管理する墓地」と二つの用語を用いるが、この二つの用語は同じ意味ではない。「寺院墓地」というのは寺院の檀家のために整備された墓地であり、「寺院の墓地」とは、ここでは寺院が管理を行っているが檀家のためだけではなく共同墓地＝共葬墓地として利用されている墓地を意味している。

潟上市の自性院（曹洞宗）では次のように聞いた、自性院の墓地は自性院の所有であるが、檀家のための墓地ではなく共同墓地＝共葬墓地である。実質的な管理は自性院において行うが、他宗派の人々（真言宗や浄土真宗、神道など）やキリスト教徒の墳墓もある。戦前から天王町にある複数の墓地は全て自性院で管理しており、埋葬許可証なども自性院が預かっており、墓地を管理してきた。

また、秋田市役所では次のように聞いた。寺院の墓地は原則として寺院が管理し、政教分離の建前から行政も寺院の内部にまで干渉することがなかった、と。このことは、墓地埋葬法の法適用の範囲が「寺院墓地」に及ぶかどうかの根本問題にまで及ぶ問題ではあるが、しかし現実問題としては、そのような宗教上の議論が先立つのではなく、きわめてプリミティブな問題でもあり、全ての墓地が行政のいまだ管轄下に置かれていないこと、いわゆる「無許可墓地」が数多く残されていることにも繋がることになる。

一般論として（私のこれまでの秋田の調査に基づけば）、秋田の場合、伝統的な墓地の在り方は「共同墓地」と「個人墓地」（屋敷墓地）に分かれている。この「共同墓地」の多くの場合、伝統的には寺院ではなく、同族集団によって管理が行われており、同族の本家が墓地の管理権を握ってきた。ここでの寺院の在り方としては、寺院が同族集団から自立しているのではなく、同族集団に従属していたと言えるかも知れない。しかし、同族集団の紐帯が弱まってくると（明治大正期の警察の干渉もあり）、その墓地が集落の共同墓地に再編されることもあったし、同族集団から離れて「個人墓地」へと変化することがあったものと考えられる。

このなかで、墓地に対する寺院の力は相対的に弱く、寺院が独自に寺院墓地を形成するほどの力を持たなかったのかも知れない。もっとも、明治期の墓地埋葬法あるいは昭和二十三年の墓地埋葬法の影響を受けていない訳ではなく、それ以降に新設された墓地については行政が把握しているものと思われ、少しずつ行政による墓地の掌握が行われたが、「伝統」と「行政」の二重構造はずっと存続してきた。

秋田市の場合、平成十二年になってからは秋田市の墓地埋葬法の施行細則や新設墓地許可に関する条例が制定され、かつ墓地供給の役割は地方公共団体であるという国の政策の趣旨に従い、多くの市営墓地が供給されるようになっていく。このような墓地に関する条例の整備は、秋田県の墓地に関する条例を引き継いだものであろうが、もともと秋田県が行ってきた墓地行政の不備がそのまま市町村にも引き継がれたことになる。

4 寺院の墓地と秋田市

秋田市の担当者によると、秋田市のなかで寺院の管理する墓地について、行政は現状をほとんど把握していないという。秋田市における墓地の数は1,051件（秋田県衛生統計）平成28年度）であるが、このなかで寺院の墓地の数がどの程度あるかは把握していない。墓地に関して秋田県から平成二十四年に移管を受けたときにも権限を移譲されたときにも墓地台帳の引き渡しはなかったとされる。引き渡しはなかつただけではなく、都道府県においてもこれまでも墓地として許可してきた「墓地台帳」そのものが存在しなかった可能性もある。

このことから考えても、権限を移譲された行政＝市町村は金照寺墓地についての詳細な情報を、つまり秋田市が把握することができなくなったことになる。したがって、この墓地が「許可墓地」であるか「無許可墓地」であるかも明確ではないし、また秋田市の担当者はこの墓地は法制定以前からあるので「見なし墓地」ではないかという意見もあったが、この見解は多くの人々が誤解しているように、「見なし墓地」の理解そのものが誤っている。

しかし、この背景にある問題は、墓地行政を直接に担当する市町村レベルの問題ではなく、墓地行政を分担する都道府県や国がこれまでどのような役割を果たしてきたか、その視点が欠如したまま墓地行政の地方分権化が進んできたことである。

また、秋田市役所から相談を受けた弁護士の回答にも見受けられるように、墓地埋葬法の法適用をどのように考えてきたかである。たしかに、現行の墓地埋葬法には第五条に改葬の許可の申請、施行規則（厚生労働省令）第二条に改葬申請の書類、同第三条に無縁改葬の必要な書類についての記載があり、墓地埋葬法第二条にその罰則規定がある。弁護士は、この規定に従って、第二条を形式的に適用しても「千円（二万円）以下の罰金または拘留、科料」に過ぎないのであるからそれほど実効性がなく、訴追を見送るように提言した。しかし、この状態はあくまでも違法であり、なぜこのような違法が起こるのかという問題について言及していないことである。この弁護士の提言は、違法な状態をそのまま放置しろという提言でもあり、この問題の所在についてさえ言及していない。

たとえば、秋田市が制定した墓地埋葬法施行細則には「改葬」の手続きについては規定があるが、改葬とは書類が異なる「無縁改葬」の申請についての規定は存在しない。たしかに無縁改葬も「改葬」の一形態ではあるが、無縁改葬には改葬とは異なる書類を必要としているのである。さらに、改葬は第五条に市町村等の許可を必要とするところがあるが、法律がその許可基準も示していない。この許可基準を示していないことは、私見によれば「法の不備」であると考えられるが、弁護士にはそれぞれの地域に即した墓地に関する専門的な知識を持ち、その上での回答が必要であると思われる。

5 今回の問題

今回の問題の根本は、A寺が改葬許可の申請を出さなかったことではなく、寺院の墓地に対して行政が実情を把握していないことにある。しかし、その責任が市町村にあるのではなく、墓地行政の許可権限を平成二十四年に市町村に移譲したとき、国はそれぞれの地域の墓地の現状を把握しないまま権限移譲したこと、さらに都道府県から市町村に権限移

譲をされたとき極めて不完全なデータしか整っておらず、不十分な書類しか渡せずにその権限を市町村に移譲したことである。

その根本にあるのは「墓地台帳」の問題である。この「墓地台帳」は多くの市町村では整備されているが、墓地埋葬法の中にはその規定はない。