

4.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、1999(平成11)年5月～2017(平成29)年2月までの官報に掲載された無縁墳墓改葬の公告についてまとめたものである。まだ、データのブラッシングを含めて、完全なものにはなっていないが、それでもおおよその傾向はわかるので、とりあえずここでまとめておきたい。

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を目的であった。そのために、無縁墳墓の制度的・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た。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 少子高齢化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[2005]年)」において不十分ではあるが公表した。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、無縁墳墓の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、その実態を知らないケースが多い。無縁墳墓の改葬の申請があってはじめて行政官庁が無縁墳墓の公告があっ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ったように思う。つまり、これまで闇に包まれていた全国で行われてきた無縁墳墓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。（若干 字句の修正を行っている）

上記の問題が解決されたわけではないが、このような制度的な些細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、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。「等」というのはここに工事関係者も含む。

確かに「持続可能な墓地経営」のために、無縁墳墓の改葬制度が機能することは歓迎すべきことではあるが、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」であったのであるが、1932（昭和7）年の無縁改葬制度の成立により、墓地の使用の「永代」の枠組みが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「持続可能な墓地経営」や工事等建設のために、墓地経営者等に認められた制度であったとしても、この制度にどれだけの社会的意味があるのか、ということである。無縁墳墓公告の官報への掲載等の手続きにより、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ったという意味で墓地経営者は墓地整備が可能になったが、実際この無縁公告が墓地使用者の発見に繋がり、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、これにどれだけの人が改葬に異議を申し立てたか、という問題である。

もっとも、異議申し立てがないから、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に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、その意味において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。ただ、墓地使用者の権利保護であれば別の制度の導入も可能であり、無縁墓地改葬制度の意味を考え直す時期にきているように思う。

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、永代として譲渡された墓地使用权はどうなるのか、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、そこに埋蔵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。これは、現代の墓地問題の根源的な問題であり、この問題の解決なしには新しい墓地埋葬の秩序の再構築は困難であるといわなければならない。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は、無縁墳墓の改葬を申請する場合、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」（『逐条解説』）とある。

このような法解釈にたいして、その辻褄合わせのために、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权は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書のなかにおくようになった。もちろん、永代使用を約束した墓地の使用契約にこのような条項をおくことによって、墓地使用契約の解消が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权を解消するという形式を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、この時に墓地使用权は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になることを定めたのが、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。

次の問題は、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いうのが通説的な見解であるのだろう。

しかし、祭祀主宰者がいなくなった遺骨については、墓地経営者はどのように処理する

のであろうか。これについての規定もない。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、当該の墓地から追放・放逐することを許している、とも解釈することができる。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、墓地からの遺骨の追放・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、所有権の売買でもないにかかわらず、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。しかるに、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、とうてい容認できるものではない。とはいえ、墓地使用の区画を永代に、永久に維持することも合理的とは言えない。つまり、墓地区画の使用権を消滅/解除することは持続可能な墓地経営という観点から容認できるとしても、遺骨はその墓地に葬られる権利があるのであり、これによって消滅することはない。すなわち、墓地は原則的には死者の「終の棲家」としての性格を持つべきであるだろう。

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権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権』〔新生社、1962〕）。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ものであり、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い遺失物法によって処理するかである」と論じているが、このような提供義務について、吉田が論じているように、「従来存続していた墓地使用権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解釈できる。

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のであろう。もともと無縁墳墓の改葬制は、墓地経営者の立場に立った制度設計であり、この制度設計においては墓地の中で埋葬された死者の存在は眼中になかったと言っても良いのではないか。

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であろう。しかし、少子化の中で〈家〉の存続が事実上困難になってきたこと、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が増えてきたとき、次のことを明確にする必要が出てきている。

(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、墓地使用権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。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解釈をしているに過ぎない。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が多い。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解釈であり、それは寺院などの民間霊園と関わる法曹の、地方自治体の、そして厚労省の法解釈についても多かれ少なかれ同じである。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、安心して死ぬことができるシステム構築であり、国に対しては誰もが「埋葬」される場所を必要としているという公共・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であり、寺院などに対しては少なくともその財政的基盤を整備するのではなく、死後もずっと宗教的平穏が保たれるような納骨施設である。つまり、現在、死者の尊厳性に配慮する姿勢がこの制度から欠落するようになったのである。

二 無縁墳墓改葬の広告の分析

1 概況

今回は、1999年5月から2017年2月までの無縁墳墓の広告(全データ4,514件=有効対象4,495件+訂正公告など=19件であり、そのうち2017年のものは22件)を対象とした(ただ、2017年の資料は2月までの統計しかデータ化が終わっていないので、しばしば集計から除外しているので注意されたい)。

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、「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たか=改葬の主体)・誰を(改葬される死者)、なぜ(改葬の要因)について、官報に掲載されている記事からデータの入力を行った。このなかで「やっかい」であったのは「改葬公示の主体」と「改葬の理由」の分類である。

まず、改葬の主体について言えば、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。ここで、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」が担い手になり得る。しかし、改葬公示の主体には「国」や「都道府県」(東京都以外にも)「組合など」(土地の区画整理組合など)、そして「個人」や「民間会社」(株式会社などを含む)がこれに含まれている。つまり、無縁墳墓の公示主体としては、

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）になり得ることである。このことは、法令のどこにも規定のないことである。

また、「改葬の理由」は、公示の中で表現されている文章のなかから抽出し、分類した。基本的には、「改葬の理由」を大きく「墓地整備」（無縁墳墓の増加による墓地整備）と「公共工事」に分類するように心掛けた。ただ、現実の改葬理由を見てみると、墓地の整備や公共工事による無縁墳墓の整理ではなく、他の事由により無縁墳墓の改葬に至った事例もある。一つは、墓地の移転と墓地の廃止および墓地の工事、さらに寺院そのものの改築・寺院の移転も無縁改葬実施のきっかけになっていた。この場合を「墓地整備」に一括することは実態を反映しないので、「墓地移転」や「墓地廃止」は集計としては別の「理由」として数えることにした。

もう一つは、「公共工事等」が無縁墳墓の改葬のきっかけとしてなることも多い。公共工事は一般には国や地方公共団体が改葬の公示主体になっているケースが多い。つまり、工事主体が公示主体であり、無縁墳墓改葬の申請者になることが多い。この場合、公示主体と墓地経営者がどのような関係におかれているのか、それが疑問になった。あるいは、改葬を行う墳墓がいわゆる「無許可墓地」にあるとき、どのような改葬手続きで工事に至っているのか、これも法令に規定がなく、疑問が残ったところである。

「公共工事」以外でも、区画整理事業においても、民間の工事の実施においても、あるいは将来の土地利用のための整備であって、住宅・宅地の整備においても無縁改葬の要請にさらされることになる。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これらを「公共工事等」として一括することにした。

改葬公示のなかに、なぜ改葬するのか理由を記載していない事例も数は少ないがあったので、それも「不明」として処理をした。

さて、表1は、1999年から2016年までの無縁改葬を表にまとめたものである。この表を見る限り、初年の1999年から数年を経てこの制度がある程度定着し、ほぼ250件から300件程度でほぼ安定した傾向が見えている。しかし、この表を仔細に見ると、次のような傾向がある。「墓地整備」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が、「公共工事等」は全体として減少の傾向にある。この2005年以降の減少傾向については、社会で不景気等の理由で公共工事等が減少しているのかどうかはこの表だけでは読み取ることができない。

表1 無縁墳墓の改葬件数

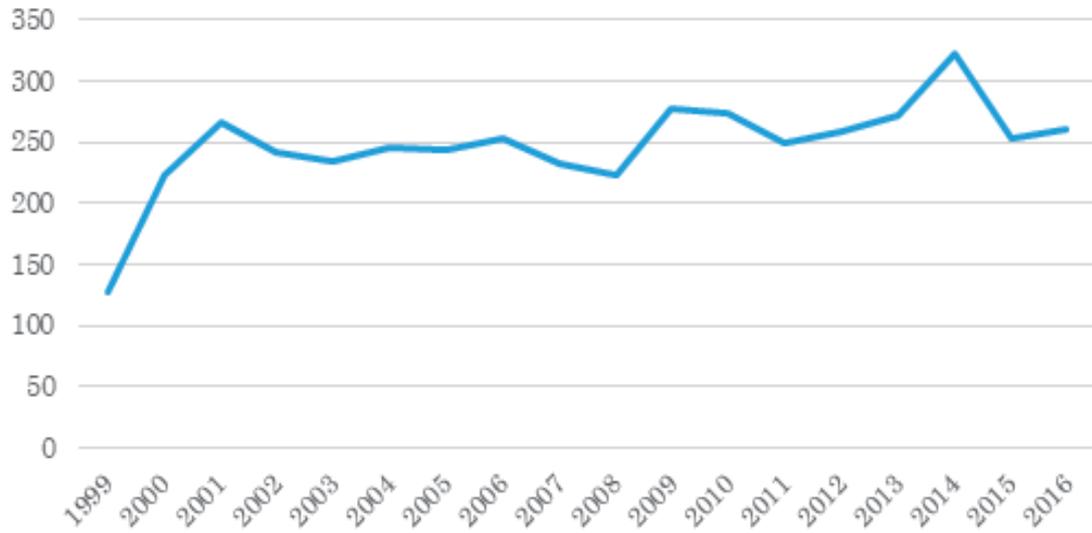


表2 墓地整備

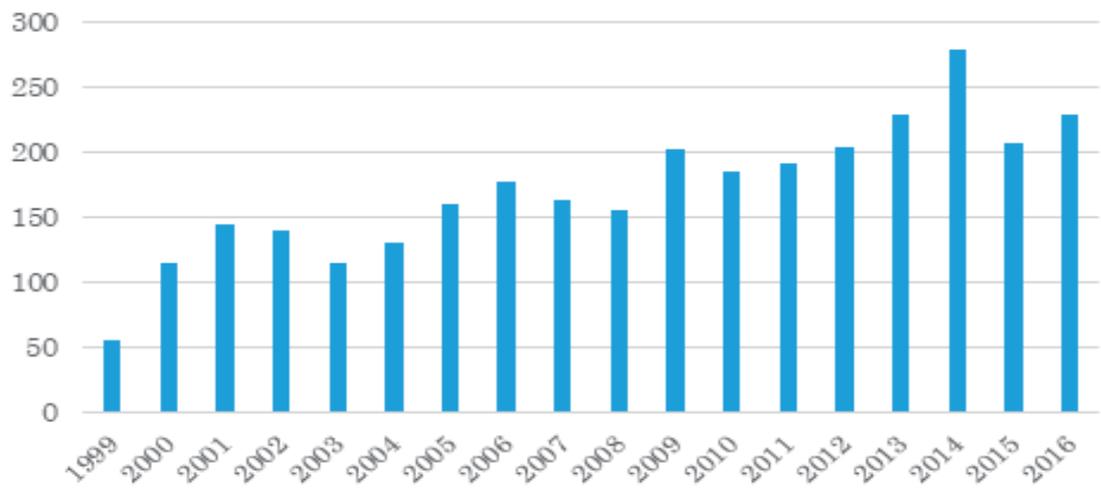
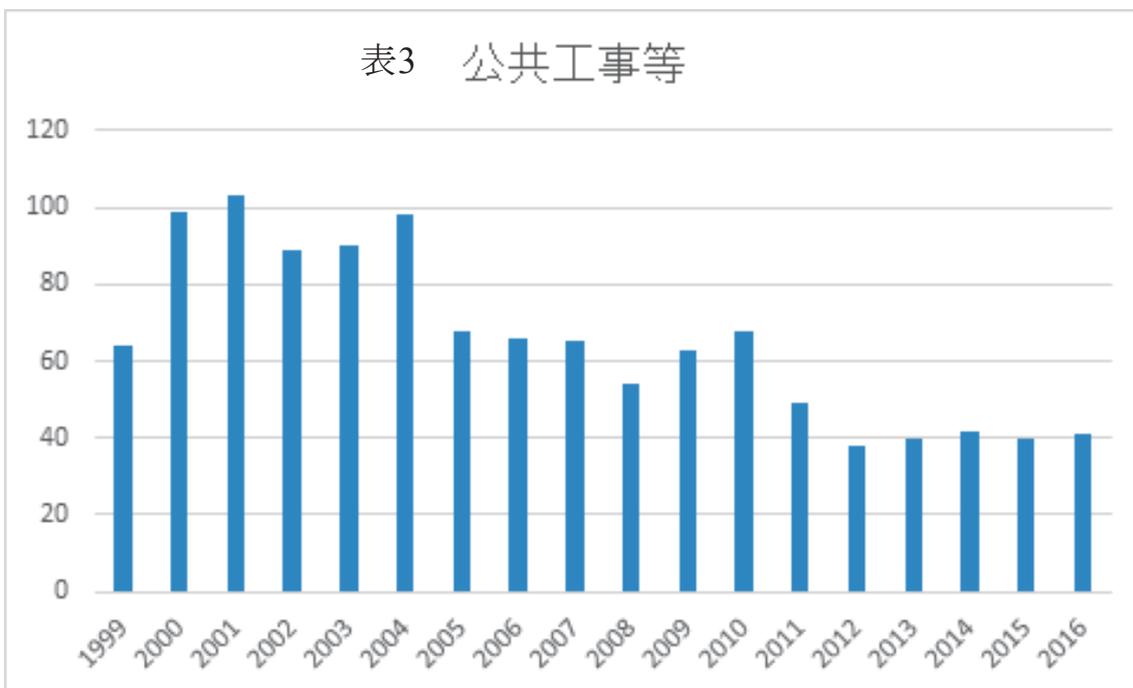
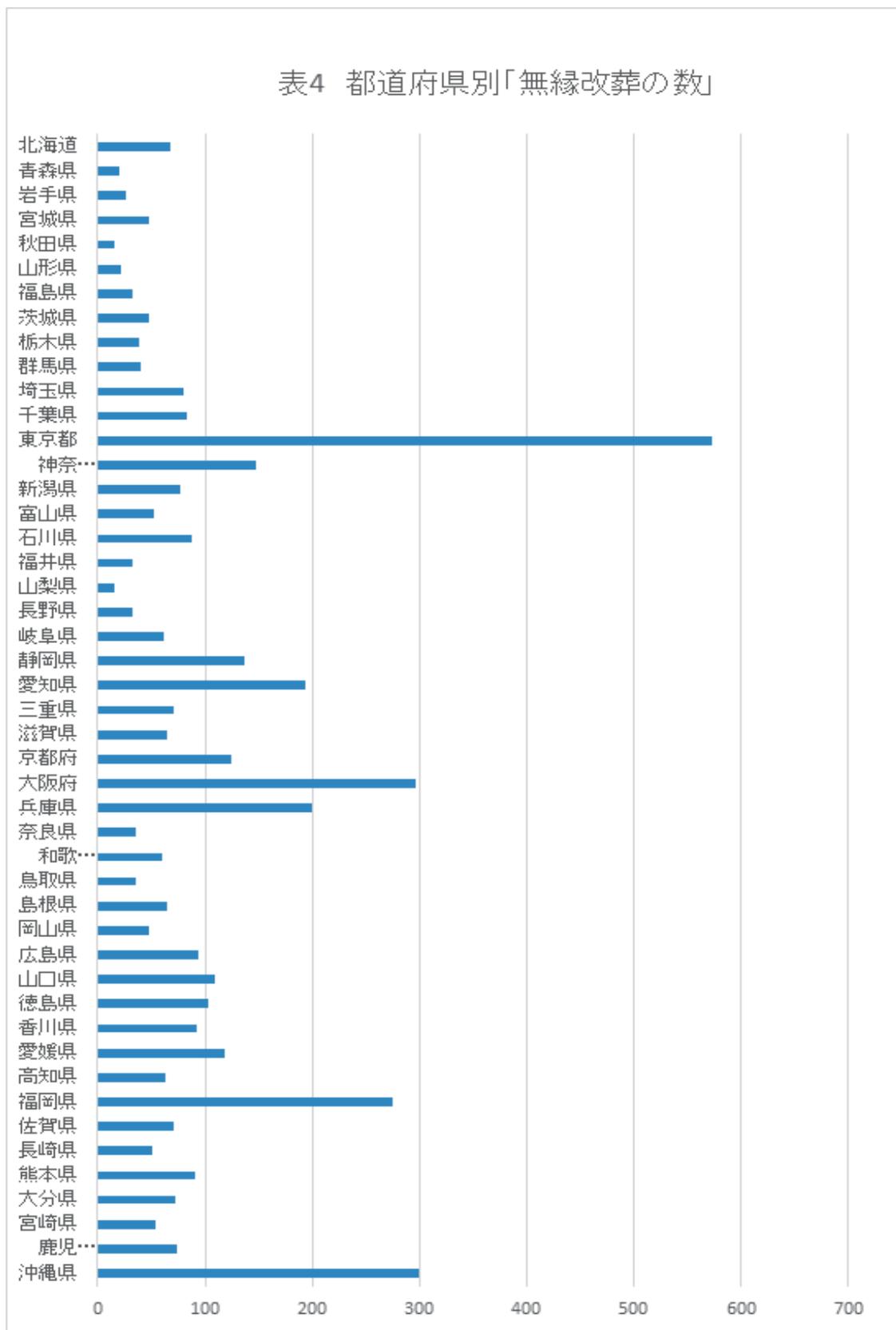


表3 公共工事等



2 地域的なばらつきについて

表4 都道府県別「無縁改葬の数」



前頁表 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である東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県、関西圏である大阪府・兵庫県・京都府、九州圏の福岡県と、その他の諸県では違いが読み取れる。つまり、大都市圏における無縁改葬の需要が大きいことが理解できるだろう。

表 5 は、東京都の改葬についてまとめたものであり、表 6 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 573 件、東北 5 県の改葬数は 116 件と、東京都の改葬数が東北 5 県の改葬数の 5 倍となっている。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」（95.6%）・「公共工事等」（3%）であるのに対し、東北 5 県では「墓地整備」（69.8%）に対し、「公共工事等」（25.9%）となっている。このように、東京都では「公共工事等」が圧倒的に少なく、「墓地整備」のための墓地の無縁改葬が大勢を占めている。

表 5 東京都の改葬数(年代順)

公示年	墓地整備	墓地移転	墓地廃止	寺院工事	公共工事等
1999	7				0
2000	16				0
2001	20				1
2002	31	1			0
2003	11		1	1	2
2004	24			1	1
2005	26				1
2006	38				3
2007	31				4
2008	25				0
2009	26				1
2010	39				1
2011	42				3
2012	38		1		0
2013	34				2
2014	73				0
2015	26				0
2016	38				0
2017	3				0
計	573	1	2	2	19

不明 1

表6 東北（宮城県を除く）地方の無縁改葬数

県名	墓地整備	墓地移転	墓地廃止	寺院工事	公共工事等
青森県	15	2			4
岩手県	17		2		6
秋田県	8				8
山形県	19				2
福島県	22			1	10
計 116	81	2	2	1	30

3 「墓地整備」と「公共工事」

表7は、全国の改葬数と改葬理由を年次別にまとめたものである。全国平均では、「墓地整備」が69.5%、「公共工事等」(26.5%)と「その他」(0.4%)であり、合計全体では26.7%となっている。「その他」に分類しているものは、文化財などの発掘のために無縁墳墓の改葬を意味している。

表7 全国の改葬数と改葬理由

公示年	墓地整備	墓地移転	墓地廃止	寺院工事	寺院廃止	公共工事等	その他
1999	56	2	0	1		64	
2000	115	3	3	2		99	1
2001	145	2	2	2		103	1
2002	140	5	1	3	1	89	1
2003	115	14	7	2	1	90	3
2004	131	8	2	6		98	
2005	161	4	2	5		68	1
2006	178	1	1	1		66	
2007	164	1	4			65	
2008	156	3	5	1		54	2
2009	202	6	3	3		63	
2010	186	8	8			68	2
2011	192	3	3	1		49	2
2012	205	7	4	2		38	2
2013	229	0	1			40	2
2014	279	0	1			42	
2015	208	2	2			40	1
2016	230	6	4			41	
2017	22	0	2			12	
合計	3114	75	55	29	2	1189	18

表8は、「公共工事等」の改葬数を都道府県別にまとめたものである。表8の「割合」とあるのは、全体の改葬数のなかで「公共工事等」が占める割合を示している。既に指摘したように、全体では「公共工事等」の占める割合が26.5%である。つまり、無縁改葬制

度は、無縁になった墳墓の整備(墓地の整備)を行うことだけではなく、公共工事等(公共工事だけではなく施設の整備、区画整理や土地の整理、住宅・宅地の開発など)のために、この制度が用いられていることも、私達は認識しておかなければならない。

そして、「公共工事等」による無縁改葬の割合が多いのは、高知県(88.9%)・沖縄県(78.6%)を別格にして、秋田県・群馬県・島根県・徳島県・佐賀県・熊本県・大分県が四割を超えている。地域としては中国・四国・九州地方に多い。また、高知県や沖縄県が特に多いのは、常識的には「不許可墓地」が数多くあることで知られており、その影響があるのかも知れない。また、その他の地域でも比較的人口減少の進む地域であり、無縁墳墓の増加によって「墓地整備」を行うよりも、公共工事を通じて地域の開発・活性化に力を注いでいるのかも知れない。これに対して、大都市部は公共工事等の無縁墳墓の改葬の割合が多く、圧倒的に墓地整備の割合が多い。大都市部で「墓地整備」による無縁改葬の割合が多く、地方では「墓地整備」による無縁改葬が低いというのが一般的な傾向である。

表8 「公共工事」等の割合

コード	都道府県名						合計	改葬数 (B)	割合(%) (A)/(B)
		公共工事	区画整理	土地整備	住宅・宅地	施設整備	(A)		
1	北海道	6				2	8	67	11.9
2	青森県	4					4	20	20.0
3	岩手県	4	1			1	6	26	23.1
4	宮城県	5	5				10	47	21.3
5	秋田県	8					8	16	50.0
6	山形県	2					2	21	9.5
7	福島県	7	2			1	10	33	30.3
8	茨城県	3	1		1	1	6	47	12.8
9	栃木県	8				1	9	39	23.1
10	群馬県	13	2	2	1		18	40	45.0
11	埼玉県	13	6		1		20	80	25.0
12	千葉県	6	5			1	12	83	14.5
13	東京都	11	6	1	1		19	573	3.3
14	神奈川県	6	3		3		12	147	8.2
15	新潟県	7	3		3	2	15	77	19.5
16	富山県	8	3		1		12	53	22.6
17	石川県	7			1	1	9	87	10.3
18	福井県	4	5	1	1		11	32	34.4

19	山梨県	4					4	15	26.7
20	長野県	5	4				9	33	27.3
21	岐阜県	19	3				22	61	36.1
22	静岡県	15	7	1			23	137	16.8
23	愛知県	27	14	3	2		46	193	23.8
24	三重県	12			1		13	70	18.6
25	滋賀県	8	2		1		11	65	16.9
26	京都府	11	1				12	124	9.7
27	大阪府	8	3	1		1	13	297	4.4
28	兵庫県	25	3	1			29	200	14.5
29	奈良県	2					2	36	5.6
30	和歌山県	15		2		1	18	60	30.0
31	鳥取県	11	1	1			13	36	36.1
32	島根県	32	1		2		35	65	53.8
33	岡山県	10	1		1	1	13	48	27.1
34	広島県	16	6	1	1	3	27	94	28.7
35	山口県	33	2	2		1	38	109	34.9
36	徳島県	29	1	8	8		46	103	44.7
37	香川県	25	2	1		1	29	92	31.5
38	愛媛県	30	3	3	3	1	40	118	33.9
39	高知県	48			5	3	56	63	88.9
40	福岡県	66	9	4	8	4	91	275	33.1
41	佐賀県	28	1		2	2	33	71	46.5
42	長崎県	16	1		1		18	51	35.3
43	熊本県	35	2		1	1	39	91	42.9
44	大分県	34	5			5	44	73	60.3
45	宮崎県	16	5				21	54	38.9
46	鹿児島県	11	4	2	1	2	20	74	27.0
47	沖縄県	117	26	20	47	25	235	299	78.6

(文化財保護のための改葬は含めていない)

4 沖縄県・高知県の特殊性

表9と表10は、沖縄県と高知県について、「公示主体」と「改葬理由」についてクロス集計をしたものである。沖縄県・高知県ともに「公共工事等」の割合が8割近くあるいは8割以上になっており、全国平均(26.5%)と比較すると極めて特殊な状況にある。

沖縄県の場合、都道府県や市町村、民間会社や個人が「公共工事等」の担い手になるケースが多いが、高知県の場合には「国」や「都道府県」が多く、個人がその担い手になることは少ない。すでに述べたように、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のではないかとと思われる。「沖縄県」の「無許可墓地」は「個人墓地」（個人が単位となって展開する墓地）が多いのに対し、「高知県」の場合は個々人の「墓地」が集団で存在し外観としては集団で「無許可墓地」を構成しているので、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と思われる。いずれにしても、「無許可墓地」にある墳墓が公共工事等のために無縁墳墓として改葬されていることがうかがわれるが、これをチェックするのはどこの機関であるのだろうか。

表9 沖縄における「墓地整備」と「公共工事等」

公示の主体	墓地整備	公共工事等	合計
国	0	4	4
都道府県	1	46	47
市町村	11	103	114
公社・公団	0	2	2
民間・株式会社	3	32	35
財団・社団法人	0	2	2
宗教法人	3	3	6
その他の法人	0	5	5
区・地区委員会	2	2	4
個人	33	36	69
合計	53	235	288

墓地移転・墓地廃止・その他を除く

表10 高知における「墓地整備」と「公共工事等」

公示の主体	墓地整備	公共工事等	計
国	0	22	22
都道府県		20	20
市町村		8	8
公社・公団		1	1
民間・株式会社	1	3	4
区・地区委員会	1	0	1
宗教法人	1	0	1
その他の法人	1	0	1
区・地区委員	1	0	1
個人		2	2
合計	5	56	61

墓地移転・墓地廃止・その他を除く

5 整理

最初に述べたように、今回の無縁墳墓改葬のデータの整理が十分な形になっている訳ではない。それでも、こ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事例のなかで、全体の 26.5%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、「墓地整備」は墓地経営者によってその申請が出され、無縁墳墓の改葬が行われているが、「公共工事等」の場合は公共工事等の工事施行者が無縁墳墓改葬の申請者(公示主体)になっている。この場合、工事施行者と墓地経営者がどのような関係になり、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のいないいわゆる「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。「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評価できるが、より詳細な規定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「墓地の廃止」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。

③ 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 18 年間と少しの間で改葬件数が 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、無縁墳墓の改葬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執らず、墓地使用者を確認するにとどめた。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。

④ 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「無縁になった墳墓の整理」として機能してい

る。また、このデータベース全体のなかでは納骨堂における無縁墳墓の整理が行われるようになった。2001年にはじめて納骨堂の記事が出てくるが、納骨堂の整備（移転・廃止を含む）が増加するのは2004年以降である。