

墓地行政について

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席研究員
小谷みどり

全国の墓地で、墓の無縁化が顕著になりつつある一方、今後20年間は年間死亡者数の増加が見込まれ、墓地運営者にはそれに伴う墓地需要への対応が迫られている。

大都市では、広大な用地の確保は難しいこと、仮に用地の候補があったとしても、地域住民からの反対が根強いことなどから、既存の墓地をいかに効率よく運用するかが課題となっており、そのためのひとつの方策として、無縁墓撤去が挙げられる。しかし過疎化が進み、そもそも人口が減少する地方では、無縁墓を撤去して更地にしても、新たな需要が見込めず、無縁墓を放置した方がコスト的にはよいという判断もあり、無縁墓対策は自治体によってまちまちだ。

日本の墓地政策は、明治以降、一貫して公衆衛生の観点で捉えられたままだが、使用期限の設定や墓の共有化など、我が国でも墓の無縁化防止に向けた方策を推し進める必要がある。家族や子孫の有無に関わらず、どんな人も等しく遺骨の収蔵場所を確保でき、死後の安寧が保証される仕組みはどうあるべきか。これからの墓地政策に必要なのは、こうした福祉の視点ではないだろうか。

はじめに

昨今、先祖の墓の無縁化が社会問題となりつつある。高松市は1990年度に11か所の市営墓地で無縁墓の実地調査をした結果、約2万4,500基のうち約7,500基の使用者が分からず、3基に1基が無縁墓となっていたことが判明した。熊本県人吉市は、2013年に市内の全霊園995か所の現況調査をしたところ、1万5,123基ある墓の4割以上に当たる6,474基が無縁化しており、なかには8割の墓が無縁化している墓地もあった。無縁墓のなかには、改葬許可の手続をせずに、子孫などが勝手に骨壺を持ち出し、墓石だけが放置されているものも少なくないという。

そこで本稿では、無縁墓がいつ頃から、またその増加の背景について触れたうえで、無縁墓対策としての墓地行政のあり方を、いくつかの事例を挙げながら考察してみたい。

1 墓が無縁化するとは

(1) 祭祀財産としての墓

墓地、埋葬等に関する法律（以下、「墓埋法」という）の2条4項では、墓（法律では墳

墓と表記するが、本稿では一般的に使用される「墓」という表現を採用する)とは、「死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設」と定義され、墳墓を設ける区域を墓地という。

民法では墓は祭祀財産と規定されており、いわゆる遺産相続の対象となる相続財産とは異なり、子々孫々での継承を前提としている。この概念は、1898年に施行された明治民法987条で「系譜、祭具及墳墓ノ所有権ヲ承継スルハ家督相続ノ特権ニ属ス」と規定され、祭祀は継承するものという観念が作り上げられたことに端を発している。明治民法で指す「家督相続」とは、970条によれば「直系の男子優先、嫡出子優先、年長者優先」であり、墓などの祭祀財産は、長男子が継承する家督相続の特権と定められた。つまり、先祖祭祀や墓の管理・継承はそれぞれの家が担うべきであるという枠組みが明治政府によって作られたのである。

一方、戦後の民法では、897条で「慣習に従って祖先の祭祀を主宰すべき者が承継する」と規定されており、長男が継承者であるとはされていない。祭祀継承者は、姓が同じであったり、親族関係であったりする必要はないが、実際には、「結婚して姓が変わった娘しかいないので、お墓を継承する人がいない」「長男だから、お墓を継承しなければならない」といった話をよく耳にするように、長男がお墓を守るという家意識が慣習として根付いている。

長男や同じ苗字である必要はないにせよ、日本の墓が代々継承を前提としていることは、「永代使用权」にみてとれる。「墓を買う」とは、その区画を使用できる権利「永代使用权」を取得し、墓地運営者との間で墓所使用契約を締結することをいうが、永代使用权は永久的に区画を使用できる権利ではなく、継承者がいる限りは使用できるという権利なので、継承者がいなくなれば、永代使用权は消滅することになる。

(2) 墓の無縁化とはどういう状態か

ここで無縁墓の概念を整理しておきたい。最高裁判所は無縁墓について、「葬られた死者を弔うべき縁故者がいなくなった墳墓をいう」(1963年2月22日最高裁判所第三小法廷決定)と規定しているが、実際には、相当期間にわたってお参りされている形跡がないお墓を指す。しかし相当期間のお参りがいない状態とは、きわめてあいまいな概念だが、無縁墓と認められれば永代使用权は抹消されるため、墓地運営者は墓石を撤去してもよいことになっている。

もともと我が国では、死者祭祀は個々の家の問題であると考えられてきたため、無縁墓の撤去については、墓地使用者や親族の追跡調査をしたり、2種以上の日刊新聞で3回以上公告することを義務付けたりなど、墓地運営者に大きな労力と経済的負担を長らく強いていた。しかし、無縁墓の将来的な増加によって墓地の管理や経営が圧迫されかねないうえ、従来の撤去手続きがあまりにも煩雑で実効性が低いことから、1999年3月に「墓埋法

施行規則」が改正された。現行の「墓理法施行規則」3条では、墓地運営者が無縁墓を撤去する場合の手順を以下のように義務付けている。

死亡者の本籍や氏名を明記し、1年以内に申し出なければ改葬する旨を官報に掲載する。同時に、園内や墓地にも最低1年間、立て札を立てて同じ内容を掲示する。これらの公告に対して1年以上経過しても申し出がなければ、①無縁墓の写真と位置図、②公告に対して申し出がなかった旨を記した書面、③官報の写しと立て札の写真の3点を市町村役場に提出し、改葬の申請を行う。

2 無縁墓撤去の問題

この手続きの改正と前後し、無縁墓対策に積極的に取り組む自治体が現れてきた。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2038年までは年間死亡者数の増加が見込まれ、墓地運営者にはそれに伴う墓地需要への対応が迫られている。しかし大都市では、広大な用地の確保は難しいこと、仮に用地の候補があったとしても、予定地となる地域住民からの反対が根強いことが予想されることなどから、新規墓地を造成するのは現実的ではない。そのため、既存の墓地をいかに効率よく運用するかが課題となっており、そのためのひとつの方策として、無縁墓撤去が位置付けられるのである。

(1) 積極的に撤去している自治体の事例

相当期間のお参りが無い墓をどのようにして無縁墓として認定し、撤去作業を開始するかは、公営墓地を運営する自治体もその対応はまちまちだ。例えば東京都霊園条例では、年間管理料を5年以上滞納している使用者に対し、使用許可を取り消すことができると規定しているが、自治体によってはそもそも年間管理料を徴収していないところもあるうえ、滞納期間も3年から10年と幅がある。

東京都の場合は、年間管理料を5年以上滞納している使用者の所在を調べ、管理料の支払いを求めるが、本人が亡くなっていた場合には、戸籍や住民票を手がかりに、どのような家族や親せきがいるかを調べ、代わりに支払うよう催促する。親族が支払いに応じない、あるいは親族の居場所が分からない場合には、前述の無縁墓撤去の手順を踏んだうえで、墓石は撤去され、遺骨は無縁塚に納められる。東京都に限らず、どこの霊園でも、遺骨は霊園敷地内にある無縁者用の納骨堂に移されることが一般的だ。前述の「墓理法施行規則」3条の規定は、無縁改葬の手続きであるため、墓石を撤去するだけでなく、改葬するための専用の墓地が必要となるからだ。

8か所ある東京都立霊園では2000年から無縁墳墓処理事業を行っており、年間管理料の滞納をしていた墓のうち、2009年～2013年度の5年間に約2,800基を調査したところ、1,095基が無縁墓と判明し、撤去した。しかし管理料を滞納し、無縁化していると思われ

る墓はまだ数多くあるうえ、今後も新たに無縁墓は発生し続けるのは明らかだ。既存の無縁塚では今後増加する無縁遺骨に対処しきれなくなるため、東京都では2012年度に約4,000万円かけて約6,000体の遺骨を収蔵できる無縁塚を整備した。

川崎市では、2012年度から市営霊園の無縁改葬の手続きに着手した。川崎市の場合は、墓地管理手数料を3年以上滞納している墓のうち、使用者が死亡や所在不明、あるいは血族三親等、姻族三親等の親族がいない墓を無縁改葬の対象とし、1万2,000体を収蔵できる無縁合葬墓を市営霊園に新たに整備し、2014年度から無縁墓の撤去を進め、2015年度から更地の再貸付を開始した。無縁合葬墓のキャパシティにも限界があるため、無縁墓として撤去した遺骨は小型の骨壺に入れ替え、20年間は個別に収蔵し、縁故者からの遺骨の引取り希望にも対応できるようにするが、20年が過ぎた後は他の遺骨と合葬するという。

(2) 無縁墓を撤去しない自治体の事情

しかし墓石の撤去など再整備には1基あたり3、40万円はかかる。年間管理料を滞納している使用者や親族の所在確認にかかる事務作業や手間もある。無縁墓の撤去には費用も人手もかかるが、公営霊園の場合、こうした費用は税金で賄われることになる。墓地の年間管理料は、霊園内の清掃や草刈などの維持管理に充てられるため、滞納者が増加すれば、維持管理コストに影響する。

さいたま市の市営霊園では、2014年時点で年間管理料を滞納しているお墓が141件あり、うち使用者死亡あるいは所在不明が90件以上あるものの、無縁墓の判断がつかかねるとし、墓石の撤去には至っていない。

さいたま市のように、長い間お参りされた形跡がなく、無縁化していると思われるお墓であっても、使用者や親族の所在を調査する手続きの煩雑さや、その後の撤去費用を税金から捻出することを考えると、放置した方が得策だと考える向きもある。北九州市では、無縁墓と判明しても撤去する費用がかかる上に、遺骨を保管する場所がないとして、そもそも無縁墓がどのくらいあるか実態調査さえしていない。

大都市では、税金を投入して無縁墓を撤去したとしても、新規建立希望者はすぐに見つかる。スクラップアンドビルドがうまく循環するケースだ。しかし過疎化が進み、そもそも人口が減少する地方では、無縁墓を撤去して更地にしても、新たな需要が見込めず、無縁墓を放置した方がコスト的にはよいという判断もあるだろう。

(3) 使用者自主返還への取組み

こうしたなか、使用者から自発的に返還してもらおうという試みも始まっている。東京都では、都立霊園に墓があり、跡継ぎがいなくなることが分かっている人が申請すれば、既に納骨されている遺骨を合葬墓に無償で合葬し、故人の名前を共用墓誌に刻む取り組み

を始めた。都立谷中霊園の場合、再生事業の一環として、使用者の自己負担は一切なく、墓石の撤去や遺骨の取出しを東京都が代行するうえ、「祭祀補償料」「移転雑費保障料」も支払われる。

千葉縣市川市では、使用者が更地にして市に返還する場合、使用許可時に納付した墓地使用料の半分から3分の1を払い戻し、更地にする費用も区画面積に応じて助成している。いかにして無縁墓を増やさないか、どこの自治体も頭を悩ませている。

3 無縁墓増加の背景

では、無縁墓の増加はいつ頃から顕著になってきたのだろうか。過去の新聞記事を検索すると、1985年以降、「無縁墓」の増加を取り上げた新聞記事が散見されるようになる。こうした記事では、京都市や東京都などに昔からある公営墓地だけでなく、民営墓地でも、核家族化や転勤などで、継承する人がおらず、無縁化するお墓が増加していることが報じられており、無縁墓増加の兆候は既に1980年代には顕著になっていたことになる。

(1) 家族の変容

こうした背景には何があるのだろうか。ひとつには家族形態の多様化が挙げられる。1990年代以降、離死別や未婚など配偶者がいない人の増加で、ひとり暮らし高齢者が増加している。50歳時点で一度も結婚経験がない人の割合を示す生涯未婚率は2015年には男性で23.5%、女性で14.17%だったが、特に1990年以降、男性の生涯未婚率が急増している。その結果、10年ほど前から未婚男性が続々と高齢者の仲間入りを始めている。

一方、50歳以上で離婚する人も1990年以降、急増している。特に1990年から2000年までの10年間の増加率は300%近くもあり、熟年離婚の増加はこの20年間の傾向であることが分かる。生涯未婚者の高齢化、高齢夫婦の離婚の増加などにより、お墓の継承者がいないという問題に直面する人が増えているのだ。

家族形態の多様化だけでなく、人口の地域間流動によっても無縁墓は増加する。生まれ育った地域で一生を終えるというライフコースをたどる人が少なくなった結果、先祖のお墓が遠いふるさとにあるという人は少くない。生まれてから一度も住んだことがない土地に先祖のお墓があるケースも珍しくない。国立社会保障・人口問題研究所の2011年「人口移動調査」によれば、居住地が出生地とずっと同じ人は10.7%しかいなかった。先祖のお墓のそばに一生住み続ける人の方が少数派なのだ。

一度も住んだことのない土地に先祖の墓がある子孫にとっては、一緒に暮らしたことのない祖父母の墓はいずれ負の遺産となる。かくして、戸籍上は子孫がいたとしても、お参りしたり、管理したりする人が途絶える無縁墓が増加していくことになる。

(2) 価値観の多様化

東京市町村自治調査会が2010年に東京多摩地域に居住する45歳から79歳までの男女を対象に行った調査では、対象者のうち84.0%がお墓の承継者が「いる」と回答したが、そのうち17.3%がお墓を子どもたちに継承させたくないと考えていた。その理由として圧倒的に多かったのが「承継者の負担となるから」(75.0%)だった。子どもがいても、墓参りや墓守で、子どもや孫に迷惑をかけたくないとする人がいまや少なくない。

望ましい墓のあり方にも、変化がみられる。2011年に20代～80代までの全国男女2,000名を対象とした「お墓に関する意識調査」(科研費研究:代表者鈴木岩弓)では、「あなたは、どのような形態のお墓(納骨堂を含む)に入りたいと思いますか。現在、お墓があるかないかに関わらず、お答えください」という質問に対し、「先祖代々のお墓」を挙げた人が最も多かったものの、その割合は38.9%にとどまった。一方で、「今の家族で一緒に入るお墓」を望む人は31.1%おり、お墓の「核家族化」を志向する人は少なくない。望ましい墓のあり方は、代々継承することを前提とした家墓から、あの世での住まいとしての家族墓へと移行しているといえる。

4 外国の事例

先祖の墓を大切にす我が国の慣習は儒教に大きな影響を受けているが、本章では、我が国と同様に儒教の価値観が色濃いものの、少子高齢化が日本以上のスピードで進む台湾や韓国の墓地行政はどうなっているのかについて触れてみたい。

(1) 台湾

土地が狭く、人口密度が高い台湾では、個人か夫婦ごとに巨大な墓を建てる土葬は土地不足につながるものが予測されたため、1970年代から、政府は火葬を奨励してきた。しかし人々の価値観の転換には時間がかかり、内政部民生司の統計によると、1993年でもまだ火葬率は45.87%と半数に満たなかった。ところが2000年以降、急速に火葬率が上がり、2010年には90.0%、2015年には93.7%と、いまや世界的にみても火葬大国となった。

現在、台北市にある土葬用公営墓地は一か所のみで、公営納骨堂であれば1万円なのに対し、土葬用地では小さな区画でも7万元以上もするうえ、埋葬して7年後には掘り起こし、納骨堂に遺骨を移すことを義務付けている。

こうした政策による火葬の推進と合わせ、各自治体では自然に優しい多様な葬法を提案している。大きく樹葬あるいは花葬(樹木葬)、灑葬(庭園散骨)、海葬(海洋散骨)の3つがあるが、台湾では、樹葬あるいは花葬の人气が一番高く、2016年3月現在で30か所に設置されており、累計で2万4,000体以上が樹木葬か、花葬で葬られている(うち、台北市だけで1万体を超えた)。

最も人気のない海葬は、台北市では2003年に開始されているが、海洋散骨は行政主導でなければ行えないことになっている。そのため、2016年では3月から11月までの間に9回、市主催で専用船を出している（うち一回は、台北市、新北市、桃園県の合同での連合海葬）。火葬場から船着場までの送迎や船代、儀式代などすべて無料で行えるものの、これまでに台北市では、1,000体強の遺灰が海洋散骨されたにとどまる。

(2) 韓国

韓国統計庁の推計によれば、2010年には25.5万人だった死亡者数が、2035年にはほぼ倍の50.7万人になり、2060年には3倍の75.1万人となる。死亡者急増は、高齢化進展の結果でもある。2010年には60歳以上人口は全体の15.5%だったが、2060年には47.4%にまで上昇するという。

死亡者急増による墓地不足を見込んで、韓国ではここ10年間で積極的に火葬政策を打ち出してきた。保健福祉部の統計によれば、火葬率は2000年の33.7%から2010年には67.5%、2015年には80.8%にまで上昇し、わずか15年間で火葬率は急上昇している。台湾同様に、こうした火葬の普及は、墓のあり方を大きく変えた。

保健福祉部の2010年調査によれば、火葬した遺骨を「(墓地への)自然葬」(火葬した遺骨の骨粉を樹木、花木、芝生の下に埋蔵すること)にしたいと考えている人は39.9%おり、「山や川などへの散骨」を希望する人も27.3%いた。

韓国では2000年以降、火葬率の上昇とともに納骨堂の需要が高まったが、納骨堂の乱立によって自然が破壊されるのを防止するため、2007年に改正された「葬事等に関する法律」では、散骨や自然葬の推進を「国と自治体の責務」とうたって、自然にやさしい新しい葬法を提案している。

これを受け、ソウル市は環境に配慮した散骨公園「追憶の森」を設置し、散骨が自然に最も優しい葬法であるとして、2020年には散骨する人を全体の6割にしようと意気込んでいる。墓石を立てない樹木葬墓地の設置も相次いでおり、2009年には、ソウルの東120キロの京畿道揚平郡の国有林に20万人以上分の樹木葬林が開設されている。親のために伝統的な土饅頭の立派な土葬墓を建てることが子孫のつとめとされてきた価値観が、政府の墓地政策によって、わずか10年で散骨や樹木葬へと転換された点はとても興味深い。

5 まとめ ～ 墓を無縁化させない仕組みづくりの構築

環境問題の視点から土葬から火葬へとシフトし、墓の無形化の方向へ舵を切ることになった台湾や韓国に対して、日本の墓地政策は、明治以降、一貫して公衆衛生の観点で捉えられている。熊本県の蒲島知事は2012年に2期目の就任に当たって、「たとえ家族がいなくなったとしても、美しい自然に囲まれた地で安らかに永遠の眠りにつける、公的な“新

たな形の霊園”のあり方について専門家や県民の議論を踏まえ、研究を行います」というマニフェストを掲げたが、墓地を福祉政策の観点から捉える視点は日本ではとても珍しい。しかし県議会のなかには「宗教観や死生観は人それぞれで、お墓は個人の問題だ」という反対の声もあったという。火葬率が99%を超え、もはや公衆衛生としての視点が必要でなくなった時代において、公共政策として墓を捉える認識は薄いのが現状だ。

しかし既に述べたように、1980年代以降、核家族化、少子化などにより、継承者のいない無縁墓が増加する反面、家の墓ではなく、個や家族の墓を志向する傾向が強くなるという現象が同時進行しており、地域の特性や住民のニーズにあった墓をどう供給できるかといった視点が墓地行政に求められるようになってきている。

(1) 使用期限の設定

そのためには、まずお墓を無縁化させない仕組みを構築しなければならない。具体的には、継承を前提とした永代使用ではなく、継承者の有無にかかわらず、どんな人も平等に使用期間を定めるという方法が一例として挙げられる。使用期間の設定は必ずしも無縁化防止からだけではなく、公営霊園においては使用機会を広く平等に与えるという意味でも有効だ。

例えば、東京都立の小平霊園や八柱霊園では、合葬埋蔵施設の使用期間を20年間と定め、使用期間内は骨壺に入れた状態で個別に安置されるが、その後は地下に共同埋蔵されるという仕組みをとっている。生前にも申し込めるが、使用期間は使用許可日から計算されるので、あまりに早く申し込むと骨壺で安置される期間が短くなる。こうした合葬式の合同墓の場合は、20年か30年といった期間をもうけている自治体が多い。

一方、千葉県浦安市では市営の墓地公園で、家族用の芝生墓地を使用期限付きで募集している。使用期間の30年が経過すれば、使用者は墓地を更地にして市に返還するが、子孫が更新すれば使用期間を延長することができる。生前に申し込むことも可能だが、その場合の資格要件には、浦安市民としての実績以外に、墓に入る予定の申し込み者本人が70歳以上であることも挙げられている点が興味深い。前述の東京都立霊園の合葬埋蔵施設の生前申し込みと同様、使用期間は契約してから30年間なので、生前に申し込むと、亡くなってから実際に使用できる期間が少なくなることへの配慮なのだろう。横浜市や川崎市や相模原市の市営墓地にも、家族で使用できる墓の使用期間を10年に設定し、10年ごとに更新していく仕組みの区画がある。更新しない場合は、別の場所に合葬される。

とはいえ、こうした仕組みにも大きな落とし穴がある。それは多くの霊園では、祭祀継承者の存在を前提としていることだ。使用期間を設定した墓や継承を前提としない合同墓であれば、子々孫々での継承は必要ないにしても、こうした墓でも、申し込み時に本人に血縁者がいることを条件にしている自治体は多い。

東京都立霊園の合葬埋蔵施設への納骨を希望する場合、申し込めるのは故人の立場からみて、葬儀の喪主、法事の施主等を務めた人、あるいは死亡届等を提出した等、遺骨を守っていく立場にある人という条件がある。浦安市でも使用期間 30 年の家族用の墓地を申し込むには、一度も納骨していない遺骨があり、「申請者がお骨の喪主的立場であること」が前提で、申請者は故人との続柄がわかる戸籍謄本を提出しなければならない。もっとも同じ区画でも、生前申し込みなら「申し込み者自身が死亡した後に、その焼骨が本市墓地公園に埋蔵されるよう、あらかじめ納骨予定者を選定できること」が条件で、必ずしもそれが血縁者である必要はない。つまり生前申し込みは利用者本人への提供であるのに対し、死後申し込みの場合は祭祀財産として跡継ぎに提供するという、二重構造になっているのだ。したがって家族がいない人は生前に準備をしておかなければ、死後に公営の霊園に墓を建ててもらふことは難しい。

(2) 墓の共有化

墓を無縁化させないための二つ目の方向性は、血縁を超えた人たちで墓を共有するという考え方だ。子々孫々での継承を前提とする「家墓」に対し、いわゆる「永代供養墓」「合葬墓」「合同墓」などと呼ばれている。ここ数年、公営の霊園でも合葬式の墓を整備する自治体が増加している。納骨堂形式の合同墓だけでなく、ここ数年は樹木の下に多くの遺骨を一緒に納骨する樹木型の合葬墓を設置する動きも散見される。

しかし無縁塚と合葬墓が併用されている事例もある。例えば無縁墓として撤去した遺骨は、横浜市では無縁慰霊碑に合葬するが、宮崎市では新設した合葬墓に安置している。しかし無縁墓として改葬された後の遺骨と合葬墓に安置された遺骨は、前者は所有者がいない無主物として扱われるのに対し、後者は無縁ではないので、祭祀継承者に所有権があるという点で、大きな違いがある。

墓の問題を考えると、遺骨の収蔵場所としての機能をどうするかということと、死者をどう偲ぶかということとを分けて考えなければならない。火葬の普及で定着した家墓は、この機能をどちらもあわせ持っていた。しかし未来永劫、遺骨が納められている墓を守っていく子孫がいるという確証は誰にもない。どんな人も必ず死を迎えるのだから、家族や子孫の有無、お金の有無にかかわらず、どんな人も等しく遺骨の収蔵場所を確保できる社会でなければならない。しかも死者の尊厳が守られ、死を迎える私たちにとって死後の安寧が保証される仕組みでなければならない。これからの墓地政策に必要なのは、こうした福祉の視点ではないだろうか。

一方、死者がどう偲ばれるかという視点は、私たち一人ひとりがまわりの人とどう縁を築いてきたかに関わることであって、個人個人の問題であるといっていよう。