

## 北海道の公営墓地における「墓じまい」の現状

### A Study on Current Situation of “Tomb dismantling” in Hokkaido

上田 裕文\*

Hirofumi UEDA

**Abstract:** This study aimed to grasp the current situation of ongoing “tomb dismantling”. Tomb dismantling is to remove remains of ancestor and reinter the division in a graveyard for reasons such as the absence of successor. A questionnaire survey was conducted to all 179 local municipalities in Hokkaido focusing on the current 5-year-state of the number of neglected tomb, group burial sites and transfer of remains. As results, the following insights were obtained. The number of neglected tomb was steadily increasing and the tomb dismantling by administrators increased approximately twice. The reinterment of cemeteries from users has increased steadily by about 1.5 times over the past five years, accounting for about half of the relocation of remains. The graveyard officer recognizes that the main reason for tomb dismantling is due to lack of successors, change of residence, and then a change to a new burials. In recent years, public graves have spread. In the past five years, the total acceptable amount of remains has been tripled, and the actual number of burials has also doubled. The number of remains transferred has increased 1.5 times over the last five years. The move to the public cemetery has increased by a factor of 4.5, and it is becoming the main destination after tomb dismantling. As the remains transferred beyond the scope of local municipalities when new group burial sites are built, the group burial sites are considered to be a major factor in accelerating tomb dismantling.

**Keywords:** death-ridden society, tomb dismantling, Hokkaido, group burial site, neglected grave

**キーワード:** 多死社会, 墓じまい, 北海道, 合葬墓, 無縁墳墓

#### 1. 研究の背景と目的

「墓じまい」とは、一般的には管理できなくなった墓を撤去し、遺骨を新しい墓や納骨堂などに移す改葬) のことである<sup>1)</sup>。死者の祭祀や墓の維持管理は、明治以降、後継ぎを前提とした「家」「家族」に委ねられてきた歴史があり、これまでは人口増加と共に墓地は増加し続けてきた。しかし、少子化の進展などによって人口減少に転じ、核家族化も進行する中、家族が先祖代々の墓を維持するという前提は既に崩れつつある<sup>2)</sup>。一方で、高齢化社会の後に多死社会を迎える日本では、今後も死亡者数が増加するとともに、墓地に対するニーズの多様化により、さらに多くの墓地が必要となることになる。このように、墓地は増加する一方で墓地を管理する世代の人口は減少するという状況において、これまでにない墓地のあり方が求められている。こうした背景の中、近年は承継者を必要としない永代供養墓が人気となり、その他、散骨や樹木葬といったこれまで法律で定義されていなかった新たな葬送の形態も見られるようになった<sup>3)</sup>。しかしながら、新たな墓地の整備が進む一方で、過去の先祖たちの遺骨や墓地をどのように整理するかが、もう一つの問題として残っている。これが、いわゆる「墓じまい」の問題である。

維持管理が難しくなった墓を改葬し、遺族が現在の居住地に移したり、合祀墓や自然葬のような承継不要な墓に変えたりといった墓じまいが進む一方で、利用者不明のまま放置される無縁墓が増加しており、その対応が地域の課題となっている<sup>4)</sup>。少子高齢化が深刻な北海道においては、全国に先駆けてこうした墓地問題の対策が必要不可欠である。特に、札幌への人口一極集中と地方部の過疎化が進む中、それに伴う墓じまいが今後ますます増加することが予想される<sup>5)</sup>。

そこで本研究では、急速に進行していると考えられる墓地の無縁化と、「墓じまい」との関係について現状を詳しく調査する。現在、墓地問題でもっとも深刻なのは、承継者不在による無縁墓の増加である。その対策としては、墓地管理者側が無縁墓を合祀し

て整理する無縁改葬という方法と、墓地利用者自身が墓じまいを行い墓地を移転させる、または他の親族に引き継いだり、承継者不要の墓に変更したりするかのいずれかの方法がある。しかし、合祀以外の改葬に伴う遺骨の移動は、都市部への墓地集中と墓地不足を引き起こす可能性もあり、こうした墓地問題は広域でとらえる必要が出てきている。

一般的に各自治体で必要とされる墓地供給量は、人口推計から導かれる死亡者数の予測から導かれる<sup>6)</sup>が、人口流動の激しくなった現代社会の墓地需給バランスは単純な死亡者数のみから算出することができない。なぜならば、核家族化が進む中、死亡者のそれまでの居住地が、墓地の所在地と異なる場合も多く、また、残された遺族もまた異なる地域に居住している場合も少なくないからである。そして、遺族の様々な都合から、墓地が移転することも珍しくなくなった。つまり、墓地の無縁化を防ぐ墓じまいによって、墓地の都市集中という異なる問題が進行しているのではないかという仮説を立てることができる。そのため、人口流動に伴う遺骨の移動の現状を明らかにすることが、今後の地方部の墓地供給量や合葬型共同墓等の整備にむけた将来計画に不可欠であると考えられる。そこで本研究では、こうした遺骨の移動も含めた墓地問題の解決策の総称として「墓じまい」を定義し、その進行状況を明らかにすることで、今後の墓地計画のための有用な知見を得ることを目的とする。

#### 2. 研究の方法

本研究では、墓じまいの具体的な行政手続きや、それを取り巻く社会状況について、2018年10月から12月に札幌市保健所の墓地埋葬担当職員への複数回にわたるヒアリングを行い、その内容に基づいて調査項目の検討を行なった。その後、道内179の自治体に対して、改葬許可の統計や公営墓地の現状に関するアンケート調査を2019年2月に実施した。アンケートは、各自治体の公営墓地担当課に協力を要請し、メールによるアンケート配布お

\*北海道大学観光学高等研究センター

よび回収を行った。

アンケート調査の項目は以下の通りである。

- ・ 墓地の無縁化と返還状況
- ・ 合葬墓の整備・運用状況
- ・ 改葬の動態

#### (1) 墓地の無縁化と返還状況についての質問項目

北海道内の墓地の無縁化と返還状況を明らかにするため、各自治体の墓地供給の現状を把握した上で、その中で無縁化している墓地の数や返還された墓地の数について尋ねた。まず、自治体で保有している墓地において、販売を目的として整備されている区画数と、実際に販売済みの利用区画数について尋ねた。

続いて、その中で墓地の無縁化の状況について尋ねた。墓地管理者にとって、墓地の無縁化状況は把握が難しいものであるが、一般的には管理料の滞納状況や、墓地利用者の更新が行われず、利用者が生存していない状況などから把握される。しかし、管理料がなく永代使用権が認められている墓地も多く、それらは墓地区画の荒廃状態から無縁化を判断する、無縁調査が行われることで初めてその数が把握されることになる。ここでは、それぞれの墓地管理者にとって無縁墳墓として確定された墓地の数について尋ねることとした。

これらの無縁墳墓に対しては、利用者に直接連絡がつかない場合、墓地埋葬法の規則に則り、立札での1年間の掲示と官報での掲載によって申し出がない場合に無縁改葬が可能になる。無縁改葬とは、墓地管理者によって強制的に墓標撤去などの処理が行われ、区画を再販売するための準備が進められることである。ここでは、こうした無縁改葬を行なった墓地の数についても尋ねた。

それに対し、販売済みの墓地の中で、利用者自身にとって不要となり返還された墓地区画数、いわゆる狭義の墓じまいの数についても尋ねた。その際の返還の理由については、当事者に直接確認することができないため、担当窓口の職員にその所感という形で尋ねることで状況を把握することとした。

#### (2) 合祀墓の整備・運用状況についての質問項目

近年は、無縁化した遺骨の収蔵場所としてのみならず、埋葬当初から合葬式共同墓という形で合祀墓が選択されることが多くなっている。また、墓じまいとして墓地や納骨堂からの改葬という形で合祀墓が遺骨の移転先となる場合も増えていると考えられる。そこで、近年の合祀墓（合葬式共同墓）の各自治体の整備状況や運営状況について尋ねた。運営状況については、当初設定される受け入れ遺骨数および実際の受け入れ済みの遺骨数を累計で尋ねた。また、前述の通り、合祀墓には身寄りがなく引き取り手のない遺骨や、墓地の無縁化の結果として無縁改葬によって移されてきた遺骨も合祀される場合があるため、それらを区別するために無縁埋蔵遺骨と無縁改葬遺骨の数をそれぞれ尋ねることとした。

表一 北海道内公営墓地の利用区画数と墓地返還数 (n=83) および無縁墳墓数 (n=5) と無縁改葬数 (n=7)

	(区画)			
	利用区画数	墓地返還数	無縁墳墓数	無縁改葬数
2013年	217,468	1,220	69	32
2014年	217,696	1,214	69	25
2015年	217,451	1,450	69	39
2016年	217,250	1,438	87	51
2017年	216,621	1,752	90	67

#### (3) 改葬の動態についての質問項目

墓じまいは、基本的には遺族の都合によって先祖の墓を改葬することを指す。しかし、すべての遺骨を他所に移して墓地を返還するだけでなく、一部の遺骨のみを移す場合も考えられるため、広義の墓じまいは改葬全般が当てはまると見ることでもできる。そこで、近年の改葬の動態について把握するための質問を行った。

改葬を行う者は、各自治体から改葬許可を得なければならない。つまり、各自治体は改葬の数やその理由について、改葬許可申請書の受領によって把握している。そのため、改葬の動態を明らかにするため、改葬許可申請の受付数およびその理由について尋ねた。

しかし、改葬許可申請数で明らかになるのはあくまで遺骨の「転出」のみである。墓じまいによって墓地の都市集中が進んでいるのではないかという本研究の仮説を明らかにするには、人口移動において社会増減を見るのと同様、遺骨の「転出」のみならず、遺骨の「転入」についても明らかにする必要があると考え、それぞれについて尋ねることとした。さらに、改葬には、利用者や遺族の都合だけでなく、墓地管理者側の都合や公共の理由による改葬というものも考えられるため、それらについても尋ねた。

以上のアンケート調査では、近年の動態を把握するという目的と調査協力者への負担を考慮し、最近5年間(2013~2017年度)について回答を求めたこととした。

### 3. 研究の結果

北海道内にある全179の自治体を対象とし、2019年1月にアンケート調査を実施した。アンケートは、各自治体の公営墓地担当者にメール送付し、97自治体から回答が得られ(回答率54.2%)、そのうち83自治体から有効回答が得られた。以下質問項目ごとに回答結果を見ていく。

#### (1) 墓地の無縁化と返還状況の結果

##### 1) 墓地の墓地区画返還による墓じまいの現状

有効回答が得られた83自治体の公営墓地では、利用者自身によって返還された墓地の数は、5年間で1,220箇所から1,752箇所と約1.5倍に増加している。返還数を利用区画数で割った、返還率を算出すると、0.56%から0.81%とまだ割合としては小さいが、墓じまいが着実に増加している状況が示されたと言える。

##### 2) 墓地の返却理由についての担当者所感

墓地の理由として考えられるものを、担当者の所感として上位3つまで選択式で回答してもらった(表一2)。選択肢は返還の理由として考えられるのは、「承継者がいない」、承継者の「転居に伴う移転」が圧倒的に多く、それぞれ48.2%、45.8%、と約半数ずつであった。このことから、遺族が途絶えてからの墓じまいだけでなく、遺族と共に遺骨も移転する墓じまいも多く見られるこ

表二 墓地返還理由の担当者所感 (n=83)

	(%)		
	第1位	第2位	第3位
継承者がいない	48.2	36.1	7.2
管理料が払えない	0.0	4.8	7.2
新しい葬法の選択	2.4	8.4	26.5
転居に伴う移転	45.8	42.2	8.4
その他	1.2	0.0	10.8
無回答	2.4	8.4	39.8

とがわかる。その他、「新しい葬法の選択」が第3位の理由として挙げられることが多かった。「その他」の回答として、「区画を買ったが使わなかった」が複数見られた。これは、とりあえず墓地を確保するために購入したが、埋葬することなく返還された墓地が多く見られることを示している。また、「合祀へ移行」という回答も複数見られた。

### 3) 墓地の無縁化の状況

無縁確定の墓地について回答があった自治体は、江別市、浦河町、上士幌町、幌延町、豊富町の5自治体のみであった。多くの自治体では、無縁化の状況を把握できていない状況が明らかになったと言える。

回答のあった無縁墳墓の数の合計は過去5年間で69箇所から90箇所に増加している。墓地の無縁化状況を把握できている自治体は全体の1割にも満たないが、その限られた自治体の中では、墓地の無縁化が徐々に進んでいることが明らかになった。

こうした無縁墳墓に対して、墓碑の撤去などが強制的に行われた無縁改葬の数については、無縁化について回答があった自治体とは必ずしも一致しておらず、江別市、美瑛市、留萌市、北見市、士幌町、七飯町の7自治体にて回答があった。このことは、行政による墓地の強制処理（無縁改葬）が、必ずしも自治体内の無縁墳墓の現状把握調査後に行われているわけではないことを示している。その数は、過去5年間で32箇所から67箇所に2倍以上の伸びを見せており、着手している自治体は限られているものの、今後さらに進むことが予想される。

以上のように、墓地の無縁化の実態はほとんどの自治体で正確に把握されておらず、また、その対策としての強制的な無縁改葬を行なっている自治体はごく一部であった。

### (2) 合祀墓の整備状況

墓地返還による墓じまいや改葬に伴う遺骨の移転先として、合祀施設が受け皿の選択肢となることが予想される。そこで、合祀施設の各自自治体での整備状況を尋ねた。有効回答が得られた83自治体中、42自治体が公営、または民営の合祀施設(合葬式共同墓)を自治体内に保有していた。23自治体は公営のみ、17自治体は民営のみ、2自治体が公営と民営両者の合祀施設を保有していた。合祀施設を保有しない41の自治体の中にも、公営合祀施設の準備を進めている自治体が複数あることも明らかになった。

民営合祀施設の運用状況については、札幌市、紋別市、共和町のみで回答があり、ほとんどの自治体が把握できていなかった。これは、寺院などの宗教施設に古くからある合祀施設については全容が明らかになっていないことと関連している。一方で、近年都市部を中心に整備される、宗教不問で広域的に大量の利用者を募集する事業型の合祀施設については、新設の申請数から各自自治体で把握が可能であるが、札幌市のみで回答されていて、未だに道内ほとんどの自治体に存在していないと考えられる。以下では、有効回答が得られた83自治体について公営合祀施設の運用状況

表-3 合祀墓の整備状況(n=83)と無縁遺骨の受け入れ数(n=14)  
(体)

	合祀墓 施設数 (箇所)	遺骨収容 能力	累計埋蔵 数	無縁埋蔵 遺骨数	無縁改葬 遺骨数
2013年	12	9,030	7,581	371	0
2014年	12	21,030	8,744	408	0
2015年	16	31,030	11,801	521	87
2016年	17	34,530	13,981	541	13
2017年	23	37,688	16,815	603	26

を詳しく見ていく(表-3)。

合祀施設を整備する自治体は2015年以降、毎年増加している。2015年には、札幌近郊の自治体(江別市、恵庭市、千歳市、北広島市)で公営合祀施設の建設が相次ぎ、それ以降は、道内の地方部へ公営合祀施設の建設が広がっていった。遺骨の収納能力も、2013年から2017年の間に9,030体から37,688体と4倍に増加しており、埋蔵数は7,581体から16,815体へと毎年増加していることが明らかになった。埋蔵率を単純に計算すると、既に収容能力の45%に達している。

こうした合祀墓に埋蔵される遺骨には、遺族などによる引き取り手のない遺骨を自治体で引き受けたものと、前述の無縁化した墓地を自治体で強制処理した無縁改葬によって生じた遺骨が含まれる。そこで、これらについては別途その数を尋ねたところ、引き取り手のない無縁遺骨の埋蔵も毎年増加していて、2013年以降、371体から603体まで約1.5倍以上になっていた(表-3)。それと並んで注目に値するのは、自治体によって強制撤去された無縁改葬の遺骨が、2015年以降合祀施設に移され始めている点である。北広島市のアンケート結果では、2015年に公営合祀施設が開設されると同時に87体の無縁改葬によって生じた遺骨が移されたことが回答されていた。続いて江別市においても、同年に新たに設置された公営合祀施設に無縁改葬の遺骨がその後移されている。このことから、無縁墳墓を改葬するための条件として、公営合祀施設の設置があることが何れ、前述の無縁改葬が多く自治体で進まない一つの理由は、公営合祀施設の未整備による点が示唆されたと言える。

### (3) 改葬の動態の結果

#### 1) 利用者による改葬

改葬は、基本的には遺族の都合によって埋蔵後の遺骨を別の埋葬施設に移すことを指す。前述の通り、改葬を行う際には、自治体から改葬許可書を発行してもらわないと遺骨の取り出しができないため、各自自治体は、この改葬許可数を元に改葬の現状を把握していることになる。有効回答が得られた83自治体の過去5年間の改葬の動態を見ると、改葬許可申請数は2013年から増えつづけ、2,486件から3,862件へ1.5倍以上に増加していることが明らかになった(表-4)。また、表-1に示していた、墓地返還数と合わせて見てみると、例えば2017年の改葬による遺骨の移転3,191件の半数以上に当たる1,752件は墓地返還を伴うことがわかる。逆を言うと、改葬による遺骨の移転の残りの半分は、一部の遺骨の移転のみで、墓地は返還されていないことを意味する。

改葬許可申請書の提出書類には、各自自治体が独自の方法で、改葬の理由について記入する項目を設けているため、そこから近年の改葬理由を読み取ることができる。集計方法が違う札幌市のデータを除いて、82自治体の改葬理由に見られる移転先を集計すると、2017年の3,191件のうち「他墓苑への移動」が1,828件と最も多く、「他納骨堂への移動」の973件の2倍近い。このことから、今でも改葬は、墓地から墓地への遺骨の移動が多数を占めていることが伺える。また、改葬による遺骨の移転先が自治体内であるか、自治体外であるかについても別途尋ねたが、2017年で「自治体内」が959件、「自治体外」が1,859件と、自治体外への流出が2倍近くあることがわかる。

しかし、「他墓苑へ」の改葬には、合祀墓への改葬の数も含まれて回答されていることが考えられた。そこで、こうした遺骨の移動が、合祀施設の建設と連動していることを裏付けるため、公営合祀施設を保有すると回答していた14自治体に対して、改葬に伴う遺骨の「合祀施設へ」の改葬の数について追加質問を行なった。有効回答が得られた、江別市、北広島市、北見市、根室市、千歳市、訓子府町、小清水町の7自治体の調査結果を見ると、表-5に示されるように「他墓苑へ」の改葬のうち「公営合祀墓

表-4 改葬による転出状況 (n=82)

	(件)					
	改葬許可数	他墓苑へ	他納骨堂へ	手元供養へ	自治体内へ	自治体外へ
2013年	1,924	1140	417	17	335	1303
2014年	2,120	1290	517	5	614	1329
2015年	2,524	1539	620	9	700	1600
2016年	2,414	1502	676	10	594	1567
2017年	3,191	1828	973	9	959	1859

表-6 改葬による転入状況 (n=37)

	(件)		
	改葬許可数	自治体内より	自治体外より
2013年	316	171	145
2014年	360	156	204
2015年	645	285	351
2016年	530	324	206
2017年	547	342	205

表-5 合祀墓保有自治体の改葬による転出状況 (n=7)

	(件)						
	改葬許可数	他墓苑へ	公営合祀墓へ	他納骨堂へ	手元供養へ	自治体内へ	自治体外へ
2013年	330	221	41	105	4	119	196
2014年	317	180	22	134	0	124	187
2015年	411	261	111	140	2	237	146
2016年	470	288	152	165	1	249	220
2017年	642	349	185	253	4	354	283

表-7 合祀墓保有自治体の改葬による転入状況 (n=6)

	(件)				
	改葬転入数	公営墓地区画へ	公営合祀墓へ	自治体内より	自治体外より
2013年	70	70	0	1	69
2014年	122	122	0	4	118
2015年	274	86	188	102	172
2016年	264	80	184	135	129
2017年	241	87	154	110	131

へ」の移動に該当するものが半数以上であった。また、公営合祀施設を有する自治体では、合祀墓の建設が進んだ2015年前後で、遺骨の移転先が逆転し、自治体外から自治体内へと変化する傾向が顕著に現れている。このことから、改葬による遺骨の動きには、合祀施設が大きく影響していることがより明確になった。

「手元供養へ」など、本来の改葬の定義には含まれない、移転先のない遺骨の転出は、10件前後しか報告されておらず、改葬許可数の合計と改葬理由の回答の合計との不一致から、毎年約300体前後の遺骨が行方不明になっていることも明らかになった。

## 2) 改葬による転入の現状

改葬許可は、遺骨を収蔵場所から取り出す際に必要になるとともに、移転先でもその提出が求められる。しかしながら、公営墓地への転入の数は原則として自治体で把握可能であるが、民営墓地への転入の実態は把握が難しい。その理由は、改葬許可書は移転先の墓地管理者に提出されるため、民営墓地への改葬の場合は、転入先の自治体が直接把握できないからである。また、自治体によっては札幌市の市営墓地のように、改葬による転入と新規の埋葬と区別しない場合もある。

そのため、転入に関するアンケート結果の有効回答は、37自治体にとどまり、それらの自治体のほとんどで公営墓地への転入のみが回答されていた(表-6)。自治体によっては札幌市同様に転入を新規埋葬と区別していない場合もあり得るため、得られた回答の集計結果が全ての改葬による転入の数を反映したものではない。しかし、得られた回答の範囲内でも、改葬による転入の数は年々増加していた。そして、表-6から「自治体外」からの転入よりも、「自治体内」からの転入の数が多いう状況が分かる。ほぼ全ての自治体で公営墓地への転入数が回答されていることから、「自治体内」からの転入とは、自治体内の民営墓地から公営墓地への遺骨の移転を意味する。特に、2015年に急激な増加がみられるが、これは、札幌近郊の自治体が合祀墓を設けた年と一致している。

前述の公営合祀施設を保有する自治体への追加調査においては、改葬によって転入した遺骨の受け入れ先として、「公営墓地区画」と「公営合祀墓」の別についても尋ねた。その結果、有効回答が得られた、江別市、北広島市、根室市、千歳市、訓子府町、小清水町の6自治体の公営墓地への遺骨の転入は、合祀墓への改葬が

従来の墓地区画の2倍近くとなっている。また、自治体内からの改葬も合わせて急増しているのが見て取れる。このように、こうした自治体内での合祀墓への改葬が、改葬数の増加に影響を与えていることが明らかになった。

以上のように、行政では、遺骨の転出の際の改葬許可数のみが把握できており、改葬に伴う遺骨の移動の全てが把握できていないわけではなかった。しかしながら、本調査結果が示しているのは、新たな墓地区画への遺骨の引っ越しよりも、合祀施設への遺骨の合祀という形の墓じまいが多数派となってきている変化であった。

## 3) 公営の墓地・納骨堂自体の廃止事例

利用者の都合による墓じまいだけでなく、墓地の管理主体側の理由によって墓じまいが行われたケースもある。例えば、新たな墓地整備、墓地移転、区画整理や宅地化などの公共工事や寺院移転等の理由が考えられる。こうした事例について各自治体に尋ねた。

「墓地整備」や「公共工事」等により、国や自治体等が申請主体となった改葬事例としては、自治体が新たな墓地を整備したことにより、古い墓苑そのものを廃止した例が3件あった。これは自治体自身が申請者となり改葬を行なったケースである。回答があった具体的事例を以下に見ていく。

白糠町では、アイヌ納骨堂の改修に伴い、2016年に自治体による改葬が行われた。このことは、納骨堂という人工施設には耐用年数があるため、一定の期間ごとに収蔵している遺骨全ての改葬が必要になることを改めて示している。

音更町では、1976年に6箇所、1981年に13箇所の墓苑が新規の音更霊園に統合された。このことは、各自治体が古い集落墓を含む数多くの公営墓地を抱え、管理が難しくなっている状況の解決策としての取り組みであると見なせる。今後、無縁墓がますます増加すると予想される過疎地域の墓地においては、音更町のような対策が求められると言える。

江別市では、無縁墳墓における遺骨の無縁改葬が2016年から2017年にかけて実施された。江別市では、前述の通り2015年に公営合祀施設が建設され、それに伴い無縁墳墓の解消に向けた具体的な取り組みが行われたと言える。音更町の墓地統合とは異なる無縁墳墓解消の具体的な対策が行われている点は注目に値する。

## 4) 民営の墓地・納骨堂自体の廃止事例

以上のような公営墓地だけでなく、民営墓地の廃止の事例も各自治体で回答された。札幌市では、2015年から2016年にかけて、4件の墓苑の廃止があった。いずれも宗教法人が経営する納骨堂の廃止であるが、そのうち2件は新規の建替によるものであるのに対し、その他2件は経営主体の変更によるものであった。そのほか、小樽市、新篠津村、初山別村において2015年前後で1件ずつの墓苑の廃止が報告されているが、1件は経営主体への変更、2件は廃寺が理由となっている。

以上から、民営墓地の経営主体である宗教法人の衰退により墓地の維持が困難になる事例が発生していることがわかる。このように、墓じまいが、利用者側の承継者不足による墓地の維持困難に伴うものだけでなく、経営者側の承継者不足等によっても今後加速されるであろうことを本結果は示唆しているといえる。

#### 4. 考察

##### (1) 墓地の無縁化の現状

本研究では、北海道における墓地の無縁化についてその進行の全容を明らかにすることはできなかった。多くの自治体では、未だに墓地の無縁化の実態が把握できていないため、データとして現れなかったというのが一番の理由である。

無縁化について把握できている自治体は5自治体にすぎず、その数は過去5年間で69箇所から90箇所の増加であった。最も数の多い江別市においても、11,278の販売済み墓地の中の21墓地のみが無縁墳墓となっている状況で、まだ割合として多いわけではない。しかしながら、墓地の無縁化は少子化とともに確実に進行し、今後多くの自治体で問題化し対策が求められることになると考えられる。

墓地の無縁化の対策として主なものは、管理者側による墓じまい、つまり無縁改葬による墓石等の強制撤去である。平成11年に「墓地、埋葬等に関する法律」の施行規則が改正され、無縁墳墓改葬手続きの簡略化が進んだ。それでも、墓石の撤去等の費用は墓地管理者側が負担しなければならず、さらには墓地区画を整地しても、撤去後の墓石等は保管しておく必要があるなどの理由から、無縁改葬はなかなか進まない<sup>3)</sup>。墓地の再販売の目処が立たない限り無縁墳墓は放置されることの方が多いと考えられる。このような理由から、墓地の無縁化把握調査を実施している自治体はごく一部に限られ、また、そうして確定した無縁墳墓を実際に無縁改葬する事例はさらに限られる。今回の調査では、北海道内で少なくとも7自治体で無縁改葬が実施されていることが明らかになった。墓地の無縁化対策は一部の自治体で取り組みが開始されたレベルで、今後広まっていくことが予想される。しかし一方で、過疎化が進み墓地需要が低下する自治体においては、多くの墓地が無縁化したまま放置され、将来に渡って課題を残すことになると考えられる。

こうした課題に対して、具体的な公営墓地の統廃合に関する取り組み例が示されていたのが、音更町のアンケート回答であった。音更町では、1976年に6箇所、1981年に13箇所の墓苑が新規の音更霊園に統合された。死者の尊厳の観点からは、すべての墓地の維持管理の仕組みを整えることが原則としては重要であるが、人口減少が進みインフラの維持管理が困難になる中、無縁化が進行する墓地に関しては、こうした墓地の統廃合が避けられないだろう。

一方、民営墓地では、今回の調査では過去5年間で5件と数は少ないが、寺院の経営主体の変更や廃寺といったケースも見られた。このように、墓地の経営主体の存続が危ぶまれ、墓地や納骨堂単位での無縁化という状況も将来的には発生することが示唆された。

##### (2) 改葬・合葬墓の整備と墓じまいの現状

今回の調査で明らかにしようとした墓じまいの現状については、年々増加傾向にあることが明らかになった。日本石材産業協会北海道支部が過去に札幌、苫小牧、帯広、深川4市の公営墓地の墓じまいによる墓地返還を調査したデータでは、札幌市以外では既に墓じまいはピークを迎えたとの傾向が示されている<sup>4)</sup>。札幌市の墓地担当者のヒアリングにおいても、墓じまいは既にピークを迎えていて今後は減っていく予想であるとの説明があった。しかし、全道的に見た今回の調査では、墓地の返還数は年々増加しており、2017年返還件数は5年間で1.5倍の増加である。集計結果の表には現れていないが、小樽市のように年間100件(平均23件/年)を超える返還がある自治体も見られる。こうした墓地返還の動態は、自治体ごとの高齢化の進行や公営墓地の立地や環境、開設年などに影響を受けるとも考えられる。墓地の利用区画数に対しての返還率で見ると、2013年の0.56%から、2017年の0.81%の増加と、未だ返還される墓地の割合が大きいわけではないが、今後の社会構造の変化を考えると、着実に増加していくことが考えられる。

実際に、墓地返還の理由に関して各自治体の墓地担当者の所感を尋ねた結果、最も多い理由が「承継者がいない」で48.2%、承継者の「転居に伴う移転」が45.8%で第1位に挙げられていた。このことから、世代交代に伴う承継者不足だけでなく、人口流動にともなう墓地の移転が墓じまいに与える影響の大きさが示されたといえる。改葬の動態に関する結果においても、全体的な傾向としては改葬に伴い自治体外の他の墓苑へと遺骨が移転する傾向を読み取ることができた。こうした遺骨の受け入れ先としては、札幌市などの大都市が予想されるが、札幌市では自治体外からの遺骨の流入が集計されていないため、そのことを確かめることはできなかった。その他の自治体においても、遺骨の自治体外からの転入についてはほとんど把握できておらず、人口流動に伴う遺骨の移動について、具体的な数値までを確かめることはできなかった。

墓地返還の理由として、担当職員に次に多く挙げられたのは「新しい葬法の選択」であり、葬送の多様化が墓じまいに与える影響が伺える。一度埋蔵された遺骨の改葬を伴う新たな葬送への変更は、散骨や樹木葬、合祀墓といった自然葬や永代管理墓への移行であると考えられる。今回の調査では、改葬は今でも他墓苑への移転が納骨堂の2倍近くを占めるが、公営合祀施設が整備されている自治体では、その半数以上が合祀墓への移転であるという結果であった。一方で、改葬許可申請において遺骨の移転先を明示しない手元供養などはほとんどデータとしては現れず、その代わりに毎年300体前後の遺骨が改葬に伴い行方不明となっていることが明らかになった。この中には、散骨などの自然葬への移行が含まれていると考えられる。

このように、上記の墓地返還の理由や改葬の動態から、墓じまいを取り巻く様々な側面や段階が見えてくる。人口流動が進むことで、転居に伴う改葬が増加し、遺骨の一部を移転させたり、遺骨の全部を移転させ墓地を返還したりするケースが増えていくと考えられる。しかし、墓地の承継者がいなくなった時点で、他の親族の居住地などへの墓地の移転が行われるか、あるいは自然葬または合祀墓といった承継者も管理も不要な墓へと遺骨を移し、祭祀主宰者としての遺骨との関係を消滅させるかという二者択一の選択を迫られることになる。つまり、人口流動が進む人口減少社会においては、改葬や墓じまいが繰り返され、最終的に遺骨の管理を放棄するまでそれはつづくといえる。

このことに関連して今回の調査では、合祀墓の建設が改葬による遺骨の移動と連動していることが示唆された。遺骨の転入の情報は自治体で把握できないため、遺骨が地方部から都市部に移動していく流れを追うことはできなかった。しかし一方で、合祀施

設の建設のタイミングに合わせて、遺骨の自治体外流出の流れが自治体内合祀施設へと変わる様子や、外部からの転入も増加する様子から、合祀施設の整備が自治体の範囲を超えた遺骨の動きに大きな影響を与えていることが示唆された。つまり、改葬による遺骨の移動とそれに伴う墓地不足に対応する形でその受け皿としての合祀施設が整備されるのではなく、逆に、合祀施設の整備が遺骨の動きに影響を与え墓じまいを加速させていることが明らかになった。

## 5. 結論

本研究は北海道内の全179自治体へのアンケート調査を実施し、現在進行中の墓地問題としての無縁墳墓増加の現状把握と、その解決策の一つとしての合祀施設の整備状況と、改葬による遺骨の動きを含めた墓じまいの現状を明らかにすることを目的とした。その結果、以下のことが明らかになった。

- ・ 各自治体による無縁墳墓の把握調査は始まったばかりであるが、最近5年間で無縁墳墓は確実に増加している。
- ・ それに伴い、自治体による無縁改葬も約2倍に増加している。
- ・ 墓じまいによる利用者からの墓地返還は、割合としてはまだ低い最近5年間で約1.5倍と確実に増加していて、遺骨を転出させる改葬の約半数が墓地返還をとまなう。
- ・ 墓じまいの理由は承継者不足、承継者の転居に伴う遺骨の移転が主であり、次いで新しい葬法の選択によるものである。
- ・ 近年は公営合祀墓の整備が進んでいて、過去5年間で遺骨の受け入れ許容量は約4倍、実際の埋葬数も2倍以上に増加している。
- ・ 改葬の数は最近5年間で1.5倍以上に増加している。今でも、墓地から墓地への遺骨の移動がもっとも多いが、公営合祀墓を有する自治体では、その中で合祀墓への改葬が4.5倍に増加していて、墓じまいの主な受け皿となりつつある。
- ・ 合祀墓建設の時期に合わせて、自治体の範囲を超えて遺骨が移動することから、合祀墓が改葬を加速する主要因になっていると考えられる。

以上の結果は、本調査で得られたデータ相互の関係から示唆された知見である。これらから、人口流動に伴う無縁墳墓が増加し、その対策としての改葬や墓じまいも同様に増加している様子を明らかにすることができた。

しかし今回の手法では、当初想定していた遺骨の流れを追うことは難しく、遺骨が地方から都市部に集中している様子や、それに対応する形で合祀施設が整備される様子、無縁墳墓の増加に伴い、改葬や墓地返還、合祀施設への遺骨の移転といった動きが加速される様子などを、改葬許可申請書のデータから自治体単位で直接読み取ることはできなかった。生前の戸籍データは全て行政で管理されているが、死亡後の墓地埋葬に関する個人情報については各自治体で集計方法が異なり、未だに集計すらされていない自治体も多いため、ほとんど実態が掴めないことが明らかになった。特に、民営墓地の正確な情報までが把握できている自治体は、今回の調査では札幌市のみであり、そのため本研究では、墓じまいに関して公営墓地の現状しか明らかにすることができなかった。また、墓じまいに関してもっとも信頼性の高い改葬の情報に関しても、改葬許可申請書が遺骨の転出の際にしか行政に提出されないため、遺骨の転入情報が把握できないという法律上の問題も明らかになった。

このように今回の調査を通して、日本の墓地問題とはすなわち遺骨問題であることが改めて浮き彫りになったといえる。日本では一次葬と言われる火葬までは義務であるが、その後の焼骨の埋蔵や収蔵については義務化されていない<sup>9)</sup>。そのために、遺骨をどのように扱うかについて、手元供養や散骨といった、墓地や納

骨堂以外の様々な葬送の多様化を許容する仕組みとなっている。遺骨は、なるべくして行方不明になっているのである。このことが、今回の調査の限界、つまり、遺骨のデータが正確に追えないことと密接に結びついている。

また、今回の調査から、「墓じまい」が、当初想定していたよりも広い範囲の現象を含む点が明らかになった。一般的には、墓じまいとは文字通り、現在所有しているお墓を処分し、墓地区画を返還することであると考えられる。つまりこれまで一般的だった、先祖代々の家族墓の処分が、家族レベル行われることが想定されていた。しかし、多様化する現代の家族形態においては、既存の家族墓の単位での墓じまいのみを考えることができなくなっていると考えられる。今回の調査でも、近年改葬が増加している様子が見て取れるが、その約半数が墓地返還、すなわち墓じまいを伴っていることが明らかになった。つまり、物理的なお墓の処分の前に、誰の遺骨をどこに移動させるかという、個別の改葬が行われることがわかる。そのため、このような個人レベルの改葬も、現代においては墓じまいの一種と捉えることができるだろう。

また、すでに無縁化した墓地区画の墓石を、墓地管理者側が強制的に撤去し整地する無縁改葬も、同様に墓じまいの一種として捉えることが可能である。さらには、地域社会における公共事業や墓地の統合といった理由や、檀家数の減少に伴う寺院の消滅といった理由から墓地そのものが廃止される場合も、広い意味では墓じまいに含まれると考えられる。このように、墓じまいが、個人レベルから地域社会レベルまで多様なスケールで進行し遺骨が移動しているのである。そして、こうした異なる墓じまいの段階は、墓地の無縁化の進行度合いに対応しているといえるだろう。すなわち、個人レベルでの無縁化対策から、地域社会レベルでの無縁化対策までが、同時進行で講じられている様子を本研究は明らかにすることができた。墓地と遺骨の関係という側面から墓じまいを捉えることで、様々な主体によって死者の終の住処に変更が加えられている状況が明らかになった。人口流動や人口減少が進む社会における墓地のあり方は、遺骨の扱い方から問い直す必要があると考えられる。

## 謝辞：

本研究は、科学研究費補助金（基盤研究C #18K05700）「新たな森林利用としての樹木葬墓地の実効性に関する研究」（研究代表：上田裕文）の一部として行われた。

## 補注及び引用文献

- 1) 北海道新聞社(2018)：みんなの終活：北海道新聞社、90-93、
- 2) 横村久子(2013)：お墓の社会学 -社会が変わるとお墓も変わる：晃洋書房、228pp
- 3) 森謙二(2014)：墓と葬送のゆくえ、吉川弘文館、214pp
- 4) 鈴木岩弓・森謙二(2018)：現代日本の葬送と墓制：吉川弘文館、224pp
- 5) 上田裕文(2019)：北海道の自治体が抱える墓地問題の現状に関する研究：ランドスケープ研究82(5)、627-630
- 6) 森田哲夫・塚田伸也(2017)：地方都市における市営墓地の需要把握に関する課題 -群馬県前橋市を事例として-：都市計画論文集52(3)、451-458
- 7) 2015年以降の合祀墓整備状況は以下の通りである。  
2015年：江別市、恵庭市、千歳市、北広島市  
2016年：根室市、小清水町、2017年：  
2017年：士別市、美幌町、訓子府町、倶知安町、白老町、東川町  
2018年：深川市、福島町  
現在検討中：興部町、標茶町
- 8) 森謙二(2000)：墓と葬送の現在 -祖先祭祀から葬送の自由へ、東京堂出版、41-44

(2019.9.28受付, 2020.3.30受理)