

墓地行政の実態に関する一考察 — 福岡市と堺市を事例として —

福井 弘教 *FUKUI Hironori*

横浜国立大学大学院 環境情報学府

■**要旨**：墓地行政の実態（施策展開・課題）をテキストマイニングの手法により明らかにした。本研究では政令指定都市かつ人口密度の数値が近く、港湾都市として発展した福岡市と堺市、2つの自治体の事例研究を展開した。考察の結果、福岡市においては、1) 公営墓地の集約化、整備が進行、2) 合葬墓と指定管理者制度の導入、3) 火葬場が少ない、堺市においては、1) 墓地返還に伴う空き墓地の補充、墓地の老朽化、設備更新、2) 公営墓地の不法占用などに対応した管理手法の確立、3) 人に付随するペットに関する墓祭祀のニーズが提示できる。福岡市については「福岡100」に掲げられた施策、合葬墓をはじめ指定管理者制度も既に導入されているが、火葬場は1ヵ所のみとなっており、不測の事態に備えた増設が望ましい。他方、堺市については長期にわたり墓地の不法占用の対応に苦慮していた。墓地は性質上、行政の目が行き届きにくく対応が難しくなっている。指定管理者制度を早期に導入することが不可欠である。そして、現代の新たなニーズに対応した施策網羅の必要性が明らかとなった。埋葬形態が多様化したとはいえ、インフラの側面を有する墓地、墓には多くの市民が関わることは明らかである。墓地行政は市民のニーズを的確に捕捉して福岡市にみられるような迅速な対応が今後ますます求められよう。

■**キーワード**：人工葬、非継承社会、墓地埋葬法（墓地、埋葬等に関する法律）、合葬式墓地
指定管理者制度

1. はじめに

都市政策においては、子供の遊び場、スポーツ活動、地域交流などパブリックスペースとしての役割を担う公園の適切な配置が重要である。他方、人が生涯を全うした後の拠点として墓地の適切な配置も同様の指摘ができる。「現在」と「過去」、いずれの市民に対しても「居場所」の確保が求められる。

公有地にある公園は都市政策の一環として、官が設置して維持管理するのが原則である。一方、墓地については元来、墓地の運営主体が公営、民営、寺院など種類が多いうえに、近年は墓祭祀、埋葬方法が多様化しており、実際の維持管理の主体は官に限定されない（墓地の経営・管理については自治体の自治事務として規定され、墓地台帳などで管理され

ることが多い)¹⁾。しかしながら、荒廃した公営墓地のほか、墓地に関する紛争も散見される。枠組みについては国が定めているが、実際の墓地行政は自治体が行う。換言すれば、自治体が墓地行政に対して、どこまで関与するかという視点が重要である。少子高齢化の進行は、墓祭祀にも影響を及ぼす。子がいる前提であれば、先祖代々の墓地（公営、民営、寺院など）に埋葬されることが主流となるだろう。しかし、子がない場合、たとえば、「墓じまい」（改葬）などをして、永代供養のある共同墓地に埋葬する例や散骨、樹木葬など墓石に拘らずに「埋葬」する例など、形態が多様化していることから行政の把握も困難となりつつある。

墓全般に関する先行研究では、墓地の無縁化・流

動化・個人化（楨村 1994）、故郷から生活圏への改葬が多くなる傾向（井上 2001,2003）、寺院と墓地使用者の現代的な新たな関係性の構築（尾崎・平山 2008）、都市部における墓地の拡張傾向（孝本 2007, 渡邊 2011）、墓の無縁化拡大を抑制するための施策（小谷 2017）公営墓地再利用（竹内 2011）など多岐に渡っており、特に 2000 年以降に報告が増加傾向にあった。

表 1. 先行研究の動向

区分	著者名	発行年	研究概要
A 墓地に関する研究（利用者視点）	楨村久子	1994	墓地の無縁化・流動化・個人化
	井上治代	2001 2003	故郷から生活圏への改葬の増加
	尾崎友紀・平山洋介	2008	寺院と墓地使用者の現代的な新たな関係性の構築
	孝本貢 渡邊美樹	2007 2011	都市部における墓地の拡張の増加
B 墓地に関する研究（管理者視点）	竹内康博	2011	公営墓地の再利用
	小谷みどり	2017	墓地の無縁化拡大を抑制する施策

出典：筆者作成

墓地の無縁化、それに付随する都市における墓地の増加と管理・確保の課題や墓祭祀の変容が、先行研究において提示されてきたといえるが、これまで、利用者視点、管理者視点それぞれ研究蓄積があるが（表 1）、それらを複合的に行っている研究は見当たらない。そこで、本研究では市議会における議事録に着目して（利用者視点）、墓地行政に関する政策が実行されているか（管理者視点）、実態を把握することを目的として展開する。

本研究では、拙稿（福井 2021）を参考にしながら、政令指定都市である 2 つの自治体の事例研究を展開する。なお、本研究における「墓地行政」とは、「墓、

墓地、墓祭祀を中心として行政がかかわる事象」として定義する。

2. 基礎的事項と根拠法・条例

2.1 日本人と墓

墓祭祀といえば個人（家）の問題であるという側面があるが、最終的には公共的課題として表出してくる。土地を使用することから物理的に場所をいかに確保するかという点や少子化によって先祖代々の墓地を継承することが不可能となる事象の多発が予想されるからである。継承がなかった墓地に新たな使用者がない場合、「空き家」ならぬ「空き墓」も増加することになる。日本における墓地とは、①公営墓地、②民営墓地、③墓地としての私有地、④寺院墓地の 4 つに分類できる。不動産登記簿上の地目は、①～③は「墓地」、④は「境内地」である（一部例外もある）。すなわち基本的には、地目が墓地、もしくは境内地にのみ墓石、墓碑を建立することが可能となる。また、建立しない場合でも、たとえば樹木葬の場合、土地を利用する必要がある。したがって、墓地ないしは墓地に匹敵する土地を全く利用しないケースとしては、遺骨のすべてを海などへ散骨する場合などの「自然葬」に限定され、多くの人々が何らかの「土地」を利用した上で、墓石や墓標などを伴う「人工葬」になる。

日本においては盆、彼岸など季節の推移を把握するために特別な暦日が設定されており、「墓」や「墓地」を意識する場面は諸外国と比較すると多いと考えられる。そして、仏教の形式に倣って永代供養も一般的となっている²⁾。しかし、子がなく墓などが継承されない、いわば「非継承社会」（子がいないことなどにより、本来であれば継承すべき不動産や事業、墓地などが継承されない社会と定義する）が現実的となっており、これまでのような自治体の「関与」では立ち行かなくなる可能性が高い。

2.2 「墓地、埋葬等に関する法律」と条例

墓地行政については「墓地、埋葬等に関する法律」（以下、墓埋法）を根拠としており、各自治体の首長は、1) 火葬場、墓地、納骨堂に対して経営等の許可、立入検査、改善命令、許可取消等と、2) 埋葬、

火葬等を行おうとする者に対して許可証交付業務など許認可を中心に業務を行っている。

しかし、これらは墓祭祀が継承される前提の業務であり、その概念が変容、多様化している現在では既存の業務では網羅できないと考えられる。

表 2. 福岡市と堺市の基礎的事項

区分	人口(人)	面積(km ²)	人口密度(人/km ²)
福岡市	1,620,127	343.46	4717.08
堺市	822,671	149.83	5490.70

出典：各市 HP を基に筆者作成

そして、福岡市においては、墓地の設置や管理に関する「福岡市墓地条例」、焼骨の埋蔵及び墓碑の建設その他祭祀の施設に関する「福岡市立霊園条例」(福岡市「福岡市立霊園のご案内」⁽¹⁰⁾) が、堺市においては、墓地、納骨堂又は火葬場経営の許可等に係る基準に関する「堺市墓地等の経営の許可等に関する条例」、堺市霊園の設置、管理及び使用に関する「堺市霊園条例」、堺市立斎場墓地の使用許可に関する「堺市立斎場墓地条例」(堺市「斎場・霊園」) が墓地行政に関連する条例として規定されている。なお、本研究においては、「墓地」、「墓所」、「霊園」は、「同義」として記述する³⁾。

3. 目的と方法

本研究では、自治体の会議録を用いて、各自治体で墓地行政に際して、いかなる施策が議論、展開されてきたか、また、何が課題となっているかを整理した上で、実態を明らかにすることを目的とする。議事録の分析にあたっては、頻出ワードやワード間の関係性を探る必要がある。したがって、テキストマイニングを利用して分析を行う。

本研究では、福岡県福岡市と大阪府堺市を事例研究の対象とする。1) いずれも政令指定都市であり、2) 人口密度の数値に近い、3) 港湾都市として発展して市内に多くの遺跡があるなど、まちの形成要素の共通点を鑑みて事例研究の対象とした。これによ

り人口や面積の多少による影響が少ないと考えられる。考察については、福岡市、堺市を個別に行ったうえで両者の共通点や差異の確認を行う。はじめに、本研究で対象とする2つの自治体について基礎的事項を確認したい(表2)。人口密度の数値の差については73.62(人/km²)であり、政令指定都市のなかでは福岡市の数値と最も近い(福岡市「推計人口・登録人口」、堺市「推計人口・世帯数」,2021年8月1日現在)。

前述したように、墓に関する報告は2000年以降に増加しており、本研究においては2000年以降の福岡市議会会議録と堺市議会会議録検索システムを利用して、テキストマイニングを行う。テキストマイニングにおいては「墓」、「墓地」のワードにより検索を行う。また、墓地行政に関連する施策の変遷など、テキストマイニングのみでは、時系列の事象や細部については捕捉できない。したがって、先に、主だった検索結果について福岡市、堺市それぞれ記述することにしたい。記述については紙幅のこともあり、原文に即した部分抽出とし、元号表記などは結果に依拠した記述とする。

テキストマイニングについては、ユーザーローカルのテキストマイニングツールを用いて、以下の分析を行う。説明はユーザーローカル HP に依拠している(<https://textmining.userlocal.jp/>)。

・「共起ネットワーク」

文章中に出現するワードの出現パターンが似たものを線で結び、出現数が多いワードほど大きく表示され、また共起の程度が強いほど、太い線で描画される。共起ネットワークについては、事象の再現化が困難であるため、「生データ」を提示する。

4. 結果

4.1 福岡市

2000年以降の福岡市議会会議録においては、77件(39文書)が該当した(1件=1発言)。関連する事象については以下の通りである。事象については、過去から現在の順となっている。

- 1) 公有地の有効利用を目的とした墓地の集約化
- 2) 火葬場の経営主体、東京都の場合:財団法人1カ

- 所、民営7ヵ所で原則は自治体が経営する
- 3) 元墓地がデイサービスセンターへと整備
 - 4) 散骨の一般化
 - 5) 福岡市の霊園は墓地公園方式
 - 6) 火葬場は市の施設として運営、葬祭場再整備事業
 - 7) 永代使用料と管理料、管理料が支払われなければ不納欠損へ
 - 8) 新葬祭場は福岡市で唯一の火葬場
 - 9) 墓地への指定管理者制度の導入検討
 - 10) 市有墓地と財産区有墓地がある⁴⁾
 - 11) 墓地行政に関する一部事務は保健福祉局担当
 - 12) 霊園管理料を滞納しても是正指導までは行っていない
 - 13) 合葬式墓地に対する市民の認識は、「評価する」、「関心を持っている」、「やむを得ない」を合せて約75%
 - 14) 合葬式墓地の整備を検討すべき
 - 15) 新たな形態の墓地の導入とあわせて、指定管理者の導入も含め、利用者サービスの向上を目指した検討
 - 16) 承継を必要としない合葬式墓地などの新たな形態の墓地に対する市民ニーズが高まっている
 - 17) 合葬墓を利用したい方の理由として、承継者が

いないが33.1%であったのに対して、子どもたちに迷惑をかけたくないという理由が64%

18) 承継者がいないために墓地を返還する方や、一般的に維持管理が容易な納骨堂への改葬を望む方が多いということです。本市にはまだ合葬墓が整備されていません

19) 平尾霊園では、合葬墓の整備によりこれまで以上に埋蔵等に関する業務がふえることになる。指定管理者候補者は、墓地管理士の取得を目指す姿勢や各種研修内容が充実している点が評価されたとのことであり、墓地管理者としての責任をしっかりと果たしていくべき

墓地行政の視点から注目すべきは、1) 墓地の集約化・整備、2) 合葬式墓地の導入、3) 墓地管理、指定管理者制度導入、4) 火葬場が限定的といった点が指摘できる。

福岡市には、平尾霊園、三日月山霊園、西部霊園の3ヵ所の市営霊園があり⁵⁾、2020年度より、指定管理者制度導入、2021年4月より合葬式墓地（墓所）の運営を開始した（平尾霊園）。

テキストマイニングの「共起ネットワーク」の結果から、「墓地」や「墓」を起点として、「霊園」、「市民」、「合葬」、「埋葬」、「承継」、「管理」、「検討」と

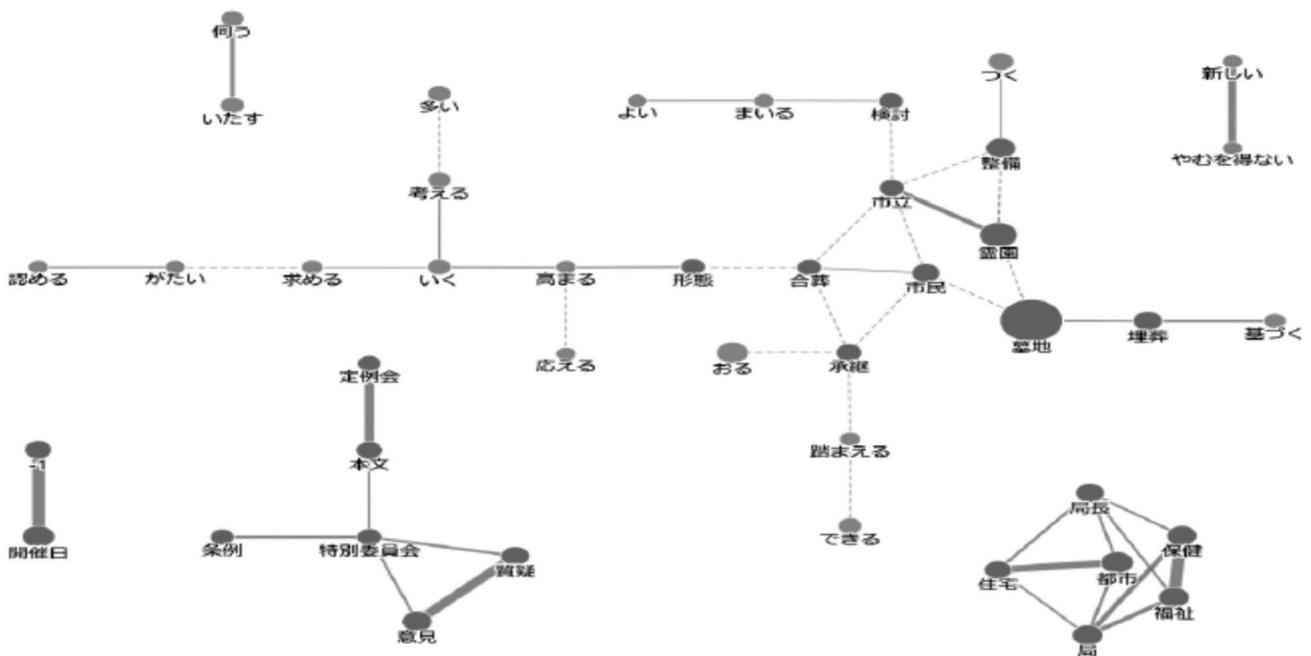


図 1. 共起ネットワーク：福岡市議会会議録
出典：ユーザーローカル，共起ネットワーク結果より抜粋

の関連性が強い。そして市民にとって、「市立霊園」、「合葬」、「承継」が懸案事項であるといえる。福岡市においては、既に議論されていた指定管理者制度、合葬式墓地が共に導入されている（図1）⁶⁾。

4.2 堺市

他方、2000年以降の堺市議会会議録検索システムにおいては、71文書が該当した（発言件数表示なし）。関連する事象については以下の通りである。事象については過去から現在の順となっている。

- 1) 公園墓地周辺の渋滞
- 2) 公園墓地事業は戦災復興事業の一環として始まり旧市街地の墓地の移転やその後の泉北ニュータウンの造成による人口増加に伴う墓地需要にこたえるため、これまで約1万5,000区画の供給を行ってきた
- 3) 墓地における保全緑地を開発のための単なる緑地とするだけでなく、広く一般市民に利用していただく緑の空間とする
- 4) 霊堂の利用促進については、その対策を講じてきたところでございますが、今般そのニーズにこたえ、霊堂のより一層の利用促進を図るべく、使用許可の期間を従来の2種類から3種類に増設し、また、より利用者の負担の軽減を図るため使用料の設定等の改正を行う
- 5) 21世紀社会を見据えた墓地行政がいかにか、あるべきかということ、限られた都市の中の土地空間をより有効に活用する、その視点で早急に計画を定めるべき
- 6) 市営墓地に対する需要率が今後予想される出生・死亡の自然増減率及び市外への転居等の社会減少率等の人口動向を踏まえまして検討した結果、2034年、平成46年ですが、2万4,300基が必要とのことから、本市としまして約2万5,000基の公営墓地を供給するということを目標
- 7) 今後の墓地行政の推進を図るために、平成8年度から9年度にかけて、堺市都市整備公社に堺市墓地施策策定業務を委託
- 8) 必要な墓地は堺市が責任を持って供給をしていく
- 9) 核家族がふえてきます。その中でやはり墓地の流動化
- 10) 鉢ヶ峯青少年キャンプ場は、昭和53年5月に

八ヶ峰公園墓地の西側で、敷地面積1万6,429平方メートルをもって開設いたしました鉢ヶ峯の公園墓地の中にある

- 11) 墓地を返還する際の使用料の還付について改正を行うこと、さらには堺市霊園の管理運営につきまして、指定管理者制度を導入する
- 12) 野尻町共同墓地の墓地拡張事業
- 13) 阿坂墓地の里道及び市有地に関して、そのもの上に墓地ができておる（阿坂墓地内の里道敷の不法占用）阿坂墓地管理委員会と話し合いを行い、これ以上、違法な状況が広がらないように再度強く指導するとともに、もし、広がったような場合がございましたら、墓地埋葬等に関する法律第10条違反による同法第20条に基づく法的措置も考慮に入れて対応する
- 14) 大阪府から平成8年に権限を移譲され、大阪府からの墓地台帳を受けて、その時点の現況からいたしまして、あそこに墓地があるのは確認させてもらっておりますが、その時点の状況から、拡張されておったという実態的なものまでの把握が毎年の調査の中では確認されておりました
- 15) 墓地埋葬法からいけば、本来許可の対象とならないはずの共同墓地の拡張が行われ、その拡張に絡んで本来はあり得ない一般への販売、分譲がなされている。しかもそのことによって、巨額な利益を得た業者がいる
- 16) 自治体では、守口市、門真市、大東市、四条畷市が出資して、一部事務組合、飯盛霊園組合を設立し、従来形式の墓地約2万基と合わせ、平成19年度より合葬形式の埋蔵施設をつくられ運営されております。政令指定都市最大の自治体でございます横浜市では、横浜市墓地問題研究会を組織し、そこに諮問し、答申をいただく方式で、変化しつつある時代を見据えた横浜市らしい墓地をつくるために努力されています
- 17) 多様な市民ニーズに応えられる持続可能な公園墓地の仕組みづくりが必要になっているとの認識に立ち、例えば、合葬式の墓地の導入など、多様な墓地の利用形態や供給方策を考える必要がある
- 18) 公園墓地は平面墓地と納骨堂の2方式で運営し

ておりますが、土地の有効利用や核家族化など、社会変化への対応が求められており、平成24年、健康福祉局と建設局で市政モニターに対しまして、お墓と土地について、各地で取り組みが始まっている合葬式墓地についてどのように思うか調査をいたしました。お墓と土地についての主な意見といたしましては、土地つきである必要があるが約2割、土地つきである必要はないという意見が約6割

19) 火葬、墓地埋葬及び供養など、動物霊園事業において取り扱われる動物の死体は廃棄物に該当しないとされていることから人間の場合は、墓地埋葬法という定義によって、さまざまな規制・制限がされておりますけれども、ペットの場合は国でも定められていない⁷⁾

20) 堺公園墓地は南区鉢ヶ峯寺地内に位置し、総敷地面積48.9ヘクタールで、敷地内に堺市霊園、堺市立霊堂及び寺院墓地があります。まず、一般墓地である霊園は総区画数が1万5,336区画で1区画当たりの面積は2.6平方メートルから16平方メートルまで7種類の区画がございます

21) 堺公園墓地は開設から50年以上が経過した中、施設の老朽化が進み、利用者が安全に利用できるよう、便所、水道、電気設備、舗装などの施設の改修が必要

22) 合葬式墓地の整備についてお答えします。堺公園墓地は南区鉢ヶ峯寺地内に位置し、敷地内に平面墓地や霊堂等を有する総敷地面積48.9ヘクタールの市営墓地でございます。近年の堺公園墓地の利用状況は、霊堂の利用者数は横ばい傾向であります。このことから議員お示しのように、近年の核家族化や人口減少などにより墓地への市民ニーズが多様化する中で、お墓の承継にお悩みを持つ方への需要に対応することが課題となっております。納骨施設を共同で利用する合葬式墓地の整備は、持続可能な墓地経営を行うための対応策の1つと考え、現在、他都市の事例を調査しており、今後、合葬式墓地の導入に向けた基本計画等の検討を行うため、予算要求も行ってるところです。合葬式墓地の導入時期につ

いては、具体的な検討の中で示してまいります

23) 火葬実績ですが、まず、堺市立斎場の実績は8,347件です。また、堺市内の共有墓地内の火葬場におけます実績は507件で、そのうち美原区での火葬実績は、大保墓地が35件、平尾墓地が27件、黒山墓地が5件の合計67件

24) 墓じまいによる返還数が増加傾向にあり、新規の使用許可数は減少傾向にございます

25) 将来のお墓の維持管理に対する不安、どんな不安がありますかという質問で、50%台ですけれども、これが子どもや子孫への維持管理の負担について不安を感じている、この方が多い。そしてまた20%台ですが、維持管理に要する時間また労力について不安を感じている、その反面、価格が安い合葬式墓地の増加で持続可能な墓地経営ができるのか

墓地行政の視点から注目すべきは、1) 公園墓地事業による墓地供給、2) 阿坂墓地内の里道敷の不法占用、共同墓地の拡張、3) 指定管理者制度の導入など市営霊園の管理、4) 合葬式の墓地の導入など多様な市民ニーズに応えられる持続可能な公園墓地の仕組みづくり、5) ペットの墓祭祀、といった点が指摘できる。

堺市には堺公園墓地、堺市立霊堂のほかに、阿坂墓地、黒山地区共同墓地など複数あるが、一体的な市の管理としては、堺公園墓地、堺市立霊堂のほか堺市立斎場墓地が該当する。堺市においては、指定管理者制度、合葬式墓地共に未導入である(2021年8月現在)⁸⁾。

テキストマイニングの「共起ネットワーク」の結果から、「墓」や「公園墓地」を起点として、「管理」、「委員会」、「指摘」、「調査」、「堺」、「検討」、「合葬」、「ニーズ」との関連性が強いことが明らかとなった。福岡市との対比においては、「合葬」、「市民」が「墓地」から離れた位置にあり、結果として、こうした関係性が合葬墓導入に至っていないことを如実に表していると指摘できる。他方、堺市においては阿坂墓地の不法占用が問題視されており、この点については「市有地」、「堺市」、「土地」、「部分」の4要素によるネットワークが提示されている(図2)⁹⁾。議事録の推移から、堺市においては「不法占用」が墓地

表 3. 福岡市と堺市の墓地行政の実態

区分	施策展開	課題
福岡市	<ul style="list-style-type: none"> ・公営墓地の集約化、整備 ・合葬墓と指定管理者制度の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ・火葬場が少ない
堺市	<ul style="list-style-type: none"> ・公園墓地事業として墓地の供給・利用促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・不法占用などに対応した指定管理者制度など管理手法の確立 ・合葬墓の導入 ・老朽化した設備の更新 ・ペットなど新たな墓祭祀対応

出典：筆者作成

がこの背景は何か。「福岡 100」（「人生 100 年時代」を見据えた持続可能な健寿社会のモデルの構築にむけた戦略（施策））として、福岡市初の合葬墓が平尾霊園に 2021 年 4 月に導入され運営が開始された（福岡市統計人口推計）。導入の経緯については、整理した議事録によれば、13) 合葬式墓地に対する市民の認識は、「評価する」、「関心を持っている」、「やむを得ない」を合せて約 75% という市民の認識…（以下、省略）、14) 合葬式墓地の整備を検討すべき、16) 承継を必要としない合葬式墓地などの新たな形態の墓地に対する市民ニーズが高まっている、17) 合葬墓を利用したい方の理由として、承継者がいないが 33.1% であったのに対して、子どもたちに迷惑をかけたくないという理由が 64%…（以下、省略）、対して堺市は、13) 阿坂墓地の里道及び市有地に関して、そのものの上に墓地ができて…（以下、省略）、17) 多様な市民ニーズに応えられる持続可能な公園墓地の仕組みづくり…（以下、省略）、18) 公園墓地は平面墓地と納骨堂の 2 方式で運営…（以下、省略）、22) 合葬式墓地の整備についてお答えします。堺公園墓地は南区鉢ヶ峯寺地内に位置し…（以下、省略）、25) 将来のお墓の維持管理に対する不安、どんな不安がありますかという質問で、50% 台ですけれども、これが子どもや子孫への維持管理の負担について不安を感じている、この方が多い。そしてまた 20% 台ですが、維持管理に要する時間また労力について

不安を感じている、その反面、価格が安い合葬式墓地…（以下、省略）などで合葬式墓地の必要性が議論されているが、導入には至っていない。

福岡市が「福岡 100」として他分野と共に横断的な重点政策としているのに対して、堺市においては堺市建設局、公園緑地部内での議論に止まっている。これが政策実現に至らない大きな要因であると考えられる。

公営墓地は両市ともに交通の便が必ずしも良くない場所が散見され、施設の老朽化なども課題とされる。これが公営墓地の特徴であるともいえようが、立地の良い民営墓地によって多様なニーズを補完していく必要がある。他方、承継を必要としない（福岡市）、土地にこだわらない（堺市）などの趣旨と合致する「合葬墓」はいずれの自治体においても表出しており、少子高齢化や墓祭祀に対する意識の多様化などによって、「単独墓」に代わって今後不可欠な墓形態となることが予想され、全国的にも設置場所や当該地の確保など早急な対応が求められる¹⁰⁾。また、単に合葬とするだけではなく合葬納骨として、通常の墓に準じて個別認識が可能となる形式の需要も条例において示唆された¹¹⁾。墓地行政に関する施策は、両市の墓地立地にみられたように「公園」と関連する施策ともいえる。

都市計画法上の「都市公園」の類型として「墓園」が規定されていることや、多くの市民が利用するものの期間が限定されるなど特殊な位置づけであるこ

とが要因であると考えられる¹²⁾。しかし、公園と墓地の決定的な違いは、移設、工事、手続きなど市民が能動的に対応する必要があり、市民の動向によっては無縁化墓地などが放置される点にある。したがって、墓地台帳に基づく、公営墓地の整備・利用促進・管理を社会的インフラとして網羅し、管理手法・合葬式・ペットなどの新たな課題に対応すべく墓地に特化した部署創設は検討に値するといえる(図3)。現状においては、沖縄県那覇市、環境部、環境保全課に「墓地行政推進G」があるが、全国的にも墓地行政のみに特化した部署は見当たらない。

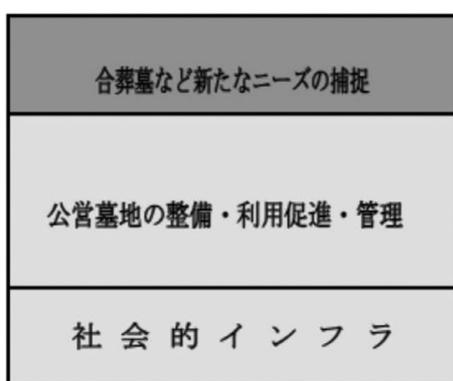


図3. 墓地行政のイメージ
出典：筆者作成

6. おわりに

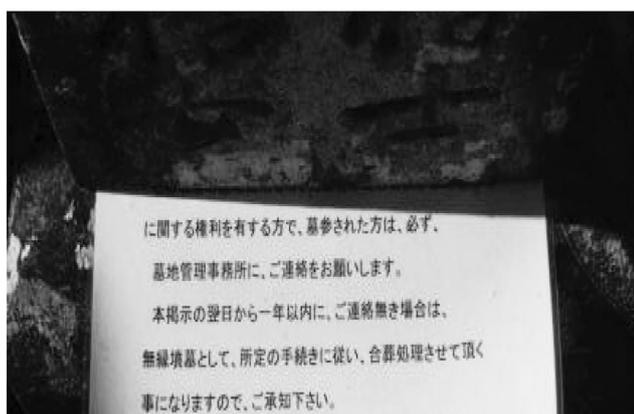


写真1. 広がる無縁化対策（墓石 + 掲示、筆者撮影）

近年、無縁化対策に注力するケースが民営墓地(私有地含む)や寺院などで散見されるようになった。「墓参された方は、必ず、墓地管理事務所にご連絡をお願いします。本掲示の翌日から1年以内に、ご連絡無き場合は、無縁墳墓として、所定の手続きに従い、合葬処理させて頂く事になりますのでご承知

下さい」(原文)と記されている(写真1:筆者が訪れた西日本の霊園であり、本研究で対象とした都市ではない。倫理的配慮から墓石上部については掲載していない)。こうした掲示は客観的に墓石が古く、一定期間墓参がないと推察される墳墓に置かれていた。こうした動きは最近になってのことである。1) 無縁墳墓が少なかった、2) 墓地経営上問題がなかった、ということが背景にあったと考えられるが、少子高齢化は多様な影響を及ぼす。

すなわち、墓地、墓石の老朽化、長期間墓参がないとみられる墓地(墓石)の整理や集約化が進行している。不動産契約などとは異なり、もともと墓地に関する契約は曖昧な形式によるものが多かったことの示唆であるとも考えられるが、民営墓地、寺院墓地、いずれも経営的事情、代替わりなどにより大きな転換が図られる可能性がある¹³⁾。

墓地埋葬法(墓地、埋葬等に関する法律)においては、所定の手続きを踏んだ上での「整理」を認めているが、違法に整理され、損害賠償請求に至る判例も散見される。こうした傾向は今後、公営墓地にも波及することが予想される。

テキストマイニングから、両市ともに合葬墓への需要は拡大している。他方で堺の公営墓地にみられるように、墓じまいなどで個人墓の需要は縮小している。少子高齢化、墓祭祀の多様化も含めて考え合わせると、都市における合葬式墓地の割合は増加すると考えるのが妥当であろう。現代社会においては引き取り手のない遺骨の増加は必然であり、そうした需要に対しても合葬式墓地は対応可能となる。堺市の場合、「不法占用」のほか、前市長の不祥事に伴う辞職などの影響もあったと考えられるが、墓地行政は市民のニーズを的確に捕捉して福岡市にみられるような迅速な対応がますます求められよう。

都市部である両市共に、指定管理者制度や合葬式墓地の導入が議論されていた。地理的にも離れた両市で同様の議論がなされていたことは墓地がインフラの側面をもつことが背景にある。各地の政策課題や政治状況により発言密度、頻度は異なっているが、少子高齢化などをふまえた日本社会の趨勢は地域に関係なく同じであり「福岡100」にみられるよ

うな横断的、複合的な政策形成が求められよう。

本研究では2000年以降の墓地行政の実態に焦点を当てたが、1999年以前の議事録との対比を精緻に行うことにより、新たな知見の創出に繋がる可能性がある。また、非公開事案が多く、入手困難であろうが、審議会の審議過程、予算編成過程、事業の実施過程との複合的な考察を行うことにより新たな知見の深化を図ることが可能となろう。こうした点については今後の研究課題としたい。本研究により、墓地行政に関する施策や課題の議論の拡張とともに、実践的な示唆を提供するものと期待される。

[注釈]

- 1) 荻茂(1988)では、「日本の公園配置は大正末期に方向性が示された」と記述されているが、墓地配置については墓地埋葬法(墓地、埋葬等に関する法律)では触れられておらず、都市計画の一環として「墓地計画標準」(旧建設省)で配置・規模などが僅かに触れられている程度である。
- 2) 世界で最も信者が多いとされているキリスト教においては「永代供養」は行われず。キリスト教では故人が仏になるという思想ではなく、神のもとに帰るとされているので供養という概念がない。したがって、「永代供養」という概念もない。共同墓地はあるものの日本の様に管理費などのコストがかからず親族の負担が少ないという特徴がある(永代供養墓普及会)。別の視点からみると、日本は「永代供養」という概念によって寺院など墓に関する生業が多く成立、持続してきたともいえる。
- 3) 霊園とは公園のように整備されて区画がある形態であるが、整備されていない登記簿上の土地も含めて墓地に該当すると考えられる。墓地の概念のなかに霊園があると考えられる。
- 4) 財産区とは、市町村の一部が財産又は公の施設を有することにより一定の既存利益を維持する権利の保全を目的として、一部の地域とその地域内の全ての住民を構成要素とする法律的に認められた特別地方公共団体である。具体的には、市町村の行政区画である「大字」、「町」といわれる集落が農業用溜池や地区の墓地等、その地域に限られた利用を目的とした非収益的性格の強い資産を所有してきているものを指す(八尾市)。
- 5) いずれも駅からは距離があり、車での墓参りが想定される。三日月山霊園、西部霊園については公園と隣接している。こうした地理的環境がテキストマイニングで表出した「墓地公園方式」に関係していると考えられる。福岡市住宅都市局、花とみどりのまち推進部が担当している。
- 6) ユーザーローカル <https://textmining.userlocal.jp/>
- 7) 2017年10月現在、全国民の20代~70代の全国の犬の飼育頭数は約8,920千頭、猫の飼育頭数は約9,526千頭と推計される。犬の飼育頭数は2013年より減少傾向にあり、猫の飼育数が犬の飼育数を上回った(一社ペットフード協会)。主要なCA(コンパニオンアニマル)である犬と猫を合わせると、実に1,800万頭を超え、7人に1人は犬か猫を飼っている計算になる。
- 8) 駅から近い、遠い多様にある。公園内の墓地も多い。堺市建設局、公園緑地部が担当している。
- 9) ユーザーローカル <https://textmining.userlocal.jp/>
- 10) 近藤(2020)が指摘したように「独居高齢者」の増加に伴い、その「処理」も困難を伴うことになる。生活保護、成年後見、相続人不存在などの環境が付随する場合が多い独居高齢者の死後の最終的な受け皿としても合葬墓は不可欠となる。
- 11) たとえば、「福岡市立霊園条例」において、平尾霊園の合葬式墓所では「個別埋蔵後合葬」の形式があり個別埋蔵室の使用期間を10・20・30年の3段階としており、経過後に「合葬」とする。
- 12) 「1年間に何回墓参りをしますか」との問いに対して、「1回」(35.8%)が最も多く、この調査上は墓参りに行く頻度は限定的である(㈱ネオマーケティング2013:「墓地埋葬等に関する住民の意識調査」)。頻繁に墓参りする地方、地域もあり、一概にはいえないが、墓と現在の生

活拠点との距離がある場合には限定的となる可能性が高い。パンデミックの影響もあってか、「墓参代行サービス」も新たなビジネスとして注目されている。

- 13) 寺院墓地であれば、檀家減少などにより経営が厳しい寺院も多く、久しく墓地使用料などを請求していなかったケースであっても、「代替わり」などにより、墓石に「掲示」をするなどして、厳格に上記手数料を請求する「方針転換」も散見される。

【参考文献】

- (1) 井上治代：「産業化による人口移動と墓祭祀の変容、鹿児島県大浦町調査より」、『宗教と社会』,Vol.7,pp.47-70,2001.
- (2) 井上治代：『墓と家族の変容』.岩波書店,2003.
- (3) 尾崎友紀・平山洋介：「大都市における寺院墓地空間の変容」、『日本建築学会計画系論文集』,73(628),pp.1305-1311,2008.
- (4) 孝本貢：「都市化社会と先祖祭祀 - 現代都市墓地の事例研究 -」、『明治大学社会科学研究所年報』,pp.156-168,2007.
- (5) 小谷みどり：「墓地行政について」、『都市とガバナンス』,Vol.27,pp.81-89,2017.
- (6) 近藤俊英：「独居高齢者の債務処理、終末期および死後の対応」、『老年精神医学雑誌』,vol.31,No5(5月号),pp.101-107,2020.
- (7) 竹内康博：「香川県善通寺市の墓地行政と今後の課題」、『愛媛法学会雑誌』,(37),pp.23-45,2011.
- (8) (株)ネオマーケティング：「墓地埋葬等に関する住民の意識調査」- 調査概要,2013.
- (9) 槇村久子：「「都市型共同墓所」の構築と地縁・血縁を超える墓地の方向」、『造園雑誌』,57(5),pp.109-114,1994.
- (10) 福井弘教：「少子高齢社会における墓祭祀のあり方 - 岸和田市と小田原市を事例として -」、『都市と社会』,(5),pp.52-63,2021.
- (11) 蓑茂寿太郎：「わが国における公園配置計画の変遷と特性」、『日本都市計画学会学術研究論文集』,23,pp.205-210,1988.
- (12) 渡邊美樹：「台東区谷中地区の寺地の変遷 - 墓地領域に着目して -」、『日本建築学会計画系論文集』,76(669),pp.2255-2262,2011.

【ウェブサイト】

- (13) 永代供養墓普及会
「海外と日本のお墓事情の違い」
<https://eitaikuyou.net.>eitaikuyou>kaigai>
- (14) 堺市「斎場・霊園」
<https://www.city.sakai.lg.jp/yoyakuanai/bunrui/shimin/sajjoreien/index.html>
- (15) 堺市「推計人口・世帯数」
<https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/tokei/suikai.html>
- (16) 堺市議会会議録検索システム
<http://www12.gijiroku.com/sakai/>
- (17) 福岡市「推計人口・登録人口」
<https://www.city.fukuoka.lg.jp/soki/tokeichosa/shisei/toukei/jinkou/jinnkousokuhou.html>
- (18) 福岡市「福岡市立霊園のご案内」
<https://www.city.fukuoka.lg.jp/jutaku-toshi/koenkanri/life/reien-annai.html>
- (19) 福岡市議会会議録
<http://www.city.fukuoka.fukuoka.dbsr.jp/index.php/>
- (20) 福岡100
「福岡市初 新しいかたちのお墓 合葬墓」
<https://100.city.fukuoka.lg.jp/actions/1239>
- (21) (一社) ペットフード協会
「主要指標時系列サマリー」
<http://www.petfood.or.jp/>
- (22) 八尾市
「財産区について」
<https://www.city.yao.osaka.jp/0000013200.html>
- (23) ユーザーローカル
<https://textmining.userlocal.jp/>

