

第5章

5 (公営墓地所管部署である)市の担当者ヒアリング経緯

5-1 ヒアリング実施において想定される地方都市の抱える課題の整理

公営墓地には、自治体が開設したものと地域の共同墓地の土地について寄付を受けたいわゆる「村墓地」がある。

前者の墓地は、自治体が永代使用料と管理料を徴収し、受益者負担を原則として運営されているものが大半である。

「村墓地」については、地方自治法第236条の6の「その旧慣による」との規定により定められた条例により、地元の墓地管理委員会、町会等による管理が認められている。

具体的には、地元の管理組織が会則を作り、個々の墓地使用者から管理料を徴収して、それを日常の管理経費・墓地整備経費に充てている。また、新たに墓地使用者を募集する際にも地元住民を対象に募集を行っている。

そのため、こうした墓地では、公平・公正の観点から税の投入がし難い状況にある。

これらの墓地の土地の所有権は自治体にあるが、個々の墓地区画の占有権は個々の使用者にあり、墓地の共有部分(通路、塀等)の占有権は地元管理組織にある。したがって、墓地内で事故が起こった場合(塀が倒壊した場合など)の責任の所在は、第一次的に、個々の墓地区画については個々の墓地使用者に、共用部分については地元管理組織にあると考えている。

ここで問題となるのは、塀等が傷んでいる場合にはいずれが補修の責任を負うかであるが、上記の考え方を前提にすれば、地元の管理組織に補修の責任があるということになり、地元管理組織を指導して補修させるべきである。ただ、地元管理組織に予算がないなどの場合、訴訟となれば二次的に自治体に対して責任が追及されることがないとは言いきれない。そのような場合には、自治体が補修すべきであろう。

上記のように、墓地の管理組織がしっかりしているとは限らない。管理組織がしっかりしている墓地では、管理料を徴収し、日常の維持管理を行い、且つ、墓地整理等により新たな墓地使用者を募集し使用料収入を得るなど、潤沢な予算を有し、施設の整備、改修を行っている。一方、管理組織の活動が活発でない墓地においては、光熱水費の支払いが精いっぱいという墓地もあるが、いずれの墓地の管理組織の役員も高齢者が多く、中心的な役員が死亡等すれば組織の運営そのものが成り立たなくなる。

そうすると、霊園の日常管理が行われなくなり、光熱水費はもとより塀等の改修についても自治体の責任において実施しなければならなくなる。こうした旧慣墓地の管理には、安定した管理組織が不可欠である。

そこで、NPO法人などによるコミュニティビジネス(CB)やソーシャルビジネス(SB)の活用により墓地の清掃や管理料の徴収、墓地、埋葬等に関する法律に関わる各種手続きの受けなどの日常管理を行わせることにより安定的な管理運営ができるのではないかと。

ある自治体で墓地の使用者調査を行った際に、縁故者に墓地の使用意思確認を照会したところ、親族ではあるが何十年も連絡を取っていない、そのような親族は知らない、あるいは、墓があることを知らなかったという理由により使用権を放棄するケースがあった。

CB等の活用で盆や彼岸の墓参者集中時あるいは定期的に墓地内で催し物を開催するなど使用

者間あるいは地域住民との交流の促進につながる。それにより子や孫が墓地に親しむことにより墓参につながっていくのではないか。そして、若い世代が墓地に関心を寄せることで管理組織に参加することにつながる可能性もある。

管理組織の活動が、役員個人の資質によるところが大きい現状を考えると、CB/SBを利用することにより管理組織の安定的運営を行うことも一つの方法である。ただし、管理組織の自主性は重んじつつ、組織の運営が非営利性と永続性を確保するものとなるよう一定の自治体の関与は必要であると考えます。

これらの議論を前提に、研究会ではX市Y市Z市へのヒアリングを行った。

5-2 地方公共団体へのヒアリング

研究会で全国47都道府県と各々における人口減少の激しい市（巻末：関連資料に掲げた）を検討した結果、中国地方にある瀬戸内海に面した3つの地方公共団体に対して、以下のとおりヒアリングを行った。ここではX～Z市のヒアリングの要約のうち、さらにポイントを絞ったものを掲げた。詳しくは本文「要約」を参考としていただきたい。

なお、実際のヒアリングが研究会研究員が複数と、御協力いただいた各市の担当者複数で行われた。ただ、それら各々の発言を議事録化してしまうと通読する上で困難であると思われたので、本章の「要約」の他、研究会側と各市側の一問一答形式にリライト処理を行ったものを、巻末の「関連資料」に掲げたので、併せて通読していただき、地方の墓地行政の抱える問題に対する理解を深めていただきたい。

X市へのヒアリングー市庁舎内（12.02.2014）

Y市へのヒアリングー市庁舎内（12.02.2014）

Z市へのヒアリングー市庁舎内（12.03.2014）

ヒアリング結果を踏まえた考察

【X市要約】 - X市に送った「貴市における墓地等に関する『遺（焼）骨にかかわる施設』の現況調査票」のアンケートによると、市営墓地ではこれまで無縁墳墓の処理をしたことはないとの回答だった。それを踏まえ現状の墓地の変化について聞くと、市（環境推進課）の担当者は目視での確認と断った上で「無縁の墓は多少増えていると感じる」と話した。そのため市では墓地台帳で住所が確認できたところに限り、郵送による連絡をとるなどの調査をスタートさせた。住所が確認できないところについては、墓地にプレートを設置して墓地使用者の連絡を待つことにしている。研究班は、墓理法第3条の「官報に掲載し、かつ、墳墓に立て札を1年間掲示するなどをしても連絡がないと、無縁化と判断し無縁墳墓処置を取る」自治体が多いことを伝え、その手続きを進めるか確認したところ、市側は把握することが主目的で「連絡がつけば改葬、または返還までの流れなどを直接話したい」と調査の狙いを示した。

X市では、平成20年に造成した市営墓地は平成25年にすべて埋まっている。そのため墓地が必要となった住民に対しては返還墓地を利用することで対応している。差し迫った状況ではないが、これも無縁化墓地の調査を始めた理由の一つにもなっている。また墓地所有者の継承者の子らが遠方で生活の基盤を築き、墳墓を移したいとする改葬は市営墓地に限ると、平成23年度は4区画、平成24年度が8区画、平成25年度が18区画と、返還墓地が年々増えてきた。平成26年度は11月末現在で11区画あった。「このような返還墓地があり、新しい墓地の造成は考えていない」と市担当者は説明した。

ところでX市では、今後の墓地政策で一番のネックは墳墓の無縁化の進展と考えている。その対応策

として研究班では管理料の徴収を提案した。「管理者が誰かということや、管理されている状態がどうかということをつかりやすくするには、年間の管理料を取っていくというやり方が必要。名目的な金額でもいい。いくらかでも管理料を納めることで管理者をトレースしていくとか、追いかけていき、管理していく。たぶん1割近くは払わないと推測できるが、9割は徴収できる。たとえ、1,000円の管理料であっても、その徴収を通じて使用者の所在がつかめる」と強調し、実施しなかったことで発生する費用と対比させ相当のプラスなると指摘した。「葉書きを出して届いていれば管理者はいると考えられ、葉書が戻ってきたらこれは無縁になりつつあると判断できる」と研究班は言葉を加えた。

〈Y市要約〉・Y市に送った「貴市における墓地等に関する『遺（焼）骨にかかわる施設』の現況調査票」のアンケート結果などを踏まえ、市（環境政策課環境衛生係）の担当者に墓地の取り組みや基本的な考え方などを聞いた。そして浮上したのが個人墓地の取り扱いだった。

まず、「みなし市営墓地」について聞いた。土地としては市有地なのだが、さまざまな経緯から古くから住む住民が独自に管理する集落や財産区が持っていた墓地、あるいは土地の所有がはっきりしない共有入会地にある墓地などがいわゆる「みなし市営墓地」で、市担当者は次のように話した。

「条例によって公の施設として位置付けられている墓地は18カ所あり、こうした墓地は地元が管理しているため当市としてはノータッチです。条例には使用料や管理料の規定はあるが、実際にいくら徴収しているかというのは把握してない」ただ一部だが、地元の管理組合と委託契約を交わしている墓地もある。一方で高齢化の進展もあって管理しきれなくなっている地域もあるという。「組合の高齢化が進んでいますから、中には毎年相談に来られるところもある。その時には台帳の整理を促すなど、と一定の助言をしている。高齢で台帳整理も難しいのが実情」と市担当者は話す。また市で引き取ってほしいというところもあるが、そもそも土地の所有者は市なのだからだから、新たな地縁団体などを探す必要もあり、悩ましい部分とした。

Y市の墓地行政で最大の問題は個人墓の対応だという。過去の許可件数では650カ所となっているが、警察が所管していた昭和23年以前の台帳ではほぼ500カ所以上あったことを把握している。ただし地区名は全部変更され、その台帳では場所もよく分からない状況だ。

「今は条例で個人墓を認めないようにしているが、合併前は個人墓が認められていた地域がある。そのあたりでうまく調整できてないところがあり、認めていくことも必要になってくると思っている。そういったときに承継という制度がないので、その方が亡くなったらまた新規に墓地の許可を取得するという把握が難しい部分があり、個人墓を認めるに当たってネックになっている」と市担当者は説明したが、山側に住む住民の中には昔からの慣習で個人墓を無断で造っていることも多いのが実情という。市議会の一般質問でも個人墓の緩和を促す発言もされているとのことであった。

〈Z市要約〉・市営墓地として市が管理しているところは現在4カ所ある。それぞれ118区画、77区画、105区画、388区画ある。研究班はこの4カ所の市営墓地の中で、無縁となっている墳墓の状況について聞いた。市担当者は「とくに増えていない」と明確に答え、これまでの墓地管理の経緯を次

のように示した。

「市営墓地などはずっと環境整備課が担当していたわけではなく、部署がいろいろと変わってきた経緯がある。環境整備課に移ってから各市営墓地の使用状況をきっちり調査している。それ以後は適正に管理し運営している。また、もともとは県で墓地の使用に関する許可権限を持っていた関係もあり、こちらの方できちっとした管理ができなかった状況もあった」Z市では庁内の移管にともなって、市営墓地の一斉調査を実施。「居住地や継承者、相続対象者などを追いかけて、ほとんどの方からご回答をいただいた。それ以降は1年おきぐらいにチェックし特段の問題点は発生していない」という。

続いて研究班は市営墓地の改葬について聞いた。市からの転出や、「承継者が高齢で子どもがなく、将来的に管理できなくなる可能性がある」などの相談は増えているか聞いた。市担当者は「市営墓地に関しては年に1件、2件ほどだ。核家族化ということで、子どもたちが都会に働きに行き、いわゆる『墓じまい』をどうすればいいかという相談がある。その場合、改葬の手続きをしてご返還いただくという流れをご説明している」と話し、「例えばT墓苑は現在35区画空いており、募集は随時受け付けをしている。その他の墓苑のKの2箇所に関してはほとんど空きがない状態で、空きが出たら再整備をして分譲募集をかける。U墓地は施設が古いため、周囲のブロックなどの補修をして年に数カ所の募集をかけている状況」

研究班は「古い墓地で数カ所の募集ができるというのは、そこはいわゆる返還というか、使用权を戻す方が多いということか」と水を向けた。市担当者は「今年は特に多かった」と応じ、「悩んでいた方はたぶん今までもずっとおられたと思っている。ただ最近ではテレビや新聞などのマスコミから墓の話題などが発信され、そのため改葬などに関してどのような方法があるか模索していると感じている。将来的にこれから増える可能性があるのか、それとも一過性なのか経緯を見守っていきたい」と個人的な見解として述べた。

もともとは昔からの村落共同体や財産区などで持っていた墓地で、最終的に名義上は市所有の土地になったものの、墓地の管理としては昔同様に集落、村落でやっている、いわゆる「みなし市営墓地」の存在を研究班は聞いた。「大きいところでは市街地の中に2カ所ある。山際の方には10～20区画の小規模な墓地が点在し、合わせるとかなりの数になる。また底地自体が市所有のものでない墓地も含めると相当数ある」と市担当者は把握しきれない状況を伝えた。

研究班の「このような『みなし墓地』や個人墓からの改葬許可の時には、どのような対応をしているか」との問いに、市担当者は「改葬に関しては、申請者に納骨されている方の証明などをしていただく形で書面として出していただいている。具体的には、『親族の誰々がこちらに納骨されている』ということを申請者に一筆書いていただく。証明書や許可証はとくに取っていない」とした。ただし、証明書や許可書を提出してもらうかどうかは、今後の課題とも話した。

以 上

