

## 北海道における「墓じまい」の現状に関する研究



上田 裕文 (うえだ ひろふみ)

北海道大学メディア・コミュニケーション研究院准教授

留萌市生まれ。東京大学農学部森林環境科学専修卒業後、東京大学大学院農学生命科学研究科森林科学専攻修了。ドイツ学術交流会 (DAAD) 奨学生としてカッセル大学建築・都市計画・景観計画学部、都市・地域社会学科にてDr. rer. pol. (経済社会科学博士) を取得。札幌市立大学デザイン学部を経て現職。専門は風景計画。著書に、『The Image of the Forest』(Sudwestdeutsche Verlag für Hochschulschriften、2010)、『こんな樹木葬で眠りたい』(旬報社、2018) 他。

### 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>。少子高齢化が深刻な北海道においては、全国に先駆けて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>3)</sup>。本研究は北海道内で、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。

### 2 研究の方法

本研究では、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よび回収を行った。

アンケート調査の項目は以下のとおりである。

- ・ 墓地および納骨堂の保有状況・運用状況
- ・ 墓地および納骨堂の無縁化と返還状況
- ・ 合葬墓の整備・運用状況
- ・ 改葬の動態

本稿では紙幅制限から、公営墓地の無縁化と返還状況、改葬の動態に絞って報告を行う。

### 3 研究の結果

アンケートでは97自治体から回答があり (回答率54.2%)、そのうち83自治体から有効回答が得られた。

#### (1) 墓地の返還状況

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

(表1)。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。

墓地返還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2)。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。

表1 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

表2 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

## (2) 墓地の無縁化状況

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、北広島市、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っている自治体はごく一部であった。

## (3) 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。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\*。

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(表3)。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

\* 2015年以降の合祀墓整備状況は以下のとおりである。  
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：士幌町、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。

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伺え、無縁改葬が多くの自治体で進まない

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。

#### (4) 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。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件の半数以上にあたる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。

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）

	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

表4 改葬による転出状況（n=82）

	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	1,140	417	17	335	1,303
2014年	2,120	1,290	517	5	614	1,329
2015年	2,524	1,539	620	9	700	1,600
2016年	2,414	1,502	676	10	594	1,567
2017年	3,191	1,828	973	9	959	1,859

##### ② 公営の墓地の廃止事例

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。

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において、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、前述のとおり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 結論

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>1)</sup>。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。しかし、今後の社会構造の変化を考えると今後も着実に墓地返還は増加していくことが考えられる。

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二者

択一の選択を迫られることになる。すなわち他の親族の居住地などへの墓地の移転と統合が行われるか、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のどちらかである<sup>4)</sup>。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言える。

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。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データから読み取れた。

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課題も残った。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。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。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<sup>5)</sup>ことが改めて浮き彫りになったと言える。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、私たちの遺骨の扱い方から問い直す必要があると考えられる。

#### 注釈

- 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) 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
- 4) 森謙二(2014): 墓と葬送のゆくえ: 吉川弘文館, 214pp
- 5) 上田裕文(2018): こんな樹木葬で眠りたい: 旬報社, 208pp