

墓地行政における「福祉」
——地方自治体による墓地への意味づけに注目して——
"Welfare" in cemetery administration
: Focusing on meaning to cemeteries by local government

キーワード : 『墓地行政』『福祉』『無縁墓』『東京都』『家』

辻井 敦大

TSUJII, Atsuhito

(首都大学東京大学院人文科学研究科 社会行動学専攻社会学分野 博士後期課程)

1. 現代における墓地行政と地方自治体の課題

近年、無縁墓の増加が社会問題となり、そこでの行政側のコミットメントが求められている(『朝日新聞』2014.7.30, 朝刊 1-2 面)。なかでも 2011 (平成 23) 年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立に伴い、衛生措置基準の設定の権限が基礎自治体へ委譲された。それに合わせて「墓地、埋葬に関する法律 (以下、墓地埋葬法)」が改正され、2012 (平成 24) 年 4 月には都道府県知事が有していた墓地の経営許可権限が、市または特別区にあっては市長または区長の権限とされることになった(横田 2016; 生活衛生法規研究会監修 2017: 8)。つまり、近年においてそれぞれ自治体が、都道府県に代わり墓地行政の基準を作る必要が出てきたのである。こうしたなかで地方自治体がいかにして墓地を扱うかが問題となっている。

2. 先行研究の検討——墓地行政における「福祉」と地方自治体の政策への注目

以上の状況に対して、社会学はいかなる貢献をしてきたのだろうか。社会学における墓制研究は、主に「家」の変動に伴う墓制の変容に注目してきた(藤井 1974; 孝本 2001; 井上 2003; 中筋 2006; 安藤 2013)。その研究は墓制の変容を通して「家」の変動に伴う家族、親密圏の変容をはじめとした社会変動の一端を明らかにしてきた。とはいえ、そうした研究は「社会」の側面に注目したため、国家・地方自治体の墓地行政に関しては大きく論じられることは少なかった。

その少ない研究のなかで国家による墓地行政に注目したのが法社会学者の森謙二である。森は国家による墓地行政を概観し、日本において江戸時代以降、死者を祀り、慰霊するのは「家」の役割であり、法律上では墓地は家族の連続性、つまり「家」の存続を前提とした枠組みを用意しただけであったという。しかし、このような「家」を前提とした伝統的な枠組みだけでは、現代において死者の慰霊に対応できなくなってきたと指摘する(森 1993, 2000, 2014, 2016, 2018)。そして現在の「家」がなき社会において「死者たちには、

死後の安寧あるいは死者の尊厳性を保証してくれる装置はなくなっている」という（森 2016: 26）。そこで森はヨーロッパ社会では、近代以降に公的な自治体が教会に代わって墓地の提供を行い、墓地が公共の施設として管理された点に注目した（森 1993: 46-47）。森によればヨーロッパの国々は、国家（あるいは地方自治体）の福祉政策の一環として墓地の供給がなされるべき、という思想があるという。さらにヨーロッパ社会では、墓地の確保は国民の権利として認識され、墓地利用の社会性は共通のコンセンサスになっていると論じた（森 2000: 80-81）。それに対して日本社会では、「多くの墓地は、それが寺院墓地であれ、ムラ墓地であったとしても、家の枠組みに閉じ込められ、家を単位に構成されてきた」と指摘する（森 1993: 45）。そして、日本とヨーロッパの比較を念頭に置き、「日本では墓地の社会性（公共性）についての理解は一般的ではな」く、「福祉政策の対象とはなっていない」と批判する（森 2000: 81）。その上で、森は日本の墓地行政が不十分であり、本来墓地行政の中心にあるべきなのは福祉サービスとしての墓地の提供と死者の尊厳性の確保だと提起した（森 2000: 62-63）。この森の福祉としての墓地行政の構想は、すべての人に「埋葬」される権利を保障することで死者に対して無縁の恐怖から開放し、生者にとっても死後の安心の提供を目指したものである（森 2014: 200-201, 森 2018: 190）。

上記の森の研究に加えて、現代における無縁墓の問題を取り上げた佐々木陽子は、日本における公営墓地の少なさを問題視し、安心した死後の保証として福祉的視点から墓地の有り様を構想せねばならないと論じる（佐々木 2016）。ここで佐々木は、「死にゆく者が、残された家族等に迷惑をかけたくないという思いが聞かれる」ことを踏まえる。その上で、「死に臨んで、家族に迷惑をかけたくない」という思いに表出した「迷惑」の内実には経済的自立も考えられると指摘する。その点から、経済的自立が必要とされる理由には日本において公営墓地が少ないという問題が関連するとして、「墓地行政の貧困」を批判した（佐々木 2016: 72）。

これらの研究は、これまでの墓地行政の不備を指摘し、今後の政策提言としての意味合いを持つものである。そして亡くなった死者の尊厳性の確保、生者の安心した死後の保証という意味で個人の尊厳が守られる「福祉」としての墓地行政のあり方を提起したものといえよう。「家」の変動が進んだことで、現代において「家」の継承により墓・墓地が継承されなくなった。それは無縁墓の増加にもつながり、生者の死後の安心、死者の尊厳性が守られていないと問題視されている。そこで墓地と関わる「福祉」の視点が重要視され、墓地供給、そして無縁墓の増加に対しての死者の尊厳性の確保という点で地方自治体の今後の施策が期待されているのである¹⁾。しかしながら、地方自治体で実際に行われてきた墓地行政は、墓地をある種の「福祉」と関わるものとみなしてこなかったのだろうか。その点について上述した先行研究では、主に国家の法制度の変遷、および厚生労働省（旧厚生省）による衛生行政としての墓地行政に注目してきた。そのため、墓地行政の現場の担い手である地方自治体の政策、そうした地方自治体が墓地をいかに意味づけようとしたか

には、ほとんど注目してこなかった。そこで本稿が主題として検討したい問いは、「日本社会において、特に墓地行政の現場となる地方自治体は墓地を『福祉』と関わるものとして認識してこなかったのか」という点である。本稿は、国家レベルの法制度や政策ではなく、地方自治体が取り組んできた実践を検討する。本稿の試みは地方自治体の墓地行政が、いかに墓地を意味づけ、それを「福祉」として扱おうとしてきたかを理解することである。それは今後の墓地行政を検討する上で、かつて提起された視点の可能性に光を当てることを企図するものでもある。こうした作業は、1つの参照点として現在における無縁墓をめぐる政策課題に対しても有用な知見を示すだろう。

以上を踏まえ、本稿の目的は歴史的アプローチを通して、現在の墓地行政の課題に関連する墓地を「福祉」と捉える視点がいかにして提起されたのかを解明することである。具体的には、かつて公共の福祉、都市計画の視点から捉えられてきた墓地が、地方自治体によって個人の尊厳を守るための「福祉」として扱われていった経緯を明らかにする。

研究方法としては、国家における法制度の展開を踏まえ、東京都の墓地行政を分析する。ここで東京都に注目するのは、全国の都道府県のなかでも急激な都市化を経験し、墓地不足の問題が顕著に現れていたからである。もちろん墓地不足の問題と現代における無縁墓の増加問題は別の社会問題といえる。しかしながら、その墓地不足の問題と無縁墓の問題は、地方自治体が解決すべきある種の墓地問題と認識された点でパラレルなものである。そのため、東京都を事例として取り上げることで、日本社会において現れていた墓地問題に対する地方自治体の先駆的な応答を捉えることが可能となる。それは地方自治体による墓地の意味づけの変容を捉え、そのなかで現れた個人の尊厳を守るための「福祉」の論理を解明することに繋がるだろう。その具体的な手法として、国家における法制度の展開については先行研究や『逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律 [第3版]』を参照し、検討する。そして東京都の墓地行政については、東京都の墓地行政と関わってきた東京都公園協会²⁾が出版する資料(『都市公園』)、東京都知事の諮問機関として設立された東京都霊園問題調査会の報告書(『東京都霊園問題調査会報告書』)、その他の墓地行政に関わる答申などの行政関係資料を分析する。加えてその補足として墓地問題をめぐる新聞記事も参照する。こうした資料は、時代ごとの行政の課題を提起したものであり、行政側がいかに墓地を意味づけてきたかを解明するのに適した資料といえよう。

以下では、まず先行研究群の検討から近代国家としての日本が墓地をいかに扱ったかを示す(3章)。そして、近代日本の墓地行政の視点が、戦後に制定された墓地埋葬法のなかにも引き継がれていったことを明らかにする(4章)。だが、近代以降の墓地行政の視点では、高度経済成長期に伴う都市化の中で激化する墓地不足の問題に十分に対応ができなかった(5章)。そのため、1980年代の東京都の墓地行政において新たに墓地を「福祉」として取り扱うことを目指した点を論じる(6章)。最後に本稿の知見と意義を示す(7章)。

3. 近代日本における墓地行政——公衆衛生と都市計画

近代以降、日本における墓地行政は国家による管理を目的に行われていった。そのなかで、墓地に関わる政策は土地利用に絡む租税政策や景観・公衆衛生政策、神道国教化へ向けた宗教政策の均衡のなかで展開された（森 1993, 2000; 川越 2005; 中嶋 2010; 竹内 2012; 石居 2013）。

まず租税政策として明治初期の地租改正事業の中で、墓地は無税地とされ、墓地以外の埋葬が禁止された。そこから墓地の新設が制限され、墓地の概念が規定された。こうして墓地を農地やその他の土地と区分上切り離し、新設を制限したことで、無税地として勝手に増やさないように規制したのである。加えて、明治政府は地租改正事業とともに神道国教化政策の一環として、神葬祭を推進するために 1873（明治 6）年に火葬禁止令（太政官布告第 253 号「火葬ノ儀自今禁止候条此旨布告候事」）を發布した。この火葬禁止令に伴い、神葬祭用の土葬墓地がより多く必要とされたため、1874（明治 7）年には、墓地の開設許可基準（「墓地取扱規則」）が定められた。しかし、この明治初期における火葬禁止令は 1875（明治 8）年には廃止された。これは欧米を参照しながら広まり始めた衛生観念、行き倒れや寄留地で没した者の郷里への埋葬要求、分骨や改葬の便宜などから土葬が合理的でないという批判が現れたからであった（石居 2013: 167）。その後に都市部では火葬が一般化した。しかし、新設墓地の規制に関する政策は、宗教政策から公衆衛生行政に引き継がれた。

こうして墓地行政において神道国教化に関わる宗教政策の色は薄れていき、その後は公衆衛生行政のなかに位置付けられた。そして 1884（明治 17）年には太政官布告第 25 号「墓地及埋葬取締規則」が制定された。この「墓地及埋葬取締規則」は、公衆衛生の観点から墓地の立地を人家、国道、県道、鉄道、大川から離れ飲用水に支障ない土地に制限し、掃除と修繕するように規定した。同時に墓地以外の埋葬、ないしは焼骨の埋蔵を禁止するとともに、埋葬許可証を必要とするように定めた。この「墓地及埋葬取締規則」は明治初期の墓地行政の集約とされ、墓地を「人間の死をとりあつかう宗教から切り離し、国家行政の管理下においたもの」（森 1993: 163）とされる。そして、この「墓地及埋葬取締規則」が示すように、近代日本では都市計画をはじめとした世俗的な価値観に照らし合わせて墓地行政のあり方が模索されることになった（石居 2013: 167）。

以上のように明治初期における墓地行政は、神道国教化の宗教政策で右往左往しつつも結果的に脱宗教化を進め、公衆衛生・都市計画の観点から国家による統制が強められた。その視点から墓地の新設は都市計画の問題として扱われ、東京都（東京府）では多磨霊園をはじめとした公営墓地の造成が検討されていった。その後、この「墓地及埋葬取締規則」の視点は、戦後に新しく制定された墓地埋葬法へも引き継がれた。

4. 戦後日本における墓地行政——公衆衛生・公共の福祉と宗教感情

墓地埋葬法は、戦後の日本国憲法の施行に伴い、上述した「墓地及埋葬取締規則」の延長線上に新たに制定された法律である。この墓地埋葬法は1948（昭和23）年に制定され、その後も何度も改正されつつ、現在においても墓地行政の中心的な法律として機能している（生活衛生法規研究会監修 2017）。墓地埋葬法の目的を記載した総則（第一条）では、「墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬が、国民の宗教的感情に適合し、且つ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われることを目的」としている。この条文は制定以来変更なく、現在まで続いているものである。ここで注目したいのが、墓地埋葬法において制定時から「公衆衛生」、「公共の福祉」という論理が重要視されている点である。この2点は明治初期の「墓地及埋葬取締規則」が目的とした公衆衛生の観点の延長線上にあると読み取れる³⁾。先述したように現在において重要視される墓地行政に関わる「福祉」の観点は、個人の尊厳を守るのに重点を置くのに対して、墓地埋葬法でそれに関わる点は「国民の宗教的感情」という言葉でしか示されていない。そして「国民の宗教的感情」という語は、墓地埋葬法の成立過程に国会で議論されたものの、はっきりと規定されたものではなかった。この点について1948年5月27日の参議院厚生委員会⁴⁾では、国会議員から「余りにも墓地、埋葬等に関する法律としては、日本古来の宗教的な国民感情というものをつとも取扱っていない」という批判がでていた。しかし、政府委員であった当時の厚生省公衆衛生局長は、「いわゆる国民の宗教的感情というようなことがどうも十分に表現せられておらない嫌いがあるという御意見であります、（墓地埋葬法は）誠に第一条を除きましては事務的な手続きが主体になっておるのであります」と答え、あくまで事務手続きの面を重要視し、その「国民の宗教的感情」という点について深く議論されることはなかった⁵⁾。つまり「国民の宗教的感情」という言葉で、墓地の意味づけは法律上で配慮されていても、それははっきりと規定されておらず、あくまで重点は公衆衛生と公共の福祉に置かれていた。戦後制定された日本国憲法において個人の尊厳が規定されたにもかかわらず、墓地行政に対して個人の尊厳という視点は入り込まなかったのである。

この墓地埋葬法について、「死者の静寂性を守るために、あるいは死者の尊厳性を守るために、墓地の特殊性を認めるという発想」の欠如が指摘されている（森 2000: 13）。そして墓地埋葬法の指針は、墓地や埋葬についての「規制の原理」であり、国民に対して墓地や埋葬についての権利を保障しているわけでない（森 2000: 50）。すなわち墓地埋葬法が目的としたのは、個人の尊厳を守る「福祉」といえるものではなく「公共の福祉」に基づく規制であった。しかし、明治初期の政策から引き続き、墓地埋葬法では第4条に死者の「埋葬又は焼骨の埋蔵は、墓地以外の区域に、これを行ってはならない」と規定している。つまり死者の埋葬には必ず墓地は必要とされ、インフラストラクチャーとしての要素を持っている。しかし国家は墓地埋葬法で規定された「公共の福祉」による規制を中心に、福祉政策として積極的に墓地供給はしなかった。また、これは全国の地方自治体でも同様で

あった。公益社団法人全日本墓園協会による地方自治体へのアンケート調査によれば 2014 年においても全国の 3 分の 1 近くの「市」では公営墓地は整備されてこなかったことが指摘されている（浦川・全日本墓園協会 2015）。町村ではなく「市」として人口がそれなりに集中していても、公営墓地の造成を行っていない地方自治体が多く存在しているのである。また、都市部以外では主に個人墓地や共同墓地が墓地を供給してきたが、それらに対して「一貫して抑制的な対応が墓地行政の施策とされてきた」という（浦川・全日本墓園協会 2015: 5, 207-231）。つまり、多くの地方自治体では公営墓地の造成による墓地供給が積極的になされていなかった。そして特に都市部以外での墓地行政では個人墓地や共同墓地の規制が課題となり、それを墓地埋葬法に規定された「公衆衛生」、「公共の福祉」の論理から規制してきたと理解できる。

そのため高度経済成長期において都市化が進むなか、都市部では墓地不足が問題となったが、その供給は主に国家や地方自治体ではなく、宗教法人や民間資本が担うことになった（森 2000: 21-24）。先述したように明治初期において墓地の新設は制限されていた。しかし、戦後の 1946 年 9 月 3 日の発警第 85 号（内務省警保局長、公衆衛生局長から各地方長官あて連名通知）以降には、宗教法人、公益法人等による墓地の新設が可能となった（森 1993: 222, 2000: 20-22; 生活衛生法規研究会監修 2017: 103-104）。その点から、宗教法人や民間資本が墓地開発を行い、主な墓地の供給先となったのである。そのなかで上述したように国家・地方自治体は積極的に公営墓地の開発を行い、墓地を供給するのではなく、「宗教感情」、「公共の福祉」という点で民間資本による墓地開発に規制をかけるだけであった。厚生省は、1968（昭和 43）年に墓地の認可にあたって墓地経営の「非営利性」と「永続性」の確保を求める通達を出し、1971（昭和 46）年にも墓地経営許可の厳格化を求める通達を出した⁶⁾（森 1993: 222-224; 森 2000: 24-25; 生活衛生法規研究会 2017）。こうした背景には、宗教法人や公益法人にしか墓地の新設が許可されていないにも関わらず、都道府県によっては民間資本、すなわち株式会社に墓地経営許可を与えていたからであった（竹内 2012: 87-90）。

以上のように、戦後日本の墓地行政においては国家や地方自治体が積極的に墓地を開発し、死者の尊厳性、および生者の安心した死後の保証をする「福祉」を提供する動きは現れていなかった。こうした状況について高度経済成長期において急激な都市化が進み、墓地不足の問題が大きく生じた東京都を事例にみていきたい。

5. 東京都における墓地不足への対応

先述したように高度経済成長期には深刻な墓地不足が生じていた。それに対して東京都では墓地行政を担う公園行政の中で、高度成長期には都市化に伴い増加する都市住民に対して墓地が不足していると理解していた。そこで都民の需要を満たすために、1964（昭和 39）年には八柱霊園の拡張が行われた。そして 1967（昭和 42）年には都市計画霊園整備事

業として八王子霊園の開発を事業決定し、1971（昭和 46）年に 3 万 5 千区画を供給することが可能な八王子霊園を開園した（藤崎 1978: 28）。

同時に八柱霊園、小平霊園の新規基地の供給が完了を前にした 1963（昭和 38）年に東京都は東京都公園審議会に「都営霊園の将来計画」について諮問を行った。そこから霊園問題小委員会を設置し、行政機構、社会情勢等を考慮し、霊園の将来を展望して検討を重ねた。そこで 1971（昭和 46）年に提出された最終答申を受ける形で 1975（昭和 50）年 3 月に「新霊園計画基礎調査構想委託」を実施した。ここでは八王子霊園の東隣接地に供給基数 10 万程度の納骨堂を中心とする壮大なメモリアルパークを計画した。しかし、当時の都政を取り巻く社会経済環境など各種の問題点が指摘されて実現化には至らなかったという（浜中 1988: 13, 2000: 59）。そのため、東京都による主要な基地の供給場所となっていた都営霊園は、都民の全ての需要に対応できなくなっていた。

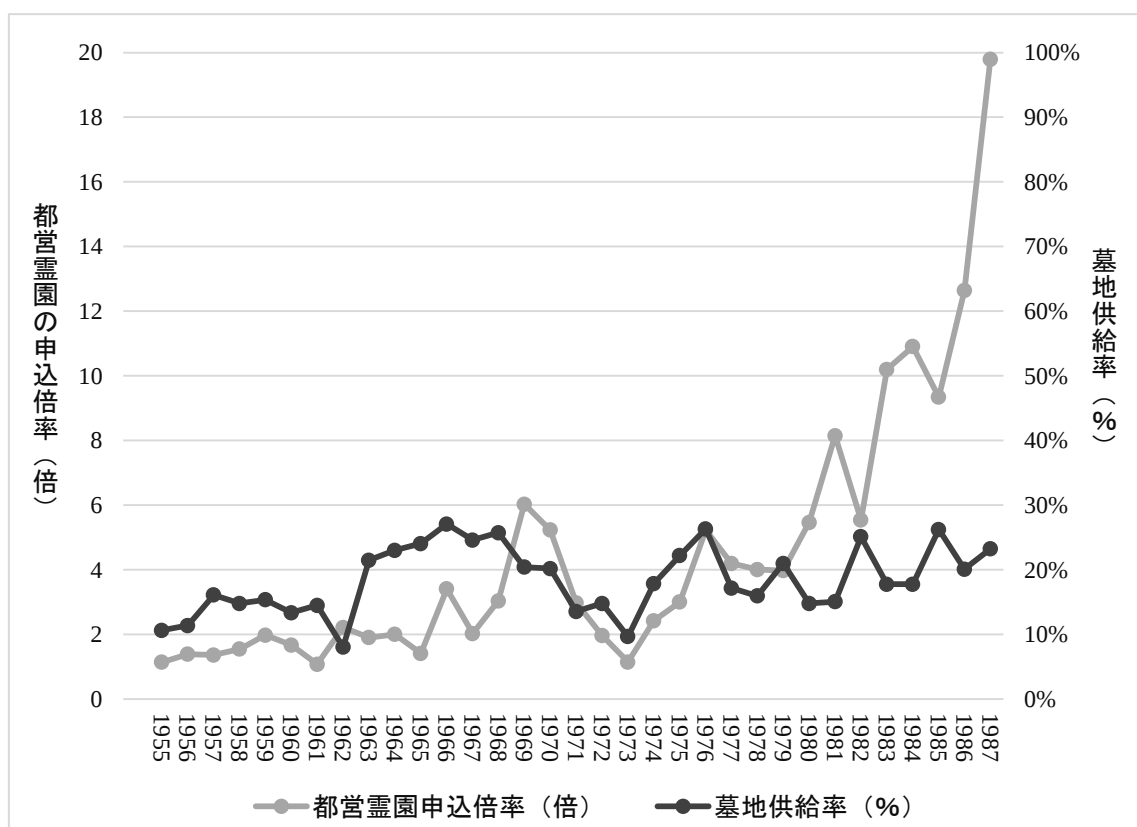


図 1 都営霊園の申込倍率（倍）と墓地供給率（％）

（東京都霊園問題調査会 1988b: 230-231）より作成

都営霊園の墓地の需給状況をみると 1960 年代半ばまでの都営霊園の申込倍率は 1-2 倍とそれほど高くはない状況にあった。だが、東京都内の死亡数に対しての墓地供給率（％）⁷⁾をみていくと 10-20% 前後しか死者数に対して墓地を用意できていなかったのである（図

1)。この当時は高度経済成長期を経て、太平洋戦争における戦争死者の遺骨を家庭の中で抱えていた人々が「ようやく身の周りも落ち着きましたので、先祖のお墓に埋めてやりたいと思」う状況であった（『朝日新聞』1962.9.27 朝刊，東京版 16 面）。しかしながら、1966 年には八柱霊園以外の都営霊園はほとんど満杯となり、八柱霊園も 3 年ほどで満杯になることが予想された（『朝日新聞』1966.9.23 朝刊，東京版 16 面）。

その墓地不足への対応のために、先述したように 1971（昭和 46）年に八王子霊園が開園され、貸し付けが開始された。しかし同時に都営霊園の申込倍率は以前よりも増加した。その申込倍率は 1-6 倍を推移し、墓地供給率（%）も 10-25%前後となっていた。この墓地不足の傾向は 1980 年代になるとさらに悪化した。その中で、ついに都営霊園への申込倍率は 20 倍近くとなった。そのため東京圏において安価な公営墓地を手に入れるのは、より困難となっていた。なぜなら 1980 年代は「地価高騰や開発規制強化のあおり」（『朝日新聞』1980.9.21 朝刊，東京版 21 面）を受け、墓地を安く供給していた都営霊園において墓地の増設が難しかったからであった（『朝日新聞』1980.3.22 朝刊，東京版 20 面）。もちろん都営霊園を利用しなかった人々は、すでに墓地を入手済みか、都営霊園以外の公営墓地・民営墓地・納骨堂か、郷里の墓地を利用しているなどの理由があった（東京都霊園問題調査会 1988b: 231）。しかしながら、納骨堂の人気は低いままであり、個別の墓石を必要とする墓の需要は高かった（『読売新聞』1981.6.14，朝刊 5 面）。さらに上述したように高度経済成長期前後には、経済的な理由で墓を購入できず、家に遺骨をかかえていたような人々が存在していた。そのような人々でさえ、なかなか墓地を利用できなかったのである。

こうした状況の中、東京都は 1971（昭和 46）年の八王子霊園の開発以降、大きな墓地開発を行わなかった。しかし東京都は、規制を目的とした公衆衛生、公共の福祉とは別の視点を模索し始めた。その点を「東京都霊園問題調査会」の視点から見たい。

6. 個人の尊厳とコミュニティに生き貢献した証としての墓地——東京都霊園問題調査会の視点

上述したように 1980 年代から墓地不足の問題は悪化した。それに加えて公営、民営墓地に限らず、無縁となって荒れた墓地が増加していたという（『朝日新聞』1983.9.26 朝刊，東京版 21 面）。そこで無縁墓を改葬し、新しく区画を空け、高まる墓地需要に対応する必要があった。そのため、霊園を経営する団体が加盟する全日本墓園協会や地方自治体、寺院が厚生省に改葬手続きの簡易化の要望を出していた（『朝日新聞』1985.10.13 朝刊，東京版 23 面）。このように墓地不足に伴い、これまでとは異なる行政の対応が求められていた。その中で厚生省環境衛生局では、宗教学者である藤井正雄を主任研究者とする研究班を立ち上げ、立体墓地や新しい納骨堂のモデルを探る研究を行っていた（『朝日新聞』1984.5.2 夕刊，東京版 15 面；『朝日新聞』1985.4.20 朝刊，東京版 3 面）。同様に東京都でも都議会の常任委員会や本会議において、墓地問題が質疑の対象となりはじめた。そのため 1986（昭

和 61) 年 7 月 11 日に学識経験者が集められ東京都知事の諮問機関として東京都霊園問題調査会が設置された(浜中 1988)。この東京都霊園問題調査会による答申(『東京都霊園問題調査会報告書』)は、当時の鈴木知事によれば「本格的かつ先導的な提言であり、都はもとより他都市にとっても将来の基本的指針になると確信する」ものであった(浜中 1988: 17)。この点から伺えるように『東京都霊園問題調査会報告書』は、当時の都市部で起こっていた墓地不足の問題のなかで先駆的な提言をした資料として位置づけられる。その報告書を中心に東京都における墓地行政の視点、すなわち東京都が墓地をいかに意味づけようとしたかを検討する⁸⁾。

東京都霊園問題調査会の目的は、①現代における墓地の理念に関すること。②東京都における霊園行政の在り方に関すること。③その他霊園問題に関し、必要な事項を調査検討し、答申することであった(東京都霊園問題調査会 1988a)。その調査委員会委員には哲学、社会学、医学、造園学、宗教学等の学識経験者 14 名で構成された(浜中 1988)。その会長には東京都立大学名誉教授であった都市社会学者の磯村英一氏が就いた。東京都霊園問題調査会は答申まで調査会 10 回、専門部会 19 回、起草委員会 6 回の検討審議が重ねられた。そのなかで「現代における墓地の基本的理念」を中心に、墓地問題に関する多岐多様な審議が進められたという(浜中 1988)。

そうしてまとめられた報告書の「墓地行政と公営墓地の基本的理念」として墓地を「市民の死後を飾り、慰霊する」重要な都市公共施設として位置づける必要性を提起した。

最近の都市住民の間には、すべての市民が健康で文化的な市民生活を営む権利を有するという意識が強まりつつあり、それは我が国が「福祉国家」という理想を掲げている限り当然のことである。それに伴って都市を市民の共同体と認識し、みずからすすんで「まちづくり」やコミュニティ活動に参加するという意識も高まってきている。したがって、都市における墓地・霊園は、「ゆりかごから墓場まで」という福祉の理念の最後を全うするものとして認識されるべきである。また、その施策の基本的理念としては、市民の死後を飾り、慰霊するものとして位置づけるとともに、市民のコミュニティであり、「ふるさと」でもある都市に生きた先人を追憶するための場であり、さらに、墓参者にとっては故人をしのぶとともに自らが安らぎを得る散策、憩いの場としての都市公共施設の一つとして位置づけることも必要である(東京都霊園問題調査会 1988a: 7)。

そして、ここでは墓地に対して「福祉の理念の最後を全うするものとして認識されるべき」という位置づけがなされた。その上で、墓地行政の歴史を鑑みて次のように墓地行政は「福祉的観点」を重視する段階に來たと論じた。

我が国の明治以降における墓地行政も基本的には公衆衛生の一環として成立し、展開してきた。しかし今日では、単に消極的な衛生的取締行政の対象としてとらえるだけでは足りず、墓地の設置、管理を広い意味での福祉的観点を重視した都市公共施設としてとらえる段階に来ている（東京都霊園問題調査会 1988a: 7）。

また、墓地不足が社会問題になった大きな理由として、地方から大量の流入した人々が都市に定着し、その後に核家族化、および老年人口の増大が進み、都市施設の充実が求められるようになったことをあげた。その点に加えて墓地不足の問題は都市の土地問題と密接な関係があることから、次のように墓地開発の必要性を都市社会における「コミュニティ」への参加と貢献という視点から訴えた。

人が生きるということは、コミュニティの一員として生きるものであり、それはとりもなおさず社会に何らかの形で貢献していることである。したがって、墓地はコミュニティに生き貢献したことの証であり、大都市においても土地問題等の壁を超えて、人々が望んでいるような墓地を積極的に建設していく必要がある（東京都霊園問題調査会 1988a: 12）。

つまり、ここでは墓地問題を公衆衛生や「家」の継承の問題ではなく、都市社会における「コミュニティ」への参加と貢献の問題と捉え返したのである。そして、ここで「コミュニティに生き貢献した証」という視点が現れた背景には、東京都における都市化があった。すなわち急激な都市化のなかで伝統的な「家」や地域社会が大きく変容した東京都は、それに対応するために新たな視点で死者の埋葬の意味をとらえようとしたのである。それが「コミュニティに生き貢献したことの証」としての墓地という視点といえよう。伝統的な「家」の変動に伴い、都市に移住してきた人々に対応し、福祉政策として墓地問題に対応するための論理こそ「コミュニティに生き貢献したことの証」としての墓地という意味づけなのである。

また、東京都霊園問題調査会の代表を務め、都市社会学者であるとともに都市行政へ深く関わった磯村は、同時期に都市行政の課題として墓・墓地の問題を「ミニマムの“人権”として見直す」ことを提起した（磯村 1987: 13）。ここで磯村は「人間にとって死が平等に与えられるとすれば、その死後の処置に、余りに大きなちがいが見られるのはどうかと思う」と考えた（磯村 1987: 3）。そして「人間にとって、その生涯がどのような運命をたどろうと、生命の終わる瞬間は“尊重”されねばならない。（……）しかし、人間は一度棺を覆った限り、どんな生涯であっても何等かの業績を社会に残したものとして平均に措置されてもよいのではないか」という（磯村 1987: 4）。つまり、磯村は墓・墓地の問題を「家」の問題として捉えず、個人の尊厳、すなわち人権と関わる広い社会の公正の問題として捉

えていたのである。この磯村の視点⁹⁾こそ、磯村が関わった東京都霊園問題調査会での「コミュニティに生き貢献したことの証」としての墓地という視点に繋がったと考えられる。

このように東京都では、「福祉」の一環として墓地行政を捉えた上で、墓地を都市公共施設と位置づけている。その中では「福祉国家」という理念が掲げられ、「コミュニティ」の一員としての社会への貢献という点から墓地の必要性を訴えていた。そして、これは都市化のなかで「家」の変動とともに都市に移住してきた人々を念頭においたものであった。そこから、磯村や東京都は、墓地問題を「家」ではなく、個人の尊厳と関わる広い社会の公正の問題として、墓地を「コミュニティに生き貢献したことの証」と意味づける論理を提示したのである。

その後、その「コミュニティに生き貢献したことの証」、および「福祉」の視点は東京都の政策のなかで引き継がれていく。東京都霊園問題調査会の答申を受け、諸提案を具体化するために東京都建設局長の諮問機関として 1988（昭和 63）年 9 月に「東京都新霊園等構想委員会」が設置された（東京都新霊園構想委員会事務局 1989）。その答申の全体方針として「墓地・霊園は、『ゆりかごから墓場まで』という福祉の理念の最後を全うするものである」という文面が引き継がれた（東京都建設局公園緑地部 1990: 5）。そして東京都建設局職員による上記の答申の解説でも、「霊園はコミュニティに生き、貢献したことの証」と位置付けられ、人々が望んでいるような霊園を積極的に建設していく必要性が提起された（中島・室星 1990: 37）。そして 1993（平成 5）年に改正された「東京都霊園条例¹⁰⁾」では、第 1 条に「都民の福祉の増進に寄与することを目的」が規定された¹¹⁾。その後にも、東京都では多様化する墓地需要に対応する霊園管理のあり方を検討するために 1994（平成 6）年に「東京都霊園管理問題等検討委員会」が設置された（桜井 1996; 石井 1997）。その最終答申に向けた経過報告でも、「東京都霊園管理問題等検討委員会」の最終答申は「都民に福祉をもたらす霊園管理や整備の方向性を指し示す『道しるべ』となるもの」と予測され、「福祉」の視点が継続して提示された¹²⁾（桜井 1996）。

一方で、厚生省生活衛生局企画課でも都市部での墓地不足の問題に対応するために 1988（昭和 63 年）年 9 月より「墓地問題等検討会」を設置した。そこで 1990（平成 2）年まとめられた報告書では、墓地の経営・管理、墓地整備の在り方、行政上の対応、無縁墓の改葬問題などについての具体的な提言が行われた（生活衛生法規研究会監修 2017: 321-346）。しかし、ここでは東京都の視点とは異なり、個人の尊厳を守るための「福祉」については記述されなかった。その代わり行政上の対応の「基本的な考え方」として、次のように墓地埋葬法の規定にある「国民の宗教的感情」、「公衆衛生」、「公共の福祉」への配慮が述べられただけであった。

このような今日における墓地を取り巻く環境の変化に行政の立場から適切に対応していくためには、墓地行政がこうした墓地を取り巻く環境の変化の急速性、広域性、

地域的多様性に対し、国民の宗教的感情、公衆衛生、公共の福祉に配慮しつつ、機動的、かつ、効率的に運用されていかなければならない（生活衛生法規研究会監修 2017: 335）。

以上のように 1980 年代末においても国家の墓地行政では、戦後から変わらず「国民の宗教的感情」、「公衆衛生」、「公共の福祉」という視点から墓地は意味づけられてきた。一方で、東京都では墓地を「コミュニティに生き貢献したことの証」と意味づける論理を提示した。そのなかで個人の尊厳、すなわち人権と関わる広い社会の公正の問題として位置づける契機が現れたのである。

7. 終わりに

本稿では、日本社会における墓地行政の展開を追い、東京都の墓地行政において福祉政策の課題として墓地問題が扱われるようになった経緯を考察してきた。近代日本における墓地行政は脱宗教化を進め、公衆衛生の観点から国家による統制を強めていった（3 章）。それは戦後の墓地埋葬法にも引き継がれ、「国民の宗教的感情」に適合し、「公衆衛生」「公共の福祉」に沿った墓地行政を行うように規定された（4 章）。しかし、東京都の事例をみていくと、急激な都市化に伴う墓地不足に対して地方自治体の役割としての墓地供給が不十分であった（5 章）。そのため、墓地供給の問題を解決するために、東京都霊園問題調査会では個人の尊厳と関わる「コミュニティに生き貢献したことの証」として墓地を意味づけ、福祉政策として墓地供給を担うことを目指した点を示した（6 章）。このように本稿は 1980 年代末から、東京都において現代の無縁墓増加の問題とは別に、都市部における墓地不足の問題から墓地を「福祉」として捉える契機が現れてきた点を明らかにした。ここで本稿の問いに戻るのならば、急激な都市化のなかで墓地不足の問題に直面した東京都では、1980 年代において墓地を「福祉」と関わるものとして認識していったと答えられる。そして、東京都は亡くなった死者の尊厳性の確保、生者の安心した死後の保証という意味で個人の尊厳が守られる「福祉」の論理として「コミュニティに生き貢献したことの証」という意味を墓地に与えたのである。

以上が本稿のまとめである。続けてその意義をまとめたい。まず本稿の第 1 の意義は、東京都の墓地行政において 1980 年代後半にすでに墓地と関わる「福祉」の視点が提起されていたのを明らかにした点である。先行研究で示した通り、現代において「福祉」として、いかに墓地を管理・運営していくかが地方自治体の課題となっている。その点に関して、本稿は東京都が提起した「コミュニティに生き貢献したことの証」としての墓地という一つの参照点を提示できたといえよう。また、現在において死者の追悼は、重要な他者である故人との二者関係、もしくはそれを取りまく家族などの小集団関係という限定的な領域を超え出て、社会的に広がりをもった範囲における死者についての感情や記憶という新し

い問題領域に拡大しつつある（嶋根 2005）。そのなかで無縁墓の増加は進み、これまでとは異なる死者の追悼の方法が模索されている。そのような現在においても磯村の提示したように行政側が墓地に葬られることを「ミニマムの“人権”として見直す」ことは重要な問題提起と捉えられる。地方自治体が住民に対して「コミュニティ」、すなわち地域社会に生きた証を残すことは「福祉」としての1つの重要な意味を持つのではないだろうか。ジグムント・バウマンが論じるように人間が死すべき運命にある不安を緩和する1つの方策は、自身の死後にも存続する世界に何かしらの痕跡を残すことである（Bauman 2006=2012: 54-61）。磯村や東京都霊園問題調査会が提起した「コミュニティに生き貢献したことの証」という論理は、その不安を行政側が緩和するという意味もあるのではないだろうか。そして、それを国家が行うのではなく、地方自治体が「コミュニティ」に生き、貢献した証と考えるのは墓地行政にとどまらず、現代社会における死者の追悼、慰霊、記憶という点でも重要な視点となるだろう。

第2の意義は、「家」の変動と「福祉」に関する社会政策という点に関して、墓地行政においてもそれが関連しているのを示した点である。東京都霊園問題調査会は、都市化のなかで「家」の変動とともに都市に移住してきた人々を念頭において「コミュニティ」参加という点から、墓地を「福祉」として扱うことを目指した。この「家」と「福祉」という点に関して有賀喜左衛門は「家」は家族の生活保障をするもの捉えた。そして人々が「家」の存立、連続を大切なものと考えた理由には生活保障を行う「社会政策の極度に貧弱な政治的条件がこれを取りまいていた」と指摘した（有賀 [1955] 1970: 132）。さらに福武直は日本社会における高齢者への福祉サービスは、妻や嫁に委ねることを当然とした「家」制度によって貧弱であり続けたことを論じた（福武 1988）。同様に富永健一も、日本における1990年以降の「ゴールド・プラン」、「新ゴールド・プラン」、2000年の介護保険のスタートを家族の規模縮小に伴う家族機能の縮小と関連付けた（富永 2001）。こうした研究は「家」の持っていた機能を社会政策が代替する点を検討したものである。この点について本稿が取り扱った東京都の墓地行政も同様の指摘ができるだろう。つまり、東京都においては1980年代に「家」として墓を建立、ないしは継承することがすでに不可能になりつつあったことから、代わりに「福祉」という視点が提起されたと読み解けるのである。そのため、「家」ではなく「コミュニティに生き貢献したことの証」という論理が提起されたのではないだろうか。その点を踏まえるならば、本稿で取り上げた東京都の墓地行政で現れた「福祉」とは、それまで「家」が、「家」の先祖として死者の尊厳性を保証してきたことに代わり、「家」の変動に伴い地方自治体が「コミュニティに生き貢献したことの証」として個人の尊厳を守ろうとした動きだったと解釈できるだろう。都市移住者が集まり、「家」の変動が先進的に進んでいた東京都だからこそ、国家の墓地行政よりも先に墓地を「福祉」として扱う視点が現れていたと考えられるのである。こうした点を踏まえ、今後の課題として他の地方自治体でも「家」の変動に伴う福祉政策の展開のなかの墓地行政の意味を分

析する必要があるだろう。また、本稿では都道府県レベルの墓地行政の展開を示したが、区市町村レベルの基礎自治体の墓地行政ではまた違う「福祉」の意味を持って展開されていると予測される。そのため、区市町村レベルの基礎自治体、およびその自治体が運営する公営墓地のなかで「家」の変動に伴い墓地に関わる「福祉」の意味づけが、いかに展開されているかを検討する必要があるだろう。

[注]

- 1) 例えば、無縁墓の増加という社会問題に対する現代的な行政の課題として、遺骨の収蔵場所としての墓のあり方を福祉として捉えていかなければならないという提起もなされている（小谷 2016, 2017）。
- 2) 東京都公園協会とは 1948（昭和 23）年に発足された東京公園協会を前身に 1954（昭和 29）年に東京都の公園事業の円滑な推進のために設立された財団法人である。また、『都市公園』とは、公園緑地の計画・整備・管理などに関する事業の記録や技術情報等の提供を目的に 1956（昭和 31）年の創刊から現在まで年に 4 回、東京都公園協会によって発行されている専門誌である（東京都公園協会 2004）。
- 3) とはいえ、「墓地及埋葬取締規則」は治安維持を内容とする規定を含んでいたのに対し、戦後に制定された墓地埋葬法は「国民の宗教的感情」に適合した公衆衛生法規として純化された意味で差異は存在する（森 1993: 219）
- 4) 国会議事録については国立国会図書館による国会会議録検索システム（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）を利用し、2018 年 9 月 21 日に取得した。なお、引用にあたっては旧字体を新字体に改め、筆者による補足の説明を（）を加えている。
- 5) 同日の参議院厚生委員会では、議員から「『国民の宗教的感情に適合し』とあるのは、どういうところが国民の宗教的感情に適合」するのか、という質問も出た。しかし、政府委員からは「墓地、埋葬は祖先の眠るところであり、祖先崇拝の気持で、この法律を処理して行くことであります」と具体的な回答は行われていない。
- 6) とはいえ、この通達の後にも宗教法人が「名義貸し」をすることで民間資本による墓地開発が可能であった。その点から、石材店などでは墓石と墓地の「抱き合わせ販売」が始まり、墓地の使用者（消費者）とのトラブルが起こっていたことも指摘されている（森 2000: 65-113）。
- 7) 都営霊園の申し込み倍率に関しては「都営霊園の公募数／都営霊園の申込数」、墓地供給率（％）に関しては、「東京都内の死亡者数／都営霊園の申込数」で計算を行っている。また、ここでのいう都営霊園とは、東京都が管理・運営する青山霊園、雑司ヶ谷霊園、谷中霊園、染井霊園、多磨霊園、八柱霊園、小平霊園、八王子霊園（1971 年以降）の 8 つの公営墓地に限定される。
- 8) 地方自治法で墓地行政は、基礎的な地方公共団体である区市町村の固有事務とされている。ここで東京都の区市町村ではなく都そのものの動きを取り上げるのは、「都が東京市時代から墓地行政に携わり、今日に至るまで引き続き行ってきたから」である（樋口 1990: 21）。

また、その点から基礎自治体である区市町村と東京都で水面下の綱引きがあり、墓地不足が予測されていたにも関わらず、行政の対応が先送りにされ 1980 年代までに大きな動きが現れなかったとされる（樋口 1990）。

- 9) 磯村が、墓・墓地の問題を「ミニマムの“人権”として見直す」ことを考えたのは、東京都の民生局に勤務していた際に 1 人の老婆の身元引受人となったことを契機としたという（磯村 1987: 12; 『読売新聞』1989.11.23, 朝刊 17 面）。そして、自ら自身も東京都豊島区のすがも平和霊苑における合葬墓「もやいの碑」の運営団体「もやいの会」を発足に協力した。また、この「もやいの碑」の完成に関する新聞記事においても「この世に生を得ていたという記録すらないまま、廃棄物のように葬られるのは、人権上からも許されない」という主張が磯村のなかで一貫していたことが述べられている（『読売新聞』1989.11.23, 朝刊 17 面）。
- 10) 東京都例規集データベース (http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_menu.html) を利用し、2018 年 9 月 21 日に取得した。
- 11) 森もこの点について公衆衛生政策から福祉政策へのパラダイム変化へ画期的な意義を持つと指摘する（森 2000: 266）。
- 12) とはいえ、結果的にバブル崩壊に伴う不景気から「東京都霊園問題調査会」以来構想されてきた新霊園の開発構想は消え、「東京都霊園管理問題等検討委員会」の最終答申では、一転して都立霊園の在り方が検討され、管理問題に移ったとされる（藤井 2007）。

〔文献リスト〕

- Bauman, Zygmunt, 2006, *Liquid Fear*, Polity Press. (=2012, 澤井敦訳『液状不安』青弓社.)
- 有賀喜左衛門, 1955, 「家制度と社会福祉」『社会事業』38(9): 3-10. (再録: 中野卓・柿崎京一・米地実編『有賀喜左衛門著作集IX』未来社, 127-139.)
- 安藤喜代美, 2013, 『現代家族における墓制と葬送』学術出版会.
- 石井幸一, 1997, 「東京都霊園管理問題等検討委員会答申の概要」『都市公園』139: 14-25.
- 石居人也, 2013, 「『死』をめぐる都市装置」鈴木勇一郎・高橋修一・松本洋幸編『近代都市の装置と統治』日本経済評論社, 163-188.
- 磯村英一, 1987, 「都市における霊園行政の理論と課題」『都市問題』東京市政調査会 78(5): 3-14.
- 井上治代, 2003, 『墓と家族の変容』岩波書店.
- 浦川道太郎・全日本墓園協会, 2015, 『墓地埋葬行政をめぐる社会環境の変化等への対応の在り方に関する研究』厚生労働科学研究費補助金平成 26 年度総括研究報告書.
- 川越美穂, 2005, 「東京における墓地行政の展開」『歴史と地理』582: 40-50.
- 孝本貢, 2001, 『現代日本における先祖祭祀』お茶の水書房.
- 小谷みどり, 2016, 「無縁化する墓」『都市問題』107(8): 4-8.
- , 2017, 「墓地行政について」『都市とガバナンス』27: 81-89.
- 桜井国男, 1996, 「東京都霊園管理問題等検討委員会の経過——中間答申によせて」『都市公園』133: 95-96.

論文

- 佐々木陽子, 2016, 「無縁墓問題——記憶と忘却のはざまの死者たち」『西日本社会学年報』14: 61-74.
- 嶋根克巳, 2005, 「社会的行為としての死者の追悼」『法社会学』62: 99-109, 194.
- 生活衛生法規研究会監修, 2017, 『逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律 [第3版]』第一法規株式会社.
- 竹内康博, 2012, 『墓地法の研究』成文堂.
- 東京都建設局公園緑地部, 1990, 『東京都新霊園等構想委員会報告書』東京都建設局公園緑地部.
- 東京都公園協会, 2004, 『東京都公園協会創立 50 周年記念誌』財団法人東京都公園協会.
- 東京都霊園問題調査会, 1988a, 『東京都霊園問題調査会報告書』東京都建設局公園緑地部.
- , 1988b, 『東京都霊園問題調査会報告書付属資料』東京都建設局公園緑地部.
- 東京都新霊園等構想委員会事務局, 1989, 「東京都新霊園等構想委員会の中間報告について」『都市公園』106: 61-64.
- 富永健一, 2001, 『社会変動の中の福祉国家』中央公論新社.
- 浜中克彦, 1988, 「東京都の霊園問題——都霊園問題調査会設置の経緯と答申まで」『都市公園』101: 12-23.
- , 2000, 「東京都の霊園事情——思い出の東京都霊園問題調査会と霊園事業の展開」『都市公園』150: 58-63.
- 福武直, 1988, 『21 世紀への課題——高齢社会と社会保障』東京大学出版会.
- 樋口勝利, 1990, 「『東京都霊園問題調査会報告書』をめぐって」『判例タイムズ』41(12): 19-32.
- 藤崎孝, 1978, 「八王子霊園の造成について」『都市公園』65: 28-34.
- 藤井正雄, 1974, 『現代人の信仰構造——宗教浮動人口の行動と思想』評論社.
- , 2007, 「都立霊園に期待するもの」『都市公園』176: 2-4.
- 森謙二, 1993, 『墓と葬送の社会史』講談社.
- , 2000, 『墓と葬送の現在』東京道出版.
- , 2014, 『墓と葬送のゆくえ』吉川弘文館.
- , 2016, 「新しい葬法とその問題点——〈家〉なき時代の墓地埋葬のあり方に向けて」『都市問題』107(8): 23-31.
- , 2018, 「『イエ亡き』時代の墓地埋葬の再構築のために——『埋葬義務』との関連で」鈴木岩弓・森謙二編『現代日本の葬送と墓制』吉川弘文館, 169-191.
- 横田睦, 2016, 「墓地埋葬行政に関する権限移譲と自治体の対応」『都市問題』107(8): 9-15.
- 中嶋久人, 2010, 『首都東京の近代化と市民社会』吉川弘文館.
- 中島宏・室星健磨, 1990, 「都営霊園の将来像（東京都新霊園等構想委員会の答申）」『都市公園』110: 24-37.
- 中筋由紀子, 2006, 『死の文化の比較社会学』梓出版社.