

死者の空間の公共性と宗教性
—都市における納骨堂の建設問題—

大阪公立大学大学院 研究生
本多忠素

1. はじめに

日本の年間死者数は、2023年でおよそ158万人にのぼる。死者の遺体の99.9%は火葬され、その焼骨は多くの場合、墓をはじめする特定の区画に納められることとなる。近年では、「散骨」の新たな葬法もみられるようになり、墓の「無形化」も進んでいるが、依然として墓のように焼骨の安置のために特定の区画を持つ「墳墓」が主流である。そのため、墓地や納骨堂といった「墓所」は、依然として多くの人に必要とされており、この意味で公共的性質を持つ。また、双方の多様化に伴って墓所の立地にも変化が生じている。従来は郊外の大規模な墓地の開発と利用が主流であったが、近年では都市においても墓所が増えるという「墓の都心回帰」（槇村 2022）もみられるようになった。しかし、住宅地に墓所が開設されることで、周辺住民による反対運動が生じるケースも散見される。本稿では、大阪市における墓所建設に対する反対運動をとりあげ、こうした問題が生じる背景にある大阪市の「墓地行政」の実態を論じる。そうしたなかで墓所の公共性や宗教性のありようを考察することを目的とする。

2. 墓所建設の問題化と「墓地行政」

2-1. 納骨堂の建設と反対運動

本稿で取り上げるのは、2020年に利用開始したA納骨堂（以下、A堂）をめぐる生じた問題である。A堂は宗教法人B寺が経営する納骨堂を備えた寺院で、大阪市のX地域の住宅地に建つ6階建て建築である。2017年、門真市に寺院を持つB寺が、大阪市内にA堂を建てた。X地域の一部住民らは同年、B寺による納骨堂の経営を許可した大阪市内に許可取消しを求め提訴した。住民らは訴訟において、A堂は付近の生活環境利益を侵害する恐れがあり、許可基準を満たしておらず、経営許可処分は違法であると主張した。第一審の判決は、原告の主張する個別的利益の法による保護を認めず、原告適格を否定するものであった。言い換えると、原告に判決を受ける資格自体が認められなかったということである。高裁・最高裁においては原告適格が肯定され判決が覆り、第一審の判決が破棄された。これにより地方裁で再審されることとなり、現在も係争中である。

2-2. 大阪市の「墓地行政」

上記訴訟が大阪市内を相手取ったように、大阪市内に所在する墓所の開設許認可等の管轄を行なうのは大阪市内である。墓所は公共性が高く、永続性や非営利性が求められることから民間企業による経営は認められておらず、公営原則による地方公共団体が行うものとされている。墓所供給については、国による大規模な調査をはじめ、地方公共団体によっても、利用者の墳墓需要や意識調査は度々取行されてきた。もちろん、大阪市もその例外ではない。ただ、大阪市における墓所（墓地・納骨堂）を経営主体別にみると、宗教法人が689、地方公共団体が65、公益法人が1とその数は宗教法人が突出しているうえに、宗教法人による墓所は年々増加している（衛生行政報告例 2023）。ただし、各墓所の提

供する区画数については、大阪市営の9つの霊園を除いて不明である。

3. 墓所の公営原則との乖離

上記のA堂をめぐる再審までの裁判において、論点の一つは、周辺住民の生活環境が損なわれることが、法で保護されるのか否か（法が保護すべき公益に含まれるのか）という点であった。したがって、墓所の供給による周辺住民以外の受益は問われていない。しかし、墓所開設の許認可をめぐることは、その背景にある行政の役割としての墓所提供という点は重要である。近年大阪市は、墓所開設をほとんど行っておらず、墓所供給の役割を果たしているのは宗教法人である。「墓地行政」の思惑は明らかにされていないが、結果的には市の墓所供給の役割を宗教法人が代替する構図となっている。特に都市部の大阪市では、開発可能な土地の所得は困難といえ、新たな墓所の開設は現実的ではない。墓所供給は原則として自治体が行うという理念の実現可能性は乏しく、現状は理念とは乖離している状況にある。

墓地供給を宗教法人が担うというあり方は、ヨーロッパ諸国の「墓地行政」と比較しても異質である。近代以降の欧州では、都市の人口増加に伴う墓地不足によって、墓地の郊外化が進行した。これは日本でも同様であるが、欧州の場合その際に教会と墓地との分離が生じた。一方日本では、宗教と墓地との関係はほとんど温存されたままであった。このようにして欧州全体では、宗教の多元性に対応した「世俗的墓地 secular cemeteries」概念が登場し（ウォルター 2020）、自治体には市民に対して、墓所提供の義務があるという考え方が浸透することとなった（森 2020）。国によって多少の差異はあるものの、欧州では公営原則に準じた墓所の経営がなされている。

4. 「墓地行政」の枠組みと需給スケール

墓所の管理について定めた現行法「墓地、埋葬等に関する法律」は1948年に制定された。制定当時はまだ土葬がみられ、伝染病などの発生から公衆衛生の観点が重視された。そうした法体系は現在でも変わっていない。この法体系下で大阪市において墓所の管轄を行う管轄部門は、「大阪市保健局」である。行政も公衆衛生の枠組みから抜け出しておらず、墓所の開設要件も公衆衛生の観点で重視されている。それゆえ、上記裁判においても公衆衛生が論点の一つであった。こうした「墓地行政」によって、墓所の都市計画的な観点は閑却されてきた。これはA堂の建設状況からもうかがえる。墓所は都市計画上、用途地域の制限がなく、どのような土地にでも作るができる。市は、墓所の開設要件として「申請地から300メートル以内に学校、病院及び人家がないこと」を但し書き付きで定めている。しかし、この規定は実質的に形骸化しており、A堂も住宅の隣接地に建設されている。ほかにも、墓所の整備においては需給状況の把握が必要となるが、大阪市域の各墓所内の提供できる区画数についてはいまだほとんどが不明である。墓所は理念としては地方公共団体によって供給されるものであるが、こうしたことは議論の俎上にすら上がっていない。

とはいえ、墓地供給や利用については、大阪市という行政区域でのみ考えることには限界がある。以下の点から、近隣の行政も含めたより巨視的なスケールで考える必要がある。一つは、そもそも従来は郊外墓地の利用が標準的であったという点にある。これは都市部に人口が集中し、十分な区画を持つ墓所を設けることは難しいからである。同時に、墓所のような「迷惑施設」が人口の集中する大阪市内に立地するとなれば、A堂をめぐる裁判のように問題化しやすい。もう一つは、墓所開設に規制の緩い

行政区を選ぼうとする「弱規制の磁場」(北村 2024) が働くことを考慮する必要があるという点が挙げられる。墓所の開設要件は、市がそれぞれ独自に策定しており、開設要件や規制の強さは市によって異なる。つまり、開発要件がもっとも満たしやすい行政区に墓所を開設するインセンティブが働く。A 堂の場合も、開設にあたって大阪市と他の市の要件の比較がなされていたことが聞取りからわかっている。このように、A 堂のような墓所の問題化には、法制度や行政上の問題が背景にあるといえる。

5. おわりに

日本の墓所は公営原則の確立に失敗し、いまだ墓所供給の多くを宗教法人が担っている。こうした経営状況を変えることは現実的ではない。しかし、墓地供給をより都市計画的な観点から考えることは可能である。具体的には、墓所や墳墓の供給状況の明確化や墳墓の将来的な需要算出ができるだろう。後者については算定手法が開発されている。また、その際には一行政区にとどまらないスケールで見ることが必要であろう。大阪市は市外の泉南市や豊中市にも墓所を有しており、今後もそうした市外の墓所も視野に入れた政策は考えられる。墓所をめぐる宗教性という点では、ヨーロッパにおいては国家主導で世俗主義的政策が取られたのに対して、日本では寺院と墓所の関係は今日まで温存されていた。特に A 堂においては宗旨宗派を不問として利用者を募集しており、これは寺院の世俗化と捉えることができる。墓所利用において、宗派を不問とする寺院は A 堂のほかにもみられるようになっており、日本の寺院は独自の世俗化過程を辿っているものといえる。

参考文献

- ウォルター, T (堀江宗正訳) 2020. 『いま死の意味とは』 岩波書店.
- 北村喜宣 2024. 墓地経営許可条例改正にみる墓埋行政の現在——船橋市の事例から. 大石眞・片桐直人・田近肇編『日本と世界の墓地埋葬法制』 信山社 95-123.
- 厚生労働省 2023. 『衛生行政報告例』.
- 榎村久子 2022. 近代公共墓地の成立と変遷——大阪の都市史としての墓地」山田慎也・土居浩編『無縁社会の葬儀と墓——死者との過去・現在・未来』 吉川弘文館 152-177.
- 森謙二 2020. トリーア市の埋葬と墓地について——日本との比較を中心に (概略). 冠婚葬祭総合研究所『論文集 (2019 年度・令和元年度)』 89-107.