

災害罹災の復旧（主に墓地）にかかわる 現行の使用規定とその現実

横田 睦（社団法人全日本墓園協会主任研究員）
NPO法人日本環境苑協会常任理事

我が国は元来、災害が多いと言われる。たとえば、一昨年（平成16〈2004〉年）の場合10月に起きた新潟中越地震が挙げられる。しかし、次々と上陸した台風の被害も極めて深刻であった。

日本損害保険協会の調べでは、被害額が最も大きかったのは9月中旬に上陸した18号。被災地への支払い見込み額は現在（10月末）、約2700億円。過去3位にのぼる規模だとされる。この他、10月の静岡県を見舞った台風22号までの累計になると4000億強。さらに台風23号では死者・行方不明者数115名と、人的被害という意味で、前述の地震を大きくこえているのである。

これら自然災害において、「お墓への被害」はどうなっているのか。

これら災害をとりあげた業界紙や専門誌に目を通してはみたが、被害そのものの報告や、倒壊を防ぐ工夫についての紹介が中心であり、罹災した墓地がどの様に再建されたのか、再建に際してどの様な課題が浮かび上がったのかについては、いまひとつ明確に述べられていない（ちなみに、倒壊を防ぐ方法として、お墓の下台や中台と棹石を接着剤で固めたり、それらを「ダボ」と呼ばれる芯を通すこと、あるいはそれらの併用が紹介されている。しかし、前述したような被害の現状を鑑みた場合、土台や基礎それ自体が突き崩され、押し流されてしまっている。効果には限界があるようである）。

そこでここでは、これまであまり取り上げられることがなかった「倒れてしまったお墓の復旧」について、その現状、あるいは問題となった点、注意すべき点を取り上げる。つまり、「倒れない工夫」ではなく「倒れてしまった後の対応」について、法的な視座も交えて、実務的に考えてみたいと思う。なお、本

稿では墓埋法がいう「墳墓」と建立されている墓所区画をひとつのものとして「お墓」と仮称することとした。

被害の状況によって対応は様々にわかれるであろうが、ここでは具体的な事例として、阪神淡路大震災後、ある墓園が、どのような手続きで復興したのかを手掛かりとして、寺院、ひいては墓地の復興のプロセスを俯瞰してみた。

復興は大きくは「復興初期（被災直後期）」「復興中期」「復興後期」の3期にわけて考えている。ちなみに、この墓園は公営で、開設は昭和28年。総面積は17ヘクタール。墓所区画は約6000。施工にあたる石材業者は特に指定されていないものの、全体の維持管理を円滑に行うことなどを目的として、墓碑やその他の構造には、使用規則を通して、細かな制限を取り決められており、工事の都度、墓地管理者に届け出をさせている。

以下、復興について見てゆきたいと思う。

まず、初めの「復興初期（被災直後期）」。

当時の担当者による記録では、「園内の被害状況の把握と危険箇所への立ち入り禁止措置を行った。実質的には墓園全体が危険であると判断されたことから、墓園入り口を閉鎖すると共に、そのことを示す立て看板を設置した。さらには、墓園に至る市内の主要交差点にも『（現在の墓園では）立ち入りが禁止されている』の旨を明示した看板を設けた」とされている。

ちなみに、墓園の閉鎖は被災直後の平成7年1月17日から同年4月10日に至るまで約3ヶ月間。こうした対応を寺院境内墓地に置き換えるなら、「入り口の閉鎖」と「その理由を示す立て看板の設置」することであり、檀家（使用者）に直接文書を送ることであろう。

こうした対応は、「被害のあった」場合は無論のことであるが、「なかった」というものも含め、境内墓地にある全てのお墓（の使用者）が対象となる。

もし、被害があったのであれば、写真などを同封し、「近く再建に関する相談会を開催するので、日時は改めて連絡する」といったことを書面で伝えておくことが考えられる。もっとも、寺院自身も深刻な罹災している場合、そこま

で行うことは難しいという見方もあるであろう。

しかし、被害を受けたお墓の復旧というものは、個々のお墓（の使用者）の問題ではなく、墓地全体、ひいては寺院の問題である。ちなみに、ここでとりあげた墓園の記録でも「問い合わせは使用者からばかりだけでは無い。関係者や縁故者からの連絡も殺到し、対応に追われた」と述べられている。使用者（檀家）らが、自身の関係者や縁故者に対して墓地（お墓）の状況を伝えることは、そうした混乱に寺院が巻き込まれない様にする意味もあると言える。

ここでさらに「立ち入りの禁止」「写真などを同封し、再建に関する相談会を
について、改めて連絡することを書面で送る」という意味をあげておきたい。

ここで寺院、境内墓地への立ち入りを禁止するのは、ただ単に檀家（この場合は「使用者」だけではなく「墓参者」ということになる）の安全を確保することだけが目的とされているのではない。

石材業者が勝手に入り込み、個々の檀家（使用者）とお墓の復旧の契約を勝手に進められてしまうことの防止も目的としている。

事実、ここで例示した墓園でも、罹災した個々の墓所区画（全体の約7割）の使用者に対して、その復旧に関する意向調査を実施したところ、立ち入り禁止の措置を充分に行っていたにもかかわらず、「既に自分で（業者に依頼し）復旧済み」という回答が1割弱、約400区画にのぼったという現実である。

その他、「墓園側が斡旋する業者に任せる」のは5割。これに対して「自分で（業者に依頼して）復旧する」のが4割弱にとどまった。既に述べた通り、この墓園は「指定石材店制度」でないので、こうした結果になったと言えよう。むしろ、石材店の指定がなされていない場合であっても、5割の使用者が『墓園に任せる』と答えたことが注目される。墓地の再建にあたっては、いかに墓地管理者、寺院であれば、住職のリーダーシップが求められているのかが示されているとは言えないだろうか。

後述するが、公共施設部分の復旧工事を進める上で、作業スペースを確保するために（たとえ罹災してはいなくとも）移転せざる得ないお墓も出てくることを考えなくてはならない。そうした意味においても罹災した墓地の復旧・復

興は、被害を受けた個々のお墓（の使用者）のみならず、墓地全体の問題であるということが改めてわかる。

ちなみに、転居先不明も1割弱にも及んだ。しかしそれは、それは使用者が震災で家屋が全壊してしまい転居してしまったという場合の他、多くは承継や住所変更に関する届け出がなかったケースが少なくなかったという。こうした問題は「お墓の復旧」という本稿の目的からは離れるので、深くは立ち入らないが、潜在的にあった墓園の管理における問題が、罹災を契機として、浮かび上がったという事実は見過ごすことは出来無いものであると指摘しておきたい。

次ぎに「復興中期」に移る。

寺院境内墓地の場合であれば、檀家総会（最低でも寺院の役員会）を招集、開催し、被害の状態を改めて確認を行い、以後の対応を検討する。

特に、立ち入り禁止をしてきた状況であったとするなら、お墓（墓域）に先立って、公共施設部分や、これにかかわる部分について、瓦礫を取り除き、緊急の復旧工事を施すことになる。ここでいう「緊急の復旧工事」の具体的対象としては、石積や階段目地の各補修、園内通路や地盤の亀裂、側溝の補修などを挙げることが出来よう。これにより、ひとまずは寺院や境内墓地への閉鎖、立ち入り禁止措置は解かれることになる（この段階においても、個々の「お墓」を勝手に修復しない様に改めて周知、注意を喚起しなくてはならない）。

この他の大きな被害。たとえば、地滑り、園内通路の陥没、石積擁壁の崩壊などに関する対処の方針を決定するには、特に慎重な対応が求められる。

事実、地震被害後の再建計画に端を発して寺檀関係がこじれてしまい、ついには本山に対する住職の解任要求と罷免直訴にまでに及んでしまったケースも報告されている。それらトラブルは再建にかかわる合意形成のプロセスや、実際の施工費用の内訳などが不明瞭であったことが大きな原因であった。こうした問題を回避するためにも緊急時といえども、必要な手続きは欠かすことは出来ないという教訓を得たということになる。

また、寺院が罹災した場合、基本的には（公的な）補助が期待出来ないとい

う問題が指摘される。が、その可能性が全く無いという訳ではない。

保険に入っていれば、その給付がなされるかもしれないであろう（特にこうした大規模な災害時は申請される件数が非常に多いことから、写真や書面のみによる審査で済ませることもあるとされる。そうした意味でも、先ほど来からの「被災直後期」に写真などによる「被害状況」を把握しておくことは重要であると認識すべきであるといえよう）。

また、「激甚災害」としての指定を受けた場合、その復興に国が大きく関与することが決められている。阪神淡路大震災の際にも、具体的には、地震で損壊した家屋や事業所等についての解体と瓦礫の処理には、(宗教法人の場合、その施設(礼拝所)は「事業所」に含むと解釈される)。それらは「災害廃棄物」として、指定された市町村が行うこととなり、国が費用の2分の1を補助するとされた。今般の新潟県中越地震や、台風についても「激甚災害」に指定されたと聞く。「阪神」の時と同様の対応がなされるであろう。

お墓についてはここで対象からは外されてはいるが、寺院境内墓地においては本堂の罹災に伴って被害を受けた場合、瓦礫を厳密に分類することなど不可能な訳であるから、実質的には本堂などの宗教施設と共に境内墓地を整理することも可能になる。むしろ注意しなくてはならないのは、こうした国の方針が各地方公共団体が必ずしも周知されていない現実であろう。さらには、国による補助以外、都道府県、市町村が独自に定める補助についても考えられよう。罹災直後の状況の記録と、その後の処理、修復の経緯、その費用をとりまとめておくことの重要性が理解することができる。

ちなみに瓦礫の処理について。阪神淡路大震災時の数字であるが、1平方メートルあたり木造で1万円程度。鉄筋鉄骨コンクリートでは2万～3万円。仮に100坪の寺院であるなら、木造で350万円。鉄筋鉄骨コンクリートでは800万から1000万もの瓦礫処理費用になる。この他、お墓(墳墓)の場合(あくまでも、被災した状況によるものの)一般的な「修繕」(目地が取れてグラグラしている状態)にとどまれば5万弱程度。墓石を撤去してさら地にするには30万～50万程度。さらには改葬、特に土葬されていた遺骨(遺体)を取り出して整

理するためには、埋葬後10年以上なら、1体あたり10万弱とされる。

立ち入り禁止措置が解かれた後の復旧作業期を「復旧後期」と考える。

先ほど、公共部分の補修を中心とした工事は、あくまで「初期」における「緊急仮復旧工事」であり、本格的な復旧作業はここからはじまる。手順や規模、費用については当然のことながら罹災程度や復旧しようとする程度によって異なる。従って、ここで目安となる額をにわかには示すことは難しい。工法などにもよるが、全壊した本堂の瓦礫を撤去し（その場合における目安については前述の通り）、ほぼ新築ということならば、坪あたり250万～350万といったところであろうか。

また、同じ「復興中期」における個々の「お墓」はどうなるのであろう。

既に述べた様に、ここでとりあげている「墓園」では、「復興初期」の段階で罹災した個々のお墓の使用者に対して復旧に関する意向調査を実施。その結果は既に述べた通り、「墓園側が斡旋する業者に任せる」というのが約5割。「自分で（業者に依頼して）復旧する」が4割弱。そして「既に自分で（業者に依頼し）復旧済み」なのは1割弱。転居先不明というものも1割弱であった。

こうした結果を踏まえ、墓園では「墓園側が斡旋する業者に任せる」とした5割の使用者（2000区画）には市内の石材業者4社に一括発注している（しかしながら、ここで「一括発注」とされてはいても、実質的には墓園は石材業者と使用者を仲介しただけなのであって、最終的な費用の負担については個々のお墓（墓所区画）の使用者が負担することになる）。ただ、それらのなかで公共施設の崩壊に伴って罹災した（と、判断された）墓所区画300区画については、基本的に墓園の負担として取り扱いこととし、その復旧方法について使用者より了解を得るために文書を送付している。

ここでその線引きが問題になったことは想像に難く無い。

事実、「記録」の中においても、「墓園の公共施設の崩壊に伴って罹災した墓所区画なのか、地震のみを原因として倒壊した墓所区画なのか、あるいは地震以前から、既に損傷だったのか判断の難しいケースが少なくなかった」と、墓園の担当者は述懐している。「記録」では、具体的にどの様な交渉がなされたの

か、どうやって説得、理解を求めたのかといったことまでは記録されていないが、個々の事例に応じて行われた対応を包括してマニュアル的にまとめることは極めて難しい作業になることは十分に想像され得るものである。

また、この墓園では「公共施設の崩壊に伴って罹災した墓所区画」について墓園側の負担としたが、別のある墓園ではカロートと外柵を含めた基礎部分については、土地の造成において「問題があった可能性もあるであろう」という判断を行い、全て墓園側で負担したとも述べられている。つまり、この墓園の場合、被害を受けたお墓のうち、「公共施設の崩壊に伴って罹災した墓所区画」であるか否かの線引きが難しいため、一律な対応で臨んだといえよう。

少なからぬ墓地規則では「自然災害や第三者による被害については、墓地の管理者である住職がその責を負うものではない」という旨の免責事項が定められている。たとえ明示されていなかったとしても、墓地管理者の善意の管理者の注意義務（善管注意義務）を超えるものであるから、「免責される」というのが基本的な考え方とされるであろう。しかし、たとえ管理において過失は無く、不可抗力の天災による被害であったとしても、何らかの対応を迫られるという現実もぬぐい難く残る。

本稿をまとめている時点（平成17〈2005〉年）でも千葉県にある市営墓地において200区画あまりもお墓の墓碑や外柵、墓所区画内の五輪塔が倒されるという「事件」があった。過去も同種の「事件」があったものの、「犯罪（災害）以前から危険性が指摘され、そうした状況を放置したままにしていた訳ではない」「いわゆる『管理料』なるもの、それにあたるものを徴収してはいるが、それは墓園全体の公共部分を管理維持を目的として徴収していたのであって、いわゆる管理料を徴収に伴う債務不履行責任が問われる訳ではない」「仮に管理委託契約がなされていたとしても、適時、職員が園内を巡回していた。今般の出来事は予測不可能、不測の事態であって、その契約上の責任の履行において、問題があった訳ではない」とされた。

無論（公営）墓地と寺院境内墓地の法的性格は異なる。「被害のあったお墓の復旧はその檀家（使用者）の責任」とする考え方もあるであろう。しかし、そ

の復旧を負担出来ないという檀家の存在も想像される。特に大規模な災害の罹災直後ともなれば、である。

しかし、その理由はどうあれ、復旧出来ないお墓を放置しておいて良いのか。「自らで復旧し得ないのであるから仕方がない」と、放置しておいて良いのか。また、既に述べた通り、本堂や墓園の公共施設部分の復旧工事に伴い、移動が必要な場合もある。しかし、良く知られた理論として「割れ窓理論」というものがある。「1枚の割れたガラス(の様に些細な不法、不適切、秩序を乱す状況)を放置したままにすれば、やがては全体が荒廃に至り、崩壊させる」というものである。

ちなみに、今回の新潟県中越地震を踏まえて、幾つかの石材店、石材業者の団体などに尋ねた。その回答について紹介しておきたい。

「まずは、倒れた棹石、崩れた外柵などは元に戻しますね。なにしろ、墓地の状況について、把握をしなくてはなりませんから、まずはお寺に駆けつけます。無論、自分の店や工場が罹災した場合、こちらの状況で手が一杯になるでしょうから、『直ちに』とはゆかないかもしれませんが。無論、倒れた棹石、崩れた外柵などは元に戻すだけでも人手がかかりますし、機械を使うことも必要になりますが、それらはこちら(石材店)持ちなのがほとんどですね。もっとも、そうした作業は単なる応急処置でしかありません。倒れて角が欠けたり、ヒビが入ってしまった石を新しく取り替える費用や、積み戻した石の目地を埋め直す作業には、あくまで『仕事』として、お墓の持ち主(使用者)の方からご依頼が前提となります」

「倒れた棹石、崩れた外柵、特にひどいもの、危ない(余震などがあれば直ぐにでも崩れそう)と思われるものを手はじめに元に戻してゆきます。ただし、その場合には、お墓の持ち主(使用者)の方ご自身か親族の方に立ち会っていただきます。『勝手に戻したせいで石が違っている』とか、ひどいときには『お前が壊した上で地震のせいにしてるんじゃないか』などと言われたりすることもありますから。また、倒れたり、崩れてしまったものを積み上げ直すこともしません。単に積み上げただけで、目地を埋めないのは危険です。けれど、

その場で目地も戻してしまつては、文字通り『タダ働き』になってしまいかねません。実は、お墓の持ち主（使用者）の方ご自身か親族の方に立ち会いを求めるのは、その場で復旧工事の依頼をしてもらいたいのも理由のひとつと言えるでしょう」

「被害の程度にもよりますが、ケースによっては墓地全体を『立ち入り禁止』として、お墓の持ち主（使用者）の方、つまりは檀家の皆さんに集まっていただき、復旧工事の手順を決めていただきますね。何しろ、お墓のひとつひとつが『倒れている』なんていう状況ではなくて、『壊滅』している訳ですし、墓地の通路や水汲み場といった共有部分をどうするか、何より、そういった状況の場合、お寺自体に被害が及んでいる訳ですから、『倒れた棹石、崩れた外柵などは元に戻す』ことは二次、というより、現実問題として出来ません」

冒頭で述べた新潟県中越地震、これの被害を受けた寺院住職から寄せられたコメントでは「全市的に震災復旧に取り組む中、まずは生活関連からの整備が優先され、大変苦労した」と述べられている。

実は「阪神」時における墓園関係者もその記録の中で同じような言葉を残している。ここで触れた墓園は市営であった。しかし、作業に従事した職員は土木技術職員3名、事務職員1名、臨時職員1名とされている。前述した通り墓園の総区画数は6000弱であることから（単純な計算であるが）1名あたりで1000区画以上を担当したことになるといえるであろう。

決して満たされた条件や十分な体制ですすめられた訳ではないことがわかる。先ほどの「復興中期」や「後期」でも触れたところであるが、使用「許可」している公営墓園でありながら、罹災した墓所区画の復旧、あるいは公共施設部分の復旧工事を行う作業スペースを確保するために一時的に移転が必要とされた墓所区画の使用者らから、合意形成はスムーズに進んだとは言い難かったという述懐が残されている。これを「公営であってもそれだけの難しさがあった」と見るのか。「寺院の境内墓地であれば、公営墓地より強い帰属性で結ばれているので、公営の議論など関係無い」と、受け取るのか。本稿ではその結論を留保することとしたい。前者であっても後者であっても、ここでまとめ

た復興の手続きから寺院の住職が得る知見は少なくないであろう。

最後に「お墓」に対する保険についてご紹介しておきたい。

本堂や墓地全体に対する保険ではない。そうしたものについては一般的な損害保険として数多く提案されている。ここではそうしたものとは異なる新たな保険。ひとつ、ひとつの「お墓」に対する保険を述べておきたい。

ある保険会社が提案している内容では、【対象となる保険の目的】として「墓石（含む彫刻料）「墓誌」「線香立」「外柵」「カロート」。

次に【保険金を支払いする事故（例）】（以下【保険事故】と略）として「①火災」「②落雷」「③破裂・爆発」「④風災・雹災・雪災」「⑤地震（地震による火災によって、保険の目的に生じた損害及び地震に起因して、保険の目的に生じた損壊・埋没した損害に対して保険金が支払われる）」「⑥水災（台風、暴風雨、豪雪等による洪水、融雪洪水、高潮、土砂崩れ等の水災によって、保険の目的に生じた損害に対して保険金が支払われることとしている）」

これらに対する【費用保険金】は「この保険では前述の【保険事故】で述べた損害自体をてん補する保険金とは別に、次の費用保険金の支払いが検討されている」《臨時費用保険金》「【保険事故】の①～④の事故によって、保険金が支払われた場合、その損害保険金の30%に相当する額を支払うこととしている」。《残存物片付け費用保険金》「【保険事故】の①～④の事故によって、保険金が支払われた場合で、被保険者・親族が死亡、重症あるいは重い後遺症障害を被ったとき、死亡者1名に対して保険金の30%、1事故につき支払うこととしている」《失火見舞費用保険金》「【保険事故】の①～④の事故によって、他人の所有物に損害を与えた場合、被世帯数に20万円を乗じた額を支払うこととしている（ただし、1事故につき、保険金額の20%が限度）」《地震火災費用保険金》「地震、地震等による火災によって墓石が半焼以上の損害が生じた、保険金額の5%を支払うこととしている」《損害防止費用保険金》「【保険事故】の①～④の事故の際、損害防止・軽減のために費やした必要又は有益と認められたものについては支払うこととしている」と述べられている。

最後に。具体的な【保険金支払額及び方法】は「火災、落雷、破裂、爆発は

実損害額及び費用保険金を支払うこととしている（ただし、その実損害額は保険金額が限度）。《例》～保険金額50万円。墓石の近くの金属の花瓶に雷が落ちて墓石が割れ、割れた破片が隣の区画にある墓誌に損害を与えた。この場合の損害額は墓石修理代45万円、破片片付け代4万円、隣の区画の墓誌修理代は不明。この場合の保険金支払額は墓石修理代45万円、臨時費用13万5000円、破片後片付け代4万円、隣の見舞金10万円～以上、合計72万5000円。

次ぎに「風災、雹災、雪災は20万円以上の損害が生じた場合に保険金を支払われることとしている」「地震は（損害額－小損害控除）×30%＝保険金（「小損害控除」とは保険価格の2%）」。《例》～保険金額50万円。地震により全損。この場合の損害額は墓石修理代50万円。この場合における保険金支払額は（50万円－1万円）×30%＝14万7000円。水災は（損害額－小損害控除）×100%＝保険金。《例》～保険金額50万円。水災により土砂が流れ込んだ。損害額は現状復旧工事代として46万円。この場合における保険金支払額は（46万円－1万円）×100%＝45万円。

無論、こうした保険制度が万能であるという訳ではない。

まず、支払いが認められない事故例というものの存在である。たとえば、霊園（墓地）内の建築、改築、改造、修理等の工事に起因する事故、自動車に起因する事故（各々、損害を与えた相手が支弁するか、加入している保険によって賠償を受けることになる）、法律上賠償責任の発生しない事故などである。

また、「お墓」の場合、地震による被害がもっとも気になるところだが、その保険支給額はこれまで述べてきたように3割程度でしかないのである。そして「その程度」の保険金支給額に対し、保険料は年間（タイプにより）4000～8000円にもなる。しかもこれを支払うことになるのは「お墓」の所有者、墓所区画の使用者ひとりひとりにが負わなくてはならないとされている。

保険金額と保険料（案）／「地震＋火災＋賠償責任」に限定した場合

タイプ	A	B	C
火災・水災保険金額	45万円	70万円	100万円
地震保険金額	損害額の30%	損害額の30%	損害額の30%

現在、霊園(墓地)の年間管理料は概ね5000～1万円程度でしかない(「AJCA ニュース」No.9／社団法人全日本墓園協会／平成8年。「この30年で墓地使用料は高騰したか」寺門興隆／興山舎／平成16年。など)。ほぼ、現行の年間管理料に等しい保険料を毎年支払い続けるのは実現性が乏しいであろう。

また、こうした保険を受ける損害保険会社側からして、1基(使用者)や2基の契約では、損害保険の「商品」としては受け入れ難いとされている(事実、ここでご紹介した保険事例でも、数万基の墓所区画使用者が共済のようなスキームをつくり、そうした団体との契約を想定されているところである)。従って、提案はなされてはいるものの、こと、「お墓」に関する保険についての具体的な実績は未だにあがっていないのが現実ということになるであろう。

本稿では、課題や問題点の列挙に終わった。限られた内容ではあったが、何らかの示唆を与えるものになれば幸いである。

以 上