

東日本大震災における自治体の対応

— 公営墓地と寺院・民営墓地に窺える差 (アンケート調査報告の結果より)

横田 睦 (公益社団法人全日本墓園協会)

平成23 (2011) 年3月11日、東日本大震災は、我が国における観測史上最大ともいえる規模、マグニチュード9.0を記録しました。最大震度は7。震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及ぶ広範囲 (面積に換算すると、およそ10万平方キロメートル) に及びました。警察庁によると、一年以上経過した現在 (平成24年7月当時) も、死者は15,863人 (このうち、宮城県が約6割)、重軽傷者は6,108人 (同、宮城県が約7割)、警察に届出があった行方不明者は2,949人だと発表しています (6月20日現在。ちなみに、いまだに未確認情報も寄せられている状況であるとのこと)。また、高齢者を中心に、避難所で死亡する者も相次ぎ、そうした“震災関連死”と認定されたのは1618人で、最も多いのが福島県の764人、次いで宮城県で636人、岩手県で179人などとなっています。

そうした意味ではいまだに東日本大震災は続いているといえるでしょう。

また、その被災状況が他の地震の場合とは異なり、「地震」「津波」「原発事故」の被害が複合・錯綜していることから、個々の被害状況についての報告はなされているものの、各々各地における被害状況は様々で、その全貌が明らかになるにはさらなる時間が必要とされるのではないかと考えられます。

過去、筆者は「災害罹災の復旧 (主に墓地) にかかわる現行の規定とその現実」(宗教法第25号—2006年) においても述べました。しかし、本報告は、東日本大震災が起こってから、1ヶ月程しか経過していない生々しい時点において、今般の東日本大震災による墓地の被害状況を調べるため、被害の大きかつ

た東北並びに関東地方の6県の268市町村を対象に行なった、アンケート調査をとりまとめ、若干の考察を行ったものであります。

被災地全体を包括した調査としては、稀有なものであると共に、被災直後の様子を伝えるものとして、ご報告します。

調査期間：平成23（2011）年4月27日～5月31日

調査対象：青森県、岩手県、福島県、宮城県、茨城県、千葉県 の268市町村。

調査方法：郵送にてアンケート用紙配布の後、ファックスにて回収。

回答数：44自治体一市町村（回答率16%）。

1. 死亡者の埋葬場所について

本アンケートへの回答に協力していただいた自治体の被害状況は、県別に見ると、次の表の通りとなりました（ちなみに、死亡者数等の数字は調査時のものであります）。

県名	死亡者数	行方不明者	県名	死亡者数	行方不明者
青森県	1名	0名	岩手県	314名	149名
福島県	13名	1名	宮城県	1,395名	173名
茨城県	3名	0名	千葉県	13名	2名
			合計	1,739名	325名

今回の震災による死亡者の埋葬方法について、本アンケートで「土葬を行った」と回答したのは宮城県内の自治体のみでした。県全体で見ると、死亡者数1,395名のうち火葬は1,153名に対し、土葬は119名とその割合は約8.5%となっております。

また、身元不明の遺体の埋葬、もしくは焼骨の埋蔵先については、「寺院墓地への埋葬」「寺の本堂に遺骨を仮安置」「遺体の場合は寺院墓地を町の仮埋葬地として借りて埋葬。焼骨は寺院墓地」という回答が寄せられました。

2-1. 死亡者（亡くなられた方）は、何処に死体の埋葬、あるいは焼骨の埋蔵がなされましたか？（複数回答可・[]内の数字は回答数）

- [1. 公営墓地 - 0件]
- [2. 寺院墓地 - 1件]
- [3. 墓地ではないが公衆衛生上問題の無い場所 - 0件]
- [4. 身元が分かっている方は遺族に任せている - 12件]
- [5. その他 - 8件]

2-2. 既に、貴団体（市町村）では、墓地（公営墓地）の被害状況について、把握はなされましたか？あるいは今後、把握なされる予定は具体的にありましたか？

- [1. はい - 24件]
- [2. いいえ - 11件]
- [3. 予定はしている - 1件]

2-3. もし、被害などが明らかになった場合、今後はどのような対応を考えておられますか？（複数回答可・[]内の数字は回答数）

- [1. 現段階では、園内に復旧などは告知にとどめざるを得ない - 8件]
- [2. 具体的な見通しを立てることが出来れば、それに基づき、現状復旧に臨む - 14件]
- [3. まち全体の復興事業とも関連してくるので、新たに計画する - 1件]
- [4. その他 - 16件]

具体的な時期などについては、次のような回答が寄せられました。

- ・「平成25年3月頃」
- ・「墓石等の復旧は各使用者にお願いすることとしている。通路等共用部分は復旧可能な箇所から随時復旧していく」
- ・「すでに緊急性の高いものから復旧に臨んでいる」
- ・「土溜の亀裂等の被害なので、年度内には改修したい」

- ・「個人の墳墓の倒壊については、あくまで自主対応。通路や公共部分については、市が対応予定」

これらと加えて、「その他」と回答した自治体は、どのような内容についてコメントしているのか以下に挙げるものとします。

- ・「各寺院で対応いただく」
- ・「使用している区画内の被害は、使用者が修復することを前提とする」
- ・「地震後園内を見回り、地震による被害がないことを確認した」
- ・「公営墓地は経営しておりません。個人墓地、共同墓地、寺院墳墓地でありますので復興事業は管理者で実施していただきます」

3-1. 貴団体（市町村）の管轄内に所在する民営墓地（寺院境内墓地の他、点在する個人墓地・共同墓地など）の被害状況の把握はなされましたか？
あるいはなされる予定はありますか？

- [1. はい - 7件]
- [2. いいえ - 32件]
- [3. 予定している（何ヶ月以内の単位） - 1件]

3-2. もし、被害を受けていた場合、今後はどの様に対応することを考えていますか？ できたら、寺院境内墓地の他、点在する個人墓地・共同墓地等、また、墓地の様態別で対応が異なる場合には、その、各々について、分けてお答えいただければ幸いです（複数回答可）。

- [1. あくまでも自助努力を前提として、現状の復旧にとどめる - 34件]
- [2. 一定の補助ないし、助成制度の導入を検討する - 0件]
- [3. まち全体の復興事業とも関連してくるので、復旧については、そうした総合計画に含めて協議しながら進めていこうと考えている - 1件]
- [4. その他（具体的にお教え下さい） - 5件]

4. 今般の厚生労働省の通知「『平成23年東北地方太平洋沖地震』の発送を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例措置について」（平成23年3月14日健衛発0314第1号、第2号）に基づくなら、埋葬許可証、火葬許可証の有無に抛らない、埋葬、火葬、埋蔵が認められている他、被災された現地においては、墓地としての許可がなされていない区域においても（公衆衛生等の問題も考慮なされた上で）、土葬等が行われているようです。但し、前述通知は暫定的なものであり、他日、この特例措置が廃止された場合には、以後はどう対応なされますか。

具体的に次のような回答が得られました。

- ・「すべて特例措置によらない、埋火葬許可証により火葬対応しているので、答えられる立場にない」
 - ・「今回の震災で亡くなられた方はすべて火葬」
 - ・「現在、当市においては特例措置が適用されたケースはないが、今後の状況により特例措置が適用になるケースが生じ、その後特例措置が廃止となった場合は、墓地の被害状況にもよるが、埋葬申請者（これが不明な場合は市町村の長）が掘り起こした上で茶毘に付し、既存の墓地等におさめるという対応になると思われる」
 - ・「町が遺族の同意を得た上で掘り起こし、茶毘に付し、既存の墓地等におさめる」
5. その他（自由意見）
- ・「本市は第二管区海上保安本部が所在するため、海上収容の身元不明遺体の引き取りは今後も予想される」
 - ・「個人の墓地の被害救済の手立てを行ったとすると、半壊以上の津波被害を受けた家屋にある仏壇等も救済方法を考えるべきだと思う。今回の津波により被害を受けた仏壇に対する要望現在のところなし」

6. まとめ

本調査にご協力いただいた市町村は被災地を対象としました。ここでその市

町村名を挙げることは出来ませんが、回答が得られたのは、内陸、つまりは津波の被害を直接受けてはいない処が多くを占めました。

ですので、内陸部においても、その被害の大きさ、そして、今般の大震災の広範囲さを窺うことは出来たと申せましょう。

ただ、津波の被災を受けた地域からの回答の一例を挙げますと、「死亡者の埋葬場所について」に関しては、調査中「当行政区内住民に限るのか、それとも行政区内で“発見された”死亡者も含むのか」という問い合わせが幾つかの市町村からなされました。

この他、「墓地の被害状況の把握はなされましたか？あるいは今後、把握なされる予定は具体的にになりましたか？」という質問には、公営墓地は既に行っているか、一定の見通しを立ててはいるものの、寺院・民営墓地まで、調査を広げない、広げることが出来ない状況が明らかとなりました。

しかし、寺院・民営墓地についても許可など、法令（墓地、埋葬等に関する法律）に基づいて、所管していることを考えるなら、たとえ、先延べにならざるを得ないとしても、何らかの対応や、復旧するための情報の提供や、具体的なマニュアルを提示するなど、その方策を考えられるのではないのでしょうか。

行政においては、宗教法人等、民営墓地に対しては、たとえ、自助努力を前提にせざるを得ない場合であっても、相談を受けた場合、復旧に向けて、技術的助言を行うこと等の余地は考慮されるべきであることは明らかであります。

なお、本論の冒頭でも述べた通り筆者は既に過去、筆者は「災害罹災の復旧（主に墓地）にかかわる現行の規定とその現実」（宗教法第25号—2006年）でも報告させていただきました。是非、本稿を併せてご覧下さい。

最後になりますが、皆さま方の生活が一日でも早く、心安らぐ日々の生活に戻りますよう、お祈り申し上げます。本調査はさらなる以後、どの様に化したのか、更なる追跡調査を重ね、結果、今後、活かされるようにまとめることを、予定しています。