

墓地管理組合設立から関与した墓地移転

絹笠 良一・石田 浩紀

近畿地方整備局 京都国道事務所 用地第一課

(〒600-8234京都市下京区西洞院通塩小路下る南不動堂 町808)

今回、京都第二外環状道路事業において、集落墓地を移転する必要が生じました。

通常、墓地の移転においては、その墓地を所有若しくは管理する地方自治体や寺院又は自治会（集落）を介して交渉を進めていくことになります。

しかし、今回移設対象の墓地は、この地区に古くから居住する人達が使用してきた集落墓地であり、所有者・管理者が明確にされていませんでした。

このため、地元をまとめる「組織の立ち上げ」が必要となりました。

地元としても墓地移転については右も左も分からない状況でありましたが、地元組織の立ち上げをきっかけに、国が積極的にこの組織を引っ張っていきながら交渉を行うことで、以後の墓地移転の交渉をスムーズに進めることが出来ました。

工事工程上も遅れが許されない状況下で、移転工程を管理しながらスムーズに地元調整を行っていくために、事務所として行った組織の立ち上げから移転までの調整についてまとめました。

キーワード 用地買収、墓地移転、地元調整

1. 「にそと」概要

京都第二外環状道路（以下、「にそと」という。）は、沓掛IC～久御山ICをつなぐ総延長15.7kmの片側2車線、上り下り合わせて4車線の自動車専用道路です。そして、京都縦貫自動車道を構成する6つの自動車道（綾部宮津道路・丹波綾部道路・八木園部道路・亀岡道路・老ノ坂亀岡道路・京都第二外環状道路）の中で、名神高速道路とつながる最も京都市寄りの部分であります。

この道路の大きな特徴としては、京都都市圏の環状機能を生みだし、新たな交通の流れを生み出すことであり、体系的な道路整備によって、産業・文化・生活の活性化が促進され、効率的な稼働が実現できます。

京都府の地理的条件から、これまでは北部地域から中心地の京都まで、車で3時間以上かかっていましたが、この京都第二外環状道路を含む京都縦貫自動車道の全線整備によって、所要時間は1時間半に短縮されます。

平成15年には、「にそと」の一部、大山崎JCT・IC～久御山JCT間6.3kmが開通しており、残りの沓掛IC～大山崎JCT・IC間については、平成24年度末供用に向けて工事を進めているところであります。

今回の「にそと」の全線開通により、京都全体の通行が円滑になり、新たな流通・観光などの可能性を引き出すことができます。

また周辺住民にとっては、渋滞の緩和も期待されており、住みよい環境を再生・創造する効果もあります。

2. 墓地の概要

墓地については、昭和23年5月に施行された「墓地、埋葬等に関する法律（墓地埋葬法）」により、公共の利益と調整が必要な施設であり、土地の所有権や利用権を有するからといって、誰でも自由に設置できるという性質のものではありません。

墓地埋葬法で「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。」とされ、「墓地とは、墳墓を設けるために墓地として許可を受けた区域」とされています。また、「墓地、納骨堂又は火葬場を営もうとする者は、許可を受けなければならない。」とされています。

つまり、個人がお墓を移転するには①許可を受けた者が経営していること②許可を受けた墓地区域であることが必要であり、自分の土地があるからといって勝手にお墓を移転することはできません。

あわせて京都市においては、市営墓地が7箇所あり寺院墓地・昔からの共同墓地も多数存在するため、新規の墓地は認められておりません。また、墓地区画も十分足りているため、新たに市営の墓地を造ることは難しい状況です。

今回の墓地は、京都市西京区大枝西長町に存在し、千丈地区に古くから居住している人たちが使用してきた集

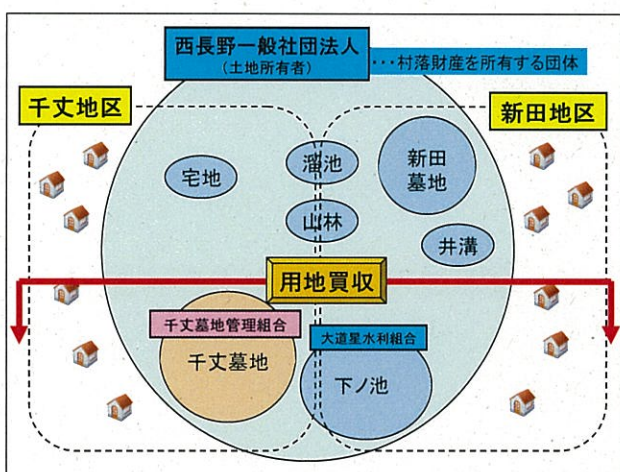
落墓地です。

江戸時代に旧村落住民が代官より譲り受けた後、部落有財産として位置づけられ、昭和25年の京都市編入の際も京都市営墓地とはならず、土地登記簿では表題部に大字中財産としか記載されていませんでした。

今回「にそと」事業によって墓地や溜池の移転が必要となるため、大字中を管理している人達で、西長町内にある9筆の大字財産（墓地、溜池、井溝、山林、宅地）の維持管理を行うことを目的として、「無限責任中間法人」を設立し、土地登記簿における名義としました。

その後、中間法人法の廃止により、「西長野一般社団法人」へと法人格の変更を行いました。

3. 西長野一般社団法人



この地域における西長野一般社団法人（以下、「法人」という。）とは、旧村落が所有していた財産の維持管理を承継した組織であり、所有する墓地・溜池・井溝・山林及び宅地の維持管理処分を目的とした法人です。構成は、代表理事4名を含む53名です。

この法人は、千丈地区と新田地区の2つに地区に分かれており、墓地もそれぞれの地区で千丈墓地と新田墓地に分かれています。

今回は、千丈墓地が「にそと」事業にかかることになりました。

この千丈墓地については集落墓地という位置づけであったため、京都市の墓地台帳に存在は登録されていますが、「にそと」事業がくるまでは所有者・墓地の管理者は明確にされていませんでした。

実際の運営・管理は、地区における墓石所有者にて行われており、法人としては行っていません。また、地蔵盆についても地区毎に行われていますが、地区において取りまとめる組織は存在せず、毎年地区内、各戸持ち回りで開催されています。

今回補償の対象となる千丈墓地は37名の墓地区画所有者からなります。

新田地区においても同様に新田墓地がありますが、今

回の「にそと」事業にはかかっていません。しかしながら、この新田地区では、下の池という溜池が「にそと」事業にかかっています。

構成員53名からなる法人には、千丈墓地区画所有者以外の構成員が多数含まれていたため、千丈墓地に関わらない新田地区からも千丈墓地に対する意見が出され、また、新田墓地についても地元要望が出されるなど、千丈墓地自体の協議どころではなくなっていました。

また、当初交渉窓口としては、法人の代表の1人であり、千丈墓地の墓地区画所有者であるA氏と協議を行っていましたが、法人の代表としての顔と同時に墓地区画所有者の顔があったため、A氏自身が板挟みとなってしまう、協議が前に進みませんでした。

このため、千丈墓地の墓地区画所有者から、「千丈の墓地区画所有者で考えたい」との意見が出され、墓地管理組合を設立しよう、という声があがってきました。

これを契機に千丈墓地区画所有者からなる墓地管理組合を立ち上げていくこととなりました。

もともと地域におけるまとまりがなかったため、組織の立ち上げに関しては、国が積極的に携わっていきました。

4. 墓地管理組合立ち上げ

墓地管理組合の立ち上げにあたっては、これら37名の墓地区画所有者全員で、いきなり議論を行ってもまとまらないため、まずは墓地区画所有者のなかから、代表者で構成する代表者会議（以下、「会議」という。）を行い、墓地管理組合の組合員全員を対象とした総会までに課題の整理をしていくこととなりました。

こうして会議にてあらかじめ審議を行い、その後、総会にて最終的な決定を行うという流れが出来ました。

具体的に代表者の選出にあたっては、37名が5つの寺の檀家に分かれており、それぞれ寺毎に祭祀を行っています。墓地移転に伴う入魂や抜魂といった祭祀についても、それぞれの寺毎の調整が必要となるため、各寺毎に代表者を選出してもらうこととなりました。

この結果、会議では、各お寺からの代表12名が役員として審議を進めることとなりました。

代表者の中から、この組織をまとめる組合長の選出が必要でしたが、組合長の責任を重く考えてしまい、しばらくの間、なっていただけの方がいませんでした。組織の立ち上げから半年後、国と補償契約の段階になって、ようやく組合長を決めることが出来ました。その間、組合長不在の状態で会議を行い、意見がまとまらない場面も多く協議が難航しましたが、組合長選出以降は事前に整理を行うことができ、会議もまとまりました。

会議の招集は、必要な時期に応じて不定期に行われましたが、詰めの段階では毎週会議を招集することも多くありました。招集は、主に会議終了後に次回日程を調整

するか、事務所から電話或いは招集文を12名の役員に郵便で通知しました。

また会議及び総会では、議事次第とこれに沿ったシナリオを国で用意し、会議や総会までのあいだに事前に組合長と協議を行い、当日の役員への説明の仕方や必要な資料についての確認を行うことで、当日の会議がスムーズに進行するように調整を行いました。

総会に欠席した人も多数おられたため、欠席した人に対しては、総会で決定した内容をまとめた資料を送付し、37名全員に同じ情報が伝わるように努めました。

このように会議及び総会の招集や議事次第の取りまとめなど、全ての作業を国が行いました。

5. 「西長野一般社団法人」及び「水利組合」との関係

墓地管理組合を設立した後、交渉を行うにあたり、もともと財産の維持管理を承継する法人と国との協議窓口を整理する必要が生じました。

土地及び造成、その他墓石の移転等について国との交渉及び契約行為について、1. 補償交渉は誰と行うのか 2. 契約は誰と行うのか 3. 補償金は誰に支払うのかなど、必要な項目について墓地管理組合と法人とで、それぞれの役員を集め、何をどちらが担務するのかを協議することとなりました。

協議にあたっては、代表理事4人の法人に対し、12人の代表者がいる墓地管理組合とでは、協議の前段で不公平との意見が法人側からあったため、双方の協議の間では、人数調整を行いました。

また、同時進行で新田地区における溜池（以下、「下の池」という。）の交渉も行っていたため、千丈墓地の交渉と同じように法人との協議窓口を整理する必要が生じました。

この新田地区における下の池については、既に大道星水利組合（以下、「水利組合」という。）という管理組合が存在していたため、協議窓口は、法人と墓地管理組合、及び水利組合とで進めていくこととなりました。

このとき、墓地管理組合及び水利組合とは、国と調整する上では同じ立場ですが、水利組合の代表が法人の代表理事4人のうちの2人であったため、「法人＝水利組合」という構図となり、法人側の主張が強くなっていきました。その結果、法人との墓地移転協議では、「溜池」の話がついてまわり、協議がなかなか前に進みませんでした。

このため、千丈墓地と下の池のそれぞれの工事行程を整理した結果、千丈墓地については、今後造成工事のほか、墓地区画面積、願善堂、巻石の決定及び各種申請関係に時間を要することから、千丈墓地について、優先して進めていくことの説得を行い、了解を得ました。

このとき整理した協議窓口とその内容は、以下のとおりです。

西長野一般社団法人と各管理組合との事務区分		
千丈墓地	西長野一般社団法人	千丈墓地管理組合
土地 交渉・契約・補償	○	
墓地造成 交渉・契約・補償	契約	交渉 補償
墓地造成工事 発注・施工		○
下の池	西長野一般社団法人	大道星水利組合
土地 交渉・契約・補償	○	
池造成 交渉・契約・補償	契約	交渉 補償
池造成工事 発注・施工		○

6. 意見集約の流れ

主な意見の取りまとめは、全て国が行いました。

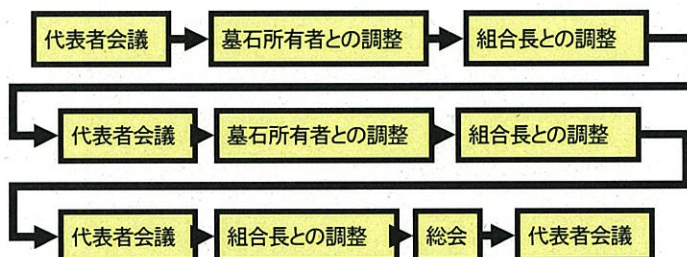
例えば、新しく作る墓地区画の大きさについて検討を行う場合、国のほうで所有者の家をそれぞれ回り、意見を聞き取り、それらを取りまとめた結果を会議にて報告します。

そして、この会議の結果、国のほうで墓地区画の大きさについての案を作成し、再度各所有者に確認を行いました。そして再度、その結果を会議で報告するというのが、ひとつの流れでした。

また、時間的な制約がある場合、国で作成したいくつかのアンケートを各所有者に郵送で送り、これを集約することで、地元の意思確認を行いました。

例えば、巻き石については、複数ある巻き石の中から希望の巻き石を選択してもらい、国で集約後、上記と同様に会議にて報告を行いました。

そして議論が煮詰まったところで、総会を開催し、最終的な地元決定を行いました。



会議を行うにあたって、上記のような調整が必要であったことから、行程を正しく管理し、必要な時期の会議の開催が重要となってきます。

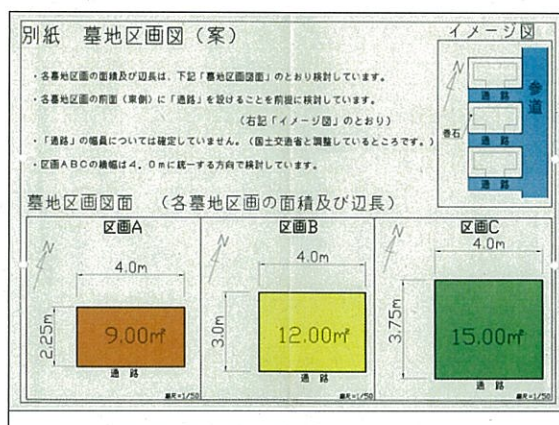
7. 意見集約の例

【墓地区画面積】

従来の墓地は、各区画の面積がばらばらでした。この区画面積については、統一した面積にする

のか、従来の面積にするのかを確認をするため、それぞれ所有者の家を回り、意見を取りまとめ、代表者会議で報告しました。

この結果、従前と同じ大きさを主張する方が多くいたため、墓地の大きさを従前の大きさを元に3つのグループに分け、各所有者毎に区画面積案を作成しました。



この結果、従前の区画面積より大きくなる人もいれば、小さくなる人もおり、必ずしも本人の希望通りとはいかない場合が生じました。また、従来の面積で配置した場合、墓地区画が整然としないため、従前の場所とは違う場所への配置変更が必要な区画もありましたが、地区の序列などもあり、個別の交渉ではとても解決できない状況でしたが、「墓地管理組合」による話し合いで円満に解決しました。

【願善堂】

毎年8月に行われる地蔵盆について、この地域の特徴として、願善堂の中で行われています。

願善堂とはお堂のようなもので、年に1度、地蔵盆によって、千丈地区の人々が集まる場所であると同時に、千丈墓地の象徴であると言っても過言ではありません。

この願善堂について、新たにどうしていくのかを会議で検討する必要性が生じました。

まず、願善堂を新築するにあたり、構造や大きさなどについての検討を行いました。

ところが、大きさについては地蔵盆を行うために必要な大きさを継続したい高齢者の層と、地蔵盆自体を廃止し、願善堂の規模を縮小させたい若い世代の層とで、意見が分かれました。

また構造についても、従前と同じように木造にするのか、全く新しくRC(鉄筋コンクリート)にするのかでも分かれました。

これらの調整を国があいだに入り行いましたが、何十年と住んでいる地元の人でなければ分からない願善堂への思いもあり、会議での決定が総会では覆ってしまい、墓地所有者同士が険悪になるなどしました。

最終的には、再度アンケートを採ることを墓地管理組合総会で了承いただき、その結果により、大きさや構造を決定することが出来ました。

8. まとめ

地元全てを「任せられる組織」が存在するのなら、このような調整は必要無いのかもしれませんが。

しかしながら、今回の場合のように、地元に組織が存在しない場合、必要なのは地元や地域特有の状況をいち早く把握し、「どのような地元調整が必要なのか」を考えることが大切です。

そのためには、今回のように国が協議の核となる組織運営を積極的に進めていくことが重要であります。この結果、地元との協議を密に進めるだけでなく、「地元を理解」し、「地元を知る」ことができます。

今回立ち上げた組織自体、世代間の考えのずれにより、協議が難航することがありました。しかしながら、その協議のなかでは、何十年と住んでいる地元の人でなければ分からない墓地や願善堂への思いを把握することも出来ました。

このような課程において、地元の懐に入り込んで「地元を知る」ことがスムーズな地元調整につながるとともに「地元の信頼」を得ることに繋がり、結果として今回の墓地移転交渉も所期の成果を得ることが出来ました。

最後に、今回の取り組みで得られた経験を、今後墓地移転に留らず広く用地交渉に生していきたいと思っています。