麻生津地区築堤事業における墓地移転への 取り組みについて

村田 直輝1

1近畿地方整備局 道路部 道路管理課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前1-5-44).

紀の川の無堤部である麻生津地区は、堤防整備にあたり、墓地移転という課題を抱えている。これまで、堤防整備に向けて、地域住民が自主的に設立した推進委員会へ事業説明等を実施してきたが、墓地移転を進めるための主体が明確になっておらず、堤防整備が進まなかった。これを受け、国が関係機関及び地域住民の墓地移転における役割を分析、整理を行った。そして墓地権利者との調整などの墓地移転に特化した役割を担う墓地移転委員会の設立に向けて、地域住民と丁寧に調整を行っているところである。その結果、墓地移転に対して前向きな雰囲気が醸成されており、引き続き調整を行うことにより、早期の堤防整備が期待される。

キーワード 地元合意形成,墓地移転,堤防整備

1. はじめに

麻生津地区は和歌山県の一級河川である紀の川の中流部の紀の川と山地に挟まれた場所に位置している(図-1). 治水安全度が著しく低い無堤部であるため、台風等の洪水時に被害を被っている. 近年は、人家まで到達するほどの紀の川からの浸水はないものの、人家より川側に位置する道路や田畑の浸水があり、早期の治水対策が必要である.

和歌山河川国道事務所では平成24年12月に策定された 紀の川水系河川整備計画(以下、「河川整備計画」とい う.)に基づき、紀の川の治水安全度の向上に向けて治 水事業を推進している。無堤部である麻生津地区も堤防 整備を実施する対象箇所として河川整備計画に位置付け ており、過年度から検討を行っているところである.

しかし、麻生津地区では川沿いに墓地が立地(図-2)しているため、堤防整備にあたり墓地移転は避けられず、墓地には複数の地権者や利用者が存在し、地域住民との合意形成が困難であることが、堤防整備を進めるにあたって課題の一つとなっている.

本論文では、麻生津地区における堤防整備に伴う墓地 移転に向けての取り組みや、墓地移転の実施にあたって 必要不可欠である地域住民との合意形成に向けた取り組 みついて述べる。



図-1 麻生津地区の遠景



図-2 麻生津地区 墓地

2. 麻生津地区の基本情報について

(1) 築堤計画について

麻生津地区では左岸距離標31.2k付近から32.0k付近で、現況の地盤高が計画高水位よりも低く、河川整備計画で位置付けている目標流量(昭和34年伊勢湾台風規模)を安全に流下できない河道となっているため、堤防整備を実施する計画である。麻生津地区の墓地等の立地や現在の計画堤防法線の位置関係は図-3に示すとおりである。特徴としては、今回の堤防整備箇所より下流側には既設堤防があること。また、紀の川を横断して麻生津大橋がかかっていること。そして、墓地が川沿いに立地していることが挙げられ、堤防整備にあたってのコントロールポイントとなっている。

(2) 墓地について

麻生津地区の川沿いに立地している墓地の基本情報を表-1に示す.特徴としては、まず地域の共同墓地と個人所有の墓地が隣接して立地しており、それら全体を各墓地所有者からなる墓地管理委員会が一括で管理していることが挙げられる.また、古くから地域にある地元が管理する墓地であり、現在の墓地に関する法令である「墓地、埋葬等に関する法律施行細則」(紀の川市)等に則った墓地となっていない.現在の墓地の利用状況については、新しい墓石も見られ、お供えや清掃に訪れる参拝者も毎日見られる.また、過去に紀の川市が、墓地の移転先として山の上にある代替地を提案したが、代替地が居住地から離れた場所であることから、地域住民の納得を得られなかった経緯もあるなど、地域にとっては身近な墓地であると言える.

3. 麻生津地区の過去の経緯について

(1) 堤防整備・墓地移転における過去の経緯

前章でも述べたとおり、麻生津地区は無堤部であり、 一部浸水した経験がある地域である. そのため、地域住

表-1 墓地の基本情報

墓地面積	約3,000㎡
墓地区画数	約300区画
墓地の種類	共同墓地·個人墓地
墓地地権者	共同墓地の土地: 地域が地権者 個人墓地の土地: 個人が地権者
墓地利用者	地域住民の個人毎に墓石を所有
墓地管理者 (墓地の維持管理)	墓地管理委員会(墓地利用者で構成)



図-4 墓地の位置関係



図-3 麻生津地区の堤防整備箇所及び墓地等の位置関係

民は堤防整備に非常に関心が高く、地域住民で構成された堤防整備を推進するための委員会として、無堤防地区整備事業推進委員会(以下、「推進委員会」と言う。)を自主的に設立している。この委員会は麻生津地区にある4つの地区の委員会設立当時の自治会長から構成されている(1地区のみ自治会長の交代に伴い追加する。).

堤防を整備するにあたって、地域住民との合意形成は不可欠であるため、これまでには推進委員会に対して二回の勉強会を実施している。第一回の勉強会では紀の川流域の概要及び墓地移転の一般的な課題や流れ、第二回では近年の紀の川流域の概要及び今後の堤防設計の予定について説明を行っている。二度にわたる勉強会の実施により、堤防整備や墓地移転の必要性は地域住民に浸透し、一定の効果を得られたと考えられる。しかし、一方で墓地移転には基本的に墓地所有者の全員同意が必要である等、多くの条件があることから、墓地移転は困難であるという認識も浸透した。そのため、堤防整備の実現は困難であるという認識も浸透した。そのため、堤防整備の実現は困難であるという後ろ向きな雰囲気が醸成され、地域住民が堤防整備実現に向けて積極的に参加する意識が低くなったことが想定される。

実際に、堤防の予備設計を行う段階に入り、測量・地質調査の実施について説明を実施したが、地域住民には墓地があるため事業は進まないとの認識が強く、地域を上げて堤防整備、墓地移転に取り組む意識が低い状況であった。その後、堤防法線の検討等、設計が進む過程で、堤防整備箇所に位置する自治会の会長や墓地管理委員会の委員との打ち合わせを随時実施したが、墓地移転の実施に対する具体的な話は進まなかった。

(2) 墓地移転における課題

地域住民は、堤防整備を強く望んでおり、自主的に推進委員会を設立されている。しかし、推進委員会は堤防整備について地域全体の調整役となる組織であり、また、墓地所有者ではない地域住民も所属していることから、墓地移転の具体的な内容を進めるには相応しくない。墓地管理委員会は、墓地利用者から構成されているが、墓地の維持管理を目的とした組織であり、約300区画の墓地区画を有する墓地移転に伴う具体的な調整や判断を行うには負担が大きいことが想定された。

このように、墓地移転の実施の主体となる組織が明確 ではなく、墓地移転に必要不可欠である地域住民との合 意形成が図りづらい状況となっていた.

以上のことから,墓地移転に特化し,墓地移転における様々な役割を担う地域住民から構成された墓地移転委員会が必要であると判断し,設立に向けて地域住民への説明会で必要性を説明することとした.

4. 課題への取り組み

(1) 墓地移転における役割の分析・整理

墓地移転に特化した主体となる組織が不透明な状況を 解決するために、国土交通省、紀の川市、推進委員会、 墓地管理委員会、そして新たに設置を目指している墓地 移転委員会の役割を分析・整理した.

a) 国土交通省の役割について

国土交通省は紀の川の河川管理者であり、紀の川における堤防整備事業の調査・計画・施工を主に行う役割にある。

b) 紀の川市の役割について

紀の川市は、「墓地、埋葬等に関する法律施行細則」における墓地の新設、改葬、廃止に伴う許可権者である。また、同法令では墓地の運営においては、墓地の経営者を明確にする必要があるが、墓地の永続性及び非営利性の確保の観点から経営者は地方公共団体が原則とされている。これらのことから、紀の川市については、堤防整備の事業全体及び、墓地移転の実施に向けて地域との調整を主となって行う役割にある。

c) 推進委員会の役割について

地域住民で構成されている推進委員会はあくまでも堤防整備の事業全体の窓口である.このため、具体的な移転計画の調整や今後の補償関係等の調整など、墓地移転に係わる具体的な窓口となることは困難であると判断した.なお、墓地移転にあたっては、紀の川市との協議により、新たに墓地を新設する場合には、移転先の半径200mの範囲の住民の同意が必要である.この周辺の地域住民との合意形成においては、墓地権利者以外の方との協議となるため、推進委員会に主となって担っていただくように整理した.

d) 墓地管理委員会の役割について

墓地管理委員会は墓地の維持管理を行う組織であるため、現状の墓地地権者の調査等の墓地移転の前段階について主な役割を担っていただくように整理した.

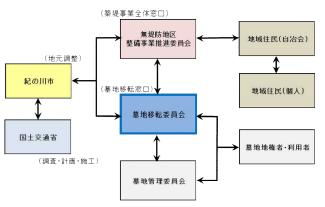


図-5 墓地移転の調整 フロー図

e) 墓地移転委員会(新設)の役割について

墓地移転に特化した調整窓口となる組織として、新たに墓地地権者及び利用者から構成される墓地移転委員会を設置することとした。多数の墓地権利者に対する墓地移転の調整窓口を一本化するとともに墓地移転計画の策定に伴う権利者間の調整作業を主として担っていただくように整理した。(図-5)

これらの組織の役割,並びに関係を表-2のとおり整理 し,墓地移転に伴う地域住民との合意形成に向けた関係 機関との協議の仕組みを構築した.

(2) 墓地移転委員会設立に向けて

墓地移転委員会では、墓地移転計画の策定にあたり主 に墓地権利者に対する移転先の意見調整や具体的な墓地

表-2 各組織の役割及び墓地移転の流れ (案)

		墓地移転							
		項目	国土交通省	紀の川市	推進委員会	墓地移転委員会	墓地管理委員会		
	基礎調査	・地積調査 ・墓地権利者(地権者・使用者)の調査 ※不明権利者への対応確認	0	0			0		
	1								
概		- 墓地移転準備委員会の設置 - 移転候補地の検討 - 墓地権利者(地権者・使用者) の意向調査 - 移転先の地権者高向調査 - 移転先の地権者高向調査	0000	0000		0000	0000		
略検討	概略設計	・墓地移転基本計画の作成	0	0		0	0		
		周辺住民に対する同意条件再確認 3)移転後の墓地経営者 ※経営者の条件確認		0		0	0		
		4)墓地改葬に伴う基本方針 ※区画廃止,増設等に伴う条件 ・事業手法検討	0	0		0	0		
	1								
詳	詳細調査	・墓石等詳細調査に伴う権利者への同意 ・墓石等詳細調査 ・不明墓地権利者、無縁仏墳墓の調査 (官報掲載・立札設置1年)	000	0		0 0	0		
細	1	CHANGAW IZ TORKE 1 17							
検討	詳細設計	・墓地移転委員会の設置・墓地移転設計※墓地詳細設計構造協議・補償費算定・墓地移転計画及びスケジュール作成	0 0 0	0		0 0	0		
P	→ 墓地・周辺地元 同意	・墓地権利者(地権者・使用者)移転同意 ・周辺住民同意	0	0	0	0	0		
意	↓ 堤防整備工事 経営許可申請	・墓地経営許可(法第 10 条)の取得							
	単地造成工事	・造成工事(区画等の整備)→工事完了届							
エ	基地改葬許可 申請 」	・改葬許可(法第5条・第8条)の取得							
事	墓地改葬工事	・墓地移転工事→工事完了届							
	(墓地経営廃止 許可申請) ↓	・経営廃止許可 【墓地移転完了】							
	堤防整備工事								
	堤防整備完了								

区画や通路の寸法や配置,現況墓地にある水飲み場,手桶置き場,休憩所等の復元先や構造等の協議,さらには,移転補償といった多岐にわたる内容を調整していくこととなる.これらの協議調整においては,地権者及び利用者の理解と協力が必要となることから,墓地移転委員会は,権利者全員によって選出された委員で構成されることが望ましい.しかし,古い墓地であるため,現時点では利用者が明確でない墓地区画が1割程度存在しており,権利者全員を明確にしてからの作業となると,墓地移転委員会を設立するまでに多大な時間を要してしまうことが想定される.

このことから、墓地移転委員会の設立にあたっては、 基本計画策定段階と移転計画策定段階の2段階の過程を 踏むこととした. 具体的には、基本計画策定段階として は墓地移転先や移転方針等の基本部分の計画(墓地移転 基本計画)の策定までの調整を担う組織として、現在明 確になっている墓地権利者の代表者として選出された委 員からなる「墓地移転準備委員会」を設立するものとし た. そして、移転計画策定委段階としては墓地地権者及 び利用者の移転同意に向けた具体的な墓地区画の寸法や 配置計画を策定する組織として、墓地権利者全員によっ て選出された委員からなる「墓地移転委員会」に分けて 設立することとした(図-6).

不明な墓地区画所有者の確認にあたっての法的措置としては、権利を有する者に対し1年以内に申し出るべき旨を、官報に掲載し、かつ、見やすい場所に設置された立札に1年間掲示する必要があり、この作業を基本計画策定段階で行なう墓地移転基本計画の策定と並行して作業を行うことで効率的に墓地移転に向けた協議を進めることが可能となる.

これらの地域の実情に合わせて、柔軟に対応することで、現在、推進委員会及び墓地管理委員会の主導により、墓地地権者及び利用者からなる「墓地移転準備委員会」が設立されている.

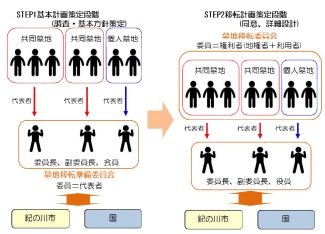


図-6 墓地移転委員会設立の流れ

5. まとめ

麻生津地区の堤防整備を推進する上で,墓地移転は避けられない課題である.

地域住民で構成された推進委員会や墓地管理委員会等への事業説明や勉強会等の丁寧な対応を行ってきたものの,墓地移転を主体となって行う組織が不透明であり,堤防整備が進まなかった.

そのため、国交省で関係機関の役割を整理、明確化するとともに、墓地移転に特化した組織である墓地地権者及び利用者からなる墓地移転準備委員会及び墓地移転委員会の設立を提案し、墓地移転の窓口とした.

その結果,墓地移転準備委員会が設立され、地域住民 に非常に前向きな雰囲気が醸成されている.引き続き、 墓地移転委員会の設置に向けて調整を行っていくことで、 早期の場防整備が期待される. 今後,墓地移転の実現に向けて,表2で示したとおり,墓地移転に伴う基本計画の策定,権利者不明区画の調査,墓地移転先の決定等の多くの工程を踏む必要がある.そのため,国土交通省,紀の川市,推進委員会,墓地管理委員会,そして墓地移転に特化した墓地移転(準備)委員会のそれぞれの役割を明確にしたことは,麻生津地区の堤防整備の実現へ向けて,地盤固めになったと考えられる.

※本論文の内容は、著者の従前の所属である和歌山河川 国道事務所 調査第一課(現在は河川管理課)における 業務に基づくものである.

謝辞:本論文の作成にあたって、内外エンジニアリング (株)の皆様には、多大なご協力をいただいた.ここに記して謝意を申し上げる.