



福岡市立霊園における 合葬墓等構想の検討資料

第 2 回 福岡市立霊園における合葬墓等構想委員会
H 2 9 . 1 0 . 3 (火)

福岡市立霊園における合葬墓等構想の検討資料 目次

1. 検討の背景	1-1
2. 市立霊園を取り巻く現状と課題	2-1
(1) 福岡市の墓地に対する市民ニーズ	2-1
1) 市民アンケート調査結果	2-1
2) 市立霊園応募者アンケート結果	2-4
3) 市民の声	2-5
(2) 市営霊園の概要	2-6
(3) 法的位置づけ	2-10
(4) 市立霊園の管理運営体制	2-11
(5) 市立霊園の応募状況	2-12
(6) 市立霊園の墓地の返還件数	2-13
(7) 市立霊園を取り巻く課題	2-14
3. 他都市における合葬墓等の導入状況	3-1
4. 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針	4-1
(1) 市立霊園が目指す方向性	4-1
(2) 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針	4-2
1) 新たな形態の墓地の導入	4-2
2) 市民サービスの向上に向けた運営方法の見直し	4-5
5. 合葬墓の具体的検討	5-1
(1) コンセプト	5-1
(2) 場所	5-2
(3) 規模	5-3
(4) 運営方法	5-4

資料編

- (1) お墓にまつわる全国的な動向 ……資料-1
 - 1) 全国の将来人口推計 ……資料-1
 - 2) 家族形態の変遷 ……資料-3
 - 3) 引き取り手がない遺骨が増加 ……資料-4
 - 4) 墓の形態に関する意識 ……資料-4
 - 5) 世帯主の現住地と別居子の現住地 ……資料-5
 - 6) 終活 ……資料-6
- (2) 福岡市の現状 ……資料-7
 - 1) 福岡市の将来人口推計 ……資料-7
 - 2) 年齢階層別人口実績と推計 ……資料-7
 - 3) 福岡市の死亡者数の推移 ……資料-8
 - 4) 2人以上世帯数と単身世帯数の推移 ……資料-8
 - 5) 福岡市の平均初婚年齢の推移 ……資料-9
 - 6) 承継者が遠方に住んでいる人の推移 ……資料-9
 - 7) 他都市からの転入・転出人口 ……資料-10
 - 8) 福岡市の単身世帯の年齢層の推移 ……資料-10
 - 9) 婚姻件数の推移 ……資料-11
 - 10) 外国人の人口推移 ……資料-11
 - 11) 生活保護受給者における高齢者の割合 ……資料-12
 - 12) 福岡 100 ……資料-13
- (3) 墓地の事例 ……資料-14
 - 1) 他都市の霊園事例 ……資料-14
 - 2) 民間（福岡市）の霊園事例 ……資料-22
 - 3) 海外の霊園事例 ……資料-23

1 検討の背景

検討の背景

少子高齢化は我が国の大きな社会問題であり、福岡市においても高齢化は着実に進行している。福岡市における死亡者数は、2011年に初めて年間10,000人を突破し、今後30年以上にわたり増加を続け、2048年のピーク時の死亡者数は19,500人超と現在の2倍近くに達することが予測されている。

このように死亡者数が増加していく中、少子高齢化、核家族化、生涯未婚者の増加、高齢者の単身世帯増加等の社会情勢の変化により、身寄りがなく自身の死後に不安を持つ市民が増大している。

この身寄りがない者の死後の不安とは、具体的には、「墓を建てても、その墓を承継していく者がいない。」「先祖代々の墓があっても、その墓を承継していく者がもういない。」等である。また、墓の承継者がいたとしても、「自分の子孫には、墓の維持管理という負担を掛けたくない。」という考え方をもつ者が増えており、「墓は、先祖代々受け継いでいくもの」といった墓に対する考え方も大きく変わってきている。さらに、最近では、散骨（自然葬）といった死後に墓を必要としない葬送形態に対する関心も広がりはじめている。

このような社会情勢の変化や墓に対する国民意識の変化を踏まえ、政令指定都市に東京都を加えた21都市の中でも14の都市が、既に承継を必要としない新しい形態の墓地を設置運営している。その中でも最も典型的な形態が合葬式墓地（合葬墓）である。

本市においても、「墓地・納骨堂の需給状況について」（平成27年度福岡市保健福祉局調査）において、合葬墓に対する関心やニーズが急速に高まっているとの結果が確認されているところである。

以上のような状況を踏まえ、福岡市立霊園において、合葬墓等の新しい形態の墓地の導入について検討を進める。

2 市立霊園を取り巻く現状と課題

(1) 福岡市の墓地に対するニーズ

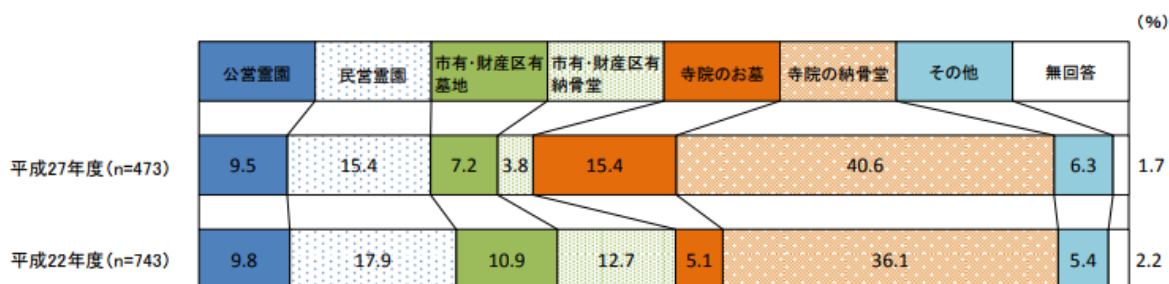
1) 市民アンケート調査結果（保健福祉局）

<出典：福岡市墓地・納骨堂に関する市民アンケート調査（平成27年7月，平成23年3月）>

① 福岡市民の墓地・納骨堂の所有状況

市民アンケート調査では、30.0%が「自分が利用できる墓地・納骨堂がない」と回答した。また、66.9%は「自分が利用できる墓地・納骨堂がある」と回答したが、そのうち本市公営霊園での所有率は10%未満、民間施設を含めた市内での墓地等所有率は36.8%で、福岡市民は、市外の民間墓地・納骨堂を所有している者が多いことがわかる。

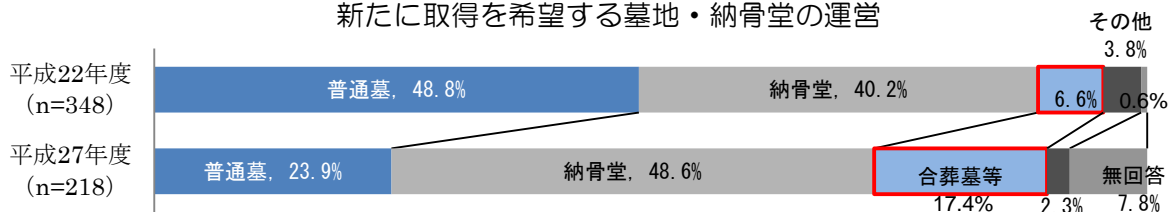
所有している墓地・納骨堂の種類



② 福岡市民の新たな墓地・納骨堂の取得意向

平成27年7月及び平成23年3月に実施した市民アンケート調査では、いずれも約30%が「いずれは墓地・納骨堂を取得したい」と回答した。また、取得を希望する運営形態としては、公営霊園の人气が最も高く、取得したい施設形式としては、「墓」が大きく減少し、「納骨堂」「合葬式の共同墓」が増加している。取得したい墓地・納骨堂の条件として、市内に立地して、取得費や管理費の費用が安いものを挙げる傾向に変化は見られなかった。

新たに取得を希望する墓地・納骨堂の運営



【福岡市内の合葬式施設の整備状況】

福岡市は、墓地・納骨堂の需給状況調査により、市民の需要に対し、本市近郊を含めた墓地・納骨堂の供給量が今後 20 年程度充足しているため、原則として、新規の墓地・納骨堂の経営を許可しないこととしている。

現在のところ、新たな墓地形態である合葬式施設（合葬墓）は福岡市内にはない。（福岡都市圏においては数件の事例がみられる。）

③ 福岡市民の合葬式施設に対する意識

市民アンケート調査での合葬式墓地についての設問では、下記のとおりであった。

「合葬墓」を知っているか？

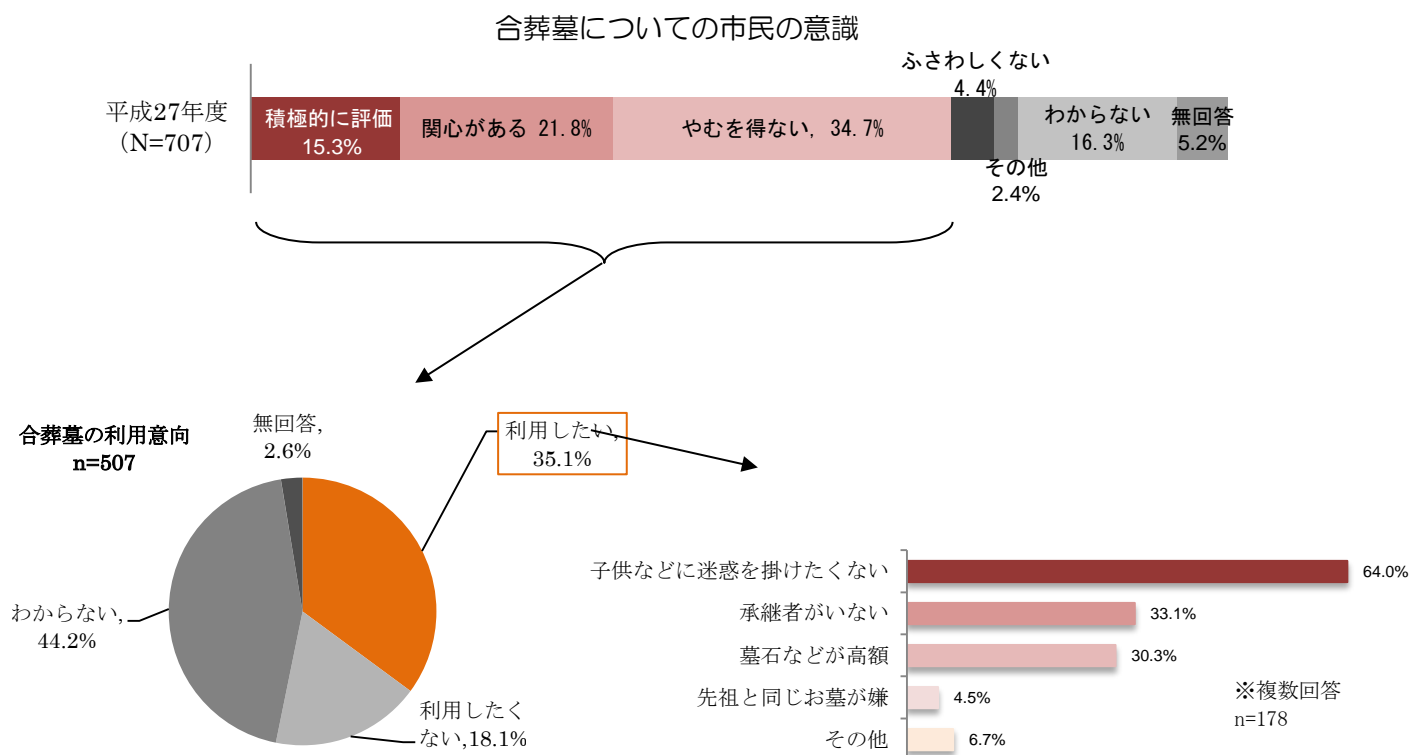
「知っている」21.8%、「聞いたことがある」32.4%で、半数以上の市民がおおよそのイメージを持っていると思われる。

「合葬墓」をどう思うか？

「ふさわしくない」4.4%に対し、「積極的に評価する」15.3%、「関心を持っている」21.8%に「やむを得ない」34.7%を含め 7 割以上が肯定的に捉え、市民も今後必要な納骨施設と認識していると考えられる。

「合葬墓」を利用したいか？

合葬墓に肯定的な回答のうち、35.1%が合葬墓を利用したいと回答し、理由として、「子供等に迷惑をかけたくない（墓守問題）」が最も多く、続いて「承継者がいない（承継問題）」「墓等が高額だから（経済的問題）」となっている。

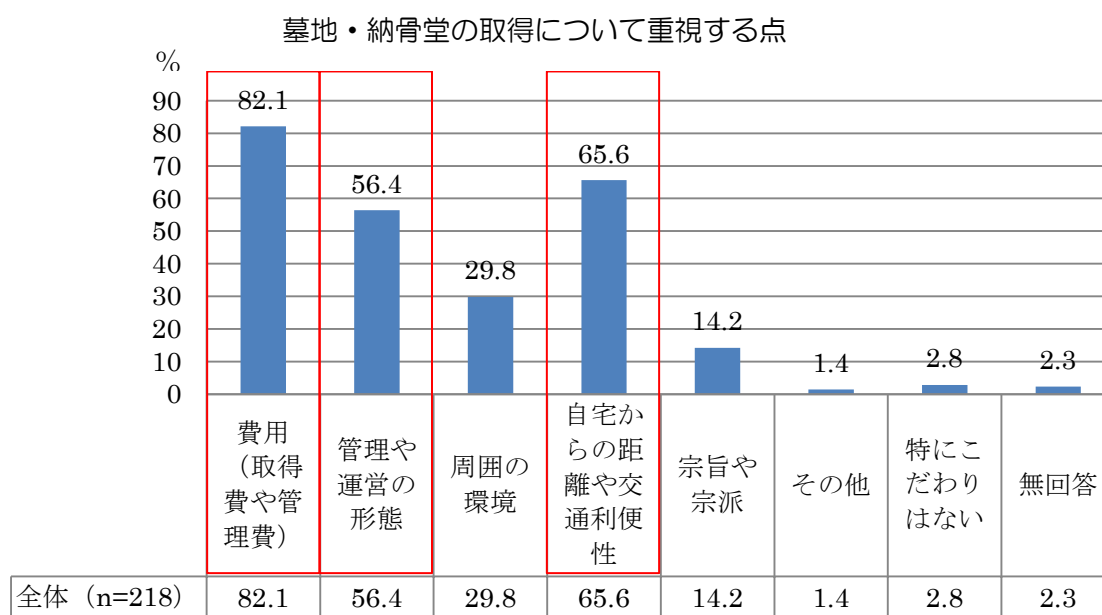


④ 福岡市における合葬式施設整備の必要性

市民アンケート調査結果において、墓や納骨堂を取得する際に重視する点について複数回答式で質問したところ、「取得費や管理費用」82%、「自宅からの距離や交通利便性」65%、「管理運営形態」56%と高い割合であった。墓や納骨堂に感じている問題を複数回答式で質問したところ、「承継者や墓守がないこと」、「維持管理の難しさ」が30%を超え、「費用面」も25%を超えていた。また、墓や納骨堂に関し福岡市に求めるものは、公営納骨堂及び公営合葬施設の整備が高く、公営納骨堂の整備については、前回調査から若干減少しているものの公営合葬式施設の整備については、前回調査の2倍近い割合となった。

アンケート結果から、多くの市民が墓や納骨堂について、取得や維持に要する費用が低額で管理運営形態が明瞭であることを求めていることがわかる。他の政令市の合葬式施設の整備状況は整備済み又は整備中が多く、本市の市民ニーズは全国的な傾向と一致していると考えられる。

以上のことから、福岡市においても公営の合葬式施設は市民ニーズが高く、今後整備について検討する必要があると考えられる。



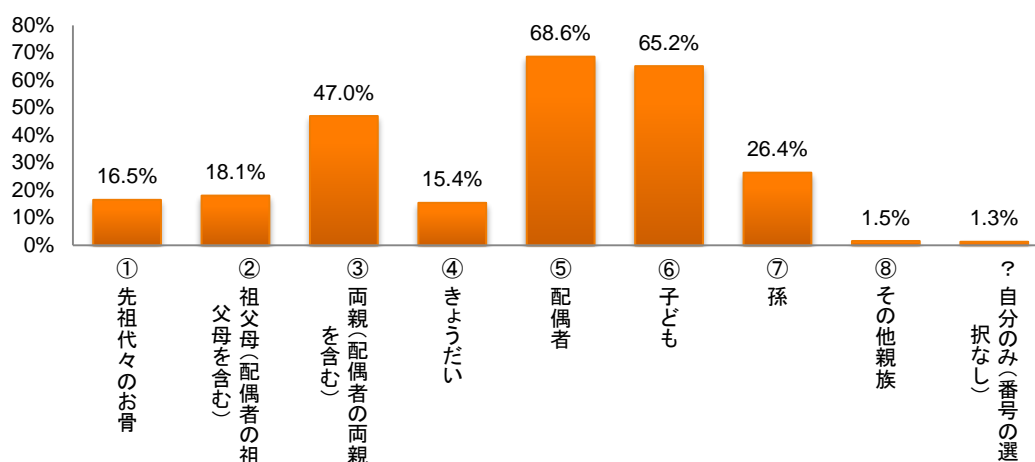
⑤ 福岡市での合葬式施設の設置場所

市民アンケート調査結果において、墓地・納骨堂を取得する際に重視する点で半数以上の方が選択した項目の一つが自宅からの距離や交通利便性であり、墓や納骨堂までの移動に要する時間は80%以上が1時間以内を希望している。また、合葬式施設の利用を希望する市民が最も重視している条件の一つが設置場所となっている。アンケートで求めた自由意見においても、立地条件に交通の便が良いことを望む声が多く、設置場所を選定する際には交通利便性の高さは重視する必要があると考えられる。

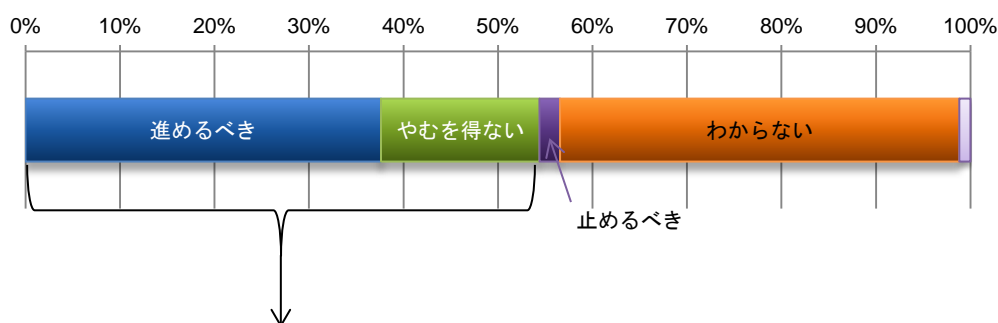
2) 市立霊園応募者アンケート結果

- 平成 28 年度の市立霊園利用者募集において、普通墓の利用を希望する応募者にアンケート調査を実施し、申込者以外で霊園を利用する予定の親族について尋ねた。
- 霊園を利用する予定の親族は、配偶者、子ども、両親の順で多い結果となっている。先祖、祖父母、孫など墓を代々受け継いでいく考え方が希薄になっていることがうかがわれる。
- 市が合葬墓を整備することについては、約 54%の市民が肯定的に評価している。
- 市が合葬墓を整備すべきだと思う理由は、主に承継者問題が約 30%、墓守問題が約 25%、経済的問題と募集状況改善が約 20%とあげられた。

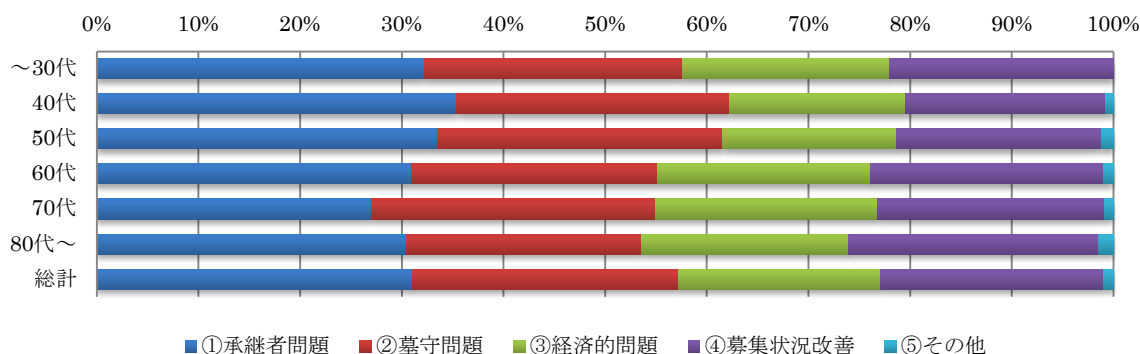
霊園を利用する予定の親族(n=1,102, 複数回答)



霊園を利用する予定の親族(n=1,102, 複数回答)



合葬墓を整備すべきだと思う理由(n=962, 複数回答)



3) 市民の声

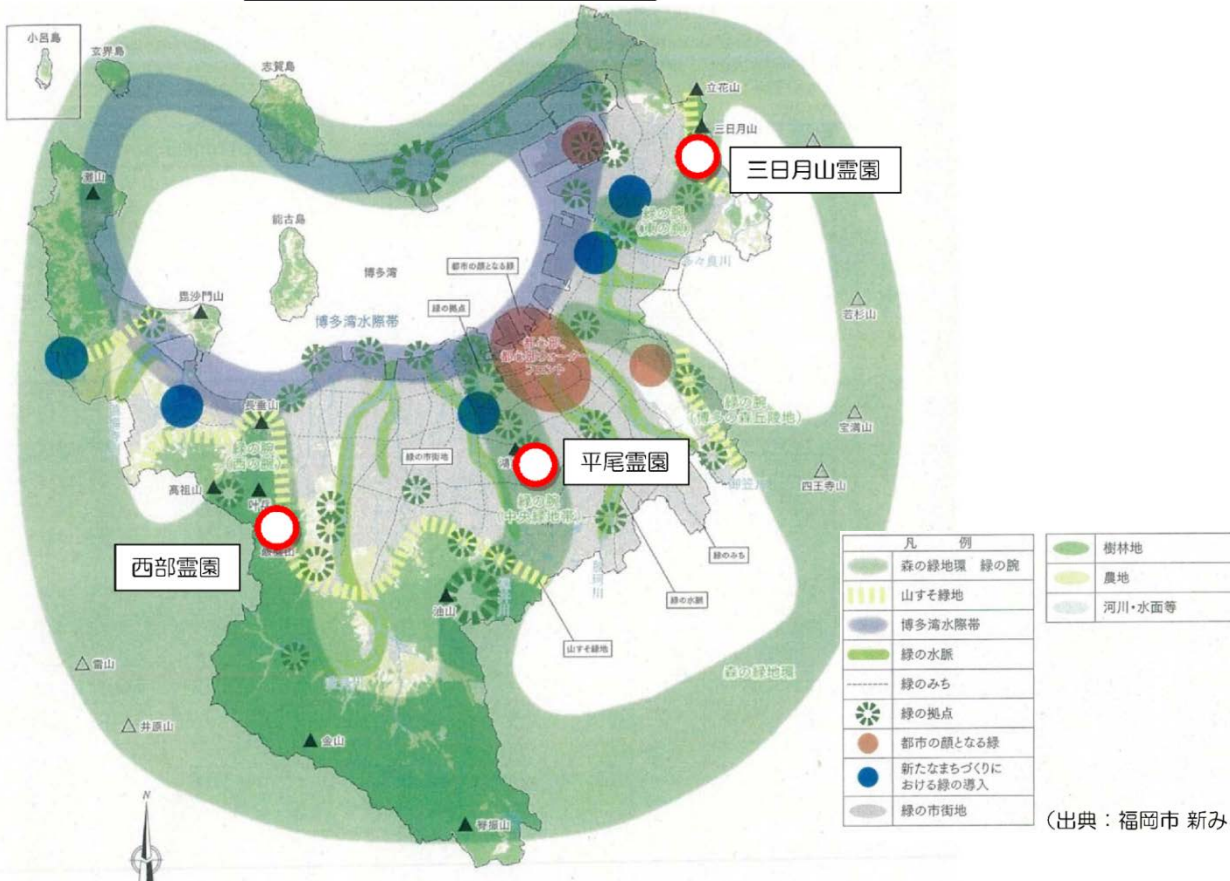
福岡市に寄せられた霊園等へのご意見としては、主に「市立霊園に応募しても当選しない」、「納骨堂、合葬墓等の共同墓、樹木葬などを検討してほしい」などの市民の声が多く寄せられている。

日付	年齢住所等	内容
H25.6.12 (ハガキ)	城南区 70代男性	市立霊園に永年応募しておりますが、全く当たりません。多数応募者には持点方式などを検討してもらえませんか。 20㎡とか広い墓地がありますが、これはもっと小さくして、多数の応募者に答える事が公平だと思います。 納骨堂方式など、庶民に負担の少ない方法を検討して頂けたらと思います。
H25.8.12 (メール)	市内 不詳	霊園がなかなか当選しないし、今後東京にいる子供が将来お墓の世話等が出来ない等々を考えれば今後樹木葬等の共同墓地が話題になって来ると思われます。関東でも人気集中している状況のなかで福岡市霊園につきましても樹木葬等々の共同墓地化の計画の検討がありましたら教えていただきたいのですが。 また、計画がない場合今後是非とも検討をお願いしたいと思っております。どうぞよろしくお願い申し上げます。
H25.12.12 (新聞投書)	南区 80代以上 女性	25年前に亡くなった夫の遺骨は熊本市の実家の墓に入っていますが遠くて、いずれ墓参りも行けなくなるでしょう。子どもも困ると思い、福岡市立平尾霊園(南区)の区画募集に7、8回申し込みましたが、当選しません。転出などで「空き」が生じた区画しか募集しないため、いつも倍率が大変高いのです。 平尾霊園は交通の便がよく、年寄りには助かります。園内は道路よりも広く緑地も多いので、一部を使って納骨堂を建ててもらえないでしょうか。募集に限られる1軒1区画の墓地より、利用者は増えると思います。
H27.1.9 (新聞投書)	早良区 70代男性	昨今は核家族化や少子化で後継者不足となり、維持してきた墓を引き継ぐ者がいなくなり、放置される墓も相当数出ているようです。後継者のいない墓をどうしたらいいのか悩まれている方も沢山おられます。このことは最近、新聞、テレビでも取り上げられ社会問題となっています。各地で共同墓の設置も行なわれています。他の自治体でも取り組まれているところも在るようです。福岡市に於いても共同墓の設置を是非ともお願いしたいところです。
H27.7.6 (文書)	80代以上 男性	東京では、都立の樹木葬霊園を募集したところ、多数の応募があったそうです。福岡市も樹木葬霊園や市立納骨堂の設置を検討されてはいかがでしょうか。
H28.10.19 (文書)	東区 40代 女性	(箱崎の九大跡地について) 私は市が運営・管理する墓地にしてほしいと思っています。墓地といっても墓石があるものではなく、日本にもめずらしい街中にある新しい形の“自然葬”(=森のように見える)場所。今は高齢者も多く、今後も増えつづけ、樹木葬など望まれる人々も多いです。九大は大木も多く、新しく木々を植えるのもOK。(中略)今は海への散骨も高いし、やっているところもうさん臭い会社。樹木葬も遠い場所や高額な所が多い。 (中略)墓石なしにすることで、皆平等に見えて、そして怖いイメージもない。施設作らず、自然を生(活)かし、お金をかけないで再利用。

(2) 市立霊園の概要

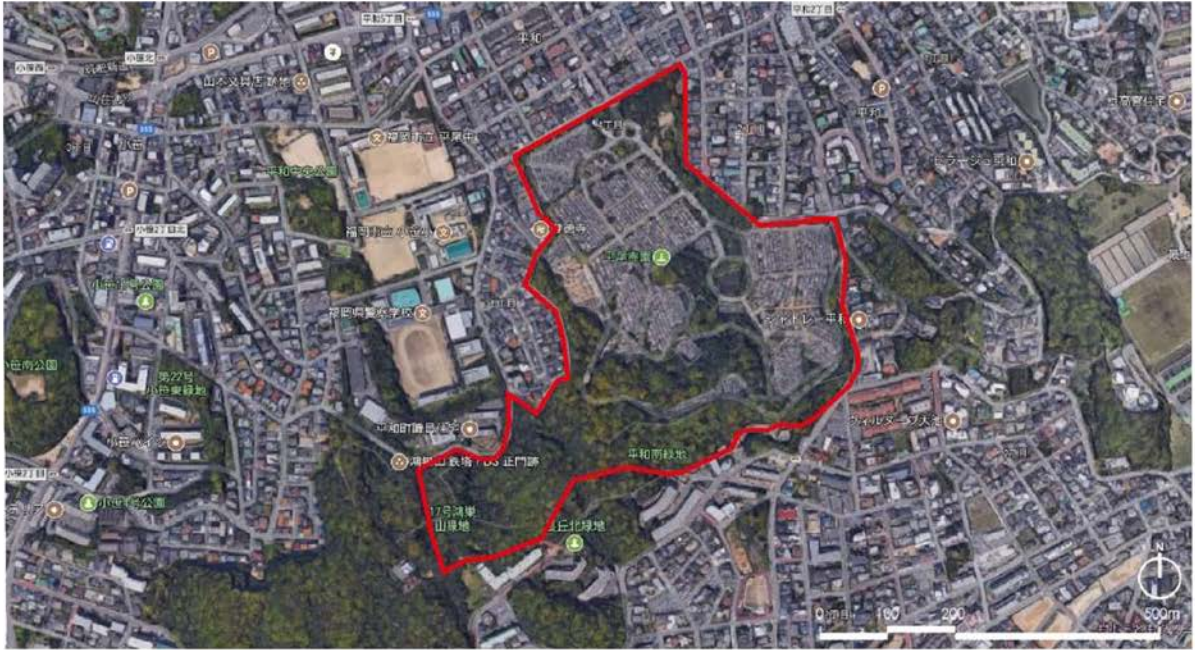
福岡市では、東区に三日月山霊園、南区に平尾霊園、そして西区に西部霊園、と計3か所の霊園が設置されている。本市の霊園は、都市公園として整備されており、墓地利用者のみならず、憩いややすらぎの場として、四季折々の季節ごとに静かな散策やハイキングなどを楽しむ場としても利用されている。

福岡市の緑の構造と3霊園の位置図



霊園名	平尾霊園	三日月山霊園	西部霊園
所在地	福岡市南区平和4丁目	福岡市東区大字香椎	福岡市西区大字羽根戸
都市計画決定 (都市計画変更)	昭和25年3月31日 (昭和37年7月19日)	昭和50年10月25日 (平成3年3月13日)	昭和57年12月23日
開園	昭和30年10月1日	昭和56年7月16日	平成2年9月27日
面積	216,600㎡	213,776㎡	145,000㎡
墓所区画数	4,161区画 すべて普通墓所	2,469区画 すべて普通墓所	4,086区画 芝生墓所1,274区画 普通墓所2,812区画
1区画の面積	4~52㎡	4~6㎡	4㎡
使用料(永代)	260,000円/㎡	175,000円/㎡	172,000円/㎡
管理料(年間)	普通墓所 1,000円/㎡, 芝生墓所 1,200円/㎡		
特色	<p>鴻巣山風致地区、鴻巣山保全地区(一部)に含まれる。都心部から近く墓参りに便利な立地である。</p> 	<p>三日月山の南斜面、長谷ダムのそばに位置し、芝生広場や三日月山登山の利用者も多い。</p> 	<p>飯盛山の北側山麓に位置し、北東に市街、博多湾が遠望できる。普通墓所のほかに、規格を統一した墓碑が整然と並び芝生墓所がある。</p> 

●平尾霊園



霊園からの眺め



霊園入口



老朽化した遊具広場



樹木が生い茂り死角や暗がりを形成している

●三日月山霊園



霊園からの眺め



霊園メイン階段



霊園管理事務所の様子

●西部霊園



一般墓所



芝生墓所



霊園管理事務所の様子

(3) 法的位置づけ

「墓地、埋葬等に関する法律」における位置づけ

「墓地、埋葬等に関する法律」（昭和23年5月31日 法律第48号）及び同法に係る国の指針により、「墓地、納骨堂又は火葬場の経営主体については、原則として市町村等の地方公共団体とし、これにより難い事情がある場合であっても、宗教法人、公益法人等に限る」とされていることから、福岡市民の需要に応える合葬式施設は、まず地方公共団体である本市が整備する必要がある。

また、本市における墓地、納骨堂の経営許可については、関係法令およびその具体的な許可基準や事務処理手続きを定めた「墓地等（墓地、納骨堂及び火葬場）許可事務取扱い要領」によりその事務を行っているところであるが、経営許可の事務遂行にあたっては、広域的な需給バランスの確保が必要であることから、5年ごとに「福岡市墓地・納骨堂の需給状況調査」を行っている。

なお、「墓地、埋葬等に関する法律」においては、他人の委託を受けて焼骨を収蔵するための施設を「納骨堂」とされており、合葬式施設については、一旦収蔵した遺骨を返却するなら納骨堂、返却しないのであれば、委託を受けて焼骨を収蔵（管理）しているとは言えないことから、「墓地」として取り扱うことが適切と判断される。

都市計画法に位置づけられた霊園

墓地の経営を行うためには、市長の経営許可を受ける必要があるが、都市計画決定によって設置される墓地（都市計画上の「墓園」）は、経営許可の手続きを要さずに設置することができる。旧建設省の墓地計画標準は現在失効しているが、市内3霊園はこの基準に基づいて計画・整備された。

福岡市新・緑の基本計画において、福岡市立霊園は特殊公園の中でも、その面積の3分の2以上を園地等とする景観の良好なかつ屋外レクリエーションの場として利用に供される墓地を含んだ公園である「墓園」に位置づけられている。

○墓地計画標準について（抜粋）〔昭和34年（1959年）建設省〕

都市計画又は都市計画事業として決定する場合における墓地計画標準

第1 計画方針

墓地は、都市の総合的利用計画に基づき、静寂な環境にその位置を選定するものとし、墓地の諸施設は、周囲に及ぼす影響を考慮し、風致美観に留意して計画するものとする。

第2 計画

- ・市街地に近接せず、かつ将来の発展を予想し市街化の見込みのない位置であって、市街地からおおむね1時間以内で到達できる位置であること。
- ・緑地系統の一環として配置すること。
- ・主要な道路、鉄道及び軌道に接しないこと。
- ・火葬場と併置しないこと。
- ・墓所の面積は一個所おおむね10ヘクタール以上とすること。
- ・墓所面積を全墓地面積の3分の1以下とする。
- ・一墓所の面積は4平方メートル以上とすること。
- ・既存の風景は、保存するよう極力努めること。
- ・墓地外縁部は、植樹帯で囲むこと。

(4) 市立霊園の管理運営体制

平成 17 年度までは森と緑のまちづくり協会（現：緑のまちづくり協会）に特命随意契約で管理業務を委託。平成 18 年度から直轄公園は指定管理者制度を導入したが、霊園管理業務については、来園者の案内や巡回監視等の事務管理業務と施設の点検、補修及び清掃等維持管理に関する業務であり、これらは協会のノウハウの活用を必要とせず、事実行為のみであることから、市が直接管理し、民間へ業務委託を行い、管理業務受託者が、シルバー人材センターに管理事務所職員を派遣依頼しており、各管理事務所に 2 名が常駐している。

管理業務受託者が事実行為のみをおこなっているため、十分な市民サービスを提供できていない状況である。

他の政令市などでは、霊園管理に指定管理を導入し、花や線香の販売、墓の清掃の代行などのサービスを行っているところも多い。ただし、募集や管理料徴収などは指定管理者ではなく直営としている場合が多いため、事実上、業務委託とあまり変わらない例もある。横浜市や相模原市などの例では、積極的な自主事業を展開するなど、利用者サービス向上の観点から、指定管理者を導入するメリットもあると考えられる。

市が直営でやっている維持管理内容	業務委託における維持管理内容
<ul style="list-style-type: none"> • 使用料および管理料の徴収 • 許認可事務 (行為許可, 占用許可, 施設設置許可) • 募集事務(広報, 抽選会) • 除草指導 • 建立指導 • 霊園利用者名簿の管理 など 	<ul style="list-style-type: none"> • 来園者の案内 • 巡回監視 • 施設点検 • 埋蔵届の受領 • 墓碑工事の対応 など

(参考) 平成 29 年度予算

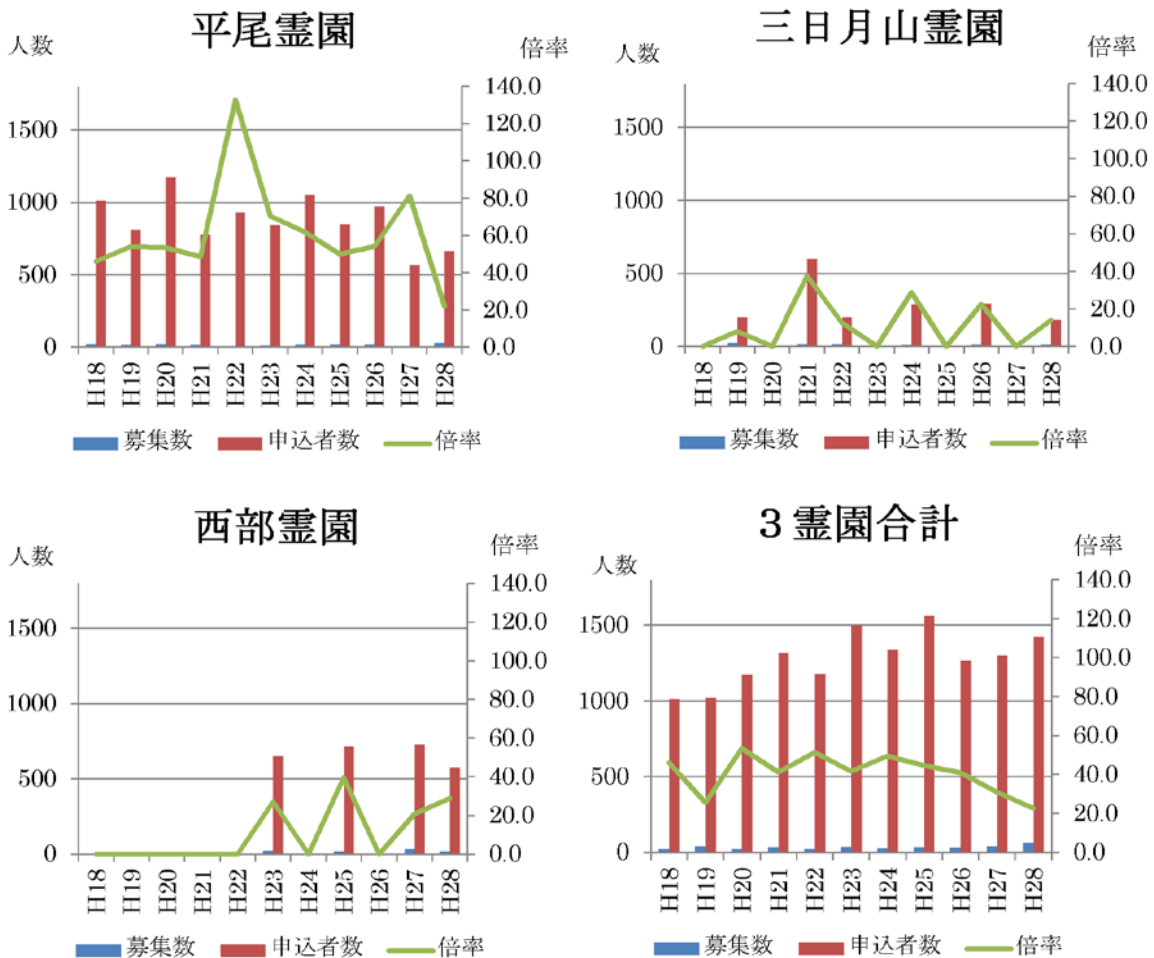
霊園管理費	76,018 千円
委託料	68,859 千円
維持管理委託	64,111 千円
システム運用支援	4,748 千円
事務費	7,159 千円
関連歳入	135,031 千円
使用料収入 (墓所購入料)	65,863 千円
手数料収入 (管理料)	68,968 千円
霊園管理料	68,765 千円
収入証紙	203 千円
諸収入	200 千円

(5) 市立霊園の応募状況

市に返還された空き墓所がある場合に利用者募集を行っており、平成18年度～平成28年度の11年間において、応募倍率が平均20～50倍と高倍率になっている。3霊園の募集に対する申込者数の合計は近年、1,200人～1,500人ほどで推移。平尾霊園の人気が最もある。

応募倍率が高い要因として、下記の要因が考えられる。

- ・公営のため安心感があること
- ・市内に競合する大規模な公園墓地が少ないこと
- ・生前申込が可能であること。



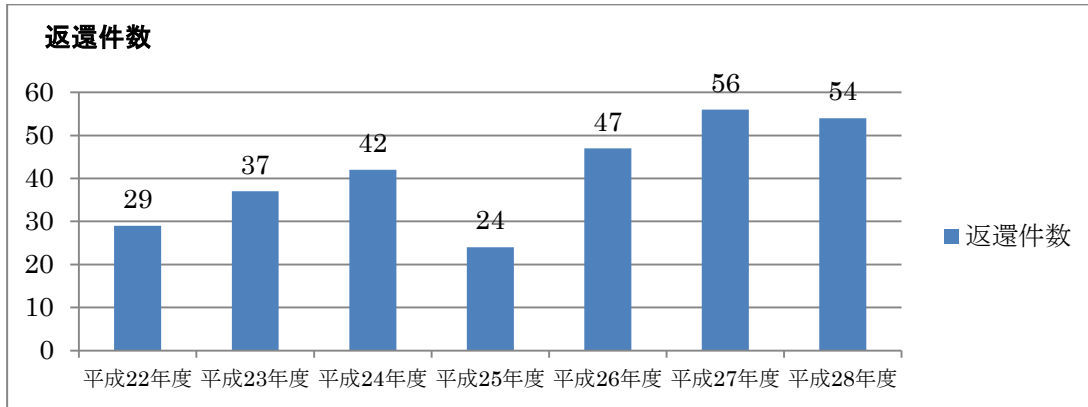
応募倍率

	平尾霊園	三日月山霊園	西部霊園	3霊園合計
応募倍率	61.3倍	20.5倍	29.1倍	40.7倍

(平成18～28年度の平均)

(6) 市立霊園の墓地の返還件数

- ・市立霊園のうち、墓地の返還件数は増加傾向にある。
- ・平成22年度から平成28年度までに返還した利用者の改葬先は、納骨堂への改葬が32%、墓地・霊園が15%、寺院が6%、自宅が3%となっている。
- ・承継者の所在地を見ると、「承継者がいない」割合が約34%あげられた。



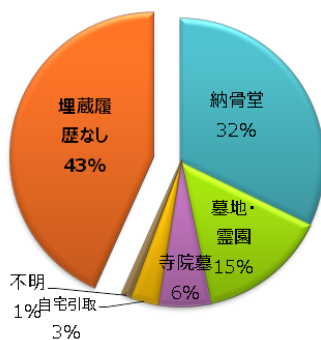
年度別 返還件数

(単位：件)

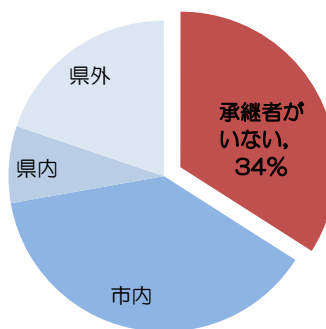
年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	累計			
返還件数合計	29	37	42	24	47	56	54	289	返還件数合計		
霊園別内訳	平尾	16	21	23	13	19	26	25	143	平尾	霊園別内訳
	三日月山	5	2	8	5	6	7	14	47	三日月山	
	西部	8	14	11	6	22	23	15	99	西部	
改葬先区分	納骨堂	11	6	12	9	16	16	23	93	納骨堂	改葬先区分
	墓地・霊園	7	5	4	3	7	12	4	42	墓地・霊園	
	寺院墓	0	3	3	1	4	3	3	17	寺院墓	
	自宅引取	3	3	1	0	0	0	2	9	自宅引取	
	不明	0	0	3	0	0	0	0	3	不明	
	埋蔵履歴なし	8	20	19	11	20	25	22	125	埋蔵履歴なし	
承継者住所別	市内	11	14	19	9	19	19	19	110	市内	承継者住所別
	県内	0	3	6	1	5	3	5	23	県内	
	県外	9	9	6	4	7	12	10	57	県外	
	承継者なし	9	11	11	10	16	21	20	98	承継者なし	

※28年度は1月末までの件数

改葬先区分



承継者の所在地の割合



(7) 市立霊園を取り巻く課題

1) 墓地ニーズの多様化

「墓地・納骨堂の需給状況調査」の結果によると、福岡市近郊では、お墓の供給量は今後20年程度充足しているため、原則として新規の墓地・納骨堂の経営を許可していない。このため、福岡市内においては、民営の大規模霊園がほとんど立地しておらず、合葬墓などの新たな形態の墓地は、現在のところ福岡市内にはない状況である。（福岡都市圏には数件の事例がみられる）

こうした状況の中、「子供等に迷惑をかけたくない（墓守問題）」「承継者がいない（承継問題）」「墓等が高額（経済的問題）」などの理由から、公営の合葬墓に対する期待が高まっていることが明らかになっており、墓地に関する多様化する市民ニーズに対し、ハード・ソフトの両面から対応していく必要がある。

2) 市立霊園の空き墓所における高い応募倍率

平成18年度から平成28年度の11年間において、3霊園の空き墓所における応募倍率は、平尾霊園が61.3倍、三日月山霊園が20.5倍、西部霊園が29.1倍と、いずれも高倍率であるため、より多くの市民に墓所が提供できていない状況である。市立霊園を利用したいニーズに応えるためにも、墓地需要の変化に伴い新たな形態の墓地を導入することで、応募倍率を抑えることが可能となる。

3) 承継者不足によるお墓の返還

近年、「承継者がいない」等の理由から市立霊園における墓地の返還件数が増加しており、承継者を必要としないお墓の検討をしていく必要がある。

4) 既存施設の老朽化

三霊園とも開園から約30年以上の年月が経っており、特に平尾霊園は、憩いのスペースにあるベンチや遊具などの老朽化が著しく進んでいる。また、十分な管理が行き届いていないため、樹木等も繁茂して巨大化して、死角や暗がりを形成しており、利用者が安心して利用できていない状況である。このような状況にあることから、既存のオープンスペースの利活用も含め、老朽化した施設に対する適切な対応が必要である。

5) 運営方法の見直し

現在、市の直営管理のもと委託により巡回監視や施設点検、清掃等の事実行為のみが行われている。一方、墓地ニーズの多様化にあわせ、他都市では、指定管理者制度の導入により、花や線香の販売、墓の清掃の代行などのサービスを行い、利便性の向上を図っており、本市においても、市立霊園の運営方法について見直し検討を進める必要がある。

3 他都市における合葬墓等の導入状況

他都市における合葬墓等の導入状況

政令指定都市と東京都の21大都市のうち、承継を必要としない形態の墓地を有しているのは、14都市23施設である。(H28.12月末時点)

	都市名	霊園・施設名	承継を前提としない	施設内での墓参	一定期間後の合葬	永代使用料(円/体)	管理料の要・不要	有期納骨スペース	埋蔵可能数(合祀)	備考		
資料17	札幌市	平岸霊園合同納骨塚	前提としない	墓参できない	直接合葬	¥9,100	不要	-	12,000	随時受け入れ(市民のみ, 生前受付不可)		
資料18	仙台市	いずみ墓園個別集合墓	前提としない	墓参できない		¥298,000	不要※	-	880	※個別カポートを有する集合墓。 ※一括前納する永代管理料88,000円を含む金額。		
資料14	さいたま市	思い出の里霊園合葬式墓地	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥140,000	不要	1,200	1,200			
資料14	千葉市	桜木霊園合葬式墓地	前提としない	墓参できない	30年後合葬	¥70,000	不要	12,000	24,000	30年間は改葬可能。		
資料14	東京都	小平霊園合葬埋蔵施設1号基	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥93,000	不要	3,000	12,000	一定期間経過後合祀か直接合祀。 直接の場合は使用料減額。 都立霊園普通墓からの改葬に対する優遇制度あり。		
資料14		小平霊園合葬埋蔵施設2号基	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥93,000	不要	7,000	64,000			
資料14			前提としない	墓参できない	直接合葬	¥60,000	不要					
		多磨霊園合葬埋蔵施設	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥83,000	不要	3,000	37,000			
		八柱霊園合葬埋蔵施設	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥129,000	不要		100,000			
			前提としない	墓参できない	直接合葬	¥52,000	不要					
資料16		小平霊園樹林型合葬埋蔵施設	前提としない	墓参できない	直接合葬(遺骨)	¥131,000	不要	-	10,700			
			前提としない	墓参できない	直接合葬(粉骨)	¥43,000	不要					
資料20			青山霊園立体式埋蔵施設	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥542,000	不要	576		576	狭い敷地に墓地を集約するのに適している。1区画に3体まで 収蔵でき, 対面参拝可能。(使用料は3体分)
資料20			谷中霊園立体式埋蔵施設	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥542,000	不要	576		576	
資料14	横浜市	日野公園墓地合葬式墓地	前提としない	墓参できない		¥65,000	不要		6,000	永代使用料には管理料含む。 ※30年後に更新も可能		
		メモリアルグリーン慰霊碑型納骨施設	前提としない	墓参できない	30年後合葬※	¥90,000	不要	12,000	12,000			
		メモリアルグリーン樹木型納骨施設	前提としない	墓参できない	直接埋蔵	¥200,000	不要	-	3,000			
資料14	相模原市	峰山霊園合葬式墓所	前提としない	墓参できない	20年後合葬	¥90,000	不要	2,500	5,000	20年後に合葬		
資料16	新潟市	太夫浜霊苑樹木葬墓地(合同)	前提としない	墓参できない	合葬墓	¥106,800	不要	-	800	H27.10月供用開始の樹木葬。個別は約48万円で2体利用可能。		
資料16		太夫浜霊苑樹木葬墓地(個別)	前提としない	墓参できない	個別埋蔵	¥310,400	不要	-	1,500			
資料17	静岡市	愛宕霊堂	前提としない	墓参できない	直接合葬	¥101,940	不要	3,160	3,000	※一時(30年まで)預かりも可。承継が必要		
資料17	浜松市	浜松市納骨堂(三方原墓園内)	前提としない	墓参できない	直接合葬	¥121,370	不要	3,000	2,000	※一時(30年まで)預かりも可。承継が必要		
資料14	大阪市	瓜破霊園内合葬式墓地	前提としない	墓参できない	直接合葬	¥50,000	不要	4,000	24,200	合葬する時期によって使用料が変動。 申し込みは随時受付。		
			前提としない	墓参できない	10年後合葬	¥100,000	不要					
			前提としない	墓参できない	15年後合葬	¥150,000	不要					
資料19	神戸市	西神墓園区画型合葬式墳墓	前提としない	墓参できない	30年後合葬	¥300,000	不要	132		H23, パイロット的に試行整備。		
資料15	岡山市	上道霊園合葬墓	前提としない	墓参できない		¥10,000	不要					
資料15	広島市	高高原墓園市民合葬墓	前提としない	墓参できない	直接合葬	¥50,000	不要	-	10,000	H28.4月供用開始。公募プロポーザル方式		
						平均額	¥144,000					

4 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針

(1) 市立霊園が目指す方向性

市立霊園については、持続性の観点から安定した運営が期待でき、使用料や管理料も比較的安価であるため、取得を希望する市民が多い。墓地・納骨堂の供給量は、今後20年程度充足しているが、このような市民から期待される役割を果たすとともに、現在の社会状況を踏まえて、今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針を整理する。

従来の「家族」や「血縁」で守る墓^{※1}を前提にした墓地を維持していくとともに、これからの多様化する社会情勢を見据えた、社会全体で支える墓^{※2}を新たに整備・運営し、幅広い市民ニーズに対応した市立霊園を目指す。

※1；家族や血縁等で代々承継し、先祖や個人を供養する墓

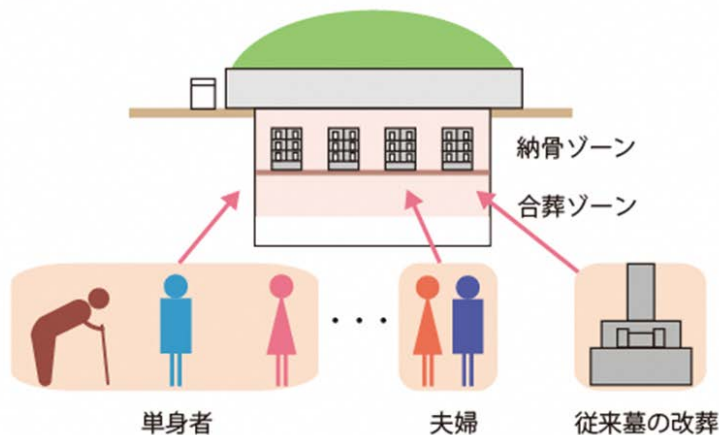
※2；承継を必要としない、亡くなった個人を社会全体で供養する墓

単身高齢者世帯や子供がいない世帯などの増加が見込まれる今後の社会情勢を踏まえ、多様な家族形態や様々な立場にある市民が安心して利用できるよう、「承継者を必要としない」墓地の整備・運営を目指す。

従来の墓イメージ



合葬墓イメージ



承継者がいない人、承継者が遠方にいる人、子どもに迷惑をかけたくない人

(2) 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針

1) 新たな形態の墓地の導入

① 市民ニーズに対応した「合葬墓」の導入

現在、福岡市においては、3霊園で10,716区画の墓地を提供しているが、空墓所の応募倍率は非常に高く、市立霊園を利用したくても利用できない市民が多い状況が続いている。

また、近年は、社会情勢や家族形態の変化等から、墓地に対する新たなニーズ（承継者不要、管理費不要、墓石不要な形態の墓等）が生じているところではあるが、市立霊園には従来型墓地（一部芝生墓地）しかなく、多様なニーズに対応できていない。

こうした状況から、より多くの市民が利用可能な、新たな形態の墓地として「合葬墓」を導入するものとする。

(「合葬墓」の導入により生まれる副次的な効果)

承継問題等を抱えた市立霊園利用者においては、合葬墓の導入により、普通墓から合葬墓への改葬を進める利用者が想定され、利用墓所の返還が促進される。

また、現在財産区所有の墓等の「墓じまい」が進んでおり、その受け皿としては、寺院等の墓や納骨堂へ改葬されているが、行政による合葬墓の導入により、宗教を問わず改葬を進めることが可能となる。

さらに、利用墓所の返還が促進されることにより、普通墓に新たな募集区画が増え、募集倍率の緩和が図られることが期待される。

② 「合葬墓」の導入を契機とした霊園の再整備

「合葬墓」の導入にあたっては、設置場所や規模等の検討だけでなく、今後の運営方法の見直しを踏まえた管理運営上必要となる施設の検証を行うと共に、老朽化した施設の再整備について合わせて検討を進める。

「合葬墓」は、一つの墓に多くの遺骨と一緒に埋蔵するという新しい形態の墓地で、公営霊園内の施設においては、おおむね次のような特色を持っている。

合葬墓の特徴

項 目	特 徴
承 継	承継を前提としない共同の墓であり、墓を継いでくれる人がいない方も利用できる。
墓参・供養	納骨堂と異なり、施設内に入って墓参することはできない。寺院の永代供養墓と異なり、宗教的な供養は行わないが、施設によっては年1回程度、合同慰霊祭等の式典を行う場合がある。
費 用	施設の管理は霊園管理者が行い、多くの場合、使用料は安価であり、管理料は不要である。
埋蔵可能数	普通墓等と比べ、単位面積あたりの埋蔵数が多く、限られた敷地を有効活用できる。
埋蔵方法	施設への納骨後、すぐに他の遺骨と一緒に合葬する方法（直接合葬）と、一定期間（10年～30年）経過後に他の遺骨と一緒に合葬する方法を選ぶことができる。
施設の造り	共同の納骨施設の上に、碑や参拝施設などの建立物をたてたもの。個別の区画があり、その中に個々の墓石を設置したもの、屋内の専用施設内に用意するもの、など様々な種類がある。

普通墓，納骨堂，合葬墓の比較

	普通墓	納骨堂	合葬墓(合葬式墓地)
考え方	<ul style="list-style-type: none"> 先祖並びに個人を弔う場，供養する場 普通墓の前で墓参 	<ul style="list-style-type: none"> 個人を弔う場，供養する場 納骨場所の前で墓参 	<ul style="list-style-type: none"> 個人を弔う場，供養する場 共同の献花台で墓参 (収蔵後は骨壺，遺骨を見ることはできない)
法的位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> 「墓地，埋葬等に関する法律」では，お墓を「墳墓」と呼び，埋葬とは死体を土中に葬ることをいう 	<ul style="list-style-type: none"> 「墓地，埋葬等に関する法律」の第2条の6に規定されている通り，他人からの委託を受けて遺骨を収蔵するために納骨堂として知事から裁可を受けた施設である。 	<ul style="list-style-type: none"> 合葬式施設については，一旦収蔵した遺骨を返却するなら納骨堂，返却しないのであれば，委託を受けて焼骨を収蔵(管理)しているとは言えないことから，墓地として取り扱うことが適切と判断される。
埋葬方法	<ul style="list-style-type: none"> 遺骨をお墓の中で永代に収蔵する。 	<ul style="list-style-type: none"> 施設全体としては複数の祭祀者が共同で利用するが，遺骨はそれぞれ独立した状態で保管されることが通常である。 	<ul style="list-style-type: none"> 「不特定多数の」死者の遺骨をひとつの墳墓と一緒に納める。 墳墓の中では，一定期間は遺骨を独立した状態で保管し，一定期間経過後は遺骨と一緒に収蔵する。
維持管理	<ul style="list-style-type: none"> 利用者は，掃除や献花など，購入後の管理が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者は，一般的に，維持管理を必要としない。 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者は，一般的に，維持管理を必要としない。
費用	<ul style="list-style-type: none"> 一般的に，他に比べて使用料が高価であり，墓石なども購入する必要があるため多額の費用を必要とする。 <p>一般的に以下の費用を要す</p> <ul style="list-style-type: none"> 「永代使用料」 「年間管理料」 「お墓建立代」 	<ul style="list-style-type: none"> 一般的に，普通墓所と比べて使用料が安価である。 <p>一般的に以下の費用を要す</p> <ul style="list-style-type: none"> 「永代使用料」 「年間管理料」 	<ul style="list-style-type: none"> 一般的に，普通墓所や納骨堂と比べて使用料が安価である。 <p>一般的に以下の費用を要す</p> <ul style="list-style-type: none"> 「永代使用料」
その他	<ul style="list-style-type: none"> 埋蔵場所が特定でき，改葬等に対応可能 	<ul style="list-style-type: none"> 埋蔵場所が特定でき，改葬等に対応可能 	<ul style="list-style-type: none"> 埋蔵場所が特定できないため，改葬等に対応できない
外観形状			

2) 市民サービスの向上に向けた運営方法の見直し

① 利用者サービスの向上

現在、福岡市の霊園の管理は、市の直営管理で利用者の台帳管理等を行うと共に、現場の維持管理については、業務委託により巡回監視や施設点検、清掃などを行っている。

今後の高齢化社会等の社会状況を見据えると、霊園への墓参が困難な利用者が増加することが見込まれ、他都市における霊園の実態等を踏まえると、墓地区画の管理が行き届かなくなり、霊園らしい美観を維持することが、困難になることなどが想定される。

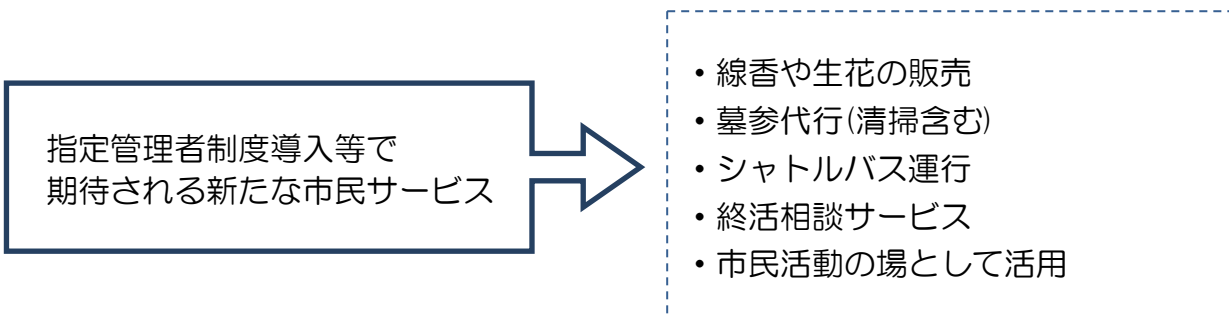
しかしながら、利用者ニーズは多様化しており、線香や生花の販売、墓の清掃の代行サービス、霊園へのアクセス向上などが行えるよう、柔軟に施設の利用や運営方法等の見直しを進める必要がある。他の大都市においては、指定管理者を導入し、様々な利用者サービスを提供している事例もある。

以上から、指定管理者制度の導入を検討する。

なお、合葬墓を導入した場合は、納骨の際に管理者が一旦利用者から遺骨を預かり、合葬墓に埋蔵するため、霊園管理事務所での遺骨の受付業務、一時保管業務と所定の場所への確実な埋蔵等が新たな業務として発生する。これらの業務についても、指定管理者として実施することが可能と考えられる。

従来の維持管理業務内容

【市が直営でやっている維持管理内容】	【業務委託における維持管理内容】
<ul style="list-style-type: none"> • 使用料および管理料の徴収 • 許認可事務 (行為許可, 占用許可, 施設設置許可) • 募集事務(広報, 抽選会) • 除草指導 • 建立指導 • 霊園利用者名簿の管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 来園者の案内 • 巡回監視 • 施設点検 • 埋蔵届の受領 • 墓碑工事の対応



合葬墓を導入した場合の運営業務

<ul style="list-style-type: none"> • 遺骨の受付業務 • 遺骨の一時保管業務 • 合葬墓への埋蔵等業務
--

【参考】大都市の公営霊園における指定管理者導入状況と業務内容

(平成 28 年 5 月時点)

政令指定都市に東京都を加えた 21 都市のうち、8 都市が指定管理者制度を導入している。

項目 \ 都市名	東京都	横浜市	川崎市	相模原市	浜松市	名古屋市	大阪市	広島市
選定方法	非公募	公募	公募	公募	公募	公募	公募	公募
指定管理者	外郭	民間	民間	民間	民間	外郭	外/民	民間
合葬墓等の有無	あり	あり	なし	あり	あり	なし	あり	あり
指定管理業務								
A)新規利用者の募集	○		○			○	○	
B)利用許可証の交付	○	○	○		○	○	○	
C)霊園使用料徴収・収納						○		
D)霊園内工事の受付 一時使用料の徴収	○	△	○	△		○	○	
E)公園内行為許可等					○			
F)霊園管理料徴収・収納	○		○			○		
G)合葬墓等への納骨作業	○	○	※	○	○	—	○	×
H)無縁墓調査・整理	○		○		△		○	
I)その他							○	
J)施設維持管理のみ								○

備考

- ※ 大阪市は 1 霊園のみ民間事業者が指定管理で残りは外郭団体。名古屋市は 3 霊園中、1 霊園のみ指定管理。
- ※ 横浜市、相模原市の D は、工事の受付のみで使用料徴収は行っていない
- ※ 川崎市は合葬墓を有していないが、導入した場合は指定管理業務を想定とのこと。
- ※ 広島市は合葬墓への納骨業務を現在は直営で行っている。
- ※ 浜松市の H は調査のみ
- ※ 大阪市の「その他」は「臨時使用料及び事務手数料の徴収・収納」

② 墓地の無縁化の対策の推進

現在、市立霊園では無縁墓は増加していないが、少子高齢化の進展による墓の承継者不足は今後懸念されるところである。

無縁墓が増えると、墓所が管理されないため、周辺利用者への迷惑や美観上の問題がある。また、新規利用者の募集倍率が非常に高く、新たな墓を求める市民が多い中で、利用されていない墓所があることは、市民のための墓地供給という観点からも問題がある。

無縁改葬を行うには、一年以上の時間と人件費や墓石撤去費用などのコストがかかるため、そもそも無縁墓を発生させないことが肝要である。

このため、市立霊園の普通墓利用者が「墓じまい」する際の受け皿として合葬墓を活用し、無縁墓の発生を抑制する仕組みづくりを検討する。

例えば、東京都立霊園においては、「施設変更制度」として、普通墓等の利用者が都に利用墓所を返還することを条件に、合葬墓への利用許可を行い、その使用料を免除している。これにより無縁墓の発生を抑制する効果が期待されている

