

3 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針

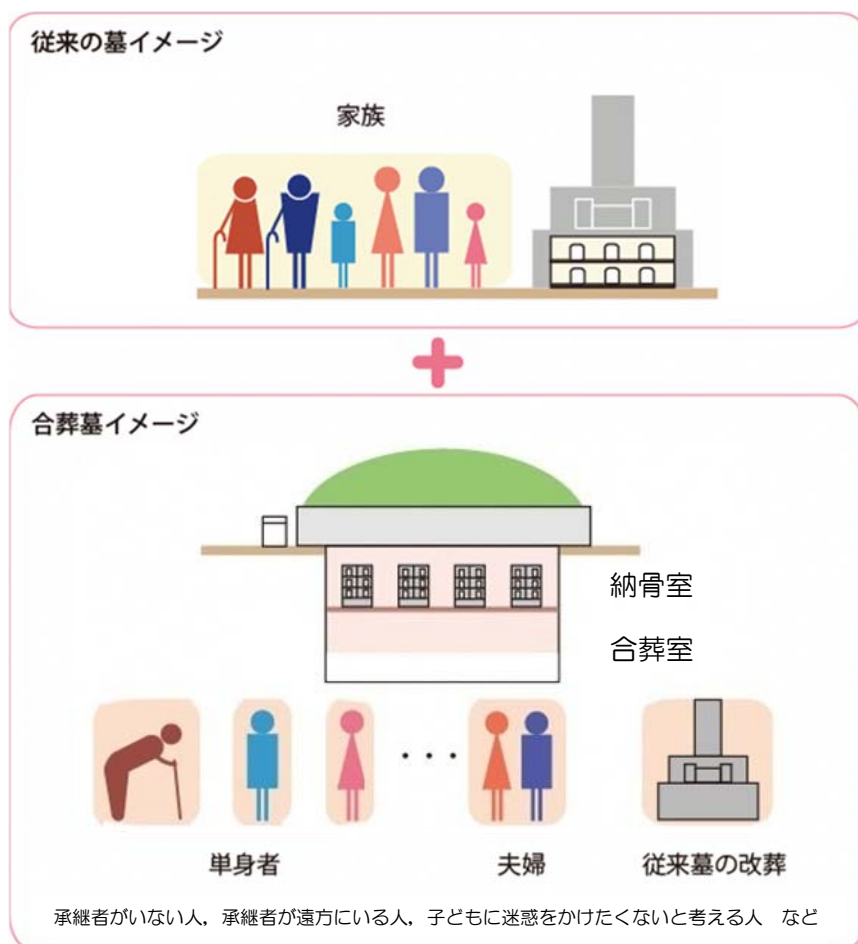
(1) 市立霊園が目指す方向性

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、社会全体で守る墓^{※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、先祖や故人を供養する墓

※2；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、承継を必要としない、故人を社会全体で供養する墓



(2) 今後の市立霊園の整備・運営の基本的な方針

1) 合葬墓の導入

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、社会全体で守る墓として、より多くの市民が利用可能な承継を前提としない「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、普通墓において、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、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、老朽化した管理事務所や駐車場など、霊園の付属施設等について、場所や規模などを検討した上で、再整備を進める。

合葬墓は、普通墓や納骨堂と比較すると次のような特徴がある。

普通墓、納骨堂、合葬墓の比較

	普通墓	納骨堂	合葬墓
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 (安置後は骨壺、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のなら納骨堂、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"> 遺骨をお墓の中に安置する。 	<ul style="list-style-type: none"> 施設全体を複数の祭祀者が共同で利用する。遺骨はそれぞれ独立した状態で安置される。 	<ul style="list-style-type: none"> 多数の遺骨をひとつの墳墓と一緒に安置する。納骨室で骨壺を一定期間安置した後、骨壺から遺骨を取り出して、ほかの遺骨と合わせて合葬室に安置する方法と一定期間安置せず、直接合葬室に安置する方法がある。 (納骨室・合葬室については、立入不可)
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」
改葬の可否	<ul style="list-style-type: none"> 可能 	<ul style="list-style-type: none"> 可能 	<ul style="list-style-type: none"> 原則、不可
外観形状(イメージ)			

2) 市民サービスの向上に向けた運営方法の見直し

① 市民サービスの向上

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。

また、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、線香や生花の販売、墓の清掃の代行サービスなどの多様な市民ニーズに対応するため、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

指定管理者制度導入等で
期待される新たな市民サービス

- 線香や生花の販売
- 墓参代行(清掃含む)
- シャトルバス運行
- 終活相談サービス
- 市民活動の場として活用

合葬墓を導入した場合の運営業務

- 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

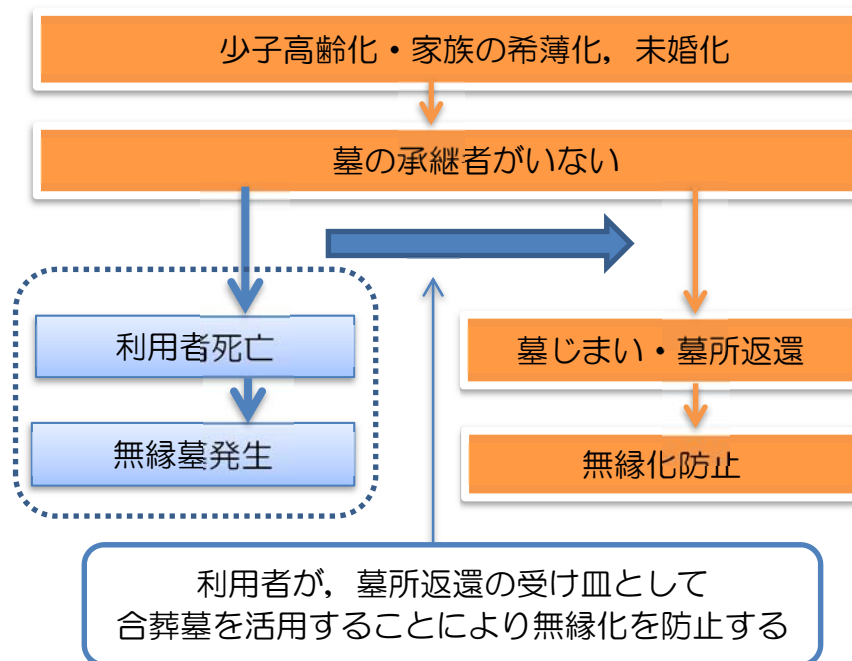
現在、市立霊園では無縁墓は増加していないが、少子高齢化の進展による墓の承継者不足は今後懸念されるところである。

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、無縁墓を発生させないことが肝要である。

以上のことから、無縁墓の発生を抑制するため、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の活用を検討する。

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



4 合葬墓の具体的検討

(1) 対象霊園・計画地の検討

1) 市民アンケートの意見

<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）>

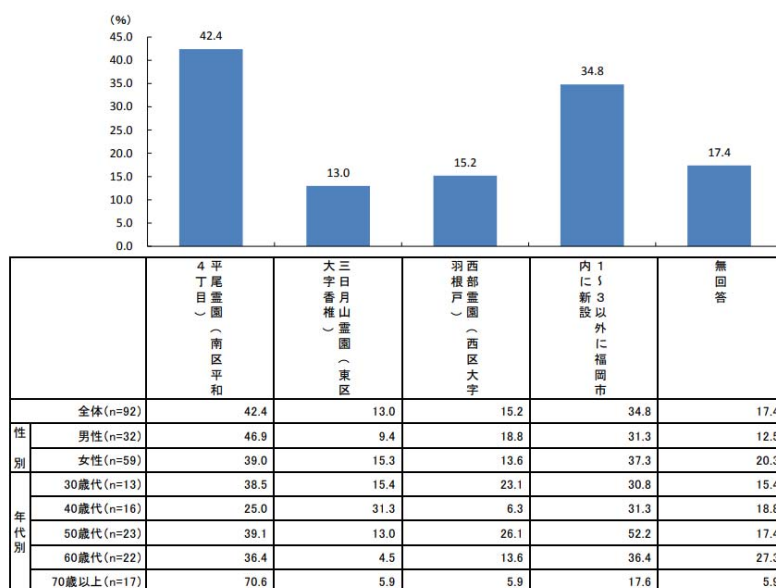
市民アンケートでは、「合葬墓」の利用希望場所として「平尾霊園」を挙げる者が一番多い結果となっている。

墓地・納骨堂の取得について希望する場所は、市街地の交通の便の良いところや市内の自然に恵まれた郊外、現在の居住地の近くを希望する人が多く、希望する場所までの片道時間は、8割強が1時間以内を希望していることが分かる。

① 合葬墓の利用希望場所

『設置場所によっては合葬墓を利用したい』と答えた92人に合葬墓を利用したい場所について聞いたところ、「平尾霊園（南区平和4丁目）」が42.4%で最も多く、次いで「1～3以外に福岡市内に新設」（34.8%）、「西部霊園（西区大字羽根戸）」（15.2%）となった。

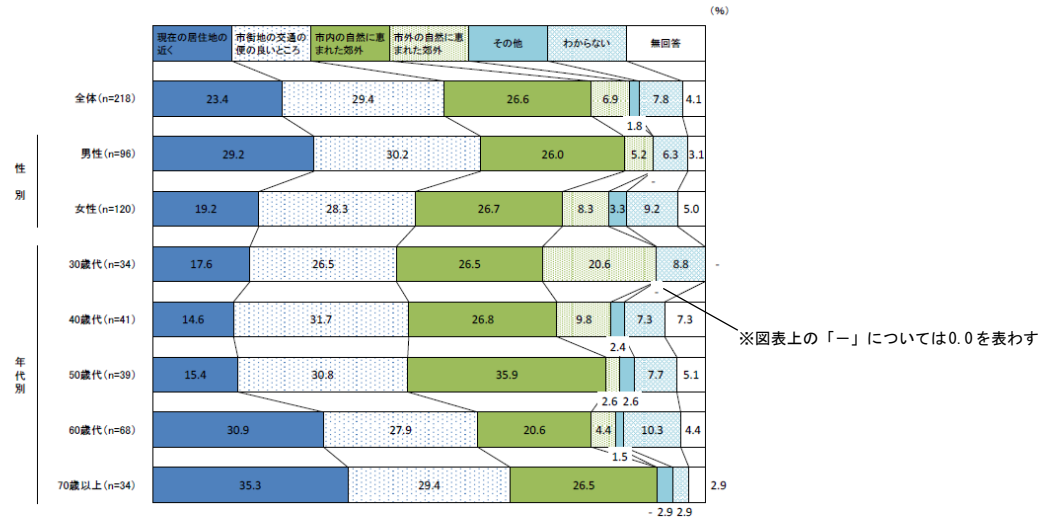
図表－2－39 合葬式の共同墓の利用希望場所【性別、年代別】



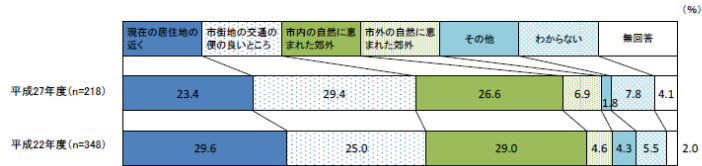
② 墓地・納骨堂の取得について希望する場所

新しい墓地・納骨堂の取得について、『何らかの取得意向がある』と答えた218人に希望する墓地・納骨堂の場所を聞いたところ、「市街地の交通の便の良いところ」が29.4%で最も多く、次いで「市内の自然に恵まれた郊外」（26.6%）、「現在の居住地の近く」（23.4%）となっている。「市外の自然に恵まれた郊外」は6.9%で少数であり、市民が墓地・納骨堂の立地に関しては、遠方を避ける意向を持っていることがわかる。

図表-2-2-3 墓地・納骨堂の取得について希望する場所【性別、年代別】



図表-2-2-4 墓地・納骨堂の取得について希望する場所【過去の調査結果との比較】

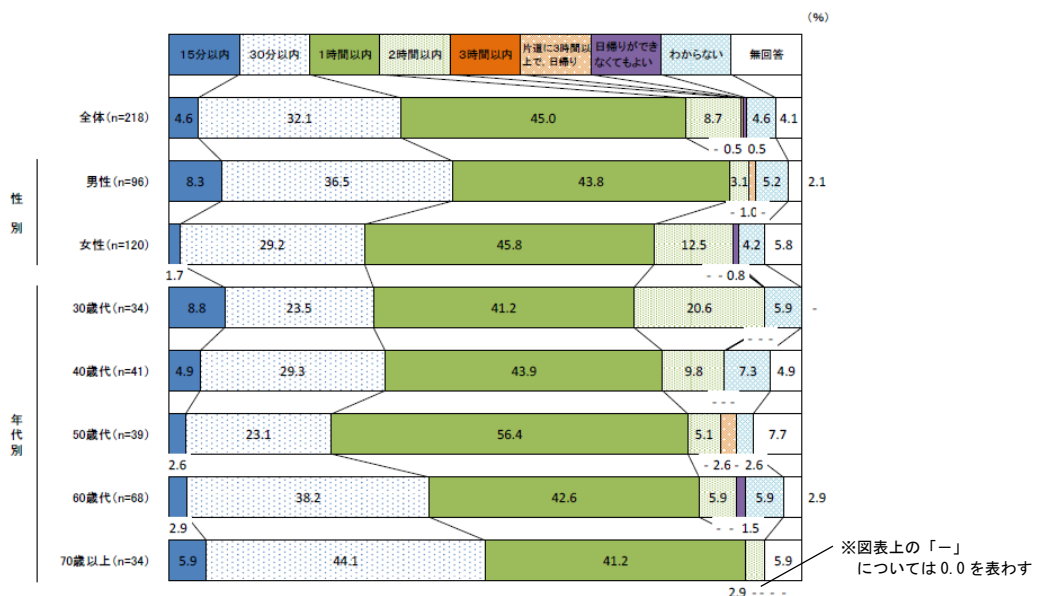


③ 墓地・納骨堂の取得について希望する片道時間

新しい墓地・納骨堂の取得について『何らかの取得意向がある』と答えた218人に自宅からの片道の移動時間の希望を聞いたところ、「1時間以内」が45.0%で最も多く、次いで「30分以内」(32.1%)、「2時間以内」(8.7%)となっている。

「15分以内」「30分以内」「1時間以内」を合わせた割合は、8割強となっており、大部分の市民が墓地・納骨堂を新たに取得する場合には近距離の立地を求めていることがわかる。

図表-2-2-5 墓地・納骨堂の取得について希望する片道移動時間【性別、年代別】



2) 計画地の検討

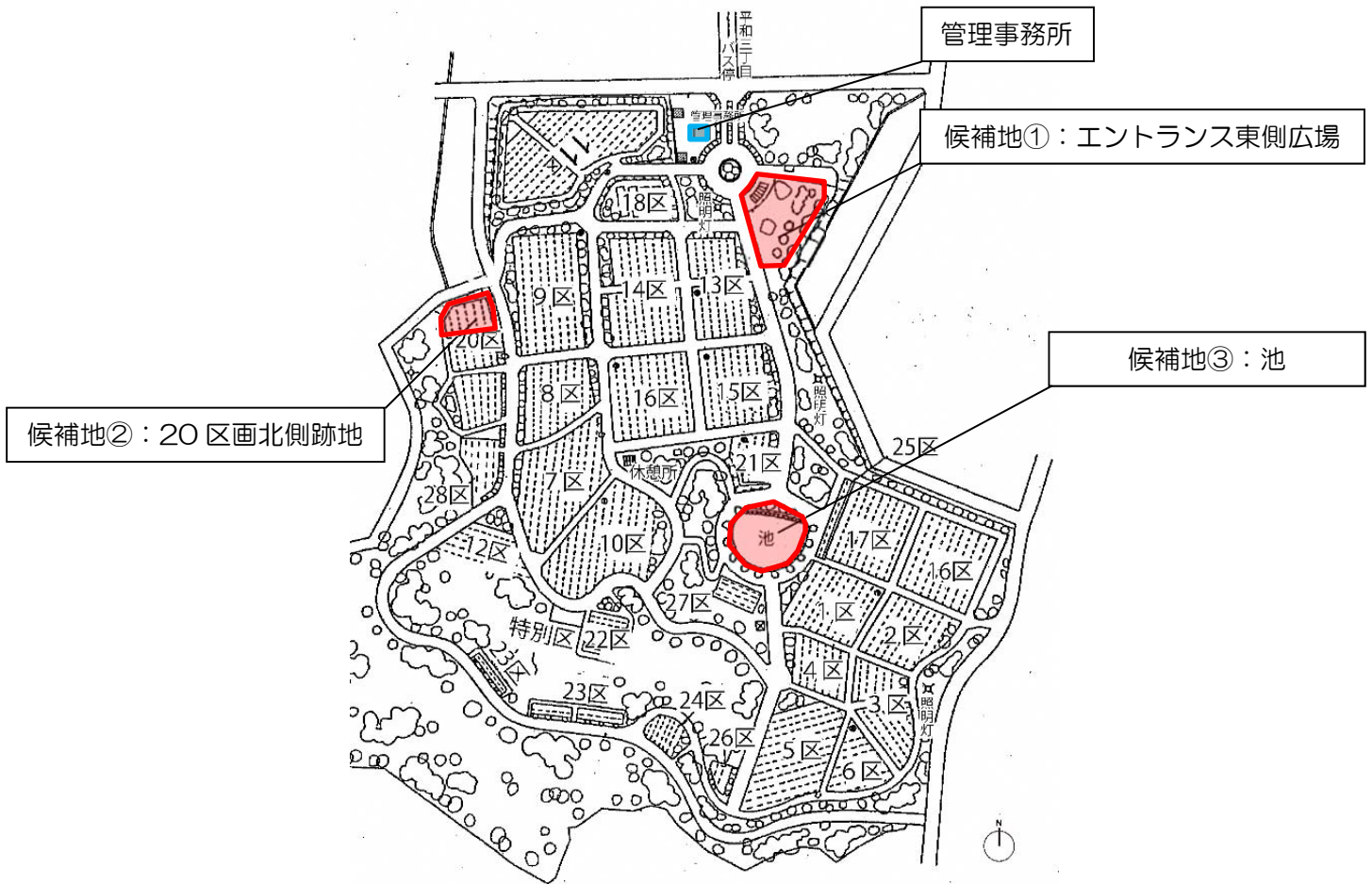
各霊園の現状について、周辺環境・公共交通アクセス等を整理し、「市民アンケートの結果」、「整備可能な用地」、「アクセスのしやすさ」という視点を踏まえるとともに、合葬墓の整備可能な場所について、面積・現状・課題を整理し、「場所の分かりやすさ」「管理事務所との距離」「事業の計画性」などの視点から計画地の検討を行なう。

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
概要	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。	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。	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。
用途地域	第一種低層住居専用地域 建坪率=50% 容積率=80% ・風致地区	市街化調整区域 建坪率=40% 容積率=50%	市街化調整区域 建坪率=40% 容積率=50%
*合葬墓の整備可能な場所及び面積	3箇所・計約 7,500㎡ (1,500㎡・3,000㎡・3,000㎡)	0箇所(墓所周辺には候補地なし)	1箇所・約 700㎡
公共交通アクセス	天神からの所要時間も短く、電車站から徒歩圏内に立地	電車站から遠く、自動車でのアクセスが主である	電車站から遠く、自動車でのアクセスが主である
周辺環境	北側は住宅地や店舗等が多く利便性が良い 南側は樹林地に囲まれる	樹林地に囲まれる	樹林地に囲まれる
園内施設	トイレ 2 箇所 休憩所	トイレ 3 箇所 休憩所	トイレ 3 箇所 休憩所
駐車場	0台(広幅員の園路に駐車可能)	93+7台	54台(公園部除く)
募集倍率 (H25~H29平均)	41.0倍	14.3倍	25.7倍
普通墓申込者分布	中央区南区の申込者が多いが、福岡市全域での申込者が多い。	東区に偏る	福岡市全域での申込者がいるが、早良区西区が多数を占める。

※合葬墓の整備可能な場所及び面積

…傾斜の緩やかな平坦地で、ある程度の人数の墓参者が同時に集まれる面積を持ち、既存駐車場や公園部を除いた、既存墓所と一体的な整備が可能な場所を想定している。

【平尾霊園】



【西部霊園】



(2) 埋蔵方法の検討

1) 埋蔵方法の検討

合葬墓については、慰霊碑型、立体式型、樹木型、樹林型と呼ばれる様々な形状があるが、多数の遺骨を安置可能な有期納骨室を持つ合葬墓が多くの都市で導入されている。

福岡市においては、既存霊園において検討することから、敷地が限定されていること、できるだけ多くの遺骨を安置できることが望ましいこと、一定期間は個として弔いたいという市民のニーズに的確にこたえられることなどから、他都市でももっとも多く導入されている有期納骨室を持つ合葬墓の形式を導入することが適当と考えられる。

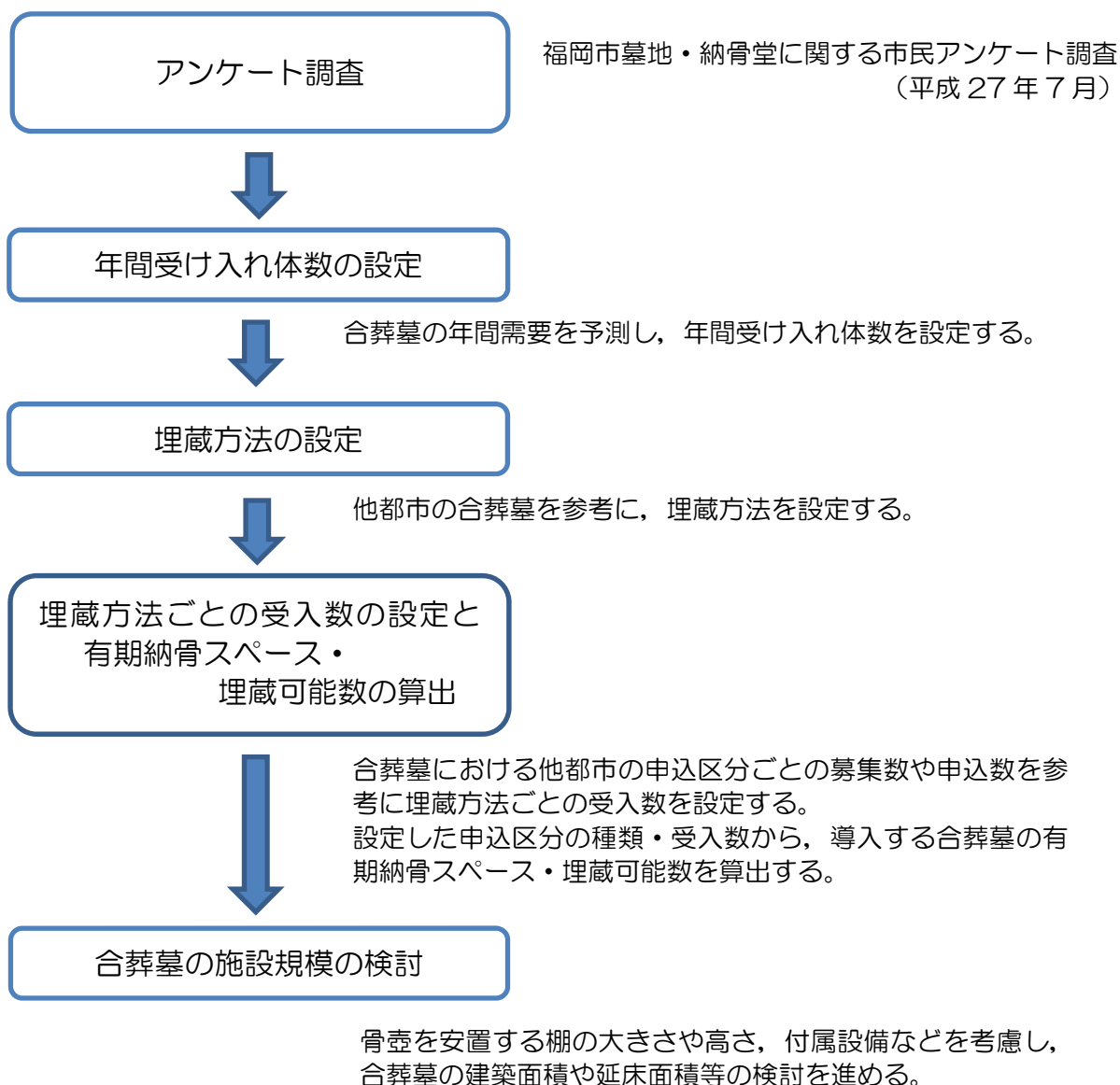
他都市の有期納骨室をもつ合葬墓の埋蔵方法については、一定期間保管する方法と合わせて直接合葬する方法もあり、一定期間保管後合葬では、20年保管を採用している都市が多いことから、福岡市においても20年保管を基本とし、九州は弔いを長くしたい傾向が強いといった九州独自の文化や風習も踏まえて30年保管や、市民のより多様なニーズに応えるために10年保管も併せて検討する。

また、いわゆる「墓じまい」の受け皿としても、直接合葬を設けることが必要と考えられる。

よって、福岡市における合葬墓の形式については、有期納骨室をもつ合葬墓とし、埋蔵方法については、「直接合葬」＋「一定期間保管後合葬（10年・20年・30年）」を基本として検討を進めていく。

●施設規模の検討

今回福岡市立霊園に合葬墓の規模については、以下のフローチャートに基づき、検討を進めていく。



●年間受け入れ体数の設定

合葬墓の年間受け入れ体数については、市民アンケート調査結果に基づき、下記の数式で算出する。

$$\boxed{\text{需要数}} = \text{将来死亡者数（予測）} \times \text{定着指向係数（\%）} \times \text{必要者割合（\%）}$$

(1) 将来死亡者数予測

国立社会保障・人口問題研究所による平成 25 年 3 月推計の市町村別仮定値データ（2016 年から、予測データのある 2040 年までの 25 年間）

331,706 人

(2) 定着指向係数

上記市民アンケート調査において「住み続けたい」と回答した割合:86.1%

(3) 必要者割合

アンケート調査において「墓地・納骨堂等の取得を検討している」と回答した人の割合（①30.8%）のうち、合葬墓を希望すると回答した人の割合（②30.3%）の、全回答者に占める割合

$$\text{必要者割合} = \text{①} \times \text{②} = 9.33\%$$

$$\boxed{\text{需要数}} = 331,706 \times 86.1\% \times 9.33\% = 26,646(\text{人}) = 1,066(\text{人/年})$$

最後に、アンケート調査における「公営霊園希望者」の割合を合葬墓の需要数に掛けることで、福岡市立霊園における合葬墓の需要数＝受け入れ体数を求める。

$$\boxed{\text{合葬墓における需要数}} = 1,066(\text{人/年}) \times 51.0\% = 544(\text{人/年})$$

以上の算定により、福岡市における $\boxed{\text{合葬墓の年間受け入れ体数}}$ を 600 体と設定。

●埋蔵方法ごとの受入数の設定と有期納骨スペース・埋蔵数の算出

他都市の事例をみると、直接合葬と一定期間保管後合葬を併用した都市においては、募集体数は概ね1：1となっている。

また、一定期間保管後合葬における、10年・20年・30年の保管区分毎の募集体数は一定の傾向は見られず、各都市の実情に応じて設定し、運用開始後にニーズに合わせ柔軟な対応を行っている。

【有期納骨スペース・埋蔵数の設定(案)】

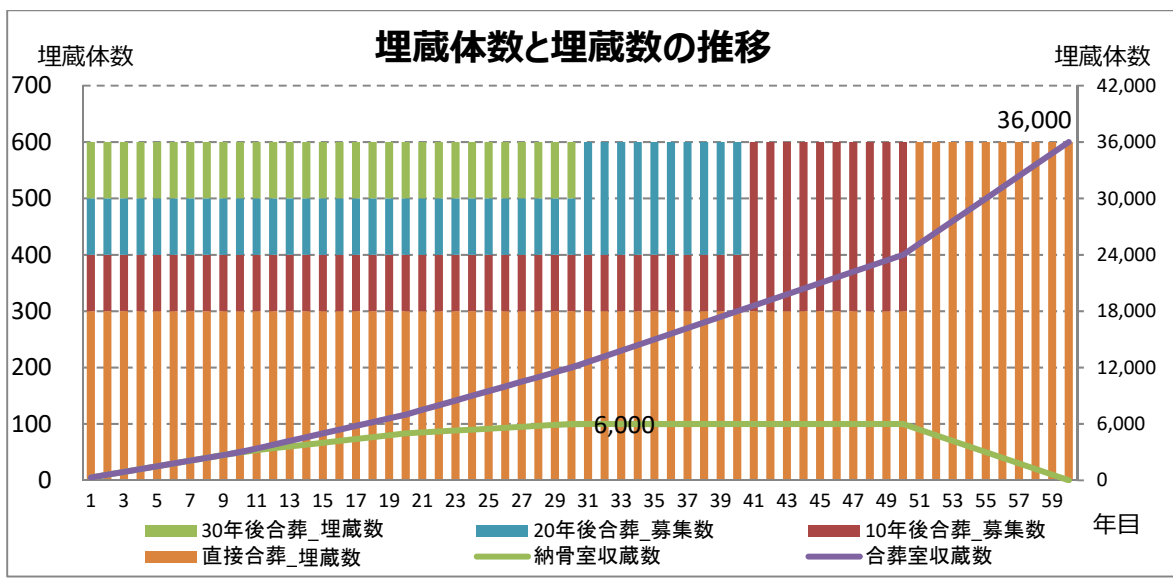
直接合葬と一定期間保管後合葬の割合を1：1とし、一定期間後合葬の保管区分は均等に割り振った場合の有期納骨スペース・埋蔵数は、次のとおりとなる。

- ・ 納骨室の耐用年数を60年とする。

区分		埋蔵体数/年		埋蔵体数合計	運用年数
一定期間 保管後合葬	30年	300	100	3,000	30年
	20年		100	5,000	40年
	10年		100	7,000	50年
直接合葬		300		21,000	60年
計		600		36,000	

納骨室 6,000体

埋蔵可能数(合祀) 36,000体(一定期間後合葬募集終了後は直接合葬)



●運営方法の検討

1) 利用者の募集について

合葬墓の利用者募集は、募集方法、申込資格、利用区分について、先行する他都市においても多様な事例があるため、それぞれの特長を踏まえつつ、福岡市に適した利用者募集について検討する。

① 募集方法について

(ア) 公募方式

- ・ 半月～1か月程度の募集期間を定め、申込用紙を配布して募集する。
- ・ 応募多数の場合は、抽選により利用者を決定する。
- ・ 公平性、公開性に優れる。
- ・ 1申込みあたりの埋蔵体数は限定される。
(他都市事例) 東京都、千葉市など。福岡市の普通墓も公募方式。

(イ) 随時受付

- ・ 数か月～1年の受付期間中に、いつでも利用申込を受け付ける。
- ・ 申込多数の場合は、年間の受付件数に達した時点で受付を終了する。
- ・ すぐに合葬墓を利用したい希望者に対する即応性に優れる。
- ・ 1申込みあたりの埋蔵体数は制限されない。
(他都市事例) 大阪市、広島市など。

② 申込資格について

(ア) 生前申込

公営霊園の普通墓の募集においては、埋蔵すべき遺骨を所持していることを申し込みの要件としている自治体も多いが、合葬墓については、生前申込を認めている場合が多い。

福岡市立霊園の普通墓の利用者募集では、遺骨を所持していなくても申し込みができる。(生前申込を認めている)

(イ) 住所要件

申込者を福岡市民に限るか、市外居住者まで拡大するか。

福岡市立霊園の普通墓の利用者募集では、一定の要件を満たす市外居住者まで申込資格を認めている。

③ 利用区分について

(ア) 直接合葬

- ・ 焼骨を骨壺から取り出し、袋に入れて合葬室へ埋蔵

(イ) 利用許可から納骨室で一定期間保管後に合葬

- ・ 骨壺の状態での納骨室に一定期間保存する。
- ・ 保管期間満了後に合葬室へ埋蔵する。
- ・ 生前申込の場合は、利用開始から納骨まで、納骨室を予約している状態

2) 使用料の考え方

使用料は、納骨予定1体あたりの額とし、合葬墓の利用権の対価として、合葬墓の利用許可を受ける際に徴収するもの。

他都市の合葬墓のうち、大規模な慰霊碑型合葬墓の使用料は、おおむね1体あたり50,000円～150,000円に設定されており、埋蔵方法や納骨室での保管期間の長さに応じて設定されていることが多い。直接合葬は一定期間後合葬よりも安価に設定され、保管期間が長いほど使用料も高い傾向にある。