

3-2. 地方公共団体の墓地の在り方—調査より得られたニーズと供給

身近なところにお墓を持ちたいとの要望

本報告書「2；墓地埋葬に関する住民の意識調査」から、主要な部分に注目し、改めてまとめる。

(1) お墓選びの基準（考え方）として、理由の第一順位は、

- ① 価格 31.7%、
- ② 自宅からの距離 25.6%、
- ③ 交通の便 20.4% である。

但し、第一、第二順位を合わせると、①、②ともほぼ同様の 25.6%であり、自宅からの距離が重要な要素と考えられていると判断される。

(2) お墓を必要とする理由については、

- ① 遺骨を抱えて探している 11.0%、
- ② 現在のお墓から移したい 16%、
- ③ 自分分のため 71%となっている。

ここで、お墓を移したいというのは、親族のお墓を利用していたが、代が代わり出ることを迫られている。地方の先祖代々のお墓はあるが、高齢となり墓参りが大変など様々な理由はあるとしても、身近な場所へ移したいと考えるのが一般的であろう。

(3) 新設墓所の場所、自宅からの距離についての問いには、

- ① 隣接地でも良い 38%、
- ② 数十メートル離れていればよい 16%、
- ③（新設墓所開設は）認め難い 30%である。

以上の3項目から、身近なところにお墓を持ちたいという考えが、強くなっているということは、容易に想像される。

上述(3)の内、①及び②を合わせた近隣区域でも良いと認めるものが50%を超えるというのは、墓地が迷惑施設と一般的に考えられているのではないかとこのことから、やや意外な数字ともいえる。

しかし、身近なところにお墓を持ちたいと考えている方が多いことと一致している。

この大都市地域住民の「身近なところにお墓を持ちたい」との要望は、2011年3月、財団法人東京市町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」でもアンケート結果として表れており、同報告書では、「墓地の市街地 回帰」と表現している。

大都市圏の急激な人口集中は、昭和30年代、40年代の地方からの流入であり、故郷には祖先の墓があり、埋葬が必要となれば、それを利用すれば足りる。また、自らが墓地を持たざるを得ない状況となっても、その選択基準は若い世代であれば、墓参りのための距離より価格が優先され、「遠くても低価格ならよい」墓地を求めたであろうから、市内の墓地への要望もそれほどなかったと考えられ、事実、大都市郊外のやや不便な場所に多くの民間墓地が開設された。

ところが、都市への人口集中時代Ⅱ世の団塊の世代が、社会の第一線を退き始め、以前のように出身地に戻る習慣もなく、都市に住み続ける現在は、自宅近くにお墓を作りたいとの圧力が増してきていると考えられる。

市における墓地の設置・経営

周知の事実ではあるが、墓地経営・管理の指針等について（平成12年12月6日付け厚生省生活衛生局長通知）では、次のように述べられている。

「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること。（中略）地方公共団体が行うのは望ましい理由は、墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民が安心して利用できることである。」

冒頭に述べられているように、大都市及びその近郊の市にとって、これにより難しい状況があるのは事実である。

この報告書をまとめるにあたって話を伺ったある市の担当者は、「高齢化の進行に伴い行政の施策として、市民に求められたのは「施設」であり、街のバリアフリー化で、墓地の整備には残念ながら及ばなかった。」と語っておられた。

本来なら、地方公共団体自らが墓地を開設し、市民に提供すべきであるが、急激な人口増加・都市化に対し、その手当もままならぬうち、都市近郊に作られた民間霊園に頼ってきた。わけても、東京の場合においては、東京市の時代から整備してきた都立霊園に大きく依存してきた状況でもある。

今後、市民からの公営墓地需要の圧力が今後ますます強まっていくのは、当然のことであろう。

大都市でも東京圏では、東京都や横浜や千葉市等の各市での「公営霊園」は、10倍を超える応募倍率も見られ、その需要圧力のため追加で提供する場合も生じている。

しかし、他の地方公共体にあっては、いわゆる「大都市圏」とされる地方公共体が公募を行う公営墓地においても、条件によっては「売れ残り」、追加募集や年度を通じて募集を行っている状況もある。

市におけるこれからの墓地提供の方法

つぎに、これらの「墓地需要」にいかに対応すべきかを検証したい。

（1）立体化（納骨堂）

上述の東京市町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」では、平面墓地を中心とした大規模な墓地開発をする土地が見当たらず、狭い土地を活用した「納骨堂」を中心とした公営墓地を提案している。

（2）既存公営墓地の活用

ア 無縁改葬の円滑化と返還促進策

新規墓所の開発がないにも拘らず、東京都において毎年度約1,000区画（合葬墓所を除く）の提供が可能なのは、無縁改葬処理の円滑な推進と、合葬墓所を改葬先とした返還を容易にさせる

「施設変更」制度の活用などの返還促進策の導入にもよるところが大きい、

イ 公園墓地の見直し

公園的な活用を図るとされ、1959年には「墓地計画標準」（建設省事務次官通知）が設定されているが、東京都においても再貸付地の最少区画は、1.6㎡であり、横浜においても1.4㎡である。そして、使用料が高額化していることにもよるが、小区画墓所の方が倍率が高いのも事実である。

住民の要望に応えるべく、霊園全体の緑地率を下げ、墓所比率を上げていくことも考えるべきではないか。

(3) 複数市における墓地組合

稲城市と府中市が一部事務組合として『稲城・府中墓苑組合』を設置して大型の墓地開発を進めているのは、大都市周辺の地方公共団体の墓地提供の今後のモデルケースと言える。

市街化されていない未利用地を多く持つ地方公共団体と、多くの市民を抱え、用地の少ない地方公共団体の市営墓地提供共同事業として参考にしていくべきことと考える。

既に「飯森霊園」のように守口市、門真市、大東市、四条畷市の4市で組織する一部事務組合という特別地方公共団体による火葬場、墓地公園の管理運営を行う例はあるが、首都圏では珍しい。

この計画の中でも従来型の墓所や集約型の合葬墓地、自然葬指向型の樹木墓地の導入も考えられているのは、最近の都市近郊の墓地開発として、時宜を得ているのではないかと思われる。

行政に携わる者にとって、一部事務組合という特別地方公共団体については、一度は聞いたことのあるものであると思われるが、以下に少し詳しく述べることにする。

(4) 一部事務組合

一部事務組合とは、複数の地方公共団体や特別区がサービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で、地方自治法（第3編 特別地方公共団体）に拠り設けられる。通常、隣接する中小規模の市町村が、ごみ清掃や火葬場等の運営を行うために共同で設ける場合が多くみられる。

ア 管理者

特別地方公共団体には、管理者という構成市等の市長等から選ばれた管理者と言われるトップがおり、副市長などによる理事会もある場合があり、これらが一部事務組合の運営を行う。

イ 議会や条例

また、構成市の議員から選ばれた組合議員もおり、議会も開かれる。

条例、規則等も制定され、その規定により一部事務組合の事務局が、事務を執行することとなっている。

ウ 設立

一部事務組合の設立は、地方自治法284条、同290条、同293条に詳しく規定されている。

- ①：関係地方公共団体（構成する市等）において、組合の運営方針や規約内容について協議を行う。
- ②：構成する市などそれぞれの議会の議決を経て行う協議により規約を定める。
- ③：都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものにあつては総務大臣、その他のもの

にあつては都道府県知事の許可を得なければならない。

(5) 稲城・府中墓園組合

ア 市民の公共墓地への要望

- ・府中市では、墓地に対する要望が強く、市民墓地の計画はあったが、土地がなく、「車を利用して1時間程度で行ける場所」と考え、他の地方公共団体に接触していた。
- ・稲城市では、従来、檀家として寺墓地を活用する住民が多く、特に市営墓地の計画はなかった。しかし、東京のベッドタウンとして人口の増加により新しい住民からの墓地要望が出てきていた。

イ 設立のきっかけ

府中市、稲城市は、隣接しているが、それぞれ市制以前には、北多摩郡、南多摩郡に属しており、従来から交流は少なかったようである。

しかし、参加する衛生（清掃）組合の解散により、新たな枠組みを探していた府中市が、「多摩川衛生組合」に参加したことが、きっかけになったということである。

その後、様々な考え方があり、スムーズに運んだわけではないようであるが、両市の市民の「身近なところにお墓を持ちたい」という要望に応えるべく、また、市営霊園を市民に提供したいという両市の熱意が実を結ぶことになった。

- ・平成12年、両市における「墓地計画」の協議会が発足
- ・平成22年頃から準備し、東京都に相談
- ・平成23年12月議会で両市において議決
- ・平成24年3月都知事の許可
- ・平成24年5月組合成立。

ウ 施設の概要

- ・芝生墓地：2,955基（西洋風の公園墓地）
- ・普通墓地：353基（旧来の日本式墓地）
- ・合葬式墓地：5,036体（建物内の納骨壇に遺骨を納める集合墓地）
- ・樹林式墓地：約1,500体（樹林の下にある埋蔵施設に遺骨を納める集合墓地）
- ・メモリアルホール

東京にこの時期、これほど大規模な墓地を開設できるのは、画期的なことと思われるが、制度的、あるいはマニュアル的にこうした事業スキームが組まれることはない。

関係する地方公共団体、各々の状況、条件の調整がなされた上で、初めてこうした組合形式による墓地の計画が実現出来るのであり、普遍的な結論、知見を得ることは極めて難しい。仮に、政策的な展開の可能性を考えるとすれば、こうした墓地に対する財政的なインセンティブなどの裏付けを行うなどの検討がなされる必要があるであろう。

(6) 民間活力を導入した墓地の供給の可能性

厚生省（当時）では、平成10年に「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」をまとめています。懇談会の議論は多岐にわたったが、「墓地経営の名義貸し」については、営利法人である株式会社

の参加が検討され、「公益信託の制度等を通して民間資本を墓地事業に活用する方策」に関する提案が行われている。

公益性や安定性、継続性が求められるのは、何も墓地だけではない。電気やガスなどのライフラインにはじまり、様々な分野にまたがる業種を株式会社が営んでいることを忘れてはならない。

特に最近では、同じ墓埋法の定める施設である火葬場について、P F I (Private Finance Initiative) 事業化が検討、実現が進められている。墓地においてもこれを検討することは出来ないであろうか。

P F I とは、民間資金などを活用することによって公共施設を設計、建設し、運営（維持・管理）についても民間によって、効率的かつ効果的な公共サービスを提供しようとするものである。

既に、いわゆる「P F I 法」と呼ばれる、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が平成 11 年に施行されており、これに伴って、内閣内政審議室では民間資金等活用事業推進委員会(汗P F I 推進委員会)が設置され、翌 12 年には P F I 事業の実施に関する基本的事項として、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(平 24・4・12 内閣府告 65) が定められている。

参考：「P F I 推進法が対象とする分野、契約、事業者の選定等」

我が国で事業対象とされているのは

「ア・公的部門により原則整備されている社会資本分野（道路、空港、港湾、河川、都市公園、下水道等）」

「イ・許認可により民間事業者の整備が認められている社会資本分野（上水道、工業用水道、熱供給施設、廃棄物処理施設等）」

「ウ・民間事業者が（第 3 セクターを含む）、整備可能な公共性の高い社会資本分野（情報通信施設、社会福祉施設、大学等の教育文化施設、医療施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、地下街、駐車場等）」の 3 分野に大きく分けられる。

次に「契約」については、通常、公共事業における委託契約は単年度契約であるが、P F I 事業の性格上、長期にわたる契約になることから、公民の責任分担について詳細を明記した契約が必要となる。

そもそも、P F I 制度導入以前においても、コストの削減等を目的として、地方公共団体が、その業務の一部を外部委託するアウトソーシング（Outsourcing）するは行われてきた。

しかし、P F I 事業では当該事業施設の設計、建設のみにとどまらず、資金調達（Finance）、維持管理、運営を一貫して公（地方公共団体）が民間に委ねる点で特質があるといえる。

従って、契約は長期にわたることになり、その間、契約対象事業に対しては独占的権利を与えることになるため、事業者の選定にあたっては、透明かつ公正でなければならぬ。いわゆるアカウンタビリティ（Accountability）、説明責任、説明義務を負うことになる。具体的には、地方公共団体においては P F I 事業を行う民間業者の選定過程及び、事業の実施経緯・運営について客観的データを基にして説明する責任を負う。

選定にあたっては様々な方法はあるが、P F I 事業に伴って導入された方法としては「総合評価一般

競争入札」というものがある。

これは単に価格（費用）の多寡のみによって評価するものではなく、設計内容、建設の技術水準、管理・運営サービスの基準などといった点についても評価の対象とするものである。当然、入札前にそうした多面的評価基準については公表され、入札の透明性と公平性が確保されます。そうした一方で、PFI事業自体はそのプロジェクト期間は長期にわたるため、資金調達（Finance）能力やリスクの分担など、事前に検討すべき項目は多岐にわたる。

従って、落札者を決定する上で、確実に事業推進能力のある業者を絞り込むためには、1次選定、2次選定という多段階による選定方式が採用されるのが一般的である。

（7）散骨と合葬墓地、樹木墓地

アンケートを参照すると、

（1）墓のかたちとして求めるものは、

①和型（従来型）の40%、

②合葬型18%、樹木型10%となっており、次位候補を含め、平均すると①和型23%、②合葬型18%、③樹木型12%となる。

合葬型や樹木型の墓地について、市民の理解が進んできているということであろう。

また別の見方として、

（2）お墓の承継者は

①承継者がいる35%

②承継者はいるが、負担をかけたくない24%、

③承継者がいない41%

となっている。

②と③を加えると65%、全体の3分の2となり、管理を必要としない永代供養型の共同合祀の墓地の需要はますます高くなっていくと考えられる。

このアンケートで、樹木型の墓地の容認率は、約12%となっている。しかし、「土に還る」という埋葬の理想形との意識と、自然葬型の要望からの高まりが、想定される。

東京都の例をみると、樹林型墓地の応募が、24年度平均1.6倍、翌25年度は、3倍強の供給増にもかかわらず、平均1.0倍の応募倍率となっている。

最近、各地方公共団体の視察が多いようであり、今後、多くの地方公共団体で樹木型墓地が作られていくことが考えられる。

