

浜松市営墓園・墓地のあり方を検討する有識者会議報告書

浜松市営墓園・墓地のあり方を検討する有識者会議

座長 西田 かほる

はじめに

現在、わが国全体で人口減少や少子化、高齢化、家族構成の小規模化が進んでいる。「浜松市地方創生総合戦略（令和7年3月改定版）」の推計によれば、浜松市においても、2020年に79.1万人であった人口は、2050年には65.7万人まで減少することが見込まれている。こうした社会情勢の変化は、市民の墓に対する意識や供養のあり方にも大きな影響を及ぼしている。

近年の東京都や横浜市など大都市圏の動向を見ると、新しい形態の墓地整備が公営・民営を問わず進んでいる。具体的には、先祖から子孫へと引き継ぐ「永年使用」の形態だけでなく、承継者を必要とせず、一定期間経過後に合同埋蔵される「期限付墓」や様々なタイプの合葬墓などが整備されている。

翻って浜松市の現状を見ると、2012年に船明墓地が開設されて以降、市営墓園・墓地で大きな見直しはなく、墓を永年使用するという従来の形態が継続されてきた。

このような状況を踏まえ、浜松市では2025年に市民アンケート調査を実施し、墓に対する市民ニーズの把握に努めた。本有識者会議では、現状分析や調査結果に基づき、これからの時代に求められる市営墓園・墓地の役割や、持続可能な管理運営のあり方について多角的な視点から検討を行ってきた。

本報告書は、一連の協議の結果を整理し、今後の市営墓園・墓地が目指すべき方向性について取りまとめたものである。

【委員】

エンディングデザイン研究所 代表
東洋大学 現代社会総合研究所 客員研究員 井上 治代

(社福) 浜松市社会福祉協議会 常務理事 中村 公彦

静岡文化芸術大学教授（国際文化学科） 西田かほる（座長）

(株)アトリオン 代表取締役 村木 則予

(公社) 全日本墓園協会 専務理事 横田 睦

※委員名は 50 音順

1 市営墓園・墓地のすがた

市営墓園・墓地は「市民に必要な数の埋蔵・収蔵先の提供」、「安全安心で永続的な経営」、「誰もが利用できる平等な運営」の3つの方針の下、今後も市民に対する基礎的なサービスとして永続的に提供していくべきである。

2 現状及び見込

(1) 市営墓園・墓地の状況

市営墓園・墓地は、6箇所計1.9万区画の一般墓があるが、船明墓地を除き、新規貸付は終了し、返還区画の再貸付を行っているのみである。また、三方原墓園には、収蔵可能数9,000体の納骨堂（合葬墓（合同埋蔵））があるものの今後数年で上限に達する見込みである。

【市営墓園・墓地】



【墓地区画数】

合計約19,000区画

区分		①中沢墓園	②三方原墓園	③舞阪吹上墓地	④雄踏墓地		⑤細江高台墓地	⑥船明墓地
					1号、2号	3号		
一般墓	芝生	0	4,187	0	0	0	0	606
	普通	2,989	7,725	521	477	29	517	2,022
	計	2,989	11,912	521	477	29	517	2,628
納骨堂		-	永年納骨 9,000	-	-	-	-	-

(2) 墓の需要見込

人の死を要因として必要となる新規の墓の需要見込について、大阪府方式^{*}により算出すると2026年から2040年までの15年間に市内で約2万の墓が必要となる。また、これとは別に墓の引っ越しである改葬による需要も見込まれる。

【大阪府方式による市内墓需要】

2026年	2027年	2028年	2029年	2030年	2031年	2032年	2033年
1,299	1,299	1,313	1,325	1,336	1,349	1,361	1,373
2034年	2035年	2036年	2037年	2038年	2039年	2040年	合計
1,385	1,398	1,415	1,417	1,425	1,435	1,450	20,579

※大阪府方式とは、1965年に大阪府が大阪府立大学の高橋理喜男講師（当時）に委託した「墓地現況調査報告書」において採用された墓の需要を推計する方式で、多くの自治体で使用されている。

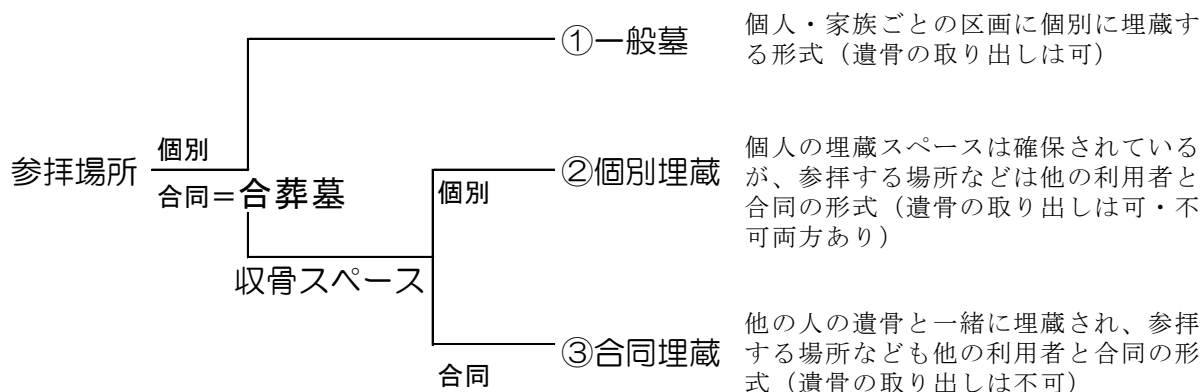
（計算式）その年の死亡者数×定住志向率※×1/2×（墓地取得希望率※+傍系世帯率※）

※アンケート調査：定住志向率 92.4%、墓地取得希望率 10.8%、傍系世帯率 16.6%

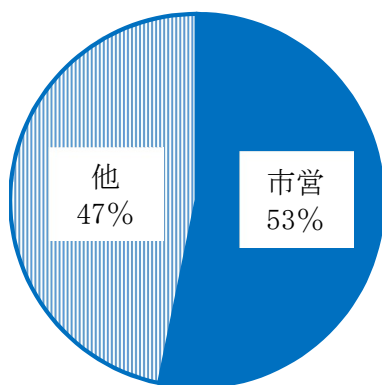
留意点

- ・墓需要の変移と整備期間を勘案し、15年間を対象期間とすることが適当。

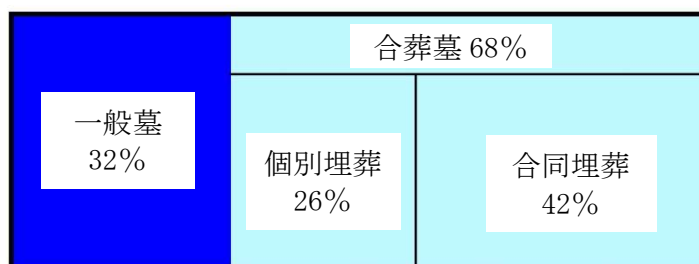
【墓の区分】



【市民アンケート】希望する墓地



【市民アンケート】希望する墓の区分



(3) 墓需要への対応

市営墓園・墓地を希望する市民に対し、必要な数の埋蔵・収蔵先の提供を図るため、墓じまい需要への対応や、墓の有期限化により返還された墓の活用を図るなど、運営の見直しにより提供数の確保に努める。その上で、不足が見込まれる分については、市営墓園・墓地に市民ニーズにあった墓の整備を図るべきである。その際には、循環型墓地経営による最終埋蔵先である合葬墓（合同埋蔵）の必要数など、今後取り組んでいく市営墓園・墓地の運用の見直しによる影響を分析し、計画的に整備していく必要がある。

3 墓の整備

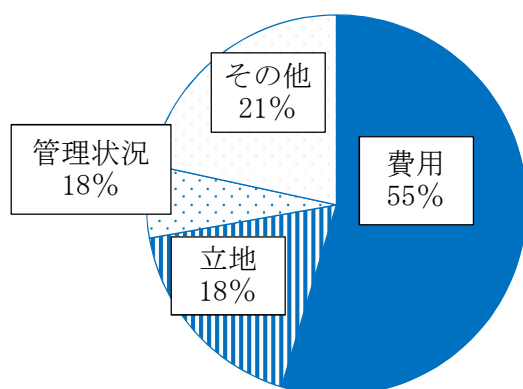
(1) 一般墓の整備

一般墓の整備にあたっては、例えば他都市で整備されている墓石設置型の省スペース墓所など、利用者負担の小さいものを原則とすることが望ましい。また、返還区画についても、可能な限り区画を分割し、省スペース化を図ることが必要。

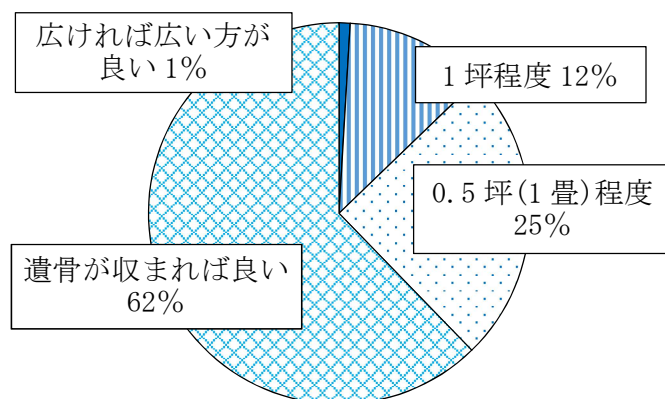
留意点

- ・形状により個別では細分化が難しい返還区画は、周辺の状況より計画的に貸付停止を行い面的な整備を行うことが必要。

【市民アンケート】
墓選びの際、最も重視する点



【市民アンケート】
希望する墓のサイズ



【利用者負担の小さい一般墓のイメージ】

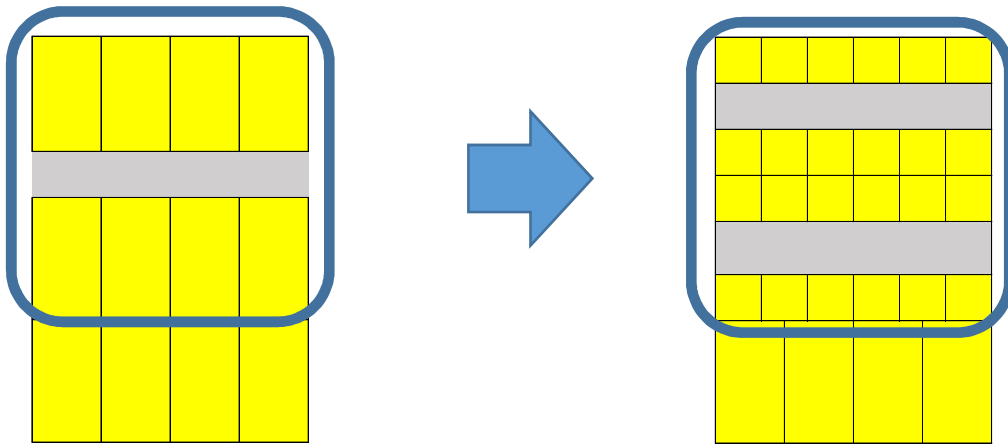


壁面墓所（東京都）



芝生型墓所（川崎市）

【面的整備のイメージ】



(2) 合葬墓の整備

合葬墓の整備にあたっては、現在の納骨堂のような建物タイプではなく、市民ニーズの高い樹木葬の雰囲気を取り入れたものを整備していくことが望ましい。

留意点

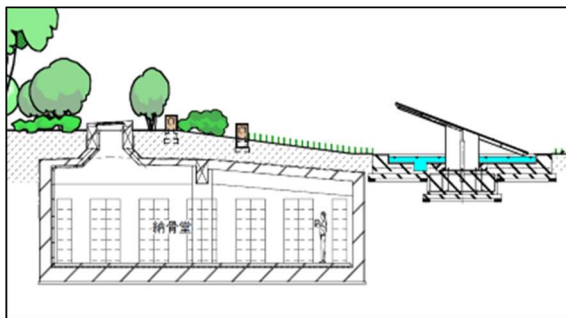
- ・ひとことで樹木葬と言っても、樹木葬の概念は幅広いため、整備する箇所に見合ったものを検討することが必要。
- ・循環型、持続可能な運営をするためには、一般墓から改葬先の合葬墓までを同一墓園・墓地内に整備することが重要。

【市民アンケート】樹木葬の希望

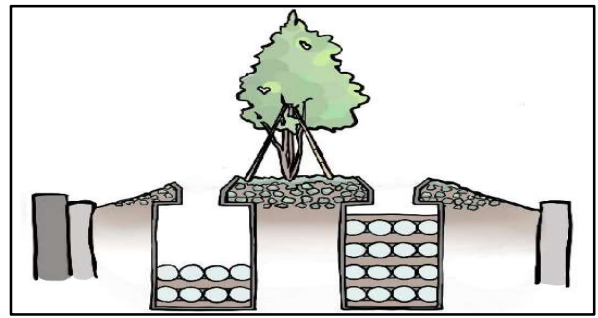
希望する墓の区分で合葬墓を希望した人の内訳



【樹木葬の雰囲気を取り入れた合葬墓イメージ】



(横浜市) 慰霊碑型収骨施設



(東京都) 樹林型合葬施設

(3) 必要となる墓の整備は三方原墓園、船明墓地が候補

三方原墓園内の低利用地域や船明墓地未整備地は今後、墓として活用・整備が可能である。今後、墓の整備にあたっては、この2ヶ所を活用することにより必要数の確保は可能であり、新たな墓園・墓地の整備は必要ないと考えられる。

整備については、活用可能な土地や位置を踏まえ、アンケート調査における市民ニーズを鑑み、三方原墓園8割、船明墓地2割の割合で整備することが適当である。

なお、船明墓地の墓地計画区域については、全域は必要としない見込みである。

留意点

- ・墓地整備については、15年間の中長期を見据えた計画の下、5年毎に検証を行い柔軟に見直すことが必要。
- ・船明墓地の計画区域の縮小については、この15年以降の墓地需要も見据え、検討することが必要。

4 墓の運用（循環型墓地経営の推進）

(1) 一般墓の運用

一般墓の現在の運用は、子孫まで永年使用するもののみである。一方、少子化が進む中、後継者が不要の期限付きの墓に対するニーズも高い。そこで、永年使用、後継者不要、双方のニーズに対応できるよう、今後の貸付は10年程度の期限を設け、更新できるように運用を見直すことが望ましい。その上で、期限到来時に更新されない場合には、自動的に合葬墓（合同埋蔵）に改葬する運用とすべきである。

留意点

- ・一般墓から合葬墓（合同埋蔵）への改葬については、同一施設内の改葬の方が利用者の心理的な抵抗が小さく墓じまいが円滑に進みやすいため、同一施設内に合葬墓があることが望ましい。
- ・有期限化については、無縁改葬を含め合葬墓（合同埋蔵）への改葬手続きを適正に行うことが必要。
- ・一般墓から合葬墓（合同埋蔵）への改葬手続きについては、法に基づき適切な制度設計を行うことが必要。
- ・貸付時に、民法第897条1項但し書き※により墓地管理者（市）を祭祀主宰者に指定してもらうなど改葬手続きを円滑に行える方策を検討することが必要。

※民法第897条

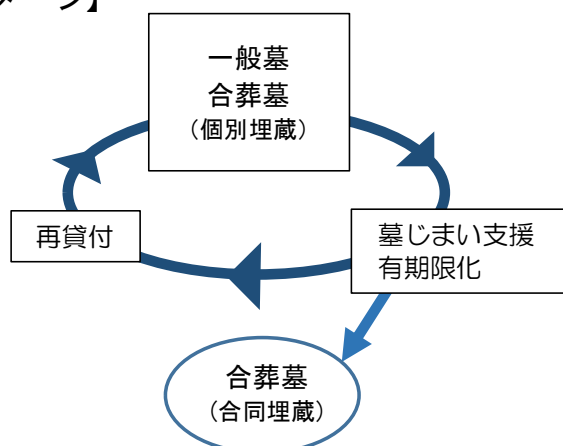
系譜、祭具及び墳墓の所有権は、前条の規定にかかわらず、慣習に従って祖先の祭祀を主宰すべき者が承継する。ただし、被相続人の指定に従って祖先の祭祀を主宰すべき者があるときは、その者が承継する。

【市民アンケート】希望する墓地のタイプ

合葬墓（合同埋蔵）を希望する人を除いた割合



【循環型墓地経営のイメージ】



(2) 合葬墓（個別埋蔵）の運用

合葬墓（個別埋蔵）の運用については、一般墓同様に有期限・更新可能とし、期限到来時に更新されない場合には、自動的に合葬墓（合同埋蔵）に改葬する運用とすることが望ましい。

留意点

- ・納骨堂（三方原墓園）の期限付き納骨スペースは、直接参拝化できるよう改修することが望ましい。

(3) 合葬墓（合同埋蔵）の運用

合葬墓（合同埋蔵）については、新たに施設整備費・維持管理費のトータルコストを抑えたものを整備する。そして、その運用はセーフティネットとしても機能するよう市営墓園・墓地で最も利用者負担の小さいものとすべき。また、現在、三方原墓園納骨堂で行っている、料金不要で収蔵枠を確保する仕組みの生前登録制度は、遺骨を保有し埋蔵先を求めている人の埋蔵先を奪ってしまう可能性があるため、見直しを図るべきである。

留意点

- ・生前登録制度の見直しにあたっては「終活」の一環で、生前に「墓を用意する」というニーズが増えていることも踏まえた上で、検討することが必要。

5 無縁墓対策

(1) 無縁墓を発生させない取り組みの実施

無縁墓を発生させないため以下の取り組みを進める必要がある。

- ① 利用者・承継者の把握の強化
- ② 墓じまい需要への対応

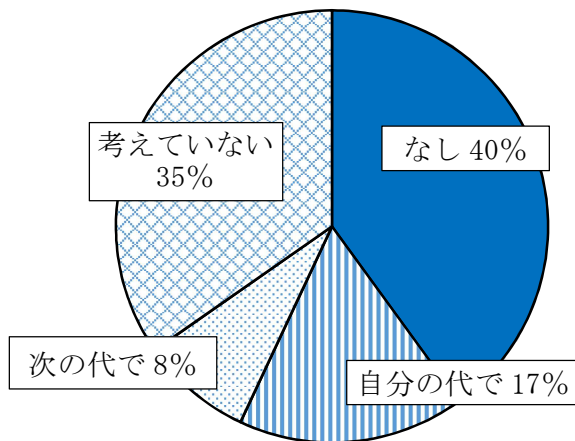
市営墓園・墓地における墓じまいの課題に対応するため、以下のような取り組みを開始すべきである。

- ・市営墓園・墓地内の一般墓から、新設する合同埋蔵墓への改葬費用の軽減
- ・墓石撤去費用の負担軽減
- ・墓じまい教室の開催（墓じまいの手続きを分かりやすく説明）

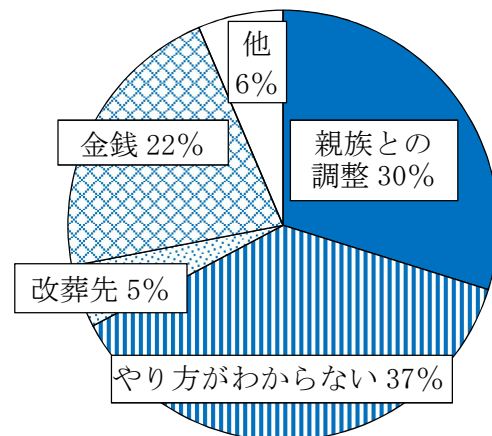
留意点

- ・無縁墓の定義を明確にし、対応手順等を整理・まとめることが必要。
- ・墓じまいの最大の課題は墓石撤去費用と考えられるため、業者との連携を含め、具体的な促進施策を検討することが必要。

【利用者アンケート】墓じまいの意向



【利用者アンケート】墓じまいの課題



(2) 無縁改葬の適正実施

無縁墓と判明した墓地区画については、適正に無縁改葬※を進めるべきである。

※無縁改葬

無縁墓（縁故者のいない墓）に埋蔵されている遺骨を墓地、埋葬等に関する法律施行規則第2条、3条の規定により立札や官報掲載などの手続きを経て、墓地管理者等が墓の撤去・改葬を行うこと。

6 持続可能な墓地経営に向けた運営の見直し

(1) 墓地使用料（貸付料）の見直し

現在の料金設定は、各墓園の整備時や合併時の料金を継承しており以後大きな見直しがされていないため、料金設定に地価の要素を取り込むなど墓園・墓地間のバランスが取れた料金体系に見直しを図るべきである。

(2) 全区画からの管理料徴収

現在、2012年4月以降の利用者からのみ徴収している管理料を、公平性の観点から全利用者から徴収するよう見直しを図るべきである。

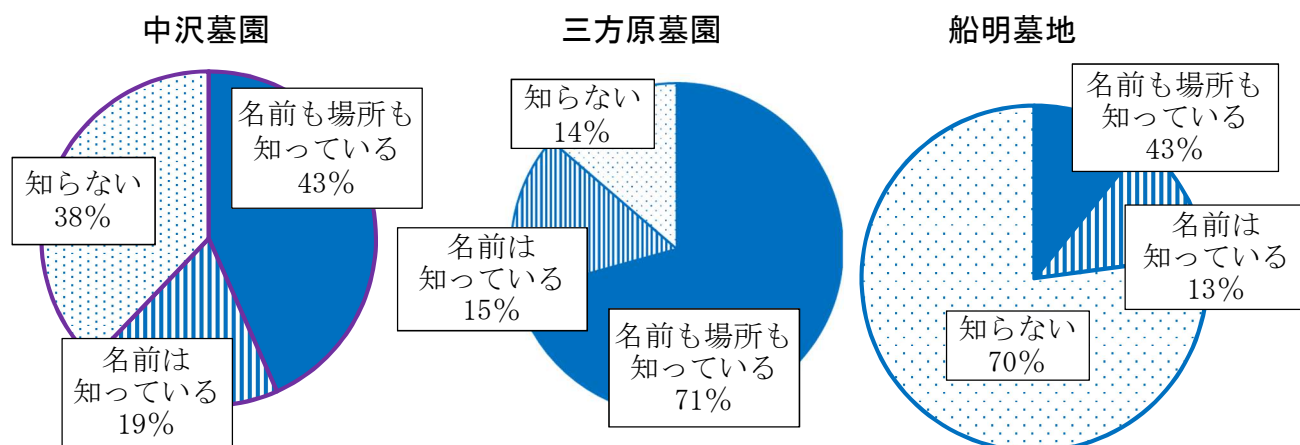
留意点

- ・実施については、以下の取り組みなどを実施し計画的に進めるべき。
 - 管理システムの導入や利用者への事前周知
 - 支払い方法の拡充・多様化
 - 墓じまい先としての新合葬墓の整備

(3) 広報の拡充

専用ホームページの作成など広報手段を拡充し、市営墓園・墓地を希望する人に適切に情報が届くよう取り組む必要がある。

【利用者アンケート】墓を欲しい人の市営墓園・墓地の認知度



7 その他

- ・高齢者が増加し、次世代を担う人は減少していく時代の中、公共資産や予算などの社会的リソースは限られているため、我々現役世代はそれを享受してしまうのではなく、維持・拡充させる役割を担い、次世代が幸せを享受できるよう取り組んでいくべきである。
- ・葬法や墓を含む葬送について、生前に自分自身で費用負担を含め決定し、それを実行できるよう取り組む必要がある。
- ・政令指定都市では、大半が市民火葬料を有料化している。火葬についても、引き続き市民に対する基礎サービスとして永続的に提供するために、2027年度の新斎場供用開始を契機として、市民火葬料の有料化についても検討すべき。また、火葬に要している費用の大きさを広く周知していく必要がある。
- ・墓は、江戸中期以降、墓石を立てるようになり、明治時代には「家の墓」として永続性が求められるものとなったが、社会変動により現在は永続的なものでなくなりつつある。時代にあった社会ニーズを取り込んだ市営墓園・墓地であるために、今回まとめた15年間の計画を5年毎に見直すというサイクルはとても大切である。より良い市営墓園・墓地となるよう取り組みを続けてほしい。