# 船橋市墓地等基本方針

~"とわ"にやすらぐ船橋を目指して~



平成30年3月 船橋市

#### はじめに

船橋市は、2017(平成29)年4月に人口が63万人を超え、全国有数の都市へと発展を遂げてまいりました。市が2015(平成27)年度に行った人口ビジョン調査では、2025年までは人口が伸び続ける見込みであるものの、その後は徐々に減少していくことが推計されています。

その要因のひとつには、本市でも少子高齢社会が本格的に到来することが挙げられます。2050年の高齢化率は総人口比で約3割に上昇することも予測されています。



こうした将来予測を踏まえますと、お亡くなりになる方が年々増加していくことにも目を向けなければなりません。本市には馬込霊園、習志野霊園の2か所の市営霊園がありますが、いずれも残余区画がなく、毎年40から60区画の返還墓地の募集にとどまるため、抽選倍率も約10倍となっています。

その一方で、宗教法人が事業主体となった墓地の設置が市内各地で進み、市 営霊園の補完的な役割も果たしていますが、将来のまちづくりにそぐわない形 での立地が見られるケースがあるなどの課題もあります。

また、近年は墓地への考え方やニーズも多様化してきているほか、後継ぎのいない無縁墓の増加も社会問題としてクローズアップされています。

このような墓地を取り巻く諸問題を整理し、本市にふさわしい墓地行政を推進するため、ここに「船橋市墓地等基本方針」を策定いたしました。策定にあたりましては、市民組織の代表者として自治会連合協議会及び民生児童委員協議会、墓地や葬祭を取り巻く情勢や制度規範に関する有識者より構成される「船橋市墓地等基本方針検討委員会」を設置し、貴重なご意見、ご助言をもとにまとめることができました。

委員の皆様方のお力添えに対しまして、心より感謝申し上げますとともに、 本方針を有意義に活用し、将来の市墓地行政のよりよい展開につなげてまいり たいと考えております。

平成 30 年 3 月

船橋市長 松户 徹

# 目 次

第1章	** 策定の背景	1
1 – 1	これまでの経緯・背景1	
1 - 2	方針の策定目的と検討事項2	
第2章	墓地を取り巻く社会背景の整理	3
2 - 1	墓地、葬祭に関する社会動向3	
	(1)墓地需要の増加と無縁墓地の増加への対応の必要性3	
	(2) 墓地の立地に係る地域性にあった規範の必要性3	
	(3) 多様化する墓地・葬送を踏まえての対応の必要性4	
2 - 2	公営墓地(市営霊園等)における多様なニーズへの対応の必要性5	
	(1) 行政としての施策の方向性5	
	(2) 多様化するニーズへの対応としての具体的な取組5	
	(3) 船橋市における霊園行政と市営霊園の概要7	
	(4) 馬込霊園第5次整備計画を踏まえた対応10	
第3章	・ 船橋市の墓地をめぐる課題1	3
3 - 1	課題の一覧	
3 - 2	課題14	
	課題(1) 人口増加や高齢化の進行に伴う墓地需要の増加の把握14	
	課題(2) 市民の墓地に対する考え方の変化を想定した対応16	
	課題(3) 船橋市の特性に合った墓地供給策の設定	

	課題 (4)	市営霊園の供給能力の向上	19
	課題 (5)	管理料滞納の増加と後継ぎ不在による無縁化の進行への対応	20
	課題 (6)	墓地の形態や葬祭手法の多様化への対応	21
	課題 (7)	老朽化した霊園施設の更新	22
	課題 (8)	土地利用の計画やまちづくりと整合性の取れた墓地の誘導	23
	課題 (9)	墓地が及ぼす地域住民の不安や生活環境への影響等への対応	25
	課題 (10)	民間墓地の市民の利用率が高まる取組みの必要	27
第4章	将来の	)墓地行政のあり方	28
4 - 1	基本理念	と基本方針	28
	(1) 基本	理念	28
	(2) 基本	方針	29
4 - 2	施策の展	開	30
	(1)施策	体系	30
	(2) 推進	策の方向性	32
4 - 3	具体的な	施策の考え方	38
	(1)馬込	霊園第5次整備計画における整備内容の見直し	38
	(2) 市営	霊園の利便性向上を兼ねた施設の更新	39
	(3)墓地	等の経営許可に関する規範の見直し	40
	(4)墓地	返還促進制度の検討	42
	(5)墓じ	まい等のサポート体制の向上	43

## 第1章 策定の背景

#### 1-1 これまでの経緯・背景

墓地は先祖代々受け継がれることが一般的でしたが、核家族化の進展により子や孫にお墓のことで負担をかけたくない、高齢になってしまい日常的な管理が難しくなった等から、墓地に対する考え方が大きく変化し始めています。

また、墓地を持ちたいが高くて確保できない、小さくてもいいので安価で購入したい等の経済的な課題のほか、交通の面で墓参しやすいところに持ちたい、環境のいいところに持ちたい等の立地面に関すること、一定期間後は合葬墓に移して構わない、自然に還るイメージの樹木葬を希望したいといった葬祭スタイルに関することなど、墓地の利用ニーズが多様になっています。

墓地を取り巻く問題も多岐にわたって散見され、所有者のわからない無縁墓が増えていること、 墓地埋葬者と縁遠いため墓参が遠のき墓地が荒れ果ててしまっていること、といった墓守に関わる問題も起こっています。それによって空き墓地の返還や墓地使用者の承継を滞らせることにも なり、さらには市営霊園の空き墓地不足の問題にも波及しています。一方で、市営霊園の代替と なる民間墓地が増加し、無秩序に乱立する等の墓地の立地問題も起きています。

本市が管理する墓地としては、馬込霊園、習志野霊園があり、合計 21,634 区画の普通墓地及び芝生墓地と、1300 体を収蔵する霊堂を備えていますが、いずれも飽和状態で、返還のあった区画を再使用に充てるのみに限られています。2003 (平成 15) 年には、馬込霊園第5次整備計画を策定し、合葬墓の設置と芝生墓地の増設を進めることとしていますが、整備にあたり地元の理解を得るのに時間を要し、この間に墓地へのニーズが前述のとおり多様化しています。こうした情勢を見極めつつ市営霊園の補完的役割としての民間墓地のあり方も含めて、改めて全般的な視点から市墓地行政のあり方について方向付けを図る必要性が生じています。

このようなことから、市営霊園の整備及び民間墓地の整序を図ることを念頭に、将来の市墓地行政の中長期的な方針を定めるため、「船橋市墓地等基本方針」の策定を行うこととしました。

# 

図 1-1 関連計画等と本方針の位置づけ

### 1-2 方針の策定目的と検討事項

本方針は中長期を見据えた墓地行政の基本的な方向性を示すものとなります。そのため 20 年先 の社会情勢を視野に入れつつ、概ね今後 10 年間の施策の方針を検討しています。

本方針の策定にあたっては、検討機関として、墓地や葬祭を取り巻く社会情勢に詳しい専門家や墓地行政の規範面に関しての専門的知見を有する学識経験者の有識者、市民を代表する関係団体の代表(自治会連合協議会、民生児童委員協議会より推薦を受けた者)より選定した5名からなる「船橋市墓地等基本方針検討委員会」を設置し、以下の視点に立った検討のもとで、本市の将来的に想定される動向に沿った方策を見出しました。

#### ①墓地を取り巻く社会背景の整理

核家族社会における墓地ならびに葬儀に対する考え方の変化や、これに起因する墓守の不在、 荒れ墓の発生など、墓地葬祭等に関する社会問題を整理しました。

#### ②本市の墓地需要に係る現状分析

本市人口ビジョンや市民意識調査結果、市政モニターアンケート調査結果などの情報を基に、 墓地需要の現状分析を行いました。また、本市の土地利用状況や交通網等の地理的な特性から、 民間墓地の立地傾向や課題について分析しました。

#### ③理念・方針の策定

既存の馬込霊園第5次整備計画を基に、本市における今後の墓地の適正な普及に向けての理念・方針を提示し、馬込霊園第5次整備計画の修正すべき事項や、民間墓地の適正普及のあり方を抽出しました。

#### ④民間墓地の適切な普及のための規範の考え方

市営霊園の補完的な機能を民間墓地が果たす上で市民が安心して利用できるとともに、その地域におけるまちづくりや周辺生活環境への影響がないような適正普及のための規範のあり方について検討しました。

#### ⑤墓じまいサポートの考え方

お墓の後継ぎがいない方に対する墓地の返還を促進する仕組みや、身寄りがない高齢者等を対象にした墓じまいサポートについて検討しました。

#### 「墓地」の用語について

一般的に「墓地」とは、墓石等を建立し遺骨の埋蔵又は埋葬している土地のことで、単体、複数の区別なく墓地と呼ばれます。建物形態であれば納骨堂、霊堂と呼ばれます。これら区別なく総体的に墓地又は墓所と呼ぶこともあります。本方針では、用語の煩雑を避けるため、特に区別した記述がない限り、遺骨を収蔵する墓、納骨堂、墓参設備等が一体で備わる区域全体のことを「墓地」と呼ぶことにしました。

## 第2章 墓地を取り巻く社会背景の整理

#### 2-1 墓地、葬祭に関する社会動向

#### (1) 墓地需要の増加と無縁墓地の増加への対応の必要性

高度経済成長期以降、地方から都市への人口移動が進み、地方での過疎化や都市部での核家族化が進行しました。1970 (昭和45)~1980 (昭和55)年代には、都市においては墓地の需要が増大する一方で、地方においては人口移動により墓の承継者がいなくなり、無縁墓が増加していることが問題視されるようになりました。1990 (平成2)年以降になると少子高齢化が進み、厚生労働省の「平成28年簡易生命表」によれば、平均寿命は男性80.98歳、女性87.14歳と長寿化が顕著に進行し、死亡者に関しては2005 (平成17)年に死亡数(約108万4千人)が出生数(約106万3千人)を逆転しました。

国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2040年には死亡者が約167万9千人のピークを迎えることが予測されています。今後、全死亡者に占める高齢者の割合が増加し、加えて、非婚化、離婚者の増加等によって家族構成の多様化が進んだ場合、地方だけでなく、都市においてもますます無縁墓が増加していくと考えられ、人口動向や墓地需要を踏まえた対応の必要性が高まっています。

#### (2) 墓地の立地に係る地域性にあった規範の必要性

地方自治体における墓地行政は、「墓地、埋葬等に関する法律(1948(昭和23)年5月31日法律第48号。以下「墓地埋葬法」という。)」に基づいて対応がなされています。墓地等については地域の地理的状況や風俗、習慣等各地域の実情に即した運用が望ましく、設置許可にあたっては従来から都道府県知事に広範な裁量権が認められていました。2000(平成12)年の地方分権改革に伴う権限委譲によって千葉県では墓地埋葬法に基づく県知事権限に属する事務のうち、墓地等の経営の許可等の事務がすべての市に移譲されたことから、本市では「船橋市墓地等の経営の許可等に関する条例」を2001(平成13)年4月に施行し、とくに民間墓地を対象にこの条例等に基づいた事前協議や審査を経て墓地埋葬法第10条に規定する経営の許可を付与しています。

その一方で、市街地や駅・幹線道路からの便が良く、地価の安い地域に民間墓地が集中するようなことも起こり、住宅地などに隣接することや将来的なまちづくりの視点で問題視されることもあります。このようなトラブルを防ぐためにも、立地の可否や施設基準、生活環境に関する基準等について地域性を考慮した基準となるよう、見直しについて検討する必要があります。

#### (3) 多様化する墓地・葬送を踏まえての対応の必要性

墓地の需要の増加や無縁墓の増加が社会問題化していることに鑑み、1999 (平成 11) 年に「墓地、埋葬等に関する法律施行規則(1948(昭和 23)年7月13日厚生省令第24号)」の改正がなされ、改葬手続きの簡素化が図られたことで、無縁墓を整理し、墓地の造成・区画整理や納骨堂の建設を行うことで墓地供給を増加することが容易となりました。

従来、墓は永代使用の権利を購入するものでしたが、使用期限を設定するなどして回転率を高める工夫や、家墓にこだわらずに墓を構えない「永代供養墓」「合葬墓」「合同墓」といった血縁を超えた人たちで墓を共有する事例も見られ、特に墓地需要に供給が追いつかない都市部では、墓地の有期限化、無形化、共同化を推進する方向に動きつつあります。こうした墓地や葬送方法の多様化はさらに進むことが考えられ、社会ニーズを受け止めた市営霊園の整備・運営や、民間墓地の整備基準などについて考慮する必要があるものと考えられます。

#### 2-2 公営墓地(市営霊園等)における多様なニーズへの対応の必要性

#### (1) 行政としての施策の方向性

2000 (平成 12) 年の厚生省による「墓地経営・管理の指針等について」では、「1. 序論(4)墓地埋葬法と墓地行政」において、公衆衛生上の規制にとどまらず、墓地の永続性(安定的な経営・管理)の確保、利用者の多様なニーズへの対応など、利用者の利益の保護、あるいは広域的な需給バランスの確保、周辺の生活環境との調和等の公共の福祉との調整が重要とされ、墓地の新設については、地方公共団体が住民のニーズを十分に検討した上で、自ら設置、経営することを含めて、主体的にその要否を判断すべきことが示されています。

「墓地埋葬法第1条には、この法律の目的として、「この法律は、墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に適合し、且つ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われることを目的とする。」と規定されており、単に公衆衛生上の規制にとどまらず、その他の公共の福祉の見地からも制約を加え、調整を行うべきものとされている。近年の火葬率の上昇(平成10年度で約98.4%)にかんがみると、公衆衛生の確保もさることながら、これ以外の部分、例えば墓地の永続性(安定的な経営・管理)の確保、利用者の多様なニーズへの対応など、利用者の利益の保護、あるいは広域的な需給バランスの確保、周辺の生活環境との調和等の公共の福祉との調整が重要である」

「一般住民が利用する<u>墓地の新設については、地方公共団体が住民のニーズを十分に検討した</u>上で、自ら設置、経営することを含めて、主体的にその要否を判断すべきである。」

#### (2) 多様化するニーズへの対応としての具体的な取組

墓地行政を巡る課題への対応として、近年の少子高齢化・非婚化・離婚の増加等によって個人 化された家族形態・ライフスタイルに調和する新しい墓地の形態が注目されており、具体的には 合葬式墓地(以下「合葬墓」という。)や樹木葬、期限付きの墓等が挙げられます。

なかでも合葬墓は、経済的、空間的、都市的、家族構成の変容に対応したニーズの高い形態です。合葬墓は1体用の使用料が10万円台からのものが多く、従来の墓の使用料よりも安価な設定のため、費用負担の軽さから需要が高い形態の一つとなっています。



参拝スペース



合祀室

図2-1 合葬式墓地の例

資料:「千葉市桜木霊園管理事務所」ホームページ

樹木葬は、遺骨を土中に埋め、墓石の代わりに樹木を植える形式の墓地です。墓石を立てるより費用が安く済むことが多い上、樹木葬は墓地を承継する必要がなく、管理も容易な墓地形態として近年人気が高まっています。



図2-2 樹木葬の例

資料:「横浜市営墓地メモリアルグリーン」ホームページ

期限付きの墓地とは、30年などの長期の使用期限があり、使用期限経過後は納骨堂や合葬墓に 改葬するなどの定めがあるものです。場合によっては使用期限経過後、利用者が明らかで、管理 料が納められている場合には、利用者の申し出があれば、必ず更新するという条件を付けたもの 等もあります。



図 2 - 3 10 年期限付墓石付芝生型墓地の例 資料: 相模原市営墓地の在り方検討委員会

船橋市においても市営霊園での墓地需要の多様な市民ニーズへの対応として、2003 (平成 15) 年の馬込霊園第5次整備計画に基づいて芝生墓地の増設と合葬墓の検討を進めており、今後も高 齢者の増加等の社会情勢の傾向や利用者のニーズが多様化を踏まえ、さらに検討していく必要が あります。

#### (3) 船橋市における霊園行政と市営霊園の概要

#### ①船橋市における霊園葬祭行政

本市の霊園葬祭行政は、環境部環境保全課が所管しています。霊園葬祭係では、市営霊園・ 霊堂の使用許可、改葬許可、名義変更等の手続き、管理料の徴収事務、霊園・霊堂の施設整備 及び維持管理、民間墓地の経営許可に係る指導等を行っています。霊園・霊堂の施設管理作業 に関しては、馬込衛生管理事務所において、園内樹木の管理や設備の修繕等を行っています。

霊園・霊堂事業以外にも、船橋市、習志野市、鎌ケ谷市、八千代市を構成市とする四市複合 事務組合が運営する、火葬場である馬込斎場に係る負担金の支出事務を行っています。

このほか、市民の葬祭経費の軽減と市民生活の改善に役立つことを目的として、祭壇等葬具一式の貸し付けと実費による葬祭物品の頒布を1974(昭和49)年4月より行っています。しかし、葬儀に関する社会情勢の変化と利用件数の減少に伴い、2006(平成18)年4月から現に使用できる祭壇(仏式・神式・キリスト式)の貸し出しのみに業務を縮小しましたが、その後現在に至るまで貸し出し実績はありません。

#### ②市営霊園等の概要

#### 【馬込霊園】

船橋市馬込霊園は、祖先の霊が安住する聖域として、1951 (昭和 26) 年に開設されました。 その後、市勢の伸展にともない、1963 (昭和 38) 年には第1次拡張事業を実施し、1968 (昭和 43) 年には第2次拡張事業、1978 (昭和 53) 年には第3次拡張事業が行われています。

さらに、市民の墓地需要に応えるため、第4次拡張事業として 46,463 ㎡、4,410 区画を整備 し、1995 (平成7) 年度から始められた工事は 2003 (平成15) 年度で完了し、現在に至ってい ます。

総面積は 283,563 ㎡、20,950 区画の規模となっており、普通墓地は 15,013 区画 (4㎡~26㎡/区画)、芝生墓地 5,937 区画 (3㎡~4㎡/区画) が永代使用として供用されています。



図2-4 馬込霊園

#### 【馬込霊堂】

船橋市馬込霊堂は、市民の墓地需要に応えるために、墓地に代わる収蔵施設として 1992 (平成4) 年8月に千葉県知事の許可を得て、馬込霊園内に 1993 (平成5) 年3月に建設されました。収蔵基数は 1,000 体で、墓地に改葬するまでの間の遺骨収容施設 (3年毎の更新制) となっています。





図2-5 馬込霊堂

#### 【習志野霊園】

船橋市習志野霊園は、荒廃していた旧陸軍墓地を、当時使用していた北習志野開拓農業協同組合の要望もあり、墓地公園として整備するため、1969(昭和44)年3月に大蔵省より無償貸付を受けました。同時に隣接地1,990㎡の用地買収を行い、1970(昭和45)年に整備を完了し、「船橋市習志野霊園」として1971(昭和46)年5月から使用を開始しています。区画数は、普通墓地684区画(4㎡/区画)です。



図2-6 習志野霊園

#### 【習志野霊堂】

船橋市習志野霊堂は、習志野霊園管理事務所の老朽化による建替にともない、敷地の有効利用と市民の墓地需要に応えるために、墓地に代わる収蔵施設として 1993 (平成 5) 年 12 月 28 日に千葉県知事の許可を得て、霊園管理事務所と併設し、1994 (平成 6) 年 3 月 10 日に建設しました。

収蔵基数は 300 体で、馬込霊堂と同様に墓地に改葬するまでの間の遺骨収容施設で、3年毎の更新制となっています。





図2-7 習志野霊堂

#### 【馬込斎場】

船橋市営火葬場の開設に伴い、船橋市、習志野市、鎌ケ谷市、八千代市を構成市とする四市 複合事務組合において、火葬場である馬込斎場を 1980 (昭和 55) 年に開設し、構成市ではその 管理運営に係る負担金 (分賦金) を支出しています。

しかし、開設後約37年が経過し火葬炉等の老朽化が進行してきたとともに、高齢化による将来の火葬件数の増加を見据え新たな斎場が必要との判断から、2016(平成28)年に習志野市茜浜にて第2斎場を立地する議決がなされ、2017(平成29)年8月より建設工事に着手し、2019年10月に供用開始を予定しています。



図2-8 馬込斎場

表 2 - 1 馬込斎場埋火葬許可件数

年 度	件数
2012(平成 24)年度	4,561 件
2013(平成 25)年度	4,611 件
2014(平成 26)年度	4,824 件
2015(平成 27)年度	4,779 件
2016(平成 28)年度	4,896 件

#### (4) 馬込霊園第5次整備計画を踏まえた対応

本市では2003 (平成15) 年に馬込霊園第5次整備計画を策定し、合葬墓や芝生型墓地の整備、無縁塔の設置等を進める計画となっています。この計画には「墓地循環使用システムの立案」の副題が掲げられ、①墓地の「有期限化」「共同化」「脱墓石化」、②墓地使用の循環システム、の考え方が計画の概念として示されています。

当時の推計では、必要となる新規墓地数が 2002 (平成 14) 年から 2024 年までの 22 年間で約 2 万 8 千区画と見込まれていますが、用地の関係から整備内容としては合葬墓 5 千体、芝生墓地 500 区画分を建設し、既存の普通墓地の返還促進による再使用も含めて循環的に使用していく考え方が示されています。このほか、孤立死等の無縁遺骨を収蔵できる無縁塔も、現施設では収納残余がないため新たに建設する考えとなっています。

#### 【馬込霊園第5次整備計画における対応の方向性】

#### 〇計画の概念

- ①墓地の「有期限化」「共同化」「脱墓石化」
- ②墓地使用の循環システム

#### 〇計画の内容

- ・少子化、単身世帯の増加等による承継者の不在など墓地が抱える課題の解消と今後の墓地需要に答えるため、遺骨を収蔵し、一定期間を経過した後に合葬する納骨堂形式の共同墓地(20年に渡り計5,000体を収蔵予定の合葬墓)の建設
- ・取得済の霊園敷地内用地に、新規芝生墓地区画(500区画程度)の設置
- ・行旅死亡人などの身元不明の遺骨の収蔵件数の増加により、現在の無縁塔が満杯状態と なっていることから、これを解消するための新たな形式の無縁塔の設置
- ・墓地使用者が市に返還する際に工事に要した費用のうち、限度額の範囲で助成する「返 還墓地促進制度」を新設

策定してから15年が経過していますが、墓地の「有期限化」「共同化」「脱墓石化」や、合葬墓を基軸とした墓地の循環使用システムの必要性に関しては、現在でも理にかなった考え方といえます。このことから、馬込霊園第5次整備計画については引き続き踏襲していくものとしつつ、整備計画策定当時の2003(平成15)年と人口推計が異なっていることや、墓地に対する社会的な背景やニーズが変化してきていることから、本基本方針ではこれらの動向を考慮に入れながら必要な見直しを行い、今後10年先程度を見据えた墓地行政のあり方を方向付けていくものとします。

#### ① 合葬墓の検討

合葬墓の整備計画としては、20年で改葬することを前提に5,000体の分の整備を行います。収蔵可能遺骨は当初5,000体ですが、納骨棚は一定期間経過後に再利用、または再々利用できるので、収蔵骨数の累計は、20年後に2倍の10,000体、40年後に3倍の15,000体となり、数多くの市民の墓地需要に応えることが可能になります。

本方針においても、既往計画の考え方を引き継いで整備していくこととしていますが、合葬墓の建設に際しては地元住民から墓参者が集中する時期における渋滞解消対策の要望があり、金杉地区方面から馬込霊園に東側に接続するアクセス通路と駐車場の整備を進めており、2019年度中に供用できるよう工事が進められています。その後、周辺道路の状況を見極めつつ、地元住民のご理解とご協力をいただきながら、合葬墓等の整備を進める予定となっています。

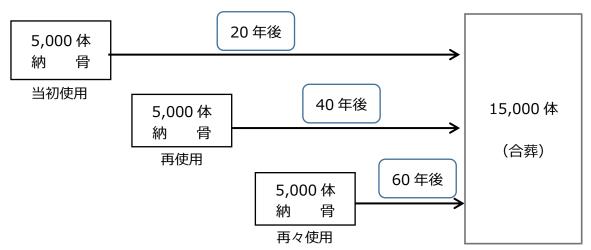


図 2 - 9 合葬墓の使用方法の概念 (馬込霊園第 5 次整備計画(平成 15 年))

#### ※合葬墓設置による改葬促進効果

無縁化した墓地への対応として一時収蔵保管を行い、最終的には合葬墓へ改葬を行います。

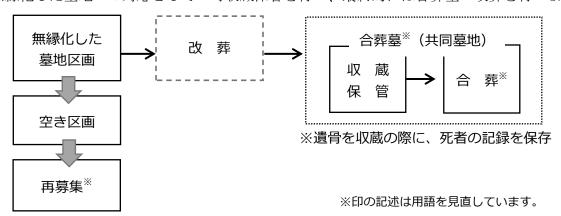


図2-10 承継者のいない墓地の遺骨の流れ (馬込霊園第5次整備計画(平成15年))

#### ② 船橋市営霊園墓地使用循環システムの検討

馬込霊園に普通墓地を新設することは限界があるため、使用者による自発的な墓地の返還とともに返還遺骨の受け皿として合葬墓への改葬を組み合わせ、返還墓地の再使用を促進する「船橋市墓地使用循環システム」の考え方が示されています。無縁化墓地の遺骨についても合葬墓へ改葬する考え方とされています。

循環システムの促進策としては、墓地の返還を促す「返還墓地促進制度」の提案がなされています。その入り口となる考え方に「福祉サービスの提供(墓地提供=福祉サービス)」が示されており、たとえば、お墓の後継ぎのいない一人暮らしの高齢者に対して福祉的なアプローチを絡めるなど、無縁墓の防止とともに墓地の円滑な循環使用の促進を図っていくことが念頭に置かれています。

現時点では、合葬墓が設置されていないためこれらの制度については運用に至っておりませんが、合葬墓や他の墓所への改葬を促進する返還墓地促進制度や、福祉サービスの視点を踏まえての無縁墓の未然防止策などについて、本基本方針でも引き続き検討を進めていくこととしました。

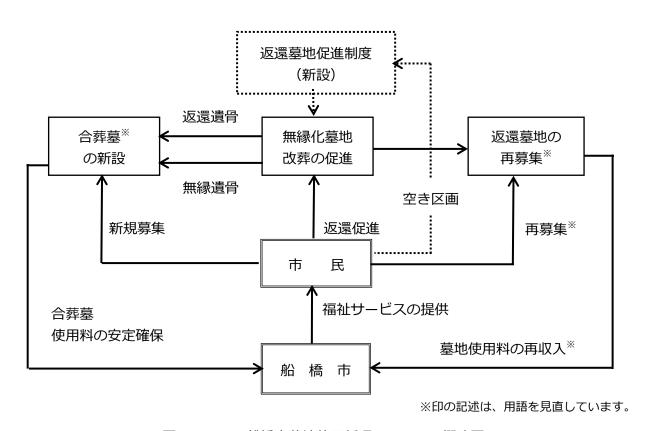


図2-10 船橋市墓地使用循環システムの概略図 (馬込霊園第5次整備計画(平成15年))

## 第3章 船橋市の墓地をめぐる課題

#### 3-1 課題の一覧

本市の墓地をめぐる課題は、以下の図のように市全体の墓地の需要・供給に関する課題、市営 霊園の課題、民間墓地の課題に分けて挙げられます。各課題について次ページ以降に要点を整理 しました。

## ◆ 市全体の墓地の需要・供給に関する課題

- 1) 人口増加や高齢化の進行に伴う墓地需要の増加の把握
- 2) 市民の墓地に対する考え方の変化を想定した対応
- 3) 船橋市の特性に合った墓地供給策の設定

## ◆ 市営霊園の課題

- 4) 市営霊園の供給能力の向上
- 5) 管理料滞納の増加と後継ぎ不在による無縁化の進行への対応
- 6) 墓地の形態や葬祭手法の多様化への対応
- 7) 老朽化した霊園施設の更新

#### ◆ 民間墓地の課題

- 8) 土地利用の計画やまちづくりと整合性の取れた墓地の誘導
- 9) 墓地が及ぼす地域住民の不安や生活環境への影響等への対応
- 10) 民間墓地の市民の利用率が高まる取組みの必要

図3-1 本市の墓地をめぐる課題体系図

## 市全体の墓地の需要・供給に関する課題

## 課題(1) 人口増加や高齢化の進行に伴う墓地需要の増加の把握

- 市全体の墓地の需要・供給に関する課題

全国的に人口減少が進む中、本市は転入による人口増加が続いており、高齢化と相まって死亡者数が増加することから、新たな墓地需要が今後も発生し続けることが予測されます。推計結果からも墓地需要の増加が見込まれています。

#### 【増加する船橋市の人口】

全国的に人口減少が進む中、本市は一貫して人口増加を続けており、2010(平成22)年以降は60万人を超えています。人口ビジョンによると本市の人口は、2025年度まで増加し続ける見通しで、高齢化率の上昇や死亡者数の増加により、

今後も墓地需要の増加が予想されます。

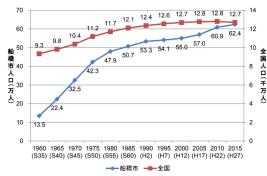


図3-2 本市の人口(国勢調査)

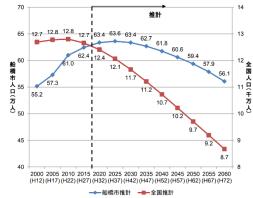


図3-3 本市の将来人口推計(船橋市人口ビジョン)

#### 【高齢化の進行と死亡者数の増加】

年齢三区分別の人口割合の推移をみると、高齢者の割合は増加を続けていて、本市は2015(平成27)年頃に超高齢化社会に突入しています。人口ビジョンによると2050年頃には高齢者人口割合が30%を超え、ピークに達すると推計されています。

死亡者数も増加傾向にあり2016(平成28) 年には4,922人になっています。

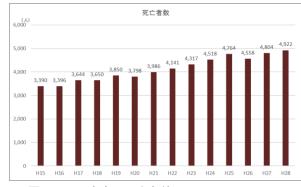


図3-4 本市の死亡者数(船橋市統計調査)



図3-5 本市の年代別人口の将来の見通し (船橋市人口ビジョン)

#### 【増加が推計される墓地需要】

将来的に必要となる墓地の数を把握するため、試算に汎用されている2種類の推計方式を用いて2040年までの墓地需要数の推計を行いました。

## 推計方式①:大阪府方式(死亡者数と墓地需要が連動する方法)

将来必要数 (A) = 推定死亡者数 × 墓地需要率 × 定住志向率 将来必要数 (B) = 推定死亡者数 × 傍系世帯率 × 定住志向率 墓地需要数 =  $\{$  将来必要数 (A) + 将来必要数 (B)  $\}$  ÷ 2

推定死亡者数…人口ビジョン(平成 28 年 3 月・船橋市)と「日本の地域別将来推計人口」

(平成25年3月推計・国立社会保障・人口問題研究所)による推計値を基に算出

墓地需要率 …平成 28 年度市政アンケート調査において「墓地の取得を希望する」と回答した方の割合(22.0%) 定住志向率 …平成 26 年市民意識度調査において「今後も本市に住み続けたい」と回答した方の割合(52.4%)

傍系世帯率 …平成28年度市政アンケート調査において「家を継ぎ、先祖のお墓を守る立場にない」と回答し

た方の割合(42.3%)

#### 推計方式②:森岡方式(世帯数と墓地需要が連動する方法)

墓地需要期間(A) ≒ 1/(1世帯平均人員 × 死亡率) 年平均墓地需要数(B) = 親族世帯増加数 ÷ 墓地需要期間(A)

= 親族世帯増加数 × 1世帯平均人員 × 死亡率

親族世帯増加数及び親族世帯の1世帯平均人員…1975年~2005年までの国勢調査における実績値とそれらから 近似式を用いて算出した推計値より算出

死亡率…平成27年までの千葉県衛生統計年報と、人口ビジョン平成28年3月・船橋市)における各年の死亡者数を人口で除した値から算出

その結果、年平均では、大阪府方式で約 900~1,200 区画、森岡方式で約 1,500~1,700 区画ずつ墓地需要が今後発生すると算出されました。

	年間の平均墓地需要発生数	
期間	大阪府方式	森岡方式
2015 ~ 2020年	904	1,572
2020 ~ 2025年	1,049	1,678
2025 ~ 2030年	1,162	1,708
2030 ~ 2035年	1,219	1,708
2035 ~ 2040年	1,206	1,708

表 3 - 1 大阪府方式、森岡方式による年間墓地需要発生数推計結果

しかし、死亡者数の増減をもとに計算する大阪府方式では需要発生数の増加が続く見込みに対して、世帯数の増減をもとに計算する森岡方式では需要発生数が2025年頃に高止まりする見込みで、これらの傾向が強まればここに示す推計どおりに必ずしもならないことも考えられます。

また、2025 年以降は人口減少の影響が徐々に大きくなり、納骨堂や合葬墓など従来型墓地を希望しない動向もより一層進むことが予測でき、従前以上に墓地の所有意向の推移が墓地需要推計にとって重要になってくるものと考えられます。このことから、ここで算出した推計値は現時点での係数を用いて算出した単純推計としてとらえ、今後意識変化に伴い需要が変化する可能性もあることから、定期的(5年毎など)に推計値を見直すこととします。

## 課題(2) 市民の墓地に対する考え方の変化を想定した対応 - 市全体の墓地の需要・供給に関する課題 -

本市は核家族化の傾向にあり、単身世帯率も全国平均より高い状況です。過去30年間、高齢単身世帯、高齢夫婦世帯も増加し続けています。2016(平成28)年度の調査では墓の取得希望率は22%ですが、「先祖代々の承継」について賛同的な人の割合はわずかではありますが減少しています。墓地行政においては、必ずしも世帯数の増加や死亡者数の増加が墓の需要増加にはつながらない可能性を踏まえて、施策を検討していく必要があります。

#### 【家族形態の変化】

世帯の型は、単身世帯が増加傾向にあり、夫婦と子供からなる世帯や三世代は減少傾向にあります。2015(平成27)年時点では県や全国と比べて、単身世帯の割合は多い一方で三世代世帯の割合は少なく、核家族化が進行しています。

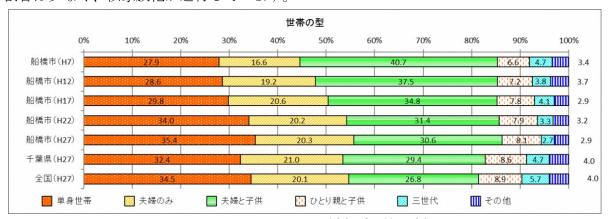


図3-6 世帯の型の割合(国勢調査)

高齢単身世帯や高齢夫婦世帯は増加傾向にあります。特に、高齢単身世帯の割合は過去30年間一貫して増加しています。



図3-7 高齢世帯の推移(国勢調査)

#### 【墓地の所有についての意識】

2016 (平成 28) 年度のアンケート調査に よると船橋市民の墓地取得希望者の割合は 22.0%となっています。

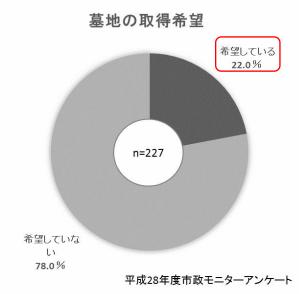
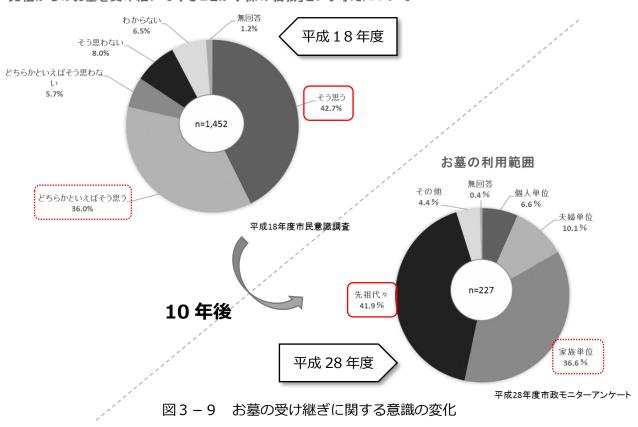


図3-8 市民の墓地取得希望割合

また、2006(平成 18)年度のアンケート調査では「先祖からのお墓を受け継いで守ることが子孫の義務」という考えについて「そう思う」という回答者は合わせて 42.7%でしたが、平成 28年度のアンケート調査では「お墓の利用範囲」について「先祖代々」と回答した人は 41.9%で、微減しております。推移を見守る必要がありますが、今後も墓地に対する意識が変化していく可能性を視野に入れる必要があります。

#### 「先祖からのお墓を受け継いで守ることが子孫の義務」という考えについて



## 課題(3) 船橋市の特性に合った墓地供給策の設定

ー 市全体の墓地の需要・供給に関する課題 -

墓地埋葬法第1条では「墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に 適合し、且つ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われること」とされています。 すなわち、墓地行政の大原則として、公共の福祉に反しないことはもとより、墓地及びその周 辺地も含めて質的に良好に維持できるようにすることも求められているとされています。

また、法第 10 条において、市長は墓地の経営許可権を持つため、地域の実情を踏まえた公益的な施策を推進する権利と義務があるとされています。このことからも船橋市の特性に合った基準を設定することにより、墓地の供給を図る必要があります。

## 墓地、埋葬等に関する法律の概要(厚生労働省)

#### ■1. 埋葬等(こ関する原則

- (1) 墓地外の埋葬等の禁止
- ・ 埋葬又は焼骨の埋蔵は、墓地以外の区域に行ってはならない。火葬は、火葬場以外の施設で行ってはならない。
- (2) 埋葬等の応諾義務
- ・ 基地、納骨堂又は火葬場の管理者は、埋葬、焼骨の埋蔵、収蔵又は火葬の求めを受けたとぎは、正当の理由がなければこれを拒んではならない。

#### ■2. 埋葬、火葬等の手続・・・・市町村長

- (1) 埋葬、火葬等の許可
- ・ 埋葬、火葬又は改葬を行おうとする者は、市町村長の許可を受けなければならない(市町村長が、埋葬許可証、火葬許可証、改葬 許可証を交付)。
- (2) 許可証のない埋葬、火葬等の禁止
  - 基地の管理者は、埋葬許可証、火葬許可証、改葬許可証を受理した後でなければ、埋葬、焼骨の埋蔵をさせてはならない(納骨堂、火葬場の管理者も同様)。
- (3) 基地等の管理者の報告義務
- ・ 基地、火葬場の管理者は、毎月5日までにその前月中の埋葬、火葬の状況を、その所在地の市町村長に報告しなければならない。
- (4) 市町村長の埋葬等の義務
- ・ 死体の埋火葬を行う者がないとき又は判明しないときは、死亡地の市町村長が行う。

#### ■3. 墓地、火葬場等の許可等・・・・都道府県知事(市又は特別区にあっては市長又は区長)

- (1) 基地、納骨堂、火葬場の経営等の許可
- ・ 墓地、納骨堂又は火葬場の経営をしようとする者は、都道府県知事(市又は特別区にあっては市長又は区長)の許可を受けなければならない。
- (2) 基地等の管理者からの報告徴収・改善命令等
- ・ 都道府県知事(市又は特別区にあっては市長又は区長)は、基地等の管理者から報告徴収を行うことができる。また、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要があると認めるとぎは、基地等の改善、使用の全部又は一部の制限、禁止を命じることができる。
- (3) 基地等の許可の取消
- ・ 都道府県知事(市又は特別区にあっては市長又は区長)は、公衆衛生その他公共の福祉の見地から必要があると認めるときは、基地、納骨堂又は火葬場の許可を取り消すことができる。

## 市営霊園の課題

## 課題(4) 市営霊園の供給能力の向上

#### - 市営霊園の課題 -

市営霊園・市営霊堂は合わせて 20,000 区画分以上を有していますが、いずれも飽和状態にあります。現状では返還墓地のみの募集をしておりますが、応募倍率は例年 10 倍を超えていて、需要に対応しきれていない状態です。

#### 【市営霊園の概況】

本市には馬込霊園(20,950区画)と習志野霊園(684区画)の2つの市営霊園があり、合わせて21,634区画あります。公募は返還された区画のみで行うため例年40区画程度にとどまり、一方で申込者数は例年400人以上おり、需要に見合った供給ができない状態が生じています。

	No - Hummanni Siyatay			
	施設名	馬込霊園	習志野霊園	合計
[2	<b>×</b> 画数			
	普通墓地	15,013	684	15,697
	芝生墓地	5,937	0	5,937
	合計	20,950	684	21,634
ß	<b>引設年</b>	昭和 26 年(1951 年)	昭和 46 年(1971 年)	_
Ī	面積(㎡)	283,563	7,955	291,518

表3-2 市営霊園の区画墓地供給数



図3-10 市営霊園の返還墓地の供給数



図3-11 市営霊園の返還墓地申込者数と倍率

#### 【市営霊堂の概況】

本市には霊堂が2か所あり、合わせて1,300体の収蔵が可能ですが、2017(平成29)年時点で空き区画はありません。

施設数	馬込霊堂	習志野霊堂	合計
収蔵数(体)	1,000	300	1,300
開設年	平成 5 年(1993 年)	平成 6 年(1994 年)	
面積 (㎡)	200.00	249.85	450
形態	納骨堂(個別収蔵)	納骨堂(個別収蔵)	
空き区画数	0	0	0

表3-3 市営霊堂の供給数

## 課題(5) 管理料滞納の増加と後継ぎ不在による無縁化の進行への対応

- 市営霊園の課題 -

市営霊園・霊堂においては、過去 10 年間、料金滞納が増加しています。利用者の無縁化が発生しており、今後、身寄りのない単身世帯の増加に伴い、墓地の無縁化が進行する可能性があります。

#### 【料金滞納の状況】

利用料の滞納状況は件数・金額とも年々新たに増加しており、2016(平成 28)年度は霊園合計で393件、合計金額は約235万円となっております。霊堂合計では134件、合計金額は約68万円となっております。

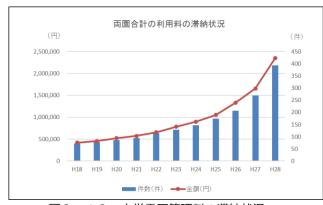


図3-12 市営霊園管理料の滞納状況



図3-13 市営霊堂管理料の滞納状況

#### 【市営霊園における無縁化】

市営霊園・霊堂の利用者の所在の把握状況については、合計で260名(2017(平成29)年5月時点)が不明となっており、利用者全体の1%程度となっております。

表 3 - 4 市営霊園・霊堂の所在不明使用者数

	馬込	習志野	合計
市営霊園	189	5	194
市営霊堂	50	16	66
合 計	239	21	260

※所在不明使用者数…平成 29 年 5 月時点で市からの霊園・霊堂 関連郵送物(納付書等)が返戻されている 人数を抽出した。

## 課題(6) 墓地の形態や葬祭手法の多様化への対応

#### - 市営霊園の課題 -

市民意向調査では墓地に求めるものとして「管理・運営面での安心」を求める声は全世代で共通 して多いですが、それ以外の項目は世代間で差があり、多様なニーズに応える必要があります。ま た、応募倍率の実績からもニーズを把握し、墓地供給を検討していくことが求められます。

#### 【アンケートからわかる市民意向】

2016 (平成 28) 年度のアンケート調査では墓地取得時の重視項目として「管理・運営面での安心」を挙げる回答がすべての世代で最も多いですが、その他の項目として「宗教・宗旨・宗派を問わない」や「使用料や管理料が安い」という回答は年配の世代の方が多く、「環境的に雰囲気が良い」や「お墓を守る後継者に負担を掛けないような合祀等の配慮がある」という回答は若い世代で多いことが判明しています。

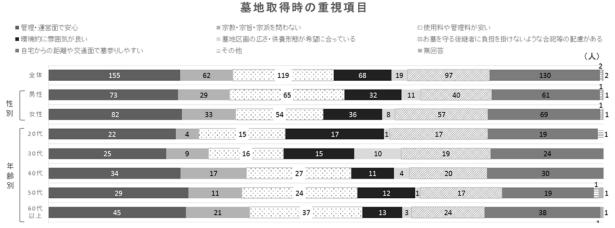


図3-14 墓地取得時の重視項目(平成28年度市政モニターアンケート)

#### 【応募倍率からみる市民ニーズ】

応募倍率を種別・区画の大きさ別でみるとでは、小区画の芝生型墓地の需要が高い傾向にあることがわかります。

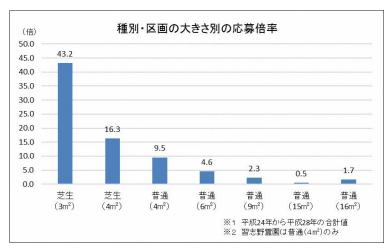


図3-15 市営霊園返還墓地の種別・区画別応募倍率

## 課題(7) 老朽化した霊園施設の更新

## - 市営霊園の課題 -

既存の霊園の施設は開設後45年以上が経過し、管理事務所は建築後30年を迎え、建物が老朽化しています。管理・運営面での安心・安全の確保や、環境のよい霊園としていくためにも施設の更新を検討する必要があります。

船橋市公共施設等総合管理計画 2017 (平成 29) 年 3 月では、市営霊園の施設は老朽化への備えを検討する必要があるとされています。

また、経年に伴い、土木構造物である法面や土留め、水道、排水施設の老朽化も進んでおり、計画的かつ段階的な更新が必要です。

表3-5 船橋市公共施設等総合管理計画における市営霊園の位置づけ

①現状と課題	
	・本市には馬込霊園と習志野霊園の2つの市営霊園が設置されています。馬込
配置・施設量	霊園は、昭和 26 年(1951 年)に「船橋市霊園」として開設され、順次拡張し
配	現在に至っています。また、習志野霊園は旧陸軍墓地を墓地公園として整備
	し、昭和 46 年(1971 年)に開設しました。
耐震化	・霊園内の建物はいずれも耐震性を有しています。
老朽化	・両霊園とも開設後45年以上経ち、管理事務所については建築後30年を迎え
老竹化	ます。
②今後の方針	
統廃合・複合	・建替え時等には馬込霊園の管理事務所と馬込衛生管理事務所の集約化等、建
化・配置	物規模の縮小も検討します。
	・今後の本市が提供すべきサービスのあり方について、民間活用等を含め検討
民間活用	します。



図3-16 馬込霊園墓参者休憩所

## 民間墓地の課題

## |課題(8)| 土地利用の計画やまちづくりと整合性の取れた墓地の誘導

- 民間墓地の課題 -

墓地や納骨堂、火葬場の設置に関しては、墓地等に係る経営の許可等に関する条例に規定する施設基準や生活環境に関する基準を遵守する必要があるとともに、都市計画法においても納骨堂や火葬場、1~クタール以上の墓地については開発許可が必要です。しかし、1~クタール未満の墓地の場合、都市計画法の規制対象とはならず、なおかつ面積を問わず市街化区域、市街化調整区域<sup>1</sup>のどちらにも立地が可能ですが、地価が安く、まとまった用地を確保しやすい市街化調整区域に民間墓地が下図のように多く立地しています。

#### 【住宅の近くに立地する民間墓地】

本市の民間墓地はほとんどが市街化調整区域の中に立地していますが、住宅系の用途地域の近くに立地しているものもあります。

また、将来的に新たな土地利用が検討されているところや、良好な環境や景観となっているところに墓地が立地してしまうこともあり、地域の将来構想と整合した墓地の立地を誘導する手立ても必要といえます。

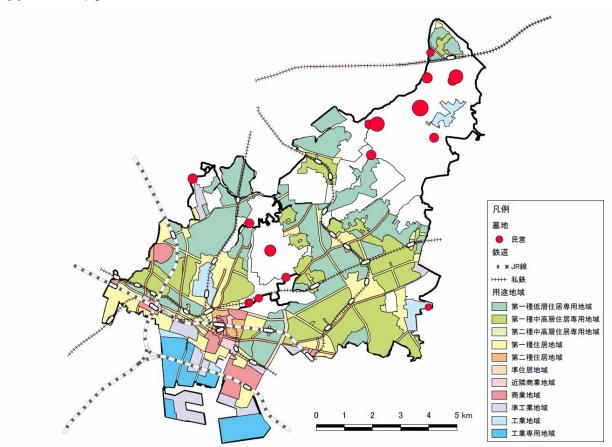


図3-17 用途地域と民間墓地の立地(緑黄色系で塗られた地域が主に住宅系用途地域)

<sup>1</sup> 市街化調整区域とは、都市計画において「市街化を抑制すべき」とされる区域のこと

#### 【市政における土地利用の方針への支障】

市街化調整区域における土地利用の方針として、本市の都市計画マスタープラン (2012 (平成 24) 年3月改定) においては、市街化調整区域の一部に「農と自然の保全・共生地区」を位置付けており、こうした土地利用方針を阻害しない民間墓地の誘導が求められています。

#### 船橋市都市計画マスタープラン・地域別構想における市街化調整区域における土地利用方針

- ○中央部の市街化調整区域については、都市の中の身近で貴重な緑地空間として、自然的・農業的土地利用と、計画的な整備や開発行為などによる都市的土地利用が調和した、身近で「緑」と「農」にふれあえるまちづくりを検討します。
- ○北部の市街化調整区域については、良好な農地が広がる都市型農業の展開を基本とし、 長い間に培われてきた良好な農村集落や樹林地などの自然環境などを保全するとと もに、必要に応じて生活環境の改善を図ります。
- ○市街化区域の縁辺部などで、市街化傾向の高い地区などにおいては、都市基盤整備の 状況にあわせ、地区計画制度の活用や必要に応じた土地利用の適正化を図ります。

#### 船橋市都市計画マスタープラン・地域別構想における農と自然の保全・共生地区の定義

農と自然の保全・	市街化調整区域であって、豊かな自然と農の保全、それらとの
共生地区	共生を図る地区

(本町、法典、夏見、習志野台、新高根・芝山、八木が谷、豊富地域に設定されている)

#### 【土地利用や都市計画への支障を懸念する苦情の発生】

市へ寄せられる民間墓地に対する苦情・陳情の中には「土地利用や都市計画への支障」を理由とした墓地建設への反対の意見があります。

表3-6 民間墓地に対する苦情・陳情の内容(土地利用や都市計画に関する意見)

発生年次	内容	反対の理由
平成 27 年度 (2015 年度)	墓地建設についての陳 情(2件)	・墓地建設は区画整理事業上重大な障害になるから。
亚代 20 左座	墓地建設反対(4件)	・駅前に墓地が建設されることになるので。
平成 28 年度   (2016 年度)	墓地の設置許可等につ	・区画整理予定地に墓地を建設するのは、都市計画事業
(2010 1/2)	いての意見(1件)	に支障をきたすのではないか。

#### 課題(9) 墓地が及ぼす地域住民の不安や生活環境への影響等への対応

- 民間墓地の課題・

民間墓地の立地に対しては、課題8で示したほか、周辺生活環境への影響や風評被害、経営への不安を懸念する市民の声が挙がっています。また、本市の「船橋市墓地等の経営の許可等に関する条例」は近隣自治体と比べて、申請対象要件、立地要件、住民との合意形成に関する規定等が県内自治体と比較して緩く、そのために課題8に述べたような民間墓地の無秩序な設置につながるおそれがあります。

墓地埋葬法に基づく経営許可を付与するに際して、条例では墓地の整備にあたっての一定の水準として施設基準や環境基準等が設定されていますが、墓地埋葬法の目的に位置付けられている「国民の宗教的感情に適合し、かつ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われること」を踏まえ、市の実情に鑑みた基準要件を設定することは可能とされています。このことからも、本基本方針の考え方に照らして基準を改正するなど、条例、施行規則等の規範を見直すことの検討が必要です。

表3-7 民間墓地に対する計画時等における苦情・陳情の発生状況(土地利用や都市計画以外の意見)

発生年次	内容	反対の理由
平成 24 年度 (2012 年度)	墓地建設計画中止の嘆願(3件)	・景観環境の破壊
平成 25 年度 (2013 年度)	調査等の依頼(1件)	・経営に対する不信
	墓地建設反対(3件)	・公衆衛生上の問題 ・地価の下落に繋がりかねない ・お盆彼岸時の不法駐車等の対応
平成 26 年度 (2014 年度)	墓地建設許可取り消しの嘆願 (2件)	・資産価値の下落 ・隣接地に墓地等があることでの精神的な不快感 ・近隣住民等への十分な協議不足
	墓地建設計画についての意見 (1件)	・墓地による景観や環境が損なわれる ・墓地建設による近隣地域の発展を害する
平成 27 年度 (2015 年度)	墓地事業についての意見(1件)	・墓地建設で土地資産価値が減少するから
平成 28 年度 (2016 年度)	墓地の設置許可等についての意見 (1件)	・恒常的に渋滞が多い地域に建設許可を与える のは渋滞に拍車をかけるのでは

表3-8 事前協議で提出された住民の意見

#### 墓地経営許可に係る事前協議の際に提出された近隣住民等の意見 【周辺の土地・環境への実害】 【風評被害・精神的苦痛】 ・十地の資産価値下落 ・当該地は先祖伝来の農地であり子孫に引き継い ・墓地内の給排水設備不具合による地下水への でいく大切な土地 悪影響 ・墓地納骨堂は一般人にとって心理的瑕疵物件で ・都市計画への悪影響 あり忌避 ・不法駐車、道路混雑、交通事故の誘発 ・縁起が悪い等の風評被害 ・お供え物の腐敗、異臭、害虫の発生 【墓地の経営への不安】 ・穏やかで住みやすい環境を破壊 ・墓地納骨堂経営者の運営継続できるかの不安

#### 【墓地の経営許可に関する条例における規定の課題】

「墓地等の経営の許可等に関する条例」を施行している近隣 12 自治体と比較すると、墓地については「標識の設置の義務」や「住民説明の義務」などについて条例・規則での規定がないため、許可申請者に対して十分な指導を行いにくい現状にあります。このことが市民の苦情や不安につながっている可能性があります。

表3-9 県内各市の墓地等の経営許可に関する条例における墓地整備基準の比較(主なもの)

##  ##  ##  ##  ##  ##  ##  ##  ##  ##	合意形成									
船	設置の	住民へ の説明 の必要								
日 マ	基準 なし	基準 なし								
日ごの所有地で、かつ、宗教										
市 成   主たる事務所を市内に有する宗教法人、公益法人   目己の所有地で、かつ、境内地又はこれに隣接する土地の区域   「クロののでは内に有する宗教法人   日己の所有地で、かつ、境内地又はこれに隣接する土地の区域   13 教法人   年   本市の区域内に主たる事務所を有し、本市の区域内において継続的に宗教活動地又はこれに隣接する土地の区域   12 を行い、かつ、永続的に墓地等を経営する能力を有する宗教法人   日己の所有地で、かつ、境内地又はこれに隣接する土地の区域   100m以上   100m以上	有	有								
放成   主たる事務所を市内に有する宗教法人   目己の所有地で、かつ、境内地又はこれに隣接する土地の区域   (2000 ㎡以上は 100m以上)   有   平	基準 なし	基準 なし								
野 成 市の区域内において継続的に宗教活動 目立の所有地で、かり、現内	有	有								
	有	有								
志 成 ゴス	有	有								
中 内 成 主たる事務所を市内に有する宗	有	有								
流 山 主たる事務所を市内に有する宗 自己の所有地で、かつ、境内 地又はこれに隣接する土地の 区域 50m以上(埋葬 100m以上) 有	基準 なし	基準 なし								
八 平     千 成     主たる事務所を市内に有する宗代     (船橋市と同基準)     50m以上(埋葬 100m以上)     有       市 年	有	有								
我     平       孫     成     5 年以上主たる事務所を市内に有子       子     13 する宗教法人市       市     年   100m以上(ただし、宗教的感情上及び公衆衛生上支障がないと市長が認めるときは、この限りでない)	有	有								
鎌 平     ケ 成 主たる事務所を市内に有する宗 谷 13 教法人、公益法人 市 年     (船橋市と同基準) (船橋市と同基準) イマンログライ (2000 ㎡以上は 50m 以上) イタンログライ (2000 ㎡ ルー) イタンログライ (2000 ㎡ ルー) イタンログライ (2000 ㎡ ルー) (2000 ㎡ ルー) イタンログライ (2000 ㎡ ルー) (20	有	有								
浦	基準 なし	基準なし								
白 井 成 主たる事務所を市内に有する宗 打3 教法人     (船橋市と同基準)     50m以上(埋葬 100m以上)     有	基準 なし	基準 なし								

## 課題(10) 民間墓地の市民の利用率が高まる取組みの必要

- 民間墓地の課題・

本市の民間墓地・納骨堂は、ともに使用区画における船橋市民の割合は半分以下であり、市内に存在しながら、市民のための供給につながっていない状況にあります。

#### 【民間墓地の使用状況(納骨堂を除く)】

現在、本市に登録のある民間墓地は30か所で、許可を受けている総区画数は30,427区画です。 集計対象の団体\*のうち全体の使用率は75%で、使用区画における船橋市民の割合は48%となっています。

利用者の市内在住者の割合は、宗派不問の墓地や 1,000 区画以上の規模の大きい墓地で低くなっています。その要因としては、様々な媒体による広告が市外にも広範囲に行われていることが推察されます。

	該当 件数	該当割合	許可区画数	使用 区画数	残区 画数	使用率	使用区画 における 船橋市内 在住の数	使用区画 における 船橋市内 在住割合
民間墓地 合計	30	_	30,427	_	_	_	_	_
集計対象 合計※	29	_	30,277	22,716	7,561	75%	10,829	48%
檀信徒同一宗派の墓地	11	38%	3,324	2,817	507	85%	2,003	71%
宗旨宗派不問・その他 (不明を含む)の墓地	18	62%	26,953	19,899	7,054	74%	8,826	44%
許可区画数 1,000 以上	11	38%	22,035	17,462	4,573	79%	7,093	41%
許可区画数 1,000 未満	18	62%	8,242	5,254	2,988	64%	3,736	71%

表3-10 市内民間墓地の使用状況(平成29年6月現在)

#### 【民間納骨堂の使用状況】

現在、本市には登録のある民間納骨堂は7か所で、許可を受けている収蔵可能数は6,897体です。全体の使用率は71%で、使用区画における船橋市民の割合は36%となっております。

利用者の市内在住者の割合は、墓地と同様に宗派不問の納骨堂や1,000体以上の規模の大きい納骨堂で低くなっており、市外利用者が多いのは広範囲な広告が要因として考えられます。

衣3~11 印的民间的有至少使用认为(十成25年0万烷化)									
	該当 件数	該当割合	許可を 受けた 収蔵 可能数	使用許 可済の 収蔵数	残収 蔵数	使用率	使用区画 における 船橋市内 在住者	使用区画 における 船橋市内 在住割合	
民間納骨堂 合計	7	100%	6,897	4,930	1,967	71%	1,775	36%	
檀信徒同一宗派の墓地	4	57%	903	654	249	72%	327	50%	
宗旨宗派不問・その他 (不明を含む)の墓地	3	43%	5,994	4,276	1,718	71%	1,448	34%	
収蔵可能数 1,000 以上	2	29%	5,940	4,249	1,691	72%	1,429	34%	
収蔵可能数 1,000 未満	5	71%	957	681	276	71%	346	51%	

表3-11 市内民間納骨堂の使用状況(平成29年6月現在)

<sup>※</sup>本市に登録のある30団体のうち1団体については期限までに正確な回答を得られなかったため結果から除外した。

## 第4章 将来の墓地行政のあり方

#### 4-1 基本理念と基本方針

#### (1) 基本理念

## 基本理念

# ~ "とわ"にやすらぐ船橋を目指して ~

2012 (平成 24 年) 4 月策定された船橋市総合計画後期基本計画には 6 つの将来都市像が定められていますが、その一つに「いつも身近に『**安らぎ**』が感じられるまち」が掲げられ、墓地行政においてもこれらの将来像を目指した施策の展開が求められます。このほか、将来都市像には「**都**市の活力を生み発展し続けるまち」が、めざすまちの姿には「未来へつなぐ恵み豊かな**環**境のまち」が掲げられています。

#### 分野別計画

6つの「将来都市像」と「計画の推進に あたって」で構成される、分野ごとに 体系化された取り組み

- 1.「いたわりあい」と「支えあい」の心 に満ちたまち
- 2.いつも身近に「安らぎ」が感じられる
- 3.文化を育み「豊かな心」と「生きがい」が実感できるまち
- 4.活気あふれる「生き生き」とした暮ら しのあるまち
- 5.都市の活力を生み発展し続けるまち
- 6.新時代をひらく「創意」と「意欲」に あふれるまち
- 7.計画の推進にあたって

## めざすまちの姿

現在の重要課題に対応した、分野横断的で相乗効果の高い「基本構想の目標達成を先導する重要施策」

住んでよかった、住み続けたいと思われるための必需 性の高いプラン

- 非常時への備えのあるまち
- 安心して暮らせるまち
- 未来へつなぐ恵み豊かな環境のまち
- 笑顔があふれる子育てのまち
- 一層の発展に向けて「ふなばし」の付加価値を高める プラン
- 人が集まる元気なまち
- 市民に愛され、育まれるまち

「生き生きとした ふれあいの都市・ ふなばし」の実現

船橋市総合計画後期基本計画·概要版

船橋市に愛着を持って住み続けていただくには、<u>都市として発展</u>していく一方で、自らがいつか眠りにつくお墓の存在も市内に備わり、<u>環境と調和</u>したものであることが心の拠り所にもなります。

亡くした方への思いは<u>永久(とわ)</u>に続きますが、残された家族の状況によっては安心して祀られる<u>身近な安らぎの場</u>に移すことも必要になる場合があります。そうすることで次世代に墓地が引き継がれる環(わ)の巡りがもたらされるようになります。

そこで、これらの将来都市像等に示されている趣旨を念頭に、<u>都市の都(と)、</u> 環境又は環の巡りの環(わ)、未来 = 永久(とわ)、安らぎ(やすらぎ)の意を込め、「<u>"とわ"</u> にやすらぐ船橋(まち)をめざして」を基本理念に掲げました。

## (2) 基本方針

#### ◆全体方針

船橋市の特性を踏まえつつ、基本理念に基づきながら、市及び民間墓地経営者の役割分担\*のもとで、公共の福祉の見地に立った墓地に係る施策を展開します

少子高齢化・核家族社会が進み、高齢単身世帯の増加も見込まれるため、社会情勢を踏まえ需要に見合った適正な墓地供給を行います。その際には墓地埋葬法の目的にある「その他公共の福祉」の見地から、墓地の無縁化といった課題や多様な利用者ニーズを認識し、墓地等のあり方に関する理念・方針の設定のもと、船橋市の特性を踏まえ市と民間の役割分担のもとで推進していきます。

## ※ 役割分担の考え方

#### \*市営霊園

公益的な役割のもと、安心、環を 基調とした多様な墓地の提供

#### \*民間墓地

市営霊園の補完的な役割を果たしつつ、市民のための墓地を適切に提供

#### ◆個別方針

#### 1)市営霊園

多様な市民の利用意向に沿う市営霊園を目指し、拡充整備や循環利用・返還の促進により、 適切かつ安定的な供給を図ります

市営霊園は増加が予測される墓地需要に向けて最低限の社会福祉として供給を果たすほか、安心の提供や環境との調和などのニーズに応える役割を担います。一方で墓地の無縁化や、管理料の滞納が増加しており、これらの問題の解決に向き合い、馬込霊園第5次整備計画を見直し、恒久的な墓地の維持及び効率的な供給・運営を目指します。

#### ②民間墓地

民間墓地の立地が地域のまちづくり方針や周辺生活環境との調和が図られたものとなるよう、 周辺住民の意向を尊重するとともに、市民が安心して利用できる民間墓地の適切な供給を誘 導します

市民が必要とする墓地の需要に対し、市営霊園では受け入れきれない需要は民間墓地が補完的 役割を担うこととなります。立地にあたっては、地域のまちづくり方針や周辺生活環境と調和し、 市民が安心して利用できる墓地となるよう、条例などの規範を見直し、適切に規制を行います。

#### 4-2 施策の展開

#### (1) 施策体系

第3章で挙げられた課題について、基本理念と基本方針を踏まえて、以下のような方向性での対応を検討します。

課題 基本方針 推進策の方向性 具体的な施策の考え方 基本理念 ◆市全体の墓地の需要・供給に関する課題 ①人口増加や高齢化の進行に伴う 【全体方針】 ・市民が利用する墓地の必要数の把握 ・返還墓地申込み数の把握や将来必要な墓地数の推計 墓地需要の増加の把握 船橋市の特性を踏まえつつ、基本 ②市民の墓地に対する考え方の変 家族形態や経済状況などに応じて選択 理念に基づきながら、市及び民間 ・定期的な市民意識調査による墓地形態のニーズの把握 化を想定した対応 が可能な多様な墓地の提供 墓地経営者の役割分担のもとで、 ・民間墓地の空き区画数の毎年の把握 公共の福祉の見地に立った墓地 ③船橋市の特性に合った墓地供給 ・墓地周辺地も含めて質的に良好に維持 策の設定 できるようにするための基準の設定 に係る施策を展開 ・基準に基づく適切な管理運営の啓発 // ◆市営霊園の課題 ・合葬墓設置による供給数の増加 ・霊園内の残余空間の活用、返還区画の細分化による増設 ④市営霊園の供給能力の向上  $\Rightarrow$ ・墓地の増設による供給能力の向上 ・既存無縁塔、霊堂の合葬墓への整理統合 【個別方針(市営霊園)】 せ 多様な市民の利用意向に沿う市 ・返還促進制度の新設により墓地の生前返還を促進し、墓地の 営霊園を目指し、拡充整備や循環 すら 循環利用を推進 ・無縁墓の調査や滞納防止の強化、改葬 ⑤管理料滞納の増加と後継ぎ不在 利用・返還の促進により、適切か  $\Rightarrow$ 支援、墓じまいサポートによる無縁化 による無縁化の進行への対応 つ安定的に供給 ・墓じまいサポートにおける生前の意思確認/無縁化防止 防止 馬込需園第5次整備計画 ・合葬墓、期限付き区画等安価に利用が可能な墓地の供給 ・市民にとって価格や管理の面で安心し 船 ⑥墓地の形態や葬祭手法の多様化 の見直し  $\Rightarrow$ て墓地を利用できるようにするための ・新設予定の芝生墓地の再検討(面積の小型化、又は普通墓地 への対応 橋ヶ 対応 への仕様の変更) を目指 ・老朽化した既存施設の更新に際し、参拝者用の休憩所を管理 ・利用しやすい霊園環境の整備 ⑦老朽化した霊園施設の更新 事務所と合築し、利用者の利便性の向上を図る ◆民間墓地の活用に向けた課題 ⑧土地利用の計画やまちづくりと ・土地利用との整合性を図りながら周辺 墓地や納骨堂の環境/施設基準の見直し 整合性の取れた墓地の誘導 生活環境との調和の誘導と経営条件の 【個別方針(民間墓地)】 経営資格要件の強化 民間墓地の立地が地域のまちづ ・市からの計画の見直しの要請、又は近隣居住者への周知及び ⑨墓地が及ぼす地域住民の不安や生活 ・近隣住民等が受け入れられるような墓 くり方針や周辺生活環境との調  $\Rightarrow$ 地形態の誘導 意見があった場合の反映の検討の義務化 環境への影響等への対応 和が図られたものとなるよう、周 ・民間墓地への法定実態調査の機会に連携強化を図り、墓地基 辺住民の意向を尊重するととも 本方針の理解を促進 に、市民が安心して利用できる民 間墓地の適切な供給を誘導 ・経営状況が良好であることが判断できる民間墓地については ⑩民間墓地の市民の利用率が高ま ・事業者との連携強化、事業者への意識  $\Rightarrow$ 経営者の意向により市民への空き墓地の紹介を行うことで、 る取り組みの必要 啓発 市営霊園の補完として墓地を供給 条例等規範の見直しによる市及 び市民のための民間墓地の誘導 ・経営状況に課題があり市の勧告に従わない事業者はその事実を公表 する規定を検討

## 基本理念

# "とわ"にやすらぐ船橋を目指して

#### 全体方針

船橋市の特性を踏まえつつ、基本理念に基づきながら、市及び民間墓地経営者の役割分担のもとで、公共の福祉の見地に立った墓地に係る施策を展開

#### 墓地行政全般に関わる取組み

・市民が利用する墓地の必要数の把握

ニーズに沿う多様な墓地の提供

・墓地が適切な整備となるよう基準の設定

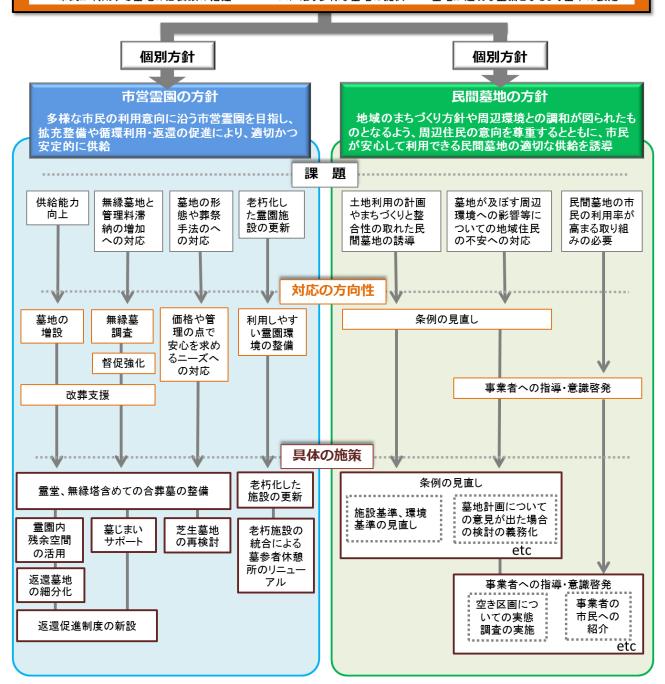


図4-1 施策体系図

# (2) 推進策の方向性

## ①墓地行政全般に関わる取組みの方向性

市民の墓地に対する意識や墓地供給の実態を定期的に把握し、必要な量とニーズについて官民の役割分担のもと対応を検討します。そのために、必要な基準を設け、民間事業者にも適切な管理運営を指導・啓発していきます。

#### ・ 市民が利用する墓地の必要数の把握

適切な供給の管理のため市民が利用する墓地の必要数の把握に努めます。

# [主な取組例]

- ●人口推計、墓地需要推計の傾向分析
- ●終活の動向の把握(市民アンケート調査による)

## - ニーズに沿う多様な墓地の提供

家族形態や経済状況などに応じて選択が可能な多様な墓地を提供するためにニーズの把握 に努めます。

#### [主な取組例]

- ○返還墓地申込み数の把握とニーズの分析
- ○市民アンケート調査の定期的な実施(数年おき等)によるニーズの変化の把握

#### 墓地の適切な普及となるような誘導

本市の墓地行政に対する方針を明確にし、墓地が適切な普及となるよう、かつ墓地周辺地も含めて質的に良好に維持できるようにするため、指導を行います。

#### [主な取組例]

- ●適切な普及に資する施設基準、環境基準等の設定の見直しと指導
- ●本方針の周知、適正な管理運営の指導・啓発

注:○は既存の取組

## ◆基本方針・理念を踏まえての施策の目安

市民が必要とする墓地は、推計では年間の平均墓地需要発生数は大阪府方式で900~1,200 基程度ですが、森岡方式で1,500~1,700 基程度となっているので、この900~1,200 基とされる需要は必ずしも従来型の墓地を志向するものとは限らず、合葬墓等多様な受入れ先を求められることになることが予想されます。

ここでは、一つの参考値として大阪府方式における 10 年後の推計値 1,049 基/年をもとに、 当面は 1,000 基/年を供給目安としました。

#### ・市営霊園における供給目安:400基/年

内訳 合葬墓 250 基、返還墓地(確保目標)100 基、新設墓地(20 年期限付き)50 基

## ・民間墓地の市民利用目安 : 600 基/年

市内民間墓地 1,000 基 × 市内民間墓地の市民利用割合60% = 600 基

※民間墓地の市民利用割合 48% (平成 29 年民間墓地実態調査) を 10 年間で平均 60%まで上げることを考慮している。

※平成29年時点での市内民間墓地の空きは9,528基(墓地と納骨堂を合わせた数)である。

※核家族化の進行や、納骨堂、合葬墓、樹木葬等による葬送など従来型墓地を希望しない動 向にも左右されるため、留意が必要である。

市内の民間墓地については、基本方針を基に市民の利用を念頭にした整備・経営であること、 過剰供給を避け立地が将来の都市計画やまちづくりに影響をもたらさないものであること、20 年以下の期限付き墓地や合葬墓の設置といった循環型対策が備わっていることを原則条件とす ることが望まれます。

#### ②市営霊園における対応事項

市営霊園においては多くの墓地需要に応えるための新規の供給と、無縁墓や滞納墓・荒廃墓への対応として改葬や返還を促すことに取組みます。市民が利用しやすい墓地の供給や霊園環境の整備を行い、多様なニーズに応えることを目指し、計画的かつ段階的に推進します。

#### ・ 墓地の増設や改葬支援による供給能力の向上

墓地の量的ニーズへの対応として、市営霊園では合葬墓の整備を行います。また、残余空間の活用や返還墓地の区画の細分化、その他返還促進制度を新たに設けるなどして供給量を増やすことを検討します。

#### [主な取組例]

- ●合葬墓の整備
- ●残余空間の活用
- ●返還促進制度の新設
- ●無縁塔の整理統合
- ●返還区画の細分化による増設

# ・ 無縁墓の調査や滞納督促の強化、改葬支援、墓じまいサポートによる滞納防止・無縁化防止

無縁墓や滞納墓への対応として、使用者への督促や催告を強化するほか、無縁化・滞納状況の調査を行い、使用許可取消しの対象となる墓地については、墓石・遺骨置き場を確保して改葬整理を推進します。

また、利用者に承継者が無く将来無縁化が予想される場合に、生前に意思確認をし、合葬墓に改葬できる返還制度を設けるなど、市民のニーズに応じた墓じまいを支援し、返還された区画を再貸付することで、墓地の循環利用を推進します。

#### 「主な取組例〕

○滞納督促の強化

- ○無縁墓使用者・霊園管理料等納付書返戻者の追跡調査
- ●墓石・遺骨仮置き場の設置・移設
- ●返還促進制度の新設による墓地生前返還の促進
- ●墓じまいサポートにおける生前の意思確認/無縁化防止

#### 市民にとって価格や管理の点で安心して墓地を利用できるようにするための対応

「墓地に対する安心」を提供するため、安価で維持管理の容易な合葬墓や霊堂の整備を検討していきます。馬込霊園第5次整備計画で検討されていた芝生墓地についてはニーズや供給の効率性を鑑みて再検討します。

#### 「主な取組例」

- ●合葬墓の設置、期限付区画の設置(馬込霊園第5次整備計画に示されている整備仕様の再検討)
- ●芝生墓地の再検討(

#### 利用しやすい霊園環境の整備

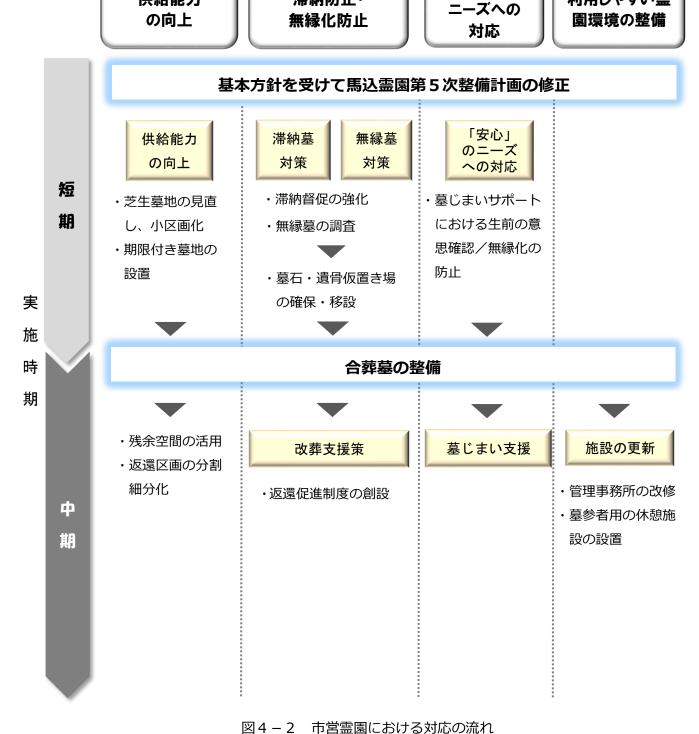
管理・運営面での安心の強化や環境のよい霊園の整備のために、老朽化した管理事務所の改修と、来訪者向けの休憩施設を設置し、利用しやすい霊園の整備を行います。

#### [主な取組例]

●管理事務所の改修

●高齢者や参拝者向けの休憩施設の更新

注: ○は既存の取組



滞納防止・

供給能力

安心を求める

利用しやすい霊

#### ③民間墓地における対応事項

市営霊園の補完として、周辺生活環境と調和し住民の意向に沿う民間墓地となるよう、墓地埋葬法の目的に位置付けられている「国民の宗教的感情に適合し、かつ公衆衛生その他公共の福祉の見地から、支障なく行われること」と、本基本方針の考え方に照らし、「墓地等の経営の許可等に関する条例」等の規範を見直すほか、本方針について事業者に対して理解と協力を求めていきます。

#### 地域のまちづくり方針や周辺生活環境と調和した墓地となるような立地条件の見直し

民間墓地の立地が、都市計画マスタープランとの整合性が図られているなど地域のまちづく り方針や周辺生活環境との調和が図られたものとなるよう、墓地の施設基準・環境基準等の見 直しを進めます。

#### [対応の可能性]

- ●墓地の設置可能地域・立地設置制限地域の設定
- ●施設基準・環境基準の見直し (緑地、管理棟、休憩施設、駐車場要件等)
- ●経営資格要件の見直し(事業計画書にて市民利用率 80%以上としているなど、具体性がある等)
- ●民間墓地の量的規制(市全域での空き区画が十分にあると判断される場合、実施計画等への位置づけ、告示等により量的規制を可能にする)

## 市から要請があった場合における墓地整備計画の近隣住民等の意向反映の義務化

地域住民に配慮した民間墓地となるよう、市は事業者に対して住民の意向を踏まえた計画となるよう、事業者と市、住民の意思疎通が図られるような規定に見直していきます。

#### [対応の可能性]

- ●近隣居住者への計画の周知
- ●近隣居住者から計画の変更を求められた場合、市が公共の福祉の観点から精査した上で、 必要に応じて市から計画の見直しの要請
- ●市から計画変更を求められた場合の事業計画への反映の義務化

#### 事業者との連携強化、事業者への意識啓発

地域住民に配慮した民間墓地の誘導のため、事業者と市の連携強化を図る中で事業者への意識を発を促していきます。

# [対応の可能性]

- ●継続的な空き区画調査と経営実態調査の実施
- ●規定を満たしている民間墓地について経営者の意向により空き区画を市民へ紹介
- ●経営状況に問題があり、市の改善勧告に従わない事業者の公表

周辺生活環境との調和、経営条件の具備

# 近隣住民等が受け入れられる ような墓地の誘導

# 事業者との連携、 意識啓発

# 「墓地等に係る経営の許可等に関する条例」等の規範の見直し

# 墓地等の設置・経営条件の 基準

- ・墓地の設置可能地域・設置制 限地域の設定
- ・施設基準・環境基準(見直し)
- ・経営資格条件(見直し)
- ・市全域で空き区画が十分にあると判断される場合、実施計画、告示による量的な規制

市による計画の事前審査

住民への計画周知及び市から 計画の変更が求められた場合 の対応規定

- ・近隣居住者への墓地事業計画の 周知
- ・近隣居住者が事業者に計画変更 を求めてきた場合、市は公共の 福祉の観点から精査した上で、 必要に応じて市から事業者に計 画の見直しを要請
- ・市から計画変更を要請された場合、事業者は事業計画に変更要請内容を反映

市による事業計画の承認(事前協議済)

→ 墓地整備工事の着工

工事完了→検査合格 →経営許可

図4-3 民間墓地における対応の流れ

# 市民霊園の補完的役 割の維持

・例年、空き区画調査、 経営実態調査を実施



・規定を満たしている民間墓地の周知



#### 事業者への指導

・経営状況に問題があり市 の勧告に従わない事業 者を公表

# 4-3 具体的な施策の考え方

# (1) 馬込霊園第5次整備計画における整備内容の見直し

前述の4-2「市営霊園における取組みの方向性」を踏まえ、既往計画の馬込霊園第5次整備計画における「合葬墓の整備」「無縁塔の整備」「芝生墓地の検討」について以下のように見直し、「霊堂の整備」について新たに位置付けることで効率的に供給力の向上を図ります。

表4-2	馬込霊園第5次整備計画の見直し	,百日
1X T _		

項目	既往計画内容	見直し内容
○合葬墓の整備	5,000 体収容	収容数は据え置きつつ面積を既往計画の1/2
	(約 2,500 ㎡)	~2/3 程度に集約し、整備費用の削減を検討
		(基本設計の見直し)。
		また、残余空間は供給状況を考慮して、墓地等
		への活用を検討。
○無縁塔の整備	新設	合葬墓に直接合祀し、新規は廃止。
○芝生墓地の検討	500 基(3 ㎡/区画)	1.5 ㎡程度の小型にし、区画数を増やす。
		20 年程度の期限付きとすることも検討。
○霊堂	(位置づけなし)	合葬墓に直接合祀し、現存施設を将来的に廃止
		することを検討。
○墓参者休憩所、管理事	(位置づけなし)	霊園管理事務所や墓参者休憩所の建替えに際
務所		して合築し、簡易的な法要が可能な設備を備え
		ることを検討。



図4-4 樹木型合葬墓の例 (長久手市卯塚墓園) 資料:愛知県長久手市ホームページ



図4-5 慰霊碑型納骨施設の例 (横浜市営墓地メモリアルグリーン) 資料:「横浜市営墓地メモリアルグリーン」ホームページ

# (2) 市営霊園の利便性向上を兼ねた施設の更新

#### ①管理事務所の合築更新による墓参者休憩所の整備

馬込霊園の老朽化した霊園管理事務所や墓参者休憩所の建替えに際し、隣接する馬込衛生管理事務所と併せて合築し、運営面でも改葬や墓じまいに関する相談に応じられるような体制を充実するなど、機能の集約とコストの削減を図りながら利便性の寄与に資するような、時代に合った施設を目指します。





図4-6 浦安市墓地公園の管理事務所の外観と館内 資料:浦安市パンフレット

#### ②土木構造物の改修と合わせての設備の改善

馬込霊園では、園内の各所にある階段の一部に手すりが設置されてないなど、バリアフリー 化に対応していない箇所も存在しています。また、斜面となっている箇所の土留めの経年劣化 に伴う雨水による土砂の流出、排水不良による水たまり、冬場の水道管の凍結による漏水等不 具合も発生しています。

このことから、法面等の改修と合わせて階段歩行設備の改善を行ったり、水道管の漏水対策 改修と合わせての水汲み場の増設を含めた給排水設備の更新など、計画的かつ段階的に更新、 修繕を進め、併せて利便性の向上を目指します。



図4-7 法面の改修と合わせての階段等歩行設備が必要な箇所の例(馬込霊園)

#### (3) 墓地等の経営許可に関する規範の見直し

墓地等の経営主体は、原則として地方公共団体とし、これにより難い事情のある場合に公益法人、宗教法人等であることとされています。それゆえ、民間による墓地等の経営は、高度の公益性を有することが求められ、その判断は地方自治体ごとの責任と判断にゆだねられており、墓地埋葬法は事実上、地方自治体に幅広い裁量を与える規定となっています。その際、墓地埋葬法第1条に規定する趣旨に照らし、「国民的宗教感情」、「公衆衛生」、「その他公共の福祉」を十分に勘案の上で経営許可の判断を行う必要があるとともに、当該許可に条件、期限、負担、撤回権の留保等の附款を付することも可能とされています。

なかでも「その他公共の福祉」の観点としては、周辺土地利用へ配慮した立地、墓地造成に伴う災害防止や、経営の適格性等が挙げられますが、近年増加している宗派不問の墓地の経営を行う場合、営利企業等が経営の実権を握るいわゆる名義貸しの疑いがあるものもみられます。その態様によっては無許可経営に相当するので、審査にあたっては宗教法人としての活動実績があるか、実質的に墓地経営を行う能力があるか等について十分に精査できるよう規範を見直します。

#### ①規範の見直しが必要な事項

規範の見直しが必要な事項については以下のものが考えられます。

表4-3 墓地等の経営許可に関する規範の見直しが必要な項目

項目	現行	見直しの可能性
○条例の趣旨	墓地、納骨堂又は火葬場の経営の許可等 の基準に関し必要な事項を定めたもの。	墓地等の経営の適正化及び墓地等と周辺生活環境との調和を図り、もって公衆衛生その他公共の福祉の確保に寄与することを目的とする。
○経営許可等 の申請手続 き	檀家型墓地を想定した規定で、名義貸しが行われているような事業型墓地の制限が困難。事前協議、法許可に係る条例、規則での具体的な要件規定がなく要綱、要領による行政指導となっている。	事前協議、法許可について、地域住民への周知、公共の福祉の確保の観点から計画変更を要する場合の対応等、具体的な要件、手順を定め、義務付けを強化。事前協議後に工事に着工し完了検査に適合しなければ法許可できないよう厳格化する。
○永続的な墓 地等経営者 の条件	主たる又は従たる事務所を市内に有する宗教法人となっているため、市外の宗教法人による事業型墓地の立地を呼び込みやすい状態となっている。	経営の安定性を評価するため、主たる事務所が市内に5年以上法人登記されている宗教法人(従たるを廃止)、又は墓地等の経営を目的に設立された公益法人であること。市営霊園の補完として市民利用の割合が8割とする具体的な経営計画であることとする。
○墓地等の環 境基準(立地 基準)	河川からの距離など一定の基準はあるが、墓地については埋葬でない限りほぼどこでも設置できる。 納骨堂については「自己の所有地であること」を除くと環境基準がない。	「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」等との整合性を図る。墓地、火葬場は準工・工業・工専用途を除く市街化区域、市街化調整区域内の都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例第4条第1号区域への墓地の立地は認めない。納骨堂については市街化区域や同条例第4条第1号区域、特定集落であれば設置可能とする。
○墓地等の量 的な規制	空き墓地が市内に十分にあっても、制限 ができない状態にある。	空き墓地が十分にあり、当面は新設が不要であることが客 観的に推計され、それが市の重要実施計画に位置付けられ 告示されることで、必要により量的な規制を可能にする。
○墓地等の施 設基準等	駐車場が区域外での設置が可能で、基準 値が厳しくなる面積要件が 3,000 ㎡以 上で、近隣市よりも緩い。	面積に関わらず駐車場の立地は墓地等の区域内に設置する こととする。
○許可取消し、 勧告、公表の 規定	条例どおり、事前協議済み計画どおり墓 地等の設置又は経営を行わなかった場 合の市がとり得る規定がない。	事前協議済みの計画とは異なる場合の許可取消し、必要な措置を命ずるほか、条例規定に従わなかった時に勧告、あるいは勧告に従わなかった時に公表できる規定を設ける。

#### ②墓地等の立地可否の考え方

墓地等が立地されると将来にわたり存続することとなり、都市計画やまちづくりにも大きな影響を与えることになります。また、住宅や病院等との距離が近い立地の場合、周辺住民から反対運動が起きるなどトラブルにもつながります。墓地等に適さないところでの立地については、墓地埋葬法に規定されている「その他公共の福祉の見地に立って支障なく行われるようにする」ためにも、一定の規制が必要です。

この場合、都市計画における用途地域(市街化区域)、市街化調整区域といった土地利用から勘案して、区域区分ごとに立地可否の基準を設定する必要があります。とくに市街化調整区域のうち、市街地に近い、交通の便が良い、といったところでは、「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」(船橋市・平成 20 年施行)において、戸建て住宅の建設が可能とされる場所がある一方で、住宅地に近いところで無秩序な墓地の乱立につながりやすくなっていることが問題となっています。

このことから、墓地等の無秩序な立地によるトラブル防止、都市計画やまちづくりに影響するような乱立を防ぐため、都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例で戸建て住宅の立地が認められるところにあっては、墓地等の経営許可に関する条例等により墓地等の立地を規制するなど、その他公共の福祉に支障のない設置に限るものとする規範に改めていきます。



		区域区分	墓地	納骨堂	火葬場
	市街化区域	工業系用途地域 (準工・工業・工事)	〇 (住宅等から一定距離以上)	0	0
		住宅系•商業系用途地域	×	0	×
		以下の条件以外	0	X	0
	市街化 調整	半径150m以内建築物 40戸連たん区域	×	0	×
	区域	特定集落	×	0	×
		制限区域(樹林地·農振農 用地·溢水区域)	×	×	×

- 参考)墓地等の立地制限の規範と関連する「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」に掲げられている基準
- ○次のいずれかに該当する土地の区域(第4条第1号)
  - 40 以上の建築物が連たんしている土地の区域(但し、半径 150m の範囲内で、国道、県道又は規則で定める市道の沿線 700m、奥行き 50m の範囲内)
- ○次のいずれにも該当しない土地の区域(第4条第3号)
  - 農業振興地域 (特定集落を除く)に存する土地の区域
  - 政令第8条第1項第2号ロからニまでに掲げる土地の区域で規則で定めるもの
    - ・保存樹林の土地の区域(規則第5条第1号)
    - ・防災マップ (洪水ハザードマップ) による浸水想定区域の土地の区域 (規則第5条第2号)

#### (4) 墓地返還促進制度の検討

市営霊園における墓地の安定供給を図っていくためには、合葬墓の設置により改葬を促進することで返還墓地の再使用区画を増やし、墓地の循環を促進することの視点に立った施策の展開が求められています。

その支援策として各地の公営墓地でも多く取り入れられている「墓地返還促進制度」が挙げられ、馬込霊園第5次整備計画でも位置づけられていることからも制度化の検討を進めます。制度の考え方としては、生前に市営霊園使用墓地の収蔵骨を使用者側で合葬墓又は民間墓地等に改葬し、市は墓石を撤去する方法が想定されます(使用者の身じまい後、親族が合葬墓又は民間墓地等で葬送)。市外に転出した使用者に対しては、例年の管理料納付時期に対象数限定で、先着順で転出先等の墓地に移転する場合に制度の対象とする方法が考えられます。市が墓石の撤去費等を負担するものの、その後返還墓地の再使用による歳入が得られるとともに、無縁墓や荒れ墓の防止にもつながるものです。

このほか、管理が行き届いていない使用者に対しては、状況を確認し、必要により合葬墓その 他の墓地への改葬を勧めるほか、未利用区画についても返還を要請し、新たな墓地供給に資する 方策についても検討します。

また、市営霊園使用料を滞納している場合など、条例や規則の規定に即さない使用者に対しても、使用許可の取消しなどにより再使用区画を増やすことにも目を向ける必要があります。しかし、取消しした場合に伴う遺骨や墓石の保管場所を現在市は有していません。そのため、合葬墓を利用して遺骨を収蔵するとともに、撤去墓石の一時保管場所を確保し、一定期間使用者から申し出がない場合は、市で更地にし、次の利用者に使用権を移す仕組みについても構築します。

以上のように、総合的な墓地返還促進制度の創設を検討し、循環利用の推進を図ります。

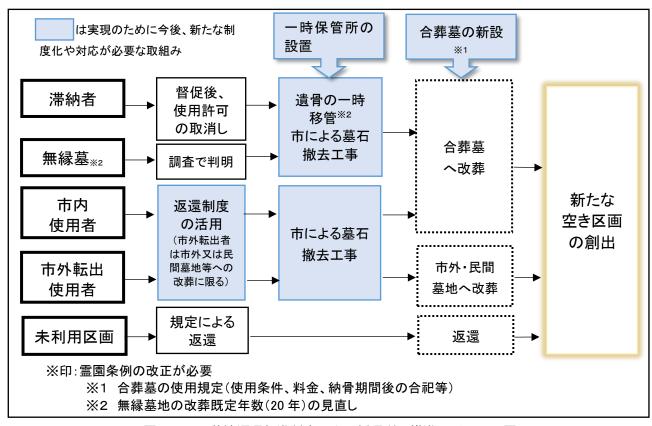


図4-9 墓地返還促進制度による循環利用推進のイメージ図

#### (5) 墓じまい等のサポート体制の向上

墓地を所有していても、将来お墓を引き継ぐ人がいない場合、無縁墓となってしまいます。そのようなことが心配の方には、墓じまいに関する相談や支援策を用意することも必要です。馬込霊園第5次整備計画では、「墓地提供=福祉サービス」というとらえ方がなされており、これら両面の視点に立ってのサポート体制の構築が望まれます。その一つとして、身じまいに際して先祖の収蔵骨も含め合葬墓に納骨される「墓じまいサポート制度」も併せて検討します。

既に市営霊園の墓地や霊堂を使用している一人暮らしの高齢者など一定の条件に該当する方に対してはご相談をお受けし、本人の希望があれば福祉関連の制度の窓口に橋渡しを行います。たとえば、民生委員による生活相談等の訪問が行われるようになれば孤独死や孤立死をできるだけ無くすことにもつながり、自らの最期を安心して迎える一助となるだけでなく、無縁墓を未然に防ぐことにもなります。

民間霊園においても、利用者に契約内容を十分説明し無縁墓とならないよう合葬墓の設置を原 則とするなど、墓じまいに配慮した施設整備や運営が行われるよう、墓地経営者に対し指導、啓 発していきます。

また、市では、「船橋市葬具の貸付に関する条例」に基づき、葬儀費用を軽減したい遺族に対して葬儀道具一式を有料で貸し出す制度を設定していますが、平成 18 年度以降は貸し出し実績のない状態が続いています。その要因としては、安価であっても有料で準備や設営が大がかりであること、民間による安価で多様な葬送サービスが普及していることが背景にあるものと考えられます。このことから、市が行う葬具貸付制度、並びに船橋市葬具の貸付に関する条例及び同規則については廃止を検討し、その一方で墓じまいサポートの拡充や、小規模な葬送や法要の儀式が行えるような墓参者用屋内施設を整備するなど、時代に合った支援策の確立を目指します。

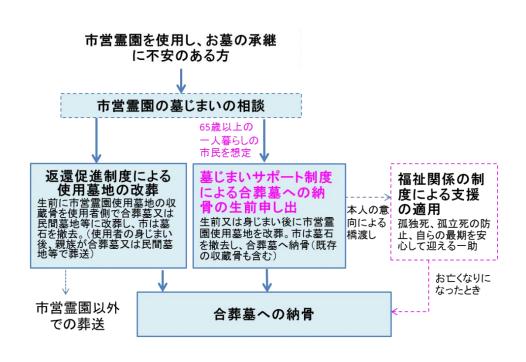


図4-10 市営霊園における墓じまいサポート制度のイメージ図