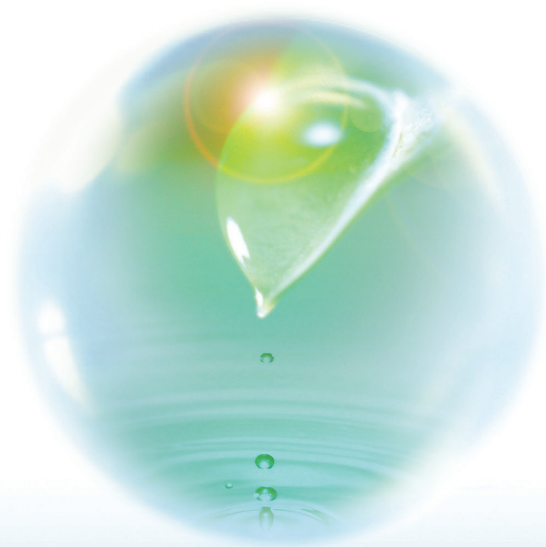


# 札幌市火葬場・墓地の あり方基本構想

～多死社会を不安なく迎えるために～



令和2年(2020年)3月

札幌市

## はじめに

札幌市の人口は、これまで一貫して増え続け、200万人に迫る大都市へと発展しましたが、少子高齢化が進んでいることなどによって、数年のうちに減少し始めることが予想されています。

そして、今後は人口の多い世代の方々が寿命を迎えられ、亡くなる方が多くなる「多死社会」が訪れることが避けられない状況です。

多死社会が訪れると、「火葬件数が増え、火葬場が混雑して希望する日に火葬できない」「後を継いでお墓を管理する人がいないため、お墓が放置される」「一人暮らしの高齢者が、孤立死によって無縁仏になってしまう」など、「人が亡くなったら、火葬をして、お墓で眠る」という、これまで当たり前に行われてきた葬送ができなくなるかもしれません。

しかしながら、こうした火葬やお墓に関することは、これまで札幌市の施策としてあまり触れてこなかったものですし、市民のみなさんの間でも話題になることが少ないと思います。

このような中、多死社会が訪れることによる問題を解決して市民のみなさんの不安を解消するため、そして、いつか誰もが関係する火葬やお墓のことを、自分事として考えるきっかけにさせていただくために、「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想」を策定しました。

この基本構想に基づき、札幌市が葬送に従事する事業者と連携して、火葬場や墓地などの環境を整備していくのはもちろんですが、市民のみなさんにも、葬送に関する問題をしっかりと理解し、身近な人と一緒に考えていただくことによって、多死社会が訪れることによるさまざまな問題を一緒に乗り越えていきたいと思えます。

みなさん自身や身近な人のために、  
まずは考えることから始めていきましょう。

令和2年(2020年)3月

札幌市長 秋元克広

# 目次

## 第1章 基本構想の概要

- 1 構想策定の背景・趣旨…………… 1
  - (1) 火葬場や墓地の役割
  - (2) 社会状況に関する背景
  - (3) 基本構想を策定した趣旨
- 2 構想の位置づけと特徴…………… 4
  - (1) 位置づけ
  - (2) 特徴
- 3 構想の対象期間…………… 5

## 第2章 ビジョン(将来の目指す姿)…………… 6

## 第3章 札幌市の葬送を取り巻く状況

- 1 葬送に対する意識…………… 7
- 2 火葬場…………… 9
  - (1) 札幌市内の火葬場の概要
  - (2) 火葬件数の増加と偏り
  - (3) 里塚斎場の問題
- 3 墓地と納骨堂…………… 15
  - (1) 札幌市が管理する墓地の状況
  - (2) 札幌市営霊園の問題
  - (3) 札幌市内と近郊市町村の民間墓地と納骨堂の状況
  - (4) 墓地ニーズの多様化
  - (5) 引取者のない遺骨の増加

## 第4章 基本目標と施策の方向性…………… 25

- 基本目標1 葬送について考え行動する市民の意識を醸成します
- 基本目標2 多死社会においても安定運営可能な火葬場を実現します
- 基本目標3 少子高齢社会に対応した持続可能な墓地を実現します

## 第5章 各主体の関わり方 .....28

## 第6章 基本構想の推進にあたって

- 1 協議体の設置 ..... 31
- 2 問題の解決手法の検討 ..... 32
  - 《市民の意識醸成に関する検討》
  - 《多死社会に対応した火葬場に関する検討》
  - 《少子高齢社会に対応した墓地に関する検討》
- 3 取組の具体化と実践に向けて ..... 36
  - (1) 火葬場、墓地に関する運営計画の策定
  - (2) 取組の実践と進捗確認
  - (3) 基本構想・運営計画の見直し
- 4 ビジョンの実現に向けた施策の全体像 ..... 37
- 5 SDGsと本基本構想の関連 ..... 38

## 資料

- 1 札幌市斎場等あり方検討委員会における検討経過 ..... 39
- 2 葬送に関する用語集 ..... 40
- 3 市民アンケート結果の概要 ..... 41
- 4 パブリックコメントの実施結果 ..... 42

# 第1章 基本構想の概要

## 1 構想策定の背景・趣旨

### (1) 火葬場や墓地の役割

火葬や埋葬、墓地について定めた法律である「墓地、埋葬等に関する法律」には、その目的として「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、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」と掲げられています。

また、火葬場は亡くなった方を見送る場であり、墓地や納骨堂は亡くなった方を弔<sup>しの</sup>い偲ぶ場です。

このような法律の目的や火葬場と墓地などが持つ役割を踏まえると、これらは安定的かつ永続的に運営されなければならない施設であると言えます。

さらに、人は誰しもが必ず亡くなり、火葬場や墓地などを利用することから、これらの施設は非常に高い公益性が求められるものでもあります。

### (2) 社会状況に関する背景

一方、札幌市の社会状況に目を向けると、年々少子高齢化<sup>1</sup>が進んでおり、平成31年(2019年)4月1日時点の人口約195万人のうち、65歳以上の高齢者は約53万人で約27%を占めています。

札幌市の人口ピラミッド<sup>2</sup>は、2つのピークがある壺形をしています。1つ目のピークは「団塊の世代<sup>3</sup>」、2つ目のピークは「団塊ジュニア世代<sup>4</sup>」を表しています。厚生労働省が公表している平成28年度(2016年度)の完全生命表<sup>5</sup>で示されている平均余命を見ると、団塊の世代はおよそ15年、団塊ジュニア世代はおよそ40年と予測されており、今後多くの方が亡くなる状態が続く「多死社会(4ページ参照)」が訪れることが避けられない状況です(図1-1)。

1.【少子高齢化】出生率が低下する一方、平均寿命が延びることで、総人口に対する子どもの割合が低下し、高齢者の割合が高まった状態のこと。

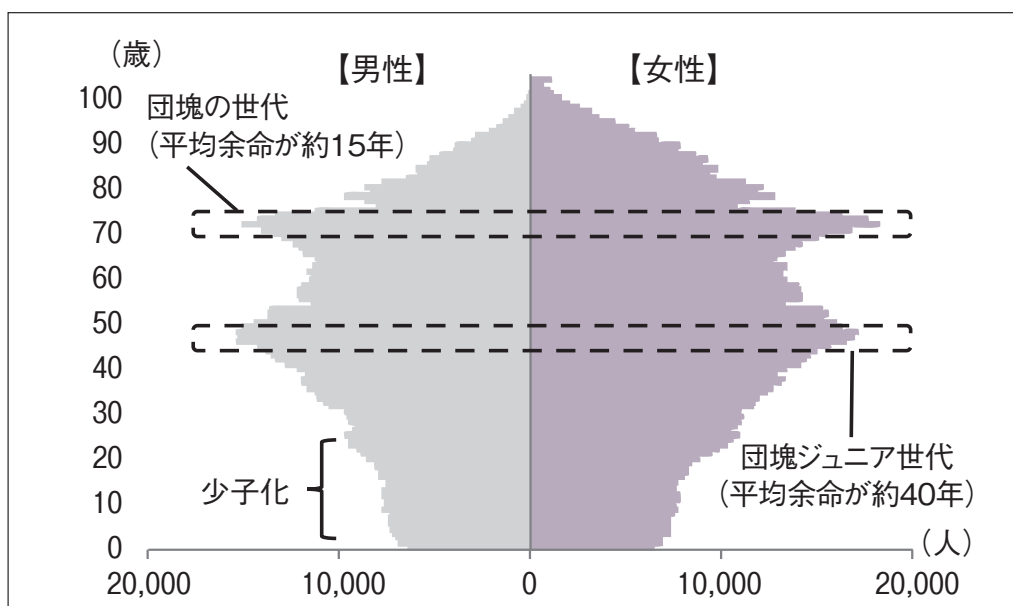
2.【人口ピラミッド】男女別に年齢ごとの人口を表した棒グラフのこと。

3.【団塊の世代】昭和22年(1947年)から24年(1949年)に生まれた人の総称。この3年間の毎年の出生数は260万人を超え、非常に人口の多い世代。

4.【団塊ジュニア世代】昭和46年(1971年)から49年(1974年)に生まれた人の総称。おおむね団塊の世代の子どもにあたり、この4年間の毎年の出生数は200万人を超え、団塊の世代と同様に人口の多い世代。

5.【完全生命表】ある年齢の死亡率や平均余命などを表したものを「生命表」といい、国勢調査のデータを基にして5年ごとに作成されたものを「完全生命表」という。人口推計を基に毎年作成されたものは「簡易生命表」という。

【図1-1 札幌市の人口ピラミッド(2019年4月現在)】

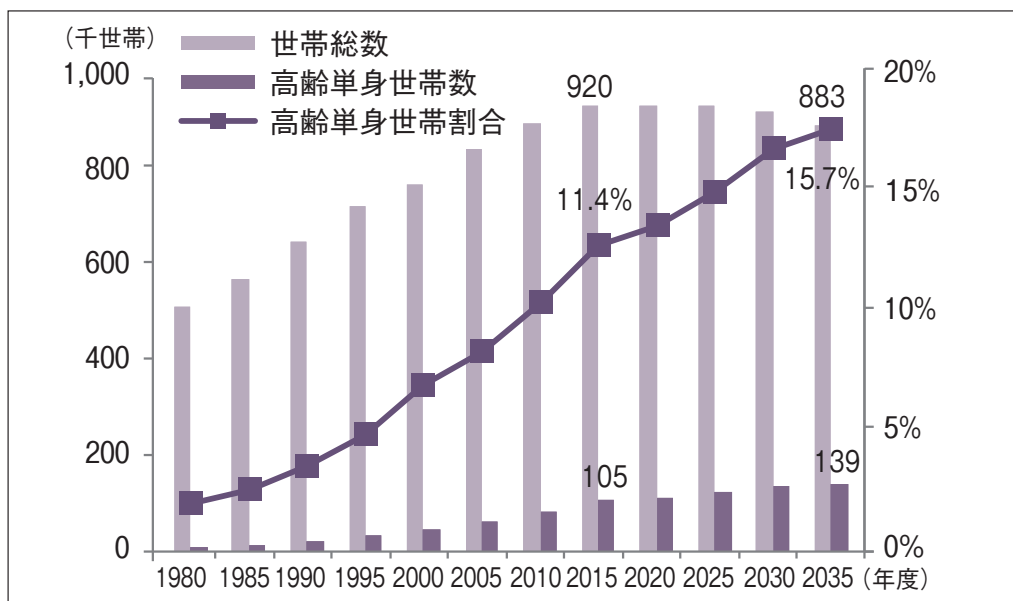


出典：札幌市住民基本台帳人口(2019年4月1日)

また、札幌市の平成27年度(2015年度)における一般世帯<sup>6</sup>数は約92万世帯であり、このうちの約11万世帯、全体の約11%が高齢単身世帯です(図1-2)。

今後、高齢単身世帯の数と割合がともに増え、令和17年度(2035年度)には約14万世帯、全体の約16%に達すると予測されています。

【図1-2 札幌市の世帯数・高齢単身世帯数の推移】



出典：札幌市住民基本台帳人口(2019年4月1日)

6.【一般世帯】居住と生計を共にしている人の集まりで持ち家や借家等の住宅に住む世帯や、下宿や寮に住む単身世帯などが含まれる。

このような多死社会が訪れることによって、火葬件数が大幅に増えるため、火葬場が混雑して何時間も待たされるようになったり、希望する日時に火葬できなくなったりすることが予測されます。

また、少子高齢化が進んでいることもあり、墓の管理を行う後継ぎが不在となって、墓地使用者が死亡した後に無縁墓<sup>7</sup>になってしまうことが増えることも予測され、放置された墓の繁茂した草木で周りの区画に悪影響が出るなど、墓地管理上の問題も起きてしまいます。

さらに、高齢単身世帯の方が亡くなった際に、その遺骨の引き取り手がない、または連絡がつかないため、無縁仏<sup>8</sup>になってしまうことが既に多く発生しています。今後、高齢単身世帯がさらに増えると推計されているため、このような事例はさらに増え、孤立死<sup>9</sup>によって長期間放置され、亡くなった方の尊厳を保つことができなかつたり、現状復旧や遺品整理で住居の貸主(大家)に負担がかかたりするなどの問題が深刻になっていくおそれがあります。

### (3) 基本構想を策定した趣旨

多死社会が訪れることによる火葬場や墓地に関する問題は、十分な対策を行わなければ、より深刻になっていくことは避けられません。

また、火葬やお墓に関することは、日頃から話題になることが少ないものですが、死は、いつの日か必ず、誰にでも訪れるものであり、前述したさまざまな問題は、全ての人に関係することです。

これらのことから、火葬場や墓地の問題に対応した施設の整備や運営を実現するための将来を見据えた取組を進めるとともに、火葬場や墓地などに関する問題を市民の皆さんに知ってもらい、生前のうちから葬送(以下の解説参照)のことを自分事として考え、行動するきっかけとしてもらうために、「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想」を策定しました。



この基本構想において、「多死社会」と「葬送」という言葉は、非常に重要な意味を持つことから、みなさんにしっかりと理解してもらうため、次のとおり定義を明確にしました。

7.【無縁墓】継ぐ人や縁のある人がいなくなったお墓のこと。

8.【無縁仏】供養してくれる人がいなくなった死者のこと。無縁墓のことを指す場合もある。

9.【孤立死】一人暮らしの高齢者が、社会や地域から孤立した状態で亡くなること。

## 「多死社会」とは…

高齢者が多くなった後に訪れると予測される社会の形態のことで、この基本構想では、「高齢化が進んで死亡者数が非常に多くなった社会」を表しています。

## 「葬送」とは…

一般的には「亡くなった方と最後のお別れをして、火葬場や墓地などへ送り出すこと」を指しますが、この基本構想では、「人が亡くなってから葬儀と火葬を行い、遺骨を納めたお墓や納骨堂などの管理をしていく一連の行為」という広い範囲を表しています。

### 【図1-3 基本構想における葬送の定義】

この基本構想で「葬送」とは…

人が亡くなってから葬儀と火葬を行い、  
遺骨を納めたお墓や納骨堂などを管理していく一連の行為

## 2 構想の位置づけと特徴

### (1) 位置づけ

- 札幌市の最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」の方向性を踏まえた保健福祉分野の個別計画の一つで、葬送に関するビジョン(将来の目指す姿)やその実現に向けた施策の方向性を示すものです。
- この基本構想で掲げた施策に基づく事業の一部は、札幌市における2019～2022年度の中期実施計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョンアクションプラン2019」に盛り込んでいます。
- さっぽろ連携中枢都市圏<sup>10</sup>の中長期的な将来像を示し、その実現に向けた取組を進めていくための計画である「さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」との整合を図り、火葬場などの広域利用に関する検討を行います。

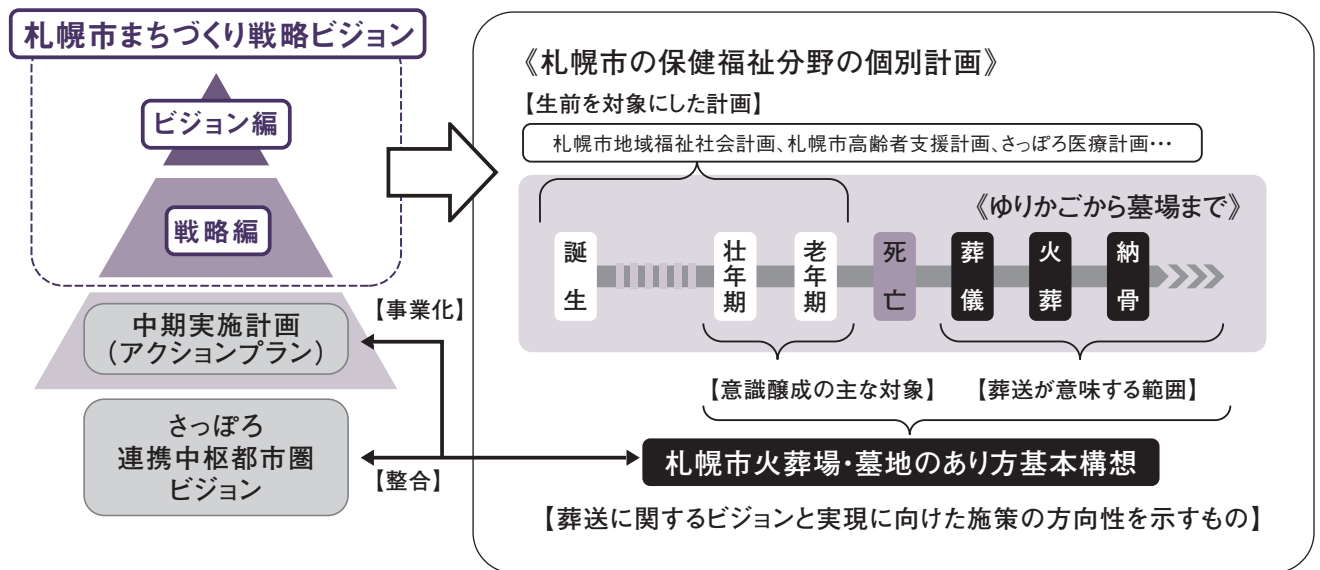
10.【さっぽろ連携中枢都市圏】連携中枢都市圏は、人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、住民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために形成される複数の近隣市町村による圏域のこと。さっぽろ連携中枢都市圏は、札幌市、小樽市、岩見沢市、江別市、千歳市、恵庭市、北広島市、石狩市、当別町、新篠津村、南幌町、長沼町の12市町村から構成されている。



## (2) 特徴

- 火葬場や墓地の運営・整備に関するほか、引取者のない遺骨や無縁墓の対策など、**亡くなった方の尊厳を保つ視点**に立った施策を盛り込んでいます。
- 生前のうちから、葬送のことを自分事として考え、機会を捉えて準備し、そのことを身近な人と共有する意識を持っていただくため、**意識醸成を施策の柱の一つ**としています。
- 意識醸成の主な対象を、自分の親世代が65歳以上の老年期<sup>11</sup>を迎える世代、いわゆる**壮年期<sup>12</sup>以降**としています。

【図1-4 基本構想と他の計画の関係】



## 3 構想の対象期間

最も人口の多い世代である団塊の世代が寿命を迎える頃、多死社会が訪れることによるさまざまな問題が本格化すると考えられます。

よって、この基本構想では、厚生労働省が公表している平成28年度(2016年度)の完全生命表で示される「団塊の世代」の平均余命を踏まえ、**令和2年度(2020年度)から15年先の令和16年度(2034年度)**を見据えた将来の目指す姿とその実現に向けた施策の方向性を示すこととしています。

11.【老年期】年をとって、精神的、身体的に環境の変化に対する適応能力が減退する時期のことで、65歳以上を指す。

12.【壮年期】青年期と老年期の間のことで、主に25～65歳までを指す。

## 第2章 ビジョン(将来の目指す姿)

今後、さらに少子高齢化が進み、多死社会が訪れることが避けられない中、どのような姿を目指していくことが望ましいのでしょうか。

葬送に対する考え方や、希望する葬送の形は人それぞれであり、誰かに押し付けられるものではないことから、この基本構想では「葬送のあるべき姿」を示してはいません。

しかし、先に述べたような無縁墓や無縁仏など、故人の尊厳を保つことが難しくなるが増えると考えられます。

それぞれの状況の中で、希望する葬送を可能な限り実現できるようにすることにより、葬送に対する不安を解消して、安心して暮らし続けられるまちなしていく必要があると考え、以下のビジョン(将来の目指す姿)を掲げます。

【図2-1 ビジョン(将来の目指す姿)と具体的なイメージ】

### 【ビジョン(将来の目指す姿)】

**みんなが尊厳ある葬送を実現できるまち**  
～葬送に不安なく、安心して暮らし続けるために～

### 【具体的なイメージ】

#### 【意識が変わり行動している】

- 生前に葬送のことを考えて準備している
- 準備したことを身近な人と共有している

#### 【安定的な環境が整備されている】

- 必要な葬送を実現する体制が整っている
- 火葬場や墓地などが安定的に運営できている

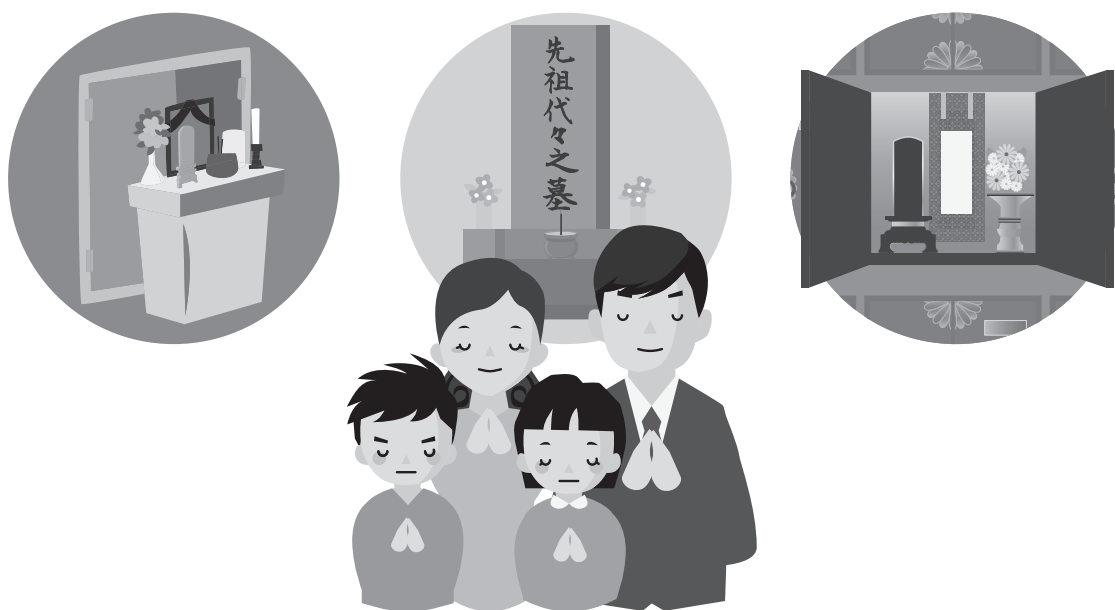
### ○ビジョンの実現に向けて

行政と葬送関連の事業者が協力して、市民が希望する葬送の実現のお手伝いをする体制を整えたり、多死社会に対応した火葬場や墓地を安定的に運営したりするだけでは、ビジョンは実現できません。

これらを利用する市民のみなさんが、「いつか必ず身近な人の最期を見送る、または自分自身が見送られることになる」という事実をしっかりと受け止め、考え、準備をするという、行動に繋げることが、ビジョン実現のためには欠かせないのです。

## 第3章 札幌市の葬送を取り巻く状況

第2章で掲げたビジョンの実現を目指すにあたり、札幌市の葬送に関してどのようなところが問題となるのでしょうか。葬送の主役である市民の「葬送に対する意識」、そして、亡くなった方を見送る場である「火葬場」と、亡くなった方を弔い偲ぶ場である「墓地と納骨堂」について、現在の状況と将来の見通しを分析しました。



### 1 葬送に対する意識

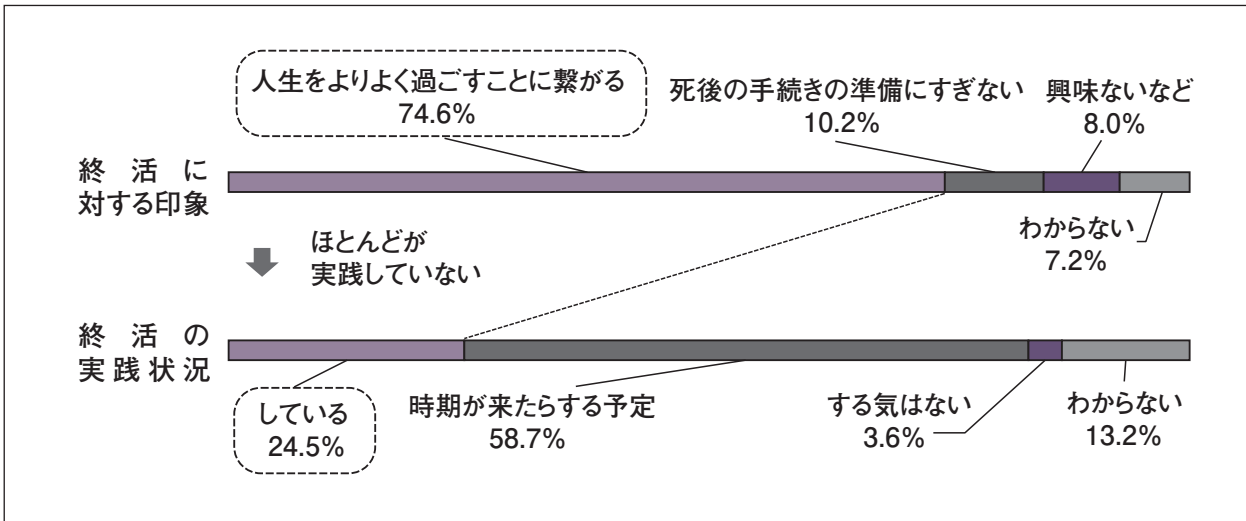
まず、市民が葬送に対してどのような意識を持っているのかを分析するため、札幌市の火葬場と墓地の利用者に対してアンケート調査を行いました。この中で、「終活<sup>13</sup>にどのような印象を持っているか」と質問したところ、「自分や身近な人が残りの人生をより良く過ごすことに繋がる」という回答が約75%を占め、単なる死に対する準備としての認識にとどまっていないことが分かりました。(図3-1、回答者の約92%が50代以上)

一方で、「実際に終活をしているか」という質問に対しては、「している」という回答は約25%となりました。

終活の重要性は多くの方が理解されているのですが、行動するまでには至っていないのが現状のようです。

13.【終活】人生の最期を迎えるにあたって、必要なさまざまな準備をすること。この基本構想では、特に葬送関係の準備をすることを表す。

【図3-1 終活に対する印象と実践状況】

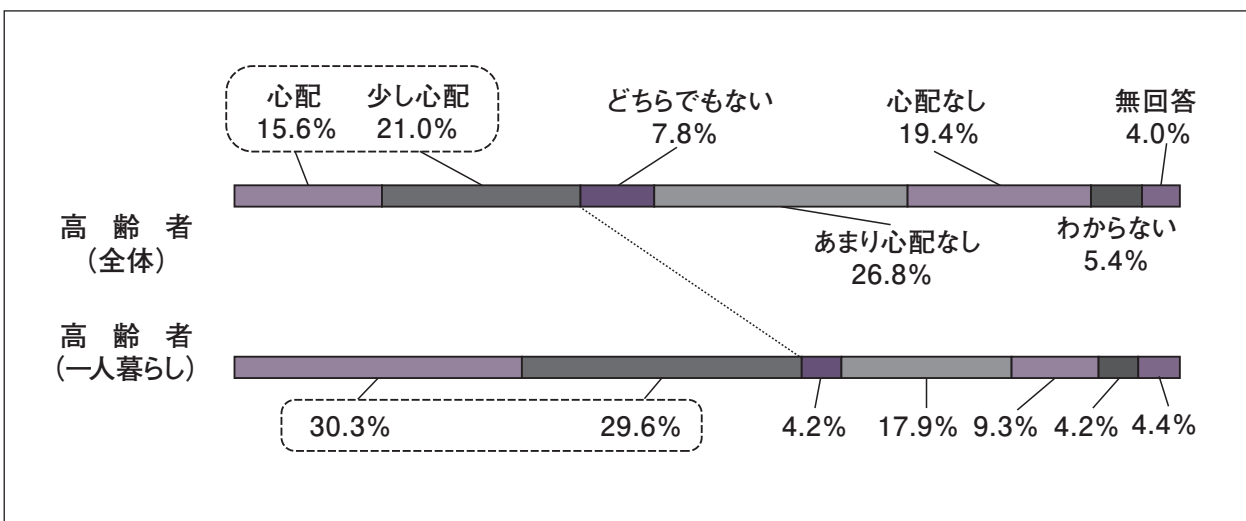


出典：札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査(2018年度)

また、高齢者を対象に、「孤立死について心配があるか」と質問したところ、約37%が孤立死を心配しており、そのうち一人暮らしの方だけを見ると、約60%とさらに高い割合となっています(図3-2)。

孤立死が増えるということは、引取者のない遺骨が増えることにも繋がる、対応が必要な深刻な問題です。

【図3-2 高齢者の孤立死に対する心配】



出典：札幌市 高齢社会に関する意識調査(2018年度)

## 2 火葬場

### (1) 札幌市内の火葬場の概要

札幌市には里塚斎場と山口斎場の2ヶ所の火葬場があります。その概要は表3-3のとおりです。

【表3-3 札幌市内の火葬場の概要】

名称	供用開始年月	火葬炉数	現運用で火葬できる件数※	特別控室数	収骨室数	運営形態
里塚斎場	昭和59年 (1984年)7月	30炉	18,000件/年	30室	8室	直営 (一部委託)
山口斎場	平成18年 (2006年)4月	29炉	21,750件/年	31室	14室	PFI (BOT方式) <sup>14</sup>

※現運用で火葬できる件数：現在の受付時間や休場日などの火葬場の運用、施設構造、市民の慣習などを踏まえ、1年間を通じて安定的に施設を稼働して火葬できる件数のことで、「稼働日数300日(友引日と元日は休場)×里塚：30炉・山口：29炉×里塚2回・山口2.5回」による。

札幌市の火葬場は、9時30分から15時の間で到着順に火葬を受け付けており、昭和50年(1975年)4月から市民の火葬料は無料としています(市民以外の方を火葬する場合は1体49,000円)。

昭和59年度(1984年度)に里塚斎場が完成した時から、友引<sup>15</sup>日を休場としているため、札幌市内では友引日に火葬をすることはできません。

これは、それまでの友引日の火葬実績が極めて少なかったことや、精密機器の導入により機器の点検日を確保する必要があるためです。

14.【PFI(BOT方式)】PFIとはPrivate Finance Initiativeの略称で、公共施設などの建設、維持管理、運営などを民間事業者の資金や能力を活用して行う手法のこと。BOT方式はPFIの手法の一つで、民間事業者が施設を建設し、一定期間、維持管理・運営した後、公共に施設所有権を移転する方式。BOTはBuild Operate and Transferの略称。

15.【友引】七曜日と同様の暦注である六曜のうちの一つの曜日。「友を引く」「災が友に及ぶ」と読めることから、この日に葬儀、火葬を行うことを避ける傾向がある。

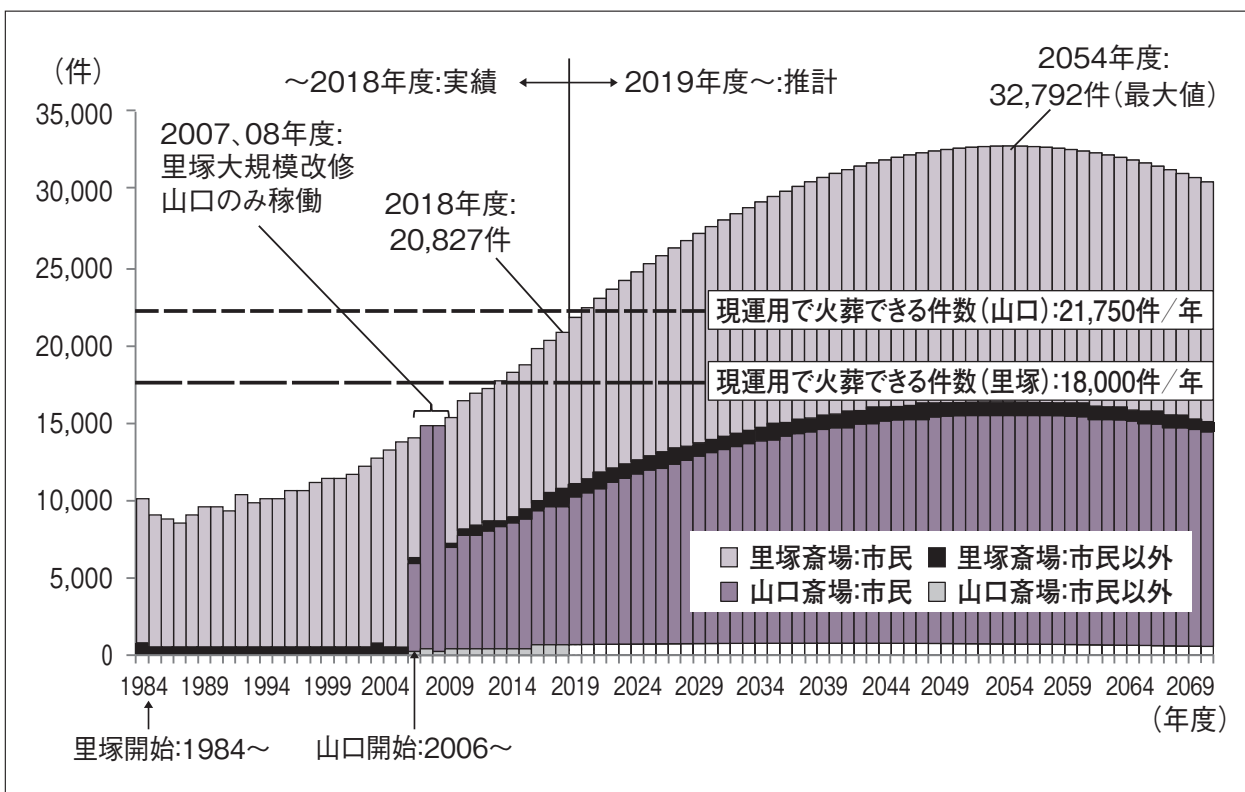
## (2) 火葬件数の増加と偏り

### 年間 火葬件数の 増加

札幌市の火葬場における1年間の火葬件数は、平成12年度(2000年度)以降増え続けており、平成30年度(2018年度)には過去最大の20,827件となりました(図3-4)。

今後、多死社会が訪れることで火葬件数がさらに増え、令和36年度(2054年度)には最大値の約32,800件に達すると予測されています。

【図3-4 札幌市の年間火葬件数の推移】



出典：札幌市

火葬場は、長年稼働を続ける中で、火葬炉や大型の機器などの改修が必要になります。これまでに里塚斎場では、平成19年(2007年)6月から平成21年(2009年)3月までの間、建物の内外装の改修や火葬炉設備の全面更新などの大規模改修を行っており、その時は山口斎場のみで火葬業務を行っていました。

現在の運用において、1年間を通じて安定的に火葬できる件数は、里塚斎場18,000件/年、山口斎場は21,750件/年であるため、今後、同じように長期間休止して大規模改修を行う場合には、1施設では対応しきれないことから、希望する日時に火葬できない、火葬するまで何日も待たされるなど、市民に大きな影響が出るおそれがあります。

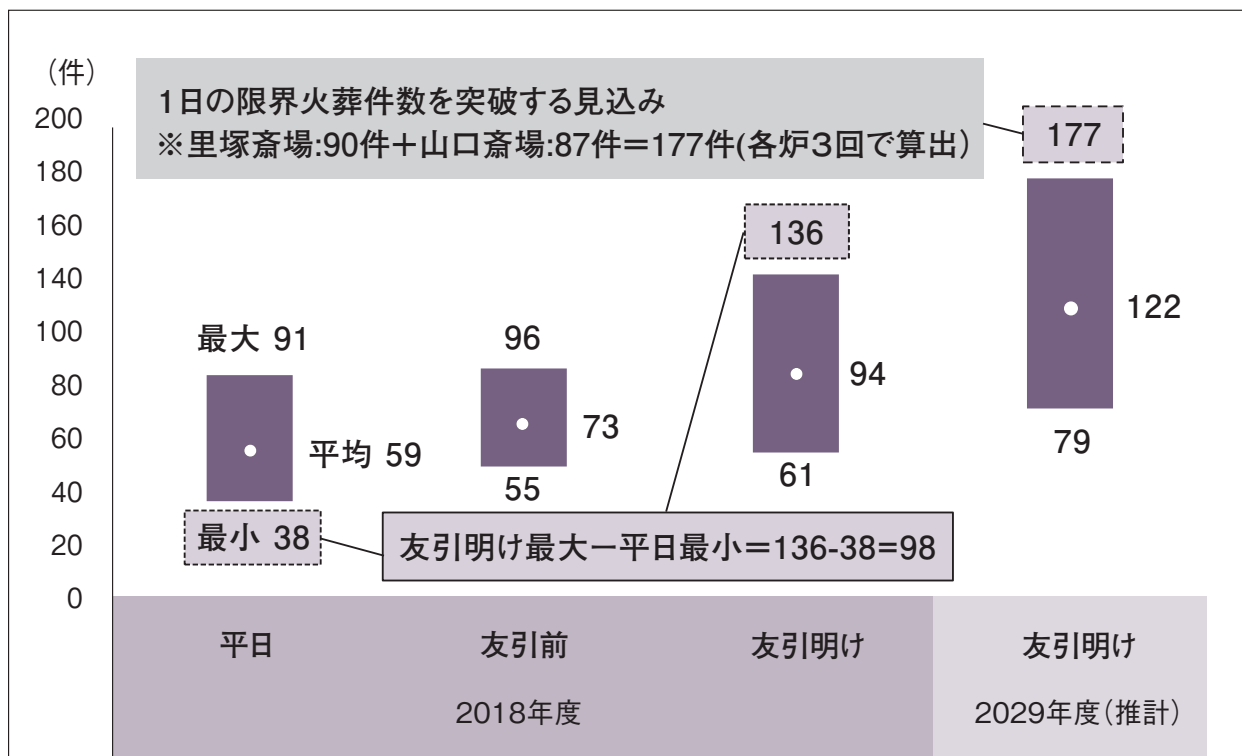
## 友引明けへの火葬の集中

休場日である友引日の前後と、これら以外の平日における日別火葬件数を比較すると、友引日の前後、特に友引日の翌日(友引明け)の火葬件数が平日よりも多くなっています(図3-5)。

平日における最小値(38件)と、友引明けの最大値(136件)を比べると98件もの差が生じており、火葬件数は日によって大きく偏っている状態です。

友引日を休場する現在の運用を今後も続けた場合、令和11年度(2029年度)ごろには友引明けの火葬件数が既存の2施設を最大限稼働したとしても対応できなくなる日が出てくることが予測されます。

【図3-5 日別火葬件数の内訳】



出典:札幌市

※1日の限界火葬件数:現在の受付時間内で、1日に火葬できる最大の件数のこと

## 午前中への 火葬の集中

葬儀場からの出棺時間(葬儀場から火葬場に向けて出発する時間)は、10時と11時に集中し、午後の時間帯は非常に少なくなっています(図3-6)。

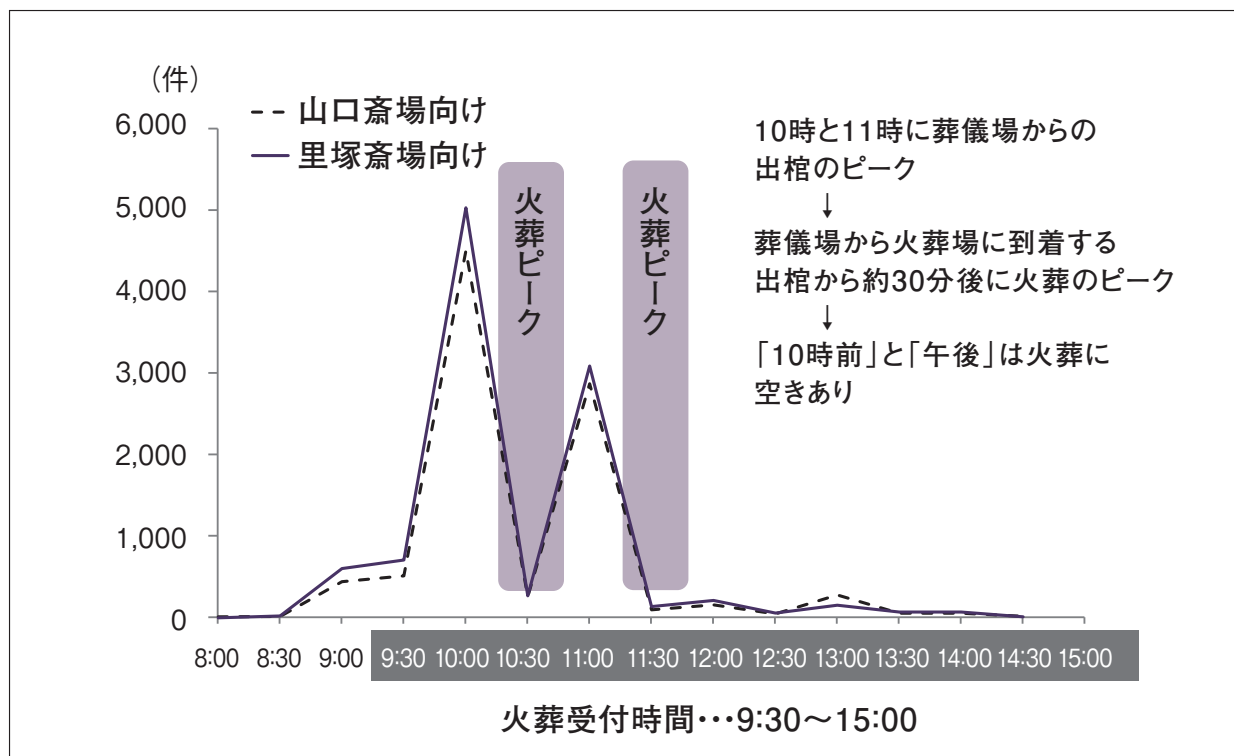
これは告別式が9時や10時から始まることが多いためであり、葬儀場から火葬場までの移動時間を考えると、10時30分と11時30分頃に火葬のピークが現れることになります。

このように午前中に火葬件数が偏るのは、北海道では火葬の後に繰り上げ法要<sup>16</sup>を行うのが一般的であるためです。

現在も、火葬件数の多い友引明けの午前中は、火葬炉が全て使用中になってしまい、会葬者の方はバスの中などで待たなければならないことがあります。

今後、火葬件数が増えていくと、このような状況がさらに深刻になることが予測されます。

【図3-6 2017年度時間帯別出棺件数】



出典：札幌市

16.【繰り上げ法要】葬儀の後、7日ごとに49日目まで行われる法要を、葬儀と同日に繰り上げて行うこと。



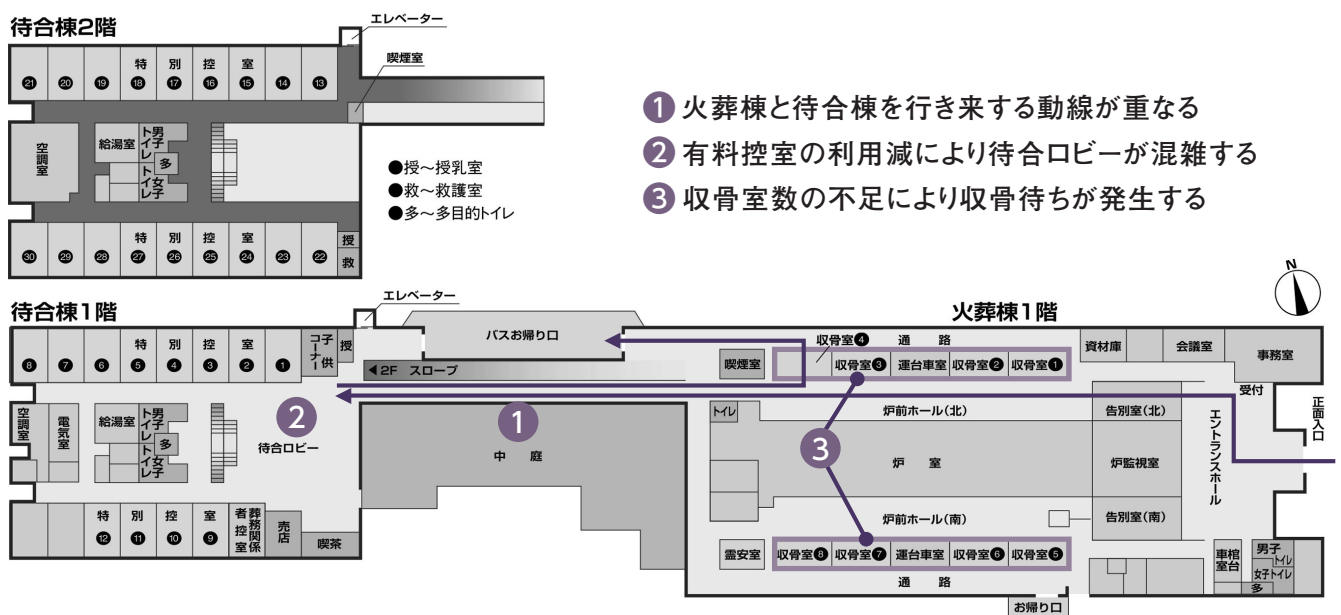
### (3) 里塚斎場の問題

里塚斎場は、火葬棟と待合棟が1本の渡り廊下でつながっている構造のため、「火葬棟から待合棟に向かう人」と「待合棟から収骨のために火葬棟に向かう人」の流れが重なるという問題があります(図3-7)。

他にも、核家族化などに伴い1件当たりの会葬者数が減少していることなどから、有料の特別控室が使われずに待合ロビーが混雑することが多い、火葬炉が30炉あるのに対して収骨室が8室しかなく、火葬が終了していても収骨室が空くまで待たされるなど、施設の構造上の問題があります。

さらには、冷却設備の問題から、非常用電源を長時間動かし続けることができないため、平成30年度(2018年度)に発生した北海道胆振東部地震の大規模停電時には、火葬設備を一部停止し、火葬の受入を制限するなど、万が一の時の対応に不安が残るといった危機管理上の問題もあります。

【図3-7 里塚斎場の見取図とその構造上の問題点】

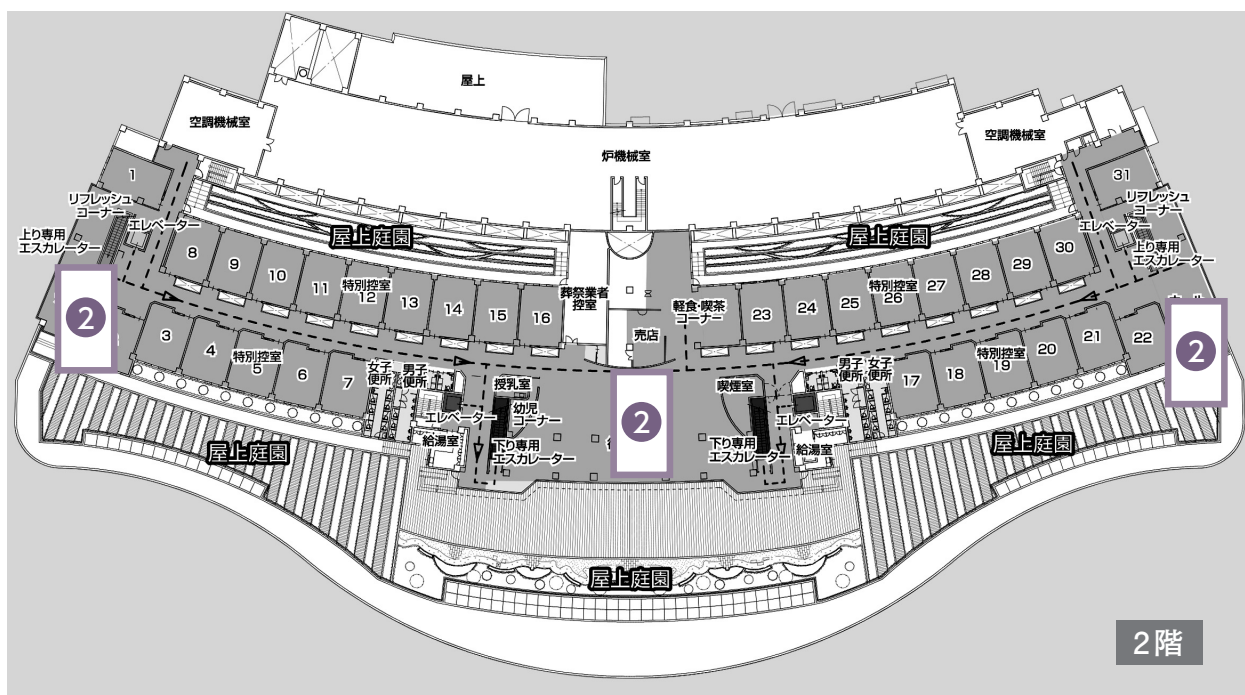
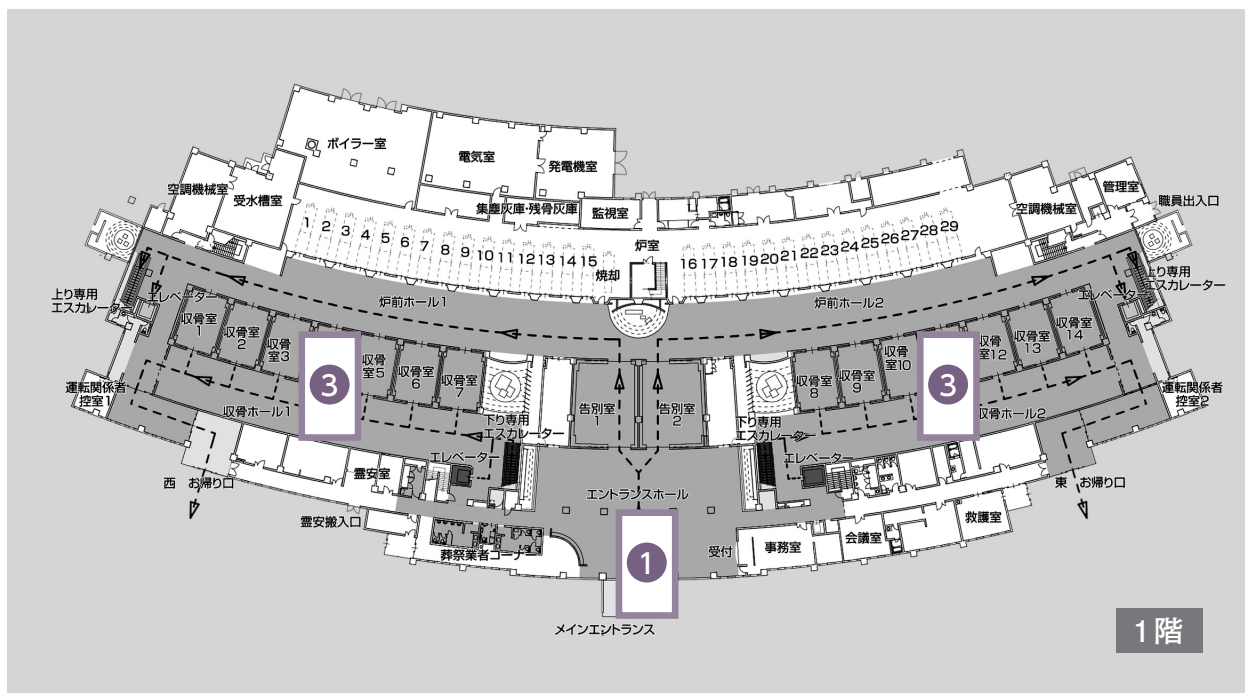


一方、山口斎場は、平成18年度(2006年度)に稼働を開始した比較的新しい施設のため、老朽化による問題はありません。

また、受付は1つであるものの、左右に広がった構造であるため、それ以降の告別・火葬・待合・収骨・退館を、人の流れが重ならないよう行えるようになっていきます(図3-8)。

このほかも、山口斎場は里塚斎場の問題点を踏まえた設計としているため、現時点で運営上の支障は特に発生していない状況です。

【図3-8 山口斎場の見取図】



- ① エントランス以降は流れが2つに分かれていて重ならない
- ② 待合ロビー以外にも待機場所があるためロビーはあまり混雑しない
- ③ 収骨室が14室あるため収骨待ちも里塚斎場ほど発生しない

### 3 墓地と納骨堂

#### (1) 札幌市が管理する墓地の状況

##### 市営霊園

札幌市には、平岸霊園・里塚霊園・手稲平和霊園の3ヶ所の市営霊園があります(表3-9)。

これらは既にほとんどの区画が使用されているため、墓じまい<sup>17</sup>などによって生じた空き区画が、ある程度の数集まった場合に限り、不定期に墓地使用者の再公募を行っています。

また、平岸霊園には、昭和41年(1966年)8月に建設した納骨堂があり、遺骨を一時預かりする場合に限り、使用できるものです。

【表3-9 札幌市の市営霊園(2019年12月末現在)】

名称	住所	開設年月	総区画数
平岸	豊平区平岸5条15丁目	昭和16年8月	12,581
里塚	清田区里塚468番地外	昭和41年6月	26,573
手稲平和	西区平和387番地外	昭和48年8月	2,962
計			42,116

出典：札幌市

さらに、平岸霊園には、合葬式のお墓(合葬墓<sup>18</sup>)として合同納骨塚もあります。行旅死亡人<sup>19</sup>や引取者のない遺骨などを納めるための施設ですが、遺骨を所有する札幌市民が希望すれば、1体9,100円で遺骨を納めることができます。利用者が年々増えており、親族がお参りに訪れるため、お盆や彼岸には、施設周辺が大変混雑する状態となっています。

【図3-10 平岸霊園にある合同納骨塚】



17.【墓じまい】継ぐ人や縁のある人がいなくなる、または、遺族に管理の手間をかけさせたくないなどの理由から、現在ある墓を撤去すること。墓に埋蔵されていた遺骨は、他の墓所に移すことになる。  
18.【合葬墓】家族以外の方の遺骨も、同一の墓所に埋蔵する墓のこと。  
19.【行旅死亡人】身元が判明せず、引取者のない死者のこと。

## 旧設墓地

札幌市内には3ヶ所の霊園のほかに17ヶ所の旧設墓地もあります(表3-11)。

17ヶ所の旧設墓地の多くは、札幌開拓の時代に、当時の入植者のための墓地として作られたものです。現在札幌市がその管理を引き継いでいますが、昔からあるお墓を代々継承していく方に限り使用を認めており、新規の使用集は行っていません。

旧設墓地の利用者からは、管理料を徴収していませんので、最低限の維持管理となっているのが現状です。

【表3-11 札幌市の旧設墓地(2019年12月末現在)】

名称	住所	開設年月	総区画数
円山	中央区南4条西28丁目	明治25年	1,448
盤溪	中央区盤溪203番地	大正4年	34
上篠路	北区篠路4条9丁目	明治5年	435
中沼	東区中沼町215番地	昭和7年	34
苗穂	東区東苗穂5条2丁目	明治19年	115
丘珠	東区丘珠町645番地	明治5年	185
白石本通	白石区平和通10丁目北	明治13年	741
月寒	豊平区月寒西3条8丁目	明治5年	494
澄川	豊平区平岸2条18丁目	明治10年代後半	316
北野	清田区北野2条2丁目	明治29年	184
八垂別	南区川沿町1813番地	明治21年	108
藤野	南区藤野4条8丁目	明治45年	375
滝野	南区滝野31番地	明治36年	33
発寒	西区発寒5条6丁目	明治11年	188
手稲	手稲区手稲本町4条4丁目	明治10年代後半	542
山口	手稲区手稲山口347番地	明治18年	107
屯田	石狩市花川東670番地	明治24年	163
計			5,502

出典：札幌市

## (2) 札幌市営霊園の問題

### 市営霊園の 老朽化

3ヶ所の霊園については、平成28年度(2016年度)と平成29年度(2017年度)に園路の雨水排水施設、道路舗装、階段などの状況を調査したところ、修繕が必要なものを全て直すためには、約33億円の費用がかかることがわかりました。

また、老朽化が進んでいる里塚霊園・手稲平和霊園の管理事務所や平岸霊園の納骨堂を建替える場合には、さらに約3億円の費用がかかる見込みです。

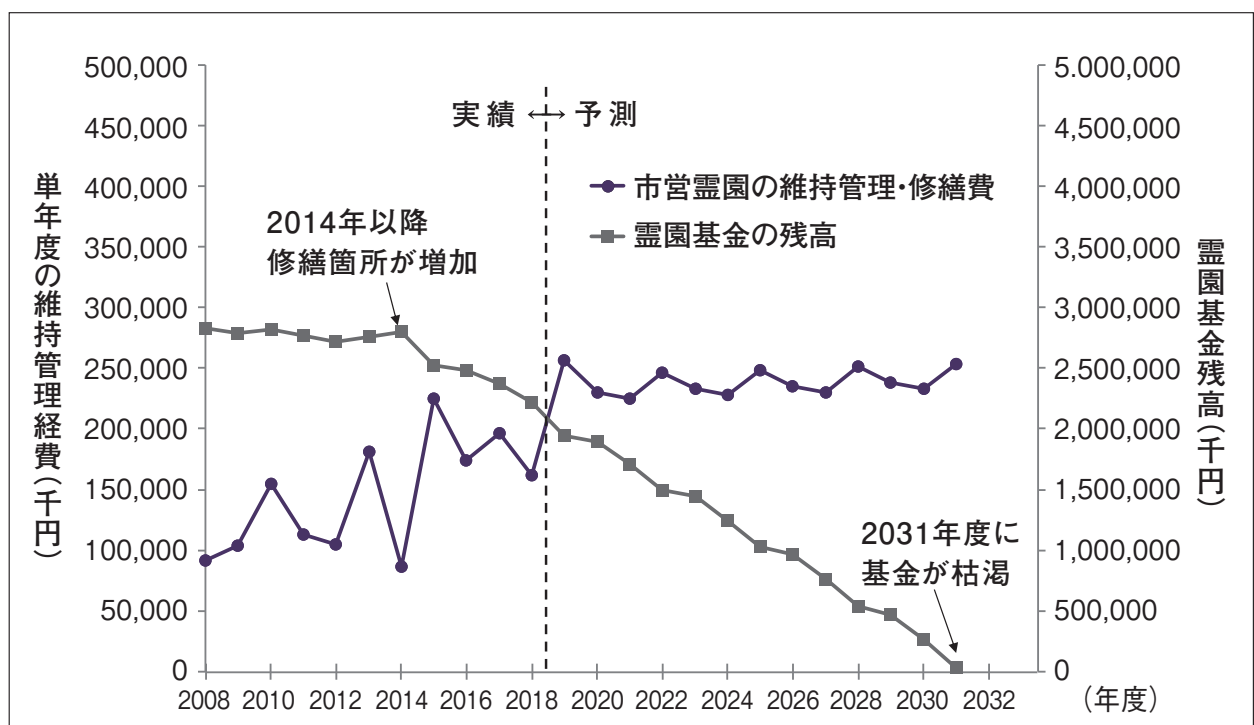
(平岸霊園の管理事務所は昭和63年度(1988年度)に建替え済)

### 霊園基金の 逓減

3ヶ所の市営霊園では、墓所を使い始める時に、墓所使用料と清掃手数料を徴収し、それらを「霊園基金」として積み立て、その運用益によって霊園の維持管理や整備・修繕を行ってきました。

しかし、昨今の低金利政策の影響で運用益が減少したことや、各霊園の老朽化などに伴い修繕箇所が増えてきたこともあって、ここ数年の水準で修繕を続けると、令和13年度(2031年度)には基金が枯渇してしまう見通しです(図3-12)。

【図3-12 市営霊園の維持管理・修繕に係る経費と霊園基金の残高の推移】



出典：札幌市

## 無縁墓 の増加

適切な管理や清掃がされていない無縁墓が増えることにより、霊園の環境や周辺区画へ悪影響を与えるだけでなく、霊園管理上の支障が生じることから、市営霊園と旧設墓地にある約46,800基のお墓の無縁化状況を調査しました。

その結果、「数年放置されていると思われるほど、墓所の草木が伸びている」「墓石が倒れて放置されている」などの「無縁化している疑いがある墓」、または「墓石（特に竿石<sup>20</sup>）が傾いている」などの「墓石の倒壊のおそれがある墓」が820件（約2%）ありました（表3-13）。

また、市営霊園と旧設墓地の墓地使用者の情報を集約している墓地管理システムの登録情報によると、「使用者の年齢が100歳以上の墓」、または「郵便物が宛先不明で戻ってきた墓」が6,433件（約14%）ありました。

これは、相続や住所変更などの必要な手続きを忘れている可能性が高いと考えられ、その多くが既に無縁墓になっている、または、今後、無縁墓になるおそれがあります。

【表3-13 市営霊園・旧設墓地の墓の状況】

### 墓地の外観による分類

分類	基数
無縁化疑い(1)	657基
倒壊恐れ(2)	57基
(1)かつ(2)	106基
総墓石数	46,748基

820件  
(2%)

### 墓地管理システムにおける分類

分類	基数
使用者が100歳以上(3)	546基
使用者の転居先不明(4)	5,578基
(3)かつ(4)	309基
総墓石数	46,748基

6,433件  
(14%)

出典：札幌市

※2018年度調査による（里塚霊園のみ北海道胆振東部地震発生前に調査を実施）

20.【竿石】お墓の一番上にある石のこと。

### (3) 札幌市内と近郊市町村の民間墓地と納骨堂の状況

#### 民間墓地

札幌市内には、民間事業者（公益法人）が運営する3つの民間墓地のほか、宗教法人が檀家などのために設置した寺院墓地が複数あります。これらと近郊市町村（岩見沢市、三笠市、江別市、千歳市、恵庭市、北広島市、石狩市、当別町、新篠津村、小樽市）の民間墓地の空き区画の状況は表3-14のとおりです。

札幌市近郊も含めると、墓地にはまだまだ空き区画があることや、近年墓じまいが増えていること、お墓の有期限利用<sup>21</sup>や合葬墓の需要が増えていることなどもあって、しばらくの間は墓地が足りなくなることはないと考えられます。

【表3-14 札幌市内・近郊市町村の墓地の状況】

墓地の種類	空き区画数	総区画数
市内民間3霊園	28,657	88,827
市近郊市町村の500区画以上※の民間墓地(推計値)	36,721	91,036
計	65,378	179,863

※：「500区画以上」としたのは、檀家・信徒・門徒のみを対象としていると考えられる小規模な寺院墓地などを除外するため。

出典：「札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査」(2017年度)

#### 納骨堂

屋内に遺骨を収める施設である納骨堂は、宗教法人が経営しており、そのほとんどは檀家・信者のために設置しているもので、誰でも利用できるものではありません。札幌市内には納骨堂が約250施設あり、これらと近郊市町村における納骨堂の空き状況は表3-15のとおりです。檀家・信者からの要望を受け、毎年一定程度の納骨堂が新設・増設されているため、納骨堂も足りなくなることはないと考えられます。

【表3-15 札幌市内・近郊市町村の納骨堂の状況】

納骨堂の種類	空き壇数	総壇数
市内500壇以上※の納骨堂	14,769	59,188
市近郊市町村の500壇以上の民間納骨堂※(推計値)	8,389	35,884
計	23,158	95,072

※：「500壇以上」としたのは、札幌市が空き壇数などを把握するために実施している調査の対象が500壇以上の納骨堂としているため。近郊市町村においても同様とした。

出典：「札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査」(2017年度)

21.【お墓の有期限利用】契約時に指定した期間が経過すると、遺骨は合葬墓へ移され、墓石は撤去される墓所の使用契約のこと。墓の後継ぎが不在となっても、無縁化することがないのが特徴。

民間墓地と納骨堂は、いずれも札幌市から許可を得て運営しているもので、これらが安定的な経営を維持できなくなると、その利用者が大きな不利益を被ることとなります。

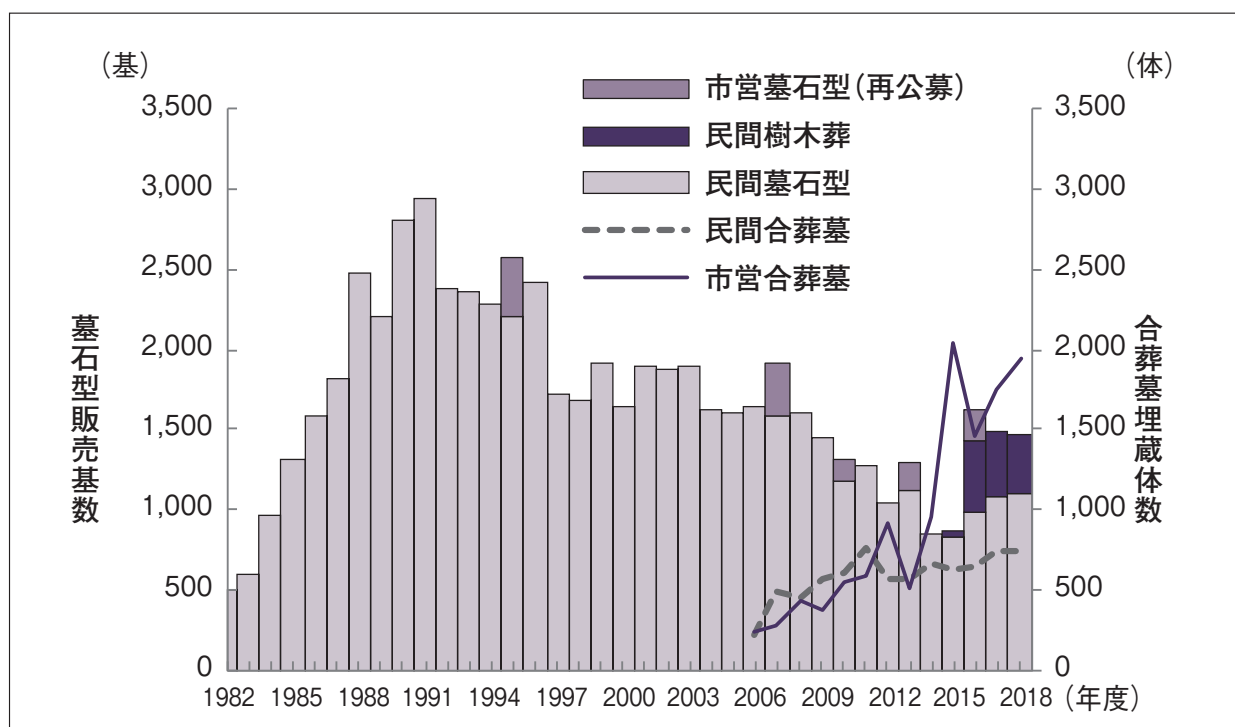
これらの適正かつ安定した経営を確保するため、札幌市では平成29年(2017年)4月に「札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例」を制定し、一定規模以上の施設は、毎年度の経営状況を報告するよう義務付けています。

#### (4) 墓地ニーズの多様化

##### 墓の形態

札幌では、少子高齢化が進んだことなどにより、墓石型の需要は減ってきていますが、樹木葬<sup>22</sup>や合葬墓といった新しい形態のお墓への需要は増えてきています(図3-16)。

【図3-16 札幌市内の墓所販売数・合葬墓の利用実績の推移】



出典：札幌市

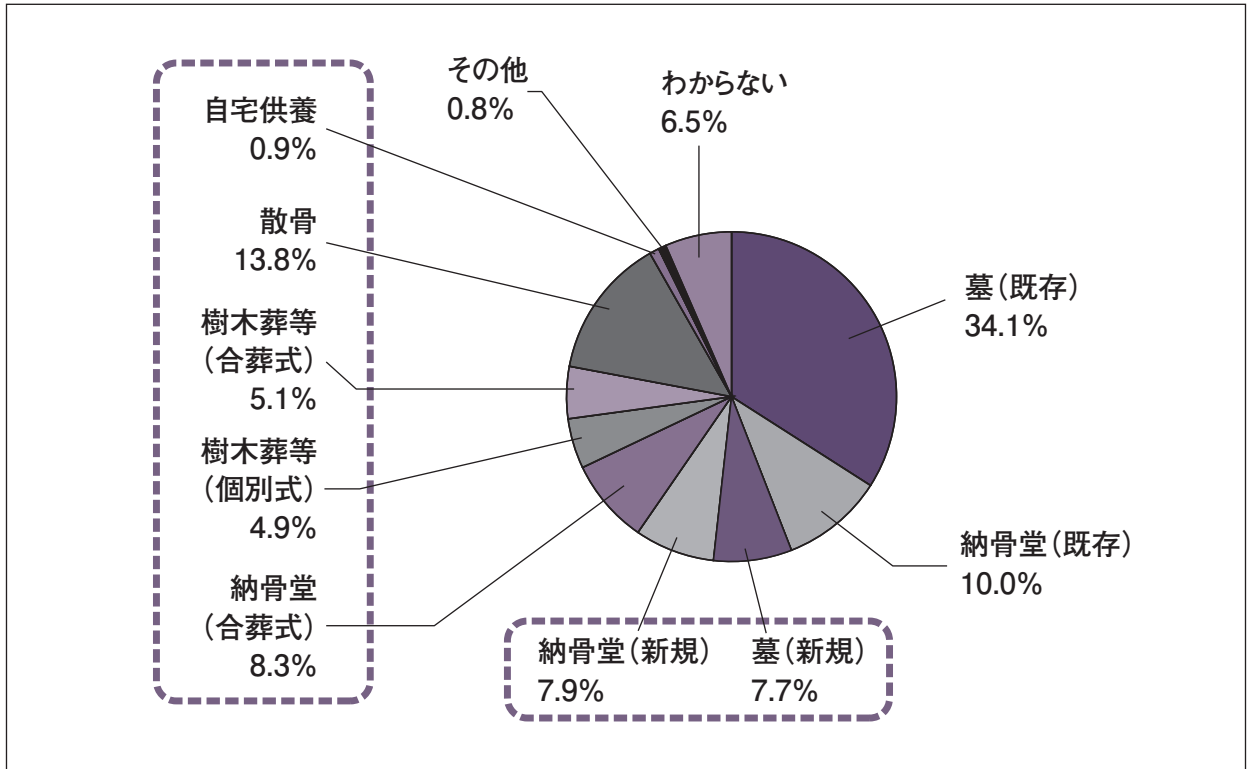
※：2005年以前の合葬墓の受入実績は不明、市営は引取者のない遺骨は除く。

22.【樹木葬】墓石の代わりに樹木を墓標やシンボルとする墓の形態のこと。



市営霊園の利用者に対するアンケート調査によると、「自分が亡くなった時に新たにお墓や納骨堂を設けて埋葬してほしい」という希望は約16%である一方、合葬、樹木葬などの自然葬、散骨<sup>23</sup>といった、新しい形態の埋葬を望む意見は約32%に達しています(図3-17)。

【図3-17 自分自身が亡くなった時の理想とする埋葬・納骨堂の形式】



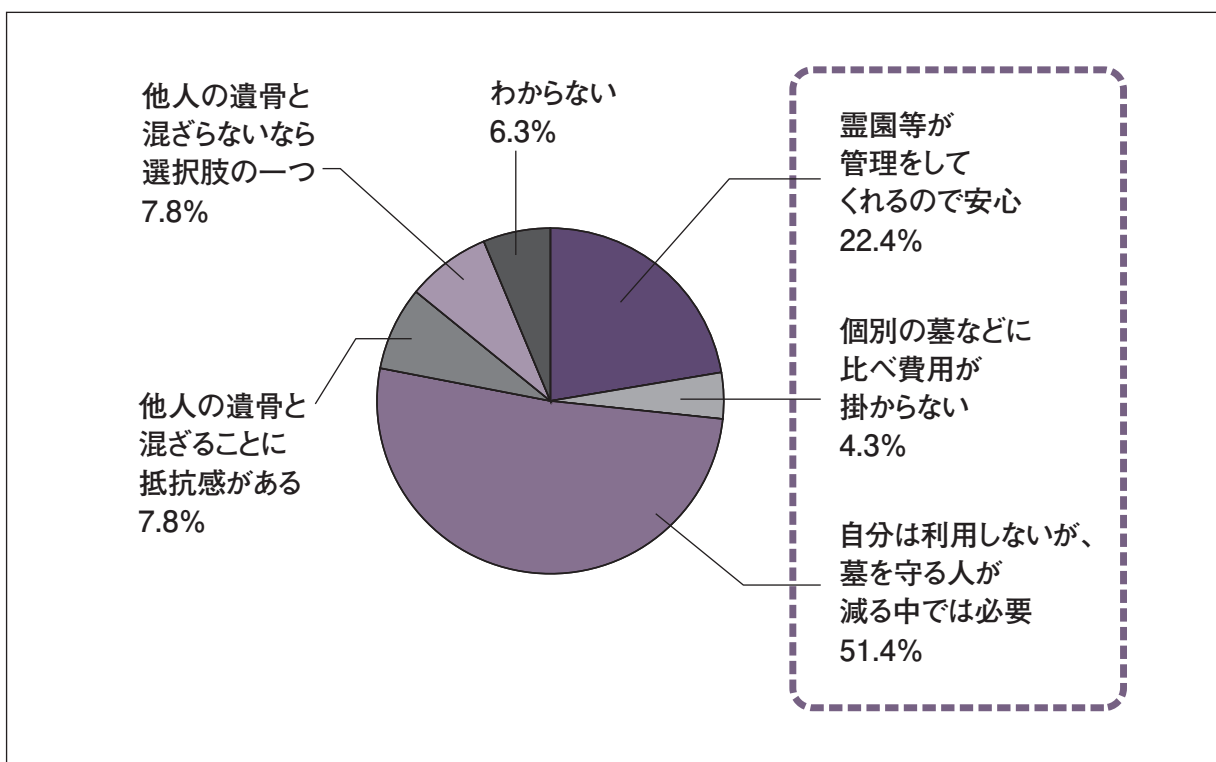
出典：札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査(2017年度)

また、合葬墓に対して肯定的な意見を持つ方や、散骨に理解を示す意見を持つ方がそれぞれ70%を超えており、新しい形態の埋葬などに対する否定的な意見は少なくなっています(図3-18、図3-19)。

なお、散骨に関しては、「墓地、埋葬等に関する法律」や札幌市の条例などで規制されてはいませんが、周辺環境や他人の心情を考慮した上で、節度を持って行われる必要があることから、墓地として許可を受けたところ以外に散骨しないように指導しています。

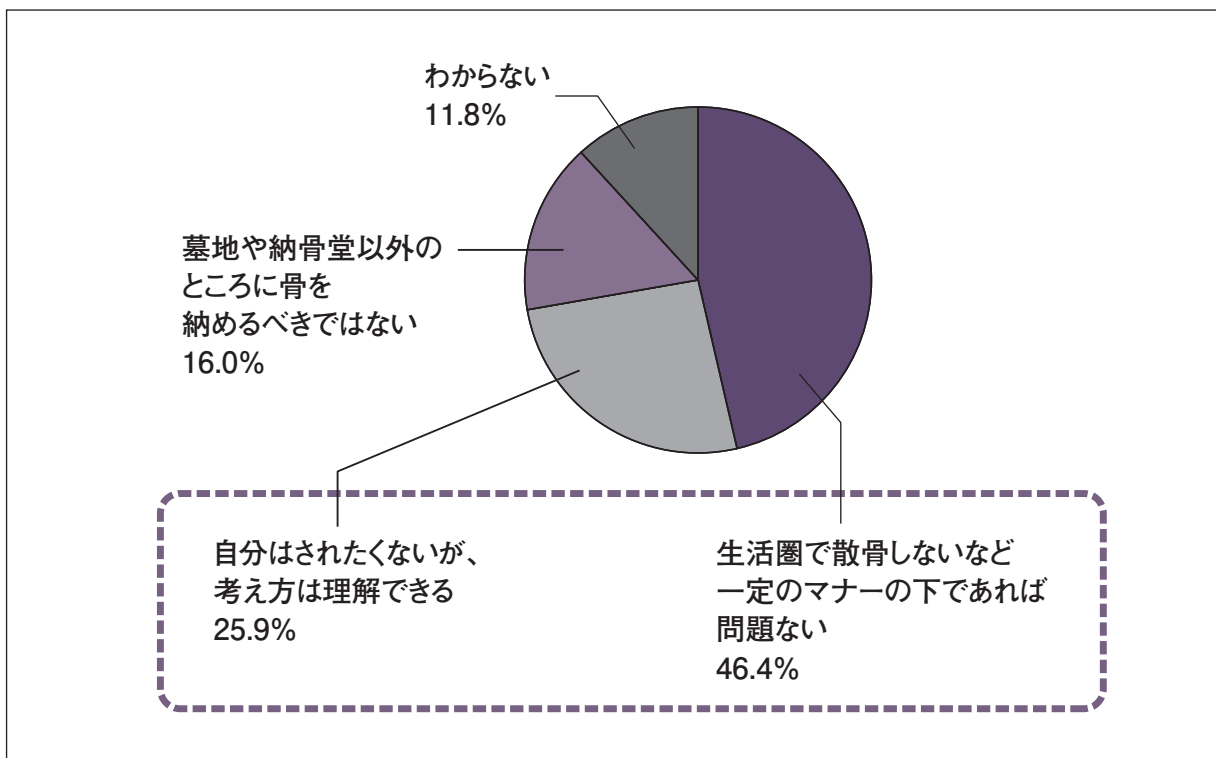
23.【散骨】粉状にした遺骨を海や山林などに撒くこと。

【図3-18 合葬墓にどのような印象を持っているか】



出典：札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査(2018年度)

【図3-19 散骨についてどう思うか】

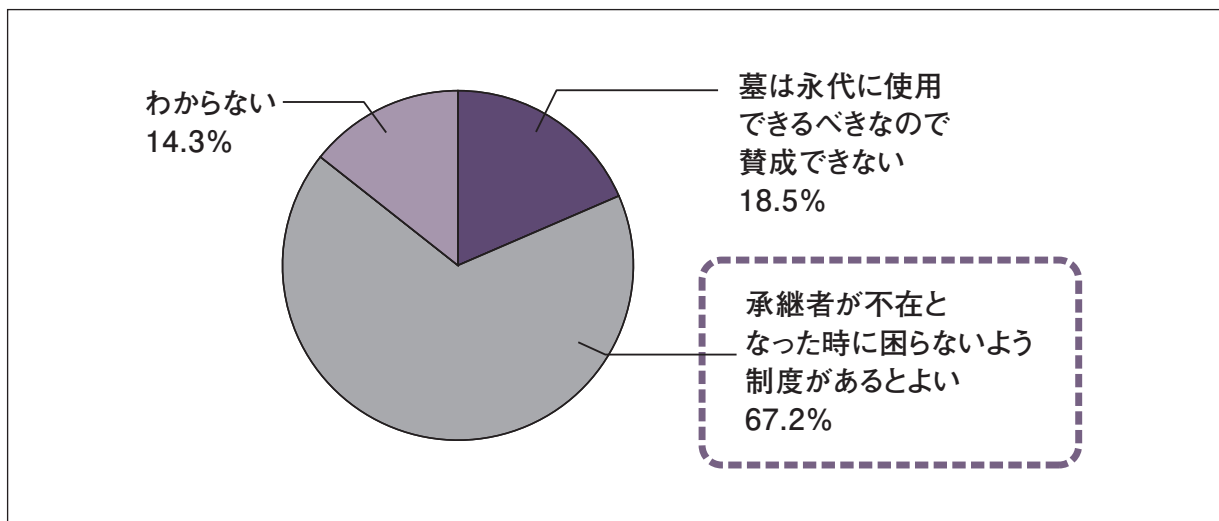


出典：札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査(2018年度)

## 墓の 使用契約

市営霊園の利用者に対するアンケート調査によると、墓の有期限使用についても「制度があると良い」とする意見が約67%となっています(図3-20)。

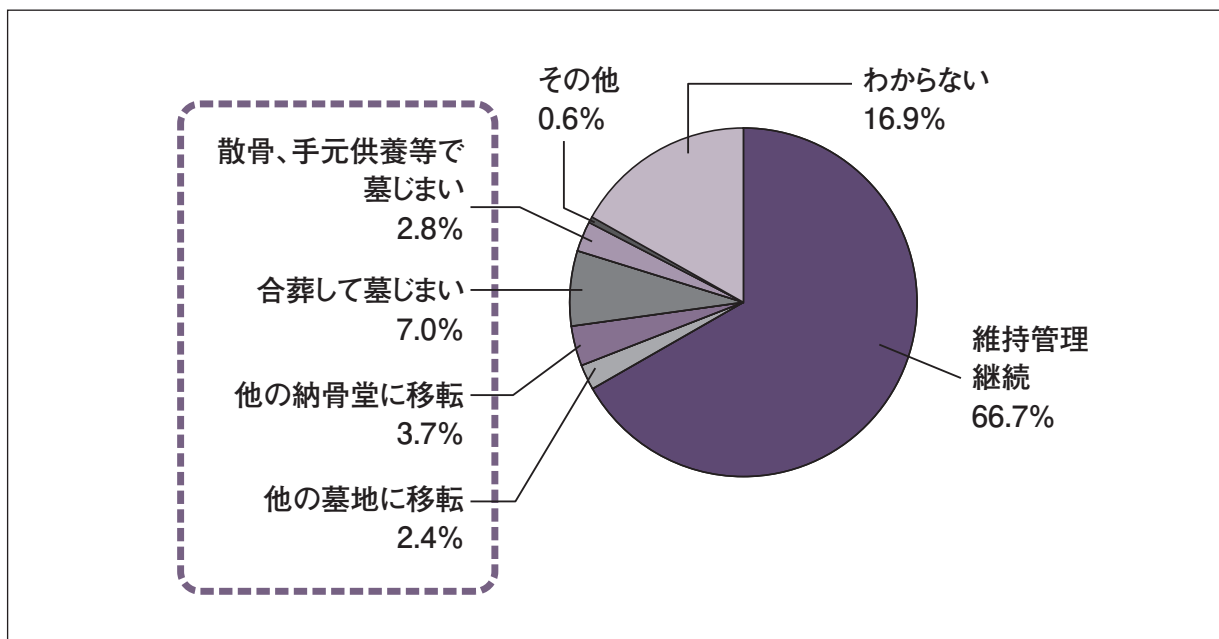
【図3-20 有期限制度をどう思うか】



出典：札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査(2018年度)

また、既に家墓・代々墓などのお墓を持っている人の約67%が維持管理を継続する意向を持っている一方で、約16%が墓じまいや他の形態のお墓への変更を希望するなど、管理継続以外の意向を持っています(図3-21)。

【図3-21 家墓・代々墓などをどのようにしたいか】

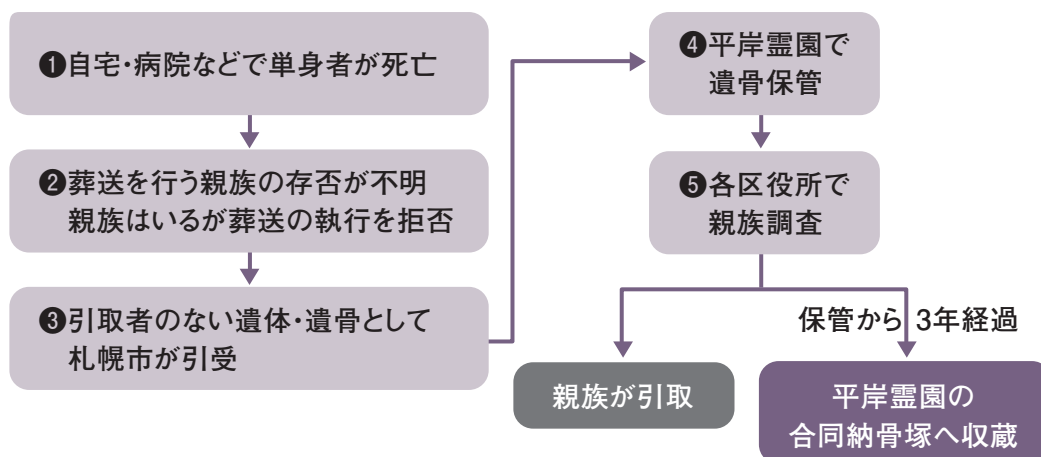


出典：札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査(2018年度)

## (5) 引取者のない遺骨の増加

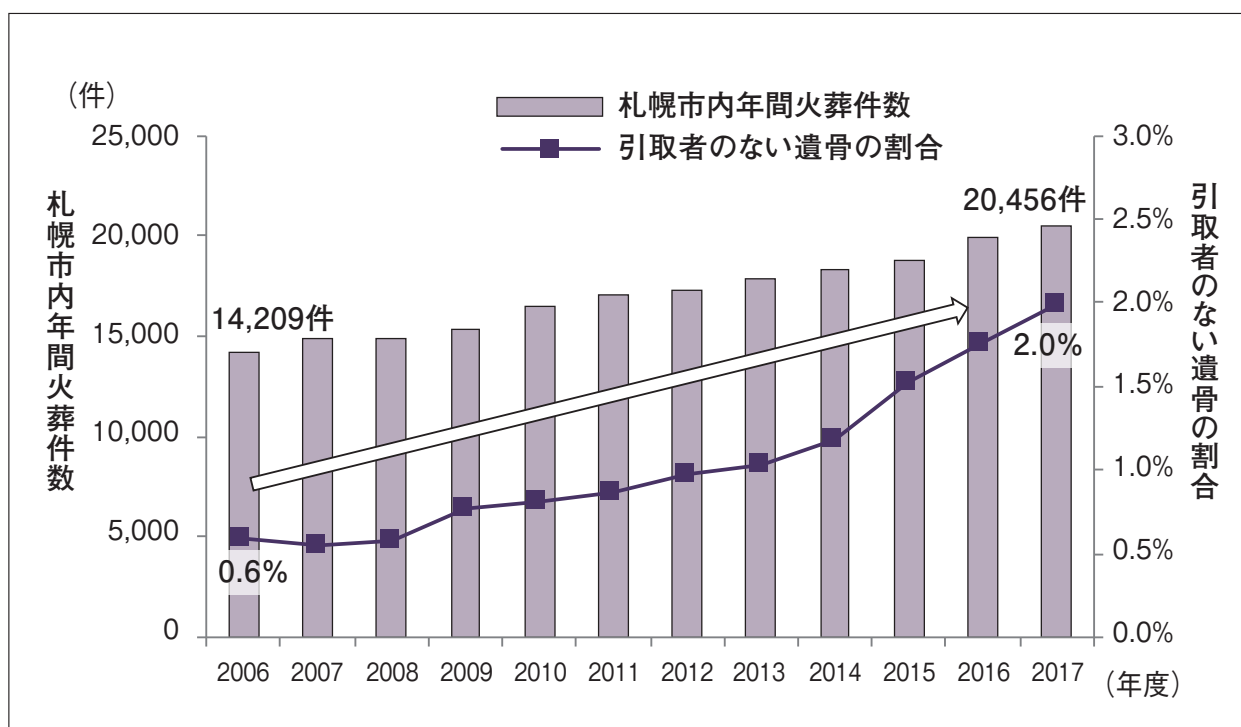
札幌市では、自宅や病院などで身寄りのない単身者などが亡くなり、引取者が分からない遺骨や、死亡者の親族などが引取を拒否した遺骨は、引取者のない遺骨として、市が3年間保管することとしています。その間に、各区役所にて戸籍調査などを行い死亡者の遺骨の引取者を探しますが、引取者が現れない場合は、無縁仏として平岸霊園の合同納骨塚に納めています。

【図3-22 単身者が亡くなって遺体や遺骨の引取者がいない場合の流れ】



2ページで示した高齢単身世帯が増えていることや、家族・親族関係が希薄になってきていることなどから、引取者のない遺骨は増えてきており、平成29年度(2017年度)には全火葬件数20,456件の約2%に達し(図3-23)、今後さらに増えることが予測されます。

【図3-23 市内年間火葬件数とそれに占める引取者のない遺骨の割合の推移】



出典：札幌市

## 第4章 基本目標と施策の方向性

第3章で示した札幌市における葬送に関する具体的な問題を踏まえ、ビジョンを実現するための長期的な視点に立った3つの「基本目標」と、それぞれを達成するための「施策の方向性」を示します。

### 基本目標①

### 葬送について考え行動する 市民の意識を醸成します

ビジョンの実現には、市民が葬送のことを自分事として考え、行動するという意識を持つことが欠かせません。このような葬送に関する意識を醸成していくため3つの施策の方向性を設定しました。

#### 《意識醸成に関する施策の方向性》

##### ㊦ 葬送の準備をすることの意義や必要性を広めます

- 「生前のうちに葬送の準備をすることは葬送に関する不安を解消して人生をより豊かにすることに繋がる」という考え方を市民に浸透させます。
- 葬送の準備をしていたとしても、身近な人がそのことを知らなければ、万が一の時に役立てることができませんので、準備したことを身近な人と共有する必要性を、色々な視点で広報し、働きかけます。
- 葬送を準備するのに必要となる火葬場や墓地の利用に関する制度や仕組みなどの基礎知識も、併せて周知していきます。

##### ㊧ 火葬場・墓地に関する問題と取組への理解を求めます

- 多死社会が訪れることによって今後深刻化する火葬場や墓地に関する問題を、しっかりと市民に理解してもらうための周知・啓発を進めます。
- これらの問題解決に向け、今後検討する火葬場や墓地に関する制度や運用の変更による効果を最大限に発揮させるため、市民の積極的な活用を促す啓発も進めます。

##### ㊨ 葬送関連事業者との連携による取組を進めます

- 親族などが亡くなった際に市民が葬儀やお墓のことで接する「窓口」となる葬祭業者や墓地経営者、葬送に関する支援を行うNPO法人などとの連携体制を構築して、市民への情報発信を行うとともに、市民の葬送に関する意識醸成や困りごとへの対応を進めます。

## 多死社会においても安定運営可能な火葬場を実現します

火葬場に関しては、今後訪れる多死社会においても、安定的に火葬を行えることが重要です。このような火葬場を実現するため、4つの施策の方向性を設定しました。

### 《火葬場に関する施策の方向性》

#### ① 遺族に寄り添った視点による火葬場運営を継続します

- さらに火葬件数が増えていくことに対しては、火葬業務の効率化によって多くの件数をこなすのみならず、現在の火葬場の運営と同様に、故人の最期を送る場所に相応しい、遺族に寄り添った視点での対応を継続し、これらを両立させます。

#### ② 施設整備・運用改善の両面から最適な運営体制を構築します

- 多死社会に対応した火葬場とするためには、火葬炉の増設や火葬場の建替えなどによる火葬能力の確保と、災害時への対応も考慮した施設整備について検討する必要があります。
- これらに加えて、現在休場としている友引日の翌日(友引明け)や午前中に集中する火葬件数の分散化などの運用改善や、より効率的な施設の運営手法についても併せて検討し、最小限の施設整備で増えていく火葬件数に対応できる運営体制を構築します。

#### ③ さっぽろ圏における効率的・安定的な火葬体制を検討します

- さっぽろ連携中枢都市圏ビジョンに基づき、札幌市周辺の市町村も含めたさっぽろ圏における火葬場の効率的・安定的な運営の維持、災害時の協力体制について、今後の火葬件数の予測や既存火葬場の老朽化度合、利用実態などを踏まえ、検討を進めます。

#### ④ 火葬場の使用に係る費用負担のあり方を見直します

- 多死社会に対応した火葬場を実現するためには、施設整備や運用改善など、多岐に渡る取組を検討・実施する必要があります。
- これらの財源を確保するため、取組に要する費用を精査した上で、火葬料や特別控室などの火葬場の使用に係る費用負担のあり方を見直します。

## 少子高齢社会に対応した 持続可能な墓地を実現します

墓地に関しては、今後さらに進展する少子高齢社会においても、無縁墓が増えることなく、持続可能な運営が求められます。このような墓地を実現するために、4つの施策の方向性を設定しました。

### 《墓地に関する施策の方向性》

#### ㉞ 事業者との協働により市民の墓地ニーズに対応します

- 民間墓地経営者や宗教法人は、札幌市における墓地や納骨堂の供給を担い、札幌市はこれらへの指導監督と身寄りの無い人などのお墓のセーフティーネットとしての役割を担います。
- それぞれの役割を踏まえ、相互の情報共有や連携の強化を進め、協働によって多様化するお墓のニーズに対応していきます。

#### ㉟ 市営霊園の無縁墓対策を進めます

- さらなる無縁墓の増加による霊園管理上の支障を未然に防ぐため、既に無縁化している墓への対応と新たな無縁墓の発生抑制の両面から対策を進めます。

#### ㊱ 安全で利用しやすい市営霊園へ改善します

- 市営霊園内の老朽化したさまざまな設備や管理事務所などについて、事故を未然に防ぐための改修や機能改善によって、より安全で利用しやすい霊園へと変えていきます。

#### ㊲ 市営霊園と旧設墓地の使用に係る費用負担のあり方を見直します

- 少子高齢社会に対応した市営霊園と旧設墓地の安定的な維持・運営を実現するために、各霊園・墓地の施設改修や運用改善に必要な取組にかかる費用を精査した上で、公平・公正な料金制度となるよう費用負担のあり方を見直します。

# 第5章 各主体の関わり方

葬送の主役である市民をはじめ、葬送関連事業者や行政は、ビジョンの実現に向けて、どのように関わっていけばよいのでしょうか。

第4章の基本目標と施策の方向性に基づいて、葬送のさまざまな場面における、各主体の関わり方をまとめました。

## 1 市民の関わり方

### (1) 葬送に関する問題の理解

- 近い将来、多死社会が訪れるということ、そして十分な対策をしなければ、葬送に関するさまざまな問題が深刻になることを理解する。

### (2) 葬送に対するマイナスイメージの払拭

- 生前のうちに葬送について考えることを「縁起でもない」と避けたり、否定的に捉えたりするのではなく、「将来の不安を解消して人生をより豊かにする」という認識を持つ。

### (3) 葬送に関することの自分事としての認識

- 死は、いずれ誰にでも訪れるものであり、葬送に関する問題はすべての人に関係することを踏まえ、葬送に関することを自分事として捉える。

### (4) 葬送に関する制度や仕組みの理解

- 死亡時に必要な手続きや火葬場・墓地の運用など、葬送に関する制度や仕組みなどを理解する。

### (5) 葬送に関する準備と身近な人との共有

- お盆や年末年始などの親族が集まる時を活用するなど、葬送のことについて話し合う機会を持ち、希望する葬送について身近な人と共有する。

### (6) 葬送を行う時の適切な施設利用

- 実際に葬送を行う時には、共有したことに基づいて、火葬場や墓地のルールに従い、葬送を行うことを心がける。



## 2 事業者の関わり方

### (1) 葬送に関する市民への支援

- 市民が希望する葬送を実現できるよう、行政との連携を図りながら、葬送に関する困りごとのある市民の支援を行う。

### (2) 葬送に関する法令や制度の遵守

- 葬送に関する法令や制度を遵守し、適正な葬送業務を行う。

### (3) 円滑な火葬業務への協力

- 火葬場の運営において、事業者と行政双方の業務を円滑に行うため、情報共有の仕組み作りや葬祭スケジュールの調整などの相互協力の取組を進める。

### (4) 多様な墓地ニーズへの対応と墓地の安定運営

- 墓地の運営において、樹木葬や合葬墓など、市民の多様なニーズに対応した墓地サービスの提供と、長期的に安定した墓地経営の継続に向けた取組を進める。

## 3 行政の関わり方

### (1) 葬送に関する意識醸成

- 市民の意識や行動の変化を促すため、葬送関連事業者との連携による葬送に関する意識醸成を行う。

### (2) 葬送関連事業者の支援情報の周知

- 葬送に関する困りごとのある市民に対して、葬送関連事業者の支援情報を周知する。

### (3) 安定的な火葬場運営と市民サービスの維持・向上

- 火葬件数が増えることに対応した安定的な火葬場の運営と市民サービスの維持・向上を両立するための施設整備や運営体制の検討・構築を進める。

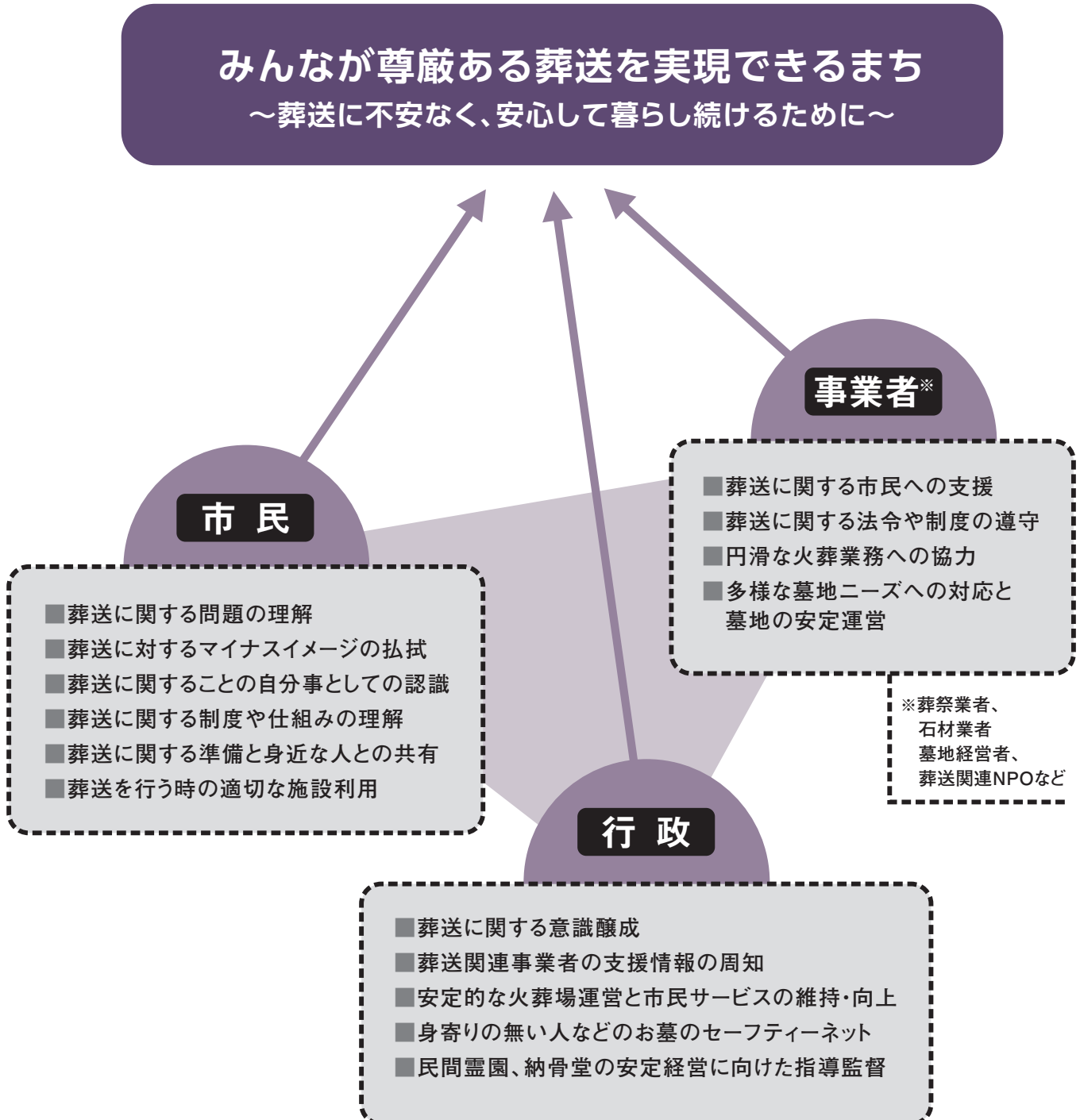
### (4) 身寄りの無い人などのお墓のセーフティーネット

- 札幌市内の墓地について、民間墓地経営者とも連携しながら、特に身寄りの無い人などのセーフティーネットとしての役割に重点を置いて、市民ニーズを踏まえた安定的な供給を図る。

### (5) 民間霊園、納骨堂の安定経営に向けた指導監督

- 「札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例」に基づき、民間霊園や宗教法人が経営する納骨堂の安定経営に向けた指導・監督を行う。

【図5-1 ビジョンと各主体の関わり方の関係】



# 第6章 基本構想の推進にあたって

第5章までで示した基本構想の骨格部分に基づき、少子高齢化が進むことや多死社会が訪れることによって起こる、葬送に関するさまざまな問題を解決するための具体的な取組の実践に向けた、今後の進め方を示します。

## 1 協議体の設置

ビジョンの実現に向けては、市民・事業者・行政それぞれがバラバラに行動するのではなく、相互に連携して働きかけをすることで、より効果的な取組が期待できます。

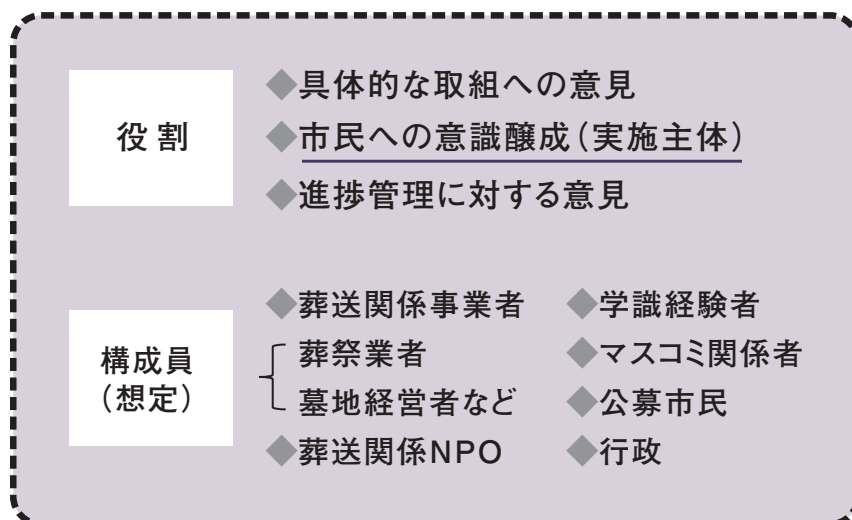
そこで、市民・事業者・行政の連携による活動の場として、市民が葬送のことで接する葬祭業者や民間墓地経営者などの事業者のほか、葬送関連NPO、学識経験者、公募市民、札幌市などで構成する協議体を設置します。

この協議体は、第4章で示した基本目標の達成に向けた施策の方向性に沿って進める具体的な取組に対して、専門的な立場からの意見をいただくための組織です。

また、市民への葬送に関する意識醸成の具体的な働きかけを行う役割も担います。この意識醸成の働きかけについて、協議体の参画事業者が同業者と情報共有することで、意識醸成の取組が波及していくことが期待できます。

併せて、基本構想に基づく取組の進捗管理に対しても意見を述べる役割を担い、これらを踏まえてビジョンを実現するための取組を推進していきます。

【図6-1 基本構想を推進するための協議体】



## 2 問題の解決手法の検討

第4章で示した基本目標「市民の意識醸成」「多死社会に対応した火葬場」「少子高齢社会に対応した墓地」の達成に向けたそれぞれの施策の方向性に基づき、早期に取り組むべきことをまとめました。なお、既に検討を進めているものについては、その概要を併せて記載しています。

### 《市民の意識醸成に関する検討》

#### ① 葬送に対する市民ニーズの把握

- 葬送に関するより効果的な意識醸成を行うため、市民が葬送について知りたいと思っていることや心配なことなどを、アンケート調査などによって把握しました(41ページ参照)。
- 葬送関連事業者と連携して、葬儀やお墓などの葬送の現場における具体的なニーズを把握します。

#### ② 葬送に関する情報提供

- 市民の葬送に対する意識を変え、葬送に関する準備などの実践へと導くため、多死社会が訪れることによって起こる葬送に関する問題や、火葬場や墓地などの利用に関する基本的な制度や仕組みの周知を検討します。
- 葬儀やお墓などの葬送の準備に必要な情報について、市民に周知・啓発するため、葬送関連事業者と連携して、パネル展などを実施するとともに、より効果的な広報の仕方を検討します。
- 特に高齢単身者を対象として、葬送関連事業者や葬送関連NPOによる支援情報なども、周知することを検討します。

### 《多死社会に対応した火葬場に関する検討》

#### ③ 里塚斎場の建替・改修手法

- 築35年を迎える里塚斎場について、令和元年度(2019年度)に施設躯体や設備の耐用年数などの分析と、構造上の問題を解決するための調査検討を行いました。
- その結果を踏まえ、建替時期や場所、構造上の問題の解消や災害時の安定稼働に向けた改修・増築など、さまざまな施設整備の手法を整理するとともに、それぞれの初期費用・運営費用・火葬能力の向上効果・利用者への影響などを可能な限り定量的に評価して、最適な手法を検討します。

## ④火葬場の友引開場

- 現在、火葬場は友引日を休場していますが、友引日も開場して火葬を受け付けることで、友引明けの火葬件数のピークを平準化するとともに、火葬できる日が増えることによって市民サービスの向上に繋がると考えられます。
- 現在友引日に実施している施設のメンテナンスの代替方法や、火葬業務従事者の確保、葬祭業者をはじめとする関係事業者との協議など、友引開場を行うために必要な調整事項を整理します。

## ⑤火葬場の予約システム

- 現在の到着順に火葬の受付をする方法では、友引明けの午前中など、同じ時間帯に利用者が集中する場合、火葬の受付までに待ち時間が発生してしまいます。
- 時間帯ごとに受付上限数を設け、葬祭業者がインターネットによって火葬する日時を予約する仕組み、いわゆる「予約システム」を導入することで、極力受付までの待ち時間が発生しないようにして混雑の緩和を図るとともに、予約状況の公開によって火葬場利用者の利便性が向上するなど、火葬件数が増える中にもあってもスムーズな火葬場運営を実現できると考えられます。
- この予約システムの導入に向けて、令和元年度(2019年度)に実施した予約枠の時間区分や設定数などの具体的な仕様に関する調査結果を基にして、火葬業務に携わる事業者と調整するなど、具体的な検討を進めます。

## ⑥火葬場の運営手法

- 現在PFI契約によって運営している山口斎場は、令和7年度(2025年度)末にその契約が満了することから、その後の運営手法について検討を始める必要があります。
- 多死社会への対応という観点から、山口斎場単独ではなく、札幌市全体の火葬業務をより効率的に行うという視点で、検討を進めます。

## ⑦火葬場の広域利用

- さっぽろ連携中枢都市圏の各市町村との、平常時における火葬場の共同利用、火葬場の大規模改修時や災害で稼働できなくなった時における相互バックアップ体制の構築などについて、検討・協議を進めます。

## ⑧火葬場の施設整備や運用改善に係る費用

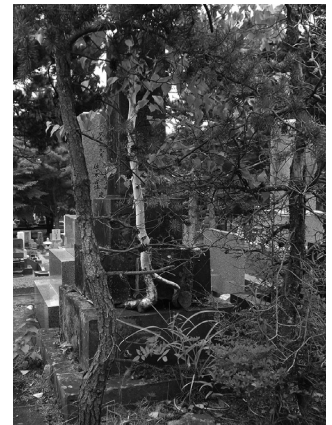
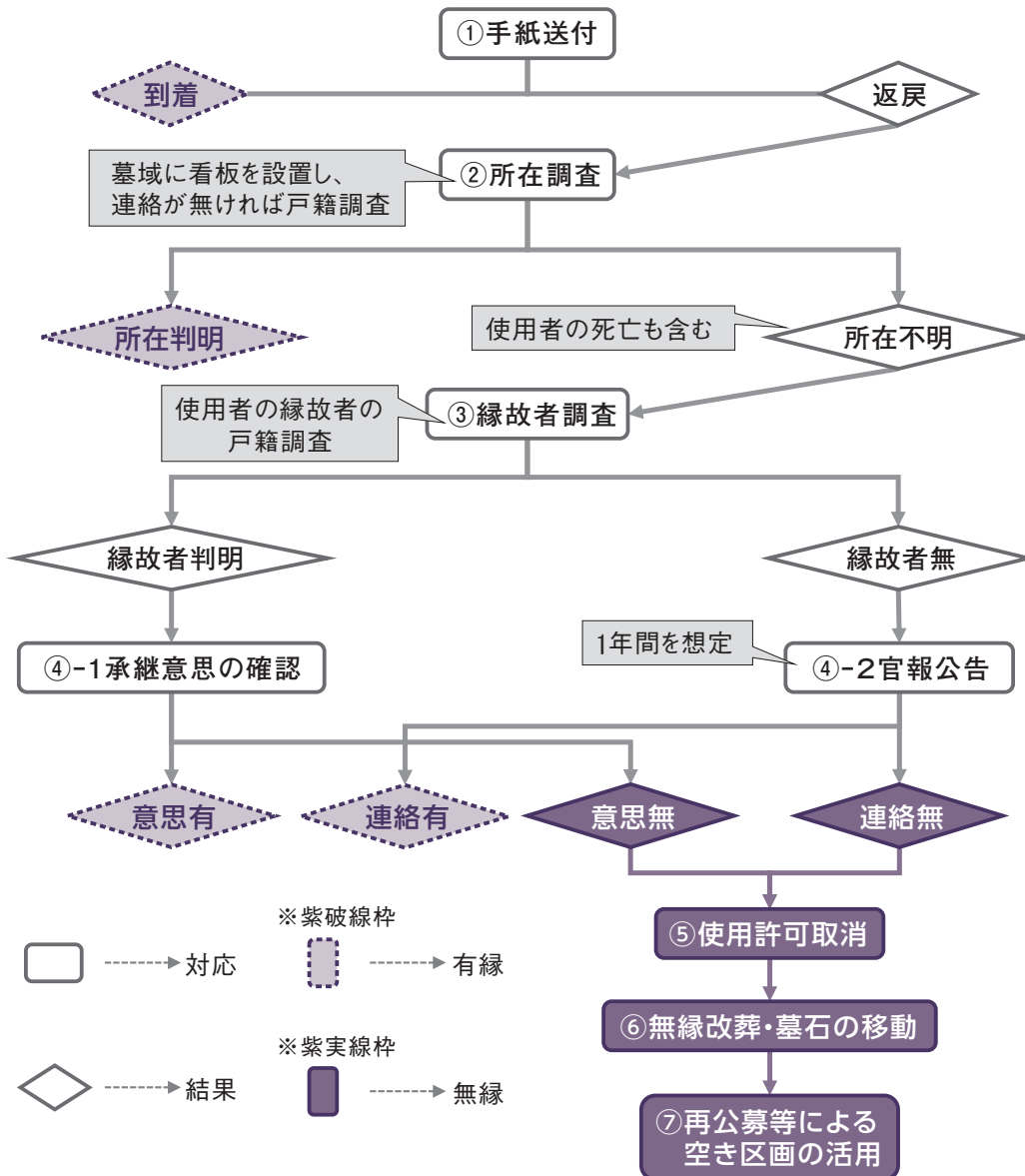
- 多死社会に対応した火葬場を整備していくためには、将来の里塚斎場の改修や建替え、予約システムの導入・運用など、さまざまな対応が必要であり、これらには相応の費用がかかることが想定されます。
- これらを踏まえて、今後の火葬場の使用に係る費用負担のあり方の見直しに向けて、具体的な費用を精査します。

# 《少子高齢社会に対応した墓地に関する検討》

## ①市営霊園の無縁墓への対応

- 18ページで示した無縁化が疑われる墓に関する調査の結果を踏まえ、一部の墓所使用者の特定に向けた戸籍調査などを進めています。
- 今後も、無縁化が疑われる墓について、戸籍調査などによる相続見込み者の特定や、無縁墓の改葬<sup>24</sup>・撤去に向けた手順(図6-2)を整理し、無縁墓の解決に向けた検討を進めます。
- 墓所使用者が高齢で、墓の後継ぎがないなどの場合は、将来無縁墓になってしまうおそれがありますので、今後のお墓の管理について検討するよう啓発を行います。

【図6-2 無縁墓の特定に係るフロー(想定)】



無縁化・放置が疑われる墓



24.【改葬】墓や納骨堂に納めた遺骨を、別な墓や納骨堂へ移すこと。

## ① 市営霊園の改修や機能の統廃合

- 平成28年度(2016年度)と平成29年度(2017年度)に実施した園路の雨水排水施設、道路舗装、階段などの健全度調査の結果を踏まえ、今後の計画的な霊園の改修を検討しており、緊急性の高い箇所は順次改修に着手しています。
- 3ヶ所の市営霊園にある管理事務所の利用状況と老朽化状況を踏まえ、今後の管理事務所の更新の必要性や、より効率的な墓地運営に向けた事務所機能の統廃合を検討します。

## ② 市営霊園の運営手法

- より効率的な霊園の維持管理と一体的な改修による経費削減や、民間事業者の視点によるサービス向上などを進めるため、市営霊園の運営方法について民間事業者との対話型の調査(サウンディング型市場調査<sup>25</sup>)を実施しました。
- この結果を踏まえ、さらなる委託化や効率的な運営手法の導入を検討します。

## ③ 合同納骨塚の運用方法

- 平岸霊園にある合同納骨塚は、利用者を「遺骨を所有している札幌市民」に限定していることから、「亡くなった方が札幌市民であるが、その遺骨の所有者が札幌市民ではない」場合は、合同納骨塚を利用できません。
- このような状況と、所得の少ない人や身寄りの無い人のためのお墓という市営霊園が担うべき役割と合葬墓に対する市民ニーズを踏まえ、合同納骨塚の利用対象者の見直しや参拝者の増加に伴う繁忙期の混雑への対応を検討しています。

## ④ 旧設墓地の管理方法

- 市内に17か所ある旧設墓地は、墓地使用者から維持管理のための管理料を徴収していないことから、最低限の維持管理しかできない状況です。
- このような状況を踏まえ、安定的な旧設墓地の維持管理を実現するため、今後の管理のあり方について検討します。

---

25.【サウンディング型市場調査】ある事業の発案や事業化の段階で、事業の内容や手法について、民間事業者との直接の対話を通じて、意見や新たな提案を把握し、事業の検討を進めること。事業の検討段階で広く情報提供することにより、当該事業への民間事業者の参入意欲を高める効果も期待できる。

---

## ㊦市営霊園の新たな管理料制度

- 17ページの図3-12のとおり、ここ数年の水準による市営霊園の維持管理や修繕を継続した場合、いずれ基金が枯渇してしまう状況です。
- 市営霊園を安定的かつ永続的に運営するため、市営霊園の運用改善や施設の計画的な改修、無縁墓対策などに要する費用を精査し、墓所の使用開始時のみ徴収している市営霊園の清掃手数料について、徴収する額や頻度・方法などを見直した新たな管理料制度を検討します。

## ㊧民間墓地・納骨堂の安定経営に向けた指導

- 公益法人が経営する墓地や一定規模以上の納骨堂などは、「札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例」に基づき、札幌市に対して毎年度の経営状況を報告する義務があります。
- この報告によって民間墓地や納骨堂の財務状況を確認し、安定運営に不安があるものなどに対する改善に向けた指導方法を検討します。

# 3 取組の具体化と実践に向けて

## (1)火葬場、墓地に関する運営計画の策定(2022年3月予定)

基本構想で掲げるビジョンを実現するため、新たに設置する協議体や市民からの意見、庁内連携による取組の検討などを踏まえ、基本構想に基づく検討結果や取組を具体化した「運営計画」を策定します。

## (2)取組の実践と進捗確認(随時)

運営計画に基づき、具体的な取組を実践するとともに、それぞれの取組の進捗状況を確認するため、各種統計データの解析やアンケート調査などを実施します。

## (3)基本構想・運営計画の見直し

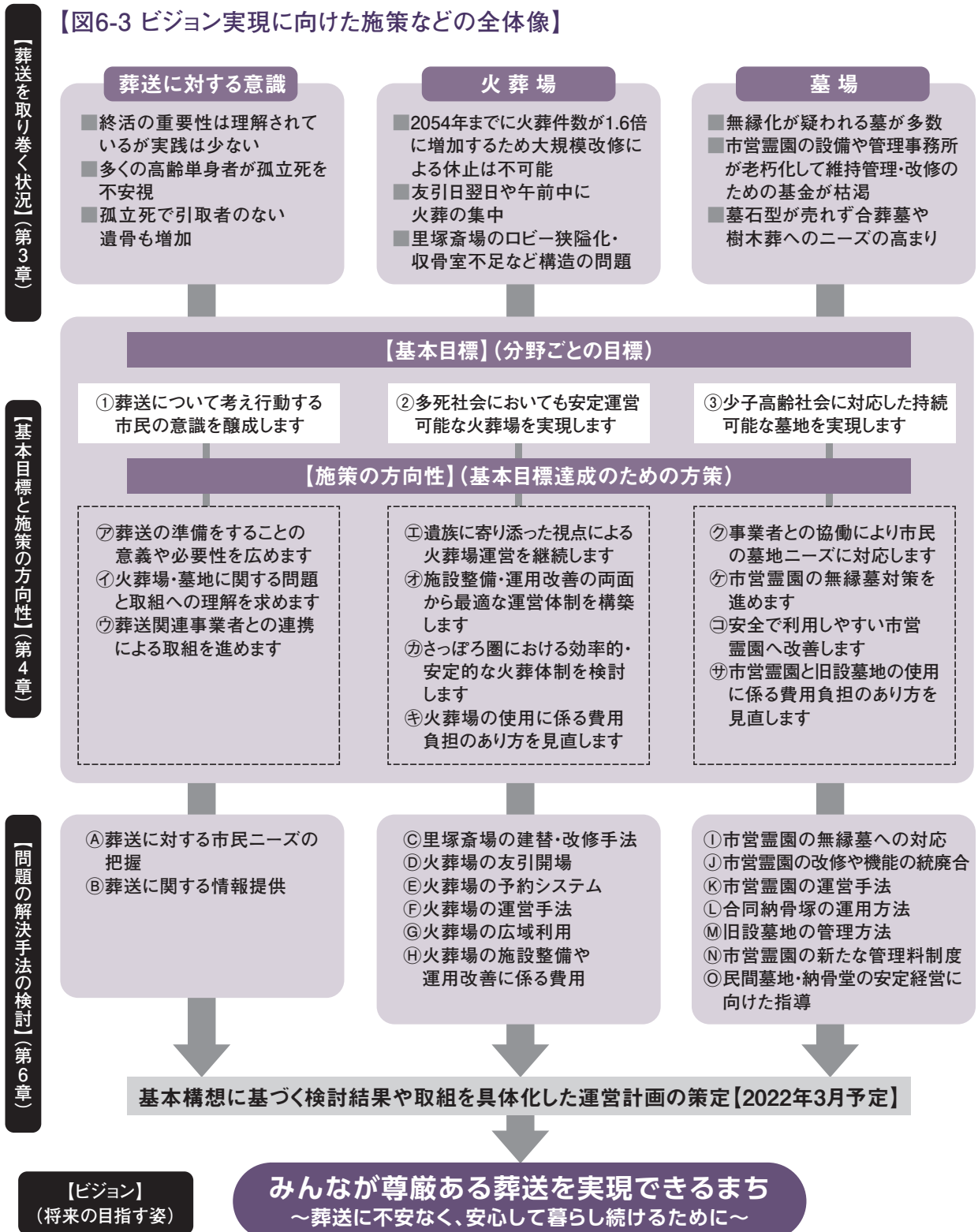
この基本構想や火葬場、墓地の運営計画は、取組の進捗や社会情勢の変化などを踏まえ、策定から概ね5年を目途に、見直しの必要性について検討を行います。



# 4 ビジョン実現に向けた施策の全体像

この基本構想で掲げる「ビジョン」の実現に向けて、葬送を取り巻く状況を踏まえた場面ごとの目標となる「基本目標」、その基本目標を達成するための「施策の方向性」、これらに基づく「問題の解決手法の検討」がどのように関連しているのかを体系化すると以下ようになります。

【図6-3 ビジョン実現に向けた施策などの全体像】






## 5 SDGsと本基本構想の関連

この基本構想で掲げる基本目標と、SDGsとの関連は以下のとおりであり、SDGsの視点を踏まえながら取組を進めていきます。

**基本目標①：葬送について考え行動する市民の意識を醸成します**

**基本目標②：多死社会においても安定運営可能な火葬場を実現します**

**基本目標③：少子高齢社会に対応した持続可能な墓地を実現します**

SDGs関連目標とターゲット		関連する基本目標
 4.7	持続可能な開発のための教育・ライフスタイルを習得できるようにする。	①
 11.3	包摂的かつ持続可能な都市化を促進する。	②、③
 17.17	効果的な官民・市民のパートナーシップを推進する。	①、②、③

参考：「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals、SDGs)」とは



平成27年(2015年)9月の国連サミットにおいて採択された2030年に向けた国連加盟国共通の目標であり、広範な課題に国や事業者、自治体などの全ての主体が取り組むこととされています。

また、平成30年(2018年)6月、札幌市はSDGsの達成に向けた優れた取組を提案する「SDGs未来都市」に選定され、総合的な実施計画の策定や各種取組の実施に際して、SDGsの趣旨や視点を反映させることとしています。

## 1 札幌市斎場等あり方検討委員会における検討経過

この基本構想の策定にあたって、専門的な立場から意見を聴くため、学識経験者や葬送関連事業者などで構成する「札幌市斎場等あり方検討委員会」を設置し、協議いただきました。

## (1) 委員名簿

氏名	所属・役職
◎石井 吉春	北海道大学 公共政策大学院 名誉教授
○上田 裕文	北海道大学 観光学高等研究センター 准教授
澤 知里	認定NPO 法人 葬送を考える市民の会 代表理事
高田 安春	公募委員
高橋 敏彦	公益社団法人ふる里公苑 理事長
辻 信雄	公募委員
中島 浩盟	北海道葬祭業協同組合 副理事長
福田 淳一	北海道新聞 編集委員
山上 晃広	弁護士法人 池田・山上法律事務所 弁護士

(50音順、敬称略、◎：委員長、○：副委員長)

## (2) 検討経過

回数	開催日	主な内容
第1回	平成30年(2018年)9月11日	・会長及び副会長の選出 ・本委員会の全体のスケジュール ・斎場や墓地に関する現状と課題の共有
第2回	平成30年(2018年)12月3日	・斎場の目指す姿と実現に向けた取組の検討
第3回	平成31年(2019年)3月20日	・墓地などの目指す姿と実現に向けた取組の検討
第4回	令和元年(2019年)6月10日	・基本構想の名称、骨格案、ビジョン(未来像)、 ビジョン実現のための目標の検討
第5回	令和元年(2019年)7月31日	・基本構想における各主体の役割、分野別目標 及び基本姿勢の検討
第6回	令和元年(2019年)9月12日	・基本構想(原案)について
第7回	令和元年(2019年)10月18日	・基本構想(原案・修正版)について

## 2 葬送に関する用語集(五十音順)

用語	意味	ページ
合葬墓	家族以外の方の遺骨も、同一の墓所に埋蔵する墓のこと。	15
繰り上げ法要	葬儀の後、7日ごとに49日目まで行われる法要を、葬儀と同日に繰り上げて行うこと。	12
行旅死亡人	身元が判明せず、引取者のない死者のこと。	15
孤立死	一人暮らしの高齢者が、社会や地域から孤立した状態で亡くなること。	3
竿石	お墓の一番上にある石のこと。	18
散骨	粉状にした遺骨を海や山林などに撒くこと。	21
終活	人生の最期を迎えるにあたって、必要なさまざまな準備をすること。この基本構想では、特に葬送関係の準備をすることを指す。	7
樹木葬	墓石の代わりに樹木を墓標やシンボルとする墓の形態のこと。	20
友引	七曜日と同様の暦注である六曜のうちの一つの曜日。「友を引く」「災が友に及ぶ」と読めることから、この日に葬儀、火葬を行うことを避ける傾向がある。	9
墓じまい	継ぐ人や縁のある人がいなくなる、または、遺族に管理の手間をかけさせたくないなどの理由から、現在ある墓を撤去すること。墓に埋蔵されていた遺骨は、他の墓所に移すことになる。	15
お墓の有期限利用	契約時に指定した期間が経過すると、遺骨は合葬墓へ移され、墓石は撤去される墓所の使用契約のこと。墓の後継ぎが不在となっても、無縁化することがないのが特徴。	19
無縁墓	継ぐ人や縁のある人がいなくなったお墓のこと。	3
無縁仏	供養してくれる人がいなくなった死者のこと。無縁墓のことを指す場合もある。	3

### 3 市民アンケート結果の概要

#### (1) 札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査

項目	内容
目的	札幌市民の火葬場・墓地・納骨堂に関するニーズを把握するため
対象者	札幌市住民基本台帳より無作為抽出した18歳以上の札幌市民3,000名
調査期間	平成30年(2018年)1月12日～1月26日
調査方法	郵送配布・郵送回収式調査
回収数・率	1,136件、37.9%

#### (2) 札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査

項目	内容
目的	札幌市営の斎場や墓地を利用した市民の斎場や墓地に関するニーズや評価を把握するため
対象者	斎場：平成29年に里塚・山口斎場を利用した方のうち、死亡者の年齢が60歳以上かつ死亡者と火葬申請者の続柄が親族である札幌市民500名 墓地：札幌市営霊園(平岸霊園、里塚霊園、手稲平和霊園)を使用する市民(使用者名簿に市内住所の記載があった方)500名
調査期間	平成30年(2018年)11月2日～11月16日
調査方法	郵送配布・郵送回収式調査
回収数・率	斎場：224件、44.8%、霊園：281件、56.2%

※札幌市が実施したアンケート結果を含めた斎場・墓地に関する調査報告書は、下記のURLのページ最下段からダウンロードできます。

URL <http://www.city.sapporo.jp/hokenjo/botikeiei/arikatakentou.html>



## 4 パブリックコメントの実施結果

この基本構想を策定するため、以下のとおり市民のみなさまからご意見を募集し、いただいたご意見を参考に、当初案を一部変更しました。

なお、ご意見の概要とそれに対する札幌市の考え方については、別冊「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想(案)に対するご意見の概要と札幌市の考え方」に掲載しています。

### (1)意見募集の概要

#### ア 意見募集期間

令和元年(2019年)12月23日(月)～令和2年(2020年)1月31日(金)

#### イ 意見提出方法

郵送、持参、FAX、Eメール、ホームページ上の意見募集フォーム

#### ウ 資料の配布・閲覧場所

場所	本書	概要版
市役所本庁舎2階 市政刊行物コーナー	○	○
市役所本庁舎1階 パンフレットコーナー		○
保健所 生活環境課	○	○
平岸霊園 管理事務所	○	○
各区役所 市民部総務企画課広聴係		○
各まちづくりセンター		○
ふれあいパンフレットコーナー (地下鉄大通駅定期券発売所並び)		○
札幌駅前通地下歩行空間 北3条交差点広場(東)		○

※このほか、市内の葬祭業者、民間霊園、葬送関連NPO法人にも、資料の配布にご協力いただきました。

### (2)意見の内訳

#### ア 提出者の年代別内訳

年代	39歳以下	40代	50代	60代	70代	80歳以上	不明	合計
人数	0	3	0	8	2	2	1	16
件数	0	9	0	76	4	2	1	92

## イ 提出方法別内訳

提出方法	郵送	持参	FAX	Eメール	ホームページ	合計
提出者数	1	1	2	7	5	16

## ウ 意見の内訳

分類	件数	構成比
全体について	5	5.4%
第1章 基本構想の概要	10	10.9%
1 構想策定の背景・趣旨	7	7.6%
2 構想の位置づけと特徴	3	3.3%
3 構想の対象期間	0	0.0%
第2章 ビジョン(将来の目指す姿)	1	1.1%
第3章 札幌市の葬送を取り巻く状況	18	19.6%
1 葬送に対する意識	1	1.1%
2 火葬場	9	9.8%
3 墓地と納骨堂	8	8.7%
第4章 基本目標と施策の方向性	21	22.8%
第4章全体について	1	1.1%
基本目標1:葬送について考え行動する市民の意識を醸成します	8	8.7%
基本目標2:多死社会においても安定運営可能な火葬場を実現します	8	8.7%
基本目標3:少子高齢社会に対応した持続可能な墓地を実現します	4	4.3%
第5章 各主体の関わり方	1	1.1%
第6章 基本構想の推進にあたって	36	39.1%
1 協議体の設置	1	1.1%
2 問題の解決手法の検討	35	38.0%
3 取組の具体化と実践に向けて	0	0.0%
4 ビジョンの実現に向けた施策の全体像	0	0.0%
5 SDGs と本基本構想の関連	0	0.0%
合計	92	100.0%

※構成比の値は、四捨五入しているため、内訳の合計が100%にならない場合があります。



札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想 2020年3月発行

札幌市保健福祉局保健所生活環境課

〒060-0042 札幌市中央区大通西19丁目 WEST19 3階

TEL:011-622-5182 FAX:011-622-7311

札幌市 火葬場 墓地 あり方



さっぽろ市  
01-F06-20-501  
R2-1-70