

「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議」報告書について

1. 趣旨

近年、少子超高齢化の進展や多死社会の到来など、社会情勢が変化している中で、墓地の形態も含め、墓地に対する市民の意識やニーズが変化している。

このような状況を受け、将来を見据えた今後の神戸市立墓園のあり方、方向性などについて、専門的な見地から幅広い意見を頂くことを目的として、有識者会議を開催し、これまで4回にわたり議論いただき、このたび、有識者会議より報告書が提出された。

2. 委員一覧 (◎は座長、敬称略・50音順)

氏名	所属	分野
こたに 小谷 みどり	一般社団法人 シニア生活文化研究所 代表理事	死生学 葬送問題
といしば しほ 問芝 志保	東北大学大学院 文学研究科 准教授	宗教学
なかつ ひろやす 中田 裕康	神戸市民生委員児童委員協議会 副理事長	地域福祉関係
ひらい しょうこ 平井 晶子	神戸大学大学院 人文学研究科 教授	家族社会学 歴史人口学
まきむら ひさこ ◎横村 久子	京都女子大学 名誉教授 京都女子大学宗教・文化研究所 客員研究員	環境学 造園学
よこた むつみ 横田 睦	公益社団法人 全日本墓園協会 理事・主管研究員	墓地関係

3. 開催経過

第1回 2022年(令和4年)12月27日(火曜)

- (1) お墓に対する意識の変化
- (2) お墓に対するニーズの変化
- (3) 神戸市立墓園の現状と利用動向

第2回 2023年(令和5年)2月2日(木曜)

- (1) 第1回会議で出された意見の整理
- (2) 神戸市立墓園として対応すべき課題

第3回 2023年(令和5年)3月17日(金曜)

神戸市立墓園として取り組むべき具体的な課題と方策

- ①神戸市立墓園の既存利用者への対応
- ②これから新たに墓地を求める方への対応

第4回 2023年(令和5年)4月18日(火曜)

報告書(案)のとりまとめ

報告書提出 2023年(令和5年)4月28日(金曜)

4. 報告書の概要

別紙のとおり

神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書

概要版

2023 年（令和 5 年） 4 月

はじめに 有識者会議について

(1)趣旨・経緯

近年、少子・超高齢化の進展や多死社会の到来など、社会情勢が変化している中で、墓地の形態も含め、墓地に対する市民の意識やニーズが変化してきている。このような状況を受け、神戸市における将来を見据えた今後の神戸市立墓園のあり方、方向性などについて、検討するために有識者会議を開催した。

(2)開催期間

2022年（令和4年）12月27日～2023年（令和5年）4月18日

(3)構成委員（50音順 敬称略）

- 小谷みどり（一般社団法人 シニア生活文化研究所 代表理事）
- 問芝 志保（東北大学大学院 文学研究科 准教授）
- 中田 裕康（神戸市民生委員児童委員協議会 副理事長）
- 平井 晶子（神戸大学大学院 人文学研究科 教授）
- 榎村 久子（京都女子大学名誉教授、京都女子大学宗教・文化研究所 客員研究員）
- 横田 睦（公益社団法人 全日本墓園協会 理事・主管研究員）
- ：座長

(4)開催日程及び議題

	日程	議題
第1回	R4. 12. 27	お墓に対する意識、ニーズの変化の要因
第2回	R5. 2. 2	神戸市立墓園として対応すべき課題について議論
第3回	R5. 3. 17	神戸市立墓園として対応すべき課題と方策について議論
第4回	R5. 4. 18	報告書案とりまとめ

第1章 神戸市立墓園の現状整理

(1)神戸市立墓園一覧

墓園名	鶴越墓園	舞子墓園	西神墓園	追谷墓園
住所	北区山田町下谷 上字中一里山 12-1	垂水区舞子陵 1-1	西区神出町南字 美濃谷 614	中央区神戸港地 方字堂徳山
面積	2,076,422 m ²	415,653 m ²	276,722 m ²	42,863 m ²
開設 年次等	1932年(昭和7年) 3月 (旧墓地)	1951年(昭和26年)	1990年(平成2年) 4月	1921年(大正10年)
	1963年(昭和38年)～ (総合開発)	—	工事：1979年(昭和54 年)～1993年(平成5年)	1948年(昭和23年) 神戸区から引継
区画数	約53,800区画 【内訳】 一般型 51,200区画 芝生型 2,200区画 規格型 400区画	約6,500区画 【内訳】 一般型 6,200区画 芝生型 300区画	約11,200区画 【内訳】 一般型 10,000区画 芝生型 1,200区画	約3,400区画 【内訳】 一般型 3,400区画
付帯 施設等	合葬式墓地 (鶴越合葬墓) ・個別安置施設 (約1,600体収容可) ・合葬施設 (約20,000体収容可)	公園墓地 (門扉がない開放型) 納骨堂 ・家族納骨壇 328壇	区画型合葬式墳墓 132区画	—

(2)応募状況

神戸市立墓園の応募数は概ね減少傾向にある一方で、鶴越合葬墓には多くの応募がある。また、返還数が増加傾向にあり、近年は返還数が許可数を上回っている。

(3)利用率

神戸市立墓園の利用率は、何れも約80%以上であるが、近年返還数が許可数を上回っていることから、利用率は下降傾向にあると予測される。

(4)使用料

神戸市立墓園の使用料は「当初使用料」「年間使用料」に区分され、一般墓の当初使用料は1㎡あたり24万円～、合葬式墓地は1体5万円～となっている。

(5)無縁墓への対処

年間使用料が5年以上滞納され、使用者との連絡もつかない場合は改葬公告・使用許可の取り消しを行っている。

第2章 神戸市を取り巻く現状

(1)神戸市における社会的変化

①死亡者について

市内の死亡者数はゆるやかな増加傾向にあり、今後20年間は増加し、その後は増減を繰り返しながら推移すると予測される。

②世帯について

市内の1世帯当たりの人員数は全国とほぼ同じ推移で減少している。また、1世帯当たりの人員数は全国および兵庫県の数値を下回っている。

③未婚率について

未婚率は上昇傾向にあり、神戸市の未婚率は政令指定都市の中では3番目に低い。

(2)神戸市における墓地の現状と意識やニーズの変化

①無縁遺骨の保管状況

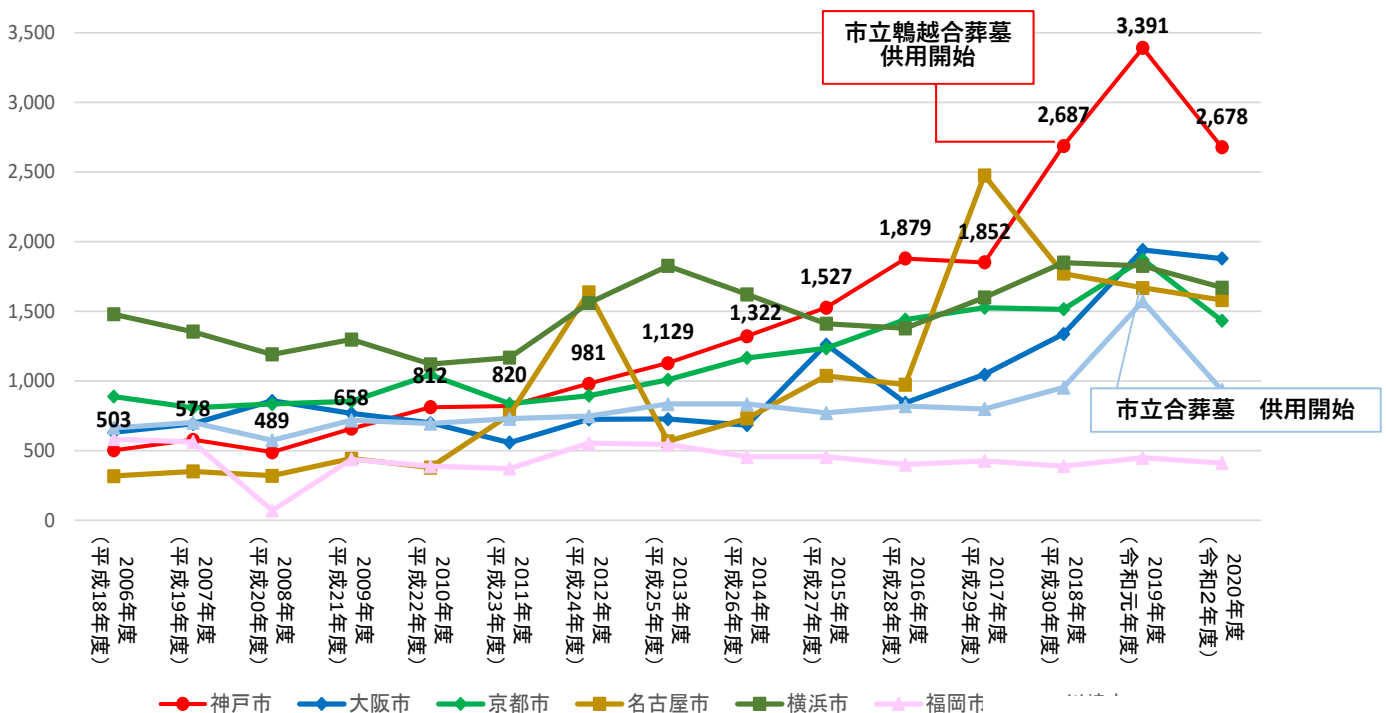
搬入数、無縁墓への埋蔵件数とも近年増加傾向にある。

	2012年度		2022年度
無縁遺骨の搬入数	375	→	427
無縁墓への埋蔵数	315	→	400 (※保管中)

②改葬件数

神戸市の改葬件数について、2008年度（平成20年度）から2019年度（令和元年度）まで上昇傾向にあり、その傾向は他政令指定都市よりも顕著である。また、鶴越合葬墓が供用開始された2018年度（平成30年度）から2020年度（令和2年度）の3年間にかけて、政令指定都市中最多の件数となっている。

神戸市および主要政令指定都市の改葬件数



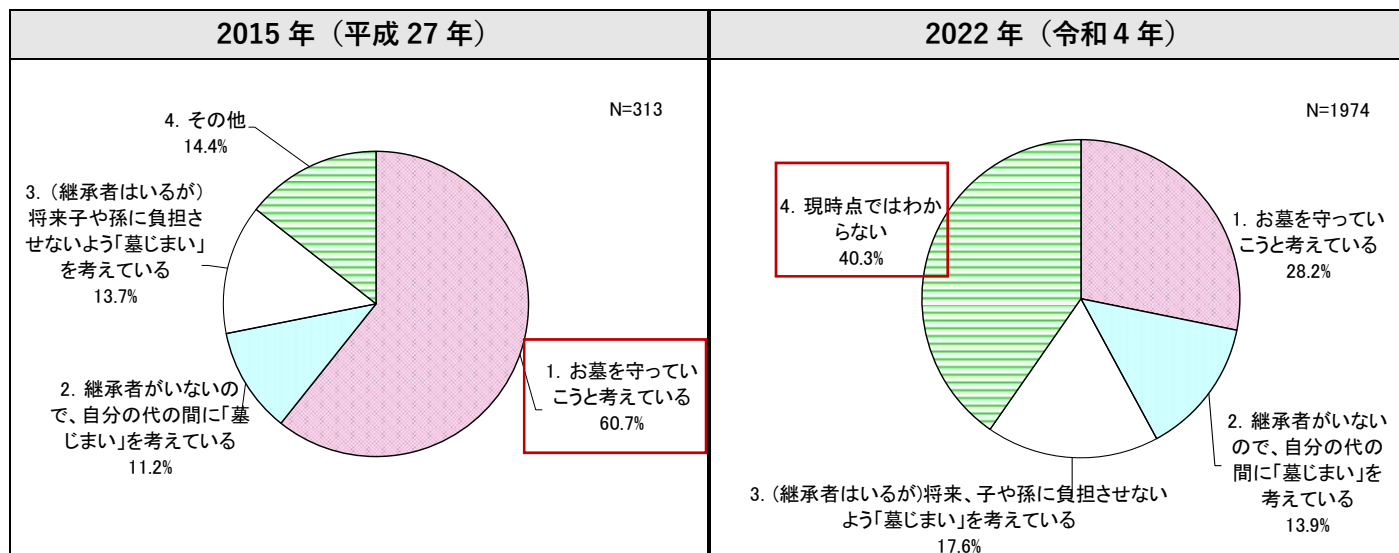
出典：衛生行政報告例

③ネットモニターアンケート調査

- ・2015年(平成27年)10月、2022年(令和4年)9月に、インターネットによる市民アンケートを実施した。

「現在お持ちのお墓を、将来にわたって維持していこうと考えられていますか」の回答結果

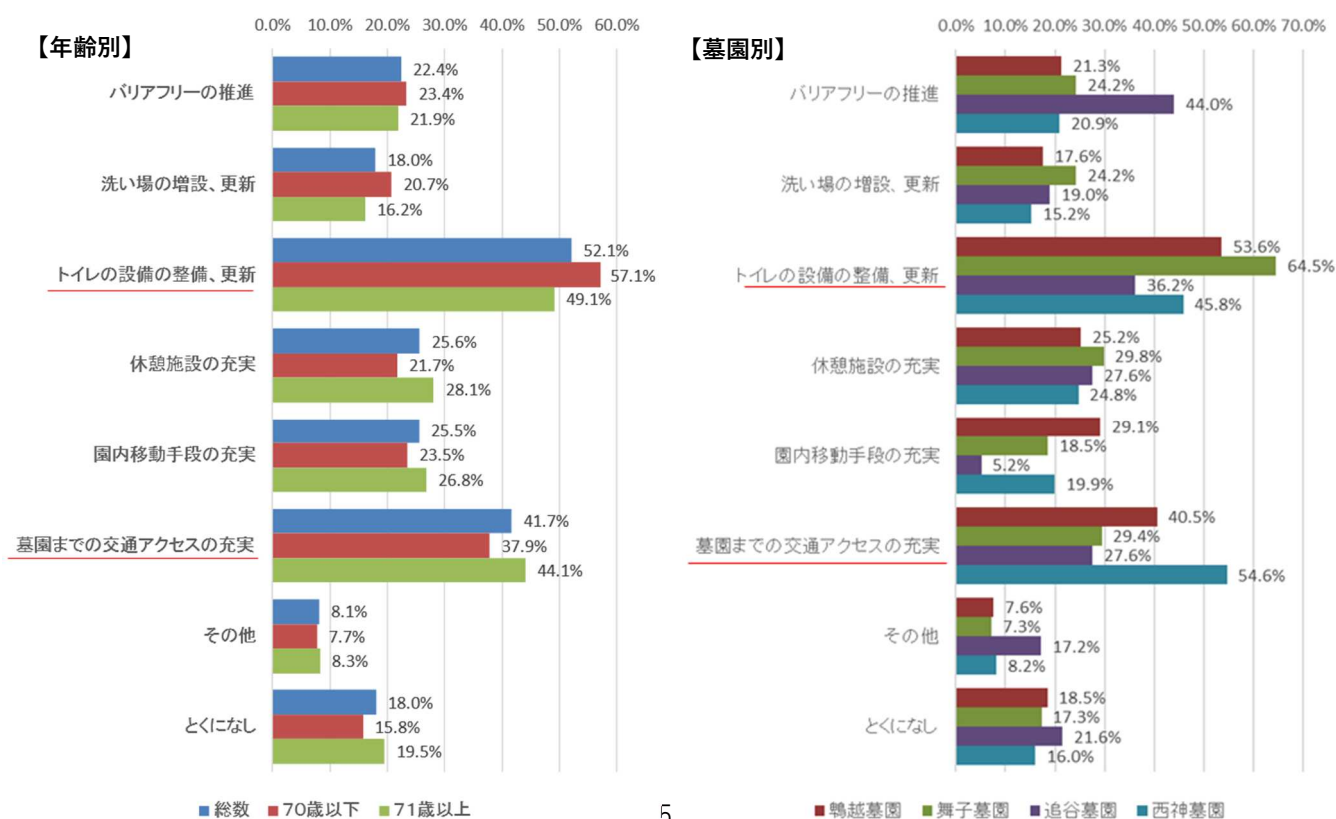
- ・2015年(平成27年)の調査では、「1. お墓を守っていこうと考えている」を希望する方の割合が最多で61%であったのに対し、2022年(令和4年)の調査では、「4. 現時点ではわからない」が最多で4割以上を占め、今後のお墓の維持・継承に悩む状況が読み取れる。



④神戸市立墓園利用者アンケート調査

- ・2022年(令和4年)12月に、現在の神戸市立墓園利用者に対するアンケートを郵送により実施した。
- ・トイレ設備の整備・更新を求める意見が最も多く(全体の52.1%)、次いで交通アクセスの充実を求める意見が多かった(全体の41.7%)。

【神戸市立墓園における設備・環境面での課題等】



(3)お墓に対する意識、ニーズの変化の社会的背景

①お墓への意識・ニーズの変化の社会的背景

i) 経済的負担(若年世帯)

消費支出の減少を踏まえ、若年層が今後維持できる墓地のあり方が求められているのではないかと考えられる。

ii) 兄弟姉妹数の減少

兄弟姉妹数が少なくなることで新しい墓のニーズが減少すると考えられる。

iii) 親からの教えの変化

墓参りや法要の習慣が変化しており、葬送の意識にも影響していることが考えられる。

②墓じまい・無縁化の増加の社会的背景

i) 親族世帯の減少

祖父母と子や孫が同居しない傾向が墓の継承の意識変化へ影響を与えると考えられる。

ii) 未婚者の増加

生涯未婚率の増加が高齢者の墓じまいや、墓をどうすればよいか分からないという意識に繋がっていると考えられる。

iii) 核家族化(誰に向かって手を合わせるか。仏壇を持たない世帯の増加)

核家族化の進行により誰かに手を合わせるという意識が希薄化していると考えられる。

iv) 人口の社会的流動

人口流動の増加が改葬の増加につながる。

v) 死亡年齢の高齢化

死亡年齢の高齢化が祭祀機会の減少・意識の希薄化につながり、墓の無縁化の加速に関連していると考えられる。

vi) 自分で生前に墓を考える時代の到来

地域や家の慣習により行われてきた葬送を自ら考える時代に変化していると考えられる。

誰しもが安心できる場所に葬られる・納められることが大切であるが、家族がいない、金銭的な問題で墓地を持たない方も今後さらに出てくると考えられる。

第3章 神戸市立墓園をめぐる課題

(1) 神戸市立墓園の既存利用者に対して

①墓園環境の整備

i) トイレの設備の整備および更新

【課題】

設備・環境面での課題として、トイレの設備の整備・更新が利用者から最も多く挙げられた。

【現状の対応】

< 鴨越墓園 >

- ・ 25 か所のトイレがあり、概ね 1 地区に 1 か所を設置
- ・ 順次洋式化・ユニバーサルデザイン化を進めており、今後 5 年以内を目途として整備を終える予定

< 舞子墓園 >

- ・ 管理棟及び屋外に計 3 か所のトイレがあるが、ユニバーサルデザイン対応については、2024 年度（令和 6 年度）中に整備を終える予定

< 西神墓園・追谷墓園 >

- ・ 西神墓園・追谷墓園とも、すでに洋式化は完了済

ii) 墓園への交通アクセス

【課題】

設備・環境面での課題として、墓園までの交通アクセスの充実が利用者から 2 番目に多く挙げられた。

【現状の対応】

- ・ 市内在住の満 70 歳以上の高齢者に対し、敬老優待乗車証（敬老パス）制度を導入しており、これを利用するとほとんどの市内路線バスが小児料金で利用可能

< 鴨越墓園 >

- ・ 通常時における路線バスと園内循環バスの乗り継ぎについては、概ね円滑
- ・ 盆・彼岸期においては、園内循環バスを増便
- ・ 墓園内の各バス停において、順次屋根を整備中（バス停 25 か所中、14 か所屋根を整備済）

< 舞子墓園 >

- ・ 墓園入口付近及び園内道路上に、路線バスのバス停が設置

< 西神墓園 >

- ・ 最寄りの西神中央駅からの路線バスの運行が平日にはなく、土日祝において 1 日 3 往復を運行
- ・ 利用状況を踏まえると運行日や運行本数の増加は難しい状況のため、墓参者が増える盆・彼岸期においては、経費の一部を市が負担し、臨時便（毎日 14.5 往復）を運行
- ・ 利用者の高齢化などを踏まえ、2022 年度（令和 4 年度）から試行的に、盆・秋彼岸・春彼岸の各 1 日に園内ジャンボタクシーの運行を実施（路線バスで来園される方の約半数の利用があり、今後も実施を予定）

< 追谷墓園 >

- ・ 都心部に位置しており、墓園内及び周辺に駐車場がないことに加え、最寄りのバス停からも一定の距離があるため、他の墓園よりもタクシーによる来園が多い。

- ・一方で、利用者の現状の評価（満足度）について、「緑や静けさ、眺望などの立地環境」が高く評価されており、市街地近隣ではない立地であることが神戸市立墓園の特色の1つになっている。緑や静けさがあり眺望が良い立地と、交通利便性の両立は難しいと考えられる。

②墓じまい・無縁化増加への対応

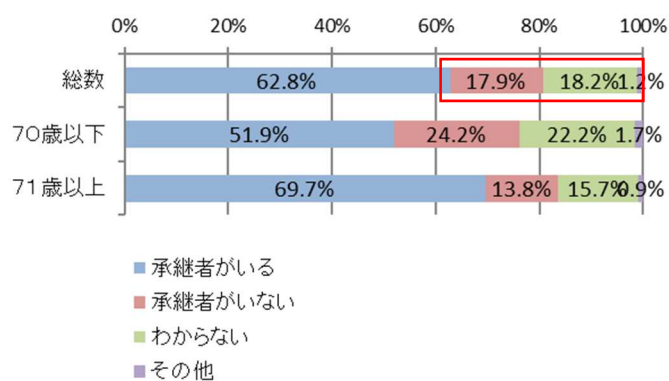
i) 墓じまい

【課題】

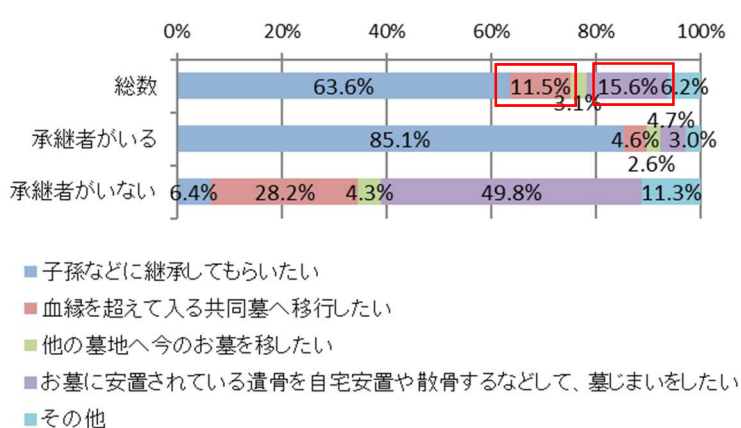
神戸市立墓園利用者のうち、継承者が「いない」及び「わからない」の割合が全体の約36%であり、利用者の年齢が若いほど、継承者が「いない」及び「わからない」割合が多い傾向にある。

また、墓園の今後の利用について、「共同墓への移行・墓じまいを考える」の割合が約27%となっており、特に「承継者がいない」方において、その割合が非常に高い。

【お墓の後継者の有無】



【現在利用しているお墓の今後の意向】



資料：神戸市立墓園利用者アンケート調査

【現状の対応】

- ・墓じまいを希望される方に対する受け皿として合葬墓を整備

< 鶴越墓園 >

- ・2018年度(平成30年度)に鶴越合葬墓を供用開始し、2021年度(令和3年度)に1万1千体から2万1千体収容まで拡張
- ・現在、約10,700体が収容済みで、残り約9,300体(2023年(令和5年)3月末)が供用可能な状況であり、直近の許可件数から推計すると、今後7年程度は引き続き供用可能な見通しである。

< 舞子墓園 >

- ・2020年度(令和2年度)に合葬式施設整備に向けた基礎調査を実施

< 西神墓園 >

- ・2011年度(平成23年度)に規格型合葬墳墓(132区画のパイロット事業)を供用開始

ii) 園内の無縁墓増加への対応について

【課題】

- ・年間使用料は払われているが、お参りが何年も途絶えて荒れたお墓が神戸市立墓園内に見られる。(鶴越墓園においては、無縁改葬公告済みあるいは公告中のお墓が712か所)

【現状の対応】

- ・年間使用料が5年以上滞納しており、使用者と連絡がつかず、縁故者での対応もできない場合、無縁改葬広告を行ったうえで、使用許可を取消（なお、この間も管理者が草刈等必要な管理を実施）
- ・墓じまいにより、利用者から原状回復のうえ返還された区画については、「再貸付墓地」として、使用者を募集
- ・無縁墓所となった区画については、鴨越墓園の区画において、許可を取消

(2)これから新たに墓地を求める方に対して

①自分で生前に墓を考える時代の到来への対応(意識・ニーズの変化への対応)

【課題】

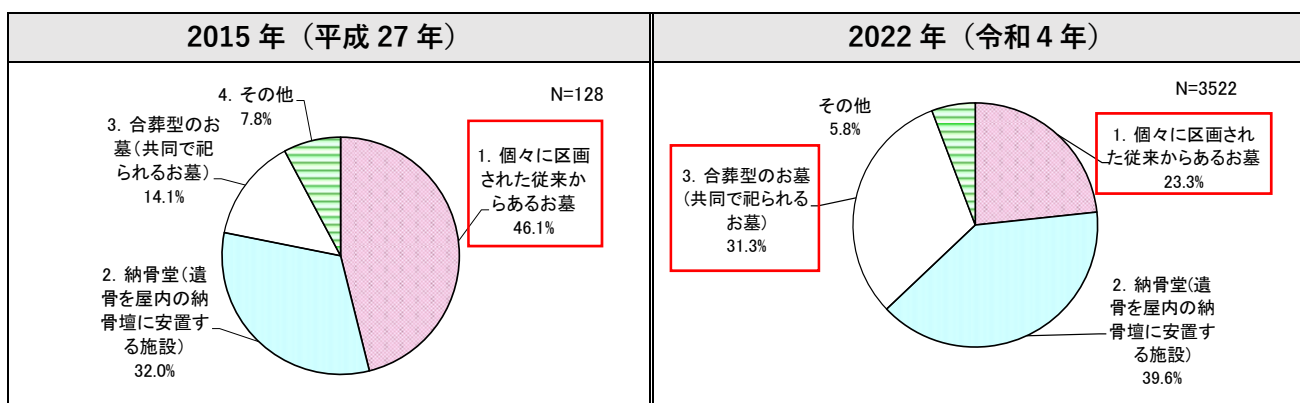
希望する墓地形態に経年で大きな変化がみられる。一般墓を希望する方が減り、合葬墓を希望する方が増加する傾向にある。

墓を取得する際に重視することは、価格や維持管理に係る費用が多く挙げられている。また、子や孫へ負担をかけたくないという回答も多い。

ネットモニターアンケート調査結果①

問:(あなたが新しく墓地を取得すると仮定してお答えください)

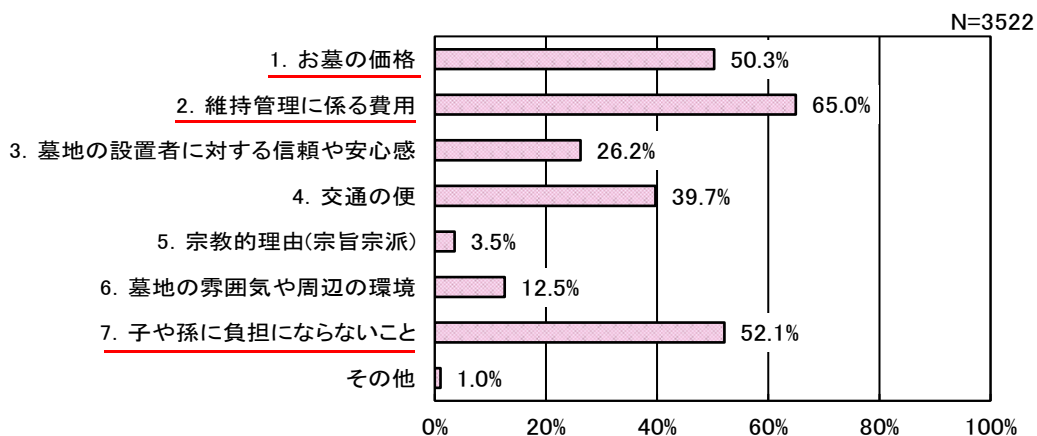
市内に墓地を取得するならば、どのような形式の墓地を取得したいですか。



ネットモニターアンケート調査結果②

問:(あなたが新しく墓地を取得すると仮定してお答えください)

市内に墓地を取得するならば、取得する際に重視することは何ですか。(主なもの3つまで選択)



【現状の対応】

- ・希望する墓地形態は経年で大きく変化している。神戸市においては、継承を前提とせず、無縁化しない墓地として鶴越合葬墓を設置しているが、今後もニーズに対応する墓地の提供を行っていく必要がある。
- ・ニーズに対応した墓地について、以下のように整理を行った。

継承を前提としない墓地	
<ul style="list-style-type: none"> ・合葬墓 ・期限付きの墓地 (墓の形態に関わらず、継承を前提とせず、使用期限を定め期限後は合葬)	(自然志向の墓地) <ul style="list-style-type: none"> ・樹木葬 ・散骨

②家族・承継者の有無や経済状況等に関わらず葬られる機会の提供(死後の安寧の保障)

【課題】

- ・死が家族や地域から遊離し、自分のお墓について自分で考える時代の到来を前提として神戸市立墓園のあり方を考える必要がある。家族の有無や経済状況にかかわらず、皆等しく無縁になることなく、安心してお墓に入ることができることの実現に向けて、死後の安寧の保障を図る必要がある。
- ・神戸市においては、生前の納骨予約・葬儀予約などのシステムの検討が必要である。

【他市の取り組み】

他市において、自分の死後への対応を支援する取り組みがみられる。

(参考：葬儀・埋葬のセーフティネット)

項目	内容	詳細
エンディングプラン・サポート事業 (神奈川県 横須賀市)	1. 終活課題についての相談： 葬儀・納骨について、低額で生前契約を受ける協力葬儀社の情報提供、死亡届出人の確保について提案、「わたしの終活登録」事業について案内 2. 支援プランの策定の保管 3. 終活課題の解決に向けた連携・支援： 安否確認の訪問、入院・入所・死亡などの局面ごとに関係機関・協力事業者・知人の方々などに速やかに連絡	【利用料】 原則として生活保護基準に納骨費用を加えた額。(参考：2022年度(令和4年度)：26万円) 【利用条件】 原則として、ひとり暮らしで頼れる身寄りがなく、月収18万円以下・預貯金等が225万円以下程度で、固定資産評価額500万円以下の不動産しか有しない高齢者等の市民の方。
おひとり様などの終活支援事業 (神奈川県 大和市)	1. 自らの葬儀や納骨などを執り行う、市内の「協力葬祭事業者」(民間事業者)の紹介、生前に契約できるよう支援、死亡時に葬祭事業者等へ連絡 2. 親族以外に、自らの死後の遺品整理や各種契約の解約手続きなどを希望する場合、司法書士などから連絡をするよう市が手配 3. 親族の代わりに、死後のお墓の所在などの情報を、知人等に連絡(希望者のみ)	【利用料】 葬儀等の生前契約に係る費用は対象者の自己負担 【利用条件】 ・市内在住で、自身の死後に不安を抱えるひとり暮らしの人、夫婦や兄弟姉妹のみで暮らす世帯など ・不動産所有、預貯金の有無、月収の有無は問わない
エンディングプラン・サポート事業 (兵庫県高砂市)	1. 市の立ち合いのもと、市の協力葬儀社と生前に葬儀等の契約 2. 希望によりリビングウィル(延命治療等の意思)の市と葬儀社による保管(希望者のみ) 3. 入院、死亡時に医療機関等から市や葬儀社への連絡の伝達、リビングウィルの伝達、葬儀の円滑な進行の実施	【利用料】 葬儀等の生前契約に係る費用は対象者の自己負担 【利用条件】 ・市内に住所を有するひとり暮らしの方 ・年齢が65歳以上の方 ・月収が18万円以下かつ預貯金等が180万円以下であり、所有する不動産の固定資産評価額が500万円以下の方

第4章 神戸市立墓園の役割と取り組むべき方向性

(1) 神戸市立墓園の役割

① 安心で信頼のある墓地を提供

旧厚生省生活衛生局長通知(2000年(平成12年)12月)により、墓地、納骨堂の経営の許可は、原則として市町村等の地方公共団体に与えるものとされており(これにより難しい場合は宗教法人、公益法人等)、墓地需要に対して、計画的・永続的な墓地経営を確保する必要がある。

神戸市立墓園利用者の取得理由において最も高い項目は「市が運営していることの安心」であり、安心で信頼のある墓地運営が求められていることがわかる。

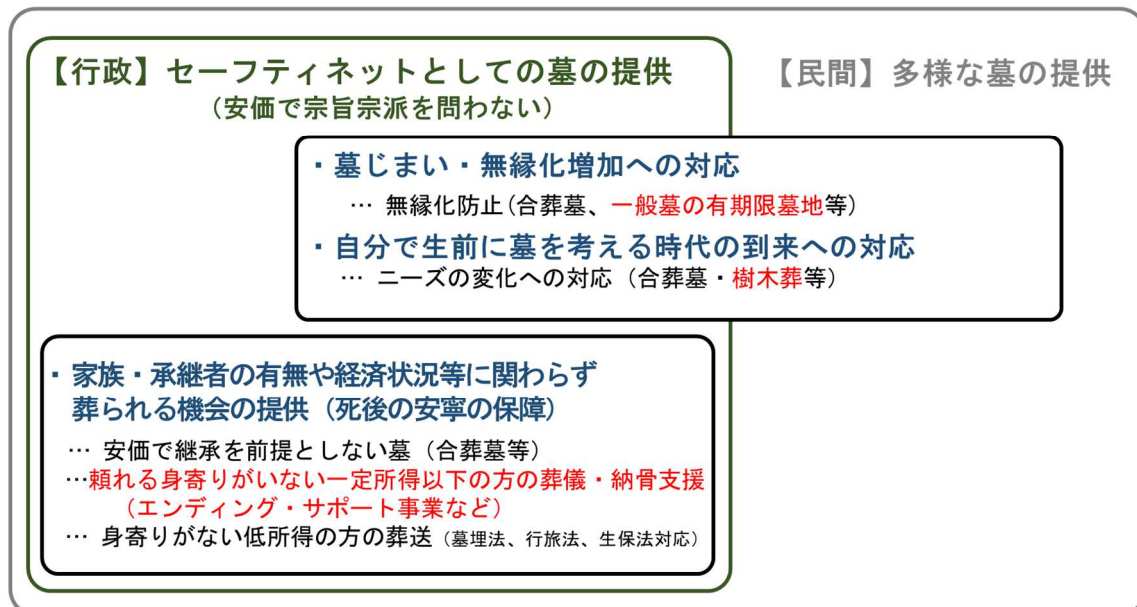
② セーフティネットとしての墓地を提供

神戸市立墓園の利用者であるかどうかを問わず、将来子や孫に承継を前提としない墓地への需要が高まっている。あわせて、経済的負担の安価な墓地への需要は高い状況である。

また、特定の宗旨・宗派に属さない方や無宗教の方を受け入れることができる墓地の供給は必要であり、神戸市立墓園はその役割を担っている。

(参考) イメージ図

神戸市立墓園の役割



(2) 神戸市立墓園として取り組むべき方向性

① 神戸市立墓園の既存利用者に対して

i) 墓園環境の整備

a) トイレの設備の整備および更新について

・ 順次、洋式化及びユニバーサルデザイン化へ対応中であり、老朽化対応や防犯対策も考慮したうえで、今後も誰でも利用しやすい環境づくりを計画的に進める必要がある。

b) 墓園への交通アクセスについて

- ・ 鶴越墓園の来園に用いる公共交通機関と園内の移動に用いる循環バスについて、公共交通機関から園内循環バスへの乗継時刻表や乗継時間の分かりやすい周知を行う必要がある。
- ・ 鶴越墓園の園内循環バスについて、バス停への屋根の増設等サービスの向上を図る必要がある。
- ・ 西神墓園の盆・彼岸期における路線バスの増便について交通事業者への依頼を引き続き行うとともに、試行中の園内ジャンボタクシーを本格実施することで、利便性の向上を図る必要がある。

ii) 墓じまい・無縁化増加への対応

a) 墓じまいについて

- ・ 墓じまいを希望する方に対し、墓じまいの手続き・方法などを神戸市のホームページにおいてFAQ方式で紹介するなど、疑問や不安に対して分かりやすく説明を行う必要がある。
- ・ 墓じまいへの支援の一環として鶴越合葬墓を整備し、その拡張を2021年度(令和3年度)に行っているため、当面の需要への対応は可能であると考え(今後7年程度は供用可能な見通し)。
- ・ 合葬墓への改葬希望がある墓園利用者は鶴越墓園に多いことから、鶴越墓園以外の墓園については今後の利用状況を見極めながら合葬墓整備の検討を進める必要がある。

b) 園内の無縁墓増加への対応について

- ・ 無縁墳墓改葬の手続きについて、鶴越墓園以外の墓園についても調査及び改葬手続きを進める必要がある。
- ・ 将来無縁化することのない形態の墓地である、期限付きの墓地(期限後は合葬)について、整備の検討を行う必要がある。

②これから新たに墓地を求めの方に対して

i) 自分で生前に墓を考える時代の到来への対応について

- ・ 継承を前提とせず、比較的廉価な合葬施設については、鶴越合葬墓の整備を行っており、今後も社会状況に合わせた運営を行う必要がある。
- ・ 新たな合葬施設として、自然回帰の志向への対応となる樹木葬を取り入れた合葬施設を、他都市の事例なども参考にしながら検討を進める必要がある。
- ・ 散骨については、法的な規制がないこと、実施件数が少ないこと、民間事業者において廉価で実施している事例があることなどから、神戸市の墓園行政の取組にはなじまないものとする。

ii) 家族・承継者の有無や経済状況等に関わらず葬られる機会の提供について(死後の安寧の保障)

- ・ 承継への不安に対応した墓地として、期限付きの墓地の導入検討を行う必要がある。
- ・ 家族・承継者の有無や経済状況、宗旨・宗派に関わらず希望すれば入ることができる合葬墓について、神戸市立墓園が安価に提供することで、市民に対するセーフティネットの役割を果たし、死後の安寧の保障を図る必要がある。
- ・ 頼れる身寄りがいない独居・低所得の方の死後の安寧を保障するため、生前の葬儀予約・納骨予約などを市が支援するシステム(エンディング・サポート事業)の構築に向けて検討を行う必要がある。