

第2次札幌市火葬場・墓地に関する運営計画



令和●年（●●年）●月
札幌市

目次

はじめに

第1章 第2次運営計画の概要

- 1 計画策定の目的・趣旨..... ●
- 2 計画の位置付け..... ●
- 3 計画の対象期間..... ●
- 4 基本構想と運営計画について..... ●

第2章 第1次計画の評価

- 1 市民の意識醸成..... ●
- 2 多死社会に対応した火葬場..... ●
- 3 少子高齢社会に対応した墓地..... ●

第3章 札幌市の葬送を取り巻く現状と問題点

- 1 葬送に対する市民の意識
 - (1) 葬送に対する意識..... ●
 - (2) 火葬場・墓地に関する問題と取組に対する理解..... ●
- 2 火葬場
 - (1) 火葬件数の増加..... ●
 - (2) 里塚斎場の構造上の問題と経年化..... ●
 - (3) 山口斎場の大規模改修に関する問題..... ●
 - (4) 火葬場の広域利用..... ●
 - (5) 残骨灰等の取扱い..... ●
- 3 墓地と納骨堂
 - (1) 墓地・納骨堂の供給状況とニーズの変化
 - ア 札幌市内の墓地・納骨堂の供給状況..... ●
 - イ 民間墓地・納骨堂の安定供給・経営に向けた指導..... ●
 - ウ 市営合葬墓に対するニーズの高まり..... ●
 - エ 市営霊園の返還区画の増加..... ●
 - (2) 無縁化が疑われる墓の増加..... ●
 - (3) 市営霊園の経年化..... ●
 - (4) 旧設墓地の維持管理..... ●

第4章 分野別の取組

- 1 市民の意識醸成
 - (1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像 ●
 - (2) 各種取組
 - ア 葬送に対する市民ニーズの把握 ●
 - イ 葬送に関する情報発信・提供 ●
 - (3) 成果指標の設定及び参考指標 ●
- 2 多死社会に対応した火葬場
 - (1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像 ●
 - (2) 各種取組
 - ア 里塚斎場の建替・改修手法 ●
 - イ 山口斎場の大規模改修手法 ●
 - ウ 火葬場の広域利用についての協議..... ●
 - エ 残骨灰等の無害化处理..... ●
 - (3) 成果指標の設定及び参考指標 ●
- 3 少子高齢社会に対応した墓地
 - (1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像 ●
 - (2) 各種取組
 - ア 市民ニーズに対応した墓地等供給の推進 ●
 - イ 民間墓地・納骨堂に対する指導等..... ●
 - ウ 新たな市営合葬墓の設置等 ●
 - エ 市営霊園墓地供給（再公募等）のあり方 ●
 - オ 市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応 ●
 - カ 市営霊園の運営・改修・機能の統廃合 ●
 - キ 旧設墓地の管理方法..... ●
 - (3) 成果指標及び参考指標..... ●

第5章 運営計画の進行管理等について

- 1 推進体制..... ●
- 2 進行管理と協議会の関わり方 ●
- 3 SDGs との関連..... ●

第6章 資料

- 1 札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会での検討経過..... ●

2	市民アンケート調査結果の概要	●
3	札幌市の火葬場・墓地の変遷	●
4	市営霊園及び旧設墓地の手続き	●
5	用語集.....	●
6	パブリックコメントの実施結果	●

はじめに

調整中

令和●年(●●年)●月

札幌市長 秋元克広



第1章 第2次運営計画の概要

1 計画策定の目的・趣旨

札幌市では年々少子高齢化が進み、超高齢社会が進展していくこと等に伴い、令和3年には人口減少局面に移行するなど、団塊の世代をはじめとした多くの方が寿命を迎える多死社会¹に差し掛かっています。

多死社会で懸念される「火葬場の混雑」「無縁墓の増加」などの課題に取り組むため、「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想」（計画期間：令和2年度～令和16年度）を令和2年3月に策定するとともに、「札幌市火葬場・墓地に関する運営計画」（計画期間：令和4年度～令和7年度）を令和4年3月に策定しました。

「札幌市火葬場・墓地に関する運営計画」では、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各分野で着実に取組を進めてきました。

その結果は、火葬場入場前の車内待ち時間の短縮や無縁化が疑われる墓の割合の減少などの形となって表れてきています。今後は、さらに高い水準を目指して今までの取組を継続するとともに、火葬場の施設整備や安全で利用しやすい市営霊園への改善など、各種課題に取り組んでいく必要があります。

一方で、新型コロナウイルス感染症の経験を経て、葬儀は少人数で行われる直葬や家族葬を希望する人が増えたり、お墓は自分の子や孫の世代の負担にならないよう合葬墓や樹木葬が人気を集めるなど、市民ニーズが急速に変化し、新たな課題が生まれています。

そのため、原点に立ち返り、基本構想で掲げたビジョン（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～」の実現に向けて、「札幌市火葬場・墓地に関する運営計画」に続く計画として「第2次札幌市火葬場・墓地に関する運営計画」を策定します。

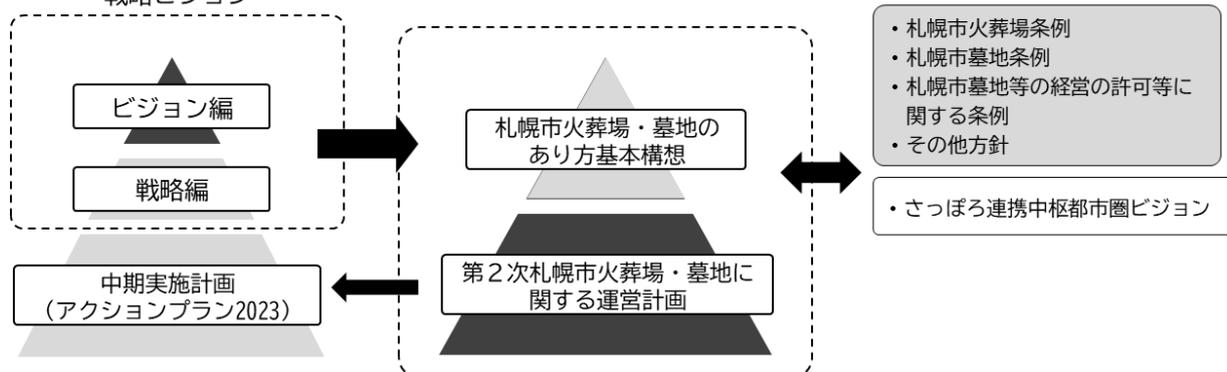
2 計画の位置付け

本計画は、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として、関係条例や他分野の計画等とも整合を図りながら定めています。（図 1-1）

1 【多死社会】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、基本構想、本計画では、「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。

【図 1-1 本計画の位置付け】

第2次札幌市まちづくり
戦略ビジョン

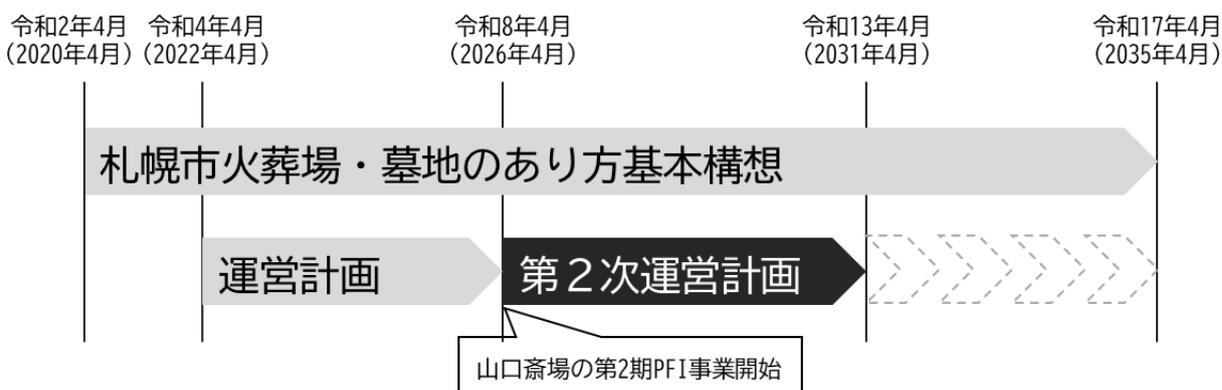


3 計画の対象期間

基本構想は対象期間を令和2年度（2020年度）から令和16年度（2034年度）の15年間、第1次計画は対象期間を令和4年度（2022年度）から令和7年度（2025年度）としています。

本計画は、第1次計画に続く第2次計画として、令和8年（2026年）4月から令和13年（2031年）3月までの5年間を対象期間とします（図1-2）。

【図 1-2 運営計画の対象期間】

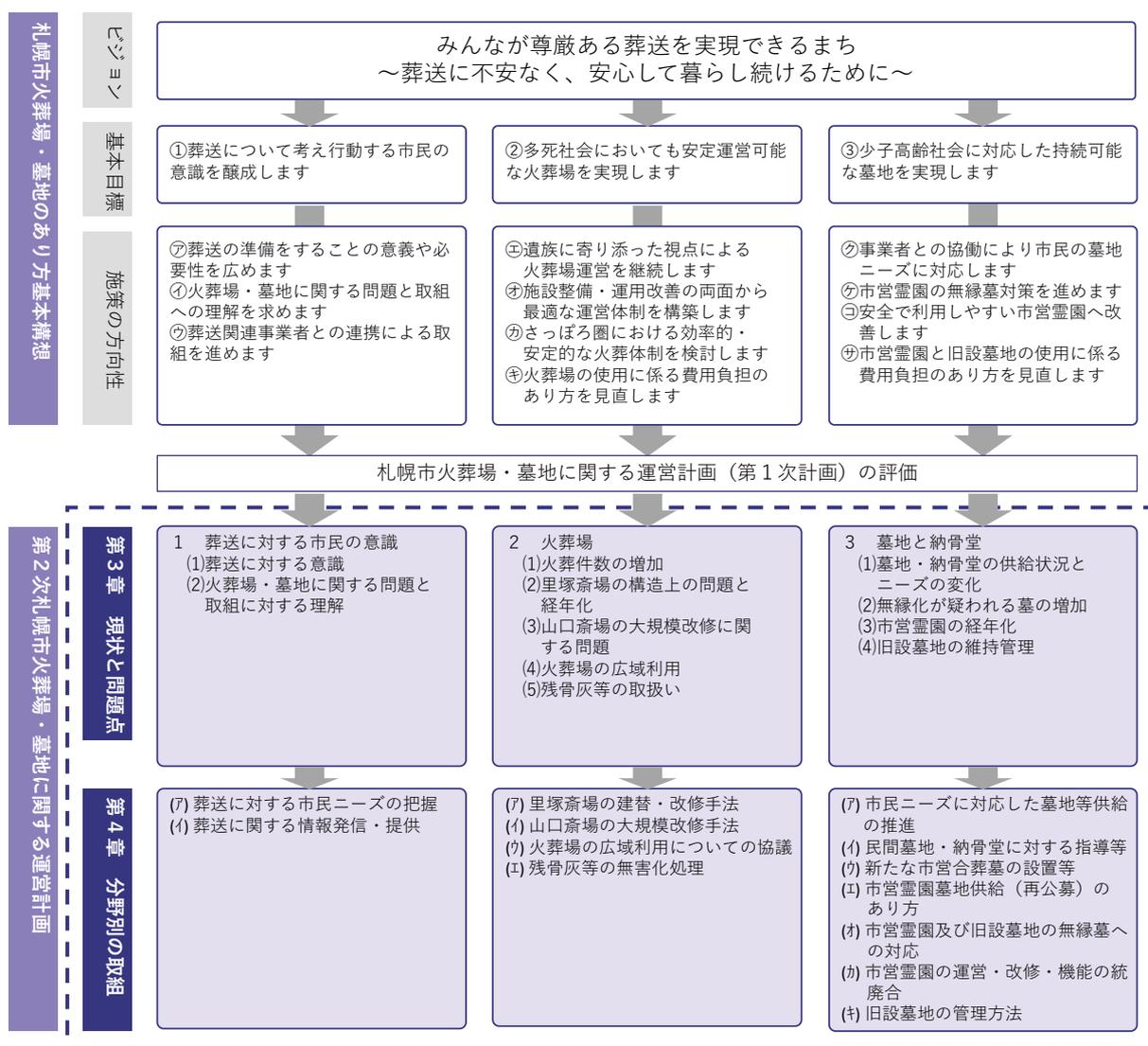


4 基本構想と運営計画について

基本構想では、葬送に関して札幌市が目指すべきビジョンとそれを受けた施策分野ごとの基本目標と施策の方向性を定め、第1次計画では、基本構想を受けて、施策分野ごとの「現状と問題点」及び「分野別の取組」を定めました。

第2次計画では、第1次計画の評価を行った上で、その流れを引き継ぎ、施策分野ごとの「現状と問題点」を再整理し、それを踏まえて検討した「分野別の取組」を示しています。

【図 1-3 基本構想と運営計画の関連性】



第2章 第1次計画の評価

第1次計画で掲げた取組については、「計画」「実施」「評価」「公表」というサイクルの下で、その各段階について、基本構想に基づき設置された「札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会」と連携して推進してきました。

以下に、基本構想で定めた基本目標ごとの「主な取組」「成果指標・参考指標の状況」「成果等」についてまとめました。各指標の評価は A：目標を概ね達成・達成見込 B：前進 C：横ばい、後退 としています。

1 市民の意識醸成

【主な取組・成果等】

①葬送に対する市民ニーズの把握	
【取組】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ ワークショップ <ul style="list-style-type: none"> ・「生きがい終活のススメ」 ・「葬送ワークショップ」 ➤ 各種アンケート調査 <ul style="list-style-type: none"> ・インターネット調査 ・イベント参加者アンケート等 	【成果】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対話型のイベントによる市民の声の収集・深掘りができた ➤ 参加者から「大変勉強になった」など高い評価を受けた ➤ インターネットアンケートにより市民の葬送についての意識を定量的に確認することができた 【課題】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 葬送に関する意識や需要の変化について引き続き把握する必要がある
②葬送に関する情報提供	
【取組】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 終活セミナー ➤ 葬送・終活シンポジウム ➤ 出前講座 ➤ パネル展 ➤ X (旧 Twitter) ➤ ホームページ ➤ 啓発動画 ➤ 広報さっぽろ 	【成果】 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 料金制度の見直しに係る市民議論のほか、終活や葬儀社の選び方など関心の高いテーマ、目に触れる機会の少ない棺や旅立ちの衣装等の展示、斎場見学など、様々な手法や各種媒体による情報提供を行った結果、火葬場・墓地の現況や市の取組に対する市民の関心の高まりが見られた ➤ 市民が葬送や終活を主体的に考えるきっかけとなった

	<p>【課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 成果指標（葬送に関する行動をしている市民の割合）への反映には時間をかけて継続的な取組が必要 ➤ 市民の求める「信頼性の高い情報」の発信 ➤ 火葬場・墓地施策への市民理解
--	---

【成果目標・参考指標の状況】

	指標	初期値	現在値	目標値	評価
成果指標	葬送に関する行動をしている市民の割合	38.6% (2020年度)	32.9% (2023年度)	50.0%	B※
参考指標	X(旧Twitter)フォロワー数	—	20件 (2024年度)	500件	C
	ホームページ閲覧数	3,347件/年 (2020年度)	11,436件/年 (2023年度)	5,000件	A

※成果指標の数値は後退しているが、終活イベントの参加者アンケートでは「今後、終活に取り組んでいきたい」「新たな気付きがあった」「今回知ったことや気付いたことを誰かに伝えたい」といった声が多く寄せられたことから、評価はBとした

2 多死社会に対応した火葬場

【主な取組・成果等】

◎里塚斎場の建替・改修手法	
<p>【取組】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 里塚斎場再整備手法の検討 ➤ 再整備までの混雑緩和策の一つとしてロビーのレイアウト変更の実施 	<p>【成果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 複数の整備手法案について、諸室構成、建設候補地の状況、事業の競争性、概算費用等の面から比較検討した結果、それぞれのメリット・デメリットを整理することができた。 ➤ ロビーのテーブルが満席になる時間帯が減少した <p>【課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 現施設は経年化が進んでいる ➤ 構造上の問題を解消する必要がある ➤ 再整備に関する理解を得る必要がある

④火葬場の友引開場	
【取組】 ▶ 友引開場調査（他都市の先行事例、葬祭事業者へのアンケート等）の実施	【成果】 ▶ アンケートにより葬祭事業者の友引開場への需要意識や対応を確認することができた ▶ 必要経費や火葬需要等を推計することができた

⑤火葬場の予約システムの導入	
【取組】 ▶ 火葬場予約システムの導入	【成果】 ▶ 到着順から予約制へ運用を変更したことにより、入場等の待ち時間が低減するなど運営の円滑化が図られた

⑥火葬場の運営手法の検討	
【取組】 ▶ 山口斎場第2期事業の運営手法の決定・事業者の選定・契約	【成果】 ▶ 第1期事業の評価や、第2期事業のVFM（財政縮減効果）などを検討した結果、第2期事業の事業期間（10年間）、事業方式（PFIのRO方式）を決定した 【課題】 ▶ 第2期事業終了後の設備更新を伴う大規模改修の実施方法と事業方式（PFI、指定管理等）を検討する必要がある

⑦火葬場の広域利用についての協議	
【取組】 ▶ 連携中枢都市圏の各市町村との情報共有等 ▶ 広域連携に関する調査研究	【成果】 ▶ 広域利用に関する検討会議において情報共有を行うことで、各市町村の抱える課題を把握することができた ▶ 他都市の火葬場やその他の公共施設の広域連携事例を調査し、連携手法について整理することができた 【課題】 ▶ 大規模修繕、災害時の具体的な連携のあり方について協議を進める必要がある

④火葬場の収入及び施設整備や運用改善に係る費用の見直し	
【取組】 ▶ 火葬場使用料の改定（市民有料化、特別控室値下げ）	【成果】 ▶ 適正な負担をしていただくことにより火葬場の運営の安定化を図ることができた

その他の取組	
【取組】 ▶ 残骨灰及び集塵灰の無害化処理に係るスキームの確立及び実施	【成果】 ▶ 市民の安全・安心をより一層確保することができた ▶ 残骨灰槽の長寿命化を実現することができた ▶ 有価物引取収入を火葬場運営経費に活用することができた 【課題】 ▶ 一度に処理するのが困難な多量の残骨灰を保管している

【成果目標・参考指標の状況】

	指標	初期値	現在値	目標値	評価
成果指標	火葬場入場前の車内待ち時間の抑制	64分 (2020年度)	23分 (2024年度)	30分	A
参考指標	里塚斎場の整備計画策定	－ (2020年度)	検討中 (2024年度)	計画策定	B
	友引開場の実施	－ (2020年度)	検討中 (2024年度)	開場	B
	予約システムの導入	－ (2020年度)	導入済 (2024年度)	導入	A
	山口斎場の次期運営手法の決定及び事業者の選定・契約	－ (2020年度)	運営手法： P F I 事業者： 選定中 (2024年度)	選定・ 契約	B
	（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協議・情報共有の実施	－ (2020年度)	実施 (2024年度)	実施	A
	（火葬場の収入・費用） 料金体系の見直し	－ (2020年度)	条例改正済 (2024年度)	新料金体系の施行	A

3 少子高齢社会に対応した墓地

【主な取組・成果等】

①市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応	
<p>【取組】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 戸籍調査 ➤ 手続勧奨の通知文送付 ➤ 連絡を促す看板の設置 	<p>【成果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 無縁化が疑われる墓が約 21% (R2) から約 10.2% (R6) に減少した <p>【課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 無縁化が疑われる墓は今後も発生すると予測されるため継続した対応が必要である ➤ 無縁化を未然に防ぐ更なる対応が必要である ➤ 無縁墓と判断されるものに係る整理の方向性を検討する必要がある
①市営霊園の改修や機能の統廃合 ②市営霊園の運営手法 ③合葬墓の運用方法	
<p>【取組】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 管理事務所の建替を検討 ➤ 新しい合葬墓の整備を検討 ➤ 合葬墓の運用方法の検討 ➤ 施設健全度調査の実施 	<p>【成果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 新合葬墓・里塚霊園管理事務所建替に関し、詳細設計に向け、施設規模を整理することができた ➤ ライフスタイルの多様化を踏まえた合葬墓の利用条件を整理した ➤ 市営霊園の改修箇所の整理を行い、改修にかかる概算費用の算出をすることができた <p>【課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 市営霊園の返還区画数が近年急増傾向にあるなど墓地需要の変化の兆候があることを踏まえて、再公募を含めた市営霊園による墓地供給のあり方を検討する必要がある ➤ 市営霊園の利便性の一層の向上を図っていく必要がある

㊸旧設墓地の管理方法	
【取組】 ▶ 案内看板の設置 ▶ 戸籍調査	【成果】 ▶ 無縁化が疑われる墓の割合が減少した 【課題】 ▶ 依然として多数の無縁化が疑われる墓が存在しているため、引き続き対策が必要 ▶ 未許可墓が存在している ▶ 安定的な維持管理が必要である

㊹市営霊園の新たな管理料制度	
【取組】 ▶ 清掃手数料を見直し、新たな管理料制度を導入 ▶ 債権管理体制の構築	【成果】 ▶ 適正な負担をしていただくことにより市営霊園の運営の安定化を図ることができた

㊺民間墓地・納骨堂に対する指導等	
【取組】 ▶ 民間墓地経営者との経営指導会議の実施 ▶ 経営状況報告を活用した調査審議	【成果】 ▶ それぞれの民間墓地が抱える課題の改善を図ることができた ▶ 経営状況報告の内容に疑義のある納骨堂への指導を行うことにより、経営の健全化・安定化を図ることができた 【課題】 ▶ 経営状況報告の内容の疑義が解消されていない納骨堂が存在する

【成果目標・参考指標の状況】

	指標	初期値	現在値	目標値	評価
成果指標	無縁墓及び無縁化疑いの墓の割合	21% (2021年度)	10.2% (2024年度)	13%	A
参考指標	改修方針の決定（市営霊園）	－ (2021年度)	検討中 (2024年度)	方針決定	B
	運営手法の決定（市営霊園）	－ (2021年度)	検討中 (2024年度)	決定	C
	新增設した合葬墓の運用	－ (2021年度)	検討中 (2024年度)	新しい運用の決定	B
	旧設墓地の管理料制度導入可否の決定	－ (2021年度)	検討中 (2024年度)	決定	C
	市営霊園の新管理料制度の決定	－ (2021年度)	決定 (2024年度)	決定	A
	審議会において経営状況を調査審議した民間墓地・納骨堂の数	－ (2021年度)	4件 (2024年度)	4件	A

第3章 札幌市の葬送を取り巻く現状と問題点

1 葬送に対する市民の意識について

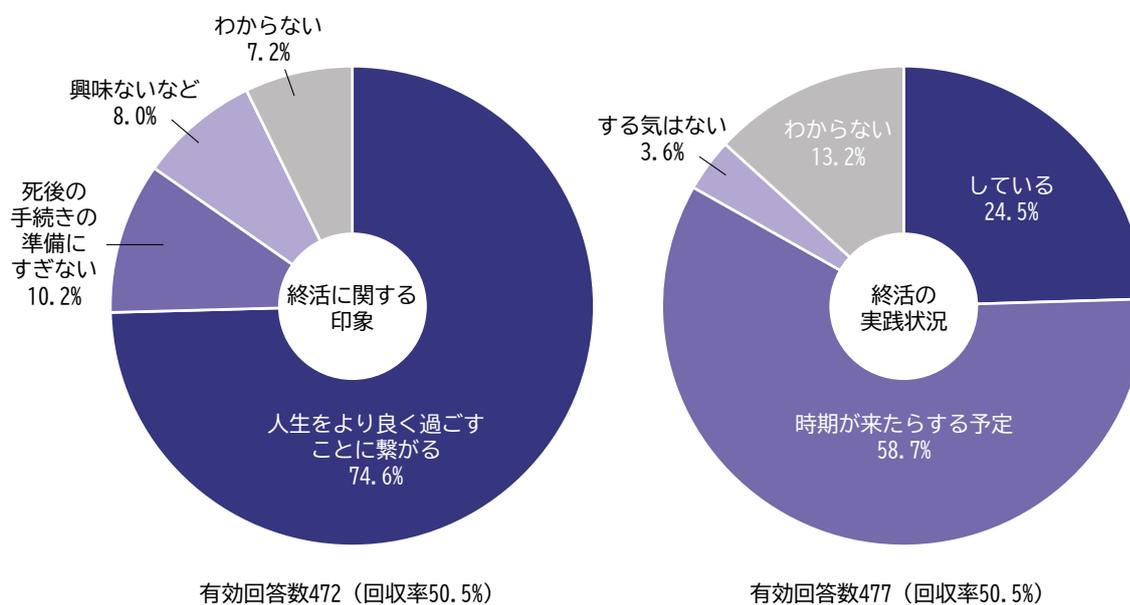
(1) 葬送に対する意識

■アンケート調査から見る市民の意識

平成30年度（2018年度）に札幌市の斎場・霊園の利用者を対象に行ったアンケート調査では、終活について約75%が「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」という肯定的な印象を持っていた一方で、「実際に終活をしている」人は約25%にとどまるという結果になりました。

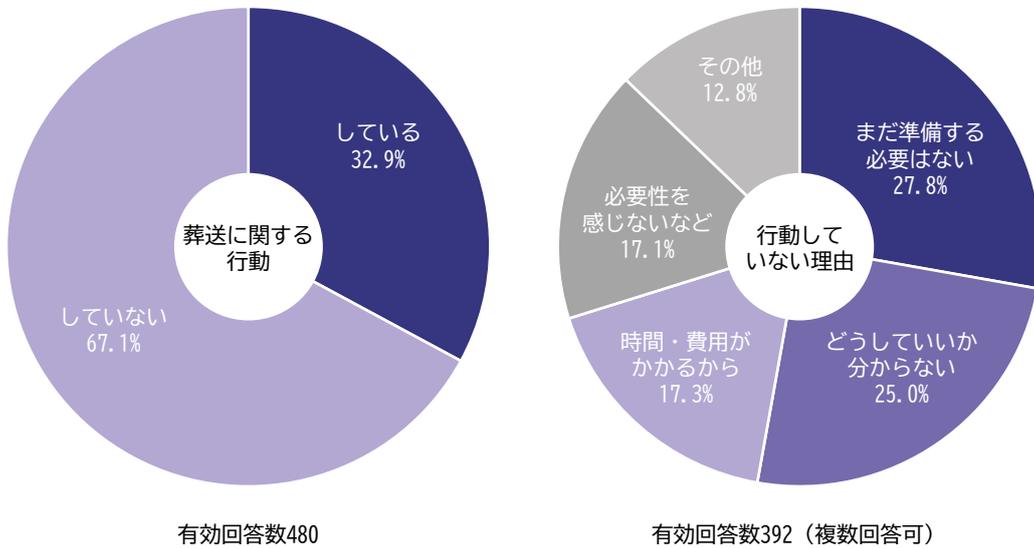
令和5年度（2023年度）に調査会社のモニターに登録している札幌市民を対象に行ったインターネットアンケート調査では、「ご自身や家族・親族が亡くなった時に備えて、実際に行動したり準備したりしていることがある」人は約33%という結果になりました。

【図3-1-1 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）

【図 3-1-2 葬送に関する行動】



出典：インターネットアンケート調査（2023年度）

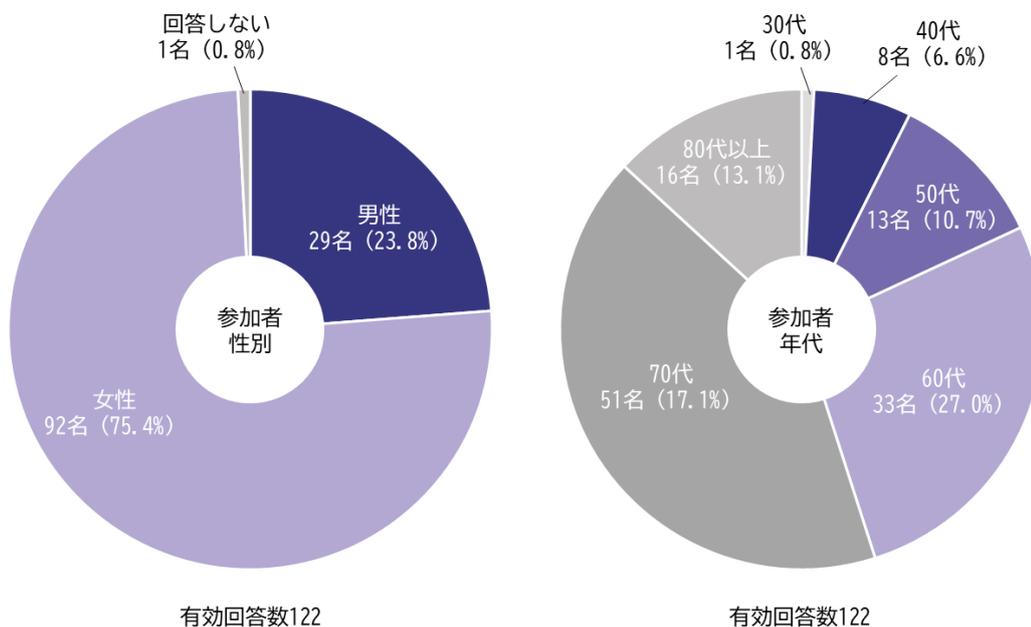
■ワークショップから見る市民の意識

令和5年度（2023年度）に葬送ワークショップを開催し、里塚斎場・里塚霊園を見学した後、葬送に対する意識や火葬場・墓地について意見を聞きました。

また、令和6年度（2024年度）に終活ワークショップ「生きがい終活のススメ」を各区で開催したところ122名が参加し、葬送への興味・関心が高いことが分かりました。

参加者を年代別に見てみると、70代の方の参加が最も多く、次いで60代、80代となっており、比較的若い世代の参加者は非常に少なくなりました。また、女性の参加者が4分の3を占めました。

【図 3-1-3 終活ワークショップの参加者属性】



出典：終活ワークショップ参加者アンケート（2024年度）

問題点

- 終活のメリットを感じていたり、終活をしたいと感じているものの、手順や方法が分からず、実際に終活をすることができていない方がいる状況です。
- 従来の墓地から樹木葬や海洋散骨などの新たな葬送スタイルへ市民ニーズが変化してきていますが、これらに関する情報を得る手段が限られており、市民が適切な情報を得ることが難しい状況です。
- 比較的若い世代についても早くから葬送に関心を持ってもらうことが必要です。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 札幌市の関係部署に加え、民間墓地経営者や葬祭関連事業者等と連携して、市民への情報提供に努めていきます。
- 比較的若い世代など、今まで葬送に関心が薄かった層を対象として、それぞれに関心を持ってもらえる企画を行います。

(2) 火葬場・墓地に関する問題と取組に対する理解

多死社会の到来によって今後深刻化する火葬場や墓地に関する問題は、市民生活にも直結することから、しっかりと市民に理解してもらう必要があります。

また、火葬場や墓地の問題解決に向け、今後検討する取組による効果を最大限に発揮するためには、市民の理解と協力が不可欠となります。このため、市民と行政との間で対話の機会を持ちながら、取組を進めていく必要があります。

今後の考え方

○火葬場・墓地の課題解決に向けて、札幌市の取組を市民へ周知・啓発を行うとともに、市民と札幌市の間で対話の機会を持ちながら進めていきます。

2 火葬場

(1) 火葬件数の増加

■ 札幌市の火葬場における火葬能力について

札幌市には里塚斎場と山口斎場の2か所の火葬場があります。その概要は表 3-2-1 のとおりです。

【表 3-2-1 火葬場の概要】

	供用開始年月	火葬炉数	火葬能力※	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	60件/日	30室	8室	直営 (一部委託)
山口斎場	平成18年(2006年)4月	29炉	72.5件/日	31室	14室	PFI(BOT方式) (~2026.3月) PFI(R0方式) (2026.4月~2037.3月)

■ 運用

- ・ 予約制 (インターネット上で 24 時間 365 日 予約可)
- ・ 受付は 9 時 30 分から 15 時の間
- ・ 元日及び友引日の一部は休場日
- ・ 札幌市民の火葬は 16,000 円、札幌市民以外は 54,000 円 (2026.4 月～)

※火葬能力：現在の運用、構造、市民の慣習を踏まえ、安定的に火葬できる件数（設計時の件数）。

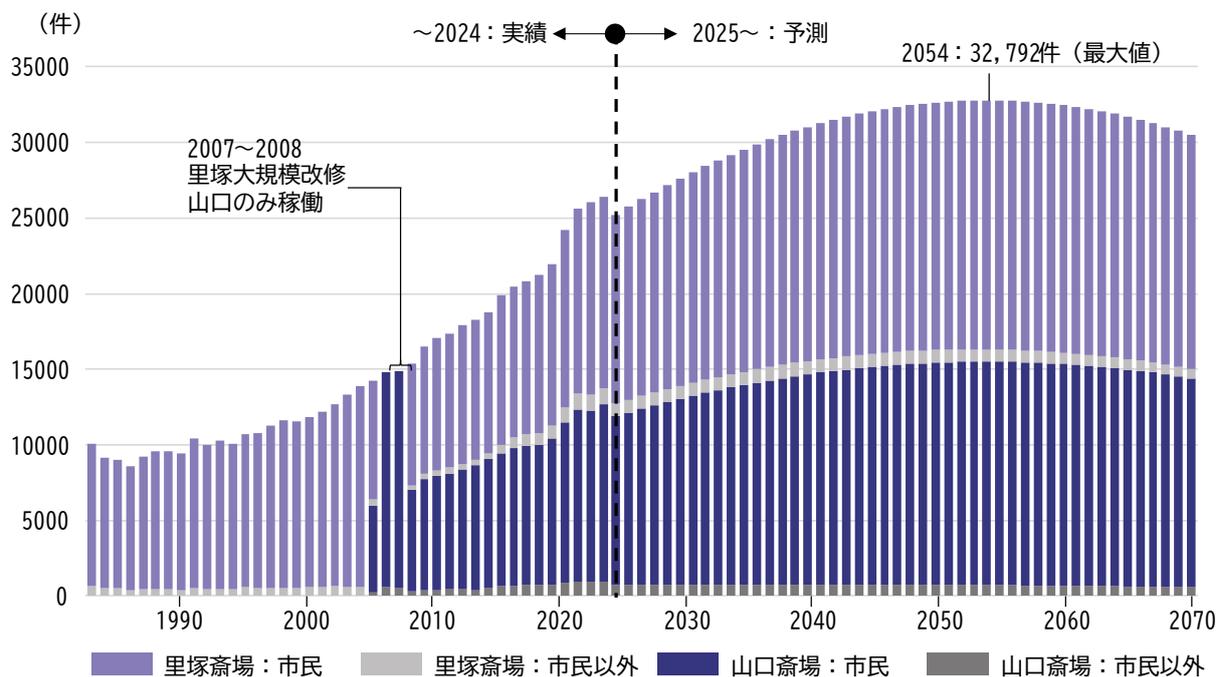
下記の計算による。

$$\left[\begin{array}{l} \text{里塚斎場：炉数 30 炉} \times \text{使用回数 2 回/日} \\ \text{山口斎場：炉数 29 炉} \times \text{使用回数 2.5 回/日} \end{array} \right]$$

■ 火葬件数の増加に伴う問題点について

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、令和6年度(2024年度)には過去最大の26,421件となりました。今後、多死社会が進行す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ます(図 3-2-2)。

【図 3-2-2 年間火葬件数の推移】



出典：札幌市

問題点

- 既に1施設のみで火葬できる件数を超えています。
- 火葬場は20年程度で平成19年度（2007年度）～20年度（2008年度）に里塚斎場で実施したような大規模改修が必要です。
- 火葬件数は令和36年度（2054年度）に約32,800件の最大値に達し、その後は緩やかに減少することが見込まれます。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 1施設のみでは火葬需要への対応が困難であることから、2つの火葬場を継続して稼働させる必要があります。
- 火葬場整備にあたっては、多くの時間と費用を要することから、火葬件数の需要予測を踏まえて最適な計画とする必要があります。

問題点

- 待合ロビーの混雑や収骨待ちの発生といった問題は、一定程度改善されたものの、火葬棟と待合棟に向かう人の交錯する問題については解消されていません。
- 里塚斎場の建物自体が築 40 年を超えたことに加え、火葬炉の入替が必要な時期が近づいています。
- 近年、エネルギー価格や人件費が高騰している状況から、里塚斎場の建替や改修・増築には工事費の増大や工期の延長が予想されます。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 建築物や設備の供用年数や、施設の構造上の問題点を踏まえ、里塚斎場の再整備計画を策定します。
- 再整備計画の策定にあたっては、PFI 事業としての実施を検討するなど財政支出の削減を目指すとともに、工期が延びた場合にも火葬需要に応え続けることができるよう、余裕をもった工期を設定します。

(3) 山口斎場の大規模改修に関する問題

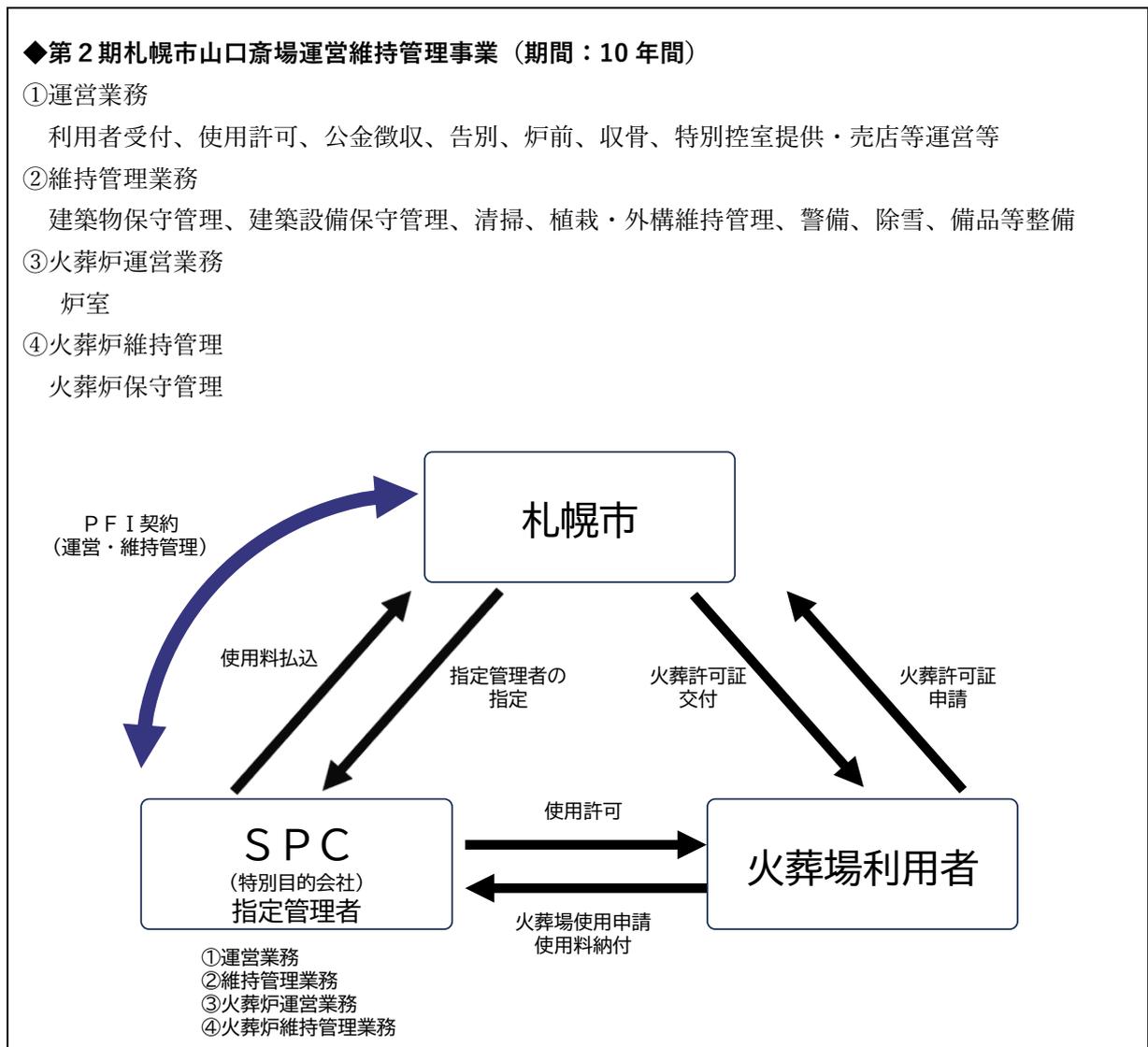
山口斎場は、札幌市で初めてのPFI事業として、平成15年度(2003年度)から令和7年度(2025年度)までの23年間にわたり、民間事業者が運営しておりました。

この事業では、高い水準の維持管理が行われており、令和4年度(2022年度)に実施した施設設備の検査において、火葬炉については、事業期間終了後10年間は問題なく使用できることがわかりました。

そのため、第2期PFI事業では、火葬炉の入替を行わず、令和8年度(2026年度)から令和17年度(2035年度)までの10年間の事業期間として民間事業者が施設の修繕と運営を行います。

第2期事業の終了時期には、機械設備、電気設備の更新が必要となるほか、火葬炉の入替など、大規模改修の必要があります。これについては、施設全体を運営しながらの更新は困難となりますので、大規模改修にあたっては、その後の運営と併せて実施手法を検討する必要があります。

【図3-2-4 山口斎場の管理・運営】



問題点

- 第2期 PFI 事業が終了する令和 17 年度（2035 年度）頃には、機械設備・電気設備の更新や火葬炉の入替などの大規模改修が必要です。
- 施設全体を運営しながらの大規模改修は困難であるため、その実施方法について運営手法と併せて検討する必要があります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 令和 17 年度（2035 年度）以降の大規模改修の実施方法について検討します。
- 大規模改修後の運営手法について検討します。

（4）火葬場の広域利用

札幌市は、近隣の 11 市町村との協議などを行い、令和元年（2019 年）3 月、さっぽろ圏の中長期的な将来像や、将来像の実現に向けた具体的な取組を示した「さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」を、令和 6 年（2024 年）3 月にはその後続の計画となる「第 2 期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」を策定しました。

火葬場の広域利用についても取組の一つとして掲げていることから、令和 4 年度から「火葬場の広域利用に関する検討会議」を開催し、各市町村の抱える火葬場の課題についての情報共有や協力・連携を図っています。

火葬場では、札幌市民以外の利用も受け入れており、令和 6 年度（2024 年度）における札幌市民以外の方の火葬件数は、全体の 7.7%を占めています（表 3-2-5）。

【表 3-2-5 札幌市民と札幌市民以外の火葬件数実績と割合（2024 年度）】

	札幌市民	札幌市民以外	合計
火葬件数	24,381	2,040	26,421
割合	92.3%	7.7%	100.0%

出典：札幌市

特に、北広島市とは里塚斎場の利用について平成 28 年度（2016 年度）に協定を締結しているほか、石狩市は石狩市民が山口斎場を利用した際の火葬場使用料について補助を行っているなど関係が深く、北広島市、石狩市は、札幌市民以外の方の火葬件数の半数以上を占めています。

他の自治体とは協定等は締結していないものの、一定程度の火葬を受け入れていきます（表 3-2-6）。

【表 3-2-6 札幌市民以外の方の火葬件数実績と割合(2024 年度)】

	江別	千歳	恵庭	北広島	石狩	当別	新篠津
火葬件数	48	33	20	613	510	40	4
割合	2.4%	1.6%	1.0%	30.0%	25.0%	2.0%	0.2%

	小樽	岩見沢	南幌	長沼	その他	合計
火葬件数	116	35	6	10	605	2,040
割合	5.7%	1.7%	0.3%	0.5%	29.7%	100.0%

出典：札幌市

令和 5 年度(2023 年度)には、さっぽろ連携中枢都市圏における連携内容の検討に向け、他の連携中枢都市圏における火葬場やその他公共施設の連携事例の調査を行い、一部事務組合の設立や事務委託などの連携手法について整理しました。

【表 3-2-7 第 2 期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョンの概要】

■趣旨・目的

全国的に、人口減少や少子高齢化などの社会経済情勢の急速な変化が進み、また、国内各地域との競争が激化するなか、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、南幌町及び長沼町の 8 市 3 町 1 村からなる、この圏域においても、近い将来、圏域全体の人口は減少局面に入り、高齢化率も急激に上昇することが推計されています。

今後、財源や担い手の不足により、圏域内市町村の経済基盤や行政サービスの維持が困難となることが予想されており、圏域内の活力を維持し、魅力あるまちづくりを進めるためには、圏域内のさまざまな資源を活用した連携の強化のほか、行政のコスト削減や運営の効率化が必要であると考えられます。

そこで、札幌市と交流人口の規模や経済、社会、文化、住民生活等において密接な関係を有する 11 市町村との間で、「さっぽろ連携中枢都市圏」の形成に向けた協議を進め、2018 年 11 月には、札幌市が「連携中枢都市宣言」を行ったところです。

「さっぽろ連携中枢都市圏」では、構成する市町村の密接な連携と役割分担の下、それぞれの特徴を活かしながら、「圏域全体の経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積・強化」、「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」の 3 つの役割に取り組んでいきます。

本ビジョンは、中長期的な圏域の将来像を示すとともに、連携市町村とその姿を共有しながら、将来像の実現に向けた具体的な取組を計画的に推進するために策定するものです。

■構成自治体

札幌市と近隣 11 市町村(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)

今後の考え方

- さっぽろ連携中枢都市圏連携市町村と引き続き情報共有及び協力・連携を行います。
- 火葬場の広域利用に関するさっぽろ連携中枢都市圏連携市町村の意向について、会議等を通じて確認し、どのような対応が可能か検討します。

(5) 残骨灰等の取扱い

収骨後に残った灰である残骨灰及び集塵機により集められた集塵灰はダイオキシン類等の有害物質を含んでいることから、溶融処理等により生活環境保全上支障がないよう適切に処理することが求められています。札幌市では、故人の尊厳に配慮して、残骨灰等を宗教的感情の対象として取り扱っており、生活環境保全上の支障を及ぼさない構造を持つコンクリート製の残骨灰槽に保管してきました。

近年、地震や台風、ゲリラ豪雨等の災害が増えており、万が一、残骨灰槽が損壊、浸水した場合も、安全・安心を確保できるよう、無害化処理の実施について検討を行い、令和4年度（2022年度）に、里塚斎場に保管している残骨灰について試行的に無害化処理を行い、令和5年度（2023年度）には残骨灰と併せて集塵灰の無害化処理も行いました。

令和6年度（2024年度）からは、山口斎場に保管している残骨灰及び集塵灰についても無害化処理を開始しています。

無害化処理を終えた残骨については、元々保管していた残骨灰槽へ返還していますが、無害化処理により重量は数%以下に減少するため、残骨灰槽の長寿命化にも繋がっています。

また、残骨灰の無害化処理の過程で、歯科診療や人工関節などに使用される金、銀などの有価物が回収されるため、これらの引取により得られた収入を火葬場の運営費用に活用しています。

【表 3-2-8 無害化処理の結果】

	斎場	処理量		有価物				返還残骨
		残骨灰	集塵灰	金	銀	プラチナ	パラジウム	
令和4年度	里塚斎場	10,038kg	—	511.3g	3771.0g	17.2g	609.6g	303kg
令和5年度	里塚斎場	10,024kg	2,198kg	979.6g	3753.6g	6.7g	1353.4g	42kg
令和6年度	里塚斎場	10,023kg	—	1038.1g	3912.3g	6.8g	1401.8g	39kg
	山口斎場	10,006kg	4,967g	1221.9g	3855.2g	14.2g	1642.1g	19kg

問題点

- 各斎場の残骨灰槽には、依然として多量の残骨灰等が保管されており、それらは有害物質を含んでいます。
- 残骨灰等は日々発生しているため、無害化処理を行わなければ、既設の残骨灰槽の容量を超えてしまいます。
- 無害化処理の過程で生じる金や銀などの有価物の引取により得られる収入の使い道について、誤解を招くことのないよう、透明性の確保が必要です。
- 副葬品としてプラスチック製品や水分の多い果物など燃えにくいものが入っていた場合、不完全燃焼をおこしてダイオキシン類が発生する原因となります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 保管されている残骨灰等について、計画的に無害化処理を進めていきます。
- 無害化処理の過程で生じる金や銀などの有価物の引取により得られる収入については、引き続き火葬場の整備・運営に活用するとともに、周知を進めます。
- 副葬品の制限について、周知・啓発を行っていきます。

3 墓地と納骨堂

(1) 墓地・納骨堂の供給状況とニーズの変化

ア 札幌市内の墓地・納骨堂の供給状況

札幌市内には、市が管理する3つの市営霊園、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や納骨堂があります。（表 3-3-1）

【表 3-3-1 札幌市内・近郊市町村の墓地・納骨堂の状況】

	施設の種類の	空き区画数 もしくは 空き壇数	総区画数 もしくは 総壇数
墓地	市営3霊園（※）	2,275	42,135
	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
納骨堂	市内500壇以上の納骨堂（64施設）	14,769	59,188
	市近郊市町村の500壇以上の民間納骨堂	8,389	35,884
	計	23,158	95,072

※市営3霊園については令和6年度末時点の数。上記のほか、平岸霊園内に合同納骨塚がある。

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）

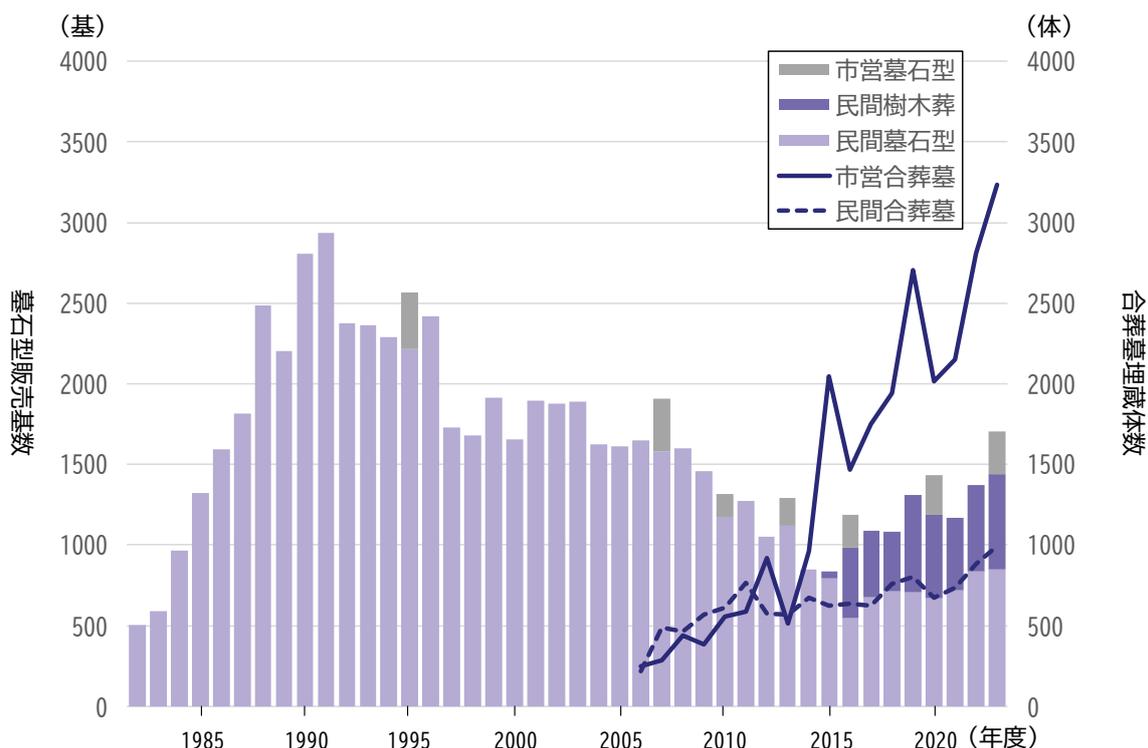
札幌市では少子高齢社会の進展や葬送に対する価値観の変容により、個別埋蔵²式の墓石型に変わり、新しい形態の墓（合葬墓³や樹木葬⁴等）への需要が増えてきており、この傾向は今後も続くと考えられます。（図 3-3-2）。

2 【埋蔵】火葬された遺骨を墓に納骨すること（「墓地、埋葬等に関する法律」における語句使用と同様）。

3 【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。

4 【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。

【図 3-3-2 札幌市内の墓所販売数・合葬墓の利用実績の推移】



※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。

出典：札幌市

問題点

- 近年の葬送において、従来の墓石型から合葬墓や樹木葬等へのニーズが高まっており、当初計画した墓地供給と多様化する市民ニーズとの間に乖離が生じています。
- 墓地に対するニーズが多様化する一方で、多死社会を迎え埋蔵需要は令和36年度（2054年度）に向けて増加すると見込まれており、ニーズに応じた適正な供給量の予測が難しい状況です。
- 墓地の拡張や新しいスタイル（樹木葬等）の取り入れには、計画を始めてから供給に至るまでに数年単位の時間を要します。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 長期的な札幌市全体の墓地需要と民間墓地等の供給について調査し、民間墓地経営者との連携の下、市民ニーズに対応した適切な墓地供給を推進します。

イ 民間墓地・納骨堂の供給・安定経営に向けた指導

札幌市では、民間墓地や納骨堂の適正かつ安定した経営を確保するため、平成 29 年 3 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、公益法人が経営する墓地や一定規模以上の納骨堂等の財務状況について、毎年度の報告を義務付けています。

また、新規で納骨堂の経営（変更）許可申請があった場合には、法律や財務等に関する専門家により構成される札幌市墓地等財務状況審議会に意見を聞き、安定的かつ永続的な経営が可能か審査を行っています。

令和 4 年度には、市内にある納骨堂が競売により土地・建物の所有権を失う事例が発生し、口頭・文書による指導、立入検査、施設の一部使用禁止命令を行いました。

問題点

- 宗教法人の納骨堂経営を許可する場合には、不安定な運営に繋がる「名義貸し」を防止する必要があります。
- 民間墓地及び納骨堂は、安定的な運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おそれがあります。

■名義貸し

札幌市では、札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例により、納骨堂の経営を地方公共団体または宗教法人に限定しています。しかし、宗教法人が形式的な経営主体となり、実質的には営利企業が運営を担い、収益を得る形態を「名義貸し」といいます。

名義貸しには、経営上のトラブルや債務について宗教法人が責任を負う可能性があり、運営の安定性を欠く状態となって、最後には資金力のない宗教法人と納骨堂が残されるといったリスクがあります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 経営（変更）許可申請に対して、安定的かつ永続的な経営が可能かどうか、専門家の意見を聞きながら、厳格な審査を行います。
- 経営（変更）許可後一定期間、事業が計画通りに行われているか確認を行います。
- 安定的かつ永続的な運営を確保するため、安定経営に不安がある事業者に対する指導を行います。
- 指導を行っても問題が解決しない事業者に対しては、法律・条例に基づき厳正に対処します。

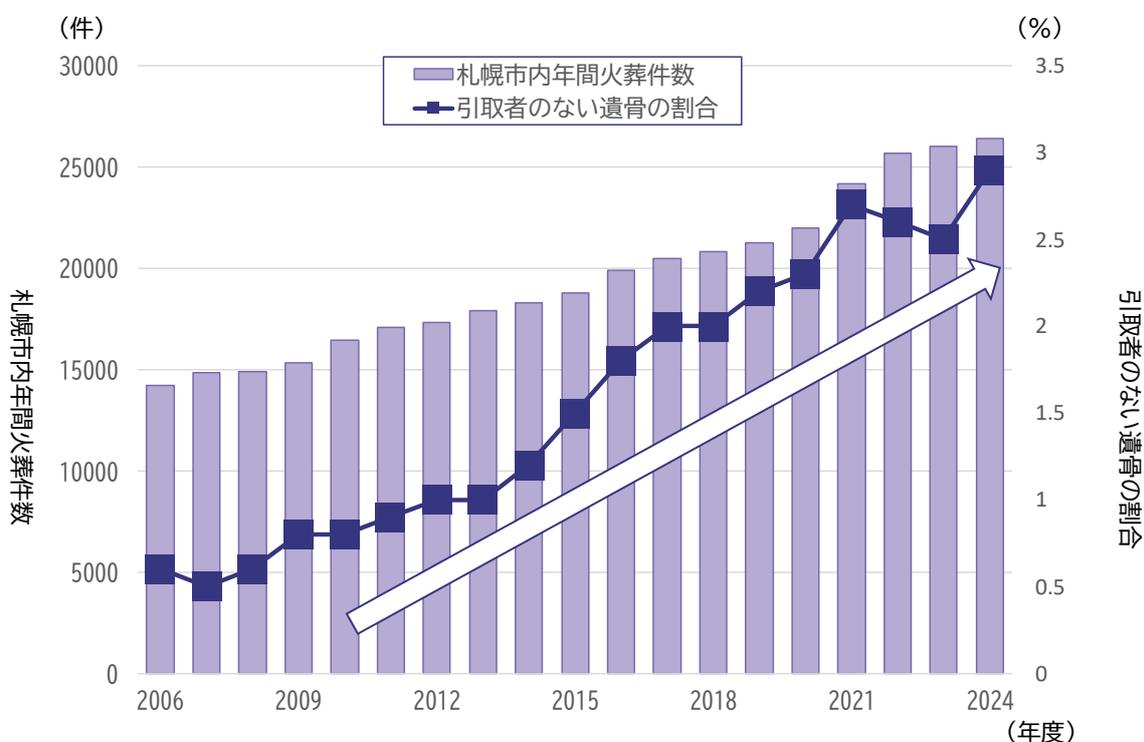
ウ 市営合葬墓に対するニーズの高まり

札幌市が運営する合葬墓としては平岸霊園にある合同納骨塚があります（写真 3-3-3）。もともと行旅死亡人⁵や引取者のない遺骨等を納めるための施設として設けられましたが、現在は、親族の遺骨を所有する札幌市民など一定の条件を満たした方が希望すれば使用できる（遺骨を納めることができる）こととしておりますが、墓に対するニーズの多様化などに伴いその件数は年々増加しています。

【写真 3-3-3 合同納骨塚】



【表 3-3-4 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

問題点

- 現在の合同納骨塚の利用条件は、申込者を親族の遺骨を管理する札幌市民に限定していますが、家族のあり方が多様性している現在においては、親族以外の者から利用の相談があるほか、札幌市民として亡くなくても親族の方が市外に居住しているケースの利用希望もあり、これらのニーズへの対応について検討が必要です。
- 埋蔵体数については、行旅死亡人や引取者のわからないケース以外の遺骨の急増に

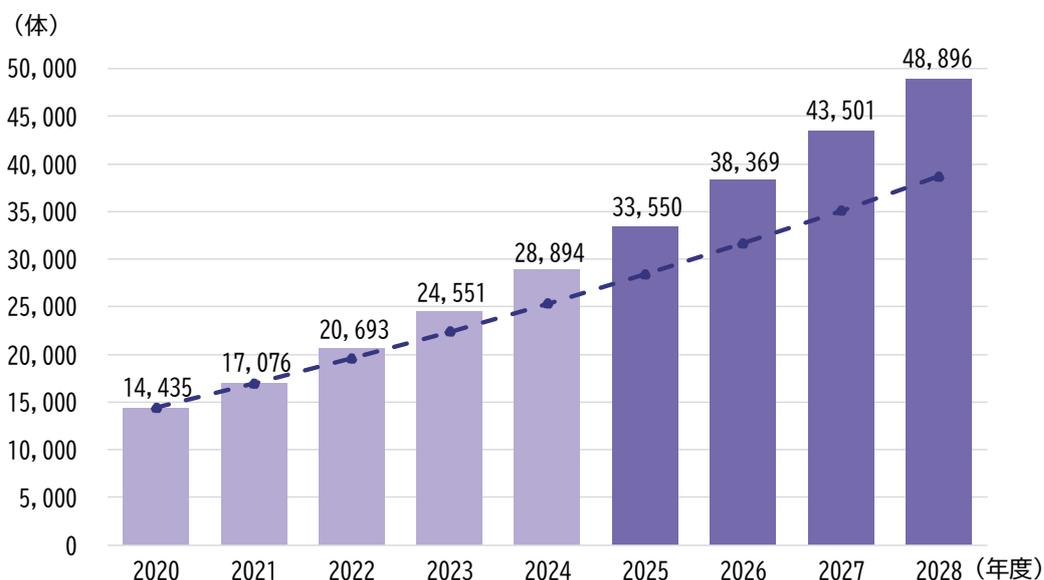
5 【行旅死亡人】身元が判明せず、引取者のない死者のこと。

に伴い、第1次計画策定時の予測を上回って推移しているため、近い将来受入可能数を超過する見込みです（図3-3-3）。

【表3-3-5 合同納骨塚の利用条件】

		申込者	
		札幌市民	札幌市民以外
遺骨	札幌市民	○	×
	札幌市民以外	○	×

【図3-3-6 合同納骨塚における埋蔵体数の推移（予測）】



※2025年度以降は予測値（2024年度は4,343体。過去5年間の平均増加数から年263体増加と予測）

※点線は第1次計画策定時の予測値

出典：札幌市

問題点を踏まえた今後の考え方

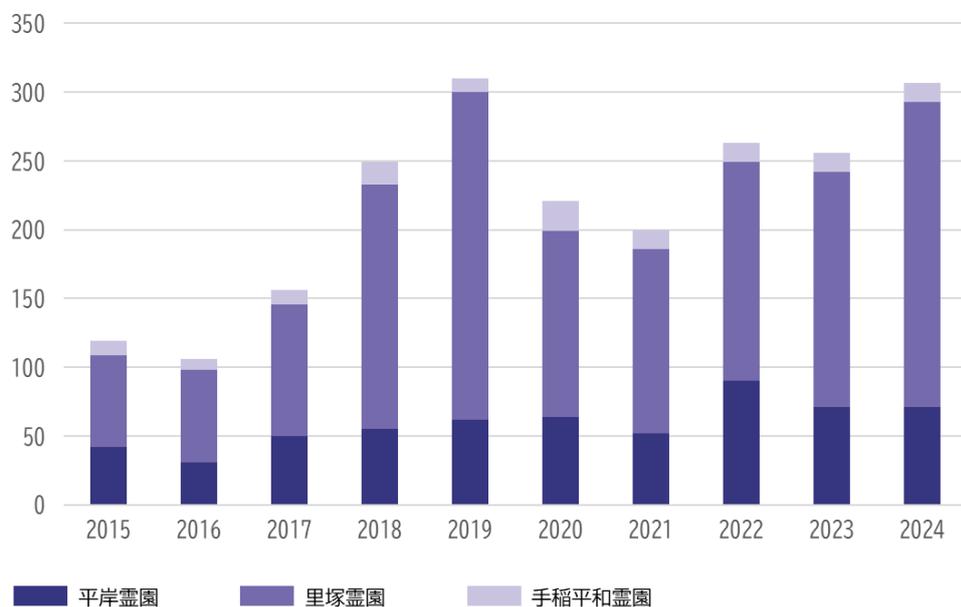
- 新たな合葬墓を設置するなど市民が引き続き合葬墓を利用できる体制を整備するとともに、多様化するニーズに対応できるよう、利用条件の見直しや受益者負担のあり方について検討していきます。

エ 市営霊園の返還区画の増加

近年は市営霊園の墓の管理を引き継ぐ方がいないために、遺骨を合葬墓等へ改葬し、市営霊園の区画を返還（墓じまい）する方が急増しています。

返還によって生じた空き区画については、市有施設有効活用の観点から、概ね3年ごとに再公募を行っています。一方、札幌市では、里塚霊園の造成終了後は市営霊園の拡張をせず、墓地の供給は民間に委ねることを基本方針としていることから、再公募の数及び時期については、市民ニーズに加え、民間墓地の供給（経営）に与える影響も考慮しながら決定する必要があります。

【表 3-3-7 市営霊園の返還区画数】



問題点

- 墓地に対するニーズの多様化に伴い今後さらに空き区画が増加することが見込まれます。
- 返還による空き区画の増加は、管理料収入の減少につながり、霊園の維持管理に支障が生じるおそれがあります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 市営霊園も民間墓地等も永続的に持続可能な墓地運営が可能となるよう、市営霊園としての墓地供給（再公募等）のあり方について検討します。

(2) 無縁化が疑われる墓の増加

少子高齢社会の進展などに伴い、墓の管理を引き継ぐ方が減っており、管理する人がいない、もしくは適切に管理されていない墓が増加しています（写真 3-3-8）。

【写真 3-3-8 無縁化が疑われる墓の例】

(市営霊園)



(旧設墓地)



これまでもこのような無縁化が疑われる墓について、看板設置や戸籍調査等を行い、無縁化の解消に努めてきました。令和 6 年度末時点で無縁化が疑われる墓は 4,872 件、全区画のうち約 10.2%となっています（表 3-3-9）。

また、令和 8 年度（2026 年度）からは市営霊園の管理料を毎年徴収することとしましたが、このことは墓地使用者と連絡をとる機会ともなります。

無縁化が疑われる墓を放置することは、墓地の荒廃や不法投棄の温床となりかねないところですが、樹木の伐採や墓石の倒伏防止などを行うには相当の手間と費用を要し、さらに解消にあたっては、縁故者情報の把握に膨大な手間と時間を要することや無縁改葬後の墓石の取扱いが法的に整理されていないことなどが全国的な課題となっています。

【表 3-3-9 無縁化が疑われる墓の割合】（令和 6 年度末）

	使用区画数	無縁化が疑われる墓の数	無縁化が疑われる墓の割合
平岸霊園	12,580	1,526	12.1%
里塚霊園	26,573	2,257	8.5%
手稲平和霊園	2,962	256	8.6%
旧設墓地	5,450	833	15.3%
計	47,565	4,872	10.2%

※「無縁化が疑われる墓の数」は使用者への通知が到達せず返戻された数をいう

※使用区画数には返還により現在は使用者がいない区画を含む

問題点

- 少子高齢社会の進展に伴い、無縁化が疑われる墓の増加が懸念されます。
- 無縁化が疑われる墓を放置しておく、墓石倒壊の危険や周辺区画に悪影響を与えるだけでなく、市営霊園・旧設墓地全体の景観悪化等に繋がるおそれがあります。
- 無縁墓への対応について、無縁改葬が基本となりますが、その際の墓石の取扱いや費用負担のあり方などについて整理が必要な状況です。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 市営霊園及び旧設墓地における使用者の戸籍調査等を引き続き実施し、無縁化が疑われる墓を解消していきます。
- 毎年の管理料徴収の機会なども活用して、使用者に対し住所変更、相続などの手続きを周知徹底とともに、将来的に管理を引き継ぐ方がいないお墓に関して、墓じまいの啓発を進めることにより、無縁墓の発生を予防します。

(3) 市営霊園の経年化

3か所ある市営霊園は、札幌市が直営で管理を行っていますが、いずれも開設から40年以上が経過しています。(表 3-3-8)。

園路、階段、手すり、雨水桝等のさまざまな構築物の経年化が進んでおり、令和6年度に実施した霊園施設健全度調査によれば、機能に支障が生じる可能性があるもしくは既に生じている施設は全体の60.9%に上り、その改修には約24億円の費用がかかると見込まれます。

各霊園の管理事務所についても経年化が進んでおり、最も古くからある里塚霊園管理事務所は、令和11年度の供用開始を目指して建替えを行うこととしています。

【表 3-3-10 3 霊園の開設時期等】

名称	開設年月	管理事務所建築年(※)
平岸霊園	昭和16年8月	昭和63年
里塚霊園	昭和41年6月	昭和46年
手稲平和霊園	昭和48年8月	昭和49年

※平岸霊園は建替時、里塚霊園及び手稲平和霊園は霊園開設後の建築。

問題点

- 市営霊園の経年化が進んでおり、訪れる市民等の安全を確保し、利便性を向上するために、構築物の改修が必要な状況です。
- 構築物の改修や管理事務所の建替にあたっては多額の費用を要することから、より効率的な維持管理・整備等を行う必要があります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 市民がより安全で利用しやすい霊園となるよう、利用状況や経年化状況を踏まえ、計画的に改修を進めていきます。
- 市営霊園について、より効率的な維持管理・整備等を行っていくために、民間の活力を活かした運営方法や多面的な活用を検討します。

(4) 旧設墓地の維持管理

札幌市内及び市外に 17 か所ある旧設墓地は、明治期に地域の住民により自然発生的に作られた埋葬⁶地を始まりとしています（表 3-3-9）。

【表 3-3-11 札幌市の旧設墓地】

名称	住所	開設年
円山	中央区南4条西28丁目	明治25年
盤溪	中央区盤溪203番地	大正4年
上篠路	北区篠路4条丁目	明治5年
中沼	東区中沼町215番地	昭和7年
苗穂	東区東苗穂5条2丁目	明治19年
丘珠	東区丘珠町645番地	明治5年
白石本通	白石区平和通10丁目北	明治13年
月寒	豊平区月寒西3条西8丁目	明治5年
澄川	豊平区平岸2条18丁目	明治10年代後半
北野	清田区北野2条2丁目	明治29年
八垂別	南区川沿1813番地	明治21年
藤野	南区藤野4条8丁目	明治45年
滝野	南区滝野31番地	明治36年
発寒	西区発寒5条6丁目	明治11年
手稲	手稲区手稲本町4条4丁目	明治10年代後半
山口	手稲区手稲山口347番地	明治18年
屯田	石狩市花川東670番地	明治24年

その後、昭和期に入り地域での維持管理が困難になったことから、札幌市が旧設墓地の管理を引き継ぐこととなり現在に至っています。昔からある墓を代々継承していく方に限り使用を認めていることから、新規の使用者募集は行っていません。

なお、旧設墓地は、その歴史的背景から管理料などの費用を徴収していませんが、令和2年度（2020年度）に使用者に対して行ったアンケートによると、8割を超える

6 【埋葬】火葬されていない遺体を土中に葬ること（「墓地、埋葬等に関する法律」における語句使用と同様）。

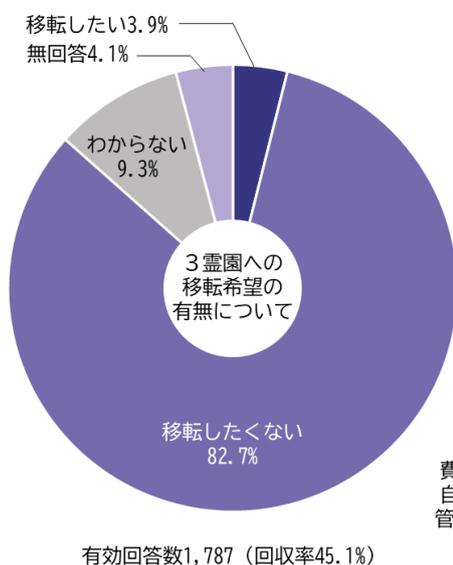
方が継続使用を希望していること、約半数が費用負担に肯定的であることが分かりました。

問題点

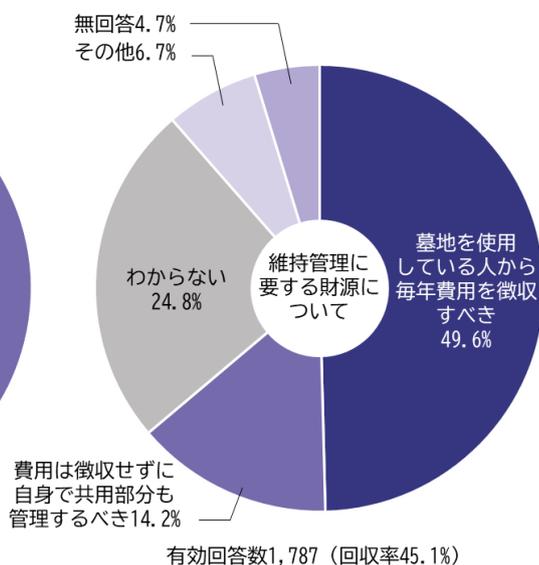
- 札幌市が旧設墓地の管理を引き継いだ際、手続きの未実施や名乗り出なかった方がいたため、使用者が特定できていない未許可墓が存在しています。
- 旧設墓地は地域の住民により自然発生的に作られた埋葬地を始まりとしていることから、土葬体埋葬場所が不明であるなど全体像の把握ができていない状況です。

【図 3-3-12 旧設墓地使用者への「維持管理」に係るアンケートの結果】

■ 3 霊園への移転希望の有無について



■ 維持管理に要する財源について



出典：旧設墓地使用者への「維持管理」に係るアンケート（2020年度）

問題点を踏まえた今後の考え方

- 使用者が特定できていない未許可墓について、看板設置等により解消に努めます。
- 市営霊園の管理料導入後の状況も参考に、旧設墓地の維持管理方法のあり方について検討します。

第4章 分野別の取組

1 市民の意識醸成

(1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像

調整中

調整中

(2) 各種取組

ア 葬送に対する市民ニーズの把握

アンケート調査を中心に、市民の葬送に対する意識やニーズについて、最新の動向を継続的に把握します。

■アンケート調査の実施

葬送に関するワークショップやサロンなどの各種イベント開催時に、参加者アンケートを行うほか、定期的にインターネットアンケート調査を実施し、市民の葬送に対する意識や需要を把握します。

■市民ニーズの多様化

これまでに実施したワークショップにおいて、対話を通じて市民の生の声を収集したところ、年齢、性別、家族構成など属性ごとにニーズが多様化している可能性があることが分かりました。今後も市民ニーズを定量的に調査・分析し、火葬場・墓地に関する施策に活用します。

イ 葬送に関する情報発信・提供

札幌市の関係部署に加え、民間墓地経営者や葬祭関連事業者等と連携し、市民が求める情報にたどり着ける体制を整備します。

広報さっぽろやホームページ等の各種媒体を活用して葬送に関する情報を発信します。また、出前講座やワークショップ、サロン等のイベントを実施し、対話を通じた情報提供を行います。

■終活ネットワーク

葬送については、家ごとにしきたりや価値観があり、他でどのように葬送が行われているかを知る機会は多くないため、不安に感じている市民もいます。また、終活をしたいと考え、積極的に情報を集めている市民もいます。

札幌市では、市民が必要とする情報にたどり着けるように、令和6年度に庁内関係部局が幅広く参加する「終活ネットワーク」を構築しました。

今後は、庁内の参加部署を拡充し、より多くの部門が協力して終活支援を行う体制を整えるとともに、業界団体などの民間組織との連携を進めながら、市民に情報を提供する体制を充実させていきます。

■ターゲットを絞った企画・情報発信

従来の終活セミナーや終活ワークショップは、葬儀やお墓の問題を身近に感じている高齢者にとっては非常に好評でしたが、一方で、そのようなテーマはまだ早い、時期が来たら考える、というような若い世代の参加は多くありませんでした。そのため、比較的若い世代が関心を持つような企画について検討し、実施していきます。

また、比較的若い世代以外も対象とする企画については、家族構成、性別・年齢、職業など様々な方がいるため、ターゲットを絞って開催することで、従来よりも参加者の求める情報を提供することを目指します。

そして、比較的若い世代はホームページや SNS 等の広報媒体に接する機会が多い一方で、高齢者は新聞や広報さっぽろ等から情報を得ることが多い状況にありましたが、今後はデジタル化の進展を見据えながら適切な広報媒体を選択・活用し、効果的な情報発信を行います。

■火葬場・墓地に関する周知・啓発・対話

火葬場・墓地に関する課題を解決していくためには、市民にもその内容をしっかりと理解してもらい、協力してもらうことが必要です。そのため、今後の社会状況の変化によって起こる問題、火葬場や墓地等のあり方・制度、葬儀などの準備に必要な情報等について周知していきます。

(3) 成果指標の設定及び参考指標

成果指標⁷

20代及び30代の終活イベント参加者数	
現状 (2024年度)	目標値 (2030年度)
1人	30人

【成果指標及び成果指標達成による将来的な効果】

比較的若い世代及び男性の終活イベント参加者数を増やすことで、将来的には、葬送について話し合い、自分事として考え、行動する人が増え、個々人が抱えている葬送に関する不安を取り除くことに繋がる。

7 【成果指標】基本構想に掲げる基本目標の実現に向けて、具体的な取組を実践し、その進捗状況を把握するための目標として成果指標を設定する。

参考指標⁸

終活イベント参加者の男性の割合	
現状（2024年度）	目標値（2030年度）
23.8%	33%

スケジュール



凡例： 実践

8 【参考指標】運営計画対象期間において、成果指標を補足し、それぞれの取組状況を確認するため、参考指標を設定する。

2 多死社会に対応した火葬場

(1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像



調整中

調整中

(2) 各種取組

ア 里塚斎場の建替・改修手法

経年化が進む里塚斎場の整備について、建替時期や建替場所、火葬炉数や特別控室等の付帯設備など火葬場の規模を選定します。また、事業方式の検討、建替費用の精査を行い、整備計画を策定します。

■里塚斎場の再整備

令和2年度(2020年度)に、里塚斎場の3つの整備手法について比較検討を行いました。その後、火葬場予約システムの導入や友引開場の検討など、状況が大きく変わってきたことから、令和5年度(2023年度)に、必要となる火葬炉数を見直しました。この際、火葬場の広域利用の観点から、他市町村の火葬をこれまで以上に受け入れた場合についても検討を行っています。その上で、改めて「①敷地外隣接地への建替」「②現地での建替」「③現火葬場の改修・増築」のそれぞれの手法の比較検討を行いました。

主に「諸室構成」「建設候補地の状況」「事業の競争性」「概算費用」の4点で比較を行ったところ、最適な整備手法は「敷地外隣接地への建替」という結果となりました。

今後、地域住民の理解を得ながら、事業方式の検討や建替費用の精査などを含めた詳細な検討を行い、整備計画を策定します。

■構造上の不具合の解消

再整備にあたっては、火葬件数が増えた場合にも待合ロビーの混雑や収骨待ち、会葬者の同線の交錯といった問題が生じないような構造の検討を行います。

■事業方式

現在の里塚斎場は札幌市が直営で運営を行っていますが、山口斎場では、施設の建設・運営・維持管理をPFI事業として一括で発注することにより、工期の短縮、水準の高い維持管理、財政支出の削減・平準化が実現していることから、令和5年度(2023年度)に上記のそれぞれの整備手法についてPFI事業として実施した場合の財政縮減効果(VFM)を算定したところ、いずれも6~7%の財政縮減効果が発揮されることが確認されました。そのため、里塚斎場の再整備については、PFI事業による実施も含め検討していきます。

【表 4-2-1 里塚斎場の主要評価項目の比較検討】

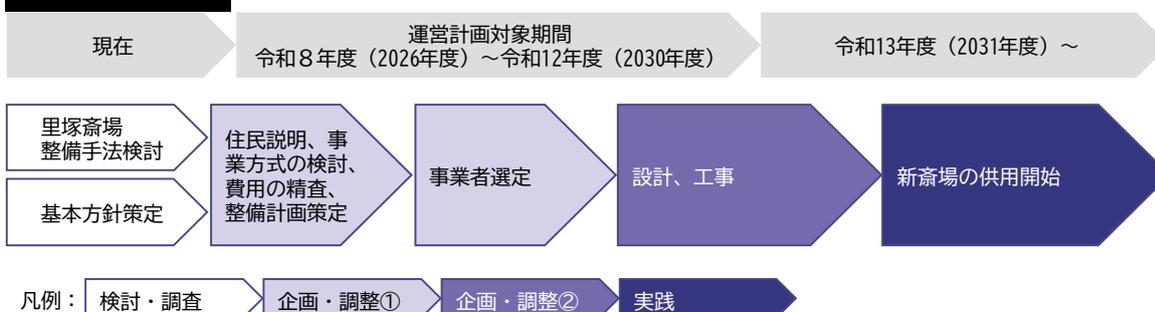
評価項目	評価結果
諸室構成	敷地が広大であり、基本的には大きな弊害はないが、斎場というビルディングタイプを考慮すると、多階層にわたる「現地での建替」は機能上使い勝手が悪いと考えられる。
建設候補地の状況	各整備案の候補地はいずれも敷地条件が異なっており、崖地での整備となる場合は、造成に多大な費用がかかる。また、崖地での建設は埋め立て造成による災害リスク等があると考えられる。
事業の競争性	事業の競争性、複数グループの組成の可能性を考慮すると、新たに建設する「敷地外隣接地への建替」「現地での建替」は複数グループの組成が期待でき、公募の際に価格・性能面で競争原理が働きやすいと考えられるが、「現火葬場の改修・増築」は現斎場の改修・継続利用を伴うため、新たな炉メーカーの参入が困難であると考えられる。
概算費用	概算費用面での比較検討を行うにあたっては、イニシャルコストとランニングコストの両側面からの視点が必要であり、合計金額が最も安価であったのは「敷地外隣接地への建替」であった。

出典：令和5年度「令和5年度里塚斎場整備手法検討業務」から抜粋

参考指標



スケジュール



イ 山口斎場の大規模改修手法

費用、工期、市民の利便性を踏まえた実現可能性を考慮しながら、山口斎場の大規模改修手法について検討します。

大規模改修とその後の運営手法について、PFI 事業による実施を検討します。

■大規模改修手法の検討

山口斎場は第2期 PFI 事業の終了時期には供用開始から 30 年が経過することになり、機械設備や電気設備のほか、火葬炉についても更新を行う大規模改修が必要となります。

令和4年度(2022年度)に行った「令和4年度山口斎場譲渡前検査等調査業務」では、このような大規模改修を行うにあたっては、最大2年間施設を休場して実施することが想定されていますが、火葬件数の増加により里塚斎場1斎場のみで対応を行うことは厳しい状況です。

そのため、令和17年度(2035年度)頃に供用開始予定の新里塚斎場及び現里塚斎場を同時運用する期間を設けることや山口斎場の大規模改修を全面休場ではなく半面休場することなどの手法について、費用、工期、市民の利便性や里塚霊園内の混雑等を踏まえた実現可能性を考慮しながら総合的に検討を進めます。

■大規模改修とその後の運営手法

第1期 PFI 事業では、施設の建設・運営・維持管理を PFI 事業として一括で発注することにより、工期の短縮、水準の高い維持管理、財政支出の削減・平準化が実現しました。

また、札幌市 PPP/PFI 優先的検討指針では、公共施設等の整備事業において、整備に係る総事業費が10億円以上など、一定の条件に該当する場合は、PPP/PFI 手法の導入を優先的に検討することとしています。

そのため、大規模改修とその後の運営の手法についても、PFI 事業による実施を検討していきます。

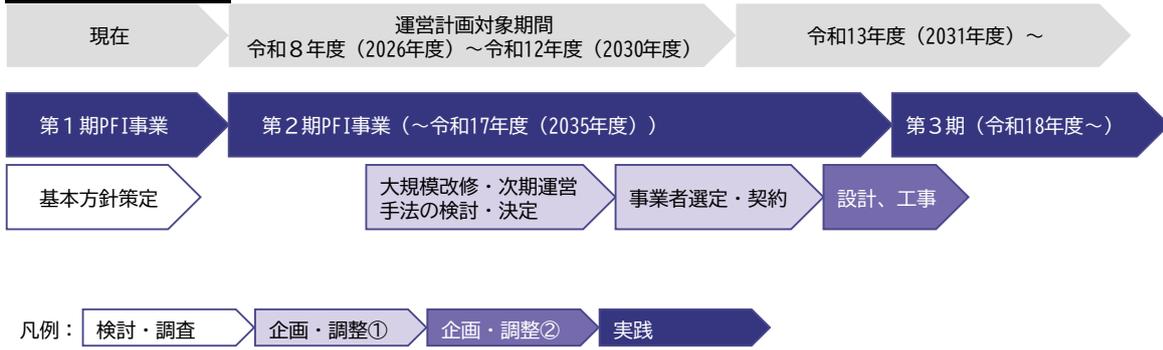
参考指標

山口斎場の大規模改修手法の決定	
現状(2025年度)	目標値(2030年度)
—	決定

【参考指標達成による寄与】

山口斎場の大規模改修手法を決定することで、安定的な火葬体制の構築に繋がる。

スケジュール



ウ 火葬場の広域利用についての協議

火葬場の広域利用について、引き続きさっぽろ連携中枢都市圏連携市町村との協議を進めていきます。

■各さっぽろ連携中枢都市圏連携市町村との協議

令和4年度（2022年度）から行っている「火葬場の広域利用に関する検討会議」は、今後も毎年開催します。その中で、各自治体の火葬場の大規模修繕や災害等非常時における協力体制について、引き続き協議をします。

■北広島市・石狩市との取組

北広島市、石狩市とは、2市の火葬場運営の方向性や今後の火葬需要について個別会議を開催するなどして情報共有を密にし、今後の札幌市の火葬場利用の方針決定に向け、検討を進めていきます。

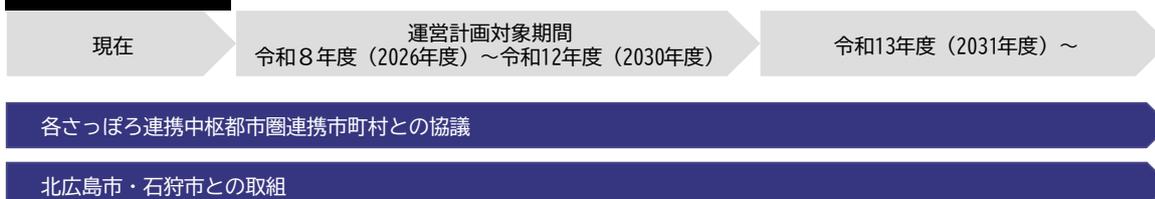
参考指標

さっぽろ連携中枢都市圏の各市町村との協議・情報共有の実施	
現状（2025年度）	目標値（2030年度）
協議・情報共有の実施	協議・情報共有の実施

【参考指標達成による寄与】

各市町村の火葬場の課題についての情報共有を継続して実施し、協力・連携を進める。

スケジュール



凡例： 実践

エ 残骨灰等の無害化処理

残骨灰及び集塵灰の無害化処理について、計画的に処理を進めていきます。

無害化処理の過程で生じる有価金属の引取により得られる収入を火葬場の整備・運用に活用します。

有害物質の生じる原因の一部となる副葬品の制限について、周知・啓発を行います。

■残骨灰等の発生量、処理量

残骨灰については、本市の火葬場では、1施設あたりの年間約10t発生しています。今後は、これまでに保管されている残骨灰と合わせて、順次無害化処理を行います。

一方で、一度に大量の処理を行うと入札に参加可能な処理業者が限定される可能性もあることから、競争性・透明性を確保可能な範囲内で処理を進めていきます。

■有価物の引取により得られる収入の活用

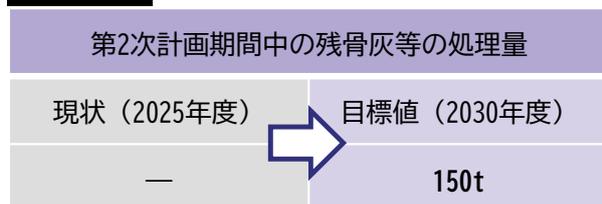
金や銀など残骨灰の無害化処理の過程で得られる有価物の引取により得られる収入を火葬場の整備・運営に活用して、サービスの維持・向上を図ります。

また、収入やその活用方法について、札幌市公式ホームページ等で周知します。

■副葬品の制限についての周知・啓発

プラスチック製品や燃えにくいものなど、一部の副葬品は棺への収納が制限されています。このことについて、周知・啓発を行います。

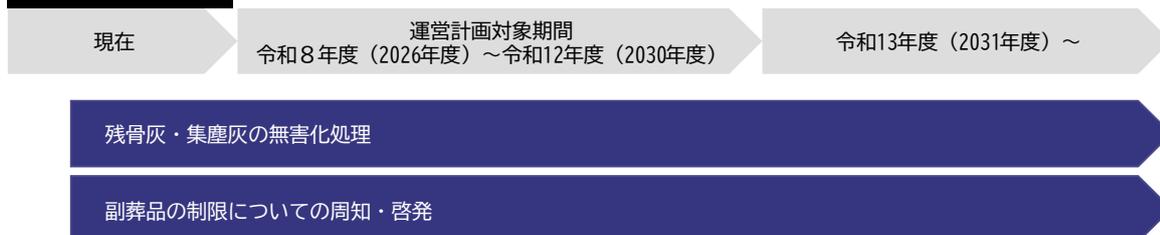
参考指標



【参考指標達成による寄与】

残骨灰等を無害化処理することで、生活環境保全上の安全・安心が確保される。

スケジュール



凡例： 実践

(3) 成果指標の設定及び参考指標

■ 成果指標の設定

第2次計画においては、施設の更新等が主な取り組みとなります。そこで、基本構想で掲げる基本目標「多死社会においても安定運営可能な火葬場」の実現に向けて、目指す方向性を示す数値を指標とします。

成果指標

火葬需要は今後も増大していく見込みですが、火葬場の予約枠が全て埋まった日数ゼロを目指し、希望する日に火葬が出来るようサービスを提供し続けます。

火葬場の予約枠が全て埋まった日数	
現状 (2024年度)	目標値 (2030年度)
1日	0日

〈将来的な効果〉

「火葬場の予約枠が全て埋まった日数ゼロ」を目指すことで、火葬件数の平準化が進みます。また、将来的に火葬場を建て替える時には、最小限の火葬炉数で設計することが可能となり、職員数の配置も一定に近づくなど、火葬場運営の効率化に繋がります。

■ 参考指標

項目	参考指標	参考指標達成による寄与
里塚斎場の建替・改修手法	里塚斎場の整備計画策定	里塚斎場の今後の整備計画を策定することで、安定的な火葬体制の構築に繋がる。
山口斎場の大規模改修手法の検討	山口斎場の大規模改修手法の決定	山口斎場の大規模改修手法を決定することで、安定的な火葬体制の構築に繋がる。
火葬場の広域利用についての協議	さっぽろ連携中枢都市圏の各市町村との協議・情報共有の実施	各市町村の火葬場の課題についての情報共有を継続して実施し、協力・連携を進める。
残骨灰等の無害化处理	第2次計画期間中の残骨灰等の処理量	残骨灰等を無害化处理することで、生活環境保全上の安全・安心が確保される。

3 少子高齢社会に対応した墓地

(1) ビジョン実現に向けた施策などの全体像

調整中

調整中

(2) 各種取組

ア 市民ニーズに対応した墓地等供給の推進

個別埋蔵式の墓石型から、合葬墓や樹木葬等の形態のお墓へニーズが変化しており、札幌市営霊園においても区画を返還（墓じまい）する方が急増しています。また、平岸霊園合同納骨塚は第1次計画策定時の予測を大きく上回る利用となっています。民間霊園においては、あらかじめ墓石の撤去や合葬墓への改葬を組み入れた期限付墓地や樹木葬墓地などを設けるところも出てきています。これらの現状に鑑み、多様化する市民ニーズの把握に努めるとともに、墓地需要予測を実施し、毎年度定期的な民間墓地経営者との打ち合わせ等による連携の下、市民ニーズを踏まえた適切な墓地供給を推進します。

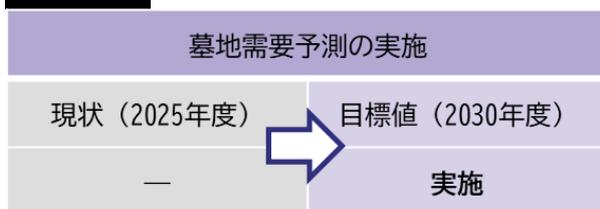
■ 市民ニーズの把握

市民へのアンケート調査や葬送に関するワークショップ・サロン等の各種イベント参加者への聞き取りなどを通じて墓地・納骨堂の需要に係るニーズを把握します。

■ 墓地需要予測

直近では平成29年度に墓地需要予測を行っていますが、高齢化、核家族化のより一層の進展などに伴う上記市民ニーズの変化等により、大きく乖離が生じている可能性があるため、第2次計画では改めて長期的な札幌市全体の墓地需要及び民間霊園等の供給について調査を実施します。

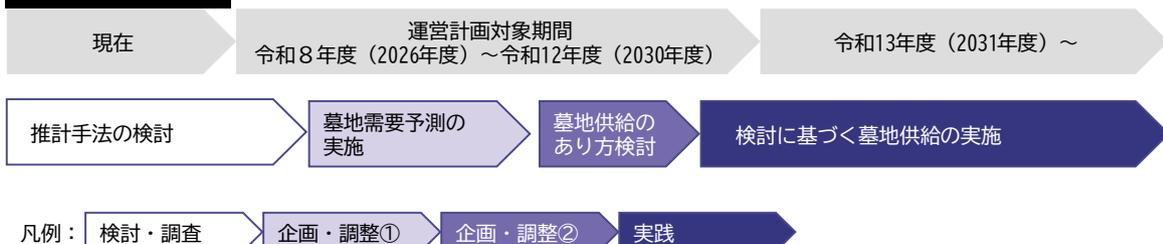
参考指標



【参考指標達成による寄与】

墓地需要予測の実施により、需要に合わせた墓地供給のあり方の検討が可能になる。

スケジュール



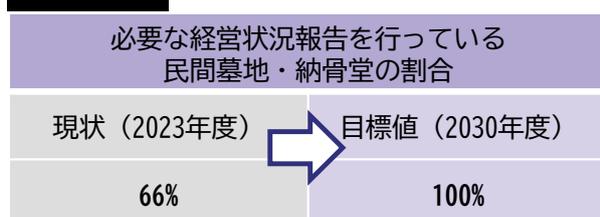
イ 民間墓地・納骨堂に対する指導等

納骨堂の安定的かつ永続的な運営を確保するため、経営（変更）許可申請に対して厳格な審査等を実施します。また、経営許可済みの納骨堂に対して、経営状況報告内容や登記事項の定期的な確認など、経営状態のチェックを行い、安定経営に不安がある事業者への指導を行います。

■民間墓地と納骨堂の安定経営に向けた指導

札幌市では、「札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例」に基づき、附属機関として、札幌市墓地等財務状況審議会（以下、審議会という。）を設置しています。この審議会を活用して、経営（変更）許可申請があった場合には、厳格な審査を行い、許可後は一定期間、事業が計画通りに行われているか確認を行います。また、公益法人が経営する墓地や、一定規模以上の納骨堂の財務状況を調査審議し、安定経営に不安がある事業者に対し、改善に向けた指導を行います。

参考指標



【参考指標達成による寄与】

民間墓地・納骨堂が必要な経営状況報告を行うことで、適切な指導等を行うことが可能となり、市民が安心して利用できる民間墓地・納骨堂の維持に繋がる。

スケジュール



凡例： 実践

ウ 新たな市営合葬墓の設置等

現在の合葬墓は、近い将来受入可能数に達する見込みであることから、新たな合葬墓を設置します。また、利用条件の見直しを行います。

安定経営に向けた料金体系を検討します。

■新たな合葬墓の設置

受入期間に空白が生じないように、市営霊園内へ新たな合葬墓を設置します。

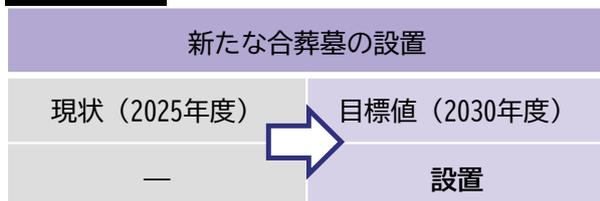
■利用条件の見直し

第1次計画において、市民ニーズを踏まえ、「札幌市民として亡くなった方の遺骨」等の受け入れに向け、利用条件の見直しを検討しました。第2次計画においては、詳細な条件等について検討を行い、見直しを実施します。

■安定経営に向けた料金体系

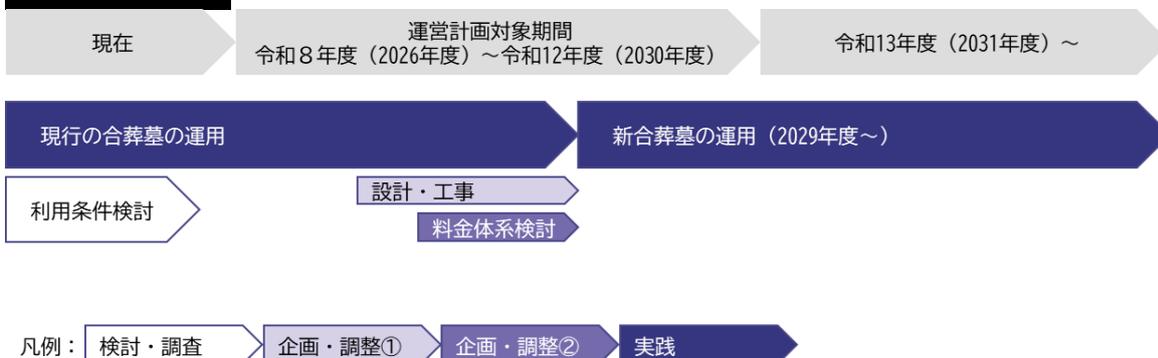
新たな合葬墓の設置費用等を踏まえて、安定経営に向けた料金体系の構築を検討します。

参考指標



【参考指標達成による寄与】
社会情勢を加味し、「札幌市民のためのお墓」としての一端を担う。

スケジュール



エ 市営霊園墓地供給（再公募等）のあり方

市営霊園及び民間墓地等の双方が将来にわたって安定した経営を行えるよう、市営霊園としての墓地供給（再公募等）のあり方を検討します。

■市営霊園の役割

市民ニーズや墓地需要予測を踏まえ民間墓地等を含めた札幌市全体として適切な墓地供給を実現しつつ、市営霊園及び民間墓地等の双方が将来にわたって安定した経営を行えるよう、市営霊園としての墓地供給（再公募等）のあり方について検討します。

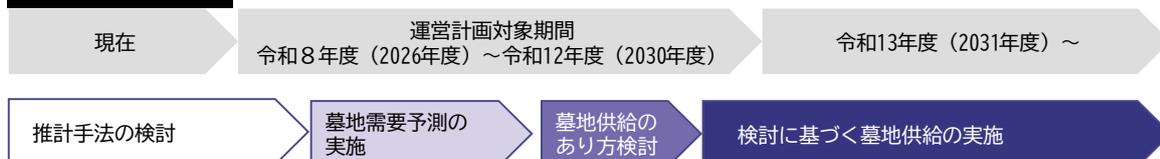
参考指標



【参考指標達成による寄与】

墓地需要予測に基づく墓地供給を実施することで、市営霊園及び民間墓地等の安定経営が実現する。

スケジュール



オ 市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応

市営霊園及び旧設墓地における使用者の戸籍調査を引き続き実施し、無縁墓の解消に努めるとともに、墓じまいの啓発により、無縁墓の発生を予防します。

■無縁化が疑われる墓地使用者の戸籍調査継続

無縁化が疑われる墓地について、使用者と連絡が取れない場合は戸籍調査により現住所や縁故者の有無を調べるなど、図 4-3-1 に示すフロー図に沿った確認を継続して行います。

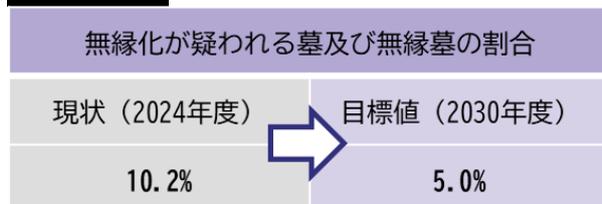
■無縁墓の解消手順整理・試行・実施・予防

上記の調査等によって無縁と認定した墓の改葬方法や墓石の撤去手順等を検討・整理し、試行の後、実施していきます。また、手続きに関する通知文の定期送付、市営霊園及び旧設墓地における注意喚起看板の設置、墓じまいの啓発など、新たな無縁墓の発生を予防するための取組を推進します。

■無縁改葬実施後の区画について

無縁墓を改葬・撤去した後の区画については、「エ 市営霊園墓地供給（再公募）のあり方」の中で併せて検討していきます。

成果指標



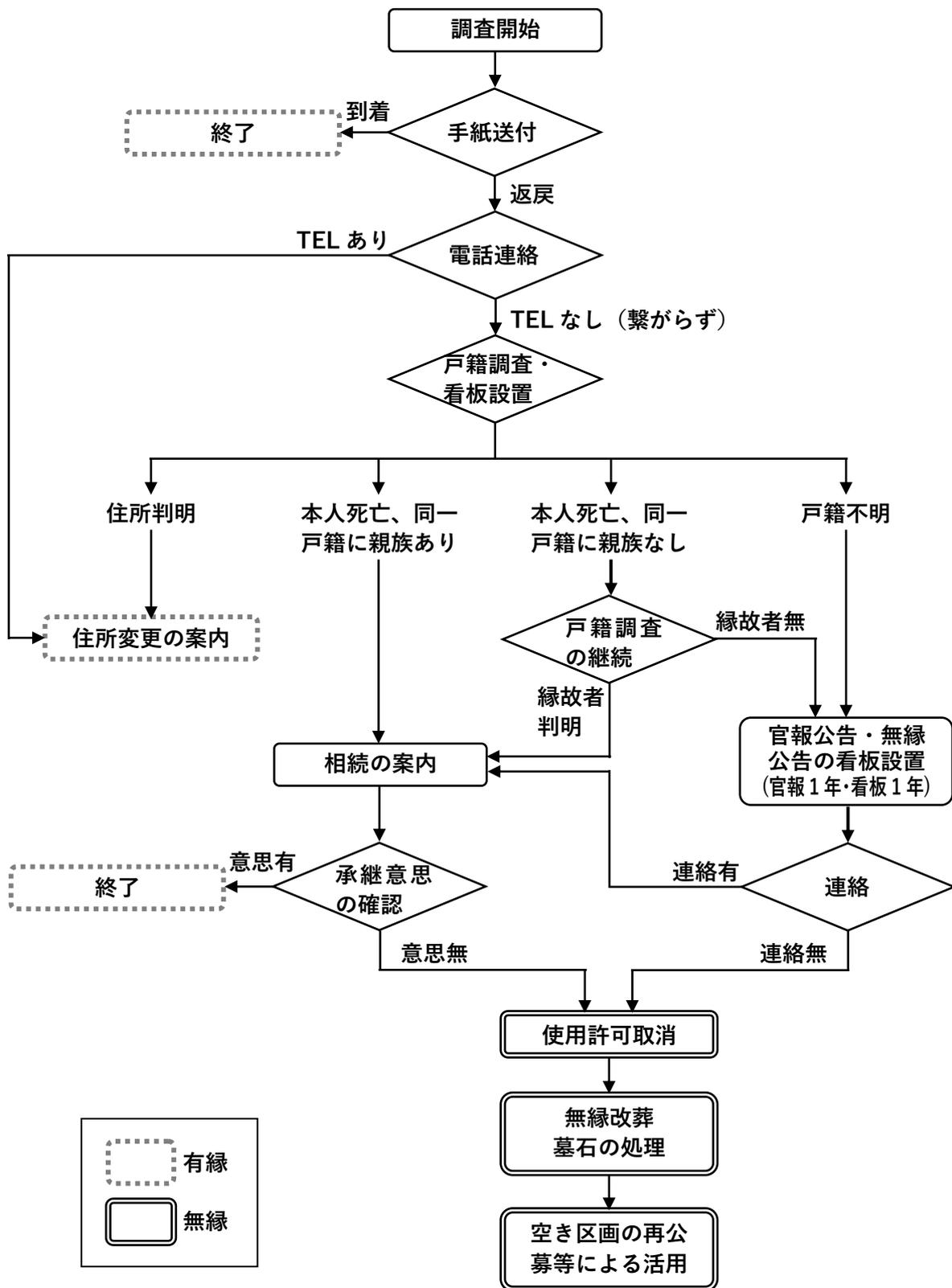
【成果指標達成による将来的な効果】

無縁化が疑われる墓の解消による無縁墓跡地の有効活用、無縁墓跡地を含めた施設等の環境改善に繋がる。

スケジュール



【図 4-3-1 無縁墓認定及び無縁改葬等に係るフロー図】



カ 市営霊園の運営・改修・機能の統廃合

里塚霊園管理事務所について、令和11年度（2029年度）の供用開始を目指して建替を行います。その他の管理事務所についても、利用状況や施設の経年化状況を踏まえた運営及び改修を検討します。

また、他都市の運営手法も踏まえながら、業務改善やサービスアップを目指すとともに、市民がより利用しやすい霊園となるよう、市営霊園の多面的な活用についても模索します。

■ 霊園管理事務祖の建替等や霊園内構築物の改修

里塚霊園管理事務所については令和11年度（2029年度）の供用開始を目指して建替を行うとともに、比較的利用頻度の低い手稲平和霊園管理事務所については、建替や統廃合も視野に、あり方を検討します。また、市営霊園利用者の安全確保及び利便性向上のため、バリアフリー化を含む市営霊園の段階的な改修を進めます。

■ 市営霊園の多面的な活用の検討

墓地としてだけでなく、多くの市民が利用できるよう、空き区画等を活用した憩いの空間の創出や景観向上等について検討を進めます。

■ 効率的な維持管理及びサービス向上を目的とした運営手法の検討

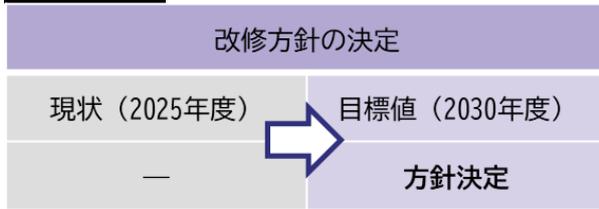
令和元年度（2019年度）に、民間事業者のアイデアの把握、指定管理者制度やPFI等の導入可能性を調査するため「サウンディング型市場調査⁹」を実施しました（表4-3-2）。

令和3年度（2021年度）に行った調査では、大都市公営葬務事業協議会に参加している21都市（札幌市含む）のうち、11都市が市営霊園について指定管理者制度を導入しており、樹木管理等が迅速になり、園内が綺麗になるなどのメリットがあることが分かりました。

今後、霊園ごとの業務量や必要人員を精査したうえで、指定管理者制度及びPFI制度導入による市営霊園の運営について、より具体的に検討を進めます（表4-3-3）。

9 【サウンディング型市場調査】民間事業者から広く意見、提案を求める市場調査で、事業を検討するにあたり民間事業者との対話を通じ、利活用の方向性、市場性の有無に向けたアイデアを得ること、幅広い検討を可能とするもの。

参考指標



【参考指標達成による寄与】

市営霊園の改修により、墓地利用者の安全確保が図られるとともに、利便性が向上する。

スケジュール



【表 4-3-2 サウンディング型市場調査の主な結果について】

	対話の項目	対話の概要
市営霊園の業務・維持管理に関する提案	市営霊園の管理方法について	<ul style="list-style-type: none"> 迅速な対応を行うために、市内を複数の地域に分割し、複数の企業で管理体制を構築する。 各霊園管理事務所で受付事務を行わず、市内中心部に窓口を設置し、全ての受付事務を行う。 地域制を考慮し、北西方面唯一の事務所である手稲平和霊園の管理事務所は必要である。
参加加入条件に関する提案	指定管理者制度の導入について	<ul style="list-style-type: none"> 霊園内で行う自主事業の許可 再公募を含む使用料等の指定管理費への充当 日常の維持費とは別に、一定の修繕費用の計上
	PFI制度の導入について	<ul style="list-style-type: none"> 整備費償還のため、最低20年の期間が必要 管理事務所の改修等を含めれば対応可能 数種の事業（合葬墓の改築、事務所の整備など）を大規模に含めること。 事業規模が小さいと参入が難しい。

出典：札幌市

【表 4-3-3 指定管理者制度等を導入した際の比較イメージについて】

運営手法	評価			概要
	維持管理業務	人員体制	窓口対応	
市直営	▲	▲	▲	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理は日数を要する 許可証等は即日交付可
指定管理者制度	○	○	▲	<ul style="list-style-type: none"> 管理事務所分の職員削減 許可証等は即日交付可 大規模修繕は市で発注
PFI制度	○	○	▲	<ul style="list-style-type: none"> 本庁の一部及び管理事務所分の職員削減 指定管理者制度の併用により許可証等は即日交付可 大規模修繕を実施可能

凡例： ○優れている ▲現状維持

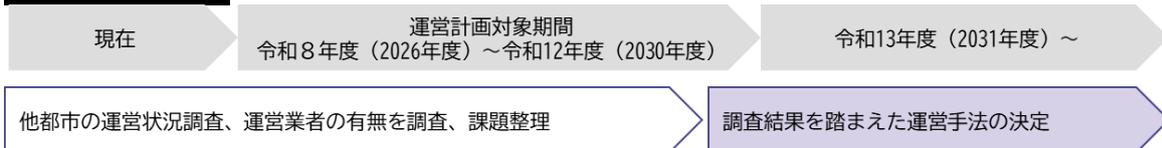
参考指標



【参考指標達成による寄与】

より良い運営手法を導入することにより、墓地利用者の利便性や運営効率の向上が見込める。

スケジュール



凡例： 検討・調査 → 企画・調整

キ 旧設墓地の管理方法

安定的な運営を継続するとともに、使用者が特定できていない未許可墓の解消に努めます。

■未許可墓の解消

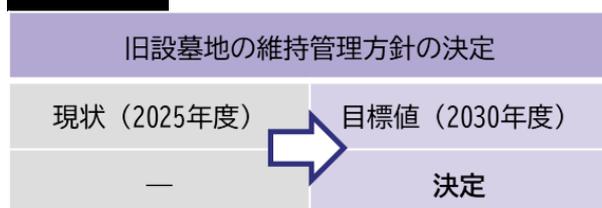
墓参者に対しての案内看板の設置等により、使用者が特定できない未許可墓の解消を図ります。

なお、未許可墓の使用者から申出があった場合は、申請書類の提出を求め、使用許可等の手続きを進めます。

■旧設墓地の維持管理方法のあり方検討

安定的な旧設墓地の維持管理を実現するため、市営霊園の管理料導入後の状況も参考に、旧設墓地の維持管理方法のあり方について検討します。

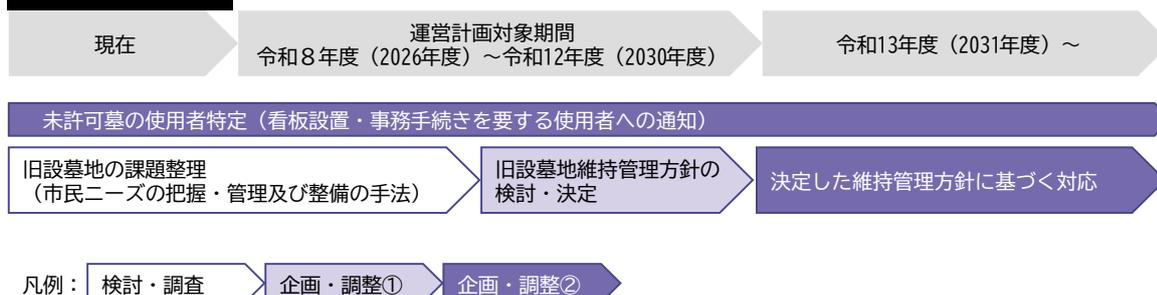
参考指標



【参考指標達成による寄与】

旧設墓地の維持管理方針を決定することで、使用者が安心して利用できる墓地の維持に繋がる。

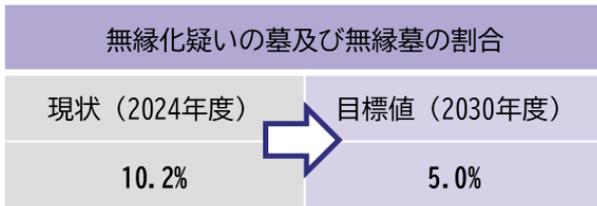
スケジュール



(3) 成果指標及び参考指標

1 成果指標

無縁墓の問題は、近年の墓地行政において重要かつ喫緊の課題となっています。そのため、無縁墓等の割合を減らすことは墓地利用者の利便性向上や安心安全に繋がると考えています。さらには安定的かつ効率的な運営に寄与する種々の将来的な効果も期待できることから、墓地に関する取組の成果指標としました。



〈将来的な効果〉

無縁墓区画の解消による収支改善や無縁墓跡地の有効活用、並びに無縁墓跡地を含めた施設等の環境改善に繋がる。

2 参考指標

項目	参考指標	参考指標達成による寄与
民間墓地・納骨堂に対する指導等	必要な経営状況報告を行っている民間墓地・納骨堂の割合	民間墓地・納骨堂が必要な経営状況報告を行うことで、適切な指導を行うことが可能となり、市民が安心して利用できる民間墓地・納骨堂の維持に繋がる。
新たな合葬墓の設置	新設した合葬墓の運用	社会情勢を加味し、「札幌市民のためのお墓」としての一端を担う。
墓地需要予測の実施	墓地需要予測の実施	墓地需要予測の実施により、需要に合わせた墓地供給のあり方の検討が可能になる。
市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応	無縁墓及び無縁化疑いの墓の割合	無縁墓区画の解消による収支改善や無縁墓跡地の有効活用、並びに無縁墓跡地を含めた施設等の環境改善に繋がる。
市営霊園の運営・改修・機能の統廃合	改修方針の決定	市営霊園の改修により、墓地利用者の利便性が向上する。
市営霊園の運営・改修・機能の統廃合	運営手法の決定	より良い運営手法を導入することにより、墓地利用者の利便性や運営効率の向上が見込める。
旧設墓地の管理方法	旧設墓地の維持管理方法の決定	旧設墓地の維持管理方法を決定することで、使用者が安心して利用できる墓地の維持に繋がる。