



札幌市火葬場・墓地に関する運営計画

令和4年(2022年)3月
札幌市

目次

はじめに

第1章 運営計画の概要

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

第2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	4
(2) 火葬場・墓地に関する問題と取組に対する理解	6
2 火葬場	
(1) 火葬件数の増加	7
(2) 友引明け、午前中への火葬の集中	9
(3) 里塚斎場の老朽化と構造上の問題	11
(4) 山口斎場の次期運営手法に関する問題	13
(5) 火葬場の広域利用に関して	14
(6) 火葬場の収入傾向と施設整備や運用改善に係る費用の発生	15
3 墓地と納骨堂	
(1) 墓石型から合葬墓・樹木葬等へのニーズの高まり	18
(2) 無縁化が疑われる墓の増加	21
(3) 市営霊園の設備や管理事務所の老朽化	22
(4) 旧設墓地及び市営霊園の維持管理・改修のための支出の増加	24

第3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	28
(2) 各種取組	
ア 葬送に対する市民ニーズの把握	30
イ 葬送に関する情報提供	30
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	34
(2) 各種取組	

ア	里塚斎場の建替・改修手法	36
イ	火葬場の友引開場	37
ウ	火葬場の予約システムの導入	38
エ	火葬場の運営手法の検討	40
オ	火葬場の広域利用についての協議	41
カ	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	43
(3)	成果指標の設定及び参考指標のまとめ	44
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	48
(2)	各種取組	
ア	合葬墓の運用方法	50
イ	民間墓地・納骨堂に対する指導等	51
ウ	市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応	52
エ	市営霊園の改修や機能の統廃合	54
オ	市営霊園の運営手法	55
カ	旧設墓地の管理方法	56
キ	市営霊園の新たな管理料制度	58
(3)	成果指標及び参考指標のまとめ	60

第4章 運営計画の進捗管理等について

1	推進体制	61
2	進捗管理と協議会の関わり方	62
3	SDGsとの関連	62

第5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	64
2	市民アンケート調査結果の概要	66
3	札幌市の墓地の変遷	68
4	市営霊園及び旧設墓地の手続き	70
5	用語集	71
6	パブリックコメントの実施結果	73

はじめに

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に伴い、今後は団塊の世代をはじめとした多くの方々が寿命を迎えられる、「多死社会」がもう間もなくやってくるのが確実な状況です。

こういった多死社会が訪れることによる「火葬場が混雑して火葬まで何日も待たされる」「跡継ぎがいらないためお墓が放置される」といった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、「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想」を令和2年3月に策定しました。

既に札幌市でも、火葬件数の増加に伴う火葬場の混雑や跡継ぎ不在による無縁墓といった問題は生じ始めております。このような問題を解決することを目的に、基本構想に基づき火葬場や墓地の取組を具体化した「札幌市火葬場・墓地に関する運営計画」を策定しました。

この運営計画では、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～」を実現するため、札幌市が着実に取組を実施していきます。そのために、札幌市は市民のみなさんに情報提供や対話等を通じてご理解いただきながら、葬祭関連等の事業者とも連携して、この問題の解決に向け一緒に進めていきたいと考えております。

みなさんもお墓のことについて調べたり、家族と話し合ったりするなど、今まで以上に自分事として考え、取り組んでみてはいかがでしょうか。

みなさん自身や身近な人のために、
まずはできることから始めていきましょう。

令和4年(2022年)3月

札幌市長 秋元克広



第1章 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に伴い、今後は団塊の世代をはじめとした多くの方が寿命を迎える見込みであることから、多死社会¹が訪れることが避けられない状況です。こうした社会状況の変化により、火葬場が混雑して何時間も待たされるようになったり、墓の管理を行う跡継ぎが不在となり、墓が管理されないまま放置されたりするなど、火葬場や墓に関する問題が深刻になっていくことが懸念されます。

これらのことから、札幌市では、令和2年(2020年)3月に、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²について自分事として考え、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」(以下「基本構想」という。)を策定しました。

本計画は、基本構想で掲げるビジョン(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～**」を実現するため、基本構想に基づく取組を具体化したものです。



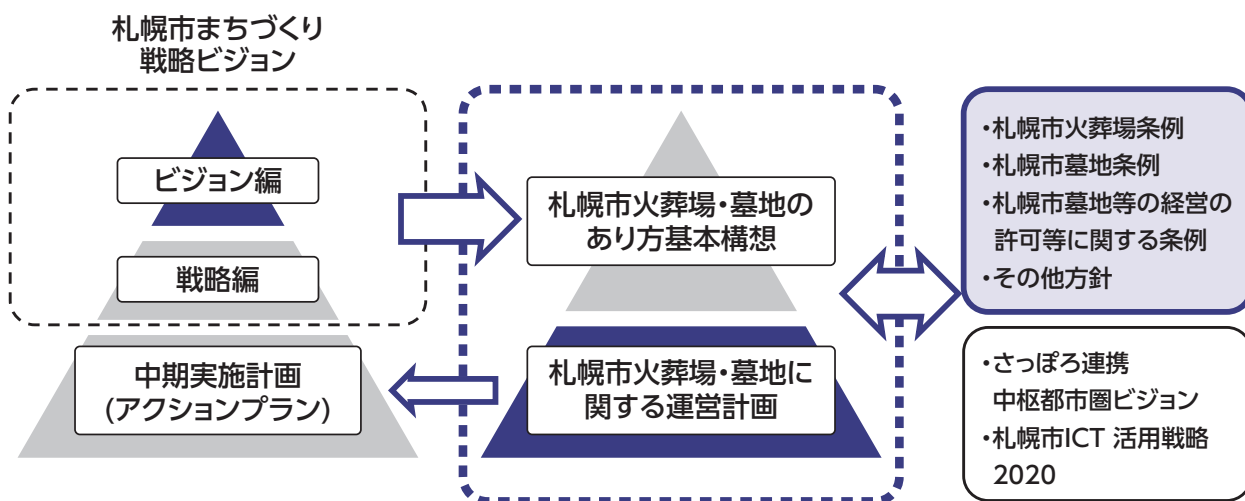
1 【多死社会】高齢者が多くなった後に訪れると予測される社会のことで、基本構想及び本計画では、「高齢化が進んで死亡者数が非常に多くなった社会」を表している。

2 【葬送】一般的には「亡くなった方と最期のお別れをして、火葬場や墓地などへ送り出すこと」を指すが、基本構想及び本計画では、「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る。

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)。

【図1-1 本計画の位置付け】

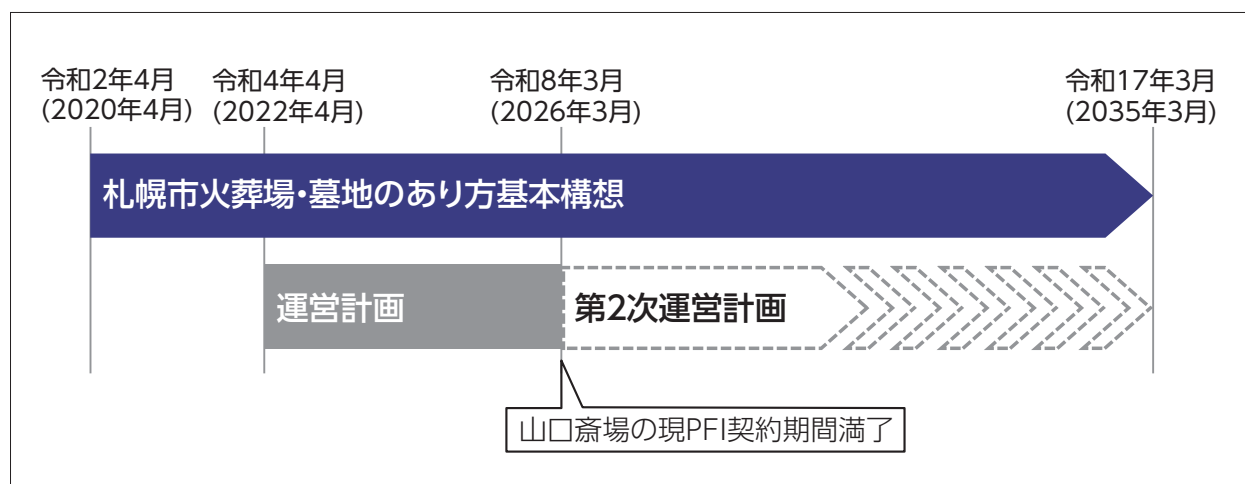


3 計画の対象期間

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年間としています。

本計画は、基本構想に基づく第1次計画として、令和4年(2022年)4月から山口斎場のPFI期間が満了となる令和8年(2026年)3月までを対象期間とします。令和8年(2026年)4月以降の取組に関しては、第2次運営計画を策定する予定です(図1-2)。

【図1-2 運営計画の対象期間】

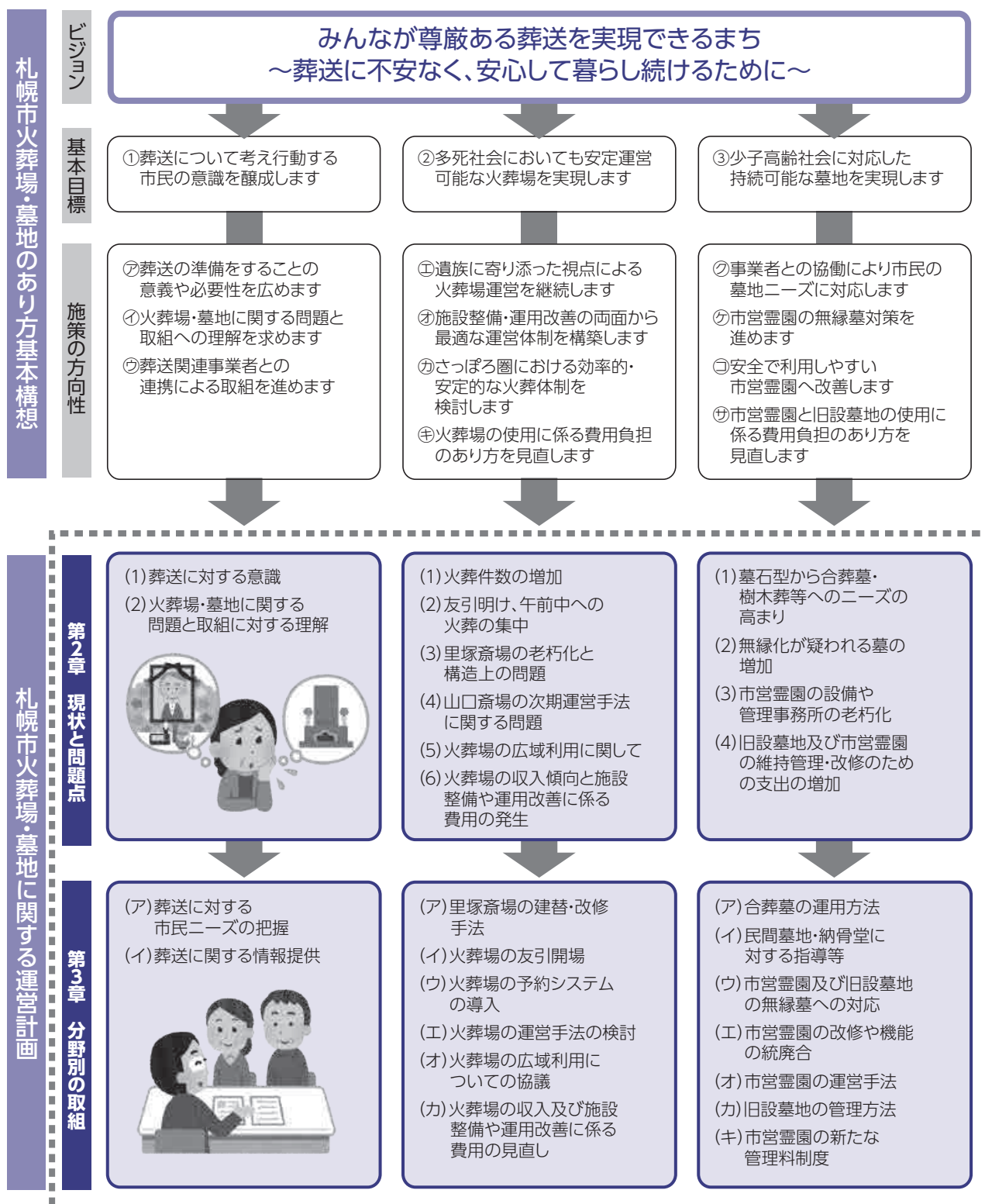


4 基本構想と運営計画について

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、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ました。

本計画では、基本構想を受けて、施策分野ごとの「現状と問題点（第2章）」を再整理し、それを踏まえて検討した「分野別の取組（第3章）」を示しています（図1-3）。

【図1-3 基本構想と運営計画の関連性】



第2章 札幌市の葬送を取り巻く現状と問題点

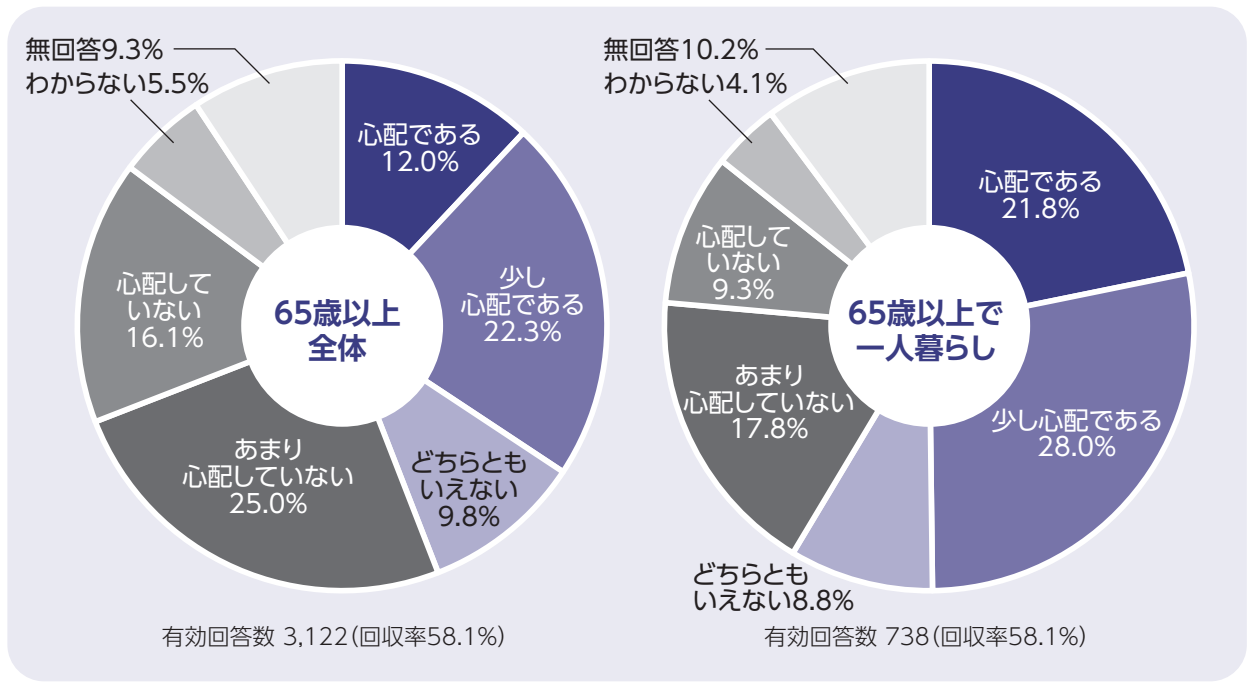
1 葬送に対する市民の意識

(1) 葬送に対する意識

■高齢者が抱える孤立死³への不安

令和元年度(2019年度)に行ったアンケート調査において、65歳以上の高齢者を対象に、「孤立死について心配があるか」と質問したところ、約34%の方が孤立死を心配していました。そのうち、一人暮らしの方を見ると約50%とさらに高い割合の方が孤立死を心配していることがわかりました(図2-1-1)。

【図2-1-1 孤立死の心配があるか】



出典:札幌市高齢社会に関する意識調査(2019年度)

■葬送や終活⁴の実践に対する意識

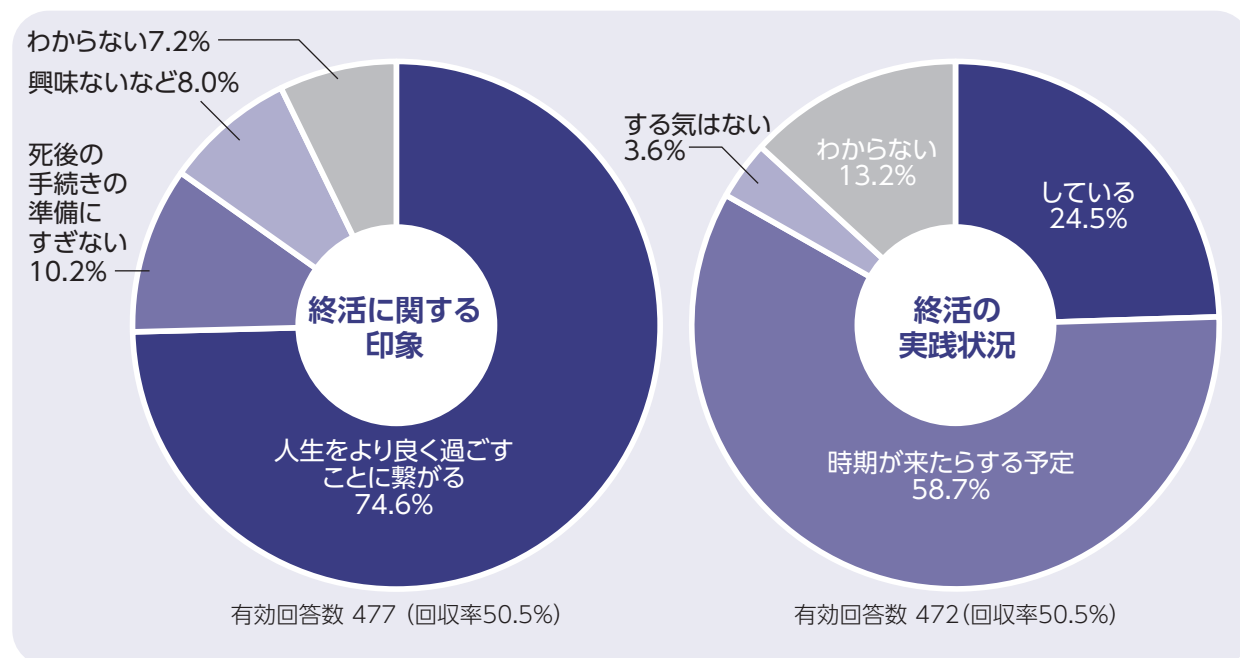
基本構想に掲げるビジョンの実現には、市民が葬送のことを考え、行動するという意識を持つことが欠かせません。

3 【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。

4 【終活】人生の最期を念頭において、元気なうちに、必要なさまざまな準備や情報収集をすること。基本構想及び本計画では、自分自身のことに限らず家族のことを含めて、特に葬送関係の準備等をすることを表している。

一方で、平成30年度(2018年度)に行ったアンケート調査では、回答者の約92%が50代以上でしたが、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(図2-1-2)。

【図2-1-2 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)

問題点

- 多くの方が孤立死を心配したり、終活の重要性を感じたりしているものの、実際の行動には結びついていない状況です。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 市民に「葬送についてより具体的に行動しよう。」という意識を持ってもらうための取組を進めます。
- 市民への情報提供を効果的に行うため、民間墓地経営者や葬祭関連事業者等と連携して、葬送に対する市民ニーズの把握に努めていきます。

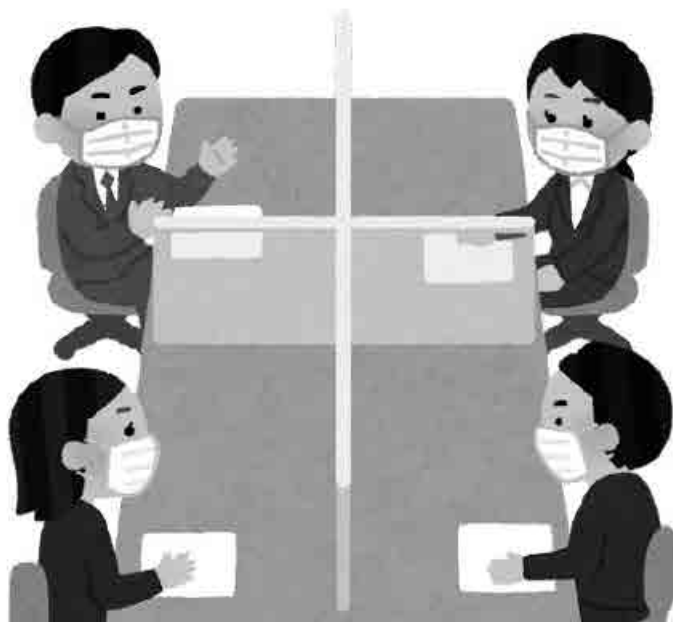
(2)火葬場・墓地に関する問題と取組に対する理解

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

- 火葬場や墓地に関する問題や取組について、市民への周知・啓発を進めます。
- 問題解決に向けた取組の検討にあたっては、市民と行政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2-2-1のとおりです。

【表2-2-1 火葬場の概要】

	供用開始年月	火葬炉数	年間火葬能力※	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	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) (~2026.3月)



■運用

- ・受付は9時30分から15時の間で到着順
- ・友引と元日は休場日
- ・札幌市民の火葬は無料(市民以外は49,000円)

※ 年間火葬能力: 現在の運用、構造、市民の慣習を踏まえ、1年間を通じて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。

$$\left[\begin{array}{l} \text{里塚斎場: 稼働日数300日/年} \times \text{炉数30炉} \times \text{使用回数2回/日} \\ \text{山口斎場: 稼働日数300日/年} \times \text{炉数29炉} \times \text{使用回数2.5回/日} \end{array} \right]$$

【コラム2-2-2 火葬場の施設紹介動画】

■「札幌市の火葬場って知ってますか～施設の紹介～」

(<https://m.youtube.com/watch?v=LV0qHQQxDwU>)

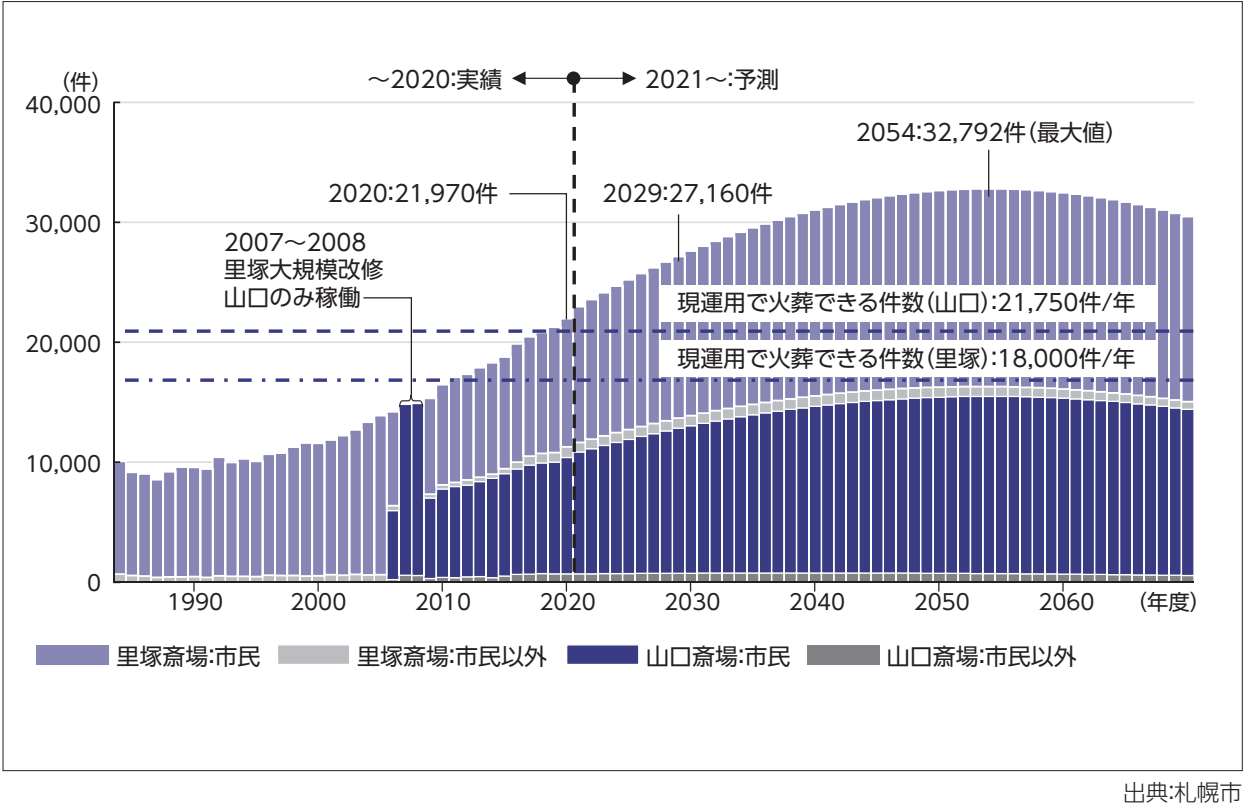
- ・里塚斎場及び山口斎場を紹介する動画を作成し、Youtubeへ掲載しています。



■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2年度(2020年度)には過去最大の21,970件となりました。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ます(図2-2-3)。

【図2-2-3 年間火葬件数の推移】



問題点

- 2施設の火葬能力の合計は39,750件ですが、すでに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年程度の使用で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/年の最大値に達する見込みです。これは令和2年度(2020年度)の約1.5倍です。
- 新たな火葬場(第三斎場)の建設は、用地の確保が難しく、ハードルが高いと考えられます。

問題点を踏まえた今後の考え方

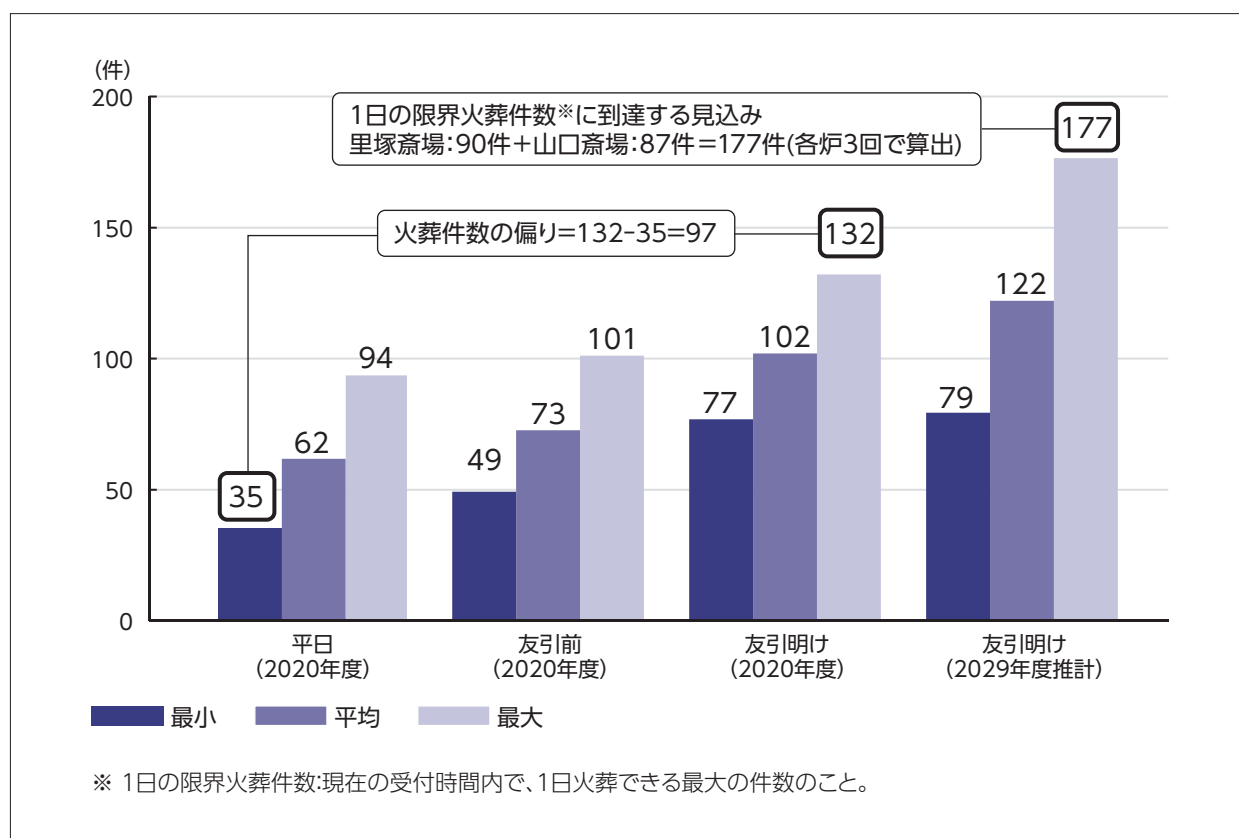
- 休止を伴う改修は困難であるため、二つの火葬場の継続稼働が必要です。
- 火葬件数増に対応する施設整備や運用改善が必要です。

(2) 友引明け、午前中への火葬の集中

■日別火葬件数の内訳

火葬件数は、休場日である友引⁵の翌日(友引明け)に特に多くなる傾向があり、令和2年度(2020年度)において友引明けの最大件数は132件となっています。友引に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)頃の友引明けには、既存の2施設を最大限稼働した際の1日の限界火葬件数(177件)に到達することが予測されます(図2-2-4)。

【図2-2-4 日別火葬件数の内訳】



出典:札幌市

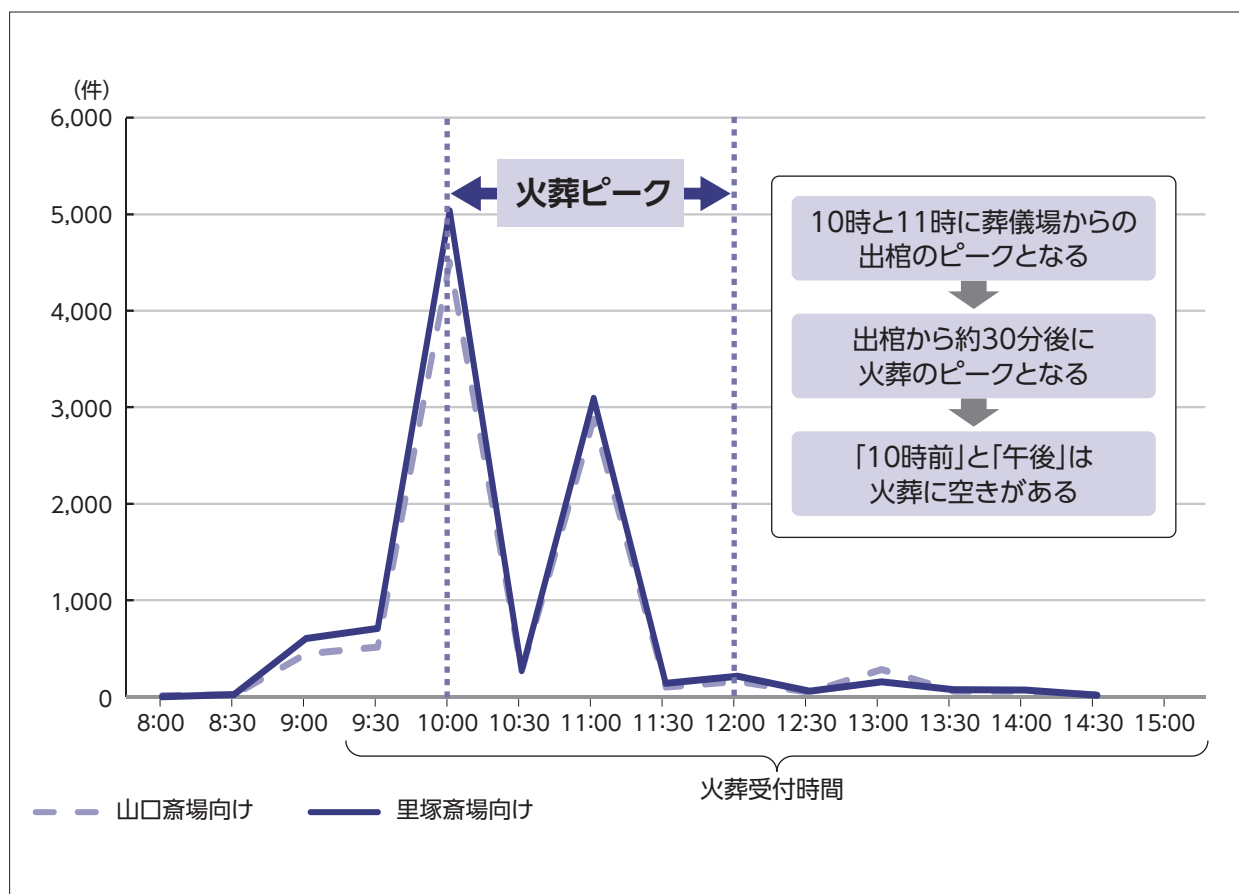
■時間帯による火葬件数の推移

現在、札幌市内の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時に集中しており、その結果、ご遺族の火葬場到着・火葬申込受付は特に10時30分と11時30分前後に集中しています(図2-2-5)。

これは、札幌では火葬後の当日に法要を行うのが一般的であり、そのために告別式を9時や10時に始めることが多いからです。

5【友引】「大安」や「仏滅」等の六曜のうちの一つ。札幌市を含め一部の自治体では葬儀や火葬を避ける傾向があるが、政令市のうち半数以上は友引にも開場し火葬している。

【図2-2-5 2017年度時間帯別出棺件数】



出典:札幌市

問題点

- 友引は火葬場の休場日としていることもあり、友引明けに火葬が集中しています。令和11年度(2029年度)の友引明けには1日の限界火葬件数(177件)に到達する見込みです。
- 札幌では午前中に火葬し午後に法要を行う風習があるため、午前中に火葬が集中します。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 今後の火葬件数の増加でさらに火葬待ちが顕著になるため、火葬ピークの平準化が必要です。

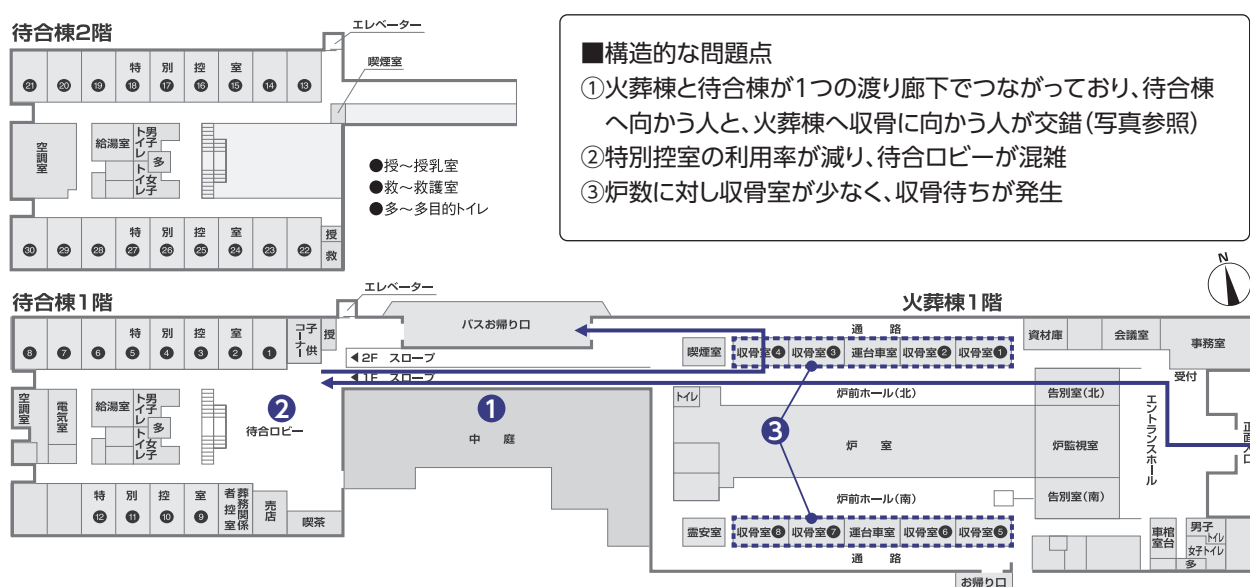
(3) 里塚斎場の老朽化と構造上の問題

昭和59年度(1984年度)に供用を開始した里塚斎場については、経年劣化による雨漏りや外壁の浮き等の問題が発生していましたが、平成30年度(2018年度)～令和元年度(2019年度)に実施した屋上、外壁工事によりこれらは改修済みであり、現状では大規模な改修の必要性はありません。一方で、火葬件数の増加に伴い、図2-2-6に挙げるような構造的な問題が指摘されています。

また、令和元年度(2019年度)には、里塚斎場の建物や設備について、コンクリートの耐久性や機械設備、電気設備が今後どれくらいの期間使用可能なのか、調査を行い、現状では建物の強度や設備に関して大きな問題はないことがわかりました(表2-2-7)。

なお、里塚斎場の火葬炉は大規模改修を行った平成19年度(2007年度)～平成20年度(2008年度)に入替を行っています。温度変化が激しく傷みやすいため、現在の火葬炉についても25年が経過する令和16年(2034年)頃には入替が必要です。

【図2-2-6 里塚斎場の見取図と構造的な問題点】



【表2-2-7 2019年度調査結果と今後の方針】

	調査結果	調査結果を踏まえた 今後の方針
建築物	建物の強度に問題はなく、築50年(2034年)時点でも使用上の問題はない。	大きな問題が生じていないことから、メンテナンスを定期的に行って使用を継続する。
機械設備	大規模修繕時(2007年度～2008年度)にほとんどの設備が更新されており、それから10年が経過しているものの、概ね問題ない。	
電気設備	大規模修繕時にほとんどの電気設備が更新されているため、使用に問題はない。一部更新していない機器については部品の供給が終了しており、故障時には全面更新が必要である。	
非常用電源	停電時の非常用電源の稼働可能時間が短く、胆振東部地震の停電時は2日弱で稼働限界に近かったこともあり、長期間稼働可能な電源への更新が奨励されている。	現在問題なく稼働できる状況から、更新時により長期間稼働可能な非常用電源の導入を検討する。
構造上の問題点	特別控室の一部ホール化(待合室拡張)や、収骨室の拡張が望ましい。	火葬件数増加による待合ロビーの混雑や収骨室不足などの問題は、施設内の構造を変更する必要があり、さらに火葬件数が増加する中、工事中の動線の確保が難しいため、火葬場を休場しないで改修を行うのは難しい。

出典:札幌市

問題点

- 火葬件数の増加とともに、里塚斎場の構造的な問題による不具合が見られるようになっていきます(①火葬棟と待合棟に向かう人の交錯、②待合ロビーの混雑、③収骨待ちの発生)。

問題点を踏まえた今後の考え方

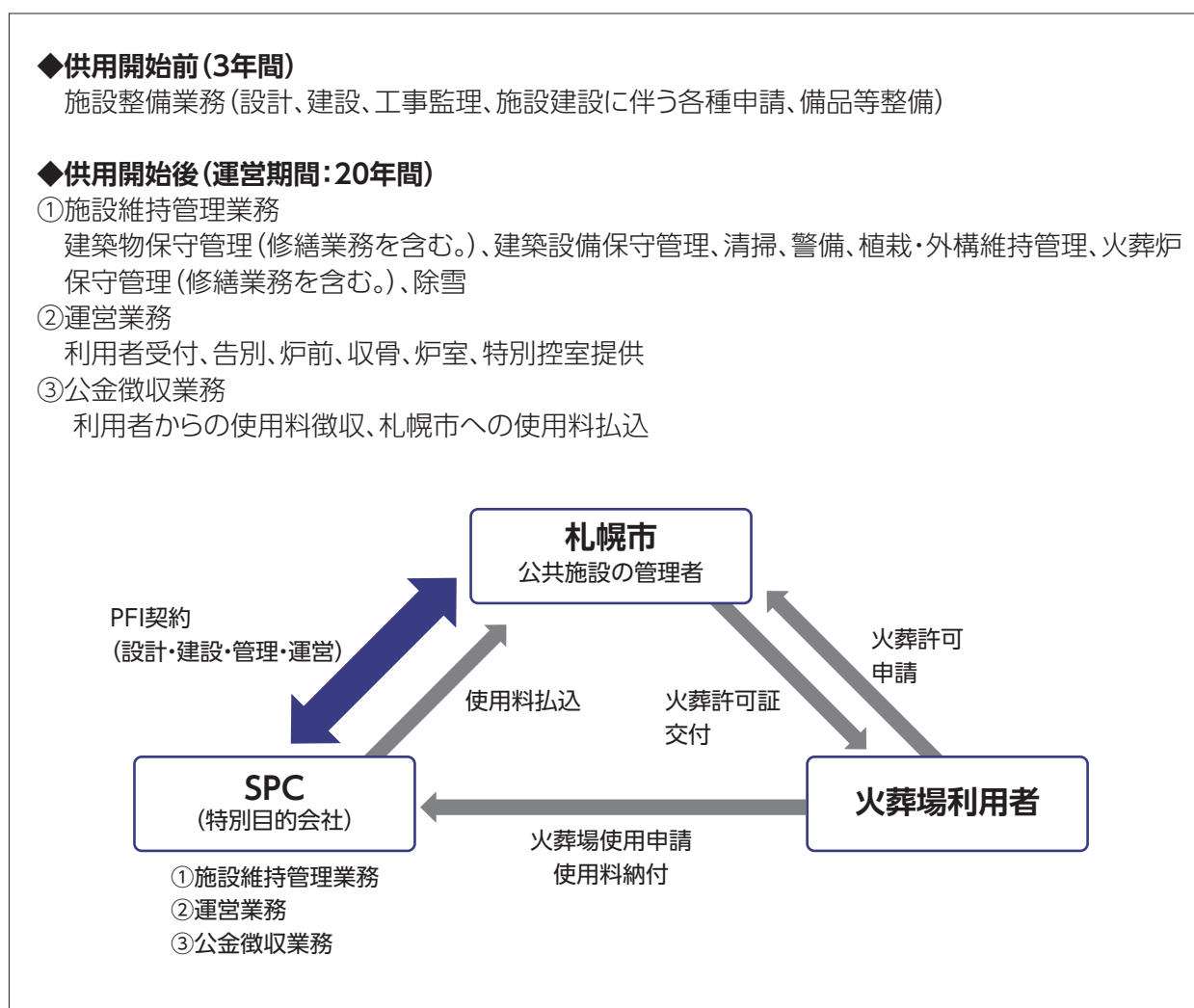
- 建築物の調査結果と設備や構造上の問題点等を踏まえ、里塚斎場の整備計画を検討します。
- 里塚斎場の次期整備までの間は、予約システムの導入や友引開場の実施による混雑緩和で対応し、次期整備時点で機能面の充足を行います。

(4) 山口斎場の次期運営手法に関する問題

山口斎場は、現在、図2-2-8に示した内容のPFI(BOT方式)⁶によって民間事業者が運営していますが、その事業期間は平成15年度(2003年度)から令和7年度(2025年度)までの23年間となっており、令和8年度(2026年度)以降の運営方法を検討する必要があります。

山口斎場は令和3年度(2021年度)現在、供用開始から15年が経ちますが、PFI事業契約により一定の保守や修繕を行っているため、大きな劣化は見られません。しかし、火葬炉を含む多くの機械設備や電気設備については、20年を経過すると更新時期を迎えるため、次期事業期間中に設備更新を行う必要があります。

【図2-2-8 山口斎場のPFIの事業範囲】



6 【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、運営等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。

問題点

- 現在のPFI事業期間が令和7年度(2025年度)で終了するため、令和8年度(2026年度)以降の運営方法を検討する必要があります。
- 上記と合わせて、火葬炉や機械・電気設備などの修繕や更新を行う範囲についての検討が必要です。
- 山口斎場を休場することができないため、運営を継続しながら修繕や更新を行う必要があります。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 令和8年度(2026年度)以降の運営及び修繕・更新方法を検討します。
- 現在の事業期間の終了に向けて、山口斎場を休場せずに大規模修繕を行う手法を検討します。

(5)火葬場の広域利用に関して

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掲載した「さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」を策定しました(表2-2-9)。火葬場についても取組の一つとして掲げていることから、これら市町村の火葬場の広域利用に関する意向を確認したところ、自治体の多くが必要との認識を持っており、そのための協議への参加意向があることがわかりました(表2-2-10)。

なお、石狩市と北広島市は札幌市の火葬場の利用について既に協定を締結し、石狩市は山口斎場、北広島市は里塚斎場を利用しております。また、他の自治体とは協定等は締結していないものの、一定の需要がある状況となっています。

【表2-2-9 さっぽろ連携中枢都市圏ビジョンの概要】

■趣旨・目的

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、国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、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを目的とするもの。

■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)



【表2-2-10 連携中枢都市圏との協議状況】

各自治体の火葬場の広域利用の考え方			総括
各自治体の火葬場の課題について	➡	火葬場の老朽化が進んでいることを課題に挙げている自治体が多い。今後の対応については検討中、未定の自治体が多い。	各自治体とも広域利用の必要性があるとの認識が多数であった。
火葬場の広域利用への考え方について	➡	時期は別として、広域利用の検討や協議は必要と考えている自治体が多数	
どのような時に広域利用をできるようにするべきと考えているか	➡	大規模修繕や非常時の広域利用が多数で、常時の広域利用も求める自治体もあった。	
協議の場への参加について			総括
協議・検討を行うため会議に参加したい	➡	8自治体	多くの自治体が広域利用に関する協議に参加したい意向がある。
オブザーバーとして会議に参加したい	➡	3自治体	
会議への参加は必要ない	➡	1自治体	

出典:札幌市アンケート調査結果(2019年度)

今後の考え方

○火葬場の広域利用に関する各自治体の意向を踏まえ、今後会議等による協議の場を設け、どのような対応が可能か検討します。

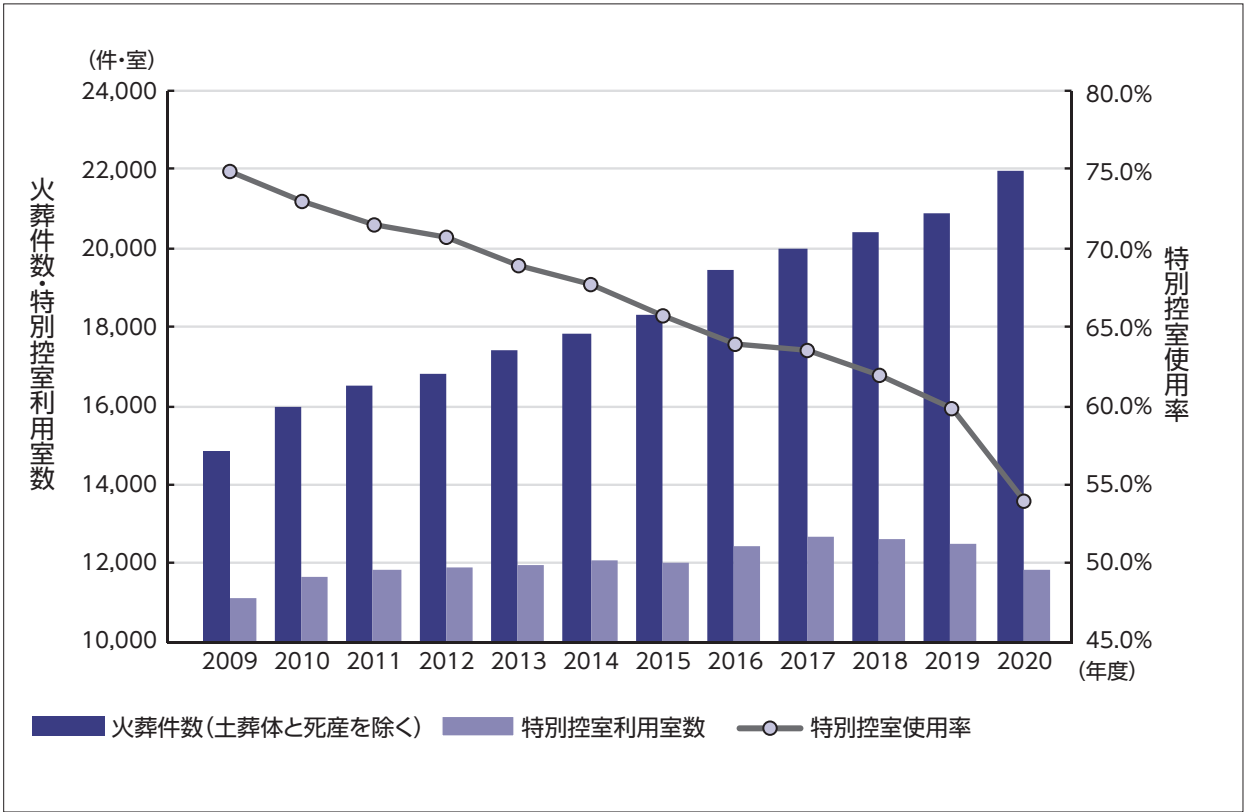
(6) 火葬場の収入傾向と施設整備や運用改善に係る費用の発生

札幌市では、亡くなった市民の火葬炉使用料が無料のため、市民以外の火葬炉使用料と特別控室の利用料が主な収入源となっています。

火葬場収入の合計は年度当たり3～4億円で推移していますが、令和元年度(2019年度)は前年度を下回りました。その理由は、会葬者の少人数化が進んだこと等に伴い、収入の多くを占めている特別控室の利用が減少しているためです(図2-2-11)。火葬炉使用料(市民以外の利用分)は毎年増加していますが、収入全体の20%未満であるため、火葬場の収入全体としては減少している状況です。今後も特別控室の利用率が低下し、それに伴い火葬場収入の減少が想定されるため(図2-2-12)、収支改善に向けた見直しを検討する必要があります。

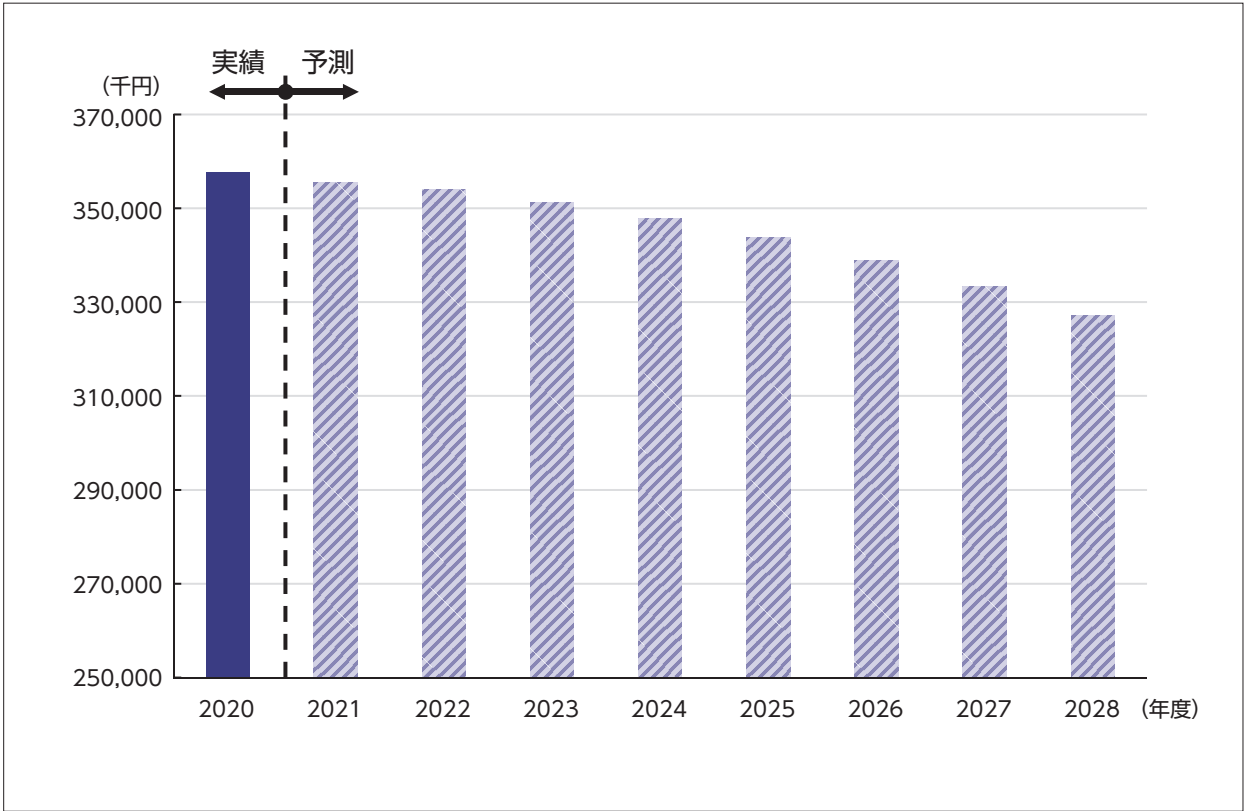
一方、火葬件数が増加する中で、火葬場を安定的に運営し遺族に寄り添った視点での対応を続けるためには、表2-2-13に示すような施設整備や運用改善に係る費用が必要となります。

【図2-2-11 火葬件数、特別控室利用室数・使用率の推移】



出典:札幌市

【図2-2-12 火葬場使用料収入の推移(実績・予測)】



出典:札幌市

【表2-2-13 今後の火葬場整備で想定される費用】

内容	想定費用
火葬場の施設整備に対応するための費用 (里塚斎場の次期整備費用を想定)	220～265億円
火葬場の運用改善に対応するための費用 (友引開場に伴う費用や予約システムの導入・運営費用を想定)	数千万円

問題点

- 火葬場使用料収入の減少が予測される中で、今後、火葬場の施設整備や運用改善に多くの費用がかかることが想定されます。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 火葬場の収支改善に向けた火葬場使用料の見直しについて、料金体系や実施時期を含めた検討を行います。
- 特別控室の利用率向上やサービスの向上(混雑緩和のため特別控室の一部ロビー化等)について検討を行います。



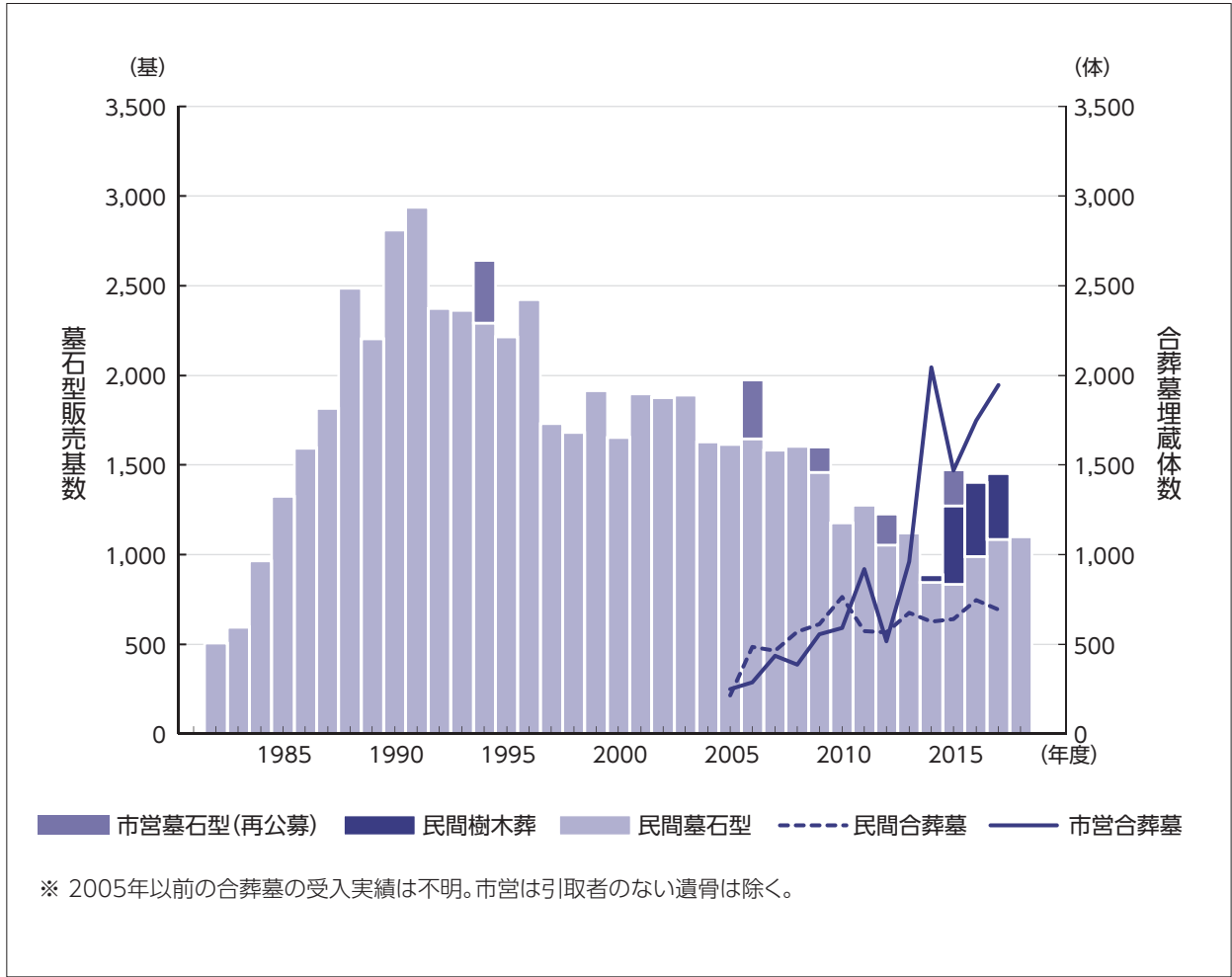
3 墓地と納骨堂

(1) 墓石型から合葬墓・樹木葬等へのニーズの高まり

ア 合葬墓等への多様化するニーズの高まり

札幌市では少子高齢化が進んだことにより、個別埋蔵⁷式の墓石型に変わり、合葬墓⁸や樹木葬⁹等の新しい形態の墓の需要が増えてきています(図2-3-1)。

【図2-3-1 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

7 【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)。
8 【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。
9 【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こと。

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2-3-2)。もともと行旅死亡人¹⁰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)こととしています。

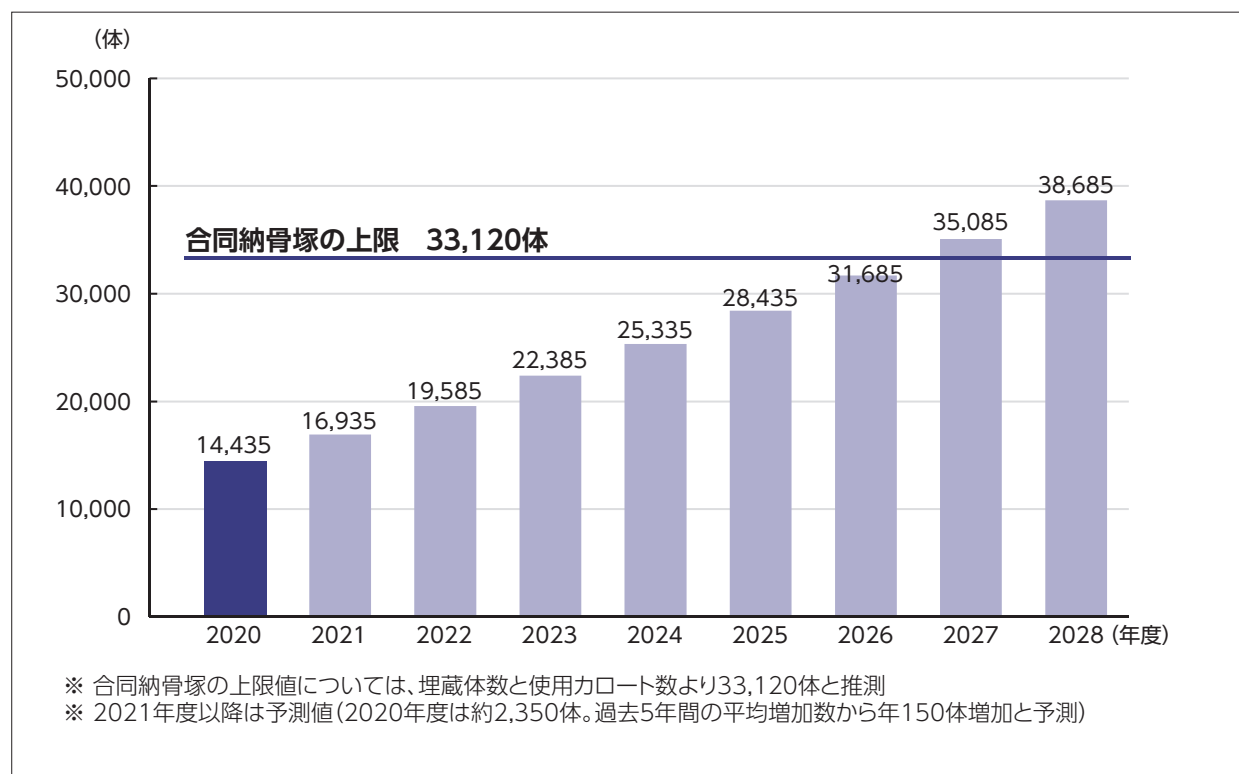
【写真2-3-2 合同納骨塚】



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。
- 近年、合同納骨塚において、これまでの傾向とは異なり、行旅死亡人や引取者のわからないケース以外の遺骨の埋蔵者が急増していることに伴い、令和9年度(2027年度)には受入可能な埋蔵体数を超えると予測されます(図2-3-3)。
- 現在の合同納骨塚の利用条件では、申込者を札幌市民と限定しているため、申込者が札幌市民以外の場合には札幌市民の遺骨でも埋蔵できない場合があります(表2-3-4)。

【図2-3-3 合同納骨塚における埋蔵体数の推移(予測)】



出典:札幌市

10 【行旅死亡人】身元が判明せず、引取者のない死者のこと。

【表2-3-4 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	○	✕

問題点を踏まえた今後の考え方

- 民間墓地経営者と連携し、市民ニーズを踏まえた墓地供給を推進します。
- 遺骨を引き取る親族がいない方等のための墓という札幌市の合葬墓が担うべき「札幌市民のためのお墓」としての役割を継続するとともに、多様化するニーズにも対応できるよう、利用希望者の条件や受益者負担の考え方を整理していきます。

イ 民間墓地・納骨堂の安定経営に向けた指導

札幌市内には、民間事業者（公益法人）が経営する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多数あります（表2-3-5）。

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（2017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。

【表2-3-5 札幌市内・近郊市町村の墓地・納骨堂の状況】

	施設の種類	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(推計値)	8,389	35,884
	計	23,158	95,072

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)

問題点

- 現在、毎年度提出を義務付けている報告書を審査し、指導しているところではありますが、民間墓地及び納骨堂は、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おそれがあるため、外部委員による調査審議を活用し、更なる把握・指導をしていくことが望ましい状況です。

問題点を踏まえた今後の考え方

- 民間墓地や納骨堂の安定的かつ永続的な経営を確保するため、安定経営に不安がある事業者への指導を行います。

(2) 無縁化が疑われる墓の増加

少子高齢社会の進展に伴い、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2-3-6)。

【写真2-3-6 無縁化が疑われる墓の例】



令和2年度(2020年度)に札幌市が市営霊園・旧設墓地の約47,000区画の利用者に対して手紙を送付した結果、約9,700件が返戻となりました(表2-3-7)。この結果から、全区画のうち約21%の墓について無縁化が疑われます。

【表2-3-7 利用者への通知における返戻の割合】(2020年12月末)

	使用区画数	返戻件数	返戻割合
平岸霊園	12,556	2,821	22.5%
里塚霊園	26,201	5,040	19.2%
手稲平和霊園	2,902	523	18.0%
旧設墓地	5,475	1,335	24.4%
計	47,134	9,719	20.6%

出典:札幌市

問題点

- 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はなく、市営霊園・旧設墓地全体の景観悪化等が進んでしまいます。

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を引き続き実施し、無縁墓¹¹を解消します。

(3)市営霊園の設備や管理事務所の老朽化

3か所ある市営霊園は、開設から40年以上が経過しております(表2-3-8)。この3霊園については、いずれも札幌市が直営で管理を行っています。

【表2-3-8 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

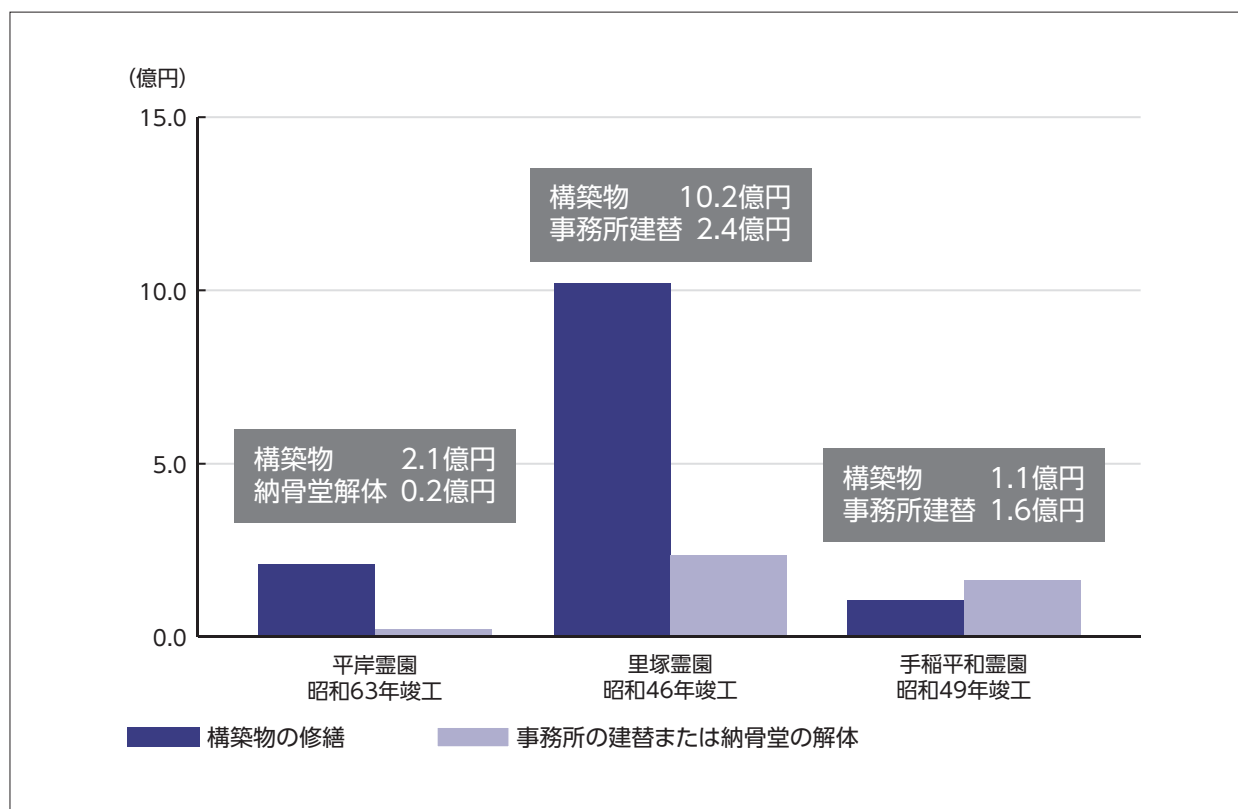
※ 平岸霊園は建替時、里塚霊園及び手稲平和霊園は霊園開設後の年

問題点

- 管理事務所や園路、階段、手すり、雨水桝等のさまざまな構築物の老朽化が進んでいます。平成28年度(2016年度)と平成29年度(2017年度)に老朽化に伴う修繕の必要性和費用についての調査を行ったところ、今後、機能に支障が生じる可能性がある判断された構築物の修繕のために計約13億円、事務所の建替等に計約4億円の費用がかかることがわかりました(図2-3-9)。
- 市営霊園の運営について、より効率的な維持管理・整備等を行っていくためには、民間の活力を活かした運営方法の検討も行っていく必要があると考えています。

11 【無縁墓】継ぐ人や縁のある人がなくなった墓のこと。

【図2-3-9 3霊園の老朽化に係る経費】



出典:札幌市

問題点を踏まえた今後の考え方

- 現在の各管理事務所の利用状況や施設の老朽化状況を踏まえた運営及び改修を実施します。
- 改修を実施する際は市民がより利用しやすい霊園を目指し、市営霊園の多面的な活用を模索します。
- 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します。



(4) 旧設墓地及び市営霊園の維持管理・改修のための支出の増加

ア 旧設墓地の維持管理の支出

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¹²地を始まりとしています(表2-3-10)。

【表2-3-10 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9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

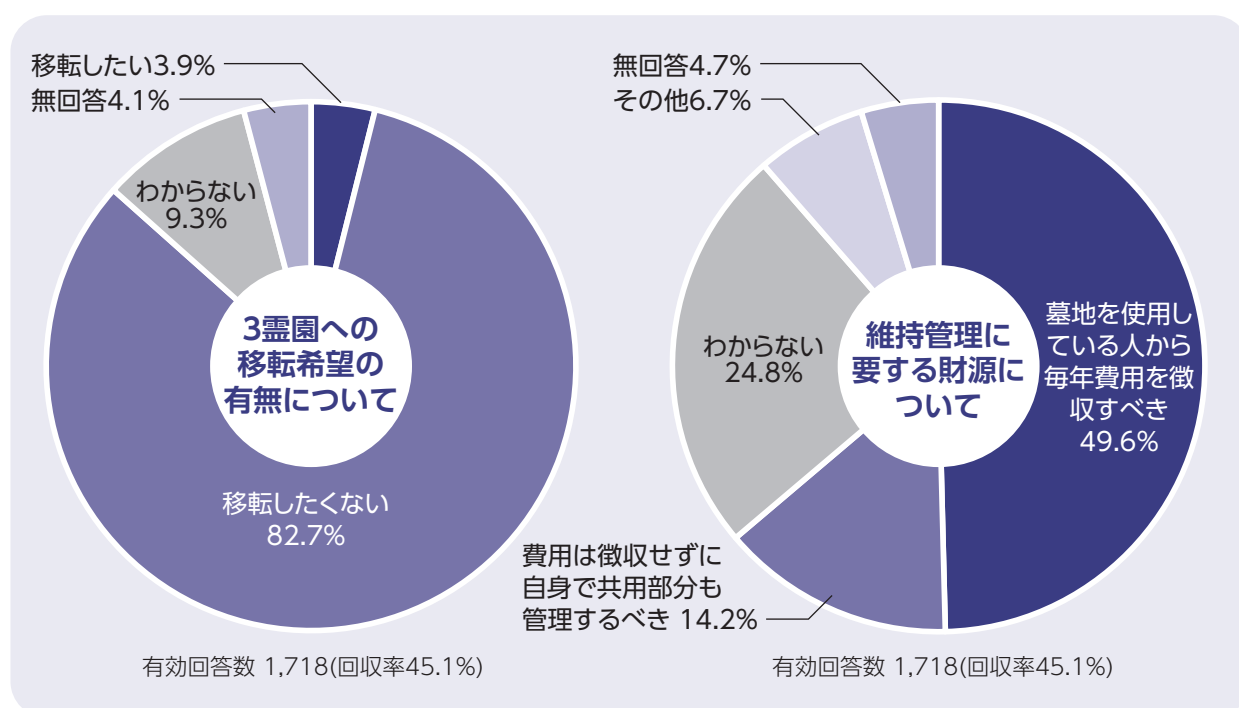
その後、昭和期に入り地域での維持管理が困難になったことから、札幌市が旧設墓地の管理を引き継ぐこととなり現在に至っています。昔からある墓を代々継承していく方に限り使用を認めていることから、新規の使用者募集は行っていません。

12 【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)。
なお、現在札幌市では認められていない。

問題点

- 80%以上の旧設墓地使用者が継続使用を希望していることから(図2-3-11)、廃止や集約が難しい状況です。
- 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、使用者の特定できない未許可墓が存在しています。
- 旧設墓地は、歴史的背景から管理料制度を導入していないため、市営霊園ほどの維持管理が行えていません。
- 市営霊園と異なる運営を見直すにあたり、墓地使用許可面積の不整合、土葬体埋葬場所の不明等の課題があります。

【図2-3-11 旧設墓地使用者への「維持管理」に係るアンケートの結果】



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

- 維持管理に係る費用を精査し、安定的かつ永続的な運営を継続します。
- 使用者が特定できない未許可墓を看板設置等により解消します。
- 旧設墓地における維持管理の水準や墓地使用許可面積の不整合等の課題を整理し、多面的な活用を模索します。

イ 市営霊園の維持管理・改修のための基金の通減

札幌市では、昭和16年(1941年)から昭和48年(1973年)までの間に3つの市営霊園を造成し、約42,000区画の墓地を市民に提供してきました。

これらの市営霊園においては、墓地使用許可時に墓地使用料(永代)と共用部分の清掃手数料(20年分)を一括徴収し、それらを「霊園基金」として積み立て、これらを取り崩しながら園路補修や草刈清掃、樹木の伐採等の費用を支出してきました(表2-3-12)。

【表2-3-12 3か年の市営霊園に係る維持管理等経費について】

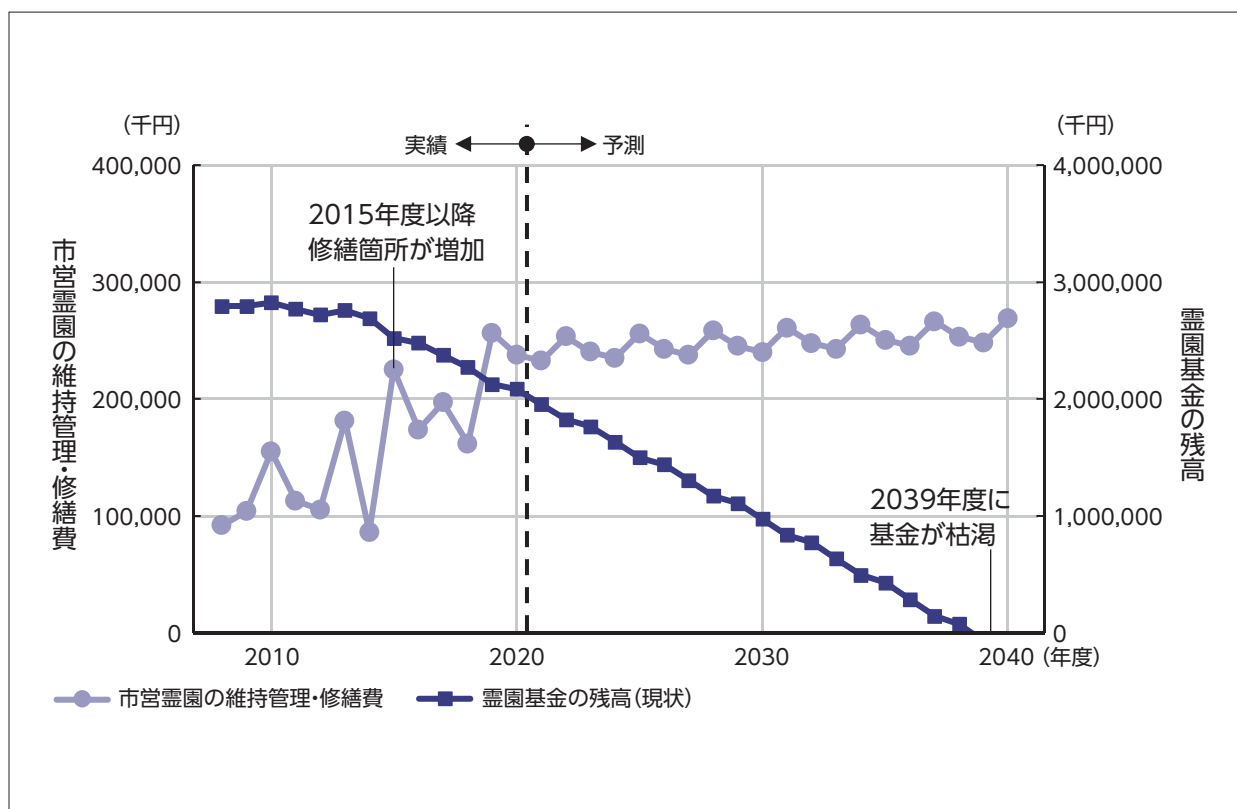
(千円)					
	項 目	説 明	2018年度	2019年度	2020年度※1
収入	使用料	合同納骨塚や市営霊園の永代使用料	18,957	25,605	103,596
	手数料※2	相続、譲渡、使用許可証の再交付、再公募時の清掃手数料	1,388	1,245	36,645
	雑収入	その他※3	17	1,517	17
	収入計		20,362	28,367	140,258
支出	運営管理費	草刈や光熱水費等の運営に係る経費	112,110	107,995	121,320
	墓地整備費	樹木伐採や修繕等の整備に係る経費	41,535	104,625	78,309
	再公募費	再公募に伴う経費	2,750	3,643	10,367
	支出計		156,395	216,263	209,996

※1 2020年度の収入(使用料・手数料)については、市営霊園の再公募を実施しているため前年より増収
※2 収入は旧設墓地の事務手数料を含む。
※3 2019年度の雑収入については、1,500千円の寄付あり

問題点

- 市営霊園は40年以上が経過し、平成27年度(2015年度)以降に補修や老朽箇所が増えてきたため、維持管理料の支出が増加しています。
このままの水準で毎年維持管理や修繕等を継続した場合、令和21年度(2039年度)には基金が枯渇してしまう見通しです(図2-3-13)。
- 市営霊園においては、墓地の各種手続き等が必要とならない限り、使用者と連絡を取る機会がないため、無縁化に陥りやすい状況となっています。

【図2-3-13 市営霊園に係る経費及び霊園基金の残高の推移】



出典:札幌市

問題点を踏まえた今後の考え方

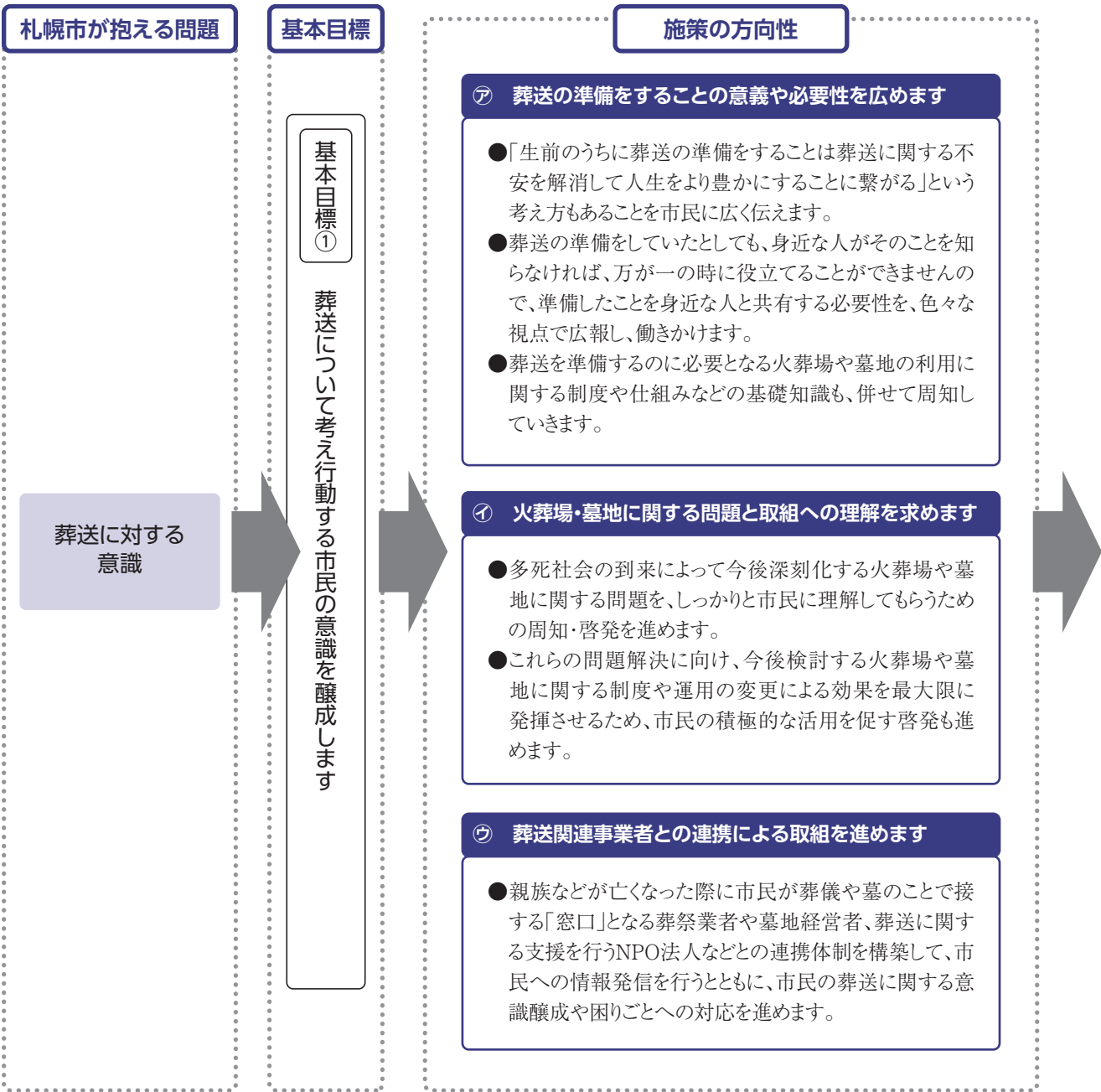
- 霊園基金の収支を改善し、安定的かつ永続的な運営を継続していきます。
- 墓の無縁化を抑制するような制度を設計します。



第3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



問題点を踏まえた今後の考え方**(1) 葬送に対する意識**

- 市民に「葬送についてより具体的に行動しよう。」という意識を持ってもらうための取組を進めます。
- 市民への情報提供を効果的に行うため、民間墓地経営者や葬祭関連事業者等と連携して、葬送に対する市民ニーズの把握に努めていきます。

(2) 火葬場・墓地に関する問題と取組に対する理解

- 火葬場や墓地に関する問題や取組について、市民への周知・啓発を進めます。
- 問題解決に向けた取組の検討にあたっては、市民と行政の間で対話の機会を持ちながら進めていきます。

問題の解決手法の検討**① 葬送に対する市民ニーズの把握**

- 民間墓地経営者や葬送関連事業者等とも連携しながら、イベントの場やインターネットアンケート調査等を活用して市民のより具体的なニーズを把握し、葬送に関する情報提供の取組に繋げていきます。
- 友引開場や市営霊園の新管理料制度実施などの取組を実施する際には、ワークショップなどを行い、市民との対話に努めていきます。

② 葬送に関する情報提供

- 庁内関係部局等と連携しながら、各種媒体を活用し、市民ニーズを踏まえた啓発を行います。
- パネル展等のイベント開催により周知、啓発を行います。
- キャッチコピーやロゴマークを活用した普及啓発を行います。

(2) 各種取組

ア 葬送に対する市民ニーズの把握

葬送に関する効果的な意識醸成を行うためには、市民が葬送に対して知りたいと思っていることや困っていることなどを把握し、ニーズを踏まえた情報提供を行うことが必要です。

民間墓地経営者や葬送関連事業者等とも連携しながら、イベントの場やインターネットアンケート調査などを活用して市民のより具体的なニーズを把握し、葬送に関する情報提供や、火葬場・墓地に関する取組に活かしていきます。

また、友引開場や市営霊園の新管理料制度などの市民生活に関わりの深い取組を実施する際には、アンケート調査による市民意識の把握や、ワークショップなどの実施による市民との対話に努めていきます。

イ 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には、今後の社会状況の変化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制度、葬儀などの準備に必要な情報等について周知することが必要です。

計画の策定に先立ち、令和3年度(2021年度)には、Twitterの開設や、札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会のキャッチコピーやロゴマークの作成、区役所におけるパネル展などの取組を行いました。(コラム3-1-1)

今後も、庁内関係部局等と連携しながら、各種媒体による啓発やパネル展による情報提供、「おくやみ窓口」を通じた区役所との協働による周知等を検討、実施していきます(コラム3-1-2)。



成果指標¹³

葬送に関する行動をしている市民の割合	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
38.6%	50.0%

【成果指標達成による将来的な効果】

葬送に関する行動(例えば、墓に関する手続きについて調べる、葬送に関する市のイベントに参加するなど)をしている市民の割合を増やしていくことが、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。

参考指標¹⁴

■Twitterフォロワー数

Twitterフォロワー数	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	500件

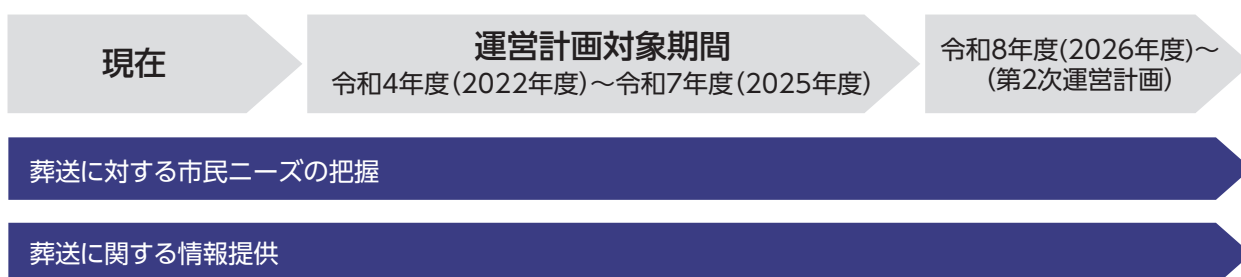
【参考指標達成による寄与】

Twitterやホームページを閲覧している人を増やすことが、札幌市の火葬場・墓地の取組への理解、さらなる取組の推進に繋がる。

■ホームページ閲覧数

協議会関連のホームページ閲覧数	
現状(2020年度)	目標値(2025年度)
3,347件	5,000件

スケジュール



凡例: 実践

13 【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設定した指標のこと。

14 【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設定した指標のこと。

【コラム3-1-1 2021年度に実施した情報提供に関する主な取組1】

■Twitterの開設(https://twitter.com/sapporo_arikata)

- 札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会¹⁵(以下「協議会」という。)として、札幌市の火葬場・墓地の問題など葬送に関する様々な情報について若者を中心とした市民に発信するため、令和3年(2021年)4月に開設しました。
- 葬送に関するイベント情報や、札幌市や葬送関連事業者等による火葬場や墓地に関する取組の内容を発信しています。



■キャッチコピー・ロゴマークの設定

- 協議会が行う取組等に関する情報を広く周知していくため、令和3年(2021年)にキャッチコピーとオリジナルロゴマークを決定しました。このロゴマークを使用し協議会による取組を統一的に発信していきます。

○キャッチコピー「葬送を考えるまち・さっぽろ」

○ロゴマーク



札幌の花である一輪のスズランは札幌市民を表します。中央の手は、葬送と札幌の頭文字である「S」の形をしていて、スズランを大切に抱いている様子を描いています。

ロゴマークの作成では札幌市立大学にご協力いただきました。同大学の学生から提案されたデザインの中から、人間空間デザインコース2年 小高 梨乃さんの作品に決定しました。

■パネル展の開催

- 様々な年齢層の市民を対象に、協議会に関する情報、札幌市の火葬場・墓地に関する問題など、葬送に関する情報提供を行うため、令和3年(2021年)9月に南区役所、11月に清田区役所にて、「葬送を考えるパネル展」を実施しました。



15 【札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会】市民・事業者・行政の連携による活動の場として、市民が葬送に関して接する機会のある葬祭業者や民間墓地経営者などの事業者、葬送関連 NPO 法人、学識経験者、公募市民及び札幌市で構成する協議会。詳しくは第4章「1 推進体制」(61頁)を参照のこと。

【コラム3-1-1 2021年度に実施した情報提供に関する主な取組2】

■Youtubeへの動画掲載

- 市民への意識醸成の取組の1つとして、火葬場や墓地に関する動画を作成し、Youtubeへ掲載しています。



札幌市の火葬場って知ってますか～施設の紹介～

(<https://www.youtube.com/watch?v=LV0qHQQxDwU>)



札幌市の霊園って知ってますか～無縁墓対策について～

(<https://www.youtube.com/watch?v=GWWZSHy-Y4k>)



【コラム3-1-2 区役所における「おくやみ窓口」設置の取組】

■おくやみ窓口の開設

(https://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/kusei-suishin/service_up.html)

- 区役所(北区及び清田区は令和3年(2021年)7月に設置済み、その他8区は令和4年度(2022年度)設置予定)では、ご遺族に対し、亡くなった方に関する必要な手続きや担当窓口等を案内する「おくやみ窓口」を開設し、ご遺族の負担軽減を図っています。

■おくやみ窓口での支援 原則予約制

- 区役所庁舎内に専用ブースを設置し、上記のご案内のほか、故人の氏名や住所等を申請書に印字して作成する支援も行っています。

※ 予約用ダイヤルは、上記ホームページにてご確認ください。

■(参考)「札幌市くらしの手続きガイド」(<https://ttzk.graffer.jp/city-sapporo>)

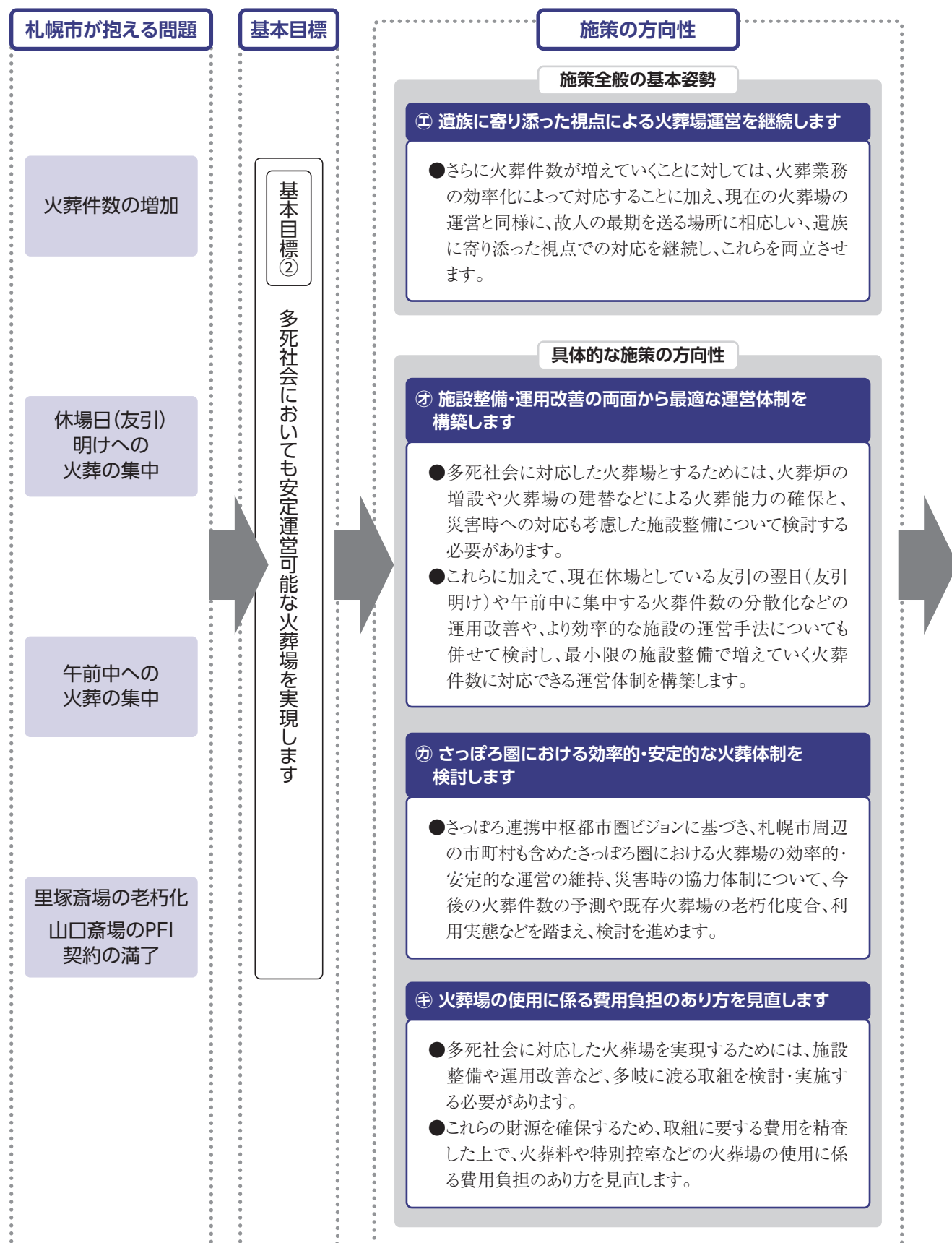
- 亡くなった方に関する手続きを含めた、様々なライフイベントに関する手続きをウェブ上で確認いただけるサービスとして、「札幌市くらしの手続きガイド」もご利用いただけます。

いくつかの簡単な質問に答えるだけで、ご自身の状況に応じた必要な手続きや書類、担当窓口などを確認することができます。



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



問題点を踏まえた今後の考え方

(1)火葬件数の増加

- ・ 休止を伴う改修は困難であるため、二つの火葬場の継続稼働が必要です。
- ・ 火葬件数増に対応する施設整備や運用改善が必要です。

(2)友引明け、午前中への火葬の集中

- ・ 今後の火葬件数の増加でさらに火葬待ちが顕著になるため、火葬ピークの平準化が必要です。

(3)里塚斎場の老朽化と構造上の問題

- ・ 建築物の調査結果と設備や構造上の問題点等を踏まえ、里塚斎場の整備計画を検討します。
- ・ 里塚斎場の次期整備までの間は、予約システムの導入や友引開場の実施による混雑緩和で対応し、次期整備時点で機能面の充足を行います。

(4)山口斎場の次期運営手法に関する問題

- ・ 令和8年度(2026年度)以降の運営及び修繕・更新方法を検討します。
- ・ 現在の事業期間の終了に向けて、山口斎場を休場せずに大規模修繕を行う手法を検討します。

(5)火葬場の広域利用に関して

- ・ 火葬場の広域利用に関する各自治体の意向を踏まえ、今後会議等による協議の場を設け、どのような対応が可能か検討します。

(6)火葬場の収入傾向と施設整備や運用改善に係る費用の発生

- ・ 火葬場の収支改善に向けた火葬場使用料の見直しについて、料金体系や実施時期を含めた検討を行います。
- ・ 特別控室の利用率向上やサービスの向上(混雑緩和のため特別控室の一部ロビー化等)について検討を行います。

問題の解決手法の検討

③ 里塚斎場の建替・改修手法

- ・ 建替時期や建替場所を選定し、火葬炉数や特別控室等の付帯設備など火葬場の規模を決定するとともに、事業方式の検討、建替費用の精査などを進めていきます。

④ 火葬場の友引開場 **重点項目**

- ・ 友引に開場することで休場日翌日の火葬集中を解消し、混雑の緩和を目指します。
- ・ 火葬件数は時期によって変動するため、火葬が多い時期(冬季等)に開場するなど、需要に応じた開場日数を検討します。

⑤ 火葬場の予約システムの導入 **重点項目**

- ・ 札幌市の火葬需要は午前中に多く、到着順に火葬の受付をする現在の方法では、同じ時間に利用者が集中してしまいます。今後の火葬件数増加によりさらに待ち時間が増えることが想定されるため、予約システムを導入し、混雑の緩和を目指します。

⑥ 火葬場の運営手法の検討

- ・ 山口斎場はPFI事業により運営しており、建設・運営コストの削減と平準化に寄与し、さらに民間事業者の創意工夫により円滑な運営を実現しているため、2025年度で終了する現事業後もPFI事業での運営継続を目指します。

⑦ 火葬場の広域利用についての協議

- ・ 協定を結んでいる自治体との今後の利用の枠組みや、大規模修繕及び災害時の協力体制について協議を行う方向で進めていきます。

⑧ 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

- ・ 今後の火葬場整備に一定の費用がかかるため、料金体系の見直しや、特別控室の利用率向上に向けた見直しを検討し、火葬場の安定的な運営を目指します。

(2) 各種取組

ア 里塚斎場の建替・改修手法

里塚斎場は、令和元年度(2019年度)に行った調査結果等により、令和16年(2034年)頃までは問題なく使用できることが判明していますが、その頃には火葬炉の入替が必要となり、さらに構造上の不具合を解消する必要があるため、令和2年度(2020年度)には里塚斎場の整備について「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3つの手法の比較検討を行いました(表3-2-1)。

この結果も踏まえ、里塚斎場の今後の整備については、建替時期や建替場所を選定し、火葬炉数や特別控室等の付帯設備など火葬場の規模を決定するとともに、事業方式の検討、建替費用の精査などを進めていきます。

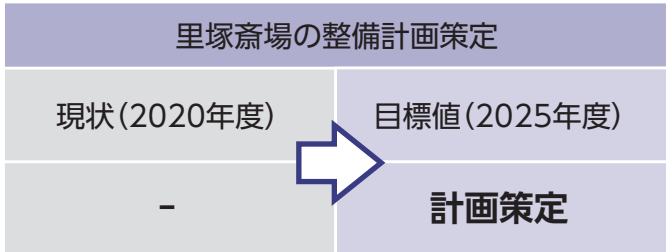
【表3-2-1 里塚斎場の整備手法比較検討】

整備方法 検討の視点	①敷地外隣接地への建替	②現地での建替 (駐車場等に仮設待合棟を建設)	③現火葬場の改修・増築
火葬能力の向上	○ 将来需要に対応する火葬炉数の設置が可能	△ 将来需要に対応する火葬炉数の設置が可能だがスペース不足の可能性がある。	× 将来需要に対応する火葬炉数の設置が困難
火葬場機能の充足	○ 充足可能	× 工事中に駐車場・車寄せを十分確保できない。	× 駐車場・車寄せを十分確保できない。
工事期間の休場	○ 休場しないで整備可能	△ 建替方法により休場しないで建替できる可能性あり	× 火葬炉の入替やスペースの関係で休場が必要
新たな敷地の確保	△ 必要	○ 不要	○ 不要
整備中における火葬場利用者への影響	○ 少ない	△ 駐車場等の利用が制限される。	× 会葬者の動線に影響

凡例:○－支障があまりない △－検討が必要 ×－困難

出典:令和2年度「里塚斎場施設整備検討業務」から抜粋

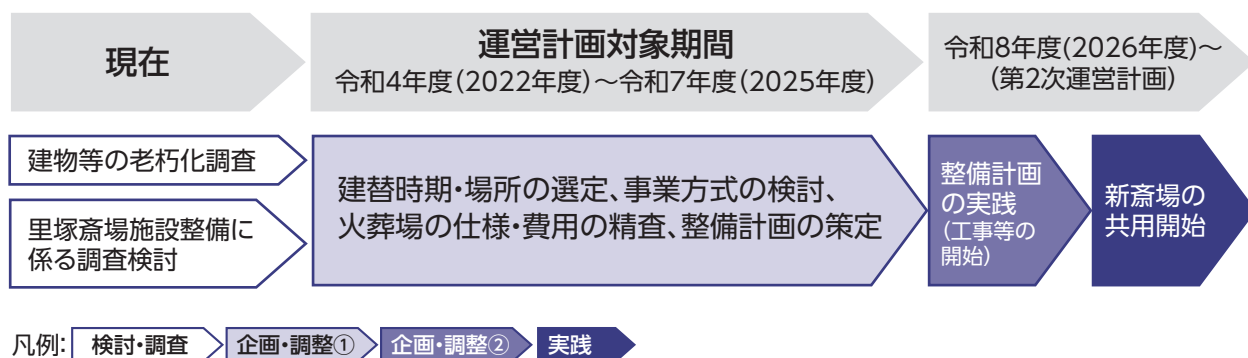
参考指標



【参考指標達成による寄与】

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。

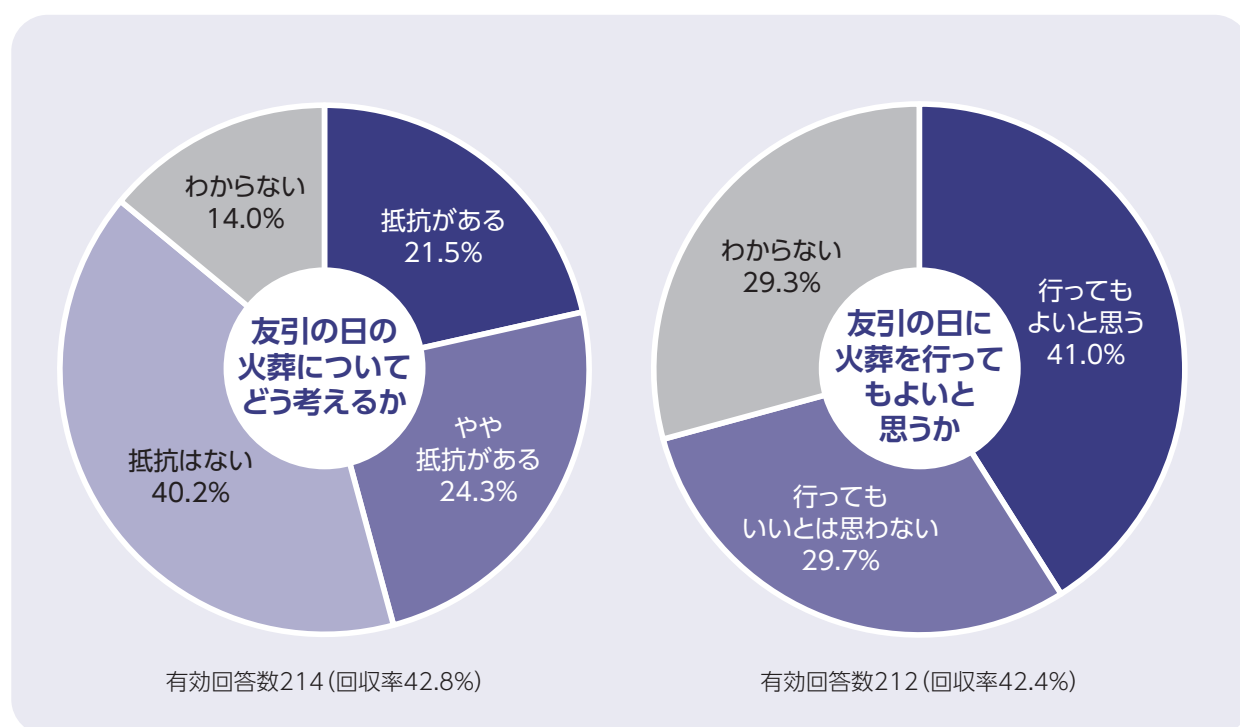
スケジュール

イ 火葬場の友引開場 **重点項目**

現在、火葬場の休場日となっている友引の日について、平成30年度(2018年度)に行った市営斎場利用者向けアンケート調査で「友引の日の火葬についてどう考えるか」を聞いたところ、友引の火葬に抵抗がある方、ない方とも約4割でした。また「友引の日に火葬を行ってもよいと思うか」との質問に対しては「行ってもよいと思う」が約4割、「行っていないとは思わない」は約3割という結果となりました(図3-2-2)。

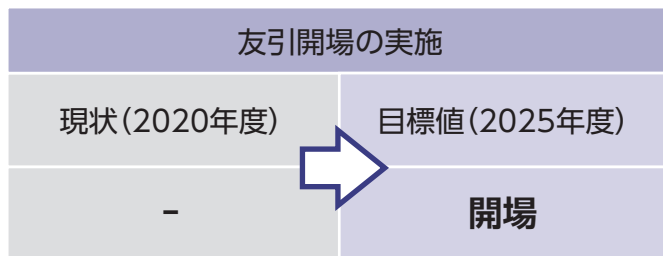
これらの結果も踏まえて、市民サービスの向上につなげるため、現在、火葬場の休場日としている友引の開場に向けて検討・調整を進めていきます。具体的には、予約システムの導入も踏まえた友引開場の開場方法(開場日数)や2つの火葬場を開場する必要性の検討、葬祭事業者・火葬業務従事者との調整等を行っていきます。

【図3-2-2 友引開場に関するアンケート調査結果】



出典:札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査(2018年度)

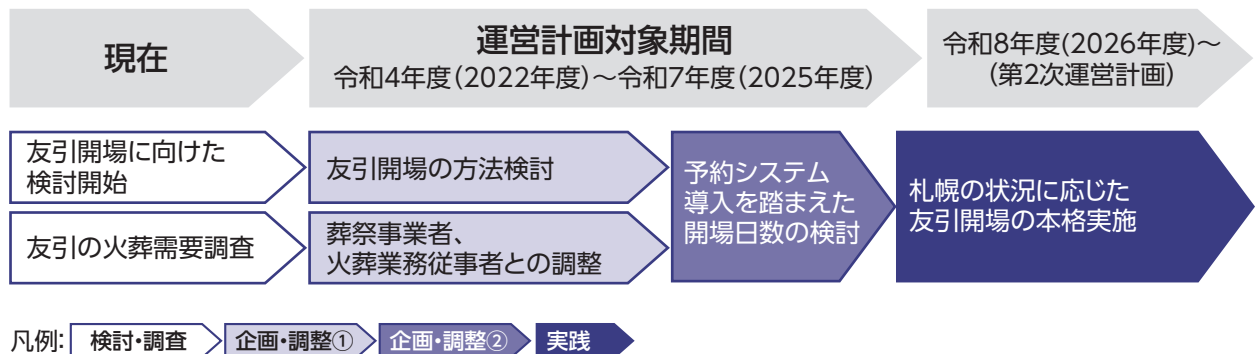
参考指標



【参考指標達成による寄与】

休場日となっている友引を開場することで、混雑緩和に繋がる。

スケジュール



ウ 火葬場の予約システムの導入 **重点項目**

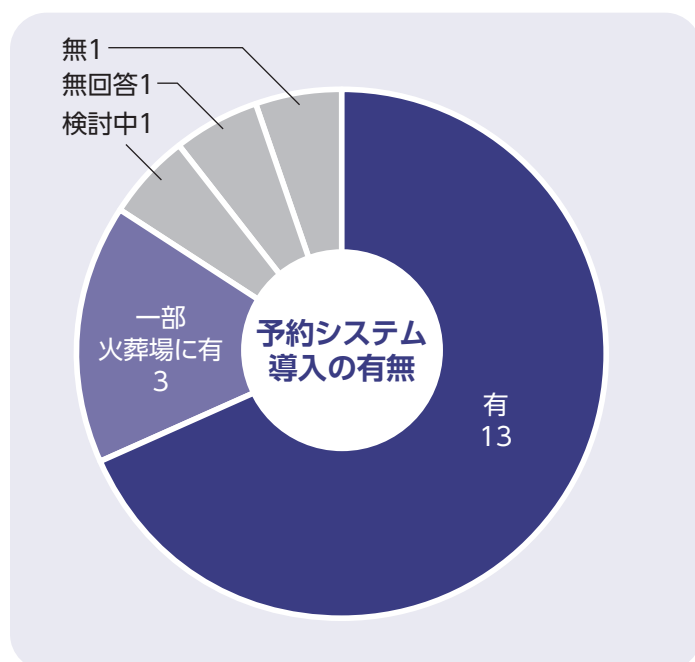
現在、札幌市の火葬場では到着順で受付をしています。火葬の受付は午前中に集中し、特に休場日明けには混雑しており、今後の火葬件数の増加で混雑がさらに深刻化することが想定されるため、火葬場の予約システムの導入に向け調査を行いました。

令和元年度(2019年度)に札幌市以外の政令指定都市に行った調査では、回答のあった18市中16市が火葬場の予約システムを導入しており、1市が検討中でした(図3-2-3)。

また、令和元年度(2019年度)に実施した山口斎場の車内待ち時間の調査では、火葬場に到着してから火葬場入場までの車内待ち時間は最大1時間程度でしたが、今後の火葬件数の増加に伴い、令和7年度(2025年度)の予測では最大2時間以上となりました。一方で予約システムを導入すると、今後、1日の火葬件数が大幅に増えても、車内待ち時間は30分までに抑えられることがわかりました(表3-2-4)。

以上を踏まえて、予約システムの導入に向けて、システムの仕様や費用の検討、葬祭関連事業者への周知・ヒアリング等を行っていきます。

【図3-2-3 政令指定都市での予約システム導入状況】



出典：札幌市火葬場の予約システムに関する調査検討（2019年度）

■予約システム導入の目的

- 火葬需要・件数増加への対応（3市）
- 業務効率化（3市）
- 特定の時間に集中する車列解消（1市）など

■火葬場予約受付の手段（複数回答）

- 電話（15市）
- ウェブサイト（ウェブフォーム）（12市）など

【表3-2-4 山口斎場の車内待ち時間（実績及び予測）】

	2019年度 (実績※1)	2020年度 (予測※2)	2025年度 (予測※2)	2029年度 (予測※2)
1日の火葬件数	48件	57件	81件	87件
車内待ち時間 (平均)	18分	30分	54分 ↓ 予約システム導入後 (30分以内)	66分 ↓ 予約システム導入後 (30分以内)
車内待ち時間 (最大)	61分	64分	124分 ↓ 予約システム導入後 (30分)	138分 ↓ 予約システム導入後 (30分)

※1 2019年度12月25日（友引明け）の調査実測値

※2 2019年度の調査実測値をもとに予測

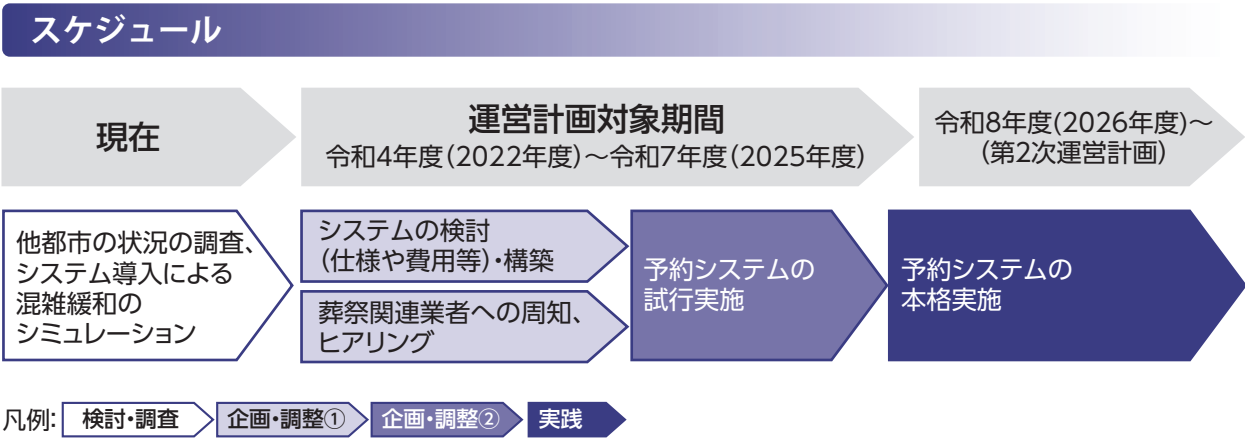
出典：札幌市

参考指標

予約システムの導入	
現状(2020年度)	目標値(2025年度)
-	導入

【参考指標達成による寄与】

時間帯による火葬の平準化に繋がる。



エ 火葬場の運営手法の検討

■山口斎場のPFI事業の評価

山口斎場にてPFI方式により事業を行っていることは、札幌市の財政支出の削減および平準化に貢献しています。また、事業契約に基づき保守や修繕が計画的に行われていることで施設の維持管理も高い水準によりなされています。さらには、包括的な委託契約により民間事業者の創意工夫の余地が生まれサービス水準も向上していると考えられます。

現在のPFI事業は上記のような評価ができるため、今後もPFI事業を継続する方向で検討を進めます。

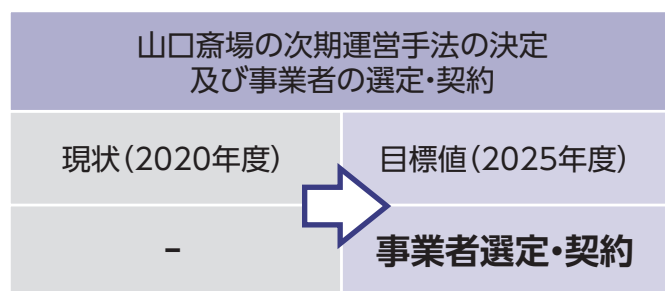
■山口斎場の大規模修繕に関して

現在、山口斎場においては建物・設備とも大きな問題は生じていませんが、里塚斎場は供用開始から24年目に大規模修繕を行っていることから、山口斎場においても供用開始から25年目となる令和13年(2031年)前後には電気・機械設備等の大規模更新・大規模修繕を行う時期を迎えます。また、火葬炉についても使用開始から20年を経過すると大規模なメンテナンスが必要です。

しかし、現在の札幌市の火葬件数は1つの火葬場のみで火葬できる件数を超過しており、休場して修繕を行うことは、すでに難しい状況にあります。このため、休場することなく火葬場の大規模修繕を行う必要があることから、次期運営事業者が大規模修繕を含めて一体的に行うことにより、修繕の効率化を図り、火葬を休止せずに円滑に修繕を行っていく必要があります。

よって、大規模修繕についてもPFI事業の枠組み中で行う方向で検討を進めます。

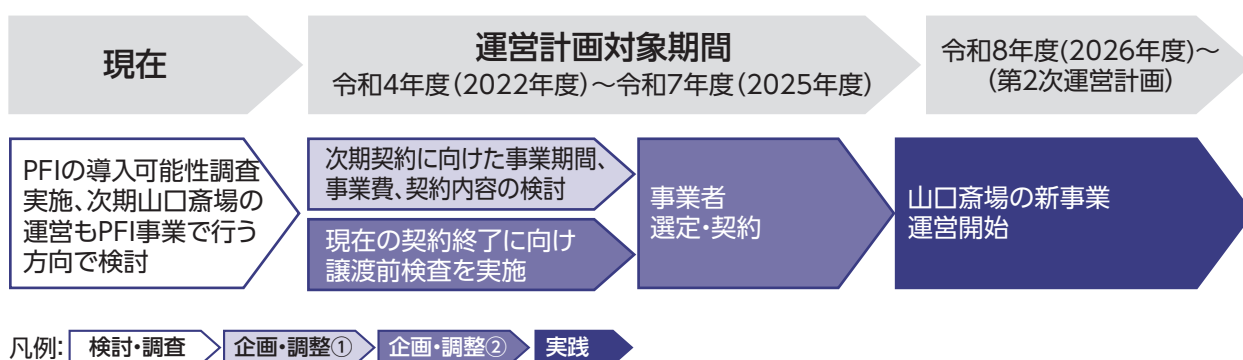
参考指標



【参考指標達成による寄与】

2026年度からの山口斎場の次期運営手法を決定・実施することで、安定した火葬場運営に繋がる。

スケジュール



オ 火葬場の広域利用についての協議

札幌市の火葬場では、札幌市民以外の利用も受け入れており、令和2年度(2020年度)では火葬件数全体のうち、市民以外の方の火葬件数は全体の7%程度を占めています(表3-2-5)。

第2章でも紹介したように、石狩市と北広島市は札幌市の火葬場の利用について協定を締結し、石狩市は山口斎場、北広島市は里塚斎場を利用しています。広域圏域在住者の火葬件数の半数以上をこれら2市が占めており、他の自治体とは協定等を締結していないものの、一定件数の火葬を行っています(表3-2-6)。

【表3-2-5 札幌市民と市民以外の火葬件数実績と割合(2020年度)】

	札幌市民	市民以外	合計
火葬件数	20,380	1,590	21,970
割合	92.8%	7.2%	100.0%

出典:札幌市

【表3-2-6 広域圏域在住者の火葬件数実績と割合(2020年度)】

	江別	千歳	恵庭	北広島	石狩	当別	新篠津
火葬件数	50	20	15	473	368	23	1
割合	3.1%	1.3%	0.9%	29.7%	23.1%	1.4%	0.1%

	小樽	岩見沢	南幌	長沼	その他	合計
火葬件数	75	26	2	4	533	1,590
割合	4.7%	1.6%	0.1%	0.3%	33.7%	100.0%

出典:札幌市

以上を踏まえて、火葬場の広域利用について近隣11市町村等との協議を進めていきます。具体的には、札幌市の火葬場の利用について協定を締結している石狩市、北広島市とは、2市の火葬場運営の方向性や今後の火葬需要を精査し、協定の内容について協議を行い、今後の札幌市の火葬場利用の枠組みを検討していきます。また、他の自治体とは、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、協議の場を設けていきます。

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(2020年度)

目標値(2025年度)

-

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情報共有し、協力・連携を進める。

スケジュール

現在

運営計画対象期間
令和4年度(2022年度)～令和7年度(2025年度)

令和8年度(2026年度)～
(第2次運営計画)

連携中枢都市圏
各自治体に意向確認

各自治体と大規模修繕や災害時等の協力体制について協議

北広島市と石狩市と今後の枠組みについて協議

凡例: 検討・調査 企画・調整①

カ 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

第2章で紹介したように、今後、火葬場使用料収入は減少していくものと想定される一方で、火葬場の整備費用として一定程度の費用が必要になると予測されるため、料金体系の見直しが必要です。

このため、札幌市では市民が無料となっている火葬炉使用料について、他都市の状況を調査しました。その結果、市民以外の火葬炉使用料に対する市民の火葬炉使用料の割合は、道内主要都市では平均4割程度(表3-2-7)、政令指定都市では平均2割程度(表3-2-8)となっており、他都市では市民に一定の負担をお願いしている状況であることがわかりました。

今後、火葬場を安定的に運営し遺族に寄り添った視点での対応を続けるために、特別控室使用料を含めた火葬場使用料全般の見直しのほか、特別控室の利用率向上などの検討を行っていきます。

【表3-2-7 道内主要都市(16都市)火葬場使用料(火葬炉使用料と控室使用料)】(2020年7月時点)

		火葬炉使用料(大人)			控室・待合室使用料		
		市民	市民以外	市民以外の 使用料に対する 市民の使用料の 割合	市民	市民以外	市民以外の 使用料に対する 市民の使用料の 割合
札幌市		無料	49,000円	—	23,000円	23,000円	100.0%
道内主要都市平均※		13,250円	33,675円	39.3%	6,908円	10,358円	66.7%
参考	旭川市	12,000円	24,000円	50.0%	5,100円	5,100円	100.0%
	釧路市	18,000円	36,000円	50.0%	無料	無料	—
備 考 欄		市民有料:12市 市民無料:4市			控室料金が有料なのは8市、 無料なのは8市		

※ 無料の都市を除く。

【表3-2-8 政令指定都市(20都市)火葬場使用料(火葬炉使用料と控室使用料)】(2021年4月時点)

		火葬炉使用料(大人)			控室・待合室使用料		
		市民	市民以外	市民以外の 使用料に対する 市民の使用料の 割合	市民	市民以外	市民以外の 使用料に対する 市民の使用料の 割合
札幌市		無料	49,000円	-	23,000円	23,000円	100.0%
政令指定都市平均※		10,762円	55,060円	19.5%	5,978円	8,942円	66.9%
参考	横浜市	12,000円	50,000円	24.0%	5,000円	7,500円	66.7%
	名古屋市	5,000円	70,000円	7.1%	4,000円	6,000円	66.7%
	熊本市	6,000円	36,000円	16.7%	4,000円	4,000円	100.0%
備 考 欄		市民有料:17市 市民無料:3市			控室料金が有料なのは11市、 無料なのは9市		

※ 無料の都市を除く。

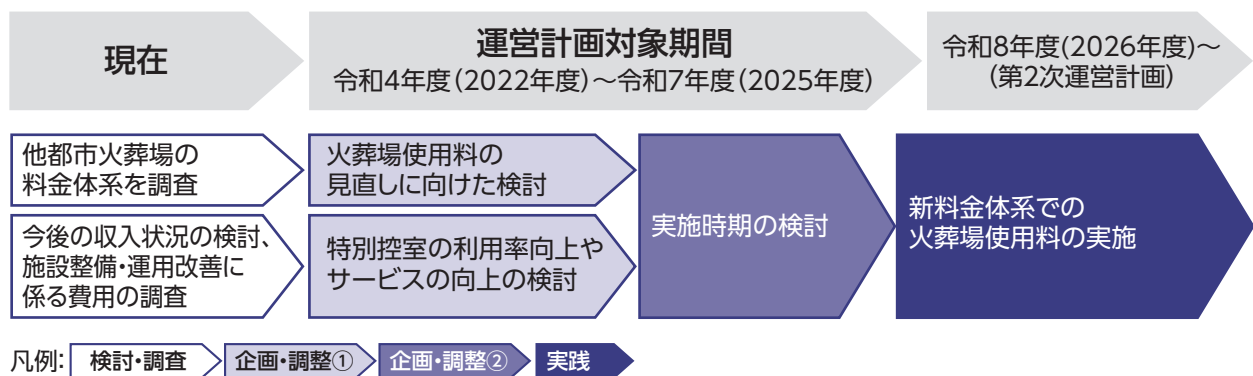
参考指標

料金体系の見直し	
現状(2020年度)	目標値(2025年度)
-	新料金体系の施行

【参考指標達成による寄与】

火葬場の整備や運営に係る費用を確保することで、火葬場の安定した運営に繋がる。

スケジュール



(3) 成果指標の設定及び参考指標のまとめ

■ 成果指標の設定

ア 考え方

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を実現」するため、具体的な取組を実践するとともに、特に市民サービスの向上と火葬場運営の効率化を図る観点から、その目指すべき水準についての数値等を成果指標として設定します。

イ 火葬件数増加に伴う問題点と解決に向けた取組について

札幌では午後に法要を行う風習があることで火葬場が午前中に混雑することが多く、特に休場日である友引の翌日には、混雑している状況です。

今後火葬件数の増加が続くことが想定される中、対策を講じないと混雑が激しくなるとともに時間帯と日別の火葬件数の偏りが大きくなります。

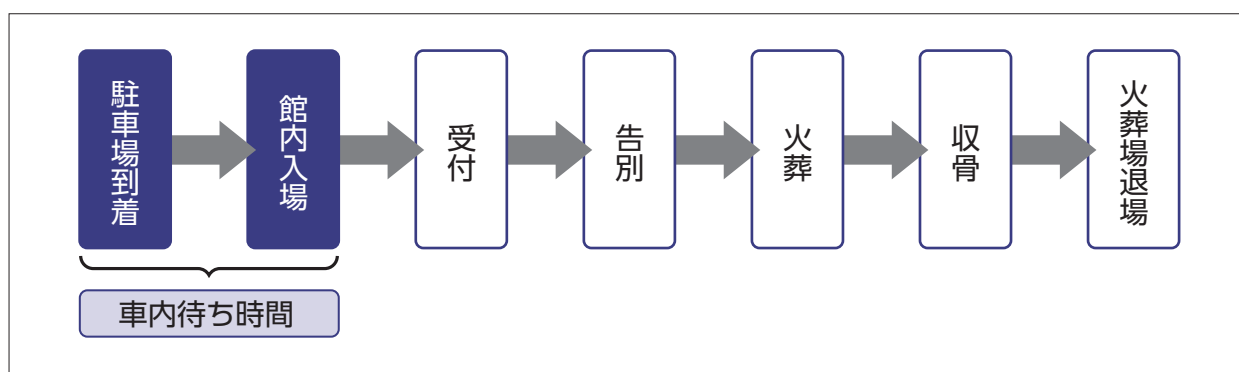
このような問題点の解決に向けて、火葬ピークの平準化を図る必要があり、混雑緩和にもつながる予約システムの導入と友引開場の実施に向け検討しているところです。

ウ 火葬場での混雑状況について

火葬ピークの平準化と混雑緩和を目指すにあたり、現在の火葬場での混雑状況について分析を行いました。

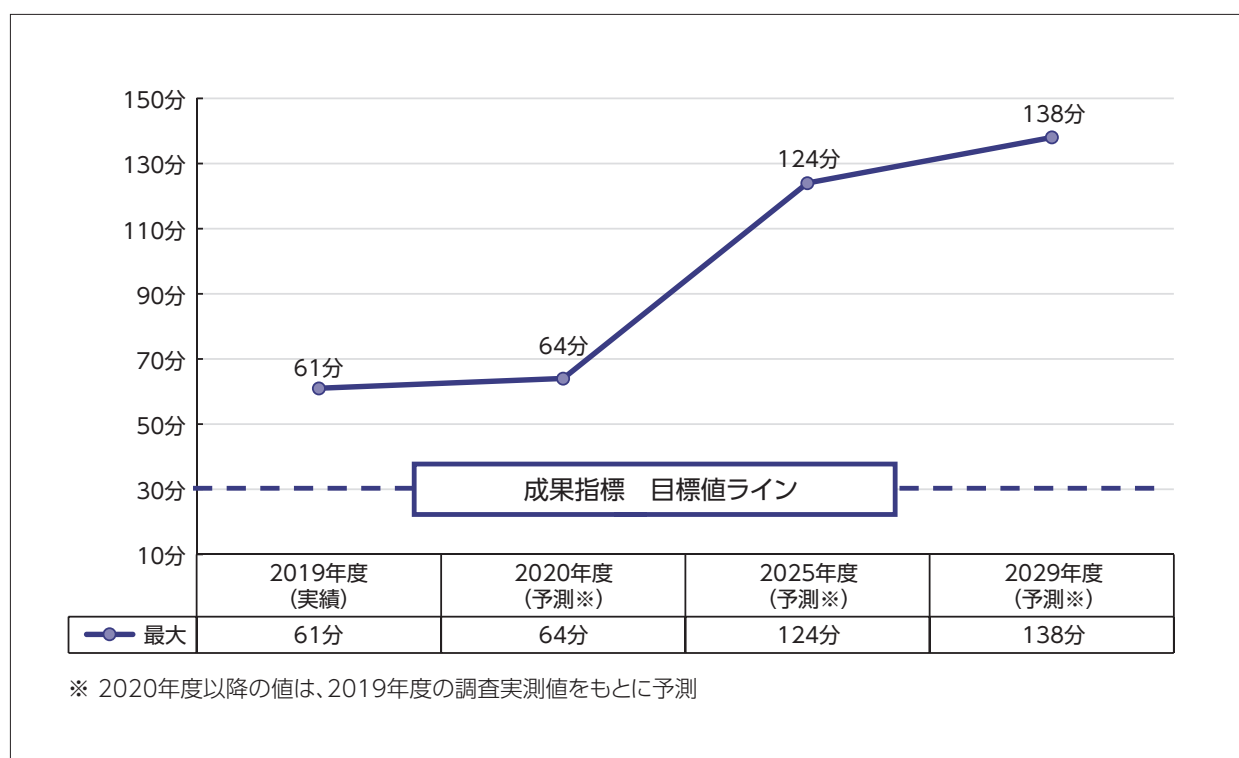
札幌市の火葬場では、火葬炉に空きがある時間帯に到着した場合、そのままバス等から下車して受付を行い、告別から火葬に進む(図3-2-9)ことになりますが、火葬炉が全て使用中になってしまうと、火葬場に到着しても受付前に待機するスペースがないため、来場者は館内に入場できず、車内で待機してもらうことになります。

【図3-2-9 火葬場到着後の流れ】



このため、令和元年度(2019年度)の山口斎場における調査実測値をもとに将来の車内待ち時間を予測(図3-2-10)した結果、令和7年度(2025年度)には最大124分の待ち時間が、令和11年度(2029年度)には最大138分の待ち時間が発生することになり、待ち時間はより増えていく傾向が示されています。

【図3-2-10 車内待ち時間の最大値の推移(山口斎場)】



成果指標

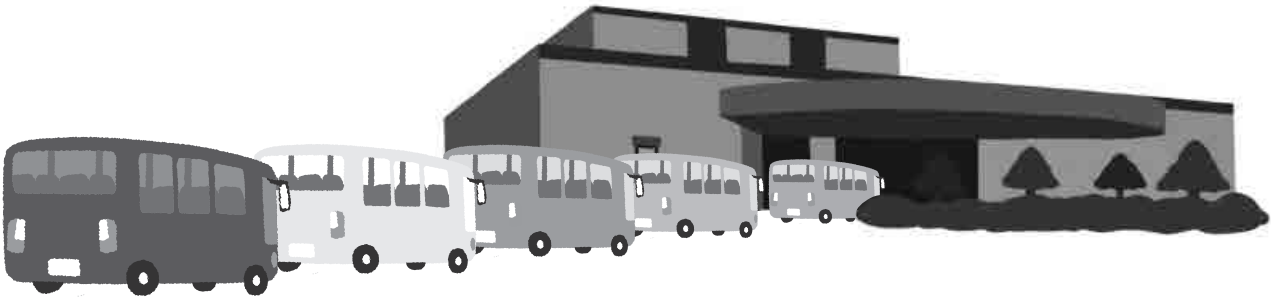
今後の火葬件数増加に伴い、このままでは入場前の車内待ちはさらに長時間化する懸念があるため、予約システムの導入等により、車内待ち最大時間を抑制し、市民サービスの向上を図ります。

火葬場入場前の車内待ち時間の抑制	
現状(2020年度)	目標値(2025年度)
64分	30分以内

〈成果指標に付随して期待される将来的な効果〉

市民サービスの向上を目的とした成果指標「車内待ち時間の抑制」を目指すにあたり、予約システムの導入や友引開場、意識醸成など様々な施策に取り組むことにより、火葬件数が平準化されることが見込まれます。

火葬件数が平準化されることで、混雑のピークに合わせて多く配置していた職員数は、年間を通じて一定数の配置で対応できることとなります。同様に火葬炉等についても適正な稼働が可能となることから、整備面を含めた火葬場運営の効率化に繋がります。



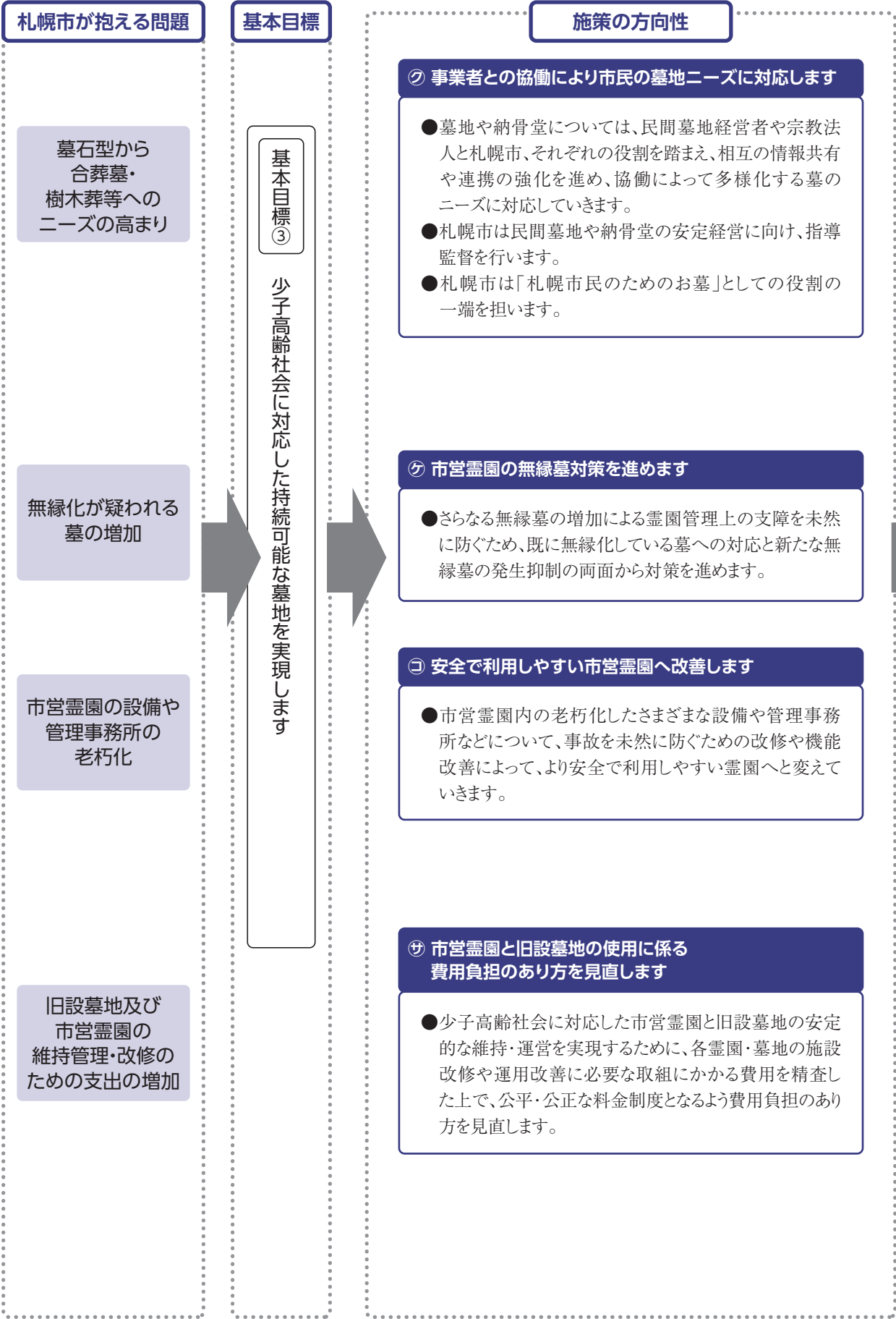
■参考指標

項目	参考指標	参考指標達成による寄与
㉔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。
㉕火葬場の友引開場	友引開場の実施	休場日となっている友引を開場することで、混雑緩和に繋がる。
㉖火葬場の予約システムの導入	予約システムの導入	時間帯による火葬の平準化に繋がる。
㉗火葬場の運営手法の検討	山口斎場の次期運営手法の決定及び事業者の選定・契約	2026年度からの山口斎場の次期運営手法を決定・実施することで、安定した火葬場運営に繋がる。
㉘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情報共有し、協力・連携を進める。
㉙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	料金体系の見直し	火葬場の整備や運営に係る費用を確保することで、火葬場の安定した運営に繋がる。



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



問題点を踏まえた今後の考え方

(1) 墓石型から合葬墓・樹木葬等へのニーズの高まり

- ・民間墓地経営者と連携し、市民ニーズを踏まえた墓地供給を推進します。
- ・遺骨を引き取る親族がいない方等のための墓という札幌市の合葬墓が担うべき「札幌市民のためのお墓」としての役割を継続するとともに、多様化するニーズにも対応できるよう、利用希望者の条件や受益者負担の考え方を整理していきます。
- ・民間墓地や納骨堂の安定的かつ永続的な経営を確保するため、安定経営に不安がある事業者への指導を行います。

(2) 無縁墓が疑われる墓の増加

- ・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、無縁墓を解消します。

(3) 市営霊園の設備や管理事務所の老朽化

- ・現在の各管理事務所の利用状況や施設の老朽化状況を踏まえた運営及び改修を実施します。
- ・改修を実施する際は市民がより利用しやすい霊園を目指し、市営霊園の多面的な活用を模索します。
- ・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します。

(4) 旧設墓地及び市営霊園の維持管理・改修のための支出の増加

- ・維持管理に係る費用を精査し、安定的かつ永続的な運営を継続します。
- ・使用者が特定できない未許可墓を看板設置等により解消します。
- ・旧設墓地における維持管理の水準や墓地使用許可面積の不整合等の課題を整理し、多面的な活用を模索します。
- ・霊園基金の収支を改善し、安定的かつ永続的な運営を継続していきます。
- ・墓の無縁化を抑制するような制度を設計します。

問題の解決手法の検討

㊀ 合葬墓の運用方法

- ・多様化するニーズにも対応できるよう利用希望者の条件及び受益者負担の考え方を再整理します。
- ・合葬墓の新增設等に向けた検討を実施します。

㊁ 民間墓地・納骨堂に対する指導等

- ・民間墓地経営者と連携し、多様化する市民ニーズの把握に努めるとともに、市民ニーズを踏まえた墓地供給を推進します。
- ・墓地等財務状況審議会を活用して、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確認します。

㊂ 市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応

重点項目

- ・戸籍調査を継続実施し、現住所や縁故者の有無等を確認します。
- ・無縁墓の改葬方法や撤去の手順等を整理します。
- ・調査結果により無縁墓と判定された区画は、空き区画としての活用を検討します。

㊃ 市営霊園の改修や機能の統廃合

㊄ 市営霊園の運営手法

- ・火葬場等他施設の状況も加味した上で、里塚霊園管理事務所の建替及び手稲平和霊園管理事務所の統廃合等を検討します。
- ・市営霊園のバリアフリー化を検討します。
- ・PFI及び指定管理者制度の導入を検討し、利用者により良い運営手法を整備します。
- ・市営霊園の空き区画を活用した憩いの空間の創出や景観向上等を検討します。

㊅ 旧設墓地の管理方法

- ・案内看板の設置により、未許可墓の解消を図ります。
- ・受益者負担の考え方に基づいた管理料徴収制度を再整理します。
- ・旧設墓地の多面的な活用として、市民の憩いの場等の可能性を見据え、課題を整理します。

㊆ 市営霊園の新たな管理料制度

重点項目

- ・「清掃手数料」の名称変更とともに、追加徴収に向けた検討を実施します。
- ・無縁墓対策を兼ねた徴収頻度を設計します。
- ・滞納者対策として、督促方法等についての考え方を整理します。

(2) 各種取組

ア 合葬墓の運用方法

遺骨を引き取る親族がいない方等のための墓という札幌市の合葬墓が担うべき「札幌市民のためのお墓」としての役割を継続するとともに、多様化するニーズにも対応できるよう、利用希望者の条件や受益者負担の考え方を整理していきます。

■利用条件の整理

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入導入に向け利用条件の整理を進めます。

■合葬墓の新增設

既存の合同納骨塚の埋蔵体数の上限が近づいてきていることから、多様化するニーズを踏まえ合葬墓の新增設を検討します。

また、新合葬墓の使用開始にあたり、遺骨を引き取る親族がいない人等以外で利用を希望する方の条件や受益者負担を整理します。

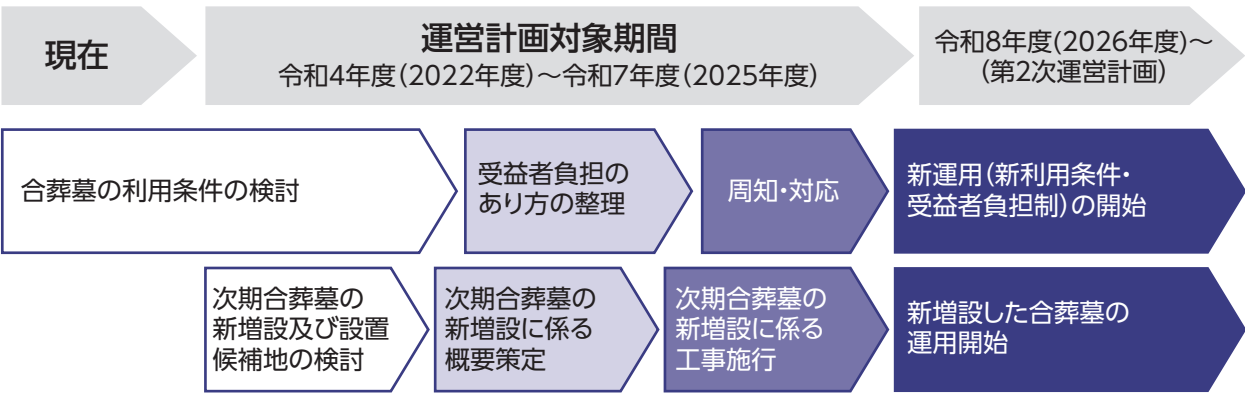
参考指標

新增設した合葬墓の運用	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	新しい運用の決定

【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



凡例: 検討・調査 企画・調整① 企画・調整② 実践

イ 民間墓地・納骨堂に対する指導等

民間墓地経営者と連携し、市民ニーズを踏まえた墓地供給を推進します。

また、安定的かつ永続的な経営を確保するため、安定経営に不安がある事業者への指導を行います。

■市民ニーズに対応した墓地供給の推進

市民へのアンケート調査実施などによる多様化する市民ニーズの把握に努めるとともに、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を行い、市民ニーズを踏まえた墓地供給の推進に取り組めます。

■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、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。

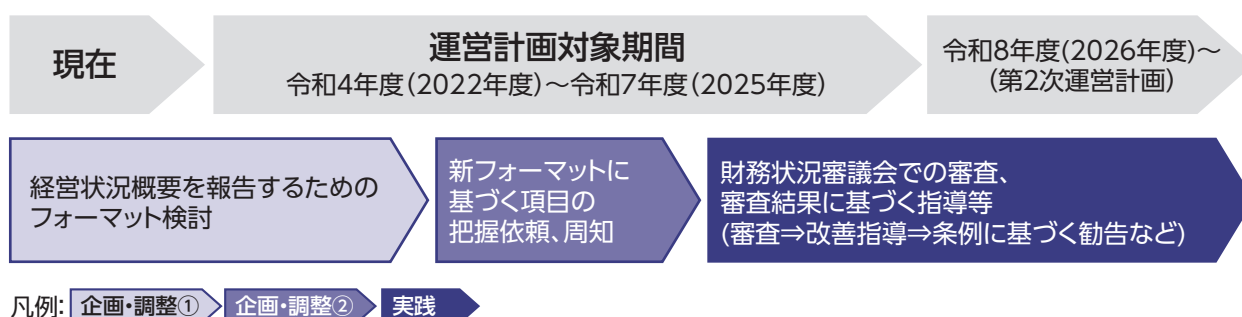
参考指標

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	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	4件

【参考指標達成による寄与】

安定経営に不安がある事業者への指導を行うことで、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



ウ 市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応 重点項目

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3-3-1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及び札幌市ホームページによる無縁墓特集など、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活用

無縁墓を改葬・撤去した後の区画について、再公募区画としての再利用のほか、ベンチ・花壇の設置による憩いの空間としての活用等を検討していきます。

成果指標

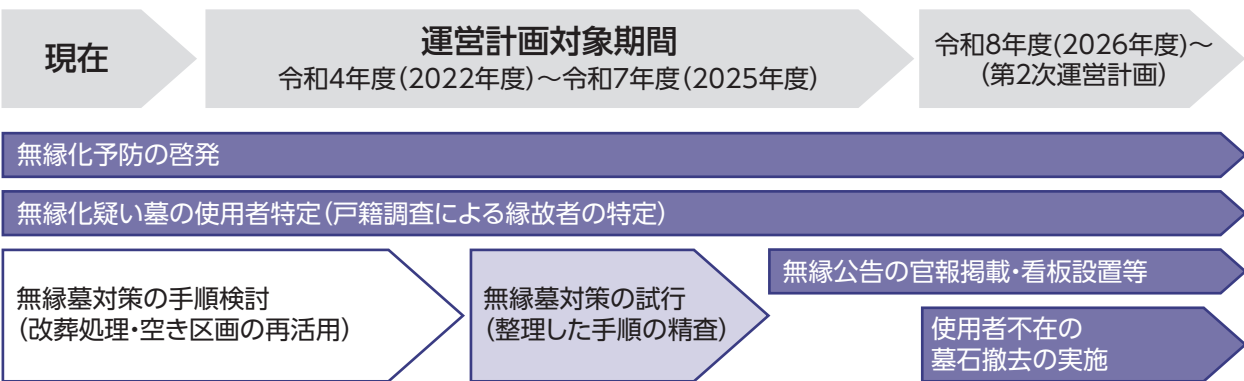
無縁墓及び無縁化疑いの墓の割合(※1)	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
21%	13%(※2)

【成果指標達成による将来的な効果】

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。

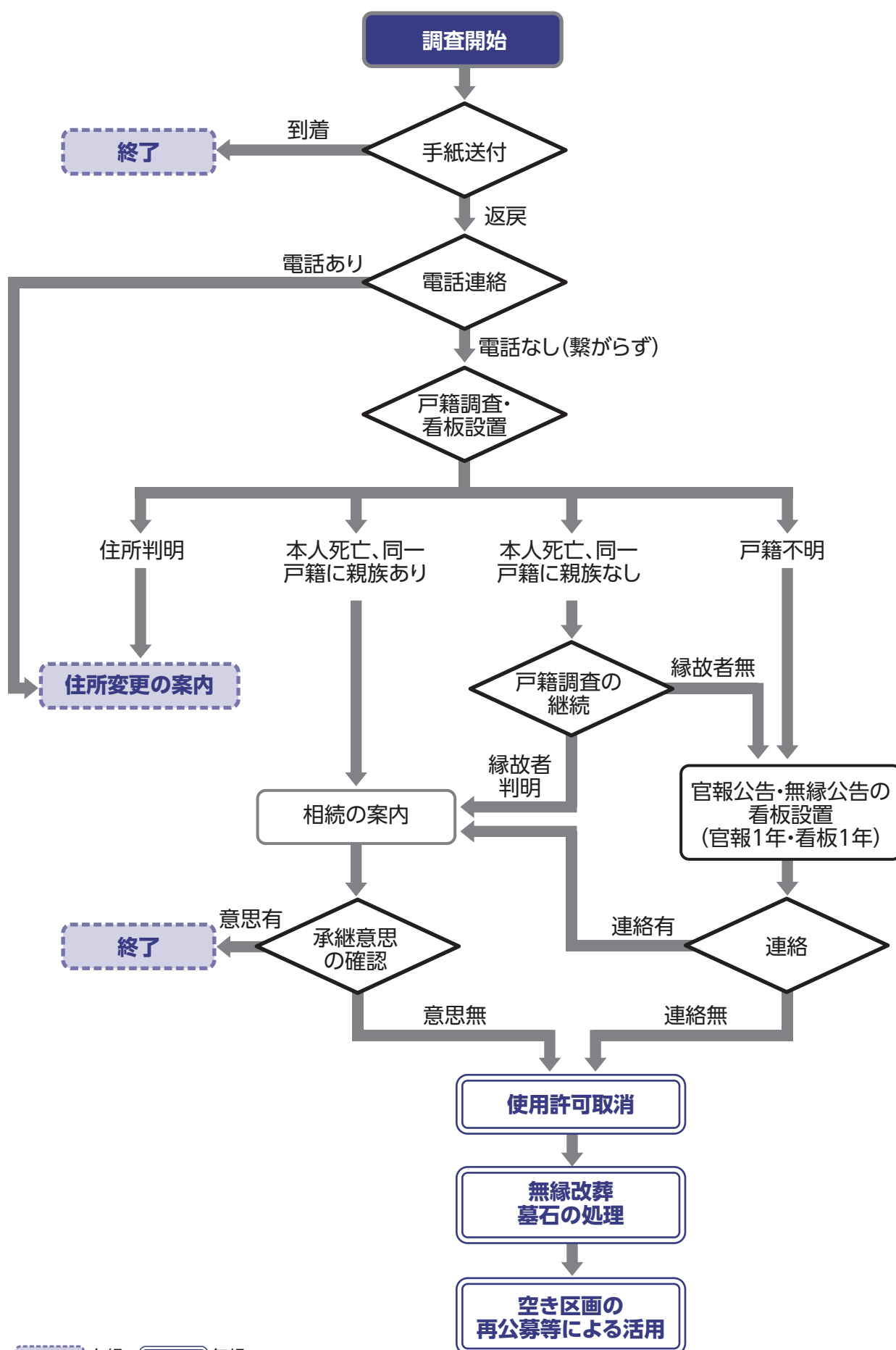
※1 札幌市営霊園と旧設墓地を対象とした調査において約21%(10,042区画/47,565区画:2021年3月末(未許可墓を含む。))
※2 運営計画対象期間(4年間)×年2%の減少=8%減で試算

スケジュール



凡例: 検討・調査 → 企画・調整① → 企画・調整②

【図3-3-1 無縁墓認定及び無縁改葬等に係るフロー図】



エ 市営霊園の改修や機能の統廃合

現在の各管理事務所の利用状況や施設の老朽化状況を踏まえた運営及び改修を行います。

また、市民がより利用しやすい霊園を目指し、市営霊園の多面的な活用を模索します。

■霊園内の改修や霊園機能の統廃合の検討

里塚霊園管理事務所については、隣接地にある里塚斎場の施設建替の状況も加味したうえで、建替を検討します。併せて、手稻平和霊園管理事務所についても、建替や統廃合を検討します。

また、市営霊園利用者の利便性向上のため、市営霊園の段階的なバリアフリー化について検討します。

■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。

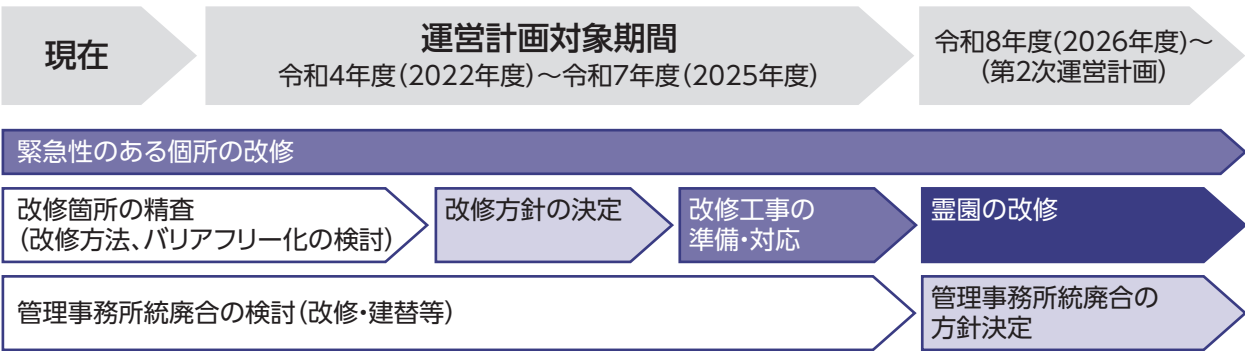
参考指標

改修方針の決定	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	方針決定

【参考指標達成による寄与】

市営霊園の改修により、墓地利用者の利便性が向上する。

スケジュール



凡例: 検討・調査 企画・調整① 企画・調整② 実践

オ 市営霊園の運営手法

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に対応します。

■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¹⁶」を実施しました(表3-3-2)。

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3-3-3)。

【表3-3-2 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	- 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	- 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	- 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。

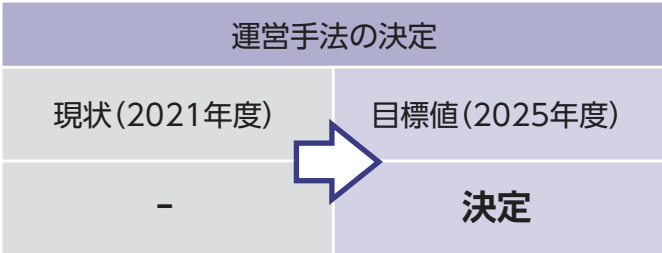
16 【サウンディング型市場調査】民間事業者から広く意見、提案を求める市場調査で、事業を検討するにあたり民間事業者との対話を通じ、利活用の方向性、市場性の有無に向けたアイデアを得ることで、幅広い検討を可能とするもの。

【表3-3-3 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	▲	▲	▲	・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 (管理事務所窓口対応 のみ委託)	○	○	×	・管理事務所分の職員削減 ・許可証等は即日交付不可
PFI制度 (許可業務も委託)	○	○	▲	・保健所及び管理事務所の職員削減 ・許可証等は即日交付可

凡例:○優れている ▲現状維持 ×劣っている

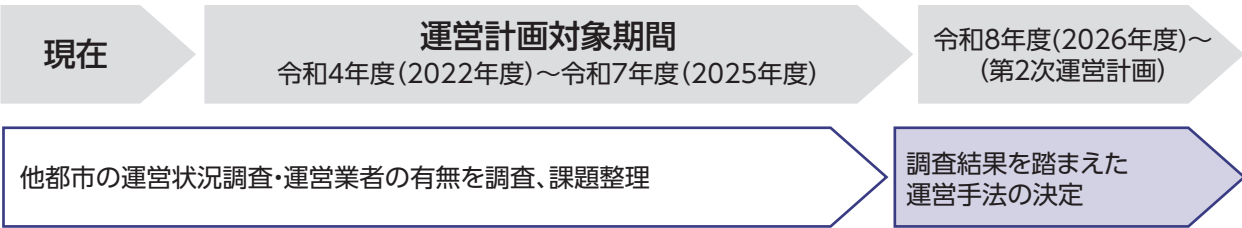
参考指標



【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①

カ 旧設墓地の管理方法

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

また、旧設墓地における維持管理の水準や墓地使用許可面積の不整合等の課題を整理し、多面的な活用を模索します。

■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。

■管理料制度導入の検討及び導入に向けた課題整理

安定的な旧設墓地の維持管理を実現するため、受益者負担の考え方に基づいた管理料徴収制度の導入を検討します。

また、制度の導入に向け、維持管理の水準や墓地使用許可面積等の調査といった課題の整理・解決に向けて取り組みます。

■旧設墓地の多面的な活用の検討

市民ニーズを把握したうえで、墓地としてだけではなく、多くの市民が利用できるような緑地化等の多面的な活用を見据え、他部局と連携を図りながら課題を整理していきます。

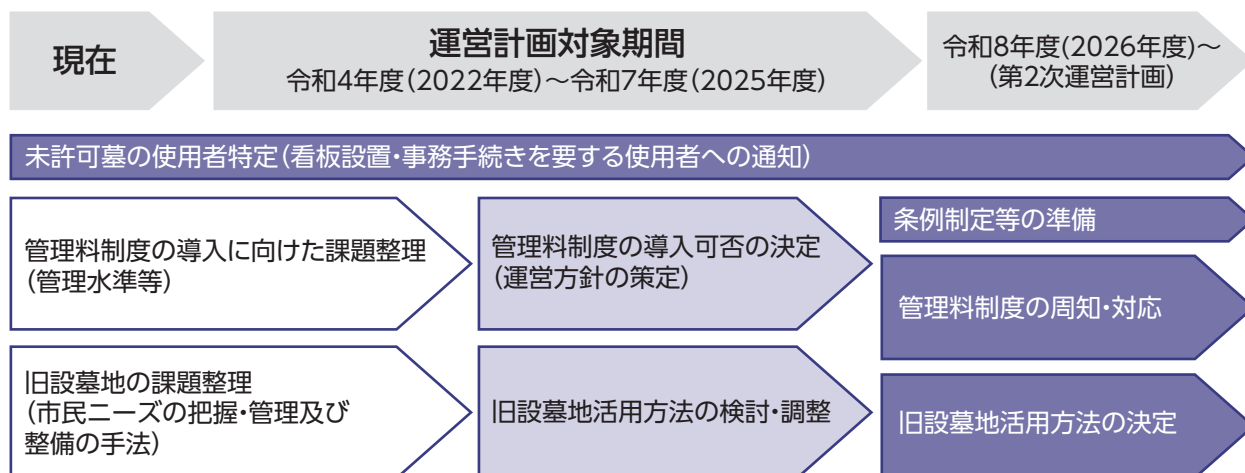
参考指標

旧設墓地の管理料制度導入可否の決定	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	決定

【参考指標達成による寄与】

従来導入していなかった管理料制度の整理により、多面的な活用方法の模索等も行うことで、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



凡例: 検討・調査 → 企画・調整① → 企画・調整②

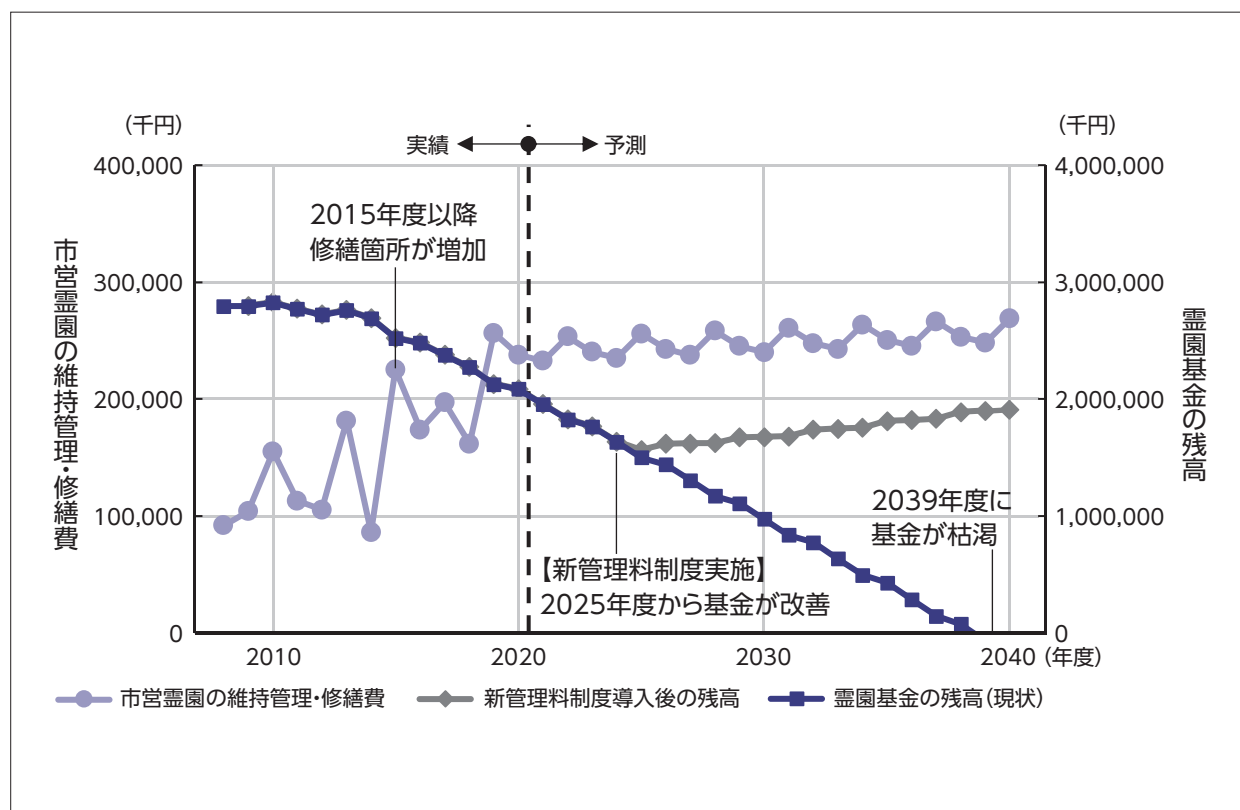
キ 市営霊園の新たな管理料制度 重点項目

霊園基金の収支を改善し、安定的かつ永続的な運営を継続するとともに、墓の無縁化を抑制するような制度を設計します。

■使用開始から20年を経過している墓地使用者からの追加徴収

これまでは墓所の使用開始時のみ徴収してきた市営霊園の清掃手数料について、「清掃手数料」の名称変更とともに、使用開始から20年を経過している墓地使用者からの追加徴収を検討し、新たな管理料制度について整理していきます。それによって、霊園基金残高を維持し、市営霊園を安定的かつ永続的に運営していきます(図3-3-4)。

【図3-3-4 市営霊園に係る経費及び霊園基金の残高の推移】



出典:札幌市

■無縁墓対策を兼ねた徴収頻度の設計等

新たな管理料制度は、無縁墓対策を兼ねた徴収頻度とするほか、滞納者対策として督促方法等についての考え方も整理していくなど、中長期的な継続を見据えた制度として検討していきます(表3-3-5)。

【表3-3-5 20年を経過した清掃手数料の徴収頻度】

徴収頻度	メリット	デメリット
5年	・ 収納管理の負担軽減	・ 無縁墓予防に対応し難い ・ 一括納付のため使用者の負担感が大きい。
3年	・ 負担感が比較的小さい。	・ 無縁墓予防の効果が薄い。
1年	・ 無縁墓予防に対応しやすい。 ・ 使用者の負担感の程度は小さい。	・ 収納管理及び滞納整理等の事務処理負担が大きい。 ・ 徴収事務に係る費用が多額

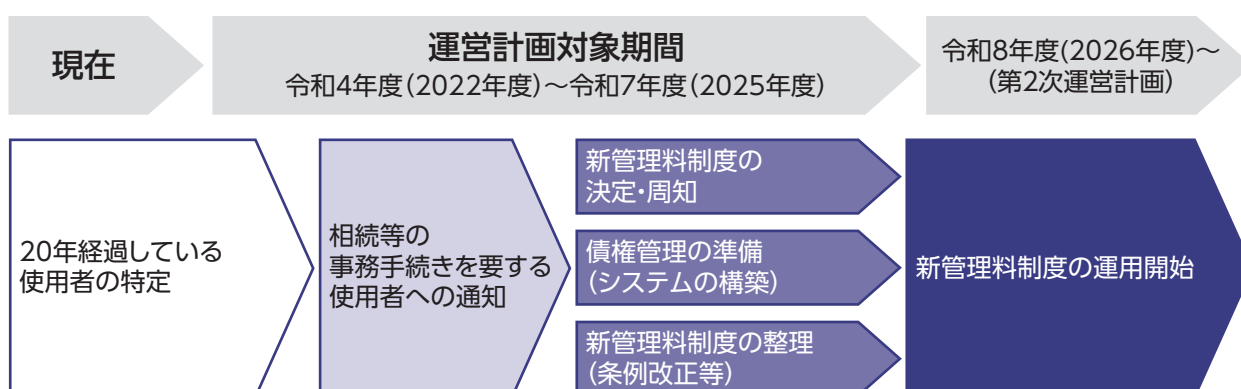
参考指標

市営霊園の新管理料制度の決定	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
-	決定

【参考指標達成による寄与】

霊園基金の収支を改善することが、安定的かつ永続的な運営に繋がる。

スケジュール



凡例: 検討・調査 → 企画・調整① → 企画・調整② → 実践

(3) 成果指標及び参考指標のまとめ

■ 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。

無縁墓及び無縁化疑いの墓の割合(※1)	
現状(2021年度)	目標値(2025年度)
21%	13%(※2)

【成果指標達成による将来的な効果】

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。

※1 札幌市営霊園と旧設墓地を対象とした調査において約21%(10,042区画/47,565区画)

※2 運営計画期間(4年間)×年2%の減少=8%減で試算

■ 参考指標

項目	参考指標	参考指標達成による寄与
①市営霊園及び旧設墓地の無縁墓への対応	—	成果指標として設定した。
②市営霊園の改修や機能の統廃合	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。
③市営霊園の運営手法	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。
④合葬墓の運用方法	新增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。
⑤旧設墓地の管理方法	旧設墓地の管理料制度導入可否の決定	従来導入していなかった管理料制度の整理により、多面的な活用方法の模索等も行うことで、使用者が安心して利用できる墓地の維持に繋がる。
⑥市営霊園の新たな管理料制度	市営霊園の新管理料制度の決定	霊園基金の収支を改善することが、安定的かつ永続的な運営に繋がる。
⑦民間墓地・納骨堂に対する指導等	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	安定的かつ永続的な経営を確保するための指導等は、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。

第4章 運営計画の進行管理等について

1 推進体制

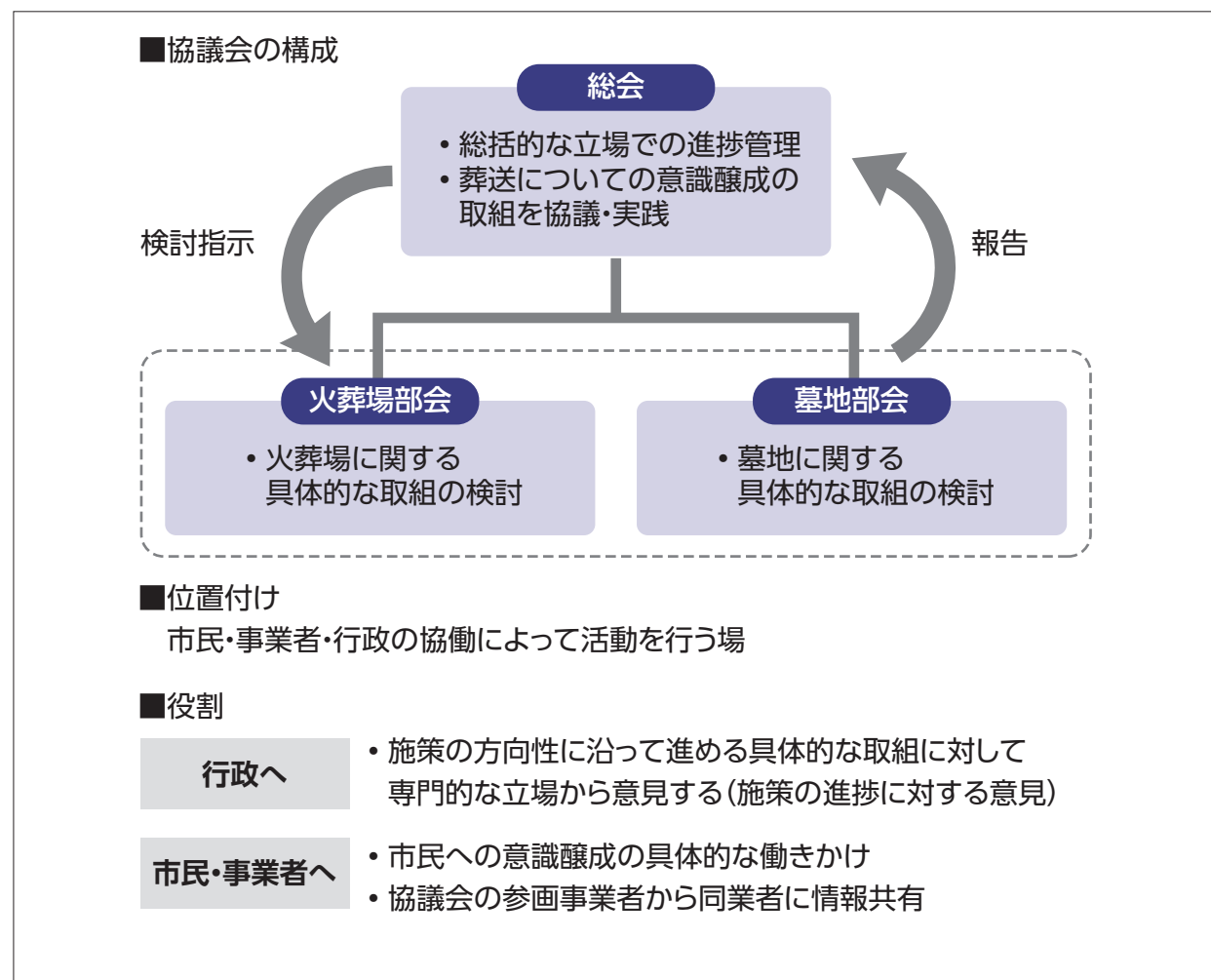
本計画に挙げた取組・内容については、基本構想に基づき設置された「札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会」にて検討を行ってきました。

協議会は、市民・事業者・行政の連携による活動の場として、市民が葬送に関して接する機会のある葬祭業者や民間墓地経営者などの事業者、葬送関連NPO、学識経験者、公募市民及び札幌市で構成しています。

本計画について検討を行ってきたほか、令和2年度(2020年度)～令和3年度(2021年度)に行った市民への意識醸成のための取組を担ってきました。

今後も、実施する取組に対して専門的な立場から意見・評価する場として活用するほか、市民への意識醸成のための働きかけや、葬送関連の民間事業者等への情報発信・共有の役割を担っていきます。

【図4-1 札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会の構成等】

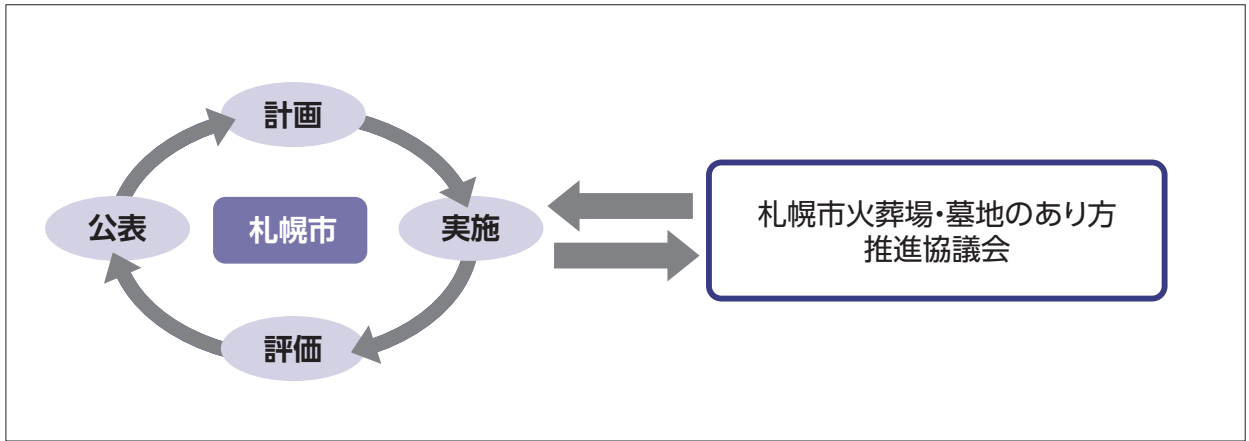


2 進行管理と協議会の関わり方

市民の意識醸成、火葬場、墓地、それぞれに関する取組は「計画」「実施」「評価」「公表」というサイクルを継続して行っていきます。

また、その各段階を協議会と連携のもと進めていくことで、市民、事業者、行政の各主体による行動・取組の円滑な実践・実施につなげていきます。

【図4-2 進行管理と協議会の関わり方】



3 SDGsとの関連

基本構想及び本運営計画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	4 質の高い教育をみんなに 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	11 住み続けられるまちづくりを 包摂的かつ持続可能な都市化を促進する。	②、③
17.17	17 パートナリーシップで目標を達成しよう 効果的な官民・市民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

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



平成27年(2015年)9月の国連サミットにおいて採択された令和12年(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。

第5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

この運営計画の策定にあたって、専門的な立場から意見を聞くため、学識経験者や葬送関連事業者などで構成する「札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会」を設置し、協議しました。

(1) 委員名簿

氏名	所属・役職等	墓地 部会	火葬場 部会
◎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 大学院メディア・コミュニケーション研究院 准教授	✓	✓
小林 賢弘	株式会社 日本政策投資銀行 北海道支店次長(～R3.4.25)	✓	✓
佐々木 カヲル	公募委員	✓	
澤 知里	認定NPO法人 葬送を考える市民の会 代表理事	✓	✓
高橋 敏彦	公益社団法人ふる里公苑 理事長	✓	
中島 浩盟	北海道葬祭業協同組合 副理事長		✓
福田 淳一	元北海道新聞 編集委員	✓	
古瀬 和由	一般社団法人 北海道造園緑化建設業協会 常務理事	✓	
古本 尚樹	公募委員		✓
桃井 真弥	株式会社 日本政策投資銀行 北海道支店次長(R3.4.26～)	✓	✓
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、◎:会長、○:副会長)

(2) 検討経過

ア 総会

回数	開催日	主な内容
第1回	令和3年(2021年)1月7日	・会長及び副会長並びに部会員の選出 ・運営計画等の位置づけ ・推進協議会の想定スケジュール ・市民の意識醸成に関する検討
第2回	令和3年(2021年)6月21日	・各部会での検討状況の報告 ・意識醸成の取組状況、今後の方針 ①葬送に対する市民ニーズの把握 ②葬送に関する情報提供 ・運営計画の骨格案提示
第3回	令和3年(2021年)10月6日	・各部会での検討状況の報告 ・計画原案・修正案に対する意見

イ 火葬場部会

回数	開催日	主な内容
第1回	令和3年(2021年)1月29日	③火葬場の友引開場 ④火葬場の予約システム
第2回	令和3年(2021年)3月23日	⑤里塚斎場の建替・改修手法 ⑥火葬場の運営手法
第3回	令和3年(2021年)5月26日	⑦火葬場の施設整備や運営改善に係る費用
第4回	令和3年(2021年)8月24日	⑧火葬場の広域利用 ・計画素案に対する意見
第5回	令和3年(2021年)9月13日	・計画原案・修正案に対する意見

ウ 墓地部会

回数	開催日	主な内容
第1回	令和3年(2021年)2月2日	①市営霊園の無縁墓への対応 ②合同納骨塚の運用方法
第2回	令和3年(2021年)3月24日	③市営霊園の改修や機能の統廃合 ④市営霊園の運営手法
第3回	令和3年(2021年)5月21日	⑤市営霊園の新たな管理料制度 ⑥旧設墓地の管理方法 ⑦民間墓地・納骨堂の安定経営に向けた指導
第4回	令和3年(2021年)7月20日	・計画素案に対する意見
第5回	令和3年(2021年)9月9日	・計画原案・修正案に対する意見

2 市民アンケート調査結果の概要

(1) 札幌市営斎場・霊園利用者アンケート調査

項目	内容
目的	札幌市営の斎場や霊園を利用した市民の斎場や霊園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(2017年)に里塚斎場・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 霊園 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日から11月16日まで
調査方法	郵送配布・郵送回収式調査
回収数(回収率)	斎場:224件(44.8%)、霊園:281件(56.2%)

(2) インターネットアンケート調査

項目	内容
目的	葬送に関する行動をしている市民の割合等を把握するため
対象者	15歳以上の札幌市民
調査期間	令和3年(2021年)9月6日から9月17日まで
調査方法	民間のインターネット調査会社が保有する多数のモニターを活用したアンケート調査
回収数	480人(回答数が480人になるまで調査を行った。)

(3) 旧設墓地使用者への「維持管理」に係るアンケート調査

項目	内容
目的	安定的な旧設墓地の維持管理体制を確保するための費用負担に対する使用者の考え方や3霊園への移転ニーズ等を把握するため
対象者	札幌市旧設墓地17か所のいずれかを利用している使用者3,806名
調査期間	令和2年(2020年)12月16日から令和3年(2021年)1月29日まで
調査方法	郵送配布・郵送回収式調査
回収数(回収率)	1,718件(45.1%)



3 札幌市の墓地の変遷

	明治				大正		
	10	20	30	40	10		10
	各地域で自主的に墓地造成						
市営霊園							
旧設墓地	● 暁野(あけしの)墓地開設【M4】						
	(以降、各地で墓地開設)						(以降、
民間墓地							
火葬場	● 区民共葬墓地内に民営火葬場設置【M10(～M20)】						
	● 豊平火葬場(民営)開設【M20】		● 豊平火葬場を札幌区が買収【M43】		● 豊平火葬場を豊平村で買収札幌区と共同管理【M38】		
	(以降、各墓地内に火葬場開設)						
備考	● 墓地及埋葬取締規則等制定(国)【M17】						● (札幌区が市制施行)【T11】

昭和					平成		令和
20	30	40	50	60	10	20	
市が墓地造成、供給					民間が墓地供給		
● 平岸霊苑（現在の平岸霊園）開設【S16.8】		● 平岸霊園納骨堂設置【S41.8】			● 合同納骨塚設置【S63.8】 管理事務所（平岸）建替【S63.12】		
					● 合同納骨塚増設【H4】		● 合同納骨塚増設【H26】
		● 里塚霊園開設【S41.6】					
		● 手稲平和霊園開設【S48.8】					
		● 墓地供給方針決定【S52.12】					
					用地や財源の確保が困難なため、「札幌市民間墓地取扱要綱」を制定し、民間霊園に墓地供給を委ねるとともに、その良好な経営と生活環境の保全及び向上のための指導を行うこととした。		
平岸霊園公募（～S40）		里塚霊園公募（～S59）			空き区画の再公募（以降、定期的に）		
各墓地から平岸霊園に移転・統合）					● 豊平墓地廃止【H8】		
					（現在の17か所体制へ）		
					● 真駒内滝野霊園 経営許可【S56】 （翌S57から販売開始）		
					● 第2期拡張【H6.12】		● 第3期拡張【H16.3】
					● 合葬墓（ふる里霊廟）設置【H18.6】		
					● 管理料一括制度開始【H27.4】		
					● 樹木葬新設【H27.10】		
					● 合葬墓設置【H26.11】		
					● 樹木葬新設【H29.11】		
● 簾舞霊丘公園経営許可（北海道での許可）【S42】					墓地供給を民間に移行		
● 札幌市茶毘礼場（平岸火葬場）開設【S19】					● 平岸火葬場廃止【S59】		● 山口斎場開設【H18】
● 豊平火葬場廃止【S19】							● 手稲火葬場廃止【H18】
● 手稲火葬場開設【S18】					● 里塚斎場開設【S59】		● 里塚斎場大規模改修【H19.6～H21.3】
（以降、各墓地内の火葬場廃止）					市民火葬料無料化（S50～）		
					（以降、友引日を休場日に設定）		
● 埋火葬の認許等に関する件制定（国）【S22】					● 札幌市納骨堂設置に関する指導要綱（札幌市）【S52】（H29廃止）		● 札幌市墓地等の経営の許可等に関する条例制定（札幌市）【H29】
● 墓地、埋葬等に関する法律制定（国）【S23】							
● 墓地使用条例（現在の札幌市墓地条例）制定（札幌市）【S24】					● 札幌市火葬場条例制定（札幌市）【S59】		

4 市営霊園及び旧設墓地の手続き

市営霊園及び旧設墓地の使用にあたっては、札幌市墓地条例等により、様々な手続きが決められています。

使用者が適切に手続きをすることで、無縁墓の抑制につながります。

(札幌市公式ホームページ「市営霊園・墓地手続き」参照。

https://www.city.sapporo.jp/hokenjo/f3seikatu/boen/3_te_tetuduki.html)

■必要な手続き

事 柄	必要手続
墓地使用者が亡くなった	相 続
お墓に納骨したい	埋 蔵
墓地使用許可証を紛失した	再 交 付
墓地使用者を他の親族に変更したい	譲 渡
住所が変わった	住所変更
本籍が変わった	本籍変更
氏名が変わった	氏名変更
お墓にある遺骨を他に移したい	改葬・分骨
お墓が不要になった	返 還
お墓を建替、修繕したい	建 立

■相談・手続き窓口

相談・手続き窓口	住 所	閉所日 (冬期閉所期間)	開所時間
札幌市保健所生活環境課 TEL011-616-2855	〒060-0042 札幌市中央区大通西19丁目 WEST19	土・日・祝 12/29～1/3	8時45分～ 17時15分
平岸霊園管理事務所 TEL011-831-6980	〒062-0935 札幌市豊平区平岸5条15丁目	土・日・祝 12/29～1/3	8時45分～ 17時15分
里塚霊園管理事務所 TEL011-881-2110	〒004-0809 札幌市清田区里塚468	土・日・祝 (12/1～3/31)	8時45分～ 17時15分
手稲平和霊園管理事務所 TEL011-663-2172	〒063-0029 札幌市西区平和387	土・日・祝 (10/21～4/20)	9時15分～ 16時00分

- 各種手続きにはそれぞれ必要書類があることから、各種窓口へお問い合わせ、もしくは上記ホームページを参照してください。
- 旧設墓地に係る手続きは、札幌市保健所にお越しください。

5 用語集

	用語	意味	ページ
か	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。	18ページ
	行旅死亡人	身元が判明せず、引取者のない死者のこと。	19ページ
	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。	4ページ
さ	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で、幅広い検討を可能とするもの。	55ページ
	札幌市火葬場・墓地のあり方推進協議会	市民・事業者・行政の連携による活動の場として、市民が葬送に関して接する機会のある葬祭業者や民間墓地経営者などの事業者、葬送関連NPO法人、学識経験者、公募市民及び札幌市で構成する協議会。詳しくは第4章「1 推進体制」(61頁)を参照のこと。	32ページ
	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設定した指標のこと。	31ページ
	終活	人生の最期を念頭において、元気なうちに、必要なさまざまな準備や情報収集をすること。基本構想及び本計画では、自分自身のことに限らず家族のことを含めて、特に葬送関係の準備等をすることを表している。	4ページ
	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こと。	18ページ
	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設定した指標のこと。	31ページ
	葬送	一般的には「亡くなった方と最期のお別れをして、火葬場や墓地などへ送り出すこと」を指すが、基本構想及び本計画では、「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る。	1ページ
た	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ことで、基本構想及び本計画では、「高齢化が進んで死亡者数が非常に多くなった社会」を表している。	1ページ

	用語	意味	ページ
た	友引	「大安」や「仏滅」等の六曜のうちの一つ。札幌市を含め一部の自治体では葬儀や火葬を避ける傾向があるが、政令市のうち半数以上は友引にも開場し火葬している。	9ページ
は	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、運営等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。	13ページ
ま	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）。なお、現在札幌市では認められていない。	24ページ
	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）。	18ページ
	無縁墓	継ぐ人や縁のある人がいなくなった墓のこと。	22ページ

6 パブリックコメントの実施結果

この運営計画を策定するため、以下のとおり市民の皆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・墓地に関する運営計画(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3年(2021年)12月24日(金)～令和4年(2022年)1月31日(月)

イ 意見提出方法

郵送、持参、FAX、電子メール及びホームページ上の意見募集フォーム

ウ 運営計画(案)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	○	○
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	20代以下	30代	40代	50代	60代	70代	80代以上	合計
人 数	1	0	2	3	3	2	1	12
件 数	1	0	2	3	11	4	2	23

イ 提出者の年代別内訳

提出方法	郵送	持参	FAX	電子メール	ホームページ	合計
提出者数	0	0	0	0	12	12

ウ 意見の内訳

分類	件数	構成比
全体について	0	0.0%
第1章 運営計画の概要	1	4.3%
1 計画策定の目的・趣旨	1	4.3%
2 計画の位置づけ	0	0.0%
3 計画の対象期間	0	0.0%
4 基本構想と運営計画について	0	0.0%
第2章 札幌市の葬送を取り巻く現状と問題点	3	13.0%
1 葬送に対する意識	0	0.0%
2 火葬場	3	13.0%
3 墓地と納骨堂	0	0.0%
第3章 分野別の取組	19	82.6%
1 市民の意識醸成	3	13.0%
2 多死社会に対応した火葬場	5	21.7%
3 少子高齢社会に対応した墓地	11	47.8%
第4章 運営計画の進行管理等について	0	0.0%
1 推進体制	0	0.0%
2 進行管理と協議会の関わり方	0	0.0%
3 SDGsとの関連	0	0.0%
第5章 資料	0	0.0%
合計	23	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・墓地に関する運営計画

令和4年(2022年)3月発行

札幌市保健福祉局ウェルネス推進部施設管理課

〒060 - 0002 札幌市中央区北2条西1丁目1番地7 ORE札幌ビル7階
TEL:011-211-3518 FAX:011-211-3521



さっぽろ市
01-F06-21-2241
R3-1-193