

「都立霊園における新たな墓所の供給と管理について」

答申の概要

平成20年2月19日

東京都公園審議会

東京都内の墓所事情

1. 東京都内の墓所需給の現状 (本文 P 1)

(1) 都民はお墓を必要としている

平成 17 年度都政モニター調査によると、現在お墓を持っていないという人が 41.0% おり、そのうち、60.8% の人が現在あるいは将来お墓が必要と答えている。

お墓を求める場合に重視する条件では、霊園へのアクセスを挙げた人が 76.0% であった。このように身近に墓所を求める都民の需要は根強いものがある。

限られたデータから試算すると、都内の墓所需要は現在年間約 2 万基程度であるが、20 年後には約 3 万基程度になると見込まれる。

(2) 都内における墓所供給の現状

都内で供給されている墓所は年間約 6 千基程度と推計される。

都内の墓所供給は需要に十分応えきれておらず、多くの都民が都以外の首都圏の民間霊園に墓所を求めたり、遺骨を自宅で所持している状況にある。

2. 今後の墓所需要の動向 (本文 P 2)

(1) 承継を前提としない墓所需要が高まっている

核家族化の進展に加え、少子化や晩婚化、非婚化など、人々の生き方や暮らし方が大きく変わってきた。

墓地があっても、承継する人がいないケースがさらに増大し、今後は、安心して利用でき、承継のいない墓所を求める人が増えると予想される。

(2) 都内の墓所需要がより高まると予想される

都の予測では今後も 2 3 区の人口が増えるとされている。

都民は霊園へのアクセスの良さを墓所に求めており、高齢化が進展すれば、さらに都内の墓所需要が高まると予想される。

(3) 妥当な価格設定の墓所の需要は根強い

平成 6 年度及び平成 17 年度の調査で、墓地を求める際に重視する点を聞いたところ、都民は低廉な墓所を望んでいることがうかがわれる。

平成 19 年度の高齢者霊園の一般墓地の応募状況の例をみると、都民は、面積が小さくても低廉な墓所を求めている傾向がうかがわれる。

(4) 集合墓地は都民に受け入れられている

都では平成 5 年度から集合墓地を供給し、多くの都民に利用されている。

都立霊園の応募者の約 4 割はこの集合墓地の応募者である。

本来ならば平面墓地を求めているが、次善の策として集合墓地を選択する都民が増えた結果と思われる。

(5) 自然に還りたいという志向が高まっている

死後は自然に還りたい、遺骨や遺灰を自然に還したいという墓所利用者の志向から、近年、「樹木葬」などの新しい形の墓所が利用されるようになってきた。

その背景には、継承不要な墓所への需要をはじめとする、都民意識の変化や、それに伴うニーズの多様化があるものと考えられる。

都立霊園における墓所供給について

1. 都立霊園の役割（本文P 5）

(1) 都立霊園のこれまでの取り組み

過去 20 年間の様々な取り組み

都立霊園のあり方に関しては、これまでも、調査会や審議会において、墓所の供給や管理方法を検討してきた。

昭和 63 年度から平成 19 年度までの 20 年間で使用者数は 2 万人、遺骨の埋蔵数は約 25 万體増加し、現在は使用者数約 26 万人、埋蔵者数約 118 万體となっている。

都立霊園の平面墓地の新規供給は、昭和 62 年度に終了し、その後は空き墓所の再貸付のみが行われてきた。

壁型墓地は平成 14 年度までの 12 年間に約 1 万 1 千基、大型の納骨堂である長期収蔵施設では、14 年度までの 10 年間に約 1 万基の供給が行われてきた。

近年は、合葬式墓地や立体式墓地など、最終的に共同合祀する承継不要な墓地の供給を行ってきている。

合葬式墓地の供給

合葬式墓地は、これまで小平霊園で 3 千體分、多磨霊園で 4 千 8 百體分供給された。

現在は 3 基目を小平霊園に建設中であり、20 年度から供給を開始する予定である。

合葬式墓地は、骨壺で埋蔵する部分と合祀用のカロート部分があり、使用者は 20 年間骨壺で保管した後に合祀するか、最初から合祀するかを選択できる。

個人あるいは夫婦単位で受け付け、生前でも申し込みができる。

比較的小さな面積で多くの遺骨を埋蔵でき、都立霊園を利用したいというニーズに、より応えられるようになってきた。

空き墓所、返還墓所を確保するための取り組み

条例では使用者が管理料を 5 年間納めない場合は、使用許可を取り消すことができるとされているが、改葬手続きが煩雑なため、無縁墓所の整理は必ずしも進んでいなかった。平成 11 年の規則改正により、改装手続きが簡素化され、無縁墓所の整理が行われ、再貸付可能な土地が確保されてきている。

また、区部霊園では昭和 30 年代以降は空き墓所の再貸付が停止されてきたが、平成 14 年の公園審議会答申を契機に、青山霊園や谷中霊園でも墓所の再貸付けが開始され、区部霊園でも墓所を供給する取り組みを始めている。

平成 15 年度からは多磨霊園に合葬式墓地が整備されたことに伴い、承継者のいない墓所利用者からの申し出により、平面墓地から合葬式墓地に変更できる、施設変更の制度が創設された。

これによって平面墓地の返還が促進され、再貸付可能な土地が確保されるようになってきている。

(2) 都立霊園の供給と応募状況

都立霊園の応募者は、20 年間継続して 1 万 4 千件前後である。

都立霊園を希望する人は合葬式墓地の供給を開始して以降、一定数がコンスタントに存在すると思われる。

平面墓地は、当初は1万4千件前後の応募があったが、集合墓地の供給開始以降、応募者は減少してきている。

近年、平面墓地は継続して約9千件の応募があり10倍以上の倍率となっている。

集合墓地は継続して約5千件の応募があり、倍率は6倍程度である。

応募者の約40%が集合墓地の応募者であり、集合型の墓地は、漸次、都民に受け入れられてきているように思われる。

(3)都立霊園の役割

多くの都民が安心して利用できる墓所の提供

都立霊園の今後の墓所供給に当たっては、墓所を求める都民のニーズにできるかぎり応えていく必要がある。

平面墓地の需要は高いが、新規霊園を造成するには土地の確保の面で難しく、既存霊園でも開き墓所の確保等敷地面で限界がある。また、都立霊園の応募状況を見ると集合墓地への応募が全体の4割を超えている。

このため、今後は集合墓地の供給を中心に施策を展開していくことが有効である。

都民の自然に還りたいという志向も考慮すると、それに対応する新たな形式の集合墓地の導入も検討していく必要がある。

都立霊園がつくられた歴史的経緯の尊重と自然的・文化的資産の活用

都立霊園は、神葬墓地として開設した区部霊園と、公園墓地として開設した郊外霊園があり、それぞれ古い歴史をもつ。

これらは、墓地として機能するだけでなく都民へ貴重な緑と安らぎの場を提供している。また、巨樹や著名人墓所などの自然的・人文的資産も数多いことから、これらの資産を大切に扱い、都立霊園の魅力をさらに高めるように努める必要がある。

都市の緑地としての存在に応える整備と管理

都立霊園は、故人を慰霊し追憶する静寂な場としてのみではなく、緑のオープンスペースとして都民に快適で安らぐことのできる空間を提供してきた。

今後も新しい墓所を供給するに当たっては、これらの機能や雰囲気や壊すことなく、都民へ安らぎを与え、憩える空間として整備していく必要がある。

墓所使用者のみならず、一般来園者が安心して快適に利用できるよう良好な状態を保つ必要がある。

2. 今後の墓所供給の方向 (本文 P12)

(1)集合墓地の供給

今後の墓所供給の考え方として、社会情勢の変化に対応しながら、都民へ多くの安心できる墓所を提供していくことが必要である。

都立霊園の墓所需給の現実を考慮し、多くの需要に応えるためには、既存の霊園を活用し、集合墓地の供給を中心に取り組んでいく必要がある。

集合墓地の多くは、使用者にとって将来管理の必要がないため、子どものいない人や身寄りのいない人でも安心して利用でき、また、「親族に管理の負担をかけたくない」という都民の要望にも応えられる施設である。

合葬式墓地は、その応募倍率が示すとおり、多くの都民に受け入れられるようになった。合葬式墓地は応募が伸びてきており、今後も需要を的確に把握し、より多くの人に積極的に利用されるように整備していく必要がある。

(2) 平面墓地の供給

平面墓地の再貸付けの促進

都民共有の財産である墓所を公平かつ効率的に利用する観点から、墓所の再貸付けを促進し、循環利用を図っていくべきである。

再貸付けを促進するため、無縁墓所整理をより一層促進するとともに、分割可能な規模の墓所が返還された場合には、分割して貸付けるべきである。

小区画修景墓地

土地を有効に活用する手立てとして、貸し付ける墓所自体を小区画化するような工夫も検討する必要がある。

霊園は、緑のオープンスペースとして都民に安らぎの場を与える空間でもあることから、小区画修景墓地の検討に当たっては、周辺墓所の景観とも調和する、修景的にまとまりのある空間形成に配慮する必要がある。

(3) 自然に還りたいという思いに応える新たな墓所の供給 - 樹林墓地、樹木墓地 -

樹林墓地、樹木墓地の都立霊園への導入

墓地に対する価値観の多様化が進み、死後は自然に還りたいという思いから、シンボルとして樹木を植栽し、遺骨や遺灰を樹の根元に埋蔵する、「樹木葬」という形をとる墓所が注目されるようになってきた。

「樹木葬」の事例の特徴としては、墓所としての集約性ととも、都市における良好な緑の形成に役立つなど、環境保全に寄与する側面のあることが認められる。

景観的にも優れ、人々に安らぎを与えるこの墓所形態は、都立霊園への導入が期待される墓所形態である。

都立霊園に導入する場合は、霊園に潤いをもたらすよう、樹林や樹木をシンボルとして活用し、都民が安らぎ新たな慰霊の空間となる樹林墓地、樹木墓地を採用することが望ましい。

導入に当たっての留意点

新たに提案する樹林墓地、樹木墓地は多数の遺骨を集中的に土中に埋蔵することになる。周辺住民の感情にも考慮し、霊園内における設置位置に十分な配慮が必要である。

遺骨が土に還る期間や方法等については引き続き十分な調査、検討が必要である。

樹林墓地、樹木墓地は、自然の中、安らかな雰囲気のもとで埋蔵する新たな墓所形態であり、常に厳かな雰囲気と良好な緑が保てるよう質の高い管理を行っていく必要がある。

．今後の墓所供給にあたっての具体的取り組み

1．合葬式墓地など集合墓地の増設（本文 P 16）

合葬式墓地は、今後、需要を的確に把握し、より多くの人々が利用できるようにしていくべきである。

合葬式墓地は、現在小平霊園に3基目を建設中であるが、さらに1基を増設し4基とすることで、毎年安定的な供給が可能となる。

合葬式墓地に合祀する場合は、希望に応じ、家族、縁者が同じ合葬式墓地に入れるよう検討するべきである。

青山霊園で供給されている立体式墓地は、無縁改葬や墓所移転により生まれた土地を有効に利用するため、今後は、区部霊園のみならず郊外霊園にも展開を図るべきである。

管理面においても常に静寂荘厳で、美しさを保ち、献花式を行う等の配慮も必要である。

2．平面墓地供給の具体的取り組み（本文 P 16）

(1) 平面墓地の再貸付け

平面墓地は依然として人気が高く、平面墓地の貸付けが適切であるところでは、平面墓地の再貸付けを続けていくべきである。

積極的に無縁墓所の整理を促進するほか、分割可能な墓所については区画を分割して供給数の確保に努め、現在の供給水準を維持する必要がある。

無縁墓所の整理等によりまとまった区画の土地が生じた場合は、平面墓地の供給数を踏まえながら、新たなタイプの墓所の導入場所としても検討していく必要がある。

(2) 小区画修景墓地の導入

一墓地ごとの区画を小さくし、墓碑や植栽に統一した修景を施し、全体として美しい景観を保つよう計画された墓所である。

その整備に当たっては、墓所移転等により空き墓所を集約し、一定規模以上の敷地を確保する。

植栽や同一形状の墓石は東京都が設置することで、景観的に統一感が保たれるとともに、都市の緑地として、静かで美しい雰囲気と緑の量の両方を確保できると考えられる。

一墓所あたりの必要面積が少なく、墓石も小型であるため、比較的安価で供給することができる。

植栽地には墓参者の気持ちを和ませる季節の草花や低木を用いた修景を行い、潤いのある墓所の雰囲気を作り出すことが重要である。



小区画修景墓地のイメージ

3. 自然に還りたいという思いに応える新たな墓所の提案 (本文 P 18)

(1) 樹林墓地

樹林墓地は、樹林の中に設けられた納骨施設に遺骨を合わせて埋蔵するもので、土に触れることで遺骨が土に還るタイプの集合墓地である。

埋蔵場所は、敷地の状況に応じて数や形状を検討し、必要に応じて、埋蔵位置がわかるように工夫すべきである。

死後は明るく美しい樹林の下に埋蔵されるというイメージが自然にかもし出されるような空間作りが必要である。

周辺に影響を及ぼさないよう、霊園内での設置位置を検討したり、地下水位を調査し埋蔵の深さ、構造等を検討する必要がある。



樹林墓地のイメージ

(2)樹木墓地

樹木墓地は土中に遺骨を個々に埋蔵し、土に触れることで遺骨が土に還るタイプの墓所である。

墓所エリアにはシンボルとして樹木を植栽し、地表面は芝生等で修景する。

樹木墓地は遺骨が土に還った後は、その場所を再貸付けすることを前提とする。

樹林墓地と同様に周辺に影響を及ぼさないよう、霊園内での設置位置を検討する必要がある。



樹木墓地のイメージ

都立霊園における今後の墓所管理

1. 墓所管理の現状と課題 (本文 P22)

(1)無縁墓所の整理

平成9年の委員会答申では、「原則として全ての都立霊園について永代使用を廃し、使用期間を設定して墓地の循環利用が可能となるようにしていくことが望ましい」とされた。その後、平成11年の「墓地、埋葬等に関する法律施行規則」の一部改正により、無縁墓所の改葬手続きが簡素化されたことから、墓所の使用期間を設定しなくても、墓所の循環利用が図りやすくなった。

これを受けて、都では、平成12年度から計画的に無縁墓所の整理に取り組んでおり、一定の成果が認められる。

しかしながら、現在でも墓所の承継がなされていない無縁墓所が相当数存在し、また、今後も新たな無縁墓所が発生すると推測される。

(2)合葬式墓地での募集枠

現在、合葬式墓地の公募は、申込遺骨の数に応じて1体用及び2体用を募集している。

このうち、2体用の募集枠については、夫婦以外による申込みは認められていない。

しかしながら、都民からは、親子、兄弟などによる申込みを認めてほしいとの要望が寄せられており、こうした要望に応えられていない。

(3)都立霊園の維持管理と管理料

都立霊園では、園路や緑地・広場など共用する部分（共用施設）は、都が清掃や除草などの維持管理を行うこととされている。

共用施設の管理は一定水準を満たしているものの、雑草やゴミの処理などに関する多くの要望が墓所の利用者等から寄せられており、必ずしも利用者等の期待に応えられていない状況となっている。

原因として、都の財政状況の悪化に伴い、長期的に維持管理経費が削減され続けてきたことが一因と考えられる。

共用施設の維持管理経費は、受益者負担の原則により、毎年、都が墓所の利用者から管理料として徴収している。

管理料は、共用施設の維持管理経費や人件費などの決算額を基に原価計算方式で算定しており、共用施設の維持管理経費が増減すれば、管理料も増減する仕組みとなっている。

2.東京都が目指すべき今後の墓所管理のあり方（本文 P 23）

都立霊園は、都民誰もが使いやすい墓所として、今後とも都民の新たなニーズを踏まえた公平なサービスを提供していくべきである。

緑豊かで美しいオープンスペース機能を有する貴重な都市空間として、墓参者だけでなく、一般都民もいつでも良好な状態で利用できるよう維持管理を行っていくべきである。園内の植栽や清掃などについて、ボランティアとの協働をより一層進めていく必要がある。

(1)無縁墓所整理の促進

都民共有の財産である墓所を公平かつ効率的に利用する観点から、無縁墓所整理をより一層促進し、循環利用による墓所の供給を拡大していくことが望ましい。

無縁墓所整理の促進を図るため、執行体制の強化についても検討することが必要である。

(2)合葬式墓地での柔軟な募集枠の設定

親子、兄弟などの申込みを認めてほしいとの都民のニーズに応えるため、申込資格を拡大し夫婦以外の募集枠や2体以上の募集枠を設定することが望ましい。

募集枠の拡大にあたっては、これまでの応募倍率が6倍という高い状況を踏まえ、今後の応募倍率の動向に十分配慮しながら実施していく必要がある。

(3)都民のニーズに応える管理水準の設定

霊園は亡くなった人々を追憶し、心安らげる場所として清潔で美しい環境や荘厳な雰囲気を持することが求められる。都は、共用施設の維持管理を適切に行い、常に良好な墓参の場を提供していく責務がある。

しかしながら、共用施設の維持管理が、ニーズに十分に込えているとは言えない状況を踏まえ、都民が求める墓参環境として相応しい管理水準を新たに設定する必要がある。

今後は、多くの遺骨を合祀する合葬式墓地の供給を中心とすることが適していることから、都民に広く受け入れられる場所として、合葬式墓地には高い管理水準が求められる。

このため、合葬式墓地に相応しい管理水準を新たに設定する必要がある。

新たな管理水準の設定による、維持管理コストの増加については、墓所の利用者に対し、受益者負担の観点から、適正な管理料の負担を求めるべきである。