

横浜市墓地問題研究会

報告書

平成 22 年 9 月

横浜市墓地問題研究会

はじめに

本報告書は、平成 21 年 8 月よりほぼ 1 年間、審議を行ってきた結果をまとめた「横浜市墓地問題研究会」平成 22 年版の報告書である。

横浜市では同名の墓地問題研究会が昭和 63 年から平成元年にかけて審議を行っており、その平成元年版の報告書においては、市民墓園の必要性を基調に、その整備の基本理念と展望が表現されている。これをもとにして、今回の検討は、現代の文脈において、公民の整備手法のあり方や墓地の環境資源的様相、葬送や墓地に対する市民意識の変容や次世代への継承の方法など、新たに生じてきた課題に対する検討を深め、これからの横浜らしい墓地のあり方を示そうとしたものである。

ここでは、はじめに、全体の研究会の雰囲気を紹介しておこうと思う。

まず、墓地の現状を把握する上で、墓地の多面的な意味の再確認作業を行うことになったが、本研究会は検討メンバーに非常に恵まれていた。墓地に関して日本でもかなり高いレベルの議論が可能なメンバー構成となっていたので、毎回の議論は尽きず、多面的で、多様な視点から問題が提起された。それは、立場の違いもあれば、研究上の専門性の違いもあり、墓地に関する多彩な専門家が集合して討議を進めることができた。

議論する過程で、墓地は、単純に土地利用の一形態としてではなく、文化を形成するものとして、また公的サービスのひとつとして、さらに貴重な環境資源として多様な価値を見出すものという認識が深まっていった。多面的な側面に光を当てて見ることで、バランスのとれた議論がなされたと言って良い。墓地整備のあり方にしても、公民の役割分担の明確化を進めるというよりも、相互に補完し合う公民の望ましい統合的な関係、つまり新しい公共を模索するという意見となり融合していった。

次に、印象的だったのは、議論の中で墓地のあり方についての意見のひとつとして、ある委員から、墓地は死者から生者への環境の贈り物となるべきとの意見が述べられた。死してなお、社会に貢献する存在としての墓地空間は、時間を超えて死者の尊厳を生き

る者達の世界に伝えるものとなるだろう。このことが、環境価値を高めるような墓地の空間的あり方を指向するこの研究会の基調となっていたように思う。地域環境にとって負の存在と捉えられがちな墓地空間を、むしろそれがあることによってその地域が豊かな環境価値を持つことになるような創造的で地域貢献をもたらす墓地空間を求めていくとの基本的な合意がある。

墓地の今後のあり方を語るときに、整備の直接的・具体的な方法や技術ではなく、それをどのように地域に浸透させ土地になじませていくかというマネジメントの視点も重要な課題として認識された。欧州などの外国事例において環境的に豊かな墓地空間の成り立ちの秘訣のひとつとして、しっかりとした管理がなされていることも再確認した。持続的に継承し、環境をより良い形に維持保全するためには、包摂的な空間管理が重要であるが、墓地は本来誰のものか、死者の所有という点を考えると問題は一意に解決できるほど簡単ではない。

これらから、結果として、横浜らしい墓地としてここで提案しようとしているものは、「新しい墓地観」とでも呼べるものであり、それは家族観、環境観、社会観と同様に、対象としての環境を見たり使ったり関わったりするときどのように人が観るか、という人間の側の姿勢を表すものでもある。豊かな墓地観をもたらすための墓地とは、単純に物理的存在としての施設ではなく、人々が様々な思いを込めることのできる極めて精神性の高い「場」そのものになることが求められるのではないだろうか。

本報告が、今後の墓地の方向を示すものとして活用され、具体的に環境価値を高めるような創造的な墓地が、ひとつでも多く生まれていくことを願う。

平成 22 年 9 月

横浜市墓地問題研究会

委員長 大原一興

横浜市墓地問題研究会報告書 目次

第1章 墓地問題研究会について	1
第2章 近年の墓地事情について	3
第3章 横浜市における墓地の現状	
1 横浜市における墓地の整備状況	12
(1) 市営墓地の整備状況	14
(2) 民営墓地の整備状況	18
2 墓地需要数の推計	19
3 民営墓地計画の手続きとその状況	21
(1) 条例手続きの流れ	21
(2) これまでの墓地計画の手続き状況	22
(3) 紛争が発生した墓地計画の状況	23
第4章 現状を踏まえた課題整理と対応方策の検討	
1 横浜市における墓地の課題	25
(1) 未使用区画や無縁化区画の増加	25
(2) 緑の保全と景観の創造	25
2 市営墓地と民営墓地の特性及び課題	26
(1) 市営墓地の特性及び課題	26
(2) 民営墓地の特性及び課題	29
3 市営墓地と民営墓地に期待される役割	32
(1) 市営墓地に期待される役割	32
(2) 民営墓地に期待される役割	33
第5章 横浜市における墓地供給のあり方	
1 横浜市における墓地整備のあり方	35
(1) 墓地供給のあり方	35
(2) 多様化するニーズへの対応	35
(3) 墓地のバリアフリー化と防災空間としての活用	36
2 市民に望まれる市営墓地の実現に向けて	37
(1) 短期的な対応	37
(2) 中長期的な対応	37
3 民営墓地の適正な供給に向けて	38
(1) 墓地経営の安定性の確保	38
(2) 円滑な合意形成の促進	38
(3) 周辺環境との調和や緑の保全・創造	39
(4) 合葬墓の設置～多様なニーズへの対応や墓地の循環利用の促進	39

第6章 今後の墓地供給に向けて	
1 将来を見据えた適切な墓地供給	40
2 紛争解決に向けた取り組み	40
3 循環利用の促進	41
4 多様化する市民ニーズへの対応	41
5 横浜らしい墓地の実現に向けて	41
参考文献	43
○参考資料	45
1 横浜市墓地問題研究会の概要	
(1) 横浜市墓地問題研究会設置要綱	46
(2) 委員名簿	48
(3) 検討経過	49
2 平成元年の横浜市墓地問題研究会の取組み	
(1) 墓地問題研究会の設置とその背景	50
(2) 検討の経緯	51
(3) 墓地問題研究会（平成元年）報告書の概要	52
3 横浜市墓地に関する市民意識調査（平成19年度実施）	
にみる市民の墓地ニーズ	
(1) 調査の概要	54
(2) 調査結果（抜粋）	54
(3) 結果を踏まえた横浜市の墓地整備の方向性	58
(4) 過去の調査との主要項目比較一覧	59
4 横浜市における人口動態等に関するデータ	
(1) 人口の推移	60
(2) 人口動態	64
(3) 年齢別人口	65
5 関係法令等	
(1) 墓地、埋葬等に関する法律	67
(2) 墓地、埋葬等に関する法律施行規則	76
(3) 横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例	81
(4) 横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例等施行規則	92
(5) 横浜市墓地及び霊堂に関する条例	99
(6) 横浜市墓地及び霊堂に関する条例施行規則	109
6 その他	
横浜市営墓地の年表	120

第1章 墓地問題研究会について

横浜市では、昭和 63 年から平成元年にかけて「横浜市墓地問題研究会」（以下、「研究会」という。）を設置・開催し、21 世紀を展望した横浜市の墓地のあり方が検討され、提言を含む報告書としてとりまとめられた。

その研究会報告書の提言を具現化するため、平成 2 年から 3 年に、市関係局の部長級で構成する「横浜市新墓園等基本構想委員会」が設置され、墓地整備について具体的な検討が進められた。

これらの検討の結果、平成 5 年度には日野公園墓地に壁面式納骨施設及び合葬式納骨施設を整備、平成 18 年度には戸塚区俣野町のドリームランド跡地に公園と一体化した市営墓地としてメモリアルグリーンが整備・開設された。

これまで開催されてきた研究会等の概要

●横浜市墓地問題研究会（昭和 63 年～平成元年）

【概要】

市民代表及び学識経験者 17 名が市長からの諮問を受けて「21 世紀を展望した横浜市の墓地のあり方」等について調査研究を行い、平成元年 11 月に報告書を公表した（研究会 6 回、起草委員会 3 回開催）。

●横浜市新墓園等基本構想委員会（平成 2 年～3 年）

【概要】

「横浜市墓地問題研究会報告書」の提言に基づき、新墓園や霊堂建設を計画するために、必要な施設整備の基本的な考え方、整備方針等を検討するため、平成 2 年 5 月に設置し、平成 3 年 1 月まで検討を行った。

メンバーは、関係局部長級 10 名で構成し、他にも施設整備と管理運営に関する部会を設けて検討を行った。

このように、横浜市では、研究会の報告書の内容を踏まえて新たな墓地整備を行ってきているところであるが、今後、高齢化が更に進み墓地が不足することが予測される状況の中で、墓地供給のあり方などについて、検討する必要が出てきている。

また、これまで横浜市内では、民間事業者を中心に墓地の供給が行われてきたが、事業者と周辺住民との間で墓地整備を巡る紛争が発生しており、公共の立場からその問題解決へ向けた方策の検討も急務となっている。

一方、少子化の進展により大家族から小家族へなど、家族の「かたち」が変わってきている中で、先祖代々の墓地を受け継いでいく継承者がいないケースも顕在化してきており、墓地の無縁化ということについての対策も備えるべき大きな課題となっている。

また、葬送の方法についても市民の考え方が多様化してきていること等を踏まえ、それらの社会情勢や様々なニーズに対応した墓地形態のあり方について、検討する必要も出てきている。

以上のような様々な課題について、その対応方策を検討するため、今回、改めて横浜市墓地問題研究会を設置・開催することとなった。

第2章 近年の墓地事情について

明治民法下における「家」制度は、戦後の民法改正により廃止されたが、慣習に従い承継される形で祭祀承継（民法 897 条）が存続されてきた。しかし、家と家族をめぐる社会環境は、民法が改正されて 60 年以上が経過した現在、大きく変化してきている。

1960 年代からの高度経済成長期において、地方から都市へ労働力が流入し人口移動が進み、核家族化が進展した。親と同居しない家族は、子育て・就業などの生活基盤が確立されるにつれて、現居住地を故郷とする意識が強くなり、家の継続性という意識は希薄になった。また、人口移動は都市の過密化と地方の過疎化をもたらし、その結果、都市における墓地不足や、地方を中心とした無縁化の問題が顕在化してきている。

近年では、高齢者単身世帯数の増加、地縁・血縁関係の絆が失われていく中で、孤独死や無縁社会などが社会問題化し、葬送のあり方が問われ始めている。

また、少子化の進展によって、跡継ぎ（祭祀主宰者＝承継者）の確保が困難になり、跡継ぎを必要としない墓地のあり方も模索され始めてきた。

さらには、家族の役割を担うよりも個人の自己実現を重要と考える傾向や、結婚しても子供を持たない夫婦、結婚をしない人の増加、離婚率の上昇など、家族観にも変化が生まれ、墓地のあり方も多様化しており、問題をさらに複雑化させている。

以上のように、様々な墓地ニーズが生まれており、それにあわせて墓地形態も多様化してきている。従来の継承を前提とした墓石型墓地だけでなく、継承を前提としない墓地もつくられており、その一つの形態として樹木等を墓標とする「樹木型墓地」も現れてきている。また、これまでのように墓地へ埋蔵するのではなく、遺骨を灰にして海や山に撒く「散骨」も一部で現れてきている。

次頁以降で紹介する墓地形態は、横浜市営墓地の事例を中心にまとめたものである。

1 墓石型墓地

古くからある、最も一般的な墓地の形態である。

大半は、石碑、カロート、外柵で構成されており、一部には、地上カロートのものもある。

墓石型墓地の例（横浜市営久保山墓地）



墓石型墓地の例（横浜市営日野公園墓地）



2 芝生型墓地

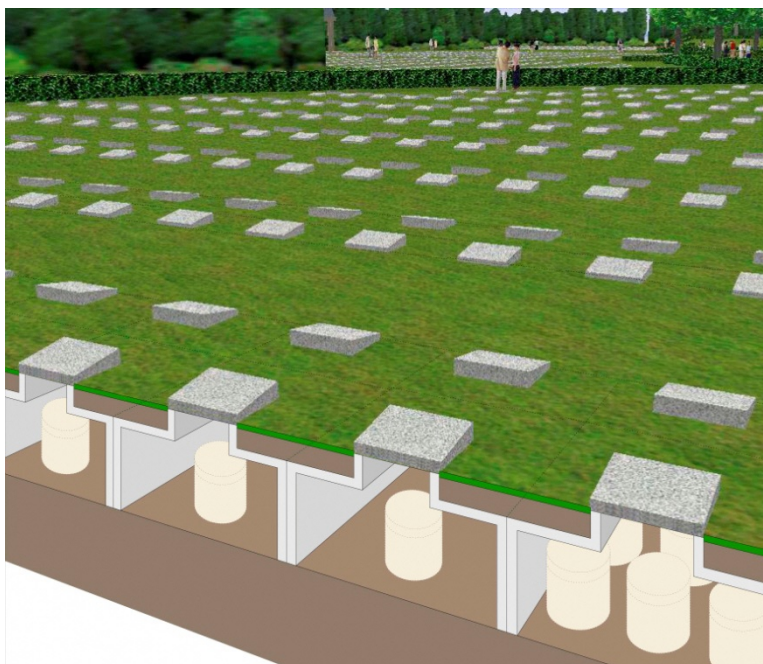
芝生の広場のようなスペースに、墓標としてプレートを設置した形態の墓地で、開放感に溢れた明るい空間となっているのが特徴である。

骨壺は、地下のカロートに埋蔵する形態が一般的である。

芝生型墓地の例（左：横浜市営メモリアルグリーン 右：川崎市営早野聖地霊園）



メモリアルグリーン芝生型の納骨イメージ図



3 壁面式墓地

土地を有効に利用できる形態の墓地であり、平面の少ない斜面地を有効利用した形態（写真上段）や、省スペースのため、板状の墓石を背中合わせに設置した形態（写真下段）などがある。骨壺は地下のカロートに埋蔵する。

壁面式墓地の例（横浜市営日野公園墓地）



壁面式墓地の例（川崎市営早野聖地霊園）



4 樹木・樹林型墓地

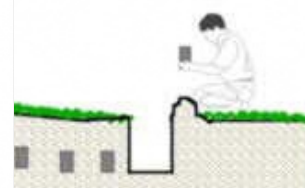
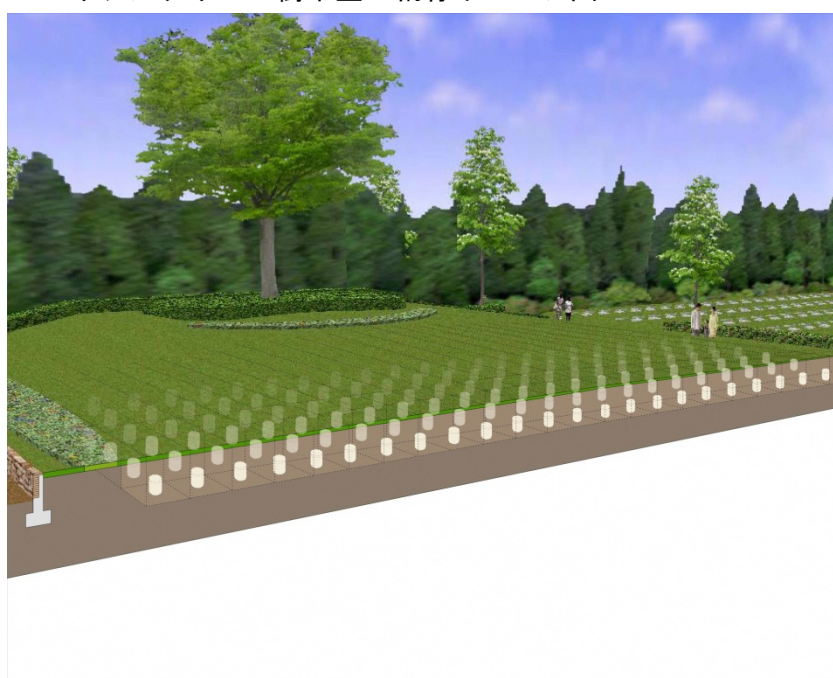
墓石の代わりに1本の樹木を墓標として、大木の周囲に多数の焼骨を埋蔵する（樹木型）、あるいは雑木林の中に焼骨を埋蔵する（樹林型）新たな墓地形態である。焼骨の埋蔵方法には、骨壺に入れて土中に埋蔵する形態と、土中に遺骨を直接埋蔵する形態の2種類がある。

横浜市営墓地メモリアルグリーン内には樹木型の合葬式墓地があり、シンボルツリーや低木、芝、花などで覆われたマウンド状の区画に、骨壺を直接埋蔵する形態となっている。（3か所整備し、1か所につき約1,000体の埋蔵可能）

樹木型墓地の例（左：横浜市営メモリアルグリーン、右：岩手県一関市長倉山 知勝院）



メモリアルグリーン樹木型の納骨イメージ図



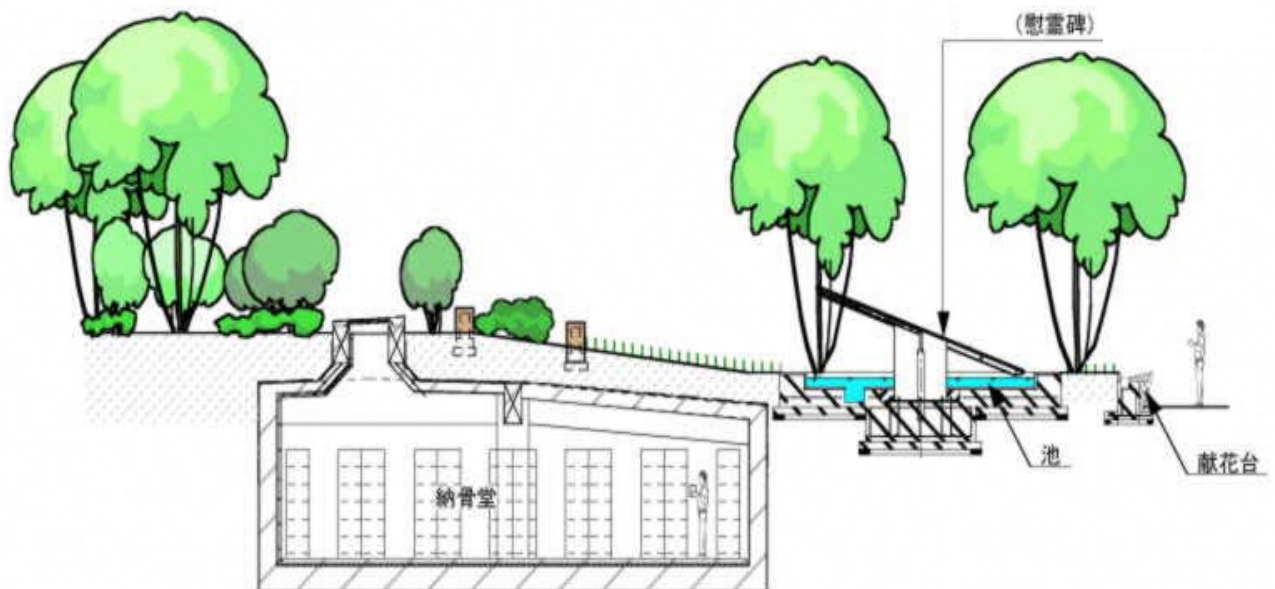
5 慰霊碑型墓地

慰霊碑型墓地の多くは、地上部にモニュメント（慰霊碑）を設置し、地下の納骨室の遺骨を保管する棚に、骨壺を収納する構造となっており、モニュメントの正面に設置された献花台で墓参することができるのが、一般的な形である。

慰霊碑型墓地の例（左：横浜市営メモリアルグリーン 右：東京都営多磨霊園）



メモリアルグリーン慰霊碑型の納骨堂イメージ図



6 納骨堂・立体型墓地

納骨堂や立体型墓地は、空間効率を最大限に活かした墓地形態となっているのが大きな特徴である。

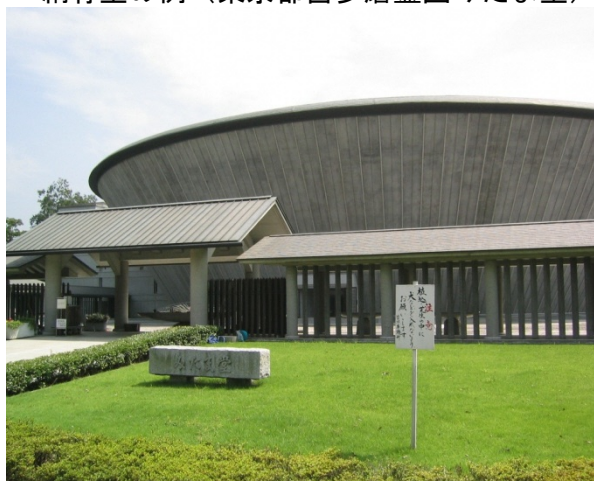
焼骨を収蔵するために、納骨堂として都道府県知事の許可を受けた施設のことで、ロッカー型や墓石型などの形態がある。

民営墓地では、東京都内など地価の高い場所において立地する傾向がみられ、ロッカー型の納骨堂や、室内に石碑を設置して墓地空間を成立させたもの、墓参所に墓石等が自動で出てくるものなどがある。

納骨堂の例（左：横浜市営久保山霊堂、右：横浜市営日野公園墓地）



納骨堂の例（東京都営多磨霊園みたま堂）



立体型墓地の例（藤沢市営大庭台墓園）



7 海外の墓地事例

ヨーロッパ等では、墓地は緑を確保する手段と考えられており、公園として管理されているところが多く、市民の憩いの場となっている。また、代々家族が墓を維持・管理していくような継承の仕組みが存在せず、原則的に墓地使用权の契約期間が決められている（更新可能）など、わが国の状況とは大きな違いがある。

ウィーンの墓地には壁墓地が多いが、これは、キリスト教では火葬した骨灰を土に埋めることを禁止していたため、壁の中に収蔵されたものである。壁につる性植物を配するなど、景観にも配慮されたつくりとなっている。

また、ここにあげたスウェーデンやニュージーランドの事例では、緑地計画がなされた広大な土地において、デザイン性が意識された緑の中に墓石が配置され、緑豊かな樹林地と一体となった景観性の高い墓地がつけられている。

(1) ウィーン中央墓地（オーストリア） 約 238 ha 写真提供：森委員
(墓石型墓地) (特別名誉地区の墓)



(回廊型の壁墓地)



(回廊型の壁墓地の設置状況)



(外壁を利用した壁墓地)



(外壁を利用した壁墓地の設置状況)



ウィーン中央墓地は公園として市民の憩いの場となっており、特別名誉地区には国際的に有名な音楽家、芸術家、政治家の墓があるため、観光スポットともなっている。壁墓地には、教会の回廊の壁面や、墓地外壁の内壁を利用して納骨するタイプがある。

(2) スコーグスシュルコゴーデンー森の墓地ー (スウェーデン) 約 102 ha 写真提供：森委員 (墓石型墓地) (墓碑がない墓地 ミンネスランド)



スコーグスシュルコゴーデンとは、「森の墓地」という意味である。「人は死ぬと森に還る」というスウェーデンの人々の死生観のもと、美しい松林の中に造られた墓地には、約 12 万人の死者が眠っている。

(3) クライストチャーチ霊園 (ニュージーランド) 約 250 ha 写真提供：小谷委員 (樹木型墓地 家族型墓地区画) (ローズガーデン 合葬型墓地区画)



公園づくりを意識したこの墓地には、家族あるいは個人で 1 区画 1 本を購入する家族型墓地区画と、バラの下にプレートを置く合葬式墓地区画がある。

第3章 横浜市における墓地の現状

1 横浜市における墓地の整備状況

横浜市では、過去10年間に於いて、約74,000区画の墓地が許可を受けて整備されており、許可の内訳は、市営墓地（平成16年許可、戸塚区）が約7,500区画（約10%）、民営墓地が約66,500区画（約90%）となっている（表1、2及び図1参照）。

表1 平成11年度～20年度の許可状況（年度別、新規／変更別）

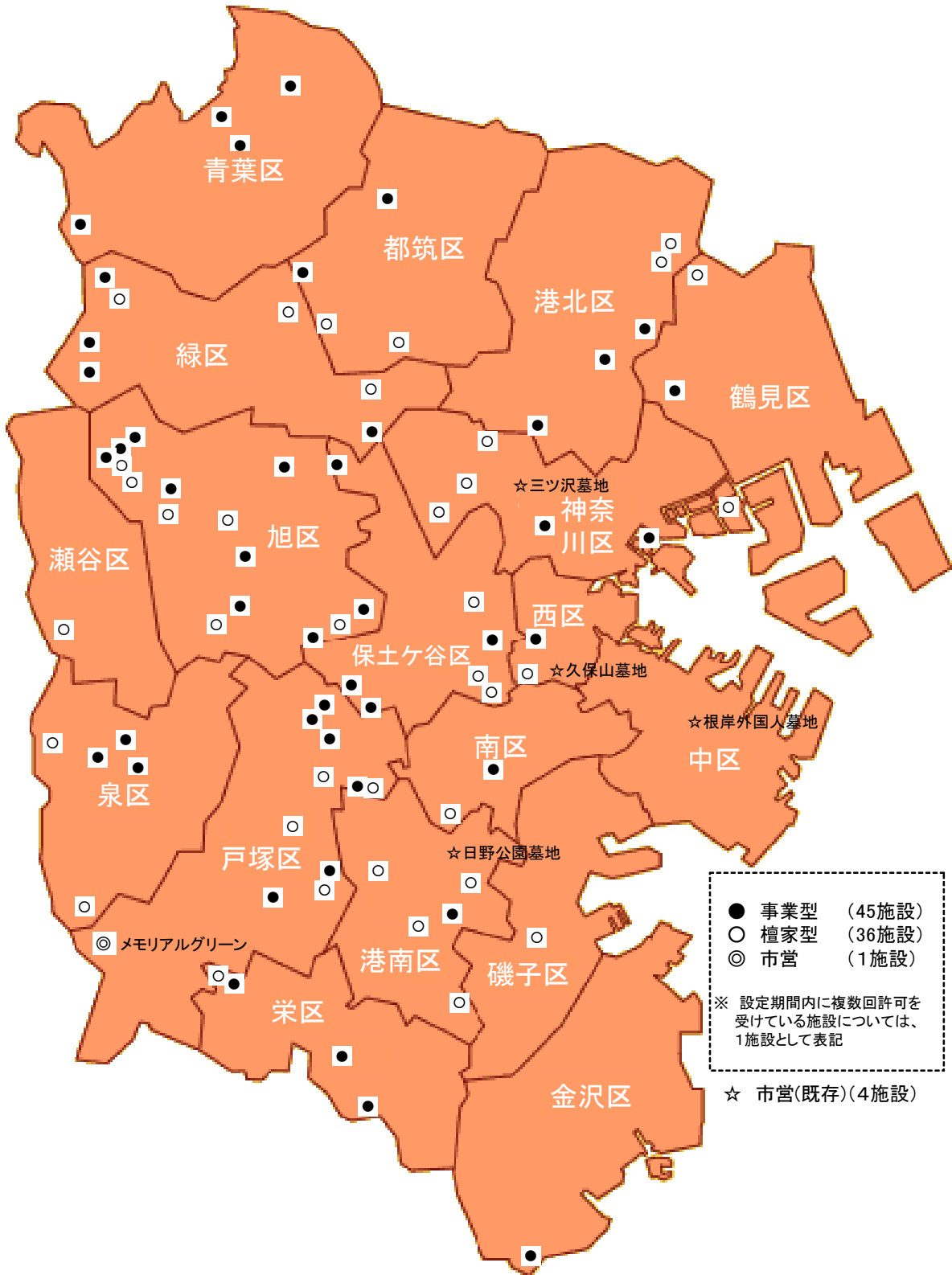
年度	新規許可		変更許可		合計	
	施設数	区画数	施設数	区画数	施設数	区画数
平成11年	9	2,090	1	30	10	2,120
12年	12	6,325	3	786	15	7,111
13年	15	13,415	7	2,412	22	15,827
14年	6	3,777	6	2,965	12	6,742
15年	13	12,789	4	5,062	17	17,851
16年	4	8,956	4	861	8	9,817
17年	2	194	2	574	4	768
18年	4	3,281	2	449	6	3,730
19年	3	6,582	0	0	3	6,582
20年	5	2,849	2	432	7	3,281
合計	73	60,258	31	13,571	104	73,829

表2 平成11年度～20年度の許可状況（行政区別、事業型／檀家型別）

行政区	事業型墓地		檀家型墓地		合計	
	施設数	区画数	施設数	区画数	施設数	区画数
鶴見	2	980	1	74	3	1,054
神奈川	3	495	5	1,087	8	1,582
西	2	117	1	240	3	357
中	0	0	0	0	0	0
南	2	850	1	186	3	1,036
港南	1	400	4	1,293	5	1,693
保土ヶ谷	7	3,283	3	2,261	10	5,544
旭	12	13,976	6	1,274	18	15,250
磯子	0	0	1	212	1	212
金沢	1	7,500	0	0	1	7,500
港北	3	1,248	1	333	4	1,581
緑	4	3,601	3	1,829	7	5,430
青葉	6	7,704	0	0	6	7,704
都筑	2	1,309	2	472	4	1,781
戸塚	11	13,786	4	711	15	14,497
栄	4	3,895	1	1	5	3,896
泉	8	4,014	2	652	10	4,666
瀬谷	0	0	1	46	1	46
合計	68	63,158	36	10,671	104	73,829

事業型墓地：宗教法人が公益事業として経営する墓地及び公益法人が経営する墓地等
のこと。宗旨宗派を問わず広く一般に使用者を募る。
檀家型墓地：宗教法人が宗教活動の一環として経営する、いわゆる寺院墓地のこと。
当該宗教法人の信者（檀徒及び信徒）のみに提供される。

図1 市営墓地及び民営墓地の許可状況（平成11年度～20年度許可）（分布図）



(1) 市営墓地の整備状況

横浜市においては、明治7年に、市内最初の公営墓地となる「久保山墓地」が開設され、その後、明治35年に「根岸外国人墓地」、明治41年に「三ツ沢墓地」、昭和8年に「日野公園墓地」が開設され、昭和32年には「久保山霊堂」（納骨堂）が設置された。

それ以降、市営墓地の整備は行われていなかったが、平成元年の墓地問題研究会の答申を受け、新たな墓地形態として、平成5年に日野公園墓地に合葬式及び壁面式の墓地を開設し、平成18年には、戸塚区俣野町のドリームランド跡地に、公園と一体的に整備された墓地として「メモリアルグリーン」（芝生型、合葬式樹木型、合葬式慰霊碑型の3形態）が開設されている。（墓地の分布図については、P.13 図1参照）

表3 市営墓地・霊堂（納骨堂）の整備状況

施設名	所在地	形態	墓地面積	総区画面積	区画数等	開設年
久保山墓地	西区	墓石型	126,213 m ²	102,777 m ²	約14,000区画	明治7年
三ツ沢墓地	神奈川区	墓石型	50,302 m ²	33,639 m ²	約7,000区画	明治41年
日野公園墓地	港南区	墓石型	278,928 m ²	92,829 m ²	約15,000区画	昭和8年
		壁面式	4,492 m ²	2,281 m ²	450区画	平成5年
		合葬式	209 m ²	242 m ²	6,000体	
根岸外国人墓地	中区	墓石型	7,610 m ²	2,906 m ²	約1,000区画	明治35年
メモリアル グリーン	戸塚区	芝生型	64,704 m ²	7,500 m ²	7,500区画	平成18年
		合葬式 樹木型		951 m ²	3,000体	
		合葬式 慰霊碑型		325 m ²	12,000体	
久保山霊堂 (納骨堂)	西区	家族 納骨壇	3,324 m ²	3,066 m ²	2,000区画	昭和32年 開設
		焼骨短期 保管施設			910体	昭和57年 改築

●久保山墓地（墓石型）



開設年：明治7年 墓地面積：126,213 m² 総区画面積：102,777 m² 区画数等：約14,000区画
所在地：西区元久保町

●三ツ沢墓地（墓石型）



開設年：明治41年 墓地面積：50,302 m² 総区画面積：33,639 m² 区画数等：約7,000区画
所在地：神奈川区三ツ沢上町

●日野公園墓地（墓石型）



開設年：昭和8年 墓地面積：278,928 m² 総区画面積：92,829 m² 区画数等：約15,000区画
所在地：港南区日野中央

●日野公園墓地（壁面式）



開設年：平成 5 年 墓地面積：4,492 m²
 総区画面積：2,281 m² 区画数等：450 区画
 所在地：港南区日野中央

●日野公園墓地（合葬式）



開設年：平成 5 年 墓地面積：209 m²
 総区画面積：242 m² 区画数等：6,000 体
 所在地：港南区日野中央

●根岸外国人墓地（墓石型）



開設年：明治 35 年 墓地面積：7,610 m² 総区画面積：2,906 m² 区画数等：約 1,000 区画
 所在地：中区仲尾台

●メモリアルグリーン（芝生型）



開設年：平成 18 年 墓地面積：64,704 m²
 総区画面積：7,500 m² 区画数等：7,500 区画
 所在地：戸塚区俣野町

●メモリアルグリーン（合葬式樹木型）



開設年：平成 18 年 墓地面積：64,704 m²
 総区画面積：951 m² 区画数等：3,000 体
 所在地：戸塚区俣野町

●メモリアルグリーン（合葬式慰霊碑型）



開設年：平成 18 年 墓地面積：64,704 m²
 総区画面積：325 m² 区画数等：12,000 体
 所在地：戸塚区俣野町

メモリアルグリーン墓地配置図



●久保山霊堂



(家族納骨壇)



(焼骨短期保管施設)

開設年：昭和 32 年（57 年改築） 敷地面積：3,324 m²
 延床面積：3,066 m²
 区画数等：家族納骨壇 2,000 基、焼骨短期保管施設 910 基
 所在地：西区元久保町

(2) 民営墓地の整備状況

平成 11 年度から 20 年度までの過去 10 年間において、新たに許可を受けた事業型墓地については、平成 15 年に「横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例」（以下、「横浜市墓地経営許可条例」という。）が施行され、緑地率を 30%以上確保することが条件となったことから、総じて緑地率が増加し、周辺環境との調和に配慮がなされていること、墓参のための駐車場や管理棟が設けられるようになったこと等が特色として挙げられる。また、墓地 1 区画あたりの平均面積は 1.37 平方メートルであるが、前半（平成 11 年度から 15 年度）は 1.42 平方メートル、後半（平成 16 年度から 20 年度）は 1.19 平方メートルと、区画が小さくなっている。（墓地の分布図については、P. 13 図 1 参照）

表 4 民営（事業型）墓地における用途別平均面積（注 1）

墓地面積 (㎡)	総区画面積 (㎡)	緑地面積 (㎡)	その他面積(注 2) (㎡)
5,857.14	1,449.60	1,976.55	2,430.99
(100%)	(24.75%)	(33.75%)	(41.50%)



許可の時期	件数	平均値		
		総区画面積 (㎡)	区画数	1区画あたりの 平均面積 (㎡)
前半 (平成 11~15 年度)	24	1,574.57	1,107.08	1.42
後半 (平成 16~20 年度)	9	1,116.33	938.11	1.19
全体 (平成 11~20 年度)	33	1,449.60	1,061.00	1.37

(注 1) 平成 11 年度から 20 年度の間に新たに許可された事業型墓地 33 件（墓地面積 1,000 ㎡以上 10,000 ㎡未満）を対象とした。

(注 2) 通路、駐車場、管理事務所等の合計面積

また、横浜市墓地経営許可条例が施行された以後、平成 15 年 4 月 1 日から平成 21 年 12 月 31 日までの期間に計画された墓地計画数（拡張等計画を含む。）は 51 件であり、そのうち、17 件(33%)が市街化区域に、34 件(67%)が市街化調整区域に計画されているが、墓地面積で比較すると全体の約 90%が市街化調整区域に計画されている。

表 5 横浜市内の墓地計画の設置区域の比較表

(平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日)

区域区分	計画	墓地計画件数		墓地面積 (㎡)		墓地区画数	
市街化区域	新規	6	17	11,608	22,687	1,877	4,931
	拡張等(注 1)	11	(33%)	11,079	(10%)	3,054	(11%)
市街化調整区域	新規(注 2)	23	34	182,119	206,733	32,261	38,632
	拡張等	11	(67%)	24,614	(90%)	6,371	(89%)
合計	新規	29	51	193,727	229,420	34,138	43,563
	拡張等	22	(100%)	35,693	(100%)	9,425	(100%)

(注 1) 墓地面積及び墓地区画数は拡張等によって増減した面積及び区画数。

(注 2) 市街化調整区域及び市街化区域の両区域にまたがっている計画 1 件を含む。

2 墓地需要数の推計

平成元年に開催された前回の研究会において、墓地需要推計の算定式が表 6 に示すように定められている。今回、実績データとの照合等により当該算定式の検証を改めて行い、おおむね妥当との結論を得たため、本研究会においても墓地需要数の推計に当該算定式を採用することとした。これに平成 19 年度実施の墓地に関する市民意識調査の結果を当てはめると、表 7 に示すとおり、平成 19 年を基準とした需要推計値が算出される。

また、平成 20 年以降の将来必要数についての推計も出されており、平成 38 年(2026 年)までには、13 万を超える墓地区画の整備が必要になる結果となっている。

平成 20 年度末時点における市内の墓地の供給可能区画数は、墓地実態調査の結果等から、約 40,000 区画あることが判明しており、平成 25 年までの需要を満たせる区画数になる。そのため、平成 38 年（2026 年）までに残りの約 94,000 区画の墓地整備が必要になると考えられる。

表 6 墓地需要推計の算定式

・現在必要数＝親族世帯数×遺骨保持率×墓地需要率
・将来必要数＝死亡予測数×定住志向率×墓地需要率

表 7 需要予測数

年次	親族世帯数 (世帯)	墓地必要数《現在必要数》 (区画)	墓地必要数《累計》 (区画)
平成 19 年	1,032,776	12,443	12,443
年次	死亡予測数 (世帯)	墓地必要数《将来必要数》 (区画)	墓地必要数《累計》 (区画)
平成 20 年	25,249	4,707	17,150
平成 21 年	26,190	4,883	22,033
平成 22 年	27,173	5,066	27,099
平成 23 年	28,215	5,260	32,359
平成 24 年	29,242	5,452	37,811
平成 25 年	30,268	5,643	43,454
・・・	・・・	・・・	・・・
平成 38 年	43,620	8,132	134,437

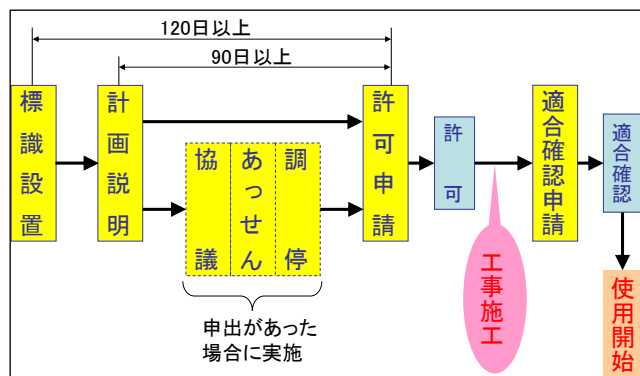
- ※ 現在必要数＝親族世帯数（1,032,776 世帯）×遺骨保持率（4.9%）×墓地需要率（24.7%）【平成 19 年】
 ※ 将来必要数＝死亡予測数×定住志向率（75.5%）×墓地需要率（24.7%）【平成 20～38 年】
 （遺骨保持率、墓地需要率及び定住志向率は、平成 19 年度実施の横浜市墓地に関する市民意識調査結果を利用）

平成 20 年度末における供給可能区画数：約 40,000 区画
 平成 38 年 必要区画数：約 134,000 区画
 ⇒ 平成 38 年までの残り必要区画数：約 134,000－約 40,000＝約 94,000 区画

3 民営墓地計画の手続きとその状況

横浜市で墓地を経営するにあたっては、横浜市墓地経営許可条例に基づく手続きが必要になり、設置予定地の周辺住民への計画説明や、紛争が生じた際の協議・あっせん・調停なども規定されている。

図2 横浜市墓地経営許可条例の手続きの流れ



(1) 条例手続きの流れ

墓地経営許可申請までの手続きの流れとして、まず、事業者は、墓地計画地に標識を設置し、計画の周知を図る。次に、周辺住民に対して、説明会等により計画の説明を行い、計画説明の時点で特に周辺住民から墓地計画に対して意見等が出なければ、標識設置後 120 日かつ計画説明終了後 90 日以上を経過した日以降に、横浜市に墓地の経営許可申請をすることができる。構造設備基準等に適合すれば許可され、工事施工後、適合確認を受けて、墓地の使用開始となる。

一方、事業者及び周辺住民は、墓地の設置に際し紛争が生じた場合は、相互の立場を尊重し、自主的に解決するよう努めることと規定されている。その紛争解決の手続きとして、周辺住民から事業者に対し協議の申出が出された場合には、当事者間による「協議」を行うこととなっている。しかし、当事者間の話し合いで解決に至らなかった場合は、申出により、行政による「あっせん」や第三者機関である調停委員会による「調停」の手続きも規定されている。

(2) これまでの墓地計画の手続状況

横浜市墓地経営許可条例施行以降、墓地計画の標識が設置された 51 件の手続き状況と、紛争の発生件数は次のとおりとなっている。

表 8 墓地計画の手続き状況

(平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日)

墓地の標識が設置されたもの 51 件	既に墓地の使用を開始しているもの	24 件
	許可取得済で使用開始前のもの	7 件
	手続中のもの	13 件
	墓地計画を中止したもの	7 件

表 9 墓地計画の紛争発生件数

(平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日)

墓地の標識が設置されたもの 51 件	紛争発生なし※	35 件 (69 %)
	紛争発生あり	16 件 (31 %)

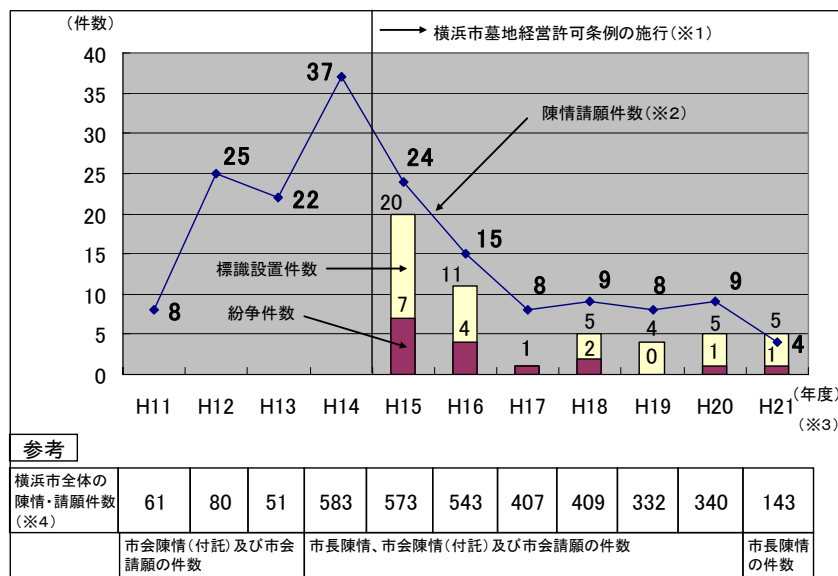
※ 平成 21 年 12 月 31 日現在紛争が発生していない手続中の計画を含む。

紛争の考え方

次のいずれかに該当する墓地計画につき、「紛争発生あり」と判断する。

- ① 横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例第 16 条に規定する協議の申出がなされたもの
- ② 周辺住民から本市に対して当該墓地計画に係る陳情、請願等がなされたもの ※図 3 参照
- ③ ②に準ずるもの（周辺住民から本市又は事業者に対して文書提出があったもの 等）

図 3 横浜市内の墓地建設に対する陳情・請願件数及び標識設置・紛争件数の推移



※ 1 平成 15 年：横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例の施行（4 月）
 ⇒ 計画の公開（標識設置、計画説明）及び紛争調整（協議、あっせん、調停）の手続きを規定。
 ※ 2 墓地建設に対する陳情・請願は、市長陳情、市会陳情（付託・付託外）及び市会請願の件数
 ※ 3 H21.12.31 現在
 ※ 4 市政概要、市政記録から引用

(3) 紛争が発生した墓地計画の状況

ア 新設計画と拡張計画による紛争発生率の比較

墓地計画の標識が設置された 51 件のうち、16 件（31%）で紛争が起こっている。新設墓地計画と拡張等墓地計画を区別して見ると、新設が 29 件中、紛争 15 件（52%）であり、これに対して拡張等は 22 件中 1 件（5%）となっている。

表 10 横浜市内の墓地計画に対する紛争の件数

（平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日）

種別	墓地計画件数	紛争件数 ^{※1}	紛争発生率
新設墓地計画	29	15	52%
拡張等墓地計画 ^{※2}	22	1	5%
合計	51	16	31%

※1 紛争件数は墓地計画件数の内数。

※2 既存墓地に隣接した計画。

イ 墓地の規模による紛争発生率の比較

新設墓地計画 29 件を墓地面積により紛争発生率を比較した。小規模な墓地計画は市街化区域内での計画もあるため、紛争発生率が 73%となっているが、墓地の規模に係わらず紛争が起きている。

表 11 横浜市内の新設墓地計画の墓地面積による比較表

（平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日）

墓地面積	新設墓地計画件数	紛争件数	紛争発生率
～2,999 m ²	11	8	73%
3,000 m ² ～9,999 m ²	16	6	38%
10,000 m ² ～	2	1	50%
合計	29	15	52%

※ 紛争件数は新設墓地計画件数の内数

ウ 周辺住民の主張と紛争期間

墓地建設に反対する周辺住民の主な主張としては、「墓地建設による周辺環境への影響」、「墓地の設置そのものに対する不快感」、「墓地の永続性、経営主体に対する不信感」などが挙げられる。

しかし、周辺住民が問題とする墓地の設置や経営主体に対する意見については、行政機関が審査時に、墓地計画の内容や経営主体の適格性の有無について判断して妥当性を決めるものとされている。そのため、墓地の設置そのものに対する不快感などについては、周辺住民と事業者間の協議によって解決しようとしても平行線となることがある。

横浜市墓地経営許可条例では、紛争解決の手続きとして「協議」、「あっせん」、「調停」が規定されている。「協議」は、平成 21 年 12 月末現在協議中のものを含め 12 件実施されているが、「協議」では紛争が解決されず「あっせん」が行われたものは 5 件、その内「調停」まで行われたものは 3 件ある。

現行の横浜市墓地経営許可条例では協議期間等の定めが無く、それぞれ要した期間は、表 12 のとおりである。

表 12 協議・あっせん・調停の実績

(平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 12 月 31 日)

	協議	あっせん	調停
件数	12 件	5 件	3 件
期間	平均 23 か月※ (3 か月～5 年超)	1 か月～5 か月	3 か月

※ 協議中に中止した墓地計画 (1 件) は集計から除外。

第4章 現状を踏まえた課題整理と対応方策の検討

平成 19 年を基準とした墓地需要数の推計によると、平成 38 年（2026 年）までに約 94,000 区画の墓地整備が必要という結果が出ているが（P19「墓地需要数の推計」参照）、この需要数を満たしていくためには、公民が協力して墓地を供給していく必要がある。

1 横浜市における墓地の課題

(1) 未使用区画^{※1}や無縁化区画の増加

戦後の核家族化の進展、さらには少子化や非婚化によって、墓地の継承者が確保できず、墓地を取り巻く環境は大きく変化してきた。歴史の古い既存墓地では、返還等による未使用区画や無縁化区画も増加する傾向にある。

横浜市では、平成 18 年に開設した市営墓地メモリアルグリーンの一部において、墓地使用権は永年ではなく有期限化（継続更新可能）を導入しているが、既存の墓地においても、今後の新規募集分から、公平性や土地の有効活用の観点から循環利用^{※2}を検討していく必要がある。また、既に、横浜市営墓地である久保山、三ツ沢、日野公園墓地においては、今後の循環利用等を検討するため、平成 21 年度から未使用区画等の調査を順次進めているところである。

※1 未使用区画とは、返還区画または無縁整理を終えた区画で、現在未使用となっている区画。

※2 循環利用とは、無縁化区画の整理や墓地使用権の有期限化等により、墓地区画の再貸付を促進すること。

(2) 緑の保全と景観の創造

横浜市は、大都市でありながらまとまった樹林地・農地などがあり、都市の大きな魅力になっている。しかし、一度失われると回復が困難な緑地は、現実には毎年約 100 ヘクタール失われており、一方で平成 20 年度に実施した「横浜の緑に関する市民意識調査」では、緑の増加や維持を求める声が約 98%と極めて高くなって

おり、緑の保全と創造は緊急に取り組まなければならない課題となっていた。

そのような状況を鑑み、平成 21 年 4 月からスタートしている「横浜みどりアップ計画」では、民有地として残存している多くの緑地を、横浜の魅力ある公益性の高い財産として位置付け、支援策を講じている。

また、市営墓地整備においては、市内最大の墓地面積で、豊富な緑地に囲まれた日野公園墓地に加えて、俣野公園と一体となった広い緑地面積を有するメモリアルグリーンの開設など、市民の要望を踏まえて、既存樹木や緑地の保全・拡充も視野に入れた整備に取り組んでいるところである。

一方、民営墓地においては、横浜市墓地経営許可条例で墓地面積に対して 30% 以上の緑地面積の確保が定められており、周辺環境との調和の観点から一定の成果が見られるが、今後は、市営・民営墓地ともに、新たに整備される墓地だけでなく既存の墓地についても、緑化等による環境整備を、これまで以上に進められるような方策を検討していくことも必要である。

2 市営墓地と民営墓地の特性及び課題

(1) 市営墓地の特性及び課題

ア 市営墓地の特性

墓地経営は公益的な役割を担っており、経営の安定性や永続性が担保された適切な経営が求められている。

市営墓地は経営の安定性等が担保された公共施設であり、また、市民の多様な墓地ニーズ、誰もが利用可能な公益性等を考慮した墓地整備が可能であり、墓地の形態によっては、比較的安価な墓地を提供することができる。

また、公園施設等との一体化により、周辺環境へ配慮した墓地整備が可能であり、幅広い市民の利用が期待できる公園、スポーツや文化施設等の併設や、良好

な緑地空間を創造していくこともできる。

イ 市営墓地の課題

平成 19 年度に実施した市民意識調査（参考資料 P70 参照）では、墓地の取得を希望している市民（24.7%）のうち約 6 割が市営墓地を希望しており、市営墓地に対する市民ニーズが高いことがうかがえる。

しかし、現在、市営墓地の使用者募集を行っているのは、平成 18 年に開設したメモリアルグリーン 1 か所のみであり、平成 25 年度で使用者募集が終了するため、それ以降は新たな市営墓地の使用者募集の予定はない状況である。そのため、市営墓地に対する市民ニーズにどのようにこたえていくのかが、大きな課題となっている。

一方では、市の財政状況は厳しく、新規に墓地整備を行うための財源確保も課題となっている。また、市営墓地を整備する場合、応募が非常に多いことや管理運営上の問題から、一定規模以上の墓地を整備することが期待されており、既存の市営墓地と同規模の墓地を設置する場合には、ある程度まとまった用地の確保が必要である。

また、既存の墓地については、緑地や駐車場が少ない、利用者が墓参しやすい環境になっていないなど、様々な課題を有しており、その解決にも時間がかかることが更に大きな課題となっている。

表 13 平成 21 年度メモリアルグリーン使用者募集 応募状況

納骨施設 形態	使用 年数	申込区分		募集数	応募数	振替後 募集枠	抽選 倍率	抽選 の	
芝生型納骨 施設	永 年	遺骨保持	ア	457 区画	830 区画	457 区画	1.82	抽 選	
		生前・改葬	イ	228 区画	6,122 区画	228 区画	26.8	抽 選	
	30 年	遺骨保持	ウ	260 区画	198 区画	198 区画	—	無抽選	
		生前・改葬	エ	130 区画	857 区画	192 区画	4.46	抽 選	
小 計				1,075 区画	8,007 区画	1,075 区画	残数：無し		
合葬式樹木 型納骨施設	永 年	1 体分	遺骨保持	カ	60(60 体分)	31(31 体分)	31(31 体分)	—	無抽選
			生前	キ	40(40 体分)	105(105 体分)	69(69 体分)	1.52	抽 選
		2 体分	遺骨保持	ク	60(120 体分)	53(106 体分)	53(106 体分)	—	無抽選
			生前	ケ	40(80 体分)	403(806 体分)	47(94 体分)	8.57	抽 選
小 計				200(300 体分)	592(1,048 体分)	200(300 体分)	残数：無し		
合葬式慰霊 碑型納骨施設	30 年	1 体 分	サ	200(200 体分)	222(222 体分)	222(222 体)	—	無抽選	
		2 体 分	シ	500(1,000 体分)	403(806 体分)	489(978 体)	—	無抽選	
小 計				700(1,200 体分)	625(1,028 体分)	711(1,200 体分)	残数：172 体		
合 計				1,975	9,224	1,986			

※当初の募集数に対し、応募数が満たなかった申込区分の残り募集数は、同一の形態内で、募集数を超えた申込区分に振り替え。

※合葬式慰霊碑型納骨施設「シ：2体分」から「サ：1体分」へ振替を行うため、振替後募集枠が当初の募集枠よりも多くなっている。

(2) 民営墓地の特性及び課題

ア 民営墓地の特性

民営墓地には、宗旨宗派の指定がないいわゆる事業型墓地と、宗旨宗派が限定されているいわゆる檀家型墓地の2つの類型がある。使用者は希望に応じて、このいずれかを選択することができることになる。

また、区画面積や墓地の形状等に制約がなく、墓地のデザイン等に関する使用者の多様なニーズに対応できるほか、様々なサービスが提供可能な施設もある。

さらに、金銭面等の条件が り合えば、原則として取得を希望した時に墓地の取得が可能であることも、民営墓地の特性のひとつといえる。

イ 民営墓地の課題

(7) 永続性・非営利性

墓地は公共的な都市施設であり、都市計画法に規定があることからみても、市民生活に必要な施設といえる。また、永続性及び非営利性が厳に求められることから、その経営主体については地方公共団体を基本とし、これによりがたい場合においても、宗教法人、公益法人に経営主体を限るべきとの国の見解が出ている。横浜市墓地経営許可条例においても、経営主体を地方公共団体、宗教法人及び公益法人の三者に限定している。

しかし、横浜市墓地経営許可条例施行以前の民営墓地の中には、経営許可を受けた経営者が主体となって墓地経営を行っていないために、墓地使用禁止命令を受けた事例、経営主体内部での代表権争いなどにより使用者の保護に支障をきたした事例、また、財務上の問題が発生し経営者の財団法人の設立許可が取り消されたことで、永代管理料を既に支 っている使用者が将来への不安を持つといった事例等が市内で発生している。

平成 15 年 4 月の横浜市墓地経営許可条例施行後については、墓地事業用地の自己所有化、自己資金率といった、主に財務面からの永続性・非営利性の確保、いわゆる「名義貸し」の防止を図っており、前述のような問題は現在までのところ発生していない。しかし、利用者保護の観点からも引き続きこのような問題の発生を防止する必要がある。

(イ) 立地の選定と紛争

横浜市には、市域の 4 分の 1 という、都圏の他の大都市と比べて大きい割合の市街化調整区域が存在している。都市計画法において、市街化調整区域には原則として建築物の建築が禁止されているが、墓地についてはその立地が制限されていない。加えて市街化調整区域は地価が比較的安価であるため、民間墓地事業者が事業型墓地の計画地として選定することが多い。市街化調整区域には住宅に近接する区域もあり、このような場所が事業型墓地の用地として選定されることにより、事業者と周辺住民との間であつれきが生じ、紛争になるケースがあることが課題となっている。

表 14 市営墓地と民営墓地の特性と課題

墓地形態	特性	課題
共通事項		<ul style="list-style-type: none"> ・未使用区画や無縁化区画が増加傾向にある。 ・既存緑地の保全や新たな緑の創造について、一層の取組が求められている。 ・地域の景観との調和や特性を活かした整備、あるいは良好な緑地環境の形成といった観点からの整備が難しい。
市営墓地	<ul style="list-style-type: none"> ・市民ニーズが比較的高い。 ・公共施設として整備するため、形態によって比較的安価な墓地を提供することが可能である。 ・経営の永続性が担保できる。 ・公益的な観点から、周辺環境へ配慮した墓地整備が可能である。 ・緑地、公園、スポーツ、文化施設等との併設により、幅広い市民の利用が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の市営墓地と同規模で設置をするのであれば、ある程度まとまった用地確保が必要である。 ・墓地を新規に整備する場合、財政状況が厳しく、財源を確保することが課題である。 ・既存墓地においては、緑地率が低いことや通路等の墓参環境を改善することが課題である。
民営墓地	<ul style="list-style-type: none"> ・墓地の設計（墓石等）の選択幅が比較的広い。 ・宗教・宗派が限定されているものを選ぶことができる。 ・面積の広い墓地、個性的な墓地、緑の多い墓地など、多様なニーズに柔軟に対応できる。 ・取得を希望した時に、墓地の取得が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営の安定性や永続性の担保が必要である。 ・斜面地や市街化調整区域等に造成する場合でも、規制することが難しいため、既存の樹林地の減少につながる傾向がある。 ・墓地整備の際は、事業者と周辺住民との間であつれが生じることがある。

3 市営墓地と民営墓地に期待される役割

(1) 市営墓地に期待される役割

ア 先導的なモデル墓地としての役割

市民の多様なニーズや周辺環境との調和、自然との共生に配慮した新形態墓地、単身者や継承者のいない市民等を対象とした永代供養の合葬墓地、墓参者だけでなく様々な人々が散策や憩いの場として利用できる公園型墓地など、横浜市における先導的なモデルとして「横浜らしい墓地」を整備していく必要がある。

また、「横浜らしい墓地」を整備しPRしていくことで、市民の墓地に対するイメージの向上を図り、墓地が市民生活に欠かせない重要な都市施設であり、公民を問わず継続的に整備していく必要があることを周知していくとともに、民間事業者に対しても、目指すべきひとつのモデルとして普及啓発していく必要がある。

イ 市民の誰もが利用できる墓地

市民の多様なニーズに対して選択肢を提供することはもちろんであるが、公平・公共性の観点から、比較的安価で市民の誰もが利用できる墓地を提供することが重要である。そのためにも、市営墓地の拡充や新規供給をより一層進めていく取組みが求められる。

ウ 緑地の保全、創造

横浜市は「横浜みどりアップ計画」により緑地の保全、創造に取り組んでいるところであり、墓地整備においても、年々減少傾向にある横浜市の緑地の保全、創造に貢献できる整備のあり方を検討していく必要がある。

既存墓地のうち久保山と三ツ沢については、その歴史的特性から緑地は極端に

少ない現状であり、今後はこの両墓地については特に、返還された区画等を利用して、緑化をはじめとした様々な環境改善を行っていく必要がある。

エ 近年増加している未使用区画の活用

公共施設である市営墓地については、できるだけ多くの市民が利用できるよう、既に保有している用地の活用や、未使用区画及び無緑化区画の整理を進めるとともに、今後整備する墓地については、墓地使用权の有期限化の検討や墓地の循環利用を促進し、市民ニーズを反映した市営墓地の適切な管理運営に務める必要がある。

オ 公園型市営墓地の整備の必要性

墓地は公園、緑地、広場等とともに公共空間の一つであり、都市計画で定めることも可能である。

平成 19 年度に行われた墓地に関する市民意識調査においても、「自然環境の保全」「自然に囲まれた明るい墓地」「公園の機能を持った墓地」等を望む意見が多数寄せられている。

このことから、豊かな緑地に囲まれ明るい雰囲気を持った墓地が望まれていることが推察され、その方策の一つとして、公園型の市営墓地を整備することが重要であると考えられる。

(2) 民営墓地に期待される役割

社会経済情勢が大きく変化する中で、横浜市では市営墓地の量的な供給が難しい状況があり、これまで民営による墓地供給が進められてきた。

平成 20 年度時点において、横浜市における墓地経営許可件数の 9 割は民営墓地

が占めている状況である。今後も引き続き民営による墓地供給が必要であることから、市民の多様なニーズにこたえることができ、安定的な経営ができる民営墓地の供給を誘導する方策の検討が必要である。

ア 緑地の保全、創造による周辺環境との一層の調和

横浜市墓地経営許可条例では敷地面積の 30%以上の緑化が定められており、周辺環境との調和の観点から一定の成果が見られるが、今後、貴重な斜面緑地や既存樹林地が開発されることも想定され、そのような場合の緑地の保全策を新たに検討し、周辺環境との一層の調和が図れるようにしていくことが望まれる。

また、既存の墓地で、現条例の緑地率の基準を満たしていない墓地についても、返還された区画などのスペースを活用して積極的に緑化を行うなど、環境整備を推進していく必要がある。

イ 無縁化区画の循環利用

民営墓地についても、経営の悪化の防止及び限られた土地を有効活用するために、無縁化の抑制及び無縁化区画の整理を進める必要がある。今後、新たに設置される墓地については、無縁化区画を適切に循環利用できるように、改葬先となる合葬墓の設置が望まれる。

第5章 横浜市における墓地供給のあり方

1 横浜市における墓地整備のあり方

(1) 墓地供給のあり方

これまで研究会で議論してきたとおり、平成38年（2026年）までの横浜市の墓地需要数は約94,000区画であり、毎年5,000区画程度の計画的な供給が必要となるため、引き続き継続的な墓地供給が必要となっている。（P19「墓地需要数の推計」参照）

継続的に墓地供給を行っていくためには、民間事業者の協力を得て、引き続き民営墓地を中心に着実に供給を行っていくことが重要である。あわせて、事業者に対して、経営許可や構造設備の基準を遵守させることはもちろんのこと、何よりも周辺環境との調和、景観への配慮といった環境価値を高める工夫についても、理解を求めていくべきである。

また、横浜市は、市民に対して、近年開設したメモリアルグリーン等の墓地を積極的にPRしながら、墓地のイメージ向上を図るとともに、墓地は市民生活に不可欠な都市施設であり計画的に供給していく必要性が高いことを、市民に十分に認識してもらう必要がある。

そのためには、市民に対して墓地の必要性についての説明を丁寧に行い、墓地整備に対する理解を深めていく必要がある。

(2) 多様化するニーズへの対応

都市への人口集中が定着している中で、居住地からアクセス性の良いところで入手可能な墓地が求められており、同時に墓地取得費用や維持管理費の節減が求められている。また、少子化や単身者の増加に伴い、家制度を前提とした墓地管理が困難になってきていることや、子供のいない夫婦や単身者を中心に、親族に世話をか

けたくないという理由から、継承を前提としない墓地を求める世代も現れてきている。こうしたことから、近年は「樹木葬」など、従来の墓地形態とは異なる葬送の方法を選ぶ人も現れてきていること等、社会的な情勢や、個人のライフスタイルの変化や考え方の多様化といった様々な要因から、墓地に対するニーズも多様化していると考えられる。

このような、様々な要因から生まれるニーズに対応できるような墓地形態や供給の方策等について、公民の特性を踏まえた役割分担を基本に検討していくことが必要である。

(3) 墓地のバリアフリー化と防災空間としての活用

高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー法）や福祉のまちづくり条例は、建築物、公園及び交通インフラを対象としたもので、墓地は原則としてこれらの対象外となっている。しかし、墓地は都市計画法に定められた公共性を備えた都市施設であり、墓地の利用者の中にも高齢者、障害者等が含まれる。そこで、墓参道の幅を広げたり、管理棟へのアプローチを階段ではなくスロープにする、車いす利用者用の駐車場・トイレを設けること等による墓地のバリアフリー化が望まれる。

また、墓地が公益性の高い都市施設であることに鑑みれば、都市施設としての一定の役割を担わせることも検討の余地がある。例えば、墓地において、一定規模のまとまった広場や駐車場等のオープンスペースが確保でき、かつ災害時にはそこを避難場所として利用することが可能となれば、地域住民のための防災施設としての役割を期待することができる。

2 市民に望まれる市営墓地の実現に向けて

市民に望まれる市営墓地の整備を進めるにあたっては、墓地需要の増大、市民の墓地ニーズの多様化、継承者を必要としない市民の増加といった社会的な状況や、誰もが利用可能な墓地としての公益的な役割等を考慮し、短期的な対応と中長期的な対応を進めていく必要がある。

また、既存墓地については、墓地の環境価値が高まるよう周辺環境との調和に配慮した、緑化など環境改善を行っていくべきである。

(1) 短期的な対応

市営墓地に求められる緊急性の高い課題は、今後も増加が見込まれる墓地需要への対応である。ある程度まとまった土地の確保がすぐには厳しい状況の中で、考えられる具体的な方策としては、墓地の循環利用の促進と比較的狭い面積で多くの遺骨を納めることが可能な形態の墓地や、納骨堂の整備、を検討していくことが必要である。

(2) 中長期的な対応

緑地の多い「横浜らしさ」へとつながる、景観的な価値を高める墓地整備の推進が挙げられる。そのためには、多様な市民ニーズへの対応の視点、墓地利用者に限らず市民の誰もが利用できる公益性の視点、さらには、既存緑地の保全や新たな緑地の創造という視点が重要となる。

そのような視点を踏まえると、多様なニーズに対応できる形態で、大規模な墓地区画数を有し、市民の憩い場となるようなオープンスペースが併設され、豊かな緑地を活かした公園型墓地の整備が、ひとつの大きな方向性として考えられ、墓地としての役割に加え、多くの市民にとってかけがえのない大切な空間となることが、

横浜市における市営墓地の大きな役割と考える。

ただ、こうした市営墓地の実現に向けては、ある程度まとまった規模の用地確保が必要であることから、一定規模以上の公有地や工場跡地など、土地提供の動向を注視していく必要がある。また、公園型墓地の整備はすぐには実現することは難しいが、用地確保や空間創造のあり方について、市民や関係機関と継続的に協議を図りながら検討していくことが重要である。

また、実際に公園型の墓地計画を検討する段階においては、市民や行政、その他関係機関が協力・連携した検討が必要であるが、墓地の計画や設計、施工、管理運営を担う事業者を、多様な専門家が参加する企画競争によって決定したり、検討プロセスに市民参加を導入するなど、先進的な取り組みの試行により、全国に先駆けたモデル的墓地整備へと発展させることも期待できる。

3 民営墓地の適正な供給に向けて

(1) 墓地経営の安定性の確保

横浜市では先に述べたとおり、横浜市墓地経営許可条例において経営主体を地方公共団体、宗教法人及び公益法人の三者に限定しているほか、土地の自己所有化、総事業費に係る自己資金率といった主に財務面に係る基準などを設け、この確認を行うことで経営主体の適格性の確保や、宗教法人の名を借りて実質的に経営の実権を営利企業が握る、いわゆる「名義貸し」の防止を図っている。また、墓地の永続性を確かなものとするために、財務面の基準について、現条例の改正も視野に入れた再整備を行っていく必要がある。

(2) 円滑な合意形成の促進

紛争が生じた場合には、許可申請を行う前に当事者間の話し合いが円滑かつ適正

な期間内で行われるように、現行の手続きを見直す必要がある。

例えば、協議・あっせん・調停について、当事者間の話し合いを義務化するとともに、適正な期間内で行われるように、話し合いの期間を有期限化するといった方策などが考えられる。そのためには、円滑に話し合いが行われるよう初期段階から積極的に行政が関与する必要がある。

(3) 周辺環境との調和や緑の保全・創造

墓地を整備する場合、十分な緑地の確保や周辺環境への配慮を促すなど、紛争の起こりにくい整備のあり方を検討していくことが望まれる。

特に、既存樹林地を計画地とする墓地にあつては、より多くの緑地面積の確保を求めることも、紛争防止・解決に寄与する可能性がある。既に横浜市墓地経営許可条例では、市街化調整区域において1ヘクタール以上の墓地を設置する場合には、既存緑地の割合に応じた緑地面積の上乗せ基準があるが、例えば1ヘクタール未満の墓地を設置する場合にも、これを準用していくこともひとつの方策と考えられる。

さらに、墓地整備のモデルや周辺環境に配慮した総合的な環境づくりの視点からのモデルプランが望まれており、民間事業者の地域や景観に対する意識、理解を求めていくことも重要である。

(4) 合葬墓の設置～多様なニーズへの対応や墓地の循環利用の促進

今後は、市営墓地と同様、土地の有効活用の観点から、無縁化区画の整理を進めることがますます重要になると考えられる。

そのため、今後新たに設置される墓地については、様々な形態の墓地の一つとして、また、将来墓地区画が無縁化した場合に適切に循環利用ができるように、あらかじめ合葬墓を設置しておくといった方策が重要である。

第6章 今後の墓地供給に向けて

1 将来を見据えた適切な墓地供給

平成 38 年（2026 年）までの墓地需要を満たすためには、公民が特性を活かしながら、着実に墓地供給を進めていくことが何よりも重要と考える。

市民に対しては、墓地が市民生活に欠かせない重要な都市施設であり、公民を問わず継続的に供給していく必要があることを周知し、墓地に対する理解を深め、これまでのマイナスイメージの意識や見方を変えていく取り組みも必要である。

また、将来的な課題としては、墓地の供給が過多となることのないように、墓地需要の動向を注意していく必要がある。

2 紛争解決に向けた取り組み

横浜市では、墓地等の経営が支障なく行われ、市民生活における墓地等と周辺環境との調和を目的とした、横浜市墓地経営許可条例を平成 15 年 4 月から施行しているが、当該条例の施行後においても、墓地整備計画に際して周辺住民と事業者との間で、紛争が発生している事例が見受けられる。

こうした状況下で新たな墓地供給を考えた場合、現状として、市による量的な供給が難しいこともあって、引き続き民営墓地を中心に供給を進めなければならない状況であり、市民ニーズにこたえていくためにも、横浜市は、民間事業者が安定的な経営で民営墓地の供給が行えるように、指導していくことが求められる。

そのためには、緑地保全や周辺環境との調和などに配慮しながら、現行の横浜市墓地経営許可条例の基準や当事者間の話し合い手続きのあり方について、見直していくことも必要になってくる。

3 循環利用の促進

市営墓地については、今後の墓地需要や多様な墓地形態に対するニーズに対応するため、墓地使用权の有期限化や墓地の循環利用を促進し、市民ニーズにこたえていく必要がある。

また、民営墓地についても、市営墓地と同様に循環利用を促進する必要がある。

4 多様化する市民ニーズへの対応

家族観の変化やライフスタイルの多様化などが進む中で、葬送の考え方や墓地の形態も多様化してきていることから、横浜市では、社会情勢等の変化も見ながら、市民の墓地に対する考え方やニーズを定期的に把握し、墓地整備へ反映していくことが求められる。

今後の墓地整備にあたっては、多様なニーズに対応できるような墓地形態や供給方策等について、公民が持つ特性と役割を基本に検討していくとともに、周辺環境との調和が保てるように、整備後の維持管理のあり方についても検討していく必要がある。

5 横浜らしい墓地の実現に向けて

墓地は従来、墓石だらけの荒涼とした場所といったイメージで捉えられてきたが、多くの緑で囲まれ、墓参環境の改善を図ることなどにより、市民の墓地に対する印象が変わり、環境価値の高いものとするのが可能となる。

海外の事例として、特にヨーロッパでは多くの国で公園型墓地が普及しており、市民の憩いの場となる公園として管理され、周辺環境との調和が図られた環境価値の高い空間が形成されており、周辺の市民だけでなく、ウィーン中央墓地（オーストリア）のように、毎年多くの観光客が訪問する名所になっている墓地もある。国内でも、横浜市のメモリアルグリーン、東京都の青山墓地などは公園墓地として緑も多く、墓

参環境等にも優れており、周辺住民に親しまれている。

今後の横浜市における墓地供給に向けては、豊かな緑に囲まれた、市民の憩いの場となっているメモリアルグリーンのような墓地の供給が、横浜らしい墓地の方向性として考えられる。

そのため、横浜市では特に公園型市営墓地の整備について、早期に整備着手できるように、横浜市全体で実現へ向けた調整を進めていくことが必要である。また、計画にあたっては、景観、緑、バリアフリー、快適性、といった多様な面から、市民に親しまれ愛され続ける、新たな墓地観を形成していくことを、基本的なコンセプトとして進めていくことが重要である。

さらに、横浜市墓地経営許可条例の見直しと併せて、周辺環境に配慮した総合的環境づくりの視点からモデルプランを作ることによって、民間事業者に対して景観・防災等に対する意識、理解の向上を図っていく必要がある。

当研究会としては、今後の墓地供給について、墓地とその周辺的环境価値を高めることを目指して、総括的にその方策について考え方を述べてきたが、368万市民のための安定した墓地供給の実現に向けて、公民が一体となって、その特性を活かしながら取り組んでいくことを、強く期待するものである。

【参考文献】

- (1) 「増加する墓地需要と樹木葬による自然再生」池邊このみ（ニッセイ基礎研 REPORT 2008年5月号）
- (2) 『いま、この日本の家族 絆のゆくえ』岩上真珠・鈴木岩裕弓・森謙二・渡辺秀樹（弘文堂 2010年5月）
- (3) 「世界の葬送事情」『シルバー新報』小谷みどり（2009年5月、6月）
- (4) 「死者祭祀の実態」『第一生命経済研究所ライフデザインレポート』小谷みどり（2010年4月）
- (5) 「海外墓地事例レポート」小谷みどり、森謙二
- (6) 「少子高齢時代の墓を考える～継承者不在と墓の多様化」『立法と調査 287号』小林美津江（参議院常任委員会調査室・特別調査室 2008年10月）
- (7) 「葬送の個人化のゆくえー日本型家族の解体と葬送」『家族社会学研究 第22巻第1号 2010年』森謙二（日本家族社会学会 2010年4月）
- (8) 長倉山知勝院ホームページ（<http://www.jumokuso.or.jp/index.html>）
- (9) 『墓と葬送の現在ー祖先祭祀から葬送の自由へー』森謙二（東京堂出版 2000年7月）
- (10) 『Q&A 墓園・斎場 管理・運営の実務』墓園・斎場実務研究会（新日本法規）
- (11) 『お骨のゆくえー火葬大国ニッポンの技術ー』横田睦（平凡社新書 2000年7月）
- (12) NHKスペシャル「無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃」（NHK 2010年1月31日放送）
- (13) 『横浜市 人口のあゆみ 2010』（横浜市 2010年）
- (14) 『横浜市墓地に関する市民意識調査』（横浜市 2007年度実施）
- (15) 『横浜市の人口～平成21年中の人口動態と平成22年1月1日現在の年齢別人口～』（横浜市 2010年）

