

第2回 神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議 議事要旨

- 1 日時 令和5年2月2日(木) 14時00分～16時35分
- 2 場所 神戸市役所1号館24階1241会議室
- 3 議題 (1) 第1回会議で出された意見の整理
(2) 市立墓園の現状の分析

【議事要旨】

●座長

それでは、議題(1)「第1回会議で出された意見の整理」、議題(2)「市立墓園の現状の分析」について、事務局から一括して説明をお願いします。

○事務局

(事務局より資料4について説明)

●座長

委員からの意見、質問をお聞かせいただきたい。

特に、事務局から示された論点整理の確認と、神戸市の墓園行政として対応すべき課題を中心に意見をお伺いできればと考える。

●委員

アンケート結果において、市立墓園の交通利便性に関する評価が低い結果となったが、実際の交通利便性や霊園内の移動について事実確認をしたい。

○事務局

神戸市立墓園は4か所あり、鶴越墓園は最寄り駅から徒歩あるいは市営バスで入口までのアクセスが可能である。墓園内は208ヘクタールと広大であり、無料の循環バスが毎日7便運行している。

舞子墓園については、最寄り駅である垂水駅から山陽バスと市営バスでアクセスが可能である。

西神墓園については、最寄り駅である西神中央駅から神姫バスが運行している。ただ、土日だけの運行かつ便数が少ない現状があるため、盆と彼岸には臨時バスを別途依頼して運行されている。墓園内はさほど広くはないが、年配の方が増えていることも踏まえジャ

ンボタクシーを盆と彼岸に試験運行させている。

追谷墓園については、三ノ宮駅から市営バスで近隣までアクセス可能である。山間であるため、そこから歩いて登っていただく必要がある。

●委員

交通利便性についての意見が多いということは、バスが整備されているがまだ不便に思う利用者が多いと解釈してよいか。

○事務局

そのご理解で問題ない。

●委員

利用者アンケート結果の読み解きについて、満足度が高いのは市が運営している安心感や立地環境になっている。緑や静けさがあり眺望が良い立地というのは交通が不便なところとなり、交通利便性との両立は難しい。市民の意見があるにせよ、良いところ取りをするのは難しいという整理が必要なのではないか。

また、交通利便性について、墓園まで車で1時間かかるという仮定をすると、タクシーなどを用いると墓参り一回当たり往復1万～1万2000円ほど費用がかかるということになる。だが、70～80代の方がお参りするときに、お一人で行く方ばかりではないだろうと思う。

承継者がいると答えた割合は6、7割であり、過半数のマジョリティであると言える。そういったマジョリティがお墓を肅々と承継し使い続けられるような条件設定や環境整備についても、少子化等の論点と並行して議論すべきではないか。

これらを踏まえて、5ページの課題(案)について、「後世に負担をかけたくない(アンケートより)」「墓の形態のニーズの変化(アンケートより)」とあるが、これは自由記述欄から顕著な記述を抜粋しているように感じられる。この2点は問題点として提示するうえでの具体的な基準に即しているのか、また市立墓地を現状のまま使い続けたいというマジョリティの意見については拾えているのか、疑問に思う。

●委員

マジョリティがどこか、については非常に大事な論点だと思う。アンケート結果では70歳以下/71歳以上という線引きをしており、22ページでは71歳以上のうち7割に承継者がいる一方、70歳以下は5割まで減少するという結果になっている。

今後30年後を見据えた議論をするうえで、70歳以下を考察することがマジョリティを見極めるうえでの論点になると感じる。

また、33ページのネットモニターアンケート調査の7年間の変化について、わずか7年の間にお墓を守っていかうと考えられる人が大きく減っていることは重要だと感じる。

これらの結果を踏まえると、承継者がいてお墓を承継するという人と承継者がいない人が併存する状況が今後二、三十年の間で起こりつつあるという現状認識が必要なのではないかと考える。

●委員

調査結果の経年変化については、メディアに多く取り上げられる墓じまいや合葬墓について、後々子供たちに苦勞をかけたくないといった抽象的な思いが先行して、承継者がいないといった自分事からの出発点ではない可能性があることを考慮すべきである。

例えば、散骨について継続的に行われたあるアンケートでは、好意的にとらえる人は6、7割存在する一方、散骨立ち合いの経験者は累計で0.6%程である。

散骨がメディアに取り上げられてから30年ほどが経過するのに、である。

つまり、自分自身の問題に照らし合わせた意見でなく、抽象的な意見が含まれている可能性があることも考慮すべきである。

●座長

利用者アンケートについて、無作為抽出で5,000部を配布とあるが、男性と女性では傾向が異なるのではないかと。名義人に男性が多い可能性があるため、調査結果も男性が多くなっているのだと思うが、家族観の変化が起こる要因に女性のライフスタイルや価値観の変化が関わることは今までの研究で感じている。男女比が偏っている以上、結果にも偏りがあるかも知れない。

●委員

アンケート回答者の男女比については、回答者が名義人の立場をとって回答するケースもある。

○事務局

5ページの「(アンケートより)」と記載のある2項目について、自由記述ではなく、22ページの間14と枝間を踏まえた項目出しとなっている。

具体的には、希望する形態について「樹木葬」が多く挙げられていた。また、重視され

る項目の3番目として「子や孫の負担にならないこと」が多く挙がっており、第1回委員会では議論のなかったこれらの項目について、市としてこれを意識すべきか検討したく項目出しを行った。

●委員

承知した。

●委員

男女でクロスをした調査結果を提示いただきたい。

●委員

男女で回答の違いがあれば興味がある。

○事務局

次回の委員会で掲示する。

●座長

マジョリティがどこかという話があったが、時代や世代によってマジョリティは変化する。現在の課題とともに、今後30年で課題になりうる項目についても重要だと思う。

●委員

5ページの「神戸市の墓地行政として対応すべき課題(案)」とはどういう意味合いか。

具体的には、「経済的な負担」は利用者アンケート問14-cを基にしているかと思うが、これは墓じまいを行う前提での項目であり、市営墓地を今後も利用する人についての項目ではない。

「墓じまいの増加」に関しても墓じまいをしなくてよいような墓園行政か、墓じまいを望む人に経済的負担の少ない形で墓じまいを実現する行政のありかたを考えるのか。

また、「無縁墓地の増加」についても無縁化させない方法を考えたいのか、無縁になった後に簡単にスクラップアンドビルドできる方法を考えたいのか。

●座長

現在目に見える問題に対する解決の議論と今後行うことについての議論は異なる。この2つの議論を連動させる必要があり、難しく思っている。

○事務局

市として具体的なビジョンを持ちそれに向けた検討を行う、という形ではない。

家族観や死生観、祀る意識の変化を専門家の方々にお聞きした上で、神戸市の墓園行政について、現状から方向性を変える必要や不足があるとなった場合に対応したいと思っている。

新しく墓を作るための議論でもない。また、例えば子供の数が問題だとすれば子育て支援に力を入れるという方針付けもできるが、結婚する人を増やすということになると、墓の行政では対応が難しい。

つまり、お示しいただいた要因について行政では対応できないことも含まれている。

そのうえで、前回議論のご意見やアンケート結果を踏まえて、墓地行政の範囲で改善が必要になりうる項目を5ページに列挙している。

●委員

5ページを踏まえ、個人的に整理を行ったが、このうち「死の安寧の保障」が一番の論点ではないかと思っている。それにあたって、前回議論で「死の社会化」「死の個人化」が挙げられていたが、この視点から「死の安寧の保障」について考えられるのではないか。

「死の個人化」については承継者がおらず一人で死んでいくという意味ではなく、自らの死に方や墓について、自分で決めなければならない時代が到来していると捉えた。

これまでのように、そんなことを考えなくても良いという時代から、とりあえず考えないといけないというところにシフトしてきている。もちろん、変わらずにもととの考え方を維持する方もおられる。特に70歳以下の方は大きく移行しているかも知れないし、また男女で差があるかもしれない。とは言ってもこの問題に対して行政が何か対応するというのではなく、現状として自分の墓を自分で決める時代に来たという認識に立つことが必要だと捉えている。だからどうこうではない。

そのうえで、「死の社会化」については無縁化や自分で決めることによって形態のニーズなどが生まれたり、経済的にこういうものがあればよいというようなニーズが出てきたり、という事が今起きているのでは。

これらについては市として行政が対応すべき項目もあるかと思う。

今後、「死の個人化」が浸透していくとすれば、経済的余裕があり情報を持っている人には何もなくても自ら選択ができる一方、自分はこうしたという要望があり、そういった時代になったのだが、自らの経済力ではできないという人々へは、死の尊厳や人権を踏まえある程度の最低ラインを保障するような形を考えていくことが求められる。

そういった論点と、今ある墓参りのサポートなどの現状への支援は異なる議論であり、切り分けが必要かと思う。

市が何をするのかという観点から、ここに挙げられた課題を考えたときに、このように考えた。

○事務局

委員の意見にあった、問題になっていることを改善していくのか、今あるものを認めフォローしていくのかだか、現状の問題の改善はかなり難しい要素もおおいので、死としてフォローしていくのはどんなことか、欠けているものは何かといった意見をいただくものと考えているが、それも含めてご議論いただきたい。

●座長

「死の個人化」について一人で亡くなる方の増加と補足がしてあるが、これは非常に狭い意味であり趣旨が異なると考えている。

●委員

経済的負担というのは、墓石の作成についてか、墓地購入についてか、墓参りに係る交通費についてか、どの部分が負担かが明確でない。例えば墓地購入が負担になるのであれば、芝生型墓地を希望するという考え方もできる。

墓じまいや無縁化については、何もない方が楽という意識から起こっている。墓参りにしても費用がかかる。経済的負担について何が負担となっているか見極めることが必要である。

また、女性の方が寿命が長い傾向にある為、女性が維持し続けられるといった観点も必要である。

●座長

4 ページの背景・要因について、人口の社会流動が抜けている。

表の提示がされていたが、社会流動が一つの要因となる。さらに今後グローバル化に伴いグローバルな流動も起こりうる。

先ほど委員から「死後の安寧の保障」についての意見があったが、6 ページに示されている無縁遺骨数以外の部分、違った概念としての無縁、つまり関係性が薄れている人に対する死後の安寧の保障をどう作っていくのかについての論点があると思う。墓園としてどうするかもあるが、その前後の話として死を自分で決めるための情報提供も必要である。

その対応のためには福祉関連との連続性があるからこそできることかと思う。両翼を広げて、最低ラインの保障と繋げていく必要がある。

最近ではNPOや企業などから情報提供の機会が多くなって、福祉を考える方は増えたが、死後についてはまだ追いついていないと思う。横須賀市など自治体による安心サービスの事例もある。最後の弔いの部分と、その中間領域について合わせて考える必要がある。

●委員

改葬件数について、前回神戸市は他の市と比べて随分多いのではないかと申し上げ、グラフという形で提示いただいた。

やはり他市と比べ改葬数が多く、委員に意見伺いたい。

また、鶴越合葬墓の供用開始時に応募開始後すぐ3千体以上の申し込みがあったと新聞報道があった。安価な価格で提供したことで多くの申し込みがあったと捉えられ、市の墓地行政として成功しているのではと個人的に思うが、市として課題に感じられることがあるのか確認したい。

○事務局

繰り返しになるが、市としてどこか足りないということがあるわけではない。

鶴越合葬墓は非常に申し込みが多くニーズが高いことについて、さらに必要かといったことや、先ほどの議論にもあった樹木葬への対応は必要ではないか、また、その他に取り組むべき課題がないかを委員の先生方にはお聞きしたい。あるいは、現状で十分という結論も考えられると思う。そういったことも含めてご意見をお伺いしている。

●委員

例えば樹木葬が欲しいという要望があれば整備をすることが政策の方向性となりうるのか。

マジョリティではない方に注目することについての意見とも関係すると思うが、前提が明確でなかったため、5ページの意図するところが分からなかった。

○事務局

予算や他の政策とのバランスはあるにせよ、市民のニーズに応えることは一番に優先されると考えている。

市としては、墓参りに対する意識や環境変化による市民ニーズの変化を、委員の先生方にお聞きしておきたいという問題意識で、今回の有識者会議を開かせていただいた。

こういうことをすべきだというご意見をいただけたらと思う。そのうえで、予算上などで実現が難しいことに関してはそのように申し上げるので、神戸市の墓地行政に必要な項目について、様々なご意見をいただきたい。

●委員

民業圧迫についての議論も必要かと思う。市の墓地行政の話となると、すでにある民間墓地との兼ね合いが必要ではないか。合葬墓をどんどん作ると、民業圧迫の問題が出てくる可能性がある。

●委員

様々な地方公共団体において公営墓地のニーズが高い一方、行政は公営墓地の供給について、今後も一般墓を建て続けられるかどうかという話もある。

民間には寺内墓地や宗旨宗派を問わない事業型墓地もある。墓はそちらで建てることもできる。しかし、お骨を持っていく先を見つけないといけない方で、一般墓の金額を払うのが難しいという方には、合葬墓を、ある種のセーフティーネットとして、利用しやすい値段設定で受け入れる施設として位置づけ、社会福祉的な施設と考えれば、合葬墓は官民の役割分担の中で、民業圧迫という話にはならないのではないかと。

鶴越合葬墓の供用開始にあたり改葬数が増加しているが、市として既存の市営霊園を整理して再貸付を行うといった企図から市営墓地の返還および合葬墓への改葬について優遇措置をとったのか確認したい。

○事務局

民業圧迫については、まさに本委員会において意見をいただきたいと考えている。

ご指摘のあった無縁遺骨については確認を行いご提示する。

鶴越合葬墓の整備の際に優遇措置をとったかについては、優遇措置など合葬墓へ誘導を行う意図の特別なことは行っていない。

●委員

それを踏まえると、神戸市においては、市民が合葬墓に移ると意思決定されたことが他市と比較して明らかに数値に表れていると捉えられる。

○事務局

前回は改葬数に関するご指摘はあったが、要因は明確に把握できていない。委員のご意

見のような考え方はできると考えている。

●委員

セーフティーネットに関する意見を受けての感想となるが、神戸市の民間墓地に関しても5万円前後の安価な価格で受け入れを行っているところはあるかと思う。また、近年は本山納骨でも安く受け入れているところもある。

つまり、寺院が経済的な困難を抱える方の受け皿になっていた側面がある。それがあつたにもかかわらず鶴越合葬墓の需要が高かった理由については様々に考えられるが、市営を選びたいというニーズや鶴越墓園一般墓から合葬墓へ移したいというニーズが考えられる。

鶴越合葬墓の供用により、市民の潜在的に抱えていたニーズに対して大きく応えられていることが改葬数に表れていると捉えている。

●委員

平素行っている調査から、寺院の帰属意識の強さを感じる。信仰がある人は寺院にお墓があるという人が多い。市営のような宗教色のない墓地は、寺院により運営される墓地からみると関係がないのではないか。

他のアンケート調査などから、公営と競合する民営は事業型と称される宗旨・宗派を問わない墓園となる。また、東京などでは公営墓地を希望する人が多い一方で都立霊園には余剰がなく、そういった方は第二希望として事業型墓地を選択されている。

●委員

今あるところに入るのではなく、今後の墓地に対してどのようなニーズがあるのかを洗い出すために、提示いただいたデータを詳細に見せていただきたい。

また、市として無縁化を防ぎたいという思いが強いのではないか。1人になる無縁ではなく、だれも参らなくなつて管理上困るという無縁墓の増加をできるだけ避けたい。しかしそれが増えてきている。よつて、方向性としては、無縁化を防ぐためのシステムや仕組み、サービスがトータルとして必要になる。この議論は誰にとつてもメリットがあり墓園行政として議論すべきではないか。どういつた墓地が求められるかと並行して議論が求められると考える。いまの時代に合つた無縁化を防ぐシステムを考えないといけないのではないか。

○事務局

データについてはご提供する方向で調整する。

無縁化については課題認識しているが、具体的な措置やシステムの構築までは検討できていない。その点も議論いただきたく思っている。

●座長

改葬数については、市立墓園からの改葬数のみか。

○事務局

民間墓地と市立墓園との合算である。

●座長

それぞれの割合を知りたい。北摂霊園の合葬墓では、一般墓からの改葬を見込んでいたが、実際は千里ニュータウン等からの新規利用申込が多かったという事例がある。

○事務局

改葬数としてお示ししているのは、あくまで神戸市内全体でお墓を他に移した数になる。新規で合葬墓に入る人は含まない。

●座長

民間墓地から改葬して鶴越合葬墓に入られた方もいるのか。

○事務局

民間墓地から鶴越合葬墓に入られた方もいる。

●委員

先ほど樹木葬についての議論があったが、樹木葬は骨壺を個別に埋葬して上は芝とすとか、樹木が墓碑の代わりにあるとか、一カ所の大きな空間で預かるとか、預け方が様々である。もし今後樹木葬についての議論を進めるのであれば、思い描く形式の整理と提示が必要だと思う。

●委員

樹木葬についてだが、アンケートで改葬または墓じまいについて「お墓の価格や維持管理・撤去に係る費用」や「子や孫に負担にならないこと」が多く挙げられていることから、墓石ではなく樹木がよいというのではなく、継承を前提としない低廉なお墓として樹木葬

が位置付けられていると理解できる。そうなると、合葬墓と何が違うのかという疑問が生じる。墓石と樹木の2種類あるように見えるが、根本には廉価で継承を前提としない墓としてのイメージに合葬墓と樹木葬があるように見える。

また、先ほど民業圧迫について取り上げたが、公営と民営の住み分けとして、お金や継承者のあるなしに関わらず希望すれば最低限の入る墓がある、それを提供することが公営墓地の役割だと考えている。それが嫌な方はお金を出して別のところに入る。そのセーフティーネットとしての選択肢を増やすか否か、という話が樹木葬のあり方と関係するのではないか。そういう観点で樹木葬を考える視点もある。

●委員

人が亡くなって残された人が遠い親族でお骨を預けるところがないという場合、新しく墓地を建てるというのはとても現実的ではない。行き場を失ったお骨ないしそれを抱える市民に対し、市が受け皿を用意するといった意味合いのセーフティーネットについて新しく議論する必要があるのではないか。これは公営住宅の議論に近い。人口減少下においては、特にそう考えると整理しやすいのではないか。

●座長

合葬墓および樹木葬には様々なタイプがある。またどちらも相続を前提としない。

価格については様々な設定があるかと思うが、合葬墓と樹木葬で在り方が近づいている現状がある。

また、樹木葬に関するアンケート等を参照すると、自然に戻れることを利点として挙げる人が多い。これは樹木葬と合葬墓の異なる点かと思う。

知勝院から始まった樹木葬の在り方は知名度が高くなるにつれ変化してきたが、市営で初めての事例である横浜市の樹木葬で一定の固定イメージがついたと考えており、個人的には樹木葬は必ずしも安上がりでないと感じている。

樹木葬に関しては時代の流れがある。

承継者がおらず古い墓地の維持に困難があるというのは日本のみならずヨーロッパにおいても起こる。その中で、イギリスの「Natural Burial Grounds (自然葬地)」について説明する。

「自然葬地」に見られるように無理のない死に方をしたいというニーズが生まれる中、葬り方の選択可能性の議論が活発化し、自然に還るという意識の高まりから自然葬地が一般化した。また、自治体での導入については緑化政策も関係している他、教会の力の低下や地縁の弱まりも関係している。

詳しく見ると、都市部の自然林に「自然葬地」を導入し環境教育を行う、骨壺を自然に還るものにする、散骨スペースを設ける、林業の持続化について考えるという取組がされている。都市部に近いほど自然志向のニーズが高いということも聞いている。

つまり、生死の問題は文化的な側面と、科学的な自然という二面性を持っている。大きく言えば人間と自然の関係性を表している。

樹木葬は合葬墓と同様のものと捉えられているという見方もできるが、都市住民を中心に自然志向が表れているという見方もできる。

神戸市においては、日本で一般的な樹木葬ではないような、自然に対する思いのこもったお墓が検討できるのではないか。

●委員

土に還り肥やしになる、という考え方が原点にあることを念頭に置く必要があると感じた。

●座長

散骨についても一定市民からの希望が出ているが、委員から意見をいただきたいと思う。

●委員

神戸市が墓地の形態をそろえるのか、何を担うかの議論ともすり合わせる必要があると思う。

樹木葬に関しても民間が行う事例があり、市としても高度成長期のように財政的体力もないため、整備の必要性については疑問がある。散骨についても、実際に行われた件数が少ないということ为先ほど述べたが、行政の取り扱う形態を増やすか否かの議論は再度踏み込んで行うべきかと思う。

●座長

無縁化についても意見があったが、資料にも他市事例が掲載されている。東神楽町は昨年見に行ったが、これは有期限墓地で、期限後は墓石や遺骨を自治体のものとし、自治体が自動的に合葬墓に改葬するというシステムになっていた。無縁化した段階で自治体が墓じまいし、樹木葬墓地に改葬を行うというシステム構築をしている事例もある。

納骨堂も期限付きで、墓を買わない人は、合葬墓に入れる仕組みであった。つまり、合葬墓は最終的には遺骨の受け皿となっており、墓を買った際、自動車などのように、無縁改葬のお金も含めて支払い、自治体が後の対応を行う仕組みである。

現状として求められる対応と今後への対応があり、大きな流れの中で解決策として考えることが必要である。

●委員

境内墓地の一般墓などは無縁墓を処理できなくなっている。

次回はどのような議論を行うのか。

○事務局

第3回は、今回頂いたご意見の中から神戸市の墓地行政として対処すべき課題について、事務局案としてご提示する。それをもとに議論いただき、第4回に報告書として仕上げることを目指す。

●委員

公営墓地の今後のあり方と、第1回で議論した既存墓地の議論が混在している。第3回に向けての事務局への要望として、既存の公営墓地を社会変動に応じてどうするのか、無縁化を出さない方策・墓じまいを増やさない方策と、新たに墓地を求めたい人に対するニーズの2つに大きく分けていただきたい。

○事務局

5ページのところにも、墓じまい・無縁墓地の増加を挙げている。それらを含め、公営墓地としては、民間墓地だけでは対応が難しい項目に対し議論を行っていただこうと考えていたが、結果的に樹木葬など形態について議論が傾き、十分に無縁化や墓じまいなどに議論をいただけなかったと考えている。

ご要望どおり、次回から2つの論点に分けて資料提示を行う。

●座長

通常の会議は着地点を設置して議論するものだが、この議論が何らかの形でまとまるものではないとも聞いている。現在提示されている、神戸市の墓園行政として対応すべき課題に沿って議論を行うと認識している。

○事務局

今回ご提示したデータについては、男女別や改装など、さらに深掘りを行いご提示するとともに、議論のしやすい資料づくりを心掛ける。

なお、墓の意識が変わったり、現在上がっている問題意識の部分は報告書に掲載するが、最終的には、評論で終わらずに、墓園行政として取り組むべき内容や課題、こういう風に取り組むべきといったようなことを、できるだけ結論に持っていきたい。そういった議論になるよう資料は工夫したいと考えている。

以上