

# 北海道内公営合同墓の現状と課題

高野 讓

## はじめに

近年、市町村が設置する合同墓・共同墓（以下「公営合同墓」とする）が注目を浴びている。市町村ではこれまでも無縁故者や行旅死亡人を合葬形式で埋葬してきた。公営合同墓とはそうした無縁者を合葬する目的ではなく、少子高齢化や核家族化に伴う墓の承継問題、埋葬形式の多様化など、残された親族に対する選択肢の一つとして設置し、納骨は血縁等にこだわらない様々な人と混在しておこなわれる墓のことである。

また、合同墓自体は民間墓地・霊園や寺院経営の墓地・霊園で「永代供養墓」などの名称でも存在している。しかし、民間霊園等の利用については、高額な使用料や管理に対し不安があるなどの理由で二の足を踏む人も多い。こうした声に応えるべく公営合同墓が導入されてきた。とはいえ、使用要件など公営合同墓の設置条件・管理運営についての実態が整理されていない。

本稿は、北海道内での公営合同墓設置状況や使用要件などを確認するとともに、公営合同墓の課題を明らかにすることを目的としたものである。調査対象を北海道内の市町村に限定したのは、次

の理由による。第一に、道内には札幌市など人口規模が大きな市と人口規模の少ない町村があるため、人口規模による比較が可能なこと。第二に、公営合同墓の実態についての調査・研究は少なく、筆者が居住する北海道の現状をまず把握した上で、全国的規模の調査に発展させるという研究戦略上の理由である。

## 1 道内における公営合同墓の現状

### (1) 調査方法

設置有無の調査はインターネット「YAHOO! JAPAN」と「Google 日本」の検索バーに「自治体名 合同墓」を入力する方法で行った（以下、「ネット調査」という）。しかし、これでは該当しない自治体も考えられたことから、自治体ごとに規定されている墓地条例や墓地管理条例などから公営合同墓設置の有無を確認した（以下、「例規集調査」という）。ネット調査及び例規集調査で公営合同墓を設置していることが確認できた自治体に対して、以下の質問を送付し、調査（以下、「メール調査」という）を実施した。

問1 貴自治体で設置している自治体合同墓の名称をお教え願えますか

問2 使用対象などについてお尋ねします

① 使用要件（例えば、申請者が住所を有する者など。なお、使用要件はすべて例示願います）

② 使用料（管理費）

③ 設置の年月日

④ 生前予約の有無

⑤ 墓碑に記名板等の設置有無

⑥ 焼骨収容数（体）

このようにして明らかになった道内の公営合同墓をまとめたものが、「道内市町村における公営合同墓設置一覧表」である（図表1）。今回は二〇一八年度までに使用開始したものを調査対象とした。なお、厚真町については、数回メール調査を試みたが、二〇一八年九月六日に発生した「平成三〇年北海道胆振東部地震」の復興業務に注力していることが理由と考えられ回答は得られなかったため、本調査対象から外している。ただ、公営合同墓設置の事実とホームページなどで得られた情報は掲載した。

図表1 道内市町村における公営合同墓設置状況一覧表

自治体名	名称	使用開始時期
1 札幌市	札幌市合同納骨塚	1988/8
2 長沼町	長沼町合葬墓	2006/9
3 小樽市	小樽市合同墓	2012/10
4 北見市	北見市北見ヶ丘墓園合同納骨塚	2013/4
5 網走市	網走市潮見墓園合葬墓	2013/10
6 帯広市	帯広市合同納骨塚	2014/4
7 千歳市	千歳市千歳塚	2014/4
8 知内町	知内町墓地公園合同納骨塚	2015/4
9 江別市	江別市合同墓	2015/6
10 北広島市	北広島市慰霊堂	2015/9
11 恵庭市	恵庭市合同納骨塚(庭縁塚)	2015/10
12 八雲町	八雲町合葬墓	2016/7
13 北斗市	北斗市野崎霊園合葬式墓地	2016/11
14 根室市	根室市西浜町墓地区市民墓	2016/12
15 岩見沢市	岩見沢市緑ヶ丘墓園納骨塚	2017/4
16 小清水町	小清水町合同納骨塚	2017/4
17 森町	森町公設合葬墓	2017/5
18 七別市	七別市しべつ墓園合同墓	2017/5
19 訓子府町	訓子府町合葬墓	2017/8
20 七飯町	七飯町合同納骨塚	2017/9
21 東川町	東川町合同墓地	2017/10
22 美幌町	美幌町合同納骨塚	2017/10
23 室蘭市	室蘭市共同墓	2017/10
24 白老町	白老町共同墓	2017/10
25 深川市	深川市合同墓やすらぎの丘	2017/12
26 苫小牧市	苫小牧市共同墓	2018/4
27 倶知安町	倶知安町合同納骨塚	2018/6
28 旭川市	旭川市共同墓	2018/9
29 砂川市	砂川市合同墓	2018/10
30 登別市	登別市共同墓	2018/11
31 厚真町	厚真町共同墓	調査未実施のため不明

(2) 公営合同墓の現状

次にメール調査及び例規集調査を整理するため、「道内公営合同墓における要件等一覧表」(以下、「要件等一覧表」)を作成した(図表2)。この要件等一覧表から道内における公営合同墓の現状を明らかにしたい。

①自治体規模別の状況

今回調査では、道内三二市町村で公営合同墓が導入されていることが確認できた。自治体種類別の設置状況では、政令指定都市が一、中核市が一、その他市が一七、町が一二であった。なお、公営合同墓を導入している村はなかった(図表3-1)。人口規模別の設置状況では、人口一万人〜五

万人未満の自治体が一四と最も多く、次に一〇万人〜五〇万人が六自治体、五万人〜一〇万人未満が五自治体の順となっている。また、人口規模別の割合でも五〇万人以上の自治体では設置率が一〇〇%、以下、五万人〜一〇万人未満が八三・三%、一〇万人〜五〇万人未満が七五・〇%の順となっている。人口規模から数千程度のような人口の少ない自治体での導入は少なく、一定の人口を持つ自治体で多く設置されていることが明らかになった。

地域別では、オホーツク管内が六自治体、石狩管内と胆振管内が各五、空知管内が四、上川管内が三、後志管内が二、十勝管内一、根室管内一である。他方で檜山、日高、留萌、宗谷、釧路の各管内では公営合同墓が設置されていないため、人口だけではなく、地域においても偏りがみられる(図表3-1-2)。

②使用開始時期の状況

道内で初めて公営合同墓を設置したのは、一九六六年設置の札幌市だが、その使用開始時期

図表2 道内公営合同墓における要件等一覧表(厚真町については使用料・管理費のみ記載)

名称	使用要件															生前申し込み	使用料・管理費	備考		
	申請者年齢	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡	申請者死亡					
1 札幌市合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	12,000	9,100	全費のみで、分替されたものは認めない。	
2 長沼町合葬墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,000	50,000	使用は当該自治体に1年以上の居住、本籍を置いていた者に限る。	
3 小樽市合同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3,000	5,000		
4 北見市北見ヶ丘墓園合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2,000	5,000	改葬で申請者が当該自治体住民以外の場合、使用料等は17,500円。	
5 網走市潮見墓園合葬墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,000	20,000		
6 帯広市合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2,000	7,200	改葬で申請者が当該自治体住民以外の場合、使用料等は8,800円。	
7 千歳市千歳塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	5,000		
8 知内町墓地公園合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	300	5,000		
9 江別市合同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5,000	8,000	使用は当該自治体に1年以上の居住に限る。	
10 北広島市慰霊堂	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2,000	27,000	遺骨が15歳未満の場合、使用料等は23,000円。	
11 恵庭市合同納骨塚(庭縁塚)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	15,000		
12 八雲町合葬墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,000	30,000	生前予約は住民のみ可能なため△とした。住民以外が使用場合、使用料等は16,000円となる。収容する体数によって使用料が変動。	
13 北斗市野崎霊園合葬式墓地	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2,300	12,000		
14 根室市西浜町墓地区市民墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2,000	10,000	改葬で申請者が当該自治体住民以外の場合、使用料等は16,000円。	
15 森町公設合葬墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,000	5,000		
16 岩見沢市緑ヶ丘墓園納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3,000	12,000		
17 小清水町合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	5,000		
18 深川市合同墓やすらぎの丘	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	12,000		
19 七別市しべつ墓園合同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	13,000	改葬の場合、使用料等は7,000円。ただし、当該住民でない場合は使用料・管理費は△増し。	
20 訓子府町合葬墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,000	20,000	同一申請で、収容を複数体行う場合、上限50,000円とする。	
21 七飯町合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	15,000		
22 東川町合同墓地	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	200	50,000		
23 美幌町合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	800	6,000	生前予約の場合、使用料等は15,000円となり、65歳以上の年齢制限あり。	
24 室蘭市共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3,000	8,500	墓種別使用料は使用料25,000円と別紙石材業者への石碑工事が必要。	
25 白老町共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	9,000		
26 苫小牧市共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5,000	11,000	生前予約ではなく、埋葬希望制度があるため、△とした。	
27 倶知安町合同納骨塚	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	800	10,000	埋葬管理者が収容申請する場合、使用料等は15,000円。	
28 旭川市共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	10,000	26,000	厚真町、美幌町、当麻町、比布町、上川町、東川町、美幌町の住民は使用可能。その場合の使用料等は39,000円。右形式の墓種ではなく、電子墓種があるため△とした。
29 砂川市合同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1,500	8,000		
30 登別市共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3,000	15,000	使用は当該自治体に1年以上の居住に限る。	
31 厚真町共同墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	10,000		
																	2,412	¥14,335	平均収容数及び平均使用料等	

については見解が分かれる可能性が高い。それは筆者が実施したメール調査で、「合同納骨塚については、一九六六年（昭和四一年一〇月）山鼻墓地の移転改葬に伴う無縁焼骨等の安置（収蔵）場所として新設された「納骨堂」の地下部に設置したのが始まりで、当初は、納骨堂の施設の一部とされていた。一九八八年（昭和六三年）八月一日、この納骨堂北側に、これら無縁焼骨等及び埋蔵を希望する市民向けの施設として新たに黒御影石造りの合同納骨塚を新設した」と回答を受けた。

筆者は、波線部で示した「市民向けの施設」の新設を札幌市公営合同墓使用開始時期と判断し、それに基づき**図表1**を作成した。道内市町村の公営合同墓については、札幌市が設置してから一八年後の二〇〇六年九月の長沼町まで設置されておらず、それ以降も二〇一二年設置の小樽市までの六年間設置されてこなかった。小樽市で設置されて以降は毎年設置が続いている。

年度別の使用開始時期では、二〇一七年度が一自治体と最も多く、以降、二〇一八年度が六自治体、二〇一五年度が四自治体の順となっている（**図表3-13**）。以上のことから、公営合同墓の需要がここ数年高まっていると推測できる。

### ③名称の状況

筆者は今回、他人の焼骨が合わさって一つの墓に埋葬されるという意味で、論題を「合同墓」としたのだが、調査したところ三二市町村中、名称として一番多かったのは、「合同納骨塚」ないし「納骨塚」など「納骨塚」を冠する名称で一〇自治体、

「合同墓」ないし「合同墓地」など「合同墓」を冠する名称としているのは七自治体、「合葬墓」・「合葬式墓地」など「合葬墓」を冠する名称としているのが六自治体、「共同墓」としているのは五自治体、愛称等を付したのが二自治体、「市民墓」が一自治体であった（**図表3-14**）。

一方、名称を「塚」と「墓」、「墓地」で比較すると、「塚」は一自治体、「墓」が一七自治体、「墓地」二自治体、その他一自治体で、圧倒的に「墓」が多い。とは言え、前述のように合同納骨塚、合葬墓などと分類した場合、道内では名称を「合同納骨塚・納骨塚」としている自治体が多いことが明らかになった。広辞苑によれば「塚」とは「土を高く盛って築いた墓、または単に墓のこと」とされていることから、名称としては納骨塚や合同納骨塚でも問題はない。

しかし、「塚」を名称とする公営合同墓の設置や管理の根拠となっている条例が「墓地使用条例」や「墓地管理に関する条例」のままであること、法務局発行の不動産全部事項証明書の地目表記も「墓地」となっていることを踏まえると、筆者は「合同納骨塚」の名称に違和感を覚える。もし名称を「合同納骨塚」とするのであれば、恵庭市のように愛称を定める方法も有効なのかもしれない<sup>4</sup>。

### ④収容可能数の設定

公営合同墓での焼骨収容方法は、「カロート」と呼ばれるコンクリート製の箱を地中に設置し、その中に焼骨を納めるのが主なものである<sup>5</sup>。カロートに何体収容できるかも調査した。道内で

図表4-1 道内における公営合同墓の収容数現状（制定順・厚真町を除く）

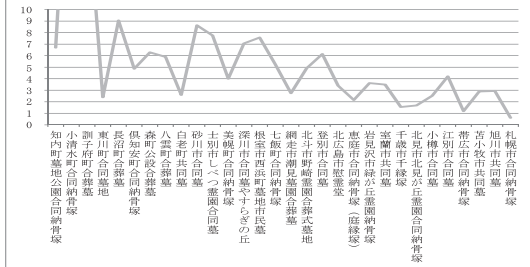
収容数500体未満	収容数	収容数2,000～2,999体	収容数
1 知内町墓地公園合同納骨塚	300	1 北見市北見が丘霊園合同納骨塚	2,000
2 東川町合同墓地	200	2 帯広市合同納骨塚	2,000
3 白老町共同墓	450	3 北広島市聖霊堂	2,000
		4 北斗市野崎霊園合葬式墓地	2,500
		5 根室市西浜町墓地市民墓	2,000
収容数500～999体	収容数	収容数3,000～4,999体	収容数
1 美幌町合同納骨塚	800	1 小樽市合同墓	3,000
2 倶知安町合同納骨塚	800	2 岩見沢市緑が丘霊園納骨塚	3,000
		3 室蘭市共同墓	3,000
		4 登別市合同墓	3,000
収容数1,000～1,499体	収容数	収容数5,000体以上	収容数
1 長沼町合葬墓	1,000	1 札幌市合同納骨塚	12,000
2 網走市潮見霊園合葬墓	1,000	2 江別市合同墓	5,000
3 八雲町合葬墓	1,000	3 苫小牧市合同墓	5,000
4 森町合葬墓	1,000	4 旭川市共同墓	10,000
5 訓子府町合葬墓	1,000		
収容数1,500～1,999体	収容数		
1 千歳市千緑塚	1,500		
2 恵庭市合同納骨塚（庭緑塚）	1,500		
3 小清水町合同納骨塚	1,500		
4 深川市合同墓やすらぎの丘	1,500		
5 士別市しべつ霊園合同墓	1,500		
6 七飯町合同納骨塚	1,500		
7 砂川市合同墓	1,500		

もつとも収容可能数の多いカロートを有するのが札幌市で一万二〇〇〇体、最も少ないのは東川町の二〇〇体との結果となった。道外では大都市を中心に一万人を超える公営合同墓が設置されているが、道内で収容可能数一万人を超える公営合同墓は、札幌市と旭川市の二自治体に限られている。なお、平均収容可能数は約二四〇〇体であった。収容可能数を一五〇〇体～一九九九体としている自治体が七と最も多く、一〇〇〇～一四九九体及び二〇〇〇体～二九九九体としているのが各五自治体、三〇〇〇～四九九九体及び五〇〇〇体以上が各四自治体、五〇〇〇体未満が三自治体、五〇〇〇体～九九九体としているのが二自治体となっている。この結果から、道内では一〇〇〇体～二〇

図表4-3 道内公営合同墓における 人口順の収容数割合(厚真町を除く・人口順)

自治体名・公営合同墓名	人口(人)	収容数(体)	人口割合(%)
知内町墓地公園合同納骨塚	4,475	300	6.70
小清水町合同納骨塚	4,983	1,600	30.10
訓子府町合葬墓	5,110	1,000	19.57
東川町合同墓地	8,328	200	2.40
長沼町合葬墓	11,042	1,000	9.06
倶知安町合同納骨塚	16,432	800	4.87
森町公設合葬墓	15,892	1,000	6.29
八雲町合葬墓	16,960	1,000	5.90
白老町共同墓	17,314	450	2.60
砂川市合同墓	17,364	1,600	8.64
士別市しべつ墓園合同墓	19,348	1,600	7.75
美幌町合同納骨塚	19,954	800	4.01
深川市合同墓やすらぎの丘	21,237	1,600	7.06
根室市西浜町墓地市民墓	26,399	2,000	7.58
七飯町合同納骨塚	28,563	1,600	5.25
網走市潮見墓園合葬墓	36,322	1,000	2.75
北平市野崎墓園合葬式墓地	46,829	2,300	4.91
登別市合同墓	48,828	3,000	6.14
北広島市慰霊堂	58,828	2,000	3.40
恵庭市合同納骨塚(庭緑塚)	69,521	1,500	2.16
岩見沢市緑が丘墓園納骨塚	82,823	3,000	3.62
室蘭市共同墓	85,807	3,000	3.50
千歳市千塚塚	96,841	1,600	1.65
北見市北見が丘墓園合同納骨塚	118,787	2,000	1.68
小樽市合同墓	118,948	3,000	2.52
江別市合同墓	118,999	5,000	4.20
帯広市合同納骨塚	167,653	2,000	1.19
苫小牧市共同墓	172,373	5,000	2.90
旭川市共同墓	340,211	10,000	2.94
札幌市合同納骨塚	1,952,348	12,000	0.61
平均		2,412	5.73

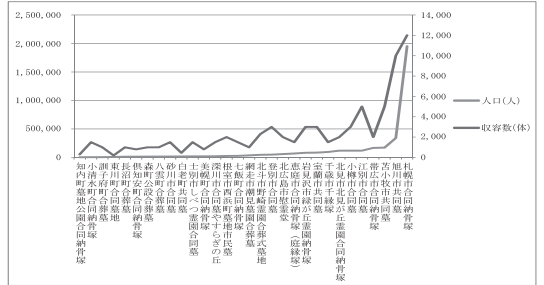
人口及び高齢者人口と比率は、2018年1月1日現在の住民基本台帳人口(国調による)を引用し、筆者が作成



図表4-2 道内公営合同墓における人口と収容数の対比(厚真町を除く・制定順)

自治体名・公営合同墓名	人口(人)	収容数(体)
知内町墓地公園合同納骨塚	4,475	300
小清水町合同納骨塚	4,983	1,500
訓子府町合葬墓	5,110	1,000
東川町合同墓地	8,328	200
長沼町合葬墓	11,042	1,000
倶知安町合同納骨塚	16,432	800
森町公設合葬墓	15,892	1,000
八雲町合葬墓	16,960	1,000
砂川市合同墓	17,364	1,600
白老町共同墓	17,314	450
士別市しべつ墓園合同墓	19,348	1,500
美幌町合同納骨塚	19,954	800
深川市合同墓やすらぎの丘	21,237	1,600
根室市西浜町墓地市民墓	26,399	2,000
七飯町合同納骨塚	28,563	1,600
網走市潮見墓園合葬墓	36,322	1,000
北平市野崎墓園合葬式墓地	46,829	2,300
登別市合同墓	48,828	3,000
北広島市慰霊堂	58,828	2,000
恵庭市合同納骨塚(庭緑塚)	69,521	1,500
岩見沢市緑が丘墓園納骨塚	82,823	3,000
室蘭市共同墓	85,807	3,000
千歳市千塚塚	96,841	1,600
北見市北見が丘墓園合同納骨塚	118,787	2,000
小樽市合同墓	118,948	3,000
江別市合同墓	118,999	5,000
帯広市合同納骨塚	167,653	2,000
苫小牧市共同墓	172,373	5,000
旭川市共同墓	340,211	10,000
札幌市合同納骨塚	1,952,348	12,000
平均		2,412

人口は2018年1月1日現在の住民基本台帳人口(国調による)を引用し、筆者が作成



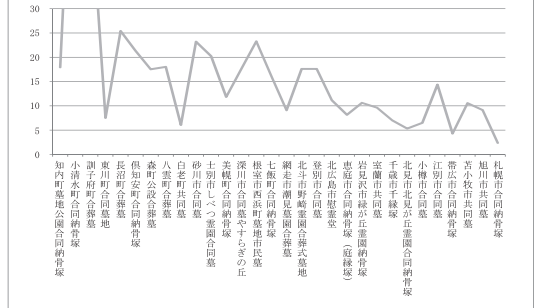
○〇程度の収容可能数を有する公営合同墓の導入が多いようである(図表4-1)。

次に、人口と収容可能数との関係を調査した(図表4-2)。なお、基準とした人口は二〇一八年一月一日現在の住民基本台帳人口を利用している。やはり、人口が多い自治体ほど、収容可能数も多く、収容可能数の人口に占める割合で

図表4-4 高齢者人口に占める収容可能数の割合(厚真町を除く・人口順)

自治体名・公営合同墓名	人口(人)	収容数(体)	人口割合(%)	65歳以上人口割合(%)	高齢化率	収容可能数/高齢者人口比率
知内町墓地公園合同納骨塚	4,475	300	6.70	1,671	37.3	52.9
小清水町合同納骨塚	4,983	1,600	30.10	1,825	36.8	82.19
訓子府町合葬墓	5,110	1,000	19.57	1,888	37.0	52.97
東川町合同墓地	8,328	200	2.40	2,663	33.3	12.71
長沼町合葬墓	11,042	1,000	9.06	3,933	35.7	36.25
倶知安町合同納骨塚	16,432	800	4.87	6,731	38.3	21.23
森町公設合葬墓	15,892	1,000	6.29	6,733	38.3	21.23
八雲町合葬墓	16,960	1,000	5.90	5,549	33	18.62
白老町共同墓	17,314	450	2.60	7,435	43.2	6.05
砂川市合同墓	17,364	1,600	8.64	6,462	37.3	23.21
士別市しべつ墓園合同墓	19,348	1,600	7.75	7,413	38.3	20.23
美幌町合同納骨塚	19,954	800	4.01	6,733	34	11.84
深川市合同墓やすらぎの丘	21,237	1,600	7.06	8,520	40.3	17.61
根室市西浜町墓地市民墓	26,399	2,000	7.58	8,388	32.0	23.29
七飯町合同納骨塚	28,563	1,600	5.25	9,313	32.7	16.11
網走市潮見墓園合葬墓	36,322	1,000	2.75	10,997	30.5	19.05
北平市野崎墓園合葬式墓地	46,829	2,300	4.91	13,651	29	17.41
登別市合同墓	48,828	3,000	6.14	17,042	35	17.60
北広島市慰霊堂	58,828	2,000	3.40	17,939	30.4	11.15
恵庭市合同納骨塚(庭緑塚)	69,521	1,500	2.16	18,409	26.9	8.15
岩見沢市緑が丘墓園納骨塚	82,823	3,000	3.62	28,251	34.2	16.62
室蘭市共同墓	85,807	3,000	3.50	31,460	36.8	28.65
千歳市千塚塚	96,841	1,600	1.65	31,537	27.7	7.60
北見市北見が丘墓園合同納骨塚	118,787	2,000	1.68	33,640	28.3	5.31
小樽市合同墓	118,948	3,000	2.52	36,152	30	6.2
江別市合同墓	118,999	5,000	4.20	34,793	29.4	14.37
帯広市合同納骨塚	167,653	2,000	1.19	46,641	27.9	14.25
苫小牧市共同墓	172,373	5,000	2.90	47,501	27.6	16.56
旭川市共同墓	340,211	10,000	2.94	109,591	32.3	19.12
札幌市合同納骨塚	1,952,348	12,000	0.61	601,833	30.8	2.36

人口及び高齢者人口と比率は、2018年1月1日現在の住民基本台帳人口(国調による)を引用し、筆者が作成



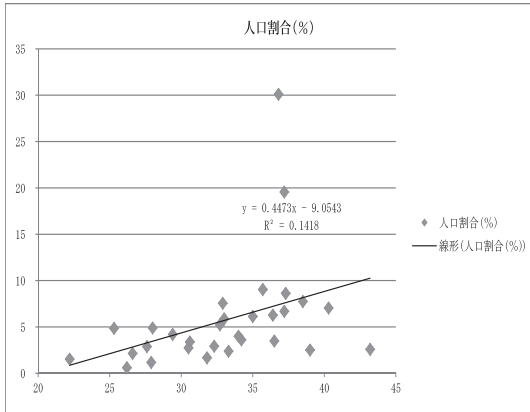
見てみると、異なる傾向が確認できる(図表4-3)。

札幌市は前述のように道内最大の収容可能数を有し、人口も道内最大の自治体であるが、収容可能数の人口に占める割合では〇・六一%と最低である。それ以外の自治体でも帯広市が一・一九%、千歳市一・五五%、北見市一・六八%、小樽市二・五二%など、人口が多い自治体ほど低い数値を示す傾向が見られた。一方、小清水町の三一・一〇%、訓子府町一九・五七%、長沼町九・〇六%のように、人口が少ない自治体で、収容可能数の人口に占める割合が高くなっている傾向が確認できた。

さらに、高齢化と収容可能数の関係も調査した(図表4-4)。高齢者人口及び割合の数値についても、二〇一八年一月一日現在の住民基本台帳の高齢者人口などの数値を利用している。まず、六



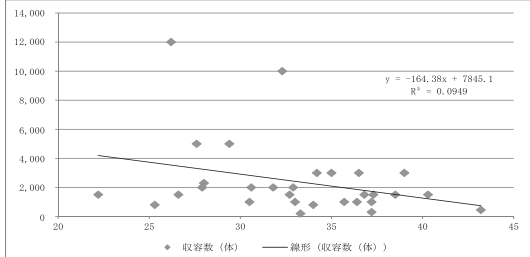
図表4-5-2 65歳以上人口割合（横軸）と収容可能数人口割合との関係



図表4-6 高齢者人口順の収容可能数及び高齢者人口割合順の収容可能数

自治体名・公設合同墓名	人口(人)	収容数(体)	人口割合(%)	65歳以上人口(人)	65歳以上人口割合(%)	高齢化順位
知内町墓地公園合同納骨庫	4,475	500	6.70	1,673	37.2	70
小清水町合同納骨庫	4,983	1,500	30.10	1,825	36.8	87
調子町合同納骨庫	5,110	1,000	19.57	1,888	37.2	82
東川町合同納骨庫	8,328	200	2.40	2,663	33.3	128
徳知安町合同納骨庫	16,432	800	4.87	3,753	28.3	170
長沼町合葬墓	11,042	1,000	9.06	3,933	35.7	76
八雲町合葬墓	16,960	1,000	5.90	5,549	33	125
森町合葬墓	18,892	1,000	6.29	5,703	36.4	89
砂川市合同墓	13,364	1,500	8.94	6,462	37.3	81
美幌町合同納骨庫	19,954	800	4.01	6,758	34	110
土別市上へつ重園合同墓	19,348	1,500	7.75	7,413	38.5	67
白老町共同墓	17,314	450	2.60	7,435	43.2	49
深川市合同墓平らぎの丘	21,237	1,500	7.06	8,520	40.3	38
帯広市合葬墓平らぎの丘	26,309	2,000	7.58	8,588	32.9	128
七飯町合同納骨庫	28,663	1,500	5.25	9,313	32.7	131
網走市扇見墓園合葬墓	36,322	1,000	2.75	10,997	30.5	152
北上市野柳墓園合葬墓式墓地	46,829	2,000	4.94	13,058	28	160
野見沢市合同納骨庫	48,852	3,000	6.14	12,042	35	108
北見市北見が丘墓園合同納骨庫	58,828	2,000	3.40	17,939	30.6	150
恵庭市合同納骨庫(庭録庫)	69,521	1,500	2.16	18,409	26.6	170
千歳市千歳塚	96,841	1,500	1.55	21,332	22.2	179
岩見沢市合同納骨庫	83,323	3,000	3.62	28,251	34.3	113
室蘭市共同墓	85,807	3,000	3.50	31,160	36.3	83
江別市合葬墓	118,999	5,000	4.20	34,793	29.4	158
北見市北見が丘重園合同納骨庫	118,787	2,000	1.68	37,640	31.8	130
小樽市合同墓	118,943	3,000	2.52	46,152	39	62
帯広市合同納骨庫	167,653	2,000	1.19	46,611	27.9	163
苫小牧市共同墓	172,373	5,000	2.90	47,353	27.6	164
旭川市共同墓	340,211	10,000	2.94	109,591	32.3	134
札幌市合同納骨庫	1,952,348	12,000	0.61	508,835	26.2	174

人口及び高齢者人口と比較し、2019年1月1日現在の住民基本台帳人口(高齢+2以上)を引用し、筆者作成



図表4-5-1及び図表4-5-2は、六五歳以上人口割合と収容可能数の人口割合との関係を示したものである。割合どうしの比較では、ほとんど相関関係がないことがわかる。ところが、六五歳以上人口(実数)と収容可能数(実数)とは、相関関係は比較的高くなる(図表4-5-3)但し、六五歳以上人口及び収容可能数が飛び抜けて多い札幌市については外れ値として係数を計算している。

図表4-6は、高齢者の割合と収容可能数(実数)との比較を示したもののだが、この両者には、ほとんど相関関係がなかった。このことから、公営合同墓を設置している道内自治

図表4-5-1 高齢者比率順の収容可能数

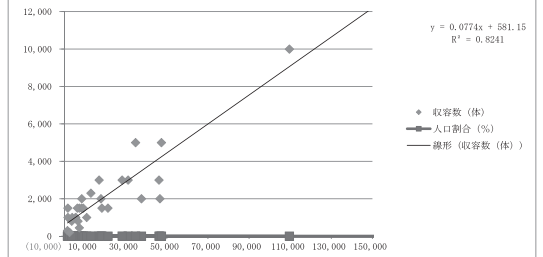
自治体名・公設合同墓名	人口(人)	収容数(体)	65歳以上人口割合(%)	人口割合(%)	65歳以上人口	65歳以上人口割合(%)
白老町共同墓	17,314	450	43.2	2.60	7,435	43.2
深川市合同墓平らぎの丘	21,237	1,500	40.3	7.06	8,520	40.3
小樽市合同墓	118,943	3,000	39	2.52	46,152	39
土別市上へつ重園合同墓	19,348	1,500	38.5	7.75	7,413	38.5
砂川市合同墓	17,364	1,500	37.3	8.64	6,462	37.3
知内町墓地公園合同納骨庫	4,475	500	37.2	6.70	1,673	37.2
調子町合葬墓	5,110	1,000	37.2	19.57	1,888	37.2
小清水町合同納骨庫	4,983	1,500	36.8	30.10	1,825	36.8
室蘭市共同墓	85,807	3,000	36.3	3.50	31,160	36.3
森町合葬墓	18,892	1,000	36.4	6.29	5,703	36.4
長沼町合葬墓	11,042	1,000	35.7	9.06	3,933	35.7
帯広市合同墓	48,852	3,000	35	6.14	17,042	35
岩見沢市合同納骨庫	83,323	3,000	34.2	3.62	28,251	34.2
美幌町合同納骨庫	19,954	800	34	4.01	6,758	34
東川町合同墓地	8,328	200	33.3	2.40	2,663	33.3
八雲町合葬墓	16,960	1,000	33	5.90	5,549	33
根室市西北町墓地市民墓	26,399	2,000	32.9	7.58	8,588	32.9
七飯町合同納骨庫	28,663	1,500	32.7	6.25	9,313	32.7
旭川市共同墓	340,211	10,000	32.3	2.94	109,591	32.3
北見市北見が丘重園合同納骨庫	118,787	2,000	31.8	1.68	37,640	31.8
北広島市野柳墓	58,828	2,000	30.6	3.40	17,939	30.6
網走市扇見墓園合葬墓	36,322	1,000	30.5	2.75	10,997	30.5
七飯町合同納骨庫	48,829	3,000	29.4	4.20	34,793	29.4
北上市野柳墓園合葬墓式墓地	46,829	2,000	29	4.91	13,058	29
帯広市合同納骨庫	167,653	2,000	27.9	1.19	46,611	27.9
苫小牧市共同墓	172,373	5,000	27.6	2.90	47,353	27.6
恵庭市合同納骨庫(庭録庫)	69,521	1,500	26.6	2.16	18,409	26.6
札幌市合同納骨庫	1,952,348	12,000	26.2	0.61	508,835	26.2
旭川市共同墓	340,211	10,000	25.3	3.75	32,3	25.3
千歳市千歳塚	96,841	1,500	22.2	1.55	21,332	22.2

人口及び高齢者人口と比較し、2019年1月1日現在の住民基本台帳人口(高齢+2以上)を引用し、筆者作成

図表4-5-3 65歳以上人口（横軸）と収容可能数との関係

自治体名・公設合同墓名	人口(人)	65歳以上人口割合(%)	収容数(体)	65歳以上人口割合(%)	人口割合(%)	65歳以上人口割合(%)
白老町共同墓	17,314	7,435	450	2.60	7,435	43.2
深川市合同墓平らぎの丘	21,237	8,520	1,500	7.06	8,520	40.3
小樽市合同墓	118,943	46,152	3,000	2.52	46,152	39
土別市上へつ重園合同墓	19,348	7,413	1,500	7.75	7,413	38.5
砂川市合同墓	17,364	6,462	1,500	8.64	6,462	37.3
知内町墓地公園合同納骨庫	4,475	1,673	500	6.70	1,673	37.2
調子町合葬墓	5,110	1,888	1,000	19.57	1,888	37.2
小清水町合同納骨庫	4,983	1,825	1,500	30.10	1,825	36.8
室蘭市共同墓	85,807	31,160	3,000	3.50	31,160	36.3
森町合葬墓	18,892	5,703	1,000	6.29	5,703	36.4
長沼町合葬墓	11,042	3,933	1,000	9.06	3,933	35.7
帯広市合同墓	48,852	17,042	3,000	6.14	17,042	35
岩見沢市合同納骨庫	83,323	28,251	3,000	3.62	28,251	34.2
美幌町合同納骨庫	19,954	6,758	800	4.01	6,758	34
東川町合同墓地	8,328	2,663	200	2.40	2,663	33.3
八雲町合葬墓	16,960	5,549	1,000	5.90	5,549	33
根室市西北町墓地市民墓	26,399	8,588	2,000	7.58	8,588	32.9
七飯町合同納骨庫	28,663	9,313	1,500	6.25	9,313	32.7
旭川市共同墓	340,211	109,591	10,000	2.94	109,591	32.3
北見市北見が丘重園合同納骨庫	118,787	37,640	2,000	1.68	37,640	31.8
北広島市野柳墓	58,828	17,939	2,000	3.40	17,939	30.6
網走市扇見墓園合葬墓	36,322	10,997	1,000	2.75	10,997	30.5
七飯町合同納骨庫	48,829	34,793	3,000	4.20	34,793	29.4
北上市野柳墓園合葬墓式墓地	46,829	13,058	2,000	4.91	13,058	29
帯広市合同納骨庫	167,653	46,611	2,000	1.19	46,611	27.9
苫小牧市共同墓	172,373	47,353	5,000	2.90	47,353	27.6
恵庭市合同納骨庫(庭録庫)	69,521	18,409	1,500	2.16	18,409	26.6
札幌市合同納骨庫	1,952,348	508,835	12,000	0.61	508,835	26.2
旭川市共同墓	340,211	109,591	10,000	4.87	32,3	25.3
千歳市千歳塚	96,841	21,332	1,500	1.55	21,332	22.2

人口及び高齢者人口と比較し、2019年1月1日現在の住民基本台帳人口(高齢+2以上)を引用し、筆者作成



図表4-5-1及び図表4-5-2は、六五歳以上人口割合と収容可能数の人口割合との関係を示したものである。割合どうしの比較では、ほとんど相関関係がないことがわかる。ところが、六五歳以上人口(実数)と収容可能数(実数)とは、相関関係は比較的高くなる(図表4-5-3)但し、六五歳以上人口及び収容可能数が飛び抜けて多い札幌市については外れ値として係数を計算している。

図表4-6は、高齢者の割合と収容可能数(実数)との比較を示したもののだが、この両者には、ほとんど相関関係がなかった。このことから、公営合同墓を設置している道内自治

体は、六五歳以上人口が多ければそれなりに収容可能数を多く設定していると言えるであろう。

本調査では、六五歳以上人口と公営合同墓の収容可能数には正比例関係が判明した。しかしながら、収容可能数の人口に占める割合との関係では、若干の逆比例傾向が見られるものの、自治体によってばらつきがある。また、高齢者人口や高齢化率の視点では、はつきりとは言えないものの、収容可能数に高齢者人口が影響を与えていることが見て取れた。

#### ⑤使用要件の状況

使用要件は、利用者にとっても関心が高い部分と考えられる。本調査によると以下のような要件が規定されていることがわかった。

1. 申請者が設置自治体に住所を有している方  
(年数条件含む)
2. 申請者が設置自治体に本籍を有している方
3. 死亡者が死亡時、設置自治体に住所を有していた方(年数条件含む)
4. 死亡者が死亡時、設置自治体に本籍を有していた方
5. 申請者が過去、設置自治体に住所を有していた方(年数条件含む)
6. 申請者が過去、設置自治体に本籍を有していた方
7. 死亡者が過去、設置自治体に住所を有していた方(年数条件含む)
8. 死亡者が過去、設置自治体に本籍を有していた方

9. 焼骨管理者が設置自治体に住所を有している方

10. 焼骨管理者が設置自治体に本籍を有している方

11. 過去、設置自治体に住所を有していた方の焼骨管理者

12. 過去、設置自治体に本籍を有していた方の焼骨管理者

13. 設置自治体の公営墓地を返却し、合同墓へ改葬する方

14. 当該自治体の区域内にある墳墓から改葬する方

15. 当該自治体の区域内になる墳墓の使用権を持たない方

16. 申請者ないし死亡者が近隣自治体住民

17. 設置自治体に親族のいる方

18. 首長が認める場合

19. 設置自治体に事務所を置いている法人(宗教・社会福祉・医療・独立行政法人)

20. 生前予約を希望する方

21. 生前予約の主宰者

22. 当該自治体の住民外

道内一七九市町村の中で、三一市町にのみ公営合同墓が導入されているにも関わらず、使用要件がここまで細分化されるとは想定していなかった。その中で最も多い使用要件は「設置自治体の公営墓地を返却し、合同墓へ改葬する方」で、二三自治体で規定されていた。改葬とは、墓地・納骨堂等に埋蔵・収蔵されている焼骨を別の場所に移すことである。改葬する理由として、現在居住して

いる身近な場所に墓地が必要と考えて、自宅近くに墓を求める墓地の「都心回帰現象」などのほか、<sup>8</sup> 墓石管理ができなくなり、放置する無縁墓の増加も全国的な問題として取り上げられているように、<sup>9</sup> 墓地管理上の問題も関係していると思われる。

今回、調査した三一市町では、公営墓地での無縁墓を調べている自治体はないようだが、札幌市が二〇一八年八月に「札幌市営霊園無縁化疑い調査業務の入札結果」を公表していることから、<sup>10</sup> うちに無縁墓調査がなされると推定される。こうした動きからも道内都市部の公営墓地を中心に、<sup>11</sup> 無縁墓が問題となりつつあることは間違いない。

これ以外にも多死社会の突入で、都市部の公営墓地を中心に区画不足問題も浮上している。<sup>12</sup> もし、公営墓地から公営合同墓への改葬を推進させることができれば、公営墓地区画が空き、新たな利用希望者へ貸し出すことができる。公営墓地を返却し、公営合同墓への改葬を使用要件とする自治体が多いのには、こうした自治体側の利点も大きく影響していると考えられる。

しかしそれだけではなく、公営墓地利用者である住民側にも利点がある。少子化によって祭祀継承者が減り、一人で自身の親族や配偶者親族の墓石を複数管理しているような場合、子や孫世代に進むほど精神面はもちろん、金銭面においても祭祀継承者の負担が大きいのしかかることになる。こうした負担を最小限にするためには、どこかの機会に既に埋葬されている焼骨を全て取り出し一カ所にまとめ、墓石の処分、墓地区画の返却手続きといった「墓じまい」をしなければならぬ。

冒頭で述べたように、民間霊園では管理体制が不安と考える住民からすれば、自治体が管理・運営する公営合同墓は、自治体が存続する限り管理をしてくれる安心・安全の点でも「墓じまい」希望者にとつて利用しやすいと思われる。このように公営墓地からの改葬は自治体側、利用者側双方に利点をもたらすため、多くの自治体で使用要件としていっていると考えられる。

公営墓地返却以外の使用要件では、「申請者が設置自治体に住所を有している方」が一九自治体、「焼骨管理者が設置自治体に住所を有している方」が一六自治体で規定されており、住民による公営合同墓利用が基本となつていくことが確認できる。その一方で、八雲町は「当該自治体の住民以外も利用可能」とし、誰でも使用可能としている。確かに改葬の場合、公営合同墓のある自治体以外からの焼骨持ち込みを規定している自治体はあるが、その場合であつても、上記のような設置自治体住民からの申請が前提となつている。こうした中で、誰でも・全国どこからでも利用可能とするのは、まれな使用要件と言えよう。なお八雲町は、人口、高齢人口、高齢化率のいずれを分母とする焼骨収容可能数の割合が他の自治体より高いとは言えず、収容可能数に相対的な余裕があるとは言えない。にもかかわらず、「誰でも使用可能」としている理由は、今回の調査では判明しなかった。

その他の特徴的な使用要件としては、江別市の「申請時において宗教法人法第五条第一項に規定する主たる事務所を一年以上本市に有する法人又は同法第五十九条第一項に規定する従たる事務所を一年以上本市に有する法人のうち、規則で定めるもの」と登別

市の「登別市内に事務所を有する法人のうち規則で定めるもの」が挙げられる<sup>15</sup>。ちなみに、江別市は「江別市墓地条例」に記載されているだけで、ホームページで公開されている受付案内書案内に使用要件として掲載されていない。筆者が江別市に行ったメール調査でも使用要件として回答がなかったことから、改めて確認したところ、「条例の中では、宗教法人が運営する納骨堂からの無縁となつた骨の改葬も考慮に入れ、第五条の条文を規定している。なお、極めてイレギュラーな要件であり、現在まで適用された案件はないため、一般用に公開している合同墓使用案内にも掲載はしていない」と回答がなされた。

公営合同墓の導入にあつて、自治体内にある寺院会や仏教会との協議を経ているケースが見られる。寺院側から自治体として納骨堂などの無縁焼骨に対応をして欲しいという指摘が寺院側からなされても不思議ではない。

以上のように、様々な使用要件があるものの、大きくは①申請者や焼骨管理者が設置自治体に住民登録をしているか本籍を有している場合、②申請者や焼骨管理者が過去に住民や本籍を有していた場合、③公営墓地から改葬する場合、という三要件に整理できるのではないだろうか<sup>17</sup>。

#### ⑥使用料・管理費の状況

公営合同墓の使用料は、使用申請時に申請書類等と一緒に納付する前納制で、一度納付するとそれ以後の費用は一切発生しない、いわゆる「永代使用料」と呼ばれる制度を採用している。さらに、使用料とは別に管理費や墓地管理清掃手数料を徴収する

公営合同墓もあるが、管理費等のほとんどが概ね一〇〇〇円以下程度の低額となつており、多くは使用料と同様に一度の支払で済む永代制度となつている。また、前述した使用要件にも関連するが、「申請者ないし死亡者が近隣自治体住民」「当該自治体の住民外」などとしている場合は使用料・管理費を高額に設定している自治体や、公営墓地からの改葬の場合や生活保護受給者が使用する場合には使用料・管理費を減額する自治体もある<sup>21</sup>。

図表2では、設置自治体の住民利用を基準とし、焼骨一体あたりの使用料に管理費を徴収する場合は、同費用を合算した額を記載した。この基準で道内三一自治体の使用料・管理費を見ると、最も高い使用料・管理費を徴収するのは長沼町と東川町で五万円、それに、北広島市の二万七〇〇〇円、旭川市の二万六〇〇〇円が続いている。他方、最低額は小樽市、北見市、千歳市、知内町、小清水町の五〇〇〇円で、美幌町の六〇〇〇円、江別市八〇〇〇円と続いている。三二市町村の平均額では一万四三三五円となつた。

ちなみに筆者の調査によると、札幌市内の民間霊園における合同墓使用料は、最低で焼骨一体一万円、高いものでは五〇万円超であつた。また、旭川市内の民間霊園の合同墓使用料は焼骨一体一〇万円から一五万円であることから、それらと比較すると、公営合同墓の使用料・管理費は非常に定額であると言えよう。

#### ⑦生前予約制度の有無

本調査によれば、存命中に死後の準備用として



本人(ないし親族等)の使用申込ができる「生前予約制度」を設けている公営合同墓がある。生前予約制度が可能な公営合同墓は一三自治体、生前予約を不可としているのが一七自治体と二分していることが明らかになった。

ただし、生前予約制度は誰もが無条件で利用できるわけではない。例えば、深川市では①深川市に住所または本籍があり、申請時の年齢が満六五歳以上の方、②配偶者、一親等の血族および姻族がいない方で、いずれかに該当する場合は利用可能としている。恵庭市は①恵庭市に住民票または戸籍がある方・あった方、②満六五歳以上いずれの条件に該当しなければ利用可能とはならない。さらに許可を受けてから二〇年間が経過して使用しなかった場合、再度の申請が必要となる。<sup>22</sup>

また、美幌町は町内に住所を有し、生前予約を希望する六五歳以上の方、使用許可から二〇年間という有効期限が設けられているところは深川市や恵庭市と同様だが、そうした条件に加え、①申請者に配偶者がいる場合は、配偶者(子がいる場合は子全員)の同意、②申請者に配偶者がいない場合は埋蔵者の父母及び兄弟姉妹全員(子がいる場合は子全員)の同意といった合同納骨塚埋葬同意書兼承諾書も必要としている。一方、北広島市のように年度ごとで生前予約使用枠を設定し、募集期間を定めて公募を行う自治体もある。<sup>23</sup>

生前予約申込者の死亡後は、事前に申請していた主宰者によって納骨が執り行われるため、申し込み時点で主宰者選任が必要となる。<sup>24</sup> 主宰者の要件については、恵庭市のように親族限定としてい

る場合もあるが、多くの自治体では住民票の添付条件が付されている程度で、個人であれば誰でも主宰者となれる制度運用となっている。

一方、**図表2**で△としている苫小牧市は、①苫小牧市に住所又は本籍を有している方、②六五歳以上の方又は特別な事情のある方、③二親等以内の親族がいない方又は二親等以内の親族はいるが絶縁状態にある方の三条件をすべて満たせば共同墓埋葬希望届の提出が可能である。苫小牧市共同墓埋葬希望届制度は、希望届を自治体が記録・保管し、希望届を提出していた人が死亡した場合に、死亡届提出者に対し共同墓埋葬希望届が提出されている事を伝え、埋葬をお願いする制度のため、主宰者選任は不要となっている。絶縁状態の根拠などあいまいな部分も多いが、事実上の生前予約制度と言っても過言ではない。<sup>25</sup>

整理すると、生前予約制度は公営合同墓の利用を確約するための制度ではない上、結局、親族同意といった各種条件をクリアすることが必要となっているなど、利用には様々な制限が課せられていることが明らかになった。

#### ⑧個人記名墓碑の設置状況

個人所有の墓石であれば、埋葬者氏名や死亡日等を彫刻するが、公営合同墓では性質及び構造上、墓石に埋葬者個人の氏名彫刻はできない。自治体は埋葬者の氏名等について管理をしているのだが七自治体では希望者のみ、石板形式の墓碑に氏名を刻むことができるようになってきている。あくまで希望者のみの制度であること、また、公営合同墓

使用料や管理費とは別に墓碑使用料が求められること、墓碑に彫刻する石材業者への支払いも必要となる点に注意しなければならない。<sup>26</sup>

道内で個人記名墓碑の制度を最初に設けたのは、二〇一三年度使用開始の網走市で、それ以外は二〇一七年度使用開始の自治体に集中していることから、比較的近年に導入された公営合同墓に多い。今回、**図表2**では△とした旭川市では、情報端末の画面上で埋葬者氏名や死亡日を表示できる電子墓碑を導入している。<sup>27</sup>

個人情報保護の観点では疑問があるものの、個人記名墓碑や電子墓碑の導入が増えている現状を踏まえれば、公営合同墓に対する新たなニーズと言えるだろう。

## 2 現状分析に基づく公営合同墓の課題

本項では、前項の現状分析を行うことにより明らかとなってきた課題を取り上げる。

### (1) 適正な収容数

メール調査から公営合同墓の収容数は人口と比較傾向にあることは確認できたが、収容数をどのようにして決定したのかなど、根拠を明らかにしている自治体は非常に少なかった。また、現在の収容状況をホームページなどで公開している自治体はなく、導入・建設した公営合同墓の収容数が適正なのか否かについては、メール調査からは判断できなかった。



今回、旭川市と苫小牧市、小清水町、白老町の二市二町でヒアリング調査の機会を得たため、収容数の根拠及び運用開始後の収容数状況について確認した。

## ① 旭川市

### ② 収容数の根拠

旭川市では、札幌市や小樽市など道内の先行自治体及び横浜市など道外の先行自治体への調査を参考とした上で、道内で用いられる骨箱容積が〇・〇〇四立方メートルであり、建設予定のカロート容積が四七・五立方メートルであることから一万体と設定した。

旭川市の場合は、建設予定容積が最初に決定され、その容積を標準的骨箱容積で除することによって収容可能焼骨数を割り出した事例といえる。

### ③ 運用開始後の収容状況

二〇一八年九月に運用を開始しているが、積雪により一二月以降は納骨できないため、二〇一八年九月から一月までの状況を確認した。三カ月間で六〇八体が埋葬されている。収容数は月平均にすると二〇〇件、収容率では六・一％である。担当者によれば、二〇一七年一月に策定した「合葬式施設整備基本計画」では、年間二〇〇体を想定していたようだが、現段階ではその想定を遥かに上回る状況となっている。ちなみに、運用開始直後は問い合わせや申し込みが多数寄せられたことから、通常の窓口では対応できず専用の窓口会場を設置したほどだったという。

## ② 苫小牧市

### ② 収容数の根拠

苫小牧市は、道内の先行自治体の収容実績などから当初三〇〇〇体で検討していたが、パブリックコメント及び住民説明会にて住民からの収容数不足を指摘する声が増えたことから、五〇〇〇体に変更した。

苫小牧市の場合は、住民要望も考慮し、収容可能焼骨数をあらかじめ設定して公営合同墓を設置した事例と言える。

### ③ 運用開始後の収容状況

二〇一八年四月の運用開始以降、同年七月末までに六一五体が埋葬されている。こちらも旭川市と同様に月平均二〇〇体以上の収容があり、収容率で言えば一二・三％となっている。運用後三カ月で埋葬可能数の一割を超えており、毎月このままのペースで埋葬が続けば、早ければ二年ないし三年後には収容数を満たす可能性がある。

こちらも旭川市と同様、運用開始直後は問い合わせや申し込みが多数寄せられたものの、夏ごろには一旦落ち着いてきたようである。ところが、二〇一八年九月六日に発生した北海道胆振東部地震により、苫小牧市管理の霊園では墓石倒壊が多数発生した。墓石復旧せず、合同墓に改葬希望する問い合わせが増加していると述べていたことから、年度内の収容数は相当な数となる可能性がある。

## ③ 小清水町

### ② 収容数の根拠

近隣自治体である北見市の公営合同墓の収容数

を参考にしつつ、焼骨一体当たりの容積を〇・〇〇四立方メートルとし、建設したカロート容積が六・三立方メートルであることから、その数値を根拠に収容人数を割り出していた。

カロート容積が先に決定されていて、焼骨骨箱容積から収容可能数を割り出している点は、旭川市と同様といえる。

### ③ 運用開始後の収容状況

二〇一七年四月の運用開始以降、二〇一八年一月までの間に五〇体が収容されている。収容率は三・三％であり、担当者によれば、今のままのペースであれば三〇年程度は利用可能であると考えていた。もし満杯となったとしても、公営合同墓の周囲には空きスペースがいくつもあり、新施設を建設すれば解決する、と述べており、収容数をさほど問題視していないようであった。

## ④ 白老町

### ② 収容数の根拠

隣接する苫小牧市が、人口約一七万人で五〇〇〇体収容の公営合同墓を建設したことから、人口が苫小牧市の約一〇分の一となる白老町では五〇〇〇体の一〇分の一弱となる四五〇体としたという。

白老町の場合は、近隣市の人口比を参考に焼骨収容可能数を割り出して公営合同墓の規模を設定した事例であるといえる。

### ③ 運用開始後の収容状況

二〇一七年一〇月の運用開始以降、二〇一九年一月までに七一体が収容されており、収容率は一五・七％で、担当者は、今のままのペースであれ

ば、一五年程度の利用が可能と述べており、収容数について心配している様子は見られなかった。

以上のことから、収容可能数の設定は、①先行事例や近隣自治体を参照して決定する、②旭川市や小清水町のようにカロー卜容積をあらかじめ設定し、そこに収容可能な焼骨箱数を計算し、収容可能数を決定する、という二種類の方法があることは確認できた。<sup>29</sup> 後者は、需要予測とは関係なく、墓地容積の都合で収容可能納骨数をあらかじめ決定する方法である。

前者は、何らかの方法で収容可能数を積算し、カロー卜容積を導き出す方法である。しかしながら、都市自治体に設置された公営合同墓では住民の興味関心が高いため、運用開始直後から利用の多いことが本調査でも明らかであるが、地方の小規模自治体では公営合同墓の設置自体がまだまだ少なく、利用に関する比較はできない。

また、本調査では確認できなかったが、高齢者人口数や割合を根拠として収容可能数を決定する方法も考えられる。例えば、白老町（人口一万七三一人）と砂川市（人口一万七六三四人）は、<sup>31</sup>人口がほぼ同じで、六五歳以上の人口割合も白老町が四三・二％、砂川市は三七・三％とそう大きく変わらない。ところが、白老町は収容可能数が四五〇体で、砂川市は一五〇〇体と三倍以上の違いから、高齢者割合／収容可能割合では白老町六・〇五％、砂川市二三・二一％と大きく差がある。白老町のように利用の主役と考えられる高齢者が利用しにくい傾向を示す公営合同墓があるこ

とを踏まえると、高齢者人口や割合などの視点も収容可能数を決める上では必要であろう。

とは言え、導入・建設した公営合同墓の収容可能数が適正か否かは、運用開始後、数年程度経過しなければ判断できないといえる。これについては、改めて調査を行い明らかにしたい。

## (2) 小規模自治体における合葬需要への対応

第一項で人口五万人以上の自治体で公営合同墓が設置・導入される割合が高い一方、人口三〇〇〇人未満の自治体では導入がなされていないことを明らかにしたが、果たして、人口の少ない自治体（以下、「小規模自治体」とする）で公営合同墓の需要はないのだろうか。以前から道内では都市部の自治体を中心に「自治体墓地・霊園に関する住民アンケート」などと称し、墓地に対する需要や課題調査が実施されていたが、近年は小規模自治体でも実施されるようになっていく。

例えば、上川町（人口三七〇六人）<sup>33</sup>が二〇一六年八月から九月にかけて町民に対し実施した「上川町有墓地に関するアンケート調査」では、<sup>34</sup>問7で「近年、お墓の継承に不安を感じる方々から、承継を前提としない共同利用できる合葬施設に関する要望が増えています。あなたは多くの町民が利用できる合葬施設は本町に必要なと思いますか」との問いに対し、「必要で、合葬施設ができれば利用したい」と回答したのは七六（全体回答数三三五）で、回答割合は二二・七％であった。<sup>35</sup> さらに、二〇一九年度に公営合同墓を設置・使

用予定の浦河町（人口一万二六一七人）<sup>36</sup>でも、二〇一八年五月から六月にかけて合葬墓ニーズ調査を目的としたアンケート調査を実施しているが、「問6：あなたは、多くの町民が共同で利用する合葬墓について浦河町に必要なと思いますか」との問いに、「必要だと思う」と回答したのは、回答数四五七（全体回答数五六三）で、回答割合では八一・二％という高い必要数であった。<sup>37</sup>

こうしたアンケートから、小規模自治体においても公営合同墓に対する需要があることは確認できるが、導入に際し問題となるのは建設費である。公営合同墓建設費の考え方及び試算方法については、帯広市と士別市がホームページ上で明らかにしているが、士別市が詳細に記載しているので、これを紹介する。<sup>38</sup>

### ハレべつ霊園合同墓の建設費V士別市

① 使用料一体あたり一万二〇〇〇円（しべつ霊園または東山墓地区画返還者は一体あたり六〇〇〇円）。

② 新規埋葬五〇〇体、返還者（改葬）一〇〇〇体（二二〇基×五体）  
合計一五〇〇体とする。

③ 建設費が一四七万円十委託費一〇一万六〇〇〇円―二四八万六〇〇〇円。

④ 新規埋葬が五〇〇体×一万二〇〇〇円―六〇〇万円。  
返還者（改葬）が一〇〇〇体×六〇〇〇円

―六〇〇万円。

⑤ 計一二〇〇万円となる

⑥ 管理料は一体あたり一〇〇〇円で、周辺整備、施設補修等年間四万円×四〇年＝一六〇万円÷一五〇〇体＝一〇六七円＝一〇〇〇円。

モノメントなどの建設費やカロートの収容数については設置自治体によって考え方の違いがあることから、すべてが上記の計算式に当てはまるわけではない。そして、自治体政策である以上、採算性だけで論じるものではないとも言える。

本調査では、人口に占める収容数割合の平均が五・六七％で(図表4-3)、一体あたりの平均使用料は一万四三三五円であることを明らかにしたが(図表2)、例えば、人口二〇〇〇人の自治体でこの数値に当てはめると、人口二〇〇〇人×収容数割合平均五・六七％＝一三・四体＝一〇体×平均使用料＝一万四〇〇〇円＝一四〇万円としかならず、これでは建設もままならない可能性が高い。

したがって、小規模自治体が使用料・管理費の範囲内で公営合同墓を導入するには、できるだけ建設費用を低く抑える、もしくは使用料・管理費を高額とする必要がある。しかしながら、建設資材や人件費が高騰している現状や第一項で明らかにしたように、使用料や管理費が安価ということが公営合同墓の魅力であり、極端に高額とすることもできない。このことから、設置・導入を断念せざるを得ない自治体もあると思われる。

そうした設置・導入が難しい小規模自治体への対応として、筆者が注目しているのは旭川市共同墓である。旭川市共同墓は、旭川市民以外に鷹栖

町、東神楽町、当麻町、比布町、愛別町、上川町、東川町、美瑛町の近隣八町民も使用対象としている。旭川市がこうした共用型公営合同墓を導入したのは、前述した自治体間で「定住自立圏形成協定」を結んでおり、これまでも二次救急医療の連携や職員の相互人事交流などで連携が図られていたからである。こうした交流がきっかけとなり、旭川市が公営合同墓建設に際し、近隣八町に使用意向の有無を確認したところ、すべての自治体から「使用したい」と申し出があったことから、共用型公営合同墓導入を決定したという。

旭川市のような共用型は、公営合同墓導入を考える小規模自治体にとって新手法となる可能性が高い。ただ、旭川市の場合は定住自立圏を意識せずとも普段から通学や通学、買い物などで近隣自治体と交流が盛んだったから実現できたとも言える。さらに、近隣八自治体の住民の合同墓利用料金は高額に設定しているため、旭川市民の使用料との差額について近隣八自治体自らが補助するといった対策も必要となってくる。<sup>39</sup>

また、公営墓地を自治体直営ではなく、公益財団法人や一部事務組合を設立・運営している事例もある。<sup>40</sup> 現在、こうした制度を利用しているのは大都市やその周辺自治体といった墓地需要の高い地域に限られているが、小規模自治体が集まり、一部事務組合などの広域行政制度を活用した公営合同墓導入も考えられる。

もっとも、過去に住民だった人を使用要件としている公営合同墓が多いことや生まれ故郷の自治体公営合同墓に埋葬してほしいと希望する住民の

想いなどを踏まえると、周辺自治体との共用型もしくは広域行政制度を利用した公営合同墓導入については周辺自治体との合意形成はもちろん、各自治体住民との合意形成も不可欠であることから、慎重に判断する必要があると言えよう。

### (3) 使用要件

使用要件については、以下の四点について課題があることを指摘しておきたい。

#### ①過去の住所証明

使用要件に「過去、設置自治体に住所を有していた方の焼骨管理者」や「申請者が過去、設置自治体に住所を有していた方」などとしている自治体がある。こうした自治体では利用申込に際し、過去の住所を明らかにしなければならぬが、過去の住所を確認する手段として公的書類による住所証明が必要なのか、あるいは健康保険証や公共料金等領収書など非公的書類を利用した住所証明で構わないのかという問題が生じる。ところが、利用案内・手引きなどにどちらが必要なのか明記されていない自治体が散見された。

まず、公的書類による住所証明が必要な場合、申込者が過去に住民であることを確認・証明できるものとして、「住民票の除票」の取得が考えられる。<sup>41</sup> しかしながら、住民票の除票は住民基本台帳法施行令第三四条第一項によって保存年限が五年間と定められており、同年数の経過によって住民基本台帳から削除されるため、所在確認ができ



なくなり発行できなくなる。こうした場合に備え、「不在住証明」があるのだが、あくまでも申請された住所や氏名と一致する住民票や除票が存在しないことを証明するに過ぎず、過去に住所を有していたことを証明するものではない。したがって、死亡者が五年以上前に死亡ないし転居していた場合は住民票の除票による確認は不可能ということになる。

住所を証明する公的書類としては「戸籍の附票」取得も考えられる。戸籍は一五〇年間保存しているため、よほどのことが無い限り取得可能である。しかしながら、戸籍の附票を取得するには本籍地が分からなければ取得できない。筆者を含め、多くの人が「身分証明書」として利用している運転免許証からも本籍地記載がなくなり、本籍地が分からない人も多いのではないだろうか。

したがって、本籍地が不明の場合は一度住民票を取得し、本籍地を確認の上、戸籍附票の申請をするという二段階の作業が必要になる。ところが、前述のように対象者が五年以上前に死亡し住民票消除となっている場合、住民票除票は発行されないため本籍地を確認することが出来ない。

一方、二〇〇七年から導入開始となったICカード運転免許証（以下、「IC免許証」とする。）を所有している場合、警察署や運転免許試験場などにあるIC免許証記載内容確認装置を利用し、暗証番号を入力すれば本籍地の確認、用紙への印字は可能である。筆者が札幌運転免許試験場の担当者に確認したところ、IC免許証に記録されているデータは切断など物理的に破壊しない限り、データを取り出せるという。しかしながら、暗証

番号が分からなければ記録されている情報を取り出すことができない。そもそも、暗証番号はIC免許証を保有する本人しか知りえぬ情報であり、本人から教えてもらう場合は別として、親族できえも取得が制限されている。<sup>45</sup>

仮に、IC免許証以前の運転免許証や古い戸籍が手元にあるなどして本籍地が確認できたとしても、戸籍記載者が全員死亡している場合や婚姻等にて戸籍から抜け、戸籍内に誰も記載されない場合は戸籍簿の全部削除に該当するため、戸籍の附票も含めてすべて消除となり、取得できない。さらに、二〇〇〇年前後から多くの市町村で進められた戸籍の電算化がこの問題を大きくしてしまっている。

電算化とは従来、紙で管理されていた戸籍を電子化することだが、これによって戸籍の改製となり戸籍に付随している附票も改製となる。これを「改製原戸籍の附票」と呼ぶが、電子化された改製日以降の住所の異動は記載されているものの、それより前の異動については記載されていない。そして、戸籍の附票は住民基本台帳法施行令第三条第二項で、法令上の保存期間として全部消除された日から五年間は保管するようになっていたが、住民票の除票と同様に五年経過後は取得ができない。<sup>46</sup>したがって、戸籍の附票を利用した住所証明も不可能な場合が考えられる。

今回、筆者がヒアリングを実施した四自治体で、戸籍を始めとする公的書類が取得できず、公営合同墓の利用ができなかった例は一件もなかった。ただ、深川市や倶知安町のように公的書類がない場合を想定し、利用案内等で代用書類として卒業

アルバムや住所が記載された郵便物などを明記している自治体もある。今後は墓じまいの増加によって数十年、場合よっては一〇〇年以上前に亡くなった人の改葬が増えると予想される。公営合同墓の設置自治体ではない自治体が保管している古い戸籍と向き合わざるを得ないことを考えると、公的書類のみで過去の住所地を証明するには限界がある。公的書類の取得・添付が原則であるとしても、取得できない場合の代用書類を明記したわかりやすい利用案内・手引きを作成するなど、利用者の立場に立ち、スムーズな利用手続ができる体制を整備する必要があると言えよう。

## ②本籍地を利用した使用要件

図表2で「申請者が設置自治体に本籍を置いている方」が「二自治体」、「申請者が過去、設置自治体に本籍を有していた方」が六自治体で、本籍地使用要件とする公営合同墓も比較的多い。戸籍法第六条では「戸籍は、市町村の区域内に本籍を定める一の夫婦及びこれと氏を同じくする子ことに、これを編製する。（以下、略）」とされ、本籍は市町村の区域内であればどこでもよく、居住している市町村でなくても構わない。<sup>48</sup>つまり、本籍を使用要件とする場合、設置自治体に納税していない人でも本籍を置いてさえあれば利用可能ということになる。

さらに、戸籍法第一〇八条第一項、同法第二項で本籍地を変更する「転籍」について規定されているが、転籍届と戸籍謄本を市町村の戸籍窓口へ提出もしくは郵送提出するという簡単な手続きで



可能となる<sup>49</sup>。したがって、使用料が安価な公営合同墓設置自治体に本籍を移す、もしくは本籍を生前予約制度の利用が可能な設置自治体に移すといった不適切な利用も考えられる。

そもそも、今回の調査は「公営合同墓にはどのような使用要件が規定されているか」を対象としており、使用要件規定の理由や経緯までは確認していない。今後、使用要件の規定理由に特化した調査を実施し、本籍を使用要件としている理由などを明らかにしていきたい。

### ③住所地利利用者

成年後見業務においては、被後見人が施設や病院の所在地に住民票を置き、国民健康保険や後期高齢者医療保険、介護保険（以下、「社会保険」とする）の保険料については、異動前の自治体に納付しているケースがある。本来、これら社会保険は住民票のある市町村又は後期高齢者医療広域連合が保険者となるのが原則だが、施設所在市町村に給付費負担が偏ることから、「住所地利」の措置として対象の施設に入所する場合、住民票を異動しても異動前の市町村が引き続き保険者として運用する制度である<sup>50</sup>。

道内は地方部での医療や介護サービス体制に限界があることから、質の良い治療や介護を求め、札幌市など都市部にある病院や施設に入院・入所する例が多く見られる<sup>51</sup>。入院や施設入所のためにやむを得ず生まれ故郷や長く暮らした自治体から転出した人であっても、死亡後はゆかりある土地に埋葬してほしい、もしくは親族らが埋葬してあ

げたいという声が出て不思議ではない。ところが、使用要件を「申請者が設置自治体に住所を有している方」や「死亡者が死亡時、設置自治体に住所を有していた方」としている場合、住所地利度を利用した状態で亡くなった人は使用要件で定める設置自治体の住民ではないので、公営合同墓が使用できない事態となる。

今回の調査では美幌町のみがこうした事態を想定し、住所地利利用者者に配慮した制度を設けていた。美幌町では公営合同墓の使用資格として、美幌町墓園等条例第五条第二項で、「合同納骨塚を使用しようとする者は、次の各号のいずれかに該当する者をいう」と規定し、具体的には「(1)美幌町に住所を有する者であつて、親族の焼骨の埋蔵を希望するもの、(2)死亡時において美幌町に住所を有していた親族の焼骨の埋蔵を希望する者、(3)美幌町内の墓地、墓園及び納骨施設を返還して焼骨の埋蔵を希望する者、(4)美幌町に住所を有する生前予約を希望する者であつて、規則で定めるもの、(5)町長が特別な事情と認めたる者」と規定している。

さらに、美幌町合同納骨塚の運用に関する要綱第二条第一項第一号「使用者の資格」の項目で、「介護施設等の入所によって町外に居住することとなった者で、本町から介護給付等の住所地利例を受けていたもの」と規定し、住所地利制度を利用していた人の公営合同墓埋葬を可能にしている。自治体は住所地利制度の利用者数について把握できていることから、利用者を対象とするニーズ調査を実施することは容易である。一方で、過

去の住民登録者など、他の使用要件でカバーされている場合や、申請者や焼骨管理者が住民であれば良い場合などの間接的にカバーされている場合には、使用要件として含む必要がないといえる。

ところが、美幌町のように過去の住民登録者などの使用を認めていない場合、親類縁者等の申請者・焼骨管理者が当該市町村に住所を有しない場合に使用を認めないと規定している公営合同墓では、住所地利制度が必要となってくるのではないかと。この課題については、今後、過去の住民登録者の使用を認めていない公営合同墓設置自治体に対して調査を行い、理由を明らかにしていきたい。

### ④民間墓地や寺院納骨堂からの改葬

本調査では、利用案内や手引きだけでなく、根拠条例や施行規則の利用者資格も確認したが、使用要件に「設置自治体内の民間墓地や寺院納骨堂など保管されている焼骨の改葬を可」と明記している公営合同墓はなかった。

ところが、実際の運用を見ると、筆者がヒアリングをした苫小牧市では、二〇一八年四月から二〇一八年七月までの全納骨数六一五体のうち、市内寺院納骨堂から改葬が一五一件、市外寺院納骨堂からの改葬が八〇件で、納骨数の約四割が寺院納骨堂からの改葬となっている。旭川市は二〇一八年九月の運用開始以降、寺院からの改葬は全納骨数六〇八件のうち一〇七件と納骨数の約二割近くを占め、白老町でも二〇一九年一月までの全納骨数七一体のうち、寺院改葬は一三件と約二割近くを占めていた。

以上のように、寺院納骨堂などからの改葬利用が一定数あるにも関わらず、民間墓地や寺院管理墓地、寺院納骨堂からの改葬可などと明記していないのは二つの理由があると考えている。

一点目は運用上の問題である。「寺院納骨堂からの改葬」と明示していなくても、「申請者が設置自治体に住所を有している方」などの別な使用要件に適合すれば、寺院管理納骨堂などからの改葬は可能と解釈できるからである。

二点目は霊園経営や寺院経営に影響を与えるため、と推測している。寺院は檀家が支払うお布施や賦課金などを主な収入源として経営をしているが、寺院にとって合同墓への改葬は檀家でなくなることの意味する。つまり、寺院にとっては、改葬が進めば進むほど檀家からの収入が減少する構造となる。そうした現状を配慮し、使用要件に明記していないのではないだろうか。

ただ、祭祀財産の無縁化は公営墓地だけで発生するものではない。寺院管理墓地や寺院納骨堂においても管理費の問題<sup>53</sup>、管理者未届けによる無縁化など公営墓地と同様な問題が発生している<sup>54</sup>。寺院納骨堂から改葬を使用要件として明記しない点については、今後も調査を続け、理由を明らかにしていきたい。

#### (4) 生前予約での主宰者選任

第一項では生前予約に際し、主宰者が必要となることを明らかにしたが、生前予約の条件が親族や身寄りのない人を想定している場合、主宰者を

依頼できる人がいないことも考えられる。また、依頼した主宰者が生前予約申込者より先に亡くなることもあり得るであろうし、そのような場合、次に依頼できる主宰者を見つけられるかどうかも分からない。

このように、主宰者選任について依頼しにくい、もしくは依頼できないとなると、生前予約制度自体が機能しなくなる。主宰者負担を減らす視点から言えば、苦小牧市の共同墓埋蔵希望制度も有効な手段の一つと考えられる。さらに高齢者が終末期を過ごす可能性の高い病院、介護施設等を運営する医療法人や社会福祉法人などの法人格でも主宰者となることが可能となれば、生前予約制度の利用ハードルは下がるのではないだろうか。

厚生労働省は二〇二五年を目標に「可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるように」と地域包括ケアシステムの導入を求めていることから、<sup>55</sup> 今後は病院や施設での死亡ではなく、自宅での死亡増加が想定される。もし、地域包括ケアシステムが有効に機能し、身寄りの無い人たちの自宅死が増えたとしても、在宅医療や介護サービスを利用せず

に亡くなることは考えにくいことから、結局は訪問した医師や看護師、介護職員等が死亡者を発見し、訪問元の責任者が戸籍法に基づき死亡届の提出をせざるを得ない。そうした可能性を考慮しても生前予約制度の主宰者を医療法人や社会福祉法人などの法人格とする意義は十分にあると思われる。

とは言い、人の死は必ず周囲の人を巻き込むものであり、予期せぬ問題が発生する可能性がある。

生前予約制度の導入是非については、今後とも慎重な検討・制度設計が必要であると言えよう。

#### むすびにかえて

道内全市町村での公営合同墓設置・運営の現状について調査した結果、二〇一二年頃から公営合同墓の設置・導入が増えはじめ、特に人口が五万人以上、五〇万人未満の自治体の約八割で公営合同墓が導入・運営されていることが明らかとなった。建設時の収容数は一五〇〇〜一九九九体が多く、焼骨一体あたりの使用料平均額は一万四三三五円であった。

また、誰でも受け入れ可能と規定する独自の使用要件を有する公営合同墓が登場しているほか、生前予約の可否、記名板設置、焼骨が他者と混ざらないようにするための納骨袋利用など、<sup>56</sup> 新たなニーズに対応する公営合同墓の登場も明らかに

なった。その一方で、収容可能数が適正か否かについては、数年経過しなければ判断できないと言わざるを得ない。なぜなら、多くの市町村が公営合同墓を導入したばかりであり、導入直後には申込数が増加し、その後安定する場面が多いことが明らかになったからである。また、使用申請書に添付する公的書類が準備できない場合の対応が明確となっていない自治体とそうでない自治体、生前予約での主宰者選任問題などの課題も浮上した。

公営合同墓の機能として挙げられていた自治体が運営することによる安心感や無縁墓・無縁納骨

堂対策、祭祀継承対策に加え、安価な使用料・管理費で利用可能ということが公営合同墓の新たな機能であることが、調査を通じてうかがえた。実際、旭川市では焼骨を一度も墓や寺院納骨堂に入れていない利用者からの申し込みが、納骨数全体の三割超となっていることから、「下流老人」の言葉に代表されるような貧困高齢者や経済的弱者住民を中心に公営合同墓が支持されているものと思われる。

さらに、生前予約制度がある公営合同墓に限られるが、今後、亡くなった後の迷惑を最小限に抑えることを望む単身高齢者の増加が予想されるため、<sup>56</sup>多死社会が進むにつれ、このような単身高齢者からの利用も増えていくものと考えられる。

道内では単身生活者人口が多く、社会給付や医療・介護を受ける都合上、高齢者が集中しやすい道央圏の自治体を中心に公営合同墓の設置もしくはカロート増設が進むと考えられる。一方で人口の少ない自治体でも一定の需要はあることから、単独設置型の公営合同墓はもちろん、旭川市共同墓のような地域の中核となる市町村が建設し、周辺市町村の住民も埋葬可能とする共用型公営合同墓、広域行政制度を利用した合同墓が導入されていく可能性は高いと言えよう。<sup>59</sup>

本稿は、北海道内市町村についての調査をもとに考察したが、全国的にも北海道内と同様の状況が生じていると考えられる。今後は調査範囲を道外市町村にも広げ、公営合同墓の現状と課題を明らかにしていきたい。

へたかの じょう・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

図表3-2 道内における公営合同墓の振興局別設置状況

	合同墓設置自治体	管内自治体数	設置自治体の割合
石狩管内	5	8	62.5%
空知管内	4	24	16.7%
後志管内	2	20	10.0%
渡島管内	5	11	45.5%
檜山管内	0	7	0.0%
胆振管内	5	11	45.5%
日高管内	0	7	0.0%
上川管内	3	23	13.0%
留萌管内	0	8	0.0%
宗谷管内	0	10	0.0%
オホーツク管内	5	18	27.8%
十勝管内	1	19	5.3%
釧路管内	0	8	0.0%
根室管内	1	5	20.0%
計	31	179	17.3%

人口は2018年1月1日現在住民基本台帳人口(道庁調べによる)を引用し、筆者が作成。

図表3-1 道内における公営合同墓の自治体別設置状況

自治体種類別設置状況			
種別	合同墓設置自治体	道内自治体数	設置自治体の割合
政令指定都市	1	1	100.0%
中核市	1	2	50.0%
その他の市	17	32	53.1%
町	12	129	9.3%
村	0	15	0.0%
計	31	179	17.3%

2015年総務省データを利用し、筆者が作成。

人口規模別制定状況

人口数	合同墓設置自治体	道内自治体数	設置自治体の割合
3千人未満	0	32	0.0%
3千人～5千人未満	3	45	6.7%
5千人～1万人未満	2	45	4.4%
1万人～5万人未満	14	42	33.3%
5万人～10万人未満	5	6	83.3%
10万人～50万人未満	6	8	75.0%
50万人以上	1	1	100.0%
合計	31	179	17.3%

人口は2018年1月1日現在住民基本台帳人口(道調べによる)を引用し、筆者が作成。

図表3-4 道内における公営合同墓の名称状況

名称: 合同納骨塚・納骨塚	名称: 合葬墓・合葬式墓地
1 札幌市合同納骨塚	1 長沼町合葬墓
2 北見市北見が丘霊園合同納骨塚	2 網走市潮見墓園合葬墓
3 帯広市合同納骨塚	3 八雲町合葬墓
4 知内町墓地公園合同納骨塚	4 北斗市野崎霊園合葬式墓地
5 恵庭市合同納骨塚(庭緑塚)	5 森町公設合葬墓
6 岩見沢市緑が丘霊園納骨塚	6 訓子府町合葬墓
7 小清水町合同納骨塚	
8 七飯町合同納骨塚	名称: 共同墓
9 美幌町合同納骨塚	1 室蘭市共同墓
10 倶知安町合同納骨塚	2 白老町共同墓
	3 苫小牧市共同墓
	4 旭川市共同墓
	5 厚真町共同墓
名称: 合同墓・合同墓地	
1 小樽市合同墓	
2 江別市合同墓	
3 士別市しべつ霊園合同墓	名称: 愛称等
4 東川町合同墓地	1 千歳市千歳塚
5 深川市合同墓(すずらぎの丘)	2 北広島市慰霊堂
6 砂川市合同墓	
7 登別市合同墓	名称: 市民墓
	1 根室市西浜町墓地市民墓

図表3-3 道内における年度別 公営合同墓使用開始状況(厚真町を除く)

1988年度	合同墓名	2016年度	合同墓名
1 1988/8	札幌市合同納骨塚	1 2016/7	八雲町合葬墓
		2 2016/11	北斗市野崎霊園合葬式墓地
		3 2016/12	根室市西浜町墓地市民墓
2006年度	合同墓名		
1 2006/9	長沼町合葬墓	2017年度	合同墓名
		1 2017/4	森町公設合葬墓
2012年度	合同墓名	2 2017/4	岩見沢市緑が丘霊園納骨塚
1 2012/10	小樽市合同墓	3 2017/4	小清水町合同納骨塚
		4 2017/5	士別市しべつ霊園合同墓
2013年度	合同墓名	5 2017/8	訓子府町合葬墓
1 2013/4	北見市北見が丘霊園合同納骨塚	6 2017/9	七飯町合同納骨塚
2 2013/10	網走市潮見墓園合葬墓	7 2017/10	北見市北見が丘霊園合同墓地
		8 2017/10	美幌町合同納骨塚
2014年度	合同墓名	9 2017/10	室蘭市共同墓
1 2014/4	帯広市合同納骨塚	10 2017/11	白老町共同墓
2 2014/4	千歳市千歳塚	11 2017/12	深川市合同墓(すずらぎの丘)
		2018年度	合同墓名
2015年度	合同墓名	1 2018/4	苫小牧市共同墓
1 2015/4	知内町墓地公園合同納骨塚	2 2018/6	倶知安町合同納骨塚
2 2015/6	江別市合同墓	3 2018/9	旭川市共同墓
3 2015/9	北広島市慰霊堂	4 2018/10	砂川市合同墓
4 2015/10	恵庭市合同納骨塚(庭緑塚)	5 2018/11	登別市合同墓



〔注〕

- 1 公営共同墓については、ここ数カ月の間で次の新聞や雑誌で取り上げられている。『北海道新聞』、「合同墓 道内に続々」、二〇一八・一〇・二二。『朝日新聞』、「合葬墓」新設 大都市圏で急増、二〇一九・一・一四。『週刊朝日』二〇一九年三月二二日増大号、「合葬墓に入る条件」、二〇一九・三・一三。『苫小牧民報』、「共同墓の利用殺到 苫小牧市、葬送の意識調査計画」、二〇一九・五・一一。
- 2 「行旅病人及行旅死亡人取扱法」および「墓地埋葬等に関する法律」に基づき実施するもの。同法に基づく無縁仏の現状を調査研究したのとしては、横村久子、「単身者社会と無縁化の進行と葬送幕制と行政の対応」大阪府と京都市の無縁者（仏）への葬儀・火葬・合祀、慰霊の事例研究 1、二〇一六年がある。
- 3 美幌町「合同納骨塚 ご使用の手引き」より。他にも次の新聞で公営合同墓の説明がなされている。『日本経済新聞』、「合葬墓、少子化で広がる 管理の不安解消へ整備相次ぐ」、二〇一八・二・二八や『河北新報』、「広まる公営合葬墓 誰でも入れる設定を」、二〇一八・二・二〇。
- 4 恵庭市の公営合同墓の正式名称は恵庭市合同納骨塚だが、愛称として「庭縁塚」と定めている。
- 5 士別市市長定例記者会見資料、「しべつ霊園「合同墓」について 資料No.2-12」、二〇一六・一一・一九。この資料の中に焼骨を収めるカロートの写真が掲載されている。カロート以外の名称としては合葬室などがある。一方で、北斗市のように一定期間納骨壇で預かり、期間経過後に合葬する合同墓も存在する。
- 6 『朝日新聞』、同上、二〇一九・一・一四。
- 7 札幌市ホームページ、「改葬（埋蔵場所の変更）」より。
- 8 全日本墓園協会、「墓地埋葬行政をめぐる社会環境の変化等への対応の在り方に関する研究」、二〇一五年、一五一頁。
- 9 全日本墓園協会、同上、一五四―一五八頁。
- 10 旭川市、「第1回旭川市合葬施設検討会議 議事録」、二〇一五年。議事録によれば委員から「旭川市内の無縁墓状況は何パーセントか教えて欲しい」と質問がなされている。

が、旭川市は「把握していない」と回答している。

- 11 『東京新聞』、「公営墓地7割に「無縁墓」全国七三自治体本紙アンケート」、二〇一八・二・一三。
- 12 全日本墓園協会、同上、一五一頁。
- 13 ただし、八雲町の生前予約制度は住民利用に限るとしている。
- 14 例えば、帯広市など。こうした場合は利用料で差別化を図っているケースが多い。
- 15 登別市墓地使用条例施行規則第二条一〇項は「(1)無縁故者の焼骨を保管し、その焼骨を共同墓に埋蔵しようとする宗教法人(宗教法人法(昭和二十六年法律第一二六号) 第四条第二項に規定する宗教法人をいう)。(2)運営する施設において、入所中に亡くなった無縁故者の焼骨を共同墓に埋蔵しようとする社会福祉法人(社会福祉法(昭和二十六年法律第四五号) 第二条に規定する社会福祉法人をいう) 及び特定非営利活動法人(特定非営利活動法人法(平成一〇年法律第七号) 第二条第二項に規定する特定非営利活動法人をいう)。(3)運営する病院において、入院中に亡くなった無縁故者の焼骨を共同墓に埋蔵しようとする医療法人(医療法(昭和二十三年法律第二〇五号) 第三十九条に規定する医療法人をいう) 及び独立行政法人(独立行政法人通則法(平成一年法律第一〇三号) 第二条第一項に規定する独立行政法人をいう)と規定している。
- 16 筆者の調査で、確認できただけでも旭川市、士別市、小清水町、白老町で公営合同墓建設に際し、地域の寺院会や仏教会と協議をしている。
- 17 横村、同上。横村によると、京都市には深草墓園という納骨堂形式の公営合同墓があり、その使用要件は京都市に関係のある人、ゆかりのある人とされ、利用者を緩やかに、厳密に規定していないとの記述がある。
- 18 例えば、室蘭市は管理費、登別市は墓地管理清掃手数料としている。
- 19 例えば、室蘭市は三〇〇円、登別市は六〇〇円を徴収している。
- 20 旭川市は周辺八町の住民も対象としており、周辺八町の住

民が利用する場合は三万九〇〇〇円となる。

- 21 士別市は公営墓地から改葬の場合、一万二〇〇〇円の半額六〇〇〇円としている。
- 22 恵庭市は主宰者要件として①申請者の親族である人、②申請者とともに申請に来られる人のどちらも該当しなければならぬ。
- 23 北広島市では、募集定数を超過した場合は抽選制度を設けており、抽選となるようである。しかしながら、抽選方法や使用許可の年数期限などの詳細ついて、ホームページ上では明らかになっていない。
- 24 主宰者選任届ではなく、合葬墓埋葬者選任届などとしている自治体もある。
- 25 筆者が苫小牧市に対しヒアリングをした二〇一八年九月末段階では、同制度利用者はいないとのことだった。
- 26 室蘭市では墓碑使用料として二万五〇〇〇円、これとは別に石材業者に対し刻名作業代金が発生する。小清水町では墓碑使用料として三〇〇〇円、石材業者に対して支払いする刻名作業代金は一万五〇〇〇円とのことである。
- 27 筆者は旭川市ヒアリングで、実際に電子墓碑を確認したが、端末に氏名の一部をひらがな入力するとリスト形式で埋葬者氏名が表示され、確認したい埋葬者の氏名をクリックすると、墓石を模したイラスト上に氏名と死亡日が即座に表示されるようになっていた。
- 28 苫小牧市、「共同供養塔(仮称) 設置について」及び「苫小牧市共同墓に関するお知らせ」、二〇一八年一〇月末現在、後者についてリンク切れとなっている。
- 29 士別市、同上、資料No.2-11。資料によると、士別市が合同墓設置に際し、先進地視察として小樽市の公営合同墓と札幌市内にある民間霊園の合同墓を視察している。
- 30 『北海道新聞』、同上。記事によれば、小樽市は当初、年間収容数を六〇〇体と見込んでいたが、最近では平均三〇〇体を超えるところがある。
- 31 白老町、砂川市共に二〇一八年一月一日現在の人口。
- 32 例えば、函館市は二〇一六年に『お墓に関するアンケート』を、富良野市が二〇一七年に『合同墓に関する市民アンケート』を実施している。



33 北海道庁ホームページ、『平成三〇年住民基本台帳人口・世帯数』、二〇一八・一・一より。

34 上川町、『上川町有墓地に関するアンケート調査 結果報告書』、二〇一六年。有効回収数三三五部、有効回答率六五・二％。

35 上川町、同上。住民の自由記述欄には「自分が管理できなくなったら、合葬施設があれば利用したい」「自分及び子供までは管理維持できると思うが、その後は不明です。合葬施設の考えは賛成します」など、肯定的意見もあることから、小規模自治体でも公営合同墓の需要はあると考えられる。

36 北海道庁ホームページ、同上。

37 浦河町、『合葬墓に関するアンケート調査』、二〇一八年。有効回収数五六三件、有効回答率四六・九％。

38 士別市、同上、『資料No.2-2』。使用料算出のために計算式が掲載されている。

39 旭川市民は二万六〇〇〇円、近隣八自治体の住民は三万九〇〇〇円と一万三〇〇〇円の差がある。

40 東京都の稲城市と府中市が、稲城市南山東部土地区画整理事業地内における墓地及びメモリアルホルルの運営主体として一部事務組合方式の「稲城・府中墓苑組合」設置し、運営管理としている例がある。道内で自治体が関係する公益財団法人方式により設立されたものとしては、鶴居村にある「北斗霊園」がある。同財団のホームページにも鶴居村長や釧路市長、釧路公立大の教員などが理事となって運営している。

41 自治大学校地方行政研究会、『シリーズ市町村の実務と課題-13 住民課』、一九九二年、一二二頁。同書によると住民票の除票とは「死亡、転出等により住民基本台帳から除くべき事由が生じたときは、その者を削除しなければならず、その住民票の全員が削除された場合に発行される住民票」と記述がある。

42 宮崎市ホームページ、『住民記録データの保存年限が変わります』、二〇一五・九・七。不在証明の使途として、登記簿上の所有者住所や氏名に誤りがある場合や銀行の預貯金口座に誤りがあるなど、戸籍の附票や住民票によって

証明できない場合に法務局や銀行に提出すると記述がある。43 井戸まさえ、『日本の無戸籍者』、岩波新書、二〇一七年。同書では東日本大震災の際、津波により戸籍データが消滅した事例が掲載されている。筆者が法律事務所勤務時代に経験したものは、樺太や北方領土地域にあった自治体の戸籍は一部が外務省に保存されていたが、多くは終戦時の混乱で持ち出できなかったことにより取得不可能であった。また、保存されているものも戸籍としての取り扱いではなく、行政文書としての保管管理となっており、保管のない自治体については、「該当する戸籍簿は保管されていない旨の回答書（証明書）」の発行があった。さらには、戦乱や火災等により役所や役場が喪失し、戸籍簿も喪失した場合、取得できない理由が記載された証明書発行がなされた自治体もあった。

44 北海道警察ホームページ、『ICカード免許証』。運転免許証をICカードすることで、本籍欄の空欄化が可能となり、プライバシーが守られると記述がある。本籍情報については、ICチップの中に収められており、ICカード化した運転免許証を受け取ったときに登録した暗証番号を専用端末で読み取るとわかるようになっていく。

45 筆者が札幌運転免許試験場担当者に確認したところ、これまで親族などからICカードに記録されている本籍地の照会がなされたことはなく、仮に申請があったとしても開示はしないという。しかしながら、刑事捜査や弁護士法第二三条の二に基づく「弁護士会照会」などの場合は開示すると述べていた。

46 登別市ホームページ、『改正された戸籍の附票（改正原戸籍の附票の写し）の発行終了のお知らせ』、二〇一三・一〇・二八。電算化前の改製原戸籍の附票写しの発行が、保存年限経過により平成二五年二月三〇日をもって発行終了と市民周知している。ただし、破棄については自治体の判断によって構わないとされており、電算化されたからと言ってすべての自治体で破棄されているわけではない。事実、筆者は道内のある自治体職員から「わが自治体では五年経過以降後の改製原戸籍附票の発行はしていないが、記録自体は破棄せず倉庫に保存している」と説明を受けた。

47 申請の際には、本籍地としたい所在地の地名と地番又は住居表示の街区番号が必要となる。

48 富士山などの県境が確定していない地域、市町村の帰属が確定していない地域などには本籍を置くことができない。

49 本籍地のある市区町村区域内に本籍地変更する場合、戸籍謄本の提出は不要。

50 筆者が札幌市に確認したところ、被保険者本人やその家族などに対し、施設や病院のケアマネジャーが住所地特例措置手続をするよう指導しており、例外なく全員が申請し、申請があれば必ず適用される制度とのことである。

51 藤井智子、『地域包括ケアの研究サーベイと地域ケア会議の現状』、『北海道自治研究第五九三号』、二〇一八年。北海道の離島に住む高齢者が、医療体制の関係で都市部へ引っ越しせざるを得ないと声が紹介されている。

52 『京都新聞』、『末寺の四割、年収三〇〇万円未満 二宗派調査、厳しき浮き彫り』、二〇一八・四・七。

53 横村、同上。ある女性の話からして「お寺に寄進するにも経済的に厳しくなったので、京都市深草霊園共同墓に納骨した」という事例を挙げている。

54 国民生活センター、『最近の葬儀サービス、お墓事情』、二〇一五年。

55 厚生労働省ホームページ、『地域包括ケアシステムの実現に向けて』。

56 道内では深川市が唯一実施している。その場合の使用料は一万二〇〇〇円から一〇〇〇円上乗せの一万三〇〇〇円となる。

57 藤田孝典、『下流老人 一億総老後崩壊の衝撃』、朝日新書、二〇一五年。

58 朝日新聞デジタル、『单身急増社会 目立つ五〇代や八〇歳以上の増加』、二〇一七・六・五。

59 本稿執筆に際し、調査対象となった道内自治体の担当者は、厚くお礼申し上げます。特にヒアリングを実施した旭川市、苫小牧市、小清水町、白老町の担当者には改めてお礼申し上げます。なお、本稿の内容については筆者に全て責任がある。