

第3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3月17日(金) 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 神戸市立墓園として取り組むべき具体的な課題と方策
 - ① 神戸市立墓園の既存利用者への対応
 - ・墓園環境について
 - ・無縁墓増加に対する対応 など
 - ② これから新たに墓地を求める方への対応
 - ・経済的な状況や家族の状況にかかわらず納骨できるセーフティーネットの対応
 - ・合葬墓、樹木葬、期限付き墓地等、ニーズの変化への対応 など

【議事要旨】

●座長

議題「神戸市立墓園として取り組むべき具体的な課題と方策」について、事務局から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)

27 ページに記載している他都市事例について補足説明を行う。このような事業は神奈川県横須賀市から始まっており、経緯などの確認を行った。

横須賀市では身元不明ではないが身寄りがなく、死後に行政が財産に手をつけられないことから墓地埋葬法9条に基づいて取り扱われる状況について課題ととらえ事業を始めたと聞いている。

また、取組の詳細について、利用料をお支払いいただき葬儀会社と契約を行うが、事前に行政から相談窓口を設け、業者を一覧で紹介するとともに、契約の際には行政からも同席する。横須賀市は利用条件として「頼れる身寄りがなく」という表現をされているため、親族はいるが関係がないという場合も含むと考えられ、その場合は生前契約を遺族が知らず墓地埋葬法9条に基づき処理されるといったこともなくなる。こういった取組を行政が行うということは非常に有意義であると考えている。

●座長

それでは委員の皆様のご意見、ご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ご意見をお伺いしたい。

●委員

共同墓地は地元で根差したものであるという認識の下で、他自治体においてはコミュニティから阻害されがちな方のために充実を図ろうという動きがある。神戸市の墓地行政が、全国の墓所の内8、9割を占める個人墓地や共同墓地に目を向けコミュニティの包摂を意識した取組を行うという考えが見受けられないことは残念に感じる。

トイレの増設については、反対するところではないが、防犯上の問題に目を向けるべきである。墓地という、人が少ない場所の中の個室化された空間を論じるうえで、防犯に関わる配慮の記載がない。トラブルが起こらないような管理についての記載が必要である。

○事務局

共同墓地について多角的な記載を検討する。

トイレについて、防犯上の問題はあるかと思うが、それ以前にバリアフリー対応が追い付いていないという課題を抱えている。トイレに限らず、神戸市ではまちの防犯対策として監視カメラの充実に力を入れている。

●委員

交通について、盆彼岸時の増便などの対応について説明いただいたが、平時の利用については乗用車でないと厳しい状態かと思う。高齢者が交通に困難を抱え、親族に運転してもらうことやタクシー利用が必要な状態であると思う。近年、都市型の納骨堂等が増えてきている中で、市立墓園の交通についての今後の形については議論が必要であると思う。

○事務局

交通アクセスについて、バス交通に課題を抱えているのは西神墓園のみと認識している。乗客の少なさもあり、バス会社からも土日祝日しか運行が難しいと言われており、繁忙期に限り市から助成をして増便を行っている。

●委員

墓地(鶴越墓園)の入口が坂になっており、入口から歩くのが高齢者にとって困難だと感じる。墓園内を通る路線バスがなく、バス停に近い入口が閉鎖されている現状がある。高齢者で足の悪い方の利用が多いことを踏まえ、園内に路線バスが入る取組や、しあわせの

村方面のバス路線の変更などを検討いただきたい。

○事務局

バス路線について、運輸局と協議の上、園内を走らせることは困難である。園内の循環バスについて利便性を高める工夫を考えたい。

●委員

墓参りに行きたいという思いが強いのは高齢者であり、親族に車を出してもらうのが申し訳なくなったり、バス利用が困難になったりして墓園から足が遠のく人が多くなり、結果として鶴越合葬墓の利用者が増えているのではないかと考えている。

以前から神戸市の特性に着目して発言しているが、戦後に移り住んでこられた方が多く、かつ子孫が神戸市以外にいない方が多いという特色が、鶴越合葬墓のできる前から合葬施設の利用が多いという合葬墓人気と結びつくのではないかと考えている。

面倒だからではなく、先祖を大事にしたいという思いから合葬墓にした方が安心だという思いがあるのではないかと考えている。なかなかお墓参りに行けないよりは合葬墓に入れた方が安心という思いがあるのではないかと考えている。安全・安心は大切であり、セーフティネットの取組は大事であると考えている。

●委員

更新が可能な期限付き墓地が掲載されており、私も公営の期限付き墓地について2カ所ほど知っているが、設置者の意図や資料に掲載されているような事項はまったく実現していない。更新が可能であるならば、期限付き墓地は普通のお墓と変わりがない。仮に期限付き墓地を導入するのであれば、更新は認めず期限後に引き取っていただくか、或いはその市の合葬墓に移すといった対応が必要かと思う。

今回論点に挙げられていなかったが、管理料について述べたい。市立墓園が希望する神戸市民すべてに供用できていない状況でありながら、今は神戸市民でない方がお墓を使い続けている状況は市民が不便な状況と言える。神戸市民以外には管理料を増して徴収してもよいのではないかと考えている。神戸市民全体に関わる問題であり、市民は葬られる権利を失っているのではないかと考えている。この問題は他市においても発生しており、神戸市が解決案の提示をすれば非常に先進的になると考えている。

●座長

北海道東神楽町の大雪霊園は合葬墓移行型有期限墓所となっており、10年単位で40年

まで更新が可能である。また、使用期間が終了した場合は、墓所の使用権自体が町に移り、町が使用者に代わって町営合葬墓に移行させ、石材も撤去させる手筈になっている。

●委員

期限が切れた場合には、市に墓石の使用権を移すような特記事項や契約を交わしているのか。

●座長

詳細については存じ上げないが、そのようである。

●委員

であれば、普通の墓地でも墓石等の権利関係がネックで無縁改葬できない状況が、所有権の移行手続きで解消されるのではないか。期限付き墓地に限らず、所有権の移管を認める特記事項をつくることで対応できるのではないか。

●座長

墓所の上に建っている石は個人の所有だとする墓地が現状多い状況から、頭をやわらかくして新しいアイデアを出すような動きが必要かと感じた。

また管理料について、合葬墓などは、元市民や市民の親など幅広く認めているケースが多い。管理料について差を持たせる方法についても考えられる。

●委員

鴨越合葬墓を利用する場合、期限はないのか。

○事務局

鴨越合葬墓は、合葬施設と個別安置施設の二つに分かれており、合葬施設については期限なく入ったままになる。料金についても年間使用料は不要である。個別安置施設については、10年間埋蔵される納骨堂であり、期間中であれば遺骨の取り出しが可能である。

●委員

合葬墓に合葬した場合、施設がなくなるまでそこにあると考えてよいか。

○事務局

その通りである。

●委員

墓石の所有権について、法律論であるため様々な解釈があるが、墓地の使用権があることに対する、民法上の明認行為として墓石があり、使用権が失われれば墓石は妨害排除請求で撤去できるという考え方が主流である。実際、墓石の所有権の取り扱いについて法廷で議論されたことはない。

●座長

墓石の所有権の議論につなげたかったのではなく、一般的な運用の確認として申し上げた。

●委員

葬儀埋葬セーフティネットの事例紹介についても、先ほど議論のあった安心というところに繋がるような、非常に市民にとってよい取組であると感じた。ただ、公平に祀られる機会の提供という文章のみを見ると、かなり限定的に納骨と葬儀について取り上げられている。横須賀市の事例などはもう少し広く終活をとらえているように見受けられるが、墓園に関する事業ということで焦点を当てた記載にしたのか。終末期からお墓に入るところまでを連続して捉えることで、安心・安寧につながることで、長期に渡って有効な取組につながると考える。

○事務局

横須賀市の事例について、資料にないことを加筆する。

事業内の取組のひとつとしてリビングウィルが挙げられる。リビングウィルとは自身の終末期にどのような医療を受けたいかの意思表示を意味し、具体的には延命措置をするのかや胃ろうを受け入れるのかといった選択である。

事業においては、そのようなリビングウィルを申し込みの段階でご本人に書いていただき、考え方の変化にも随時対応を行っている。その意思表示の書類を市役所と葬儀会社が一通ずつ所有し、医療機関から尋ねられたときには医療機関に渡す手配も行う。

このような事業の実施検討については、委員のみなさまからもご意見を伺いたい。

●委員

どこまでを行政が担うか、低所得者や身寄りのない方に限るのかについては答えを持た

ないが、説明いただいた取組は墓地行政と一体化できるのではないかと考える。

●委員

冒頭の説明で、財産があって身寄りがいない人の死亡時に、その財産を使う上であるべき手続きについて分からなかった。申告の状態をつくるのか、誰かに遺言を託すのか。

○事務局

身寄りのない方の死亡時の対応は福祉部門が事業を行っているため、正確なことをお伝えできかねるが、財産があってそれを使って葬儀埋葬を行ってほしいと思われていても、法律的な手続きがなければ行政はその財産を使用することはできず、行政からの出資で簡易的な葬儀を行うことになる。

横須賀市の事業においては、身寄りがいない方や親族と疎遠の方がそのような状態になる他、生前契約が忘れられるケースが起こる状況の中、死後に対する市からの担保が必要なのではという考え方から始められたと聞いている。このようなことは行政だからできることであり意味のある事業だと考えている。

●委員

生前に文書の作成などの手続きがなければ、財産は他者が扱えないものになってしまう。

○事務局

手続きとしては公正証書等の作成が必要となる。個人の意見として、身寄りがいない高齢者が公正証書等の作成を自力で行うのは難しい。行政の窓口に来ていただき、ご相談や事業者紹介をさせていただくことはハードルを低くすることにつながる。

●委員

窓口は健康福祉課となるのか。

○事務局

他市では福祉系の部局で行っているが、神戸市においては当局が行うことを考えている。

●委員

行政の窓口だけではなく、親しく信頼できる人に依頼できるような仕組みもあればよいと感じた。行政の仕事の簡素化や行政のみに頼らなくてよいという使用者への利点もある

のではないか。

パートナーシップ制度に近いものとイメージしており、終末期の様々なことを頼る相手というのを決めておくことが長期的には求められるのではないかと考えている。

○事務局

本来的には共助の精神で地域社会の中で行うべきことだと思う。一方で、トラブルの発生について考えられる。行政が仕組みづくりを行う上で、1件でもそのようなケースが生まれることは問題となる。利用件数については、横須賀市に問い合わせたところ年間10件と伺っている。神戸市に照らし合わせても、負担になることはないのではと考えている。

●委員

後見人制度は、1人ではできない状態を解決するものであるが、その手前の相談について民生委員に相談が寄せられている状況がある。民生委員も公正証書の作成や立会人の手配までを行う立場にない。窓口の設置があればその紹介ができる。

●座長

NPOや任意団体等が生前契約等のサポートを行っている自治体もあると聞いている。

また、自身の発言した死の個人化の意図は資料での意味合いと異なる。自分で死後のことを決めないといけないまでは言えないと考えている。

●委員

「死後のことを考える時代」のような記述がよいのではないか。決めないといけないのではなく、決めたいと思う人が増えている。

●委員

若い方は、財産は欲しいけど墓はいらないとはっきりしている。現在の議論が10、20年後に時代に即しているか、不安を感じる。

●座長

トイレの設備更新に関しては防犯の視点を加えることが必要だと思う。また、トイレについて洋式化やバリアフリー化が取り上げられているが、非常に具体的かつ着手している事業もあるかと思う。

神戸市立墓園のあり方を検討する会議ということで、大きなありかたを考えるものかと

認識している。バリアフリー化は当たり前のこととして、LGBTQの方や子ども連れでも使えるユニバーサルデザイン化のような言葉が幅広い意味を持たせられると考える。

○事務局

「だれでもトイレ」を整備することだと考える。

●座長

安全については重要であり、墓園以外では公園で昔から課題になっていた。墓地は人が少ない場所であるため、重視して考えなければならない。

共同墓地が挙げられたが、全国的に昔ながらの村落有墓地は残っており、維持管理が困難になっている。市が代わって運営を行う事例も多い。難しい状況かと思うが、神戸市の事情については存じ上げないため発言を控える。

死の社会化という用語の意味合いを教えてください。

○事務局

死の個人化について「自分で生前に墓を考える時代の到来への対応」に紐づけており、死の社会化について「市民が公平に葬られる機会の提供」に紐づけているが、事前に先生方にお話を伺い、言葉がやや難しく良く捉えられない可能性があるというご指摘をいただいた。のちの資料では死の個人化・死の社会化という言葉を使わず、市民が公平に葬られる機会や生前にお墓を考える時代といった平易な言葉の使用を考えている。

●座長

社会学ではどのように捉えるのか。

●委員

簡単に言えば、個人が責任を持つのではなく、公があり、社会が責任を持つ状態を指す。保育の社会化とえば、子供を育てることについて家族だけで行うのではなく、保育園や地域社会などが行うという意味合いになる。

死に関しても今まで個人や家族が行っていることを今後公が担っていくという意味合いで提案したが、一般的に使われている言葉ではないため削除して良いと思う。

●座長

本委員会では死の尊厳や安寧を生前から死後にかけてどう保障するかが一番の論点に

挙げられていると考えているが、それをどういった言葉でまとめるか考えている。今は「市民が公平に葬られる機会の提供」という言葉で表現されていると思う。

○事務局

先ほどリビングウィルについて述べたが、ご家族がいる場合はアドバンス・ケア・プランニングといって家族間で話し合いを進める活動がある。その際問題とされるのが、ご本人が延命措置等の医療措置を望まない場合でも、意思確認がとれない状態になってから親戚の意見で医療措置を行うか決まってしまう現状がある。

ご本人の終末期や死後についてはご本人の意思が一番に尊重されるべきと考えており、そのために高齢化社会において早めにご本人の意思を残しておくことが重要になると考える。

●委員

死については個人が考える時代であるという記載がある一方、それができない人に市が下支えするという事も述べられている。死の個人化を実現するにあたっては、受け皿となる社会が死者の意図をくみ上げて、社会においてできる範囲で実践するのか。良いところどりのことが述べられた図であると感じる。

○事務局

身寄りのない方の死後は、意思をお聞きすることはできないため、それを誰が担うかという点から事業が始まっていると認識している。

●委員

横須賀市の事業には二つ柱があり、資料にご提示いただいたエンディングサポート事業の他の終活登録事業は全市民対象である。

市民の意思を、バックアップするサポートを行うというのが横須賀市の考え方であるため、意思のない人について積極的にサポートすることは考えられていない。皆を助けるサービスの提供ではなく、自身で意思を持っており、その表明が難しくなった場合に意思の伝達を行っている。市民の自主性を下支えするようなイメージとご理解いただければと思う。

●委員

死後の措置に関しては個々の人生観が深く関わる。自身は死後は何も言い残さず、子ど

もが思いを及ばせながら思うように行ってもらえると思っているが、死者の意向について家庭裁判所等で争われているなか、死後の自己決定権を振りかざすのはどうなのか。

●委員

死後の自己決定権について重んじる制度ではなく、子孫にゆだねるという考え方は尊重される。

なぜ終活登録制度が必要かという、亡くなった方の先祖の墓がどこにあるか、近所の人は知らないため、無縁墓に入らざるを得ないということが発生している現状があるためである。死後に入るお墓を登録することで、市が遺族などに情報伝達を行うが、その先のご遺族の意思決定に関しては、市が関わるものではない。

●委員

必ずしも自身の死後に対し決める必要はないのではないか。

●委員

法務局で遺言書を預けることが可能であるが、死後に誰がそれをお知らせするかについては隣近所の付き合いがあるかないかが重要になる。人間関係を重んじ、密に付き合いをするということはお墓についてではなく様々なことに言えるかと思う。

●委員

生前に周りの人と話をしていれば、死後も意思を持っていた形をかなえてもらうことはできるのではないか。

●委員

隣近所や親族でも墓の所在に関して知らないということはしばしばあるかと思う。考えるべきといった大きな話ではなく、例えばお墓がどこにあるか、誰に連絡をとってもらいたいのか、いざという時にどのようにして欲しいのかなど、事前に登録しようという趣旨の制度である。

○事務局

高齢者の緊急連絡先と同じ考え方であり、他者がそれを参照すれば連絡が可能であるというものである。

●委員

市役所が管理や責任について引き受けるものではない。遺族の意思は尊重される。

●委員

行政に責任を転嫁すること自体が間違っている。

●委員

横須賀市以外のその他の事例についても、意図や趣旨、あるいは前提条件について確認が必要かと思う。

○事務局

わかりやすい記載を心掛ける。

●座長

対象を低所得者に限り所得の制限を設けるかどうかについて思案している。大和市については所得制限がないが、今回実現を検討しているものと意図が異なるのではないかと考えている。

本委員会において、今後のあり方を検討する必要はないのか、2つトピックを挙げさせていただく。

1点目は婚姻制度について、男女間での婚姻を望まない方がおられる。神戸市においては、パートナーシップ制度は導入しているのか。

○事務局

検討中であり、導入には至っていない。

●座長

男女間に限らず配偶者に代わるパートナーとして認めるというパートナーシップ制度については導入を行っている自治体があるが、お墓については対応が十分なされていない状況かと思う。

以前、一人っ子同士の結婚に対応するため両家墓が台頭したが、パートナーシップ制度に対応した、家に縛られない墓についての話が台頭する可能性がある。現に、海外ではそういった事例がある。

○事務局

誰をお墓に納骨するかについて、神戸市は親族に限っているわけではないため、市が立ち入るところではないと認識している。

しかし、続柄については営利目的での利用を防ぐ意図で確認しており、まったく縁のない人でなければお断りはしていない。

●座長

利用の際提出する書類はないのか。

○事務局

続柄を示す書類や、戸籍をいただいている。

●座長

戸籍上問題がなければ、例えば同性同士の埋蔵は可能なのか。

○事務局

戸籍上の続柄など関係性が確認できるものがあれば、問題がないと考えている。

その対応については、パートナーシップ制度自体の設計に関わってくるため、現時点では議論が難しい。

●座長

現時点では、そのようなケースはお断りしているのか。

○事務局

一元的なお断りはしていないと認識している。様々な事情を抱える人がいらっしやる中で、事情をお聞きして対応を行っている。

営利目的で無関係の方を納骨するということが見受けられれば、限定的にお断りをしている。また、ペットの納骨に関してもお断りしている状況である。

●委員

金儲けをもくろむ人もいるため、親族が基本で、きちんと認められる人だと考えているということなのだろう。

○事務局

例えば、内縁同士であるという申し出があれば、多少把握できるものをご用意いただくことは行っている。口頭のみでは明確にわからず、営利目的の使用を排除することが難しいからである。

●委員

事実婚については認めているのか。

○事務局

認めている。

●座長

そのような自治体ばかりではないかと思う。

●委員

NPOの代表者が各地の墓地と契約を行い、利用者はNPOを通して代表者名義の墓を利用し、それに金銭のやり取りが発生している、非常に商業的な例を存じ上げている。そのような事例については墓地埋葬法第13条に基づいて対処することができる。このような現状を踏まえた議論が必要なのではないか。

●座長

2点目について、デジタル社会に対応したお墓の課題などがあるか議論を行いたい。
合葬墓等の記名をデータ管理する事例や、樹木葬等でタブレット端末を貸し出し故人の思い出を偲ぶために役立てるといった情報提供を行う事例がある。

○事務局

そのようなご意見もいただければと思う。

今回の資料について、記載したものは速やかに課題解決を行うという考えのもと記載を行っている。

●委員

故人の思い出を振り返ることができるアプリが開発されている。のちに事務局に情報提供を行うため、是非インストールをして使っていただきたい。

●座長

ぜひ情報提供をいただきたい。

●委員

デジタルの導入については費用がかかるため、公共が担うのは困難ではないか。

●座長

自身を知る事例は、両方が公共のものである。

●委員

いずれこのような議論は発生し、墓地に行き先祖を敬うことや墓じまいなどとも関係する話かと思う。

●委員

デジタル関係のオプションについては、園内の交通など様々に考えられるが、受益者負担が原則であるため、当委員会では最低限のセーフティネットとしてのお墓の提供に限るべきかと思う。木や花が生えてきれいなお墓がよいのは明確だが、税金の使用がある以上、民間と公共の役割が異なるという着地を行った方がよいのではないか。

●座長

社会が進んでいく中で、墓園とどのような接点生まれるかを意図して提示を行っている次第である。

●委員

一番理想的なのは入口にカートを置いて、交通利便性を良くすることかと思う。費用を投じれば利便性は高くなるが、公共である以上実現できないこともあるのではないか。

●委員

市営墓地は都市計画で公園としての位置付けの墓地公園であるため、その上での計画規準がある。また、昔から管理されてきた経緯もあるかと思う。

●委員

発言の意図としては、薔薇の木を区画に植えるなどのカスタマイズが民間霊園等で行われているが、そのような多様なニーズに対応するという方針にはしなくてもよいのではな

いか。

●座長

先のことを考えて、対応が必要な部分もあればいらぬ部分もあるかと思う。例えば、散骨や形のないお墓など無形化の墓地というあり方があるが、継承の問題が不要になる。多様化に対しては様々な対応が考えられるが、神戸市らしい公営墓地としてのあり方を意識すべきと考える。

●委員

民間と公共について、運営を行う上での考え方が異なることは意識すべきかと思う。

●座長

今回、自身の意見を述べると同時に様々なご意見をいただいた。次回も、活発な議論を進めていきたいと考えているため、ご協力をお願いしたい。

以上