

# 都市施設としての墓園

小沢琢磨・斉藤久司・立花 誠  
辻 泰三・原田陽一・牧野和敏

## 一 なぜ墓園をテーマとするか

本市における昭和三十・四十年代の急激な人口増加は、大部分が地方から流入してくる社会増であった。故郷を遠く持つ新しい市民は、やがて都市の中に墳墓の地を求め、大量の墓地需要を生み出した。

一方、戦後民法・戸籍法の改正により「家」が細分化され、祖先祭祀の責任が不明確となったため、人口の社会移動の多い大都市の墓地で無縁化が進んだ。宗教との結びつきを持たない公営墓地ではこの現象が著しく、公共財産の非効率的な使用としても将来にわたる大きな問題となった。

また、大量の墓地需要を背景とした墓地造成が、原則的には開発の認められない市街化調整区域や、宅地に適さない市街化区域内の傾斜地に計画されるなど、都市内の自然を保全するためにも、墓園の適正な立地と計画が求められている。

このように、「家」の崩壊と人口の都

市集中を背景として大量の墓地需要と無縁墓地を生み、この需要をまかなう墓地造成が開発問題を惹き起すという連鎖は単なる公営墓地の増設だけでは解決しきれない状況にある。

※墓地及び墓園については法令・条例・計画によって使い方が異なるが、ほぼ同様な概念を表わす。従ってこの論文の中でも明確な区分はしていない。あえて区別すれば、墓園は施設の概念、墓地は埋葬する場所という抽象的概念を表わすであろう。但し、用語として定着しているもの、法令等に根拠をおく用語はそれに従った。

## 二 墓地・埋葬の歴史

### ① 宗教上の区分

人類の歴史と同じ長さをもつ墓地・埋葬の歴史は、宗教との関わり方によって概ね三つの時期に区分できる。

#### ④前宗教期（自然宗教期）

古代の人々にとって死は終りあるいは無を意味しなかった。そして死者が時折現世に出て生者に危害を加えずに死後の生活を送るように葬った。

#### ⑤宗教依存期（宗教支配期）

仏教・キリスト教という世界宗教が伝播されると、本来生きた人間の精神の救済である宗教が、現世の生活の評価として死後の世界に地獄と天国（極楽）を提起して人々を教化した。そして、死者の救済も宗教の機能に包摂され、土着の共葬墓地にかわって寺院墓地・教会墓地が一般的となった。

#### ⑥脱宗教期

近世に入り都市人口は急激に増加し、都市内の衛生問題が起り、教会墓地は都市の外へと押し出され、大規模な公営墓地が建設されるようになる。また、宗教改革により教会と墓地の結びつきも次第に弱くなっていく。日本の墓地近代化は、明治維新を機に檀家制の間接支配はなくなり、徐々に公営墓地が建設されるが、未だ寺院墓地の役割は大きい。

### ② 公営墓地の歴史

公営墓地は、その起源において二つの役割を担っていた。即ち、一つは都市に流入する新しい市民の墓地需要にこたえることであり、もう一つは、都市内に散在し都市の発展上、衛生上の障害となる寺院墓地、個人墓地を移転改葬するための受け皿としての役割である。横浜市民のための公営墓地の歴史は、明治七年中区久保山に共葬墓地が開設されたことに始まる。これは東京においても初めて青山、染井、雑子ヶ谷に公営墓地が開設された時期とはほぼ軌を一にする。明治二五年発行の「横浜沿革誌」には次のように記されている。「明治七年」七月、保土ヶ谷駅岩間町字久保山へ共葬墓地新設セラル、野毛町林光寺及大聖院、横浜元町増徳院、吉田長者町常清寺墓地ヲ発掘シ該地へ改葬セシム」。この記事からみて久保山墓地の当初の目的は、新しい市民への墓地供給ではなく、むしろ、開港後日本の玄関口として発展する横浜の市街地のなかにある寺院墓地を改葬移転する

表一 市営墓地の状況

墓地名	開設	所在地	総面積	墓域面積	墓域面積 総面積 %
久保山	明治7年	西区元久保町37-19 外45筆	121,733	102,776	84.4
三ツ沢	明治35年	神奈川区三ツ沢上町 151外9筆	50,302	33,638	66.8
日野	昭和8年	港南区日野町寺尾 1612外15筆	256,900	87,508	34.0
根岸外人	不明	中区仲尾台豆口台7 外1筆	9,683	2,906	30.0
合計			438,618	226,828	51.7

この他に、市所有の共葬墓地が六カ所  
— 参照。

都市計画事業であったと推測できる。その後、明治三五年に三ツ沢墓地、昭和八年には日野公園墓地が開設された。この公園墓地という形式は、東京の多摩霊園、八柱霊園によって日本に初めてもたらされたもので、従来陰湿であった墓地を近代化する象徴的存在であり日野墓地もこれらに範を求めたものと思われる（表一参照）。

表一 横浜市の墓地の状況 昭和52年8月現在

区分	施設数	総面積	区画数
総数	2,755	1,577,263	268,829
市営墓地	4	438,618	41,996
久保山共葬墓地	1	121,733	20,047
三ツ沢	1	50,302	7,529
日野	1	256,900	13,218
根岸外国人墓地	1	9,683	1,202
民営墓地（推計）	2,751	1,138,645	226,833
宗教法人墓地	494	744,379	110,079
個人墓地	2,178	147,835	10,524
財団法人等墓地	79	246,431	106,230

二七寺約一〇万㎡存在する。これは明治初期太政官布告により墓地建設の主体が公共団体に限られたためにおこったことである。つまり、当時寺院が墓地を造成したい場合その土地を公共団体に無償で提供し、公共団体が造成した墓地を寺が無償で使用管理する形式がとられた。この共葬墓地は、久保山の一部と上大岡、根岸、田奈、稲荷台、城郷の六カ所であるが、これらは所有権こそ市にあるが實質的には公営墓地としての役割を果たしていないので、後の記述においては、市営墓地には含まないものとして扱う。

本市内には外人の共葬墓地が四カ所ある。山手の外人墓地、根岸大尻の中国人

表一 他都市の状況 昭和52年10月現在

都市名	市営墓地			民営墓地	
	敷地面積	区画数	世帯数	敷地面積	区画数
横浜市	438,618	41,996	0.05	1,139	227,000
札幌市	1,079,914	33,460	0.08	170	—
東京都	4,253,307	209,276	0.05	(10,100)	—
川崎市	556,940	21,734	0.07	256	—
名古屋市	269,702	27,000	0.04	749	18,500
京都市	120,393	15,259	0.03	300	—
大阪市	681,349	84,000	0.09	224	—
神戸市	1,579,784	36,313	0.08	174	—
北九州市	658,300	17,880	0.05	686	68,600
福岡市	216,226	3,655	0.01	313	—

墓地、狩場町の英連邦墓地、根岸豆口台の外人墓地がそれであり、豆口台の外人墓地のみが横浜市の管理となっている。山手外人墓地や英連邦墓地は、日本の墓地にはない明るい開放感と異国情緒があるため、観光客や市民にも親しまれている。

三 墓地の需要と供給

① 市内の墓地現況

市内の墓地の所在状況を正確に把握することは、殆んど不可能に近い。それは

墓地が非課税であるため、所有権の移転が不明確であり、山林や屋敷敷地内に点在する個人墓地については十分な調査が出来ない。また中心地区の寺院墓地についても、震災や戦災を経過した結果、正確な数がわからなくなっている寺院もある。

横浜市衛生局が、寺院等の協力を得て調査し、市内の墓地を推計した結果、昭和五二年八月現在で施設二、七五五カ所総面積一五七万七、二六三㎡、墓所数二六万八、八一九区画である。この内、市営墓地は四カ所四三万八、六一八㎡、四万一、九九六区画である。これは市内全墓所数の一五・六%にすぎない（表一参照）。

市営墓地の整備状況について十大都市と比較してみると、最も少ない福岡市が一〇〇世帯あたり一区画、最も多い大阪市が一〇〇世帯あたり九区画である。横浜市は一〇〇世帯あたり五区画で、十大都市の平均的な状況となっている（表一参照）。

② 墓地需要の予測

墓地の需要を予測することは非常に困難であるが、既存墓地の過去の応募状況やアンケートをもとにして類推する方法と、墓地需要の諸要因を組立てて作成したモデル式を適用する方法と二通りある。この両方式を用いて本市の将来の墓

表一 4 市営墓地の公募状況

公募年月	墓地名	理由	区画数	申込者数	倍率	申込者数 世帯数
昭和46年2月	三ツ日保 久野山	空地	296	1,546	5.22	0.00226
47年2月	日野	〃	350	1,120	3.2	0.00156
48年2月	〃	〃	590	1,577	2.67	0.00214
49年2月	〃	〃	180	1,360	7.5	0.00179
52年11月	三ツ日保 久野山	整理 墓地	250	2,398	9.6	0.00295

地需要を算出してみる。  
まず過去の実績からの類推法であるが、本市で市営墓地の最後の募集は昭和五二年一月に行われた。これは三カ所の市営墓地を整理した結果未使用であり、かつ現在の使用権者が明らかでない墓地が二五〇区画あったため、これについて一般に募集したものである。  
このときの申込資格として(1)市内に居住している。(2)現在遺骨を所持している。(3)墓地を持っていない、の三条件をつけたところ、二、三九八人の応募があり、競争率は九・六倍であった。この倍

率は過去五回の同様の公募のなかで最高であった(表一四参照)。

この数値から単純に計算すると、横浜市では三三八世帯に一世帯の割合で墓地を必要としていることとなる。昭和六〇年の世帯予測が九万四千世帯であることから、この年の需要は二、六九六区画前後であると予想される。一方モデル式についての過去の研究は実用性に乏しいものが多いが、一九六五年高橋理喜男氏を中心とするグループが大阪府からの委託調査のなかで提案した「大阪府方式」が有効なモデル式と思われる。この式は次の通りである。

$$\text{需要量} Q = H \cdot I \cdot X \cdot D$$

$$H: \text{世帯総数} = 914,000$$

(横浜市昭和60年)

$$I: \text{定着指向指数} = 0.7(\text{率}0.709)$$

$$D: \text{年間死亡発生率} = 0.0137$$

$$X: \begin{cases} \text{①墓地整備率} N = 0.289 \\ \text{②または} \\ \text{③労務率} R = 0.238 \end{cases} = 0.3$$

このモデル式によって昭和六〇年の本市の需要量を求めると。

$$Q = 914,000 \times 0.7 \times 0.137 \times 0.3$$

＝2,629 区画となり、前記の応募実績から推定した数値とほぼ同じ値になっている。

### ● 墓地整備の将来計画

横浜市総合計画は昭和六〇年を目標として、総世帯数約九一万世帯(3.3人/世帯)に対して、二・五世帯に一区画の割合で墓地保有を見込み、今後新たに必要となる墓所数は九万五千区画としている。墓地計画標準を参考とし一区画のネット面積を四㎡、園路緑地等を含むグロス面積を一二㎡とすると全体として必要な用地は一一四ヘクタールにもぼる。  
これに対し、横浜市は市民墓園として四〇ヘクタール四万区画を供給することとしているが、具体的対応は全く立遅れている。昭和五二年策定の「横浜市新五カ年指標」においては「墓地・火葬場の整備」の欄で「市民墓園の整備について検討をすすめる」ともに、日野墓地の隣接地に緑地を生かした墓園を建設」と述べ、現在日野墓地隣接地に三万二千㎡二千区画の市営墓地を造成中である。しかし、これが完成しても総合計画の達成率は僅か八%であり、一年分の需要量にも満たない。  
既に述べた通り、本市の墓地需要量は年間二・五〇〇区画が妥当と思われることから、残された市営墓地三六万八千㎡、三万八千区画及び民間墓地七四ヘクタール、五万五千区画について計画目標自体に再検討を加えつつ、長期的かつ全体的な視野からの墓地建設計画が具体的に策定される必要がある。

## 四 管理

### ① 管理業務の内容

墓園の管理業務の中には補修工事や園路の清掃、除草、樹木の手入れ等の環境整備に重点を置いた狭義の維持管理業務と、埋葬や墓参に由来する利用者の便宜を図るサービス業務とがある。現在、公営墓地の管理業務は前者を主としており、これらの費用に当てるため、清掃料または管理料の名目で若干の料金を徴収している(表一五参照)。民営墓地においても維持管理業務そのものは公営墓地と同様であるが、サービス業務をも積極的に取入れている。

この違いの背景には、現在ある公営墓地の殆んどが建設後既に長い年月を経ている、周囲に民間の関連施設が集積しているうえ、これらの公営墓地は市街地の中に包含されて利用者の不便はあまりないが、一方歴史の新しい民営墓地は調整区域に立地しているため周囲に利用し得る施設がなく、利用者は墓地内のサービス機能を利用することによって不便を解消することができるという点があげられる。このような背景の他に経営姿勢の根本的な相違がもたれている。しかし、公営墓地における周囲の民間関連施設との共存関係が利用する市民にとって最善の形であるか否かは疑問も残る。現

表一 5 墓園管理料一覽表

墓園(都市)	年間管理料円/m <sup>2</sup>	摘要
日野(横浜)	100	年1回
大庭台(藤沢)	850	〃
相模原(相模原)	200	清掃料 〃
多摩霊園等(東京都)	並芝 150 300	〃
北山霊園(仙台)	300	〃
平和公園(千葉)	なし	〃
聖地公園(秋父)	並芝 300 600	〃
鶴越霊園(神戸)	250	4 m <sup>2</sup> 以上追加 1 m <sup>2</sup> 300円
高槻(高槻)	当初10,000円/4m <sup>2</sup> 〃 5,000円/2m <sup>2</sup>	永代管理料
名古屋(姫路)	〃 4,000円/m <sup>2</sup>	〃
平尾霊園(福岡)	100	年1回
鎌倉霊園(民間)	750	〃

在新規の墓地建設は公営墓地といえども調整区域に立地せざるを得なくなっていることから、公営墓地における利用者サービスが管理面の大きな問題となってくるであろう。

## ② 墓地の無縁化

公営墓地の管理上の問題として、墓地の無縁化が現在大きな問題になりつつある。墓地の無縁化とは、転居や世代の交替によって祭祀の承継者が不明確になり、墓地が放置され、忘れ去られていく

ことである。

この問題は第一義的には先祖や縁者を供養するという道徳あるいは宗教上の問題ではあるが、他方では市費を投じて建設・管理をしている公共財産の有効利用という面から考えても放置できない問題である。即ち、墓地の無縁化を防ぎ永く承継されていくことにより、新たな墓地需要を少なくする効果が得られるからである。

横浜市営墓地の場合これらの取扱いはついでには、(一)祭祀を主宰する承継者が十年を経過してもいないと認められるとき、または(二)使用者の住所または居所が不明で十年を経過し、親族及び縁故者がいないと認められるときは墓地使用权が消滅することとなる(横浜市共葬墓地条例施行規則第四条)。こうして無縁と認められた墓地に埋葬されている遺体または焼骨は、無縁合葬墓地に改葬されることとなる。しかし、改葬を行うためには(一)墓地の使用者及び死亡者の本籍地及び住所の市町村に対して、その縁故者の有無を照会し、ない旨の回答を得たのち、(二)墓地使用者及び死亡者の縁故者の申し出を催告する旨を二種以上の日刊新聞に三回以上公告する。(三)最終の公告の日から二カ月以内にその申し出がないことを

確認する(墓地埋葬等に関する法律施行規則第三条)という煩雑な手続きを必要とするため、市営墓地において上記の手続きを踏んで改葬した例は未だかつてない。

他都市の場合も本市と同様の取扱い基準を設けている例も多いが、基準すら定めていない所もあり、調査した十都市中基準に基いて実際に無縁合同墓地に改葬した例は東京都のみであった。

東京都の場合、管理料を十年滞納し、かつ使用者の住所が不明な場合、法規則第三条の手続きを踏んで無縁合葬墓地に改葬できるよう都条例に定められている。都はこれにより昭和二五年以来五回にわたって約三、五〇〇基を改葬した。また現在都営墓地は約二三万区画使用されているが、管理料長期滞納者が約二、六〇〇件、その内住所不明者が約一、二〇〇件ある。これらの墓地は無縁改葬の対象となるが、現在作成中の新しい取扱い要領の成立を待つて処理する予定である。

この問題について大部分の都市は積極的に取り組んではないが、本市の久保山、三ツ沢の墓地は東京都にある初期の公営墓地と同じ歴史の長さを持ち、ことに横浜市中心部は震災・戦災で大きな被害を受けているので、無縁化したとみられる墓地も多数ある。これらについて承

継者縁故者の調査をさらにに行い、既に無縁であることが明白な墓地については積極的に改葬に取り組むべき段階にきている。

しかし、この問題は単に無縁化した墓地を次々と改葬すれば解決するわけではない。むしろ現在使用者が明確な墓地について無縁化が起きないように、祭祀の主宰者を常に把握し墓地が永く承継され使用されていくよう手段を講じる方が重要である。これには管理料の徴収が有効な方法である。管理料を徴収することの副次的な効果として承継者を毎年確認できる。したがって管理料徴収の手間を省いた当初一括払いの永代管理料ではなく、毎年一年分を徴収する方がよい。一方、現在管理料を徴収していない久保山、三ツ沢については、二、三年毎に祭祀主宰者の確認を行う等の方法があろう。

## 五 墓地経営

墓地経営を考えるにあたって、初めに理解しなければならないことは「墓地」という名称で販売されている実体が「永代使用权」という一種の土地の「使用权」であり、土地そのものの「所有権」ではないということである。したがって、墓地経営は大きく分けて二つの内容がある。第一に、土地を購入しこれを墓

地として造成し、その「永代使用権」を販売する建設・販売業務。第二に、「永代使用権」を販売した墓地の所有者兼管理者として、管理料を徴収して墓園の清掃、樹木の手入れ、設備の維持管理等を行う管理業務である。

### ① 市営墓地経営の現状

現在横浜市の墓地行政は、主に一般行政サービスの一種として性格づけられており、経営という要素はあまり考慮されていない。そこでまず、市営墓地と民間墓地との使用者が支払う利用料金を比較してみよう。

#### ⑦ 市営墓地（昭和五二年四月改訂）

永代使用料 三五、〇〇〇円/㎡  
管理料 無料（但し日野墓地のみ年間一〇〇〇円/㎡の清掃料）

#### ⑧ 鎌倉市にあるS不動産のK霊園

永代使用料 九二、五〇〇円/㎡  
管理料 年間 一五、〇〇〇円/㎡

これを墓地の平均的規模である一區画4㎡に換算して比較すると、市民が市営日野墓地を利用する場合には永代使用料が一四万円、毎年の清掃料が四〇〇〇円ですむのに対し、K霊園の場合は永代使用料が最低で三七万円、管理料三、〇〇〇円となる。このように、市営墓地が十分な量の供給をし得ないために、民間墓地

の使用を余儀なくさせられている市民は、市営墓地の約三倍の料金を支払っていることになる（※1 実際の区画価格は広さにより五六万円〜七〇万円 ※2 実際の区画価格は広さ形態により四二万円〜一四六万円）。

一般的にみて、市営と民間二つの墓地が全く同じ条件で建設されたとすれば、この二つの価格の中間に、造成原価（永代使用料）及び管理原価（管理料）が存在することになる。この原価との格差が民間墓地の場合には利潤となり、市営墓地の場合は一般財源からの持ち出し分となる。しかし、この持ち出し分は結局、税金となって市民が負担するのであり、民間墓地を利用する市民は他人の墓地使用料まで負担していることとなる。

市営墓地における経営という要素の欠如は、次に掲げる昭和五三年度予算における墓地関係費用の歳入歳出を見ることによつて一層明らかとなる。

歳入	
墓地使用料	二、一〇〇千円
霊堂使用料納骨壇、式場等	三、〇七五千円
墓地使用許可証書換手数料	七三千円
日野墓地清掃料	六、二三〇千円
計	一一、四七八千円
歳出	
一般経費	四、九一一千円
維持工事費	一一、四八八千円

人件費（推定） 三五、〇〇〇千円

計 五二、三九九千円

このうち人件費は四つの墓地に常駐職員七人に対し、市職員の平均給与五〇〇万円/年として概算したものである。これをみると歳出の部はいずれも毎年平均的に支出されているものである。一方

歳入の部の清掃料と書換手数料は毎年平均的に収入となるが、墓地及び霊堂の使用料は、現在墓地及び霊堂納骨壇が満杯の状態にあり、このうち、返還された分について再募集することによって収入とされる。従つて年によつては零に等しいときもあるが、これを飛躍的に上回るといふことはない。

この財政上の収支を改善させる方法として第一に、管理料（清掃料）を適正価格に改訂し、日野墓地以外の墓地においても徴収することである。残る三墓地の墓域面積は約一四haであり、日野墓地と同額徴収しても、約一、四〇〇万円の増収となる。第二に、埋葬、墓参サービス業務の一部導入である。民間墓地では、墓地の区画だけを販売する例は少なく、墓石の施工、埋葬手数料、花、練香などの墓参用品の販売、祭事を行う祭式場の経営（祭事の場所の提供と料理の仕出し）等を行っている。市営墓地では、周囲に立地した関連民間業者が行っているが、市営墓地でも取り入れ得るものがある。

のではないだろうか。これらについても奉仕価格ではなく適正な使用料の徴収が前提となる。現在、久保山墓地は霊堂の一部を祭式場として使用しているが、使用料は一時間二〇〇円である。一方、もちろん施設内容は違つて、前記K霊園では一時間一万円の祭式場使用料を徴収している。

### ② 墓地経営への試案

本市が墓地建設について経営という要素を導入し、墓地を供給する場合守るべき原則として次の三つが考えられる。

#### ⑦ 受益者負担の原則

つまり、現世に生きる市民の住宅を供給する住宅供給事業と、死後の霊を安置する墓地供給事業とは、同一の原理に立つべきだということである。

#### ⑧ 原価主義に基づく独立採算の原則

これも、⑦と同一の理由による。

#### ⑨ 投下資金の財源を起債とする原則

「独立採算」性を明確にするという意味からも、都市計画法による事業として起債を行うべきだということである。

この原則を実施する方法としては、第一に「墓地供給公社」といった独立法人を設立することが考えられるので、これについて検討してみる。前掲の表一四によれば、昭和四六年から四九年まで毎年約一、四〇〇区画の需要があったと考え

られる。次に、前述の大坂方式で計算すると昭和五二年の墓地需要は、二、三二二区画となり、これは同年の公募に申し込んだ人数とほぼ一致する。そこで、昭和五二年から六〇年までの推定世帯数を基礎に、大坂方式によって墓地需要を算出すると表一六とおりと、合計で二二、八四四区画の需要があることになる。

この数字を基礎に事業規模を試算してみると次のとおりである。まず、土地についてヘクタール単位で取得することから、必然的に価格の低い市街化調整区域を対象に考えることになるが、昭和五三年一月一日付国土庁土地鑑定委員会の公示から本市の平均を求めると三八、五〇〇円/㎡になる。

次に造成の費用について、諸々の条件によって異ってくるであろうが、最低でも二万円/㎡は必要だと考えられる。そこで、墓域率 $\frac{1}{3}$ として一区画四 $\frac{1}{3}$ ㎡の墓地の造成原価は(38,500円+20,000円)× $\frac{1}{3}$ ×3=702,000円となる。従って、事業

表一六 昭和60年代までの推定世帯数と推定墓地需要

年度	世帯数	墓地需要
52	816,536	2,349
53	835,151	2,402
54	851,212	2,448
55	865,151	2,489
56	880,303	2,532
57	892,424	2,567
58	913,333	2,627
59	933,939	2,686
60	953,939	2,744
計	—	22,844

(1世帯当り3.3人として算定)

規模としては702,000円×2,500=1,755,000円/㎡、昭和六〇年までは702,000円×22,844=16,036,488,000円ということになる。これでは、公社を設立するには事業規模が小さい。しかも表一六のとおり本市における世帯数の増加による墓地需要の増加は、今後継続を期待できそうもない。

そこで、第二の方法として藤沢市や横須賀市のように、都市計画法に基づく事業認可を受けて独立会計を設けることが考えられる。この方法だと事業規模に制約されず、また需要がなくなれば事業を終了することも容易である。ただし、本市の場合この方法でも一つだけ問題がある。それは価格の問題である。例えば、現在造成中の日野墓地(昭和五二年着手、昭和五六年販売予定)の原価を算出すると次のとおりとなる。

土地 29,231㎡×35,500円/㎡=1,037,000,000円  
造成工事費 29,231㎡×18,990円/㎡=555,000,000円  
計 1,592,000,000円

造成する墓地は一区画二 $\frac{1}{3}$ ㎡で二〇〇区画(墓域率一三・七%)だから、金利その他を考えずに計算すると1,592,000,000円÷2,000=796,000円/区画+2=398,000円/㎡となる。この墓園の墓域率を $\frac{1}{3}$ に訂正して計算すると、一区画四 $\frac{1}{3}$ ㎡

で約六五五、〇〇〇円となり、前述の試算額とはほぼ一致してくるが、それでも不動産の例に比べて約二倍である。この原因の大半は、用地の取得価格に帰せられるべきであろうが、これでは墓地を求める市民に対して廉価の墓地を供給する役割が果せず、結果的に独立採算の原則も実現困難となってくる。

そこで、次に提案するが墓地造成事業を本市の公園整備計画の一環に組み込む方法である。即ち、墓地を造成する場合に $\frac{1}{3}$ という墓域率から生ずるスペースを市民公園として設計し、造成が完了した時点で墓園総面積の半分程度、即ち墓域から独立して使用しうる部分を市民公園として市に有償譲渡するのである。そうすると、墓地として市民に供給する価格も半額になり民間のものと均衡してくることになる。

さらに、墓園を市民公園とすることにより、墓地を販売した後の維持管理についても、公園として市が管理することを基本としながら、墓地の管理という面から管理費用を徴収すればよいこととなる。この場合の管理費用金額は、実費負担という経済的要素より、むしろ墓地管理という機能的要素に重点をおいて定めることも可能であろう。

墓園のフィジカルな計画について「墓地計画標準」(昭和三四年五月一日建設事務次官通達)と「墓地埋葬等に関する法律施行規則」を参考にし、立地、設計、計画プロセスについて考えてみる。

### ① 立地

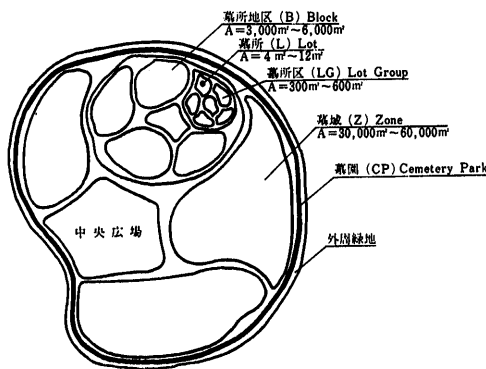
墓地を計画すべき土地について、計画標準は①市街地に近接せず、将来も市街化の見込みがない地域でかつ市街地から一時間以内で到達できる、②主要な道路、鉄道及び軌道に接しない、③美田・良畑を避ける、等の条件を付し、施行細則第三条は、④用途地域指定地区外、⑤学校、公園、人家から一〇m以上離れる、等を定めている。しかし現在の横浜市内には、これらの条件を満たした区域はごく僅かしかない。おそらく近い将来、沖積平野に立地した都市は市内に適地なしということになるだろう。また、葬儀・祭事の簡略化、墓地管理の整備、土葬の消滅、井戸使用住宅の減少等により、隔離を必要とする衛生上の意味も薄れてきている。このように市街地から墓地を隔離することは市街化の進行によって現実的に無理であり、衛生上の必要性も薄らいだ現在、むしろ市街地との共存を認め、設計の工夫で墓域を視覚的に隔離すれば良いと思われる。

## 六 墓園計画

表一 墓園構成の基本単位

記号	地割の基本単位	面積規模(m <sup>2</sup> )	交通施設				サービス・保安・管理					
			(m) 園路幅員	パーキング	標案	識板	照明	塵介処理	給・排水	広場・休憩	管理	修景
L	墓所 Lot	4~12	1.5~3.0					クズイレ	下水末端			立木
LG	墓所区 Lot Group	300~600	1.5~3.0	1~4カ所		1~2カ所			給水栓	LG中心休憩スペース		ベンチ、芝生小広場
B	墓所地区 Block	LG×10 3,000~6,000	枝線		1~4カ所	焼却炉	1カ所		50m	休憩舎		広場、パーゴラ花ダン
Z	墓域 Zone	B×10 30,000~60,000	歩道分離	同時駐車 10台~20台						サブセンター 便所 売店	作業所 資材置場	大型広場 噴水、調像
CP	墓園 Cemetery Park		18.0~20.0	幹線						センター	事務所 作業員詰所	慰霊堂、中心広場、植樹帯

図一 計画基準の段階図



② 計画プロセス  
現在は市街地近くの墓地建設には必ず周辺住民の反対運動が起る。しかし前述のとおり今後は墓地と市街地との共存が必要である。施設の性格は全く違うが、横浜市内において清掃工場は施設自体の無公害化と地域還元施設の併設等によって、従来ほどの嫌悪施設ではなくなり、市民の理解も深まった。この例を参考に、墓地建設の社会的必要性と、墓地と市街地の共存等について市民に十分理解してもらい必要がある。具体的な墓地設計の段階においては、墓地に適した地域還元施設の併設について、市民の計画参加も受け入れるシステムも必要であらう。

③ 設計

市街地と墓園の共存を前提として設計する場合、墓園は他の都市施設と同様、街づくりの一環として地域との整合性を持つ必要がある。従って、墓園は市街地との接点には明るさを、墓域内部には静寂さを求められる。

墓域内部の設計は図一に示す段階構成に従って表一七に示す施設、用具等を適宜配置して構成する。一方、市街地と接する中央広場及び外周緑地の整備内容については、立地した土地の地形・面積・周辺地域の性格等によって異なる。例えば、外周緑地内にはサイクリングロード、遊歩道等を整備する方法も考えられる。また、中央広場には地域の歴史を示す資料館を建設したり、庭園あるいは墓域の静寂さを損わない程度の簡単なスポーツ・レクリエーション施設等を整備することもできるであろう。しかし、中央広場は彼岸や盂蘭盆など墓参の集中する時期には駐車場や仮設便所等の設置もできる多目的広場の性格も含んでおり、これらに対応できる余地も残さなければならぬ。

山手の外人墓地には横浜開港後、日本の文化向上に寄与した人々の墓がある。またバリのモンマルトル、モンパルナス、ペールラシェーズの三墓地には、バ

リのけんらんたる文化の歴史を彩った人々の墓があり、ショパンの墓には訪れる若い女性からの花束がたえることないという。このように、墓園を設計の工夫によって地域社会の文化の向上や、歴史の確認に役立て得れば、反対運動も徐々に起きなくなるのではないだろうか。

七 墓地に関する法体系と問題点

① 墓地の経営・管理

墓地に関する法令には、墓地・埋葬等に関する法律(昭和二三・五・三一法第四八号)横浜市民葬墓地条例(昭和二七・三・三一条例第一四号)横浜市霊堂条例(昭和三一・三・三一条例第四号)等がある。根拠法である墓地埋葬等に関する法律の第一条では、墓地・納骨堂または火葬場の管理及び埋葬等が国民の宗教的感情に適合し、かつ公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われることを目的とするとうたわれている。

同法の主な内容としては、

- ⑦ 墓地等を経営しようとする者に対する都道府県知事の許可(第一〇条)
- ⑧ 埋葬・火葬または改葬を行おうとする者に対する市町村長の許可(第五條)
- ⑨ 許可証の無い埋葬火葬等の禁止(第一四條)

⑤死後二四時間以内の埋葬または火葬の禁止（第三条）

⑥墓地外の埋葬または火葬場外の火葬の禁止（第四条）等が規定されている。

なお、経営主体については特に限定していないが、墓地の永続性や非営利性を確保するためには、原則として地方公共団体または一部事務組合若しくは宗教法人・公益法人が望ましいとされている。即ち、永続性が確保されなければ、遺体や遺骨を納めた墓地が放置され、衛生上、倫理上好ましくないこと、非営利性という面では墓地の経営によって金を儲けるということが国民の宗教的感情にそぐわないためと思われる。アメリカでは、墓地の供給管理だけ目的とする特別地方公共団体が設置され、課税権、起債権をもって独立採算で経営されている例も多い。

横浜市共葬墓地条例は、本市の設置する共葬墓地の管理運営に関して定められたものであり、墓地の使用に対する市長の許可（第三条）墓地使用料（第四条）等が定められている。

## ②—墓地造成

宅地造成と同様次に掲げるさまざまな法規制の網がかかっている。

都市計画法（昭和四三年法律第一〇〇号）宅地造成等規制法（昭和三六年法律

第一九一号）近郊緑地保全法・森林法・農地法・国土利用計画法・風致地区条例（昭和四五年条例第三五号）緑の環境をつくり育てる条例（昭和四八年条例第四七号）。

墓地は都市計画法第一一条の都市施設に該当する。従来、開発行為とは主として建築物を建築するための土地の区画形質の変更とされていたため、開発許可を必要としなかったが、昭和四九年の改正により、特定工作物の建設の用に供する土地のための造成工事が追加され、一ヘクタール以上の墓園は第二種特定工作物として都市計画法第二九条の開発行為とされ規制対象に含まれることとなった。

また、横浜市内は、大半が宅地造成等規制区域内であり、宅地造成等規制法の手続きを必要とするが、これはあくまで、造成地の安全を確保するための技術基準であり、開発そのものの可否にかかわるものではない。この他に必要に応じ、前記諸法令の手続きを必要とする。

## ③—墓地設計

墓地の立地及び設計については、墓地埋葬等に関する法律施行規則及び墓地計画標準が定められている。計画標準は、都市計画または都市計画事業として決定する場合の標準を定めたものである（第六章墓園計画参照）。

## ④—その他

墓地に関する法体系の問題点として、まずこれらの大前提となるべき永代使用权の曖昧性がある。現在どの法律にも規定されていない永代使用权は壇家制度という宗教的背景によって維持されてきた。従って現在は、宗教と切離されたドライな共葬墓地の運営にも対応できる形で、墓地埋葬等に関する法律または民法の中に権利として明定される必要がある。一方、民法の中に規定されている祭祀の承継についても、墓地運営の観点から考えると、さらに明確な規定が必要と考えられる。

## 八—納骨堂形式について

本市において今後も相当量の墓地需要が継続することは前述のとおりであるが、この需要に対応するためには土地が廉価で大量に取得でき、経営採算の成立する市街化調整区域に墓地造成が集中することは必至である。

埋葬する場所もなく遺骨を抱える市民にとって墓地供給は切実な願いであり、墓地建設に一定程度の公共性公益性があることは認められるが、適切な都市計画的指導もないうまま墓地建設を認めることは、いわゆる墓地のスプロール、ミニ開発を横行させることとなる。その結果、

調整区域を設定して緑を守り開発を抑制しようとする線引きの趣旨が形骸化するとともに、都市の景観が損なわれていく。また調整区域に墓地が立地すれば当然関連する河川、道路等の整備を余儀なくされる。一区画当たり年平均三回の墓参とはいえ、春秋の彼岸と夏の盂蘭盆に集中的利用をみせるため、多大な公共投資を必要とすることとなる。

このように限りある土地において市民の墓地需要を満たしていくためには、土地の立体的利用、即ち納骨堂形式によって一定程度墓地需要に対応せざるを得ないと思われる。

横浜市では昭和三二年久保山に霊堂が建設され納骨堂が設置された。その後の増築によって久保山には現在八五四基のロッカー式納骨堂があるが、久保山以外の墓地内には建設されていない。この納骨堂の使用料は横浜市霊堂条例によって定められており、二〇年契約四万円、一〇年契約二万五千円で、市外在住者の使用料は五割増となっている。利用状況は常に一〇〇％利用の状態にあり、契約期間一〇年のものが全体の八割、二〇年のものが二割となっているが、最近この内訳は二〇年契約の方が増加傾向にある。墓地を他に買い求めた等の理由によって年平均二七件の返還があり、返還数に見合った数の新規申込みを受けつけている。



納骨堂形式は、ブランド商品とも言うべき有名寺院付属のものを除けば、一般的に利用率は低いと言われるが、久保山の場合は使用料の低廉なことによって利用が順調であるといえる。しかし、納骨堂が墓地取得までの仮の住居という意識をもたれていることは、前述の返還数からもわかる。

納骨堂形式であれば、公園の一角に建設し、レクリエーション施設やスポーツ施設をも併設することによって従来の忌み嫌う施設でなくドライな積極的施設として位置づけられ、都市におけるオープンスペースとしての効果も考えられ、市街地の中にも十分立地し得る。また、供給量が豊富になるので大量の需要を吸収できるとともに、無縁化した墓地の改葬の受け皿としての役割も果せる。一方利用者にとっても施設が身近なものとなる

ため、手軽に墓参をし祖先との交流を深めることができるといえる。都市への人口集中は続いているが、流入の激しい中において仮の安らぎの場所としても納骨堂は適しているであろう。しかし廉価でありかつ容易に取得できるうえ、契約期間が長期化する傾向にあることを考えると、納骨堂における新たな無縁化も考えられる。そこで、現在横浜市では徴収していない管理料的なものを手段として、利用者とのコンタクトを定期的にとり、無縁化を防ぐ必要がある。

われわれ日本人の国民性からして、ロッカーの扉の前で合掌することは、未だ受け入れにくい面もあり、納骨堂が定着するには今後相当の時間を要するものと思われるが、いずれにしても、今後都市で生活を営んでいくことによって、墓地に対する意識も現実の姿と即応して変革

していくことであろう。

## 九—あとがき

墓場といえればお化け。こんな連想をひきおこす湿っぽさを持っていたため、人々は墓地を物理的にも心理的にも遠ざけてきた。現在市民の大多数は静寂な墓地をやはり土地付きで求め、墓園の必要性を認めているであろう。しかし、墓地建設は、それを望む需要者としての市民の意識と、墓地を受け入れる地域住民としての市民の意識のギャップは深く、これを埋める行政側の努力は殆んどなされなかつた。

現状からみて、やはりかなりの量の公営墓地建設が今後必要であり、これらは市街地とかなり近接する部分にも計画せざるを得ないであろう。従って今後の墓

地計画にあたっては、市街地との共存を図るため、施設の持つ雰囲気明るくすると同時に、地域に還元できる公益施設を併設する等の努力を続け、市民の受入れやすい墓園づくりをする必要がある。そのために管理運営についても現代社会に適した形へ移行させる必要がある。これらの新しい墓地の試みを可能とするよう法令基準等を改正する必要がある。

墓園は人間社会に必ず必要なものであり、これを敬して遠ざけてはならない。半年の研究を通して都市施設としての墓地の持つ意義の深さをあらためて認識させられた。

〈小沢〓道路局用地課主査、齊藤〓都市整備局管理課補償係、立花〓企画調整局企画課、辻〓都市整備局新本牧開発準備室、原田〓水道局給水装置課指導係、牧野〓建築局建築審査課審査第二係〉