

第1章 基本構想の概要

1 構想策定の背景・趣旨

(1) 火葬場や墓地の役割

火葬や埋葬、墓地について定めた法律である「墓地、埋葬等に関する法律」には、その目的として「墓地、納骨堂又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」と掲げられています。

また、火葬場は亡くなった方を見送る場であり、墓地や納骨堂は亡くなった方を弔^{しの}い偲ぶ場です。

このような法律の目的や火葬場と墓地などが持つ役割を踏まえると、これらは安定的かつ永続的に運営されなければならない施設であると言えます。

さらに、人は誰しもが必ず亡くなり、火葬場や墓地などを利用することから、これらの施設は非常に高い公益性が求められるものでもあります。

(2) 社会状況に関する背景

一方、札幌市の社会状況に目を向けると、年々少子高齢化¹が進んでおり、平成31年(2019年)4月1日時点の人口約195万人のうち、65歳以上の高齢者は約53万人で約27%を占めています。

札幌市の人口ピラミッド²は、2つのピークがある壺形をしています。1つ目のピークは「団塊の世代³」、2つ目のピークは「団塊ジュニア世代⁴」を表しています。厚生労働省が公表している平成28年度(2016年度)の完全生命表⁵で示されている平均余命を見ると、団塊の世代はおよそ15年、団塊ジュニア世代はおよそ40年と予測されており、今後多くの方が亡くなる状態が続く「多死社会(4ページ参照)」が訪れることが避けられない状況です(図1-1)。

1.【少子高齢化】出生率が低下する一方、平均寿命が延びることで、総人口に対する子どもの割合が低下し、高齢者の割合が高まった状態のこと。

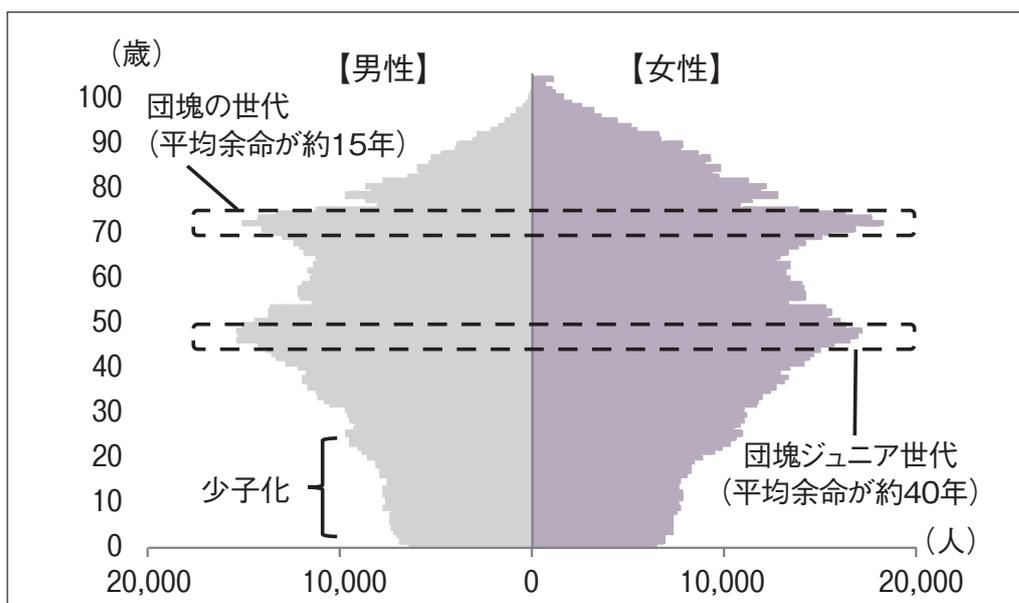
2.【人口ピラミッド】男女別に年齢ごとの人口を表した棒グラフのこと。

3.【団塊の世代】昭和22年(1947年)から24年(1949年)に生まれた人の総称。この3年間の毎年の出生数は260万人を超え、非常に人口の多い世代。

4.【団塊ジュニア世代】昭和46年(1971年)から49年(1974年)に生まれた人の総称。おおむね団塊の世代の子どもにあたり、この4年間の毎年の出生数は200万人を超え、団塊の世代と同様に人口の多い世代。

5.【完全生命表】ある年齢の死亡率や平均余命などを表したものを「生命表」といい、国勢調査のデータを基にして5年ごとに作成されたものを「完全生命表」という。人口推計を基に毎年作成されたものは「簡易生命表」という。

【図1-1 札幌市の人口ピラミッド(2019年4月現在)】

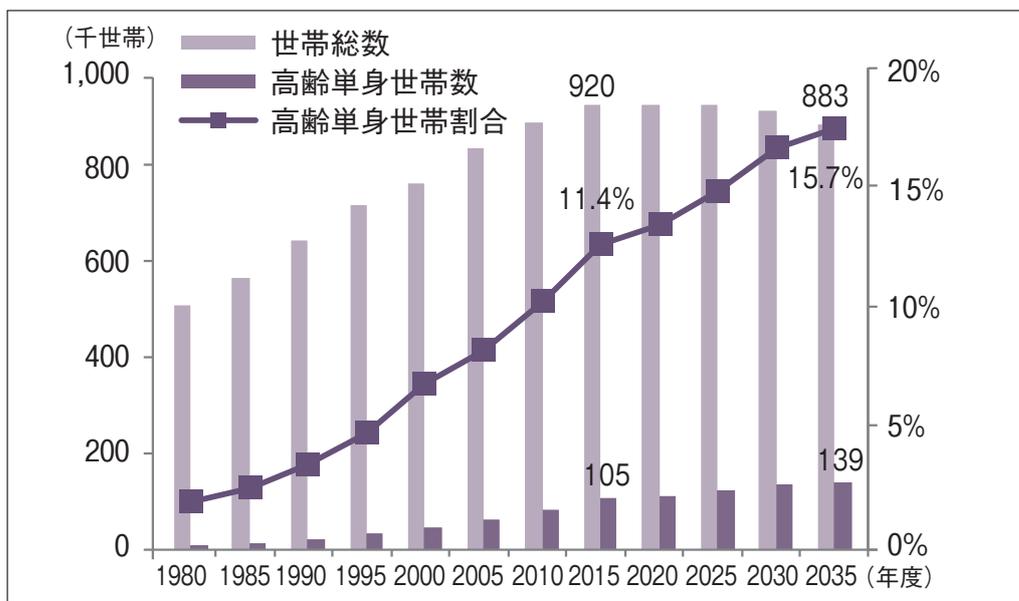


出典：札幌市住民基本台帳人口(2019年4月1日)

また、札幌市の平成27年度(2015年度)における一般世帯⁶数は約92万世帯であり、このうちの約11万世帯、全体の約11%が高齢単身世帯です(図1-2)。

今後、高齢単身世帯の数と割合がともに増え、令和17年度(2035年度)には約14万世帯、全体の約16%に達すると予測されています。

【図1-2 札幌市の世帯数・高齢単身世帯数の推移】



出典：札幌市住民基本台帳人口(2019年4月1日)

6.【一般世帯】居住と生計を共にしている人の集まりで持ち家や借家等の住宅に住む世帯や、下宿や寮に住む単身世帯などが含まれる。

このような多死社会が訪れることによって、火葬件数が大幅に増えるため、火葬場が混雑して何時間も待たされるようになったり、希望する日時に火葬できなくなったりすることが予測されます。

また、少子高齢化が進んでいることもあり、墓の管理を行う後継ぎが不在となって、墓地使用者が死亡した後に無縁墓⁷になってしまうことが増えることも予測され、放置された墓の繁茂した草木で周りの区画に悪影響が出るなど、墓地管理上の問題も起きてしまいます。

さらに、高齢単身世帯の方が亡くなった際に、その遺骨の引き取り手がない、または連絡がつかないため、無縁仏⁸になってしまうことが既に多く発生しています。今後、高齢単身世帯がさらに増えると推計されているため、このような事例はさらに増え、孤立死⁹によって長期間放置され、亡くなった方の尊厳を保つことができなかつたり、現状復旧や遺品整理で住居の貸主(大家)に負担がかかたりするなどの問題が深刻になっていくおそれがあります。

(3) 基本構想を策定した趣旨

多死社会が訪れることによる火葬場や墓地に関する問題は、十分な対策を行わなければ、より深刻になっていくことは避けられません。

また、火葬やお墓に関することは、日頃から話題になることが少ないものですが、死は、いつの日か必ず、誰にでも訪れるものであり、前述したさまざまな問題は、全ての人に関係することです。

これらのことから、火葬場や墓地の問題に対応した施設の整備や運営を実現するための将来を見据えた取組を進めるとともに、火葬場や墓地などに関する問題を市民の皆さんに知ってもらい、生前のうちから葬送(以下の解説参照)のことを自分事として考え、行動するきっかけとしてもらうために、「札幌市火葬場・墓地のあり方基本構想」を策定しました。



この基本構想において、「多死社会」と「葬送」という言葉は、非常に重要な意味を持つことから、みなさんにしっかりと理解してもらうため、次のとおり定義を明確にしました。

7.【無縁墓】継ぐ人や縁のある人がいなくなったお墓のこと。

8.【無縁仏】供養してくれる人がいなくなった死者のこと。無縁墓のことを指す場合もある。

9.【孤立死】一人暮らしの高齢者が、社会や地域から孤立した状態で亡くなること。

「多死社会」とは…

高齢者が多くなった後に訪れると予測される社会の形態のことで、この基本構想では、「高齢化が進んで死亡者数が非常に多くなった社会」を表しています。

「葬送」とは…

一般的には「亡くなった方と最後のお別れをして、火葬場や墓地などへ送り出すこと」を指しますが、この基本構想では、「人が亡くなってから葬儀と火葬を行い、遺骨を納めたお墓や納骨堂などの管理をしていく一連の行為」という広い範囲を表しています。

【図1-3 基本構想における葬送の定義】

この基本構想で「葬送」とは…

人が亡くなってから葬儀と火葬を行い、
遺骨を納めたお墓や納骨堂などを管理していく一連の行為

2 構想の位置づけと特徴

(1) 位置づけ

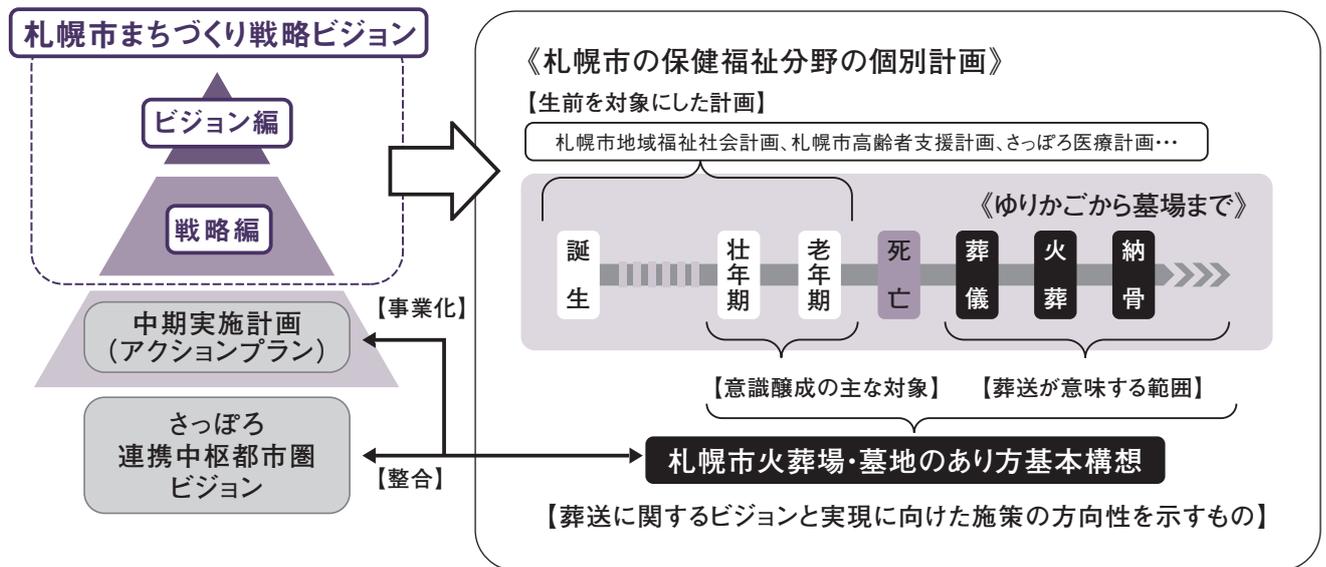
- 札幌市の最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」の方向性を踏まえた保健福祉分野の個別計画の一つで、葬送に関するビジョン(将来の目指す姿)やその実現に向けた施策の方向性を示すものです。
- この基本構想で掲げた施策に基づく事業の一部は、札幌市における2019～2022年度の中期実施計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョンアクションプラン2019」に盛り込んでいます。
- さっぽろ連携中枢都市圏¹⁰の中長期的な将来像を示し、その実現に向けた取組を進めていくための計画である「さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」との整合を図り、火葬場などの広域利用に関する検討を行います。

10.【さっぽろ連携中枢都市圏】連携中枢都市圏は、人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、住民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために形成される複数の近隣市町村による圏域のこと。さっぽろ連携中枢都市圏は、札幌市、小樽市、岩見沢市、江別市、千歳市、恵庭市、北広島市、石狩市、当別町、新篠津村、南幌町、長沼町の12市町村から構成されている。

(2) 特徴

- 火葬場や墓地の運営・整備に関するほか、引取者のない遺骨や無縁墓の対策など、**亡くなった方の尊厳を保つ視点**に立った施策を盛り込んでいます。
- 生前のうちから、葬送のことを自分事として考え、機会を捉えて準備し、そのことを身近な人と共有する意識を持っていただくため、**意識醸成を施策の柱の一つ**としています。
- 意識醸成の主な対象を、自分の親世代が65歳以上の老年期¹¹を迎える世代、いわゆる**壮年期¹²以降**としています。

【図1-4 基本構想と他の計画の関係】



3 構想の対象期間

最も人口の多い世代である団塊の世代が寿命を迎える頃、多死社会が訪れることによるさまざまな問題が本格化すると考えられます。

よって、この基本構想では、厚生労働省が公表している平成28年度(2016年度)の完全生命表で示される「団塊の世代」の平均余命を踏まえ、**令和2年度(2020年度)から15年先の令和16年度(2034年度)**を見据えた将来の目指す姿とその実現に向けた施策の方向性を示すこととしています。

11.【老年期】年をとって、精神的、身体的に環境の変化に対する適応能力が減退する時期のことで、65歳以上を指す。

12.【壮年期】青年期と老年期の間のことで、主に25～65歳までを指す。