

3 ; 地方公共団体、特に大都市圏 における墓地行政の現状と課題

3 - 1 . 地方公共団体、特に大都市圏における墓地行政の現状と課題

はじめに

東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏は、学校、病院、公園、公共施設などの生活基盤に加え、道路、通信、交通網など産業基盤も整備されている。

そのなかでも、圏内の政令指定都市、中核市、保健所設置市などの大都市、とりわけ、東京圏の大都市は、充実した社会資本を備えており、1996年から転入超過が続いている。

また、圏域の大都市における人口増加は顕著であり、各都市では毎年数万人が増加していることから、今後も、これら大都市及びその周辺の人口は増加するものと考えられる。また、東京都の60歳以上人口は約360万人であり、この年代の転出数が毎年9千人弱であることから、これら大都市での高齢世代の定住指向は高いと考えられる。このような人口動態を踏まえると、東京圏の大都市では、今後、墓地需要の増加が見込まれ、計画的に墓地を供給する必要がある。

都市の健全な発展と秩序ある整備を目的とした都市計画法では、墓地(墓園)は、病院、学校と同様、都市計画で適正に配置する都市施設と位置づけている。

また、墓地埋葬法を所管する厚生労働省は、「墓地経営・管理の指針」(平成12年)にて、「墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましい」としている。

需要に見合った安定的な墓地供給は、住み良いまちづくりの生活基盤の充実にとって重要であることから、無計画かつ無秩序な開発を防止する見地からも、早急に都市計画マスタープランに墓地を配置することが喫緊の課題である。

そこで、ここでは東京都の状況について詳細を明らかにすることをもって、他の大都市圏における課題への対応の事例を提示するものである。なお、これら大都市圏を含めた我が国における全般的な傾向については、本項最後に改めて省察する。

墓地設置場所

大都市では、地方の「いえ」から離れて移り住んだ世代が定住し、そこが安住の地(=ふるさと)となり、その地で自らの墓地を生前に取得する傾向が強くなっている。

また、東京都が平成17年に実施した都政モニターアンケートでは、墓地を取得する際に重視する条件として、回答者の8割近くが「交通利便性」を挙げている。その主な理由として、生前取得希望者の多くが、自らが墓参しやすい身近な墓所を求めているものと考えられ、容易に墓参できるよう、居住地に新たな墓地を求め、出身地の墓地から改葬する傾向も見受けられる。

これまで、墓地は山間部を大規模に開発する施設と考えられていたが、大都市では近年、住宅

地域で敷地面積2～3千m²、1000区画程度の計画が主流となっている。これは、交通利便性を考慮した利用者ニーズを満たした供給でもある。このような墓地は、周辺住民の需要が高く、数年を待たずして空区画がなくなることもあり、現在、都市型墓地の主流となっている。

なお、各地方公共団体が都市計画を策定する際の技術的助言として国土交通省は「都市計画運用指針」を示している。ここでは、墓地は、「市街地に近接せず、かつ、将来の発展を予想し市街化の見込みのない位置であって、交通の利便の良い土地」に配置するのが望ましいとしている。しかし、大都市で将来の公営墓地予定地として、こうした条件に該当する土地を都市計画に示すことは、事実上不可能である。

東京都の状況

東京都では、都民に必要な公営墓地の大部分を都立霊園が担っている。

かつては、10～20年毎に計画的に都立霊園を新設し、都民の墓地需要に応えてきた。

しかし、昭和46年に八王子霊園を新設して以降、新たな都立霊園を設置しておらず、それ以降、新設計画は示されていない。近年、霊園内に墳墓形式によらない合葬埋蔵施設や樹林墓地を設けるなどし、都民の墓地需要に応えているものの、墓所スペースは限られている。

そのため、都立霊園が、将来にわたって都民の需要を満たすだけの区画数を安定供給するのは困難である。その一方、市区町村の都市計画マスタープランには、公営墓地を計画配置する具体的な構想は見当たらない状況である。最近になって、二市が共同し新たな公営墓地を設置する計画が進行しているが、このような新設計画はきわめて稀である。

現在、多くの都民は、墓地不足や設置場所の地域偏在などにより、埼玉県、神奈川県、千葉県など隣接県に設置された墓地を利用している。また、東京都は、平成24年までの10年間に限っても、90万人超の人口が増加しており、慢性的な墓地不足が続くものと考えられる。

さらに、東京都は、墓地経営を目的とする公益法人を認証していないため、墓地の安定供給には、宗教法人を経営主体とする公益事業型墓地が必要不可欠となる。そのため、過度な制限ではなく、適正な墓地の供給をもたらすよう、条例を整備し運用してきた。しかし、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第2次一括法)が、平成24年度から施行され、各市が条例を整備し、墓地を許可することとなった。

区市の状況

都内には、少ないながらも市営墓地がある。市が自ら墓地を経営し、市民に向けた安定的な供給数を確保しているのであれば、宗教法人による公益事業型墓地の設置は、供給過多となり需給バランスを欠くことになるため、一定の制限を加えることは必要である。

その一方で、公営墓地を経営せず、市民の墓地需要も把握しないまま、墓地の設置に消極的であれば、市民に必要な墓地を将来どう確保するのか、具体的な計画を示す必要がある。都内地方 公共団体の対応例は以下のとおりである。

<八王子市>

当市は、平成19年4月に都内で最初に保健所設置市となったことにより、市墓地条例を整備し、墓地許可事務を担うこととなった地方公共団体である。

それまでにも、市営墓地を経営するとともに、多くの事業型墓地が設置されており、将来、墓地経営者となることのできる多くの宗教法人が存在している。このような地域の実情及び市民の墓地需要を勘案し、経営主体、設置場所などに一定の制限を加えて条例を整備している。

<保健所を設置しない市>

平成24年に施行された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第2次一括法)により、すべての市が一斉に墓地許可事務を担任することとなった。これまで、墓地の許可に関する事務は、市が担う事務とされていたが、東京都内では保健所を設置しない市では、土地開発担当部署の所管となっている。

また、事務引継ぎの移行期間も十分でなく、市民の墓地需要、安定供給など規定整備に必要な基礎調査がなされないまま、多くの市では、先行した市の条例を参考に規定整備することとなった。そのため、必ずしも地域の実情に適合しない内容となっているものもある。

- ・市営墓地計画がなく、その他の経営主体として市内宗教法人に限り認める規定を設けているものの、域内の宗教法人が多くないため新たな墓地の経営主体が出にくい
- ・緑地率、駐車場付置などの規定により、十分な墳墓区域が確保しにくい
- ・開発行為、まちづくり施策などで、大きな構造設備などの付置義務を課している など

<特別区>

これまで、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例、いわゆる事務処理特例条例により、墓地許可事務を担ってきたが、第2次一括法により、各区の自治事務となり条例が整備された。いずれの区も区営墓地の計画はないため、区内で墓地を供給するためには、宗教法人による公益事業に期待することとなる。しかしながら、安定した墓地経営が可能となる規模の土地を確保するのは容易ではなく、住宅地に隣接することが避けられないため、隣接住民との間にあつれきが生じる。そのため、墓地を計画的に供給するには、慎重な審査が求められる。

墓地の将来予測

墓地、火葬場、廃棄物処理場などの大規模公共施設に限らず、福祉施設、介護施設などの民間小規模施設も含め、隣接住民から迷惑施設、嫌忌施設と見なされ、その新設は容易ではない。

新

たな都立霊園の設置が見込めないなか、需要に見合う墓地を安定供給することは、住民への基礎的サービスであり、これを担うのは区市の責務である。

長期的な視点から墓地需要を予測するには、死亡者数、定着指向などの数値を数式に代入して求める方法がある。また、火葬許可申請時などに、遺族から墓地所有の有無、取得希望地などを調査することで、その時点での市民の墓地ニーズを把握することができる。

これに意識調査を加えることにより、政策課題が明らかとなる。これらを踏まえ、市民参加型まちづくりとしてマスタープランを策定し、墓地の安定供給に必要な規定整備する方法もある。

他県市の墓地許可事務

三大都市圏の政令指定都市の墓地条例のうち、経営主体、設置場所、構造設備基準などの規定は、表のとおりである。

	経営主体	設置場所	構造設備基準	その他
横浜市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 市内に事務所をもつ公益法人	1 自己所有地 2 学校、公園又は住宅の敷地から100m以上	1 緑地率30～40% 2 駐車場5% 3 幅員4.5mの道路 など	申請前に標識設置、住民説明会、協議 財務状況審査会による調査 紛争調停委員会による調整
川崎市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 公益法人	1 自己所有地 2 学校、公園、住宅、病院等から110m以上	1 墓地境界に幅員5mの緑地 2 境界の3m以上内側に障壁等 (墳墓が見えないよう) 3 緑地率10%(樹木本数等規定あり) 4 駐車場3%	申請前に標識設置、住民説明会、協議
相模原市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 市内に事務所をもつ公益法人	1 自己所有地 2 学校、病院、住宅等から50m以上	1 緑地率20～35% 2 駐車場5%	申請前の市長協議 申請前に標識設置、住民説明会
千葉市		1 住宅、学校、病院等から50m以上 2 自己所有地	1 墓地境界に幅員3m以上の緑地 2 境界の3m以上内側に障壁等 (墳墓が見えないよう) 3 障壁等の内側に4～8mの緑地率 但し書きあり 4 敷地1万㎡以上は墳墓面積30%以下 5 駐車場5%	申請前の市長協議
さいたま市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ宗教法人 3 公益法人	1 自己所有地 2 学校、病院、住宅等から100m以上	1 墓地境界に幅員3mの緑地 2 緑地率30%以上 3 敷地1万㎡以上は墳墓面積30%以下 4 駐車場5%	申請前の市長協議 申請前に標識設置、住民説明会、協議 墓地設置計画審議会
大阪市	1 公益法人又は宗教法人 2 財産区の墓地管理委員会 審査基準	学校、病院及び人家の敷地からおおむね300m以上 但し書きあり	1 墓地周囲に堀、樹木を設置 2 新設は1000㎡以上 2は審査基準	設置場所の規制解除は、 周辺環境と調和 周辺住民の理解
堺市	1 地方公共団体 2 市内に事務所をもつ公益法人 3 市内に事務所をもつ宗教法人	1 学校、病院及び人家の敷地から200m以上 但し書きあり 2 自己所有地	1 境界に緑地帯(幅員基準なし) 2	
名古屋市	記載なし	1 重要道路、鉄道軌道から20m以上 2 人家、学校、病院等から100m以上	1 墓地周囲に堀、樹木を設置 2 通路幅員1m以上	自己所有地に限定しない

各市・特別区への墓地行政に関わる規範調査

墓地埋葬行政に関する市・特別区への規範調査及び考察については、既に「1；地方公共団体の墓地行政等に関する情報収集と分析」における「1-1.各市・特別区への墓地行政に関わる規範調査」を参照されたい。ここでは「条例を規範としているケース」と、「条例制定に拠らない墓地埋葬行政」のふたつに大別して省察した。

墓地の許可と「まちづくり」との整合性

この点については、先の「条例を規範としているケース」と、「条例制定に拠らない墓地埋葬行政」の分析からは、その関係性を明らかにすることは出来なかった。

現在、いわゆる「まちづくり条例」と呼ばれるものは、全国の多くの自治体で創られてきている。前記「1-3.地方公共団体に対するヒアリング」で、「墓地の許可と「まちづくり」との整合性」が繰り返し強調されている。

先に述べた通り、しかし、本報告書の「1-1.墓地埋葬行政に関する市・特別区への規範調査」において調査を行ったものの、ここでは当該市、特別区における「まちづくり条例」を墓地の許可に関連するものとして、資料を提供してきたケースは確認出来なかった。

そもそも「まちづくり条例」と一口に言っても、当該地方公共団体における「まちづくりの理念」を明文化させた、いわゆる“理念型”まちづくり条例」と、まちづくりに関する具体的な方法、基準等について定めた“実務型”まちづくり条例」に大別されると一般的に指摘される。

地方分権化の進んだ現在においては、その様態は多様であり、それらが墓地の許可と関連させているのか否か、関連させているのであれば、墓地の許可にどの様に反映させているのかは明らかではない。そもそも「まちづくり条例」自体、“理念型”まちづくり条例」が少なくなく、実質的な効果を得るためには、理念を具体化させる為の方法と整備基準・指標などの定めが必要となることは言うまでもない。

また、後者の“実務型”まちづくり条例」の場合でも、構成や内容については、類型化させ得ることが難しい。傾向的には、総則としての目的、理念、用語の定義、対象範囲・事項、計画内容、まちづくり基準、開発手続き、推進体制が挙げられているケースが一般的である。

ちなみに、根拠とされる法令は、いわゆる「まちづくり三法」-「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的促進に関する法律(中心市街地活性化法)」¹⁾「大規模小売店舗立地法(大店立地法)」²⁾「都市計画法(改訂都市計画法)」が挙げられる。

こうした地方公共団体が定める「まちづくり条例」の他に、住民の自治活動等を通して「地域や街の住民像、まちづくりの理念、活動規定、社会生活・教育志向性など」の自律したまちづく

りのあり方等を自主的に定めたものもあり、そうしたものは「まちづくり憲章」とか「コミュニティ憲章」と呼ぶことがあり、これらに拠り「まちづくり条例」の策定に至るケースもある。

この様に概要を俯瞰しただけではあるが、いわゆる「まちづくり条例」のみでも、整理すべき多くの点を内包していることが明らかとなった。

3 - 2 . 地方公共団体の墓地の在り方 - 調査より得られたニーズと供給

身近なところにお墓を持ちたいとの要望

本報告書「2 ; 墓地埋葬に関する住民の意識調査」から、主要な部分に注目し、改めてまとめる。

(1) お墓選びの基準 (考え方) として、理由の第一順位は、

価格31.7%、

自宅からの距離25.6%、

交通の便20.4% である。

但し、第一、第二順位を合わせると、 , ともほぼ同様の 25.6%であり、自宅からの距離が 重要な要素と考えられていると判断される。

(2) お墓を必要とする理由については、

遺骨を抱えて探している11.0%、

現在のお墓から移したい16%、

自分分のため71%となっている。ここで、お墓を移したいというのは、親族のお墓を利用していたが、代が代わり出ることを迫られている。地方の先祖代々のお墓はあるが、高齢となり墓参りが大変など様々な理由はあるとしても、身近な場所へ移したいと考えるのが一般的であろう。

(3) 新設墓所の場所、自宅からの距離についての問いには、

隣接地でも良い38%、

数十メートル離れていればよい16%、

(新設墓所開設は) 認め難い30%である。

以上の3項目から、身近なところにお墓を持ちたいという考えが、強くなっているということは、容易に想像される。

上述(3)の内、及び を合わせた近隣区域でも良いと認めるものが50%を超えるというのは、墓地 が 迷惑施設と一般的に考えられているのではないかとのことから、やや意外な数字ともいえる。

しかし、身近なところにお墓を持ちたいと考えている方が多いことと一致している。

この大都市地域住民の「身近なところにお墓を持ちたい」との要望は、2011年3月、財団法人東京市 町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」でもアンケート結果として表れており、同報告書では、「墓地の市街地 回帰」と表現している。

大都市圏の急激な人口集中は、昭和30年代、40年代の地方からの流入であり、故郷には祖先の墓があり、埋葬が必要となれば、それを利用すれば足りる。また、自らが墓地を持たざるを得ない状況となっても、その選択基準は若い世代であれば、墓参のための距離より価格が優先され、「遠くても低価格ならよい」墓地を求めたであろうから、市内の墓地への要望もそれほどなかったと考えられ、事実、大都市 郊外のやや不便な場所に多くの民間墓地が開設された。

ところが、都市への人口集中時代 世の団塊の世代が、社会の第一線を退き始め、以前のように出身地に戻る習慣もなく、都市に住み続ける現在は、自宅近くにお墓を作って欲しいとの圧力が増してきていると考えられる。

市における墓地の設置・経営

周知の事実ではあるが、墓地経営・管理の指針等について（平成12年12月6日付け厚生省生活衛生局長通知）では、次のように述べられている。

「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること。（中略）地方公共団体が行うのは望ましい理由は、墓地については、その公共性、公益性にかんがみ、住民に対する基礎的なサービスとして需要に応じて行政が計画的に供給することが望ましいと考えられること、将来にわたって安定的な（破綻の可能性がない）運営を行うことができ、住民が安心して利用できることである。」

冒頭に述べられているように、大都市及びその近郊の市にとって、これにより難い状況があるのは事実である。

この報告書をまとめるにあたって話を伺ったある市の担当者は、「高齢化の進行に伴い行政の施策として、市民に求められたのは「施設」であり、街のバリアフリー化で、墓地の整備には残念ながら及ばなかった。」と語っておられた。

本来なら、地方公共団体自らが墓地を開設し、市民に提供すべきであるが、急激な人口増加・都市化に対し、その手当もままならぬうち、都市近郊に作られた民間霊園に頼ってきた。わけても、東京の場合においては、東京市の時代から整備してきた都立霊園に大きく依存してきた状況でもある。

今後、市民からの公営墓地需要の圧力が今後ますます強まっていくのは、当然のことであろう。

大都市でも東京圏では、東京都や横浜や千葉市等の各市での「公営霊園」は、10倍を超える応募倍率も見られ、その需要圧力のため追加で提供する場合も生じている。

しかし、他の地方公共体にあっては、いわゆる「大都市圏」とされる地方公共体が公募を行う公営墓地においても、条件によっては「売れ残り」追加募集や年度を通じて募集を行っている状況もある。

市におけるこれからの墓地提供の方法

つぎに、これらの「墓地需要」にいかに対応するべきかを検証したい。

(1) 立体化（納骨堂） 上述の東京市町村自治調査会の「墓地と市町村との関わりに関する調査研究報告書」では、平面墓

地を中心とした大規模な墓地開発をする土地が見当たらず、狭い土地を活用した「納骨堂」を中心とした公営墓地を提案している。

(2) 既存公営墓地の活用

ア 無縁改葬の円滑化と返還促進策

新規墓所の開発がないにも拘らず、東京都において毎年度約1,000区画（合葬墓所を除く）の提供が可能なのは、無縁改葬処理の円滑な推進と、合葬墓所を改葬先とした返還を容易にさせる

「施設変更」制度の活用などの返還促進策の導入にもよるところが大きい、

イ 公園墓地の見直し

公園的な活用を図るとされ、1959年には「墓地計画標準（建設省事務次官通知）が設定されているが、東京都においても再貸付地の最少区画は、1.6㎡であり、横浜においても1.4㎡である。そして、使用料が高額化していることにもよるが、小区画墓所の方が倍率が高いのも事実である。住民の要望に応えるべく、霊園全体の緑地率を下げ、墓所比率を上げていくことも考えるべきではないか。

（３）複数市における墓地組合 稲城市と府中市が一部事務組合として『稲城・府中墓苑組合』を設置して大型の墓地開発を進め

ているのは、大都市周辺の地方公共団体の墓地提供の今後のモデルケースと言える。市街化されていない未利用地を多く持つ地方公共団体と、多くの市民を抱え、用地の少ない地方公共団体の市営墓地提供共同事業として参考にしていくべきことと考える。既に「飯森霊園」のように守口市、門真市、大東市、四条畷市の４市で組織する一部事務組合という特別地方公共団体による火葬場、墓地公園の管理運営を行う例はあるが、首都圏では珍しい。この計画の中でも従来型の墓所や集約型の合葬墓地、自然葬指向型の樹木墓地の導入も考えられているのは、最近の都市近郊の墓地開発として、時宜を得ているのではないかと思われる。行政に携わる者にとって、一部事務組合という特別地方公共団体については、一度は聞いたことのあるものであるとは思われるが、以下に少し詳しく述べることにする。

（４）一部事務組合

一部事務組合とは、複数の地方公共団体や特別区がサービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で、地方自治法（第3編 特別地方公共団体）に拠り設けられる。通常、隣接する中 小規模の市町村が、ごみ清掃や火葬場等の運営を行うために共同で設ける場合が多くみられる。

ア 管理者

特別地方公共団体には、管理者という構成市等の市長等から選ばれた管理者と言われるトップがおり、副市長などによる理事会もある場合があり、これらが一部事務組合の運営を行う。

イ 議会や条例

また、構成市の議員から選ばれた組合議員もおり、議会も開かれる。条例、規則等も制定され、その規定により一部事務組合の事務局が、事務を執行することとなっている。

ウ 設立

一部事務組合の設立は、地方自治法 284 条、同 290 条、同 293 条に詳しく規定されている。

：関係地方公共団体（構成する市等）において、組合の運営方針や規約内容について協議を行う。

：構成する市などそれぞれの議会の議決を経て行う協議により規約を定める。

：都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものにあつては総務大臣、その他のもの

にあっては都道府県知事の許可を得なければならない。

(5) 稲城・府中墓園組合

ア 市民の公共墓地への要望

- ・府中市では、墓地に対する要望が強く、市民墓地の計画はあったが、土地がなく、「車を利用して1時間程度で行ける場所」と考え、他の地方公共団体に接触していた。
- ・稲城市では、従来、檀家として寺墓地を活用する住民が多く、特に市営墓地の計画はなかった。しかし、東京のベッドタウンとして人口の増加により新しい住民からの墓地要望が出てきていた。

イ 設立のきっかけ 府中市、稲城市は、隣接しているが、それぞれ市制以前には、北多摩郡、南多摩郡に属してお

り、従来から交流は少なかったようである。しかし、参加する衛生（清掃）組合の解散により、新たな枠組みを探していた府中市が、「多摩

川衛生組合」に参加したことが、きっかけになったということである。その後、様々な考え方があり、スムーズに運んだわけではないようであるが、両市の市民の「身

近なところにお墓を持ちたい」という要望に応えるべく、また、市営霊園を市民に提供したいという両市の熱意が実を結ぶことになった。

- ・平成12年、両市における「墓地計画」の協議会が発足
- ・平成22年頃から準備し、東京都に相談
- ・平成23年12月議会で両市において議決
- ・平成24年3月都知事の許可
- ・平成24年5月組合成立。 ウ

施設の概要

- ・芝生墓地：2,955基（西洋風の公園墓地）
- ・普通墓地：353基（旧来の日本式墓地）
- ・合葬式墓地：5,036体（建物内の納骨壇に遺骨を納める集合墓地）
- ・樹林式墓地：約1,500体（樹林の下にある埋蔵施設に遺骨を納める集合墓地）
- ・メモリアルホール

東京にこの時期、これほど大規模な墓地を開設できるのは、画期的なことと思われるが、制度的、あるいはマニュアル的にこうした事業スキームが組まれることはない。

関係する地方公共団体、各々の状況、条件の調整がなされた上で、初めてこうした組合形式による墓地の計画が実現出来るのであり、普遍的な結論、知見を得ることは極めて難しい。仮に、政策的な展開の可能性を考えるとすれば、こうした墓地に対する財政的なインセンティブなどの裏付けを行うなどの検討がなされる必要があるであろう。

(6) 民間活力を導入した墓地の供給の可能性

厚生省（当時）では、平成10年に「これからの墓地等の在り方を考える懇談会報告書」をまとめています。懇談会の議論は多岐にわたったが、「墓地経営の名義貸し」については、営利法人である株式会社

の参加が検討され、「公益信託の制度等を通して民間資本を墓地事業に活用する方策」に関する提案が行われている。

公益性や安定性、継続性が求められるのは、何も墓地だけではない。電気やガスなどのライフラインにはじまり、様々な分野にまたがる業種を株式会社が営んでいることを忘れてはならない。

特に最近では、同じ墓埋法の定める施設である火葬場について、PFI (Private Finance Initiative) 事業化が検討、実現が進められている。墓地においてもこれを検討することは出来ないであろうか。

PFIとは、民間資金などを活用することによって公共施設を設計、建設し、運営(維持・管理)についても民間によって、効率的かつ効果的な公共サービスを提供しようとするものである。

既に、いわゆる「PFI法」と呼ばれる「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が平成11年に施行されており、これに伴って、内閣内政審議室では民間資金等活用事業推進委員会(元PFI推進委員会)が設置され、翌12年にはPFI事業の実施に関する基本的事項として、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針(平24・4・12内閣府告65)」が定められている。

参考「PFI推進法が対象とする分野、契約、事業者の選定等」

我が国で事業対象とされているのは

- 「ア・公的部門により原則整備されている社会資本分野(道路、空港、港湾、河川、都市公園、下水道等)
- 「イ・許認可により民間事業者の整備が認められている社会資本分野(上水道、工業用水道、熱供給施設、廃棄物処理施設等)
- 「ウ・民間事業者が(第3セクターを含む)整備可能な公共性の高い社会資本分野(情報通信施設、社会福祉施設、大学等の教育文化施設、医療施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、地下街、駐車場等)の3分野に大きく分けられる。

次に「契約」については、通常、公共事業における委託契約は単年度契約であるが、PFI事業の性格上、長期にわたる契約になることから、公民の責任分担について詳細を明記した契約が必要となる。

そもそも、PFI制度導入以前においても、コストの削減等を目的として、地方公共団体が、その業務の一部を外部委託するアウトソーシング (Outsourcing) するは行われてきた。

しかし、PFI事業では当該事業施設の設計、建設のみにとどまらず、資金調達(Finance)・維持管理、運営を一貫して公(地方公共団体)が民間に委ねる点で特質があるといえる。

従って、契約は長期にわたることになり、その間、契約対象事業に対しては独占的権利を与えることになるため、事業者の選定にあたっては、透明かつ公正でなければならない。いわゆるアカウントビリティ (Accountability) 説明責任、説明義務を負うことになる。具体的には、地方公共団体においてはPFI事業を行う民間業者の選定過程及び、事業の実施経緯・運営について客観的データを基にして説明する責任を負う。

選定にあたっては様々な方法はあるが、PFI事業に伴って導入された方法としては「総合評価一般

競争入札」というものがある。これは単に価格（費用）の多寡のみによって評価するものではなく、設計内容、建設の技術水準、管理・運営サービスの基準などといった点についても評価の対象とするものである。当然、入札前にそうした多面的評価基準については公表され、入札の透明性と公平性が確保されます。そうした一方で、PFI事業自体はそのプロジェクト期間は長期にわたるため、資金調達（Finance）能力やリスクの分担など、事前に検討すべき項目は多岐にわたる。

従って、落札者を決定する上で、確実に事業推進能力のある業者を絞り込むためには、1次選定、2次選定という多段階による選定方式が採用されるのが一般的である。

（7）散骨と合葬墓地、樹木墓地 アンケート

を参照すると、

（1）墓のかたちとして求めるものは、

和型（従来型）の40%、

合葬型18%、樹木型10%となっており、次位候補を含め、平均すると和型23%、合葬型18%、樹木型12%となる。

合葬型や樹木型の墓地について、市民の理解が進んできているということであろう。また別の見方として、

（2）お墓の承継者は

承継者がいる35%

承継者はいるが、負担をかけたくない24%、

承継者がいない41%となっている。

とを加えると65%、全体の3分の2となり、管理を必要としない永代供養型の共同合祀の墓地の需要はますます高くなっていくと考えられる。このアンケートで、樹木型の墓地の容認率は、約12%となっている。しかし、「土に還る」という埋葬の理想形との意識と、自然葬型の要望からの高まりが、想定される。東京都の例をみると、樹林型墓地の応募が、24年度平均1.6倍、翌25年度は、3倍強の供給増

にもかかわらず、平均1.0倍の応募倍率となっている。最近、各地方公共団体の視察が多いようであり、今後、多くの地方公共団体で樹木型墓地が作られていくことが考えられる。

