

令和3年10月1日

草津市議会

議長 西田 剛 様

総務常任委員会

委員長 遠藤 寛

#### 所管事務調査結果報告書

本委員会は、令和元年11月定例会におきまして「新火葬場整備および運営のあり方について」を所管事務調査事項と定め、閉会中の継続審査に付することについての議決をいただき、調査を実施してまいりました。

これまでの経過と調査結果について、下記のとおり報告いたします。

#### 記

### 1. 所管事務調査事項

「新火葬場整備および運営のあり方について」

現在の草津市営火葬場は、昭和55年に竣工以来、本市の火葬業務を担ってきたが、施設の老朽化や今後の火葬需要の増加見込みから新たな火葬場の整備が検討されている。

また、栗東市においては市独自の火葬場を持っておらず、現時点では本市火葬場や野洲川斎苑等の近隣市の火葬場を利用する状況が続いており、栗東市においても火葬場の整備について検討されてきたところである。

平成30年度に、火葬場整備にかかる課題整理や事業手法の比較等をまとめた「火葬場整備基礎調査業務報告書」を両市共同で作成した。令和元年度に、栗東市では火葬場建設検討委員会の答申を受けて、火葬場整備について本市と共同で進めていく方針を決定した。

このことから、新たな火葬場整備に向けた現状分析や課題整理、解決策の考察を行い、目指すべき方向性の検討を所管事務調査として行うこととした。

### 2. 調査の方向性

「火葬場整備基礎調査業務報告書」では事業手法ごとの事業費比較などを行っており、整備費用や市民サービスの面でより効果的な事業手法を決定していくことが重要である。

また、新火葬場整備における事業手法や式場や動物火葬炉、霊安室などの付帯施設については、利用者等のニーズを踏まえて、今後検討していく必要があることから、「新火葬場に整備する付帯施設について」を中心に調査研究していくこととした。

### 3. 調査経過

①令和元年12月12日(木)
<議題> ○所管事務調査項目の決定について ○所管事務調査スケジュールについて ○火葬場にかかる概要について
②令和2年1月27日(月) 現状調査
<議題> ○草津市営火葬場について(現地視察)
③令和2年1月30日(木)～31日(金) 行政視察
<議題> ○埼玉県越谷市(「火葬場整備にかかるPFIの導入」について) ○神奈川県秦野市(「一部事務組合による火葬場の整備および運営」について)
④令和2年2月17日(月)
<議題> ○今後の調査の方向性について(委員間討議)
<主な議論> ○行政視察の振り返り ○今後の調査の方向性について
⑤令和2年6月19日(金)
<議題> ○火葬場整備基礎調査業務報告書について ○新火葬場の事業手法について(委員間討議) ○新火葬場に整備する付帯施設について(委員間討議)
<主な議論> ○PFIなどの事業手法について ○付帯施設(式場、動物火葬炉など)について
⑥令和2年8月24日(月)
<議題> ○所管事務調査の中間まとめについて(委員会討議) ○今後の調査スケジュール(案)
<主な議論> ○本調査に対する主な意見のまとめ
⑦令和2年9月16日(水)
<議題> ○所管事務調査結果中間報告書(案)について
⑧令和2年12月23日(水) 研修会
【研修会】 ○滋賀大学 経済学部 教授 横山 幸司 氏による講演「PFI手法について」

⑨令和3年2月10日（水）
<議題> ○研修の振り返り ○火葬場の整備について
<主な議題> ○研修の所感、PFI手法の必要性、特徴および事業方式について ○草津市営火葬場の運営管理における現状と課題について ○新火葬場整備の検討経過および検討項目について ○今後のスケジュールについて
⑩令和3年6月18日（金）
<議題> ○〔新火葬場整備〕一部事務組合設立に向けたスケジュールについて ○事業手法について（委員間討議） ○付帯施設について（葬儀式場・動物炉）（委員間討議）
<主な議論> ○本調査に対する主な意見のまとめ
⑪令和3年7月26日（月）
<議題> ○所管事務調査結果報告書（案）について
⑫令和3年9月16日（木）
<議題> ○所管事務調査結果報告書（案）の確認について
⑬令和3年10月1日（金）9月定例市議会本会議
○令和3年9月定例市議会本会議にて所管事務調査結果報告

## 4. 調査結果からの報告

### (1) 新火葬場の事業手法について

#### 1. 現在の火葬場の現状および課題

草津市営火葬場の現状については、当火葬場は昭和55年に竣工以降、平成23年に耐震化を含む改修工事、平成25年に火葬炉設備の大規模改修工事が行われ、現在に至るまで40年が経過している。施設概要は下記表1のとおりであるが、火葬炉は3基あり、1日最大7件の火葬が可能である。使用料金は年齢や市内外利用者の区分によって設定されている。

草津市営火葬場の火葬件数については、平成20年度に1,114件であったが、死亡者数の増加に伴い、平成29年度には1,335件まで増加し、10年間で約20%増加している。

また、年間稼働率については、平成20年度に43.8%、平成29年度に52.5%と約9%増加している。火葬件数の市町別内訳については、平成29年度で草津市民が約67%、栗東市民が約24%、栗東市を除く市外からの利用が約9%となっている。

なお、基礎調査業務の対象年度以降の火葬件数および年間稼働率については、平成30年度に1,351件、稼働率53.2%、令和元年度に1,247件、稼働率48.9%、令和2年度に1,282件、稼働率50.5%となっている。

当火葬場の課題については、供用開始から40年が経過していることもあり、近年の葬送形式の変化や利用者のニーズに対し、十分な対応が出来ていない状況であり、火葬場の機能向上が求められる。また、現在の火葬場ではスペースの問題もあり、最新の優れた火葬炉設備の導入ができないことや火葬需要の高まりによって稼働率が上昇し、遺族が希望する日時での火葬が困難になっているなどの課題がある。

表1 施設概要

項目	概要			
名称	草津市営火葬場			
所在地	草津市東草津四丁目3番27号	竣工年月	昭和55年4月	
構造 / 規模	鉄骨造 / 平家建 (敷地面積 1,177 m <sup>2</sup> 、延べ面積 267 m <sup>2</sup> )			
主な施設内容	火葬炉3基、炉前ホール、待合室、収骨室、機械室、操作室、事務室 駐車場44台(第二駐車場34台を含む)			
休場日	1月1日(1月2日は火葬受付のみ)	主燃料	灯油	
火葬時間	①9:00 ②10:00 ③11:00 ④11:30 ⑤12:30 ⑥14:00 ⑦15:00 (※1日最大7件)			
使用料金	区分	単位	市内	市外
	13歳以上	1体	10,000円	69,000円
	1歳以上13歳未満	1体	8,600円	58,000円
	死胎※、1歳未満	1体	5,500円	21,000円
	その他	1件	5,500円	21,000円

表2 火葬件数実績と年間稼働率の推移

年度	火葬件数			1日あたり 平均火葬件数	年間稼働日数 (日)	年間最大可能 火葬件数	年間稼働率 (%)
	市内	市外	計				
平成20年度	704	410	1,114	3.1	363	2,541	43.8
平成21年度	707	419	1,126	3.1	363	2,541	44.3
平成22年度	774	429	1,203	3.3	363	2,541	47.3
平成23年度	723	344	1,067	2.9	364	2,548	41.9
平成24年度	766	420	1,186	3.3	363	2,541	46.7
平成25年度	820	416	1,236	3.4	363	2,541	48.6
平成26年度	842	412	1,254	3.5	363	2,541	49.4
平成27年度	800	401	1,201	3.3	364	2,548	47.1
平成28年度	830	367	1,197	3.3	363	2,541	47.1
平成29年度	899	436	1,335	3.7	363	2,541	52.5

(火葬場整備基礎調査業務報告書より抜粋)

平成30年度	894	457	1,351	3.7	363	2,541	53.2
令和元年度	884	363	1,247	3.4	364	2,548	48.9
令和2年度	927	355	1,282	3.5	363	2,541	50.5

## 2. 事業手法の検討について

新火葬場整備の事業手法としては、公共が設計・建設を行い、公共が直接、維持管理・運営を行う公設公営方式や、公共が設計・建設を行い、民間が維持管理・運営を行う公設民営方式、設計・建設および維持管理・運営を民間事業者に一括発注するPFI方式が考えられる。

火葬場整備基礎調査業務報告書では下記表のとおり市街地と郊外地の区分ごとに火葬炉1基1日当たりの件数を2.0件と2.5件に分けて公設方式とPFI方式のそれぞれで単独整備と共同整備の概算事業費を算出している。

概算事業費の算出の前提条件について、具体的な計画地、建築計画、仕様書等が未定であることから、先行事例を参考にPFI方式についてはVFMを10%に設定して算出しており、用地費や造成費は含んでいない。概算事業費を比較してみると2市共同整備は2市単独整備に比べて大幅な事業費の縮減が可能である。

表3 概算事業費（設計および建設工事）

【公設方式】		単位 千円							
整備パターン	市街地				郊外地				
	必要炉数	2.0件/基・日	必要炉数	2.5件/基・日	必要炉数	2.0件/基・日	必要炉数	2.5件/基・日	
草津市単独	8	3,053,000	6	2,325,000	8	3,221,000	6	2,448,000	
栗東市単独	5	1,958,000	4	1,591,000	5	2,080,000	4	1,711,000	
2市単独総計	13	5,011,000	10	3,916,000	13	5,301,000	10	4,159,000	
2市共同整備	9	3,404,000	7	2,689,000	9	3,594,000	7	2,835,000	

  

【PFI方式】		単位 千円							
整備パターン	市街地				郊外地				
	必要炉数	2.0件/基・日	必要炉数	2.5件/基・日	必要炉数	2.0件/基・日	必要炉数	2.5件/基・日	
草津市単独	8	2,745,000	6	2,090,000	8	2,896,000	6	2,201,000	
栗東市単独	5	1,760,000	4	1,431,000	5	1,870,000	4	1,539,000	
2市単独総計	13	4,505,000	10	3,521,000	13	4,766,000	10	3,740,000	
2市共同整備	9	3,061,000	7	2,418,000	9	3,231,000	7	2,549,000	

表4 総事業費（設計費、建設費、維持管理運営費15年間）

【公設方式】		単位 m <sup>2</sup> 、千円											
整備パターン	市街地						郊外地						
	必要炉数	建築面積	2.0件/基・日	必要炉数	建築面積	2.5件/基・日	必要炉数	建築面積	2.0件/基・日	必要炉数	建築面積	2.5件/基・日	
草津市単独	8	3,095	5,214,000	6	2,360	4,351,000	8	3,265	5,382,000	6	2,480	4,474,000	
栗東市単独	5	1,990	3,309,000	4	1,620	2,942,000	5	2,110	3,431,000	4	1,740	3,062,000	
2市単独総計	13	5,085	8,523,000	10	3,980	7,293,000	13	5,375	8,813,000	10	4,220	7,536,000	
2市共同整備	9	3,445	5,835,000	7	2,728	5,053,000	9	3,840	6,025,000	7	2,873	5,199,000	

  

【PFI方式】		単位 千円											
整備パターン	市街地						郊外地						
	必要炉数	建築面積	2.0件/基・日	必要炉数	建築面積	2.5件/基・日	必要炉数	建築面積	2.0件/基・日	必要炉数	建築面積	2.5件/基・日	
草津市単独	8	3,095	4,690,000	6	2,360	3,914,000	8	3,265	4,841,000	6	2,480	4,025,000	
栗東市単独	5	1,990	2,976,000	4	1,620	2,647,000	5	2,110	3,086,000	4	1,740	2,755,000	
2市単独総計	13	5,085	7,666,000	10	3,980	6,561,000	13	5,375	7,927,000	10	4,220	6,780,000	
2市共同整備	9	3,445	5,249,000	7	2,728	4,546,000	9	3,840	5,419,000	7	2,873	4,677,000	

### 3. 今後の事業展開と整備スケジュールについて

新火葬場の整備は、広域行政を活かしたスケールメリットにより整備費用の縮減等を図ることを目的に、栗東市との共同整備を進めていく方針として、令和3年2月8日に栗東市との新火葬場の整備に関する基本協定を締結された。本協定書では、栗東市と一部事務組合を設立し整備事業を実施することや、整備事業予定地は栗東市域内とすること、事業費の負担金額の算出については均等割を10%、人口割を90%として定めている。

また、今後の事業スケジュールは令和4年度に一部事務組合（組合議会を含む）を設立し、事業者選定、造成工事、建築設計および工事の実施を経て、令和9年度の供用開始を予定している。

令和3年度	基本計画の策定、各種調査等の実施
令和4年度	一部事務組合設立、造成設計等の実施
令和5年度	事業者の選定
令和6年度	造成工事の実施
令和7年度	建築設計および工事の実施
令和8年度	建築設計および工事の実施
令和9年度	竣工、供用開始

### 4. 委員会における主な意見および調査のまとめ

まず、事業手法について執行部では、PFI方式を含めて検討されている。このPFI方式では、民間手法導入による事業の合理化や効率化、市民ニーズへの柔軟な対応が期待されるほか、行政側においてはコスト削減や事業リスクの軽減などのメリットがある一方で、管理運営期間が長期にわたる事業であるため、デメリットについても十分精査が必要である。このことから、事業者選定をはじめ、運営のチェック体制の確立や、具体的なVFMの検討などによる事業の透明性や公平性の確保を図られたい。

次に、事業者選定については、火葬炉メーカーが数多くないという状況を考慮し、行政側の意向を十分に業務要求水準書に反映できるよう、事業執行を担う一部事務組合においてしっかりと方針を立てていくことが重要なポイントである。なお、事業者選定委員会の委員人選についても、学識経験者や市民公募など幅広い知見を活用できるよう工夫されたい。

また、本市では市立プール整備事業においてPFI事業の導入実績があることから、この経験や教訓を一部事務組合の事務執行に活かされたい。

そして栗東市との共同整備においては、令和9年度に予定している供用開始まで一定の準備期間を要する年度スケジュールになるが、当面は令和4年4月の一部事務組合設立に向けて、組合規約や組合議会の準備および各種必要手続きを遅滞なく進めるとともに、両市において十分な調整を図られたい。

併せて整備事業予定地の確保については、当該整備は周辺関係住民の理解を得ることが非常に重要な事業であることを踏まえ、その進捗状況によっては全体事業スケジュールに影響を及ぼすことに留意し、地元住民や関係機関との調整を丁寧に進められたい。

## (2) 新火葬場に整備する付帯施設について

### 1. 現在の本市火葬場の付帯施設

現在の火葬場施設は主に炉前ホール（火葬炉と直結）、収骨室、待合室（利用者共有）、機械室、操作室、事務室、駐車場となっている。近年建設された火葬場にあるような動物火葬炉や会葬者の利便性向上に配慮した授乳室、キッズコーナー、売店などの付帯施設は無く、新火葬場整備にあたってはこれらの付帯施設について、会葬者のニーズを踏まえながら検討していくことが必要になる。

表5 現在の火葬場と想定する新火葬場の機能比較

部門	導入を検討する施設機能		現草津市営火葬場		
	名称	備考	有無	備考	
火葬	エントランスホール		○		
	告別室(告別ホール)	告別・見送り・収骨を一体化	×	炉前ホールと兼ねる	
	収骨室		○		
	炉前ホール	火葬炉 2 基あたりに1室	○		
	炉機械室		×		
	制御室		○		
	休憩室		×		
	残灰・飛灰処理室		×		
	機械室(発電機・電気室等)		×		
	倉庫		×		
	台車置場		×		
	空調機械室等		×		
	事務室		○		
	霊安室		×		
	便所		×	利用者と共用	
	業者控室		×		
火葬炉	火葬炉	5~9 基	○	3 基	
	大型炉	火葬炉のうち 1 基	×		
	汚物炉		×		
	動物炉	今後検討を要する	×		
待合	待合ホール		○		
	待合個室	洋室 5~9 室(=炉数)	×		
	便所		○		
	給湯室		×		
	授乳室		×		
	キッズコーナー		×		
	倉庫		×		
	控室		×		
	喫茶・売店コーナー		×	屋外に自販機設置	
空調機械室		×			
付帯	駐車場	乗用車	50~80 台	○	44 台(敷地外 34 台含む)
		身障者用	2 台	○	
		マイクロバス	5~9 台(=炉数)	×	
	環境緑地		○	10%程度	
	自家発電設備		○		

### 2. 近隣市町の公営・民間式場について

近隣で公営の葬儀式場を有しているのは大津市の大津聖苑と志賀聖苑、守山野洲行政事務組合運営による野洲川斎苑があり、双方とも貸館業務を行っている。大津聖苑・志賀聖苑は式場が一つずつあり、市内・市外毎に料金設定があるほか、付帯施設として霊安室も整備されている。野洲川斎苑についても大小式場が2つあり、管内・管外毎に料金が設定されている。

一方、草津市・栗東市内で事業を行っている民間葬儀式場は確認できるもので14カ所存在し、利用料金は設備や利用プラン、参列者数等によってそれぞれ設定されている。

### **3. 動物火葬について**

県内の動物火葬炉が設置されている公営火葬場は大津聖苑や志賀聖苑、野洲川斎苑など7カ所、動物火葬炉がない火葬場は本市を含めて5カ所となっている。

また、それぞれ管内管外使用による区分、収骨の有無による区分、動物の重量による区分によって料金設定がされており、重量が大きいほど高額になる設定になっている。

民間の動物火葬業者については、草津市・栗東市管内で2業者が確認できており、県内他市を見ても複数の事業所が存在する。

動物火葬の方法については、家族が火葬から収骨まで立ち会う立会個別火葬と動物の遺体を業者に預け、業者が火葬から納骨まで個別に行う一任個別火葬、他のペットと合同で業者が火葬から納骨まで行う一任合同火葬の大きく3種類が存在する。

また、動物火葬の施設・設備については、動物火葬炉を搭載した「訪問火葬車」を所有している業者も存在しており、移動による火葬サービスも行われている。

動物火葬の費用については、業者によって異なるが公営の動物火葬場と同じく重量が大きいほど高くなっていく料金設定になっている。

### **4. 委員会における主な意見および調査のまとめ**

新火葬場の付帯施設の検討においては、葬儀や会葬の形態が時代とともに変化してきており、コロナ禍においてさらに簡略化されている風潮があることや、施設における感染症対策を求められる場合もあり、今後どのような形式が主流となるのかを見極めるのが非常に困難である。

本委員会では、執行部からの説明や先進地視察などに基づく委員間討議を行い、後述のとおり  
の意見および調査のまとめとするが、執行部においては、整備内容やそれに伴う駐車場等の敷地の確保・整備などによって、全体の事業費が大きく変化することとなるため、コスト面や市民ニーズのバランスを考慮しながら慎重に進められたい。

まず、葬儀式場については、民業圧迫にならない視点が必要ではあるものの、整備の検討をしていくべきものとするが、貸館としての利便性を考える上で、過大整備にならないよう適切な施設規模とされたい。

次に、霊安室については、災害時における対応も想定しながら必要数を適切に算定し、整備を検討されたい。その他の授乳室、キッズコーナー、喫茶・売店コーナーについても近隣市や類似団体等の整備状況を参考に、市民ニーズを調査した上で整備の必要性を検討されたい。

また、動物火葬炉については、近年の飼い主とペットとの親密性が高まっている現状を見れば、一定の市民ニーズがあると考えられることから、整備を検討すべきである。ただし、人間と動物を同じ場所で火葬することに対しては多様な考え方があることも踏まえて、施設の動線を区分するなどの配慮をはじめ、動物火葬のあるべき方法について調査研究されたい。

火葬場は生活において日常頻繁に利用される施設ではないが、誰もが人生の最期を迎えるという意味では、市民生活において不可欠な施設である。この付帯施設については、故人をしっかりと見送りできるような施設としての機能が果たせるよう、市民ニーズや民間事業者との関係性を考慮しながら整備されたい。

なお、火葬場の全体設計方針において、近隣住民に受け入れられるよう周辺環境と調和のとれた施設となる工夫や配慮が必要と考える。



### **(3) 調査のまとめ「新火葬場整備および運営の方向性について」**

本委員会では、執行部から説明を受けた現状と課題を踏まえながら、先進地視察やPFI手法に関する研修を実施するなど、調査研究や委員間討議を進めてきた中で、前述のとおり事業手法と付帯施設に項目を区分して調査結果の整理を行った。

まず、事業手法については、本市および栗東市において、PFI手法の導入を検討されているが、今後行うPFI導入可能調査においてPFIのメリット・デメリットをしっかりと把握し、事業の透明性や公平性の確保を図られたい。

次に、付帯施設については、本市および栗東市の市民ニーズや関係機関の意見を把握した上で、コスト面とのバランスを考慮して適正な規模内容となるよう判断されたい。なお、火葬場の全体設計において、周辺環境と調和のとれた施設となるような工夫や配慮が必要である。

そして、新火葬場整備は、令和4年度から一部事務組合において事務執行していく予定であるが、引き続き公開性を保ちつつ、栗東市と十分な連携を図りながら進められたい。なお、本市議会としても組合議会を通じて、事業の進捗を見守っていきたいと考えている。

最後に、本調査結果については一部事務組合へ引き継いでいただくとともに、令和9年度に予定している供用開始に向けて、近隣住民ならびに両市民への説明を丁寧に行い、両市にとってより良い施設となるよう取り組まれたい。