

市立斎場運営のあり方について

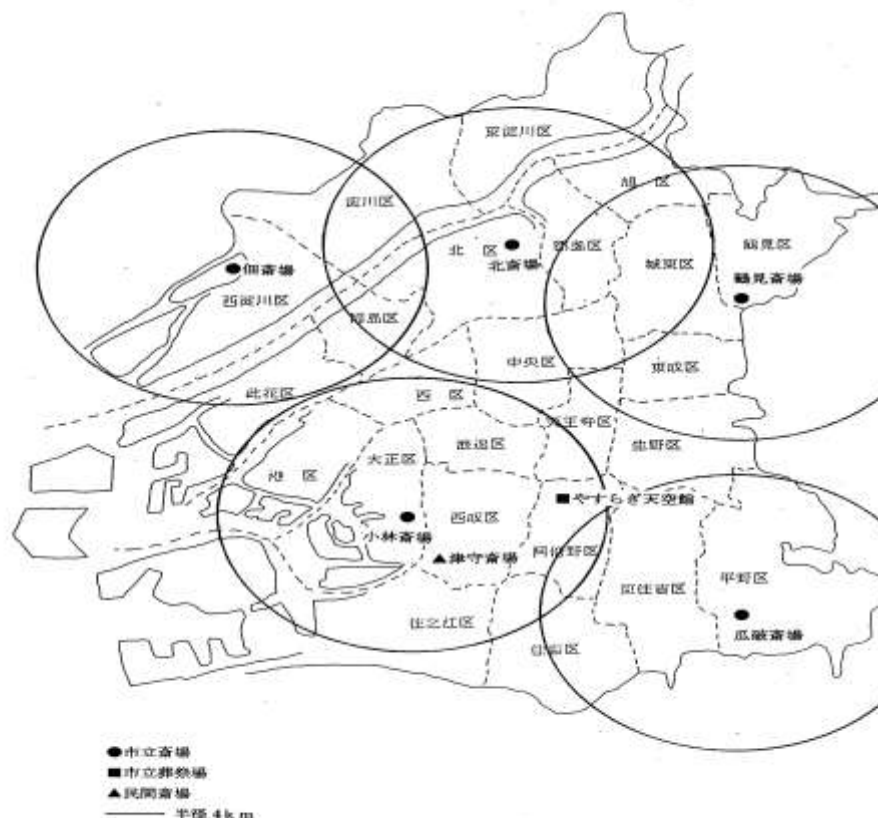
平成 25 年 2 月

大阪市環境局

1. 現状

(1) 市立斎場の概要

- 大阪市の斎場は、明治40年に民間火葬場を買収し、その後、市域の拡張などにより統廃合を経て、現在は、瓜破・北・小林・鶴見・佃の5か所の斎場で元日を除く364日火葬業務を行い、平成23年度の火葬件数は3万件を超えており、今後も増加傾向にある。
- 市立斎場は、渋滞などの交通事情を考慮しても、葬儀終了後、比較的速やかに斎場に到着できるように市内各所から概ね4km程度の範囲に配置している。
- 大阪市域（関西地域）の伝統的な葬儀慣習としては、骨上げにおいて、のど仏などの主要な骨を部分収骨する慣習のため、焼骨が比較的人体の形を留めるように火葬する必要があり、技術の習得には一定の期間を要する。
- 斎場は、単に火葬を行う場というだけではなく、遺族にとって故人との最後のお別れの場でもあり、火葬業務の執行にあたっては、こうした伝統的な葬送慣習や市民感情を意識した厳粛な対応が常に求められている。
- 5斎場の概要は、別紙1のとおりである。



(2) 火葬実績

○ 火葬実績（平成20年度～23年度実績）

平成23年度の火葬件数は、31,076件であった。

高齢社会の進展により、火葬件数は年々増加傾向にあり、今後も漸増するものと見込まれる。

斎場名 (炉数)	瓜破斎場 (30)	北斎場 (20)	小林斎場 (10)	鶴見斎場 (8)	佃斎場 (4)	計 (72)
20年度	11,355 (1,492)	7,855 (442)	4,753 (107)	3,354 (161)	1,436 (147)	28,753 (2,349)
21年度	11,325 (1,322)	7,828 (378)	4,942 (102)	3,342 (133)	1,275 (88)	28,712 (2,023)
22年度	10,877 (1,060)	8,974 (362)	3,671 (76)	3,620 (112)	1,862 (81)	29,004 (1,691)
23年度	11,874 (1,265)	8,910 (372)	4,959 (82)	3,690 (113)	1,643 (146)	31,076 (1,978)

() 内の数字は市外扱いで内数

○ 月別火葬実績（平成23年度実績）

火葬件数には季節変動があり、冬季（12月～3月）の需要が多くなる傾向にある。

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計
市民	2,498	2,370	2,304	2,331	2,331	2,154	2,328	2,290	2,592	2,709	2,596	2,595	29,098
市外	125	117	133	157	148	154	135	192	225	195	188	209	1,978
合計	2,623	2,487	2,437	2,488	2,479	2,308	2,463	2,482	2,817	2,904	2,784	2,804	31,076

○ 時間帯別火葬実績（平成23年度実績）

斎場への遺体の受入れは、各斎場で午前10時から午後4時までの間、1時間ごとの受付件数決めて受入れている。

平成23年度の5斎場の火葬時間は、一般的に12時前後に葬儀が執り行われることが多いため11時から2時の時間帯に火葬が集中している。

	10時	11時	12時	1時	2時	3時	4時	合計
火葬件数	1,441	5,647	6,136	5,618	5,221	4,958	2,055	31,076
%	4.6	18.2	19.7	18.1	16.8	16.0	6.6	100

(3) 斎場業務の概要

- 本市の斎場業務は行政職員による事務と技能職員による作業が複合して、市民の火葬需要に対応できるよう運営しており、それぞれ大きく分けて次のような業務となっている。

【行政職員】

① 火葬に関する業務

- ・ 受付業務 . . . 斎場使用申込書
火葬許可書による申し込み確認
- ・ 斎場使用許可業務 . . . 使用申込書・火葬許可書
使用料納入確認後許可
- ・ 各種証明書発行業務 . . . 火葬執行証明・分骨証明などの発行
- ・ 使用料等徴収業務 . . . 斎場・式場使用料
火葬証明等の手数料徴収

② 管理運営業務

- ・ 記録業務 . . . 火葬簿記入（火葬許可書の内容を転記）
- ・ 定期報告業務 . . . 火葬月報
火葬執行状況（保健所提出）作成
- ・ 庶務業務 . . . 各種契約事務
（建物修繕、備品・消耗品購入）
- ・ 式場貸出業務 . . . 式場備品貸出、使用後の式場点検、
鍵の開錠施錠

【技能職員】

① 火葬に関する業務

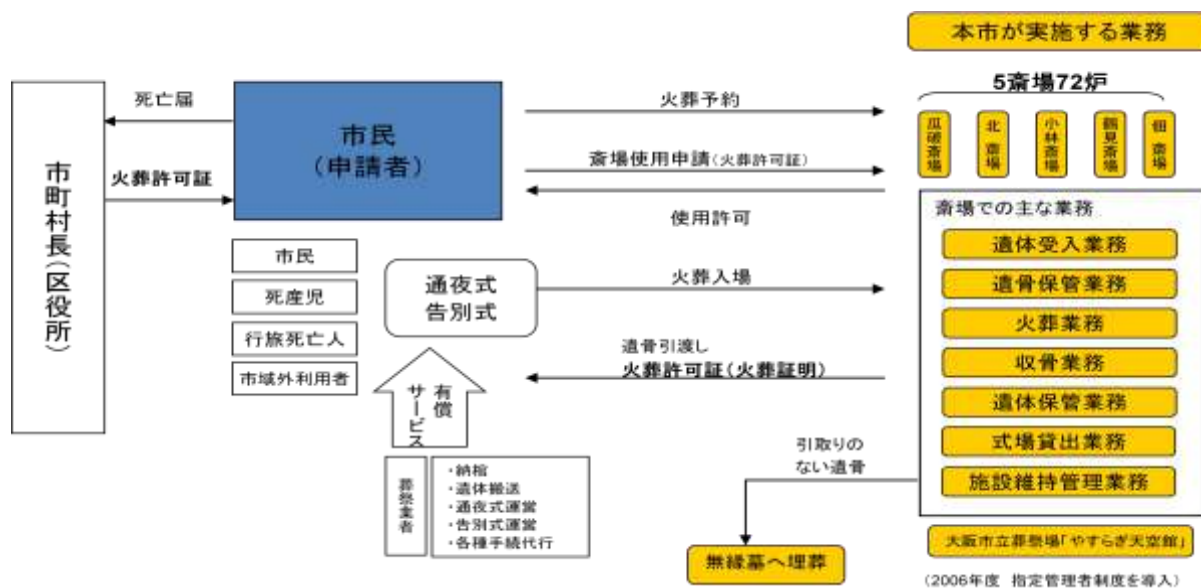
- ・ 受け入れ業務 . . . 霊柩車入場から炉前でのお別れ
火葬炉への入棺
- ・ 火葬業務 . . . 火葬炉裏での火葬炉制御
焼骨の状態監視
- ・ 収骨業務 . . . 焼骨を遺族が骨壺に納める骨上げの案内
残骨処置
- ・ 火葬炉保守点検業務 . . . 火葬炉の日常点検・不具合調整

② 管理運営に関する業務

- ・ 清掃業務 . . . 場内清掃・火葬炉内清掃
- ・ 遺体保管業務 . . . 火葬前日の遺体預かり
- ・ 遺骨保管業務 . . . 行旅死亡者等の身寄り不在の遺骨保管
引渡し
- ・ 庁舎管理業務 . . . 斎場施設の日常点検
- ・ 作業報告業務 . . . 業務日誌、火葬執行日報

○納棺や通夜式・告別式などの葬送儀礼は、一般的に遺族が葬祭業者と契約して行っている。本市では主に受入、火葬、収骨、施設維持管理業務等を実施している。

・市民の火葬申請から火葬後の収骨まで



(4) 職員配置

・斎場別（委託前 平成22年4月現在）

(単位：人)

斎場名	瓜破	北	小林	鶴見	佃	計
行政職員	4	5	2	2	1	14
技能職員	17	15	6	6	4	48

・斎場別（委託後 平成23年10月現在）

(単位：人)

斎場名	瓜破	北	小林	鶴見	佃	計
行政職員	4	5	2	2	1	14
技能職員	17	15	(4～7)	6	(3～5)	38

() 内数値は受託者による要員配置

(5) 年度別決算収支

(単位:千円)

		20年度	21年度	22年度	23年度	
歳入	火葬料	392,936	378,380	364,029	399,289	
	式場使用料	94,420	91,746	95,126	96,496	
	斎場手数料等	4,423	6,067	5,340	5,105	
	合計 ①	491,779	476,193	464,495	500,890	
歳出	人件費 ②	464,082	473,813	459,518	466,419	
	物件費	燃料費等	387,761	313,857	317,079	334,247
		斎場管理費	75,491	90,536	87,485	94,442
		施設整備費	107,706	233,580	203,313	166,334
		合計 ③	570,958	637,973	607,877	595,023
	歳出合計 ④(②+③)	1,035,040	1,111,786	1,067,395	1,061,442	

※ 火葬料の積算方法

市内 燃料費＋光熱水費＋消耗品費等

市外 燃料費＋光熱水費＋消耗品費等＋人件費＋改修工事費＋建替整備費

2. 「斎場運営形態検討会議」における議論

(1) 運営形態の検討経過

- 斎場の運営主体は、旧厚生省通知により、「墓地、納骨堂又は火葬場の経営主体については、(中略)原則として市町村等の地方公共団体でなければならない(後略)」とされていることから本市が経営し、これまで必要な職員を配置して直営により運営を行ってきた。(別紙2参照)
- しかしながら、本市の財政状況、事務事業の総点検、市政改革の新しい構想等の動きに沿って、平成22年度に効率的な斎場運営の方式に関して議論を進め、まずは、平成23年10月から小林斎場、佃斎場の斎場業務のうち技能職員にかかる業務をすべて民間委託する中で、その有効性、効率性、公平性等の検証を行うこととした。
- 今日、市民の火葬に対するニーズも多様化していることを踏まえて、利用者のサービス水準向上を図りつつ、運営コストの削減を行う観点から、業務委託の拡大や指定管理者制度の導入など斎場運営形態のあり方について検討を行うために、平成23年8月から経済・法律等の専門家及び学識経験者などの委員の下、「斎場運営形態検討会議(以下、検討会議という)」を設置した。

(2) 「検討会議」における意見のまとめ(抜粋)

- 斎場運営形態の検討にあたっては、

まず、「サービスのあり方」「業務の効率性と改善」「施設のあり方」「その他」の4項目で、「当面の課題」と「中長期の課題」に分けて整理した。そのほとんどが当面の課題として対応しうるものである。

次に直営、業務委託、指定管理者制度の運営形態別に、その性格やメリットとデメリットを整理した。さらにそこから考えられる運営形態別に、「安定性」「経済性」「サービスの質」「リスク対応」「公平性」の観点で評価し、課題を整理した。

以上の検討から、直営、業務委託、指定管理者制度の3つの運営形態を比較した結果、指定管理者制度に優位性があると考えられる。

しかし、どの様な運営形態においても、メリットとデメリット、また課題がある。したがって、メリットを活かし、デメリットを最小限に抑え、課題を解決する工夫が必要である。

指定管理者制度では、管理権限が委任されることで、受託者が民間のノウハウを活かして市民ニーズに対応した柔軟な運営が行える、経費の削減

効果がある、指定管理者とリスク分担することにより、大阪市の事業運営リスクが軽減できる、といったメリットがある。

一方で、指定管理者制度を適用する際には、経営破たんによる事業の中断が起きること、災害など予期せぬ緊急の事態において協定上の定めが無い場合は、対応が困難になることが予想される。そのため、対策を詳細に講じておく必要がある。

また、直営により長年蓄積されたサービス水準の維持や技術の伝承等をどのように取り込んでいくのかも十分に考慮していかなければならない。

指定管理者制度が望ましい運営形態ではあるが、全国的に見て、指定管理者制度による受託者が炉メーカーなどに限られる等の状況を考慮すると、当面は、直営と指定管理者制度を並存させ、状況を把握しながら順次指定管理者制度を拡大していくことが望ましい。

3. 運営形態の抜本的改革

(1) 基本方針

- 斎場の運営については、現状に示すとおり、5 斎場のうち瓜破・北・鶴見の各斎場は直営で、小林・佃の2 斎場を火葬業務について民間委託としているが、今後はすべてに指定管理者制度を導入する。
- 運営形態の改革にあたっては、スピード感をもって取り組むこととし、早急に所要の手続きを進め、平成25年12月より指定管理者制度に移行する。ただし、瓜破斎場については、平成25・26年度の2か年で一部火葬炉を停止して排気煙道を中心とする大規模改修工事を予定しており、指定管理者制度への移行は平成26年度中の手続きを経て平成27年度当初とする。
- なお、指定管理者制度移行までの間は、小林・佃斎場の火葬業務民間委託を継続させる。

[留意点]

- 斎場は、市民生活に不可欠な事業であり一日も止めることができないことから、民間活用にあたっては、特に経営破綻による事業中断などのリスク管理が必要となるが、その対応策として、指定管理者を複数にすることにより、万一の場合に指定管理者同士がカバーしあえる体制を構築するようあらかじめ募集要項などを整備する。
- 大規模災害の発生など緊急時対応については、平成7年発災の阪神・淡路大震災、平成23年発災の東日本大震災後の被災地や近隣自治体などにおいてとられた対応などを教訓として、想定できる事象はあらかじめ協定事項に盛り込むとともに、想定外の事態への対応については、本市が直接指示することができるように協定等に明記するなど、市民の安心・安全の確保策を講ずる。
- また、指定管理者制度導入後も、これまで本市が有してきた火葬技術のノウハウ・経験を指導・監督に十分生かすことはもとより、さらなる業務効率化へのアプローチなどたゆまぬ検証に努めることとする。
- なお、現在、大都市制度改革の議論を受けて将来の斎場の経営主体については、地方自治法上の公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用や一部事務組合の設立などを中心に検討を進めている。

(2) 指定管理者制度

- 指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を図ることを目的として導入されたものである。
- 指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、指定管理者は、行政処分に該当する使用許可も行うことができることとなり、また、例えば、斎場に設置している市民休憩室で骨上げの時間まで待機している利用者に対しどのようなサービスを行うかなど、利用者が満足するサービスの提案をとおして民間事業者が持つノウハウ等の活用によりサービスの質の向上が図られるとともに、柔軟性のある要員配置や勤務体系等によりコスト削減が期待できる。
- 政令指定都市における斎場運営については、すべてに指定管理者制度を導入している都市は、5都市であり、業務委託を実施している都市が5都市となっている。
- なお、詳細は別紙3に示すとおりである。

(3) 指定管理者制度導入に向けたスケジュール

- 平成25年度予算市会において、制度導入に必要な「大阪市立斎場条例」改正（案）及び関連予算（案）を上程のうえ、議決を経て、指定管理予定者の選定作業に入り、9月市会において、指定管理者を議決する。

○ 今後のスケジュール

平成24年度		平成25年度	
平成25年2月	3月		大阪市立斎場条例改正及び関連予算 市会議決
			大阪市立斎場条例改正(案)及び関連予算(案)を上程
5月	初旬		第1回 大阪市葬祭施設指定管理予定者選定会議
	中旬		募集要項配布
	下旬		申請者説明会 開催
6月	初旬から	初旬	申請書受付
		中旬	第2回 大阪市葬祭施設指定管理予定者選定会議
7月		下旬	指定管理予定者 決定 第3回 大阪市葬祭施設指定管理予定者選定会議
		中旬	指定管理予定者 仮協定締結
		中旬	指定管理予定者 市会上程
9月	中旬		指定管理予定者 市会議決
	下旬		指定管理者 基本協定及び年度協定締結
10月	初旬から		業務引継(研修) 開始
11月	下旬		指定管理者制度 移行
12月	1日から		

(4) 指定期間

- 指定期間の設定については、一般的に経営努力の成果を得るには一定の期間を要し、指定管理者への応募意欲を高め、指定された者の努力を喚起するには、指定期間を長く設定することが効果的である。
- サービスの安定的な提供、施設管理の合理的な運営や長期間の管理にかかるコスト削減効果もあわせ考慮し、「指定管理者制度の導入及び運営に係るガイドライン（改訂版）平成24年3月総務局」にある4年間を基本としながらも、導入開始を12月と考えていることから、平成30年3月末日までの4年4か月間とする。
- 一方、瓜破斎場については大規模改修工事を終える平成27年4月導入となるが、その際、指定期間は平成30年3月末日までの3年間と定め、他の4斎場と終了時期をあわせ、以降の指定管理者選定は5斎場を対象として一層の競争性を確保する。
- なお、当該指定期間中の検証も踏まえる必要はあるが、将来的には、指定管理者における火葬業務にかかるノウハウの蓄積、質の高い人材の確保と研修等による育成などの観点からも、指定期間の長期化を検討する。

(5) 指定管理者の募集

- 政令指定都市の指定管理者制度の導入状況を見ても、指定管理者として火葬炉メーカーやいわゆる外郭団体を指定しているところが多く、市場としてはあまり成熟しているとは言えない。
- 本市の火葬炉数及び火葬件数は全国的にも類のない規模であり、民間事業者からすれば、業務委託であれ指定管理者制度であれ大規模な斎場の運営実績に乏しいことなどから、斎場全体を一括して指定管理者を募集、そして運営させることは競争性確保の観点から適当ではない。
- 指定管理者の募集方法については、これらの点を十分に考慮するとともに、先述の経営破綻による事業の中断や大規模災害時などのリスク対応さらには業務の効果的な執行、利用者に提供できるサービスの競争性を確保するといった観点から、今般対象となる4斎場を2つに分割して募集する。

- 指定管理者制度を導入する政令指定都市の状況として、20 炉以上の規模の斎場に導入している事例は極めて少ないことから、瓜破斎場（30 炉）への指定管理者制度導入を考慮して同程度の規模とすること、あわせて火葬設備のトラブルなど非常時の迅速な対応が可能となるよう複数管理する斎場間の距離などを勘案し、市域内を東・西に分け、北・鶴見斎場（計 28 炉）と小林・佃斎場（計 14 炉）の組み合わせとする。なお、将来的には、指定管理者制度の検証を重ねることと市場の成熟が相まって、より効果的な内容、規模や募集方法など制度の充実を追求する。

(6)経費削減効果(5斎場すべて指定管理者制度導入時)

(単位:百万円)

	直営 ①	指定管理者 ②	差引 ③ (②-①)
直接人件費	488	289	▲ 199
法定福利費等の 一般管理費	0	126	126
人件費 ①	488	415	▲ 73
燃料費等	367	367	0
斎場管理費	121	121	0
物件費 ②	488	488	0
合計 ③(①+②)	976	903	▲ 73

※ 直営と指定管理者の年間経費を試算

※ 直営人件費は平成23年度環境局職員平均給与を参考に算出

※ 指定管理者は瓜破・北・鶴見・小林・佃斎場の直接人件費を算出し、一般管理費を加算

※ 燃料費等は火葬に係るガス・灯油などの燃料経費

※ 斎場管理費は火葬設備の保守点検などの維持管理経費

市立斎場の概要

所在地	開設 改修・建替	敷地面積 建築面積	火葬炉数	火葬燃料	式場 式場数 式場面積 規模
瓜破斎場 平野区瓜破 4-4-146	開設: 1957年4月 改修: 1996年3月	30,274m ² 5,604m ²	30炉	都市ガス	屋内 1式場 120m ² 80人規模
北斎場 北区長柄西 1-7-13	開設: 1907年買収 建替整備: 2001年3月	5,790m ² 3,549m ²	20炉	都市ガス	屋内 2式場 大 215m ² 小 36m ² 大200人規模 小 10人規模
小林斎場 大正区小林東 3-12-8	開設: 1913年6月 改修: 1979年5月	5,647m ² 1,292m ²	10炉	白灯油	屋内 2式場 大 71m ² 小 25m ² 大 60人規模 小 10人規模
鶴見斎場 鶴見区鶴見 1-6-128	開設: 1933年2月 建替整備: 2006年11月	4,976m ² 1,830m ²	8炉	都市ガス	屋内 2式場 大129m ² 小 44m ² 大100人規模 小 20人規模
佃斎場 西淀川区佃 6-4-18	開設: 1934年3月 改修: 1982年3月	3,091m ² 772m ²	4炉	白灯油	屋外 1式場 66m ²

(43) 墓地，納骨堂又は火葬場の経営の許可の取扱いについて

(昭和43.4.5環衛第8058号
環境衛生課長から各都道府県，各
指定都市衛生主管部局長あて通知)

近年，株式会社等営利を目的とする法人に対して墓地の経営を許可する事例が見受けられるが，従来，墓地，納骨堂又は火葬場の経営主体については，昭和21年9月3日付け発警第85号内務省警保局長，厚生省衛生局長連名通知及び昭和23年9月13日付け厚生省発衛第9号厚生次官通知により，原則として市町村等の地方公共団体でなければならず，これにより難しい事情がある場合であっても宗教法人，公益法人等に限ることとされてきたところである。これは墓地等の経営については，その永続性と非営利性が確保されなければならないという趣旨によるものであり，この見解は現時点においてもなんら変更されているものではない。従って，墓地等の経営の許可にあたっては，今後とも上記通知の趣旨に十分御留意のうえ，処理されたい。

(48) 墓地等の経営について

(昭和46.5.14環衛第78号
環境衛生課長から各都道府県知事，各
指定都市衛生主管部(局)長あて通知)

墓地，納骨堂又は火葬場の経営の許可は，原則として市町村等の地方公共団体に与えるものとし，これにより難しい事情がある場合であっても，宗教法人，公益法人等に限りと与えることとされてきたが（昭和43年4月5日付環衛第8058号環境衛生課長通知参照），今後ともこれにより厳しく処理されるよう重ねて通知する。

また，現に墓地等の経営主体が公益法人である場合であっても，いやしくも営利事業類似の経営を行なうことなく，公益目的に則って適正な経営が行なわれるよう関係者に対して強く指導されたい。

政令指定都市の斎場運営状況（指定管理者制度）

項 目	仙台市	川崎市	千葉市	広島市	福岡市
契約業者	財団法人 仙台市公園緑地協会	川崎市保健衛生事業団・ 富士・高砂共同体	富士建設工業（株）	ひろしま 斎場管理グループ	財団法人 ふくおか環境財団
契約方法	非公募	公募	公募	公募	非公募
指定期間	24. 4. 1～29. 3. 31 5年間	21. 4. 1～26. 3. 31 5年間	22. 4. 1～27. 3. 31 5年間	22. 4. 1～26. 3. 31 4年間	22. 4. 1～27. 3. 31 5年間
火葬場・炉数	葛岡斎場（20炉）	かわさき南部斎場 （12炉） かわさき北部斎場 （16炉）	千葉市斎場（16炉）	永安館 （12炉） 可部火葬場 （2炉） 五日市火葬場 （4炉） 湯来火葬場 （2炉） 西風館 （10炉）	福岡市葬祭場（25炉） 玄界島火葬場（1炉）
指定管理料 （単位：千円） （平成23年度）	269,154	357,789	379,934	381,345	358,688
火葬件数 （平成23年度）	8,680	10,334	7,716	10,448	9,666
火葬料金 （大人料金：円）	市民	3,000	6,000	8,200	20,000
	市民以外	27,000	30,000	60,000	59,000
職員数	指定管理者 2名 事務職員 2名 その他 10名 技術職員	指定管理者 12名 事務職員 18名 技能職員	指定管理者 50名 職員	指定管理者 13名 事務職員 21名 技術職員	指定管理者 8名 事務職員 3名 その他 11名
休業日	1月1日、2日及び 6月中の1日	1月1日及びび引日	1月1日	1月1日、2日及び秋分の日	年3日 （1月1日と春と秋に1日 ずつ）