

# 総務環境委員会

No.	項目	概要	頁
I	新しいお墓のかたち (兵庫県神戸市)  人口：1,496,638人 事業開始：令和4年度	神戸市では、社会情勢の変化等を踏まえた今後の市立墓園の在り方について、「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議」での意見を踏まえ、時代に適合した墓地の整備を進めている。  子や孫への承継を前提としない墓地への需要の高まりに対応するため、承継を前提としない利用しやすい墓地として、あらかじめ墓石の撤去や合葬墓への改葬を組み入れた期限付き墓地を鶴越墓園内に整備したほか、自然回帰志向に応える形態の墓地として、個々の木々を墓標とするのではなく、山中の樹林全体を墓標とし、自然山林そのものの土に還ることをコンセプトとした「樹林葬墓地」を整備することとした。	5
II	ローコード・ノーコードツールの活用した内製システムの構築 (大分県別府市)  人口：112,551人 事業開始：平成30年度	別府市は、市民、職員、国、他県に向けて、デジタルのちからを最大限活用する施策により市民サービスの向上・地方創生・生産性の向上・働き方改革、さらには観光立国日本におけるモデル都市としてのブランドを確立するため、令和元年6月に「デジタルファースト」を宣言し、デジタルに関する取り組みを進めている。  ローコード・ノーコードツールを活用し、内製（職員による手作り）でプレミアム付商品券予約販売システムや避難所運営支援システムを構築したほか、RPAのシナリオも内製し、職員の業務負担の縮減を実現した。	25

# I 新しいお墓のかたち（兵庫県神戸市）

## 1 はじめに

近年、少子高齢化や核家族化、さらには非婚化の進行により、従来型の墓地を維持・承継することが困難となる事例が増加しており、墓地を取り巻く社会環境は大きく変化している。

神戸市においては、市立墓園全体の使用許可件数が減少傾向にある一方で、平成27年度以降は返還区画数が新規使用許可区画数を上回る状況が継続している。

また、神戸市が実施した社会的変化及び墓地に対する意識・ニーズの変化に関する調査結果によれば、墓地の承継を前提としない新たな需要が高まっていることが明らかとなっている。

こうした状況を踏まえ、神戸市は市立墓園の将来像を検討するための有識者会議を設置し、その提言等を基に、期限付墓地や樹林葬墓地など新たな形態を含む墓地整備を進めている。

一方、本市においても、少子高齢化や核家族化の進行に伴い、墓地の承継者不在や墓地を取得できない市民への対応が課題となっている。このため、最終的な遺骨の受け皿として、市営星ヶ峯墓園内に合葬墓を整備し、令和6年2月に供用を開始したところである。

本調査では、「新しいお墓のかたち」として、区画型合葬式墳墓（神戸市立西神墓園）、合葬式墓地「鶴越（ひよどりごえ）合葬墓」（鶴越墓園）、樹林葬墓地（ひよどりごえ森林公園）など、社会情勢の変化を踏まえつつ、時代に適合した墓地整備を進めてきた神戸市の取り組みを調査する。併せて、本市の現状との比較を行い、今後の本市における墓地政策の方向性について検討する。

## 2 神戸市の取り組み

### (1) 「新しいお墓のかたち」の全体像

神戸市では、社会情勢の変化を踏まえた今後の市立墓園の在り方について、後述する有識者会議での意見を基に、時代に即した墓地整備を進めている。その中で、「新しいお墓のかたち」として「期限付墓地」及び「樹林葬墓地」を位置付けている。

併せて、従来から鶴越墓園内で募集してきた、使用期限を定めない一般墓（従来型墓地）の新規区画募集については、令和6年度をもって終了している。

このように、神戸市は墓地の承継を前提としない需要の高まりに対応することを政策の中心に据え、従来型の一般墓の新規募集を終了するという大きな転換を図っている点が特徴である。

### (2) 神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議

神戸市では、少子高齢化の進展や多死社会の到来に加え、死生観・家族観・祀る意識など、市民の墓地や葬送に対する価値観が変化している状況を踏まえ、市立墓園の将来像について専門的見地から意見を得るため、「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議」を設置した。同会議は4回開催され、令和5年4月に「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書」が提出されている。

神戸市は、同報告書における提言を踏まえ、「承継を前提としない墓地」や「自然回帰志

向の墓地」など、新たな形式の墓地整備を進める方向性を示している。

① 神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議委員名簿

氏名	所属	分野
こたに 小谷 みどり	一般社団法人 シニア生活文化研究所 代表理事	死生学、葬送問題
といしば 問 芝	東北大学大学院 文学研究科 准教授	宗教学
なかた 中田 ひろやす 裕 康	神戸市民生委員児童委員協議会 副理事長	地域福祉関係
ひらい 平井 しょうこ 晶 子	神戸大学大学院 人文学研究科 教授	家族社会学、歴史人口学
まきむら ◎横村 ひさこ 久子	京都女子大学名誉教授 京都女子大学宗教・文化研究所 客員研究員	環境学、造園学
よこた 横田 むつみ 睦	公益社団法人 全日本墓園協会 理事・主管研究員	墓地関係

※◎は座長（敬称略・50音順）

② 開催日程及び議題

開催日程	議 題
第1回 (令和4年12月27日)	(1) 墓地に対する意識の変化 (2) 墓地に対するニーズの変化 (3) 市立墓園の現状と利用動向
第2回 (令和5年2月2日)	(1) 第1回会議で出された意見の整理 (2) 市立墓園の現状の分析
第3回 (令和5年3月17日)	神戸市の墓園行政として取り組むべき具体的な課題と方策 ①市立墓園の既存利用者への対応 ・墓園環境について ・無縁墓増加に対する対応 など ②これから新たに墓地を求める方への対応 ・経済的な状況や家族の状況にかかわらず納骨できるセーフティネットの対応 ・合葬墓、樹木葬、期限付き墓地等、ニーズの変化への対応 など
第4回 (令和5年4月18日)	神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書（案）のまとめ

③ 神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書（概要）

令和5年4月に提出された「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書」では、まず神戸市立墓園の役割として、「安心で信頼できる墓地の提供」及び「セーフティネットとしての墓地の提供」が掲げられている。

その上で、市立墓園として今後取り組むべき方向性について、既存利用者への対応として、トイレ設備の整備・更新、墓園への交通アクセスの改善などの墓園環境の整備に加え、「墓じまい」への支援や、園内における無縁墓の増加への対応が求められている。

また、新たに墓地を求める市民への対応としては、

- ・承継を前提とせず、比較的廉価で利用できる合葬施設の整備
- ・自然回帰志向に対応した樹木葬を取り入れた合葬施設の整備
- ・使用期限を設けた墓地（期限付墓地）の整備

といった方針が示されている。これらは、「生前に自らの墓を考える時代」への対応として位置付けられており、家族・承継者の有無や経済状況に左右されず、誰もが葬られ

る機会を確保する、いわば「死後の安寧の保障」を実現するための取り組みとして整理されている。

### (3) 市民ニーズの把握・分析

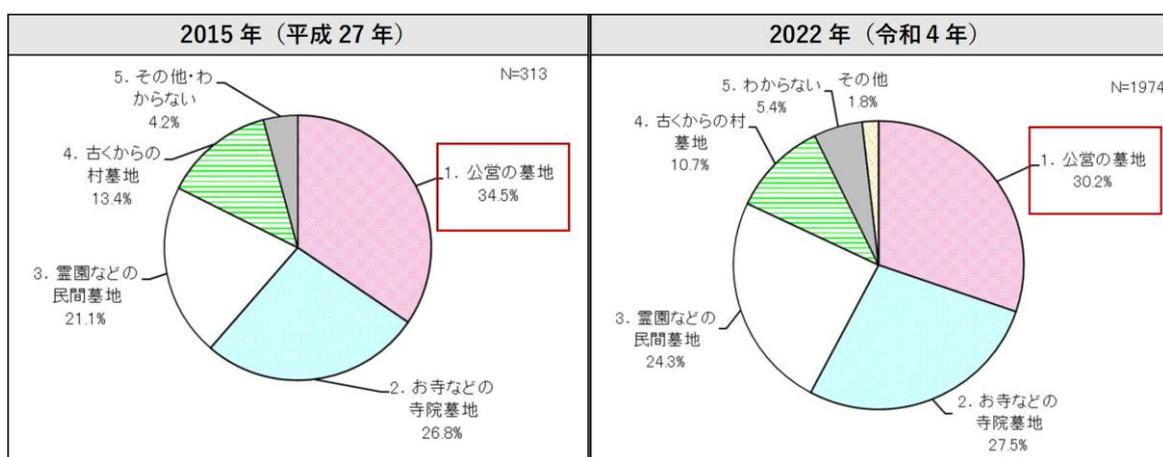
#### ① ネットモニターアンケート調査

神戸市では、神戸市ネットモニター制度を活用し、平成27年及び令和4年にインターネットによる市民アンケート調査を実施している。これら2回の調査結果からは、市民の墓地に対する意識やニーズに一定の変化が見られた。

#### ア 墓地の所有状況等

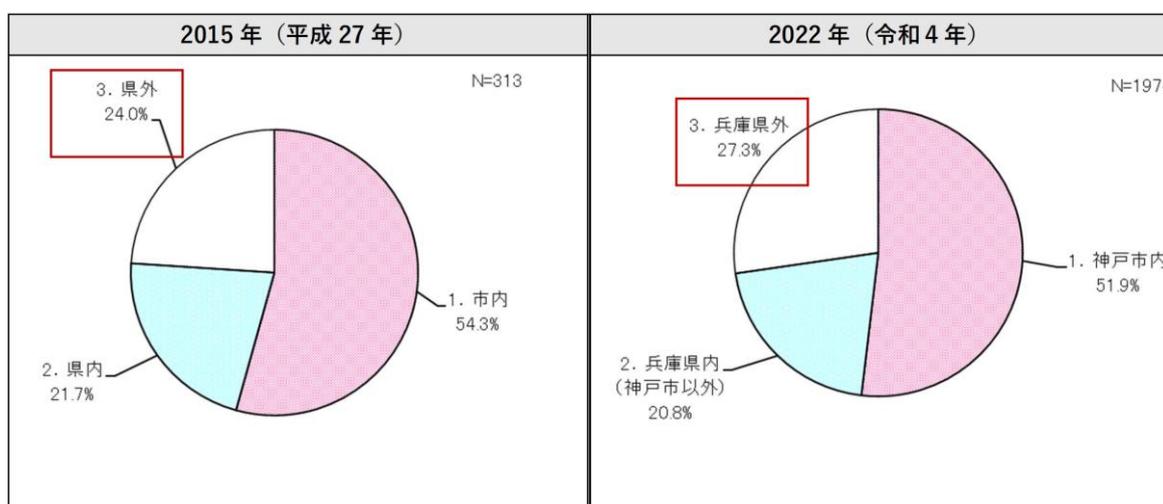
令和4年に実施された調査によれば、神戸市ネットモニター回答者のうち、56.0%が墓地を所有していた。

運営形態別の内訳は、公営墓地が30.2%（平成27年：34.5%）、寺院墓地が27.5%（平成27年：26.8%）、民間墓地（霊園等）が24.3%（平成27年：21.1%）となった。



（出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書）

また、墓地所有者のうち、51.9%（平成27年：54.3%）が神戸市内に墓地を所有していると回答しており、所在地についても一定程度の変化が見られた。

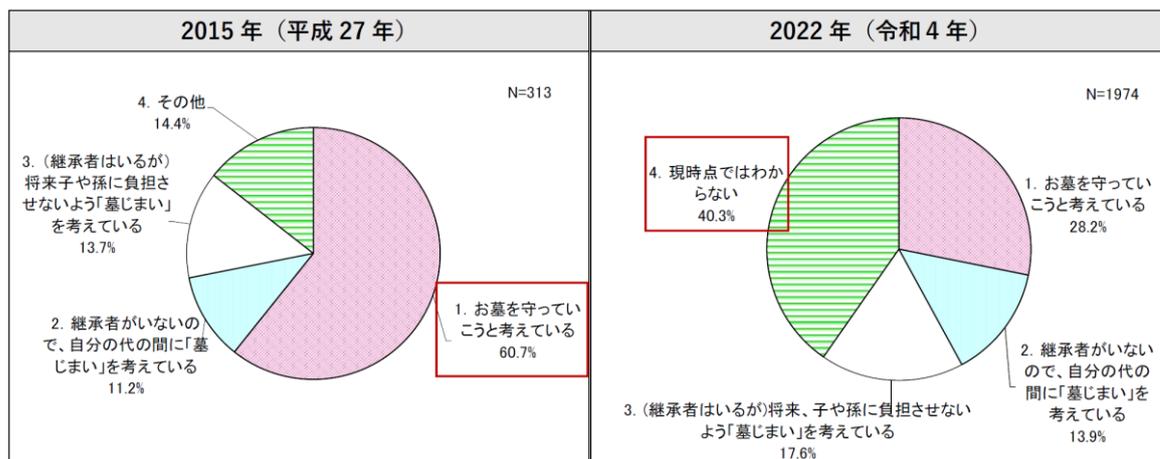


（出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書）

## イ 墓地の将来的な維持管理

墓地の将来的な維持管理については、「お墓を守っていこうと考えている」と回答した者が28.2%（平成27年：60.7%）であった一方、承継者の不在や子・孫への負担回避などを理由として「墓じまいを考えている」と回答した者が31.5%（平成27年：24.9%）に上った。これらの結果から、市民の多くが将来の墓地管理に不安を抱えている状況がうかがえた。

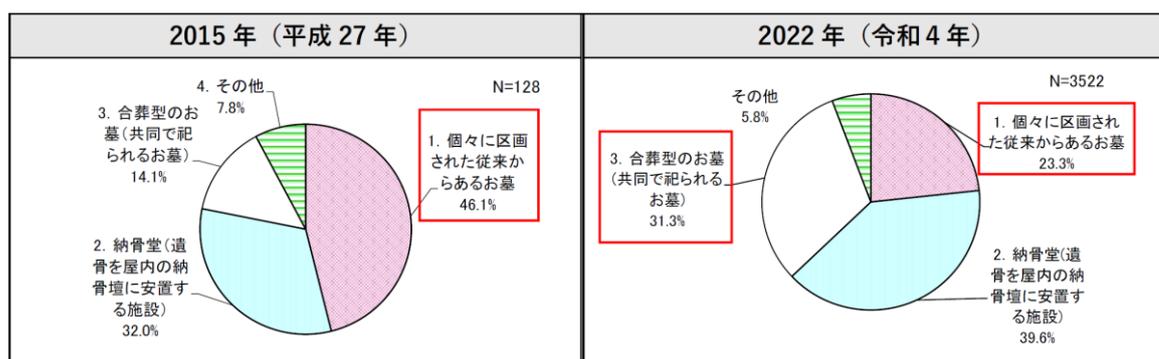
また、現在所有している墓地とは別に、新たな墓地を取得する意思の有無を尋ねたところ、80.4%が「希望しない」と回答し、新規取得に対する意欲は低い結果となった。



（出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書）

## ウ 墓地に対する希望など

新たに墓地を取得する場合の希望する墓地形態について尋ねたところ、平成27年調査では「個々に区画された従来型の墓地」が46.1%、「納骨堂（屋内納骨壇）」が32.0%であった。これに対し、令和4年調査では「納骨堂」が39.6%、「合葬型墓地（共同で祀られる墓）」が31.3%となり、希望する墓地形態に変化が見られた。



（出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書）

また、墓地選択に際して重要視する項目（複数回答）としては、「お墓の価格」（50.3%）、「維持管理に係る費用」（65.0%）、「交通の便」（39.7%）に加え、「子や孫に負担をかけないこと」（52.1%）を重視する回答が多く、経済的負担や承継負担の軽減に対する関心の高まりがうかがえた。

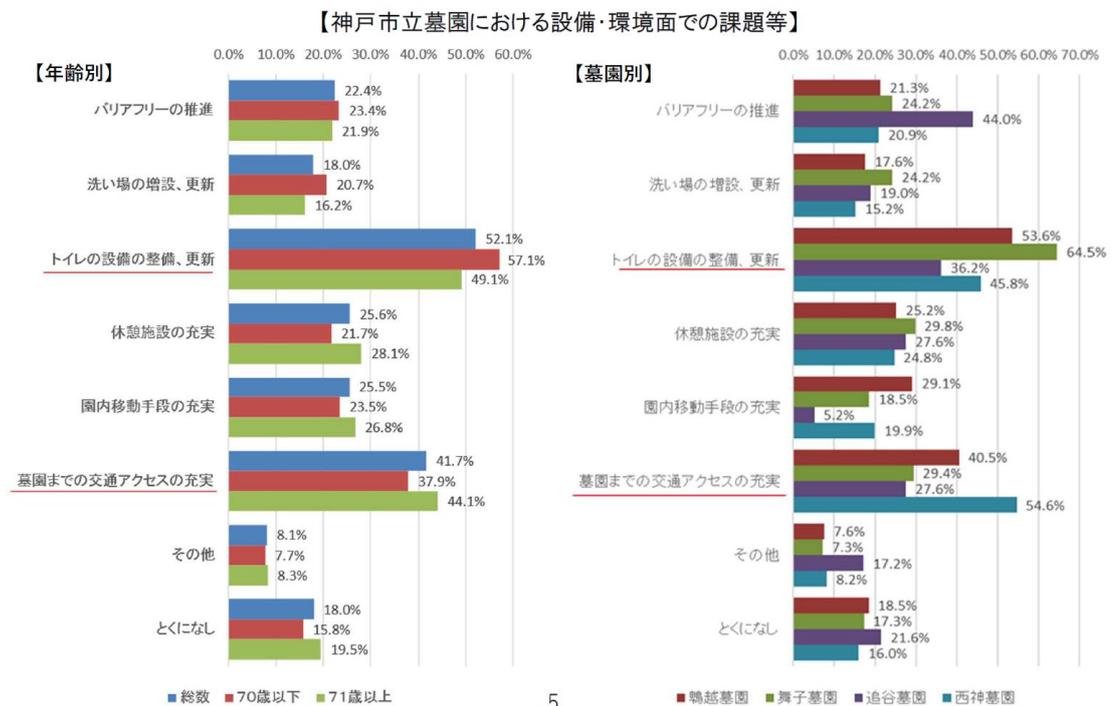
## ② 神戸市立墓園利用者アンケート調査

神戸市では、前述のネットモニターアンケート調査の結果を踏まえ、市立墓園の在り方を検討するため、令和4年12月に市立墓園の既存利用者を対象としたアンケート調査を実施した。有識者会議では、この調査結果を基に「市立墓園の既存利用者に対して解決すべき課題」「新たに墓地を求める層に対応するための課題（市民意識・ニーズの変化への対応）」の2つの視点から課題を整理している。

ア 市立墓園の既存利用者に対して解決すべき課題

a 墓園環境の整備

市立墓園利用者アンケート調査によれば、設備・環境面における主な課題として、「トイレの設備の整備・更新」（52.1%）が最も多く挙げられ、次いで「墓園までの交通アクセスの充実」（41.7%）が続いた。



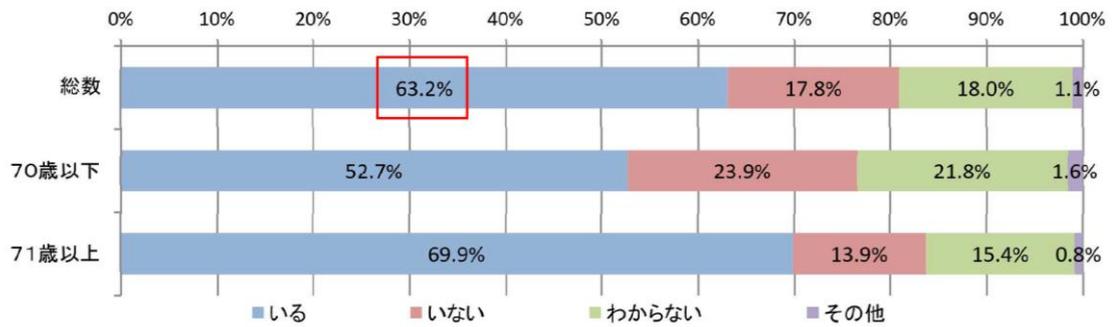
（出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書 概要版）

トイレ設備の整備・更新については、有識者会議において、すでに洋式化やユニバーサルデザイン対応が順次進められているが、今後も、老朽化対策や防犯面への配慮を行いつつ、誰もが利用しやすい環境を計画的に整備していく必要があると整理されている。

墓園までの交通アクセスの充実については、各市立墓園が自然環境に恵まれた立地であることから、マイカー来園の利便性向上に加え、公共交通機関との乗継案内の周知、園内循環バス停への屋根設置など、サービス面の改善が求められている。また、盆・彼岸期の路線バス増便の継続依頼や、試行中の園内ジャンボタクシーの本格導入など、利便性向上に向けた取り組みが必要と整理された。

b 墓じまい・無縁化増加への対応

神戸市立墓園利用者のうち、承継者が「いない」または「わからない」と回答した割合は35.8%であり、特に年齢が若い利用者ほどその傾向が強い結果となった。

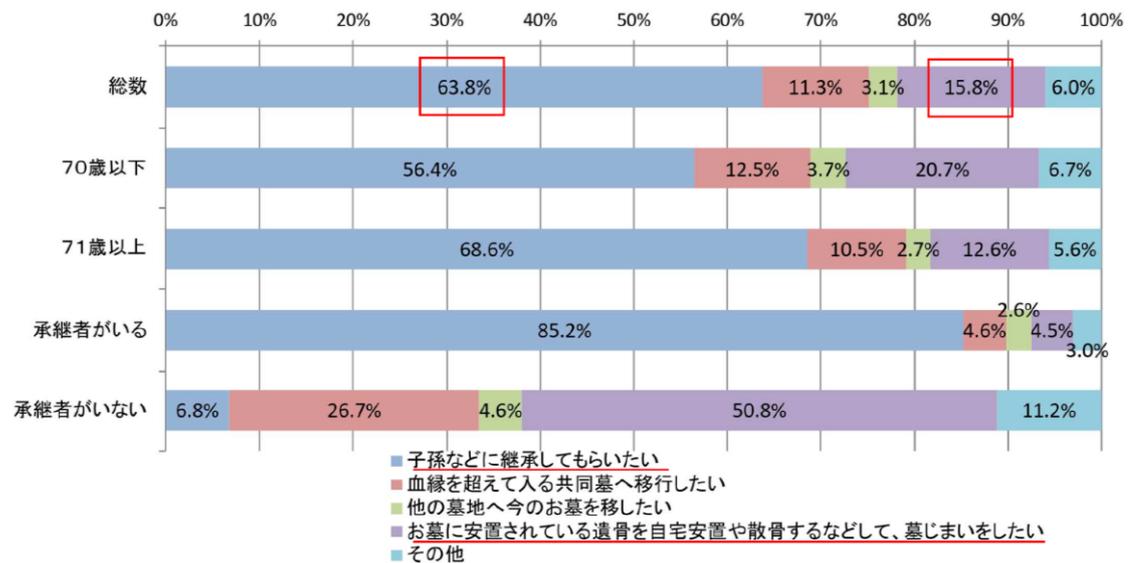


(出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書)

今後の墓地利用の意向については、「子孫などに継承してもらいたい」とする回答が63.8%と最も多く、次いで「お墓に安置されている遺骨を自宅安置や散骨するなどして、墓じまいをしたい」とする回答が15.8%となった。

年齢別にみると、70歳以下の利用者は、71歳以上の利用者に比べて「子孫に継承してもらいたい」とする割合が低く、「墓じまいをしたい」とする割合が高いという特徴が見られた。

また、承継者の有無別では、承継者がいる利用者では「継承してもらいたい」が85%を超えるのに対し、承継者がいない利用者では「墓じまいをしたい」とする割合が50.8%に上り、承継者の有無が将来の墓地利用の意向に強く影響していることが確認された。



(出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書)

墓じまいへの対応について、有識者会議では、墓じまいを希望する既存の利用者に対し、手続きやその方法を分かりやすく示す案内の充実が必要であると整理している。また、令和3年度に拡張された鶴越合葬墓について、将来の利用状況を見ながら、他の墓園における合葬墓整備の検討を進める必要があるとした。

無縁化増加への対応については、鶴越墓園で実施している無縁墳墓の改葬手続きを、他墓園でも調査・実施する必要性が指摘された。さらに、将来の無縁化を防止

する観点から、一定期間経過後に合葬する「期限付墓地」の整備を進める必要があると整理されている。

イ これから新たに墓地を求める者に対して市民意識やニーズの変化に対応するため、今後取り組むべき課題

a 自分で生前に墓を考える時代の到来への対応（意識・ニーズの変化への対応）

調査結果によれば、合葬墓への埋葬を希望する者の増加にみられるように、市民が希望する墓地形態は大きく変化してきている。また、墓地取得に際しては、「取得費用」や「維持管理に係る費用」が重視されており、経済的負担を抑えたいという傾向が強まっている。

有識者会議では、承継を前提としない比較的廉価な合葬施設について、引き続き社会状況に応じた運営を行う必要があるとされたほか、自然回帰志向に対応した樹木葬を取り入れた新たな合葬施設の導入についての検討が求められた。このようなニーズに基づき、検討すべき墓地形態は以下のとおり整理されている。

承継を前提としない墓地	
・合葬墓	(自然志向の墓地)
・期限付墓地（墓の形態に関わらず、承継を前提とせず、使用期限を定め、期限後は合葬）	・樹木葬 ・散骨

b 家族・承継者の有無や経済状況等に関わらず葬られる機会の提供（死後の安寧の保障）

「死」が家族や地域から離れつつある現代社会においては、「自分で生前に墓を考える時代」が到来しており、市立墓園の在り方もこの状況を前提として検討する必要がある。家族や承継者の有無、経済状況に左右されることなく、誰もが無縁となることなく安心して埋葬される環境を整備する、すなわち「死後の安寧の保障」を図ることが求められている。

また、神戸市の特徴として、他都市と比較して高齢独居世帯が多いことから、生前の納骨予約・葬儀予約などを可能とするシステムの検討が必要とされている。

有識者会議では、承継に対する不安への対応として期限付墓地の導入検討が必要であるとされたほか、家族の有無、宗旨・宗派、経済状況に関係なく利用できる合葬墓を安価に提供し、市民のセーフティネットとして機能させることの重要性が指摘された。さらに、身寄りのない独居高齢者や低所得者などに対しては、生前の葬儀予約・納骨予約を支援する仕組みの構築についても検討が必要であると整理されている。

#### (4) 神戸市の主な取り組み

##### ① 区画型合葬式墳墓

神戸市立西神墓園は、西神地域（神戸市西区中央部の大規模ニュータウンエリア）の人口増に対応するため、一般墓域・芝生墓域のほか、人工の滝やレクリエーション広場を併設した公園墓地として、平成2年4月に開設された。

この西神墓園内に設置された「区画型合葬式墳墓」は、平成23年にパイロット事業として132区画が整備され、現在では127区画が使用されている。

神戸市立西神墓園 区画型合葬式墳墓の概要

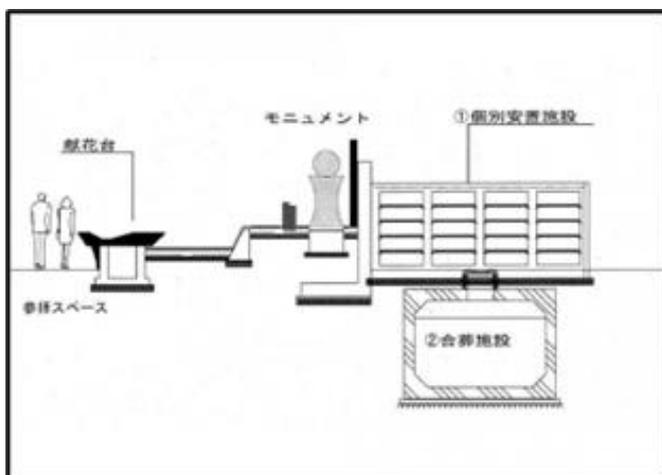
項目	内容
場所	神戸市立西神墓園（神戸市西区神出町南美濃谷614）内
区画数	132区画
形態	区画型合葬式墳墓（複数の死亡者について合同して慰霊することを目的とし、その1区画に死亡者1名分の焼骨の埋蔵をする墳墓）
使用期間	使用許可日から30年間 ※使用期間満了後は、市が慰霊碑下の合葬式納骨室に合葬する。
使用料	1区画につき300,000円

② 合葬式墓地「鶴越（ひよどりごえ）合葬墓」

合葬式墓地「鶴越合葬墓」は、平成30年7月に神戸市立鶴越墓園内に整備された施設である。

同施設は、骨壺を10年間個別に安置する個別安置施設と、遺骨を骨袋に納めて共同で埋蔵する合葬施設を併せ持つ構造となっている。個別に安置された遺骨は、使用期間10年の経過後（10年間の延長可）に合葬施設へ改葬される仕組みである。

整備当初の収容可能数は約10,000体とされていたが、令和3年度までの使用許可件数が約9,000体を超える状況となったため、同年度に拡張工事が実施され、現在は約20,000体を収容できる規模となっている。



◀ 個別安置施設外観



◀ 個別安置施設内部

合葬式墓地「鶴越合葬墓」（出典：神戸市ホームページ）

### 神戸市立鶴越墓園 合葬式墓地（鶴越合葬墓）の概要

項目	内容	
場所	神戸市立鶴越墓園（神戸市北区山田町下谷上字中一里山12-1）内	
形態	個別安置施設	骨壺のまま保管した後、使用許可期間満了後に合葬施設に埋蔵（改葬）する。
	合葬施設	骨壺から焼骨を取り出して布袋に収め、埋蔵する。
使用期間	個別安置施設	使用許可日から10年間（使用期間の延長可（10年間））
	合葬施設	期限なし
使用料	個別安置施設	1体あたり100,000円（使用期間の延長（10年間）：1体あたり50,000円）
	合葬施設	1体あたり50,000円

### ③ 期限付墓地

神戸市では、子や孫への承継を前提としない墓地への需要の高まりに対応するため、令和7年度に、利用しやすい新たな墓地形態として期限付墓地を鶴越墓園内に整備した。

同墓地は、承継を前提とせず利用できるよう、15年間の管理

料に加え、使用期間満了後に神戸市が実施する墓石撤去費用及び合葬墓への改葬費用をあらかじめ組み込んだ料金体系となっている。

また、「募集」「利用」といった入口段階だけではなく、「使用期間満了後の墓石撤去」「合葬墓への改葬」といった出口までを行政が設計に組み込んでいる点が特徴的である。この仕組みにより、無縁化のリスクを低減するとともに、将来的な墓園管理コストの見通しを確保できる点が大きなメリットである。



### 神戸市立鶴越墓園 期限付墓地の概要

項目	内容	
場所	神戸市立鶴越墓園内（鶴越合葬墓西側の専用区域）	
整備区画数	255区画	
区画面積	1.6㎡	
使用期間	使用許可日から15年間（使用期間の延長は不可） ※市が設置したカロート（地下葬こう）の上部に使用者が墓碑を建立する。 ※使用期間満了後は、市が鶴越合葬墓に改葬し、墓碑等を撤去する。	
周辺施設	駐車場（障害者スペース有）、水汲み場、ごみステーション	
申込要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 神戸市民（申込み時までに6か月以上継続して神戸市内に住所を有し、住民登録をしている者）</li> <li>○ 使用許可を受けた日から3年以内に墓碑等を建立できる者</li> <li>○ 使用期間（15年間）中、管理ができる者</li> <li>○ 書類審査合格後、おおむね3週間以内に区画使用料を納入できる者</li> <li>※1世帯につき1件の申込みとする。</li> </ul>	
使用料	区画使用料	300,000円（15年間の管理料及び使用期間満了後の墓碑等撤去費を含む）

埋蔵する遺骨	焼骨 1 体につき50,000円（後日の申込みも可） ※申込者が下記のいずれかに該当する場合は、申請に基づき、2分の1に相当する額を減額する。 ア 生活保護受給者 イ 市立墓園（条例墓地を含む）の墓地及び納骨堂を返還（墓じまい）するため、同墓地または納骨堂に埋蔵または収蔵されている遺骨（焼骨）を改葬しようとする者
	合葬墓の記名板※を希望する場合
	1 体当たり30,000円（後日の申込みも可） ※使用期間満了後に改葬する鶴越合葬墓に設置するもの。

#### ④ 一般墓新規募集の終了

神戸市では、従来型の一般墓（使用期限を定めない墓地区画）について、鶴越墓園内の新規区画募集を令和6年度をもって終了した。ただし、返還された区画の再貸付等については、これまでどおり募集を継続している。

この方針転換は、これまで「新規供給＝従来型の一般墓」を中心としてきた供給構造から「承継不要型の墓地を中心とした供給」へ移行することを明確に示すものであり、神戸市の墓地政策における重要な政策的メッセージとなっている。

#### (5) 樹林葬墓地の整備

これまで神戸市立墓園では、子や孫が代々承継していくことを前提とし、使用期間を定めずに墓地使用許可を行い、使用者が墓石を設置・管理する従来型の墓地を供給してきた。

しかし、少子・超高齢化や家族形態の変化に伴い、墓地の承継や管理に不安を抱く利用者が増加しており、平成27年度以降は、いわゆる「墓じまい」等による返還区画数が増え、新たに使用許可を行う区画数を上回る状況が続いている。

また、平成30年度より供用を開始した鶴越合葬墓では、毎年1,300～2,000件程度の使用許可が行われており、承継を前提としない墓地へのニーズの高まりが顕著となっている。

さらに近年、樹木葬墓地に対する市民の関心が高まっており、有識者会議の報告書でも、自然回帰志向に応える樹木葬を取り入れた新たな合葬施設の整備が提言されている。

こうした状況を踏まえ、神戸市では、自然回帰志向に応える新たな墓地として、「樹林葬墓地」を整備することとした。この樹林葬墓地は、個々の樹木を墓標とする方式ではなく、山中の樹林全体を墓標と見立て、自然山林の土に還ることをコンセプトとした形態であり、より自然への回帰を重視した埋葬方法となっている。

#### 「神戸市樹林葬墓地」の概要

項 目	内 容
整備予定地	ひよどりごえ森林公園内（北区ひよどり台）
整備概要	墓域面積1,200㎡、埋蔵予定数約1,600体（供用年数20年・1年あたり80体）
埋蔵方法	粉状にした焼骨を土と混ぜて埋蔵し、自然分解を促進する。
埋蔵形態	個々の樹木を墓標とせず、エリアとなる樹林内に一定の間隔を設けて順番に埋蔵する。
供用期間・管理期間	供用期間を20年間とし、その後30年間をかけて自然遷移させ、50年後に山林に戻す。

(参考：樹木葬の形態整理)

項目	事例	詳細
個別埋蔵	新潟市(太夫浜墓園樹木葬墓地)など	樹木の下に、個別区画用や合葬用の大きなカロート(埋蔵施設)が整備されている。 墓石は置かない場合が多く、外見は「合葬(大きなカロートへ埋蔵)」と似通ったものが多い。
合葬 (大きなカロートへ埋蔵)	メモリアルグリーン樹木型納骨施設(横浜市) 小平霊園樹木型合葬埋蔵施設(東京都) 深草墓園樹木型納骨施設(京都市)など	樹木や芝生の下に設けた大きなカロートの内部に、納骨袋などに入れた遺骨を合葬する形式。 原則、遺骨の返還や改葬はできない。
里山型 (遺骨を直接埋蔵、広義の合葬)	森の墓苑(千葉県長南町) 東京里山墓苑(八王子市) 大阪北摂霊園(大阪府豊能町)など	遺骨を粉砕し、自然に還る素材の納骨袋などに入れた遺骨を直接埋蔵する。 墓標として植樹をする例もみられる。 環境循環や里山保全を意識している場合が多い。

(出典：神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書)

(参考：埋蔵方法の比較)

樹木葬の埋蔵方法	特徴
個々の樹木を墓標とする方法	○ 樹木のもとに埋蔵する形式。 ○ 墓標となる樹木が、植生の遷移の影響や樹病等により枯死・損傷する可能性がある。
山中の樹林全体を墓標とする方法	○ 個々の樹木を墓標とせず、エリアとなる樹林内に一定の間隔を設けて順番に埋蔵する形式。 ○ 植生の遷移により区域の樹種や個体数等は変化するものであり、そのような変化をも含めて樹林全体を墓標とする。

(出典：神戸市「神戸市樹林葬墓地整備基本方針」)

### ① 整備予定地の選定及び調査・検討

整備場所の選定にあたっては、「緑豊かな市有地であること」及び「公共交通機関や車でのアクセスが一定程度確保されていること」を基本条件とした。その上で、ひよどりごえ森林公園内を候補地とした上で、駐車場を備える「ひよどり台メイン出入口」から園路を通じてアクセス可能であり、かつ住宅地からも離れた中央部付近を整備予定地として設定した。



(出典：神戸市「神戸市樹林葬墓地整備基本方針」)

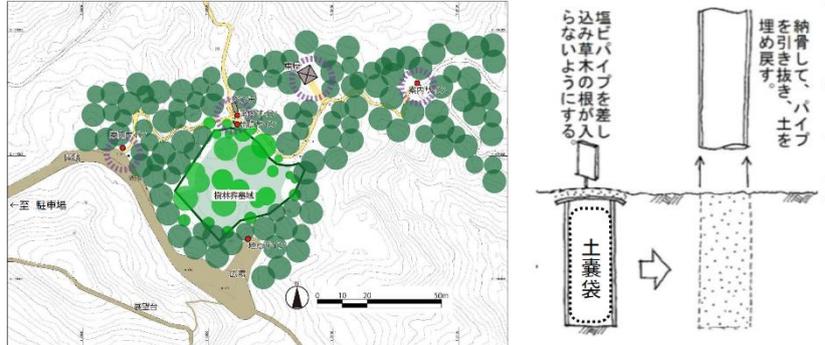
### ② 整備計画

地層や植生等に関する現地調査の結果に加え、学識経験者へのヒアリング等を踏まえ、

整備範囲、埋蔵方法、埋蔵可能数等について検討を行った。

まず墓所区域については、現地調査の結果から、整備予定地エリア内で比較的平坦であり、埋蔵深さ50cm以上を確保できる約1,200㎡の範囲を墓所区域として設定した。また、区域内の樹木が健全に生育できるよう、必要に応じて間伐を行うこととした。

埋蔵方法については、整備時にあらかじめ埋蔵箇所を掘削し、草木の根が入り込まないように適切な処置を施したうえで、納骨時に埋め戻す方式を採用することとした。これにより、約1,600体の埋蔵が可能であると見込んでいる。



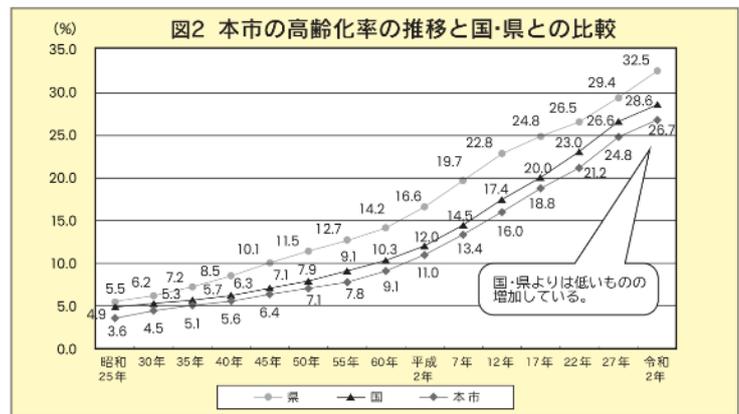
(出典：神戸市「神戸市樹林葬墓地整備基本方針」)

### 3 本市を取り巻く現状

#### (1) 社会的変化

令和2年国勢調査によると、本市の高齢化率（65歳以上人口割合）は26.7%であり、全国（28.6%）や鹿児島県（32.5%）の水準を下回っているものの、年々上昇している。

また、本市の年間死亡数は緩やかな増加傾向にあり、平成20年に年間5,000人を超え、令和4年には年間7,000人を上回るなど、近年その増加が顕著となっている。



資料「国勢調査」

同調査における本市の1世帯当たり人員は2.06人で、全国と同様に減少傾向にあり、全国（2.21人）及び鹿児島県（2.11人）を下回っている。また、本市の一般世帯に占める65歳以上単独世帯の割合は12.71%で、全国（12.06%）と同程度であるが、鹿児島県（16.40%）より低く、全62中核市中23位となっている。

さらに、本市の未婚率（15歳以上人口に占める未婚者の割合）は29.2%で、全国（29.5%）とほぼ同水準である一方、鹿児島県（25.5%）を大きく上回っている。

	未婚率	有配偶率	死別率	離別率
全国	29.5%	55.6%	9.1%	5.8%
鹿児島県	25.5%	56.2%	11.1%	7.2%
鹿児島市	29.2%	54.5%	9.1%	7.2%

(出典：総務省「国勢調査」)

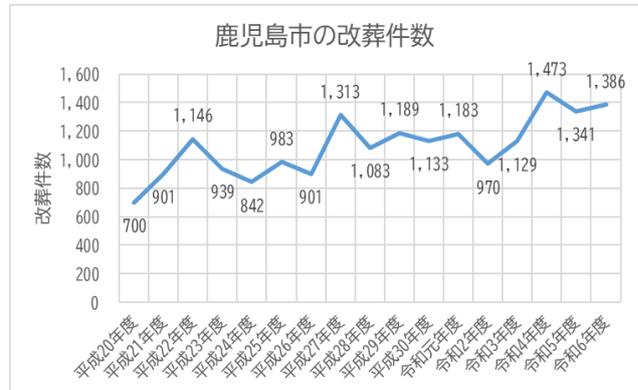
(2) 本市における墓地の現状と意識やニーズ

① 無縁遺骨の保管状況

本市では、令和4年度末現在、身寄りのない方等の遺骨465柱に加え、市営墓地環境整備事業に伴い撤去した無縁墳墓の遺骨2,287柱を保管している。

② 改葬件数

本市における改葬件数は、「終活」という言葉がメディアに登場し、広く一般に用いられるようになったとされる平成22年度に初めて1,000件を超えた。その後は増減を繰り返しつつも全体として増加傾向にあり、近年では年間1,300～1,400件前後で推移している。



(出典：厚生労働省「衛生行政報告例」)

③ 市民の意識やニーズ

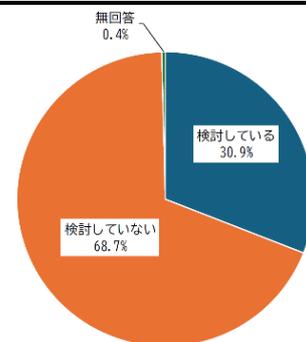
本市では、令和6年11月に実施した「まちかどコメンテーター」アンケート調査において、墓地等に関する市民意識調査を行っている。

テーマ/担当課	墓地等に関するアンケートについて/環境衛生課
調査期間	令和6年11月1日(金)～令和6年11月18日(月)
対象者数	481人(調査実施時点)
回答者数	342人(71.1%)

調査結果のうち、「墓じまい」については、墓地・納骨堂を所有している者、または所有していないが承継する立場にある者のうち、3割を超える回答者が「墓じまいを検討している」と回答している。その理由としては、「継承者はいるが負担をかけたくない」が4割超を占めており、子や孫など、将来の継承者への負担を懸念する意識の強さがうかがえる。

「問36：墓じまいについて検討していますか。(ひとつだけ)」の回答結果  
 ※「問33：あなたの世帯ではお墓をお持ちですか。(ひとつだけ)」に対して、鹿児島市内外の墓地・納骨堂にお墓を「所有している」または「所有していないが、継承する立場にある」と回答した265サンプルが対象。

選択肢	回答数	割合
検討している	82	30.9%
検討していない	182	68.7%
無回答	1	0.4%
サンプル数	265	100.0%



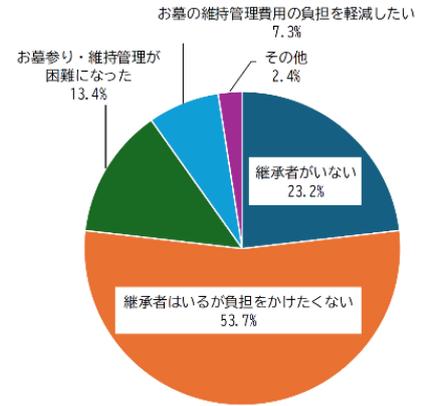
また、「お墓参り・維持管理が困難になった」「お墓の維持管理費用の負担を軽減したい」といった回答も合わせて2割を超えており、維持管理に伴う身体的・経済的負担を軽

減する手段として「墓じまい」を検討する傾向があることが示唆される。

「問37：墓じまいを検討している理由は何ですか。（ひとつだけ）」の回答結果

※「問36：墓じまいについて検討していますか。（ひとつだけ）」に対して、「検討している」と回答した82サンプルが対象。

選択肢	回答数	割合
継承者がいない	19	23.2%
継承者はいるが負担をかけたくない	44	53.7%
お墓参り・維持管理が困難になった	11	13.4%
お墓の維持管理費用の負担を軽減したい	6	7.3%
その他	2	2.4%
サンプル数	82	100.0%



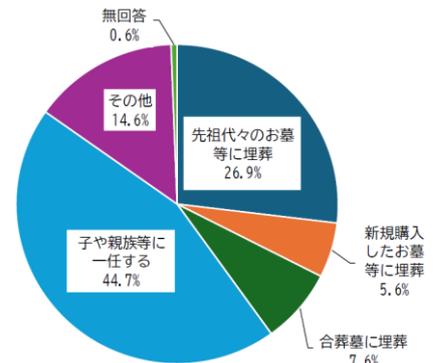
【その他の回答】（原文のまま）

- 墓じまいを検討してるのは親戚のお墓。
- 遠いところにあるお墓にいけない。

「埋葬方法」については、回答者自身の遺骨の扱いとして、「子や親族等に一任する」（44.7%）、「合葬墓に埋葬」（7.6%）が合計で5割を超えている。この結果から、承継者に過度な負担をかけたくないという意識が反映され、従来のように「家」で墓地を承継することを必ずしも前提としない埋葬方法が受け入れつつあると考えられる。

「問41：全ての方にお伺いします。あなたご自身が亡くなった際の遺骨をどのようにしていただきたいですか。（ひとつだけ）」の回答結果

選択肢	回答数	割合
先祖代々のお墓等に埋葬	92	26.9%
新規購入したお墓等に埋葬	19	5.6%
合葬墓に埋葬	26	7.6%
子や親族等に一任する	153	44.7%
その他	50	14.6%
無回答	2	0.6%
サンプル数	342	100.0%



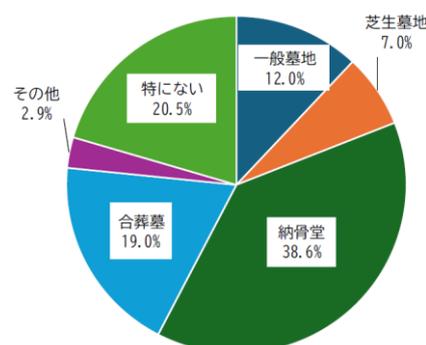
【その他の回答】（原文のまま）

- 散骨（12） ● 海に散骨（10） ● 樹木葬（3） ほか

こうした市民意識を踏まえ、「今後整備されていくべき墓地等」について尋ねたところ、「一般墓地」12.0%、「芝生墓地」7.0%に対し、「納骨堂」38.6%、「合葬墓」19.0%という結果が得られ、承継を前提としない墓地形態へのニーズの高まりが明確となった。

「問42：今後どのような墓地が整備されていくべきとお考えですか。（ひとつだけ）」  
の回答結果

選択肢	回答数	割合
一般墓地	41	12.0%
芝生墓地	24	7.0%
納骨堂	132	38.6%
合葬墓	65	19.0%
その他	10	2.9%
特にない	70	20.5%
サンプル数	342	100.0%



【その他の回答】（原文のまま）

- 樹木葬 (2)
- 永代供養してもらえる墓
- 海への散骨 ほか

さらに、墓地・斎場に関する自由意見や要望では、「承継者不在や墓じまいの悩み」「合葬墓・樹木葬など新たな選択肢への期待」「費用負担の大きさと公的支援への要望」などが多く寄せられており、市民が抱える墓地・葬送に関する不安や負担の軽減、より多様で柔軟な選択肢の提供が求められている状況が確認できる。

「問47：墓地・斎場・残骨灰の取扱いに関してご意見・ご要望があれば自由にご記入ください。」の回答結果（抜粋）

回答内容（原文のまま）	性別	年齢	地域
自分が亡くなったら先祖代々の墓にと思うが、子供を持つ気がないため墓仕舞いをして合葬墓に入ろうか悩んでいる。 死後あまり迷惑をかけたくないので今後こうしたお墓に関する情報やセミナー等あったら参加したい。	女性	30歳代	中央地域
継承者がいなくなるときを考えると、合葬墓が理想的だと思う。	女性	30歳代	中央地域
色々な選択肢が出来るといいなあと思います。私はあまり墓地、斎場にお金を使いたくありません。最小限に留めて欲しいです。	女性	40歳代	中央地域
子に引き継ぐような時代じゃないので、合葬斎が増えてくるのでは。	女性	40歳代	中央地域
地元を離れておりお墓が荒れ果てた状態になっているのは心が痛む。墓じまいや合葬を促すことは出来ないのでしょうか。	男性	50歳代	中央地域
自分も親より受けついで納骨堂を任されていますが、子供への継承について最近考え始めていることです。	女性	50歳代	中央地域
墓じまいは増えている。公共墓地も空きが目立ってきている。今後少子化でますますその傾向は強くなると考える。空き家もそうだが今後も相続不能な墓地の管理をしっかりして必要な方に案内していく情報がほしいと考える。	男性	50歳代	中央地域
墓地を新たに確保するのは大変。樹木葬や海散骨などアピールしては？遺骨を残すと管理等、子孫達に迷惑になる。死んだ後に煩わしさや迷惑をかけたくない。	男性	50歳代	中央地域
人口減少に進んでいる昨今、一般墓地から合葬墓に移行するべきと思う。	男性	60歳代	中央地域
個人としては、墓じまいをして私たちは樹木葬などを希望しますが、親戚等の理解が得られるとは思えない。	女性	60歳代	中央地域
高齢者が増えるということは、亡くなる方が増えるということ。一人暮らしも	女性	60歳代	中央地域

増えています。一人暮らしの人が亡くなった場合の墓地や斎場等、相談窓口があればと思います。			
もう少し、自治体主体の合同埋葬などを検討してはどうだろう。墓じまいが地方では多くみられ、経済的にも負担が大きい。	女性	60歳代	中央地域
個人的にはお墓という制度はもう不要なんじゃないかなと思います。	女性	40歳代	谷山地域
墓地や斎場は無くしてはならない施設であり、今後も現状を維持して頂きたいです。	男性	50歳代	谷山地域
それぞれ信仰や心情があるので、人それぞれだと思いますが、墓参りに行ける場所があって、灰は自然に帰せるといいかなと思います。	女性	50歳代	谷山地域
ここに骨を埋めました納めましたとわかる場所があれば、お参りしたい時に行く事ができるので、それで十分だと思います。少子化で、子供が管理するのに、限界を感じる。樹木葬など、大雑把で良いと思います。	女性	50歳代	谷山地域
引き取り手のない墓地。無縁墓地が増えていることは憂慮すべきことと感じている。今後の墓地の在り方は、若い世代の価値観にかかっている面もあるが、行政側が指導していく面も大切と考える。	男性	60歳代	谷山地域
年々、墓地に行くことが減ってしまっている。鹿児島の場合は意外とちらほら墓地がある場所があるが、自分達の親や祖父母の眠っているお墓は遠かったり、剥き出しで雨など天候により行く行かないになってしまう。もし仮に、墓じまいし納骨堂にしようと考えても市内の納骨堂はめっちゃくちゃ高い。阿久根の納骨堂の価格と管理費の10倍以上は普通にかかるので、それだと今の若い世代には自分の生活でもいっぱいなのに、無理だと考える。 もっと市内でも納骨堂を増やし、価格帯も県であわせ見直すべきだと思う。馬鹿みたいにお金だけ取る、納骨堂は基本的にもっと県や市で調査したほうがいいとおもいます。	女性	30歳代	伊敷地域
県や市で納骨堂を管理してかなり安くして欲しい。	男性	30歳代	伊敷地域
これから一層、継承者がいない人や県外へ家を建てた人が多くなり、親の墓じまいや公共の合葬墓の利用が増えると思うので、公共施設の整備を計画的に整備してもらいたい。	男性	70歳以上	伊敷地域
お墓を子供や孫が管理していくには限界があると思う。納骨堂だったら荒れ果てることがないので、安心する。 お寺や管理者も永遠に管理できる保証はないし、埋葬後の事はどんどん形が変わっていいし、仕方ないのだと思う。お墓の価値観が、変わってきていると思う。	女性	30歳代	吉野地域
あまり、ご先祖や墓地に関して考えないため、それを大切に感じている方には失礼であるが、形として残すのであればサイズがコンパクトの方がいいです。	女性	30歳代	吉野地域
近年は、墓じまいなどする世帯が、増えてきているようですが、自分が生きてる間は守っていきたくはありますが亡くなったらわからないことですがご先祖さまを守っていかないといけないと思うので、どのようにしたらよいか、考えていかないといけないと思います。	女性	40歳代	吉野地域

#### 4 本市市営墓園等の現状

##### (1) 主な施設（墓園・納骨堂・合葬墓）の規模及び区画等数

施設名	所在地	面積	供用開始年月日	区画等数
川上墓園	川上町471番地	(面積) 24,595.27㎡	S58.2.1	(墓所区画) 2,400区画
星ヶ峯墓園	五ヶ別府町1789番地2	(面積) 47,709㎡	S61.3.1	(墓所区画) 3,366区画
小松原納骨堂	小松原二丁目32番3号	(敷地) 842.67㎡ (建物) 440㎡	S50.8.6	(祭壇数) 450壇
東谷山納骨堂	東谷山一丁目66番3号	(敷地) 955.75㎡ (建物) 534.48㎡	S62.8.7	(祭壇数) 432壇
市営合葬墓	五ヶ別府町1789番地2 (星ヶ峯墓園内)	(延床面積) 143.25㎡	R6.2.29	(埋蔵可能数) 3,000柱

※市営墓地、宗教法人等民間施設及び共同墓地については記載していない。

(2) 使用状況（設置区画数、使用区画数及び使用率）及び使用料（令和7年3月末現在）

本市市営墓地の使用率は全体として4～8割程度だが、川上墓園及び星ヶ峯墓園については、いずれも9割を超える高い使用率となっている。また、小松原納骨堂及び東谷山納骨堂については、全ての納骨壇がすでに使用されている状況である。

さらに、令和6年2月末に供用を開始した市営合葬墓については、当初、年間60柱の受け入れで50年間、最大約3,000柱の埋蔵が可能と見込んでいた。しかし、令和6年度末時点ですでに281件の使用許可が行われており、当初想定を大きく上回るペースで利用が進んでいることから、その需要の高さが顕著に示されている。

区分	施設名称	所在地	使用料	設置区画等数 (A)	使用区画等数 (B)	使用率 (A/B)
墓地	武岡墓地	武三丁目41番	70,000円/㎡	2,404	1,940	80.7%
	興国寺墓地	冷水町4番	39,000円/㎡	3,083	2,246	72.9%
	草牟田墓地	草牟田一丁目30番	53,000円/㎡	9,240	6,011	65.1%
	露重墓地	郡元町9番	45,000円/㎡	1,014	707	69.7%
	郡元墓地	郡元町9番	45,000円/㎡	3,980	2,851	71.6%
	平原墓地	唐湊四丁目21番	85,000円/㎡	251	166	66.1%
	坂元墓地	坂元町19番	45,000円/㎡	5,528	4,720	85.4%
	唐湊墓地	唐湊二丁目19番	42,000円/㎡	7,449	5,954	68.8%
	宇宿墓地	宇宿七丁目28番	52,000円/㎡	893	614	79.9%
	永吉墓地	永吉三丁目11番	65,000円/㎡	271	181	66.8%
	高免墓地	高免町220番地	2,000円/㎡	74	61	82.4%
	古里墓地	古里町232番地	5,000円/㎡	102	43	42.2%
	別ヶ迫墓地	伊敷二丁目15番	23,000円/㎡	453	204	45.0%
	湯之墓地	東桜島町2001番地	—	—	—	—
	原良墓地	原良七丁目42番	44,000円/㎡	192	137	71.4%
万田ヶ宇都墓地	上福元町6176番地	38,000円/㎡	2,700	2,292	84.9%	
墓園	川上墓園	川上町471番地	64,000円/㎡	2,400	2,239	93.3%
	星ヶ峯墓園	五ヶ別府町1789番地2	70,000円/㎡	3,366	3,131	93.0%
墓地・墓園計				43,400	33,497	77.2%
納骨堂	小松原納骨堂	小松原二丁目32番3号	160,000円/壇	450	450	100.0%
	東谷山納骨堂	東谷山一丁目66番3号	305,000円/壇	432	432	100.0%
納骨堂計				882	882	100.0%
合葬墓	市営合葬墓	五ヶ別府町1789番地2 (星ヶ峯墓園内)	合葬室 38,000円/柱 個別埋蔵室 88,000円/柱	3,000	合葬室 219 個別埋蔵室 62	9.4%

(3) 本市市営墓地・墓園の返還件数

本市の市営墓地・墓園における使用区画数及び使用率は、緩やかな減少傾向にある一方で、区画の返還件数は増加傾向にある。

	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度
使用区画数	34,886区画	34,645区画	34,336区画	33,910区画	33,496区画
使用率	80.4%	79.8%	79.1%	78.1%	77.2%
返還件数	297区画	315区画	412区画	476区画	469区画

#### (4) 無縁墳墓等への対処

墓地、埋葬等に関する法律施行規則（昭和23年厚生省令第24号）第3条では、無縁墳墓等を「死亡者の縁故者がいない墳墓又は納骨堂」と定義している。

これに関連し、総務省行政評価局が令和4年3月～令和5年9月に実施した「墓地行政に関する調査－公営墓地における無縁墳墓を中心として－」によれば、各自治体における無縁墳墓等の判定基準は必ずしも一律ではないとされている。

同調査では、無縁墳墓等に該当するか否かの判断にあたり、自治体が主に「管理料が長期間滞納されていること」「使用者が死亡または所在不明となり、一定期間が経過していること」「承継意思のある者が存在しないこと」「立札等の掲示や墓参状況調査の結果」の4つの目安を組み合わせて判断している実態が示されている。

このように、無縁墳墓の判断は複数の要素を総合的に勘案して行われており、自治体間で運用に一定の幅が見られる状況が明らかとなっている。

## 5 神戸市と鹿児島市の比較

### (1) 基本的な姿勢

神戸市においては、有識者会議の提言や市民ニーズの分析を踏まえ、承継を前提としない墓地形態（期限付墓地・樹林葬墓地等）を「新しいお墓のかたち」として提示し、従来型の一般墓の新規募集終了という大きな政策転換に踏み切っている。

一方、本市では、墓地の承継や取得に不安を抱える市民への対応として、最終的な遺骨の受け皿となる市営合葬墓を整備したところである。しかし、市営墓地の募集要件においては、「使用許可後3年以内に墓石を建立し、焼骨を埋蔵できる状態とすること」が求められており、現時点では墓石建立を前提とした一般墓区画を中心とする制度運用が基本となっている。

この点において、両市の墓地政策の方向性には、承継不要型への転換の強度という観点で違いが見られる。

### (2) 市民の意識・ニーズの調査

神戸市では、「ネットモニターアンケート調査」及び「市立墓園利用者アンケート調査」を通じて、市民が抱える維持管理費や承継負担に対する懸念、樹木葬を含む新たな墓地形態への関心の高まりなどを詳細に把握している。これらの結果は、期限付墓地や樹林葬墓地など、新たな墓地整備の方針に具体的に反映されている。

一方、本市においても、令和6年11月に実施した「まちかどコメンテーター」アンケート調査により、墓地等に関する市民意識の把握に取り組んでいる。しかし、その調査結果が十分に政策へ反映されているとは言い難く、市民ニーズに基づく墓地政策の形成には、なお改善の余地があると考えられる。

### (3) 墓地の無縁化・返還・墓石撤去等に対する制度設計

神戸市が導入した期限付墓地では、使用期間満了後の墓石撤去や合葬墓への改葬を市が一体的に実施する仕組みとなっており、将来の「無縁化」や「管理不能」といった事態に備えた制度設計が明確に構築されている。すなわち、墓地利用の入口から出口までを行政が包括して設計することで、利用者・行政双方の負担軽減と将来の管理コストの見通し確保を図っている点が特徴である。

一方、本市においては、使用権の譲渡禁止、維持管理義務、墓石の危険防止などの規定を設け、一定の管理ルールを整備している。また、区画の返還や改葬等の手続きについても一定の案内が行われている。しかし、使用期間満了後の墓石撤去や合葬墓への改葬といった「出口」を行政の制度として明確に組み込む仕組みについては、現時点では十分に整備されているとは言えず、無縁化対策の観点から改善の余地がある。

## 6 今後の展望

### (1) 承継を前提としない墓地の拡充

神戸市のように「期限付墓地」「合葬墓」「自然回帰志向（樹林葬等）」といった、承継を前提としない墓地の整備・拡充を図る場合には、制度設計において、市民意識調査等によりニーズを把握し、政策の根拠を明確にする「需要の顕在化」、使用期間中の管理費だけでなく、期間満了後の墓石撤去・合葬墓への改葬費用を含め、総費用をあらかじめ制度に組み込む「費用負担の明確化」、墓石撤去や合葬墓への改葬を行政が責任をもって行う仕組みを整備し、将来の無縁化や管理不能への対策を講じる「使用期間満了後の対応の明確化」を明確に位置付けることが重要となる。

これらの点を制度に組み込むことで、利用者にとってわかりやすく安心な制度となるとともに、将来の行政負担の見通しも立てやすくなる。

### (2) 有識者会議・市民調査の活用による合意形成

神戸市では、有識者会議の意見・提言や市民ニーズの分析結果を踏まえ、新たな墓地形態の整備を段階的に進めている。このように、政策形成のプロセスを「見える化」する手法は、従来の「一般墓」中心から「多様な墓地形態」への制度の転換を進める上でも、また市民への説明責任を果たす上でも有効である。

本市においても、制度改正や新たな墓地整備を進める際には、「有識者会議の設置による専門的提言の確保」「定期的な市民意識・ニーズ調査の実施」「政策形成過程の公表による透明性の向上」といった合意形成の手法を活用することが望ましい。

## 7 まとめ

神戸市は、有識者会議からの提言や市民意識・ニーズ調査の結果を踏まえ、「期限付墓地」「樹林葬墓地」「一般墓の新規募集終了」などの施策を一体的に提示し、承継を前提としない墓地（承継不要型）を政策の中心に据える明確な方向性を示している。

本市においては、一般墓の区画（墓石建立）を基本とした制度運用を継続し、墓地を供給している状況である。その一方で、市営合葬墓を整備し、承継不要型の墓地に対する一定の需要に応え始めており、今後さらに整備を展開する可能性を有している。

今後は、市営合葬墓の使用実績や需要の動向、新たな施設の整備及び管理に要する費用の見通しを適切に把握した上で、本市の実情を踏まえた墓地行政の在り方を検討し、最適な施策を構築していくことが重要である。

### 【参考資料等】

神戸市ホームページ

神戸市「神戸市立墓園のあり方を検討する有識者会議報告書」

神戸市「神戸市樹林葬墓地整備基本方針」

## Ⅱ ローコード・ノーコードツール等を活用した内製システムの構築 (大分県別府市)

### 1 はじめに

近年、市民サービスの向上や行政業務の効率化の観点から、従来は外部委託が一般的であったアプリ開発、ウェブサイト構築、システム間のデータ連携等の業務について、専門的なIT知識やプログラミング技術がなくても視覚的な操作により業務システムを構築できる「ローコード・ノーコードツール」を活用し、自治体職員自らが業務改善・効率化に取り組む事例が全国的に広がっている。

本市においても、令和7年度に「ノーコードツール活用推進事業」として同ツールを導入し、「介護認定審査会の進捗確認対応（介護保険課）」や「HIV・性感染症匿名検査予約・結果確認（感染症対策課）」など、業務効率化に資する取り組みを具体的に進めている。また、職員がノーコードツールの基本操作を習得するための初心者向け動画研修や、実際に業務システムを作成する体験型研修も実施したところである。

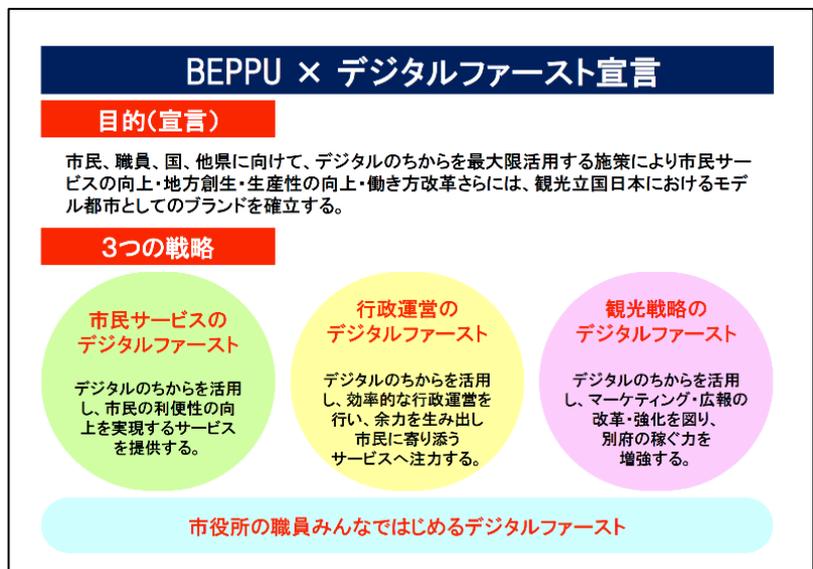
本調査では、別府市が進めるローコード・ノーコードツール等を活用した「内製（職員による手づくり）開発」の取り組みについて、その背景、体制、開発事例、成果、課題及び今後の展望を整理し、本市における取り組みの推進に向けた示唆を得ることを目的とする。

### 2 別府市におけるDX推進の全体像

別府市は令和元年6月、全国の自治体に先駆けて「BEPPU×デジタルファースト」を宣言した（以下「デジタルファースト宣言」という。）。

デジタルファースト宣言は、デジタル技術を最大限に活用した施策の推進により、市民サービスの向上、地方創生、生産性の向上及び働き方改革を図るとともに、観光立国日本におけるモデル都市としてのブランド確立を目指すものである。

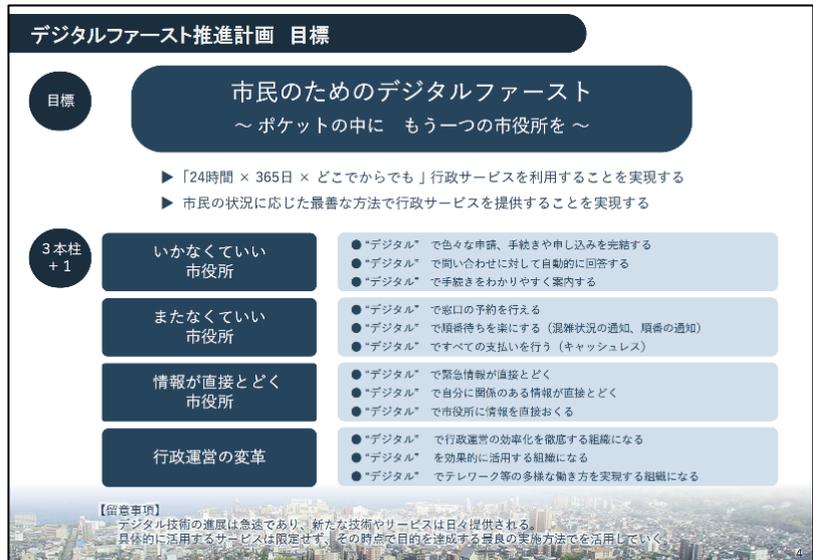
また、同宣言で掲げる目的を達成するため、以下の3つの戦略分野が示されている。



市民サービスのデジタルファースト	デジタルのちからを活用し、市民の利便性の向上を実現するサービスを提供する。
行政運営のデジタルファースト	デジタルのちからを活用し、効率的な行政運営を行い、余力を生み出し市民に寄り添うサービスへ注力する。
観光戦略のデジタルファースト	デジタルのちからを活用し、マーケティング・広報の改革・強化を図り、別府の稼ぐ力を増強する。

令和3年には、デジタルファースト宣言の理念を、新型コロナウイルス感染症の影響、国におけるデジタル化の加速、Society5.0の進展など、宣言以降の社会環境の変化を踏まえて更新し、これを具体的施策として体系化した「BEPFU×デジタルファースト推進計画」を策定・公表した。

同計画では、将来的に「24時間×365日×どこからでも」行政サービスを利用できる環境を整備し、市民一人ひとりの状況に応じて最適化された行政サービスを提供することを目標としている。戦略目標としては、「いかなくてもいい市役所」「またなくともいい市役所」「情報が直接届く市役所」の3本柱に加え、市民サービスを支える「行政運営の変革」を掲げている。



別府市におけるDX推進は、デジタルファースト宣言を起点として、業務の効率化と市民向けサービスの改善を同時並行で進める構図となっている。総務省「地域DXポータルサイト」に掲載された自治体DX事例においても、別府市の取り組みとしてローコード・ノーコードツールを活用した内製によるシステム構築が紹介されており、その具体例として「避難所運営支援システム」や「プレミアム付地域商品券予約販売システム」などが挙げられている。

### 3 ローコード・ノーコードツールの活用の基本方針と特徴

#### (1) 「現場の課題を現場自らが発見し、解決策を考え、実行する」

別府市における内製開発は、ローコード・ノーコードツールの特性を生かし、「現場の課題を現場自らが発見し、解決策を考え、実行する」という組織文化の醸成を重視している点に特徴がある。現場主体で改善に取り組む体制を構築することで、課題解決の迅速化に加え、職員のデジタル活用能力の向上にもつながっている。

#### (2) 「いいものができる」「すぐできる」「効果が大きい」

内製開発にこだわる理由として、別府市では以下の3点を整理している。

##### ① 事業課の要望を試作品で可視化し、反復して改善できるため「いいものができる」

事業課の要望を聞き取った上で試作システムを提示し、実際に使用する職員が意見を出しながら修正を重ねるプロセスを採用している。機能そのものは必要十分の範囲に留めつつ、開発の初期段階から事業課が深く関与することで、利用者の納得感が高いシステム構築が可能となっている。

##### ② 外部委託業者などの関係者が少なく、意思決定が速いため「すぐできる」

内製であるため関係者が限定され、打合せと並行した随時修正が可能である。その結果、

RPAシナリオであれば2日程度、ノーコードツールを用いたシステムであれば3日程度で構築できるなど、迅速な開発が実現している。

③ 委託費用を抑えつつ、実務に合った設計が可能となるため「効果が大きい」

外部委託と比較して費用を抑えられる点に加え、業務内容を熟知した職員が自らシステムを構築することで、業務実態に即した設計が可能となる。さらに、「自分たちの業務を自分たちで改善する」という意識改革にもつながっている。

(3) ツールの特性に応じた役割分担による運用の効率化

別府市では、RPAのシナリオ作成を情報部門が担う一方、シナリオの実行については各課に配置されたソフトウェアロボットが担当するなど、ツールの特性に応じた役割分担を明確化している。これにより、情報部門への過度な業務の集中を回避しつつ、業務効率化を持続的に進められる運用体制が構築されている。

#### 4 開発した主な内製システム等

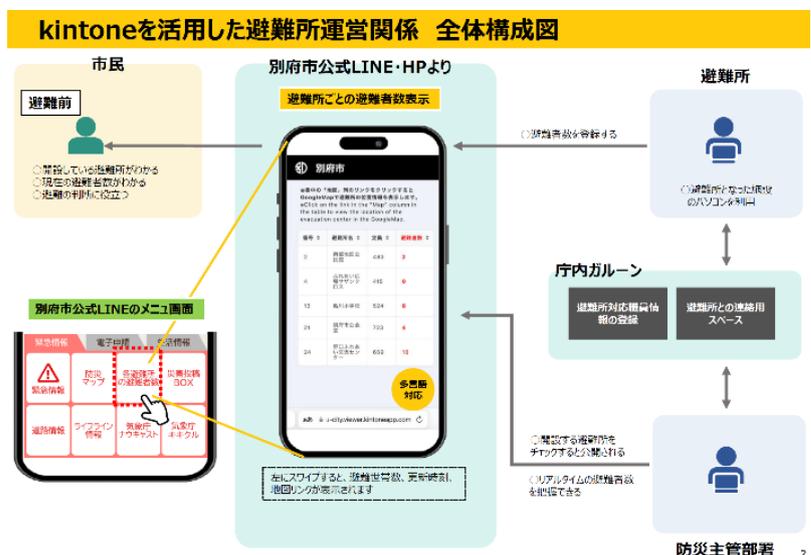
(1) 避難所運営支援システム

新型コロナウイルス感染症の拡大が続く中で自然災害が発生した場合、避難所の混雑により市民が感染リスクを懸念し、避難をためらう事態が想定されていた。こうした状況を踏まえ、防災主管部署から情報政策課に対し、「密を避けつつ、市民が安心して避難できる仕組みを構築したい」との相談があり、避難所運営支援システムの開発が開始された。

開発の初期段階では、ホームページ上で避難所ごとの避難者数を公開する仕組みを構築した。当初は、防災主管部署が各避難所の避難者数を取りまとめて公開する運用であったが、その後、各避難所の担当職員が現地から直接避難者数を登録できる入力フォームを新たに整備した。これにより、1時間ごとの避難者数をリアルタイムに近い形で反映できるようになり、避難を検討する市民の安心につながるとともに、避難所運営に従事する職員の業務負担軽減にも寄与している。

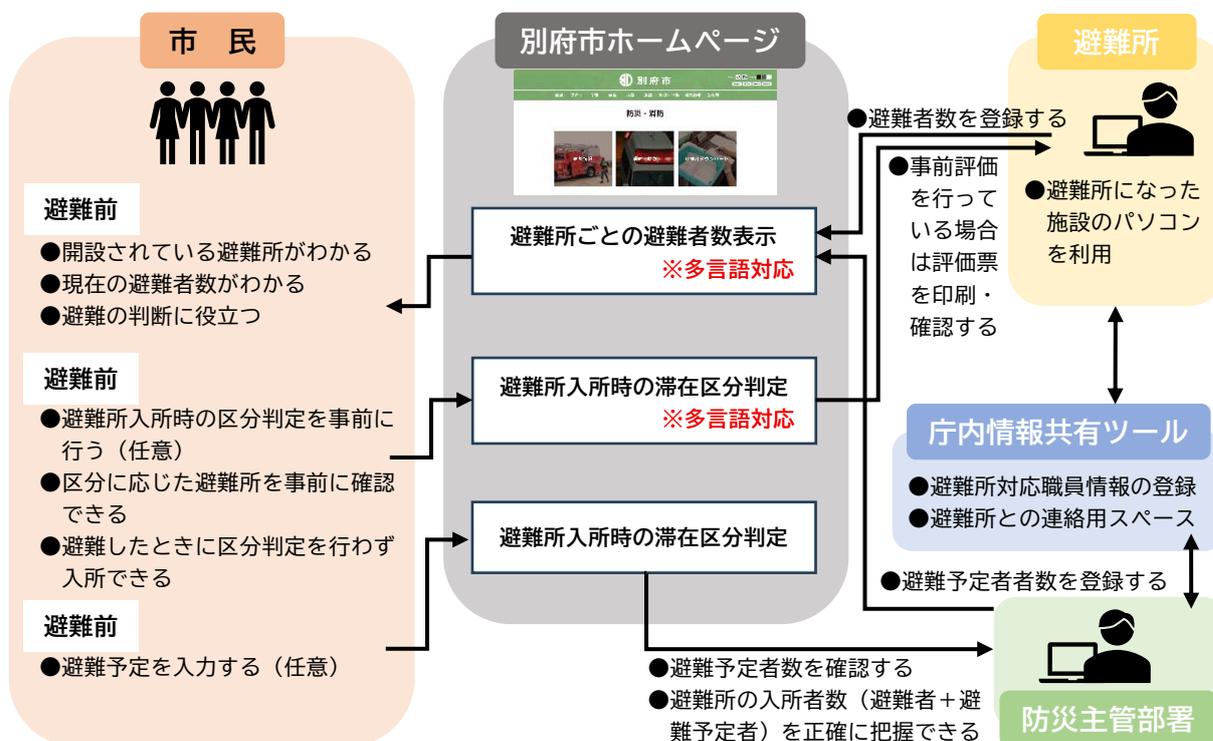
さらに防災主管部署から、「現在の避難者数だけでなく、今後避難を予定している人数も反映したい」との要望があったことから、既存のシステムに避難予定者数の表示機能を追加するとともに、市民が任意で入力できる専用フォームを構築した。これにより、避難所の混雑状況をより正確に可視化することが可能となった。

また、コロナ禍における避難所運営では、避難者の年齢や基礎疾患の有無などに応じ



たゾーニングが求められていた。このような課題に対応するため、令和3年度には、市民が事前に入力した情報に基づき、避難所入所時の滞在区分を自動判定する機能を追加した。

従来は、避難所担当職員が資料の確認や目視により行っていた区分判定を自動化したことで、避難者は避難前にウェブ上で必要な情報を登録し、避難所では受付番号を伝えるだけで適切なゾーンへ円滑に誘導できる仕組みが整備された。

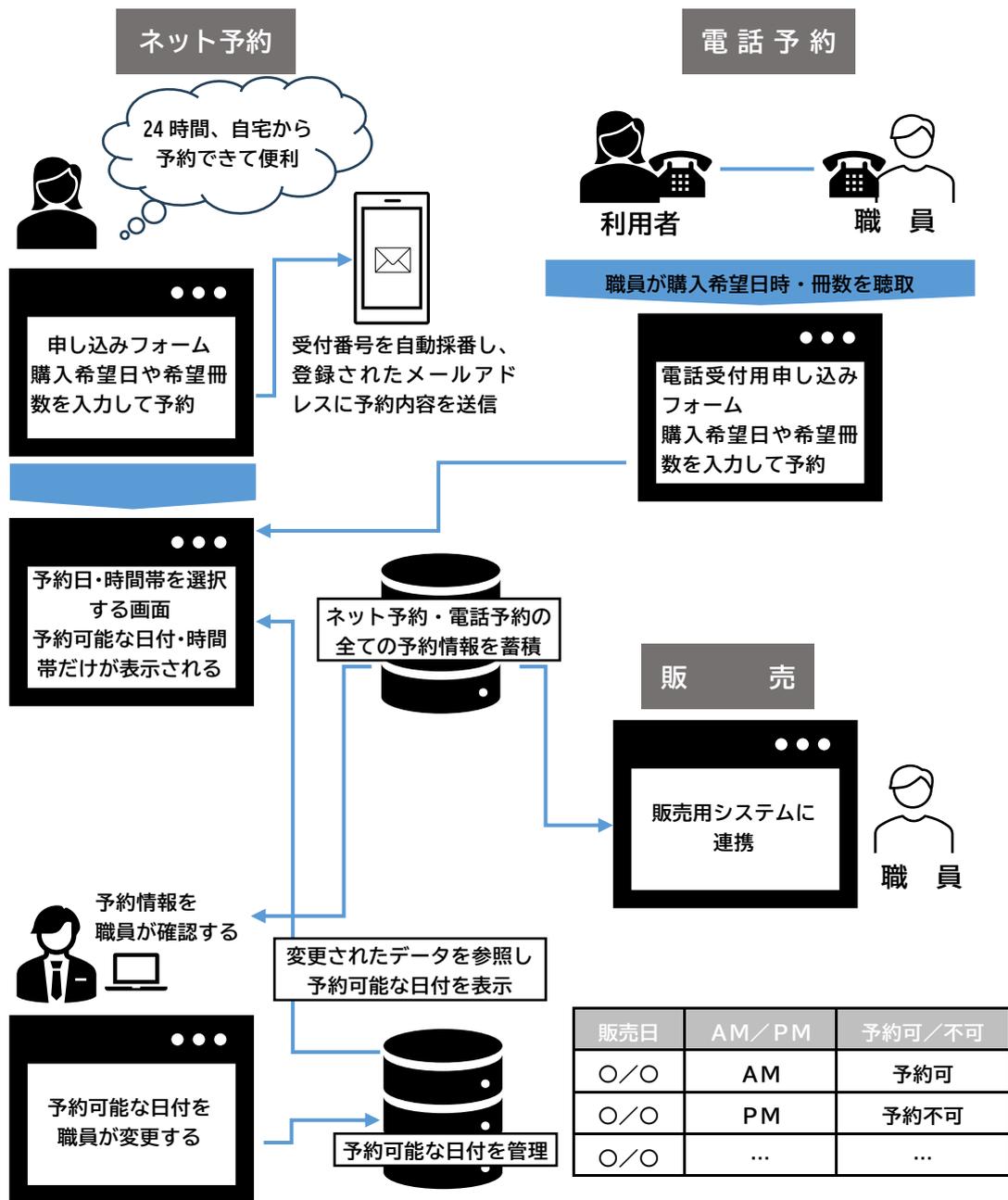


## (2) プレミアム付地域商品券予約・販売システム

新型コロナウイルス感染症の影響により、地域経済対策として地域商品券の販売が実施されることとなった。コロナ禍以前は、先着順による窓口販売を行い、売り切れ次第終了する方式で運用上の問題は生じていなかった。しかし、コロナ禍においては販売場所の密集・混雑を回避する必要があることから、予約制による販売方式へと移行し、ノーコード・ローコードツールを活用した予約システムが内製により構築された。

同システムは、販売日時や販売上限数をマスタ化した上で、予約フォームから入力された予約情報（予約日時・購入冊数）をノーコードツール上に集約し、予約者データとして管理する構成となっている。販売時には、受付番号等をキーとして予約情報を照会し、購入冊数を確定・管理できる仕組みである。また、ウェブ申込みに加えて、電話受付による予約情報も同一データベースで一元管理できる点も特徴の一つである。

地域商品券事業が継続的に実施されるようになり、販売冊数の増加に伴い予約者数も増加した。その結果、販売初日にフォーム作成ツールの分間アクセス数の上限を超過し、エラーが発生する事例も確認された。このため、事業実施の都度、改善策を検討し、アクセス制限の拡張オプションの導入や、予約枠残数を定期的に集計できる追加アプリの構築など、回を重ねるごとにシステムの改良が図られている。



### (3) RPA等の内製による業務の自動化

別府市では、令和元年度頃からRPAの本格的な運用を開始し、定型的なパソコン操作の自動化を通じて職員の作業時間の削減を図ってきた。これまで複数の業務にRPAを適用しており、多くのRPAシナリオを職員自らが内製している点が特徴である。また、シナリオ作成に要する期間はおおむね数日程度とされ、迅速な業務の改善につながっている。

総務省の事例紹介においても、別府市の取り組みとしてRPAシナリオの内製体制が取り上げられており、累計で大きな業務時間削減効果が得られていることが示されている。こうした成果は、内製による柔軟かつ効率的な業務自動化の有効性を裏付けるものとなっている。

## 5 内製化による成果と効果の分析

### (1) 定量的効果

別府市では、平成30年度にRPA導入に向けた試行を実施し、その進め方や運用方法を確立した。令和元年5月から本格運用を開始し、令和2年度以降も継続的に対象業務の拡大を図っている。

令和5年度末時点では、16課108業務にRPAを適用し、6,354時間の業務負担削減（削減率75.2%）を実現した。また、RPAシナリオの約8割がデジタルファースト推進室の職員による内製であり、こうした内製体制が時間削減効果を支える大きな要因となっている。

### (2) 定性的効果

#### ① 職員の意識改革・自走する組織文化の醸成

RPA導入に際しては、全庁一斉に展開するのではなく、対象課を限定した段階的な導入を進めた。これは、RPAの利用を一方的に促すのではなく、「各課・各職員が自ら活用したいと考える状況」を生み出すことを意図したものである。

対象課においては、まず全職員に対してRPAの機能や効果を丁寧に説明した上で、職員自身に担当業務の中から「RPAで自動化したい作業」を選定してもらい、その提案に基づいて適用を進めた。この際、期待される効果が小規模であっても、職員が希望する業務には積極的に対応する方針とした。

#### ■ RPAを利用部門へ導入する手順（当初）



#### ① RPA説明会

- ▶ 基本的に対象課の職員全員に説明
- ▶ 細かな作業手順は職員が一番分かっている
- ▶ RPAとはどのようなものか、正しく理解してもらう
- ▶ 「自分の業務にRPAを活用できないか？」と考えてもらう
- ▶ RPAの使用を無理に勧めない
- ▶ 説明後、「RPAを使いたい人は、業務調査票を作成して直接連絡を」と呼びかけ

#### ② 業務調査票

- ▶ RPAを利用したい人は「業務調査票」を作成し随時、情報部門に提出

#### ③ 業務ヒアリング

- ▶ 業務調査票が提出された順に業務のヒアリングを実施
- ▶ RPAの利用による業務手順変更の検討（確認作業など）
- ▶ RPA完了まで対面での打ち合わせは、原則として一度のみ
- ▶ 対面の打合せ後は、庁内グループウェアで質問・回答や作業依頼等の情報伝達
- ▶ そもそも業務が大変なので、職員に手間をかけさせない

#### ④ 開発

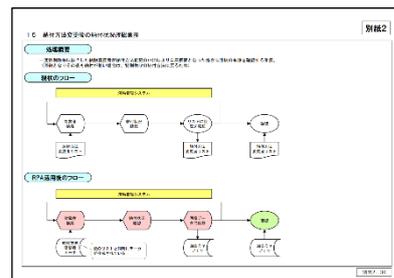
- ▶ 情報部門で内製
- ▶ RPAを開発するための「必要最低限の開発ルール」
- ▶ 最初に「業務フロー」を作成し、利用部門に確認

#### ⑤ テスト実行、本番実行

- ▶ 情報部門において、利用部門と情報部門と一緒にテスト実行
- ▶ テスト実行時に運用ルールを説明
- ▶ 利用部門において、利用部門と情報部門と一緒に最初の本番実行
- ▶ 本番実行後は、運用ルールに従い、利用部門がRPAを実行

業務調査票の表形式。表には「業務名」、「RPA適用可否」、「RPA適用理由」などの項目があり、黄色と緑の背景色で区別されている。

業務調査票



業務フロー（現状/RPA活用後）

こうした取り組みを通じて、効果を実感した職員の間でRPAの有用性が口コミ的に広がり、「自分の課でも導入したい」という相談が増加した。

現在では、職員からの自発的な要望を契機にRPA導入が進む「自走する組織文化」が醸成されつつある。

## ② 現場主体の改善サイクルの定着（アジャイル開発の効果）

避難所運営支援システムは、当初は避難者数の公開を目的として構築された。しかし、運用を進める中で明らかになった課題や、防災主管部署からの追加要望を随時反映し、機能の改善や追加を繰り返すことで、「計画→設計→実装→テスト」を短い周期で回すアジャイル開発を実践することができた。

このように、短期間での修正や機能の拡張が可能である点は、ローコード・ノーコードツールを活用した内製開発ならではの強みであり、柔軟性と即応性の確保につながっている。

## ③ 市民サービスの質の向上（避難所情報の見える化等）

避難所の混雑状況をリアルタイムに近い形で可視化したことにより、災害時に市民が安心して避難行動を選択できる環境づくりに寄与している。また、事前に入力された情報に基づく滞在区分の自動判定により、避難所での円滑な受付と迅速な誘導が可能となり、避難者の安心感や利便性の向上につながっている。

## 6 運用上の課題とリスク

### (1) 担当職員のスキル不足や属人化リスク

内製開発には、特定の職員への知識やノウハウの集中による属人化のリスクが伴う。特に、特定の職員のみがRPAシナリオやアプリの構成を把握している場合、人事異動や退職の際に保守や改修が困難となる恐れがある。このため、文書化・共有化・教育などを通じたスキルの分散が重要となる。

### (2) データ管理の課題

ノーコード・ローコードツールは、迅速な開発や展開が可能である一方、データ管理やアクセス権限、公開範囲の設計が不十分な場合には、情報漏えい等のリスクが高まる。したがって、運用ルールの整備、レビュー体制の構築、権限設計の標準化など、データの管理・運営の強化が不可欠である。

### (3) 導入ツールへの過度な依存による既存システムとの連携・拡張の限界

特定のツールに依存したシステムの構成は、将来的な機能の拡張や既存の基幹システムとの連携に制約が生じる可能性がある。このような状況を回避するためには、「どこまでを内製で担い、どの範囲を基幹・標準システムや外部委託に委ねるか」という役割分担を適切に設計する必要があり、内製と外部委託の最適なバランスの構築が課題となる。

## 7 今後の展望と発展の可能性

### (1) 生成A I との連携可能性

別府市は、生成A Iを「市民の利便性向上」と「職員の負担軽減」を実現するための重要な技術と位置付けている。職員向けには、令和5年11月から生成A Iサービスの利用を開始し、令和6年3月には、生成A Iを活用した市議会議事録検索システムの実証運用を実施した。

また、市民向けには、令和6年3月に「子育て分野」を対象とした生成A Iチャットボットサービスの実証運用（第一弾）を実施し、同年8月の第二弾を経て、令和7年7月から本格運用が開始されている。

このように、別府市ではRPAやノーコード・ローコードツールによる内製開発にとどまらず、生成A Iなどの新たな技術の実証・活用を積極的に推進している。これにより、内製開発基盤のさらなる拡張が期待され、行政サービスの高度化や業務効率化の一層の促進が見込まれる。

### (2) 他自治体との共同開発及びテンプレートの共有

別府市では、開発した「避難所運営支援システム」をオープンデータとして公開している。このような仕組みや事例を公開する取り組みは、複数の自治体が同様のシステムを構築する際の投資の重複を抑制する観点からも有効である。

さらに、他自治体が別府市のシステムを参考に改良や再利用を行うことで、共同利用・共同開発の可能性が広がり、自治体間におけるデジタル基盤の相互発展にも資するものと考えられる。



## 8 まとめ

「屈辱的な仕事からの解放」。これは、RPAを活用した別府市職員の言葉である。別府市では、業務効率化の契機として、情報システムの導入、パソコンの普及、ネットワーク環境の整備など、さまざまな取り組みが進められてきた。別府市はRPAを、これらに匹敵する効果を持つ手法として位置付けており、導入の目的は「定例的業務の自動化による効率化」であり、RPAはそのための手段の一つに過ぎないという姿勢を明確にしている。

また、データ入力作業の外部委託など、RPAより費用対効果が高い手法がある場合には、それを採用する柔軟な方針を取る一方で、「職員自らが扱える」というRPAの特性を高く評価している。職員自身が「自分たちの仕事を自分たちで変えられる」という実感を得られる点は従来手法には見られなかった新しい価値であり、別府市は「自分たちの仕事を自分たちで変えることができる組織」を目指し、RPAの利活用を日常業務に定着させるべく、引き続き導

入・活用を推進している。

本調査を通じて明らかになったのは、別府市の取り組みが、「デジタルファースト宣言に基づく明確な方向性」「RPAやローコード・ノーコードツールの適材適所の活用」「短期間の試作と改善を繰り返すアジャイル的な開発姿勢」「庁内の協働により醸成された『自走する組織文化』」を軸に展開されてきたという点である。

また、コロナ禍における避難所運営支援や、コロナ禍後のプレミアム付地域商品券の予約販売など、危機対応で求められるスピード感と現場との適合を両立させた点は、本市が同様の課題に直面した際にも参考となる。

一方で、内製開発には「属人化」「運営・管理」「セキュリティ」「将来的な拡張性」など、固有の課題も存在する。特に、「内製で担う領域」と「基幹・標準システムや外部委託に委ねる領域」の整理は、持続的な運用を実現する上で重要な論点である。

今後は、これらの課題を踏まえつつ、内製と外部委託の最適な組み合わせを模索し、より安定的かつ効果的なデジタル化を進めることが求められる。

#### 【参考資料等】

別府市ホームページ

別府市デジタルファースト推進室 公式note

別府市「BEPFU×デジタルファースト宣言」

別府市「BEPFU×デジタルファースト推進計画」（2021年度版）

別府市「大分県別府市において平成30年度に実施したRPAの試行結果報告書」

総務省「地域DXポータルサイト」自治体DX事例