

沖縄地方の都市圏形成と 墓地・斎場の変容と今後(1)

～名護市、沖縄市、那覇市～

檜村久子

はじめに

葬送の地としての墓地や斎場は、その土地の歴史や都市化と関連し、また現在の少子高齢人口減少やライフスタイルの変容により大きく変化してきた。その中で現在日本は無縁社会に進みつつあり、自治体の公園墓地等では人口動態やライフスタイルの変化に応じた墓所の共同化、無形化、有期限化の墓地¹⁾、また改葬の対応、無縁遺骨の対応や無縁墓所の設置²⁾等が進められている。

筆者は日本ではこれまで北海道、東北³⁾、首都、北陸、関西、中国⁴⁾、四国、九州の各都市圏域の中でどのような変化が起きているか、その中心都市と周辺都市の課題から、合葬墓や樹木葬墓地、期限付き墓地、また無縁墓等の成立過程や課題、方向性を調べてきた。

本稿では、歴史や気象・風土・慣習が異なる沖縄県の3都市圏を調査地とする。沖縄県の中で沖縄本島北部から名護市、沖縄市、那覇市、糸満市である。名護市から北部は本部半島に本部町があるが、北部はヤンバルの森と言われる山林が多い地域である。

那覇市は県庁所在地であり、糸満市は沖縄本島南部にあり門中墓が残る土地である。

また自治体以外で、沖縄県内で広く墓地公園を設置している（公財）沖縄県メモリアル整備協会も研究調査対象とした。

研究方法として研究対象の各市関係課に調査依頼し、これまで研究対象とした他の都市圏と共通調査項目と個別項目について事前送付し、資料収集とヒア

リング、墓地・斎場の現地調査を2024年9月と2025年6月の2回実施し、その結果をもとに考察した。

I 名護市

1. 名護市の墓園

名護市の市営墓園は2か所ある。名座喜原（なざきばる）墓園は大西四丁目、約530区画（9区画は空き）、1号宇茂佐（うむさ）墓園は宇茂佐の森5丁目に約610区画（160区画は空き）ある。市営霊園全体では利用状況は約1140区画のうち、空き区画は約169区画ある。名座喜原墓園は公共事業による立ち退きの代替地として造成され、ほとんどが使用されている。ところが1号宇茂佐墓園は空き区画の多い理由は、その後の地域計画が変更されたためである。

（写真1 名座喜原墓園）（図1 名護市墓地周辺の都市計画図）



写真1 名座喜原墓園

名座喜原墓園は1963年（昭和38）に都市計画決定され、現在では公共事業による墓地の移転先（代替地）として運営しているが、今後の墓地需要によっては、区画数の拡大を検討する必要があるとする。一方1号宇茂佐墓園は1983年（昭和58）に都市計画決定されている。ここは公共事業の代替地ではなく、私人間で土地（墓地区画）の取引が行われている。

墓園の管理等について現在特別な課題はないが、名座喜原墓園は墓地需要の増大に対して墓園内の緑地を分筆して新たな区画を確保するなど対応を考えられるとしている。

2021年（令和3）に、市民から「名護市の墓園を造ってほしい」という手紙が寄せられている。意見は、「法律により自分の土地であってもそこに勝手に墓をつくることはできません。土地周辺住民の承諾が無ければ墓を造ることが

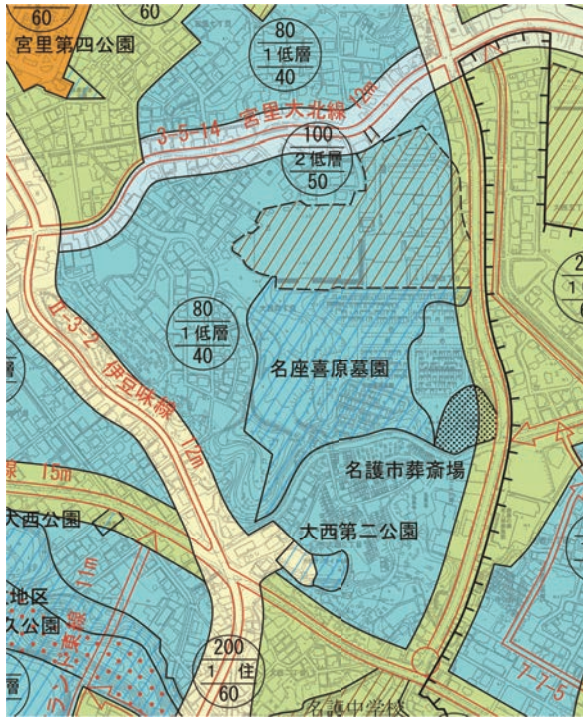


図1 名護市墓地周辺の都市計画図

できません。高齢社会になっていてお墓の問題に直面している市民は多いと思います」という趣旨である。

これに対して同市は、「道路・公園等の整備に伴い、従来の墓地敷地が公共事業用地として買収される場合の代替地を確保することで計画的な土地利用を進めることを目的として、墓地公園を2か所整備してきて、新たな墓地公園の設置予定はない状況」を説明している。

また、その他の理由として民間の運営している墓園や個人運営により設置されている状況となっていることを説明している。

墓地の経営は地方公共団体と宗教法人や公益法人に限られているが、沖縄県内では歴史的、風習的背景から例外的に個人による墓地の経営が認められてお

り、同市では「名護市墓地等の経営許可等に関する規則」に基づいて審査をしたうえで、経営許可の可否を判断している。後で述べる「個人墓地」である。

名護市には民間霊園として「名護やんばるメモリアルパーク」が（公財）沖縄県メモリアル整備協会により、同市屋部に2014年6月に開園している。

2. 名護市の人口動態と斎場

名護市の人口推移と将来推計を「第2期名護市まち・ひと・しごと創生人口総合戦略」⁵⁾2022年（令和4）～2024年（令和6）から見てみる。

名護市における人口推移は、1975年（昭和50）は4万5210人から2005年まで直線的に人口は増加、さらに2010年6万231人、2015年6万1674人、2020年の推計値から人口のピークは2030年に6万3292人とされ、その後は減少する。2025年8月現在で人口は6万5146人、世帯数は3万459と推計をやや上回っている。

また「名護市斎場基本構想」⁶⁾によると、2015年の国勢調査から国立社会保障・人口問題研究所が推計した数値によると、2020年（令和2）の将来人口は6万2575人で、2030年（令和30）に6万3100人でピークになる。しかしその後、人口は減少する。将来死亡者数は、2020年では524人であるが、その後は増え続け2045年には772人となっている。

3. 斎場の現状と特徴

名護市の斎場は同市大西に1か所あり、先に述べた名座喜原墓園のすぐ近くにある。周辺には老人保健施設等の福祉施設や道路を挟んで高校の寄宿舎があり、市役所も近い。

名護市の斎場は1980年（昭和55）に造られてから40年が経つ。斎場は高齢社会の人口動態に対応して必要不可欠な施設として、2022年（令和4）3月に「名護市斎場基本構想」が策定されている。同基本構想から名護市の基本的な状況を見よう。

斎場の利用状況は2016年～2020年の5年間で見ると、平均年間613件でほぼ横ばいである。しかし葬祭場は平均年間227件であるが、2020年は利用件数154件と最も低くなっている。

特徴的な点がいくつかある。利用料金を見ると市外の利用者は北部地区とその他に分けられている。北部は大人3万2000円、子ども2万2000円であるが、それ以外は5万円と4万円である。北部地区利用者は国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、伊江村、宜野座村、金武町、恩納村、伊是名村、伊平屋村の住民基本台帳に記録されている場合である。

この中で斎場がない自治体は東村、宜野座村のみで、他は斎場を設置している。なぜ名護市の斎場が使用されているのかを次に考えてみる。

利用料金の中に、「改葬遺骨」という区分が見られる。沖縄県内では「改葬遺骨」の火葬が問題となっていて、本稿の後編でその背景や現実的な課題を述べる。

斎場を取り巻く動向として、葬儀形式の多様化がある。沖縄の場合、葬儀形式は一般葬では家族と近親者のみで火葬を行い、参列者で告別式を行い、故人を見送る葬儀である。

しかし既存斎場においても親族や地域住民の参列者が少人数化し、家族葬などの小規模葬儀等がみられる。

このような現状にあるが、名護市の斎場は竣工後40年が経過し、建物や機械設備が全体に老朽化し、継続的な修繕や補修が必要になっている。そのため新斎場の計画について、2022年3月に「名護市斎場基本構想」を策定している。

斎場は「第5次名護市総合計画」（2020～2029年）に新たな斎場整備に取り組むこととし、また「名護市公共施設等総合管理計画」（令和4年改訂）に旧耐震基準による建物のためとなっている。市民からも建て替えについて要望があるため、2024～2025年（令和6～7）に建て替えの予定としていて、実施に向けて取り組まれている。

Ⅱ 沖縄市

沖縄市は沖縄本島の中部に位置している。1974年（昭和49）にコザ市と美里村が合併して沖縄市になった。沖縄県では那覇市に次いで人口が多く、2025年（令和7）現在の人口は14万1394人である。

沖縄市都市圏を形成する中心都市である。隣接自治体はうるま市、中頭郡嘉手納町、北谷町、北中城村、国頭郡恩納村がある。

1 「沖縄市営霊園」について

沖縄市営墓地をまず見よう。沖縄市霊園は、同市知花地域にあり、1977年（昭和52）12月に設置された。同霊園に行くには、米軍基地フェンスの横を通り抜け、標識に沿い道を曲がり、やっと到着する。同基地の敷地内には移設されていない墓地が残っているという。

市営霊園敷地の手前に斎場がある。この斎場は民間の葬儀場と火葬場で、市営斎場ではない。現在はまだ市営斎場がない。後ほど斎場について述べる。

市営霊園は4.3haの平地で予定基数1194であるが、現在1116区画すべて使用区画として埋まっている。（写真2 沖縄市営霊園全景）

平坦な土地で区画の大きさは3種類あり、6坪（19.8m²）は第1工区～第41工区、4.5坪（14.85m²）は第42工区～第48工区、2坪（6.6m²）は第49工区～第53工区ある。ほとんどが「家型墓」で、「平地式破風墓」と呼ばれる、最近造



写真2 沖縄市営霊園全景



写真3 家型墓

られる多くの墓はこの形式である。区画の中には「家型仮墓」と呼ばれる小型の簡易墓があり、いずれ墓を建てる予定の人が、仮に造った墓である。(写真 3 家型墓)

沖縄の墓地は多様な形態が見られるが、近年では、上記のような御影石を用いた家型墓での申請が多数を占めるという。「沖縄市墓地等に関する基本方針」⁷⁾に古い洞窟墓から近年の合葬式の墓まで18種類が挙げられている。

・「沖縄市納骨堂」と無縁遺骨

同市営霊園には入り口近くに「納骨堂」がある。納骨堂は1990年(平成2)12月に建てられている。しかし無縁遺骨が増し、その後納骨堂の空間を増築拡張している。(写真4 沖縄市納骨堂)



写真4 沖縄市納骨堂

無縁遺骨の種類の数には驚かされる。新しい形式の骨壺と古い骨壺と、歴史的に骨壺の変遷が見られる。骨壺には全骨が入れられており、他府県と比べて大きく、骨壺は多様な形態が見られる。現在保管されている骨壺は1470柱ある。「かつて火葬が一般的ではなかった時代に使用されていた石や陶器の厨子甕と言われる蔵骨器や引き取り手がない無縁遺骨を納めている」。その内訳は、厨子甕のうち御殿型(ウドウン型)約317柱、甕型(ボージャー型約797柱、骨壺約286柱、その他70柱であると言う。大きく立派な骨壺は文化財とも言えるものである。

同市では無縁改葬は今年度100柱を予定している。無縁遺骨は合葬を行い、納骨堂内に納める予定である。公共工事での出土や、警察や病院からの葬祭執行人がない遺体の引き取りが増加していて、今後も同様にケースが増加すると想定される、としている。

同市ではこの納骨堂の前で、毎年「清明祭」を開催している。今年（2025年）も4月18日に清明祭を実施し、花やごちそうのお供えをし、1470柱の無縁遺骨に市職員らは手を合わせたという。（写真5 納骨堂前の清明祭）（写真6 納骨堂前清明祭のお供え）

市民が「シーミー」と言っている清明祭は中国の清明節に由来する先祖供養の行事で、家族や親戚が集まり墓掃除やお供えなどをする。



写真5 納骨堂前の清明祭



写真6 納骨堂前清明祭のお供え

2. 市営霊園以外の民間の霊園と納骨堂

同市には、市営霊園以外に民間の納骨堂が1か所、霊園が6か所ある。宗教法人（寺院）が4か所、財団法人が1か所、また地域の自治会等が共同で墓地を管理している「八重島共同墓地」がある。財団経営は（公財）沖縄県メモリアル整備協会の「泡瀬メモリアルパーク」である。

2011年（平成23）「沖縄市墓地等に関する基本方針」（資料編）の民間・公共の霊園の状況によれば、次のようである。

規模では1000基以上の墓地は1か所で「コザ中央霊園」、また約900基予定の「モニュメントフォレストかなさ」がある。1977年（昭和52）に造成された沖縄市営霊園以外は、2022～2008年（平成4～平成20）の間に設置されている。最も新しい納骨堂は2008年（平成20）に設置された浄願寺の納骨堂である。

同寺では2004年（平成16）に小規模の知花墓園を設置しているが、2008年設

置の納骨堂は104基予定の内、85基が設置されており、納骨堂の需要が多く見られる。

3. 墓地の所有形態

沖縄市霊園は1977年（昭和52）に設置されているが、同市全体の墓地の所有形態はどのようになっているのだろうか。

「沖縄市墓地等に関する基本方針」にある「沖縄市墓地実態調査」⁸⁾(平成21)によると、墓地の形態は先に述べた「家型墓」は5005件で68.0%と最も多い。次いで「破風墓」887件12.1%、「堀込墓」510件6.9%、「平葺墓」287件3.9%である。その他に「亀甲墓」151件、「塔式墓」151件ある。その他に1%以下の「堀込屋根付墓」「洞窟墓」「岩陰墓」「ドーム型墓」、そして「その他」が117件1.6%ある。その全体は7360件ある。

同実態調査当時では、市営霊園は「家型墓」が7割を占めて一般的な形態であるが、同市域には大変多様な、沖縄の伝統的な墓の形式が残っていることが分かる。

(1) 「個人墓地」の設置と増加、その理由

個人墓地は、「都市化が進み、居住地を都市部に移す市民が多く、墓も居住地近くに移す人が多くなったためと考えられる」。また「戦後、県内全域より移り住んだ人も多く、都市化が急速に発展し、既存墓地への住宅の接近や墓地の散在化に繋がったのではないかと同市は考えている。

それでは、住宅地域の墓地への接近など、具体的に個人墓地はどこに造られていったかを探ると、市域を回れば商業地や住宅開発地も多く、住宅地にも近接し、自動車道路沿いに多くの個人墓地が見られる。(写真7 道路沿いの個人墓地)



写真7 道路沿いの個人墓地

沖縄市内の墓地占有率は、同市面積が49.0平方kmに対して墳墓は5822基ある。「沖縄県墓地公園整備基本指針」2000年（平成12）によれば、同市の5822基であった個人墓地は、2009年（平成21）では7360基に増加。この10年間に1538基の増加がみられる。これは年間で154件増えていることになる。

この個人墓地の住宅地への接近と道路沿いの私有地に個人墓地が増えていく状況は、どのような影響を及ぼしているのか。これについては後ほど触れる。周辺市町村との関係では、市外住民の個人墓地は次のようである。

沖縄市は沖縄本島中部都市圏の中心都市である。2010年（平成22）度を見ると、同市で許可した墓地の数は52件。しかし39件つまり約75％は沖縄市の所有者であるが、北谷町が7件13％、うるま市が5件10％、宜野湾市が1件2％で、近隣市外の利用者である。うるま市や北谷町は沖縄市と接し、墓地の利用者にとって墓地への利便性が高いと考えられる。

（2）「個人墓地」と「霊園（管理型）墓地」

沖縄県内では、「許可墓地」という言葉がよく使われている。民間でも公共でも墓地に埋葬・納骨するときは、行政の許可を必要とする。自治体や宗教法人、公益財団法人の霊園や納骨堂、また地域の自治会等が共同で管理している墓地は、特定の土地に埋葬・納骨する「管理型墓地」と言われている。

「個人墓地」と言われる墓地は、行政や法人、団体ではなく個人が土地を買ってその土地に墓を建てる、つまり私有地に墓を造るのである。沖縄市での許可墓地数は近年増加傾向にあるという。「沖縄市墓地等に関する基本方針」資料編 p 42によると、「平成12年～平成21年の10年間に建てられた個人墓地の数は1233基あり、そのうち許可された墓地の数は420基（約34％）と半数以下」とされる。

同市の墓地許可件数は近年増加傾向にあるが、約6割強が許可を得ないで個人墓地が造られている。

墓地の許可件数は13年間で56件ある。平成21年時の推移と比べると、平均増加数は減少している。

(3) 個人墓地が多い地区ブロック

市営墓地は同市の北部南地区にある。2020年（令和2）の「沖縄市都市計画マスタープラン（概要版）」⁹⁾にまちづくり別構想で北部南ゾーンがある。市営墓地はこのゾーンにあるが、何か変化があるだろうか。市営墓地は1990年（平成2）の第2次造成以降、変化は特にない。

同市域8ブロックごとの墓地の設置状況は、同市霊園がある北部南地区は、面積461.8ha、人口9829人であるが、墓地件数は1846あり、地区別の墓地割合は25.1%と8ブロックの中で最も多い。

この地域の中には市営霊園があり、墓地数が多いのは当然としても、多くの個人墓地はこの地区の準工業地域や第一種低層居住専用地域に建てられている。同市霊園は準工業地域にあり市営霊園周辺や土地区画整理事業が行われた住宅地域にも個人墓地が多く見られる。

このブロックの土地利用の状況として、「第一種低層居住専用地域では墓地は集積傾向にある」と指摘している。（資料編 p49-50）

2009年（平成21）以降の変化について、2025年現在も各ブロックに個人墓地は増加傾向にあるが、西部北地区ブロックでの申請が顕著である。この地区は平成21年当時も人口1万7910人で墓地件数も1785、墓地割合も24.3%で、先に述べた北部南地区と類似の状態であった。

(4) 管理されない墓地と無縁改葬の状況

市営霊園でも管理されていない墓地区画があり、草刈りをしていないなど苦情が発生している。同市は管理されない区画について使用者や家族に通知文書を送っている。

市営霊園は1977年に設置されてから2025年の今年で約50年が経っている。無縁墓が発生することが予測される。無縁改葬の状況に対応して、今年度（2025）は100柱の改葬を予定している。無縁者への対応では共同墓は沖縄市納骨堂内に設置されており、今後5年ごとに無縁遺骨を合祀していく予定である。

無縁遺骨は市で火葬したものは火葬直後に納骨堂に直接納骨。公共工事に伴

い出土したものや、その他無縁遺骨として相談のあるものは、法令に則り1年間の官報掲載の後、改葬許可を得たうえで、申請受付をしている。

同市霊園はすでに約50年が経ち、開設経緯については「推測になるが、琉球政府時代から慣習的に個人墓地が認められていたことがあり、お墓が分散する状態が続いていたため市民の墓地の受け入れ先として沖縄市霊園を設置するに至ったと思われる」と市は言う。

2. 斎場について—近隣自治体と広域で計画

同市には現在市営の斎場（火葬場）はなく、先に述べたように民間の火葬場が1か所ある。公営の斎場を整備するため近隣自治体の宜野湾市、北谷町、北中城村と共同で整備する計画を進めている。今年2025年（令和7）1月に「（仮称）広域火葬場整備基本計画」¹⁰を2市1町1村で策定したばかりである。

新設される斎場については直営の他、指定管理や業務委託など見られるが、供用開始時は業務委託を含む直営を想定しているが、運営計画について今後詳細を検討するとしている。

（1）これまでの経過

まず斎場は人口動態が基本であり、高齢社会の進展により全国の自治体では2033年（令和15）～2043年（令和25）に火葬需要がピークになると予測されている。そのため、沖縄市は2024年（令和6）年9月に「（仮称）沖縄市火葬場整備基本計画」を策定し、宜野湾市は2024年（令和6）9月に北中城村と連携して「火葬場建設等検討調査・基本構想」を策定していた。

北谷町は北谷町外の火葬場と使用協定をしていたが、将来的な火葬需要に対して確実な対応と火葬サービスの安定供給への手法を検討していたという。

しかし、近年では建設費の高騰により住民負担が重くなると予想された。そのため沖縄市、宜野湾市、北谷町、そして北中城村の2市1町1村の共同事業とすることになり、建設費等の負担を軽減することになった。さらに沖縄中部圏域の火葬需要の増大に対応することができる施設を目指した。それによって

今年2025年1月にこの「広域火葬場整備基本計画」が策定されたのである。

この火葬場整備基本計画は「第5次沖縄市総合計画」(令和3年3月)で「4墓地対策の推進と火葬場の確保」に、また「沖縄市都市計画マスタープラン」(令和2年3月)に「(3) 墓地の集約化の検討及び火葬場の確保」に定められている。

まちづくりにおいて、葬送の地は市民のライフステージ最後の空間である。その必要不可欠な施設が具体化に動き出していることが分かる。

(2) 人口動態と斎場の現在「火葬待ち」と今後の予想

同広域火葬場整備基本計画において、2043年(令和25)まで人口が伸びると想定しており、現在約14万1000人が2043年には約15万人としている。

斎場の現在の課題と今後の考え方について、「沖縄市だけでなく沖縄県では火葬待ちが長期化している。今後さらに死亡者数が増える見込みのため、火葬場の整備が喫緊の課題となっている」と市は述べている。

この状況は、市民の死亡者数の増加だけではない。改葬による遺骨の火葬の増加が心配されている。この「改葬遺骨」の火葬については、後編で述べる。「改葬遺骨」の火葬増加については別の火葬場を設ける必要性の声も聞かれた。

(3) 沖縄県の葬送行為と近年の慣習の変化

沖縄県では葬儀の流れが他都道府県と少し異なっている。一般的には通夜を行った翌日に火葬をし、その後に告別式をする。また通夜や告別式についても異なり、通夜式のように時間を決めて行わず、自宅あるいは斎場にて安置されているご遺体への弔問を夜通し受け付けること、また告別式に関しても会葬者が式に終始参列するわけではなく、焼香をして帰ることが一般的であり、断続的に会葬者が入れ替わりながら式が執り行われるという。筆者が以前調査した青森市等東北圏の「骨葬」¹¹⁾と同様の事例もある。

さらに近年の葬儀の変化については、家族葬の増加がみられという。¹²⁾¹³⁾

3. 沖縄市の人口動態と墓の変化

同市ではなぜこれほど家型墓（家族墓）が多いのだろうか。「沖縄市墓地に関する基本方針」に見られる、沖縄市の歴史（資料編 p19-20）から読みとくことができる。

（1）沖縄市の墓の特徴

沖縄の墓はその利用の在り方から村墓、模合墓（寄合墓）、門中墓、家族墓に分けられるとする。門中墓は門中で、家族墓は家族で利用する墓である。

沖縄市の特徴として、「本市は屋取集落が卓越している地域」であること、また「戦後奄美大島等も含め、沖縄の殆どの市町村から本市に住民が移住してきている」ことである。

沖縄市で家族墓が圧倒的に多いのは、「屋取や移住を行う際に家族単位で行う可能性が殆どで、必然的にこれらの人びとは本市に墓を構える場合、村墓や門中墓等の他の墓より家族墓を優先して建造」していくとする。「圧倒的な屋取集落の発達と戦後の民族大移動は、同市の墓の構成に、家族墓優勢という特徴をもたらした」と指摘している。

同方針の沖縄の歴史（資料編 p19沖縄市の集落）によると、「近世（江戸時代）の17世紀末以降、町方から生活に困窮した人々（士族身分）が本島各地に都落ち集落を構えるように」なり、これを「屋取」と言っている。

また同基本方針は「少子高齢化、核家族化というわが国の昨今の状況を踏まえると、門中墓等が構成員同士で協力して墓の維持管理ができるのに対し、家族墓はその家に跡継ぎ等がいなくなれば、空き墓や無縁墓になる可能性が極めて高い。ここに近い将来の本市の墓問題が存在する」（資料編 p20沖縄市の墓の特徴）と指摘している。しかし門中親族も変化が大きく困難が予測される。

（2）沖縄市のこれまでの経緯と人口動態

同市は明治期までの琉球王国時代の越来間仕切と美里間仕切が始まりである。1908年の沖縄県及び島嶼町村制により、越来村と美里村になった。越来村は嘉手納基地による「門前町」として発展し、村名をコザに変更し、1956年市制が

施行されコザ市になった。1972年に沖縄は27年間の米軍統治を経て、日本に復帰し、1974年にコザ市は美里村と合併して、沖縄市が誕生している。

人口動態は、2025年（令和7）3月時点の同市人口は14万1624人、総世帯数は6万7479世帯で、2013年（平成25）では13万8603人で、それ以降緩やかに人口は増加している。

4. 沖縄市の今後の墓地等葬送空間への対応

このような墓地の現状と課題に、どのように対応しようとしているのだろうか。

2009年（平成21）の「沖縄市墓地実態調査」を踏まえ、2011年（平成23）3月「沖縄市墓地等に関する基本方針」を策定した。14年経つが現在でも基本的な考え方である。

この時点で現況と課題から基本方針として、（1）既存墓地、（2）墓地需要、（3）個人墓地設置の3つに対応する施策の考え方と、その要件設定の考え方が示されている。

（1）既存墓地への対応として、①既存墓地の維持管理、②空き墓及び無縁墓への対応、③文化的価値の高い古墓の保全をあげている。

同市内には「沖縄県の墓制や葬送儀礼は中国からの影響など」により特色ある文化が形成され、国の重要文化財として指定されている墓もある。市内でも洞穴墓、岩陰、堀込墓等々大変多くの古い墓があり、重要な視点である。

（2）墓地需要への対応として、①公営墓地等の整備、②墓園区域設定、③民間霊園の適切な誘導があげられている。原則として個人墓地の禁止の点から公営墓地が必要だが、従来型の墓地供給では極めて難しい。個人墓地は1961年（昭和36）旧コザ市の時に個人墓地の散在が問題となり、当時の都市計画で「墓園区域」を指定している。ところが当時からさらに長い年月が経ち、指定区域に墓地の集積が期待されるが、区域以外に墓地が造られ生活環境の悪化が心配されたため、現状に即した指定区域を見直すとしている。

一方、③民間霊園に未使用区画があり、アンケートから市民も利用を望んでいて、需要に応えられるとする。さらに今後は納骨堂タイプの施設を誘導に努めるとしている。

(3) 個人墓地設置への対応として、①新墓地の要件設定、②まちづくりに配慮した墓地の建設、③無許可墓建設の防止、④伝統的な墓の継承形態の推奨、があげられている。

①は個人墓地の設置は原則認めないが、公営墓地もすべて使用済みになっている。②ではまちづくり関係で同市の諸計画にどのように配慮できるか。墓地の許可が把握できていないものが当時約8割ある。当時すでに存在する無許可墓地は、許可制度が始まる以前に建てられた墓か、墓の建設業者が申請手続きをせずに立てたケースが考えられた。③では法令の周知や建設業者に指導の努力。④は門中墓や村墓の共同墓は親族などで管理することから管理状態が良く、承継者の心配も少ないためと書かれている。

そのため「新たな墓地需要を抑制するために伝統的な継承形態を推奨する」と述べている。しかし、門中墓や村墓も、後で述べるように、いつまで、どこまで、伝統的な継承形態や管理が可能かは難しいと考える。

同基本方針が策定されてから、今年には既に14年になり、市民の家族形態やライフスタイルがかなり変化してきたと考えられる。

Ⅲ 那覇市

那覇市は沖縄県の県庁所在地であり、また市内には那覇空港と那覇港、モノレール、県内道路や高速道路等があり、交通の結節点でもある。世界遺産の首里城や識名園等がある歴史的地区でもあり、市街地は県内で最も大きい。

人口規模も県内で最も大きく、2025年（令和7）4月末の住民基本台帳の人口は31万2402人、世帯数は16万1860世帯である。2020年（令和2）の前回国勢調査の人口は31万7625人であるが、今年2025年の推計値は30万8936人で、やや減少。しかし世帯数は2020年で14万4355世帯だが、今年15万0040世帯と、

5685世帯増えている。沖縄県の同市も他府県と同様やや人口減少傾向であるが、世帯数は増え、世帯員数が少なくなっていて1世帯に2人(2.06人)である。

本稿では墓地について那覇市「識名霊園」の中で最も新しい「那覇市民共同墓」と、斎場は特徴的な「いなんせ斎場」を取り上げる。他の項目については、続稿として後編で取り上げる。

那覇市の「識名霊園」全体については、霊園計画と都市計画決定において特徴的な経緯と現状があるため続稿にとり上げる。

1. 「識名霊園」の「那覇市民共同墓」の設立までの過程

現在の「那覇市民共同墓」は、1955年(昭和30)5月に、那覇市都市計画決定されて霊園計画が明記された時から始まる。同年12月に都市計画の変更・追加で、「那覇市識名霊園」設置が認可される。この識名霊園の中に「那覇市民共同墓」がある。その経過を見よう。

1957年(昭和32)12月に「那覇市識名霊園附属納骨堂条例」、そして1958年(昭和33)「那覇市識名園霊園附属北納骨堂」が建てられた。

その後も様々あり、1972年(昭和47)8月に「同霊園附属南納骨堂」が建てられた。北納骨堂は2012年(平成24)9月に老朽化に伴い解体撤去された。納骨堂が廃止されたため、附属納骨堂条例を廃止。

この北納骨堂跡地に、2014年(平成26)「那覇市民共同墓」¹⁴⁾と、近くに「識名霊園管理事務所」を建設し、利用を始めている。

南納骨堂も老朽化で2021年(令和3)に閉鎖された。(表1 那覇市墓地行政の流れ)

表1 那覇市墓地行政の流れ

西暦 / 年号	昭和30年以降の沖縄県那覇市の墓地行政の流れ	墓地等に関する法令及び制度
1873年 明治6年		墓地取締規則(太政官布告)火葬の禁止
1875年 明治8年		火葬禁止の解除
1879年 明治12年		沖縄県を設置する布達 首里城明渡し廃藩置県

1884年	明治17年		墓地及埋葬取締規則
1919年	大正8年		旧都市計画法
1945年	昭和20年		太平洋戦争終了
1947年	昭和22年		日本国憲法施行 昭和22年政令第15号所謂「ポツダム政令」/地方自治法の施行
1948年	昭和23年		墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）
1955年	昭和30年	5月那覇市都市計画決定（霊園計画が明記される）	
1955年	昭和30年	12月那覇市都市計画の変更・追加（識名霊園設置が認可）	
1956年	昭和31年	3月識名、繁多川、間地一帯の高台35.0haが墓園として都市計画決定	
1957年	昭和32年	12月「那覇市識名霊園付属納骨堂条例」昭和32年那覇市条例公布	
1958年	昭和33年	「那覇市識名園付属北納骨堂」建造	
1959年	昭和34年		「墓地計画標準」昭和34年建設省通達（平成12年に廃止）
1968年	昭和43年		都市計画法（新都市計画法）
1972年	昭和47年	5月沖縄返還協定に基づく施政権返還が実現	沖縄の本土復帰
1972年	昭和47年	5月那覇市霊園条例（昭和47年那覇市条例第51号）制定	地方自治法の適用
1972年	昭和47年	8月那覇市霊園条例施行規則（昭和47年那覇市規則）公布	
1972年	昭和47年	8月「那覇市識名霊園付属南納骨堂」建造	
2000年	平成12年		「墓地経営・管理の指針等について」（厚生省生活衛生局長通知）
2002年	平成14年	3月南部広域市町村圏事務組合「いなんせ斎苑」供用開始	
2002年	平成14年	5月「那覇市斎場建設基金条例」（平成11年那覇市条例）を廃止	
2005年	平成17年		市町村の合併の特例等に関する法律施行
2010年	平成22年	8月「那覇市墓地等に関する基本方針」策定	
2011年	平成23年		第2次一括法施行（地方分権）
2012年	平成24年	3月「那覇市墓地等の経営許可等に関する規則」（平成24年那覇市規則）	
2012年	平成24年	9月「那覇市識名霊園付属北納骨堂」老朽化に伴い解体撤去	
2013年	平成25年	12月「那覇市霊園条例」（平成25年那覇市条例第51号）公布全部改正 那覇市識名霊園付属納骨堂条例を廃止	
2013年	平成25年	12月「那覇市霊園条例施行規則」の公布	

2014年	平成26年	6月識名霊園北納骨堂の跡地に那覇市民共同墓を供用開始	
2015年	平成27年	11月「那覇市識名霊園内施設使用許可未更新に係る事務処理及び焼骨等の取扱い基準」(平成27年環境部長決裁)制定(H30.4.1施行)	
2021年	令和3年	6月「那覇市識名霊園南納骨堂」老朽化に伴い閉鎖	
2022年	令和4年	10月那覇市識名霊園南納骨堂の閉鎖に伴い「那覇市霊園条例」及び「那覇市霊園条例施行規則」の一部改正	

沖縄県那覇市における墓地行政の流れ(那覇市提供の資料により作成)

2 市民ニーズに沿う「那覇市民共同墓」と構造

この那覇市民共同墓は2014年(平成26)に開設され、1階に合葬式墓地として「合葬用納骨室」2612壇と、奥に合葬室(2万体系埋蔵可能)と2か所の参拝室がある。納骨壇の前には行けず、2か所の参拝室から拝むか、屋外参拝所がある。納骨する時など参拝室(1時間500円)が使える。屋外参拝所には献花や焼香台があり、人々が訪れている。地下には短期収蔵納骨室が1812壇あり、5年間預けられ、1回だけ更新できる。(写真8 那覇市民共同墓全景)(図2 市民共同墓平面図)



写真8 那覇市民共同墓全景

合葬室は当初から永年使用する場合、使用料金は3万円。当初は納骨壇に置く場合、12年間と32年間がある。12年間(13回忌)の場合1体用8万2000円、2体用16万4000円。32年間(33回忌)では1体用16万9000円、2体用33万8000円である。特殊壇の大きめのもの

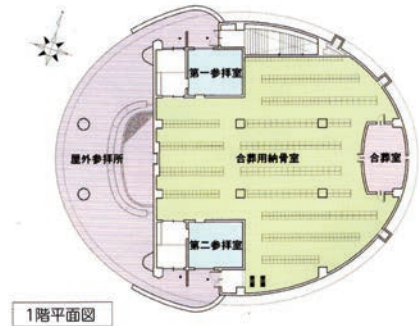


図2 那覇市市民共同墓平面図

は12年間23万8000円～、32年間58万6000円である。

短期収蔵納骨室は1体用2万5000円、2体用5万円、特殊壇10万円である。共同墓を利用できるのは、那覇市に住所があり、祭祀を主宰する人、焼骨を持っている人である。生前予約も可能で、親族や知人等に火葬後の焼骨の納骨を依頼し、死亡した時に親族、知人が納骨をすれば、骨壺から布袋に移し替え合葬し、市が永年管理する。夫婦であれば、使用期間の内は2人の骨壺は置かれ、期間が来れば合葬室に夫婦とも合葬される。

一方、霊園区画に申し込みができるのは、那覇市内の公共工事等で墓地の移転を余儀なくされた人で、土地の所有者は市内外を問わない。周辺自治体の土地所有者もこれにあたる。

3 無縁墓の慰霊祭

市民共同墓は本来市民自身が意図して納骨する施設として造られた。しかし、中には身寄りがいない人の遺骨を保管している。「無縁者仮安置所」に小さい祭壇が設けられている。無縁者は戦後亡くなった人で、遺骨があるが、名前が分からない人もある。5月終わりから6月頃の清明祭の時に、市の担当課の環境保全課が慰霊祭を行っている。

「那覇市墓地等に関する基本方針」¹⁵⁾¹⁶⁾に2010年（平成22）現在で無縁遺骨仮安置所の納骨数は603（身元引取り人のいない213、無縁仏343、合葬47）とあり、その後15年が経つ。

管理事務所の話によると、慰霊のこれまでが見えてくる。一般的な墓前での行事は、僧侶が中心で、近年ユタが来るのは減少している。僧侶の法事は30分ほどであるが、ユタの祈りは長く2時間ほどかかるため、ユタが来るのは年数回で、葬儀社が準備する場合もあると言う。

故人にあの世に持って行ってもらう「うち紙」を普通のお金の代わりに清明祭の時に納める習慣がある。「現在の人とはこだわらないが、1000万円とか親族が100人とかで予算を組んで行う場合もある。糸満では今でもあるかもしれな

いが、那覇では最近家族単位で、少子化になって、お墓自体が要らないと、墓終いを考える人が多くなった。お墓や檀家がない、戸籍が戦争で分からなくなった人もあると言う。

そのような状況の中、慰霊が始まった。それが合葬墓、つまり市民共同墓の始まりだろうと考えられている。

識名霊園付近に戦前はりっぱな墓石があったが、米軍が持って行って基地の整備に利用された、また首里から糸満への道で石畳の舗装に使用されたと言われている。

このような「共同墓」があるのは那覇市と浦添市の2か所だけだという。

「那覇市民共同墓」のパンフレットには、「那覇市民共同墓」の他、「識名霊園」の地区表示にA～Eゾーンが記されている。現在の識名霊園の境界をはっきりわからないため、本稿に続く後編の中で識名霊園と那覇市の都市計画の経緯を述べる。

4. 斎場は浦添市と共同事業

那覇市は同市のみで管理運営している斎場や火葬場はない。しかし隣接の浦添市と共同事業である「いなんせ斎苑」が浦添市伊奈武瀬に1か所ある。

那覇市の人口動態と斎場の現在の状況と今後の予想への対応はどのようになっているのだろうか。いなんせ斎苑では、「いなんせ斎苑施設保全計画」を2019年（令和元）10月に策定し、人口動態と斎場の現状と今後の予想をしている。

同計画によると（p83）、予測人口と予測死亡者数は、2017年（平成29）の推計から、この2019年人口は43万7662人で、死亡者数は3450人であるが、2040年（令和22）は4697人となっている。国立社会保障人口問題研究所の2017年（平成29）推計によると、死亡者数は2040年にピークを迎え、その後減少するとされている。

いなんせ斎苑は現在火葬炉が8炉あり、予備炉を入れて8炉で充足している。

しかし斎場の現在の課題は、2002年（平成14）3月から使用を開始してから23年が経過しているため、火葬炉の経年劣化が著しく、機器の故障や性能が低下することで、火葬時のトラブルなどの頻度が高まっていることである。そのため、2023年（令和5）～2026年（令和8）に毎年2炉の火葬炉の更新を現在進めている。

いなんせ斎苑は先に述べたように浦添市が共同事業として2002年（平成14）に始めた施設である。しかし那覇市も構成員である「南部広域市町村圏事務組合」が管理運営している。

5. 15市町村で構成される南部圏域—「南部広域市町村圏事務組合」

いなんせ斎苑を管理・運営している「南部広域市町村圏事務組合」とはどのようなものだろうか。同斎苑の火葬件数の推移表（p11）を見ると、那覇市、浦添市の他に「その他圏内」と「圏外」がある。「その他圏内」と記されているのは、「南部広域15市町村」のことである。那覇市も浦添市もこの中に入っており、2市を除く13市町村がこれである。「圏外」とは、この「南部広域15市町村」以外の自治体を指している。

この南部圏域は沖縄県の政治や経済の中心地である那覇市とその周辺市町で構成される那覇の近郊都市地域と、農村・漁村地域、そして離島地域を含んでいる。その位置と大きさを見ていくと、沖縄本島那覇市周辺都市とその周囲の島々、離島の町村が南部広域市町村圏を形成していることがわかる。

浦添市、那覇市、豊見城市、南風原町、与那原町、南城市、八重瀬町、糸満市が那覇市の近郊都市地域である。そしてさらにその周辺海域の地図を見ていくと、久米島町、粟国村、渡名喜村、座間味村、渡嘉敷島、南大東村、北大東村は島々である。

6. 火葬件数の変化

地域別の火葬件数の割合は、那覇市が54.1%、浦添市が約15.5%、その他圏

域が5.4%である。圏外は25.0%になっている。

その他圏内の豊見城市は2014年（平成26）に南斎場を設置している。

火葬件数2008年（平成20）～2017年（平成29）の変化を見ると、那覇市は1890件から2469件に継続的に増加、浦添市も570件から699件に増加している。しかし、その他圏内では2008年（平成20）281件から、2013年（平成25）まで約300件で推移しているが、2014年（平成26）は154件、2015年～2017年（平成27～29）は約60件と大きく減少している。

その背景として、その他圏内は那覇市と浦添市の他に沖縄本島の6市町を含むが、豊見城市は斎場があるとして、その他の市町や、7つの離島の人口動態の変化によるものと考えられる。

自治体等人々の話によると、「離島の高齢者の住民が本島都市部の病院に入院し、最後を迎え、都市部に出た子どもが親世代を看取り、葬儀と火葬を行い、さらに墓地を都市部に造ることが多い」と言う。火葬件数の割合は、生前の住居地から死後の火葬時の住居地への移動によるものとも考えられる。

上記の火葬件数には「改葬」が含まれている。しかし後に述べるが、沖縄県での改葬はこれまでの埋葬の方法より件数が多い。そのため「改葬による火葬」が増えている。

ちなみに、火葬の中での改葬件数は、次のとおりである。

平成20年は94件、平成21年126件、平成22年84件、平成23年82件、平成24年127件、平成25年126件、平成26年は463件、平成27年は547件、平成28年は214件、平成29年は265件となっている。2008年～2013年は毎年100件程度だが、2014年～2015年は毎年約500件に急増、2016年～2017年は毎年200件超と異なっている。

改葬件数が多い年は、その土地が公共工事や開発など、何かの理由により墓地の立ち退きの必要が生じたことによると考えられる。

考察とまとめ

本稿では、沖縄県の北部、中部、南部の中心都市と周辺市町村を都市圏域と

して、葬送空間である墓地や斎場を土地の歴史や都市化、人口動態等と関連してみてきた。

北部地域で名護市、中部地域で沖縄市、南部地域で那覇市を調査地とした。

・公営（市営）墓地は、名護市の名座喜原墓園は昭和38年に都市計画決定、沖縄市の沖縄市霊園は昭和52年に設置されている。那覇市の識名霊園は昭和30年に都市計画決定され、「霊園計画」が明記された時から始まる。それぞれ時期は少し異なっているが、沖縄県に沖縄返還協定に基づく施政権返還が実現したのは1972年（昭和47）であるが、戦後しばらくしてから、まちの復興から発展への過程で、主に旧墓地（個人墓地も含む）の移転先として公営墓地の計画がされてきたことがわかる。

・公営墓地はほとんどが平地に造られ、区画が整然と並んでいる。また墓も多少の違いが見られるが、ほとんどが「家型墓」である。また都市の発展に伴い道路や住宅地、商業地開発など公共事業用地で買収される場合の墓地の移転先（代替え地）として、公営墓地（墓地公園）を整備してきている。

・そのため設置された公営墓地は、新たな市民が利用する余地がほとんど無い。しかし沖縄県の各市も高齢社会に入り、市民からは公営墓地を望む声も聞かれる。

・沖縄市でも見られたように、地域の都市圏の中心都市への市民の移動による墓地ニーズの増大と墓地形態の変化が見られる。「沖縄市で家族墓が圧倒的に多いのは、移住を行う際に家族単位で行う可能性が殆どで、必然的にこれらの人々が本市に墓を構える場合、村墓や門中墓等の墓より家族墓を優先して建造」と指摘されている。この点は、沖縄市だけでなく都市圏の中心都市へ市民が移動する場合も同様である。

・しかし、都市圏の中心都市への人口の集中は、住宅のニーズとともに、墓地ニーズも発生していく。公営墓地は造成が難しい中、市民の需要を満たせないとすれば、民間墓地か個人墓地の選択にならざるをえない。

・沖縄県内にも管理型墓地といわれる、公園様式の墓地が見られる。民間の

霊園に、家族墓、納骨堂、合葬墓等、多様な形態の墓所が見られる。現在の市民ニーズの多様化に対応している。その反面、家族墓は他府県に多く見られる家の墓が継承できず無縁墓になっているのと同様な状況が今後生じるし、すでに生じている。

・那覇市の識名霊園に早くから納骨堂が造られたが、近年(2014年)「那覇市民共同墓」ができています。この中の一部に無縁者遺骨仮安置所がある。沖縄市では1990年に「沖縄市納骨堂」が建てられ無縁遺骨が収められている。その後無縁遺骨が増し、空間を拡張している。公営墓地では、「那覇市民共同墓」が個人の選択による合葬墓として利用されている。各都市においても納骨堂や合葬墓や無縁墓所の設置が必要とされていると考える。

・最も大きな問題は「個人墓地」である点は、市民も自治体も認める現実である。

沖縄の歴史的、風習的背景による個人所有の土地に墓を造ることに対して、新たに禁止区域を設定する自治体が出てきた。そのため今後の効果が期待できる一方、これまでの個人墓地の多くが行政に申請許可されていない点、相続されず無縁墓になり、さらに対応が困難になっていることである。沖縄県の諸都市も少子高齢人口減少が進むと、さらに対応が困難になる。

・各都市の霊園では家族墓が多く、沖縄県内でも家族墓の無縁墓への対応がすでに表面化していると考えます。都道府県の各都市で、すでに家族単位の家墓から、多様な形の墓への需要に移行している。墓の共同化、無形化、有期限化の多様な墓の形に移行が進むと考える。

市民の家族形態、ライフスタイルのニーズに合致し、自治体の都市づくり・都市計画にも合うような墓地のあり方が求められている。その背景として、沖縄県の超高齢化社会への進展だけでなく、沖縄県外との人口流入・流出による人口移動、沖縄県においても核家族化からさらに単身化社会に急速に変化しつつあるためである。

・その一方、各市とも沖縄県には多様な墓地形態が保存されていることがわ

かった。現在でも多く見られるのは亀甲墓、破風墓、平葺墓等々があり、新しい墓では家型墓、塔式墓などである。しかし各市の公営墓地では、区画の大きさがほぼ均一で、形態も家型墓がほとんどである。多様な墓地形態はその土地の歴史、文化、風土、慣習を伝える貴重な資産である。そのため各市に残る多様な墓地形態は、文化・歴史遺産として保存していく必要がある。

・無許可の「個人墓地」とその無縁化は沖縄で最も大きな課題であり、また民間霊園の問題提起と協力について、本稿に続いて次稿で述べる。

謝 辞

今回沖縄県域の自治体の墓園、斎場、周辺都市との関係、また沖縄県の歴史・文化による特徴的な墓地や葬法について、ヒアリングや現地調査、資料収集にあたり、2024年9月と今年2025年6月の2回、多くの方々に大変お世話になった。皆様のご協力が無ければこの研究はできなかった。名護市環境水道部環境対策課、沖縄市市民部環境課、那覇市環境保全課墓地行政推進グループに心よりお礼を申し上げます。また現地に同行いただき、説明や資料や写真、図面等の提供、使用を快諾いただいた皆様に心より感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 横村久子：「近代日本墓地の成立と現代的展開」京都大学博士論文、1993年3月
- 2) 横村久子：「単身化社会・無縁社会の進行と葬送・墓制の三つの方向性」『現代日本の葬送と墓制』鈴木岩弓・森謙二編、p88-114、吉川弘文館、2018年7月
- 3) 横村久子：「東北地方4市の都市圏形成に伴う墓地の変容と東日本大震災「被災者墓地」～青森市、八戸市、仙台市、名取市を事例として～」『研究紀要』第38号、p89-120、京都女子大学宗教・文化研究所、2025年3月
- 4) 横村久子：「中国地方広島都市圏の特色ある3市の墓地・斎場の経緯と無縁化への対応～広島市、呉市、東広島市を事例として」『研究紀要』第38号、p61-87、京都女子大学宗教・文化研究所、2025年3月
- 5) 名護市：「第2期名護市まち・ひと・しごと創生人口総合戦略」2022年

- 6) 名護市：「名護市斎場基本構想」令和4（2022）年3月
- 7) 沖縄市：「沖縄市墓地等に関する基本方針」平成23（2011）年3月
- 8) 沖縄市：「平成21年度沖縄市墓地実態調査」平成22（2010）年3月
- 9) 沖縄市：「沖縄市都市計画マスタープラン」令和2（2020）年3月
- 10) 沖縄市他：「広域火葬場整備基本計画」令和7（2025）年1月
- 11) 鈴木岩弓：「東北地方の「骨葬」の習俗」『講座東北の歴史 第六巻 生と死』
p 250-274、清文堂、2013年
- 12) 沖縄県：「沖縄県墓地公園整備基本指針」平成12（2000）年3月
- 13) 沖縄県：「沖縄県広域火葬計画」平成28（2016）年3月
- 14) 那覇市環境保全課：「那覇市識名霊園 那覇市市民共同墓」（パンフレット）
- 15) 那覇市：「那覇市墓地に関する基本方針」2010年8月
- 16) 那覇市：「那覇市墓地に関する基本方針（概要版）」
- 17) 南部広域事務組合：「いなんせ斎苑施設保全計画」https://www.okinawa-nanbu.jp/inanse/plan_2020 2025年7月22日
- 18) 同組合：https://www.okinawa-nannbu.jp/jimukumiai/nanbu_navi/municipalities、
2025年7月22日

<キーワード>

沖縄県墓地・斎場 沖縄市納骨堂 沖縄市都市計画
那覇市市民共同墓 名護市墓地・斎場 沖縄都市圏