

[X] 「白保魚湧く海保全協議会」の取組み（沖縄県・石垣島）

■ 地域の特徴

白保は石垣島の東海岸に位置し、南北約 12 km に細長く伸びる集落で、亜熱帯気候の豊かな森と世界最大級のアオサンゴ群落が広がる海を持つ。平成 19 年に西表石垣国立公園に選定され、南北 10 km の白保地区のサンゴ礁は国内最大の海中公園地区となっている。石垣市は人口 5 万人弱で、本土からの移住者も多く、年々人口が増加して新たな住宅開発が進むとともに、多くの観光客を集めている。白保の人口は 1600 人余りであり、サトウキビの栽培と畜産を中心とする集落で、かつて多く住民は農業を営みながら地先の海で自家食用の漁をするという暮らしを送り、伝統的な祭りや神事など地先の海と深く係わる生活が営まれてきた。戦後の漁を本業とする海人の進出や近年の観光業の増加などの変化はあるものの、現在も石垣島で最も農地面積の大きい農村を基盤とする集落である。一方、食と生活文化の近代化で人と海の係わりが薄れ、土地改良による耕土流出など沿岸環境悪化も懸念され現在に至っている。

また、沖縄県では自治組織として「公民館」が大きな役割を担っており、白保でも集落内での活動は「公民館」の合意を得ることが不可欠となっている。一般的には公民館は社会教育法で定められた、地域の教育・文化事業を行う施設であるが、沖縄では公民館およびその前身である「村屋」は、字やシマと称される、独自の体系だった規則を持つ集落の自治組織であり、歴史的には行政の末端組織としての機能も果たしてきたと考えられている。



図 4-47 新石垣空港予定位置

(出典：石垣空港ターミナル株式会社のホームページ、白保の位置を追記)



図 4-48 しらほ周辺海域の海中公園地区

(出典：「白保魚湧く海保全協議会」のホームページ)

## ■ 取組みの概要

世界最大級とされるアオサンゴ群落などのサンゴ礁環境の悪化に関する WWF の専門家による調査報告を受け、平成 17 年 7 月、白保の海とその周辺の自然環境・生活環境の保全、再生と、サンゴ礁資源の持続的な利用による地域振興を図ることを目的とした「白保魚湧く海保全協議会」（以下、協議会）が設立された。この協議会はサンゴ礁の保全のためには、地域住民の協議の場が必要であるとの共通認識に基づき設立されたものであり、会員は白保地区の住民であることが条件とされ、前述の公民館や、婦人会など地域の関連団体の他、漁業者、観光事業者、農業者、畜産業者、小中学校など様々な立場の人が役員として参加し活動している。

協議会は設立後、海面利用のルールづくりとともに、伝統的な定置漁具「海垣（インカチ）<sup>2</sup>」の復元に取り組み、その後、定期的な海浜清掃や赤土流出防止対策、エコツーリズム

<sup>2</sup> サンゴ礁内の浅い浪打際を半円形に岩で取り囲み、干潮時に取り残された魚を獲るもの

の推進、シャコ貝の稚貝の放流などに取り組んでいる。また、現在、「観光事業者」「海で遊ぶ人」「漁やおかずとりをする人」「研究者」の4つのルールと海域のゾーニングについて話し合いが続けられており、観光事業者のルールは策定され公開されている。

#### ■ 本取組みで行われた総合的沿岸域管理

- 「白保魚湧く海保全協議会」として、地元の漁業、農業、畜産業、観光業者など多様なメンバーが参加し、サンゴ礁保全や里海復活等に取り組む体制が作られている。
- WWFとの連携のもとで、科学的知見に基づく活動となっている。協議会のもとで、「観光事業者」や「研究者」の自主ルールの策定・運用・改定が行われている。
- 伝統的な漁の復活や、赤土流出防止策、ウミガメ保護等の多様な活動が、小中学生の体験学習と連携して実施され、持続的活動に向けた人材育成も行われている。

#### ■ 取組みの内容

##### □背景、新空港建設反対運動

昭和54年、沖縄県は白保の海を埋め立てる新空港建設計画を発表する。これに対して白保公民館は全会一致で計画への反対を表明する。この地域での商業漁業は殆ど行われていないが、戦後の混乱期に、男性の働き手を失い子供を抱えた母親達が、サンゴ礁内の海産物で飢えをしのぎ、また現金化して生計を立てていたことなどから、地域の高齢の女性達（おばあ）が「命の海を守れ」と反対の先頭に立った。その後長く続く反対運動でも“おばあ”達は身を呈して、工事の推進に反対した。また、風水の風習が強いこともあり、神様が来訪する東の海を埋め立てることには強い抵抗感が示された。

その後、本土や沖縄本島から革新系の活動家が空港建設反対運動に参加することにより、活動は先鋭化し、島民は環境保護と経済発展の反対と賛成に分断され、各集落の地域社会にも深い傷跡を残す。建設予定地は長い紆余曲折を経て、平成12年に白保東北部の内陸部への建設が決定し、平成25年の完成を目指して現在建設工事が進められている。この間白保では昭和60年に空港建設に条件付きで賛成する人々が別途新たな第一公民館を設置し、平成6年に解散するまで集落の分裂状態が10年間続いた。

##### □サンゴ礁の調査から ゆらていく憲章策定

新空港建設に向けた白保海岸の埋立計画が発表された後、海外の研究者により、白保のサンゴ礁の希少性が見出されて世界に向けて紹介され、サンゴ礁の保護が空港建設反対理由に加わる。平成4年にはWWFの総裁として英国エジンバラ公が白保を視察され、WWFは空港建設計画に対する環境影響評価を実施し、計画に対して否定的なコメントを公表してゆく。その後平成12年、白保集落内にWWFサンゴ礁保護研究センター（通称：しらほサンゴ村）が設置される。

サンゴ村は、白保集落の住民にほとんど認知されていなかったサンゴ礁の希少性、重要性と保全の必要性の普及・啓発活動や、サンゴ礁域での赤土の堆積の観測調査に取り組み始める。平成14年からは、持続的なサンゴ礁の保全には自然科学的な情報の他に、長い歴史

のなかで地域が受け継いできた社会科学的な知恵や技術も重要であるとの考えに基づき、地域が主体となる活動にシフトしてゆく。

一方、白保サンゴ村が設立された当時、本土から沖縄への移住がブームとなり、白保集落でもでも移住者は1,600人弱の住民の約1割に達し、集落の伝統や文化を口承伝承だけで守るのが難しくなっていることに懸念が示されていた。また平成25年の新空港開設の供用開始が控え、集落の生活環境がさらに変化する可能性が高いことなどから、これまで不文律として守られてきた伝統を明文化し、移住者にも、白保の伝統、文化への理解を深めてもらうことを目的として、平成16年より公民館を中心とした「憲章」づくりが開始された。サンゴ村は、この活動が、サンゴ保全の基盤となる地域づくりにつながると考え、積極的に支援した。現サンゴ村センター長は、サンゴ村の組織としてではなく、白保地域の住民の一人としてあえて利害関係者ではなく、中立的、客観的な立場に徹して、多様な地域関係者のニーズを把握、整理して地域の合意形成を支援した。平成18年に制定された「白保村ゆらていく憲章」には「世界一のサンゴ礁を守り、自然に根ざした暮らしを営みます」も盛り込まれている。

こうして地域に密着した活動を行う中で、以下に続く、魚湧く海保全協議会の設立や、そこでのルールづくりにつながって行った。

#### □魚湧く海保全協議会設立まで

##### ➤ 体制

平成17年4月「白保サンゴ礁の保全と利用に関する報告会」に出席した住民から、海域や漁業資源の利用についてのルールや組織づくりの必要性が指摘された。出席者が発起人となり準備会を経て、同年7月「白保魚湧く海協議会」が設立された。会員は、公民館、ハーリー組合、遊漁船業者、民宿、農業委員、老人会、婦人会、青年会、畜産農業者、農業者、有識者、および理事会で承認を得たものとされている。

##### ➤ 予算

規約によれば、年会費は1000円で、寄付金品、事業収入、資産から生ずる収入、その他を持って活動に充てることになっている。（現在は公民館からの補助金がある。）

##### ➤ 制度・計画

設立趣旨にあるように海域や漁業資源の利用についてのルールづくりと、地域再生のための「海垣（インカチ）」の復活、海岸清掃、赤土流失防止のグリーンベルトの植樹、子どもたちの環境学習等を基本活動をして計画を立てた。

##### ➤ 課題

設立時は、新空港は環境アセスの途中であったため、空港反対運動と間違われ、誤解を生じることのないよう地域の多様な関係者の参加が課題であった。

➤ 成功要因

地区住民で組織する会であり、基本的に地区外部からの参加を認めない（地域再生目的）。しっかりとした事務局体制が取られており、有志の任意団体として始まり、自治公民館による設立ではなかったため住民が参加しやすかったという面もある。空港反対運動の中で住民のサンゴ礁に対する関心は高く、保護活動の理解が得られやすかった。公民館長のアドバイスで設立目的に「政治的活動ではないという」一文を入れた。

□ 「海垣（インカチ）」の復活～現在

➤ 体制

「白保魚湧く海保全協議会」と PTA、校長の子どもたちに体験学習をさせたいという強い希望もあり、小中学校、高校の協力体制が取れた。

➤ 予算

WWF が窓口となり、企業の寄付金を受け、事業は計画的に実施された。

➤ 制度・計画

平成 17 年の第 1 回理事会にて、海との持続的な地域づくりのシンボルとして、自然と生きてきた文化遺産である「海垣（インカチ）」を復元、体験型環境・文化施設として活用することを決定した。

➤ 課題

垣はかつて個人所有であったため権利関係の調整が必要と思われた。許認可で石垣市、沖縄県水産課との協議（漁業権との調整）の結果、申請が必要になったが、地先の海の入会権喪失で、任意団体での垣設置は認められないことがわかった。

➤ 成功要因

関係機関との協議により、漁業権除外区域場所が判明し、設置場所を当該区域にすることにより、固有財産使用許可とすることで許認可手続きが簡素化した。協議会が任意団体であるため、多くの地元民の参加を促せ、PTA の協力も得られ、学校長も子どもたちに伝統的の海垣の再生を体験学習させたいと、積極的に参加させてくれた。

➤ 現在

平成 18 年 6 月完成し、7 月から利用開始、垣の時間経過とともに入る魚が増えている。地域の交流や体験学習の場として地域おこしに寄与し、垣内外の環境変化や海流への影響などもモニタリングされている。

協議会の他の事業として、山からの赤土流入を防ぐための月桃など地域の植物による畑のグリーンベルトづくりや、ギーラー（ヒメジャコ）の放流事業も行い、「観光

事業者の自主ルール」、「研究者のルールなど様々なルール」づくりにも取り組んでいる。

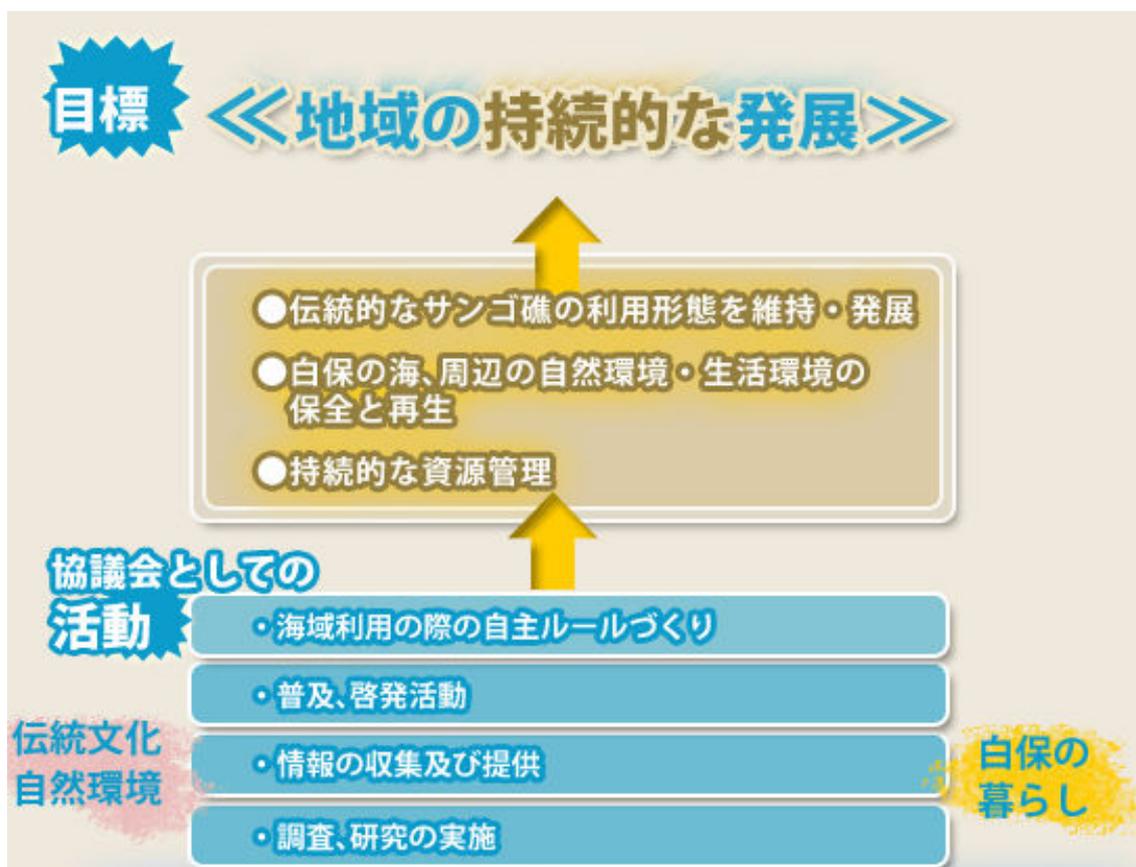


図 4-49 白保魚湧く海保全協議会の内容図

(出典：「白保魚湧く海保全協議会」のホームページ)

表 4-12 本取組みの経緯

昭和 47 年	沖縄本土復帰
昭和 54 年	沖縄県、新石垣空港白保建設計画発表。白保公民館反対を決議
昭和 56 年~	キャサリン・ミュージック博士白保のサンゴ礁の調査実施、保護を提唱
昭和 57 年	運輸省、新石垣空港の白保設置を許可、事業開始 白保の海の埋立反対運動開始
昭和 59 年	クスター協会がサンゴ礁調査実施。サンゴ礁保全が運動の争点となる S60 年~H6 までの 10 年間、白保公民館は賛成派と反対派に分裂
昭和 63 年	国際自然保護連合 (IUCN) 空港計画見直しを日本政府に要請
平成 1 年	新空港建設「カラ岳東側海上」に変更
平成 4 年	WWF 総裁エジンバラ公、白保視察
平成 10 年	新空港建設「宮良地区」に変更
平成 11 年	WWF ジャパンいずれの空港候補地も不相当とコメント。
平成 12 年	新空港建設「カラ岳陸上案」に決定 (19 項目の地元振興策あり) WWF 「しらほサンゴ村」開設
平成 16 年	白保村憲章づくり開始
平成 17 年	白保魚湧く海保全協議会設立。「海垣 (インカチ)」復元計画開始
平成 18 年	「白保村ゆらていく憲章」制定、「海垣」完成 協議会にて「サンゴ礁観光事業者の自主ルール」などのルール策定
平成 19 年	協議会にて、グリーンベルト (月桃など) 植栽を開始 石垣市、西表石垣国立公園に編入、白保地区は海中公園地区に指定
平成 20 年	白保村ゆらていく憲章推進委員会「白保学講座」開始
平成 21 年	協議会にてギーラの放流プロジェクト開始 (県費にて稚貝を購入) 「研究者のルール」策定 公民館、憲章推進委員会と連携し、沖縄県より「ふるさと農村活性化基金」 の助成を受け、赤土流失対策として農地の緑化を実施
平成 22 年	「2010 世界海垣サミット in 白保」開催

## ■ 沿岸域の総合的管理に資する特徴

### 「白保村ゆらていく憲章」が地域住民の自主的な協議会運営を支える

石垣島には字ごとに公民館という自治組織があり、白保公民館の憲章を推進するための組織の一つとして協議会は認められ、会長のもと、漁業者、観光業者、農業者、畜産農家など多様なメンバーが参画・協働し、里海の復活に取り組んでいる。

観光客の増加で観光業（民宿やシュノーケリングなど）も増え、移住者は1割を超える。地域の伝統文化の口伝や住民同士のつながりも希薄化し、観光客の増加で観光業（民宿やシュノーケリングなど）が増えている。移住ブームで移住者が1割を超える。地域の伝統文化の口伝や住民同士のつながりの希薄化が懸念されている。また空港建設計画で長年村は2分され、その修復も必要であった。そこで、昔からの地域ルールを現代に活かし明文化することで、平成18年「白保ゆらていく憲章」が策定され、伝統文化・自然環境などの共有化が図られた。今年度、憲章推進委員会は様々な村の活動を交流資源として、雇用を確保して、地域興しのために、NPO法人化をめざし、住民合意を得るための協議を始めている。

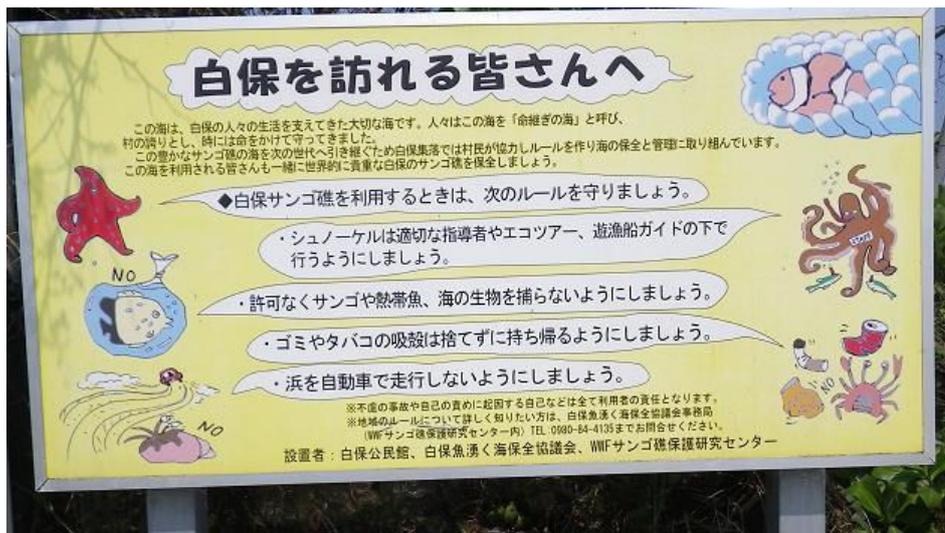


図 4-50 海岸利用のルールが書かれた看板

(設置者は公民館・白保魚湧く海保全協議会・WWF サンゴ礁保護研究センター)

### 「しらほサンゴ村」のセンター長が地域おこしを支える

センター長は「サンゴの保全」には、住民参加による地域の持続的な発展につながるものが不可欠と考え、村おこしに係わる中で地域住民の信頼を得て、「白保村ゆらていく憲章推進委員会」および「白保魚湧く海保全協議会」の事務局長を務めることで、サンゴ礁の保全活動と村おこしの活動が相乗効果を挙げている。

地域の信頼を得た「しらほサンゴ村」のセンター長が「白保村ゆらていく憲章推進委員会」と「白保魚湧く海保全協議会」の事務局長を務め組織的な活動を主導している。

センター長は、就任当初は地域とのつながりも希薄でよそ者扱いであったが、サンゴ礁保全の活動には地域住民の協力が不可欠であると考え、積極的に地域の活動に参画した。憲章策定に関わる中で、空港問題による地域住民と海との関係のねじれを知り、昔のサンゴ礁の漁「海垣（インカチ）」の存在が空港の賛成、反対を超えた地域と海との関係の再生につながることを見出す。海垣の再生とサンゴ礁保全のための清掃など集落全体が環境整備に関われるように、「白保魚湧く海保全協議会」が設立された。「白保ゆらていく憲章」の制定により、魚湧く海保全協議会の活動が認められ、公民館・住民・業者・NPO・PTA がともに里海の復活に取り組んでいる。

沿岸管理には海の利用に関するルールづくりの合意形成が欠かせない

地域住民が生活を営むうえで、必要不可欠な「漁業」や「観光」と自然保護再生の共存を図り、持続可能に利用するためにはルールづくりが大切になる。合意形成には多くの関係者の利害調整が必要で、「白保魚湧く海保全協議会」の果たす役割は大きい。

「白保魚湧く海保全協議会」では、「サンゴ礁観光事業者の自主ルール」「白保へお越しの皆様へ（観光客へのお願い）」「白保海域等利用に関する研究者のルール」を作成し、多様な利用者間での海のトラブルを回避し、サンゴ礁を保全し、安全安心に海を楽しむために、関係メンバーを中心に合意形成が行われてきた。その取組みが評価され、石西礁湖自然再生協議会から海域利用全般のルールづくり等のために、白保の事例紹介の要請が来ている。「白保魚湧く海保全協議会」の取組みが石垣島全体に浸透しつつある。

海垣の申請における関係行政機関との接触を通じて、各担当部署による個別の審査のみで、沿岸域の総合的な環境影響や、資源の過剰利用の調整は行われていないということが確認されている。保全と資源の持続可能な利用を考えるならば、行政と行政、行政と漁協、地域住民、利用者などの関係機関の綿密な情報共有と、計画的な利用に向けた連携が必要になると考えられる。

■ 参考資料

「白保魚湧く海保全協議会」規約、「白保村ゆらていく憲章」、「2010 世界海垣サミット in 白保」パンフレット、上村(2007)『石垣島「垣」再生－住民主体のサンゴ礁保全に向けて』（『地球研究』第3号）