

沿岸域の多面的利用管理ルールに関する研究

—沖縄県恩納村の取り組みを事例に—

Studies on multi use of coastal zone and the management rules

—A case study of Onna Village, Okinawa Prefecture—

原田 幸子*・浪川 珠乃*・新保 輝幸

木下 明**・婁 小波***

Sachiko HARADA, Tamano NAMIKAWA, Teruyuki SINBO,

Akira KINOSHITA and Xiaobo LOU

要旨：本稿では、多面的利用が進む沿岸域における利用管理ルールの一環を構成する利用主体間の利用調整ルールづくりの実態と意義について検討することを課題としている。具体的には沖縄県恩納村を事例として取り上げている。恩納村では海洋リゾート地としての発展を背景に、沿岸海域の多面的な利用が進展し、さまざまなコンフリクトが生まれた。それを解消するために利害関係者より構成される海面利用調整協議会が組織されて、地域振興のルール、事業連携のルール、海の「自由」利用ルールなどの利用調整ルールが作られて、地域内利益循環システムが形成された。それによって、資源の性格変化と利用のグローバル化が進みつつある沿岸域の利用管理関係を、新たな「タイトなローカルコモンズ」として再構築され、それが地域振興に大きく寄与していることが分かった。

キーワード：沿岸域管理, ルール, コモンズ, 地域振興

1. はじめに

本稿では、多面的利用が進む沿岸域における利用管理ルールの一環を構成する利用主体間の利用調整ルールづくりの実態と意義について検討することを課題としている。

経済の成熟化、国民生活ニーズの変化などを背景に、沿岸域をめぐる利用形態も多様化し、沿岸域資源も多面的に利用されるようになってきている。日本ではとくに1980年代以降、余暇消費ニーズの拡大に伴って海洋レジャー活動が多様化・高度化し、さらにはその活動人口の増加などを背景に市場規模が拡大傾向にある¹⁾。それに伴い、沿岸域利用をめぐるさまざまなトラブルが発生し、伝統的な沿岸域利用管理秩序ではもはや対応しき

れなくなってきている²⁾。

沿岸域利用上の諸問題を解決するための議論は、さまざまな視点や場面において盛んに行われるようになった。たとえば、これまでに高いプライオリティをもって沿岸域を利用してきた漁業の持つ役割や機能を重視する立場のものから³⁾、個別問題への対症療法的な試み⁴⁾や、沿岸域の統合的な管理を主張するもの⁵⁾まで、議論の幅は広い⁶⁾。こうしたなかで、近年日常的な沿岸域管理制度の一要素である管理主体の重要性が認識されるようになって、管理主体のあり方が沿岸域管理のパフォーマンスを大きく規定することが指摘されるようになり⁷⁾、望ましい管理主体のあり方に関する議論も展開されるようになった⁸⁾。海の総合的管

* 学生会員 東京海洋大学 海洋科学技術研究科, ** 正会員 日本システム開発研究所

*** 正会員 東京海洋大学 海洋科学部

理の必要性を説く海洋基本法の成立を受けて策定された海洋基本計画においても、沿岸域管理における「日常的な活動等を通じて有用な情報や知見を有する主体」の重要性を問題提起している。基本計画では、また沿岸域の利用調整ルールづくりの必要性を強調し、沿岸域の日常的な利用に際して、利害関係者の合意を得ながら管理するための具体的な主体形成とルールづくりを求めている。

ルールの集合が制度となる⁹⁾。従って、沿岸域の利用管理ルールは沿岸域管理制度を構成する必要不可欠な基本要素である。また、ルールは成文法などのフォーマルなレベルからコモン・ローなどのインフォーマルなものに至るまで多種多様な形で存在するものなので¹⁰⁾、沿岸域管理ルールにもさまざまなレベルのものが存在しうる。たとえば、管理権者による行政的管理を支えるルールの束もあれば、沿岸域利用者が守るべき最低限のモラル的なレベルのものもある。

沿岸域管理制度をめぐるこれまでの研究では、フォーマルな管理制度設計¹¹⁾ やスムーズな部門間調整の仕組み¹²⁾ あるいは利用マナールールなどの管理権者管理に関わる制度づくり・ルールづくりに問題の関心を向けるものが多く¹³⁾、利用主体間において行われるインフォーマルな利用調整ルールづくりに関するものは皆無に近い。それゆえ、本研究ではとくに沿岸域を利用する事業主体間において自主的に形成されるインフォーマルな利用調整ルールづくりに分析の焦点を当てる。

本稿では、具体的には沖縄県恩納村を事例として取り上げて分析を進める。沖縄県恩納村はいまや一大海洋リゾート地として知られ、伸長著しい沖縄県観光業の一翼を担っている。観光産業の成長が恩納村の地域経済を支え¹⁴⁾、それを可能としたのが関係者間において合意形成された沿岸域をめぐる適正な利用管理ルールの存在である。もっとも、恩納村の沿岸域利用管理問題をめぐって

は、赤土問題¹⁵⁾、部部門間連携の仕組み¹⁶⁾、さらには環境保全のためのフォーマルなルールやトラブル・事故を防ぐための倫理的なルールづくり¹⁷⁾ などに関する研究もみられるが、ここでは最も重要だと思われる沿岸域利用主体間において形成される自主的な利用調整ルールに焦点を当てることにする。

恩納村ではかつて漁業生産中心の沿岸海域利用から生活やレジャーなどをも取り込んだ利用へと、その利用形態を大きく変化させている。その意味では、恩納村における沿岸域の利用管理の試みは、国民のニーズに柔軟に対応し、地域経済の発展につなげることができた今日的な沿岸域利用管理の一つの到達点として位置づけられる。

以下本稿では、恩納村における沿岸海域の多面的な利用の実態と問題を把握した上で、そこにおいてどのような管理が展開され、如何なるルールによって利用調整が行われ、それが如何なる意義を持つかなどについて考察を進める。

なお、本研究を進めるに当たっては、文献資料収集・統計分析および現地調査を実施した。既往の文献資料や統計分析で把握できた事実関係を現地調査によって裏付けするほかに、既存の文献資料や統計資料などで把握できなかった事象や問題点などについて情報収集を行った。現地調査は2005年1月25日～28日、2005年10月23日～26日、2006年3月27日～29日の計3回にわたって実施し、恩納村役場、恩納村漁業協同組合・観光部会、恩納村商工会、恩納村のホテル観光事業者、沖縄県ダイビング安全対策協議会、恩納村の海洋レジャー関係者、沖縄県庁などの関係者を対象に聞き取り調査を実施した。

2. 恩納村の概要と地域経済構造

恩納村は那覇市から北へ車で約1時間の沖縄本島中央部に位置し、海岸線に沿って南北に27.4km、東西4.2kmと細長い地形になっている(図1)。西

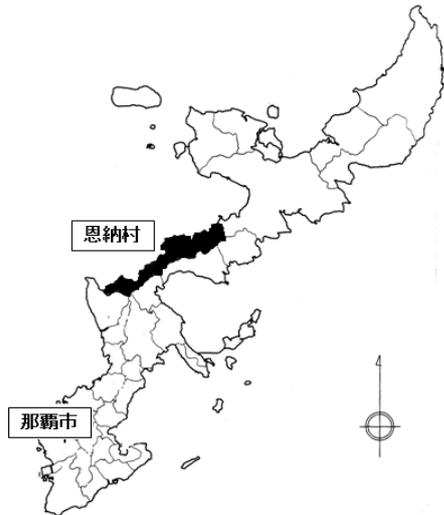


図1 恩納村の位置

出典：沖縄県恩納村資料より引用。

側には山が連なり、まとまった平坦地が少なく、海岸部は沖縄海岸国定公園に指定され、美しい砂浜と景観を有している。村の人口は2008年現在で約1万人である。

地理的条件に制約されて恩納村では戦前、戦後を通じて半農半漁の生活が営まれていた¹⁸⁾。しかし、本土復帰後に開催された国際海洋博覧会を契機に、大型リゾートホテルが建設されるようになり、いまでは恩納村は沖縄県を代表する観光地となっている¹⁹⁾。

それに伴い、地域経済構造も大きな変貌を遂げている。1970年以降の恩納村の産業大分類別従事者数の推移をみると図2が示すように、第3次産業を中心に従事者数が増加し、それがそのまま地域従事者数の増加につながっていることがわかる。また、第1次産業従事者数は1970年代初頭に若干減少したものの、その後は900名前後で概ね横ばいで推移している。全国の農山漁村の平均的な傾向と比べると、第3次産業の伸長傾向は一致しているが、従事者の総数の増加と、第1次産業従事者の横ばい傾向は当該地域の顕著な特徴の一つとして捉えられる。

地域の産業構造の変化は、同時に地域経済の発展をもたらしている。村内総生産の推移をみると、

図3が示すように1982年の105.5億円から2004年の303億円へと約3倍の増加となっている。図4は一人当たり村民所得の推移を示している。恩納村の村民所得は1980年代から増えつづけ、沖縄県全体に対する割合（一人あたり村民所得を100とした場合）も高水準で推移していることがわかる。

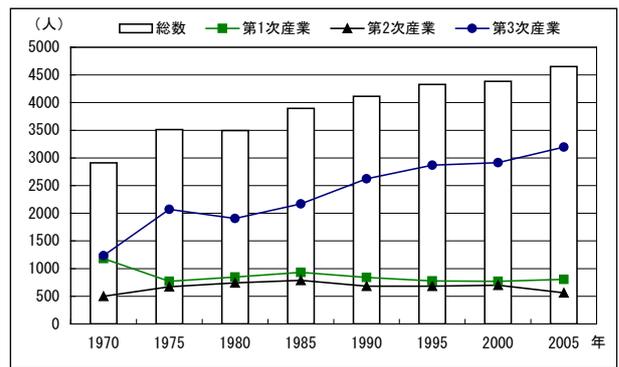


図2 恩納村の産業大分類別従事者の推移

資料：『沖縄県統計年鑑』により作成。

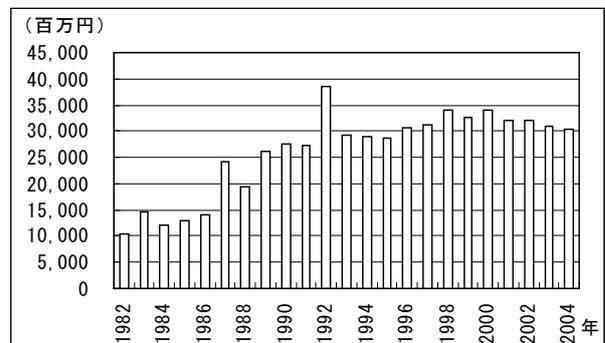


図3 村内純生産の推移

資料：『沖縄県統計年鑑』により作成。

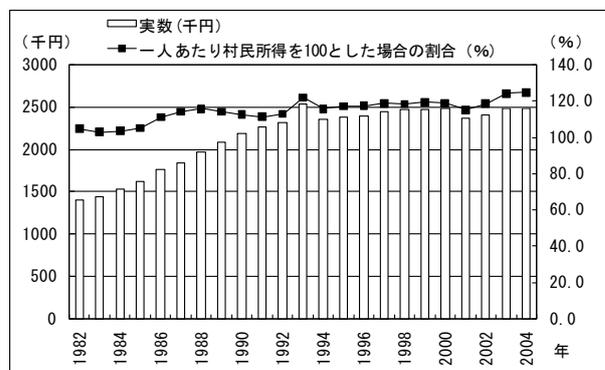


図4 一人当たり村民所得の推移

資料：『沖縄県統計年鑑』により作成。

このような経済成長は人口動態にも大きな影響を及ぼしている。国勢調査によると恩納村の人口は、1975年の8,266人から、2005年の9,635人へと増加基調で推移し、年齢階層別人口動態をみると、図5が示すように、20～39歳という若年階層が増加しており、2005年現在、最も多い人口階層となっていることがわかる。とくに20歳代人口は、1970年の665人から、2005年の1,389人へと、35年間で倍増している。

このように恩納村の地域経済構造は大きな変貌を遂げ、それによって村内純生産、一人当たり村民所得、人口、年齢構成などの地域経済を図る主な指標において高いパフォーマンスが達成されていることが確認できた。後述するが、このような高い地域経済のパフォーマンスは漁業部門に限定しても確認することができる。

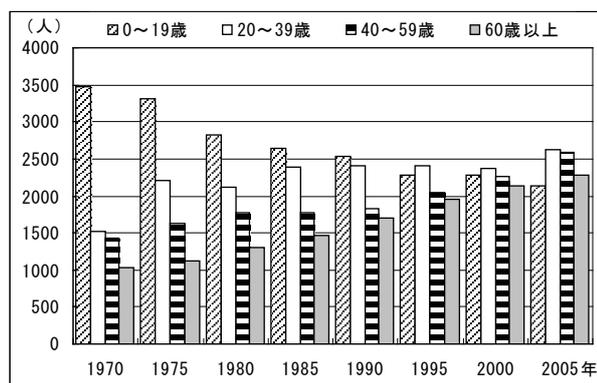


図5 年齢階層別の人口の推移

資料：『国勢調査』より作成。

3. 沿岸域利用の実態と海洋産業の展開

3.1 漁業的利用の展開

恩納村の沿岸域にはサンゴ礁が分布する広大なイノー（礁池）が形成されており、古くから優良漁場として利用されてきた。1970年に名護漁協から分離独立という形で恩納村漁協（以下、漁協とする）が設立され、1972年に共同漁業権及び区画漁業権の認可を受けた。漁協設立時の組合員数は141名（正134名、准7名）で、2005年現在は312名（正85名、准227名）となっている。『漁業

表1 年齢階層別漁業従事者数の推移

(単位：人)

	計	15～19歳	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上
1973	89		4	16	27	22	20
1978	103		7	15	29	27	25
1983	198	5	18	30	59	51	35
1988	146	1	15	32	26	39	33
1993	98		2	26	24	21	25
1998	112	1	15	19	33	17	27
2003	176	4	15	23	49	37	48

資料：『漁業センサス』により作成。

センサス』によると、年齢階層別漁業従事者構成では40歳代がもっとも多く、全国動向と比べても、若齢者の構成割合がきわめて高いという特徴が確認できる（表1）。

現在では、追い込み漁、カツオ一本釣り、タコ漁、素潜り漁などの漁船漁業のほかに栽培漁業、観光漁業が加わり、地域漁業の振興が図られている。漁業生産量の推移をみてみると、図6が示すように、1972年から1976年頃まで漁業生産が低迷していた。その後1977年から1988年頃までは日本漁業の成長と軌を一にするように緩やかな成長を見せている。これは漁船漁業の発展と1973年から行われていたモズクの養殖試験が1977年に初収穫を揚げたことによるものである。ところが、1989年以降になると漁業生産は急成長を見せ、同期間において縮小再編がつづく日本漁業全体の展開パターンとは明らかに異なっている。漁業生産が伸びているのは藻類養殖の発展によるところが大きく、『漁協業務報告書』によると、現在、モズク、ヒトエグサ、海ぶどうなどの藻類生産量が

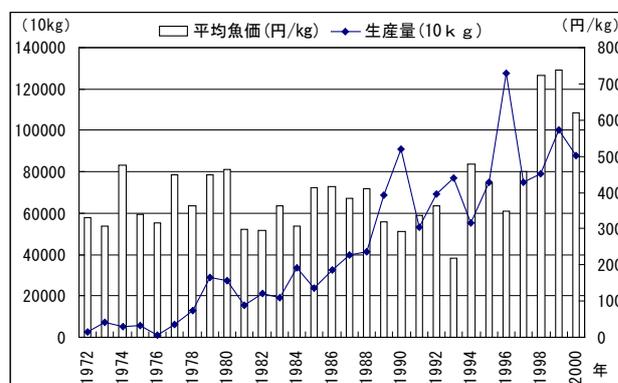


図6 漁獲量および平均単価の推移

資料：恩納村漁業協同組合資料により作成。

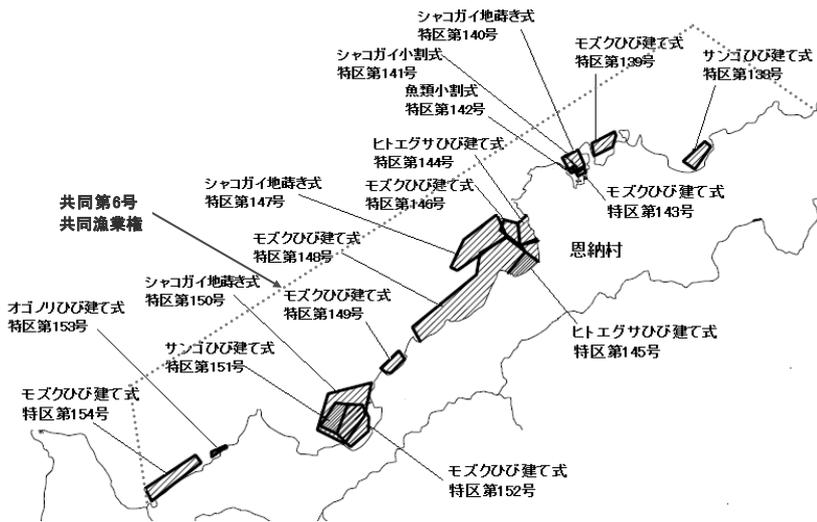


図7 漁業権分布図

資料: 沖縄県水産課資料により作成。

漁獲量の90%以上を占めるようになってきている。藻類養殖の発展は後に言及する海洋レジャー産業の発展と「漁業振興基金」の存在による寄与が大きい。

現在、恩納村で行われている漁業のほとんどは漁業権漁業である。免許を受けている漁業権の内容としては、図7が示すようなモズク、ヒトエグサ、ウニ、シャコガイ、タカセガイ、ヒロセガイ、イセエビ漁業などの第1種共同漁業、固定式刺網、建干網などの第2種共同漁業、モズク養殖、ヒトエグサ養殖、魚類小割養殖、貝類小割養殖、シャコガイ地蒔式養殖などの特定区画漁業および区画漁業権などがある。一般的な沿岸地区と同様にこれらの漁業権は沿岸海域のほぼ全域にわたって設定され、漁業権の行使権が実質的な沿岸海域の優先的利用権ともなっている。このような権利構造の存在がその後の恩納村における沿岸域の多面的利用管理のあり方を規定することとなる。

3.2 海洋レジャー的利用の展開

恩納村において漁業に次ぐ主な沿岸域利用形態は海洋レジャーである。恩納村沿岸域での海洋レジャー的利用のはじまりは、本土復帰を果たす前に運行されたグラスボートであるといわれて

いる²⁰⁾。その後、本土復帰に伴い、それまでに行なわれてきた造礁サンゴの採捕が禁止されて、それに取って代わるようにスポット的なダイビング案内を行った人も数名いたものの²¹⁾、本格的な海洋レジャーが幕を開けたのは1980年代に入ってからのことである。

沖縄では1975年に開催された海洋国際博覧会を契機として海洋観光ブームに火がついた。それに伴い恩納村でのリゾート開発が進み、表2が示すように、とくに1980年代後半までには大型リゾートホテルが相次いで建設された。

表2 主要リゾートホテルの建設年

開業年	ホテル名
1974年	ホテルみゆきビーチ
1975年	ホテルムーンビーチ
1983年	万座ビーチホテル
1987年	サンマリーナホテル かりゆしビーチリゾート
1988年	ルネッサンスリゾートオキナワ
1990年	恩納マリンビューパレス プリンスプラージュ沖縄
1991年	サンセットヒルリゾート
1993年	リザンシーパーク谷茶ベイ

資料: 恩納村資料により作成。

2003年現在、恩納村にはホテル・旅館が37軒立地しており、その内訳は大型ホテル11軒、中型ホテルは4軒、小型ホテル4軒、民宿17軒、その他1軒となっている。表3によると、宿泊施設数の増減は激しいが、宿泊客数は一貫して増加しており、2003年には200万人に達している。

恩納村に訪れる観光客にとってのメインイベントは海洋レジャーを楽しむことである。ただ、その内容は1970年代ではおもに海水浴、1980年代からは釣りやジェットスキーやシュノーケリング、そして1990年代以降にはダイビングなどが加えられて多様化している。表4が示すように、沖縄県に訪れる観光客の目的は多様であるが、海のレジャーであるマリンレジャー、海水浴、ダイビン

表3 宿泊施設状況（単位：軒，千人）

年	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
ホテル・旅館	5	33	54	32	32	41	10	19
(300人以上) 大型ホテル		7	7	7	7	8	7	11
(100～300人) 中型ホテル		4	8	8	8	6	2	4
(100人未満) 小型ホテル		22	41	17	17	27	1	4
民宿	24	17	15	17	8	7	9	17
その他	4	2	2	2	2	2	1	1
宿泊施設合計	34	52	71	51	42	50	20	37
宿泊客数		1,160	1,290	1,413	1,516	1,791	1,830	2,004

資料：沖縄県『観光要覧』により作成。

表4 観光目的の動向（単位：%）

内容	年	1985	1995	1997	2000	2003	2006
観光地巡り		63.0	64.6	60.1	73.7	72.1	68.5
戦跡地参拝		15.5	6.2	6.2	19.8	16.3	12.4
会議出席・仕事		5.8	15.9	16.4	17.8	17.6	18.6
行祭事見学		1.7	0.8	1.3	4.0	4.0	4.6
ゴルフ		2.6	6.2	5.4	4.8	4.1	4.5
キャンプ		0.6	0.3	0.5	0.8	0.7	0.5
保養・休養		4.5	12.9	15.0	22.2	17.6	16.6
ショッピング		12.2	12.8	12.0	33.0	44.4	33.3
マリンレジャー			13.9	16.1	26.4	34.1	25.1
海水浴		25.0	14.8	15.4	28.5		
ダイビング					9.3	8.7	7.7
釣り		1.5	2.0	2.4	2.9	1.7	1.9
エコツアー						1.4	1.3
スパ・エステ							3.8
沖縄料理							38.5
新婚旅行・ウェディング						2.6	3.8
スポーツ大会					1.8	1.5	1.8
帰省・親戚訪問					11.0	6.3	6.5

資料：沖縄県『観光要覧』により作成。

注：沖縄県によるアンケート調査結果，複数回答。

グ、釣りなどを目的とする客層を合わせると、1985年から海洋レジャーを目的とする観光客数が常に上位を占め、2006年には約40%に達している。沖縄のトップ海洋リゾート地として知られる恩納村に訪れる海洋レジャー目的の観光客の割合もそれより下回ることはないと推測される。

2005年現在、村内に事務所を構える常駐のダイビングショップは60数業者を数え、季節的営業のものも含めると、80業者前後あり、ダイビング案内業は一大海洋レジャー産業となっている。

近年では、レジャーニーズの多様化を背景に、観光形態や活動内容も団体・周遊型小グループ化や参加・体験型へと移行しつつある。そこで、恩納村商工会は体験学習として修学旅行生を中心に料理、踊りなどとともに、海洋レジャーであるカヤック、ハーリー、釣りなどを体験させるため

の海を中心とした体験観光メニューをスタートさせている。受入人数は年々増加し、2006年には年間約2万人を受け入れている。

4. 沿岸域利用をめぐる軋轢と問題解決

このように恩納村には1970年代中頃から多くの宿泊施設が立ち並び、海洋レジャーが盛んに展開されることとなったが、それに伴っていくつかの問題も顕在化し、またその解決に向けた地域の努力も行われてきた。

第1は、企業主導による無秩序なリゾート開発立地による地域住民の日常生活への影響問題である。無秩序な開発に対しては、1991年に村が「恩納村環境保全条例」を制定して、土地利用に規制をかけリゾート開発に歯止めをかけるようになった。条例制定によって、その後許認可済みのリゾート開発計画もすべて中断もしくは廃止となった²²⁾。

第2は、赤土流出問題である²³⁾。土地改良や乱開発などを背景に、1978年にモズクの育苗地となっている地区で赤土被害が初めて発生した。この問題を解決するために恩納村では、「事前協議制」²⁴⁾というルールを作った。それによって、赤土流出を未然に防ぐ協定、また開発行為を行う時には隣接地主、集落、漁協の同意が必要であるという「恩納村方式」²⁵⁾と呼ばれる仕組みを作り上げていった。その過程において、漁協では赤土流出対策を営漁計画に基づく地域漁業振興策の一環として位置づけ、青年部会や恩納村漁業振興会を中心に赤土パトロールやオニヒトデ駆除、放置されたモズク養殖用鉄筋の撤去などを行い、結果として漁業者が海の環境保全管理の担い手という新たな役割を引き受けるようになった。

第3は、生活廃水問題である²⁶⁾。漁業者たちは美しい海を観光資源としている恩納村ではリゾート施設が建設され始めた当初からリゾートによる生活廃水からの環境への影響に危機感を抱いていた。そこで、1991年に施行された「恩納村環境保

全条例」では生活廃水に対し、厳しい廃水規制を設けた。結果として、規制を守れる事業所だけが生き残ることとなった。

第4は、リゾートホテルによる海域の「囲い込み」利用問題である²⁷⁾。恩納村にある大型リゾートホテルの一つにかつての米軍の保養施設を買い取ったものがある。保養施設時代、施設の前浜は「プライベートビーチ」的な形で使われていた。復帰後リゾートホテルとなってもその使用形態がそのまま残り、後に建設されたリゾートホテルもその慣習を踏襲して同じように前浜を囲い込むようになり、海水浴客に対して入場料を徴収しはじめた。しかし、それでは住民が浜辺を自由に行き来することや、前浜での漁業操業をすることができず漁場が狭められるので、漁業側はリゾートホテル側に何らかの対策を求めた。しかし、話し合いの場もなかった当初、リゾートホテル側はそれに応じることはなかった。リゾート開発当初に期待されていた地域観光関連産業の振興効果も見られなかったこともあって、1985年について漁業側が漁業者を組織してリゾートホテルによる沿岸域の「囲い込み」利用に反対する海上デモを敢行した²⁸⁾。

他方、管理者である沖縄県はリゾートホテルによる沿岸域の囲い込みと入場料徴収という異常事態に対処するために、「海浜自由使用条例」（1990年10月成立）を作って問題解決を図ろうとした。しかし、この条例の実質的効果は単に海浜への立ち入りの通路設置を義務付けるに止まり、海浜の「囲い込み」利用問題への抜本的な解決法とはならなかった²⁹⁾。

そこで、素晴らしい地域資源である海の調和的利用に基づく地域振興が至上命題である恩納村は問題解決のために、当時の村長を立会人として両者に話し合いを勧め、行政・リゾートホテル・漁協などの利害関係者がメンバーとする「海面利用調整協議会」を1986年に設置した。この協議

会でリゾートホテル側と漁業側は海面利用に関する協定を策定し、ルールを決めることで和解することとなった³⁰⁾。この和解をきっかけに、恩納村におけるリゾートホテルの進出がさらに加速され、それに伴って地域経済や、地域経済の一部門をなす地域漁業も先述のような高いパフォーマンスをみせるようになった。協議会は現在でも毎年、各機関の連携を深めるための親睦会を催し、海の総合的な利用や海洋レジャーと漁業が共存共栄するための協議を重ねており、いまではいわば恩納村における沿岸域管理主体的な役割を果たすようになっている。

このように恩納村では重要な観光資源である沿岸域の利用をめぐる紆余曲折を経て、村民、リゾート産業、観光客、先発的な利用者である漁業者の利益を損なわない利用調整ルールが醸成されたと判断できる。

5. 恩納村における沿岸域利用調整ルールづくりの実態と意義

5.1 恩納村における沿岸域利用調整ルール

恩納村海面利用調整協議会において経済主体間で合意された沿岸域利用に関するルールを整理すると、以下の三つに大別することができる。すなわち、①地域振興のルール、②事業連携のルール、③海の「自由」利用のルール、の三つである。

地域振興のルールとは、リゾートホテルが地域振興に協力するルールである。具体的には地域漁業を対象に、リゾートホテル側が「漁業振興金」なる名目の補助金を合意のもとで設立された「漁業振興基金」に拠出するものである。この「漁業振興金」は一般的に言われる「迷惑料」的なもの³¹⁾とは違って、直接漁業者に配分されるものではなく、あくまでも地域漁業を振興するための基金として位置付けられている点に特徴がある。この基金は新しい漁業・養殖業の技術開発、サンゴ礁海域の保全や漁場の保全、さらには漁業者・観光業

者・行政などの交流と情報共有などのために用途が限定されているのである。先述の地域養殖業の発展もこの基金による技術開発が大きな役割を果たしている。

事業連携のルールとは各部門間の有機的な事業連携によって地域経済を活性化させるためのルールである。具体的には、用船ルール、労働力優先雇用ルール、事業連携ルールの三つを抽出できる。

用船のルールでは、ダイビング事業者やホテルが船を使用する場合には漁業の観光部会に所属している漁業者から用船しなければならないことを定めている。ダイビングショップは漁協を通して観光部会の漁業者と契約を結び用船するが、契約期間や契約料などはそれぞれ各自で話し合っていて決定している。用船に支払われる料金は一人1ダイビングで2000円が相場となっている。

労働力雇用ルールとは、ホテル側が高級感を演出するためのクルーザーなどを購入する場合に、そのキャプテンとして漁業者を優先的に雇用する決まりである。実際に年間雇用の形でキャプテンを務める漁業者も複数いる。

そして、漁協と観光事業者側との事業連携ルールにおいては、レジャー側がレジャーに必要な船の燃料などの購入に際しては漁協の購買事業を利用し、漁協は水産物を事業者側に提供することとし、「地産地消」を目指している。いまでは、漁協はほとんどのリゾートホテルの直販コーナーに地元の海でとれるモズクや海ブドウなどの地域特産品を提供している。

最後に、海洋レジャー側が沿岸海域の海を「自由」に使用できる「自由」利用ルールがある。それは例えば、ダイビング案内に際しては漁協の漁業権区域内であれば、どこでも「自由」にダイビング・ポイントとして利用でき、ホテルは立地する前浜の海を「自由」に使用することができる。それによってホテル側はあたかも「プライベート

ビーチ」的な利用をすることができる。もっとも、ここでいう「自由」とはあくまでも括弧つきの制限された自由であることに留意する必要がある。つまり、この「自由」利用ルールはあくまでも用船ルールやキャプテン雇用ルールなどを前提として成立しているのである。その条件のもとでは、実際にどのような海洋レジャーが行われても、海へのアプローチに際しては漁業者が操船することとなっているので、地域漁業によって形成された伝統的な海面利用ルールは最大限尊重されているのである。このように、ここでいう「自由」利用とはあくまでも地域漁業のルールを遵守することを前提としたうえでの漁業権海域の制限的利用である。

5.2 ルールの合理性

このようなルールが利害関係者の合意のもとで作りに上げられているが、それらが機能しうる合理性とは、表5が示すように、それらによって各経済主体が一定のメリットを享受しうるからである。

地域振興ルールによって作られる漁業振興基金は漁場保全や漁業開発に使われるので、これは漁業者だけでなく、美しい海を売り物としているリゾートホテルにとってもプラスに働く。

事業連携ルールとしての用船ルールは、ダイビングショップやリゾートホテルにとっては設備投

表5 恩納村にける沿岸域の利用調整ルールのメリット

ルール	メリット
地域振興のルール	・漁業振興金が漁場保全や漁業開発、地域の合意形成に使われている
事業連携のルール	<ul style="list-style-type: none"> 用船ルール <ul style="list-style-type: none"> ・ダイビングショップやリゾートホテルは設備投資や人材育成などを省ける ・漁業者の所得向上 ・漁業操業に配慮でき、漁業者とダイバーとのトラブルを回避 労働力雇用ルール <ul style="list-style-type: none"> ・漁業者の所得向上 ・漁業操業に配慮でき、漁業者とクルーザーとのトラブルを回避 事業連携ルール <ul style="list-style-type: none"> ・漁協は安定した販路を確保 ・リゾートホテルは恩納村の特産物を宿泊客に提供
自由利用のルール	<ul style="list-style-type: none"> ・漁業権の区域内では自由にダイビングをすることが可能 ・リゾートホテルは前浜を「プライベートビーチ」的に利用できる

資や人材育成などの初期投資を省くことができるとともに、海面利用をめぐるトラブルを回避できるなどのメリットを期待できる。漁業側にとってはレジャーボートの航行や係留によるトラブルの回避や漁業者の所得向上などのメリットを享受できる。労働力雇用ルールも同様に漁業者の就業機会の確保や所得向上に寄与する。

事業協カルールについては、漁協側にとっては安定した販路の確保、リゾートホテル側にとっては恩納村の特産物・魅力を宿泊客に提供できるというメリットをそれぞれ享受できる。また、漁協購買事業の利用を通じて漁協は売上高を伸ばすことができ、需要者側は安定供給を確保することができる。

最後の「自由」利用ルールにおいては、漁協の漁業権があるところでは自由にダイビング・ポイントを設定することが可能であること、ホテルは海面を安定的・安全的に利用可能であることなどのメリットが考えられる。

5.3 コモンズとしての恩納村沿岸域管理

恩納村における以上のような沿岸域利用調整ルールに基づいた海洋レジャー的利用関係の概要をモデル的に示したのが図8である。これによると、観光客が沿岸域にアクセスする場合、リゾートホテルまたはダイビングショップを通し、漁業者の船を用船して海洋レジャーを楽しむこととなる。ここで注目すべきはリゾートホテルやダイビングショップがエージェントという役割を果たし、沿岸域へアクセスする者が特定されるということである。この仕組みにより無秩序な沿岸域の利用を防ぐ

ことができている。

恩納村の沿岸に広がるイノーでは昔から村の人々が魚や貝などにとって、日常の暮らしの足しにし、また浜辺ではサンシンを弾き、民謡を歌い、舞踊を踊り、地域住民の交流の場としてきた。このような時間、空間は切っても切り離せない存在であり、そして、何よりも沿岸海域は藻類養殖や漁船漁業などに利用され、モズク、アーサ、貝、熱帯特有の魚が養殖・採捕され、食料資源供給の場として利用されてきた。これらの利用はいわば「伝統的な利用形態」として位置づけることができるのに対して、これまで述べてきた海洋レジャー的な利用は新しい利用形態として捉えることができる。このような新たな利用形態の追加によって、資源としての沿岸域も新たな性格が加えられるようになっている。つまり、かつて生活の場、憩いの場、さらには食料生産の場としての沿岸域が、新たなレジャーの場としても機能するようになったことによって、レジャー資源としての性格も持つようになったのである。

ある意味で、沿岸域管理の必要性はまさしくこのような資源としての沿岸域の性格変化を背景と

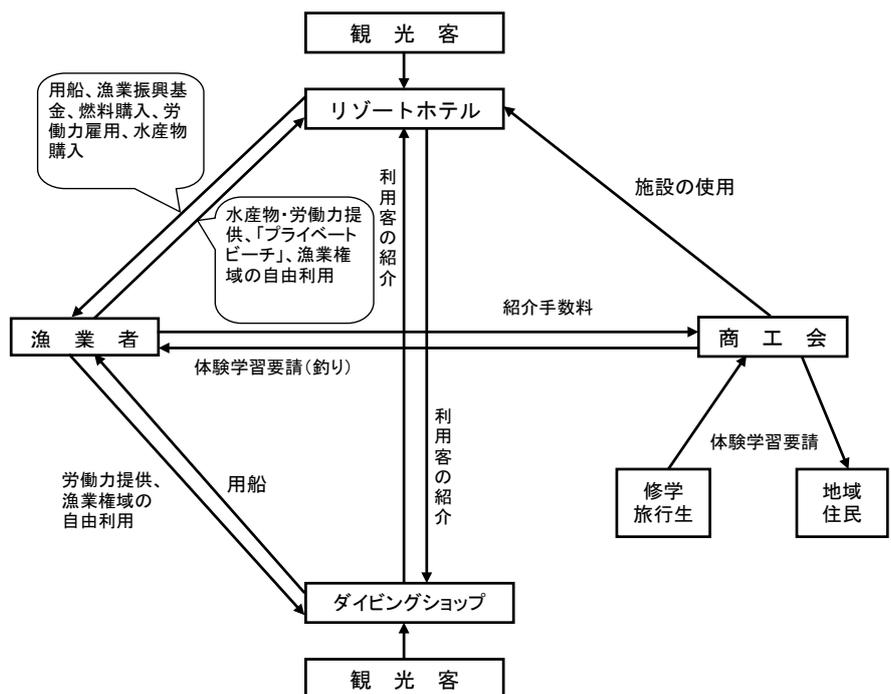


図8 海面利用協議会の下での海洋レジャー関係

している。かつての沿岸域資源はあくまでも地域の人々が地域の伝統的なルールに則って地域的に利用管理してきた。言い換えれば、生活の場、憩いの場としての沿岸域は「ルースなローカルコモンズ」、そして漁業生産の場としての沿岸域は「タイトなローカルコモンズ」として利用管理されてきたと捉えられよう³²⁾。ところが、一般的に海洋レジャーの場としての沿岸域資源はその利用特性、利用者層の構成、さらには利用の無秩序性からしても、基本的には「グローバルコモンズ」的な性格を帯びざるを得ない³³⁾。

恩納村における沿岸域管理の取り組みはまさしく、この「グローバルコモンズ」から「ローカルコモンズ」へ、さらには漁協を中心とした利用者間調整ルールの設定にもとづく「タイトなローカルコモンズ」への変化を意味するものとして捉えられよう。このような変化を背景に恩納村における沿岸域の利用管理をめぐる取り組みは少なくとも以下のような意義を指摘できる。

第1は、利用調整ルールづくりによって、海の資源利用をめぐる地域社会の秩序と社会的公平性が維持されていることである。漁業操業への支障や共有的な性格の海という資源を漁業が排他的に利用することによる漁業者側と海洋レジャー側の摩擦はそれによって軽減することができる。さらに言えば恩納村での沿岸域利用管理のあり方が「タイトなローカルコモンズ」として成立している所以もこのルールの存在にある。コモンズとしての沿岸域利用の持続性は成員によって定められた厳格なルールや慣習、さらにはそのルールを時間の経過や社会の変動にあわせてファインチューニングしながら改変、改良していく柔軟性によってもたらされることが確認できる³⁴⁾。

第2は、海の資源に依存する地域の観光業により生み出される経済的利益を地域社会において循環し、観光部門、漁業部門、さらには小売店や飲食店などの商工関連部門がそれぞれ観光や海

洋レジャー活動の受益者となり、それが地域社会の維持・再生に大きく寄与していることである。事実、漁業側と観光業側との間に限らず、マリネ業者とリゾートホテル間でもマリンスポーツ案内の要請や、利用客にホテルを紹介するなどの相互利用・依存関係が成立している。つまり、海洋レジャーという一つのセクターの直接利益が、上記のような産業諸部門にもたらされることによって、それに従事する地域住民の所得の向上や雇用の確保につながっている。海洋レジャーのメッカである沖縄県において観光客の維持、増加を図ることは容易ではないが、地域経済が潤うことで、サービスや地域競争力が向上し、それが観光客の誘致につながり、新たな利益が生まれる良性循環が形成されている。利益の地域内循環システムの存在が、地域振興に必要な不可欠な地域経営体の再生産を確保するうえで重要な役割を果たしているのである。

第3は、何と云っても海という地域資源の価値を漁業側と観光側が連携・協力システムを通じて創造し、それが地域経済の発展をもたらすだけではなく、環境に配慮した持続性のある地域経済発展の仕組み＝「海業(うみぎょう)」を作り上げていることである³⁵⁾。その意味で、地域内の各産業部門間が連携して、地域資源を価値創造する「海業」を振興することが最も望ましい沿岸域管理を行う近道なのかもしれない³⁶⁾。

もっとも、このようなルールはフォーマルなものではなく法的拘束力があるわけではない。そのために、ルールに従わない利用者が現れた場合の対処に一定の限界もあると思われる。

6. おわりに

これまで、沿岸域管理における利用調整ルールづくりの実態と特徴について、沖縄県恩納村の取り組みを事例に取り上げ、コモンズ論的な視点からその意義について検討を加えた。海面利用調整

協議会を中心としてつくられた利用調整ルールによって、恩納村の地域経済や地域漁業がともに高い経済的パフォーマンスを達成している。と同時に、このような管理ルールによって、海の多面的利用の進展を背景とする沿岸域資源性格の変化を原因として発生するさまざまなコンフリクトを解消することができた。それが機能した最大の理由はこうした管理調整努力によって、グローバルコモنز化する地域資源の利用管理関係を、再び「タイトなローカルコモنز」に戻すことができたからにほかならない。

では、なぜ恩納村の沿岸域がローカルコモنزとして機能しているのか。つまり、コモنزの機能条件とは何なのか。この点に関して、本論では利用における地域内利益循環システムの形成がステークホルダーの管理参加へのインセンティブとなることが判明した。つまり、各経済主体が管理のメリットや対価を受け取ることによって管理参加への意欲が高まる。その意味で、恩納村におけるローカルコモنزの機能メカニズムは、それぞれの管理主体が利益を享受する仕組みを作り上げることによって成立している。

最後に、本論の残された課題を指摘し結びとしたい。一つは、海洋レジャー資源利用の地域的多様性と本事例との整合性問題である。恩納村の沿岸域は漁業、観光漁業ともに発展しているが、日本の沿岸域利用には様々なタイプがある。例えば、水産資源が豊富で漁業活動が発展している地域、また海洋レジャー利用を排除しようとする地域、さらには漁業が衰退し観光漁業が発展している地域などである。このようなタイプの異なる沿岸域利用に関して恩納村において展開されている沿岸域利用者調整管理の仕組みがどこまで普遍性を持ちえるのかという課題検討が残されている。

第2は、漁業者中心の秩序作りがどこまで社会的コンセンサスを獲得できるかという問題であ

る。漁業者が沿岸域の重要なアクターであることは間違いのない事実であり、そのプライオリティを認める必要性は多くの方々に認知されているところであるが、漁業という一つのセクションを中心としたルールづくりが国民経済的にも最良な選択であるかどうかという問題が残されるつまり、沿岸域の利用に際して部門最適ではなく地域最適を図ろうとしている恩納村の利用調整ルールが、果たして国民経済全体にとって最適解となりえるかどうか、その更なる検証が必要となる。

そして、最後に地域住民参加のあり方の問題である。地域住民にとって沿岸域は重要な生活の場であるが、恩納村の沿岸域管理主体である海面利用調整協議会の構成員として地域住民は明示的には扱われてはいない。近年、様々な場面において住民参加が求められ、その必要性が叫ばれているが、今後海面利用調整における住民参加のあり方についても検討が求められよう。

引用・参考文献

- 1) 婁小波：海業の振興と漁村の活性化，農業と経済，66-15，pp.69-78，2000，増田洋：沿岸域の多面的利用とその性格，漁業経済研究，37-3，pp.1-24，1992
- 2) 小野征一郎：海洋レクリエーションと漁業，漁業経済論集，35-1，pp.35-51，1994
- 3) 浜本幸生監修：検証 海の「守り人」論，まな出版企画，pp.71-82，1996，田中克哲：最新・漁業権読本－漁業権の正確な理解と運用のために，まな出版企画，pp.305-396，2002
- 4) 宮澤晴彦・上田昌行：沿岸域管理と遊漁問題，地域漁業研究，43-1，pp.51-65，2002，敷田麻実：地域沿岸域管理の提案：沿岸域における利用者の価値実現，地域漁業研究 43-1，pp.19-40，2002，日高健：沿岸域利用の特徴と管理の課題－漁業と沿岸域利用管理との関わり，地域漁業研究，43-1，pp.1-18，2002

- 5) 沿岸域の統合的管理については研究者のみならず各団体からも提言が寄せられ、主なものには、敷田麻実：前掲書（pp.19-40, 2002）、第5次全国総合開発計画：21世紀の国土のグランドデザイン（1998）、経団連意見書：21世紀の海洋のグランドデザイン（2000）、日本沿岸域学会：日本沿岸域学会2000年アピールー沿岸域の持続的利用と環境保全のための提言（2000）などが挙げられる。
- 6) 敷田麻実：第7章第3節沿岸域管理：漁業経済研究の成果と展望, 成山堂, pp.219-223, 2005
- 7) 婁小波・磯部作：望ましい沿岸域管理のあり方をもとめて—シンポジウム「21世紀における沿岸域の利用秩序」をめぐって—地域漁業研究, pp.67-78, 43-1, 2002
- 8) 浪川珠乃・原田幸子・婁小波：沿岸域管理主体問題と漁業者の役割—神奈川県平塚市を事例に, 沿岸域学会誌, 20-4, pp.39-52, 2008
- 9) ダグラス・C・ノース：制度・制度変化・経済成果（松下公視訳, 晃洋書房, p.3, 1994）によると、制度とは「社会におけるゲームのルール, あるいはさらに形式的にいえば, 人間の相互作用を形づくる人為的制約」であるとされる。
- 10) 制度的制約はフォーマルなルールとインフォーマルなルールからなり、前者は政治的あるいは司法上のルール, 条例や個人間の契約などに見られるような成分のルールを指す。後者は習慣, 伝統などの不文の行為コードである。ダグラス・C・ノース：前掲書（pp.4-12, 1994）
- 11) 日本沿岸域学会：前掲書（2000）
- 12) 敷田麻実・末永聡：地域の沿岸域管理を実現するためのモデルに関する研究：京都府網野町琴引浜のケーススタディからの提案, 日本沿岸域学会論文集, 15, pp. 25-36, 2003
- 13) 金田拓也・長嶺勇・木下明：沖縄県恩納村の「恩納村沿岸域の利用・保全ルール」の取組について, 沿岸域学会誌, 20-1, pp.56-58, 2007
- 14) 鳥居享司：漁業と観光資本の良好な関係構築にむけた条件と課題—沖縄県恩納村における漁業とリゾートホテルの共存関係を事例に, 漁業経済研究, 48-3, pp.41-57, 2004
- 15) 家中茂：地域環境問題における公論形成の場の創出過程—沖縄県恩納村漁協による赤土流出防止の取り組みから, 村落社会研究, 7-1, pp.9-20, 2000
- 16) 鳥居享司：前掲論文（pp.41-57, 2004）
- 17) 金田拓也・長嶺勇・木下明：前掲論文（pp.56-58, 2007）
- 18) 仲松弥秀：恩納村誌, pp.197-230, 1980
- 19) 『沖縄県観光要覧』によると2000年時点で大ホテル（300人以上収容）の立地軒数が、沖縄県全体の26.8%を占めている。
- 20) 上江洲薫：沖縄県恩納村における観光地域形成, 地域研究, 2, pp.39-47, 1993
- 21) 恩納村漁業協同組合：創立30周年記念誌, p.36, 2001
- 22) 恩納村：ようこそ海岸国定公園の村へ, p.2
- 23) 家中茂：前掲論文（pp.9-20, 2000）
- 24) 村内で土木工事が実施される際に、事前に漁業者が村の立会いのもとに事業主体や施行者に対し赤土防止対策が十分にとられているかを点検することができる。漁協は開発者に対して工事中止を命ずる権限を持ち、流出が発生した時には、それが開発行為によるものか否かを特定できない場合でも開発者が解決を図ることが明記されている。家中：前掲論文（p.14, 2000）
- 25) 「恩納村方式」とは、「恩納村開発保全条例」により村内を8つに区分し、開発に対して規制をかけ、開発区域において開発を行う際に住民の同意を得ることが義務付けるものである。同意が得られない場合は、たとえ他の条

- 件が満たされていたとしても開発は承認されない。家中：前掲論文 (p.15, 2000)
- 26) 恩納村漁業協同組合：第3次恩納村漁協地域漁業活性化計画書, p.13, 2000
- 27) 多辺田政弘：沖縄のリゾート開発と自然保護, 公害研究, 21-2, pp.17-25, 1991
- 28) 恩納村漁業協同組合：前掲書, p.36, 2001
- 29) 多辺田政弘：前掲論文 (pp.17-25, 1991)
- 30) 「共同第6号漁業権漁場汚染防止協定書」という協定を交わしている。
- 31) 浜本幸生・田中克哲：マリン・レジャーと漁業権, 漁業経営センター, pp.15-24, 1997
- 32) 井上真・宮内泰介：コモンズの社会学 (新曜社, pp.11-12, 2001) によると, コモンズとは「自然資源の共同管理制度, および共同管理の対象である資源そのもの」と定義され, さらに地域社会レベルで成立するコモンズは「ローカルコモンズ」と呼ばれる。これは自然資源にアクセスする権利が一定の集団・メンバーに限定される管理制度のことである。さらに, 「ローカルコモンズ」は2つに分類することができ, 利用に関する規制の有無を基準として規律が定められ, 利用に当たって種々の明示的あるいは暗黙の権利・義務関係を伴っているものを「タイトなローカルコモンズ」, 利用規制が存在せず集団のメンバーなら比較的自由に利用できるものを「ルースなローカルコモンズ」と呼ぶ。
- 33) 「グローバルコモンズ」とは地球レベルで成立するコモンズのこと, 自然資源にアクセスする権利が一定の集団・メンバーに限定されない管理制度であると定義される。井上・宮内：前掲書 (p.13, 2001)
- 34) 室田武・三俣学：入会林野とコモンズ, 日本評論者, p.212, 2004

- 35) 婁小波：地域資源を活用した「海業」のすすめ, アクアネット, 8-6, pp.16-19, 2005
- 36) 婁小波：漁業から海業への転換, 祖田修監修：持続的農業農村の展望, 大明堂, pp.183-201, 2003

著者紹介

原田 幸子 (学生会員)

東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科海洋環境保全学専攻博士後期課程 (東京都港区港南 4-5-7), 平成 16 年近畿大学農学部国際資源管理学科卒業, 同年 4 月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科博士前期課程入学, 平成 18 年同課程修了, 同年 4 月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科博士後期課程入学

浪川 珠乃 (学生会員)

東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科海洋環境保全学専攻博士後期課程 (東京都港区港南 4-5-7), 平成 3 年横浜国立大学工学部建設学科卒業, パシフィックコンサルタンツ株式会社を経て, 平成 18 年東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科入学

新保 輝幸 (非会員)

高知大学大学院黒潮圏海洋科学研究科 (高知市曙町 2-5-1), 昭和 63 年京都大学卒, 平成 7 年京都大学大学院農学研究科修了 (博士 (農学)), 平成 7 年高知大学人文学部講師, 平成 10 年 4 月同助教授を経て, 平成 16 年高知大学大学院黒潮圏海洋科学研究科助教授, 平成 19 年 4 月同准教授

木下 明 (正会員)

財団法人日本システム開発研究所研究部 (東京都新宿区富久町 16-5), 平成 3 年東京水産大学卒, 平成 6 年同大学院水産学研究科博士前期課程修了, 同年株式会社水士舎入社, 平成 11 年財団法人日本システム開発研究所入所

婁 小波 (正会員)

東京海洋大学海洋政策文化学科 (東京都港区港南 4-5-7), 昭和 61 年東京水産大学卒, 平成 4 年京都大学大学院農学研究科修了, 平成 4 年近畿大学農学部助手, 同大学講師を経て, 平成 9 年鹿児島大学水産学部助教授, 平成 11 年 10 月東京水産大学助教授, 平成 16 年 3 月東京海洋大学教授

Studies on multi use of coastal zone and the management rules — A case study of Onna Village, Okinawa Prefecture —

Sachiko HARADA, Tamano NAMIKAWA, Teruyuki SINBO,
Akira KINOSHITA and Xiaobo LOU

ABSTRACT : This study aims to examine current status and significance of the use adjustment rules between use subjects that consist of a part of the use and management rule in coastal zone where rising multi use through a case study of Onna Village, Okinawa Prefecture. In this village, multi-use of coastal zone progressed in the background of development of marine resort industry, therefore various conflicts occurred. Coastal zone use adjustment council was organized that composed of the stakeholders. The council made some rules in order to solve these conflicts, and made a system of regional development. As a result, the new style of the use and management of coastal zone as "tight local commons" was formed on the assumption globalization and change of coastal resources character.

KEYWORDS : *Coastal Zone Managements, Rule, Commons, regional development*