

松 山 大 学 論 集  
第 29 卷 第 4 号 抜 刷  
2 0 1 7 年 10 月 発 行

伝統的集落における  
「地域らしさ」の継承方策に関する一考察  
——「白保村ゆらていく憲章」制定プロセスを通して——

上 村 真 仁

# 伝統的集落における 「地域らしさ」の継承方策に関する一考察 ——「白保村ゆらていく憲章」制定プロセスを通して——

上 村 真 仁\*

## 1. は じ め に

環境の世紀と呼ばれる 21 世紀の課題に持続可能な地域づくりの実践がある。環境省では、2000 年第 2 次環境基本計画を策定し、その中で地域づくりへ環境配慮を織り込んでいくこととし、2002 年 8 月に「持続可能な地域づくりのためのガイドブック」を公表した。同ガイドブックでは、持続可能な地域づくりには、「環境への負荷が少なく、自然と人間との共生が確保された地域づくり」と「地域自らが主体となって、継続的な活動を進める地域づくり」の 2 つの側面が必要であることが示されている<sup>1)</sup>。元環境省職員で現長野県副知事の中島恵理は、1999-2000 年にイギリスの持続可能な地域づくりを調査し、その共通項として「社会を構成する様々な主体が活動の企画段階から実施、評価の段階にまで関わり、連携する“パートナーシップ”の仕組み」と「地域の自然資源、知恵、技術などの人的資源、団結力・信頼関係などの社会資源等を最大限に活用し、地域の中で循環させる“ローカリゼーション”の活動」の 2 点を挙げ、日本での持続可能な地域づくりの実現に向けて、既存の自治の仕組みに、いかにパートナーシップの要素を入れ込んでいくかが課題であると指摘している<sup>2)</sup>。筆者は、2002-2003 年に英国のグラウンドワーク・トラストやエコビレッジの

---

\* 筑紫女学園大学 現代社会学部 准教授

活動を調査する中で、日本の農山村の既存コミュニティを核とした持続可能な地域づくりの可能性を強く感じた。そしてその実現のためには、「地域の関係主体間の十分なコンセンサスを得た上で、社会・経済、精神・文化、自然・環境など地域固有の特性に応じた保全・活用・発展に統合的に取り組んでいくことが必要である」と考えた<sup>3)</sup>。実は、こうした地域づくりの方法は、伝統的な地域社会で受け継がれてきたものであり、近代化、都市化、人口減少、高齢化などの中で衰退し、その維持・継承が地域社会の課題となっていたものだ。

筆者は、既存の地域コミュニティにおいて持続可能な地域づくりを実践するために、2004年1月よりWWFサンゴ礁保護研究センターの職員となり、沖縄県石垣市白保集落に移り住んだ。以来、2016年3月まで白保集落に暮らし、地域コミュニティとの協働による持続可能な地域づくりに取り組んできた。本稿では、石垣島白保集落での経験を通して、在来住民が移住者や開発と折り合いをつけ、「地域らしさ」の継承（地域コミュニティの維持）を進める上で重視する点について考察を行うものである。

## 2. 本稿の目的と方法

### (1) 白保村ゆらていく憲章制定を振り返る意味

現在、白保集落は大型リゾート開発と県外からの移住者の増加に直面している。2004年に白保村ゆらていく憲章の制定に向けた取り組みが始まった理由が、こうした外部からの急激な変化に対応するための方針を定めようというものであった。当時、憲章づくりの中心的な役割を担った白保公民館の役員は、昭和31年（1956年）生まれの人々であった。この世代は沖縄が本土に復帰した1972年に16歳であり、復帰以前の生活体験を記憶するとともに、復帰後の経済的な発展をも体験してきた世代であった。現在、その世代が還暦を迎え、今後、地域コミュニティを牽引する公民館長を務めることとなる。当時の村づくりの考え方を振り返ることは、今後の地域づくりのあり方を考える上でも重要である。また憲章づくりは、新石垣空港問題による地域の分裂から地域コ

コミュニティを再生するためでもあった。憲章の考えの中には地域が二度と分裂することなく伝統文化や自然、景観など、白保集落の個性を受け継いでいくための村づくりの方針が掲げられている。改めて、憲章制定当時の白保集落の人々の考え方を把握し、そこに込めた思いを読み解くことは、現在直面する開発や人口構成の変化によるコミュニティへの影響をどのように評価し、対処していくかを考える指針となる。

そこで、本稿は白保村ゆらていく憲章制定における地域での合意形成プロセスを振り返ることで、当時の地域住民の考え方を明らかにすることを目的とする。

## (2) 住民意識の把握方法

2004年に石垣市離島・過疎ふるさとづくり支援事業「ゆらていく白保村体験2004」の一環として実施した「白保集落住民の村づくりに関する意識調査」のデータを用いて、当時分析していなかった居住者の来歴による意識の違いを明らかにする。

同事業は、白保公民館が中心となり、地元主体の実行委員会を立ち上げることで、「地域のアイデアを取り入れ、地域の多様性に富んだ自然と、地域に根ざした優れた伝統文化等の地域資源を積極的に活用することで都市、農村の交流により地域振興を図ろう」と企画されたものである。活動は、「感動・体験プログラム班」「創造・交流プログラム班」「地産・地食フェアー班」「次世代プラン班」の4つの事業部門に分かれて実施された。

住民意識調査は、「次世代プラン班」の活動として村づくり憲章を策定するための基礎調査として実施したものである。当時、著者は、次世代プラン班の副班長として、調査の設計、実施、集計や座談会の企画、運営、記録を担当していた。当時の座談会での議論に関するメモをもとに、参加者の意見を分析することで、当時の地域の考え方について考察を行う。

### 3. 現在の白保集落が直面する課題

#### (1) 大規模リゾート開発による影響

日本列島の最南西端に位置する八重山諸島。その経済、政治、交通等の中心である石垣島では、2013年の新石垣空港の開港や台湾などからのクルーズ船の就航により急激に観光客が増加している。観光立市を掲げる石垣市ではリゾートホテルの誘致に対して積極的に動いており、現在、複数のリゾートホテルの建設が計画されている。

2017年2月11日の八重山毎日新聞には、「リゾート前のめりを危惧する」という見出しで、こうしたリゾートの計画へ警鐘を鳴らす、社説が掲載された。ここではその論点を整理する。

2017年2月現在、着工中4件、計画中3件、構想中2件のリゾートホテルがあり、供給過剰が懸念されている。また、石垣島の観光資源である豊かな自然環境や景観、伝統文化がリゾート開発により損なわれること、地元の現状維持への要請にもかかわらず、石垣市が農業振興地域の指定解除や景観計画での高さ制限の緩和に向けた検討を着手するなど地域の声を無視した開発の促進への危惧が示されている<sup>4)</sup>。

本稿が対象とする白保集落においても集落北側の海岸沿いに、敷地面積3万9,600m<sup>2</sup>、地上4階建て鉄筋コンクリート造で、年間10万人の利用を見込むリゾートホテルが計画されており、2017年7月6日白保公民館において地元住民向けの説明会が開催された。同計画地の前面の海域には世界最大級のアオサンゴ群集のあるサンゴ礁生態系が広がっており、沿岸部の大規模な土地造成や供用後の汚水処理水の流入、年間10万人を見込む利用者の海面利用による環境負荷の増大による生態系への影響が懸念される。

#### (2) 移住ブームによる県外移住者の拡大

開発による環境影響と並んで懸念されているのが、県外からの移住者の拡大

である。2008年以降の全国的な人口減少の中であって、石垣島は人口が増加基調で推移している。石垣市人口ビジョンによると、高校卒業に伴う進学・就職時に転出超過になり、若年者のUターン率が年々減少する一方で、2003年～2009年に移住ブームとなり、ピーク時には2,000人/年のIターンがあった<sup>5)</sup>

こうした移住者の急増により、移住者と在来住民との間で、ライフスタイルや価値観の違いから軋轢が生まれ、社会問題となっている。2007年には「緊急！島の未来シンポジウム」が市民により開催され、急増する移住者やリゾート開発に異議が出された<sup>6)</sup>

本稿の対象地である白保集落は、沖縄県石垣市の43ある農業集落の一つである。人口は近年、概ね1,600人で推移している。2010年に減少に転じ、その後減少が続いていたが、直近の石垣市のデータによると2016年には人口が増加に転じている。これは、2013年3月の新石垣空港開港を機に、白保集落内にレンタカーや飲食店、民宿、雑貨屋など観光客向けの事業所の立地が進んだことで、集落内にアパートが建設されたことが要因と考えられる<sup>6)</sup>。また、県外からの集落内戸建住宅への移住も増加しており、居住域での住宅戸数全体の約2割を占めるようになってきている(表1)。

表1 居住者分類毎の白保住宅数(居住地域内)の推移

分類	1986年 (昭和61年)		2000年 (平成12年)		2016年 (平成28年)	
	戸数	割合	戸数	割合	戸数	割合
在来住民	368	90.3%	392	86.5%	384	74.1%
県外からの移住者	10	2.5%	30	6.6%	97	18.7%
その他	29	7.1%	31	6.8%	37	7.1%
合計	407	100%	453	100%	518	100%

注) 在来住民は、復帰以前に沖縄県下から移住した住民。

資料) 明治36年地積簿、1986年、2000年、2015年住宅地図及び2016年5月の現地確認調査などをもとに筆者作成

#### 4. 白保集落の自治の仕組み

現在、白保集落では、認可地縁団体である白保公民館が地域自治の中核を担っている。公民館は白保公民館規則に基づいて組織されたもので、白保地区に居住する全ての住民が会員として所属し、負担金を収め、地域の環境美化や祭事、神事の運営、福祉の増進に取り組むこととなっている。

公民館とは、社会教育法第20条によると「市町村その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」社会教育施設を指す。しかし、白保では、明治期の土地整理以降から続く地域の自治組織の名称としても使用されている。

白保公民館は、地域自治を進める上で強い権限と影響力を持つ存在である。しかし、1985年から1995年のおよそ10年間、公民館組織が分裂し二つ存在した。分裂の原因は、1979年白保地先の埋め立てによる新石垣空港建設計画の発表に端を発する空港問題であった。当時の公民館では、臨時総会を開き全会一致で反対を決議した。その後、空港建設問題は、世界的な自然保護運動に発展した。この問題により白保サンゴ礁の学術的な価値が世界的に知られるようになった。しかし一方で、白保集落内では「賛成」、「反対」で意見の対立が起り、1985年公民館が分裂した。1990年代に入り空港候補地が白保以外の場所に移ったことで1995年ようやく公民館が一つにまとまった(表2)。

この分裂の経験から、白保公民館は統合に際して運営の仕組みを改革した。地域の代表者となる公民館長と執行部の選任方法が変更されたのだ。それまでは、選挙により公民館長を選任し、館長が執行部を指名する方法がとられていたが、この改革で49歳の生まれ年の住民が執行部を担当することとなった。年齢によって役員候補者が決まり、同級生の間で話し合いにより役職を割り振ることで、政治的な立場や思想、信条の意図的な偏りを回避するためである。

表2 新空港建設経緯と白保集落の対応

年	新空港建設の経緯	白保集落の対応
1979	サンゴ礁の埋め立てによる空港建設計画を 発表	白保公民館全会一致建設反対
1982	白保地先に設置許可を得て事業着手	
1985		白保公民館分裂
1987	計画変更し滑走路を短縮	・サンゴの保護か、空港建設かが 争点となる
1989	カラ岳東側へ建設位置変更	
1991	建設位置の再検討開始	
1992	宮良牧中案（隣村）の選定	
1995		白保公民館統合
1999	建設位置選定委員会設置	地縁団体法人認可
2000	カラ岳陸上に位置決定	白保公民館条件付賛成
	環境検討委員会を設置	
2001	建築工法検討委員会を設置	
2002	環境影響評価方法書公告	
2004	環境影響評価準備書公告	ゆらていく白保村体験2004
2005	環境影響評価書提出	
2006	新石垣空港起工式	白保村ゆらていく憲章制定
2013	新石垣空港供用開始	NPO 夏花設立

資料) 沖縄県資料, 白保村史, 白保集落関連資料をもとに作成

また、公民館長は、執行部が年配者の中から選び、依頼する形で選任され、公民館総会で承認される仕組みとされた。第二議決機関である白保公民館運営審議委員会も各種団体の長や白保出身でかつ在住の市議員や農業委員などの行政委員が就任するほか、集落内を5つに分けた班から1名ずつ選任されることとされた。審議委員については規約の中に明文化されている。これにより中立的な自治活動が行える仕組みとなった。

自治組織である公民館の改革はさらに進められた。任意団体の場合、集落の共有地は、公民館長個人に登録されるなど、資産管理上問題があったことから、



1998年法人格の取得の検討を始め、1999年認可地縁団体となった<sup>7)</sup>。その際、全住民を構成員として登録した。

2000年空港建設候補地が、再度、白保地区内となったが、白保公民館は、16項目の地域振興策を条件に空港建設に同意した。地域の分裂を二度と繰り返さないための配慮であった。


2017年時点、白保公民館の運営は、公民館長を代表者とし、公民館執行部（8つの部門）が中心となって執り行っている。また、集落内居住域を5つの班に分け、公民館費の徴収や各住民との連絡・調整を担当する幹事をそれぞれ1名任命し、執行部の補佐を行うこととしている。公民館長、副公民館長や執行部（数え年49歳の生まれ年の人々）の選任、年間活動計画、予算、決算などは、最高意思決定機関である白保公民館総会で審議され、決議されるなど、公民館での意思決定が重視されている。

## 5. 白保村ゆらていく憲章の制定とその目的


2006年5月白保公民館総会において、伝統ある白保村の歴史、文化、生活、自然を次世代に継承するとともに、より一層の発展を図るために村人が団結し取り組むべき決まり「白保村ゆらていく憲章」が制定された。同憲章は、村づくりの目標と村づくり7箇条から構成されている（図1）。また、7箇条の下に具体的な施策がまとめられている。

憲章の検討は、2004年5月石垣市「離島・過疎ふるさとづくり支援事業」の一環としてスタートした。同事業は、白保の地域振興策として実施されたもので、白保の多様な地域資源を活用したイベントの創設による経済的な活性化が目標であった。しかし、筆者は、同事業に関わった公民館役員から、空港問題で分裂した地域を一つにまとめるために同事業に取り組んだと聞かされた。事業では、移住者の増加や空港開港に伴う都市化を見越して、地域の伝統文化やコミュニティの維持・継承を進めるための村づくり憲章の検討を並行して進めることとなった。当初単年度事業での制定を予定していたが、公民館での意思

# 白保村ゆらていく憲章



与那同から見渡す田園風景、魚湧く海、  
赤瓦、福木、石垣の残る集落  
その中で受け継がれる伝統芸能、  
白保村の先輩たちが守り伝えてきた  
豊かな自然とともにある暮らしを守り、  
若者たちが夢と誇りを持って次世代を担うことのできる、  
**海と緑と心をはぐくむ、  
おおらかな白保**  
を目標とした ゆらていく白保村づくりを推進します。



＜白保村づくり七箇条＞

- 一、白保の文化を守り、未来につなげます
- 一、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
- 一、石垣、赤瓦、福木を愛し、きれいな街並みをつくります
- 一、恵まれた自然を活かし、村を支える地場産業を育成します
- 一、地域の教育力を高め、次世代を担うたくましい子どもを育てます
- 一、スポーツや健康づくりに励み、  
心と体の健やかな長寿の村をつくります
- 一、ゆらていくの心で団結し、  
平和で、安全な世界に誇れる白保村をつくります

図1 白保村ゆらていく憲章

表3 白保村ゆらていく憲章制定の経緯

	日 程	ブ ロ セ ス
市の事業としての提案プロセス	2004/5/31	次世代プラン班立ち上げ
	2004/8/13～11/7	村づくりに関するアンケート調査(中学生)
	2004/8/13～11/7	村づくりに関するアンケート調査(白保在住者)
	2004/8～2005/3	白保の良いところマップ作成(小学生)
	2004/8～2005/3	白保の良いところマップ作成(古老)
	2004/10/15～12/18	小・中学生の作文・図画コンクール
	2004/11/23	白保村づくりに関する座談会(県外移住者, Uターン, 白保出身)
	2004/11/25	白保村づくりに関する座談会(白保出身で市街地居住者)
	2004/10/26～11/30	ゆらていく白保村づくり基本方針(提案)取りまとめ
	2004/12/18	白保ゆらていく祭りにおいて, ゆらていく白保村づくり基本方針(提案)発表
公民館事業としての検討策定プロセス	2005/4/24	白保公民館総会で憲章制定に向けた継続審議を決議
	2005/6/27	次世代プラン班での検討
	2005/8/25	次世代プラン班での検討
	2005/9/4	次世代プラン班での検討
	2005/10/8	白保公民館審議委員会での検討
	2005/10/21	公民館執行部, 老人会, 協和会, 婦人会, 青年会代表者による検討
	2005/11/12	獅子保存会, 棒保存会, 舞踊研究所, 三線研究所代表者による検討
	2005/11/26	郷土料理研究会による検討
	2005/12/9	赤瓦の家の居住者, 移住者による検討
	2005/12/16	農家, 畜産組合による検討
	2006/1/13	赤瓦の家の居住者, 建築関係者による検討
	2006/1/20	教師経験者, スポーツ指導者, 小学校, 中学校教諭による検討
	2006/1/27	留学経験者, 海外との交流経験者による検討
	2006/3/18	次世代プラン班での検討
	2006/3/25	次世代プラン班での検討
	2006/4/5	次世代プラン班での検討
	2006/4/10	ゆらていく白保村づくり宣言(素案)策定
	2006/4	白保公民館審議委員会での審議・承認
	2006/4	ゆらていく白保村づくり宣言(原案)策定
2006/4/29	白保公民館総会審議・制定決議	
実施段階	2006/4	ゆらていく白保村憲章委員会設立
	2007/2	公民館として白保村ゆらていく憲章推進委員会を正式に立ち上げ
	2007/2～	白保ゆらていく祭り開催
	2007/6～	白保学講座開講
	2007/12～	白保公民館文化財の選定
	2007/12～	不動産業者への憲章周知
	2008/9～	街並み修復事業
	2010/8～	村づくりNPO法人設立検討
2013/5/15	NPO 夏花認可取得	

資料) 次世代プラン班, 白保村ゆらていく憲章資料より作成

決定プロセスに乗せるためにさらに1年検討が加えられた(表3)。

憲章を検討するために「次世代プラン班」が組織された。班長は白保出身、在住で白保の伝統芸能にも関わりの深い人物が務めた。班員は、白保出身在住で当時の公民館総務部長を務めていた人物、多良間島からの移住者で公民館活動に積極的に関わっていた人物、前年の婦人会活動に貢献した県外からの移住者、そして白保小学校、白保中学校の教諭が1名ずつ指名された。当初、6名でスタートする予定であったが、筆者が自ら志願し公民館の役員や他の委員の承認を得てメンバーに加わり、副班長を務めた。次世代プラン班では、古老への聞き取りや小学生とのまち歩きによる地域資源の掘り起こしとマップ化、中学生以上の全住民を対象としたアンケート調査、在来住民と県外からの移住者が一つのテーブルにつき意見を出し合う座談会、白保出身で集落外に居住している人による座談会などを実施し、「ゆらていく白保村づくり基本方針(提案)」を取りまとめた。同提案は、2004年12月に開催された「白保ゆらていく祭り」で発表された。終了後集落内から村づくり提案に対する批判が出され、憲章の制定は見送られた。その理由の一つは白保集落の意思決定プロセスである公民館総会での審議を経ずに石垣市の事業によりまとめられたものであること、そしてもう一つが次世代プラン班に県外からの移住者であり、自然保護団体の職員である筆者が関わっていたことであった。

筆者は、これを在来住民(特に、白保出身者)の地域自治に対する意識の高さの表れだと考えた。集落内部に市の事業による憲章の押し付けや移住者のコーディネートによりまとめられた憲章をすんなりと認めてしまうことで公民館の影響力が低下することを危惧したのだと理解した。

そこで、2005年公民館総会へ「村づくり基本方針(提案)」を素案として憲章づくりを継続することを提案し、正式な議決を経て次世代プラン班が公民館から付託を受け検討が再開した。仕切り直した検討では、多くの住民の意見を反映した憲章となるように9回の座談会を開催した。その後、公民館運営審議委員会での審議、公民館総会での議決を経て2006年5月に「白保村ゆらてい

く憲章」が正式に制定された。

次世代プラン班では、検討を開始した2004年当時の公民館長や座談会に参加した住民に呼び掛け「ゆらていく白保村憲章推進委員会」を組織し、憲章の周知と憲章に基づく村づくりの促進に取り組むこととした。

2007年2月、公民館長が正式に委員への委嘱を行い、「白保村ゆらていく憲章推進委員会」と名称を変え、公民館の認める地域組織として活動を本格化させた。当時の委員は県外からの移住者2名を含む13名であった。

## 6. 白保集落住民の村づくりに関する意識

### (1) 意識調査の概要

- ① 意識調査の目的：白保集落住民の将来に受け継ぎたいと考える地域資源と望ましい将来像を明らかにすることを目的とする。
- ② 調査対象・調査数：白保に居住する中学生以上の住民1,162名を対象とする。
- ③ 実施時期：2004年7月から11月

なお、2004年8月は、国が新石垣空港建設費用の概算要求を行い、9月には新石垣空港建設環境影響評価の準備書に対する知事意見が出されたタイミングであった。

- ④ 実施方法：白保中学校生徒については、ホームルームで配布・回収をした。高校生以上は、白保青年会が、各戸を訪問し趣旨説明をして配布し、後日回収する方法で実施した。
- ⑤ 回収状況

表4 アンケート回収状況

	回収票数	回収率	対象住民数
中学生	58	93.5%	62
高校生以上	449	40.8%	1,100

※住民基本台帳に基づく2004年12月末現在の石垣市字白保の人口は、1,588人、645世帯であったが、白保公民館で把握している白保の住民数は、高校生以上で1,100名、白保中学校生徒62名であった。

## ⑥ 調査項目

- ・ 居住歴
- ・ 白保の資源の評価
- ・ 望ましい将来像（5 択）
- ・ 今後の産業のあり方（農業，漁業，観光）
- ・ 伝統文化，行事についての意識
- ・ 自然・生活環境についての意識
- ・ 属性

## (2) 集計分析結果

### ① 居住歴，居住年数の特徴（高校生以上）

調査結果より 2004 年 10 月時点での居住者の特性を把握することができる。居住歴については，白保出身者かどうか，白保出身者の場合は白保外での居住歴があるかどうか，沖縄県内からの移住については，石垣島内か，八重山諸島内，宮古地域，沖縄本島及び周辺離島，そして県外からの移住者かどうかを把握することができる。

回答のあった高校生以上を分析した結果，白保出身者が全体の 61.9%（278 名）と過半数を占めている。その内 U ターン者は，189 名（白保出身者に占める割合 68.0%）となっている。次いで，県外からの移住者が 12.2%，石垣島内からの移住が 10.2%，宮古地方，沖縄本島及び周辺離島が同率の 5.3%，そして八重山諸島内が 3.6%となっている（図 2）。

県外からの移住者の白保での居住年数を見ると最も長い者で 50 年以上 60 年未満が 2 名いるものの，移住後 10 年未満が県外からの移住者全体の 74.5%，5 年未満も 56.4%と過半数を占めるなど石垣市が移住ブームとしている 2004 年以前からの移住者が多数存在することが分かった（表 5）。

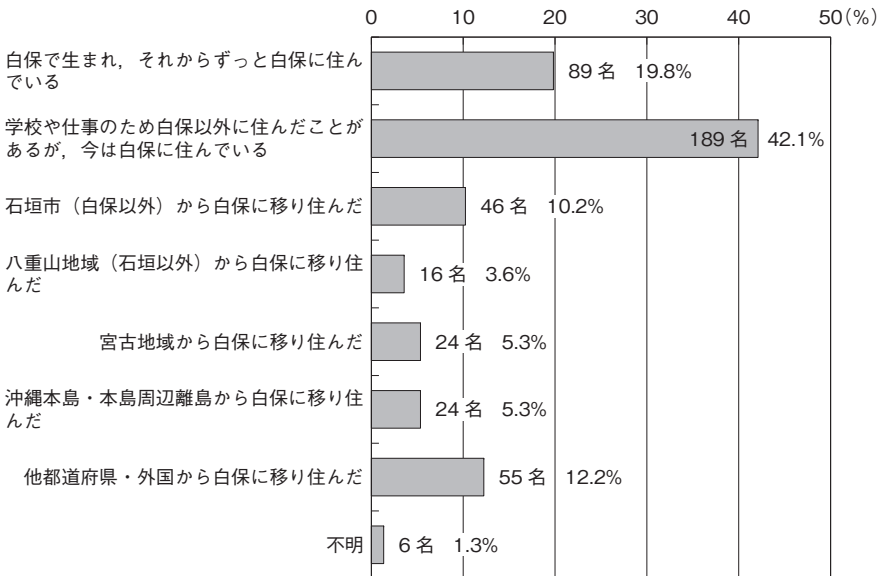


図2 居住遍歴 (N=449)

表5 県外からの移住者の白保での居住年数 (N=55)

	合計	1年未満	1～5年	5～10年	10～20年	20～30年	30～40年	40～50年	50～60年	60年以上
人数 (a)	55	8	23	10	9	2	1	0	2	0
割合 a/55	100.0	14.5	41.8	18.2	16.4	3.6	1.8	0.0	3.6	0.0

## ② Uターン者の理由（高校生以上）

189名のUターン者が白保を離れた理由は、就職・仕事の関係で白保を離れた者が全体の47.6%（90名）と最も多く、次いで学校に通うため白保を離れた者が38.1%（72名）となっている（図3）。石垣島では就業機会が限られていること、高等教育機関がないことから、島外への就職・就学による転出が行われていると考えられる。

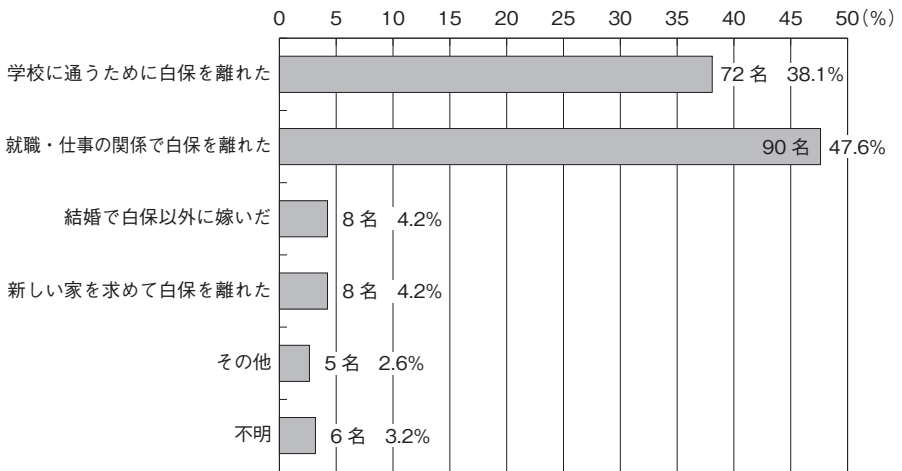


図3 Uターン者の白保を離れた理由 (N=189)

③ 将来に残したい地域資源 (高校生以上)

都市化や市街化により無くしたくないもの、残しておきたいものについては、生まれてからずっと白保に居住している住民と県外からの移住者で異なる傾向が見られた。白保出身者は、「4つの御嶽と伝統的な神事」を絶対に無くしたくないと回答したものが71.9%であったのに、県外からの移住者は52.7%にとどまっている。

一方、「ウミガメが産卵に訪れるきれいな砂浜」「世界的に有名な白保のアオサンゴ」などの自然環境については、県外からの移住者がそれぞれ70.9%、81.8%が絶対に無くしたくないと回答している。一方、白保出身者は、50.6%、60.7%にとどまっている。

こうしたことから自然資源と特に信仰に関わる文化的資源において来歴により重視する項目に違いがあることが考えられる (図4, 図5)。



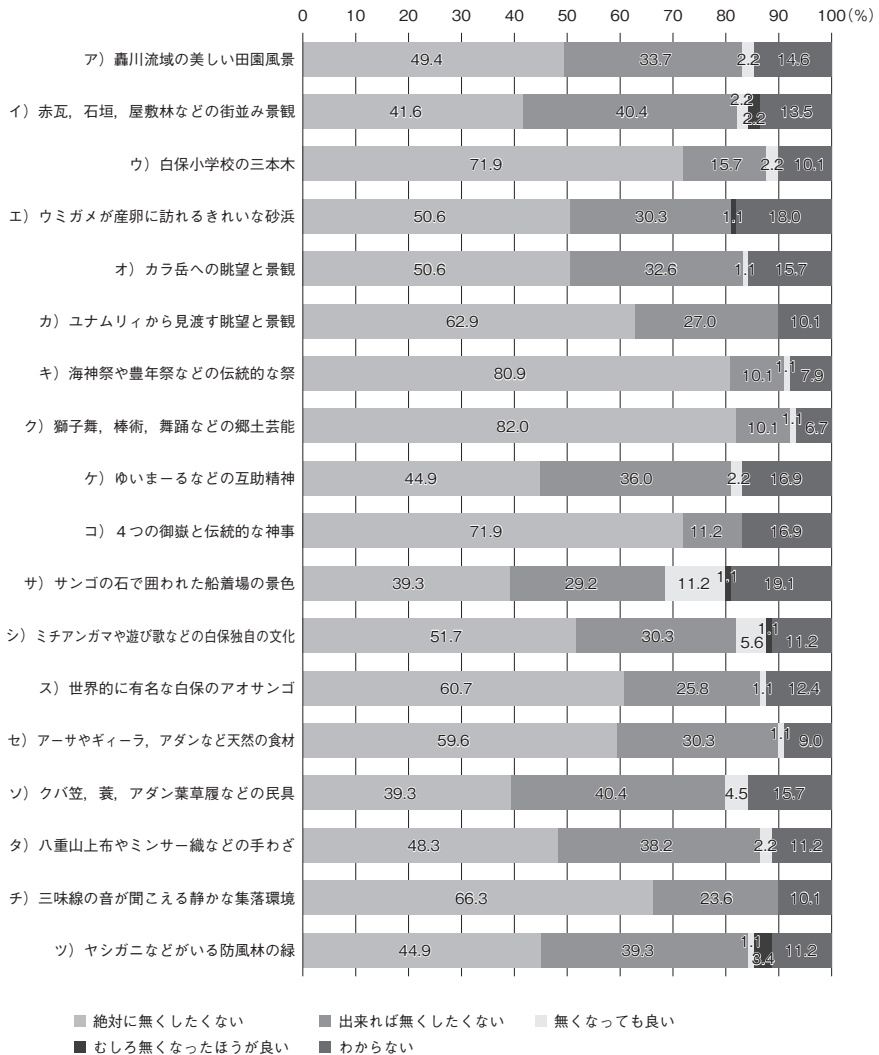


図4 残したい地域資源（ずっと白保居住者）（N=89）

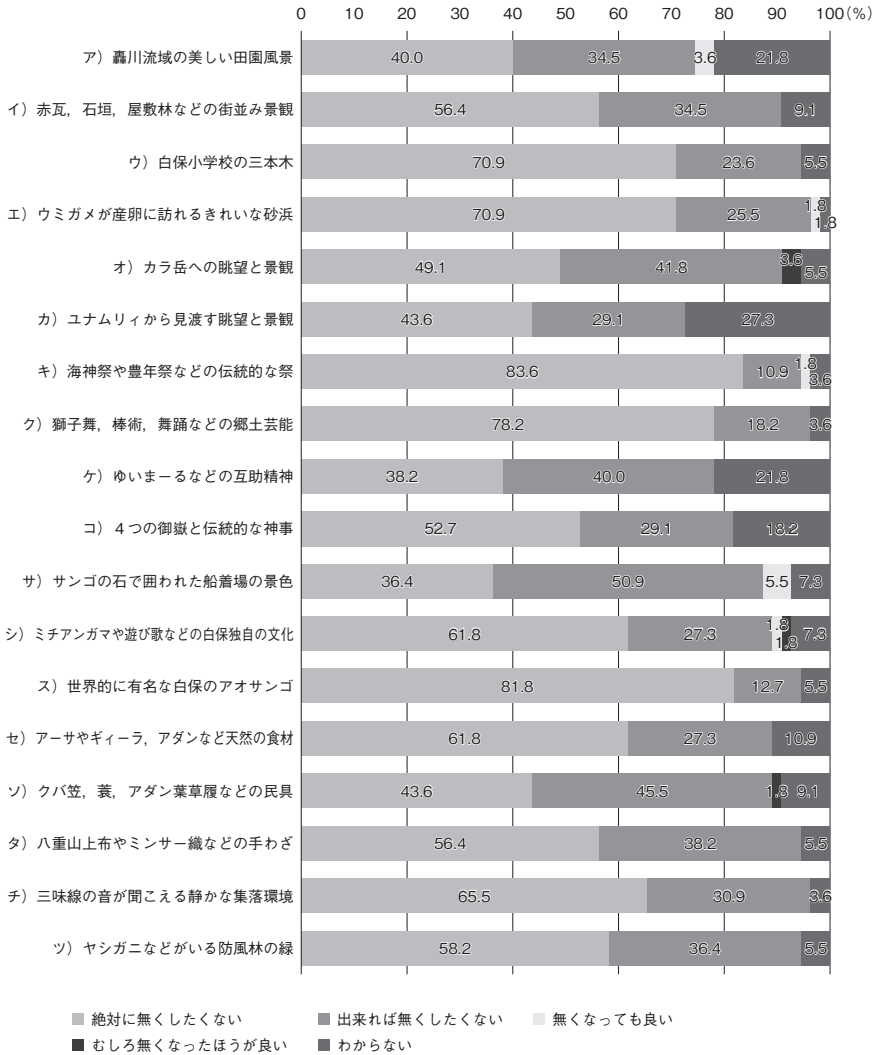


図5 残したい地域資源（県外からの移住者）（N=55）

## ④ 望ましい将来像（中学生以上）

村づくりの将来像は、中学生以上を集計した。ずっと白保に居住している人と県外からの移住者ともに5つの選択肢の内でもっとも多くが選択したのは「白保独自の文化を守り・育てるまち」で、それぞれ30%程度となっている。しかし、2番目、3番目に選ばれた将来像が異なっている（図6、図7）。

白保にずっと居住している住民が「美しい緑や海に囲まれた閑静な田園集落」を20.5%が、「人と自然が豊かに調和したまち」が14.5%となっているのに対して、県外からの移住者は、「人と自然が豊かに調和したまち」と「世界一美しい海とともに生きるまち」がともに22.0%となっている。

ずっと白保に居住していた人で「世界一美しい海とともに生きるまち」を選んだものは8.5%にとどまっている。

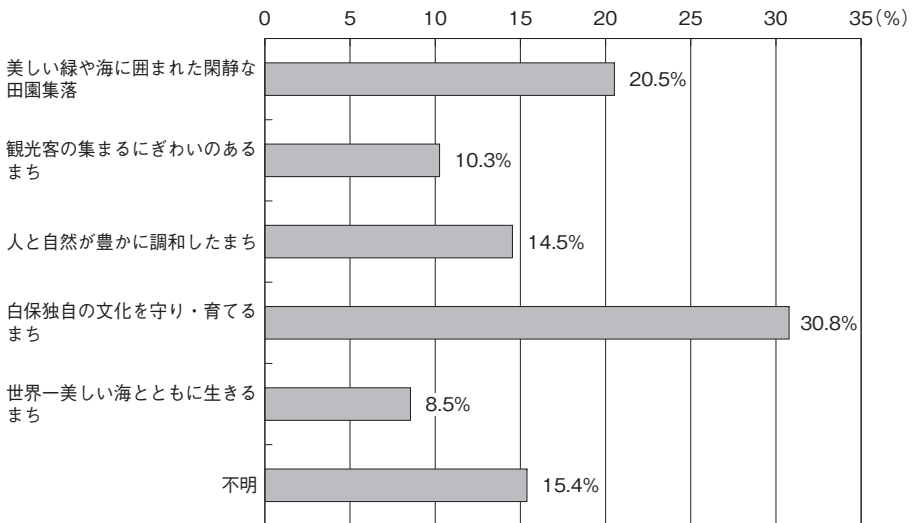


図6 望ましい将来像（ずっと白保居住 N=117）

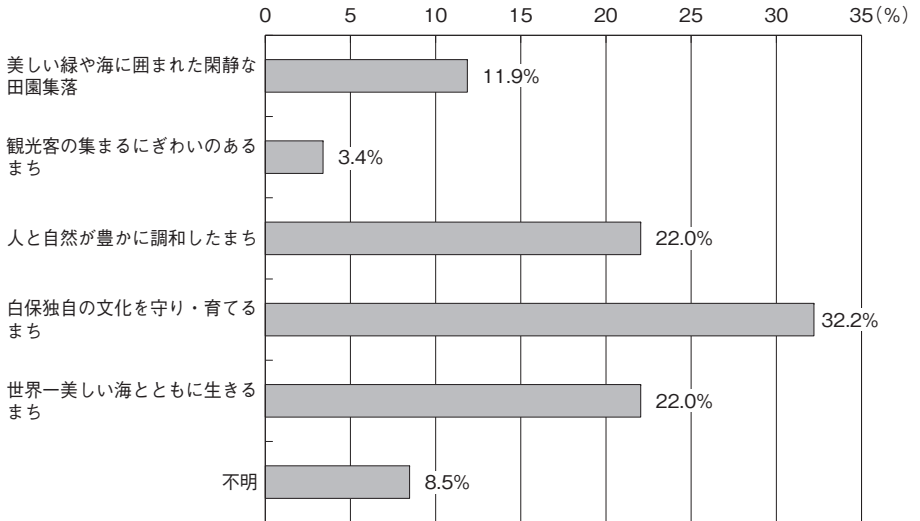


図7 望ましい将来像（県外からの移住者 N=59）

⑤ 保全に対する意識（中学生以上）

憲章制定の過程で実施した住民意識調査のデータをもとに「街並み景観」「祭事」「人間関係」「自然環境」「集落環境」の5項目について在来住民と県外からの移住者の保全に対する考えを比較した（図8）。「人間関係（地域での助け合い）」の項目以外は県外移住者の方が保全への意識が高くなっている。

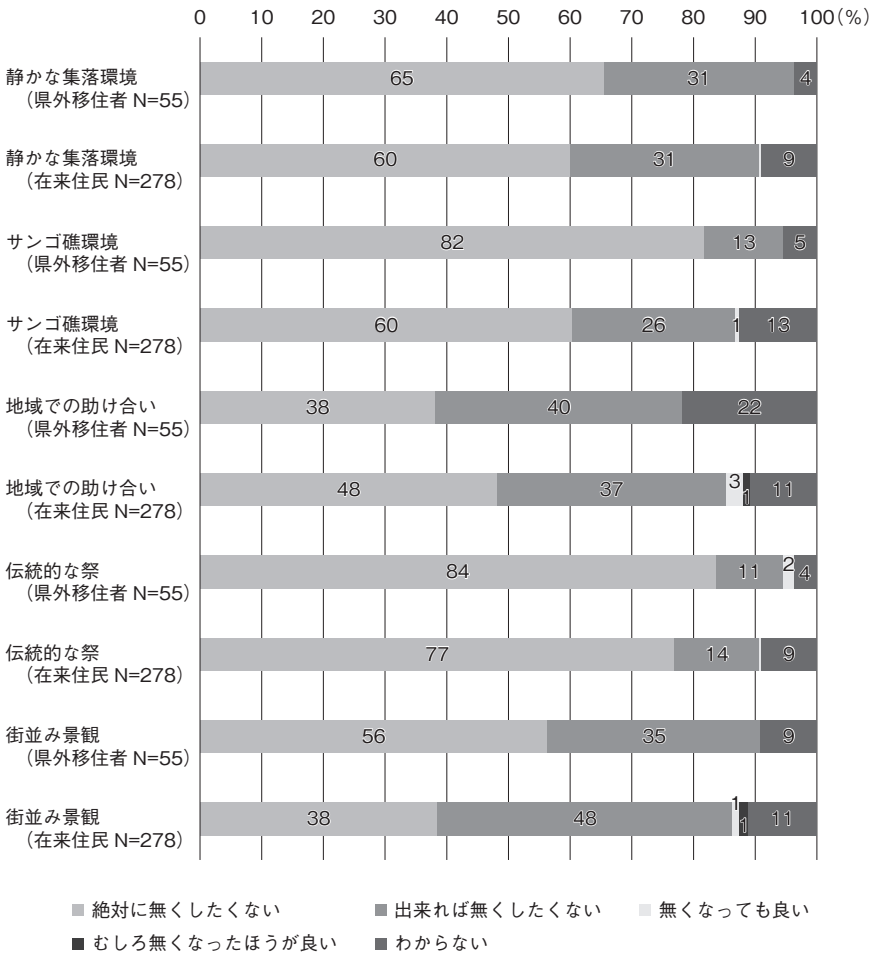


図8 在来住民、県外移住者別の保全意識

## 7. 憲章制定過程での議論に見る意識の違い

### (1) 集落の意思決定に対する在来住民の考え方

2004年6月7日第一回次世代プラン班の議事メモには、次世代プラン班が目指す活動目標の設置に関する記録がある。「近代化、都市化の中で守り受け継ぐべき白保の資源の明確化」、「今後の白保集落の暮らしにおける「環境」「産業」「文化・芸能」の指針を示すこと」の2つは、移住者を含む次世代プラン班メンバー全員が承認した。白保出身者から、「伝統行事やしきたりを受け継いでいくための方策を考えたい」、「二、三男が集落を出て市街地に住む理由が何かを明らかにしたい」という具体的な課題が提起され、議論の結果、取り組みの目標に追加された。

また、2004年11月23日の次世代プラン班の議事メモからは、12月18日の白保ゆらていく祭りでの公表までは公民館に諮らずに次世代プラン班で取りまとめること、公表の際には、名称を白保の村づくり基本方針（提案）とすること、その後3月までに文案を詰めて公民館総会で承認を受けて憲章とする手順が確認されている。

しかし、先にも示した通り、2005年の公民館総会での憲章制定は見送られた。その理由は、「市の事業で白保集落の憲章を策定するのはおかしい」「白保の村づくりは白保公民館が決めるべきだ」という意見が住民から多数出されたからだ。そのことは、11月25日に開催した座談会の議事録から読み取ることができる。そこには、「西表島では県外からの移住者が公民館の役員や館長になり問題となっている」「何故憲章づくりを白保の在来住民だけで出来なかったのか」との疑問の声が記録されている。また、班長の発言として、「何故出来なかったかと言われても、出来なかった。住民アンケートを取っただけでも不満が渦巻いている。」と策定プロセスに対する地域の反発を明らかにしている。

結局、2005年総会では憲章づくりを次世代プラン班に正式に付託すること

が決議され、公民館での意思決定手続きに則り、一年をかけて再検討を行い、その後、総会の議決を経て制定されている。

## (2) 憲章制定に関わった移住者と在来住民の意識

2004年11月23日の座談会の中で、当時の公民館長は、「(県外からの移住者も)白保に引っ越してきた人は公民館員として地域活動に参加してもらう必要がある」と発言し、移住者に対して地域活動への参画を求めた。これは多くの在来住民の移住者の増加に対する不安を代弁したものであり、地域活動に参加しない移住者の増加を憂慮しての発言であった。一方、館長は、「公民館活動そのものを変えていく必要がある」との私見も述べている。これは既存住民側も旧来の考え方を変えて、移住者を集落の構成員として認め積極的に取り込んでいく必要があるという考えを示したものであった。

憲章の関連資料としてまとめられた、「ゆらていくとは」という解説文の中に、白保人の気質や移住者との融和に対する考え方が示されている。一部を抜粋すると「白保人は、古来より勤勉であり、村人の団結心は強く、様々な行事や村事に一致結束して取り組み乗り越えてきた歴史があります－中略－その一方で、白保人は、外来者や移住者を受け入れてきた寛容さや友好さを併せ持っています」とある。これは、明治期から復帰以前の本島や宮古諸島からの自由移民を受け入れてきた歴史を示している。

こうした移住者を受け入れる姿勢を示した上で、村づくり7箇条の具体的な施策の随所に移住者への要望が盛り込まれている。具体的な例を示すと、「ゆらていくの心で団結し、平和で、安全な世界に誇れる白保村をつくります」には、新規住民の白保自治活動への参加、協力を促す仕組みとして「アパートの入居基準の設置」や「入居者への地域行事や自治会活動への参加義務付け」「公民館活動や村づくりへの協力の呼びかけ」などを行うことが明記されている。

これらの項目から、移住者に対して、白保集落の風習や暮らしへの配慮を求めるとともに、地域活動への参加を促すことで一致結束した地域づくりを進め

たいと考える在来住民の思いを読み取ることができる。

### (3) 憲章による新たな活動の承認

憲章に位置付けられた具体的な施策からは、地域内での様々な活動を公民館活動に位置付け承認することで、多様な価値観を有する地域内の団体間の連帯を図ろうという意思を読み取することもできる。特に2005年の検討で追加された具体的な施策の中にそのことが明確に記されている。

老人会や婦人会などの公民館関連団体に加えて、芸能の保存会や研究所、スポーツ団体やPTAなどを憲章に基づく村づくり推進の担い手と積極的に位置付けている。また、WWFの支援により始まった2つの活動についても憲章に位置づけられた。その一つが2005年7月に設立したサンゴ礁の保全と資源活用による地域活性化に取り組む「白保魚湧く海保全協議会」であり、もう一つが2005年9月より始まった自然の恵みや白保の資源利用の知恵や技を活かした産品を直売する「白保日曜市」である。

当時は、新石垣空港建設に関わる環境影響評価が実施されている最中であり、依然として空港建設に対する反対運動が行われていた。WWFでは空港建設に対する地域の意思決定を尊重するという立場を表明した時点で、その活動の中心を農地からの赤土流出の防止や持続可能なサンゴ礁の資源管理の仕組みづくりに切り替えた。白保集落も憲章の議論の中では、新石垣空港の建設を前提としながら、サンゴ礁保全を村づくりの重要課題と位置づけ、空港供用開始後も健全なサンゴ礁が残り、白保集落の資源として持続的に利用していく方針が明文化されている。具体的には、村づくり7箇条の一つ「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」である。これにより公民館の取り組む村づくりの中にサンゴ礁保全が位置付けられた。県外からの移住者の価値観にも配慮することで、地域の分裂を乗り越え、地域が共有できる目標として翻訳し位置づけたと言える。憲章制定を契機として、WWFと地域住民の協働が進み、サンゴ礁保全活動への白保住民の参加・協力が拡大した。



## 8. ま と め

2004年時点の白保集落の居住者特性及び、在来住民と県外からの移住者の地域資源に対する考え方や村の将来像に対する意識の差異として、次に示す4つが明らかとなった。

- ① 白保集落での県外からの移住者は、1990年代後半より増加している。
- ② 白保出身の居住者の多くが就学や就職のために一旦、白保（石垣島）を離れており、特に若い世代ではほとんどの居住者が島外での生活を体験している。
- ③ 白保出身者と県外からの移住者の地域資源に対する意識に違いが見られた。出身者は、信仰や神事に関わるものを重視しているが、県外からの移住者は自然資源を評価する傾向がある。
- ④ 白保出身者と県外からの移住者の村づくりに対する意識についても違いが見られた。県外からの移住者はサンゴ礁など自然の保護と村づくりの両立を望んでいる割合が白保出身者に比べて高くなっている。

サンゴ礁保護に関する項目の憲章への位置付けについて県外からの移住者が一定の役割を果たしたと考えられる。しかし、村づくり七箇条や具体的な施策の中への位置付けの可否については、次世代プラン班、座談会、公民館運営審議委員会、公民館総会と多様な段階で議論、審議し、取り組みの内容が地域の在来住民の価値観にも合致したものとして修正・再編されている。また、憲章に位置付けることで公民館が承認を与える立場であることを明確に示し村づくりの主体が公民館にあることを多様な来歴の住民に対して強くアピールしている。

こうした憲章制定における在来住民の反応から「地域らしさ」とは、自然、景観や祭事や神事などの目に見える地域資源に加えて、合意形成、意思決定プロセスなどの地域自治の仕組みも含んで考える必要があると言える。白保集落

の在来住民の中にも多様な価値観や考え方があり地域も一様ではない。しかし、時間をかけて地域の合意形成プロセスに載せることで、地域関係者の納得が得られる形となり、決定後にはその活動を尊重しようという機運が高まる。そもそも憲章制定は地域の分裂の負の影響を乗り越える意図と、急増する移住者などへの対応を行う必要性から実施された。地域内での異議を受け止めながらも、地域コミュニティが納得できる形での落とし所を探り、前に進める地道だが、丁寧な取り組みが地域住民に求められていると言える。

以上から、旧集落で「地域らしさ」を継承していくためには、在来住民の地域への思いや伝統的な地域自治の仕組みへの配慮を行うことで、新たな活動を地域が受容し、地域の文脈の中に位置づけ、地域独自の活動として承認を与えるための時間とプロセスが必要であると言える。

石垣島は急激な観光客と県外からの移住者の増加やリゾートホテルなどの開発による地域コミュニティの大きな変化が懸念されている。行政、事業者、あるいは、移住者、観光客など地域に関わるあらゆる人々が地域コミュニティの意思決定プロセスを尊重することが望まれる。地元地域の合意なくして持続可能な事業活動は不可能である。本稿が、現在白保集落が直面する課題を解決するため一助となれば幸いである。

## 謝 辞

本稿は、2017年度筑紫女学園大学特別研究助成費を受けた研究主題「離島地域における持続可能な地域づくりを支える組織と担い手の研究」の研究成果の一部として、2004年から2006年の憲章制定に関わる資料・データの収集・分析を行い取りまとめたものである。調査協力をいただいた石垣島白保集落関係各位に対して、記して謝意を表す。

## 注

注1) 緊急島の未来シンポジウム、(2017年5月9日アクセス) <http://www.churaumi.net/yonehara/symposium.html>

## 参 考 文 献

- 1) 環境省総合環境政策局 (2002) 「持続可能な地域づくりのためのガイドブック」, P. 3
- 2) 中島恵理 (2005) 「パートナーシップとローカリゼーション英国の持続可能な地域づくり」, 学芸出版社, P. 3, P. 219-221
- 3) 上村真仁 (2005) 「イギリスの地域再生におけるグラウンドワーク・トラストの役割」, 松山大学地域研究ジャーナル, P. 61-77
- 4) 八重山毎日新聞, 社説, 2017.02.11
- 5) 石垣市, 石垣市人口ビジョン [人口の現状分析 (概要)], P. 6, 10, 2015年6月
- 6) 上村真仁, 山崎寿一, (2015), 沖縄県石垣島白保集落における自然環境保全と地域づくりの仕組み-住民の来歴に着目して-日本建築学会住宅系研究報告会論文集10, P. 43-52
- 7) 白保村史調査編集委員会 (2009) 「白保村史」, P. 17-18