

## プラスチックごみ問題への対応と自治体各部局・関係者・地域の連携体制

—ビーチクリーニング活動等に関する、神奈川県、沖縄県、静岡県の県と市町村、関係者、地域の新しい協働の仕組みと構造分析—

伊藤 香苗

東京大学大学院法学政治学等研究科綜合法政専攻 博士課程  
未来ビジョン研究センター リサーチアシスタント



“プラスチックごみ問題への対応と自治体各部局・関係者・地域の連携体制”  
—ビーチクリーニング活動等に関する、神奈川県、沖縄県、静岡県の県と市町村、関係者、  
地域の新しい協働の仕組みと構造分析—<sup>1</sup>

伊藤 香苗

## 目次

|  |    |
|--|----|
| “プラスチックごみ問題への対応と自治体各部局・関係者・地域の連携体制” .....          | 1  |
| 1. はじめに .....                                      | 3  |
| 1-1 プラスチックごみ問題の概要と課題への政策対応の構造 .....                | 3  |
| 1-2 ビーチクリーン活動の変遷と目的 .....                          | 4  |
| 1-3 関係者連携型・地域の特性に合わせた取り組みの必要性 .....                | 5  |
| 1-4 検討の方法 .....                                    | 7  |
| 2. 都道府県の海岸漂着物等対策とボランティア活動 .....                    | 7  |
| 2-1 神奈川県の海岸清掃事業：多目的利用の調整と美化が求められる都市近郊型海岸 .....     | 7  |
| 2-1.(1) 経緯：神奈川県の相模湾サーフ 90 イベントと沿岸 13 市町の連携開始 ..... | 8  |
| 2-1.(2) かながわ海岸美化財団の運営体制、効果と課題 .....                | 8  |
| 2-2 沖縄県の海岸漂着物対策：地域固有の産業・生活形態に対応が必要な島嶼型地域 .....     | 9  |
| 2-2.(1) 経緯：海岸漂着物等対策の開始と回収のロジスティック開発 .....          | 10 |
| 2-2.(1) プラスチックごみ発生抑制に向けた啓蒙・啓発活動 .....              | 12 |
| 2-3 県レベルとボランティアだけで取り組むことの限界 .....                  | 12 |
| 3. 基礎自治体における各部局と関係者の連携の態様とビーチクリーニング .....          | 13 |
| 3-1 ファミリービーチを目指す逗子市の政策と多目的海岸利用における連携体制 .....       | 13 |
| 3-1.(1) 逗子市と逗子海岸の概要 .....                          | 13 |
| 3-1.(2) 関係者合意に基づいてすすめられてきた多目的海岸の協働利用 .....         | 14 |
| 3-1.(3) ファミリービーチを目指す連携体制の構造分析—安全と憩いという公共便益 .....   | 16 |
| 3-2 浦添市港川自治会の自治公民館活動とうらそえ里浜・未来ネットワークへの発展 .....     | 17 |
| 3-2.(1) 浦添市と事例対象地域カーミーゼー周辺の概要 .....                | 17 |
| 3-2.(2) 港川自治会に求められた新しい地域づくりと手段としての里浜再生 .....       | 18 |
| 3-2.(3) 里浜づくりと持続可能性への挑戦 .....                      | 22 |
| 3-2.(4) 浦添市における連携体制の構造 .....                       | 23 |
| 3-3 基礎自治体と市民の協働事例～核となる公共便益と課題 .....                | 23 |

---

<sup>1</sup> 本研究は、東京大学が日本財団の協力を得て進めている FSI 海洋プラスチックごみ対策のための研究プロジェクトの一環として実施されている。

|  |    |
|--|----|
| 4. 静岡県事例—プラスチック削減課題と新しい産業連携構築の模索 .....                     | 23 |
| 4-1 海洋プラスチックごみ防止 6 R 県民運動 .....                            | 23 |
| 4-1.(1) 静岡県の地理的特徴.....                                     | 23 |
| 4-1.(2) 暮らし・環境部廃棄物リサイクル課と海洋プラスチックごみ防止 6 R 県民運動<br>の概要..... | 24 |
| 4-2 マリンオープンイノベーション機構(MaOI).....                            | 25 |
| 4-2.(1) MaOI 機構の目的～海関連産業のオープンイノベーションプラットフォーム               | 25 |
| 4-2.(2) MaOI が擁する「美しく豊かな静岡の海を未来につなぐ会」 .....                | 26 |
| 4-2.(3) 静岡県 MaOI における連携体制の構造分析.....                        | 28 |
| 5. むすび.....  | 29 |
| 5-1 本調査で確認された課題.....                                       | 29 |
| 5-1.(1) 県の活動と連携先であるボランティア側との溝.....                         | 29 |
| 5-1.(2) 自治体内連携における「行政の壁」と基礎自治体環境部局が抱えるディレンマ<br>.....       | 30 |
| 5-1.(3) 持続性確保の課題 .....                                     | 32 |
| 5-2 政策的含意.....   | 32 |
| 参考文献 .....   | 33 |

## 1. はじめに

### 1-1 プラスチックごみ問題の概要と課題への政策対応の構造

我々の生活を簡単便利にしてくれるプラスチック製品は、軽量で形状加工の自在性を有する上に一定の強度や透明度を保ち、衛生的で商品生産の主役としても脇役としても、簡単便利な現代生活を支えている偉大な発明品である。他方、安価で大量生産を容易とするプラスチックの負の側面は、大きな環境負荷を生み出している。廉価であるがゆえにプラスチックの使い捨て文化(SUP-Single Use Plastics 等)は社会の末端にまで浸透し、使用後のプラスチックは即ごみとなり粗雑に扱われてきた。結果世界の海には、既に流れ出た合計1億5,000万トン<sup>2</sup>とも言われる海中プラスチックごみ(以下、通称プラごみ表記を併用する。)となって問題が顕在化しているのみならず、現在なお、世界で年間800万トン(重さにして、ジェット機5万機相当<sup>3</sup>のプラごみが、海に流入し続けていると推定されている。日本では、プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律(通称プラ新法)の施行<sup>4</sup>等対策も講じられ始めているが、プラスチック生産量・一人あたりの年間消費量ともに世界の十指に入る高水準であり<sup>5</sup>、課題解決には、喫急かつ体系的な改善が求められている。

マクロな視点で問題を俯瞰すれば、上流でプラスチック利用の総体的抑制を図る対策が根源的な対策として不可欠であり、プラスチック製品利用の絶対量削減は脱炭素課題と照らしても命題である。その他海洋生分解性製品の開発、代替品への置換、リサイクル循環の環を拡げるべく、国や産業界の施策が検討されている。しかし、サーキュラーエコノミー的な考えを育て循環の環を廻すには、国や産業界の舵取りと共に、市民の商品選択や回収への協力が不可欠であり、続いて一般ごみを所掌事務としている自治体がこれを効率的に収集するロジスティックスを構築し、アウトレット側を再度循環の起点に結びつける、新たな社会な連携の構築が肝要である。

海洋プラスチックごみ問題への政策的対応は、ごみ発生の上流から順に、P.プラスチック利用削減(発生源抑制・代替品開発等)、Q.陸域でのごみ対策(街ごみ発生抑制-適正回収徹底等)、R.流域ごみ対策(河川ごみ投棄抑制他)、S.海ごみ対策(ビーチクリーン等)と大きく4つに構造を分類することができる(下記表1)。本稿は、この中で最下流に位置する海ごみ対策としてビーチクリーン(活動)(以下、BCと略す。)に着目し、海洋プラスチック問題解決への具体的な貢献を目的として、1. 行政活動の視点から現状の課題分析を行い、その上で2. 地域特性:自治体の構成や海岸の利用形態別に、自治体各部局とボランティアを含む関係者、地域の連携可能性についての考察を論ずるものである。

<sup>2</sup> McKinsey & Company and Ocean Conservancy 2015

<sup>3</sup> WORLD ECONOMIC FORUM(2016)を参照した、WWF ジャパンHP  
<https://www.wwf.or.jp/activities/basicinfo/3776.html> 2022.11.20 参照

<sup>4</sup> 2022(令和4)年4月1日施行

<sup>5</sup> [http://www.jpif.gr.jp/2hello/conts/toukei\\_c.html](http://www.jpif.gr.jp/2hello/conts/toukei_c.html) 2022.12.22 参照

| 活動領域             | 海岸(中)の対策<br>S.ビーチ・クリーン          | 河川・河口対策<br>R.流域管理<br>(投棄抑制) | 自治体での対策<br>Q.ごみ発生抑制<br>6R実践等            | 上流での対策<br>P.発生源抑制・<br>代替品開発              |
|------------------|---------------------------------|-----------------------------|---|--|
| 検討可能な<br>対策手段    | ・海岸漂着ごみ回収<br>・陸域ごみ対策<br>・残置ゴミ対策 | ・流入/流出制御<br>・投棄ごみ抑制         | ・ごみの適正回収処理<br>(飛散ごみ、街ごみ)<br>・6R→循環型社会形成 | ・プラスチック削減<br>・Circular Economy<br>的社会的対応 |
| 主な担い手            | 海岸管理者等<br>ボランティア                | 河川管理者等<br>(地元住民等)           | 市町村環境部局等<br>(地元住民等)                     | 国・産業界                                    |
| 現実的に要する<br>対応時間軸 | 短期実践も可                          | 短期～中期                       | 中期～長期                                   | 中期～長期                                    |

表 1：海洋プラスチックごみ問題の政策対応の構造（筆者作成）

### 1-2 ビーチクリーン活動の変遷と目的

あらためて BC 活動とは何か、活動の変遷と目的について概略を述べておきたい。世界では既に 1960 年代に、海に流出されるプラスチック等非分解性のごみが海洋汚染となり、増大を続けている事実が指摘されている<sup>6</sup>。1980 年代にかけて大量のプラスチックが海を漂い、生物への傷痕害悪となる実態が報告<sup>7</sup>されていくと、ICC<sup>8</sup>等の活動家を通じて衝撃が広まり、世界で先駆的な市民レベルでの BC 活動が始まった。

ICC 等の活動は日本にも伝わり、景観や衛生や治安の悪化等環境への危惧を抱いていた沿岸地域で、ボランティアらが、まず具体的な行動を取ることで、広く市民や関係者に本問題の存在を知ってもらおう傍ら、世界各地で海洋ごみの組成調査が進められた。このような努力によっても海岸には処理しきれない質・量の海岸漂着物等が押し寄せること、行政に相談しても処理に関する関係者の責任が不明確であり、縦割行政の概念では対応できない事案があること、予算も十分でないこと、特に海岸管理者としては、必ずしも自分達に発生責任がないにもかかわらず、処理の責任の重さに負担感が大きかったと言う<sup>9</sup>。本件で市民レベルから求心的な働きを行った JEAN<sup>10</sup>は、沿岸市町村の議会議員らに相談を行い、やがて衆議院議員の加藤紘一らの問題意識を醸成していった。

政府は 2006 年、「漂流・漂着物に関する関係所長会議」を設置すると、2007 年、環境省により同会議の取りまとめが策定され、「漂流・漂着ごみ国内削減方策モデル調査事業」が

<sup>6</sup> Bergmann, Gutow, Klages 2015 :ix

<sup>7</sup> Napper and Thompson 2020

<sup>8</sup> International Coastal Cleanup : 1986 年、アメリカで Ocean Conservancy に勤務していた Linda Maraniss が Kathy O' Hara のプラスチックごみ研究に触発され、単なるごみ拾いを超えて、ビーチクリーンをただのごみ拾いに終わらせず、拾ったごみのデータ分析を開始しており、以来 35 年以上の時間をかけて、150 か国以上のボランティア活動のネットワーク化を行っている。

<https://oceanconservancy.org/trash-free-seas/international-coastal-cleanup/> 2022. 12. 221 参照

<sup>9</sup> 棚村 2010:29, 33

<sup>10</sup> 1990 年代に問題意識を持って BC 活動を始めた人物は複数あるが、代表格であり現在まで活動を継続しているのが JEAN である。ICC の活動に薫陶を受け、クリーンアップ活動からごみの調査・分析等を行う有志のネットワーク“JEAN”(Japan Environmental Action Network) が立ち上がったのが 1990 年であり、ロビー活動が興ると、2000 年に「漂流・漂着ゴミに関する関係省連絡会」が発足した。2009 年 8 月、「JEAN/クリーンアップ全国事務局」が、活動の充実発展のため法人化し、「一般社団法人 JEAN」となる。現在 NGO として活動中。jean.jp/about-jean/ 2022. 12. 23 参照。

開始された<sup>11</sup>。2009年、議員立法により「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（通称：海岸漂着物等処理推進法）<sup>12</sup>が制定され、これによって、散乱ごみとして各地域でボランティア等により行われてきた海浜清掃作業に、補助申請を出し認められた自治体<sup>13</sup>に一定の補助を行う公的な対応の枠組みが生まれ、2018年改正等を経て現在に至っている。

また、2000年代後半にかけては日本各地の沿岸でプラスチックごみの誤嚥誤食が一因とおぼしきクジラの赤ちゃん<sup>14</sup>やウミガメ、深海魚の遺体が漂着し、当該地のメディアを介して関係者への大きな衝撃を与えた。2019年には、G20大阪サミットで2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が採択され、環境意識の高い沿岸市町村では、市民・団体によるボランティア活動が目立ってきたと同時に、近時では海ごみを地域課題として捉え、自治体レベルでもプラスチックごみ削減が喚起・啓発されるようになってきた。

このようにBC活動は、市民レベルの活動から立ち上がり、また、プラスチック削減問題を社会に啓発する象徴としての側面が強く見られるが、日本における先行研究においては、BC活動の実態が政策や自治体の立位置を含めた体系的な説明に至っていない。物理的にBC活動は、比較的容易に海岸漂着物を回収できる機会でもある。紫外線劣化によるマイクロプラスチック化も憂慮されている今日、海岸は陸域ごみの流出を止める意味でも重要な活動地点と考えられる。本書は、BC活動が政府間関係、官民関係において連携を必要とする活動である側面に着目し、その構造を明らかにしながら、自治体各部署・関係者・地域での連携について検討していきたい。

### 1-3 関係者連携型・地域の特性に合わせた取り組みの必要性

BC活動を各地で実践してごみを回収しようという視点に立てば、日本は実に地球一周の

---

<sup>11</sup> 棚橋 2010:29, 2009(平成21)年度をから2011(平成23)年度は、地域グリーンニューディール基金が活用された。3年間で総予算約60億円であった。(環境省 2010)を引用した高野 2013:22)

<sup>12</sup> 2009年7月15日に公布・施行(平成21年法律第82号)。2018年日にこれを改正する法律が施行され、法律名が「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」となった。海岸漂着物処理推進法関係 | 水・土壌・地盤・海洋環境の保全 | 環境省 (env.go.jp) 2022.12.23 参照。

<sup>13</sup> 対象は、都道府県や市町村等が実施する海洋ごみに関する地域計画の策定、海洋ごみの回収・処理、発生抑制対策に関する事業であるが、市町村事業は都道府県を通じた間接補助事業である。海岸漂着物等地域対策推進事業(令和2年度要求額4,100百万円):海岸漂着物処理推進法第29条に基づき、都道府県や市町村等が実施する海洋ごみに関する地域計画の策定、海洋ごみの回収・処理、発生抑制対策に関する事業に対し、補助金による支援を実施する。補助率は、地域の実情に合わせ、離島や過疎、半島地域等において嵩上げを実施する。(補助率)○地域計画策定事業(都道府県のみ)・・・補助率 1/2、※流域圏を含む地域計画を策定する場合は10百万円を上限とする補助。(2023年度までの時限措置。○回収・処理事業、発生抑制対策事業・・・補助率 9/10~7/10、定額。 ※②漁業者等が行うボランティアにより回収された海底・漂流ごみの処理を行う場合は10百万円を上限とする補助。さらに、自治体負担分の8割が特別交付税で措置となる。<https://www.env.go.jp/content/900470116.pdf> (2022.12.22 参照)

<sup>14</sup> 一例として2018(平成30)年夏、神奈川県鎌倉市の由比ガ浜海岸にシロナガスクジラの赤ちゃんが漂着する。<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/p3k/sdgs/index.html#sengen> 2022.12.21 参照。

長さの 85%近くにも匹敵<sup>15</sup>するという約 3 万 5,600km<sup>16</sup>の長い海岸線を有しており、対応は一筋縄では成り行かず、地理・地域の事情に合わせ、様々な関係者が連携して取り組むことは、重要であり、かつ必然としても避けられない構造である。

BC の対象である「海岸」の管理については、公物管理法である「海岸法」に規定されている。同法は 1956(昭和 31) 年制定当時、建設・農水・運輸省(当時)の共管<sup>17</sup>という経緯を経て、現在の改正海岸法<sup>18</sup>では、「防災」「環境保全」と「適正利用」の三要素を観念に入れた総合的・積極的海岸管理への移行を目指し、国と地方(都道府県)の役割分担原則が明記されている。具体的には、都道府県知事が、主務大臣が策定する海岸保全基本方針に沿って、関係市町村や関係海岸管理者の意見を聴取しながら、海岸保全基本計画を策定し、海岸保全区域および一般公共海岸の区域の管理（もしくは、知事の指定による市町村管理）を担うことが定まり、国の視点だけでなく、地域にとって適切な利用調整をはかることが可能になっている<sup>19</sup>。

また、陸域からすぐ目の前の海、沿岸村域等、地域の人々によく利用されている海は、法律用語としては「地先水面」となる。海（海底地盤）は国有財産であるが、古来より自然の状態のままであって、漁業など周辺地域一般公衆の共同使用に供されてきた。現在多くの地域で、地域の生業は担い手の減少に悩み、ごみ拾いにまでなかなか手が回らない。

被害に遭っている海岸を直接に管理する権限と責任を公的に有する関係から、海岸管理者等が一定の責任を有するとしても、発生原因は広く国内外の陸域に由来するものである以上、被害地域の管理主体が責任を負うだけでは問題解決に至らない<sup>20</sup>。実際に、関連団体等の調査によれば、日本の「海岸ごみ」は周辺の陸域から河川流路や風によって海岸に辿りついたごみ・来遊者の残置ごみと思しき、波浪や塩分汚損のないごみが約 8 割を占める<sup>21</sup>。

ごみ問題は、元来社会の近代化と共に拡大した重要な行政課題であるが、発生原因や、落ちている場所や種類によって所管が異なり、縦割行政が桎梏となり得る。海岸にあるごみを広く捉えると、取扱いも、海岸漂着物等対策推進法、排出事業者の責任において処理を行う「産業廃棄物」の範疇と一般廃棄物である「生活系廃棄物」<sup>22</sup>の間隙に落ちて、事業系一般廃棄物等になり、別途市町村負担となるものもある。ごみ問題では、誰しものが自分のところ

<sup>15</sup>米国 CIA のデータによる「海岸線の長さ（延長）の国・地域別ランキング」を引用した日本海事広報協会の HP を参照。[https://www.kaijipr.or.jp/mamejiten/shizen/shizen\\_19.html](https://www.kaijipr.or.jp/mamejiten/shizen/shizen_19.html) 2022.12.22 参照。

<sup>16</sup> <http://honkawa2.sakura.ne.jp/9400.html> 2022.12.22 参照

<sup>17</sup> ○港湾区域、港湾隣接区域および公告水域と重複する海岸保全区域は運輸大臣の所管、○漁港区域と重複する海外保全区域、○国・都道府県・土地改良区等が管理する干拓の農地等に所在する海岸保全区域等、現に農地の保全のために管理している海岸保全区域等は農水大臣の所管。海岸保全区域は、国土保全目的を達成させるために、海岸管理者に特定の権限が付与される地域で、海岸保全区域以外の地域＝一般海岸は、法定外公用物として取り残され、公物管理の対象となつてこなかった。（三浦 2018:96-97）

<sup>18</sup> 1999（平成 11）年、改正海岸法では「防災」「環境保全」と「適性利用」の三要素が観念された総合的・積極的海岸管理への移行を目指した改正海岸法が成立している。

<sup>19</sup> 以上について、前掲三浦 2018:95-102 を参照。

<sup>20</sup> 南川・西山 2009:125 を参照して筆者が加筆。

<sup>21</sup> 前掲 McKinsey & Company and Ocean Conservancy 2015 の他かながわ海岸美化財団 HP 掲載の調査結果でも同様の報告がある。陸域ごみという特定要因はないが、ごみ汚損状態等外形の違いは明らかである。

<sup>22</sup>（高野 2013:16）を参照し筆者が加筆修正。

で負の要素は引き受けたくないという NIMBY 的<sup>23</sup>な姿勢が壁となり、廃棄物処理を担当する環境部局が調整に苦戦する事例が多い。海岸ごみ・プラスチック削減課題の解決には、政府による制度的枠組み等の提供とともに、行政の各部局、関係者が連携を取りながら、地域特性等に応じた地方における取組みを検討すること<sup>24</sup>が欠かせないものである。

#### 1-4 検討の方法

筆者らは 2022 年度、全国から 6 都道府県と 9 つの市町村、および現地ボランティア団体、事業者など合計 25 の関係者に、海岸清掃の体制、成り立ちの経緯、活動組織の現況や課題について定型型+質疑応答式の聴き取り調査を行った<sup>25</sup>。対象の選考基準は、自治体の類型や地域性、特に海岸の利用実態や海流の影響などの均衡に配慮した上で、HP 上などで一定の BC 活動に関係した実績を見せていることとした。これらの結果をもとに、次章第 2 章では大都市近郊型で、海岸清掃制度を 1990 年代に立ちあげている神奈川県、2009 年の通称海岸漂着物等処理推進法制定時前から、独自に島嶼型の対策を開発してきた沖縄県の活動について経緯・現状を分析し、課題を抽出していくこととする。第 3 章では、基礎自治体が、市民力を引き出しても BC 活動が加速されている事例について検討する。実際、多くの自治体が BC 活動に積極的なわけではない。そのような中で、どのような連携体制が BC の積極的関与につながっていったのかを検討する。第 4 章では、静岡県で取り組まれている産業連携を核とした、全く異なる発想で進められている連携体制に基づくプラットフォーム形成事例について検討しておきたい。その上で、第 5 章において、これらの事例検討から得られる知見をまとめた上で、政策的含意について検討する。

## 2. 都道府県の海岸漂着物等対策とボランティア活動

### 2-1 神奈川県の海岸清掃事業：多目的利用の調整と美化が求められる都市近郊型海岸

神奈川県は、2018 年夏、鎌倉市由比ガ浜でシロナガスクジラの赤ちゃんが打ち上げられたことに端を発し、かながわプラごみゼロ宣言の下、プラスチックごみの資源循環や海洋汚染に取り組んでいる<sup>26</sup>。その中で本稿は、神奈川県の海岸清掃事業（海岸漂着物等対策）としての「公益財団法人 かながわ海岸美化財団(以下、美化財団と呼ぶ。)」の活動に注目する。美化財団は、県と沿岸 13 市町等が出捐して設立した、海岸清掃の専従団体として、神奈川県、町村と連携しながら効率的な海岸清掃を目指して活動している。

---

<sup>23</sup> Not in my backyard の略。社会にとって重要な処理であっても自分の領域では扱いたくないという人間の心理・行動を表す。

<sup>24</sup> 前掲 内閣官房総合政策海洋本部、2011:1

<sup>25</sup> 定型で設定した項目は①現在の活動概要 ②活動の開始時期と活動を始めた理由 ③主アクターと関係アクターは誰か ④活動資金の出処・受けている支援等 ⑤これまでの経緯・現在の活動規模 ⑥ごみの収集・分別・回収方法について ⑦今後への課題である。実際の調査ではこれに自由質疑を加えた。

<sup>26</sup> <https://www.pref.kanagawa.jp/docs/p3k/sdgs/index.html> 2023.3.1 参照



## 2-1.(1) 経緯：神奈川県相模湾サーフ 90 イベントと沿岸 13 市町の連携開始

かながわ海岸美化財団の創設は、神奈川県による、相模湾アーバンリゾートフェスティバル 1990 (通称サーフ 90、以下サーフ 90 と略す。)と呼ばれた、湘南海岸を舞台としたエンタメ、および沿岸地域の発展を前提とした海岸の保全体制を考えるイベント、沿岸市町関係者によるワークショップを含んだ一連の会議の開催が契機である。当時湘南海岸では、都市化の進展により海岸道路の渋滞、海水浴場の水質汚濁の進展、海洋レジャーの増加と多様化等により様々な問題が深刻化していたが、個別の対応策では効果が挙げられない状況となっていた。現在では、各種撮影にも好まれてよく用いられる湘南海岸も、当時は大量のごみが散乱し、県民を遠ざけるような状態であった。この問題に対して、神奈川県では、オーストラリアのゴールドコーストを参照例として、美しい海岸を資産と捉え、高い人気の集まるブランド化施策を打ち出した<sup>27</sup>。

ビーチクリーニングともっとも縁が深い企画が、「サーフ 90：相模湾沿岸の 13 市町を舞台に海の総合イベント」であった。本会議は、関係者参加型で課題解決の糸口を作るための企画であり、それを契機にそれぞれの地域の活動の活性化や、体制づくりが行われた。翌 1991 年には (社) サーフ 90 交流協会が設立され、この活動を通じて、平塚のビーチセンターやライフセービング活動の普及、海・浜の利用調整ルールづくりが行われたほか、ボランティア清掃等、市民活動のきっかけをつくり、(財) かながわ海岸美化財団が創設されるに至った。

同財団の設立には、神奈川県が 14 億円を投じ、さらに 13 市町その他、企業ステークホルダーから出捐金が集められた。神奈川県で同財団の設立が可能となった理由としては、神奈川県が、長洲一二知事<sup>28</sup>主導の下、縦割りを超越した活動や時限的特区ともいえるイベント方式を採用して実践に務め<sup>29</sup>、職員を叱咤激励したことが大きい。県の中間管理職の自由な発想にもとづき、県職員が実態把握のために直接、各種問題の現場に出向き利害関係者を丁寧に訪ね歩くことにより、解決に向けた試行錯誤を重ねたと言う。これにより、参加者が協働の効果を実感したことで、評価が高まった。

## 2-1.(2) かながわ海岸美化財団の運営体制、効果と課題

### ① 相模湾沿岸一帯型の海岸清掃と回収ごみの実態

同財団は、相模湾に面した横須賀市走水海岸から湯河原町湯河原海岸までの約 150km の自然海岸の美化を目的として、海岸および河川河口部・海岸防砂林の重機と人力による計画清掃のほか、パトロールを行い、時に台風後等の緊急時にも臨機に対応する。その他、学校キャラバンやビーチクリーンアップの開催等による美化啓発、ごみの組成調査、また年間のべ

<sup>27</sup> このため「新神奈川計画」に基づく「地域計画」が策定され、具体的な施策が実行されていた。

<sup>28</sup> 1919 年東京都生まれ。旧横浜高等商業学校卒。横浜国立大学で教授を務めた経済学者でもある。1975 年に神奈川県知事選挙に出馬して初当選。以降 1995 年までの 5 期 20 年間にわたり知事を務めた。

<sup>29</sup> (内閣官房総合政策海洋本部、2011)を参照し、筆者が美化財団からの聴取と併せて修正、加筆。

16 万人<sup>30</sup>というボランティア支援（情報発信<sup>31</sup>や無償のごみ袋提供、ボランティアごみの回収）などを業務とする。海岸ごみ回収量は、量的な比重で見ると圧倒的部分は重機による清掃が占める。2021 年度実績で、回収されたごみ合計：1,838 トン（可燃ごみ：1,422 トン、不燃ごみ：240 トン、海藻：176 トン）である<sup>32</sup>。プラスチックごみの分別等処理は手作業で選り分けており手間暇がかかると言う。また発生源別分類では、海岸ごみの約 70%が河川から流出したごみと判定されている<sup>33</sup>。

美化財団では 9 名の職員の活動<sup>34</sup>を通じ、市町・地域ごとの状況理解や市町・市民との連携を高め、組織に専門知見が蓄積されることに利点がある。また同財団では積極的な情報公開に努めており、活動成果が関心のある人々に広く行き渡るよう、SNS を使ったタイムリーな近況報告も行っている。美化財団のような専従団体の存在は、効率的かつ一体的な海岸整備を可能とするが、同財団の形態は日本で唯一の事例であり、他府県への展開は見られない。

## ② 役割と費用の分担の構造

美化財団による海岸清掃は、当所は県と市町の一般財源による負担金で実地されていたが、現在は、負担金の過半が国の海岸漂着物等対策推進補助金を頼りとする。活動計画は、13 市町と連携して策定実施される。活動内容は、各 13 市町村が取れる予算(上記補助金を利用するための拠出額)と希望によって市町ごとに決定され、同額を県が負担することによって、年度初めまでに予算に応じた通年の活動計画が策定される<sup>35</sup>。市町によって地理地形や利用形態も異なれば、予算レベルも一自治体で年間 3400 万円から 53 万円まで開き、均質ではないと言う。

表 2：美化財団と市町村の事業別費用負担割合  
(出典：かながわ海岸美化財団 HP 2022.11.1)

| 事業     | 概要    | 費用負担                      |      |      |      |
|--------|-------|---------------------------|------|------|------|
|        |       | 神奈川県                      | 13市町 | 美化財団 |      |
| 海岸清掃   | 通常清掃  | 150kmの海岸を通常清掃             | 50%  | 50%  |      |
|        | 緊急清掃※ | 台風等で大量のごみが漂着した際の清掃        | 100% |      |      |
|        | ごみ処理  | その海岸がある市町の処分場で処理          |      | 100% |      |
| 美化啓発   |       | 環境学習や啓発イベント等の実施           |      |      | 100% |
| 美化団体支援 |       | ボランティアに無償でごみ袋の提供とごみの回収を支援 |      |      | 100% |
| 調査研究   |       | 海岸ごみの発生源や組成の調査等           |      |      | 100% |

※ 緊急清掃の実施基準（神奈川県と財団が締結した協定書に明記）  
 (1) 台風の上陸等大雨（一日の降水量が50mm以上）により、通常のごみ量の3倍以上の漂着ごみが発生した場合  
 (2) 通常の清掃により処理することが著しく困難であると認められる場合

## 2-2 沖縄県の海岸漂着物対策：地域固有の産業・生活形態に対応が必要な島嶼型地域

沖縄県は日本の西南部に位置する島嶼県で、日本海流(黒潮)の影響を受け、文字どおり海外から県内の海岸に漂着するごみの絶対量が多い。また、海岸線総延長は約 2,037km であ

<sup>30</sup> かながわ海岸美化財団 2019(令和元)年度活動報告書（コロナ禍前の数値を引用。）

<sup>31</sup> 最近では、SNS を利用して、イベント集客、また希望のあったボランティア団体・個人からの報告を随時配信し、また大量のごみが漂着した際に来て欲しい旨の投稿をあげる等双方向の発信も工夫している。

<sup>32</sup> かながわ海岸美化財団パンフレット「日本で唯一の海岸美化専門の団体です。」2022 年

<sup>33</sup> かながわ海岸美化財団「海岸ごみ調査報告書」2006(平成 8)年 2 月

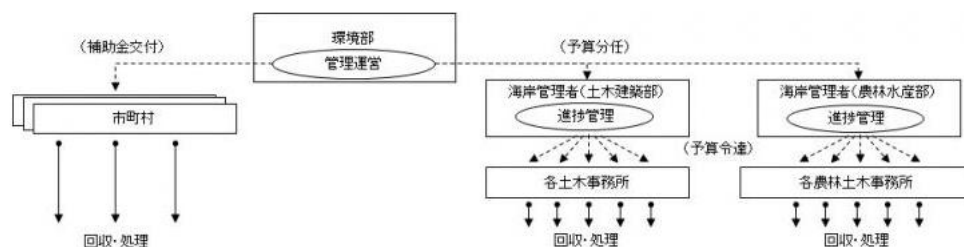
<sup>34</sup> 実際の清掃活動には、専従の職員の他、委託業者、臨時職員による直営部隊が業務に対応している。

<sup>35</sup> 2022(令和 4)年度予算における海浜清掃事業支出は 2 億 4100 万円で、自治体別のべ 2398 回の海岸清掃が実施予定である。かながわ海岸美化財団 令和 4 年度事業計画及び収支予算。

<https://www.bikazaidan.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/03/R4keikaku.pdf> 2022.12.22 参照

る<sup>36</sup>。沖縄県の海岸漂着物対策事業<sup>37</sup>においては、沖縄県環境部環境整備課が国の地域環境保全対策費補助金の受入れ窓口となり、県の海岸管理者（土木建築部、農林水産部、各土木事務所、各農林土木事務所）らに予算配分している。近年は、海岸漂着物等地域対策推進事業に市町村側からの申請も増えてきた(下記図1)。沿岸状況は、地理、利用状況によって大きく異なり、また市町村も特に離島部において、人口・産業・運搬手段等まちまちに多様である。県内の一部では、観光業関係者や環境意識の高い団体、市民ボランティアによるBCが熱心に行われている地域もある。県内では、殆どの基礎自治体でゴミ回収の有料化が進んでおり、一部の市町では、申請者に対して無料ボランティア袋を配布し、団体のごみ収集リクエストに応じる場合や、市民が自発的に自宅に持ち帰る場合もあるなど多様な実態が聴取された。

図 1：沖縄県の海岸漂着物地域対策推進事業の展開体制 出典：沖縄県 HP<sup>38</sup>



### 2-2.(1) 経緯：海岸漂着物等対策の開始と回収のロジスティック開発

沖縄県の海岸漂着物等対策は、前章 1-2 で述べた 2007 年の「漂流・漂着ごみ国内削減方策モデル調査事業」を契機に開始された<sup>39</sup>。当事業には、当初は全国で 7 都道府県 11 海岸が選定され、沖縄県では石垣市、竹富町の海岸が対象であった<sup>40</sup>。本事業は、文字通り「モデル調査」であり、調査は各地で試行錯誤の上進められ、集められたデータと解析を参考にしつつ、次に、外国由来のごみが大量に集積している海岸等を重点海岸として選定し、国が緊急的にクリーンアップする等、現在まで漸進的に対応が展開されてきたと言う<sup>41</sup>。沖縄県における調査等業務は、エネルギーと環境のコンサルティングを主業務とする日本エヌ・ユー・エス株式会社（通称 JANUS）が受託して、実施することが多い。

沖縄県における海外漂着物対策においては、まず、ボランティアが扱いにくいごみ処理を補完する形を意識して検討されている。ごみの種類も、古タイヤや漁具等、大型で人力で運

<sup>36</sup> 国土交通省「海岸統計 平成 28 年度版 沖縄県は北海道、長崎県、鹿児島県に次いで全国第 4 位。

<sup>37</sup> 沖縄県には他に沖縄クリーンコーストネットワーク（OCCN）という連携体がボランティア活動を支援している。OCCN は、2002 年 7 月「沖縄県美ら島環境美化条例」の公布にあわせ、第 11 管区海上保安本部、沖縄県（環境整備課）、環境省、沖縄総合事務局の担当者が立ち上げた人的ネットワークであり、法人格のない比較的自由的な連携である。企業からの支援を原資として、希望者にボラ袋等を提供している。

<sup>38</sup> [https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seibi/ippan/marine\\_litter/index.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seibi/ippan/marine_litter/index.html) 2022.12.22 参照

<sup>39</sup> （南川・西川 2009）、2009（平成 21）年度から 2011（平成 23）年度は、地域グリーンニューディール基金が活用された。3 年間で総予算約 60 億円。（環境省 2010）を引用した高野 2013:22

<sup>40</sup> 立法に尽力した加藤紘一衆議院議員の地元である山形県酒田市では 20 年を超える活動が続いている。

<sup>41</sup> この他、台風等の災害によって大規模な漂着があった場合は、県により緊急対策が検討される。

ぶのが難しいもの、破損が進んでいたり危険な状態のものも多い。ボートを用いて通常人が接近できない入江へのアプローチや、回収されたごみの運搬も重要な任務となる。機械重機清掃もあるが、島嶼県として、本島での都市部から離れた地域、島々の地域の地理状況や、人的資源、ごみの運搬費などの事情をよく把握した上で、地域海岸漂着物等対策推進計画を策定する必要があった。

国の補助事業は、ごみの実態調査と回収の双方を対象とする。調査を進めていった結果、やがてごみの総量や種類、季節要因等の傾向が見えるようになり、データを積み増しながら、ボランティアの参画が期待できる領域を勘案しつつ、効率よく回収する方法が考案された。また事業の展開を意識して、マニュアル作りが進められた。

また沖縄県では、環境活動に熱心な地域がある反面、地域・離島部においては全般的に人手が足りておらず、作業の担い手確保に難儀する地域も多い。離島部で環境を維持するには、島民自らが自分ごととして参加する気運づくりが必要である。例えば、作業報酬の一部を子供たちのクラブ活動の遠征費用として運用してもらおう等、事業の定着と島の公益に資する方策を話し合った地域もあった。

### 図 3：沖縄県海岸漂着物等地域対策推進事業の概形と変遷

出典：JANUS「沖縄県海岸漂着物等地域対策事業推進事業報告書」令和2年度

#### ② 国による海岸漂着物等の対策予算を活用した沖縄県海岸漂着物等地域対策推進事業

国による平成25～26年度の「海岸漂着物地域対策推進事業」、平成27～令和元年度の「海岸漂着物等地域対策推進事業」を活用し図2に示す通り「海岸漂着物等の回収処理の実施」、「効果的な回収処理実施のための調査研究等」、「発生抑制対策に係る取組等」を行っている。回収・処理に関しては海岸管理者・市町村主体の回収事業に加え、モニタリング調査の継続、再資源化に係る調査検討、海岸漂着物及び有害物質の影響と対策方針の検討等を実施した。発生抑制対策に関しては、人材育成事業、環境教育の実施及び教材等の作成、海岸漂着物の発生に係る調査検討、海外交流事業等を実施した。

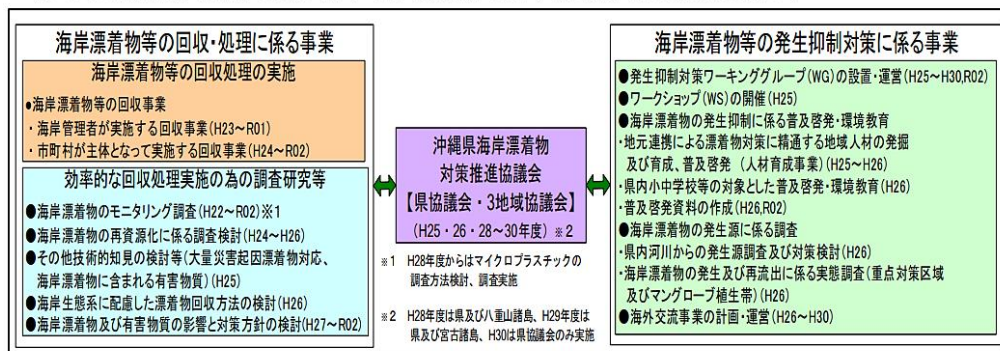


図 2 平成25～令和2年度における沖縄県の主な海岸漂着物対策に係る事業の実施概要

国の海岸漂着物等対策に関する補助事業は時限措置であり、また希望額満額が認められるわけではない。知見の集積は正のフィードバックとなり、作業効率が向上していくことは、同じ限られた予算でより多くのごみが拾われることを意味する。沖縄では、処理場までのごみの運搬に別途相当な費用が必要となるため、ごみの分別・収集方法を検討し、地域の産廃

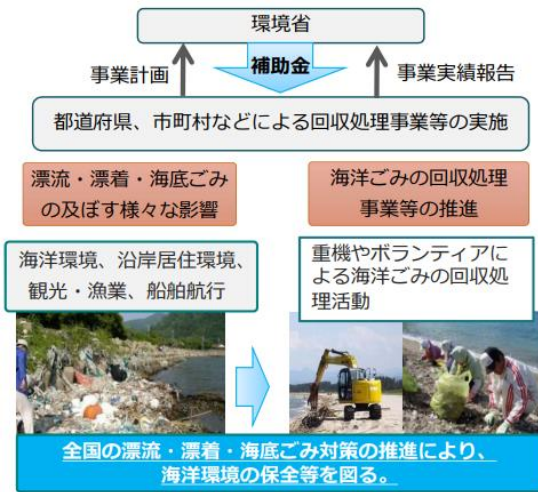


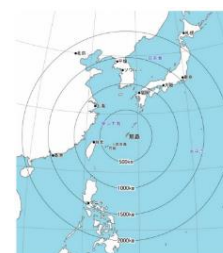
図 2：海岸漂着物等地域対策推進事業のスキーム

出典：環境省 HP

業者が運送する際にコストが抑えられるような工夫も行われている<sup>42</sup>。

## 2-2.(2) プラスチックごみ発生抑制に向けた啓蒙・啓発活動

さて、国の海岸漂着物等地域対策推進事業<sup>43</sup>は、漂着物等の回収・処理に係る事業と発生抑制のための対策を両輪としている。上記モニタリング調査によって、内陸からのごみが少なからず海に流れ出ている現状がわかってくると、沖縄県では 2009 年<sup>44</sup>、地域で活躍している BC 団体、NPO や環境教育の専門家など、現場で手を動かしている人物らを集めて発生抑制対策のワーキンググループ(WG)が設置され、社会啓蒙や、環境教育の拡充の検討、有害物質影響調査等のほか、実際の活動として河川調査、指標化、人材育成等が議論され、実際に行動されていった<sup>45</sup>。



資料 1: 沖縄県と  
沖縄県万国津梁会議  
2022(令和 4 年)度第  
3 回会議資料

またこの中で、海外からのごみ漂着が多い沖縄県では、福建および上海の地域団体に声をかけ、全体として沖縄・台湾・福建・上海という東アジアの「地域間」で、民間レベルでの交流事業が開催された。沖縄県からはこれに、上記メンバーも参加し、自治体レベル、民間レベルで、福建・上海・台湾の関係者と相互に知見の交換やごみの組成データを交換する等、具体的な解決策への対策が話し合われた。この事業から、海外 NPO との情報交換を目指し沖縄から発信する海ごみ情報サイトが創設され、コロナ禍を経た現在も、SNS を通じて民間レベルの交流が続いているとのことである。

## 2-3 県レベルとボランティアだけで取り組むことの限界

以上、かながわ海岸美化財団と沖縄県の取り組みからは、国の海岸漂着物等地域対策推進事業の補助金を頼りとしつつ、地域の実情に合わせた海岸清掃の様式や連携が創意工夫されてきていることがわかった。他方で、県や美化財団の清掃活動は、予算に合わせて策定された計画どおりに執行されることが原則となり、BC 活動団体や沿岸地域の関係者が、日常的にごみ広いに手を貸してくれることが根幹的に重要である。例えば沖縄県・神奈川県ともに、県内で環境保全や美化運動の功労者を表彰する制度を設けているが、日本においてボランティア活動の多くは、組織形態をとらず個人の善意に基づいた自由な活動であることが多く、広域自治体である県が把握できるボランティアの対象や数には限界もある。

<sup>42</sup> 回収された海岸漂着物等については、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃掃法」という。)の規定に基づいて適正に収集、運搬、処分されることになる。

<sup>43</sup> 前掲 <https://www.env.go.jp/content/900470116.pdf>

<sup>44</sup> 上記図 3 は筆者調査時点での最新版を挿入。筆者のヒアリング調査によると、実際には 2009 年から WG での話し合いが始まったとのこと複数より確認されている。(当初はグリーンニューディール予算)

<sup>45</sup> 例えば WG の成果物として、海岸漂着物等の発生抑制に係る普及啓蒙教材等が複数制作された。  
[https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seibi/ippan/marine\\_litter/keihatsu.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seibi/ippan/marine_litter/keihatsu.html)2022. 12. 22 参照

### 3. 基礎自治体における各部局と関係者の連携の態様とビーチクリーニング

BC活動を地域主体で捉えるならば、都道府県の海岸清掃活動が基本であることを前提に、地域の海を守る視点から、地域の自治体と活動主体の連携が働くことが望ましい。ただし、基礎自治体側では財源問題をはじめとして、多くの制約条件を抱えているのが現実である。

そこで本章では、基礎自治体を中心となり、市民の力を引き出してBC活動を加速されている事例を挙げて、そのような活動を可能にする連携の態様を探る。いずれの事例も、BCは目的達成のための一つの行動であり、関係者の共通の目的[公共便益]は、レジャーや産業と共存しながら、健やかで若世代にも魅力ある地域づくり、と言った地域振興目的であり、住民らによって豊かな景観や魚付くような生活環境の保全が具体的に志向されている。

#### 3-1 ファミリービーチを目指す逗子市の政策と多目的海岸利用における連携体制

本節では、ファミリービーチを目指す官民一体型の海岸(海水浴場)運用の下で、春～秋期に月1回のペースで市民協働型でのごみ拾い活動を行っている神奈川県逗子市の事例を取り上げる。前述のとおり、神奈川県においては、市町も積極的にプラごみ対策に乗り出しているが、BC活動自体に市が率先して携わる事例は多くない。逗子市がBC活動を取り込んでいる背景には、多目的な海岸利用がまちの振興と繋がってきた歴史的経緯に基づき、逗子市が長年海岸の多目的な利用を協働で調整する仕組みを資産と捉え、培ってきたことがある。



資料 2：逗子海岸の遠景

出典：ゼンリン NAVI

##### 3-1.(1) 逗子市と逗子海岸の概要

逗子市は、神奈川県南東、三浦半島の頸部にあたり、北は横浜市、北西は鎌倉市、南は葉山町に接する人口約56,000人のまちである。鎌倉市との境に向かっては、小坪漁港、逗子マリーナがある。市の南東から北北西にかけては、丘陵性の山に三方を囲まれ、西は相模湾に臨んでいるため、市の領域があたかも独立した一つのジオラマとして空間的な独立性を感じさせる。市の中央部は田越川の地溝地帯であり、西部に広がる海岸線約4.16kmの逗子海岸の展望を望む景観は、見る人に逗子海岸を中心とした一つのまちとして、まとまりを感じさせる特徴を持つ<sup>46</sup>。



資料 3：逗子市役所で開催されたワークショップ風景

出典：東京大学 FSI

湘南海岸地域は、海の傍に住む生活に憧れて流入する人口も多く、環境問題に熱心な市民が比較的多く存在すると言われているが、他方で、多忙な都市型住民の比率も多く、市民の属性や意識は多様に分岐している。逗子市においても同様の傾向は否めないが、古くからの商店街・寺社・池子の森等の林地が残り、逗子海岸は市民の心のよりどころ

<sup>46</sup> 逗子市ホームページ <https://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/syoubou/Genkyo01.html>  
2023.1.3 参照

ろのような、わが町・古里の象徴のような場所であるべきと願う市民が多い<sup>47</sup>。

2022年4月、逗子海水浴場は最も歴史ある国際環境認証の制度の一つであるブルーフラッグ<sup>48</sup>を取得した。認定を受けて目指しているのは、市民に豊かな逗子の海に愛着を持ってもらい、これを守る人材を育てることにあり、逗子市では、教育委員会社会教育課等が市民への環境教育の場として海の環境の活用を試み、逗子アートフェスティバル等にみられるように、逗子海岸を海水浴場以外にも、文化振興、観光、交流のための場として活用しようとしている。そのようなより幅広い政策目的の下で、逗子市では、30年以上市民協働のBC活動が続けられ、現在は定期的に広報誌においても呼びかけが発信されている<sup>49</sup>。2022(令和2)年度は、関係者がよりよい形で連携できるように、逗子市・関係者・市民らが声を掛け合い、新しいBCのあり方を考えるワークショップの開催が呼びかけられた<sup>50</sup>。

### 3-1.(2) 関係者合意に基づいてすすめられてきた多目的海岸の協働利用

#### ① サーフ90を起点とする海域利用のルール作り

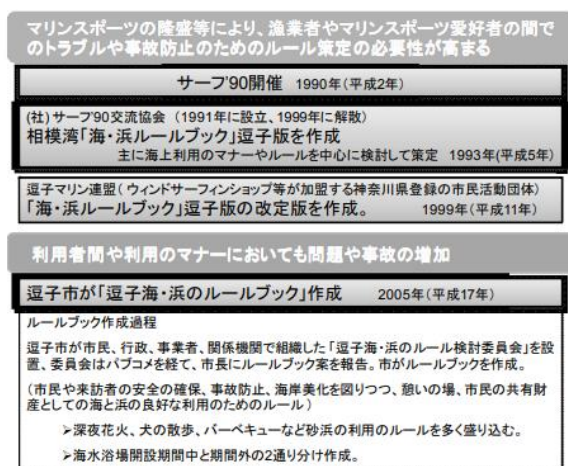


図4: 逗子海・浜ルールの発展経緯

出典: 内閣官房 2011

ーツ事業者で結成された逗子マリンドリンク<sup>51</sup>である。同連盟は、皆が安心安全で平和裏に海を利用していくことを働きかけ、代表の佐野茂は、同じ頃逗子ビーチクリーン隊<sup>52</sup>を結成して隊長となり、1999年頃からはマリンスポーツの愛好者や有志の市民を交えて数百人単位で

逗子市の発展は、昭和40年代をピークとして海水浴場として積極的に開発された経緯とも大きく関わっており、海岸の適正な管理は市政にとって大きな位置付けを持ち、経済観光課が所管を務めてきた。その後、時代は変わり、平成に移る頃からウィンドサーフィン等新しいマリンスポーツが台頭してきた。1990年、前述の「サーフ90」開催後、幅員する海の利用を共存させ、安全安心な逗子海岸に制御していく目的から、逗子市では、市が中心となって1993年「海・浜の利用ルール」が策定された。策定を支えたのは1991年、マリンスポーツ

<sup>47</sup> ヒアリング記録: 逗子市ワークショップ 2022年度

<sup>48</sup> リビエラ逗子マリーナにおいても認証取得された。ブルーフラッグは国際NGO「FEE」(国際環境教育基金)が行う世界50の国、4,831カ所(2021年11月現在)で取得されているビーチやマリーナ、観光用ボートを対象とした国際環境認証である。ブルーフラッグ認証プログラムは、SDGs(持続可能な開発目標)の17のゴールに全て関連しており、SDGsの目標実現のために大きく貢献すると言われている。(出典: 逗子市HP)

<sup>49</sup> 本稿では逗子ビーチクリーン隊の活動を紹介するが、逗子海岸でBC活動は他にも複数存在する。

<sup>50</sup> <https://fsi-mp.aori.u-tokyo.ac.jp/2022/12/post-43.html> 2022.12.1 参照

<sup>51</sup> ウィンドサーフィンショップ等が加盟する神奈川県登録の市民活動団体

<sup>52</sup> <https://www.facebook.com/zushimarinefederation/> 2022.12.1 参照

活動した。佐野は、自身のヨット活動を通じて年々逗子海岸の水位が上がっていることに気づき、環境問題は必要な対策だと思ったことが記されている<sup>53</sup>。この活動が、現在の逗子市で定期的に行われているBC活動・逗子ビーチクリーン隊の原型である。

海・浜ルールは、市民、行政（海上保安庁、警察、消防等を含む）、事業者、関係機関（漁協、レジャーや安全NPO等）等の多くの関係者による検討を経て、各自治体での多様な利害の調整に有効に機能しているが、他方で、海・浜の利用ルールは、強制力のあるルールではない。逗子市では不断の努力をもって調整や改訂が重ねられ、また2000年以降は「地域住民との共存」をルールに加えながら、今日まで運用が続けられている。

## ② 条例改正(規制強化)による状況のリセット

逗子海岸が、官民一体型の海岸(海水浴場)運用を続けてきた背景には、危機的状況において、官民一体で歩みよって解決を模索した経験も関係している。2000年代に入ると、海水浴場にライブハウス系の海の家が出店し、いわゆるクラブ化していたことが問題となった。近隣住民からの騒音苦情や、泥酔客による喧嘩や迷惑行為が多発するなど風紀が乱れ、治安悪化が懸念されていた。そんな中、2013年7月、(海の家と直接関係はないとされるが、)客同士による殺傷事件が発生し、住民側の不安が頂点に達した。市民から、6,497名の署名をもって海を家のライブハウスおよびクラブ営業の全面禁止を求める請願が市議会に提出され、規制を求める強い動きとなった。

この事態を重く見た平井竜一<sup>54</sup>市長(当時)以下逗子市は、「この状況を一度リセットするしかない。」と判断し、市長、逗子警察署長、県横須賀土木事務所長、県鎌倉保険福祉事務所長の5者で「安全で快適な逗子海水浴場を取り戻すための対策協議会を立ち上げた。様々な規制方策が検討され、2014年の第一回定例会議において、「安全で快適な逗子海水浴場の確保に関する条例<sup>55</sup>」の全部改正が提案され、当時日本一厳しい条例とも言われた本改正条例案は、賛成多数により可決、成立した。改正案は海の家を除く砂浜での飲酒とバーベキューの禁止、拡声器を使って音を出すことの禁止、畏怖を与える入れ墨・タトゥーの露出禁止が定められ、海を家の営業終了時刻を午後18:30にする等厳格さに全国から注目が集まった。

条例改正を通じて、逗子市と逗子市民、海水浴場は関係を強めていくことになる。本条例は、海水浴場の安全・快適の確保という警察目的の規律を有するものであるが、監視という手段をもってはじめて抑制効果が期待できる。逗子市は、市民と共に定期的なパトロールを

---

<sup>53</sup> 逗子市 2005b:15

<sup>54</sup> 1966(昭和41)年横浜市戸塚区生まれ、早稲田大学卒業後、(株)アスクブランニングセンター、逗子市議会議員、新会派「次世代フォーラム」結成を経て、2006年12月25日-2018年12月24日まで3期逗子市長を務める。2018年の逗子市長選挙で実業家の桐ヶ谷覚(現職)に敗れた。

<sup>55</sup> 「本条例は、海岸法に根拠を置くものではない。海岸の利用の中でも海水浴場の設置は主要な形態であり、海岸法上の「適性利用」という観点では完成性のある条例と言える。一般に、自治体の設置する海水浴場は、地方自治法244条の「公の施設」として把握できるが、本条例はその意味で「公の施設設置・管理条例」とも言えるであろうか。神奈川県には「神奈川県海水浴場等に関する条例」を定めており、逗子市条例においては、自主ルールながら、事業者の責務規定が盛り込まれ、規定に違反する事業者は、市長による指導・勧告・是正措置の対象となることが盛り込まれた(6条1項、2項)。」 三浦 2018:107



行った。逗子海岸営業協同組合は当初、市の条例は憲法上の営業の自由を侵害し、かつ沿岸の管理者である県を差し置いており無効であると指し戻しを求めて提訴したが、逗子市は話し合いを続けた。確かに、逗子市条例は海岸法に根拠を置くものではなく、かつ海の家と関係ない一般客における迷惑行為を制限する法的手段ではない。しかし、海岸を自治体内の地域の一部として、管理しようとした市民らの力は強かった。また条例改正の背景には、ごみを、海岸の他、街中まであちらこちらに投棄・散乱させていたことが住民の怒りを増幅させていたこともあった<sup>56</sup>。紛争は話し合いの上同年 11 月に和解、共に老若男女市民誰もが楽しめるファミリービーチを目指すことで合意するに至った<sup>57</sup>。

### 3-1.(3) ファミリービーチを目指す連携体制の構造分析—安全と憩いという公共便益



資料 4：逗子海岸映画祭の様子

出典：逗子葉山経済新聞2022.5.3 イベント前に BC が行われている。

逗子海岸には、現在幾つかの商業施設はあるが、大きな産業や宿泊施設等が存在しない。逗子市民のうち、地元の高齢者層は、かつて自分達が自分の庭のように遊んで、魚をとってすごした安全で豊かな海を子孫に繋げたいと思っており、ファミリー層は誰しも自分の子どもが安心安全に育つ環境の良さを重視する。また、サーフィンやダイバーなどマリンスポーツ愛好者には、生来きれいで魚付く豊かな海を尊ぶ嗜好性<sup>58</sup>がある。その他の層にも海が好き、逗子のスローな佇まいが気に入り、近隣の鎌倉市等の他市町ではなく、逗子に流入して住みついた人が比較的多いだろうことが逗子市民の特徴であり、きれいで安全安心の海は、多くの市民にとって共通の便益として受け取られている格好になる。

逗子市事例においては、牽引役として逗子マリン連盟ら、地元との協働を掲げた事業者が参入し、ごみ拾い活動を実践して見せたこと、また、彼らが海岸傍にあって実際に日常的に見守りを行ってきたことの効果が大きい。次に、各組織が集まり、膝詰めで海・浜ルールを共有し、安全で快適な逗子海水浴場の確保に関する条例づくりで実践してきたことから、連携の素地ができた。恒常的に連携が取り合える関係が紐帯の基盤となり、その上に自分達の海岸は自分達で守るという意識と協働 BC 活動が慣習という資産となって蓄積されている。

湘南地域の海岸では、自治体によるごみ箱設置が夏場を除いて撤去されている中、逗子市では、市の単独予算でごみ箱の設置が続けられており、紹介した定期ボランティア BC 活動以外でも、不定期に複数の団体な個人で、周辺のごみ拾いが実施されている。逗子ビーチクリーン隊では、よく来てくれるボランティアと SNS を通じて繋がり、人手が欲しい時暴風雨時後などに声をかけると何人かがこれに呼応してくれるようになった。

<sup>56</sup> ヒアリング記録 逗子市経済観光課、逗子海岸営業協同組合は、現在率先してプラスチックストローやカップの使用を取りやめ、BC や海洋プラスチックごみを減らすように働きかけている。これは産廃ごみ費を減らす効果もある。<https://shonan-vision.org/magazine/kikuchichiharu/> 2023. 3. 1 参照。

<sup>57</sup> 逗子市 2015:9, 100、ヒアリング記録 逗子市経済観光課

<sup>58</sup> 逗子市で開催されたワークショップではダイバー達から海中清掃や磯焼け対策も提案されていた。

ただし、逗子市に課題がないわけではない。逗子市をはじめとする湘南海岸沿岸の市町においては、現在のかながわ海岸美化財団や恵まれた多くのボランティア人材をいかに活用しつつ、どのように海ごみ問題と包括的に向き合い、問題の解決を次の時代へ繋いでいくかという課題がある。自治体の抱える厳しい財政事情を前提にすれば、今後は KPI 等を用いた事業評価や、地域教育や街中美化活動の継承性を高め、プラスチックごみの削減や投棄ごみを減らすための対策、循環型社会推進の検討等、中長期的な施策を講じていく必要もある。

### 3-2 浦添市港川自治会の自治公民館活動とうらそえ里浜・未来ネットワークへの発展

次に、沖縄県浦添市の港川自治会がはじめた里浜<sup>59</sup>再生活動と、その一環で、市を挙げて定期的に取り組みられるようになっていく BC 活動の事例について検討を行う。「里浜づくり」の概念には多くの共感があるが、高度に社会の個人化が進み、一度途切れかけた紐帯を蘇らせ、現代に適した体制を新たに機能させることは簡単な作業ではない。

#### 3-2.(1) 浦添市と事例対象地域カーミーギー周辺の概要

浦添市は、那覇市の東に隣接し、かつて琉球王国発祥の地として王宮が存在した沖縄第 4 の都市である。2020 年 10 月 1 日現在で人口 115,690 人、前回国勢調査時比より 1.3% の増加を見せている。那覇市に隣接し、また米軍基地を擁している関係で、那覇市からの連続とした一体としての商工業地帯として発展し、港湾利用やベッドタウン化が進んできた<sup>60</sup>。市内は国道 58 号線沿いを中心として大規模商業店の進出も進み、共同住宅も増えてきた一方で、古くからの産業としての漁業、農業の営みや、古い町の面影を残している。65 歳以上人口が 20% を超えていることも特徴であり、市内には 41 の自治会活動が健在である<sup>61</sup>。

浦添市の市域は、東側・北側に細長い丘陵が交差して走っており、西の方角に緩やかに傾斜して市街地が発展し北西部の海岸に至る。臨海部は、主に戦後、都市開発の対象として多くが埋め立てられ、産業利用、港湾開発が進められてきた。例外的な地域が、米軍基地(キャンプキンザー)及び旧同米軍住宅の前面部にある海浜であり、ここに地域のシンボルである亀の形をしたカーミーギー岩(空寿岬)がある。(資料 5-③部)

長年米軍基地に占有され、アクセスが閉ざされていたこの沿岸域では、結果として「イノー」と呼ばれる沖縄本島でも有数の礁池(サンゴ礁でできた浅瀬)が残された。近年この空間が、沖縄県の交通動脈の渋滞問題の改善を図る目的の「西海岸開発計画<sup>62</sup>」に沿った埋め立てと臨港道路建設を経て、一般に開かれることになった。2018 年に浦添西海岸道路が開通、2019

<sup>59</sup> 里浜づくりとは、2000 年代に入り、それまで護岸一辺倒であった海岸管理の形態が見直され、多様で豊かな「海辺と人々のつながり」を現代の暮らしにかなう形で浜を蘇らせようとする一連の活動を指し、国交省が推奨する事業の一つである。[https://www.mlit.go.jp/kowan/umibe\\_bunka/](https://www.mlit.go.jp/kowan/umibe_bunka/) 2022. 12. 22 参照。

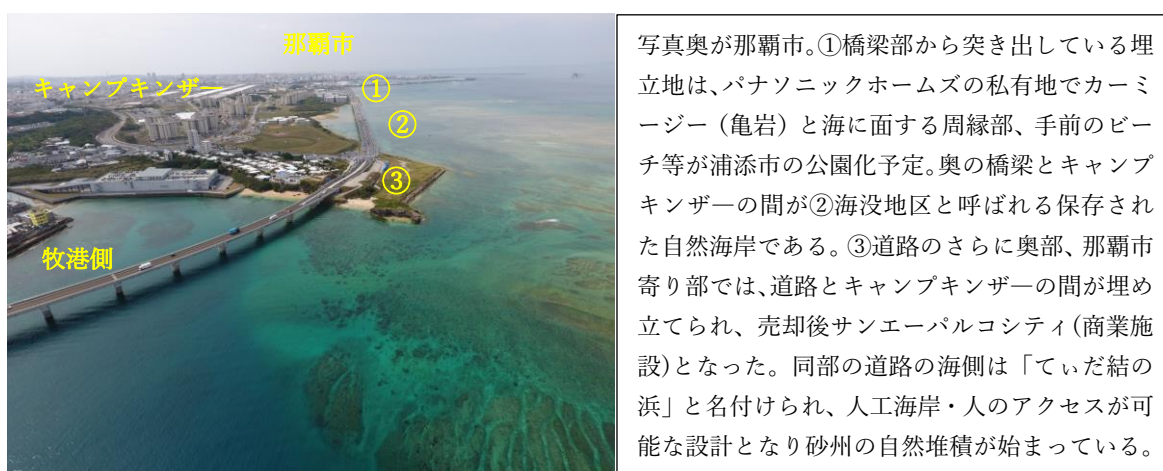
<sup>60</sup> 浦添市 1986 : 25

<sup>61</sup> 自治会加入率の低下問題はいずれも同じながら、浦添市では市役所に自治会を案内する状差しを設置したり、新規転入者に不動産業者を通じて加入案内パンフを手交するなど、自治活動維持に努めている。

<sup>62</sup> <https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/tochitai/atochi/documents/06-2shou.pdf> 2022. 11. 1 参照

年、海岸沿いの埋立地に、大型ショッピングモール「サンエーパルコシティ」が開業<sup>63</sup>しており、今後も軍港移設計画<sup>64</sup>等がある。

浦添市や周辺住民にとって、長年見ることすら難しかった 2 km 超の海浜が再び存在を表明したことになったと同時に、浦添市には新しく、基地軍港利用・産業振興的な利用とイノターの保全という、3つの課題について衡量を図る課題が発生した。現在、浦添市においては、カーミーゼ地区の沿岸域を里浜と捉え、市と関係者、地域が一体となりイノー保全を目的とした地域環境教育、BC 活動等が定着を見せはじめている。ここに至る経緯は、港川自治会の地域再生の取り組みが起点であるが、同会の活動は地元自治会の枠に捕らわれず、賛同者を増やしながらか、関係アクターが拡大してきた。



資料 5：対象地域を牧港側から見た写真提供：浦添市

### 3-2.(2) 港川自治会に求められた新しい地域づくりと手段としての里浜再生

#### ① 港川自治会の来歴と「子どもの見守り」課題

港川自治会の活動は 2004 年、定年を迎えたばかりの銘苺全郎が会長に推されたこと<sup>65</sup>が大きな転機となった。銘苺は元沖縄タイムス職員で、長い職務経験によって沖縄の社会問題に精通していた。他方で実家は、琉球王朝の昔から当下港川地区にあった旧家である。当時自治会への加入率は、地区の世帯数の 7% 弱である 120 世帯に低迷<sup>66</sup>し、かつて存在した青年会や子ども会も消滅していた<sup>67</sup>。他方で、沖縄県全体の課題である「子どもの問題」が大きな課題になっていたと言う。

銘苺は、かつてムラがそうであったように、「地域での見守りができるまち」に戻りたいと考えたが、改めて子どもの頃、毎日海で夢中で遊んだこと思い出すと、銘苺自身 1960 年代を最後に海に入っておらず、海が生活から分離した存在になってしまったことに気づい

<sup>63</sup> 埋立地周辺の再開発計画にはインバウンド客らの誘致も意識されたと言う。ヒアリング記録—浦添市

<sup>64</sup> 毎日新聞デジタル 2022 年 10 月 25 日 <https://mainichi.jp/articles/20221025/k00/00m/040/282000c>

<sup>65</sup> 銘苺は二回目の会長就任。以前は新聞社勤務中の兼任。前会長嘉陽宗健の突然の海難事故死による。

<sup>66</sup> 同会の加入世帯数は 2023 年 3 月現在 193、加入率約 8.4%。筆者見学时、若い世代の活躍が見られた。

<sup>67</sup> 丸谷 2006:82



**資料 6：環境学習の一コマ**  
(講師役は銘苅全郎氏)。出典：港川自治会だより 2013.6

た。理由は、1つ目が埋め立てや米軍キャンプの海岸占有によりアクセスが悪化していたこと、2つ目が、米軍キャンプから流れ込む化学物質によって、海は危険だという認識<sup>68</sup>が定着していたことである。

沖縄では「役に立たない海なら、地域振興のため埋め立てた方が良い。」という議論が存在する。銘苅は、港川周辺のイノーの価値を科学的に確かめるために、銘苅は、県内で海洋生物と環境教育を専門とする鹿谷法一・麻夕夫妻が運営する[しかたに自然案内]を訪ねた。調査の結果、海岸部には

天然記念物のオカヤドカリ類が見られ、イノーには準絶滅危惧種<sup>69</sup>の海草類が藻場を形成するなど、豊かな生物多様性が存在することが確認された。

港川自治会は、ふるさとのイノーを再び子供たちの遊び場にすることを行動に移して実行した。手はじめに隣接する自治会と連携して、浦添市より「地域子ども教室推進事業」の枠組みを利用した放課後教室や、海浜や近隣の清掃活動、海辺を利用した凧揚げ、体験追い込み漁や潮干狩り、アーサ(沖縄地方の青のり種)獲りイベント等を通じて海の楽しさを教える、現代的なプログラムを開発し、地域で評価を獲得していった。

次に地元港川小学校の田島智代教諭が、家庭訪問の際この活動を発見し、総合学習への組み込みを提案した<sup>69</sup>。開発には鹿谷らが関わり、安全性を何重にも重ねた上<sup>70</sup>、体験が一過性に終わらないよう事前事後の学習会が設けられ、経時的にも、4年生の総合学習でイノーでの自然観察会を行い、5年生で川辺や地域の探検、歴史を学び、6年生でイノーでのカヌー体験を行う様に立体的にプログラムが構成されていった。子どもが面白い感動体験は、その子どもを通じて、親や子どもの兄弟に伝播していき評判を呼ぶと同時に、カヌー体験実施には、アウトドアショップや NEOS にも参加してもらい、地域での協働に素地が確立していった。港川自治会で始められた地域教育プログラムは、2005 年から 15 年以上実施されており、住民らにカーミージー周辺をわが里浜として捉える感覚が再生してきたと言える。

里浜づくり活動を通じて、大人も子どもも豊かさを体験できるようになったカーミージー周辺の豊かな沿岸域は、やがて浦添市自治会長会等を通じ、浦添市の貴重な自然資産であるという意識となり、西海岸開発においてイノーの保全と道路の橋梁化を依頼する根拠となった。また、当時港川中学校で PTA 副会長をしていた田邊治通は、当時(株)国建社員として浦添市の都市計画に携わっていたが、後にうらそえ里浜・未来ネットワークの代表として活躍するに至った。同ネットワーク<sup>71</sup>は、2019 年から那覇港管理組合、浦添市(美らまち

<sup>68</sup> 2015(平成 27)年、ジョン・ミッチェルによる情報公開請求で 1993(平成 5)年 7 月に米軍が作成した「キャンプ・キンザーの有害物質による汚染の可能性に関する資料」で汚染実態が明らかにされている。

<sup>69</sup> 田島は当プログラム開発に熱心であり、地域と学校・専門家を結ぶ媒介として重要な役割を担った。

<sup>70</sup> 潮の流れが速い水域もあればウミヘビ等の危険生物も生息する。ただし、実態を学ばせることで危険を回避する技が習得できる。このために教師が事前学習を行うなど万全が期されているそうである。

<sup>71</sup> うらそえ里浜・未来ネットワークは、今後ローカル・ルールの普及、里浜づくり活動が地域に根付くために、SDGs、社会貢献とのマッチングを目指し、企業連携等の仕組みづくりを検討している。

推進課、環境保全課、西海岸開発課)、米軍海兵隊 SMP (単身海兵隊プログラム) 等と連携し、西海岸域でのビーチクリーン活動を開始しており、2022 年度には年 9 回の BC 活動を継続して開催し、11 月に「手づくり郷土賞」(国土交通大臣表彰) 認定を受けた。同年度は、松本哲治市長も広報誌において、全市民を向いて参加の呼び掛けを行っている<sup>72</sup>。

## ② 沖縄独特の「自治公民館制度」への着目と活用

浦添市の里浜事例において、里親は港川自治会であり、子どもの学びを核として、学校や専門家、行政、関係者、協力者が連携する体制づくりを牽引してきたと言える。港川自治会がこれを成し得た背景には、まず、失われた自治会の自治運営基盤を再生しようと奮闘した経緯が存在する。港川自治会でも当初体力もなく、困りごとがあれば市行政に頼んでやってもらうものという依存の意識が強かったと言う。銘苅が着目したのは、沖縄にかつて存在し「ムラヤー (村家・屋)」と呼ばれた行政単位が出自となる自治公民館制度の利活用である<sup>73</sup>。港川自治会は、地域の自治を行う組織としての「自治会」という実態と、地域の文化、教育活動に資するべき「地区公民館」運営者という二枚看板を持つ格好であった。

遡ること第二次世界大戦後、ゼロからの生活再建のためにムラヤーの寄合<sup>74</sup>が自然に復活した。しかし沖縄で戦後の復興は援助に頼るしかなく<sup>75</sup>、自治会建物建設を米国民政府へ陳情したが、闘争行動を恐れてか復興資金支援が得られなかった。そこで代案として考えられたのが、「公民館」<sup>76</sup>をつくるという名目であった。公民館建設であれば、民主主義普及の政策に照らして推薦されるべき文化施設であり、補助の対象となった。こうして沖縄には、後に自治公民館と呼ばれることになった制度が根付いている地域が多く存在する。

もっとも、自治会とは、通常地域住民の自治による任意の団体全般を指すが、沖縄での自治会長は、元来区長として公的な存在であった地区が多いことにも留意が必要である。やがて浦添市では、1963(昭和 38)年、「区」を設け、区長を置くという条例が廃止され、「末端行政組織の代表に行政事務を委託する」という要綱とともに、区長の代わりに自治会長が置かれた。これが 1972 (昭和 47) 年本土復帰後は、本土法に倣い、自治会は地方自治法に基づく地域の認可地縁団体<sup>77</sup>として置き換えられた。他方の公民館は自治公民館として社会教育基本法に基づき管理されることになり、事務連絡委託費が支給されるようになった。この

<sup>72</sup> [https://www.ogb.go.jp/kaiken/3434/kaiken\\_chiiki\\_kyodoshou](https://www.ogb.go.jp/kaiken/3434/kaiken_chiiki_kyodoshou) 2023.3.23 参照、広報うらそえ 2022 年 4 月 1 日号 ただし、BC の実施には駐車場の数等制約要因もあり、無制限に拡大が難しいそうである。

<sup>73</sup> 「浦添市の場合はそのような団体が全て行政的な単位、もしくは部落・字・区といった用語と完全合致しているわけではなく、屋取の流れを汲むものが衣替えしたのもあれば、流入者が新たに自治会を組織したものもある。」とあり、全数を指した説明ではないことに留意。浦添市史編纂委員会 1989:326

<sup>74</sup> 国建 2014:1、沖縄大百科事典によると、本島のムラの 1/4 程度の起源になっていると言われている。港川は、周辺の城間、牧港等「屋取 (ヤードゥイ)」起源のムラから派生した地村としての出自を持つ。戦時中の 1944 年、国民総動員のため港川原他 5 つの小字が合体し港川という行政区として独立した。

<sup>75</sup> 「ムラヤーは本来は自然集落というより、近世より続いた行政上の単位を持った行政村のことを指し、地頭層が統治にあたりつつ、首里政府の政治行政的な監督下にあった。」(浦添市史編纂委員会 1989: 95-96。

<sup>76</sup> 都道府県教育庁協議会第 2 部会 2005 年 3 月: 7

<sup>77</sup> 地方自地方方法 第二百六十条によって定められる認可地縁団体、  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000307324.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf) 2023.3.11 参照

手当が自治会長の既得権を尊重する格好で利用され、実質は市の下部組織として、地域をまとめる機能が「お願い」されてきたと言う。

#### (a) 自治意識の再生を促す取り組み

港川自治会で、まず必要であったのは、かつてムラヤー運営を支えていた健全な自治意識、自治活動<sup>78</sup>の再生であった。このため銘苅は、自らはほぼボランティアとして自治会長専任となることを選択し、公民館事務は別の人間に従事してもらい、自身は市との上下関係を排除し、自律的な自治の姿勢を明確に示した。また、就任直後すぐに中古のコピー機を購入し、会員向けに「港川自治会だより」と命名した機関紙を休まず発刊し、情報発信力を涵養した。

#### (b) 毎日の自分たちの居場所づくりと、通年で見守りある地域づくり



資料 7:現在の港川自治会  
(筆者撮影)

港川自治会だよりを見ても明確であるが、まず徹底したのは安全・治安の基本となるクリーンアップ活動や、生い茂りやすい地域内の草木の手入れ等基本行動である。次に、公民館活動は会費制である自治会と異なり、活動対象を自治会会員に限定しない。浦添市の補助金等を得ながら、高齢者向けのふれあいサロンの開催や極拳教室、子どもの居場所づくりとしてお稽古事活動の他、一日に一つ以上のプログラムを実施して、毎日皆がふらりと立ち寄れるよう心掛けた。また、地域の子どもの

ふらりと来られるよう意図的に開放時間を設け、当初は親子でピザ焼き体験など、来たくなるようなイベントを実施し、誰にでも懐広く門戸を開いた。イベントは通年で企画し、楽しみを絶やさない。現在では、環境問題の啓発や交流を兼ねて地元産直野菜の販売も行う。

港川自治会は、生活空間全体を共有空間（commons）<sup>79</sup>と捉えている。海はみんなの屋外公民館であり、子どもが喜び、子どもが健全に前を向いて育っていくという環境ができれば、地域の親世代に、地域を守る便益が享受される。親世代がこうした活動に関心を持ってくれば、伴って「自治会活動」も活発化し、人が繋がってくる、と銘苅は述べる<sup>80</sup>。港川自治会は2021年、長年、子ども・若者育成に貢献した功績が特に顕著であるとして、野田聖子内閣府特命担当大臣（地方創生・少子化対策・男女共同参画）より表彰を受けた<sup>81</sup>。

#### (c) 活動資金の持続化と協働の広がり

港川自治会では、必要な活動に原資が廻る仕組みづくりを模索してきた。一般に自治会の収支金額レベルは大きくはなく、港川自治会でも、会員からの負担金（一世帯月額600円）や篤志家からの寄付等で年間約300万円前後の収入から、必要経費を差し引くと活動資金は

<sup>78</sup> 浦添市港川自治会 2022, ヒアリング記録 港川自治会 港川自治会は、自治の意識を表わす象徴的な出来事としては、1983(昭和58)年に現在の公民館を建設した際の費用は、沖縄で多くの自治体が利用している防衛庁基地周辺整備資金(補助率2/3)に頼らず、総工費750万円のうち通常の市からの補助金260万円を得た他、残りは積立金と地域からの寄附金(世帯あたり平均1万円)を集めて成したことがある。

<sup>79</sup> 国土交通省 里浜づくり研究会「“里浜づくり宣言”と“里浜づくり宣言のねらい”」2006年。

<sup>80</sup> 現在同自治会理事を務める小笹睦美は、「最初は戸惑ったし、手間がかかると思ったが、自治会のあるまちに住む方が人生が豊かになると感じた。」と言い、地域の見守りは今さらに重要と意義を述べる。

<sup>81</sup> 港川自治会内に表彰状が掲出されている。

殆ど残らない。港川自治会では、公民館活動や町づくりに対して、10万円単位の補助金付きで提案募集される企画事業に率先して手上げし、活動原資としてきた。また地域で不幸があった際、喪主が香典返しを行わず、相当額を自治会に寄附する文化を活用し、地域を挙げて活動原資が巡るように協力してきた。体験追い込み漁の漁網づくりや建物の修繕、イベントの食事づくり等は極力外注せず、近隣の事業者と相談したり、自分達の協働で行っている。

### 3-2.(3) 里浜づくりと持続可能性への挑戦

#### ① 浦添市の里浜条例制定

浦添市は、冒頭紹介の臨港道路建設を前にした2004年、カーミージー周辺に、市民が沿岸域と触れあいながら保全に取り組めるよう、海浜公園の計画マスタープランを策定した。この地域を地域環境教育の実践の場と位置付け、小学校や親子でのカヌー体験プログラムなどを充実するべく、2025年完成を目指し、公園整備計画を進めている。将来、公園の管理とNPO活動の健全な発展の両立を目指す方策も検討されている。また2017年、浦添市は同地域を里浜と定め、地域の共有空間として生物多様性保全の理念と、浦添市、市民、活動団体、事業者、来訪者の役割分担とルールを公式化する意味で、沖縄県初の里浜条例<sup>82</sup>を制定した。



資料 8：カヌー体験の紹介  
出典 港川自治だより 2013.8

#### ② 未来に向けて継続される仕組みへの模索

海岸にアクセスが開かれれば、漂着物対策も必要であり、ともすればポイ捨ての標的となることが海浜の宿命でもある。カーミージー地区では地元住民ら<sup>83</sup>が率先して、浦添市のまちづくりプラン助成金交付事業に申請し、里浜利用のルールとマナー遵守を呼びかける啓発看板を設置した。地元でも見守りを行う一方、BC活動には、企業や米軍関係者の参加も調整されるようになった。また、開通した西海岸道路周辺での埋め立て護岸前の砂浜に、里浜活動の有志が市民公募で愛称を募り、「ていだ結の浜」と名付けて海への意識付けが図られている<sup>84</sup>。

長期的な戦略としては、サンゴの植付と事後観察への取り組みがある。浦添市は里浜保全事業として、沖縄県の自然海岸を取り戻すための県補助金<sup>85</sup>を活用して、2019年から2021年まで活動を行い、港川自治会らは同海域で2018年から沖電開発他、企業の寄附を募って

<sup>82</sup> 正式名称：浦添市里浜の保全及び活用の促進に関する条例（平成29年12月20日 条例第30号）

[https://www1.g-reiki.net/urasoe/reiki\\_honbun/q908RG00001068.html](https://www1.g-reiki.net/urasoe/reiki_honbun/q908RG00001068.html) 2022.12.22 参照

<sup>83</sup> カーミージー地区住民「カフェ清ちゃん」（シーグラスアーティスト）の島田春奈らが最初の企画者。

<sup>84</sup> 現在では、ボランティア的な環境団体も複数あるとのことであるが、港川自治会と同会から派生した（一社）「浦添里浜・未来ネットワーク」の田邊治通が中心となって取り纏めや調整に働いている。

<sup>85</sup> 沖縄県自然環境再生事業 <https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kankyo/saisei/kankyo.html> にて200万円程度の補助を受けていたが、現在はOne サンゴ浦添・美ら海「さんごの森」プロジェクト in カーミージーという企画に実行委員会（港川自治会ら）が寄附を受けて実施している。 <https://www.yugafhd.com/report/one%E3%82%B5%E3%83%B3%E3%82%B4%E6%B5%A6%E6%B7%BB%E3%83%BB%E7%BE%8E%E3%82%89%E6%B5%B7%E3%80%8C%E3%81%95%E3%82%93%E3%81%94%E3%81%AE%E6%A3%AE%E3%80%8D%E3%83%97%E3%83%AD%E3%82%B8%E3%82%A7%E3%82%AF/> 2022.12.22 参照

行うサンゴの植え付け事業[One サンゴプロジェクト]を始動し、拡大してきた。銘苺らは、サンゴ植え付け事業は、温暖化等の大きな環境の流れに抗えず、失敗するかもしれないと覚悟を決めている。それでも、子どもたちが植え付けの事前観察、事後の経過観察会を通じ、海の問題の所在を自分で理解することが、究極的には温暖化を防止する考えに繋がり、行動変容が起きることに繋がると考えている。[One サンゴプロジェクト]には、民間企業からもCSRとして「何か環境活動をしたい」という声が寄せられるために、沖縄で海の保全を考えるプラットフォームとして育っていくことが期待されている。

### 3-2.(4) 浦添市における連携体制の構造

浦添市事例においては、イノーを守り里浜を守る環境教育活動は、港川自治会が里親のような役割を果たしており、同会の継続的な活動結果が牽引となり、関係者の連携体制を強固にし、時間をかけて市民に里浜の価値として伝わり、定着を始めていることがわかる。浦添市の協力の下、BCは自然観察を兼ねたり、里浜に親しむ自然な行動として受容されている。

なお沖縄県では、石垣市においても、地域の自治会が公民館制度の下、珊瑚礁保全のためのルールを策定した「白保魚湧く海保全協議会」の取組みが報告されており<sup>86</sup>、同地区でも現在まで引き続いて定期的なBCが積極的に続けられていることを付しておきたい。

### 3-3 基礎自治体と市民の協働事例～核となる公共便益と課題

3章では、地域の海を協働で守ることに熱心な半公共的な性格を持った団体を核として、不特定の市民ボランティアと市が協働で実施するBC活動が定常化し始めている自治体の事例を考察した。地域の海を守る便益は各アクター毎にそれぞれ少しずつ異なるが、皆々が自ら参加することに意義を感じられる共通の目的が設定できることが重要であり、それが継続的な活動の核となる公共便益である。ただし、これらの事例に見てわかることは、安定した紐帯ができるまでには、市民や市が参加を検討するきっかけ、主催者の熱意や一定の熟成条件や期間が必要となる。

## 4. 静岡県事例—プラスチック削減課題と新しい産業連携構築の模索

次に、発想を転換し、産業界との融合を通じ、海の保全のプラットフォームづくりに挑戦している静岡県の取り組みについて検討しておきたい。

### 4-1 海洋プラスチックごみ防止6R県民運動

#### 4-1.(1) 静岡県の地理的特徴

静岡県は日本のほぼ中央に位置し、海や山、湖な



資料 9:静岡県の海岸線と市町点在の概要図(出典：静岡県ホームページ)

<sup>86</sup> 日高 2022:121-122



どバラエティに富んだ自然と、俗に「産業のデパート」と言われるように多様な産業群を構成しているが、特に、第2次産業の比率が他の都道府県に比べて高いことに特徴<sup>87</sup>があり、日本の豊かな風土と社会の縮図とも評される。北側は富士山など3000メートル級の山々からなる北部山岳地帯が、東西に長い地形を囲んでおり、山地から流れ出た川が、天竜川、大井川、富士川となって県土を縦断し、海岸に注ぐ河口部に肥沃な土地を形成しており、南側に遠州灘、駿河湾、相模灘に沿った約500キロメートルの海岸線を有している<sup>88</sup>。

#### 4-1.(2) 暮らし・環境部廃棄物リサイクル課と海洋プラスチックごみ防止6R県民運動の概要

関係者のプラスチックごみに対する関心が高まってきていた折、静岡県では海岸漂着物等対策補助金の地域対策推進事業 発生抑制対策の枠を活用し、2019年、県民に対する啓発等呼びかけの総体的な窓口として海洋プラスチックごみ防止6R県民運動(本文内で6R県民運動と略す。)がスタートした。6R県民運動とは、通常よく用いられている3R(Reduce, Reuse, Recycle)の上に、Refuse(断る), Return(回収する・持ち帰る), Recover(清掃活動等)といったより能動的なアクションを付加した上で、静岡県で産官民一体となってプラスチックごみの発生抑制と海洋流出防止を具体的に推進しようとする取り組みである。



資料 10:海洋プラスチックごみ防止6R県民運動  
(出典：静岡県 HP)

所管となる県の暮らし・環境部 環境局 廃棄物リサイクル課では、事業の立ち上げにあたって、産業界に聴き取り調査を行った。何かを禁止する条例の類ではなく、県民運動としての取り組みであるため、企業側から大きな問題呈示はなく、産業界からの意見としても、まずは自分が不要なストロー等は「断わる」という施策がふさわしいとして、静岡市等市町でも実効性があると考えられている”Refuse“が強化された。

また同運動は、県全体を向いて、楽しくできることから実践してもらおう視点で、子どもにもわかりやすいメッセージを発信しており、またごみ拾いを実践して、「ピリカ 静岡<sup>89</sup>」という静岡のごみ拾い活動を共有するアプリに投稿すると、キャンペーン期間中は抽選で図書券等のインセンティブが付与されたり、温暖化対策アプリ「クルポ」で抽選で賞品が当たるポイントが貰えたりする。

<sup>87</sup><http://www.pref.shizuoka.jp/sangyoshigoto/kigyoshien/kigyoricchi/1003419/1028415.html>  
2023. 3. 1 参照

<sup>88</sup> <https://www.pref.shizuoka.jp/kensei/information/kengaiyo/profile/index.html> 2023. 3. 1 参照

<sup>89</sup> <https://shizuoka-tsunagakai.pages.pirika.org/> ピリカは京都大学の研究室から生まれた、環境問題を科学技術の力で開発することに挑戦する企業で、ピリカは同社のゴミ一人を見える化する SNS プラットフォームの登録商標である。 <https://corp.pirika.org/service/pirika/> 2023. 3. 1 参照

一方で、企業や団体に対しては、賛同(登録無料)が県から呼びかけられており、賛同企業には、クリーン活動への参加案内やマイバックの店頭での配布などに協力が依頼される。さらに、セブンイレブンや飲料メーカー等、包括連携協定を結んでくれる企業には、先述のクルポポイントの付与に店頭で QR コードを掲出する協力をしてもらおうなど、具体的かつ即効性を狙った施策が実施されている。

#### 4-2 マリンオープンイノベーション機構(MaOI)

##### 4-2.(1) MaOI 機構の目的～海関連産業のオープンイノベーションプラットフォーム

このような静岡県の取り組みに関しては、くらし・環境部の施策だけではなく、経済産業部産業革新局産業イノベーション推進課が推進する、マリンオープンイノベーションプロジェクトにおける、「一財」マリンオープンイノベーション 機構（通称 MaOI 機構、以下 MaOI と呼ぶ。）の設立と、MaOI 機構の活動目的にも立脚して、くらし・環境部と MaOI 機構の二者の協働で実施されているところが、重要な点である。

まず MaOI 機構の説明を行っておきたい。MaOI 機構とは 100%静岡県が出資してできた、海に関する産業の「オープン型でイノベーションを誘発するためのプラットフォーム」（事業支援機構）である。前述のとおり、静岡県の地形は山地・平野・海岸部と多様に広がっており、産業も、一次・二次・三次産業 を対象に分布する中でとりわけ製造品出荷額は全国3位であり、ものづくり、が重要な産業である。地方創生を考える上で、静岡県として、既に進められている工業、農業の振興計画に次いで、海の産業振興や時代に即した新しい海の利用の技術開発も手を打つ必要があると考えられ、立ち上げられたのが本事業である。

一口に海と言っても、静岡県の海は、遠州灘、駿河湾、相模灘に沿って多様性に富み、特に駿河湾は日本一水深が深い。また、静岡県にとって海は、暮らしを支える重要な存在である反面、近時では新しい価値の創造が必達課題となっている。バイオテクノロジー、ゲノム解析など新しい産業開発の着眼的が見えてくる中で、オープンイノベーションの場として、外郭団体を設立し、行政の垣根や予算枠などの制限を取り払った環境で、海を利用した民間企業の新規産業創発を支援したいというのが静岡県の狙いであった。地方創生交付金が利用された本事業は、2020 年度から 2024 年度までの 5 年間を利用し、現在は具体的な活動域の可能性を、広く探っている段階である。

海を使った産業振興計画とは、新しい概念ではないが、MaOI プロジェクトが特徴的であるのは、第 1 に新しい科学技術を具体的な産業活動に結びつけようとしている点である。例えば新しい養殖のスタイルを、静岡を実証実験の場として事業化に結び付けていこうという取り組みへの支援があげられる。第 2 に、現在は参加企業を制限せず、幅広に求めていることである。参加企業は県内企業が本来的には望ましいが、外から静岡の海をテストベッドとして利用してもらってもかまわないという自由度がある。ただし、静岡の海に愛着を抱いてもらい、地元と協調して、静岡県の利となる方向を意識してもらう必要がある。第 3 に環境への配慮を前面に掲げている点である。環境配慮は、今や時代の要請事項であり、これか

らの開発事業は、何をやっても自然との調和が必ず課題となってくる。このため、産業開発とともに環境保全領域が、事業の中に予め組み込まれることとなった。

#### 4-2.(2) MaOI が擁する「美しく豊かな静岡の海を未来につなぐ会」

##### ① 概要

静岡県では、環境保全を事業課題に掲出し、このために、海に関心のある人であれば誰でも参加できるプラットフォームとして、「美しく豊かな静岡の海を未来につなぐ会」"Save the Sea of Shizuoka"(以後、「つなぐ会」と略す。)が立ち上げられ、その事務局を MaOI 機構が担っている<sup>90</sup>。

つなぐ会の設立目的は、世界に誇るべき美しく豊かな静岡の海を未来に引き継いでいくため、「守り・活かす」「伝える」「交わり・親しむ」「究める」を4つの取組の柱として、様々な人々・企業・団体等の連携・協働を推進する枠組みの構築とされている。現在は、会員を1.一般会員・2.応援会員・3.パートナーに分けて広く募っているところである。一般会員は、美しく豊

| 会員種別    | 対象者                  | 会員要件                        | 2023.1時点# |
|---------|----------------------|-----------------------------|-----------|
| 1.一般会員  | 個人                   | 1口1,000円                    | 72        |
|         | 学生                   | 1口任意の額                      | -         |
|         | 法人                   | 1口10,000円                   | 44        |
| 2.応援会員  | 教育・研究機関、自治体の方々       | イベント場所の提供、広報協力、講師派遣などの応援・連携 | 81        |
|         |                      | 任意の額                        |           |
| 3.パートナー | 静岡の海に関する活動に取り組む団体の方々 | 無料                          | 58        |
| 寄附要件    | 県内企業                 | 下限なし                        |           |
|         | 県外企業                 | 企業版ふるさと納税制度を助業<br>10万円から    |           |

\*個別省略、つなぐ会HPの記述に準ずる。

表 3：つなぐ会の会員区分と会費

(つなぐ会 HP を見て筆者が制作) 2023.3.1 時点

かな静岡の海を未来につなぐことに賛同し、会費を払ってくれる個人・学生・法人の支援者であり、応援会員は、行政機関、教育機関、公的団体等である。年間 1000 円以上の会費をお願いする一般会員にも 72 人が登録している。パートナー会員は、静岡の海に関する活動に取り組んでいる団体であり、海に関する事業者や環境団体、市民団体など誰でも無料で参加することができる。

##### ② つなぐ会の目的

つなぐ会の目的は複数挙げられようが、大きくは一点目が、前述の環境問題への対応であり、美しく豊かな静岡の海を守り未来につなぐことである。また「活かす」ためには、海は静岡の重要な資産と捉えられてきたが、21 世紀は海をとりまく産業に厳しくもあり、工業、漁業ともに新しい挑戦や担い手を必要としている。イノベーションを成功させる手段として、まず海の愛好者や関係者を一つのプラットフォームでつなぎ、広い視野で交流や対話を活性化させる狙いがある。発足当初は、海のレジャー関係者、活発な活動を見せる環境団体の参加が早かったと言う。つなぐ会への参加は、原則各位の自由な意志による任意であるが、紹介や賛同への依頼は行っている。2023 年 1 月末時点での参加者は 58 となる。

二点目が、県民レベルまで静岡の海の資産価値や可能性を広く知ってもらい、海に関連す

<sup>90</sup> <https://tsunagukai.or.jp/about.html> 2023.3.1 参照

る施策への理解を涵養してもらうことである。このために、つなぐ会では広く県内の BC 活動を支援したり、イベントの開催等を行っている。

前節、6R 県民運動紹介の際に登場した県民のごみ拾いをサポートするアプリサービスのピリカや、講習会などのイベントは、県が 1.5 億円を出資、民間からの寄付金 0.5 億円(目標額)からなる計 2 億円の「静岡県美しく豊かな海保全基金」を用い、海洋環境保全活動として つなぐ会により運営されている。また、同じ海保全基金を財源に環境局廃棄物リサイクル課が展開している、森・川・海等におけるプラスチックごみの回収等、清掃活動を行う団体等への助成事業においては、「つなぐ会」が海岸における活動の窓口を担っている。このように、県庁内でも環境局廃棄物リサイクル課と MaOI プロジェクトを推進する産業革新局産業イノベーション推進課は、連携して、相互の目的にむかって県民への BC 活動を支援している格好である。

なお、ピリカ上のべ参加人数は、登録を奨励するキャンペーン等の効果もあり、2023 年 3 月 1 日付でのべ 10,000 人を超え、参加者によってこれまでに 260 万個以上の海ごみが拾われたことを記録・共有している。MaOI 機構職員らの中には、ピリカを始めて、日中でも何気なくごみを拾う習慣が出来たという人もある。

三点目が法人を対象とした会員の獲得であり、今後自律的なつなぐ会 の運営を果たす仕組みとして、会員加入をお願いしている。今般、企業の中には CSR 活動を行いたいとする法人も相当あり、つなぐ会の運営は、会の看板となる独自の取組や、企業の CSR 活動の対象となりやすい内容にも重点が置かれていると明示されており、入会する動機付けにもなっている。現在、企業の会員参加は 44 社であり、県内で海関係事業を扱う建設事業者(通称マリコン)の関係者が目立つ。マリコン事業者らは、総じて CSR 意識が高く、また昨今、海の中が荒れた様子を実際によく目にしているためか、何かしたいとの意欲も強いとのことである。なお、つなぐ会は、静岡県と連携して、自らの活動の原資となる先述した「美しく豊かな静岡の海保全基金」2 億円のうち、民間からの寄附(目標額 4 年間で 5000 万円)の募集活動を行っている。

民間からの寄附協力を取り付けるには、CSR としては具体的かつ、市民に交わって具体的な活動の姿を示せることが希望され、その意味で BC は、関与する市民の数がピリカにても増加中であり、参加が容易で受け皿としての潜在需要がある。

他方で、囑望されて地域に入り、実際の貢献が目に見える形に残るという意味で人気が高いのが藻場の再生事業であると言う。人気の理由の一点目は、藻場の再生が海の愛好家、特に豊かな沿岸域を守りたいと考える海人たちの強い共通便益であり、失敗リスクはあれども、研究成果が実った時への可能性に価値が見出されている点にある。二点目は、上手く機能すれば、港湾管理者・市町・県・MaOI 機構が連携して、美しい海を守ろうという具体的な連携の契機を作り得る点にある<sup>91</sup>。三点目は今後研究開発が進み、もし新しい産業(例え

---

<sup>91</sup> 御前崎港西側の久々生(くびしょう)海岸の成功事例では、ブルーカーボン認定を得て、中部地方整備局、清水港湾事務所、静岡県、御前崎市、牧之原市が連携し、御前崎港において、「ブルーカーボン」を活用した環境に優しいみなどを目指し、アマモ場の保全活動(海岸清掃)を実施するなどの好事例が発

ば新しい養殖の様式などを検討する等) 事例が出てきた場合に、藻場の再生事業は海の産業利用と環境保全との調整を円滑に進める上で、相性の良さが期待しうる点にある。

当然ながら藻場再生事業は、そもそも磯焼けの理由が温暖化や富栄養化等によっていた場合、植生に合わせた環境の改善を行うことは難しく、再生まで時間もかかれば失敗リスクも高い。しかし、地元愛が強い人々の中には、手弁当でこうした事業に取り組む人もおり、意識のある市町や関係者に便益が共通し連携が図りやすい。つなぐ会では多少でもこうした意欲を支援し、もしくは上手くいった事例で自然観察会を助ける等、社会貢献できる可能性領域を探しながら、科学的な究明にも挑戦していければと考えている。



久々生海岸におけるアマモ場の自生状況

海岸のごみ、流木の飛散状況

#### 資料 11：久々生海岸におけるアマモ場再生事業と海岸清掃動機付け効果

(出典：101 参照)

#### 4-2.(3) 静岡県における連携体制の構造分析

以上、新しい産業連携の在り方として静岡県が出資している MaOI 機構と、そこで営まれている BC 支援や環境保全活動との関連を概説した。MaOI 機構というプラットフォームは、幾つかの新しい視点で連携を生み出そうとしていることに特徴がある。

評価を行うには時期尚早であるが、海というフィールドを新時代に向けた産業利用のフィールドと捉えるとともに、環境対策を織り込んで価値の創造を目指している点に最大の特徴がある。具体的には、海に関する環境保全を「県全体の公共便益」と捉え、協働で管理を行うプラットフォームとして、つなぐ会が創設された。ビジネスや CSR 活動に関心のある企業側からの照会もワンストップで入るようになり、柔軟に話が始められるようになり、海の保全活動に産業側のパワーを注入する場所が設定された。さらに海岸漂着物等清掃に関して言えば、従来環境部局の予算（又は海岸漂着物等推進補助金）しか充当できなかった桎梏から解消されるなど、縦割り行政の壁を超えてきた。また、通常は反目する関係ともなり得る、産業開発系部局と環境系部局が、公共便益実現のために、相互に手を取り合って、海の保全に働く体制となっている効果は、今後注目を置くに値する。BC では、民間の事業者発想で参加者を誘っている現在の様式は、エントリーレベルの層を拡大し、活動のリピートを誘発する効果がある。さらに、BC プラットフォームに登録人数が増えれば、相乗効果

生している。<https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/1155426.html>  
[https://www.cbr.mlit.go.jp/kisya\\_manage/app/press/file/20211125\\_32a79664ddcbab4d8f2a1a9c346df6f4/20211125\\_619eef10425f7\\_upfile.pdf](https://www.cbr.mlit.go.jp/kisya_manage/app/press/file/20211125_32a79664ddcbab4d8f2a1a9c346df6f4/20211125_619eef10425f7_upfile.pdf) 2023. 3. 11 参照

で、CSR 投資を行う企業にとっても参加の動機が上がることになる。

## 5. むすび

### 5-1 本調査で確認された課題

以上、本稿では日本で自治体のかかわる BC 活動に関する現況を整理してきた。あらためて BC 活動は、県のみで対応することは難しく、長い海岸線に日々溜まる膨大なゴミ量を考えれば、ボランティアの他、地域や、自治体、企業といった多様なアクターが、協働で空間を共有する感覚を持って参加する必要があることが確認された。また、連携とは机上で形成されるものではなく、地域ごとに、それぞれが参加したくなる協働の体制を工夫して育てる必要がある。

本調査では、こうした連携を育てることへの阻害となりかねない、ボランティア側からのストレスも聴取された。以下では、BC 活動を意味のある地域活動に繋げていくために、今一步事例の中に踏み込んで連携体制の課題について検討を行いたい。

#### 5-1.(1) 県の活動と連携先であるボランティア側との溝

本調査では、事例対象地域にかかわらず、幅広くボランティアへの取材も行った。結果、第 2 章で述べた県の活動とボランティア活動を両輪とする現状には、持続可能性の観点から幾つかの課題が散見された。

##### ① ボランティアのストレスとディレンマ

積極的に活動している複数のボランティア(団体・個人)に聴き取り調査を行った結果、地域に関わらず総じて以下のような問題意識が呈示された。①ごみ袋の申請などが面倒で、目についた時、思いついた時にぱっと拾うことができない。②環境のためにやっている篤志のごみ拾いなのに、行政の対応が不親切でわかりにくい。③環境のためにやっている行動なのに、分別の意図が見えず、かつ不統一である。④棄て場所がない、棄て方が指示されてもよくわかりにくい、コロナでもあり他人のごみを保持したくはないがごみ箱がない。⑤恒常的に活動する団体に支援の枠組みがない。⑥自分たちの声が届かない。⑦BC イベントの報道はあっても、具体的な対応が聞こえてこない。ごみ問題に際限がなく改善が見えない、等である。特に、海岸での BBQ ごみ等あからさまな投棄行動があると、片付けには物理的に難儀することもあるが、誰も投棄をやめさせる対策には動いてくれず、虚無感で挫折を感じるという訴えが多かった<sup>92</sup>。上記の問題に対応するには、一部で地域のごみ収集を所掌する基礎自治体からの協力も必要である。

##### ② 個人化傾向

BC 活動におけるボランティア活動は、NPO や組織により一定の人員を動員する大規模な活動から、地元自治会や有志の地縁組織による活動、近隣・関係者の自主的な活動、単なる

---

<sup>92</sup> 熱心にボラ活動を行えば環境汚染側面をもっと訴えたいが、沢山の人の参加してもらうためには重くならず楽しくやる必要もあるなど、ボランティアにも多くのディレンマとの葛藤があると言う。ヒアリング記録 神奈川県 NPO への取材 (2022 年 7 月 20 日)

個人のゴミを拾う行動まで幅広い。また、登録や参加の継続はまったく個人の自由であり、活動人数、活動内容や活動の全体像（活動実績）を把握しにくい。かながわ海岸美化財団では、ボランティアが清掃活動を行う際に清掃申し込みをすると、無料ゴミ袋を支給し、ボランティアが集めたゴミを回収しており、この申し込みによって一定の傾向を把握しており、沖縄のネットワーク OCCN(脚注 36)でも、会員数等を HP に公表している<sup>93</sup>。これらの履歴を見るとコロナ禍が起こった 2020 年を境として、登録団体参加者の人数が減少傾向とボランティアの「個人化」(少人数化)が目立つ。また筆者の調査からは、空いている時間に目が付いたところ、好きなようにゴミを拾うという傾向もあった。個人化傾向自体は問題ではないが、他方で、コロナ禍で一時低下してしまったが、企業の継続的なボランティア活動など、団体ボランティアによる具体的な貢献への期待があることも聴取された。

かながわ海岸美化財団HP

### 個人・団体別ボランティア申込件数の推移

| 年度   | 個人    | 団体    | 合計    |
|------|-------|-------|-------|
| 2017 | 122   | 1,100 | 1,222 |
| 2018 | 127   | 1,143 | 1,270 |
| 2019 | 171   | 1,185 | 1,356 |
| 2020 | 286   | 673   | 959   |
| 2021 | 1,412 | 1,060 | 2,472 |

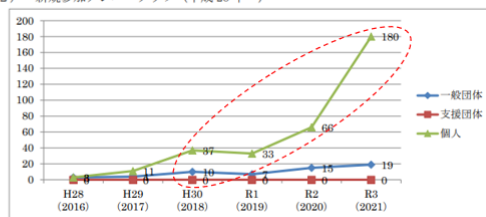
OCCN (沖縄クリーンコストネットワーク) HP

### 3. OCCN 会員について

(1) 2021.12/31 現在の会員状況

| 一般団体 | 支援団体 | 個人  | 合計  |
|------|------|-----|-----|
| 238  | 48   | 391 | 677 |

(2) 新規参加メンバーグラフ (平成 28 年～)



## 資料 12： 神奈川県・沖縄県の組織による個人ボランティア数に関する資料のスナップ

都道府県が果たすべき広域自治体としての役割や、ボランティアの行動の自由な性格を尊重すれば、持続可能な BC 活動と発展を前提にすると、リエゾンのような機能があることが望ましい。ただしこの役割を、沿岸市町村だけに依頼するのは安直な考えであり、現実的に難しい。ごみの発生原因は、沿岸市町だけに起因するものではなく、またその処理を負いきれるものでもない。かかる行政コストも社会で応分に負担を分かち合う必要がある。

### 5-1.(2) 自治体内連携における「行政の壁」と基礎自治体環境部局が抱えるディレンマ

#### ① 沿岸基礎自治体における対応の限界

海岸の管理体制は、これまでの利用形態や地形などによってまちまちである。県の土木事務所等が一義的な管理者であるが、港湾・漁港には別の管理者が存在する。また、海浜として利用される場所、海水浴場や公園の管理には多少なりとも基礎自治体の関与がある。この際基礎自治体で窓口となるのは、環境部局である自治体もあるが、逗子市のように経済観光課が立つところもある。行政は縦割りに職務を分化する組織であり、職員は所属する部課に分掌された業務・自分の役目を使命とし、他者の管理責任領域に踏み込まない原則である。

<sup>93</sup> いずれもボランティア側の自由な意思による申し込みであり、精査された統計ではないが、毎年同基準で集計されていた場合、一定の傾向を見る目安となっている。

ボランティアによる BC 活動が行われるのは、一般市民の利用のしやすいビーチや釣り場等が多い。多くの海岸の管理者が県等で管轄が分かれていることは一般市民によく知られているわけではない。ごみを拾う意識のある市民は、身近な行政である基礎自治体に「ごみをどうやって棄てるのか」と一連の対応を問うことになる。(この場合、基礎自治体が対象とするサービスは、自治体住民を向いて提供されることにも留保が必要である。)市民から海岸ごみについて照会があれば、窓口となる環境部局等決められた担当部局の職員が担当することになるが、決められた回答を述べることになる。逗子市や浦添市のように、BC が市を挙げた取り組みとなっていなければ、行政は事務を分掌し、業務ごとに担当が定められており、臨機応変・部局横断的に、もしくは県に対して調整に働くことも容易ではない。環境部局は、得てして地域のごみ問題に一番精通しているが、通常業務の外にある海ごみの相談は、対象が不特定かつ際限なく大きすぎる。「上流側に起因する問題を、最下流に見えるごみを指して、現場で対応を問われても対処の術がない。」という声もあった。

## ② 基礎自治体環境部局の目指すごみ削減課題と海ごみ問題のディレンマ

海岸にあるごみの収集・運搬という視点で見ると幾つかの改善点が見える。たとえば、県が海岸漂着物等対策推進事業で収集するごみは「海岸漂着物等<sup>94</sup>」と規定される。他方、基礎自治体（もしくは海岸営業組合等）が海岸ごみの散乱を減らす目的で海岸にごみ箱を設置すると、一見して識別可能な弁当ガラや家庭ごみの持ち込み投棄が目立つことになるため、海岸漂着物等に該当しない。また、通常は販売事業者回収が求められるペットボトル等についても、市町村が海岸にごみ箱を設置すれば市町村の負担で産業廃棄物として別に業者を手配することとなり得る。生活系廃棄物でも、純然たる産業廃棄物でもなく回収頻度も安定しないごみは、日常の回収ルートには載せにくい。ゆえに海岸にごみ箱は設置されにくい。

近時では、ごみ処理の有料化を行う市町村が増えており、こうした自治体では、ボランティア活動を行う市民に、申請ベースで無料のごみ袋を配布していることが多い<sup>95</sup>。ボランティアが回収したごみの処理方法は一定ではないが、市町村がなんらかのルートで受け入れて負担を負っているケースが多い。必ずしも家庭ごみの収集ラインにのらない海岸ごみの回収は、市町村が熱心に働き、回収ごみが多くなれば、必然的に負担が増える。同時に、今般、自治体では脱炭素化や最終処分場問題によりごみ量削減を重要課題としているが、廃棄物回収を担う環境部局にて具体的な数値目標を設定して、減量に取り組みが進められているなか反作用を持つディレンマが発生する<sup>96</sup>。

海岸ごみは、性質として発生量が予測できず、合理化を検討する際に KPI も乏しいという課題もある。現状において海岸ごみは、回収の責任主体ごと、異なる分別収集ルールによ

<sup>94</sup> 棚村 2010:30 来遊者の放置ゴミを含む。

<sup>95</sup> 厳密に言えば、ごみ有料化が進んでいる現在、ボランティア袋を配布すること自体が特例としての減免措置である。ごみ削減推進と焼却事業における脱炭素化効率化、清掃事業の省コスト化の面から、ごみの受入れが増えることは好ましい事態ではない。

<sup>96</sup> 厳密に言えば、ごみ有料化が進んでいる現在、ボランティア袋を配布すること自体が特例としての減免措置である。ごみ削減推進と焼却事業における脱炭素化効率化、清掃事業の省コスト化の面からは反作用の効果を持つ。担当者が必要以上、海ごみ街ごみ対策に取り組めない構造となっている可能性がある。



って、地域所定の焼却場・処理場等に移送される。産廃扱いの場合は、産廃物は産廃の分類基準に合わせて分別できれば作業合理的である。回収の規格化や収集の集約化は厄介な問題であるが、今後脱炭素化戦略として社会全体でプラリサイクル推進を加速していかなくてはならないことを考えれば長期的に不可避の課題であり、状況によっては一市町村の裁量ではなく、広域での計画も必要となる類の計画である。

### 5-1.(3) 持続性確保の課題

#### ① 発生抑制策との連携課題

冒頭で述べたとおり、海洋プラスチックごみ問題は、そもそもはごみ発生の上流に遡り、ごみ発生抑制策の検討が必要である。国の支援する海岸漂着物等地域対策推進事業においても、発生抑制策の検討がすすめられているが、海岸清掃に携わるボランティアの視点から見れば、明らかに陸域から流れ来るごみの量も減っているようには見えておらず、状況の改善がないことが、諦める気持ちへの導線になるといった吐露が多くあった。これまで取られてきた、発生抑制対策が実際に効果を出すものであるかどうか、観測指標（KPI）を用いた施策が望まれるところである。

#### ② 沿岸市町村(基礎自治体)の役割

これまで述べたとおり、県の活動とボランティア活動のリエゾンを沿岸市町村だけに期待するのは短慮である。本稿が一事例として紹介した逗子市、浦添市においても、基礎自治体の働きは一定レベルに留まっており、自治体の役割は「主体」ではなく、「市民活動を支える」側に立っていることには理解が必要である。その上で、地域の海を守る、という発想においては、沿岸自治体にも応分の理解と協力が期待される。前述のとおり、逗子市、浦添市事例においては、両市とも熱心な市民活動が存在していること、海岸の保全が公共の利益に資することを前提として、基礎自治体もルールの制定や広報活動といった応分の役割を果たし、市民活動の支援に働いている。

#### ③ 企業支援を力に変える仕組み

今回行った聴き取り調査において特筆できることの一つは、CSRの一環として、何かしたいと考えている大小の企業が増加していることである。浦添市事例でも、地元企業からCSRの申し出があったと言うが、同様に静岡県 MaOI 機構つなぐ会の事例においても、海の保全活動に関して企業の関心が集まっている兆しを感じられた。つなぐ会事例においては、産業界の力をプラットフォーム上に集めて大きな力にしようとする挑戦に新しさがあり、同時に MaOI 機構とつなぐ会は相互に、企業が参加することのインセンティブにも配慮していることから、今後、産業連携の成果に期待が持たれる。

## 5-2 政策的含意

連携が成立している基礎自治体の事例分析で明らかになったのは、BC活動にとって連携体制は重要な存在でありつつ、海という自然を対象とする行為でもあるため、トップダウンのお仕着せで発生するものではないということである。連携する自治体、関係する部局や関

係者に、相互に便益が見いだせる共通の関心があり、「同床異夢」<sup>97</sup>の関係が成立すれば、協働の体制に価値が発生する。本調査からは、住民が大切と感じる豊かな海辺の環境保全意識とBC活動は親和性が高く不可分の関係であると言えよう。

また、今回検討した事例では、海岸保全に率先して取り組む地元の半公共的アクター<sup>98</sup>が持続的対応を可能にする中心的存在となっており、地元アクターの継続的、献身的かつ目配りある活動が、地域で関係者同士の連携体制を繋いできた。本稿で紹介の事例からは、逗子マリン連盟や、港川自治会といった地元アクターが、自分たちの浜を守るという行為を起点に、地域づくりの手段として行っている、未来を担う子供たちに海の環境を教える長年の活動は、ひろく市民に協力が集まってくる核となっている。公共便益と社会的紐帯となるアクターをいかに育てていけるかが、重要な鍵を握る施策であると考えられる。

公共物を地域ボランティアたちが、里親となって長期に整備していくアダプト・プログラム<sup>99</sup>にも通ずる考えであるが、明確な理念を示し、継続的に牽引役を担うアクターの存在は、港川小学校事例のように、一定の時間をかけて地域での紐帯やノウハウ、新しい時代の人材を育てる効果も持つと考えられる。その上で、自治体がルールや枠組みを制定し、広報していくことは、多数の関係者を連携する関係というものが、実態としては無形で時間経過とともに廃れやすいものであるのに対し、これを枠組みとして保持していく効果があると考えられる。逗子市・浦添市の事例は、こうしたプロセスを経て、地域の協働体制が慣習のように地域に定着していく過程を示している。

なお、このような連携は、BC活動を誘発するための不可欠な資産であり、長い時間をかけて地域で人材を育み、今後、各地域でプラスチック削減や循環型社会の推進について討議する際にも貴重な地域の基盤となる可能性が高い。BCは、プラスチック削減という大きな社会課題との連結点をもった課題でもあり、活動の健全なる継続こそ力となると言える。

現在、こうして地域で地道に活動に励む団体にも、少子高齢化問題しかり、運営上の課題がないわけではない。自治体が環境貢献団体を表彰することも一定のインセンティブ効果を持つが、ボランティア活動も熱心に行えば経費も発生する。里親として一定の働きをする団体には具体的な活動支援を行う等、政策的な枠組みについても検討が望まれる。

## 参考文献

### <公刊資料>

Bergmann, Melanie・Gutow, Lars・Klages, Michael Editors "Marine Anthropogenic Litter" (2015) Open Access, Springer Link; <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-16510-3> (accessed as of 2022.12.12)

---

<sup>97</sup> 城山 2018:21-24

<sup>98</sup> 地元アクターと呼ぶのは、他市町村からのボランティアを排除するものではないが、基礎自治体の支援の対象は、あくまでも自区内の住民活動が一義的な支援対象となるからである。

<sup>99</sup> 公物管理におけるボランティア活用策の一つ。

[https://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h12\\_2/h12/html/C1424400.htm](https://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h12_2/h12/html/C1424400.htm) 2022.12.1 参照

McKinsey & Company and Ocean Conservancy "Stemming the Tide: Land-based strategies for a plastic - free ocean "(2015) [https://ceiba.org/wp-content/uploads/OceanConservancy\\_StemmingTide\\_2015\\_ExecSumm.pdf](https://ceiba.org/wp-content/uploads/OceanConservancy_StemmingTide_2015_ExecSumm.pdf) (accessed as of 2022.12.12)

Napper, Imogen Ellen and Thompson, Richard C. "Plastic Debris in the Marine Environment: History and Future Challenges" Global Challenges" (June 2020) [www.global-challenges.com](http://www.global-challenges.com), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/gch2.201900081> (accessed as of 2022.12.12)

石川雅紀「漁具を含めた海洋プラスチック問題対策の方向性」『廃棄物資源循環学会誌』Vol. 30, No. 2,、2019年、p. 106-114

出石忠彦「海洋プラスチックごみ問題に挑む CLOMA」『環境管理』1 Vol. 58, No. 10, 2022年、p. 13-18 ほかにマルハニチロ事例など

磯辺篤彦「海洋プラスチックごみの発生・移動とその行方」『廃棄物資源循環学会誌 特集：海洋プラスチックごみ』Vol. 29 No. 4、2018年、p. 270-275

今村和志、藤森夏幸、五十嵐実「20年以上拾い続けてもなくなるらない！どんだけあるんだ荒川のごみ」『都市清掃』第72巻 第347号 p. 57-61, 2019(平成31)年2月

枝廣淳子『海洋プラスチック汚染とは何か』岩波ブックレット、2019年

大塚直「環境基本計画の検討」『環境と公害 特集①環境基本計画と国土計画＝2』Vol. 24, No. 3, 1995年、p. 10-15

大塚直『環境法 BASIC 第3版』有斐閣、2021年

小野英一「沿岸域総合管理における「沿岸域の利用ルール」策定について ―合意形成の「場」としての「協議会」―」『公益学研究』第21巻、第1号、2022年、p. 37-45

海洋プラスチックごみ対策の推進に関する関係閣僚会議「海洋プラスチックごみ対策アクションプラン(令和元年5月31日)」自由民主党資料頒布会『政策特報』No. 1575、2019. 8. 15、p. 76-99、

兼廣春之、後藤弘幸「日本と世界における漂着ゴミ問題」『海岸』Vol. 48 No. 1, 2008年、p. 33-37

環境省環境再生・資源循環局総務課リサイクル推進室、環境省環境再生・資源循環局廃棄物規制課「プラスチックごみ問題について」『都市清掃』第72巻、平成31年1月、第347号 p. 3-8

監修・木村彦三郎『目で見える鎌倉・逗子の100年』郷土出版社、1992年

国土交通省河川局海岸室「「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議とりまとめ」について」社団法人全国海岸協議会『海岸』Vol. 47 No. 1, 2007年、p. 62-67

小島あずさ「海洋ごみ問題の解決に向けて～海ごみサミットのとりくみ」『海岸』Vol. 48 No. 1 p. 103-105, 2008年

小島あずさ「市民による漂着ゴミ調査について」『沿岸海洋研究』第45巻、第2号、2008年、p. 75-77

呉尚浩・樋口恵佳・金子博・大谷明「海洋プラスチックごみ問題解決に向けての多様な主体による共創―山県・裸足で歩ける庄内海岸をめざす20年の挑戦―」『公益学研究』第21巻、第1号、2021年、p. 23-36, 2021

佐々木大造「相模湾アーバンリゾートフェスティバル」『河川』519号 p. 55-58 1989年10月号

敷田麻実「海岸清掃に関するパートナーシップ」社団法人全国海岸協議会『海岸』Vol. 44 No. 1, 2004年、p. 9-13、

自由民主党「海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針(平成22年3月)」『政策特報』、No. 1359、2010年8月15日

城山英明『科学技術と政治』ミネルヴァ書房、2018年

高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立～そのプロセスと意義～」『嘉悦大学研究論文集』第55巻第2号通巻102号、2013年3月、p. 15-28

- 高村ゆかり「EUにおける環境戦略」環境科学情報センター『環境情報科学』30-2, 2001年, p. 18-22
- 竹田可雄、澤博海「全国なぎさシンポジウムを終えて」『河川』519号、1989年10月号、p. 44-46
- 棚村治邦「美しく豊かな自然を保護するための海外における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律(平成21年7月15日法律第82号)」、第一法規『法令解説資料総覧341号』、2010年、p. 29-33
- 「コラム03豊かな瀬戸内海に向けた新たな制度」「第2節海洋プラスチック問題をめぐる国内外の新たな展開」他 日本財団『海洋白書』2022年
- 服部博「マリンスポーツの現状と将来予測」『河川』519号、1989年10月号、p. 47-50
- 原田禎夫「市民と連携した内陸部からの海ごみの発生抑制に向けた取り組み」『用水と廃水』Vol. 60 No. 1、2019年、p. 72-79
- 原田禎夫「プラスチック汚染にどう立ち向かうのか—社会的営業免許(SLO)の可能性をさぐる—」環境経済・政策研究 Vol. 13, No. 1 (2020. 3), 12-26
- 樋口恵佳「日本の海ごみ関連法と国際規範動向—改正海岸漂着物処理推進法を中心に」『環境管理』Vol. 58, No. 3 p. 028-031, 2022年3月号
- 日高健『里海マネジメント論—里海を生かした海の使い方—』農林統計協会、2022年
- 深瀬寛「きくちゆみさんがたった1人で始めたビーチ・クリーアップ活動—今では企業参加も含めて6572人に」『AIM』82号、1992年、p. 88-90
- 藤田陽子、渡久地健・かりまたしげひさ編『島嶼地域の新たな展望—自然・文化・社会の融合体としての島々(「新しい島嶼学」の創造プロジェクト)』九州大学出版会、2014年
- 牧野篤『公民館はどう語られてきたのか—小さな社会をたくさんつくる—』東京大学出版会、2018年
- 丸山由「「教育の構造的再編」へ向けた新たな可能性に関する一考察—「地域の教育力」に注目した「地域こども教室推進事業」を手がかりに—」2006年、琉球大学大学院 教育学研究科
- 三浦大介『沿岸域管理法制度論—森・川・海をつなぐ環境保護のネットワーク第1版第2刷』勁草書房、2018年
- 道田豊「海洋プラスチックごみの実態解明に関する研究」『港湾荷役』第65巻1号、2020年1月、p. 126-132
- 南川秀樹(環境省大臣官房長)、西山茂樹(環境省海岸漂着物対策室室長補佐)「海岸漂着物処理推進法制定とこれからの取組」『環境研究』No. 155 p. 119-129, 2009年
- 柳哲雄「内湾における土木事業と環境保全—内湾の”里海”化—」『土木学会誌』, 83(12), 1998年, p. 32-33
- 柳哲雄『里海論』恒星社厚生閣、2006年
- 除本理史・塩飽敏史「瀬戸内海における海ゴミ問題と政策形成—水島地域環境再生財団の取り組みに注目して—」『大阪市立大学経営学会 経営研究』Vol. 72, No. 3, p. 217-225, Nov. 2021
- <行政資料>**
- 浦添市史編纂委員会『浦添市史第6巻、資料編5』浦添市教育委員会、1986年
- 浦添市史編纂委員会『浦添市史第一巻 通史編 浦添のあゆみ』浦添市教育委員会、1989年
- 浦添市「浦添市まちづくり実施計画策定業区報告書」2013(平成25)年3月
- 浦添市「広報うらそえ」2017年-2022年発行分
- 浦添市「港川自治会」2022年
- 浦添市教育委員会『浦添市西海岸の石切り場跡—港川地区1・2』2010・2012年
- 愛媛県『海岸漂着物対策推進地域計画』平成24年1月 抜粋
- 沖縄県万国津梁会議—プラスチックごみ問題部会資料—2021年度-2022年度
- 環境省水・大気環境局海岸漂着物対策室「海岸漂着物処理推進法制定とこれからの取組」『海岸』第49巻、社団法人全国海岸境界、2010年、p. 104

環境省水・大気環境局水環境課海洋環境室「平成 28 年度海洋ごみ調査の結果について」2018 年 01 月 23 日 <https://www.env.go.jp/press/104995.html>

シリンカー～カーミージャー・港川地域の自然環境を守る会「H24 年度 第 12 回浦添市まちづくりプラン賞[MINTO まちづくり支援コース]実施報告書」2013(平成 25)年 6 月 8 日

逗子市「私たちの愛する海ー逗子」2005 年

逗子市市制 50 周年記念誌事業実行委員会『もっと好きになれる逗子に！ー市制 50 周年記念誌ー』2005 年 3 月

逗子市『逗子 市制 60 周年記念誌 笑顔・・かがやく未来のまち ずし』2015 年 3 月 31 日

逗子市「逗子 海・浜のルールブック」2022.6.30 版

逗子市立図書館「逗子市立図書館報 季刊マーメイド」2014 年ー2022 年

都道府県教育庁協議会第 2 部会「家庭、地域、学校が協働して取り組み子どもの居場所づくりの推進について」(平成 16 年度研究報告 No. 2)2005 年 3 月

内閣官房総合海洋政策本部事務局「沿岸域の総合的管理の取り組み事例集」2011 年 3 月

<非公刊資料>

浦添市港川自治会「港川自治会だより」2004 年ー2022 年

浦添市港川自治会「港川自治会定期総会資料」2006(平成 28) ~2020(令和 2) 年度

浦添市港川自治会「西海岸開発に関する要望書」2006 年

銘苅全郎「港川の歴史と文化」2022 年

クリーンアップ関西事務局「'92 秋 ビーチクリーンアップレポート」1992 年

クリーンアップ関西事務局『ビーチクリーンアップレポート』1993 年

株式会社国建『パートナーシップで創る、カーミージャー周辺の里浜の実現に向けた住民参加の計画づくりをとおした地域振興方策』(社) 沖縄県対米請求権事業協会・助成シリーズ No. 32、平成 19 年度

しかたに自然案内編集『しらべにいこう！カーミージャーの海 第二刷』浦添市民里浜ネットワーク、2014 年 (沖縄県生活環境部自然保護課「平成 25 年度沖縄県生物多様性プラザ事業」補助事業)

<WEB 資料>

EIC ネット HP

<https://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=4569>

浦添地域密着型ポータルサイト ビジネスモール・浦添 映像アーカイブ

<https://yuinomachi.jp/?p=195>

Ocean Conservancy ホームページ

<https://oceanconservancy.org/trash-free-seas/international-coastal-cleanup/icc/>

沖縄県関連ホームページ

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/tochitai/atochi/documents/06-2shou.pdf>

一社) JEAN ホームページ

<http://www.jean.jp/blog/2018/03/21.html>

一社) マリンオープンイノベーション機構 (MaOI) ホームページ (つなぐ会を含む)

静岡県 6 R 県民運動特別サイト

[https://r-kurashi.jp/shizuokaken\\_6R.html](https://r-kurashi.jp/shizuokaken_6R.html)

静岡市ごみ減量推進課ホームページ

[https://www.city.shizuoka.lg.jp/000\\_000475.html](https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_000475.html)

WWFJapan ホームページ

<https://www.wwf.or.jp/activities/basicinfo/3776.html>