

琉球大学学術リポジトリ

実用的島生態主義のパラダイムと実践命題に関する研究 — 濟州道を事例とする問題提起 —

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学教育学部附属教育実践総合センター 公開日: 2008-04-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 島袋, 純, 康, 栄勲, Shimabukuro, Jun, Kang, Younghoon メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/5687

実用的島生態主義のパラダイムと実践命題に関する研究

— 濟州道を事例とする問題提起 —

島 袋 純* 康 栄 勲**

An Island's Pragmatical Eco-islandish Model and a Creative Model for Harmonizing Development and Coservation Based on Cheju, Korea

SHIMABUKURO Jun, KANG Younghoon

本論文は島地域の開発と保全を両立させる方法、即ち制度的には環境従属的パラダイムから実用的島生態主義パラダイムへ、意識的な側面では伝統、保守的パラダイムから創造破壊的パラダイムへの転換を模索する島生態主義哲学の論理とモデルを提示することに、その目標を置いている。このような認識は、島地域は自然環境的な用件や社会文化的、環境的要因により、大陸や半島地域よりも実用的な生活スタイルが、比較的強く表面化するため、島地域に合ったパラダイムが必要であるという基本前提の下に濟州島の場合を中心に論議する。このために、濟州の島地域の状況を診断するため(1)内・外的分析 (Internal-External Analysis) を使用し、地方の強点、弱点、機会、危険要素に対する開発の脈絡を整理し、(2)島地域は大陸や半島に適用される論理ではなく、島地域なりに環境問題に対処できる実用的な島生態主義のモデルを創案し、(1)の分析を統合する実用的な島生態主義のモデルを提示し、(3)実用的島生態主義のモデルに立脚した事例を分析し、開発と保全の構成要素に対する分析、濟州道の7つの行政政策事例の分析、開発および環境関連法規と土地利用の事例分析、3つの開発事例の脈絡分析を経て、(4)環境従属的パラダイムから実用的島生態主義のパラダイムへ転換するための制度的側面の実践命題と、伝統保守的パラダイムから創造破壊的なパラダイムへ転換するための意識的側面の実践命題を提起し、(5)上記の論理に基づき筆者は、大陸、半島とは異なる海洋地域としての島の現状と特殊性を鑑み、開発と保全の調和を追求する政策的・日常的な問題解決の枠組みを探ってみた。

I. 問題の提起

この論文は、環境問題が尖鋭化している現状の中で、島地域の開発と保全を調和し得る理論的な基準を求めることに目標を置いている。制

度面から言う場合、既存の環境従属的パラダイム (EPP: Environmental Dependency Paradigm) から島地域の現状に合う実用的な環境指標を考慮する実用的島生態主義のパラダイム (PEIP: Pragmatical Eco-Islandish

*琉球大学教育学部助教授 **濟州大学校法政大学助教授

Paradigm) への変化と、意識的には伝統保守的なパラダイム (TCP: Traditional Conservative Paradigm) より否定的慣行は破壊しながら、創造的な環境に対する考えを受け入れる方向性を示唆する創造破壊パラダイム (CDP: Creative Destructive Paradigm) への変化を追求するものである。このような目標は開発と保全の調和を志向する世界的な対応、国家的な対応、そして地域的な対応は、その基準が異なり、実践プログラムが異なるため、島地域は島環境に合う基準の設定と、それに伴う独自のな実行プログラムが必要であると認識されるためだ。

例えば、1997年6月23日から27日まで国連傘下の持続開発委員会 (CSD: Commission on Sustainable Development) の主管で「リオ宣言」と「Agenda 21」に関する業績を評価するためにニューヨークで「地球サミット」が開かれたが、森林破壊はさらに悪化しており、CO₂の排出量も大幅に増加し、1995年に史上最高を記録、96年には3%増加し、人口増加は市場最大を記録した。特に島地域の関心点は、地球の温暖化現象が続けば、2010年には地球の温度が現在より3.3℃高くなり、海水面は50cm上昇するため海岸および島地域に住む住民のうち約8千万人が住居地を移動しなければならないという事実である (ハンギョレ新聞1997. 6. 24)。濟州道の立場から見れば、島地域に属するため、このような問題に敏感にならざるを得ず、濟州道ならではの特殊な与件事項を考慮しない一律的な基準での環境保全に対する対策が急がれる。例えば、1) 降水量、風など気象要素数値の地域間の偏差が大きく、濟州地域を動物生態保護区域に設定する必要があるのにもかかわらず、特定地域だけが動物保護地域に指定されており、2) 道内ほとんどの河川は乾川であり、河川周辺の都市集中化と下水処理施設が不十分なため生活下水が一年中流入し、深刻な汚染状態にあり、3) 小規模集落の散在、オルム (寄生火山) の観光資源価値に対する認識不足、そして4) 農薬の使用により、重要化学物質が増加傾向にあるなどの問題がある (濟州日報、済民日

報、漢拏日報 1997. 8. 26)。このような内外の可変要素を考慮する時、濟州道の場合、環境的な特殊性に合った環境保全の理論とこれに見合う環境指標の設定が求められると言えよう。

本研究が主に依存する方法論は現象学的接近方法であり、現象学は「今、ここ」に生きる人々の日常的な生活現場での感じ、意味、そして脈絡に焦点を合わせ、環境政策や問題に対して人々の認識と感じ方、そして脈絡を解釈し、道民の相互主観性を発見、その意義を把握し、解釈することに集中している。

II. 島地域の開発保全に関するパラダイムの変化の必要性

1. 開発と保存への新しい思考の必要性

濟州道の開発状況に対し、まず、必要なことは、開発に対する内外的な分析技法 (internal-External Analysis) を用い、濟州地域の開発課題の脈絡をつかむことである。実際、地方の強点に関する分析 (Strengths)、地方の弱点に関する分析 (Weaknesses)、地方の機会に関する分析 (Opportunities)、そして、内外的環境からの危険要素 (Threats) の脈絡を現在の時点で見つけ出し、それを未来の時間の中に透視してみることによって、環境と保全を調和させる未来の論理を考える必要がある (Nutt & Backoff, 1992)。濟州道の開発政策状況を検討してみる時、次の4つの脈絡に整理することができる。

(1) 危険の脈絡は、地方化が進んでいない状態で世界化の流れに対応しなければならないため、主力産業である柑橘産業および観光産業に対する経済力体制の整備が不十分な状況である上、主力2次産業が欠如している状態であるため、新しい状況に対する総合的な対応力と人的、物質的資源の絶対的な不足を克服することが要求される。濟州道が民間資本誘致と外資誘致などの戦略を立て、開発を促進しようとしても、国内企業の投資萎縮と道内企業の脆弱な資本構造によって体系的な開発が困難に直面せざるを得ない。

(2) 長点の脈絡は、済州地域の地政学的位置と自然資源の特殊性から、観光産業や会議産業の育成などが長点となり得るだろう。2003年2月22日、中文観光団地内のコンベンションセンターが道民資本と地方自治体の力で建設され、国際会議産業という政策目標を形成する過程でも、国内の競争地であるソウル、釜山、一山、江陵、慶州などと、また、沖縄、タイペイ、香港、シンガポールなどと比較して見る時、自然と地政学的要素が（海外直航路線が開設されれば）有利な与件として作用し、国際会議産業の育成という政策目標を推進するにおいて比較上位を占めることができるという事実を長点に挙げることができる。

(3) 弱点の脈絡としては、50万という人口規模は経済的規模としての独自性に欠け、韓半島周辺の島地域という認識、政治力の不足や地方自治体としての行政的な地位など、道勢が弱いという点によるものである。例えば島地域で生産される物品以外の消費者物価が、全国最高水準に至っているのは脆弱点と言える。

(4) 機会の脈絡としては、済州道と道民が海洋地域としての島の特性を生かしながら島間の政策的な連帯を推進しようという戦略は、周辺の孤立した島としてではなく、海洋地域としての機会の島に変化させようとする政策推進に現れている。1997年7月から、日本の沖縄、中国の海南島、インドネシアのバリ島間での島観光政策フォーラム戦略；1997年11月、世界島学術会議を通し、世界島研究の学問的連帯を標榜した戦略；1998年8月から、世界30余りの島々が参加した島文化祭戦略など海洋地域の島々の弱点を、機会を用いて転換させ、島としての可能性を発見しようという積極的な政策的事例と見ることができる。

2. 保全に関するパラダイムの生成過程

済州道開発状況に対する済州道民の思考の基本的な脈絡は、島は島地域に合った開発方式と論理が必要であるという点で共通しているようだ。保全に置いても同様であるが、これを総合的に示しているのが、1990年から1992年まで、

持続的に提起された済州道開発特別法論争の事例であると考えられる。ここで最も重要とされたのは次の2点だった。一つは済州道の開発と保全を決定する法を制定、政策を樹立するに当たり、済州道の歴史と文化、そして自然に見合った「済州型発展哲学」が必要だという点である。このような哲学は道民の合意と論議を経なければならぬというものだった。

1992年、汎道民会議の名で発表された9つの政策代案；

- (1) 1次産業の自生力向上原則
- (2) 土地の政党な使用と利用の原則
- (3) 済州道地下資源および自然資源保護の原則
- (4) 住民の経営参加などの共同主体による開発の原則
- (5) 地域住民の意思尊重の原則
- (6) マウル（町）単位の観光開発の原則
- (7) 中央政府の開発負担金の負担と地方の利益金の地域還元原則
- (8) 民俗文化と芸術振興の原則
- (9) 低廉な物価管理政策樹立の原則は、済州道の開発と保全において均衡のとれた調和を求めるものであると言える（高昌壘・韓錫社、1992）。

このような脈絡の中から済州道は、済州道の実状に合った環境にやさしい開発のための環境指標設定作業を推進し、これを長短期の実践プログラムとして提示する作業を終えた（済州道、1997）。このような環境指標設定作業は、済州道が海洋地域に位置するという位置的特性と、それに伴う政治的・社会的・文化的な特殊性と脈絡を共にするものと見ることができる。

最近、環境問題を解決するための論議で、環境問題を社会哲学的な立場で扱うべきだと強調されている点に留意しなければならない。即ち、環境指標の設定が、環境問題の解決に対し、自然科学的研究と調査に依存するとしても、実践の主体は地域に住む住民と行政機関であるため、当然、島に対する社会科学的、または、哲学的認識を重視すべきであろう。

島は大陸や半島とは異なり、四方を海に囲まれているため、大陸文明圏ではない海洋文明圏であるという共通点を持っている。従って、島

は海への開拓、海を同一視する文化を持つ。島ごとに海と関連した伝説があり、海神を祭っている。それだけ自然としての海と一つになっており、人間と自然が一つになった生活にならざるを得ない。済州道のイオドの神話もこのような例であり、また、1932年の済州道の海女抗争は、日帝に対する済州道の抗争として知られているが、女性たちによる抗争であったという事実は、島地域ならではの実質的な男女平等の論理がなかったら、不可能であったと考えられる点からも、島地域の環境問題においても、その解決において、男女平等の論理を重視すべきであると思われる。世界的に環境運動と女性運動を統合した運動として、環境女性主義 (Eco-feminism) が提起されているが、済州島の文化的経験に照らし合わせてみる時、ある程度うなづける。

従って、本論文は島の環境問題に島なりの社会哲学、文化、地域的環境を総合的かつ独自の接近、基準を設定し、実践すべきであるという立場から上記の論理を総体的に反映する島中心主義的な思考体系としての島生態主義 (Eco-Islandism) を主唱するに当たり、このようなモデルは次の基本仮定を前提とする (高昌堦・康栄勲、1997)。

仮定1：全ての種類の有機体は同等の権利を持つ。仮定1-1：小さな島と言えども大陸と同等の権利を持つ。仮定1-2：地球上の男性と女性もまた同等の権利を持つ。仮定1-3：従って、人間と自然は同等な価値を持つ。

仮定2：仮定1により、全ての種類の有機体は互いに寛容である時、宇宙の全ては調和を成すことができる。仮定2-1：小さな島と大陸は相互の正体性を守るために互いに寛容でなければならない。仮定2-2：男性と女性は互いに寛容でなければならない。仮定2-3：自然と人間は互いに守り合うために互いに寛容でなければならない。ここで仮定1を島哲学の基本論理としての平等哲学とするなら、仮定2は島哲学を現実化させる実践原理としての寛容 (Tolerance) の精神である。平等の哲学の上に寛容の精神が結合し、島地域に合った実用主

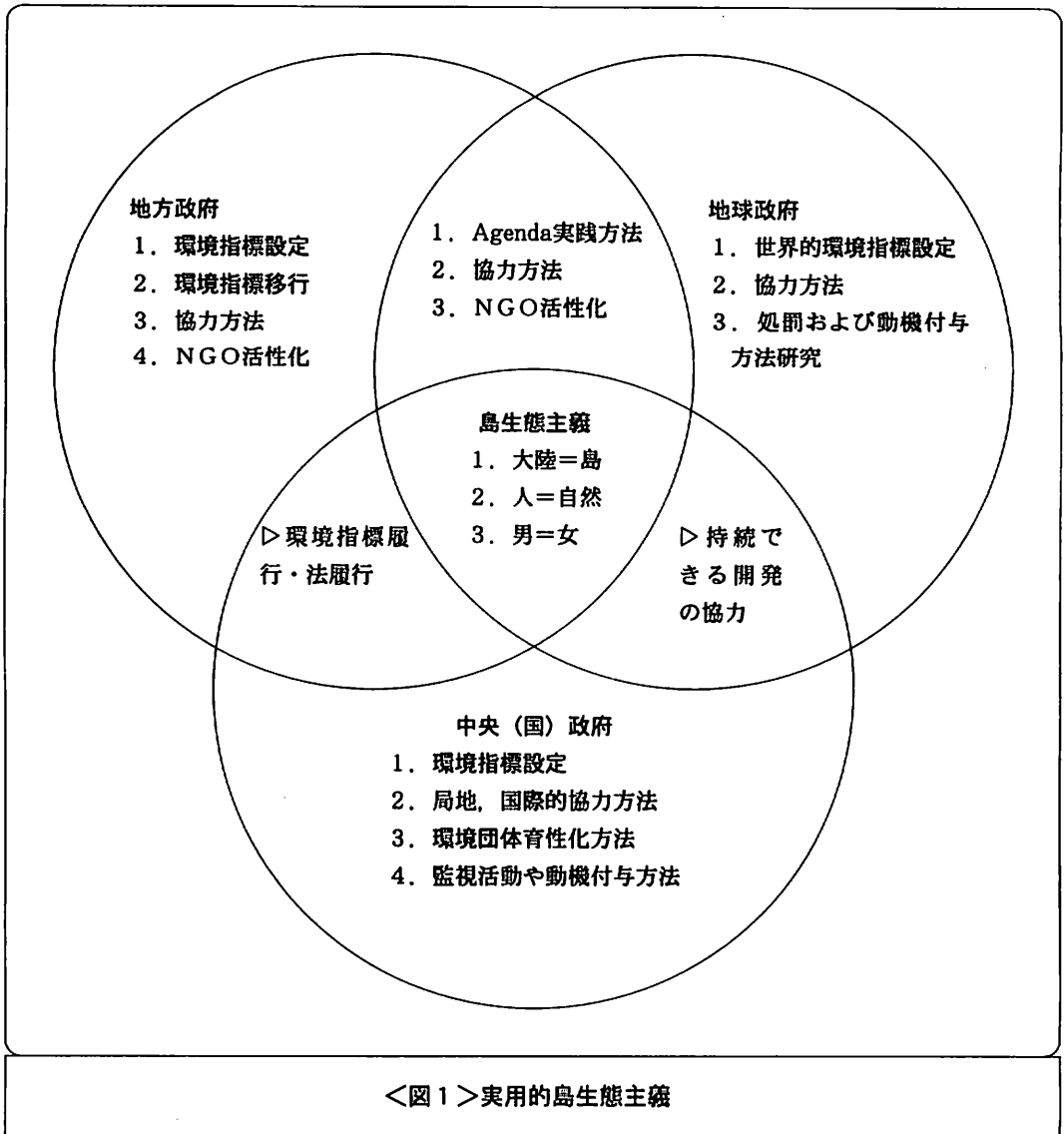
義を、島なりの文化的大枠として定着させた事例をイギリスや日本、シンガポールなど大多数の島で共通して見出すことができるというのが筆者の観察である。加えて、このような実用主義的生活と思考がより開拓的、積極的な方向に定型化していく時に、前述の成功例となるが、消極的、閉鎖的に進められれば、現状を維持する生存論理に埋没するというのが筆者の考えである。

このような仮定と省察を土台とした実用的島生態主義のモデル (「図1」参照) は、開発と環境が互いに寛容であるべきだという概念を両立させるための一つの理論的提示である。筆者がこのようなモデルに着眼したのは、生態女性主義が非政府機構の運動だけに依存している限界点においては、特定の地域としての島地域に適応させるのに限界があり、実践論理も島は島なりの発展哲学に基づいたパラダイムを民官が共有し、これを共に実践できる政治的・行政的な実態としての権利を持つべきだという点が生態女性主義とは異なる点であると言える。このような点から実用的な島の生態主義は、島地域なりの独自性を最大限に生かすという趣旨の論理を含んでいる。

3. 開発と保全に関するパラダイムの生成過程

それでは、このような開発と保全の論理をどのように調和させるのかを説明してみよう。制度的側面では、開発と保全の調和という側面から見る時、不平等の論理—国家間で発生している開発を前提とした環境搾取、国家と地方間での環境搾取、地方と地方間での搾取、大企業による搾取—を提供しているという意味で環境従属的パラダイムと規定する。

このような状況下でも (Nutt & Backoff, 1992)、島地域は強点と機会はいつも存在すると主張しているように、開発と保存に関する政策もこのような新しいパラダイムに転換されなければならない。このような論理から発想されるものが実用的な島生態主義という固有の領域であるが、制度的には地域住民と自然に対する平等な権利を提供し、開発と保全という理念は



常に内・外的分析 (Internal-External Analysis) という枠の中で平等に理念的に適応されるべきであるという意味から、実用的な島生態主義として総合し、未来の開発と保全に関するパラダイムとして提示している。

このような制度的側面の転換 (環境従属的なパラダイムから実用的な島生態主義のパラダイムへ) とともに考慮されなければならない部分が意識的な側面であるが (Afzalur, 1992)、開発と保全に関する伝統保守的思考 (Traditional Conservative Paradigm) から、新しい意識転換の論理である創造破壊的パ

ラダイム (Creative Destructive Paradigm) への転換が必要である (Nolan & Croson 1995: 21-186; Milbrath, 1984)。このような基本的な変化は前述した島哲学の二つの側面での平等と寛容性の現実的な認識と政策への反映であると判断される。

例えば、

(1) 最も否定的な状況は、開発に対するパラダイムが保全に対するパラダイムを圧倒する状況であるが、哲学的な脈絡は島地域が独自の環境の哲学、政策目標、そして環境指標を設定できず、制度的に環境従属的なパラダイムに縛られ

ており、意識的には伝統保守的な思考のパラダイムの枠を抜け出せずにいることによる現状を表わす。済州道の場合、80年代初から後半まで、このような状況が続いたが、制度的に開発は全て良いことで、意識的にも環境問題に寛容の問題に対する認識がない状況である。

(2) 制度的な過渡期のパラダイムが示され、開発が問題になり得るという状況が現れる。済州道の場合、1990-1992年まで、済州道開発特別法の賛否論争で、無分別な開発は地下水汚染を招き、これに対する対応策が示され、地下水資源についての調査が始められた。このような状況では開発の副作用を認識し、部分的ではあるが、これに対する制度的な対応が示された状況だと言える。

(3) 意識的な過渡期のパラダイムが示され、済州道の場合、済州道開発特別法の論争で道民らが環境問題に対する重要性を認識することで、意識的な変化が起こりはじめた。このような変化は環境運動団体の出現から察することができるが、道内4つの環境団体の出現はこのような意識の変化の流れを反映するものだ。

(4) 意識的な死側面から創造破壊のパラダイムと、制度的側面から実用的島生態パラダイムが主唱される状況だ。済州道の場合、優先主義的な意識転換を強調する論理が示されることと、済州道が済州道に合った環境指標設定を提示する流れがこのような状況の部分的な表出であると解釈できる。

このような脈絡から済州道は意識的あるいは制度的パラダイムの水準にありながら、意識的には創造破壊のパラダイムへの転換と、制度的には実用的な島生態主義パラダイムの模索を始めた段階であると判断される。

Ⅲ. 開発と保全のパラダイムに対する事例分析：済州道の行政政策事例

先のモデルとパラダイムの論理に基づき済州道の事例を分析することで理論的な妥当性を検討し、政策課題を提示する。事例検討は5項目であり、(1)開発と保全の構成要素についての分

析(2)民選時代の済州道行政の対応と努力(3)制度的側面からの開発と保存にたいする法律体系と適用についての分析(4)開発の3つの事例と比較分析(5)開発と保存に関する意識的側面からの環境運動団体の対応についての分析である。

1. 開発と保全の構成要素についての分析：開発および環境関連法規と土地利用の済州道の事例

筆者は、済州道の場合、意識的あるいは制度的に過渡期のパラダイムの水準にあると述べたが、まず、済州道の開発観光法規、環境関連法規、タブ洞開発式の例、そして木石苑開発式の例を分析し、これを開発の内・外的な影響分析の範疇に従って分析する。

分析は、全国とは相違点を示す済州道の開発と保存に対する特殊性を管理できる論理を打ち立てることに方向性を合わせており、上記の分析をより具体的に示せば次のようになる。

1) 開発および環境関連法規

済州道の開発と保全について関連する法規整備についての分析からしてみることとする。済州道開発特別法の第5条の規定により、樹立された済州道総合開発計画(1994)によれば、済州道開発特別法の立法精神および第3次国土総合開発計画の基本目標を受容し、済州道開発の基本方向とビジョンを提示する長期計画、済州道民が主体となり、住民意識と地域の特性を調和させ、合理的な開発の方向性を模索し、効率的な進行を期する実質的な推進計画、物的施設、産業経済、生活環境、社会文化など各種部分を包括する総合計画、社会間接資本の効率的な投資の方向性を提示し、民間部門の投資活動を促進させる誘導計画、済州道内の市・郡の実施計画および部門別の計画を樹立するに当たり、指針となる基本計画を規定しているものの、済州道総合開発計画上、記載された計画案は、単に1994年から2001年までの事業についての列挙にすぎず、済州道を発展させる基本構想(Ground Design)というには、多少の問題がある(金性俊・康榮勳, 1997)。このような構

想は済州道開発特別法とこれを施行する条例によって政策が執行されるに当たり、他の法律と重複する部分もやはり問題であると言わざるを得ない。

次に、環境関連法規の整備部分を見れば、済州道に関連した環境法規（環境白書、1996）としては1960年代に3つの法、即ち、汚物清掃法（1961）、公害防止法（1963）、毒害物および劇物に関する法（1963）だけが存在しており、1960～1980年代には、廃棄物管理法（1986）、環境保全法（1977）、毒物および劇物に関する法（1963）、海洋汚染防止法（1977）、合成樹脂廃棄物処理事業法（1979）、環境公団法（1986）など、済州道開発特別法（1991）を中心に21の法が関連する。1991年12月31日に通過した済州道開発特別法（第14条）により、済州道の環境影響評価制度が環境影響評価の対象事業、評価方法、順序など、全般的な事業を法と施行令、条例に規定し、済州道知事と協議するように定めた自治環境影響評価制度が全国で実施されたように、全ての環境に関連する法は、済州道の地域の実状に合い、済州道の環境哲学を打ち立てることのできる積極的に普遍化された環境保全ではなく、済州道の特殊性を生かしながら環境を保全できる自治環境条例が、全ての部門にわたり、済州道開発特別法案で条例化されるべきである。

さらに、済州道が済州道開発特別法を修正補完し、済州道総合発展支援法を推進しているが、この枠内で統廃合し、実質的に推進することが望ましい。

2) 土地用途区分での法規適用の意味分析

法規の持つ実際の意味を知るために、いくつか実際の事例を見ることによって、意味を探ってみる。済州道の土地は全国の場合と同様、商店街、住居、自然緑地、林野などに分けられるが、絶対保全地域に対して規定が厳格であるという点を挙げることができる。中文観光団地内の新羅ホテルの場合、増築の際に建物が絶対保全地域にあったため高さの制限により問題になったが、西帰浦市は罰金を支払う程度で問題を処

理した。

ゴルフ場の場合や団地開発の場合、観光振興法など関連法規を適用、土地用途を変更させ、開発を許可しているが、ここでも特別な原則があるのではなく、また、済州市内での高さ制限に関しても地域ごとに異なり、明白な原則が定立されておらず、混沌としている。済州道が推進するスキー場とケーブルカー建設の推進においても、土地使用の用途変更をしなければならず、事業の必要性とこれを後押しする法規の適用が不可欠である。

上記の事例から見るように、済州道の土地使用において、9段階の等級を6段階に調整し、体系化すると言っているものの、済州道の全体的な土地使用に対する大原則が必要である。このような脈絡から環境計画研究所が提案した漢拏山定期管理計画案は、漢拏山を絶対・相対・一般・利用サービス・特別区域5カ区域に区分し、自然・人文資源・利用者施設など3つの領域として差別された管理体系の導入を提案することで、漢拏山の生態系保護と資源利用を調和させようという努力であると評価されるだけに、これに対する政策的導入が検討されるべきである（済州日報、1997. 8. 24）。

また、法律を適用、執行する部署が、中央（政府）建設部と済州道で重複する場合が多く、土地使用の原則が問題点として指摘されている。特に中央政府が土地に対する投機を抑制しているという理由で、済州のおおよそ全地域を土地取り引き許可地域にしている状態で、上記のような土地使用を進める場合、中央政府の統制がより強まるため、済州道に合った法規の一元化とその執行を遅らせるしかなく、整備が必要だと言える。法規の整備と執行も一般住民の公論と環境にやさしい開発を、模索という範囲のなかで進めなければならないことは言うまでもない。

2. 済州道の3つの開発事例に対する意味分析：

中文観光団地、タブ洞開発と木石苑開発

1) 中文観光団地事例の意味

中央政府が1980年後半、済州市の南に特定の観光団地を造成し、建設したのも。主体は中央政府であったが、参与企業は大財閥企業であり、主な内容は観光ホテル、如美地植物園、ゴルフ場とコンドミニアムなどである。方式は一括的な土地需要によるものであったが、この過程で、土地買取価が非常に安かっただけでなく、土地所有者に対する参与方式や移住対策などがなく、相当の反発があった。このような団地開発方式は特定の地域を計画的に開発する方式で、経済力を持つ政府と経済力のある財閥が追求する「計画的なものが良い」という哲学を示すものと言える。それだけにこのような計画的開発にも問題がある。中小企業や現地住民を疎外、追放し、地域住民が主体となり、あるいは参与できる方案、所謂、道民主体開発の可能性も示すべきであり、済州道的な美を具体化する開発を進めるべきだという課題が示された。

済州道が1997年、中文団地内の一部分に国際会議産業を目標に、国際コンベンションセンターの建設を推進し、3万7千名の道民株と済州道4カ地方自治団体、そしてこれに対するノウハウを持つ大企業が共同参与方式で1998年7月に着工され、2000年建設計画が着手された点は様々な面で示唆する点が多い。開発において、道民の主体的参与を通じた共通開発方式を追求すべきだという事実は、相対的に小資本であり、資本の結集が困難である点で、一つの代案を作り出す可能性を示している。また、国際会議産業の目標を主体的に立てるといふ脈絡は、これに対する一部の反論にもかかわらず、肯定的な方向性を示唆している。

2) タブ洞開発事例の意味

1989年から物議を醸したタブ洞開発は、既に5万坪が埋め立てられた開発事例である。開発は単一建設会社によって為されたが、始めの時点で(1)不法許可に対する疑惑(2)地域利益還元の問題(3)タブ洞のような開発問題に対する学界の原則のない診断(4)補償の衡平性(5)環境破壊の問題、そして、(6)最近では、景観に合った

開発方式であるかという問題が提起されている。

タブ洞開発の意味を整理する時、(1)主体が利益を追求する財閥であり、(2)内容は土地を分譲することであった、(3)方法は会社の計画を中央政府が体系的な学術用役を根拠とし、許可したものであっただけに、(4)開発哲学は環境を破壊しても差し支えないという論理であり、(5)済州道の特殊性と自尊心を守ることのできる建築様式はなく、最近では不法建築物があちこちで建てられ、屋台が強制的に撤収されなければならないほどの難開発であると評価されている(済民日報、1997. 8. 1)。

3) 木石苑開発事例の意味

タブ洞開発式とは異なり、木石苑開発は済州道の特殊性と自尊心を表す建築様式と済州道の魂を再現する芸術的な空間創造として評価されている。開発と保全の観点から見ても自然と人間を同一視するという思想、即ち済州道の石と木でできているため自然生態系に対する同等の権利を見出すことができる。

このような脈絡から意味を整理して見れば、(1)個人が開発の主体になり得るが、それは少なくとも20年近い努力と芸術的な着眼が結合しなければならない。(2)方法は個人の努力と若干の政府の支援が必要である。政府の役割は土地を貸し利益を得ることであり、個人の創意力と政府の最小の支援の程度と言える。(3)内容は済州道の自然を芸術的に構想することで、済州道的な空間を創出したものである。(4)典型的に小さいものが美しいという哲学を示すもので、環境親和的な開発の形態を示すものと言える。(5)ここに示される開発とは、なぜ個人は創意力と弛まぬ努力の末に済州道的なものを作り出すことができるのか。政府は最大限このような創意的な努力を受容し、奨励しなければならない。

3. 開発と保存のための済州道行政の対応事例の分析 (1995. 6 - 1997. 7)

(1) 前述の分析で言及したように、済州道は、開発と自然環境の保全という2つの概念を相互

補完的にしながら、環境的に健全で持続可能な開発のために環境施策推進に対する道政の優先順位を付与することによって、開発が保全を圧倒している状況にあることを認識し、これに対する政策目標を、制度的側面からの実用主義的島生態主義として目標を指向するという点が注目される。代表的な例として、環境にやさしい開発のための環境指標設定の最終段階にあるという事実だ。済州道が環境にやさしい開発のための長期総合環境計画を樹立することは、もちろん、環境基本条例を制定し、環境指標[1段階：環境基礎施設の構築および地下水汚染の最小化および利用適正化段階（1997-2001年）、2段階：環境基礎施設の誘致管理と汚染復元段階（2010年）、3段階：現在または未来に予想される環境問題への対応および解決（2020年）]を実現させようという点として挙げることができる（済州日報、1997. 8. 26）。

(2) 済州道的な側面から済州道は、ゴミ焼却場施設整備、生ごみの解決策づくり、広域下水終末処理施設の完了、環境影響評価制度の強化、有機農法の積極的な奨励とともに農業地理情報システム（Agricultural Geographic Information System）の構築を通じた環境保全型農業への転換、地域土地利用処理情報システム（GIS）構築を通じた地下水保護と4カ地域の地表水活用のためのダム建設および飲む湧き水の安全な供給および管理運営の効率性向上などのために、済州道を一つの環状管路として連結する広域上水道事業推進などを通じた水資源開発および保護政策を推進している。

また、農業および肥料の適正使用に対する指導、環境保全型農業への誘導、ゴルフ場に対する遮水幕など農業、肥料汚染低減施設、土壌汚染測定網の設置と運営を通じた土壌汚染防止対策を推進している。このような政策的転換は開発がもたらす悪影響に対し、制度的な対応をし、制度的過渡期のパラダイムから現れる現象を克服しようという意味として解釈できる。

(3) 上記のような政策的な変化と制度的整備は意識の変化と連結されなければならないが、こ

のような対応が行政や市民団体などでも現れ、組織化されている状態であると見られ、済州道全地域グリーンネットワーク化の推進を挙げることができる。野生動物の生息地の復元、漢拏山ノルの保護運動や生ゴミを減らす運動での民官の共同対応は意識的な過渡期状況を克服しようという努力であると考えられる。

(4) 済州道は、環境施策根拠法が済州道開発法および環境影響法を適応しているだけに、環境施策の成果が顕著に現れていると認識しているが、法体系適応に対する総合的な検討を経て、法体系の一元化作業を繰り上げることによって、制度的あるいは意識的な過渡期の状況にある問題点の積極的な克服が急がれる。

IV. パラダイム実現のための実践命題： 制度的・意識的側面

筆者は済州道が環境従属的パラダイムの状況から脱し、意識的、制度的な過渡期状況にあると診断しており、これに対する理論的な方向性として、島生態主義パラダイムへの転換を提起した。これを体系的に実践する為の制度的側面と意識的側面を統合して実践命題を整理する。

実践命題1：島に合う発展哲学とそれに伴う環境指標を定立する。

現在の済州道の発展は、済州道総合開発計画と済州道開発特別法によって進められているが、政策と法は中央政府の観点から立てられた地方の観点と評価される。従って地方の観点で修正、補完し、短期的な目標は島の生存を、そして長期的な政策目標は、島のビジョンを創出する方向で立てられるというのが望ましい。

第一に、総合開発計画はその内容が多様であるにもかかわらず、過度に羅列されており、全体を通じた哲学が何であるかが明白でなく、母体である特別法の場合も、中央政府の観点で開発を促進する構想であるという限界を表面化させている。従って、上記の政策と法を地域の観点で島地域に合致する哲学をパターンに内容を修正し、長短期の実践プログラムを調停する発

展モデルが提示されなければならない。

第二に、開発の大部分は単発的な事業が多く、長期的な観点で考慮されていないため、全体的な脈絡から見る時、雨後の筍のようで体系が見受けられず、環境問題もまた、開発に対する道民の否定的な見解が出される度に少しずつ修正するという方法は見直さなければならない。従って、開発であろうと保全であろうと済州道の特殊性を利用しない開発と保全は形式に過ぎず、このような点を補完するためマスタープランが必要だ。タブ洞開発の例で見たように、一旦、開発すればそれを元の状態に戻すことはできないため、開発と保存を同一線上で考えてこそ問題の解決が可能であると見られる。

第三に、島発展哲学による環境指標の設定が必要である。済州道の環境にやさしい開発のための環境指標設定作業がまとめの段階に来ているが、島地域の特性を生かす方向で指標が設定され、実践が具体化されるべきである。例えば、大気分野の場合、亜硫酸ガス (H_2SO_3)、窒素化合物などは、我が国で現行の汚染基準値より2～3倍強化されたヨーロッパ先進国レベルの基準値が適用されるべきであり、騒音振動の場合は、住居専用地域、休養地、郊外地域などの騒音基準は、我が国の基準より更に強化された国際標準化機構 (ISO) の勧告基準値レベル、または、ドイツのレベルに強化されなければならない。水質分野においては河川の場合、1等級水質を地域環境基準に定め、牧場、占汚染源、非占汚染源など、汚染誘発要素に対する管理強化とともに海域水質は2等級水質を維持するよう、汚染低減対策を講じ、2010年に1等級水質に達するようすべきである。

意識的な側面から見る時、道民が環境保全政策に対し、積極的に認識、努力していく姿勢が表れており (51.8%)、観光開発と経済開発による地域環境破壊と環境汚染問題を一部受容できるという立場を見せ (53.6%)、最近の環境汚染防止対策 (環境基礎建設など) は、過半数が不満を感じており (56%)、最も憂慮される環境汚染の原因は水質汚染 (49.6%)、廃棄物 (18.7%)、自然生態系破壊 (17.6%)、大気汚

染 (7.1%)、土壌汚染 (5.0%) の順に認識しており、済州環境の保全のために現在の全国的な環境基準より強化された地域環境基準、または、環境指標設定が急がれるという見解が多く (79.3%)、済州道独自の環境指標と基準を設定し、厳格な環境管理政策を推進し、開発と保全の調和を推進する方向性の模索を望んでいる (73.6%)。しかし、環境保全のための道民負担の増額 (上下水道使用料、ゴミ重量制、排出負担金など) を望まないという声が多数 (54.4%) 表れている (21世紀済州人の道民意識調査報告書、1997)。

実践命題2：自分たちのものを守るために民官または民民の共同経営と協働のリーダーシップを発揮できるよう、できる限り市民を参与させる。

済州道地域の場合4.3事件以降、民官あるいは民民が協働で問題を解決し、葛藤を管理する伝統が萎縮していた。例えば、4.3問題の解決のために民と官が協力し、1994年から合同慰霊祭を施行しているが、それ以上の協力は成されていないのが実状だ。近年、済州道は済州大学が合同協力方法に合意し、官と学の協働リーダーシップを発揮することに合意したが (1997. 9. 29)、このような事例は協働のリーダーシップ (collaborative Leadership) を通した地域問題解決の枠組みを成立してみようという意味であろう。

済州道には4つの環境市民団体がある (世界的には約2万5千団体ある)。市民団体が問題提起を正確にすべきであるが、政府もこれを受容しなければならない。1997年8月韓国電力公社が済州東部地域を貫通する電柱設置問題と関連し、市民団体が済州オルムを守るべきだという観点から電柱を地中化する方法を提示することによって、韓国電力をして電柱を低くし、長期的に可能な地域には地中化戦略を検討するに至ったことは、政策的な還流として実質的な意味がある。

漢拏山のノル保護運動は、民官共同の問題解決の枠組みを講じた事例である。マスコミなど

の民間団体はノルが観光資源として価値があるという認識の下、漢拏山のノルを保護しようという認識を拡大し、官もこれを受け入れることによってノルを保護したことは、良い例の一つであった。下道里の渡り鳥渡来地や城山浦日出峰入口の渡り鳥渡来地、そして、漢拏山の済州寒蘭のような場合も、このように接近すれば、肯定的な結果が得られるはずである。また、開発では、自然資源だけでなく、先史時代の遺跡地など人文資源に対する認識まで拡大することによって、歴史の意味を破壊する開発ではなく、歴史の遺物を保全する開発でなければならない。このような脈絡から北済州郡北村里のシンチョンゴルフ場開発は、誤った例と言わざるを得ず、沙溪里先史遺跡なども保全に対する措置が為されなければならない。

意識的側面から見る時、済州圏の行政機関同士の行政協議より民官共同協議の方が問題解決に肯定的であり（22.9%対18.5%）、行政協議会の仕事を成功裏に為すためには、市民運動団体（35.7%）、言論機関（19.5%）、環境運動団体（16.3%）、地域経済団体（15.5%）、学界（13.0%）の順である。道民の協同心を高めるためには、共通の歴史経験を共有できるプログラム（38.6%）と市民社会団体の模範が必要である（32.0%）。特に、市民団体は官の政策に対する批判と協力（37.7%）の基盤上に住民の意見を受け入れ（39.9%）、政策開発に臨むことが望ましく、住民は公開討論会や、条例や規則制定において住民投票を要求し、積極的に参与すべきである。結局、行政が政策の質を高めるためには民官が協働リーダーシップを構築、参与を望む市民の活動欲求を充足させながら（参加したい道民のボランティア活動の性格は老人・子供保護のような人道主義的活動 37.5%、自分の能力に合った専門的な活動 43.3%、環境監視、学校暴力予防のような社会問題に関連する活動 19.2%）市民参与をより積極的に保障するだけでなく、政府と市民団体間の政策的な還流（Feedback）の制度化方法が持続的に提示され、実践されるべきであると判断される（21世紀済州人の道民意識調査報告書、1997）。

実践命題3：地方政府が経済と能率を無駄にせず、地方民の要求に応じられるよう柔軟、多様に対処する。

地方政府の場合も小さな政府であるが、地域の経済と能率を生かし、地方民の要求に応じられるよう、柔軟な姿勢を持つべきだという課題に直面している。済州道やはり長短期のビジョンを準備するために、済州道総合支援法体制を整備しているが、それが目標とするものは、直航路の開設と全地域の免税地域化とこれを通じた済州観光の競争力を強化することであり、このような枠組みに合わせて行政改革を推進することであると言える。道－市－（郡）－邑面と続く構造を単純化させ、済州特別区を4～5カ市に改編する方案、済州地域に合った治安行政の樹立、基礎団体に実質的な権限と機能を付与する方案、決済のほとんどない行政体系と品質行政体系の導入などが、このような改革の目指すものだ。

地方政府が行政改革を施行することによって、改革の共感を誘導することは重要である。しかし、これを推進するに当たり、短期的な生存戦略と長期的なビジョン創出と具体的に連結される制度改革とプログラムを提示し、現在の地方化が経済と能率に活力を与え、民主主義的な方向に転換できる基本原理になるべきである。

済州道の場合、観光地である点を考慮し、道と市郡が観光客誘致と経済活性化という短期的な生存戦略として、イベントにを開く地方自治団体も同様に集中しているが、1998年に施行された大きなイベントが24に達している。24の内容を見れば、漢拏文化祭など民俗に着眼したものが9つ、自然条件や環境に着眼したものが7つ、スポーツに中心を置いたものが5つである。主催別に見ると、地方自治団体の主催が大多数であり、国際行事レベルが4つである。しかし、実際の内容を見る時、固有のものを現代化するというよりは、娯楽に集中するものが多く、イメージ化という点では成功と言えない場合も多く、参与の多様化も課題として提起される。このようなイベントが短期的な戦略のレベルではなく、長期的なビジョン創出と連結されれば、

各イベントが持つ歴史的意味、プログラムの多様性と全体的なイベントの連結性、参与主体の多様性、民間主導への転換、イベントの専門的イメージ化にも主力することによって、道民の生活と連結されるようにし、地域経済にも役立つ民主的な民官の運営経験の蓄積機会としても活用されるべきである。

意識的な側面から道知事を身近に感じるといふ意見も多いが(55.7%)、そうでない場合も少なくなく(44.3%)、道民の意見が道知事によって樹立されると感じる程度としては、普通(50%)、低い(44.5%)の順で表れており、とても高いという意見は一部に留まり(5.5%)、現在の道政が道民生活と意見の受け入れに問題があるという認識されているが、住民意見の伝達のための制度的方案としては、申聞鼓制度(21.6%)、市民団体との出会い(16.2%)、職能別の接触(12.2%)、民願人のための機関設置(12.2%)、地方放送(10.8%)、公聴会(9.5%)、マスコミ利用(9.5%)、民願箱設置(6.7%)などを利用するという意見だった。

また、公務員の社会的統合性を高めるためには、住民参与の制度的政治づくり(30.1%)、住民に対する親切の向上(29.7%)、住民との接触増大(29.7%)、職務能力の向上(9.5%)と表れ、住民と共同で問題解決の方法を模索することが強く表出され、公務員と住民の協力強化のためには、親切(53.7%)、受け入れ窓口設置(17.1%)、権威主義の打破(12.2%)、住民接触の増大(12.2%)、意識構造の改編(2.4%)、専門化(2.4%)などが必要であるとされ、住民と協力しようという姿勢が重要な要素となっている(21世紀済州人の道民意識調査報告書、1997)。

実践命題4：自分たちのものを発展させるために、島地域の世界化を指向する海洋開拓主義的指向を持つ。

インドネシアのバリ、中華人民共和国のハイナン島、日本の沖縄、そして、済州道の間で持たれた観光政策フォーラム(ITOP-Inter-islands Tourism Policy Forum)でアジア・

太平洋島嶼間の観光協力増進と共同発展方案の模索のために、「孤立から連帯へ」というスローガンの下で開かれ、第二の海洋文化ルネッサンスに向かう跳躍の道を築いた。従って、重要なことは島は何のために今まで孤立してきたのかという歴史的な苦痛を互いに理解し合いながら、6下原則に従い、互いに連帯できるマスタープランが必要である。

このような戦略を道民意識と連結して考える時、済州道の未来産業に対する展望と関係づけられる。済州道が未来産業として育成する価値のある産業(柑橘と観光産業は除外)としては、海洋産業(16.7%)、レジャー産業(16.7%)、国際会議産業(11.6%)、先端情報産業(9.8%)、生水産業(8.7%)、農業遺伝子生命工学(8.5%)、文化産業(8.2%)、国際貿易(7%)、畜産業(4.6%)、製造業(2.8%)、教育(2.6%)、シルバー産業、カジノの順に表れたが、これを可能にするためにはそのほとんどが10-20年の中期計画が実践されてこそ可能であると展望される(それぞれ達成可能年数が10年以下、20年以下が50-60%) (21世紀済州人の道民意識調査報告書、1997)。

実践命題5：自分たちのもの(資本)を大きくするために、外国の資本も受け入れる実用主義を採択する。

これまでの済州道の開発は中央政府と財閥グループが主導してきたが、その代表的な事例が中文観光団地だ。済州地域内で常に言われているのが、「道民主体の開発」だが、それは現実的にとっても難しい課題であることを去る15年間の開発経験は物語っている。実際、道民と地方自治団体、そして大手企業が共同主体となり、中文観光団地内にコンベンションセンターを建設することは、道民が国際会議産業の定立目標に対して擬懼を抱き、反対もしたが、道民の力量を最大限に発揮する一面を見せるものとも言える。翰林地域の場合、マックリンチ神父がつくった共同組合が長い年月の中で資金を作り上げ、互いに助け合っている例と、イシドル牧場をつくり、酪農産業の可能性を広げた例は営業の成功如何で、一つの代案としての意味

を持っているが、済州道民自らが資本の主体として成長するのに長い時間がかかるものと見られる。

意識的な側面で済州道を発展させるのに支障となる要因についての質問に、優秀な人力の不足が22.4%で最も高い回答比率を示し、次に優秀な教育・研究機関の不足が17.6%、道内資本の不足が15.2%、指導層の指導力不足が13.8%、政策開発能力および行政能力の不足が11.1%、情報化レベルの後進が2.9%、航空、道路、港湾など下部構造の脆弱が3.6%、企業家の不足が2.9%、世界化程度の後進が2.9%の順に調査された。ここで示唆されるのは、済州道の持続的な発展のためには、外国資本を積極的に引き入れるのに開発が役に立ち、環境にやさしい開発を進めることが望ましいということである。また、優秀な人材の養成と頭脳の流入のためには外国の研究機関誘致と外国大学との共同プログラムが切に要請される(21世紀済州人の道民意識調査報告書、1997)。

参考文献

- 高昌壘、(1986)「韓国と済州社会の接合に関する研究」、済州大 schools 論文集、第23集。
- 高昌壘・康榮勳、(1997)「韓国と主要諸国の環境影響制度に関する考察」、『法と政策』済州大 schools 論文集、第3巻。
- 高昌壘・康榮勳、(1997)“An Island Policy of Development and Preservation: Eco-islandism Centered on Cheju Island” アジア中堅言論人招待発表論文。
- 高昌壘・韓錫社、(1992)「済州道開発特別法の争点と政策課題」『空間と社会』、第2号。
- 金繁雄・呉英錫、(1997)「環境政策論」。
- 金性俊・康榮勳、(1997)「地域産業分析の為にフレームワークに関する研究」、『法と政策』、済州大 schools 論文集、第3巻
- 愼九範、(1996)「済州大 schools 行政大学院高級管理者課程講義教材」。
- 済州道、(1994)『済州道総合開発計画案』。
- 済州道、(1994)『済州道開発特別法』。
- 済州道、(1996、1997)。「環境白書」。
- 済州道、(1997)『済州道新環境開発の為に環境指標設定』
- 済州日報 (1997.5.23、8.24、8.26)、西歸浦新聞 (1997.6.20)、ハンギョレ新聞 (1997.5.24、6.24)、漢拏日報 (1997.5.26)、東亞日報 (1997.7.28、8.11)。
- 保母武彦、(1996)「内発的発展論と日本の農山村」、岩波書店。
- 守友裕一、(1991)『内発的発展の道』、人間選書。
- Afzalur, Rahim M. (1992). *Managing Conflict in Organizations*. Prager.
- Chrislip, David D. and Larson, Carl. (1994). *Collaborative Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Milbrath, W. Lester. (1984). *Environmentalists: Vanguard for a New Society*. Albany: State University of New York.
- Nolan, L. Richard & Croson, C. David. (1995). *Creative Destruction: A Six Stage Process for Transforming the Organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Nutt, C. Paul & Backoff, W. Robert. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*. Jossey-Bass.