

石垣島白保のサンゴ礁埋立反対運動をつうじての「地元の同意」についての考察 —環境問題において地域住民の意思決定のもつ意味—

関西学院大学 家中 茂

日常的な暮らしのなかに見いだすことのできる村落のはたす環境保全の役割が、開発にともなう環境問題において鮮明に印象づけられるときがある。村落の経営基盤である自然環境がおおきな改変をしいられるおそれがでてきたときにみせる、村落をあげての抵抗運動である。

一般に、「地元の同意」をうることのできない開発計画は、程度の差こそあれ、当初計画を変更せざるをえなくなる。たとえ、計画変更の多くが開発への批判の矛先をそらし、世論の鎮静化を目的としたものであったとしても、当初計画が変更されたことにかわりはない。開発事業を円滑にすすめるためには、行政手続きを規定した条文中に明記されていなくとも、いわば「不文律」として行政にとって前提となるのが「地元の同意」である。

沖縄石垣島白保のサンゴ礁埋立反対運動は、国際的な自然保護運動が展開されたことから「地球環境問題」として注目されることが多いが、事実経過をたどると基底には、白保らと行政との間に「地元の同意」をめぐる争点があったことがわかる。新空港建設とともに埋立計画が変更されたのは、「地元の同意」がとれなかったからであり、また、国際的な自然保護運動が有効であったのも、「地元の同意」にかかわる白保部落の意思決定をふまえていたからである。開発にかんしても保護にかんしても、「地元の同意」にあらわれる地域の意思決定過程が、政策を有効たらしめる決定的な要因であることを、今回の報告をとおして明らかにしていきたい。

「地元の同意」が争われた場面を運動の経過にそぞてたどると、つきのような事例をみいだすことができる。まず、「航空法」の空港設置許可にかんする、石垣市と白保部落との対立。つぎに、「公有水面埋立法」にもとづいた「埋立同意」および「着工同意」にかんする八重山漁協と白保漁民との対立。そして、埋立工事差止裁判において立証すべき具体的な権利をめぐる「環境権」侵害と「漁業権」侵害との対立。この3つの事例において、「地元」とはだれであるのかということを、だれの同意をとれなくて開発行為をすすめることができなかつたのか、という点から推察することができる。行政の開発行為を阻止するうえで決定的な役割をはたした意思決定の主体が、「同意」をとるべき「地元」である。

当該地域の住民の意思決定が、「地元の同意」という無視できぬ社会的な力としてあらわれるのは、どのような根拠があつてのことなのだろうか。また、地域の経営基盤である自然環境の保全をめざす住民にとって、行政の開発計画に対抗するためになされる「地元の同意」の意思表示は、地域内のどのような力関係にもとづいて形成されるのだろうか。さらに、地域住民の個別的な体験をつうじてえられる生活の実感は、どのような回路を経て集団として共有化され、地域の意思決定として表現されることになるのか。意思形成の過程において、地域住民が保全しようとしている自然は、どのように意識され表現されているのだろうか。

資源の有効利用と公正な分配をかかげる「開発の論理」に対抗するのに、生物の生存条件としての、あるいは潜在的な経済資源としての自然の普遍的価値を強調するだけでは、かえって地域住民の対抗の根拠をつきくずすことになりかねない。地域住民にとって、自然是生活の実感をささえる固有の意味ある場であり、「地元」ということばに示される地域住民の決定的な当事者性は、土地とのむすびつきの固有性直接性に起因するからである。