

1. 基調講演

環境問題と民主主義

高崎経済大学 國分 功一郎

0. イントロダクション

國分と申します。哲学の研究をしております、大学で哲学を教えています。どちらかというと、社会とか政治にかかわる哲学に強い関心を持っています。僕自身がちょっとした政治運動にかかわったこともあって、民主主義についてはいろいろ考えてきました。

環境問題の個々のテーマについては思うところはいろいろありますが、環境問題一般について考えるのは難しいところがあります。ですので僕の話にはかなり制限があることを予め言っておきます。環境問題といったときに規模の問題がある。僕が、今日論じるのはローカルな問題。今日お話することがあらゆる規模に当てはまるかは、わからない。今日の問題提起の限界です。

1. 民主主義とその試練

民主主義というのは、簡単にいうと、民衆が権力を作る政治体制のこと。民衆に決定権があるということ。つまり、民衆が権力を作って、その権力を



運用してコミュニティを動かしていくのが、民主主義。一言でいうと、民衆という〈下〉から出てくる力に基づく政治体制です。民衆が権力を作るこの政治体制あるいはその考え方というのは、非常に長きに渡っているんな試練を経てきています。

書き物としての哲学の出発点には、プラトンがいます。ところが、プラトンは民主主義が大嫌いなわけです。民主制を攻撃することのある種の課題としてきた哲学者なわけです。哲学っておもしろくて、死刑と民主主義嫌悪で始まっているんですよ。つまり、プラトンが哲学を始めたのは、お師匠さんのソクラテスがアテナイで冤罪で死刑になったからです。それに強い怒りを感じ、かつ自分は政治家になりたかったけど、政治家への道が絶たれた。そんなプラトンが哲学を始めるわけです。死刑によって始まった哲学は、プラトンの民主制嫌悪、有名な哲人王に行くわけです。

僕がわりと専門にしているジャック・デリダが言っていることですが、哲学の歴史をみると、あまり民主主義を擁護している哲学者はいなかった。これは非常に興味深いことです。出発点もプラトンですからね。哲学を通じて民主主義について考えることはすでに試練。最初から、古代の時点でプラトンによって徹底的に批判されているわけです。

20世紀まで下っていくと、現代民主主義を考える上で一番の試練はファシズムだと思います。強烈な問題提起をしたわけです。ナチスは20年代から30年代の初期に至るまでの間、自分たちこそが民衆の意志を政治の舞台に持ってくる政党なんだ、という民主主義の代弁者として大手を振って歩いていた(注1)。ファシズムは、〈下〉からの力が無制限に肯定されることの危険性を証明した。いくつかの条件が揃うと、無制限な民衆の力は危険なものになり得る。たとえば、非常に経済的に逼迫しているとかですね。

1) フランツ・ノイマン『ビヒモス』[1944] みすず書房、1963年、pp.43-44

ナチスドイツの場合、大恐慌の問題があった。猛スピードで行政が問題に対応しなければいけないのだけれども、議会がまったく機能してなくてダラダラしているから、全然議会で決められない。というわけで、ワイマール時代に議会がどんどん立法権を放棄していくわけですね。大統領に特別な権限を与える条項がワイマールの憲法にあったんですけども、それを使ってパシパシ法律を決めていくわけです。つまり、ワイマールドイツは、議会こそが立法権を握らなければならないという確信を既に失っていたわけですね。それは最終的にナチスドイツによる全権委任法という有名な法律に至った。簡単に言うと、行政を正式な立法機関にするという法律ですね。これは晴天の霹靂でやってきたものではなかったわけです。それ以前に議会がほとんど機能しなくなって、官僚が法律を決める、大統領が特別令で法律を決めるということを散々やってきた結果として出てきた。ナチスは、怪物的な体制ではなくて、ある意味では近代の政治体制が、必然的に生み出したものかもしれない。民主制に何の制限もないと非常に危ないことが起こるということは、人類はよく知っているし、経験もしたわけです。

そこで近代の政治体制は、民主主義だけではだめだということに気づくわけです。それがいわゆる立憲民主主義につながる。民主主義が〈下〉からの力だとしたら、〈上〉からの別の力をかぶせる(注2)。憲法という形で上からもう一つ原則をかぶせる。それが、立憲民主主義というあり方。つまり、近代の政治体制が今のところ最終的に採用している立憲民主主義は、民主主義という〈下からの力〉と立憲主義という〈上からの力〉のバランスによって成り立っている。ポイントはそれがどういうバランスがいいのかがよくわからない、ということ。定説があるわけでもない(注3、4)。こんな形で、民主主義というのは、非常に大事なものではあるが、危険性もある、だからいろ

2) 「民主的な手続きを通じてさえ犯すことのできない権利を硬性の憲法典で規定」「民主的手続きが、本来、使われるべきでない目的に使われれば、きしみが生じることは明らか」「民主主義が良好に機能する条件の一つは、民主主義が適切に答えを出しうる問題に、民主主義の決定できることがらが限定されていること」(長谷部恭男『憲法と平和を問い直す』ちくま新書、2004年、p.41, 61, 62)

3) 「民主主義なき立憲主義は空虚であり、立憲主義なき民主主義は盲目である」立憲デモクラシーの会主催シンポジウム「私が決める政治」のあやうさ:立憲デモクラシーのために」[2014/4/25 法政大学]での大竹弘二氏の発言 <http://constitutionaldemocracyjapan.tumblr.com/activities>

4) 大竹弘二+國分功一郎『統治新論』太田出版、2015年、pp.81-89

いろな試練にさらされてきた。そこで、人類は、憲法という原理原則をかぶせてその中でうまくやってきた。いろいろな論点があるけれども、今日まず出発点としたいのは、民主主義が試練を重ねてきた、ということです。

2. 民主主義にとっての環境問題／環境問題にとっての民主主義

民主主義にとって、環境問題はどのような位置にあるのでしょうか？ 環境問題も民主主義にとって試練になるのでしょうか？ たえば環境問題は専門家にしかわからない。だから、民衆の意見を聞いていては、環境によってよくない選択がなされるかもしれない。だから民主主義的に決めないで専門家が決めるべきである——こういう考え方は一応可能だと思いますし、それなりに普及もしていると思います。今日、僕が言いたいのは、それは間違っているだろうということです。今日はそういう問題提起をしたいと思います。なぜなら、具体的に政治問題化した環境問題を一つずつ見えていくと、民主的プロセスを無視した方がいいとは、とてもいえないということに気づくからです。それをいくつかの事例を通して考えてみたいと思います。

3. いくつかの事例から学べること

1) 吉野川可動堰建設計画問題（徳島県）

150年に一度の洪水に備えるという理由で、昭和57年（1982年）に吉野川にある第十堰の改築を建設省（当時）が計画し、可動堰計画がスタート

しました。第十堰の構造を説明すると、これは石が積まれたダムのようなものです。川の水の流れを調整するために、江戸時代に作られました。おもしろいのは、ダムみたいに完全に止めないで、その中を水が通るところです。石が積んであるだけだから中を水が通る。そして、堰はフィルターになっていて、そこを通ると水がきれいになって出てくる。また、この堰は何度も修正されています。1回作ってちょっとここは具合がよくないと直したり、壊れたら直したり、そういうことをずっと積み重ねて作ってきたものです。だいたい水と同じぐらいの高さで、上を自転車で走ったり、遊んだりできます。

これに対し当時の建設省は、これはフィルターだから、大水が発生すると水を含みきれなくて、「せきあげ」と呼ばれる水面が高くなる現象が起こる、つまり洪水が起こるとし、これを壊してここに長良川にできたような可動堰を作らないといけなくって言ったのです（注5）。

しかし、地元の人は「せきあげ」は起こらないことを知っていました。堰はフィルターだから「せきあげ」が起こるとするのは東京の霞ヶ関で考えている役人の発想で、地元の人はずっと見てきているから、そうならないことを知っていました。日本は洪水に悩まされてきた国なので、優れた堰の建築技術があったようですね。第十堰も洪水になりそうになると、中の水の流れが速くなるらしいです。だからせきあげは起こらない。

可動堰では、流れを全部ブロックしてしまいますので、ヘドロがたくさんたまり、きれいな川が台無しになる。第十堰はそうではなくて、流れを生かし、しかもフィルター効果もあるという実に優れた自然工法とでもよぶべき建築物なのです。まさしくフィシス（自然）とテクネー（技術）の融

5) 長良川の可動堰（1998年本体工事着工。1995年本格運用開始）。

6) 村上稔『希望を持たない市民政治』緑風出版、2013年。

合ですね。

しかしながら、地元の声はなかなか中央に届かない。徳島では、2000年1月、市民の直接請求による住民投票が実施され、55%の投票率によって計画拒否の意志が示されました(注6)。これによって計画はストップしました。

ただ実際には計画は完全になくなったわけではないのです。日本の都市計画や公共工事の問題は、計画が永遠になくならないことです。アメリカはサンセット方式と言って、一定期間計画が実現されないと、日が沈むように計画は白紙に戻る。ところが、日本だと、日本国が続く限り計画は永遠に残ります。

2) 小平市都道計画問題(東京都)

僕が関わった事例です(注7)。僕の地元の小平市に都道の建設計画が突然進み始めました。55年前の1963年に策定され、そのままになっていた都道の計画が90年代に突如復活したのです。幅36メートルの道路で、住宅地と雑木林、玉川上水を貫通します。200世帯以上が立ち退きを強いられ、480本の樹が切られることとなります。

地元の意見を聞かないのはおかしいじゃないかということで、住民投票をやることになった。都道計画の一番の根拠は渋滞でした。80年代はバスが30分遅れるのは当たり前だったそうです。ただ、地元の人が口を揃えて言うことは、最近渋滞しない。今、人口が減って車が減っている時代に、なんでこの渋滞解消ということを書いて、道路を作る必要があるのかというのが、僕も含めた少なからぬ人の思いだったわけです。

この場合も渋滞は解消しているということを地元の人は知っていた。ここ

7) 國分功一郎『来るべき民主主義－小平市都道328号線と近代政治哲学の諸問題』幻冬舎新書、2013年

8) 山口和也「住民の合意形成と地方紙－川辺川ダム建設中止をめぐる」(石坂悦男編著『民意の形成と反映』法政大学出版局、2013年)

にも地元ですでに知識があったわけですね。地元では渋滞が解消していることはわかっていた。ところが、新宿の西口にいる都庁の役人は頭の中で考えているからそういうことはわからないわけですね。徳島の場合は、住民投票でつぶすことができましたけれども、この場合は、逆に住民投票でつぶされてしまった。2013年5月、市民の直接請求による住民投票が実施されますが、市長によって直前に付された成立要件(徳島市住民投票と同じ投票率50%)のため「不成立」にされました。投票率は35.17%。投票用紙は後に、中身を確かめることなく焼却されてしまいます。

3) 川辺川ダム建設問題(熊本県)

集中豪雨で球磨川が氾濫し、戦後最大の被害が出た1965年の水害から1年後の66年、国は川辺川ダム建設計画を発表します。詳細は割愛させていただきますが、この計画については、40年以上もたった2008年9月11日、県議会本会議において蒲島郁夫知事が熊本県知事として初めて川辺川ダム建設反対を表明するに至ります。都道府県知事が国管轄のダム受け入れを拒否したのは初めてだったということです(注8)。

重要なのは、そのような決断を可能にしたのが、その前の潮谷県政時代に、中央から来た役人も交えた住民参加の討論会をたくさん開催していたということです。

話し合いは平行線だったという評価が大方だったそうです。でも、平行線だったということは、何を意味しているかということ、中央からきた官僚が地元の人々を説得できなかったということです(注9、10)。ここにも地元の非常に強い意志と知識があったわけですね。ある意味、専門家たちに説得されな

9) 2001年から2003年までの住民討論集会→議論は平行線。しかし「膨大な情報を持っている河川管理者の国交省と、ダム反対派市民団体が議論を9回もやって平行線だったということは、国の説得力が通じなかったということでもある」(山口(前掲)、p.119)。

10) 2003年から2006年まで利水事前協議が計78回。延べ311時間(利水計画の違法が裁判で確定したため、農水省は新しい利水計画の策定を迫られた)。→地元農家の熱心な参加。議論は平行線。しかし「本来は中央省庁が一方的に決める国営土地改良事業で計画段階から関係住民が長時間議論に加わった意義が小さくない」(山口(前掲)、p.120)

かったということですね。それが最終的に知事の表明につながっていくわけです。

非常に興味深いのは、民主党政権の前原誠司国土交通大臣のとき、ハッ場ダムとともに計画中止を地元で申し入れたんですが、ハッ場ダムについては住民から「何を今更」という強い反発があったのに対し、川辺川ダムの流域住民は、大臣による中止表明を非常に冷静に受け止めたということです。川辺川ダム計画の推移をずっと見てきた熊本日日新聞(注11)の記者の石坂さんの意見では、地元での議論の積み重ね方が違ったのではないかというんですね。(注12)。川辺川ダムの場合は、まさしく平行線の議論をずっと積み重ねてきた。それによって地元で理解が深まっていき、知識も高まっていき、思いも深まっていく。だから大臣の決定が来たときにも人々はそれを冷静に受け止めることができた、と。

これが何を意味しているかということ、民主的な議論の積み重ねが物事を進めていく上で非常に重要だということです。議論が平行線だから意味ないじゃないかというのは、非常に短期スパンでしかものを見ていない人の考え方であって、議論を積み重ねていくことによって目に見えない効果、人々の心の変化、主体としての変化が起こる。僕も自分で住民投票活動をやっているときに非常に強く感じました。住民投票って実際に投票することが一番重要というわけじゃないんですよ。住民投票に至るプロセスが大切なのです。住民投票をやると参加の実感が生まれる。さらには、地元でデータも流れるし、情報も流れるし、イベントも行われたりして、みんなが考えるようになる。それが、民主主義への市民の参加の意識をつくっていく。ここが一番大事なところなんです。

11) 地方紙「熊本日日」の果たした役割。最初の掲載は1965年8月3日。→毎日平均1～2本の記事。いくつもの長期連載。

12) 「前原国交相はその数日前にはハッ場ダムの地元を訪れ、中止を表明していた。川辺川ダムの流域住民が大臣の中止表明を比較的冷静に受け止めたのに対し、ハッ場ダムの特に水没予定地の人々は「何をいまさら」と一斉に反発した。これは民意の熟度に差があったためではないだろうか。川辺川ダムをめぐる反対運動があっただけでなく、住民議論が県内全域で重ねられていた」(山口(前掲)、p.129)

長良川と吉野川の違いでいうと、当時長良川の可動堰は話題になりましたね。著名人や文化人が多く参加した。ところが、地元の人を置いてきぼりになり、しらけていたというのです。結局、自分たちの地元を自分たちがなんとかするという方向にいけなかった。その失敗を繰り返してはいけないというのが、徳島で吉野川を守るために運動した方々の強い思いだったと聞きました。地元の人々の力を結集する。地元の人に関心を持ってもらう。それがうまくいったわけですね。

4. 結論に代えて

「欠如モデル」という言葉があります。欠如モデルとは、科学と社会の間に生じる齟齬は、大衆に知識が欠如しているから起こっているのであって、問題は大衆の側にあり、大衆に知識を供給することで問題は解決する、という考え方のことです(注 13)。環境問題は専門家が決めた方がいいという考え方は、欠如モデル的な目線に立っているわけです。でも、今日紹介してきた事例からわかることは、専門家、科学者あるいは中央の官僚が言っていることを、そのまま鵜呑みしたら大変なことになるということです。

「欠如モデル」で考えるのはダメです。専門家の知識だけでは物事はきちんと判断できないからです。専門家と民衆がきちんと対話することが大切なのです。なぜならば知識というのは科学者や官僚が独占しているものではなくて、地元にたくさん転がっている、そういうものであるからです。その知識を活用していかないと、環境は悪くなるし、お金もかかる。

13) 中村征樹『ポスト3・11の科学と政治』ナカニシヤ出版、2013年、pp.47-50

ここから暫定的な結論を引き出したいと思います。私の考えでは、環境問題は民主主義にとっての試練ではない。環境問題とはむしろ民主主義がかなりうまく機能する、あるいは民主主義が得意とする分野である。これが今日の僕の問題提起です。環境問題はきちんと民主主義的に取り組んだ方がよい。地元にある知識を活用することが大切だし、民主主義的に進めなければ絶対に住民は納得できない。道路やダムを建設する必要がある場合だってあるでしょう。その場合でも民主主義的に進めなければ大きな禍根を残すことになります。

ただ、ここで強調しておきたいのは、僕が扱った環境問題はローカルなものに限られているということです。地球規模の環境問題についても同じように議論出来るのか、そこは大きな問題です。ですので、この点を皆さんに議論していただきたいという問題提起をして、講演を終えたいと思います。

