

これからの里<都市>居住におけるリスク回避の方向性

東京大学東洋文化研究所助教授 菅 豊

本日の私の発表は、「これからの里<都市>居住におけるリスク回避の方向性」というタイトルですが、「里」という問題と、「都市」という問題を絡めるトップバッターとしてお引き受けいたしました。

私は、民俗学という学問を専門にしております。民俗学は一般にあまり知られていない学問でありますけれども、簡単に申し上げまして、過去からいままでつながって来る「伝統的」な文化を研究する学問でございます。もっと踏み込んでいいますと、過去から現在につながる伝統的な民俗文化を元に、現在を考え直すという学問であります。簡単にいうと、温故知新の学問です。

したがって本日お話しする内容も、過去からつながってくる文化と現在の文化・社会というものを対照しながら考えてみたいと思っております。

本日の報告内容について簡単にご説明いたします。

報告の内容

1. 高いリスクにさらされていた伝統的在地社会には、公・共・私のリスク管理があり、「公」が弱かった。
2. 現代都市社会は、リスクを管理するシステムが「公」に偏り、共、私に弱体化している。
3. 今後、リスク管理システムをバランスの良い「入れ子構造」にすべきである！
4. ＊それが構築された社会は、水だけでなく他のリスクにも抵抗力のある社会となる！

2006年2月23日

第 1 点として、高いリスクにさらされていた伝統的在地社会には、公・共・私のリスク管理があったものの、「公」の管理が弱かったということをお話します。

第 2 点として、現在都市社会は、リスクを管理するシステムが公に偏り、以前と比べて逆に「共」と「私」が弱体化している。

第 3 点として、そういうアンバランスな状態になっているリスク管理をバランスの良い「入れ子構造」にするべきである。

第 4 点に、こういうリスク管理システムを「入れ子構造」として構築した社会は、水だけではなく他のリスクにも抵抗力があるという、夢のようなお話をしたいと思います。

本題に入る前に、言葉の確認をいたします。

このフォーラムでもキーワードとなっております“リスク”という言葉は、みなさんもよくお使いになると思いますが、それは端的にいうと「ある結果が生じる可能性に対する不完全な知識」と考えられます。しかし、その「ある結果が生じる可能性は、過去の情報によって歴史とか伝承とか記録、記憶によってすでに得られている。」と考えられるものです。簡単に申しまして、“リスク”は「将来起こる可能性が予測されているものだ」と、一般的に考えられています。

よく似た言葉に“不確実性”という言葉がありますが、こちらは「ある結果が生じる可能性に関して、情報がない。」簡単に申し上げまして、「将来起こる可能性がまったくわからないもの」を“不確実性”と表現いたします。

“リスク”と、この“不確実性”は、やはり分けて考えるべきでありまして、民俗学などが対象にしておりました伝統的な在地社会では、不確実性の認知システムというものはありませんでした。あくまで経

験的、試行錯誤的な条件に基づくリスク管理がやられていた訳です。

そういうリスクを管理する方法が、大きく分けて3つあります。

まず、「私的リスク管理」。これは要するに個人個人が自分のリスクを管理しているやり方。さらに「公的リスク管理」。これはいまの言葉でいうならば、たとえば国とか地方行政といった公的なセクターによって担われるリスク管理です。

そして、3番目に「共的リスク管理」というcommunal なリスク管理があります。具体的に説明しますと、その中のひとつとして私が特に強調しておりますのが、在地リスク管理というものです。community-based risk management と英訳できます。コミュニティ、共同体を基盤とするリスク管理であります。今日は、これについて強調してお話したいと思います。

3つのリスク管理 (risk management)

- 私的リスク管理(private risk management)
- 公的リスク管理(public risk management)
- 共的リスク管理(communal risk management)
在地リスク管理(community-based risk management)

2009年2月23日

在地リスク管理

community-based risk management

- 脅威、障害を経験的、伝承的に認知し、それらの到来を事前に予測して危機的状況を避けようとする人間の傾向、つまり「危険の最小化」への志向を、**在地社会及びその構成員が共的に具現化することによって、生活を保障し、維持すること。**

2006年2月23日

この「在地リスク管理」とは、「脅威、障害を経験的、伝承的に認知し、それらの到来を事前に予測して危機的状況を避けようとする人間の傾向、つまり危険の最小化への志向を、社会およびその構成員が共的に具現化することによって、生活を保障し、維持すること」と、私は定義づけております。

ここで大事なものは、たくさんあるリスク管理のシステムの中でも、それが在地社会によって担われるリスク管理であることです。たとえば、みな

さんの中にも地震に向けて食料を備蓄している方がいらっしゃると思います。うちにもリュックサック2つ分、持ち出せないくらいの備蓄を食料として玄関に置いてあります。これは間違いなくリスク管理なのですが、あくまで個人のリスク管理です。個人の意志、個人の自己決定によってなされている訳です。そういういわゆる私的なリスク管理の場合は、それをやる人もいれば、やらない人もいる。あるいは私のようにリュックサックを2つ分もやる人もいれば、別のかたちでやる人もいる。というように手段が違う。あるいは度合いが違う。そしてそれに費やすコストは完全に個人が負担します。なおかつ、いざ地震が起きて、そういう被害から逃れる程度は、個人個人によって異なってきます。罹災率に関してひとつの社会で大きな差がある訳です。

ところが、在地リスク管理は、在地社会において共的意志、共的決定、共的責任によって選択された行動である点で、非常に特徴的であります。この際の在地社会とは、ある程度共通した社会的価

値観とか倫理観を生み出せる社会。それは現在もある、あるいは過去からあったもの、さらにいまはなくても、今後そうしたものを生み出せる社会として考えていきます。それは国家などの大きな単位ではなくて、地域共同体程度の小さな単位であります。

リスク管理がそういう在地社会で行われる、すなわち在地リスク管理の場合、基本的に単位社会全体で選択され、合意形成される。そして単位社会でリスク観を共有することが非常に重要になってまいります。リスク管理に費やされるコストは個人個人ではなく、強制的にそれぞれに分配される。その代わり被害は、ある社会においてある人は助かって、ある人は全然助からないという層を作るのではなくて、被害を受ける格差は基本的に少なくなるように管理される形態であります。

いまお話ししたように、リスク管理には公的、私的、さらに共的な在地リスク管理という 3 つの管理の形式があるということでもあります。

実際に在地社会、伝統的に生活を営んできた社会、過去の社会ではどのようにリスク管理が行われたかを、これから見てみたいと思います。そこで取り上げたいのが、高リスク社会、リスクの非常に高かった社会、具体的には過酷な低湿地帯を取り上げます。水がたくさんあるために常に洪水、水害に遭いやすい場所。なおかつ、大量の水のために生産活動がやりづらい場所。具体的には、近世新田開発によって拓かれた土地といえると思います。

日本全国にこうした低湿地はたくさんあったのですが、特に有名なのが岐阜県木曾三川流域とか、新潟県蒲原平野、利根川流域であります。今日は岐阜県の木曾三川流域、輪中で有名な地域を取り上げてみたいと思います。

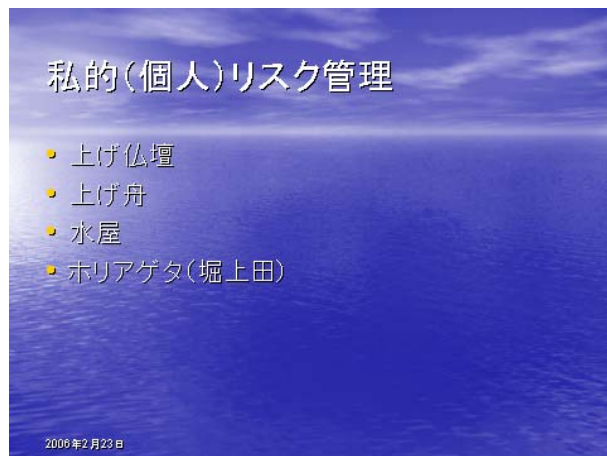
岐阜県の海津市、この前まで海津町と呼ばれていたところは、揖斐川や長良川など大きな河川に挟まれ、洪水のリスクが高い輪中地帯であります。ここでのリスク管理について、まず公的なリスク管理を見てみたいと思います。

近世における公的リスク管理は、いわゆる支配者によるリスク管理ですけれども、ここでは支配者によって大きな治水事業が行われました。それは堤防を作ること。ここでは、幕府の命令によって、非常に有名な治水である宝暦御手伝普請が行われました。「宝暦の治水」として地理の授業でも習うのですが、18 世紀の中頃である宝暦年間、幕府は薩摩藩に強引に命じて巨額の費用を投じさせて、堤防を作らせました。同じく「宝暦の治水」では、洗堰というものを作らせました。先ほどお話ししたように、ここは長良川と揖斐川に挟まれた地帯で、水路としては長良川の方が非常に高い水面を持っています。大水が起こると長良川の水が揖斐川の方面にどんどん流れ込むために、大水が揖斐川沿いで起こるのです。こうした洪水を防ぐために、この洗堰というものも作りました。これら大規模な事業が公的なリスク管理として、近世に行われました。これは、かつての「大型公共工事」といえるかと思えます。

しかし、この事業は、果たして住民の安全のためにやられたリスク管理、あるいは公共の工事だったのかというと、実は怪しい部分があります。これらは、あくまで新田の生産の向上、すなわち経済的な目的を目指す政策の延長線上にあったのではないかと。さらにもう一つは軍事的な政策。薩摩藩という外様大名を疲弊させるためにやらせたのではないかと。よくいわれていることですが、実際は住民の安全、住民のリスクを本位としてやられた事業ではないのではないかと。実は近世あるいは

前代というもののなかにおいて、治水技術自体も充分に対応できなかったうえに、公的なリスク管理の意識も、充分とはいえない状況であったようであります。

そういう状況下、ここに住んでいる人々は手をこまねいて、単純に洪水の被害を受けてしまう生活をしてきた訳ではありません。彼らは自分達の個人的なリスク管理、それと先ほど述べたような共的な在地リスク回避を考え出しています。



次に、私的リスク回避についてお話いたします。

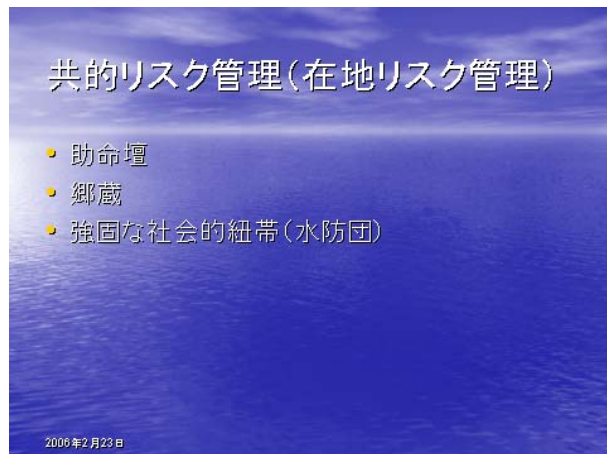
そこには「上げ仏壇」という仏壇に縄をつけたものがあります。洪水の際、大事なご先祖様を濡らさないために、仏壇を2階へ上げます。そのために、仏壇に縄を取り付け、滑車で上げる仕組みになっています。もっと有名なものに、洪水になったらすぐに逃げていけるよう、軒先に「上げ船」というものを吊るしてあります。また豊かな農家しか持っていないのですが、自分の敷地内

に基壇を高く上げて、洪水で水に浸らないような「水屋」と呼ばれる避難小屋を作っている家もありました。この中には、備蓄食料が蓄えられています。

さらに、この地の住民は、「堀上田」と呼ばれる櫛状の田んぼで複合的生業を営んでいました。近世の技術では、きっちりとした乾いた田んぼにできなかったために、田を半分削ってその土で昇給して、地面を上げて田んぼを高位にする。そのため半分は潰れてしまいます。これを「堀潰れ」と呼びますが、「堀潰れ」は溝状の水路になっています。その結果、水田は一応でき、安定するのですが、やはり減収になります。ところが、「堀潰れ」には、魚や鳥がやって来ます。その魚や鳥の獲得と稲作生産を複合的に営むことによって、彼らの生活は、以前より若干安定しました。低湿地に住んだ結果の適応なのですが、リスクをある程度回避できる多資源利用というのを、彼らはやっていた訳です。

この状況が、実は江戸時代、宝暦年間の30年後くらいに書かれた『濃州徇行記』という書物に残っています。この文書では、宝暦年間の治水が、あまり有効でなかったことが実はわかるのです。それを見ますと、この地域は「水損無取の事多し」、つまり水に害を受けて、作物が取れないことが多いとあります。さらに「水深溜りは多く畔田にす」とある。「畔田」は、先ほどいった「堀上田」です。そして、貧村であって、もっぱら農業をするのだが、「水損不作の年には魚鳥の殺生を以てすぎわいとす」、すなわち、お米が取れない時は、魚と鳥を捕って生きると書かれています。さらには「不毛の水田」とか「細いぶせき住家をなし」、「さも哀れさも恐しくも覚ゆる處なり」、要するに貧乏で悲惨なところと書いてあります。取れた魚や鳥は、高須という地域の中心地に集められて、京都への産物として販売されていました。この地の人々は、このように複合的に多資源を利用するという、リスクに対応するシステムを、古くから持っていました。

さて、いまお話したのは、個人的なリスクの回避です。次に、共的リスク管理についてお話いたします。



最初に「助命壇」というものです。

「助命壇」は、先ほどご紹介しました「水屋」に似ていて、高台を作ってその上に避難所を作ります。ただし「水屋」は裕福な家が個人的に作ったのに対して、「助命壇」は村ごと、すなわち在地社会で持ち、管理していたのです。たとえば、海津市の本阿弥新田の助命壇は、地主が貧農のために、私財を寄付して作ったといわれています。この助命壇は、現在の都市防災デザイン

ンの中で大いに参考になる、非常に面白いシステムだと考えられます。

さらに「郷蔵(ごくら)」とって、村共通で持つ水防小屋も在地社会で保有していました。そこに水防の道具・資材・機材を貯めておいて、いざ堤防が決壊した時に、共同でみんなが水防作業にあたるための倉庫です。

また、その水防作業にあたるのが、水防団です。現在でもこの地域には非常に大きな水防団組織が残っていて、年に何回も水防訓練をやります。彼らは常に高いリスクと接して生活してきたために、“社会的紐帯”を非常に強いものとしてまいりました。この“社会的紐帯”は、リスク管理において非常に重要な役割を果たして来ております。ところが、ここではあまりにも内部的に固まり過ぎたために、外側の村に対しては、他所の村はどうなってもいいというようなネガティブな「輪中根性」ともいわれる側面をも生み出してしまいました。しかし、それにしても、この地域のリスク管理において、この“社会的紐帯”は非常に重要な役割を果たしてきたと思います。

以上、いままでお話したリスクを負った在地社会のリスク管理をまとめますと、公・共・私というレベルでリスク管理が行われているのですが、いわゆる公の関与力というのは非常に弱かったといえるかと思えます。しかし、そのために、それを補うかたちで共と私のレベルのリスク管理が発達したということです。リスク管理において、公の管理が充分ではなかった、という非常にアンバランスな状態にあったといえます。

さて、翻って、いま私たちが生きる現代都市社会を見たいと思います。現代都市社会においても公的なリスク管理、あるいは共的、私的なリスク管理は、やはりそれぞれ行われています。ところが、現代社会におけるリスク管理技術の問題、あるいは管理権能の問題を見ていきますと、明らかに公的なリスク管理、あるいは技術に非常に集中している。たとえば、河川改修、堤防、ダム、可動堰、地下調節池…。様々な技術や管理機構が発達していますが、それは公が主体として担うものであり、かつ、物質的な技術論中心の考え方になっております。ハードな技術ではありませんけれども、ハザードマップも情報の面で非常に大事なものでありますが、その制作は公が担うものです。

もちろん、共的なリスク管理もないわけではありません。たとえば、町内会の防災訓練が行われて

います。あるいは、個人的に備蓄する私的なリスクの管理技術もあるかと思います。現在、公的なリスク管理と並行して、行政側も、そのような共的、私的リスク管理をアピールするようなことをやっているかとは思いますが、やはり資本や資源の投入、あるいは実際的な活動という面から見れば、いまは明らかに公の管理に偏重したアンバランスになっています。過去が“公が弱過ぎるアンバランス”だとすると、現在は逆に“公の管理に偏重したアンバランス”といえるのです。

このアンバランスが、水害リスク管理の意識を個々の住民から奪っている側面があります。そのために、個人のリスク管理、共的リスク管理を弱めてしまう。よくいわれることですが、「危険な安全神話」、つまりみんなが安全だと思ひこむ、信じこむ「神話」ができてしまっている訳です。

こういう安全神話を多くの人々が信じている中、技術論中心の近代知が弛緩させた水害リスク管理の意識を呼び起こす、そして、危機意識生成の回路を再び取り戻すというような運動を、環境社会学者の嘉田由紀子さんなどは、琵琶湖および淀川水系の周辺でやられております。そのような共的なリスク管理、あるいは個人のリスク管理を、現在において復活、あるいは充実させる必要があると、私は考えております。

このような現状を正しく理解するために、我々は、まず「安全は資源である」ということを認識する必要があると思います。私は、リスクも資源論で理解できているのですが、安全の方がわかりやすいので、このように表現します。



「資源管理」の研究は非常に進んでおります。「安全」を「資源」と考えると、その資源を管理するには、その多くの管理主体が“入れ子構造”になる必要があると考えられます。具体的に“入れ子構造”をご説明しますと、私的な管理、共的な管理、公的な管理というものが、ただそれぞれバラバラに存在する訳ではなく、“入れ子”というのは単純に有機的に並列するだけではなくて、関連しながらシステム設計をやるという事です。

ということです。

たとえば、共的管理という小さなコミュニティ単位の管理を考えていく時に、公的セクターがバックアップしたり、直接関与していくとか、私的管理の動きにも、公的セクターが関与する。単純に並存する訳ではなくて、“入れ子”になっていく管理システムが重要であるということがいわれております。

リスク管理においても、その主体を入れ子構造にしていく必要がある。先ほど、現在、公が強過ぎると私は申し上げましたが、決して公の関与を否定している訳ではありません。リスク管理を“入れ子構造”にするために、実は行政が非常に重要な役割を持っています。むしろ共、私のリスク管理を促進する、あるいは実現可能なものとするためには、この公の果たす役割をじっくり考える必要があります。すなわち、リスクを管理するための Co-management を創出する必要があるという訳です。

Co-management も、資源管理研究で導かれた概念です。それは、簡単にいえば共同管理というこ

とになります。management とは“管理”です。Co はたとえば cooperation のように“共同の”“みんなで一緒に”といった意味です。この“みんなで一緒に”というのは、公・共・私、様々なアクターを乗り越えて一緒にという意味です。単純に申しまして、複数の社会的アクター、行政や地域住民などが公正にマネジメント機能を共有することを明確化し、保障する状態であります。

具体的にいうと、第 1 に重要なのが、国家、地方政府、地域団体、住民、これらのいままでは相対抗するようなアクターだったものを、それぞれが適切に責任分担をする必要がある。どこかひとつが責任を持ってやるのではなくて、それぞれが責任を分担する。さらに、どこかひとつが権限を独占するのではなくて、権限も分担していく。さらに第 2 点として、住民の自立性を確保すること。様々な決定プロセスに地域住民を関与させていく。たとえば、国家が何か事業をやる際に、その決定プロセスに地域住民・地域団体が入っていく。逆に地域住民が何かやろうという時に、勝手に地域住民がやる訳ではなくて、いわゆる社会性・地域性を留保していくために、公的機関が法的なバックアップや、あるいは資金的バックアップをやっていくということであります。

Co-managementとは...

1. 国家、地方政府、地域団体、住民...による責任分担。
2. 住民の自律性の確保と、さまざまな決定プロセスへの地域住民の関与。
3. 公的な制度としての正統性の確保(法的)。
— 現在の流域委員会、河川審議会(河川における市民団体等との連携)では十分ではない。

*** リスク管理におけるCo-managementの創出が必要！**

2006年2月23日

従来の制度においても、流域委員会のようなかたちでやられているという意見もあるかもしれませんが、Co-management の研究からいうと、明らかにまだまだ足りない状況にあります。したがって、水をめぐるリスク管理を考えると、実は Co-management を、もつと活用していく必要があると考えられます。

最後に若干空想みたいなお話をしますが、水をめぐる Co-management を作り上げていくと、そこには新しいコミュニティができるので

す。「風が吹けば桶屋が儲かる」程度のお話でしかないのですが、水の問題をめぐる社会的仕組みを作り上げるにより、水を媒介とする公-共-私のつながりができ上がります。この“つながり”という言葉が、未来に向けての一番のキーワードになるかと思えます。それらがつながっていき、さらに個人個人のつながりが深まる。そうすると在地社会が形成、強化されてまいります。

その社会は水以外の問題、たとえば防災の面でいえば、地震にも力を発揮しますし、防犯にも力を発揮するようになるでしょう。すなわち、水の問題をめぐる社会的仕組みを作り上げることは、新しいコミュニティを作り上げることに他ならないのです。

今日お話した話は、「これまでの里」の話に限定されるのではなく、水をめぐる Co-management によって「これからの里」を作る、という話に発展させていけるのだと私は考えております。