

管理の意外性

門間敬一*



歴史に学んでも、現代に生活を営んでいても、世の中の動向はめまぐるしいと感じる。例えば、300年前の江戸時代の日本人口は約0.3億人と言われ、現代は約1.2億人に増加し、21世紀半ばには約0.7億人に減少すると推計され、変動の背景の一つに社会・経済の成熟過程が挙げられる。

身近な管理の例に、家屋の扉等の施錠がある。ところで、江戸時代の施錠は門(かんぬき)が一般的であり、良くて南京錠が使用されたにとどまっていた。しかし、施錠の実態は身分と場所によって様々で、中には盗られて困る物は何もないということで、年中開放している家屋も多くあった。現代に目を転じれば、住宅様式の変化とともに施錠も高度化しつつあるが、それに応じて盗賊の手口も進化し、あえて相対的な比較を大体に行えば、家の施錠という管理行為の程度の差がもたらす危険性は、江戸時代も現代も大差がないと考えられる。ただし、異文化を持つ大勢の不法就労者・密入国者が増加する今日、家屋の施錠という管理行為の様態は、緊急的に高度化する必要があると考えられる。現に、一部のマンションなどでは、外敵に対して安全性が高い、独自の入門・駐車場管理システム及び施錠のID化を構築している。このように、「管理」と一口で言うことは、容易だが、その様態は時代背景によって大きく異なり、また危険性回避の効果についても、分析の如何などにより異なることが明らかである。

私たちが業務として日常的に行っている公物管理は、事実管理と行政管理に大別される。ここで、公物には河川などの自然公物と道路などの人工公物があり、また事実管理は「公共土木施設の適切な運用と維持・修繕等」、行政管理は「指定地の適切な運営と行為の制限等」を行うことを指す。事実管理には「管理者及び他者の違法行為」のほかに「管理水準」と「管理瑕疵」といった難解な事柄・問題が含まれる。一口で「災害」や「事故」と規定することは簡単だが、その原因が予見できない天災(不可抗力)によるのか、管理水準に照ら

して何らかの瑕疵が認められる人災(管理者等の不注意)であったのかを判定することは容易ではなく、古今東西、法廷において論争が繰り返されている。事実管理にはこのような灰色を持った境界・内容が含まれており、業務に携わる者の間でも、その内容をめぐって時には議論を生じることがある。河川等の管理において、かつて“看板論争(造語)”が生じた。その看板とは「危険ですから河川(構造物)には立ち入らないで下さい」という類のもので、河川そのものの危険性というよりは、河川構造物等に付随して生じる危険性を警告するために、設置されるものであり、そのために看板を立てるべきか、それのみで足りるのか、という論争があった。実際のところ、水管橋などには、よほどの故意がない限り進入できない物理的な措置(鋼鉄の槍で円形に囲む)が当時から講じられていたことから、河川等に設置する構造物にも、そのような措置が必要であるという論調もあった。また逆に、看板を立ててあるにもかかわらず、管理瑕疵を問われる場合があったことから、いっそのこと看板を立てず、危険性の認識は個人個人の判断に任せるべきであるという意見までされた。結局、管理者は誰かが構造物に立ち入ると危険であることを承知し、立ち入る可能性を予見しているにもかかわらず、そのことを周知徹底しない場合には、然るべき注意の喚起を怠った管理義務違反であること、また危険性に係る説明・回避の責任を管理者がどこまで負うべきかという問題に対しては、もっぱら個々の市民の判断に因るべきものであり、管理責任の範囲を超えていると解釈された。今日では些細なことと思われるかも知れないが、事実管理に関してこのような議論がなされた時期があった。個人個人の注意義務に関して、よく見かける現在の類似例に、「当駐車場内での盗難・事故には一切責任を負いません」という看板がある。この表示内容に対して、市民の大半は当然のこととして受け入れるが、不幸にして各種盗難・事故に遭遇した場合には、警察の手を借りることとなり、駐車場の管理責任問題から離れ

*建設省土木研究所砂防部砂防技術総括研究室

ることになる。このように、管理者の責任と個人の責任との間には、災害や事故の発生事情によって、その後の処置に大きな開きが生じる。

以上の例は、公物管理に当たって、どの程度の管理水準を設定し、どの程度の管理サービスを提供するのか、よく考慮する必要があることを示唆している。ここで、公物管理のうち自然公物管理に関しては、河川等はもともと洪水氾濫等の危険性を有しているとの認識を一般市民が持ち、一方、人工公物管理に関しては、道路等は安全に造られ、交通事故等を除いて安全に通行等できるとの認識を一般市民が持っている。このように、それぞれの対象によって、公物管理の背景が異なり、その発心の第一歩から方向性までもが異なることに注意を要する。管理者にとっても市民にとっても、河川と道路に対してそれぞれ重要性という視点があるものの、その表現方法と意味合いが異なる。現在の管理者側の表現例を引くと、河川には一級・二級河川(水系)または都市河川・一般河川という区分が、道路には国道・都道府県道等もしくは高規格幹線道・地方道といった区分が与えられている。ここで、河川に関しては主に広域性・洪水被害の甚大さに基づいて分類され、道路に関しては主に広域性・利用の重要性に基づいて分類されている。河川・道路とも前段の広域性については、ほぼ同様の視点を持ち、後段について河川では水害に代表される不利益に対して、道路では輸送に代表される便益に対して考慮され、両者の管理には対照的な視点が込められている。従って、整備目的・管理水準の導入の経緯なども異なる。管理水準導入の経緯を紹介すると、河川は大昔よりその形状を殆ど変えることなく存在していたため河川管理の必要性が道路管理の必要性に先行していた。河川改修工法が低水工法(明治)から高水工法(昭和)に移行する過程で、どの程度の洪水(既往最大洪水、超過確率洪水など)を対象として河川を管理すべきかについて、当該河川が持つ個別の特徴を勘案しつつ、主に治水安全性の視点から検討されてきた。一方、道路管理においては、車両用に布設し管理延長を伸ばしながら、砂利道の舗装・歩道の整備・騒音の低減等の整備を行い、道路の質を向上させ、バイパスの整備・ボトルネックの解消へ向けて急速に進展してきたという経緯から、管理水準という概念は、国道等の一部区間に通行規制基準を設けたものの、主に快適性の視点から(アスファルトの打ち換え期間・不陸整齊基準など)昭和の末に導入された。河川においては管理水準を的確に設定し、

適切な河川改修を行ったとしても、局部的に溢水・破堤する場合、流木等の大量混入などにより氾濫する場合などが未だにある。一方、道路においては上記の管理水準に拘わらず、管理者の落ち度により道路の一部が陥没し通行車両が大破する事態に至ることは希であり、むしろ管理延長の増大・交通量の増加に伴い、道路本体の周辺に存在するのり面・斜面の落石・崩壊等による災害が増加しており、道路防災管理という概念がクローズアップされている。このような経緯から明らかなように、河川・道路等の管理において、管理水準の設定に関し現在の状況に則した見直しを行って、公物管理のよりの確な方向性を見出すことが望まれる。

現在の日本では、危機管理(Crisis Management)・リスク評価(Risk Assessment)がキーワードになっている。これらはもともと軍事・防衛戦略において開発された対応・分析技術で、その相違点を解説した書物¹⁾は少ない。前者は、ある特定の危機に対してそれを回避あるいは被害を最小化するための方法論であり、後者は、あらゆる危険性を期待値や出現確率によりあらかじめ分析・評価しておく(Assesment)、最も合理的で効果的な対策を選択する(Management)手法である。日本においては、河川等が自然公物であるがゆえに、災害対策の緊急措置として、危機管理という概念・手法を用い、道路防災管理においては道路等が人工公物であるがゆえに、安全性を創造・選択する観点から、リスク評価手法の適用を試みている。

ここで、公物管理のサービスを受受する側の問題点も無視できない。ご承知のように、「御上の為すことに間違いはあるまい」という、公物管理への信頼過剰の意識が蔓延し、思わぬ災害・事故に遭遇することとなり、さらに自然体験とその知識が不足している都会人の増大が、自然公物に内在する危険性の認識の欠如につながり、地元の方々には良く承知している危険な壁を都会人が安易に踏み外し、それに起因する災害・事故が生じている。最後に、誰もが用いる表現ですが、「100%の安全性を確保した公物管理はありえず、いたる所に危険性が常に内在している」という認識を一般市民の方々にも十分理解していただくことが重要であり、振り返って先に紹介した“看板表明管理手法(造語)”といった方法を有効に活用すべきことを強調する。

参考文献

- 1) 武井勲：リスクマネジメントと危機管理，中央経済社，1998。