

建設時評

杓子定規

東北大学 災害科学国際研究所
准教授 平野勝也

行政は杓子定規である。東日本大震災の津波被災地の復興をお手伝いしているもそういう局面によく出くわす。以前、小欄で「硬直化」（2015年12月号）としてお話しした通り、小さな高台移転地であっても、その道路幅員は郊外の大きな住宅団地と同じ6mである。宅地開発指導要綱という規則のなせる技だ。もちろん宅地開発指導要綱は、小さな漁村集落での開発など想定せずに決められている規則であるが、それを適用除外のルールがないために、小さな漁村集落にも適用せざるを得ない。「悪法も法なり」である。こうした事案は実に多い。

とはいえ、実は行政が杓子定規であることというのは、大変素晴らしいことでもあるのだ。例えば、文民統制という言葉がある。強大な軍事力を持つ軍隊を主権者の代表たる政治家が統制することを意味しており、その重要性は改めて言うまでもないだろう。それと同様のことが、行政にも言えるからだ。強大な公権力を持つ行政を主権者の代表たる政治家が統制する。その基本となるのが法律である。昨今、様々な法律の審議にあたり、自衛隊に何ができて何ができないのか、国会で大いに議論になったように、自衛隊ができることは法令で厳密（曖昧であるとの指摘もあったが）に定められている。行政も同様で、行政ができることは法令で厳密に定められているのだ。法令に従って行動する行政は杓子定規にならざるを得ない訳だが、裏を返せば、それは統制が効いているということの証左でもあるのだ。行政が法令に従わない国家を想

像してみれば、その恐ろしさがよくわかるのではないだろうか。行政が杓子定規になるということは、近代法治国家の宿命なのかもしれない。

* * *

日頃そうしたことを考えているので、復興の現場で良いものを作るために議論をするときは、法令や基準といったルールの問題なのか、運用や裁量権の問題なのか、いつも筆者は峻別しながら議論をしているつもりである。ルールによって杓子定規になってしまうのは、多くの場合その自治体の問題ではなく、ルールを定めるところでの問題であり、現場で議論してもなんともならない。甘んじてそのルールを前提に、その中で最大限良いものを作ることを考えるべきなのである。

先述した小欄「硬直化」では、不祥事のたびに行政の裁量権が小さくなっていることを指摘したが、それでも幸い、まだまだ行政の裁量権は大きい。設計の「質」などはその最たるものであろう。各種法令や技術基準を満たしていても、素晴らしい設計も、どうしようもない設計もどちらも実現可能である。社会基盤の質という重要な事柄は、裁量権の使い次第であり、高い質の社会基盤を提供することこそが土木行政官の重要な使命なのである。だからこの部分が杓子定規になるのはやはり問題なのである。

さらには、そもそも基準がない案件も多く存在する。照明関係や屋外のバリアフリー関係は厳格な基準が少なく、ほとんど裁量に任されている。基準がないものを決めつつ説明責任を果たすのは大変であること、しかも基準類で「設置しなければならぬ」と書いていないものを整備する予算を獲得するのも苦労することから、土木行政官の腕の見せ所となっている。

* * *

そうした裁量権に関連して言えば、水辺の転落防止柵の扱いに、復興のお手伝いの中で、このところ困ることが多い。道路には「防護柵の設置基準」が定められているので、柵をどこに設置するかは、それに従うことになるが、河川や海岸の整備においては、この基準は適用されない。川・海・湖沼は水難の危険を孕んでいる一方で大変魅力的な存在である。釣りをするのにも、川風を感じるのにも、水

に触れてみるのにも、水生生物を覗き見るのにも転落防止柵は邪魔でしかない。行動が制限されるばかりでなく、柵の存在は川・海・湖沼と自分が物理的な隔絶以上に、隔絶された気分させる。柵以外の方法で安全性を高め、なるべく柵は作りたくない。それが公共の福祉であると信じている。

では、河川、海岸、湖沼で柵がないために人が転落し怪我を負ったら、管理者に賠償責任があるのか、すなわち管理瑕疵に問われるのか。気になったので調べてみたが、そもそも河川や海岸は自然公物でありそれを使用するにあたって発生するリスクは使用者が負担すべきという論調が基本である一方で、親水テラスやジョギングコースといった自然公物を積極的に利用するための施設などが整備されていく中で、たとえそれが形式的に管理のための施設であったとしても管理瑕疵を認める判例についても様々出されているようである。こうした法曹界の状況にあるため、設置基準がなく本来裁量権を持っているはずの河川・海岸管理に携わる行政官も、安全側の判断をどうしてもしがちになる。住民と設計の議論をして「子供が落ちて死んだらどうする」と言われたりするとなおさら、安全側をとりたくなる気持ちはわかるが、そこには、いつも気になる落とし穴がある。

小難しく言えば、それは「可能性と蓋然性の混同」だ。つまりは、どのくらいの頻度 or 確率で転落事故が起こりうるのか、その程度論（蓋然性）を考えるべきであるところを、転落事故が起こり得るか（可能性）、起こり得ないかの二者択一で考えてしまうのである。起こり得るか否かで言ってしまうと、巨大隕石が近海に落ち、波高100mを超える巨大津波に襲われる「可能性」はあることになる。どのくらいの頻度や確率で起こることかという「蓋然性」で考えれば、それはおそらくゼロではないが無視できるほど小さいだろう。水難事故は巨大隕石ほど「蓋然性」は低くないが、よくニュースになる程度には、ニュースバリューがある珍しい出来事だということだ。そこからさらに訴訟に発展するケースがどれだけあるのか考えてみると、それは一層、珍しい出来事のはずである。市民から非難される「可能性」を恐れて、裁量権の内側まで杓子定規になる姿こそ、非難されるべきなのではないだろうか。余談ではあるが、こうした「可能性と蓋然性を混同」し、

蓋然性が低くても、可能性があるから問題だと、市民やメディアが大騒ぎする姿は、某市場の地下水水質問題、学校でのドッジボール禁止など、至る所で起こっている。市民が可能性をゼロにしないと安心しないこの状況は「ゼロリスク症候群」とまで言われ始め、社会的な議論になりつつある。そもそも人間は生きている限りリスクとともにあるわけで、大いに議論した方が良いと思う。

ネットによる炎上社会の影響もあり、行政は批判に弱くなった。市民もメディアも蓋然性を考えることを放棄しているようにさえ見える。そういう中で、行政が柵をつけない勇気を持つのが難しいことはわからなくもない。しかし、杓子定規に水辺と人は柵で区切られていくし、過剰かもしれない安全性と引き換えに、税金も消えていくのである。悪く言えば、行政が訴えられないように安心するために消える税金と云うのは言い過ぎだろうか。転落防止柵に限らず、そうした行政が安心するために消える無駄な税金は、存外に多いように思える。市民のためにと云いながら、実は自分の保身のために税金を使う姿は、美しいとは言い難い姿である。

* * *

石巻の川開き祭りの前夜祭。7月31日夕刻。灯籠流し。震災後応急復旧で作られた小さなパラペット堤防の天端に陣取って、川面に無数の灯籠がゆらゆらと揺らめく幻想的な光景を眺めていると、筆者の手伝うあちらこちらの水辺の情景が思い浮かぶ。どれも住民にとって、生活と一体となった本当に大切な水辺である。だから復興事業の大事な最後の仕上げでもある。ただでさえ海と防潮堤で隔絶された場所が多い中で、これ以上の隔絶はしたくない。安全性をそれなりに確保しつつ、柵はなるべくつけたくない。そんなことを考えつつ、ふと周りを見ると、皆がその天端に陣取り、ある人は足を川に放り出して座り、ある人は立って、ある人はあぐらをかいて、灯籠流しに想いを馳せている。柵などももちろんない。落ちる「可能性」はあるのだ。だから、その情景が筆者の背中を押してくれているように思えた。もちろん、そんな狭い天端で、実際に背中を押されたら、北上川にドボンと落ちる「蓋然性」は極めて高いのではあるが。