

展 望

農業農村から減災社会の創造を考える

東京大学名誉教授

佐藤 洋平

(SATO Yohei)



水田農業の農村では、河川の氾濫による洪水被害と闘いながら農業を営み日々の糧を得ていた。輪中地帯における水屋、助命壇、上げ舟や、利根川の氾濫原にある村むらでの水屋や、水流の勢いを制することを目的に屋敷周りに水の流れにしなやかに身をまかせる竹林を配するなど、そうした闘いの中で生み出された水害を減ずる智恵である。しかし、戦後経済の高度成長のもとで都市の拡大は進み、住宅開発は郊外へ郊外へと無秩序に広がり、氾濫原にまで進展した。経済成長を担った社会の工業化は、臨海や内陸の工業団地開発など巨大な資本による開発投資によって推進されたが、そのことによって、人や経済財が洪水など天変地異に暴露される度合い(リスク)は高まり被災度合いは大きなものとなった。

東日本大震災は、「未曾有の」と形容されるように、大惨事として記憶された。災害への適応について日本学術会議が出した提言「地球環境の変化に伴う水災害への適応」(2008年6月)は、「水災害に適応能力が高く強靱な社会(Disaster Resilient Society)を目指す」ことの必要性を主張した。そこでは、災害を受けた後に強靱に立ち直り、復興を遂げることができる能力も重要な構成要素であるとの認識のもと、レジリエントな社会(Resilient Society)を「社会そのものが基本的な構造や機能を保持しながら外部環境の変動による影響を吸収し、ストレスや変化に適応していく能力」と定義づけている。

災害に対して強靱さを備える社会を具体的に描き出すならば、高橋順二氏が指摘するように、安定した地域経済、交通・医療・福祉等公共サービスの確保、災害に対する安全・安心の確保、環境と共生する健全な地域社会が基本となる(高橋順二:農業用施設の被災と復旧・復興, mimeo, 北海道土地改良設計技術協会講演資料, 2011年11月18日)。これらは特に目新しいものでもなく、減災社会と改めて名づけなくとも、私たちが望ましいと考える社会そのものの姿である。とりわけ、人口減少、少子高齢化が進んでいる今日の農村では、その必要性を一層感じさせる。

災害を防ぐにはハードな対策だけでは限界があることは先の東日本大震災で国民誰もが痛感

したことのひとつではないだろうか。とはいっても、ハードな対策を採ることの必要性に変わりはない。しかし、それは従来の延長線上に留まるのではなく、イノベーションが求められる。その際、旧来のように個々の専門分野、たとえば、構造物ならば土木工学の専門分野だけ、建築物ならば建築学の専門分野だけに委ねるのではなく、広く開かれた思考のもとに、不確実な状況に対して知的弾力性を持って、防災のための研究開発に取り組む必要がある。併せて、ハードシステムを補完するソフトの革新、たとえば、あらゆる仮説を想定するシナリオ・プランニング、土地利用の在り方を見直すなどによって、災害との暴露度合いを低減させることが求められる。

農村経済が農業以外の生業を主として営む数多くの「百姓」によって担われ農業のみに依拠していたのではないことを、最近の日本中世史研究の成果はわれわれに教えてくれる。こうした歴史をなぞるわけではないと思うが、近年、農村経済の振興策として農商工連携であるとか、農業の六次産業化が謳われるようになった。この背景にあるのは、脆弱な農業構造のもとでの農業の衰退であり、良質な労働力を維持できる雇用機会の欠如である。農業は農村に賦存する土地資源を利活用する産業として農村経済の根本をなしている。したがって、農業がしっかりと営まれることによって、農村の多面的な機能を発揮することができるとともに、安定した地域社会を築くことができる。農業の再生には二つの道がある。一つは、生産条件に恵まれた平地農業地域においては、農地利用の担い手農家への面的集積を進めることによって、「わが国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」が掲げる20~30 ha、ないしはそれ以上の規模の農家を創設することである。二つは、相対的に生産条件に恵まれない地域を念頭に置いたとき、新たな地域共同体との連帯のもと、相互扶助的で非貨幣の経済活動強化を図りつつ、「百姓」要素も取り込んだ連帯経済によって再生を図る道である。鹿屋市串良町柳谷（やねだん）集落、十日町市池谷集落などで展開されている取組みは連帯経済と呼ぶにふさわしい活動である。各地の連帯経済を志向する取組みに刮目したい。

いくつかの社会指標をみるだけでも、近年における農村社会の著しい変貌を知ることができる。人口減少の傾向は続き少子高齢化が進み、農家率50%未満の集落がすでに60%を超えているように、農村集落では脱農が進むとともに、地域社会の崩壊に警鐘が鳴らされる状況にある。「イエ」主体の村落共同体は封建遺制であるので「イエ」からの「個」の自立こそが農村の近代化に必須であると喧伝されたが、今ではそれが行き過ぎたのであろうか。崩壊した地域社会は、災害に無防備である。土地の歴史を知り、次世代へと継承することは自然災害に備えるために必須であるが、こうしたささやかな事柄にも地域社会の機能が欠かせない。ソーシャル・キャピタル論がロバート・パットナムによって提起されて以来、わが国でも関連の議論や研究が盛んに行われている。これまでの研究成果によれば、ソーシャル・キャピタルが豊かだと災害に強いともいわれている。それを構成する要因すべてが操作可能であるわけではないが、わが国の農村にその概念が適応できるならば、災害に適応能力が高くレジリエンスのある社会の再構築にとって、ソーシャル・キャピタルを豊かにする取組みを始めることに遅いことはない。

明治政府が生まれてこのかた「部分」最適な社会が精緻に構築されてきた。しかし、「部分」最適は必ずしも「全体」にとっての最適ではない。災害は社会の根底を揺るがすことであるので、減災社会を思考することは、葦の髄から天井をのぞくことなく、「全体」にとっての最適化を指向する社会へと転換させるに違いない。

[2012. 6. 14 受稿]