

インフラ整備におけるパートナーシップの関係分析

渡邊 法美

1. 研究概要

近年のインフラ整備事業に対しては、依然として厳しい批判がある。

批判の根底には、行政官（以後、「官」と略する）を中心とするインフラ整備主体に対する国民の信頼や安心への期待の大きさの低下があることを忘れてはならない。痛烈な批判は、それらの信頼や安心の大きさの裏返しでもある。国民が抱く信頼や安心とは何かを明確に理解し、再形成していくことが求められている。

多くの人々の声をインフラ整備事業に反映させる機能の担い手の一つとして、近年 NPO（非営利団体）が注目されている。その増加率は目覚しく、例えばまちづくりを目的としている法人だけでも 2003 年 9 月時点で約 5,100 の団体が存在する。

従来行政、企業、個人のほかに NPO をインフラ整備の新しい「主体」として組み込んだパートナーシップのあり方を検討し、それを実践することが求められている。

2. 成果目標

2.1 インフラ整備における NPO の意義の検討

本研究では、インフラ整備における信頼関係の分析、すなわち、ここでの主な主体である行政官と国民との信頼関係を分析しその問題点を明らかにすることを試みる。次に、それらの問題点を解決するために、地域社会における NPO が果たしうる役割を検討することを目的とする。

具体的には、以下の手順で検討を行う。

インフラ整備に限らず、日本社会の様々な局面で信頼や安心の低下が懸念されている。本研究で

は、まず、社会心理学で提案されている「信頼の構造」理論に基づき、「信頼」と「安心」という二つのキーワードを軸に、国民の官に対する期待感の構造を整理する。インフラ整備事業は、官と個人との間で取引されるサービスの一つとして捉えることができる。そこで、旧来と現在のインフラ整備事業取引の特徴を整理する。その上で、信頼の構造理論を参考にしながら、行政官と個人の「改革」の方向性を明らかにする。ここで、信頼の構造理論を本検討課題に適用するための前提条件を明らかにする。以上の議論に基づき、地域のインフラ整備において期待される NPO の機能・意義・役割に関する考察を行う。

なお、本研究で検討の対象とする NPO とは、法人として認証を受けている組織、並びに認証は受けていないが個人の自発的意思に基づいて運営されるボランティア団体を指す。

2.2 パートナーシップ論の構築

今回は、持続可能な発展を目指す地域社会における個人、政府、企業、NPO の役割分担のあり方について、基礎的な考察を行った。

最終的には、ステークホルダーマネジメントやリスクマネジメントなどのプロジェクトマネジメントの理論を適用することによって、パートナーシップ・協働論を構築することを試みる。各主体間の信頼を醸成・維持し、利害を調整しつつ、有用性の高い社会資本整備事業を円滑に実施できる協働の具体的なあり方を明らかにしたい。

3. 研究成果

3.1 インフラ整備における NPO の意義の検討

3.1.1 信頼の構造理論の概要

インフラ整備に限らず、日本社会の様々な局面で信頼や安心の低下が懸念されている。本説では、山岸が提案する「信頼の構造」理論¹に基づき、「信頼」と「安心」という二つのキーワードを軸に、国民の官に対する期待感の構造を整理する。

信頼と安心の意義を考察するとき、まず、取引における「社会的不確実性」に着目する必要がある。ここで社会的不確実性の存在する状況とは、「相手が利己的にふるまえば自分がひどい目にあってしまう状況」と定義される。

山岸は、「安心(assurance)」を、相手の自己利益の評価に基づき、相手が自分を搾取する意図をもっていないと期待すること、と定義する。「安心」を生み出すための代表的手段の一つは、マフィアの世界でボスが実行する組織の「鉄の掟」である。構成員は、鉄の掟を破れば自分(構成員)が不利益を被ることを知っているため、ボスは構成員が裏切らないことを期待できる。このようにマフィアの世界では、「鉄の掟」によって、組織の中での社会的不確実性を消し去っている。「安心」は、社会的不確実性が存在しない状況についての認知となる。

一方、「信頼(trust)」は、社会的不確実性の存在する状況で、相手の人格や自分が相手に対してもつ感情についての評価に基づき、相手が自分を搾取しようとする意図を持っていないと期待すること、と定義される。

なお、山岸が定義する「信頼」とは、「相手の意図に対する期待としての信頼」であり、「相手の能力に対する期待としての信頼」ではないことに留意する必要がある。信頼性とは、「信頼される側の特性であり、自己利益に裏打ちされていない、利他的ないし倫理的な行動を生み出す人格特性を意味する。」この意図に関する信頼のみを扱う山岸理論の適用性については、3.1.4 節で検討する。

社会的な不確実性を低減するための方法の一つは、特定の主体と長期的なコミットメント関係を結び、「安心」を形成することである。しかし、この手段は、取引相手を限定するために、取引の費用が割高となる可能性を孕んでいる。この「割高」となる費用の部分を機会コストと呼ぶ。

インフラ整備事業は、官と個人との間で取引されるサービスの一つとして捉えることができる。そこで次節では、社会的な不確実性と機会コストのキーワードを用いて、官と個人とのインフラ整備事業取引の特徴を明らかにすることを試みる。

3.1.2 官と個人との旧来のインフラ整備事業取引の特徴

a) 各主体の旧来の特性

官と個人との旧来の関係の一端は、「公私二元論」、すなわち、官＝公(おおよけ)＝「公共性」＝「善」、私＝「悪」、で表すことができると考えられる。インフラ整備の分野においてこの公私二元論的関係は、多くの場合上手く機能してきたと考えられる。

ここで「公と私」については金の定義を用いる。「公(おおよけ)」とは「みんな(国家:国民、国土、国益)のためになること」を意味する。なお会社や組織も同じ論理を大義名分として用いる。「私」とは「公」以外のものを指し、それは「じぶん(仲間、身内、自我)のためになること」を意味する²。

これまで官は公であり「私心」を持たない「無私」な主体と認識されてきた。官は、「国や地域の統治」という強い使命感を持って業務を遂行してきた。

個人は本来、「私民」、「市民」、「国民」など様々な「側面」を持つ。しかし、公私二元論では、しばしば公＝「善」、私＝「悪」とみなされてきたため、個人にはこれまで「国民」としての一面が強調されてきた。すなわち、個人が国家目標或は会社や組織の目標を達成するために「滅私奉公」の行動様式が奨励されてきた。

ただし、国家から国民としての行動が要求される

¹ 山岸俊男、「信頼の構造」、東京大学出版会、1998

² 金泰昌「おわりに」、佐々木毅、金泰昌編 公共哲学7 中間集団が開く公共性、東京大学出版会、1998

滅私奉公の精神は、個人の旧来の価値観と必ずしも矛盾していた訳ではない。戦後のインフラ整備における公の目標の一つとは、工業化並びにそれを支える都市化の進展であった。経済発展およびインフラ整備の水準が低い状況では、私民としての個人も「職・住環境の迅速かつ大量の整備」という基本的なニーズの充足を必要としたからである。個人のニーズとは、国民としてのニーズであり、それは工業化と都市化の進展というインフラ整備の国家目標に合致していたのである。

しかし、公私二元論的關係には弊害もあった。それは、「公とはちがう公共性という概念が存在しなかった」ため、公と私は「二極対立の議論に収斂」してきたことである。インフラ整備においても、公以外のものを追求する主張は、滅私奉公に対立する「滅公奉私」の主張としてしばしば排除されてきた。例えば、大阪空港騒音公害第一審判決では、「わが国の航空輸送の上で、内外共に重要な役割を果たしている」ことを同空港の「公共性」と捉えた上で、原告が差し止めを求めた午後9時から午後10時までの「命の一時間」の航空機発着については、「公共性」の観点から受忍限度内にあると判断し、その請求を退けた。

宮本は、「片一方に私権、片一方に公権(あるいは公共性)において、国の事業をすべて国民や住民の権利に超越する「不可侵」の行為にしたてる」ことの不合理さを批判したが³、この批判には二つの論点がある。第一点は問題を公と私の対立問題として捉えたことであり、第二点は公権を「公共性」と理解した点である。宮本の批判は、まさに公私二元論の限界を指摘したものであった。

金は公共性を『みんなとともに』『たがいのためになること』を考え、議論し、決定して実行するプロセス」と定義する。大阪空港騒音公害裁判で真に争われるべき点は、「行政行為の公権と住環境の公共性」であったと考えられる。

公とはちがう(住環境の)公共性という概念がなか

ったが故に、住民の「命の一時間」における差し止め請求は私の主張とみなされ棄却されたのである。

b) 旧来のインフラ整備事業取引の特徴

官は「国や地域の統治」という強い使命感を持ち、個人は国民として行動することを求められてきた。インフラ整備において、官と国民は長期的なコミットメント関係を結んできたと考えられる。

この取引において、社会的不確実性の発生、すなわち、官が国民を「搾取」することによって多くの損害を与えること、は少なかった。その主な理由は、官は「国や地域を統治する」という無私の使命感を有していたからである。

これまで国民が官に抱いてきた期待は、山岸が定義するところの信頼は勿論安心にも該当しないと考えられる。まず、官は国民を決して搾取せず、社会的不確実性は発生しないと認識されてきた。したがって、国民から官への期待感信頼ではない。さらに、官が国民を搾取しないのは、官が「国や地域の統治」という強い使命感を持って業務を行っているからであって、搾取しない方が官自身に多くの利益をもたらすからではない。国民からの期待感安心でもない。

「お上意識」という言葉にも込められる国民が官に対して抱いてきた期待感、安心や信頼を超える「超安心」とも呼ぶべきものであったように思われる。

一方、官が国民に対して抱いてきた期待は、山岸が定義するところの安心に近かったと考えられる。行政の無謬性を確保するためには、官にとっての社会的不確実性発生を事実上ゼロにする必要があった。そのために官は、滅私奉公を奨励し滅公奉私を排除することによって、「官を『裏切らない』方が得」と国民に納得させる仕組みを構築してきたと考えられるからである。

通常、長期的コミットメント関係を結ぶことによって、その取引に関わる機会コストは上昇する。しかし、旧来のインフラ整備事業における機会コストは小さかったと考えられる。

何故なら、工業化や都市化を促すインフラ整備において、官は「全能」な主体と認識されてきたからで

³宮本憲一、「環境経済学」、岩波書店、1989

ある。明治時代以降、わが国のインフラ整備は官主導で実施されてきた。第二次世界大戦以降、民間企業の技術力は飛躍的に進展しているが、依然として官が優れた技術を有している分野は少なくない。

このように、官における無私と全能は、お上意識と滅私奉公を有する個人(国民)のニーズを概ね理解し満たしてきた。これらの特性によって、旧来のインフラ整備事業取引では社会的不確実性の発生と機会コストが抑制されてきた。(表-1)

表-1 旧来のインフラ整備事業取引の特徴

	官	個人(=国民)
特性	<ul style="list-style-type: none"> ・無私(使命感) ・全能 ・国益低下の主張は滅私奉公として排除 	<ul style="list-style-type: none"> ・お上意識 ・滅私奉公 ・国民ニーズ ≈私民ニーズ
対応	・安心	・「超安心感」
取引結果	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的な不確実性小 ・機会コスト小 	

3.1.3 近年の官と個人とのインフラ整備事業取引の特徴－社会的な不確実性と機会コストの増大

旧来のインフラ整備事業では、社会的な不確実性は殆ど無視することができたが、近年その発生が顕著になりつつある。

その一因は、官における私の顕在化にある。無私な主体と認識されてきた官にも、組織存続・拡大という私益の追求があった。ただ、右肩上りの時代には、官の私益追求は国家経済の成長と迅速なインフラ整備という国益の「影に隠れていた」のである。右肩上りの時代が終焉を迎えつつある中で、自己組織存続という「慣性力」は減衰させていく必要がある。現在、官がこの慣性力を十分に制御できず、個人に過剰な負担を強いていると思われる事例も発生している。無私なる使命感こそ日本の官の特長の一つであった。今後とも官がその使命感を常に維持できるか否かが問われている。

また、機会コストも今後急速に増加する可能性が

ある。社会経済情勢の変化やインフラ整備の進展によって、個人のニーズが多様化するとともに、個人の情報収集・分析・計画立案の各能力が向上しているからである。このため、官が必ずしも最適な解決主体とはならない問題が増加している。

例えば、社会の高齢化に伴い、多くの退職者が地域・コミュニティへと「回帰」しているが、これは地域・コミュニティの人的資源の増大と活動の多様化・活発化をもたらしている場合が少なくない。情報化の進展は、各地の先端事例の情報取得を容易にし、事例体験者や専門家との交流を活発化している。

これらの事例は、これまでは国民としてのみ行動してきた個人が、地域規模(local)、国家規模(national)、世界規模(global)にまたがる“glocal”な存在、すなわち、私民、地域住民、市民、国民、地球市民、として「多面的な」主張・行動を行うようになっていることを示している。

このような個人の主張・行動の多様化に対し、官が持っている能力だけでは十分に対応することができなくなった。官はこうした個人の変化に「当惑」し、個人もまたそのような官に対してすくなくならずの「失望感」を抱いているのが実情であると考えられる。

このように今後のインフラ整備事業では、社会的な不確実性と機会コストの双方が増大する可能性がある(表-2)。

表-2 近年のインフラ整備事業取引の特徴

	官	個人 (=“グローバル”な存在)
属性	<ul style="list-style-type: none"> ・無私希薄化(私顕在化) ・全能喪失 	<ul style="list-style-type: none"> ・個人の「多面的」主張・行動 ・能力の向上
対応	・当惑	・失望
取引結果	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的な不確実性増大 ・機会コスト増大 	

3.1.4 インフラ整備事業取引への信頼の構造理論の適用

「信頼の構造」理論によれば、社会的な不確実性と機会コストの双方が大きな環境では、官と個人

の各主体は自己の「信頼性」を高めると同時に、取引相手の「信頼性」を見極めるための「社会的知性」を発達させ、「信頼」と「自信」をもって取引相手に対応できるような制度を設計・運用する必要があることになる。

この処方箋を参考に官と個人の「改革」課題を検討した。ただし、山岸理論適用の前提条件とは、取引主体が既に「能力に関する信頼性」の高い取引相手を選抜していることである。表－3に改革課題の要点を示した。

表－3 官と個人の「改革」課題

	官	個人
1.信頼性	<ul style="list-style-type: none"> ・私福、共福、公福の追求 ・無私の追求 ・情報の公開・共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・私福、共福、公福の理解・実現貢献
2.社会的知性	<ul style="list-style-type: none"> ・共に汗を掻くこと ・他者の情熱、努力、苦悩の体感・共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・官の監査能力 ・他者の監査能力
3.他者信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・個人多面的主張・行動の受容と評価 ・共有、相互理解 ・対等性 	<ul style="list-style-type: none"> ・官への期待継続 ・他者との連携

今後は、取引相手の「能力に関する信頼性」を見極める知性を「生産的知性」を呼ぶことにする。さらに、意図と能力の双方に関する信頼性を「広義信頼性」と、社会的知性と生産的知性を併せたものを「広義知性」と呼ぶ。なお、「意図に関する信頼性」は、引き続き信頼性と呼び、「能力に関する信頼性」は、文字通り「能力に関する信頼性」と呼ぶものとする。

3.1.5 官と個人間のインフラ整備取引におけるNPOの機能・意義・効果

前節で、官と個人の改革課題として、各主体の信頼性向上、社会的知性の発達、他者への信頼醸成、についてそれぞれ議論した。次の目標は、NPO活動の意義と効果、すなわち、活動がこれら三点の課

題改革にどう貢献し、その結果最終的にどのような効果が生まれるかを明らかにすることである。

官と個人間のインフラ整備取引におけるNPOの主な機能の一例として、新たな主体としての資源の受入機能、私福の共福への「昇華」機能、官の監査機能、が考えられる。本節では、個人と官における、NPOの各機能の意義と効果を検討する。

a) 新たな主体としての資源の受入機能

NPOは個人にとって、時間、金銭、役務などの資源の新たな投資先であり、共福・公福を創造する新たな主体の一つとなる。従来のインフラ整備において、官が国民からの唯一の投資受入先であった。社会的不確実性と機会コストが増大する可能性がある場合は、個人は官以外の組織を金銭や役務の投資先として信頼し主体的に選択することによって、大きな利益を得る可能性が存在する。

ただしそのためには、広義信頼性、すなわち、社会的知性のみならず生産的知性の双方が高いNPOを選択する必要がある。個人と官の「改革」に関して、資源の受入先としてのNPOの出現は、新しい主体への広義知性を発揮させる機会を提供している。多くの知性発揮の機会を通して、広義知性が向上するならば、社会的不確実性と機会コストの双方が低減することが期待される。

b) 私福の共福への「昇華」機能

NPOの中には、住民エゴなどの私福達成ニーズに真剣に耳を傾ける地域の「駆け込み寺」の役割を果たすとともに、必要に応じて私福を共福に「昇華」させ、官との交渉に成功している組織もある。

個人の「改革」に関して、私福を共福に「昇華」する機能は、個人の広義信頼性向上を促し、官にとっての社会的不確実性発生抑制に貢献していると考えられる。

私福の共福への「昇華機能」には、間接的に官の他者への信頼醸成を促す意義もある。

c) 官の監査機能

個人の「改革」に関して、共福の照査(Check)から出発するNPOの官の監査機能は、直接的には官に対する広義知性を発達させる機会を提供している。

間接的には、官への信頼醸成を促している。

NPO による官の監査機能には、官の広義の信頼性向上を促す意義もある。

これらの意義は、個人にとっての社会的不確実性を低減し、機会コストを低減する効果がある。

3.2 パートナーシップ論の構築

図1は、持続可能な発展を目指す地域社会における個人、政府、企業、NPO の役割の一例を示す。この役割分担の特徴は以下の通りである。

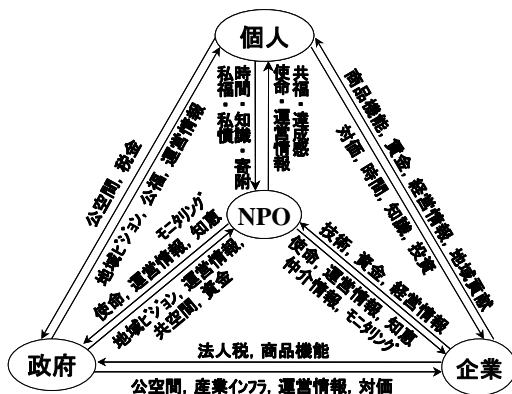


図1 今後の地域社会における各主体の役割

第一に、今後は NPO を軸とした多様な協働が存在し得る。この多様性によって、地域社会における人・経済・環境資源の循環を活発化することが期待される。

第二に、政府、企業、NPO の各主体は自己の信頼性を示すために積極的な情報公開が必要となる。多様な協働が存在するという事は、取引相手の選択肢が増えることにほかならない。多様な主体が存在する中で、取引の不確実性発生を抑制し、効率的な取引を実現するためには、自己の信頼性を高め、相手の信頼性を見極める知性を獲得し、相手を信頼することが必要である。各主体には、自己の使命とその達成状況および経営状況を分かりやすく公開することが求められる。

第三に、地域社会における政府の責任論議を深化・明確化する必要がある。政府の責任の一例としては、生活者の視点を最優先したインフラ整備計画の策定、新しい公共性創造の枠組み構築、NPO へ

の「Plan」参画機会の提供、「事業型」のみならず「運動型」NPO への支援、NPO バンクへの支援、などが挙げられる。

第四に、企業責任の論議の深化・明確化も必要である。企業責任の一例としては、施設・資機材等の資産提供や保有技術の適用、公共財構成要素(例:中心商店街内の店舗)としての公共財維持責任、企業の長期ビジョンと合致する協働などがある。

協働の出発点の一つは PI (Public Involvement: 住民巻き込み)、AI (Administration Involvement: 行政巻き込み)、EI (Enterprise Involvement: 企業巻き込み) の「せめぎ合い」にある。NPO は、真のパートナーシップを創造するために、相手を「巻き込もう (involve)」とする強い信念・説得力を獲得する必要がある。

4. 教育成果

4.1 関連する学士論文テーマ

「土佐山田町の汚水処理施設整備に関する調査研究」

「高知工科大学における学生ボランティアセンターの設立に向けて」

5. その他成果

5.1 発表論文

Tsunemi Watanabe, A Fundamental Study on Publicness and Information Disclosure in Infrastructure Development and Management, Proceedings of The First International Conference on Construction IT, Beijing, CHINA, August 15- 17, 2004, pp. 34-42.

渡邊法美, インフラ整備における信頼関係の分析と信頼回復にNPOが果たしうる役割, 土木学会建設マネジメント研究論文集, Vol. 11, pp.269-280, 2004.12

渡邊法美, 地域社会における持続可能な発展とNPOの意義に関する一考察, 第 22 回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集, pp. 41-44, 2004.12