

新たな公と協働する社会資本整備のマネジメントを

梶木 武 Takeshi CHISHAKI
(財)福岡アジア都市研究所理事長

要旨：わが国の諸都市は、少子高齢化のもとで人口減社会が進む事態にある。また、厳しい社会情勢と深刻化する財政状況に直面している。これらから、都市経営における行政と市民との関係が必然的に変化し、合わせて社会資本の内容が変質し、都市づくりの根幹をなす社会資本の整備や運営が従来の行政と企業との関係のままでは困難になりつつある。

本文は、社会資本の内容とそれらを取り巻く環境の変化、その中での新たなソーシャルセクタの台頭とそれが果たす役割について論じたものである。すなわち、高齢型の成熟社会においては、それに適した社会資本とその整備に関する新たな公共の概念が求められることを述べた。また、そうした社会資本整備のマネジメントは、行政セクタ、企業セクタによる従来の2者間関係の改善では無理があり、結局は広義の市民や多様なソーシャルセクタの社会貢献を新たな公として組み込み、互が協働する抜本策が望まれることを論じた。

■ **キーワード：**社会資本、ソーシャルセクタ、新たな公、社会資本マネジメント

1. はじめに

社会資本は一般に公共性があり、まちづくりの根幹をなす。このことから、その整備および管理は行政が主体をなしている。

しかし、少子高齢社会の進展から、社会資本の内容が質的に変化し、また、社会の進歩や技術革新から多くの内容が追加される状況にある。同時に、従来の市民、行政、企業といった3つのセクタに加えて、新たな公と称する広義のソーシャルセクタの出現があり、そのことで社会資本を整備し、利活用する枠組みや運営のあり方の見直しが抜本的に求められている。

すなわち、高齢社会のもとで、過疎・過密による地域格差社会が深刻化する事態や高度の技術革新を踏まえば、道路や鉄道、河川、公園、上水道、下水道などを主にする従来の社会資本の定義を見直し、そのことにもとづく新たな公共概念を確立する必要がある。

その上で、そうした社会資本を対象とするとき、

その整備と管理運営は、これまでの行政を中心にした、いわゆる行政任せの体制では不十分である。あるいは、公私の観点であいまいさを増す社会資本のもとでは、行政の直接的関与が不可能な場合や必ずしも望ましくない場合もある。公助に加えて、市民の自立性や互の共助の仕組みが必要であることを念頭に社会資本の新たな内容に応じたマネジメントの体系を確立し、そのあり方を抜本的に見直すことが問われている。

本文では、まずは社会性と空間性の両観点で社会資本の諸内容を検討しながら、新たな社会資本がどのような内容で構成されるか、どういった内容が追加されるかについて概観している。次いで、従来の社会資本のマネジメントの構図とこれに対する問題点を明らかにし、加えて、広義のソーシャルセクタともいえる新たな公の台頭とその役割などについて論じている。その上で、新たな公共概念をいかにとらえるかを考察し、望ましい社会資本マネジメントの考え方を論じ、そうした仕組みのあり方につ

いて私見を述べるものである。

2. 多様化し、変質する社会資本の内容

都市施設には、住宅などの私的なものがある一方で、公共交通施設などの公的なもの、さらには両者の中間といえるものがある。

これらの諸内容について、その社会特性を比較すれば、公共性が強く、市民の誰もが利活用に資するものから、個別的で私的な利用にとどまるものがあり、そうした展開軸の上で個々の都市施設を把握し整理することができる。

一方、都市施設の展開空間と利活用者の空間的な分布とを考え合わせた空間特性の観点から都市施設を整理することもできる。広域的な範囲で多様な市民の利用に供するものから、局所的で特定の地域に限られる市民または市民グループの利用にとどまるものまで、利用空間的な範囲の大小がある。

これら2つの特性、社会性と空間性を横軸と縦軸

にして諸施設の性格を判断し、該当する概略の位置づけを示せば図1のとおりである。図は、高齢社会の進展、市街化調整区域における中山間地問題の深刻化、価値観の多様化、技術革新の進展などを考慮し、幅広い、多様な都市施設を示す。

また、厳密には社会性や空間性に関し幅広い範囲で定義される施設や、個人施設の部分と公共施設の組み合わせによる施設があり、位置判断が難しいものがある。これらについては、その代表的、概括的な特性を考慮して配置している。

上述の都市施設の社会性－空間性の展開図において、当然ながら第1象限の施設は、広域的に広がり、大衆性がある公共性の強いものである。不特定多数の市民が利活用できる基幹的な交通施設や河川、広域公園などが該当し、従来から公共投資によって整備が図られてきた。

第2象限に位置するものは、広域的な空間での展開ではあるが、内容によっては私的なものから公共

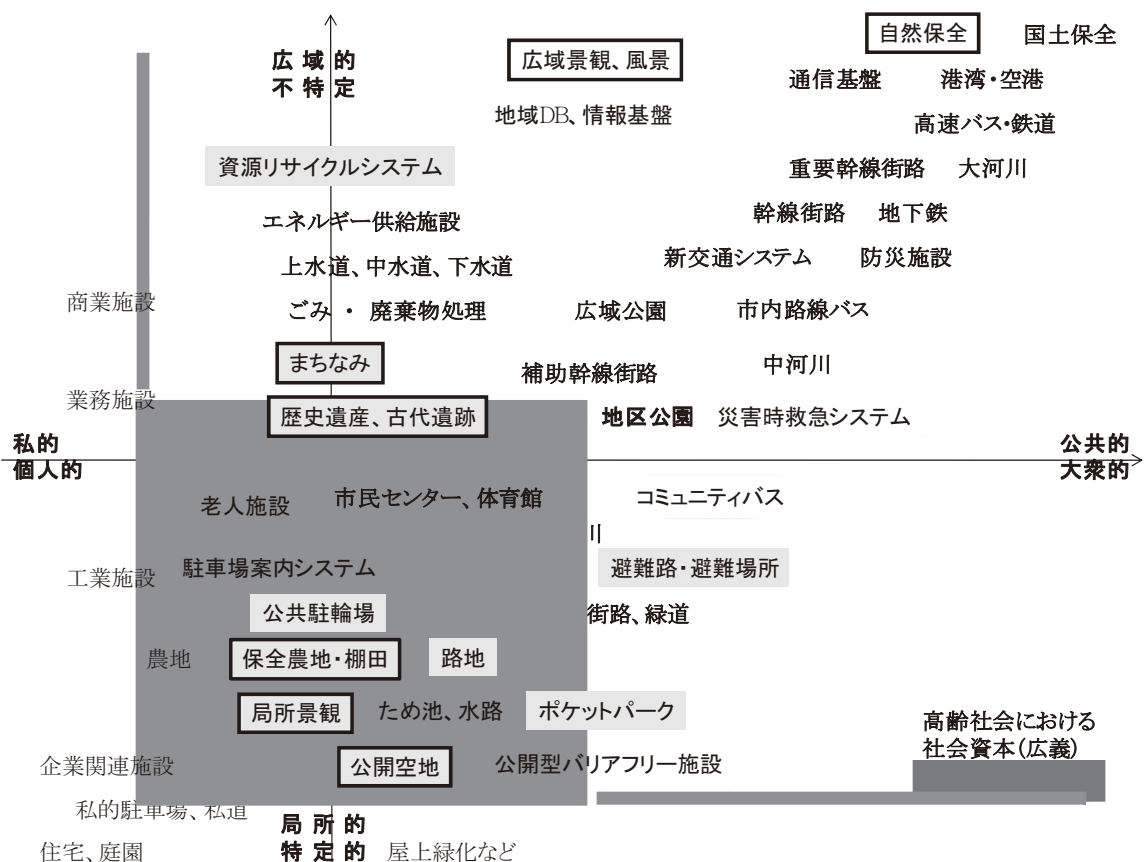


図1 社会性、空間性から見た都市施設の諸内容と社会資本（広義）

的なものまで広く展開している。代表的なものは商業施設や業務施設などである。特に大規模な商業施設は、空間的な展開が極めて広い点で特徴的である。

また、上水道や下水道、エネルギー供給施設などの公益施設もあげることができる。しかし、これらの社会資本は、公共投資と受益者負担の両観点で成り立つ性質をもつともいえ、第1、2象限にまたがるものである。

第4象限の施設群は、公共性が高くオープンではあるが、受益者が比較的狭い範囲に限られ、あるいは特定のグループに限定されるものである。市民センターやコミュニティバス、区画街路などが該当する。あるいは、屋上緑化や省エネ施設、エコ施設なども、私的な立場から公共的な地球環境問題へ寄与するとの意味で本象限の施設に含めることができる。

そして第3象限におけるものは、局所的で特定性があり、市民が個別的、私的に関わる性格が強い都市施設である。代表的なものは住宅であるが、それに加えて農地や老人施設、駐車場なども本来的に私的な利用施設であり、本象限のものである。

むろん、こうした特性の把握は、前述するように概括的な代表性にもとづく判断である。同じ施設でも利用実態や内容の点で異なり、社会性、空間性の上で相当程度に幅広く展開する施設もある。

たとえば、身近にある街区公園といっても、ごく近隣の住民の利用にとどまるものもあれば、比較的広い地区からの市民の利用があるものもある。その一方で、休憩や遊びというだけでなく、時にはイベント会場として、あるいは集会場や教育の場として活用されることもある。さらには、火災などの延焼防止、災害時の避難場所などといった公共性の強い利活用もある。これらから、街区公園の展開は、その利活用の実態や機能面からみて社会性一空間性平面の上で相当広い範囲に分布することになる。

要するに、都市施設は、私的なものから公的なものまで、局所的なものから広域的なものまで多様かつ重層的に分布する。そして、それらの中で、従来の社会資本の定義を参考にしながらも、どの範囲を現代あるいは今後の社会資本とみなすかについて考

える必要があるが、これに対する明確な基準はない。結局は、時代に即した市民ニーズに応じて、部分的ではあっても、ある意味で公共性が認められるといった漠然とした判断もやむをえないことである。

そうした中で、著者なりの考えをもとにして、諸施設が社会資本とみなしうるか否かの境界をあえて描けば、図中の太点線のとおりである。

すなわち、局所的で、特定の人やグループの利活用にとどまるもの、および私的な企業活動とみなせるもののみを私的都市施設ととらえ、それら以外を社会資本とみなすものである。

たとえば、棚田の保全や意義ある地区の歴史遺産の継承などは、従来であれば私的施設、特定グループの人々の施設とみなされてきた。しかし、超高齢社会、人口減少社会の到来の中で、例えば私的施設であっても、環境への対応を含めてその維持と活用に共助、公助が求められることで社会共通の課題となり、社会資本に加えられる。

あるいは、従来の社会資本が変質し、新たな社会資本として登場したものの例にコミュニティバスをあげることができる。これは、従来、路線バスとして公共交通の一翼を担ってきたものが、過疎化の進展から市民の共助、行政の公助のもとに新たな社会資本に変質したと考えることができる。

これらを踏まえると、社会資本の内容は明らかに従来と違ったものになる。つまり、狭義の社会資本（図中点線より右上で網掛けなしのもの）に加えて、個々の都市施設に対し上述の考察を加えれば、網掛けした諸内容が追加される。それらは、

- ・保全すべき自然・空間・農地（空間系）
- ・景観・まちなみ・歴史遺産・遺跡（景観系）
- ・情報基盤・地域データベース（情報系）
- ・高齢者施設・バリアフリー施設（福祉系）
- ・準公共交通や都市施設の案内システム、駐車場案内システム（準公共系）、
- ・文化施設やまち中のたまり空間（まち中施設系）
- ・中水、ごみ資源など公私のサイクルシステム

の7項目に類別される。

上述するように、これらは従来の社会資本以上に

互いが助け合う共助、共生のもとで管理運営することが必要な内容である。また、ある種の協働や個人的社会貢献によっても不特定の他人（市民）に利益をもたらす性格のものである。

要するに、公共を行政が関わるものだけに限定するものではない。より厳格な意味で“私”や“個”に相對峙するもの全てとの考えで幅広く捉えることから浮かび上がるものであり、超高齢社会における公助のあり方を問う社会資本の新たな領域である。

換言すれば、都市の活動を円滑に進め、また都市の暮らしを豊かにし、都市の環境を持続可能にするためには、こうした諸内容の都市施設が、その利活用の実態に即して適正な規模で適切に配置され、運営され、利活用されることが望まれる。その中で、個人の責任で措置すべき都市施設は、市民それぞれの自助努力で整備・運営される。しかし、個人だけで対応できない都市施設については、互いの共助、共生および行政支援としての公助にもとづく仕組みが求められることは当然である。

なお上述に関連して、ため池や棚田など、同じ内容であっても地域の状況や自然環境条件の違いによっ

て、社会資本と見なされるものと、そうでないものがあり、注意が必要である。

3. 従来の社会資本の整備システムとその環境変化

従来の社会資本の大部分は、公共投資およびその支援を受けて整備され、維持管理されてきた。すなわち、社会資本に関し、構想・計画、設計、施工、維持管理、運営と利活用の諸プロセスがある。これらのうち、その需要者（利用者）が市民であることから利活用を除けば、構想・計画から運営までの各プロセスを、行政が市民から意志決定および資金（税金）の両面で委託を受けて実施し、管理することである（図2）。

その上で、建設事業の内容に応じて建設業者が受注するという、いわゆる行政セクタと建設企業セクタの2者間の事業マネジメントを基本にする整備の構図がある。

本構図では社会資本の利活用とそれ以外の供給や管理が分離され、このことで、発注のあり方や事業の進め方に様々な問題が発生している。

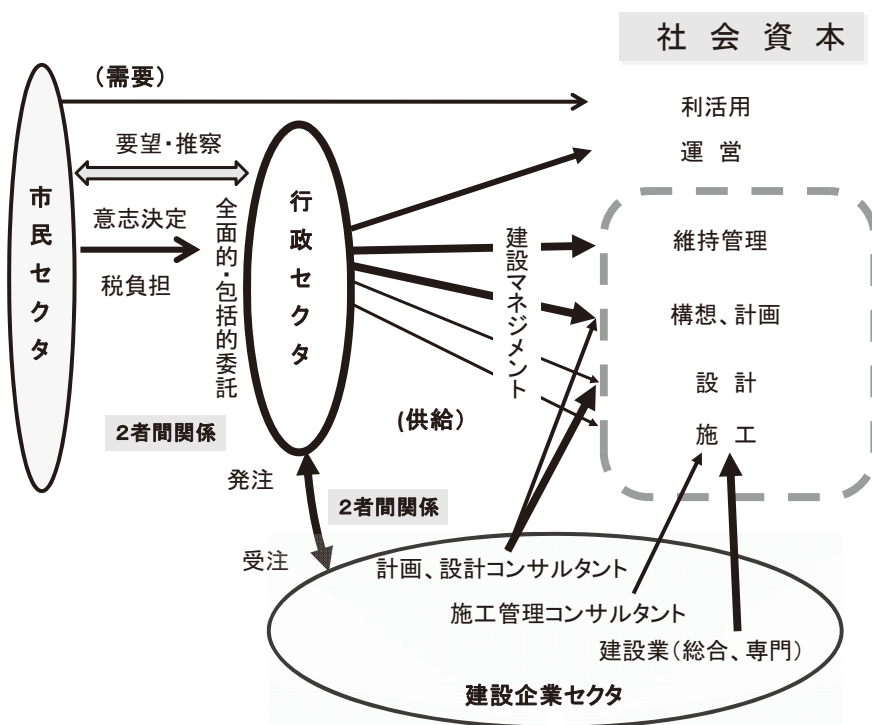


図2 2者間関係による従来の社会資本の整備システム

とはいえ、社会資本整備のプロセスやその責任体制が明快に区分でき、効率的で分かりやすいといった特色がある。根幹的な社会資本が不足し、その整備が十分に行き届かず早期の整備が望まれた時代にふさわしいといえ、ある意味では途上型ともいえる時代のトップダウン的、効率的な整備の体系である。

要するに、従来の整備システムは、行政セクタを中心にして、行政と市民、行政と建設企業の2タイプの2者間関係を平面的に繋ぎ合わせたものである。

これに対し最近の我が国は、この途上型から脱却し、成熟型社会への対応へとステップアップすることが求められている。産業経済構造や社会構造が高度化すると共に、都市や地域の構造が変化し、行政および企業の倫理やシステムが変り、市民の価値意識が多様化しつつある。そして、こうしたことの反映として、社会資本を取りまく環境が大きく変化し、従来の行政依存や建設事業主体の上に組み立てられた社会資本整備や運用のあり方に関し抜本的な改革が迫られている。

変革の第1は、基本的で必要最小限の社会資本が

概成したが、その上で市民ニーズが、量や経済合理性の追求から、その対局にある質の向上に移行したことである。

換言すれば、社会資本の整備は、豊かさの充実、癒しやゆとり、快適さ、福祉の充実を求める段階に入ったが、そのことへの対応である。

前章で述べたように、少子高齢社会の進展から、従来であれば市民が担ってきた都市の文化や都市施設も、その維持管理が市民の力のみでは困難となり、従来以上に行政や社会の支援が求められている。伝承すべき風景、守るべき自然環境、さらには地域の優れた文化や伝統、地域資源の継承までもが行政と市民が協働して取り組む内容となっている。

しかしながら、こうした内容を社会資本とするには本質的な課題がある。すなわち、基礎的で公共的、広域的な社会資本であれば、その利用者である市民の大多数が希求し、意見の対立も少なく、多数の市民に共通する要望として整備し維持する必然性は高い。しかし、成熟期において豊かさを求め、あるいは、高齢社会が進む中で追加される社会資本となれ

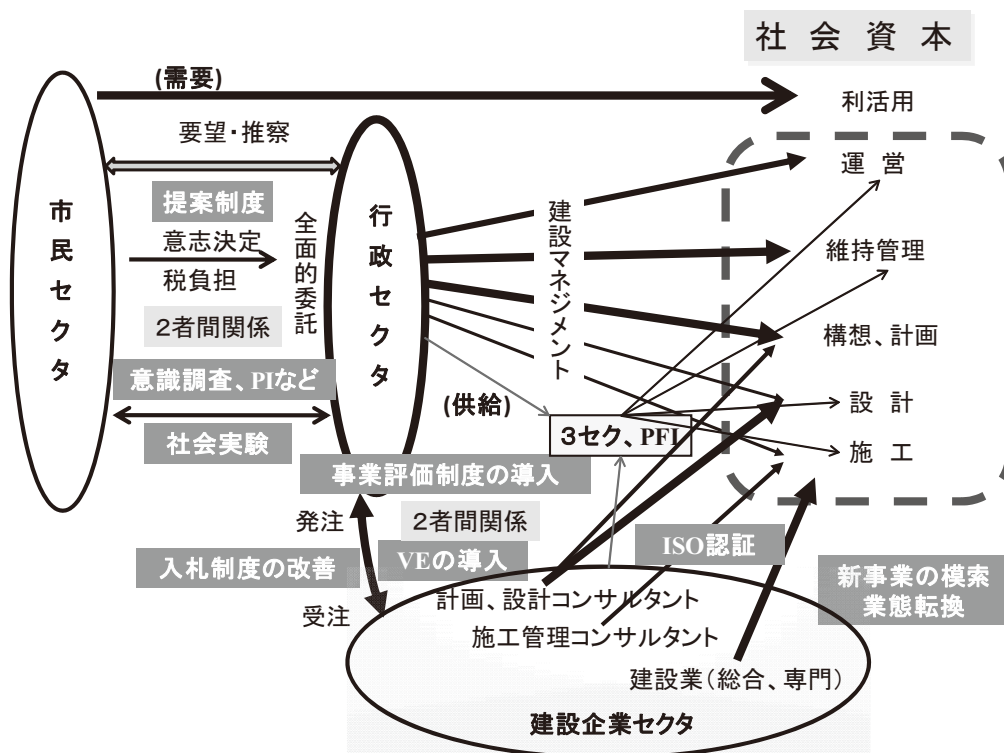


図3 従来の2者間関係整備システムの様々な改善策

ば、豊かさの概念そのものが市民それぞれで異なり、地域の状況により大きく変化する。このことから、市民それぞれで資源などに対する価値判断が異なる。場合によっては意見の対立を生むこともあり、こうした事態では社会資本整備の是非を行政だけで判断することは難しい。結局は、市民意識の把握と分析を含む新たな整備システムを構築することが一層必要である。

第2は、国、地方自治体を含めた財政問題の深刻化がまた社会資本整備のあり方を変えつつあることである。

税収が落ち込み、あるいは伸び悩み、そのことで財政は硬直化し、新規事業の立案と推進が難しくなっている。その一方で、少子高齢社会の進展から、子育てや福祉関連の予算規模が拡大し続けている。あるいは、過去の社会資本の蓄積から、その維持管理費の占める割合が大きくなりつつある。これらの結果、社会資本の整備や運営のための行政予算が大幅に減少し、また、内容的にも変化し、行政を含めた建設業界全体の一層の合理化と近代化が求められている。

第3は、上記2つのことに関連して、市民の建設事業、とりわけ大規模な建設プロジェクトに対するアレルギーが広がっていることによる意識の変化である。

これは、①少子高齢社会にともなう将来の暮らしに不安があることや、②過疎・過密といった相対峙する深刻な社会問題を抱える中で特に地方は疲弊し衰退する傾向が一層鮮明になったこと、③情報化の進展と高度の技術革新やソフト志向の高まりの中で産業経済構造の変質が急速に進みつつあることに原因がある。

あるいは、④地球的規模ともいえる環境問題の深刻化への懸念があることから、大規模な自然の改変に懐疑的となり、そのことが社会資本整備の是非に対する判断を難しくし、自信を失わせている。

結局、成熟型社会の中で、最低保障としての基礎的な社会資本が概成したことを踏まえ、今後のさらなる内容をもつ社会資本を、どのような形で、どの

ように整備し、管理し、そして有効に利活用するかが問われている。その際、そうした社会資本の内容と整備のあり方に従来型の公共概念は通用しない。新たな角度から見直す必要があることは当然であり、そのために、前述した社会資本整備を巡る環境条件の変化を真摯に受け止め、これからの社会資本整備のあり方を新たに確立することが大切である。

上述の環境条件の変化に対応させるために、先に述べた社会資本整備の2者間関係に対して様々な角度から改善が図られてきた。すなわち、従来の2者間関係の骨組みを残しつつも、そのもとで生じた様々な課題や矛盾に対する改善策や工夫が次々に導入されてきた(図3)。

市民と行政との関係では、市民意見を十分に取り入れるために意識調査やパブリックインボルブメント(PI)、ワークショップ(WS)、あるいは社会実験などが取り入れられてきた。

また、行政と建設企業との関係では、一般競争入札の推進や入札予定価格の公表など、公平な入札制度の導入にむけて工夫が図られてきた。

さらに、社会資本の整備にあたり、無駄な事業を排除し、効果的に事業を推進するために、環境影響評価や事前評価、再評価、事後評価といった事業のプロセスにしたがう評価システムの導入が図られてきた。あるいは、第3セクタやPFIによる事業の推進体制や取り組みが可能になった。

これらの諸内容は、ある意味では、それぞれの2者間関係を基本にする従来の枠組みの中で、透明性の確保や効率化、合理化を図る上での改善を可能な限り推し進めたものである。

4. 市民、ソーシャルセクタの台頭と役割

しかしながら、社会資本の新たな拡大概念と、その整備環境の大きな変化は、前章に述べる現行の整備制度の改善にとどまらない変革を強く求めている。すなわち、社会資本の内容が拡大し、変化するに伴い、行政、企業に並ぶ、あるいはそれ以上の役割を担う市民セクタやソーシャルセクタが台頭し、そのことへの配慮が必要になったことである。

むろんこれまでも、社会資本整備のためのボランティア活動やモニターとしての市民の活動がある。しかし、それらは限定的であり、ある意味では市民自らの発議というよりも行政の側からの提案であり委託であったといえる。

したがって、先にも述べるように、基本的なところで市民は行政に強く依存してきた。あるいは、本来市民が行うことが望ましいことでも、また社会を構成する一員として果たすべき役割と責任があっても、公共すなわち行政という考えのもとでそれらを行政に委ねてきた。

しかし考えてみれば、社会資本の究極の発注者は行政でなく、都市の主体者であり納税者である市民である。最近に至り、市民自身がこの点に強い関心を抱くようになった。厳しい財政のもとで、市民は増税や福祉、医療、年金などへの負担増が強いられるようになり、苦しんでいる。その中で市民は、行政に委ねてきたことに対する一層の情報公開と、主体者としての意見の反映を強く求めるようになった。

また、多様な価値観のもとでの社会資本整備に対する市民の要望は、市民の間で困難な調整を強いるものである。しかしそれには、市民自身が最終的に

納得する上から、行政の調整的な役割だけに任せるのではなく、市民相互の話し合いと理解が不可欠であることを悟ったともいえる。

さらに、高齢社会、超高齢社会にあって、健常者を念頭に置いた標準仕様という社会資本整備の概念でよいのか、従来の成長を前提に供給してきた社会資本がそのまま高齢者の多い地域住民にとって真に役立つものであるかなど、社会資本整備の根幹にかかわる疑問も生まれている。

これらから、市民自身が、社会資本の利活用だけにとどまるのではなく、その整備に直接関わることの大切さに気づいたといえよう。特に、社会資本を現状のまま据え置く、したがって、新たに整備しないことも有力な代替案の一つとして、社会資本の構想・計画段階への直接的な参加と意見反映を求めている。

あるいは、高齢社会におけるユニバーサル性を求める設計上の注文、維持管理への参画を可能にするデザインや、そうした推進のためのボランティア活動などの点で市民が関心を持ち、参加意識を強めている。

これらのことは、社会資本に関し、市民はその利活用だけにとどめ、整備については傍観するという

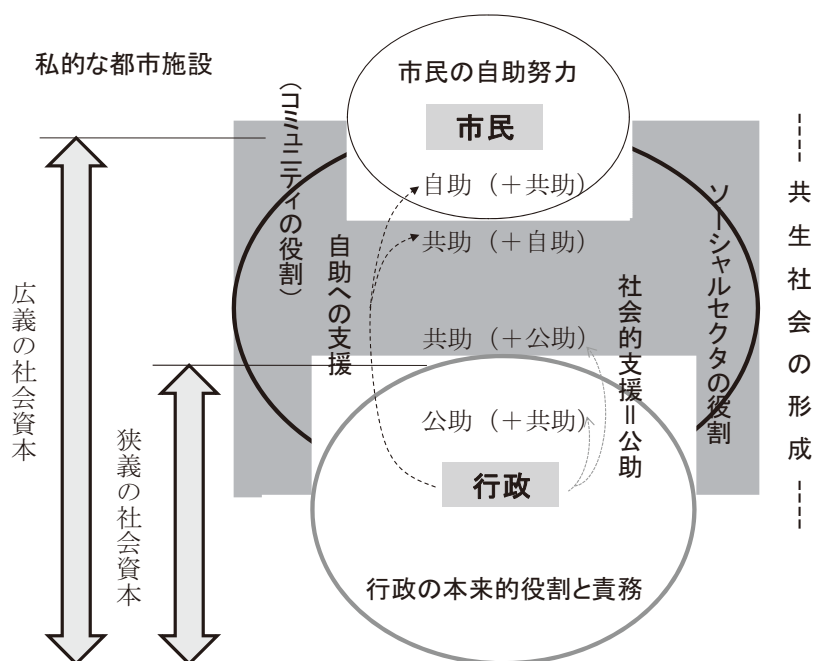


図4 共生社会における市民と行政の関係および社会資本

表1 法人などにおける各組織の性格の比較¹⁾

	行政	コミュニティ	会社法人	NPO法人	ボランティア	任意団体
組織	自治体	自治組織	法人	法人	個人	グループ
目的	公共の福祉、社会秩序の形成	地域住民の互助と地域経営	企業活動で収益を求める(利潤追求)	社会的使命。収益もあるが、基本は非営利	個人の自主活動、収益目的でない。	社会的使命、互助など
運営方法	行政制度による運営	共同社会的運営	組織的運営	ボランティア、協働	ボランティア、自己追求	共同的、ボランティアなど
関係者の報酬	有給の公務員	無報酬	有給の従業員	有給のスタッフもいる	無報酬(あっても付随的)	一般に無報酬
資金	税金	会費、行政支援	自己資本	会費、寄付、事業、助成	自己負担、寄付、助成金	会費、寄付、助成

立場をとるものではない。従来の行政、企業セクタによる供給と管理についても、第三のパートナーとしての性格を持つ市民セクタが登場したことを意味する。

換言すれば、市民は、社会資本の利活用者であるからこそ、その内容に関し吟味し発注することが不可欠であるという本来の権利意識に目覚めるものである。それと同時に、行政に対しては、社会資本の整備と管理に関し十分な公平性の確保と説明責任を果たすことを要求している。また、企業に対しては、確たる品質保証と公正な競争(市場原理)を求めている。

その一方で、当然ながらボランティア活動を含めて市民個人の努力には限界がある。この限界への対応として従来であれば行政に委ねてきたといえよう。しかし今日では、その全面的な委託をよしとせず、市民が手を携えて知恵と労力を集める環境が生まれている。それがNPOや公益法人、協議会、市民団体といった様々なソーシャルセクタの登場である(図4)。

とくにNPOは、企業の組織形態である会社法人と異なり、その設立目的は第一義的に非営利の社会貢献を果たすことにある(表1)。あるいは、社団法人や財団法人は、組織形態は会社と変わらないものの、公益目的を果たす公益法人としての活動がある(表2)。

これらの法人および団体を“新たな公”と称すれば、これらは社会資本整備のような市民のための社会的使命が求められる事項に対してまさに適した組

織形態である。

新たな公と従来のコミュニティなどの市民団体を加えたものがソーシャルセクタである。多様な内容のソーシャルセクタは利潤追求が目的でない。このことを踏まえれば、都市施設に関して市民が発注する中で、行財政の合理化が迫られる行政のアウトソーシングの受け皿としても望ましい組織である。

したがって、社会資本の整備において、個人や個々のボランティア活動では無理があるところを新たな公などが担うものである。今後市民セクタ、行政セクタの双方から委託を受けるソーシャルセクタの存在と役割がより比重を増すと推察される。

換言すれば、市民から全面的に委託を受けた従来の行政セクタは、次第に必要最小限のものへと変質し、それよりとり除かれるものをソーシャルセクタ、市民セクタ、企業セクタが担うこととなる。その中で、新たな公を主体にするソーシャルセクタこそが、社会資本の整備と運営を含めて多様な内容における役割を果たし、その整備と利活用に今後一層貢献するものと考えられる。

社会資本の構想・計画に直接参加する、PIやWSなどを通じた計画プロセスに関わる、環境問題やユニバーサルデザインの概念を含めた設計のあり方に市民やコミュニティ、NPOなどの側から積極的に提言するといったことがある。また、維持管理の担い手としてコミュニティやNPO、公益法人などが直接の役割を果たす、市民や諸団体が防災モニターとしてボランティア活動を行う、利活用やイベントの企画と運営にあたるなどもある。

実は、上述のような参加活動は既に実施されているものが多い。それらをもとに企業セクタとの違いをみてみると、企業が社会資本整備に関し専門的でハード中心、技術中心の関わりであるのに対し、ソーシャルセクタは、ハードとソフトを組合せた立場から、あるいはイベントなどソフト的内容における役割を担う傾向が強いことが分かる。

たとえば、河川について、近年多自然型河川の整備が活発であり、それへの市民セクタ、ソーシャルセクタの参加がある。その際、ただ単に洪水に対処し、流れを制御するだけならば、それを専門とする行政や建設業者に整備・運営を任せればよい。しかし、自然環境の保全と創出に貢献しながら、子供の遊びや教育、地域ぐるみのレクリエーションや催しな

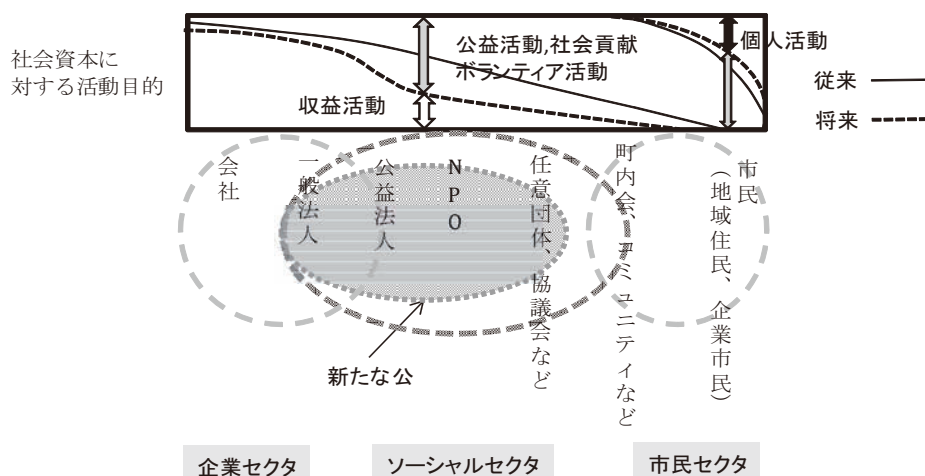
どを内容とするソフト策を企画し、そうした内容の展開を踏まえたレイアウトや安全性の確保を図る河川整備が求められることになれば、その担い手は流域毎のNPOや市民団体こそがふさわしいといえる。

事実、行政の支援と企業の専門的ノウハウを活かしながらも、それらにおけるNPOの活動が活発になりつつある。むしろ、そうしたソーシャルセクタのかかわりがなければソフト策の推進は困難であるといってもよい。

今一つの事例として道路に関していえば、最近、シーニックバイウェイの概念がアメリカから伝えられ、我が国でも九州や北海道など、全国でその取り組みが始まっている^{2),3)}。このシーニックバイウェイを直訳すれば“景観に優れた寄り道”である。し

表2 社団法人、財団法人およびNPOによる新たな公

	一般社団法人 (公益社団法人)	一般財団法人 (公益財団法人)	NPO
設立手続き	設立登記のみ	設立登記のみ	所轄庁の認証後設立登記
設立時資金	不要	300万円以上	不要
組 織	社員2人以上 理事1人以上	基本的に自由	10人以上、理事3人以上 社員1人以上
設立目的	基本的に自由 (公益事業が主)	基本的に自由 (公益事業が主)	特定非営利活動を行うことが 主たる目的
所轄庁	なし	なし	都道府県庁または内閣府
課 税	全所得課税 (公益性認定を受ければ 公益事業非課税)	全所得課税 (公益性認定を受ければ 公益事業非課税)	非課税 ただし収益事業は課税
報 告	なし	なし	毎年度所轄庁に報告



かし、景観にとどまらず、歴史性、自然性、文化性、レクリエーション性、考古学性、暮らしなどを加えた諸項目で脇道、寄り道を評価し、その活用を図り、市民の手による地域の活性化に取り組む内容がわが国の風景街道の展開である。

これまでの道路行政は、どちらかといえばハイウェイやバイパスなど、車の交通処理や交通の利便性、安全性を確保する幹線道路の整備に主眼があった。しかし、高齢社会を迎え、ゆとりや生き甲斐などが求められ、交流社会の形成が求められる今日、こうした寄り道、脇道の文化と人々の交流がまた地域や社会において重要な意味を持つ。そして、その整備と運営は、道の利活用に通じたものでなければならず、そこにソーシャルセクタの役割と出番がある。

このように、成熟期の社会資本の整備においては、単に施設整備だけでなく、それらをいかに利活用するか、市民とともにどのようにイベントを企画し実施するか、自らも含め市民や来訪者をいかに満足させるかなどへの検討と、そのもとでの実行が必要なことである。

そして、市民の行動や意識を踏まえた社会資本の整備となれば、それはソーシャルセクタの役割であり、また、社会資本の整備概念は単なる建設事業にとどまるものでない。利活用および維持管理を含む社会資本のトータルマネジメントそのものの展開となる。

つまり、ソーシャルセクタの役割は、今後の社会資本整備に欠かすことのできないものであり、行政セクタや建設企業セクタではなしえない内容を含んでいる。それは、市民ニーズに応えるソーシャルセクタの構成員がまた市民であること、非営利の社会貢献が最大の目的であることなどの特性にもとづく必然である。

5. 市民セクタ、ソーシャルセクタの問題点を克服する新たな公の概念⁴⁾

たとえば、防災や国土保全、専門性が高く、高度の技術を要する架橋工事や地下埋設工事など、社会資本整備に関して行政セクタや企業セクタの2者間で果たすべき責務はなお存在し、重要である。しか

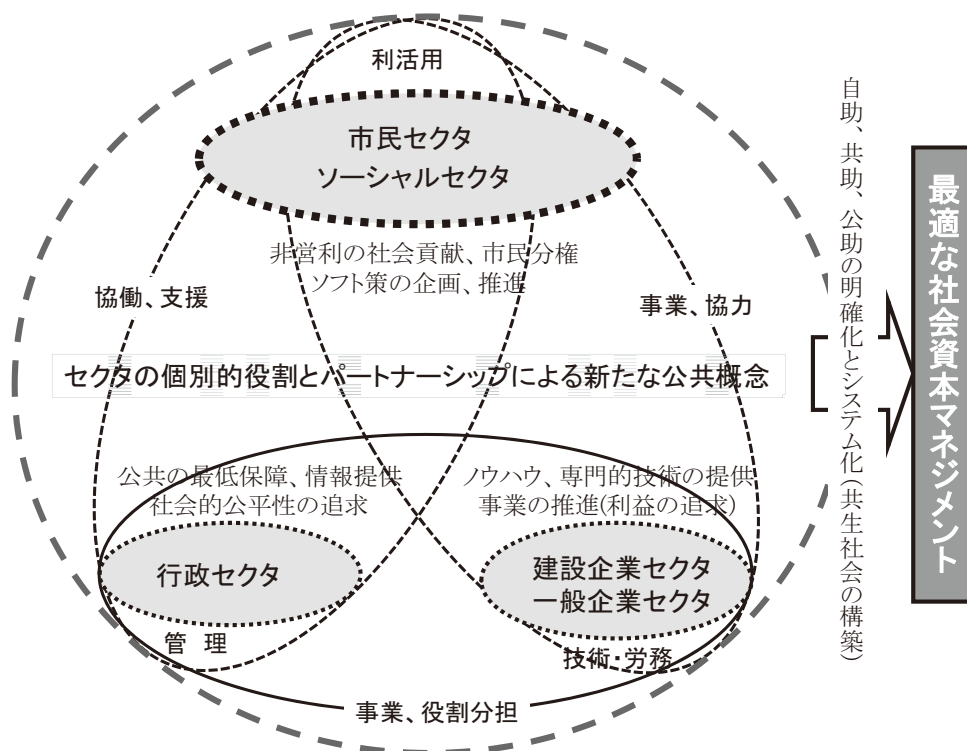


図5 新たな公共における社会資本マネジメントの基本概念

し、これらの内容は必ずしも将来的に増加するものでない。これまでの整備努力の結果として、既にある程度の蓄積が図られていることから、今後はむしろ減少傾向にあるものと推察される。

これに対し、市民セクタ、ソーシャルセクタの活動は、社会資本の構想・計画や維持管理、設計などについて、市民自らの利活用のためにと従来以上に関心を高め、都市の活性化や文化を育むなどの社会貢献に寄与するものである。したがって、市民セクタ、ソーシャルセクタが社会資本整備に関与する度合いは、市民分権の流れのもとに今後益々増大こそすれ、少なくなるものでない。

しかしながら、市民セクタ、ソーシャルセクタにも幾つかの点で問題がある。市民セクタは、社会貢献を目的としてのボランティア活動であり、無報酬である。このため、それだけに責任がない、個人限りの関心事であり持続性が担保されない、経営基盤および経営戦略がないなどの問題がある。したがって、市民セクタが社会資本マネジメントの上で果たす役割は限定されたものになる。

一方、ソーシャルセクタの問題点は、法人とはいえ経営基盤が弱いことである。むしろ社会貢献が目的であり、非営利であることから、収益を上げ分配する性質のものではない。しかし、事業を継続する上からは、必要最小限の収益が求められ、一定の経営基盤が必要で、その確立のための経営戦略と仕組みが求められる。この点、既存のNPOは必ずしも十分に対応できていないものが多く、改善の余地がある。

また、資金力が弱いことと関連して、責任能力が十分でない問題もある。万一の事故やトラブルに対して、法人としての責任を持つものの、十分な保証能力がなく、このことが思い切って社会資本の整備や運営などに参画することを躊躇させている。

さらに、内容に応じた専門的知識が十分でないまま参入することも問題である。確かに、一部に専門知識を持つ人々が設立した、あるいは参画するNPOや公益法人などがあるが、多くは資格を問わないボランティアの集まりである。したがって、必ずし

も高度の専門的知識を持つとはいえず、そのことで効果的な社会資本の整備とその安全、安心ある利活用に至らない心配もある。

これら市民セクタ、ソーシャルセクタが持つ問題点を考慮すれば、こうしたセクタの役割が増大するとはいえ限界があり、そこに行政の支援や企業セクタの役割、それらとの協働が必要である。

経営基盤や責任体制の確立の点では行政の支援が必要である。むしろ、NPOなどが全面的に行政の支援を受けるのであれば、単なる行政の下請け、ないしは代替に過ぎない。あるいは、オンブスマン的な活動が行政の無駄などを正し、健全なものにする役割もあるが、そのことが十分に機能しないこともある。

したがって、自立すべきことと、支援を受けることを十分にわきまえながら、ソーシャルセクタと行政セクタとの連携あるいは協働が求められる（図5参照）。また、このことを追求すれば、市民と行政との関係が、市民による税、権限の直接的行使となり、行政に対する選択的、部分的委譲となる。

専門知識の欠如という点では企業セクタとの協働や支援により解決可能である。つまり、社会資本は、多様な市民が公平に利活用し、効果的に利用するものであるが、それだけに安全、安心の上で十分な配慮が求められる。安全、安心を実現するために企業が持つ専門知識は有用であり、それを活かすことも企業セクタの重要な役割である。

その場合、従来であれば、行政が発注するものに対して、これを企業が受注し専門知識を活かしてきた。この状況は、行政セクタと市民、ソーシャルセクタとの関係が変化すれば当然ながら変る。行政だけでなく、もともと市民が納めた税金の一部が市民セクタ、ソーシャルセクタに回ること、これらの側からの発注、委託という関係もありえ、従来あまりみられなかった両者の連携や協働体制が成立することになる。

以上を踏まえ、市民セクタ、ソーシャルセクタがもつ問題点を克服するとすれば、結局は社会資本整備を巡る環境は、市民およびソーシャル、行政、企

業の各セクタが互いに競合しながらも、必要に応じて支援し、連携し、協働するシステムとなる（図5）。

先にも述べたように、行政と企業セクタの両者を互いのパートナーシップとしながら社会資本を供給し、それを開かれた形で市民が公平に利用し合うというのが従来の公共の仕組みであった。

これに対して、新たなシステムでは、市民、ソーシャルセクタを主にしながら、行政、企業の各セクタが得意とする内容（端的に言えば管理、技術・労務）に沿って各セクタが一定の役割を果たすこととなる。その上で、2者間、3者間で、連携、共同、役割分担などの多様なパートナーシップを組むことによって、利活用を踏まえたハード、ソフト一体型の社会資本の整備が行われことになる。あるいは、その利活用を図り、市民社会に貢献するという新しい社会資本マネジメントによる公共概念が構築されることになる。

6. 社会資本整備の新たな仕組み

6.1 社会資本整備に望まれる変革

公共体は“私（市民）”の集合体である。その公共体の福祉向上のために社会資本があり、前述するように、市民の利活用と一体となった整備が本来である。市民セクタやソーシャルセクタの台頭は、この原理原則の実現を迫るものであり、そうした事態への社会資本を巡る環境の変化は、当然のことながら社会資本の整備のあり方に大きな変革を求めている。つまり、具体的な内容をあげれば次の4点である（図6参照）。

まず第1は、市民の側およびソーシャルセクタの側からの積極的な社会資本整備の提案、提言を受け入れるシステムを作ることである。

確かに、最近ではパブリックコメントやパブリックインボルブメント（PI）、ワークショップ（WS）、社会実験などを通じて、企画、計画段階から市民意見を反映する仕組みが導入されるようになった。

しかし、その多くは、手法の理解が不十分であり、市民になじみが薄いことから、市民意見の反映が十分でなく、おざなりであるとの批判が強い。とはい

え、もともと社会資本は市民のものである。そして、その市民が整備と利活用に関心を持つことは、そのことに対する積極的な提案や発言につながるものであり、そのための環境整備が必要である。

たとえば、従来、都市計画の提案は行政がもっぱらであった。それが2002年の都市計画法改正で、土地所有者、まちづくり協議会、NPOなどが、都市計画区域、準都市計画区域の範囲において、都市計画の案を市民の側から一定の枠組みのもとに提案できるようになった。こうした市民による提案制度を拡大し、社会資本全般について可能にすることが望まれる。また、そのことを支援し、公平かつ円滑に行うために、やはり都市計画法でうたうように、行政は積極的に社会資本に関する情報を公開し、提供する必要がある。

第2は、市民の資質の向上である。

PIやWSにおいては、どうかすれば積極的な人、社会的影響力の強い人の発言に引っ張られる傾向がある。これも、最低保障型の基礎的な社会資本整備のように、誰が考えても大差がない場合には問題はない。しかし、応用的な内容や特定目的の社会資本の整備では価値判断が多様に分かれ、利益を得る人、不利益を被る人の双方が出現し、問題である。

成熟期の社会資本の整備概念は、最低保障でなく、社会における最適システムの構築である。公共の福祉の増進という目的は同じでも、立場や考え方により様々な価値判断があり、それをどこまで取り込むか、どういった内容を重視するかで答えが異なる。したがって、価値判断の違いを、経済性や社会、環境における制約条件のもとで十分に取り込み、市民により、市民のために最大多数の最大幸福を追求することが、最適な社会資本の構築となる。

あるいは、その際に問題なのが、市民が要求する施策の中に往々にしてバラマキ的な要素をもつ施策や危険予知に対する不備のものがあり、その場合の取り扱いである。一般的に市民の要求は現実的であり、また自己中心的になりがちで、このことに起因して上記の施策に対する判断が行き届かないことがある。

すなわち、市民はどうしても現実の問題に目が向き、将来の展望や危険予知は不十分になりがちである。あるいは、目を向けたとしても、限られた情報のもとでの直感的な判断になることが多い。そこで、情報が集中する行政と専門的グループによる将来分析を積極的に実施し、その結果を市民に対して十分に公開する努力が大切なことである。

第3は、今後、より一層のユニバーサル性ある社会資本の整備が求められ、その計画、設計概念に変化が求められることである。

行政に全面的に依存していた時代における社会資本の計画、設計概念では、社会資本の利活用は誰もが公平であることを目指すとしながらも、普通の人が普通の状態で使うことが大多数の市民が求めることとしてきた。このことは一見妥当に思えるが、実際は必ずしもそうではない。

つまり、普通の人が普通の心身状態にあることを健常状態とすれば、すべての市民が生涯を通じてそうした状態にあるとはいえない。いかなる市民も、時にはケガをし、病気をし、また妊娠をしたとき、子供連れのときといった人生の一コマ一コマがある。ましてや身体機能や判断能力が衰える老いは全ての市民が必ずや経験することであり、健常状態のままに生涯を全うすることはない。その意味では、社会資本の整備にあたり、普通の心身状態といえる健常状態を基準にすることは、人生の多くの場面を網羅しているとはいえ、全ての市民にとって不満が残ることである。この意味で、従来の社会資本の供給は不親切、不適切なものであったといえる。

この点、最近になり、整備する側にも反省があり、いわゆるバリアフリー化やユニバーサルデザインを目指す動きが活発である。しかし、このことは、経済合理性と相容れるものでなく、非効率性の排除と相対立することもあり、難しい課題である。結局は、他人の判断でなく、税を負担し、利活用の当事者である市民が、予算制約を念頭において自ら望む社会資本が何であるかを十分に考え、話し合い、追求しながら判断する以外に方法はない。質の向上と効率性という相対峙する判断は市民自身が行うことであ

り、高齢社会が進む今後の社会資本整備のあり方として避けられないことである。

第4は、社会資本の整備プロジェクトの懐妊期間が長いことから、十分に将来を予測し展望することが必要であり、そのもとで弾力的な社会資本マネジメントの展開を図る必要があることである。

しかし、成長期ならいざ知らず、成熟期で質の変化を伴う場合の将来予測は極めて難しい。このことから、その精度ある予測手法を開発し活用すること、その限界を把握し、予測が持つ意味について検討することの双方が従来以上に求められる。

たとえば、交通需要や上下水道の負荷量などは人口をベースにして求められるものである。このことから、将来需要を予測し、交通施設や上下水道の計画、設計に役立てる取り組みが確立し、社会資本に関する中では比較的進んだ分野である。それにしても精度ある将来予測に至らない事例が多い。

あるいは、災害や洪水については過去のデータを当てはめることで対処している。このことは、データの信頼性の点でやむをえないことである。しかし、国土保全、防災のために長年にわたり膨大な公共投資がなされているものの、災害の中で、尊い人命が損なわれ、貴重な財産を失う状況がいまなお繰り返されるのをどう見るのか、反省する必要がある。

安全、安心の地域づくり、まちづくりは市民の強い願いである。このことと最近の温暖化のもとでの多雨傾向や集中豪雨の多発を踏まえ、市民セクタと一緒に将来を展望し、ハード、ソフト両面を総合する防災対策のあり方を考える必要がある。

さらに、情報化や国際化の進展、高度の技術革新などで、市民の生活スタイルや活動のリズムが変化し、社会システムが変りつつある。その把握は極めて難しい問題であるが、将来の市民の生活やライフスタイルの変化、活動内容の変化に配慮が必要であることを意味している。

要するに、従来の固定的な概念にとらわれない社会資本整備のあり方が、その将来展望の上で問われている。合わせて、予測が難しいことに起因し、常に社会資本の整備や活用についての見直しが求めら

れている。その意味での事業評価手法の確立と、P
DCA サイクルによる循環的な整備のマネジメント
システムの構築が望まれる。そして、これらのこと
を踏まえれば、経済合理性の追求以前のこととして、
真の発注者であり、利活用者である市民と共に、少
なくとも将来に対し弾力的な社会資本の整備を目指
すことが大切である。

6.2 社会資本整備の新たな仕組み

§ 4 のソーシャルセクタの役割、§ 5 の新たな公
共概念、および前項の社会資本整備に求められる変
革を総括し、社会資本を巡る各セクタ間の役割と関
係を整理したものが図6である。

基本的には、行政でなく市民セクタが社会資本整
備体系確立の鍵である。そして、そのもとにソーシャ
ルセクタが存在し、市民自らのために、あるいは共
助・共生することを念頭において、図示するような
社会資本の利活用と整備を巡るすべての過程での市
民セクタ、ソーシャルセクタの貢献の仕組みが構築
されなければならない。

利活用における市民の役割は重要であり、市民自
身のものである。また、維持管理における市民やソー
シャルセクタの社会貢献はすでに活発である。さら
に、計画段階における PI や WS、提案制度の活用、
社会実験、あるいはユニバーサルデザインにもとづ
く設計への積極的参加、事業実施におけるオンブス
マン活動の組み立てなどがある。

その上で、行政とは各プロセスの内容を円滑に遂
行する観点で十分に情報を開示しながら市民分権の
もとにパートナーの関係を築き、あるいは市民の側
から行政への選択的な要望と委託を行う仕組みが必
要になる。つまり、市民セクタなどが社会資本整備
に関与する上でさまざまに工夫される諸法を、社会
資本の内容、整備プロセスに従って体系化し、そう
した法の適用のあり方を確立することが求められる。

行政と建設企業との関係については、従来の改善
として述べた図3の状況と基本的に変わりはない。
透明で公正な入札制度を充実するとともに、必要に
応じて PFI や指定管理者制度を活用するものであ
る。加えて、市民セクタの周りで様々に生み出され

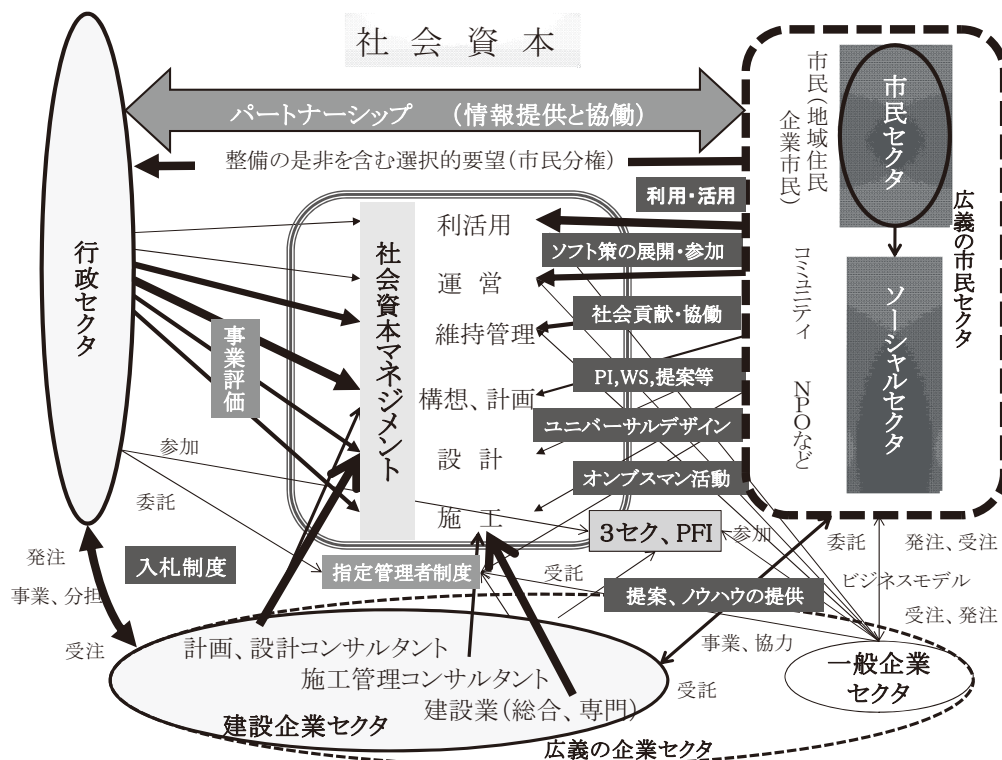


図6 新たな社会資本のための新たな整備システム

る新たな社会資本に関するビジネスモデルについて、建設企業セクタ以外に一般企業セクタからの参入をも期待するものである。

社会資本のマネジメントに関しては、従来、行政が主体的に役割を果たしてきた。しかし、そこでは利活用、場合によっては運営に関与するに至らないことから、事業実施計画の立案や事業評価など、供給サイドの建設マネジメントとでもいえる内容にとどまるものであった（図2、3）。

これに対して、これからの社会資本の整備は、その利活用や運営と切り離すことはできない。その意味で、広義の市民セクタとの関係を踏まえたマネジメントが必要である。その一方で、利活用などが市民セクタのものであっても、安全性や環境問題などから行き過ぎは認められないが、市民にその専門知識を求めることは無理である。これら両者を考え合わせれば、結局は社会資本全体にわたる総括的なマネジメントは行政に依存しなければならず、あるいは、市民との協働のもとに行政が果たすべき責務とも考える。

結局のところ、新たな社会資本を対象とする整備の体系は、広義の市民セクタと行政セクタのパートナーシップを基軸にしながら、その間に広義の企業セクタの活動を組みこむトライアングルの関係である。

7. おわりに

社会資本の整備をめぐり、内容と権限に関し中央集権から地方分権、さらには市民分権への大きな潮流がある。その一方で今日では、高齢社会、超高齢社会の到来を踏まえ、市町村合併や行財政改革などによる自治組織の再編と合理化の流れがある。また、基礎と応用に分類される社会資本の整備の中で、従来からの努力の結果として基礎的な社会資本の整備は概成したといえる。

こうしたことから、今後は、より共助・共生を内在させた質重視の社会資本整備の段階へとステップアップするものとみることができる。そして、このことと、社会資本が本来的に市民のためにあること

を踏まえれば、社会資本整備における公共概念の中で、市民セクタ、ソーシャルセクタの役割が一層重要であり、その内容にもとづく成熟期の新たな社会資本の整備システムの構築が求められている。

本文は、その具体的な内容について考察したが、結果は図6に示す整備の概念図のとおりである。要するに、社会資本の内容とその整備のあり方に大きな変革を求めるものであり、単なる建設事業のマネジメントという見方から、市民の利活用をベースにする社会資本のトータルマネジメントへと抜本的に変革することである。その際、行政には社会資本全体のマネジメントを構築する重要な役割とそれを推進する責務があることはいうまでもない。

ハード、ソフトの両面で社会資本の整備、管理、運営に関わる行政の部局は多い。このため、一元的な社会資本のマネジメントは困難である。したがって、定期的に体制の見直しを繰り返しながら、各部局が協力して真に市民の要望に応えるマネジメントを提起し、その実現を図ることを強く願うものである。

参考文献

- 1) 寺本義宏：エリアマネジメント組織の組織形態選択手法に関する一考察．都市政策研究、第4号、2007．
- 2) 樗木武：道守たちの道．路と風景街道、道守九州会議、2007．
- 3) 道守九州会議：日本風景街道 ― その理念と未来．道守通信特別号、2008．
- 4) 樗木武：新たな公と道守活動．道守通信、2010．