

協働型インフラ・マネジメント手法の発想*

Philosophy of 'Collaborative Infrastructure Management' *

家田 仁**・須永大介***・和泉晶裕****・高橋 清*****

By Hitoshi IEDA**, Daisuke SUNAGA***, Akihiro IZUMI****, Kiyoshi TAKAHASHI*****

1. はじめに

道路などの社会基盤の分野でも「協働」という言葉がしばしば使われるようになった。施設の管理者や利用者等の複数の主体が協力して何らかの活動をしていくことを意味するこの「協働」が、社会基盤の中の多様な分野でそして様々なスタイルで行われるようになってきている。

筆者らは、各地において一般道路利用者の参加も求めて、道路の関わる問題の発見と対策検討などを行うワークショップなどの活動を試みてきた。これは、英国のRMS(Route Management Strategies)の手法を一つの先行モデルにとりつつも、「協働」をキーコンセプトに据えて、道路の管理や計画・整備に体系的に生かす新たな手法の開発を試みたものである。

筆者らが試みてきた手法を総称するならば、「協働型インフラ・マネジメント手法」というのが適当ではないかと思われる。これを現時点で定義するならば、「社会基盤の管理主体が、関連する各種の公的機関や民間団体並びに施設の利用者や関心をもつ一般国民とともに、より良い社会基盤及びその利用や保全の逐次的改善を目指し、具体的な施設の管理や将来計画・整備事業あるいは啓発活動などを、総合的、体系的、継続的かつ協働的に推進するための組織体制及びその運営方法」ということになる。

そこで本稿では、筆者らが考える「協働」型のインフラ・マネジメントの意義や役割そして課題などについて述べることにしたい。

2. 協働型インフラ・マネジメント手法の背景

(1) 協働への流れ

種々のインフラ施設の管理者が行う活動に、地権者、周辺住民、施設やサービスの利用者あるいはさらに一般的な国民等の参加や協力を求める動きは、事業の実施時に生じる用地買収や環境対策などに関するコンフリクト

*、キーワード：協働, マネジメントシステム, 評価

**、フェロー, 工博, 東京大学大学院

(東京都文京区本郷7-3-1, Tel: 03-5841-1270, FAX: 03-5841-8506)

***、正員, 財団法人計量計画研究所

****、正員, 国土交通省北海道開発局建設部道路計画課

*****、正員, 工博, 北見工業大学

が深刻になり、そうした紛争を解決する、もしくは未然に防ぐことを目的として始まったものである。

こうした流れに転機を与えたのは、例えば道路の分野で言うと、1996年に道路審議会において、「パブリックインボルブメント」と称して一般公衆から意見を募集しその一部を建議に反映するプロセスを導入したことである。さらに、2002年には新規の道路プロジェクトを念頭におき「市民参画型道路計画プロセス」のガイドラインが作成され、円滑で合理的な計画の策定と事業実施を目指して、各地の道路建設整備プロジェクトに適用されるに至っている。

その一方で、道路の管理や日常的な改善といった地道な活動、あるいは道路に関わる文化やイベントなどを、一般利用者などの人々やNPOが率先して行い、それを施設管理者サイドが促進・支援・協力するといったスタイルの活動も全国的に見られるようになってきた。2003年に作られた「道(みち)守(もり)九州会議」はその好例である。「協働」のもつ交流促進という側面を強調した活動としては、例えば、「全国みちづくり女性団体交流会議」なども行われている。

さらに、活動上の関心の置き所も広がってきた。例えば、静岡・長野・新潟の三県にわたる自治体が一般所有者志も含め協力して実施してきたイベント「塩の道会議」は、道の育んできた文化的側面に着目した活動である。北海道で実施されてきた「シーニックバイウェイ北海道」の活動も地元有志の協働的な活動をベースとし、風景を中心に置いた観光振興の協働型の道路関連地域活動である。

(2) 行政運営改善の流れ

バブル崩壊以降の不況と低成長、将来の人口減少予想、国や地方自治体の財政困難の中で、行政活動の効率的な運営や国民へのアカウンタビリティ(説明責任もしくは説明能力)が極めて強く求められるようになった。

こうした中、2001年にいわゆる「政策評価法」が制定され、総務省の主導による各政策の評価が行われるようになった。このような流れを受けて、社会基盤に関わる分野でも、例えば道路行政では、2003年から成果に関する目標管理を中心に置いた新しい道路行政マネジメント体制がとられるようになった。Plan-Do-Check-Actionを繰り返す透明性が高く明確でサイクリックなマネ

ジメントの実施と現場での裁量と工夫の重要性が強調されるのが特長的である。

3. 協働型インフラ・マネジメント手法の考え方

(1) 社会基盤マネジメント上の協働活動の位置

筆者は、利用者などとの協働型の活動を社会基盤に関わる行政マネジメントの基幹的な部品の一つとして組み込むべきであると考えている。前述のような新しいタイプの行政マネジメント手法は、Plan-Do-Check-Actionの継続的なスパイラルアップという継続的で逐次改善的なプロセスを置くとともに、成果を意識した目標設定とその評価に少なからぬ重点を置いている。またそこではプロセスの透明性と判断に関するアカウンタビリティが重視されている。

こうしたマネジメント手法は一般国民を強く意識したものであることを考えれば、利用者等との協働活動とは本質的に相性がいい。また、特に「逐次改善」の発想は本質的である。

行政マネジメント体制の改善は、ともするとトップダウン的な要素が強くなりがちであるが、ボトムアップ的な要素を加え機能を充実させることが不可欠なものと考えられる。

さらに、具体的・即地的なニーズや問題を発見する仕組みや、地域の特情を踏まえた工夫を凝らした解決策を奨励する仕組みを設けることも極めて重要である。こうしたローカルな視点に立った諸活動は利用者等との協働活動に特に向いているのは明らかである。社会基盤における行政マネジメント体制の改善と充実のためには、協働型活動をその一環に位置づけることが効果的なものと考えられる。

(2) 社会基盤マネジメント上の協働活動の意義

協働型インフラ・マネジメント手法では、施設の管理者と利用者や一般国民あるいは関係する官民の諸機関の間で行われる透明性の高い協働的な活動が核となる。

しかし、「協働」の意義は、市民 行政、顧客 供給者、クレイマー 生産者といった具合に、両者を対極的主体として対立的にとらえる構図の下にあるのではない。両者を有機的な、つまり可能な限り顔の見える個々の人間として捉え、対抗よりはむしろ融合を指向している。その意義を整理すると、「具体的なニーズと問題の発見とその共有」「利用者と管理者の融合」「総合性と創意工夫促進」「社会基盤の学習・啓発の場」の4点が挙げられよう。

4. おわりに

本稿で述べた協働型インフラ・マネジメント手法は、今後改善されていくべき余地ももちろん少なくない。

最後に協働型インフラ・マネジメント手法の類似事例との違いを整理しておく。まず、その先行事例となっている英国のRMSは体系性に優れる反面、割合事務的でドライな手法であるが、これと比べると本手法の利用者や一般国民との協働作業性への思い入れはよりウェットなものであり、また歴史文化や遊楽要素の重要度も高い。

米国に始まるシーニックバイウェイは、逆にこうした点は強いが道路のもつ主要機能の継続的管理・改善といった視点が弱く体系性に欠ける面もある。日常性や即地性、継続性に優れる九州の道守活動に比べると、協働型インフラ・マネジメント手法では、体系性と総合性そして成果目標の設定という行政マネジメントとの一貫性を強く指向している。こうした並行事例とも連携を取りながら、その特長といえる総合性を十分に発揮するため手法の制度化などを含め改善を図っていく必要がある。

わが国の従来の行政手法が西洋医学であるとするならば、本稿であげた協働型インフラ・マネジメント手法は、全ての問題の根幹に関わる部分の治癒もしくは予防することを目指した漢方薬のようなものである。今後の展開を強く期待したい。

参考文献

- 1) 家田：「協働型インフラ・マネジメント手法の発想～新しい社会基盤行政マネジメントの一環として～」、IATSS Review Vol.31, No.2, 2006.
- 2) 家田：「道路パフォーマンスマネジメントのススメ～機能と空間の総合管理～」、舗装, 2002.
- 3) 家田他：「英国における道路マネジメント戦略(RMS)とその課題」、道路, 2004.
- 4) 清水他：「協働型道路パフォーマンス活動の取り組み」、交通工学 Vol.40, No.1, 2005.
- 5) フレデリック・W・テラー：「科学的管理法」(上野訳)、産能大学出版, 1969.
- 6) ダグラス・マクガーン：「企業的人間的側面」(高橋訳)、産能大学出版, 1970.
- 7) 徳山日出男：「行政経営の時代」、日経BP社, 2004.
- 8) 家田：「何を転換しようというのか？5つのアウトと政策マネジメントの強化」、高速道路と自動車, 2004.
- 9) 高橋伸夫：「虚構の成果主義 - 日本型年功制復活のススメ」、日経BP社, 2004.
- 10) 土木学会誌・特集「社会基盤整備の経営学～政策マネジメントへの夜明け」、土木学会, 2006.
- 11) 家田：「需要予測の限界性と展開ニーズ」、土木学会誌2003年7月号, 2003.
- 12) 家田：「プロアクティブな評価に向けて」「鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル」まえがき、運輸政策研究機構, 2005.