

インフラ整備における信頼を回復するために NPO が果たしうる役割

高知工科大学 ○渡邊法美*

本稿では、インフラ整備における国民からの信頼を回復するために、NPO が果たしうる役割を検討した。山岸の「信頼の構造」理論によれば、官に対してこれまで国民が抱いてきた期待感は、「信頼」にも「安心」にも該当しない。それは「超安心」とも呼ぶべき期待感である。「超安心」の源泉は、官の「無私」と「全能」であり、その根底には官の強い使命感があった。その「超安心」が現在崩壊しつつある。今後のインフラ整備事業において「社会的不確実性」の発生は不可避であり、事業執行過程に伴う「機会コスト」も増加する可能性が高い。新しい整備事業執行過程の開発と実践が求められている。

社会的な不確実性と機会コストが大きい状況では、「高信頼者」が「低信頼者」よりも大きな利益を得る可能性が存在する。すなわち、国民は金銭や役務などインフラ整備への投資先として官以外の組織も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ある。NPO には超安心から高信頼に基づく整備事業執行形態への「橋渡し」を担うことが期待される。

しかし NPO の意義を過大評価してはならない。その主要意義は社会的な不確実性の低減ではなく機会コストの抑制にある。インフラ整備関連の NPO の最重要課題は信頼性の確保にある。NPO の信頼性は、その使命の妥当性と達成度によって評価される必要がある。

【キーワード】 NPO、インフラ整備、信頼、安心

1. はじめに

インフラ整備事業に対する国民の批判は沈静化するどころか、益々激化している。

批判の根底には、官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。

多くの地域住民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 2002 年 9 月時点で約 3,000 の団体が存在する。

本稿では、インフラ整備に対する国民からの信頼を回復するために、地域社会における NPO がどのような貢献を果たしうるのかを検討することを目的とする。

2. 国民の官に対する期待感の構造

インフラ整備に限らず、様々な日本社会の局面で信頼

や安心の低下が懸念されている。本説では、山岸が提唱する「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。

(1) 山岸の「信頼の構造」理論[1]

信頼と安心の意義を考察するとき、まず、取引における「社会的な不確実性」に着目する必要がある。ここで社会的な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」[1]と定義される。

山岸によれば、「安心(assurance)」とは、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、と解釈することができる。「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。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な不確実性を消し去っている。「安心」は、社会的な不確実性が存在しない状況についての認知となる[1]。

*社会システム工学科 0887-57-2408

一方、「信頼(trust)」は、社会的不確実性の存在する状態で、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[1]。

(2) 国民の官に対する期待感の構造

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「安心」または「信頼」のいずれにも該当しないと考えられる。まず、国民と官との間には社会的不確実性は存在しない、すなわち、官は国民を決して「搾取」しないと信じられてきた。したがって、国民が官に抱く期待感とは「信頼」ではない。さらに、官が国民を搾取しないのは、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。わが国では、これまで官は「公」であり、一切の「私心」を持たない「全能」な主体と認識されてきた。このような官が、国民の欲求をあまねく理解し満たしてきた原動力は、官の自己利益追求ではなく、「国や地域を治めなければならない」という官の強い使命感であったと考えられる。

このように、国民が官に対して抱いてきた通常「お上意識」という言葉で表現される期待感とは、「安心」や「信頼」を超える「超安心」とも呼ぶべきものであるように思われる。その源泉は「無私」と「全能」であり、さらにそれらの根底には官の強い使命感があった。

3. 超安心の崩壊—無私の希薄化と全能の「副作用」

インフラ整備に対する数々の批判は、国民が官に対して抱いてきた「超安心」が崩壊しつつあることを意味する。その一因は、官の「無私」の希薄化にある。

官は自己利益を一切追求しない「無私」な主体と認識されてきたが、「無私」が損なわれる事例が増加しつつある。「右肩上り」の時代の終焉が明白になった現在も、官が自己組織存続に基づく「慣性力」によって行動し、その結果国民を「搾取」している、すなわち国民に過剰な負担を強いていると考えられる事例も少なからず発生している。官の無私なる使命感こそ日本の特長の一つであった。その使命感を今後とも維持できるか否かが問われている。

官の「全能」は、一方において国民に「副作用」をもたらしたと思われる。それは官への過剰依存が一因となって生じた国民の公共性意識の希薄化である。この意識の希薄化は、官の「無私」を希薄化させた一因ともなっている。

次節では、地域における公共性意識の意義と公共的情報を明らかにすることを試みる。

4. 地域の公共的情報

(1) 公共性意識の意義

現在、日本人の公共に対する意識の希薄化とその弊害が各所で指摘されている。中西は文明史の立場から「共同体と個人の間のある種のバランスが後者に過度に傾きやすくなり、そのことがその社会全体がもつ生命力と適応のバイタリティを低下させ、衰退の現象となって現れる場合が多い」と述べている[4]。ローマ帝国が暗黒時代に転落していったとき、ついには民間部門がすべてを呑みこんで、公共部門が消滅し、公共投資の減少→生産高の減少→社会投資意欲の減少→公共投資の減少、という悪循環が形成された[3]との指摘もある。

公共性意識の喚起は容易ではない。

佐伯は、いまや大多数の日本人が価値相対主義という価値観、すなわち、「個々人の行動を支えている価値や判断基準はすべて、それぞれの個人の問題であって、このことについて他人は干渉できないという相対主義」[5]を無条件に肯定・受容していることを指摘する。この相対主義の帰結は、「他者に対する無関心、無責任であり、この世界からは公共心などでてくるはずはない」[5]。公共心の低下は、最終的にはインフラ整備財源の不足という深刻な問題をもたらす可能性が高い。

(2) 地域の公共的情報

佐伯はルソーの「一般意志」を解説する中で、「高度に公共的で全員に共通する課題とは…社会の基本的な秩序を保つということである。」と解釈する。地域社会の基本的な秩序とは、地域社会の存立の根底に係わることである[5]。

中西は、ローマ帝国の元老院議員の機能を、民主主義においてつねに国家的立場から世論に抗しそれをチェックする機能であると位置付け、「『国家的見地』とは…、一口でいえばそれは共同体としての国家の衰退や滅亡を避ける、という『民族としての歴史的な使命感』である、ということができよう。」[4]と述べている。

地域の衰退や滅亡を避けるという「地域の見地」こそ、地域社会の基本的秩序の維持に必要な高度に公共的な課題であると考えられる。

地域社会の複雑な「世界」を、適切に「縮減」し、公共的情報として解りやすい形に置き換え、人々の前に提示する効果的かつ効率的な方法を検討し早急に実践する必要がある。

5. 地域の公共性意識を喚起するための手段

(1) 公共的情報の調査・分析・公開

まず、地域における自然環境、インフラ施設とその運営状況、社会経済環境の相互の関連性を的確に把握し、その姿を分かりやすい形で地域住民に提示することが重要である。ここでは専門家が重要な役割を果たす。

これら三者の相互の関連性を的確に把握するためには、財政、会計、行政、政治、建設、環境、経済、社会、心理など多岐の分野に亘る地域社会の総合調査研究が必要となる。各分野の専門家による協力を得て、このような地域総合調査方法を構築する必要があると考えられる。

地域総合調査結果の「縮減」と住民への提示では、専門家、官、マスメディア間の連携が重要である。

人々の安全に関する情報は、最も基本的な公共的情報の一つである。マズローによる生理的欲求や安全欲求など基本的な生活ニーズの充足を脅かす「基本生活リスク」への対応状況が明らかにされなければならない。それと同時に、各対応策の費用が説明されなければならない。

多くの基本生活リスクに関する情報が提示されれば、各自はその中に自分が関心を持つ基本生活リスクを発見することができる。それを通して他のリスクに対する関心を高めることができ、地域インフラ整備における「公共性」に対する関心を高めることができる可能性がある。

(2) 地域社会使命のマネジメント

ドラッカーは、ポスト資本主義社会では、「諸々の組織には、自らの能力に合致し、しかも問題を事業上の機会とすることのできる社会的な問題に関して、何らかの取り組み方を見つけ出す責任がある。」「組織においては、あらゆる人間が、自らの目標、貢献、行動について責任を負う。」と述べている[2]。

この原則は、現代の「地域社会」にも当てはまると考えられる。地域社会には、市場経済のグローバル化によって様々な巨大な「脅威(threat)」が生じている。地域社会の再生には、これらの脅威(threat)を「機会(opportunity)」として捉え直すことが不可欠である。そのためには、地域社会の使命(mission)、すなわち、存在意義を明確化し実現する、いわゆる地域社会使命のマネジメントが必要である。

6. NPO の意義・役割・発展の条件

(1) 「信頼の構造」理論からみたインフラ整備における NPO の意義

「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い状況では、高信頼者が低信頼者よりも大きな利益を得る可能性が存在する。」機会コスト(opportunity cost)はもともと経済学の用語である。これは、社会的な不確実性を低減するために特定の主体と長期的なコミットメント関係を結ぶことによって「割高」となる費用の部分を作す[1]。高信頼者は、「他人一般を信頼する傾向である一般的信頼が高い人」と定義される[1]。

従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。国民の代理人である官の「無私」が損なわれ、その結果として、国民が「搾取」される事例が増えつつある。

また、機会コストも今後急速に増加する可能性がある。民の情報収集・分析能力の向上や社会経済情勢の変化によって、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からである。これらの代表例として、超長期的な視点が必要となる環境問題や「縦割り」の各行政組織を横断する問題などが挙げられる。これらの問題解決を官に委ねた場合、その費用が必要以上に高いものとなる可能性もある。

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。

従来のインフラ整備において、官は国民からの唯一の投資受入先であった。社会的な不確実性と機会コストが増大する危険性がある場合は、国民は官以外の組織を「信頼」し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。すなわち、お上意識を払拭することを試み、金銭や役務の投資先として官以外の組織も主体的に選択することによって事業費用を抑制できる可能性がある。NPO は、主に機会コストを抑制する方法の一つとして、さらに「超安心」から「高信頼」に基づく整備事業執行形態への「橋渡し」を担う主体として導入検討の価値があると考えられる。

国民がインフラ整備の投資先を主体的に選択するということは、地域社会を自ら発展させていこうとする意志にほかならない。NPO のさらなる発展は、地域社会の自治を促進するための重要な鍵を握っていると考えられる。

(2) NPO が果たしうる役割

第 5 節で述べたように、地域の公共性意識を喚起するための手段の例として、(1)公共的情報の調査・分析・公開と(2)地域社会使命のマネジメント、がある。

公共的情報の調査・公開については、住民から寄せら

れる広範な情報の収集・浸透を図るためのネットワークを構築できれば理想的である。そのために、各地域の様々な分野の NPO が協力して情報の収集・提供を図るしくみを作ることが有効である。

収集情報の分析には、専門家の参画が不可欠である。地域在住の技術者、各種コンサルタント、大学関係者などが主体的な役割を果たす必要がある。

地域社会使命のマネジメントとは、地域社会使命を計画・実行し(Plan & Do)、その達成状況を適宜照査し(Check)、必要に応じて適切な是正措置(Action)を採ることである。ここで、NPO は環境保全など超長期的な視野が必要とされる使命作成(Plan)とその普及などの実行活動(Do)、地域社会使命達成度の日常的照査(Check)、災害時のきめ細かい緊急時の対応(Action)などに貢献できる。さらに、地域社会使命を実現するためには、各地域の水環境管理、資源循環、防災、道路維持など様々なインフラの分野が適切にマネジメントされなければならない。ドラッカーは、「政府はサービス労働者にとって最大の雇用主である。ところが、政府におけるサービス労働者の生産性は、最低の水準にある」ことを指摘した上で、社会サービスの労働生産性を向上するためには、それらの仕事を「社会セクター」に委託することが必要であることを説いている[2]。NPO は、地域社会使命マネジメントの全ての過程に得意な方法で参画し、相互に緊密なネットワークを構築することによって、地方政府の機能を補完できる可能性がある。

さらにドラッカーは、米国の例を挙げて「乳母国家」の失敗から導き出される結論は、政府は、社会サービス領域においては、自らが「実行者」、「管理者」となることをやめ、「政策形成者」に徹すべきであると主張する[2]。NPO の発展を促すためには、地域社会マネジメントの枠組みが地方政府によって構築されることが望ましいと考えられる。

(3) NPO 発展の条件

本節の(1)で、NPO は「高信頼」に基づくインフラ整備へ

移行するための重要な主体となる可能性があることを述べた。NPO 導入の主要な意義は、機会コストの抑制であって、社会的不確実性の低減ではない。官の「無私」は近年希薄化しつつあるとはいえ、NPO が官以上に「無私」な組織であるという保証はどこにもないからである。事実米国では、近年多くの NPO の信頼性に疑問が呈されている[6]。NPO の信頼性が確保されなければ、インフラ整備における社会的不確実性はさらに増大する。NPO の信頼性の源泉は利潤の非配分にあるが、これは組織の信頼性を表す一つの条件にすぎない。NPO の信頼性を如何に確保すべきか、それをどう評価すべきかが重要な課題になる。

NPO の信頼性は、その使命の達成度によって評価する必要がある。ここで、NPO の信頼性を的確に評価するためには、地域社会使命を明確に定義することが望ましいと思われる。そうすることによって、各 NPO の使命の妥当性を地域社会使命実現への重要性によって評価し、各 NPO の信頼性を地域社会使命実現への実際の貢献度によって評価することが可能となる。本節の(2)で示唆したように、地域社会使命を実現するためには、多数の NPO の使命が実現されることが重要となる。地域社会という「システム」の要素である各 NPO が有機的に連携し活動するためには、システムの目標としての地域社会使命が明確に定義されている必要がある。

7. 参考文献

- [1] 山岸俊男「信頼の構造」、東京大学出版会、1998
- [2] P.F. ドラッカー「ポスト資本主義社会」(上田惇生、佐々木実智男、田代正美訳)、ダイヤモンド社、1993
- [3] レスター・C・サロー「資本主義の未来」(山岡洋一、仁平和夫訳)、TBS ブリタニカ、1996
- [4] 中西輝政「なぜ国家は滅亡するのか」PHP 新書、1998
- [5] 佐伯啓思「現代民主主義の病理」NHK ブックス、1997
- [6] レスター M. サラモン「NPO 最前線―岐路に立つアメリカ市民社会」(山内直人 訳・解説)、岩波書店、1999

Roles of NPO to Restore Trust in Infrastructure Development & Management

By Tsunemi WATANABE

In this paper, an attempt is made to study roles of NPO (Non-Profit-Organization) to restore trust from the public in infrastructure development and management based on the structural theory of trust advocated by Yamagishi. In future infrastructure development and management, the both social uncertainty and opportunity cost will possibly increase. Under such a situation, high “trustful” person is considered to obtain high profit. Thus, NPO is expected to be a foundation of “trust” systems as an alternative source to accept financial and labor resources from the public.