

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 -

家田 仁*

協働型インフラ・マネジメント手法とは、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、ならびに施設の利用者や関心をもつ一般国民とともに、よりよい社会基盤およ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およびその運営方法というべきものである。本稿では、その意義や役割、考え方の経緯、そして課題などについて、筆者の私見を含めて論説したものである。

Philosophy of 'Collaborative Infrastructure Management' : A Link in A Chain of Public Management Reformation

Hitoshi IEDA*

'Collaborative Infrastructure Management' (CIM) is an organizational and methodological arrangement, in which providers of various infrastructure plan and implement comprehensively, systematically, continuously and collaboratively with various subjects such as relating authorities, private organizations, users of infrastructure and interested general public, the works of maintenance, improvement and development of facilities and services as well as activities of public relationship. This article discusses the roles and the background of the idea of CIM, followed by three relating papers which intend to show the experience of a trial-run of CIM in a section of national road as well as to introduce a comparison of 'CIM-like' activities in several countries.

1. イントロダクション

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。インターネットのGoogleで検索すると、「協働+社会基盤」または「協働+道路」でいずれも約46万件、「協働+道路+管理+計画」でも約29万件もヒットする。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、その定義はまだはっきりと定まったわけではないものの、社会基盤の中の多様な分野でそしてさまざま

なスタイルで行われるようになっていく。

筆者らは、国際交通安全学会の支援と国土交通省や警察庁他、関係諸機関の協力を得て、2003年度から2004年度にかけ、国道17号線熊谷付近を対象に「道路交通パフォーマンスマネジメント」という名称の下に、一般道路利用者の参加も求めて、道路に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。このような筆者らの経験を踏まえ、現在、北海道開発局による協働型の道路マネジメントの活動が「北海道アプローチ」という名称で進められつつあるなど、同様

* 東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻教授
Professor, the Dept. of Civil Engineering,
the University of Tokyo
原稿受理 2006年3月20日

の活動が道路やあるいは道路以外のインフラの分野でも展開されているところである。

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、ならびに施設の利用者や関心をもつ一般国民とともに、よりよい社会基盤およ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およびその運営方法」ということになろう。なおここでいうインフラ・マネジメントという用語は、語句としては「アセットマネジメント」と種類の印象を与えるが、後者が施設や設備の技術的・経済的に合理的な維持管理計画とその実施の手法を意味するのに対して、前者は、社会基盤システムのより包括的な計画・整備・運営の考え方と方法論を表しているものと理解している。

一方、冒頭で述べたように、この「協働」という言葉が活動の理念・目的や内容・程度にかかわらず、一般人を交えた活動に安易に多用される中では、これまでも進められてきた「市民参加」や「公衆関与（Public Involvement）」とどこがどれほど異なるのか、あるいはそのように「利用者に媚びる」必要があるのか、「専門家が職務の責任を放棄するのか」などといった意見が寄せられることも少なくない。

そこで本稿では、筆者が考える「協働」型のインフラ・マネジメントというものの意義や役割そして課題などについて、密接に関係する行政マネジメント改革の動きとの関連性やマネジメントシステムの中でのあるべき位置づけも含めて、述べることにしたい。

まず、これまで進められてきた行政マネジメント改革の流れとともに、市民参加や協働活動の流れを解説する。次に利用者である一般国民との関係性に着目しつつ、道路を中心とするわが国のインフラが置かれた状況を踏まえ、本稿が紹介する協働型インフラ・マネジメント手法の意義と特長などをまとめる。最後に現時点まで行ってきた諸試行を紹介する。

本稿は、この後に続く一連の稿の理念的な部分を担当している。本稿のあと、鳩山他による「協働型インフラ・マネジメント手法の実践 - 国道17号熊谷地区における試み」では筆者のグループによる試行経験を紹介し、続いて中村他による「協働型インフ

ラ・マネジメントにおける市民意識の分析 - 熊谷市での道路パフォーマンスマネジメントを事例に」ではユーザーの意識調査の結果などを述べ、最後に清水他による「諸外国における道路管理マネジメント事例の比較分析」ではいくつかの国における類似事例を紹介し比較した。本稿と併せてお読みいただくと幸いである。

2. 協働型インフラ・マネジメント手法の背景

2-1 協働への流れ

まず「協働」である。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、建設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いうと、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。これは、行政分野などでは公衆関与とか市民参画などと和訳される、行為もしくはプロセスである。紛争解決や紛争防止においては、事業に問題を感じる地権者や周辺住民などが主たる対象に主眼が置かれていた対象が、顧客重視の姿勢の中で利用者や一般公衆にまで拡大されているのがわかる。さらに、米国など主な先進国では既に法制化されている「戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment）」では、事業実施段階ばかりでなく、事業内容が固まらない構想段階においても一般公衆が計画検討に参加することを求めている。これらを踏まえ、2002年には新規の道路プロジェクトを念頭におき、国により「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。

その一方では、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「九州道守会議」はその好例である。これは、現在約20,000名の

一般個人会員をもつ自主的な活動グループの集合体で、道路周辺の清掃・美化、花植え、点検などを行っている。その趣旨には、「道は…みんなの財産… 私たち一人ひとりが道に対してできる範囲で自主的に実践。道への関心や愛護の心を育み公への心を育て…」といった内容が記述されている。こうなってくると「市民参加」とか「合意形成」が暗黙に想定している、公衆と行政との対抗的な関係性を前提とした権利義務関係の強い概念よりも、「協働」という言葉がふさわしい内容となってくるのがわかる。「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者有志も含め協力して1995年以来毎年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「北海道シーニックバイウェイ」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。米国に始まるこの活動・制度は、2007年度から「日本風景街道」と称して全国に展開されようとしているところである。

2 - 2 行政運営改善の流れ

もう一方の「マネジメント」である。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、そして道路などのインフラの「概成」が喧伝される中で、行政活動の効率的な運営や国民へのアカウントビリティ（説明責任もしくは説明能力）がきわ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。そこでは「国民本位の効率的で質の高い行政を実現…国民的視点に立った成果重視の行政への転換…必要性、効率性、有効性、公平性、優先性等からの評価…」が謳われている。

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。そこでは、事業量のようなアウトプットに視点を置いた従来の発想から、渋滞の程度や安全性の高低などといった利用者にとってのアウトカム（成果）の視点へと重点がシフトされ、そうしたアウトカムを表現しやすい17個

の数値指標を用いて、全国のエリア毎に業績計画書や達成度報告書が作成されるようになった。Plan Do Check Action（P D C Aサイクル）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。

こうした流れは、80年代から英国や米国、ニュージーランドなどで進められてきたNPM（New Public Management）のトレンドにきわめて強く影響された変革といえる。NPMでは、基本的には数値化など科学的なアプローチを指向してはいるものの、個別事業の評価における費用対効果分析などとは異なって、評価手法の厳密な精密性を要求する姿勢は採られていない。

これは、60年代に指向された過度の「科学的管理」（例えば、米国のPPBS：Planning Programming Budgeting System）が、高度な科学性を試しつつも、結局のところ多様性に富んだ実際の政策立案や評価の実用には耐えられなかったことが反省された結果である。

そこでは、目標設定と実施の局面では現場の主体性と顧客・利用者の反応が重視される一方で、指標を用いた統一的管理とそれを通じた競争による効率性向上という局面から見るとトップダウンの要素が比較的強い。

数値目標、評価、競争、差をつけて選択…という考え方は、当該組織がどのような目標を置きどのような活動を行うかという意味決定の局面においては効果的なものと思われる。しかし、当該組織内のサブ組織の活動の評価やそれに基く予算査定、さらに個々の職員の業績評価や給与査定といったところに安直に転用するには十分に慎重な姿勢が必要である。

というのは、英米で生まれ育ってきたNPMがどちらかというと「人間や組織は黙っていればサボる」というF・テラー型の経営モデルを前提にしているのに対して、わが国ではむしろD・マクレガーのいうY理論以来強調されてきた「仕事の面白さに満足を見出す」といった内発的動機づけがより重要とも考えられるからである。前述のようにトップダウン的な色彩が強い行政マネジメント運動の中で、どのように内発的動機づけをビルトインするかが重要な課題の一つとなっている。この内発的動機づけは、協働活動の充実の上でも最も本質的なポイントでもある。

なお、以上のような動きが、各種規制や基準類の性能規定化や、安全や環境管理に関するISOの諸シリーズにおける目標の自己宣言と実施、マネジメントサイクルを基礎とする不断の自己改善努力、事後責任主義、あるいはわが国の技術士制度における総合技術監理部門の創出など思想的な底流を一にしていることは改めていうまでもない。

3. 協働型インフラ・マネジメント手法の考え方

3-1 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最も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が納税者や一般国民を強く意識したものであることはいうまでもない。したがって、利用者等との協働活動とは本質的に相性がいい。

特に「逐次改善」の発想は本質的である。社会基盤の歴史は人類の文明史でもあり、その長い年月の中で人類は社会基盤を築き、維持運営し、そして少しずつ改善してきた。また社会基盤の範疇も道路や港湾あるいは都市施設のようにきわめて歴史の長いものをベースとしながら、さらに技術開発の進展によって新たなタイプの社会基盤を創設してきた。例えば、約150年前に導入された鉄道、約50年前に導入された航空輸送、インターネットなど最近の情報システムなどはその典型である。

このような長い歴史の中での社会基盤の逐次改善と新規展開を考えると、最近、時に喧伝される安直な「社会基盤は概成した」というような物言いは社会基盤の以上のような本質的特性を看過しているように思われる。

前述のように、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。しかし、社会基盤の本質が現場・現物にあり、しかも特定の風土性を持った特定の地域で用いられるものである以上、社会基盤マネジメントの真の改善のためには、トップダウンの要素に加えてボトム

アップ的な機能を充実させることが不可欠なものと考える。

具体的には、例えば、成果を評価する指標について、全国共通して使用する指標、地方ブロックで独自に創りあげ導入する指標、さらに細かい地域で固有に設ける指標といった具合に、これらをカスケード型にデザインすることが考えられる。

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、地域の状況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きわめて重要である。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として位置づけることが効果的なものと考えられる。

3-2 社会基盤マネジメント上の協働活動の意義

では、行政マネジメントの一環としての協働活動はどのような積極的な意義を持つのだろうか。

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捉える構図の下にあるのではない。両者を無機的な「機関」として捉えるのではなく、より有機的な、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以下の4点が挙げられよう。

1) 具体的なニーズや問題の発見とその共有

社会基盤施設が直接・間接の利用者へのサービス提供を目的にする以上、利用者の視点に立ってニーズや現状の問題点、課題を発見する必要があることは当然である。しかし、重要なことはそれを利用者自身の参加と協働作業を通じて行うことである。特に、道路に代表される社会基盤のように、きわめて多次元的な機能と影響をもたらす対象物では、利用者の幅もその価値観も多様であるから、その意義が大きい。

さらに、それらのニーズや問題点等に関して共有意識が醸成されるよう努めることが重要である。なお、ここでいう共有とは、施設の管理者と利用者や一般国民の間のみならず、関連する官民の諸組織を含めた主体の間や、利用者や一般国民の間の意識共

有を意味している。

その際、利用者や一般国民の立場にたってみれば、将来建設される可能性のある道路やダムの効果や影響を議論するよりも前に、今ここにある道路や河川の安全性、自然環境の希少性などの議論からスタートすることが素直であり、なおかつ理解も共感もしやすい。

そうした意識の共有化に向けた努力が十分に払われた上で、では将来にむけて何をどうするかという点が議論されるべきであろう。つまり「今、ここ」こそが、社会基盤に関わる協働活動の原点にあるべきであろう。

例えばシンガポールでは、横断歩道橋などの道路施設にその施設のID番号や連絡先や明記され、利用者が問題などを発見したら簡単に道路管理者に連絡できるような体制がとられている。2005年春には自転車利用者の怪我を契機にして全国の道路のガードレールに突き刺さった金属片が多数発見された。このような細部の問題は全体を管理する施設管理者の目にはなかなか行き届きにくい。もし歩行者や自転車利用者などの道路利用者から問題点の連絡を歓迎する制度ができてさえいたらと考えさせられるところである。

財政悪化の中では、具体的根拠が明確でない公共事業悪者論や抽象的な社会基盤不要論が無責任に喧伝されることが少なくない。ニーズと問題の発見のための協働活動が抽象論ではなく具体的・即地的になされ、世論が具体論に基づいたリーズナブルな議論を受け入れる体質を持つようになるならば、こうした面での効果も期待できるものと考えられる。

2) 利用者と管理者の融合

現代社会の法制度上は、社会基盤の管理者とその利用者とは全く別個の存在として捉えられている。そういう中では、利用者にとって、社会基盤はともすると、空気のような、近いようでいて意識上・関心上、遠い存在となりがちである。しかし、多数の人々の生活や生産の根本を支える社会基盤の原点を遡れば、施設の管理者と利用者とはより一体的なものであったはずである。

確かに治水や道路や国防施設の整備など強力な政治権力による広域的な統括力なくしてできなかったことは事実であるが、その整備作業はもちろんのこと管理も地域に住む人々つまり利用者^{（利用）}に担われていたのが普通である。これは農村の入会林や用水施設等の地元民による共同管理を想起すれば容易に理解

できる。

一例を挙げると、2004年の新潟県中越地震で一般の知るところとなった旧・山古志村の中山隧道は、集落の孤立に悩む松倉の住民たちが16年もかけて農閑期に自ら手掘りで作り上げた延長900mあまりの人道トンネルであるが、その竣工はつい1949年のことにすぎない。

そうした中では、社会基盤の抱える問題点にも改善の必要性にも人々はもっと覚悟的で切実であったに違いない。社会基盤の管理者（それは主として公的機関による）と利用者が明瞭に分離されていくのは、商工業的な分業とともに進んだ都市化の進展以降にすぎない。社会基盤の機能の本質を考えれば、管理者と利用者は、もっと一体的なより融合的な本来の関係性を指向することが必要であろう。「協働」はその一つの対応策でもある。

前述の「多数の人々」とは「みんな」=公衆のことであるが、これを英語でいうとパブリック、漢語で表すと「公」となる。この「公」は、「私」の隣のムの上に広がりを表す八を配した、もともと「私」を束ねたあるいは「私」を越えた概念を表すものである。ところがこれが次第に国家や君主・官僚貴族・官庁をも示すようになったといわれる。

こうした東アジア的な用法にも起因して、わが国では「公」が私から隔絶した何か畏まって偉そうな日常から遠い存在に捉えられる傾向が強い。本来、社会基盤は一般国民の日常生活と意識とに密接に結びついていなければならない。しかし一方で、このような意味での「公」と密接な関係にあるが故に、ともすると利用者側と管理者側が乖離しがちなわが国の社会基盤分野では、両者の融合を意識的に促進することが特に重要なものと考えられる。

3) 総合性と創意工夫促進

効果が多次的で影響が広範に及ぶ社会基盤の分野では、周辺領域まで官民の多数の主体が関係することが特徴である。すべてが未熟で急速な成長途上の段階では、こうした関係主体の役割を縦割的に分担させ、その中でそれぞれが集中的に業務を行い、必要最小限の相互調整を行う方式が能率的である。

ところが個々の領域がそれぞれ充実されてくると、今度は個々の領域の間に横たわる境界領域が大きなボトルネックとなり、その改善が課題となってくる。道路の関連で例を挙げれば、沿道の土地利用管理や踏切対策、あるいは道路空間内でも道路の施設管理（国土交通省や自治体）と信号などの道路交通管理

(警察)の関係などは、典型的な境界領域問題である。

縦割りのな役割分担関係に慣れた組織では、よく言われるような「縄張り争い」よりも、むしろ「相互不可侵」的な組織メカニズムが作用するため、こうした境界領域問題への対処がきわめて不得意であるのが普通である。

一方、利用者の立場に立てば、人為的な境界などは不合理の最たるものであって、総合的な対応が不可欠である。また、学問の世界でも、分割分析的なアプローチの限界性が指摘され、総合的あるいはホーリスティックな取り組みが重視されるようになってきた。困難なことではあるが「協働」の意義の一つはこの「総合化」にある。

また、風通しの悪く視野の狭まりがちな縦割り体制の中では、その施策もとかく同質化しやすく、前例主義に陥りがちで、創意工夫に富んだ技術や制度も創出されにくい。

縦割り体制と無関係な利用者や一般国民が協働の場に参加し、いわば「証人・目撃者」となることによって、関係機関間の議論もより合理的で透明性の高いものとなることが期待されよう。

4) 社会基盤の学習・啓発の場

経営学における「顧客主義」も、市場主義経済のベースとなる「消費者主権」の考え方も、基本的にはちょっと古いが三波春夫の「お客様は神様です」と同根である。社会基盤の世界でも、利用者や一般国民が納税者や費用負担者である以上、例えば、費用対効果分析が人々の嗜好特性をすべての基礎に置いていることに見られるとおり、全く同様である。

しかし一方で、社会基盤では一般の消費財などと異なって、時間的・空間的影響範囲が広く外部効果がきわめて大きい。つまり人々の配慮の範疇外にある要素が少なくなくその影響も大きい。したがって、利用者のもつ知識や情報、そして意識も決して十全なものではありえない。

例えば、国民の環境意識の持ちようや価値観のあり方によって国民から求められる社会基盤の姿かたちは大幅に異なってくる。社会基盤に関わる歴史的な知識の多寡によっても意識は大きく変化する。

このように考えると、社会基盤に関する一般国民への教育・啓発活動は、将来の国土と社会基盤の経営の上できわめて本質的であることがわかる。

また、社会基盤の分野では、種々の利害のコンフリクトが生じることが多いため、利用者や一般国民に節度や抑制、他者への理解と共感を期待すること

が少なくない。社会的費用の視点から個人の利便性に我慢を求める交通需要マネジメントはその好例である。学習や啓発の重要性はますます大きくなっている。協働活動がそれに対して効果的な場を提供できることは明らかである。

3-3 協働型インフラ・マネジメントのモデル

では、協働型インフラ・マネジメントは、社会基盤に関わる行政マネジメントの中で、具体的にどのようなものとなるだろうか。その性格上、細部はケース・バイ・ケースで設計されるべきではあるが、ここでは組織、活動とプロセス、成果目標など主な点について共通性の高い要素を概念的に述べる。

1) 協働型インフラ・マネジメントの組織

多数が継続的にしかも協力的に活動を続けるためには、まず、協働型インフラ・マネジメントの主たる実施者を明確に決める必要がある。それは、(官であれ民であれ)その社会基盤の施設管理や運用管理の責任機関が当たるのが素直である。

次に、主たる実施者は、協働型インフラ・マネジメント活動を行う「場」となる何らかの組織を設定することを前提にして、関係諸機関等の参加と協力を呼びかける。

「組織」は、「協議会」や「委員会」のような臨時組織を繰り返し継続的に設けるのが普通であるが、場合によっては主たる実施者の主体的な貢献のもとにNPOのような半ば恒常的な組織を設立することもありえよう。

重要なことは、第一にその実施者が協働型インフラ・マネジメント活動の出力を何らかの形で自らの本来業務へ反映するという意思をあらかじめ決め、それを関係者にも明示すること、第二に協働型マネジメントの「組織」に十分な正当性と透明性とを与えることである。

利用者や関心を持つ一般国民にはどのように参加を求めるか。地域の自治会や商工会、観光関連団体や地域の学校の学生やPTAから代表者の参加を求めるのが現実的だろう。利用者の団体などがあればそれもよい。

協議会などの組織への直接的な参加人数には物理的限界があるが、より多数の人々の実質的な参加を求めるためには、一般からの参加希望者の公募、ウェブサイトなど電子的な手段を用いた意見募集等、協議会などをマスコミなどに対してオープンに運用すること、折に触れシンポジウムのような多数の参加が可能なイベントを行うこと、などが考えられる。

2) プロセス・活動・成果目標

協働型インフラ・マネジメントは、P D C Aサイクルの繰り返しによるスパイラルアップを前提にしているから、継続的・恒常的に続けるのが基本である。とはいえ実際には、1年から数年程度の期間を設定して成果を出し、設置期間を更新していくというのが現実的だろう。

活動に先立って、マネジメントの対象とする範囲(物理的・地理的スケール、現象の時間的スケール、対象とすることがら、目的など)を明確化し、それを相互に確認するスコーピングが必要であることはいうまでもない。期間中、メリハリの利いた運営をするためには、期間を複数に区切り、それぞれを明確なステップとして位置づけることが重要である。

例えば、P D C Aサイクルのうち、現状の評価から対策メニューの抽出のプロセスを考えてみると、スコーピングと成果目標設定、問題と課題発見、評価視点の抽出と集約、問題選択と分析、対策メニューの抽出と評価などといったステップ区分が考えられる。

そうした各ステップに応じて、現地調査作業、分析作業、協働型のワークショップ、成果発表会、シンポジウムなどの具体的な活動を割り付けていくことになる。

また、できるだけ早い段階で一連の活動ステップに応じた、作りあげるべき成果(物)を協議して決めておくことが重要である。例えば、上記の例の場合、目標や理念のステートメント、問題点リストや問題マップ、地域資源マップ、施設とサービスのパフォーマンス評価表、問題点の原因分析、施策メニュー一覧、施策の分析表、施策マップなどが成果物として考えられる。

3) 体系性・一貫性と創造性の重要性

協働型の活動というものは、個々のケースの実情を反映させるため、ともすると試行錯誤的なスタイルのケースバイケースのものになりがちである。これには、従来の協働型の活動が、施設管理者の本来的な業務の中核に結びつくというよりは、むしろ広報活動の一部つまりアドホックなものとして捉えられる傾向が強かったことも寄与している。

しかし、ここまで述べてきた趣旨から理解されるように、協働型インフラ・マネジメント手法は、社会基盤施設の定常的な管理や計画・建設という本来的な行政マネジメント活動の重要な一環として位置づけられることによってその大きな効果が発揮でき

るものと期待される。

そうなってくると、地域の実情に応じた柔軟性や臨機応変性を大事にしつつも、協働型マネジメントのプロセスや目標とする成果物などをできるだけ体系化していくことにも十分な配慮が必要である。体系化によって、個々の協働型マネジメント活動の経験が蓄積され、相互の比較分析などを通じて、一貫性(コンシステンシー)が高まり、大きな効果を挙げることができよう。また活動の継続性を確保する上でも都合がよい。

そうでないと個々の協働活動は単なる事例の積み重ね以上のものとなりにくい。例えば、使用する地図類のスケールやソース、諸様式のフォーマットやロゴなど決めておくことなどは、体系性を確保し活動のインパクトとメッセージ性を高める上で、有効な基本的な手段である。

もう一つ重要な点は、協働型インフラ・マネジメントの視野を狭義の機能面に限定せず、社会基盤に関わる文化面や遊楽面などの視点も十分に取り込むことである。

例えば、道路分野でいえば、自動車交通の円滑性や交通安全、災害時の交通機能といった狭義の道路機能のみならず、自然環境の復活・保全や美しい風景づくり、歩行者を主役にした道路空間の質的向上、あるいは沿道の歴史と文化の再生と創造、それを通じた地域の観光振興なども十分視野に入れることが重要である。

このことの重要性は、道路などの社会基盤が歴史的に担ってきた多様な広範な役割を振返れば容易に理解できる。参加者の創造性を刺激しその発揮を強く期待するこうした要素を組み込んでおくことは、若い意欲的な人たちの貢献度を高め、協働型インフラ・マネジメントの継続的な活力を維持する上でもきわめて重要である。米国では、1991年より風景や歴史文化などを重視して道や地域の改善を進める協働運動であるシーニックバイウェイ活動が始まり、わが国でも「日本風景街道」として2006年より本格的に開始されたが、これらはこうした点に着目した好例である。

4. おわりに

本稿に述べた協働型インフラ・マネジメント手法は、英国のRMSを一つのモデルにして、各方面の協力を得て国道17号線熊谷区間にて筆者らが試行した「道路交通パフォーマンスマネジメント」が基礎

となっている。

さらにそれに引き続き、筆者らは、国土交通省北海道開発局が主体となって2005年度から進めている国道の計画と改善活動である、通称「北海道アプローチ」（知床地域、稚内地域、岩内共和地域の三地域対象）、山形県が山形新幹線（山形・新庄間）を対象にして新幹線輸送と駅およびその周辺の改善を目指し2005年度より行っている「みんなのための山形新幹線を考える会」、東急電鉄と沿線の地元住民が中心になって2003年から進めている「世田谷線とせたがやを良くする会」、国土交通省京浜河川事務所と東京大学が共同で2005年から進めている「浅川流域都市づくり」などにも関与してきた。

これらの中でも、特に北海道開発局によって試行されている「北海道アプローチ」は、筆者らが考える「協働型インフラ・マネジメント手法」を道路管理者が積極的に進める初めての試みとして、資料整理や表現方法などテクニックレベルの充実も含めて、成果が期待されているところである。

本稿で述べてきた協働型インフラ・マネジメント手法の発想と内容は、これらの試行を経験する中で、の失敗と反省をも踏まえて徐々に形成されてきたものであるが、今後さらに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持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も欠ける。日常性や即地性、継続性において、きわめて優れる九州の「道守」活動みちもりに比べると、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。

戦後の高度成長期にフィットした方式として採られてきた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、手間もかかり即効性は低いかもしれないが、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) 協働型インフラ・マネジメントの考え方を筆者らが提案し一部実践してきた経緯に関して：
 - 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年
 - 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年
 - 清水他「協働型道路パフォーマンスマネジメント活動の取り組み」『交通工学』Vol. 40, No. 1, 2005年
- 2) 関連する行政マネジメントに関して：
 - 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年(原著は1911年)
 - ダグラス・マクレガー『企業の人間の側面』高橋訳、産能大学出版、1970年(原著は1960年)
 - 徳山日出男『行政経営の時代』日経BP社、2004年
 - 家田「何を転換しようというのか？ 5つのベクトルと政策マネジメントの強化」『高速道路と自動車』2004年
 - 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年
 - 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』2006年
- 3) マネジメント的発想に関連して：
 - 家田「需要予測の限界性と展開ニーズ」『土木学会誌』2003年
 - 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年