

## 制度疲労

東北大学 災害科学国際研究所  
准教授 平野勝也

高度成長期の終焉、そして、人口減少。戦後の日本には大きくふたつの潮目があったといっただいではないだろうか。社会資本整備のありべき姿も、こうした潮目に併せて変化をしてきている。高度成長期の終焉は、社会資本の量から質への転換をすべき潮目であった。それに倣えば、人口減少は、「拡大から縮小へ」もしくは「開発から縮退へ」といった潮目と言えるだろう。そもそも、「社会資本整備」という言葉は既に似つかわしくなく、むしろ社会資本管理という言葉が相応しいとさえ言えるのではないか。人口減少とはそうした潮目である。戦後日本は、こうした二つの潮目を越え、社会資本の必要な質を確保しながら、適切に縮退していく新たな時代に突入しているのである。

量的整備の時代であれば、社会資本を作れば作るだけ、地域の活力が増したのかもしれない。しかし、縮退過程においては、新たに社会資本を作るどころか、どれだけ廃止できるかが、地域活力のペースを決めていく時代である。社会資本や公共施設の維持管理費が、真綿で首を絞めるが如く、地域の活力を奪っていくからである。つまり、地域の活力を保持しながら適切に縮退を行うには、地域構造

と都市構造の再編が不可欠なのである。人口減少のスピードに負けないように、適切に構造再編を実施していかなければ、地域の活力を保持することは難しいだろう。

そうした状況下での社会資本整備はどうあるべきだろうか。いうまでもなく、インフラや公共施設といった社会資本は、新規に作ることは相当な慎重さが必要とされる。その一方で、地域・都市の構造再編のための事業、さらには、成熟した社会に相応しい文化的、社会的な豊かな空間を創り出す事業も当然の如く必要である。事業をすべきではないのに、事業をしなければならない。そうした矛盾を抱えながら、社会資本管理を行っていくのが現代的な社会資本管理である。その難題は、いわゆる「まちづくり」という形で実践されている。たとえば、中心市街地の空き地を広場にするといった本当に必要な小さな新規事業や、老朽化した公共施設の縮小型更新といったことを契機に複数の事業を共鳴させながら、それぞれの運営管理方法などソフト施策まで包括した取り組みがなされている。これは、大規模な単一事業によって、単一目的の効果を上げるのではなく、小さな事業の組み合わせによって、総合的で多面的な効果を上げようとしている事業だと位置づけることができよう。そうした取り組みの他にも、既存施設のより賢い使い方を展開するといったソフトだけによる「まちづくり」も数多くなされている。つまり、現代の「まちづくり」は、ハード・ソフト様々な取り組みを共鳴させていく「相乗効果のデザイン」なのである。そして、言うまでもなく、社会資本は、その重要な一翼を担っている。

\* \* \*

現代の社会資本整備の制度も組織も、高度成長期にその礎があると言ってよいだろう。量的供給のために、社会資本の機能・種類毎に子細に役割分担を決め、社会資本の規格品化・標準化を行い、一斉に量的整備を進める。

そのための確固たる仕組みができあがっている。しかし、それ以降、二度の潮目を過ぎたにも拘わらず、その制度も組織も、いまだ規格品の大量供給の制度から脱却できているとはいいがたい。

まず、一つ目の潮目「量から質」への転換に関しては、対応ができていない状況にある。実質的に、社会資本の質に対して直接関わるコンサルタントの諸氏も建設会社の諸氏も、工夫して完成する社会資本の質を高めれば高める程、利益が減るという基本構造の中での仕事を強いられている。なぜなら、技術や創意工夫に対して対価を払うという仕組みが極めて不十分で、規格品を大量生産するための手間が、その対価の基本となっているからである。その結果、最低限の品質をいかに安く実現するかという技術だけがインセンティブをもつ業界になっている。これでは、本来の技術の向上は極めて危うい。とはいえ、こうした制度は、改革が可能であるようにも思う。基本的に入札契約制度の改革で済むからである。もちろん、その背景には建設業界、コンサルタント業界の多くの技術者と組織が関わってくるだけに、一筋縄にはいかないだろう。しかし、それでもより質の高い設計・施工を促し、工夫や努力が報われる業界にすることは、その道のりは遠くとも可能であろう。

二つ目の潮目に対する対応については、ちょっとした改革で対応することは、全く不可能ではないかと思える。なぜなら、現行制度が本質的に持つ役割と、あるべき姿の主従が完全に逆転しているからである。高度成長期において、社会資本は、そもそも不足していた。そうした状況での社会資本の整備は、道路を例に挙げれば、国・都道府県・市町村の各レベルの道路ネットワークを整合的に整備する必要があった。つまり、縦断的な整合性確保が第一義にあった。そして、道路整備と河川整備の関連性など議論している間もな

く、ひたすら量的充足を実現していくしかなかった時代である。しかし、社会資本の量的水準がある程度充足した現代の「まちづくり」に求められているのは、社会資本の、いわゆる「縦割り」を越えて共鳴し合い、相乗効果をもたらす社会資本群を整備するというものである。つまり分野横断的な整合性に第一義があり、縦断的な整合性にはあまり重きを置く必要はない。

使い古された用語ではあるが、現在の社会資本整備制度も組織も、完全に制度疲労を起こしている。規格品の量的供給という制度・組織が作られた根本原理そのものが、二つの潮目を越えた現代において根底から覆ってしまっているのである。ゼロベースでの制度・組織のつくりなおしが、今こそ必要だと痛感している。

\* \* \*

そのように思う根源は、津波被災地での苦闘にある。地域・都市構造の再編は、本来的には、第二の潮目を見て制度的にも組織的にも準備されていて然るべきであった。その備え無きまま、人口減少下のまちづくりを行わねばならない。それは、地域・都市構造の再編だけではない。さらに被災地では、あらゆる事業が横断的に一斉に動く。それを束ねるのは、その地域の将来像にあるのであって、単体社会資本システムの縦断的な整合性ではない。にもかかわらず、事業調整の中で、思い切ったやり方が必要になると、即却下となるか、お互い、霞ヶ関に相談をして了承を得なければことが決まらない。

津波被災地のまちづくりは、日本の地方部の縮図である。何年もかけて起こることが一気に起こっているだけである。この縮図を見る限り、制度疲労から抜本的に脱却できなければ、適切な社会資本整備はもはや不可能ではないかと思えるのである。