

プロダクトの時代からプロセスの時代への制度設計



田村 亨
論説委員
北海道大学
大学院工学研究院教授

1. 制度を変える好機

わが国の高度成長期に作られた社会基盤整備に関する諸制度は、策定から 60 年余りが経ち、造る時代から使う時代への変更が必要とされている。規制・許認可に関わる 1980 年代後半からの世界的なトレンドは「市場化」と「地方分権」であり、この方向性も 30 年余りが経過して新しい機軸が求められているのではなかろうか。

保守主義という言葉がある。これは過去の政策を墨守するという意味ではなく、新しい政策を生み出すために、今ある政策の「何を捨てるかを問う」ところに醍醐味がある。新たに策定される法律には、それが国民の権利と義務をどのように変えるかが問われる。この法律事項に関わる内容は周知されることが少ないため、何を捨てたのかが分からないまま新しい法律がつくられる。このため、社会基盤が充足されるに従って、国民の眼には各種制度が重なって見えるのではなかろうか。

2. プロセスの時代

戦後の高度成長期から 1980 年代半ばまでは、国家百年の計を立てて国の一元管理の下で社会基盤を造ってきた。この 40 年間は、都市化やモータリゼーションへの対応という需要追従型の整備であり、経済効率性向上、災害対策、環境対策、地域格差是正などが社会基盤整備の目的とされた。具体的には、農業や漁業の市場拡大、工業立地、観光振興、流通革命など、基盤整備が地域構造を変革させた時代である。

1985 年のプラザ合意以降、生産機能の海外移転が始まり、東アジアの中でのわが国の国際市場戦略が問われるようになる。同じころから、地域経済の公共投資依存体質がいわれ、欧米や発展途上国で実施されていた「地域づくりシナリオを模索すること」の重要性が指摘された。すなわち、地域が主体となって、住民の意見が分かれる中で一つのシナリオを選択することの重要性である。扱う対象が国土レベルから地域・生活圏へと空間的にマイクロになると、権利主体がより明確となり人々の計画への参加意識が高まって短期的で具体的な計画が要求される。公共投資不要論、財政制約、社会資本の更新が言われる状況下、社会資本を取り巻く環境は地球温暖化対策、国土の強靱化、少子高齢社会対応、地方創生へと変化してきている。施策メニューもこれまでに蓄積してきた社会基盤を如何に賢く使うかが問われている。このように、

地域が選択する時代は、合意に関わるプロセスが問われる時代とも言える。

3. どこを変えるか

最初に交通社会基盤を例として、ハードに関わる課題をいくつか見てみよう。①モダルミックスやマルチモダルなどが言われて久しいが、財源への固執のため個別交通モードの壁を越えられていない。例えば、地方鉄道とバスの融合モードでは、受益者負担を貫くとしても新しい費用負担ルールが必要ではなかろうか。②都市においては、建物容積率と道路交差点容量の整合性を図ることで、質の高いにぎわい空間を構築できないだろうか。③流入規制や混雑料金の導入、違法車排除による自転車レーンの設置や道路空間の有効利用などのためには、交通管制と道路管理に関わる省庁を超えた施策の統合が必要となる。

また、社会基盤を使う時代は意思決定の主体が問われる。「地域のことは地域で決める」という流れの中で、国は、基本的なルール、枠組みの設定、政策目的との整合性や効果の判断を明示すべきであろう。それ以外は、整備と運営管理を区別した上で、民間も社会基盤の主役と積極的に位置づけ、コストパフォーマンスの優れている主体が行なうべきである。

合意プロセスに関係して、使う時代は国民や地域住民が求める社会基盤のサービス水準が問われる。例えば、人口減少によって低利用な社会基盤が生じてきた場合、その機能や資産価値を改めて評価し、適切と認められた場合は社会基盤の撤去や他用途への転用を行って、維持管理に対するコストの削減を図る必要がある。

4. 公共心を育むためのプロセス

持続可能な社会基盤の整備と利用を進める要点は 4 つあろう。それは、①国民の理解と納得の下に必要な資源が社会基盤に配分され、②効率的な整備・効果的な利用が実現し、③社会経済の活性化や生活質の向上に十分貢献するとともに、④後の世代にとっても得られる効用が負担を上回る状態を維持し続けることである。ここで重要なことは国土・地域計画と社会基盤整備・利用との整合性である。国には、“よりよい社会とは”という射程の長い全体のビジョンを示すことが求められ、それを国民と議論し共有するとともに、多様な主体の参画・協働を促進させる制度の枠組みをデザインすることが必要とされる。それを踏まえて、各地域には、これからはじまる地域間競争を勝ち抜くために、地域のアイデンティティ、地域シンボルづくり、地域をよくしたいという住民の能動性、この 3 つを引き出す仕組みや人づくりに創意工夫が求められよう。社会実験や起業など、公共心を育むための実践のプロセスこそが、新しい制度設計の源泉になると考える。