

安倍政権の政策と PPP【2】 - ADR 的地域密着型社会資本整備 -

10兆円を超える2012年度補正予算の中には、5.5兆円の建設公債発行による公共事業の拡大が盛り込まれている。民主党政権下では、公共事業関係予算の削減・抑制が続き地方財政も補助金の削減等で厳しさを増す状況ともなった。しかし、今回の補正予算による公共事業規模は4兆円台となるものと見込まれ、2013年度を中心に日本経済そして地域経済を支える要因となる。しかし、一方で地域に必要なかつ適した社会資本整備が展開できるかは大きな課題となる。マクロ的に予算が確保されることは重要な点ではあるが、個々の地域の実情は異なり個々の状況に合わせた維持更新ないし新規投資が選択されることが必要となるからである。生活関連の社会資本整備はもちろんのこと、政権与党が指摘する「国土強靱化計画」による防災・減災に向けた社会資本整備でも効率的かつ有用性高く実現する必要がある。

そのため、今までの上からの公共性に基づくトップダウン型整備に加えて、下からの公共性に基づくボトムアップ型の社会資本整備の取組を充実させる必要がある。地域住民と共に地域の個々の社会資本のあり方を議論し実現する取組である。その取組に応用可能な制度がADRである。

ADRとは、地域で生じる利害関係者間の民事紛争に関してNPOや法律専門家等第三者を活用し裁判外で解決する「裁判外紛争処理」(ADR=Alternative Dispute Resolution)制度で法的(「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」・ADR法)に導入されている。ADRの具体的形態としては、弁護士等法律専門家が関与する形態、PL(製造物責任)センター等業界が関与する形態、NPOや専門家集団による独立形態などがある。このADRは、地域のPPP、パートナーシップの重要な応用形態とも言える。たとえば、災害復興時に社会資本整備にADRが重要な選択肢となる理由は、第1に紛争当事者間の関係が希薄であるため司法制度の活用が困難となりやすいこと、第2に日常的な法制度による救済には画一性・限定性が強く災害時の救済には対応困難な面が多いこと、第3に活用できる司法資源に限界があり裁判所による紛争処理に質的・量的な限界があることのほか、第4に利害関係者側の価値観の多様化が進み画一的・伝統的な紛争解決手段自体が十分に機能しないことが挙げられる。ADRは、司法資源の節約と効率化、裁判制度による救済の限界を超えた解決といった司法制度面の限界だけでなく、社会資本整備を巡る課題に対して地域のコミュニティーが一体となって問題解決に当たり地域の共助力、相互信頼の力を高める要因にもなる。ADRをPPPの具体的手法として位置付けるものである。とくに、公共空間を形成する地域の道路や施設等地域密着型の小規模な社会資本の維持更新、整備には有効性が高い。具体的事例としては、『政策研究2012年1月号』政策論説の「社会資本整備の下からの公共性を考える--2012年度国交省国土技術研究会アカウントビリティ部門優秀賞豊後氏論文から--」が挙げられる。

一方で、PPPへ応用するADR的取組に対して当事者間の格差の隠ぺい、コミュニティー内圧力による利害調整の限界なども指摘されている。この弊害を深刻化させないためには、ADRの中核であるコンセンサス・ビルディングの拡充が不可欠である。コンセンサス・ビルディングとは、利害関係者の申し立てにより第三者の支援を受け相互に議論し100%とは言えないまでも各利害関係者がある程度納得して受け入れられる案を形成し同意することである。質の高いコンセンサス・ビルディングの形成が重要となるのは、ADR的取組が持つメリットを一層大きくし、デメリットをより一層小さくすることにある。デメリット要因としては、当事者間の不平等を助長する、手続き全体の中立性が担保しづらい、紛争の持つ公益的側面が見えづらくするなどがあり、デメリットが拡大すれば解決が却って遅延し複雑化する結果となる。デメリットを踏まえつつADR的取組を社会資本整備に活用することの有用性は豊後氏の論文からも明確となる。