

インフラ整備事業の計画策定における地域住民の組織形態の変容に関する基礎的考察*

*A Basic Study on a Change of Residential Organization in the Planning Process of Infrastructure Projects**

加藤 浩徳**

By KATO, Hironori**

1. はじめに

社会基盤施設（以下、インフラ）の整備事業においては、計画立案から事業完了までのすべての段階において、地域住民の合意が不可欠である。近年はインフラ整備事業に対する地域住民の反対運動が激しいことから、計画策定手続への住民関与（Public Involvement）の重要性が指摘されてきており、従って計画策定プロセスにおける地域住民の行動を明らかにすることは重要なことであると考えられる。

ところで、実際の事例では地域住民が住民組織を形成し組織として反対活動を行うケースが多く見られ、また住民組織は計画主体との交渉過程の中で成長・衰退といった変容を経る場合が多い。

そこで、本研究ではインフラ整備事業の計画策定プロセスにおける地域住民の組織形態の変容に着目し、基礎的な考察を行うことを目的とする。

2. 住民の組織形成に関する既往の研究

住民の組織形成に関しては、社会学や公共選択論の分野で多く研究されている。

特に組織への参加行動における「ただ乗り」に関して多く研究されており、例えば M.Olson²⁾は、「すべての個人が合理的でかつ利己的であれば、公共財の有する非排除性から誰もがフリーライダーとなって自発的な費用負担をしようとはしない」と論じ、フリーライダーを生じさせない要因として次の3つを挙げている。

- 集団が小規模である
- 選択的誘因がある
- 貢献を強制される

しかし、インフラ整備事業の計画に対して反対運動を行う大規模な住民組織は上のどの条件も満たし

ていない。社会学の分野ではこれに対し、「資源動員論」³⁾の枠組みの中で、「連帯モデル」（社会的ネットワークの連帯の程度が組織への参加を決定する）や「政治的企業者モデル」（集合財⁴⁾の獲得に特に強い関心のある人物がリーダーとなり、選択的誘因を他に与える）などが提案されてきている⁵⁾。

一方で、住民組織の成長・衰退の過程について述べたものはほとんど見あたらない。井上ら⁶⁾は、都市鉄道建設事業の4事例調査をもとに組織の発展・統合・離散の過程を確認している。また加藤ら⁷⁾は4つの交通インフラ事業の事例調査をもとに住民の組織への参加・組織の拡大・組織の分裂といったプロセスを見いだしている。しかし、こうした住民組織の変容の要因について論じているものは見あたらない。

3. 対象とする交渉過程

一般的にインフラ整備事業における計画策定のプロセスはいくつかの段階に分けることができると考えられる。その中でまず、事業の必要性を決定する段階については本研究では対象としないものとする。これは、この段階が議会等の政治的な手続きによって決定されるからである。

次に、事業の必要性が認められたとき、それ以降の計画策定のプロセスは図1のような4段階で表現できるものと考えられる。

Step1：交渉のルールを決定する段階

交渉のルールを、既存の基本的ルール（＝計画手続きを規定する法制度）に基づき決定する。ここで交渉のルールとは、計画がどのような手続によって決定されるのかを示すものであり、住民の参加や情報公開の程度が規定されるものである。通常は、この段階は計画主体によって一方的に決定される。

Step2：計画案の内容を決定する段階

Step1で定められた交渉のルールに基づいて、金銭等の授受を行わずに、相互の論理的（もしくは合理的な）説得によって計画案の内容を決定する。

* キーワード：計画基礎論

** 正員，工修，東京大学工学部土木工学科助手（〒113 東京都文京区本郷7-3-1, TEL:03-3812-2111 ext.6135, FAX:03-5800-6868, E-mail:kato@trip.t.u-tokyo.ac.jp）

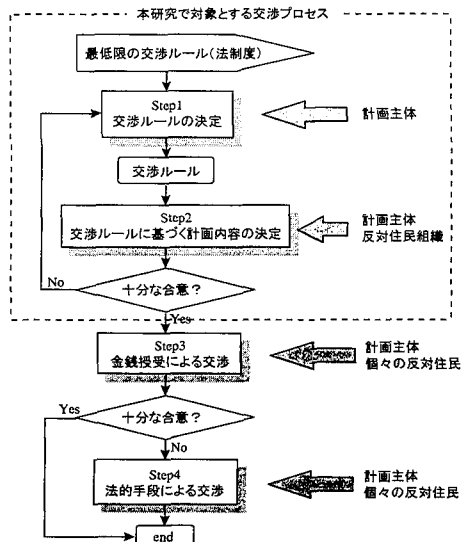


図1：対象とする交渉プロセスの概念図

ただし、ここで十分な合意が得られない場合にはStep1に戻る。

Step3：金銭等の授受によって交渉を行う段階

Step2の段階である程度の合意が得られると、残っている少数の反対者に対して計画主体が個別に金銭等の授受を行うことによって合意を得る。

Step4：法的な手段によって合意を得る段階

Step3によっても合意が得られない場合には最終的に、裁判所へ告訴したり、法的手続きに基づいて強制的な説得を行ったりする。

以上の4つの段階の中で地域住民が組織を形成し反対運動を行うのはStep2であると考えられる。Step3,4はともに計画主体と限定された反対住民とによる個別の交渉であることがほとんどであるからである。そこで、本研究ではStep1とStep2の2段階を考察の対象とする。

なお、「十分な合意」についての明確な定義はないが、Step2での合意については都市計画では80%程度の住民の合意が目安となっているようである⁶⁾。

4. 住民と計画主体の行動の定義

(1) 計画主体の行動 (Step1 および Step2)

まず、計画主体はStep1において交渉のルールを決定する。そのルールは大きく分けて次の2つがある。

P. 住民関与に積極的なルール

Q. 住民関与に消極的なルール

ここで、住民関与に積極的であるとは、交渉の場に住民の参加を十分に認め住民の意見を計画決定に反映させるとともに、種々の情報を十分に公開するといったルールを指す。一方で、住民関与に消極的であるとは、計画主体が一方的に計画の決定を行い、またその情報も十分に住民に対して公開しないようなルールを指すものとする。

次に、計画主体はStep2において、所与の交渉ルールに基づき、自分の計画案を住民に提示し説得を行う。ここで、計画主体は、住民の行動とは無関係に、定められた交渉ルールの下で自らの利得を最大とするような計画案を提示するものとする。

(2) 地域住民の行動 (Step2)

地域住民は、Step1で計画主体によって提示される交渉ルールやStep2において提示される計画案に対して、Step2において次のような3段階の行動を行っているものとする。

X. 賛否を決定する段階

この段階では、計画主体の提示する計画案に対し、地域住民の個人属性と計画が実行されたときに受ける（もしくは受けると予想する）利得に基づいて、個々の住民が賛否を決定する。この段階では、住民は、計画主体の行動に対する戦略的な行動を行わないものとする。

Y. 住民組織への参加を決定する段階

たとえ計画主体によって提示された計画案に反対する住民であっても、必ずしも反対であることを計画主体に表明したり自分の要求を主張したりするとは限らない。この段階では、反対住民は住民組織に参加する否かを決定することにより、自分の主張を行うか否かを決定する。住民組織への参加は、住民の持つ資源保有量に依存するものと考え、ここでは所与で一定であるものと仮定する。

Z. 説得方法を決定する段階

住民組織への参加を決定した反対住民は自分の主張を相手に伝達することによって計画主体を説得しようとする。この段階で反対住民は説得方法を決定するものとし、住民が選択可能であるのは、

A. 感情的な手段による説得

B. 論理的な手段による説得

の2つであるものとする。ここで、感情的な手段とは、デモ行進や座り込みなどの脅しや実力行使を含

めた非合法的な説得手段を指し、また論理的な手段とは合法的な手続きに基づいて合理的に計画主体を説得するものを指すものとする。

またここで、「A. 論理的な手段による説得」は、「B. 感情的な手段による説得」に比べて相手を説得できる確率が高いものと仮定する。

以上の住民の行動の枠組みの中で、地域住民が計画主体の行動に対して戦略的に行動できるのは、「Z. 説得方法を決定する段階」のみである。そこで、本章では住民の行動として反対住民による説得方法の決定のみを扱うこととする。

5. 住民組織の成長・衰退に関する考察

3、4章で定義した交渉プロセスの構造及び各関係主体の行動原理に基づいて住民組織の成長・衰退の過程に関する考察を行うこととする。

(1) 住民組織の形成に関する仮説

①反対住民は以下のような条件が成立するならば、「A. 感情的な方法による説得」を選ぶ

1) Step1において計画主体が「Q. 住民関与に消極的なルール」を提示する場合

計画主体によって決定された交渉ルールは自主的に設定されたものであり変更するための法的な手続きが存在しない。従って交渉ルールに反対する住民は「A. 感情的な方法による説得」を選択せざるを得ない。

2) Step2において住民が計画案に関して実現性の低い要求を行う場合

住民の要求する内容があまりに実現性の低いものである場合、「B. 論理的な手段」によっては相手を説得できないために、「A. 感情的な方法による説得」を選択する。

3) 住民が十分な論理力もしくは情報を持たない場合
そもそも住民が、「B. 論理的な手段」を選択しても相手を説得できないと考える場合や論理的な説得をするだけの情報がない場合に、「A. 感情的な方法による説得」を選択する。

②反対住民は交渉の初期の段階では、実現性の低い要求を行う

交渉の初期の段階では、たとえ（真の）説得の成功確率が低くても成功したときに得られる利得が大きければその要求を行う。これは初期の段階では、

まだ交渉の経験が少ないために成功確率を過大評価する傾向にあるためである。

③反対住民は「A. 感情的な手段による説得」を選択するとき、住民組織を形成する

「A. 感情的な手段」を選択するとき、自分の主張を後ろだてする法制度や第3者が存在しないことから、説得力を増すためには主張者の人数を増加させねばならない。そこで、反対住民は住民組織を形成するものと考えられる。

以上の3つの仮説より、反対住民が住民組織を形成するのは次のようなケースであると考えられる。

- a. 計画主体が住民関与に対して消極的なルールを提示し、住民がより積極的な住民関与を望むケース
- b. 交渉の初期段階において住民が実現性の低い要求を行うケース
- c. 住民が計画に関する情報の公開を要求するケース

(2) 住民組織の成長に関する仮説

①住民組織は主張内容に共通点があるならば他の住民組織と合体する

住民組織は、人数を増やして説得力を向上させることを目的として他の住民組織と合体する。このとき合体するための条件は、主張している内容に共通する項目があることであり、共通する項目の多いほど容易に合体するものと考えられる。

②住民組織がピラミッド構造であることがフリーライダーの発生を防止し組織の成長を促進する

我が国の住民は自治体や町内会等の小規模な地域組織に従属していることが多い。住民組織の成長は、まずこうした地域組織同士の合体によって起こる。その際、各地域組織のリーダー（自治会長や町内会長等）がさらに上位の組織を形成し、組織全体を管理する。

住民組織全体がピラミッド構造になっていることにより、命令系統を一元化することができると同時に、各階層におけるサブ組織の構成人数がが少数となり、フリーライダーの出現を抑制することが可能となる。また、階層化された組織は結合が比較的容易であり、組織の成長を促進しうる。

(3) 住民組織の要求内容に関する仮説

①住民組織の人数が多いほど実現性の低い要求を行う

住民組織は、共通する主張内容に基づいて形成される組織であるが、主張の共通点は組織の人数が増加し組織が成長するに伴い、より根元的なものとなる。すなわち、次第に「現実的な利害対立から思想的・教義的対立」⁹⁾へと対立内容が変化していく。このようなより根元的な要求は説得に成功したときには組織の構成員全員に利益をもたらすが、説得の成功確率は低い。

②住民組織は説得に失敗する回数が増加するにつれて、次第に成功確率を重視するようになりより現実的な要求をするようになる

住民は、交渉を繰り返すうちに次第に計画主体の戦略に関する情報を得て、期待利得最大化行動に基づく現実的な要求を行うようになる。

(4) 住民組織の衰退・分裂に関する仮説

①住民組織が大きくなるにつれて組織を維持するのが困難になる

組織の成長に伴い、組織内での情報伝達の費用が増加し、組織を維持することの便益が低下し、組織が不安定になる。

②住民は以下のような条件が成立するならば、「B. 論理的な手段による説得」を選ぶ

1) Step1 において計画主体が「P. 住民関与に積極的なルール」を提示する場合

計画主体が戦略の変更などによって「P. 住民関与に積極的なルール」を住民に提示する場合。

2) 住民が十分な論理力もしくは情報を持っている場合

住民が、専門家を雇ったり自ら学習したりすることによって計画に関して十分な情報や論理力を持つようになる場合。

3) 住民が交渉を早く終了させたい場合

交渉に時間がかかりすぎて、住民が交渉を持続するための費用を負担することが困難になる場合。

③住民が「B. 論理的な手段による説得」を行うならば、少人数による交渉の方が住民にとって効率が良い

「B. 論理的な手段」を選択する住民は、計画主体と個別に交渉の方が団体交渉するよりも自分の要求を相手に正確に伝達することが可能となり効率が

良い。

以上から、住民組織は、組織が十分に拡大・成長した時点において、

d. 計画主体が「P. 住民関与に積極的なルール」を提示するようになる

e. 交渉の時間がかかりすぎている

f. 十分な情報や論理力を持つようになる

のいずれかの状況になると、「B. 論理的な手段による説得」を選択するようになり、その結果、住民組織に所属する利益が減少して組織から脱退するようになり、住民組織は分裂・衰退する。

6. おわりに

本稿では、インフラ整備事業の計画策定における住民組織の成長・衰退に関する考察を行った。ここで提示した考察はあくまでも仮説の段階であり、今後は事例調査に基づく実証が必要であると考えられる。

注1：資源動員論⁷⁾

1970年代にアメリカで有力となった住民の運動参加に関する理論。「不満は社会の中に常時存在する」として「不満→運動参加」という図式（=社会心理学的アプローチ）を否定し、代わりに保有資源の量や既存のネットワーク（例えば時間的な余裕や人的なネットワーク）を運動参加の要因として重視する。

注2：集合財⁸⁾

非排他性を持つような財で、必ずしも非競合性を持たない。一般の公共財とは区別して定義されることが多い。

参考文献

- 1)例えば、谷下雅義、「公共事業用地取得の問題点とその改善方向」、土木計画学研究・講演集 No.17, pp.965-968, 1995.1
- 2) Mancur Olson, 'The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups', 1971 (『集団行為論』(依田博・森脇俊雅訳), 1983)
- 3) 長谷川公一, 「社会運動の政治社会学 - 資源動員論の意義と課題 -」, 思想 No.737, 岩波書店, pp.126-157, 1985.11
- 4) 井上六郎・平野邦彦, 「都市鉄道建設事業に対する住民反応の実証分析」, 第17回日本都市計画学会学術研究発表会論文集, pp.181-186, 1982
- 5) 加藤浩徳・家田 仁・宅間 朗, 「わが国の交通施設プロジェクトの計画策定段階における交渉プロセスに関する事例研究」, 鉄道連合シンポジウム(J-RAIL'96)講演論文集, pp.471-474, 1996
- 6) 原科幸彦, 「環境紛争における合意形成」, 環境情報科学 22-3, pp.6-12, 1993
- 7) 片桐新自, 『社会運動の中核理論』, 東京大学出版会, 1995
- 8) Dennis C. Mueller, 'Public Choice', 1989 (『公共選択論』(加藤 寛監訳), pp.298-310, 1993)
- 9) Yokoyama, A., "An Economic Theory of Persuasion", Public Choice 71, pp.101-115, 1991
- 10) 高橋伸夫, 「組織の中の決定理論」, 朝倉書店, pp.83-106, 1993