

インフラ整備における合意形成に対するリーダーシップの役割 *Leadership and Consensus-Building in Infrastructure Projects*

吉良智子^{*}・家田 仁^{**}

By KIRA Satoko^{*}, IEDA Hitoshi^{**}

1. はじめに

近年我が国では、インフラ整備事業における事業計画策定への市民参加の重要性が認識され始めたことにより、市民参加に関する多くの議論がなされ、インフラ整備事業のさまざまな分野で、計画策定プロセスに市民参加手続きの組み込まれた制度・システムが整備されてきた。しかし、これらの制度・システムは極めて一般的な規定をするにとどまっており、また、そもそも制度・システムの適用・運用のみでは市民参加を行う上での合意形成を行うことは不可能であるから、交渉過程における個人の果たす役割が重要となり、事業側・市民側ともに円滑な合意形成のために適切なリーダーシップが発揮されることが必要となっている。

しかし、現在までのところ、インフラ整備事業の合意形成における議論は、組織間の行動分析を基にした、計画者側の観点からみた計画論的分析が主であり^{1) 2) 3) 4)}、住民組織内部の詳細分析が少なく、組織形態とリーダーの役割との関連が分析されていない。そこで、本研究では、インフラ整備事業における合意形成におけるリーダーシップの効果という観点に着目して、事例調査を行い、「個人が果たすべき役割」と、「制度・システムが代替し得る役割」を明確にすることを目的とした。

2. 研究の構成

本研究では研究の方法として、各種インフラ整備事業に関する事例調査を行った。

(1) 事例調査の構成

調査は2段階であり、文献調査及び関係者へのイ

ンタビューにより合意形成過程、その中でのリーダー、制度・システム特性を明らかにする事例調査(調査A)と、リーダー本人あるいは、リーダーを良く知る人物にインタビューを行い、リーダーの特性を明らかにするリーダー特性調査(調査B)から成る。

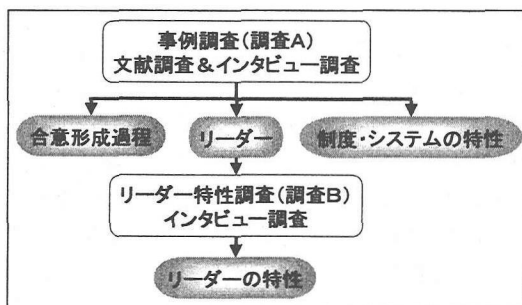


図1 調査の構成

本研究においては、文献に残っている情報からでは、リーダーを特定しその内面的な要素まで知ることとは不可能であろうという考えから、多方面へのインタビュー調査を行うことで、リーダーに関するパーソナルな情報を得ることとした。このことにより、単なる行動の記述に留まらず、リーダーの行動理念をも推測可能であると考えられる。

以上の調査により「合意形成過程」、「制度・システム特性」、「リーダーの特性」を明らかにし、それらの相互関係を考察することとする。

(2) 事例調査対象

本研究では、「合意形成のための制度・システムの充実度」「合意形成時における利害対立の大きさ」といったことが、合意形成時のリーダーシップの発揮に大きく影響を与えたと考え、それらに着目し、図2に示した、最近20年以内に計画された6つの事例を抽出した。さらにインタビュー調査の実行可能性を考慮し、①現在より15年程前までの事例であること、②事業関係者がある程度的人数に絞られる事例であることも考慮した。

キーワードズ: 市民参加, リーダーシップ, 合意形成

*正会員, 工修, 前東京大学大学院社会基盤工学専攻交通研究室

**正会員, 工博, 東京大学大学院社会基盤工学専攻交通研究室

(〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1, TEL:03-5841-6118

ext.6119, FAX:03-5841-8507)

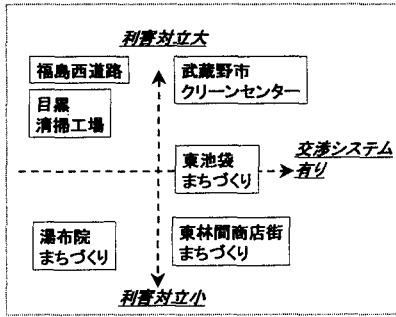


図2 調査事例

ここでは、目黒区清掃工場建設の事例について紹介する。この事例では、東京都が計画主体、目黒区が都に協力する立場である。清掃工場建設に反対する住民が、自治会レベルでの反対を表明する中で、一部の住民により「地元有志の会」が結成され、活動の範囲・組織の規模を拡大していった。しかし、住民の声をとりいれることなく、東京都議会で清掃工場建設の計画決定がなされ、反対住民は東京都、目黒区との協議会の中で清掃工場の詳細設計・運営規定等を締結すると行った形で同意することとなった。以上の合意形成過程を以下図3に示す。この事例に置いては、合意形成の中盤までは、「地元有志の会」がリーダーシップを発揮していたと考えられる。

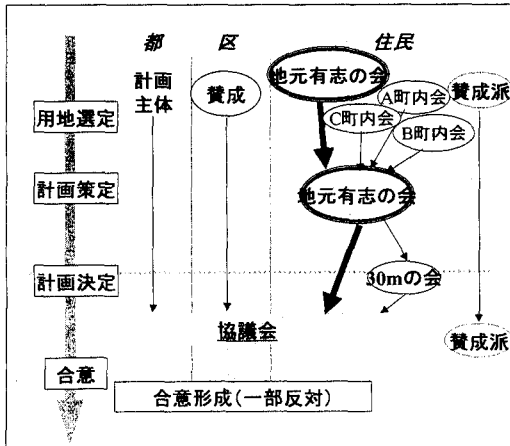


図3 目黒の事例での合意形成過程

本事例では、合意形成初期において情報公開・説明会、また、合意形成終期において当時の東京都における清掃工場建設では一般的な手法であった協議会方式という制度・システムが見られた。

3. 結果及び考察

(1) 合意形成過程

6事例の調査結果をまとめると、合意形成過程は、一般に、①人・組織の利害を強く主張していく局面、②類似する意見の個人・集団を集約していく局面、③そのままでは意見が集約されない状態に置いて、交渉の場を与えるという3つの局面から構成されており、図4に示すように表現できることが分かった。合意形成においては、この3つの局面を経て合意に至るものであり、図4に示した順に3つの局面が現れることもあるが、3の局面が初めにあり、1、2の局面を経るという事例もあった。

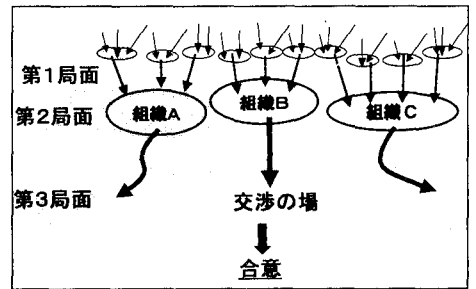


図4 合意形成過程の概念図

ここで、合意形成時に発揮される力をリーダーシップであると考え、3つの局面はそれぞれリーダーシップの3つの機能が働いている局面だと考えられる。そこで本研究では、3つの各局面において効果的である3つのリーダーシップ機能をそれぞれ「もりあげ機能」、「まとめ機能」、「むすび機能」とした。

合意形成過程の中では、全体を通じて一人の人間がリーダーシップ機能を発揮する場合もあるが、各局面において別のリーダーがリーダーシップ機能を発揮する場合もあった。

(2) 制度・システム特性

本研究の6事例の調査において見られた、合意形成に関わると考えられる既存の制度・システムを以下の表にまとめる。

表1 各事例に見られる制度・システム

	情報公開	説明会 公聴会	助成金 制度	同意書 提出	まちづくり 協議会方式	市民委員 会制度	協議会 (計画決定後)
福島	○	○	○				○
目黒	○	○					○
武蔵野	○	○				○	
東池袋	○	○	○		○		
湯布院							
東林間	○	○	○	○	○		

これらの制度・システムと上記で述べた3つの機能との関わりに着目すると、協議会・委員会等は、いくつかの事例に置いてむしろ機能を代替する役割を果たしていた。

また、情報公開・説明会・公聴会等の制度は合意形成初期に置いて、リーダーがもりあげ機能を推進する役割、助成金制度はもりあげ機能を発揮するリーダーが誕生する契機となり、同意書提出は合意形成の終盤で、リーダーがまとめ機能を推進する役割があることがいくつかの事例において確認された。

(3) リーダーの特性

調査Aにより明らかになったリーダーに対して直接に、あるいは本人を良く知る人物にインタビューを行った。本研究では、6事例に対して25名の方々にに対してインタビューを行った。

インタビュー結果を考察し立場や行動様式を考慮して、リーダーをタイプ分類した。その結果、6事例において以下の6つのタイプに分類できた。以下の分類は事例に見られた一般的な傾向を示すものであり、すべてのリーダーがこのように分類されるという訳ではない。事例調査では、複数のタイプ特性を併せ持つリーダーも多数見られた。

① イベントクリエイタータイプ

インフラ事業そのものへの関係者の関心を集めるために、個人がリーダーシップの「もりあげ機能」を発揮する場合があった。このタイプのリーダーの特徴として、個人ではなく複数の人が影響し合って、盛り上げ機能を発揮する場合が多いようである。このタイプは特に、まちづくり事業のように「利害の対立が小さく、合意形成のシステムを持つ事例」において、複数見られた。

② コーディネータータイプ

組織の中で意見の集約を行う際に、組織の代表者でない人の助言によって、意見集約が進む場合があった。まちづくり事業におけるコンサルタントがこの役割を果たす例が見られた。

③ 当番タイプ

組織の成員の意見が似通っていて、意見の集約に支障がないサークル組織のような場合、リーダーシップのまとめ機能はほとんど必要とされないため、集団内の誰かが代弁者として意見を主張するという

場合が見られた。

④ 代表者タイプ

既存の組織から成立している会社組織や地域組織のような場合など、その既存組織の代表が組織内の意見のとりまとめを行う場合があった。このタイプのリーダーは、特に町会等の既存の地元組織がしっかりしている地域でのインフラ整備事例において見られた。

⑤ 権威者タイプ

協議会のような組織の中では、意見の対立が激しい場合が多く、「まとめる機能」を発揮する必要がある。こういった組織では、社会的信頼の厚い「権威者」タイプのリーダーが見られた。

⑥ カリスマタイプ

組織間の意見対立が激しく、双方の歩み寄りが見られない場合には、全体集団の意見を調整するために協議会等の形の話し合いの場を持つことがある。既存の交渉システムがない場合は、こういった「むしろ機能を」を発揮するリーダーとして、カリスマタイプのリーダーがあり得ると考えられる。

ここでは、調査Bの結果の一例として東林間地区商業地形成事業の例について紹介する。

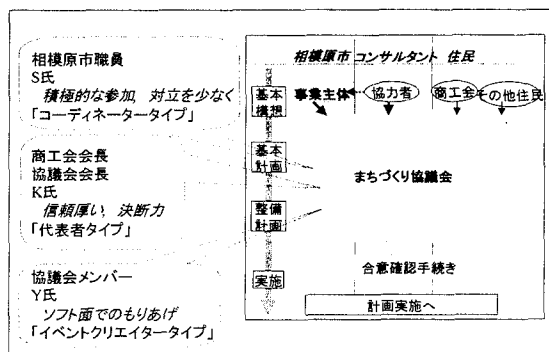


図5 東林間商業地形成事業

この事例において、相模原市の当事業に関する担当職員であったS氏、協議会の会長を務めたK氏、協議会のメンバーであったY氏の名前がリーダーとして挙げられた。

S氏の具体的な行動としては、他の地域で良いまちづくりを行っているという情報を得ると、協議会メンバーを誘い、見学に頻繁に行っていた等の積極的な参加態度であった、あるいは、地域の中で商店会対住民という対立があったが、その対立を少しで

も小さくするよう努めていたという話が聞かれた。こういったことから、S氏はコーディネータータイプのリーダーであると考えられる。また、K氏は、以前から当地区の商店会の会長を務めており、地元の人からの信頼の厚い人物であった。「バブルの時代のまちづくりは長く続かない」という危惧から、事業の早い実現を願っており、協議会の会長として決断するときにはする、といった態度をとっていたということである。K氏は、代表者タイプのリーダーであると考えられる。協議会メンバーのY氏は、ハード面のインフラ整備だけでなく、ソフト面での活性化が重要であるという考えから、イベント等の活動に大変熱心だったと言うことであり、彼はイベントクリエイタータイプのリーダーであると考えられる。

以上に述べた6つのタイプに関して、リーダーシップの3機能の発揮程度を考慮し、3機能の3次元空間でそれぞれのリーダータイプをプロットすると図5で表される。

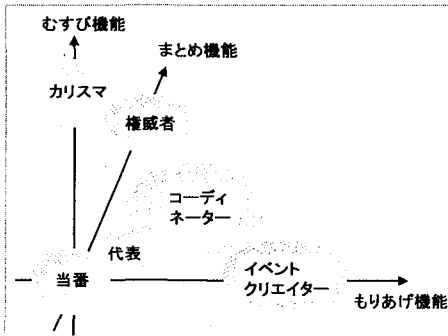


図6 リーダーのタイプと3機能

カリスマタイプ以外のリーダーは、「もりあげ機能」「まとめ機能」から成る平面上に存在しており、リーダーのタイプによって、発揮する機能がある程度分担されていることが分かる。

(4) 制度・システムとリーダーとの機能分担

ここでは、上で述べた「リーダータイプと3つの機能の関係」について、制度が果たす役割について考慮し、「リーダーシップの3つの機能」、「リーダーのタイプ」、「制度・システムが代替する機能」の相互関係を考察する。

調査Aの結果として述べたように、「協議会・委員会制度」がむすび機能を代替することがあり、む

すび機能に関しては、リーダーシップ機能の分担が可能であると考えられる。また、もりあげ機能、まとめ機能に関しては、直接制度・システムが代替することは出来ないが、種々の制度を活用して、リーダーがリーダーシップ機能を発揮することを助けたり、リーダーが出てくる契機となるといったことが調査Aによって観測された。こういった、制度システムが有効な範囲を図6に重ねると図7のように表現できる。

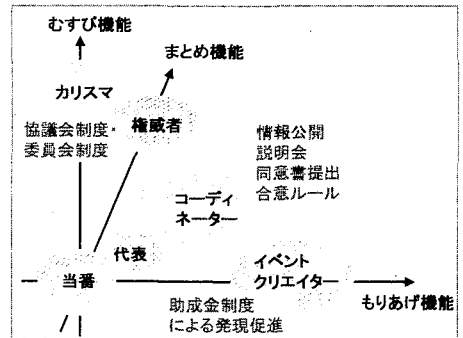


図7 3機能の分担

この図より、リーダーシップの機能分担の可能性が示される。こういった、リーダーシップの機能分担を考えた上で、リーダーを育成し、また、リーダーのサポートを考慮した制度・システムの運用方法が望まれる。

4. あとがき

本研究を通じて、行政の職員や住民、あるいはコンサルタントといった様々な立場におられる本当に多くの方々にお会いし、大変興味深い話を聞くことが出来ました。本当にありがとうございました。

参考文献

- 1) 土井健司・小林一樹、「土地区画整理事業に関わる地権者の知識・理解構造の把握と情報提供に関する考察」、『土木計画学研究・講演集』No. 18(2)、土木学会、pp. 69-72、1995。
- 2) 吉川耕司・中川大・瀬戸下伸介・永井孝弥、「都市整備事業における権利者意志決定に関する基礎的研究」、『土木計画学研究・講演集』No. 18(2)、土木学会、pp. 77-80、1995。
- 3) 中村昌広、「東京都区部における行政発意による改善型まちづくりの計画形成過程」、『第21回日本都市計画学会学術研究論文集』、日本都市計画学会、pp. 313-318、1986。
- 4) 加藤浩徳・河村英知、「法令規定からみた各種インフラ整備事業における計画策定への市民関与の整理と比較」、『土木計画学研究・講演集』No. 20(2)、pp. 341-344、1997。