

平時と危機時のリーダーシップのスイッチ転換

新型コロナウイルスの感染拡大に対し、法律に基づく緊急事態宣言が4月7日に政府から出され、さらに5月4日、地域による取り扱いの違いはあるものの5月31日までの延長が決定されている。この間、国の方針に対して、地方自治体の首長から様々な意見が提示され、「方向を一」にする点と異なる方向性を模索する姿勢が輻輳している。いずれにしても、危機時の首長のリーダーシップのあり方は平時と当然に大きく異なるものとなる。同時に、そのリーダーシップに対する地方議会のチェック機能も異なるものとなる。

リーダーとは、一定の集団や組織での「立場や位置づけ」であり、リーダーシップは、リーダーとしての位置づけに求められる「統率力」を意味する。この統率力をどれだけ実効的に発揮できているかがリーダーシップの中核的問題である。リーダーとしての位置づけ自体がリーダーシップの機能を担保することはなく、逆にリーダーシップの機能はリーダーとしての位置づけを必然とするものでもない。しかし、国や地方自治体、企業・NPO等一定の組織で安定的にリーダーシップを展開するには、まず正当な根拠によってリーダーとしての地位を獲得することが必要であり、国や地方自治体であれば選挙による当選がこのことを意味する。上場企業であれば、株主総会の議決、非上場のオーナー企業であれば、実質的にオーナー族の合意などが挙げられる。しかしそれだけでは、リーダーシップは実効性を発揮できない。発揮には、地域など人間集団への統率力を生み出す「コンセプトに支えられたネットワークの形成」が不可欠となる。

リーダーシップの発揮に求められる統率力の形態、すなわち人間集団への統率力を発揮するネットワークのコンセプトは、形態から大きく二つに分かれる。第1はピラミッド型の「垂直コンセプト」であり、第2はクモの巣型の「水平コンセプト」の形成である。前者の垂直コンセプトの場合は、ネットワークを形成する主体間の情報は一方通行、すなわち上位下達の命令型で展開され、そこでのコンセプトの文脈には明確な「単一性」が求められる。これに対して第2の水平コンセプトの形成は相互に情報が共有され議論を通じて形成する合意型であり、そこで求められる文脈は多くの利害を調整した結果の共感と納得による多重性が基本となる。

危機時と平時の社会システムにおいて重要なことは、水平コンセプトから垂直コンセプト形成へのスイッチの切り替えを適切に機能させる仕組みを組み立てられるか否かにある。民主主義国家では、平時はコンセプトの共有を基礎に共感・納得をもって国や地域社会を形成する水平型が基本であり、そこでは分権と説明・情報共有が重要となる。これに対して、危機時には上位下達の指揮命令と服従を基礎とした集権構図が求められる。そして、今回の特別措置法に基づく緊急事態宣言も以上の平時から危機時に社会認識を変えるスイッチの役割として位置づけられ、そのことが憲法上、こうしたスイッチを如何に位置づけるかの議論に発展しつつある。こうした議論は、当然に地方自治体の議会機能にも平時と異なる機能を求めるものとなる。危機時には、課題解決に向けたスピード感が強く求められ調整を主体とした多重性の文脈ではなく、強い単一性の文脈が必要となる。このため、平時の事前評価を中心とした調整の議会機能から首長判断に対する事後評価や単一性に関するモニタリングを徹底することが重要となる。危機時のピラミッド型において不明確な「単一性のない文脈」を提示すれば混乱が生じ、平時のクモの巣型でコンセプト共有に基づかない「指揮命令型の文脈」で行えば、民主主義としての信頼性を確保することはできなくなる。

平時においては「何をやるか」、危機時には「何をやめるか」が政策文脈の中心軸となりやすい。民主主義によって「やめること」が法的に強制できない場合は、「やめること」が行動有意性をもつポリシーミックスが求められる。具体的には、「補償と制約」の代替性などである。こうしたポリシーミックスの展開をサポートしモニタリングすることが地方議会の大きな役割となる。そして、危機時の機関車型リーダーシップが住民からの信頼感を得られるかは、平時のリーダーシップの質にかかっていることは勿論である。