

都市整備事業における 権利者意思決定に関する基礎的研究*

A Study of A Way and An Effect for Decision Making in The Urban Development Project

吉川 耕司**, 中川 大***, 瀬戸下伸介****, 永井 孝弥, *****

By Koji YOSHIKAWA, Dai NAKAGAWA, Shinsuke SETOSHITA, Takaya NAGAI

1. はじめに

都市には狭隘な道路に面して老朽化した住宅が密集している地区が依然として多く存在している。しかしこれらの対策として土地地区画整理事業や市街地再開発事業等の都市開発事業を行おうとしても、権利者の協力を得ることができず、事業がスムーズに進まないケースがみられる。また一方で権利者側からは行政主導の街づくりを改め、住民参加を進めるべきだという声も強い。このような状況を踏まえた上で、本研究では、まず都市開発事業における権利者意思決定を妨げる要因を整理した。そして社会学の分野で研究されている社会的ジレンマの構造に着目して、この構造を含んだ土地地区画整理事業のモデルを設定し、現実の合意形成場面を再現した実験を行うことにより、社会的ジレンマと合意形成の関係、及び合意形成に影響を与える要因について分析を行った。また情報提示の方法を変化させた実験を行なうことにより、都市開発事業における権利者意思決定のあり方を考え、どのような方策を行うべきなのかを、明らかにしようと試みた。

2. 権利者意思決定の特徴

都市開発事業の一つである土地地区画整理事業は換地方式で行われるが、この方法は買収方式と異なりある時点において全体の合意が形成されることが必要である。こうした都市開発事業では、減歩によって各権利者の土地の面積は減ることになるが、効用

の減少分は理想的には周辺環境の向上による増加分で、十分回収する事ができる。そのために誰も損をする事は無く、また権利者の数はある程度限られているため全員が参加して話し合いを持つことができるなど、合意が成立する要件は揃っているといえる。しかし現実には、合意を形成することは容易なことではない。この理由として、以下のような合意を妨げる要因が存在していると考えられる。

a) 社会的ジレンマの構造

人々の合理的行動が結果として全体に不利益を与えてしまうという事態を社会的ジレンマというが、都市開発事業は「ごね得」や、事業の効用を得るための費用を負担しない人であっても享受することが可能である「公共財としての性格」によりこの構造を持っているといえる。このことが各個人にとっては事業に反対する誘因となる。

b) 損失に比べて利得が認知しにくい構造

買収方式による事業であれば、一定の金額が提示されるため、権利者は利得と損失を完全に把握でき、自分にとって得なのか損なのか分からないから反対するという状況は生じにくい。一方土地地区画整理事業のように換地・権利変換方式によって行われる都市開発事業においては、損失と考えられる減歩は現在の土地の何%というように確定的なものとして提示されるため把握しやすいが、利得に関して、つまり資産価値がどの程度上がるのか、道路や公園が整備されることによって、住環境がどのように変化するのか等は把握しづらい。そのため事業を実施することが権利者自身にとって得なのか損なのか理解できないまま、事業に反対するということが生じる。

c) 計画者に対する不信心

計画者である行政側が提供する情報を権利者が信用できず、権利者がその情報のような利益は得られ

* キーワーズ：合意形成、意思決定、情報提示、社会的ジレンマ

** 正員 工博 名城大学助教授 都市情報学部都市情報学科 (〒509-02 岐阜県可児市虹ヶ丘4-3-3)

*** 正員 工博 京都大学助教授 工学部交通土木工学科 (〒606 京都市左京区吉田本町)

**** 正員 工修 建設省

***** 学生員 京都大学工学部

ないと判断して反対する場合である。この場合、事業の説明会もままならないことが実際にある。

都市開発事業において意思決定を行う際は、以上の合意形成を妨げる要因の為に、社会的に望ましい決定がなされない可能性があることに十分配慮する必要がある。

3. 都市開発事業における合意形成方策

都市開発事業での合意形成を妨げる要因を排除して合意を形成するための方策として、社会心理学の分野で研究が行われている社会的ジレンマを回避する「個人的要因の制御」という方法と、「他者からの説得による態度変化」に着目する。

(1) 社会的ジレンマの定義

一般的な社会的ジレンマの定義¹⁾は、ドウズの定義と呼ばれるものであり、以下に示すものである。

①一人一人の人間にとって「協力」もしくは「非協力」どちらかを選択する状況にあること

②一人一人の人間にとっては「協力」を選択するよりも「非協力」を選択する方が望ましい結果が得られること

③全員が自分にとって個人的に有利な「非協力」を選択した場合の結果は、全員が「協力」を選択した場合の結果よりも悪いものになること

この状態にあるとき社会的ジレンマが存在しているといえる。

(2) 個人的要因の制御

個人的要因の制御という方法は、コミュニケーションを通じて人々の間で情報を提供することにより、行動を選択するときの状況認知の形態や程度を変えたり、人々の価値基準を変えるものである。これを区画整理での合意形成場面に適用すると、次の4つの方法が考えられる。

①事業に関する情報・知識を提供する

②事業への賛否(意志決定)を公表する

③集団で一体となって行動するという意識や自分はある集団に属しているという意識を増大させる

④他者の行動に対する期待や信頼を増大させる

これらの方法により個人的な要因の制御を行うことによって住民間の社会的ジレンマの構造が解決され、合意形成が進むと考えることができる。これらを明らかにするために実験を行う。

(3) 情報提示実験

他者からの説得による態度変化に関して、この態度変化に影響を与える要因としては、①メッセージの送り手、②メッセージの構成、③媒体特性の3つがある。合意形成を進めるためにこれらの要因をどうであればよいかを考察すると次のようになる。

まず①は、送り手の信頼性に関わるものであり、情報を提示する計画者は、送り手の信頼性という要因を考えると専門的な知識を有していることが要求される。次に②については、まず自分に有利な情報だけを提示するやり方(一面提示)と、自分に不利な材料や考えうる他の情報にも言及するやり方(両面提示)とが考えられる。実際の事業において権利者が反対している理由には、最初の説明会で換地等の説明がなされていないなど、一面提示が原因となっていると思われるものもある。また、公共的な性格の都市開発事業においては、どのようなメッセージが効果的かということだけでなく、倫理的な面からの考慮も必要である。この面からは当然両面提示が望ましいといえる。最後に③については、事業の目的や仕組み、計画の内容など活字媒体が有効であると思われる側面もある一方で、事業を行うことによる景観の変化といったようなイメージに訴える要素も大きく、これについては視覚媒体が有効であると思われる。この両者をうまく組み合わせて提示することが、合意形成に有効であるといえる。

これらのことから、①計画提示者が権利者の信頼を得ること、②視聴覚媒体を有効に使うことの2つが合意形成を進めると考えられる。また一面提示は、合意形成に対して逆効果となっている可能性があると考えられる。この方策の効果を明らかにするために「情報提示実験」を行っている。

4. 社会的ジレンマ構造モデル実験

(1) 実験の概要

実験は15人のグループを4組、合計60人の被

験者に対して、土地区画整理事業での対象地区住民として以下のような場面を提示した。実験の条件は、前章で挙げた4つの要因に対応させて表1に示すように変化させ、土地の価値の増加分は表2のように与えた。この表に示すように、賛成人数が過半数に満たない場合には事業は行われず土地の価値は元のままであり、賛成人数が増えるにつれて、事業区域が広がり事業後の土地の価値が増加すると仮定している。また賛成しない人の方が事業後の土地の価値は上がる。すなわちごね得が生じるという仮定をおいて、社会的ジレンマの構造を作り出しているわけである。そして被験者に事業への賛否とその理由を記入してもらい、それを分析することで意見の違い・構成比、地権者側の土地区画整理事業への賛成・反対点等を明らかにした。

表1 実験において変化させた条件

条件	条件の変化
①事業内容に関する情報の提示の度合い	言葉だけ ⇔ 表も用いて説明
②住民同士のコミュニケーションの有無	相談 ⇔ 相談しない
③住民の集団の規模の大小	5人 ⇔ 15人
④住民相互の信頼の度合い	知り合い ⇔ 知り合いでない

表2 土地の価値の変化について（5人の場合）

賛成人数	賛成する人の事業後の土地の価値	賛成しない人の事業後の土地の価値
1人、2人	1000万円	1000万円
3人	1080万円	1280万円
4人	1120万円	1320万円
5人	1160万円	～

注)元の土地の価値は各人とも1000万円としている。

(2)実験の結果と考察

まず賛成・反対理由を分類した結果を表3に示す。これを見ると賛成・反対に同じような理由があるのが分かる。またあるグループにおける、条件の変化に伴う意見の変化（一部）を示すと、表4のようになるが、このように、権利者の間で議論を行う（条件②）ことにより、賛成の側だけでなく、反対の側へも意見が集約する傾向を見ることができる。これは周囲の意見を気にしたり、事業に対する意見が集約されたためと思われる。また図1は事業に対する情報の提示の仕方を変化させたときの賛成・反対理由の構成の相違を示したものであるが（条件①）、言葉のみの説明では環境向上・地域発展等の賛成理由、事業が嫌い・不明等の反対理由という曖昧な理由が多かったのに対して、具体的に土地の価値の変化等を表形式で示した場合には、周囲を気にする理

由が多かった。また集団の規模（条件③）や相互の信頼感（条件④）についても同様に考察を行った。

これらのことから本実験では以下のことがわかる。

- ①言葉だけで説明するよりも、表も用いて説明した方がより現実的な判断がなされる。
- ②相談をすることによって、全員の意見が集約される傾向がある。
- ③集団の規模が小さいほど、賛成する人が多い。
- ④相互の信頼感が高いほど、賛成する人が多い。

表3 賛成・反対理由の分類

賛成する理由（○）	反対する理由（×）
得する	ごね得を期待
近所づきあいの問題	近所との損得戦略
	近所と合わせる
公平でない	公平でない
事業実行させたい	事業自体及び中身が嫌い
現在の環境向上	現状を重視
	価値の増加分の問題
総合的な地域の発展	お金よりも土地を重視
	事業内容が不明
その他	その他
不明、白紙	不明、白紙

表4 あるグループの各被験者の賛成・反対一覧（一部）

被験者番号	1番目の実験 言葉で説明、相談なし、 15人、知り合い			2番目の実験 言葉で説明、相談あり、 15人、知り合い			3番目の実験 表も用いて説明、相談あり 15人、知り合い		
	○	×	不明	○	×	不明	○	×	不明
1	○			○				×	
2	○			○				×	
3	○			○				×	
4	○			×			×		
5	○			○				×	
6				×			×		×
7	○						×		×
8	○			○				×	×
9	○						×		×
10				×			×		×
11	○			○				×	
12				×			×		×
13	○			○			×		×
14	○			○				×	×
15							×		×
1	成立			4/7 不成立			8/2 不成立		

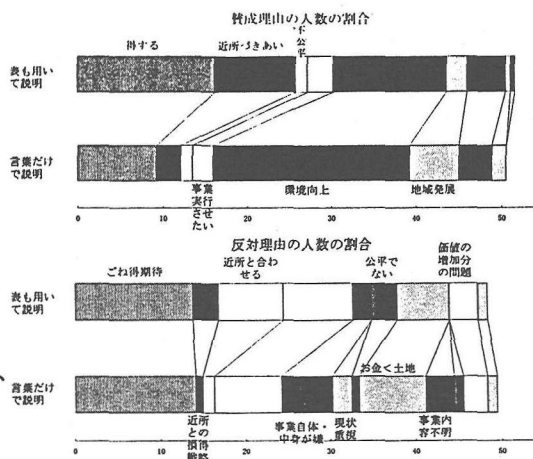


図1 情報の提示形態を変化させた時の賛成・反対理由の変化

5. 情報提示実験

(1) 実験の概要

本実験は、情報の提示方法が合意形成に与える効果を明らかにすることを目的に行った。その為に①視覚的な情報は説得の効果を高める。②一面提示による情報は、信頼感を損ない説得の効果を低める。という二つの仮説を設定し、これを検証することとした。実験では京都市左京区内の住民120人を対象として、戸別訪問による留置調査方式により、統制群、情報の提示に絵やCGを用いる視覚的媒体提示群、一面提示群でのそれぞれの土地区画整理事業に対する態度を「絶対反対」を1点、「大いに賛成」を5点とする5段階評価で回答を得て、得点化した。

(2) 統制群と視覚的媒体提示群の比較

図2は統制群と視覚的媒体提示群の各意見項目ごとの平均態度得点を示したものである。

特に有意な差がみられるものを挙げると、意見3「区画整理によって少しでも土地が減らされることはよくない」と考えている人は統制群の方が多く、また意見14「区画整理はかえってまちのよさを損なう」と意見15「無秩序なまちの拡大を防ぐために区画整理は必要だ」と考えている人は視覚的媒体提示群の方が多かった。

(3) 統制群と一面提示群の比較

図3は統制群と一面提示群の各意見項目ごとの平均態度得点を示したものである。ほとんどの意見項目において一面提示群の方が得点が高かったが、意見3（上記参照）と意見16「労力がかかって生活の妨げになるので区画整理は必要ない」という、区画整理に対して否定的な意見については低い得点を示した。

以上のように、この実験からは以下のような結果が得られた。

- ① 視覚的な媒体は、事業の理解を促進する。
- ② CGはまちなみに関する具体的なイメージをより伝えやすい。
- ③ 一面提示の方法は事業効果に関しては権利者に高く評価されるが、逆宣伝には弱い。

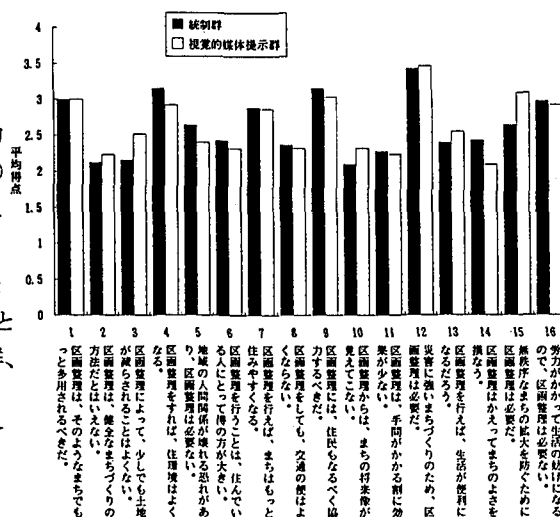


図2 各意見項目ごとの平均態度得点
(統制群と視覚的媒体提示群)

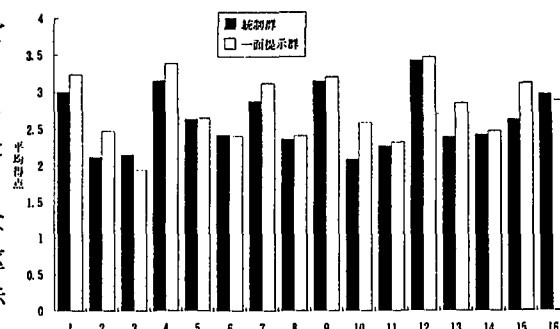


図3 各意見項目ごとの平均態度得点
(統制群と一面提示群)

6. おわりに

本研究では都市開発事業における権利者合意形成の方策を考えるとともに、社会的ジレンマを回避する個人的要因の制御及び情報の提示方法が合意形成に与える効果を明らかにした。また、その結果から権利者意思決定の問題を今後改善していくための方策として、現行の制度の中での改善（情報提示における工夫、権利者間のコミュニケーションの改善等）と制度面からの改善（システムとしての改善）の両面から行っていく必要があることを指摘することができる。

参考文献

- 1) 山岸俊男：社会的ジレンマの仕組み，pp. 6-9，サイエンス社，1990