

# 交通社会実験と合意形成：社会的ジレンマにおける手続き的公正と信頼\*

Transportation Social Experiment and Consensus Building:

Procedural Justice and Trust in Social Dilemmas\*

藤井聡\*\*

By Satoshi FUJII\*\*

## 1. TDMを巡る「社会的ジレンマ」

近年、P&Rやトランジット・モールなどのTDM施策の本格実施を念頭においた交通社会実験が様々な形で様々な都市で行われている。交通社会実験には、多義的な目的が込められているが、いずれにしても、対象とする施策の導入に向けた交通計画プロセスの一要素であることは論を待たない。

交通社会実験の多くがTDM施策と関連して行われているのは、大半のTDM施策が社会的ジレンマの構造を持つからである(藤井, 2001)。社会的ジレンマとは、

「個人(私的)利益の最大化行動と公共利益の最大化行動のいずれかを選択しなければならない社会状況」

である。こうした社会状況では、皆が個人利益のための行動をとれば公共的な利益は大きく損なわれてしまう。例えば、P&Rは、運転者の自主的な参加が要請される。しかし、運転者は、自動車が便利であるとの強固な信念を形成している可能性が高く(藤井・北村・Gärling, 2000)、それ故、人々はP&Rへの参加は損である、と考えがちである。しかし、多くの人々がその様に個人利益のみ考えれば、P&Rへの参加者数は限られたものになってしまう。その結果、大半がP&Rに参加した状況よりも、道路混雑はより大きなものとなり、運転者は長い所要時間に苛まれることになる。

すなわち、少なからずの人々は、TDMを実施すれば公共利益の観点からは望ましい状況となるのだが、私的利益の観点からは自動車を使い続けることが便利なのだ、と考えている。換言するならば、総論ではTDMに賛成でも、自分自身の行動という各論では、反対となるのである(藤井, 2002)。そして、結局は、公共利益の観点からは望ましくない状況となってしまふ。これがTDMを巡る社会的ジレンマなのである。

そして、このジレンマを解消する有力な方法の一つとして期待されているもの、それが交通社会実験なのである。

## 2. 「手続き的公正」と合意の形成

こうした社会的ジレンマ状況においては、TDMが導入される事によって、各人に個人的損失(あるいは、痛み)が生ずることとなる。こうした場合、人々が利己的であればあるほど、人々はTDMに賛成する傾向が低下していく。このような時、人々はどの様にすればTDMに賛成するのだろうか？

この点について、藤井・竹村・吉川(投稿中)は、社会心理学理論に基づいて、手続き的公正(*procedural fairness*)が重要な役割を担うことを実験データを用いて明らかにしている。この実験では、身近にゴミ処理場が建設されることには誰もが不満を感じるが、その決定が公正な手続きの下で下されたのであるならばその不満は小さなものになる、という事が示されている。つまり、公正な手続きで決められたのなら、その決定が如何に自分自身に不利益をもたらすものであったとしても、人々はさほど大きな不満を感じないのである。

このことは、社会的ジレンマの問題が潜在しており、それ故に、導入するためには個々人の個人的損失(痛み)が不可欠なTDM施策を実施する場合、手続き的な公正が重要な役割を担うことを意味している。すなわち、手続き的に公正な方法でTDMの導入と形態を決定することができれば、そのTDMが多少の痛みを伴うものであったとしても、人々の不満は和らぎ、それ故に合意が形成される望みが生まれるのである。

そして、手続き的に公正な方法を担保するものとして、交通社会実験が位置づけられるのである。

## 3. 「修正可能性」と「手続き的公正」

人々は、どの様な手続きを公正とみなすのだろうか。この点について、代表的な手続き的公正研究であるLeventhal(1980)では、ある手続きが公正であると見なされるためにその手続きが満たすべき条件として、次の6つを挙げている。

一貫性：一貫した手続きを用いる

判断の不偏向：特定の個人や集団の利益を偏重する、あるいは、特定のイデオロギーに偏った判断をしない

正確さ：正確な情報に基づく

訂正可能性：決定を変更・修正しうる機会がある

代表制：対象者の全員の、あるいは、それが無理でも主要な団体の関心、価値観、世界観が反映されている

倫理性：一般的モラルおよび倫理基準に合致した手続きを用いる

さて、TDMの導入のための交通政策を行うにあたり、交通社会実験を行い、そこで得られた情報を政策に反映させることで、その交通政策の意思決定プロセスの「正確さ」が向上することが期待される。これは、上記の様に人々の手続き的公正感の向上に寄与する。しかし、人々が、手続き的に公正であると認識する程に交通計画者が実験結果を正確に判断するためには、交通計画者は、「代表制」を携え、「倫

\*キーワード：交通社会実験, 社会心理学, TDM, 市民参加

\*\*博士(工学), 東京工業大学大学院理工学研究科土木工学専攻 (〒152-8552 東京都目黒区大岡山2-12-1, Tel & Fax : 03-5734-2590fujii@plan.cv.titech.ac.jp)

理性」を身にまとった上で、「判断の不偏向」の原則の下、「一貫性」のある方法を用いることが必要とされる。そうした諸条件が満たされることによって、人々は交通社会実験に基づいた交通施策の決定プロセスを、公正なものとして認識する可能性が生まれる。

しかし、最も本質的な交通社会実験の意味は、「修正可能性」にあるものと考えられる。

そもそも、実験とは、「理論や仮説が正しいかどうかを人為的に一定の条件を設定してためし、確かめてみること」(広辞苑)である。すなわち、「正しいかが分からない」からこそ実験を行うのである。もちろん、冒頭で触れたように、交通社会実験の目的は多義的なものであり、

「その交通施策が素晴らしいものであることは理論的にも他都市の経験からも間違いがないが、人々がその事実を知らない場合、あるいは信用しない場合、より良い交通システムを実現化するための合意の形成を目的として、その交通施策の有効性を人々にご理解頂くために、あえて実験を行う」という目的も考えられる。場合によっては、この目的が現実の施策実施上極めて重要な、最も中心的な目的となるケースも考えられ得るだろう。

しかし、全ての土木計画行為に、何らかの不確実性・リスクが必ず潜んでいるのである以上、如何に科学的にその政策の有効性が明らかにされているとはいえ、その政策が失敗に終わる可能性が「ゼロ」であるとは考えられない。そして、そうした事、すなわち、「その政策が失敗することはあり得る」という事は、実に疑いようの無いことであり、一切の交通工学、交通計画の知識を持たない人々ですら、容易に理解できる当たり前の事である。

だからこそ、「修正可能性」が手続き的に公正な計画決定プロセスにおいて重要な役割を担うこととなるのである。

なぜなら、「失敗することがあり得る」という自明の仮定を前提としない修正可能性の無い実験は、実験という名を借りた実験に有らざるものであると人々に認識されたとしても致し方ないからである。それ故、手続き的な公正さを保ち、合意形成を望むのなら、「実験」を行う以上は「修正可能性」が保証されていないとすれば、ならないのである。

#### 4. 「修正可能性」と「信頼」

##### (1) 意図についての信頼 / 能力についての信頼

修正可能性の無い、実験と呼ぶには値しない実験を行えば、手続き的に公正ではない、と人々が認識するだけではない。交通計画者は、人々の「信頼」(trust)を失うことにもなる。

現代の土木事業における合意形成を阻む最も重要な原因の一つが、人々の行政に対する「信頼」の欠如である(中谷内, 2002; 大沼・中谷内, 2001; 藤井, 2002; 渡部, 2002)。信頼が欠如した状況では、行政がいかなる計画を提示したところで、人々はその計画に同意しない。この事は、日常において、

信頼していない他者(例えば、セールスマンや友人、同僚、あるいは上司)の提案に我々が本心から同意するかどうかを考えれば、容易に理解できることであろう。

さて、ある他者への信頼とは、

「その他者の行動や予言が、自らの(肯定的な)予想の通りとなるか否か、という期待」

である。例えば、行政がP&Rは地域の交通問題を解消すると言ったとする。人々が行政を信頼するとは、行政の言ったとおりに交通問題が解消すると信じていることである。

これまでにしても、もちろん、行政者は人々の信頼が合意形成にとって不可欠であることを認識していた。そして、人々の信頼を獲得するための様々な努力を重ねてきた。しかし、行政が考える信頼と人々が考える信頼とが異なったものであったことを、行政者は気付いていなかったのではなからうか?

近年の信頼についての社会心理学研究は、一般に行政が考える信頼とは「能力についての信頼」である一方で、人々が考える信頼とは「意図についての信頼」である、という事を明らかにしている(渡部, 1994)。

能力についての信頼とは、「その他者の行動や予言が、自らの(肯定的な)予想の通りとなるための能力を、その他者が持つか否か、という期待」である。例えば、P&Rを例に取るなら「P&Rをすれば交通問題は解消するだろう」という期待や、「P&Rをすれば交通問題は解消すると行政は予測しているが、その予測はあたっているだろう」という期待などが、人々の行政の能力に対する信頼である。行政は、人々のこうした能力の信頼を獲得するため、より効果的なP&Rを入念に検討する一方、その効果の予測の精度の向上を目指してより精緻な需要予測手法の研究開発を奨励してきたと言えよう。

もちろん、こうした能力についての信頼が人々から得られなければ、人々は行政計画には合意しないだろう。しかし能力の高さは人々の信頼を得るために必要な条件であるが、決して十分な条件ではない。さらに、能力についての信頼がある程度確保されているならば、それ以上の能力の獲得は、逆効果とまでは言えないものの、不要ですらある。なぜなら、信頼を得るためのもう一つの必要条件である、「意図についての信頼」が保証されていない状況でいくら能力を高めたところで、人々から真の信頼は得られないからである。

「意図についての信頼」とは、人々の「行政は、自己の組織保存や、関連業界の利益の増進を意図して行政を行っているのではなく、我々の生命と財産と幸せで安全な暮らしを願う、といった、誠実な意図をもっているであろう」という期待である。こうした意図についての信頼が不在のままでは、人々がいくら行政の能力を信頼していたとしても、行政の言動そのものを信頼することはない。如何に行政に能力があろうとも、その高い能力を、人々のためではなく、業界や行政組織のために利用しているのではないかと人々が疑うのなら、行政がどのような説明をしようが、どのような社会実験を

行おうが、人々は行政を信頼しないのである。現在の土木事業の合意形成の問題の根底には、多くの場合、この意図の信頼の不在が潜在している（渡部，2002；吉川，2002）。

## （2）針千本マシンと意図についての信頼

さて、信頼水準の低い状況で、人々の信頼を確保するためには、どのような方法が考えられるだろうか。この点について、渡部（2002）、大沼・中谷内（2001）は、「針千本マシンを自主的に飲み込む」ことによって、人々の意図についての信頼が確保できるとの理論的予想を主張している。

「針千本マシン」の「針千本」とは子供の遊びで言われる「嘘付いたら針千本飲ます」の針千本である。これは、「私（個人A）が期待する事以外のことをする、という裏切り行為をあなた（個人B）がするならば、私はあなた（個人B）に処罰を加える」

の意である。このような約束がある場合、個人Aは、

「個人Bは誠実であろうがなかろうが、とにかく、処罰を回避するために、私の期待通りの行動をとるだろう」

と期待する、すなわち、個人Bを信頼することになる。

しかし、こうした処罰を個人Aが個人Bに対して無理強いしたのならば、個人Aは個人Bに対する行為についての信頼は向上するかも知れないが、「意図」についての信頼は向上しない。なぜなら、個人Aは「個人Bが裏切らないのは、個人Bが誠実だからではなく、ただ処罰（すなわち、針千本を飲む事）が恐ろしいからであろう」と考えるからである（山岸，1998）。

しかし、全く同じ約束を、個人Bが個人Aから無理強いされるまでもなく、自主的に行ったとしたらどうだろうか。すなわち、個人Bが個人Aに対して、

「私は、嘘を付いたら、針千本を飲みます」

と自主的に約束をするのである。これが、渡部（2002）、大沼・中谷内（2001）らが言うところの、「針千本マシンを自主的に飲み込む」の意である。

この場合、個人Aはどう考えるだろうか。

「個人Bは、そんな約束をしたら、裏切れば処罰を与えられることを知っているに違いない。それに関わらず、そうした約束をする、ということは、個人Bは、処罰があろうがなかろうが、私（個人A）の期待通り、誠実に振る舞う人なのではなかろうか」

この様に考え、個人Bに対する行為についての信頼ばかりではなく、個人Bに対する意図についての信頼も向上する結果となることが、理論的に予想されるのである。

## （3）針千本マシンとしての交通社会実験

さて、交通計画における針千本マシンとは何か。それこそ、交通社会実験なのである。しかし、急いで強調しなければならないのは、修正可能性のない交通社会実験は針千本マシンにはなり得ない、という点である。

行政が修正可能性がない交通社会実験を行うと考えよう。その場合、人々は、次の様に考えても致し方ないだろう。

「行政側が実験を行うのは、『理論や仮説が正しいかどうかを人為的に一定の条件を設定してためし、確かめてみる』という本来の実験の目的とは別の意図、例えば、その政策（例えばP&R）の善し悪しとは関係なく、とにかくその政策を実現化したい、という意図を持っているのではないか」すなわち、修正可能性がない交通社会実験は、意図についての信頼を増加させないばかりではなく、逆に低下させてしまうことにもなり得ないのである。

一方、修正可能性のある交通社会実験を、自主的に行政が行ったならば、人々は、次の様に考える可能性が生まれる。

「行政は、とにかくその政策を実現化したい、という意図を持っているというよりはむしろ、その政策が地域にとって良い結果を導くならば、その政策を実施する、という誠実な意図を、どうやら持っているのではないか」

つまり、交通社会実験を行う際に修正可能性を保証しなければ、人々の信頼が低下する危険性が生まれる一方で、修正可能性を自主的に保証するのならば、逆に、人々の信頼が向上する可能性が生ずるのである。

## 5. 「実験の失敗」と「謝罪」

さて、交通社会実験における修正可能性とは、一体、具体的には何を意味するのか。それはもちろん、実験結果に基づいて、TDM施策の詳細を再検討しなおす、という態度である。こうした態度が人々に伝わるのなら、人々は、計画プロセスには修正可能性が保証されており、それ故、その計画プロセスは手続き的に公正であり、かつ、その計画を推進している行政は信頼に足りる、と考える可能性が生ずる訳である。

しかし、最も強烈に修正可能性を人々に印象付けるケースは、交通社会実験が成功に終わった時よりもむしろ、失敗に終わった場合である。一般に、人間は肯定的な帰結よりも否定的な帰結により大きな注目を向ける傾向を持っており（藤井・竹村，2001）、それ故、人々はその失敗に対する行政の対処に、少なからず注目するのである。

その時、交通社会実験が失敗したにも関わらず、行政が当初の予定通りの計画を推進しようとする態度を見せるなら、人々は「修正可能性」があると到底思わないだろう。その結果、手続き的公正感も行政に対する信頼も低下し、合意の形成はさらに縁遠いものとなる。一方で、

1) 行政が失敗したという結果を、真摯に受け止め。

2) 計画に対して何らかの修正を加えた、

と人々が認識したのならば、人々は、その計画プロセスに修正可能性を見いだすだろう。そして、人々がその施策に合意する傾向はより強くなることが予想される。

では、人々が「行政が失敗を真摯に受け止めた」と認識するためには、何が必要だろうか。

少なくとも、行政は、失敗した事実を過不足なく認め、かつ、その原因と理由を人々に適切に説明しなければならない。

そして、場合によっては「謝罪」も必要とされるであろう。なぜなら、失敗をしたからには、いずれかの関係者に何らかの不利益を、例え短期間であったとしても与えたことであろうからである。もしも、謝意の表明がなければ、不利益を被った人達のみならず、一般の人達ですら、「倫理性」の欠如（「謝罪」は重要な社会規範の一つである）という点から、行政者が公正な手続きで計画プロセスを推進しているとは認識しないであろう。その上、倫理性の欠如は、信頼の醸成にとって致命的な障害となるだろう。

行政が失敗を認めたからには、その失敗を反映した修正を、交通計画に加えなければならない。しかし、言うまでもなく、「失敗すれば修正しさえすればよい」というものでもない。手続き的公正感を向上させる要素は、修正可能性だけではないのである。「一貫性」も手続き的公正感の重要な規定因である。それ故、もし、実験の失敗の理由を明らかにした上で、交通施策の論理的妥当性を「一貫」して、実験前後から主張し続けるという態度が、手続き的公正感を高めるためには不可欠となる。その意味においても、実験対象となった施策の妥当性を主張するための「論理（ロジック）」を十全に行政担当官が理解し、それを一貫して人々に説明する態度は、実験の失敗/成功に関わらず、不可欠なのである。

## 6. おわりに

本稿では、TDMに代表される、社会的ジレンマの構造故に人々の合意を得ることが難しい交通施策を実施するにあたり、交通社会実験が合意形成に資する可能性を、社会心理学理論に基づいて論じた。交通社会実験が文字通り「実験」として、すなわち「その交通施策が有効か否かが不明であるが故に、実際に調べ、その結果に基づいて計画を検討する」という立場で実施された場合に限り、手続き上の「修正可能性」が保証される。そして、それ故に、行政に対する信頼と、人々の行政手続きについての公正さの知覚がそれぞれ向上することを通じて、合意の形成が促進されるであろうことを、論じた。

そして、交通社会実験が、真に合意の形成に資するか否かを分けるのは、交通社会実験が失敗に終わった場合であることを指摘した。その時こそ、世論は行政の対応に強い関心を抱くのであり、その対応如何によっては、人々が行政手続きを公正と見なすことも不公正と見なすことも、そして、人々の行政に対する信頼が醸成されることも崩壊することも生じうる。すなわち、逆説的ではあるが、実験が失敗に終わった時こそ、人々の信頼を獲得し行政手続きの公正さを証明する、絶好の機会なのである。その逆説的好機を活かすためにも、失敗を真摯に受け止め、場合によっては誠実な謝罪が必要なのである。そして、その上で、実験から得られた知見に基づいて誠実に計画を考え直すことが必要とされているのである。

例えば、平成11年の3月に実施された浜松市のトランジット・モール社会実験は、諸般の事情より必ずしも成功とは言えな

い結果となった。しかし、それを踏まえて交通問題を考えるために平成13年1月から複数回のオープンサロンが開催された。そして、その第一回で、浜松市は社会実験が失敗であったことを公言し、かつ、謝罪の意を表明した。その上、行政は、何が何でもトランジット・モールを導入する、という態度ではなく、快適な都心空間の創出のためには、トランジット・モールが必要な事も、逆に不要なこともあるだろう、との柔軟な対応で現在も検討を進めている。この事例は、本稿で指摘した1) 失敗を受け止め、2) 計画に修正を加える、という失敗を踏まえた「修正可能性」のために必要な二つの条件満たしている。それ故、手続き的公正感と信頼が共に向上し、社会的合意が形成されるに至る、という明るい可能性が小さくないことは、少なくとも理論的には予想されるのである。実際、非常に強い反対意見を当初表明していた人々も、オープンサロンを通じて、徐々に当該計画に理解を示すようになったとの事も報告されている。

最後に、本稿の議論には、心理学理論を援用した煩雑なものが含まれているかも知れないが、その主張は日常感覚上、至極常識的である点は改めて指摘しておきたい。

「責任を伴った訂正、それはむしろ、当たり前前の日常的態度である。例えば、会社や職場でそうした当たり前前の態度をとれない人間、つまり出来もしない事を出来ると言い、自らの過ちを認めない上司や部下が信頼されないのは、当たり前である。その一方で、過ちを恐れて何もやらない上司や部下、そういった毅然とした態度をとらない人々が信頼されることもまた、ない。(藤井, 2002)」

交通行政は、我々が住み馴染んだ社会のためにこそある。だからこそ、その実施にあたって最も重要となるのは、社会人としての我々の常識と良識であると言えるのかも知れない。

謝辞：本稿の基本的着想は、国際交通安全学会のH13年度研究「規制的手法を中核としたTDMに関する調査研究」にて、浜松市の交通社会実験の事例を浜松市都市計画部交通政策課の玉木利率副技官にヒアリングさせて頂いた折りに得たものである。ここに記して深謝したい。

### 参考文献

- 藤井 聡 (2001) TDMと社会的ジレンマ：交通問題解消における公共心の役割, 土木学会論文集, No. 667/IV-50, pp. 41-58.
- 藤井 聡 (2002) 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会誌6月号.
- 藤井 聡, 北村隆一, Tommy Gärling (2000) 一時的自動車交通規制施策の行動的・心理的影響についての仮説検定, 第21回交通工学研究発表会論文報告集, pp. 105-108.
- 藤井 聡, 竹村和久, 吉川肇子 (投稿中) 「決め方」と合意形成: 社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて, 土木学会論文集.
- 藤井 聡, 竹村和久 (2001) リスク態度と注意・状況依存焦点モデルによるフレーミング効果の計量分析 - 行動計量学 28(1), pp. 9-17.
- 吉川肇子 (2002) リスク・コミュニケーション, 土木学会誌6月号.
- Leventhal, G.S. (1980) What should be done with equity theory, New approaches to the study of fairness in social relationships, In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (Eds.) *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, New York, NY: Plenum Press, pp. 27-55.
- 中谷内 一也 (2002) 住民参加の心理学, 土木学会誌6月号.
- 大沼進・中谷内一也 (2001) 環境リスク政策における合意形成過程の研究 - 千歳川放水路計画の事例調査 (1) および (2) , 日本社会心理学会第42回発表論文集, pp.244-245.
- 渡部幹 (2002) アキレスと亀と信頼の醸成, 土木学会誌6月号.
- 渡部幹・春名康宏・北田淳子 (1994) 原子力発電の安全性に対する信頼の構造, INSS Journal No.1, pp.69-92.
- 山岸俊男 (1988) 「信頼」の構造, 東京大学出版社.