

# 手続的公正の市民参加への適用\*

## Application on Procedural Justice to Public Works\*

引地博之\*\*・青木俊明\*\*\*

By Hiroyuki HIKICHI\*\*・Toshiaki AOKI\*\*\*

### 1. はじめに

円滑な合意形成を促す手法として、住民参加型まちづくりが実践されている。しかし、実情は、事業によって直接的に利害を受ける者が少数参加するのみで、多くの市民は参加しない。このような市民は、後々にコンフリクトを引き起こすことがあり、合意形成の円滑な進行を阻害する要因となりうる。これに関する多くの研究<sup>1)</sup>が示すように、合意形成の円滑化のためには、まず、市民が行政との対話に前向きな態度を示すことが必要である。

市民にとって、住民参加型まちづくりは参加・不参加の自由度が高いため、まちづくりへの参加の決定は社会的ジレンマ状況の中で行われると言える。このような状況に置かれた市民の多くは「非協力行動」を選択している。そのため、現状を打開するために、市民の参加行動の形成機構を検討することが必要だと言える。さらに、我が国では公共事業が地域経済に対して強い影響力を持つため、市民の行政への印象やまちづくりへの参加意向が地域によって異なると考えられる。そのため、地域別に参加行動の形成機構を検討することが必要である。

市民の態度形成に関する先行研究として、土木計画分野では青木ら<sup>2)</sup>が理論的観点から公共事業に対する賛同態度の形成機構を検討し、手続的公正が賛同態度の形成を促す要因であることを述べている。

手続的公正とは、ある「結果・決定」に至る「過程・手続き」の公正さのことである。これに関する先行研究<sup>3)</sup>では裁判や政策の決定において、手続的

公正の知覚が決定の受容を促すことを報告している。しかし、地域性を踏まえた上で協力行動の形成機構を検討した研究は見られない。そこで、本研究では調査対象地域を「大都市」と「地方都市」と「郡部」に設定し、手続的公正の面から参加行動の形成機構とその促進策を検討することを目的とする。

### 2. 仮説

まず、公共事業に対する市民のイメージを態度形成理論の1つである認知的不協和理論<sup>4)</sup>に沿って考える。この理論では、関連のある2つの情報がそれぞれ互いを否定する内容を含む場合、それらは不協和な関係であるという。例えば、喫煙が健康にとって有害であることを知りながら、喫煙の習慣を続けている人を考える。彼にとって、「健康を望む」と「喫煙の習慣がある」ということは認知的に不協和である。この状態は心理的に不快感をもたらすため、人は不協和な状態を回避しようとする。この理論を公共事業に対する態度に適用すると、公共事業によって利益を得ている人は公共事業に対して肯定的な態度を形成することを動機付けられると言える。すなわち、地域経済が公共事業に強く依存している郡部では、他の地域に比べて公共事業に対する印象が良いと考えられる。従って、次の仮説を想定する。

仮説1 郡部では他の地域に比べて、公共事業に対して肯定的なイメージが持たれている。

また、青木ら<sup>2)</sup>は公共事業に対する賛同態度の形成機構において、プロジェクトに関する情報の提示が不十分な場合、市民はプロジェクトへの関与度の高低に関わらず、公共事業に対するイメージを活用

\*キーワード：意識調査分析、市民参加

\*\*学生員、東北工業大学大学院 工学研究科 土木工学専攻 (宮城県仙台市太白区八木山香澄町35番1号、hhikichi@tohtech.ac.jp)

\*\*\*正員、博(情)東北工業大学 建設システム工学科

して賛同態度を形成することを述べている。通常、事業に関する詳細な情報はまちづくりへの参加等を通して得られることを考えると、まちづくりへの参加を検討する時点では、市民は事業に関する十分な情報を持っていないため、公共事業に対するイメージを活用して参加を決定すると考えられる。そのため、公共事業に対して肯定的なイメージを持っている地域では、まちづくりへの参加意向が高いと考えられることから、次の仮説を想定する。

仮説 2 郡部では他の地域に比べて、事業説明会への参加意向が高い。

参加意向が向上する場合、参加に対するコスト感、他の地域と比べて低く見積もられる可能性もある。従って、次の仮説を想定する。

仮説 3 郡部では他の地域に比べて、事業説明会への参加に対するコスト感が低い。

次に、まちづくりにおける参加行動について考える。Lerner<sup>5)</sup>は、人々は公正世界信念を持ち、日常場面で様々な公正判断を行っていると言っている。そのため、市民はまちづくりへの参加を考える際に、自分のスケジュールとの兼ね合いはもとより、「私たちが努力した分だけ、実際のまちづくりに反映されるのか。」「行政は十分な情報を開示するだろうか。」といった、行政の対応の公正さにも関心が向くと考えられる。Tyler<sup>3)</sup>は手続的公正の知覚が政策等の決定の受容を促すこと述べていることから、行政の執行手続きの公正さへの期待感は、市民の参加意向を高めると考えられる。従って、次の仮説を想定する。

仮説 4 事業説明会での行政の公正な執行手続きへの期待感は、市民の参加意向を向上させる。

### 3. 調査概要

本研究では、市民の住民参加型まちづくりに対する

表 - 1 質問項目(6件法)と係数

| 構成概念                       | 理論変数                         | 質問文                                 | 係数   |
|----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------|
| 参加意向                       | 参加意向                         | 都合があれば懇談会に参加したいと思う。                 |      |
| コスト感                       | コスト感                         | メリットとデメリットを考えると、懇談会への出席は割りに合わないと思う。 | 0.79 |
|                            |                              | 懇談会への出席で時間を費やすのはもったいないと思う。          |      |
| 手続的公正                      | 意見反映                         | 懇談会では、自分(達)の意見は十分に尊重されると思う。         | 0.69 |
|                            |                              | 懇談会で出された意見は整備案に反映されると思う。            |      |
|                            | 情報開示                         | 懇談会では、十分な情報が行政から提供されると思う。           | 0.90 |
|                            |                              | 懇談会では、行政は必要な情報を十分に公開すると思う。          |      |
|                            | 意見陳述機会                       | 懇談会では、住民に十分な発言時間が与えられていると思う。        | 0.79 |
| 懇談会では、住民は十分な発言機会が与えられると思う。 |                              |                                     |      |
| 公正な運営                      | 懇談会では、行政の公正な運営が期待されると思う。     | 0.77                                |      |
|                            | 懇談会は公正に進められると思う。             |                                     |      |
| 丁寧な対応                      | 懇談会では、行政は懇切丁寧な対応を心がけると思う。    | 0.74                                |      |
|                            | 行政は、懇談会の場で、親身になって住民に説明すると思う。 |                                     |      |
| 社会的重要性                     | 社会的重要性                       | 街路を美しく整備することは住民にとってとても大切であると思う。     |      |
| 関心                         | 関心                           | 自分が住んでいる地域の街並みの整備には強い関心がある。         |      |
| イメージ                       | イメージ                         | 公共事業に対しては良いイメージを持っている。              |      |

表 - 2 参加する際に重視する項目(5件法)

| 質問文               | 平均値  | 標準偏差 |
|-------------------|------|------|
| 懇談会の開催時間の長さを重視する。 | 3.15 | 0.92 |
| 参加者への謝金の有無を重視する。  | 1.87 | 0.95 |
| 開催される曜日を重視する。     | 3.31 | 1.06 |
| 開催の時間帯を重視する。      | 3.49 | 0.99 |

認識を調べるために、質問紙調査を行った。調査は郵送配布・郵送返信にて行った。調査対象者は全国の有権者 4000 名で、全国 16 市町から等間隔無作為抽出法によって抽選した。調査対象地域は「大都市」「地方都市」「郡部」から選択した。「大都市」は東京都江東区、東京都世田谷区、大阪府大阪市淀川区、大阪府大阪市平野区の 4 地区とし、「地方都市」は北海道札幌市西区、秋田県秋田市、宮城県仙台市泉区、広島県広島市安佐北区、島根県松江市、沖縄県那覇市の 6 地区とし、「郡部」は北海道栗山町、秋田県河辺町、宮城県鳴瀬町、広島県安浦町、島根県大東町、沖縄県西原町の 6 地区とした。有効回答者数は 814 名(男性 431 名、女性 373 名、不明 10 名、男女比 53.6:46.6)、回収率 27.1%、回答者の平均年齢は 53.92 歳(S.D.=13.98)であった。また、地域別の有効回答者数は、大都市が 254 名、地方都市が 252 名、郡部が 308 名となった。回答者の人数、年齢に顕著な地域差は見られなかった。

調査票では仮想事業として居住地で街路景観整備のための事業説明会が行われることを想定してもらい、質問に答えてもらった。本研究では 6 件法と 5 件法を用いた。質問項目を表 1、表 2 に示す。

#### 4. 結果

##### (1) 各理論変数の信頼性係数の確認

本研究では、「コスト感」「意見反映」「丁寧な対応」「意見陳述機会」「公正な運営」「情報開示」を理論変数として設定した。これらの係数は0.69以上であるため、各理論変数は心理的概念を測定する変数として妥当性を持つと言える(表-1)。

##### (2) 事業説明会に対する住民の意識

###### a) 公共事業に対するイメージ

公共事業に対するイメージの平均評定値から、市民は公共事業に対してやや否定的な評価を下していると言える( $m=2.96, S.D.=1.12$ )。次に、イメージの地域差を検証するために一元配置分散分析(ANOVA)を行った。その結果、地域の主効果は有意で( $F(3,751)=12.58, p<.01$ )、地域間(大都市= $m_1$ 、地方都市= $m_2$ 、郡部= $m_3$ )でイメージに差が認められた( $m_1=2.66, m_2=2.97, m_3=3.22$ )。次に、各地域別個のイメージを把握するために多重比較(Tukey HSD)を行ったところ、郡部は大都市と( $m_3 - m_1 = .55, p<.01$ )、地方都市( $m_3 - m_2 = .25, p<.05$ )より、公共事業に対して肯定的なイメージを持っていることが分かった。また、大都市は地方都市に比べて、公共事業に対するイメージが否定的であることが分かった( $m_1 - m_2 = .31, p<.01$ )。これより、公共事業による利益を得ている地域ほど、肯定的なイメージを形成すると言える。従って、仮説1は支持された。

###### b) 事業説明会への参加意向

事業説明会への参加意向の平均評定値から( $m=3.73, S.D.=1.21$ )、市民の参加意向はやや高いと言える。次に、参加意向の地域差を検証するためにANOVAを行った。その結果、参加意向に地域差はないことが分かった( $F(3,753)=2.370, p=ns$ )、( $m_1=3.57, m_2=3.63, m_3=3.94$ )。これより、公共事業による利益感参加意向に大きな影響を与えないと言える。従って、仮説2は支持されなかった。

###### c) 事業説明会への参加に対するコスト感

事業説明会への参加に対するコスト感の平均評定値は( $m=2.96, S.D.=1.05$ )であったことから、市民は事業説明会への参加の負担をやや低く見積もつ

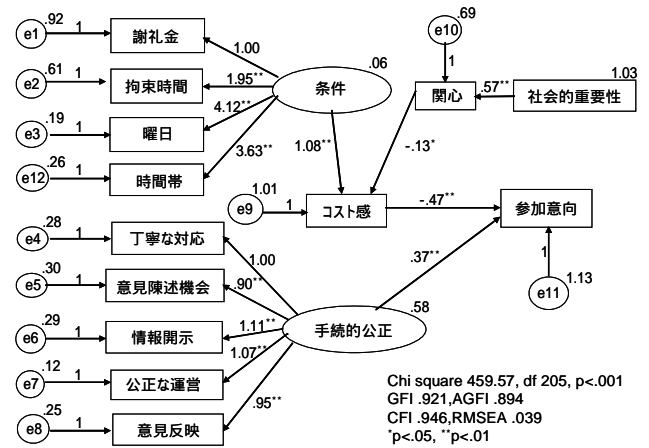


図-1 多母集団同時分析による大都市の参加意向

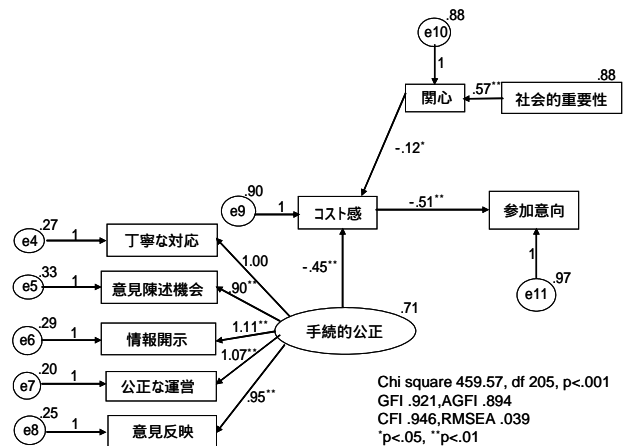


図-2 多母集団同時分析による郡部の参加意向

ていると言える。次に、コスト感の地域差を検証するためにANOVAを行ったところ、地域の主効果は有意で( $F(2,811)=4.430, p<.05$ )、地域間で事業説明会への参加に対するコスト感に差が認められた( $m_1=3.11, m_2=2.95, m_3=2.84$ )。多重比較(Tukey HSD)の結果では、郡部は大都市よりもコスト感が低いことが分かった( $m_3 - m_1 = -.26, p<.01$ )。しかし、地方都市のコスト感との差は認められなかったことから、仮説3は部分的に支持された。従って、公共事業により利益を得ている地域では、事業説明会への参加に対するコスト感を低く見積もると言える。

##### (3) 参加意向の形成機構

参加意向の形成機構を検討するため、共分散構造分析による多母集団同時分析を行った。分析の際に「手続的公正感 コスト感」「条件 コスト感」「関心 コスト感」「コスト感 参加意向」「手続的公正感 参加意向」のパスを除いた全てのパスに等値制約を置いた。その結果、「手続的公正感 コスト感」

のパス係数については、郡部が大都市より有意に大きく ( $z=-2.62, p<.01$ ) 郡部は大都市と比べて、手続的公正感が参加に対するコスト感を緩和する効果が大きいと言える。「条件 コスト感」のパス係数については、郡部が大都市 ( $z=-2.63, p<.01$ ) と地方都市 ( $z=-2.88, p<.01$ ) より有意に小さく、郡部では他の都市と比べて、参加する際に謝礼金の有無や時間的な条件を負担として捉える傾向が弱いと言える。「手続的公正感 参加意向」のパス係数については大都市が郡部より有意に大きく ( $z=-2.48, p<.05$ )、大都市では郡部と比べて、手続的公正感が直接的に参加意向を向上させる効果が大きいと言える。「コスト感 参加意向」「関心 コスト感」のパス係数については有意差が認められなかった。

以上より、手続的公正感が参加意向へ与える効果は、地域によって直接効果と間接効果の違いはあるものの、全ての地域で参加意向の向上効果が認められた。そのため、仮説4は一応の支持を得た。

## 5. 考察

手続的公正理論には、集団価値モデル<sup>6)</sup>という理論が提案されている。これは、集団内での尊重感の知覚が個人の集団志向性を高めるという理論である。

分析結果より、郡部では「条件 コスト感」のパス係数が有意ではなかったことから ( $p=n.s.$ )、郡部の住民は事業説明会への参加を考える際に、謝礼金の有無や時間的な条件は重視しないと言える。また、「手続的公正感 コスト感」のパス係数が有意であったため ( $-.45, p<.01$ )、郡部では参加に対する漠然としたコスト感があるが、行政の手続きに公正さを期待できるなら、参加意向を向上させるといえる。この時、手続的公正が参加意向の向上に大きな役割を果たすことから、郡部では参加を決定する際に、自分の時間的な都合よりも行政の「市民に対する尊重感」を重視すると思われる。これより、郡部の参加行動の形成機構は集団価値理論により説明される部分が多いと考えられる。これに対して、大都市では「条件 コスト感」のパス係数が大きい (1.08,  $p<.01$ )、大都市住民は謝礼金の有無や時間的な条件を参加する際の負担として捉えている。また、手続

的公正感の効果は「手続的公正感 参加意向」の直接効果のみが有意であったことから ( $.37, p<.01$ )、大都市の住民は参加を決定する際に、時間的な都合も含めたコスト感に比べて、行政の執行手続きの公正さに対する期待感が低い場合、参加意向は減少すると考えられる。以上より、郡部では参加を決定する際に「市民に対する尊重感」を重視し、大都市では「時間的な都合」を重視すると言える。従って、参加意向の形成機構に地域差が生じた理由は、地域によって公正判断基準が異なるためと思われる。公正判断基準に違いが生じた理由として、郡部では一般的に他の地域よりコミュニティが強固である。風土が公正判断基準に影響を与えていると思われる。

以上より、事業説明会を行う際には地域による公正判断基準の違いを考慮して戦略を練るべきである。

## 6. 結果

本研究では手続的公正の知見を援用し、公共事業を題材とした協力行動の形成機構について検討した。得られた知見を以下に示す。

- ・市民は行政に対する手続的公正感に基づき、施策に対する態度を形成していることが分かった。
- ・大都市住民は、時間的な条件を事業説明会への参加に対する負担として捉えていたが、郡部では、条件は参加に対する負担として捉えていなかった。
- ・参加意向の形成機構の地域差は公正判断基準の違いにより生じていることが示唆された。

### 参考文献

- 1)例えば、崔 正秀ほか：参加型地区交通計画におけるサイレントマジョリティの意識構造分析，土木計画学・講演集，2004
- 2)青木俊明，鈴木 温：社会資本整備における賛否態度の形成：公正の絆理論と態度変容モデルの統合，実験社会心理学研究，印刷中
- 3)Tyler, T.R.: Governing diversity, The effect of fair decisionmaking procedures on the legitimacy of government, Law and Society Review, 28, pp809-831, 1994
- 4)Festinger, L.: A theory of cognitive dissonance, Stanford University Press, 1957 [末永俊郎監訳，認知的不協和の理論，誠信書房，1965]
- 5)Lerner, M. J.: The belief in a just world, New York, Plenum Press, 1980
- 6)E. Allan Lind and Tom R. Tyler: The social psychology of procedural justice, New York, Plenum Press, 1988 [菅原郁夫，大淵憲一訳，フェアネスと手続の社会心理学，ブレーン出版，1995]