

防災集団移転事業の合意形成における 返報性と公共心の効果

青木 俊明¹・川嶋 伸佳²

¹正会員 東北大学准教授 大学院国際文化研究科 (〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内 41)

E-mail: toshiaki.aoki.a1@tohoku.ac.jp

²正会員 京都文京大学講師 総合社会学部 (〒611-0041 京都府宇治市槇島町千足80)

E-mail: heider.f.3120@gmail.com

一般に、社会的交換関係においては、好意的なサービスを受けた場合には、受けた側は返報性によって等価のサービスを返す。そのため、公共開発の合意形成を社会的交換関係と捉えれば、そこには返報性が生じる可能ある。また、公共開発の合意形成では、住民が高い公共心を備えている場合には、そうではない場合に比べて、手続き的公正によって合意促進効果が強く発現することが予想される。本研究では、東日本大震災後に、東北地方のA市で行われた防災集団移転事業を題材に、これら2つの仮説を検証する。

まず、事業実施主体であるA市の事業担当者と住民代表にインタビュー調査を行った。その後、防災集団移転事業を経験した住民を対象に質問紙調査を行い、上記仮説を検証した。共分散構造分析等の統計分析の結果、移転先決定までの合意形成過程においては、返報性が生じていなかったことと、公共心の高い住民に高い手続き的公正効果が生じることが示唆された。

Key Words : *fair process effect, reciprocity, public spirit, moderator, consensus building*

1. はじめに

大規模災害が発生し、多くの世帯が住居を失った場合、そのような方々は移転を余儀なくされることになる。一般的には、生活再建は短期間に行われることが望ましい。しかし、移転を伴う生活再建では、新居住地の選定、金銭的な見通しの獲得など、検討事項が多く、短期間での再建は難しい。また、東日本大震災の場合のように、防災集団移転事業が実施される場合には、行政による旧住居地の買い取りが生じるため、買い取り価格が協議事項になり、通常の用地買収の例を踏まえれば、協議の難航が予想される。場合によっては、移転先住宅地の設置場所も協議対象となり、一層の難航が予想される。このとき、短期間で事業を完了させるために、行政が強引に事業を推進すれば、行政と移転住民との間には禍根が残り、その後の行政運営が円滑に進まない可能性が生じる。そのため、大規模災害後の生活再建では、禍根を残さずに速やかに合意形成を行う必要がある。東北地方にあるA市では、東日本大震災による津波に被災した後、早い段階で防災集団移転事業を完了させた。そのため、A市の防災集団移転事業に関わる合意形成過程を明らかにする

ことは、今後の災害復興力を高める上で有益になる。

大規模災害の後には、“災害ユートピア”と呼ばれる状況が出現することがある。災害ユートピアとは、被災者の多くが自発的に協力的行動を行い、見返りがなくとも互いに助け合い、被災者が新たな自己の存在意義を見いだせるような社会を指す¹⁾。東日本大震災でも多くの協力的行動が報道されていたが、それらは東日本大震災後に災害ユートピアが出現した例だと言える。

災害ユートピアでは、被災者の人々は、自己の置かれた状況の厳しさを深く理解するとともに、生活再建や地域の復興に向けて強く動機づけられると考えられる。そのため、被災者においては、自己の所属する集団（コミュニティ）や社会に貢献したいという態度、すなわち、公共心が高まる人々が生じると考えられる。また、状況の厳しさゆえに、他者からの援助のありがたさが深く感じられていることも予想される。このような、他者からの援助に対する謝意や公共心が高い状況において、公共問題に関わる合意形成が行われる場合、生じうる現象を明らかにすることには、学術的意義もあると考えられる。

そこで、本研究では、他者からの援助に対する謝意と公共心に着目した上で、ステークホルダーへのインタ

ビュー調査と質問紙調査を行い、防災集団移転事業で合意に至った構図を明らかにすることを目的とする。

2. 仮説

(1) 問題の構造

既述のように、本研究では、東日本大震災において、甚大な津波被害を受けた東北地方のA市が行う防災集団移転事業（以下、防集）を調査題材とする。災害危険区域は、甚大な津波被害が生じた地域に適用され、適用となった場合には、当該区域内での住居建築、すなわち、新築、増築、改築、移転が制限される。そのため、住居に甚大な被害が生じた住民は、同区域外への移転を余儀なくされる。また、被災した居住地が移転促進区域に指定された場合には、防災集団移転が促進されることになる。このとき、防集の対象住民には、移転時の引越費用に補助金が支出されるほか、新たな住宅を建築・購入する際の借入金の利子相当額に対する補助金も支出される。さらに、地元行政によって、移転促進区域内の所有地の買い取りも行われる。しかしながら、新たな宅地や住宅、生活用品の購入など、生活再建に際しては、助成金や義援金で全ての支出をカバーすることは難しく、多くの場合、自己負担金が生じることになる。津波被害に遭った住民の多くは漁業関連の従事者であり、平均年齢が高いことを考えれば、防集によって新規住宅に引っ越せるという利得はあるものの、金銭的負担に対する不安は小さくないものと推察される。そのため、A市の防集対象者にとって、今回の移転は必ずしも利得の高い選択肢が用意されているわけではないが、時間制約もある中で、移転先を選択せざるを得ない状況だと言える。その際、詳細は後述するが、合意形成の主な論点となったのは、「災害危険区域内にある所有地の買収価格」であった。

東日本大震災では、行政も移転住民も早期の生活再建を目指していたことに加え、異例の大災害であったため、特例的な予算措置も行われた。そのため、移転者から見れば、用地の買い取り基準価格の交渉が長引けば、早期再建のために基準価格の上昇が期待される。しかし、その反面、交渉が長引けば移転集団全体の生活再建が遅れることになる。そのため、十分に満足できる価格ではなかったとしても、それを受け入れることは協力的行動になり、交渉を長引かせることは非協力的行動になると言える。移転住民はこれらを選択できる状況であったことから、この防集に関わる合意形成は、移転住民から見れば、社会的ジレンマの構造を備えていたと言える。

(2) 仮説

公共開発の合意形成のメカニズムに関する先行研究で

は、公正な手続きがステークホルダー間の合意を促進することが報告されている²⁾。そのため、公正な手続き、すなわち、手続き的公正が合意を促したことが予想される（仮説1）。また、多くの場合、選択行動は合理的選択として行われることを考えれば、利得の高さが合意を促した可能性も想定される（仮説2）。

また、移転対象者の人々が、高い公共心に動機づけられ、行政の対応に謝意を感じやすくなっていたとすれば、これらの心理状態が効果を持ったことも予想される。例えば、移転対象者の中に、防集に真摯に取り組む行政の姿勢に対して高い謝意が生じていたとすれば、返報性（reciprocity）が生じ、それが合意を促していた可能性がある（仮説3）。また、公共心についても、Eekらが社会価値志向（SVO: Social Value Orientation）が高い場合には、協力的行動が生じやすくなることを報告している³⁾。Eakらの知見に従えば、公共心の高い移転者は、行政からの提案を受け入れる傾向が高かったと考えられる（仮説4）。さらに、手続き的公正は様々な要因と交互作用を持っていることから^{4)~8)}、公共心とも交互作用を持っている可能性がある。すなわち、公共心の高い人は、それが低い人に比べて、自集団への貢献に向けて動機づけられていることから、公正な手続きに敏感に反応し、高い手続き的公正効果が生じていた可能性がある（仮説5）。本研究では、A市の防災集団移転事業の合意の構図を探るとともに、その際に生じていたこれらの効果の有無についても検討する。

3. インタビュー調査

(1) 調査対象

本研究では、防集対象者の移転先決定までの一連の合意形成過程を題材とする。そのため、ステークホルダーであるA市と防集の移転対象住民々を対象とした。

(2) 調査方法

調査は三段階で行われた。まず、A市の防集担当職員に2014年と2015年に各1回ずつ、合計2回のインタビュー調査を行った。インタビュー調査では、A市で行われる防集の概要把握、事業の進捗状況の把握と適切な調査時期、合意形成の論点と課題、について、話を伺った。

次に、防災集団移転事業における用地売買が完了するタイミングを待って、2016年3月に防集対象者のリーダーである住民代表にインタビュー調査を行った。

(3) インタビュー結果

a) A市 事業担当者

A市の事業担当者3名のインタビュー調査の概要を以

下に整理する。

- ・短期での生活再建を目指していたため、“走りながら考える”という方針で事業を進めてきた。
- ・住民の意向は、3回のアンケート調査に基づいて把握した。また、移転予定者側の要望であっても、市としてできないことは、理由を丁寧に説明した上で明確に断った。
- ・移転予定者側の要望は、多様であった。地区や世代による要望の相違もあったが、個人的な要望もあった。全てに対応することはできなかった。
- ・住民への対応に不公平が生じないように、細心の注意を払った。
- ・事業を始めた当初は、進捗のスピード感に対して移転予定者側から不満が出ていたが、宅地造成が必要であり、どうしても時間を要してしまう旨を理解してもらうように努力した。
- ・災害危険区域内の私有地は全て買い取り対象であると誤解していた移転対象者もあり、各種制度の内容と用地買収の関係を理解してもらうのに時間を要した。用地買い取りに関する誤解を避けられれば、もう少し円滑に協議が進んだと思われる。
- ・移転に関わる住民との協議は、基本的に集団協議として行われた。すなわち、移転対象世帯を個別に協議することはせず、集団説明会や住民代表と通じて協議を行った。

インタビュー結果からは、A市職員が、事業に対する住民の理解を深めることに努力したこと、同意形成に苦労したこと、公正に住民と接すること、などに注意しながら合意形成を進めたことがうかがえる。

b) 住民代表

インタビュー調査の概要を以下に整理する。

- ・住民がもっとも重視した要望は、高台への移転だった。住民全体の要望として行政と交渉するために住民団体を組織した。その根底には“復興は住民が主体であるべき”という考え方があり、復興を行政任せにしないという決意があった。
- ・移転から宅地の決定まで、合意形成の重要な論点となったことは、用地の買収価格であった。行政から提示される金額が安く、交渉が難しかった。交渉を円滑に進めるため、住民代表がA市職員と同行し、地権者と交渉した。
- ・A市職員の職務努力については、本当に頑張ったと思う。不公平だと文句を言う人もいるが、対象者が多いため、多少の不公平はやむを得ない。今回、生じた不公平は受け入れられる範囲だと思う。

- ・震災前のA市に対する信頼は低かった。しかし、震災後、市職員が親身になって対応してくれている姿を目の当たりにし、信頼感は向上した。特に、丁寧に話を聞いてくれたことが大きかった。現市長とA市建設部長の対応が非常に良かった。被災者説明会では、所定の時間になると質疑や協議が強制的に終了させられることが多かったが、建設部長は時間後に質問をしようとした住民の元に行き、質問を聞き、回答していた。その姿勢により、市職員に対する信頼感が大きく向上した。また、全国各地から派遣されてきた行政の職員にも、親身になってくれる人が多かった。彼らの存在も行政に対する信頼感が向上した一因だった。
- ・防災集団移転の結果には満足している。当初は現在ほど満足していなかったが、時間の経過と共に、冷静に考えられるようになった。将来のことまで考えられるようになったとき、浜辺での生活再建より、市街地近郊での生活再建のほうが便利で良かったと思った。時間経過と共に要望が変化する傾向は、被災者全体に見受けられた。
- ・住民間の意見調整はさほど難しくなかった。これは、浜の住民は互いに旧知の仲であり、子供の頃からの人間関係が維持されているためだろう。A市の浜地区では、ともに地域を維持しようとする気持ちは“結いの精神”と呼ばれている。
- ・移転に関わる合意形成では、各種の政策オプションを行政が作成し、住民にその受入を求めてきた。オプション検討の段階から、住民を協議に入れてもらえれば、もう少し円滑に協議が進んだと思う。

以上の内容からは、A市が移転予定者に対して丁寧に対応したこと、それによってA市への信頼感が向上したこと、協議時には気付かなかったが、結果的には移転にはメリットがあったこと、移転予定者間には高いソーシャル・キャピタルが共有されていること、などがうかがえる。これらは合意に至る構造を考える上で、重要な要因を示唆したものだと言える。

4. 質問紙調査

(1) 調査対象と配布・回収方法

質問紙調査では、A市の防集対象者全世帯を対象とした。質問紙調査は、新居への移転完了のタイミングを待って、2016年5月に行われた。調査票の配布は、インタビュー調査に協力していただいた住民代表と著者らで行った。すなわち、回収率を高めるため、住民代表の方が暮らす地区については、住民代表の方に地区集会の際に

表-2 変数及び質問文一覧

変数	質問文	α	m	SD
被災者利益感	集団移転は、移転を余儀なくされた被災者にとって有益なものだ。 集団移転は、多くの被災者にメリットのあるプロジェクトだ。 集団移転は、被災者が安心して暮らせるようになる事業だ。 集団移転は、自分にとってメリットがあった。 集団移転は、個人的には、非常に助けになった。 集団移転は、自分にとっては有益な事業だった。	.92	5.24	1.23
総合公正感	集団移転では、各種の話し合いは公正に進められた。 概して、A市の対応は公正だった。 市役所は、集団移転を適切に進めようと努力していた。	.85	4.92	1.28
手続きの公正	情報開示 会合や説明会では、十分な情報が示された。 市役所からは、必要な情報が十分に提供された。 集団移転の進行状況について、十分な説明があった。	.89	4.94	1.30
	発言機会 被災者には意見を述べる機会が十分に設けられていた。 被災者が発言する機会は十分にあった。 市役所は被災者の要望を把握する努力を行っていた。	.77	4.92	1.26
	誠実さ A市の職員は、丁寧な態度で被災者に接していた。 被災者に接する市職員の態度には誠実さを感じた。 A市の対応は、被災者を尊重したものだった。	.91	4.89	1.44
信頼感	市役所の担当者の話にウソはないと感じた。 復興にむけ、市役所を信頼してきた。 市職員の姿勢は信頼に値するものだった。	.89	4.92	1.37
努力の知覚	A市は、地域の復興にむけて努力した。 A市は、地域再興のために知恵を絞った。	.85	5.06	1.40
賛否	今回の集団移転の結果には納得できる。 この集団移転事業には、おおむね賛同できた。 今回の集団移転事業は、好意的に評価できる。	.90	5.07	1.17
移転態度	これまでとは別の地区で生活を始めることにさほど抵抗はなかった。 移転自体は絶対にイヤだというわけではなかった。 新しい生活を始めることは楽しみでもあった。	.52	4.91	1.12
社会的規範	多くの被災者が集団移転の早期終結を望んでいる、と感じた。 周囲の意見を踏まえ、少しでも早く集団移転事業に同意すべきだと感じた。	.49	5.06	1.03
実行容易性	集団移転は、生活再建の手間が比較的少ない方法だと思った。 集団移転は、比較的容易に生活を再建できる方法だった。 集団移転による生活再建は、経済的にはさほど大変ではなかった。	.71	4.69	1.01
重要性認知	集団移転の説明会や協議会は、自分にとって重要な予定だった。 自分にとって、集団移転と生活再建は極めて重要な問題だった。	.72	5.79	1.08
私的規範	被災者であっても、できるだけ行政に協力すべきだと思った。 自分勝手な要望は慎むべきだと思った。	.65	4.92	1.15
返報性	復興にむけた市職員の努力に応えようと思った 市職員のがんばりを無駄にはできないと感じた。	.78	4.63	1.25
公共心	地元の人々のためならば、多少のことは我慢する。 日頃から、地域貢献を意識している。 多くの人の役に立つならば、自分が多少の負担を負っても良いと思う。	.74	4.93	.93

表-1 調査票の配布・回収の概要

項目	回答者
配布数	475
回収数	64
回収率	.13
男女比	男性 28, 女性 32, 不明 4
平均年齢	61.17(S.D. 14.62)
最高年齢・最低年齢	Min 27, Max 84

配布していただいた。それ以外の地区については、著者が訪問留め置き方式で配布した。回収は、全て郵送回収とした。調査票の配布・回収の概要を表-1に示す。

(3) 質問項目

質問項目は、先の仮説に基づいて設定された。すなわち、合意に至った心理構造を示す心理変数、パーソナリ

ティ特性、回答者属性、である。心理変数については、先行研究を踏まえ、手続きの公正、私的または社会的な利益感、実行容易性などを中心に7件法（1: 全くそう思わない、…、7: 強くそう思う）を用いて尋ねた。パーソナリティ特性については、公共心に関連する質問は独自に作成し、7件法（1: 全くそう思わない、…、7: 強くそう思う）にて尋ねた。回答者属性については、年齢、性別、防災集団移転の経験の有無、について尋ねた。質問項目及び各変数の信頼性係数（Cronbach's α ）、平均値、標準偏差の一覧の表-2に示す。以降の分析では、表-2に示す変数の値を用いて分析を行った。

(4) 結果

仮説を検討するため、まず、サンプルを公共心の値によって群に分けた。公共心の計測値の平均値より高い公

共心の値を示した群を“高公共心群”， 平均値以下の群を“低公共心群”とした。

a) 態度形成の構造

合意に至った心理構造を明らかにするため， 共分散構造分析を行った。 低公共心群の結果を図-1に， 高公共心群の結果を図-2に示す。 なお， ここで示す分析結果は2つの公共心群に対して， 別々に分析した結果である。 これは， 2群を同時に分析した場合， 2群感の心理構造が大きく異なっていたため， 個々に分析することとした。

分析の結果， 手続き的公正要因である誠実さが信頼感を通じて賛否態度に影響を与えていたことから， 仮説1は支持された。 また， 利得の高さを示す被災者利益が賛否態度に有意な影響を与えていなかったことから， 仮説2は支持されなかった。 仮説3についても， 返報性の変数が賛否態度や手続き的公正要因との間で有意な効果を示さなかったことから， 支持されなかった。 また， 低公共心群の賛否態度の有意な規定因は”実行容易性”と”信頼感”であったことから， 低公共心群は， ”集団移転がもつとも合理的な再建策であり， A市は信頼できるので， A市が案を受け入れよう”と考えたものと思われる。

一方， 高公共心群は異なる心理構造となっていた。 手続き的公正要因である情報開示が被災者利益感を高め， それが賛否態度に影響を及ぼしていた。 同じく手続き的公正要因である発現機会と誠実さは信頼感の醸成には貢献していたものの， 賛否態度には有意な影響は及ぼしていなかった。 そのため， 内容は異なるが， 情報開示が被災者利益感を通じて賛否態度に影響を与えていたことから， 仮説1は支持された。 同時に， 仮説2も支持されていた。 仮説3についても， 返報性の変数が賛否態度や手続き的公正要因との間で有意な効果を示さなかったことから， この群でも支持されなかった。 また， 高公共心群の賛否態度の有意な規定因は”実行容易性”と”被災者利益感”であったことから， 高公共心群は， ”合理的に利得を算定した上で賛同した”と考えられる。

以上の結果を踏まえれば， 公共心の高さによって， 賛否態度の形成構造が異なると考えられる。 すなわち， 公共心の低い群は， 社会（自集団）への関心が比較的低く， 自身にとって合理的な案であることが確認できれば， 比較的ヒューリスティックに情報を処理し， 賛否を示した一方で， 公共心の高い群は， 自己を含む被災者全体の利益を考え， かつ， 合理的な代替案であったことから， 熟慮の上， 賛同したものと思われる。

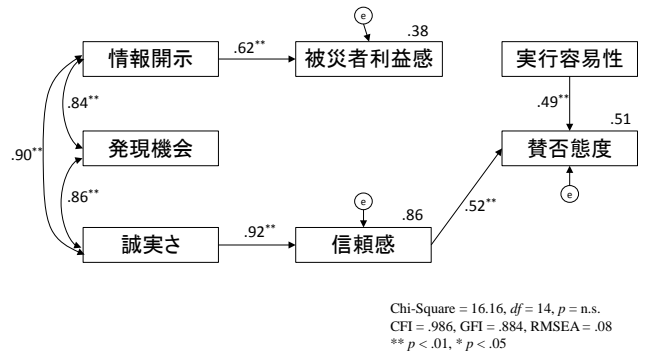


図-1 低公共心群の合意の構図

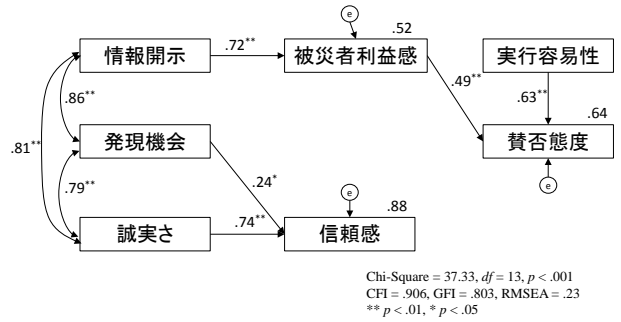


図-2 高公共心群の合意の構図

b) 公共心の影響

公共心の高さと賛否態度の関係を分析するため， 公共心（低・高）， 総合公正感（低・高）を要因とした分散分析を行った。 その結果， 公共心 (F(1, 60) = 4.00, p < .05) と総合公正感 (F(1, 60) = 19.51, p < .001) の主効果は認められたが， 交互作用は認められなかった (F(1, 60) = .01, p = n.s.)。 これより， 仮説4は支持されたが， 仮説5は支持されなかった。

5. 結論

本研究では， 東日本大震災後の集団移転に対する合意形成を題材に合意の構図を検討した。 特に， 公共心と返報性に着目して分析を行った。 その結果， 公共心の高さによって， 賛同構造が異なることが示唆された。 すなわち， 高公共心群は利得ベースに賛否態度を形成している一方で， 低公共心群は信頼感をベースに賛否を形成していたことが示唆された。 また， 信頼感は返報性の効果は確認できなかった。 今後は， より詳細に態度構造をみていく必要がある。

謝辞： 調査地域のA市の職員の方や住民代表の方には， 生活再建や復興事業によって多忙を極めるなか， 多大なるご協力をいただいた。 ここに記し， 心より御礼申し上げます。 調査にご回答いただいた被災者の方にも厚く御

礼申し上げますとともに、早期に平穏な生活を取り戻されることを祈念しております。

参考文献

- 1) R. Solnit : A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in disaster, Penguin Books, 2010.
高月園子 訳：災害ユートピア, 亜紀書房, 2010.
- 2) 例えば, 青木俊明, 鈴木嘉憲：胆沢ダム建設事業にみる合意の構図, 土木学会論文集D, Vol. 64, No. 4 P 542-556, 2008.
- 3) D. Eek, P. Loukopoulos, S. Fujii, T. Garling : Spill-over effects of intermittent costs for defection in social dilemmas, *European Journal of Social Psychology*, 32, pp. 801–813, 2002.
- 4) A. Hack and F. Lammers : Gender as a moderator of the fair process effect, *Social Psychology*, 40, pp. 202-211, 2009.
- 5) J. M. Gillroy : Moral considerations and public policy choices: Individual autonomy and the nimby problem, *Public Affairs Quarterly*, Vol. 5, No. 4, pp. 319-332, 1991.
- 6) S. A. Andrew : Mediating effects of organizational citizenship behavior on organizational performance: Empirical analysis of public employees in Guadrajara, Mexico, *Econo Quantum*, Vol.12, No.2, pp.71-92.
- 7) J. Brockner, L. Heuer, P. A. Siegel, B. Wiesenfeld, C. Martin, S. Grover, and S. Bjorgvinsson : The moderating effect of self-esteem in reaction to voice: Converging evidence from five studies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75(2), pp. 394-407, 1998.
- 8) 青木俊明, 川嶋佳伸：A 市防災集団移転事業の合意形成に関するヒアリング調査議事録, 2016. (非出版資料)
- 9) 青木俊明, 川嶋佳伸：防災集団移転被災者ヒアリング調査議事録, 2016. (非出版資料)

An IMPACT OF RECIPROCITY AND PUBLIC SPIRITS ON CONSENSUS BUILDING FOR GROUP RELOCATION FOR DISASTER MITIGATION

Toshiaki AOKI and Yoshinobu KAWASHIMA

In general, in a social exchange relationship, when receiving a favorable service, the receiving side returns an equivalent service by reciprocity. Considered that consensus building process for public development as a social exchange relationship, there is possibility of reciprocity. Also, in consensus building of public development, if the people have a high public spirits, it is expected that the fair process effects could show stronger than when it is not so. In this research, after examining the great East Japan earthquake, these two hypotheses were verified focusing on group relocation for disaster mitigation in City A in the Tohoku region.

First, we conducted an interview survey on the project manager and resident representatives in city A. After that, a questionnaire survey was conducted to people who experienced the group relocation project. Results suggests that there was no reciprocity in the consensus building process, and that a high procedural fair effect could be moderated by public spirits.