

合意形成問題における“計画修正可能性”と“謝罪”の決定的役割

交通ネットワーク整備をはじめとする様々な交通政策を実施する際に近隣住民の合意が得られず、それ故にその政策を実施できないという局面は年々増加しているものと考えられる。こうした合意形成の問題に対処すべく、本稿では、社会的ジレンマ(藤井, 2003)の理論的枠組を用いて社会状況を捉えることで、人々が特定の政策に対して合意する傾向を促進できる可能性を、社会心理学的アプローチに基づいて探る。特に、行政手続きに対する公正感(i.e. 手続き的公正)と行政に対する信頼の重要性を指摘するとともに、それらの高揚を目指すためには計画の修正可能性を担保すること、そして、計画上の誤りが明らかとなった場合には行政側の謝罪が決定的な役割を演ずることを理論的に指摘する。

キーワード 公共受容, 合意形成, 修正可能性, 謝罪, 信頼, 手続き的公正

藤井 聡
FUJII, Satoshi

博士(工学) 東京工業大学大学院理工学研究科助教授

1—はじめに

言うまでもないが、交通ネットワーク整備は、公共的な利益の増進を目指して実施されるものである。しかしながら、その整備が必ずしも万人に一切の不利益をもたらさない(すなわち、「パレート改善」をもたらす)とは限らない。一部の住民の立ち退きが必要であるかもしれないし、一部の沿線住民にとっては騒音をもたらす迷惑な公共事業にしか過ぎないかもしれない。故に、社会はそうした公共事業を受け入れず(すなわち、公共受容public acceptanceが達成されず)結果的に、ネットワークが整備されない事態となってしまうことも少なくない。

こうした問題は一般にNIMBY問題と言われている。NIMBY問題とは、ゴミ処理場や原発、あるいは交通ネットワーク等の立地を巡る問題であり、公共利益のためには必要であるものの「自分の近所には来て欲しくない(Not In My Back Yard!)」という“感情”を皆が抱くが故に結局はどこにも立地できなくなってしまう、という社会問題を意味している(藤井, 2003参照)¹⁾。さらに、NIMBY問題は、社会的ジレンマの一つの特殊ケースでもある。社会的ジレンマ¹⁾とは、

「私的かつ短期的な利益の最大化行動と
公共的かつ長期的な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」

であり、皆が短期的・個人的な利益のための行動をとれば公共的・長期的な利益は大きく損なわれてしまう、という社会状況を意味する。上記の公共事業の公共受容問

題には、それに賛成するという行為が公共利益の最大化行動であり、反対するという行為が私的利益の最大化行動である社会的ジレンマが潜在している(付録—1参照)。

さて、こうしたNIMBY状況、あるいは、社会的ジレンマにおいて、不利益を被る一部の人々の“不利益”を適切に金銭換算し、それを支払うことで人々が反対を差し控えるようになるのなら、すなわち、補償可能性が担保されるのなら問題は解決することとなる。しかし残念ながら、“オカネの問題ではない”と少なからず人々は考えることは否定しがたい事実である。例えば、最も理想的な合理的判断ができる意思決定状況の創出を試みるCVM実験においてすら、“オカネの問題ではない”と考えている人々が多数に及ぶことが認知心理学的に明らかにされている(藤井, 2003)。確かに、実務的責任を伴わない分析者が費用や便益を分析する際に、人々の“オカネの問題ではない”なる心情を無視することなどいとも容易いことであろう。しかしながら、実務者にとっては、人々の“オカネの問題ではない”なる心情は、いわゆる“住民感情”の問題として眼前に立ち現れ、仮に無視したくても無視しようのない深刻な問題を導く重要な要素となっているのが実態ではあろうか。

かくして、真に公共の利益の増進を図るためには、“合理的な計画論”を考えるだけではなく、いわゆる“住民感情の問題”を正面から見据えつつ、公共のために為すべき計画をいかなるプロセスの下で実施していくかを考えざるを得ないのが、現代の公共事業の現実なのである。

2——本稿の趣旨

以上の認識の下、本稿ではNIMBY問題や社会的ジレンマが生ずるような交通計画を実施していくために留意すべき諸点を社会心理学の知見に基づいて論ずるものであるが、その議論を始める前に、本稿の意義を明確化するためにも以下の二点を特に強調しておきたい。

まず第一に、本稿では計画プロセスの重要性を強く主張するが、その狙いはあくまでも“住民の反対故に、実施すべき計画が実施できず、公共の利益が低下しているという状況を回避する”，という事に他ならない。すなわち、交通計画において第一に重視されるべきは、如何なる計画が公共利益の増進に寄与するかという議論である。本稿はプロセス論以外の計画論の必要性を十二分に前提としつつ、そうした計画論を現実化するためにはプロセス論が不可欠である、という立場を取っているに過ぎない。

そして第二に、本稿は、“こうしさえすれば、合意が形成される”といった、いわば“合意形成の必勝法”のようなものを論ずるものではない、という点である。人間と人間が複雑に絡み合う状況において、そのような安易な必勝法などどこにもありはしない。例えば、“商談成立必勝法”“恋人獲得必勝法”といった類の書籍の名称は、ことごとく客寄せのために名付けられた空虚な商業的記号にしか過ぎない。あくまでも合意を導くのは、安易な必勝法に頼ろうとはせず、真に公共利益の増進を志す精神そのものである。この点を、本稿では、心理学上の種々の構成概念を用いつつ、論じていこうとするものである。

以上の二点に配慮しつつ、本稿では、人々が、「利己的な観点からは望ましくない」にも関わらず、公共的な観点からは望ましいであろう交通計画に賛成するようになるための条件を心理学的に探る。

なお、本稿では、上記のような社会的ジレンマ状況の典型的な例として、道路交通行政を例に取る。これは、近年の道路交通行政では、鉄道等の運輸行政よりも、より広範に、PI(パブリック・インボルブメント)²⁾や交通社会実験³⁾など、住民が公共政策の存在に意識を向ける機会を設ける事を通じて合意の形成を図る種々の取り組みが行われているからである。今後の運輸行政において住民合意の問題がより顕著なものとなるとするなら、道路行政のそれらの取り組みから運輸行政が学ぶべきものは決して少なくないだろう。

3——「手続き的公正」と合意の形成

特定の政策や計画の公共受容問題を考えるとき、それ

がNIMBY問題や社会的ジレンマ状況であるのならば、人々が“利己的”であればあるほど、当の政策・計画に賛成する傾向が低下していく。この様な時、人々はどうすればその政策や計画に賛成するのだろうか。

この点について、藤井・竹村・吉川(2002)は、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⁴⁾。ここに、手続き的公正とは、社会心理学における公正研究において用いられる構成概念である。一般に、社会心理学における公正研究では、公正は分配的公正と手続き的公正の二種類に分けて検討される。前者の分配的公正は、社会的な意思決定の帰結として得られる個人間の富の分配に関する公正さを意味するものである一方、後者の手続き的公正は、そうした帰結を導いた手続きそのものについての公正さを意味するものである。そして、従来の公正研究の中で、政府の方針や政策等に対する人々の公共受容問題を考える上で“最も”重要な要素であるのが後者の手続き的公正であることが、繰り返し実証的に示されてきている(詳細は藤井(2003)を参照)。

さて、藤井・竹村・吉川(2002)では、仮想的なNIMBY問題としてゴミ処理場の立地問題を取り上げ、自らの地区にそれを受け入れるか否かについての心理実験を行っている。そして、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、という結果を示している。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、人々の不満は抑制されるのである。

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鉄道整備計画を決定することができれば、その計画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ずるのである。

4——「修正可能性」と「手続き的公正」

それでは、人々は何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、手続き的公正研究の代表的な論文であるリーベンソールの1980年の論文の中で、特定の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つが挙げられている(Leventhol, 1980⁵⁾)。

- ①一貫性 : 一貫した手続きを用いる
- ②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
- ③正確さ : 正確な情報に基づく
- ④修正可能性 : 決定を変更・修正しうる機会がある
- ⑤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
- ⑥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

さらに,“一般の人々”(例えば,選挙民)から“権威者”(例えば政治家)に対する手続き的公正感に着目した多くの先駆的な一連の研究を進めているTylerとその共同研究者らは,以上の条件に加えて次の条件も手続き的公正感の向上にとって重要であることを指摘している(c.f. Lind & Tyler, 1988)⁶⁾.

- ⑦権威者の丁重さ: 権威者の一般の人々に対する扱いが丁重である

道路交通政策の公共受容問題において,以上の条件を満たす方法にはどのようなものが考えられるであろうか. その一つとして,近年では補助金制度も設けられ,様々な都市で試みている“交通社会実験”を活用する方法が考えられるだろう. なぜなら,交通社会実験を行い,そこで得られた種々の情報を反映させることで(あるいは,特に問題等が見いだせなかった場合には,当該施策の妥当性を確認することを通じて),意思決定における「③正確さ」が向上することが期待されるからである. その他,近年包括的に進められている“PI”(Public Involvement)を活用する方法も考えられるだろう. PIを進めることで,「⑤代表性」が担保されるからである.

しかしながら,人々が,政策の意思決定プロセスを公正であると見なすには,「③正確さ」や「⑤代表性」が担保されるだけでは不十分である. すなわち,PIや交通社会実験を行いさえすれば,人々はその政策決定プロセスを公正であると見なし,その政策に合意するようになる,と考えるのは早計に過ぎる. 上記のLeventhol,あるいは, Tylerの主張からも自明なように,その他の条件も重要なのである. すなわち,行政は,「⑥倫理性」を身にまとい,その上で「②判断の不偏向」の原則の下,行き当たりばったりではない「①一貫性」のある,そして,住民に対して「⑦丁重な」手続きを用いなければ,公正な手続きとは必ずしも見なされないのである.

ただし,交通社会実験やPIを伴う諸計画において,その手続き的な公正感を考える上で極めて重大な役割を演ずるのは「④修正可能性」であろう.

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試し,確かめてみること」(広辞苑)であることを思い起こしてみよう. すなわち,「正しいかどうか分からない」からこそ実験を行うのである. 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以上(西部, 2002)⁷⁾,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,交通工学,交通計画の知識を持たない一般の人々ですら容易に理解できる当たり前の事である. それ故,「失敗することがあり得る」という自明の仮定を前提とせず,一切の修正可能性が存在しない中で実施される実験は,実験という名を借りた実験に在らざるものと人々に認識されたとしても致し方ない. だからこそ,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」が保証されていなければならない^{注1)}.

一方,PIを例にとるならば,PIによって人々の意見を広く集めたとしても,行政が当初の計画に一切の修正を加えることを認めないとするなら,人々はそのPIを形骸化したものとしか見なさないであろう. もしも修正可能性が担保されていないPIをひとたび実施してしまえば,それによってより一層大きな住民の反発を生むことともなりかねないだろう.

いずれにしても,PIにしろ交通社会実験にしろ,計画の「修正可能性」を担保することが,人々の「手続き的公正感」を高揚するために極めて重要なポイントなのである.

5——「修正可能性」と「信頼」

5.1 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や,実態を伴わない“ガス抜き”と揶揄されても致し方ないようなPIを行えば,人々の手続き的な公正感が低下してしまうだけではない. 行政は人々の「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」の欠如であることは,近年,強く認識されるようになってきている(藤井, 2002⁸⁾;吉川, 2002⁹⁾;針谷・藤井, 2003¹⁰⁾;中谷内, 2002¹¹⁾;大沼・中谷内, 2001¹²⁾;渡部, 2002¹³⁾). 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。

ここで、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」

を意味している。例えば、行政がP&R(パーク・アンド・ライド)は地域の交通問題を解消すると言ったとする。この場合に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ることである。

これまでにおいてももちろん、行政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、そのための一定の努力を重ねていたものと思われる。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、行政は気付いていなかったのではなからうか。すなわち、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」であったのではなからうか(針谷・藤井, 2003¹⁰⁾; 渡部他, 1994¹⁴⁾).

ここに、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、「能力についての信頼」を得なければ、人々の合意は得られない。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。なぜなら、信頼を得るためには、もう一つの必要条件である「意図についての信頼」を得る事が不可欠だからである。ここに、「意図についての信頼」とは、「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」という人々の期待である。こうした意図についての信頼が不在のままでは、つまりその高い能力を業界や行政組織のために利用しているのはいか、と人々が疑っているのなら、如何に行政に能力があろうとも、どの様な政策を行ったとしても信頼は得られない。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、この意図の信頼の崩壊が潜在しているものと考えられる(針谷・藤井, 2003¹⁰⁾; 吉川, 2002⁹⁾; 渡部, 2002¹³⁾).

5.2 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、中谷内・渡部(2002)¹⁵⁾や針谷・藤井(2003)¹⁰⁾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ことを明らかにしている。ここに、「針千本マシン」というのは、山岸(1998)が信頼問題を議論するにあたって想定した、喉に埋め込まれ、嘘を付けば針が千本出てくる、という仮定の装置である(なお、同様の趣旨で、しばしば人質供出hostage posting¹⁵⁾という比喩が用いられる場合もある)。

ここで、あなたがある個人Aの喉にこの「針千本マシン」が埋め込まれている事を、知っているでしょう。そうすると、あなたは、この個人Aはあなたを決して裏切らない、と確信することができるだろう。なぜなら、もしも個人Aが嘘をつけば、針千本マシンが作動し、個人Aは死に至るからである。かくして、あなたは、この個人Aを“信頼”することができるだろう。

しかし、あなたは、この個人Aの“行動”を信頼することができたとしても、その個人Aの“意図の誠実性”を必ずしも信頼しているわけでは無いことは容易に了解いただけよう。なぜなら、もし、この針千本マシンが無くなれば、直ちにその個人Aはあなたを裏切る事になるかもしれないからである。そして、もし仮に、この個人Aが針千本マシンを装着することを誰かに「強制」されたという事を知っていれば、なおさら、この個人Aの“意図の誠実性”を信頼することは無いだろう(なお、山岸(1998)は、針千本マシンの装着によって保証される信頼を“安心”と呼び、意図の誠実性の信頼を、狭義の“信頼”と呼称し、両者を理論的に区別している¹⁶⁾).

しかし、もしもこの個人Aが、針千本マシンを誰に強制されたのではなく、“自主的”に装着したとするなら、あなたは、この個人Aをどの様に認識するであろうか。おそらく次のように考えるのではなからうか。

「個人Aは、針千本マシンを装着してしまえば、私を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。それにも関わらず、自らそのマシンを装着したということは、個人Aは処罰があろうがなからうが、誠実に振る舞う人なのではなからうか」

これが、中谷内・渡部(2001)¹⁵⁾や針谷・藤井(2003)¹⁰⁾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。針千本マシンを自主的に飲み込むという事実を認識すれば、それを認識した他者は、その個人の行為に関する信頼だけではなく、“意図の誠実性の信頼”も向上することが期待されるのである。

さて、交通計画における針千本マシンとは何だろうか。それこそ交通社会実験であり、PIであると言えるだろう。ただし、ここで特に強調しておくべき点は、修正可能性のない交通社会実験やPIは針千本マシンにはなり得ない、という点である。

例えば、行政が修正可能性の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目的は、『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異なるのではないか。その政策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、という意図を持ち、実現化する一つの道具として交通社会実験というものを利用しているのに過ぎないのではないか」

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向上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じる。

「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じるのである。すなわち、修正可能性を担保しないのであるなら、交通社会実験など一切しない方がまだましなのである。その一方で、修正可能性を自主的に担保(用語は統一した方が良いでしょう)した交通社会実験であるならば、人々の信頼が向上する可能性が生じるのである。

同様の事がPIにも当てはまる。すなわち、修正可能性が保証されていないPIは「行政側は、PI等と言って住民の声を反映するかなのような体裁を取り繕ってはいるが、所詮は、当初の計画を何が何でも進めたいというのが本心なのだろう」という疑念を生じ、信頼の低下をもたらしてしまうこととなる。しかしながら、修正可能性を担保したPIならば、人々の信頼は向上することとなるかもしれない。

すなわち、PIにせよ交通社会実験にせよ、それらは合意を導く“打ち出の小槌”では決してない。修正可能性が保証されている限りにおいては人々の信頼の向上が期待できる一方で、修正可能性が担保されないままに実施されてしまえば信頼の低下を招きかねない“諸刃の剣”なのである。

さて、交通社会実験やPI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、例えば交通社会実験の場合には、実験結果に基づいて、実験対象の交通施策の詳細を再検討しなおす、という態度であろう。こうした態度が人々に伝わるのなら、人々はその計画プロセスは手続き的に公正であり、かつ、行政は信頼に足る、と考える可能性が生ずることとなる。

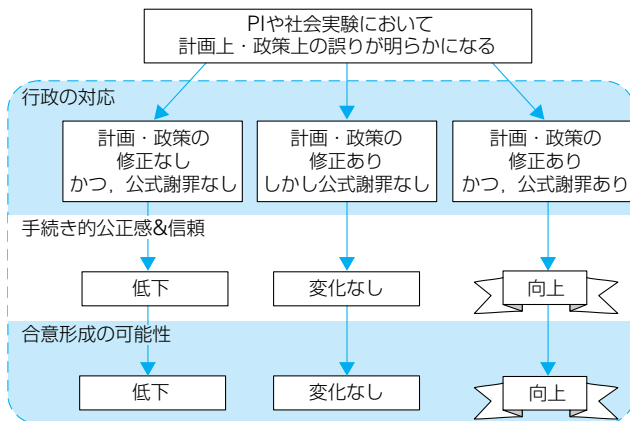
しかし、最も強烈に修正可能性を人々に印象付けるケースは、交通社会実験の場合で言うならば、それが成功に終わった時よりもむしろ、失敗に終わった場合であろう。一般に、人間は肯定的な帰結よりも否定的な帰結により大きな注目を向ける傾向を持っており(藤井・竹村, 2001)¹⁷⁾、それ故、人々はその失敗に対する行政の対処に、少なからず注目する。

無論、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」があるとは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。しかしながら、行政が失敗したという結果を真摯に受け止め、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。そのためにも、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だろう。

そして、特に重要な点は、
「謝罪が必要とされる局面においては、
公式に謝罪すべきである」

という点であろう。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。

もちろん、交通社会実験が“実験”である以上は、実験的に実施された施策が“最善”である保証はない。むしろ、何らかの“欠陥”を含んだ施策であることが一般的であろう。それ故、社会実験を行う場合には、実験的に行う施策は最善のものとは必ずしも言えず、かつ、何らかの欠陥を含みうるものである、ということについて、関係者間で事前の共通認識が形成されていることが必要であろう。しかし、そうした事前の共通認識が無いままに社会実験を行い、それによって何らかの不利益がいずれかの関係者にもたらされるとするならば、社会実験の実施者はどの様に振る舞うべきであろうか。あるいは、事前に想定していた以上に、大きな不利益がいずれかの関係者にもたらされたとすれば、社会実験の実施者はどの様



■図一 修正可能性・謝罪の有無と合意形成可能性

に振る舞うべきであろうか。こうした局面こそ、上に述べた“謝罪他必要とされる局面”と言うことができよう。

さて、もしもこうした局面において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、「⑥倫理性」を欠いているという点から、行政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。

特に、行政のような特定の権限や権威を持つ主体の振る舞いに関わる手続き的公正感においては、「⑦権威者の丁重さ」が重要であることを踏まえるなら(Lind & Tyler, 1988)⁶⁾、謝罪の重要性はより鮮明なものとなる。すなわち、行政側が謝罪をしないならば、行政側の人々に対する取り扱いの非丁重さを印象付け、手続き的公正感を著しく低下させてしまいかねない。その一方で、行政側の謝罪が存在するなら、人々は行政の人々に対する態度が丁重なものであると認識し、それを通じて手続き的公正感が向上することとなるかもしれない。

さらに、謝罪が必要とされる局面において適切な謝罪がなされ、その上で計画が修正されるのなら、行政が“自発的”に計画に修正を加えたとの印象を与えるものと期待できる。しかしながら、謝罪が必要とされる局面であるにもかかわらず、適切な謝罪がないままに計画が修正されたとしても、人々はそれを自発的な修正というよりはむしろ世論に“強制”された修正であるとの認識することとなるかも知れない。これを踏まえた場合、適切な謝罪の有無は行政の信頼を規定する重大な要因となりうるということが予想される。なぜなら、従来の信頼研究より、強制された上でなされた倫理的行動を見た人々においては、その行動者に対する信頼は向上しない一方で、その倫理的行動が自発的なものであることを理解しつつその行為を見た人々においては、人々はその実行者の“意図”が誠実であると考えに至り、その結果、その実行者に対する信頼が向上することとなるからである(針谷・藤井, 2003¹⁰⁾; 中谷内・渡部, 2002¹⁵⁾)。

さて、以上の議論は交通社会実験の場合における議論であったが、同様に、ネットワーク整備等におけるPIの場合にも、「謝罪」が極めて重要な役割を演ずる局面が存在するものと考えられる。

例えば、PIを進める過程の中で誰しもが否定しがたい計画上の問題が明らかとなったとしよう。その場合には、法的な決定の範囲の中で、また可能な予算規模の範囲の中で、最大限の計画の修正が必要となろう。そしてその際に、明らかに既存の計画に何らかの問題があったとするなら、その問題について、「謝罪の意を表明する」ことが必要となるだろう。無論、そうした謝罪は、私的なものではなく公的、かつ、正式なものでなければならない。そうでなければ、仮に、莫大な政治的、および、予算的なコストをかけてまで計画の修正を施したとしても、交通社会実験の際に述べたように、人々に“世論に強制されて、不承不承行ったものだ”との印象を与えてしまい、結局、信頼は何ら上昇しないこととなってしまふからである(針谷・藤井, 2003)¹⁰⁾。そして、手続き的公正の観点から述べるとするなら、そうした謝罪によって「⑦権威者の丁重さ」の向上が期待でき、また、手続きの「⑥倫理性」を保証することを通じて、住民側の手続き的公正感の増進が期待されることとなる。

いずれにしても、信頼と手続き的公正感の向上を期待するためにも、誰しもが否定しがたい計画上・政策上の問題が明らかになった局面においては、適切な計画の修正が必要なのであり、その際には、過不足の無い正式な“謝罪”が必要となるのである。

むしろ、以上の議論は、謝罪さえすればよい、ということの意味するものでは決してない。肝要なのは、その謝罪が“自発的”なものでなければならない、という点である。謝罪を要求する世論に押され、その挙げ句になされるような謝罪は、“罪を謝する行為”というよりはむしろ世論の圧力を避けるなされる儀礼的かつ保身的行為と捉えられかねない。謝罪すべきか否かの決定はあくまでも、客観的で公正な基準に基づく自発的なものでなければならない。そうであってはじめて、人々の信頼と手続き的公正感の向上を期待することができるのである。

7——おわりに

本稿では、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、交通社会実験やPI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。例えば、交通社会実験の場合には、それが文字通り「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」が担保される。そしてそれを通じて、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し、合意の形成が促進される可能性があることを指摘した。すなわち、計画の「修正可能性」を担保するか否かが、合意形成を導く重要なポイントとなるのである。

ただし、ここで急いで付け加えなければならないのが、十分な慎重さを欠いたままに、例えば住民の要求をただ鵜呑みにするような形で軽々しく過去の計画決定に修正を加えるような行為は慎まなければならない、という点である(西部, 2002)⁷⁾。如何なる状況においても、既に決定された計画に接するにあたっては、それを導いた際の諸議論やそれを担保した制度の正統性に対する敬意を失ってはならない。なぜなら、そうした敬意を喪失し、過去の計画決定を軽々しく修正するような事態となれば、全ての公共事業は頓挫し、著しい社会的費用が発生することとなることは自明だからである。しかしながら、我々にとって、将来は不確実性に充ち満ちていることもまた、疑うことのできない事実である。それ故、一切の修正を許さない計画を立案する事など、そもそも原理的に不可能なのである。だからこそ、過去の計画決定を最大限に尊重しつつも、決定された計画の一部に修正を加えるべき事態は必然的に訪れる。そしてそのような事態は、交通社会実験やPI等の過程においてこそ、より頻繁に生じうるであろう。

そして、本稿では、交通社会実験が失敗に終わり、あるいは、PIの過程で計画の問題点が明らかとなり、計画の修正の必要性が生じた時こそ、交通社会実験やPIが真に合意の形成に資する時であることを強調した(図—1参照)。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、行政の信頼性と手続き的な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、かつ自発的な謝罪が必要なのである。そしてその上で、その反省を通じて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(なお、以上の理論的可能性を傍証する一つの事例を、付録—2に掲載した)。

無論、謝罪とは、自らの非を認めることであり、その非に基づいて生じた何らかの損失の責任を場合によっては損害賠償の可能性も含めて引き受けることに他ならない。

それ故、謝罪すべきか否かの判断には、極めて重大な慎重さが必要とされることは言うまでもない。そして、実験の失敗とは何か、計画上の誤りとは何か、という判断は単純な正誤二分法で割り切れるものでも決してない。それ故、謝罪すべきか否かの判断は困難を極めると言わねばならない。しかしながら、本稿で主張しているのは、「謝罪すべき時機」なるものが場合によっては確かに存在するであろうこと、そして、その謝罪すべき時を逃すか逃さないかが、行政に対する信頼の水準と合意形成の可能性を決定づける、極めて重要な時機である、という点に他ならない。おそらくは、その時機を逃さないためにも、そして、その時機において迷うことなく適切に判断するためにも、実験者や計画者、とりわけ、その中でもしかるべき責任を預かる立場の人々は、かねてより様々な可能性の一つ一つを吟味しておくことが不可欠なのである。

以上、本稿では心理学理論を援用しつつ、公共政策の公共受容問題において重要となる論点をいくつか論じた。それらの議論の中には少々煩雑なものが含まれていたかも知れないが、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、当たり前前日常の態度である。例えば、会社や職場でそうした当たり前前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)⁸⁾」

交通行政は、我々が住み馴染んだ社会のためにこそ、存る。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幸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。なお、そのヒアリングの概要は付録—2に掲載させて頂いている。ここに記して深謝したい。

■付録—1

本稿では、一般に“合意形成の問題”と呼ばれる問題を、社会的ジレンマ (social dilemmas)、NIIBY、公共受容 (public acceptance)、手続き的公正 (procedural fairness)、信頼 (trust) といった社会心理学上の種々の構成概念を援用しつつ論じたものである。これらの構成概念の詳細については、藤井 (2003)¹⁾、特にその第11章ならびに第12章を参照されたい。

■付録—2

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。この事例はたかだか一つの例にしか過ぎないが、少なくとも、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おり、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あることが理論的には予想される。実際、行政側へのヒアリング調査より、非常に強い反発を表明していた人々でさえも、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てきているという事が報告されている。

注

注1)ここで述べているのは修正の「可能性」が必要であるということにしか過ぎない。したがって、社会実験をした以上は必ず修正が必要であるということを主張しているのではない点にご留意頂きたい。

参考文献

- 1) 藤井 聡 (2003) 社会的ジレンマの処方箋：都市・交通・環境問題のための心理学, ナカニシヤ出版。
- 2) 市民参画型道路計画プロセス研究会 (2003) 市民参画の道づくり—パブリック・インボルブメントハンドブック, ぎょうせい。
- 3) 国土技術研究センター (2003) 社会実験事例集, 大成出版。
- 4) 藤井 聡, 竹村和久, 吉川肇子 (2002) 「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, No. 709/IV-56, 13-26.

- 5) 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.
- 6) Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988) The Social Psychology of Procedural Justice. Plenum Press, New York. (菅原・大淵訳: フェアネスと手続きの社会心理学, プレーン出版, 1995.)
- 7) 西部 邁 (2002) 同意形成は公的活動への参加のなかで, 土木学会誌, 87 (6), pp.9-12.
- 8) 藤井 聡 (2002) 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会誌, 87 (6), pp. 13-16.
- 9) 吉川肇子 (2002) リスク・コミュニケーション, 土木学会誌, 87 (6), pp. 37-40.
- 10) 針谷雅幸, 藤井 聡: 土木事業における信頼の心理要因分析, 土木計画学研究・講演集 (秋大会), CD-ROM, 28, 2003.
- 11) 中谷内一也 (2002) 住民参加の心理学, 土木学会誌, 87 (6), pp. 33-36.
- 12) 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.
- 13) 渡部 幹 (2002) アキレスと亀と信頼の醸成, 土木学会誌, 8 (6), pp. 17-20.
- 14) 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.
- 15) 中谷内一也, 渡部 幹 (2002) 信頼の構築—人質供出の自発性による信頼関係の形成, 日本社会心理学会第43回発表論文集, pp.110-111.
- 16) 山岸俊男 (1988) 「信頼」の構造, 東京大学出版社。
- 17) 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.

(原稿受付 2004年1月13日)

Crucial Roles of Changeability of Planning and Appropriate Apologizing in Consensus Building

By Satoshi FUJII

These days, not a few transportation infrastructure planning can not be implemented due to lack of residents' consensus or public acceptance. In this paper, I elucidate social psychological possibility to promote public acceptance of transportation planning while regarding the situation as a social dilemma (Fujii, 2003). It is discussed that people's perception of procedural fairness regarding governmental procedure and people's trust on government are social-psychologically important, and changeability of planning and appropriate apologizing for mistakes of the planning are crucial to increase public acceptance.

Key Words ; public acceptance, consensus building, changeability of planning, apologizing, trust, procedural fairness