

賛否二分法を越えた折衷案の受容とその規定因としての 手続き的公正：ノイス市におけるトラムの事例調査

Acceptance of a Compromised Decision beyond Dichotomy
and Procedural Fairness as its Determinants:
A Case Study of Tram in Neuss

北海道大学 大学院文学研究科

大 沼 進

Graduate School of Letters,
Hokkaido University

Susumu OHNUMA

関西大学 社会安全学部

広 瀬 幸 雄

Faculty of Societal Safety Sciences,
Kansai University

Yukio HIROSE

慶應義塾大学 文学部

杉 浦 淳 吉

Faculty of Letters,
Keio University

Junkichi SUGIURA

SUMMARY

This study investigated the effects of value similarity and procedural fairness of citizen participation on public acceptance of environmental policy decision in a case study of the tram system in Neuss city, Germany. We carried out a case study investigating the tram system in the city center of Neuss. In Neuss, the street in the city center was too narrow and dangerous because the trams went through the main street. There was a big controversial debate of whether the tram should remain or be removed from there. After a decade of discussion, the city mayor had decided the tram line to become a single track from double track on the section of the city center. To investigate how residents evaluate the decision process and to explore what factors influence people's acceptance of the decision, a mail-out survey was conducted in Neuss. We differentiated the acceptance of single track, which is a compromised resolution reflected both opinions, from approval of remain/remove the tram system, which is a dichotomy. Results showed that a) when the acceptance was a dependent variable, both value similarity and procedural fairness had effects on the acceptance, while b) when approval was a dependent variable, value similarity had a stronger effect, but procedural fairness had a weaker effect. These results indicated that discussion framework focusing on the controversy as dichotomy might blindfold many values, on the contrary, the compromise between both sides might turn their attention to diverse values causing evaluation of procedural fairness to become more significant.

Key words

public acceptance, procedural fairness, value similarity, dichotomy, compromise

1. 賛否が分かれる問題についての市民参加の議論

本研究の目的は、価値類似性と手続き的公正のどちらが決定の受容により強く影響するかを考える際に、どのような議論の枠組みに基づく決定かが重要であることを、ドイツのノイス市における事例調査から示すことである。具体的には、賛成か反対かという二分法で提示した場合には、手続き的公正の効果が弱くなり、自分と類似した価値が認められたかどうかの方がより強く影響するのに対し、両者を折衷した案の受容の場合には、多様な価値が包含されているかどうかといった評価を含む手続き的公正が重みを増すことを示す。以上を通じて、個人にとっての特定の価値だけでなく、自分と異なる意見や少数意見などを含む多様な価値を取り込み反映させていくプロセスとしての市民参加の意義について考察する。

1.1 賛否が拮抗する問題での市民参加

社会全体として一つの決定をする必要がある公共政策策定過程において、市民参加による議論を経て決定することの意義の一つに、多元的な価値を反映させられることがある^{[1][2]}。しかし一方で、賛否が拮抗する論題では、各々が重要と思う価値を主張し合うだけで平行線をたどるだけとなり、建設的な議論がしにくい。そこで利害の当事者や当該の問題に強い関心のある人々（ステークホルダー）が直接意見を表明し合うステークホルダー会議と、代表性の高い一般の市民が評価や判断をする市民パネル型会議を組み合わせたハイブリッド型会議が提唱されてきた^{[3][4][5]}。こうした市民参加による議論を経た決定は、手続き的公正を高めることを通じて最終的な決定の正当性や受容を高める^[4]。手続き的公正とは、結果や負担の配分の公正を指

す分配的公正に対して、決め方や決めていくプロセスの公正を指す^[6]。同じ帰結・結果であっても決め方のプロセスによって公正さの評価が変わることから分配的公正だけでは人間の公正について理解しきれないとの議論より、手続き的公正を満たす要件を明らかにすべきだという研究がもたらされた^[7]。市民参加においても、単に市民参加をすればよいというわけではなく、手続き的公正の要件が満たされていること、具体的には、情報開示など透明性の高いこと、多様な人々が意見を表明し合う意見交換の場があること、多様な価値が決定に反映されることなどが必要である^{[2][4][8]}。

しかし、係争的な事例、すなわち賛否を巡ってある特定の立場から強く主張するステークホルダーが存在する場合に、市民参加による決定プロセスが有効に機能するかどうかは明らかではない。賛否が分かれる係争的な問題では、政府など意思決定主体を信頼するかどうかことが重要となり、その信頼は自分と価値が似ているかどうかという価値類似性が強く影響することが知られている^{[9][10]}。言い換えると、いかに公正な手続きで市民参加を実施したとしても、最終決定に自分の主張する価値が反映されればその決定を支持し、そうでなければ支持しないという身も蓋もない話しになりかねない。

だが、合意形成過程とは、ある一方の価値を採択し別の価値を採択しないという問題ではなく、複数の重要な価値を取り上げ、その重み付けをどうするか、トレードオフの関係がある問題をどう折衷するかという枠組みで議論がなされたならば、賛否の分かれる係争的な問題であっても合意形成は可能である^[11]。このとき、一つの価値ではなく、複数の諸価値を反映させたかどうかの評価を含む手続き的公正が重要な要素の一つとなる。言い換えると、ある一つの

価値を採択するかしないかという枠組みの議論は手続き的公正の意義を限定的なものに留めてしまい、市民参加による議論も有効に生かし切れない可能性がある^[12]。すなわち、これまで示されてきた市民参加の手続き的公正が社会的受容を高めるといふ知見は、多様な意見を誰もが知ることができ、誰もが意見を表明でき、そして多元的な価値を決定に反映していくプロセスが機能しており、その重要性を参加しなかった人々も理解し評価できるからこそ有効であるといえる。また、市民参加による対話の過程で、一見相容れない対立的な価値も両立しうる答えが見出されていくことも期待される。

本研究では、対立する価値を乗り越え多元的な価値を反映する機能としての手続き的公正の意義を示す。以下では、自己の利害や関心のみ焦点を当てた価値、すなわち、自分の重視する価値と意思決定主体が重要視する価値が類似しているかどうかという価値類似性と、様々な価値を反映させていくプロセスとしての手続き的公正とを対比させて検討していく。

2. ノイス市のトラムを巡る事例

ここで本調査の舞台となるドイツのノイス（Neuss）市の事例について紹介する。ノイス市はライン川を挟んでデュッセルドルフの対岸に位置するドイツ最古の都市の一つである。

2.1 ノイス市のトラムを巡る経緯

ノイス市の中心通りにはトラム（路面電車）が走っている。中心通りは古い都市の名残のため非常に狭く、そこを複線のトラムが走っていた。実際、トラムは商店街の歩道ギリギリを走っており、歩行者や夏場になると屋外にカフェを出したい店舗とその利用者などにとっては安全とは言えない状況であった。

この問題については1960年代からずっと議論

されてきた。1997年にトラムの移設計画が発表されたが、住民投票の結果、投票率27.9%、投票者のうち92%が移設反対となり、移設計画が否決された。2000年2月から3月にかけて、市街地活性化を議題として、プランニングセル^[1]という無作為で選ばれた市民が議論をする市民参加が開催された。このプランニングセルには、無作為で選ばれた市民194人が8グループに分かれ、さらに8グループは計20の小グループに分かれて、4日間議論した。その結果、多くの参加者が移設が望ましいと結論づけたが、複線のまま存続すべきという結論に至ったグループが3つ、単線化を提案したグループが3つあった。しかし、その後も意見の対立があり、路線移設計画は議会では提案されなかった。

ところが、下水管の老朽化に伴う改修工事が必要となり、これにあわせて市は移設計画を発議した。市長の発議を受け議会は、2007年5月に住民投票の実施を決めた。この住民投票の直前に、新聞社が主催する模擬法廷のようなイベントが開催された。そして、撤去することに賛成か反対かを問う住民投票が実施され、撤去反対が53.7%とわずかに多数をとったが、投票率が20%に満たなかったため、有権者全体の過半数の支持には至らず、投票結果は法的には有効とならなかった。しかし、2007年6月、市議会



図1 単線化工事が終了したノイス市の中心通り

はこの投票結果を尊重すると表明した。

その後、市長が中心通りにおける電車区間を複線から単線化すると表明した。下水管工事にあわせて単線化の工事を開始した。これに対して、撤去を求める住民は署名を集めたが、必要数の署名が集まらず、住民投票は実施されなかった。2009年7月、下水管と単線化の工事が終了した。

2.2 撤去か存続かを巡る主要な論点

ノイスでは、存続派と撤去派がそれぞれの主張を行っていたが、どちらも「〇〇に反対」ではなく、「〇〇に賛成」という表現で、単なる批判や反対ではなく、自分たちこそが建設的により提案をしているとアピールする活動を展開していた。すなわち、中心通りからトラムを撤去すべきだと考える団体は、自分たちを“撤去賛成派”とし、逆に、中心通りにトラムを存続すべきだと考える団体は自分たちを“存続賛成派”と称していた。このように、賛成／反対という表現は紛らわしいので、本稿では、極力“存続派”“撤去派”という表現を用いることにする。ただし、2007年に実施された住民投票は撤去到賛成か反対かを問うものだったため、このときには撤去賛成か撤去反対かという表現をする。

各主張の論点は次の通りである。存続派は、公共交通の便利さ、とくにバリアフリー交通の重要性を強調し、お年寄りや車椅子の方でも乗り換えなしで中心市街へアクセスできることを確保することが商店街の活性化になると考えている。撤去派は、トラムの線路が空間利用を妨げているために、商店街の活性化を妨げていると考えている。実際、ドイツではカフェなどが通りの部分まで出てくるのが常であるが、ノイスのトラムが走っている中心通りではそれが難しい。また、撤去派は自転車と歩行者の安全性についても強調していた。トラムの路線が通り

を狭くし、歩行者や自転車の事故の危険性を高めていると主張する。つまり、存続派は、もし撤去すると公共交通の利便性を損なうこと、それに伴う中心市街が活性化されないという負の側面を強調し、撤去派は、もし存続すると安全面や空間設計に伴って生じる負の側面を強調している。しかし、程度の差はあれども考慮されるべき価値については共有されており、これらの価値の間にはトレードオフ関係があるという理解が共有されていたのではないかと見られる。つまり、どの立場も、中心商店街の活性化、空間設計と安全性の確保、アクセスのよさとバリアフリー交通など、重要な価値がいくつか整理できることについては相互理解があったと見られる。

2.3 多数の市民からの評価と評価の視点

以上のように、存続派と撤去派が議論を繰り返し、また、プランニングセルをはじめ多くのノイス市民もこれらの議論に触れる機会が多かったと考えられる。このようにさまざまな議論を経て、最後は市長が単線化を提案することで一応の決着を見たが、果たして多くの市民はこの決定をどのように受け止めているのだろうか。

一面では、単線化案は存続派と撤去派の両方の言い分を折衷していると言える。歩道のギリギリまでトラムが走っているという状態は回避し、複線のままであることに比べれば安全性は向上し、乗り換えなしで中心通りまで来られるというバリアフリー交通も維持されている。しかし別の見方では、依然として十分な空間は確保されておらず、カフェのテーブルなどを通りに出すスペースはほとんどない状況は変わっておらず、自転車での通行も十分な安全が確保されたとは言いがたいという捉え方もあるだろう。全体としてみれば、単線化案はどちらかといえば存続派寄りの主張が多く反映されており、撤

去派の主張は十分に反映されていないと受け止める人もいるかもしれない。

しかしながら、長年の論争を経て、賛成か反対かを投じる住民投票では決着のつかなかった問題を、両者の言い分を折衷させて決着を図ったことは前向きに評価されるべきかもしれない。

以上について、市民が単線化案をどのように評価しているかを調べる意義があるだろう。そこで本研究では、単線化を受容できるかどうかの評価を軸に検討を進める。

(1)自分が重要と思う価値と全体としての多様な価値

このような市民の評価を求める際に、当然ながら、市民が自分自身の重視する価値が影響すると考えられる。そこでまず、自分にとって、あるいは撤去や存続を主張する団体が重要視する価値の側面を把握する必要がある。例えば、ゆとりある空間設計を重視する人は、撤去に賛成し存続には反対するだろう。そして、単線化という折衷案に対しても、ゆとりある空間設計になったどうかという自分の重要視する価値が、施行主体である市にもあったと思うか、つまり自分と市の価値が類似しているかという価値類似性が全体的に関係してくるだろう。このことは、撤去か存続かの賛否ではいっそう価値類似性が関係してくると予測できる。

一方で、自分自身の価値だけでなく、社会全体の視点から、少数意見や異なる意見も十分な議論を経て多様な価値が決定に反映されたかどうかとも重要となるだろう。例えば、自分はゆとりある空間設計を重視するが、バリアフリーな交通も重要という意見も尊重に値すると考えることはできる。このような社会全体の視点から望ましいと考えられる諸価値について知ることができ、意見を表明でき、決定に反映されていたかどうかは、手続き的公正を満たすことに

他ならない。つまり、自分が重要視する価値だけでなく、社会全体の視点から多様な価値が反映されたと評価できるには公正な手続きによって決定されていたという手続き的公正の評価が重要となるだろう。

以上より、本調査では、価値類似性と手続き的公正が決定の受容などにどの程度影響しているかを明らかにしていく。

(2)受容と賛否

ここで、単線化の受容を検討するに際し、撤去か存続かの賛否と対比させて考えていく。撤去か存続かという議論は賛成か反対かという二者択一の選択肢をフレームしていると考えられる。二者択一の議論では、一方を採択すれば他方を棄却することが想起される。このことは、自分にとって重要な価値を通すことに執着させ、多様な価値を織りなすという思考の枠組みになりにくいのではないだろうか。もしそうだとすれば、さまざまな意見を表明し、それらを反映させていく手続き的公正の役割は相対的に重要ではなくなってしまうのではないだろうか。

これに対して、賛成か反対かという二者択一とは異なり、単線化の折衷案のように曲がりなりにも両極端の一方の意見だけではなく両者の案を取り入れたという決定に対する評価では、自分にとって重要な価値だけでなく、社会全体の視点から多面的な価値が反映されたかも考慮することになるのではないだろうか。したがって、社会全体の視点からどのように議論の場があり、どのように決定に反映されていたかという手続き的公正が重要性を帯びるだろう。

以上のような問題の切り取り方（フレーミング）は、合意形成の行く末を左右する^[13]。上の議論をふまえ、本研究では、“単線化の受容”と“撤去か存続かの賛否”を区別し、両者へ価値類似性と手続き的公正が及ぼす影響を分析していく。

(3)自己関与度

ところで、中心通りを通るトラムを巡っては多くのノイズ市民にとって重要な問題であったが、すべての市民が強い関心や強い意見を持っていたわけではないだろう。中には、特定の価値にこだわりが強くはないとか、必ずしも当該のトラムを利用するわけではないから自分はあまり関係ないという市民もいただろう。

自己との関与度の強さは、単線化の受容や撤去か存続かの賛否を考える際に影響過程が異なると考えられる。関与度が強いほど価値類似性に執着し、社会全体としてどのように決定していったかという手続き的公正の影響が弱くなるという可能性が考えられる。反対に、関与度が高いほど公正なプロセスを重視し、どのように決まったかをより重視する可能性もある。対して、関与度が低い人は、自分にとって重要な価値が満たされればよく、他の価値をあまり深く考慮しないならば、手続き的公正は弱くなるだろう。だが逆に、関心が低い人は自分にとって重要な価値に固執しないために、様々な価値を反映させた手続き的公正をより重視するかもしれない。このように相反する2つの予測が可能なので、どちらが妥当な説明になるのかを探索的に検討する。

2.4 本研究の目的

本研究の目的は、ノイズ市民が中心通りを通るトラムを巡る議論の経緯と単線化という帰結をどのように評価しているのかを明らかにすることである。具体的には、1) 中心通りを走るトラムに対する諸価値の優先性について市民がどのように評価していたか、また、その価値をどのステークホルダーが代弁していたかという評価を整理した上で、2) 価値類似性と手続き的公正が、単線化の受容と撤去か存続かの賛否にどのような影響を及ぼしているのかを比較

し、3) 手続き的公正は、十分な情報開示や情報提供の元、さまざまな立場の意見を表明する機会があり、そして多様な意見が決定に反映されていることという3つの先行要因によって高められ、この手続き的公正が折衷案である単線化の受容に繋がることを確認し、4) 当該問題への自己関与度の高低別に、受容や賛否への影響の仕方がどのように異なるのかを明らかにする。以上の目的のために、ノイズ市民を対象に社会調査を実施した。

3. 方法

3.1 調査実施概要

2009年11月に調査票を発送した。回収期間は12月とした。単線化工事完了が2009年7月に完了した直後のため、ノイズ市民にとっては記憶に新しい中での調査となった。

調査対象者は、ノイズ市の住民登録票（人口約15万人）から、18歳以上の男女個人3000名を無作為抽出した。抽出に際しては、男女比及び年代構成比が母集団と同じになるようにした。

調査は郵送発送・郵送回収による通常の郵送法による。

得られた有効回答は319票、有効回収率は10.6%であった。

3.2 調査項目

(1)属性項目

性別、年齢、居住年数について尋ねた。

(2)ノイズ中心市街とその交通について重視する価値観

中心市街とその交通について考える際に重視する価値観について、「中心市街に歩行者専用の広々とした空間があり、市民がゆったりと滞在できる場があること」、「高齢者や小さな子ども連れ、障害者などどんな人でも移動できる交通

手段が確保されていること」、「中心市街が買い物客や飲食店の利用客などで賑わっていること」、「中央通りにおける路面電車や自動車、自転車との衝突を回避できる安全な通りが存在すること」、「公共交通による中心市街への到達のよさを優先し、個人用自動車は入れないようにすること」、「CO₂の排出抑制による地球温暖化対策や粒子状物質による大気汚染対策などの環境への対策がなされていること」の6つの代表的な考え方を用意し、最も優先するものから順に3項目を回答するよう求めた。

また、同じ6項目について、市当局、存続賛成者、撤去賛成者のそれぞれが、どの側面を重視しているかについて、最も優先していると思うものから3項目を想像して回答するよう求めた。

(3)単線化案受容と撤去存続の賛否

中心通りの単線化の受容について、「市中心部の単線化の決定を私は受け入れられる」、「市の中心部の単線化に私は満足している」の2項目について、「1：まったくそう思わない」から「5：非常にそう思う」までの5段階で回答を求めた（ $a=.88$ ）。

撤去か存続かの賛否については、投票及び中心通りをどうすべきだと思うかの意見で尋ねた。投票については、2007年の市民投票へ行ったかを尋ね、その際、撤去賛成または撤去反対のどちらに投票したかを尋ねた。具体的には、「投票へ行き、撤去賛成に票を入れた」「投票へ行かなかった」「投票へ行き、撤去反対に票を入れた」の3つから1つを選択してもらった。また、中心通りについての意見は、「中心通りから取り除くべきだと思う」「どちらかといえば中心通りから取り除くべきだと思う」「どちらともいえない」「どちらかといえば通りに存続させるべきだと思う」「通りに存続させるべきだと思う」の5

段階で回答を求めた。なお、賛否についての2項目の回答方法は3段階と5段階で異なるが、内的一貫性が十分に高かったので（ $a=.77$ ）、単純平均を賛否の尺度とした。賛否の尺度得点は1から4の値を取る。

(4)市への価値類似性と手続き的公正

市との価値類似性について、「トラムに関して、私の意見は市の意見と似ている」の1項目で尋ねた。

手続き的公正については、「市の中心通りの中心部を複線から単線化するという決定プロセスは公正だった」、「市は全体として公正な手続きに基づいて進めた」の2項目について尋ねた（ $a=.92$ ）。

なお、本(4)項、及び、以下(5)(6)のすべての項目について、「1：まったくそう思わない」から「5：非常にそう思う」までの5段階で回答を求めた。

(5)手続き的公正の先行要因

手続き的公正の先行要因として、情報開示、多様な意見交換の場の提供、多様な市民意見反映について尋ねた。

情報開示は、「市当局は十分な情報公開をしてきた」「市当局はわかりやすく説明してきた」の2項目で尋ねた（ $a=.79$ ）。多様な意見交換の場については、「市当局は多様な人々が意見を表明する機会を設けた」「市当局は異なる意見を議論しあう場を十分に提供した」の2項目で尋ねた（ $a=.79$ ）。多様な市民意見反映については、「市当局は市民意見を反映させようとしてきた」「単線化の実現までには多数だけでなく少数の住民の意見も反映されてきた」の2項目で尋ねた（ $a=.84$ ）。

(6) トラム路線との自己関与度

トラム路線の自己関与度について、「私にとってトラム路線の問題は重要だ」、「路線がどうなるかは私にとっては関係ない（逆転項目）」の2項目で尋ねた（ $\alpha = .57$ ）。

4. 結果

4.1 属性項目

性別は、男性 167 名（53.4%）、女性 146 名（46.6%）であった。年齢は、10代 5 名（1.6%）、20代 45 名（14.1%）、30代 3 名（0.9%）、40代 111 名（34.8%）、50代 4 名（1.3%）、60代 119 名（37.3%）、70代以上 32 名（10.0%）であった。居住年数は、10年未満 77（24.1%）、10年以上 20年未満 71（22.3%）、20年以上 30年未満 48（15.1%）、30年以上 40年未満 45（14.1%）、40年以上 50年未満 44（13.8%）、50年以上 60年未満 12（3.8%）、60年以上 22（6.9%）であった。

4.2 ノイス中心市街とその交通について重視する価値観

回答者が重視する価値について、1番目を3点、2番目を2点、3番目を1点、それ以外は0点として平均得点を算出した（図2）。その結果、「ゆったりとした空間」、「バリアフリー交通」「中心市街が賑わっている」の3つが上位に評定されていた。

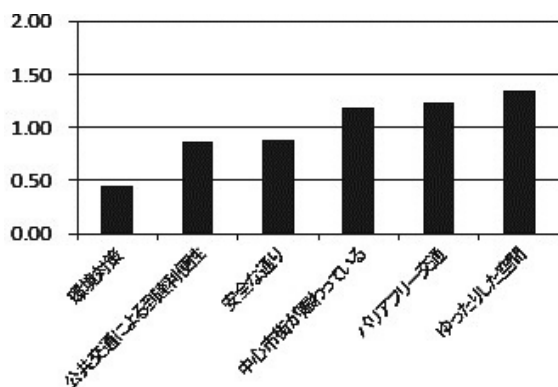


図2 回答者が重視する価値

市、存続派、撤去派が重視すると思う価値についても同様に得点を算出した（図3）。市当局は「中心市街の賑わい」、存続派はバリアフリー交通、撤去派は「ゆったりとした空間」と、回答者が重視する3つの価値がそれぞれの主体が一番重視すると思う価値とが対応していた。言い換えると、市、存続派、撤去派は、市民がと

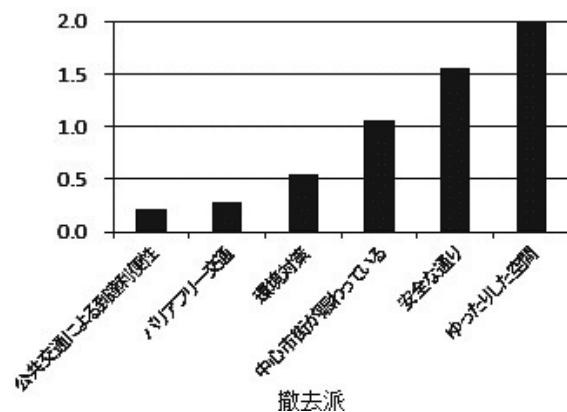
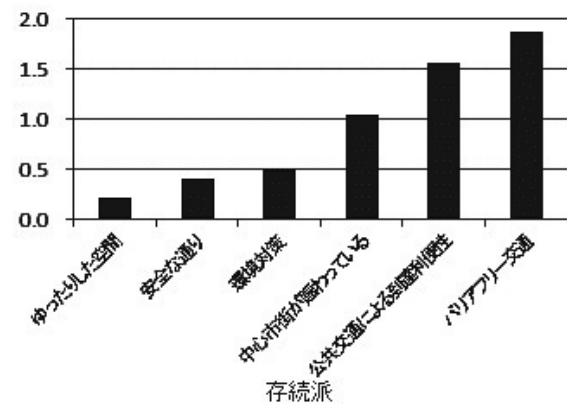
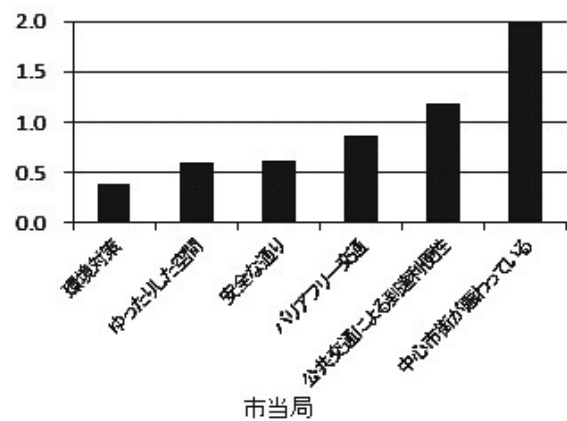


図3 市・存続派・撤去派が重視すると思う価値

くに重要と思う3つの価値を1つずつ代表していたと見なすことができる。

4.3 受容と賛否及びその規定因

(1)各尺度の平均・標準偏差

2007年の市民投票での投票行動について、「投票へ行き、撤去賛成に票を入れた」がn=125（39.8%）、「投票へ行き、撤去反対に票を入れた」がn=113（36.0%）、「投票へ行かなかった」がn=76（24.2%）と分かれており、賛否が拮抗していた様子を読み取れる。この結果は、回答者に撤去／存続にそれぞれに肯定的な立場の人が両方満遍なく存在しており、いずれか一方に回答者が偏っていなかったことを物語っている。

その他の尺度の平均値と標準偏差は表1の通りである。単線化受容の平均値は中央値の3を、撤去か存続かの賛否は中央値の2.5をわずかに下回っていたが、標準偏差が1より大きく、全体として意見が広く分かれていた様子を読み取れる。

表1 各尺度の平均値と標準偏差

	平均（標準偏差）
単線化受容	2.88（1.40）
撤去／存続の賛否	2.41（1.09）
価値類似性	2.75（1.12）
手続き的公正	2.89（1.11）
情報開示	3.01（1.01）
多様な意見交換	3.17（0.91）
多様な意見反映	2.87（1.01）
自己関与度	3.63（1.03）

※賛否は1～4、それ以外は1～5の値を取り得る。

(2)受容と賛否に価値類似性と手続き的公正が及ぼす効果

次に、単線化受容と撤去／存続への賛否をそれぞれ従属変数とし、価値類似性と手続き的公正を独立変数として重回帰分析を行った（表2）。

その結果、価値類似性は受容と賛否共に強く影響していた。一方、手続き的公正は受容に対しては強く影響していたが、賛否に対しては弱い影響しかなかった。回答者の意見と市の価値が類似していると思えば、市長の提案した単線化案も受容でき、また撤去か存続かの賛否についても類似した意見だから関連が強くなることは自明であろう。一方、手続き的公正は決定に至るプロセスについての市の進め方の評価であるため、賛否両論様々な価値を折衷したと見なせる受容とは関連が高いが、いずれか一方の価値のみを表現していると思なせる賛否については関連が弱かったと考えられる。手続き的公正がいずれか一方ではなく様々な価値を折衷したことと関連しているかどうかは、次の分析で明らかにする。

表2 価値類似性と手続き的公正が受容と賛否に与える影響

	受容	賛否
価値類似性	.501***	.449***
手続き的公正	.445***	.154*
R ²	.457***	.265***

※R²は決定係数、それ以外の数値は標準化偏回帰係数。***p<.001, *p<.01

(3)手続き的公正の規定因

手続き的公正の先行要因が手続き的公正にどの程度影響しているかを明らかにするために、情報開示、多様な意見交換の場の提供、多様な市民意見反映を独立変数とし、手続き的公正を従属変数とした重回帰分析を行った（表3）。その結果、いずれの変数も有意に手続き的公正を規定していたが、とくに多様な市民意見の反映の係数が大きかった。すなわち、決定に至るまでに多様な市民の意見が反映され、単線化の実現には多数意見だけでなく少数意見も取り入れられていたと評価できるかどうかが重要であり、とりわけ多様な市民意見が反映されたと評価で

きることの重要性が示唆された。

表3 手続き的公正の先行要因

	手続き的公正
情報開示	.263***
多様な意見交換の場	.129***
多様な市民意見の反映	.517***
R ²	.680***

※R²は決定係数、それ以外の数値は標準化偏回帰係数。***p<.001

考慮されなくなる可能性が示唆された。

表4 自己関与度高低別受容と賛否の規定因

	受容		賛否	
	高	低	高	低
自己関与度				
価値類似性	.468***	.562***	.422***	.461***
手続き的公正	.517***	.325***	.242***	.027
R ²	.491***	.409***	.320***	.187***

※R²は決定係数、それ以外の数値は標準化偏回帰係数。***p<.001

(4)自己関与度高低別分析

トラムの問題に関心が高い人ほど、撤去か存続についての自分自身の意見を有しており、自分自身の価値感にいっそうこだわると考えられる。このような自己関与度の高い人でも、多様な意見反映を含む手続き的公正を考慮して受容するかどうかを検討するために、自己関与度の高低別に受容と賛否の規定因を分析した。

分析に際し、自己関与度の得点が3.5以上を高関与度 (n=166)、3.5未満を低関与度 (n=153) とした。分割点を3としなかったのは、全体的に関心の高い人が多かった (M=3.63) ことから、標本数を同程度に分割するために上記のように関与度の高低をわけた。

自己関与度高低別の重回帰分析結果は表4の通りである。価値類似性は、自己関与度の高低にかかわらず、一貫して受容にも賛否にも強く影響していた。一方、手続き的公正は、自己関与度が高い人に対しては、低い人に対してよりも相対的に強く影響していた。また、手続き的公正は受容に対してはある程度の効果があったが、賛否に対しては効果が弱く、とくに自己関与度が低い人に対して手続き的公正は賛否に効果が見られなかった。価値類似性は自分が重要だと思ふ価値を市が実現してくれたかとも読み替えることができ、その効果が一貫していた。一方、手続き的公正は、自己関与度が低い人にとっては受容や賛否を考える上であまり

5. 考察

5.1 結果のまとめと解釈

本研究では、ノイスの中心通りを走るトラムの撤去か存続かを巡る議論の末、単線化で決着した問題について、市民がどう評価しているかを社会調査により分析した。

(1)標本の代表性

年齢別の回答者を見ると、30代と50代が極端に少なかった。標本抽出はノイス市の担当者が担っており、確かに無作為抽出を行ったと説明していた。この結果が得られたときにも繰り返し照会したが同様の回答であった。抽出か完全に無作為であったならば偶然誤差としてある年齢層が極端に少なくなることは統計的にはあり得る。ただし、見た目には、30代と50代からは実際よりも極端に少ない回答しか得られなかった点は留意してデータを読む必要があるだろう。

(2)主要な論点

分析の結果、トラムを巡って市民が重要だと思ふ論点は、ゆったりした空間、バリアフリー交通、中心市街の賑わいに3つであり、それぞれ、撤去派、存続派、市が重視していると思う価値と対応していた。この結果から、重要だと思ふ論点については市民の間である程度共通の

理解があり、かつ、どれも重要であるとの認識が形成されていたことが読み取れる。そして、撤去派や存続派は、それらのうちある価値を強調して捉えている存在だと位置づけられていたと考えることが可能である。このように、ノイスでは係争的な論争があったにも関わらず、撤去や存続に対して強い意見を有する人々の間にも主要な論点は整理されて理解されていたと解釈できる。その意味で、係争的な事例にありがちな「議論が噛み合わない」「ボタンの掛け違い」などはなく、よく議論が噛み合っていたと見なしてよいだろう。この点は、合意形成を考える上で重要なポイントである。賛否の対立はあったにせよ議論が噛み合っていた理由として、プランニングセルや住民投票をはじめとしたさまざまな市民参加や議論の場が累積的に存在していたためであると推測できる。このことは、手続き的公正の先行要因として多様な意見交換の場があったことから間接的に類推される。

(3) 価値類似性と手続き的公正が単線化の受容と撤去か存続かの賛否に及ぼす効果

価値類似性と手続き的公正が、単線化の受容と撤去か存続かの賛否にどのような影響を及ぼしているのかを比較した。その結果、価値類似性はいずれにも強い関連が見られたのに対し、手続き的公正は単線化受容とは関連していたが、賛否とは有意だが弱い関係しか見られなかった。

手続き的公正は、情報開示、多様な意見交換の場、そして、多様な意見の反映の3つの先行要因によってある程度説明することができた。このことから、手続き的公正は、十分な情報提供に基づき、異なる意見を議論しあう場が十分あり、そして、さまざまな市民意見が反映されてきたという要素の上に成り立っていることが確認された。

この点をふまえると、撤去か存続かの賛否は、

個人にとっての重要な価値が為政者と類似しているか、つまりは個人にとっての価値だけが重要になりがちだが、両者を折衷した単線化案の受容には自分の意見だけでなく、多様な意見が反映される手続きを経たかが重要な意味を持つ。合意形成とは、ある価値を採択して別の価値を採択しないという問題ではなく、様々な価値が折り合いをつけていくプロセスが重要である。言い換えると、多様な価値を反映させていく公正なプロセスが求められる。ところが、賛成か反対かという二分法でフレームされると、社会全体として公正な決定プロセスではなく、自分の利害にしか目が向かなくなってしまう可能性があることを、この結果は示唆している。

(4) 自己関与度

自己関与度が高い人は、自分にとって重要な価値に固執するのか、手続き的公正を重視するのか、逆に自己関与度が低い人の方が手続き的公正を重視するのか、相反する仮説が考えられた。分析結果は、自己関与度が高い人の方が、低い人よりも、手続き的公正から受容や賛否への影響が大きかったことを示していた。

この結果の解釈として、自己関与度が高い人は、自分にとって重要な価値だけでなく、自分と異なる価値を有する人の意見も接触する機会が多かったため、その存在を無視しては決定できないだろうということはある程度念頭に置いて熟考していたのではないかと考えられる。一方、自己関与度の低い人は、自分と異なる意見についてあまり熟考しないため、多様な価値を反映させるという手続き的公正をあまり考慮しなかったために、手続き的公正の影響が小さく、とくに撤去か存続かの賛否ではまったくといっていいほど効果が見られなかったと考えられる。

以上の結果から、係争的な事例においては、とくにその問題に強い関心を抱いている人ほど

手続き的公正を重視することをから、当該問題への関心の高い人がいるときこそ、多様な価値を反映させていくプロセスをデザインする必要性が高まるといえよう。

5.2 総合的討論

社会心理学における手続き的公正研究では、原則として個人に目が向けられてきた。つまり、当該の個人が発言することができたか、当該の個人が尊重されたかなどが重要であるとされてきた^{[14][15]}。だが、とくに政策決定においては、個人が満足いくように決定手続きを操作することで悪用されかねないという指摘がされてきた^[16]。しかし、市民参加研究を通じて見える手続き的公正は、個人を超えた社会全体の観点での決定プロセスに目を向けさせようとする。ある個人ではなく社会全体の観点から決定プロセスに目を向ければ、政策決定において恣意的な操作や誘導がある程度阻止できると期待される。実際、ノイス市でプランニングセルが行われた際にもほとんどすべての参加者が「(政治的に)操作されていない」と感じていた^[17]。それだけでなく、個人の意思決定を越えた社会全体としての意思決定に社会心理学の知見を拡張でき、その適用範囲が広がるだろう。

社会全体で一つの決定をしなければならない場面は多くあり、しかも、利害が対立する係争的なこともしばしばある。このような合意形成の問題に直面したときに、個々人を越え社会全体として、多様な価値を反映させていくプロセスが重要視される手続き的公正は重要な役割を果たすだろう。市民参加は手続き的公正を満たす決定プロセスを担保する一つ的手段として位置づけることができよう。

ただし、それは万能ではなく留意すべき点がある。それは、議論のフレームをどのように設定するかが肝要であるということである。賛成

か反対かという単純化された二分法による議論では、手続き的公正が十分に機能しない可能性が本研究で示された。人はデフォルトでは、自分の利害や関心でしか物事を捉えないのかもしれない。だが、議論のフレームの設定次第では異なる価値も傾聴し、吟味することができる。

賛否が拮抗する問題の社会的決定が求められる合意形成に際しては、賛成か反対かといった単純化した軸に焦点を当てるのではなく、多様な意見を取り込み、その多様な価値を織り込んでいく決定を見出していくことができるような議論のフレームをつくる必要があることは、強調してもしすぎることはないだろう。

加えて、単純に賛否両論を折衷した案を出せばよいというわけではない。ノイスでは10年以上にわたる議論で、プランニングセルも含め長い時間をかけた対話のプロセスがあった。その間、論点整理のみならず、さまざまな立場の人たちが意見を表明し、その多様な価値が反映されていくというプロセスがあったことを見逃してはいけない。このような手続き的公正を高めるプロセス抜きに、いきなり折衷案が出てくればよいというわけではないということも、繰り返し念を押して述べておきたい。

さらに理想論をいえば、単なる折衷案から、両論を昇華したより高次の解決策（アウフヘーベン）が、健全な討議を通じて創発することが望ましい。これが可能となる市民参加のあり方について、さらなる事例を積み重ねていく必要があるだろう。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 20402051（代表広瀬幸雄）の助成を受けた。

参考文献

- [1] Dienel, P. C. (1989). Contributing to social decision methodology: citizen reports on

- technological projects. In C. Vlek & G. Cvetkovich (Eds.) *Social decision methodology for technological projects*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, pp. 133-151.
- [2] Webler, T. (1995). "Right" Discourse in citizen participation: An evaluative Yardstick. In O. Renn, T. Wbler, & P. Wiedemann (Eds.) *Fairness and competence in citizen participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 35-86.
- [3] 馬場健司 (2003). 意思決定プロセスにおけるアクターの役割：NIMBY 施設立地問題におけるハイブリッド型住民参加の可能性 都市計画別冊都市計画論文集 38, pp. 217-222.
- [4] Hirose, Y. (2007). A normative and empirical research on procedural justice of citizen participation in environmental management planning. In K. Ohbuchi (eds.) *Social Justice in Japan: Concepts, Theories and Paradigms*. Melbourne: Trans Pacific Press, pp. 264-290.
- [5] Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Dienel, P., & Johnson, B. (1993). *Public participation in decision making: A three-step procedure*. Policy Sciences, 26, pp. 189-214.
- [6] Thibaut, J., Walker, L., LaTour, S., & Houlden, P. (1974). *Procedural justice as fairness*. Stanford Law Review, 26, pp. 1271-1289.
- [7] Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship. In K. Gergen, M. Greenberg, & R. Wills (Eds.) *Social exchange*. New York: Plenum, pp. 27-55.
- [8] Abelson, J. Forest, P. G., Eyles, J. Smith, P. Martin, E. & Gauvin, F. P. (2003). *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation process*. Social Science & Medicine, 57, pp. 239-251.
- [9] Earle, T. C. & Cvetkovich, G. (1995). *Social trust: Toward a cosmopolitan society*. Westport, CT: Praeger Press.
- [10] Nakayachi, K. & Cvetkovich, G. (2010). *Public trust in government concerning Tobacco control in Japan*. Risk Analysis, 30 (1), pp. 143-152.
- [11] 原科幸彦 (2005). 市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり 学芸出版社
- [12] 大沼進 (2017). 家庭ごみ減量化政策にみる市民参加と手続き的公正：札幌市における計画づくりから実践のプロセスデザイン. 宮内泰介 (編) どうすれば環境保全はうまくいくのか：現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方 新泉社. pp. 30-58.
- [13] 村山武彦, 井関崇博, 松原克志, 松本安生, 森下英治 (2007). 環境計画・政策研究の方法論的特徴 原科幸彦 (編) 環境計画・政策研究の展開—持続可能な社会づくりへの合意形成 岩波書店 pp. 57-97.
- [14] Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. In M. P. Zanna (ed). *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, pp. 115-91. San Diego, CA: Academic.
- [15] Van den Bos, K., Wilke, H. A. M. & Lind, A. (1998). *When do we need procedural justice? The role of trust in authority*. Journal of Personality and Social Psychology, 75, pp. 1449-1458.
- [16] MacCoun, R. J. (2005). *Voice, control, and belonging: The Double-Edged Sword of Procedural Fairness*. Annual Review of Law and Sociac Science, 1, pp. 171-201.
- [17] Bergische Universiat GH Wuppatal Fachungsstelle Burgerbeteiligung & Planungsverfahren (2000). Neuss Innenstadt 2010 Burubergtachten zur Innenstadtgestaltung.

(原稿受付日：2018年12月4日)

(掲載決定日：2019年1月20日)

