

手続き的公正さと行政への信頼が ごみ収集料値上げの受容に及ぼす効果⁽¹⁾

Effects of Procedural Fairness and Trust in Authority
on Public Acceptance for Rate Raising of Waste Collection

関西大学 社会安全学部

広瀬 幸雄

Faculty of Safety Science,
Kansai University

Yukio HIROSE

甲南女子大学 人間科学部

大友 章司

Faculty of Human Sciences,
Konan Women's University

Shoji OHTOMO

SUMMARY

We conducted a social survey in Tajimi city, which planned to raise the refuse rate as threefold because of waste reduction and financial fairness. The city introduced the citizen participatory projects such as citizen advisory committee, public comment, neighborhood meeting, and citizen forum in order to obtain citizens' consent for the rate raising. We hypothesized that the citizens evaluated their authority's decision not only from the aspect of expected outcomes of rate increase, but also from the aspect of perceived fairness of the participatory method. We obtained 622 respondents from 1500 residents using a stratified sampling method. The main results are as follows. The expected outcomes of the rate increase of waste collection consisted of two factors as waste reduction efficiency and burden sharing. The perceived procedural fairness consisted of three factors as information disclosure, representation, and access to discourse and decision control. As hypothesized the citizens evaluated their authority's decision of rate increase of waste collection by procedural fairness as well as expected outcomes. But trust in authority had no impact on its acceptance for rate raising. Instead, the trust had moderating effect between procedural fairness and public acceptance. Procedural fairness had more impact on the acceptance of the citizens having lower trust. These results suggested that when the citizens have less trust, they are more likely to pay attention to the decision procedure, yielding more strong effect of procedural fairness on their acceptance.

Key Words

public acceptance, procedural fairness, trust in authority, rate raising, waste collection

1. 問題

1.1 はじめに

多くの市町村は、最終処分場立地の困難さや財政逼迫のなかで、ごみ減量の効果的な施策としてごみ処理収集手数料の有料化や値上げを検討している。しかし、新たな経済的負担を強いられる市民がその施策を受け入れることはむずかしい。そのため多くの市町村がごみ収集手数料の有料化に踏み出せないでいるのが現状である。山谷^[1]の自治体アンケート調査によれば、2014年現在でも有料化を実施していない市町村は4割、実施している市町村においても廃棄物処理費用の半分以下のごみ処理手数料の自治体がほとんどである。

ごみ処理手数料の有料化やその値上げについて市民が納得して受け入れるためには、行政がその施策によるごみ減量の効果や必要性についての情報を開示し、市民に説明して理解を求めただけでは不十分である。それとともに、市民が施策について議論する機会を設けたり、市民の意見を施策に反映することが必要不可欠と考えられる。

ごみ処理手数料値上げは、ごみ減量という公益と経済的負担という私益が対立する社会的ジレンマの解決策と位置づけられるが、値上げという施策を市民が受容するには、施策による負担の公平さとともに、施策決定の手続きが公正と評価されることが必要であろう。Ohnumaら^[2]は、市民に細かな分別という負担を求める資源分別制度の社会的受容では、制度導入によるごみ減量という効果の評価だけでなく、制度導入の手続き的公正さ⁽²⁾が主要な規定因であることを報告している。

ごみ減量制度や高レベル放射性廃棄物処理施設などの公共計画は、市民と行政の間で、また市民間で意見や利害が対立することが多い。そ

のような計画の社会的受容においては、手続き的公正さとともに、計画を策定し実施する行政への信頼の要因も影響を及ぼすとも考えられる。公共計画の社会的受容の先行研究でも、手続き的公正さを受容の主要な要因として報告している研究(Tyler & Degoey, 1995^[3])とともに、政策実施主体への信頼が受容の主要な要因であったと報告している研究(Siegrist & Cvetkovich, 2000^[4])もある。

しかし、我々が実施した津島市でのごみ処理基本計画の社会的受容に関する調査^[5]では、計画の主要な規定因は、計画策定の手続き的公正さと計画で期待される効果評価の要因であり、行政への信頼は、計画の受容に影響を及ぼしていなかったし、手続き的公正さの評価にも影響してなかった。

行政への信頼は、受容の直接の規定因としてでなく、手続き的公正さが社会的受容に影響を及ぼす場合の調整的要因として働く可能性がある。つまり、行政への信頼が低い場合には、市民は計画策定の手続きに注目し、その手続きが公正であるかどうかの評価を手掛かりに、計画の受容を判断するかも知れない。

そこで、本研究では、ごみ収集料値上げを実施した多治見市を事例として、以下の仮説を検討する社会調査を企画した。すなわち、ごみ減量制度の社会的受容の主要な規定因は、制度の効果についての評価とともに、施策導入までの手続き的公正さの評価であるとの仮説を検証する。それとともに、行政への信頼が制度の社会的受容に直接にあるいは間接に影響を及ぼすか否かについても検討する。

1.2 多治見市の家庭ごみ収集料金値上げの経緯

岐阜県多治見市は、平成12年にごみ処理手数料を有料化し、ゴミ資源を23種類に分別して収集するなど積極的にごみ減量の施策を実施して

きたが、平成17年には、負担の公平さや持続可能な財政構築の理由とともに、より一層のごみ減量のために、ごみ処理手数料を約3倍に値上げすることを決定した。市は値上げ導入までに、公募市民を含めた廃棄物減量等推進審議会での議論の機会、11回連載のごみ減量についての市広報による情報提供、循環型社会シンポジウムの開催、値上げ案へのパブリックコメント、さらに値上げ決定後の地区説明会の開催という市民参加手続きを実施して、市民の理解を求めた。

1.3 本研究の目的

われわれは、ごみ処理手数料の値上げ実施の3ヶ月後の時点で調査を実施することにした。ごみ処理手数料値上げの社会的受容の規定因が、手続き的公正さの評価および計画の効果評価であると仮定し、さらに、市民参加の手続き的公正さの評価は、手続き的公正さや市民参加に関する先行研究と今回の値上げ導入の手続きの資料を参考にして、以下の4つの参加手続きの基準が満たされているか否かについての個別評価に規定されると仮定した。つまり、①ごみ処理手数料値上げについての市民への情報開示、②値上げについての議論や意見表明の参加機会、③審議会の委員の市民としての代表性、④値上げに市民意見が反映されたかという結果への反映についての各手続き評価、である。

計画の効果評価は、値上げに至る導入手続きの資料（多治見市広報やHP）から、2つの下次元の個別評価に規定されると仮定した。つまり、①値上げによりごみ減量が進むという公益の側面の評価、②値上げにより市民の負担が増えるという私益の側面の評価である。

さらに、行政への信頼が、ごみ手数料値上げという施策の受容におよぼす効果を検討するために、行政への信頼の項目も調査票に含めた。行政への信頼が低い場合には、施策導入の手続

きへの市民の関心が高くなると予想されるので、市民参加の手続き的公正さの評価が施策の社会的受容に及ぼす影響度を調整する機能を、行政への信頼の要因が有するか否かも検討する。

2. 方法

2.1 調査対象者

2005年10月に多治見市の住民を対象に、選挙人名簿を台帳として無作為に1500名を抽出した。調査対象者としての標本抽出は無作為系統抽出法を用いた。市の25地区の世帯構成比によって各地区からの標本数を決め、同一住所の選挙人を1世帯として抽出した。

郵送調査によって622名の有効回答を得た。なお、本研究では、分析に用いた質問項目の全てに回答した576名分のデータを分析した。

2.2 調査項目

調査項目は、個人属性を除いて、“1. 全くそう思わない”から“5. 非常にそう思う”の5段階評価で測定した。

(1) ごみ収集料値上げの社会的受容

ごみ処理基本計画の社会的受容については、「今回のごみ袋の値上げは、全体として受け入れられるものである」、「今回のごみ袋値上げによるごみ減量の取り組みにはできるだけ協力したい」の2項目で測定した。なお、「ごみ収集料の値上げ」については、質問項目では市民が理解しやすいように「ごみ袋の値上げ」としてしている。

(2) 計画作りの手続き的公正に関する要因

市民参加の手続き的公正さの全体評価については、「今回のごみ袋の値上げに関する決定の進め方は、総合的にみて優れていた」、「ごみ袋の値上げに関する決定の進め方は、全体として公平で偏りがなかった」の2項目で測定した。

また、手続き的公正さを構成する下位基準の

個別評価のうち、市民への情報開示については、「多くの市民にごみ袋の値上げについて伝えることは十分であった」、「市民にごみについて勉強できる機会が用意されていた」の2項目で測定した。

意見表明や議論への参加機会については、「ごみ袋の値上げの議論には、多くの市民が話し合う機会が用意されていた」、「ごみ袋の値上げの議論には、市民の誰もが意見を自由に言えるようになっていた」の2項目で測定した。

審議会委員の市民としての代表性については、「審議会委員になった人たちの意見は、市民全体の意見を代表したものだ」、「審議会委員の人たちは、市民の代表として熱心に働いてくれた」の2項目で測定した。

ごみ袋値上げへの市民意見の反映については、「ごみ袋の値上げは、市民の意見が反映されている」、「今回のごみ袋の値上げは多くの意見に基づいている」の2項目で測定した。

(3) ごみ袋値上げの効果評価に関する要因

ごみ袋値上げの効果の全体評価については、「全体として、今回のごみ袋の値上げの理由は納得できるものである」、「全体として、今回のごみ袋の値上げの必要性は理解できるものである」の2項目で測定した。

ごみ袋値上げの効果を構成する下位基準としてのごみ減量やそれへの市民の関心についての評価は、「ごみ袋の値上げにより、ごみ減量が期待できる」、「ごみ袋の値上げにより、多くの市民がごみに関心を持つようになる」の2項目で測定した。

市民への値上げによる経済的負担というコスト評価については、「ごみ袋の値上げは、負担が大きいと感じる」、「ごみ袋の値上げは、弱者への負担が大きい」の2項目で測定した。

(4) 行政への信頼に関する要因

行政への信頼については、「多治見市役所は市

民のために結構良くやっていると思う」、「多治見市役所は市民の立場に立って施策を進めようとしている」の2項目で測定した。

3. 結果

3.1 値上げの受容などの単純集計

単純集計の結果、値上げを受容するとの肯定的回答は45%、否定的回答は、29%であった。値上げの理由が納得できるとの肯定的回答は34%、否定的回答は36%であった。決定の進め方が公平との肯定的回答は16%、否定的回答は45%であった。いずれも肯定的評価は過半数に満たなかった。

また、市行政への施策への信頼も肯定的回答が30%、否定的回答が24%であった。

決定手続きの公正さの下位基準についての肯定的回答も、情報開示(38%)、参加の機会(16%)、意見の反映(9%)、代表性(18%)と、いずれも参加手続きについての評価は厳しいものであった。

ごみ袋値上げの効果の下位基準についての回答も、ごみ減量への期待(35%)は少なく、値上げの負担感(69%)も否定的回答が多い。

調査の主な質問項目への回答結果は、今回の値上げについて肯定的回答が過半数にならず、市民の意見は肯定と否定に分かれていた。

3.2 値上げ効果と手続き的公正に関連する変数についての検証的因子分析

次に、値上げ効果と手続き的公正さの各評価の変数の妥当性を検討するため、検証的因子分析(推定方法は最尤法)を行った。手続き的公正さの下位基準である議論意見の機会と意見の反映については独立の因子として分離できないので、その2つを1つの因子と仮定した上で、改めて因子分析を行った結果、適合度は、 $\chi^2(116, n = 576) = 258.21, p < .001, GFI =$

図1 社会的受容の要因関連モデル（標準解）ごみ収集料値上げの受容に及ぼす効果（広瀬・大友）

.96, CFI = .98, RMSEA = .05 となり、仮定された潜在変数の構造をもつことが確認された。

3.3 ごみ袋値上げの受容とその要因に関する共分散構造分析

値上げ受容とそれに影響を及ぼす要因間の関連を検討するために、共分散構造分析を行った。その結果、行政への信頼から値上げ受容への有意な影響 ($\gamma = .07, p = .06$) は見られず、手続き的公正さ評価 ($\gamma = .03, p = .43$) にも、値上げ効果の全体評価 ($\gamma = .02, p = .74$) にも有意な影響が見られなかった ($\chi^2(127, n = 576) = 368.24, p < .001, GFI = .94, CFI = .97, RMSEA = .06$)。

そこで、行政への信頼の要因を除外して、改めて共分散構造分析を行った結果、図1の構造が得られた。適合度については、 $\chi^2(102, n = 576) = 338.10, p < .001, GFI = .93, CFI =$

.96, RMSEA = .06 となり、代表性を除き潜在変数間の因果関係を表すパスが全て 5% もしくは 1% の水準で有意であった。ごみ処理手数料値上げの社会的受容度は値上げ効果の全体評価と市民参加の手続き的公正さ評価の両方によって規定されていたが、主要な規定因は前者であった。

3.4 手続き的公正さと値上げ受容への行政の信頼の調整効果

行政への信頼の有無によって、値上げの社会的受容への効果評価と手続き的公正さ評価の影響度が異なるのかを検討するために、回答者を行政への信頼の高群と低群に分けて多母集団分析をおこなった（図2）。その結果、値上げの手続き的公正さの評価から値上げ効果評価へのパスの等値制約を解除した場合に適合度が改善することが確認された ($\Delta\chi^2(1) = 4.73, p < .05$ 。

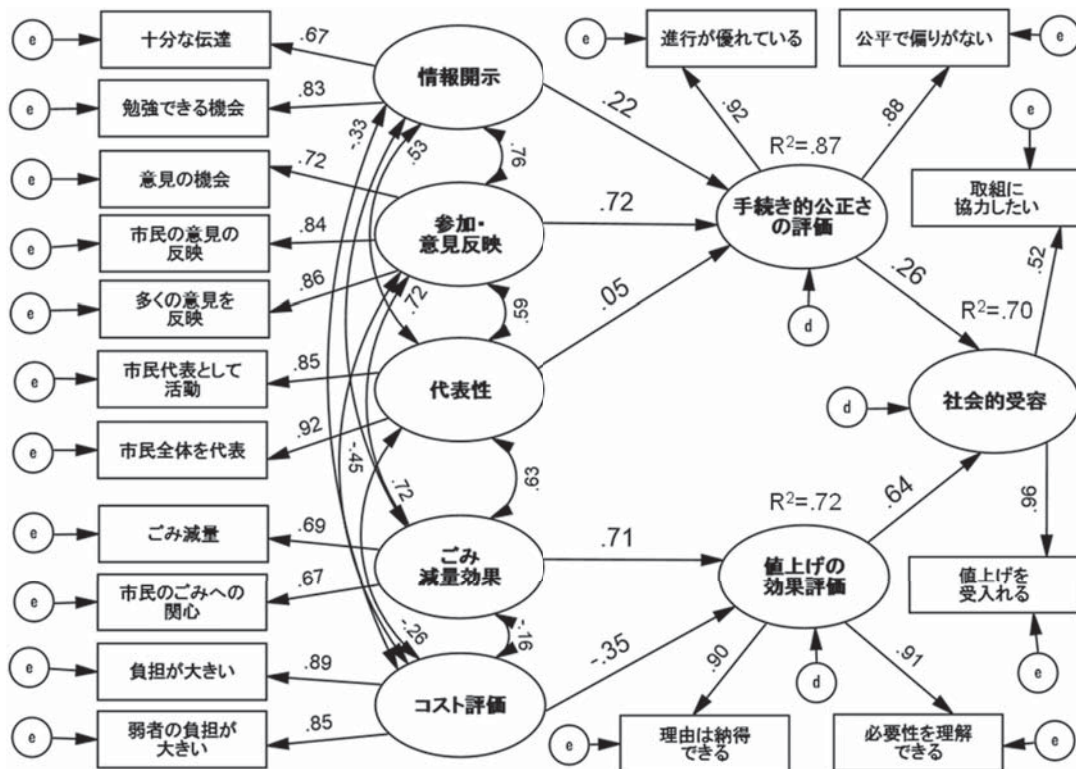


図1 社会的受容の要因関連モデル（標準解）

注) $\chi^2(102, n = 576) = 338.10, p < .001, GFI = .93, CFI = .96, RMSEA = .06$.

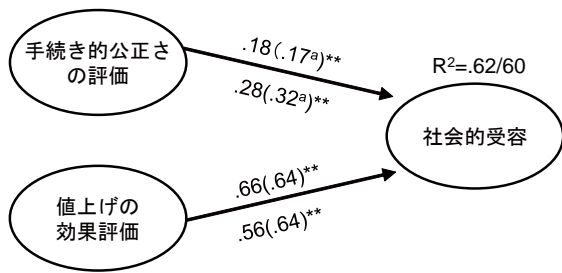


図2 多母集団分析による信頼の調整効果
 注) 上側は信頼性高群 ($n = 207$), 下側は信頼性低群 ($n = 369$)を示す。()は非標準解, aは群間で5%の有意差が認められた係数を示す。

$\chi^2(22) = 40.47, p < .01, GF I = .98, CFI = .99, RMSEA = .04$).

手続き的公正さ評価が社会的受容に及ぼす影響は、行政への信頼低群 ($\gamma = .32, p < .01$)の方が高群 ($\gamma = .17, p < .01$)に比べて強いことが示唆された。値上げ効果の総合評価が社会的受容に及ぼす影響度には、行政への信頼の高群と低群の間に有意な違いは見られなかった。

4. 考察

4.1 ごみ収集料値上げの施策の社会的受容について

ごみ処理料値上げの社会的受容は値上げの効果評価と市民参加の手続き的公正さ評価の両方によって説明されていたが、主要な規定因は前者であった。値上げが受け入れられるかどうかは、値上げの理由や必要性が納得できると評価されることが重要であることは、値上げによってごみ収集料金が3倍になることによる市民の経済的負担を考えれば当然であろう。ごみ収集料の値上げの市民の評価を規定していたのは、ごみ減量効果とともに値上げによる市民のコスト評価であるが、施策の効果の全体評価に相対的に大きな影響を及ぼしていたのは、値上げによる市民の負担の大きさでなく、値上げによって市民のごみ減量への関心が高くなり、市全体のごみ排出量が減るか否かであった。このこと

は、ごみ収集料の値上げを市民が受け入れるには、それによってごみ減量という共益が実現することを理解できるかどうかのポイントになるということを示している。

値上げ効果についての評価とともに、値上げ導入の手続きが公正で偏りがないと評価されるか否かも値上げの受容に影響を及ぼしていた。市民にとってその負担から積極的に受け入れることがむずかしい施策については、その施策を導入するまでの手続きが公正だと納得できれば、不本意ながら受け入れるようになることを示唆している。それでは、どのような手続きが値上げまでの手続き的公正さの全体評価を左右していたのだろうか。手続き的公正さの評価に最も大きな影響をおよぼしていたのは、情報開示や審議会委員の市民としての代表性ではなく、値上げの是非について市民が議論する機会や市民意見を値上げの施策に反映するかどうかであった。値上げの必要性などを行政から市民に説明することの十分さについては、4割近くの回答が肯定的であったが、市民が議論する機会や市民意見の反映の有無については肯定的回答は1割前後と少なかった。このことから、今回の値上げについては市民の多くは施策導入の手続きが公正ではなかったと判断していると推測できる。

4.2 行政の信頼の調整効果について

多治見市の施策の中で、ごみ減量の取り組みについてはこれまで市民に相対的に高く評価されていたが^[6]、市への信頼度については市民の中でも多様であろう。実際に、今回の調査結果でも、行政を信頼しているとの回答が3割、信頼できないとの回答が3割未満であった。とすれば、市民の中で行政に対して信頼をもっていれば、今回の値上げの施策を受け入れる傾向が高いかもしれない、つまり、行政への信頼が値

図2 多母集団分析による信頼の調整効果ごみ収集料値上げの受容に及ぼす効果 (広瀬・大友)

上げの施策の規定因になるかもしれない。また、行政への信頼が高いほど、今回の値上げの効果についても高く評価し、行政の値上げの施策の進め方についてもより公正だと評価するかもしれない。

以上のような行政の信頼が値上げ施策の受容に及ぼす直接的影響、さらには、値上げ効果の評価、手続き的公正さ評価を媒介にしての間接的影響を検討した結果、いずれの影響も確認できなかった。これまでのごみ減量の取り組みは評価していても、今回のかなり高率の値上げの施策については、これまでの行政への一般的な信頼を施策の是非の判断の手掛かりにしていなかったと考えられる。市民は、今回の値上げがごみ減量に効果があるのかの評価と施策の進め方が偏りなく公正であるかの評価にもとづいて受け入れられるか否かを判断していたのであろう。

ところで、行政を信頼できない市民は、私益を損なうが公益を実現する施策を受け入れるかどうかを判断するときには、導入手続きが公正であるかどうかを相対的に重視するだろうか。今回の調査結果からは、行政への信頼が低い場合には、高い場合よりも、手続きの公正さの評価が値上げの社会的受容に及ぼす効果が大きかった。

行政を信頼している場合には、行政の施策の効果などの内容については精緻に吟味して、その評価に基づいて施策を受け入れるか否かを判断するであろうが、施策の進め方という施策の内容とは異なる側面についてはそれほど重要だとみなさないとも考えられる。逆に、行政を信頼できない場合には、施策の内容とともに、その進め方が公正かどうかを重視すると考えられる。すなわち、信頼は、手続き的公正さが施策の受容に及ぼす影響を調整する働きをしていた。先行研究^[7]でも、権威が信頼できるかどうかは

わからないときには、信頼の手掛かりの代わりに、権威の決定の手続きの公正さを手掛かりにして、権威の決定の受け入れの是非を判断すると報告されている。行政への一般的な信頼は、行政の新たな政策や計画を評価する際の主要な判断材料にはならないが、行政の手続きが公正か否かをどれ程重視するかを左右するという意味で無視できない要因だといえるだろう。

信頼が公共計画の受容に及ぼす影響については、さまざまな研究が報告されているが、どのような状況で、信頼が受容の主要な規定因になるのか、あるいは手続き的公正さと社会的受容の調整的要因となるのかについては、さらなる研究の蓄積が必要であろう。

注

- (1) 本調査は八幡裕道(平成17年名古屋大学環境学研究科修士課程修了, 現 JA 岩手)と共同で実施したものである。
- (2) 「手続き的公正 (procedural justice)」は多くの研究分野で用いられている重要な概念であるが、社会心理学では、手続き的公正の操作的定義として、手続きが正しく偏りがないか否かの主観的な評価としている^[8]。本論文でも、これに準拠して、公正の主観的な評価を意味するときは「手続き的公正さ」とし、調査で用いる調査項目も先行研究と同様の質問項目を用いている。

参考文献

- [1] 山谷修作 (2014). 自治体アンケート調査 www2.toyo.ac.jp/~yamaya/survey.html (2014年12月22日確認)
- [2] Ohnuma, S., Hirose, Y., Karasawa, K., Yorifuji, K., & Sugiura, J (2005). *Why did residents accept a demanding rule: Fairness and social benefit as determinants of approval for a recycling system.* Japanese Psychological Research, 47, 1, pp.1-11.
- [3] Tyler, T. R. (1995). *Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on support for*

- authorities*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 3, pp.482-497.
- [4] Siegrist, M., & Cvetkovich, G. (2000). *Perception of hazards: The role of social trust and knowledge*. *Risk Analysis*, 20, pp.713-719.
- [5] 広瀬幸雄, 大友章司 (2014). 市民参加型ごみ処理基本計画が市民に受け入れられ, 行政への信頼を醸成するために何が必要か 社会安全学研究 4号 pp.43-50.
- [6] 仙石裕之 (2005). 容り法見直し議論と多治見市の実際 月刊自治研 12号.
- [7] Van den Bos, K., Wilke, H. A. M., & Lind, E. A. (1998). *When do we need procedural justice? The role of trust in authority*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, pp.1449-1458.
- [8] Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Plenum Publishing Corporation

(原稿受付日: 2014年11月19日)

(掲載決定日: 2015年1月14日)