

政府に対する国民の信頼

- 大義ある公共事業による信頼の醸成 -

藤井 聡¹

¹正会員 東京工業大学大学院理工学研究科土木工学専攻・助教授 (〒152-8552 東京都目黒区大岡山 2-12-1)

国民が政府を一切信頼していないのなら、国民は、政府の提案する全ての公共事業に疑いを持ち、政府を支援するための活動の一切を取りやめる。かくして、国民の信頼の不在は一切の政府機能と公共事業の停止をもたらす。この問題意識のもと、本研究は国民の信頼の問題を取り上げ、政府に対する国民の信頼の向上をもたらす方途を、信頼形成の心理プロセスモデルを提案しつつ、また、国土交通行政に関わる事例を中心的に想定しつつ検討した。その結果、「透明性の確保」と「痛みを伴う大義ある公共事業の推進」という2つの方途が国民信頼の向上に寄与することを実証データを交えつつ論証した。ただし、前者の方途には様々な問題、すなわち、実施コストの増大と信頼低下の「逆効果」があること、ならびに、それ故に後者の方法を進めることこそが必要とされていることを指摘した。

Key Words: trust development, trust in government, consensus building, attribution theory

1. 信頼の構造

(1) 公共事業における信頼の重要性

土木事業に代表される公共事業においては、その受益者(以下、国民)から公共事業の執行者(以下、政府あるいは行政¹⁾)に対する「信頼」(trust)が存在していることは、欠くべからざる絶対条件である。このことを理解する最善の方法は、「信頼が無い状況」とはいかなるものであるかを想像することであろう(c.f., 藤井, 2003)¹⁾。

もし、国民の政府に対する信頼が皆無であったとしよう。その場合、国民は、政府がなす公共事業はすべからず自分たち国民の利益にはならず、場合によっては単なる害悪のみをもたらすと考えるだろう。それ故、公共事業に賛成する者は誰一人もいなくなるだろうし、もし、政府が強引に公共事業を推進しようとするれば、国民は可能な限りの力を用いてその推進を阻止しようとするだろう。その一方で、必要な公共事業を為す能力を持たない(と国民が信ずる)政府に、税を納める意味を見出すことができる国民は皆無となるだろう。

かくして、国民の信頼が無ければ、政府の機能は完全に停止する。そして、政府がなすべき一切の公共事業が停止することとなる。

信頼とはかくも重要なものである。信頼無くして、政府は存立し得ず、公共事業も実施され得ない。近年盛んに議論されている公共事業の“合意形成問題”(土木学会, 2004)²⁾の多く、あるいはともすれば大半は、国民の政府に対する信頼の問題に帰着できるのである(c.f. 渡部, 2004³⁾; 藤井, 2003⁴⁾; 2004¹⁾)。だからこそ、政府に対する信頼を一定水準に保つと共にその向上をもたらす条件を探ることは、近年の

行政のあり方を考える上で極めて重要な意味を持つ。

本研究はまさにこの点に焦点を当て、国民の政府に対する信頼とは一体いかなる構造を持つのかの議論を踏まえたとで、その向上を促進する条件を、心理学的に、かつ、実証的に探ることを目的とするものである。

(2) 信頼の構造

図-1 は、近年の社会心理学を含めた社会科学における信頼研究の中で標準的に受け入れられている信頼の分類図である(山岸, 1998)⁵⁾²⁾。この分類は、一口に「信頼」と呼ばれるものの中には多様な要素が含まれていること、そして、その要素は階層構造をなしていることを示している。

a) 広義の信頼

まず、広義の信頼とは、我々の日常会話で言うところの信頼、すなわち「信じて頼ること(広辞苑)」を意味するものである。例えば、国民と政府の関係では、「政府には何の問題もなく、正当な公共事業を行うだろう」と“信”じ、それ故に「公共事業の執行を委ねよう」と政府に“頼る”なら、国民は政府に対して広義の信頼を形成していることとなる。なお、この広義の信頼は、日常会話だけでなく、経済学や社会学等の一般的な社会科学の中でも想定されることが多い(e.g. Cooper, 2001⁶⁾; Kreps, 1990⁷⁾)。

b) 能力についての信頼 / 意図についての信頼

こうした広義の信頼は、能力についての信頼と意図についての信頼の2つから構成される。ここに意図についての信頼とは、「私が相手を信じて頼れば、相手はそれに応えようとする意図を持つであろう」と信ずることを意味し、能力についての信頼とは「私が相手を信じて頼れば、相手はそれに応える程度の能力を持つであろう」と信ずることを意味している。

と予期できるからである。このような、利得に関する構造的関係性の中から立ち現れるものが、「安心」である。

この様に、誠実性の信頼と安心の違いは、相手の協力的な振舞いの原因が何であるかの認識の違いなのである。誠実性の信頼とは、相手の「内面的な誠実性」こそが、その原因であると信ずることである。そして、安心とは、他者の行動を規定する「外部的な利得構造」こそが、その原因であると信ずることである。

2. 信頼の醸成

以上の信頼の構造を踏まえた場合、「政府に対する信頼」を確保するためには、次の3つのアプローチが存在することとなる。

- 能力についての信頼の確保
- 安心の確保
- 誠実性の信頼の確保

以下、国土交通行政を特に取り上げ、これら3つのアプローチのそれぞれについて述べる。

(1) 能力についての信頼の確保

これらの3つの中で、国土交通行政(あるいは、建設・運輸行政)の歴史の中で一貫して最も重視されてきたのが、「能力についての信頼」であろう。壊れない橋を造る、潰れないトンネルを造る、便利な交通ネットワークを形成する、等の「能力」(技術)を保持することは、国土交通行政において最も重視されるべき根幹的課題である。適切な「能力」なくして、国民の信頼に足る公共事業などあり得ない。

しかし、先に繰り返し指摘した様に、能力についての信頼だけでは、真の国民の信頼を得ることはできない。如何に国土交通行政が技術的に完璧になると、「意図」についての信頼を確保できなければ、国民の真の信頼は得られない。

ここで、公共事業に対する「国民不信」があるとするとするのなら、その不信は何に向けられたものかについて考えてみよう。その不信の一部は、「能力」に対して向けられたものかも知れない。しかし、土木技術の進歩により、現在の国土交通行政の技術は、かつてとは比べものにならない程、高い水準に至っていることは間違いない。その一方で、例えば矢野・藤井・北村・須田(2003)⁸⁾によれば、土木事業に対する反対意見は、「天下りや談合のある土木事業は不公正だ」「政府や議会で決める土木事業は人々の意見を尊重しない」という認知によって活性化されることが示されている。これらはいずれも、国土交通行政の能力に対する不信を意味しているのではない。「国民のために適切な公共事業を為そう」という意

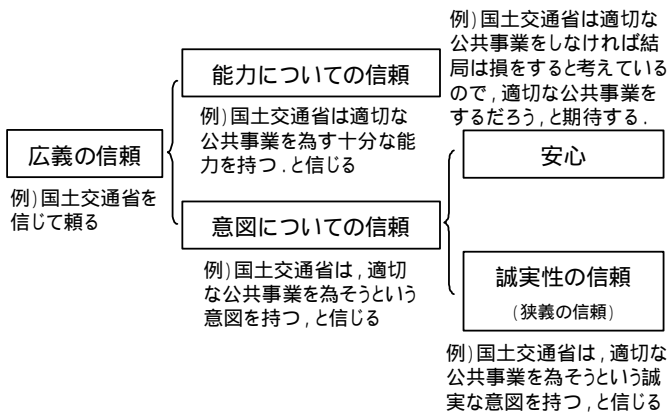


図-1 信頼の構造

例えばもし、国民が「政府を信頼している」とするならば、「政府は適切な公共事業を為す能力を持っている」と信じていると同時に、「政府は、適切な公共事業を為そうとする意図を持っている」と信じていることを意味している。

通常、我々はある人の意図を信頼したとしてもその人の能力を信頼しなければ、その人を信頼することは無いし、逆に、能力を信頼していたとしても意図が信頼できないのなら、その人を信頼することはできない。例えば、我々は「真面目ではあるが能力の無い人」を信頼することも、「有能ではあるが、不真面目な人」を信頼することも無い。「能力と意図」の両者を信頼できて初めて、その個人を真の意味で「信頼」することができるのである。

c) 安心と誠実性の信頼

さて、意図についての信頼は、さらに「誠実性の信頼」と「安心」とに分類される。ここに、誠実性の信頼とは、「この人は誠実であり、それ故、私の信頼に応える行為を為すであろう」

と信ずることを意味する。しかし、我々は、相手の意図を信頼するとき、その原因を相手の「誠実性」のみに帰着させるわけではない。次のような場合においても、我々は、その他者の意図を信頼することができるだろう。

「この人は、私の信頼に応えなければどういふ不利益が自らに降りかかるかを知っている。そうであるからこそ、私の信頼に応える行為を為すであろう」

この信念こそ、山岸が言うところの「安心」なのである。

ここで述べている「安心」を理解するには、いわゆる「もちつもたれつ」の関係を想定するのが分かりやすいだろう。例えば、ビジネスにおいて「もちつもたれつ」の関係がある業者同士であるなら、一方が一方を裏切れば、両者の間の共栄関係が崩壊し、結局は裏切った方も損をしてしまうこととなる。そういう間柄がある場合には、相手の「誠実性」など一切信じてはいない場合ですら、「裏切ることはない」と信ずることができる。なぜなら、裏切ればお互い損をするということを相手は知っているだろう、それ故に裏切ることは無いだろう、

図が政府において不足しているという“意図に対する不信”を意味している。すなわち、現在、公共事業に対する国民不信が存在するのなら、それは“能力”に向けられたというよりはむしろ“意図”に向けられたものなのである。

もしも 21 世紀初頭の国土交通行政が、国民世論や国民合意を重視する方向に転換しようとしているのなら、我々はこの点を忘れてはならない。例えば、交通需要予測の過大推計が批判されるとしても、それは「予測能力が不足していること」に向けてなされたものというよりはむしろ、「過大推計を行った際の、裏の意図に対する不信」に向けられたものなのである(藤井, 2003⁹⁾)、我々は信頼問題を語るにおいて、能力についての信頼と意図についての信頼を明確に区別しなければならないのである。

(2) 安心装置：意図についての信頼を確保する一方途

意図についての信頼を確保する方途はさらに 2 つに分けられる。安心の確保と誠実性の信頼の確保である。

先にも述べたように、安心とは、「安心をもたらす装置」の存在を前提とするものである。例えば、山岸(1998)⁵⁾は、こうした安心装置を説明するためのメタファー(隠喩)として、「針千本マシン」なる仮定の装置を用いた説明をしている。「針千本マシン」とは、人間の喉に埋め込まれ、その人間が約束を破れば必ず千本の針を喉に送り込む仮定の装置である。もし、針千本マシンが喉に埋め込まれている人物とあなたが約束をすることがあったなら、あなたは約束が破られることはないことを確信できるだろう。なぜなら、あなたはその人物が千本の針を恐れていることを容易に想像できるからである。

すなわち、安心装置が「安心」を提要するためには、相手の裏切り行為を為すか為さないかを常時「監視」(detection)する機能を持つと共に、もし相手が裏切れば「制裁」(sanctioning)を加える機能を持たねばならない。換言するならば、監視と制裁の二つの機能を具備した装置が、安心装置なのである。

さて、近年の国土交通行政においては、以上に説明した監視と制裁の機能を具備した安心装置を制度的に装着しようとする機運が高まっている。たとえば、国土交通省の「5 つの方針」¹⁰⁾の中には、「国民に開かれた行政運営」が掲げられている。この方針は、国民との対話の重視や国民の行政参加の促進に加えて、情報公開の徹底を進めることを謳った方針である。特に情報公開については、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(情報公開法)が平成 13 年に施行されており、法的、制度的な裏付けを持つものとして位置づけられている。

こうした「行政の透明性を確保する諸制度」は、安心装置における「監視機能」にあたる。なぜなら、その「監視」によって何らかの“不祥事”が発覚したならば、国民の側は、例えば司法にその“不祥事”を報告することで国土交通行政に“制

裁”を加えることができるからである。すなわち、国土交通行政は、「国民に開かれた行政運営」を進めることで、国民の側に行政を監視し制裁を加える能力を提供することとなるのである。それ故、「国民に開かれた行政運営」を進めることは、結果的に「国土交通省は、世論からの制裁を恐れるが故に、国民を欺く事はしないだろう」という「安心」を国民に提供することとなる。

(3) 安心装置の弊害

この様に、安心装置を装着することによって、人々に「安心」が提供されることとなる。しかし、安心装置を乱用することは、重大な弊害をもたらすことが、かつての信頼研究、ならびに、種々の心理学研究から明らかにされている。

第一の問題点は、監視コストの存在である(藤井, 2001¹¹⁾)。例えば、先述のように、平成 13 年より情報公開法が施工されているが、その法律通りに、国民から要求された情報を公表できるようにするためには、情報を保管し、整理し、管理するシステムを構築しなければならない。国土交通行政には膨大な業務があり、その資料は膨大な数に上る。その資料全てを対象としたシステムは、極めて複雑で多様であり、その構築、運営費用は、決して無視できるようなものではない。ここで問題となるのは、そうした運営費用やそのために費やされる人的資源は、いずれも国土交通行政の予算や人材から捻出されるものであるという点である。もし、そうしたシステムがなければ実施できたかも知れない公共事業が、そのシステム運営のために費用と人材が必要とされたが故に取りやめになったり、規模縮小となったりする、という事態が生じてしまう。つまり、国土交通行政の本務に対して“機会費用”(opportunity cost)が発生してしまうのである。

第二の問題は、第一の問題をさらに拡張したものである。すなわち、「完璧な監視のためには、無限の監視コストがかかってしまう」という問題である(Dawes, 1980¹²⁾)。例えば、上記の情報公開にしても、完全に全ての情報を公開することなど、原理的に不可能である。何らかの情報が紛失・喪失されることはあり得るだろうし、誰かが意図的にどこかで隠してしまっているかも知れないし、改ざんしているかも知れない。さらに、文書には残らない情報については、保管しようもない。それらの問題を全て回避するには、1) 情報が無くならないようにより綿密な情報保管システムを構築しなければならないし、2) 誰かが意図的に情報を隠したり改ざんしないように、全ての行政プロセスの中にさらに精度の高い監視装置を導入しなければならないし、3) 文書に残らない会話や「ジェスチャー」等の記録を全ての職員について常時残しておかなければならない、という、明らかに非現実的な対処が必要となるのである。

すなわち、「疑い出せばきりが無い」のである。

その「疑い」を、監視のみで払拭しようとするのならほぼ無

限とも言える監視コストが必要とされてしまう。それ故、安心装置のみで「意図についての信頼」を確保することは原理的に不可能だと言わざるを得ないのである。

以上に述べた2つの問題点はいずれも安心装置の制度的問題であったが、最後にもう一つ、重大な問題点を指摘しなければならない。その第三の問題とは、心理学的な問題点である(藤井, 2003⁴⁾, 第9章参照)。

例えば、国土交通省が適切な公共事業を為したとしよう。この場合、もし、安心装置がなければ、人々は国土交通省が自発的に適切な公共事業を為したのだと考え、その結果、国土交通省の誠実性を信頼するに至ることもあろう。しかし、全く同じ公共事業であっても、そこに安心装置が存在しているのなら、国民は、次のように考えるかも知れない。

「国土交通省は確かに適切な公共事業を為した。しかし、それは、安心装置があったから実施しただけなのかも知れない。もし、安心装置が無ければ、やはり、国土交通省は不適切な公共事業を為していたのではなかろうか。」

国土交通省としては、今も昔も変わらず誠実に仕事をしていたとしよう。そしてそんな中、ある日、安心装置を導入したとしよう。そうすると、自らの誠実性は何も変わらないにもかかわらず、その日以降、上の様なあらぬ嫌疑を突然かけられてしまうのである。

国土交通省として、これほど理不尽な話があるだろうか。国民不信の反省のもと膨大なコストをかけてわざわざ安心装置を導入することで、かえって国民の不信感が増幅されてしまうのである。

しかし残念ながら、これまでの信頼に関する心理学実験研究の中で、「安心が信頼を駆逐する」とでも言うべき効果が、報告されてきている(藤井, 2003, 9章参照⁴⁾; 山岸, 1998⁵⁾)。安心装置の「副作用」は心理学的には間違いなく存在すると言わざるを得ないのである。

この様に、安心装置の装着は、国民に「安心」を提供する効果を持つものの、本質的な3つの問題点を持つ「諸刃の剣」とでも言うべき方途なのである³⁾。こう考えるなら、現在国土交通行政が、5つの方針の一つとして「国民に開かれた行政運営」を掲げたとしても、現実的な財源と人的資源の制約の上では、一定程度の透明性しか確保できないことは明らかであろう。無論、その一定程度の透明性の確保によって、国民に一定程度の「安心」を提供することはできるだろう。しかし、それには膨大な財源と人的費用を投入することが必要であるばかりでなく、それによってかえって国民不信が増長されかねないのである。

(4) 誠実性の信頼の確保

以上、公共事業、あるいは、国土交通行政に対する信頼を確保するためのアプローチとして、能力の信頼の確保を目指すものと、安心の確保を目指すものを述べた。しかし、いずれの方法でも、真の国民の信頼を得ることは難しいことを指摘した。能力に関しては、既に現在の国土交通行政は十分に国民の信頼を勝ちえているであろうことを、そしてそれ故に、今求められているのは意図の信頼に他ならないことを指摘した。そして、安心については、財源制約と心理学的逆効果の可能性故に、それだけで真の信頼を得ることは難しいことを指摘した。

かくして我々は、国民の信頼を得るための第三の方途、すなわち、「誠実性の信頼」の確保を目指す方途を探らねばならないのである。

3. 誠実性の信頼の形成プロセス

(1) 内的帰属と外的帰属

我々は他者の行動を見たとき、なぜそのような行動をとったのだらうと推察することがある。一般に、こうした推察は原因帰属(attribution)と呼ばれている。

原因帰属には、基本的に内的帰属と外的帰属の2種類があることが知られている(Heider, 1958)¹³⁾。内的帰属とは、行動原因をその行動者の内面に求める原因帰属であり、外的帰属とは、その行動者の外面的な環境に求める原因帰属である。例えば、誰かがあなたに対して贈り物を贈ってきたとしよう。この時、もしあなたが「私を喜ばせようと考えたから、こういう贈り物を贈ってきたのだ」と考えたとするれば、あなたは贈答者の内面に行為の原因を求めたこととなる。これが内的帰属である。一方、もしあなたが「贈答者は、私を喜ばせようと考えたのではない。これは、ある種の賄賂の様なもので、後で私に便宜を図ってもらいたいと期待しているからこそ、私に送ってきたのだ」と考えたとしよう。この時、あなたは、贈答者の贈答行為の原因を、その個人の内面というよりはむしろ「私からの便宜」という外的な要因に求めていることとなる。こうした原因帰属が外的帰属である。

(2) 誠実性の信頼の醸成プロセス

さて、この原因帰属プロセスを考えた場合、

「ある個人がとある対象(以下、対象者)に対する誠実性の信頼を形成する」

ということは、次のようなものと定義できる。

対象者の信頼性行動の原因帰属において、その対象者の誠実性に、その行動の原因を内的帰属させるようになること。

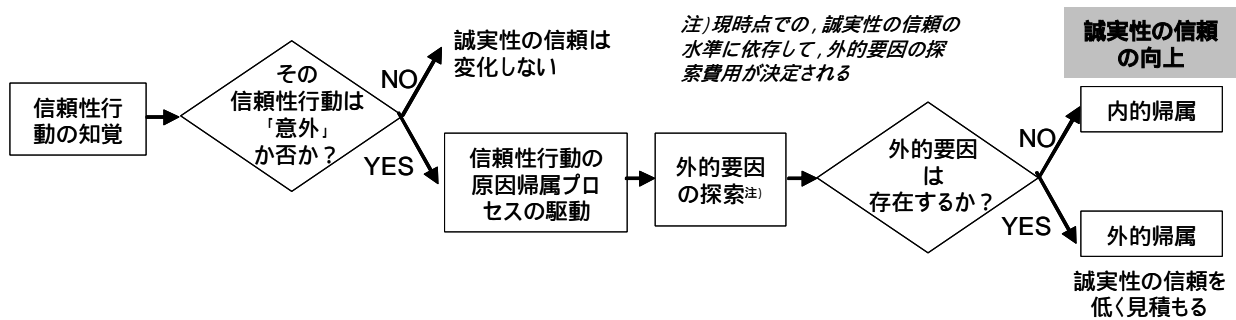


図-2 信頼形成プロセスモデル

ここに、信頼性行動とは、上述の例で言うなら贈り物をするという行為であったり、国土交通省の例で言うなら適切な公共事業を続けるという行為を意味する。すなわち、ある個人が、内面に持っている“誠実性”や“倫理性”に基づいて^[4]、他者や公共のために行われる協力的な行動である。

さて、こうした信頼性行動の原因が、利己的な利益の追求のためだけに為された「見せかけだけ」の信頼性行動にしか過ぎない、という外的な帰属がなされたでしょう。この場合、対象者の誠実性が信頼されることはない。一方、対象者は特に外的なインセンティブも無いままに自発的に信頼性行動をなしたのだらう、という内的な帰属がなされた場合、対象者の内面に倫理性・誠実性が想定されることとなる。これこそ、誠実性の信頼の形成を意味している。

以上の議論に基づき、本研究では、図-2 に示したような、誠実性の信頼の形成プロセスモデルを提案する。以下、本モデルの説明する。

まず、誠実性の信頼が醸成される(あるいは、向上する)ための第一歩は、対象者の信頼性行動を知覚することである。しかし、その行動が「意外」なものでなければ、知覚者は「なぜ、こういう協力行動をしたのだらう」という原因帰属を考えることはなく、それ故、誠実性の信頼の水準は変化することはない。ここに、意外な行動とは、普段では見慣れない行動や、見知らぬ人の新規な振る舞い、事前に想定していなかった得失をもたらす行為等である。

一方、対象者の信頼性行動を知覚し、かつ、それが「意外」なものなら、原因帰属プロセスが駆動される。この原因帰属プロセスにおいては、人々はまずその信頼性行動をもたらした「外的要因」(すなわち、その信頼性行動を導く利己的な誘因)を検索する。この探索に費やされる認知資源(すなわち、心的な努力)は、その時点の誠実性の信頼の水準に影響を受ける。誠実性の信頼の水準が低い場合には、より注意深く(つまり、より疑い深く)外的要因を探索する。それ故、いくら外的要因を検索しても何ら見出せなかったとしても、「この人が誠実であるはずがない、探せば必ずや外的要因が見出せるはずだ」と考え、探索を取りやめることはない。一方で、誠実性の信頼の水準が一定以上の場合には、探索のため

に費やされる認知資源は相対的に低いものとなる。

この様な外的要因の探索を経て、外的要因が見出された場合、その外的要因に信頼性行動の原因が帰属される。その結果、その行動が対象者の“誠実性・倫理性”が原因として為されたと考える傾向が低減し、誠実性の信頼が低く見積もられてしまうこととなる。これが、本稿 2. (3) にて指摘した安心装置が誠実性の信頼を低減させてしまう、という効果の理論的理由である。

一方、もし、外的要因が見出せないままに、外的要因の探索が打ち切られたのなら、ここで初めて、協力行動の原因が、対象者の“誠実性・倫理性”に帰属されることとなる。こうしてようやく、誠実性の信頼が向上することとなる。

(3) 誠実性の信頼の醸成する3つの条件

以上のプロセスモデルが妥当であると考えるなら、誠実性の信頼が向上するためには、次の3つの必要条件が全て満たされることが必要であることとなる。

- (条件1) 対象者の信頼性行動を知覚する。
- (条件2) 対象者の信頼性行動を「意外」だと感じる。
- (条件3) 対象者の信頼性行動を誘発するような外的要因を見出すことができない。

この3つの条件が誠実性の信頼の向上を図るための必要条件であるとするなら、「一旦低下してしまった誠実性の信頼の回復」を期待することが、極めて難しいことが分かる。

もし仮に、いかなる時も政府が常に国民の信頼に足る行動を取っていたとしよう。しかし、それだけでは、誠実性の信頼は向上しない。なぜなら、例えば政府が常日頃から国民の日常生活に資する公共事業を為していたとしても、それが極めて日常的な風景であるのなら、原因帰属プロセスが駆動されないからである。

そうした中、千載一遇のチャンスとして、人々が「意外」に思ふような信頼性行動をなしたことがあったとしても、必ずしも誠実性の信頼の向上は見込めない。なぜなら、その行為をしたのが、結局は業界の利益のためにやっただけではないか、あるいは、マスコミに対して「いい格好」をしようと考えているからではないか、等と見なされてしまえば、外的帰属がなさ

れてしまうからである。そしてかえって、誠実性の信頼が低下してしまうことすら起こりかねない。

こう考えれば、一旦低下してしまった誠実性の信頼は極めて困難な作業であることが分かる。

しかし、仮にそれが極めて難しいとしても、必ずしも不可能とは言えないだろう。だとするならば、それは一体どのような方途なのだろうか。以下本稿では、その点についてさらに検討を進めることとしたい。

4. 安心装置の装着

(1) 理論的背景

誠実性の信頼の向上をもたらす方途の第一の可能性として考えられるのが、中谷内と渡部(2002)¹⁴⁾が指摘している“自主的な安心装置の装着行為”である。

彼らは、安心装置には既に本稿2.(3)でも論じた様に様々な弊害があることを踏まえながらも、それを強制的にではなく「自主的に」装着するのなら、誠実性の信頼の向上をもたらすのではないかと論じている。これは、安心装置の自主的な装着行為が、装着者の信頼性を表すサインとなるためだと論じている。実際、彼等は、この仮説をいくつかの心理実験により検証し、その妥当性を確認している^{15), 16), 17)}。

彼らの実験結果を、本稿の帰属理論をベースにした信頼醸成プロセスモデル(図-2)の観点から解釈すると、次のように説明することができる。

安心装置の装着行為は、信頼醸成プロセスモデルの観点で言うならば、その行為の実施者の信頼性に基づいて実施される“信頼性行動”である。すなわち、信頼醸成のための(条件1)を満たす行為である。さらに、安心装置を装着すればそのコストを支払うのは装着した本人であり、しかも、不誠実な行為をすれば何らかの制裁を受けなければならない以上、その安心装置は、本人に「得」というよりはむしろ「損」のみをもたらすものと認識されるであろう。それ故、その装着行為には「意外性」があり、しかも、その背後には外的要因が特に無いように思われるであろう。それ故、(条件2)と(条件3)の双方を満たしている。すなわち中谷内・渡部(2002)¹⁴⁾が主張する「安心装置の自主的な装着」は、本研究のプロセスモデルの観点から考えるならば、確かに、誠実性の信頼の醸成をもたらす信頼性行動と見なすことができるのである。

(2) 国土交通省における「安心装置」

ここで、政府に対する信頼問題を考える上で特に国土交通行政に的を絞る、行政側が自主的に装着可能な「安心装置」として何が考えられるのかを検討すると、情報公開の推進や業務中止権限を持つ査察機関の設置、あるいは、事業決定権の住民への委譲等、いくつかのものが考えられる。しかし、

これらの多くは、現行憲法が保障する間接民主制(ミル, 1861)¹⁸⁾の制度的枠組みの中で必ずしも正当化され得ない。

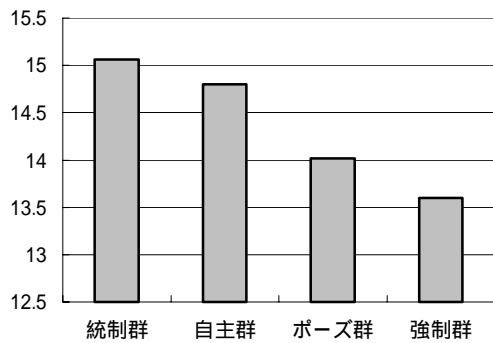
そう考えるならば、現時点での行政の中でも十分現実味のある安心装置として「情報公開」が考えられる。ただし、既に平成13年から情報公開法は施行されている上に、業務中止権限を持つ査察機関の設置や事業決定権の住民への委譲に比べるならば、実効性のある安心装置とは言い難い。なぜなら、情報公開制度は「監視機能」を持つものの、直接的な「制裁機能」は具備されていないからである。したがって、仮に国土交通省が自主的に情報公開をしたとしても、中谷内と渡部が報告^{14), 15), 16), 17)}している程に、強い信頼醸成効果が得られない可能性も考えられる。

一方、情報公開を行ったとしても、それが「強制的」なものであったり、あるいは、情報公開をするのが信頼の醸成を意図的に狙ったものであったのなら、誠実性の信頼は向上しないどころか、かえって低下することすら懸念される。なぜなら、そうした場合には、人々は、情報公開を行う「外的要因」を認知することとなるからである。それ故、信頼醸成のために必要とされる(条件3)が満たされず、外的帰属がなされることとなる。その場合、図-2のプロセスモデルに示した様に、誠実性の信頼が低く見積もられ、その結果として、誠実性の信頼が低下してしまうことが予想される。

(3) 心理実験

ここで、以上の理論的予測を検証するために、針谷と筆者が行った心理実験のデータを紹介しよう(針谷・藤井2002)¹⁹⁾。この実験は、東京工業大学の学生216名を対象とするものであり、1)道路建設計画において、国土交通省による「談合」に関わる不祥事が発生していること、2)それにも関わらず、国土交通省は道路建設計画を決定した、という内容から構成される仮想事件を報ずる新聞記事の読了を要請した。その上で、国土交通省のその後の対応についての文章の読了を要請した。そして、被験者を、国土交通省が自主的に情報公開を行うと教示される「自主群」、国土交通省は自主的に情報公開をするもそれは信頼の醸成を意図して行ったものには過ぎないと教示される「ポーズ群」、国土交通省が強制的に情報公開をさせられたと教示される「強制群」、そして、国土交通省の行為について特に教示を受けない「制御群」の4つのグループに無作為に割り付けた(なお、尺度や実験条件の詳細は、図-3の注を参照されたい)。

図-3に、各群の誠実性の信頼に関する尺度平均を掲載する。この図に示すように、情報公開について特に記述していない制御群と、「自主的に」情報公開を行った自主群とは、ほとんど差が見られない($t(df=106)=0.26, p=.40$)。すなわち、「自主的に」情報公開を行った、ということを理解したとしても、それによって誠実性の信頼が向上することは無かったのである。これは、先にも述べたように、この実験時点で既



注1) 各実験条件において提示した国土交通省側の対応についての記述は、以下の通り。
 ・自主群: 「国土交通省は、要請された情報は全て公開する事を、世論に強制されるまでもなく、自主的に取り決めました」
 ・ポーズ群: 「国土交通省は、要請された情報は全て公開する事を、世論に強制されるまでもなく、自主的に取り決めました。ただしその取り決めは、住民からの信頼を狙ったものには過ぎませんでした」
 ・強制群: 「国土交通省は、要請された情報は全て公開する事を、世論に強く要請され、強制される形で取り決めました」
 ・統制群: 国土交通省の対応についての記述は無し。
 注2) 以下の5つの項目に「全くそう思う」から「全くそう思わない」までの7段階の指標で回答を要請した: 「国土交通省は良心的である」、「国土交通省はまじめである」、「国土交通省は深く反省している」、「国土交通省は国民のことを思っている」、「国土交通省は誠実である」。信頼性分析を行った所、クロンバックの α 係数が0.83と十分な水準となった。については、上記5項目の合計値として、誠実性の信頼の尺度を構成した。

図-3 情報公開に伴う誠実性の信頼の変化に関する実験結果

に情報公開法が施行されていたこと、ならびに、「情報公開」は、安心装置としては強力なものではなかったことが原因と考えられる。

一方、ポーズ群においては制御群よりも誠実性の信頼は低く ($t(df=105)=1.05, p=.14$)、かつ、強制群においてはさらに低い ($t(df=105)=1.49, p=.07$) という結果となった。これは、わざわざ経費と人的資源を少なからず投入して情報公開を行っても、それが「人々の信頼を勝ち取るために行った」というものであったり、あるいは、世論の声の高まりに押される形で強制的に実施したものであるのなら、誠実性の信頼は向上するどころか、かえって低下してしまう、ということを示している。これは、本研究のプロセスモデルの妥当性を支持する実証的知見である。

(4) 情報公開の問題点

以上に述べた針谷・藤井(2002)¹⁹⁾の実験結果は、「自主的」な安心装置の装着(情報公開の実施)は、理論的には誠実性の信頼の向上をもたらす可能性が考えられるものの、実際の国土交通行政において有効なものとはなり難いことを含意している。そして、それが強制的なものであったり、信頼の醸成を意図的に狙ったものであるのなら、かえって誠実性の信頼が低下してしまうという、逆効果をもたらされてしまう可能性を含意している。

しかも、情報公開そのものには、その導入経緯に関わらず、2.(3)にて論じた様々な弊害があることを忘れてはならない。安心装置を「装着する」というその時点において誠実性の信頼の向上をもたらし得るとしても、その時点以降には、安心装置を維持していくためのコストも必要であり、かつ、安心装置があるが故に、かえって、誠実性の信頼が低下していくことすらあり得るのである。

この様に、「情報公開」は国土交通行政において、あるいは、行政一般において、国民の信頼の醸成を図る上で効果的であるどころか、逆効果をもたらしかねない。少なくとも国民の信頼の醸成という観点から言うなら、情報公開は金銭的、人的な資源を浪費するにしか過ぎない方途かも知れない。

もしも安心装置の装着による信頼の醸成を期待することは必ずしも得策ではないのなら、他にどのような手だてが残されているのだろうか。

5. 「痛み」を伴う「大義」ある公共事業の推進

(1) 理論的背景

言うまでもなく、政府の全ての事業は、公共の利益に資する公共事業である。したがって、政府の平常業務そのものが、元来、政府の信頼性や誠実性に基づく自発的な行為、すなわち“信頼性行動”に他ならない。

しかし、既に指摘したように、信頼性行動の原因を探ろうとする原因帰属プロセスを駆動する「意外性」があり(条件2)、そして、その信頼性行動の外的要因が存在しない(条件3)場合において初めて、その信頼性行動の原因が内的な誠実性に帰属され、それによって誠実性の信頼の向上が期待される。この点を踏まえたとき、原因帰属プロセスを駆動せしめるような、国民にとって「意外性」のある国土交通省の政策とは一体どのようなものなのだろう。

筆者は、それはおそらく、「人々一人一人には利己的な損失をもたらしてしまうものの公共の利益に資する公共事業を、国民に適切な説明を行いつつ進めていく」という行為ではないかと考える。より口語的に換言するなら、

「大義についての国民理解を求める努力を重ねつつ、国民の痛みを伴う公共事業を推進する」

という政府活動の「王道」とも言うべき当然の行為をなす事に他ならないと筆者は考える。

先にも指摘したように、公共事業が、公共の利益に資するものであり、したがって何らかの「大義」(すなわち「重要な意義(広辞苑)」)を持つものである以上、それを為すという行為はそれ自体で信頼性行動である(条件1)。一方、「痛み」を伴うものであるなら、人々はその公共事業に注意を向けずに

はおれない。したがって、人々において必然的にその行為の原因帰属プロセスが駆動されることとなる(条件 2)。例えば、住民の立ち退きが必要な道路建設や、ロードプライシングなどの負担を一人一人の国民に強いる施策は、国民に一時的な利己的な不利益、すなわち「痛み」をもたらす。そのような時、国民は「なぜ政府は、我々に不利益をもたらすような公共事業を、わざわざ行おうとするのだろう」と、その原因を必然的に考えることとなる。

最後に、国民が、政府が提案・実施した公共事業は、政府の「利己的⁵⁾な利益」のために実施されたのではなく、「公共的な利益」の増進のための「大義」あるものなのだと理解するのなら、(条件 3)も満たされることとなる。無論、その公共事業に「痛み」が伴う以上、国民がその大義を理解することは必ずしも容易ではないかも知れない。しかし、その公共事業の大義を説得力ある形で国民に語りかける努力を怠らなければ、国民理解が得られる可能性は皆無ではないだろう。

この様に政府は、「大義」ある公共事業を推進するだけで、例えそれによって国民に「痛み」がもたらされようとも(あるいは、むしろ「痛み」がもたらされるからこそ)、国民信頼を得ることができるものと期待できるのである。

(2) 心理実験

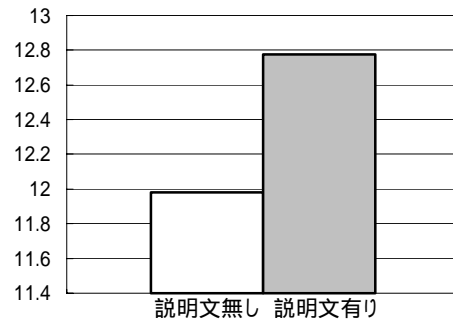
こうした「痛み」を伴う公共事業の推進によって信頼が醸成されるとの仮説に関しては、それを裏付ける傍証的事例⁶⁾を挙げるができるが、それだけでなく、実証的な知見として、一つの心理実験の結果を挙げることもできる(宮川・藤井, 2004 参照)²⁰⁾。

この実験は、インターネットにおいて行ったシナリオ実験であり、被験者には、とある仮想都市の郊外に住み、その都市の都心部に通勤していると想定するよう教示した。そして、居住者やバス、緊急車両などの一部の車両を除く全ての一般車両の都心部への乗り入れを禁止し、それに違反した場合には罰金を課すという法律が導入されることとなった、と教示した。なお、本実験では、本実験のシナリオを現実的に理解可能な被験者を対象とすることを意図して、自動車通勤者のみを抽出することを目的として実施したインターネットによる事前調査を行い、自動車通勤者を特定した上で、その中から被験者を無作為に抽出した。

さて、被験者は、「説明の有無」によって異なるグループに無作為に割り付けられた。ここに、説明の有無とは、シナリオ文において法律の導入について言及する直前において、

「その都心部には慢性的な道路交通渋滞が生じ、その結果、『大気汚染』『周辺環境の悪化』が深刻な問題となっている。」

という一文が挿入されているか否かを意味している。



注) 以下の4つの質問文を用いて、「全くそう思う」から「全くそう思わない」までの5件法で測定した: 「この法律を制定した行政は、信頼できると思いますか?」「行政は、どれくらい真剣に交通問題に取り組んでいると思いますか?」「行政は、交通問題をどれくらい深刻に捉えていると思いますか?」「行政はどれくらい誠実に交通問題の解消を目指していると思いますか?」。信頼性係数 α が0.97であったことから、それらを合計して「誠実性の信頼」尺度を構成した。

図4 痛みを伴う大義ある公共事業の実施における、大義に関する説明文の有無による誠実性の信頼の変化

以上の実験設定は、本稿で述べている仮説、すなわち、「大義についての国民理解を求めつつ、痛みを伴う大義ある公共事業を実施することによって誠実性の信頼が向上する」という仮説を直接検定するために設計されたものではない。しかし、流入規制という「痛み」を伴い、しかも、渋滞や環境問題のためには効果的であろうと考えられる「大義」ある公共事業を進める際に、大義についての適切な説明が如何に重要であるかについての実証的証拠の一つを与えるものと位置づけることができる。

図-4に、罰金額として1000円を仮定した場合の、それぞれの実験条件(それぞれ200名ずつ)における行政に対する誠実性の信頼の平均値を示す(なお、誠実性の信頼の尺度の詳細については、図-4の注を参照されたい)。この図より明らかな様に、上述の説明文を一つ挿入する条件の方が誠実性の信頼が高いことがわかる(t検定より、説明文の有意な効果が確認された($t[462] = 2.36, p = .019$))。

この結果は、「痛みを伴う大義ある公共事業」においては、その趣旨を理解するか否かが行政に対する誠実性の信頼に重要な影響を及ぼすことを含意している。痛みを伴う公共事業であっても、その大義に一定の理解を示すのなら、誠実性の信頼は確保されるのである。しかも、「大義の理解」は、環境や渋滞の対策であるという客観的な一文を一読するだけでも達成されたのである。

6. おわりに

(1) 総括

本稿冒頭では、国民の信頼が無ければ政府の全機能が停止してしまう程に、行政一般において国民の信頼の問題が極めて重大な意味を持つことを指摘した。その認識の下、行政に対する国民の信頼の向上をもたらす方途を、信頼形成の心理プロセスに関するモデルを提案し、国土交通行政に関わる事例を中心に想定しつつ検討した。

本稿で検討した具体的方途は、次の2つである。行政の透明性の確保と、説明を伴う公共事業の推進である。

行政の透明性の確保とは、情報公開や、事業実施にPIプロセスを導入していくことなどを意味している。しかしながら、行政の透明性の確保は、信頼形成の観点から考えるなら、特定の条件の下で一定の有効性を持ちうるものの、様々な弊害をもたらすものであることを実証データも交えつつ論証した。すなわち、世論から強制されるまでもなく、「自主的」に情報公開等を進めるのなら、国民の信頼の醸成を期待できるかも知れない、しかし、世論に情報公開を強制されたとの印象が存在する場合には、あるいは、国民の信頼を勝ち取ることを意図的に狙って情報公開を進めるとの印象が持たれたのなら、かえって信頼の水準が“低下”してしまうのである。しかも、行政の透明性を確保するためには、金銭的、人的資源が少なからず必要である。それ故、それによって本来為すべき公共事業の規模を縮小せざるを得なくなるとの問題も存在している。

その一方で、本稿では、国民の誠実性の信頼を勝ちえるためのより効果的、かつ、本質的な方途は、「大義についての国民理解を求め、努力を重ねつつ、痛みを伴う公共事業を推進する」というものであることを、心理学上の理論とデータを援用しつつ指摘した。

ここで、「大義」ある公共事業を実施することが、行政に対する信頼の向上に資するであろうという主張は、我々の常識的な直感にも十分に一致するものである一方で、一人一人の国民に「痛み」がもたらされる公共事業を推進することが信頼の醸成につながる、という主張は、必ずしも常識的な直感に一致しているとは言えないかもしれない。

しかし、大多数の国民は、テレビや新聞のマスコミ報道に触れることはあっても、日常生活の中で行政や政府や公共事業のことを、真剣に考える時間は、少なくとも行政や公共事業に関わる専門家等に比べると長くない。その点を踏まえるなら、国土交通行政が何を行おうとも、国土交通行政の信頼の水準が変化することはほとんど期待できない。ところが、その公共事業が一人一人の「痛み」を伴うものであるのなら、人々は政府に意識を向け、そして行政の誠実性を吟味せざるを得ない。換言するなら、「痛み」があるが故に、政府の公共事業についての原因帰属プロセスが駆動されるのであり、だからこそ、政府の誠実性の信頼の向上がもたらされる機会が訪れるのである。

ただし、その機会が、誠実性の信頼の醸成をもたらすもの

であると同時に、信頼の崩壊を導き得る「危機」でもある、ということ忘れてはならない。原因帰属のプロセスにおいて、公共事業の原因が政府の誠実性に帰属されれば、誠実性の信頼は向上するもの、行政や業界の「私腹を肥やす」ために公共事業を為そうとしているに違いないと認識されてしまえば、誠実性の信頼は低下してしまうのである。

それ故、信頼の醸成と崩壊のいずれがもたらされるかを分ける最も重要な要素は、国民に対する「大義に関する説明」なのである。実際、「都心部への自動車流入規制」というドライバーにとっては「痛み」を伴う政策であっても、それが公的な目的のために為されるという点を申し添えるだけで、行政への信頼水準は有意に向上するであろうことが、心理実験より示唆されたのである。

(2) 信頼の醸成に向けて

ここで、そもそも公共事業と名の付く事業において、「痛み」が一切ないものなど、極めて考えがたい、という点を改めて主張したい。すなわち、少なくとも一部の国民の短期的な利己的損失を伴わないような公共事業など、あり得ないのである。なぜなら、「痛み」が一切無いような事業であるなら、人々はその事業の恩恵に預かるために、喜んで出費するだろうからである。そうであれば、政府が公共事業として実施するまでもなく市場に任せればよい。

しかしながら、多くの局面において、「痛み」を伴う事業が長期的広域的な公益の増進の観点から必要とされている。交通行政が無ければ国民の自由な活動も経済活動も何もかも停止するだろうし、治水事業が無ければ国民の生命と財産は重大な危機に直面する。そういう長期的広域的な視点から必要とされている事業があるのなら、例え一部の国民に「痛み」がもたらされ、それによってその人々から反発を受けようとも、より大きな大義のために誰かがその事業を為さねばならない。その事業を公共事業という形で進めることこそ、政府の最も基本的な任務に他ならない。

これを「信頼性行動」と呼ばずして何と呼べばよいのだろうか。そう考えるのなら、本来、政府・行政ほど誠実性の信頼を勝ちえることができる組織はそう易々とは存在しないとさえ言えるのではなからうか⁷⁾。

それにも関わらず、現在、行政・政府に対する国民不信は決して小さなものではないように思える。それはどこに問題があったのか。本稿で述べた心理学上の議論に基づくのなら、その原因は次の一点にあることが浮かび上がる；

“公共事業の「大義」に関する説明不足”

確かに、これまでの公共事業においても、政府は繰り返し国民に説明をし、国民の理解を得るための努力をなしてきたことだろう。特に、特定の公共事業においては、事業の実施

主体は、それこそ一軒一軒の関係者の自宅を巡り、理解を得るための努力をなしてきたであろう。しかしながら、はたしてその努力の中で、「大義に対する理解」を得ることが第一の努力目標とされてきたのだろうか。

例えば、我が国の国民は、なぜダムや高速道路や橋が必要なのかを理解しているのでしょうか。もちろん、「ある程度」の理解は得られていることではある。しかし、もしそれが「十分な水準」でないとすれば、情報公開や行政の決定プロセスの透明性を挙げる努力をする前に、各種の社会基盤の必要性を、歴史や文化や経済や防災や安全保障の観点まで含めて、誰もが理解できるように、繰り返し国民に説明し続けることが先決なのではなからうか。

あるいは、特定の公共事業において、その公共事業が一部の住民に「痛み」をもたらすが故に、住民の理解がなかなか得られないという状況があったとしよう。その場合、住民ひとり一人にその「痛み」の代償として様々な補償を検討し、提示することは不可欠であろう。しかし、そうした補償を説明するよりも以前に、その公共事業がなぜ必要とされているかの「大義」を、毅然と説明する最大限の努力をなしてきたのだろうか。

確かに、他者からの信頼を得ることは容易ならざることである。特に、一旦崩壊した信頼の回復を期待することは、困難を極める。しかし、そうであるからといって姑息な手法で信頼の醸成を図るのなら、本稿の議論が暗示するように、事態はさらに悪化し、信頼はますます崩壊してしまうこととなる。

だとするならば、逆説的ではあるが、信頼の回復を真に願うのなら、信頼の問題を忘れ去る以外に道はない(渡部, 2003)³⁾。そして、あるべき公共事業のあり方を、そして真の大義とは何なのかを、政府・行政の様々な段階のそれぞれにおいて誠実に考え続けていかなければならない。その過程の中で、国民の意見を問うべきものがあるのなら国民に問いかけ。その上で、それまで行政内部で検討してきた公共事業に積極的に修正を加え、場合によっては、当初の予定を変更した公共事業を取りやめることも重要とならう。しかし、いかなる時も、その公共事業の「大義」を国民に「語りかける」ことを忘れてはならないのである。

無論、国民に語りかける以上は、政府・行政は、次のように信じなければならない。

「必ずや国民は、大義を理解するに違いない」

すなわち、行政に対する国民の信頼の問題の根本には、国民に対する行政の信頼の問題が横たわっているのである(藤井, 2003, 12章参照)。

他者への疑念は、他者からの疑念を生まざるにはおれない。他者を信ぜずして、他者からの信頼を得ることなどないのだ。あるべき公共事業を真摯に考え続け、国民を信じ、大義を語

り続ける。その果てしない営為の果てに、おぼろげながらに見えるものが「よい社会」なるものに違いない。その時にもし、信頼の問題を考える観察者がいるなら、その観察者は政府への揺るぎない信頼を国民の中に見出すに違いない。その日に向けて、行政も専門家も、あるべき公共事業の大義とは何かを見定める精神を片時も忘れてはならないのである。

補稿：大義について

土木学会論文集編集小委員会の本稿の査読の過程において、匿名の査読者から「大義」に関する様々な貴重なご意見をいただいた。そのご意見はいずれも、無視せざる重要なご指摘であり、多くの読者が共通に抱く疑念ではなからうかと思われた。すなわち、「公共事業の大義を説明するとはどういうことか」「政府・行政も誤ることもあるのではないか」「大義がない公共事業が行わないということも必要ではないか」というご指摘であった。本稿は、「政府・行政に大義がある」という前提のもとで、いかにすれば政府・行政への信頼が得られるのかという点に論点を絞ったものであった。それ故、「大義」にまつわる議論を本稿に記述するよりは、本稿とは独立した形で別途記述することの方が得策であろうと考えた。そうした経緯から、本稿では、大義に関する補稿を本論文に「補稿」として付加することとした。

さて、本稿は基本的に政府・行政には必ず「大義」があるということ为前提とした議論を展開したものであったが、ここに、大義ある公共事業とは、公共の利益に資する公共事業を意味している。そして、公共の利益と各人の私的利益とのコンフリクトという形で記述される「社会的ジレンマ」が現実の社会には必ず内包されていることはかねてより繰り返し指摘されてきているところである⁴⁾。それ故、各人の私的利益の間の種々のジレンマを調整し、公共の利益の増進を図る存在として、「個人」を超越する存在が不可欠であることは、必然的帰結である、というのが本稿の基本的な立場であり、その点については既に脚注[7]で論じた通りである。そうした個人を超越する存在として想定されるのが、政府・行政である以上は、政府・行政は定義上、「大義」を持つ言うことができる。

しかしながら、この前提は、政府・行政が「無誤謬」であることを主張しているのでは決してない。公共利益増進のためには政府・行政が必要であるという命題と、政府・行政が無誤謬であるという主張との間には、論理的関係性は存在しない。これまでの歴史を一瞥すれば、世界中の政府・行政が、歴史上のいかなる時においても、様々な誤謬を侵し続けてきたことは間違いない。そして、これからも、全ての国と地域の政府・行政が、過ちを犯し続けることも間違いないだろう。

しかしながら、政府・行政がこれから過ちを犯し続けるであろうということと、その政府・行政が信頼されることのない存在であるということもまた、論理的に等価な命題ではない。すなわち、過ちを犯し続ける存在であってもなお、政府・行政は

国民の信頼を得ることは可能なのである。なぜなら、既に本文、図-1にも掲載したように、信頼の本質は、意図の誠実性に他ならないからである。

政府・行政が公共の利益の増進のための努力をなしている以上は、そして、政府・行政が当該の国や地域、当該の時代の中で一定以上の能力を持った人々の集団である以上は、いかなる公共事業であったとしても、それには「正当なる根拠」が皆無であるはずがなかろう。だとするなら、政府・行政が信じた「正当なる根拠」を、そのままの形で国民に伝達することは、決して現実的に不可能ではなかろう。

本稿で主張している「大義の説明の必要性」は、たかだかこの程度のことを意味しているに過ぎない。すなわち、政府・行政が考えた大義についての正当なる根拠を国民に説明することこそが、信頼の醸成という観点から考えたときに、重要な役割を担うであろうことを主張しているにしか過ぎない。これが、本稿の重要な第一の主張なのであった。

そして本稿の第二の主張は、本文6.(2)で論じたように、たかだかその程度の説明をすら、「痛み」を国民に与えることの「気後れ」から、政府・行政は、国民に対して十分になしていないのではないかという点であった。こうした「気後れ」から、きちんとした説明を回避してしまえば、政府・行政は信頼を獲得する最大の好機を逃してしまうこととなる、ということが心理学的に予測される事態なのであった。

そしてさらには、「痛み」を与えることの「気後れ」から説明を回避してしまうことの問題点は、これだけにとどまらない。もしも、政府・行政が考えている「大義」を説明した時に、国民から「理性的な反論」が得られたとするなら、それは、より望ましい公共事業のあり方を考える好機となり得るであろう。そうした「理性的な反応」を踏まえた上で、政府・行政が考えていた公共事業をさらに良いものに改編することも、あるいは、場合によっては必ずしも必要ないという理由から取りやめることも可能となるであろう。ところが、国民に対する「気後れ」のために、政府・行政が適切な説明をなさなければ、この好機を失うこととなる²¹⁾。この好機を失うのは、公共の利益の観点から大きな損失となるだろう。こうした折角の好機を失わないためにも、行政・政府が大義なりと考えた事柄は、積極的に国民に問いかけることがやはり重要なのである。

無論、国民から必ずしも「理性的な反論」だけが返されるのでは決してないだろう。国民の一部が、あるいは、場合によっては国民の大半が、「非理性的な反論」だけに終始することすらあり得るだろう。しかしその時こそ、「気後れ」せずに、「理性的な反論」が国民から帰ってくるかもしれぬと信頼して、政府・行政は、自らが信ずる大義を毅然と語り続けることが必要となるのである。その果てに、本稿の心理学上の理論が含意するように、政府・行政に対する信頼が醸成される可能性が生ずるのである。すなわち、本文の結論部分で指摘したように、国民からの政府・行政に対する不信の根底には、政

府・行政からの国民に対する不信感の問題が横たわっているのであり、国民からの信頼を得るためには、政府・行政の側から国民を信頼することが重要なのである。これが、本稿で述べた心理学上の信頼についての理論の最大の政策的含意なのである。

謝辞: 信頼の醸成を考えるにあたり帰属理論が重要な役割を担うであろうという理論的着想は、早稲田大学竹村和久教授、慶應義塾大学吉川肇子助教授との議論を通じて得たものです。また、本稿で論じた自主的な安心装置の提供に関わる諸議論は、帝塚山大学中谷内一也教授、京都大学渡部幹助手との議論を大いに参考にさせて頂きました。ここに記して、深謝の意を表します。

注

- [1] 政府(government)という概念は、英米系国家では、立法・司法・行政の三権の総称であるが、日独系国家では、特に内閣と行政機関を示すことが一般的である。ここに、内閣とは、行政権を担当する最高府であることから、日本における「政府」とは、行政権の執行機関を示す。一方で、一般に「行政」という言葉は、行政的活動を意味する場合もあるが、行政権の執行機関という意味で用いられる場合も多い。その意味において、政府と行政は、概念的に同様ものとして使用されることが多い。ただし、日常用語においては、政府という言葉は行政という言葉よりも、よりスケールの大きい行政機関を意味する言葉として使用されるという傾向があるものとも考えられる。ただし、繰り返しとなるが、そうした差異はあったとしても、少なくとも日本では両者は概念的に同じ内容を意味するものであることから、本稿では両者をとりたてて区別せず、文脈に応じて、すなわち、執行される行政の規模を参照しつつ、政府と行政という言葉に適宜併用する。
- [2] 本稿では信頼の構造を論ずるにあたって、山岸(1998)⁵⁾の分類を踏襲するが、読者の便宜のためにいくつかの用語を山岸(1998)⁵⁾とは事なるものにした上で論じている。本文に、「狭義の信頼」を「誠実性の信頼」と呼称することを記述しているが、それ以外にも、能力についての信頼、意図についての信頼という用語は、山岸(1998)⁵⁾では、能力についての「期待」、意図についての「期待」と呼称されている。
- [3] ここで論じている安心装置の装着の問題点に関する議論は、藤井(2001)¹¹⁾にて論じた、社会的ジレンマの解消を目指した「構造的方略の限界(3.(1)参照)」の議論と同様である。なぜなら、安心装置の装着は、「環境要因の変革」の一種である以上、構造的方略の一種なのである。その一方で、後に述べる「誠実性の信頼の確保のための方略」は、最終的に「誠実性の信頼」という心的要因の変容を目指すものである以上、「心理的方略」の一種と位置づけることができる。
- [4] ここに、「倫理性」とは、特定の社会的規範に自らの行動を合致させようとする、非帰結主義的(non-consequentialim)な道徳的傾

向性を意味し、「誠実性」とは利己的利益のみに執着せず、他者の利益にも配慮した上で種々の選択や判断を行う、帰結主義的(consequentialism)な独特的傾向性を意味する。

- [5] そもそも、公共主体である政府に「利己的」「利他的」といった観念は成立し得ない。ただし政府であっても、国民の主観の中で擬人化されれば、残念ながら主観的に「利己的」という観念が生じてしまうこととなる。なお、協力的な行動を理論的に定義するには、社会的ジレンマという構成概念を想定することが得策である。詳細については、藤井(2003)⁴⁾を参照されたい。

- [6] 信頼醸成に関する「痛み」の認知の重要性は、例えば、平成13年に我が国において発足した小泉政権が、発足以降、驚異的な高支持率を誇っていたという事例からも傍証的に含意される。その背景には様々な理由が考えられるであろうが、その主要な理由の一つとして、国民が小泉首相の誠実性を信頼していた、という点が挙げられるであろう。

なぜ国民は小泉首相の誠実性を信頼していたのであろうか。それには様々な状況的要因は考えられる。それこそ、首相の「表情」や「話し方」が重要な役割を演じたであろうし、「抵抗勢力と戦う」という構図、そのものが果たした役割も大きかったであろう。それらを全て踏まえたとしても、とりわけ重要な一つの条件として「痛み」を伴う構造改革の必要性を繰り返し世論に訴えかけていた、という点を挙げることができるのではなからうか。

例えば、小泉首相は首相就任当初、「米百俵」の逸話(明治のはじめ、戊辰戦争で焼け野原となった長岡城下に支藩の三根山藩から見舞いとして百俵の米が贈られてきた。しかし、ときの長岡藩の大参事・小林虎三郎は、この百俵の米を藩士に配分せず売却し、その代金を国漢学校の資金に注ぎ込んだ)を挙げつつ、長期的な公的利益の増進を図るのなら、短期的な「痛み」を国民ひとり一人が耐えつつ構造改革を遂行することが必要であることを繰り返し主張していた。この主張に触れた多くの国民は、構造改革の必要性、ならびにそれに伴う痛みを耐えることの必要性(すなわち、「大義」)に同意するとともに、国民にとって「耳障り」なことを口にするのを避けてきた旧来の政治家像と異なる姿を小泉首相の中に見出したことであろう。そしてそれを通じて、小泉首相の誠実性を信頼したのではなからうか。

なお、以上の議論は、小泉政権の「構造改革」の政治的な是非を論じているものでは決して無く、あくまでも、本稿が提案する仮説を傍証する一つの事例として論じているに過ぎない。公共事業の是非を論ずるために最低限必要とされる政治哲学上の基本的要件(例えば、藤井(2004)^{22), 23)}を参照されたい)を踏まえるなら、小泉政権が推し進める構造改革の政治哲学的妥当性はほぼ見いだせないと言っても過言ではない。

- [7] 「長期的・広域的な利益に資する行動」と短期的・利己的な利益に資する行動とが乖離する状況は一般に「社会的ジレンマ」と呼ばれており、我々の社会の至る所に潜んでいることが知られている(藤井, 2003)⁴⁾。こういう状況では、短期的・利己的な利益を部分的に犠牲にすることで、長期的・広域的な利益の大きな

増進が期待できることとなる。こういう社会的ジレンマ状況がある以上、政府の存在が不要となることなど原理的に考えられない。

参考文献

- 1) 土木学会: 合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会, 2004.
- 2) 藤井 聡: 総論賛成・各論反対のジレンマ: 合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会, pp. 31-45, 2004.
- 3) 渡部 幹: アキレスと亀と信頼の醸成: 合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会, pp. 46-63, 2004.
- 4) 藤井 聡: 社会的ジレンマの処方箋: 都市・交通・環境問題の心理学, ナカニシヤ出版, 2003.
- 5) 山岸俊男: 信頼の構造 - ところと社会の進化ゲーム -, 東京大学出版, 1998.
- 6) Cook, K.S.: *Trust in Society*. Russell Sage Foundation, New York, 2001.
- 7) Kreps, D.: Corporate culture and economic theory. In J. Alt and K. Shepsle (EDs.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Boston: Harvard Business School Press, 1990.
- 8) 矢野晋哉, 藤井聡, 須田日出男, 北村隆一: 土木事業に関する賛否世論の心理要因分析, 土木計画学研究・論文集 20 (1), pp. 43-50, 2003.
- 9) 藤井 聡: 需要の創造 / 決意の計画, 土木学会誌, 88, (7), pp. 31-32, 2003.
- 10) <http://www.mlit.go.jp/>
- 11) 藤井 聡: TDM と社会的ジレンマ: 交通問題解消における公共心の役割, 土木学会論文集, No. 667/IV-50, pp. 41-58, 2001.
- 12) Dawes, R. M.: Social dilemmas, *Annual Review of Psychology*, 31, pp. 169-193, 1980.
- 13) Heider, F.: *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York: John Wiley & Sons, 1958.
- 14) 中谷内一也, 渡部幹: 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, 2002.
- 15) 中谷内一也, 渡部幹: 信頼の構築(2), 日本グループダイナミクス学会第 50 回発表論文集, pp.56-57, 2003.
- 16) 中谷内一也, 渡部幹: 信頼の構築(3) 信頼獲得に関する人質供出と“実績”との比較, 日本社会心理学会第 44 回発表論文集, pp.168-169, 2003.
- 17) 渡部幹, 中谷内一也: 信頼の構築(4) 実験ゲームによる行動的指標, 日本社会心理学会第 44 回発表論文集, pp.170-171, 2003.
- 18) ミル, J.S.: 代議制統治論, 岩波書店, 1861[1997].
- 19) 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, No. 28, 2003.
- 20) 宮川愛由, 藤井聡: 規制的交通施策の受容意識構造に関する理論実証研究 信頼の決定的役割とその醸成 土木計画学研

究・講演集(秋大会), CD-ROM, No. 30, 2004.

稿原稿)

21) ミル, J.S.: 自由論, 岩波書店, 1859[1971].

22) 藤井 聡: 土木計画学の新しいかたち: 社会科学・社会哲学と土木の関わり, 計画学研究・論文集, 22 (1), 11-118, 2004.

(2004.10.7 受付)

22) 藤井 聡: 大衆の弄舌(ろうぜつ)と庶民の沈黙, 発言者, (投

NATION'S TRUST IN GOVERNMENT:

Trust development due to implementation of public works with justice

Satoshi FUJII

If peoples do not trust in government at all, they would not support government at all. Absence of trust in government would force government to stop implementing all the public works. With this recognition, this study tries to explore approaches to develop peoples' trust in government, while proposing a cognitive process model for trust development. Two approaches for trust development were discussed; that is, improvement of transparency of public works, and implementation of public works with egoistic and temporal losses for people. It was then discussed that the former approach has faults that is large cost for development of transparency and side effects of reduction of trust, and the latter is therefore only viable and effective.