

公共事業合意形成に及ぼす大衆性の否定的影響についての実証的研究*

Empirical Study on Negative Effect Caused by Vulgarity upon Consensus Building on Public Work*

小松佳弘**・羽鳥剛史***・藤井聡****

By Yoshihiro KOMATSU**・Tsuyoshi HATORI***・Satoshi FUJII****

1. はじめに

近年、多くの自治体において、PI (Public Involvement) が導入されており¹⁾、公共事業を実施するにあたり、住民がその計画プロセスに直接的に関与する機会が増えつつある²⁾。PIについては様々な利点が指摘されているが、特に住民のニーズの発掘・反映による公共事業の質の向上³⁾や、計画プロセスの公正性・透明性向上による合意形成や公共受容の達成⁴⁾等の効果が期待されているところである。

しかし、そうした意義がある一方で、PIを導入することにより、公共事業の質が低下する危険性も少なからず危惧される。なぜなら、公共事業を実施する上では、高度に倫理的、もしくは、専門的な判断が求められる場合が少なくなく、すべての住民が必ずしもそのような判断力を有しているとは限らないからである⁵⁾。さらに、迷惑施設の立地を巡る「総論賛成・各論反対」に見られるように、公共事業の計画プロセスに住民を関与させた結果、事業の実施に関わる合意形成問題や公共受容問題が深刻化することも懸念されている⁶⁾。

このように、PIについて、高い効果が期待されている一方で、そうした効果が必ずしも実現されるとは限らないとするならば、その原因は一体如何なるものであろうか。ここで、本来PIとは、従来その関与が完全に認められてこなかった住民に対して直接的に行政プロセスに関与する機会を与えようとする試みであると捉えることができ、この点を踏まえれば、行政への関与の当事者たる住民の資質やそのあり方が、PIがその長所を発揮する上での本質的な要件の一つになり得るものと考えられる。しかし、PIや合意形成に関わる従来の議論や研究において、住民参加の手続きやそでの公的な意思決定ルールに関しては盛んに検討がなされてきたものの、住民の資質や態度については十分に検討されてきたとは言えないものと思われる。そして、この重要な論点が見過ごされてきたが故に、社会一般において「万人に行政への関与の機会を与えるべきである」という風潮

が芽生えつつあるようにも見受けられる。しかし、そうした風潮こそが、行政への無責任な関与を助長するばかりか、人々の個人的な見解や関心に従って行政判断を下すことを善しとする安易な議論へと随する危険性を孕んでいることが懸念されることである。

このように一般の人々が行政あるいは広く政治一般に関与することに起因する問題は、古くから近代保守思想の源流たる思想家によって批判的に論じられてきた。その中でも、オルテガは「大衆の反逆」(1930)⁷⁾において大衆の有する負の可能性を痛烈に批判している。オルテガの大衆論の特徴は、大衆を政治的・社会的階級として捉えるのではなく、万人に共通する「心理的事実」として捉えようとしたところにある。オルテガによれば、大衆とは「凡庸であることを自認しつつ、何ら努力もせず責任も負わずに自らの権利を主張するような人々」であり、このような大衆が社会の中心に座ることによって様々な社会の問題が生じ得ることをオルテガが批判している。オルテガの大衆社会論は、1920年代のヨーロッパ社会を対象としているが、現代社会においても、前述したような無責任な政治参加を是認する社会的風潮が存在するとするならば、それはオルテガの論ずる大衆社会と符合するところであり、それ故オルテガの議論が今日の公共事業合意形成問題に対して示唆するところは依然として少なくないものと考えられる。

以上の問題意識に基づいて、本研究では、オルテガの政治哲学理論を踏まえて、個人の大衆性が公共事業に関わる合意形成に及ぼす否定的影響について実証的に検討することを目的とする。この目的の下、オルテガ「大衆の反逆」を基として、行政行為が一切変化しない状況でも、人々が大衆化することにより公共事業に対する合意形成が困難となるであろうという仮説を理論的に措定する。そして、アンケート調査を通じてその仮説を実証的に検証する。その際、個人の大衆性を測る尺度として、「大衆の反逆」を基として構成された大衆性尺度を用い、それら尺度が、政府・行政や公共事業に対する態度に及ぼす影響を分析することとする。

2. 理論反説

ここでは、公共事業を巡る合意形成問題に対して、人々の大衆化がもたらし得る帰結について検討する上で、オルテガの論ずる大衆性と政府・行政や公共事業に対する態度との間の因果

*キーワード：市民参加、計画基礎論、大衆性

**学生員、東京工業大学大学院理工学研究科

***正員、工博、東京工業大学大学院理工学研究科

****正員、工博、東京工業大学大学院理工学研究科

(東京都目黒区大岡12-12-1,

TEL03-5734-2590、FAX03-5734-2590)

関係についての仮説を措定する。以下では、オルテガの「大衆の反逆」⁷⁾における記述を引用しつつ、それを本研究の文脈に照らして解釈することで、本研究の仮説を導くこととする。

言うまでもなく、大衆が行政活動へ一切関与しないのであれば、たとえ人々が大衆化したとしても、少なくとも合意形成問題に何らかの影響を及ぼすという事態には至らぬものと思われる。しかし、「大衆が完全な社会的権力の座に登ったという事実(p.1)」は、こうした可能性を否定するものであると言えよう。また、オルテガは、大衆の政治権力化の様相を、例えば、「彼はあらゆることに介入し、自分の凡俗な意見を、何の配慮も内省も手続きも遠慮もなしに、つまり、『直接行動』の方法に従って強行しようとするであろう。(p.138)」と記述している。これを本稿の文脈に即して解釈すれば、大衆は、単に行政活動へ関与するというよりも、それを超えて、「直接的」に行政に介入し、自分の意見や要求を貫徹しようとするものであると解釈し得よう。そして、大衆人はそうした意見や要求を実現することを当然の権利であると思込んでいるのである。

以上が、今日、万人による行政への関与を是認する社会的風潮に内在する負の可能性であり、ここにオルテガの論ずる「大衆の反逆」の一つの実相が垣間見られるように思われる。以上のオルテガの議論は、個人の大量性と行政への関与について、以下のような仮説に集約させることが出来るであろう。

仮説1:大衆性の高い個人は、行政への直接的な関与を強く要求する。

さて、このような大衆が行政への関与の様々な局面に赴く時、彼らはどのような態度を示すのであろうか。ここでは特に、大衆が公共事業に対して示す態度について考えてみることにしよう。オルテガは大衆について、

「(大衆の心理的特徴は)自分の生の欲望の、すなわち、自分自身の無制限な膨張と、自分の安楽な生存を可能にしてくれたすべてのものに対する徹底的な忘恩である。(p.80)」と述べている。このように、大衆人は「自分の好き勝手に振る舞えろと信じている(p.144)」のであり、しかも、傲慢なる大衆人はものごとの道理や背後関係には無関心であり、それ故、現在の「安楽な生存」を可能にした先人の営為に対する恩恵の念を持つこともないことを、オルテガは指摘している。そして、このような大衆人は結局のところ、「他の人々が建設し蓄積してきたものを否定しながら、いまだにその自分が否定しているものによって生きている(p.275)」のである。つまり大衆人は、今日の道路や港湾や河川施設などの、これまでの長い歴史の中で蓄積されてきた各種の「社会基盤」の有する意義を理解せず、更には「否定する」ということを、オルテガは指摘しているのである。

ここでもしも、こうしたオルテガの主張が正鵠を射たものであるとするのなら、彼らが全く不要なものと認識する社会基盤を整備したり維持しようとしたりする行為こそが公共事業なのである以上、そうした公共事業の必要性を大衆人が理解することはあり得ないと言えよう。それ故、以上のオルテガの議論は、

次の仮説に収斂されることとなる。

仮説2:大衆性の高い個人は、公共事業の必要性認知が低く、公共事業に対して否定的な意識を持つ傾向が強い。

さらに、以上のオルテガの議論から、大衆が政府・行政そのものに対しても否定的な態度を示すであろうことが予想されることとなる。なぜなら、彼らが不要であると考えている当の社会基盤を、あろうことか多額の税金を投入して整備したり維持しようとしたりする、彼らにとっては全く理解できない存在こそが、政府・行政という存在だからである。

また、以上の議論に加えて、オルテガが、「現在、われわれが分析している人間(大衆人)は、自分以外のいかなる審判にも自分をゆだねないことに慣れている。(p.87)」と論じているように、その「自己閉塞性と不従順さ(p.93)」から大衆人がそもそも、自己以外のものに身を委ねる、すなわち、「信頼する」⁸⁾ことを忌避する傾向が強いことも考えられる。

以上のオルテガの議論に基づけば、大衆が政府・行政に対して示す態度について以下の仮説が演繹されることとなる。

仮説3:大衆性の高い個人は、行政の必要性認知が低く、また、行政を信頼しない。

3. 調査の概要

(1) 調査対象

本研究では、以上の仮説を検証するための実証研究の第一歩として、大学生を対象とした調査データを用いた実証分析を行うこととした。この調査では、大学生200名を大学構内の教室に集め、調査票を配布・回収した(その内182人が男性(91%)、18人が女性(9%)であり、その平均年齢は20.03歳、年齢標準偏差1.87歳であった)。

(2) 調査項目

本調査では以上の仮説を検証すべく、以下、a)に示すような個人の大量性指標を測るための質問項目を設定するとともに、b)、c)、d)に示すような各仮説に対応した質問項目を作成した。

a) 大量性

大量性指標を測るための質問項目として、筆者らの先行研究⁹⁾で提案された大量性尺度を用いる。表1に示すような2尺度19項目の質問を設定し、各項目について「とてもそう思う」から「全く思わない」の7件法で回答を要請した。ここで、傲慢性とは、「ものの道理や背後関係はさておき、とにかく自分自身には様々な能力が携わっており、自分の望み通りに物事が進むであろうと盲信する傾向」を表しており、自分自身や社会等の種々の対象に対する自らの制御能力に関する過大な評価に関わる質問項目から構成される。一方、自己閉塞性とは、「自分自身の外部環境からの閉塞性」を表しており、外部世界に対する関心および外部世界との紐帯やその中での責務に関わる質問項目から構成される。

b) 行政への直接的な関与の要求

行政への直接的な関与に対する要求の指標を測定した。行政への直接的な関与に関わる具体的な論点として「世論専制」「情報公開」「行政監査」の3つを取り上げ、それぞれ「行政は決して世論に逆らってはならないと思いますか」「行政はどんなことでも市民へ情報を公開しなければならぬと思いますか」「市民が行政を厳重に監視していくことは必要だと思いますか」という質問を設定し、各項目について「とてもそう思う」から「全く思わない」の7件法で回答を要請した。また、以上の3尺度に加えて、行政への関与に対する要求が、個人の義務感に基づくものか否かを探索的に把握することを目的として、「国政選挙」を取り上げ、「国政選挙は、権利というよりも国民の義務だと思いますか」という質問を設け、「とてもそう思う」から「全く思わない」の7件法で回答を要請した。

c) 公共事業に対する賛否意識

「政府・行政の公共事業を支持しますか」という質問を設定し、「強く支持」から「強く反対」の7件法で回答を要請した。また、公共事業の予算について、「政府・行政の公共事業の予算を今より増やすべきだと思いますか、減らすべきだと思いますか」という質問を設定し、「もっと増やすべき」から「もっと減らすべき」の7件法で回答を要請した。

さらに、公共事業に関連する否定的論点と肯定的論点を設定した上で、それらの論点に対する認知強度を測るため、それぞれ7つの質問項目を設定し、各質問項目について、「とてもそう思う」から「全く思わない」の間の7件法で認知強度を測定した。

d) 政府・行政に対する信頼・必要性認知

行政に対する信頼・必要性認知の指標を測るため、「行政は信頼できないと思いますか」「行政は真面目に仕事をしていると思いますか」「政府や行政がなくても、あなたは生きていけると思えますか」という質問を設定し、「とてもそう思う」から「全く思わない」の7件法で回答を要請した。

表-1 大衆性尺度の質問項目

「傲慢性」尺度 (α=.679)	
+	自分を拘束するのは自分だけだと思う
+	自分の意見が誤っている事などない、と思う
+	私は、どんな時でも勝ち続けるのではないかと、と何となく思う
+	自分個人の「好み」が社会に反映されるべきだと思う
+	どんなときも自分を信じて、
+	他人の言葉などに耳を貸すべきではない、と思う
+	「ものの道理」には、あまり興味がない
+	物事の背景にあることには、あまり興味がない
+	日本が将来なくなる可能性は、皆無ではないと思う
+	世の中の問題は、技術ですべて解決できると思う
+	人は人、自分は自分、だと思う
+	自分のことを、自分以外のものに委ねることは一切許されないことだと思う
+	道徳や倫理などというものから自由に生きていたいと思う
「自己閉塞性」尺度 (α=.674)	
+	伝統的な事柄に対して敬意・配慮をもっている
+	日々の日常生活は感謝すべき対象で満たされている
+	世の中は驚きに満ちていると感じる
+	我々には、伝統を受け継ぎ、改良を加え、
+	伝承していく義務があると思う
+	自分自身への要求が多いほうだ
+	もしも奉仕すべき対象がなくなれば、
+	生きている意味がなくなるのではないかとと思う
+	自分は進んで義務や困難を負う方だ

α：クロンバックの信頼性係数，+：逆転項目

4. 結果

(1) 大衆の行政への直接関与の要求について(仮説1)

表-2に、大衆性を構成する2尺度と行政への直接的な関与に対する要求の強さとの相関係数を示す。まず、傲慢性尺度に着目すると、傲慢性は、「世論専制」や「情報公開」に関わる質問項目と有意に正の相関を示した。この結果は、傲慢性の高い個人は、行政情報の公開を求めるとともに、行政よりも世論を優位に置くべきであるという形で「多数者の専制」¹⁰⁾を求める傾向にあるということを示唆している。一方、自己閉塞性尺度に着目すると、これら2つの質問項目とは有意な相関は示されなかった。ただし、自己閉塞性は「国政選挙」に関する質問項目と有意に負の相関を示した。この結果は、自己閉塞性が高い個人は行政への直接的な関与を自らに課された義務ではなく、個人的な権利であると見做している可能性を示唆している。

以上より、本研究のデータは、大衆性を構成する2尺度のうち傲慢性について仮説1を支持するものである可能性が存在することを示唆する結果であると解釈できる。

(2) 大衆の公共事業に対する態度について(仮説2)

表-3に、大衆性を構成する2尺度と公共事業に対する賛否意識との相関係数を示す。表-3より、傲慢性尺度も自己閉塞性尺度のいずれについても有意な係数を持つ公共事業に対する賛否意識に関する各項目が複数存在していること、ならびに、傲慢性尺度よりも、自己閉塞性尺度の方が、有意な相関係数を

表-2 大衆性と行政への直接的な関与の要求間の相関分析

	傲慢性	自己閉塞性	
情報公開	.144 *	.024	
世論専制	.174 **	-.040	* 5%有意
行政監査	.020	.042	**1%有意
国政選挙	-.045	-.196 **	(片側)

表-3 大衆性と公共事業の賛否意識間の相関分析結果

	傲慢性	自己閉塞性
政府・行政の公共事業は		
人々の意見を尊重していない	-.001	.164 *
特定の関係者の利益のために行われている	-.073	.057
公正な決め方で、何を造るかを決めていない	-.078	.139 *
やり方に無駄が多い	-.068	.057
役に立たないものを造る	-.006	.028
環境を破壊している	-.096	.023
政府の財政を圧迫している	-.070	.023
人々の暮らしに役立つ	-.091	-.131 *
人々の生命と財産の安全に役立つ	-.087	-.075
雇用の促進(=失業率の削減)に役立つ	.128 *	-.101
日本経済に貢献する	.032	-.247 **
美しい国土づくりのために必要	-.047	-.154 *
私たちの世代にとって必要	-.181 **	-.123 *
子供や孫の世代にとって必要	-.150 *	-.133 *
政府・行政の公共事業を支持しますか	-.036	-.165 **
政府・行政の公共事業の予算を今より増やすべきだと思いますか、減らすべきだと思いますか	-.003	-.164 *

*5%有意，**1%有意(片側)

表一4 大衆性と行政に対する意識間の相関分析結果

	傲慢性	自己閉塞性
行政は信頼できない	.167 **	.146 *
行政は真面目に仕事をしている	-.032	-.226 **
政府や行政がなくても、生きていける	.308 **	.143 *

*5%有意, **1%有意(片側)

持つ項目数が多いことがそれぞれ分かる。

ここで、自己閉塞性との間で有意となった相関係数の符合に注目すると、公共事業の支持意識および肯定的論点の認知についてはいずれも負の相関、否定的論点の認知についてはいずれも正の相関が示され、自己閉塞性が高い個人は、公共事業に対して否定的な意識を持つ傾向が見られた。この結果は、自己閉塞性が高い個人は、公共事業に対して否定的な意識を有している可能性を示唆しているものと考えられる。

一方、傲慢性については、公共事業に対する賛否意識との間に高い相関は見られなかった。ただし、「私たちの世代にとって必要と思いますか」「子どもや孫の世代にとって必要と思いますか」の2項目との間については有意に負の相関が確認された。この結果は、傲慢性が高い個人は、公共事業に対する必要性認知が低いことを示唆している。また、傲慢性と「雇用の促進に役立つ」という項目との間には有意に正の相関が見られた。

以上の結果をまとめると、大衆性の中でもとりわけ自己閉塞性の高い個人が公共事業に対する否定的な意識を持つとともに、公共事業の必要性認知が低いという結果が示された。この結果は、大衆性のなかでもとりわけ自己閉塞性に関して仮説2が妥当している可能性を示唆するものである。

(3) 大衆の政府・行政に対する態度について (仮説3)

表一4に、大衆性を構成する2尺度と行政に対する信頼および必要性認知との相関係数を示す。傲慢性と自己閉塞性ともに、「行政は信頼できない」「政府や行政がなくても、生きていける」という2項目に対して有意に正の相関が見られた。この結果は、傲慢性や自己閉塞性が高い個人は、行政への信頼や政府・行政への必要性認知が低いことを示唆している。また、自己閉塞性は「行政は真面目に仕事をしている」という項目と有意に負の相関が見られた。これは、自己閉塞性が高い個人は、行政は真面目に仕事をしていないと考える傾向を示している。

以上、傲慢性の高い個人も、自己閉塞性が高い個人もともに、行政を信頼しないとともに、行政の必要性認知が低いという結果が示された。この結果は仮説3を支持している。

5. まとめ

本研究では、オルテガの「大衆の反逆」での論考を踏まえつつ、大衆性と政府・行政や公共事業に対する態度との間の因果関係についての仮説を措定した。そして、アンケート調査を実施し、仮説検定を行ったところ、いずれの仮説についても少なくとも傲慢性と自己閉塞性の少なくとも一方においてデータの

支持を受けたという結果となった。

ここで、これらの3つの仮説は、傲慢性と自己閉塞性の区分を特に想定しないままに立てられた仮説であった点に注目しよう。これは、これらの諸仮説を導いたオルテガ「大衆の反逆」の論考において、それらの要因が必ずしも明確に区別されている訳ではなかったためであった。オルテガが両側面を明示的に分離しなかったのは、「傲慢性と自己閉塞性を併せ持つ存在」として、大衆人を描写していたためであった。この想定は、先行研究¹⁰⁾において報告されている両者の相関が有意に正であるというデータによっても、経験的に裏付けられているところである。その点を踏まえれば、少なくとも傲慢性と自己閉塞性の少なくとも一方においてデータによる支持を受けたという本研究の結果から、「大衆人」に関するいずれの仮説も、データの支持を受けたと解釈することができる。

したがって、本研究の結果は次の命題が真である可能性を暗示しているものと考えられる。

(命題) 仮に、行政行為が一切変わらなくとも、ただ人々が大衆化するというだけで、公共事業が棄却される、あるいは、行政が信頼されなくなる。

もしも、この命題が真であるとするなら、本研究で述べてきたような大衆の心理こそが、現代において様々な形で様々な地域で見られるようになっている行政不信と公共事業を巡る合意形成問題をもたらしている本質的な原因の一つであると言えることができるであろう。今後は、このような「大衆性」を抑制する取り組みに関する理論的・実証的、及び、実務的な検討を続けていくことが必要であろう。

参考文献

- 1) 前川秀和、高山純一、坪正浩 選挙権におけるPI手法の活用に関する研究 土木計画学研究・論文集 Vol.19, pp.213-220, 2002.
- 2) 屋井鉄雄、前川秀和(監修)、市民参加型選挙権プロセス研究会(編集): 市民参加の道づくり—パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック、ぎょうせい、2004.
- 3) 屋井鉄雄、寺岡真太郎 米国の都市圏交通権におけるパブリック・インボルブメントの多様性 都市計画論文集 No.32, pp.565-570, 1997.
- 4) 錦織雄雄、米野史健、原科幸彦 まちづくりワークショップの合意形成機能に関する研究—鎌倉市都市計画マスタープラン策定過程に着目して—、都市計画論文集 No.35, pp.841-846, 2000.
- 5) 羽鳥剛史、小林繁司 利益集団の発言が住民投票に及ぼす影響 土木学会論文集 No.774/IV-66, pp.131-146, 2005.
- 6) 西宮憲 同意形成と公共活動への参加のなかで、In: 土木学会誌編集委員会(編): 合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマ—、土木学会, pp.16-30, 2004.
- 7) ホセ・オルテガ・イ・ガセット: 大衆の反逆 (神吉敬三 訳)、ちくま学芸文庫、1995
- 8) 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.
- 9) 羽鳥剛史、小松哲弘、藤井聡 大衆性尺度の構成についての研究—Ortegaの大衆の反逆に基づく大衆の心的構造分析、心理学研究投稿中。
- 10) ミル, J.S.: 代議制論(1861年刊)、(水田洋 訳)、岩波文庫、1997