

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 5 日現在

機関番号：32634

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2021～2023

課題番号：21K20113

研究課題名（和文）市民の選好と事業評価から見る公共事業の手続的公正の意義：行動行政学アプローチ

研究課題名（英文）Considering the Importance of Procedural Fairness in the Public Works through the Citizens' Preferences and their Project Evaluation: From the Perspectives of Behavioral Administration Study

研究代表者

渡邊 有希乃（WATANABE, Yukino）

専修大学・法学部・講師

研究者番号：60906155

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、(1)公共事業における費用削減と品質確保とのトレードオフを前提としたとき、市民はそのどちらの価値をより重視するのか、(2)その事業者選定が入札談合等の不公正な手続きに依っていた際、それを正当化する言説に市民が直面した場合、彼らの不公正性認知に歪みが生じるのかを、日本の一般市民を対象としたサーベイ実験を用いて検討した。実験の結果、市民は(1)自らと利害関係の深い事業に対しては費用削減よりも品質確保を優先したがること、(2)「工物品質の確保に資するから」という理屈で不公正な手続きが正当化された場合には、事業プロセスの不公正さに対する認識を弱め、事業を受容する傾向が高まること示された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

公共事業をめぐる費用削減・品質維持・公正性といった価値をめぐるのはこれまで、競争入札の制度設計の検討や、法解釈に基づく議論など、事業の供給者の側に立ったマクロな視点での研究が多くなされてきた。対して本研究は、事業の受益者である市民の立場に立ち、ミクロな視点からこれを捉え返した点に、その学術的意義を見出せる。

実験結果からは、手続的公正をめぐる市民の判断は、品質確保等の実体的価値によって歪み得ることが分かった。これによる実社会への示唆として、市民の抱く政策課題意識を不公正な手続きの正当化へとすり替えさせないためにも、諸課題が公式の制度の範囲で解決されている実感を市民に与えていく重要性が強調された。

研究成果の概要（英文）：This study examined (1) how citizens evaluate a trade-off between cost reduction and quality assurance in public works projects; and (2) whether their perception of unfairness is distorted when they face with discourses that justifies unfair procedures such as bid rigging. In order to answer these research questions, I conducted a survey experiment with citizens living in Japan. The results of the experiment showed that (1) citizens prioritize quality assurance over cost reduction, especially when it comes to the projects in which they have a strong interest; and (2) when unfair procedures are justified on the grounds that the quality of works would be enhanced due to the process of bid rigging, citizens are less likely to perceive the unfairness of the project process and more likely to accept the project.

研究分野：行政学、公共調達研究

キーワード：公共事業 手続的公正 帰結の望ましさ 工物品質の確保 「良い談合」論

## 1. 研究開始当初の背景

インフラ整備や公共施設建設に代表される公共事業は、市民の税金を原資に行われる。よってここでは、税金を浪費しない低価格・市民の福祉に資する高品質な事業の提供が求められ、かつ説明責任の所在として、事業者選定は公正な競争入札手続による必要がある。

しかし公共事業の手続的公正を巡る議論は、学術的にも社会的にも論争的状况にある(亀本2003)。特に入札談合は独占禁止法違反の不正な手続とされるが、その不正さの根拠は経済学の見地から、競争を歪めることで事業者が余剰利益を得る分、消費者である市民の経済利益が減少する点に見出されている。

対して日本では、社会的な言説のレベルではあるものの、とりわけ公共工事入札における談合行為を条件付きで擁護する「良い談合」なる考え方が、おもに業界側の主張として流布してきた。競争激化により工事価格が著しく下落したり、各事業者の得意な技術分野を考慮した適材適所の工事分配が妨げられたりする可能性を考えれば、工事品質の担保という観点では競争抑制にも利があるという反論である(例えば、牧野1984; 山崎2009; 宮崎2014)。

論争の未決着の要因は、(1)両陣営が事業に関する市民利益の所在を独自に想定し、(2)かつ各陣営がそれを①価格と②品質という別の価値に求めていること、(3)両価値は共に公共事業の重要な価値でありながら、トレードオフ関係にもあることに見出される。渡邊(2022)では、公正さの根拠となる入札制度の設計を担う行政組織は、実のところ、既存の入札研究が理論的に想定するほどには市民社会全体の利益の構成について既知ではないことを議論してきた。人間の現実的な認知能力が、理論研究が指定する万能な合理的経済人のそれに及ばないことを考えれば、事業の提供者(行政)が、無数の消費者(市民)それぞれの選好を把握し社会全体に対して最適な解決策を示すのは、事実上不可能だからである。

ゆえに先の論争の文脈では、公共事業に関して市民が価格と質のどちらの価値をより重視し、どのような基準で事業の帰結を評価しているのかを市民自身の認識を通じて明らかにしない限り、公共事業の手続上の公正性を確保する意義を明確にするのは難しい。

## 2. 研究の目的

よって本研究の目的は、公共事業の価格と品質に関する市民の選好分布と、事業の手続上の公正性が市民からの事業評価に与える影響とを明らかにすることに見出される。

より具体的な研究上の問いとしては、

- (1) 公共事業をめぐる価格と品質とのトレードオフの中で、市民は自らの選好をどのように位置づけるのか、またその規定要因は何か
- (2) 公共事業の事業者選定過程が不正な手続(例えば入札談合など)に依って展開した場合、それは市民による事業評価にどのような影響を与えるのか
- (3) 市民の選好に合う帰結の実現と、手続の公正さとは、どちらが優先的に評価されるのかという3点に集約される。

## 3. 研究の方法

日本の一般市民を対象としたサーベイ実験により、2で示した問いの解決に取り組んだ。サーベイ実験は、以下に示す通りの2段階に分けて実施した。なお、これらのサーベイ実験は、早稲田大学「人を対象とする研究に関する倫理委員会」からの承認(承認番号2021-226)のもとで実施された。

### (1) コンジョイント実験 | 公共事業をめぐる市民の選好形成の様子を観察

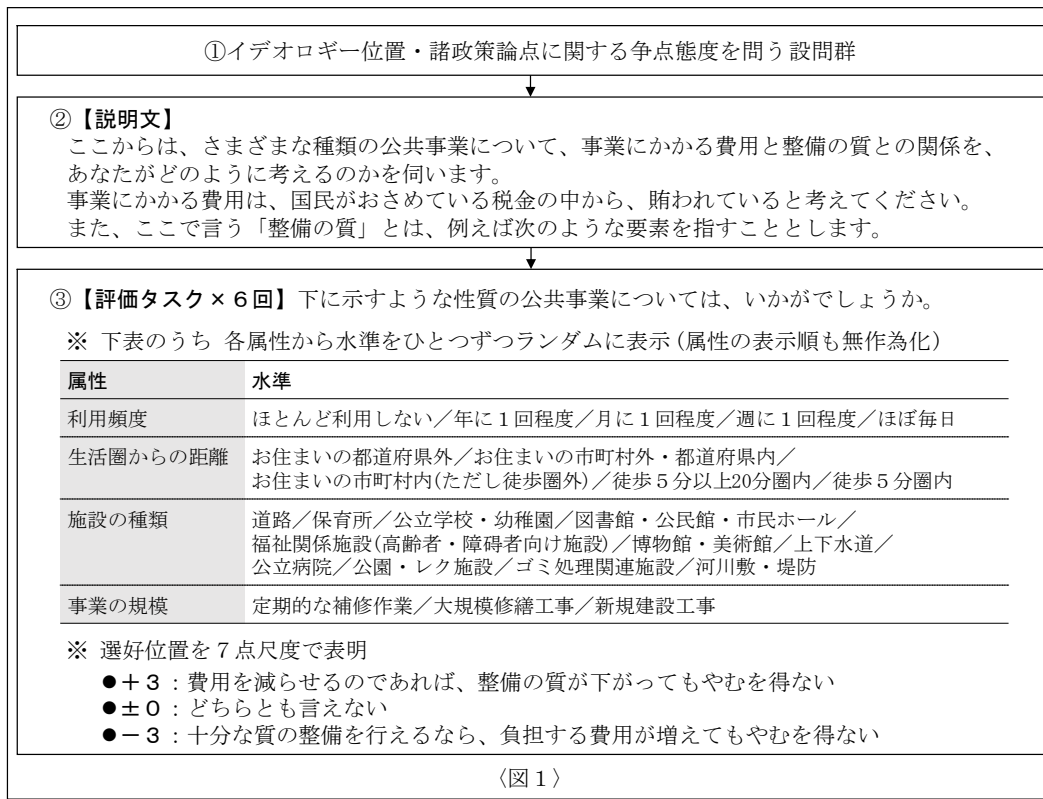
まずは、公共事業をめぐる市民の選考に対して、事業の対象となる施設の種類・市民の施設利用頻度・市民の居住圏から事業実施場所までの距離・事業の規模(新規建設か改修修繕か)がどのような影響を与えるのかを明らかにした。このとき、特定の要因が被験者の認識に与える影響を調査するには、ヴィネット(短いシナリオ)の提示による要因配置実験を用いるのが一般的であるが、今回のように多様な属性・水準について、ありうるすべての組み合わせをヴィネットとして用意するのは現実的ではない。そのためここではコンジョイント実験、すなわち、ウェブ上のプログラムによって水準表記を無作為化した、各事業の「プロフィール」を被験者に提示し、それに対する反応を確かめることで、各要因がもたらす平均的な効果を推定する方法を採用した(Hainmueller et al. 2014; Song・善教2016)。

#### 【実験の概要】

- 調査期間 | 2023年2月10日~18日
- 被験者 | 日本在住かつ日本語を母語とする18歳以上の者
- 有効回答数(分析対象) | 1000名分
- 調査設計 | 図1の通り

- ① 被験者には、自覚する自らのイデオロギー位置や、諸政策論点に関する争点態度を問う設問に回答してもらったうえで、

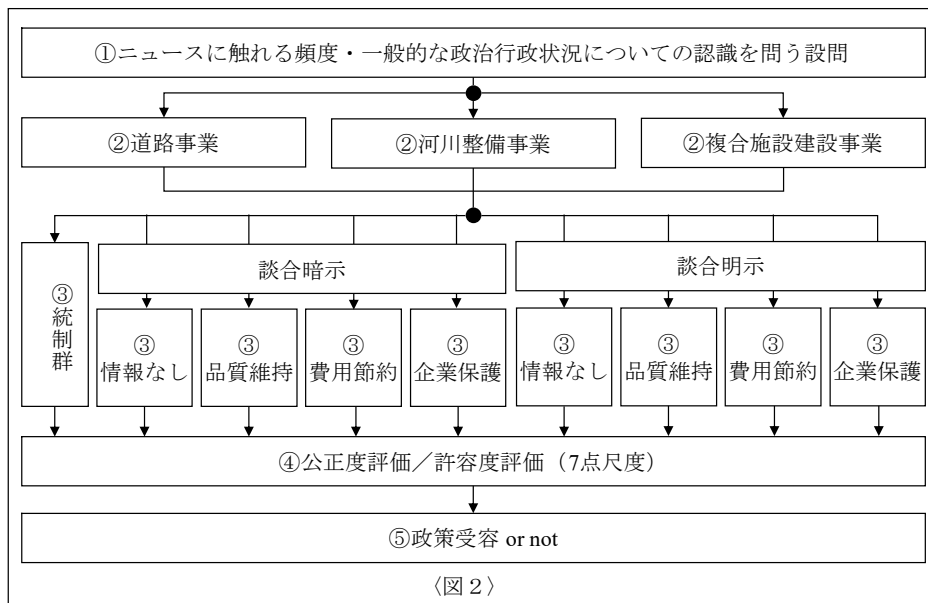
- ② コンジョイント実験に関する説明を提示し、  
 ③ 公共事業を描写した6つのプロフィールを順に表示した。  
 被験者にはプロフィールが表示されるごとに、そこに描写された公共事業に対する自らの立場を「十分な質の整備を行えるなら、負担する費用が増えてもやむを得ない」～「費用を減らせるのであれば、整備の質が下がってもやむを得ない」を両端とする7点尺度で評価してもらった。



(2) ヴィネット実験 | 不公正手続き・その正当化言説が、市民の事業評価に与える影響を観察  
 次に、公共事業の事業者選定が不公正な手続きに依って行われたことが、市民による事業評価にどのような影響を与えるのかを明らかにした。より具体的には、「事業者選定過程で談合が行われた」という情報を与えられた市民が、事業プロセスの公正性についての認識をどのように変化させるか、また、このとき同時に市民が談合を正当化する言説に触れていた場合、その公正性に対する評価はさらにどのように変化するか、そしてその公正度評価は、市民が事業を政策として受容するか否かにどのような影響を与えるのかを、ヴィネット実験を通じて検討した。  
 なお、「談合を正当化する言説」の内容について先行研究の議論をもとに整理すると、そこには、大別して3種類の正当化の方法が混在していることがわかった。すなわち、工品質が維持できること、工事費用を節約できること、中小企業保護や業界の共栄共存に資すること、である。よって本実験では、上記3論点のそれぞれに関連した、談合を正当化する言説をヴィネットとして用意し、被験者に提示することとした。

【実験の概要】

- 調査期間 | 2024年2月26日～28日
  - 被験者 | 日本在住の18歳以上の者（性年代・居住都道府県が国勢調査結果に沿うよう調整）
  - 有効回答数(分析対象) | 5400名分
  - 調査設計 | 図2の通り
- ① 被験者には、ひごろニュースに触れる頻度や、一般的な政治行政状況についての認識を問う設問に回答してもらったうえで、
  - ② 架空の道路整備事業・河川整備事業・複合施設建設事業に関する背景描写を、ランダムに提示した。
  - ③ 被験者を9 (= 4 x 2 + 1 ; 正当化の方法4種類(情報なし・品質維持・費用節約・企業保護) × 談合明示・談合暗示 + 統制群)の実験群に無作為に割り付けたうえで、当該事業における入札の経緯を説明する短いシナリオ(ヴィネット)を、実験群ごとに文言を変えながら提示した。
  - ④ 説明された入札の経緯について、公正／不公正だと感じた程度、許容できる／できないと感じた程度をそれぞれ7点尺度で、
  - ⑤ この公共事業を市の政策として受容できるか否かを2点尺度で評価してもらった。



以上2段階の実験について、得られた結果データを用いた重回帰分析を行うことにより、実験刺激として与えた各要素と、市民の選好・事業評価との関係について示唆を得た。

#### 4. 研究成果

##### (1) 研究の主な成果

第一の問い「公共事業をめぐる価格と品質とのトレードオフの中で、市民は自らの選好をどのように位置づけるのか、またその規定要因は何か」に対しては、主としてコンジョイント実験の分析結果から、次の示唆が得られた。まず市民は、自らの利用頻度が高い施設に関する事業や、生活圏の近くで実施される事業など、自身との利害関係が深刻な公共事業に関しては、費用をかけてでも品質確保に努めることに寛容になる傾向がある。裏を返せば、利害関係が深刻ではない事業に関しては品質に拘りなく費用削減を求める傾向にあるとも言え、この様子は、整備される施設の「種類」に対する反応の中にも見て取ることができた。たとえば、図書館や博物館などのいわゆる「箱モノ施設」のように、利用者の限定性が高い施設に関する事業については、品質向上よりも費用削減が強く求められていた。

第二の問い「公共事業の事業者選定過程が不公正な手続きによって展開した場合、それは市民による事業に対する評価にどのような影響を与えるのか」、および第三の問い「市民の選好に適合する帰結の実現と、手続きの公正さとは、どちらが優先的に評価されるのか」については、主としてヴィネット実験の分析結果から、次の示唆が得られた。まず、公共工事入札をめぐる不公正な状況を描写する情報に触れた被験者は、そうした情報に触れていない被験者と比較して、当該入札の経緯に対する公正認知を大幅に低下させた。しかし、不公正情報に触れた被験者も、市民自身の利益に資するような観点（「品質維持に貢献する」）から談合を正当化する言説に触れると、不公正性の認識を緩和させた。ただし、回帰分析で得られた推定値の係数を比較すると、正当化情報に触れることで公正度評価が上昇する程度は、不公正情報に触れることでそれが低下する程度に比べて、圧倒的に小さかった。したがって、談合を正当化する言説は、談合の不公正性に対する認識を緩和することはあっても、完全に解消してしまうわけではないと言える。

##### (2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

###### ①学術的意義として

本研究全体を通じた意義としては、次の点を挙げることができる。公共事業をめぐる費用削減・品質維持・公正性といった価値をめぐるのはこれまで、競争入札の制度設計の検討や、法解釈に基づく議論など、事業の供給者の側に立ったマクロな視点での研究が多くなされてきた。対して本研究は、事業の受益者である市民の立場に立ち、ミクロな視点からこれを捉え返した点に、その学術的意義を見出せる。

また、とりわけ3(2)ヴィネット実験を通じて行った検討については、次のことが言える。本研究では、社会的に共有された「談合を正当化する言説」についてより詳細な切り分け、すなわち、「工事品質が維持できるという理屈」「工事費用を節約できるという理屈」「中小企業保護に資するという理屈」の三側面に分解した検討を行った。対して従前の議論は、これらの論点を複合的に取り扱う中で、いわゆる「良い談合」という一括したラベリングを与えてきた部分があり、それゆえに、競争入札手続の公正性をめぐる論争が、ある種の水掛け論に陥ってきたということもできる。

しかし本研究を通じて、市民が不公正認知を緩和してしまうのは、談合を正当化する言説の中でもとりわけ「工物品質が維持できる」という理屈を提示された場合であることがわかった。すなわち、公共事業における手続的公正の価値が歪められうるのが、事業の実体的価値としての「品質」が左右される場合においてであるということ、理論のレベル（例えば1で説明したような）のみならず、実証のレベルでも示すことができた。

以上を踏まえると、本研究は、既存の談合擁護の言説を詳細に分解して検討したこと、その際の検討視座をマクロからミクロへと切り替えたことによって、法解釈に基づく「善悪論」にとどまっていた当該議論を実証可能なレベルへと転換した点に、その学術的意義を見出せる。

## ②社会的意義として

ただしここで強調しておくべきは、市民が「工物品質の維持」の理屈に影響されて談合に対する不公正認知を緩和するのだとしても、それは決して、「良い談合」に正当性が与えられることを意味するわけではない、ということである。これによってむしろ主張されるべきは、市民がこうした認知傾向を持っていることの危険性についてである。

一般に、人々が権威的な決定の帰結を受容するうえでは、その決定に至る手続きが公正であったか否かが重要な役割を果たすことがよく知られている（いわゆる Fair Process Effect; 例えば Thibaut and Walker 1975）。さらにこのとき、人々が権威的な決定を受容するか否かは、手続きそのものの公正性よりもむしろ、各人がそれをどの程度公正なものとして認知したのかに直接的な影響を受けることが分かっている。即ち、政策決定に関する市民からの評価や受容は、「それに至る手続きがどの程度公正だったか」という客観的な側面よりも、それへの反応として形成された、人々の主観的な公正認知に影響される（柳 2022; Esaiasson et al. 2019）。

これを前提とすると、本研究で示されたように「一般的な市民にとっての手続的公正の判断は、その手続きが自らに利益をもたらすか否かという実体的な基準によって歪みうる」のならば、それは、「実は不公正な手続きが介在していたような政策も、市民の公正認知の歪みを経由して、受容可能な位置を獲得してしまう可能性がある」ことを意味しているとも言える。

逆に言えば、本研究での議論を通じては、市民の抱く政策課題意識を不公正な手続きの正当化へとすり替えさせないためにも、「政策課題が公式の制度の範囲で解決されている」という実感を市民に与えていくことの重要性が強調される。この点に、本研究の社会的意義を見出せる。

## (3) 今後の展望

本研究が抱える限界として、第一に、本研究ではサーベイ実験を通じて市民の個人的な認識にアプローチしたにすぎず、談合が本当に工物品質維持に役立っているのか否かを、実証的に検討したわけではない。したがって、本研究が入札談合の実体的な効果について実証したものではないことについては、留意が必要である。そのうえで第二に、本研究ではあくまでも「良い談合」論における談合正当化の言説について議論したため、考察対象は事業者間談合に限られ、行政官や政治家が調整役を担う形で談合行為に加担する「官製談合」（いわゆる「悪い談合」）について考察することは叶わなかった。しかしその一方で、公共入札における談合行為が社会的に広く糾弾されることになった契機は、1990年代、大物政治家を巻き込んだ官製談合事件が露呈したことにある。市民の公正認知をめぐる、事業者間談合と官製談合との相違について議論することは、今後の課題となる。

<参考文献（報告書内登場順）>

亀本和彦（2003）「公共工事と入札・契約の適正化—入札談合の排除と防止を目指して」『レファレンス』53（9）：7-42.

牧野良三（1984）『競争入札と談合』都市文化社.

山崎裕司（2009）『談合は本当に悪いのか』宝島社.

宮崎学（2014）『談合文化：日本を支えてきたもの』祥伝社.

渡邊有希乃（2022）『競争入札は合理的か』勁草書房.

Hainmueller, Jens et al. 2014. “Causal Inference in Conjoint Analysis.” *Political Analysis* 22（1）：1-30.

Song, Jaehyun・善教将大（2016）「コンジョイント実験の方法論的検討」『法と政治』67（2）：67(611)-108(652).

Thibaut, John W., and Laurens Walker. 1975. *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. L. Erlbaum Associates.

柳至（2022）「政策と公正さ——分配的公正研究と手続的公正研究のレビュー」『立命館法学』399・400：979-1003.

Esaiasson, Peter et al. 2019. “Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance.” *British Journal of Political Science* 49（1）：291-314.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 渡邊 有希乃	4. 巻 49
2. 論文標題 公共事業に対する市民の選好形成をめぐる探索的試論：入札における非価格要素への配慮と経済性とのバランスに着目して	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 専修大学法学研究所紀要	6. 最初と最後の頁 93～128
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.34360/0002000303	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 2件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 渡邊 有希乃
2. 発表標題 公共事業と市民の選好：価格と品質のトレードオフをめぐって
3. 学会等名 日本行政学会 2023年度研究会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 渡邊 有希乃
2. 発表標題 日本の公共工事入札と「公正」：市民は何に公正を見るのか
3. 学会等名 日本政治学会 2023年度研究大会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 渡邊有希乃
2. 発表標題 「良い談合」論・再考：公共調達の手続的公正と公共事業の市民評価
3. 学会等名 日本政治学会2021年度研究大会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------