

社会基盤施設整備をめぐる議論の可視化手法 ～ 事実認識と価値判断の関係に着目して～

東京大学大学院工学系研究科 学生会員 犬飼洋平
東京大学大学院工学系研究科 正会員 堀田昌英*

公共政策の決定過程において、利害関係者の価値観の多様化から生じる対立・紛争の解決は長年の課題である。この問題に対する解決案として、政策決定に関する政策論議への市民関与・住民参加の必要性が近年叫ばれるようになり、数々のプロジェクトにおいて計画段階で住民や利害関係者を交えた話し合いや討論会が開かれるようになってきた。しかし、各地で行われている住民参加型の政策論議は多くのケースにおいて長期化し、山積する問題への解決のきっかけとは必ずしもなっていない（宮川[1994]）。

公共政策決定が困難である原因として、各ステークホルダーの価値の多様化と、それにとまなう価値の対立が挙げられる。そこで、公共政策決定におけるステークホルダー間の対立の構造を探り、そういった対立を解決するための社会的プロセスの特徴を明らかにするためには政策論議における事実認識と価値判断をめぐる言説の構造を分析することが有効であるとして、本研究では、堀田・神野[2000]の手法に基づき政策論議をツリー化することを試みた。そして、このツリー構造上に表れる事実認識をめぐる議論と価値判断をめぐる議論を色分けすることによって、事実認識と価値判断をめぐる言説の構造を可視化し、分析する手法を提案した。

この手法を用いて、川辺川ダム建設の是非をめぐる議論をケーススタディとして分析した。図1は平成13年に行われた第1回「川辺川ダムを考える住民大集会」、図2は平成14年に行われた第2回「川辺川ダムを考える住民討論集会」で行われた議論を元に作成した議論ツリーである。右の図において、黒色で塗られたノードが価値判断をめぐる議論を、白色で塗られたノードが事実認識をめぐる議論を表している。右のツリーで表された議論では、「川辺川ダムを建設すべきか否か」という価値判断をめぐる議論が主題として一番左の大きなノードで描かれ、以下、「ダム以外の代替案で計画すべき」「基本高水流量をいくらに設定すべきか」といった価値判断をめぐる議論や「過去の洪水では堤防を超えたのか」「現況河道流量はいくらなのか」といった事実認識をめぐる議論がその子ノードとして続いている。

この議論ツリーを見ると、政策論議全体として事実認識をめぐる議論を表す白色のノードの方が多いことがわかる。また、第2回の議論ツリーではノードのつながりの長い部分が見られる。この部分は基本高水流

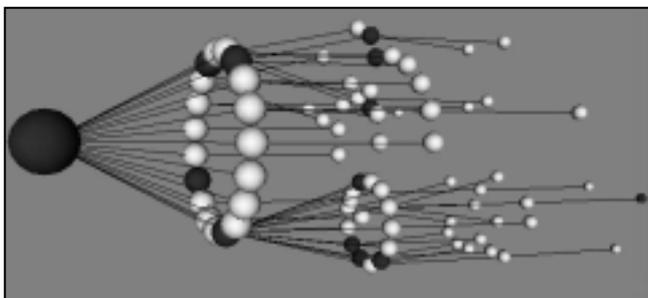


図1 第1回川辺川ダムを考える住民討論集会

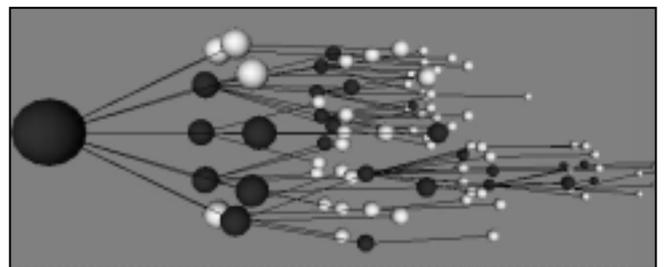


図2 第2回川辺川ダムを考える住民討論集会

キーワード：公共政策決定，政策論議，事実認識，価値の対立，可視化

*連絡先：〒114-0023 東京都文京区本郷 7-3-1 東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻

Tel: 03-5841-6088; Fax: 03-5841-8508; Email: horita@ken-mgt.t.u-tokyo.ac.jp

量をめぐる議論から、人吉地区でのピーク流量や森林の保水能力がピーク流量の低減に効果があるかどうかといった議論に発展したものを表している。

第1回から第3回までの議論について分析した結果、論点が「問題を含む状況に対していかなる政策をとるべきか」という類の問題である場合には価値に関する議論が多く、論点が特定の政策に対しての是非を問う問題である場合には、事実に関する議論が多くなっていることがわかった。

次に、国内ダム事業に関する議論の特質を他の類似の議論と比較するため、ダムと同様にその効果が広域に波及すると考えられる空港に関する議論についてもこの手法で同じように分析し、各政策論議の分析結果を比較した。図3、4にその一例として、イギリスのヒースロー空港第5ターミナルの建設の是非をめぐり英国議会で行われた議論と羽田空港の拡張と首都圏の国際空港のあり方などを巡って国土交通省の交通政策審議会で行われた議論をもとに作成した議論ツリーをそれぞれ示す。これらの議論ツリーを見ると、先ほどの川辺川ダムをめぐると比較して、価値判断をめぐると議論を表す黒いノードが多いことがわかる。これらの議論ツリーや、先に示した川辺川ダムを巡ると議論の議論ツリーを比較分析したところ、住民参加型の討論会など、議論の主題に対して明確に賛成の立場と反対の立場の両者が存在し、発言者間における対立が比較的激しいと考えられる場での議論においては事実認識をめぐると議論が多く、ノードのつながりが長く伸びる傾向が見られた。一方、審議会や意見交換会のように議論の主題に対して賛成反対の立場をそれ程明確にする必要がなく、発言者間の対立がそれほど激しくない場においては、価値判断をめぐると議論が多くなるという傾向が見られた。この結果は必ずしも直感的とは言えず、興味深い。また、各言説の親ノードに対する関係を肯定・否定・その他の3種類に分類したところ、議論の相手に対して反論する場合、価値判断をめぐると議論はあまり行われず、事実認識をめぐると議論が行われやすいということもわかった。

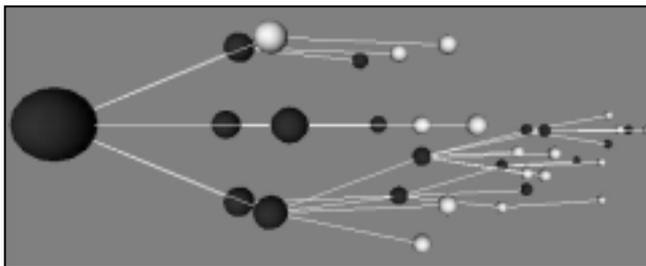


図3 英国議会ヒースロー空港第5ターミナルに関する討論

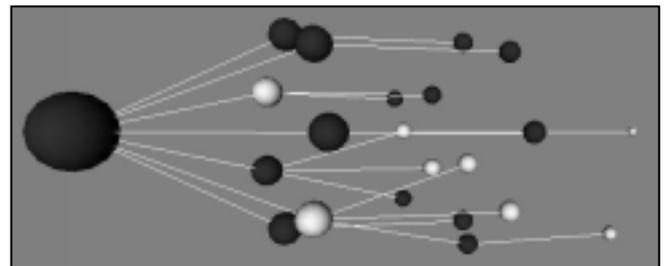


図4 第7回羽田空港整備部会

以上のことから、価値の対立が重要な問題である公共政策決定の議論の場において価値の対立を克服するには各ステークホルダーの価値判断をめぐると議論が必要であるのに、実際には事実認識をめぐると議論が多くなされ、それぞれの価値判断をめぐると議論は避けられていることが、価値の対立の解決を妨げ、政策論議が長期化する原因の一つであるのではないかと考えられる。

今後の課題として、本論文の研究により得られた傾向以外のものを知るために、より多くの政策論議に関して分析し、比較することがあげられる。特に、価値の対立の問題の解決に成功した政策論議についても分析し、比較することで、価値の対立を解決するヒントが得られるのではないかとと思われる。

【参考文献】

宮川公男[1994]、『政策科学の基礎』(東洋経済)。

堀田昌英・神野由紀[2000]、『参画型公共マネジメントのための情報基盤システム CRANES の開発』(土木学会論文集 VI-52 109-120.)