

公共事業決定における メタ決定プロセスの構造分析

東京大学大学院 ○松尾 直樹*1

堀田 昌英*2

By Naoki Matsuo, Masahide Horita,

本論文は、実際の公共事業における計画決定プロセスの類型を提案する。社会基盤構造物の整備計画の是非をめぐって全国各地で事業関係者間の利害が対立する事例が多く見られ、計画自体の正当性についての議論が進むにつれ、その決め方の正当性についても論じられるようになった。計画における合意形成の手続きについて、法制度・実務の両側面から様々な対応がなされてきたが、現状では社会の要求に応えられるだけの対策が十分にはなされているとは言えない。本研究では、実際の公共事業における計画決定プロセスを、決め方の決め方(メタ決定)の要素を包含した構造的分析をし、類型化を行った。また計画決定の実情を把握し、それを基に社会的な効率性や公正さを考慮しつつ、実証的な計画手続のあり方について調査した。この類型を考慮することで、無限に存在する事業計画を、その決定プロセスの構造から特徴的に捉えることができる。本論文では、事例の類型化の結果とその特徴、及び考察を述べる。

【キーワード：公共事業、合意形成、手続き的公正、メタ決定】

1. はじめに

社会基盤構造物の整備・改修事業においては、整備計画の是非をめぐって全国各地で市民と事業関係者間の利害が対立する事例が多く見られる。また自然環境保全を重視する世論の広がり背景として、事業計画への市民参加が多く論じられるようになった¹⁾。事業関係者間の議論が進むにつれ、計画の正当性についての議論が、その計画を決める手続き自体の正当性についての議論にまで及ぶようになってきた。

手続き的公正について考える必要性については、今まで数々の実証分析がなされてきた。それらにより、社会的決定の公的受容において、手続き的公正についての知覚は大きい影響力をもつことが示されている²⁾。

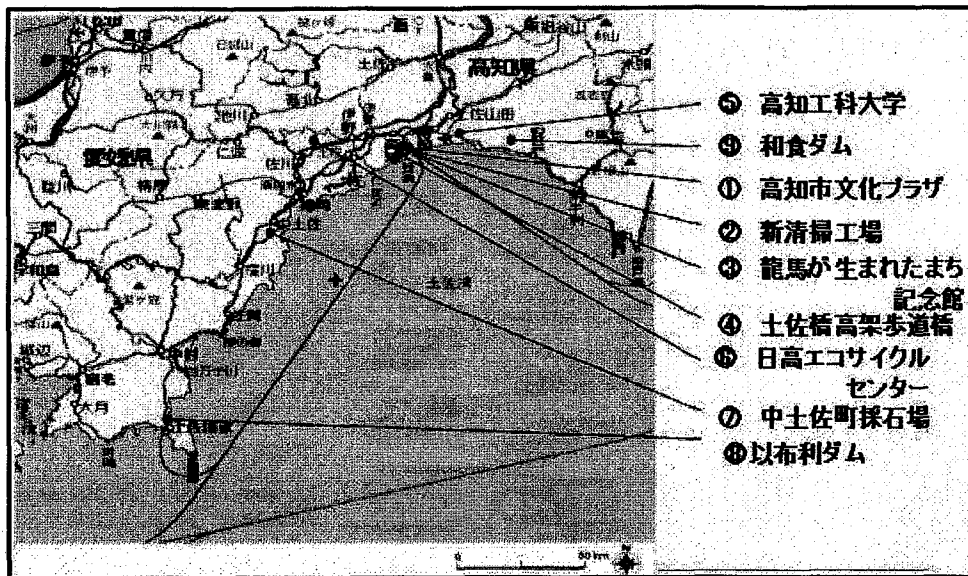
しかし、ここでさらに考慮しなければならないことは、手続き的公正もある種の価値観を根拠としているものである、ということである。手続き的公正を考える際には、その「公正さを決める手続きの正当性」についても考えなければならない可能性がある。

このような「決め方の決め方」をめぐる問題をメタ決定の問題と言う。メタ決定については、社会哲学・認知科学・マネジメント研究等で度々研究されてきた。しかし、メタ決定が決定そのものにもたらす影響や、「決め方の決め方の決め方」など高次のメタ決定についての研究は、未だ体系化されていないのが現状である。

本研究の目的は、実際の公共事業決定について調査を行い、それぞれ高次のメタ決定を包含した決定プロセスの構造について分析し、得られたものを基

*1 東京大学工学系研究科社会基盤学専攻 修士課程 03-5841-6143

*2 東京大学工学系研究科社会基盤学専攻 助教授 03-5841-6088



図—1 各調査事例の位置³⁾

事例	計画規模
①	190億円
②	320億円
③	6億円
④	25億円
⑤	350億円
⑥	90億円
⑦	-
⑧	42億円
⑨	136億円

表—1 各事例の計画規模⁴⁾

にそれぞれについて比較・分析することで、決定構造の類型を示すことである。

本論文の構成は次の通りである。2. では決定構造分析の対象事例と調査法を示す。3. では決定構造の類型と考察を示す。4. では本論文のまとめと今後の展望について述べる。

2. ケーススタディ

決定構造分析の対象事例は以下に示すように、いずれも事業主体が高知市または高知県である9つの公共事業である。()内は事業主体を示す。

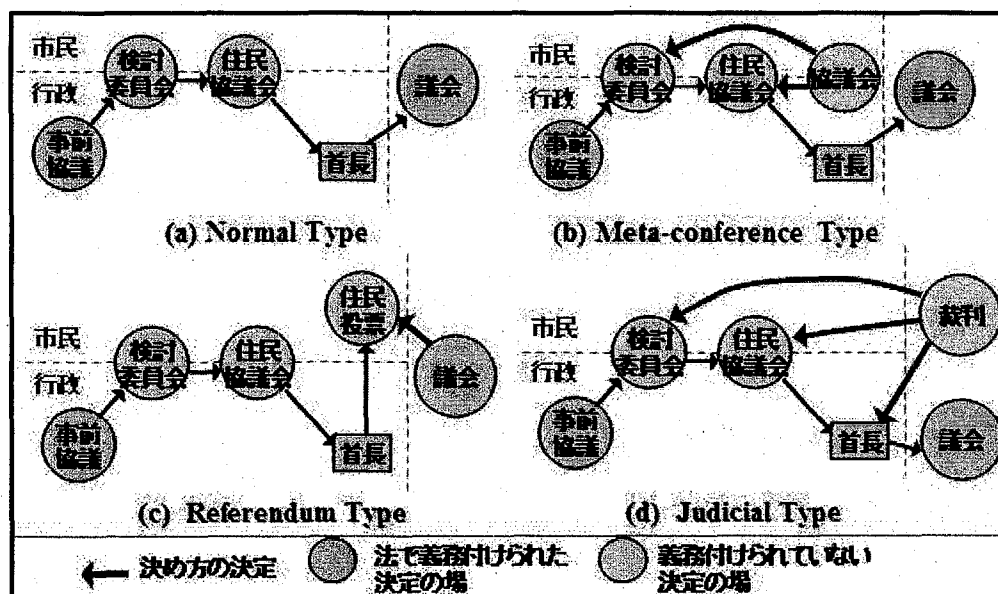
- ① 高知市文化プラザ(高知市)
- ② 高知市新清掃工場(高知市)
- ③ 龍馬が生まれたまち記念館(高知市)
- ④ 土佐橋高架歩道橋(高知市)
- ⑤ 高知工科大学(高知市)
- ⑥ 日高エコサイクルセンター(高知県)
- ⑦ 中土佐町採石場(高知県)
- ⑧ 以布利ダム(高知県)
- ⑨ 和食ダム(高知県)

問題になりやすい中心市街地における事業を3事例、環境に対する影響の大きいいわゆる迷惑施設についての事業は3事例、また大型施設であるダム事業を2事例、そして都市計画事業1事例を調査対象とした。事例の選定は、調査対象地域において、事業関係者間の対立が比較的物議を醸していた事例とした。また、事例の計画決定時期はいずれもここ10年以内に収まっており、時代背景に大きな差異は無いと考えられる。本調査では、事例ごとに経緯・概要・決定プロセスについて詳細に調査をし、決定プロセスの構造とその構成原因となる要素について分析することを目的とした。

これらの事例についてそれぞれの概要・背景を調査し、決定過程を図式化し、それらに関わる法(地方自治法・都市計画法・河川法・採石法・行政手続法・環境影響法やそれらに準ずる法令)について、文献(各自治体ホームページ・議会議事録・新聞等)や聴き取りによって調査を行った。それらを基に事例間で決定プロセスの比較をし、決定構造の違いやその要因、それぞれの特徴について分析を行った。

3. 決定構造の類型化

実際の事例の決定構造を分析し、特に決め方の決定に注目することで、以下の4つの類型を見出すことができた。(図—2)



図—2 決定構造の類型

(a) Normal Type

…決定構造の基本となるプロセス。「検討委員会」や「住民協議会」の要素は、実際には様々な名称で現れるか、または場合によって省略される。

(b) Meta-conference Type

…行政判断によって「検討委員会または住民協議会の決め方」について議論する協議会が加わった形態。
場合によっては限りなく高次のメタ決定に連なっていく可能性を持つ。

(c) Referendum Type

…議会の決議により、最終決定が新たな決定機関に委任された形態。

(d) Judicial Type

…訴訟が起こることにより、司法判断によって決めることになった形態。

これらは Normal Type を基本の形態として、樹状に決定機関が加わって形成される構造になっている。

例えば上で分類した②の Meta-conference Type は、計画決定過程において委員会等の決定の場の決定方法（採決のとり方・構成員の選出方法等）が問題となったとき、あるいはそういった問題の発生を事前に回避したいとき、行政判断によって委員会等の決定方法について協議する場が設けられて生まれる。当然、新

たに出来た協議会の決定方法についても同様のことが考えられ、より高次のメタ決定についての議論の場が設けられる場合は、あたかも樹枝が伸長するように決定構造が変化していく。

今回、表—2のように、9つの事例の決定プロセスを分析することで、4つの類型に分類することができた。このことから無限に在る計画に対して、その決定構造は無限に存在するわけではなく、特徴を捉えることでいくつかのパターンの組み合わせによって表現することができた。

表—2 事例の類型による分類

建設物名	Type
高知市文化プラザ	Normal
高知市新清掃工場	Normal
龍馬が生まれたまち記念館	Meta-Conference
土佐橋高架歩道橋	Meta-Conference
高知工科大学	Normal
日高エコサイクルセンター	Referendum
中土佐町採石場	Justice
以布利ダム	Normal
和食ダム	Normal

またメタ決定は、理論上ではいかに高次のメタ決定まで遡ろうと合意が存在しない可能性（収束不可能性）を孕む。しかし、今回の事例における決定構造の中では2次のメタ決定までしか見られなかった。この結果から、今後他の様々な事業計画の事例を調査することで、「実際の決定プロセスでは低い次数のメタ決定で合意することができる」という新たな仮説を検証する価値があると考えられる。

4. 本論文のまとめと今後の展望

本論文は実際の公共事業について調査し、事例間で比較分析を行うことで、計画決定プロセスの類型を示した。

、今後は、類型方法に確たる根拠を持たせるだけのサンプル数を拡充し、それに関連してより高次のメタ決定問題にまで議論が及んでいる事例の調査を行う。そ

して公共事業決定においての有効的なメタ決定についての考え方や扱い方、さらには決定構造・事業の特性・事業主体等をパラメータとした数理モデルの構築についても勘案したい。

【参考文献】

- 1) 加藤浩徳「インフラ整備事業における合意形成プロセスへの市民関与の影響に関する分析」(1999)
- 2) 木下・藤井ら「参加型計画における集団意思決定手法の課題と展望」(2002)
- 3) Mapion ホームページ
<http://www.mapion.co.jp/>
- 4) 高知市議会議事録、高知県議会議事録

A STRUCTURAL ANALYSIS OF META-DECISION PROCESSES IN PUBLIC WORK

By Naoki Matsuo, Masahide Horita,

In this research, it is proposed a project decision process for actual public work. It has been observed conflicts between many players all around Japan regarding the civil construction project, and so reasonableness of the project itself started to be discussed, leading also to the discussion for the feasibility of the decision making. The project's consensus building process has been adapted in many forms to attend both institutional and practical side, but it is hard to say that those adaptations are in a satisfactory level. In this thesis, using meta-decision instruments, project decision-making process of actual public work structure was analyzed and organized into groups. Using these organized groups, it is possible to analyze the specific characteristic of infinite number of decision process structure. Also, it was researched how a practical project's procedure should be, considering social efficiency and fairness, based on the project's decision circumstances.