パターナリズムに基づいた合意形成困難時の意思決定支援技法に関する研究

古田　崇

1. はじめに

土木計画の分野においても住民参加が進展しつつある。意思決定に関わる問題が住民参加に付されることの意義は、当該意思決定の質や効果の向上であって、必ずしも住民の意向に沿う意思決定を行うことではない。特に社会基盤整備については、行政と住民の間に情報や知識の非対称性が存在することや、住民が総合的な視点に立たないケースがあることを考慮する必要がある。行政が長年に渡って社会基盤整備に関わる意思決定の中心を担ってきた理由のひとつがそこにある。

ある問題をめぐって行政と住民との合意形成が困難なとき、行政による意思決定の遅滞や先送りが生じることは、社会全体の停滞や損失を招く恐れがある。その一方で意思決定を急ぐあまり、住民の意見を全く無視して行政の独断で意思決定を行うのであれば、そもそも住民参加それ自体が形骸化してしまうことも確かである。

本研究は行政と住民の意見が対立して合意形成が困難な状況を想定し、そのような中での行政の意思決定支援技法の構築を目的とするものである。

2. 既存研究と本研究の位置づけ

これまで合意形成を含む意思決定に関する様々な研究が積み重ねられてきた。既存研究の多くは「どのようにすればお互いが歩み寄れるか」あるいは「どの代替案が最も望ましいか」ということを扱ってきた。当初は意見の相違があっても、最終的には何らかの方法で意見がまとまり合意に至り、自然発生的に意思決定を得るという流れを想定していたためだ。しかし、現実の社会では意思決定に費やすことのできる時間やコストは限られており、合意に至らない中で行政が意思決定を迫られるケースは少なくない。さらにそのような意思決定は行政にとって困難を極める。本研究では「合意形成が困難なとき、行政は自らの意見を押し通して良いか」という問題を扱う点において、既存の研究とは意思決定の捉え方や目的が明確に異なる。

3. 公共政策におけるパターナリズム

パターナリズムは父権主義や温情的干渉主義と訳され、その意味は「強い立場の者が弱い立場の者の利益となるように、その意に反して行動に干渉すること」である。意思決定の場面で“住民が望まない政策”を“住民のためを思って”推し進めることがパターナリズムに当てはまる。行政が総合的・合理的判断をする能力を持った上で、住民のためを思って政策を強行し、それが社会にとっても住民にとっても有益である場合、公共政策におけるパターナリズムが正当化される。

4. ケーススタディ

昨年末に注目を集めた北海道新幹線札幌延伸に伴う函館市の並行在来線問題を扱う。この問題の本質は、函館駅～新函館駅（仮称）の運営方法をめぐるものである。意思決定者たる函館市長の工藤氏は、北海道全体の利益が函館市の利益に繋がると考えて「第三セクター」を、一方の函館市民は利便性の確保を含む函館経済の活性化を理由に「JR」をそれぞれ支持していた。両者の懸案事項が全く異なることに加えて道の定めた回答期限が間近に迫り、両者の合意形成は極めて困難な状況であったといえる。当時の市長の意思決定がどうあるべきだったのか、即ちパターナリズムに基づいた意思決定があり得たのかどうかを考えていくことにする。

5. 意思決定支援技法の方法論

（1）従来の AHP による選好状況の把握

両者の選好状況をそれぞれ把握するため、AHP を用いて分析を行う。AHP は意思決定問題を「目標」「評価基準」「代替案」の階層構造として捉え、層間で関連付けられるウェイトを一対比較により算出する。各代替案の総合評価値を得て、その大小によって代替案に選好順位を与える意思決定支援手法である。ウェイトは二種類、意思決定者の価値観を表現する「重要度」と、代替案に対する評価や認識を表現する「代替案評価」である。

問題の階層構造を設定し（図 1）、両者それぞれが与え得る一対比較の具体的な評価を仮定した（図 2、3）。続いて一対比較行列から重要度と代替案評価を算出して総合評価値を得た（表 1、2）。総合評価値の大小から、市長は A 案、市民は B 案をそれぞれ選好している様子が分かる。

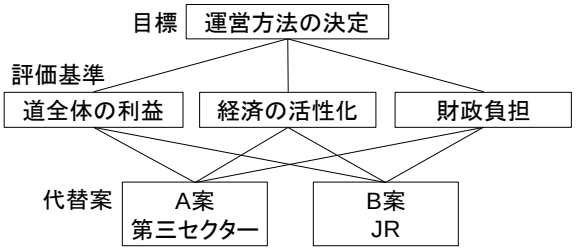

図 1　階層構造

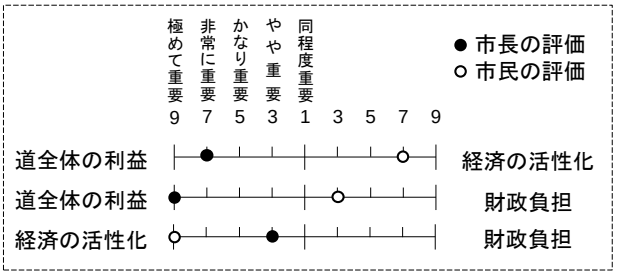

図 2　評価基準の一対比較

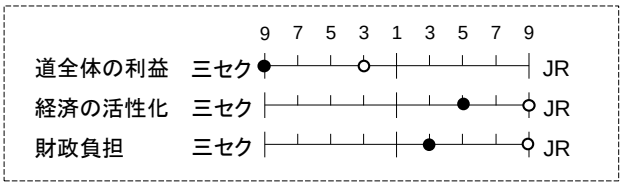

図 3　代替案評価の一対比較

表 1　市長の AHP 分析結果

評価基準	重要度	代替案評価	
		三セク	JR
道全体の利益	0.78	0.90	0.10
経済の活性化	0.15	0.17	0.83
財政負担	0.07	0.25	0.75
総合評価値	-	**0.75**	0.25

表 2　市民の AHP 分析結果

評価基準	重要度	代替案評価	
		三セク	JR
道全体の利益	0.15	0.75	0.25
経済の活性化	0.78	0.10	0.90
財政負担	0.07	0.10	0.90
総合評価値	-	0.20	**0.80**

（2）AHP ベクトルによる意見の視覚化

いま、市長と市民の選好代替案が異なり、意見相違が生じている。意見の相違について「あなたとはベクトルが異なる」と比喩的に表現することをヒントに、先ずは各々の意見の様子についてベクトルを用いて視覚的に表現することを考える。

ベクトルの設定にあたり AHP から求めた二種のウェイトを用いる。平面上に極座標（アーム長 r には重要度、角度 θ には代替案評価）を与え、評価基準ごとに“要素ベクトル”を描く。重要度が高いほどベクトルは長くなり、A 案と B 案の代替案評価の高低に応じてベクトルは左右に傾く。A 案の代替案評価が相対的に高ければ原点 O から垂直に伸びる中立軸に対して左へ（プラスの方向）、B 案のそれが高ければ右へ傾く。さらに、全ての要素ベクトルを合成し、当事者の総合的な評価を表す“合成ベクトル”を得る。

$$\text{アーム長} r_i = \text{重要度}_i$$

$$\text{角度} \theta_i = 90 - \cos^{-1}\left(\text{代替案評価} A_i - \mathrm{B}_i\right)$$

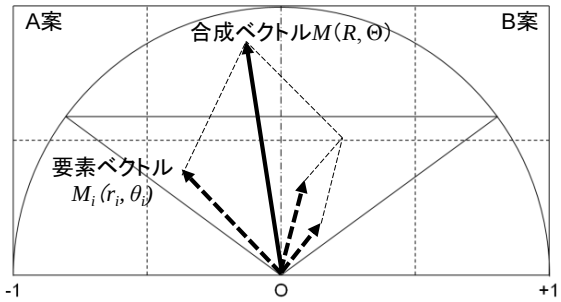

図 4　ベクトルの設定方法

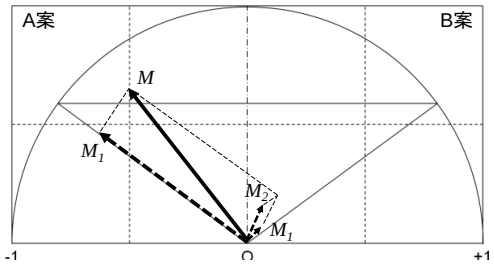

図 5　市長のベクトル

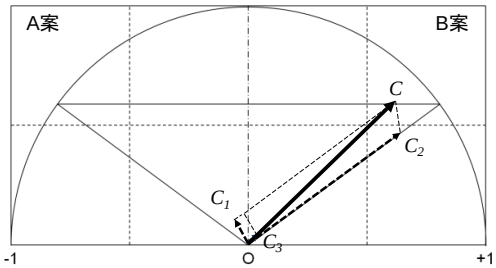

図 6　市民のベクトル

（3）意見相違の定量化と最終ベクトル

市長と市民各々の合成ベクトルを取り出して、ひとつの平面上に描く。両者のベクトルの先端の 2 点間の距離を意見相違Dと定義する。意見（ベクトル）が一致すれば意見相違 D は 0、意見相違が大きくなるに連れて D は大きくなる。さらに両者の合成ベクトル同士を合成し、両者の統合的な選好を表す最終ベクトル F を得る。

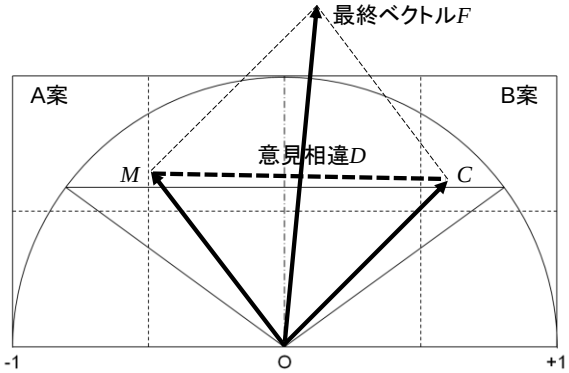

図 7　実際の選好の様子

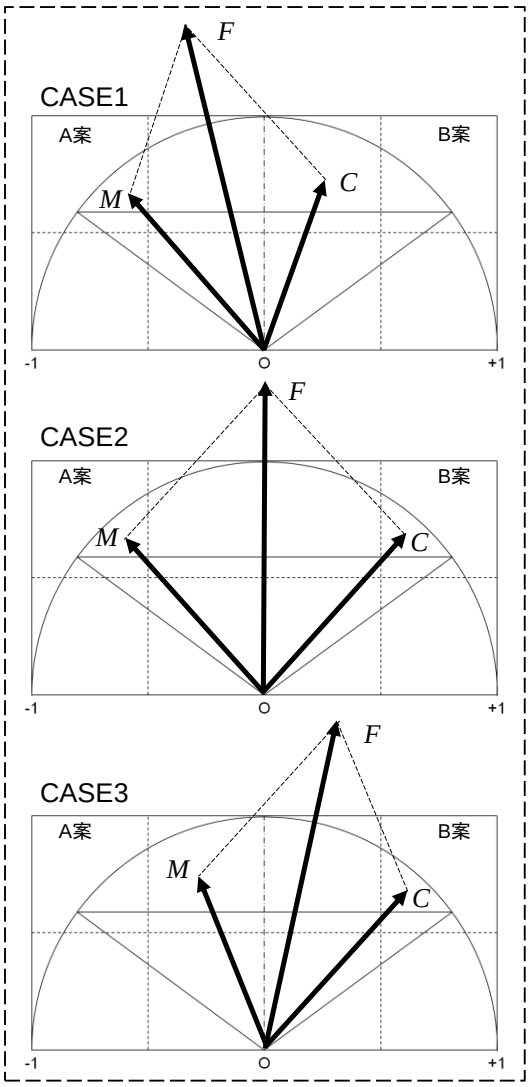

図 8　最終ベクトルのパターン

（4）最終ベクトルと意思決定の関係

両者の選好する代替案が異なるときの最終ベクトル F と意思決定の関係について考える。F がいずれの代替案を支持するか（どちらに傾くか）は、市長と市民の両者の選好強度（x 座標の絶対値に対応）に依存する。

図 8 の CASE1 では F が A 案を支持し、市長の A 案に対する選好強度が住民の B 案に対するそれと比較して強い。CASE 2 は F が中立軸上にあり両者の選好強度が等しい。これらは共に行政の優越を認めて「意思決定 A 案」とすることに問題はないと考える。ところが、CASE 3 では F が B 案を支持している。行政の A 案に対する選好強度が、住民の B 案に対するそれと比較して弱いためである。客観的評価を与える行政と、主観的評価を与え得る住民、両者の立場の違いや評価の傾向を考えれば、CASE3 の状況は多分に生じ得る。しかしながら、行政としてはどうしても A 案を推し通したいとする。このとき、行政が自ら選好する案を推し通して良いのかどうか、その判断に寄与する技法の構築を目指す。

（5）B 案支持ゾーンの特定

得られた意見相違 D を固定し、D を与え得る両者の様々な合成ベクトルのパターンを考慮する。ただし、CASE3 を生じ得るパターンのみ考える。この作業の目的は、得られた D（両者のベクトルの選好状況に依存）が、意見を推し通して良い D であるかどうか（後述のパターナリズムゾーンの設定に寄与）を最終的に判断することにある。

D を与える市長のベクトル M のうち、両者の選好代替案が異なり、かつ最終ベクトル F が B 案を選好するとき、即ち CASE3 と同様の状況が発生するとき、市長のベクトル M は図 9 の B 案支持ゾーン（塗りつぶしたゾーン）に必ず所属する。

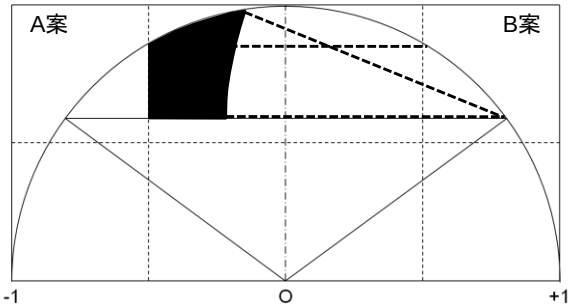

図 9　B 案支持ゾーン

（6）パターナリズムゾーンの特定と意思決定

再掲するが、いま市長はA案、市民はB案を支持し、両者の統合的な評価を表す最終ベクトルFはB案を支持している。これ以上、両者が歩み寄ることは困難であり、かつ市長は市民のためを思ってA案を推し通したい（パターナリズムに基づく意思決定をしたい）と考えている。

B案支持ゾーンに市長のベクトルが存在する場合であっても、市長と市民のベクトルの様子（選好状況）は異なる。例えば、図10の①では住民のB案に対する選好強度（x座標の絶対値に対応）は極めて強い。一方行政のA案に対する選好強度は弱く、かつベクトルの長さ（代替案評価の一貫性に対応）も短い。この場合、行政は住民の意見を尊重して「意思決定B案」とすることが妥当であろう。③では両者の選好強度がほぼ等しく、行政がどうしてもパターナリズムに基づく決定をしたいのであれば、「意思決定A案」とすることを認めても良いと考える。ここで問題となるのは②のとき、即ち①や③の中間に位置するような選好状況を示すときである。そこで、B案支持ゾーンのうち、市長のベクトルが当該ゾーンに所属するとき、「意志決定A案」とすることを支持する「パターナリズムゾーン」を定める。市長のベクトルについて“より選好強度が強く、より代替案評価の一貫性が高い”場合にパターナリズムゾーンに所属する。単に両者の選好強度を比較するだけではなく、代替案評価の一貫性も同時に考慮できるため、行政が無理にA案の選好強度を高めるような意図的な評価を与える必要はない。

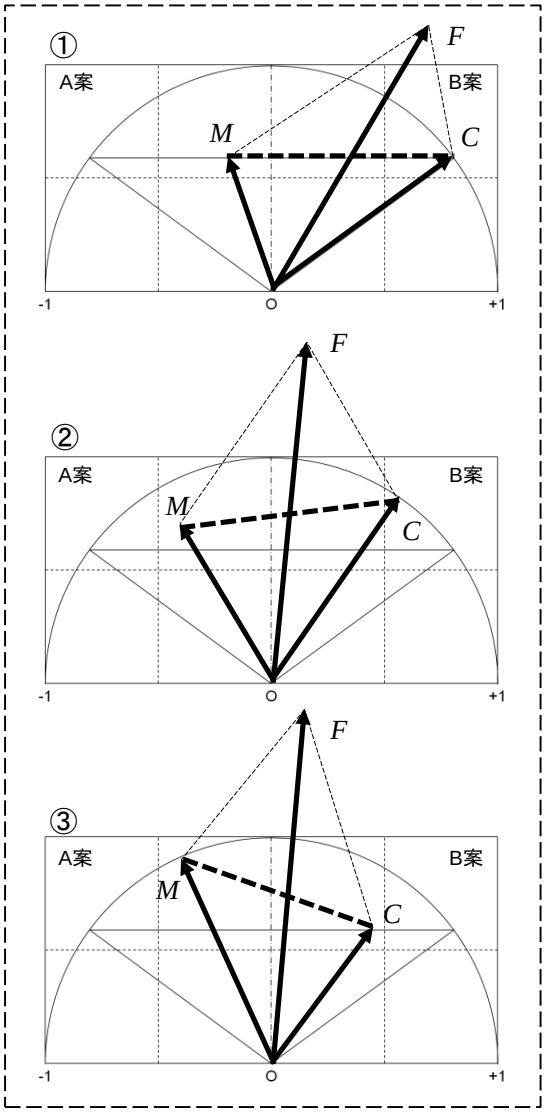

図10　選好状況の違い

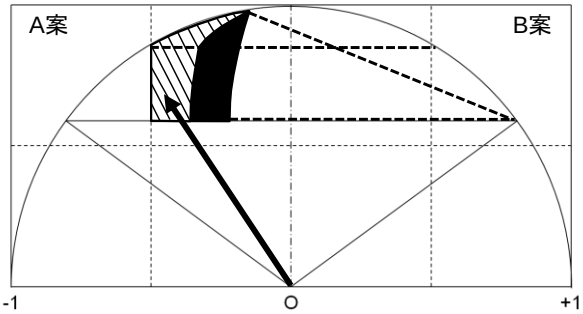

図11　パターナリズムゾーン（斜線部）

図5で実際に得られた市長のベクトルを**図11**に描くとパターナリズムゾーンに属すことが分かり、市長の「意思決定A案」とすることを支持する結果が得られた。

6. おわりに

定量化された意見相違を手がかりに、合意形成困難時の意思決定支援技法を構築した。住民が反対するなかで、行政がパターナリズムの考え方に基づいて自ら選好する施策を推し進めようとするとき、**その施策が住民のためであることが至極当然の大前提である。また、**意思決定の前段として住民との合意形成に向けた取り組みも軽んじてはならない。本技法の適用範囲は極めて限定的ではあるが、現実の社会に確かに存在する極めて困難な、苦渋の決断ともいうべき意思決定を扱うことができる。従来は直接的に研究対象とされてこなかった合意形成困難時の意思決定のあり方と併せて、パターナリズムに基づく意思決定の新たな基準を提案するものである。正義と秩序を重んじる、勇気ある意思決定者を支援する技法であると考える。