

【PPP2006 : No.16-(1)】

PPP政策の必要性(5) : 横型ネットワークとPPP(1)

PPP政策は横型ネットワークを基本とする。この横型ネットワークの意思決定は、意思決定に関する「混乱の状況」とも呼ばれる。問題点の所在が比較的明確であり、その問題の解決を目指す場合には、縦型のネットワークが有効であり「混乱の状況」はむしろ障害となる。しかし、外部・内部の環境変化が激しい場合、問題点の所在が不明確な場合には、様々な視点から問題点を見る横型ネットワークが有効性を持つ。

PPP政策の展開に置いては、その根底にある横型ネットワークの特性を踏まえることが有用である。横型ネットワークの意思決定の問題点としては以下のものがあげられる。

問題の定式化と問題の解決が同一化する

横型ネットワークに参加する個々の意思決定者の発想と質には限界があり、抽出された問題が政策課題全体の中でいかなる位置づけにあるのかの認識に乏しい。そのため、全体の中で問題の位置づけを明らかにしてから選択肢を抽出していく意思決定プロセスがとりづらく、意思決定者の抽出した問題が同時に解決策であると認識される恐れがある。

定式化された問題が唯一最善の定式化である保証はない

意思決定者の問題認識に必要とする情報には過不足があり問題の枠組みや質に違いが生じる。そのために、問題抽出やそこから提供される解決策の形式的相互比較はできても、グレードや位置づけの違う解決策を実質的に比較することはできない。

問題解決の設計と評価が同時進行する

網羅的に列挙された問題解決策が比較評価されることなく、個別に評価され意思決定されやすい問題点がある。横型意思決定の場合、縦型意思決定と異なり代替案について既知の領域に限らず模索されることから、問題解決策の設定と評価が同時進行しやすくなる。

一つの問題が他の問題の兆候としての意味を持つことが視野に入りにくい

何らかの問題が単独で存在することはまれであり、相互に連鎖し影響し合っていることが多いのが通常である。しかし、抽出された問題の位置づけが不明確な場合、その問題が本質なのか徴候なのかということは判断しがたい状況になりやすい。このため、で指摘している問題抽出と問題解決の解が一致する結果をもたらしやすくなる。

ユニーク・非再帰的であること

画一的な価値観にとらわれず異質な資源を組み合わせ、様々な角度から検討することでもたらされる利点でもある。しかし、問題に対して共通性を持った解決策を提示することができず、混乱した解決策がそのまま存続し続ける可能性もある。

以上の点をまとめると、横型ネットワークによる意思決定においては、抽出される問題にユニーク性、多彩性、非定型性等の特色があるものの、一方でその問題の因果関係内での位置付けやレベルについては何も語らないため、そこで抽出された問題点を個別かつ直接的に解決策に結びつけることには危険性を伴う場合がある。

PPPの実践による官民連携、住民参加等において以上は留意すべき課題である。

【PPP2006 : No.16-(2)】

PPP政策の必要性(6) : 横型ネットワークとPPP(2)

PPPの根底にある横型ネットワークでは、多彩な問題意識に基づいた問題抽出は行われるものの、抽出された問題が政策体系の中でいかなる位置づけにあるかの認識が難しく、最適な解決策を意思決定するには問題点も多い。このため、問題抽出のための横型ネットワークと、問題解決に優れた縦型ネットワークの有機的な連携が必要となる。PPPの取組においてもこうした課題を認識し、PPPの実践では縦型ネットワークたる地方自治体や民間企業の組織を上手く活用することが戦略的である。

なお、従来の地方自治体においても、局や部をベースとした縦割りを補う仕組みとして官房組織による横型ネットワークを形成されてきた。しかし、官房組織は縦型ネットワーク間を調整する役割が主体であり、縦型ネットワークに埋没した横型ネットワークに止まっている。このため、調整をより高度化した質のよい問題解決に資することはできても、縦割りを越えて問題抽出することには、難しい状況にある。

PPPを通じて問題解決を行う際に留意すべき点として以下の事項があげられる。

第1は、課題に取り組む際に、その課題を考える構造が問題解決型なのか問題抽出型なのかについて判断することである。それなしに、漠然と問題解決を思考しても、実効性に乏しい結果になりかねない。R. アコフによれば、「問題解決が成功するためには正しい問題に対する正しい解を求めることが必要である。問題解決に失敗するのは、正しい問題に対する誤った解を求めるからではなく、誤った問題を解くためであることが多い」としている。

第2は、問題の構造化の失敗である。「問題解決に失敗する原因の一つとして、政策の意思決定プロセスにおいて「問題の構造化」自体に失敗している場合があることに注意しなければならない。問題の構造化とは、特定の政策課題を解決するための問題点の本質がどこにあるのかを認識し、問題の抱える要素を組み立て、その持っている性格を認識することである。問題の構造化を難しくしている原因としては、政策課題の相互依存性が強いこと、主観性、動態性が強いこと、などがあげられる。問題の構造化を適切に行うためにも、横型ネットワークを基礎に持つPPPの取組が大きな役割を果たす。