

【PPP2006 : No.18-(1)】

PPP政策の必要性(8) : PPP政策における意思決定の特色(1)

官民パートナーシップであるPPPの意思決定は、すでに本ニュースでも整理したように、横型意思決定の特性を抱えることが多い。しかし、現実の意思決定が横型の基本プロセスどおりに理想型で展開されることは稀である。PPPをめぐる実際の意思決定に関して本質的かつ実践的に理解するうえで有用なモデルとして「ゴミ箱モデル」がある。PPPに関して実際に展開される意思決定の多くが以下に述べるゴミ箱モデルの性格を有することを踏まえ、官民間の意思決定とその前提となる議論を展開することで、PPPの取組は、官民双方からの信頼性を高めることが可能となる。ゴミ箱モデルの特性・問題点をPPPの欠点として理解するのではなく、PPPをめぐる意思決定が持つ性格として捉え、うまく活用することが必要である。

ゴミ箱モデルは、組織体の意思決定モデルの一つとして、コーエン、マーチ、オルセンが指摘した考えである。政策決定の場を「ゴミ箱」に見立てて、そこに適当に投げ込まれる問題点や解決策を「ゴミ」に例えていることからこの名がある。そうすることで、実際の政策における意思決定が理想型のように合理的に行われるのではなく、問題点と解決策が雑然としたもしくは無秩序の「ゴミ箱」の中で選択されているに過ぎない、ということ表現している。このゴミ箱モデルの本質は、「組織化された無秩序」にある。そして、「組織化された無秩序」を構成するのが、「不明確な選好」、「不明確な技術」、「流動的参加構造」の三要素である。

第1の「不明確な選好」とは、意思決定に参加する人々が予め選考の基準となる目標を明確に定義づけ認識することは少なく、むしろ何を達成しようとしているのかという選好の基準を曖昧にしておくことで、自らの行動しやすい環境を整理する傾向にあることを意味する。選好の基準を不明確にしておくことで、他人との間の対立を表面化させないことや責任の回避を可能にし、意思決定に対する自分の柔軟な位置を確保しようとするのである。このモデルを打ち立てた一人であるコーエンは、「選好に基づいて行動するよりも、行動に基づいて選好を発見する」という言葉でこのことを表現している。「不明確な選好」という状況は、利潤追求に代表されるように単一の目標を共有しやすい民間部門に比べ、公共性という抽象的に言葉で整理され単一の目標の共有が難しい公共部門でおこりやすい。

以上の点から、PPPの意思決定においてまず重要なことは、可能な限り達成しようとする目標や姿を明確にし、参加者の不明確な選考状態を限定的にすることである。その際、とくに明確な意思を示さなければならないのは、行政機関である。なぜならば、行政機関は公共性の名によって達成しようとする選考基準を不明確にしやすい体質にあることによる。コーエンの指摘するように、「行動に基づいて選考を発見」していくと、PPPの取組が当初の意図とは異なる結果をもたらす危険性がある。試行錯誤は必要であっても、PPPの目的に基づく選考基準は可能な限り明確化する必要がある。

【PPP2006 : No.18-(2)】

PPP政策の必要性(9) : PPP政策における意思決定の特色(2)

第2の特性は、「不明確な技術」である。「不明確な技術」とは、組織化された無秩序の下では、組織の構成員が組織の意思決定プロセスを十分に理解していないことを意味する。組織の構成員は自分自身の仕事については十分理解しているものの、自分の仕事が組織全体の中でどのような位置にあるのか、また組織にとってなぜ本質的に自分の仕事が必要なのかということについては、断片的にしか理解していない場合が多い。そこで、意思決定や行動に際して合理的な判断ができず、試行錯誤と先例重視を繰り返すことになりやすい。この点は、公共・民間部門双方に内在している問題である。こうした問題を克服するには、組織内での情報の共有を進め、自らの仕事が組織全体の中でいかなる位置づけにあるのかの認識を深めると同時に、契約システムや評価制度により基本的意思決定プロセスの共有を図る必要がある。

PPPでは、とくに不明確な技術が深刻化しやすい。パートナーシップの形成は自らの組織や領域を越え、相互に理解することによってはじめて可能となる。しかし、さまざまな意思決定の根底には、個人や組織の経験や知識が支配的に存在する。これを完全に克服することは困難である。したがって、PPPの議論をする際には、まず、相互に不明確な技術の問題を抱えること自体を共有することが必要となる。

第3は、「流動的参加構造」である。「流動的参加構造」とは、意思決定に参加資格を持った構成員でも設定された問題によって意思決定に参加したり、しなかったりすることを意味する。同一問題であっても時間の経過によって参加者が投入する労力が当然に異なるものとなる。意思決定への参加者の構成とそこで形成される質には、意思決定ごとに差がある。こうした差は、最終的なPPPモデルの質に大きな影響を与えざるを得ない。差が著しくなれば、不明確な技術と輻輳し、パートナーシップの取組自体を困難なものにする危険性がある。むしろ、自らの専門領域、経験領域以外の部分に積極的に参画する仕組みと意識を当初より組み込む必要がある。

ゴミ箱モデルに見られるような、情報の質や多寡、経験やモチベーションの違い、意思決定の基本プロセスへの認識やスキルの蓄積の違いなどにより、PPPに関する個々の意思決定に差が生じることは避けられない。しかし、そうした差を少しでも埋めることができれば、より適切かつ敏速な意思決定を展開する事ができ、そのことはPPPモデルの質を高めることになる。そうした差を科学的手法によって補完して埋めるのが「オペレーションズ・リサーチ」(以下OR)である。

ORは、「一連の支持を遂行するための未知なる分野への探求」を意味します。すなわちORは、経営・管理のレベルで日常的に繰り返される意思決定に対して理論的裏づけを提供し、同時にルーティン的な意思決定で無意識化している、あるいは無意識となりやすい事項を抽出し意思決定に反映させることで質の向上を求めるものである。今回は、このORの概要について取り上げる。