

自治体間連携・住民参加による政策形成等の利点と留意点

自治体間連携や住民参加による政策決定等上下関係ではない横型ネットワークの活用が活発化している。そうした取り組みを成果のあるものにするには、ネットワーク自体の特性を理解する必要がある。

まずは、従来の上意下達型の縦型ネットワークの限界を共有する。縦型ネットワークは、右肩上がりの環境の下では極めて有効に機能してきた。戦後日本の経済社会が成長と共に各分野において専門化・分業化した各主体を一定の方向に価値づけて行動させるには、縦型ネットワークの形成とそれを通じた問題解決型意思決定が有効に機能したからである。縦型ネットワークでは、階層ごとに意思決定への参加者の数を限定化できること、トップダウン方式により代替案をオープン化せずに限定化できること、シェアや行政サービスの拡大など単一性を持った価値観の形成と維持が容易なこと、右肩上がりの下では結果予測の確実性が比較的高くかつ各主体間で共有しやすいこと、問題解決に向けた意思決定の導線がトップダウンにより直線的に形成できること、縦型ネットワーク内では全体の調整により最適化が可能なこと、など安定的な環境の中で問題解決に向けた意思決定を高い効率性・有効性の下で実施することに適している。しかし、今日の激しい環境変化時には、縦型ネットワークだけでは十分に対応することが難しくなっている。その理由としては、国民生活の多様化、企業活動の多様化などにより単一性を持った価値観の形成と維持が困難となっていること、多様化、多元化に伴い代替案の限定化が困難となり、多くの代替案の提示とその中でのオープン型の選択が求められるようになってきていること、投入資源への制約が強まる中で経済・社会全体で単純なスリム化ではなく行動様式の変革が求められていること、などを上げることができる。

これに対して上下関係を持たない横型ネットワークは、問題抽出に適している。理由は、異なる視点、異なる資源を融合させる点にある。縦型ネットワークにおける価値観の単一性を横型ネットワーク形成によって積極的に取り払うことで、新たなリスク社会の抱える問題点や視点に関する新たな意識化を実現する。さらに重要なことは、横型ネットワークの場合、内外の環境変化、あるいは実現すべき目標の変化に伴い、核となる主体を柔軟に移動させることができる点にある。縦型ネットワークでは、主体の臨機応変な移動はセクショナリズムなどの壁により困難な場合が多い。このため、ネットワーク自体がルール・ドライブ型となり、ミッション・ドライブ型の体質を生み出し難く、時代の変化と共に陳腐化しやすい体質を持つ。セクショナリズムが比較的形勢しづらい横型ネットワークによって主体移動の可能性を維持することは、環境変化への対応力を高めると同時にリスク対応力も強める要因となる。但し、次の点には留意が必要である。

第1は「定式化と問題の解決が同一化すること」であり、問題定式化（問題の構造化）に関して必要とする情報の過不足が生じやすく、その質は問題解決に向けた意思決定者の発想の質と視点によって大きく左右されることを意味する。以上の点は、第2に「唯一最善の定式化である保証はないこと」に結びつく。問題認識に関して必要とした情報に過不足があり問題の枠組みや質に違いが生じるため、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ず最善策を抽出することが難しい。第3は「問題解決策の設定と評価が同時進行すること」ことで、網羅的に列挙された問題解決策は比較評価されることはなく、個別に分断評価され意思決定されることを意味する。第4は「ひとつの問題が他の問題の徴候を持つこと」で、問題が単独で存在することは希有で相互に連鎖して存在する。しかし、抽出された問題の位置づけが不明確な場合、問題の連鎖の中で「徴候から始まり本質」に至るまでのどの位置づけの問題か認識することができない。このため、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い。第5は「ユニーク、非再起的」で、様々な角度から検討し画一的な価値観に囚われないことによりもたらされる利点でもある。一方、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、混乱した解決策が混乱したまま存在し続ける可能性がある。