

Title	反PDCA論
Author(s)	吉澤, 剛
Citation	年次学術大会講演要旨集, 26: 347-350
Issue Date	2011-10-15
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/10136
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

反PDCA論

○吉澤剛（東京大学政策ビジョン研究センター）

1. はじめに

今夏に閣議決定された第4期科学技術基本計画では「科学技術イノベーション政策におけるPDCAサイクルの確立」を掲げている。その主眼は(1)「政策、施策等の達成目標、実施体制などを明確に設定」することと、(2)「進捗状況について、適時、適切にフォローアップを行い、実績を踏まえた政策等の見直しや資源配分、さらには新たな政策等の企画立案を行う」ことにある。また、これら政策・施策レベルとともに、研究開発の実施段階においてもPDCAサイクルを確立することを謳っている。だが、ここで所与のものとされているPDCAサイクルとは何だろうか。そしてそれは本当に科学技術イノベーション政策を効果的、効率的に推進するものと考えられるのか。本稿ではPDCAサイクルの歴史的展開を追ひ、マネジメント・サイクルや政策サイクルなど隣接領域でのサイクル概念とその批判を援用しながら、PDCAサイクル論が政策的文脈に適用される際の危うさを説き明かす。

2. PDCAサイクルの発祥

PDCAサイクルは品質管理の文脈から登場したことはよく知られている。品質管理の父とされるW・A・シューハートは1939年、製品の生産工程には「仕様(specification)」「生産(production)」「検査(inspection)」という3段階があり、これが「一種の螺旋を形づくる」ことが良いと洞察した(シューハート 1960: 73)。シューハートとの共同研究を行っていたW・E・デミングはこの考え方に基づいた科学的推論を展開する。1950年に来日した際の講義では、品質を重視する観念から販路拡張までの幅広く品質管理を捉える8つの扇形として「品質管理の車輪」を示した。これは「設計」「製造」「販売」「調査サービス」という簡明な4段階のサイクルとなり(デミング 1952)、後にデミングサイクルとして知られるところとなった。

日本の技術者たちはこの概念を多少批判的に捉え、発展的に整理していこうとしていた(『品質管理』2(2): 1)。日本における品質管理の初期の代表的リーダーの一人である水野滋は、1952年1月の『品質管理』誌において「品質管理を学ぶために」と題し、デミングが紹介した通りにサイクルを説明している(水野 1952)。ところが1953年11月に開催された

第3回品質管理大会における特別講演では「品質管理実施にあたっての誤り」と題し、デミングサイクルの各段階を「企画」「作業」「チェック」「処置」に置き換えて作業の工程管理を説明している(水野 1954b, 1954a)。さらに1959年になると、この管理のサイクル(PDCAサイクル)とデミングサイクルを明確に区別している(水野・富沢 1959; cf. 水野 1984: 13-22)。そこでは後者を「工業経営全般に対して管理」するサイクルとし、前者の工業生産に対するサイクルと対比させている。このPDCAサイクルは後に、1996年に発行されたISO14001、それとの整合性を図った2000年版ISO9001のモデルとして採用され、国際的に定着していった。

3. マネジメント・サイクル論

経営管理の分野では、管理機能の要素区分はF・W・テイラー(1903)の「計画(plan)」「実行(do)」「点検(see)」の3つの時間的局面に遡る。この区分はA・ブラウン(1947)によってマネジメントの円環的回転として捉えられ、R・T・リビングストン(1949)などによってマネジメントのサイクルと呼ばれるようになった(河野 1992)。これが現在のPDS(plan-do-see)サイクルである。

一方で管理過程論においてはH・ファヨール(1916)を出発点として、W・トムス(1934)、B・E・ゲッツ(1949)など多くの論者が多様な区分を提唱している(角谷 1963a)。管理は動態的であり、その時間的展開を円環的思考において把握することで、発展的、革新的になりうる。こうした円環的思考を行ったのはW・H・ニューマン(1951)であり、彼は管理の基本的過程を「計画化」「組織化」「資源収集」「指揮」「統制」の5つの過程に分け、これらをサイクルとして図示している(Newman 1951: 16)。これらの区分を整理した角谷(1963b)は、計画化と評価(考査)の段階が管理に相当し、その中間過程の作業(実行)における管理活動を指揮＝統制(directing and control)として「計画化」「指揮＝統制」「評価」のマネジメント・サイクルを描く。

ここで注意しておかなければならないのは、PDSはDが管理される側の仕事であって「仕事のサイクル」とも言うべきものであり(細川 2010: 67-68)、角谷が指摘したように「実行」を「指揮＝統制」に置き換えた後者のサイクルが真の意味でのマネジメント・サイクルと言える。

4. 政策サイクル論

政策過程を機能要素に区分する「段階モデル」ないし「教科書アプローチ」は政策科学の始祖であるH・D・ラスウェル(1956)において既に見られるが(Parsons 1995: 78-81)、それらをサイクルとして明示的に意識した議論は1970年代後半から登場した(May & Wildavsky 1978; Nachmias & Felbinger 1982)。政策サイクルの一般的区分としては、議題設定、政策形成、意思決定、実施、評価である(Jann & Wegrich 2007)。政策研究において、政策サイクルは発見法的なものとして、重要な概念的フレームワークを提供し続けている。また、多様な政策過程論の間を取り持つコミュニケーションのベースラインとして有用であるとされる(Jann & Wegrich 2007)。政策実務において、政策サイクルは複雑な政策プロセスを円滑にし、そのプロセスに厳密さを持ち込むためのメカニズムとなる。政策サイクル論の支持者は、良い政策は厳密なプロセスの適用から生まれやすいとする(Edwards 2001)。ただし、効果的な政策立案には良いプロセスが必要であるかもしれないが、特に論争的な課題についての意思決定の場合、政策の内容が政策サイクル自身から導き出されるとするのは誤りであるとする指摘もある(Everett 2003)。これに対し、政策サイクルの規範的利用と記述的利用の区別に注意すべきであり、政策サイクルが深く政治化されていても、政策がどのように形成されるべきかについての適切な規範的モデルとして役に立つとする立場もある(Bridgman & Davis 2003; Howlett & Ramesh 2003; Howard 2005)。ただ政策サイクル論の擁護者に対しては、現実から遊離したおとぎ話のようであるとか(Jones 2007)、政策サイクルの利用が政策立案にどう影響したかという再帰的視点に欠ける(Kay 2008)といった批判が展開されている。その一方で、より幅広い社会的・政治的文脈に着目した論調もある。政策サイクル論における「政策」はその環境や事象、決定や関係する目的や政策から隔絶した独立変数であるかのように振る舞っているが、実際はそうではない。そのため、サイクルの終末段階では何を評価し、どの目的が考慮されるべきかが重要となる(Dery 1984)。また、政策サイクル論は政策・行政の機能的次元のみに焦点を当てており、政策イシューネットワークのような構造的アプローチと結合させた新たなフレームワークが必要であるという主張や(Skok 1995)、政策サイクルの各段階で多様なレベルの政治的判断が反映されていることを精査した事例研究もある(Hoppe 1993)。

政策サイクルは、欧米では政策評価の文脈において実務的發展を遂げている。米国では1960年代後半のPPBS(宮川 1995:34-40)に始まり、MBO、ZBB、TQM、そして政府業績成果法(GPRA)、プログラムアセスメント採点ツール(PART)に至るまで、「サ

イクル」を明示した形ではないが政府政策の業績や成果を評価し次の予算化に結びつけるフィードバックプロセスが設けられている(cf. Roessner 2002; Gueorguieva et al. 2009)。英国では研究開発評価において、「理論根拠(rationale)」、「目標(objectives)」、「事前評価(appraisal)」、「モニタリング(monitring)」、「事後評価(evaluation)」そして「フィードバック(feedback)」の頭文字をとって、ROAME(F)と名付けられたサイクルを持つフレームワークが1990年代から政府省庁に広まり、現在では政策サイクルとして定着している(HM Treasury 2003)。

5. 政府における議論

第2回政策評価の手法等に関する研究会(平成11年9月9日)において、研究協力者であった星野芳昭は「政策評価の本質は、企画-実施-評価のマネジメント・サイクルであり、結果を評価して次の企画に反映」と述べ、この考えは「政策評価制度の在り方に関する最終報告」(平成12年12月11日)に反映されている。これを受けて政策評価法は平成13年に制定され、平成14年に施行された。後に閣議決定された「政策評価に関する基本方針」(平成17年12月16日)では、「政策評価は、これを『企画立案(Plan)』『実施(Do)』『評価(See)』を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込む」としている。

一方、平成15年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、「政策目標を国民に分かる形で明確に示し(「宣言」、目標達成のために弾力的執行などにより予算を効率的に活用し(「実行」、目標達成の状況を厳しく評価する(「評価」という予算編成プロセスの確立を目指す」としている。これに基づき、平成16年度予算より「モデル事業」が試行的に導入された。さらに平成17年に閣議決定された同基本方針2005年版では、「成果目標(Plan) - 予算の効率的執行(Do) - 厳格な評価(Check) - 予算への反映(Action)を実現する予算制度改革を定着させる」とし、「モデル事業」の基本的枠組を維持しつつ政策評価との連携を強化するべく、平成18年度予算から「成果重視事業」を創設するとともに「政策評価に関する基本方針」の改訂を行った。

総合科学技術会議においては、第53回本会議(平成18年3月22日)において庄山悦彦(元・日立製作所社長)、63回本会議(平成19年1月30日)において奥村直樹(元・新日本製鐵副社長)がそれぞれ研究開発イノベーションにおけるPDCAサイクルの確立に対する期待を述べている。イノベーション創出総合戦略(平成18年6月14日)では「主要資金配分機関のPDCAを強化」することを掲げ、また科学技術に関する予算等の資源配分の方針についても、「関係府省が戦略的・重点的に概算要求を行い、

その結果を総合科学技術会議が優先順位付け等でフォローアップしていく」PDCAの政策サイクルを確立するとしている。「推進プラン2007」(平成19年1月30日)でも「PDCAサイクルが国民に分かりやすく見える仕組みの確立・実行」を挙げ、「イノベーション25」(平成19年6月1日)でも「イノベーションは、予期せぬ創造的破壊でもあり、政策の実行に当たっては、常に柔軟な見直しを含むPDCA」サイクルを機能させていくことが重要だとしている。

6. PDCA論は何が問題か

PDCA論についてこれまで指摘されてきた問題には以下のようなものがある。(1) PDCAが行われる組織をクローズドシステムとして捉えており、想定外の状況や環境が激しい状況において対応できない(小室2009; cf. 平井2002)。(2) 計画段階が綿密な手続きを経ていない問題。計画を行う際にフィージビリティスタディが慣行化されていない(小松2010)。また、アウトカム目標が不適切であること(後藤2006)によって、計画そのものが妥当でない場合にも、その誤った計画に従って実行し、評価と改善を行わなければならない(小室2009)。(3) ISO9001など欧米型の管理においては、計画(P)、実施(D)、検証(C)という3つの要素を分離するのが普通であるが、日本の方法では自分で考え、やって、確認するという場合が多い。この管理機能の独立は「計画」が聖域とみなされているか、「実施」に問題が起きやすいと考えられるときに生じやすい(TQM委員会1998: 344-345)。このように計画と実施の分離は、実施を行う現場にリスクを委任することとなるが、それには限界がある(小室2009)。(4) PDCAによる継続的改善とはPDCAのシステムそのものを継続的に改善するということである。PDCAのプロセス全体を統括するシステム全体のPDCAやマネジメント層の責務に関するシステム要素の記述も必要になるが、こうした多階層性は看過されがちである(平井ら2009; 飯塚2000)。

科学技術イノベーション政策の文脈で言えば、それが近年とみに「イノベーション」を強調するようになったがゆえに、また、「社会とともに創り進める政策の展開」を前面に打ち出すようになったがゆえに、PDCAサイクルの理念との乖離が大きくなっている。既に論じられているように、PDCAは日常的業務でありながら漸進的改善が見込まれる、クローズドシステムで有効に機能すると考えられる。既に機能が定まった製品の品質管理を徹底し、生産プロセスを効率化するために用いられてきたPDCAの理念は、そもそも外部要因が大きく戦略性の高い政策プロセスには馴染まない(cf. 平井ら2009)。また、全く新しい価値を生み出す破壊的イノベーションは予定調和的なプロセス管理から生起されることは難しく、またその評価も外部からすると正当なものになりえない。というのも、評価は実質的に新たな政

策に反映されるばかりでなく、既存の政策あるいは意思決定者の好ましい政策の正当化に用いられることもあるからである(Weiss 1984; Pelz 1978; Knorr 1977)。皮肉なことは科学技術イノベーション政策を「社会及び公共のための政策」の一環と明確に位置づけるべく、PDCAサイクルの確立に向けた取組を進めると謳っていることである。評価(C)をどのような主体で行い、政策の見直し(A)に反映させていくのか。また、計画(P)の段階で「目的、達成目標、達成時期、実施主体等の可能な限りの明確化を図る」ばかりでなく、そのことよりもむしろ、計画自体の妥当性をどう社会に向けて示すことができるのか。ここで問われている問題は小さくない。

7. 「政策のための科学」への示唆

PDCAという看板に代表される製造企業におけるガバナンスのあり方を国の政策レベルに持ち込もうという取り組みは、プロジェクトマネジメント的な発想で論点をずらし、その理念の具現化を遠ざけたテクノロジーアセスメント(TA)の歴史と重なって見える(吉澤2009)。なるほど日本の民間製造企業における現場第一主義のボトムアップ活動は、欧米流の管理・生産部門の独立を前提とした科学的経営に馴染まないQCサークルやカイゼンといったTQMの実践に結実し、戦後の高度経済成長を支えた。その反面で、他者の介入を嫌い活動の評価は自らが行うものという風潮を生み、TAも技術開発を行う民間企業自身に制度化を委ねることとして、政府省庁はその責務を回避し続けた。やがて政府の政策制度にPDCAが導入され、省庁は自らその責を負うこととなったものの、独立した主体の参加が乏しい自己完結的なマネジメントに留まっている。こうしたテイラー式の科学的管理と、日本式の全社管理の奇妙な混淆あるいは折衷によって、政策現場におけるPDCAは、かたや「客観的根拠に基づく」「政策のための科学」としての装いをする一方、他方で管理と実施の双方による無責任体制に加担する。

今後の「政策のための科学」の取り組みに向けて、現在の政策現場で見られるこうした科学的な装いをまとう概念や言説を暴きつつ、政策との適切な距離を保ちながら政策に有用な「科学」とは何かを考えることが求められていくだろう。

参考文献

- Bridgman, P. & Davis, G. (2003) 'What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear', *Australian Journal of Public Administration* 62(3): 98-102.
- Brown, A. (1947) *Organization of Industry*. New York: Prentice-Hall. [邦訳] ブラウン, A. (1963) 『経営組織』安部隆一訳編, 日本生産性本部.
- Dery, D. (1984) 'Evaluation and termination in the policy cycle', *Policy Sciences* 17(1): 13-26.
- Edwards, M. (2001) *Social Policy, Public Policy - From*

- Problem to Practice*. Allen & Unwin, Sydney.
- Everett, S. (2003) 'The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited?', *Australian Journal of Public Administration* 62(2): 65-70.
- Gueorguieva, V. et al. (2009) 'The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: evaluating conflicts and disconnections', *American Review of Public Administration* 39(3): 225-245.
- HM Treasury (2003) *The Green Book: Appraisal and Evaluation of Central Government*. London: TSO.
- Hoppe, R. (1993) 'Political judgment and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands', pp. 77-100 in F. Fischer & J. Forester, eds. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham & London: Duke University Press.
- Howard, C. (2005) 'The policy cycle: a model of post-Machiavellian policy making?', *Australian Journal of Public Administration* 64(3): 3-13.
- Howlett, M. & Ramesh, S. (2003) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007) 'Theories of the policy cycle', pp. 43-62 in F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney, eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- Jones, E. (2007) 'Book review – "Beyond the policy cycle: the policy process in Australia"', *Journal of Australian Political Economy* 59: 135-137.
- Kay, A. (2008) 'Book review – "Beyond the policy cycle: the policy process in Australia"', *Australian Journal of Political Science* 43(3): 569-570.
- Knorr, K.D. (1977) 'Policymakers' use of social science knowledge: symbolic or instrumental?' pp. 165-182 in C.H. Weiss, ed. *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books.
- May, J. & Wildavsky, A.B., eds. (1978) *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Nachmias, D. & Felbinger, C. (1982) 'Utilization in the policy cycle: directions for research', *Policy Studies Review* 2(2): 300-308.
- Newman, W.H. (1951) *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.
- Pelz, D.C. (1978) 'Some expanded perspectives on use of social science in public policy', pp.346-357 in J.M. Yinger & S.J. Culter, eds., *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*. New York: Free Press.
- Roessner, J.D. (2002) 'Outcome measurement in the USA: state of the art', *Research Evaluation* 11(2): 85-93.
- Skok, J.E. (1995) 'Policy issue networks and the public policy cycle: a structural-functional framework for public administration', *Public Administration Review* 55(4): 325-332.
- Weiss, C.H. (1984) 'Increasing the likelihood of influencing decisions', pp. 159-190 in L. Ruttman, ed. *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*. Beverly Hills, CA: Sage.
- 飯塚悦功 (2000) 「ISO9000 シリーズ 2000 年改訂の光と陰」『品質管理』51(9): 20-53.
- 河野重榮 (1992) 「マネジメントの展開」河野重榮・細川進 (編)『現代マネジメント』同文館, pp. 3-33 所収.
- 後藤玲子 (2006) 「電子行政戦略の政策評価: アウトカム目標とその達成プロセスに関する一考察」『情報処理学会 研究報告』107-114.
- 小松昭英 (2010) 「プロジェクト・マネジメント・モデル論考」『国際プロジェクト・プログラムマネジメント学会誌』5(1): 89-102.
- 小室達章 (2009) 「リスクマネジメントシステムと PDCA サイクル」『金城学院大学論集 社会科学編』6(1): 1-12.
- シューハート, W.A. (1960[1939])『品質管理の基礎概念—品質管理の観点からみた統計的手法』W.E.デミング編, 坂元平八監訳, 岩波書店.
- 角谷登志雄 (1963a) 「経営管理の本質とマネジメント・サイクル(一)—経営管理の動態的理解の一側面について」『愛知大学法経論集 経済編』41: 117-162.
- 角谷登志雄 (1963b) 「経営管理の本質とマネジメント・サイクル(二)—個別資本の運動と経営管理について」『愛知大学法経論集 経済編』42: 1-58.
- TQM 委員会 (1998)『TQM21 世紀の総合「質」経営』日科議連.
- デミング, W.E. (1952)『デミング博士講義録統計的品質管理の基礎理論と応用』日本科学技術連盟.
- 平井孝治 (2002) 「企業の役割と環境経営」寺西俊一・石弘光 (編)『環境保全と公共政策』岩波書店, pp. 151-178 所収.
- 平井孝治ら (2009) 「組織の価値実現過程—管理過程サイクルにおける PDCA の位置」『立命館経済学』48(1): 49-67.
- 細川進 (2010)『組織の機能と戦略—現代のマネジメント』学文社.
- 水野滋 (1952) 「第 1 講 品質管理を学ぶために」『品質管理』3(1): 46-50.
- 水野滋 (1954a) 「第 22 講 工程の管理 (1)」『品質管理』5(3): 55-58.
- 水野滋 (1954b) 「品質管理にあつての誤り」『品質管理』5(3): 114-117.
- 水野滋 (1984)『全社総合品質管理』日科技連.
- 水野滋・富沢裕 (1959) 「管理図講座 第 1 講 管理の考え方」『品質管理』10(1): 52-64.
- 宮川公男 (1995)『政策科学入門』東洋経済新報社.
- 吉澤剛 (2009) 「日本におけるテクノロジーアセスメント—概念と歴史の再構築」『社会技術研究論文集』6: 85-91.