

# PDCAはもう古い！

## ～ 自治大学校で毎年800人が学ぶ新手法 ～



政策研究大学院大学 教授 岡本 薫

### ◆ PDCAはなぜダメなのか？

地方分権・規制緩和などの「自由化」が進むに従い、「自由を使いこなすスキル」であるマネジメント力に対する関心が急速に高まった。これに伴い、マネジメント研修なるものも花盛りだが、例えば「野球の監督を招いて話を聞く」だけなど、ロジカルなバックグラウンドを欠いた研修事業も少なくなく、必ずしも大きな成果があがっているとは言い難い。

実は、追って述べるように、「野球の監督の話を聞く」だけでもマネジメント力を高めることはできるのだが、そのためにはまず「基礎」を身につけておく必要がある。その「基礎」とは、マネジメントの「プロセス」をロジカルに理解できている（だから応用がきく）ということだ。

そうしたマネジメントの「プロセス」の整理法として、従来から「PDSサイクル」(Plan、Do、See)とか「PDCAサイクル」(Plan、Do、Check、Act)といったものが使われてきた。しかしこれらは、少なくとも日本では、現場でのマネジメントを大幅に改善するような成果をあげていない。

なぜなら、日本におけるマネジメントの失敗の多くは、「P」(Plan)の段階で既に起きてしまっているからである。だから、その後を「Do、See」としても「Do、Check、Act」としてもダメなのだ。

この「P」(Plan)という段階は、実はそれほど単純ではなく、少なくとも「5つのPhase」に分けられる。そこで筆者は、マネジメント・プロセスの整理法について、PDSやPDCAを越える新たな手法を開発し、これを「Ph.P手法」(ピー・エイチ・ピー

手法)と名付けた。

### ◆ 新しい「Ph.P手法」とは？

この新手法は「PDSサイクル」をベースとしているが、「P」(Plan)の段階を「5つのPhase」に分けているので、「Phased Planning手法」(略して「Ph.P手法」)と呼ぶことにしたのである。

この新手法については、自治大学校において、第1部・第2部・第3部の課程を中心に、筆者が講義を行っており、毎年合計で約800名の自治体職員が、これを学び実際の仕事に応用している。

「Ph.P手法」で整理したマネジメント・プロセスは、次ページの図のようになり、プロセスの全体は「7つのステップ」で構成されている。

実際の政策企画は、次のようなプロセスで行うことになる。

#### ステップ①：まず「現状」を把握する

(どこにどのような問題があるのか等)

#### ステップ②：その「原因」を特定する

(原因を特定せずに行動してはならない)

#### ステップ③：達成すべき「目標」を設定する

(具体的に何をいつまでに達成するのか決める)

#### ステップ④：「手段」を選択する

(目標を達成できる手段を企画する)

#### ステップ⑤：「集団意思」を形成する

(①～④について認識・判断を共有する)

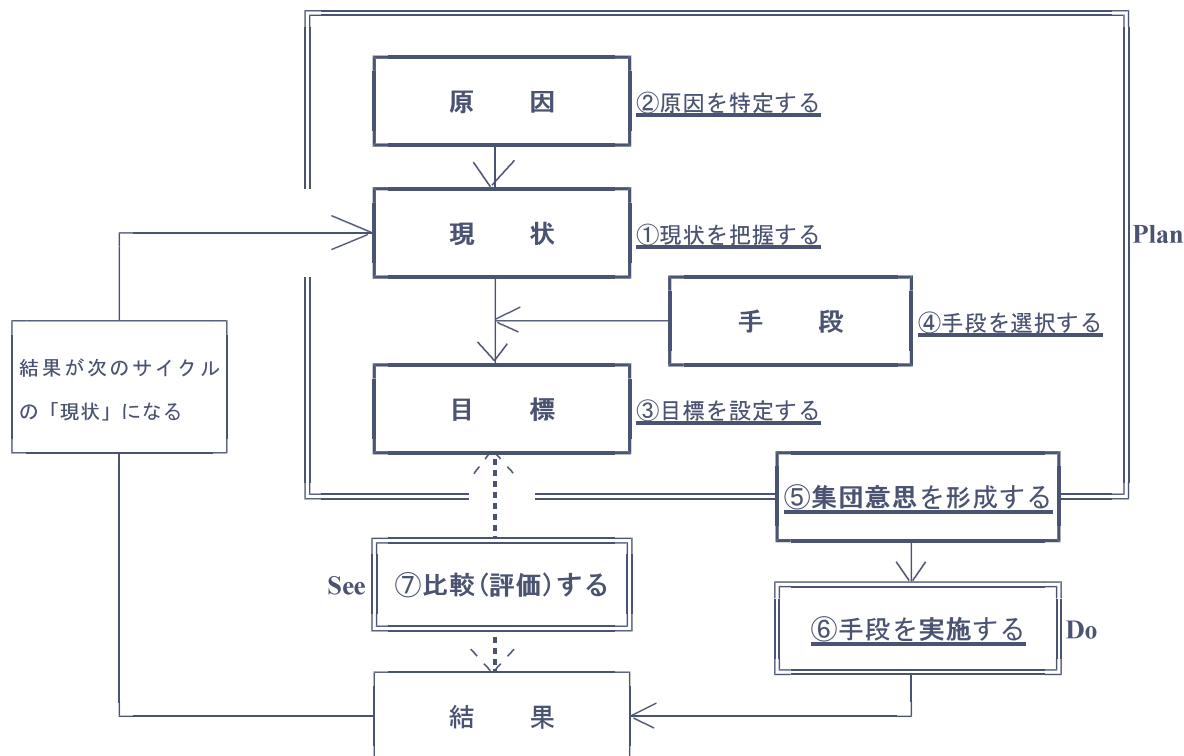
#### ステップ⑥：決定した手段の「実施」を確保する

(手段は確実に実行されなければ意味がない)

#### ステップ⑦：「結果」と「目標」を比較する

(結果と比較する対象は「目標」のみ)

## 「Ph.P手法」で整理したマネジメントのプロセス



### ◆マネジメントをどうチェックするか？

こうして政策を企画した後、「政策実施中」や「政策実施後」にマネジメントの良否を検証する場合には、次のようなチェックを行うことになる。

#### 【「自分自身」の「現在」のマネジメントの場合】

- ①我々は「現状」を正確に把握しているか？
- ②我々は「原因」を十分に特定しているか？
- ③我々は達成可能で具体的な「目標」を設定しているか？
- ④我々は目標を達成できる「手段」を選択しているか？
- ⑤我々は関係者の「集団意思」を十分に形成しているか？
- ⑥我々は 決定どおりの「手段実施」を確保しているか？
- ⑦我々は「結果と目標の比較」を確実にやっているか？

これを「自分自身」のマネジメントではなく「他人」のマネジメントについて行う場合は、前記の①～⑦の「我々は」の部分が「彼らは」になる。

また、このチェックを「実施中」のマネジメントではなく「実施後」のマネジメントについて行う場合は、前記の①～⑦の「いるか？」が「いたか？」になる。

これらを組み合わせると4とおりになるが、それらを同時に示すと、次ページの図のようになる。

実施中のマネジメントについて、ステップ⑦で「結果が目標と同じでない」＝「目標達成に失敗している」ということが明らかになった場合は、「次のサイクル」に進む。

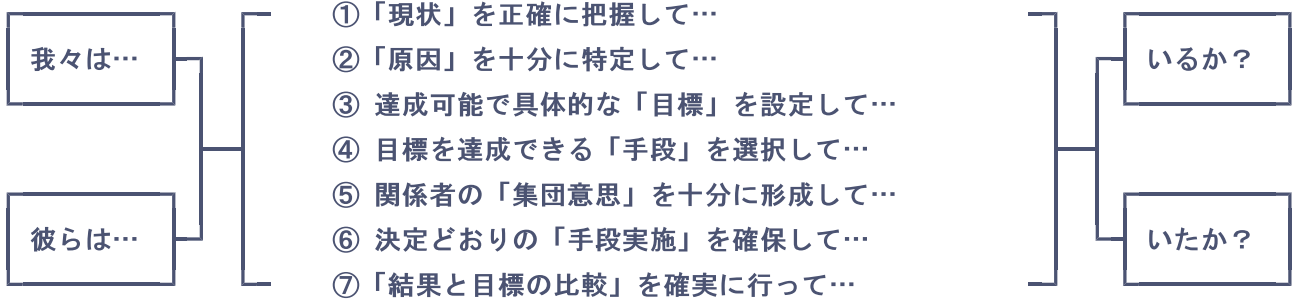
この場合、第2サイクルでのステップ①で把握される「現状」は、「前のサイクルの目標が達成されていない」というものになる。

そこで第2サイクルのステップ②（原因特定）に進み、「前のサイクルのどのステップに失敗があったのか？」を特定して、そこを改善しつつ第2サイクルを進めればよい。

要するに、重要なのは、「失敗しないこと」ではなく、「サイクルを止めないこと」なのだ。このサイクルが常に回ってさえいれば、失敗が発生しても、「次のサイクルのステップ②」でその原因を特定し、

【チェックのポイント】

【チェックのポイント】



- ① 「現状」を正確に把握して…
- ② 「原因」を十分に特定して…
- ③ 達成可能で具体的な「目標」を設定して…
- ④ 目標を達成できる「手段」を選択して…
- ⑤ 関係者の「集団意思」を十分に形成して…
- ⑥ 決定どおりの「手段実施」を確保して…
- ⑦ 「結果と目標の比較」を確実に行って…

改善を図っていくことができるのである。

なお、このサイクルは、「1時間」で回るものもあれば、「1か月」で回るものもあれば、「10年」で回るものもある。長短のいくつものサイクルを、それぞれ回していくのである。

◆ 「評価指標」はあってはならない！

前のページに示した「Ph.P手法」によるマネジメント・プロセスの図は、これをじっと眺めているだけでも、色々なことが分かってくる。

そのひとつは「評価基準などというものは、本来あってはならないものだ」ということだ。「評価」とは、ある政策を実施した「結果」の「良し悪し」を見極めるものだが、それには（その結果と比較する）何らかの「基準」が必要になる。

前のページの図から分かるように、その「基準」とは、その政策の「目標」であって、それ以外にはあり得ない。「結果＝目標ならOK」「結果≠目標なら×」である。

ではなぜ、日本人はかくも「評価基準の設定」が好きなのだろうか。答えは簡単で、「設定されている目標が常に曖昧」で「結果と比較できるだけの具体性を備えていない」からである。

このように、日本で「評価システムの問題」と呼ばれているものの大部分は、実は「目標設定の問題」なのである。

上記の7つのステップのどこで失敗しても、そのマネジメントは全体として失敗するが、とりわけス

テップ③の「目標設定」で失敗すると致命的だ。

なぜなら、他のステップでの失敗は、既に述べたように、「次のサイクル」の「ステップ②（原因特定）」で確認して是正すればよい。しかし、目標設定で失敗していると、「その目標」と「結果」を比較すべきステップ⑦ができなくなり、絶対に起こってはいけない「サイクルの停止」を招くからである。

◆ 「集団意思形成」＝「多数決」ではない

もうひとつ、前のページの図を見ていて分かることは、「集団意思形成」≠「多数決」ということである。

例えば、最近話題の「いじめ」に関する学校でのマネジメントを考えてみよう。まず、職員会議でステップ①（現状把握）を行うことになるが、ある教師は「いじめがある」と言い、別の教師が「いじめはない」と言ったとしよう。

この場合、校長が「では、多数決で決めましょう」と言ったらどうだろうか。「現状」は、確実な情報とデータによって把握すべきであり、多数決で決めるなどということとはあり得ない。

同様に、ステップ②（原因特定）についても、いじめの原因が「教師」「家庭」「仲間」などのいずれにあるかといったことについて、「多数決で決める」などということとはあり得ない。原因は科学的に分析・特定すべきものである。

しかしステップ③（目標設定）のみは、価値観など、人によって異なるものが決定要因になるので、例えばある私立学校が「いじめ撲滅」「学力向上」のい

ずれを優先目標とするかについては、多数決が可能・必要なのである。

日本では、「多数決してはならない事を多数決で決める」「多数決すべき事について多数決をしない」ということが多すぎる。

このように、ステップ⑤の「集団意思形成」は、ステップ①～④のすべてについて行う必要があるが、現状把握・原因特定・目標設定・手段選択は、それぞれその本質や手法が全く異なる。このことから、これら全体を「P」(Plan)などと括ってしまう「PDS」「PDCA」の誤りが分かるだろう。

### ◆「Ph.P手法」の利点①：汎用性

この「Ph.P手法」には様々な利点があるが、その第一は「汎用性」があることである。

あらゆるマネジメントは、ステップ③で決定される「目標」の「具体的な中身」が違うだけで、あとはすべて同じなのだ。

筆者が所属する政策研究大学院大学は、内外の現職行政官（約65%は外国政府の官僚）を主対象とする社会人大学院だが、筆者のクラスの留学生の国籍は、例年約20にのぼる。

彼らを相手に「正義とは何か」「人類はどちらの方向に向かうべきか」といったことを議論し始めたら、收拾がつかない状態になってしまう。ある学生は「コーランにはこう書いてある」と言うだろうし、別の学生は「レーニンはこう言った」などと言い出すかもしれない。

それぞれの国の目標は、「正義を決定する権能」である「主権」を持つ各国が決めればよい。

しかし、何が目標であろうと、「現状を把握していなかったら失敗する」「原因を特定していなかったら失敗する」「目標が曖昧だったら失敗する」といったマネジメントの本質は変わらない。

その本質については20か国の学生を相手に授業ができるが、「目標設定」をステップ③として切り離している「Ph.P手法」を用いると（目標設定の背

後にある価値観・思想・イデオロギーに関わりなく）各ステップについての議論や分析がしやすくなる。

マネジメントというものは、目標が何であろうとその本質が変わらない「イデオロギー・フリー」のものなのである。

### ◆「Ph.P手法」の利点②：比較分析への応用

「Ph.P手法」の利点の第二は、「異なるマネジメント間の比較分析」に威力を発揮することである。

前の項で述べた、各主権国家はそれぞれの価値観に基づいてそれぞれの方向に向かうことができる、ということは、実は国内の地方自治体についても当てはまる。

各地方自治体は、それぞれの（住民の）価値観に基づき、それぞれの方向に向かうことができる——というのが「地方自治の本旨」であり、これはある意味で「国家主権」と似た概念なのだ。

例えば、北海道と沖縄県は別々の方向に向かっているかもしれないが、それはそれで（民主的手続きを経て決定されていれば）何の問題もない。

そのような場合に、自治体間で政策マネジメントの比較分析や相互学習をするためには、異なる価値観や方向性に関わる部分を捨象しなければならない。

このことについても、価値観や方向性に関わる「目標設定」をステップ③として切り離している「Ph.P手法」が有効に機能する。

例えば、ある政策分野について、埼玉県と大分県は全く別の方向に向かっているかもしれない。

しかし、例えば「現状把握」について、「埼玉県はどのような手法で現状把握を行っているのか」ということと、「大分県はどのような手法で現状把握を行っているのか」ということは、比較できる。このことは、「何が目標であっても同じ」なのだ。

実は、筆者のいわゆる「ゼミ」に所属して修士論文作成のための研究をしている日本人学生（全員が日本の自治体職員）は、何らかの政策テーマについて、そうした「自治体間の政策マネジメントの比較

研究」を行っている。

この項の冒頭で、「野球の監督の話聞くだけ」というマネジメント研修の実態について述べた。

しかし、「Ph.P手法」が頭に入っている人の場合は、全く違う分野のマネジメントの話や、全く価値観・方向性を異にするマネジメントの話からも、何かを学ぶことができる。例えば、相手が野球の監督であっても、

①この人はどのようにしてチームや選手たちの

「現状」を把握しているのか？

②この人はチームや選手が不調になったとき、

どのようにして「原因」を特定しているのか？

といったことは、参考にして学ぶことができるのである。

### ◆「Ph.P手法」の利点③：

#### コミュニケーションへの応用

「Ph.P手法」の利点の第三は、「建設的なコミュニケーション」に威力を発揮することである。

このことについて、筆者は授業の中で学生たちに「AクンとBクン、君たちが『年末年始に仲間を募って旅行に行こう』と決めたとしよう。はい、必要なことを話し合いなさい」と言う。

「何か話合ふべきことがあるでしょう」と言ってもポカンとしている学生が多いのだが、そこで「では、私が間寛平と化して、彼の古いギャグをやりませ」と言い、「いつじゃあ！」「どこへじゃあ！」「誰とじゃあ！」などと言うと、学生たちはやっと理解する。

「年末年始に仲間を募って旅行に行こう」と決めただけで、まだ「いつ」「どこへ」「誰と」「何をしに」「どうやって」ということを決めていない。小学校で習っ

たいわゆる「5W1H」だ。

片方が「寒いから沖縄へ行こう」と言っている（「どこへ」の話をしている）のに、他方が「年末は混むから年明けに行こう」（「いつ」の話をしている）と言ったら、コミュニケーションができない。

情報通信の世界ではこれを「プロトコル」（を合わせる）と言うが、これがあらゆるコミュニケーションの基本だ。

いっしょに旅行に行くといった程度の単純なマネジメントであれば、5W1Hで十分だ。

しかし、例えば「自治体」と「自治体」、「自治体」と「NPO」、「大学」と「企業」、「学校」と「地域住民」などの間の連携・協力といった、もう少し複雑な連携マネジメントの場合は、「Ph.P手法」の7つのステップを使うと有効である。

双方が、ステップ①から始めて、例えば「現状認識は一致しているか」などということを詰めて行くのだ。

また、役所の部下が、連携相手である「市民団体」とモメているという場合、上司はまず、モメている原因を、次のように順序よく探してほしい。

①「現状の認識」でズレているのか？

②「原因の認識」でズレているのか？

③「目標の設定」でズレているのか？

④「手段の選択」でズレているのか？

もし「目標の設定」で決定的にズレているのであればどうしようもないが、それ以外であれば、モメ事を克服する方法があるのである。

なお、「Ph.P手法」について詳しくは、自治大学のテキストである下記の書物を参考とされたい。

岡本薫『なぜ日本人はマネジメントが苦手なのか』、中経出版、2011年

### 寄稿者

岡本 薫（おかもと かおる）

政策研究大学院大学 教授

専門：コロロジ（地域地理学）

経歴：東京大学理学部卒。OECD（経済協力開発機構）研究員、内閣審議官、文部科学省課長などを経て現職。

主な著書：「なぜ日本人はマネジメントが苦手なのか」（KADOKAWA）

「Ph.P手法によるマネジメントプロセス分析」（商事法務）等