

第4節 リビングラボと政策過程における Study（「学び」）の課題と対応案

小西 敦（静岡県立大学経営情報学部 教授）

本節では、本報告書で紹介されている日野市のリビングラボにおける「共に考え、試行し、学び合うことから、クリエイティブな解決策が生まれる」という言葉に触発されて、政策過程における Study（「学び」）の課題と対応について、雑感を述べてみたい。

1. PDCA、PDS、PDSA

（1）PDCA の使用例

PDCA という言葉は、現在、中央省庁や地方自治体の政策現場で、日常用語として使用されている。

特に、政策評価の場面で使用されることが多い。例えば、中央省庁の政策評価（以下「政策評価」ということがある）について説明している総務省行政評価局の資料¹³は、「政策評価の機能は、Plan（企画立案）、Do（実施）、Check（評価）、Action（企画立案への反映）という政策のマネジメント・サイクルの働きとして考えること」ができるとしている。

この他に、最近の閣議決定¹⁴でも、「地方において、それぞれの地域の実情や個性を生かしながら、デジタル実装を進め、地方の社会課題解決や魅力向上を図っていく構想の実現に向けた課題の見える化を推進し、取組の PDCA サイクルを回すことを通じて、エビデンスに基づいた地方公共団体の政策の企画立案（EBPM）や地域企業の経営判断、課題解決を推進する」¹⁵と PDCA が用いられている。

（2）PDCA と PDS

この PDCA サイクルと類似したものとして PDS（Plan-Do-See）サイクルがある。両者について、「PDS サイクルは 20 世紀初頭における米国の F・テイラーがはじめた科学的管理法の所産と言われている。他方、TQC¹⁶の大家である W.E.デミングのデミング・サイクルは、マネジメント・サイクルを『P（Plan :

¹³ 「政策評価の Q&A」（2017 年 10 月版）。

¹⁴ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」（令和 4 年 12 月 23 日閣議決定、以下「令和 4 年総合戦略」という）。令和 4 年総合戦略は、まち・ひと・しごと創生法（平成 26 年法律 136 号）8 条 1 項に規定される「まち・ひと・しごと創生総合戦略」として策定された第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2020 版）（令和 2 年 12 月 21 日閣議決定）を、同条 6 項の規定に基づき変更されたものとされている（令和 4 年総合戦略前文参照）。

¹⁵ 令和 4 年総合戦略 58 頁。

¹⁶ Total Quality Control、統合的品質管理又は全社的品質管理。

企画) →D (Do : 実施) →C (Check : 確認) →A (Act/Action : 対策実行)』と表現しており、ISO (国際標準化機構) ではこちらが用いられる。前者 PDS モデルと後者の PDCA モデルとではそもそも概念枠組みが異なっており、国の行政機関では前者 PDS モデルが用いられている。なお、地方自治体では後者 PDCA モデルが用いられることが多い¹⁷という解説があり、ここでは、PDS モデルと PDCA モデルとでは、「概念枠組みが違っている」とされている¹⁸。また、この解説では、PDCA サイクル=デミング・サイクルと理解されている。

(3) デミングの PDSA

しかしながら、この PDCA モデルの生みの親とも説明されているデミング自身の著書を見ると、PDCA (Plan→Do→Check→Act/Action) ではなくて、PDSA (Plan-Do-Study-Act) と、Check の部分が Study という表現になっている¹⁹。この Study は「検討」、「結果を分析」などと訳され、説明されている²⁰。

デミング自身は、この Study という用語を、Check との違いを意識した上で、使用しているようである。すなわち、デミングは、英語の「check」は「to hold back」(抑制すること)を意味するので、Plan→Do→Check→Act のバージョンは不正確であると欧米の聴衆に警告し、corruption(墮落した)PDCA ではなく、必ず PDSA と言うべきであるとしていた²¹。

このような Study へのデミングのこだわりは、彼の Study (学び) を重視する姿勢からも良く分かる。例えば、デミングは、「問題は教育であり、また学ぶ

¹⁷ 行政管理研究センター『政策評価の基礎用語』(行政管理研究センター、2005年)。

¹⁸ このような違いの指摘があるにもかかわらず、「政策評価に関する基本方針」(平成17年12月16日閣議決定・平成29年7月28日最終閣議決定)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み」とPDSが用いられている。政策評価におけるPDSとPDCAの関係については、大西淳也・福元渉「PDCAについての論点の整理」、PRI discussion paper series ; 2016A-9 (2016年) 24-25頁、小西敦「自治体のPDCA」『評価クォーターリー』41号(2017年) 24頁参照。

¹⁹ W. Edwards Deming, 2000, *The New Economics for Industry, Government, Education* :The MIT Press, Kindle版、W・エドワーズ・デミング、NTTデータ通信品質管理研究会訳『デミング博士の新経営システム論』(NTT出版、1996年)。Michael J Taylor et al., 2014, Systematic review of the application of the plan-do-study-act method to improve quality in healthcare : BMJ Quality & Safety 23: pp.290-298.は、医療におけるPDSA(PDCA)手法の適用を報告した実証研究を対象にレビューを行い、「PDSA」と「PDCA」という用語は、この手法に関連してしばしば互換的に使用されているとした上で、73の論文のうち、42の論文が「PDSA」と、31の論文が「PDCA」と表記していた、としている。

²⁰ デミング・前掲 150-151頁。

²¹ Ronald Moen, Clifford Norman, 2009, Evolution of the PDCA Cycle : https://elfhs.ssrui.ac.th/plusit_ph/pluginfile.php/48/block_html/content/Moen-Norman-2009%20PDC A.pdf (2023年1月7日確認) p.7。小西・前掲 24頁参照。

ことに価値を見いだす文化の発展が重要である」²²、「まず学ぶこと、そして深遠なる知識が必要である」²³などと述べている。

(4) デミングと目標管理型評価・プログラム評価等

さらに、興味深いことに、デミングは、目標管理 (Management By Objective、MBO) や結果による管理 (Management By Results、MBR)、Key Performance Indicator (KPI) に対して、否定的である²⁴。

日本では、これらは、PDCA と同じ文脈で語られることが多い。例えば、前記のように、PDCA サイクルの中の Check を「評価」として理解している我が国の政策評価では、これまで、「目標管理型を中心に実施され」²⁵てきた。この目標管理型の政策評価とは、「実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる『施策』レベルの政策の事後評価」²⁶である。

デミングの Study の重視姿勢は、政策過程論の文脈において「社会科学一般で使用されている調査手法や分析手法を使って行う政策研究 (policy studies) の姿に政策評価そのものが接近」²⁷したことと趣旨を同じくしていると思われる。Study の重視姿勢は、評価方式の中では、日本評価学会のメンバーが編著者であるプログラム評価に関する書籍が「推奨」する「プログラム評価」²⁸と相性が良さそうである。このプログラム評価は、「プログラムの改善のための体系的調査

²² デミング・前掲 11 頁。

²³ デミング・前掲 24 頁。

²⁴ 例えば、デミング・前掲 38-41 頁。小西・前掲 41 頁参照。

²⁵ 総務省政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」(令和 4 年 5 月) 4 頁。ただし、同審議会は、「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策」(令和 4 年 12 月答申)において、『目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン』(平成 25 年 12 月 20 日政策評価各府省連絡会議了承)等における各行政機関共通の画一的・統一的な評価手法に関する記述を改めるなど、制度運用を柔軟化することや「企画立案プロセスの中で行われている実質的な評価作業を、政策評価法上の政策評価として活用することを推進するため、『政策評価に関する基本方針』(平成 17 年 12 月 16 日閣議決定)等から体系的・網羅的な評価を求める記述を削除することなどにより、各府省における政策の見直し・改善に係る諸活動の自由度を高めること」(同答申 6 頁)とし、各省庁が目標管理型の政策評価に一律的に取り組むことに否定的である。

²⁶ 「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」1 頁。

²⁷ 山谷清志『政策評価』(ミネルヴァ、2012 年) 36 頁。同書は、1970 年代から 1980 年代にかけて、政策研究集団 (Policy Studies Organization) と呼ばれた研究者の運動組織が、Plan-Do-See の枠組みにおける評価 (See) を強調したことを指摘した上で、「PDCA サイクル・・・の check を評価と見なす考えは、この時代も、政策評価研究にも存在しない、別のディシプリン (会計学や経営学) の用語である」(同書 36 頁)と指摘する。大西・福元・前掲 24 頁参照。

²⁸ 山谷清志・源由理子・大島巖『プログラム評価ハンドブック 社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』(晃洋書房、2020 年) 16 頁 [山谷執筆]。

を含むものであり、また事実の特定のみならず何らかの価値判断がともなう」とされ、「測定 (measurement) とは異なる」²⁹とされている³⁰。

(5) デミング・サイクルとリビングラボ

このように、デミング・サイクルは、実は、PDSA サイクルであり、PDSA のうちの Study (「学び」) が重要というのは、冒頭の日野市のリビングラボにおける「学び合うことから、クリエイティブな解決策が生まれる」という言説とも親和的である。

2. 政策過程における Study (「学び」) の課題

上記のように、Study (「学び」) が重要であるとしても、政策過程において、それを実践していくことには、次のような課題がある。

(1) 政策資源の制約

第一に、時間や資金など政策資源の制約の問題がある。「問題を深く考えずに解決しようとする、当面、まずまずの結果を出したとしても、やがては災いをもたらすことになる」³¹というデミングの指摘はもつともであるものの、政策の現場では、COVID-19 対策を含め次から次に発生する課題への対応に追われ、Study をするゆとりがないことが多いのではなかろうか。特に、住民に直接的なサービスを提供することが多い市区町村では、日常かつ不可欠な業務に対応するだけで政策資源は手いっぱいであり、なかなか日野市のような取り組みは難しいかもしれない。

(2) 成果の非顕在化

第二に、成果の問題がある。デミングは、教育や訓練の効果は、「何か月あるいは将来にわたって何年も経ってからでないと分からないだろうし、もつと言え、その効果は測定して分かるものではない」³²と述べる。政策には税が投入される以上、Study (「学び」) を熱心にしても、政策の成果が顕在化してい

²⁹ 山谷・源・大島・前掲 24 頁 [源執筆]。

³⁰ プログラム評価は、政策評価の方式の中では、「総合評価方式」と「親和的な関係にある」(山谷・源・大島・前掲 195 頁 [南島和久執筆]) とされている。この総合評価方式とは、「政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式」(「政策評価に関する基本方針」別紙) である。

³¹ デミング・前掲 74 頁。

³² デミング・前掲 74 頁。

ない場合には、批判を招きかねない。

(3) 「無謬性神話」

第三に、第二の成果の問題とも関係するが、行政の「無謬性神話」の問題がある。この「無謬性神話」を、行政改革推進会議の「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の『無謬性神話』からの脱却に向けて～」(令和4年5月31日、以下「行政改革推進会議WG提言」という)は、「行政は間違いを犯してはならない、あるいは、現行の制度や政策は間違っていないと考える」³³ものとする。

一方、Study(「学び」)においては、「謬」＝「誤り」があるのは当然であり、むしろ、「誤り」を機会として「学び」が得られることも多いであろう。そうであるとすると、無謬性神話に呪縛されている限り、政策過程において、Study(「学び」)を強調することは難しいとも思われる。

3. 課題への対応案

上記のような各課題は、いずれも難題である。ここでは、思い浮かんだ対応案を羅列してみる。

(1) 政策資源の確保

第一の政策資源の問題については、様々な参加者による役割分担による資源の確保や対応があり得る。

日野リビングラボの参加者からは、「暮らしをよくしていきたいと考える人、『できること』を持っている人が身近にたくさんいることに気付いた」という意見があった。このように、仕掛けさえ上手くいけば、行政職員以外にも、政策を改善し、実施していく主体を発見できる可能性があるのではないだろうか。

ただし、仕掛けそのものにも手間暇がかかる。この点は、第4章第5節で紹介した福井県の事例のように、広域自治体としての都道府県が、仕掛けを用意したり、市町村を支援したりすることも考えられるのではないだろうか。

さらに、資金面に関しては、枚方市や北九州市などが利用している逆プロポというサービスの利用も一方策と思われる。この逆プロポは、「従来の官民連携の手法である『公募プロポーザル(自治体が地域課題の解決策を民間企業から公募する仕組み)』を180度反転させたサービス」で、「社会課題の解決に関心の高い民間企業が公募主となり、『テーマ』を設定し」、「それに対し自治体が自ら抱える地域課題のエントリーを行いマッチングすることで、両者が持つリソースを

³³ 行政改革推進会議WG提言1頁。

生かした官民共創型の取り組みを進めることができるプラットフォーム」³⁴とされている。枚方市は、このサービスを利用して、「子ども食堂 DX 実証実験」(2022年2月)、「学生×企業×行政で取り組む交通安全プロジェクト」(2022年7月)、「蓄光技術とデザインを活用した安全対策」(2022年12月)を行っている。

また、遠隔会議システムの発達・普及によって、話し合いに多様な参加者がこれまでよりも容易に参加できるようになったことなども、時間や資金の節約の面でプラスの状況かもしれない。

(2) 成果の認識

第二の成果の問題については、日野市が「同じ課題に対して、異なる視点からの意見を持ち寄ることで、多面的な理解が深まります」³⁵としている点が、対応案のヒントになる。市区町村の課題を行政側からの一方的な情報提供だけで、住民に理解してもらうのは容易ではない。リビングラボを通じて、政策課題について、住民等において理解が深まるだけでも、成果と言えるのではないだろうか。また、日野市は「対話や試行を共に行うことで、新しい解決策が生まれる可能性があります」³⁶としている。アプリケーションの開発などができる住民がいる時代でもあり、Study(「学び」)の成果は想定以上に生まれるかもしれない。

地方自治体の実務において、Study(「学び」)という用語が素直に受け止められる領域として、「人財」育成があるだろう。この領域で、リビングラボを活用した場合には、個々の政策上の成果が直ちに表出しなくても、許容される余地が広いのではないだろうか。

そこで、地方自治体における研修実施状況を見てみると、下表のように、一定数の団体が、政策能力向上の研修を行っていることが分かる。なお、下表中Aは、「必要な政策形成能力などの育成を目的とした研修(<例>政策形成研修、企画力開発研修、政策課題研修など)」(以下「政策研修」という)を、Bは、「上記の内容について、講義のみでなく発表等の演習を含む研修」(以下「演習型政策研修」という)を指す。

特に、演習型政策研修は、都道府県や指定都市では、5割以上の団体が実施している。これらの研修の中には、「市町村・民間企業等との共同演習を通じて、地域資源の発掘眼を養い、ブランディング力の向上を目指す」もの(北海道)。「民間企業の受講生とグループを組み、グループディスカッションや現地視察

³⁴ 枚方市ウェブサイト <https://www.city.hirakata.osaka.jp/0000035670.html> (2023年1月7日確認)。同サイトによると、逆プロポは、株式会社ソーシャル・エックスが提供しているサービスとされている。

³⁵ 日野市ウェブサイト <https://www.city.hino.lg.jp/shisei/keikaku/senryaku/kigyo/1008798/1008801.html> (2022年12月22日確認)。

³⁶ 日野市前掲ウェブサイト。

等を通じ、積極的に企画立案、行動する人財を育成する」もの（宮城県）、「東日本大震災により多大な被害を受けた浜通りの復興・創生事業の現場を訪問し、具体的な地域の問題をテーマに政策を検討する」もの（福島県）、「職場の課題を抽出・分析し、解決策の企画立案や実現プロセス等を作成する」もの（北九州市）、「イノベーション実現の思考プロセスである『デザイン思考』を学ぶことで、ユーザー視点で、市民ニーズなどの課題の本質をスピーディーに分析し、解決する手法を身につけ、今後の施策等に活かす」もの（福岡市）、「市政に関する業務等について受講生が自由に研究テーマを決定し、政策的にとらえ、具体的方策を研究・提言する」もの（坂戸市）、「民間企業経営者等外部人材から、事業の企画立案のアイデアの発想、民間団体等とのコラボレーションの手法などを学び、発想力・行動力（の）向上を図る」もの（相生市）など³⁷、リビングラボとの相性が良さそうな研修がある。こうした研修中で、リビングラボの内容や手法等を活用することで、Study（「学び」）を深化できる可能性があると思われる。

表 地方自治体における政策能力向上研修の実施状況（令和3年度計画）

| 団体区分 | 都道府県 | 指定都市 | 中核市 | 特別区 | その他 | 計 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| 回答数 | 47 | 20 | 62 | 23 | 35 | 187 |
| A 実施数 | 16 | 5 | 7 | 5 | 5 | 38 |
| A 割合% | 34.0 | 25.0 | 11.3 | 21.7 | 14.3 | 20.3 |
| B 実施数 | 25 | 10 | 15 | 3 | 7 | 60 |
| B 割合% | 53.2 | 50.0 | 24.2 | 13.0 | 20.0 | 32.1 |

（注1）自治大調査46-48頁「表30 特別研修の実施形式」に基づき、筆者作成。

（注2）表中Aは政策研修、Bは演習型政策研修を指す。

（3）「無謬性神話」からの脱却

第三の「無謬性神話」の問題については、行政改革推進会議WG提言が、「無謬性神話」から脱却するために、次の3つのポイントを示している³⁸。

- ① 政策実施後に状況に応じて柔軟に見直しを行える仕掛けを立案段階で組み込むこと。
- ② 政策をより良くしていくために、目標と実態の乖離があり得る前提で、実施状況や現場の実態をよりの確に把握すること。

³⁷ これらの事例は、総務省自治大調査「地方公務員研修の実態に関する調査」（令和4年3月、以下「自治大調査」という）60-61頁「（参考）特色ある研修の一覧」中「3 政策能力向上研修（演習含む）」から抜粋したものである。

³⁸ 行政改革推進会議WG提言4頁。

- ③ 見直しは悪いことではなく、必要があれば躊躇なく改善することが善いことであるという意識を持つこと。

このような対応策に加えて、地方自治体においては、その行う政策全般の住民との近接性や長の直接公選制等による長に対する住民の信頼や理解から、誤りへの対応力を向上させることなどによって、国の行政機関に比べた場合、「無謬性神話」から早く脱却できるのではないだろうか³⁹。

また、地方自治体においては、これまでも情報公開条例や環境アセスメントなど、国に先駆けて実験的な政策が行われ、成功した事例があることから、実験的な政策が展開しやすいと考えられる⁴⁰。

³⁹ COVID-19 への地方自治体の対応状況を観察していると、例えば、結果的には効果が十分と言えない政策であることが判明した場合においても、長に対する住民からの評価は、「一所懸命にやった結果なのだからやむを得ない」となっている事例がありそうである。

⁴⁰ この点、伊藤修一郎『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』（慶應義塾大学出版会、2002年）は、「国の介入がなければ、情報公開条例や環境アセスメントの制度の制定過程で見たように、それぞれの地域が置かれた社会経済環境や政治アクターの選考や努力に応じて、自治体は新たな解決策を模索し、自治体相互に参照し合いながら手探りで政策決定を行っていく、『自治型の政策過程』が成立する」（同書 278 頁）とする。