

岡田憲夫 個人意見

計画のマネジメントシステム（PDCAサイクル）からみた課題と問題提起

1 原案の冒頭に位置づけられた基本的理念としてのPDCAサイクル

「原案」P1に「計画の内容については、「Plan」、「Do」、「Check」、「Action」のサイクルを考慮し、随時、進捗状況を点検して、必要に応じて見直しを行うものとする。進捗状況の点検にあたっては、淀川水系流域委員会の意見を聴く。」と記述されている。これはいわば原案づくりとその実施・運営(計画・実施・点検と見直し・計画の改善)過程を自ら規定する最も基本的理念であり、それをふまえたマネジメントシステムとみなすことができる。実際のところ、後述するような意味でのPDCAサイクルの導入を、広域的で長期的な公共事業の計画に本格的に導入した経験やノウハウは、我が国ではまだきわめて乏しいのが現状である。従って、その導入を冒頭に基本的土台として立てたことは、その意味で高く評価できる。

しかし重要なことは、それがどこまでその趣旨どおりに活かされるかにある。つまり「仏作って魂入れず」になっては、原案づくりを主導した整備局やそれに意見を述べたすべての当事者・関係者が報われないことになる。以下、このような観点から、これまでの経緯から生まれた懸念に触れておく必要がある。併せて今後の展開がまさにPDCAサイクルの導入の試金石となることを確認するとともに、それを効果的に実施していくための要件について述べておくことにする。

1.1 PDCAサイクルの本領

PDCAには、現場レベルや個別の事業における「小さな点検・改善サイクル」(小車輪)に加えて、計画全体の枠組みや前提条件が、もともと始めたとおりの形で成り立つのかどうかを見定め、吟味し、必要ならば適切な見直しを提案し、再試行することにつなげなければならない。これは「大きな点検・改善サイクル」(大車輪)である。いろいろな現場における個別の「小さな点検・改善サイクル」の積み上げが、「大きな点検・改善サイクル」を回転させていくことにつながることを期待される。一方で、「大きな点検・改善サイクル」の車輪自体が根本のところでは働かないと、「小さな点検・改善サイクル」の努力は空回りになる可能性もある。この意味でPDCAとして小車輪と大車輪を計画のマネジメントの中でどのようにバランスよく働かせるかが鍵となる。

1.2 本領が問われる今後の展開と取組み

事業者自からによる点検のみではなく、第三者機関である流域委員会の意見(統一された最終意見あるいは、統一されない場合は並立する異なる最終意見として提示されたもの)を聴き、それを可能な限り反映し、活かすことである。これはPDCAサイクルのP(計画原案の確定)の前に、C(点検)とA(計画へ反映させるべき改善行動)を意見として洗い出し、より適切な計画づくりにつなげることを意味する。この意味で、最終意見が委員会から提示される前に、質問と要望形をまじえて提示された「中間段階の意見書」を受けて、事業者は、原案に反映させるための意見の聴取とその反映を打ち切ったように判断されるが、PDCAの趣旨が審議の結果を甘えてどこまで徹底して活かされたのかという点で懸念が残る。ともかく事業者が第三者機関の意見を適切に反映しなければ、事業を継続的に実施できないスキームが築かれ、確実に運用されることが求められる。「大きな点検・改善サイクル」が働くPDCAの導入はそのための最低限の基本的条件である。

原案では確かにいろいろな現場における個別の「小さな点検・改善サイクル」の積み上げについては、具体的に列挙している。しかし、それが「大きな点検・改善サイクル」の働きと連動するかについては明確には述べられていない。このため後者の位置づけが曖昧だという印象がぬぐえない。この点は、今後、事業者がこの点を実践的にどのように示していくかにも関係していると考えられる。

2. 現行の制度のクビキの戦略的克服

PDCAの本領がより本格的に活かされるようになるためには、もちろん現行の制度の限界の問題が障害となっていることも事実である。しかし、そのような制度構築の議論の前に、そのクビキを乗り越え、現行の制度の下でも、自ら実施した事業を「見直す」、「修正する」、場合によっては「取りやめる」ことは可能であろう。その意味で、これから各年ごとに事業の評価を効果的に実施していくことがPDCAの本領を活かす上での鍵となる。

現行の制度の枠の中でも、現在の体制・慣行を柔軟に乗り越えて実質的変革を図る戦略とその持続的推進が求められる。以下はそのための糸口を提示するものである。

2.1 20-30年という計画対象期間の活用

自然の壮大かつ微妙なリズムと付き合いながら取り組む河川水系流域の整備には50～100年の視野と息の長い取組みが求められる。基本整備計画はそれを計画期間である20～30年の単位で一区切りし、時間的に優先すべき事項や定常的に取り組まなければならない事項を社会情勢の変化や技術革新をふまえながら適切に達成するとともに、必要な見直しを施しながら、それを50～100年の整備につなげていくものであるといえる。この場合、重要なことは20～30年という期間は短いようでそれなりに長いということである。それは激動しうる21世紀の四半世紀をまたいだ取組みでもある。

従って、本計画期間の間にも社会の変化や潮目が何回も訪れる可能性が高い。この場合、計画の大枠すら変わりうることに順応できるPDCAサイクルのマネジメント(順応的管理)は不可欠である。本流域整備計画が20～30年という期間を活用しながら、「小さな点検・改善サイクル」だけでなく、「大きな点検・改善サイクル」を組み込み、適切に実行していくことは今から始めても遅すぎることはないのである。

2.2 慣行の流れから、新規の流れへの順応的な軌道修正

ある程度予想がつく社会の変化や潮目に対しては、それを受け入れる余地を持った柔軟な整備計画にする必要がある。またその潮目の兆候を活かして、計画の方針や進め方を、それに備えた形で設定し、舵取りしていくことが求められる。これまでずっとそうしてきたためにそれが習性になってしまった慣行の流れから抜け出すことは一見困難なように思われる。しかし、その先に新しい発想と行動を求める大波(新規の流れ)がすぐそこまで押し寄せていることに気づく必要がある。この場合には、慣行の流れにのみこだわるのは現実的でない。むしろ新規の流れに移るために、それをある程度織り込みながら、常に状況を注意深く観察し、順応的に進路を軌道修正することが現実的なのである。なおこの場合、慣行の流れと新規の流れは、「あれか、これか」という二極対立構造の選択の問題として、理念や価値観の対立に陥ってしまうことがあるが、これは現実的ではなく、その間に適切な軌道修正の舵取りの機会を失ってしまうことになりかねない。

い。

たとえば、本流域委員会で委員間や整備局との間でともすれば議論が二極対立構造として単純化され、噛みあわなかった事例が少なからずある。たとえば①ダム整備方式か、ダム整備以外の方式か、②水需要充足方式か、水需要管理方式か、などがそうである。二極対立構造を克服しつつ軌道修正する仕掛けである PDCA の時間軸のプロセスに即して、議論を当事者・関係者間でもっと効果的で建設的に行うことが必要であろう。この意味では、整備局だけではなく、本流域委員会の委員各自もこれまでそのような新しい議論の進め方の技術や作法を十分に練り上げられなかったことは反省点とすべきである。また整備局は自身の権限の範囲でしかできないことで、変革に対して消極的になるのではなく、権限の範囲内であっても、少しでも変えられることから始めるという積極的・戦略的姿勢が期待される。小さな変革のための成功モデルづくり(いわゆる社会実験)に向けて、整備局(河川管理者)が主導する PDCA サイクル(小車輪)がいろいろと試行されるべきである。これが大車輪の PDCA サイクルを回していく弾みとなるはずである。

2.3 社会的に成立する解への相互学習過程

PDCA は、社会的にどのような選択が結果的に「成り立つか」を検証するプロセスでもある。同時に「新しい方向性」の選択が(今のタイミングで)不可欠と考える市民や関係諸団体、府県・市町村の首長も、議員も、それぞれの立場でその選択が可能になるような環境・態勢づくりを行うべきである。

その一方で(今のタイミングでは)「新しい方向性」を選択すべきではないとする立場は当然ありうる。どちらが必ずしも「正しい」ということではない。最後は社会的にどのような選択が「成り立つか」ということが肝心であろう。PDCA はそれを戦略的・適応的に検証するプロセスでもある。

要は、特定の理念の押し付けや固執ではなく、それが多様な社会に結果的に受け入れられるかどうかという実証重視が PDCA サイクルの精神である。このことを明記しておく必要がある。この意味では、本委員会のみならず、関係する地域・社会全体でのたゆまない相互学習が不可欠だといえる。

3 本委員会と整備局の役割の再定義へむけて

もちろん制度自体を改変・変革することが求められるときもある。いわば超(法規的)大車輪の PDCA サイクルを導入する必要がある場合もある。一次・二次の本委員会はこの議論にまで踏み込んできたと解釈される。それは一つの見識でもあるが、ある意味で、本委員会に付託された権限を逸脱している。そのことを委員会の委員が自覚し、共通認識した上で、敢えて踏み込んで、さらにもう一つ大きな社会的点検と改革の PDCA サイクルが求められることに挑戦したように解釈される。しかし、それがうまく社会に伝えられたのか、またそれがはたして委員の共通認識に基いていたのかについても疑問が残る。

社会に対しての問題提起は貴重としても、現在の法定計画・関連制度に基いた運用に縛られる本委員会は、もう少し現実的なレベルで PDCA の大車輪と小車輪が適切かつ効果的に機能することに助言し、監視すべきではないかという反省に立つことにも積極的意味がある。一方、整備局も、現行の制度の枠内で PDCA サイクルを主導的に活かしていく積極的な意思をより明確化する

とともに、遅きに失さないタイミングと十分な情報提供の下に、本委員会に対しても、個々の事業評価について積極的に意見を求める姿勢と実行が期待される。このように本委員会と整備局の関係をより進化させ、相互の役割の再定義へむけて相互の努力を積み上げることが必要であろう。

多数意見と少数意見に分かれても、それをむしろ並立させ、その対照にこそ PDCA サイクルの精神を認める寛容さがあるこそ、社会的に成立する解への相互学習過程が可能になるであろう。