

VUCA時代の行政計画

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授 **佐藤 徹**

行政やビジネスを取り巻く外部環境が目まぐるしく変化し、先行き不透明な時代が到来しているなか、旧態依然とした行政計画では、VUCA時代には到底対応できない。それでは、VUCA時代の行政計画に実装すべき機能とは何だろうか。今後、行政計画をどのように策定し、運用すればよいのだろうか。自治体経営のオペレーティング・システムにあたる総合計画を念頭に検討してみたい。



さとう・とる 1967年、大阪府生まれ。大阪大学大学院修了。博士（国際公共政策）。大阪府豊中市政策推進部等を経て現職。同大学地域政策研究センター長、情報基盤センター長を歴任。2021年4月よりキャリア支援センター長。専門は行政学、地方自治論、政策評価論、自治体経営論。内閣府本府政策評価有識者懇談会委員、群馬県行財政改革評価・推進委員会委員長など公職多数。近著に『エビデンスに基づく自治体政策入門』（編著、公職研）。自治体政策経営研究会（自治体職員との勉強会）を主宰。

行政計画の意義と構造

ノープランで初デートに臨むとか、ほとんど対策せずに受験するか、「出たところ勝負」といえば聞こえは良いが、無計画で行き当りばつたりの行動は失敗と混乱を招きやすい。行政もまた然りである。

そもそも行政は国民や住民の生活に密着した機能を果たしている。社会が複雑化・高度化すれば、行政需要の拡大への対応や多種多様な公共的問題の解決を否定なく迫られる。それゆえに、行政の活動や技術も複雑化・多様化し、計画策定の必要性が向上する。このような行政計画の要素としては、①（組織内外の）人々の将来の行動のための提案であるこ

と、②（明細の程度は異なるが）なんらかの目標あるいは基準を述べたものであること、③これらの目標実現のための一定の連関性のある行動系列が示されていることである（村松2001）。より具体的に言うところ、行政計画はなんらかの政策目的とそれらを実現するための手段としての諸行動を体系化したものであり、個々の目的を実現するために設定された多段階の達成水準である諸目標（短期目標、中期目標、長期目標等）が設定されなければならない。

翻って、昨今、VUCA時代と言われている。VUCAとは、Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字を取った造語で

ある。新型コロナウイルス感染症のパンデミック、ロシアによるウクライナへの軍事侵攻は言うに及ばず、国際情勢や景気変動の急激な変化、予測困難な自然災害の発生など、行政やビジネスを取り巻く外部環境が目まぐるしく変化し、先行き不透明な時代が到来している。

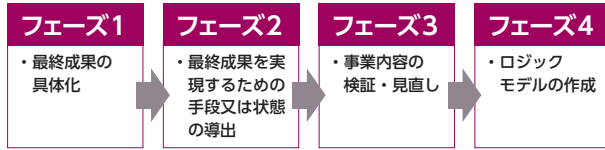
こうしたなか、本誌2021年10月号「行政計画の実効性とエビデンス・評価」（佐藤2021b）で指摘した、行政計画の「あるある」①総じて行政計画の参照頻度はさほど高くはない、②おかしな成果指標が設定されている、③目標値の設定根拠があまり知られていない）のように旧態依然とした行政計画では、VUCA時代には到底対応できない。そ

VUCA時代の行政計画に実装すべき機能とは

VUCA時代の行政計画に実装すべき特に重要な機能として、つぎの6点が挙げられる。

① **論理性 (logicality)**
見通しの立たない変化の激しい時代にこそ、最終目標を達成するまでの諸手段を時系列化したロードマップが求められる。言い換えれば、ど

図1 トップダウン・ボトムアップ・アプローチ



(注) ロジックモデルは元来プランニング・ツールであり、新規事業に対して用いられる。既存事業に対してフローチャート型ロジックモデルを作成すると、既存事業の既成事実化が進み、改革改善に結び付きにくい。そこで、まず既存事業が最上位の目的（最終成果）から手段として妥当かどうかを検証するために、体系図型ロジックモデルを作成する。つぎに、見直しした事業に関してフローチャート型ロジックモデルを構築する。

*1 本稿では「行政計画」の冗長性について言及したが、「行政」の冗長性についてはかなり広範な概念である。

のような政策手段を用いれば、その結果どのような最終成果をもたらすかという因果仮説のストーリー構築が必要である。

②流動性 (Fluidity)

計画が緻密に構成されることは重要であるが、情勢の変化に対応できなくては問題である。政策手段は固定的ではなく流動的、可変的であるべきだ。手段はつねに目的と結びつけて、目的との関連において適切な手段を選択する。

③敏捷性 (Agility)

初めから完璧な計画を作ろうとして、時間をかけ過ぎない。行政の無

謬性から脱却し、失敗を恐れず実行してみる。その代りに、マネジメント・サイクルを迅速に回し、モニタリングと効果検証を機動的に行いながら、政策の見直し・改善を行う。

④冗長性 (Redundancy)

(*1) 偶発的又は危機的な事態に見舞われると、思いのほ

かその対応に追われ、当初想定していたプランAは頓挫ないし破綻する可能性が高い。そのため状況に応じて柔軟に変更できるよう、あらかじめプランB、プランCなど複数の代替案や予備的手段を検討しておく。

⑤自律性 (Autonomy)

いったん計画が策定されると、計画を教条的にとらえ、計画どおりに粛々と実行しなければならぬと硬直的に考えがちである。激しい状況変化に流されることなく、自ら目標を設定し、その達成に向けて主体的に思考し行動する態度が必要である。

⑥対話性 (Dialogicality)

計画の策定や運用では文書による照会や調整が多用される。だが元来、計画の策定や評価は創造的活動である。庁内だけでなくマルチセクターとの対話を通じて、将来ビジョンとそこに至る道のりを可視化・共有化しておき、状況変化に対処できる協働体制を整えておく。

VUCA時代に行政計画をどのように策定すべきか

計画が単なる作文に終わるか、あるいは有効に機能するかは、その策定方法にかかっている。シンクタンク等への丸投げは論外として、多くの場合、企画部門が中心となり原案

を作成する。おおよそ現行（改定前）の計画内容を前提に新たな潮流をふまえて加筆修正し、組織内外との調整を経て成案を得る。

このような策定方法が問題なのは、新規に何を盛り込むかといった検討や細かな表現・字句の修正等に終始して、「将来目指すべき姿がどのような状態なのか」「現状と比較してどこにどのような問題があるのか」「問題を解決する手段として既存事業が有効であるのか」といった本質的な政策議論が欠如している点にある。しかも、計画を策定した者が運用すること（策定者と運用者の

自同性）が担保されておらず、事業担当部門の間に「企画部門がつくった計画である」という気運が醸成され、自律的な問題解決が困難となる。そこで、こうした問題を克服するために筆者が考案したトップダウン・ボトムアップ・アプローチ（図1）を紹介しよう（*2）。この方法は四つのフェーズで構成され、計画の基

本骨格（政策および施策）が一定程度できあがった後に取り組むとよい。フェーズ1は「最終成果の具体化」である。まず目指すべき将来像（計画期間内に達成する状態と水準＝最終成果）を具体的に描く。ここでは事業の目的にあたる「施策」に着眼する。しかし大抵の場合、施策は「介護サービスの充実」や「災害に強い都市基盤の整備」などと抽象的である。これでは施策における成果を測定するための施策評価指標（KPI）や目標数値を正しく設定できない。施策を担当するマネジメント層が主導し、関係課を含めて、最終成果がどのような状態や水準であるかについて徹底的に議論し具体化する。ただし、注意すべきは既存事業をもとに議論しないことである。「はじめに事業ありき」の発想から抜け出せず、未来志向の議論を阻害してしまうからである。

フェーズ2は「最終成果を実現するための手段又は状態の導出」である。フェーズ1で明らかにした最終成果を実現するためには、その前提として、どのような手段又は状態（中間成果）が必要であるかを議論し、洗い出していく。さらに、それらを実現するためには、どのような手段又は状態（直接成果）が必要かを深く掘り下げていく（図2）。

フェーズ3は「事業内容の検証・見直し」である。フェーズ2で導出した「直接成果」と既存事業が生み出している実際の「直接成果」を比較対照し、両者にギャップがないかを確認する。ギャップがある場合

フェーズ4は「ロジックモデルの作成」である。フェーズ3で検証・見直しした事業内容に基づき、フローチャート型ロジックモデルを作成する。

フェーズ4は「ロジックモデルの作成」である。フェーズ3で検証・見直しした事業内容に基づき、フローチャート型ロジックモデルを作成する。

*2 トップダウン・ボトムアップ・アプローチによる職員研修の方法については、佐藤編(2021a)の61頁以降を参照されたい。

【参考文献】

- ・佐藤徹編 (2021a) 『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』 公職研
- ・佐藤徹 (2021b) 『行政計画の実効性とエビデンス・評価』 『月刊ガバナンス』 2021年10月号、pp.23-25、ぎょうせい
- ・内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022) 『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報道発表資料』 (2022年3月31日公表)
- ・樋口俊作 (2022) 『OODAループとIDAサイクルについて』 『NIDSコメンタリー』 第207号、pp.1-11、防衛研究所企画部企画調整課
- ・村松岐夫 (2001) 『行政学教科書—現代行政の政治分析[第2版]』 有斐閣

は、既存事業がフェーズ2で導出した「直接成果」を生み出せていないので、生み出せるように見直すか、無理な場合は廃止する。見直した事業も含め既存事業だけでは最終成果を実現できないと考えられる場合には、新たに事業を立案する。つまり、前例踏襲で既存事業を安易に継続させないことが肝要である。

フェーズ4は「ロジックモデルの作成」である。フェーズ3で検証・見直した既存事業と新規事業のうち重点事業を対象に、影響要因を追加した単線フローチャート型ロジックモデル(図3)を作成する。このときも施策担当部門内の職員が知恵を出し合いながら、①ロジック(因果仮説のストーリー)の構築、②成果

図2 総合計画策定過程でのロジックモデル構築に関する議論(埼玉県戸田市)

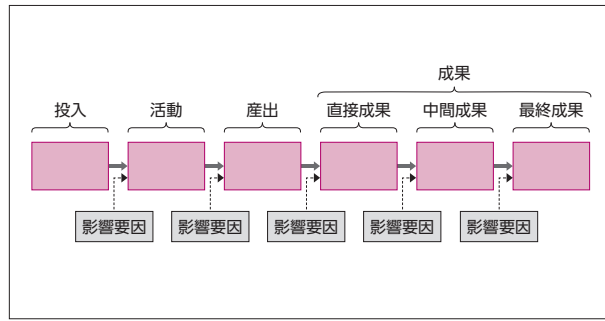


指標等の設定、③影響要因の検討の順で議論する。同じ目的の事業のロジックモデルを統合化すれば、施策のロジックモデル(複線フローチャート型、図4)を得ることができ。なお、ロジックモデルは評価の客観性や透明性を高めるためにも公表すべきである。また論理的整合性を担保するため、外部専門家の妥当性チェックを受けることが望ましい。

VUCA時代に行政計画をどのように運用すべきか

ロジックモデルはあくまで「仮説」である。だからこそ、その検証

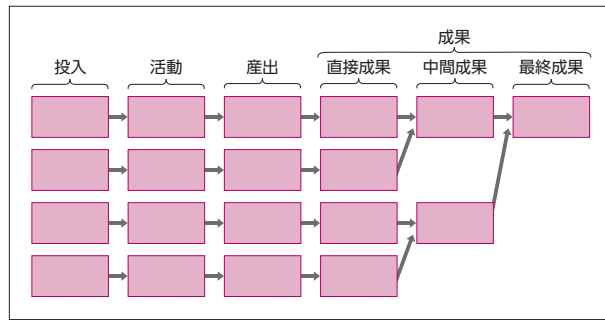
図3 影響要因を追加した事業のロジックモデル



(出所) 佐藤徹編著 (2021a) 『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』 (公職研、21頁)

(評価) が必要だ。計画策定時に築いた協働体制をうまく活かして、施策を所管するマネジメント層のリーダーシップのもと関係課どうしが議論し、ときにはステイクホルダーの参加を得てマネジメント・サイクルを迅速に回していく。全体を俯瞰したい場合は施策のロジックモデル(図4)を、また個々の事業を分析したい場合は影響要因を付加した事業のロジックモデル(図3)に注目する。そして、各種の指標データ等を参照し、仮説どおりになったかどうか、なぜそのような結果になったのかを要因分析し、その改善策を実施計画

図4 施策のロジックモデル(複線フローチャート型)



(出所) 佐藤徹編著 (2021a) 『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』 (公職研、16頁)

の改定等に活かしていく。

ところで、「PDCAはもう古い。VUCA時代はOODA(ウーダ)ループである」といった論調を見聞きするようになった。OODAループはObserve(観察)、Orient(方向づけ)、Decide(決心)、Act(行動)の頭文字をとったもので、米空軍操縦士のジョン・ボイドが提唱したことから、ボイド・サイクルとも呼ばれている(*3)。一方、PDCAサイクルは米国の統計学者ウィリアム・デミングが提唱したもので、製造業の品質管理に源流がある。今や行政でも、計画の評価・改善を行い、政策の品質向上をめざす概念として定着している。両者の関係は排他的ではなく、適用場面に違いがある。OODAループは個人の主観をモデル化したもので、現場の担当者や小組織(係、チーム等)が状況に応じて自身の行動を決定するものである。たしかに、戦場の最前線のように戦況が刻一刻変化する場面では計画策定に時間をかけられず、以前策定した計画は既に使えないことも多い。しかし、普段から関係者間でロジックモデルを共有し、論理的な思考習慣を身につけておけば、一朝有事の際、現場では判断に迷うことなく、機敏に行動できるだろう。

*3 OODAループについての考察や陸上自衛隊のIDAサイクルとの異同に関しては、樋口(2022)が詳しい。