

# 大学教育の「PDCA 化」をめぐる 創造的誤解と破滅的誤解（第2部）

佐 藤 郁 哉

- VI 「行革」の決定打としての PDCA
- VII 高等教育行政における真意不在の PDCA——「コピー&ペースト」の無限連鎖
- VIII 大学側の対応——脱連結と被植民地化
- IX 創造的誤解と壊滅的誤解——翻案と劣化コピーとのあいだ
- X 「経営ごっこ」としての NPMM と PdCa
- XI PDCA 禁止語化のすゝめ

いつでも、どこでも、何にでも効く（はずの・つもりの）PDCA?（承前）

本稿の第1部で見てきたように、日本の行政機関が作成してきた文書には2000年前後を境にして「PDCA」という言葉が頻繁に登場してくるようになっていった。実に不思議なことではあるが、これらの文書には、前章で見てきた、業務のタイプとPDCAという手法との適合性やPDCAの導入にあたって必要となる注意事項等について慎重に検討を重ねた形跡を見出すことはできない。また、PDCAサイクルを導入することによって目覚ましい行政改革を達成した政府や自治体の機関の事例とそうではない事例とを慎重に比較検討した痕跡を認めることもできない。ほとんどの場合は、単に「PDCA」ないし「マネジメント・サイクル」という用語およびそれに関連するポンチ絵をあげているだけである。やや詳しい解説がある場合でも、Plan, Do, Check, Actionそれぞれの意味およびそれら4つの手順が全体としてサイクルないし「スパイラル」を形成すべきであるという、数行程度の説明が加わっている程度に過ぎない。

こうしてみると、日本の行政界における「PDCA化運動」は、以下の命題が真であることを自明の前提として進められてきたと考えることができる——「PDCA化によって組織運営上の効率性・効果を向上させることができる」。しかし、当然ではあるが、効果的なPDCA化にとって必要となる具体的な条件について明らかにしていない限り、この命題は、次のトートロジカル（同語反復的）な言明と何ら変わらないものになる——「PDCAサイクルは、業務改善の効率性・効果を高めるような形で導入された場合に、業務改善の効率性と効果を高めることができる<sup>1</sup>」。

1 その意味では、PDCAは処世訓や諺のようなものだと考えることができる。米国の政治学者・心理学者ハーバート・サイモンは今から70年以上前に「行政の諺」という論文で、それまで行政ないし組織

PDCA 化運動がそのような同語反復的な前提にもとづいて推進されてきたという事実は、PDCA は、その基本的な発想についてだけではなく実際の効果に関しても、まったく疑う余地のない自明の経営手法として受け取られていたことを示唆する。つまり、日本の行政界では、PDCA サイクルが、いわば掛け値無しに素晴らしい処方箋として導入されていったと考えることができるのである。

もっとも、良心的な医師が特定の薬品を処方する際には、単にその効能について述べるだけで済ませることはないだろう。正しい服用法のポイントに加えて、起こりうる副作用や実際に副作用が生じた場合の対処法などについても丁寧に説明してくれるはずである。決して、「この抗生物質は、病気が治るような方法で服用すれば、必ず病気は治るものですよ」などと言って、患者を突き放してしまうようなことはないであろう。

しかし、PDCA という、行政改革の「万能薬」の処方に関しては、そのような慎重な配慮がなされることは滅多になかった。実際、PDCA サイクルのポンチ絵を掲げたり、あるいは Plan, Do, Check, Action の4つの手順に関する簡単な解説をあげるだけで済ませたりしている行政関連文書は、単に次のような主張を繰り返しているだけに過ぎないとさえ言える——「カイゼンの特効薬である PDCA は、カイゼンに効くような形で用いればカイゼンに効くはずである」。

行政の世界に PDCA という用語が導入されていった経緯について改めて検討してみると、医療の場合であれば、実質的な効果が無いどころか深刻な結果を引き起こしかねない無謀な事態がなぜ生じてきたのか、という問いに対する答えが浮かび上がってくる。そしてまた、その検討からは、なぜ日本の大学が、大政翼賛的で理不尽な「PDCA 化運動」の影響を被ってきたにも拘わらず、壊滅的な打撃を受けてこなかったのかという問いに対する答えもおのずから見えてくるように思われる。

## VI 「行革」の決定打としての PDCA

私は今日、経団連でもちょっと怒ったんですけど、PDC という言葉が出てくるんです。プラン・ドゥ・チェックのことですが、これは本来は PDCA という言葉なんですけど、PDC で終わっていてアクションというのが全然出てこないんですよ。やはり一番大事な話は、プランしてドゥ、それでチェックして、それでアクションに結びつける。そのアクションがどこかへ行っちゃって、プラン・ドゥ・チェックばかりなんですね。そんなことをやっておったら何もできやしない。

——奥田碩・トヨタ自動車(株)取締役会長<sup>2</sup>

ㄨ 経営一般に関して提示されてきた一連の管理原則というのは一種の諺のようなものであり、個々の原則に同語反復的な面があるだけでなく、複数の原則ないし原理のあいだにはしばしば深刻な矛盾が存在している、という点について指摘している。これについては、特に Simon (1946: 54) 参照。

2 経済財政諮問会議 2003 年 2 月会合における発言 (経済財政諮問会議, 2003: 17-18)。

それでは、改革を早く進めるためにはどうしたら良いのだろうかということですが、大学改革の成否は、改革サイクル（PDCA）をいかに有効に機能させることができるかにかかっています。

——北山禎介・三井住友フィナンシャルグループ取締役社長・三井住友銀行取締役会長<sup>3</sup>

## 1. 行財政改革・新公共経営と PDCA

### (1) 行政関連文書における初期の用法

第 I 章で見たように、日本では過去 20 年ほどのあいだに官民こぞって PDCA 化に進んできたと言える。著者が確認できた範囲では、政策文書あるいは行政機関や審議会などによって作成される文書——以下「行政関連文書」と略称——において最も早い時期に PDCA 関連の文言が登場してくるのは、「地方分権改革推進会議」（首相直属の諮問機関として 2001 年に創設）が 2004 年に発表した答申「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」である。この文書では、効率的な行財政運営を推進するための「新しい行政手法（ニュー・パブリック・マネジメント）」の考え方と「マネジメント・サイクルの推進」の 2 つが目玉となる提案として掲げられている。

その「マネジメント・サイクル」に関する解説には、以下のように Plan-Do-Check-Action というフレーズが使われている。

地方公共団体は、行政目標を達成するため、目標の明確な設定、施策の実施、実績の客観的評価、その結果が目標に比して不十分な場合の原因究明及び行政への反映というマネジメント・サイクル（Plan-Do-Check-Action）を住民の参加を得つつ、不断に推進していくべきである。（地方分権改革推進会議，2004：27）

また上記の文書が出された翌年の 2005 年には、内閣府から「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」が発表されている。この文書では、PDCA が 2 箇所が登場している。1 つ目は、予算制度改革のうちモデル事業の「一般化」の方策について述べた箇所の冒頭であり、以下のような記述となっている——「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）を実現させる予算制度改革を定着させる」（内閣府，2005：8）。そして、同文書の別表で ODA 事業の方向性についてふれた箇所には、「PDCA サイクル」という用語を使った以下のような文章が見られる<sup>4</sup>。

3 北山（2014：10）。北山は、経済同友会教育改革委員会委員長・国立大学評価委員会委員長でもあった。

4 早稲田大学パブリックサービス研究所（2014，p.12）は、内閣府の基本方針には 2003 年版の段階で既に PDCA の機能が強調されているとしている。また、さらにさかのぼって、1997 年 12 月に公表された行政改革会議最終報告にも PDCA の基本的な考え方が見出されると主張する。さらに、その論文では、米国の GAO（Government Accountability Office）の規程や GPRA（Government Performance Results Act）の条文にも PDCA の発想が見出されるとされている。もっとも、これらの文書の原文では、いずれも「目標を設定した上で政策を実施し、その政策効果について評価にもとづいて改善する」という点について述べているだけであり、PDCA という用語ないし概念が使用されているわけではない（同様の解説は、Yamamoto（2009：341-342）にも見られる）。本稿の第 IV 章でも指摘したように、PDCA の「魅

ODA については、国会における決算審査等の結果をいかし、適正な実施を図る。ODA プロジェクトの成果について、費用対効果を含め第三者による客観的評価を行い、その結果を公表するとともに、ODA 政策の企画・実施に反映させるサイクル (PDCA サイクル) を確立させる (内閣府, 2005: 25. 強調は引用者)。

これら一連の文書を見る限りでは、「PDCA サイクル」は少なくとも 2005 年頃までには官庁用語として広い範囲で定着していたことが推測できる。

## (2) PDCA に先行する Plan-Do-See

一方で、由井 (2011 a, 2011 b, 2012) は、さらにさかのぼって、PDCA 関連の用語が普及する以前には、Plan-Do-See の 3 要素からなる「マネジメント・サイクル」が行政関連文書に使用されていたことを指摘する。由井はまた、その背景には、1996 年に橋本龍太郎首相 (当時) のもとで開始された国の行政改革会議の各種報告やそれにもとづく立法措置で実施されることになった行政機関の業績評価があるとする。

由井が特に注目するのは、それらの行政改革・行政評価との関連で 2001 年 12 月末に閣議決定された「政策評価に関する基本方針」の本文の冒頭において以下のように Plan-Do-See の 3 要素からなる「マネジメント・サイクル」が取り上げられているという点である。

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、その客観的かつ厳格実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るものである (閣議決定, 2001)。

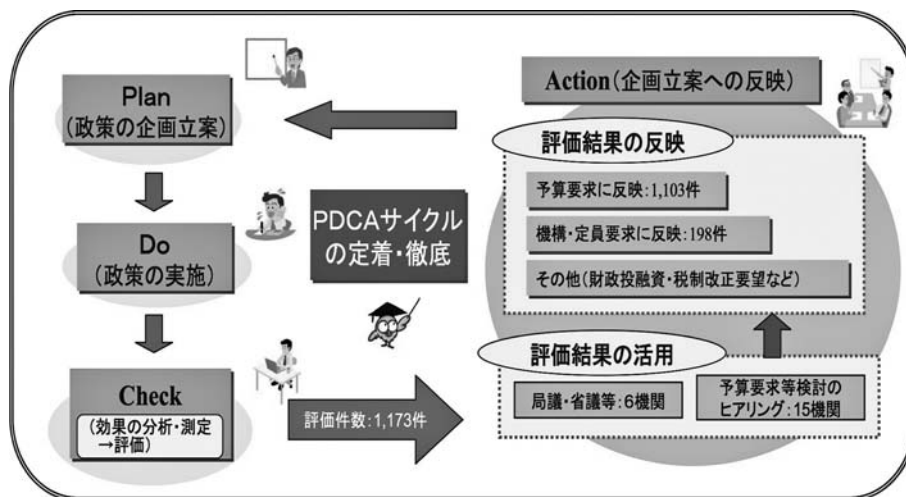
なお、この「Plan-Do-See のマネジメント・サイクル」という言い回しは、2015 年版の「政策評価に関する基本方針」でも踏襲されている。また、同方針は、その後 2017 年まで 4 度にわたって変更が加えられているが、そのいずれでも政策のマネジメント・サイクルを指す基本的な考え方や用語は「Plan-Do-See」のままとなっている。

もっともその一方で、総務省が 2006 年に各府省の政策評価の結果を示すものとして公表した報道資料 (「政策評価結果の平成 19 年度予算要求等への反映状況」) に付された注釈では、〈評価 (See) が企画立案 (Plan) に反映されるプロセスを「企画立案への反映 (Action)」ととらえて、マネジメント・サイクル全体を PDCA の枠組みでとらえる〉という趣旨の

ㄨ 力」の 1 つは、この種の「目標設定→実施→評価→改善」という、それ自体は凡庸とも言える発想を簡潔に言い表し、またそれを外来かつ斬新な発想であるかのような「味付けできる」ところにあると考えられる。

解説が見られる（由井，2012：44-45；総務省，2006）。実際，同資料に添付された補足資料の最初のページには，以下のように，Plan（政策の立案）-Do（政策の実施）-Check（政策の分析・測定→評価）-Action（企画立案の反映）の4つの要素が，全体として円環を構成するポンチ絵形式で提示されている。これは，日本の行政関連文書において PDCA サイクルがポンチ絵として示された最も早い時期の一例であると思われる。

図6 行政関連文書における初期の PDCA サイクル図解



出所：総務省（2006）

なお，この年度のポンチ絵では PDCA サイクルが反時計回りで示されているが，翌年度には時計回りになり，さらにその次の年度からは Do で始まる直線的な図柄となっている。つまり，ポンチにおける PDCA の図解表現は実にバラエティ豊かなのである。また，PDCA が全く登場していない年度もある。このような変幻自在な変遷過程あるいは「ぞんざい」とも見える扱い方もまた，PDCA という概念が，行政の世界において，実質的な評価の方針というよりはむしろ内実に乏しい「お題目」，ないしお手軽な「ポンチ絵用画材」として扱われてきたことを示唆しており，きわめて興味深い。

### (3) Plan-Do-See から PDCA へ

由井は，上にあげた Plan-Do-See が PDCA サイクルへと転換していくことになった重要な契機として，2003 年におこなわれた経済財政諮問会議（当時の首相は小泉純一郎）における議論をあげる（由井，2012：44-47）。同会議の第3回と第25回の2つの会合では，

5 以下のウェブサイト参照。[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/nenji\\_houkoku.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/nenji_houkoku.html)  
 なお，PDCA サイクルが反時計回りになっている例としては，その他，たとえば，文科省高等教育長名で2013年に出された「留学生支援，留学生30万人計画の実現について」という文書に添えられたポンチ絵がある。

諮問会議の民間議員の1人である奥田碩・トヨタ自動車会長(当時)が、次のような趣旨の発言をしているのである——〈行政の評価は Plan-Do-See までで終わっていて、「Plan-Do-Check-Action」のサイクルが回っていない〉(経済財政諮問会議, 2003: 17-18; 2004: 12)。

ここで Plan-Do-See (PDS) ないし Planning-Doing-Seeing というのは、もともと、1910年代後半から欧米で広く普及するようになったフランスのアンリ・ファヨールの管理過程論や米国のフレデリック・テイラーの科学的管理法にまでさかのぼることができる用語である。この PDS は、日本では経営実務の世界を中心に1950年代から既に比較的広い範囲で知られていた。また、PDCA の場合と同じように、この3要素も循環的なプロセスを構成するものとして考えられてきた (Brown, 1947; 河野, 1990; 由井, 2011: 86-87; 志賀, 2014)。

奥田碩は、この PDS が、最後の手順である「S (See)」, つまり評価ないし検証の手続きで終わってしまっていて、その次の段階である改善(カイゼン)へと向かうべき「Action」が抜け落ちている、と指摘しているのである。たとえば、2004年の会合における奥田の発言の詳細は、以下のようなものであった。

二、三回申し上げたことがあるんですけども、評価の問題のときに、いつも政府関係のチェックの仕方を見ていると、「Plan-Do-See」ということで終わっているわけですね。我々の会社でやっているのは、「Plan-Do-Check-Action」。「See」のところが「Check -Action」という話になっているわけで、「P-D-C-A」のサイクルを回しながら、絶えず改善して向上していくという、そういう考え方を持っていますが、この「See」の中には「Check & Action」というのは入っておるんですか。そこが私は非常によくわからなくて、「See」というのは何か見るだけで「Action」が何もない(経済財政諮問会議, 2004: 12)。

経済財政審議会の他のメンバーたちは、いずれの会合においてもこの奥田の指摘に同調するような発言をしている。たとえば、奥田と同じく民間議員の1人であった吉川洋・東京大学教授は、「評価を Action (翌年の予算編成)につなげる。具体的に言えば、翌年の予算編成につなげるということがなければ意味がない」(経済財政諮問会議, 2004: 14)と述べている。同じように、前年の2003年の会合における奥田の同様の発言(本章の冒頭に引用)を受ける形で、民間議員の牛尾治朗(ウシオ電機会長)は、次のように述べている。

日本企業はそういうこと[チェックをアクションにつなげること]をやってきたから競争力を増しているわけですから、日本人がアクション能力がないわけじゃなくて、仕組みさえつくればできるわけです。それをやらないとだめなんです(経済財政諮問会議, 2003: 18)

由井が示唆しているように、経済財政諮問会議はこの当時、政策決定過程に対して少なからぬ影響力を持っていた。その点からすれば、以上のような奥田の発言やそれに同

調する他の委員の発言は、その後の各種の行政関連文書において「民間の経営手法」の代表例ないし模範例として PDCA サイクルが位置づけられる素地を形成していく上で重要な意味を持っていたとも思われる。

もっとも、経済企画庁や総務庁での勤務経験を持つ行政学者の大住荘四郎は、1999年に刊行した自著の『ニュー・パブリック・マネジメント——理念・ビジョン・戦略』の中で、既に Plan-Do-See だけでなく Plan-Do-Check-Action に言及している（大住、1999: 84）。（さらにさかのほれば、宮川（1995: 171-172）にもマネジメント・サイクルと「政策プロセス」との類似性についての言及がある。）また、大住は、この2つを『『民間企業』でふつうにみられる『経営システム』』の例としてとりあげておきながら、どちらの「経営システム」の具体的な内容についてもそれ以上何らかの解説を加えてはいない。このことからすれば、日本の行政関係者のサブカルチャー（内輪の了解事項）の中では、少なくとも1990年代末までには Plan-Do-See と並んで Plan-Do-Check-Action が、「民間企業でふつうにみられる」経営手法であり、また「みんな知っているはず」の用語であるという認識が比較的広い範囲で定着していたことが窺える。

## 2. 背景としての行財政改革と新公共経営（ニュー・パブリック・マネジメント）

大住の著書のタイトルにある「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM: New Public Management）」というの、1970年代後半以降に英国やニュージーランドなどの行政の現場で採用されるようになった手法である。その背景としては、次のようなものが挙げられることが多い——財政危機、新自由主義ないし新保守主義の台頭、経済のグローバル化。NPMの定義については諸説あり、また、その手法の原理とされるものや運用実態には相互に矛盾する要素も少なくない（Hood, 1991, 1995; Pollitt, 2003: 27-32; Pollitt & Bouckaert, 2011, 9-11）。もっとも、本稿における議論との関連で日本の行政界に PDCA が普及していく背景について理解する上では、大住が NPM の「核心」的な特徴であるとする次のような解説をあげておくだけで十分であろう——「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化をはかること」（大住、1999: 1）。

大住によるこの解説は、日本の行政の世界で通念的に理解され、また実際に適用されてきた範囲での NPM について理解する上で有用である。事実、Plan-Do-See や Plan-Do-Check-Action が2000年前後から行政関連文書に頻繁に登場するようになってきた背景には、これらが「行政部門の効率化・活性化をはかる」上できわめて有効な「民間企業における経営理念・手法」であると見なされていたからであると考えられる。また、上

6 NPM の「原因」を新自由主義の台頭に見る点については異論もある。これについては、Pollitt（2003: 35-37）参照。

で述べたように、2003年および2004年の経済財政諮問会議の会合は、Plan-Do-See から Plan-Do-Check-Action という用語への転換にとって重要な意味を持っていたと思われるが、その契機となった発言は、「民間企業」の典型的な成功事例であるとされることが多いトヨタ自動車の会長奥田によるものなのである。実際、この発言の趣旨を行政の実務を生かしていくということは、ともすれば非効率的になりがちな「官」の運営ないし「経営」の改善に向けて「民の知恵」を導入していく、という NPM の精神を体現するものだと言えるだろう。

もっとも、日本で理念ないし理論的枠組みとしてのニュー・パブリック・マネジメントが明確な形を取るようになったのは2000年前後からであると考えられる<sup>7</sup>。その一方で、企業経営の手法や市場原理を導入して行財政改革を実現する上で導入しようという発想それ自体は、少なくとも「官業の民営化」を主要な改革手法の1つとして1981年に発足した第二次臨時行政調査会（第二次臨調）にまでさかのぼることができる。

この「行革」の流れの一環として、1986年には国有鉄道が民営化され、1990年代から2000年代にかけては、郵政民営化が進められていった。また、英国の「エージェンシー (agency)」を主なモデルにして1999年には独立行政法人通則法が制定され、2000年以降は同法にもとづいて様々な政府関連機関が独立行政法人となっていった。そして、2004年には、「官業」の1つでもあった全国89校の国立大学が、2003年7月に国会で成立した国立大学法人法にもとづいて一斉に「国立大学法人」として再発し、その教職員は「みなし公務員」としての扱いを受けることになったのである（佐藤, 2003: 中井, 2004: 天野, 2008)<sup>8</sup>。

1990年代後半から、当初は Plan-Do-See, その後の時期では PDCA が行政の効率化と活性化を図る手段としてクローズアップされてきた背景には、1980年代に始まる、このような新自由主義ないし新保守主義的な発想にもとづく一連の行財政改革の流れがあると考えられる（欧米のネオリベラリズム (neo-liberalism) と日本における「新自由主義」的な教育

7 日本の行政関連文書に「ニュー・パブリック・マネジメント」という言葉が登場する初期の例としては、2001年に経済財政諮問会議から出された答申「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」があげられる。この文書では「ニューパブリックマネジメント」という新しい行政手法が世界的な大きな流れであるとして、その特徴を以下の3つにまとめている——①徹底した競争原理の導入、②業績/成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離（経済財政諮問会議, 2001: 29）。その後、たとえば自治体に関しては総務省から2002年には「新たな行政マネジメントの実現に向けて」（同文書の巻末には「NPM 等に関する用語の説明（索引）」が付されている）が出され、翌2003年には「平成14年度地方行政 NPM 導入研究会報告書」が公表されている（安達, 2004: 41）。

8 佐藤誠二は、国立大学法人の方向性を決めた2002年3月に文科省内に設置された「国立大学当の独立行政法人化に関する調査検討会議」から出された「新しい『国立大学法人』像について」という同会議の最終報告は基本的に NPM 的な発想にもとづくものであるとしている。佐藤はまた、その最終報告では、民間企業で広く採用されている「目標による管理」の発想が強調されているとし、次のように指摘している——「『国立大学法人像』において中期目標-中期計画-業務執行-評価のプロセスが示されているが、このプロセスは『目標管理のシステムにおける Plan-Do-See のしくみを具体化したものに他ならない』（佐藤, 2003: 11-12）。



改革との根本的な違いについては、荻谷（近刊）<sup>9</sup>を参照）。その点からすれば、高等教育政策を含む文部行政全体において PDCA が日本の教育システムの「改革」ないし「改善（カイゼン）」の切り札となる手法として導入されるようになっていくのは、半ば必然的な成り行きであったとすら言える。もっとも、本稿で何度か指摘してきたように、その導入と適用の仕方は少なからぬ誤解と誤用を含むものであった。また、その誤解と高等教育行政の迷走は教育と研究の現場を疲弊させ、結果として効率化と活性化どころかむしろ著しい非効率と不経済を生み出す一因にもなってきた。

## Ⅶ 高等教育行政における真意不在の PDCA ——「コピー&ペースト」の無限連鎖

中央教育審議会は、人格が高潔で、教育に関し広く且つ高い識見を有する者のうちから、文部大臣が内閣の承認を経て任命する二十人以内の委員で組織する<sup>10</sup>

——「文部省設置法の一部を改正する法律」（法律第百六十八号（昭二七・六・六）

天下を治むるを知って身を修むるを知らざる者は、隣家の帳合に助言して自家に盗賊の入るを知らざるが如し。口に流行の日新を唱えて心に見るところなく、我一身の何物たるを考えざる者は、売品の名を知りて値段を知らざるもの如し。

——福沢諭吉『学問のすゝめ』第十四編

### 1. 文部（文科）行政全体における PDCA

#### (1) 文部科学白書における PDCA

「PDCA サイクル」は、前章で解説したような経緯を経て 2000 年代中頃までには、日本における行政全体の評価と改善（ないしトヨタ流の「カイゼン」）の基本的な発想を示す用語として定着していったものと思われる。したがって、この発想や図解が文科省内で作

9 山本清は、NPM と PDCA の関係について、次のようなやや誤解を招きかねない解説をおこなっている——「NPM は全ての政策について実績を測定して目標と比較対照し、PDCA（計画・実施・評価・修正）を毎年繰り返して改善することになっています」（山本，2018）。

10 平成 27 年に改正された中央教育審議会令では、次のような規定に改められている——「委員は、学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する」。教育行政における各種審議会の役割とその変遷については、和田（1992：168）、前川（2018：128-134）および藤田（2014：110-127）等を参照。また、中央教育審議会の場で実際にどのような「審議」がおこなわれているかについて知る上で示唆に富むのは、2012 年 6 月 7 日に開催された大学教育部会第 17 回の議事録である。ここでは、当日の議論の対象であった「大学改革実行プラン」が審議会における議論を経ずに、会合に先立つ 6 月 5 日にマスメディアに公表されていたことについて数人の委員会から疑問が呈されている。それに対して、文科省の高等教育課長からは、次のような趣旨の回答がなされている——〈全体的な方向性は既に決まっているので、審議会の委員には具体的な対応策について議論して欲しい〉。なお、この会議の冒頭における当時の高等教育企画課長の説明には「PDCA を回していこう」という発言が見られる。詳しくは、以下の URL を参照。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/015/gijiroku/1323747.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/015/gijiroku/1323747.htm)

成される各種の行政関連文書及びその同省の管轄下にある各種機関の文書に登場してくるのは、半ば必然的な事態であると言える。

由井 (2011a: 47-49) は、2001年度から2011年度までの文部科学白書を検討した上で、教育行政に関わる「マネジメント・サイクル」についての記載が次のように変遷していったことを明らかにしている。

2001-2005 年度版	Plan-Do-See が政策評価との関連で記載される
2006-2007 年度版	Plan-Do-Check-Action が政策評価との関連で記載される
2008-2010 年度版	Plan-Do-Check-Action の記載無し。代わりに政策評価が目標管理との関連で記載される
2011 年度版	Plan-Do-Check-Action が行政改革・政策評価に関する記載の箇所 <sup>11</sup> で再登場する

この由井の指摘を踏まえて、2012年度版から2016年度版までの白書についても検討してみると、これらの白書にも「PDCA」が毎回何らかの形で登場していることが分かる。また、その使用の文脈は多岐にわたり、適切な評価をふまえた行政改革のあり方 (2013: 424) から「コミュニティ・スクールと学校支援地域本部の一体的推進」(2014: 70)、さらには学校安全管理 (2016: 62) にまで及んでいる。なお、最新の2016年度版では、PDCAが合計で8箇所<sup>11</sup>に登場している。その8箇所の言及のいずれにも、PDCAがそもそもどのような性格の発想であり、また具体的にはどのような手法を指すのかという点に関する解説は一切提供されていない。

## (2) コピー&ペーストによる無限増殖と「十分な PDCA サイクルの不足」

これだけ頻繁にかつ多様な文脈で使用され、また自明の用語として扱われているという事実からは、文科省の省内では遅くとも2000年代中頃までにはPDCAがいわば定番的な行政用語として定着していたことが窺える。また、だからこそ、先に見たように、文科省がおこなう「検証改善サイクル事業」に際して某県が提出した報告書については、そのタイトルとして「全ての学校にPDCAサイクルを」というものが採用されるような事態も生じてくることになるのであろう。

もっとも使用法がこれだけ多岐にわたると、PDCAというのは、先に述べたように、単に「物事はきちんとした計画を立てておこないましょう。また、その結果を慎重に評価して次に生かしていきましょう」という程度の内容でしかなくなってしまう。つまり、至極当然の心得ないし処世訓をアルファベットや片仮名を組み合わせてそれらしく言い換えただけに過ぎないとも思えてくるのである。

11 なお、同白書では、学校安全のPDCAサイクルに関しては以下のようなものとされている——「事故防止に係る調査・検証、改善サイクル」。これがどのような意味でPDCAに該当するかについての解説は一切ない。

その点できわめて示唆的なのが、文部科学白書の2012年度版で教育の現状と課題に関する解説に含まれている次のような表現である——「十分なPDCAサイクルの不足」（2013:13）。こうしてみると、文科省の中では、どうやらPDCAサイクルが、その相対的な多寡（多さ少なさ）が何らかの方法によって測定できるものと想定されているらしいのである。あるいは、PDCAというのは、もしかしたら、いつでもどこでも何でも顕著な効果のある万能薬ではあるものの、十分な量を「服用」ないし「注入」しなければ効果が期待できないものなのかも知れない。

第1部でもとりあげた由井（2012）は、その論考全体を通して、PDCAサイクルの歴史について、シューハートの著書やデミングが日本でおこなった講義および日本人関係者の文献等を詳細かつ丹念な検討を踏まえて跡づけている。その上で、その本来の発想が品質管理という枠を越えて拡大解釈されていくなかで著しく性格が異なるものに変質していく経緯をとらえて、これを「真意不在の波及と誤用」という言葉で表現している。

先に見たように、日本において行政用語として使われてきた「PDCAサイクル」は、まさに由井の言う真意不在の誤用と乱用を示すものである。したがって、文部科学白書におけるこの一見きわめて不可解にも見える用法は、単に、行政の世界全体に広がっていった「PDCA（サイクル）」の誤用を文科省の関係者が踏襲しただけのように思われる。もし実際にそうだとしたら、文科省関係者は、この用語の真意不在の誤用をそれほど深く考えることもなく安易に「コピー&ペースト」してきたのだと言える。この印象は、大学評価をめぐる議論の中でPDCAなる用語が使用されてきた文脈について検討してみると、さらに強いものになってくる。そしてこの場合のコピー&ペーストには、文科省関係者だけでなく中央教育審議会の委員たちも深く関わってきたのであった。

## 2. 大学評価とPDCA

### (1) 中央教育審議会答申におけるPDCA

前章で見たように、1980年代に始まる一連の行政改革の流れの中で、各種の行政関連文書においては1990年代後半からPlan-Do-Seeが、2000年代中頃からはそれに代わって次第にPlan-Do-Check-Actionが効果的・効率的な「マネジメント・サイクル」を示すものとして頻繁に使用されるようになっていった。このような動向を踏まえて考えてみれば、2000年代中頃から文科省内部でPDCAサイクルが日本における教育の改革と改善を断行していくための、ほとんど「オールマイティ」の用語として扱われてきたというのは、とりたてて不思議なことではないだろう。

ここで注意が必要なのは、政府や文科省に対して一定の独立性を持っているはずの中央教育審議会の答申や報告の中でも、これらの動向に「右ならえ」するような形で

「PDCA サイクル」ないしそれに類する言い回しが大きな比重を占めるようになってきた、という事実である。

たとえば、2008年1月17日付で発表された「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」<sup>12</sup>という答申では、学校教育の質の向上のためには、教育行政にあたって「PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルの確立の視点に立って検討を進めることが必要である」とされている。そのPDCA サイクルの構成要素として想定されているのは以下の5点である——①学習指導要領における到達目標の明確化、②情報提供その他の基盤整備の充実、③教育課程編成・実施に関する現場主義の重視、④全国的な学力調査の実施など教育成果の適切な評価、⑤評価を踏まえた教育活動の改善など (中教審, 2008: 142)<sup>13</sup>。

この答申が出されたのと同じ2008年の年末には、同様の内容を含む、大学教育に関する答申「学士課程教育の構築に向けて」が示されている。この答申は、日本における大学評価 (認証評価) のあり方にとって重要な転換点となり、日本の大学の「PDCA 化」に対して非常に大きな影響を与えることになったものである。

この文書では、PDCA およびそれとほぼ同じ意味を持つ「計画・実践・評価・改善のサイクル」が5箇所が登場している。その中でも大学評価との関係で最も重要であると考えられるのは、答申の第4章「公的および自主的な質保証の仕組みの強化」の第3節で自己点検・評価との関連でPDCA サイクルについて言及している2つの箇所である。

同節ではまず、現状の問題点として、自己点検・自己評価が9割近くの大学で行われてはいるものの、その意義が十分に理解されていないために作業が形式的なものにとどまり、「PDCA サイクルを稼働させるに至っていない」場合があるとされている (p.48)。その上で、改革の方向性については、次のような点が強調されている——「各大学について、自己点検・評価などPDCA サイクルが機能し、内部質保証体制が確立しているか、あるいは、情報公開など説明責任が履行されているか等の観点は、第三者評価において一層重視されていく必要がある」 (p.49)。

## (2) 大学基準協会によるコピー&ペースト

上の引用に含まれている「内部質保証」というのは、少し分かりにくい言葉である。実は、これは上記の答申で初めて登場してきた一種の中教審用語である。しかし、同答申の中ではこの目新しい言葉に関する解説はおろか明確な定義すら何ら示されていない。同答申の末尾には用語解説もあるが、そこにも内部質保証についての解説は見られ

12 強調は著者。通常は「改訂」となるべき箇所が、この答申のタイトルでは改善となっている。

13 また、この答申の続編とも言える、2016年12月21日付の答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善および必要な方策等について」では、PDCA 及びそれと同義の言い回し (「改善をはかるサイクル」等) が7箇所に見られる。

ない。（なお、その用語解説には「PDCA サイクル」も含まれてはいない<sup>14</sup>）

1つの手がかりとなるのは、大学を対象とする認証評価機関の1つである公益財団法人・大学基準協会が公表した『大学評価ハンドブック』に示されている、次のような定義である——「内部質保証（Internal Quality Assurance）とは、PDCA サイクル等の方法を適切に機能させることによって、質の向上を図り、教育・学習その他のサービスが一定水準にあることを大学自らの責任で説明・証明していく学内の恒常的・継続のプロセスのことをいう」（大学基準協会、2017:3）<sup>15</sup>。この定義によれば、大学組織の内部でPDCA サイクルが機能しているか否かは、ある大学が教育の質に関して適切な保証をおこなっているかどうかを判断する上での非常に重要な判断基準であるということになる<sup>16</sup>。

ここで当然問題になってくるのは、その重要な基準であるはずのPDCA がそもそもどのようなものであるか、という点である。この点については、大学基準協会が2009年に発表した『新大学評価システム ガイドブック』に含まれている次のような解説が1つの手がかりになる。

経営学で言われてきたPDCA サイクルとは、目標・計画を立て（Plan）、実行し（Do）、結果を点検・評価し（Check）、改善・見直しを行う（Action）といったプロセスを意味しています（大学基準協会、2009:3）〔強調は引用者〕。

由井（2012:50）は、この解説について首をかしげたくなるような記述であると指摘している。実際、このガイドブックには上記の記述に該当するような一切の典拠が示されていない。したがって、この文書で言う「経営学」とはどの国の経営学であり、また内外の経営学者のうちの誰がたとえばPDCAを有効な技法として提唱しているのかは判然としない。重本（2011:5）が指摘するように、実際には、日本あるいは海外の「経営

- 
- 14 先に指摘したように、PDCAの発想をはじめとする日本における品質保証の考え方の中には、それまでの「製造工程→検査」という2段階の手順に対して、検査プロセスを製造の中に取り込む（したがって、その人員やコストを節約できる）「工程への品質の作り込み」という発想が含まれている。PDCAをクローズアップしている大学基準協会の内部質保証の定義にこのような発想が含まれているとするならば、それはそれで評価に値するのだが、関連文献にはそのような記述を見出すことは出来ない。
- 15 大学を対象とする認証評価機関は、大学基準協会以外に、独立行政法人大学評価・学位授与機構と公益財団法人日本高等教育評価機構の2つがある。大学基準協会は、これら3機関の中でも最も早い時期に、PDCAサイクルを評価項目の中に盛り込んでいる。実際、同協会は、2008年10月1日付（つまり中教審の答申が2008年12月に出される以前に）の機関紙『じゅあ』の記事において、認証評価事業において2011年度以降には、次の点を評価対象とするという点を告知している——「個々のPDCAサイクルが有効に機能しているか、またこのPDCAサイクルがそれぞれ関連しあって大学全体のPDCAサイクルを形成しているか、さらにこうした大学全体のPDCAが大学の改善・改革に貢献しているか等」（大学基準協会、2008:9）。またその記事には「大学の質保証システム（PDCAサイクル）」と称するボンチ絵も添えられている。
- 16 大学を対象とする3つの機関別認証機関のうち、2018年時点で大学基準協会と日本高等教育評価機構の評価基準にはPDCAが明記されている。一方、大学改革支援・学位授与機構の場合には、教育の内部質保証は要件の1つにはなっていないものの、その実現手段としてのPDCAが明記されているわけではない。評価機関による内部質保証とPDCAとの関係については、田代（2017:31-32）参照。

学」において PDCA サイクルが重要な用語として定着しているわけではない。<sup>17</sup>

こうしてみると、大学基準協会が「経営学で言われてきた」としている PDCA サイクルというのは、実際には、本稿で見てきた各種の行政関連文書の中で言及されてきた PDCA サイクルという言葉そのまま流用したものだと言えそうである。実際にそうであるとするならば、大学基準協会の言う PDCA サイクルは、各種行政関連文書の用法を踏襲ないし「コピー&ペースト」したものだということになる。<sup>18</sup>

なお、上に引用した『新大学評価システム ガイドブック』における PDCA サイクルの解説の後には以下のような文章が続いている。

つまり、自己点検・評価は、実行した結果が目標や計画に沿ったものになっているか、沿っていないとすれば何が問題なのか、大学の経営戦略が不明確なのか、目標や計画が不適切だからなのか、実行上の問題なのか、などを根拠をもとに冷静に検証し、ポジティブなアクションと結びつくには、どうすればよいかを考えることなのです。反省と自己弁護ばかりでは、改革・改善につながる、本来の自己点検・評価とは言えません (大学基準協会, 2009:3. 強調は引用者)。

この文章の指摘それ自体は、至極真つ当なものである。反論の余地はまったくない正論であるとも言える。しかし、これは、本来そっくりそのまま大学基準協会に対しても適用されるものではないだろうか。実際、もし同協会が、最も重要な認証評価の基準の1つである内部質保証について安易な「コピペ」をおこない、一種の「疑似経営(学)用語」を使用してきたという事実があるとするならば、それは、大学基準協会が自組織に関しておこなってきた(はずの)自己評価・点検の質を疑わせるものとも言えるだろう。つまり、少なくともこの1点に関して言えば、同協会が評価項目に関して「冷静に検証」した上で真摯な「反省」をおこない、また「改革・改善」につながるような形で PDCA の C (点検・評価) に取り組んできたとは考えにくいのである。

### (3) 中央教育審議会によるコピー&ペースト

もっとも、大学基準協会の場合以上に深刻で根が深いのは、中央教育審議会の答申に見られるコピー&ペーストをめぐる問題であるかも知れない。というのも、同審議会の委員には、日頃自分の教え子たちに対しては安易な「コピペ」に走ることをかたく戒めているはずの(元)大学教員や高校教員などが含まれているからである。

17 もっとも会計学の場合には、たとえば伊藤邦雄は、PDCA サイクルの提唱者はデミングであるとし、次のようにも述べている——「新たに計画を立案する際、これまでの PDCA サイクルを再検討することに、より良い成果をあげることが期待される」(伊藤, 2005:180; 2006:200)。また、谷武幸は、管理会計が関わるマネジメントコントロールについて「PDCA サイクルを回すことにより、経営管理者が戦略実施を図るプロセス」と定義している(谷, 2013:9-10)。

18 まったく同様の点で、大学基準協会の文書が「コピペ」したほとんど全ての行政関連文書についても当てはまる。実際、それらの文書では、ほとんど例外なく PDCA サイクルの典拠について一切の典拠ないし論拠を示していないのである。

たとえば、先にあげた「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」および「学士課程教育の構築に向けて」という2つの答申が出された2008年当時の審議会委員30名のうち約半数の14名は、大学教員ないし大学教員としての経験を持つ役職者である。これらの人々のほとんどは、学生や大学院生に対して安直な「コピペ」を厳しく戒めているはずである。また、安易な借り物ではない独自の思考（＝「自分の頭で考えること」）の重要性を強調しているに違いない。もし、そのような立場にある人々が半数近くを占める審議会の答申に、従来の行政関連文書における出所不明で「真意不在」の議論を安直に引き写しにしたようなPDCAサイクルに関する主張が含まれていたとするならば、それは、きわめて皮肉な事態だと言わざるを得ない。

文科省内で作成される行政関連文書にこの種の「借り物」の用語が紛れ込んでくることは、ある意味で致し方のない事態だとも言える。というのも、「PDCA サイクル」は既に2000年代初めから同省の上位にある内閣府の文書で頻繁に使用されており、また、『日本再興戦略』には国家戦略の重要なポイントの1つとして織り込まれているからである。

それに対して、中央教育審議会は、文部科学大臣の諮問機関であり、文科省に対しては相対的な独立性を持っているはずである。また、その委員は「学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する」（中央教育審議会令）こととされている。

もし審議会委員が実際に「学識経験のある者」だとするならば、当然、彼（女）らは、PDCA サイクルが教育と研究の現場に対して適用可能な手法であるか否かという点について慎重な検討をしておかなければならないはずである。また、少なくとも、その点に関して批判的な見解を含む幾つかの議論に目を通しておく義務がある。

その種の批判的な見解の例としてきわめて示唆的なのは、上記の2つの答申が出る1年以上前の2007年10月に国立大学協会から発表された『国立大学法人計画・評価ハンドブック』である。その中には、何か所かPDCA サイクルと現実の大学運営とのあいだに存在する重大な齟齬に言及している箇所がある。

たとえば、同ハンドブックでは、中期計画・年度計画等の国立大学法人の「計画」はPDCAにおける「計画（P）」とは性格が異なるものであることが指摘されている。というのも、国立大学法人の場合には、文部科学大臣の認可が必要となり、また、その認可のために半年以上も前から作業にかかることになるからである。さらに、法律上、計画変更には国立大学法人評価委員会の意見を聞かなければならない。これらの手続きがあ

19 時間は若干前後するが、中教審から1996年に出された答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」では「生きる力」が目玉になっている。その力には「自ら課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断」する力が含まれていた。

ることによって、計画に影響を与える外部環境は計画の策定時と認可時とでは全く異なったものになりうるのである (pp.30, 32, 34 も参照)。<sup>20, 21</sup>

しかし、中教審の答申を見る限り、国立大学協会のハンドブックにおけるこのような重要な指摘に対して真摯に耳を傾けた形跡は認められない。実際、これらの慎重な指摘や見解はきわめて例が少なかった。また、官民を挙げてのいわば「大政翼賛」的な PDCA ブームの中では、これら少数派の声はかき消されがちであったのかも知れない。中教審の委員たちが、他の行政関連文書を作成した多くの行政職員の場合と同様に少なくとも「PDCA サイクル」に関しては安易なコピー&ペーストに終始してしまった背景には、そのような事情があったとも考えられる。

しかし中教審の内部事情がどのようなものであったにせよ、認証評価の基準が大幅に変更されるということは、評価を受ける当の大学にとっては、深刻な事態を招きかねない問題である。実際、新たに設定された、PDCA サイクルを含む内部質保証の基準に適切に対応することができずに「不適合」の判定を受けたような場合には、取り返しのつかない事態になってしまうのである。

## VIII 大学側の対応——脱連結と被植民地化

その最初の認証評価で、愛知大学法科大学院は「不適合」の判定を受けてしまった。その主な理由は、予備校的な教育を行っているというものであった。私は、そのとき現地調査のため愛知大学に来られた一人の評価員の言葉が、いまだに頭に染みついて離れない。それは、「やせ我慢でいいから、とにかく歯を食いしばって、司法試験の『し』の字も忘れて教育するように。」というのである。

——森山文昭『変貌する法科大学院と弁護士過剰社会』

星はここで少しうつむき、ため息をついた。過去を回想し、現状を思い、さらに暗さをます未来をなげく感情を、押さえることができなかつたのだ。十年前ごろには黒々としていた頭髮も、いまはまっ白になっていた。それから、かすれた声で言い加えた。

「人民は弱し、官吏は強し」

——星新一『人民は弱し、官吏は強し』

- 
- 20 一方で、同ハンドブックが、序言で次のように「PDCA サイクルによる大学運営」を所与のものとしてしまっている点は問題を含むものと言えらる——「国立大学法人に制度化された、計画・評価に基づくいわゆる PDCA サイクルによる大学運営は、公立、私立大学を含めて、わが国では初めての経験であり、制度設計に始まり、すべてが試行錯誤の段階にある」(赤岩, 2007)。また、同ハンドブックには、「計画・評価に基づく運営は、PDCA サイクルと呼ばれる」(p.21)としたり、PDCA サイクルの確立や導入を所与のものとして受け入れたりしているという問題もある (p.29)。
- 21 山本清も、行政部門における PDCA サイクルを所与のものとする一方で、あるところでは、公的部門で以下の3つのサイクルを有機的に関連させることがきわめて困難であることを指摘している——①行政内部の予算サイクル、②行政内部の企画サイクル、③行政と議会からなる政府サイクル (山本, 2015: 24)。



## 1. 上有政策下有対策——PDCA 化をめぐる制度的要請への対応

## (1) この道はいつか来た道？

中教審の「学士課程教育の構築に向けて」という答申の日付は、2008年12月24日であった。つまりクリスマス・イブの当日である。暮れも押し迫った12月下旬という時期に公表されたこの答申は、それまで長年のあいだ中教審や文科省の決定に振り回されてきた観のある日本の大学関係者にとっては、あまり有り難くもない「クリスマス・プレゼント」だったと言えるだろう。実際、PDCA サイクルやそれによる「内部質保証」などという馴染みの薄い言葉による指示が「上（冬空）から降って」きたことについて、大学関係者の多くは、その後に必要なになってくる膨大な事務作業を頭に浮かべて暗鬱な思いを抱いたと思われる。<sup>22</sup>

もっとも、「実害」は思ったよりも少ないのかも知れない。というのも、日本の大学はそれまでの10数年間の経験を通して、その種の「外圧」に対してはある程度の耐性ができていたからである。その10年あまりのあいだには、大学「改革」のための施策という名目で様々な改善方針や改革のためのツール（小道具）と称するものが次から次へと登場しては、教育と研究および大学事務の現場を揺さぶってきた。その種の改革ツールやキーワードの中で、少し古いところではたとえばシラバス、FD・SD、授業評価などがある。もう少し新しくなると、それは「単位の実質化」、AP・CP・DP、アクティブ・ラーニング、KPI だったりする。PDCA サイクルや内部質保証は、それら一連の、矢継ぎ早に繰り出されてくる改革ツールの延長線上にあると思われる。

それらの改革ツールや改善方針が提唱され、またその方針に沿った改革の進捗の度合いが各種補助金の申請や受給に関わる評価項目として設定される度に、日本の大学ではその対応に追われてきた。その中には、たしかに教育や研究の質を向上させる上で一定の効果を持ったものもあるだろう。しかし、実際には、その多くは、海外の実践をその外形ないし「名前」（キーワード）だけを模倣し、実質的には似ても似つかぬものになっている例が少なくない。

その典型が「シラバス」である。

米国や英国の大学で使用されるシラバスは、個々の教員が講義開始日あるいはその翌週などに受講生に対して提示することも多い。それによって、最新の研究内容や教育上のアイデアを盛り込むこともできる。また、実際の受講登録者数やその構成を踏まえて、臨機応変にシラバスの内容を変えていくことも少なくない。このように、「本家本元」のシラバスは、かなり自由度が高い教育用の手段として使われてきたのである。そ

22 もっとも、同答申についてそれ以前に何度か同じ趣旨の文書が公表されており、大学側にとっては「青天の霹靂」というほどのものではなかった。たとえば、ほぼ同内容の「審議のまとめ」が2008年3月25日付けで文科省のウェブサイトで公表されている。

れに対して、日本の多くの大学では、新年度の半年ないし1年以上も前にシラバスの原稿を作成して所定の期日までに一斉に提出することが要求されている。しかも、その形式や内容に関して、文科省の意向に沿っているとされるガイドラインによって事細かな指示が出されている場合が多い（この点については、次章で再びふれる）。さらに、そのシラバスの「整備状況」が大学評価における重要な評価項目の1つになっている。

このような画一的なシラバスは「品質管理の行き届いた大学」という体裁を整える上ではある程度有効であるかも知れない。しかし、実際の教育効果という点では疑問が残るものであり、場合によっては、逆効果になったりもする。思いがけない副作用をもたらしたりすることさえある（荻谷, nd; 佐藤・山田, 2004: 179-183）。

## (2) 脱連結と被植民地化

しかし、たとえどれだけ理不尽で不合理なものではあっても、「上から降ってくるもの」には取りあえず対応しなければならない。特に認証評価の受審や各種補助金への申請に関わる項目であれば尚更のこと自大学にとって少しでも有利な評価が得られるように、あるいは少なくとも著しく不利にならないように配慮して対応していく必要がある。

これについては、某私立大学でPDCA化を担当してきた大学教員が同大学のニューズレターでおこなった解説がきわめて示唆的である。彼は、上記の中教審の2008年の答申を引き合いに出し、また、2009年に開始された文科省の「大学教育推進プログラム」の採択条件にPDCAサイクルの適用が盛り込まれているとした上で、次のように述べているのである。

さらに、2011年度以降の大学基準協会の改革方向としては、「申請大学におけるPDCAサイクルを十全に機能させるため・・・」（大学基準協会, ジュア (JUAA) 2008, No.41）となっており、文部科学省主導とは言え、PDCAサイクルを運用せざるを得ない状態であり、運用できるか否かという状態はとうに過ぎているようです（安岡, 2009: 2）。

このような文科省等からの制度的要請ないし制度的圧力に対する組織ないし個人レベルでの対応には、大きく分けて2つのタイプのものがある。1つは、脱連結（decoupling：やり過ごし・面従腹背）であり、もう1つは被植民地化（colonization：黙従・過剰同調）である（Power, 1997: Ch.5. Meyer & Rowan, 1977; Oliver, 1991, Alvesson et al., 2017: 42 をも参照<sup>23</sup>）。

脱連結というのは、とりあえずは制度的要請に沿った形で表向きの体裁を整え上で実質的な活動は従来と同じように滞りなく進行させていく、という対応の仕方である。い

23 制度的要請への戦略的対応には「抵抗」ないし「対抗」等もありうる（Oliver, 1991; 佐藤・山田, 2004: 247-249）。しかし、これまでのところ、抵抗的対応は日本の大学の場合には非常に稀であった。

わば「やり過ぎ」ないし「面従腹背」的な対応だと言える。一方、被植民地化の場合には、制度的な要請を金科玉条のように鵜呑みにして、その指示通りに物事を進めていくことを目指す。いわば制度的圧力に対する黙従的対応であり、時にはその制度的圧力行使した側の意図をはるかに越えた過剰同調になることすらある。<sup>24</sup>

ここで先にふれたシラバスの例をとりあげて、この2種類の対応法について、個人レベルでの対応を中心にして解説してみよう。脱連結の場合、シラバスを作成して大学当局にデータを提出することは、あくまでも外向けの体裁を整えるための方便として割り切って対応する。つまり、この場合は、シラバスへの対応は組織人としての「大人の対応」の一環だということになる。その上で、実際の講義の際には、杓子定規な規定にしたがって作成させられたシラバスをほとんど無視して、自分なりにより教育効果が高いものだと確信している従来どおりの方式でおこなうことも多いだろう。あるいは、シラバスは一応準備して提出はするものの、実質的な教育効果を念頭において、学生の反応を見ながらその内容を柔軟に変えていく、という対応もあり得る。つまり、これらの場合には表面（仮面）的な対応と実際の講義内容とのあいだの関係（連結）は非常に緩やかなものになる。完全に断絶したものになる場合も珍しくない。

一方、シラバス作成に関する指示ないし要請に関して被植民地化的な対応をとる人々は、その要請に対して唯々諾々と従うことになる。そのような対応をとる教員は、統一的・画一的な様式のシラバスの作成やシラバスの作成率が高まることそれ自体が、教育の質の向上にとって有効であるという強固な信念を持つことになる。さらに、そのような信念を持つ教員たちの中からは、大学全体に呼びかけて「文科省の指示（お達し）どおりに」シラバスを作成し、それを履行することを促そうとする一種の伝道者が出て来るとも知れない。<sup>25</sup>

### (3) PDCA 化対応の場合

当然のことながら、PDCA サイクルの場合にも2種類の対応があり得る。この場合は、個人レベルというよりは組織レベルでの対応が中心になるだろう。

典型的な脱連結的な対応をとる場合には、PDCA サイクルの「効能」についてはかなり懐疑的であろうとも、とりあえずは認証評価の際や事業計画書に「PDCA を回す」あるいは「PDCA 化」などの文言を適宜書き入れておくことがまず必要となる。また、計

24 研究者レベルのPDCAに関する同調的対応については、たとえば、安岡（2015）、早田・工藤ほか（2016）、溝上（2018）などの例を参照。

25 当然ではあるが、これら2つのタイプは一種の理念型である。実際には、2タイプの混合形態となる場合も多いだろう。また、大学の中でも部局や個々の教職員によっては異なる対応になることも多いに違いない。さらに、大学当局からの要請に対して、特定部局ないし個人が脱連結あるいは被植民地化的な対応をとる例もあるだろう。

画・実行・評価・改善の各業務を担当する部署ないし委員会を設定しておくことも体裁を整える上では効果的である。それに加えて、それらの部署・委員会の活動に関する内規を定めると、さらに見栄えが良くなる。もちろん、それらの部署の活動についてはPDCA ないしその類義語である「マネジメント・サイクル」や「改善サイクル」等の文言を含む報告書を作成しておかなければならない。

極端な脱連結の場合には、これらの文言や組織構成は、何ら実質がともなわない、あくまでも外見を取り繕うだけの表看板ないし「ショーウィンドウ用の陳列物」に過ぎない。その外見の裏側では、体裁を整える以前とほとんど変わるところがない各種の業務が滞りなくおこなわれることになる。つまり、文科省からの要請に対して真っ向から対立するほどではないまでも、実害が無い程度に体裁を整えるのである。この点に関して言えば、脱連結については「面従腹背」というよりは「ほどほどのお付き合い」という形容の方がふさわしいかも知れない。

この脱連結の対応と対照的なのが、被植民地化的な対応である。この場合には、PDCA 的な進捗管理は、決して単なる方便などではない。むしろ学士教育の内部質保証だけでなく研究活動、人事管理あるいは財務管理など、あらゆる大学業務において実質的な効果があるものと見なされることになる。したがって、究極の目標としては、大学組織の全ての階層におけるすべての活動を PDCA サイクルで「高速回転」させ、また、個々の PDCA サイクルが互いに緊密に噛み合っ、大学全体のマネジメント・サイクルを形成していくことが理想となる。そのためには、たとえば、PDCA サイクルの運用を担当する委員会を学長直属の組織として立ち上げていく必要も出てくるだろう。

PDCA 化の徹底を目指す大学では、「PDCA マネジメント」に精通した、プロの経営コンサルタントによる懇切丁寧な指導を受けることが効果的だとされるかも知れない。また、場合によっては、みずから率先して他大学を巻き込んだ PDCA 研修プログラムを企画していくことにもなる。その場合、その大学の教職員が先駆者としてメンターないしスーパーバイザーとしての役目を果たすこともあるだろう。その種の研修サービスの究極の発展形態が、本稿第1部の冒頭でふれた「PDCA サイクル認証規格」の創設とその営利事業化であることは言うまでもない。

#### (4) 「とにかく歯をくいしばって PDCA を回すように」

もっとも第V章で見たように、企業の場合にせよ大学の場合にせよ PDCA サイクル的な「品質管理」手法に適合的ないし親和的な業務がある一方で、他方には決してそうではない業務がある。実際、大学における各種の業務の中でも教育や研究の多くは、本質的に PDCA 的な進捗管理とは相性が悪い。その種の、本来は「回らない」ないし「回せない」はずの活動についてマネジメント・サイクルを無理に回そうとすれば、当

然のことながら、大学内には様々な軋みや歪みが生じてくる。しかしながら、その一方で、大学基準協会が考案した基準のように、内部質保証の評価基準として PDCA サイクルの実践が前面に出されている場合は、その本質的なミスマッチという問題をいったん棚に上げてでも、マネジメント・サイクルの貫徹に邁進しなければならなくなってくる。

この点に関連して示唆に富むのが、本節の冒頭に引用した森山文昭の証言である。森山は弁護士資格を持ち、現在は愛知大学法科大学院の教員をつとめている。その森山によれば、2004年に全国で一斉に発足した法科大学院に関しては、制度発足当初から「司法試験になるような教育は一切してはならない」という「反司法試験のドグマ」とでも呼ぶべき教条が存在していたのだと言う（森山、2017:68）。

法科大学院は、法律の規定上5年に1度の認証評価を受けなければならない。森山の勤務する愛知大学法科大学院は、その最初の認証評価で「不適合」の判定が下されることになってしまった。その理由は、同大学院が司法試験のための予備校的な教育を行っているというものであった。その時に現地調査に来ていた評価委員の発言内容の主旨が本章の冒頭に引用した「歯をくいしばってでも、司法試験の準備はしないように」というものだったのである。

今後同じような事態が、PDCA サイクルに関しても生じていく可能性は否定できないだろう。つまり、「PDCA 高速回転ドグマ」とでも呼ぶべき信念が評価委員たちのあいだに根付いていく可能性である。その場合、不適合の評価を受けた大学の関係者に対しては、評価委員から次のようなコメントが与えられていくことになるのかも知れない——「やせ我慢でいいから、とにかく歯を食いしばって大学の隅々にまでマネジメント・サイクルを浸透させなさい。そして、高速回転する PDCA が不足してしまうことが絶対ないように」。

## 2. PDCA という名のミスマネジメント・サイクル

### (1) PDCA が PdCa になる時

脱連結的にやり過ごす場合にせよ大学全体で被植民地化的な対応をとる場合にせよ、これまで見てきたような理由から「全学的にあらゆる業務に関して PDCA を高速で回す」ことは、事実上不可能である。特に、教育と研究に関しては、PDCA 的な進捗管理

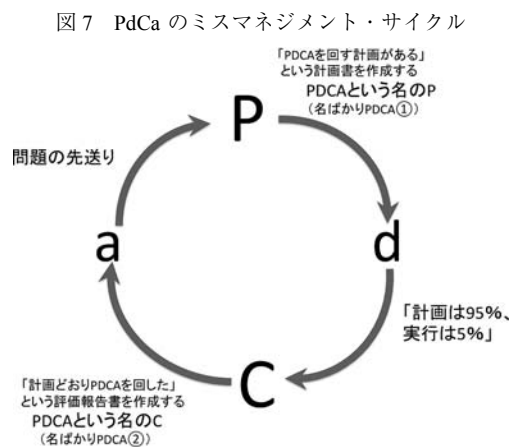
26 大阪大学の大学評価・情報分析室の准教授であった齋藤貴浩は、大学基準協会の評価基準について、〈同協会の大学基準では、PDCA が評価する際に理念型として示されているが、大学の全ての活動を PDCA サイクルの理念型で動かすことは困難である〉と指摘する。また、彼は、内部質保証を機能させるためだけに細目まで含めて大学業務を分割していくことは現実には意味が無いとしている（齋藤、2012:71）。しかし、場合によっては、まさに「それがどれほど理不尽なものであっても、もっぱら評価基準に合わせるためだけに実態を変えていく」ような大学が出てくる可能性は十分にあるだろう。

をおこなおうとすることは基本的に無意味である。それどころか、時には有害ですらある。また、企業の場合と同様の理由によって、大学の予算活動に関しても PDCA 的な管理は現実的にあり得ない。

したがって、大学運営に関して PDCA をおこなっていると称する事例は、多くの場合、実際には d と a という 2 つの小文字を含む「PdCa」であると考えられる。

ここで PdCa というのは、実行 (D) と改善 (A) という実質がともなっていないにも拘わらず、計画書 (P) と事業評価報告書 (C) の「作文」としての出来映えだけは素晴らしいものになっているという状況である。言葉を換えて言えば、「計画のための計画 (P のための P)」「評価のための評価 (C のための C)」が含まれるマネジメント・サイクルである。

この、「名ばかり PDCA」とも言える状況を一種のポンチ絵として描いてみたのが、以下の図 7 である。



当然のことながら、実態としては PdCa でしかない業務に関する報告書の「作文」の中にも、建前上は、(すべて大文字の)「PDCA サイクル」という用語が頻繁に登場し、また必要に応じて「マネジメント・サイクル」を示すポンチ絵が盛り込まれていくことになるだろう。そのポンチ絵の図柄が、上に示した図 7 とは全く異なるものになることは言うまでもない。

## (2) 2つのタイプの PdCa

この PdCa には少なくとも 2 つのタイプのものがありうる。

1 つは、認証評価などに際して脱連結的対応を意図的・戦略的に採用している場合である。この場合は、P と C について作文的な報告書を作成することは、あらかじめ文科省や認証評価機関への対応を意識した上で織り込み済みである。いわば「確信犯」的

な PdCa だと言える。

一方、被植民地化的対応の場合は、当初は PDCA を目指していたものの結果としては PdCa になることも多いだろう。つまり、最初は PDCA を計画の中に盛り込んでいたものの、最終的には当初想定していたような成果が得られなかったために、結果として事業報告書の中に「PDCA サイクルを完遂した」という趣旨の記述を不本意ながらも盛り込まざるを得なくなる、というパターンである。

特に、大学執行部あるいは学長直属の企画本部・戦略本部などがいわば PDCA ドグマに帰依した「PDCA 信奉者」となって全学的な取組みとして PDCA サイクルの本格的な導入を宣言した場合には、そのような「結果としての PdCa」という事態が生じがちである。というのも、そのようなケースでは、D や A に関しては各部署に一任してしまうことが多いからである。これは、本稿の第V章で解説した「丸投げ式 PDCA」、つまり企業でトップダウン式に無謀な計画を立てて、その実行については現場に丸投げしてしまうのと本質的に同じ状況である。

以上で述べた2つのタイプの PdCa の例からも明らかなように、PDCA に関する制度的要請は、「文科省・認証評価機関→大学」という経路で外部環境から組織に対して突きつけられる場合もあれば、「大学執行部→各部署」という形で組織内の上層から下層に対して示される場合もある。

後者の場合、すなわち、大学組織の内部で制度的要請が示される場合についても、大学全体に対して「外圧」として制度的要請ないしプレッシャーが突きつけられる場合と同様の対応が生じがちである。つまり、大学内部でも、下位の部署では脱連結（やり過ぎ）的な対応が生じている可能性があるのである。これは、田中靖弘が企業の場合について指摘する「嘘つき」と「受け身体質」に相当する（第V章第4節参照）。実際、このようなタイプの PdCa は、組織部内での制度的要請（圧力）に対する脱連結の対応の典型だと言える。

そして、これらの例からも明らかなように、脱連結と被植民地化はあくまでも理念型であり制度的要請に対して組織ないし組織の下位単位が示す対応は両者の混合形態ないし組み合わせとなっている例も少なくない。たとえば、大学執行部が文科省ないし認証機関の要請を唯々諾々と受け入れて全学的に「PDCA 励行」の大号令を出しているのに対して、大学の部署の中にはそれを表面だけ受け入れて計画書ないし報告書を提出する、というような場合もあるだろう。これは、組織上位層では被植民地化、下位層では脱連結の対応を示している典型例だと言える。さらに、組織内部の制度的要請の場合には、PDCA サイクルの適用に対して、その問題点を指摘して公然と異を唱える形での「抵抗」という、第三の対応様式もあり得るだろう。

### (3) 「形骸化」を克服するための PDCA?

以上で述べてきた2つの観点, すなわち, ①組織外と組織上部から求められる制度的要請および②2種類の PdCa という2点を手がかりにして大学組織と PDCA との関係について検討していく上で示唆に富むのが, 先に解説した, 「内部質保証」との関連で PDCA の重要性が強調されている事例である。というのも, このケースでは, PDCA サイクルというマネジメント手法の採用ないし徹底が, 大学による自己評価・点検が形骸化してしまった状況を打破し, 評価結果(つまりC)を「改善」(A)へと結びつけていくための重要な方策として考えられているからである。

この点がきわめて明確に示されているのが, 2015年に刊行された『内部質保証ハンドブック』(大学基準協会)である。このハンドブックでは, 〈PDCA サイクルは, 形骸化しがちな自己点検・評価を克服して, 評価結果を継続的な「改善」に結びつけていくための手段として位置づけられるべきである〉という点が繰り返し強調されているのである(高等教育のあり方研究会・内部質保証のあり方に関する調査研究部会, 2015:3-11, 48, 85-102)<sup>27</sup>。

たとえば, 同ハンドブックの冒頭では次のような点が指摘されている。

ところで従来より, とすれば自己点検・評価や認証評価そのものが自己目的化され, 評価結果を改善・改革の契機とする大学評価制度本来の目的が形骸化されてきたとの指摘がなされてきました。(中略)せっかく大学が苦勞して構築した内部質保証システムであっても, 結果として, 単に「内部質保証」と言う名の体制を整えただけの形式的なもので認証評価等の第三者評価の機会に合わせて運用するとどまるしかない, といったことになれば, それは「自己点検・評価形骸化論」の二の舞になりかねません(同上, p.11. 強調は引用者)。

ここで指摘されている「自己目的化」ないし「形骸化」という傾向は, 主として, 自己点検・評価をめぐる制度的要請に対する脱連結的な対応によって生じたものだと考えられる。つまり, 自己点検・評価が大学に求められている場合に, もっぱら評価報告書の体裁を整えること(=「作文」すること)それ自体が目的になってしまい, 評価結果を踏まえて改善・改革に生かしていくという本来の目的がないがしろにされてしまう, というような状況である<sup>28</sup>。

27 「改善」という言葉は「学士課程教育の構築に向けて」でも62箇所で使用されている。そして, 問題点について述べた後で, 「具体的な改善方策」のうち大学に期待される取組みとして, 学位授与方針を決定して公表するという項目の次に挙げられているのが, 「学位授与の方針の策定にあたって, PDCA サイクルが稼働するようにする」なのである。

28 現実には, 意図的に「怠る=サボタージュする」というよりは, 評価への対応に要する膨大な量にのぼる文書作成作業と部内の調整で手一杯で, 評価結果をどのように生かしていくかというところまで頭が回らないだけでなく「評価疲れ」でその余力すらない, という例も多いだろう。これは, 著者自身が, かつて勤務していた大学で立て続けに法人評価と認証評価の実務に関わった際に抱いた実感でもある。また, 法人評価や認証評価に際しては, 評価報告書を期日までに書き上げることが至上命題となるために, 全体の作業の「モジュール化」がおこなわれる場合が少なくない。つまり, 全体の文書作成を小分けにして各部局の事務局および担当委員に割り当てて作業を進めていくのである。作業量が膨大なものであることもあって, 実際に現場でその作業を担当する者は評価作業の全体像を把握する余裕もな



#### (4) 実質化と形骸化のミスマネジメント・サイクル

先に指摘したように、行政関連文書の中において Plan-Do-See に代えて PDCA が使用されるようになった重要な契機の1つには、2003年と2004年の経済財政諮問会議における奥田碩・トヨタ自動車会長（当時）の発言があったと考えられる。つまり、〈行政の評価は Plan-Do-See で終わっていて、自分たちの会社でおこなっているような「Plan-Do-Check-Action」のサイクルが回っていない〉という趣旨の発言である。この奥田の発言は、行政評価それ自体が自己目的化しがちである点をきわめて的確かつ辛辣に指摘したものだと言える。

しかし、当然ではあるが、単に PDCA が定番の用語として使われるようになったからと言って、それだけで奥田が強調する「評価→改善」への機運が生まれてくるはずなどない。企業への PDCA サイクルの導入と運用を含むコンサルティング業務に携わってきた稲田将人は、その著書で行政関係者の次のような発言を引用している——「うちの役所では、方向修正なく予算を消化するだけの PDCA がまかり通っておりまして……」（稲田，2017：133）。実際、この「役所」の場合と同じように大学においても、Plan-Do-See に代えて PDCA を題目のように唱えるだけでは、事態の改善が望めるはずもない。つまり、予算の消化あるいは予算の獲得や認証評価での「合格（適合）」のお墨付きをもらうためだけの作文としての「PDCA がまかり通って」いく可能性が十分にあると言える。

官庁にせよ大学にせよ、そのようなケースでは、PDCA それ自体が自己目的化し、予算獲得ないし予算消化という目的のための方便として使用されることになる。きわめて皮肉なことであるが、この場合、PDCA という用語それ自体が「計画・実行・評価・改善」という4つの局面のあいだの連結を緩やかなものにし、またその事実を覆い隠す上できわめて効果的なマジックワードとしての役割を果たしているのである。実際、本稿で見てきたように、PDCA は Plan-Do-See にも増して魅力的な言葉であり、また「ポンチ絵映え」する用語である。つまり、体裁と対面を取り繕う上ではきわめて好都合な用語なのである。

ここで観察されるのは、形骸化した評価や活動の「実質化」を意図して導入された用語が、むしろ新たな形骸化を生む重要な契機の1つになってしまったという、きわめてアイロニカルな事態である。つまり、ここに見出されるのは、〈実質化→形骸化→実質化→形骸化……〉という一種の「いたちごっこ」なのである。もし実際にそうだとするならば、「PDCA」は、効果的・効率的なマネジメント・サイクルを指す言葉であるどころか、むしろ意図せざる負の結果をとまなう「ミスマネジメント・サイクル」の

く、目の前の作業を紹介することに追われがちである。したがってまた、当事者としての自覚を持って「全学的なマネジメント・サイクル」について把握することなど到底望むべくもない。

バイラル (ダウン) を生み出してきた言葉だったと言えるだろう。

本稿でこれまで主に扱ってきたのは、大学評価における重要な項目として導入されてきた PDCA サイクルに内在する問題点という事例である。一方、この事例の検討を通してより一般的な問題として浮かび上がってくるのは、ニュー・パブリック・マネジメントの発想にもとづく政策がともすれば陥りがちな、以下にあげる2種類の誤解である。

- ・「民間の優れた経営手法」なるものについての基本的な誤解
- ・公共セクターと民間セクターそれぞれに属する機関や組織の活動や組織原理の違いに関する誤解

これら2つの誤解は、ともすれば、ニュー・パブリック・マネジメント (新公共経営) を効果的な「経営」などではなく、多大なる非効率と不経済をとまなう「経営ごっこ」に過ぎないものにしてきた。このような「経営ごっこ」の陥穽を免れる途を探っていく上で示唆に富むのは、日本の企業人たちがデミングの教えを含む米国式の (ものとされた) 経営手法をいかに自国の生産現場の状況にあわせて「翻案」してきたかという点である。

## IX 創造的誤解と壊滅的誤解——翻案と劣化コピーとのあいだ

ニュー・パブリック・マネジメントの古い価値観 政府機関に関して典型的なのは、イギリスの官房長官の次の発言だろう。職員を MBA プログラムに派遣すれば、「省庁はその投資を十分回収できる」というのだ。「才能あるアマチュア」の時代はもう終わったと、長官は言い切った。そしてたぶん、公務員の時代も終わったのだろう。このような発想で政府が運営されると、死者の数が増えるなど、数値的な「証拠」が明らかにならない限り、環境問題のような公共政策の問題点は放置される。

——ヘンリー・ミンツバーグ『MBA が会社を滅ぼす』

### 1. PDCA サイクルと「現場力」の起源神話

すべては、エドワーズ・デミングが1950年の7月に東京でおこなった講義にはじまる——石川馨や水野滋らによって作り上げられた PDCA サイクルの起源神話によれば、そういうことになる (第Ⅲ章参照)。次の2枚の写真が、そのデミングによる講義の様子を伝えている。

写真1 デミングの講演



出所：Deming（1952）

写真2 デミングの講演に聴き入る聴衆



出所：Deming（1952）

この2葉の写真は、1952年に日科技連から刊行されたデミングの講義録に収録されていたものである（Deming, 1952）。それぞれの写真の右下には、デミングのサインと「12 July 1950（1950年7月12日）」という日付が手書きで記載されている。左側の写真に映っているのは当時49歳のデミングその人である。一方、右側の写真には、日本全国から、デミングの講義を聴くために集まった230名の受講生が熱心にノートを取っている姿が写し出されている<sup>29</sup>。彼（女）らは、1人あたり1万5000円という当時としてはかなり高額を受講料（2018年時点では10万円以上に相当）を支払った上で、会場となった神田お茶の水の日本医師会館講堂で開催された8日間の講義に参加していた。

講義は8日間とも午前中に4時間連続しておこなわれた。当時の医師会館講堂には扇風機しか備え付けられておらず、デミング自身も受講生たちも汗みずくになって講義がおこなわれたと伝えられている（Halberstam, 1986, Ch.17；フープス, 2006:7章）。なお、この講義の1ヶ月あまり後の8月には、箱根で経営トップ47名を含む約60名の参加者に対するデミングを講師とする講習会も開かれている（由井, 2011:18, 21）。

その講義や講習会の前後にデミングが日本の労働者や経営者・経営幹部から受けた印象について、ジャーナリストのデイビッド・ハルバースタムは、次のように書いた（ハルバースタムはデミングに直接インタビューしている）。

目標の一貫性——国中の皆が上から下まで同じ目標を共有しているということ——はデミングにとって衝撃的であった。日本の労働者は、経営者が夢に思い描くような理想的な特徴を兼ね備えていた。尊敬すべき人々であり、我慢強く、勤勉であり、かつ邪心が無かった。彼らはまた、数学的素養が必要となるデミングのやり方を実践していく上で完璧な存在だった。ごく普通の工具でさえ基礎的な数学の知識を持っていたのである。……また、経営者はいじらしいほどに真つ当な事をおこなうことに対して真摯であった（Halberstam, 1986:317）。

さて、その後およそ70年の歳月を経て日本企業の経営者や労働者、そしてまた日本

29 デミング自身によれば、1950年には東京の他に大阪、名古屋、博多でも講義をおこなっており、その参加者の総数は400名以上であったという（Deming, 1982:489）。

の産業界はどのような変化を遂げてきたのだろうか。また、優れた品質の工業製品で一時期世界の市場を席卷した日本的経営の重要な構成要素であるとされてきた PDCA サイクルの発想は、日本の行政と大学を舞台にして展開されてきた業務改革と「カイゼン」に対してどのような貢献を果たしてきたのだろうか。

本稿におけるこれまでの検討から浮かび上がってきたのは、文科省や中教審および一部の認証評価機関は、企業の生産現場において絶大の効果をあげてきたとされる PDCA の起源や原理について根本的な誤解をし、また「真意不在」(由井)の対応をしてきた、という事実である。つまり、それらの組織や機関は、その事実について深く認識することもなく、PDCA サイクルを「民間の優れた経営手法」として紹介し、また大学業務に対してその履行を要請してきたのである。一方で、大学の側と言えば、多くはその民間の経営手法の「劣化コピー」とも言えるバージョンを鵜呑みにして PDCA 化にひたすら邁進してきた。もちろん、中には、「回しているフリをする」ことを通して、ネガティブな影響が教育や研究の現場に及ばないようにつとめてきた大学も少なくないだろう。

いずれの場合にせよ、少なくとも日本の大学に導入されてきた PDCA については、不幸な誤解の連鎖が続いてきたことだけは確実であるように思われる。

## 2. PDCA をめぐる「創造的誤解」と破滅的誤解

### (1) 海外モデルの翻案と創造的誤解

もっとも、あらゆる種類の誤解や思い違いがネガティブな結果を生み出すわけではない。実際、海外で生まれたビジネス上の発想や技法は、「丸ごとコピー」ないし直訳的な形ではなく、むしろ現場の状況に応じた改変ないし「翻案」を加えて導入された時にこそ、真の意味で効果的なものになりうるものが少なくない (Westney, 1987; Czarniawska & Sévon, 1996, 2005; Watson, 2006; Sato et al, 2015)。当然ではあるが、その翻案の過程では、少なからぬ「誤訳」ないし誤解が生じる場合も多い。本稿で見えてきた、統計的品質管理という意味でのデミング・サイクルが日本において PDCA サイクルに翻案された経緯は、まさにその典型例だと言える。

このような翻案プロセスとその実際の効果について理解する上で示唆に富むのが、ロバート・コールの言う「創造的誤解」である。コールは、日本の2つの工場でのべ3ヶ月半のあいだ実際に工員として就労し、またその後1年近くにわたってフィールドワークをおこなって『日本のブルーカラー (*Japanese Blue Collar*)』(Cole, 1973)を書き上げた米国の社会学者である。そのコールによれば、日本の経営幹部や政府幹部は、米国で刊行されてきた人間関係論系の文献の中でほとんど理想的に描かれていた従業員参加型の経営を手本にして、それを日本に根付かせていったのだという。コールはまた、それによっ

て日本の企業は効果的で効率的な工業生産と工場管理に成功したのだとする。つまり、モデルとして採用されていたのは、実際に米国で実践されていた経営手法などではなく、日本人がそのイメージを誤解して解釈したものだだったのである。コールはそのいわば「瓢箪から駒」とも言うべき経緯に着目して、これを、「創造的誤解（creative misunderstanding）」と呼んでいるのである（Whyte, 1987: 492 に引用；Halberstam, 1986: 311-318 をも参照）。

## （2）無際限の「劣化コピー」と破滅的誤解

同様の点は、PDCA サイクルという考え方についても指摘できる。後にデミング自身が自らの発想との類縁性を明確に否定したように、PDCA サイクルそれ自体は和製の概念であり、統計的品質管理を骨子とするデミングのオリジナルの発想とはかなり異なる要素を含んでいる。その意味では、この発想はデミングの発想を換骨奪胎したもの、あるいはデミングの真意をまさに「創造的に誤解」したことによって作り上げられてきたものだと言える。

その意味で、それは「誤解」というよりはむしろ「翻案」と言った方がふさわしい。実際、もし PDCA サイクルの発想を取り入れた品質管理なり企業経営なりが真の意味で効果的であったとするならば、それは、技術担当者やその上司が単なる借り物や安易な真似事などではなく、現場の状況や事情を踏まえて独自の工夫をこらしてきたからこそであると考えられる。また、上司や経営トップは、そのような現場における実践に対して企業経営上の全体最適の観点から全面的な支持を表明していたと思われる。その場合は、決して丸投げのような形でなく、むしろ自ら部署間の利害の調整を図っていたに違いない。実際、PDCA の発想を生かしたマネジメントは、そのような総合的な組織力が背景にあってこそ実質的な効果を持ちうるものだと思う。

そのためには、当然のことながら、PDCA のそれぞれの局面において、どの時点でどのような対応および最低限の資源の獲得・投入が必要になるかを「自分自身の頭」で考え抜いた上で実践に移すという作業が不可欠となる。また、現場での実践と反省を通して考案された対応の中には、表2の右の欄に示したような性格を持つ業務に対しては一般に理解されているような形での「高速回転の PDCA」を適用しないという選択も含まれているに違いない。

言うまでもなく、それは、単に PDCA をお題目のように唱えたり、上司が無謀な計画を立てて部下に実行を押しつけるような「丸投げ式 PDCA」とは対極の位置にあるマネジメントのスタイルである。実際、丸投げ式の PDCA の結果として生み出されてくるのは、田中の言う「嘘つき」や「受け身体質」であり、また「PDCA を回しているフリ」が横行する「PdCa」でしかないだろう。

ひるがえって、2000年前後から行政や大学を含む公共セクターにおいて盛んに喧伝されてきたPDCAの場合はどうであろうか。本稿における検討を踏まえて見る限り、どうやらその大半は、創造的誤解であるどころか「破滅的誤解」であったように思われる。というのも、行政関連文書や審議会の答申に登場してくるPDCAは、安直な借り物ないし真似事としての「コピー&ペースト」あるいは一種のお題目のようなものに留まってきた例が少なくなかったからである。

そして高等教育の世界では、文科省や中教審あるいは大学基準協会が、それ自体単なる受け売りでしかないPDCAサイクルなる概念を鵜呑みにして、大学に対してそれを「コピペ」することを、いわば強要してきた。オリジナル自体が安易な受け売りである以上、その際限のないコピー&ペーストが結果として「劣化コピー」を生み出していくことは半ば不可避の事態であろう。大学関連の文書に登場しているおびただしい数のPDCAのポンチ絵は、その劣化コピーを象徴するものだと言える。

### 3. NPM (権限委譲による効率的経営) と NPMM (マイクロマネジメント) のあいだ

日本の大学セクターにおける「劣化コピーとしてのPDCA」という事例は、単に、企業セクターにおける発想や手法に関する間違っただけでなく、ニュー・パブリック・マネジメントという行政手法それ自体に内在する矛盾をも浮き彫りにする。その矛盾というのは、①現場担当者に対する大幅な権限委譲と②中央集権的な監査・指導によるマイクロマネジメント的傾向という2つのベクトルのあいだに存在する根本的な矛盾と対立のことである。

#### (1) 背景としてのニュー・パブリック・マネジメント

本稿で取り上げてきたPDCAサイクルおよび、日本の行政ではその前身としての位置づけを与えられてきたPlan-Do-Seeは、1990年代前後から日本の行政や大学に導入されてきた様々な経営(学)関連用語の一例に過ぎない。同じような性格を持つ用語の典型例としては、たとえば次のようなものが挙げられる——KPI, SWOT分析, ロジックツリー, 選択と集中, 見える化。

このような企業セクター由来の言葉が公共セクターで行政用語として使用されるようになってきた背景には、広い意味におけるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)と呼ばれる発想がある。ここで「広い意味における」という点をことさらに強調したのは、先にふれたようにNPMの定義については諸説があるからに他ならない。また、1980年代に始まる日本における、新自由主義ないし新保守主義的な思想にもとづくと思われる行政改革にも、後年ニュー・パブリック・マネジメントという用語で括られるようになった各種の政策と共通する多くの要素が含まれている(欧米のネオリベラリズム(neo-

liberalism) と日本の「新自由主義」的な教育改革の違いについては、荻谷（近刊）参照。実際、Plan-Do-See ないし「選択と集中」などという用語は、日本の公共セクターで「ニュー・パブリック・マネジメント」という用語が定着する以前の時期から使用されていた。

ちなみに、日本の行政関連文書に「ニュー・パブリック・マネジメント」という言葉が本格的な形で登場するのは、2001年に経済財政諮問会議から出された答申「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」であると思われる。この文書では「ニューパブリックマネジメント」という新しい行政手法が世界的な大きな流れであるとして、その特徴を以下の3つにまとめている——①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離（2001：29）。その後、たとえば自治体に関しては総務省から2002年には「新たな行政マネジメントの実現に向けて」<sup>30</sup>が出され、翌2003年には「平成14年度地方行政NPM導入研究会報告書」が公表されている（安達，2004：41）。

## （2）現場への権限委譲 対 集権的管理

第Ⅵ章でふれたように、後にNPMという用語で括られるようになった行政手法それ自体は、英国やニュージーランドでは既に1970年代後半以降から適用されていた。その意味では、現在までに40年以上の歴史があると言える。その長年にわたる各国での実践から明らかになってきた点の1つに、NPMには種々雑多な発想が含まれており、その中には互いに矛盾するものが含まれている、というものがある。また、NPMの発想や手法の骨子となってきた、政府機関の民営化や公共サービスに対する市場原理の導入あるいは行政業務に対する民間企業の経営手法の採用などについては、必ずしも期待されていた効率化や活性化を生み出すわけではない、という点も明らかになってきた。

そのような、NPMの発想自体に含まれる矛盾の1つの典型として挙げられてきたのが、行政現場に対して与えられる裁量権の範囲に関わるものである。つまり、NPMの1つの考え方としては、行政現場に対して大幅な裁量権を認める“let the managers manage”（現場担当者に運営権限を委譲する）という発想がある。しかし、他方には、現場担当者の行動を中央集権的に監視・指導し、またトップダウン的に活動内容を統制しようという“make the managers manage”（現場担当者の運営手法や内容について指導する）という発想もある。実務の上では、この2つの対照的な発想が十分に整理されないままに共存しており、それが大きな混乱を生み出している場合が少なくないとされる（Pollitt, 2003：31-32, 83-84；Pollitt & Bouckaert, 2011：10；Christensen and Per Laegreid, 2007：8）。

一方の、現場に大幅な裁量権を認める考え方の根底には、次のような発想がある——〈官僚制的システムはとかく規則に縛られて硬直的かつ旧例墨守的な傾向に陥りやすい。

30 同文書の巻末には「NPM等に関する用語の説明（索引）」が付されている。

NPM では対照的に、それとは対照的に、現場担当者の創意や工夫を生かしてより効率的な経営を目指すべきだ)。それに対して、もう一方の、上からの統制を強調する立場の背景には、〈現場担当者は適切に監督しておかなければとかく自己利益を追求するものだ〉と考える根本的な不信感がある。したがって、いかにしてそのような機会主義的な行動を監視・抑制して当初の目的を達成させるか、という点に神経を使うことになる。当然のことながら、その場合には、何 (what) を達成するか、あるいはどれだけの成果が得られたかという点だけでなく、その目的を「いかに達成するか (how)」という手続き的な点にまで立ち入って詳細な監査や検査がおこなわれることになる。

後者の、基本的に人間不信と猜疑の念にもとづく集権的な発想による NPM は、必然的にマイクロマネジメント的な傾向へと結びついていくことになる。つまり、現場における活動の進め方について細かな点にいたるまで指示し、またその結果については逐一報告を上にあげるように要求していきような行政指導のやり方である。この場合、NPM はいわば NPMM、つまり *New Public Micromanagement* の様相を呈することになる。

この種のマイクロマネジメント的な傾向は、まさに、日本の大学と文科省の関係に見られる顕著な特徴の1つに他ならない。

実際、日本の大学は、これまでさまざまな業務に関して文科省から詳細な指示ないし指示らしきもの (これについては後述) を与えられてきた。一方で、それぞれの大学では、その指示に従い、あるいは指示らしきものから文科省の方針を「付度」してそれに沿った大学独自の指示を教職員に与えてきた。そのマイクロマネジメント的な指導・指示のあり方は、自分の子どもの行動の些細な点に至るまで、一方では「あれをやりなさい、これもやりなさい」、他方では「あれもダメ、これもダメ」と口うるさく指図する親の姿を彷彿とさせる。子どもの場合には口答えしたり、禁止されていることを親に隠れて仕出かしたりしている場合も多いだろう。それとは対照的に、日本の大学は、文科省のマイクロマネジメント的な指示に対して (少なくとも表面的には) 唯々諾々と従ってきた。また、その結果として、全国の大学において日々産出されている文書のあいだには驚くほどの類似性が見られる例が少なくない。

### (3) 日本の大学に対するマイクロマネジメント①——Syllabus とシラバスのあいだ

#### ■シラバスの記載項目と文科省からの「指示らしきもの」

文科省がおこなうマイクロマネジメントによって、国公私立あわせて全国で760校以上にものぼる日本の大学で作成される文書に画一的なパターンが見られる典型的な例に、前章でもふれた「シラバス」というものがある。実際、各大学のホームページに掲載されているシラバスについて検討してみると、同じような項目が同じような順番で、



かつ互いによく似たスタイルの記述で盛り込まれていることが分かる。

担当者の氏名や講義番号、開講学期などの基本的な項目がほとんど全ての大学でシラバスに盛り込まれていることは当然と言えば当然である。しかし、それ以外にも以下の5項目などが全国の大学のシラバスで同じような順番で並べられている——「概要」、「到達目標」、「授業計画」、「授業時間外の学習」、「成績評価基準」、「評価のポイント」。さらに、どの大学のシラバスを見ても、まるで判を押したように、これらの項目が同じような文体で記述されている。

シラバスの記載項目については、特に法律上の規定があるわけではない。該当するものがあるとするれば、大学設置基準第二十五条の二における次のような規定だけである——「大学は、学生に対して、授業の方法及び内容並びに一年間の授業の計画をあらかじめ明示するものとする」。またその規定の2では、次のように述べられている——「大学は、学修の成果に係る評価及び卒業の認定に当たっては、客観性及び厳格性を確保するため、学生に対してその基準をあらかじめ明示するとともに、当該基準にしたがって適切に行うものとする」。

このように、記載項目の詳細どころかシラバスそれ自体の整備に関する特定の規定があるわけではないにも拘わらず、日本全国の大学でシラバスが整備され、また実際のシラバスの内容には驚くほどの共通性が見出される。このような傾向の背後にある重要な要因の1つとして考えられるのが、文科省によって毎年のようにおこなわれている大学の改革状況に関する調査や補助金の申請の際に提出を要求される調査票の内容である。それらの調査票には、シラバスの整備状況やシラバスの内容が記載項目として盛り込まれているのである。

たとえば、2013年度からは私立大学を対象にして「私立大学等改革総合支援事業」という名称の補助金事業がおこなわれている。この事業の対象校の選定に際しては、調査票が用いられている。そして、同事業の枠の1つである「教育の質転換」の2017年度版の調査票には、各大学が設定するシラバスの作成要領に特定の4項目（予習・復習等の内容と時間、成績評価の方法等）が明記されているかどうかを問う内容が含まれている。それに加えて、担当教員以外がシラバスの記載内容をチェックする体制になっているか否かという調査項目もある。この2つの項目の最高点は、それぞれ5点である。したがって、これら2項目で最高点を達成すれば、満点で95点となっている調査票の得点のうちの10点を獲得できることになる。<sup>31</sup>ちなみに、これら2項目は、「教育の質向上に関するPDCAサイクルの確立」というカテゴリーの最初に挙げられているものである。

また、文科省は2001年度いらい全ての大学を対象にして「大学における教育内容等

31 平山柁夫・新潟国際情報大学学長は、この事業が全国の大学の個性の喪失を招く可能性を指摘している（平山，2015）。

の改革状況について」という調査を毎年おこなっている。その中では、シラバスの作成の有無やその記載内容に関する項目が含まれている。また、その調査項目は年を追うごとに詳細なものになっている。たとえば、2016年度の調査の場合には、シラバスに関する質問は8項目にも及んでいる。

## ■国立TKB大学のケース

以上のように、文科省から回答を指示される各種の調査票にシラバスに関するチェック項目が含まれている以上、全国の大学がシラバス作成上のガイドラインと雛形を用意して教員に対して指示を与えていくのは当然の成り行きであろう。たとえば、以下にあげるのは、国立TKB大学のガイドラインにおける「授業の到達目標」に関する規定の一部である。

### ① 現実的な表現で、学生を主体として書く

学生が、授業終了後「こんなことができる」、「こんなことを知ることができる」というような身に付く能力をイメージできるよう、記入することが重要です。また、学生がこのイメージを見て、「自分でも達成できそう」と思えるものにする必要があります。

(良い例：学生を主体とする文) (略)

(悪い例：教員を主体とする文) (略)

### ② 内容は可能であれば知識・能力などに分けて書く

可能であれば、「到達目標」は達成されるべき内容を、知識・能力などの分野にて記載します<sup>32</sup>

実際には、このように「良い例」と「悪い例」まで示されている例は、それほど多くはないだろう。しかしその一方で、ほとんどの大学ではシラバスが電子的データベースとして一括管理されている。したがって、データベースの記入項目に沿った、画一的なシラバスが出来上がってくることは避け得ない事態であると言える。

これは、日本の大学がそのモデルにしたとされている欧米の大学で使用されているシラバス、つまり syllabus が実に多様な体裁と内容のものになっているのはきわめて対照的である。たとえば、アメリカ社会学会では、かつて何年かに一度の間隔で「シラバスセット (syllabi sets)」として、社会学のさまざまな分野ごとに定評ある講義のシラバスをまとめて刊行していた。そのシラバスは、講師名、開講学期などの単純な項目については一定のパターンこそあれ、その他の記載項目の順番や文体はかなり多様なものであった。また、海外の大学でもシラバスをホームページで公開している大学は少なくない。それらの大学におけるシラバスについて検討してみると、大学間だけでなく、同じ大学内の学部間あるいは同一の学部でも教員のあいだで記載項目や記載内容は実に多彩

32 <http://www.tsukuba.ac.jp/education/pdf/syllabus-guide.pdf>. 強調は引用者。

このガイドラインの記述には、たとえば「イメージを見て」「分野にて」等、不可解な日本語表現が目につく。

であることが分かる。

### ■被植民地化的な過剰同調とシラバスの実質的「効能」

もともとシラバスは、日本では1990年代初めからTA（ティーチング・アシスタント）制度や授業評価などと並んで大学教育の改善の切り札となる、いわば大学改革用の有望な小道具（ツール）の1つとして取り上げられてきたものである。また、その「効能」は盛んに喧伝されてきた。これに加えて、上述したように、文科省は、さまざまな機会をとらえて、シラバスの整備と充実を各大学に対して積極的に働きかけてきた。上で見た画一的なシラバスが登場してくる背景には、そのようなマイクロマネジメント的な制度的要請があることは疑いようもない。

もっとも、その一方で、シラバスの画一化に関しては、大学の側がその文科省からの制度的要請に対して被植民地化的に同調してきたことも見逃せない重要な原因としてあげられる。

実際、シラバスが導入され始めた当時、日本全国の大学はその内容だけでなく「分量」を競いあい、結果として電話帳のようなシラバス集が作成されるケースが少なくなかった。たとえば本稿の著者は、ある教育関係の機関が研究資料として収集していた全国の大学のシラバスを目にしたことがある。その膨大なコレクションの中には、某国立大学で作成された7分冊からなる、全部で数千ページに及ぶシラバス集が含まれていた。その圧倒的な分量もさることながら、その7巻の冊子のそれぞれは、豪華版本を入れておくために使われるような立派な函（「帙」などと呼ばれる）に納められていたのであった（佐藤・山田，2004：179-183；荻谷，n.d.）。

以上のような点を考え合わせてみると、どうやら日本の大学で文科省および大学の要請のもとに製造されてきた画一的なシラバスは、欧米の大学でそれぞれの教員が個人レベルの判断と裁量で作成してきた多様な形式と内容の syllabus とは全くの別物であると考えた方が良さそうである。つまり、「ピー・ディー・シー・エー」が純和製の経営用語であったように、「シラバス」もまた和製英語としての一面を持っているのである。

このような経緯をたどって日本の大学セクターに普及してきたシラバスが現実には授業の質の向上にとって有効であったかどうかは、大いに疑問のあるところである。たとえば、上にその一部を示したTKB大学の「シラバス作成のためのガイドライン」は2008年12月に作成されたものである。それからおよそ10年を経て、2018年度のタイムズ・ハイヤー・エデュケーション誌の世界大学ランキングによれば、TKB大学の順位は「401位以下500位以上」であり、教育（teaching）のスコアは38.6である。一方、同ランキングで世界1位となったオックスフォード大学の教育スコアは86.7であった。<sup>33</sup>

33 タイムズ・ハイヤー・エデュケーションのウェブサイトより。

そのオックスフォード大学では、他の欧米の大学の場合と同じように、シラバスの作成は基本的に教員個人の裁量に任されている。つまり、日本のように大学や学部から何らかのガイドラインを示されることなどないのである。ましてや、特定の府省から「指示らしきもの」が与えられるはずもない。

こうしてみると、シラバスの有無ないしその統一性と教育上の成果とのあいだにはそれほど密接な関係は無さそうである。実際、教育的な成果を上げる上で効果的であるとされる施策を実施しているか否かをいかにマイクロマネジメント的にチェックしたとしても、それだけでは、実質的な効果は期待できない。それどころか、むしろ逆効果にもなることの方が多いだろう。

#### (4) 日本の大学に対するマイクロマネジメント②——DP・CP・APの3ポリシー

##### ■「ポリシー3点セット」の概要

中教審から2016年3月31日に出されたある答申は、前項で見てきたシラバスの場合以上に日本の大学の教育課程——あるいは教育課程に関わる文書の体裁や内容——の画一化を促進していく可能性を持っている。上でシラバスに関して取り上げた2つの調査票の例は、シラバスの記載内容に関して特に明示的な指示を与えるものではなかった。それに対して、これから取り上げる事例は、大学の教育課程のあり方を明確に規定する「ガイドライン」としての位置づけを与えられている。さらに、同ガイドラインの制定は、大学教育に関わる学校教育法施行規則の改正と密接に結びついていた。その意味で、このガイドラインは、大学に対する中教審・文科省のマイクロマネジメント的な指示のあり方を非常に鮮明に示すものだと言える。

ガイドラインの正式なタイトルは、以下のようにかなり長大なものである——『卒業認定・学位授与の方針』（ディプロマ・ポリシー）、『教育課程編成・実施の方針』（カリキュラム・ポリシー）及び『入学者受入れの方針』（アドミッション・ポリシー）の策定及び運用に関するガイドライン」。これは略して、「3つのポリシー」ないし「DP・CP・AP」に関するガイドラインと呼ばれることも多い。このガイドラインでは、それぞれの大学では、どのような卒業生を社会に送りだすことを目指すためには（DP）、どのような教育課程を編成して実施し（CP）、また、どのような方法で入学者を受け入れるか（AP）、という点を明確にしなければならないとされている。また、それぞれの方針（ポリシー）のあいだの有機的な関連を形成して「学生に対する教育をより密度の濃い、充実したものにす」(中教審, 2016:3) ための方針が解説されている。

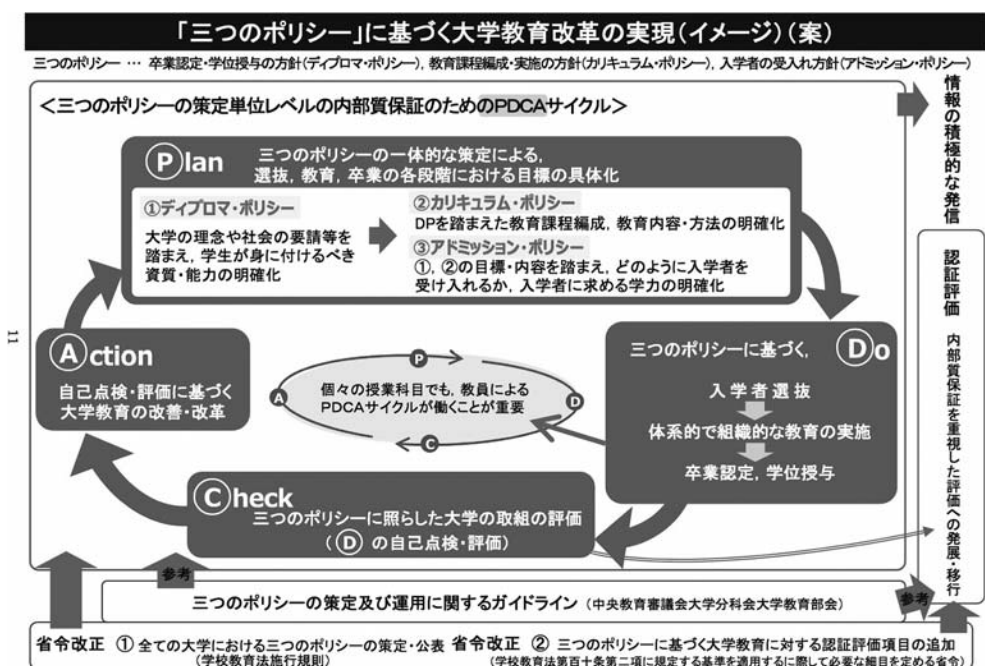
このガイドラインには、過去30年ほどのあいだに「大学改革」との関連で次々に導

↘ <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/university-tsukuba#pane-university-rankings-chart>

入されてきた答申や小道具類と多くの共通点がある。

まず、片仮名言葉が使われている。これによって、舶来の発想ないし教育手法としての雰囲気醸し出されている。その印象は、その片仮名言葉がアルファベットの略語で示されていることによってさらに強調されることになる。また、ガイドラインを解説した文章の記述の中には、例によって「PDCA サイクル」が重要なポイントとして登場している。そして、参考資料としては、以下のようなポンチ絵が「イメージ（案）」として添えられている（この図でも、A は Action の略語になっている。またすぐ後でとりあげる濱名（2016）の解説でも同様に A は Action の略語とされている）。

図8 3つのポリシーに基づく大学教育改革の実現の「イメージ（案）」



出所：中教審大学分科会大学教育部会（2016：11）

### ■ガイドライン策定の経緯

このガイドラインが策定された背景については、中教審大学分科会大学教育部会の臨時委員の1人であった濱名篤（関西国際大学学長・学校法人濱名学院理事長）があるところで簡潔に整理している（濱名，2016）。

濱名によれば、上記のガイドラインの策定を理解するためには、2000年代に入って中教審から出された以下の4つの答申が重要な手がかりになるとされる（それぞれの答申名の後のコメントは濱名の解説を著者が要約したものである）。

- ・2005年 「我が国の高等教育の将来像」：3ポリシーの語が初登場。この段階での重点はAPの作成に

あった

- ・2008年 「学士課程の構築のために」: 3ポリシーの明確化が答申における学士課程教育の改善の主たる施策になるという位置づけがなされていた
- ・2012年 「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて」: 用語として DP のみが登場。学修の成果に関する「アセスメント・ポリシー」なる語が初めて登場し、3ポリシーの作成に加えて測定と評価の必要性に踏み込む
- ・2014年 「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について」: 3ポリシーの一体的な作成を法令上位置づけることを明記。さらにアセスメント・ポリシーの確立を強調している

濱名によれば、以上のような経緯を経て、3つのポリシーの重要性が徐々に強調されるようになっていったのだという。そして、2017年4月には、3ポリシーを「当該大学、学部又は学科若しくは課程」ごとに義務づける規程を新たに盛り込んで改正された学校教育法施行規則が施行されることになる。また、同規則では、3ポリシーのあいだの「一貫性」を確保することが要求されている。かくして、日本全国の大学は、DP、CP、APの新たな策定あるいは既存のポリシーの改訂作業に追われることになったのである。

### ■3 ポリシーに関する指針の明示化

そして、その各大学における3ポリシーの策定ないし改訂作業における具体的な方向性を詳細に解説しているのが、上にあげたガイドラインというわけである。実際、同ガイドラインでは、それぞれのポリシーの内容についての指針が明確に示されている。たとえば、入学者の受入方針を示すAP(アドミッション・ポリシー)については、「学力の3要素」という観点に照らして、受け入れる学生に求める高校までの学習成果を判定するとされている。その3要素というのは、以下のようなものなのだという——①知識・技能、②思考力・判断力・表現力等の能力、③主体性を持って多様な人々と協働して学ぶ態度。

ここでPDCAサイクルは、以上の3ポリシーを運用する際の留意すべき事項の最初に挙げられており、以下のように解説されている。

大学教育を充実させるためには、三つのポリシーを起点とするPDCAサイクルをポリシーの策定単位ごとに確立し、教育に関する内部質保証を確立することが必要である。例えば、三つのポリシーの策定単位が学位プログラムであったならば、当該学位プログラムの教学マネジメントを担う者において、三つのポリシーの策定を通じて具体化された入学者選抜、教育の実施及び卒業認定・学位授与の各段階における目標(「P」)が、各ポリシーに基づいて実施される入学者選抜及び体系的で組織的な教育(「D」)を通じて達成されたかどうかを自己点検・評価(「C」)し、学位プログラムについて必要な改善・改革(「A」)を行っていくサイクルを回していくことが求められる。

また、大学教育の充実のためには、こうしたポリシーの策定単位レベルだけでなく、例えば、各授業

科目のレベルにおいても、各教員がディプロマ・ポリシーやカリキュラム・ポリシーを踏まえながら、授業改善に向けた PDCA サイクルを機能させることが重要である（中教審大学分科会大学教育部，p.7：強調は引用者）。

以上は、かなり長い引用であるにも拘わらず、ほぼ原文そのままに引用した。これは、これまで本稿で紹介してきた PDCA に関する各種のポンチ絵の中で、これだけ詳細に図解の中味にまで立ち入って解説しているものはほとんど無かったからに他ならない。

実際、これまで本稿で見てきたポンチ絵は、PDCA というマジックワードと同じように、読者にとって何となく「分かったつもり」にさせてくれるものの、文章による解説がほとんど無いこともあって、意味不明な点が多い。その点に関して言えば、2016年の答申における PDCA に関する上記の解説は、少なくとも 2008年の答申「学士課程の構築のために」からはやや前進しているようにも見える。というのも、第七章で指摘したように、2008年の答申でも他の行政関連文書の場合と同様に PDCA の具体的な中味については一切解説がなされていなかったからである。（もっとも、第XI章で解説するように、実は上記のようなガイドラインの解説でも、3ポリシーと PDCA との関係は一向に明らかにされていない。）

## ■背景としての大学不信

濱名は 2017年に文科省が3ポリシーの義務化に踏み切った背景には、大学教育に対する社会からの批判が続いていたことが理由であるとして、次のように語る——「3つのポリシーの義務化に踏み切ったのは、産業界や政界も含め社会からの大学教育に対する批判が続いていたことが要因であり、“努力目標”では大学教育改革が進んでいかないという認識となったと受け取らざるを得ない」（濱名，2016:35）。実際、3ポリシーの義務化を控えて作成された同ガイドラインの位置づけについては、以下のような記述がある。

……各大学においても〔各種のポリシーの策定に向けての〕積極的な取組がなされ、近年多くの大学で三つのポリシーが策定されるようになってきているが、その内容については、抽象的で形式的な記述にとどまるもの、相互の関連性が意識されていないものも多いことなどが指摘されている。（中教審大学分科会大学教育部会，2016:1）

また濱名の記事のタイトルは、「三つのポリシー（AP・CP・DP）をどう**実質化**するか」（強調は引用者）というものであった（この場合、3ポリシーの順番はガイドラインとは逆になっている）。

ここに見られるのは、前章で内部質保証との関連で「自己点検・評価の実質化」の有効な手段として PDCA の導入が位置づけられたのと同様の現状認識だと言える。要す

るに、3ポリシーが策定されるようになってきているとは言っても、多くの大学では抽象的・形式的なものに留まり、また複数のポリシー相互の関係が明確にされずに終わっている。このように3ポリシーが「形骸化」してしまっている状態を「実質化」させるための有力な手段が、PDCA サイクルの導入というわけなのである。実際、PDCA サイクルの場合には、最後に前向きの「改善・改革」である A (Action) が必須要素として含まれるわけであるから、形骸化を克服して実質化できるはずであるということになるのかも知れない。

ともあれ、以上のような濱名の解説およびガイドライン自体の記述から浮かび上がってくるのは、中教審の委員ないし文科省の担当者が日本の大学とその関係者に対して抱いていると思われる根の深い不信感である。<sup>34</sup>

実際、これらの記述から推測されるのは、3ポリシーを含めて2005年以来何度となく改善方向を提示してきたのにも拘わらず、一向に「改悛の情」ないし改革・改善のきざしすら示していない大学に対する、中教審や文科省の関係者が感じている苛立ちである。つまり、「大学は何を言っても通りいっぺんの対応しかしない。だから、ここで改めて3ポリシーを義務化するので、ちゃんと従ってください。それと、あなたたちにはすぐには分からないでしょうから、3ポリシーそれぞれの意味と相互関係についてかみ砕いて説明してあげましょう」というわけである。

#### ■マイクロマネジメントの効果と逆効果

もし中教審や文科省関係者が大学に対して実際にそのような思いを抱いているのだとしたら、それは、親が子どもに対してガミガミと説教し、また一挙手一投足にいたるまで指示を与える姿を彷彿とさせる。そのような親の対応が多くの場合、あまり好ましい結果を生まないように、中教審や文科省のマイクロマネジメントは、事態を改善するどころか悪化させる懸念がありはしないだろうか。実際、自己点検・評価の形骸化と自己目的化を解決するための切り札として導入されたPDCA化が〈形骸化→実質化→形骸化→……〉のミスマネジメント・サイクルを生み出しかねないように、3ポリシーの義務化と詳細なガイドラインの設定は、同じような悪循環のループないしスパイラルを生

34 このガイドラインに作成ないし承認にあたった中教審大学分科会大学教育部会の5名の委員と14名の臨時委員は、日本の大学教員の知的水準に対してよほど根深い疑念を持っているのかも知れない。ちなみに、5名の委員のうち4名は大学の学長ないし元学長であり、14名の臨時委員のうち7名が大学教授、6名が学長ないし副学長である。あるいは、彼らは、自分たち自身の経験も踏まえて、大学教員というのはマイクロマネジメント的な指示でも与えなければ、目を離しているすきに何をしですか分からないという根強い不信感を持っているのかも知れない。

もっとも、このような「日本の大学劣等言説」には、他の理由があるのかも知れない。というのも、何らかの改革という名目をつけなければ、文科省としては新しい予算がつかないし、大学側としては補助金がもらえないという事情があるのだとしたら、大学たたきは改革すべき「問題」を作り上げてくれるという点では好都合だからである。



み出していく可能性があるとも思われる。

実際、たとえ各大学で策定される3つのポリシーの文面がどのようなものであれ、それとは関わりなく以前から優れた教育をおこなっている大学にとっては、AP・CP・DPの改訂は、教職員の膨大な時間と労力を無駄に浪費させる作業でしかない。一方、そのような制度的要請に対して脱連結的な対応をおこなってきた大学やその学部にとっては、従来と同じように「実質化という名の形骸化」とでも名づけられる対応を繰り返すだけであろう<sup>35</sup>。

同様の点は、個々の教員についても指摘できる。実際、良心的な教員は、あえてPDCAなどという言葉を使わなくても発想や理念という点でそれに近いことを実践してきただろう。むしろ、大学執行部がそのために特別のFD研修などをおこなったりしたとしたら、それは時間と労力と書類の無駄でしかない。つまり、そのような教師にとっては「余計なお世話」でしかないのである。一方、授業にそれほど熱心でない教員はPDCAと言われてもほとんど効果がないに違いない。

この点で示唆的なのは、『内部質保証ハンドブック』（大学基準協会）の中で、いわば「模範例」として取り上げられていた某大学の関係者の証言である。大学基準協会のハンドブックによれば、その大学では、PDCAないし内部質保証の発想が全学的に浸透しているとされていた。しかし、彼によれば、実際には以下のような事情だったのだと言う——「……『作文』のためだけです。ある時急に、教授会の席で、あらゆる書類にとりあえずそういう言葉が入った一文を入れておくようにという指示が出たんです。事前に何の説明も無く、決定事項だから、文科省とか基準協会がそう言っているんだからということですね。ああいう何の意味もない言葉を使うよりも、もっと本当に学生のためになることを真剣に考えた方がいいと思うんだけど」。

ここで、次のような疑問が沸いてくる。以上述べてきたような状況がある中で、あえて仰々しく「PDCA サイクル」と言い立てる必要は果たしてどこにあるのだろうか。

特効薬としての「シラバス」の効能に対する期待はこの20年ほどのあいだにすっかり薄れてしまい、大学業務のルーチンワークの中に埋もれてしまった感がある。一方で、PDCA サイクルおよびそれと合体して提唱されてきた3ポリシーはまだ比較的新しく、実際に大学業務の現場に一定程度の影響を及ぼしている。この点からしても、ここで上記の疑問について考えてみる必要があるであろう。

35 大学自治の建前を念頭に置いてか、ガイドラインの冒頭には、「例示されている事項の全てを各大学に求める趣旨のものではない」という但し書きが添えられている。しかし、3ポリシーの策定と体系化それ自体が法令で義務化されており、また、その整備状況が認証評価や各種補助金等の評価基準になりうることから考えれば、ガイド欄の記述は一種の必須条件としてとらえられる可能性が十分にある。

## X 「経営ごっこ」としての NPMM と PdCa

当然、うちの会社でも「PDCA」は使われていますよ。どこの会社だって、長広舌をふるいたい人は1人か2人はいるもんですからね。そういう人が会議でよく PDCA って言うんですね。発言の中味はともかく。

——企業関係者のコメント

あれはね、PDCA じゃなくて BACA。だってよく言うでしょ「〇〇のひとつ覚え」って。

——ある経営学者のコメント

### 1. 素人療法としての PDCA ごっこ

今から10年ほど前のことになる。某国立大学に勤務していた経営学者が、当時その大学の執行部が率先しておこなっていたカリキュラム改革について、手厳しい表現で論評したことがある。それは「経営ごっこ」というものであった。

その経営学者は、決して、教員として大学の運営業務に対して傍観者のないし評論家的なスタンスをとっていたわけではない。むしろ重大な責任がともない、また書類作成や会議への出席のために相当の時間を割かなければならない学内委員を引き受け、かつ様々な機会に専門家の立場からの発言や提案をおこなっていた。しかし、それらの提案の多くは、学長をはじめとする大学執行部および事務局長サイドから「[付度する限りでは]文科省の方針とは(恐らく)違う」などという理由でしりぞけられていたのであった。「経営ごっこ」というのは、その理不尽とも思える執行部の対応に対するきわめて率直な感想であったと言えるだろう。

「経営ごっこ」は、高等教育行政を含む行政一般の PDCA 化政策の一面を端的に示す言葉でもある。

先に述べたように、「PDCA サイクル」は日本の企業セクターでは、特定の種類の業務については一定の効果が認められてきた手法である。しかし、この言葉は経営学の世界では分析用語として必ずしも広く認知されてきたわけではない。その意味では、PDCA は「経営用語」ではあっても経営学用語ではない。

一方で、少なくとも日本の行政関係者のあいだでは、2000年前後から広い意味での NPM の発想にもとづく行政評価・行政改革に関する文書を作成する際に、PDCA が、いわば「膝蓋腱反射」のように、つまり自動的に脳裏に浮かぶ官庁用語として定着していたことは<sup>36</sup> 確実であるように思われる。この場合、PDCA は「民間の優れた経営手法」

36 PDCA サイクルの行政用語としての定着は、内閣府事務局員が独立行政法人通則法の改訂について解説した記事における以下のような説明に典型的に示されている——「PDCA サイクルとは政策の循環を

を象徴する代表的な事例として扱われていると見ることもできる。しかしその一方で、この言葉は何らかの業務改善に言及する際には、特定の解説も加えられずに使用されてきたという事実もある。その点からすれば、行政の世界における PDCA というのは、それ自体は特に深い意味を持たず、単に語調を整えるために使用される言葉、つまり一種の「枕詞（まくらことば）」であったとも考えられる。

これらの点からすれば、行政関連文書の中で「コピー&ペースト」的に使用されてきたこの言葉の用法は、実際に企業経営の現場で PDCA 的な経営実践を成功させてきた企業人から見れば「PDCA ごっこ」にしか見えないに違いない。その企業人の中には、当然、経済財政諮問会議の席上で PDS から PDCA への転換を強く主張した奥田禎・元トヨタ自動車会長も含まれるであろう。

そして、それらの企業人の多くは、PDCA という言葉が高等教育政策を含む行政の世界で「経営ごっこ」的に使われているのを見て慄然とするかも知れない。というのも、それは、医師免許どころか最低限の医学知識すら持ち合わせていない全くの素人が、重篤な症状を示している患者に対して、深刻な副作用をもたらす可能性のある薬剤を処方するようなものだからである。

同様の点は、大学運営に導入されるべき「民間の優れた経営手法」として喧伝されてきた PDCA サイクルに対して大方の経営学者が抱いている感情についても当てはまると思われる。この点で示唆的なのは、公益経営学が専攻領域である平井孝治の回想である。平井は、かつて日本私立大学連盟の分科会主査をつとめていたのだが、彼は、同連盟による FD 研修事業の際に突然 PDCA という言葉が登場してきたのを見て愕然としたのだという。その平井は、その当手を振り返って次のように述べている——「当該研修の講師も受講生も PDCA の意味があまり理解されておらず、要するに私大連盟に経営コンサルの考えが入ったものと思われまます」（平井，2009：92）。

## 2. 「民間の経営手法」の正体

ニュー・パブリック・マネジメントに関する本格的な学術研究には、30年以上の歴史がある。その中では、公共セクターに「民間の経営手法」を導入していく際には誤解や誤用が少なくない、という点が繰り返し指摘されてきた。代表的な例には、たとえば、企業セクターで一時期バズワードとしてもはやされたものの、その有効性が疑われるようになった発想を公共セクターに導入するというケースがある。つまり既に「賞味期限」が切れているはずの発想を、あたかも斬新なアイデアであるかのように仕立

、示すものであり、具体的には P (Plan: 目標・計画) → D (Do: 実施) → C (Check: 評価) → A (Action: 改善) という仕組みをいう」（林，2015：20）。つまり、ここでは、PDCA がその用語の起源も解説されずに「政策の循環」を指すものと定義されているのである。

て上げて公共セクターに持ち込むというケースである。また、そもそも組織原理ないし具体的な業務内容における公共機関と民間企業とのあいだに存在する本質的な違いについて慎重な検討を加えることなく、鳴り物入りで特定の発想や手法を導入する、というのも典型的なパターンである。これはいわば木に竹を接ぐような形で「民間の経営手法」の導入を図るケースだと言える。

これについて、経営戦略論と組織デザイン論の世界的権威として知られるマギル大学(カナダ)教授のヘンリー・ミンツバーグは、『MBA が会社を減ぼす (Managers Not MBAs)』という著書の中で次のように述べている。

最近脚光を浴びている考え方に、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」というものがある。しかしその実態は、旧態依然の企業型価値観の看板を架け替えただけにすぎない。NPM においては、政府や行政が市民を顧客とみなし、マネジャーに結果責任を問い、コストと利益を計算・分析して意思決定をおこなうものとされている。一目瞭然、いま横行している破滅的なマネジメントスタイルそのものだ。しかし、行政はビジネスではない。それをあたかもビジネスのように扱えば、行政の品位を落としてしまう (Mintzberg, 2004: 158; 訳書 p.207)。

この引用でミンツバーグが「旧態依然の企業型価値観の看板を架け替えただけにすぎない」および「破滅的なマネジメントスタイル」という言葉を使って酷評しているような種類の NPM については、まさに「経営ごっこ」という形容がふさわしいだろう<sup>37</sup>。

同じように、本稿を通して見てきたように、日本の大学セクターにおける PDCA サイクルの導入の経緯は、破滅的なマネジメントスタイルにつながりかねない NPM の誤解と誤用の典型例だと言える。この場合の「経営ごっこ」というゲームのプレイヤーには、中教審や文科省だけでなく、認証評価機関や当の大学関係者が含まれている。さらに、上で引用した平井孝治が私大連盟の研修事業との関連で「経営コンサル」に言及しているように、コンサルティング企業や広告代理店の関係者が、大学を舞台とした経営ごっこのメインプレイヤーになることもあったと思われる。

PDCA サイクルの発想を基本に置いた大学運営は、特定の業務については大きな効果をあげることがあるのかも知れない。ただし当然のことながら、それは、PDCA の発想が他の経営管理手法と適切に組み合わせて用いられた場合に限られるだろう。また、その実施にあたっては、大学執行部が現場に丸投げしたりせずに主体的に関わっていく必要がある。一方、そのような配慮も無しに闇雲に「PDCA の高速回転」を全学レベルであらゆる業務に対して強要した場合は、どうであろうか。そのような場合、結果として

37 「士族の商法」という言葉がある。徳川幕府の崩壊で徐々に特権を失っていった元武家の士族たちが不慣れた商売に乗り出して失敗しがちであることを指している。行政機関や国立大学が関わる「経営ごっこ」はまさしく士族の商法に類似した特徴を持っていたと言えるだろう。実際、国立大学に限らず公立や私立の大学も含めて「経営のプロ」と言える人材がきわめて少ないことは日本の大学セクターにとってきわめて深刻な問題だと言える (川嶋ほか, 2016 参照)。

PdCa, つまり「名ばかり PDCA」に終わってしまうことは火を見るよりも明らかであるろう。

### 3. 魅力的なマジックワードとしての PDCA

それでも、PDCA という言葉や「PDCA サイクルを回す」という表現は、多くの関係者にとっては依然として非常に魅力的なものである。というのも第IV章で指摘したように、この言葉は単に語呂が良いだけでなく「ポンチ絵映え」がする。また、この用語の背後には、トヨタ自動車をはじめとする、ある時期までの日本企業の成功物語（サクセス・ストーリー）の後光が燦然と輝いている。さらに何よりも、「PDCA」には、広く人口に膾炙しており、改めて詳しい説明を加えなくても非常に広い層の人々に分かってもらえる（分かったつもりになってもらえる）という、何事にも代え難い長所がある。

PDCA が持つこれらの特徴は、特に、厳しい時間的制約の中で政策関連文書——委員会の答申原案、業務のガイドライン、補助金の公募要領など——を作成しなければならない行政関係者にとっては非常に魅力的なものであるに違いない。同様の点は、それらの文書が指定する要領にしたがって所定の期日までに申請書や報告書を書き上げなければならない人々、またそれらの人々に対して助言やアドバイスあるいは書類の原案を提供する経営コンサルタントなどにも当てはまる。

「PDCA」は、これら全ての人々にとって、とてつもなく便利で魅力的なマジックワードなのである。実際、特に詳しい説明を添えなくても、この言葉を使うだけで瞬時に意味は伝わる。また、PDCA サイクルを示すポンチ絵を貼りつけておきさえすれば「分かったような気」<sup>38</sup>になってもらえる。この抗しがたい誘惑があるために、PDCA を中心とする「経営ごっこ」はいよいよ加速度的に増殖していくことになる。

高等教育セクターに関していえば、PDCA をめぐる経営ごっこが増殖していく背景には、この言葉が持つマジックワードとしての魅力に加えて、大学関係者による脱連結（やり過ぎ）的な対応があることも忘れてはならない。実際、高等教育の世界に PDCA という言葉やマネジメント・サイクルを示すポンチ絵がこれだけ満ちあふれているのは、取りも直さず大学業務の現場にある人々の多くがそれらを「経営ごっこ」の小道具でしかないと見抜いているからに違いない。

どのような種類のものであれ、ごっこ遊びのエッセンスは「演技＝ふり」である。小さな子どもたちはおままごと遊びをする際に、それが虚構であることは十分承知した上で、お父さん、お母さん、赤ちゃんの役柄にふさわしい「ふり」をする。それと同じよ

38 大学関係の補助金や新しいプログラムについては、時にはわずか2～3週間のあいだに申請書を仕上げなければならないことがある。そして、その書類には「分かりやすいポンチ絵」を添えることが要求される場合も少なくない。

うに、大学関係者の多くは互いに納得づくで「PDCA を高速回転しているふり」をしているのである。

これについて、関西大学で学長補佐の職にある堀潤之は「PDCA を廻すな！」と題したウェブ上のコラムで次のように述べて、現今の大学では「PDCA を廻すふりをする」とが自己目的化していると指摘する。

大学執行部に属する者として、わたしも PDCA サイクルを廻すことに一定の意義を見出さないわけではない。しかし同時に、この言葉にはどうしても根本的な違和感を抱いてしまう。PDCA を廻せ廻せと喧しく言われると、つい、映画『モダン・タイムス』(1936) でベルトコンベアに流れる部品をひたすらスパナで廻し続けたあまり、精神に異常を来して周りのものを手当たり次第に廻し始めるチャップリンの姿を思い浮かべてしまう。PDCA を廻すこと、あるいは廻すふりをするのが自己目的化するという、チャップリンの狂ったダンスを嗤うに嗤えない状況は、実のところ至る所に生じているのではあるまいか(堀, 2017)。

文科省・中教審が「PDCA を回せ」という号令を下しており、また大学に対する認証評価の基準に PDCA サイクルによる内部質保証が盛り込まれている以上、少なくとも PDCA を回しているふりをすることは至上命令である。また、それこそが、経営ごっこの参加者が抱えるそれぞれの事情を付度した上での「大人の対応」だとも言える。しかし、日本の大学が現在置かれている状況は、果たしてその種の「ごっこ遊び」に多大の時間や労力をかけていられるほど安穩としたものなのだろうか。

## XI PDCA 禁止語化のすゝめ

ニュースピークの目的は単にイングソック [イギリス社会主義] の帰依者にとってふさわしい世界観と精神的習慣を表現するための媒体の1つを提供するというにとどまらず、それ以外の思考様式を不可能にするところにあった。実際、思考というものが言語に依存するものである限り、いったんニュースピークが採用され、またオールドスピークが忘れ去られてしまえば、異端の思考——イングソックの原理に背く思考内容——が事実上頭に浮かぶことさえ無い<sup>39</sup>ようにできるはずだと想定されていたのだ。

——ジョージ・オーウェル『1984』

本稿を閉じるにあたって、この終章では、非生産的な「経営ごっこ」を封じ、今後たどるべき改革・改善の方向性を探るための方策として幾つかの提案をしておきたい。そのうちの1つは、PDCA を「禁止語」にするというものである。あわせて、PDCA に関

39 Orwell (1949: 299-300), オーウェル (2009: 480-481)。

40 経営ごっこは非生産的であるだろうが、必ずしも非効率的ではないかも知れない。というのも、経営ごっこによって見かけ上は効果的な経営であるというお墨付きが得られれば、短期的には補助金などを獲得できる可能性が高まるからである。それに対して、さまざまな疑似経営用語を禁止語にしてしまうと、文書作成上の効率が低下していく可能性があるだろう。

わるものに限らず、ポンチ絵をあらゆる種類の行政関連文書から排除する、という提案もしてみたい。この2つの提案は、大学行政の担当者や大学関係者が思考停止の悪循環から脱して、自分の頭で物事を主体的に考えるための提案に他ならない。そして、それは取りも直さず、大学業務の現場において「脱 PDCA 化」を目指していくことに他ならない。

## 1. 禁止語化の効用

### (1) 「自ら学び、自ら考え、主体的に判断」していくために

ここで禁止語というのは、それを耳にただけで何となく「分かったつもり」にさせてしまう、非常に便利でありにも魅力的なマジックワードやビッグワードのことである。たとえばそれは、「価値観の多様化」や「報道の自由」あるいは「偏差値教育」だったりする。経営（学）関連用語の中にも、同じように人々の思考停止を招きかねないビッグワードが存在する。その中には、たとえば次のようなものがある——選択と集中、ガバナンス、KPI、ベンチマーク、ビジネスモデル。

これらの言葉は、それを使ったり耳にしたりする人々が、その意味内容について深いレベルで徹底的に考え抜いていく努力を怠らせるという強力な魔力を持っている。つまり、これらのマジックワードはともすれば概念の一人歩きを招いてしまうのである。PDCA サイクルというのは、まさにそのようなマジックワードの1つに他ならない。

社会学者の佐藤健二と荻谷剛彦が指摘するように、このような魔力を持った言葉の呪縛から免れるための最も効果的な方法は、それらのビッグワードを別の言葉、特に可能な限り平易な言葉で言い換えてみることである（佐藤, 1993; 荻谷, 1996:162-163; Cf. Billig, 2013: Ch.4, Ch.9; Spicer, 2018: 36-37）。その言い換えによって、「分かったつもりになっていた」ことの内容について深く掘り下げて考えてみるができるようになる。

これについて、荻谷は次のように述べている。

しかし、このように、別のことばで言い換えると、まどろっこしさを感じることもあるだろう。実は、まどろっこしいと感じた分が、そのキーワードを使うことで、考えずにすんでいる部分を示しているのである。これらの概念が重要でないといいたいのではない。むしろ、その重要さをわかって使うために、概念の厳密な使い方に注意する、そのための方法として、「禁止語=ほかのことばでの言い換え」という方法があるのだ（荻谷, 1996:163）。

荻谷が言うように、PDCA を禁止語にしてしまうと、最初の内は「まどろっこしさ」を感じるかも知れない。それまで特に深く考えることもなく便利な言葉として使ってきた用語が使えなくなってしまうからである。しかし、改めて自分が感じているまどろっこしさの正体やその由来について突き詰めて考えてみることは、取りも直さず「自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断」（中教審答申（1996）「21世紀を展望した

我が国の教育の在り方について) していくためには、どうしても必要な作業の第一歩になるはずである。

## (2) 自己目的化した処方箋 (PDCA) を越えて

この点に関して興味深いのは、行政関連文書の中では PDCA それ自体が目標ないし目的として扱われる傾向がある、ということである。つまり、PDCA は、本来、行政改革を実現する上での1つの手段に過ぎないにも拘わらず、あたかも PDCA を回すことそれ自体が目標として設定されているような印象を与える場合が多いのである。つまり、当初の意図は「PDCA で何かを達成すること」であったはずなのが、いつの間にか「PDCA を達成すること」(あるいは「PDCA を達成したという体裁を整えること」)が目標になってしまっているのである<sup>41</sup>。

この「PDCA の自己目的化」とも言える本末転倒の事態の背景には、PDCA サイクルをあらゆる問題にとって究極の解決策となるオールマイティの万能薬としてとらえる幻想がある<sup>42</sup>。たしかに、PDCA の導入はある種の業務にとってはきわめて効果的な処方箋であるかも知れない。しかし、薬品の処方に喩えてみれば、高等教育行政を含む日本における行政の「PDCA 化運動」には、以下にあげる3つの手続きのあいだの違いに関する根本的な誤解があるようにも思われる。

- ①患者の病状を正確に診断した上で、処方箋に特定の薬品の名前を記載する
- ②その薬品の実際の服用法や副作用などに関する詳細な指示を与える
- ③患者に対して実際にその薬品を投与して、経過を慎重に見守る

大学を対象とする PDCA 化運動は、そもそもの出発点、すなわち上の①の段階で決定的な誤りを犯していると考えられる。つまり、重い病を抱えているとされる日本の大学の「病状」を慎重に見きわめることもなく、万能薬というふれこみの PDCA 化を処

41 同様の点は、シラバスについても指摘できるだろう。つまり、「シラバスで教育効果をあげること」というよりは、「シラバスを実現すること」が目標になっているケースが少なくないと思われる。また、これら2つの文章の「シラバス」を大学改革の小道具とされてきたものの名称(自己点検・評価, FD, 3 ポリシー, アクティブラーニング等)に置き換えてもまったく同じことが言える。

42 PDCA を達成することが主な目標の1つになっているケースでは、PDCA の達成が他の目的(認証評価への対応, 予算・補助金の獲得等)のための手段になっていることが多い。たとえば第VIII章でとりあげた、ある「役所」で横行していたという「予算を消化するだけの PDCA」(稲田, 2017: 133)は、まさにその典型だと言える。その意味では、形骸化した PDCA については「自己目的化」という言葉が当てはまらないケースも少なくだろう。本来の字義からすれば、自己目的化は「手段の目的への転化」ないし「目標置換」を意味するはずである。そして、この目標置換は、官僚制の主たる逆機能の1つとして取り上げられることが多い(Merton, 1940; Perrow, 1961; Vaughan, 1999; Warner & Havens, 1968 参照)。なお、稲田が取り上げているケースでは、PDCA が導入されることによってむしろ広い意味での目標置換(より厳密に言えば「目標のすり替え」)が生じてしまったということになる。これは、日本では新公共経営的な発想にもとづく行政改革運動において PDCA が官僚制原理を克服する切り札の1つとして導入されてきたという点を考え合わせてみれば、きわめてアイロニカルな事態だと言える。



方することがとりあえずの目標になってしまっているのである。<sup>43</sup>

これは医療措置の例で言えば、病状の如何に拘わらず慎重な診断も経ずして、とりあえず強力な薬品である抗生物質やステロイドを処方した上で、患者にその服用を強要するようなものであろう。これは明らかに本末転倒の事態である。というのも、この場合は、「抗生物質（あるいはステロイド）で病気を治す」というよりは、「抗生物質（ステロイド）を使う」ことそれ自体が目的になってしまっているからである。よく知られているように、抗生物質やステロイドは場合によっては著しい治療効果をあげ得る強力な薬品である。しかし、それらの薬品には、使い方次第によっては、深刻な副作用を起こしかねない劇薬としての側面もある。その点を十分に説明せずに、患者に対してそれらの強力な製剤の服用ないし注入を迫ることは、致命的な医療ミスを招きかねない、きわめて不誠実な対応であると言える。<sup>44</sup>

第V章でも指摘したように、さまざまな業務の中にはPDCA的なマネジメント・サイクルが不適合なものも少なからず存在する。しかし、PDCAが自己目的化しているような状況においては、本来は「PDCAの高速回転」を採用しないというのが最良の選択肢であるはずの業務に対してもPDCAサイクルの採用が強要される。それが、ひいてはPDCAの発想にもとづくと呼ぶ業務改善の形骸化をもたらしことにもなる。そして、その形骸化の現状を克服して「実質化」を図るためというふれこみで、新たな形でのPDCA化が模索されることになる。「PDCA」の禁止語として指定することは、このような「形骸化と実質化のミスマネジメント・サイクル」の悪循環を断ち切る上で不可欠の作業になるに違いない。

43 大学「改革」をめぐる各種の議論の根底には、大学という組織や教員をはじめとする大学関係者あるいは大学でおこなわれる教育が重大な問題を抱え、いわば病に冒されているという共通認識があるように思われる。そして、さまざまな立場の人々が、さまざまな改革案をその「患者」に対する画期的な療法として提案してきた。その改革提案の多くは善意にもとづいたものかも知れないが、必ずしも確実な根拠（エビデンス）にもとづく的確な診断であったとは言い難い。また、海外で実践されているというふれこみで場当たりの提示されてきた改革提案は根治療法とはほど遠い対症療法、あるいは「療法」とすら言えない気休めの見せかけ、つまり改革のポーズでしかないケースも少なくなかった。その点からすれば、実際に病んでいるのは大学ではなく、「大学改革」をめぐる議論なのかも知れない。この点については、永井（2002）、山口（2017）、藤本ほか編（2017）、荻谷（近刊）参照。

44 大学改革に向けて政府がおこなってきた事業の「成果」を測る指標として改革用の小道具の導入実績を用いる例が少なくない。たとえば、文科省は、そのウェブサイトで「私立大学等改革総合支援事業の成果」として、2013年から2018年までにさまざまな施策の実施率が同事業への申請校と選定校とでそれぞれどのような推移を示しているかという点をあげている（文科省、2017）。その施策のなかには、たとえば次のようなものが含まれている——履修系統図又はナンバリング、GPA制度の導入、海外でのインターンシップの実施、教員の評価制度。このような成果指標の設定は、きわめて奇妙な発想である。というのも、これは、ある症状に対して特定の薬品を処方した割合を実際の治療効果の代理指標とするようなものだからである。

## 2. 脱ポンチ絵の提案

### (1) 行政関連文書におけるポンチ絵の氾濫

以上で解説した PDCA 禁止語化の提案の趣旨を踏まえてみれば、本稿における2つめの提案、つまり「行政関連文書からポンチ絵を一掃する」という提案の根拠はおのずから明らかであろう。というのも、禁止の対象とすべきビッグワードないしまジックワードの場合と同じように、ポンチ絵もまた行政担当者の思考能力を麻痺させ、「分かったつもり」にさせてしまう魔力を持つきわめて厄介な存在だからである。

日本の行政関連文書と欧米のそれとを比較してみた時にたちどころに目につく顕著な違いは、日本の場合に見いだされる、異様なまでに膨大な数のポンチ絵である。さらに日本の官庁や政府機関は、単に自分たち自身が作成する行政関連文書でポンチ絵を多用するだけでなく、補助金などの申請者に対しても「分かりやすいポンチ絵」を申請書類に添えることを要求する(荒田, 2010: 78-93; 佐藤, 2015: 264-267)。

その種のポンチ絵付き行政関連文書には、それを目にする者がそのポンチ絵風の図解に盛り込まれた内容を十分に理解するに足るだけの文章による解説が盛り込まれていることは稀である。せいぜい箇条書きかそれとほとんど変わらない程度のごく簡単な解説が添えられるだけである。つまり、それらの文書は読むことではなく「見ること」を想定して作成されているのである。

たとえば、第Ⅱ章で示した図3は、2012年に文科省から「大学改革実行プラン」というタイトルで発表された一連の図解資料のうちの1枚である。この行政プランについては、それに加えて詳細版とされる、文字だけからなるバージョンがあるのだが、そちらも全編を通して箇条書きの記述から構成されている(文科省, 2012b)。したがって、その文書から Plan-Do-Check-Action の組み合わせが具体的にどのような意味を持っているのかを推し量ることは、ほとんど不可能である。第Ⅱ章でも述べたように、著者は、この点について確認するために、担当部署である文科省の高等教育局・高等教育企画課に直接問い合わせしてみた。その結果得られたのは、「同プランについては、これらの資料以外には文書形式の文書は一切存在していない」という回答であった。

同様の点は、前章であげた図7つまり「『三つのポリシー』に基づく大学教育改革の実現(イメージ)(案)」と題されたポンチ絵についても指摘できる。先に述べたように、この図は3ポリシーの関連性やその「実質化」について中教審が示したガイドラインの中に盛り込まれたものである。濱名(2016)は、文科省・中教審によって示された3ポリシーの義務化にはよく分からないとする反応が多いとして、次のように述べている——「途中で公表されていたポンチ絵を見ても、PDCA サイクルと3つのポリシーの関係がよく分からない」(濱名, 2016: 34)。その上で濱名は、3ポリシーと PDCA およびアセスメント・ポリシーの関係を彼なりに「整理しなおした」上で作成したポンチ絵を紹

介している（濱名，2016：36-37）。

要するに、このようなポンチ絵というのは、中教審の議論に関わった当事者である大学関係者（濱名は関西国際大学の学長でもある）ですら、改めて「整理しなお」さなければ一向に理解できないし使い物にもならないのである。ましてや、中教審の答申やガイドラインの字面および画像から間接的に判断することしかできない、大学関係者がその意図や意味を読み取ることは至難の業だと言えよう。その点からすれば、官製ポンチ絵というのは、本来、各自がそれぞれの流儀でその真意について「忖度」することが要求されているものなのかも知れない。<sup>45</sup>

## (2) 「ポンチ絵依存症」からの脱却を目指して

いや、その手のポンチ絵には、「真意」と呼べるものなど、もともと存在していないのかも知れない。実際、行政関連文書に登場してくるポンチ絵のタイトルには、しばしば「イメージ」という言葉が使われている。たとえば、図3のタイトルは、「国立大学における政策目的に基づいた基盤的経費の重点的配分の実現（イメージ図）」というものである。図7の場合には、次のようにイメージに加えて、さらに「案」という言葉までもが追加されている——「『三つのポリシー』に基づく大学教育改革の実現（イメージ）（案）」。ポンチ絵で示されているのが、その種のふわふわとした「イメージ」あるいはそれ以前の「案」であるならば、その真意について推測ないし忖度することに時間や労力を費やすことは決して生産的な作業だとは言えないだろう。

企業や大学教育の現場では「パワボ病」という言葉が使われることがある。これは、視覚的な資料に依存するあまり実質的な内容に乏しい、いわば「スカスカ」のプレゼンテーションをしてしまう傾向を指す言葉である。実際、視覚的なイメージは、論理の筋を明確にするというよりは、むしろ論理破綻の穴を覆い隠して分かったつもりにさせる「目くらまし」の作用を及ぼすことが多い。もし行政の世界で多用されているポンチ絵がパワボ病と同じような問題を抱えているのだとするならば、日本の行政部門には「ポンチ絵依存症」とでも呼ぶべき傾向が蔓延しているということになる。

視覚的なイメージは、想像力をかき立てる上では非常に好都合なものであるかも知れない。しかし、「イメージ図」はしょせん漠然とした心象風景を表現するものに過ぎな

45 つまり、「とりあえず基本的なイメージは示したのだから、後の解釈はそれぞれ御勝手に」あるいは「良きにはからえ」というわけである。少なくともこの点に関しては、本章の冒頭で引用した「ニュースピーク」と「PDCA スピーク」とのあいだには、用語の定義の幅という点で顕著な違いがある。実際、ニュースピークの場合には、それぞれの言葉の意味が厳密に規定されているのに対して、PDCA スピークの場合には、忖度による多様な解釈が可能になっているのである。その分だけ自由裁量の余地が多いとも言えるが、その半面で、「イメージ」を提示した側の者は最終的に責任を回避できることにもなる。

<sup>46</sup>い。いうなれば、ラフスケッチ(素描)のようなものでしかなく、周到かつ緻密な思考とそれを踏まえた確実な実践の手がかりとしては到底不十分なものである。実際、たとえば自動車のデザイン画と最終的な製品のあいだには膨大な作業の積み重ねが必要となる。つまり、デザイン画を元にして実際の製品に仕上げていくためには、複雑な計算を積み重ね、また精密な設計図を何度も作成していく作業が不可欠となるのである。それと同じように、特定の政策の「イメージ」を現場での実践に落とし込んでいくためには、その素描に盛り込まれた意図や具体的な工程を、論理の筋を丹念に辿りながら文章によって表現していかなければならない(オング, 1991 参照)。

行政関係者が「民間の優れた実践」あるいは「民の知恵」から何か学ぶべきことがあるとするならば、その筆頭には、そのような緻密な論理構成とそれにもとづく地道な実践があげられることは間違いないだろう。

### 3. 脱 PDCA 化を目指して

ふり返ってみれば、PDCA (ピー・ディー・シー・エー) という用語が1960年代はじめに日本で考案された当初、その言葉には顕著な発見的意義があったと思われる。つまり、その当時、PDCAには、上で述べた禁止語化と創造的な言い換えがもたらすのと同じような効果が期待できていたのである。

デミングが神田の医師会館で講義をおこなった1950年当時の東京には、空襲の焼け跡の上に建てられたバラックがまだ残っていた。また、当時はようやく闇市でなくても米が入手できるようになったばかりであった(砂糖の統制が解除されたのは1952年のことである)。駅などでは、シラミ退治のために DDT という強力な殺虫剤が人体に対して直接散布されることもあった。その時代の東京でデミングの教えを米国の最先端の管理手法として学んだ日本の技術者や経営者たちは、それを日本の状況に置き換えて咀嚼し自分の頭で考え、また使える資源が限られている中で懸命に工夫を重ねて必死になって実践してきた。その苦闘の中から生まれてきたのが、当初の PDCA サイクルの発想でありその実践であったと考えることができる。

先に述べたように、その過程は「創造的誤解」を含むものではあったが、決して安直なコピー&ペーストなどではなかった。また、誰も、そのような主体的な思考と創意工夫にもとづく初期の PDCA あるいは TQC の実践について、それを「経営ごっこ」と呼ぶはずもないだろう。

その PDCA が、デミングが講義をおこなった1950年からおよそ半世紀の時を経て2000年前後にはニュー・パブリック・マネジメント的な発想の神髄を示す言葉として

---

46 「心象風景」には「現実にはあり得ないもの」という意味合いもある。その点で、心象風景は「絵空事」に近い意味内容を含んでいる。

日本の行政セクターに移入されていった。さらに PDCA はその後およそ 20 年のあいだに大学セクターを舞台とする「経営ごっこ」における、きわめて好都合で便利な小道具へと変質していった。その便利な小道具ないしマジックワードを禁止語として指定することは、政府・省庁、中教審、認証機関、そして大学の関係者が「自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断」していく上で非常に重要な意味を持つ 1 つの契機になっていくにちがいない。<sup>47</sup>

要するに、現在の日本の大学における教育にとって最も深刻な問題の 1 つは「十分な PDCA サイクルの不足」（2012 年度版文部科学白書）などではなく、その正反対の「PDCA 過多」なのである。そして、われわれが目指すべきなのは、PDCA 化などではなく、その対極にある PDCA 禁止語化であり、また「脱 PDCA 化」なのである。<sup>48</sup>

#### 謝辞

本稿の元になった調査研究は、以下の研究助成を受けている——JSPS 科学研究費補助金（課題番号 23530618, 24243074, 15H03407）。

#### 引用・参考文献

（ウェブ資料は、すべて 2018 年 3 月 16 日閲覧）

天野郁夫（2008）『国立大学・法人化の行方——自立と格差のはざまで』東信堂

アメーリアン、クリス（2015）「古き慣習は打ち破れ・上司の都合押しつけるな（インタビュー記事）」

『日本経済新聞』2015 年 8 月 31 日付

荒田洋治（2010）『日本の科学行政を問う——官僚と総合科学技術会議』薬事日報社

石川馨（1981）『TQC とは何か——日本の品質管理』日科技連

石川馨（1982）『誰にでもわかる TQC のはなし』鹿島出版会

伊藤邦雄（2005）「PDCA」『imidas 2006』集英社 180 頁

伊藤邦雄（2006）「PDCA」『imidas 2007』集英社 200 頁

岩崎日出男（1978）「品質管理（quality control）について説明せよ」小川英治・北野利信・後藤幸男・高

47 大学教育の質保証に関しては、これまでも、シラバス、TA、オフィスアワー、アクティブラーニングなど実に多様な「小道具」が提案されてきた。しかし、これらは結局のところ、文字通り小道具にしか過ぎないものである。それ以外の大道具、脚本、演出、配役等、大学教育に関わる構造的な条件が変わらない限り、これまで通りの場当たり式で小手先の制度いじりである「改革ごっこ」にしかならないであろう。この場合の「脚本」にはたとえば、高等教育政策のグランドデザイン、「大道具」（舞台装置）には高等教育への公財政支出あるいは学生への経済的支援や就職活動のあり方、そして「配役」には、教育に関わる教職員の資質と労働条件および職務上の分担（教育と研究の比重等）、学生の選抜条件と資質などが含まれることは言うまでもない。この点については、川嶋（2018:16）および菊谷（近刊）参照。

48 また、PDCA を成功を目指すための積極的な指針と考えるよりは、むしろ失敗のチェックリストとしてとらえるという方向性も考えられるだろう。たとえば、シューハートやデミングにとっては、統計手法が採用される以前の企業活動がフィードバック抜きでおこなわれがちであったことや、直線的な方向性しかなかった点を統計学の発達やマスメディアの普及で循環のプロセスに変えていくことが可能になったのである。また、彼らの手法の前提となっていたのは、大衆消費社会における商品の大量生産であったことも考慮に入れる必要があるだろう。つまり、第 V 章の表 2 で PDCA が適格的であるとした、規格品をコンスタントに生み出すことを目指す定型的な業務である。一方、教育というのはそれとは本質的に性格が異なる営みであることは言うまでもない。

- 柳暁・村田昭治編集『経営学の基礎知識』有斐閣, 497頁
- 稲田将人(2016)『PDCA プロフェッショナル』東洋経済新報社
- 今井正昭(2010)『カイゼン——日本企業が国際競争で成功した経営ノウハウ 復刻改訂版』マグロウヒル・エデュケーション
- 江原昭博(2017)「内部質保証システムの導入——その課題,そして具体的な施策へ」草田幸政・工藤潤 編著『内部質保証と認証評価の新段階』エイデル研究所
- 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント——理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- オーウェル, ジョージ(高橋和久訳)(2009)『1984年(新訳版)』早川書房
- オング, ウォルター(林正寛・粕谷啓介・桜井直文訳)(1991)『声の文化, 文字の文化』藤原書店
- 閣議決定(2001)「政策評価に関する基本方針」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/hyoka\\_hosinhonbun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyoka_hosinhonbun.html))
- 加護野忠男・関西生産性本部(2003)『経営品質向上プログラム——いかにして勝てる組織をつくるか』ダイヤモンド社
- 茅陽一監修・吉澤正編集(1999)『ISO 4000 環境マネジメント便覧』日本規格協会
- 加登豊(2017)「“PDCAを回せ”と指示する管理職は無責任」(<http://president.jp/articles/-/24066>)
- 荻谷剛彦(1996)『知的複眼思考法』講談社
- 荻谷剛彦(n.d.)「シラバスを考える」『私大通信』
- 荻谷剛彦(近刊)「『大学性悪説』による問題構築という〈問題〉:大学改革における言語技法の分析」佐藤郁哉編『『大学解体』と3匹のモンスター(仮)』京都大学学術出版会
- 川嶋太津夫ほか(2016)「大学における学術管理職と経営管理職の相互関係システムに関する国際比較研究・研究成果報告書」
- 川嶋太津夫(2018)「教育改革の四半世紀と学生の変化」『第3回 大学生の学習・生活実態調査報告書 [2016年]』ベネッセ教育総合研究所, 7-16頁
- 河野重榮(1990)「マネジメント技法」山城章編著『経営教育ハンドブック』同文館, 55-62頁
- 北山禎介(2014)「『まったなし』の大学改革——PDCA サイクルを回すために」『文部科学教育通信』No.331, 8-13頁
- 経営品質協議会(2010)『経営品質向上プログラム・アセスメントガイドブック 2010年度版』経営品質協議会
- 経済財政諮問会議(2001)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」  
(<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>)
- 経済財政諮問会議(2003)『経済財政諮問会議・議事録(平成15年第3回)』  
([http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/0217/minutes\\_s.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/0217/minutes_s.pdf))
- 経済財政諮問会議(2004)『経済財政諮問会議・議事録(平成16年第25回)』  
([http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1126/minutes\\_s.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1126/minutes_s.pdf))
- 高等教育のあり方研究会・内部質保証のあり方に関する調査部会(2015)『内部質保証ハンドブック』大学基準協会
- 国立大学協会(2007)『国立大学法人計画・評価ハンドブック——次期中期目標・中期計画策定のために』国立大学協会([http://www.janu.jp/active/txt6-2/hyo1910\\_01.pdf](http://www.janu.jp/active/txt6-2/hyo1910_01.pdf))
- 国立大学法人評価委員会(2017a)「国立立大学法人・大学共同利用機関法人の第2期中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」  
([http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2017/11/24/1398291\\_001\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/11/24/1398291_001_1.pdf))
- 国立大学法人評価委員会(2017b)「国立立大学法人・大学共同利用機関法人の第2期中期目標期間の業務の実績に関する評価について」  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/detail/1386169.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/detail/1386169.htm) (2018年3月16日閲覧))
- 齋藤貴浩(2012)「学生の学習効果, 大学における内部質保証と認証評価」早田幸政・望月太郎編著『大学のグローバル化と内部質保証』, 66-80頁

- 佐藤郁哉（2015）『社会調査の考え方 [下]』東京大学出版会
- 佐藤郁哉・山田真茂留（2004）『制度と文化 組織を動かす見えない力』日本経済新聞社
- 佐藤誠二（2003）『大学評価とアカウンタビリティ』森山書店
- 佐貫浩（2012）『危機のなかの教育——新自由主義をこえる』新日本出版社
- 志賀秀樹（2014）「PDCA と管理過程論に関する研究」『立教ビジネスデザイン研究』第 11 巻, 103-117 頁
- 社会経済生産性本部（1999）『日本経営品質賞とは何か』生産性出版
- シューハート, ウォルター（エドワーズ・デミング編・坂元平八訳）（1960）『品質管理の基礎概念——品質管理の観点からみた統計的方法』岩波書店
- 全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議（2016）「全国的な学力調査の実施方法等について（報告）」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/031/toushin/06051213.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/toushin/06051213.htm)）
- 草田幸政・工藤潤編著『内部質保証と認証評価の新段階』エイデル研究所
- 総務省（2006）「政策評価結果の平成 19 年度予算要求等への反映状況」（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000072940.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000072940.pdf)）
- 大学基準協会（2008）「2011 年度以降の大学基準協会の大学評価の改革方向」『じゅあ』No.41.
- 大学基準協会（2009）『新大学評価システム ハンドブック』大学基準協会
- 大学基準協会（2017）『大学評価ハンドブック 2017 年版』大学基準協会
- 田代守（2017）「内部質保証に関する大学関係者の『現況』認識」早田幸政・工藤潤編著『内部質保証と認証評価の新段階』エイデル研究所
- 田中靖弘（2016）『米軍式人を動かすマネジメント』日本経済新聞出版社
- 谷武幸（2013）『エッセンシャル管理会計 第 3 版』中央経済社
- 地方分権改革推進会議（2004）「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/040512iken.pdf>）
- 中央教育審議会（1996）「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chuuou/toushin/960701.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/960701.htm)）
- 中央教育審議会（2008）「幼稚園, 小学校, 中学校, 高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/information/1290361.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/information/1290361.htm)）
- 中央教育審議会（2008）「学士課程の構築に向けて（答申）」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1217067.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1217067.htm)）
- 中央教育審議会大学分科会大学教育部会（2016）「『卒業認定・学位授与の方針』（ディプロマ・ポリシー）, 『教育課程編成・実施の方針』（カリキュラム・ポリシー）及び『入学者受入れの方針』（アドミッション・ポリシー）の策定及び運用に関するガイドライン」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/\\_icsFiles/afldfile/2016/04/01/1369248\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/_icsFiles/afldfile/2016/04/01/1369248_01_1.pdf)）
- 徳丸莊也（1996）『日本の経営の興亡——TQC はわれわれに何をもたらしたか』ダイヤモンド社
- 富田和成（2016）『鬼速 PDCA』クロスメディア・パブリッシング
- 中井浩一（2004）『徹底検証 大学法人化』中央公論新社
- 永井道雄（山岸駿介編）（2002）『未完の大学改革』中央公論新社
- 内閣官房日本経済再生総合事務局編（2013）『日本再興戦略-JAPAN is BACK』内閣官房日本経済再生総合事務局
- 内閣府（2005）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>）
- 中嶋哲彦（2007）「教育基本法『改正』後の新自由主義教育——PDCA サイクルに包摂される教育現場」『教育』2007 年 8 月号, 27-32 頁
- 日本私立大学連盟『事業報告書』各年版（<http://www.shidaiaren.or.jp/about/finance>）
- 日本経営品質賞委員会（2011）『2011 年度版 日本経営品質賞アセスメント基準書』日本経営品質賞委員会アドミニストレーション

- 日本経営品質賞委員会 (2016) 『2016年度版 日本経営品質アセスメント基準書』日本経営品質賞委員会アドミニストレーション
- 日本経営品質賞委員会 (2017) 『2017年度版 日本経営品質アセスメント基準書』日本経営品質賞委員会アドミニストレーション
- 羽田貴史 (2006 a) 「大学評価、神話と現実」『大学評価研究』第6巻, 6-13頁
- 羽田貴史 (2006 b) 「大学改革における評価の機能と役割」『京都大学高等教育研究』第12号, 117-128頁
- 濱名篤 (2016) 「三つのポリシー (AP・CP・DP) をどう実質化するか——ガイドライン策定を受けて」『リクルート カレッジマネジメント』2016年6月号, 34-38頁  
(電子ブック: <https://shingakunet.com/ebook/cm/198/index.html?openpage=1#page=35> 以下)
- 林大輔 (2015) 「独立行政法人制度を運営面で抜本的に見直し」『時の法令』No.1973, 4-29頁
- ハルバースタム, デビッド (高橋伯夫訳) (1987) 『覇者のおごり——自動車・男たちの戦後史 (上)』日本放送出版協会
- 平井孝治 (2009) 『大学評価学会年報』第5号, 64-99頁. 大学評価学会年報編集委員会.
- フープス, ジェームズ (有賀裕子訳) (2006) 『経営理論偽りの系譜——マネジメント思想の巨人たちの功罪』東洋経済新報社
- 平山柁夫 (2015) 「大学改革は学生側の視点で」『日本経済新聞』2015年7月20日付
- 福沢諭吉 (1942) 『学問のすゝめ』岩波書店
- 藤田英典 (2014) 『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店
- 藤本夕衣・古川雄嗣・渡邊浩一編 (2017) 『反「大学改革」論——若手からの問題提起』ナカニシヤ出版
- 古川雄嗣 (2017 a) 「『大学改革』における PDCA サイクルの批判的考察 (1)」『北海道教育大学紀要 (教育科学編)』第67巻第2号, 1-12頁
- 古川雄嗣 (2017 b) 「『大学改革』における PDCA サイクルの批判的考察 (2) (続)」『北海道教育大学紀要 (教育科学編)』第68巻第1号, 41-51頁
- 星新一 (1978) 『人民は弱し, 官吏は強し』新潮社
- 掘潤之 (2017) 「PDCA を廻すな!」(関西大学学長室執行部リレーコラム)  
(<http://www.kansai-u.ac.jp/presiweb/news/top/detail.php?i=14>)
- 前川喜平 (2018) 『面従腹背』毎日新聞出版
- 松井忠三 (2017) 『無印良品の PDCA』毎日新聞出版
- 溝上慎一 (2018) 「これまでの大学教育改革と学制の学びと成長」『教育展望』2018年1・2月合併号, 34-38頁
- 宮川公男 (1995) 『政策科学入門』東洋経済新報社
- ミンツバーク, ヘンリー (池村千秋訳) (2006) 『MBA が会社を減ぼす』日経 BP 社
- 森山文昭 (2017) 『変貌する法科大学院と弁護士過剰社会』花伝社
- 文部科学省 (2012 a) 「大学改革実行プラン 1」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/06/\\_icsFiles/afieldfile/2012/06/05/1312798\\_01\\_3.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/06/_icsFiles/afieldfile/2012/06/05/1312798_01_3.pdf))
- 文部科学省 (2012 b) 「大学改革実行プラン 2」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/06/\\_icsFiles/afieldfile/2012/06/05/1312798\\_02\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/06/_icsFiles/afieldfile/2012/06/05/1312798_02_2.pdf))
- 文部科学省 (2012-2016) 『文部科学白書』(各年度版)
- 文部科学省 (2017) 「私立大学等改革総合支援事業の成果 (5カ年の推移)」  
([http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2018/02/05/1340519\\_408.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/02/05/1340519_408.pdf))
- 安岡高志 (2009) 「PDCA サイクルって何? 教学にも運用できるの?」『立命館大学教育開発推進機構 ニュースレター』No.14, 1-2頁
- 安岡高志 (2015) 「立命館大学の自己点検・評価 (PDCA サイクル) が緒につくまで」『立命館高等教育研究』第15号, 17-36頁
- 山口裕之 (2017) 『「大学改革」という病』明石書店



- 山下和馬（2014）『ロスジェネ社員のいじめられ日記』文藝春秋
- 山本清（2015）「公的部門の PDCA サイクルの再検証Ⅱ」『会計と監査』2015年4月号, 20-25頁
- 山本清（2018）「証拠に基づく政策とは何か⑦『新公共管理』を補完し共存」『日本経済新聞』2018年1月12日付
- 由井浩（2011 a）『日米英企業の品質管理史——高品質企業経営の原点』中央経済社
- 由井浩（2011 b）「品質管理としての成立過程の誤読——デミング曰く“PDCA サイクルは私が述べたものではない”」シリーズ「大学評価を考える」第4巻編集委員会編『PDCA サイクル, 3つの誤読』大学評価学会
- 由井浩（2012）「PDCA サイクル：真意不在の波及と誤用——大学評価とも関わって」『経営学論集』第52巻第2/3号, 37-56頁
- 吉田耕作（2000）『国際競争力の再生——Joy of Work から始まる TQM のすすめ』日科技連
- 吉田耕作（2005）『ジョイ・オブ・ワーク——組織再生のマネジメント』日経 BP
- 早稲田大学パブリックサービス研究所（2014）「行政改革における業績評価と予算との統合システムのあり方について——業績予算アプローチの検討」早稲田大学パブリックサービス研究所 (<http://www.waseda.jp/prj-psri/dl/systemreport2013.pdf>)
- 和田彰男 1992「文部省はどのようにして教育内容の統制をしているか」坂本秀夫・山本廣三編著『文部省の研究』三一書房, 第7章
- Alvesson, Mats, Yiannis Gabriel, and Roland Paulsen. (2017) *Return to Meaning: A Social Science with Something to Say*. Oxford University Press.
- Billig, Michael. (2013) *Learn to Write Badly: How to Succeed in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Brown, Alvin. (1947) *Organization of Industry*. Prentice-Hall.
- Christensen, Tom and Per Laegreid (eds.) (2007) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- Cole, Robert. (1973) *Japanese Blue Collar*. University of California Press.
- Czarniawska, Barbara and Sévon, Guje. (eds.) (1996) *Translating Organizational Change* Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara and Sévon, Guje. (eds.) (2005) *Global Ideas*. Liber and Copenhagen Business School.
- Deming, Edwards. (1952) *Elementary Principles of the Statistical Control of Quality: A Series of Lectures*. Nippon Kagaku Gijutsu Renmei.
- Deming, Edwards. (1982) *Out of Crisis*. MIT Press.
- Deming, Edwards. ([1991] 1994) *The New Economics*. MIT Press.
- Fligstein, Neil. (1990) *The Transformation of Corporate Control*. Harvard University Press.
- Halberstam, David. (1986) *The Reckoning*. William Morrow and Company.
- Hood, Christopher. (1991) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, vol.69, Spring: 3-19.
- Hood, Christopher. (1995) "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme," *Accounting Organizations and Society*, vol.20, No.2/3, pp. 93-109.
- Imai, Masaaki. (1986) *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. Basic Books.
- Langley, Gerald, Ronbald Moen, Kevin Nolan, Thomas Noelan, Clifford Noeman, & Lloyd Provost. (2009) *The Improvement Guide: A Practical Approach to Enhanced Organizational Performance (Second Edition)*. Jossey-Bass.
- Merton, Robert. (1940) "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces*, Vol.18, No.4, pp.560-568.
- Meyer, John and Brian Rowan. (1977) "Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, vol.83, pp.340-363.
- Mintzberg, Henry. (2004) *Managers, Not MBAs*. Berrett-Koehler.

- Moen, Ronald & Clifford Norman. (2010) "Circling Back : Clearing up myths about the Deming Cycle and Seeing How it Keeps Evolving," *QP*, 2010 November, pp.23-28.
- Oliver, Christine. (1991) "Strategic Responses to Institutional Processes," *Academy of Management Review*, vol.16, pp.145-179.
- Orwell, George. ([1949] 1977) *1984*. Penguin.
- Perrow, Charles. (1961) "The Analysis of Goals in Complex Organizations," *American Sociological Review*, Vol.26, No.6, pp.854-866.
- Petersen, Peter. (1997) "Library of Congress Archives : Additional Information about W. Edwards Deming (1900-1991) now available" *Journal of Management History*, vol.3., no 2, pp.98-119.
- Pollitt, Christopher. (2003) *The Essential Public Manager*. Open University Press.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform* (3rd ed). Oxford University Press.
- Power, Michael. (1997) *The Audit Society*. Oxford University Press.
- Sato, Ikuya, Manabu Haga and Mamoru Yamada (2015) "Lost and Gained in Translation : The Role of the 'American Model' in the Institution-Building of a Japanese University Press," *Cultural Sociology*, Vol.9, No.3, pp.347-363.
- Shewhart, Walter. (edited by Edwards Deming) ([1939] 2011) *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control* Dover Publications. (Originally published from Graduate School of the Department of Agriculture).
- Simon, Herbert. (1946) "The Proverbs of Administration," *Public Administration Review*, 6, pp.53-67.
- Solli, Rolf, Peter Demediuk, & Robert Sims, R (2005) "The Namesake" In : Czarniawska, B and Sevón, G (eds) op. cit., pp.30-46.
- Spicer, André. (2018) *Business Bullshit*. Routledge.
- Vaughan, D. (1999) "The Dark Side of Organizations : Mistake, Misconduct, and Disaster," *Annual Review of Sociology*, Vol.25, pp.271-306.
- Walton, Mary & Edwards Deming. (1988) *The Deming Management Method*. Perigee Books.
- Warner, W. K., & Havens, A. E. (1968) "Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals," *Administrative Science Quarterly*, Vol.12, No.4, pp.539-555.
- Watson, James (ed). (2006) *Golden Arches East : McDonald's in East Asia* (2nd ed). Stanford University Press.
- Westney, Elenor. (1987) *Imitation and Innovation*. Harvard University Press.
- Whyte, William. (1987) "From Human Relations to Organizational Behavior," *Industrial and Labor Relations Review*, vol.40, no.4, pp.487-500.
- Yamamoto, Kiyoshi. (2009) "Public Sector Management Reform in Japan," In Shaun Goldfinch and Joe Wallis (eds.) *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar. Pp.336-350.