

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 ——*

由 井 浩

キーワード

PDCA サイクルの成立過程
PDCA サイクルの真意
行政政策評価
大学評価
目標管理の誤用
追従と自主

目 次

はじめに

1. PDCA サイクルの創案と展開
 2. PDCA サイクルの真意
 3. PDCA サイクルの波及(1)国の行政政策評価へ
 4. PDCA サイクルの波及(2)大学評価へ
 5. 若干の考察
- おわりに

はじめに

2000年代最初の10年の半ば頃から、行政政策評価や大学評価の分野において「PDCA (Plan-Do-Check-Act [ion]) サイクル」が必ず取り上げられてきている。しかし、多くの場合、そのサイクルを創案した経緯と理由に立ち戻ることなく、従ってその真意を理解しないまま名称だけを使用している。本稿では、最初にPDCA サイクルの創案・展開過程を概観し、次にその真意は何であったのかを明らかにする。

* 本稿は、工業経営研究学会・西日本部会の研究会(2012年4月21日、広島国際大学)における報告「PDCA サイクルの真意と波及過程——大学評価とも関わって——」を基に作成したものである。

その上でどのような経緯でこの用語が行政政策評価や大学評価に「必須」として用いられるようになってきたのかを検討し、最後にそのような波及と誤用に関連して若干の考察をする。なお、日本では創案当初から「デミング・サークル(またはサイクル)」とも呼ばれてきたが、いずれも今日いうところのPDCA サイクルと同じ意味で用いられてきたと考えてよい。

1. PDCA サイクルの創案と展開

1.1 PDCA サイクルの流行と誤用

2000年代に入った最初の10年の半ば頃から、国や地方自治体の行政政策評価において、また教育政策評価や大学評価において、「PDCA サイクル」が必須の用語となっている。そこでは、「できる限り定量的な目標を立てて (P)、実行し (D)、その結果を目標数値と比べて (C)、対策を考える (A)」という有り様がたいいていの実態になっている。このような用法は、このサイクルを創案し、様々な実践をしてきた日本の品質管理の領域からみれば、同一視できるものではない。そこで先ず、日本への品質管理の導入とその後の発展に即してPDCA サイクルの創案・展開・普及の過程とその特徴の要点を把握することとする。

1.2 日本の品質管理とPDCA サイクル

日本が第二次世界大戦後に主としてアメリカから導入した品質管理(以下QCを多用する)は、工業製品の生産工程における品質を管理図などの統計的手法を用いて管理(コントロール)することから本格的に始まった。それは

1960年代後半にかけて、全社的（または総合的）品質管理（Company-Wide QC：CWQC，Total QC：TQC）へと発展していった。すなわち、全社、全部門の、全員が、品質・コスト・納期を含めて管理対象とする活動であった。この日本のCWQC（TQC）はその後も内容を充実させるとともに、1970年代後半から1980年代を通じて海外に移出された（由井，2011，p. 2-3）。そして、その大きな特徴の1つは次の言葉で表されたのであった。

日本の品質管理の基本はPDCA サイクル（管理のサイクル）を回すことである（高橋，1991）。

ただし、このサイクルでは目標に対して結果をチェックすること以上に、品質達成目標を含む計画の策定のプロセスと、実行のプロセスの管理、結果の検討と改善のプロセスを重視してきたのである。つまり、「結果も大事だけれど、プロセス（工程）はもっと大切である」（石川，1984，p. 213）との基本認識に立ちつつ上述のCWQCへと発展してきたのである。またCWQCの主要な支柱である方針管理についていえば、社長方針の設定と展開に際しても一方的なトップダウンではなく、上下・左右間の意思疎通とそのプロセスを大切にしてきたということが出来る。次に、このようなPDCA サイクルがどのような経緯と理由で創案され展開されていったのかをみることにしよう。

1.3 PDCA サイクル生成過程の解明

狩野（2006）は、品質管理ベーシックコース（日本科学技術連盟——以下「日科技連」——主催によるQC教育コース）の月報などに基づいてPlan-Do-Check-Actionサイクルがどのような歴史的経過で生まれてきたかについて調査をした。これによってこのサイクル誕生の経緯がQC界¹⁾において初めて明らかにされたので

あった。同調査は、他のテーマも同時に取り上げていたこともあって、「Plan-Do-Seeの誕生の解明は残された課題である」とされた。Plan-Do-Seeの生成過程、およびP-D-C-Aの創案・展開とP-D-Sの関連については別稿（由井，2011，第3章）で詳述しているので、本稿では以降の議論展開のために必要な範囲で、その要点を次に示すことにする（図・1参照²⁾）。

1.3.1 出発点は工業生産への管理図の適用

PDCA サイクルの成立に至る出発点は、シューハートが1924年に工業製品の大量生産に管理図を適用したことに遡ることができる。しかし、より関連深い出発点は1938年春にシューハートが米国防務省の大学院で行なった講義、とりわけ「統計的管理の重要性」で示した新旧2つの考え方を示した図であった（図・1の中央上部）。

デミングは1950年と1952年に日本で行ったQCの講義の中で4つのセクターから成る図を示した。これは彼自身が述べているように、シューハート（Shewhart，1939）に基づいたものであった（Deming，1986，p. 88）。

デミングの講義の前年（1949年）の9月から行われたCCS経営講座（Industrial Management：工業経営）で「品質管理（第3章，第4節）」をサラソン（H. M. Sarasohn）が担当した。その中で、「設計（仕様）に基づく製造の実行」に際し、その製造工程を管理図により「チェック」し、問題を発見すれば「処置（アクション）をとる」こと、および処置に際しては処置の方策を「計画—実行—チェック—処置」（日本電気通信工業連合会，1949，p. 164；日通連経営管理研究会訳編，1958，p. 275）によって、満足が得られるまで繰り返すことが解説された（図・1の右上部）。

1.3.2 PDCA サイクルの創案と成立過程

CCS講座における品質管理およびデミングの講義の主たる意図は、統計的方法を学んで工

1) QC（品質管理）界を、日本品質管理学会の学界・産業界の会員およびその他品質管理の研究者・実務家などを含む全体を指すこととする。これに関しては木暮（1965）も参照のこと。

2) 図・1で“BC”は日科技連の“品質管理ベーシックコース”を表している。この第1回は1949年に開催された。

業製品の生産工程において品質を管理し改善するところにあった。しかし、1950年代当時の日本の品質管理指導者たちはそれに加えて企業が全社的・計画的に品質管理を推進していくように指導する必要性に迫られ、個々の工程の管理に用いた方法を全社・全工場的な品質管理の推進と、個別製品の品質管理の双方に適用しうる枠組みとして Plan-Do-Check-Action（この呼び名は1963年から64年にかけて、また“PDCA”は1965年12月の第28回 QC ベーシックコースで用いられた）サイクル（またはサークル）を考案するに至ったといえることができる。これには1954年に行われたジュラン（Juran）の講義が直接影響した（図・1 の中段左以下を参照）。彼は「第1講 The Nature of Control（管理の性質）」の中で、Managementの機能を、Planning, Doing, Seeing として説明したのであった。

1.3.3 PDCA サイクルの普及

PDCA サイクルの語は、その後1970年代末以降国内で、また1980年代以降海外において、主として QC 領域において普及していった（由井, 2011, p. 94-6）。ただし、1990年代以降は日本でも海外でも Plan-Do-Check-Act が多用されている³⁾。

2. PDCA サイクルの真意

前章で、PDCA サイクルの創案・生成・普及過程を概観した。その端緒を開いたのがシューハート（Shewhart, 1939）とデミング（デミング, 1950b；Deming, 1952）であった。続いて日本の指導者たちがシューハートとデミングの考えをジュラン（J. M. Juran）の講義の影響を受けて PDCA サイクルに発展させ、日本企業がそのサイクルを経営の場に適用していったのである。そのように実践され普及していった PDCA サイクルであるが、その生成の起点となった書物の著者や講習会の講師、あるいは日本の指導者たちの意図するところは何で

あったのだろうか。この章ではそれを明らかにしていくことにする。

2.1 PDCA サイクルの真意 1：「組織内各部門や人々の協働と協力を重視する」

真意 1'：「元々は工業製品の生産工程における品質が主対象であった」

2.1.1 シューハートとデミング

シューハート（Shewhart, 1939, p. 43-8）は、前掲した新旧2つの図（図・1 の上段中央部）を比較して次のように述べている。

古い考え方に立てば、仕様・生産・検査の3ステップはそれぞれが独立している。しかし新しい考え方では、それらが1本の直線ではなくて、一つの円に沿って進んでいくべきものである（in a circle instead of in a straight line）。そこに至るまでに、つまり3つのステップが1つの円軌道と成るまでには、それに漸進的に近づいていく一種の螺旋を形成していると考えてよい。

その上で彼は次のように結論づけたのであった。

- (1) 仕様（Specification）— 生産（Production）— 検査（Inspection）の3つのステップは互いに独立しているのではなく、それらは協力し合い（coordinate）、他の2つのステップの目的達成に援助的役割（assist）を果たさなければならない。
- (2) 異なった企業や、あるいは同じ企業内の各部門において、それら3つのステップは文字どおり、エンジニアや、生産、販売、購買、法務など幾百千の従業員達の協同的努力（coordinated effort）を含む。

デミング（1950b）は図・1 右上部に掲げた4ステップから成る車輪を示し、第4の段階で市場調査によって製造業者が購買者の反応を重視すべきであることを強調した。Deming（1952）でも同様の図を示し、第4ステップを「製造業者と、既存および潜在ユーザーとのコミュニケーションである」として、それが大衆にチャンス、すなわちよりよい、またはより

3) 些細なことながら3.4節で示す経過によって、我が国の行政評価や大学評価においてはほとんどの場合“Plan-Do-Check-Action”を使用している。

ニーズに叶った製品を提供することになるとして、それを「産業の民主主義といってもよい」と述べたのである。

2.1.2 フィーゲンバウム

フィーゲンバウム (A. V. Feigenbaum) も日本の QC 界に大きい影響を及ぼした。彼は、QC を「企業内のさまざまなグループが行なう品質維持および品質改善のための努力を合一 (coordinate) するための効果的なシステムである」と定義した。また、経営管理 (administration) の視点から図によって “quality control cycle” を説明した中で、管理 (control) を① 標準の設定、② 適合度評価、③ 必要ならば正アクションの実行、④ 標準改訂のための継続的な努力、の 4 ステップとして説明した (Feigenbaum, 1951, p. 1-11)。

2.2 PDCA サイクルの真意 2：「結果すなわち計画目標の達成以上に、プロセスの管理と改善の継続を重視する」

真意 2'：「問題解決（特性の改善）に際し、プロセス（要因）の検討と解析に注力する」

PDCA サイクルを誕生させた日本の CWQC (TQC) から把握した同サイクルの第 2 の真意に立ち入って考えてみよう。

2.2.1 計画や目標値を絶対視しない

日本の QC は、その本格的な導入 (1949～50 年)⁴⁾から数年後には計画的な推進をその特徴の重要な柱とした。このことは、例えば 1956～60 年度のデミング賞実施賞受賞企業の活動内容からみて明らかである (由井, 2011, p. 84)。ただし、計画を絶対視するのではない。計画は常に不完全であると思い、限りなく完全に近づけるために、PDCA サイクルを回すのがよい方法だと考えたのである (近藤, 1993, p. 19-24)。Plan を受けて Do つまり実行プロセスで改善 (自己修正) を繰り返しながら、さらに元の Plan そのものも検討をしていくのである。

2.1.2 結果以上にプロセスを重視する

日本の CWQC (TQC) の重要な柱である方針管理では、全社の計画策定と社長 (全社) 方針の展開に際して組織の上下、左右間の「すり合わせ＝意思疎通」(「キャッチボール」と呼ぶ) を重視する。そのようにして設定した計画や目標に関しても、結果以上にプロセスを重視したのである。すなわち、「結果そのものより予・実の差を問題にする。この原因が究明されなければ来期も同様の未達成に終わる可能性があるのである。〔中略〕結果よりも、それを生み出すプロセスを重視し、そのプロセスをレベルアップして、よい結果を生み出そうとする」(赤尾編著, 1988, p. 4) のである。

2.3 小括：2つの真意とデミングの経営哲学

デミング自身が「PDCA サイクル」や「デミング・サイクル」の言葉を初めて使用したのでない。しかし、13節でみたようにそれらが 1950 年のデミングの講義に由来していることは確かである。デミングは後年になって、日本の品質管理の成功要因をアメリカ産業向けに経営哲学書としてまとめた (Deming, 1986)。そのエッセンスが「デミング 14 ポイント」であり、同書 (*Out of the Crisis*) の第 2 章「Principles for Transformation of Western Management (アメリカの経営変革のための原理)」で解説されている。最後の第 14 ポイント「変革を成し遂げるために全員が協働すること」の解説でデミング自身は「シューハート・サイクル」と呼ぶサイクル図を示しているが、この図では “check” を使用せず、“study” を用い、実施による変化から学び研究することが、全段階の改善に結びつくとして述べている。その上でデミングは、すべての人が変革の各プロセスで寄与できることを強調している。すなわち彼は、企業を人々の協働するシステムと捉えて、アメリカの経営者が好む数値目標による競争を廃し、協力と協調による経営の重要性を説くのである。このデミングの経営哲学は、本章でみてきた PDCA サイクルの真意 1 および 2 と符合する。

4) 第二次世界大戦の前および戦時中にもその萌芽と見られるものもあった (木暮, 1988, p. 18; 近藤, 1993, p. 37)。

3. PDCA サイクルの波及(1) 国の行政政策評価へ

ここまでは、PDCA サイクルの生成過程と真意についてみてきた。次に、1996年に開始された国の行政改革会議を端緒として、2000年代入り後における国の行政政策評価——それは大学評価にも直接関連してくる——に関する議論過程において、PDCA サイクルの生成過程や真意を見過ごしたままその「用語」がどのように波及していったのかを関連資料をもとに確認していく。

3.1 「行政改革会議」について

3.1.1 行政改革会議の概要⁵⁾

(1) 目的 (所掌事務)

国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議すること。

(2) 組織 (構成メンバー)

会長：橋本龍太郎 (内閣総理大臣)、同代理：総務庁長官 (行政改革担当大臣)、委員：優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する (13人以内)。大学等 6 名、産業界 3 名 (飯田庸太郎 [三菱重工相談役、行政改革委員会委員長]、豊田章一郎 [トヨタ自動車会長、経済審議会会長]、他 1 名)、マスコミ 2 名 (川口幹夫 [NHK 顧問]、渡部恒雄 [読売新聞社社長・主筆])、労働界 1 名、政府 1 名 (総理大臣補佐官) 計15名

(3) 設置期限

平成10 (1998) 年 6 月30日まで置かれるものとする。ただし、会議の設置はその根拠となる政令の公布・施行された平成 8 (1996) 年11月21日である。

(4) 設置根拠

① 総理府本府組織令の一部改正 (平成 8 年政令第319号) (会議の設置、所掌事務)

② 行政改革会議令 (平成 8 年政令第320号) (会議の組織、運営等)

3.1.2 最終報告

この行政改革会議は、第 1 回が1996 (平成 8) 年11月28日で、第42回 (1997年12月 3 日) に最終報告が決定された。最終報告後の議事が、第43回 (1998年 1 月29日) と、第44回 (同 2 月 27日)、第45回 (同 6 月23日) で終了した。最終報告の中から本稿に関連すると考えられる部分を抜粋して以下に紹介するが、同報告に「各省における評価機能の充実」が盛り込まれたことが注目される (下線筆者)⁶⁾。

- | | |
|-----|--|
| I | 行政改革の理念と目標 |
| II | 内閣機能の強化 |
| III | 新たな中央省庁の在り方 |
| 1 | 基本的な考え方 |
| 2 | 省の編成 |
| 5 | <u>評価機能の充実強化</u> |
| (1) | 評価機能の充実の必要性 |
| (2) | 各省における評価機能の強化 |
| ② | <u>評価の客観性を確保するため、評価指標の体系化や数値化・計量化など合理的で確かな評価手法を開発していく必要がある。</u> |
| ③ | <u>〔中略〕各省を超えた全政府レベルの評価機能の充実強化を図る必要がある。</u> |
| ④ | <u>なお、実施部門については目標の設定と達成度評価といった仕組みを導入するが、これは評価機能の充実方策の一環と位置付けることができる。</u> |
| IV | 行政機能の減量 (アウトソーシング)、効率化等 |
| 2 | 減量 (アウトソーシング) の在り方 |
| (2) | 独立行政法人の創設 |
| | ・・・ |
| ア | 法人の運営 |
| | ・・・ |
| b | <u>中期的目標・業務計画による管理</u> |
| | 以下略 |

出典：「行政改革会議」最終報告 (1997年12月 3 日) から抜粋した。

5) <http://www.kantei.go.jp/jp/gyoukaku>, から抜粋した。

6) 最終報告 (案) についての討議が 5 日間の集中 (1997年11月7日、18日、19日、20日、21日) で

3.1.3 「最終報告」についての若干のコメント

上述した最終報告は、評価を「政策目標」に対する「達成度」の測定にとらえ、そのための指標や数値化などの評価手法を開発する必要性を強調し、「評価」を狭義にとらえている。その一方で、政策の立案部門と実施部門間の十分な意思疎通の確保や、情報の公開、さらに「政策評価の眼目が、政策に必要な修正を加えるとともに、評価過程を通じて、可能な限り透明に、政策の目的、内容、実現状況、〔中略〕を明らかにし、幅広く政策選択の在り方についての国民的議論を喚起していくことにある」にみられるように注目すべき積極的な見解も示している。

3.2 行政政策評価に関する法律の制定とその「施行令」

行政改革会議の最終報告の内容を実行するための根拠法として、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13〔2001〕年6月29日法律第86号）が制定され（「行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令」平成13〔2001〕年9月27日政令第323号）、翌14（2002）年4月1日から施行された。施行令のうち、本稿に關

ゝ行われた。このための「集中審議たき台」が「別添資料2」として作成された。この他に別添資料1と、3～11が用意された（「行政改革会議の審議過程」他を参照した）。この「別添資料2」の「I. 行政改革の現状と目標～なぜ今われわれは行政改革に取り組まなければならないのか～」の「5 評価機能の充実強化」において、「(1) 評価機能の充実の必要性」と(2)「各省における評価機能の強化」、「(3) 評価結果の公開」などがそれぞれ説明されている。

なお、佐々木（1998）はこの最終報告に関して次のように述べている。「報告では一つだけ貴重な意見が出されている。全省庁に政策評価部門を設けて、各省行政および所管法人の事業の評価の機能を強化するというのである。〔中略〕ただし、政策評価のための指標や方策には、まだ具体的なものがないのであるから、これから各省庁で開発するということになるを得ない」。著者の佐々木氏（慶応義塾大学 総合政策学部教授）は1988（昭和63）年までは「総務庁行政管理局長であり、その前に第二次臨時行政調査会の事務局長をつとめた」方である。

連する要点は次のとおりである（下線筆者）。そこにみるように、政策評価の客観的な実施と政策効果の定量的な把握が強調されており、「目標管理」の採用が意図されていたと考えられる。

第一章 総則

第三条（政策評価の在り方）

2（政策評価は）その客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、次に掲げるところにより、行なわれなければならない。

一 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること。

第四章 総務省が行なう政策の評価

第十五条（資料の提出の要求及び調査等）

総務大臣は、〔中略〕行政機関の長に対し資料の提出及び説明を求め、又は行政機関の業務について実地に調査することができる。この場合において、調査を受けるものは、その調査を拒んではならない。

3.3 マネジメント・サイクルの Plan-Do-See から「PDCA サイクル」へ

行政政策評価は総務省の所管であり、「政策評価局」が担当している。本節と次節（3.3と3.4）は、総務省のホームページを通じた本稿著者から同省行政評価局への問い合わせメール（2012年4月5日付け）に対し、同局「政策評価官室」から受けた回答の内容と、そこで教示された政府の公開資料に主として基づいている⁷⁾。

3.3.1 「政策評価に関する基本方針」にマネジメント・サイクル Plan-Do-See

行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13〔2001〕年法律第86号）第5条の規定（「政府は、政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政策評価に関する基本方針を定めなければならない」）に基づき、政府は「政策評価に

7) 「政策評価局政策評価官室」の丁寧な回答に感謝する。

関する基本方針」を2001（平成13）年12月28日に閣議決定した。この基本方針の要点は次のように把握することができる。

- (1) 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、政策の不断の見直しや改善につなげる。
- (2) 政策評価の実施に当たっては、評価の対象とする政策の特性に応じて適切な観点を選択、具体化し、総合的に評価するものとする。
- (3) 政策評価の方式を、「事業評価」と、「事後評価」、「総合評価」およびこれらの主要な要素を組み合わせた一貫した仕組みなど、適切な方式を用いるものとする。
- (4) 政策効果は、できる限り政策効果を定量的に把握することができる手法を用いるものとする。
- (5) 政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項を定めた。

3.3.2 「PDCA」サイクルの採用

- (1) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005について」

この文書は、平成17（2005）年6月21日閣議決定されたものである。「第1章 日本経済の現状と課題」から「第4章 当面の経済財政運営と平成18年度予算の在り方」までの構成である。このうち、第2章にPDCAサイクルが明記された。以下に示すとおりである。

第2章 「小さくて効率的な政府」のための3つの変革

2. 仕事の流れを変える

(3) 予算制度改革

（モデル事業等の一般化）

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）を実現する予算制度改革を定着させる（p. 8）。

- (2) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006について」

これは前項の翌年度版で、平成18（2006）年7月7日の閣議決定の文書である。全5章と「むすび」とからなり、「第1章 日本経済の現状と今後の課題」のタイトルは前年度版と同じである。続く第2章と、さらに「むすび」でPDCAサイクルが出てくる。以下に抜粋を示す。

第2章 成長力・競争力を強化する取組

「新たな挑戦の10年」においては、〔中略〕成長力・競争力の強化を実効性のあるものとするためには、個々の政策について明確な目標を定め、長期的な視点から一貫性をもって取り組むべきである。施策の推進に当たっては、成果目標、政策手段等を明確に掲げ、PDCAサイクルを着実に実施していく。

むすび

（経済財政に関する政策決定システムの改革）
略

（政策決定プロセスの定着）

「こうしたプロセスを経て、歳出改革、税制改革、社会保障制度改革、郵政改革、金融制度改革、規制改革など各般にわたる構造改革が一貫性をもって推進されている。また、工程表の作成やPDCAサイクルによる管理等の手法が定着しつつある」

- (3) 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」（平成18〔2006〕年9月28日）

この文書の「1 概要」の冒頭に「各行政機関は、『企画立案（Plan）』—『実施（Do）』—『評価（Check）』—『企画立案への反映（Action）』という政策のマネジメント・サイクルの一環として、『行政機関が行う政策の評価に関する法律』（平成13〔2001〕法律第86号）』に基づき政策評価を実施している」としている。その上で次の注釈が付けられている。

「政策評価に関する基本方針」においては、政策のマネジメント・サイクルの主要な要素として、「企画立案（Plan）」、「実施（Do）」、

評価 (See)」を挙げているが、今回、「評価 (See)」が「企画立案 (Plan)」に反映される過程をとくに「企画立案への反映 (Action)」としてとらえ、マネジメント・サイクル全体を「企画立案 (Plan) — 実施 (Do) — 評価 (Check) — 企画立案への反映 (Action)」と表現している。

3.4 「PDCA サイクル」への変更の経緯

なぜ、どのような経緯で国の行政文書に記載された Plan-Do-See にとって代わって「PDCA サイクル」が登場したのだろうか。本節では、このことを検討するため「経済財政諮問会議」についてみることにする。

3.4.1 経済財政諮問会議の概要

(1) 目的 (性格)

経済財政政策に関する重要事項について、〔中略〕内閣総理大臣のリーダーシップを十分に発揮することを目的として、内閣府に設置された合議制機関。

(2) 構成議員：小泉純一郎 (総理大臣)、福田康夫 (官房長官)、竹中平蔵 (経済財政政策担当大臣)、他に総務大臣、経済産業大臣、財務大臣、日銀総裁、財界 2 名 (牛尾治朗・ウシオ電機会長、奥田 碩・トヨタ自動車会長)、大学 2 名、計 11 名。

(3) 所掌事務

経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、(その他略)。

3.4.2 「PDCA サイクル」に関連する審議内容

前項でみたようにこの諮問会議は経済および財政といった国の根幹に関わる内容を審議する会議であった。2003 年 (平成 15) 年の第 1 回が 1 月 20 日に、そして第 30 回が同年 12 月 25 日に開催された。翌 2004 (平成 16) 年には第 1 回が 1 月 16 日に、第 35 回が 12 月 24 日に開催された。会議の議事録から本テーマに関連する発言をみていくことにする。

(1) 2003 年第 3 回 (2 月 17 日)

この日の議事は「規制改革・構造特区について」であった。議論の中で奥田議員から次の発

言があった。

(奥田議員) 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・チェックのことなんですけど、これは本来 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ぜんぜんでてこないですよ。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。

この発言を受けて、塩川議員 (財務大臣) が特殊法人を例にとりチェックの重要性を主張するが、奥田議員の発言趣旨と噛み合わない。次に牛尾議員が発言をする。

(牛尾議員) 日本企業はそういうことをやってきたから競争力を増している〔中略〕仕組みさえつくればできるわけです。

そこでこの会議の責任者 (進行役) といえる竹中議員が次のようなまとめの発言をした。

(竹中議員) 〔中略〕まず有識者から目標設定のあり方等について御提案をいただいております。これにつきましては、諮問会議としても、この御提案の方向を踏まえて積極的に取り組んでいくということだと思えます。

このような議論経過で、奥田議員の提案の方向で取り組んでいくことを会議として確認した。

(2) 2004 年第 25 回 (10 月 5 日)

この日の議事は (1) 経済財政諮問会議の今後の課題について、(2) 郵政民営化について、(3) 予算制度改革 (政策評価) について、などであった。まず、竹中議員の司会で会議が始まる。〔中略〕

(竹中議員) それでは、3 番目の予算制度改革に関しての審議に移ります。まず、有識者から御議論をお願いします。

これを受けて本間議員 (大阪大学) が次の発言をする。

(本間議員) 私の方から「政策評価の充実に向けて」という民間議員ペーパーを紹介させていただきます。〔中略〕各府省の評価をわかりやすく横断的に比較検証できるように、様式を簡便で統一的なスタイルにしていく必要性があるかと思います。それから達成目標の定量化を徹底すると。これは定性的な目標を羅列して資料が膨大になるだけの無駄な作業があるという具合に我々認識しておりまして、どのデータ、物差しで評価を行うか、これもきちんとあらかじめ明示させていくということが重要であろうと思います。

続いて、麻生大臣と、谷垣大臣が各担当府省の評価結果の説明を行った後、奥田議員が次の発言をした。

(奥田議員) 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、〔中略〕「See」の中には「Check & Action」というのが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。

この発言を受けて、麻生大臣がダム工事の事例を挙げて「See」のところで中止になったことを紹介すると、小泉首相が「Seeの中にストップも入っているわけだ」、「ストップもアクションだな」というように一方は仕組み、他方は実際の事業、というように噛み合わない議論の後、進行役の竹中議員が次のまとめの発言をした⁸⁾。

(竹中議員) 基本的には、今日の民間議員の提案は、そういうアクションが起こしやすいような、そういう評価の仕組みをしてくれと、そういう趣旨からの御提案だと思います。

さらに吉川議員(東京大学)が「先ほどから皆さんおっしゃっているとおり、評価をAction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」と確認の発言をした⁹⁾。

ではなく、計画を実施した結果と「計画の差異を比較し、どこにその差異の原因があったかを検討する。そして、その差異部分を修正し、実現可能な計画を再度立案・実施」(高橋, 2000, p. 109)するところにある。このことは図1の上段中央部に示したブラウン(A. Brown)がすでに1947年の著書の中で主張していた(Brown, 1947, p. 209-10 訳書, p. 198-9)。彼は次のように述べた。計画内容のすべてを前もって決定することは不可能であり、計画(Planning)は、実行(Doing)が前進するにつれて修正されなければならない。点検(Seeing)は計画の完了を確認するだけでなく、Planningが解決しなければならない諸問題を提起することで寄与する。処置・修正された計画は実行に移され、これら経済活動の3局面は円状(Circle)に数多くの回転を重ねることになる。

9) 経済財政諮問会議(小泉総理大臣を議長とし合計11名で構成する。3.4.1で既述)における議論の中で、財界および大学出身の各2名と進行役である竹中大臣(大学出身)計5名の議員の「PDCAサイクルを政策評価の仕組みである」と捉えた共通理解は見事なものであった。この諮問会議に関して、次のような舞台裏の仕掛けがあったことは誠に興味深い(川北, 『財界の正体』, 2011)。「財界人と学者の民間議員四人が集まり、この四人の議論を経て〔中略〕諮問会議の政策議論をリードしていた(p. 107)」, 「財界人は同諮問会議の中で、〔中略〕政府の事実上の政策決定に参加することができた(p. 110)」, 「竹中は、牛尾治朗、奥田碩、本間正明、吉川洋の四人の民間議員と常に綿密に打ち合わせ、共闘した(p. 113)」。

これより先に月刊誌「文藝春秋」の1999年10月特別号の「経営者よ、クビ切りするなら切腹せよ」と題する記事の中で、奥田は経済戦略会議などの「諮問機関に法的拘束力があるとなかろうと、〔中略〕それが日本の将来にとってやるべきことであれば、実行する以外ないではないですか」と述べたことがあった。小泉および安倍両

8) 「see」は「事後検討」(降旗, 1970, p. 4)あるいは「審査」(山城, 1970, p. 253)と訳されている。その意味するところは単に「見る」だけで

この経緯をみると、3.4.1(1)項で示した「総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的とした合議制機関」である「経済財政諮問会議」における議論と発言—とりわけ民間有識者（経済界2名、大学2名）と経済財政政策担当大臣（大学出身）—が、爾後における国の行政政策評価に真意不在のまま「PDCA サイクル」が浸透していくことになる強いきっかけを与えたと理解することができる。次節以下でみていこう。

3.5 「目標管理型」の政策評価へ

—「2001年基本方針」の部分取り

「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」と題する文書は、平成24（2012）年3月27日、政策評価各府省連絡会議了承のものである。その前年に「目標管理型の政策評価の改善方策に係る試行的取組について」（平成23〔2011〕年4月27日、総務省行政評価局長発、各府省官房長等宛て）が出されている。これらの両文書には、「政策評価に関する基本方針」（平成13〔2001〕年12月28日：本稿の3.3.1項で既出）に基づき策定された「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17〔2005〕年12月16日付、2010年5月28日および2012年3月27日付けで一部改正）等の趣旨を踏まえて検討してきた「目標管理型の政策評価」への取り組みについて記されている。

このガイドラインには、数値目標や、成果（アウトカム）に着目した目標の設定、測定可能な指標、可能な限り具体的な指標・数値による定量的な評価手法、といった用語が盛り込まれている。一方、評価手法として「定量的な評価手法の適用を過度に求めることは効率的ではない場合もあることに留意する必要がある」や、「政策評価の基盤として調査研究等の実施、成果の提供」などは、「基本方針（2001年）」の見解（3.3.1で先述）に基づいたものであり、「目

標管理」のみを主張しているわけではない。

上記の両文書はいずれも基本的考え方として「目標管理型の政策評価」の定義^(注)を示すとともに、「各行政機関における〔中略〕政策全般をカバーして政策の目的、目標、達成手段等から成る政策体系を明確化した上で、事後に達成状況を確認して当初の想定を検証することで、多様な行政分野において、PDCA サイクルを通じたマネジメントの向上、説明責任の徹底に資することのできる特質を有している」と述べている。2012年度文書には続けて、「目標管理型の政策評価におけるこれらの特質が十分に発揮され、政策評価が政府のPDCA サイクルを適切に機能させていく基盤となること、国民への説明責任をより徹底することを目的として、以下の方策を実施する」とし、それに続いて具体的な評価の方法や、数値目標の入った様式、記入要領が具体的に示されている。このような「目標管理」のとらえ方は、その真意の取り違いである。これに関しては重本（2011）の「第3章 目標管理の誤読」を参照されたい。

（注）ここでの定義は次のとおりである。「目標管理型の政策評価」とは、実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価を言う。

3.6 文部科学省における「PDCA サイクル」使用の経緯

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」は国の行政の全府省を対象（詳しくは同法第二条を参照）としているので、文部科学省もその適用を受けることになる。そこで、文部科学白書によって「PDCA サイクル」の同省への波及の経緯をみていくことにする。

3.6.1 平成13（2001）～14（2002）年度・文部科学白書—（Plan-Do-See）

2001年度の白書（2002年1月18日発行）は、全12章と付章とから成る。付章が「行政改革等の推進」のタイトルで、6つの項で構成されている。本稿のテーマに関係するのは次の2つの

＼内閣（2001～2007年）における財界の直接的な政策決定過程への参加については佐貫（2012, p. 120-4）を参照されたい。

項である。それぞれについて要点をみていこう。

- (1) 「4 経済財政諮問会議における検討」では、次のことが記載されている。

本年(2001)1月に設置された同諮問会議(議長:内閣総理大臣)の審議を踏まえ、「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6月に決定された。文科省においては、この方針を踏まえ、積極的に推進していく。

- (2) 「6 政策評価の実施」には、次のような記述がされている。

これまで国の行政機関がすすめてきた政策は、「企画立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(See)」というマネジメント・サイクルで実施されてきました。近年、行政の効率性は、透明性の一層の向上を図るため、「評価(See)」をより重視すべきとの機運が高まってきました。

文部科学省では新省発足と同時に政策評価制度を導入し、評価担当組織の設置とともに事務次官を議長とする「政策評価会議」や「政策評価に関する有識者会議」を設けています。

2002年度白書(2003年2月4日発行)では、2002年7月に平成13(2001)年度の実績評価、9月に15(2003)年度要求の事業に対する事業評価を行い公表したとしている。さらに、「実績評価では、あらかじめ設定した42の施策目標について達成度を測定するため、関連指標等を活用しつつ、これまでの成果を測定し、現状を分析するとともに、課題を抽出しました」と記述している。

3.6.2 平成15(2003)～17(2005)年度・文部科学白書—Plan-Do-See

年度によって章の配置は異なるが、平成13(2001)および14(2002)年度の白書に書かれた内容を受けて、第14章または15章に「行政改革等の推進」が置かれ、実施内容が説明されている。いずれの年度も、政策評価を「企画立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(See)」というマネジメント・サイクルの中に制度化した仕組

みであるとしている。また各年度版とも「マネジメント・サイクル」の説明をしている。とりわけ2007年度版では「マネジメント・サイクル」を図解し、そのPLAN(企画立案)に関して「達成目標、指標、測定の方法等を予め設定」が記載されている。また、同年度版(p.466)には、「霞が関をリードする評価を!」の見出しで文部科学省の「政策評価研修」の実施結果が紹介されている。

以上はいずれも、当然のことながら2001年の「基本方針」(3.3.1項で説明)に基づいて作成された内容であると判断できる。

3.6.3 平成18(2006)、平成19(2007)年度・文部科学白書—Plan-Do-Check-Action

両年度ともに「第15章 政策評価等の推進」の「第1節 政策評価の実施」において次の文が記されているが、いずれも2005年および2006年の「基本方針」(3.3.2に既出)に基づいたものであると考えられる。

平成14年4月から「行政評価法」が施行され、〔中略〕政策評価を「企画立案(Plan)」—「実施(Do)」—「評価(Check)」—「企画立案への反映(Action)」というマネジメント・サイクルの中に、制度化された仕組みとして明確に組み込んで、客観的かつ厳格にこれを実施することが求められています。

3.6.4 平成20(2008)、21(2009)、22(2010)年度・文部科学白書—記載されず

2008年度は第11章が「行政改革・政策評価等の推進」で、「目標ごとに達成度合いを測定するため、できる限り定量的データなどを用いて分析を行い」、「評価指標・評価の判断基準をより政策のアウトカム(成果)に着目したものに改善しました」とあり、また政策目標の達成度合いを「4段階の分類で表しています」とされた。

2009年度は第12章で、前年度とほぼ同じ内容である。ただし、章のはじめに「総論」として行政改革と政策評価に関する簡単な紹介が入った。

2010年度は第11章で、はじめの「総論」は前

年と同様である。ただし、「第2節 政策評価の適切な実施」の「(1)実績評価の実施」において「22(2010)年度からは、評価結果を政策の改善や、翌年度の予算要求へより円滑につなげられるよう、政策目標・施策目標の総括的評価を、これまでのS・A・B・Cによる簡易な記載から、課題や問題点を含めた文章による記載に変更しました」(下線筆者)とあり、目標管理に変更はないものの評価方法を変更したことが記載されている。

この3年間の文部科学白書には「(文科省では)政策評価に関する中期的な方針である『文部科学省政策評価基本計画』を策定しており、現在はその第3期目(20~24年度)に当たります」との記述が入っている。またこの3年間の白書には「PDCA サイクル」は記されていない。

3.6.5 平成23(2011)年度文部科学白書—Plan-Do-Check-Action が復活

2011年度白書は、2012年6月29日発行である。「行政改革・政策評価等の推進」は第12章である。その「総論」は前2年の白書の7行から25行に増えて、臨時行政調査会の歴史(第一次：昭和36~39年など)からの書き出しで始まり、2012年1月に全閣僚を構成員とする「行政改革実行本部」が設置され各種改革が進んでいることを紹介している。続けて2001年度に導入された政策評価制度とともに、Plan-Do-Check-Action という過程を盛り込んだ「行政管理(マネジメント・サイクル)を確立することを目指しています」とあり、この用語が白書に再登場した。

第2節「政策評価の実施」の「(1)実績評価の実施」では、「総務省の指導のもと、『目標管理型の政策評価』の試行的実施を各府省と共同で行い、あらかじめ定めた目標の達成度合い等について、より分かりやすい形での評価結果の公表に取り組みました」と記載された。このような前3年度分の白書との記述内容の違いは、3.5節で取り上げた「目標管理型の政策評価」に関する両文書(2011年4月および2012年3月)が影響したのではないかと考えられる。

3.7 その他(初等・中等教育へも波及)

文部科学省それ自体ではないが、中教審・初等中等教育分科会・教育課程部会をみてみよう。「児童生徒の学習評価の在り方について(報告)」(2010年3月24日)では、最初に「これまでの審議の経緯」についてふれた後、「3. 学習評価の今後の方向性について」において、「学習評価を踏まえた教育活動の改善の重要性」として「学習指導に係るPDCA サイクルは、学校評価全体の枠組みの中で適切に位置づけられ、実施されることが必要である」として、「PDCA サイクルが学校における教育活動全体の様々な段階で繰り返されながら展開されるものである」と述べている。この「報告」は重要な点を多く取り上げたものであると思われる。しかし、「報告」自体が関心や思考、知識などの「評価の4視点」を示していながら、「PDCA サイクル」の生成経緯については「関心」を示していなく、「思考」もした形跡を伺うことはできない¹⁰⁾。ここでも真意不在である。

4. PDCA サイクルの波及(2)大学評価へ

この章では、大学評価と関わって「PDCA サイクル」の大学基準協会への波及についてみてゆく。大学基準協会は、大学評価・学位授与機構とともに日本の代表的な認証評価機関である¹¹⁾。

4.1 大学評価を巡る経過

大学評価を巡る経過の概要は次のとおりである。

- (1) 大学設置基準の大綱化(1991年)において自己点検・評価が努力義務化された。
- (2) 21世紀の大学像と今後の改革方策について(大学審議会答申、1998年10月26日)に第三

10) 教育の公共性と「PDCA サイクル」,「目標管理」に関しては、佐貫(2012)のとくに「第4章 教育の公共性の変容とその再構築」を参照していただきたい。

11) 大学評価・学位授与機構と「PDCA サイクル」との関連については本稿では検討していない。

者による評価が明記された。

- (3) 大学設置基準改正（1999年）により自己点検・評価の義務付けと第三者評価実施が努力義務化された。
- (4) 学校教育法に、認証機関による認証評価を7年ごとに受けるものとするのが盛り込まれ、2004年4月1日から施行された。
- (5) 中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて（答申）」（2008年12月24日）において、「PDCAサイクルが稼動するようにする」および「客観的に測定可能な指標によってあらかじめ目標を設定しておくこと等に留意する」などが記された。
（川口昭彦、『わかりやすい大学評価の技法』ぎょうせい、2006年、を参照した）

4.2 大学基準協会への波及

4.2.1 「『大学評価』ハンドブック、2009（平成21）年度評価者用、2010（平成22）年度申請大学用（2009年4月30日）」

このハンドブックにおいては、「Ⅱ 大学基準協会が要請する自己点検・評価—自己点検・評価の実質化—」のうち、「3 点検・評価の仕組み」に「(1)PDCAサイクルの稼動」が図入りで説明されている（同ハンドブック、p. 18）。その中で「自己点検・評価活動によるPDCAサイクルが稼動するためには、目標を明確にして、何を基に自己点検・評価をしていくかを最初に明らかにすることが求められます」と記されており、上記の中教審答申の影響がみられる。ちなみに、このハンドブックの前年度版（2008年4月25日 編集・発行）にはこのような記述はみられなかった。

「新大学評価 ガイドブック」（2009年10月）にも、「大学の内部質保証システムを評価する」概念図としてPlan, Do, Check, Actionの図入りで解説されている（p. 4）。また、「経営学で言われてきたPDCAサイクルとは、〔中略〕といったプロセスを意味しています」（p. 3）との首をかしげる記述もみられる。これに関しては重本（2011, p. 5）を参照されたい。

4.2.2 「『大学評価』ハンドブック、2011（平成23）年度評価者用、2012（平成24）年度申請大学用」

このハンドブックにおいても、「PDCAサイクル」は上記と同様の説明がされている（p. 7-9）。これに加えて「内部質保証システムを有効に機能させるということは、〔中略〕PDCAサイクルをきちんと回転させ続けるということです」と書かれている。「評定」の欄に「以下の基準を目安に、S, A, B, Cで自己評価（評定）してください（p. 33）」との記述がある。この4段階評価は、文部科学白書2008年度版に取り入れられた内容と同じである。ただし、それぞれについての説明文は類似だが異なっている。

4.2.3 大学基準協会へのPDCAサイクルの波及に関して

日永（2011）は、大学基準協会の「大学基準」を確認したうえで、次のように論評しているが、これは注目すべき指摘である。

認証評価の第二巡目に唐突に出てきたPDCAサイクルに基づく内部質保証システムなるものが、大学評価、とりわけ大学基準協会自身の歴史を受け継ぐものでなく、自ら掲げる「大学基準」にも適合的ではないことは明らかである。

また、本稿でここまでみてきた行政政策評価および文部科学白書と同様に、大学基準協会もPDCAサイクルの生成・普及過程やその適用実態について検討した跡をうかがうことはできない。

4.2.4 「大学評価ハンドブック、2012（平成24）年度評価者用、2013（平成25）年度 申請大学用」

このハンドブックにおいては「第1章 大学評価の概要」の「2 内部質保証とは」の中で、「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〔中略〕学内の恒常的・継続的プロセスのことをいい」、「諸外国でも、大学運営において重要な仕組みであることが説かれています」とあり、PDCAサイクルについての記述はこの部分のみで、しかも「等」が入りそれのみに限定していない。また、

諸外国の内部質保証にも視野を広げて言及していることも注目される。

4.3 要約

前章と本章でみてきた内容を時間の経過にそってまとめてみよう。

- ① 行政改革会議の最終報告に「各省における評価機能の充実」を盛り込む(1997年12月3日)
- ② 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の制定(2001年6月29日)、(同法の「施行令」2001年9月27日)
- ③ 「行政評価に関する基本方針」に「Plan-Do-See」が登場(2001年12月28日)
- ④ 文部科学白書2001年度版に「Plan-Do-See」を記載
- ⑤ 経済財政諮問会議で「Plan-Do-Check-Action」に関する発言(2003年2月17日および2004年10月5日)
- ⑥ 文部科学白書2002～2005年度版に「Plan-Do-See」を記載
- ⑦ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005 について」に「Plan-Do-Check-Action」(2005年6月21日閣議決定)
「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006 について」に「Plan-Do-Check-Action」(2006年7月7日閣議決定)
- ⑧ 「政策評価の実施に関するガイドライン」(2005年12月16日政策評価各府省連絡会議了承)で「成果に着目した目標」
- ⑨ 「政策評価結果の平成19年度予算要求への反映状況」(2006年9月28日、総務省)において「Plan-Do-Check-Action」
- ⑩ 文部科学白書2006、2007年度版に「Plan-Do-Check-Action」
- ⑪ 中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて(答申)」(2008年12月24日)に、「PDCA サイクルが稼働」の記述
- ⑫ 文部科学白書2008・2009年度版には、目標の達成度合いをS・A・B・Cの4段階の分類で表す、とされた。2010年度では、これま

でのS・A・B・Cによる簡易な記載から課題や問題点を含めた文章による記載に変更しました、となっている。この3年間の白書には「PDCA サイクル」の記述はみられない。

- ⑬ 大学基準協会、「大学評価」ハンドブック(2009年4月30日)に、「PDCA サイクルが稼働」が記載された。
- ⑭ 「目標管理型の政策評価の改善方策に係る試行的取組について」(2011年4月27日および2012年3月27日、総務省)
- ⑮ 「文部科学白書2011年度版」(2012年6月29日発行)に「PDCA サイクル」が復活して記載された。

5. 若干の考察

5.1 経済財政諮問会議の議員発言を巡って

経済財政諮問会議の2003年および2004年の議論における奥田議員(トヨタ自動車会長)の発言が、国の政策評価に「PDCA サイクル」という用語を取り入れることに大きく影響したことは、すでに3.4節でみたところである。ところで、同議員の発言を受けて政策評価の仕組みに取り入れられた「PDCA サイクル」に関して、政策評価制度の検討過程においてトヨタ自動車(工業)で実践されてきた活動を含めて、日本で発展してきた品質管理の内容や特徴などを検討・反映した後をうかがうことはできない。奥田議員の、経済財政諮問会議における2度の発言(2003年第3回および2004年第25回)についても同様である。

なお、トヨタ自動車に関しては、2009年から2010年にかけての品質問題を巡って次の指摘もある。「豊田綱領が表舞台から姿を消した(1992年)ことで、同社の強みだった機能別管理(品質、コストなどの経営機能について、[中略]実際に業務を行なう段階では各部門が協調し、相互に整合を取って目標を実現する管理手法)にはころびが生じ、品質に影響が出た」(日野、2010)。これを含め、トヨタの大量リコール問題や方針管理の変遷などを巡っては、別途検討を要する。

5.2 大学評価への「PDCA サイクル」の適用 については注意深い検討を要する

5.2.1 「人」には「製品」のような品質規格は存在しない

PDCA サイクルの真意¹⁾でみたように、それはもともと工業製品の生産工程における品質管理に適用されたものであった。つまり、製品や生産工程、作業などにそれぞれ基準（あるいは、規格、標準など）を設け、製品や部品の品質規格でいえば規格の上限と下限を数値で示するのが通常である。また、生産工程で用いる管理図においては管理限界が同じく数値で示される。これらは「もの」が対象であるから、そのように規格や仕様・公差などで表すことができ、そこから外れたものは「規格外れ」となり、「手直しや再加工」あるいは「廃棄処分」となる。大学を含む学校の授業の中でそのような基準を数値で表すようなことはできないし、すべきでないことはあまりにも明らかである¹²⁾。

5.2.2 「もの」の生産や企業経営と「人」の教育を同一に論じることはできない

生産工程は一般的には短期の間に別の製品や部品が入れ代わり投入され、生産され、出荷されてゆく。また、企業経営の場では例えば年次計画を立て（P）、それに沿って実行し（P）、期末に検討し（C）、必要な処置をして（A）、次年度に生かす（次期のP）ということは可能である。一方、授業の場では通常一定の期間は同じ学生（生徒）たちが対象である。そして翌期は別の学生が同様な対象になる。従って、彼・彼女らに対して行った授業結果のチェックによって、問題があれば翌期に「改善する」で済ますことはできない。

生産や企業経営の場（プロセス）で細心の注意が必要なことはいうまでもない。しかし、授

業クラスの学生たちは「もの」とは違ってそれぞれ性格や、能力、関心分野が異なる。しかも、現在の日本の大学では開講するまでは受講生の人数すら分からない場合が多いので、授業計画の重要性はいうまでもないが、授業が始まってからクラスの実態に合わせて授業計画の修正が必要となることも少なくはないであろう。受講者数やその構成、目的意識などが予め明確に把握できるアメリカのビジネススクールのシラバスのようなわけにはいかない。また、毎授業クラスにおいて教師に失敗は許されない。なぜなら、「子どもにとっては唯一の時間で、再び繰り返すことのできない」（大村，1973，p. 18）のが授業だからである。教員はだれもが、毎回の授業を計画し、実施しているだろう。しかし、どの時間における授業にも、つまり実施プロセスにおいて少なくともとくに受講生の心的側面に関することについては失敗は許されないのである。すなわちこのような点ではチェックして次のクラスの時間に改善する、というわけにいかないのである。（参考：大村はま『教えるということ』共文社，1973年）

5.3 適用あるいは追従から自主へ

「3.6.4」でみたように、2008～2010年度の文部科学白書には「PDCA サイクル」の語は使われていない（2011年度版では復活した）。また、「4.2.4」でみた「大学評価ハンドブック，2012（平成24）年度評価者用，2013（平成25）年度申請大学用」にも同サイクルの取り上げ方に変化がみられた。PDS や PDCA などの管理サイクルによって、ことさら良いマネジメントができるという効果はほとんどない（土屋，1989，p. 18；二村，1989，p. 92-5；重本，2009，p. 141-3）ということに、あるいは日本の品質管理で展開されてきた PDCA サイクルの真意（の一部）に各機関が気付いてきたのかもしれない。

このような有効性からの観点だけではなく、「本来大学が自主的に行うべき活動を法律によって強制することにはその妥当性が問われな

12) 例えば、佐貫（2012，p. 138-40）や、大田（1983）の「Ⅵ 最大の能率，最小の個性」、および文科省高等教育局長からの依頼に対する「日本学術会議 大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会」による「回答 大学教育の分野別質保証の在り方について」（2010年7月22日）を参照されたい。

ければならない」(細井, 2011, p. 44) との主張のとおり, 大学等の各組織が自己評価の問題について自分の頭で自主的かつ論理的に深く考えることが何よりも重要であろう。すなわち, PDCA サイクルの「真意 2'」に即していえば, 問題に含まれる様々な要因に思いを致すべきである。これに関連しては, 文部科学省高等教育局長から日本学術会議会長宛の審議依頼(2008 年 6 月 3 日)に対する回答「大学教育の分野別質保証の在り方について」(日本学術会議, 2010 年 7 月 22 日)も参照されたい。

おわりに

本稿では, 先ず PDCA サイクルの創案・展開過程を概観し, 次に PDCA サイクルの真意について, さらにそれがどのような経緯で行政政策評価や大学評価に「必須」として使用されるようになってきたのかをみた。最後に, 経済財政諮問会議における民間議員の影響と大学評価への「PDCA サイクル」の誤用に関して若干の考察をした。政策評価制度および大学評価制度の内容については別途検討を要する課題である。

【参考文献】

邦文

- 赤尾洋二編著(1988):『方針管理活用の実際』, 日本規格協会。
- 石川 馨(1952a):「管理図(1)」, 『品質管理』, 3 (4), 43-45。
- (1952b): 管理図総括, Vol.5 No.6, 5BC (Oct. 1952), 日科技連。
- (1954):『品質管理入門』, 日科技連。
- (1956):「総合的管理と QC」, 『品質管理』, 7 (4), 巻頭。
- (1964):『新編品質管理入門 [A 編]』, 日科技連。
- (1966):『新編品質管理入門 [B 編]』, 日科技連。
- (1984):『日本の品質管理 (増補版)』, 日科技連。
- (1989):『第 3 版品質管理』, 日科技連。

大田 堯(1983):『教育とは何かを問い続けて』, 岩波新書。

大村はま(1973):『教えるということ』, 共文社。

狩野紀昭(2006):「PDCA サイクル, 問題解決 QC ストーリーおよび課題達成 QC ストーリーの誕生の歴史的経過について」, 『JSQC 第 36 回年次大会研究発表要旨集』, 7-10。

川北隆雄(2011):『財界の正体』, 講談社現代新書。

川口昭彦(2006):『わかりやすい大学評価の技法』, ぎょうせい。

木暮正夫(1951):「Management Tool としての Quality Control の発展」, 『品質管理』, 2 (4), 5-10。

———(1965):「品質管理の理念」, 『品質管理』, 16 (3), 42-4。

———(1988):『日本の TQC』, 日科技連。

近藤良夫(1993):『全社的品質管理』, 日科技連。

佐々木晴夫(1998):「行政改革会議最終報告の意味するもの」, 『組織科学』 31 (3), 45-51。

佐貫 浩(2012):『危機の中の教育—新自由主義をこえる』, 新日本出版社。

重本直利(2009):『大学経営学序説』, 晃洋書房。

———(2011):「序章 3 つの誤読の背景」『第 3 章 目標管理の誤読』, 大学評価学会第 4 巻編集委員会編『PDCA サイクル 3 つの誤読』, 晃洋書房。

高橋武則(1990):「日本の品質管理における“管理”」, 『品質』, 20 (1), 13-6。

———(1991):「問題解決と PDCA サイクルの関係に関する考察」, 『品質』, 20 (1), 68-78。

高橋由明(2000):「第 7 章 企業はどのように経営し, 組織をつくるのか」, 片岡, 他 3 名『はじめて学ぶ人のための経営学』, 文真堂。

館昭, 森利枝(2002):「アメリカの大学における TQM (総合的品質経営) の活用状況に関するアンケート調査結果」, 『大学評価』 第 1 号, 2-27。

土屋守章(1989):「経営理論の課題と展望」, 土屋, 他 5 名編『現代経営学説の系譜』, 有斐閣。

デミング, W.E. (三浦訳, 1950a):「統計的品質管理とは何か?」, 『品質管理』, 1 (6), 4-6。

———(三浦訳, 1950b):「経営者に與う」, 『品質管理』, 1 (7), 2-5。

———(小柳訳, 1951), 「市場調査及び商品製造

- に適用される一統計的技法—」,『品質管理』, 2 (9), 2-6。
- 日通連経営管理研究会訳編 (1958):『新編 C.C.S. 経営者講座』,ダイヤモンド社 (1949年の講座で配られた英文のテキストは国立国会図書館に所蔵されている。また,少数ではあるが当時配付されたガリ版テキスト『経営講座』も残されている)。
- 日本学術会議 (2010年7月22日):「回答 大学教育の分野別質保証の在り方について」
- 日野三十四 (2010・4):「品質保証と部品共通化の両立を目指せ」,『日経ものづくり』, 58-9。
- 日永龍彦 (2011):「大学の質とモノの質の誤読—PDCA サイクルを回すほど大学は方向性を失う—」,大学評価学会第4巻編集委員会編『PDCA サイクル3つの誤読』,晃洋書房。
- 二村敏子 (1989):「管理過程論の系譜」,土屋,他5名編『現代経営学説の系譜』,有斐閣。
- 降旗武彦 (1970):『経営管理過程論の新展開』,日本生産性本部。
- 細井克彦 (2011):「大学評価と憲法問題」,第5巻編集委員会編『大学評価基本用語100』,晃洋書房。
- 本間政雄 (1998):「フランスにおける大学評価の新展開」,『IDE』,第401号, 43-7。
- 水野 滋 (1952a):「総論 序論」,『品質管理セミナー 5BC (東京) 月報』, Vol. 5 No.1 May 1952 (文責 葉嘉猷), 日科技連。
- (1952b):「管理論 序論」,『品質管理セミナー 6BC (東京) 月報』, Vol. 6 No.1 Dec 1952 (文責 関根智明), 日科技連。
- (1952c):「品質管理を学ぶために」,『品質管理』, 3 (1), 46-50。
- (1954a):「管理法 (1)序論」『品質管理セミナー 9BC (東京) 月報』, Vol.6 No.1 Oct. 1954 (文責 布留川靖), 日科技連。
- (1954b):「品質管理の計画」,『品質管理』, 5 (10), 19-22。
- (1956):「QC 実施法」, Vol. 13, No. 1 Nov. 1956, 13BC (文責: 米山高範), 日科技連。
- 山城 章 (1970):『経営原論』, 丸善。
- 由井 浩 (2011):『日米英企業の品質管理史』, 中央経済社。
- 吉田耕作 (2000):『国際競争力の再生』, 日科技連。
- 米山高範 (1969):『品質管理のはなし』, 日科技連。
- ：英文
- Brown, A (1947): *Organization of Industry*, Prentice-Hall (安部隆一訳編『経営組織』, 日本生産性本部, 1963年)。
- CCS Management Course 1949, No. I・No. II (これは国立国会図書館に所蔵されている。請求記号 DH211-A84) (邦訳『経営講座』, 日本電気通信工業連合会, 1949年)。
- Deming, W. E. (1952): *Elementary Principles of The Statistical Control of Quality—A Series of Lectures*—, JUSE (『デミング博士講義録 統計的品質管理の基礎理論と応用』, 日科技連, 1952年)。
- Deming, W. E (1967): What happened in Japan?, *Industrial Quality Control*, 24 (2), 89-93.
- Deming, W. E (1982; 1986): *Out of the Crisis*, MIT, CAES.
- Deming, W. E (1994): *The New Economics*, The MIT Press (NTT データ通信品質管理研究会訳『デミング博士の新経営システム論』, NTT 出版, 1996年)。
- Drucker, P. F. (1954): *The Practice of Management*, Harper & Brothers Publishers, 現代経営研究会訳 (1956):『現代の経営』(正・続編), 自由国民社。
- Feigenbaum, A. V. (1951): *Quality Control*, McGraw-Hill.
- Juran, J. M. (1954): *Planning and Practices in Quality Control—Lectures on Quality Control*—対訳 (小柳賢一訳)『品質管理講義』, 日科技連。
- Koyanagi, K. ed. (1950): *Dr. W. E. Deming's Lectures On Statistical Control of Quality*., 日科技連。
- Seymour, D. T. (1993): On Q: Causing Quality in Higher Education, The Orix Oress (館, 森 訳 (2002):『大学個性化の戦略』玉川大学出版部)。
- Shewhart, W. A.: (1939), *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*, Dover Publications, INC (坂元平八訳,『品質管理の基礎概念』, 岩波, 1960年)。

(受理 2012年10月1日)