

教育にPDCAサイクルは 馴染むのか

初等中等教育政策における
PDCAサイクル概念の意味と機能

仲田康一

はじめに

PDCAサイクルは、品質管理の方法として日本国内で発展した考え方である。安定的な条件下での大量生産における統計的品質管理・統制などで有効性を持つスキームとして、支持されてきた。これはさらに組織の過程管理などにも応用可能として、一定の広がりを見せていたという（大学評価学会、二〇一一年）。

この概念が、工場生産等での品質管理・統制を超えて、社会の各所に浸透するようになった背景には、二〇〇〇年代の行政改革がある。アカウンタビリティや、算の効率的執行・不効率分野の縮小への要請を受け、行政のあらゆる分野に評価を導入することが言われた。その際のキーワードがPDCAであった¹⁾。こうした動きは初等中等教育政策にも影響を与えていく。学校評価や教員評価など、「評価」導入の正当化概念として用いられたPDCAサイクルは、学校経営の基本的語彙とされた。

なかた こういち
大東文化大学教職課程センター准教授
群馬県生まれ
東京大学大学院教育学研究科修了（博士）
主な業績として
『コミュニティ・スクールのポリティクス』
（単著、勁草書房、2015年）、『教えることの再発見』
（分担訳、Gert Biesta 著、東京大学出版会、2018年）
『学力工場の社会学』（監訳、Christy Kulz 著、明石書店
2020年刊行予定）など

P D C A サイクルについては、「学校は工場ではない」「子どもは製品ではない」という違和感に端を発し、その問題性についての言及が各所でなされている。とはいえ、計画・実施・評価・改善という、それ自体としては批判しにくい「当然さ」も存在している。P D C A サイクルは教育に馴染むのか。そこにはどのような問題があるのか。そもそも初等中等教育政策においてP D C A サイクルはどのような意味を付与されているのか。本稿は、P D C A サイクルによる評価プロセスが過剰に発展した高等教育に関して既になされた批判的研究にも学びながら、初等中等教育政策におけるP D C A サイクルの展開を跡づけ、上記の問いにアプローチしていきたい。

国家による目標設定・成果検証とPDCCA

P D C A サイクルが初等中等教育の深部に浸透していきつかけとなったのが、二〇〇五年の「新しい時代の義務教育を創造する」と題した中教審答申である。ここでは、「義務教育の質の保証・向上のための国家戦略」として、目標設定と成果検証を国の責任と表明した。このことは、直後に出版された二〇〇六年の『文部科学白

書』で「P D C A サイクル（中略）に基づいて義務教育の質を保証すること」とパラフレーズされる。そして、その実現のために力を注いでいくとされたのが、全国学力・学習状況調査（以下、全国学力調査）の実施であったことは周知の通りである。

全国学力調査の調査目的の一つに、次の表現がある。

各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図るとともに、そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。³⁾

ここにおける「検証改善サイクル」との文言は、「P D C A サイクル」と同義と捉えて良い。³⁾ P D C A の過程のうちCとAだけを取り出した言葉が用いられていることは、学力調査の点数改善という方向性（P）は大前提として括り出され、それを所与として、その達成に向けた執行過程として教育を位置づけようとする思惟の裏返しである。その上で、ここでは、「全国的な状況との関係」で、数値的になされる検証が前提とされている。要するに、点数改善という大前提の方向に向かって、全国との比較の中で、平均や分布の改善のための技術的調整

をすることが「PDCAサイクルを回す」ことの実質的意味となっているのである。

全国学力調査によるPDCAサイクルは、新学習指導要領の目玉となる「カリキュラム・マネジメント」にも位置づけられている。二〇一五年に出された中央教育審議会の教育課程企画特別部会による「論点整理」の中で、カリキュラム・マネジメントの三つの側面として示されたもののうち二点目は、次のようなものであった。

教育内容の質の向上に向けて、子供たちの姿や地域の現状等に関する調査や各種データ等に基づき、教育課程を編成し、実施し、評価して改善を図る一連のPDCAサイクルを確立すること。

注目したいのは「調査や各種データ」という文言である。「教育課程の実施状況の評価にあたって大きな役割を果たしているのが、全国学力・学習状況調査です」(合田二〇一九・八六)との文科官僚の説明を併せて読めば、先の引用における「各種調査結果やデータ」が実質的には全国学力調査を意味していると考えても曲解ではないだろう。この推測が正しいとすれば、今後の学習指導要領は、全国学力調査の存在を前提に、その結果に基

づく「検証改善」プロセスをビルトインした初の改訂であるといえる。言い換えれば、学習指導要領が、「調査や各種データ」に基づく「PDCAサイクル」までを含む過程管理の文書となったということである。

教育振興基本計画とPDCAサイクルの全面化

もう一つ、PDCAサイクル稼働を強調してきたのが、教育振興基本計画をめぐる諸言説である。第一期・第二期計画策定における財務省と文部科学省の応酬の中で、徹底した「アウトカムベースの計画行政」が求められてきたが(中田二〇〇八)、そのことがより一層強調されるようになったのが第三期教育振興基本計画である。

文部科学省が作成した第三期計画(概要)には、「客観的な根拠を重視した教育政策の推進」として、「PDCAサイクルを確立し、十分に機能させることが必要」という項目が挙げられている。そのために、政府が政策の「目標」を定めた上で、数十の「測定指標」「参考指標」を予め設定し、それによって目標の達成状況を測定しながら、「施策群」の改善を行うこと、すなわちPDCAサイクルを回すことを求めている。

第三期計画は、以下の三つの意味でより一層のPDCAサイクルの徹底を求めるものである。

第一に、目標設定・成果検証という前項で述べた枠組を、国―自治体―学校という階層構造の中により深く埋め込んだことがある。周知の通り、国の計画を参照して地方自治体も教育振興基本計画を策定することが努力義務とされているが（教育基本法一七条二項）、第三期においては、初めて、計画内容だけでなく、指標も参酌することが明示された。つまり、国家が決めた「目標」と「指標」がセットで中央から降りていき、自治体はその指標に基づいて、進捗状況や効果の進行管理を行うこととなったのである。こうして、PDCAサイクルのヒエラルキー的多重化と、その連結が図られるに至った。

第二に、対象範囲の大きさである。計画の進捗管理を測定するための「指標」はその数が膨大で、教育の様々な側面を含むものとなっている。PISA結果はもちろんのこと、五輪における金メダルの数、朝食を欠食する子どもの割合の改善、大学における学修時間の充実等に向けた取り組みの改善、さらには「自分には良いところがあると思う児童生徒の割合の改善」・「いじめの認知件数に占める、いじめの解消しているものの割合の改善」

などが、その是非が議論されないまま、無前提に追求されるべきものとして設定されている。

第三に、地域・家庭の巻き込みである。「毎日、同じくらいの時刻に寝ている、毎日、同じくらいの時刻に起きている児童生徒の割合の改善」・「地域において子育ての悩みや不安を相談できる人がいる保護者の割合の改善」・「地域の行事に参加している児童生徒の割合の改善」等が挙げられている。別稿でも指摘したが（仲田二〇一八a）、行政による「家庭教育支援」という名で、家庭教育への介入的善導運動が地域で実施されていることと連動していることが看取されるのである。

PDCAと「成長」の概念的接続

これまでの分析を踏まえて考えると、初等中等教育政策領域においては、PDCAサイクルの稼働によって不採算部門を切り捨てていくといったニュアンスは弱いといえる。それはむしろ、所与の目的の効率的達成にあらゆるものを巻き込んでいくという特質を持っているといえるだろう。それは、何らかの評価システム（特に数値化された）を用いることで、外部／上位の主体が設定し

た基準・目標との偏差を可視化することによって、上位の権力が自らの意思を徹底させるとともに、組織や個人に対しては、システム適的な目的を自らに課すよう招き、その確実な達成に向けた絶えざる改善運動に巻き込むような機能を持っている。

新公共経営と呼ばれる今般の教育編制様式においては、表面的には単位組織の自律性が強調されるが、それが全くの自由を保証するわけではなく、むしろ国家や経済のシステム総体に適合的な形に各主体が方向付けられると指摘される。それは、「個人やその他の小単位に自己責任を課す一方で、彼女ら、彼らを全体の権力プロジェクトに捕縛しておくプロセス」と言ってもよい(Brown 二〇一五、訳書、一四五頁)。PDCAサイクル概念は、まさにそうした「捕縛」のための統治技術の一つとして教育改革に組み込まれてきたと言えよう。

ところで、このプロセスが円滑に進むためには、「システムが上手く機能するために必要とするものを、個人が『欲する』ようにさせる」(Lyotard 一九八四、六二頁/Ball 二〇一七、五五頁からの重引)という作用が実現することが重要である。この意味におけるPDCA概念の「強み」は、それが有する「継続的改善のイメージ」

(佐藤二〇一九、一二六頁)を通じて個人の「成長」のロジックと接続していくことにある。書店のビジネス指南書コーナーを少し歩けば、PDCAという文字列が多数目に飛び込んでくることに気づく。PDCAは、子育てや自己啓発といった個人の生き方を枠付ける語彙の一つとなり、人が成長するために自らに課すべきものと考えられつつある。そして、「成長したい」という、それ自体としては自然な人々の願いを通じて、PDCAサイクルによる自己統治に人々は導かれていく。

PDCAサイクルを回して「成長」する主体としてのイメージは、こうした動向にも影響を受けながら、子どもたちに投影されるようになっていく。以下は、文科省における「高校生のための学びの基礎診断」検討ワーキンググループでの委員の発言である。

質保証という原理で見えていきますと、(中略)個人のレベルでのPDCAサイクルみたいな、全体としての改善システムの中で、質の保証と言ったら高校生に失礼ですけど、そこで保証された高校生でありますよという使い方も当然できて、そういう高校生なら大学に来てくれてもいいですよという判断も当然可能です³⁾。

この引用は、基礎診断等の新たな仕組みを利用するこ

とで、「個人のレベルでのPDCAサイクル」を回し、自らの「質の保証」を行っていく主体として高校生を定位置しようとする方向性を例証するものである。生徒までが、システム適合的価値に沿って自己点検を常時行い、「今のままではいけない」「変わり続けなければいけない」とのメッセージを自らに発しながら、継続的改善に「主体的に」参加するとともに、その価値序列における自らの「能力」を証明するよう招かれていることが見て取れるのである⁵⁾。

PDCAと教育実践

PDCAサイクルについては、その問題性も既に広く認識されている。PDCAサイクルを稼働させるための事務仕事が多忙化の一因となっていること、条件を問わず改善を求める構造であり、結果的に行政責任の放棄につながりかねないこと、書類レベルでサイクルを回すことに注力する員数主義・形式主義を誘発すること——などは、その例である(佐藤二〇一九参照)。

加えて、ここでは、次の三点を指摘しておきたい。

第一に、「計画通り」の過剰な重視の問題である。教

育振興基本計画が典型であるが、Planが円滑に実施されているかを問うことがPDCAサイクルを貫く基本的前提である。モノの生産において、規格や仕様、あるいは数値的な測定によって規格外れを出さないようにする技術であったというPDCAサイクルの由来にも関わって、PDCAを突き詰めることは「あらゆる偶然性を排除することによって限りなく必然性を追求するシステム」(古川二〇一七、一九頁、強調原著)が志向されることを意味する。このことは、本来教育につきものである、それがクリエイティヴィティの源泉になったりもする予測外れを極端に嫌い、当初計画への固執とその肥大化を生み出す。教育の硬直化である。

第二に、予定通りに行かないものを計画内に強制的にはめ込むことの問題もある。近年、チェックリストや数値データなどの標準化・規格化された基準による教育の統制が進み、「スタンダード化」と批判されている。また、チェックリストの運用における「ゼロトランス」方式が広がっていることへの懸念も伝えられている(横湯ら二〇一七)。これらの潮流は、Check(点検)を軸としたPDCAサイクルの日常化により、目的の効率達成を目指すものであるといえる。しかし、こうした

実践に対しては、特定の望ましさに「乗らない／乗れない」多様な子どもや教師の存在にとつて抑圧的であることが既に言われている（仲田二〇一八b）。P D C Aサイクルが品質管理の技法であったという本質がこれに関わってくる。計画通りにいかない規格外品とみなされた存在の排除や矯正という形となつて教育に現れうる。こうした問題は、特に社会的背景の厳しい層（社会経済的地位や人種民族等）に集中しやすく、社会正義の観点からも問題が指摘できる（see Kutz, 二〇一七）。

第三に、教育の判断の外部化である。P D C Aサイクルにおいて、物事の判断基準は外部の上位者から与えられる。子どもや教師が自分のやりたいことにどっぷり浸る、教師が自己の信念や子どもの実態を踏まえて専門的裁量を行使する——といったことは二次的になる。P D C Aサイクルは、実質的には、どこかの誰かが決めた「望ましき」との偏差を自己や他者に問い続ける体制であるからである。しかし、外からあてがわれた物差しに沿って判断を行い続けることは、単純に言つて「自己肯定感」を高めるものではないだろうし、内発的ではなく外発的動機づけを志向するという点で、非教育的なものである。

P D C Aサイクルを、上位者から与えられた当初計画の貫徹という呪縛から解き、古川（二〇一七）がいうように計画外れの価値を合理的に説明することや、予め設定した測定指標を相対化したうえで、数値化・項目化されない「内省」「振り返り」の価値を説得的に主張すること、レジームを内破するようなあてがいぶちでないPを立てることを追求するなど、現状の硬直化したP D C Aサイクルの問題点を緩和することは可能かもしれない。少なくとも、P D C Aを教育界の公理とすることを相対化し、それへの疑いの目を持つという認識の共有が議論の出発点であることは言うまでもない。

（一）例えば、「経済財政改革の基本方針二〇〇七」には、「予算におけるP D C Aの強化」として「厳しい財政状況の下で、予算の重点化・効率化を一層進めるため、各府省の予算要求に当たっては、成果目標を掲げ、事後評価を十分行い得る基盤を整備するとともに、その必要性、効率性、有効性等を吟味する。また、実績が事前の評価を下回った事例等を十分に把握し、予算の重点化に活用するなど、適切に対応する」との記述がある（五一頁）。

なお、二〇〇〇年代初期にはP D S（Plan—Do

— See) という言い方がされていたが、二〇〇八年頃からPDCAに統一されてきている。

(2) 二〇〇八年度調査からの調査目的。

(3) 例えば、二〇一五年の『文部科学白書』の六六頁には、PDCAサイクルと検証改善サイクルを同一の意味として併記してある。

(4) 二〇一八年二月八日(第六回会議)の柴山直委員の発言。

(5) 「eポートフォリオ」や「キャリア・パスポート」(学校、家庭及び地域における学習や生活の見通しを立て、学んだことを振り返りながら、新たな学習や生活への意欲につなげたり、将来の生き方を考えたりする活動を行うための教材)などによって、日常的な活動や態度に関わる情報を累積するためのシステムが導入されていることで、この傾向が強まると予想される。

文献

合田哲雄「教育課程行政」青木栄一編著『教育制度を支える教育行政』ミネルヴァ書房、二〇一九年、七五〜九〇頁。

中田康彦「内閣における文部行政の位置」『教育』五八(一一二)、二〇〇八年、一三〜二〇頁。

古川雄嗣「PDCAサイクルは『合理的』であるか」藤本夕衣

ら『反「大学改革」論』ナカニシヤ出版、二〇一七年、三〜三二頁。

佐藤郁哉『大学改革の迷走』筑摩書房、二〇一九年。

仲田康一「行政による家庭教育支援、何が問題か」『人間と教育』(九六)、二〇一八年a、九〇〜九七頁。

仲田康一『スタンダード化』時代における教育統制レジーム』『日本教育行政学会年報』四四、二〇一八年b、九〜二六頁。

大学評価学会『PDCAサイクル、三つの誤解』晃洋書房、二〇一一年。

横湯園子『ゼロトレランス』で学校はどうなる』花伝社、二〇一七年。

Ball, S. J. 2017. *The Education Debate* (3rd edition), Policy Press.

Brown, W. 2015 *Undoing the Demos*, Zone Books. [= 中井亜佐子訳「いかにして民主主義は失われていくのか」みすず書房、二〇一七年]

Kulz, C.2017. *Factories for Learning*, Manchester University Press [= 仲田康一・濱元伸彦訳「学力工場の社会学」明石書店、二〇二〇年刊行予定]

Lyotard, J. F.1984. *The Postmodern Condition*, Manchester University Press

本稿はJSPS科研費17K14001の成果を含んでいる。