

**< 論文 > 高等教育政策と大学運営 : 大学経営人材養成の観点から**

著者	山本 眞一
雑誌名	大学研究
号	22
ページ	263-274
発行年	2001-03
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/10779">http://hdl.handle.net/2241/10779</a>

# 論 文

# 高等教育政策と大学運営

## —大学経営人材養成の観点から—

山本 眞一（筑波大学）

### 1. 時代の変化と大学運営

今年（2001）は、21世紀最初の年である。世紀の変わり目には何かにつけ、特別の感慨が語られるものだが、大学関係者にとっては、我が国に近代的大学制度が導入されて120年余りが経過する中で、この10年間に経験した改革の動きはまことにめざましいものであった。読者がもし、大学の長期戦略や日常の運営を支える立場にあるならば、大学をめぐる諸環境とその変化を正しく認識するとともに、自らの大学が社会において果たすべき役割や、自らが学長・学部長として、あるいは教員や職員としてどのような貢献をすることができるのかを深く考えることが、今ほど必要な時はない。

さて、すでに周知のことであるが、近年の大学をめぐる諸状況の変化はまことに著しい。その大きな流れは、第一に、進学率の上昇による大学教育の大衆化、第二に、経済・産業構造の変化に伴う実学的教育ニーズの増大、第三に、科学技術の高度化に伴う大学の研究活動への期待の増大である。これらの変化を伴いつつ、21世紀知識社会に生きていく大学にとって、従来のように18歳の若者を難しい入試によって選抜し、これをもって潜在能力を判別し企業に送り出すという、安易とも言える役割とは決別しなければならないだろう。つまり、大学の教育研究の内容が問われる時代なのである。しかも、18歳人口の減少という経営上の大きな課題にも対処しなければならない。

もう少し直近の変化を眺めると、国立大学においては、自己点検・評価、大学院重点化、教養部の改組、カリキュラムの改善やファカルティー・ディベロップメント、そして目下のところは大学の第三者評価や独立行政法人化など、改革の動きはまさに矢継ぎ早である。そして、各大学に対しては、これまでとは異なり、競争的環境の中での個性の確立を目指して、自己責任による思い切った舵取りが期待されている。1998年（平成10年）秋の大学審議会答申は、1990年代大学改革の総決算であると同時に、今後の大学に期待される行動の処方箋でもある。

### 2. 大学運営と職員の役割

ところで、その自己責任による大学運営はどのようになされるべきであろうか。自己責任をとるにふさわしい体制のないところで、いくら大学の自主性や学長・学部長のリーダーシップを叫んでみても始まらない。数々の改革答申を出してきた大学審議会も、この点に関しては認識が甘

いようである。我が国の大学とくに国立大学や歴史のある私立大学においては、いわゆる「教授会の自治」の論理が支配的であって、必然的に大学内部の管理運営ヒエラルキーは、教員（というよりはむしろ「教官」という用語がニュアンスをよく伝えている）部分と、職員部分とに二分され、前者が後者に対して優位に働くという状況でありつづけてきた。そこにおいては、職員の役割はまことに控え目で、職員は決められたルールに則り、そのルールからはみ出ようとする教員に対してプレーキ役を引き受けることはあっても、職員の方から大学運営に対して積極的に働きかけるという仕組みはない。とはいえ、教員の多くも大学運営を雑用と認識し、進んで大学運営の専門的知識を身につけようとするわけではない。つまり、学内には教員、職員を通じて、大学運営のエキスパートが不在であったと言えよう。

しかし、このようなシステムは、世の中の動きが緩慢で、しかも大学が文部省に庇護されているという中でこそうまく働いた。時代は変わり、大学に自己責任と自主性が求められるようになってきた以上、その内実を支える人材なくしては、この自主性は画餅に終わるだろう。とくに、国立大学においては、法人化が実現すれば、これまでとは根本的に異なる発想で大学運営に当たらなければならない。かつては、専門的知識を駆使して自律的に大学運営に当たるよりも、政策担当者が示す情報やシグナルにいかにかアクセスし同調するかの方が重要であった。つまり、予算を含めて政府からの資源を他にさきがけて獲得する能力が重用され、いわゆる事情通と言われる一群の人々が評価されるきらいがあった。しかし、これからはそれも大事だが、それよりも、幅広い見識や専門的知識を基礎に、社会のニーズや高等教育の状況を読み解き、当該大学の運営を通じて、いかに社会貢献ができるかを考える能力がより重要になる。

大学の骨組みを構成する人事や会計についても、予算や定員を確保しそれを間違いなく使うというだけでは不十分で、アカウントビリティを果たすことを念頭に、収支のバランスやコスト意識、大学の将来構想を描き、適時適切な判断を行えるだけの能力が必要になってくる。とくに、これからは政府からの資源に多くを期待することは難しくなり、大学の顧客として、産業界や学生・卒業生からの収入の割合も増えるであろう。しかも大学には、これまでのような人事、会計、施設などの伝統的な業務に加えて、留学生・社会人学生サービス、寄附金獲得、広報・企画、知的財産権の管理、産学連携、学生募集、国際関係、卒業生ネットワークなど、従来のままの教員・職員の体制では対応が困難な分野が多数出現している。

このことが、大学に新しいタイプの経営・運営人材が、とりわけ職員層にそれが必要な所以である。最近、いくつかの大学において大学院修士課程レベルでの人材養成プログラムを設立し、また設立しようとしているのも、このような背景と無関係ではない。また、筑波大学大学研究センターが、この紀要で特集するように、昨年2回にわたって延べ10日間の、短期集中公開研究会を開催したのも、同様の理由である。

### 3. 大学事務局の組織編制と職員数の現状

#### (1) 組織編成

学校教育法第58条は、「大学には学長、教授、助教授、助手及び事務職員を置かなければな

らない。」として、副学長、講師、技術職員とは異なり、事務職員を必置の職として規定している。また、大学設置基準（文部省令）は、学校教育法の規定を受けて、「大学は、その事務を処理するため、専任の職員を置く適当な事務組織を設けるものとする」（41条）、「大学は、学生の厚生補導を行うため、専任の職員を置く適当な組織を設けるものとする。」（42条）とし、大学に事務局や学生部を置くことを定めている。

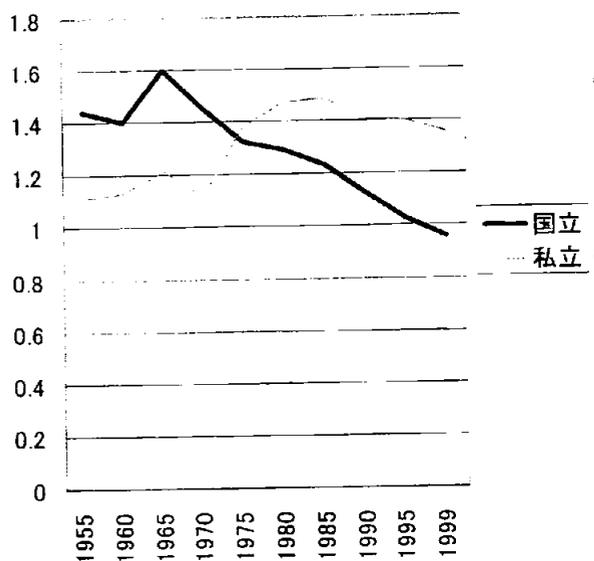
さらに、国立大学の事務組織については、国立学校設置法施行規則に詳細な規定がある。すなわち、庶務、会計及び施設等に関する事務を処理させるため事務局を、学生の厚生補導に関する事務を処理させるため厚生補導に関する部（学生部）を設置することとされており（28条）、その特例として筑波大学をはじめ同施行規則に列挙された国立大学の事務局においては、庶務、会計、施設、学生の厚生補導等に関する事務を併せて処理させるものとする（29条の2）。また、国立大学の学部や附置研究所等に、その事務を処理させるため、規模に応じて、それぞれ事務部又は事務室を置くことができ、ただし、必要と認められる場合には数個の学部等の事務を併せて処理する事務部を置くことができるとされている（29条）。

これらの規定を踏まえて置かれている事務組織について、実際上の役割はどのようなものであろうか。大学審議会は、「大学の事務組織については、大学における主体的・機動的な改革の推進や教育研究の一層の充実に貢献できるよう、教学組織との連携協力の関係の確立を図るとともに、業務の専門性や効率性を向上させる必要がある」（大学審議会、1998）として、事務組織の果たす役割を積極的に評価しているようである。各大学においては、表現はまちまちながら、「教育研究を担当する教官と日常的に接触し、その実状に即し事務処理を行うのが各学部等に置かれる事務部であり、事務局は庶務、会計及び施設等に関する事務に関し、学生部は学生の厚生補導に関し、各事務部の事務を総括・調整しつつ、全学的立場から事務処理を行う」（九州大学1993など）として、いわゆる本部（事務局、学生部）は総括・調整、部局（各学部等）は教員に対する事務サービス、と考えられているようである。

## （2）事務職員の数

表1は事務職員を含む大学教職員の現在の数、図1は職員数と教員数の比率の過去からの推移を表している。私立大学においては、職員数は教員数を上回っている（ただし病院職員を含む）のに対して、国立大学においては、近年職員数の教員数に対する相対的減少が目立つ。これは、1968（昭和43）年度から9次にわたり行われてきた定員削減の影響である。その間、教官等の削減は抑制されてきたが、その他の職員の削減は着実に進行している。それでも当初は、職員の削減数についても、国立大学の組織拡充による増員数を下回っていたが、近年は削減数が増員数を上回る純減となっている。例えば、1992年度から96年度までの第8次計画では、政府全体の削減率が5年間で4.5パーセントであるのに対して、国立学校の職員のそれは8.2パーセントであった（東京大学、1997）。その結果、この間に教官定員は2,968人増加したのに対し、職員定員は逆に2,269人減少している。2001年度から始まる第10次計画では、いよいよ聖域とされた教官数の削減にも手を着けることが、既定事実となっている。職員についてはもちろん更に厳

図 1 職員／教員比率の推移



(出典)文部省学校基本調査  
(病院担当の教職員を含む)

表1. 大学の教職員数の現状(1999)

	国立大学	公立大学	私立大学
教 員	60,205	10,026	77,348
事 務 系	24,966	3,447	41,080
技術技能系	9,316	545	3,089
医 療 系	21,657	7,036	50,268
そ の 他	1,701	896	10,485

出典：文部省学校基本調査

しい削減計画を立てなければならない。表1および図1では、大学の新增設を含めた国立学校全体の数値が表されているが、既存の個別の国立大学においては、影響は深刻である<sup>1</sup>。

#### 4. 大学の管理運営・経営人材養成の必要性

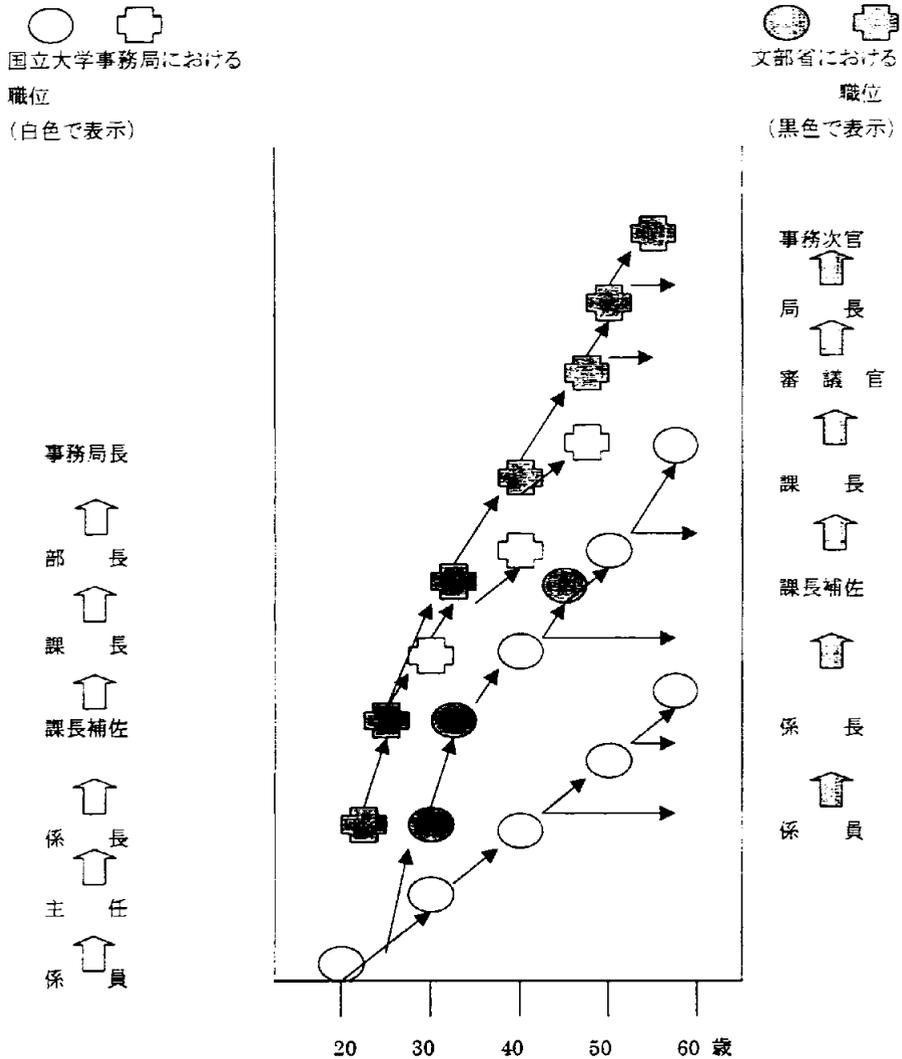
前節のように職員数が減少する中で、職員の役割期待が大きくなってきている中で、大学運営を実際に支える事務職員の質という問題がこれほど問われるようになった時代はないのではないか。彼らは、この大学を効率的に運営するために必要な訓練を受けているだろうか。彼らに必要な知識・技術とは一体何なのか。教授会的風土の中で、彼らはどのように処すべきだろうか。このような疑問を考えるにあたり、とくに国立大学の職員に問題が大きいことが分かる。それは後述の人事キャリアパスとも関係するが、彼らは、ある大学に合わせた専門的な管理運営者としてではなく、いわば官僚的組織の中で適合するように訓練されているのである。彼らは決して大学の管理運営のプロフェッショナルではない。これから大学が直面するであろう競争的・企業家マインド的環境の中で、いわゆるスタッフ・ディベロップメントのような方向がぜひとも必要なゆえんである。おそらく政策的にもこれからの優先課題の一つになっていくものと思われる。

そのようなとき、一つの参考になるのが、国立大学の事務職員のキャリアパスである（山本1998参照）。図2は、国立大学職員の典型的な昇進パターンを単純化して表したものである。この図のように、国立大学の職員の中では、三つの昇進パターンがあることが分かる。このうち、検討を要するのは、図2の中ほどの昇進ルートをとる職員についてである。1999年現在で、99の国立大学に24,966人の事務職員が働いているが、その中で、およそ2,000人は事務局長、部長、課長など、大学の事務局をリードする管理職である。彼らは通常、国家公務員試験のⅡ種あるいはⅢ種の試験の合格後、地方の国立大学の事務職員に係員としての職を得るが、20歳台半ばに文部本省に転任して、係員→係長として十数年を過ごした後、全国の国立大学のいずれかの課長としての職に転ずる。その内のある者は、数年後、再び文部省に戻り、課長補佐として数年を過ごし、その後大学事務局の部長として転出する。いずれのケースも、二、三年ごとに大学を移りながら、課長から部長、部長から事務局長へと次第に上級の職位に移っていく。きわめて少数ではあるが、文部省採用のキャリア官僚が、事務局に出ることがある。もっとも、近ごろは大学事務局長の何割かは、このキャリア官僚の公務員生活の最終ポストとして占めるようになってきた。

以上に述べた以外の、大多数の大学事務職員は、同じ大学に若いときから定年を迎えるまで勤めつづける。彼らの昇進スピードは極めて緩慢であるが、逆に言うと、転勤の必要のない安定的な職場であろう。

このようなキャリアパスの三層構造は、戦後ずっと続いてきた。このシステムは、文部省にとっては有能なアドミニストレータを各大学から見出す上で大きな役割を果たした。また、文部省における十年ほどの勤務経験により、文部省の官僚制への親和性を高め、また、国の政策の裏の意図まで深く理解するだけの能力を彼らに身に付けさせる点でもうまく働いてきた。文部省の方針

図2 国立大学事務職員のキャリアパスとその三層構造



 : 文部本省採用のいわゆる「キャリア官僚」(矢印はその昇進ルート)  
 : 国立大学採用の職員 (矢印はその昇進ルート。20台半ばで枝分かれ。)

(出典) 筆者

を探り、それを大学の教官組織に伝えるとともに、少しでも多くの予算を獲得することが、彼らにとって重要な任務であるからである。彼らは、大学から他の大学へと次々と変わるので、一つの大学に対する同情心・忠誠心という点では問題がある。また、頻繁に異動を重ねる中で、その精力の多くは学内および対政府との利害調整に費やされ、長期的視野にたった大学経営やそのための手法・知識を学ぶ機会はいらない。

大学を異動しない下級の事務職員についても、問題がある。それは、彼らが広い視野にたった研修を受けるチャンスに乏しいというだけではなく、そのような研修へのインセンティブにも乏しいからである。本年筑波大学で実施した研修プログラムも、多くは私立大学職員の参加であって、国立大学からはごくわずかの極めて熱心な一部の職員が参加したに過ぎない。

## 5. 筑波大学の研修プログラムの経験から

2000年6月に、筑波大学大学研究センターでは、大学の管理運営の職にある人々を対象として、研修プログラム（短期集中公開研究会）を開始した。本紀要には、各講師の講演内容その他この研修プログラムの内容が分かるように記録されている。その具体的中身は、それぞれの原稿をお読みいただきたい。ここでは、このプログラムの実施者として、若干感じたことを記述してみたい。

この短期集中公開研究会を実施してみて、我々が大いに勇気つけられたのは、当初見込みの30人の枠の3倍もの応募者があったことである。このことから、学長はじめ大学の管理運営の任にある人々が、このような職員研修の必要性を認めている、そしてそのニーズは非常に大きいということが分かる。私やその開会の日に挨拶をして、高等教育をめぐる環境の変化の中で、このような研修の必要性は年毎に大きくなってきていること、そして我々の目的はとくに職員層の能力アップにあることを強調した。

この短期集中公開研究会が仕事を持つ人々を対象にするということで、我々は特別の配慮をすることにした。まず第一にこの研究会は夜間に実施することである。毎週木曜日の午後6時30分開始というのが具体的な日程であった。第二に、単なる一方的な研修に終わらせないために、できるだけ参加者と講師との対話が行われるように配慮した。このため、1回2時間のプログラムの中で、講師の話ははじめの1時間に止め、のこりの1時間は参加者から講師、あるいは参加者間のコミュニケーションに当てることにした。もくろみ通り、熱心な質問や意見開陳があり、特定の人に発言が偏りがちというもんだいはあったものの、活発な雰囲気の中でプログラムは進行した。また、参加意識を高めるため、できるだけ多くの人からレポートを出してもらい、これを講師に渡して、さらに講師からのコメントを求めることにした。もし、これらのことに配慮しないと、単に話しを聞くだけ、資料を持ちかえるだけのありきたりの講演会・研修会になってしまうのではないかと恐れたわけである。第三に、できるだけ短期間に達成感を持たせるのが有益と考えて、2ヶ月程度で終わることを考えた。また、所定の要件を満たした受講生には修了証書を授与した。

我々は、第一回の研究会で82名の受講生を受け入れた。その内訳は、私立大学の職員が54名、国立大学職員が6名、公立大学職員が1名、大学教員が7名、その他（関連業界、学協会など）が14名であった。18歳人口の減少という現実の経営課題を抱えて、私立大学の職員に問題意識がより高かったものと思われる。

研究会を通じて、多くの参加者が指摘していたのは、教員と職員の考え方の違いである。教授たちはそれが教育研究上の必要性あるいは熱意から出たものとはいえ、政府や大学の設定したルールを外れるか、あるいはそのぎりぎりのところで行動しようとする。職員は、立場上、そのルールを守る側に立たざるを得ない。教授会運営の不合理性を指摘する声も大きい。とは言え、職員の側にそれを積極的に改革しようというインセンティブも弱い。それは上述したように、国立大学では、管理職は大学間を頻繁に異動し、また一般職員は改革をリードする立場にはないからである。私立大学においても、教授会中心の大学運営は伝統校を中心に、思いのほか浸透している。

参加者は、また、大学運営のための知識・技術の修得に意欲を示した。考えてみると、我々はあまりにもゼネラリストを大切に考えすぎできたようだ。素人の教員集団がパートタイム的に大学運営の中核を担い、本来は玄人であるべき職員集団は、その機会と立場を与えられないまま日常の事務処理に追われているという状況では、おそらく21世紀型の大学としては成り立たないのではないか。

## 6. 管理運営組織に見る日米の違い

我々大学関係者にとって、米国の大学の「プロボスト (Provost)」という職は馴染みの薄いものである。しかし実はこれが大学運営の要として位置付けられている場合が多い。つまり学長に次ぐナンバー・ツーの実力者なのである。大学のアカデミックな側面のすべてを、外交に忙しい学長に代わって取り仕切っている。日本の英和辞書では、しばしばこれを「教務部長」と訳しているが、これでは事務局の一部長のような印象を与えて誤解を招く。なかなか適訳はないが、強いて言えば「教学担当副学長」または「総括副学長」とでもすればよいだろう。学長のもとに置かれる何人かの副学長の中で、大学の中心的な機能である教学部門を担当し、他の副学長をも束ねる役割をもっているからだ。仮に、我が国の国立大学において、学部長や副学長経験者から事務局長（その際には「事務総長」と呼ぶのが適当）が任命されるとするならば、そのような職であると言えるかも知れない。

プロボストの下には、これを補佐する副プロボスト (Associate Provost) やプロボスト補佐 (Assistant Provost) が置かれ、それぞれが事務職員や専門職員を抱えるオフィスを持っている。また、日本でいう部局に相当する学部長 (Dean) も、学部と本部との力関係が大学によって異なるものの、基本的にはこのプロボストの指揮命令系統に属している。このように、学長のリーダーシップを考えると、これを支えるプロボスト職には、まことに興味深いものがある。ちなみに今回、ブッシュ米新大統領により国家安全保障担当補佐官に任命されたスタンフォード大学のコンドリーザ・ライス教授は、1993年から6年間、この大学のプロボストを務めていた。

プロボストと並んで重要なのは、財務や管理担当の副学長である。プロボストがアカデミックな経歴を持つ者の中から選ばれるのに対して、これには非アカデミックな背景を有する学外者が選ばれるのが普通である。また、これらの中間に、大きな大学であると、例えば募金、大学院・研究、企画・経営、学生、施設、情報処理などさまざまな分野に担当副学長がおり、またこれらの副学長を置かない場合は、それぞれの担当部長（Dean）によってこれらの仕事を分掌するようになっているようだ。

このように、米国の大学では理事会から任命された学長の下に、プロボストや副学長を置いて、大学に関わるさまざまな仕事を分担させつつ「学長—プロボスト」のラインに権限と情報が集まるように設計されている。教授会や評議会もあるが、その権限は主として学務に関することであって、大学全体の経営に関わることは、学長以下のピラミッド状の組織がその責任と権限を有している。我が国の国立大学の意思決定が、形の上では学長、学部長等の管理職員を置きつつも、実質的には教授会や評議会などの審議を重視する合議制であるのに対して、米国の大学では管理職員がそれぞれの責任と権限の中で決定を下す独任制であることが対照的である。

## 7. おわりに 一事務の一元化よりも大学運営の一元化を一

さて、米国の大学と我が国の国立大学を比べた場合、顕著に異なると思われるのが、事務局の態様である。米国の場合は、学長や副学長、あるいは部長などがそれぞれ彼らのために働く事務職員や専門職員を抱えている。つまり、ピラミッド状に展開する大学運営の意思決定者のそれぞれに事務部門が付いているような格好になっている。最低限でも、意思決定者（Officer）と秘書（Secretary）の組み合わせで、効率的な仕事を行い、生産性を上げるような工夫がなされている。

我が国の状況はどうか。大学に限らずホワイトカラー職の生産性には問題ありと指摘されているようだが、実際のところ、国立大学の学長や副学長に、単純な秘書業務を超える専用の事務部門があるという例は、管見の限り見当たらないようだ。つまり、教官組織と事務官組織とは、別々の体系を同じ学内に構築しているのだ。例えば、副学長に直属の有能な職員集団がないとすればどうするか。補佐役の教官（但しパートタイム）に相談はできようが、それ以上のことは、副学長が自ら企画し資料を作成するか、あるいは用務に関連する事務局の担当部課を呼んで、情報収集や資料作成などを依頼せざるを得ないだろう。しかし事務局には事務局の事情があり、また教官組織からの要求に的確に応えるような体制にあるかどうかとも疑問である。かくして、副学長の持てる能力は、事務的雑務に忙殺され、遺憾ながら十二分には発揮できまい。

定員削減の昨今、このような人の使い方は、却って効率性を阻害するのではないだろうか。今後、独立行政法人化に向けて、従来の教授会的意思決定よりも進んだ形の管理運営組織を考えるならば、大学内の業務分担に合わせて、副学長や学部長、室長、部長などそれぞれの責任者にしかるべき事務組織を付ける方が、少ない人数で効率的に仕事を処理するために有効だろう。事務の一元化も結構だが、それ以前に、大学として管理運営組織の一元化を図る必要があると、私は考える<sup>11</sup>。但しそのためには、責任者には教官・事務官を問わず適任者を選ぶ必要があり、また

彼らに付く職員も今よりはるかに訓練され能力を有していることが前提である。しかる後に、現在の事務局長職は、財務や管理担当の副学長に昇格させることはもちろんであろう。ちなみに、大学審議会でもこのあたりの問題点を認識していると見え、「学長、学部長等の行う大学運営業務についての事務組織による支援体制が十分でないとの指摘もある」ので、運営会議に事務局長等を参加させること、企画や補佐機能を担う職員の適切な配置を行うことなどを提言している（大学審議会，1998）。

（参考文献）

総務庁行政監理局 1995，「高等教育に関する行政監察結果報告書」

大学審議会 1998，「21世紀の大学像と今後の改革方策について」答申

東京大学 1997，「東京大学 現状と課題2」東京大学出版会

山本眞一 1998，「大学の管理運営と事務職員」『高等教育研究』第1集，163-176頁

- i 例えば、東京大学においては、教官定員はほぼ毎年増員される一方、職員定員は減少を続けており、定員削減が始まる前の年度である1967年度と第8次定員削減最終年度である1996年度との比較では、教官が3,745人から4,147人へと10パーセント余り増加しているのに対して、職員（事務系、技術系、医療系職員）は5,710人から3,844人へと33パーセントも減少している。このことは事務体制にとって、事務量の増大と相まって教育研究の支援や学生サービスの改善にとって深刻な問題と見られている（東京大学，1997）。
- ii 近年、臨時行政調査会答申等にもとづき、国立大学の事務の整理・合理化を図る観点から、本部、学部等の事務機構の一元化を一層推進することとしているが、この点からも教官と事務官組織との乖離が懸念される（総務庁1995）。