

はじめに

国立大学は2004年に国立大学法人となり、12年が経過した。6年を1期間とする中期目標・計画期間も第3期となり、大学改革は組織内部に大きな影響をもたらしている。

大きな変革がもたらされたのが、大学での活動の基盤的原資である運営費交付金と呼ばれる国からの予算の配分についてである。もともと国立学校特別会計で管理されていた大学の基盤的運営経費は、法人化とタイミングを一つにして運営費交付金に変更された。その後、運営費交付金の基幹部分については第1期で1%、第2期で1.3%ずつ、第3期では0.8~1.6%ずつ、それぞれ配分額が減額されている。その他にも、人件費や附属病院に対する追加の削減など、配分面では減少の一途を辿っている。

基幹運営費交付金が減少していく中、競争的配分を強化するという形で、各府省から配分される競争的研究資金が拡充されており、その中でも、産学連携に関する省庁あるいは企業からの研究資金が、大学へ多く配分されるようになっている。

これら大学改革を起こす様々な政策や社会に連動して、国立大学法人での教育・研究活動が影響を受けていることについては、既に多くの報道・研究がなされているが、国立大学法人職員に関するものは多くない。

その背景としては、国立大学法人という組織全体を考えた場合、大学の中心となる教育・研究活動は、大学の自治という言葉にも表される通り、各省庁など他機関から独立した存在で、自由な立場で活動が行われている。それゆえ、組織としての大学に焦点を当ててしまうと、公務員に似た性格を持つ国立大学法人の職員組織の特徴が薄れてしまうことが考えられる。

この点を解消するにあたり、公務員組織に関する行政学での先行研究が国立大学法人職員にも適用できるのではないかと考えた。本リサーチペーパーでは、まず、2017年度から職員をはじめとした構成員に対する研修が義務化されることとなった経緯を追うこととし、次に、国立大学法人化を含めた大学改革に関する政策及び産学連携をはじめとした民間資金の流入の増加が、教員組織を中心とした大学全体にどのような影響を及ぼしたかを考察する。その後、職員の立場及び現在における職員に対する研修の状況を確認し、最後に変化する国立大学法人の中で、職員はどのように養成されるべきかを考察することとする。

## 1. スタッフ・ディベロップメントの起こりとその義務化が意図するもの

国公立を問わず大学の機能が多様化していく中で、まず大学教育改革がファカルティ・ディベロップメント(FD)という形で先行し、様々な取り組みが行われたが、それを後追いの形で、組織自体の改革を行うために、対象を主に大学職員として、スタッフ・ディベロップメント(SD)が生み出された。スタッフ・ディベロップメントについても色々な取り組みの中で認知度の向上及び認識の定着が図られてきたところである。

そもそも事務職員の取扱いについて、1951年9月の大学基

準協会資料「大学に於ける一般教育」によると、大学における教育のための直接的な管理組織が根幹であるのに対して、事務局組織は派生的な組織であると定義され、これが大学における事務職員を位置付ける上での基本となっていた。

その後、1969年4月の中教審資料「当面する大学教育の課題に対応するための方策について」になると、「大学の事務組織の近代化、合理化と事務系その他の職員の資質の向上とが重要である。今後は、大学行政に識見を有する行政職員及び専門職員の計画的な養成をはかるとともに、その地位と待遇の改善についても検討すべきである」と少しニュアンスが変わってきていることが分かる。

さらに、2013年12月の中教審大学分科会組織運営部会審議まとめ「大学のガバナンス改革の推進について」では、「事務職員が教員と対等な立場での『教職協働』によって大学運営に参画することが重要であり、企画力・コミュニケーション力・語学力の向上、人事評価に応じた処遇、キャリアパスの構築等についてより組織的・計画的に実行していくことが求められる」と大学運営に関して職員の参画が求められるようになった。

そして、2017年4月1日から大学設置基準の一部改正が行われ、「職員に必要な知識及び技能を習得させ、並びにその能力及び資質を向上させるための研修の機会を設けることその他必要な取り組みを行うものとする」と、スタッフ・ディベロップメントが義務化されることとなった。この設置基準中の職員とは「事務職員のほか、教授等の教員や学長等の大学執行部、技術職員等も含まれること」<sup>1)</sup>としている。

運営の効率化を目標として、職員をはじめとした全構成員に対する研修が求められる背景としては、大学に対して様々な機関から資金が流入し、経営の自由度が増す中で、経営管理職の養成が喫緊の課題であるという認識が挙げられる。

しかし、このことはただ単に職員を経営管理職にするために養成すればよいということにはとどまらない。というのも、これまで、政策形成における教員のバックアップは異動官職として文部科学省から派遣されてくる人材に頼ってきたため、プロパー職員のキャリアアップの仕組み自体が大学本部の管理職級まで引き上げることを想定しておらず、昇任システムを含めた人事制度全体に対する改革が必要とされている。

この方向自体は、基本的には文部科学省が進める学長の権限強化あるいはトップダウンによる大学改革と一致する枠組みである。学長の権限を制度面で強化したとはいえ、学長が一人で全てを決めることができるわけもなく、学長あるいは理事を補佐する立場あるいは参謀としての経営管理職が担うべき役割は大きいと考えられるからだ。

文部科学省は、スタッフ・ディベロップメントの義務化など制度面を整えるにとどまらず、改革を推進するための補助金制度についても、各学部・研究科が協力し、会計制度や人事制度など事務的な所掌も複数の系統を巻き込んで、教員組織も事務組織も大学全体として申請・獲得することを求め、制度・予算の両面で政策を推し進めている。

とはいえ、大学で起こる変化の中には、文部科学省を筆頭にトップダウン型の上からの改革による変化と、大学内部、特に個々の教員からの要求に基づくボトムアップ型での改革

<sup>1)</sup>文部科学省(2016)「大学設置基準等の一部を改正する省令の交付について」文部科学省高等教育局長通知(2016年3月31日)

なき変化の2種類が考えられる。文部科学省から拘束的あるいは誘導的に提示される改革案に対して、大学側からは教員を中心に、様々な批判や反論が行われている。ただし、「上から下向きのベクトルが悪で、下から上向きのベクトルが常に善であるわけではなく、改革をめぐる大学組織内の対立・葛藤は、善と悪との闘いではなく、レベル（層）によって全く異なる原理や価値を信奉するもの間での『対話』だ」<sup>2</sup>と考える必要があるようである。特に近年では、文部科学省からの影響に限らず、様々な組織から影響を受けている。つまり、文部科学省からの誘導にどこまで応答するかは未知数であることにも注目する必要がある。

## 2. 大学改革に関する政策とその影響

ここまでは、スタッフ・ディベロップメント義務化と政策の方向性を確認したが、大学の現場と大学から見た利害関係者たちは、どのような反応を示すのだろうか。この章では大学改革に関する様々な政策の中から国際化と産学連携及びこれらの誘導策としての予算制度の変化について考察してみたい。国際化は旧文部省の、産学連携は旧科学技術庁における大学に対する看板政策ともいえるだろう。

まず、国際化のための方策については、教育プログラムの改革と留学生の増加が大きな柱となっており、具体的な内容としては

### (教育プログラム改革)

- ・海外のトップクラスの大学と日本の大学との学科・学部・大学院の共同設置や、共同単位であるジョイント・ディグリーの提供
- ・優秀な外国人教員の増員や教員の流動性の向上
- ・日本人教員の語学力、特に英語による教育力・英語による授業比率向上
- ・外国の大学や現地企業等との連携による海外キャンパス設置の促進

### (留学生増加)

- ・日本人留学生を12万人に倍増、外国人留学生を30万人に増加
  - ・大学入試や卒業認定におけるTOEFL等の外部検定試験の活用
  - ・英語による教育プログラム実施
  - ・優秀な外国人留学生の戦略的な受入れ拡大のための海外拠点を整備
  - ・英語による授業、生活支援や外国人留学生の日本企業への就職支援の充実・強化
- 等が挙げられている<sup>3</sup>。

これらの政策を具体的に進めるにあたって、文部科学省はスーパーグローバル大学創成支援事業を2014年度から実施し、海外の卓越した大学との連携や大学改革によって徹底した国際化を進める大学を37校採択している<sup>4</sup>。

文部科学省が国際化にこだわる理由の一つとして、あらゆる研究領域への普遍性があるのではないかと考える。全国の大学を統括する文部科学省にとっては、各大学からの信頼は

重要関心事であるはずである。政策を作る際に、特定領域を対象にした政策に特化してしまうと、特定から外された研究領域からの信頼を失ってしまう。その点、国際化であれば、どの研究領域に対しても対象とすることができるため、政策としては都合がいいと考えられる。

ただし、スーパーグローバル大学創成支援事業の開始に当たっては、上位層の大学への重点支援ではないかという批判も上がった。前段の発想から言えば、今度は研究領域間ではなく、大学間の対策が必要となる。そこで、大学に機能強化を求め、第3期中期目標期間に入るにあたり、国立大学法人に対して3つの枠組み<sup>5</sup>から、中期目標期間に特に取り組む機能を選択させた。国立大学法人を3グループに分けることにより、大学間の不公平感を減らすような政策を立案しやすい状況にしたと考えられる。

次に産学連携政策について考えてみたい。産学連携政策の盛り上がりの背景としては、各省庁の存在は欠かすことができない。財務省や内閣府以外の省庁にとって、所管する事業領域の発展は大きな目標である。しかし、その事業領域の発展に寄与してきた企業側から、日本の不況やグローバル化の中で、競争が激しくなったため、研究開発に投資する余力がなくなり、特に基盤研究において、大学への協力求める声が上がりはじめた。省庁側として、その声に応えるための政策として、産学連携型の補助金・受託研究が生み出されたと推測される。

結果として、文部科学省からのみならず、各省庁から科学技術予算が要求されることになり、最終的には、内閣府に2001年に設置された総合科学技術会議（現名称：総合科学技術・イノベーション推進会議）にて全府省における全体的な計画が練られることとなった。

産業界の立場から考えると、日本の企業が不況に陥る一方、アメリカでは「1980年に制定された米国バイドール法を規範化し、産官学が一体となって『三重らせん』を実現しようという動向」<sup>6</sup>が大きな流れとなり、オープンイノベーションと呼ばれる他機関を含めた形での技術開発が進んでおり、シリコンバレーを中心に多数のスタートアップ企業が大きく成長を遂げている状況にあった。

日本の企業は長らく技術開発について中央研究所を中心に、自前で一から行ってきたが、海外企業との激しい競争の中、萌芽研究の一部をアウトソーシングしたいという意識が強くなってきたのだろう。この意識の転換は法整備にも表れており、1999年には産業活力再生特別措置法にて、国費を原資とした研究開発の成果であっても発明者が権利を取得できるという日本版バイドール法が制定された。翌年の2000年には、産業技術力強化法の中で、TLO法認定事業者（大学の研究成果の企業への技術移転を行う機関）が国立大学の施設を無償使用できることが認められるようになるなど、科学技術政策

<sup>2</sup> 広田照幸(2013)『組織としての大学—役割や機能をどう見るか—』岩波書店、pp. 14-15。

<sup>3</sup> 教育再生実行会議(2013)「これからの大学教育等の在り方について(第三次提言)」(2013年5月28日)

<sup>4</sup> 文部科学省(2015)『文部科学白書2015』、p. 219。

<sup>5</sup> 枠組みは「人材育成や地域課題を解決する取組などを通じて地域に貢献する取組とともに、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を中核とする国立大学」「専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で地域というより世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を中核とする国立大学」「卓越した成果を創出している海外大学と伍して、全学的に世界で卓越した教育研究、社会実装を推進する取組を中核とする国立大学」の3つに分かれている。

<sup>6</sup> 広田、前掲書、p. 56。

の面において、大学を巻き込んだ研究開発が大きな注目を集め、産業界の発言力が高まってきたと言えるのではないだろうか。

続いて予算政策に関する文部科学省の動きについて考察を行いたい。文部科学省と国立大学法人とをつなぐものは、国立大学の基盤的運営経費となる運営費交付金であり、この運営費交付金が、各国立大学における文部科学省の影響力を維持する源泉になると考えられる。しかし法人化を巡る交渉の中で、運営費交付金は一般的経費に組み替えられ、基幹部分について毎年度約1%の効率化係数というマイナス係数を義務付けられることとなった<sup>7</sup>。

一般的経費への転換は、国の政策判断によって大学の運営経費に関する予算措置を決められることになり、運営費交付金自体が予算要求のシーリングの対象となることを意味した<sup>8</sup>。つまり、大学の運営に資するような基盤的な経費も概算要求の俎上に載せられ、省内のみならず、他省庁から出てくる要求事項との中から、予算獲得を求められることとなったのである。

文部科学省は財源組み替えと総額削減を甘受したことになるが、このような状態に直面したのは文部科学省だけではない。総務省もまた同様に地方交付税という恒久的財源にメスを入れられ、最終的には削減甘受の選択をすることになった。これは「政治の意思が地方への財源補填措置ではなく総額縮減にあると事前に分かっている以上、自らはこれまで同様に補填措置を要求して、その要求の却下を含む判断を政治に委ねることを選択」<sup>9</sup>しつつ、地方に対しては「中央省庁からの財源的な自律性を強化すべく奔走する。総務省は、地方交付税の算定方式の簡素化や総額縮減で地方利益の代弁者という姿勢に疑問符をつけられかねない状況を回避した」<sup>10</sup>のである。総務省を文部科学省、地方自治体を国立大学法人に読み替えても同じことで、文部科学省は、国家予算としては非現実的な要求はできない中、どのように事業省庁として影響力を確保できるのか、難しい立場に立たされていることは間違いない。

文部科学省としては大学改革を促すため、運営費交付金を活用し、改革に取り組む大学に重点支援をするという方針を打ち出している。そして、その方策として、学長裁量経費によるマネジメント改革を始めとして学長のリーダーシップ強化を求めている。結果として、文部科学省が配分する予算についても、基盤的経費に対し、政策誘導型の経費の比率が高まっていることが伺える。これは、総額削減に対する部分的な財源補填措置を目指して、財務省との折衝の中でより予算要求しやすい方策として、学長のリーダーシップ強化に基づく大学改革を求めているように感じられる。

これら、様々な政策の動きの中で大学はどのような反応を示すだろうか。大学と言っても立場は2つ考えられる。学長という大学全体のリーダーの立場と、教授という大学の構成員の立場である。

まず、学長の立場から考えると、運営費交付金の減額に着目する必要がある。基幹部分の運営費交付金の大学内での配

分は、文部科学省から学長に一任されていることから、学内の会議体で決定するとはいへども、学長の財政面における権力の源泉であると言える。その運営費交付金が法人化時点から減少し続けているということは、大学本部が保有する権力の低下につながりかねない。従って、本部機能を維持するためには、法人全体に対する補助金を獲得し、大学本部が差配できる予算を確保しなければならない。そして、その補助金とは、文部科学省が提示するような国際化あるいは機能強化を通じた大学の改革の促進という政策目的に沿ったものということになるだろう。ただし、予算誘導型の大学政策にもリスクがあり、各大学が文科省の方針に沿い、そこから最大限の予算を引き出そうと行動するため、対応を巧みにする才覚があればあるほど、文科省予算から離れ難くなってしまふ<sup>11</sup>という点には注意が必要である。

逆に、大学の構成員としての教授はどうだろうか。教授は研究者としての側面と、学生に対する教育者としての面を併せ持つが、統治機構を考えた場合は会議への参加者としての側面も重要なポイントとなる。学部や研究科の運営に関する事項は教授陣による合議型の教授会等で決定されることになるため、意見表出については、教授が研究室の中の他の教員あるいは学生の代理人として、大きな権限を持っていると考えられる。

教授にとっても、運営費交付金減少の影響は、活動の規模が縮小することにつながってしまう恐れがある。そのため、それを補うために他の方法で活動原資を獲得しようとするインセンティブを誘発する。その方法としては、概算要求や機関経理補助金といった大学本部を通じて獲得するものもあれば、受託研究や科学研究費補助金をはじめとした各省庁から公募・配分される競争的研究資金と呼ばれるもの、また共同研究や寄付金などの企業等から獲得する方法もある。運営費交付金を除けば、公的・民間の区別はあるにしても、上記すべての資金が競争的環境の中で獲得する必要がある<sup>12</sup>ため、これらの中で、各教員がどれを選択するかは、申請書作成等の獲得のために必要なコストと、得られる成果及びその採択率などを比較考量して決定すると考えられる。

各省庁から拠出される競争的資金事業では、先に研究領域やテーマが設定された状態で公募されるため、研究者が大学の垣根を越えてグループを結成し、補助金獲得及びその後の運営を行うことが多くなる。そのため、どの大学に所属しているか以上に、どの研究グループに属しているかということが、資金獲得のために重要となる場合がある。

また競争的資金事業の場合、事業遂行に直接に必要なとされる経費の30%が付加的に間接経費として措置されている。この間接経費は再配分機能を持った財源ではあるものの、誰がいくら拠出しているかが明確なため、大学本部が制度上の配分権を持っていたとしても、運営費交付金等と比べると自由度が落ちることになり、大学本部への権限集約という政策とは逆の、現場への権限分散圧力が働いている可能性があることにも着目する必要がある。

大学が、文部科学省のみとの関係で運営がされていた時代

<sup>7</sup> 大崎仁 (2011) 『国立大学法人の形成』東信堂、p. 143。

<sup>8</sup> 同上書、p.143。

<sup>9</sup> 北村亘 (2009) 『地方財政の行政学的分析』有斐閣、p. 178。

<sup>10</sup> 同上書、p. 178。

<sup>11</sup> 吉見俊哉 (2016) 『「文系学部廃止」の衝撃』集英社新書、p.135

<sup>12</sup> 島一則 (2011) 『リーディングス日本の高等教育 8 大学とマネー』玉川大学出版部、p.68

とは異なり、大学には様々な方向からの影響が押し寄せている。トップダウンによる改革という文部科学省からの影響があれば、国際化や産学連携の進展という活動領域が広がるような影響もあり、個々の教員や学生の活動に基づく競争的資金の獲得という現場レベルへの影響と、上下左右に引っ張られている状態と言っても過言ではない。当然ながら、これらの影響が教員や学生のみにとどまるわけは無く、職員に対してもこれらの変化への対応が必要となったということが、従来の働き方に留まらず、多様なスキルが大学職員にも求められるようになってきた背景だと考えられるのではない。

### 3. 国立大学法人における職員の立場

前章では、政策動向とその反応について考察をしたが、これらの動きの中で、大学職員はどのような立場に置かれているのだろうか。国立大学法人の本務職員数は 79,273 人で、内訳としては医療系の 43,511 人が最も多く、次に事務系の 27,574 人が続いている。教務系等全ての系統を合わせた数は本務教員数の 64,266 人を上回っている<sup>13</sup>。

それにもかかわらず、国立大学法人を語るにあたって職員の存在はあまり表に出ることはなかった。もともと、国立大学法人化前までは文部科学事務官あるいは技術官等として採用され、名実ともに国家公務員として業務に当たっていたが、その存在は教員活動の補足として、大学活動と行政活動との間の穴埋めを期待されていたにすぎなかった。今でも、日々の業務は大学活動と行政活動の間を埋める存在には変わりなく、表舞台に出ることが少なかったと考えられる。

国家公務員におけるモチベーション維持のための制度設計は、二重の駒形モデル<sup>14</sup>として表現される。各省庁の中で横断的に異動し、政策形成を担うキャリア組と、それぞれの局課の中で異動し、所管事業に対する専門的知識を保有しながら、実際の事業に落とし込むノンキャリア組とを分けて管理することで、ジェネラリストとしてのキャリア組、スペシャリストとしてのノンキャリア組とそれぞれにモチベーションを確保させる仕組みを構築している。

ところが国立大学法人の場合、大学本部において文部科学省と関わりの深い部署の管理職クラスは、文部科学省の一般職が異動官職として着任し、部局と呼ばれる各学部・大学院等では教員を中心とし、それぞれ政策・意思決定が行われている。そのため、二重の駒形モデルで示されたところの、どちらのモチベーションのための切り札も失っており、結果としてジェネラリストでもなく、スペシャリストでもない中途半端な存在になっていると思われる。

大学として異動官職を受け入れることには、文部科学省における政策決定情報を事前にあるいは詳細に察知する。あるいは、予算要求に絡むことであれば、容易に摺合せができるなどメリットも持ち合わせている。国と地方公共団体との関係の中でも、異動官職には①中央とのパイプ役、②国と地元の人材が不足している、③組織の活性化、④大胆な改革の遂行、⑤地方政府内政治における防波堤の役割<sup>15</sup>があると考えられており、これらと同等の役割が国立大学法人の中でも求

められていると言えるだろう。

とはいえ、異動官職が現場職員のモチベーション管理に悪影響を及ぼしうる要因としては、年齢と職位に大きな差が生まれることについて触れなければならない。このことは、元島根県知事の恒松制治が「就く職位が中央官僚と地方官僚で大きな差がある場合は地方官僚の士気低下を招くので望ましくない」<sup>16</sup>として指摘しているのとおり、どの地方公共団体等でも見られることである。ただし、文部科学省と国立大学法人との間においては、キャリアパスのイメージとして示した図1のとおり、異動官職の対象職員が、大学職員から文部科学省に転任した一般職職員であり、大学職員から見れば、新卒採用当時は同じ立場であった職員であるという点が異なっている。近年では大学採用の職員が大学の部長まで昇進するケースもみられるが、やはり異動官職との間には相当の年齢差があり、年齢差の問題は避けられないものとなっている。

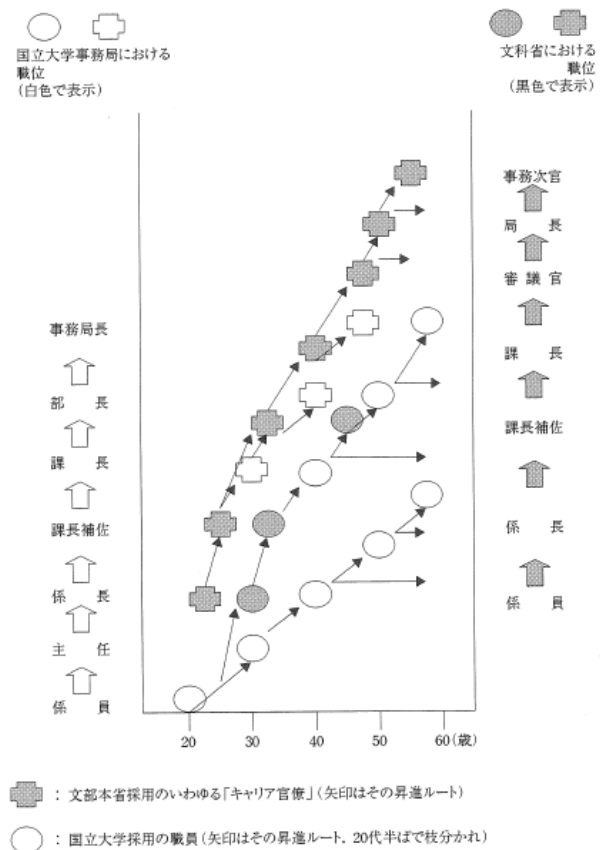


図1 国立大学職員のキャリアパス  
出所: 山本真一 (2010) 『大学の組織・経営とそれを支える人材』『高等教育研究』第5集、日本高等教育学会、p. 104。

スペシャリスト養成としての視点に関しては、部局における意思決定は教授会を中心に行われていることに加え、職員は3年程度の周期で全部局をまたがる異動を繰り返しており、1つの部局で活動し続ける教員に比べれば、その部局に対する知識の差を埋めることは難しいことが挙げられる。

職員のモチベーション向上に当たっては、ジェネラリストかスペシャリストかという業務裁量に関する点だけではなく、給与体系を見直すなどの方策も考えられるが、この点においてはどうか。給与体系については、法人化前の給与体

<sup>13</sup> 文部科学省 (2016) 「平成 28 年度学校基本調査」  
<sup>14</sup> 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、p.35。  
<sup>15</sup> 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、p.104。

<sup>16</sup> 稲継 (2000)、前掲書、p106

系をベースにし、人事院勧告に応じて見直し等を行っている国立大学法人が現在も多い。企業と異なり、利益再配分という観点で難しい国立大学法人にとって、人事院勧告は有難い拠り所ではあるが、いつまでも万能な拠り所とは限らない。運営費交付金が削減されている中で、毎年度、人事院勧告に連動した給与費を調整のうえ、確保しなければならなくなるが、「財政当局から見れば、公務員の給与とは人事院勧告によって外生的に設定されるものであり、人事院勧告は民間部門の賃金交渉の結果を反映するもの」<sup>17</sup>であることから、外生的に決定される人事院勧告とそれを含めた法人化前の給与体系にどこまで付き合うかは、今後の大きな課題である。

異動官職あるいは給与以外のモチベーション創出の観点では、「教職協働」という言葉がよく用いられた時期もあった。しかし、教員と職員とでは組織の性質に違いがあり、この性質の違いを踏まえないまま、教職協働に乗り出すと、教員と職員との溝に双方が苦しめられる結果になってしまう。

この溝はなぜ生まれるのだろうか、国立大学法人における業務を行うにあたり、行政手続き上は文部科学省をトップとしたピラミッドが構成されて、制度設計が行われている。しかし、官僚制を完成させることは難しく、どこかで委任という名の分権を行う必要が出てくる。

分権には2種類があり、「機能特化型組織」と「情報共有型組織」の2つに分けられる。その特徴は以下の表1のように表される。

表1 情報共有型および機能特化型組織の特徴について

	求められる技能	組織編制の形態	人事管理の形態
情報共有型	水平的情報流通にもとづく柔軟な協力	概括的な権限規定、下部での情報蓄積、人と金の集中管理	一括採用、内部訓練、頻繁な配置転換、年功序列、長期的能力評価
機能特化型	特化された知識にもとづく専門性の発揮	技能と権限の明確化を通じた上からの管理、分散的な人と金の管理	中途採用、外部訓練、配置転換不在、業績主義

出所: 曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣、p. 126。

大学に置き換えると、事務系職員組織は担当業務を定めないまま採用を行い、配置転換を行いながら訓練される。また業務遂行についても、担当間の情報共有を通じて対応を検討していくなどの点から情報共有型と考えられる。一方で、教員組織については、研究領域や担当講義科目があらかじめ指定されており、必要なスキルがあらかじめ明記されたうえで、採用され組織形成しているため機能特化型組織であると言えるだろう。

法人としての大学は、情報共有型組織としての事務系職員組織と機能特化型組織としての教員組織とに分かれており、これらの特徴の差異があることから、教職協働というフレーズを言うことは簡単でも、実行することは難しいと考えられる。

別の観点から、大学職員という視点でとらえた場合、私立

大学との比較も多く行われる。教員の活動は同じであるだけに、私立大学と国立大学とでは、職員の活動も似たものと捉えられがちだが、財政面には大きな違いがある。私立大学の活動の原資は、入学金あるいは授業料等の学生納付金である。学生納付金を得るためには私立大学の中から自大学を選んでもらうという、入学前の活動が必要になる。これに対して、国立大学の場合は、運営費交付金の算定ルールを見ると、学生納付金は運営費交付金の算定に影響を与えない<sup>18</sup>ため、活動原資はあくまで教育・研究・社会貢献活動から生み出される補助金・外部資金・寄付金ということになる。教員の活動は同じであっても、教員の活動の外にどれだけ活動範囲があるかが違いを生み出すと考えられることから、教員の活動で足りない部分を職員が埋めるという観点に立った場合、私立大学では職員の活動が目立ちやすい一方、国立大学では教員・学生の活動のサポートという色合いが強くなり、職員の動きは隠れてしまいやすいという違いが生まれると推測される。

最後に文部科学省を始めとした各省庁との間の行政間関係として捉えてみたい。国立大学法人の場合、特別会計が運営費交付金と形を変えたと言え、あくまで公共政策として大学に税投入されていることに変わりはなく、人事制度や会計制度は法人化前の手続きを引き継いでいる事例も多い。行政の枠組みでは、社会需要が一定程度に達した段階で制度が作られ、その制度のもとで活動を行うことができる。そのため、先端的事例に対しては、どうしても制度設計が遅れることになる。大学の場合、既存の制度の枠組みの中に教員・学生の活動を当てはめるという作業が必要になり、この行為を職員が担っている。しかし、先端的事例であればあるほど、行政手続きが環境の変化に追いつかないままになってしまい、結果として、事務手続きが教育・研究活動の妨げになることが起こってしまう。

この点について、政策決定者側は、政策が先にある、人々はそれに合わせて行動すると考えがちで、「霞が関の官僚たちは、職場能力を重視しているが、自分たちの仕事振りが他の人々の心理にどのように影響するかについてはあまり意を用いない。相手方の心理を見抜いて仕事をするという教育を受けていないからである。本省で法律を作った後、政令、省令、運用基準などを作成し、それを施行・伝達していったとき、どれくらいのレベルの人が読み、どのくらいの忙しきになり、どういう誤解が起こりうるか、といった現地・現場の人々の心理の屈折に対する配慮はあまりしない。だから、意図通りに動かないと、相手方が無能で頼りなく見えるのである。」<sup>19</sup>という行政一般に対する指摘が大学にもあてはまるわけだが、大学では特に教員・学生が自由に活動し、その自由な活動こそが大学の価値創出の源泉であることから、より溝は深いものとなる。

結果的に、政策決定を行う側からすると、言うことを聞かない現場は、心もとなく感じるし、教員・学生から見れば事務手続きが足かせになっているという不満を受ける中、現場で働く職員からすれば実情に合わない手続きを指示する政策決定者のことを不合理に感じるというジレンマを抱えている。

<sup>18</sup> 青木志帆 (2015) 『制度とおカネのよもやま話～国立大学法人会計入門～』学校経営研究会、p.41。

<sup>19</sup> 大森彌 (2006) 『官のシステム』東京大学出版会、p.254。

<sup>17</sup> 前田健太郎 (2014) 『市民を雇わない国家』東京大学出版会、p.97。

#### 4. 現状のスタッフ・ディベロップメントの姿

このようなジレンマを抱えながら勤務する大学職員を養成するための方策としては、どのようなものが用意されているのだろうか。国の政策の流れとしては、経営管理職を養成する方向に向かっている。一方で経営者としての大学の学長・理事長としては職員に対し、スペシャリストだけの能力「I型」のみならず、同時にジェネラリストとしての能力を持ち合わせている「鳥居型」の能力を持つ職員を養成したいと考えている。しかし、採用段階でこのような能力を有しているかどうかを判断することは難しく、職員の職に就いてから育成・修得させることが一般的<sup>20</sup>である。

では、職員を養成する場としてはどのようなものが用意されているのだろうか。国あるいは学長等の意向を汲み取る形で、経営意識を持ち大学運営に資する職員を養成するためのプログラムが以下のように設置されてきた。

- ・東京大学 教育学研究科総合教育科学専攻 大学経営・政策コース
- ・名古屋大学 教育発達科学研究科教育科学専攻 高度専門職業人養成コース
- ・広島大学 教育学研究科高等教育開発専攻
- ・桜美林大学 大学アドミニストレーション研究科

これらの他、学会なども組織されているが、コースの中で養成する能力としては「1. コミュニケーション能力、2. 戦略的プランニング手法の習得、3. 政策実現のためのマネジメント能力、4. 新たな価値創造のための力量、5. 複数の業務領域での知見、6. 教職員・学生から信頼される人格と大学リテラシーを含む深い教養、7. 使命感と勇氣」<sup>21</sup>が挙げられる。

とはいえ、「職員のキャリア形成を大学運営に活かすといった視点で、ジェネラル性と専門性を併せ持った職員を育成するために必要な体系的・段階的・継続的なスタッフ・ディベロップメントのプログラムを開発・実施している大学はほとんどないのが現状」<sup>22</sup>である。前述した大学院のコースについても、大学が雇用している職員のために行っている研修ではなく、基本的に自己啓発型の研修として行われている点に着目する必要がある。

アンケート調査からも、大学の経営を担う人材の育成について、計画的に育成するための取り組みを行っている大学は、国立大学 8.1%、公立大学 9.0%、私立大学 12%となっており、これらの人材の必要性は認識しつつも、雇用している職員に対する取り組みは進んでいないことがうかがえる<sup>23</sup>。

自己啓発型の研修が主流になっている背景には、職員を雇用している大学側からみれば、以下のメリットが挙げられる。自己啓発型であれば、募集の際も掲示板など目に付く場所への掲示、あるいはメールなどで職員に周知すれば済み、興味ある参加希望者の方から応募してくるため、誰を研修対象者にするかなどといったことを考えずに済む。それだけではなく、休日に開催されるなど、参加者側が労力を払う形で研修が行われるため、どの研修が業務の範囲として認めうる研修なのか、といったことを考慮する必要もないし、研修が行わ

れるのは俸給支給時間外なので通常業務への支障も限定的である。つまり、自己啓発型研修は雇用主としての大学から見れば、公平でしかもリスクの低い制度設計の方法といえる。

ただし、自己啓発型研修にも研修の成果を職場が享受しにくいというデメリットがある。成果還元には2種類あり、受講者の業務効率等が向上する個人的な還元と、得られた知識を職場に共有する組織的な還元が考えられる。特に後者の還元方法について、受講者が時間的（場合によっては金銭的）負担をしていることを大学側も認識しているため、研修によって得られた成果の還元を強く求めることができず、受講者側も求められもしないのに周囲に成果還元しようとは思わないため、組織としては、いつまでも研修効果を楽しむことができず、自己満足的なもので終わってしまう可能性がある。

#### 5. さらなるスタッフ・ディベロップメントの深化を求めて

自己啓発型研修のデメリットはありながらも、様々な場が提供されることで、経営管理職になるための訓練を受ける職員は増えている。ただ、それだけではスタッフ・ディベロップメントは十分ではなく、続く存在として、教育や研究の現場により近い立場で働く職員の育成が求められるようになるのではないかと考える。

経営管理職が大学本部で勤務する職員であるとするれば、現場で働く職員は各部局で教員や学生に直接接しながら働く職員と位置づけられる。しかし、「大学に限らずあらゆる組織にとって重要なのは、新たな価値を生み出す生産現場のあり方である。大学においては教育研究活動の質的变化に対応し、活動が営まれる学部・学科・研究所・学内共同利用施設が、教員組織ではなく教職員組織として機能し、この組織にふさわしい職員のあり方が大学職員論として展開されなければならない。（中略）大学職員論は、経営に焦点化し、教育研究の現場を担う部局職員についてはほとんど扱っていない」<sup>24</sup>が現状である。

この点について、官僚研究においては、現場で働く行政職員について、リブスキーが“street-level bureaucrats”（ストリートレベルの官僚）と名付け、「組織的権威から相対的に高い自立性と相当程度の裁量を持ちながら対象者と直接接触し、個別的に社会サービスを供給している行政職員」<sup>25</sup>と位置付けている。また、ストリートレベルの官僚は第一線職員とも訳されており、その特徴としては、以下のようにまとめることができる。

表2 第一線職員の特徴について

①法令に従って仕事をするため、自分たちが裁量を持っているとは考えていない
②両立しにくい目標が同時に掲げられるなど、目標が曖昧なまま個別具体的な事案に対応する必要がある
③サービスの供給を増やすとそれに応じて需要も増加してしまうため、いつまでたっても供給不足に感じられる
④第一線職員が対応を要する市民は選択の結果ではなく、代替性が無い状態で第一線職員の元に対応を依頼するため、自身の対応の仕方をどう評価されるかという観点に無頓着になってしまう

出所：真淵勝（2009）『行政学』有斐閣、p504。

<sup>20</sup> 岩崎保道（2011）『大学政策論』大学教育出版、pp.181-182。

<sup>21</sup> 福島一政（2010）『大学経営論』日本エディタースクール出版部、p.113。

<sup>22</sup> 岩崎、前掲書、p.184。

<sup>23</sup> イノベーション・デザイン&テクノロジーズ株式会社（2015）「大学における専門的職員の活用実態把握に関する調査」

<sup>24</sup> 羽田貴史（2010）「高等教育研究第13集 高等教育研究と大学職員論の課題」日本高等教育学会

<sup>25</sup> 真淵勝（2009）『行政学』有斐閣、p.504。

全体的には国立大学法人の部局という現場で働く職員にも、これら特徴が当てはまると考えられるが、個別に考察してみたい。まず、1点目については、どのルールを適用するかという点については裁量があるものの、ルール適用の可否については、現場の職員は権限を持っていないことが多い。そのため、裁量＝権限であると捉えて、自分たちには裁量が無いという認識を持つのではないかと推測される。2点目については、取扱規則などの行政的な指針と個々の教員・学生の活動が合致しないことは日常茶飯事で、事前に決定されたマニュアルのとおり処理することはできず、事務処理を円滑に行うことと、教員・学生の活動支援をするという2つの目標が矛盾するという事態を引き起こしている。1点目で挙げた部局職員には権限が無いことを考えれば、目標が矛盾するような事案に直面した場合、ルール適用の可否について上位組織に相談・調整することが必要になる。しかし上位組織では、現場に接する機会が少ないことから、事務処理を円滑に行うという目標の方が優位に立ってしまう。結果として、権限の無い第一線職員は否定的な回答をすることが多くなり、このことが教員・学生の不満を誘発してしまうのだろう。

さらに、部局職員が上位組織の否定的回答を事前予測した結果、相談・調整すら行わなくなると、表1に掲げたとおり、下部での情報蓄積に拍車がかかり、上位組織が現場の状況がうかがい知れなくなることも予想される。

3・4点目については、サービス供給量を増やしても、上限が無い場合常に教員や学生からすれば需要不足に感じられる一方、担当業務以外では処理できない事案であるため、代替性もない。頻繁な人事異動が行われる中では、自分がサービス供給量を増やすことで、後任の職員あるいは同じ係等で業務を行う他の職員の供給量を増やす結果となる恐れがあり、自分の業績評価に跳ね返らないという自分に対する視点のみならず、他の職員への影響を暗黙的に考えて、サービス供給量を増やしづらくなるということも起こりうるのではないかと推測される。

頻繁な人事異動を行いながら、OJTに依存して職員が成長している場合、異動に伴う後任職員の処理能力は前任者より劣ってしまう可能性が高い。前任職員が3年間、当該部署で勤務していたとすると、後任として同能力の職員が配置されたとしても、新しい部署で3年間の業務をこなさなければ前任者と同じだけのOJTを経験できないことになってしまう。職員は異動により、前任者として引き継ぎをしつつ、逆に後任者として引き継ぎを受ける立場でもある。異動によるショックを減らすために、OJTの結果としての属人的な付加業務を避けたがる可能性を考慮する必要もあると考える。

これらの特徴を踏まえたうえで、現場で働く職員をどのように育成することが必要になるだろうか。前章で述べた自己啓発型の研修では、職員自身のモチベーションはもちろんのこと、金銭的・時間的制約が少なくなければ研修に参加できない。当然、研修に参加できる者は少なくなってしまうが、経営管理層として必要な職員数は多くないので、現状の枠組みの中でも継続的に取り組みを進めれば、賄える可能性はある。

しかし、現場で働く職員は質だけではなく量も必要になり、さらに、自己啓発の枠組みだけでは、研修に参加できない層に働きかけることが必要となるため、別の仕組みが必要になるだろう。金銭的・時間的制約を取り払うためには、勤務時間内に研修を行うことが必要になるが、このタイプの研修を

行うためには、非常勤職員など多様な身分の職員がいる中で誰を対象にし、どのような内容の研修で、業務への支障があるかなど、自己啓発型研修では取り組まなくてよい場合、メリットとして挙げた点に立ち向かう必要が出てくる。

研修対象者の観点では、階層別研修が行われることが多いが、これは全ての職員がキャリアアップのモデルケースのように昇進していくことを前提にしたもので、昇進しない限りは研修を受けないことになってしまう。昇進するという階層の変化が起こらなかったとしても、外部環境は変化し続けることから、階層別とは異なる角度から対象者を抽出する形で研修も必要になると思われる。

研修の内容については、外部委託によって勤務時間内に研修を行うという方策が考えられる。これであれば内容に対する責任は、専門業者としての研修担当会社が負うことになるため、制度設計側の負担を軽くすることができる。しかし、外部委託を基本にしてもいいのかという疑問が残る。各大学では人事担当者を中心に研修に向けた取り組みがこれまでも行われてきたものの、「受講する職員のニーズは職場や職員によって多様であるにもかかわらず、一定数の受講者が等しく関心を持てるような一般的なものにせざるを得ず、結果として研修を実施する側の都合でテーマや内容が決定されることから、実施側と受講側に乖離が生じ、職員が研修の意義や効果について懐疑的になったり、場合によっては受講意欲を持たなかったりする」<sup>26</sup>のである。これでは、テーマが過度に一般的なものになるため、架空の世界の出来事で終わってしまうものが多く、目立った研修効果が出ない。

逆に日常業務の処理方法を伝達するような研修も考えられるが、これではOJTの延長線上に過ぎないため、これだけで十分な研修とは言えないだろう。なぜなら、OJTによるスキルアップに依存した場合、他系統の業務に対する理解が追い付かない可能性が出てくるからである。近年のように業務が高度化・専門化すれば、通常業務をこなしているだけでは、他の課・掛の業務が分からず、それがたらいまわしや押し付け合いなどとなって業務停滞を引き起こしかねない。

では、どのような観点に着目し、研修をすべきだろうか。トレーニングによって、比較的簡単に変化する能力として「最先端であること・教育・経験・自己に対する認識・コミュニケーション（口頭・文章）・第一印象・顧客志向・コーチング能力・目標設定・エンパワーメント」<sup>27</sup>が挙げられる。研修を行う際には、比較的簡単に変化する能力に着目し、継続的に能力開発することが重要であると考え。特に、「コミュニケーション」や「顧客志向」の考え方は、重要なスキルとなりうる。現場で働く職員は、学生・教員・企業関係者・一般市民など大学の内外部を問わず、大学職員の窓となって様々な人々と接する必要がある。当然、相手の知識や興味関心も様々であることから、コミュニケーション能力は欠かすことができない。接する職員を通じて大学あるいは大学職員組織を観察されることになるので、どう見られるかという観点での顧客志向の考え方も重要であろう。

近年では大学における業務の高度化の中で、専門的な能力を持った職員の積極的な活用も取り上げられている。この専門業務への対応について、専門的な能力を持った職員の採

<sup>26</sup> 夏目達也（2013）「名古屋高等教育研究第13号—大学職員の主体性を尊重した職務遂行能力の育成—国立大学を中心に—」、p.16。

<sup>27</sup> 服部泰宏（2016）『採用学』新潮社、p.129。

用も重要であるが、併せて研修により既存の職員が対応できるようにする必要があると考えている。

現状では、専門的な能力を持った人材を新たに職員として採用する場合、任期を定めない形での採用が容易ではない。というのも、担当する専門的業務が、当該職員が定年を迎える年まで存在するのかということにも確証がない一方で、業務が無くなったからと言って簡単に解雇できないという事情がある。その点、有期雇用にしておくと、業務がある限り人員を入れ替えつつも確保することができるのである。実際、全国の国公私立大学を対象にしたアンケート調査によると、本部型の経営層補佐・管理運営支援系業務については、7割以上が任期なしの雇用をしている一方、現場型の教育研究活動支援や学生支援系では、任期なしによる雇用は半数以下にとどまっている<sup>28</sup>。

これは短期的には合理的な方策だが、有期雇用になった職員からすると、大学の中のことを知ろうとするインセンティブが働かなくなってしまう。もともと、専門化した職種の労働者は、所属組織の前に同職組合に対する帰属意識が高いにもかかわらず、さらに有期雇用であるため、数年後に転職が控えているとなれば、キャリア形成には寄与しない業務に対して興味を示さないことは当然とも言える。結果として、既存の職員に対しては研修を行わないため、既存の職員は専門的業務が高度に専門化した立ち入れない範囲として線を引く一方、専門的業務を任される有期雇用職員からしてみれば既存の職員の活動範囲は、キャリアアップのためにならないエリアと判断されることから、既存の職員と有期雇用の専門的業務を行う職員との間に余計な溝を生む可能性がある。この溝を埋めるためにも、専門的業務に対する既存職員への研修が必要となるだろう。

現場職員を養成する観点から言えば、担当業務は持ちつつも、当該事務局が所掌する全体を薄く広く把握できるように研修を行うことが必要になると考える。経営管理層養成の際には「鳥居型」職員の養成が求められているが、現場職員としては「逆T型」の職員が必要とされるだろう。

文部科学省の政策誘導型補助金では、教育・研究や人事・予算等、様々な制度が絡むような設計がされており、担当業務だけ知っていれば済むという話ではなくなっている。また、他の省庁から拠出される競争的研究資金事業では、研究グループの結びつきが重要となるため、個々の教員の活動により重点が置かれることとなり、様々な制度の中で、どの制度が最も活動に適合するかを判別し、提供する必要が出てくる。国際化や産学連携の進展の中では、外国の機関あるいは企業など大学の内部に詳しくない、あるいは内部ルールが通用しない相手とやり取りをしなければならない。どの観点を踏まえても、現場職員にはこれまで以上に幅広い知識が求められるようになっていく。

おわりに

本リサーチペーパーでは、大学に対する改革政策による国立大学法人への影響と、その中で職員が置かれている状況を考察してきた。職員組織についても、これまでのような文部科学省という上からの影響に限らず、教員や学生の活動の多様化への対応、あるいは業務そのものの専門化などといった

多方向からの影響を受けるようになっていく。

国立大学法人化を契機として、公務員では無くなったことを理由に、大学職員の脱公務員化が強く謳われることもあるが、行政機関としての業務が無くなるわけではなく、多様化あるいは専門化の結果として、これまでは必要とされていなかった業務が付加されているに過ぎない。

環境の変化に対応するため、職員を対象とした研修も多数開催されるようになってきた。意欲ある職員を中心に、経営管理層となるためのトレーニングを受けている。

それに対して、現場で働く第一線職員への対応は遅れているのが現状である。様々な制約の中で、自発的には研修に参加できない層に対して、どのように研修を行い、職員を育成していくかは今後の大きな課題である。内容の整備はもちろんのこと、研修を受けやすい仕組みづくりなど、乗り越えるべき壁は多いと思われる。とはいえ、現場で働く職員に対する育成が遅れば遅れるほど、経営管理層との乖離が広がり、職員組織での意思疎通に支障をきたしてしまうことから、個々の職員が能力開発に力を注がないことを理由にして、いつまでも先延ばしにできる問題ではない。

現場職員の養成は容易ではないが、一方で現場職員に対する研修の特徴として、経営管理層となるべき職員を養成しても、その職員が管理職になるためには時間がかかるが、現場職員はそれぞれが第一線職員であることから、若くても裁量を持っていることが多く、効果発現までの時間が短いという考え方もできる。

教員や学生を含めた大学としての業務停滞を防ぐという観点から見ても、教員と職員との間の溝を小さくするためにも、経営管理層のみならず、現場で働く職員の養成によって、大学職員に対する信頼を高めていくことが重要であろう。

(以上)

主要参考文献(抄)

- 青木志帆 (2015) 『制度とおカネのよもやま話～国立大学法人会計入門～』 学校経理研究会  
稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』 東洋経済新報社  
稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』 東洋経済新報社  
岩崎保道 (2011) 『大学政策論』 大学教育出版  
大崎仁 (2011) 『国立大学法人の形成』 東信堂  
大森彌 (2006) 『官のシステム』 東京大学出版会  
北村亘 (2009) 『地方財政の行政学的分析』 有斐閣  
島一則 (2011) 『リーディングス日本の高等教育 8 大学とマネー』 玉川大学出版部  
曾我謙悟 (2013) 『行政学』 有斐閣  
服部泰宏 (2016) 『採用学』 新潮社  
広田照幸 (2013) 『組織としての大学－役割や機能をどう見るか－』 岩波書店  
福島一政 (2010) 『大学経営論』 日本エディタースクール出版部  
前田健太郎 (2014) 『市民を雇わない国家』 東京大学出版会  
真淵勝 (2009) 『行政学』 有斐閣  
吉見俊哉 (2016) 『「文系学部廃止」の衝撃』 集英社新書

<sup>28</sup> イノベーション・デザイン&テクノロジー株式会社 前掲調査