

## 第16章 国立大学職員のマネジメント—人事担当理事の自由記述を読む—

矢野眞和（東京大学）

### 1. 問題の所在がみえないという問題

国立大学の法人化は、教員よりも職員に与えるインパクトが大きいように思う。教員の教育と研究の役割は、国立大学であろうと私立大学であろうと変わりがないのと同じように、法人化の前後で大きく変わるわけではない。もちろん、教育と研究の比重の置き方やそれらの内容は、大学によって異なるし、法人化の影響も少なくない。けれども、今まで遂行してきた（はずの）職務において大きな変更が要請されているわけではない。真摯に教育と研究に取り組んでいれば、教員個人の職務に変わりはないはずである。というか、教育と研究に専念できるような組織を設計することが法人化の目的であり、それに専念できないとすれば、組織の設計に瑕疵があるというべきものである。教員にとっての法人化は個人問題というよりも、組織問題である。

ところが、職員の場合には、その役割および職務の内容を根本的に変更したり、再定義したりする必要性が出てきている。業務の変更は、組織問題であると同時に、個人問題である。仕事の内容の点検、人材確保のあり方、育成と処遇など、人事の全般にわたる職務分析からはじめなければならなくなっている。職員個人のキャリア展望が大きく変わると考えられるから、職員の不安やストレスはかなり深刻になっているように思われる。

にもかかわらず、職員の職務のどこに問題があり、どのようにカイゼンするのが望ましいか、という問いたててみると、実のところ、分かっていることよりも、わからないことの方が多い。一教員の日常的経験で安易に語るのは、非常に危険なことだという思いがする。日本的経営のカイゼンは、現場の当事者が現場を最もよく知っているという思想に支えられている。職員の声を引き出すことによって、職員問題の所在をあらわにし、その解決を図る努力を積み重ねなければならないのが実情だろう。にもかかわらず、残念ながら、こうした視点に立った調査研究を日本の高等教育研究はほとんど蓄積してこなかった。

今回の私たちのプロジェクトにおいて、職員に関する調査を準備したが、職員個人の意見を調べたわけではなく、人事担当の理事を対象に、アンケート調査を配布したにすぎない。人事に関する一般的枠組みを想定し、「人材の確保」「人材の育成」「人材の配置と処遇」という三本の柱による調査設計になっているが、表層的、網羅的な調査にとどまっている。問題の所在と仮説を明らかにして上で調査を実施、分析するのが研究の初歩的作法だが、その作法からも逸脱している。調査結果をみても、隔靴搔痒の気分をぬぐいきれない。その限界を十分に自覚しながらも、このような調査を実施したのは、問題の所在を探索することからはじめなければならないと考えたからである。

本稿では、アンケート調査に記載された「自由記述欄」に着目して、人事担当理事の目に映っているカイゼンの努力と職員問題の所在を理解するように努めた。自由記述を詳細に紹介するというよりも、それを読んで私が考えたことのいくつかを指摘することに留めたい。

## 2. 悲観的消極派と楽観的積極派の間—担当理事の「苦悩」「期待」「懸念」

調査項目別の意見を検討する前に、「法人化に関して感じられていること」を自由に記述してもらった最後の欄を読むと、人事担当理事の日頃の気持ちがよく現れている。法人化によって、「職員の役割が重要になってきた」「大学の自由度が高まったのはメリットである」「改革の必要性を痛感している」というのは、多くの大学で見られる共通の認識である。大きく変わりつつある法人化のインパクトに戸惑いを感じながらも、新しい局面に取り組まなければならないようになった現状を真摯に受け止めている様子が窺える。

戸惑いの背景には、「変ったこと（変化）と変らないこと（不易）」の間の距離感から生じる葛藤がある。「変化」として具体的に挙げられるのは、「新しい業務の発生」と「企画型業務の増加」である。中期計画・年度計画の作成、評価制度の導入、企業会計基準による財務管理などの新しい業務は、法人化にともなう必然的な帰結である。そして、伝統的な定型的業務とは別に企画提案型の業務が増えている。こうした新しい業務を遂行するためには、当然ながら、職員の量と質の確保が必要になる。しかし、法人化は、人員削減と合理化の促進を意図しているから、伝統的な業務の大幅な合理化を余儀なくされている。人手不足であるにもかかわらず人手を削減しなければならないという苦境に立たされている。

この問題解決を図るための組織改革が求められているが、その改革を難しくしている「不易」が残っているのも現実である。指摘されている不易として、「給与制度」と「意識」の二つがある。

人事制度において大学の自由度が高まっているが、人件費の削減と合理化に直結する給与制度を自由に動かすことは難しい。給与も退職金も、事実上、国家公務員に準拠しているから根本的な改革を進めるのは容易でない。「公務員制度を踏襲した給与決定、任用の方法などが弊害となり、事務の合理化がなかなか進まない。自助努力では限界を感じる」というのは、正直な気持ちだろう。

いま一つの「職員の意識がなかなか変らない」という指摘も少なくなかった。「法人化にともない職員の役割が重要になってきたが、そのためには、職員の意識改革が必要」だが、「長年旧来型の組織で勤務してきた職員の意識を変えるのは容易ではない」。

このように、「新しい業務の発生」と「企画型業務の増加」という仕事の変化に対応しながら、合理化を進めなければならないという現状にあるが、「硬直的な給与制度」と「変りにくい意識」という不易のために、必要な改革が困難になっている。

こうした葛藤は、いずれの大学でも同じだが、人事担当理事の姿勢には、「悲観的消極派」と呼ぶべきものから「楽観的積極派」というべきものとの間に大きな開きが生じている。

悲観的消極派の意見は、不易の「給与制度」と「意識」の問題を強調し、改革の困難性を悲観しているケースだが、給与と意識に加えて、組織規模の問題も指摘されている。「新しい業務が大学の規模にかかわらず増えているが、小規模大学ではベースになる職員の数が少なく、十分な人員配置ができない。大規模大学との間で逆ハンディキャップレースとなっており、全体的対処

が必要ではないか」。

その一方で、次のようにいう大学もある。「法人化により最も変化しなければならないのは、職員のあり方であり、今後の法人の発展の多くは、職員の機能の向上と発揮にかかっている。——意識を変えるのは容易でないが、変化の兆しも随所に見られる。今の改革方向をさらに徹底することにより、本学の事務組織、事務職員の状況は10年以内に劇的に変化すると考えている」。

「大学の管理的立場にある者の意識は確実に大きく変わり、大学全体のポリシーを考えていこうとする雰囲気は定着してきた。——引き続き職員の意識改革や研究の充実に力を入れ、——、最近増えている能力・意欲の高い若手職員が働きがいを感じ、さらに成長していくような職場作りを進めることが重要と感じている。」

こうした楽観的積極派も、職員問題の現状理解としては、悲観的消極派に共通している。いずれの大学も、変化と不易の葛藤を抱えており、そこに、担当理事の「苦悩」と「期待」と「懸念」を読み取ることができる。未来が不透明であるのは事実だから、意見が両極に分離するのは当然かもしれない。しかしながら、こうした二つの姿勢を対比させてみると、この開きが10年後の実態を大きく左右させるのではないかと少し心配になる。

悲観的であろうと楽観的であろうと現実を冷静に分析し、できるところから手がけるというピースミールな解決を重ねるしかない。しかしながら、同時に、重要なのは、個別大学の努力で解決できる問題と国立大学法人全体として解決しなければならない問題があるはずだということである。規模による職員の数の問題は一つの重要な指摘だと思う。大学の自助努力だけに閉じ込めることなく、大学間の協力体制を築くことが必要だろう。協力問題は何か。その実態は、まったく分かっていないけれども、悲観的消極派と楽観的積極的派の亀裂が、協力問題を理解する必要性を示唆していると思う。

### 3. 三つのマネジメント問題

アンケート調査は、人材の「確保」「育成」「配置と処遇」という三つの視点から構成されており、それぞれの項目において、具体的な解決方策などについての自由記述欄を設けている。この三つは、一般的組織における人事管理上の視点に即して、大学がかかえている問題と解決策の動向を理解しようと試みたものである。それぞれの記述の内容を逐次紹介する方法もあるが、三つの視点を横断する形で、現在がかかえている課題に対する大学の取り組みを整理しておきたいと思う。

その整理にあたって、法人化が職員に与えているインパクトのうち、重要だと考えられる三つのマネジメント問題を取り上げる。第一は、担当理事が深刻に受け止めている人件費の削減という合理化問題である。これが理事の「苦悩」問題になっている。第二に、自由記述でしばしば登場するパフォーマンスの向上策、とくに職員の専門化を取り上げる。新しい人材の確保と育成が、理事の「期待」の支えである。第三は、職員のモラル問題である。理事は、職員の意識変革ができるかどうかを「懸念」しており、人材の育成、および配置・処遇の究極的な目的は、職員のモラルを向上させることである。

#### 4. 人件費の削減—「苦悩」

人件費を削減しなければならない現状が、担当理事の「苦悩」の主たる要因になっている。「人件費の削減を図るために採用者数を減少させた」という大学もあるが、人件費の削減に直接的に関係しているのは、人材確保よりも人材配置に関係する質問項目である。そこに含まれている「職員の業務量と人員配置のあり方」についての検討内容には、業務量の数値化、ないし分析を踏まえて、職員の削減と再配分が進められているという自由記述が散見される。

主な事例を挙げると「事務部門の業務分析を行い、事務量の削減、業務処理の効率化を図ることによって事務部門の再構築を検討している」。「無駄な業務の削減」。「係りを超えたグループ制の導入」。「残業時間数の削減」。「業務量の調整と人員配置の見直し」などである。

どの大学でもこうした見直しが何らかの形で実施ないし検討されている。同時に、その推進にあたって、業務分析のためにコンサルタントに活用している大学も少なくない。

人件費を削減するいま一つの方法が、外部委託（アウトソーシング）である。これは、法人化以前から実施されているが、法人化後に新たに外部委託をするようになったと答えている大学が6割ほどになっている。

法人化以前における外部委託として挙げられているものは、「清掃」「警備」「附属病院の窓口業務」などに限られていたが、法人化後になると「旅費計算」「旅費業務」「図書館貸し出し業務」「特許関係業務」「情報システム関係業務」「図書館の夜、土日開館業務」そして「附属病院の健康診断、外来業務」などに広がっている。外部に委託するだけでなく、様々な業務において、人材派遣の利用もかなり進んでいる。

「今後拡大したい」委託業務になるとさらに多くなる。「給与支給業務」「会議・宿発施設の運営」「施設管理業務」「広報活動」「就職支援」などが新たに加わっている。

もちろん、すべての大学がこれらの委託業務を実施しているわけではないが、今後とも、外部委託をする大学も、業務の種類拡大とともに広く浸透するだろう。

#### 5. 専門職員の確保と育成—「期待」

職員の採用は、主に、地区別の「国立大学法人等職員採用試験」と面接によって決められているが、採用方針の変化についての記述を読むと専門能力のある人材を積極的に採用する姿勢が窺われ、新しい人材に対する「期待」が非常に大きいことが分かる。新卒者だけでなく、「専門的な知識が必要となるポストを公募」したり、「民間からの登用」「中途採用」を積極的に活用したりして、従来の職員採用とは異なった人材の発見と選抜を工夫している。

「採用方針の変化」として語られているものの多くは、専門能力を有する職員の確保である。その職員には、二つのケースがある。一つは、領域別の専門家である。そこでは、産学連携、評価、国際交流、広報などの分野が挙げられている。いま一つは、専門的能力の指摘である。特に、語学力を有する人材の必要性がしばしば登場する。その他には、情報技術力、企画力、対外的交渉能力などである。

専門職員の必要性が増している事情を踏まえて、「特に、どのような分野のスペシャリストを養成したいと考えていますか」という記述欄を設けている。その欄には、領域別専門家と専門的能力について具体的に記述されている。その例をまとめて列挙しておく次のようになる。

<領域別専門家>

伝統的領域：財務・会計／病院医療事務／広報／安全・衛生

変革領域：企画部門／国際業務／就職支援

新領域：知的財産／外部資金確保／産学連携／評価／経営分析

<必要とされる専門能力>

語学力／情報技術力／企画力／交渉力

こうした人材の確保と育成が重要だと述べられているが、専門職と一般職との関係をどのようにシステム化するかが次の課題になる。この点についての計画をすでにもっている大学もある。「情報管理、知財・産官学連携、国際交流・留学生、病院等の分野で専門的知識・能力を必要とする業務について、専門職コースと位置づけ、採用後5～8年程度で本人の希望・勤務評価を踏まえて一般職コースと専門職コースへの選択、振り分けを行うことを検討している」という。

加えて、次の指摘が重要である。「——専門職能集団としての役割も必要——、しかしながら、限られた人材で法人化後の大学運営を行うためには、全構成員の意識改革とレベルアップが必要と思われる」。

専門職員の確保と育成が大いに「期待」されているが、全職員の意識改革がなければ、その期待の実現は難しいということである。

## 6. モラルの向上—「懸念」

法人化したからといって長年の組織風土はなかなか変りにくいものである。意識変革は、職員だけではなく、教員の問題でもあるが、この変わらぬ意識が、理事の「懸念」の大きな要因である。それだけに、モラルの向上と新しい人事考課制度の導入が必要になっている。最後に、この点についての自由記述をみてみよう。

「モラル向上のための取り組み」によれば、「研修制度」と「提案制度」の導入が主な柱になっている。前者については、意識改革、自己啓発、意識高揚、自主研修という言葉を使いながら、研修会や講演のみならず、自主的な学習経費の資金援助も検討されている。「職員の資質向上を図るため、初任者研修、専門分野別研修、各種機関・民間企業への派遣など、研修の充実強化を図ることとした」という内容のケースが少なくない。

提案制度を導入し、提案の公募と表彰を実施している大学もある。「ホームページに事務改善意見等の窓口をおき、教職員からの事務改善に関する意見、改善事項の提言、経費節減方策等について募集し、応えることにより意識の向上を図っている」。「各課にチームリーダーを置き、年度方針に沿った形で実行する課、業務をPDCAサイクルとして共通認識し、合理化・簡素化を提案し実行する課など、各課に自主性をもたせる制度を設けている。職員にもサバティカル制度

を導入し、キャリアの向上を図っている」。

「新しい人事制度の内容」については、まだ検討中としている大学が多いけれども、職員の評価制度を導入し、勤務評価や職務実績に基づいた処遇を手がけている大学もある。モラルを向上させるためには、インセンティブのある処遇制度が重要である。たとえ優秀な専門職員を採用できたとしても、公正な評価制度が明確になっていないと彼らのキャリア展望が開かれなくなる。新しい人事制度の導入は、研修や提案制度と密接に結びついていなければならないのはいうまでもない。その知恵を外部専門機関に求めて、委託している大学もある。

## 7. 官僚モデル文化からの脱却—手さぐりの裁量性

大学の法人化は、職員の量の削減と質の向上を促している。ところが、アンケート調査の結果にみると、いずれの分野においても、「能力・人数ともに十分だ」とは答えていない。比較的多い「施設・設備関係」でも、その割合は29%にすぎない。激しく変化している「法律・法規関係」では僅か5%である。分野によって異なるけれども、逆に「能力・人数ともに不足」だという大学が、1割から5割を占めているのは深刻である。しかも、企画立案能力、対外的折衝能力、情報処理能力、外国語能力という能力別の回答になると「能力・人数ともに不足」が半分ほどを占めている。

新しい業務の発生と人件費削減という法人化の圧力が、理事担当者の「苦悩」「期待」「懸念」をもたらしている。そして、これらが三つのマネジメント問題と深くかかわっている。各大学とも様々な努力と工夫がなされているが、改革の取り組みは大学によって大きな違いがある。ここで紹介した項目は、実施しているというよりも検討中のものが多く含まれており、今後の課題として残されている項目が多いけれども、考えてみれば不思議である。三つのマネジメント問題の内容は、企業の人事担当者からみればあたりまえの事柄であり、いまさらの取り組みに驚くに違いない。

あたりまえの事柄が新しい取り組みになっている。それが、大学の現在であり、問題の所在だといえるかもしれない。「大学は遅れている」と批判するのは容易だが、このような事態になるには、それなりの理由がある。今までの大学の職員組織は、基本的に官僚モデルだった。このモデルは、法に基づいた階層的合理組織体であり、業務の判断基準は詳細にわたって法的に規定されている。典型的な事例は、資金の運用である。インプット・ベース予算といわれるもので、人件費、施設費、教育・研究費、旅費といった用途別に予算枠が定められ、運用され、点検される。こうした官僚モデルでは、法律の順守がなによりも大事であり、業務判断が困難な問題は、階層上位に紹介されることになる。官僚モデルというと融通の利かない悪い組織イメージをもたれるかもしれないが、それが存続しているのは、公正かつ合理的な側面をもった組織体だからである。

このモデルを民間企業のような「市場モデル」に変更すべきだといえるかもしれない。しかし、それも短絡的である。市場モデルは、経済的誘引ないし報奨体系に動機づけられた会社経営体である。これが成立するには、生産性の成果が経済的利益として計上され、その成果を分配することが出来なければならない。資金の運用は、アウト・プットベース予算で、成果によって効率的

に資金を傾斜配分することが重視される。しかしながら、大学組織を考えてみれば明らかなように、個人が頑張ったからといって大学の利益が上昇するわけではないから、努力の成果を分配する原資は増加しない。しかも、誰にも了解できるような成果指標を確定することも困難である。

大学組織は、利益の追求ではなく、ミッション（使命）の達成にある。そこでは、成員によるミッションの共有化が何よりも重要になる。ミッションを達成するに望ましいルールを法的に定めたのが官僚モデルである。ここで、組織のモデル論を展開したいわけではない。言いたいのは、大学を会社と同じにして、官僚モデルを市場モデルに転換すればすべてが解決するというような発想を慎むべきだということである。

大学の経営は、教授団の自己決定を重視した学者共同体（同僚モデル）だが、職員組織のマネジメントは、官僚モデルに近い文化を永く保持してきた。しかし、大学のミッションが流動的であればあるほど、そして、アウト・プット指標が曖昧であればあるほど、官僚モデルの硬直性と欠点が顕在化しやすくなる。従来官僚モデル文化を反省しなければならない時期に来ているのは確かだが、一足飛びに会社経営体を真似るのは誤りであり、危険である。

重要なのは、仕事の現場に、業務の「裁量性」を持たせることである。職員の専門化に注目が集まるのは、判断を信頼できる専門家の裁量に委ねる領域を大きくする必要があるからである。「裁量性」の全くない場合が、純粋な官僚モデルである。業務を見直し、点検し、職員の裁量に委ねられるものは委ねる。専門家に委ねられるものは専門家に委ねる。現地解決を重ねるピースミール（漸進的）なエンジニアリング（組織工学）が何よりも大事な段階である。職務における義務性（obligatory）と裁量性（discretionary）を適切に組み合わせることが、職務充実（job enrichment）を設計する基本原理である。それは、経営組織論の常識であり、大学も企業経営も同じである。S. Charles と A. Webb は、上層管理者層が裁量性の範囲を決定する「裁量的官僚（Discretionary Bureaucracy）モデル」を位置づけている（S. Charles and A. Webb, *The Economic Approach to Social Policy*, Wheatsheaf Books, 1977）。手探りながらも、裁量性の範囲を定義しつつ、裁量的官僚モデルを構築していく組織工学が、官僚モデル文化から脱却する道筋だと思う。

この道筋において忘れてはいけないのは、大学間の協力である。悲観的消極派と楽観的積極の亀裂は、大学間の競争と知恵の創出に役立つかもしれないが、長期的にみて日本の大学のためにならないだろう。個別大学の努力で解決可能なものもあるが、協力すれば解決できることも多いはずである。アウトソーシングなどは、私立大学を含めた協力のほうが生産的である。大学間の競争を煽る前に、協力しながら、互いに学びあう体制作りの必要性があることを最後に繰り返して指摘しておきたい。