

国立大学の事務局組織の統括方法とその変化 —国立大学の自律性の観点から—

両角亜希子・山田道夫・高木航平・平井陽子

国立大学の事務局組織の統括方法とその変化

—国立大学の自律性の観点から—

両角 亜希子*
 山田 道夫**
 高木 航平***
 平井 陽子****

1. はじめに

国立大学は2004年の法人化により、文部科学省の下部組織から独立した経営体となり、事務局組織においても、各大学で自由に編成・改組ができるようになった。法人化以前の国立大学は文部科学省に置かれる施設等機関であり、国立学校設置法に基づいて国により設置されていた。文部科学省の下部組織であり、文部科学省から出向した事務局長が事務組織を一元的に統括していた。事務局の組織編制は国立学校設置法施行規則、文部省訓令等により規定され、国により管理され、課長職以上の幹部職員の多くは文部科学省からの異動官職により占められ、諸外国と比較しても国営大学と表現しても過言でないほど政府の統制は直接的で強いものであった。しかし、法人化後は法令に規定されず、各大学の判断で随時に改組等を行うことが可能となった。事務局長を廃止した大学も多数あるし、中にはその後に再び、事務局長制に戻した大学もある。本研究は事務局組織の統括方法の変化が、どのような背景で、どのような大学で起きたのか、どのような意味と狙いがあるのかを明らかにすることを目的としている。そうした分析を通じて、現在の国立大学と文部科学省の関係のあり方について再考するとともに、国立大学が自律した経営体として発展をする上で何が必要なのかについての考察を深めたい。

2. 先行研究の検討—事務局組織の統括方法がなぜ問題なのか

政府と大学は、相互に完全に自律的な存在でもなければ、完全に依存的な存在でもなく、アンビバレントな関係（金子，1998）であり、自律と依存のパラドクス（藤村，2007）と評されることもある。自律した経営体をめざしての国立大学の法人化，という理念が現実にはうまく機能していない点についてはたびたび指摘されている。政府からの自律をめざしたにもかかわらず、大学の自律性が強く脅かされているとの批判は近年になって多くなされている（広田，2019；田中・佐藤・田原，2018等）。文部科学省の大学に対する政策をとりあげて、自律性が脅かされていることが指摘されている（たとえば小方，2015）。自律した大学を考えるうえで象徴的なキーワードは学長の

* 東京大学大学院教育学研究科教授

** 元広島大学理事

*** 東京大学大学院教育学研究科博士課程

**** 東京工業大学参事

リーダーシップである（両角，2019等）。法人化後に学長の影響力が増したことは学長調査，学部長調査，教員調査，職員調査など様々なアンケート調査から確認されている。しかしながら，学長のリーダーシップと事務局組織や事務局長との関係についてはほとんど研究がない。国立大学の学長（経験者含む）によって書かれた多くの書籍を網羅的に確認したところ，この点に言及しているものはほとんどなかったが，法人化直後に岐阜大学の学長を務めた黒木（2009）は，事務局は「支配する組織から支持する組織へ」変わるべきだと従来のあり方を強く批判した。そうした言説をふまえると，大学の自主性と政府の統制のバランス問題は，大学経営の現場では，学長と文部科学省から来る幹部職員との協力関係や葛藤，あるいは文科省から来る事務局長や理事に学内でどのような役割を期待するかといった問題として捉えられる。山本（2002）も指摘するように，日米の事務組織は大きく異なる。アメリカの大学では，学長，副学長などピラミッド状に展開する大学運営の意思決定者がそれぞれに必要な事務職員や専門の職員を抱えている。教学組織と経営組織をわける発想自体がアメリカでは基本的に見られない。それに対して，日本では，同じ学内で，教員による管理運営組織と事務組織が別々の体系を構築している。どのように学長がリーダーシップを発揮できるかを考えるうえでも，事務局の統括方法はきわめて重要だが，そうした問題意識や視点はほとんど共有されていない。国立大学と政府の関係は政策という大学の外との関係だけで考えるべきではなく，学内の事務組織のあり方そのものといえよう。このことは国立大学の自律性が制限された組織構造であることを等閑視され，教員支配と職員の構図が過度に強調されているという羽田（2010）の問題意識にも通じる。

事務職員に対する研究は数多くあるのに対して，事務組織そのものを分析対象とした研究は一部（山崎，1996；大学行政管理学会，2014；大学行政管理学会大学事務組織研究会，2021等）を除き，ほとんどなされていない。国立大学の法人化後のガバナンスとして，学長，役員会，経営協議会や教育研究評議会などに関しては様々な言及がなされているものの，事務局組織を対象とした研究はかなり限られる。事務局長制の改革は大学の自律化の一つの象徴でもあり，法人化直後は，事務局の指揮命令権限が大学・学長に委譲されて，各大学で何が起きているのかという実態を把握しようという関心から，いくつかの研究がある（国立大学財務・経営センター，2007）。天野（2007）は「手探り状態」と述べたが，大学類型別の検討によると，旧帝大で事務局長を廃止し，担当理事が各部門を統括する方法の導入が進んだ（白川，2007）。事務局長を廃止していなくても，総務，財務，労務，施設などの非教学業務を担当する理事が置かれた事例も多く，事務局長の役割は相対的に低下していることが指摘されている（大崎，2011）。国立大学財務・経営センターではその後も定期的に国立大学の経営や財務についてのアンケート調査を実施しているが，第2回目以降は事務局組織の統括方法についての問いはなくなった。事務局制に関する国立大学職員の意識を尋ねたアンケートもあるが（東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター，2010），その結果についての分析も解釈もなされていない。

国立大学の幹部職員・異動官職（本間，2014）に対する研究はあるものの，いずれもキャリアパスに対する関心が強い（山本，1998；林，2007；渡辺，2018）。幹部職員のあり方を大学の自主性と政府の統制とのバランスの観点から考える必要があると主張した山本（2018）の問題意識は我々

ているため、調査対象の選定にあたっては複数の方式を経験していることを重視した。なお、法人化後に学内登用の管理職は増加してきたものの、事務局長、総務部長、財務部長などの重要性が高いポストほどプロパー職員（内部登用者）への置き換わりが起こっておらず（渡辺，2018；飯塚，2020），2021年現在，理事や事務局長のポストにプロパー職員を配置しているのは1大学のみであり，今回のヒアリングの対象者は結果として全員，文部科学省からの出向者となった。本稿では大学特性や各理事が経験した事務組織のあり方により，それぞれの方式をどのように評価しているのかを探るため，事務組織のトップを対象に検討するが，学長や教員出身理事，プロパー職員から見た事務組織のあり方について検討することは必要で，今後の課題として取り組む予定である。

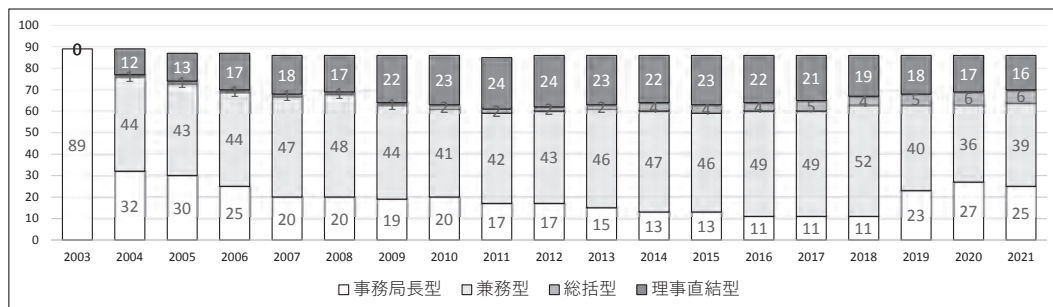
表1 インタビュー対象

	現職（OBの場合は大学での最終職）	以前経験した大学での理事・副学長・事務局長職
A	大規模大，理事（理事直結型）	理工系，事務局長（事務局長型）
B	大規模大，理事・事務局長（兼務型）	医有総合，理事（理事直結型）
C	医有総合，理事・副学長（理事直結型）	
D	医有総合，理事・副学長（理事直結型）	医有総合，理事・副学長・事務局長（兼務型）
E	医無総合，副学長・事務局長（事務局長型）	
F	医無総合，理事・事務局長（兼務型）	
G	旧帝大，理事（総括型）	
H	医有総合，理事（理事直結型）	医無総合，副学長（総括型）

4. 法人化後の事務局組織の統括方法の変化

法人化後の18年間の事務局制の推移を示したのが図2である。法人化を機に事務局長が一元的に管理する「事務局長型」が減少し，事務局長を兼ねる理事が事務局を一元的に統括する「兼務型」が大多数を占めるようになった。次第に，事務局長を置かず，担当理事が部門ごとに統括する「理事直結型」が増えていくが，2019年以降に，「兼務型」や「理事直結型」が減少し，代わりに「事務局長型」が再び増えている傾向が確認できる。2019年からの変化は，文部科学省の方針変更，すなわち，文部科学省職員の「天下り」問題等を背景とした柴山文部科学大臣（当時）による「理事出向の半減方針」，及び高等教育無償化に伴う学外理事の複数義務化の影響である。高等教育無償化の機関要件として学外理事を複数人おくことになったが，理事の定数は法律で定められているため，多くの大学で文科省からの出向者を理事から外すといった選択がなされた。

どのような大学がどの統括方法を選ぶ傾向があるのか。2004年から2021年までのすべての年度において，各国立大学がどの類型に相当するかを明らかにしたうえで，18年間で最も多いパターンをその大学の型として¹⁾，大学属性等との関係をみたのが表2である。一元的な管理のしやすさの観点から，規模，病院の有無，キャンパスの分散度に着目したところ，規模（理事数，学部数，学生・教職員数）から見ると，小規模校ほど「事務局長型」が多く，逆に規模が大きい大学ほど「理事直結型」が多い。また，病院があるほど，複数・分散型のキャンパスほど，「理事直結型」が採



(注) 各年10月1日現在。ただし、2021年は4月1日。単位は校。

図2 事務局長制の推移

表2 大学属性別に見た4類型²⁾

	大学数	規模等			キャンパス		収容定員		教職員数		財務		人材
		理事数**	学部数**	病院有**	数*	距離	学部**	大学院*	教員数**	事務職員**	運交金*	自己収入*	文科経験**
事務局長型	14	3.1	1.7	14.3	1.1	2.7	2,457	745	267	127	51.6	45.6	40.1
兼務型	49	4.6	4.2	44.9	1.9	35.6	4,752	1,359	658	276	44.3	53.1	24.9
総括型	4	6.0	7.0	75.0	2.0	13.5	7,479	2,675	1,407	443	35.5	61.4	22.6
理事直結型	19	5.4	5.6	78.9	2.3	40.4	6,313	2,601	1,182	499	34.7	62.7	16.5
(平均)		4.6	4.3	48.8	1.9	30.3	4,911	1,594	745	309	42.9	54.4	25.4

表3 事務局長の廃止時期

時期	大学名	廃止数 (うち復活数)
法人化時 (2004年4月)	東北, 山形, 筑波, 宇都宮, 東京, <u>東京農工</u> , 新潟, 信州, <u>滋賀</u> , 京都, 鳥取, 広島, <u>琉球</u>	13 (4)
第1期中期目標期間中	弘前, 秋田, お茶の水女子, <u>電気通信</u> , 山梨, 岐阜, 滋賀医科, 大阪, 山口, <u>鳴門教育</u> , 香川, <u>愛媛</u> , <u>北陸先端科学技術大学院</u>	13 (6)
第2期中期目標期間中	<u>東京医科歯科</u> , 大阪教育, 鳥根, 熊本, 鹿児島	5 (3)
第3期中期目標期間中	九州工業	1
計		32 (13)

(注) 「事務局長空席」を除く。下線はその後に事務局長制を復活させた大学 (13校)。二重下線は復活後に再度、事務局長制を廃止した大学 (3校)。

用されている傾向がある。つまり、学内調整の困難さや意思決定システムの複雑性が高い大学ほど「理事直結型」を採用し、逆に、小規模で一元的な管理がしやすい大学ほど「事務局長型」を採用している。大規模大学やキャンパスが分散しているなどの場合は、事務組織・業務を分割しないと統括しづらいということであろう。表3には事務局長制の廃止とその後の復活の具体例を示した。一旦、事務局長制を廃止したものの、再度、復活させている大学は比較的、規模が小さい大学が多いことが確認できる。再び表2に戻り、文部科学省との関係性、すなわち財務や人事面の自立の度合いも影響を与えているのではないかと検討すると、運営費交付金依存度が低く、自己収入割合が高く、事務系幹部職員に占める文科省勤務経験者の割合が低い大学ほど「理事直結型」を選択している傾向が確認できた。これについては後ほど詳述する。

以上見てきたように、法人化直後の試行錯誤期を経て、多くの大学で、その大学の実情に合った事務組織のあり方が定着しつつあることがわかる³⁾。

5. 各方式のメリット・デメリット

大学属性等との関連性からの傾向を確認したが、事務局長制と担当理事制のメリット、デメリットについて質的なデータから検討する。

(1) 事務局長制のメリット・デメリット

事務局長制のメリットとして、事務レベルでの調整のしやすさが挙げられる。事務局トップへのインタビュー調査でも、8名中7名から「事務局長制は仕事がしやすい」といった意見が聞かれた。様々な情報がすべて事務局長に上がってくるので、全体の状況を見て判断ができ、各理事の間の調整ができるメリットが挙げられた。事務レベルの調整に加え、相互協力も機動的に行える。

「事務局長には事務局全体の統括の権限と責任があり、仕事（改革）のやりやすさでは、事務局長制は不可欠。事務局として整理して問題点をつぶした案件が上がってくる方が、理事も仕事がしやすいのではないか。」(B氏)

「各部長から全体の情報（他の理事が検討している課題）が上がってきて、事前に法的な問題や予算的な問題を検討できる。」(F氏)

「事務部間の調整がとりやすい。事務局長がいなくて理事だと、理事間の壁というか、事務部間の壁というか、お金の相談もなく、事業をこれでやると決めて、その後にお金がないという話がでたりする。事務局長がいれば、全体を見て、これくらいあったらできるなという全体の判断ができる。理事だけだと事務部間のまとまりがとりにくい。」(E氏)

「事務局長は「理事に準じた扱い」とされ、理事の人数も4人で、学長・理事・事務局長がワンフロアに集約されており、情報共有が容易。事務局長が事務改革を主導し、事務連絡協議会・部長連絡会を通じた情報共有・相互協力を進められる。」(A氏)

業務のやりやすさにとどまらず、全学的な視点での人員配置や職員の育成が可能となるというメリットについても意見が述べられた。

「事務局人事について、学部・本部間の人事交流、若手の登用などが実現できた。」(F氏)

「事務局の人事について、全体をにらみながら戦略的に配置できる。担当理事制ではそこがやりづらい。業務改革なども同じ。」(B氏)

逆に、事務局長制を廃止した事例における廃止理由については、個別の事情、具体的には文科省からの出向者の個人的資質の問題、学長の方針などが挙げられた。事務局長制では職員が事務局を向いて、役員のサポート要員になりきらない、原案を役員と局長の間を行ったり来たりして二重の労力がかかる傾向があることを当時の熊本大学の学長も指摘している（崎元，2005）

「事務局長個人の資質によっては、悪い情報が学長や理事に伝達されず、対応が後手になると

いった弊害があり、特に学長によって懸念されている。」(C氏)

「法人化前後の他大学で事務局長一人が突出する事例が見られ、それを警戒して(学長の方針として)事務局長が廃止されたという経緯がある。」(G氏)

「形式的に事務局長にも説明した後で担当理事に話をするので、手間がかかって仕方がないということを(地元の教職員が)言っていた。」(E氏)

(2) 担当理事制のメリット・デメリット

担当理事制のメリットについて尋ねると、迅速な判断が可能になる、教職協働がしやすいといった声も聴かれた。なお、事務局長制を敷いていなくても運用次第で事務局長制と同じような効果が得られることを指摘するD氏の発言もあった。

「縦割りの問題が確かにあるが、理事に早めに情報が入り、早期に対応できる。」(C氏)

「理事に直結するので、圧倒的に意思決定が速い。」(E氏)

「理事間の横の連携が取れていれば、事務局長なしでも十分機能する。本学は理事全員が大部屋で、秘書は共通。毎朝の学長・理事ミーティングなど情報共有の仕組みが徹底している。」(D氏)

担当理事制の導入経緯について、文科省の「出先」としての事務局長への学内からのアレルギーという指摘もあった。なぜなら法人化前は事務局の持つ情報も職員の忠誠も事務局長に集中しがちであったからである。

「事務局長を介さずに理事がスピーディーに物事を判断して進めやすくなるという意味決定の迅速化に加え、心情的に大きかったのは、文科省のいわば出先と思われていた(法人化前の)国立大学の事務局長に対する学内のアレルギーが、事務局長制を廃止するように働いた大学が特に旧帝大をはじめとしてあったのではないか。」(A氏)

表4 大学文書から見た「理事直結型」採用の理由

	記載	大学名・出典
1	「学長のリーダーシップのもと、役員組織の企画立案機能を強化する。役員組織と事務部門との連携を強化するために運営連絡会を設置し、機動的な執行体制を整える」	宇都宮大学中期計画(第一期)
2	「学長の強いリーダーシップの下、効率的・機動的な運営体制を整備する。役員を、より密接、効果的に支える事務組織とする」	鳥取大学中期目標・中期計画(第一期)
3	「理事のうちの1人に権力が集中することも、役員以外の者が権力を持つことも避けた」	東京大学編(2005)
4	「「事務局長への権限・権力の集中を防ぐ」必要性が、部局長側から強調された結果」	京都大学(本間, 2006)

事務局長を廃止し「理事直結型」を取ることにした理由を大学の文書等から調べた(表4)。「学長がリーダーシップを発揮するためには、事務局長以下の事務職員にも学長の方向を向かせなければならない」(黒木, 2009)という学長の意向で法人化後に事務局長を廃止した大学が複数見られることがわかる。

担当理事制のデメリットとして、事務局長制のメリットと表裏一体であるが、事務職員間の調整や相互協力が困難になる、「すき間事務」が発生するなどの縦割りの弊害、大学運営上詰めの甘い案が学長や役員会上がってしまう点、教員出身理事には職員から意見を言いにくい点、全学的な視点からの事務職員の再配置や職員人事・人事評価がしづらいついた点が挙げられた。担当理事制を入れたものの、弊害が出て事務部門を総括するポジションとして戻した経緯についてH氏の指摘があった。なお国立大学財務・経営センター（2007）の学長自由記述や崎元（2005）でも同様の指摘がある。

「担当理事制では、事務組織全体を範囲とした組織改革や人事・人材育成はできない。」(B氏)
「各「理事室」で全ての業務が分掌され、理事室間に「壁」が生じて縦割りが激しい。理事の部屋も分散し、学長・理事間の情報共有が困難。事務系理事に事務組織の統括権限がなく、事務改革に協力を得にくい。職員人事も「室」をまたがる異動が進まない。」(A氏)
「理事直結型だと縦割りが進む。本学では、事務出身理事が事務組織担当に指名され、事務協議会や部長会の開催を通じ、事務組織全体の情報共有や意思疎通を図っている。」(G氏)
「横の連携ができない。特に新しい案件については調整できないというか、調整することすら気が付かない。事務職員も調整してくださいと誰も言わない、気が付かない。」(E氏)
「事務局長に権限が集中し過ぎ、学長の意向に合わない動きもあったため、事務局長を廃し理事直結型に移行した。しかし、事務全体の調整が取れないなどの弊害があり、副学長（事務総括）を置き、職員人事、危機管理、特命事項などを担当し、毎週、事務連絡会議を開いている。ただし、権限範囲が不明確なため、規程等で明確にし、学長から周知することが必要。」(H氏)

6. 考察

以上では、国立大学の事務組織の統括方法の変化とその背景、それぞれの方式のメリット・デメリットを検討してきた。以下では、2つの観点から考察を加えたい。

第一は、事務局長制と担当理事制を支える組織編制原理の考え方は大きく異なるが、後者の新たな方式が日本の大学になじみうるのか、という観点である。事務組織の事務局長制と担当理事制の違いは、教学組織でいう学部制とカレッジ・デパートメント制と同様に、置かれた文脈の違いが大きい。アメリカの大学職員は「ジョブ」ごとに専門職化し、分野別の専門職団体が発展し、そこで研修も実施されるし、より良い条件を求めて大学間を移動する（大場編，2004）。トップの役職者も同様であり、学長が変われば、執行部メンバーの副学長等も入れ変わり、各役職者がそれぞれのスタッフを連れてくる。そうしたジョブ型のアメリカの大学の事務の統制方法に対して、人の入れ替えが基本的に少なく、人事異動をくりかえし、ジェネラリストとして学内で仕事をする中で成長していく日本の大学職員のあり方は、事務局長制、つまり事務局の一元管理と不可分に結びついているのではないか。実際に日本の公立・私立大学でも事務局長を置かない大学はほとんど見ない。担当理事制は、そうした日本の組織編制とは異なる組織編制原理であるが、理念的には、法人化

で、脱官僚制、民間的経営手法の導入を意識して導入されたといえる。

本分析から担当理事制の導入理由を改めて整理すると以下の3点であった。第一は、規模やキャンパス分散度など、複雑すぎて一元的に管理できないため。第二は、個々の人材の問題、平たく言えば、文科省からいい人が来ればよいが、そうでない場合に、権限を事務局長に集中させることの弊害があったため。第三は、学長のリーダーシップを発揮する上で、事務部門も統括したいという学長の意向が働いたためであり、同じような類型・規模でも事務組織の統括方法に違いが見られ、同じ大学でもいろいろな方式を模索していることなどからもこの影響は確認される。

日本の大学の人事の仕組みなどを考えれば、担当理事制では事務局トップが事務組織全体を見渡せず、情報が一元化して入ってこないことの弊害や、全体を見ての事務職員の人事ローテーション・育成計画ができなくなるといった不適合が起こるのは当然の帰結ともいえる。そうした方式をうまく機能させる工夫として、大学執行部の部屋割りなども含めたコミュニケーションを丁寧にとり、対話による信頼関係の構築が不可欠であることもまた明らかになった。大部屋にする、理事を支援する事務スタッフを共通化するといった工夫点は、アメリカとは異なる日本の大学組織の特徴をうまく反映した方法ともいえるが、そうした工夫の効果を知識として持っていることで、同じ仕組みでもより上手に活用できるのではないだろうか。

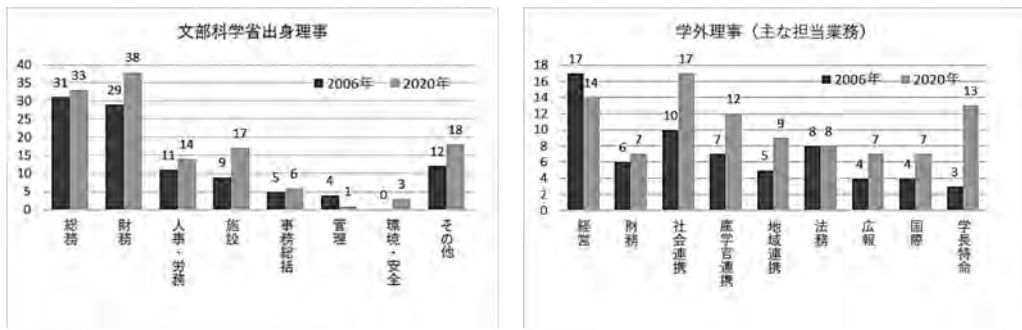
第二の観点として、文科省からの自律と依存の関係性の問題として検討する。法人化により、事務局は自由に編成できるようになったが、これまでと異なる方式である担当理事制を導入しているのは、文科省からの自立度の高い大学にほぼ限られている。一方、財政的な自立度、人材的な自立度、学内人材の偏在性などによって、事務局長制を選んでいるという面も確認された。文科省からの出向者の資質に課題があった際に、大学の判断ですぐに人材を変えられないため、枠組み自体を何度も変えるという極端な行動が取られる面もあった。つまり、外部資金を獲得でき、病院収入があるなど、財政的な自立ができる大学は文科省との関係性を変えられるが、運営費交付金の依存度が高く、内部の人材が十分に育っていないと文科省から人を求めざるをえないのではないか。日米の大学職員の数では圧倒的に米国で多いが、担当理事制を採用すると必然的に、本部職員数が増える傾向もあるのではないか。藤村（2016）は旧帝大等で本部職員数が増えたことを指摘したが、地方国立や単科大学では人材不足や外部資金で非常勤を雇用できないため、兼務型や事務局長制を採用しているとも考えられる。

政府と国立大学の関係は「アンビバレント」なものであるが、文科省からの出向者だからこそ期待される役割が少なくとも現状ではある（図3）。文科省出身の理事は総務、財務などを担当しているが、法人化後に義務付けられた学外理事（文科省出身者を除く）を見ると、経営、社会・産学連携、広報、法務など非教学の特定分野を担当する者が多く、かつ、非常勤理事が大部分を占めている。インタビューの中でも文科省出身者でしか果たせない役割として「文科省や他大学の動きなどの情報をとってくる」「運営費交付金や政策の動きをいち早く正確につかむ」「政策文書の行間を読む、文科省に出向いて話を聞いてくる」「複数の大学現場を経験してきた立場からの問題提起や提案ができる」「異動官職は減少の方向だが、即戦力になる」などの声が多く挙げられた⁴⁾。一部の大学では法人化後に、国立大学法人等職員採用試験に加えて独自の事務職員採用試験を行うなど、

新たな人材を獲得し、人材育成計画に基づき、プロパー職員を育成しようと様々な改革も行われているが（上杉，2009）、インタビューの中でも「プロパー職員は内向きで十分に育っていない」「経験の幅が狭く、学外での勤務経験が少ない。そうした機会があっても行きたがらない職員が多い」といった声は多く聞かれ、それが文科省出身者への期待につながっている面もあるようだ。近年はダイバーシティマネジメントの重要性が大学でも言われるようになってきた。女性、外国人、外部人材のみならず、文科省からの出向者、内部出身のプロパー職員などが協力し、役割を分担し、運営するといった発想が必要なのではないか。教職協働の必要性が叫ばれているが、それをさらに実質的にしていくことでもあるだろう。

本分析はあくまでも文科省からの出向者側から見た意見で、学長側等からの検証も必要であるが、学長が強いリーダーシップを発揮しようとして、事務局長制を廃止する大学がみられた。しかし、リーダーシップとはすべてを掌握することではなく、それぞれが期待される役割を発揮できるように協力を引き出すものである。学長がリーダーシップを発揮しようとした場合に、学長と事務トップとの葛藤・調整が生じることも当然ありうるが、排除するのではなく、対話により信頼関係を構築し、協力していくことが求められているのではないか。国立大学の法人化では、学長に権限を集中させ、強いリーダーシップを発揮できるように法的な枠組みが大きく変更されたが、近年は一部でその弊害も出ており、学長を監督する機能を強化する必要性も強く指摘され、学長選考会議の学長選考・監察会議への変更などの法改正も行われ、2022年4月から施行される。

図3 文科省出身理事と学外理事の担当業務



（資料）文科科学省「国立大学法人・大学共同利用機関法人理事名簿」より作成。

7. 結論と残された課題

本稿では国立大学の事務組織の統括方法の変化とその理由を検討してきた。従来の研究では、国立大学の自律性は政府と大学の関係のみから捉えられてきたが、内部管理のあり方とも不可分であるという視点から検討してきた。事務局組織の統括方法は規模や管理の複雑性の要因のみならず、学長の方針や文科科学省からの自立度によってどの方式を採用できるのかが異なる可能性を示した。むろん、はじめに述べたように、学長や他の理事、プロパー職員から検証しなおすことは今後

の課題として不可欠で、そういう意味では、本稿は一つの仮説を提示したに過ぎないのかもしれない。

また、以上の分析・考察はあくまでも現時点で指摘できることである。プロパー職員が育ってきた際に、学長が大学経営者として育ってきた際に、政府と大学の自律性のあり方はどうなるのか。異動官職に依存する慣習をいつまで必要とするのかは変わってくるものだと考えられるし、期待もしている。さらに言えば、大学間の統合や連携が進んだ際に事務局組織の統括方法が変化していく可能性も考えられる。そうした諸変化がおきた際に、それでも残る文科省からの出向者の役割や文科省との関係の構築の仕方については今後さらなる検討も必要である。

【付記】

本稿は、科学研究費補助金挑戦的研究（萌芽）「大学の事務組織の業務改革に関する実証的研究」（課題番号20K20815）による研究成果の一部である。

【注】

- 1) 各類型の大学は以下のとおりである。

事務局長型	14校	室蘭工業，小樽商科，帯広畜産，旭川医科，北見工業，福島，東京学芸，東京工業，東京海洋，一橋，浜松医科，福岡教育，総合研究大学院，政策研究大学院
兼務型	49校	北海道，北海道教育，弘前，岩手，宮城教育，茨城，筑波技術，群馬，埼玉，千葉，東京医科歯科，東京外国語，東京農工，東京芸術，横浜国立，長岡技術科学，上越教育，富山，金沢，福井，静岡，名古屋，愛知教育，名古屋工業，豊橋技術科学，三重，京都教育，京都工芸繊維，大阪教育，兵庫教育，神戸，奈良教育，奈良女子，和歌山，鳥取，岡山，徳島，高知，九州，九州工業，佐賀，長崎，熊本，大分，宮崎，鹿児島，鹿屋体育，北陸先端科学技術大学院，奈良先端科学技術大学院
総括型	4校	お茶の水女子，新潟，大阪，島根
理事直結型	19校	東北，秋田，山形，筑波，宇都宮，東京，電気通信，山梨，信州，岐阜，滋賀，滋賀医科，京都，広島，山口，鳴門教育，香川，愛媛，琉球

- 2) 2021年4月時点での大学類型別に見た，4類型は下記の分布になっている。

	旧帝大	大規模	理工系	文科系	医科系	教育系	大学院	医有総合	医無総合
事務局長型	0.0	0.0	38.5	28.6	75.0	54.5	50.0	16.0	33.3
兼務型	28.6	50.0	46.2	57.1	25.0	45.5	50.0	48.0	44.4
総括型	28.6	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	22.2
理事直結型	42.9	33.3	15.4	14.3	0.0	0.0	0.0	32.0	0.0

- 3) 4類型の型は，それぞれの大学で，18年間で最も多く占めるもので分類した。理事数は，2019年4月時点の法定数。学部数（大学院大学を除く）は，2004年時点（「社団法人国立大学協会会員名簿'04」より）。キャンパス欄の数，距離（分散キャンパスの延長距離）は，田村（2006）による（2004年時点）。富山大学は統合前の富山医科薬科大学，高岡短期大学の，大阪大学は統合前の大阪外国語大学の学部数，キャンパス数を含み，両大学の延長距離は，2021年6月時

点で再計算。収容定員（学部・大学院）、教員数は、国立大学協会「国立大学法人基礎資料集（2019年）」より。事務職員数は、役職員の給与水準の公表（2019年度）における常勤職員（事務・技術）の人数（再任用・任期付を含む）。「運交金」は、2019年度の経常収益に占める運営費交付金収益の比率。「自己収入」は、2019年度の経常的な収益（科研費等を含む）のうち、自身で獲得する自己収入等（学生納付金、受託研究及び受託事業収益、附属病院収益、寄附金、科研費等）が占める割合（大学改革支援・学位授与機構調べ）。「文科経験」は、事務系幹部職員（課長級以上）に占める文科省勤務経験有の比率（2020年10月1日現在）。各項目において、類型間の差を確認するために分散分析を行った。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

- 4) 東京大学大学経営・政策研究センターが2021年に実施した「第2回全国大学職員調査」によれば、「高等教育政策を理解し、業務に活かす」という発想が、私立大学職員と比べて国立大学職員で弱い。つまり、そうした役割を文科省からの出向者に依存しすぎている問題もあるのではないか。また、同調査では、法人化後20年近くたったにもかかわらず、仕事への取組みの積極性が国立大学の職員は私立大学に比べても低い傾向が変わっていないことも指摘されている（両角，2021）。

仕事の仕方「高等教育政策を理解し業務に活かす」

	あてはまる	ある程度あてはまる	あまりあてはまらない	あてはまらない
国立	4.8%	30.5%	50.4%	14.3%
公立	4.7%	26.1%	53.8%	15.4%
私立	9.9%	40.6%	39.3%	10.3%

【参考文献】

- 天野郁夫（2007）「法人化の現実と課題」『大学財務経営研究』第4号，169-205頁。
- 飯塚潤（2020）「法人化に伴う国立大学幹部事務職員の人事管理の変化に関する分析」『大学経営政策研究』第10号，91-107頁。
- 磯田文雄（2005）「理事の一年 文部科学省出身理事の立場から」『IDE 現代の高等教育』475，52-55頁。
- 上杉道世（2009）『大学職員は変わる—東大SD トータルプランの実践』学校経理研究会。
- 大崎仁（2011）『国立大学法人の形成』東信堂。
- 大場淳編（2004）『諸外国の大学職員《米国・英国編》』（高等教育研究叢書79），広島大学高等教育研究開発センター。
- 小方直幸（2015）「政府と大学の自治：教員養成分野のミッションの再定義」『高等教育研究』第18集，171-190頁。
- 金子元久（1998）「政府と大学」『変貌する高等教育』岩波書店。
- 川村正幸（2004）「国立大学法人の管理運営」『IDE 現代の高等教育』461，10-15頁。
- 官庁通信社（2020）『文部科学省国立大学法人等事務系歴代幹部一覧』（令和2年度）。

- 黒木登志夫（2009）『落下傘学長奮闘記—大学法人化の現場から』中央公論新社。
- 各国立大学法人「中期目標・中期計画」「業務実績報告書」ウェブサイト。
- 国立大学財務・経営センター（2007）『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究』。
- 崎元達郎（2005）「学長のリーダーシップについて」『IDE 現代の高等教育』475, 10-14頁。
- ジアース教育新社『文部科学教育通信 文部科学省スポーツ庁文化庁関係機関幹部名簿』（各年10月1日現在）。
- 「週刊文教ニュース」編集部編『文部科学省国立大学法人等幹部職員名鑑』（各年版）文教ニュース社。
- 白川優治（2007）「法人化に伴う管理運営組織の変化」国立大学財務・経営センター『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究』115-129頁。
- 菅原秀章（2005）「事務組織の活性化（2）」『文部科学教育通信』2005.4.11。
- 杉野剛（2003）「国立大学法人のマネジメントの課題」『IDE 現代の高等教育』452, 28-33頁。
- 大学行政管理学会（2014）『大学事務組織の強化書』学校経営研究会。
- 大学行政管理学会大学事務組織研究会（2021）『大学事務組織の始動書』学校経営研究会。
- 田中弘允・佐藤博明・田原博人（2018）『検証 国立大学法人化と大学の責任—その制定過程と大学自立への構想』東信堂。
- 田村幸男（2006）「わが国の分散キャンパスの研究—実態の調査・分析とメリット化策の提案—」『山形大学紀要（社会科学）』第37巻第1号, 53-90頁。
- 東京大学編（2005）『東京大学大変革：現状と課題4 2004』東京大学。
- 東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター（2010）『大学事務組織の現状と将来全校大学事務職員調査—（<http://ump.p.u-tokyo.ac.jp/crump/resource/shokuin-chosa.pdf>）<2021年10月17日アクセス>。
- 中井浩一（2004）『徹底検証 大学法人化』中央公論新社。
- 林透（2007）「国立大学法人職員のキャリアパスと能力開発に関する一考察」『大学行政管理学会誌』第11号, 223-234頁。
- 羽田貴史（2010）「高等教育研究と大学職員論の課題」『高等教育研究』第13集, 23-42頁。
- 広田照幸（2019）『大学論を組み替える—新たな議論のために』名古屋大学出版会。
- 藤村正司（2007）「主人・代理人論からみた高等教育システム—自律と依存のパラドクス」『大学論集』第39集, 185-203頁。
- 藤村正司（2016）「高等教育組織存立の分析視角—新制度主義から見た国立大学の現状と行方—」『大学論集』第48集, 49-64頁。
- 本間政雄（2006）「ここまで来た京大改革②」『文部科学教育通信』2006.6.26。
- 本間政雄（2014）「国立大学の「異動官職」を考える」『大学マネジメント』第10巻第1号, 2-10頁。
- 両角亜希子（2019）『学長リーダーシップの条件』東信堂。
- 両角亜希子（2021）「大学職員は変わったか—全国大学職員調査から」『アルカディア学報』702, 2頁。

山崎博敏（1996）「大学における事務組織とその機能」『放送教育開発センター研究報告』第91号，303-313頁。

山本清（2018）「大学と文部科学省との関係—文科省幹部職員の再就職問題に関連して—」『大学論集』第50集，223-237頁。

山本真一（1998）「大学の管理運営と事務職員」『高等教育研究』第1集，163-177頁。

山本真一（2002）「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，87-108頁。

渡辺恵子（2018）『国立大学職員の人事システム—管理職への昇進と能力開発』東信堂。

Supervisory Models of Administrative Organization and their Transitions at Japanese National Universities

Akiko MOROZUMI *

Michio YAMADA **

Kohei TAKAGI ***

Yoko HIRAI ****

The incorporation in 2004 equipped Japanese national universities with autonomy over organization of their administrative units. Prior to the incorporation, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) would assign its officers and *Ido Kanshoku*, transfer bureaucrats who would move between national universities and MEXT posts, to fill the role of secretary general and most of the middle management positions. The new autonomy after the incorporation led many universities to abolish the secretary general position, who would supervise the entire administrative organization, and installed another model in which executive directors would directly oversee their designated administrative divisions. Some universities, however, have brought back the former model since then. This research explored the ways in which the supervisory models have changed and reasons why. The researchers conducted thorough documentary research of MEXT senior staff directories and official publications. The researchers also conducted qualitative interviews with eight former and current MEXT assignees. It is suggested that a particular supervisory model may be selected based on a combination of various factors, including MEXT policies to restrain assigning of its personnel. Sizes and complexities of organizational structures were also significant.

The secretary general model benefits from unified information flow and centralized management. It is often considered to help the organization to be more functional and to enable optimized human resource management. Effectiveness of the model however inevitably depends on the quality of an assignee and was met with various criticisms. The executive directors model has its own issues, such as creating organizational silos and possibly hindering coherent human resource policies. MEXT assignees are symbolic of an “ambivalent” relationship between MEXT and national universities. They are expected to gather and interpret government information and bring in outside perspectives. However, current practices and the state of autonomy are expected to change as competencies of regular administrative staff and presidents as managers develop.

* Professor, Graduate School of Education, The University of Tokyo

** Former Executive Director at Hiroshima University

*** PhD Student, Graduate School of Education, The University of Tokyo

**** Secretary, Tokyo Institute of Technology