

国立大学法人化

－ 第1期の光と影－

本 間 政 雄

＜要 旨＞

国立大学は、2004年を期して一斉に法人化されたが、法人化のシステムの中に、いわゆる「外部人材」がビルトインされた。経営協議会の学外委員、学外理事、監事それに大学の裁量で登用された経営スタッフや幹部事務職員などである。「外部人材」がもつ効率的な経営のノウハウや知識を導入するとともに、社会の「眼」を入れることによってより透明性の高い大学運営を実現することを目的としていた。従って、これら外部人材が機能しているかどうかは、法人化の成否を決めるほどの重要性がある。このような問題意識から、全国立大学と外部人材全員を対象にアンケート調査を行うとともに、外部人材による座談会を実施して、外部人材の活用状況と、「社会の眼」である外部人材が法人化後の国立大学をどのように見ているかを調査・分析した。その結果は、効率的で透明性の高い大学運営に向かって着実な歩みが見られる一方、「外部人材」を活用する努力を意図的に怠っている状況も散見された。また、教職員の意識改革の遅れや教授会、事務組織の保守的体質、財務・人事を中心に国の規制が依然として強いとの指摘があった。

1. はじめに

2004年4月を期して89の国立大学が一斉に法人化されて、早くも5年が経過しようとしている。既に大半の国立大学において、法人化を経験したいわば「法人化第一世代」に当たる学長は任期満了を迎え、新学長を選出し、第1期中期計画期間中（2004年～2009年）の実績を踏まえ、2010

*立命館副総長（新戦略、国際担当）、立命館大学教授
国立大学マネジメント研究会会長

年から始まる第2期中期計画の準備作業に入っている。法人化第2年目の2005年から始まった運営費交付金の削減も依然として続いている。それどころか、2009年度予算の概算要求では、それぞれの係数にさらに2%の削減率を上乗せする「シーリング」が閣議決定されている。

この論考では、筆者が研究代表者となって、財団法人文教協会から2006～07年度の2年間研究費助成を受けた「法人化後の国立大学法人の管理運営における外部人材の活用方策に関する調査研究」プロジェクト¹⁾の結果を基に、国立大学改革の状況を俯瞰し、課題を同定し、さらなる改革に向けて何が必要かを探ろうとするものである。

筆者は、2001年1月に京都大学事務局長として赴任し、法人化が行われた04年4月以降は理事・副学長として、総務、人事、広報、社会連携、事務総合調整などを担当し、さらに05年以降06年3月までは、非常勤の理事・副学長として、事務改革を担当した。この間、法人化に向け学内に設置された、組織、人事など課題別の5つのWGすべてに参加したほか、法人化以降は人事制度改革や事務組織改革に携わった。その意味で、本論考は、現状分析を主たる目的とする学術論文というよりは、国立大学及び文部科学省、財務省など国立大学政策の立案に関わる政府機関関係者などに向けられた政策的含意をもつ論考と言ったほうが適当であり、その点始めにお断りしておく。

国立大学は、閉鎖的で硬直化した古い体質から脱却し、教育、研究、先端医療そして社会貢献という使命をよりよく果たしうるよう法人化され、非公務員化されたはずである。従って、法人化、非公務員化の結果何が起きたかは、所期の目的に照らして絶えず検証され、その結果は国立大学政策ひいては高等教育政策全般に反映されなくてはならない。法人化は改革の終わりではなく、改革への長く困難なプロセスに始まりに過ぎないことを、国立大学関係者はもとより、年間直接経費だけでも1兆2千億円もの巨費を国立大学に投じ、国立大学に責任を持つ政府関係者は今一度想起する必要がある。

2. 「法人化後の国立大学運営における外部人材活用方策に関する調査研究」に見る法人化後の国立大学

2.1 なぜ「外部人材」か？－教育改革

法人化前の国立大学は、長い間外部の人間からは運営の実態が容易には

窺うことのできない「ブラック・ボックス」であり、外部からの批判や干渉を受けない「聖域」であった。国立大学側も自らをいわば「孤高の学府」「象牙の塔」として、社会一般から隔離し、干渉・批判から自由な環境で学問研究に打ち込み、教員が良しと考える教育を行えばいいと考えてきた。しかしながら、1980年代から90年代にかけて、高等教育進学率が上昇し、大学生の学力低下や学修意欲の希薄化が顕著になるにつれ、政府や企業、社会から高等教育の質の保証が問題にされるようになった。1989年に設置された「大学審議会」による累次の答申によって、具体的な教育改善の方向性や進め方が示されるようになった。例えば、1991年2月8日答申「大学教育の改善について」を受けて、所要の法令改正が行われ、教育や研究、管理運営についての自己点検・自己評価が努力義務となった。また、教育改善に向けてシラバスの導入や学生による授業評価などが推奨されるようになった。これらは、伝統的な大学の自治、学問の自由(Academic freedom)を尊重しつつ、大学の自己改革への努力を求めたものであった。

確かに、1990年代以降、教育改革に向けて様々な努力や工夫が行われ、一定の効果を挙げてきたのは事実である。しかし、この間にも進学率はさらに上昇して、学生の多様化が一層進んだ。1991年以降の規制緩和政策への転換もあり、短大からの転換組も含めて大学の数も増え続けた。18歳人口が急減する中で、学生確保のため「推薦入学」や「AO入試」の名の下に、実質的にほとんど選抜や学力の最低保証もないままに学生を入学させる大学や学部も増加した。こうした状況の下で、大学教育に必要な基礎学力さらには学修習慣を身につけさせる初年次教育や補償教育が多くの大学にとって重要課題となった。進学動機の希薄化もあり、中途退学や休学も増えている。

他方、グローバル化が進み、厳しい国際競争にさらされている企業からの、大卒人材に対する要求は高度化する一方である。さらに、研究の高度化に伴い学ぶべき知識の量は幾何級数的に増加を続け、一方では学問の細分化が起こっている。既存の大学教育の体系(カリキュラム、プログラム)や教育方法が、こうした学生の変化、社会・企業のニーズの変化、そして学問の進歩に対応したものになっているか、大学は絶えず検証、見直しを迫られるようになったのである。

しかし、日本の大学教育の改善はなかなか進まない。その理由はいろいろ考えられるが、何と云っても日本の大学では、教員はまず何よりも研究業績で評価され、採用・昇進が決まるという「文化」が強固に根を張って

いることが大きい。また、教育は研究のいわば「延長線上」にあり、研究の成果や自らの研究関心の赴くままに授業科目を開講すればそれでいいという考え方も教員の間に根強くある。教育を一貫性と相互連関性のあるプログラムとして組み立て、科目間での教育内容の重複を避けるという考え方は極めて希薄である。学生も概して受身であり、教育プログラムや内容について意見や注文をつけることもほとんどなく、また大学側も学生の意見や満足度を問うことについて消極的である。大卒生を採用する企業も、かつては「大学教育には期待していない。」とトップが公言することすらあった。最近でこそ経済産業省が音頭をとってまとめた「社会人基礎力」の育成を企業も求めるようになってきているが、これらはあくまで総論であり、個々の大学のカリキュラムやプログラムへの反映は大学任せ、学部任せになっているためなかなか具体化されない。

2.2 なぜ外部人材か？ - 大学「経営」

次に、大学「経営」である。法人化以前の国立大学には、限られた物的・人的資源を効率的・効果的に配分し、教育・研究に最大の実を挙げようという意識・意欲は極めて乏しく、毎年度与えられた予算を使い切るだけであったと言っても過言ではなかった。特に大規模大学になると、土地・建物はいうまでもなく、事務職員も学部など部局の所有資産という意識が極めて強固であり、大学全体の発展という観点から土地・建物、事務職員を活用しようとしても部局からの抵抗が強く、非効率な利用しかできなかった。また、国立大学は、知的財産やブランド力、卒業生ネットワークといった無形資産の宝庫であるが、これらを有効に活用しようという意識もなかった。

限られた資源を戦略的に配分するということは、人材養成と研究とのバランスをとりつつ、学問分野間の重点を決めるという「選択と集中」を行うということである。しかし、各部局は「部局自治」を盾に、部局間の一律平等、既得権を盾に「選択と集中」に徹底的に反対する。それでも、国立大学に配分される資源が曲がりなりにも右肩上がりなら、増加資源を重点的に優先領域・分野に配分することも一応は可能であったろうが、資源が減少に転じるとそういうわけにはいかない。どの部局にも、どの学問分野にも「絶対必要」という理屈は存在するし、異なる学問分野の優先順位付けなど何を根拠に行うのかと問われれば、明確で客観的な基準などあるはずもなく、仮に学生や社会、企業のニーズ、当該分野のこれまでの実績

(の不足)などを根拠として挙げて常にも何らかの反論は可能である。しかも、優先順位を客観的に説明できるような部局ごと、分野ごとのデータの集積と分析などほとんど行われたことがなかった。そもそも、工学部なり医学部の教員出身である学長自身、工学なり医学という「ギルド」の構成員に他ならず、他の学問分野＝ギルドを尊重し、口を出さない(自らのギルドにも、他から口を出させない)という倫理によって縛られており、「選択と集中」には抵抗を感じるのが常である。

しかし、こうした「内輪の論理」から脱却できず、限られた資源を一律、機械的に配分することを続けていけば、すべてが中途半端になり、強い部分は伸びることができず、弱い部分はゆっくりとしかし確実に弱体化し、大学全体の力が低下していくことになる。「税金を投入してでも行わなくてはならない分野の教育と研究」を明確な基準として、教育研究組織、教育プログラム、事務組織を一つ一つ点検していけば、どこを伸ばし、どこを縮小・廃止すべきかは自ずと見えてくるはずである。

2.3 教育改善と大学「経営」を実現する鍵としての外部人材

教育が軽視されてきたのは、教員が大学運営の枢要ポストを占め、教育を受ける学生の立場や卒業生を採用する企業や社会の声が大学運営に反映する仕組みがなかったからである。「経営」不在が続くのは、改革の主体たるべき教職員が、国家公務員という強固な身分保障に守られる一方、国立大学が国の行政機関の一部を構成することから来る各種の規制に縛られていることに由来する。また、執行部を形成する学長、副学長などが基本的に教員であり、経営的発想やビジネス・マインド、組織運営や人的管理の経験もスキルも欠落していることが大きな理由である。学長を補佐する事務局長や総務、人事、財務担当の部課長も多くは文部科学省から2年程度の任期で派遣されてくる官僚であり、彼らとて経営的発想やビジネス・マインドに欠けることは教員と五十歩百歩であることも、「経営」の不在に拍車をかけてきた。

国立大学法人法は、経営に関する重要事項を審議する「経営協議会」の設置と、委員の半数以上の大学外からの登用を義務付けると同時に、理事のうち少なくとも一人を大学外から任命することを定めている。大学の業務すなわち教育、研究、管理運営を監査する「監事」を文部科学大臣が任命すること、加えて学長候補者の選考は、学外者と教育研究評議会から選ばれた同数の委員で構成する「学長選考会議」が行うことを定めた。

これらいわば「ビルト・イン」された学外者登用のシステムは、これまでの閉鎖的で社会的説明責任を十分果たしえず、学内の論理だけで物事を決め、時代の要請、社会や企業のニーズ、学生のニーズなどに十分に 대응することができず、しかも「経営」不在の国立大学を、多様な外部人材を様々な形で大学に取り入れることによって、内から変革しようという意図から導入されたものである。従って、こうした学外者登用が所期の目的を果たしているかどうかは、法人化そのものの成否を決めるほどの重要性を持っているといっても過言ではない。

2.4 外部人材への反発と警戒

しかし、これまで基本的に教員だけで、内輪の論理で物事を決めてきた国立大学は、学外者が意思決定プロセスに入ることや、学外者が教育や研究活動を監査することに反発と警戒を強めた。例えば、筆者が参画した京都大学の法人化に向けた「組織・管理に関するWG」でも、監事を可能な限り「無力化」するために支援事務組織をつけないようにしよう、あるいは学内の主要会議への監事のオブザーバー参加を認めないようにしようといった意見が出されたこともある。

また、こうした学外者登用システムにも決定的な「抜け穴」があることも意識されていた。例えば、経営協議会の学外委員に「同業者意識」の強い他大学の教員や大学の事情に疎い高齢の企業元幹部を任命すれば、審議を形骸化できるし、開催頻度を最小限にして実質的な審議ができないような運営をすることも可能である。また、学外理事を登用するについても同様の「骨抜き」人事を行ったり、担当を「経営全般」として責任と権限を曖昧にすることもできる。理事を非常勤にすることも可能である。

監事も、形式的には文部科学大臣が任命することになっているが、官僚の「天下り」になると批判する野党やメディアを恐れた同省は、少なくとも法人化の際の監事任命に当たっては、国立大学側の意向を取り入れ、各大学が推薦する候補者をそのまま任命した。その結果、納税者の観点から国立大学をチェックすべき監事ですら、非常勤ポストにしたり、意欲も熱意もない「閑職」意識の人物を任命して「骨抜き」にすることが可能になった。監事を二人とも非常勤にした大学もある。

一方、法人化後、学長や執行部の意向により、民間企業や地方自治体から相当数の外部専門家を、「学長補佐」「副理事」といった執行部補佐役として、あるいは部課長や課長補佐相当職として登用した国立大学も少なく

ない。民間の経営手法を導入したり、事務職員に刺激を与えようといった意図から出たものである。しかし、肝心の学長、理事から担当職務や具体的な目標の指示がなかったり、必要な権限や事務組織、予算が与えられないケースも少なくない。また、部局長や部課長の理解と協力が得られず、逆に「企業の論理」を前面に押し出す姿勢が反発を買うようなケースもあって、十分な貢献ができなかったり、失意のうちに大学を去った例もある。

2.5 アンケート調査結果

こうした法人化前後の現実を踏まえ、「外部人材」を軸に、法人化が所期の目的どおり機能しているかどうかを、経営協議会学外委員、学外理事、監事、学長や理事を補佐する学外経営スタッフ及び事務組織における外部専門家について、2006年11月、国立大学（総務・人事担当理事又は事務局長）と外部人材全員（事務スタッフを除く）双方にアンケート調査を行った。また、アンケート結果を踏まえて、07年2月に4国立大学の経営協議会学外委員、学外理事、副理事、監事4名による座談会を、そして調査研究プロジェクト2年度目の08年2～3月にも、10国立大学の経営協議会学外委員、学外理事、監事9名による座談会を行った。1)

これらアンケート調査と座談会の狙いは、①外部人材の導入による「民間の経営手法の導入」、「大学運営の学外者によるチェック」、「国民・社会の声を大学運営に反映」が実効を挙げているか、②国立大学が、制度化された外部人材をどのように受け止め、また自ら外部人材を登用し、どのように活用しているか、③外部人材の活用上の問題は何か、④外部人材から見た国立大学の運営上の課題は何かを明らかにすることであった。

アンケートの回答率は、国立大学に対するものは、法令上必置の経営協議会、学外理事、監事については、それぞれ73校、69校、72校と8割前後であり、極めて高かった。また、任意登用の経営スタッフについては16校、事務スタッフについては23大学からの回答であった。一方、経営協議会学外委員677人中286名(42.2%)、学外理事131名中64名(48.9%)、監事174名中123名(70.7%)から回答があった。さらに、経営協議会学外委員回答者の6割、学外理事回答者の9割、監事回答者の9割、経営スタッフの9割が、記名で国立大学に関する意見、課題や問題点を寄せていることは注目に値する。以下、回答者のカテゴリーごとにアンケート調査結果をまとめる。

A 経営協議会学外委員

経営協議会は、年4回開催が半数で最も多く、5～6回開催を合わせると8割になる。1回の開催時間も2～3時間と2時間以内合わせてほぼ100%であった。大学の学外委員に対する期待は、「大所高所からの経営上の助言」(32.4%)、「経営上の重要事項に関する実質的審議」(24.6%)、「経営上の具体的ノウハウ、専門知識の提供」(23.6%)、「大学をPRする上での学外委員の社会的影響力の発揮」(17.8%)の順に多かった。(複数回答)

大学として学外委員を活用できていると思うか、との問いには、72校中9割近い64校が「そう思う」(32校)、「どちらかというと思う」(32校)と回答している。他方、8校が「どちらかというと思わない」と答え、その理由として「経営協議会のために十分時間を確保してもらえない」(7校)、「大学側が十分な情報を提供していない」(6校)、「議題が多すぎて資料の説明だけで時間がかかる」(5校)、「大学の実情を理解していない意見が多い」(3校)を挙げている。

一方、学外委員は、どのように考えているのか。学外委員は、企業出身者が100名(32.6%)で、大学幹部・教員79名(25.8%)、行政官55名(17.9%)、病院長・医療関係14名(4.6%)、ジャーナリスト14名、法曹界11名などとなっている。彼らのうち250名(88.1%)が、毎回出席ないし3回に2回は出席している。「国立大学の経営は、法人法の期待通りに機能しているか」との問いに対し、「そう思う」が48名(17.2%)、「どちらかと言えばそう思う」が181名(64.9%)と合計で8割を超えている。これに対し、「どちらかと言えばそう思わない」は47名(16.8%)、「そう思わない」は3名(1.1%)となっている。また、「国立大学は、真摯に学外委員の意見に耳を傾け、経営協議会の委員の意見を踏まえて大学運営を行っていると思うか」との問いに対しては、「そう思う」が127名(45.4%)、「どちらかと言えばそう思う」が125名(44.6%)となっており、両方で9割となっている。これに対し、「どちらかと言えばそう思わない」が26名(9.3%)、「そう思わない」が2名(0.2%)となっている。

それでは、学外委員は、どのような事項について意見を言っているのだろうか。「これまで、大学運営に関して具体的な提案を行ったことがありますか」とたずねたところ、4分の3以上の214名が「ある」と答えており、提案の内容は、「中期計画・年度計画」が最も多く144件(24.3%)、「教育研究組織の新設・改編」88件(14.8%)、「予算・概算要求の内容」87件(14.7%)、「事務改革・事務組織改革」69件(11.6%)、「人事制度改革」52

件 (8.8%)、「人件費・給与制度」46件 (7.8%)、「決算」28件、「役員・幹部職員人事」25件などとなっている。「その他」は54件あり、内容も「コスト管理と入札制度」「コンプライアンス・内部統制」「外部資金・寄付金・大学基金 (3件)」「学生募集のあり方・優秀な学生確保 (2件)」「学長任期・選考のあり方など (5件)」「学部教育」「研究倫理」「教員評価」「地域・社会連携 (3件)」「広報体制」「国際化」「産官学連携」「卒業生ネットワーク、卒業生の意見の教育への反映」「キャンパス環境」「病院・看護職員・医師不足対策」「付属学校」「不動産有効活用」「学長裁量予算」など、実に多岐にわたっている。厳密には「経営上の重要事項」に当たらない事項もあるが、学外委員の関心の幅広さを物語ると同時に教育を含む幅広い事項について「社会の目」が入ったことを示している。

一方で、具体的な提案を行ったことがない学外委員も63名 (22.7%) いる。その理由を聞くと、「大学運営の仕組みがよく分からないから」「学外者が大学運営の具体的なことまで口を出すのはよくないと思うので」「学外者には提案についての責任を取ることはできないから」というものが多い。その他、「大学側の案が適切」「必要を感じたことがない」といった大学の運営を評価するものがある一方、「(大学側が) 無難を望んでいるように思えるから」「文科省の規制が強すぎて何もできないと思うから」という批判的な理由を挙げるものもあった。

自由記述意見の中から、経営協議会に関するものを見てみると、「委員に外部委員が参加したことにより、国立大学の改革がより一層加速化すると思われる。また、民間のアイデア、工夫が委員会で議論され、極めて有意義な委員会となっている」と好意的に評価しているものと、「例え建設的な提案や否定的な見解を述べても、中期目標などへの反映は希薄」「大学側の報告会に終わっている」と限界を指摘するものがあった。

B 学外理事

アンケート結果によると、回答のあった学外理事87名中常勤は35名で4割に過ぎず、週1日勤務などの非常勤が52名と6割を占めた。(ただ、文科省のホームページから2006年12月1日現在の理事の状況を見ると、全体で402名の理事(常勤341名、非常勤62名)がおり、学外理事は153名で、常勤96名、非常勤57名と常勤理事が6割強と本アンケート結果を上回っている。)学外理事に対するアンケート調査結果を見ると、回答のあった常勤理事24名のうち10名が文科省などの中央官庁出身で、企業出身

者は6名、逆に非常勤理事86名のうち企業出身者が19名と最多で、中央官庁出身者は1名に過ぎなかった。

学外理事の職掌（複数回答）を見ると、常勤では「財務」「人事・労務」「施設・環境」「総務」「事務総括」「社会・地域連携」「広報」「病院経営」などいわゆる「経営系」が84件（複数回答）と圧倒的に多い。「研究・産学官連携」「中期目標・中期計画」「評価」「学生支援」といった「教学系」は10件に過ぎない。非常勤の学外理事では、「経営系」は47件、「教学系」が21件であった。ただ、「財務」や「人事」「総務」等経営のいわば中核部門を担当している学外理事は少なかった。

「大学として学外理事を活用できていると思いますか」という問いには、51大学が「そう思う」、34大学が「どちらかと言うとそう思う」と答えており（計85大学、97.7%）、「どちらかと言うとそう思わない」と答えたのは2大学と極めて少数である。しかし、学外理事に対する「現在の仕事に満足していますか」という問いには、18名が「満足」、30名が「どちらかと言うと満足」と答えたものの（計48名、75%）、「どちらかと言うと不満」も15名（常勤7名、非常勤8名）25%おり、大学側と学外理事の側の評価に微妙な差がある。

「どちらかと言うと不満」と答えた学外理事に、その理由を聞くと、「事務幹部の意欲・姿勢・知識・能力に問題」（9名）、「教育研究評議会、部局長会議、教授会、全学委員会などの組織や教員の保守性と非協力的態度」（7名）、「権限がない（十分ではない）」（9名）、「直属の事務組織がない（十分ではない）」（7名）、「予算がない（十分ではない）」（2名）などが挙げられた。

また、学外理事に「国立大学の問題点、課題」を聞いたところ、66名中61名から意見が出された。「問題点・課題」は、「教職員の意識改革の遅れ」「意思決定システムの問題」「学長のリーダーシップの不足」「事務組織の非効率性」「教職員の人事評価の不備」など、経営協議会の学外委員と重なる指摘が多い。いずれにしても、現に勤務する理事、大学に対する評価であり、直接的な評価を避けるという我が国の文化的特質から双方の本音を探ることは難しいが、理事特に常勤理事は、大学の執行部の一員として日常的に企画、立案、執行、折衝などに携る立場にあり、問題点の指摘が控えめであるとしても過小評価すべきではない。

C 監事

監事は、国立大学法人法で「国立大学法人の業務を監査する」（第11条第4項）とされ、「監事は、監査の結果に基づき、学長又は文部科学大臣に意見を提出することができる」（第11条第5項）極めて重要な職である。にもかかわらず、文科省によると、2006年12月現在2名とも非常勤にしている大学が37校（43%）もあった。今回のアンケートに回答した72大学123名についても、常勤41名（33%）、非常勤82名（67%）となっている。

監事の出身は、文科省によっても今回の調査（130名が回答）によっても、概ね企業出身3割、弁護士・会計士・税理士3割、大学教員・幹部2割、公務員1割、その他（ジャーナリストなど）若干という基本的な構図は変わっていない。支援事務組織については、置かれている大学が58大学（81%）と大半を占めるが、兼任職員のみが22大学と最も多く、専任職員がいても1名が8大学、2名が11大学、3名が10大学であり、4名というのは3大学に過ぎなかった。

担当理事が監事に期待することとしては（複数回答）、大学業務の「効率性チェック」（104件）、「妥当性チェック」（103件）、「適法性チェック」（83件）が多く、「会計監査」は13件に過ぎなかった。その上で、「大学として監事を活用できていると思うか」と聞いたところ、82名について「そう思う」、36名について「どちらかと言うとそう思う」と答え、「そう思わない」の6名を大きく上回った。

一方、監事に「現在の仕事に対する満足度」を問うと、常勤監事では「満足」（8名）「どちらかと言うと満足」（16名）あわせて24名（62%）であるが、「どちらかと言うと不満」も15名（38%）と相当高率になっている。その理由としては、「直属の事務組織がない、予算がない、権限がない（十分ではない）」というバックアップ体制に関するものが36名、「学長のリーダーシップ不足」（8名）、「事務幹部の意欲・姿勢・知識・能力に問題」（17名）、「組織や教員の保守性や非協力的態度」（15名）など人や組織に関するものが40名とほぼ相半ばしていた。「その他」として挙げられた理由は、「監事制度が学内でほとんど理解されていない」「非常勤2名では十分機能し得ない」「危機意識が乏しく、変化を好まない教員が多いため改革のスピードが鈍いこと」「職員の意識改革、能力、スピード感の欠如」などであった。監事が、学長から独立して業務を執行することから、明確に不満を表明する監事が常勤で4割に達するなど、本音がかなり出ていると考えら

れる。このことは、「監事から見た国立大学の問題点、課題」に、回答者の9割が意見を出していることから伺える。

D 学長や理事を補佐する学外経営スタッフ、事務組織における外部専門家

学外から登用した経営スタッフに関しては、26大学から常勤12名非常勤15名計27名について回答があった。出身は企業が15名と最多であり、以下大学幹部・教員が6名、中央官庁などが5名となっており、職名は「学長補佐」、「学長顧問」、「副理事」が各3名、その他「学長特別補佐」「参与」「大学顧問」「病院長補佐」「特任教員」などとなっている。担当は、経営面では「産学官連携」（7名）、「経営全般」（6名）、「資金・資産運用」（5名）、「財務・会計」（4名）、教学面では「学生支援」、「研究推進」が各5名、「教育改善」と「国際交流」が各4名となっている。

「大学として学外経営スタッフを活用できているか」という問いには、23名中21名について肯定的に答えている。否定的な回答（2名）の理由としては、「大学の実情を理解してもらえない」「教職員と融和してもらえない」などとなっている。一方、学外経営スタッフに対するアンケートでは、肯定的回答は10名であるが、「どちらかと言うと不満」も7名いた。理由は、「処遇」「予算がない」「権限がない」「事務幹部の姿勢など」「組織や教員の保守性や非協力的態度」が多かった。07年2月に座談会に出席した東京大学副理事の石堂正信氏は、4年間の経営スタッフとしての仕事を振り返って、任務として与えられた「調達改善」への障害として、「部局自治」や「総長のリーダーシップ、大学本部が強力に施策を進めることへの隠然たる反発」「教員が主人で職員は使用人であるかのような雰囲気」などを指摘している。

事務組織における外部専門家の登用については、学内で「課長」「主幹」「特任専門員」「参事役」などの位置づけと回答した大学が23大学71名に及び、その分野も「国際交流・留学生系」が最も多く15名、次いで「産学連携・知的財産系」（12名）、「キャリア支援・就職支援系」（9名）、「渉外系」（9名）、「広報系」（6名）、「財務系」（5名）などとなっている。国立大学の業務のうち専門性が高い分野が中心となっている。役職段階は、課長級35名、課長補佐級11名、部長級10名などとなっている。

2.6 外部人材が見る国立大学の問題点と課題

事務組織の外部専門家を除く学外者全員に「国立大学のあり方に関する

意見」「国立大学の問題点、課題」について聞いた。経営協議会学外委員は6割に当たる172名から、学外理事は5割近い64名から、監事は9割から回答が寄せられた。意見の内容は多岐にわたっているが、まとめてみると次のように整理される。代表的と思われる意見を引用する。

(学長)

- ・「大学運営は、学長の手腕・力量に負うところが大きい。広く学内外から学長たるにふさわしい人材を登用・選任するシステムが整備されることが望まれる」
- ・「学長のリーダーシップ発揮を求める声が多いようですが、執行部の大半が大学関係者で構成され、和を尊ぶ雰囲気優先している現状を見ますと、外部が期待するほどの発揮は難しいと思います」
- ・「教員の意識改革の遅れ、既得権への固執、改めきれないでいる数々の旧弊など、諸悪の根源は本質的に旧態依然とした学長選挙のシステムにあると考える。学長は、選挙の功労として驚くほど能力が欠如している役員を指名せざるを得ず、抜本的な改革に取り組む姿勢の学長は、多くの大学で再選されていない。かくして、一部教員の危機感を尻目に大多数の教員は何とかなるだろうと惰性と既得権に安住している」
- ・「学長の権限が拡大したはずであるが、十分に機能していない。・多分に大学の古い体質、また全学一丸となって改革に取り組むという教職員の意識が低いことが主たる原因ではないか」

(教職員の意識)

- ・「法人化しても、役所・役人・親方日の丸意識が抜けていない。総長はそれを改革しようとしておられるが、その意向が教授・受付職員にまで(全体に)及んでいない。水道の水が途中で詰まり、末端まで流れていない。全体として相変わらず役人である。」
- ・「教職員の意識が以前とあまり変わっていないことが問題である。教員は既得権を守るのに必死であるし、事務職員は新しい役割・仕事に積極的に取り組もうとしない」
- ・「教員の意識改革がどうしても進まない。理事の先生方も、経営協議会で発言がほとんどなく、学外委員の一方的な意見聴取に終始し、ガス抜きの様相を呈している。現状維持で当分持続可能だと思っている様子、危機感が感じられない。具体的な提案をしても、議事録に書かれるだけ」

で実行する様子が見られない」

- ・「法人化以降、大学の教員・職員の意識が良い方向に変わりつつあること。大学経営という面でも学長・理事のリーダーシップの下に全学的な経営がなされつつある」
- ・「今回の法人化には、国立大学における教員集団の意識改革（集団無責任体制から代表民主制による機能的な自立運営体制）への大きな契機のはずだったが、大学により、それが進んでいるところとそうでないところの差が大きくなりつつある。」
- ・「大学改革で一番の障害となるのは教員の意識（保守的・独善的・非協力的態度）であると考えます」
- ・「教員・管理職（課長・課長補佐）の態度が保守的であり、現状を改革することに絶えず抵抗がある。多くの意思決定がなされるが、これを実行する段になるとほとんど腰砕けになる」

（意思決定プロセス）

- ・「意思決定のプロセスに時間の概念が欠如している。また、組織としての意思決定があっても、不満があれば実行しない（従わない）ことが許される雰囲気がある」
- ・「教員：学問の自治を拡大解釈している。そのため、大学運営の効率化・スピードが遅くなっている」
- ・「同じ議題が、出席者の重複する複数の会議で審議され、また会議時間も有効に管理・運営されているとは言いがたい。組織が複雑・細分化されており、組織間の連携も、必ずしも有効に機能していない」
- ・「学長のリーダーシップと、旧来の大学自治（教授会自治）とが、未だに衝突している」
- ・「現状は法人化前と同様の教学側中心で構成する『部局長会議』の了承を得なければ実質物事は前に進むことはできない。その主要メンバーである学部長は『学部の自治』を振りかざし、法人運営の学長方針と対立する場面が見られ、『役員会』の役割と機能は時間が経過するに従って小さくなり、学長及び役員会のリーダーシップは十分果たせなくつつある」

（中期計画・評価）

- ・「中期計画の達成度の評価は、同計画の高低・程度に関わらずなされて

おり、このような評価をすること自体に、どのような意味があるのか疑問である。」

- ・「法人化の成否は大学評価にかかっている。目先の「成果」に左右されない長い物差しでの評価が肝心。多くの大学で文科系が軽視され、理料系でも基礎分野がないがしろにされることを懸念」
- ・「実績に対する評価を気にしすぎて、教職員が萎縮してしまうのではないか」
- ・「大学評価の仕組みがあまりにも細部に亘り、事務量が多くなり、かえて本来の目的である大学そのものの評価があいまいになる」
- ・「大学ならではの真理の探究、新たな知の発見・創造についての評価の仕組みに工夫が必要。中期的な成果は簡単には判断できない」
- ・「単科大学は、総合大学とは観点を変えて評価すべきだ。文科省の一律評価は、教職養成にはなじまない。ゆがみが出てくるだろう」

(運営費交付金・財政・外部資金)

- ・「人件費比率が極めて高く、多くの資金を獲得し難い大学では、運営費交付金の定率減額は、研究・教育スタッフの実質的な減少に直結する。この状況を認め続ければ、地方の高等教育の水準を維持・向上させることは困難」
- ・「定員と予算の削減を一方的に進められる中で大学に許された自由な改革は絵に描いたもちでしかない」
- ・「外部資金の獲得は文系学部しか有さない大学にとっては極めて困難であるから、国はこのような大学と理系学部を有する大学とは異なった扱いをする必要がある」
- ・「外部資金への依存度が高まり、競争的研究資金が重視されるため、教科充実よりも・・・活動が研究に偏りつつある」
- ・「法人化の目的の一つには、産業提携による自主財源の確保があると思われる。しかしながら、教員養成を目的とする大学では、産業界との結びつきが極めて希薄であることなどから、実現可能な実行策に乏しい。勢い、・・・経費削減と資産運用による事業収益確保に頼らざるを得ない。しかし、経費削減策遂行は当然のことであるが、限度がある。また、遊休施設や土地などの不動産活用による新規事業を始めるには、国立大学法人法22条による「業務の範囲等」の制約があることから、思い切った手が打てない。このまま推移するや教員養成系の大学の経営はジリ貧

を辿ることになり、大学の活性化は覚束ない」

- ・「財政再建が高等教育の教育費の削減＝交付金の年1%削減にまで及ぶということで、日本の教育の将来は大丈夫か？」

(政府・文科省との関係、規制)

- ・「大学運営に民間手法を導入しようとしても、文科省の規制が厳しく、毎回の協議会で議論が空回りするのが実情。この辺りを早急に整備しないと、大学総崩れの事態を招きかねない」
- ・「参加していて文科省の監督思想がますます強くなる傾向を感じ大いに危機感を覚えた（金融庁と銀行との関係に酷似）。文科省の要望書類の作成に追われている（抽象的作文）。先生方は気の毒」
- ・「大学予算については、文科省が制約を加えすぎていると思う。特に収入については、大学の自主的経営力を尊重し、文科省の予算貼り付けは、大学の特別収入とは関係なく設定できるシステムにする必要がある」
- ・「法人法の立法精神、条項規定振りが、民間企業経営の良さ（独自性、自立性、発展性）を活かしきれず、実質的に国の関与度（組織、人事、予算、経営方針）が強すぎる」
- ・「法人化による直接の影響は教職員の事務が激増し、教育研究の時間が雑務に浪費されている事だ。評価、予算配分を介しての官僚支配の強化であり・・・」
- ・「国の関与が強すぎる。制度的な枠組みに縛られ経営の自由に乏しい」
- ・「法人化の趣旨が充分活かせるような文科省の強力な指導がいるのではないか」
- ・「大学が真剣に改革しよう、運営をしようと考えても、文科省の口出しが多すぎる。文科省自身が考えを大きく変えないと個々の大学は困るし、成果が出ない」
- ・「幹部事務職員の派遣、事務運営ルール等、依然として文科省のコントロールが画一的かつ度が過ぎている」
- ・「自主性・自律性の尊重を謳いながら、詳細な年度計画や中期計画を提出させ、国の評価委員会の評価により予算査定に連動させることは、従前の『営造物的国立大学』よりも中央集権化した体制ではなからうか」
- ・「何事も文科省の指導に沿ってという意識は今も変わっていない」
- ・「法人化に伴う組織の一体性や経営の取り組みは全く進展していない。予算、決算、評価、幹部職員人事などの面で文科省向けの姿勢は相変わらず

らず・・・」

- ・「文科省は少なくとも結果的には法人に対し背中を押しているように見えるがその実、ズボンの裾を踏んでいるように見える。法人化に対する本質的・根本的理解が不足し、熱意もないのではないか」

(事務職員・事務組織・事務執行)

- ・「事務方に大きな問題がある。66人で6億円、数も額も民間と比べてびっくり。事務能力のレベルも高くはなさそう。事務部門の効率化が早急な課題、他大学との事務部門の統合とか、シェアードサービス等を早く考える必要あり」
- ・「教員と事務職員とが協働体制で法人を運営することが不可欠。・・・基本的に教員上位という従来の大学の意識・体質を引きずっている限り、真の意味での協働は実現困難であろう。・・・思い切った人事政策の採用（内部職員中心の管理職登用、さらには理事登用等）を検討すべき」
- ・「事務局長こそ民間人を登用すべし（2代続けて、しかも短期で本省人事。もってのほか）。人事、賃金制度は国に準じるということのようだった。何を言ってもむなしい感じであった」
- ・「事務方は文科省人事に支配されていて地方の国立大学に優秀な人材が残らない。ローテーションが早く腰をじっくり落ち着かせて改革に取り組めない」
- ・「局長以下文科省派遣職員の任期が短い（中期計画は6年）」
- ・「事務部門の法人化対応は、世の中の大きな変化を考慮した問題解決に取り組まず、今までの枠組みを前提とした小手先の問題解決行動、危機感がないのか、変化の影響が読めないのか、課題形成・解決力不足か、ルーティンワークに追われ戦略的仕事に取り組めないのか、文科省出向者の任期が短く長期的テーマに取り組めないのか、今までの習性で戦略的志向ができないのか、原因は分かりませんが『せっかくのチャンス』が勿体ない・・・『大学と企業は異なる』の考え方に自縛され、企業マネジメントの知恵・ノウハウを事務部門運営に活かすことができない」

(その他)

- ・「法人化は、・・・将来的には地方大学の衰退を招き、旧帝大以外の大学を存亡の危機に立たすことは間違いがない。・・・強い大学はますます強く、弱い大学はますます弱くなる」

- ・「多様な部局を抱えた大きな組織体であるにもかかわらず、意思の統一を図りながら、独法化の利点を生かして戦略を立てている。学外委員の意見もよく取り入れられていると思う」
- ・「優れた学長のリーダーシップで機動的組織への改革も進み、意思決定が早くなった。・・大学の社会的存在感は高まり、地域連携は一層進展した。」

以上であるが、学外者の「生の」声から、法人化後の国立大学の問題点や課題が浮き彫りになる。もちろん、企業出身か大学関係者かどうかで、大学のあり方についての評価にかなりの違いが出るし、経営協議会の委員のように年数回程度会合に出るだけで全体の評価を行うことにもかなり無理もあろう。学外者の持論が前面に出たり、政府特に文科省に対する思い込み、偏見もあるかもしれないし、枠組みや法令などの理解に誤解や齟齬があるかもしれない。しかし、筆者のこれまでの経験に照らしてこれらの意見を精査してみると、学外者の指摘の多くが本質をついているようにみえる。08年2月から3月にかけて行った座談会記録の見出しを見ても上記の要約とほぼ重なっている。

「経営協議会と監事は、国立大学の社会への説明責任を担保する必要がある」「経営協議会を実質化するために何が必要か」「監事の交代は、決算確定後であるべき」「中期計画は文科省向け」「論功行賞ではない役員人事を」「近畿圏教育大学の事務統合を」「事務組織改革は、これからが本番」「プロパー事務職員の登用を」「研究優先の陰で、学生が置き去りにされている」「業務監査とアカデミック・フリーダム」「学長選考のあり方」「中期計画を見るたびにうんざりする」「泥をかぶりながら改革を進める事務局長は決定的に重要」（京都 2008 年）

「教職員の経営上の問題意識の希薄さ」「学長のリーダーシップの重要度」「改革を阻む要因は何か－人事処遇の問題」「教職員の評価」「経費削減に向けての改革」「国立大学法人会計の縛りからの脱却の試み」「事務のアウトソーシングについて」「子会社化について」「教職員の改革意識を高めるために」「（監事の）任期と組織のあり方の問題」「大学経営における責任者の不在」「事務局長の課題」「大学の体質の問題」「教職員間の壁」「幹部職員の問題」「文科省の広域人事への提案」「責任者の不在」（東京 2008 年）

「民間の知恵の供与」「遊休の土地の活用」「ビジョンと経営計画の整合性をはかる必要」「柔軟な中長期経営計画を策定する」「中長期計画と財務

計画」「学長のリーダーシップを生かす制度を」「大学特有の三重構造の解消を」「経営者としての訓練が必要」「自らのビジョンを構築する」「自分の大学について知ることの大切さ」「教職協働できる大学へ」「企業との決定的違い」「法人化改革の本質」「変革だからこそ外部人材の経営能力を活用する」「外部人材の効果」「激動期の経営」「効率化の観点で大学の特殊性を捉える」「法人化のメリットを活かした大学の活性化を」「大学の経営・教育・研究の可視化を」「教育コストの積算を」（東京 2007 年）

3. 結論

最初に述べたように、国立大学の法人化は、学長選考、意思決定、業務執行、事後監査に至るプロセスを通じて外部人材の登用をシステムとしてビルトインする形で行われ、それは国立大学の積年の閉鎖的な体質を打破し、社会に開かれ社会に説明責任を果たしうる、効率的で効果的な大学運営を実現するために行われた。外部人材が、理事や経営スタッフであれば、必要な権限と支援組織を与えられ、学長・理事から明確な目標を指示され、あるいは経営協議会委員であれば、意見や提言を言いやすい環境を整備し、提案に対して真摯に取り組む姿勢を持ち、さらに監事であれば、必要な支援組織を与えられれば、大学改革に向けて国立大学は大きく前進する。しかし、外部人材を初めから形骸化、無力化しようとしたりすることは論外として、その意義・役割・機能を自覚せず漫然と任命し、彼らの意見や提案、知識や経験を生かすのに必要な手立てを取らなければ、外部人材は単なるお飾りになり、大学・外部人材双方にとって浪費となり、結果として国立大学の改革は進まず、社会や時代の変化から取り残されていく。本稿では、外部人材の活用状況と外部人材から見た法人化後の国立大学を様々な角度から検討してみた。その結果を、あえてまとめれば次のようになる。

経営協議会は、これまで外部から見えなかった国立大学の教育、研究、運営の状況を広く社会に向けて発信する場となりつつあり、外部委員の声を適切かつ迅速に大学運営に反映するところまでには至っていないが、総体としては大きな意義がある。学外委員から、国立大学のあり方について数多くの批判が寄せられているが、そのこと自体、閉鎖的な体質から国民の声を取り入れた開かれた運営への転換を図るプロセスの第1歩であり、国立大学も文部科学省も批判を前向きに受け止め、改革を図るべきである。

理事は執行責任を持つ立場ゆえに、学外理事の自由記述意見は抑制的なものになっているが、幹部事務職員の課題や意思決定プロセスに対する批判など大学運営の障害を適確に指摘している。現状では、理事や経営スタッフの学外からの登用は限定的であり、特に理事の大半を学内教員からの登用が続いているが、様々な課題に前例や「内輪の論理」に捉われない大胆な大学運営を実現するために、学外理事を増やし、もっと多様な人材を登用する必要がある。

監事は、国立大学の教育、研究、運営を、客観的な観点からチェックをし、自ら気づきにくい課題や問題点を指摘すること、及び広く社会や納税者の期待という観点からチェックすることが任務であり、監事がきちんと機能すれば、大学改革、大学運営の効率化に大きな力となる。現状では、監事の役割に対する理解や認識は低く、法定の2名とも非常勤にしたり、常勤監事を置いても監事が活動しやすくするために支援組織を置いたり、様々な便宜を図ったりする努力を行わない国立大学も少なくない。学長をはじめとする大学執行部が、改めて監事の重要性を認識し、必要な支援を行う必要がある。

外部人材が見た多くの国立大学は、意識改革がほとんど進まず、教員が部局の狭い利害に固執して、戦略的な資源配分に抵抗し、短期で異動する幹部事務職員は当該大学への理解も熱意も低いというものであった。一方、学長がリーダーシップを発揮し、外部人材の意見や提案に真摯に耳を傾け、監事に大学の課題の指摘を積極的に求め、大学を変える力に転化している姿も少なからず伺える。

法人化、非公務員化は、運営費交付金の削減も含めて、少なくとも当面は動かしがたい現実である。国立大学は、この枠の中で教育、研究の実を挙げるしか選択肢はない。学長をはじめとする執行部は、改革への意志を持ちながら、様々な阻害勢力にぶつかっているはずである。外部人材は、こうした阻害勢力を打破する大きな力になりうる存在である。外部人材を意思決定プロセスから遠ざけるのではなく、本当に意欲と能力のある人材を大学の枢要のポスト、各部署に配置し、大学のために力を振るってもらうことこそ、法人化をプラスに転じる最良の道ではないだろうか。

注

- 1) (財)文教協会研究助成成果報告書「国立大学法人における外部人材活用方策に関する調査研究」(2007年6月)及び「同Ⅱ」(2008年9月)。研究プロジェクトのメンバーは、本間政雄(研究代表者、立命館副総長、国立大学マネジメント研究会会長)、上杉道世(スポーツ振興センター理事(前東京大学理事)、山本真一(広島大学高等教育研究開発センター長、芝田政之(文部科学省大臣官房国際課長、(前(独)国立大学財務・経営センター理事)。