

国立教育政策研究所

「大学の組織運営改革と教職員の在り方に関する研究」中間報告

大学組織改革のダイナミズムに 何を見出すのか



川島啓二

九州大学 基幹教育院 教授
(前 国立教育政策研究所 高等教育研究部長)

「大学の組織運営改革と 教職員の在り方に関する研究」

ガバナンス改革は、 大学改革の切り札となり得るか？

国立教育政策研究所は文部科学省所轄の国立研究機関として、世に広く知られているPISA、PIACCといった国際調査のほか、国の政策形成やその効果検証等に資することを目的として、年間十数本のプロジェクト研究を走らせている。その中で、高等教育研究部が担当する「大学の組織運営改革と教職員の在り方に関する研究」(平成26年度～27年度)においては、現在各大学において急速に展開されている大学改革において、今後、学位プログラムを中心とした教育システムの構築のためには避けては通れないであろう教育組織と教員組織(研究組織)の見直し(分離問題)を今年度の中心的な調査研究対象とし、方法的には、その改革プロセスのダイナミクスを丁寧な聞き取り調査を実施して、組織分離改革に踏み切った各大学のそれぞれ個別の文脈や共通する要素等

の集約と整理分析に努めてきた。つまり、従来の量的な調査や制度研究と異なったアプローチを採用して、リアリティを伴った大学改革の「現場」の実相に迫ろうとする調査研究を進めてきたのである。

周知のように、教授会の役割の明確化や副学長、監事の機能強化等、学長のリーダーシップの確立を主な狙いとする「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」が昨年6月に成立し、本年4月より施行されている。このガバナンス改革は、遅々として進まない大学改革(本研究の扱ってきた大学組織の改革問題もその重要なトピックである)の原因の一つとして、「教授会自治」に代表されるような伝統的な意思決定のあり方にあると捉え、時代や社会の変化に応じた改革を、スピーディーに実施することを求めて、その抜本的な改革を目指したものである。

この制度改正は、戦後長らく続いてきた大学における、教授会自治を基盤とする「大学の自治」に根本的な変容を迫るものとして、その是非をめぐって大きな議論を呼んできた。また、「大学の自治」を侵害するものとしての批判はもとより、実際の運用面における多様な実態を尊重すべしとの声も根強い。しかし、制度としての大学が、その役割、機能も含めて、大きな転換点を迎えている

ことは論を俟たず、今年4月から施行段階に入っているこのドラスティックな制度改正が、大学の現場にどのような変化を実質的にもたらすのか、ボールが大学側に投げられた今、制度改革と改革実践がどのように現実の展開を見せていくのか、本研究の課題意識とも共通する局面でもあるだけに着目されることである。

もとより、制度改革は、法的な強制力をもって各大学のガバナンスの枠組を規定する。しかし、申すまでもなく制度改革は魔法ではない。学則や規程類の改定が、それぞれの個別的文脈やその構成員の考え方や組織文化までを、一挙的に入れ替えることができるわけでもない。大学に「変化」が求められていることは事実ではあるが、その「変化」が法制度枠組に表現されるものに尽きるものではないことも、これまた自明のことであろう。新しい時代に適切な組織運営を進めていくためには、制度枠組はもとより、構成員のモチベーションを含めた、ソフト面での機能化が不可欠なのである。われわれの聞き取り調査においても、ある場合には今般の制度改革に先立つ時点で、様々なソフト面での工夫と粘り強い尽力を重ねて、自大学の組織改革や国の制度改革の趣旨と相通じる改革実践を見いだすことができた。

なぜ、改革のプロセスに 着目するのか

プロセスに内在する方法論にこそ、 改革普及の鍵がある

長らく大学は、大学制度とそれを支える法令体系の下で、静謐な時空間を享受してきた。1990年代からの「改革の時代」は、大学に対して様々な改革アクションを起こさせ、改革の目標がビジョンとして、提起されるようになったが、目標管理主義の観点からすれば、改革プロセスは文字通り目標達成に至る経路に過ぎず、プロセス自体に価値的な位置づけが与えられているわけではない。また、改革プロセスには、多様で複雑な諸要因が

絡んで現実化していくということについても、一般的理解として共有されてきたといっていようだが、「制度と現実」という二項的な認識枠組の中で、分析的考察の対象とされることはなかった。

しかし、社会や中央教育審議会等から求められる改革の方向性と大学側との現実進行との「挑戦と応答」においては、多様で輻輳したダイナミズムを見いだせることはもちろん、学長のリーダーシップや組織開発、組織文化の発酵的变化といった、大学という複雑な組織体の改革においては決して軽視することのできない、様々な方法的価値が、未分化で言語化されずに未整理なままに眠っている。改革を実際に進める主体が大学とその構成員である限り、このようなプロセスに内在している方法的価値に満ちた知見を、分析的に整理し、有用な知恵として共有・活用することは、今後の諸改革の普及のためには、極めて重要な課題であろう。また、社会が変化し続け、大学への期待と要求が高まり続ける限り、そして、近年の状況が証左するように、その変化のテンポが加速度的に増せば増すほど、制度改革との応答の中で展開してきた改革プロセスから、有用な経験と知見をどのようにして整理し、共有していくのかが大きな課題となるであろう。改革プロセスの中での修正能力や革新が求められることになるからである。

個別事例の経験値としての有用性はもとよりのこと、組織体に変容をもたらす、プロセスパターンを掘り出すこともできる。例えば、多くの事例で見られる、改革の全体的な枠組を共有しつつも、下からの動きの積み重ねを基盤としながら事態が構成されていく。これに「なし崩しの既成事実化」といった批判を加えることは可能であろう。ただ、大学という、人を中心とした組織体においては、時間を掛けた説得や構成員の認識の変化や改革への受容のためには、「時間」という変数の存在は大きい。今回の制度改正以前から、機動的かつ柔軟に改革プランを策定するために、そのための組織立ち上げ等に踏み切った大学は珍しくはないが、時間を掛けた丁寧な学内説得は、重要な成功要件であったといっていよう。また、先々を見通した企画プランの策定や、改革進行といった

観点からも、企業経営において求められるようなテンポの良い意思決定ではなく、時間軸が設定されて「将来に向けての改革」であるが故に議論や説得の機会が確保されて改革が進行された意味をよく汲み取る必要がある。

プロセスで生じる摩擦や葛藤が、組織や教職員の成長に繋がる事例も

また別の観点ではあるが、例えば、「遠山プラン」のような「外圧」の存在も大きい。このことを大学の自律性を損なうものとして捉えるか、大学が大学外の動向に感応しながら改革を模索し続けていく姿として捉えるか、いずれにせよ、「外圧」が想定するイメージがそのままコピーされて大学の中に移植されたわけではない。対応することを迫られる改革プロセスの中で、そこから生じた摩擦や葛藤それ自体が、大学組織が古典的なその相貌から転換し、組織開発されていく、あるいは、関わった教職員の能力開発にも繋がっていている事例も目を引く。まさに大学改革は、それ自体が生命力に満ちた組織開発そのものであるともいえる。

このように、この間、大学が成し遂げてきた変化と成果の中で、表面に出てこなかった暗黙知として了解されてきた事項を可能な限り可視化・言語化することが、今後同様の歩みを進めようとする大学人にとって有用な

知見となることを目指して、われわれの研究プロジェクトは進められてきたのである。

制度デザインと改革実践

制度デザインと実践の間に、「大学個別の改革ストーリー」がある

当たり前の話ではあるが、経営のためには経営資源が必要であり、またそれは、ただ単に無秩序に存在するのではなく、適宜動員可能な体制で準備されていなければならない。

では、それはどのような方法で準備できるのか。恐らく、そのような資源を改革の事前リストアップして準備し改革に踏み切れた大学は少ないであろう。いずれこの大学も「走りながら考える」といった事例が多く、企画の策定と実施サイクルといった模範的構図や正統な組織論だけでは、スッキリと説明することが困難な事例が多いうように見受けられる。そのことは、制度デザインと現実の変革との間には、その中間的な知見や方法的認識が必要になってくることを示しているのかもしれない。

この間、高等教育政策は、質保証体制の精緻化と軌を一にしながら、大学教育の内容・方法面への関与を強めてきた。教育改善や組織革新を促すことを目的に、GP等による政策誘導という新しい政策スタイルも開発されてきた。その中で、ことガバナンス改革については、法改正による制度デザインの完成形の提示という、極めて古典的な手法に留まっている。今後、制度改革が各大学の学則レベルでの対応に至っているかを、フォローアップして制度改革の実質化を目指す考え方もあろうが、それとても、結果とし

てのカタチ(制度)が整えられているかをチェックする、つまり、具体の大学改革のためのインフラが整備されると捉えられるべきであろう。

例えば、学長のリーダーシップについても、法制度的にそれが担保されるかどうか以前の問題として、実際の改革事例に学ぶ限り、それが極めて重要なファクターであり、個別的な性格を持っていることを認めざるを得ない。学長の終始一貫した姿勢や誠実な説明手法、労を惜しまない粘り強い説得や構成員の立場にも目配りが行き届いた配慮等、恐らくは「人望」という抽象的表現にしか集約できない属人的なファクターなしには、改革はなし得られなかったであろうという事例を探すことは困難ではない。そこでは、さながらドラマ仕立てのごときストーリーが語られ、文字通り「各大学の改革の物語」が紡ぎ出されてきたのである。このような属人的なファクターに還元することは、大学改革の制度展開や政策形成を振り返ってみる時、どちらかという、分析的考察の対象からは避けられてきた傾向にあった。

対象としての「教教分離」

「教教分離」に踏み切る大学が増加している背景

「教教分離」問題は、大学組織の基本的単位の問題であり、教育プログラムの構成と実施に関わる、まさに大学教育改革の最重要課題である。と同時に、個々の大学教員にとっても、自らの所属やアイデンティティに関わる問題でもあるだけに、「われ関せず」といった体で臨むこともできず、大学の組織運営や教職員に関わる諸問題がさながら総ざらいで表出するトピックでもある。それゆえ、様々なアクターが関与する改革プロセスの事例として、極めて興味深い事例を提供してくれている。

加えて、「教教分離」は学士課程教育改革の重要課題である学位プログラムの実質化に適合的な大学組織のあ

り方として位置づけられ、以下の二つの点から、今後の高等教育政策にとって極めて重要な課題であるといえる。学位プログラムを実質化させることによる到達目標や水準の共有という質保証の観点、そして、教育プログラムの設計や改廃といった教学マネジメント面における組織的合理化という観点からである。

その際に、大学の組織構成の根幹を形成している「学部」の存在は、学校教育法上「常例」とされながらも、1973年の筑波大学の発足を嚆矢として「学部」ではない形態への模索がなされ、その後の、90年代における大学院重点化による、大学院組織整備という研究重点化へのベクトルを経て、現在においては、社会からのかつてないほどの大学への期待や要求から、教育研究体制の総体的な構造改革が求められるようになってきている。詳細については、本稿末の政策展開の整理表(図表1)を参照されたいが、近年、私立大学も含めて、教教分離に踏み切る大学が急速に増えてきていることも指摘しておきたい。その背景には、学位プログラムの構成に適合的な大学組織の改革という名分はもちろんのことながら、人事行政の一元的集約による、組織改変との連動的改革や経営的な観点からの人事管理といった事情も潜んでいる。

組織改革の本質にあるもの

大学組織の構造や体制は、「大学」というものに対するイメージの形成に強く作用してきた。教教分離のような組織改革が進むことは、その意味でも、激動期の大学の姿を象徴的に表現している。その変革は、今まで述べてきたようにソフト面での変容を含む総体的なものであるだけに、「大学」改革としては、終章がほの見えるのかもしれない。しかし、社会がその劇的な変化を背景に、高等教育システムに求め続けるものやむことのない限り、「大学」はその中で自らの位置取りを探し続けなければならない。各大学で進められている組織改革は、その苦闘する姿としてプロセスを含めた認識が必要なのである。

図表 1 教教分離に関連する政策の流れ

年月	政策
1971年6月	中教審『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)』 中央教育審議会第22回答申「46答申」 「組織・編制を合理化するとともに効率的な管理機能を確立して全体としてのまとまりを確保することがいっそう重視されなくてはならない」 「教育上の組織と研究上の組織とを区別して、それぞれ合理的に編成されることが望ましい」
1973年10月	筑波大学開学:学群・学類制、学系制(教育組織と研究組織の分離)
1991年2月	大学審議会『大学教育の改善について(答申)』 大学設置基準の大綱化・簡素化、大学の自己点検・評価システムの導入、生涯学習等に対応した履修形態の柔軟化を提言→教育課程編成の自由化、評価(質保証)
1991年5月	『大学院制度の整備充実について』 大学院の充実を図るため、学部から独立した固有の教育研究組織として教員組織・施設設備を整備すること、大学院の量的整備などを提言 →大学院重点化・部局化・講座化に影響を与える
1991年6月	文部事務次官通知『大学設置基準の一部を改正する省令の施行等について』 ＜大学設置基準の大綱化＞→教養部解体へ 「学科目制・講座制については、その弾力的な運用を阻害しないよう、講座及び学科目を担当する教員についての規定の整理を行うとともに、講座外授業の規定を廃止したこと」 「各大学において、それぞれの創意工夫により特色ある教育課程が編成できるようにするため、一般教育科目、専門教育科目等の授業科目の区分に関する規定を廃止したこと。」
1991年11月	『大学院の量的整備について』 2000年までに大学院学生数を2倍にするという目標を設定。 →大学院重点化・部局化・講座化に影響を与える
1991～2000年	大学院重点化・部局化・講座化 1991年に東京大学の法学部(法学政治学研究科)が実施したことをきっかけに、研究型大学で広がる。2000年頃までに「終息」。
1998年10月	大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について(答申)』 4つの基本理念(①課題探求能力の育成－教育研究の質の向上－、②教育研究システムの柔構造化－大学の自律性の確保－、③責任ある意思決定と実行－組織運営体制の整備－、④多元的な大学の個性化と教育研究の不断の改善－)を示した上で、具体的な改革方策を提言。 「国立大学については、教員組織としての講座・学科目の編制について各大学の柔軟な設計や機動的な対応を可能とする方向で検討することが適当である」 「公私立大学については、社会等のニーズに迅速に対応できるよう、同一設置者内の大学・短期大学全体の定員の増加を伴わない範囲の、収容定員の変更及び学部の学科の設置審査について、教育課程の審査を省略するなど大幅に審査を弾力化し、各大学が自らの判断と責任により、教育研究組織をより柔軟に設計できるようにすることが適当である。」
2001年6月	文部科学省『大学(国立大学)の構造改革の方針－活力に富み国際競争力のある国公私立大学づくりの一環として－』(遠山プラン) ①国立大学の再編統合を大胆に進める(スクラップ・アンド・ビルドで活性化)、②国立大学に民間の発想の経営的手法を導入する(新しい「国立大学法人」に早期移行)、③大学に第三者評価による競争原理を導入する(国公私「トップ30」を世界最高水準に育成)という3つを柱とする構造改革計画。
2001年11月	『今後の国立の教員養成系大学学部の在り方について(報告)』(『在り方懇』) 「国立の教員養成大学・学部の機能を充実強化する観点から、教員養成学部としての目的を明確にするとともに、1学部の学生数や教員組織を適切なものとして、新たな教育課題に適切に対応できるよう、再編・統合を含め、組織・体制の抜本的な見直しが必要」との見方を示す。

年月	政策
2004年	国立大学法人化
2005年1月	中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像(答申)」 中長期的に想定される高等教育の将来像と、その内容の実現に向けて取り組むべき施策を示したものの。この中で、教育の充実のために課程中心の考え方への再整理が必要であることや、大学が人材育成と学術研究の両面で使命・役割をより積極的・効果的に果たすため、大学の教員組織の在り方について見直しを行う必要があること、などとともに、「具体的な教員組織の編制をより自由に設計することができるよう、講座制又は学科目制を基本原則とする現在の大学設置基準の規定を削除」することも提言されている。
2006年5月	行政改革推進法(総人件費改革) 国立大学が平成18年度から5年間で5%の人件費削減に取り組むことを明記。 【条文】第53条 独立行政法人等(独立行政法人(政令で定める法人を除く。))及び国立大学法人等をいう。次項において同じ。)は、その役員及び職員に係る人件費の総額について、平成18年度以降の5年間で、平成17年度における額からその100分の5に相当する額以上を減少させることを基本として、人件費の削減に取り組まなければならない。 2 独立行政法人等を所管する大臣は、独立行政法人等による前項の規定による人件費の削減の取組の状況について、独立行政法人通則法(国立大学法人等にあつては、国立大学法人法)の定めるところにより、的確な把握を行うものとする。
2008年12月	中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて(答申)」 学士力の提示、3つのポリシー(AP・CP・DP)の一体的運用などを提言。
2012年6月	『大学改革実行プラン－社会の改革のエンジンとなる大学づくり－』 「激しく変化する社会における大学の機能の再構築」「大学のガバナンスの充実・強化」という2つ柱のもと、8つの基本的な方向性が示されている。その中では、国立大学改革、ミッション再定義、学長のリーダーシップの確立などを謳う。
2012年～	文部科学省「国立大学改革強化推進事業」
2013年～	文部科学省、日本私立学校振興・共済事業団「私立大学等改革総合支援事業」
2013年5月	教育再生実行会議『これからの大学教育等の在り方について(第三次提言)』 ①グローバル化に対応した教育環境づくりを進める、②社会を牽引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進める、③学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能を強化する、④大学等における社会人の学び直し機能を強化する、⑤大学のガバナンス改革、財政基盤の確立により経営基盤を強化する、ことを提言。
2013年11月	国立大学改革プラン 今後の国立大学の方針として、①社会の変化に対応できる教育研究組織づくり、②国際水準の教育研究の展開と積極的な留学生支援、③大学発ベンチャー支援と理工系人材の戦略的育成、④人事・給与システムの弾力化、⑤ガバナンス機能の強化などを示す。ガバナンスの改革や、学長のリーダーシップの確立、教授会の改革などに言及。
2014年2月	中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)」 戦略的に大学をマネジメントできるガバナンス体制の構築に向けて、①学長のリーダーシップの確立、②学長の選考・業績評価のあり方、③学部長の選考・業績評価のあり方、④教授会の役割の明確化、⑤監事の役割の強化などを提言。

【参考資料】

文部科学省ウェブサイト (http://www.mext.go.jp/)

天野郁夫「大学組織の歴史と課題－学部・学科／講座・学科目－」IDE 大学協会東北支部・東北大学高等教育開発推進センター「平成24年度 IDE 大学セミナー大学の教育改革と組織編成」(平成24年度 IDE 東北支部 IDE 大学セミナー／第17回東北大学高等教育フォーラム報告書)、2012年。

小林信一「大学院重点化政策の功罪」江原武一・馬越徹編著「大学院の改革」、東信堂、2004年、51～78ページ

教育組織と教員組織の分離の類型

渡邊あや 津田塾大学 学芸学部 准教授 (前 国立教育政策研究所 総括研究官)

大学において組織の見直しが進む中、近年増加している教育組織と教員組織(研究組織)の分離(以降、「教教分離」)。ある人は「形式的なもので本質的な変化を伴うものではない」と言い、またある人は「大学内部の組織の在り方を大きく変え得るものである」と言う。急増したのは国立大学の法人化以降のことであり、未だ多くの大学がその可能性を模索している状況にあって、教教分離により生じる実質的な変化や効果を総括するのは時期尚早だろう。しかし、教教分離後の制度設計如何で、大学の根幹を成す、意思決定のしくみやヒト(人事)・カネ(予算)の流れを変える可能性があることもまた事実だ。

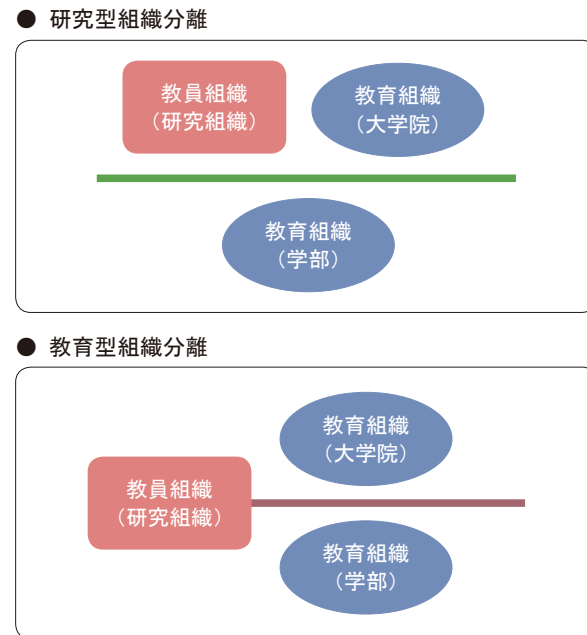
では、改革に踏み切った大学は、「改革後」の組織をどのように設計しているのだろうか。ここでは、教教分離後の教育組織と教員組織の「かたち」を3つの切り口から整理したい。

教員組織の位置づけ

一つ目は、教員組織をどこに位置づけるかという切り口である。これには、教員の所属組織を大学院に置くモデルと、大学院でも学部でもない中間的なところに置くモデルの二つがある。「教員の所属を大学院とする」と言うと、大学院の重点化や部局化により、教員の所属が大学院に変わることを意味すると捉えられることも少なくない。実際、1990年代末以降、国立の研究型大学において広がった大学院重点化・部局化と同時に導入された事例も多い。しかし、教員組織を大学院に置く前者のモデルでは、教員組織を大学院に移した後、学生が所属する組織からも分離する形をとっている点において、単なる重点化・部局化とは異なっている(図1参照)。

一方、後者の中間的な位置づけのモデルでは、教員の所属は大学院とはならない。そのため、教員全員を大学

図1 教員組織の位置づけによる分類



注:本類型は矢田俊文氏が提示したモデルを2つに集約し、アレンジを加えたものである。

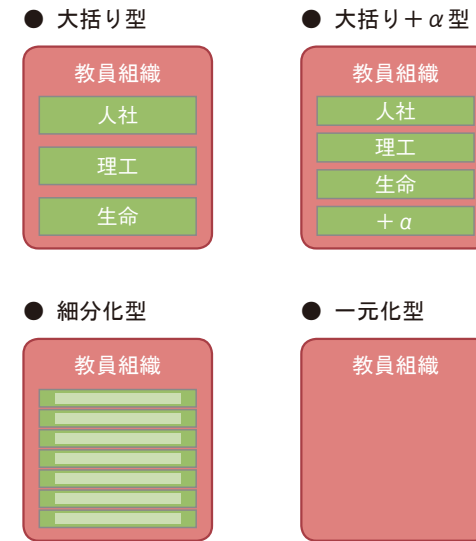
院所属とすることが難しい場合(例えば、全ての学部が大学院を持っているわけではない場合など)においても対応可能であるため、前者に比べると比較的汎用性の高いモデルとなる。

こうした特徴の違いから、前者は研究を基盤とする組織分離、後者は教育を基盤とする(授業の供給等、教育提供の視点に基づく)組織分離と説明されることもある。前者の代表的事例とされるのが九州大学であり、後者の代表的事例が金沢大学である。いずれもそれぞれのモデルの先駆的事例として、組織分離を検討する大学に影響を与えている。

教員組織の制度設計

二つ目の分類の切り口は教員組織の設計である。既に組織の分離を実行した大学が採用した教員組織の形

図2 教員組織の制度設計による分類



は、可能性を含めて考えると、主に四つの類型に分けることができる(図2参照)。第一の類型は、組織を①人文社会科学系、②理工系(自然科学系)、③生命(医療)系の三つの領域に大括り化するものである(医学系の学部を持たない大学の場合など、学部編成により二つの領域の場合もある)。このモデルは、柔軟な教育供給体制の構築や人的資源の最適配置・合理化との親和性が高いとされる。今号において取り上げている大学では、金沢大学がこれに当てはまる。

第二の類型は、大括り化した三つの領域(大学の学部編成によっては二領域)に+αとして第四の組織を設定しているモデルである。今号において取り上げている中では、高知大学がこれに当たる。このモデルを採用している大学では、+αの組織のあり方に独自の工夫が凝らされていることが多い。

第三の類型は細分化型である。より細分化された分野ごとに教員集団をまとめたのがこのモデルである。今号において取り上げている中では、札幌大学がこのモデルに該当する。同分野を専門とする教員が学内に分散している場合も少なくない中で、分野別の組織を編成することで、共同研究の促進や合理的な教育供給体制の構築などにおいて、効果的とされる。

現行のモデルは、主にこの三種に分類されるが、一元

的な組織として教員組織を設定するなど(一元化型)、その他の類型もあり得る。

教育組織と教員組織の対応

三つ目の分類の切り口は、教育組織と教員組織の対応関係である。①教育組織と教員組織が一致しているモデル、②教育組織と教員組織が原則として一致しているものの例外的な組織があるモデル、③教育組織と教員組織が対応していないモデル、がある。教育組織と教員組織が対応していない場合には責任の所在の明確化に課題が残るとされる一方、組織を対応させた場合には、組織分離のメリットを活かしきれないという指摘もある。また、通常、教育組織と教員組織が対応している場合は変化が比較的小さなものと考えられているが、教育組織自体の大規模な改革を伴っている場合などもあることから、一般化することはできない。なお、今号において取り上げている大学では、金沢大学と札幌大学が①、高知大学が②に位置づけられる。このうち、金沢大学と札幌大学は組織分離と同時に教育組織の大規模な改革を行っている。

以上、教育組織と教員組織の分離の類型を三つの切り口から検討してきた。「教育組織と教員組織」と一口に言ってもその形は様々だ。柔軟な教育プログラムの創設、柔軟な授業供給体制の確立、分野横断的な研究の推進、人員の最適配置と合理化。各大学が掲げる「教教分離」の狙いは多岐にわたる。それらからは、組織が抱える課題の解決や状況の改善、将来直面するであろう事態への備えのための総合的ソリューションとしての期待が窺える。

各大学は改革に何を期待しているのか。何を優先しようとしているのか。組織を分離することにより何を実行しようとしているのか。そのことを知る手掛かりが、教育組織と教員組織の制度設計の中にある。そこには、制度に込められた各大学の「思い」が見えるからだ。

「思いは制度に宿る」——。後ろのページでは、教育組織と教員組織を分離した大学において進められた改革の具体的事例を紹介している。各大学の「ストーリー」から、各大学が制度に込めた「思い」の一端に迫る。