

# 琉球大学学術リポジトリ

## 法人化過程における大学教員の職業人モデルのディレンマ

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学大学評価センター 公開日: 2009-05-22 キーワード (Ja): 職業人, 大学法人化, 中期目標, 内部統制, 目標管理, 教員個人評価, N P M キーワード (En): Profession model, incorporation, midterm objectives, internal control, Management by Objectives, teachers' personal assessment, New Public Management 作成者: 吉川, 富夫, Yoshikawa, Tomio メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/10128">http://hdl.handle.net/20.500.12000/10128</a>

## 法人化過程における大学教員の職業人モデルのディレンマ

吉川 富夫

県立広島大学

t-yoshi@pu-hiroshima.ac.jp

### 要約

国立大学が法人化してから4年余、公立大学も約半数が法人化した今日、法人化によって何が変化し何が変化していないのかを検証する時期に差し掛かっている。法人化の目的は、大学の「自立性」と「自律性」を高めることにありとするならば、学長をはじめとした経営陣にとっては、この方向にむけた進化があったといえるかもしれない。しかしながら、大学にとっての根幹的なりソースである教職員、とりわけ教員にとって、法人化はそれほどの変化をもたらしていないように見える。それは何故なのかを、教員の職業人モデルに遡って分析したのが本論である。法人化の目的が達せられるためには、法人の目標に教職員の目標がインテグレートされ、教職員の行動の動機づけに成功しなければならないはずである。この方策を見出すためにはどうしても、教員の職業人モデルの特徴を解明する必要がある。

### キーワード

職業人、大学法人化、中期目標、内部統制、目標管理、教員個人評価、NPM

#### 1. 大学教員の職業人特性

##### 1.1 大学教員とはどのような職業人なのか

大学教師とはどのような特徴をもった職業人なのかであろうか。この設問自体に異論をもつ大学教員もいるだろうが、一応、大学という組織に所属して、何らかの労務（用役）を提供して、組織から報酬をうけているのだから、「職業人」の一種ということとしよう。

大学教員を職業人だということとしても、まだはつきりしない職業人の内容が3つある。実際の大学教員の意識の中では不分明のままになっている3つのことである。

第1は、組織に属するといっても、どのような組織なのかということである。

第2は、提供している労務とは誰に対するどのような労務なのかということである。

第3には、受け取る報酬の意味は何なのかということである。

よく大学教員の職業人としての譬えとして「個人事業主」と言われる。個人商店主や開業医をイメージし

てのことであろう。教室では、授業時間数や単位などの一定のルールには従うものの、自分の担当分野で学生に授業を行う主導性は自分にあるという意識、研究では自分が研究室の主であり、研究の裁量は自分であり、研究成果は学会等の専門家にしかわからない意識がその背景にある。大学教員が個人事業主であるならば、研究室や教室は、教育や研究というサービス活動を行うために、大学組織から借りている施設であり、本当は有償なのかもしれないが、大学全体の一般管理費となっているので、教員には有償の施設としては意識されない。したがって、大学という組織との関わりを意識するのは、「教授会」という教員共通の時間に拘束される時、「入試」や「卒業式」という教職員共通の時間に拘束される時、だけである。

「個人事業主」といっても、供給するサービスに一定の専門性があることが大学教師の特徴である。この点では、病院勤務医師やホステスの職業人モデルに近いといえる。病院勤務医師ならば、病院に所属しながら自分の医療知識や医療技術をもって患者の診断と治療に当たる職業人モデルであり、ホステスならば、バーに所属しながら接客のための専門的知識や技術をもつ

て顧客の接待にあたる職業人モデルである。

給料の面についてみると、病院勤務医師の年収(2006年度)1,101万円(平均年齢41.2歳)、大学教授の年収1,133万円(平均年齢56.7歳)(週刊ダイヤモンド2007、p.31)ということである。ホステスについてのデータは確たるものが存在しないが、給料構成のなかで、出来高給のウエイトが高いということが、病院医師や大学教授と違った特徴といえようか。

ホステスの中には、「お得意さん」を大勢持っている「売れっ子」がいるが、この場合、出来高給がきわめて大きくなる。こうした職業人ホステスの場合、個人事業主としての意識は一段と強くなる。このような事例がぴったり当てはまる大学教師はそれほど多いわけではないだろうが、いわゆるタレント教員にはこれと共通した状況がみうけられる。受験生や学生が、特定の教員を目指してその大学に入学したり、ゼミを選ぶことなど普通に行われることであるから、お得意さんを持った大学教員とホステスとの職業人としての共通点は、程度の差こそあれ存在するということができる。

しかしながら、すでに述べたようにバーのホステスの給料における出来高給のウエイトの高さと比べて、大学教員の給料、とくに国公立大学教員の給料は、基本給のウエイトがきわめて大きい。給料の水準も構造も「人事院勧告」など外部評価組織から与えられた基準に準拠して支払われており、この点では、大学教員は、公務員に近いサービス労働とみなされている、ということができよう<sup>1</sup>。

いずれにしても、大学教員という職業人は、なかなかその性格を規定し難いのである。そして大学教員自身も勝手気ままに、「専門職」「知的リーダー」「伝統的聖職」など、都合のよいところに注目して、職業人としての自分を理解してきたのではなかろうか。

## 1.2. 大学教員の労務の不明明さの理由

国公立大学の法人化は、こうした職業人モデルの混迷した状況に根本的な問題提起を行ったはずのものであるが、現実の大学教員にはまだそこまでの認識の深まりはない。

職業人の内容における3つの不明明さの第1、所属する組織の問題とは、大学という組織への大学教員の所属意識の不明明さでもある。

確かに、自分の任命権者は、法人化によって文部科学大臣や都道府県知事や市長から学長へと変わった。しかしながら、それほど「指揮命令系統」<sup>2</sup>が変化したようにみえない。そもそも多くの大学教員には「指揮命令系統」なるものが存在することさえ認識されて

いないかもしれない。むしろ「教授会自治」が近年、希薄化したことのほうが意識されやすいところだが、これは法人化そのものの効果というわけではない。しかも、「教授会の自治」が希薄化して極めて困ったという話は大学教員から寡聞にして聴かない。

「中期計画」「中期目標」「年次計画」といった法人化に伴う諸々の作業が学部レベル、学科レベルまで降りてきて、個々の教員も組織目標の設定や計画の策定に参加することが求められたが、目標や計画に対する当事者意識は薄く、むしろ会議が増えたとか、様々な書類の記述と提出が求められるようになったことの方が変化として認識される。あるいは、大学内での研究費の配分が、全学的な重点プロジェクトに割譲されるようになったことに伴い、個人に充当される研究費が圧縮されるようになったことも、法人化に伴う影響として認識されやすい。

なぜ法人の目標や計画を作らなくてはならないのか、そこに自分の教育や研究を関わらせなくてはならないのかということについての大学教員の理解と納得が醸成されているとは言い難い。組織目標と個人の関心事は分裂したままである。その根底にあるのは、大学教員にとって大学という組織が必要なのかどうかを認識されていないということであり、この裏には先の「個人事業主」的な職業人モデルが垣間見える。

不明明さの第2は、大学教員が提供する労務は、誰に対するどのような労務なのかははっきりしないということである。

まず、教育については、就職や進学に結びつく教育サービスの直接的な受益者は学生であり、それに次ぐ受益者が学生への学費提供者である保護者などである。この意味では教育は「私的財」である。しかし、教育には元来、世界の技術革新への寄与、日本文化の社会的涵養などの外部効果があると考えられており、それゆえに授業料だけでなく、程度の差こそあれ税金等の公的資金によって支えられるべき理由が与えられてきた。

研究については、「知的財産権」(特許権や著作権)が保護されていれば直接的な受益者は研究者とその所属する組織であるが、「知的財産権」が保護されていない領域、保護されにくい領域では、受益者は社会一般ということとなる。これは、研究成果には教育成果と同様、世界の技術革新への貢献や日本文化の社会的涵養という外部効果があるということが理由である。しかし、研究成果がすべて外部効果となる「公共財」ということとなると、研究者の創造性発揮への動機づけを減殺してしまうので、「知的財産権」を保護して、私的財としての価値を一部認めただけである。このよ

うな「知的財産権」による保護効果を直接感じることができるのは、「特許権」を保護された工学系や生物学系の研究に顕著であるが、「著作権」を保護された社会科学系の研究にも該当する場合がけっこうある。保護の効果とは、金銭的報酬とは限らない。名誉（社会的評価）という非金銭的報酬もあるからである。

教育も研究も私的財としての側面と公共財としての側面をもっているのであるが、大学教員の側の認識としては、研究に傾斜しがちである。その理由は、大学教員にとって研究のほうが楽しいし、社会的評価が個人に還元される度合いが大きい（と信じられている）からである。

人間がなぜ労働（労務の提供）を行うかということについて、ミクロ経済学では①労働を供給するとは、「不効用」（余暇を断念することに伴う満足度の減殺）であるから、「不効用」に見合う、報酬（一般には実質賃金率）が支払われるならば、労務を提供すること<sup>3</sup>、②労務の提供によって作り出される成果物の価値は、生産技術の水準や成果物に対する需要者の値付けによって決まるので、この成果物の価値に対する「限界価値生産性」（労務1単位の成果物価値への貢献度）の大きさによって労務への需要が決定されること<sup>4</sup>、の2つから説明される。

こうした観点からみると、①教育よりも研究のほうが楽しいということは、研究の方が「不効用」が小さいということの意味する。また、②「知的財産権」が保護されていることによって、私的な「限界価値生産性」が大きい、即ち個人が受け取る金銭的、非金銭的報酬が大きいこと、の2つの理由で大学教員は、教育よりも研究に傾斜しがちなのである。

不分明さの第3は、大学教員の受け取る報酬とはいかなる意味を持つのだろうか、という点である。これは、大学教員の教育・研究の労務提供は、一般の民間労働者や公務員の労務提供と比べてどのような特徴を持つかを見ることに他ならない。

上記のミクロ経済学による労務提供の理屈づけに即してみれば、大学教員の報酬の大きさは、①大学教員の教育・研究の労務提供の「不効用」の大きさと ②教育・研究による「限界価値生産性」の大きさに依存する。

前者については、大学教員による教育・研究の労務提供は、芸術家やプロスポーツ選手におけると同様に、専門性に基づく自発的な労務提供であると考えられるならば、一般民間企業や公務員の労務提供に比べて「不効用」が小さいと考えられる。それゆえに、大学教員の報酬は一般の労働賃金よりも小さくてしかるべきという立論も可能である<sup>5</sup>。一方、芸術家やプロ野球選手

の報酬が高いのはその労務の希少性から出ずるものである。したがって、大学教員の教育・研究の労務の希少性が証明できないかぎり、報酬の高さを支持する理由はないこととなる。

後者の教育・研究による「限界価値生産性」の大きさは、就職率や進学率に照らして教員が生み出した大学の教育サービスの成果物価値や知的財産権を反映した研究の成果物価値の大きさによって測定されるはずのものである。仮にこれが測定できたとしても、すべてが授業料と入学金に対応しているわけではない。教育・研究の成果物価値のうち、学生の就職や進学あるいは企業の技術革新という「私的財」としての成果物価値に見合ったものが授業料と入学金であり、外部団体からの受託料であるという解釈、一方、世界の技術革新への貢献や日本文化の社会的涵養という「公共財」としての性格に見合ったものが運営費交付金の水準であるという解釈は可能である<sup>6</sup>。

大学教員の多くは、自分の報酬がどの程度であり、社会の様々な職業と比較してどのような位置関係にあるのか、大いに關心を持っている。そして、国公立大学の教員の給与は私立大学の教員のよりも低いということ、国公立大学の教員の給与は、一般公務員の給与よりも高いということ、はよく知っている<sup>7</sup>。この差をどう解釈しているのだろうか。私立大学教員の給与よりも低いことについては、国公立大学では私立大学よりも授業コマ数が少ないことや、教員あたりの学生数が少ないことで納得しているのかもしれない。一般公務員の給与よりも高いことについては、自分自身に対する大きな教育投資（大学院や研究所での能力アップのための自己投資）のリターンとして理解しているのかもしれない。しかしいずれにしても説得力のある説明はできない。

結局のところ、国公立大学の教員の教育・研究労務の価値がどのようなものなのか測定しようがないので、公務員給与との関連で見るとが無難であろうということで「人事院」や「人事委員会」のような第三者評価機関の勧告に準拠して国公立大学の教員の給与を決めているにすぎないのである。

### 1.3. 大学教員の利己的職業人モデルの実態とこれを育てた環境

大学教員の労働の性格の不分明さの中から、残滓として「個人事業主」に譬えられるような利己的な職業人モデルが存続していると考えられるが、それが不道徳であるとか非常識であるとかを意味するものではない。どのような人間でも自分の利害を第1に考えながら行動するのが普通であり、大学教員も同様な行動をとつ

ているというにすぎない。ただしこのような利己的な職業観が、大学組織や設置者の内部・外部環境如何によって、大学のミッションの追及を失敗させ、大学組織を分解させてしまう可能性がある。そこで、大学組織の目的と大学教員の利己的な指向をうまくバランスすべく教員をコントロールしなければならないという「伏線」をもって教員の利己的性格を指摘しているのである。

法人化前の国公立大学、即ち行政機関の内部組織としての大学でも、組織の目標をもち、「目標による管理<sup>8)</sup>」(Management by Objectives)を行うことは理論上不可能ではない。民間企業でやっているように、TQM<sup>9)</sup>(Total Quality Management)を日常化しながら「改善」のマインドを育て、次第に目標を高めながら組織目標に昇華する努力を継続すればよい。

しかしながらすでに述べたように、個々の教員が教育や研究を改善し、大学という組織全体の改善につなげるという動機は希薄であるし、組織の側から動機づけを行う「内部統制」の仕組みも存在しなかった。

結局、教員の教育労働については、学生に監視されているので授業に出る、同僚に監視されるので入試監督を行う、同僚に監視されているので教授会に出るといったところで、教育労働が「内部統制」されていたにすぎないのである。こうした状況の中では、大学の改善の課題も自分の利害との関係で受け止められる。「就職率」が高くなれば大学の人気が上がって「偏差値」の高い学生がより多く入ってくる。そうすれば、質の高い授業ができて「教育」もやりやすいし、自分の「研究」にも結び付きやすい、といった因果関係である。

加えて、大学教員の採用の仕組みが、これまで長い間、徒弟社会の育成システムを踏襲してきた。即ち、学部から大学院に進学するときには指導教官が決まっており、その指導教官の下で学位をとることが、大学教員への近道であった。大学教員の公募制が主流になっても、指導教員の学会におけるネットワークや推薦書がそれなりの影響力を及ぼす(と信じられている)という状況では、大学教員というポストを得るためには、教育や研究に対する高邁な理想を捨てて、とことん利己的に行動するしかなかったのではないか。少なくとも、ポストを得るために利己的に振舞う自己で許容し、将来ポストを得た暁には、教育や研究に対する理想を復活させるのだ、という言い訳を自分に対して行ってきたのではないか。

法人化前の大学全体を見渡した時、学長も個々の教員も文部科学大臣や都道府県知事、市長などによって任用され、報酬もそれぞれの行政機関から支払われて

いるという状況では、大学組織の目標を設定しにくいし、個々の教員にとって組織目標との関係を認識しづらかった。一方、大学の組織目標をボトムアップで設定しようとしても、利己的な職業人で構成される「教授会の自治」の下、審議、決定される目的、方針、計画は、外部環境の変化を受け止めて大学全体の将来方向を指し示すことのできる組織目標になり得なかった。

この点は、教員組織の構成のされ方を見ればもっと明らかである。周知のように、「教授会の自治」の下では、教員の選挙によって学部長が選ばれる。この場合、大多数の教員にとって望ましい学部長とは、①学部の組織目標など具体的に立てずに、個々の教員の教育や研究内容にできるだけ関与しないような人物、②入試事務の教員間の配分、保護者会での挨拶や面談、予算要求資料の作成などの諸雑務を、不満を言わずこなしてくれる人、③大学事務との人間関係が良く、予算だけはうまく確保してくれるような人物、④それなりの研究業績があって、学部の看板として社会的ステータスを高めてくれる人、ということになる。ようするに、教員個々の利害が先にあり、それに抵触しないことが必要条件で、それ以上は避けることのできない学部共通事務をやってくれることが十分条件で、学部長の良し悪しが選択される。したがって、社会環境の動静をにらんで大学組織の将来的な力を高めるような戦略的な思考を持つ人物が選任される土壌がないのである。山崎豊子作の小説「白い巨塔」のなかで描かれたように、医学部の学部長選挙の帰趨を決したのは、個々の教員の利害に直結するポストの連鎖である医局の人脈形成の力関係であったということは、「教授会の自治」の持つ1つの宿命的帰結だったともいえる。こうした「教授会の自治」の延長上に学長選挙があったわけである。1970年代の学園紛争に対する問題解決能力はもとより、その後の少子化に伴う入学希望者減少時代における大学経営への戦略展開など、できるはずもなかったというべきであろう。

## 2. 国公立大学法人化の効果と課題

### 2.1 国公立大学法人化の意味

国公立大学の法人化の意義は、大学の当事者能力を向上させることであり、当事者能力の如何は、「自律性」と「自立性」によって測られる(草原2008 p.195)。ここで「自律性」とは「大学内での意思決定を行う仕組みがうまく機能しているかどうかである。これは自分で自分の行いを規制する」という意味である。「自立性」とは「大学の管理運営について政府との関係でどこまで主体性をもてるかである。これは他への

従属から離れてひとり立ちする」という意味である。よってこの「自律性」と「自立性」がどの程度向上したかによって、法人化の効果を評価することができるだろう。

法人化前の国公立大学は、行政機関の内部組織としての大学であり、文字通り「自立性」は持ち合わせていなかった。一方、「教授会の自治」によって「自律性」をもっていたかに見えた時期もあったが、結局「自律性」も持つことはできなかったということを前節でのべたとおりである。

国公立大学を法人化したことは、①法人という自立性のある制度的保証を与えるとともに、一定の財源の担保を保証したこと、②学長（および理事長）を中心とした責任ある経営体制を確保したこと、③学外者を含めた開放型の運営システムを制度化したこと、④非公務員型による弾力的な人事システムを導入したこと（草原2008 p.209）を内実とする。それでは、これらによって法人化国公立大学が「自立性」と「自律性」とをもった組織になったかどうか、今後、なれるかどうかをみるために、民間企業組織と、公務員組織とを対比しながら検討していくこととしよう（表1）。

経営体としての「自立性」を見るのは「外部経営」の視点であり、これをプリンシパル－エージェント関係で表すと、エージェントである経営体の経営主は、民間企業組織においては社長（CEO）、行政組織においては大臣や首長、法人化大学においては学長（および理事長）と見ることができる。民間企業組織におい

ては、企業の存続にかかわるような方針決定や経営主（CEO）の選任はプリンシパルである株主総会にゆだねられるが、日常的に変化する経済環境のなかでの「内部経営」は、社長の指揮のもと、外部組織の指揮下におかれることなく自己責任で自己決定することができる。これを「自立性」があるという。

行政組織の場合は、プリンシパルである国会で指名されたエージェントである内閣の下で、エージェントの一員である大臣の指揮のもと、あるいは、プリンシパルである住民によって選ばれたエージェントである首長の指揮のもと、外部組織の指揮下におかれることなく自己責任で自己決定することができるならば、「自立性」があるといえる<sup>10</sup>。

同じ論理で考えれば、法人化された大学においては、法人の存続にかかわるような基本方針決定や学長の選任<sup>11</sup>は、プリンシパルである設置者の判断にゆだねられるが、変化する外部環境の中での経営は、エージェントである学長（又は理事長）の指揮のもと、設置者など外部組織の指揮下に置かれることなく自己責任で、自己決定できるならば、「自立性」は高いといえるのである。事実、法人化後の国立大学について「法人化」の効果を訊ねた学長アンケート調査（国立大学財務・経営センター研究部2006 p.311-323）の中では、①人事権に関する学長のリーダーシップが強化されたこと、②予算配分における学長のリーダーシップが強化されたことなどに、多くの学長が「法人化」の効果を強く認識している。

表1 組織と内部経営の特徴比較

組織	民間大企業組織	行政組織	国公立大学教員	
プリンシパル	株主、消費者など	国会、有権者、国民、住民など	設置者（文部科学大臣、知事、市長）、学生など	
内部経営	エージェント・雇用者	社長（CEO）	大臣または首長	学長（及び理事長）
	被用者	一般職員	一般公務員	一般教員
	被用者の雇用形態	①長期雇用②年功賃金＋業績給	①長期（終身）雇用②年功賃金＋一部業績給	①短期雇用のものと長期雇用の者の混在②年功賃金
	仕事の成果	売上げ、利益などで測定は比較的容易	公共サービスのもつ「非排除性」「非競合性」の程度に応じて「公共性」（「公正」と「効率」）に濃淡があり、成果の測定に困難を伴うものが多い。	学生の就職、資格取得、研究論文など測定容易なもの、学生の人格の陶冶や懐妊期間の長い研究など、測定困難なものがある。
	組織の空間構造	「大部屋主義」、小部屋（パーティション）主義	「大部屋主義」	個室主義（研究室）と教室主義
	組織の人的構造	フラット化しつつあるピラミッド型構造で、人的には昇進ポスト	基本はピラミッド型構造で、人的には昇進ポスト	ピラミッド型構造を伴うフラット型構造で、人的には循環ポスト
組織の存続	可能性としての倒産あり。	倒産の可能性なし。合併の可能性あり。	当面は、倒産の可能性なし。合併の可能性あり。	

（出所）筆者作成

しかし、学長をはじめとした大学経営陣以外の大学の教職員や設置者組織の職員が「自立性」をどこまで認識しているかは保証の限りでない。例えば「運営費交付金」と「補助金」との区別が未だにできない大学経営陣や教職員がいて、運営交付金の算定基礎を、その後の大学予算に横引きし、その通りに執行することを当然とする慣習がある。あるいは、法人化大学の教職員を、設置者の内部組織の職員と同じようにとらえて、設置者組織の事業に無償で貢献するのは当然と考える慣習が抜けきれないのである。法人化大学の教職員や設置者側の職員にとって、法人化された大学の「自立性」がメリットとなるわけではないという現実が、このような意識に投影されているのである。

問題は法人化大学の「自律性」の方である。経営体が自律性を持てるかどうかは、組織の意思決定を行う仕組みがうまく機能しているかどうかにかかわる問題であり、マネジメント・サイクル（PDCAサイクル）を機能させることができるかどうかである。その核心は、自分で自分の行いを規制するという内部統制である。

マネジメント・サイクルの機能の仕方には、トップダウン型もあればボトムアップ型もあるが、いずれにしても内部統制の仕組みをもっているかどうか成否のカギとなる。内部統制とは、決められたこと（P）が確かに執行され（D）、執行の結果が目標に照らしてきちんと評価され（C）、評価結果が計画にフィードバックされて（A）、次の計画段階には一段とブラッシュアップされたマネジメント・サイクルがはじまるというプロセスをコントロールする仕組みのことである。

伝統的な内部経営が評価システムを欠いていたことから、評価（C）の仕組みをビルトインすることがマネジメント・サイクルを成功させるカギであるということは、一般論としては間違いないのであるが、現実の組織には他にもさまざまな内部統制のシステムがある。たとえば、組織の人的構造である「ピラミッド階層構造」であり、組織の空間構造である「大部屋主義」などであり、民間企業組織や行政組織では伝統的にはこちらの方のシステムが内部統制として機能してきた。大学教員組織における内部統制システムの在り方を探る上で、民間企業組織や行政組織における内部統制の仕組みとの異同を知ることは大事なことである。

一般に、組織は上司と部下の階層構造でつくられており、「稟儀制度」を通じてボトムアップで組織の意思を集約するにしても、トップダウンで決定された組織の意思を組織全体に伝え執行させるにしても、この（ピラミッド型の）人的階層構造を通じて行われる。

つまり人的階層構造が内部統制の仕組みとなっているのである。

この場合、部下が上司を「上司」として認めるには何らかの根拠がある。「尊敬に足るかどうか」というような内心の指向性もその一つになる。しかし基本的には、部下と上司が「長期雇用」慣行の下で長く同一組織に属しており、異動や昇進があっても全体としては同じ序列の人的階層構造の中に居るということを知っているから、いまの上司を「上司」として認めるのである。このような視点で見れば、民間企業組織や行政組織は「長期雇用慣行」を基礎とした（ピラミッド型の）人的階層構造を組織の構成原理としているので、内部統制がしやすかったということとなる。高橋が「日本型の人事システムの本質は、給料で報いるシステムではなく、次の仕事の内容で報いるシステムだということである」（高橋2004、p.4）というのも、こうした内部統制の日本の特色を言い表したものである。

ところが、大学教員組織においては、学長—学部長—学科長—一般教員という（一応、ピラミッド型の）人的階層構造の体裁をとっているが、一般教員と学部長や学科長との距離は近くフラットな組織構造となっている。加えて、学部長や学科長は実態的に「交代制」となっている場合が多いし、教員自体の大学間移転もよく行われるので「長期雇用」慣行とは言い難く、上司と部下の関係として互いに認識されにくい。このため民間企業組織や行政組織に比べて「内部統制」が機能しにくい宿命を負ってきた。さらには「教授会の自治」によって学部単位の議論が優先される中にあるのは、人的階層構造としての内部統制は、大学全体としてほとんど機能しなかったといつてよい。

もうひとつの内部統制の仕組みが、組織の空間構造としての「大部屋主義」である。「大部屋主義」とは、「(1)公式の（事務分掌上の）任務は課ないし係までしか規定されておらず、(2)しかもその規定は概括的であり、(3)職員は、そのような課ないし係に所属し、(4)しかも物理空間的に一所（同じ部屋）で執務するような組織形態」（大森1990、p.154）である。欧米の企業組織や行政組織の執務形態との対比で見れば、日本の「大部屋主義」の特異性は際立っている<sup>12</sup>。これは、日本における職員の任用形態や仕事の運営形態が、欧米のそれと異なる職務記述の曖昧さに起因していると言われるが、裏を返せば、課レベルの包括的な職務分担があれば、後はその中でさまざまな課題に柔軟にチーム編成を変えながら対応してきたのが日本の経営であった。チームで仕事をする時に、課員全員が同じ部屋の中にいるということは、情報交換を密にして連帯感をもつという意味でも、逆に、誰が何をしているかを相

互に監視する上でも「大部屋主義」は、「内部統制」にうまく適合した組織の空間構造だったのである。

これに対して、大学教員組織の空間構造は、研究室に個別分離されていること、授業の時には教室にいること、教授会の時に会議室にいることの3つである。このような大学教員の執務の空間構造は、研究や教育という仕事の性格に由来するものであるから、むしろ、成果による管理に適しているのが大学教員の仕事の性格であることを意味する。しかし、法人化以前の大学では、こうした成果による管理という「内部統制」を行うでもなく大学教員の執務空間は教員の自由に放任されてきた<sup>13</sup>。

「大部屋主義」とは形態が異なるが、大学に「ブランド」がある場合には、これが「内部統制」の役割を果たすことがある。例えば、「旧帝大」のようなブランド価値は、大学組織と大学空間に体化しているので、そこに所属する教員は一体感をもち大学のブランドを一層高めようという共通目標が醸成され、これが「内部統制」として機能する。「〇〇大学の教員らしい品格と見識をもって、教育と研究にあたる」というような共通意識である。しかしこのようなブランド価値を持っている大学は限られているので、大学一般の「内部統制」の仕組みというわけにはいかないだろう。

結局、多くの大学では「大部屋主義」による「内部統制」を行う大学事務局の執務空間と「内部統制」のない教員の自由放任の執務空間が同じ大学構内に併存していたところに、大学教員と大学事務職員の仕事の断絶が象徴されていたともいえる。

このように、大学組織というものは、民間企業組織や行政組織とくらべて、組織としての「自律性」を構築しにくい状況にあり、これは、「法人化」以後も変化したわけではない。そこで、「内部統制」手段として、次章の中心テーマである「教員業績評価」が必要となってくるのであるが、これに焦点をあてる前に、「教員業績評価」を内在させながら大学経営全体の「内部統制」を行うことが期待されている「目標・評価システム」がうまく機能しているのかどうかを検討することとしよう。

## 2.2 「目標・評価システム」の問題点

今日の法人化した国公立大学の関わる評価には「自己点検評価」「国立大学法人評価」（又は「公立大学法人評価」）「機関別認証評価」の3つがある。①「自己点検評価」は、当該大学の教育及び研究、組織および運営並びに施設及び設備の状況について、自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するという学校教育法に基づく制度であり、②「国公立大学法人評価」は、

教育研究活動の「中期目標」の達成状況を評価する「業績評価」の性格を持つ国立大学法人法（公立大学の場合は地方独立行政法人法）に基づく制度であり、③「機関別認証評価」は、大学等の教育研究活動の質の保証を行うため、7年以内ごとに認証評価機関による評価（認証評価）を受けるという学校教育法に基づく制度である。いずれも、評価を通じて大学の個性の伸長や教育研究の質的充実に資するとともに、公的機関としての大学の社会に対する説明責任を果たすための制度である。

いずれも、マネジメント・サイクル（PDCAサイクル）の一環としての評価プロセスとすることによって上記の目的にかなうよう設計されるのであるが、ここでは法人評価を行うマネジメント・サイクル、即ち、「中期目標」「中期計画」「年度計画」にはじまり「自己点検評価」を経て「法人評価委員会」の評価に帰着する一連のプロセスを、国公立大学の「目標・評価システム」と認識して、現状における意義と問題点を探っていくこととする。

このマネジメント・サイクルを通じて、大学の組織目標に向けて教職員の意思がインテグレートされるとともに、組織目標に向けてそれぞれの役割分担と達成目標を意識した努力がおこなわれ、期末においては達成目標に照らした自己点検評価や法人評価委員会による外部評価が行われ、到達点と問題点が抽出されて、次の計画策定にむけたフィードバックと新規事業開拓のための教職員の共同作業が行われるはずのものである。国立大学は法人化して4年余、公立大学も2～3年を経過した現在、大学の経営状況はどのようになっていだろうか。

国立大学法人が発足して3年を経過した時点で、法人化により国立大学の「経営体」がどのように進んだのかを検証するために、国立大学財務・経営センター研究部スタッフなどが、86国立大学の学長をはじめとした経営陣に対して、①組織運営、②財務、③人材、④施設の4側面についてアンケート調査を実施した（図1）。この結果をもとに天野は、法人化の効果を次のように要約している（天野2006、p.155）。

①法人化の効果が最も高く評価されているのは「個性化」「自律化」「競争力向上」に関わる項目である。

②「管理運営の合理化・効率化」についてはプラスに評価されている。しかし「財務の健全性」についての評価は厳しい。

③意識面の変化について「一体感の形成」や「合意形成」については他の項目に比べてプラス評価が少ない。教授会を中心としたボトムアップ型の合意形成から学長を中心としたトップダウン型のそれへの移行が必ず



しもスムーズに進んでいない。

④教職員の意識改革がどこまで進んだかについても、評価は高いとはいえない。

つまり法人化3年を経た経営改善の到達点は、学長を中心とした経営陣にとっての大学の「自律性」と「自律性」は高まったといえるが、法人組織内部経営面では経営陣と大学教職員の間での「一体感」や「合意」の水準は低く、新しいマネジメント・サイクルの構築に問題があるようだ、ということになる。

大学法人化に伴う目標・計画・評価の制度について、天野は、「計画終了時の評価とそれに基づく予算措置がどうなるかは、まだ数年先のことということもあって、これまでのところこの制度についての学長たちの意見はおおむね肯定的である」と注意深く肯定的評価を述べた後で、「しかし、学長たちはこのシステムを無条件に肯定しているわけではない。・・・ディメリットとして多くの学長が挙げるのは、事務量、作業量、

書類作成時間等の増大である」（天野2006、p.160-161）ことを指摘している。

前節に述べたように、研究重視で教育軽視になりがちな大学教員の利己的職業人モデルの特性と、これを長らく許容してきた国公立大学独特の雇用形態と「教授会の自治」の慣性力のために、今日の大学教員の意識を法人の目標に統合するのは容易でないということが、ここに示されている。大学としての組織目標をたてて、学部や学科の目標にブレイクダウンしたとしても、これが個々の大学教員の役割や目標と分裂していることが十分に想像できる。こうしたなかで、法人化大学の標準装備として「年次目標」「年次計画」策定が求められ、追って矢継ぎ早に自己点検評価や法人評価委員会が行う外部評価への対応が求められるのであるから、一般教員には過重な負担となるばかりで、計画や評価の質の向上など考える余裕もないというのが教員の本音ではなかろうか。

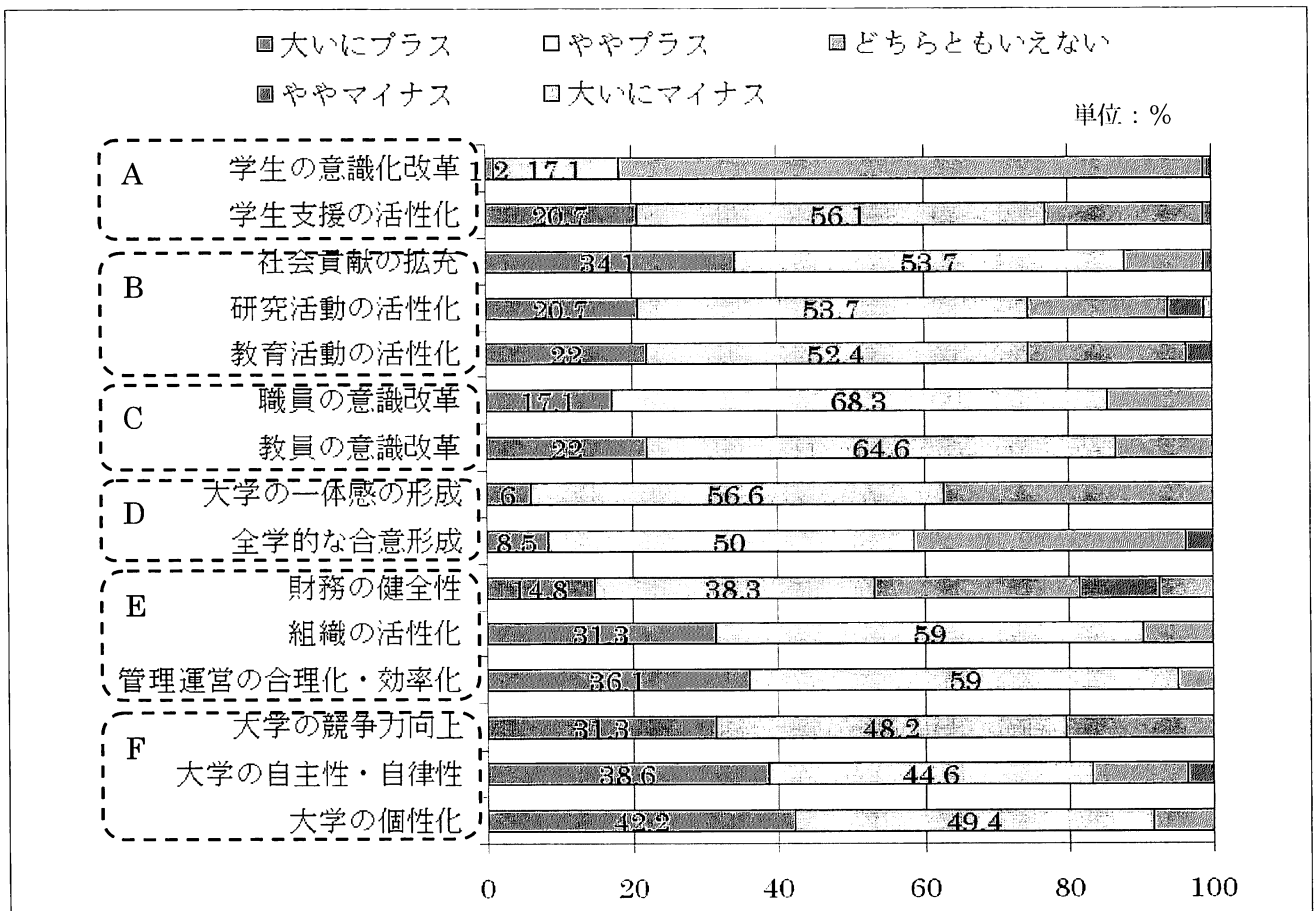


図1 国立大学学長が見た法人化の効果

(注) 1. 「法人化は(貴大学にとって) 総じてプラス・マイナスどちらの効果があったか」という設問についての各学長の5段階評価の単純集計結果

2. Aグループ(学生関連)、Bグループ(大学活動)、Cグループ(意識改革)、Dグループ(大学の一体性)、E.(大学管理運営委)、F.(大学の競争力)により区分と性格付けを行った。

(出所) 国立大学財務・経営センター研究部『国立大学法人の財務・経営の実態に関する全国調査(Ⅰ. 組織運営)』2006年1月により筆者作成。

国立大学法人化後4年余となる今日は、計画と評価の質を検討する時期であってよい。

大学が提供する基本サービスは教育と研究であるから、これを一般的な業務プロセスとしてロジック・モデルで表すと、図2のようなになる。ここから現在の国公立大学の「目標・評価システム」の問題を列記すれば以下の点が指摘できる。

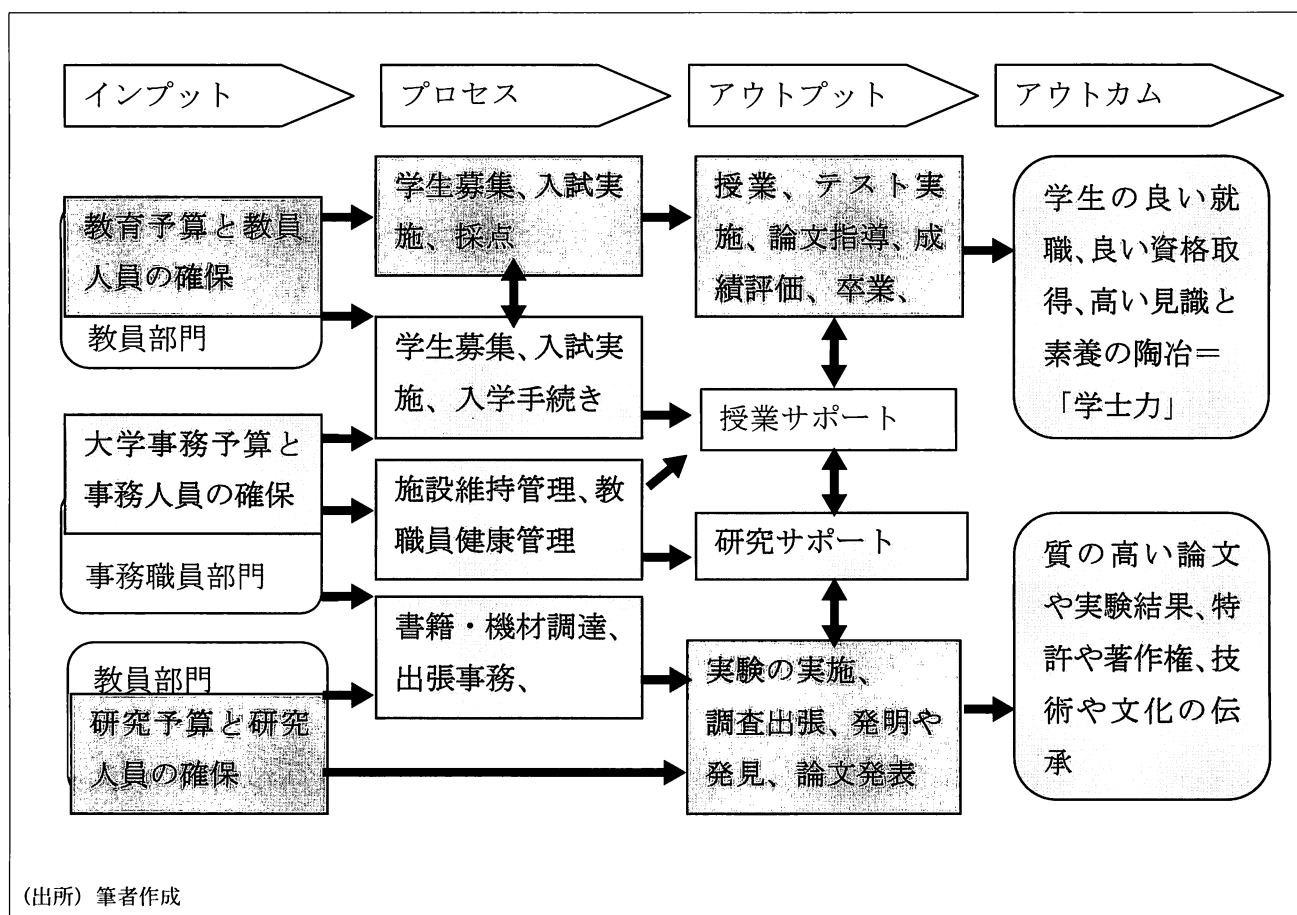
①アウトカム業績目標が少なく、アウトプット業績目標の列挙となっている場合が多い。例えば「学士力」の向上をアウトカム目標に掲げても、なにをもって「学士力」を測定するか判然としないので、取得単位とか卒業論文で代理せざるをえない面があることは確かである。しかし、代理変数であるということに自覚しないでこのアウトプット指標が目標そのものであると、理解してしまう傾向がある。

本質的な問題は、教育のアウトプット（取得単位や卒業論文）をアウトカム（「学士力」）に結びつけるには、教員の授業内容、卒業指導内容、成績評価内容など多くの中間評価項目がなくてはならないのだが、ここまではなかなかやりきれないという現実がある。そこで、アウトカム（「学士力」）との因果関係を深くは問わないことで、判断は個々の教員の裁量に委ねて、

教員に許容される自己点検評価作業の範囲にとどめるので、このようなアウトプット中心の評価の実態となってしまうのである。

②逆に、教育のアウトカム指標として学生の授業評価に過大な期待をかける傾向がある。学生の授業に対する満足度評価は、一般の「顧客満足度」調査結果と同じように、顧客のニーズ把握を基に、教員の提供する教育サービスの改善点の抽出などに大いに役に立つことは確かである。教育サービスが完全な「民間財」であるならば消費者主権（顧客満足度）のみによってサービス評価を行うことに妥当性がある。しかしながら、学生が一般の商品やサービスの顧客と違うのは、教員と学生の間には、公共サービス特有の解消し得ない「情報の非対称性」が存在することである。つまり、教員の側からは「専門性」「先導性」に基づく教育内容の伝授という側面があり、このような部分の教育内容の良し悪しは学生には評価すべくもないであろう<sup>14</sup>。例えば、「学生の評判は悪くてもこのような経済理論をどうしても知っておかないと、将来、職に就いたときに困るから教えるし、試験にも出す」という教育方針を学生の満足度のみで評価し得ないであろう。

③研究の分野については、論文や特許権などアウトカ



(出所) 筆者作成

図2 大学の教育・研究サービス生産に係る業務プロセスのロジック・モデル

ム業績指標が比較的多くあり、このような指標による評価に、教員自身も慣れているので、業績目標設定も自己点検評価もやりやすい。しかしながら、子細に見れば、懐妊期間の長い研究成果をどう評価するのか、粗製乱造型の論文でも、数だけで業績にカウントするのか、などの問題がある。

④事務部門の評価については、そもそも大学事務部門を、教育と研究に結実する大学サービスのなかにもどように位置づけるかという基本問題が解決できていない。このため、従来からの作業をどの程度こなしたのかという、作業評価に終わっていることが多い。基本問題とは、大学事務部門はフロント・オフィスにあたる教員の教育活動や研究活動に対するバック・オフィスとして大学経営の一翼を担うということである。こうした位置づけを大学事務部門のマネジメント・サイクルとして表現しなければならない。これは次に述べるロジック・モデルの必要性と大いに関わる。

⑤現在の目標・計画と自己点検評価システムは、大学を構成する各部門の有機的な関連を無視した、縦割り分散型のシステムになっている。教育の目標と評価、研究の目標と評価、大学事務の目標と評価が、ばらばらに鼎立して縦割りで分担されているだけである。事務部門からすれば、教員が研究費の執行管理をもっときちんとやってくれれば、経理事務作業が効率的に進むのにと、いう不満があり、教員からすれば、事務部門が今の膨大な伝達書類を整理して伝えてくれれば時間の浪費は少なく済むのに、という不満がある。このように、大学内の各部門の仕事のプロセスは相互連関し因果関連を持っているのである。

したがって、部門間の仕事の連関をつけながらロジック・モデルを構築し、システムとしての目標設定と自己点検評価を行うことができるならば、マネジメント・サイクルの質ははるかに向上するはずである。「顧客の視点」「財務の視点」「業務プロセスの視点」「学習と成長の視点」といった組織の構造を踏まえたバランス・スコアカード<sup>15</sup> (Balanced Scorecard) のような手法を活用するのもよい。現状の自己点検評価は、あまりにもアウトプット指標の羅列に陥り、しかも部門間の因果の連関のない平板な評価システムになってしまっていることを克服することが当面の大きな課題である。

⑥このような問題点に気づき、指摘し、改善を指導する役割を期待されている外部評価機関としての「法人評価委員会」であるが、評価委員にとっては、「就職率」「退学率」「学生満足度」「科研費獲得件数」といった評価指標に馴染みがあるし、その他の評価指標では、大学経営陣が用意した資料によって外部評価するしか

ない。実際に大学にやってきて経営陣と意見交換したり実地見分できるのも年に数回であるから、実態がよくわからなくても期限が来れば外部評価せざるをえないのである。もちろん、評価委員の専門性に由来する洞察の深い質問もないわけではないが、限定された課題に限られるので、全体像に関する評価は、大学経営陣が用意した評価指標に依ることとなる。ところが大学経営陣は、一般に内部経営を外部に晒すことには消極的であり、このために、業務改善度、文書整理度、教職員のモチベーションといった内部経営に関わる外部評価は手薄になりがちである。結局のところ、内部経営、外部経営の全体をみわたすことのでき、教職員という大学経営の根幹的なリソースを組織目標にインテグレートしかつ執行を内部統制できる「目標・評価システム」を、大学経営陣自身が構築できるかどうかにかつ大学の「自律性」の成否がかかっているのである。

### 2.3 教員個人（業績）評価制度の意義

国立大学が法人化（2004年4月）から3年余、「全国国立大学の87%が個人評価を実施しており、06年の48%から急増した」「ただ実施した評価が反映される分野については、41%の大学が「検討中」とし、評価を活用し切れていない実情も浮かぶ」（朝日新聞2008）という。個人評価制度は法令によって定められた制度<sup>16</sup>ではないので、どのような目標評価システムの中に位置づけるかという大学それぞれの経営政策の一環となる。このため「中期目標」「中期計画」に位置づけることによって制度導入の糸口としているところが多いようである。

はたして個人評価制度によっていかなる経営上の効果が生まれたのか、そのインパクトの程度はどれほどかについては、まだ全体状況をつかむ段階にはない。ただ、2002年度という最も早くこの制度の施行に踏み切った岡山大学の例のように、「教育が数値化されることへの根強い抵抗があった」が、2007年度からは、「最終的な総合点を昇給や勤勉手当に反映させる制度」（朝日新聞2008）に進化させているところも出てきた。

大学教員の人事評価がなぜ必要なのかについては、「今日必要なのは、平等主義に基づく人事処遇ではなく、努力に見合って殊遇する公平主義である。客観的に測定された実績に基づく公平な処遇制度、厳然と存在する個々人の能力格差をベースにして、大学と教職員との間の労働契約の締結、そして一定期間ごとの契約更改という任期制の導入が、有能で意欲的な教職員のモチベーションを一層高め、高品質の教育サービスの提供を可能にする」（佐々木2006、p.14）といわれる。ここでイメージされるのは、欧米型の民間企業

や行政組織におけるような明確な職務分析と職務記述書に基づく職員の任用（労働契約）と業績評価により大学教員を組織目標にインテグレートする内部統制システムである。

実際の教員個人評価制度の運用上となると、これほど直截な表現はなくなり、たとえば岡山大学の「教員活動評価実施規定」では、個人評価の目的は、「①教員の意識改革を促すこと ②教育研究の質を保証すること ③社会への説明責任を果たすこと ④教員の能力、実績を評価し、給与等の処遇に反映させること」、としている（岡山大学 2008）。

評価の手法を、岡山大学の「教員活動評価実施規定」と「教員活動評価実施要領」から簡単に要約すると以下の通りである。

①各部局長は、配点基準により算出された点数による段階評価の評価基準を定め、所属する教員にあらかじめ公表する。

②部局長が定める評価領域等は、「教育」「研究」「社会貢献」「管理・運営」の4領域であり、教員の職名、評価領域ごとに設定する自己裁量による重みづけに配慮する。

②「教員活動評価調査票」に各教員が自己の活動状況を記入して部局長に提出する。

③各部局長は、「教員活動評価調査票」に基づき、各部局の求める活動水準に沿って定めた評価基準により3段階（3：「水準を上回っている」、2：「水準に達している」、1：「改善を要する」）で領域別評価を行う。その上で各部局の求める活動水準に沿って定めた評価基準により、4段階（4：「特に優れている」、3：「優れている」、2：「おおむね適切」、1：「問題あり」）で総合評価を行う。

ついで、評価結果の活用については、以下のとおりである。

①評価結果の評点を活用して給与査定を行う。給与査定は、組織評価と個人査定から構成され、それぞれの結果に基づき学長が教員の給与を決定する。

②部局長は、問題がある教員に対して、適切な指導・助言を行い活動の改善を促す。

③部局長は、組織目標を実現するため、評価結果を組織的な活動や適切な職務分担に生かすなど、管理運営上の改善に努める。

④学長及び部局の長は、教員活動評価結果を取りまとめて、ホームページで公表する。

領域別の評価項目を見ると、

(1)教育の領域：「授業担当科目、論文指導」「学生による授業評価」「教育方法の改善等」「FDへの取り組み」など

(2)研究の領域：「学術論文、著書等」「学会等における発表」「外部研究費の導入実績」「発明・工業所有権の取得」「学会賞等の受賞状況」など

(3)社会貢献の領域：「公開講座等」「生涯学習支援等」「国際貢献」「公的機関審議会・委員会委員等」など

(4)管理・運営の領域：「管理職の実績」「全学的委員会」「所属部局等における委員会」などとなっている。

この岡山大学の「教員活動評価制度」は、国立大学の中で最も早くこの制度の導入にとりくんできた先行的な事例として本論で取り上げたものであるが、この数年間の試行錯誤の中で、どのように進化してきたかをみることによって、教員活動評価制度の本当の意義をみることができる。

第1に、導入当初は、「中期目標」「中期計画」のような組織目標と、「教員活動評価制度」の関連があいまいで、むしろ「教員活動評価制度」による教員育成機能を強調する傾向<sup>17</sup>があった。しかし、最新の2008年の実施規定では、部局長が組織目標を実現するため、評価結果を生かして管理運営上の改善に努めることを明示している。つまり、大学の目標・評価システムと「教員活動評価制度」との明確なリンクを志向し始めたということである。

第2に、2007年度から評価制度と給与査定とのリンクがとられたことである。この意味するところは、個々の教員に動機づけを行うためには、組織目標と個人目標とをリンクするばかりでなく、個人の努力の結果を給与評価により目に見える形にしたことを意味する。

多くの大学において、もともと「中期目標」「中期計画」の領域区分は「教育」「研究」「社会貢献」「管理・運営」というように4区分されており、教員の個人評価制度の評価項目領域も同様の4区分になっていることが多いのであるから、法人組織としての活動領域と大学教員の活動領域はほぼ重なっているという認識はあったはずなのであるが、どういうわけか、組織目標・評価と教員個人の目標・評価を明示的にリンクさせる例は少なかった。それがようやく岡山大のように試行錯誤を経て両者をリンクさせ、さらには給与査定ともリンクさせるよう指向しだしたのは当然の推移である。

前節でみたように、大学法人の「目標・評価システム」が十分に機能していないこと、とくに教員の意思と行動を法人の意思と行動にインテグレートして「合意」や「一体感」を構築することに成功していないこと、その背景には大学教員の利己的な職業人モデルへの指向性とこれを許容してきた大学の伝統的組織風土があるという現状を認識するならば、教員の個人評価

という内部統制システムと法人組織の「目標・評価システム」を密接に関連させ一体的に運用しなければ、「中期目標」「中期計画」に帰着する法人の「目標・評価システム」自体が機能不全に陥る可能性を依然として持っていると言わねばならない。

### 3. 大学改革の担い手

#### 3.1 大学教員のノブレス・オブリージェ

いままでの分析では、大学の教員を利己的な職業人モデルとして描いてきた。これには大学教員はもとより、それ以外の各分野の人々からも異論があることだろう。前にも述べたように、このような利己的な職業人モデルが不道徳とか非常識とか言っているわけではない。大学の過去と現状がそのような利己的な職業人モデルを容認してきたのである。

しかしながら、利己的職業人モデルの持続性を担保しない社会環境の変化が起こってきたことも認識しておく必要がある。進学率が上昇し大学は大衆化し、大学教員も大量に生まれ、結果として教育の大量生産を担うこととなった多くの大学教員は、教育サービス産業のサラリーマンに近い存在となってきた。「大学教員は『大学という学校教育機関』の一員として、教育・研究を本務とする組織人。(個人事業主でありたい人は私塾をおこすべし)」（青野2008、はじめに）という職業人モデルが、至極常識的な理解となってきたのである。

また、国公立大学の法人化に伴い、「目標・評価システム」が普及するなかで、先述の岡山大学の例のように、ある断面が緻密化し組織目標とのリンクと給与査定を伴った教員個人（業績）評価制度が登場してきた。こうした方向が定着してくると、大学教員は組織の一員としての自分を自覚せざるを得なくなり、利己的な職業人モデルはしだいに現実適合性が失われてくる。

こうした状況における教員の人材マネジメントの方法は、民間企業組織や先進的行政組織におけるのと同じである。上司が教員の教育・研究労働の業績・成果を評価した業績評価と、教員の持つ潜在教育能力を評価した能力評価の組み合わせで総合評価し、給与に反映させることで教員の意欲に応えるという方法である。

しかしながら、このような民間企業組織や先進的行政組織における人材マネジメントによって、ほんとうに大学教員のモチベーションを引き出し、大学組織全体の経営改善につなげることができるのだろうか、という疑問が残る。教育や研究の担い手としての創造性や革新性を減殺することがないだろうかという疑問で

ある。

既に述べたように、教育にも研究にも、世界の技術革新への貢献や日本文化の社会的涵養といった公共財供給の機能がある。つまり、教育や研究を行うということは、受益者からの具体的な見返りがなくてもその効果が広く伝搬してしまう利他的な行動という側面があるのである。

こうした理由によるのだろうか、大学教員には「ノブレス・オブリージェ」という言葉が好きの人が多くみうけられる。大学教員は、社会的地位の高い職業人なので、社会の模範になるように振舞うべきである、という理解であろう。ただしこのような利他的な行動を進んで行っているとは限らない。ある特定の教育・研究業務があっても、大学を運営するために教員全体に割り当てられた業務としてやらなくてはならない場合もある。こうした進んでやりたくはない業務をやっていることも、公共財供給の一環だと思えばしかたないという納得感を得ることができる。こうした消極的な動機によって利他的行動を行っているのが現状であるのは否定できないだろう。

ボランティア活動への動機づけ<sup>18</sup>でもよい、もっと積極的な利他的動機から教育・研究活動に励む人材がいてもよい。確かに、社会貢献、地域貢献に励む教員は以前にくらべて多くみかけられるようになったが、限られた人々である。もっとも、教育・研究という大学機能の本体がボランティア活動で代替されるはずもないのであるが。

積極的な利他的活動の動機が教員に備わっているならば、大学の社会的使命を認識して、率先して模範となる教育・研究改革に着手するようなリーダーシップを伴った教員が出てきてもよさそうである。もっとも、そうした資質の教員が一定数いたならば、国公立大学の法人化はもっと前向きな形で進んできたはずなのであるが。

「ノブレス・オブリージェ」を持ち合わせた大学教員でも、教員は一般に、他の人間を動かすことが著しく苦手である。それは教員の生い立ちに深く関係する。民間企業組織や行政組織に身を置いて組織の人間の現実のなりわいというものを経験したことがないので、人間同士が葛藤と協調をくりかえしながら組織が動いていること、組織のリーダーも、こうした生身の人間と格闘しながら組織を一定方向に導いていくのだということが分からないのである。

「ノブレス・オブリージェ」を基に、経済・社会のリーダーとなりうる大学教員の職業人モデルを想定することができるのが、宇沢弘文の言う「職業的専門家」である。

宇沢のいう「社会的共通資本」とは、リベラリズムの理念に適うような経済社会を実現するために重要な役割を果たす資源や資本で、具体的には①「自然資本」(土地、大気、土壌、水、森林、河川、海洋など)、②「社会資本」(道路、上下水道、公共輸送機関、電力、通信施設など)、③「制度資本」(教育、医療、金融、行政など)として捉えられる。これら社会的共通資本は、官僚による基準あるいは市場による基準によって維持管理されるものではない。「社会的共通資本の各部門は、「職業的専門家」によって、専門的知見にもとづき職業的規範にしたがって管理・維持されなければならない」(宇沢2000, p.5)、という考え方である。「社会的共通資本」に位置づけられる教育や医療や金融や行政といった「制度資本」は、市場でもなく官僚でもなく、「職業的専門家」によって管理・維持されるべきであるならば、大学教員に期待される経済・社会的リーダーシップは極めて大きいというべきであろう。

同様な思想は、「ハーヴェイ・ロードの僭見」(または「ハーヴェイ・ロードの仮説」といわれる)に、より鮮明に表れる。「ハーヴェイ・ロードの僭見」とは、ロイ・ハロッドが『ケインズ伝』によって評したジョン・メイナード・ケインズの政治思想的立場の特長づけであり、「ハーヴェイ・ロード」とは、ケンブリッジにあるイギリス知識貴族が多く住んでいた住宅街の名前である。「一般大衆よりすぐれた知性、知見をもった彼ら(ケンブリッジ、オックスフォードというエリート大学を卒業して、大学教授など知識職業に従事している知識貴族)が、イギリス全体の利益を考えて、また子孫への影響を十分考慮に入れて、政治的な決定を行ってきた。このことによって、イギリスは過去においてすばらしい政治的、経済的発展をとげてきた」(宇沢2003, p.74)という考え方である。

「ハーヴェイ・ロードの僭見」はハロッド自身のその消滅を予見したように、今や跡形もなく消え去ってしまったという。そして日本における「ハーヴェイ・ロードの僭見」を体現しているかのような宇沢自身もまた、日本の中央省庁の高級官僚の思想、信条、人間性の深みの欠如の様子をみて、「ハーヴェイ・ロードの僭見」への期待を諦めているようである。

他方で、「ハーヴェイ・ロードの僭見」は財政学者ジェームズ・M・ブキャナンがケインズ経済学を批判する際に多用したことでよく知られる。即ち、1980年代以降、先進国で蔓延化した政府財政赤字の要因として、各国政府が、ケインズ経済学をご都合主義的に利用して財政支出を拡大したこと、その中では、官僚が政治家を取り込んで(「キャプチャー理論」<sup>19)</sup>)官僚

の利己的利害の追及による財政支出が行われたことがあり、そこには、エリート官僚の判断に信頼を寄せるエリート主義があったこと、が批判の対象となった。このブキャナンをはじめとした「公共選択論」<sup>20)</sup>の延長上に、1990年代にはじまるNPM<sup>21)</sup>(New Public Management)がある。そして、NPMの行動規範として、「市場経済の活用」「顧客主義」をあげるのは、政府を政治家と官僚のエリート支配に置くのではなく、市場を通じた無数の経済主体による政府のコントロールと、多くの顧客に対するアカウンタビリティによる政府のコントロールを目論んだものである。この意味では、ケインズの政治経済的思想とNPMの政治経済的思想は対極に位置するのである。

このNPMの行動規範をもっとも忠実に履行したのが、イギリスの「エージェンシー制度」<sup>22)</sup>であり、その日本への適用が「独立行政法人制度」<sup>23)</sup>であり、その大学版が「国立大学法人」「公立大学法人」なのである。「ハーヴェイ・ロードの僭見」に基づく大学教員の改革志向があったとしても、これを打ち砕いてしまうNPM規範を持ち込んだのが大学の法人化の緒元であったとは、まことに皮肉な巡り合わせというべきである。

宇沢の大学観は、制度派経済学の始祖であるソースティン・ヴェブレンの大学論に依っている。ヴェブレンの言う『『自由な知識欲』(idle curiosity)と『生産倫理』(instinct of workmanship)という2つの特性をともに発展させて行く場』(宇沢2003, p.80)としての大学に期待しているのである。今日の日本の国公立大学の法人化の遠い先に、宇沢＝ヴェブレンの考える大学像があるとは思えないが、かといって法人化の法制度を適用するだけで大学改革がすすむわけでもない。宇沢＝ヴェブレンの考える大学像は、企業や一般市民や資産家の大学に対する財政支援、理事会という経営機関におけるこれら外部主体の関与の強さ、教員人材の社会的流動性の高さ、学生のキャリアアップを受け止める企業やNPO組織の受容度の高さなど、欧米の大学を包み込む社会・経済全体の文化的蓄積によって支えられていることを想起されたい。宇沢＝ヴェブレンの考える大学改革は、社会・経済全体の文化の改革との共同作業とならざるを得ないのである。

### 3.2 国公立大学法人化の行方

それほど高邁な理想を持たなくても、今日のような大衆化した国公立大学を、漸進的に改善すればいいのではないかという立場もありうる。既定の法人化の進行方向を全否定したところで、大学の将来は何も見えてこないのである。

法人化して4年余の現在、国立大学法人化の効果点は、学長等経営陣からみれば、財源配分や人事権といったところでリーダーシップが強まり、大学の「自立性」と「自律性」は高まったが、一般教職員からみると、大学組織としての合意形成が不十分であり、一体感もあまり醸成されていない、というところである。

後者の一般教職員からみた合意形成や一体感の不十分さは、主に大学組織の「目標・評価システム」が十分に機能していないことによる、さらには根幹的なリソースである教員を組織目的にインテグレートするための「教員個人（業績）評価制度」が十分に機能していないことによる、という現状を分析してきた。

当面、大学経営陣がなすべきことは、この2つの「内部統制」のための評価システムをきちんと機能させることである。このためにはまず、経営陣自身が、自分の評価システムに対する甘い評価を排すべきである。現状の評価システムでは、評価指標にしても、評価指標の相互関係にしても変幻自在であり、PDCAサイクルを繋ぐことができていない、というくらいの厳しい認識が欲しい。さらに、外部評価機関である「法人評価委員会」もそれほど深い評価ができる情報源も時間的余裕もないので、結局は、経営陣による内部評価の質如何によって大学経営の成否が決まる、という強い自覚が欲しい。

次になすべきことは、教員の中に、大学経営陣にとって欠かせないサポート役であり、かつ経営の一翼を担いうる中間管理職（学部長や学科長）を長期的な視点から育てることである。中間管理職を大学教員にとってやりがいのある職務となしうかどうかは、経営陣の経営能力そのものである。伝統的な作法である中間管理職の交代制を継続したままで、大学改革の将来展望は見えてこない。大学の将来像はまず、学部の将来像のうえに構築されるはずであり、その中心となるのが学部長や学科長なのである。

第3になすべきことは、教職員全般にわたる事務改善の継続的努力である。IT化が進むとともに雑多な情報が蔓延するのは、企業組織や行政組織の中ばかりではない。最も多くの情報を扱う職業ともいえる大学教員においても雑多な情報の氾濫に悩まされている。また、教員と事務職員の両者に関わる日常業務も結構たくさんあるが、これまた増加の一途である。これら様々な日常業務の非効率性が、教育・研究への教員のエネルギー投入を阻害する事態に至っているといつてよい。

これらの中には、ちょっとした情報整理や事務改善のノウハウを適用すれば、解決可能なものがかかりある。ところが、民間企業組織ではあたり前のTQMが

教員には苦手であり、事務職員もなかなかイニシアティブをとらない。さらに、教員出身が多い経営陣には、こうした事務改善の問題点になかなか気がつかないことが多い。まずは、TQMのような地味な経営改善をリードするのも経営陣の任務であることを自覚すべきである。目の前の「カイゼン」ができなくて、どうして大学全体の構造改革ができようか。

他方で、大学の外の経済社会全体の変化に依存するところも大きい。

一番の課題は、教員人材と民間企業や行政機関など実社会との人材対流の増進である。

既に見たように、今日の大学教員の利己的な職業人モデルは、伝統的な教員人材の採用と育成プロセスからもたらされた面が強かった。大学教員と、ビジネス界、政治・行政界の人材が、職業として適度の頻度で交代するようになれば、大学の組織目的がより明確になるとともに、目的達成のための動機づけが、大学内部と外部の両面から働くようになるだろう。

この点では教員の任期制は大いに活用されるべきであるが、年功的教授ポスト取得慣行の影響の残る教員世界では既得権の擁護にも作用しており、教員人材（とくに中高年齢層の教員人材）の外部との人材交流を促進するにはそれほど作用していない。もっとも、人材交流は、教員人材を受け止めるとともに供給すべきビジネス界や政治・行政界での人材の解放度が上がらないと限界がある。しかし、こちらの世界もまだ「長期雇用」が支配的であり、人材の資源配分の変化は、新規学卒採用時に偏っている。

そもそも、人間の人生設計の将来予知能力は限られたものである。今から30-40年前の国公立大学生の中では、将来の職業としては、官僚や弁護士、銀行員や輸出メーカー社員などに人気があり大学教員を目指すものは少なかった。はたして当時、20世紀から21世紀にかけて政治経済にわたる世界史的な転換があり、「失われた10余年」というような日本経済社会の長期停滞が到来し、ともにやってきた公務員の地位の低下や銀行やメーカーを襲ったリストラの波を予知できていたならば、彼らの職業選択はかなり違っていた可能性がある。そこまでの予知能力がなくても、日本の大学界、ビジネス界、政治・行政界にわたる職業としての人材の移動が容易であったならば、中高年齢の一定のキャリア蓄積のある専門家人材の大学への資源配分がより適切に行われたであろう。

この点で、職業としての人材の流動化の進んだ米国社会に範を求めることができよう。大学教員の専門性を排他性に陥らせることなく、大学改革と経済社会の進歩に役立たせるためには、大学界、ビジネス界、政

治・行政界にわたる職業としての人材の相互移動がどうしても欠かせないのである。

### 注 記

- 1 ただし、平成17年度の人事院勧告における給与構造改革をうけて、公務員の給与構造も年功制の色彩をうすめ、業績給の要素が入り始めている。
- 2 学長—学部長—学科長—一般教員が通常の指揮命令系統であり、国公立大学では、行政組織に倣って事務分掌や事案決定規則などにより、権限関係が規定されている。
- 3 教科書的な説明は、福岡（2008、p.131）を参照
- 4 教科書的な解説は、福岡（2008、p.154）を参照
- 5 一般公務員の労働に比べて、国公立大学の教員の「研究」労働の「不効用」は小さいのであるから、給与は低くてもしかるべきという主張がありうる。
- 6 しかし、授業料・入学金と運営費交付金の割合如何や私立大学と国公立大学の間にある公的資金助成の大きさの違いをこの解釈によって説明しきれないわけではない。
- 7 地方公務員の年収698万円（43.5歳）、国家公務員の年収632万円（40.4歳）に比べて、大学教員の年収1133万円（56.7歳）の方が高い（週刊ダイヤモンド2007、p.31）。この関係は同一年齢で見ても変わらない。
- 8 あらかじめ目標を定量化し、達成期限と手段を明らかにすることで、仕事を自己管理しようという手法。
- 9 現場改善運動であるQC手法を発展させ、製造部門を含めた全社的な品質改良を継続的に行う経営手法。簡易な現状把握や改善活動の手順を活用し、各職場で小集団の主体的な改善活動を行う。
- 10 機関委任事務が廃止される以前の地方自治体の首長は、外部組織である国の大臣の指揮下にあったので、「自立性」があるとは言えなかった。
- 11 さらに、民間企業組織に比べて、大学法人の場合は、経営方針や学長選任についても、大学側の発意を尊重することとしているので、制度としては、より「自立性」の高い制度設計となっている。
- 12 欧米の民間企業組織や行政組織では、幹部クラスは個室に分かれているし、一般職員も、パーティションに区切られた個人空間が設定されており、日本の組織での階層構造が机の並び方に表現されている「大部屋」と異なり、どこに上司がいるのか分からない場合が多い。ちなみに、韓国の民間企業や行政組織の執務形態は「大部屋主義」に近い。
- 13 ここから、「タイムレコーダ」による教員の時間管理という、どこか歪んだ「内部統制」論が登場したこともある。
- 14 このような教育の専門性や先導性の質を評価するために、ピア・レビューがある。
- 15 複数の評価指標を矛盾なく整合させ、戦略の共有化を図る経営システムとして、1992年にロバート・S・キャプランとデビット・P・ノートンによって提唱された。民間企業経営において、あまりにも株主の徳由香を重視するあまり、経営の視点が短期的な財務的成果に偏りすぎ、顧客や従業員を軽視していたことを是正することから着想された。
- 16 沿革的には学校教育法による「自己点検評価」の義務化（1998年）があり、また「教員との任期制に関する法律」（2005年改正）の影響力がある。
- 17 評価の狙いとして「自己点検・自己申告に基づいて、教員の特性を伸ばすことを意識し、決して教員間におけるランク付けを行うものではない」（池田2006、p.152）と解説していた。
- 18 ボランティアとは「（困難に著面している）状況を他人の問題として自分から切り離れたものとはみなさず…その状況を改善すべき働きかけ、つながりをつけようと行動する人」（金子1992、p.65）であり、「相手や事態とかかわることで自分をバルネラブルにする」ことによって「意外な展開や不思議な魅力ある関係性がプレゼントされる」（金子1992、p.112）ことを動機として行動する。
- 19 代理人（エージェント）である官僚が、主人（プリンシパル）である政治家よりも情報の優位にあるため、自己の利益により行動する官僚によって支配される、という理論。「ニスカネン・モデル」による理論化がよく知られる。
- 20 1960年代以降、ブキャナンやタロックによって展開された理論で、公共部門の非効率、財政の膨張、政府の失敗などを分析・解明した。
- 21 英国、ニュージーランドなどアングロサクソン諸国の行政実務科が、企業経営の新しい手法を行政の現場に取り入れて開発し実行した行政運営手法を、多くの行政学者等が理論化したもの。①業績／成果による統制、②市場経済の活用、③顧客主義への転換 ④権限委譲を行動規範とする。
- 22 サッチャー政権下で1988年実施された行政改革。業績測定の比較的容易な執行部門を行政機関から切り出し、長官に、人事、予算等の大幅な裁量権を付与し、長官と親組織である省庁との間で、顧客満足度、費用縮減等に関わる目標、補助金等につき定めた文書を交換して契約関係に移行させた



仕組み。

- 23 各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とした制度。1999年の「独立行政法人通則法」により法制化。

### 参考文献

- 青野友太郎 (2008) 「教員評価制度の運用と大学風土改革ーはじめにー」、『高等教育シリーズ第29集 教員評価制度の運用と大学風土改革』、地域科学研究会・高等教育情報センター
- 朝日新聞 (2008) 「教員にも通信簿」2008.8.25 朝刊
- 天野郁夫 (2008) 『国立大学法人化の行方』、東信堂
- 池田節也 (2006) 「岡山大学の教員の個人評価制度」、佐々木恒男ほか『大学教員の人事評価システム』、中央経済社148-160
- 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』、岩波新書
- 宇沢弘文 (2003) 『経済学と人間の心』、東洋経済新報社
- 大森彌 (1990) 『自治行政と住民の元気』、良書普及会
- 岡山大学 (2008) 「国立大学法人岡山大学教員活動評価実施規定」
- 岡山大学 (2008) 「国立大学法人岡山大学教員活動評価実施要領」
- 金子郁容 (1992) 『ボランティア もうひとつの情報社会』、岩波新書
- 川口昭彦 (2006) 『大学の評価文化』、ぎょうせい
- 草原克豪 (2008) 『日本の大学制度』、弘文堂
- 国立大学財務・経営センター研究部 (2006) 『国立大学法人の財務・経営に関する全国調査』2006.1
- 佐々木恒男 (2006) 「大学改革と教員人事評価システム」、佐々木恒男ほか『大学教員の人事評価システム』中央経済社、2-15
- 週刊ダイヤモンド (2007) 『最新給料全比較』、株式会社ダイヤモンド社、2007.10.6
- 高橋伸夫 (2004) 『虚妄の成果主義』、日経BP社
- 福岡正夫 (2008) 『セミナー経済学入門第4版』、日本経済新聞社

(2009.2.4 受理)

# Dilemma in University Teacher's Profession Model under the Process of Incorporation at National and Public Universities in Japan

Tomio Yoshikawa

Prefectural University of Hiroshima

t-yoshi@pu-hiroshima.ac.jp

## Abstract

The time has come to verify what has been changed or unchanged after the incorporation of National Universities in 2004 and about half of Public Universities after 2004.

Since purposes of the incorporation were to enhance independence and autonomy of those university organizations, the presidents and their top management leaders must have been satisfied with the progress toward those directions for past few years. But it seems not to have had so much influence on those university teachers and officials in spite of the fact that they are both essential human resources in university organizations.

The purpose of this paper is to analyze the reason for those teachers' being unchanged in light of university teachers' profession model.

An ultimate propose of the incorporation of universities can never be achieved without integration of each teachers' objectives toward the corporation's purpose and success in motivating each teacher's behavior toward their objectives. To find out effective ways for successful incorporation, we have to clarify the characteristics of university teacher's profession model

## Keywords

Profession model, incorporation, midterm objectives, internal control,  
Management by Objectives, teachers' personal assessment, New Public Management