

中教審議論に参加して－論点は何処にあったか －グランドデザイン答申、SD・職員の役割法制化、 学校教育法改訂

篠田 道夫

はじめに

私自身が、国の高等教育政策の審議に関わる仕事として、中央教育審議会（以下中教審）の専門委員や部会委員に初めて就任したのは2008年、58歳の年である。当時は、日本福祉大学の常任理事（総務・財務担当）をしていた。最初は2008年から認証評価特別委員を1年、その後2011年から大学教育部会委員（2013年まで）を務めた。2012年に桜美林大学教授となり、同年文部科学省（以下文科省）の学校法人運営調査委員にも就任した。2015年から再び大学教育部会委員（2017年まで）となり、2017年から2019年3月まで将来構想部会、制度・教育改革WG委員（以下WG委員）を務めた。振り返ってみると、ここ10年余の間に、連続ではないが4期、7年間委員を務め、重要な政策審議に参加する機会を得た。

委員就任の背景

なぜ、一地方私立大学の理事に委員就任の依頼があったのか、これは、もちろん今でも分からない。ただ当時、学内での経營業務の傍ら、学外でもいくつかの仕事をしていた。一つは、日本高等教育評価機構・評価システム改善検討委員会委員（2006年から）。高等教育評価機構の評価基準を審議し、また改善を図る機関で、現在も副委員長を務めている。評価基準は、全国の大学を一定の方向に誘導していく効果が強いいため、文言の一つ一つに注意がいる。基準のねらいや、そのあるべき姿、評価の意義について雑誌や新聞、関連セミナーで発信してきた。

もう一つは、2002年より日本私立大学協会附置の私学高等教育研究所（以下私高研）の研究者となり、私大ガバナンス・マネジメント改革チームの研究代表をしていた。私立大学の経営や大学運営、職員の在り方、ガバナンスやマネジメントについて、5回の全国調査¹⁾を行い、その都度、調査のまとめを研究叢書として発刊すると同時に、全国に様々な機会を通じて発信した。特に危機に立つ中小私大のマネジメント改革に着目し、今年策定が法制化された中期計画を軸とした改革推進、その実質化、この推進に果たす職員の役割や重要性を20年近くにわたって提起し続けてきた。

また『教育学術新聞』では、2011年から連載「改革の現場－ミドルのリーダーシップ」

を担当させていただき、足掛け6年、90を超える大学を記者と一緒に訪問、厳しい現実に立ち向かうトップ、幹部、教職員の努力、優れた取組みを毎月、紙上で伝えてきた。

そして、これらの調査や分析、その時々々の課題に対する私の考えや主張を掲載した雑誌や新聞の論稿をまとめ、東信堂から2010年に『大学戦略経営論』、2016年に『大学戦略経営の核心』『戦略経営111大学事例集』を同時出版した。これらの活動が、委員就任に、多少なりとも影響したのかもしれない。

委員受諾の意味

ただ、就任にあたって迷いはあった。これまでは答申や文科省の政策に、地方私立大学の経営を担う立場から全く自由に意見を述べてきた。就任後は、政策の決定過程の一部に関与することになる。篠田も入ってまとめられた政策ということは否定できないし、少なくとも決められた政策への自身の見解というものは常に明確にしなければならない。

政策の一翼を担っているという批判も承知の上で、それでも委員となったのは、外からの意見では国の政策は変えられないということ。仮にその政策が多くの問題を含んでいたとしても、少しでも変えられるのは中に飛び込んだ者たちしかないということである。そして、いったん決めれば、いくら正しい意見、鋭い批判であっても、それに従わないことは法治国家では許されないということである。現場の理事として、実際の大学運営を通じて、この点は嫌というほど体験してきた。

そして、10年余の中教審の会議を通した議論で、それが実現できたのか否か、これが本論稿の最も重要なテーマである。もちろん全力で取り組んだことは間違いない。大きな成果もあったと自負はしている。しかし、結局、答申も文科省の政策も評判はあまり良くない。やはり、会議で変えられるのは、政策の根本ではなく部分に限られているという限界もある。では意味はなかったのか。

今回、退職にあたって研究紀要に執筆する機会をいただき、ここ10年余の私の委員としての取り組みの総括というほどではないが、振り返って一区切りをつけたいと思った。もちろん答申や政策の内容の基本点や、中にいるからこそ分かった政策の本質、狙い、そして最後はこれを個々の大学がいかに自大学の目的達成に上手く使うか等、政策の中身と活用の仕方についての私の考えをお伝えしたいとの思いもある。そして、その上で意味があったかどうか、これは、この論稿を読んでいただいた皆さんの判断にゆだねるしかない。

論点は何だったのか。

では何が論点だったのか。10年間、いろんな議論を行い、むしろ論点は無数にあるとあっていい。その中から、大きなものを3つだけあげたい。

その一つは、直近の昨年、2018年11月に出された中教審「2040年に向けての高等教育のグランドデザイン」答申である。私は将来構想部会のもとにある制度・教育改革WG

委員としてこの答申の素案作りに加わった。この答申の基本方向は、2008年の「学士力答申」あたりから始まるが、私自身はそれに続く「質転換答申」(2012年)や「3つのポリシーのガイドライン」(2016年)の策定から大学教育部会委員として議論に加わった。

二つ目は、2015年のスタッフ・ディベロップメント(以下SD)義務化、職員の役割や位置づけの法改訂、教職協働の法制化の議論である。そして三つ目が、2013年ころから始まった学校教育法改訂の議論(改定は2015年から)。直接これを審議した中教審組織運営部会の委員ではなかったが、いろいろな場面で間接的に関与した。

この3つの内容についてこれから、それぞれ多少詳しい内容を説明したいが、各論に入る前に、なにが主要な論点だったのか、私が何にこだわって、どんな主張してきたのか、この基本点、問題意識を述べたい。

(1) グランドデザイン答申

先ずは、昨年のグランドデザイン答申。2040年に向け学修者本位の教育への転換を柱に掲げた。これはもちろん時宜を得た、重要な提起である。しかし、問題はそのやり方、進め方である。確かに各大学の教育充実の取り組みは2極化の傾向にあり、厳しい時代に立ち向かう点で不十分な状態にある大学も多いのは現実である。最近が悪質な問題法人も多くなり、大学は自覚的に改革するのが本筋だ、と胸を張って言えない状況もあることは確かだ。ある程度の強制力を持った措置が必要であることも否定しがたい。

それでもなお、教育の質向上は、大学自身が主体的努力によって、自らが掲げた人材育成目標の実現に努めること、この取り組みが自覚的に出来るか否かに成否がかかっている。この軸足の置き方である。文科省、行政の立場では、法や基準の整備がどうしても政策の中心になる。しかし、内部質保証は、やはり「外部」の力ではなく「内部」の力、自らの自覚と知恵でやらねば本物にならない。統制と自律、違いはこの点にあり、最終の会議まで、このことにこだわってかなり強く意見を述べた。

(2) SD・職員の役割法制化

次は、SD義務化、職員の位置づけに関する法改正についてである。職員の研修を必須のものとし、力量の向上を図ることはもちろん重要かつ必要である。問題は、その肝心の職員の位置づけをどこまで高めるか、SDで培った力を発揮できる保証が、法律上確保されるかどうか、ここが最も重要な点であると私は一貫して主張した。委員の大半は教員であり、それも大手大学の理事長、学長や高等教育研究者が多い。強い反対意見はなかった。しかし、職員出身は私一人で、若いころ職員提案が相手にもされなかった苦い体験を繰り返してきた者としては、かなりの温度差を感じた。

結論は、職員の位置づけを高める方向性は確認された。しかし、実際の法改訂は今後さらに検討の上実施するというものだった。先延ばしされるのではないかと、最後の会議でも食い下がった。職員が教育改善の提案もできない「事務処理が職務」との規定(大学設置基準41条)をそのままにすれば、SDでいくら頑張っても力を付けても何の意味もない。政策の方向と法律が矛盾していると。時期は明言できないが、必ず変えるから、という回

答は得たが釈然としなかった。

(3) 学校教育法改訂

最後は、ガバナンス改革、学校教育法改訂である。改訂に直接関与する委員会にはいなかったのが間接的であったが、重要な視点が欠けているといろんなところで述べた。それは、長年の主張であり私高研での研究の到達でもある中長期計画に基づくマネジメント、ソフトの重要性である。学教法の改訂は、学長権限、教授会権限、統治の仕組みを変えるガバナンス、いわばハードの改革である。学長の最終決定権限を明確に法制化し、教授会は意見を述べる機関となった。もちろん大学といえども組織運営の基本や権限の厳格化は必要である。しかしこれだけでは十分条件ではない。器を作っても中味が無ければ効果がない。それによって何を実現するのか、私流の言葉で言えば、ガバナンスとマネジメントの一体改革である。

この点をあらゆる機会に述べてきた。これが、私が20年来主張し、最近の著書の全てのタイトルについて「戦略経営」である。目標と計画を高く掲げ構成員に浸透させ、多数を組織することなしに、権限だけでは大学は動かない。政策統治が不可欠だという点である。今年(2019年)春の国会で私学法が改訂され、その一つとして中長期計画の策定が義務化され、私大マネジメントのスタンダードになった。法律による義務付けが良いかどうかは議論があるが、隔世の感がある。

以上が、3つの論点の概略である。そしてこれらの点は、政策を読み解きかつ実行していく上で、今でも中心テーマであり続けていると思っている。以下その内容を、詳しく見ていきたい。

1. グランドデザイン答申をめぐる議論

答申の柱は何か

2018年11月、答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」が発表された。答申の冒頭に明記されているように2040年に向け高等教育が目指すものは「学修者本位の教育への転換」である。数ある大学政策課題の中で、日本の今後20年余の教育発展の基本政策の中軸に学生の育成、成長のための改革、支援を位置づけた意義は大きい。

それは個々の大学にとっても同じである。重点に多少の違いはあっても、今後ますます厳しい環境の中で大学の発展を実現するには、教育の質向上、進路支援の充実、学生満足度向上は避けて通れない中核事業であり、これが大学評価の源である。

答申本文「Ⅲ、教育の質保証と情報公表—『学び』の質保証の再構築」はどう書かれているのか。国際的な大学進学者の急増の中で質向上は世界共通課題だとした上で、日本は特に自主学習時間が短く、また改革への取り組みが2極化している。いくら優れたカリキュラムだと言っても、その結果、本当に学生が成長しているか。人材養成目標、ディプロマポリシー(以下DP)に到達しているか。この検証と評価(学修成果評価)、そして公表が必要だという提起である。これに真剣に取り組まない大学は、今後、撤退という事

態も覚悟しなければならないと厳しい調子で警告している。

答申に関わるいくつかの論点

この答申にはすでに新聞紙上で縷々報道されているように、様々なテーマが盛り込まれている。話題になった国公私の枠組みを超えた大学の連携、再編・統合の円滑化施策、私大の学部単位での事業譲渡、地域連携プラットフォームづくり、リカレント教育、留学生獲得や国際化。これらは主に「2018年問題」²⁾とよわれてきた急激な18歳人口減を意識した政策である。

そしてもう一つの柱が答申のメインテーマ、前述の「Ⅲ、教育の質保証と情報公表」に記述されている質向上政策の展開である。

答申には素案段階からいろいろな意見がある。例えば私大連盟の見解。『日経新聞』(2018年10月15日付)では法政大学総長が大学の類型化、私大の画一化に懸念を表明している。私立大学協会も繰り返し「機能別分化は私学になじまない」、国公私の大幅格差の是正を訴えている。さらに、例えば2018年6月27日付『朝日新聞』「2040年の大学変わる姿」では、答申には高等教育の新たな姿が提示されていない、内閣府や財務省の方針の引き写し、従来路線の延長、予算措置が明記されていない、などの批判がされている。こうした論点があることは間違いない。筆者自身もWG委員として答申審議に加わり、特に私大の自律的改革推進の立場から意見を述べてきた。

しかし、先に述べた「学修者本位の教育」には最後は国と大学が共通の目標として向き合わなければならない。特に現場の大学は、答申に基づく今後の法制度の改訂を踏まえながら自らの教育目標を達成するための自立的改革を進めなければならない。問題は、これを如何に推進するかである。

中教審(WG)の議論の雰囲気

私が所属していた中教審の制度・教育改革WGでの議論の具体的内容は、例えば、こんな感じである。シラバスは授業レベルでの教学マネジメントの出発点であり、シラバスの厳格な運用が必要である。しかし、準備学習に必要な時間の目安を示している大学は23%、ディプロマ・ポリシーと関連付けて作成されているのは32%という現状であり、シラバス記載内容に関する規程を整備、指針を示すことが必要である。GPAも進級判定への活用は9%にとどまっているの、進級判定、卒業判定への活用促進が求められる。FDへの参加率も全員参加は13%の現状で、教員の教育力向上や全教員に授業内容・方法の改善に取組ませるため、参加状況の公表などが必要である。学部レベルの教育システム充実の一般論から個々の授業改革へ、FDも大学全体の企画の有無から個々人の教育力が向上しているか、この一人一人、一つ一つの授業にシフトしてきている。詰めが厳しくなったというのが最大の変化かも知れない。

また、3つのポリシーについても、策定するだけでなく実行しなくてはならない。そのためには質向上に向けたPDCAサイクルを強化し、学修成果を的確に把握・測定(可視化)、活用・公表する必要がある。3つのポリシー自体は公表されているが、それによ

て実際にどのような知識・能力を習得したか、成果の確認が出来ていない。3つのポリシーに基づく教育により学生が修得した知識や能力の状況を、説明責任の観点から測定し公表する必要がある。この学修成果の可視化、公表については、国が一定の指針を示すことが必要であるという提案である。つまりシステムがあるか無いかから、それを実際に動かし成果を出しているか、改善につながっているか、内部質保証の実行を厳しく点検する方向にかじを切ったと言える。

焦点は教学マネジメント指針

そして、各大学が具体的に何をやるかは「教学マネジメントの指針」(以下指針)で示すとする。ここで何を規定するのは答申本文に参考事例が記載されている。少し拾ってみると、全学的な教学マネジメントの確立、カリキュラム編成の高度化(ナンバリング、ICT活用等)、柔軟な学事歴、CAP制の適切な運用、シラバス標準記載事項の提示、学生個人の学習成果の把握、FD、SDの高度化、教学IR体制の確立、情報公表の項目設定などである。指針の策定は、2019年に入って教学マネジメント特別委員会(以下特別委員会)が発足し、そこで議論が行われた。文科省HPで議論状況や資料は全て見ることができる。

この指針について、大学現場の関心は高い。それは当然で、次年度以降、新たに大学に何が求められてくるか、教育計画の立案・実行にあたってやるべきことは、この指針に何が書かれるかで決まってくるからである。これを統制の強化ととらえ大学教育が学習指導要領化するなどの意見もある。これも内容が明示的でない中では当然の懸念である。特別委員会の議論では、指針に盛り込むべき事項について、(1)学修目標の具体化、(2)授業科目・教育課程、(3)成績評価、(4)学修成果の把握、可視化、(5)教学マネジメントを支える基盤、(6)情報公表の6点を柱としている。そして指針は、2020年1月22日に開催された中教審大学分科会で決定された。

最終局面での急展開

この指針の提示について10月末に示されたグランドデザイン最終答申案は、極めて命令口調であった。「各大学の教学面での改善・改革にかかる取組を促していくために・・・取組に際してどのような点に留意し・・・充実を図っていくべきかを網羅的にまとめた教学マネジメントの指針を・・・作成し、各大学へ一括して示す。」私は最終の会議で、この点を問題視し、命令で大学を動かすのは無理、逆効果だと強く主張した。

我々のWGではすでにこの点については議論が行われ、「WG審議まとめ」(「制度改正の方向性」)では「教学マネジメントは大学が自らの責任の下、各大学の事情に合致した形で構築すべき」「指針は特定の取組を大学に強制するものではない」「各大学が創意工夫を行い学士課程の質的転換に向けた取り組みを確立することが重要」としていた。この趣旨を本文に入れ込むべきだという主張である。

最後の会議での私の発言を、2018年10月25日の議事録(文科省HP)から該当部分のみ抜き出してみよう。「何かを、やれやれと言われてそれをいやいやというか、抵抗感を

持ちながら対応するというのでは、外部からの強制になっても内部質保証にはならない。だから私の意見としてはこの文章をグランドデザイン答申の本文、または教学マネジメントの指針に書き込む、周知するということが非常に重要ではないか。大学が、自らの目標に基づき、自らの質保証を構築していくことが重要だというメッセージを発していかないと、答申の最も大切な点が主体的に受けとめられない。」

最終案として10月末に示された答申文には、この文章は全く入っていなかった。答申にいろいろな問題点があろうとも、学修者本位の教育に向け、肝心なのは、これらを大学自らの目標達成に如何に使うかにある。改革には当然ながら学内にも意見、批判、抵抗がある。これらを乗り越え改革の一步前進を勝ち取る方策の中に、答申や指針を「創意工夫」し「各大学の事情に合致した形で構築」し、目標達成に迫る、この視点、立場が極めて重要だということというのが私の思いであった。

そして11月26日、文部科学大臣に答申が提出された。私が強く求めた5行の文章が全文入っていた(答申本文32P)。もちろんこれで答申全体の統制の側面が緩和されるとか、大学の自由度がどこまで増すかはわからない。しかし、大学の自律的改革を推進する流れを少しでも後押しすることになり、またその論拠に使っていただければ有り難い。

指針や法改訂を仕方がないからやるのか主体的課題として受け止めるか。ここに内部質保証が機能するかどうかの分かれ道がある。「学修者本位の教育」実現の立場で、掲げた教育目標の実現方策や学修成果評価の本格的な開発と、それを確実に改善につなぐ恒常的な教育充実システムの構築を進めなければならない。これが答申にある「大学全体、学位プログラム、個々の授業科目のそれぞれの単位で」総合的にPDCAを動かすことであり、この内部質保証の一層の前進が求められている。

しかし、これは言うほどにやさしくはない。学長の強いリーダーシップは不可欠だが、強制だけでは教育は成り立たない。トップダウンを強化すれば効果が上がるわけでもなく、かといって民主的に皆の意見を聞くだけで成果に結びつくわけでもない。現場の実態をよくつかむことと果敢な意思決定・実行、このバランスをいかに作るかが大事である。組織と個人をいかに目標に向かわせていくか、マネジメントの究極の答えが求められている。それは内部質保証が大学の未来を創る根幹だからである。

2. SD・職員の役割法制化に関する議論

中教審で職員の役割拡大が議論に

2015年からスタートした第8期中央教育審議会(大学教育部会等)では、職員の位置と役割、その育成が主要議題の一つとして議論された。そのテーマは大学職員の資質向上、「専門的職員」の配置、「事務組織」の見直しの3つである。

まず何故、職員の在り方や役割、その力量が注目されたのか。それは、私の主張では、職員が大学行政のあらゆる現場に居て改革の最前線で仕事をしていることによる。直面する最重要課題の学生確保でも、希望する就職の実現にしても、学生の満足度を高める学生

支援・教育支援、特色ある地域貢献活動でも、掲げた目標の推進に向け、現場のデータや実態、最新の情報、他大学調査、政策動向を踏まえた提案が現実方針のベースとなる。外からのニーズ、要望あるいは批判が、まず最初に来るのはこの現場にいる職員のところであり、学長や理事長ではない。職員がどのような感度、問題意識を持って実態を分析し、またそこからどんなレベルの提案が出て来るのか、ここに大学総体の改革水準が規定される。職員固有の役割とは、この実態と政策とをつなぐこと、政策の発信源であり最終実行者であるところにある。まさに現場職員の発信力、提案力、創造的実践力が、とりわけ今日求められていると言える。

その上で、これまで議論になったことのない職員の役割や育成が中教審の主要議題になった背景には、2014年の学校教育法の改訂による大学ガバナンス改革がある。法改正と学内規則整備により学長の権限が大きく拡大し、教授会の位置づけも根本的に変わった。しかし、実際には、この改訂だけで学長統括体制の強化は出来ない。「大学ガバナンス改革の推進について（審議のまとめ）」（2014年2月12日）では、学長がリーダーシップを発揮し、教育・研究機能を高度化する、この2つの目的を達成するために職員の役割は決定的に重要で、教員と対等な立場で大学運営に参画すること、力量向上のための組織的な研修、専門的職員の配置を法改正で行うべきだと提起した。経営改革の推進も教育の質向上も、職員の戦略スタッフ、アドミニストレーターとしての役割が、無くてはならないものになってきた現実がある。危機の時代、まさに職員の登場が求められ、ガバナンス改革の最後の切り札を職員が握っているということだ。

職員に関する3つの提案と結論

まず、中教審での提案と結論から見てみよう

1、大学職員の資質向上

大学改革の推進を図るためには、大学の管理運営、教学支援、学生支援に関する大学職員の資質向上が不可欠。現行のFDだけでなく、大学職員の資質向上のための研修を行うことについて、法令等において示す。

2、専門的職員の配置

学長が適切なリーダーシップを発揮し、また、大学の教育研究機能の一層の高度化を図る上で、専門的職員は極めて重要な役割を果たす。大学に、専門的な知見を有する職員を置くことについて、法令等で示す。

3、「事務組織」見直し

事務組織は大学における様々な政策決定に関与し、また、これまで以上の参画が望まれている。一方、現行の事務組織は大学設置基準上、単に事務を処理することを目的としており、その役割の重要性等の実情を考慮し、より積極的な位置づけにすべきではないか。このため、事務組織が大学運営の一翼を担う組織としての機能をより一層発揮し、これまで以上に積極的な役割を担う組織であることが明確となるよう法令等において示す。

(2015年7月14日、中央教育審議会第36回大学教育部会資料より要約)

そして結論は、SD義務化は法制化され、専門的職員については意見の一致を見ず、引き続きの検討と環境整備に努めることとなった。そして、肝心の職員の役割・位置付けは、方向性は確認されたが、さらに検討を深め法改訂をおこなう、というまとめとなった。私としては、更に何を検討しようと言うのか、本当にやる気があるのか、このあたりが最も気になった。最終の会議で繰り返し質問したが確たる方向は明らかにできなかった。

大学職員の資質向上、SDの義務化

まずSD義務化は、ほぼ異論無く決まった。文科省調査に基づく『日経新聞』2015年7月2日付記事「大学職員研修進まず一全員参加6・6%どまり」にある通り、文科省調査結果でも明白で、3割を越える大学で半数以上が研修に参加せず、内容も業務上の基礎知識の習得が約60%と多い。求められているのは企画、開発能力や学生育成支援力であり、この抜本的な充実が求められているということだ。

定められた大学設置基準第41条の3項は「大学は、当該大学の教育研究活動等の適切かつ効果的な運営を図るため」研修の機会を設けよ、というものである。いわゆる実務力研修を求めているのではない。「教育研究活動等の適切かつ効果的な運営」は当然職員だけでは実現できないので学長等執行部や教員も巻き込んで教職で行うということである。今後、SDは教員と一体で、FDと連携して取り組む課題が多い。学生実態をつかみ学習成果を評価し、それを教育の質向上や学習支援、学生の育成につなげていくためには教職協働での研修の本格的な仕組みが欠かせない。これこそがグランドデザイン答申が求める「学修者本位の教育」の推進である。

もう一つの論点、専門的職員とは何か

2つ目は「大学に、専門的な知見を有する職員を置くことについて、法令等において示す」という提起である。実はこれが、職員に関わるもう一つの論点であった。そして、最も議論に時間を費やしたのもこの専門職化（当初の提起は高度専門職）の議論である。法改定には至らず環境整備に努めることとなったので議論の中身はあまり表に出ず、知られていない。

専門的職員、とりわけ教育・研究分野での職員の専門性はいろんな提起がされてきた。「学士力答申」では、教育方法の改革実践を支えるインストラクショナル・デザイナー³⁾、学生支援ソーシャルワーカー、研究コーディネーターなど、情報を収集・分析し経営を支援する職員の必要性が提示されている。「ガバナンス改革・審議のまとめ」では、リサーチ・アドミニストレーター(URA)⁴⁾、インスティテューショナル・リサーチャー(IRer)⁵⁾、カリキュラム・コーディネーター、アドミッションオフィサー、産学官連携コーディネーターなどが謳われている。今回の提起も、法令で実際に配置が義務付けられる職員の専門職は、こうしたURAなど特定の高度な教育・研究分野が想定されていた。

しかし、私は職員の専門性は特定分野に限定できない。実際の大学職員の専門性には、大きく二つの領域があるという意見である。これは大学業務の現実から来るものであり、

またこれまでの職員論の到達でもある。アカデミックアドミニストレーターと共にアドミニストレーター、大学経営の専門人材が求められているのは職員間ではかなり周知の事実である。大学職員論の草創期を担った孫福弘氏も大学行政管理職員と学術専門職員が必要⁶⁾としている。大学行政管理学会が明らかにしたのも職員の専門性とは特定分野のスペシャリストのみではなく、高等教育政策や当該大学の戦略・現状に精通し改革をリードできる人材はゼネラリストの専門職人材⁷⁾だということだ。

大学にこのようなゼネラリストとしての大学行政管理職の専門性が求められる背景には、大学が、人を育成する教育、世界を相手にする研究、地域丸ごとを対象にする社会貢献という、極めて多様な目標を持っており、それらを理事長や理事会、学長や教授会、事務局・職員などの異なる特質や任務を持つ三つの層をまとめ上げて一つの目標に向かわせる、企業等に比較しても極めて複雑な組織体だということがある。

この議論に先立ち文科省は、2015年専門的職員に関わる初めての本格的な全国調査⁵⁾を行った。現在配置されている専門職は、図書館での司書や看護師、施設管理分野やIT分野、キャリアカウンセラーなどである。一方、これから求められるものはIR分野、データを分析し政策提案を担い得る人材や「執行部判断に対する総合的補佐」などが比較的多く、特定分野の専門家というよりはトップを支えて改革の推進を担う総合力のある人材であった。

私は、職員の立場から、特定の先端分野のみの職員を専門職とし、それを必置するという考えには賛成出来なかった。また、実行上も、地方小規模大学となると、實際上そのような先端分野に一人の専任を配置することは無理である。外部の専門知識を持った人の採用が中心で、現在働いている職員が、事実上、専門職の対象外というような扱いになると、これもその職員の成長や働き甲斐にとっては問題である。結果として「環境整備を行う」は妥当な結論だったと私は評価している。

職員の位置と役割を高める

3つ目は、私が最も強く主張した事務組織、職員の位置と役割である。近年の答申は職員への期待が高い。学士力答申「専門性を備えた大学職員、管理運営に関わる上級職員の養成、教育・経営への積極的参画」。質転換答申「職員の専門スタッフへの育成と教育課程の形成・編成への組織的参画」。ガバナンス改革・審議のまとめ「事務職員が教員と対等の立場で大学運営に参画」などかつてない表現で職員を位置づけている。

実態としても職員の影響力についての私高研調査(2010年)では「かなり影響力がある」と回答した分野は、多い順に就職支援84・4%、学生募集84%、学生支援71・9%、施設計画71・4%、財政計画71%となっており、出口～入口、学生支援から財政など教育や経営の根幹部分に職員が大きな役割を果たしていることが分かる。

このように、実質的に職員が大学運営に重要な役割、分野によっては決定的な役割を担っているにもかかわらず、大学設置基準での職員の規程は、第41条「大学は、その事務を処理するため、専任の職員を置く適当な事務組織を設ける」のみで、学校教育法でも

第37条でも「職員は事務に従事する」とされる。この「事務を処理する」は、職員が現実に果たしている役割とも中教審等の期待とも大きくかい離している。これが教授会自治、教員統治の伝統と相まって職員の大学運営参画を押し止めてきた

実際、大学(教学)の役職に職員が付いているのは28.3%とまだ少ない。職員参画が十分ではないと回答した大学は約半数(47%)に上る。その理由は「教員が統治している」「職員の位置づけが低い」などである(同上調査)。職員が実際に担っている仕事や責任に対して、学内での位置づけやポストが見合っていない。職員は、大学運営や教学方針に口を出すべき職務ではない、教育のことは教員が決めるという根強い意識がある。

自らの体験からも、教授会自治の伝統が強い大学運営にあっては、これを内部から変えるには相当の年月と努力が必要で、法令、大学設置基準等の改定によって前進させることが必要だと最終の会議でも強く発言した。

運営参画の本格的な前進を

職員の大学運営への参画が極めて重要なのは、職員がいくら能力を高めても、それが大学運営に生かされる保証がなければ、せっかくの力も何の役にも立たないという点である。SDとその力の発揮、研修の強化と職員の提案権やポストの拡大はコインの裏表、一対のものである。

冒頭で述べた通り、SDはすぐ法改訂されたが、職員の位置づけは、時期は明言されなかった。先延ばしされたという不安が強かったが、1年後、いきなり法改訂が行われた。約束は守られた。力を付けることと、その位置づけを高めること。この二つの同時推進を意図した今回のSD、教職協働、職員の位置づけを高める法改訂は画期的だと評価できる。

改訂内容を見てみよう。まず職員の位置づけは、学校教育法第37条第14項で「事務職員は事務をつかさどる」に変更され、大学設置基準第41条も「事務を遂行する」となった。教職協働も法制化され、大学設置基準第2条3項に「大学の・効果的な運営を図るため・教員と事務職員等との適切な・連携体制を確保し・協働によりその職務が行」なうことが定められた。

重要なのは、その意義・意味を解説する2017年3月末の文科省からの通知文である。職員の職務について「大学の事務職員及び事務組織が・・学問分野を超えた教育研究の展開、戦略的な大学運営など、一定の裁量と困難性を伴う業務を担い、大学における様々な取組の意思決定等に積極的に参画することが期待される」としている。また教職協働の具体的な在り様についても「教員と事務職員等の対等な位置付けでの学内委員会の構成」を提起している。すなわち、職員が従来型の仕事に留まっていたはだめだ、意思決定そのものにも対等な立場で責任をもって参画すべきだ、これが法改訂の目指すものであり、真の教職協働となるという提起である。法の意義について、踏み込んだ優れた内容だと評価できる。

法改訂を生かして組織・運営改革を

いま法改定から3年経とうとしている。SD義務化は注目され各大学でそれなりの前進が見て取れる。しかし職員の運営参画、大学の組織・運営改革、真の教職協働は十分進

展しているのだろうか。改めてSD義務化から始まる法改定全体の狙い、通知文の意味やメッセージをしっかりと読み取り、育成制度の充実や職員の運営参画と真の教職協働を大きく前進させていくことが強く求められている。

2018年問題。未曾有の大学危機に立ち向かうのは教職員の知恵と力しかない。とりわけ大学運営のあらゆる現場にいる職員が、どのような感度で問題を掴み、解決策を導き出し実行することができるか。ここに真の改革が前進できるかどうかの分かれ道がある。

職員にかかわる一連の法改定を如何に生かすか、いま一度、全ての大学に問われている。

3. 学校教育法改訂—ガバナンスとマネジメント

法改訂とその効果

2015年から学校教育法が変わった。柱は93条の2項「教授会は、学長が次に掲げる事項について決定を行うにあたり意見を述べるものとする。」である。この改訂により学長の最終決定権限の明確化や教授会が意見を表明する機関になるなど役割が変わり、学内諸規程の改訂が全大学一律に実行された。学長のリーダーシップの確立、そのための補佐体制の整備・強化、学部教授会中心の大学運営が大きく変化する条件が出来た。

この改訂はガバナンス改革の歴史では大きな意味を持つが、問題は学長や教授会の位置づけの法改正だけで、いきなり迅速な意思決定が出来るわけでも、全学が丸一となって動くようになるわけでもないという点である。効果を出すためには、組織・制度改革と運営改善の総合的な取り組みが不可欠である。改訂法に沿った学内規則の整備は終了したが、それをどう動かし、掲げる目的達成に向け如何に機能させるか。肝心なのはこれからということだ。

私大ガバナンスの型で成果は変わるのか

ガバナンスで常に指摘される問題点は確かにあり、私高研の2013年調査(206大学回答)でも裏付けられている。「理事会と教授会で方針や意見の違いがたまにある」26・7%、「理事会と教授会の関係不全が課題である」も37・4%と4割近い。「学長方針は学部には不徹底、しばしば調整がある」29・2%、「学部教授会には直接関与できず、1学部でも反対すると事が運ばない」17%という実態は、ガバナンス改革の必要性を提起している。

私大のガバナンスは、以前から学長の選任方法によって、A理事長・学長兼任型、B学長理事会指名型、C学長選挙型の3類型に分けられてきた。Aはオーナー型、Bはトップダウンの強い型、Cはボトムアップが強い特性と重なり合う。意見の対立が多いところは、学長を選挙で選出しているところが多い。

しかし、注目すべきは3類型を比べても定員充足率や就職率、中退率、消費収支差額比率などには大きな差がない点だ。つまり、トップが強く権限を持っている、また逆にボトムアップの民主的運営だと言っても、このガバナンスの型の違いでは、平均すれば成果は変わらない。成果の有無は、権限の強弱、選挙の有無ではないということだ。

成果に結びつくマネジメントとは何か

では何が成果に結びついているか。私高研の2013年の調査では、結論的には実効性ある中長期計画で、これが経営・教学改善、定員確保や消費収支差額比率の向上効果に大きく作用している。実効性があるということは計画があるだけでは駄目で、以下のように、PDCA全ての局面での努力、工夫を行っているところである。

〈実効性ある中長期計画〉

P (プランの策定) - 計画の策定にあたっては、外部評価や大学の実態を示すデータを使って重点を定め取捨選択、構成員との対話や提案制度があり、専門的な企画部門やIR組織を重視。計画の内容を解説し情報を公開。現実を踏まえた計画を立案している。

D (実効) - 事業計画に具体化、予算編成や財務計画に連結、教育改革方針や事務局業務方針につなげる。数値目標を掲げ、部局の計画、個人目標と連結させる。期限やスケジュール、責任者を明確にするなど全構成員を動かす仕掛けがある。

C (チェック)、A (改善) - 計画の達成指標やエビデンスを明確にし、毎年度、数値で到達状況をチェック、改善指導、自己評価と認証評価を結合、評価部局を機能させ、部局や個人の取組みも評価し、結果を次の改善や計画策定につなげている。

すなわち、プラン自体が現場の実態から出発し、具体性があり、達成指標や数値目標が明確で、達成度評価を行い改善につなげるサイクル (PDCA) が機能しているところが成果を上げているということである。

また、PDCAが機能している所は政策が浸透、課題の共有が進んでおり、政策浸透度が高いところが、改革推進、円滑なマネジメントの遂行など多くの面で成果に結びついている。しかし、よく考えると当たり前で、改革に1部の人しか取り組まない所と大多数が取り組むところと成果はどちらが上がるか、結果は明瞭である。

こうして見てくると選挙型・非選挙型など、どのガバナンス類型であっても、具体性のある中長期計画を立て、教職員に浸透させ、PDCA本気で実行する戦略的マネジメントに努力している大学は成果を上げていることがわかる。

求められるガバナンスとマネジメントの一体改革

こうしたことを総合すると、理事長、学長の権限、大学の弱点である統制力の強化、意思決定の組織・体制などのガバナンス、統治形態の改革は極めて重要だが、政策と計画を推進するマネジメントが無ければ機能しないということだ。

教育・研究を本業とする大学では、最後は、教育や研究、業務課題に向き合う教職員、一人一人の自覚的行動、共感や意欲をいかに作り出すか、この改善なしには成果は得られない。専門家集団である教員組織を動かし、役割の異なる理事・教員・職員を一つの方向に向かわせねば目標実現に迫れない、これは企業とは異なる組織特性だ。トップ集団の権限の強化だけでは構成員の心は結集できず、何を実現するのか、ミッション、目標や実現計画の共有、その遂行を担う幹部の資質、構成員参画による運営が求められる。

この点で私が注目しているのは、経営・教学・事務を貫く中長期計画を軸とした運営の

抜本的強化、戦略経営の確立である。厳しい環境では明確な旗印が不可欠であり、学生の育成は単発ではなく、総合的な施策なしには進まない。この策定過程を通じて法人・大学・事務局が進むべき大きな方向を一致させ、いったん方針が決定すれば強力に実行することが求められる。こうした政策を軸とした運営がトップの恣意的な行動や過度の教授会自治を乗り越え、真の教職協働や職員の運営参画を進め、長期にわたる一貫した改革を前進させる。ガバナンスとマネジメントの連結、法人・大学・事務局の一体の改革推進、強いリーダーと参加型運営のベストミックスを作り出さねばならない。

最終的には何割の教職員を目標達成行動に組織できるかが大学改革力の根源であり、そのための各大学に即したシステムの構築が必要である。権限強化と共に政策統治が極めて重要だということだ。ガバナンスの究極は、構成員の気持ちを如何に結集し、動かすかのマネジメントにある。人は命令では動かない。これは自らも理事として何度も体験してきた実感であり、20年来の私の戦略経営論の根幹にある考え方である。

終わりに—私大の自主性と公共性の結合

国主導で改革を進めるか、大学目標達成のための自律的大学マネジメントを重視するのか。権限による強制か、自主性を尊重し自覚的な取り組みを促すか。この10年間の論点の根底には、これがあると思われる。もちろん、どちらも必要である。自覚を促すだけで事は運ばないことも承知している。組織を動かすには強制力も必要だ。しかし、本当に目標達成に迫るには、主体的に取り組む多数派を創り出すことは、やはり欠かすことができない。

国は、法による統制が統治の主要な手段であり、自主性の尊重はやらない言い訳の格好の材料である。ましてや意図的に悪いことをしようと思えば、これが隠れ蓑となる。それでも私は、自律的に掲げる理想と目標・計画を大切にしなければならないと思う。10年先を見据え、教職員が力を合わせて自らの未来を作り上げなければならない。大学は社会に約束した教育目標を実現する機関である。トップの持ち物でも、特定機関がうごかすものでも、ましてや国のものでもない。

私立学校法第1条では「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする。」と規定する。論点の源流は、この自主性と公共性の攻防、両者のせめぎ合いかも知れない。私学（学校法人）は自らの理想を掲げ土地や資金を準備すれば誰にでも作れる。しかし、一方、法人が設置する学校（大学）は、国公立と同様の教育条件や教育のレベルを維持する基準をクリアしなければならない。国からの公的な統制＝公共性である。しかし、これが私学の公教育としての信頼性を高め私大発展の原動力になってきた。自主性と公共性は対極にあるが、これを融合することが私大発展の基礎と言える。

この自主性と公共性は、大学内部では、私立学校法に基礎を置き自立した経営に責任を負う理事長と学校教育法に基づき公教育、良い教育の実施に責任を負う学長、この経営：

教学の対立（と連携）となって表れる。理事長、学長の2トップ、企業ではありえない2元構造である。しかし、これは健全な対立だといって良い。経営がうまく、黒字が多いのが良い学校とは言えないし、良い教育のためとはいえ際限なくお金を使っても教育は継続できない。両者は責任の範囲、立場が違う。もちろん最終決定権限は設置者である学校法人にあるが、この緊張関係と連携の中から、経営と教学のバランスが取れ、進むべき一致した方向が作られ、これが正しい方向での私大発展の原動力になってきた。

その連携の中核に、大学（学校法人）の明日を創る中長期計画、目標と計画の一体化がある、あるべきだ、というのが私の年来の主張だ。建学の理想を実現する中長期計画を軸にした改革の推進こそが日本の大学、特に、経営と教学が相対的に分離した日本の学校法人制度にとっては必須のものだといえる。

国の政策レベルでの論点と大学内部での争点、これは共通の根っこから出ているとも言える。統制と自立、経営と教学、このせめぎ合いを、最後は、大学（学校法人）が目指す目標実現の立場で統合しなければならない。

注

- 1) 5回の調査結果は全て以下の私学高等教育研究叢書（日本私立大学協会附置私学高等教育研究所）にまとめられている。本稿の調査データもすべてこれによる。
『私大経営システムの分析』（2007年11月）、『財務、職員調査から見た私大経営改革』（2010年10月）、『学校法人の在り方を考える』（2012年12月）、『中長期経営システムの確立、強化に向けて』（2013年2月）、『私大ガバナンス・マネジメントの現状とその改善・強化に向けて』（2018年3月）
- 2) 2018年から18歳人口が再び減少を始め、競争激化、定員割れ、閉校など大学経営上の困難が深刻化する問題。
- 3) それぞれの環境において、最適な教育効果あげる教育方法の設計を行う専門人材。
- 4) 研究者とともに、研究活動の企画・マネジメント・研究成果の活用促進を行うことにより、研究活動の活性化や研究開発マネジメントの強化を支える専門人材。
- 5) 大学などの運営上の意思決定及び計画立案に必要な情報を収集・分析し、そこから課題や問題点、その原因などを導き出す専門人材。
- 6) 孫福弘「経営革新をサポートする職員組織の確立を」『BetWeen』2004年6月号
- 7) 山本淳司「大学職員の『専門性』に関する一考察」『国立大学マネジメント』2006年12月号
- 8) 「大学における専門的職員の活用の実態把握に関する調査結果」（大学・短大559校から回答）文部科学省、2016年1月

引用・参考文献

- 篠田道夫、2013年、『大学戦略経営論-中長期計画の実質化によるマネジメント改革』東信堂
 篠田道夫、2016年、『大学戦略経営の核心』東信堂
 篠田道夫、2016年、『戦略経営111大学事例集』東信堂
 篠田道夫、2018年、「大学職員の専門職化」『大学事典』平凡社
 中央教育審議会、2008年12月、「学士課程教育の構築に向けて（答申）」
 中央教育審議会、2012年3月、「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて—生涯学び

続け、主体的に考える力を育成する大学へ(答申)」
中央教育審議会大学分科会組織運営部会、2014年2月、「大学ガバナンス改革の推進について(審議のまとめ)」
中央教育審議会大学教育部会、2016年3月、「『卒業認定・学位授与方針』(ディプロマ・ポリシー)、
『教育課程編成・実施の方針』(カリキュラム・ポリシー)及び『入学者受け入れ方針』(アド
ミッション・ポリシー)の策定及び運用に関するガイドライン」
中央教育審議会、2018年11月、「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)」