

## 【別紙2】

### 審査の結果の要旨

氏名 渡邊 恵子

本論文は、表題の通り、これまで教育学でも行政学でも分析されることの少なかった、国立大学事務局幹部職員の昇進構造と能力開発を解明しようとする。

従来、行政学の官僚制・公務員制度研究においては、政治との接点が多く、政策形成において中心的な役割を果たしていると考えられている、いわゆるキャリア官僚に、焦点を当てるものが主流であった。とはいえ、国家公務員の圧倒的多数は、いわゆるノンキャリア官僚であり、ノンキャリア官僚の作業なくしてキャリア官僚の活動も成り立たず、また、政策立案・執行や組織運営においてもノンキャリア官僚の果たす役割は小さくないことは容易に想像される。しかしながら、ノンキャリア官僚の異動・昇進構造や能力開発に関する研究は多くない。そのなかで、本論文は、国立大学事務局幹部職員という、文部省(現文部科学省)・国立大学という限られた範囲ではあるが、ノンキャリア官僚の実態の一側面について着実に解明を試みて、従来の行政学研究の欠落した部分を埋めるものである。

以下、内容の要旨を紹介する。

第一章「問題関心」では、本論文の問題関心と研究手法を述べている。上述の通り、数的に9割を占めるノンキャリア官僚に関する研究は遅れている。さらに、民営化・エージェンシー化などに伴い、ノンキャリア官僚の属する組織が外部化され、非公務員化されるなかで、制度上の公務員身分を持つもののみを研究対象とするものでは、公務職員の全体像をつかめない。そこで、本論文では、国立大学法人化前は主にノンキャリア官僚により占められ、かつ、法人化によって非公務員化された、国立大学幹部職員に焦点を当て、公務職員及び公務の人的資源管理に関する研究の地平を拓けることを目指した。

そのときに方法的に参照するのが、人事管理論から発展した人的資源管理論(human resource management)である。人的資源管理論は、人間を開発可能な資源と捉え、その能力開発を組織管理、特に、異動・昇進構造のなかで分析する。そして、本論文は、公式制度だけではなく、運用・慣行なども含めて検討するため、文書資料・職歴情報だけではなく、インタビュー調査も活用して、課題に接近している。

第二章「国立大学と文部省の組織」では、本論文の前提となる組織の在り方を概説している。2003年度では、文部科学省内部部局が約2000人に対して、国立大学総定数は約11万人、うち事務職員は約24000人を占める。国立大学事務局は学部と本部とにあるが、本論文では、本部幹部職員である事務局長及び部課長等に絞って、議論を進めている。

第三章「国立大学事務局幹部職員の昇進構造」では、まず、ノンキャリア人事を掌る文部省大臣官房人事課任用班の歴代主査(課長補佐級、彼ら自身も主として国立大学採用のノンキャリア)へのインタビュー、文部省通知、約10年毎の職員の分布の時系列的追跡、などをもとに、異動・昇進構造に関する制度と運用を明らかにしている。

それによれば、本省転任試験・課長登用面接の制度の導入・運用とともに、(1)本省転任

者、(2)課長登用者、(3)内部昇進者、の3つのキャリアパターンが析出された。特に、(1)は、20歳代で内部的な「本省転任試験」を経て文部省本省に転任して業務に従事し、40歳代で大学の課長として転出し、国立大学幹部職員に昇進していく集団である。いわゆる「ファスト・トラック(fast track)」（将来の幹部候補生を職歴の初期の段階で選抜し、特別な職歴ルートを用意する制度)の存在を明確に確認したものである。加えて、ファスト・トラックに入らない(2)(3)の職員が「位止め」によりやる気を失わないように、「らせん階段」となる異動の「線」を引き、キャリア・コンサーンを生み出す工夫をしているとする。

第四章「国立大学事務局幹部職員の職務遂行能力とその開発」では、第三章のファスト・トラックの知見をもとに、本省転任者で大学事務局長に昇進した人物へのインタビュー調査を行うことによって、必要とされる職務遂行能力とその開発過程を解明しようとしている。人的資源管理論では、ファスト・トラックは早い時点で組織構成員から有能な少数者を選抜し、集中的に訓練を施すことにより、効率的にエリートを育成するとされているが、国立大学幹部職員でも、文部省転任・本省勤務が、本人の動機づけになるとともに、国立大学幹部職に役立つ能力開発の機会になっていたことが明らかにされた。大学幹部職員、特に部課長においては、全国の大学や政策・財政の動向を俯瞰できる、いわば国立大学にとっての「本社企画部」的な役割を果たす本省勤務は、重要な意味があることが確認されたのである。

但し、本省転任者のみで大学幹部職員が構成されるわけではなく、上記の通り課長登用者・内部昇進者も含め、各々の長所を組み合わせる能力開発と活用がなされていることも指摘された。課長登用者が全国の多様な大学という職場間を異動することで、教務・図書・財務・人事・国際・施設・入試など、大学業務における「専門性」として開発される能力が期待されるという。本省転任者の能力と併せ、「業界特殊的能力」（「一般的能力」と「企業特殊的能力」の間にある能力）が存在することも提示された。

また、文部省本省は、いわゆる本省Ⅱ種採用を相当の時期には組織的には行っておらず、本省転任者を中心に本省内部部局の「幅広い仕事」が遂行されており(2003年時点で係長の65%、課長補佐の51%、課長の12%)、このファスト・トラックは文部省の組織力にも役立っていたとする。つまり、本省転任者という仕組は、大学と文部省本省の双方の部分均衡が、人的資源管理の全体均衡に繋がることを見出している。

第五章「国立大学事務局幹部職員の昇進構造と能力開発の法人化による変容」では、第三章・第四章で解明された昇進構造と能力開発が、法人化によってどう変化したのかを分析している。採用は国家公務員試験ではなく国立大学法人等職員統一採用試験に変わったものの、大学法人から本省への転任ルート(文部科学省関係機関職員行政実務研修受講生等からの「人事交流」)は健在である。また、文部科学省が直接に行う課長登用面接はなくなったが、全国8ブロックごとの「ブロック登用」として持続した。

但し、事務職幹部職員の人事における学長の裁量の拡大により、文部省勤務経験のない学内登用が増えてきている。これは、戦後日本の自治体における「戦略的置き換え仮説」に類似する現象と解されている。いわば、法人化により、文部科学省の関与が弱まり、「(同一組織内の)異動の力学」から「(別組織間の)出向人事の力学」に変化しつつある。なお、職務遂行能力について大きな差は観察されていないが、学長による職務遂行能力の認知や、当該大学の個別課題解決などの比重が大きくなっていることが窺えた。

第六章「本研究から得られた知見と今後の課題」では、本論文を要約するとともに、その限界と今後の課題を示した。

本論文への評価は以下の通りである。

長所として第一に、行政学の従来の公務員研究がキャリア官僚に偏ってきたことに対して、圧倒的多数を占めるノンキャリアの人事異動・昇進構造や、組織管理を担う能力開発の在り方を明らかにしたことは、大きな貢献と言える。特に、「遅い昇進」が一般的とされる通念に対して、ノンキャリア官僚集団内にファスト・トラックが明確に存在することを確認した点は、重要である。

第二に、大学幹部職員の能力を、当事者へのインタビューによって明らかにし、かつ、当該能力がどのように開発されたかを明らかにしている。本省転任者を中心に課長登用者を含めて「業界特殊的能力」を指摘した点は、民間企業を中心とする人的資源管理論ではあまり着目されておらず、本論文の大きな知見である。

第三に、文部省・国立大学のノンキャリア官僚に着目し、身分的には公務内外という変化を経た(元)公務員集団を抽出し、内外両者を包括する研究を行なった。これは従来の公務員制度研究の視野を大きく広げる意義がある。そして、法人化によって、長期的な職歴に関わるファスト・トラック自体はすぐには変化しないものの、学長等大学内部の裁量の拡大によって、能力の認定の在り方自体、そして、大学事務局の幹部職員の組み合わせに、変化が現れることを明らかにした。

だが本論文にも短所がないわけではない。

第一に、大学事務局長に焦点を絞っているため、大学内部の様々な職務・職能の横の分業や、「異動の幅」に関する論点は、散発的には着眼・指摘はされているものの体系的ではなく、やや平板な印象を与える。むしろ、民間企業も含めた管理職に通底する一般的な組織管理能力として、大学事務局長の能力を描くに留まっている。

第二に、能力及び能力開発に関しては、文部省大臣官房人事課任用班主査(異動を組織で掌る側)及び事務局長経験者(異動される側の職員個人)に対するインタビューに基づいているが、必ずしも当該情報に対する十分な批判的検討がなされてはいない。そのため、本論文の指摘の説得力がやや物足りないものとなっている。

しかし、第一の短所を是正することは、本論文の焦点を曖昧にする可能性もあり、別途に解明すべき課題であろう。第二の短所は、人的資源管理論あるいは広く「能力」に係る様々な研究に共通して苦労している問題であり、本論文が解明を試みた価値を否定するものではないと考える。

以上から、本論文の筆者が自立した研究者あるいはその他の高度に専門的な業務に従事するのに必要な高度な研究能力およびその基礎となる豊かな学識を備えていることは明らかであり、本論文は博士(法学)の学位を授与するにふさわしいと判定する。