

論文：

山口県立大学における 組織開発(OD: Organization Development)に関する一考察

川村 和弘¹

A Study of Organization Development at Yamaguchi Prefectural University —Through the Reflection on the Underlying Management Model of 3 Cases in the 2010s—

KAWAMURA Kazuhiro

Summary: Organization Development (OD) has been an important strategy for organizations since the 2000s in Japan. The purpose of this paper was to clarify the workable OD policy for higher education in Japan, through the analysis of university decision making, dominant management models, and 3 cases at Yamaguchi Prefectural University.

キーワード: 組織化された無秩序、組織開発、政策形成過程

Keywords: Organized anarchy, Organization development, Policy decision making

1. はじめに

組織開発(OD: Organization Development)とは、中村(2015)によると「組織のプロセスに気づき、よくしていく取り組み」であり、その対象は、組織全体や部門、個人の人材開発や関係性など、「組織のハードな側面だけでなく、ソフトな側面」を含み、それらの変革に取り組む計画的な働きかけが組織開発であるという。筆者は、山口県立大学における教職員研修(FD・SD: Faculty and Staff Development)をレビューした岩野ら(2016)において、FD・SD活動の今後の課題として、ODや人的資源開発(PD: Professional Development)へと統合的に実施する可能性を指摘した。

本稿では、2010年代の山口県立大学における政策事例を取り上げ、いずれも「組織をよくしていく取り組み」として行われた機関レベルの組織開発政策であるとの前提に立つ。まず、それらの政策を選択する意思決定が、どのように行われたかについて、組織における意思決定モデルを援用し、その政策形成過程を明らかにする。また、2010年代の日

本の大学における組織開発政策の一つであるガバナンス改革は、組織論における知見に拠らないマネジメントモデルを取り入れたとする先行研究²に基づき、「山口県立大学における組織開発政策が、意図した効果をもたらすよりもむしろ組織の衰退(decline)を招いているのではないか」との仮説に立ち、分析した3つの事例に、組織の衰退に関する先行研究を適用し、検証を行う。

公立大学を対象とした研究は、日本の高等教育研究において散見するものの、一つの領域を形成するまでには至っておらず、例えば日本高等教育学会編「高等教育研究」第1集(1998)から第22集(2019)に収録された公立大学に関する論文はわずか3本である。本稿が対象とする機関レベルの政策形成過程を扱ったものは、法人化前の設置者である地方自治体との関係を扱った天野(1999)を除けば、他にあまり例を見ない。日本の高等教育研究に不十分なものとして、大学以外の組織に関する一般理論の摂取及びリーダーシップ論の更新などを挙げる羽田(2019)は、本稿の対象である組織開発と共

1 山口県立大学学術情報センター研究支援室長

2 例えば大場(2017)は、「日本のガバナンス改革政策は、先行研究に依拠すれば効果が期待できないばかりか、大学の業績低下に繋がる恐れが否定できない」と指摘している。

通する「組織全体がビジョンを共有し、システム思考を核としてメンタルモデルを変容していくこと」の重要性や、2010年代において日本の高等教育政策が産業競争力強化などの国家的戦略の下に位置づけられ、文部科学省主導から官邸主導の政策形成へと変化したことなどにも言及している。2020年代を迎えた日本の大学は、国公立の設置形態を問わず、より上位の政策によって変化する逆境的な環境 (adversity) において、限られた資源でやりくり (manage) して行かざるを得ない状況にあり、自らの力で自組織が持つ資源を開発するという組織開発は、ますます重要な課題となるであろう。

本稿の目的は、組織の一般理論を用いて、組織開発が重視する組織内のプロセスに着目し、日本の一地方公立大学における組織内の政策形成過程を明らかにするとともに、マネジメントモデルの検証を通じて組織開発を機能させる処方を示すことにある。それは今後の日本の高等教育研究及び高等教育政策に資する意義を持つものである。

2. 本稿の対象

中村 (前掲書) は、組織が機能するために対処する必要があるマネジメント課題として、「目的・戦略」「構造」「業務の手順・技術」「制度 (施策)」「人 (タレント)」「関係性」の6つを挙げている。そのうち「目的・戦略」から「制度 (施策)」までを組織のハードな側面、「人 (タレント)」及び「関係性」をソフトな側面としたうえで、1990年代以降、2010年代に至る日本の組織においては、「IT化による仕事の個業化」や「楽で反論も起きにくく、議論も必要がない」数値目標によるマネジメントが「上」から意味も伝えられず降りてくる状況などが生じており、組織のハードな側面のみならずソフトな側面を含めて変革する組織開発が重要になっていると述べている。また、その手法を整理する区分の一つとして、①「戦略」、②「人的要因プロセス (ソフトな側面)」、③「構造・制度 (ハードな側面)」の3つを示している。

本稿では、中村による組織開発の定義と区分に基づき、2010年代の山口県立大学における組織変革の取組の中から、以下の3つを取り上げる。① 2016年度に行われた公立大学法人山口県立大学の定款変更、② 2018年度を始期とする第3期中期計画における教員採用に関する原則、③ 2018年度以降の情報システムに関する方針である。それぞれ上述した組織開発における①戦略、②人的要因プロセス、③構造・制度に対応している。また、それらは、2010年代の山口県立大学におけるメルクマールとして学内で繰り返し語られることがありながら、その経緯の記録や検証がほとんど行われていない事件である。

それらの政策形成過程、すなわち、なぜ、その選択がどのように意思決定されたかについて、大学における組織の行動選択を扱ったCohen et al. (1972) の「ゴミ箱モデル (A Garbage Can Model of Organization Choice)」及びStaw et al. (1981) の「脅威-硬直理論 (The Threat-Rigidity Thesis)」を適用し、分析を行う。さらに、小城 (2017) による組織の「衰退メカニズム」に基づき、考察を行う。

次章で行う3つの事例の分析は、それらの政策が問題解決につながったのかという評価や経営責任を問うのではなく、なぜそのような意思決定が行われたのか、そのプロセスを明らかにし、今後への示唆をもたらすことを企図したものである。国政レベルにおいては、政策形成過程について、審議会議事録や国会等の報道資料、政治家へのインタビューといった研究資料が数多く存在する。しかし、地方レベルでの議会等では、議事録は公開されてはいるものの、そこでのやり取りのみから政策形成過程を読み取ることは難しく、さらに、地方公立大学といった機関レベルの政策形成過程に至っては、会議の議事録が公的存在としての説明責任や透明性の担保、言い換えればデュープロセスの検証が可能な状況には程遠い機関も多い。その中において、参与観察やオーラルヒストリー等の手法を通じて、外から見ることのできないプロセスを明らかにすることは、大学教職員こそが成しうる研究領域であると考えられる。本稿がその発展の一助となれば幸いである。

3. 分析に用いる理論

3.1 組織的選択のゴミ箱モデル

このモデルは、「組織化された無秩序」状況における大学組織の意思決定過程をコンピュータシミュレーションによって分析したものである。ここで用いるのは、中でも組織における意思決定モデル及び大学組織における意思決定スタイルである。前者は、それまでの組織における規範的意思決定モデル (「問題」に対する選択肢を「参加者」が「選択機会 (会議の場)」において検討し、「解」を出し、その結果を検討するという枠組み) では説明が難しい状況について、「問題」「参加者」「選択機会」「解」は、むしろ独立した存在に近く、それらが偶然に結びついた結果として意思決定をとらえるモデルである。大学における意思決定スタイルでは、問題解決 (resolution) だけでなく、先送り (flight) や見過ごし (oversight) もよく起きるとする。この背景には、「限定された合理性」すなわち、人間はあらゆる情報に基づいて完全合理的に行動することができないため、決定する問題を単純化するという考えがある。ゴミ箱モデルは、米国の大学を分析対象とし、1972年に発表されたが、はっきりしない

目標や業務手続き、流動的な参加者といった枠組みは、一般組織にも適用でき、また、国などによる違いを越えて大学組織に共通する妥当性への言及もなされている。本稿で援用する理由もそこにある。

3. 2 脅威－硬直理論

脅威－硬直理論は、組織のトップマネジメントにおける意思決定プロセス分析の代表例とされる（小城 2015）。その要諦は、組織に対する何らかの脅威を認知したトップが、自らにとって慣れ親しんだ（well-learned）、支配的（dominant）で、妥当と思われる変革を抜本的（radical）に行うことによって、さらに脅威が増す、というサイクルが起き、かえって組織の衰退が進むというものである。サイクルであるため、発生の順不同だが、説明上、①脅威（差し迫った損失や費用の発生）、②-1 情報の制限、②-2 統制の強化、③反応の硬直化、の順に置く。

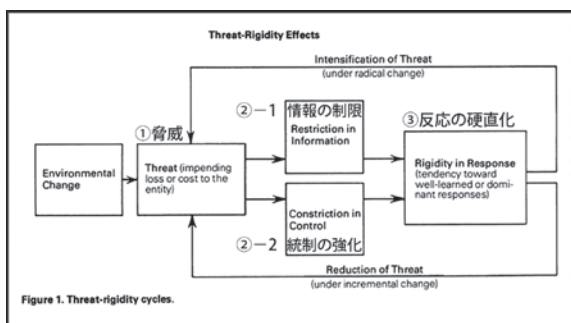


図1. 脅威－硬直サイクル(Staw et al.(1981)に筆者が一部加筆)

4. 事例研究

本稿で対象とする山口県立大学は、1996年に設置され、2006年に法人化した公立大学である。2019年現在、学生数約1,400、3学部5学科2研究科1別科を有し、その発祥は1941年設立の山口県立女子専門学校に遡る。1950年に山口県立女子短期大学、1975年に四年制の山口女子大学、1996年に男女共学化して山口県立大学となるまで、一貫して「防長賢婦人の健全育成」すなわち女子高等教育を建学の精神としてきた大学である。

現在の学部構成は、国際文化学部（国際文化学科、文化創造学科）、社会福祉学部（社会福祉学科）、看護栄養学部（看護学科、栄養学科）の3学部。事務局組織として3部（経営企画部、教務学生部、総務管理部）、教職協働組織として3センター（高等教育センター、学術情報センター、地域共生センター）が置かれている。

なお、以下の事例紹介においては、公立大学法人山口県立大学などの記載がない場合においても、山口県立大学における内容であることを付記しておく。

4. 1 事例1 2016年度における公立大学法人山口県立大学の定款変更

2004年施行の公立大学法人制度においては、理事長と学長を一体とする方法と別置する方法の2つが選択できた。2006年の山口県立大学の公立大学法人化において、法人の設立団体である山口県は、事前に1年以上かけて、当時は県直営であった山口県立大学の関係者とも協議を重ね、理事長・学長一体型の組織体制を選択した。その後山口県立大学は、理事長兼学長に就任した江里健輔氏のリーダーシップなどにより、10年間に度重なる文部科学省GP（Good Practice）事業を獲得するなど、「山口県立大学の奇跡」と称される発展を遂げてきた。

2015年8月2日、山口県は、同日付け平25学事文書第1303号「公立大学法人山口県立大学の運営体制の変更について」山口県総務部長名通知を發出し、理事長・学長分離型に法人の定款を変更する旨、公立大学法人山口県立大学理事長へ通知した。それを受け、学内では教育研究評議会において8月6日及び8月26日に審議、山口県への意見については、「経営審議会の意見を踏まえる必要があることから、学長に一任」とすると決め、8月29日の経営審議会を経て、8月30日付け平25山県大第332号「公立大学法人山口県立大学の運営体制の変更について」によって、「趣旨を理解し、円滑な移行に向けて協力する」と回答した。山口県は、9月18日山口県議会平成25年9月定例会に議案第十号として定款変更案を提出し、10月4日付けで可決され、2016年4月1日から公立大学法人山口県立大学は、理事長・学長分離型となり、理事長には江里健輔氏が就任した。これが本事件の概要である。

ここでは、法人にとって憲法のような最重要ルールである定款の変更という政策がどのような過程を経て決定されたのか、組織をよくしようとする何らかの意図をもって行われたという前提に立ち、そのプロセスに着目して分析したい。

まず、学内における反応について、9月19日付け朝日新聞記事に、この変更案についてはトップを延命させるためのルール変更との反対意見が学内から出ていること、学部教授会で反対決議が行われたことなどが報道されている。山口県議会での議案審議経緯及びそこで表された学内の審議経過は、次のとおりである。まず、9月27日の本会議一般質問1件（定款変更とともに公立大学法人山口県立大学で労使間のいわゆる36協定が法人化後も未締結のままになっている問題についても質問）があった。議案は文教警察委員会に付託され、同委員会において質疑1件の後、10月2日全員一致で「可決すべきもの」とし、10月4日本会議へ報告された。同日の本会議議案討論において賛成1件反対2件の後、賛成多数

で可決された。

もう少し詳しく「選択機会」である「会議の場」の状況を見ていくと、文教警察委員会で行われた1件の質疑は、学内において異論もある中でどのように意見が調整されたのか、そのプロセスを主に問う内容であった。学事文書課長の答弁要旨は、学内において「これまでの理事長・学長一体型でうまくいっている」「相当時間をかけて審議する必要がある」という意見はあったが、「これからの大学の独自性を出していくためには、やはり学長と理事長を分離して、骨太の2つの力でやっていくこと」「大学の発展のためには、理事長と学長が相互に牽制し合う」「一定の緊張感を持った形で組織を運営していくということも非常に大事」であり、キャンパス移転を控え、理事長兼学長が多忙化していることなど、様々な意見をふまえたうえで、学内の意見がとりまとめられた、というふうに聞いている、というものであった。

なお、9月27日及び10月4日の本会議での総務部長答弁要旨もほぼ同様の、定款変更する方向で学内の「意見が集約」されており、大学の発展のために、また、キャンパスの移転統合を控え、経営と教育研究を分離する、というものであった。反対討論の1つに定款変更案の問題点が要約されており、以下にその全文を示す。

「つきましては、本会議の一般質問でも何点か取り上げましたので、詳しくは申し上げませんが、県の答弁はいずれも納得できるものではありませんでした。何より独法化に当たり、一体型など一年かけて議論した今の大学運営のあり方が、今この時期、来年四月実施を前提に、なぜ、唐突に分離型を提案したのか、県のいう理由には全く説得性がありません。加えて、なぜ、学校内の教授会が反対声明まで出さねばならないのか、その内容も含め、こんなことでたとえ分離型になったとしても、今後の大学運営に支障を来すことにならないのか心配ですなど、さまざまな思惑や懸念からして、議案に賛成するわけにはまいりません。よって、反対をいたします。」[社民党佐々木明美議員:山口県議会会議録]

ゴミ箱モデルを借用して、この事例を説明してみよう。議案提案側の答弁は、「問題」を「大学の発展」「理事長兼学長の多忙化」「キャンパス移転への対応」とし、「解」を「定款変更による理事長と学長の分離」としてとらえることができる。一方、反対討論では、議案として提案された「解」にも「問題」にも、説得性がないとし、さらに定款変

更という「解」によって新たな「問題」が引き起こされることへの懸念も述べられている。ゴミ箱モデルでは、必ずしも「問題」を解決するために検討を経て選ばれた選択肢として「解」があるのではなく、「問題」と「解」との関連性はそもそもあまりない、とする。上述した反対討論の中に、たとえ明快で妥当なロジックの存在を見出せたとしても、既に「解」は、何らかの「問題」とは別個に、場合によっては先に存在していた可能性が否定できない。それは、必ずしも議案を提出した山口県（執行部）側だけでなく、議員側においても起こりうる。政党政治においては、議論の場である議会や委員会という「選択機会」よりも先に政党内において与党は賛成、野党は反対という「解」が決定し、それぞれの議員にとっても党議拘束という形で「解」が既に決められていることがよく知られている。

ここで重要なのは、公開された議論の場におけるプロセスだけを観察したのでは、政策形成過程の核心が見えないという点である。このことへの処方として参与観察などの研究手法がある。その一例として、定款変更後の学内において観察された脅威－硬直反応を本章の最後に挙げる。それは、前述の朝日新聞記事に学内で反対意見を表明している一人として登場する人物について、山口県立大学の名誉教授に推薦する案が、翌年の教育研究評議会において、不承認となった件である。

山口県立大学名誉教授称号授与規程によれば、名誉教授の称号を授与するにふさわしい功績者の推薦（正確には学長への上申）は、教授会の議を経て行うとされている。教授会の議を経て「功績者」として名誉教授の称号を授与するにふさわしいとされた者に対し、教育研究評議会における審議では、「大学に反旗を翻した人物」であることに留意すべきとの意見が出された後、委員の投票が行われ、その結果として、その人物のみ授与されない決定がなされた（他の2名の推薦案は承認され、後日、名誉教授の称号が授与された）。この「大学に反旗を云々」が示唆する内容には、定款変更案に対する反対表明のみならず、山口県議会の一般質問内容でふれた労働基準法第36条に定める時間外及び休日の労働に関する労使間協定が公立大学法人山口県立大学において未締結のままとなっていること（後日締結された）についての公益通報等が含まれる³。なお、山口県立大学がホームページで学外へ公開している教育研究評議会の議事録には「議案の一部が承認された」とのみ記載されている。

統治体制に関わる意見の相違という学内に生じた「脅威」に対し、新たな体制となったトップマネジ

3 筆者は、このことについて、山口県庁から大学事務局に「公益通報があった」旨が通報されたことに大変驚いた経験がある。ただし、新聞社等への情報提供を含むものであったことをのちに知った。

メントの反応には、「情報の制限」及び「統制の強化」という明らかな硬直的反応を見出すことができる。その後のさらなる脅威－硬直反応について、次の事例において言及する。

4.2 事例2 第3期中期計画における教員採用に関する原則

山口県立大学では、第1期中期計画期間（2006～2011年度）における教員の自己都合退職等により、第2期中期計画期間（2012～2017年度）の半ば、2015年度において3億円を超える積立金残額があった。第1期から第2期への積立金の繰越については法人設立団体である山口県から認められたものの、経営努力の結果として生じたものではないため、次の第3期中期計画期間（2018～2023年度）への繰越は難しいとの見通しであった。そこで、第2期中期計画期間の残り3年度で3億円を消化する、という方針が立てられた。年間予算規模約20億円に占める「執行」目標が3億円。「年1億円消化」との予算担当者からの掛け声の下で、特に2015年度当初予算においては、「新・県大クオリティ」をキーワードに「新カリキュラムの進撃的な始動」等に向けた重点的な投資が行われた。

その後、文部科学省GP事業による大型補助金の終期が重なったことなどもあり、第2期中期計画最終年度の2017年度に行われた次期（第3期）中期計画の財政計画策定は困難を極めた。人件費抑制が中期計画No.41として明記され、人件費比率70%以下という数値目標（計画指標）が設定された。法人化後に導入された人事評価制度は、教員、職員ともに給与には連動しないものとなったため、年功序列型人事の維持による人件費漸増への対応等から、「教員の自己都合退職者の後任は原則不補充とする」方針が立てられた。定年退職ではない自己都合での退職者が出た場合、その担当職務を引き継ぐ後任採用が原則としてできなくなったため、退職者の担当業務を、学内の誰かが（複数で分担するにせよ）引き受ける状況となった。

この不補充の原則は、教員人件費抑制という「問題」に対し、それまで専門領域の「聖域」的な存在として、ほぼ精査されることなく各学部等に認められてきた退職教員の後任採用枠について、トップマネジメントや事務局が関与するねらいがあった。ところが、この「解」は、教員側の意図せざる反応を引き起こし、異なる「問題」を生じさせている。

自己都合退職者の後任不補充という政策の形成過程において、「自己都合で退職すると後任は採用されず、同僚に迷惑をかけてしまう」という意識を生

じさせ、退職を防止する統制的意図があったことを示す資料は得ていない。だが、2016年度以降、学部長等の教員管理職を対象とした所属長研修が毎年4月に開催されるようになり、「学部長は所属長として所属教員をマネジメント、管理監督するように」とのメッセージが理事長や事務局長などから繰り返し発せられるようになった。また、事務局内でも「学部長が一教員として教育や研究も担当している⁴にせよ、管理職手当を払っている以上は所属長としての職務を果たしてもらわないといけない」といった発言が観察されるようになった。これらから、教員間の「同僚性」に何らかの変化が起きたことは指摘できる。この同僚間の一種の「相互牽制状況」にあっても、教員の自己都合による退職は続いている。これがこの事件の概要である。

比較的雇用の流動性が高いとされる大学教員においては、常に一定数の自己都合退職者の発生は見込まれる。教員数約100名の山口県立大学における、2017年度途中1件（2018年度以降の後任不補充）、2017年度末1件（2018年度以降の後任不補充）、2018年度途中1件（後任不補充）、2018年度末1件（後任不補充）という発生数自体を問うものではない。ここで着目するのは、自己都合退職者の担当業務を受け持った後任者がさらに退職するという連鎖が生じているにも関わらず、後任不補充原則の見直しが検討されない、という硬直的反応である。特に、「大型補助事業に採択されたら別だが、そうでない限り、不補充の原則は改めない」という観察された反応は、本章の冒頭に記した、大型補助事業の終了後に到来した緊縮財政という経緯と照らし合わせると、そこには繰り返しの構造（サイクル）が浮かびあがる。

4.3 事例3 2018年度以降の情報システムに関する方針

組織開発において、組織内の構成員（大学においては教職員や学生）間の関係性をよくする基盤的制度としての情報システムを、山口県立大学がどのように開発し、それがどのように変容したかについての概略を、まず本事件の背景として述べる。次に、「人に依存しない」情報システムの構築という方針（政策）がどのように形成されたかについて、「選択機会（会議の場）」と、その「流動的な参加者」に着目して分析する。最後に取り上げる本事件は、大学における情報システムという仕組みをどのように維持、管理及び整備していくかについての内容であり、いわば組織のハードな側面に該当する。しかし、教育や業務運営、すなわち組織内コミュニケーション

4 山口県立大学において、学部長の任期は2年。その後、役職に就かない一教員の立場に戻る場合も多く、就任中も担当講義数等の調整はほとんどない。

ションを支える基盤としての情報システムを誰がどのように提供するののかという点では、前の2事例と同じく「人」に関する要因も含まれている。また、「戦略（定款変更）」に関する第1の事件とは、暗示的に対を成す。

4.3.1 「SE人事の失敗」

山口県立大学では、2010年から文部科学省GP事業資金等を活用し、オープンソースであるmoodleを基盤とした学習支援・学習履歴管理システムを独自開発し、2015年度から全学展開した。実質的に1人で基幹システムから複数の業務システムの開発及び運用を担当していたシステムエンジニア（SE）の継続雇用に関する「人事の失敗（後述）」により、2018年4月以降、運用してきた業務システムの多くは停止せざるを得ない状況となった。その後も続いたSE不在の間、メールアカウント乗っ取りによる迷惑メールの外部送信、公式ホームページの停止など、現在も様々な情報インシデントが発生し続けている。

この発端として、2016年12月20日に山口県立大学で開催された平成28年度中国地区公立大学事務局長会議を挙げねばならない。筆者も参加したこの会議の場において、業務委託によってSEを学内に常駐させている他大学での事例を知った当時の山口県立大学の事務局長は、SEの業務委託という「解」を得た。情報システムを担当していたSEの雇用については、2013年4月から開始した労働契約法における無期転換ルールの適用時期が近づく中、当時の学内においては、定年制の法人採用職員ではないSEに、無期雇用を導入するという「解」が選択されることはなかった。しかし、授業支援システム（LMS）や大学認証評価に不可欠な学生の学修履歴の管理を可能とするe-ポートフォリオといった基幹システムから、様々な業務システムの構築・運営・保守だけでなく、日々変化する情報セキュリティに関する最新情報や学内への影響を日常的にモニタリングし、担当部署へのサポートを行ってきたSEについては、まさに「余人をもって代えがたい」状況にあった。そこへ業務委託という「解」が投入されたのである。

しかし、事務局長及び山口県から派遣された部長等を中心とした「参加者」が出した「解」である業務委託計画はいったん頓挫する。SEが担当していた業務内容に基づく参考見積金額が想定よりも桁違いに高額（SEにかかる人件費の20倍以上と

の説も）であったため、急遽1年限定の雇用延長と、通常業務に加えて1年後には業務委託が実施可能となるよう、担当業務のうち、何が業務委託に向き、何が内製できるのかを整理する、つまり業務委託の仕様書作成業務の追加が打診された。その交渉にあたった当時の労務担当部長の資質の問題等⁵もあいまって、条件面で折り合いがつかず、交渉は決裂。あらかじめ雇用期間の終了、つまり雇止めを法人から通知されていた2017年度末をもってSEは退職した。

公立大学においては、マネジメントを担う役職者が、設立団体における人事異動や定年退職者の再雇用によって、概ね3年前後の所属期間の業務に関して、大学への貢献という点からの評価や責任を問われることなく、その組織からいなくなるという構造があるが、ここではその是非を論じない。ゴミ箱モデルにおいて「参加者」は流動的なものとされている。この点からも山口県立大学の事例をゴミ箱モデルから説明することができる。

SE退職後も、「業務委託」という決定された方針に基づき、SE業務の委託先探しに関係者は奔走し、情報源となった大学への視察や業者への打診など、様々なコストを投じ、ようやく委託先が見つかったのは2019年6月であった。その主な業務は、情報システムの本格委託契約を行うために必要となる学内システム調査と、かつて雇用していたSEの業務に追加しようとした仕様書の前原作成であり、それにかかる費用は、SEにかかる人件費に比べ2倍以上に増加した。この「SE人事の失敗」がもたらした損失は、こればかりではない。大学として不可欠な業務システムを担う職員を失ったことにより、それをどのように再構築するかが山口県立大学にとって喫緊の課題となった。そのことについて、もう少しその後の経過を説明する必要がある。

4.3.2 情報システムに関する学長プロジェクトチームが出した新たな「解」

2018年度において、理事長、学長（副理事長）、事務局長（専務理事）、副学長など、ほとんどの役員や幹部職員が入れ替わり、2017年度までの「前体制」の末に、「情報システムの維持は全学的に緊急の課題であり、新体制発足後、速やかに学長のリーダーシップの下で方針を決定する」とされていたにも関わらず、この「問題」は4月に発足した「新体制」に継承されていなかった。5月に入り、情報システムに関する年度計画作業においてこの「問

5 個人の責任を問うものではなく、多様な背景を持つ職員で構成される職場のマネジメント経験を得る機会の少ない県職員が、事前の研修等も経ず、実際の職位よりも高い部長職として大学へ派遣される制度にこそ問題がある。雇用の流動性が低く同質性の高い環境で長く働いてきた県職員に、公務員の任用制度とは基盤が異なる労働法に基づく労使の対等な雇用契約に対応できる能力や経験を備えているよう期待すること自体が難しいのかもしれない。もっとも、無期雇用を本人が申し出なければ5年を超えても雇用が継続できると発言したり、労働者との面談の冒頭で既婚かどうかを尋ねたりするなど、基礎的法務知識の欠如だけでなく管理職としての資質を疑う場面が多く見られたのも事実である。

題」が再発見され、6月13日に、学長プロジェクトB(PT-B)と呼ばれる情報システムに関する検討チームが編成された。同チームは3ヶ月弱の検討ののち、2018年9月に、「情報システムの再構築よりも、組織体制の見直しを優先すべき」との中間報告を行い、同年11月から事務局長を中心とする組織改編検討チームが編成された。そこで「先送り」され、「見過ご」された学習履歴管理や授業支援システムの代替策を早急に立てる必要があることから、関係者はPT-Bの継続開催を要請したが、組織改編案が出される翌年11月まで、PT-Bは開催されなかった。プロジェクト開始の2018年6月に情報システムの課題として挙げられていた「問題」に対応する「解」は、既に導入済の市販製品の継続採用であり、そこでカバーされない大学認証評価に向けて必要となる学生の学修履歴の蓄積などの「問題」に対しては、当面の対応策のみが講じられている状態が続いている。

4.3.3 本事例の分析

2018年度以降の山口県立大学における情報システムに関する方針は、「人に依存しないシステム」というものであった。2017年度に業務委託という方針を作成した「参加者」の多くは流動し、学内にいない。SEの退職によって維持ができなくなる基幹的な情報システムについて、どのように再構築するかを検討する「選択機会」としての会議が出した「解」は組織再編であった。ゴミ箱モデルにおける前提では、「解」は「問題」とは独立して、場合によっては先に存在することもある。組織改編という既に存在していた「解」が、情報システムの検討という「会議の場」に持ち込まれた、という分析も可能である。さらに、3.1で述べた大学における意思決定スタイルを思い返してみよう。大学においては、必ずしも問題解決ばかりでなく、先送りや見過ごしも意思決定されるとするものである。情報システムの再構築という「問題」を検討する「選択機会」において、「参加者」が組織改編という一見不可解にも思える「解」を出したことについては、このようにゴミ箱モデルにおける前提を援用することにより、説明できる。

情報システムの再構築という「問題」について、対応が必要でありながら「先送り」や「見過ご」された課題について、今後、どれほどの費用の発生が見込まれるか、導入が選択された製品価格だけでは、その損失を比較することができない。しかし、これらに投じた会議や調査のための費用（そのほとんどが既に学内において過去に検討済のものばかりだが）を考慮しただけでも、「SE人事の失敗」によって、費用が増大したことは明らかである。しかし、一度決定した「業務委託」という方針は見直されることなく、人件費比率の相対的削減に寄与する

事業費の拡大は、むしろ推奨されてさえいるのである。

ここにも明らかな脅威－硬直サイクルが観察できる。業務委託という方針の根拠となった中期計画No.41に掲げられた人件費比率70%以下という目標は、本来、「経費の抑制」という「問題」言い換えるなら組織に対する脅威への反応である。しかし、中期計画を「評価」するために設定された数値目標、つまりは人件費比率の達成へと単純化し、硬直した反応が、経費の抑制につながるのではなく、経費の増大を招いているとしても、一度設定された中期計画における数値目標は、「評価」に必要なものであり、変更すると「評価」ができなくなることから、第三期中期計画期間が2023年度に終了するまで、改められる可能性は極めて低い。情報システムに関する方針が招く費用の増大問題は、解決されることなく先送りされるであろう。

5 考察

本稿における仮説は、「山口県立大学において、組織の衰退サイクルが駆動しているのではないか」というものである。3つの事例について、ゴミ箱モデルと脅威－硬直理論に基づく分析を行った。本章では、小城(2017)による組織の衰退を引き起こすモデル(衰退惹起サイクル)に基づき、山口県立大学におけるその存在の可能性を考察する。

小城は、破綻した企業の元社員へのインタビュー調査等に基づき、組織の内部において誰にも気づかれることなく、衰退を引き起こし、企業を破綻へと導く「サイレントキラー」としての「衰退メカニズム」の構造を、図2のように示している。ここに挙げられたすべての項目について、山口県立大学における事例をあてはめるのではなく、いくつかの要点について考察したい。

まず、図2における①経営陣の意思決定プロセス及び②ミドルによる社内調整プロセスにあたるものとしては、2016年度から山口県立大学に「設置」された「調整会議」の存在が挙げられる。定款変更

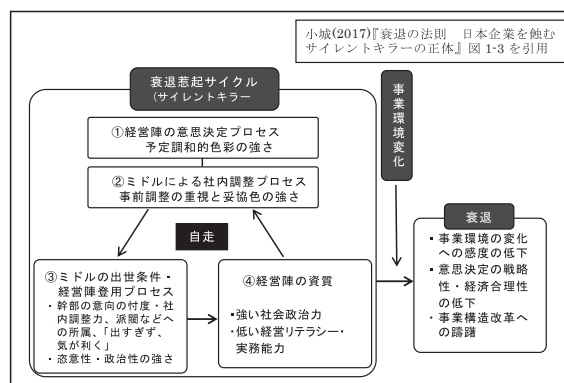


図2. 衰退メカニズム

よって分離した理事長と学長を含めた経営幹部間の意思疎通と情報共有を図る目的で設置されたこの会議は、そもそも設置根拠となる規程を持たない。また、議事録等も残されていない（最近では記録等がなされているという話も聞く）。しかし、そこで様々な大学全体に影響を及ぼすような方針や事業計画等が事実上「決定」されてきた。そのメンバーは、理事長、学長、事務局長、副学長、3部長であるが、以前は3人の部長のうち、総務管理と経営企画の2部長だけがメンバーであった。大学に関わる重要案件は、この調整会議であらかじめ事前調整されたのち、教育研究評議会等に付議され、その議を経て決定されるという事前調整プロセスが存在している。

③ミドルの出世条件・経営陣登用プロセスについては、人事評価制度が関連するものとして想起されるが、前述したように山口県立大学においては年功序列型人事制度が維持されており、昇進における試験や面接もない。もちろん教員の昇任においては面接も行われるが、幹部へと登用されるうえでの人物評価などのプロセスは明らかになっておらず、その恣意性・政治性の存在を指摘することができる。

④経営陣の資質については、「調整会議」メンバーである幹部職員に、4.3.1でも指摘したように、大学における経営能力が担保されない県職員出身者が一定期間、しかも入れ替わりで充てられるという構造的課題のみを指摘しておく。

これらの要素が関連し合い、組織の衰退が引き起こされるという小城のモデルは、犬飼（2005）などによる「脅威－硬直」理論への批判をふまえたものである。その批判とは、組織の衰退を説明するには、トップマネジャーのみを対象とするのでは十分ではなく、「ミドル以下の組織メンバーに注目した因果メカニズム解明モデル」が存在すること、また、トップが時間的経過の中で学習し、硬直反応を改める可能性があり、その場合には、組織の衰退サイクルは駆動しないという点である。前者については、すでに本章で紹介した小城のモデルに示されている。後者については、次章の結論に至る要点である。

6 結論

本稿では、いくつかの事例と理論に基づく分析を通じて、山口県立大学における政策形成過程を明らかにしてきた。組織内部において、それぞれの行為者は、「脅威－硬直」理論に示されるように、妥当で支配的な反応を取ってきた。また、冒頭に述べたように、そのすべての取組は、山口県立大学をよくしようという意図でなされたものであるという前提に立つ。そのうえで、これまでの考察の結果として、山口県立大学における3つの事例を通じて「脅威－硬直」サイクルの存在が観察された。つまり、「組

織の衰退サイクルが存在し、駆動している」という結果である。

本稿でごくわずかに用いた組織論の様々な知見は、羽田（2019）などの批判が示すように、大学のトップマネジメントには適用されていない。それどころか、既に処方示されているはずの「脅威－硬直」サイクルに陥っているのは、なぜか。

事例2には、教員の同僚性モデルを否定する統制的なマネジメントモデルが見いだせる。自らにとっては、妥当で支配的な考え（「常識」や「普通」と呼ばれるもの）について、その基づく原型や限界、自らが選んだ政策が引き起こしている問題点に気づき、環境変化に適応するよう自らの「常識」を改める、つまり学習できるかが、組織の衰退を避け、組織開発を可能とする重要な方策なのである。

リッカート（1968）は、「人間組織の食いつぶしによる偽装収益」という言葉で、統制的な企業経営に起こりがちな管理手法を批判した。事例3においては、組織内の集合財的存在の人（タレント）やその関係性の持つ価値を評価できる術を持たず、見かけ上の人件費削減を選択したことによって、幾多の損失を生みだしている現象が観察された。

このように、山口県立大学においては、小城の示した衰退メカニズム以前の、既に限界が示されたはずの衰退サイクルですら駆動している根拠をいくつも観察することができた。

繰り返しになるが、すでに示されている衰退サイクルを避ける処方の際たるものは、学習である。トップマネジメントが自らの認知モデルを自覚し、省察し、学習し、それを改めることが、衰退サイクルから脱する方法である。本稿が、山口県立大学の組織開発を可能とする状況をもたらす一助となれば望外の喜びである。

7 今後の課題

最後に、本稿の限界や取り上げられなかった課題などを挙げる。事例1においては、定款変更に関する2015年8月2日付け総務部長通知が山口県から発出されるまでの間に、何が山口県庁内部で起き、公立大学山口県立大学の定款を変更する政策が、どのように形成されたのか、説明できていない点がある。そこには、前年の2014年に山口県知事となった山本繁太郎氏と江里理事長との関係を示唆する証言等もあるが、このことについては、当時の山口県総合企画部長で定款変更後の2014年から4年間、山口県立大学事務局長に就いた人物をはじめとする関係者への詳細なインタビュー調査等によって、明らかにすることが可能かもしれない。

また、本稿執筆時点においても進行中の組織改編について、組織開発を語るうえで重要な対象であり

ながら、扱うことができなかった。山口県立大学においては、教員組織と教育組織を分離するいわゆる「教教分離」に逆行する改編や、教職協働組織を教員組織と職員組織に分離するなど、研究対象となりうる現象が他にも数多く観察されている。

行政内部での政策形成過程について、議事録等の記録による分析を行う場合に、府省やその審議会等においては逐語録に近い内容が発言者も含めて公開されており、そのプロセスを確認することが可能となっている。しかし、地方行政においては、記録と公開の水準はまちまちであるため、議事録等の資料のみに基づくプロセスの解明が困難な地方もある。関係者への丹念なインタビュー調査などによるオーラルヒストリーの手法が研究の可能性を拓げるかもしれない。

山口県立大学の事例における定款変更、さらには、2010年代以降の日本の高等教育政策のように、上位政策による環境変化が大学にもたらす影響について、とくに様々なレベルでの政策形成過程において、硬直反応が排除と同質化へと進展している異種同型化(isomorphism)傾向についても、さらなる研究が必要である。

謝 辞

1941年の山口県立女子専門学校発足以来、山口県立大学をよくしようと並ならぬ努力を重ねてこられた諸先輩方によって、山口県立大学は現在まで存在することができた。

9年余という限られた在職期間において何らこの大学に貢献できたとは言えぬ筆者の至らぬ点にも理解を示していただき、紀要執筆を含め、様々な機会を与えてくださった皆様に、この場をお借りして深く感謝の意を表したい。

主な参考資料

公立大学法人山口県立大学教育研究評議会資料
公立大学法人山口県立大学経営審議会資料
山口県議会平成25年9月定例会会議録(山口県議会会議録検索システム <https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefyamaguchi/pg/index.html>
(アクセス日2020年1月5日))

参考文献

天野智水 1999,「日本における公立大学の管理運営に関する研究—設置者に着目して—」,『高等教育研究』第2集,157-175頁
犬飼知徳 2005,「『組織の衰退』に関する説明の陥穽—反省的行為者モデルの構築に向けて」『日本経営学会誌』15号,3-14頁
大場 淳 2017,「大学のガバナンスとリーダーシッ

プ—改革と研究の動向—」『高等教育研究叢書』138,27-41頁

小城武彦 2017,『衰退の法則—日本企業を蝕むサイレントキラーの正体』,東洋経済新報社

ジェームズ・C・コリンズ 2009,山岡洋一訳『ビジョナリーカンパニー③衰退の五段階』,日経BP社,2010

佐藤郁也 2018,『50年目の「大学解体」20年後の大学再生—高等教育政策をめぐる知の貧困を越えて—』,京都大学学術出版会

柴 恭史 2017,「地方自治体の高等教育政策—国公立大学の改革に及ぼす影響に着目して—」『地域連携教育研究』創刊号,京都大学

高田 洋 1993,「集合財の最適供給と集団規模の効果—繰り返しゲームによるオルソン問題の検証—」『現代社会学研究』第6巻,51-80頁

中村和彦 2015,『入門 組織開発 生き活きと働ける職場をつくる』,光文社新書755

橋本鉦市 2002,「福祉国家形成期における高等教育政策の過程分析—1970年代の医師養成拡充政策をめぐる—」『高等教育研究』第1集,111-132頁

羽田貴史 2014,「教育マネジメントと学長リーダーシップ論」『高等教育研究』第17集,45-62頁

羽田貴史 2019,「大学の組織とガバナンス」,高等教育研究論集第1巻,東信堂

牧野智和 2008,「公立大学に求められる社会的機能に関する一考察」,『地方自治体の高等教育政策に関する調査研究報告書』第7章,地域高等教育政策研究会編,67-76頁

牧原 出 2013,『権力移行 何が政治を安定させるのか』,NHKブックス1205

峰俊一平 2013,「県立大の定款変更案「トップ延命」反対の声」『朝日新聞』9月19日

ジェームズ・G・マーチ,ハーバート・A・サイモン 1993,高橋信夫訳『オーガニゼーションズ 第2版』,ダイヤモンド社,2014

R・リッカート1967,三隅二不二訳『組織の行動科学 ヒューマン・オーガニゼーションの管理と価値』,ダイヤモンド社,1968

Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P. 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25

Staw, Barry M., Sandelands, Lance E., & Dutton, Jane E. 1981, "Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 4, pp. 501-524

