

大学校における人的ネットワークの形成

築 島 尚

目次

はじめに

1. 自治大学校の概要

(1) 開校の歴史

- ① 構想と開校時の現実
- ② 校舎の移転と寮の建設

(2) 研修内容

- ① 創設期と第1部課程
- ② 第2部課程
- ③ 第3部課程

2. 研修の特徴

- (1) 大学の擬制としての大学校
- (2) 研修の目的と実際
- (3) 包括的なカリキュラムと重点課目
- (4) 研修生の人事と人的ネットワークの形成

おわりに

はじめに

すでに拙稿で検討したとおり、「大学校」と名乗ることには法令上特段の規定はなく、「大学校」と名乗った施設が大学校であるということができる。例えば、財務省の外局である国税庁のもとに設置されている税務大学校は、先学の分類に従えば、「国および地方の行政機関が設置・運営する学校教育類似の教育研修施設」である「官公庁所管学校」に当てはまり、さらにそのなかでも「文部省以外の国の行政機関が設置・運営する学校教育類似の教育訓練施設」である「省庁所管学校」に区分された⁽¹⁾。

(1) 市川（編）[1993]、16-17頁、参照、築島 [2015]、47-48頁。

こうした省庁所管学校に属する大学校は、2014年現在で全部で28程度存在すると考えられるが⁽²⁾、その一つに自治大学校がある。同校は総務省の施設等機関であり、「地方公務員に対する我が国唯一の中央研修機関」として設置され、「高度な研修や専門研修を通じ地方公共団体の幹部となる職員の総合的な政策形成能力や行政管理能力を育成する役割を担い」、「また、地方自治に関する内外の関係諸制度やその運営などについて調査研究を行っており、地方自治に関する研究センターとしての性格も併せ持っている」とされる⁽³⁾。

この自治大学校については、1953年の創立以来、10年ごとに創設を記念する年史もしくは論文集がこれまで継続して発行され、60年史に至ってはインターネットで一般に公開されている⁽⁴⁾。また、同校創設間もない1955年に卒業生の同窓会組織である自治大学校校友会が発足し、1958年には『校友だより』という同窓会誌が発行されるようになった。こうした資料の入手もしくは閲覧が可能であったため、同校に関しては公式の概要を把握できただけでなく、関係者の率直な思いも垣間見ることができた⁽⁵⁾。同校は、数ある大学校のなかでも公開性が高く、その内実がわかりやすい機関であるといえよう。

ただ、同じ「大学校」とは称していても、税務大学校と自治大学校では、研修生の性格が大きく異なる。税務大学校が主に省庁自らが採用した職員のための研修機関である一方、自治大学校は、主として自治体から派遣された地方公務員を教育するための施設である。また、税務大学校でも、職員から

(2) 参照、築島 [2015], 47-48頁, 注(9)。

(3) 総務省ホームページ: <http://www.soumu.go.jp/jitidai/index.htm>, 2015年8月29日取得。

(4) 自治大学校 [1963], 自治大学校 [1974], 自治大学校 (編) [1983], 自治大学校 (編) [1993], 自治大学校 [2004], 自治大学校 [2014]。なお、自治大学校 [1974], 自治大学校 [2004], 自治大学校 [2014] は、それ以前の年史を参考に編集されているためか、重複した記述が多いこともあり、以下では、20年史である自治大学校 [1974] と60年史である自治大学校 [2014] の参照頁を主として示し、必要に応じてその他の年史のものも表示することとする。

(5) 『校友だより』は、2012年3月26日、27日の両日に、自治大学校内にある(財)自治研修協会(当時)にて閲覧させていただいた。勝手な申し出をお許しいただいた自治大学校並びに(財)自治研修協会の関係者に心より感謝申し上げます。参照、自治大学校 [2014], 134頁。

選抜された者を再教育するための本科というコースはあるが、歴史が最も古くこれまでの養成人員が最多であるのは、入省したての旧採用Ⅲ種職員全員を教育する普通科というコースである。これに対して、自治大学校は、主たる研修対象が自治体の幹部又は幹部候補であり、幹部養成を担っているといえる。

そこでまず本稿では、この対比を念頭に置き、研修生に対して研修機関の人事権が及ばず、また、幹部又は幹部候補を対象とすることを特徴とする自治大学校で同校の運営側と研修生、または、研修生同士がどのような関係を取り結ぶのかを検討したい。また、こうした相違にもかかわらず、省庁所管学校の多くがなぜ「大学校」と称するかについて、自治大学校創設の歴史を見ることで示唆を得たい。この際、同校や税務大学校と同様に省庁所管学校の一つであり、自治大学校のモデルとなったと考えられる警察大学校の歴史も一部参照する。

論述の順序としては、まず、自治大学校の年史によって同校の成り立ちを概観しておくのが便利であろう。次に、これもまた年史に基づき、主な研修コースとその研修内容について確認する。さらに、自治大学校が設置される際の国会審議や同校関係者の回想の文章を参照しながら、同校の研修の特徴とその影響を考えたい。なお、その際には、別稿で論じた税務大学校との対比を考えて、基本的に1991年度末までの自治大学校について見ていくこととする⁽⁶⁾。

1. 自治大学校の概要

(1) 開校の歴史

① 構想と開校時の現実

自治大学校の年史によれば、地方公務員を対象とする中央研修機関を設立

(6) 参照、築島 [2015]、44-45頁。

しようという機運は、戦後間もない1946年からすでにあり、内務省地方局に具体的な構想もあったが、当の内務省が解体されたこともあって実現には至らなかった⁽⁷⁾。一方、その間に自治体のうち都道府県は独自の研修機関を設置したり、設置を検討したりしていた。しかし、「特に高度の研修については、講師難及び施設の貧弱のため、十分な効果をあげることができず」、自治体が中央研修機関の設置を切望し、設置の動きを支持したとされる⁽⁸⁾。戦後すぐに自治体が先行して研修機関の整備を始め、中央研修機関は、そうした先行機関が果たせない高度な研修を担う役割を与えられていたといえよう。

当初、関係者が設立を構想していたのは、「全国地方自治協会」といわれる組織である。これは、1950年3月に地方自治庁及び関係6団体の関係者が、アメリカ・シカゴに設置されていた“The Public Administration Clearing House”という機関を見学したのをきっかけに思い描いたものであり、その役割は、地方自治の研究所と日本の「全国知事会的な性格」とを併せもったものであるとされる。そして、地方自治庁内部で検討が重ねられた結果、1950年11月には、「日本地方自治大学校等の設立に関する件」として、「財団法人日本地方自治協会（仮称）」という団体の設立構想がまとめられた。その設立目的は「自治大学校その他地方自治の民主的科学的運営を図るため必要な各種の施設の総合的経営により地方自治の確立振興に資すること」とされ、事業内容としては、「地方自治に関する調査研究」、「地方公共団体等の依頼に応じて（の）自己診断」（括弧は引用者が挿入。）、「地方自治に関する専門図書館の経営並びに地方自治関係出版物の発行」、「地方自治団体の自主的連合組織に対する事務所の提供」等のほか、「地方公共団体の職員に対する研修の実施」が挙げられている⁽⁹⁾。

より具体的には、この団体のなかの諸施設の一つとして「日本地方自治大

(7) 本稿の以下の記述では、名称変更があったり、廃止されたりして現在存在しない機関や施設であっても、その名称には原則「旧」の表記をつけないこととする。ただし、引用文においては、原文を尊重している。

(8) 自治大学校 [2014], 1頁。

(9) 自治大学校 [2014], 2頁。

学校」が構想され、普通科、高等科及び研究科の3科が置かれることとされている。それぞれのコースについて、普通科は「主として2年乃至3年の地方在職職員」を対象に期間2カ月で学生定数600人として「地方自治に関する基礎的一般的教養を施することを目的」とし、高等科は「主として5年以上の地方在職職員」を対象に期間3カ月で学生定数300人として「地方自治に関する体系的専門的教養を施することを目的」とし、研究科は「主として10年以上の地方在職職員」を対象に期間1カ月で学生定数100人として「地方自治行政の各部門における理論及び応用を研究することを目的」とすると、それぞれ定められている⁽¹⁰⁾。1年間で各科が何回研修を繰り返すのかは明らかではないが、研修期間1カ月から3カ月までのコースが一通り行われるだけで1,000人を研修することとなり、年間複数回行われれば、数千人規模の研修生を送り出すことになる。

ただ、この全国地方自治協会の設立資金は試算すると当時の金額で総計20億円にも上る見込みで、国内調達は困難なため、アメリカの財団に援助を求めたが、1950年6月に朝鮮戦争が勃発し、「日本に対する巨額の資金の供与は、非常に危険視され」たため、協会設立の実現には至らなかったとされる⁽¹¹⁾。

こうして全国地方自治協会の設立構想が挫折した後、地方自治庁では、「最小限度自治大学校だけは、是非とも設置する」こととされ、「自治大学校の設置に関する要綱」がまとめられた。その第1条には、「都道府県の職員及び市町村の職員に対し、基礎的教育訓練及び必要な再教育訓練を行うために、自治大学校を設ける」こと、「自治大学校に自治研究所及び自治図書館を附置する」こと、さらに「自治研究所は、地方自治に関する实际的、基礎的研究調査を行う機関とする」ことのみが挙げられており⁽¹²⁾、同校は、研究所と図書

(10) 自治大学校 [2014], 3頁。

(11) 自治大学校 [2014], 3-4頁。

(12) 自治大学校 [2014], 4頁。なお、地方自治庁内の構想が「全国地方自治研究会（ママ）から自治大学校へと移行したのと期を同じくして地方自治関係六団体及び東京市政調査会は、アメリカの地方自治視察の成果として、昭和26（1951）年3月『日本地方自治研究所』を設立したのであった」（括弧は引用者）。ただ、この研究所は、「任意団体であり、調査研究の専門機関というよりはむしろ地方自治にかかる連絡機動的な性格を

館を設置して地方自治の研究を行うと同時に自治体職員の研修を行うという目的に限定された施設となったといえる。

この要綱では、研修コースとしては、普通科、高等科、短期講習科、技術科及び通信科を置くとされている。特に、普通科は「新制高校卒業の新規採用者及び雇員」を対象に教育期間2カ月で600人を対象人員としている。また、高等科は2部制を採り、第1部は「5年以上吏員としての実務経験を有する者、主として係長級（但し大学高専卒業者の経験年数は2年）」（括弧は原文。）を対象に期間6カ月で300人を対象人員とし、第2部は「幹部教養科」として、「幹部候補者及び課長以上の者」を対象に期間6カ月で300人を対象人員としている⁽¹³⁾。すなわち、普通科は2カ月の短期で1期600人を研修し、また、高等科は6カ月の長期で300人ずつ2コースを設定しており、1年間では少なくとも数千人の自治体職員に研修を施す計画であったと思われる。この規模は、上記地方自治大学校の構想と近いといえよう。

そのためか、職員定数も多く設定されている。校長1人、教頭1人、教授28人、助教授20人、事務職員100人、その他からなり、学校関係130人、研究関係20人とされ⁽¹⁴⁾、総勢150人の体制が採られている。ただ、所要経費は、当時の金額で「3億円から4億円の範囲で種々試算されたが、まだ資金的に実現可能とはいえなかった」とされる⁽¹⁵⁾。

しかし、1952年に入ると自治庁（同年8月に地方自治庁から改称。）では、「地方公務員を対象とする高度の研修機関である自治大学校を自治庁独自で設置すべしとする気運」が一段と高まり、同年の半ば頃から、翌1953年の開校を目指して「自治大学校設置要綱（案）」が作成された。そして、その検討の過程では「当初は不完全なものであるにしても、とにかく発足させることを先決」とするよう考えられるようになり、1953年1月21日の最終案ができあがった。それによると、自治大学校は、都道府県職員を対象としていると

有したものであった」とされる（自治大学校 [2014], 5-6頁。）。

(13) 自治大学校 [2014], 4頁。

(14) 自治大学校 [2014], 5頁。

(15) 自治大学校 [2014], 5頁。

考えられる。「初等科（係長現任教育）」（括弧は原文。）では、係長級の地方公務員を対象に期間6カ月で1回の研修生150人の研修を年2回行い、「中等科（課長補佐現任教育）」（括弧は原文。）では、課長補佐級の地方公務員を対象に期間3カ月で1回の研修生50人の研修を年3回行くとされ、同校全体としては、1年間で総計450人の研修を行うことを想定している。また、研修科目として憲法、財政学、政治学、行政学といった一般的な科目から地方行政論、地方財政論、教育行政論、商工行政論、建設行政論、人事管理論、財務管理論といった専門性の高い科目まで演習を含めて32科目が並び、職員定員は兼任の校長を含めて11人で、所要経費は初年度約1,200万円とされている⁽¹⁶⁾。当初検討されていた「自治大学校の設置に関する要綱」に見られた同校の規模からすると、研修生数で数分の1、職員数で10分の1以下、所要経費の規模で30分の1程度と大幅な縮小となっている。

そしてさらに、こうした自治大学校設置要綱（案）に基づき、自治大学校設置法案が立案されたが、この段階で問題点が指摘され、その後、自治庁次長が兼任する予定であった校長を分離して専任の校長を置き、また、自治大学校の運営について地方公共団体及び学識経験者からなる、校長の諮問機関を設置するといった変更が加えられた⁽¹⁷⁾。

なお、自治大学校設置法案は、いったん1953年2月26日に第15回国会に提出されたが、同年3月に衆議院が解散されたために審議未了廃案となった。しかし、改めて1953年6月19日に第16回国会に提出され、1953年7月29日に政府原案通りに成立し、同年8月1日に施行されることとなった。また、この法案成立と時を同じくして総額913万円の関係予算も成立したが、「当時の国家財政上の理由により削減され」、1953年度は799万円が地方自治研修費として認められる⁽¹⁸⁾に過ぎなかった。

実際に開校するまでには、第1に優秀な講師を招聘すること、第2に校舎

(16) 自治大学校 [2014], 6-7頁。ただし、研修科目については、行政学が重複して掲載されているが、それぞれを1科目と数えた。

(17) 自治大学校 [2014], 8頁。

(18) 自治大学校 [2014], 8-9頁, 12-13頁。

を急ぎ整備すること、第3に自治大学校事務職員を早急に充足することが要求されたとされる。そして、第1の講師陣については、「大学の教授、民間の学識者、各省庁の専門家等の一流の権威者を招くこと」が目指された。また、第2の校舎については、当初都立大学の三田校舎を借用する予定であったが、使用に耐えないことが判明したために、地方職員共済組合との協力により、東京都港区麻布材木町から北日ヶ窪にまたがる土地が建物とともに確保された。さらに、第3の職員については、定員法により1人、関係予算により非常勤職員が8人認められていただけであったが、常勤職員を自治庁の定員の範囲内で操作し、結果、校長1人、主幹1人、庶務課長1人、事務官2人の5人が常勤、事務補佐員3人、「運転手その他」3人の6人が非常勤の合計11人という配置となった⁽¹⁹⁾。

こうした体制で自治大学校は、1953年10月1日に開校した⁽²⁰⁾。1950年11月の全国地方自治協会における日本地方自治大学校の設立構想からは3年近い歳月が経っていたものの、「自治大学校の設置に関する要綱」を経て、1953年1月に自治庁で自治大学校設置要綱（案）がまとめられてからは程なく自治大学校設置法案の国会審議となり、さらに1953年7月下旬の同法案成立と同年8月の同法施行から2カ月後の開校となる。時を経るに従って、「当初は不完全なものであるにしても、とにかく発足させることを先決」とするよう考えられるようになり、研修生数、職員定数、予算の規模が縮小されていくなかでの創設となったといえよう。このため、同校の整備は、開校後も研修を行いながら続けられることとなったと考えられる。

②校舎の移転と寮の建設

年史には最初の移転の事情が詳細には記されていないが、開校時の材木町校舎の土地が借り物であったためであろうか、自治大学校は、早くも開校の翌年1954年5月に東京都港区麻布富士見町に移転した。終戦後に中国大使館が使用してその接収が解除された場所で、同校は、2000余坪の土地を使用で

(19) 自治大学校 [2014], 13-14頁。

(20) 自治大学校 [2014], 14頁。

きるようになったが、建物は1912（明治45）年頃のもので古かった⁽²¹⁾。

この土地にまず新築されたのは、自治大学校の寄宿舎であった。後述のように同校では全国各地の自治体職員が長い期間研修を受けるので、「これら研修生の東京における宿泊の便宜を図る必要があるとともに、研修生が共同生活を行なうことによって自治大学校の研修の効果をより充実したものとすることをねらって、創立当時から研修生の全寮制を目標としていた」とされる。そして、「この寄宿舎の建設については、自治大学校の創立当時から懸案事項の一つであり、毎年度大蔵省に対して建設費の要求がされていたにもかかわらず、容れられなかったものである」⁽²²⁾。寄宿舎建設のために繰り返し予算要求がなされていたこと、研修生のための寮が、単なる研修生の便宜に留まらず同校の開校当初から何かしらの教育的効果を狙ったものであったことが推察される。

この寄宿舎は、1957年度の予算で1,000万円の国庫補助金が認められたことによって、日本住宅公団からの借入金の他、地方関係の3団体からの借入金1,811万円を合わせて5,420万7,000円の建築費用で、建設主体は地方6団体の協力を得て設立された財団法人自治研修協会が当たり、1957年8月19日に着工し、1958年4月25日に自治大学校校庭の一角に完成した。鉄筋コンクリート5階建てのこの建物には、洋室66室、和室24室の全部で90の居室があり、洋室、和室ともに1室2人を収容できた。また、「研修生の憩いの場所として」のラウンジや集会室の他、食堂、浴室、売店、管理人室もあった。そして、完成してから後、この寄宿舎は、「麗沢寮」と命名された⁽²³⁾。麗沢寮は、建設費の3分の1程度が自治体からの借入金で賄われており、また、180人程度の研修生が収容可能で、寮生の集う場がそもそも設けられていたと考えられる。

ところで、富士見町の当初の校舎は、上述のように築数十年の明治末頃の

(21) 自治大学校 [1974], 43頁。

(22) 自治大学校 [1974], 52頁。

(23) 自治大学校 [1974], 52-55頁。参照、自治大学校 [1974], 59-60頁。

建物で、統計局の作業場として使われていたものであったため、教室としての配慮はなされておらず、麗沢寮の完成後間もなく新校舎の建設が計画された。「収容人員500人」とされるこの施設の建設費は、当初総工費1億5,000万円を国費と特別競争益金の配分とで折半する予定であったが、両者の合計で1億1,000万円の財源確保がなり、とりあえず1960年3月に一部を着工する運びとなった。ところが、その後間もなく、土地の地盤が悪いことが判明し、さらなる財源が必要となった。そのときに、この基礎工事の不足分に加えてエレベーター架設費不足分と、懸案とされていた寄宿舎暖房施設の整備費とを合わせた総計1,500万円の財源として、新たに全国知事会750万円、全国市長会450万円、全国町村会300万円という配分で借入れが実施され、工事が進められることとなった。その結果、1960年末に地上1階、地下4階、大教室2室含む校舎が、遅れて1961年5月までに500人収容の講堂がそれぞれ完成し、その後引き続き校庭の施設も整い、同年同月に落成式を迎えた⁽²⁴⁾。ようやく1度に500人程度を研修することができる施設ができたこと、また、追加費用の調達でも、金額こそ建設予定総額の10分の1と低いながらも、またも地方関係3団体からの借入れを仰いだ点が目を引く。

ところが、校舎の収容人員が増加したこともあってか、今度は、寮の収容能力が不足してくる。

麗沢寮の建設後間もなく「研修課程の増設、研修期間の一部延長等が行なわれて、入校研修生が増加してきた結果、たとえば、定員2名の和室に3人収容するというような方法をとって、定員180人のところ200人以上を収容したりしながらも、なお60人程度のものが通学を余儀なくされ」た。そこで、新築の余地のない自治大学校の敷地とは別の場所に新たに寄宿舎を建てることになり、自治大学校の所在地から至近の東京都渋谷区広尾に地上6階、地下1階の冷暖房完備の寄宿舎を新設することとなった。1969年度予算に1億4,460万円の計上がなされ、その後自治研修協会が調達した日本船舶振興会

⁽²⁴⁾ 自治大学校 [1974], 43-50頁。

からの補助金と、地方関係3団体からの借入金3,000万円を合わせて8,560万円の建設資金が確保された。ただ、元借地人の所有建物と第三者の資材等が存在したために着工が遅れ、建設資金を次年度に繰り越すことでようやく1970年5月21日に着工し、建設費用の総額2億4,000万円で翌1971年4月30日竣工し、同年6月1日に落成式を迎えた。この新しい寄宿舎は、本館には、定員2人の居室が70ある他、自習室、談話室、食堂、管理人室、ホールが設けられ、また、管理棟には、浴室、講師宿舎、職員宿舎、休養室、管理人宿舎を備えており、竣工式の当日に「洗心寮」と名付けられた⁽²⁵⁾。ここでも、建設総額の8分の1と少ないながらも自治体からの借り入れが行われている。

その後、洗心寮が冷房化されていたこともあり、麗沢寮の冷房化が必要とされた。さらに、基幹となるコースの研修生はすべて収容されていたが、各種の専門課程の研修生は半数程度しか入寮させられず、また、研修生の談話室等の集会室が必ずしも十分でないとの理由で麗沢寮を拡張する要望が強くなってきた。このため、冷房化を総額3,841万7,000円の費用で1972年5月10日着工して同年6月30日に、麗沢寮の拡張を総額5,445万6,000万円の費用で1973年3月1日着工して同年10月26日にそれぞれ完成させた。この際の費用負担は、自治研修協会の自己資金に加えて、日本船舶振興会からの補助金と地方関係3団体からの借入金（冷房化757万円、拡張1,043万円）が充てられた。なお、この拡張工事により、居室10、談話室等2が増築された⁽²⁶⁾。この際も、寮生が集う場を充実することが目指され、さらに、自治体からの借入金が、冷房化と麗沢寮の拡張にそれぞれ2割程度占めたことになる。

麗沢寮の運営及び事務処理は自治研修協会があたって、舎費として一定額を研修生から徴収し、日本住宅公団等からの借入金の償還及び宿舎の維持費にあてることとしていた。ただし、「寄宿舎内の生活は自治自律を旨とし」、「自治大学校の寮である以上すべて研修生の自治に委ねるのが最も理想的であり、寮生活の自治ができなくては地方の自治を説いても空文に過ぎない」

⁽²⁵⁾ 自治大学校 [1974], 55-57頁。

⁽²⁶⁾ 自治大学校 [1974], 57-58頁。

との考えから、「寮生活は研修生に委ねられることとなり」、1958年5月に研修生の自主的団体である寄宿舎自治会が結成された。当時この自治会の結成に携わった者が述べたとされる文章によれば、「必ずや向う半年ばかりの生活を自治理念の尊い体験場として意義あらしめなければならない」との舎生の「自覚意思」が「自主的なふんいきの中に纏った」ために「寄宿舎自治会」が結成され、「従ってその規制する内容も、かたぐるしいとりきめを避け、できるだけ簡単に骨組みだけを定めて、あとは舎生の良識と自覚によって運営されることを企図し」たという。また、洗心寮については、国有施設であるために自治大学校が直接管理するが、研修生の寮生活については、麗沢寮と同様に入寮している研修生の自治に委ねられたとされる⁽²⁷⁾。自治大学校における寮生活が自由になされているとすれば、それはこうした伝統から生じたと考えられる。また、自治大学校の校舎や寄宿舎の建設・整備費用については、借入金というかたちではあるが、研修生を送り出す自治体の協力が相当にあったといえよう。

(2) 研修内容

年史によれば、自治大学校は、1953年10月の開校当初、2学級の編成に過ぎなかったが、時を経るに従って複数の課程が整備されていった。開校時にまず一般研修として、それぞれが研修期間6カ月の長期研修である本科及び普通科という2科が創設された。しかし、翌1954年5月に後述の第2部課程が創設されることに伴って、それに先んじて同年4月に正式にその2科をあわせて第1部課程とし、そのうち本科を第1科、普通科を第2科とそれぞれ称することとなった⁽²⁸⁾。この第1部課程は、1991年度末までに77回実施され、卒業した研修生の数は9,883人に上っている⁽²⁹⁾。長期研修のために実施回数と卒業した研修生の数こそ第2部課程に及ばないが、実質的に開校時に設

⁽²⁷⁾ 自治大学校 [1974], 58頁。なお、2003年には、自治大学校の校舎、寄宿舎ともに東京都立川市に移転した。参照、自治大学校 [2014], 40-43頁。

⁽²⁸⁾ 自治大学校 [2014], 53頁。

⁽²⁹⁾ 参照、自治大学校 [2014], 63-64頁。

けられたコースであり、都道府県職員を中心に幹部又は幹部候補の養成を旨とした自治大学校の中核的な研修課程といえよう。

次に、第2部課程は、第1部課程に次いで設けられた、2カ月ないし3カ月の短期研修コースで、1991年度末までに102回実施され、卒業した研修生の数は1万2,562人に上る⁽³⁰⁾。後述するように創設当初は都道府県の職員向けに設けられていたが、創設の翌年1955年の6月に新たに第3部課程が設けられることによって、この対象者が第3部課程に吸収されることとなったために、第2期以降は市町村の職員向けとなり、1991年度現在に至っている⁽³¹⁾。

さらに、第3部課程は、都道府県の課長補佐級以上もしくは市町村の課長級以上の職員向けで、研修期間が1カ月（3週間強）の課程である⁽³¹⁾。1991年度末までに実施回数は59回となり、卒業した研修生は4,610人を数える⁽³²⁾。

この他にも、一般研修では、1964年度に新設され、都道府県職員を中心に部局長向けに実施された部局長研修課程や、1988年度新設の都道府県職員を中心とした女性向けの課程である第1部特別課程があった⁽³³⁾。また、専門研修も、税務専門課程が1957年7月に別科税務課程として新設されて以来、1959年8月には公営企業専門課程が、1971年1月には電子計算機専門課程がそれぞれ新設されていき、その後も、研修期間が短いものでは1週間から長いものでは3カ月とさまざまなコースが展開されている⁽³⁴⁾。

ただ、本稿では、年史にある各課程の説明やカリキュラム表を参考にして、主要な一般研修のコースといえる第1部課程、第2部課程、第3部課程の研修内容をそれぞれ概観したい。

(30) 参照、自治大学校 [2014]、66-68頁。

(31) 自治大学校 [2014]、54-55頁。

(31) 自治大学校 [2014]、57-58頁。

(32) 参照、自治大学校 [2014]、72-73頁。

(33) 自治大学校 [2014]、55-58頁。

(34) 自治大学校 [1974]、20-21頁、自治大学校 [2014]、58-61頁。

① 創設期と第1部課程

上述のように、1953年10月に自治大学校が創設された際に設けられた研修コースは、本科と普通科の2学級である。以下、まず本科を主に説明し、普通科については、本科との違いを述べることで両科の特徴を説明する。

「本科は、都道府県及び五大市の係長若しくは課長補佐又はこれらに準ずる地位にあるものに対し地方自治体の幹部要員として、高度の研修を受けさせることを目的としていた」。研修生の定員は、都道府県46人、五大市5人、行政管理庁1人の52人となっている。また、選考基準で求められる学歴は、旧大学令に基づく大学の卒業者、旧制高等学校または専門学校の卒業者、旧制中学校の卒業者等とさまざまであるが、地方自治行政における実務経験も、学歴が高くなるにつれて短くなるように2年以上から8年以上の範囲で原則課されている。研修期間は、上述のとおり6カ月となっている⁽³⁵⁾。

研修課目と実施時間数について課目群ごとに述べると、「(イ)基礎学」は憲法、行政法総論、財政学等9課目が210(201)時間[28%]、「(ロ)地方行政」は地方自治運営、地方自治法、地方財政論等19課目が204(201)時間[27.2%]、「(ハ)各部行政」は教育行政、商工行政、建設行政等21課目が66時間[8.8%]、「(ニ)管理論」は人事管理、財務管理、法制執務等11課目が84時間[11.2%]、「(ホ)特別講義」は大学の教養科目に当たるような「国際情勢」や「絵の見方」といった課目を含めて21課目が75(78)時間[10%]というようにそれぞれ組まれている。加えて、試験33時間、見学45時間、自習39時間が加わり、実施時間数の総計は750(747)時間[100%]に上る⁽³⁶⁾。

「比較地方制度が独立の課目となっていたこと、各部行政管理論に重点がおかれていたことが特色であった」とされているように⁽³⁷⁾、一般の基礎的な課目や地方行政に関する課目だけでなく、各種の管理論や、各部行政として中

(35) 自治大学校 [2014], 51頁。

(36) 自治大学校 [1974], 91-92頁。なお、以下のカリキュラムの時間計算について「()」は筆者が個々の実施時間数を合計して計算し直した数値で、「[]」は原典の数値に基づいて筆者が実施時間数の総計を分母にして計算した百分率を表す。

(37) 自治大学校 [2014], 51頁。

央省庁のさまざまな行政分野に跨がった授業がなされている。本科では、研修期間が長期であることもあってか、研修内容が極めて幅広い課目で構成されていることが特徴であるといえよう。

講師については本科と普通科に共通した記述として、「開校当時における講師は、大学教授、学識経験者のほか、地方行政については自治庁の幹部職員、各部行政については関係中央官庁の責任者がそれぞれ担当し、管理論は、基礎理論を学識経験者が、具体的な面については、自治庁の担当幹部職員が講義を行った。一般教養を深めるための課外講話は、学識経験者及び報道関係者等により行われた」とされている⁽³⁸⁾。実際に、(イ)から(ホ)までの課目群について課目ごとの講師を見ると、講師を担当しているのは、「(イ)基礎学」は主に大学関係者、「(ロ)地方行政」は主に自治庁職員、「(ハ)各部行政」は主に中央省庁職員、「(ニ)管理論」は中央省庁職員、大学関係者、自治庁職員等、「(ホ)特別講義」はマスコミ関係者、学識経験者、自治庁職員、中央省庁職員となっている⁽³⁹⁾。

研修方法としては、「講義」が行われる他、「会議式研修」が「管理論について行われ、約15名を単位とする4班編成で、班ごとに参加者が意見をのべ、相互に討議することによって研修が行われた」。また、「演習」が「地方行政論について行われ、班ごとにそれぞれ専門の指導者をおき、研究の結果の発表、批判及び討論が行われた」⁽⁴⁰⁾。こうした講義以外の課目の時間数は、研修課目と実施時間数を示す表からはどれほどになるのかが必ずしも明らかではない⁽⁴¹⁾。ただ「会議式研修及び演習の際は、自治大学校幹部職員並びに自治庁の担当中堅幹部職員が講師として助言に当たっていた」とされていることから⁽⁴²⁾、地方行政といった主に自治庁職員が行う課目はもちろんのこと、管理論といった、自治庁職員以外が担当することがある課目でも、会議式研

(38) 自治大学校 [2014], 52頁。

(39) 自治大学校 [1974], 91-92頁。

(40) 自治大学校 [2014], 51-52頁。

(41) 参照, 自治大学校 [1974], 91-92頁。

(42) 自治大学校 [2014], 52頁。

修もしくは演習という方式では、自治庁職員がかかわりながら講師と研修生のお互いの顔の見える授業が行われていたものと思われる。

他方、成績評価に当たる「研修効果の測定」が、「次の課目について行われ、その結果を研修生ごと、各受験課目ごとに優、良及び可で評点し任命権者に通知された」とされる。その課目とは、「①憲法及び行政法総論のうち研修生の選択する1課目」、「②行政学」、「③財政学」、「④私法原論、経済論、社会政策及び政治学のうち研修生の選択する2課目」、「⑤地方行政」、「⑥地方財政」、「⑦法制執務」とある⁽⁴²⁾。講師との関係を見ると、①から④までは大学関係者等の外部講師の課目、⑤と⑥が主に自治庁職員の行う課目、⑦が他の中央省庁職員が行う課目と考えられる。自治大学校創設当初は、外部講師の課目を中心に自治庁職員の担当する課目を含めて試験が行われていたものと思われる。

普通科について本科との異同を見れば、対象となる研修生が、五大市以外の市町村の職員も含まれて定員が100人（都道府県46人、市30人、町村24人）と多いことが特徴であろう。また、選考基準が、本科では都道府県職員を中心に係長もしくは課長補佐相当の地位にある者とされていたのに対して「都道府県及び市町村の上級係員の地位にあ」る者とされている。さらに、年令については、「入校時年令35才以下のもの」と制限が付されているが、「経歴及び学歴については、本科と同じ」である⁽⁴³⁾。

上述のとおり研修期間は本科と同じ6カ月であるが、研修課目及び時間数は「基礎的な課目と地方行政一般に重点がおかれていたことが特色であった」とされている⁽⁴⁴⁾。研修課目と実施時間数に関して見ると、確かに、「(イ)基礎学」の課目群は社会学と統計学が新たに加わり、経済論が2課目に分かれて計3課目増えて、実施時間数も318時間[42.4%]と増加している。また、その他の課目群の実施時間数は、「(ロ)地方行政」は165時間[22%]、「(ハ)

(42) 自治大学校 [2014], 52頁。

(43) 自治大学校 [2014], 52頁。

(44) 自治大学校 [2014], 52頁。

各部行政」は45時間 [6%], 「(二) 管理論」は45時間 [6%], 「(ホ) 特別講義」は66時間 [8.8%] といずれも本科に比べて減少しており⁽⁴⁵⁾, 「(イ) 基礎学」に著しく重点が置かれているといえよう。

研修方法は、「本科とおおむね同じであったが演習班は、都道府県と市町村に大別され、それぞれ約25名を単位とする4班編成で行った」とされる⁽⁴⁶⁾。定員が約2倍と多かったために、本科よりも大人数の班編成がなされていたと考えられる。

また、研修効果の測定は、「次の課目について行われ、その結果を研修生ごと、各受験課目ごとに優、良及び可で評点し任命権者に通知された」とあり、評価方法については本科と同じであったが、評価の対象とされる課目については多少異なっている。すなわち、対象課目として、「①憲法」、「②行政法総論」、「③行政学」、「④財政学及び経済論のうち研修生の選択する1課目」、「⑤私法原論、社会学、社会政策、政治学及び統計学のうち研修生の選択する2課目」、「⑥地方行政」、「⑦地方財政」が挙げられている⁽⁴⁷⁾。行政学、地方行政、地方財政が評価対象となる課目であることに変わりないが、①の憲法と②の行政法総論が選択課目でなく必修の評価対象の課目となる一方、④では財政学が経済論との選択科目になり、⑤では本科の④でも対象となっていた私法原論、社会政策、政治学という選択科目に社会学、統計学が加わり、選択の幅が広がっている。また、本科の⑦で必修として課されていた法制執務は、普通科では除かれている。行政学を除き、主に外部講師が授業を行う課目で選択課目の構成が変わったといえよう。

その後、自治大学校は、何回もの課程の変更・新設があった。まず、先に触れたように創設当初の本科と普通科は、1954年4月に2学級をあわせて第1部課程とし、そのうち本科を第1科、普通科を第2科と称した。定員は、第1科が60人（都道府県46人、市町村14人）、第2科が80人（都道府県46人、

(45) 自治大学校 [1974] 92-94頁。

(46) 自治大学校 [2014], 52頁。

(47) 自治大学校 [2014], 52頁。

市町村34人)でそれぞれ旧来のものとそれほど変わらないが、研修の対象者は、「第1科、第2科ともに、都道府県及び市町村における課長補佐又は係長職相当の中堅職員」と資格が旧本科にはほぼ合わせられている。研修期間は6カ月で、研修課目及び時間数は、「開校当時とほとんど変わりがなかったが、第1科においては、実務に直接関係の深い課目が多く採り入れられ、第2科においては、基礎教養的課目が多く採り入れられていた」とされる。さらに、研修方法については、「前年度と同じであった」⁽⁴⁸⁾。

研修効果の測定については、第1科が①行政法、行政学、財政学より少なくとも2課目を選択、②地方財政論(筆問筆答)、地方財政論(レポート)、地方行政論(筆問筆答)、地方行政論(レポート)より少なくとも3課目を選択、③上述①及び②により選択した受験課目の合計が7に満たない場合には7に満たされるまで憲法または法制執務より1または2課目を選択とされた。旧本科よりは選択の幅が広がり、また、地方行政、地方財政についてレポートが採り入れられている。他方、第2科については、①行政法、行政学、財政学より少なくとも2課目を選択、②憲法、政治学より少なくとも1科目を選択、③経済学、統計学、社会学、社会政策、法制執務より2課目を選択となり、これもまた選択の幅が広がるとともに、④地方行政論、⑤地方財政論は必修のままとなっている⁽⁴⁹⁾。

さらに、1958年度からは、「第1科及び第2科の科別が廃止され、両科を統合して第1部とし」て研修が実施された。定員は140人と、従前の第1科と第2科の合計と同じであり、研修期間も6カ月と変わりはない。また、研修課目及び時間数は、「概ね従来第2科と同じであった」とされている⁽⁵⁰⁾。

ただ、研修の対象者は、数度変遷を経る。第1部課程発足時には、上述のとおり「都道府県及び市町村における課長補佐又は係長職相当の中堅職員」とされていたが、1955年6月に第3部課程が新設されたことに伴い、「都道府

(48) 自治大学校 [2014], 53頁。

(49) 参照, 自治大学校 [2014], 53頁。

(50) 自治大学校 [2014], 53-54頁。

県における係長若しくは課長補佐の職又はこれに相当する職にある職員及び市町村における上級職員」とされる。さらに、1972年度からは「対象者を、都道府県及び指定都市、指定都市に準ずる市（人口おおむね30万人以上の都市）の課長補佐若しくは係長又はこれに相当する職にある職員と定めた」。加えて、1981年度には「指定都市に準ずる市の要件を県庁所在市及び人口がおおむね50万人以上の市等とし」て、ときどきに変化している⁽⁵¹⁾。

ただ、「一貫して、第1部課程の研修期間は6カ月間、回数は年2回で実施されている」⁽⁵²⁾。

しかし、研修効果の測定結果は上述のように創設の際には任命権者に対して通知する方法が採られ、これが1957年度まで続いていたが、1958年度からは、「受験し所定の成績をおさめた課目名のみを通知することとなり」、1977年度からは「研修生本人に通知することとなった」とされ⁽⁵³⁾、年を追って、研修生がよい成績を上げることが制度的にも必ずしも重視されなくなっていったものと考えられる。

② 第2部課程

第2部課程は、すでに触れたように、1954年5月に「短期の研修課程として新設された」。第1期については、定員92人（都道府県92人）であり、対象者は「都道府県における課長補佐職相当以上にある職員」とされている。研修期間は2カ月で、研修方法は、「講義、会議式研修及び演習方式」と旧本科及び旧普通科と同様である。また、研修効果の測定は「地方行政及び地方財政について問題を提示し、レポートを提出」とある⁽⁵⁴⁾。

ただし、研修課目及び時間数は、「(イ) 地方行政」の課目群が合計147（144）時間 [50.5%]、「(ロ) 特別講義」が合計126（129）時間 [43.3%]、「見学その他」が18時間 [6.2%] で総計291時間 [100%] となり、さらに「(ロ) 特別講義」に属する「監督者研修」が時間外として12時間計上されて

(51) 自治大学校 [2014], 54頁。

(52) 自治大学校 [2014], 54頁。

(53) 自治大学校 [2014], 54頁。

(54) 自治大学校 [2014], 54-55頁。

いる。旧本科及び旧普通科における「(イ) 基礎学」, 「(ハ) 各部行政」及び「(ニ) 特別講義」の3つの課目群が, 第2部課程では「(ロ) 特別講義」の課目群にまとめられていると思われる。従って講師も, 「(イ) 地方行政」を一部除き自治庁職員が担当し, 「(ロ) 特別講義」を大学関係者, 自治庁職員, 中央省庁職員, マスコミ関係者等が担当している⁽⁵⁵⁾。

また, 第1期と同じ1954年の8月に始まった第2期及び, 10月に始まった第3期は, 定員と対象者を変更して行われている。定員は, 各期100人(市50人, 町村50人)となり, 対象者が「市町村における中堅職員」となっているが, こうした定員と対象者の変更は, 上述のとおり1955年6月から第3部課程が設けられたことによる。研修期間は2カ月と, 第1期と変わらず, 研修方法も「第1期と同様」とされている。ただ, 研修効果の測定は, 「地方行政について論文提出, 地方財政について筆問筆答方式」と変更されている⁽⁵⁶⁾。

研修課目及び時間数は, それぞれの期で変化が見られる。第2期では, 「(イ) 地方行政」が135(159)時間[52.3%], 「(ロ) 管理論」が39時間[15.1%], 「(ハ) 特別講義」が57時間[22.1%], 「見学, その他」が27時間[10.5%]で総計258(282)時間[100%]の実施時間数となり, さらに「時間外」として「(ハ) 特別講義」に行政法の15時間が加えられている。また, 第3期では, 課目群のあり方にも変更が加えられ, 憲法と法律通論とからなる「I 基礎教養科目」が21時間[8.3%], 「II 専門課目」として「(イ) 地方行政」が129(171)時間[51.2%], 「(ロ) 管理論」が42時間[16.7%]で合計171(213)時間[67.9%], 「III 特別教養課目」として「講話」等が配置されて合計39時間[15.5%]となり, 「見学その他」の21時間[8.3%]とあわせて総計252(294)時間[100%]となっている⁽⁵⁷⁾。第1期と違って第2期, 第3期では管理論のカテゴリーが独立して立てられていることが目立つ。

なお, 研修期間については, 第11期まで2カ月であったが, 1959年4月入

⁽⁵⁵⁾ 自治大学校 [1974], 165頁。

⁽⁵⁶⁾ 自治大学校 [2014], 54-55頁, 66頁。

⁽⁵⁷⁾ 自治大学校 [1974], 166-167頁。

校の第12期からは3カ月に延長されている。「これにより、基礎課目において民法24時間、社会学9時間、法律学6時間等が新設されたほか、行政法、経済学等の時間が増加されるなど研修内容に一層の充実が見られることとなった」とされる⁽⁵⁸⁾。

また、研修定数については、1957年度までは100人であったが、翌1958年度からは120人、その後1969年度には130人、1972年度に140人と増加している。他方、「年間研修実施回数は当初2回であった」が、1969年度には1回増加されて年3回となり、1973年度からはさらに1回増加されて年4回となったが、1975年度には年3回に戻る⁽⁵⁹⁾。

③ 第3部課程

先に触れたように第3部課程は1955年6月に創設された。当初研修は年2回行われ、第1期は、「都道府県における課長若しくは課長補佐の職又はこれに相当する職にある職員」を、第2期では「市町村における課長以上の職にある職員」をそれぞれ対象とした。両期とも、定員はそれぞれ50人で、研修期間は1カ月（3週間強）⁽⁶⁰⁾、研修方法は「講義及び演習方式」、研修効果の測定は「行わない」ということで共通している⁽⁶¹⁾。

第1期の研修内容を見ると、「I 地方自治行政課目」は、「イ 地方自治をめぐる最近の動向」、「ロ 地方自治運営論」、「ハ 地方自治に対する批判」、「ニ 管理論」、「ホ 演習」といった課目群からなり、実施時間数が66時間 [53.7%] で、講師は自治庁職員が中心で一部が大学関係者、中央省庁職員となっている。そのなかでも特に、「ニ 管理論」は18時間 [14.6%] を占める。また、「II 教養課目」は、経済、政治、国際等さまざまな分野の16課目からなり、実施時間数が45 (47) 時間 [36.6%] で、講師は、大学関係者、中央省庁職員、マスコミ関係者等が務めている。自治庁職員は、自治大学校長が「講話」の授業を担当しているに過ぎない。その他の課目としては、

(58) 自治大学校 [2014], 55頁。

(59) 自治大学校 [2014], 55頁。

(60) 自治大学校 [2014], 57頁。

(61) 自治大学校 [1974], 19-20頁。

「Ⅲ 見学」と「Ⅳ その他」があり、それぞれ実施時間が6時間 [4.9%] で、合計12時間 [9.8%] となっている。研修内容の実施時間数の総計は、123 (125) 時間 [100%] となる⁽⁶²⁾。

第2期は、課目名、講師、実施時間数のいずれも第1期とほぼ同様で、実施時間数の総計は117時間となっている。違いは、「Ⅰ 地方自治行政課目」について実施時間数がわずかに6時間少なくなっていることで、講師にも一部変更はあるが、自治庁職員が中心となって務めていることに変わりはない。その他、「Ⅱ 教養課目」については課目の入れ換えや課目名・講師の変更が若干あったり、1課目の実施時間が1時間多くなっていたり、「Ⅲ 見学」の時間数が3時間に減っていたりする程度である⁽⁶³⁾。

第3部課程は、その後も変遷を続ける。1956年度には、年間3回実施され、「市町村における助役、収入役または部課長の職にある職員」を対象とする研修が増設される。また、1957年度と1958年度には、それぞれ年2回、「都道府県の課長級の課程と市町村の助役、収入役および部課長の課程で、それぞれ年度の前期及び後期に分けて実施」されていたが、1959年度には、両課程が統合し、年1回実施されるようになっていく⁽⁶⁴⁾。さらに、1977年度からは、「都道府県における課長又はこれに相当する職にある職員」を対象とした都道府県コースと「市における課長又はこれに相当する職以上にある職員並びに町村における助役、収入役、部課長又はこれに相当する^{ママ}の職にある職員」を対象とした市町村コースとに分かれて研修を受けるように改正される。さらに、1981年度からは、都道府県コースが「都道府県及び指定都市における課長又はこれらに相当する職にある職員」を対象とした都道府県・政令指定都市コースとされる⁽⁶⁵⁾。

(62) 自治大学校 [1974], 214頁。

(63) 自治大学校 [1974], 214-215頁。

(64) 自治大学校 [1974], 20頁。

(65) 自治大学校 [2014], 57-58頁。

2. 研修の特徴

(1) 大学の擬制としての大学校

冒頭で触れたように、自治大学校のモデルとなったのは、警察大学校であろう。警察大学校は、自治庁と同じ内務省系である国家地方警察本部の附置機関として、自治大学校創設の5年半ほど前の1948年3月に発足していた⁽⁶⁶⁾。当時の警察制度においては、都道府県警察学校における初任教養、管区警察学校における初級中級幹部教養、警察大学校における上級幹部教養という3段階の研修体系が採られていた⁽⁶⁷⁾。また、同校の名称は、連合国総司令部から警察教養施設として「ポリス・カレッジ」設置の指令が出されたときにこれを「警察大学校」と訳したもので、その後「各省庁所管の研修機関がこぞって大学校の名称を付することとなる先鞭をなした」とされている⁽⁶⁸⁾。同校は、自治大学校に限らずその他の省庁所管学校の「大学校」という名称にも影響を与えたと思われる。

年史によれば、そもそも自治大学校設置法案が立案されたときには、その名称が適当であるかをめぐり、「中央自治研修所という名称でよいではないか」との意見も出たが、「この研修機関は、各県の研修所及び将来設立されるであろう各ブロックの研修所の上に位置する高度の研修機関として構想されているものであって、警察大学校と同様な性格の機関であるから、自治大学校という名称が最もふさわしいという主張が支配的であった」という⁽⁶⁹⁾。この文言からは、自治大学校が警察大学校をモデルとして、各県の研修所・各

⁽⁶⁶⁾ 警察大学校史編さん委員会（編）[1985]、128頁、130頁。

⁽⁶⁷⁾ 警察大学校史編さん委員会（編）[1985]、127-130頁。なお、警察制度においては、「研修」に代えて「教養」という言葉を用いていると考えられる。

⁽⁶⁸⁾ 警察大学校史編さん委員会（編）[1985]、131頁。ちなみに、省庁所管学校のうち自治大学校設置前に「大学校」の名称をもったものは、警察大学校の他、保安大学校（現防衛大学校）と海上保安大学校の2校であったとされる。参照、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第14号」（昭和28年7月22日）（国会会議録検索システム、<http://kokkai.ndl.go.jp/>より2015年11月30日取得。）、若木勝藏委員の質問に対する稻田清助政府委員（文部省大学学術局長）の答弁。

⁽⁶⁹⁾ 自治大学校 [2014]、8頁。

ブロックの研修所・中央の研修機関という3段階の研修体系の最上位機関を目指し、かつ、「大学校」という名称を用いたことが窺える⁽⁷⁰⁾。

しかし、自治大学校に「大学校」という名称を用いたのは、単に、警察大学校の前例があったのでそれを模したというだけではなかった。自治大学校設置法案の国会審議において、さらなる理由が存在することを推察させる質疑応答がある。自治大学校は「中央研修所」という名称でもよいのではないかとの議員の質問に対して、政府側は、すでに警察大学校が存在し、自治体警察の警察官を中心に研修をしており、「そういうことがございますので、やはり同じ市町村或いは府県に勤務いたします地方公務員に対する高度の研修機関として、警察行政事務に従事いたしますものについて警察大学校という形のものでございますならば、一般の地方自治行政に従事いたしますものについても、何らかかような形の呼称の研修機関にいたしまして、やはり本当にそこにおいてそれだけの強い関心と熱意を以て研修を受けるという気風を起し、それが結局その地方公共団体、その地方公務員の属します地方団体の全体の励みにもなるというようなことで、やはり同じような名前をとることがどうであろうかというふうに考えたのであります」と答えている。さらに、同じ議員は一連の質疑のなかで、自治大学校の名称が「名譽心」や「虚榮必（虚榮心）」（括弧は引用者。）を満たす名称ではないかと指摘している⁽⁷¹⁾。自治大学校の名称について、政府側としては、警察大学校を前例として「大学校」という名を踏襲しただけでなく、その名称自体が研修生の「強い関心と熱意」を呼び起こし所属団体全体の「励み」になるようなものであると考え、他方、質問をする議員にしても、「名譽心」や虚榮心にもつながる呼称であるとの認識があったことが読み取れる。

(70) 参照、前掲、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第14号」（昭和28年7月22日）、加瀬完委員に対する山野幸吉説明員（自治庁行政部公務員課長）の答弁及び高橋進太郎委員の質問に対する鈴木俊一政府委員（自治庁次長）の答弁。

(71) 「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第13号」（昭和28年7月21日）（国会会議録検索システム、<http://kokkai.ndl.go.jp/>より2015年11月27日取得）、若木勝藏委員の発言とそれに対する鈴木俊一政府委員（自治庁次長）の答弁。

こうした「大学校」という名称をめぐる質疑応答には、当時の大学進学率が低く、自治体の職員で大学を卒業した者が珍しいことが背景にあったものと思われる。自治大学校設置法案の国会審議で自治庁職員も、「府県の職員の中で、旧制の中等学校以下の学歴の人が大体府県職員の八割を占めております。旧制大学を出た職員というものは極く一割に満たない、たしか五・五%か、そこらの率にしか当たらないわけであります」と述べているように、府県職員については、大学卒業者の割合が極めて低かったと考えられる⁽⁷²⁾。「大学校」の名称には、大学卒業者が少なかった当時、エリート意識を刺激することで、研修生の勉強意欲や研修への参加意識を高める効果が期待されたものと思われる。

こうした政策的意図を明確に意識したためか否かは定かではないが、公務員を対象とした研修機関であるはずの自治大学校は、一般の学校、ことに旧制高校や大学と違わぬ外観を整えるようになった。すなわち、同校は、校章、校旗、寮歌、校歌のみならず同窓会組織をもち、さらに全寮制を原則として運営されている。自治大学校校友会という同窓会組織は、冒頭でも触れたように、同校が開校して間もない1955年3月に創設された。また、校章については、同校の10年史である自治大学校 [1963] にすでに「校章について（表紙）図案は四つの島すなわち日本全国からつどい学ぶという意味で、工芸作家金田正士氏に委嘱して作成したものである」（括弧は原文。）と記載があり、開校後10年未満のうちに作られていたと考えられる⁽⁷³⁾。また、校旗についてはいつ作成したのか定かではないが、その掲揚台は自治大学校校友会が同校10周年記念式典において寄付したものとされる⁽⁷⁴⁾。

さらに、寮については、上述 1. (1)②ですで見たとように、1958年に麗沢

(72) 前掲、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第13号」(昭和28年7月21日)、若木勝藏委員の質問に対する山野幸吉説明員（自治庁公務員課長）の答弁。なお、開校後5年程度が経って校長になった佐久間彊は、当時の自治大学校で研修の対象となる市町村職員の学歴が低かったことに言及している。参照、自治大学校（編）[1983]、424頁。

(73) 自治大学校 [1963]、奥付。

(74) 自治大学校 [1963]、117頁、自治大学校 [2014]、135頁。

寮，1971年に洗心寮という寄宿舎がそれぞれ完成し，寮生活はどちらの寮も研修生の自治に委ねられた。また，先にも触れたように，その目的は，地方から東京にやってくる研修生の宿泊の便宜を確保すると同時に，共同生活を通じて当初から何かしらの教育的効果を狙ったものと考えられる。

寮生活を送ることの効用について，1974年7月から1976年11月まで自治大学校長を務めた内山鉄男も，「全寮制度によって裏付けられた貴重な生活・学習体験としての自治大生活の良さもある」として，全寮制が自治大学校の伝統の一つであることに触れている⁽⁷⁵⁾。また，1979年10月から1980年7月まで自治大学校長を務めた大橋茂二郎は，公務員の職務を全うするための努力を支える地方自治に対する情熱が「自治大学校に於ける優れた講師陣による充実した講義と全国の地方公共団体から選ばれた学生達の真摯な受講，そしてまさに同じ釜の飯を食う寮での共同生活によって一層強固なものとなれよう」と述べ，寮における共同生活の意義に言及している⁽⁷⁶⁾。寮生活は運営する側にとっても，同校の特質の一つと認識されていたといえる。

さらに，1958年に完成した麗沢寮には，早くから寮歌を作ろうとする動きがあった。早くも1960年には『校友だより』を通じて寮歌の募集が行われ，その際には，入選作を決定するまでには至らなかったものの，同寮の完成5周年を迎えた1963年には寮歌が制作された⁽⁷⁷⁾。伝統のある大学では寮歌が歌い継がれているようであるが，自治大学校においてもこれに近似したことが運営の一環として行われていたといえる。加えて，校歌についても，1976年3月に自治大学校内に資料館が建設されるのと併せて校歌を制定しようという機運が高まり，自治大学校在校生，卒業生を中心に歌詞が募集され，それに曲が付けられて資料館の落成式の際に披露されたという⁽⁷⁸⁾。

(75) 自治大学校（編）[1983]，444頁。

(76) 自治大学校（編）[1993]，484頁。

(77) 自治大学校 [2014]，111頁。自治研修協会と自治大学校の共催，自治大学校校友会の後援のもと寮歌の募集が行われて後，曲が付けられた。

(78) 自治大学校 [2014]，30-31頁。ただし，現在の校歌は自治大学校が立川に移転して後に制定されたものである。参照，自治大学校 [2014]，43頁。なお，自治大学校長であった内山鉄男によれば，1975年10月の記念祭に作曲家服部良一を招いたときに，当時既に

1967年10月から1968年6月まで自治大学校長を務め、後に大阪府知事となった岸昌は、自治大学創立30周年記念論文集である自治大学校（編）[1983]に「母校」という随想を寄稿している。自らの母校である大阪府立浪速高等学校に思いを寄せながら、「青春時代に培れた友情と母校愛とは、いまも脈々と還暦を経た人々の心に燃え続けている」、「そのことを一番痛烈に、鮮明に感じたのは選挙のときである。同窓というだけの理由で、同級生というだけの縁故で、沢山の方々の友情に支えられ、情熱に励ましをうけてきた」とし、「母校への回想と愛着」を表明している。さらに、「このことは、軍隊生活の想出についても同じように思われる。海軍というだけで職業の違い、経歴の違い、出生の違いをこえてたちどころに心の通じ合うものがある」(原文中の括弧は省略。)とした上で、「同じように、自治大学校を『母校』とする方々の結びつきと活躍とが、日本の地方自治の上になんのような足跡をとどめるか、後世史家の刮目して待つところであろう」と述べている⁽⁷⁹⁾。研修生自身はともかくとして自治大学校を運営する側としては、研修生が同校を「母校」と捉え、一般の学校や軍隊生活と同様の結びつきをもつよう願っていると考えられる。

このように自治大学校は、単なる研修のための施設に留まらず、学校の外観を整えることによって「母校」として機能し、「母校」それ自体と研修生の、もしくは、研修生同士の心情的な結びつきがもたれるよう期待されていたといえよう。

(2) 研修の目的と実際

自治大学校は、確かに警察大学校をモデルとしたが、実際に幹部又は幹部候補の研修に果たす役割は、警察大学校とは異なるものにならざるをえなかったと考えられる。

「自治の担い手、君とわれ」という寮歌が麗沢寮にあったが、「洗心寮に入ったものには若干の違和感がある」とのことで校歌が作られることになったという。参照、自治大学校（編）[1983]、448頁。

(79) 自治大学校（編）[1983]、440-441頁。

1948年の創設時に警察大学校では、研修期間6カ月、定数300人で警部昇任候補者である警部補を対象とした本科、研修期間4カ月、定数100人で現任の警部を対象とした高等科、新たに採用した警察幹部見習生を対象とした初任幹部科、警部又は警部補が対象であるが「現任の警察官に対して行なう特定の分野に関する専門的な教育訓練」⁽⁸⁰⁾を行う専科等の課程が組まれていた⁽⁸¹⁾。このうち、自治大学校の一般研修に近いと思われるコースは、本科と高等科で、初年度の入学者数は、それぞれ本科1期183人、2期173人、高等科71人であり、合計427人に上る⁽⁸²⁾。また、翌1949年には、このうち高等科が新設の警視、警部現任教養に吸収され、当時の国家地方警察と自治体警察の警視約1,400人、警部約3,100人の「全員教養を目的に計画的に実施することとな」った⁽⁸³⁾。すなわち、国家地方警察と自治体警察を問わず、これから警部に昇任する警部補を含めて警視、警部全員が警察大学校で研修を受けることが目指されていたといえる。

実は、自治大学校の構想段階でも、こうした警察大学校と同様に、できることなら自治体職員の幹部又は幹部候補全員に研修を受けさせようと考えられていたのではなかろうか。

上述1.(1)①で見たように、全国地方自治協会における日本地方自治大学校では、1月から3カ月までのコースが一通り行われるだけで1,000人が研修を受けることになり、複数回行われれば、年間数千人規模という大量の研修生が送り出されることとなる。また、これは、地方自治庁による「自治大学校の設置に関する要綱」でも同様に、年間数千人を研修する計画であったと思われる。一方、例えば1950年当時の地方公務員数について、都道府県、市、町村の一般職員と警察官の人数はそれぞれ、26万1,000人と2万7,000人、18万2,000人と5万7,000人、19万2,000人と2万1,000人であり⁽⁸⁴⁾、一般職員(合

(80) 警察大学校史編さん委員会(編)[1985], 289頁。

(81) 参照、警察大学校史編さん委員会(編)[1985], 127-131頁。

(82) 参照、警察大学校史編さん委員会(編)[1985], 179頁, 244頁。

(83) 警察大学校史編さん委員会(編)[1985], 244-245頁。

(84) 「27-3-a 地方公務員数一地方公共団体、職員区分別(昭和25年～平成17年)」(総務

計63万5,000人程度)が警察官(10万5,000人程度)の6倍程度いたといえる。職員構成のより厳密な分析が必要にはなるが、自治大学校と警察大学校の両校で研修対象者も同様の割合で幹部又は幹部候補が存在すると仮定すれば、構想段階の自治大学校では、警察大学校と同様にそうした幹部層の全員を教育しようとしていたとも考えられる。

事実、創設時の自治大学校では、「都道府県及び市町村の職員で、(中略)課長補佐、或いは係長級の、いわゆる中堅幹部というものの研修を」行い⁽⁸⁵⁾、特に都道府県の職員については、ほとんど全員に研修を行っていこうという心づもりはあったものと思われる。自治大学校設置法案の国会審議において、同校における研修生数に関連する議員の質問に対して政府側は、「それから自治大学校で研修をいたしまする職員が一回五十人ということの仰せがございましたが、これは今回の計画では一回百五十人でございます。年にこれを大体二回やり得るわけでございますから、そういたしますと三百人ということになるわけでありますが、現在都道府県だけを見て参りますと、課長補佐が約千五百三十三人でございます。従いまして一応これだけのものをやるとしますれば五年間で大体片付くということが言い得るわけでございます」と回答している⁽⁸⁶⁾。すなわち、創設時の自治大学校では、警察大学校に近いかたちで、少なくとも都道府県の課長補佐全員を集めて研修を受けさせようという意向があったと考えられる。

しかしながら、上述 1. (1)①で見たように、創設時の自治大学校の規模は、構想段階よりも著しく縮小した。自治大学校を「当初は不完全なものであるにしても、とにかく発足させることを先決」と考えて作成された自治大学校設置要綱(案)では、当初の「自治大学校の設置に関する要綱」と比べて、

省統計局ホームページ：<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/27-03-a.xls>, 2015年8月27日取得。

(85) 前掲、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第14号」(昭和28年7月22日)、秋山長造委員の質問に対する鈴木俊一政府委員(自治庁次長)の答弁。

(86) 前掲、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第14号」(昭和28年7月22日)、加瀬完委員の質問に対する鈴木俊一政府委員(自治庁次長)の答弁。

研修生数は数分の1、職員数は10分の1以下、所要経費の規模は30分の1程度となり、さらに、実際の自治大学校設置のために、関係予算は削減され8,000万円に届かず、職員数は11人といっても、認められた定員がわずかに1人で自治市内の定員をやりくりしても半数以上が非常勤職員で構成された。年度後半からの開校であったとはいえ当初の研修生の定員は、都道府県、市町村等をあわせて本科52人、普通科100人の合計152人、実際の研修生数は136人⁽⁸⁷⁾に留まっている。このため、同校は、一般職員63万5,000人程度のうちのごく一部の幹部又は幹部候補を教育する機関として発足することとなったのである。

また、自治大学校の研修生の定数は、その後時代を経てもさほど大きくならなかった。確かに、今述べたように、自治大学校は、1953年10月創設で年度後半から始まった本科及び普通科（第1部課程・第1期）が136人という少人数で始まった後、一般研修の各種課程や専門研修の各種コースが加えられていった。しかし、実際は、1954年創設の第2部課程は67人で、1955年創設の第3部課程は69人でそれぞれ始まった後、その後の推移を見てもそれぞれの3つの課程の、1期当たり最多の研修生数は130人前後ないし140人前後に留まり、結局、1991年度現在の一般研修の卒業生の合計も、第1部課程は2回の研修で合計252人（第76期125人、第77期127人）、第2部課程は3回の研修で合計418人（第100期140人、第101期140人、第102期138人）、第1期特別課程が48人（第4期）、第3部課程が合計167人（第58期46人、第59期121人）で総計885人と、地方自治大学校の構想や「自治大学校の設置に関する要綱」の想定を大きく下回った1,000人に満たない規模に留まっている⁽⁸⁸⁾。

これは、自治体の任命権者が旅費を負担して研修生を派遣しているためや、富士見町に移転後1960年から61年にかけて完成した校舎の収容人員が500人と限られているといった制約があったため、さらに、その校舎に合わせて麗

(87) 自治大学校 [2014], 63頁。

(88) 自治大学校 [2014], 63-64頁, 66-68頁, 70頁, 72-73頁。ただし、部局長研修課程は、1964年に創設されたが、1988年度以降休止している。参照、自治大学校 [2014], 58頁。

沢寮と洗心寮の定員がそれぞれ180人と140人（ただし、麗沢寮は拡張されて居室10を増設。）と、第1部課程と並行してその他の課程をせいぜい2コースを行う程度の収容能力しかなかったためではないかと想像される。

他方、1991年現在の地方公務員のうち一般職員の数は、都道府県57万人、市99万2,000人、町村34万9,000人と合計で191万1,000人程度となり⁽⁸⁹⁾、上述した1950年現在の合計63万5,000人程度の約3倍にまで拡大している。このため、一般研修の研修生数は、確かに自治大学校が創設された1953年度から1991年度までに約6.5倍にまで拡大しているが、一般職員全体に占める研修生の割合は実質的に約2.2倍に増えたに過ぎず、「高度の研修」を自治体の中堅職員に広く行き渡らせることは叶わなかったものと思われる。

このように、自治大学校は、自治体職員のうち幹部又は幹部候補のごく一部を選抜して教育する機関に留まったものと思われる。とはいえ、このように研修対象者が少数に保たれたことは、後述するように自治大学校の運営側と研修生双方にとって幸することもあったのかもしれない。

(3) 包括的なカリキュラムと重点課目

自治大学校における第1部課程の特徴は、6カ月という長期にわたる研修のなかで包括的なカリキュラムが組まれていることである。上述1.(2)①で見たように、同校創設当初の本科では、一般の大学でも論じられる憲法、行政法総論、財政学といった課目群が「(イ)基礎学」としてカリキュラム全体の28%も採り入れられ、主に大学関係者によって講じられている。また、「(ハ)各部行政」としても、教育、商工、建設等のさまざまな行政分野について主に中央省庁職員が8.8%講義をしている。さらに、全体の10%を占める「(ホ)特別講義」の課目群では、マスコミ関係者、学識経験者、自治庁職員、中央省庁職員が幅広い分野の講義を行っている。

「(イ)基礎学」の導入については、自治大学校設置法案をめぐる国会審議

(89) 前掲、「27-3-a 地方公務員数—地方公共団体、職員区分別（昭和25年～平成17年）」。

でも取り上げられている。第16回国会参議院地方行政委員会において、自治大学校の目的が「高度の研修」であるとされることを受けて議員が「一体高度の研修をするということになれば、この研修を受けるところの内容というふうなものは、科目的に考えて行つたらどういふふうになりますか」と質問したのに対して、政府の説明委員は、その応答の一部として上述2. (1)で引用したように当時の府県職員の大学卒業者の割合が極めて低いことを述べたのに続けて、「従いましてそういう学歴もそれぞれ異なつておる職員について、中堅職員としての研修をやつて行きます場合には、一応は基礎学的なものはどうしても取上げて行かなければいかんのじやなかろうか。そこで基礎学と申しますか、例えば憲法でございますとか、行政法総論でございますとか、或いは経済学、財政学、社会政策、そういった一般の基礎学的なものになるわけでございます。勿論大学を卒業して研修を受ける場合には、そういう基礎的な学問はすでに得ておりますが、これも最近の終戦後におけるそういう学問の動向を知ること一つの意味があると思ひますので、一応そういうような基礎学を考えたらどうだろ(う)う(どうだろ)。それからそのほかに基礎学として百般の自治講話とか、相当多年自治に従事されておる方々の講話とか、或いはそのときどきの政治経済の情勢の講話とか、そう(う)う(う) (そういう) 課題講話も相当考えて行つたらどうだろ(う)か」(括弧は引用者。)と基礎学を導入する理由を挙げている⁽⁹⁰⁾。この発言は、職員が大学教育を受けたことを前提としていないために基礎的な学問が必要であるとしていたと同時に、実際には基礎学とは別に設けられている「(ホ) 特別講義」の課目構成を説明するものともなっている。

また、「(ハ) 各部行政」の課目構成が多岐にわたるのは、自治体が極めて広い行政分野を扱っているためであろう。自治大学校では、地域総合行政を担う自治体で専門が定まっていないこともある自治体幹部又は幹部候補を研

(90) 前掲、「参議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第13号」(昭和28年7月21日)、若木勝藏委員の質問とそれに対する山野幸吉説明員(自治庁公務員課長)の答弁。参照、前掲、注(72)。

修対象とするため、広く薄く教育すべきなのかもしれない。

こうしたことは、自治大学校の運営側にも自覚されている。地方自治庁次長、地方財政委員会事務局長を務め、自治大学校開校当時から同校の「地方財政論」を講義した荻田保も、自治大学校が何を教えるべきかについて自治大学校創立30周年記念論文集において「地方公務員雑感」との題名で論じている。「地方自治学とは何なのであろう。公務員の再教育機関である同種の大学校に、警察大学校や税務大学校がある。警察大学校では、どうしたら、泥棒を捕まえることができるか、その最高の知識を学べばよい。税務大学校では、如何にして、税金をごまかさず、徹底的に取り上げることができるか、その最高の知識を学べばよい。自治大学校は、何を極めればよいのか」と自問している⁽⁹¹⁾。これは、政策目的がある程度限定され、それに必要な技術を論じることができる警察や国税の分野の研修機関に比べて、自治大学校の役割が一見すると分かりづらいことを反映したものであろう⁽⁹²⁾。

その回答として荻田は、次のように説明を続ける。「行政は、治安、社会福祉、経済、教育、建設等縦割りに考えられ」、「それぞれの行政について、各主管省があり、各省庁が割拠主義を採っている。そこで「地方自治体は、各省の行政を、総合調整して執行」することが求められる。そのため、「この

(91) 自治大学校(編)[1983], 407-408頁。参照、伊藤(監修)[2000], 4頁, 自治大学校[1974], 91頁。

(92) 自治大学校で何を教えるべきかについては、自治大学校設置法案をめぐる国会審議でも問題とされている。「たとえば警察であるとか消防であるとかいうものには、仕事の面になりに多く技術的なものを含んでおりますから、ある程度の講習がしばしば行われることによつて、自分のやつておる仕事自体の進歩というものはあり得ると思うのだが、地方の公務員の仕事は、そういう技術的なものではなくて、実際は常識的なものの考え方で、地方住民の福祉を増進する人を養成することの方が、むしろ必要ではないかと考えるが、その点について自治大学校設置法案の中には何も触れとらない。ただ単にいろいろな普通の研修をするという制度を設けただけであつて、私どもには、ほんとうに自治体に必要な職員の養成には当てはまらぬじやないかというようなことが考えられるのでありますが、この点について、どの条文でどういうふう自治体のほんとうの仕事をして行こうとされるのか、その点をもし御答弁ができるなら御答弁願いたいと思います」との質問が議員からなされている。「衆議院会議録情報 第016国会 地方行政委員会 第23号」(昭和28年7月27日)(国会会議録検索システム, <http://kokkai.ndl.go.jp/>より2015年11月27日取得)、門司亮委員による質問。

横割り行政の地方自治行政に従事する地方公務員としては、その教養がなければならぬ」。一般職員は、従事する行政について高度の知識をもつだけでは不十分であり、「その行政の関連する他の行政の状況やその自治体の定めている行政に対する基本方針を十分に理解した上で執行に当たらねばならない。さらに、重要なことは、その土地土地について、地理、歴史、人情風俗、産業状況、住民の生活様式や経済状態などを正確に知った上で、その土地に即応した行政として、事に当ることが必要である」とする。そして、「自治大学校は、このような趣旨の教育を果しているのであろう」と一応の結論を出している⁽⁹³⁾。すなわち、同校では、従事する行政と関連する他の行政の状況、自治体の定める基本方針、地域の歴史や状況に関する知識といった地方自治行政の「教養」を深める教育が行われているとの見解が示されている。

このように自治体や地域への理解が必要なこともあってか、一般の大学になく自治大学校にある第1の特徴としては、カリキュラム全体に占める地方行政の分野に関する課目群の割合が大きいことが挙げられる。上述1.(2)で見たように、後に第1部課程第1科となる旧本科のカリキュラムでは、地方自治運営、地方自治法、地方財政論といった課目からなる「(ロ) 地方行政」の課目群の実施時間数が204時間と、「(イ) 基礎学」の210時間に次ぐ長い時間がとられているのみならず、カリキュラム全体に占める割合も27.2%と3割弱を占める。また、後に第1部課程第2科となる旧普通科でも、「(ロ) 地方行政」は実施時間数165時間で22%と大きい割合を占めている。さらに、1954年に創設された研修期間2カ月の第2部課程における「(イ) 地方行政」の実施時間数とカリキュラム全体に占める割合はそれぞれ、第1期147時間 [50.5%]、第2期135時間 [52.3%]、第3期129時間 [51.2%] と、短い研修期間のなかでいずれも全体の5割以上を占めている。加えて、1955年に創設された研修期間がわずかに1カ月の第3部課程の第1期でも、「I 地方自治

(93) 自治大学校(編)[1983]、408-410頁。また、1961年前後から数年にわたって自治大学校で財務管理論の講義を担当したという首藤堯も、「地方行政は、横の行政といえるでしょう」と縦割りの中央省庁に対して自治体の総合性を強調している。参照、自治大学校(編)[1993]、465-468頁。

行政課目」は66時間 [53.7%] を占めている。

また、自治大学校のカリキュラムの第2の特徴は、人事管理、財務管理、法制執務といった課目からなる、幹部の養成という目的に力点を置いた管理論であると考えられる。上述1.(2)で見たように、研修期間6カ月の第1部課程旧本科では「(ニ)管理論」が84時間 [11.2%] を占める。また、確かに、旧普通科では、対象者が都道府県及び市町村の上級係員の地位にあり、35才以下という年齢制限がかかっているなかで「(ニ)管理論」はカリキュラム全体の6%を占めるに過ぎないが、研修期間が短期であるその他の課程では比重が増している。研修期間2カ月の第2部課程では、第1期になかった「(ロ)管理論」が第2期で39時間 [15.1%] 採り入れられ、さらに第3期で42時間 [16.7%] に増やされている。また、研修期間1カ月の第3部課程でも、第1期から「I 地方自治行政課目」に含まれるかたちではあるが、「ニ管理論」が18時間 [14.6%] に設定されている。

1958年6月から1961年11月まで第4代自治大学校長を務めた佐久間彊は、「カリキュラムについては、武岡・後藤・松村三代の校長の手によって、自治大学校にふさわしい研修ができるようにと工夫研究が重ねられて、ひとつの型ができあがっていた。管理論を多くとり入れてあるのが、ひとつの特色であった。私は、これを踏襲しながら、部分的には、試行錯誤で、每期少しずつ改善を加えていった」と述べ、管理論が自治大学校の特徴であり、創設以来歴代校長がその改善に注力したことを指摘している⁽⁹⁴⁾。

第1、第2の特徴をあわせて、自治大学校においては、地方行政の分野や管理論が、カリキュラム全体に占める比重が高く、一般研修にほぼ共通した重点課目であるということが出来る。

さらに、自治大学校における教育の第3の特徴として、上述1.(2)でも見たように研修方法は、講義が行われるとともに、班編成が採られる会議式研修や演習が採用されている。旧本科を含む第1部課程第1科では、管理論で

⁽⁹⁴⁾ 自治大学校(編) [1983], 423頁。

は約15人を単位とする班編成で会議式研修が、地方行政の分野では班ごとに分けた演習の授業がそれぞれ行われ、その際の講師は自治庁職員が中心となって務めている。こうした少人数単位の授業は、演習の授業でひと班の人数が25人という多めにはなるが、旧普通科を含む第1部課程第2科においても同様に採られている。さらに第2部課程でも研修方法は第1部課程と同様であり、第3部課程でも演習方式の授業が採用されている。3つの課程を通じて、講師である自治庁職員と研修生が声を掛け合い、顔を覚える関係になっていたものと思われる。

ただし、改革の動きも出て来る。70年代半ばに自治大学校長を務めた先述の内山は、日本が低成長に陥り、地方も財政運営が厳しくなって研修費を削減する傾向が生じ、結果、自治大学校への研修生派遣を取りやめる団体や減らす団体が目立ってきたと回想する。そして、内山は、同校の研修効果に疑問がもたれているのではないかと懸念を抱き、「自治大学校は伝統的に法制、経済、社会の分野に関する基礎的知識を付与するための課目に重点が置かれていた。いわば『ミニ大学法学部』的なカリキュラム編成であった。こういう教育方針が、既に大学卒職員の多くなった研修生の需要に合わなくなったのではないか。もしそうだとすれば、どのような課目に重点を置いたらよいか。(中略)こういうことに本格的に取りくむべき時期に際会したということなのだろうと思った」と述べている。そして、「自治大学校研修課程等研究委員会」を設けて改革に乗り出し、その提言に基づいて1976年2月には、専門家によるカリキュラム研究委員会を設けて検討してもらったが、「校長在職中にカリキュラム改善を実施するには至ら」ず、その7年後になっても「自治大学校の研修課程は基本的には変わっていない」としている⁽⁹⁵⁾。このように内山は、同校におけるそれまでのカリキュラムが大学の法学部で学ぶような基礎知識に重点が置かれていたこと、それが大学卒業者の増えた研修

(95) 自治大学校(編)[1983], 443-447頁。ただし、内山の約5年後に校長となった大橋は、「ミニ大学法学部」的なカリキュラム編成に触れ、内山による改革に対して法律学、経済学等を学ぶ重要性を説いている。参照、自治大学校(編)[1993], 483頁。

生の需要にそぐわなくなったのかもしれないこと、さらに、自らの在任期間がちょうど改革時期に当たっていたが、その後もカリキュラムの抜本的な改正がなかったことを回想している。同校では、包括的なカリキュラムが維持され、何を教えるべきかが課題であり続けたのである。

そうしたなかで、上述2.(2)で述べたように自治大学校の規模が創設以来小さいままであったことを背景に、一般研修に共通した重点課目である地方行政の分野や管理論の授業を自治庁職員が中心となって担当し、かつ、こうした授業で会議式研修や演習といった少人数単位の授業方式が採られることによって、講師と研修生又は研修生同士で顔の見える教育が行われたといえよう。このため、自治庁職員と研修生は、教師と学生といういわば師弟関係を通じて親近感をもつ間柄になったものと推察される。

(4) 研修生の人事と人的ネットワークの形成

自治大学校設置法案が国会で審議されるにあたり、反対する立場の議員の挙げる理由の一つに、同校を通じて自治庁が自治体の人事面で中央集権化を進めるのではないかとの危惧があった。これは、国会の委員会質疑でも随所に指摘されているが⁽⁹⁶⁾、1953年7月の衆参両院の本会議で反対議員が行った発言にその趣旨がよく表れている。参議院本会議においては、「中央対地方の関係の民主化」、「中央に対する地方の自主性の確立」が強調された上、「自治大学校を通じまして、政府が更に地方公務員の研修権まで握りますならば、勢い自治大学が化して官治大学となり、立案者の意図とは真反対なる、人事の面でも中央集権に一層拍車をかけるような結果に終る危険性が誠に大でございます」と述べられている⁽⁹⁷⁾。また、衆議院本会議においても、「中央に招集せられ、自治庁のおえら方に教育せられた人々は、人的にも系統的にも、旧内務省官僚の閥のごとく、全国のすみずみまでその糸が引かれる、このこ

⁽⁹⁶⁾ 参照、自治大学校 [2014] 8-9頁。

⁽⁹⁷⁾ 「参議院会議録情報 第016回国会 本会議 第26号」(昭和28年7月24日)(国会会議録検索システム, <http://kokkai.ndl.go.jp/>より2015年11月30日取得。), 秋山長造議員の発言。

とをおそれ、私たちはこの自治大学校設置法案に対して反対をするものであります」との発言がなされている⁽⁹⁸⁾。

そもそも自治大学校に誰を入学させるかは、自治大学校設置法第2条第1項で自治大学校の事務を「地方公務員でその任命権者の推薦に係るものに対し、高度の研修を行うこと」と規定されているように⁽⁹⁹⁾、研修を受ける自治体職員の任命権者の推薦によって決めることになっている。これは上記の自治大学校設置法案をめぐる国会審議でも強調され⁽¹⁰⁰⁾、自治大学校長の諮問機関である自治大学校運営審議会を置くのも、「自治大学校が地方公共団体の各任命権者からの依頼によって、地方公務員の研修を行う」ことが根拠となっている⁽¹⁰¹⁾。この審議会の構成を見ても、都道府県知事、都道府県議会議長、市長、市議会議長、町村長、町村議会議長のそれぞれの全国的連合組織の代表者各1人、計6人と学識経験者4人以内の合計10人以内の委員で組織することになっている⁽¹⁰²⁾。少なくとも設置する政府側は、自治大学校を、中央集

(98) 「衆議院会議録情報 第016回国会 本会議 第31号」(昭和28年7月29日)(国会会議録検索システム, <http://kokkai.ndl.go.jp/>より2015年11月28日取得。), 西村力弥議員の発言。

(99) 自治大学校 [2014], 10頁。

(100) 参照, 自治大学校 [2014], 8-9頁。

(101) 前掲, 「衆議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第23号」(昭和28年7月27日), 山野幸吉説明員(自治庁行政部公務員課長)による冒頭説明。なお, 自治大学校運営審議会は, 「政府の審議会等の整理の一環として, 昭和40年7月1日限りで廃止された」。自治大学校 [2014], 15頁。

(102) 「自治大学校運営審議会令(昭和28年7月31日政令第134号)」, 自治大学校 [2014], 11頁。この審議会の設置は, 中央集権的な自治大学校の運営を避けるためである旨が, 自治大学校設置法の国会審議のなかで述べられている。「この運営が何らか悪い意味の中集権的なものに使われはしないかという御疑惧の点は, あるいはさような御心配も無理からぬ点もあるかと思うのでございますけれども, 先ほど申し上げましたように, 全国の都道府県, 市町村の執行機関, 及び議決機関の連携組織の代表者と, 学識経験者で組織いたします運営審議会を置いて, それと緊密な連絡をとつて, これを運営して行こうということでありまして, これはひとり学校の運営のみならず, 学校を卒業いたしました者の将来の問題につきましても, やはりかような機関と緊密な連絡をとつて, 処理されることになると思いますので, 御心配のようなことは, 万々あるまいというふうと考えております」(前掲, 「衆議院会議録情報 第016回国会 地方行政委員会 第23号」(昭和28年7月27日), 西村力弥委員の質問に対する鈴木俊一政府委員(自治庁次長)の答弁。)

権的に地方を統制する手段として用いない旨を示そうとしている。

すでに上述 1. (1)②でも見たように、自治大学校の寄宿舎建設に当たっては、自治体が資金面で相当の協力をしている。自治大学校校庭の一角に1958年に完成した麗沢寮は、建設費の総額5,400万円余りのうちその約3分の1に当たる1,800万円余りを地方関係の3団体から借入して建設された。また、その後には東京都渋谷区に1971年に完成した洗心寮も、建設費の総額2億4,000万円のうち3,000万円が地方関係3団体から出資されている。さらに、その後の麗沢寮の冷房化や拡張の費用も、地方関係3団体からの借入金があてられている。これは、地方関係団体が費用負担を強いられたと見ることもできるが、旅費の負担を自治体をもつものとされていたとすると⁽¹⁰³⁾、逆に、その負担を軽減するもの、もしくは、建設・整備に自治体が積極的にかかわっていると捉えることも可能であろう。

また、同様に上述 1. (1)②で見たように、寮の運営も、建設の後に研修生の自治に委ねられていることから、少なくとも自治体から派遣された研修生に対する統制のために用いられることはなかったものと思われる。

設立後の自治大学校に入学することは、研修生にとってどのように捉えられていたのだろうか。研修生自身の直接の発言ではないが、同校運営側の考えを、出版資料を手がかりに見ていくことにする。

自治大学校の開校から5年ほど経って4代目の校長を務めた、先述の佐久間は、当時を振り返って、「学生諸君は、みなよくルールを守り、よく勉強をした。各地方団体から選抜され推薦されてきたので、その責任感もあってか、

⁽¹⁰³⁾ 自治大学校に職員を派遣する旅費は、自治体側が負担することが予定されていたと思われる。「それから地方から自治大学校に参りまして研修をいたします者の経費でございますが、教材その他につきましてはこちらで予算的に負担をいたす考えをいたしておりますが、東京へ派遣をいたします旅費等につきましては、やはり地方団体の負担という建前に考えております。しかしながら、同時に地方公務員の共済組合の宿泊施設等を利用いたしまして、経費としてはほんとうの実費で事が済むようにいたしたいということで、今このような設備との調節関連を考えておまして、設備の方を急いでおる次第であります。」、前掲、「衆議院会議録情報 第016国会 地方行政委員会 第23号」(昭和28年7月27日)、床次徳二委員の質問に対する鈴木俊一政府委員(自治庁次長)の答弁。

むしろ緊張しすぎているように見えた。ごく少数ではあるが、ノイローゼ気味になった者もある。私は、適当に緊張をほぐす場を与えようと、学校行事を工夫した」と述べている⁽¹⁰⁴⁾。同校の創設から一定期間は、選抜されてきているとの強い自覚のもと、研修生のなかには、かなり緊張した者がいたと想像される。

また、佐久間は、「自治大学校の講師陣には、本邦第一等の学者がそろっていた。これらの先生の講義をデカに聴いたということが、学生が府県や市町村に帰ってからの仕事ぶりに、プライドと自信を与えることになった。ある府県の職員組合の幹部が、自治大学校は自治省の考え方を地方公務員に注入しようとしているのではないかという疑念を抱いて入校してきた。しかし、来てみると、講師陣には、ひじょうに幅ひろくいろいろな学説や思想の持主がそろえられているので、すっかり感銘し、逆に自分の物の見方や考え方が狭く偏っていたことを痛感して帰って行った」とのエピソードを紹介している⁽¹⁰⁵⁾。自治大学校で学ぶことが誇りとなること、また、運営側の責任者がいうこととはいえ、懸念されていた中央集権化に沿ったかたちで特定の考え方を研修生に教え込むために研修生が集められたのではないことが推察される。

1968年8月から1969年4月までの短期ではあるが自治大学校長を務めた降矢敬義も、「実際、過去において、心の不安定な状態から学習なかばでやむなく帰郷した学生もあったという」ので、各課程の入校式の挨拶でいつも「肩の力をいれずにリラックスしてここでの生活を送るように」といい続けたために、あだ名が「リラックス」となったことを明かしている。また、「半年近くも家庭と職場をはなれての生活」から不安と緊張を生じる学生たちが安心できるように、自称「校長室サロン」を開設し、「学習時間終了後において気の向いた学生が適当に校長室に集まり、いろいろのことを駄弁るつどい」をもち、「回を重ねるにつれて、学生自身もお互いに知合うことになり、私も個人的に相談をうけるようになった。こんなことが学生の気持ちの安定度を増

⁽¹⁰⁴⁾ 自治大学校（編）[1983]、422頁。

⁽¹⁰⁵⁾ 自治大学校（編）[1983]、424頁。なお、自治庁は1960年に自治省に昇格した。

すことにはかなり役立ったと思っている」と回想している⁽¹⁰⁶⁾。少なくとも1960年代頃までは研修生が緊張して入学してきたこと、また、運営側も、こうした緊張を解き、運営側と研修生または研修生同士が親しい関係をもつことを歓迎したものと思われる。

このように、自治大学校開校から1960年代頃までは、選ばれて自治体から派遣される研修生が一定の緊張感をもち、他方、運営側も権力的に統制を目指すことなく、研修生との親しい人間関係を作ることに取り組んでいたように思われる。

こうした人間関係は、その後も続く。1978年9月から1979年10月まで自治大学校長を務めた福島深は、自治大学校創立40周年記念論文集で「大学校では、第一部、第二部とも卒業時に立派な記念アルバムを作成する。その際、よく表紙や扉に揮毫を求められる。また、卒業生達には色紙等を持ち込まれることになる」と述べている⁽¹⁰⁷⁾。一般の学校と同じように卒業記念アルバムが作成されること、さらに、校長は学生に近い存在であり、また、慕われる存在でもあり得たと思われる。

1961年に自治大学校に専任教授が置かれるようになって第1号として赴任して約4年在任し、1980年8月から1982年7月までは自治大学校長を務め、その後に参議院議員になった久世公堯は、兼務の教授あるいは講師として教壇に立った期間を入れれば同校に16年勤務したとのことである。この久世も、校長時代を回想して「卒業が近くなると、校長室を訪問する学生さんは多い。色紙を携え、“これからの人生のために一筆”と依頼される」と、卒業生から記念の一筆を直に求められたことを明かにしている⁽¹⁰⁸⁾。

また、久世は、選挙の際、党員募集、後援会入会署名、集会の開催といったことで自治大学校の卒業生である校友には支援を受け、さらにそれ以外でも、自らの来県に合わせて会合を設定してもらうなど校友と交流する機会が

⁽¹⁰⁶⁾ 自治大学校（編）[1983]、436頁。

⁽¹⁰⁷⁾ 自治大学校（編）[1993]、473頁。

⁽¹⁰⁸⁾ 自治大学校（編）[1993]、486-487頁、490-491頁、494頁。

あったという。一般の高校、大学といった同窓会でもあり得ることが自治大学校の卒業生によってもなされていると考えられる。さらに久世自身は、都道府県や市町村の幹部を紹介してくれるよう頼まれたときに「自治大学校校友会名簿」を繻くとしている。「特に教授時代・校長時代の校友の方々はお名前とお顔がほぼ一致する。そうでなくても、“自治大”という琴線は繋がっている。数多くの依頼についての解決にも、校友の方々にお世話になっている毎日である」と述べている⁽¹⁰⁹⁾。校長という同校運営側のトップであっても研修生それぞれの顔と名前が一致するという教師と研修生の近さが窺えると同時に、同窓会組織を通じて卒業生がネットワーク化していることを垣間見ることができる。

こうした人的ネットワークの効用は1980年代以降も存続していると思われるが、自治大学校に派遣される者もつ、自治体で選抜された者としての自覚は、1970年代頃から疑わしくなっていくと考えられる。また、一部の研修生に研修生活における緩みも見られようになる。

再三の登場となる自治大学校長経験者の内山は、入校式の訓示や講話のなかで「自治大に悪しき伝統がある」として、「『中年になって新しいことを覚えようとしたって無理だ。寮生活で自治の仲間作りをすることにこそ自治大生活の意味がある。まあ、のんびりやってくるんだな』というような先輩の言葉に送られて入校し、真正直にそれを実行しようとする研修生が多い」ことを指摘したという。また、1976年4月の入校式の校長訓示では、「思い切り厳しい口調で、自治大は何よりも勉強する場であると説いた」と思い返している。さらに、「出席状況の監視が主たる目的」として、「副校長以下の教職員の協力を求めて週番制を実施した」という。研修生が、必ずしも勉学に励まずに仲間作りを自治大学校の意義として重視したこと、それが先輩から派遣される後輩に言い伝えられたこと、さらに、運営側が勉学に向かわせるために研修生の出席管理を行おうとしたことが見て取れる。なお、内山は、上

⁽¹⁰⁹⁾ 自治大学校（編）[1993]、491-492頁。

述2.(3)で触れたように、それまでの同校の教育方針が「既に大学卒職員の多くなった研修生の需要に合わなくなったのではないか」と思い、カリキュラム編成の改革も考えていた⁽¹¹⁰⁾。ことによると、大学進学率が上昇して大学が大衆化した結果、大学校が「大学」の名にちなんでも研修生のエリート意識をものはや刺激しなくなった面があるのかもしれない。

また、1980年頃に自治大学校長を務めた先述の大橋は、自治大学校創立40周年記念論文集の記述によれば、入校時の挨拶のなかで「諸君が自治大学校に入校するに当っては、大勢の中から選ばれてきた人、希望してきた人、命令で仕方なくきた人など色々であろうが、いずれの場合も、諸君の研修生活は最終的には国民乃至住民の負担によるものである。(以下略)」との言葉を必ず入れるようにしたとのことである⁽¹¹¹⁾。さらに、自治大学校で研修を受けた者のその後については、「自治大学校を出てそれぞれの地方公共団体に戻った者が、自治大学校で学んだことをひらつかせたり、鼻にかけた風をすることは、人々の輦轡を買うものである。また、自治大学校へ行ってきたということは人々の何等かの期待又は注目を受けることになる。これに答えようとして無理して事を急ぐことは失敗の元となることがある。また、自治大学校出身者の取扱いは、各地方公共団体でまちまちであるが、たとえ期待したような取扱いを受けなくてもくさってはいけない」と述べている⁽¹¹²⁾。入校する理由は出身団体からの選抜、本人の希望、命令とさまざまであること、卒業生が周囲からの期待や注目を受けること、また、研修生本人もその意識がある場合があること、さらに、必ずしも卒業後に派遣元の自治体で人事上よい取り扱いが伴わないこともあることが推察される。

このように、自治大学校の研修生は、開校当初から1960年代頃までは選抜された者としての自覚をもち、不安や緊張感をもって入校してきたが、その後は自治体で一定の期待をもたれる存在ではあり続けたものの、あくまでも

⁽¹¹⁰⁾ 自治大学校（編）[1983]、443-444頁、447-448頁。

⁽¹¹¹⁾ 自治大学校（編）[1993]、480頁。

⁽¹¹²⁾ 自治大学校（編）[1993]、480-481頁。

卒業後の人事は自治体側に委ねられ、必ずしもよい結果を伴わないこともあったと思われる。

先述の久世は、自治大学校の卒業生のその後についても言及している。1967年に久世が自治省行政局行政課課長補佐として執筆した同校を紹介する記事には、「自治大学校を卒業した者についてのその後の処置（昇進等）については、地方公共団体によって区々であるが、形式上は、特別の取扱いをしていない地方公共団体が大半である。しかしながら、現に、選考において優秀な職員が選ばれ、自治大学校において再訓練され、その後もこれを生かして職務に従事しているという関係から、実質的には、地方公共団体の主要幹部を構成することとなり（かなり多くの府県庁においては、主要課長・課長補佐等の過半が自治大学校卒業者で占められており、また、市町村等の場合は、自治大学校卒業者が、総合的な知識を具備しているということで、総務・企画関係の部・課長に選任される場合が多い。）、また、よい意味での『自治大関』が形成されているところも少なくないようである」（括弧は原文。）と述べられている⁽¹¹³⁾。また、久世は、1993年に出版された同校創立40周年記念論文集でも、「自治大学校校友の方々は、文字通り“自治の担い手”として、地方自治の各分野で活躍しておられる。知事六名、副知事・出納長二十数名、都道府県の部課長約一、〇〇〇名、市町村長・助役・収入役の三役約八〇〇名、市町村の局部課長約三、〇〇〇名—第一線で活躍しておられる校友の方々の最近の姿である」と1993年頃の卒業生のその後を伝えている⁽¹¹⁴⁾。

こうした数値をどう見るかは難しいが、卒業生のなかには、自治体のトップをはじめ幹部ポストを占めるなど活躍する者が一定数いること、場合によっては自治体内で学関に似たものが形成されるかもしれないことは確認できる。だとすれば、自治庁・自治省を中心とする講師・運営側は師弟関係を通じて、自治体に強い人脈を得ているといえよう。さらに、先輩から後輩に語り継がれていたように、研修生同士が寮生活を通じて仲間となることが同

(113) 久世 [1967], 49-50頁。

(114) 自治大学校（編）[1993], 492頁。

校の最大の意義とされる。となると、自治大学校を通じて、高校・大学といった一般の学校に見られるような人的ネットワークが、自治体内、自治庁・自治省と自治体との間、自治体間という多方面にわたって形成されているともいえる。

ただし、こうしたネットワークは、あくまでも自発的で緩やかなものであり、自治大学校開校前に危惧されていたように自治体人事を中央省庁の側で統制するのとは異なるものであろう。もちろん、師弟関係には一定の緊張関係が伴っているものと思われる。確かに、講師・運営側である自治庁・自治省の職員が将来自治体に出向して上位の職員になり得るという意識が研修生の側にあってもおかしくない。しかし、偶然に教わった講師自身が実際にそのような可能性はさほど高くないであろう。また、成績評価である研修効果の測定も、上述 1. (2) で見たように、旧本科、旧普通科を含む第 1 部課程では、確かに自治庁職員の行う課目が任免権者への通知対象に含まれてはいたが、徐々に通知課目、通知先が緩和され、勉学に向かわせる強制力が弱くなっていったものと思われる。また、第 2 部課程の効果測定でも地方行政と地方財政という自治庁職員がかかわる課目が対象となっていたが、第 1 部課程と共通の変遷を経たものとされる⁽¹¹⁵⁾。さらに、第 3 部課程に至っては、そもそも効果測定が行われていない。

何よりも、研修生にとって講師・運営側は任命権者とは別の存在であり、人事権をもつ者ではないのである。このことは、1970年代に同校の運営側が授業への出席を厳格に課すのに苦勞したところによく表れている。これは、あくまでも研修生のその後の処遇が実際に自治体の手に委ねられているからこそ起こり得た状況であろう。

(115) 自治大学校 [2014], 54頁。

おわりに

自治体の調査研究や自治体職員の研修のための施設として構想された全国地方自治協会における日本地方自治大学校や「自治大学校の設置に関する要綱」では、採用間もない者から幹部又は幹部候補に至るまで広く研修することが目指され、研修生数、職員数、所要経費の規模が大きい機関が想定されていた。しかし、自治庁内で「当初は不完全なものであるにしても、とにかく発足させることを先決」としてより具体的に作成された自治大学校設置要綱（案）では、自治大学校の規模は大幅な縮小となり、この案が一部修正された上、1953年7月に自治大学校設置法が成立した。しかし、法案成立後も、当初予算は削減され、校舎・用地が予定通りに確保できず、職員配置もやりくりを強いられることとなり、同校は同年10月の開校後も、施設の改善を進めていくことになった。

研修生を派遣する自治体が負担する旅費を軽減するためもあったであろうが、研修の効果をより充実させることを明確に狙ってまず寄宿舎が整備され、次いで校舎が新築され、さらに別の寄宿舎が新設された。その後も引き続き、寄宿舎の整備・拡張が行われたが、そうした際も、談話室といった、研修生の集う場を設けることが考慮された。また、こうした工事の所要費用については、常に自治体が一定の負担を行うこととなった。そうしたなかで、2つのいずれの寄宿舎においても、研修生の自治が行われることとなり、研修生同士の自由な交流が行われたものと考えられる。

ところで、そもそも自治大学校のモデルとなったのは、自治庁と同じ内務省系の国家地方警察本部の附置機関である警察大学校と考えられる。自治大学校は、これを模範として3段階の研修体系の最上位機関となることを目指しただけではなく、「大学校」という名称も用いた。ただ、この名称には、当時、大学進学率が低い時代にあって自治体職員のエリート意識を刺激して勉学の意欲や研修への参加意識を高める効果も期待されたものと思われる。また、同校は、本来公務員の研修施設に過ぎないはずであるが、単に大学の名

にちなむだけではなかった。寮生活を通じて研修生同士が強いつながりを持ち、また、同窓会組織をはじめ校章、校旗、寮歌、校歌といったものが徐々にではあるが整えられ、運営側と研修生の双方にとって大学の擬制としての「母校」となっていった。

また、自治大学校では、警察大学校に近いかたちで都道府県の課長補佐といった自治体の幹部候補全員を集めて研修を受けさせようという意向があったものと思われる。しかし、同校は、構想段階から規模縮小を余儀なくされ、あくまでも自治体で選抜された者が集う場に留まった。その後、地方公務員の一般職員数は大幅に拡大する一方、3つの課程を中心とした一般研修における年間の研修生数は、1991年度になっても1,000人に満たないままで大きく増えることはなかったのである。この理由の一つは、校舎や寄宿舎といった施設面での制約があったためと推察される。収容人員500人の校舎やそれ以下の定員しかない寄宿舎では、その他の一般研修や専門研修もあることを考慮すると、研修は最大限実施されていたものと思われる。

研修内容の特徴について、長期研修では、大学で講じられるような一般的な課目が重きをなし、包括的なカリキュラムが組まれていた。これは、まず、府県職員にも大学卒業者が少ない時代にあつて法律、経済の基礎から教える必要があつたためと思われる。また、地方自治が「横割り行政」として行われるために、各行政部門にわたる知識が必要となることもあつたと考えられる。ただ、地方行政に関する課目と管理論は、長期、短期を問わず、一般研修3課程のいずれでも一定程度採り入れられており、同校の特徴といえるであろう。また、こうした課目の研修方法は、単なる講義だけではなく、会議式研修や演習という、講師と研修生または研修生同士の顔が見える少人数を単位とする授業方式が採り入れられ、かつ、その講師は、自治庁の職員が中心に担当していた。こうした授業形式が採れるのも、先に述べたように自治大学校の規模が小規模に保たれたことが幸いしたと思われる。

自治大学校創設初期には、選抜された者としての意識からか緊張した研修生が見られ、場合によっては、自治大学校の運営側がその緊張を解きほぐそ

うとする場面も見られた。しかし、時代を経ると、勉強に身を入れない研修生も現れ、運営側が苦心することもあった。そもそも意図されていたのか否かは定かではないが、少なくとも結果として同校は、創設前に危惧されていた人事の中央集権化につながるものとはならなかったといえる。自治大学校に職員を派遣するか否か、どのような職員を派遣するか、また、同校卒業生をどう処遇するかは、あくまでも任命権者であり人事権をもつ自治体が決めていたのである。

このように研修生への統制を強めなかったあるいは強められなかったことによって、講師・運営側と研修生は強制力の伴わない良き師弟関係を取り結ぶことができたと考えられる。他方、研修生同士では、成績評価も厳格には行われなくなっていったこともあって競争心が煽られることもなく、寮生活を送ることによって利害関係抜きの強い結びつきが得られたものと思われる。この結果、同校では、少人数制の大学に見られるような、こうした縦・横の自発的で緩やかな人的ネットワークが形成されていったと考えられる。さらに、こうしたネットワークは、一般の企業や官公庁で出身大学の同窓意識が見られるように、自治大学校の卒業生であることを通じて自治体内に形成されることもある。

ただ、こうした人間関係の前提となるのは、自治大学校では、基本的に任命権者の異なる研修生が集い、卒業後にそれぞれの職場に戻っていくことである。これに対して、冒頭に述べたように、税務大学校は、主として省庁が自ら採用した職員を研修する機関であり、自治大学校とは性質が異なっている。こうした研修主体と研修生との関係における違いが、研修それ自体のあり方やその後の職場の人間関係にどのような影響を与えるかについては、稿を改めて論じることとしたい。(了)

(注記)

*本文・脚注における引用・参考文献は、原則、著者・編者の姓もしくは名称と発行年で示している。ただし、ホームページからの引用・参考文献は、一部を除いて、その都度、脚注にその出所を表示している。

参考文献

- 市川 (編) [1993]: 市川昭午 (編) 『大学校の研究』 玉川大学出版部。
- 伊藤 (監修) [2000]: 伊藤隆 (監修), 赤木須留喜 (解説) 『現代史を語る① 荻田保一内政史研究会談話速記録一』 現代史料出版。
- 久世 [1967]: 久世公堯「自治省および地方公共団体における管理・監督者の研修」『ジュリスト』 No.367, 1967年4月1日。
- 警察大学校史編さん委員会 (編) [1985]: 『警察大学校史—幹部教育百年の歩み—』 財団法人警察大学校校友会。
- 自治大学校 [1963]: 『自治大学校十年のあゆみ』 自治大学校。
- 自治大学校 [1974]: 『自治大学校二十年の歩み』 自治大学校。
- 自治大学校 (編) [1983]: 『地方自治の現実と未来—自治大学校創立三十周年記念論文集—』 ぎょうせい。
- 自治大学校 (編) [1993]: 『自治大学校創立四十周年記念論文集—二十一世紀の地方自治の諸課題—』 ぎょうせい。
- 自治大学校 [2004]: 『自治大学校五十年の歩み』 自治大学校。
- 自治大学校 [2014]: 『自治大学校六十年の歩み』 自治大学校 (総務省ホームページ: http://www.soumu.go.jp/main_content/000340354.pdf, 2015年8月3日取得)。
- 築島 [2015]: 築島尚「大学校のカリキュラムから見た日本官僚制におけるノンキャリアの専門教育」『岡山大学法学会雑誌』 第64巻第3・4号, 2015年3月。
- 『校友だより』 (校友会誌) 各号 (閲覧のみ)。

〔付記〕

本研究は、平成23年度～平成26年度科学研究費助成事業 (基盤研究C)「日本官僚制におけるノンキャリアの専門教育を通じた選抜と人的ネットワークの研究」〔23530146〕の助成を受けている。