

## 省庁所管学校の研究

- 市川昭午(国立教育研究所) ○荒井克弘(国立教育研究所)  
 ○岩木秀夫(日本女子大学) 塚原修一(国立教育研究所)  
 耳塚寛明(お茶の水女子大学) 吉本圭一(日本労働研究機構)  
 ○屋敷和佳(国立教育研究所)

## はじめに—研究の意義—

「学校」というと、われわれは反射的に小学・中学・高校、大学などを思い浮かべてしまうが、公的に教育を提供している施設・機関としてはこれらの正規の学校(学校教育法の対象)のほかに、国の各行政機関等が所管する教育施設(機関)がある。

防衛大学校、気象大学校などの名称をあげれば、多くのひとひとがそれと知るであろうが、これらの学校のもつ特質、意義に関しては意外なほどに知られていない。まして、個々の省庁をこえて横断的な把握となればなおさらである。

戦前は、高等教育や専門教育の学校が著しく限られていた上に、行政組織の専門分化が今日ようではなかったため、文部省以外の各省庁の多くの学校が人材の養成にあっていた。陸軍省・海軍省の学校は国家エリートの重要な養成コースであったし、農林省、通信省などの専門教育の学校も貴重な専門家を数多く輩出してきた。

わが国は今日、「生涯学習化」の時代を迎えており、社会のあらゆる分野の教育・学習資源に改めて注目し、それらを連携・調整する必要が増している。企業内教育訓練や労働省関連の公共職業訓練のほか、民間の教育産業を含む、いわゆるノンフォーマルな教育(学校教育類似の組織的な教育)の研究が昨今、一層重要になってきた理由でもある。

しかしながら、これらのノンフォーマルな教育のなかでは、省庁が所管する学校群だけが何故か、研究の着手が遅れ、学校教育体系、

公共職業訓練体系のいずれにも含まれない、いわば第三の公的な教育体系でありながら、これまで注目されてこなかったのである。以上の問題意識から、国立教育研究所・教育政策研究部では、昭和63年度から「省庁所管学校」に関する共同研究を開始した。

研究のアプローチはまず、研究対象となる全施設に対して資料収集調査を行い、その整理・分析にもとづき、訪問調査の対象とする40余の施設を選んだ。表1は実際に調査をおこない事例報告をまとめた36施設である。また、表2は訪問調査の際に用いた調査項目の概要である。

## 1. 省庁所管学校の定義

## (1) 定義

「省庁所管学校」という用語は本研究のいわば便宜上作成した概念であり、一般化した定義があるわけではない。意味するところは「国の行政機関等が設置運営する学校教育類似の教育訓練施設」であり、学校教育法以外の法令にもとづいて「学校教育に類する教育を行う施設」をさしている。

## (2) 研究対象の範囲

この定義にもとづき、調査研究の対象を設定したが、そのなかから職業能力開発促進法に定められた公共職業訓練の施設は今回除くこととした。当該施設は公共職業訓練体系として広く世に認知されており、研究面でも蓄積のある分野と考えたからである。

行政組織以外の国家組織である、国会、裁判所、あるいは人事院、会計検査院などの組

織にも学校、研修所などの類が存在する。例えば、検事・判事、弁護士を養成する司法研修所、裁判所書記官研修所などは最高裁判所に、国会の速記者養成所は衆参両院の事務局に置かれている。

また、国の組織だけでなく、政府関係機関（特殊法人）の所管する学校・研修所などについても省庁所管学校の範囲とみなして対象範囲に含めた。例えば、開発途上国からやってくる研修員に技術指導をする各種のセンター・研修所は国際協力事業団に、各地にある職業訓練施設で指導にあたる指導員の養成は雇用促進事業団の職業訓練大学校で行われている。通産省傘下の中小企業事業団に属する中小企業大学校も同様である。

専修学校、各種学校は「学校教育に類する教育を行う施設」として学校教育法の第83条に定められているが、「学校教育法に根拠を持ち、教育行政の対象とされている」ことから今回の「省庁所管学校」には含めていない。上記の取扱のともない、厚生省が所管する多数の国立専修学校、即ち看護学校や医療技術士の養成学校などは対象から除外することとなった。特殊法人により設置されている専修学校も同様の扱いとした。

省庁所管学校には国家公務員の養成訓練、研修を目的とするものが多数であるが、地方公務員や民間人の教育訓練を主要な任務とするところも少なくない（詳しくは2.を参照）。国家公務員の研修については、人事院の研修審議室が毎年の研修状況を調査し、『研修概況』として公表しており、その研修所一覧には昭和63年度時点で126ヶ所の施設がリストされているが、ここでは裁判所、国会、防衛庁などの特別職の国家公務員、および教育公務員を対象とする教育研修施設は除外されているため、この『研修概況』の対象範囲はわれわれの設定した「省庁所管学校」よりも

はなはだ限定された範囲となっている。

省庁所管学校の一覧表を作成するにあたって、その名称に留意することは大事な点だが、省庁所管学校に冠せられている大学校、学校、研修所などの名称には一定の基準がある

表1 訪問調査した施設・機関等一覧

省庁名	教育・研修機関名*	省庁名	教育・研修機関名*
人事院	研修審議室 公務員研修所	労働省	労働研修所
総理府		運輸省	海技大学校 海員学校 航空大学校 航空保安大学校 海上保安学校 海上保安大学校
警察庁	警察大学校	海上保安庁	海上保安大学校
防衛庁	教育局教育課 防衛大学校 防衛医科大学校 自衛隊幹部候補生学校	気象庁	気象大学校
環境庁	公害研修所	郵政省	人事部能力開発課
法務省	矯正局教育課 矯正研修所 少年院（市原学園）	建設省	建設大学校
外務省	外務研修所	自治省	自治大学校
大蔵省	大臣官房秘書課	消防庁	消防大学校
国税庁	税務大学校	裁判所	最高裁判所 司法研修所
厚生省	国立公衆衛生院 国立教護院 附属職員養成所 国立精神薄弱児施設 附属職員養成所	特殊法人	雇用促進事業団 職業訓練大学校 中小企業事業団 中小企業大学校 国際協力事業団 国際協力総合研修所
社会保険庁	社会保険大学校	私立大学	医学振興財団 産業医科大学
農林水産省	農業者大学校 常緑果樹農業試験所 水産大学校		

注）表は訪問調査を実施した施設・機関を示したものであり、省庁所管学校の一覧表ではない。（荒井、序章第2節）

表2 調査内容（項目リスト）

1. 設置目的と沿革	
2. 設置形態	
3. 所掌する部署	
4. 財政（予算・決算の内訳）	
5. 組織	教員：資格/選考/処遇（給与・研修費等）/人員数/段階 学生（研修生）：入学資格/選抜方法/学費/入学後の処遇と身分（給与）/定員数/留学生の有無と扱い 事務及び教員以外の職員数と組織
6. 教育・研修の対象	民間人/民間法人 公務員：初任者研修/現職教育 特殊人材の養成（船員、パイロットなど）
7. 教育の水準	修業期間 教育水準：後期中等教育レベル/中等後期教育レベル/大学・短大レベル/大学院レベル
8. 教育の内容と方法	教育内容：一般教育+専門教育/専門教育のみ（特殊性、変化への柔軟性） 教育方法：講義/実技訓練/シミュレーション/通信教育 学生（研修生）生活：寮生活、休暇、生活規則等
9. 職業キャリアとの関係	取得資格：資格の名称と内容 修了後の進路：現職復帰/職種・職場の異動/就職の状況

わけではない。大学校、学校のなかにも短期研修が中心の施設もあり、研修所にも長期の養成訓練があり、一概にはいえない。

## 2. 省庁所管学校の教育対象

### (1) 教育対象

省庁所管学校は、大別して当該省庁が必要とする公務員の養成・研修を目的とするものと、各省庁が所轄する行政分野で必要となる民間の専門家、あるいは不足している民間の専門職業人の養成・研修を目的とするものがある。

本研究では、これを「各省庁の行政目的を直接に達成するための教育研修施設」と、「各省庁の行政目的を間接に達成するための教育研修施設」とに区分けしているが(序章)、前者には、税務大学校、防衛大学校、海上保安大学校などが代表的な施設として位置づけられる。なかには環境庁の公害研修所のように、国の研修施設でありながら、研修員の8割を地方公務員が占めるところもある。もちろんこれも行政目的を直接達成するものとして前者に含まれる。

後者には、民間人の教育・研修を主要な任務とするものがある。その第1グループに「行政で必要となる民間専門家の養成」として、厚生省の国立公衆衛生院、病院管理研究所、科学技術庁の放射線医学研究所などが上げられる。これらの施設には関係機関(病院)、団体の職員、企業の従業員などが派遣されてくる場合が多いが、「純然たる個人」も応募してくる。これらの教育訓練・研修はたいてい法人組織にたいする資格認可、あるいは個人にたいする特定の専門資格取得とむすびついているのが普通である。

民間人養成の第2グループとしては、職業訓練大学校、水産大学校のほか、民間の特殊人材を養成する海員学校やパイロットを養成

する航空大学校などがあり、そのほとんどが「個人」の応募者によって占められている。

省庁所管学校にみられる教育対象の最近の変化は、国・地方の公務員、民間人の教育訓練に加えて開発途上国などから、留学生、研修生が増えてきていることであり、国際協力事業団のような専門施設だけでなく、税務大学校、職業訓練大学校、公務員研修所などでも、新しい教育課程づくり、人員の拡大など、受入れのための整備が進められている。

### (2) 費用負担

省庁所管学校の教育訓練に関する費用負担については一定の方式はあるわけではない。とはいえ、おおよそ受益者負担の原理が貫かれている、と考えてよい。国家公務員の教育・研修は国がほぼ全額を負担するが、地方公務員の場合は地方公共団体が、民間人の場合は当該個人か、雇用主である企業が全額または一定額を分担するのが普通になっている。

「民間企業の場合、教育訓練の内容が広く通用する一般的なもの(general training)の場合であれば従業員個人、その企業内でしか役に立たない特殊なもの(specific training)であれば企業が負担するのが原則」という教育訓練の費用負担に関する考え方があるが、「その中間にある基礎的ないしは準備的段階の教育訓練」の場合に、だれが費用負担するのかは検討の余地がのこされている。

省庁所管学校の長期にわたる養成訓練などの場合には費用負担の原則適用が微妙なものもある。つまり、防衛大学校、防衛医科大学校、気象大学校などのような長期の学校タイプの場合には「定員外公務員の身分で数年間にわたり、フルタイムで教育を行う必要があるのか」という点が疑問として残されるのである。

防衛医科大学校の場合は自衛隊法の規定により、教育訓練終了後9年間の勤務を義務づ

けられており、それ以前に離職した場合には教育訓練経費の一部を償還しなければならない。昭和63年度の場合、その額は3,489万円に達している。他方、防衛大学校の場合は最近では学生の2割が卒業後に任官せず民間にでていくが、この場合は償還義務は課せられていない。

さらに、他の事例としては、司法研修所の修習生があり、彼らは判事・検事になるかあるいは民間にでて弁護士になるかの選択によらず、研修中はいずれも準公務員待遇の扱いを受ける。学納金は不要で公務員並みの手当が支給されるのである。しかしながら、厚生省の保護指導職員や教護事業職員の養成所の場合は、教育訓練費用は無償であるが、養成にあたって手当が支給されているわけではない。

### 3. 省庁所管学校の教育内容

#### (1) 教育内容からみた類型

省庁所管学校の教育をカリキュラムの標準化のレベルと教科指導、生活指導の面から分類していくと、表3に示すような7つの類型がつけられる。

まず、カリキュラムの標準化のレベルは、授業時間数、卒業要件などが法令によりどれだけ厳格に定められているかに着目して、短期の研修・セミナータイプとそれ以外を分けた。第2に教科指導の内容は、教育が業務に必要な専門教育だけに限られているか、普通教科（一般教養）・体育などを含んでいるかにより2分した。いわゆる学校タイプと研修所タイプはこの基準により分けられた。第3に生活指導の面は、日課が定められて教科以外のしつけが厳しく教育されているか否かによって、いわゆるBoarding SchoolタイプとDay Schoolタイプ、錬成所タイプと大学院タイプなどの類型を分けた。

表3 教育内容による類型化

生活指導	強い	Boarding School タイプ	錬成所タイプ	研修タイプ
	弱い	Day School タイプ	大学院タイプ 職業訓練タイプ	研究会・セミナー タイプ
一般教養	含む		含まない	
標準化	強い			弱い

(岩木、第2部第3章)

さて、この類型に具体的な省庁所管学校の名前をあてはめてみようとすると、簡単にはいかない。ひとつの学校が複数の教育課程を併置していることが多いのだが、多少強引に、これを整理してみると結果は以下のようになる。

#### ① 研究会・セミナータイプ

研修期間が比較的短く、業務に関する最新情報、シミュレーション、ケーススタディの実施などが主な研修内容である。

中小企業大学校、国際協力総合研修所、公務員研修所などがこれに近い。

#### ② 研修タイプ

比較的短期だが、合宿制でおこなわれ、焦点のしぼられた専門的な課題を集中的に学習する。

警察大学校初任幹部科、自治大学校、建設大学校など。

#### ③ 職業訓練タイプ・大学院タイプ

職業訓練タイプでは資格取得につながる一定のカリキュラムのもとに教育が行われる。大学院タイプは、内容、レベルともに文部省所管の大学院と変わらない。

防衛医科大学校医学研究科、防衛大学校理工学研究科、公衆衛生院（専門課程・研究課程）など。

#### ④ 錬成所タイプ

教科内容の専門知識・技能の修得もさることながら、全寮制の厳しい日課を通じて職業的なエートス、連帯感を醸成させる。

自衛隊幹部候補生学校、税務大学校、警察大学校本科など。

#### ⑤ Boarding Schoolタイプ

専門教育だけでなく一般教育を含む学校型の教科教育が行われ、同時に全寮制にもとて厳しく日課教育が行われる。

海上保安大学校、防衛大学校、海上保安学校など。

#### ⑥ Day School タイプ

教育内容、方法、年限ともに、文部省所管の大学とほとんどかわらない。

水産大学校、職業訓練大学校、気象大学校大学部など（前2者の学費負担は個人）。

#### (2) 税務大学校の事例（錬成所タイプ）

参考までに、税務大学校の長期研修（普通科）の様子を以下に紹介してみよう。多様な省庁所管学校のタイプのなかでも、錬成所タイプはそのもっとも特徴的なタイプのひとつであり、前記のように税務大学校普通科はこれに該当する。

教育対象は国家公務員採用Ⅲ種試験により新規に採用された者で、大学校では「社会人としての良識及び公務員としての自覚を身に付けさせるとともに税務職員として必要な知識、技能等の基礎的事項を習得させる」ために1年間の研修が行われる。

全寮制による教育で、基礎科目538時間、専門科目474時間、その他の科目127時間の学習のほか、15人を1班として行う班別指導が132時間、体育・文化活動が241時間あり、年間に計1,806時間の教育が行われる。

さらに、普通科を卒業すると引き続いて職場配置に必要な実務の基本教育（初任者基礎研修）にはいる。この3ヶ月の研修（351時間）を合わせて15ヶ月にわたる初任者の養成訓

練が終了する。

専門知識の習得に加えて強固な職業的な信念の確立と同期生との密な交流、連帯感の醸成がこの教育訓練の目的である。

#### 4. 省庁所管学校の特質と課題

##### (1) 時代変化への適応性

省庁所管学校には行政事務の目的を「直接に達成するためのもの」と「間接に達成するためのもの」とがあると述べたが、後者の場合には民間人の人材養成を主要な任務とするために、当該行政が所轄する産業分野の盛衰に左右されることが大きい。これらの学校では特定の専門職業人養成を目的とするだけに、その需給調整は景気変動に「柔軟に」対応することはなかなかむずかしい。

運輸省の海員学校は船員の不足した高度成長期には全国に13の学校を配置し、それでも供給が足りないほどであったが、海運不況とともに船員需要が低迷してくると、現在までに5校の海員学校が閉鎖をよぎなくされた。目的がことなるとはいえ、文部省所管の商船高専が電子学科、情報処理科をつぎつぎと設置し、「工業高専」に転換して生き残りを図っているのとは対照的である。

建設大学校に附属する中央訓練所（専修学校であるのでは厳密には対象外）の場合にも時代変化に対応するドラスティックな変化に見舞われており、現在教育目的そのものの変更を含む大幅な改組に取り組んでいる。

##### (2) 一条校との関係

教育内容による類型化で述べたように、学校タイプの省庁所管学校の内容は「一条校」とたいへんに近い。施設・環境の面からみても、恵まれたところが多く（図1）、学生ひとり当たりに換算すればその施設面積は大学、短大などの環境よりもはるかに優っている場合も少なくない。

教育課程は詰め込みすぎとの批判もあるが、省庁所管学校の教育的特質はまさにその教育効率の高さにあるといってもよいと思われる。税務大学校の事例に明らかなように、学校タイプであれば、一年間に1,800時間以上の授業時間をこなすのはめずらしくない。教育目的が明確であることと、厳しい日課のもとでの全寮制の教育がこれを可能している。

しかし、最近では学習者の要望等を考慮して、これをもっと余裕のある教育課程に改革しようとの努力が進められている。平成元年度から防衛大学校の大幅な改組、カリキュラム改訂もこの線に沿ったものである。高等教育レベルでの省庁所管学校では学位問題、大学院進学などの観点から、文部省の大学設置基準並みにすることを意識しなければならないし、何より時代の風潮に合わさなければ、質の高い応募者を確保しにくいという事情もある。ただ、このような制度上の改革が進むことによってむしろ省庁所管学校としての特徴、意義は薄れるという傾向のあることは否定できないことである。

(3) 教官の確保と研究条件

また、このような高等教育レベルの学校ク

イプにいる教官には、教育もさることながら、研究条件（研究費・研究時間等）に頭を悩ませている。教育課程は設置基準に準拠して大学並みとなっても、研究条件を大学並みにすることはなかなか難しい。そのために良い教官が採用できても、短期間で大学に戻ってしまう場合が多く、人材を確保することがむずかしいのが現状である。

以上、報告書を中心にその概要を述べたが、当日は各分担者がレジュメ等を用意し詳しい報告を行う予定である。

<注>

本研究は文部省科学研究費（一般研究B）の補助を受け、昭和63年～平成元年の継続研究として、市川昭午研究代表「省庁所管学校の現状と将来に関する総合的研究」（研究課題番号63450041）として実施されたものである。

<参考文献>

市川昭午研究代表『省庁所管学校の現状と将来に関する総合的研究』（科学研究費報告書、1990.9）

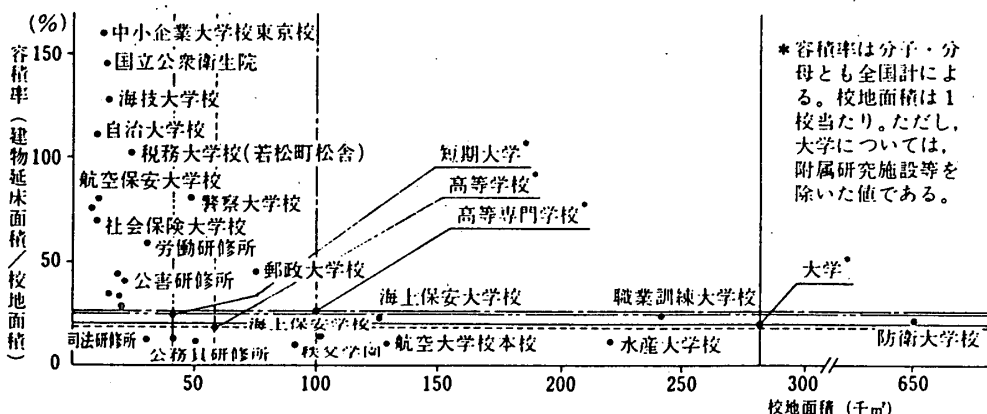


図1 キャンパスの規模と建物密度

(屋敷、第II部第5章)