

研修会

校内研修会として、教育発達科学研究科教授 馬越徹先生にお話していただきました。「中等教育センター紀要」に先に収録されたため、「中等教育センター紀要」第2号（2002年3月発行）より転載させていただきます。

中等教育改革の諸課題 —日韓比較の視点から—

教育発達科学研究科教授・比較教育学 馬越 徹

はじめに

1. 学校選択をめぐる諸問題
 - (1)岐路に立つ「平準化」政策
 - (2)英才教育のための学校
 - (3)「代案学校」(オルタナティブ・スクール)の制度化
 2. カリキュラムの多様化と学力保障
 - (1)新教育課程の背景要因
 - (2)構造上の特色と運営面での規制緩和
 - (3)学力水準と大学入試の関係
 3. 学校運営の民主化・分権化
 - (1)地方教育自治制の復活
 - (2)学校運営委員会制度の創設
- むすび

はじめに—中学生・高校生の自画像

私は2000年4月から2001年3月までの一年間、韓国のソウル大学で客員教授をしながら、学校現場にも足を運び韓国教育の現状を調査してまいりました。また頼まれて、教育問題に関するテレビやラジオなどの「討論番組」にも出演する機会も度々あり、韓国の政界や産業界、さらには一般の父母の方々と意見を交わす貴重な体験もしました。そうしたときに常に求められたのは、日本との比較において韓国教育に関する私の意見を述べる事でした。そこで本日は、そうした体験の一部を紹介し、皆様のご参考に供したいと思います。

本日はいただいているテーマは、中等教育改革となっていますので、まず最初に日韓の中学生の意識調査の話から始めたいと思います。それは中学生の自己認識と申しますか、彼らが「自画像」をどのように描いているかという問題です。これから申し上げるデータは、日韓文化交流基金が行なったかなり大規模な調査結果（1999年）に基づいていますが、学習状況や態度

（自己認識）に関するすべての項目において、韓国の学生のほうが日本の学生より、高い数値または自己肯定的な結果が出ています。皆さんが日々接触している学生を見ていてこのデータをどのように考えますか。いくつかの項目を挙げてみましょう。

	韓国	日本
・授業の理解度（数学が70%以上わかる者）	78.6%	45.6%
・授業以外の学習時間が2時間以上	52.2%	22.0%
・勉強は嫌いだ	40.1%	70.1%
・親の自分に対する期待度が高い	93.3%	53.2%
・自分が真面目で礼儀正しい	78.9%	59.4%

近年「学びからの逃亡」ということがよく言われていますが、このデータはそうした日本の中学生の実態を示していると思います。最近発表された「学校保健調査」(2000年)によれば、日本の中学生(14歳・男子の場合)の身長は過去50年の間に18cm伸びたと報告されており、確かに体(体格)は立派になっているのですが、どうも心(徳)と頭(知=学力)がそれに伴っておらず、教育の理想といわれる知・徳・体のバランスが崩れているように思われてなりません。

高校生の場合も、この調査によれば、日本と韓国の学生の間には大きな差が見られます。特に、大学進学意識の差が大きい。両国の大学進学率は、2000年時点で日本の50%程度に対して、韓国は70%をゆうに越えているのですが、いわゆる「一流大学への進学を希望する理由」として、「自分が希望する職業に就ける」とする者の比較が韓国の41.7%に対して、日本の高校生は22.2%に過ぎない。また一流大学に入れば「収入のよい職業に就ける」と考える者の比率も、韓国の高校生の方が日本の高校生の約2倍になっている。このように学歴への期待度が高いため、学業への取り組みも真剣になると思われます。「授業に真面目に取り組む」や「試験で頑張る」などの比率が、日本の高校生が47%であるのに対して韓国の高校生は約60%と高い比率を示している。また将来の生き方について、韓国

の高校生は「よい親になる」(89.6%)、「経済的に豊かになる」(79.6%)、「大企業に就職する」(49.9%)等の項目が高い比率を占めているが、日本の場合これらの項目の比率は、それぞれ69.4%、47.4%、15.6%となっており、きわめて低くきわだった対照をなしていません。

総じて、韓国の中学生・高校生は日本の中・高校生より自己肯定的であり、「真面目」や「頑張る」意識が強いように思われます。一方、日本の中学生・高校生は、将来に対して明るい展望をもてないでいることが調査データから明らかです。そこで、これからが本論になるのですが、このような中学生・高校生をかかえている日韓両国の中等教育(中学校・高等学校)の諸課題を次に申し上げてみたいと思います。ただ本日は時間の関係上、①学校選択、②カリキュラム・学力、③学校運営、これら三点に絞ってお話いたします。

1. 学校選択をめぐる諸問題

(1) 岐路に立つ「平準化」政策

この数年、学校選択の問題は、いわゆる新自由主義原理(市場主義)に基づく「選択と競争」の観点から、世界の各国で議論されてきました。特に近年におけるグローバリゼーションは、それに拍車をかけていると言えます。

ところで韓国の場合、学校選択の問題についてはきわめて明確なポリシー、つまり「平準化」政策が、1970年代の初めから約40年間とられてきました。これは中学校教育(義務教育)を受験戦争から解放し「正常化」するために、高校進学に当たっては「学校群」内の学校に学生を抽選で割り振る政策です。国・公・私立を問わず一律にこれが適用されたため、全国の高校の50%を占める私立高校は学生の選抜権を完全に奪われ、逆に学生は学校選択権を奪われてきたと言えます。このような政策が長年続いてきたため、韓国では高校間の格差は徐々になくなり、いわゆる受験一流校は原則として存在しません。日本のように、東京大学入学者の上位に特定の私立高校出身者が名を連ねるような現象はありません。この意味では韓国の中等学校は、いわゆる「入口」における平等原則は完全に貫かれてきました。(但し、受験競争が過熱する恐れのない農漁村部や山間僻地・島嶼部—こうした地域には私立学校もほとんどない—には「平準化」政策は適用されてこなかった。しかしそのことによってこの政策の趣旨が不徹底になったわけではありません。ただ近年、もともと農村部であった都市近郊に「新都市(大団地)」が出現し、こうした地域の施設高校で受験競争が激化しはじめたため、これらの地域にも「平準化」政策が適

用され話題を呼んでいます。)

しかしこの政策には近年さまざまな観点から批判がなされており、来年末(2002年12月)に行なわれる大統領選挙の争点のひとつになっているほどです。大別すると三つくらい批判があります。一つは、韓国ではすでに高校全入(進学率98%)であるため、つまり高校への進学競争がないため学生の学習意欲が低下し、中・高校生の全体的な学力低下を招いている。二つ目としては、高校の画一的平準化(「下位平準化」とも言われている)が進み、かなりの学生が学校外のいわゆる「課外塾」(韓国では「学院」)で学んでおり、このことが本来の学校教育を形骸化し、同時に膨大な父兄負担教育費を強いている。三つ目は言うまでもなく、私立学校経営者からの批判であり、建学の精神に基づいて学生を選抜し、多様な学校運営をすることができない、という意見です。

これらに加えて、最近さかんになっている「平準化」批判は、このままでは韓国の国際競争力が落ちるという危機意識からなされる批判が目につきます。IMF危機(1997年末)以来、経済のグローバル化に対応できる人材の育成が叫ばれ、教育部も2001年1月から教育人的資源部に改編され、長官も副総理に格上げされるなどの措置がとられました。この延長線上において、「平準化」政策の見直しが提起されてきています。

私がソウル滞在中、こうしたグローバル化対応を日本の政府(文部省)はどのように考えているのかと度々質問され、そのたびに困りました。文部科学省が進める「ゆとり」の教育や「生きる力」などの教育改革目標、さらには「6年一貫中学校」のことなどについて話しても、「今の日本にそんな余裕があるのですかね……」と、質問はますますエスカレートするのです。韓国ではOECD加盟(1997年)以後、あらゆる判断基準がOECD水準で行なわれており、プライドの高い国民ですからOECD諸国の中でも常に上位を目指している。例えば、近年のIEA(国際教育到達度評価学会)による数学や理科の国際学力テストの成績では日本を追い抜いている韓国ですが、それでも現在の韓国の中・高校生の学力は「有史以来最悪」といって騒ぎ立てている状況です。

(2) 英才教育のための学校

もちろん韓国では20年くらい前から、「平準化」政策を補完する方策として「特殊目的高校」という名の英才教育を行なってきました。科学高校(理系)、外国語高校、芸術高校・体育高校などがそれぞれあり

まして、全国に全国に現在68校あります。これらの学校は、公立の場合もあれば私立の場合もあるのですが、いわゆる「学校群」とは無関係に学生を選抜するれっきとした進学校です。

ところがこれでも足りないとして韓国で最近さかんになっているのは、学校選択の自由を完全に保障すると言うことを大義名分とした「平準化」撤廃論です。現在のところ金大中政権は、「平準化」政策を堅持する立場をとっていますが、内外の批判に応える形で次のような補完措置を発表しています。一つは、上記の「特殊目的高校」とは別に、本格的な一般の英才高校を2002年度から数校スタートさせるというものです。もう一つは、私立高等学校の一部を「自律型私立高校」として認定し、それらの学校には「平準化」政策を適用しない。そのかわりこれまで行ってきた補助金（経常費補助）は打ち切る。この政策が、どれくらいの規模で進展するかは今のところはっきりとはしませんが、英才教育が国の教育政策として大きな課題になってきていることは確かです。

この点、つまり英才教育に関する限り、日本の文部科学省は臆病と言うか、はっきりしたポリシーを持っていないのではないかと思います。今進行中の中等教育改革の目玉のように言われている公立の6年制中等学校にしても、「ゆとり」とか「個性化」がキーワードになっており、「競争」を前提とした英才学校とは別物のようです。英才教育という用語が適切かどうかは別にして、本来的なエクセレンス（excellence：優秀性）を前面に出した教育政策が、日本の公教育でタブーになっているのは不幸なことだと私は考えています。その一方で受験を売り物にしている私立学校に対しては、放任政策をとってきた当局の責任は大きいと思います。来年度から本格的にはじまる学校週5日制にしても、私立学校に対しては規制しない（できない）と言うのであれば、結果として公立学校の沈滞を招きかねない恐れが少なくありません。

韓国で「平準化」批判が加速しているもう一つの背景として、早期留学現象がある。グローバル時代への対応を父兄の方が先取りした形で、優秀な子どもたちを早い時期に（中学・高校時代に）、英語圏の国（欧米およびオーストラリア等）に留学させるケースがこのところ増えている。国内の平準化された学校に行っていたのでは、厳しい国際競争に勝ち抜く子どもに育てることはできないと言うわけです。こうした父兄の動向を一時期、政府も奨励するような発言をしたことがあります。そのためソウルのかんりの高校（公立高校も含む）には、留学班と

いう特別のクラスがあり、一般の授業とは別にTOEFLやSAT（GREまでやっている高校まである）の試験準備を専門にやっている。特に富裕層は海外の有名ボーディング・スクールに子どもを送るケースが多い。さすがに政府もこのところこうした早期留学の過熱には批判的な方針を打ち出しています。

(3)「代案学校」(オルタナティブ・スクール)の制度化

もう一つ韓国中等学校で注目すべきものに「代案学校」があります。まさにいわゆる英語のalternative schoolの韓国語訳なのですが、このところ様々なタイプの代案学校が誕生して話題をよんでいます。つまり学校選択における選択肢の一つとして、これを公的に見とめる方向性が明確に打ち出されてきています。

もともと韓国にはフリースクール系統の学校が昔からありまして、歴史もあり有名なものとしては「ブルム（ふいご）学園」のような山間の学校がありました。しかし最近の代案学校は、都市部で問題行動をおこしている子どもたちを受け入れている学校が多いようです。今から10年くらい前、日本の学校が校内暴力、いじめ、不登校、中途退学等をかかえ悩んでいた時期に、韓国の教育関係者は「韓国では考えられないこと」だと対岸の火事とみていました。ところが90年代後半になるとこうした問題行動が韓国でも発生し、ひとたび発生すると流行現象のように広がり始め、私がソウルに滞在した2000年から2001年の春にかけてマスメディアは一斉に、小学校（韓国では初等学校）低学年における学級崩壊現象を「教室破壊」と命名し、大々的に報道しておりました。

しかしわたしの見るところ韓国の教育人的資源部や市・道教育委員会に行きついで尋ねてみても、校内暴力、いじめ、不登校等の統計は一切ないのです。関係者に聞いてみますと、日本の文部省白書に毎年その数値が紹介されており、問題行動の多さに驚いているとのことでしたが、韓国では日本のようにならない前にその芽を摘む対策を今とりに始めたところであるとのことでした。そうした対策の一つが「代案学校」であり、各市・道教育委員会は、一般の学校に通うことのできない子どもたちが通っている民間の学校を「代案学校」と認定しつつあります。私が教えていたソウル大学の大学院生の一人が「代案学校」を主題に修士論文（韓国では「碩士論文」）を書いています。それによれば、本来なら法律（「初等・中等教育法」）では認められないようなフリースクールのようなものから学校法人（私立学校）の形態を

とっているもの、さらには公立学校に付設されているような学校まであるようですが、5種類くらいに分類できるようです。こうした多くの代案学校に政府および市・道教育委員会は何らかの財政的な支援を開始している。そして一定の水準に達していると認定すれば、卒業資格も付与している。つまり韓国では公的な代案学校が、この数年急に増えていると言うことです。

2. カリキュラムの多様化と学力保障

(1)新教育課程の背景要因

次にカリキュラムの話に話題を変えたいと思います。このテーマは中等教育の水準にかかわる問題です。「日本の中・高校生の学力は大丈夫か」ということが、2002年度からはじまる新学習指導要領との関係であちこちで議論になっておりますが、韓国でも先ほども申しましたように、「有史以来の低学力」論争の中でスタートする新教育課程（日本の「学習指導要領」に当たるものを韓国では「教育課程」と称している）が話題になっております。いずれにしても、中等教育は初等教育と高等教育の間にはさまれており、両者の問題点が集中的に現れる学校段階ですが、それだけに良質の中等教育をもっている国の教育システムは強いと言えます。20年近く前の話になって恐縮ですが、まだ日本の景気がよくてアメリカやイギリスが困っていた頃、「日本の初等・中等教育を見習え！」と言うことが、当時のレーガン大統領やサッチャー首相をはじめ多くの識者によって唱えられたことがあります。そのとき「高等教育（大学）について日本から学ぶ必要はない」という注釈がついていたらしいのですが、日本の大学のことはともかく、こうした言説に私は疑問をもっています。つまり中等教育も高等教育も一つの教育システムの構成要素ですから、中等教育は優れているが大学はダメだとか、大学は立派だけれども中等教育は劣悪だといった議論は成り立たない。本当に中等教育が立派であれば高等教育もそれなりによい点があるでしょうし、また逆に大学がダメなら中等教育にも問題があるとみるのが自然ではないでしょうか。

それはともかくといたしましても、2000年から学年進行ではじまった韓国の新教育課程に話を移します。2000年は初等学校、2001年は中学校、2002年からは高等学校の順に新教育課程（韓国では「第7次教育課程」）に移行することになっています。今回の教育課程はこれまでの改訂とかなり様相を異にしております。初等学校から高等学校1年生までの10年間を「国民共通基本教育課程」と位置づけ、この

部分は国民共通のハード・コア、高校2-3年生の2年間は選択中心のソフトな構造になっています。そしてこの新教育課程の最大の特徴は、グローバル化対応とカリキュラム運用の規制緩和（市・道教育委員会および学校による「裁量時間」の大幅増大）です。

この二つの方針は、IMFショックの経験から、第6次教育課程を部分改訂し、部分的にはすでに試行されておりました。OECD加盟直後に金融危機に見舞われIMFの支援（構造調整を強要される）を受けたことは、誇り高い韓国人にとっては相当に堪えたようでして、この日を第二の「国恥日」（第一の「国恥日」は日本に併合された1910年）と呼んでいます。その翌年から、教育課程をただちに部分改訂し、初等学校の3年生から英語教育を急遽、正式科目に導入して必修化し、ICT革命に対応した情報教育に猛烈に取り組み始めました。

その結果、初等学校で毎週2時間の英語教育を受けた子どもたちが今年の春中学校に入ってきたのですが、友人の教師（中学校・英語担当）によれば、すでに中学2年の前半くらいまでの英語の学力が身につけており、新教育課程（英語）はスタートの時点から見直さなければならないような具合になっているようです。また韓国のIT革命のすごさは、2000年12月末の『タイム』誌のカバー・ストーリーに「Korea is wired」と題して特集されましたように、世界が認知しているところです。携帯電話は中学生までほぼ全員が持っており、インターネットの国民当たり利用率は世界一だそうです。ブロードバンド網は日本より数年も先駆けて全国に張り巡らされており、街のPC房（カフェ）は若者であふれている。

このように韓国の教育改革はスピードが速いことを特色としています。また準備が十分できていなくても、必要ならばすぐさま実行に移す。少々のリスクを犯してでも状況対応を迅速にするところは日本とは対照的です。英語の早期教育やボランティア活動の義務化の問題等、日本では政府の各種審議会でも何度議論しても結論が出ない。仮に報告書に方針が明示されても、学習指導要領の改訂までには相当の時間がかかるか、いつのまにか沙汰やみになるケースが多い。小学校での英語の必修化は、WTOに加盟した中国でも2001年度から本格実施に入っています。日本の文部科学省は、TOEFLの成績がアジア各国のなかで最低の部類になっていても動こうとしない。カリキュラムの改訂は、ハンで押したように10年周期を守っている。これではどんどん遅れるのは必至ではないでしょうか。

(2)構造上の特色と運営面での規制緩和

前置きが長くなりましたが、韓国の新教育課程(第7次)の特色とその運営面での改革について、日本との対比において紹介してみたいと思います。まずその構造と言いますか、流行の言葉でいいますとカリキュラムの制度設計の面で、かなりの違いがあります。日本では、新学習指導要領における学習内容の「3割削減」が、学力低下をもたらすのではないかと言う観点から相当問題になっています。これまでの日韓両国の教育課程でも、年間授業時数(中学校)と単位数(高等学校)において韓国の方が幾分多かったのですが、この度の新教育課程で韓国はその量的水準を落としておりません。中学校は現行と同様、高等学校は12単位の増加になっています。学校週5日制に移行中の韓国でのこのようなカリキュラム設計をしたことは注目すべきです。教育課程の量の面で、日韓の間には大きな差が生れようとしています。ただ韓国でもカリキュラムの過密化の問題は常に問題になっており、このカリキュラムをこなすのにOECD基準の「35人学級」を大統領命により2002年度から高等学校にまで導入することにより対処しようとしています。したがって、いま韓国では高校建設ラッシュです。来年(2002年)3月の新学期までに教室が間にあわないのではないかと、いまから混乱を予測する向きもあるほどです。

次に、カリキュラム運営の規制緩和、言い換えれば地域(市・道教育委員会)および学校の裁量権と学習の選択権の拡大について見ておきたいと思えます。中学校の場合は義務教育ですから、カリキュラム運営についてそれほど学校の自由裁量幅があるわけではありませんが、今回の新教育課程では「学校裁量時間」が週2-3時間設けられており、学校の裁量で自由なカリキュラム運営ができるようになっています。(参考として、「漢文、コンピュータ、環境、その他」が例示されている。)またグローバルゼーション対応策として、従来の「英語」(必修)を「外国語」に名称変更すると同時に、選択科目(学校が選択する)として第二外国語(ドイツ語、フランス語、スペイン語、中国語、日本語、ロシア語、アラビア語)を中学校の教科として導入したことが注目されます。

高等学校では日本のそれと同様に、教科の面での「多様化」が一段と進展したことで、カリキュラム運営面での弾力化(規制緩和)が進んだのが今回の特徴です。先にも申しましたように、高校第1学年までは「国民共通基本教育課程」ですから、学校のカリキュラム面での裁量幅は「学校裁量時間」(1年間4学点:韓国では単位のことを「学点」と称して

いる)程度ですが、2-3年生は「選択」が基本となっていますので、開設教科目数は第6次教育課程の70科目から新課程では90科目に増大しています。総学点数(216学点)の内訳を見ますと、国の指定56学点(全体の約26%)、市・道教育委員会の指定28学点以上、学校指定28学点以上、学生の選択68学点以下、特別活動12学点、学校裁量時間12学点となっておりまして、高校でのカリキュラム運営がいかに弾力化(規制緩和)されたかが伺われます。

問題は、こうした多様化・弾力化に有効に対処する教師の力量問題です。現場の教師に聞きますと、最近ストレスがたまってしょうがないと言います。自分たちで創意工夫しなければならないことがストレスの原因となっているらしい。さらにはこのようなカリキュラム運営の弾力化に対応するために、市・道教育委員会は教師の研修事業を熱心にやっています。これがまた教師の多忙化に拍車をかけ、教師のストレスを増加させている。これに関連し、もう一つの韓国の教員研修との関係で指摘しておかなければならないのは、教育大学院(夜間・修士課程)が大流行していることです。全国で100校近の教育大学院がありまして、現場教師の資質向上(一種の研修)に一役買っています。なぜこんなに人気があるのかと聞いてみますと、修士学位(韓国では「碩士」学位)をとれば、俸給の号俸アップと昇進の際の加算点になるということです。教育大学院に行くインセンティブがあるのです。

(3)学力水準と大学入試の関係

カリキュラム問題と関連して、中等教育の学力水準と大学入試との関連について、日韓比較の観点から申し上げます。韓国の教育関係者から見ると、日本では中等教育の学力水準をどこでどう担保しているのか、その原理がよくわからない。なぜかと言いますと、国公立に入学を希望する学生は大学センター試験を受けなければならないが、私学はその限りではないのが、韓国人にはどうしてなのかわからない。また入学試験において、なぜ高校の内申書を占める比率が低いのかもわからないらしい。それからセンター試験のほかに、各大学がまったく自由に独自の入試を行なっていること、つまり競争試験を何度も行なっていることが理解できないらしい。

それは韓国では、高等教育(大学および専門大学と称する短期高等教育機関)に進学を希望する者は、すべて「大学修学能力試験(「修能試験」と略称)」を受けなければならないからです。かつてこの全国统一試験は資格試験でしたが、いまではそうではありません。この試験の点数と高等学校の内申

書（韓国では「学生生活記録簿」と言い、様式は全国統一でコンピュータ入力されている）を志望大学に提出して、大学側はこれを審査して可否を決める。つまり大学が独自の試験を行っていないのです。数年前まで、大学が論述試験（小論文）や面接試験等を行なうことを許可していましたが、最近ではそれも規制し、大学側は学生選抜のための試験を行なうことができなくなっています。そのことの是非はおくとして、少なくとも韓国では大学入学希望者に対する高等学校修了時の学力を、全国一律の「修能試験」と高校の内申書（「学生生活記録」）により統一的に測ることが、国・公・私立を通して一律に行なわれているわけです。もちろんその学力を審査（判定）するのは大学側で、国家の統一的な大学入学基準（カットライン等）があるわけではありません。

10年くらい前までの全国統一試験は、高校の基本科目すべてについて試験を行なっていたので17科目にもなっていたと思いますが、現在の「修能試験」になってからは、アメリカのSATのような3療育（「言語能力」、「数理解析能力」、「外国語能力」）に関する基礎的学力試験になっており、総点は400点です。この試験は教科ごとの試験ではありません。一方、各教科の学力は全国統一様式の内申書に、中間・期末試験の点数および席次、さらには行動の記録（ボランティア活動なども数量換算して記載）まで克明に記録されており、これらをコンピュータから打ち出して「修能試験」の成績（点数）とともに志望大学に送る仕組みになっています。

このようなやり方は、高校が平準化していることが前提になっているから可能なのですが、日本のような多種多様なやり方は、韓国の人たちから見るときわめて曖昧でわかりにくい。科举試験の伝統をもつ国柄ですので、試験と言えば国立も公立も私立もありません、全国一律であるというのが韓国人の考え方です。しかしこのような韓国でも、最近では大学進学率が75%を越え世界一の水準になっておりますので、修能試験を大学入学の資格試験として、つまりかつてのような「足きり」試験としては使うことは最早できなくなっています。さらに近年問題になっているのは、この大学入学の全国統一試験（修能試験）が易しくなりすぎて、いわゆる「弁別力」がなくなっているという問題があります。私がソウルに滞在した年（2001年度試験）の修能試験では、400満点の試験で390点以上が何百人も出て、応募（志願）する学生側も専攻する大学側も大混乱し、社会問題にまで発展しました。そこで韓国の最高学府と自他ともに認めるソウル大学が、その年の新入

生にクラス編成のためのプレースメント・テストを試みたところ、英語や数学で相当数の学力不足で登録申請できないことが判明し、一学期の間に補習教育を行なうという前代未聞の事態になりました。修能試験を実施している韓国教育評価院によれば、2002年度の修能試験では問題の難易度を上げる方針のようです。

3. 学校運営の民主化・分権化

(1) 地方教育自治制の復活

本日の最後のテーマは、学校運営の民主化・分権化にかかわる問題です。日本でも近年、地方教育委員会のあり方を再検討や学校評議員制の導入などが話題になっていますが、韓国では一足先にといいますか、80年代の後半に文民政権の誕生（1993年）以来、劇的な形で、地方教育行政の民主化・分権化、ひいては学校運営の民主化が進んでいます。

まず初等・中等学校を所管する市・道教育委員会（地方教育行政）の権限強化が図られました。いまから10年前の1991年に「地方教育自治に関する法律」が制定され、建国以来「教育法」のなかに細々と規定されてきた地方教育行財政に関する条項は、大幅な改定がなされた上、すべてこの新法に移されました。特に注目されるのは、地方（16市・道）教育委員会を構成する教育委員の選出方法が、それまでの任命制から投票（選挙）方式に改められ、さらに教育委員会の執行機関の長である教育監（日本の「教育長」に当たる）に大きな権限が与えられたことです。またこの新法の成立に伴い、地方教育財政にも改革が加えられ、1981年に10年間の時限立法で成立した「教育税法」を91年に恒久化措置をとり、課税対象を国税から地方税にまで拡大し強化が図られました。これにより、地方教育財政は、従来からの国庫負担（地方教育財政交付金、地方教育剰余金）と地方負担（特別負課税、手数料、使用量、財産収入、転入金等）に教育税がプラスされ、より安定的になったといえます。

とりわけ1998年に金大中政権（韓国では金泳三大統領下の「文民政権」に対して、金大中政権に対しては「国民の政府」という呼び方が定着している）が誕生してからは、「集権」から「分権」への大きな流れの中で、地方（地域）教育が活気づいているのが目に見えるようです。市・道の教育委員も教育監も選挙で選ばれるわけですから、これまでの任命制時代のように「上（中央政府）からの指導」に必ずしも従う必要がなくなった。その分、むしろ各地方教育委員会がそれぞれの特色をどのように出してい

くかという点で、競争状態が生れているように感じます。各市・道（日本の「県」に当たる）の教育委員会の審議は多くの場合公開されており、多くの住民が傍聴しています。私もいくつかの道の教育委員会審議を傍聴したことがあります。鋭い意見の対立などにもじかにふれることができ、なかなか緊張感にみちています。

一方、政府（教育人的資源部）の方は、これまでのような「上意下達」方式を意図的に避けている向きがありますが、そこは大統領制をとっている国であり、また伝統的に中央集権的行政体質をもった国ですから、「上から」の統制は依然として根強い力を持っています。特に面白いのは、「地方教育自治」の進捗状況を「点検する」ということを名分に、このところ中央（教育人的資源部）による地方（市・道）教育委員会に対する評価が活発に行なわれていることです。2001年の「市・道教育委員会評価報告書」（500頁）を見ますと、第7次教育課程の実施状況、教育情報化達成度、幼児・特殊教育分野、市・道教育委員会の自立化、特性化事業、教員研修、生涯・職業教育、行政・財政分野、施設・環境分野などが評価の対象となっていますが、これらについて定性的評価と定量的評価の両面から、16市・道教育委員会の比較分析（項目によってはランキング）を行なっています。いずれにしても韓国では、教育行政の分野でも「評価」と「競争」が合言葉になっており、「評価」の結果は財源配分にリンクする方式が定着しつつあると言えます。

(2) 学校運営委員会制度の創設

最近、韓国で進んでいる教育改革でもっとも注目されているのは、学校運営委員会の創設だろうと思います。これはいわゆる新自由主義（市場原理）に基づく教育改革の原理からでてきたものだと説明されています。つまりこれまでの供給者（政府・地方公共団体）中心の教育から、需要者（学校、父兄、子ども、地域社会）中心の教育に転換していかねばならないという原則です。当初は、国立・公立学校だけに「試行的」に導入する予定であったと言われていましたが、1997年には国公立学校に設置が義務づけられ、1999年度からは私立学校にも設置義務が課されました。

学校運営委員会は、最近日本で導入されつつある学校評議員制度とはまったく異なります。学校評議員制度はあくまでも校長の権限と責任が前提となっており、その限りにおいて保護者や地域住民の意見を学校運営に反映していく制度設計になっています。ところが韓国の学校運営委員会は、学校運営の

「重要事項を審議する」最高意思決定機関として位置づけられています。つまり校長は、学校憲章・学則の制定、学校予算・決算事項、教育課程運営、校長・教員の招聘人事等、まさに学校運営の最重要事項をすべてこの委員会に諮問しなければなりません。

では学校運営委員会の構成はどうなっているかと言いますと、総人数は学校の規模によって異なりますが、①父母（40-50%）、②教員（30-40%）、③地域住民（10-30%）が一応の基準になっています。ですから最大規模の15人の場合、だいたい父母7人、教員5人、地域住民（有識者）3人、といった構成になります。これまで学校運営の重要事項は、校長の責任の下に教員が中心になって行われてきたことから考えますと、学校運営委員会方式による学校運営は革命的とも言える変化だといえます。委員会のメンバーの半数以上は、委員以外の父兄や地域住民によって占められているからです。

委員の選出方法も選挙が基本となっており、父母の場合は「学校父母全体会議」、教員の場合は「教職員全体会議」において無記名投票によって選出される。（ただし校長は「職権委員」；韓国では「当然職」として自動的に委員となる。）地域住民の委員の場合は、上記の方法によって選出された父母と教員の委員による無記名投票によって選出される仕組みになっているようです。現在のところ学校運営委員会の設置率は、国公立学校の場合は100%になっていますが、私立学校の場合はかなりの抵抗があるようでして、地域（各市・道）によってバラツキがあります。10%前後の地域から60%を越える地域までの開きがあるようです。いずれにしても、現政権になってからは民主化・分権化が本格化し、社会のあらゆる分野の決定課程に「選挙」が多用され、それが正当性を与える根拠になっています。しかし選挙は一種の「政治課程」ですから、すでにそれに伴う弊害もまた出てきているようです。

この制度が導入された当初、教員団体（韓国教員団体総連合会）や教員組合（1999年から合法化）は直ちに反対の意思表示をしましたが、父母や地域住民の側からは、この新しい委員会の役割や性格に対する理解もまちまちであったこともあってか、表立った動きはありませんでした。ところが1999年の初等・中等教育法の改正により、学校運営委員会は急に世間の注目を集めるようになりました。というのは、この法改正により、学校運営委員会への諮問事項に、①大学入学特別選抜（推薦等）における学校長推薦にかかわる事項、②学校発展基金の創設と運営・使用に関する事項、が加えられたからです。

韓国の父母は大学入試に関してはことのほか敏感ですが、韓国でもっとも権限があるとされているソウル大学が2002年度学校推薦枠（推薦入学）を設けると発表したことも手伝って、学校推薦枠を審議する学校運営委員会が俄然脚光をあびることになったわけです。したがって学校運営委員の選出は「政治性」を帯びてきたとも言われている。それに輪をかけたのは、学校運営委員会が学校独自の「発展基金」作りにかかわるようになった点です。学校は、独自に調達した財源を学校の発展のために自由に使えるようになったものですから、各学校は競って「学校発展基金」を創設し、学校運営委員会がその募金活動の先頭にたつことになりました。私もソウル近郊のいくつかの学校運営委員会をみて回りましたが、校長室には募金状況（金額）が月別にホワイトボードに表示され、その用途状況（学校施設・設備の改善や学校環境の整備等）が写真入で紹介されていました。こうした成果は、学校評価の対象となるようです。こうなると募金活動が過熱し、その弊害がマスコミを通じて報道されることとなり、政府も募金活動の一時停止措置をとったほどでした。

こうした一部の行き過ぎなどはみられますが、学校運営委員会の設置は私立学校においても着実に進んでおり、韓国の学校運営は今後数年で大きく変わることが予想されます。もともと韓国の学校における教師と父母との関係は、一方で「寸志（贈り物）」の慣行を残しながら、他方で「チマ（韓国の女性の伝統衣服＝スカート）・パラム（風）」という言葉がありますように、父母（特に母親）が教師に自由に物申す伝統、つまり両者の間にはかなりの緊張関係があります。この点、子どものことについてなかなか学校（教師）に注文をつけにくい日本の父母とは違います。学校運営委員会における父母代表の役割が注目される所以です。

むすび

以上、韓国の最近の教育改革の動向の中から、中等教育に関する課題のいくつかについて、日韓比較を念頭に申し上げました。私の感じている韓国の教育改革の特色は、なんと言っても改革課題を明確にして、「上（政府）」から一気に実施に移すスピードの速さです。初等教育における「英語」教科の新設にしても、「学校裁量活動」時間の新設にしても、一定の手続きを経て決定したことは、多少のリスクは覚悟で直ちに実施に移す。その果敢さが、時として教育（学校）現場に混乱や弊害をもたらすことも少なくないようですが、このようなベンチャー的な手法による教育改革は、変化の激しい今日それなりの

効果を発揮しているのではないかとわたしは見ています。議論のみ多くて、なかなか改革を実施に移せない日本の現状を見ていますと、韓国の方が先を行っているように思えてなりません。