

韓国における地方教育行政制度に関する研究

河 京 杓

1. はじめに

先進国を含め、世界の国々が20世紀後半から教育改革を最優先の政策として取り組んでいるのは、21世紀の国家の存在を左右する源泉は「人的資源の開発」という共通する認識からであろう。教育に対する投資は、その効果に関する予測の難しさ、投資の優先順位に対する国民的な合議の困難と莫大な財源の必要性などの理由で、国民生活と直結する投資順位の決定においてはいつも下位になる性格を帯びている。しかし、20世紀後半又は、21世紀に入ってから、世界の国々がこのような困難にもかかわらず教育に対する投資と教育改革に力を集結する政策を推進する傾向は、これまで優秀な人的資源の開発によって先進国への仲間入りを図ってきた韓国に示唆する点は大きいと言える。

韓国において教育改革は、1990年代の後半から大規模で推進されてきた。教育内容に関する改革だけではなく、地方教育行政制度の導入を通して教育の自律性を高める努力と教育行政組織の改編を通して行政の効率性を高めようとした。一般の包括的な構造改革の流れに伴って教育行政組織も公共性は言うまでもなく組織運用の効率性の向上が課題になった。又、2002年度から小・中・高で完全実施される予定の第7次「教育課程」*¹ (1997. 12. 31告示)の定着のためには地方教育行政の活性化が不可欠な条件になっている。それは、第7次「教育課程」の特徴が「教育課程」の地域化*²にあるからである。しかし、第7次「教育課程」が小・中・高校で完全実施される前段階で、第7次「教育課程」の効果的な完全実施には否定的な声も少なくないのが現状である。それは、韓国における地方教育行政制度が未成熟な段階にあることと、2002年の第7次「教育課程」の完全実施までに、第7次「教育課程」が要求する水準の地方教育行政制度の活性化が期待し難いという原因からであろう。

韓国の「地方教育自治に関する法律」*³第1条によると「教育の自主性及び専門性と地方教育の特殊性を生かすための地方自治団体の教育・科学・技術・体育その他学芸に関する事務を管掌する機関の設置とその組織及び運営等に関する事項を規定し地方教育の発展に貢献することを目的とする」と一般地方自治と二元化された地方教育自治団体の設置を規定している。「教育自治」と「一般地方行政」が分離施行されている現行の地方教育行政制度に対しては、その効率性と責任性の側面からの問題が指摘されている。韓国における地方教育行政制度の改善に関する論争点としては、①教育委員会の改編、②基礎自治団体までの教育自治の拡大、③教育監の選出方式の改善*⁴、④中央と地方の権限配分等があげられる。その中でも基礎自治団体の水準まで教育自治を拡大する問題に対しては教育界と経済及び行政学者を中心とする効率性と責任性を強調する専門家の見解が対立している。つまり、教育界では、基本的に基礎教育自治の性格を特別地方自治団体化して教育委員会を独立型の議決機関、教育長を独任制の執行機関に設定する方案を提示している。

一方では、基礎単位での教育行政と一般行政の断絶が深化され組織原理が二分化される問題を指摘している。

本論文では、韓国において、教育改革のための国家的な努力にもかかわらず、学校現場が変化しないのは地方教育行政制度の根本的な改革が実行されなかったという観点から、教育自治と地方自治の一元化と二元化の論争を効率性と責任性の住民統制の原理と教育行政の自主性と専門性の側面から探ってみて問題点を指摘し、その改善方向を提示することを目的とする。

2. 韓国における地方教育行政制度の発展

韓国における地方教育行政制度の歴史を法律を中心に検討し、教育委員会の発展経緯を探ってみる。1949年の「教育法制定」*⁵から1961年軍事革命直後の教育委員会の機能が停止するまでの韓国の地方教育行政組織は道*⁶の教育行政組織と市(特別市)・区の教育行政組織に分かれて教育自治制が初めて実施された。教育自治制度は教育法の制定によって法的な根拠を備えたが、議決機関としての教育委員会が構成されたのは、1952年である*⁷。1952年の教育法施行令の制定と地方自治の実施に従って市・郡単位のエduk区を中心に教育自治制が実施されたが、1961年5・16軍事革命によって廃止された。1964年からは、市・道単位の、名目上の教育自治を実施した*⁸。1988年、教育法改訂を通して、市・道単位と市・区・郡単位の教育自治を同時に実施する予定であったが、地方自治制の導入が遅れて実施されなかった。1991年になって「地方教育自治に関する法律」が制定、公表されたが、市・道の広域単位のみが実施の対象となった。教育自治法に基づいて1991年6月20日、地方議会が構成された。8月8・10日、各市・道議会で224名の教育委員が選ばれ9月2日全国の15市・道教育委員会が開会した。

教育委員会に1949年12月、教育法が告示され、教育委員会の基礎が備えられた。1952年、初めて教育委員会が設置された。当時の教育委員会は、①中央の文教部長官の諮問機関として中央教育委員会、②道知事の諮問機関として道教育委員会、③特別市及び市の合議制の執行機関として設置された特別市・市教育委員会、④議決機関として郡教育委員会があった。1961年以降、地方教育自治制は、その機能が停止された。教育自治制は一般行政に統合され解散した。しかし、1964年、教育自治制が復活され教育委員会は、①文教部長官の諮問機関として中央教育委員会、②特別市・直轄市及び道に合議制の執行機関として設置された市・道教育委員会になった*⁹。

1991年、公表された教育自治法が施行され、合議制の執行機関であった教育委員会は、議決機関の教育委員会と執行機関の教育監に変更され、現在は、地方自治体の事務の中で教育・学芸に関する事項の委任を受けて審議・議決する「委任形議決機関」の性格を帯びている。

3. 一元化と二元化の論拠

地方教育自治を理解するためには、先ず、地方自治に対する概念から規定する必要がある

る。地方自治(Local Autonomy)の発生・発展の歴史的背景は国家によって異なる。従って、今日の地方自治の類型は国家別に異なるだけではなく地方自治の概念も多様である^{*10}。

但し、地方自治を住民自治として解釈すると、それは「一定地域の住民が、その地域共同の問題を住民の意思と責任下で自ら処理又は、彼らが選んだ機関を通して処理させる制度」を意味する。即ち、①地方自治は「その地域共同の問題に関わる事項」を処理する制度で、②地方自治の方法としては「直接参政制と間接参政制」の二つがある。しかし、今日の大部分の国々は、間接参政制を採択している。

地方の一般行政と教育行政の一元化と二元化を主張する論拠を探てみると、上述したように一元化は主に、効率性と責任性を強調する経済と行政学者らの主張であり、二元化は主に、教育界の主張である。彼らの主張を整理すると次の通りである。

教育界では、「教育の自主性・専門性・政治的な中立性及び大学の自律性は法律によって保障される」という憲法の条項を根拠として教育行政の一般行政からの独立(独立性)を地方教育行政の重要な構成要素とみなして、これを「教育自治」と言う。韓国教育開発院によると「地方教育自治は地方自治で追求する地方分権の理念と民衆統制という民主主義の理念を教育行政体系で具現するために運営する制度で、一般自治とは別に教育自治が必要な理由は教育の専門性と自主性から出発するというのが一般的な見解である」、「教育行政は、一般行政家が理解しにくい難しい部分、教育に対する経験を持つ者だけが理解し把握できる部分が存在する。また、教育行政は人間の基本権と直結するから政治的な中立性を維持しなければならない」と一般行政と教育行政の分離を主張している。

地方教育行政は、教育の地方分権化を通して住民が選んだ代表がその地方の実状に合う教育を実施することによって教育の自主性と政治的な中立性、専門性を確保する制度である。従って次のような原理が要求される。第1に、地方分権の原理である。第2に、住民参与及び住民統制の原理。第3に、合議制の原理。第4に、専門的な管理の原理。以上の四つの原理の中、第1、2の原理は、教育の民主性を理念とする地方教育行政の原理である。また、第3、4の原理は教育の政治的な中立性と専門性を強調する地方教育行政の原理であり、普通は教育行政の執行機関を地方行政機関から分離して設置することが政治的な中立性を保障するために合議制であることを意味している。

このような二元化の論拠に対して一元化の論拠を整理すると、地方教育事務を規定した「地方教育自治に関する法律第2条」によると韓国の地方教育自治は地方自治の概念から出発する。しかし、教育の地方自治制度を制度化する過程で専門性と自主性を強調して別の教育自治団体を設立し教育費特別会計を設置、一般行政から教育行政を分離・独立させることによって特殊な形態の地方教育行政制度を形成するようになった。

OECDの会員国の中で一般行政と教育行政が完全に分離された国はアメリカの学校区であろう。アメリカの場合、建国初期の教育は政府からの供給されたモノではなく地域住民の必要性に応じて学校を設立して子ども達を教育させた。そのすべて費用は、個人が所有している財産に比例して分担させた。それが、今日、アメリカの一般行政組織とは異なる教育行政組織(学校区)を形成する起源であろう^{*11}。しかし、韓国の教育自治団体とアメリカの学校区とは根本的な差がある。アメリカの学校区は課税権があるのに対して韓国の場合は課税権がない。地方自治団体が住民に対する租税の徴収権限を持つのは、住民に財政

活動に対する責任を取るという意味であろう。しかし、地方自治団体が租税の徴収権がない韓国の場合には住民に対する責任は取る必要はない。韓国で教育財源は大部分中央政府が国民から徴収するから国民に対する責任は中央政府にあり、責任を取るために中央政府は教育自治団体の行・財政の運営に深く関わっているのが現状である。責任性に対する考慮なしで教育の自主性・専門性に立脚して一般行政からの独立だけを強調することで教育自治団体の財政運営に対する責任性が欠如し究極的に自立性に制限を受ける中央中心の体制になる、というのが一元化の論拠である。

4. 地方教育行政の問題点と展開方向

韓国において教育の自主性、専門性及び政治中立性を規定する憲法31条第4項は、1948年の憲法ではなかったが1962年第3共和国憲法で「教育の自主性と政治的中立性は保障される」という規定が初めて登場した。「専門性」に関しては1980年第5共和国憲法で追加されたものである。韓国の下位法律を見ると、1949年の旧教育法第14条では「国家と地方自治団体は教育の自主性を確保し、公正な民意によって各実状に合う教育行政を実施するための必要な機構と施策を樹立実施しなければならない」と規定している。5・16軍事革命以降、改訂された1962年1月6日の法律第15条(教育委員会設置)では、「教育の専門性と地方教育の特殊性を生かすために……」として教育委員会を設置するようにしたが、その委員の選任が選挙によるものでなく任命制としたため自主性の問題は度外視されていた。1987年の6月抗争^{*12}以後の民主化過程で、1988年4月6日改訂された法律で「自主性」が追加された。1963年6月26日制定された私立学校法の第1条(目的)でも「私立学校の特殊性に照らしその自主性を確保して……」と規定している。1991年制定された「地方教育自治に関する法律」の第1条の目的でも「教育の自主性及び専門性と地方教育の特殊性を生かすために……」と規定し、1997年制定された教育基本法第5条でも「国家及び地方自治団体は教育の自主性及び専門性を保障しなければならない……」と規定している。にもかかわらず、その具体的な意味と実現のための制度的な内容に関しては何も言及されていないのが実状である。

地方教育行政を実施するための機能には、議決機能と執行機能の二つの機能があるが、韓国の地方教育行政の発展過程において根本的な問題点は、立法過程で地方議会—教育委員会—教育監の三つの機関を設置したことである。このような制度を改革しようとする論議が始まり、教育界の一部では、教育委員会を独立型の議決機関とし、教育監を独任制の執行機関とすべきだという主張がある。しかし、教育の専門性・特殊性を確保するために教育行政機関を一般行政機関から分離させ、また、執行過程での政治的な中立性を保障するために独任制ではなく合議制(教育委員会)を主張する声もある。

現行の教育自治はある意味では教育自治ではなく教育行政自治ないし教育者自治であるという指摘がある^{*13}。地方自治を地方の構成員である住民達が彼らと関係する事務を自己責任下で処理することと規定する時、教育自治は教育活動の理解関係者である教師、生徒、親が教育活動を彼らの責任下で行うことであろう。即ち、教育自治は教授学習が実際に行われる現場である学校での自治と言える。そのためには、学校の独自の意思決定の

範囲拡大が重要な核心であろう。

論理的に、「地方教育自治」とは、自立性と責任性の原理を土台とする「地方自治」と一般行政からの分離を意味する「教育自治」の結合である。従って地方教育自治の構成要素、即ち、地方教育を担当する団体の自律性と責任性そして、教育の自主性と専門性を生かすための独立性は重要な意味を持っている。その中で何かを取り、何かを捨てると地方教育行政制度を通して達成しようとする目標には到達できないだろう。地方の自律性と責任性を無視して教育の自主性と専門性を強調すると「地方教育自治」から「地方自治」の意味が退色する。一方、自律性と責任性を強調すると教育の自主性と専門性を退色させる結果を招来する。

地方自治の概念を基本として、地方自治団体に自律性と責任性を与え、同時に教育委員会制度等を導入して教育の自主性と専門性に配慮した地方教育自治制度の事例は、日本の地方教育行政から探ってみることが出来る。日本の場合、教育行政組織は文部科学省と地方の都道府県、市町村及び各級教育委員会で構成されている^{*14}。文部科学省は、教育に関する全国的な計画の樹立と調整、財政の支援等の業務を担当する。地方教育行政機関の業務は、教育委員会と地方自治団体に二元化されている。教育委員会は学校の組織編制、教科課程、教材及び教職員の人事等、主に学事業務と社会教育、学術及び文化に関する業務を担当する。そして、地方自治団体は予算の調節、執行等教育財政の運営に関する業務を担当する。地方自治団体の長が予算を編成する時は、教育委員会の意見を反映し、教育委員は、地方自治団体の長が地方議会の同意を得て任命^{*15}するから日本の「教育自治」は「地方自治」の枠内で運営されていると言える。

日本と韓国の地方教育行政を簡略に比較してみると次のような差がある。①日本は小教育区制、韓国は中教育区制である。②地方教育行政組織の機能の面で、日本は地方分権的な機能を備えているが、韓国は、構造上は地方分権的であるが機能上は中央集権的である。

しかし、日本の地方教育行政は、米占領期から50年以上の安定した地方自治制度と国民的な協力によって発展してきた。その中では、1948～1956年まで民主性・自主性・地方分権を原理とした教育委員会法から1956年以降の政治的中立性・一般行政との調和・国県市町村の連携を原理とする地方教育行政法への制度的な大幅の変化もあった^{*16}。それに比べて韓国における地方教育行政制度の本格的な実施は、10年以下の短い歴史と言える。それも、解放以後、不安定な政治・社会的環境、朝鮮半島の危機等を背景に教育は常に、政治的に利用されてきた。韓国の地方教育行政制度の歴史の中で地方教育自治制度の活性化のために1964年と1988年改訂された地方教育自治制度に関する法律は、違法な手口で政権を握った政府が集権の正当性と国民の反感を抑えるためのパフォーマンスに過ぎなかったと言える。^{*17}

以上のような現状を踏まえて、韓国における地方教育自治のための組織モデルを設定してみると次の通りである。

- 1) 教育自治は、地方自治の枠内で実施されるものであり、地方自治と関係のない教育自治は存在しない。但し、執行段階において教育の専門性・特殊性と政治的な中立性を保障するために市・道知事から相対的に独立性を持つ教育委員会を合議制の執行機関として設置することができる。

- 2) 形式的な行政組織として、市・道教育委員会を市・道知事の所属下に置く、しかし、職務遂行上は、独立的な地位を持つようにする。教育委員会は教育行政を遂行する時、市・道知事からの指揮・監督を受けない。
- 3) 教育委員会は、市・道議会が住民、市・道知事又は、各社会団体の推薦を受け選出する。或いは、市・道知事が市・道議会の同義を得て任命する。
- 4) 教育監は、教育委員会の補助機関として、教育委員会の指揮・監督下で教育に関する事務を処理する。

韓国において、教育自治が効率的に実施されるためには、市・道知事に対する一般・教育界の偏見が変わらなければならない。教育委員会は、市・道知事と繋がりを持つのが望ましいが、それを市・道知事に隷属されるように認識する歪曲された視覚がまだ残っている。これは、韓国において民主主義の歴史が短いということと深く関わった問題でもあるが、以前の軍事独裁政権下の市・道知事と今日、市民・道民が選んだ代表としての市・道知事の地位と性格は全く違うという事実を前提とする教育自治への接近が必要である。

5. おわりに

今まで、韓国における地方教育行政制度の問題の核心としては、教育委員会の性格、教育監の選出方式、地方自治の施行単位、地方教育行政機関の構造、地方教育の財政等が挙げられてきた。このような多様な論議と主張の背景には、基本的に地方一般行政と地方教育行政を現在のように二元化するか一元化体制に統合するかという問題に帰着するだろう。しかし、現行の二元化されている地方教育行政制度下で教育の自律性・専門性と政治的な中立性がどのぐらい守られているかという問題を指摘したい。

戦後、不安定な政治・社会・経済的な環境の中で教育は、政治的に利用されてきた。このような環境の中で、教育に対する中央の統制は一層強化された。1990年代以後、全国的な民主化運動によって政治的な安定が実現され本格的な地方自治が実施されるようになった。このような環境の中で出発した地方自治制は全国的な認識の不足によっていろいろな問題点が発生した。地方自治体に対する住民の不信と非参加は、教育自治が一般行政(地方自治)から分離・独立(二元化)しないと教育の自律性・専門性と政治的な中立性は確保できないと言う論理を生み出すようになった。

韓国における、地方教育行政の活性化のためには、まず、国民の認識変化が必要である。それと共に、住民が共同に参加し、責任を感じるように、現在の広域単位の自治制度から小規模単位までの拡大実施が必要である。その際、教育行政の階層別の機能の調整と組織の改編の必要性がある。具体的には、上位行政機関は教育政策の開発と総合的な計画の樹立の機能を、下位行政機関は、地域的な特殊性を考慮した計画の樹立と執行業務を遂行するようにすべきである。

- *1 日本の「学習指導要領」に該当。2000年小学校, 2001年中学校, 2002高等学校の順で実施予定。本文では, カリキュラムと区分するために「」を付ける。
- *2 教育部(日本の文部科学省に該当), 『第7次教育課程の施行に備える支援対策研究』, 1999, p. p18~43; 市・道教育庁, 市・郡・区教育庁等に区分して各機関の役割を示している。
- *3 1991年3月8日「法律第4347号」で制定・公表された。又, 1991年12月30日「法律第4473号」で改訂・公表され, 2001年1月29日, 「法律第6400号」で一部改定された。
- *4 教育監の資格は, 学識と徳望のある者で非政党人とし, 教育あるいは教育公務員として教育行政経歴が15年以上の者とする。選出は, 小・中等学校の運営委員の全構成員の投票とする。「地方教育自治に関する法律」第3章教育監, KIM GiTae, bogyung文化社, 1995, p. p71~77
- *5 韓国の教育法は, 1949年12月制定された。制定当時, 文教部(日本の文部科学省に該当, 1995年教育部, 2000年教育人的資源部へ改称)は, 日本のような教育3法案体制(教育基本法・学校教育法・社会教育法)を提案したが, 日本植民地の残在払拭という当時の米軍政の影響によって日本式の教育法体制は否定され, 結局, 教育3法案は, 単一化され「教育法」と成立された。SIN HeunJik, 『The Journal of Law of Education Vol.11』, 教育法学会, 1999, p. p153~169
- *6 韓国の地方行政の区分単位, 日本の県に該当。
- *7 1952年4月25日, 地方委員の総選挙が実施, 同年5月24日, 教育委員選出, 同年6月4日, 教育自治制度が実施。
- *8 名目上というのは, 当時, 非正常的な手段で権力を握った政権が執権を正当化し, 国民に対する支持基盤を得るために形式的な「民主主義教育を標榜」したことである。
- *9 上掲, 『韓国教育の課題』, p. p61~62
- *10 小山俊也, 『教育行政の原理・組織』, 明星大学出版部, 1988, p. p70~71
- *11 アメリカの場合, 80,000以上の地方自治団体が共存する。この中で一般地方を担当する市・郡・区(townships, cities)は, 35,000程度に過ぎなく学区が14,000程度, 残り28,000程度は特別行政機関(special district)である。上掲, 『教育行政の原理・組織』, p. p217~218
- *12 1987年6月10日, 当時の全斗煥(JUN Duhan)大統領の長期集権意思に対して直選制改憲を主張した全国民的な闘争を指す。韓国の民主化運動においては重要な意味を持つ。
<http://kr.softwise.yahoo.com>
- *13 PARK JungSu, 「教育自治行政一元化対二元化」, <http://www.jachi.co.kr/study/local>
- *14 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第2章第1節第2条(設置): 都道府県, 市町村及び第23条に規定する事務の全部及び一部を処理する地方公共団体の組合に教育委員会を置く。
- *15 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第2章第1節第4条(任命): 委員は, 当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者で, 人格が高潔で教育, 学術及び文化に関し識見を有するもののうちから, 地方公共団体の長が, 議会の同意を得て, 任命する。
- *16 上掲, 『教育行政の原理・組織』, p. p161~163
- *17 河 京杓(HA KyungPyo), 『韓国における帰国子女教育の展開』, 1999, 東京学芸大学大学院修士学位請求論文, p50