

韓国における「教科書政策^{*1}」に関する研究

河 京 杓

1. はじめに

最近の「歴史教科書問題」で教科書の検定・採択に対する問題が本格的に議論されるようになり、それは日本国内だけではなく韓国・中国等の「教科書政策」に対しても国民的な関心が高まるようになった。韓国の場合、「教育課程^{*2}」の決定に対する権限が中央政府に集中しているということは、教育の出発点から終着点まで国家が干渉し統制しようとする意図が強く反映されていると言える。その中でその決定を具体化するものが教科書政策である。その場合、教科書は国家が意図して教師が国家の意図通り教える、核心的な媒介物である。即ち、教科書は最上位の国家的水準で決定したものを教師を通して生徒に伝える教育目的と教育内容を包含したものである。

韓国の「教科書政策」は、カリキュラムの基準である「教育課程」を背景として変化してきた。しかし、表-1のように、解放以後韓国の「教育課程」は、政治的变化と密接な関係を維持しながら変遷してきた。本論では、このような背景を踏まえて次の二つの課題を明らかにすることを目的とする。

- (1) 韓国における「教科書政策」は、解放以後どのような過程を経て変遷し、その過程で政府の統制はどう変貌してきたか。
- (2) 「教科書政策」に対する国家の具体的な統制方式は何か。

2. 政治の変動と「教科書政策」の変遷

1) 【1945～1960】解放直後混乱期の韓国において体系的な教科書の発行は殆ど不可能な状況であった。米軍政期^{*3}が終わり、1948年8月15日大韓民国として独立、李承晩(リースマン)政権(第1共和国)が始まった。その間、混乱した教科書発行の窓口が統一化され政府の責任下に入った。しかし、この時期でも人材難、資源難、施設難等、正常的な教科書編纂の作業は不可能な状況であった。1950年に朝鮮戦争(1950. 6. 25～1953. 7. 27)が勃発した。3年間の戦争で国土は焦土化し、政治・経済・社会面での不安定な状況の中、1960年学生革命(4. 19学生運動)によって政権は崩壊し、張勉(ザンミョン)政権(第2共和国)が出発した。しかしながら張政権は、1961年の軍事クーデターで1年余りの短命で終わった。当時、政府の政治理念は民主主義の確立より、共産主義の排斥と経済的自立に重点を置いていた^{*4}。

戦争で教科書の編纂作業は更に混乱な状況になった。文教部(日本の文部科学省に該当)は、1951年「戦時教育要領」を作成して推進した。一方、生徒たちには臨時教材として国民学校^{*5}用「戦時生活」、中等学校用「戦時読本」をそれぞれ3種発行して教科書発行の空白を埋めようとした。1953年最初の「教育課程」の制定当時、文教部の編修局は、「教

科用図書検定規定」(1950.12.21改定：大統領令)により、検定の詳しい指針を作成・公布することで教科用図書が国定・検定・認定の三つの体系を備える土台を提供した。その結果、検・認定教科書の申請が大きく増えるようになった。当時の文教部の編修局は、国・検・認定教科書の編纂方針を樹立し、教科書の質的な向上に努力した。

1955年から4年計画で推進された初等(全教科)、中等学校(道義、国語、実科)の国定教科書の発行種数は96種であった。一方、検・認定教科書の編纂方針は、「教科用図書検定規定」によって編修局がその細部指針を作成、配布して出版社の申請を受けた。検・認定の場合、申請した教科用図書は、教科別に9項目から20項目の検定基準に依拠して評価した。1956年新検認定教科書は、総916冊が基準を通過して出版業界で教科書出刊のブームを起こす契機となった。そして、教科書の質的向上のために随時査閲を行い、その数は増えた。その数字は、「第1次教育課程」改定1年前(1954年：表-1参考)、初・中・高267種469冊であったのが4年後の1958年には527種1066冊の2倍以上増加した*⁶。

表-1 韓国における「政治体系」の変動と「教育課程」の変遷

第1共和国	1948～1960	教育要目期	1946～1954
第2共和国	1960～1961	第1次教育課程期	1955～1962
軍政期	1961～1962		
第3共和国	1963～1972	第2次教育課程期	1963～1972
第4共和国	1973～1979	第3次教育課程期	1973～1980
軍政期	1979～1980		
第5共和国	1981～1987	第4次教育課程期	1981～1986
第6共和国	1988～1992	第5次教育課程期	1987～1991
第7共和国	1992～1997	第6次教育課程期	1992～1997
第8共和国	1998～2002	第7次教育課程期	1997.12.30(告示)
第9共和国	2003～		

2) 【1961～1979】1961年5月16日、「5.16軍事革命」と呼ばれるクーデターで政権を獲得した朴正熙(パクジョンヒ)はクーデターと同時に「革命公約」で、①反共体制の再整備、②米国を始めとする自由民主主義諸国との関係強化、③腐敗と旧悪の一扫、④生活苦の解決、⑤共産主義と対決する実力培養、といった課題と共に最後に、⑥政権を良心的政治家に移譲、等の革命公約をあげて、国家再建最高会議議長(1961～63)に就任した。その後、第3・4共和国期(1963～79)には大統領として、18年間の長期にわたって国家権力を掌握・維持した。軍事クーデターで政権を握った朴正熙は、「革命公約」を基礎として、教育の分野に対しても、「旧悪の一扫」という名分で多数の文教部の官僚を交替させた。その際、以前の教育課程の改定作業を担当してきた既存の教育課程改定作業の担当者を全部交替させ、「軍事革命」の理念を基に教育課程の改訂作業を最初の段階からやり直し、2ヶ月という短期間の中で、軍事政府の政治意図を反映した「教育課程」(第2次)を作り出

した。

政府は、反共意識の強化による間接侵略の粉砕、人間改造、貧困の打破及び文化革新等の理念を教育内容に反映し、学校教育を通して内面化させようとした。また、当時の米国の経済的援助の減少は自助自立の気風を高め、経済的民族主義を生み出すきっかけとなった。このような政治・経済・社会的局面は「国家」・「民族」と「反共」・「反日」を前面に登場させる契機を提供した。政権の持続的な維持のために維新憲法(1972)を発表し、維新の理念を正当化するために教育課程の改定を実行した。そこで政府は「国民教育憲章*⁷(1968)と維新の理念を児童に意識させる」という政治的要請を強力に反映していた。即ち、教育課程に「祖国の近代化」や「国土の平和的な統一」を標榜した維新理念を具現するという政治的要請を反映したことによって、教育を通して人間改造、さらに社会の改造を図った*⁸。

1963年文教部は「第2次教育課程」を改正公告して、検・認定教科書の編纂制度において国民学校は検・認定制度を全面廃止し、中・高校に限定した。そして、認定の種数も「第1次教育課程」期のような無制限認可の方針を修正して1科目当7種に制限した。また、文教部は検・認定対象の教科書の査閲基準を強化した。即ち、執筆者のための「教科書の執筆上の留意点」を作成・配布し、作成指針上の12項目の一般原則と教科別査閲基準を45項目指定し、専門家を動員して編纂するようにした。そして、3回の査閲機会を与え、1次査閲は印刷本で実施して合格したら組み版本で2次査閲を行い、修正時に完成本で3次総合査閲を実施した。その結果、総82社324種742冊が申請して、合格は43社91種203冊であった。このような政府の制限措置に対して出版社側の非難は強かったが、今回の検・認定では、制限がより強化され、科目当5種が許可されるようになった。

1973年国民学校、1974年中・高校の「教育課程(第3次)」が改定・公布されて教科書の編纂発行の政策にも大きな変化があった。このような変革の背景には、1968年の「国民教育憲章」の公布と1972年維新憲法による政治的な変動がある。

教科書編纂政策はより政府の統制を受けるようになった。検定教科書は、法制上の根拠なしの行政措置で単一化された。1977年以前の「教科用図書検定規定」は廃止され、「教科用図書に関する規定」を新しく制定して、国定図書は1種図書、検定図書は2種図書と概念化され編纂発行するようになった。

まず、単一化の教科書政策に関して探ってみる。以前(第2次教育課程)、国民学校の場合のみ国定で、中・高校の場合は、国語と道徳以外の大部分の教科書は検・認定であった。しかし、維新体制下の「第3次教育課程」では、「国籍ある教育」、「主体性教育」、「維新理念教育」等、国民精神教育推進の必要性によって検定であった国史を国定化し、一次的に社会科教科書を単一本と編纂するようになった。文教部は、このような単一化の理由として次の六つを挙げた。

- (1) 教材内容の速やかな改編(維新体制の強化及び社会情勢の急変に対応、検認定による改編も2、3年が必要、国家施策を速やかに反映するための過度期的な措置)
- (2) 学習及び経済的な負担の軽減
- (3) 学力評価時の共同出題の可能
- (4) 義務教育化する中学校教育へ応える

- (5) 次期の検定時の標本的な役割
- (6) 物資節約

これは維新体制の理念を教育に反映するための政府の強力な統制をあらわす一面である。実際、当時の単一化政策は、文教部が著作者及び発行者に教科書の内容の大幅修正を指示し、「著作者及発行者の単一発行建議で共同製作発行による単一発行承認」という方式で行われた。形式的には、単一化が制作者及び発行者の建議、そして評価団の建議を基に行われた措置であったが実際には、教育に対する国家が取った一方的な措置であった。このような措置によって、1972年から2年間の検定教科書は、中・高校と実業高校の場合、単一化以前の176種350冊であったのが単一化後には、14種27冊へ大幅に縮小された。従って、単一化措置は、維新政権の政治的イデオロギーを一方的に注入させるための措置と言える。

そして、文教部の編修局が主管してきた編纂発行の業務は研究機関、大学、学術団体に委託して開発するようになった。検定の合格種数を教科目別に3～5種類以内と制限することによって1種(国定)図書の範囲を大幅に拡大した。このように1種図書を増やして2種(検・認定)図書を大幅に減らしたことは、国家の統制がより強化されたという証拠である。

3) 【1980～1991】1979年、朴正熙(パクジョンヒ)政権の18年の長期集権は終焉を迎え、改めて軍事クーデターによる新軍事政府が政権を掌握した。軍事クーデターの主役であった全斗煥(ジョンデュハン)は、1981年第5共和国の大統領に就任して、維新憲法を否定し、政党政治を復活させた。制度的な民主化は、政治混乱や経済停滞に対処できずに崩壊したが、結果的に60、70年代を通して急速な経済発展を遂げた韓国国民の間には徐々に「民主主義」が新しく政治の関心事になった。

第5共和国時代(1981～87：第4次教育課程)の教育政策と教育状況の特徴は、高等教育人が急激に膨張である。第5共和国時代は政権の正当性問題で、大学生のデモが連日行われた。このような反政府・反体制デモを鎮めて大学社会の勉学雰囲気定着させるために執権政府が構想したのが「卒業定員制」である。「卒業定員制」は、入学時、卒業定員の30%を加えた新入生を選抜、卒業時、30%を脱落させる制度である。結局、高等教育人口の急激な膨張の原因を提供し、初・中等教育を入試中心、大学進学中心の教育に誘因する作用をしたといえる。この時期の教育政策は、1980年代以前の中央集権的教育政策から脱皮し、韓国教育の質的回復のために様々な政策面の次元で努力が行われたにも関わらず、所期の成果を挙げたとは言えない。この時期の教科書政策は、「教育課程」の改正と共に、「教科用図書に関する規程」を一部改定して、中・高校1種教科書の対象範囲を拡大させた。また、教科書の質的向上という名目で検定図書出版社の基準を以前の「最近、3年間で5種類以上の図書発行実績」から「毎年10種類以上の図書を発行した実績」がある出版社と制限した。1986、87年を頂点とした1980年代の国民的民主化運動は勝利し、国民の直接投票による大統領選挙が実施(1987.12)され、第6共和国の大統領に盧泰愚(ノータウ)が選ばれた。1988年のソウルオリンピックの成功と持続的な経済成長、1989年のベルリンの壁

の崩壊は、北朝鮮に対する韓国の経済、政治面での優位を確信させ、民主主義を北朝鮮に拡大する意欲を強める契機となった*⁹。第6共和国時代(第5次教育課程)は、政権が民主的な方法によって交替したにもかかわらず、教育政策は第5共和国時代と大きな変化は見られなかった。しかし、「教育政策諮問会議」という、教育に関する大統領諮問機関が設立され、教育改革が推進された。諮問会議は、第6次教育課程の改訂作業と共に政権の末期に、「21世紀韓国教育の選択」という未来指向的な教育改革の方向を提示した。1987年の第5次教育課程からは、自律化、開放化、情報化、国際化に対する主体的、創造的、道徳的な韓国人の育成、福祉国家建設、祖国の統一を準備する未来志向的な教育が強調された。この時期は、教科書政策にも大きな変化はなく次期の文民政権を迎えた。

4)【1992～】第6共和国の大統領が国民の直接投票によって選ばれた軍出身者であったが、第7共和国の金泳三(キムヨンサム)は文民の大統領であった。文民政府は、就任当時から軍事クーデターと1980年の光州民主化運動の強制鎮圧等を理由で、前・元大統領を拘束するなど「過去清算」作業を実施し、不正腐敗の追放運動と「一族一国家」の統一政策等、政治・経済の両方の発展を図った。しかし、政治(政府)・経済(企業)の癒着と国民一般に蔓延していた根強い不正腐敗は、結局1997年12月「IMF金融統制」という危機状況の原因となった。このような危機状況の中で、1998年2月、野党の大統領に就任した。しかし、就任初期から人事の問題で地域感情を悪化させる等、混乱な状況が続いたが、北朝鮮との関係改善分野に力を入れて国民の統一に対する夢を現実化させた。しかし、身内が不正・腐敗事件に巻き込まれ拘束される等、国民に政治的な不安を残したまま次期大統領にノムヒョン(盧武鉉)が選ばれた。

教育政策も政治の変動によって、以前から国民教育憲章に基づく「礼節」、「共同体」、「国家」、「反共」等の価値観を前面に押し出していたのが、1992年の第6次教育課程改正からは、これまで国是とさえ言われてきた「国籍」、「反共」という文句が完全に姿を消した。1992年9月30日に発表された第6次教育課程は、「21世紀を主導する、健康、自主的、創意的、道徳的な韓国人の育成」を基本方針として1995年から実施され、1998年度からは全年の生徒が第6次教育課程に依拠して教育を受ける予定であった。しかし、1995年8月、教育改革委員会が教育課程特別委員会を設置して、「第7次教育課程」の改正作業を推進していた。結局、第6次教育課程の成果と問題点分析の前に、第7次教育課程が1997年12月30日告示された。韓国において教育課程の改正は常に、政権交替の前、新政権出発の直前に実行されているが、このような措置に対する政府の立場表明は見られない。とにかく第7次教育課程は、「21世紀の世界化・情報化時代を主導する自律的で創意的な韓国人の育成」を基本方針として、2000年小学校から段階的に実施され、2004年初・中・高校で完全実施される予定である。

第7次教育課程の核心的な変化は、これまでの供給者中心の画一的教育課程の体制から、需要者である生徒中心の、選択教育課程体制へ転換したことである。第7次教育課程編成の特徴は、①国民共通教育課程の導入、②裁量時間の導入、③選択教科目制の導入、④教科群概念の導入である。第7次教育課程の意義は、以前の中央集権的な国家が政府水準の画一的・閉鎖的教育課程を全ての学校・生徒に強制的に課した方式の教育改革推進時代か

らの脱皮であろう。

教科書政策は、第7共和国の登場以後も1977年制定された「教科用図書に関する規程」を根拠として行われている。2002年の一部改正令案(2003年から実施)では、以前の1種・2種の区分を国定・検定・認定に区分、主な教材と補完教材の区分を教科書と指導書と区分した。また、改正の主な理由として多様化・開放化に応じて国定図書の縮小と検定図書の拡大を挙げている。

3. 教科書の編纂手続き

以上のように教科用図書の編纂は、学校級別、対象図書の特性、編纂当時の社会的・政治的な与件によって変化している。それは、法律的な根拠においても米軍政期では「訓令」によって、政府樹立期と第1共和国時期では「大統領令」の「教科用図書検定規程」によって国定と検・認定図書と区分された。第3・4共和国の初期までは、国定・検・認定に分けて編纂されたが後期では、「教科用図書に関する規程」を「大統領令」で制定し、1種と2種、認定図書と分けて編纂するようになった。このような変遷の中で注目すべき点は、段々国家の統制が強化されたということである。韓国における「教科書政策」の大きな分岐点は、1977年、以前の「教科用図書検定規定」から「教科用図書に関する規定」への法律的な改正である。

1977年以前の第1, 2次「教育課程」期では、文教部の編修局によって教科用図書の編纂に関する政策の樹立と計画が立案された。当時の教科用図書の編纂に関する唯一の法的な根拠は「教科用図書検定規定」であった。この規定によって新教科書の編纂に関する詳しい指針は編修局の主管下で行われた。検定の場合、新聞紙上で公告後、出版社と著者の申請によって編纂した。国定は、その著作者が国家(文教部)であって編纂の過程において国家の統制が行われたといえる。検定の場合も、自由発行制ではなく、編修局の検閲があるために国家の統制は強かったといえる。以後、「教科用図書に関する規定」が制定された。この規定は、旧教育法*¹⁰第157条に依拠している。旧教育法第157条1項「大学、教育大学、師範大学、専門大学以外の各学校の教科用図書は文教部が、著作権を持つもの、検定・認定したものに限る」と2項「教科用図書の著作、検定、認定、発行、供給、及び価格事情に関する事項は大統領令で定める」と規定して、教科用図書に対する政府の独占を明らかにした。この規定によると文教部が著作権を持って編纂する1種図書(国定)は、文教部長官(大臣)が必要と認定する研究機関、大学等に委託して編纂した。編纂図書を審議するために文教部所属の公務員又は教科別の専門学者、教師を文教部長官が任命する「1種図書編纂審議会」を設置した。この過程で必ず文教部の関係者が関わり、国家の統制が自然に行われた。2種図書に対する検定も、著作者の資格要件、検定の基準、方法、合格種・数等を文教部長官が定めるように規定されていた。また、教科用図書以外の図書の授業中使用禁止を規定(第51条)した。従って、2種図書(検定)の編纂においても国家の統制は強く行われてきたと言える。

1種図書の開発手順は、(1)基本政策と計画樹立(2)編纂審議会が妥当性を検討(3)試案作成(4)審議会の検討と論議を基礎として実験本を作成(5)現場(学校)適用(6)実験結果を

基礎として仮印刷本を作成(7)審議委員の総合的な審議(8)最終的な検討(9)印刷本を確定(文教部長官)の9段階である。しかし、印刷本を完成した後、文教部は当時権力構造の頂点にあった国家機関(青瓦臺秘書室・中央情報部*11)に教科書内容の「特別検討」を依頼した。このような「特別検討」の慣例は、第5共和国(1981～1987)まで続いた。(LEEJongyeal リジョンヨル, 「政治体制が政治教育課程の決定に及ぼす影響に関する研究」, ソウル大学校博士学位論文, 1993, pp. 131～132)

「教科用図書に関する規定」は、1977年制定されてから19回の改正を経て今日に至った。1990年代、文民政権の誕生以後も9回の一部改正が行われた。しかし、1977年制定当時の根本的な1種図書(国定)、2種図書(検・認定図書)の区分に変化はみられない。但し、以前のような不透明な手順による編纂作業は無くなったが、依然として1種図書の比率は高く、2001年度教育人的資源部の「1種図書発行権設定施行計画公告」(2000. 5)では、中学校・高校の1種教科用図書は389冊であった。

4. 終わりに

教科書発行に対する各国の制度は表-2のようにかなり異なっている。これは、国々が発展してきた政治・経済・社会の歴史が異なり、その中で教育の発達過程もそれぞれ異なるから当然であろう。

表-2 教科書発行制度の国際比較

区 分	国 家
自由発行制	イギリス, スウェーデン, デンマーク, オランダ, ブラジル, アルゼンチン
認定制	アメリカ, フランス, オーストラリア, ベルギー, イタリア, カナダ
検定制	日本, ドイツ, オーストリア, ノルウェー, イスラエル
国定制	北朝鮮, フィリピン, フィンランド
検定・認定制の併用	スペイン, ロシア
国定・検定制の併用	中国(86年以後), 台湾, シンガポール, マレーシア
国定・自由発行制の併用	スイス, ニュージーランド
国定・認定制の併用	パラグアイ, インドネシア
国・検・認定制の併用	韓国, メキシコ

韓国における「教科書政策」の変遷は、「教育課程」を基礎としている。しかし、不安な政治的環境の中で権力は、常に教育を正当性が貧弱な政権の維持手段として利用してきた。1992年以後、「教育課程」も今までの「反共」、「反日」から脱皮して、民主化・国際化(第6次教育課程)、児童中心(第7次教育課程)をキーワードとする「教育課程」に改正

した。しかし、権力は、常に教科書政策においてその決定権を持って行使してきた。教科書編纂政策において、権力の具体的な統制方式は次の通りである。

- 1) 教科書の編纂政策に関するすべての事項は国家が決定した。
- 2) 教科用図書の著作権が国家にある国定(1種図書)教科書の種数は、政治的に不安定な政権、執権の正当性が低い政権ほど多く、国家の統制は強化された。
- 3) 検・認定(2種図書)教科書は、検定の基準、方法、合格種数等の決定権を文教部長官が持っており、国家の統制がいつでも可能な状況である。
- 4) 特に1980年代末まで、国定(1種)教科書に対する開発手順には、公式的な9段階以外に権力の核心機関による「特別検討」が存続した。権力は「特別検討」を通して国家の支配理念を意図的に反映した。

本論文の限界点といえる今後の研究上の課題では、「教科書政策」に対する国家(権力)の統制をより鮮明にするため、教科書の採択・供給政策に関する研究が必要である。

注

- * 1 本論では、教科書の編纂、発行、選択(採用)及び供給等、教科書と関連して、国家(権力)によって支持される、国家的な活動の基本方向及び指導原理という意味で「教科書政策」という用語を用いる。
- * 2 日本の学習指導要領に該当する用語でカリキュラムを意味する教育課程と区分するために「」を付ける。
- * 3 解放以後1945年9月15日から1948年8月15日までの約3年間を一般的に米軍政期という。
- * 4 河 京杓、『韓国における帰国子女教育の展開』,東京学芸大学大学院修士学位論文,2000, p16
- * 5 日本の小学校に該当,その名称が「植民地時代の残滓」だという意見が多くなり,1996年から「初等学校」に改称
- * 6 このような増加現象は,自然的に販売競争とその後の教科書採択の副作用の原因を提供するようにもなる。
- * 7 日本の「教育勅語」を連想させる,「我々は民族中興の歴史的な使命を帯びてこの地に生まれてきた」と始まる全文ハングル393文字の文章
- * 8 河 京杓,上掲書, p18
- * 9 Jung TeaBum,『第4次教育課程改定期における教科書編纂の方向』,教科書研究39号 <http://www.moe.go.kr/>
- * 10 韓国の教育法は,1997年,以前の教育法(1949制定)から教育基本法,初・中等教育法,高等教育法の3方案体制の新教育法に改編した。河 京杓,『明星大学人文学研究紀要第39号』「日本と韓国の教育法制の比較研究(I)」,2003,参照
- * 11 1961年軍事クーデターによって政権を掌握を朴正熙(パクジョンヒ)政権が設置した政権維持のための大統領直属の機関。18年の長期集権は終焉を迎え,改めて軍事クーデターで政権を握った全斗煥(ジョンデューハン)は,以前の不名誉であった「中央情報部」を「国家安全企画部」と改称(1980)したが役割は以前と同じであった。1999年以前の政治加入への反省とともに国民の信頼される情報機関として「国家情報院」と改称した。