

韓国における「学校の自律的経営」政策の展開（1）
－学校運営委員会の導入経緯－

小島 優生

The developments of school autonomy policies
in South Korea（1）
－ The process of policy making－

KOJIMA Yuki

The purpose of this research is to clarify the institution and operation of the school committee in Korea. In Korea, the school committee was the core of school autonomy reform in the 1990s. In this research, the autonomous school management reform that the school committee reveals what kind of function (or not) is performing in the school policy decision process and what causes it is, and from that result also advances in Japan it is to get suggestions to.

In this paper, we analyze the background and introduction process up to the introduction of the school committee system.

In Chapter 1, we analyze previous studies on school committees.

In Chapter 2, we analyze the background of introduction from three viewpoints. The three viewpoints are parents' school participation, educational autonomy, and neoliberal educational reform theory.

In Chapter 3, we analyzed the process up to legislation.

In conclusion, it turned out that the claims of three viewpoints assumed different participation, and in legislation it became concerned about the parents' involvement in the school and the function weakened.

However, the impact of the introduction of the school committee in a closed school in Korea is great.

第1章 本研究の目的と意義

第1節 目的

本研究の目的は、韓国において、90年代から開始された自律的学校経営改革の核である「学校運営委員会 (= 학교운영위원회)」制度 (以下、「学運委」とする) と運営実態を明らかにすることである。そして、それが学校内政策決定過程において「どのような機能を果たしているか (いないか)」及びその原因は何かを明らかにすることを通じ、日本においても進行する自律的学校経営改革への示唆を得ることである。

本稿ではその (1) として学校運営委員会制度導入までの背景や導入プロセスについて分析する。

第2節 先行研究の検討

(1) 日本での先行研究

韓国の学校運営委員会を対象とした先行研究の中で、日本でなされたものはそう多くはない。(平下、1999; 韓、2001; 稲葉、1998; 金、1996; 馬越、2000; 小島、2004; 田中、2014) 多くはそのタイトル通り、「学校と地域・保護者との連携」のための学運委という枠組みで分析がなされている。また拙稿 (2004) では意思決定のプロセスに焦点をあて、小委員会設置に伴う実質的審議の形骸化を部分的ながら明らかにしているが、さらなる事例の蓄積などによって学運委の成果の普遍化や、その成果の要因を明らかにすることが課題となった。

(2) 韓国での先行研究

本研究における韓国内の文献研究の対象及び先行研究として、ここでは韓国教育開発院 (K E D I) 研究報告書¹、教育部政策課題研究報告書等²、研究報告書と教育行政学研究等の学会誌に掲載された論文、博士学位論文等を中心に検討する。

大まかに、先行研究の内容としては時期及び内容から以下4つに分類できる。

-
- 1 韓国教育開発院とは、1972年に設立された教育系のシンクタンクのひとつである。教育課程研究、教育基礎研究、教育政策研究、乳児および小学校・中学校・高等学校の放送プログラム製作・放送、教育情報・資料管理などの業務を遂行する。
 - 2 日本での文部科学省に該当する。1948年に「文教部」として発足以降政権交代によって組織改編とともに名称変更を経てきた。

1つ目は、5・31改革案が出された後に行われた研究群であり、学運委の導入趣旨と機能に関する理論的根拠を問う形態の研究が中心となっている。特に学運委が提案された1995年前後には、政策立案のための調査等を政府がKEDIに委託した関係上、KEDIの研究が量、質とともに凌駕している。示範運営結果報告（유현숙他、1996）、学運委設置の意義と具体的な方案を分析した研究（강무섭、1995；조정원他、1997a、1997b）等が挙げられる。これらは、現行の教育制度や学校運営体制について、大規模調査で明らかにし、先行する多様な国の制度をまとめ、現在の韓国で取り入れることのできる現実的な案を提示している点で、その後の政策立案への影響力は大きい。しかし、その一方で、KEDIが朴正熙政権時に政府のシンクタンクとして発足した経緯があり、加えて政府からのKEDIの調査依頼が学運委設置を前提とした依頼であったため、制度導入の是非等には言及されていない。これに対して손증형（1996）や허종렬（1997）は“教育行政改革、ひいては教育改革のためのひとつの要素としての学運委をあえてつくる必要があるのか？”“学運委が果たして教育自治を活性化させる教育効果を極大化させる教育改革の論議を実現するものなのか？”という問題提起のもとで学運委設置に対して批判的な論議に焦点を置いた研究を行っている。

2つ目は学運委がすべての学校に設置された1996年以降に開始された学運委の理論的・概念的モデルの提示を目的とした研究群である。（이종태他、1997；김성열、조석훈、1997；김성열、1999）

김성열、조석훈（1997）は、学運委の理念的モデルとして①消費者相談室モデル（教育機能共有と一般人統制主義）②協力業態協議会モデル（教育機能共有と教育専門家統制主義）、③会社理事会モデル（教育機能独占と一般人統制主義）、④申聞鼓集団³モデル（教育機能独占と教育専門家統制主義）の4種を設定している。このようなモデルを当てはめると、韓国の学校運営は④に偏っているところに③の学運委を設置しているとしてこのような現状では葛藤の原因ともなるし、良い結果を生むこともありうるとしている。

また、이종태他（1997）では、現行の学運委モデルの概念化作業を試みている。彼らは学運委モデルを参与許容側面すなわち民主的学校運営と非民主的学校運営、統制の所在を専門性優位か、非専門性優位かの観点で分析している。

3 「申聞鼓」とはかつて王宮の門楼に吊り下げ、民衆が王に対して上訴するときに打ち鳴らすようにした太鼓のことを指す。

3つ目は、学運委の運営実態への認識と活性化に関する研究群である。(유현숙他、1996；이종태他、1997；조금주、1998；전제상、1998；김부자、2002；이광원他、2003；김원경、2003)などがある。これらの研究群は、学運委の制度的側面、運営上の成果及び問題点、改善方案等を総合的に論議している。学運委委員(김부자、2002)や校長ら(김원경、2003)、保護者(이광원他、2003)に質問紙調査を行い、成否に関する認識を問う研究も出始めている。

これらの研究では以下のようなことが明らかにされ、各々改善策が提示されている点が共通している。すなわち、学運委導入初期には学運委に対する広報と認識が不足した状況で性急に施行されたこと、そして従来の保護者会への拒否感などから否定的な評価が多かった。しかし最近では学運委がだんだんと定着しつつ、法体系も整備されつつあると評価が多勢を占める。その上での改善課題は、「活性化」である。学運委が活性化されていない理由として、学運委の性格と機能の曖昧さ(決定権は誰に、どこにあるのか)、既存学校内組織との機能の重複(特に保護者会や教職員会議との関連)、委員選出の民主制と代表制及び学校特性が反映されにくい点、関連制度の未整備、運営委員の共同体意見収集の不足、会議運営上の問題、学運委に対する構成員の認識不足、広報と研修の認識不足、行財政支援不足などの多岐にわたる問題点が指摘されている。これらの指摘を受け、政府がなんども制度改変を行い、地方教育庁が研修を実施するなど改善に努めている現状である。

이종태他(1997)は、学運委活性化の阻害要因をより具体的に分析・提示している。そこでは教育行政機関の認識および指導力不足が学運委活性化の阻害要因であると指摘し、続いて運営委員の素養と専門知識不足、上級教育行政機関の干渉と規制、学校長の閉鎖的学校運営、学運委の制限された機能と権限の問題が深刻であるとしている。その反面、構成員間の葛藤、委員長への無関心、委員長の独断的運営方式は相対的に大きくない、と分析している。(이종태他、1997；202)

4つ目は学運委の成果に関する研究群である。이종태他(1997)の研究は学運委設置の成果を4種の領域に分けて分析している。第一に学運委設置目的に対する学校共同体構成員の理解度、第二に、学校共同体構成員の能動的参与を通じた学校民主主義実現程度、第三に、構成員の意思決定共有を通じた学校の自律性増進、第四に、全般的な学校発展のための学運委寄与度に対する構成員の考えとこれに関する今後の期待等である。김성열(2004)は学運委の成否を左右する要因を、学運委の位相と機能、学運委の構成過程、学運委の運営過程、

学運委委員の役割遂行能力と相互関係、学運委活性化のための教育行政機関の行政支援を遂行する程度等設定して、これに基づいた成功した学運委の特性を明らかにしている。김부자（2002）は学校運営の自律性、民主化実現、学校運営の専門化、学校運営の効率化に準拠して学運委運営成果を分析したが、学運委を運営する過程で最も深刻な問題は専門性と熱意の不足であると指摘した。この研究で興味深い点は優秀校（学運委に関して優秀校と認定を受けた学校）と一般校間の運営成果を比較したところ、ほとんどの領域で統計的に有意な差が現れなかったことである。すなわち、行政的評価による学運委優秀校と一般校の間の区別が、現場の学校では実際の差となっていないということになる。ここからは、行政が優秀・一般と判断するにあたっての、学運委の評価基準の是非が問われよう。

以上の研究群は学運委が学校運営の民主制、透明性、開放性を拡大し、校長と教師の責務性を強化し、学校の自律性を増大させ、学校共同体の形成等に寄与していることを明らかにしている。これら研究は合わせて学運委の成功的な運営の要因を分析しているが、その要因として学校長の指導力、教員や父母の参与程度、地域社会の関心と支援等が言及されている。

見てきたように学運委導入初期には学運委導入趣旨と機能に関する論議等とともに、学運委制度の定着のための運営実態の分析と改善方案に焦点が置かれた研究が精力的に行われてきた。設置後10年を過ぎると、成功的な学運委特性を明らかにすることや、学運委の成果を分析し、学運委活性化の要因や阻害要因を提示することを目的とする研究が行われている。学運委モデルの画一化に対しても批判が持続的になされ、多様化するための研究もなされている。

学運委が発足して20年程度であるが、その注目度から先行研究は非常に多数・多岐に及ぶ。しかし近年のものは特に以下のような傾向を有する。それは、研究目的が学運委制度に対しては一定程度の評価をした上での、定着や活性化のための「政策提案」に偏っているという点である。無論これらが必須の研究であることは言うまでもなく、このような研究が主流となっていることは、学運委がある程度成功的に定着したという証左でもある。

しかしながら、初期の研究が設置を与件としたものであったことや、非常にハイスピードな政策決定であったことも影響してか、「どのような背景のもとで、どのような参加が求められ、どのような制度設計がなされたのか」についての研究が過少である。そこで本稿では保護者参加、教育自治、新自由主義的教育改革論の3つの観点から上述の問いを検討してみることにする。

第2章 導入の背景

第1節 保護者の学校参加—保護者会の変遷と求められる「参加」

第二次世界大戦終了後、2年の米軍統治時代を経て大韓民国が成立した。米軍政期にはアメリカ型の6-3-3-4制や教育委員会制度が段階的に導入されたが、基本的な学校体系は独立後もそれを継承する形となった。

1948年には第一次共和国憲法が公布され、初等教育の義務制と無償制が規定された。ついで1949年に制定された教育法では義務教育の年限や対象が規定された。財源については、義務教育段階の教員給与の全額、中高等学校教員の給与半分を国庫負担とし、それ以外を地方が補填することとした。

しかしその後半年で朝鮮戦争が起こったため、国庫負担制度は有名無実化した。

第二次世界大戦後で初等教育人口が爆発的に増加したことに加え、朝鮮戦争では国内が戦場となったために学校や施設の被害も甚大であった。その結果受容人数に比して学校施設が大きく不足したにも関わらず、国家財政の大半が戦後復旧に投じられたために、教育財源は絶対的な不足状態となった。

そのため、憲法上は義務教育の無償原則を謳いつつも、現実的には受益者負担で財源を確保するという過渡期的戦略が採用された。最初の保護者会である「学校後援会」はまさにそのための組織であった。

学校後援会は学生入学時に義援金や在学中の会費を徴収して、学校施設のみならず教員の厚生費をも支援する役割を担った。(문교부, 1988 : 159) 教育条件整備に関して当時の政府負担は30%にすぎず、残りの70%は保護者負担となったとも言われている。(강인수, 1992 : 112)

しかし学校後援会会費を払えない保護者は子どもを就学させなかったため、就学率は低下し、憲法で保障する義務教育制度、及び無償原則の実現に打撃となった。

このような問題の解消を目指し学校後援会は1953年に師親会と変更された。師親会は、当初は義援金や会費の徴収を禁じたが、結果的には師親会もまた、教育財源確保のための組織となった。その一方で師親会は学校への支援にとどまらず、貧困児童への給食や教科書無償配布といった教育福祉的な機能を有していたところもあり、就学率の向上に寄与したとの評価もある。(문교부, 1988 : 162) いずれにしても学校後援会と同様、師親会も、1963年に受益者負担原則による財政負担が義務教育無償原則に反するという批判を受けて廃止された。

代わって設置されたのが、期成会である。期成会は学校後援会および師親会への反省を受けて当初は寄付金や父母負担金の徴収は行わないとされていた。しかし会費は徴収しないとはいえ、結局は40余種類の雑賦金で学校や教師に対する信頼を失い、父母の二重負担（授業料と雑賦金）を高めたとして結局は同様の社会的批判を浴びた。

1963年には中学校無試験入学制が導入されたことにより、今度は中学校の条件整備に関わる財源確保が課題として浮上した。大韓教連は学校育成会の設立と運営方法について望ましい6項目の「学校革新推進方案」を建議した。6項目とは、学校教育に関する諮問、学生の校外指導協調、学校施設拡充に関する財政支援、優秀教員確保のための財政支援などから構成されており、これが育成会設置へと世論が誘導される契機となったと言われている。これを受け、1970年には朴正熙大統領により出された「学校教育環境正常化」の指針により、期成会を廃止し、育成会を組織することを命じた。

育成会は父母からの賛同があれば、最小限度の教育費を父母に負担させることができるとし、これによって学生を寄付金攻勢から、教師を寄付金募集（金銭徴収）の負担から解放し、教育の質的向上を目指した。育成会は義務教育費が漸次国庫負担となるにつれ、その役割を終え、解散していったが現在でも中・高等学校や大学では全国的に組織されている。ただし、そこでは保護者負担等は各学校によって異なり、筆者が確認した限りでは育成会における保護者負担なしの学校も存在する。

育成会に関しては、徴収することそのものより、特に学校に対する物的支援活動に問題があると指摘されている。会費が父母会活動に使用されるというよりも、学校備品費に53.0%、教職員体育費に6.6%、試験報告会4.4%、その他学校行事支援費4.4%等に使用されている。

加えて一部学校では学校発展支援費名目で支出を強要されることや、非教育的な運営がなされているとの指摘もあり、韓国において父母会と財政支援に関する批判は継続している課題であると言える。（*세교육*, 1992: 17）

同論文によれば、実際になされている育成会活動をみても、「主に財政支援に限定され、役員会に参加して結果報告を聞く以外の活動がない学校が多く」、さらに「育成会に関連して学級育成会、学級育成会役員会、学校育成会役員会、育成会総会、育成会会長団等が定期的または不定期的に開催はされていても非常に形式的」と指摘する。

さらに、実施回数を見ても、「学級育成会の場合、過去1年間1回も開催さ

れていない学校が調査対象学校の43%に達し、2 - 3回開催の学校は30%であった。育成会役員会の場合1回の開催の学校がもっとも多かった」とあり、内容の面はもとより、実施回数から見ても形式的・形骸化している様子が見取れる。

にもかかわらず、学校予算における「影響力」は大きい。1994年度初中高等学校及び大学の育成会費規模は2兆859億ウォンで学校教育費総額の12.3%を占めた。育成会費の最も多い部分は47.4%で、教員研究費、補習授業費、研究奨励費など人件費に支出され、残り31.3%は運営費、21.3%は設備費に支出されている。(공은배, 백성준, 1994 : 33)

任意加入を建前とするものの、実際は全員加入であり、育成会費の徴収は義務教育無償精神に反するという指摘と、育成会が不当な賛助金募集の窓口になっているという批判を受け、国民学校(初等学校)の育成会は6大都市(ソウル、釜山、大邱、光州、仁川、大田)以外廃止されている。育成会に関しては「事実上その機能が学校財政調達のための通路としてのみ活用されている実情であり、父母や地域社会の教育的要求を学校に反映するための組織としての機能は全くない実情」と言われ改善が急務とされてきた。「問題はいわゆる特別会員と称される育成会役員がほとんど半強制的に出さなければならない不当な賛助金から始まっており、一般父母の育成会に対する拒否感はまさにこれに直結している。…役職は財力によって決定され、…総会や理事会は形式的な運営にとどまっている。大部分の場合、校長が育成会の運営に関する限り相当の決定権と影響力を及ぼすので、ここに父母や教師の学校運営に対する期待や希望が入り込む余地はほとんどない」(세교육, 1992 : 17)と育成会の役員になった場合はさらなる負担があることや、それに関連して財力のある保護者が選出されること、そして運営に関して一般保護者はおろか、教員ですら関与できない実情が批判されている。

これら育成会とは別立てて、学校運営委員会導入前の学校には、セマウルオモニ会⁴、オモニ会、緑色オモニ会(交通安全対策を行う母親会)、体育後援会等が組織され、活動していた。こちらは金銭的援助が主となる育成会に対し、学校教育活動へのボランティア活動が中心になされている。

1983年6月セマウル運動中央本部で文教部に協調を要請し、文教部公文で学

4 韓国語で「新しい村の母親会」を意味する。朴正熙政権下で実施されたセマウル運動の一環として母親によって組織される団体。

校セマウル母親会組織運営が勸奨された結果、全国初中高等学校の88%である9250校にセマウル母親会が造成・運営された。第5共和国以降母親会へと名称が代わり活性化している学校も多い。母親会は母親たちを対象にした成人教育プログラムを用意し、交通指導等奉仕活動を主に担っているため初等学校においてのみ、活発に活動している。その他にも、韓国地域社会教育中央協議会などがあるが、これらも学校運営に関わるというよりも、生涯学習や奉仕活動を中心とした活動である。（崔洙慶、1995：129）

これらは目的や組織、機能面で学校運営に関わるというよりも、学校から委託された内容に関して補助的役割や財政援助を主たる目的としていることなどから、学校運営全般に関与する主体としては限界を有していたと言える。

翻って日本においても、幾つかの例外事例を除けば、父母参加は低調であり、PTA活動が学校への奉仕活動に終始している点は共通する。加えて韓国においては学校財政の支援が父母会の中心業務であり、それに伴う不正や腐敗が社会的に認識されていた。つまり、父母会から学校（教師）に対する金銭授受に対し、批判が継続されてきたことが特徴的である。まさに馬越（1981）が指摘するように、教育費父兄負担問題は、「韓国教育界の慢性的悪弊」として今日まで続いていると言えるのである。このような経緯から学校運営委員会は、保護者（会）— 学校間の金銭授受や使途に関する明確化・透明化が大きく期待されていたのである。

また、教育開発院が行った調査によれば、全国の20才以上の成人1533名に学校教育に関連する8種の項目に対して父母の参加が必要だと考えるかどうかを質問したところ、中でも特別活動指導、学生相談、校外生活指導、授業参観、学校運営に関する事項（試験、学校行事、学校財政等）の決定、後援金支援等において父母の参加が必要だと考える意見が必要でないという意見を上回った。（김영화他、1994）

また他の調査（김영화、1992）では、10種の項目のうち、補習授業実施、学校運営指針、授業公開の実施など3つの事項の決定に対して応答した父母の70%以上が賛成し、学校財政支出優先順位、特別活動内容及び方法、学生頭髪および服装基準の3種の事項で決定にも父母の半分以上の賛成があった。参考書選択（48.5%）、試験実施回数（48.1%）に対しても過半数に近い賛成があり、試験内容および方法（37.6%）、学級および学生会委員選出方法（38.3%）の決定には賛成数が多いという結果となった。

これまでの父母参加の形態である保護者会の経緯と調査結果を見る限り、保

護者会は金銭的援助と学校教育への奉仕活動に終始している。このような経緯から「保護者の学校参加」の観点からは第一に保護者の負担する金銭の透明化と、第二に教育活動への実質的な参加が求められていることがわかる。

第2節 教育自治

もうひとつ学運委の背景として挙げられるのが教育自治への希求である。教育自治制とは日本と同様に、当初は独立後アメリカの強い影響を受けた教育委員会制度を軸とする教育の自治制を指すが、韓国が分断国家となったことや朴正熙政権などの影響により、馬越（1981）の指摘するように「韓国的変容を遂げ」ている。（馬越、1981：73）

佐野（1993）によれば、戦前の日本において、教育は国の事務であり、教育的营造物すなわち学校の設置および維持が公共団体への委任事務として行われていた。この関係は植民地である朝鮮においても同様であった。「諮問に必ず」「学校評議会」「教育部会」が置かれていたものの、教育はあくまで「国の事務」であり、朝鮮総督府に内務部学務局が、各道には内務部学務係が置かれ、教育や視学は総督府の官吏であった。

米軍政期には日本による植民地政策を転換し、アメリカ型の地方分権的教育行政が導入され始めた。1946年には従来は内務部にあった学務局が文教部に昇格し、教育行政の独立が確立された。さらに軍政末期1948年8月12日には「教育区設置法」と「公立学校財政経理法令」が公布されたことで教育の地方自治制が確立した。これにより教育（行政）の一般行政からの独立と地方自治制が成立したが、これは大韓民国成立直前であった（大韓民国成立は同年8月15日）ために、実施には至らなかった。

その後、1949年に制定された教育法では、教育委員会制度を中核とした教育自治制が明確に規定されることになった。（朝鮮戦争中の混乱や内務部からの抵抗等があり実際の設置は1953年）具体的には一般行政区である郡を単位に法人である「教育区」を設置し、そこに議決機関である「区教育委員会」を、そして執行機関として「教育監」を置くという形態であった。

しかし、この制度が定着する間もない1961年9月、朴正熙による軍事革命政府は「教育に関する臨時特例法」を公布し、教育関係法の一部の機能を停止させた。これにより、開始したばかりの教育自治制は事実上の廃止となった。地方教育行政は一般内務行政に再び従属し、教育委員会制度は廃止された。代わって市では市長直属、道では道知事直属の教育局長が置かれ、教育現場は彼ら

の指示を受けることとなった。

その後も教育界では教育自治制復活に向けて要望を続け、1963年には改正教育法によって教育委員会制度を軸とする教育自治制が復活した。しかし、これは強力な大統領責任体制下での復活であり、実際のところは教育行政に関わって多くの内容が大統領令で指示された。つまり、結果としては「大統領責任体制の教育行政」（馬越、1981：77）となったのである。

1991年、「地方教育自治に関する法律」が制定され、ようやく教育自治制が復活した。地方教育自治法下の教育自治制は、広域レベル（特別市・広域市、道）での実施であり各市・道に審議・議決機関として教育委員会を設置した。教育委員は議会選出、教育監は教育委員会において選出することとした。

その後1995年までは教育委員と教育監の選出方式に関わった議論が活発になされ、主に教育委員会の性格や、委員の選出方法や資格要件、教育監の選出方法や資格要件などに改正が加えられた。

これまでの教育自治制の制度的変遷の中心となる議論は、教育委員会を軸とした分離行政—統合行政かの問いが中心であった。すなわち、韓国の地方自治に関する議論では、地方分権に関する議論—教育のあり様を決定するのは、国か地方かまたは学校かといったいわば「タテの」権限に関する議論よりも、教育の事務を担当するのは首長部局か、教育部局（教育委員会）かという地方内部の「ヨコの」議論が中心となっていたことが特徴的である。

学説においては論者によって異なる内容や強調点があり、大きく分けて以下3つの説に分けられる。

1) 第1説

教育自治を「一定の地域である教育区とその区内の住民を基礎とした教育自治団体が区内の教育・学芸に関する事務を自治事務として教育自治団体自らが権能と責任を持ち…教育自治団体の構成員である住民の意思を従い…執行し実現すること」とする説である。（조성열, 안세근, 1996）

2) 第2説

「地域住民又は住民代表機構が教育関連専門人力を活用して地域的性格に即して教育事務を自律的に処理すること」とする説である。（김병준, 1998）

3) 第3説

「教育事務を教育共同体が自律的に権限を持ち、その構成員たちが教育主体として参与して民主的に意思決定し遂行する」ことを意味するとする説である。（이기우, 2005）

比較すると、第1説と第2説は教育自治の単位を地方と見て住民参与で処理することとしている点は共通するが、前者が地方教育行政機関を一般行政機関と別途の独立した機関として設置することが前提となっているのに対し、後者はそれを必ずしも前提とはしていないという点で差異がある。第3説は教育自治の単位を学校としている点で1、2説と差異があり、地方自治団体の教育事務を住民が参与して処理しなければならないという点では3説とも共通している。

すなわち、韓国における教育自治論は、「住民（保護者を含む）参与」という点では共通点を有するが、権限委譲の対象（地方政府か、学校か、もしくは教育区など特別行政区か）、行政機関の形態（一般行政と分離・独立した教育行政か、それとも統合行政か）という点においてそれぞれ異なる。そして学校運営委員会設置前までは教育自治に関わる政策論争の焦点は、行政機関の形態という点のみであったことは上述の通りである。興味深いことに、父母団体や教員組合（全教組）すらも、制定当初においては職員会議の議決機関化や校長の職員会議における選任などを主張し、学校運営に対する保護者や学生参加の実現を重要視することはなかったのである。（韓相俊、2001）

結局のところ、「参与（住民・父母参加）」や「学校自治」等は、教育自治に関してすべての論者が前提条件としているにもかかわらず、現実的には政策論議の俎上には登らないという奇異な状況が続いた。このような経緯もあり、1991年の教育自治制開始時には、まずは地方への権限移譲や教育委員会の設置が先に実施され、参加は先送りとなっていた。

そしてこの教育自治論において「残された課題」である住民（父母）参加と学校自治は、1995年の5・31教育改革案で、学運委の提案理由のひとつとして、急遽躍りでることになる。

ちなみに、教育自治制実施後の教育行政についての調査（유현숙, 정태화, 1994）では、教育自治制実施後、学運委導入前の学校運営の現状と問題点について以下のように明らかにしている。

①指示伝達及び規制中心の教育行政に依存する学校運営

教育自治制実施以降も多くの権限が教育行政機関から学校へ移譲されたが、それらの権限は実質的に移譲されたというより書類上の移譲であったというのが実際である。このような現状では学校は自律的な責任経営制を実施することは不可能である。

別の調査によれば教師は自治制実施以降地域教育庁から指示伝達事項が別に

変化がないと応答していて38.6%はむしろ増えたと応答している。

表1) 教育自治制実施後の教育庁から学校の指示・伝達事項の変化

区分	非常に増えた	違いはない	多少は減った	非常に減った	合計	Df	x2
国民学校	187 (40.4)	240 (51.8)	32 (6.9)	4 (0.9)	463 (100)	6	11.90
中学校	120 (41.7)	150 (52.1)	15 (5.2)	3 (1.0)	288 (100)		
高等学校	43 (27.7)	95 (61.3)	16 (10.3)	1 (0.6)	155 (100)		
全体	350 (38.6)	485 (53.5)	63 (7.0)	8 (0.9)	906 (100)		

유현숙, 정대화 (1994) **교육지치제에 따른 학교경영체제 개선방안 연구**, 한국교육개발원, P.73より筆者作成

また、김미영 (1995: 65) は、学校施設・設備基準、教師の新規採用・昇進、教科書認定制度、義務教育制度、学生の入学や厳格な学年制を通じた学生管理等はすべて事前に基準を定めこれに符合する場合のみ許容する方式を採用する。このような方式では学校が創意力と自律性を発揮することができず、競争的な運営体制を構築するというよりも基準を守ることによって標準化を誘発していると批判する。

教育自治の最終目標は学校自治であると指摘はしているものの、教師らの認識では依然として指示統制型、規制中心の教育行政にとどまっている。つまり、現実的には依然学校現場での経営計画を自ら立てて実践し、評価するという責任経営制の形態となっているとは言い難い。

②自律権及び裁量権の不足した学校運営

自律とはその中で自ら責任を持ち、統制し、自ら実施した結果を評価する一連の活動を含む。しかし、学校はこのような意味の自律性を確保できていない。教師に対して裁量権の程度についての認識を尋ねた調査では多くの教師が、「裁量権が不足している」と認識しており、かつ校長や教頭の認識ではさらに多くの者が同様に応答している。

表2) 教師の裁量権の程度に対する認識

区分	十分	適切	不足	わからない
教師	11.1	29.4	51.1	8.3
主任教師	12.1	30.2	54.1	2.7
教頭	9.0	30.2	60.1	0.4
校長	5.1	32.3	61.1	1.5
平均	9.2	30.5	57.1	3.1

김미영 (1995) 학교경영 자율성 신장방안, 한국교원단체총연합회, p.65
より筆者作成

なお、この調査では学校自治が定着する要諦は人事、財政、教育課程運営等において学校の裁量権が確保されることだと指摘している。

ここで興味深いのは、この人事・財政・教育課程運営の項目は、前述の「父母が参加したい学校運営」調査では、不要とされた項目であるという点である。すなわち、教育（学校）自治のためには人事や財政、教育課程運営の裁量権付与が必要だと学校関係者は認識しているが、保護者らは特別活動や学生相談、授業参観といった教育活動そのものへの参加や、頭髪・服装基準、参考書選択など児童生徒に密接に関連する基準等への参加、そして保護者が負担する学校後援金の使途などについての参加を求めている。

このような意味で、保護者参加の観点からも、教育自治の観点からも、参加を求める社会的機運の高まりについては疑念の余地はないものの、その関与する対象については大きく異なっていることが指摘できる。

第3節 新自由主義的教育改革案

最後に「背景」として取り上げるのは、経済学者らが提案したいわゆる新自由主義的な教育改革要求である。前述した参加や教育自治は、いわば「教育界」内からの要望であったのに対し、本節は経済学者らの提案である。本節ではその中でも**박세일**を取り上げる。**박세일**は、ソウル大学の経済学部教授であっただけでなく、金泳三政権においては政策企画・社会福祉分野の首席秘書官であった（1994～1998年）ことから、本稿で対象とする学運委導入を含む教育改革に多大な影響を及ぼしていることが推察できるからである。

박세일の論文によれば、10年学んでも外国人と意思疎通が難しい外国語教育、

共同体意識の欠如、多機能・多専攻、学際的な人材の欠如の3点をあげ、韓国教育が「低品質」だと厳しく批判する。

そしてその低品質な教育成果の原因として、過度な行政規制と学校便宜主義の2つを挙げ、具体的には以下のように記述している。（박세일, 1996: 21）

中央教育行政の規制が広範囲・徹底的に硬直的に民間（学校と教師等）の創造性と自発性、地方（地方官僚と地方学校等）教育の創造性と自発性が全く発祥できなくさせている。全ての学校運営、学事行政、教育課程等で民間と地方の自立と自治、そして創意と確信の風がほとんどなく全てのことが中央で官僚的・規制的・画一的に実施されている。…よって必要なのは教育平等主義、教育規制主義と教育官僚主義から解放することである。

…行政規制の基本方向と内容が規制者（政府）と教育供給者（学校）の便宜と利益に依存して実施され、被規制者（学校と学生）と教育需要者（学生と父母）の利益と便宜からは目を背けてきた。

我が国教育規制は以下の3種の方向と特徴を有する。①規制生産者（教育官僚等）の利益と便宜が優先され、規制消費者（学校、教師、学生）の利益と便宜が無視されてきたこと、②教育生産者（官僚、学校、教師）間の競争は少なく、教育消費者（学生、父母）間の競争だけが強化される方向で規制がなされてきた、③全ての規制は教育生産者の裁量だけが広く、消費者の選択は少ない方向でなされてきた。

入試制度だけを見ても学生と父母は生きるか死ぬかの競争を強いられる反面、学校はよい学生を得るための競争も投資もしない。よい成績を得るために学生は競争するが、学校はよい教育内容を提供しようと競争をすることはない。

またこの間、教育生産者が有する教育消費者に対する裁量の幅は教育権という名称で拡大されてきたが、教育消費者の学習権、教育消費者の選択権はだんだんと少なくなった。

全ての問題がこのようにいつも生産者主権の措置でなされている。

過度な行政規制とは、国レベルの規制を指す。すなわち、学校教育に関わる全範囲の事項が国家で画一的に規制されそれによって運営されているために、創造性・自発性が発揮できない。そのための規制緩和を提言しているという構造であるが、その前提としての特徴的な点を2点、指摘しておきたい。

第一には、「民間」が強調されている点である。韓国もまた学校は国立・公立・私立があるが、平準化地域では私立学校も平準化の対象であることからわかるように、私立とはいえ、準公立と言われる状態である。その場合、生徒が希望してその私立校に入学することも、学校が選抜して生徒を入学させることも不可能である。そのような現状認識のもとで、学校設置者における民間参入を意図している。

また、学校や教師が「規制消費者」と、「教育生産者」の2つの立場に置かれているのが特徴的である。規制の面では国が画一的に規制し、学校や教師の創意工夫は発揮する余地がないが、教育生産者としては裁量があるという矛盾したロジックである。いずれにしても、そこでのキーワードは選択と競争である。

すなわち、学校は「よりよい教育を提供するように競争」し、学生は「選択権」を持つことが改革の主眼とされていることがわかる。言い換えれば、規制が緩和され、教育の自由が拡大することで「官僚的教育家の代わりに起業家的教育家が登場」し、「第二に、消費者主権を拡大する。教育消費者の選択の幅を拡大し、同時に教育生産者間の自由・公正な競争を拡大し、推進する」ことが求められるとしている。

このような原則のもとで具体的な改革方法にも言及する。本論文の関心に関わっての改革手法の提言は以下のとおりである。

- ①平準化を完全に廃止：国公立・私立の差異を設けず、学群を完全に廃止することで、学生が自由に学校を選択し、学校も自由に学生を選択するようにする
- ②学校設立の基準を最小化して設立の自由化と多様なプログラムを持ち学生募集競争ができるようにする
- ③学校運営の方式の自由化：教師の採用、補充決定はもちろん、学校経営と関連して重要意思決定する「意思決定構造」の選択も自由化する。学校長が主決定者である学校、会議が主な決定機関である学校、校長、教師、父母代表、地域有志等が集まる学校運営委員会が主な決定機関である学校等多様な決定構造を認定し、選択を学校の自律性に委ねる。
- ④私立の場合、学費決定を完全に自由化し、政府の財政支援を原則的になくす。すなわち、学校運営方式も各学校で選択するようにし、本論文で対象とする教師・保護者・地域住民で構成される学校運営委員会形式の学校も「選択肢

のひとつ」ということになる。

박세일の提案は典型的な新自由主義的な教育改革案であると言える。国レベルでの規制を緩和し、学校間競争をさせ、学生に選択権を与えることでさらなる質の向上を目指すという学校選択制の論理がダイレクトに提言されている。そこでは、(もともと保障されていたとはいいかねる現状であったが)生徒の学習権やそれに基づく教師の教育権は否定され、代わって競争と選択が「権利」として登場することになった。したがって保護者や児童生徒は、学習者ではなく、「教育需要者」「消費者」として位置付けられる。

しかし、これをそのまま政策の俎上に載せることは誰が考えても困難であった。というのはすでに韓国社会では、過度な教育熱が社会問題化している現状である。政府はそれを冷却化することに躍起になっているにもかかわらず、奏功せずむしろ加熱しているとも言われる。この前提のまま、学校を選択・競争させることになれば学生・保護者は競争にさらに巻き込まれることは自明の理である。そのような意味で、**박세일**の主張は理論的に支持を得、政権に大きな影響を与えたことは事実であるが、現実的には、学校を競争させることと、教育熱を冷却させることという矛盾を孕むことになり、修正が余儀なくされることとなった。

第4節 小括—導入に関わる同床異夢

ここまで、保護者参加では自身の、教育自治の議論では学校関係者の、経済学者の議論では主に民間の参加・関与が求められてきた。おおまかに言えばそれらはこれまで国家主導・官僚主導でなされてきた学校運営で阻害されてきた者の参加・関与を求めるという点では共通点を有する。

しかし、求める関与の対象や方法については大きな差異が見られた。すなわち、保護者は保護者会の金銭の使途と自身の子ども達にダイレクトに関わる教育活動へ、学校関係者(校長や教員)は学校内の人事や予算・決算に参加・関与したいというのが要求内容であった。対して、経済学者の議論では、選択的参与により、学校に競争力を持たせることを目的としたことがわかる。

このような三者三様の教育要求ではあったが、基本的には学校運営委員会の導入については高く評価し、歓迎する姿勢であった。これについて、**김성열**は、筆者によるインタビュー⁵において「同床異夢」だと表現しているが、これら

5 2011年9月4日に実施した。

の主体による参加要求の差異は、5・31教育改革方案が公表され、学運委が実際に導入されるまでに委員の定数割合や、学運委の機能に関する議論として継続されることとなる。

第3章 導入までの議論

第1節 金泳三政権と教育改革

(1) 金泳三政権での世界化

まず、金泳三政権における「世界化」の含意について明らかにしておきたい。

この点については、田中（2008）が示唆に富んだ整理をしている。田中によれば金泳三政権が主張した「世界化」は、一般的な意味での「グローバリゼーション」とは意味を異にしている。

1995年、金泳三大統領は、コペンハーゲンで開かれた国連社会開発サミットへの参加のため金泳三大統領は欧州諸国を歴訪したが、その際、「世界化」の英語訳としてglobalizationではなく、「seggyehwa」というハンゲル固有音をローマ字アルファベットに訳して提示し、独自性を持たせている。当時の広報局によれば「globalization」という表記は、「世界を地球単位のひとつの市場と見る国際経済学的概念として限定されている感があり、それに対して「世界化」は、「単純な経済的な開放政策だけではなく、政治、社会、文化などすべての面で先進国水準に到達するための総合的な国家戦略」として、韓国固有の概念である「世界化」の公式英語表記をseggyehwaとすることを公表している。しかし、韓国語をローマ字表記しただけのseggyehwaは当然ながら外国人らに理解されにくいということから、Total Globalization Policyという英文説明を加えることにしたという。

すなわち、金泳三政権下では、「世界化（seggyehwa）」を、globalizationのような現象としての意味よりは、国家戦略として使用していたといえる。（田中、2008：88）

また、この時期は、韓国は急速な経済発展を遂げ、OECD加盟など先進国入りを目前に控えていた。

そのような意味で「世界化」とは、韓国が加盟にふさわしい先進国であると認めさせるための対外的アピールの性格も多分に持ち合わせていた。

そのような影響もあってか、現在でも新自由主義的な政策に対する批判が他国に比較して多くない印象が見られる。

馬越（2000）は、この教育改革を通して改革の基本テーマが、80年代の「民

主化」から、「多様化・自律化」、「評価・競争」へと変化を遂げたと分析する。この過程の中心を担ったのがまさに「世界化」戦略であり、国際競争に打ち勝てる人材を育てることがその第1の目標とされたのである。…このような政治的背景から、「世界化・情報化時代を主導する教育改革方案」は、この課題に教育界がいかに対応するべきか方向付けた最初の政策文書として位置づけられる。

ちなみにその後、金泳三政権下に意図された、教育改革により国際競争力を引き上げ、世界化時代を勝ち抜く人材の育成を目指す方向性は、IMF管理体制においても継承せざるを得ない路線であったと見るべきであろう。よって大きな方向転換はなされず、むしろ通貨危機が改革の後押しとなったのである。

グローバルゼーションとナショナリズム（韓国化）を融合するものとして「世界化」が機能したのである。金泳三政府の教育改革案の主張する新教育体制はなによりも「世界化」を改革の柱とした。「世界化」と「韓国化」は性質上両極的な性格であるが、韓国的な脈絡で「世界化」が目指されなくてはならないということを含意している。よって改革案は「世界化」と「韓国化」を連動させ、普遍性と特殊性の調和を取るように構成されていた。（同94頁）

本論文の対象である学運委の導入を提案したのは大統領直属の諮問機関である教育改革委員会であることからわかるように、学運委は政治権力の影響を多分に受けており、このような政治体制と機運の中に位置付けられるのである。

（2）5・31教育改革方案の位置付け

1960年代以降、韓国は人々の高い教育熱を背景に、教育の急激な量的拡大を遂げた。しかし他方で過度の受験競争や画一的な教育に対する批判も生まれ、加えて科学技術の進歩や経済・社会情勢の変化も相まって教育改革に関する論議が1980年代に活発化する。そこで1985年全斗煥大統領直属の諮問機関として「教育改革審議会」が設置された。この審議会の基本改革方向である教育の質向上や地方分権などを継承した形で、1992年8月10日の大統領令「教育委員会規定」（大統領令13955号）に基づき、金泳三大統領諮問機関である「教育改革委員会」が設置されることとなった。

田中（2008）が明らかにしているように、金泳三氏は教育改革を彼の標榜する「新韓国の創造」の出発点と位置づけ、大統領選挙時「入試地獄の解消と人間中心の教育改革」というテーマのもとに、全7領域66項目の教育に関わる改

革公約を提示した。そして、この公約のほとんどが改革委の方案に含まれている。そのため、改革委から出された方案は、大統領を委員長とした教育改革推進委員会を組織し、実施に移されたため、改革委の提案が（変容はしているものの）ほぼ全て政策化されている。このことから考えると、この改革委は従来の大統領諮問・審議機関の性格を超えて、実質的な政策決定機関としての役割を担ったと判断できよう。

教育改革委員会の任期は1994年2月5日から1998年2月24日までであり、この間にいくつもの改革方案を提出した。本稿の対象である学校運営委員会は、教育改革委員会の2つ目の方案「**세계화 · 정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안**（世界化、情報化時代を主導する新教育体制を樹立する教育改革方案）」（以下、発表された日にちなんで5・31方案とする）に含まれている。（1つ目は1994年9月5日「新韓国を創造するための教育改革の方法と課題」、3つ目は1996年2月9日第2次教育改革方案、1996年8月20日に第3次教育改革方案、4つ目は1997年6月2日に第4次教育改革方案）これらの改革を貫いている基本方向は、質の高い教育、教育需要者中心の教育、教育の多様性伸長、教育運営の自律性と責務性の向上、教育発展のための支援体制強化等が挙げられる。ここにおいて教育改革は、韓国の学校教育の改革課題を量的拡大から質向上へ、そして理念的には反共から世界化へと大転換させる契機となったのである。

改革方案では、改革によって構築される体制を「新教育体制」と呼称し、そのビジョンを「**누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 길이 활짝 열려진 ‘열린교육사회, 평생학습사회’ 건설**」（誰でも、いつでも、どこでも望む教育を受けることができる‘開かれた教育社会、平生（生涯）学習社会’の建設）とした。

その上で本研究の対象となる初中等教育については、学習者の多様な個性を尊重し、人性（道徳性、社会性、情緒等）及び創意性を最大限伸張させる教育体制を整えることで、すべての学習者の潜在能力が最大限開発されるようにする

とし、以下5つの具体的な目標が定められている。

- ・ 学生の選択することができる学校と、プログラムを多様化させ、個人の学習能力の差異を考慮した教育課程が運営され、個人の適性と能力に合う、望む勉強をするようにする。
- ・ 教員の専門性と自律性を伸張し、研究し、よく教えることに専念できるよう

にし、品位と能力のある教員が優待されるようにする。

- ・父母と教職員が自律的に学校運営に参与し、よい「我々の学校」共同体を作る。
- ・広い施設を現代化し、先端情報通信技術を活用することができる学習環境を用意する。
- ・各級学校の運営課程と結果を評価し、学校運営の公共性と透明性を保障し、教育需要者が教育の質を判断することができるようにすること。

興味深いことは、前述した新自由主義的改革を望む経済学者の提言と比較すると、「競争」という文言が消失している点である。平準化を維持した上で多様な学校間の転学を許容し、教育課程の多様化という点では新自由主義的な意図が通底しつつも、過剰な教育熱の解消が課題となっている韓国の事情に応じた修正がなされたと考えられる。（ただし、その後は平準化を維持しつつも英才学校や外国語学校、自律型私立学校など多様な学校が認可され、設置されている。大都市においては通常的人文系高校は平準化されたまま、特殊な学校は全国区で募集されている）

具体的方案は、①開かれた教育社会、平生学習社会の基盤構築、②大学の多様化と特性化、③初中等教育の自律的運営のための「学校共同体」構築、④人性及び創意性を涵養する教育課程、⑤国民の苦痛を減らす大学入試制度、⑥学習者の多様な個性を尊重する初中等教育運営、⑦教育供給者に対する評価及び支援体制構築、⑧品位があり有能な教員の養成、⑨教育財政GNP5%確保の9つの方案から構成されており、幼児教育から大学・生涯教育までと教員やカリキュラム、財政など総合的な方案である。

5・31改革方案は3つの特徴がある。

第一には、馬越（2000）が指摘するように、韓国教育が「民主化」から「競争」原理へと転換する分水嶺となったことである。金泳三政権後も基本的にはこの路線は維持され、現在もその路線にあると言える。加えて1997年に起こったIMF危機が追い風となり迅速にグローバリズム対応の教育体制の整備がなされることになった。

第二に、しかしながら5・31改革方案は「世界化」という韓国独自の理念—グローバリズムとナショナリズムのハイブリッドであるという点である。この矛盾する理念が入っているために、多様な集団から支持されやすい結果となったが、反面、政策の意図が空洞化したり、外国の制度が「韓国的に」換骨奪胎されたりする例も見られる。

第三に、従来の教育関係の諮問・審議機関と異なり、大統領のイニシアチブが強く作用している。そのため、教育予算GDP5%確保など政府内調整が必要な内容が迅速に実行できただけでなく、本研究で対象とする学校運営委員会などが通達ではなく法律で制定したことで制度的な安定が確保できている。

(3) 5・31教育方案の中での学運委

現在、初中等学校では学校運営の自律性が不足しており父母の学校運営の参与が不十分であり、単位学校の自律的自治がなされることができていない。教育の住民自治精神を具現し、単位学校の自律性を拡大し、学校教育の効果を極大化するため教職員、父母、地域社会人等が自発的に責任を持って学校を運営する「学校共同体」構築が切実である。

単位学校の教育自治を活性化し、地域の実情と特性に合った多様な教育を創意的に実施することができるよう単位学校別に学校運営委員会を構成することとする。

また、学校共同体が望む教育者（校長及び教師）を招聘して「我々の良い学校」を作ることができるような制度的装置のひとつとして校長・教師招聘制を一部学校で試範実施する。（下線は筆者）

ここでは、前述した「背景」での三者が使用していた用語がそれぞれ使用されていることに留意したい。「学校運営の自律性」や、「教育自治」は主に教育自治要求で使用され、人事や予算における学校関係者の関与が含意されていた。また、後段では「父母の学校運営の参与」が提言されているが、ここでは保護者会の金銭的課題や子どもの教育課程への参加が要求されていた。学校共同体は박세일論文で使用された用語であるが、含意としては参加によって学校が紛争現場となることを止揚しようとする意図で使用されている。

○学校運営委員会の設置

学校共同体中心の教育運営を活性化するために国公立の初中等学校に「学校運営委員会」を設置・運営する。

構成：学校運営委員会は校長を含む教員、父母、地域社会人、同窓生代表、教育専門家等で構成される

機能：①審議：予算及び決算、選択教科及び特別活動プログラムの選定、学校憲章または学校規則の制定等に関する審議

②議決：同委員会は「校長推薦委員会」または「教師推薦委員会」を構成・運営して学校発展基金の造成及び使用を決定し、地域社会寄付金徴収及び管理業務を担当する。放課後教育活動の実施可否と費用を決定し、徴収する。

③諮問：その他学校運営全般事項に関して諮問する機能を遂行する。

○学校長招聘試範実施

一部学校に限って、「学校長招聘制」を試範実施し、教育需要者である父母等が望む校長を招聘することができるようにする。学校長招聘制の実施方法と招聘校長の資格基準設定は市道教育監が地域実情を考慮して決定する。

管轄教育庁は学校で要請された招聘条件に合った候補者を公開募集し、「学校運営委員会」が推薦・構成する「学校長推薦委員会」は該当学校に応募校長候補者中学校経営者としての指導力と専門性、学校経営構想等を評価し、最適任者2名（優先順を明記して）を選定した後、任命権者が任命する。招聘された校長に対しては連任制限が適用されない。

※1996年度から校長任期が満了、または定年で退職となる国公立学校を対象に実施し、私立学校では実施を勧奨とする。

○教師招聘制試範実施

学校長招聘制により任命された学校長は個別学校の教師定員の20%の範囲で学校の多様なプログラム運営に適合する教師を招聘することができる。管轄教育庁は学校で要請される招聘条件に従って推薦者を公募し、基準に適合した資格を所持した教師が応募するようにする。学校長は該当学校に応募した教師候補者の中から「学校運営委員会」の諮問を受けて最適任な教師を選定し、任命権者に任用要請を行う。

「学校長招聘制」を実施しない学校については学校運営委員会で個別学校教師定員の20%以内で教師を招聘することができる。教師招聘方法は校長招聘を実施する学校に準じ、学校運営委員会で学校長の諮問を受け最適な教師を選定する。学校運営委員会は必要な時「教師推薦委員会」を構成・運営することができる。ただし、教師招聘制の試範実施方法と招聘教師の基準等は市道教育監が地域実情を考慮して決定する。

このように見てくると、5・31改革方案が目指した多様化や質向上とは予算、選択教科の拡充と学校運営委員会をテコに「多様化」をめぐる競争をさせることで達成されると考えられていることがうかがえる。

これらの学校運営委員会に関わる提案と、教育課程に関わる提案とを併置してみると幾つかのことが明らかになる。まず、5・31方案で目指されている「教育の質の向上」は、学校選択や選択教科で導入される多様化と同義であるという点である。そこを踏まえると、学校運営委員会とは意思決定の透明化や父母参加の改善が主目的ではなく、多様化された学校づくりのための1つのツールとして設置が提案されたと考えられる。ただし、平準化を維持する観点から学運委の設置を選択制でなく、すべての学校にした点は、**박세일**論文とは意を異にしている。

まず中学校においては裁量活動や放課後プログラム等の正規外教育課程と、学群内での学校選択、そして学校運営委員会の設置でできるだけ多様なプログラムを用意し、保護者・学生から選択されることを「競争」することで質向上を目指し、高等学校では2年時以降の選択科目と学群内学校選択と設置基準緩和に伴う多様な学校設置と学校運営委員会の設置で多様な学校づくりを目指し、やはり選択されることを「競争」して質向上を目指すという手法である。とはいえ、方案の説明文を読むと教育自治や父母の参加という用語を使用し、「競争」というよりも、学校運営委員会こそが従来の教育改革の未完の部分（教育自治、父母会）を完成させるというような文言が使用される。このため、対立するような理念の実現を求める市民団体がそれぞれ改革案を歓迎するという奇妙な事態が起こった。そのような点はまさに**김성열**が指摘する、学校運営委員会は多様な意見を持つ人々や団体が見た「同床異夢」であったといえるだろう。

第2節 K E D I 調査

(1) 調査

教育開発院では、5・31改革方案の発表直後、呈示された課題の中の1つ、「初・中等教育の自律的運営のための学校共同体構築」の下位課題である学校運営委員会の設置・運営のための具体的な素案を作成するための研究委託を受け、驚異的な日程で調査を実施した。方法は、文献調査（韓国の学校運営の現状や諸外国の類似制度の調査）父母、教員、教育行政関係者に対する電話アンケートである。ここでは電話アンケートの結果と、各集団間の見解を合わせて学運委の性格、委員の構成を中心に検討する。

学校運営委員会アンケート調査結果（1995年6月12～13日にかけて、父母、教員、教育行政機関関係者へ電話インタビューによって実施）

1. 学運委の望ましい性格

	議決機関	審議機関	諮問機関	事案により	合計
父母	6 (20.0)	6 (20.0)	9 (30.0)	9 (30.0)	30
教員	2 (3.4)	3 (5.2)	39 (67.2)	14 (24.1)	58
行政	1 (2.2)	4 (8.8)	30 (66.7)	10 (22.2)	45
合計	9 (6.7)	13 (9.7)	78 (58.2)	33 (25.4)	133

学運委の性格に関しては、利害集団によって大きな差異が現れている。父母の場合、30%が事案によって（議決・審議・諮問）性格を決るべきとしており、20%は全てが議決にすべきとしていることと合わせると、約半数は議決機関と考えていると判断できる。

他方で教育行政関係や教員の場合は20%程度だけが事案によりとしており議決はごく少数であった。サンプルの偏りを考慮しても、父母集団と教員・教育行政関係者はそれぞれ異なる見解を持っていることがわかる。これは、前章で見てきたように、父母集団は学校参加の意欲や必要性の認識を有しているのに対し、教員や行政関係者は参加による混乱や葛藤を憂慮しているものと推測できる。

2. 学運委で父母の比重はどのくらいが適切か

	0-19%	20-29%	30-39%	40-49%	50%以上	合計
父母		2 (6.7)	13 (43.3)	7 (23.3)	8 (26.7)	30
教員	1 (1.8)	17 (30.4)	15 (26.8)	11 (19.6)	12 (21.4)	56
行政	5 (9.1)	16 (29.1)	13 (23.6)	6 (10.9)	15 (27.2)	55
合計	6 (4.6)	35 (19.1)	41 (31.3)	24 (18.3)	35 (26.7)	141

全ての集団の合計では、父母委員の占めるべき割合を30～39%とした回答が31.3%ともっとも高かった。全体構成比率に関する応答とは異なり、父母の構成比率に対する調査結果では教員と父母全てが揃って父母の学校参加の必要性に同意していると言える。

3. 教師参与の比率はどの程度であるべきか

	0 - 19%	20 - 29%	30 - 39%	40 - 49%	50%以上	合計
父母	2 (6.9)	7 (24.1)	10 (34.5)	3 (10.3)	7 (24.1)	29
教員		4 (7.3)	8 (14.5)	10 (18.2)	33 (60)	55
行政	5 (9.8)	14 (27.5)	10 (19.6)	5 (9.8)	17 (33.3)	51
合計	7 (5.2)	25 (18.5)	28 (20.9)	18 (13.3)	57 (42.2)	135

学運委における教員委員の参加比率に対しては、55.6%が40%以上の参与比率が適切であると見解を示し、教育の主要な主体である教員の学校参与の重要性に対して、一定の社会的合意があることがうかがえる。これは韓国において、教育行政において教育意思決定における教師参加がなく、その必要性が主張されてきた結果であると思われる。とすれば、教育の供給者である教師の組織—例えば教員組合等—の参加に関する主張のほうが、教育消費者である父母の組織—各種ある父母団体—の参加に関する主張より効果的であったと考えることができる。

4. 学運委委員長はだれがなるべきと考えるか

	校長	父母	教員	教育庁	その他	合計
父母	11 (36.6)	15 (50)	3 (10)	1 (3.3)		30
教員	46 (79.3)	6 (10.3)	2 (3.4)		4 (6.9)	58
行政	26 (60.5)	8 (18.6)	3 (7.0)	1 (2.3)	5 (2.3)	43
合計	83 (63.4)	29 (22.1)	8 (6.1)	2 (1.5)	9 (6.9)	131

意外なことに、応答者の63.4%が学校運営委員会の委員長には校長がなるべきであると回答した。大多数の応答者は現行教育体制の中で単位学校経営の責任を負う校長が委員長になることが円滑な学校行政のためになると認識しての回答であると考えられる。しかし父母の場合50%が、「父母が委員長になるべき」と回答している。従来までの校長の絶対的な権威に対して学運委が牽制をすることを通して意思決定構造の均衡を図ろうとする意図もあったのかもしれない。

5. 学校運営委員会が万一、議決機関となった場合必ず議決事項にしなければならないと考える対象はどれですか

教育課程関連	教育財政関連	その他
1) 学生評価方式・体制	1) 予算・決算（※）	1) 給食問題
2) 総合生活記録簿評価・作成方式	2) 学校財政後援（発展基金）（※）	2) 入学制度
3) 運営事項のうち、教科活動以外の事項	3) 寄付金・賛助金処理問題（※）	3) 地域特性にあった特殊教育問題（※）
4) 学事日程（※）		4) 住民負担問題
5) 年間学校運営計画（※）		5) 学生福祉施設
6) 学校教育課程構成（※）		6) 学校行事
7) 学校運営問題、進学問題		7) 教師招聘制（※）
8) 教育課程編成権		8) 補充授業費決定、担任配置規定（※）
		9) 教育環境造成
		10) 学校の全ての事項

制度化された学運委審議対象事項（※）と比較した場合⁶、教育課程関連では評価方法や総合生活記録簿の作成方法等が上位に上がっているのに対し、実際の教育課程の編成等については下位に位置する。とすると、教育課程を実際に編成することに対しては、学校運営委員会が関与することではなく、教育課程の評価への関与を求めている点が特徴的である。

合わせて公聴会⁷等を実施したがそこではやはり学運委の性格と、委員定数が中心的な議論となった。パネリストの現職校長は学校運営委員会の設置に対しては適切であるとしつつも、学校運営が外部、特に保護者によって左右されることを憂慮している。学校運営委員会の委員構成について、K E D I 案では

6 比較のための（※）は筆者による。

7 1995年6月20日、中央教育研修院にて実施された。

父母40%、教師30%、地域30%であるが、これでは「教育専門職の割合が少なく、議決の際に混乱が予想される」、加えて委員長が委員の互選によって決定されるとしていた案に対し、「(校長が委員長にならないと) 学校運営を学校外の人によって左右され、学校運営が難題に直面する」という。

また、大邱広域市教育庁中等奨学課長も議決権を通して学校の人事権と審議機能を通じて財政及び教育全般を網羅した権限を持つことになるが、これは学校長の権限と責任が委員会に完全に委譲されることにもつながることを懸念している。

加えて学校運営委員会の構成も外部（保護者と地域を合わせて）70%となるのは過大であり、教育主体である教員が40%とするべきとしている。

ソウル大学の付属初等学校の教師は「保護者と地域社会人は学校に対して参与するよりは、圧力団体として作用し学校に対する過度な干渉をする」可能性をより明確に指摘した。その上でやはり上記2名と同様に父母40%、地域社会人30%、教師30%という委員構成比率では学校側の意思が反古にされる、とK E D I案に反対の意思を表明した。

公聴会には8名の参加者がいたが、その内訳は企業人、校長、行政官、教師、父母団体、大学教員、報道関係者、同窓会関係者である。その中校長、行政官、教師といった学校関係者が保護者参加に対し、懐疑的な反応をしていた。これはこと公聴会だけの傾向ではない。これ以降も主に学校関係者が保護者との紛争を危惧している。

これを解決するための方策はパネリストによって2つの方向性があるように思う。すなわち、第一は学校に権限が行くように議決機能を廃止し、審議機能に特化していくパターン、そして第二は学校運営委員会委員の人数構成において、父母委員のパーセンテージを減らし、実質的な父母・地域委員の影響力削減を企図するパターンである。

いずれの方策を提案するとしても、学校に父母という外部勢力が入り、しかも彼らが人数的にも内部勢力である教員の数を圧倒的に凌駕することへの不信・不安が如実に表れた結果となった。また同時期に各団体がシンポジウムや講演会、パネルディスカッションなどを行ったが、学運委の性格や委員定数の比率に関わるそれぞれの団体の主張を抜粋すると以下ようになる。

学運委の性格については、ソウル教育庁が「諮問・審議機構の学校協議体」としたのに対し、父母団体である「真の教育を実現するための学父母会」や、「人間教育実現のための学父母連帯」学校の議決機関、学校の最高議決機関を

主張した。韓国地域社会教育中央協議会は「議決機能は当分の間、学校運営支援費・学校発展基金のみ、あとは審議」を主張した。

委員の比率については、ソウル教育庁が教員30%、父母30%、地域40%程度とし、真教育父母会が教員40%、父母40%、中学校以上は学生代表1 - 2名、その他地域、人間教育学父母連帯が、教員40%、父母40%、その他は委嘱としてやはり保護者に教員と同様の影響力を持たせることを主張した。この点については韓国教員団体総連合会も教員40%、父母40%、地域20%が望ましいと言及している。

（2）K E D I の提案

改革委が出した方案を具体化するために、K E D I へ具体的方案の作成に関する研究依頼がなされた。K E D I では研究チームを作成し、文献調査はもちろんのこと、各国の類似制度の調査、関係者へのアンケート調査、素案を作成してからの公聴会開催などを短期間で実施した上で以下の2案を作成した。

第1案は、議決、審議、諮問の3つの性格を持たせている点やその対象事項など全体的に5・31教育改革方案を踏襲した内容となっている。しかし、その中で繰り返し懸念されているのは、葛藤の誘発である。そのため調停委員会を教育庁内に設置することが提言されている。

第2案は、第1案での葛藤の誘発という懸念を受けてか、権限を「協議」としている。協議対象は第1案と大きく変化をしないが、性格を協議として決定権限を校長にもたせたためにむしろ設置の意味が縮小化する＝有名無実化することを懸念している。そのため学運委に、協議した内容がどのように履行されたか等を確認できる制度の付加を提言している。

提案の中で、これまでの学校が「討論文化」にないことが繰り返し強調されていることから、第2案は公聴会等で表出された懸念を受けて作成されたものであることがわかる。また、委員の定数等については、保護者、学校長を含む教員、そして地域社会人である教育行政機関関係者、教育専門家、同窓会代表、企業関係者等の平等な参与を原則とする。

委員定数は7～15名の範囲とされ、学校規模ならびに地域の実情によってその数に融通性を持たせる。委員の構成比率は父母40～50%、教師30～40%、地域社会人10～30%の範囲内で学校規模と地域の特性を反映して構成するとされた。

表3) K E D I 案の比較

	第1案	第2案
性格	議決 <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校長招聘、教員招聘のための推薦委員会構成 ・ 学校運営支援費徴収・管理 ・ 学校発展基金造成・管理 審議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校予算、決算 ・ 教育課程における選択、特別プログラム選定 ・ 学校憲章、校則の制改定 ・ 学校運営全般に対する企画、発展計画 ・ 校内文化、生涯学習プログラム設置運営 ・ 学校運営に対する請願 諮問 <ul style="list-style-type: none"> ・ その他事項 	校長は以下の事項を学運委と協議し、最大限尊重 <ul style="list-style-type: none"> ・ 放課後、休暇中プログラム ・ 選択教科、特別活動 ・ 予算、決算 ・ 学校憲章、校則 ・ 学校運営全般に関する企画、発展計画 ・ 社会、生涯教育 ・ 父母が経費を負担するもの ・ 学校への請願 ・ その他
懸念事項	学校長・学運委間の葛藤 学運委内での葛藤 財政調達窓口化への懸念	拘束力が弱く設置の意味が縮小 財政調達窓口化への懸念
対策	調停委員会の設置	履行確認制度 再議要求

釜本 他 (1995) より筆者作成

第3節 国会内での議論

このK E D I の調査と同時並行で、国会（教育委員会）内では同様に学運委の性格や、委員の定数割合に関する議論がなされていた。以下は、教育部長官による答弁を中心に見ていく。

まず、学運委の性格（学運委と学校長の責任関係）については、以下の通りである。

5・31教育改革方案によれば委員会の機能を諮問・審議・議決としているとあり、一般的には諮問や審議は学校長が正当な事由がある時には運営委員会の決定事項に拘束されないのでその事項に対して運営主体は学校長であると考えられ、議決は学校長がそれに拘束され委員会議決内容によって履行しなければならないのでこれに対しては主体は学委となると考えられる。

学委と学校長との責任関係を明らかにするため、学委に対する関連法令の制・改定時に委員会と学校長との権限等を明瞭に規定し、両者間の争いの余地を事前に抑制するようにしたい。

また、父母ら非専門家が学校運営に行き過ぎた干渉をする可能性に対しては、委員構成において行き過ぎた干渉をしないような人数にすること、そして学運委の性格も、とりあえずは限定的に設定しておき、定着に従って漸次拡大していくことが答弁されている。

まず委員構成において父母、教員、地域社会人等を適正に配置して相互共助と牽制がなされるようにし、初期には父母等が学委を通じて学校運営に意思を反映するというに意味を置いて一部議決事項を除いては審議または諮問機能に重点をおき、同委員会が制度的に定着していけば学委の権限を順次拡大し、審議・議決機能を強化していく方向にする。

また、委員の定員比率に加え、選出段階で「民主的な方法」で選出することで正当性を確保することも触れられている。

学校運営委員会で、父母の比率および選出方法は教育部から研究委託を受けて K E D I が公聴会等を得て具体的な方案を提示する予定である。

運営委員会構成で父母比率を適正にして彼らの意見を十分に反映させることができるようにして父母代表は父母たちから、民主的な方法を経て選出されるようにすることが明らかで、運営委員会委員でない父母はかれらの代表機関である父母会の代表である学校運営委員を通じて意見を反映できるようにする。

第4節 示範実施とその成果

（1）示範実施指針

前述の K E D I によって出された2案を土台としてさらに公聴会や意見収集を行った上で、教育部は1995年8月に『学校運営委員会示範実施指針』を用意した。この指針がその後初期の学運委制度の基礎となっていく。

指針によれば、示範実施学校を全国で300から400校指定する計画であった。示範学校となることを希望する学校は基本的に全て指定することとし、加えて国立の師範大学・教育大学の付属学校は優先的に指定校とした。それ以外の学

校の指定は地域の実情等を踏まえて教育監に一任された。

示範実施のための具体的な方案として、委員定数は学校級別、学校規模、地域特性、高校の場合は系列（人文系・産業系）を考慮して妥当と考える学校を選定するようにした。同時に教育監に対し、運営委員に対する研修計画の樹立等も勧奨された。

実際には355校が選定され、期間中学校運営委員会を実施し、改革団やK E D I の調査対象となった。示範実施にあたり、教育部が提示した運営指針は以下のようなものである。

○指針

1) 委員数及び比率

- ・ 7 - 15名で構成し、比率は父母委員40～50%、教師委員30～40%、地域社会人士10～30%とする。
(産業系学校は、比率に関係なく必要に応じて関係分野企業人を4名まで含む)

2) 委員の資格

- ・ 父母委員：非政党員、公務員欠格事由に該当しない者
- ・ 教師委員：当該学校に1年以上在籍及び教員経験5年以上の者
- ・ 地域委員：教育機関人士を除外して2回以上委員を経験できない

3) 委員選出

1. 選出の公平性を期するため、選出管理委員会の構成・運営を提案
2. 父母委員の場合、全体父母を対象に直接・間接選挙により民主的代議手続きを遵守すること
3. 教師委員もやはり代表性を確保するため、全体教職員会議で選出：選出方式は当該学校教員全体会議で定め、年齢、経歴、性別、分掌業務等を考慮して偏りのないようすることを勧奨する
4. 地域社会人士は学校長、父母委員、教師委員で協議して選出

4) 審議内容

1. 学校憲章及び学則の制・改定
2. 学校の予算及び決算
3. 選択教科、特別活動プログラム及び二種教科書選定
4. 制服及び体育着選定、修学旅行・遠足等父母が経費を負担する事項
5. 学校給食内容、給食品の選定・調達方法、給食費決定等学校給食と関連する事項

6. 父母及び一般人を対象とした生涯教育プログラムの設置・運営

7. その他学校長が審議を要請した事項

5) 学校発展基金

学校運営委員会は父母から一定額の学校運営支援費を受け、学校運営を支援し、父母以外から寄付金を募金した‘学校発展基金’の造成権限

6) 請願審査

父母や学生から学校運営に関連した請願事項を審査し、審査結果により必要な場合はこれを学校または管轄庁に提案し、運営委員会が提案した事項に対して学校長または管轄庁は誠実に検討し10日以内に結果を書面にて通知する

特筆すべきは、学校運営委員会の機能で、5・31改革方案が議決・審議・諮問と3つの機能を提示したことと異なり、指針の場合は学校運営委員会の機能を殆ど審議中心となり、権限が大きく縮小していることである。度々提示された「集団間の葛藤を最小限に縮小させるための意図を反映したものであり、学校運営委員会を今後絶対に定着させ、活性化させる真正な意味での自治機構となるまで議決機構としての役割は留保した」と説明されている。（K E D I 示範実施p.129）

前述の通り、葛藤の憂慮や教（育）権の侵害が繰り返し提示されていたことも大きかったと思われる。

この学運委の性格規定に関わって、議決機能が消失し、審議機能中心になったことは、どちらかといえばK E D I 案の第2案に近い構成である。この点は5・31改革方案の理念からは「後退」したと言えるだろう。

（2）示範実施の成果

教育改革推進企画団がまず1995年10月に示範実施評価を行った結果、多少の差異はあれども、肯定的な方向で運営されていると判断しており、その上で改善案を提示している。

ただし、学校管理職による「急進的傾向の教師の合法的活動の舞台となること」、つまり全教系⁸の教員が組合活動を展開する場となることの懸念や、特に名門校では関心が非常に低い状況にあるなどの問題点を指摘した。また、委

8 韓国では、大きな教員団体が2つあるが、中でも政府に対して批判的な立場を採る全教組（全国教職員労働組合）は、1999年に合法化したのが2013年に法外労組となっている。

員定数の弾力化や教頭や事務職員の学運委参加等を提案した。

次いでK E D I が示範実施した初中等学校35校を対象に調査を実施した。結果は、委員選出、会議開催等以下の問題点が明らかになった。

まず運営委員の選出については、保護者委員、教員委員共に代表制を担保しない例が多く指摘された。また、地域委員については委嘱そのものが困難な例もあった。

具体的には保護者委員では直接選挙でなく間接選挙や、育成会委員が再び運営委員に委嘱される場合が多かった。そして委員長も育成会議長がそのままなる場合が多かった。投票を実施した場合も、投票自体が少なく、過半数を獲得していない父母が委員に選出される場合も多い。

教員委員の場合も年齢や職級、性別等を調整したあとに直接選挙でなされるようにしたが、一部学校の場合、主任が委員に委嘱される場合、経歴者が中心に選出される場合、投票をしても開票が公開されない場合、無記名投票にしている場合、男性教師が中心に構成された場合等の問題が提起された。

次に会議開催については、主に平日を利用してなされ、就労している保護者や地域社会人の参加が困難な場合が多かった。

会議運営については、大部分の学校で校長が一般的に説明する案件に対して論議だけをして、運営委員が提案した問題や、父母が提案した問題を自由に論議するようなことは稀であった。一部学校の運営委員は電話インタビューで運営委員会が実験的運営をしているために案を出し、父母を対象に意見調査を実施して革新的にアイデアを持って会議を行っている例もあった。学校側でも一般的に提示した問題を中心に深層的な論議を試みたものの、結局は学校や校長が望む方向で結論を出さざるを得ないという指摘もあった。

最後に委員会の機能として、大部分の学校で育成会と機能と差別的な側面を理解していない。幾つかの学校では、同委員会が却って既存の育成会が学校をよく支援しているのに、学運委ができたことでさらに面倒な機構がひとつ発足したと不平を漏らす場合もあった。したがって運営委員会の機能が財政調達だけでなく、学校運営全般に対する審議機構だと認識を革新させる広報を強化しなければならない。

このように、性急な導入であったせいもあり円滑な導入とは言えない状況ではあったものの、それでも学運委に対する成果認識は高かった。以下の表の通り、学運委の設置について肯定的に評価しているのは、管理職の76.7%、主任教師の76.6%、教師の67.6%、保護者の90.3%そして地域の89.2%に及んでいる。

表4）学運委の評価

	質的な 変化	学校発展 に寄与	自律的運営 に寄与	期待 できない	ないほうが よい	計
管理職	30 (21.9)	66 (48.2)	9 (6.6)	22 (16.1)	10 (7.3)	137 (100)
主任教師	33 (13.1)	119 (47.2)	41 (16.3)	45 (17.9)	14 (5.6)	252 (100)
教師	46 (9.0)	232 (45.3)	68 (13.3)	120 (23.4)	46 (9.0)	512 (100)
父母	74 (29.8)	102 (41.1)	48 (19.4)	20 (8.1)	4 (1.6)	248 (100)
地域	17 (26.2)	27 (41.5)	14 (21.5)	6 (9.2)	1 (1.5)	65 (100)

第5節 初期の学運委制度

以上のようなプロセスを経て、学運委は以下のように規定された。まず、地方教育自治法第44条の2では学運委を、国公立の初中等学校すべてに設置することが規定された。議論のあった機能や定数、選出方法などについては、大統領令である地方教育自治法施行令に規定された。

学校管理権限について規定がなされている学校教育法ではなく、地方教育自治法に規定されていることから、学校管理権限は校長にある上で学運委が描く対象について「審議」することとなり、権限としては当初の議決等から比較すると弱化したことは否定できない。

ただしその構成比率としては保護者代表40～50%、教員代表する者30～40%、地域10～30%の範囲内となっており、保護者に数の上では強い影響力が持たせるという構造を取った。また、審議を経ない場合の報告義務を課し、また校長に再審議請求権を付与するなどの措置を付加することで学運委の有名無実化を回避しようとしたことが見て取れる。

1. 地方教育自治に関する法律

第44条の2（学校運営委員会の設置）

- ①単位学校の教育自治を活性化し、地域の実情と特性にあった多様な教育を創意的に実施することができるように国公立の初等学校・中学校・高等学校に学校運営委員会を構成・運営する。（改正95. 12. 29）
- ②学校運営委員会の機能・構成及び運営等に関して必要な事項は、大統領令の定めるところにより、市道の条例で定める（新設95. 7. 26）

同法施行令

第6章学校運営委員会（章新設96. 2. 22）

第27条（学校運営委員会の構成）

- ①法第44条の2の規定による学校運営委員会の委員は、7人ないし15人の範囲内で、学校の規模等を考慮し当該学校の学校運営委員会の規定を以って定める。
- ②運営委員の構成比率は、当該学校の父母を代表する者40～50%、当該学校の教員を代表する者30～40%、当該学校が所在する地域を日常生活の根拠地とする企業経営者、当該学校を卒業した者、その他学校運営に寄与しようとする者10～30%の範囲内で規定により定める。
- ③第2項の規定にもかかわらず、実業系高等学校運営委員会の場合は、父母委員30～40%、教員委員20～30%、地域委員30～50%の範囲内で規定により構成比率を定めることができる。この場合、地域委員中50%は企業経営者から選出する。
- ④生徒数が100名以下あるいは学級数が6学級以下の学校の学校運営委員会設置如何と併設学校の運営委員会の分離・統合如何は市道の条例の定めるところによる。（条新設96. 2. 22）

第28条（委員選出等）

- ①当該学校の長は、当然職教員委員となる。
- ②父母委員は、父母が父母の中から民主的代議手続きに従って選出する。
- ③学校の長を除く教員委員は、教員全体会議の直接投票によって教師の中から選出する。
- ④地域委員は父母委員及び教員委員が協議して選出する。
- ⑤運営委員会には委員長及び副委員長1名を置くが、教員委員ではない委員の中から選出する。（条新設96. 2. 22）

第29条（運営委員会の機能等）

- ①運営委員会は、教育課程の運営方法、教科用図書及び副教材選定、正規学習時間終了後または休業中の生徒の教育活動、その他市道の条例（国立学校の場合は規定）が定める事項を審議する。
- ②学校の長は、第1項の規定によって運営委員会の審議を経なければならない事項は、運営委員の審議を経て施行する。ただし、学校運営に緊急の必要な事項で運営委員会を招集する時間的余裕がないときは、これを施行した後、これに関する事項を運営委員会に通知しなければならない。

- ③学校の長は、運営委員会の審議を経た事項中これを施行するのに著しく困難な事由がある場合は、運営委員会の審議結果の通報を受けた日から7日以内にその事由を添付して再審議を要求することができる。（条新設96. 2. 22）

第31条（条例への委任）

運営委員会の構成・機能及び運営等に関してこの令に規定していない事項は市道の条例で定める（96. 2. 22）

附則（1996. 2. 22 大統領令第14,924号）

第2条（学校運営委員会の構成時期）

法律第4951号地方教育自治に関する法律中改正法律附則第5条の規定により、洞地域に所在する学校は1996年4月30日まで、邑・面地域に所在する学校は1998年4月30日までに学校運営委員会を構成する。

考察とまとめ：学運委導入に関わる議論

本稿では、導入前の背景、導入までの政策プロセス、示範実施等を中心に検討してきた。導入前の背景としては、保護者の学校参加、教育自治、新自由主義的教育改革の観点の3つを挙げて検討してきたが、そこで明らかになったことは、「参加を求める」という点では共通点を有しつつも、対象がそれぞれ異なっている点である。保護者は負担する保護者会費関連と、教育課程への関与を求め、学校関係者は人事や予算決算への関与を求めた。改革論では各学校が競争することを前提として、学校が選択しうるツールの1つとして参加を設定していたのが異なる。

5・31教育改革方案が公表され、学運委が導入の俎上に載った後の議論はその性格と委員の構成比率となって継続した。そこでは主に学校関係者が、保護者らの過度な干渉を懸念したことを受け、機能が協議となる第2案がK E D Iから提示された。ここには高い教育熱を背景に、保護者が学校に対して過度に干渉することへの懸念が念頭にあると考えられる。

法制化段階では、第2案に近い「審議」機構として地方教育自治法に条文が新設され、当初の学運委よりも機能的には弱化した。

地方教育自治法への新設は校長の学校管理権を維持することを意味し、学校運営への権限関係としては校長>学運委となったことになる。しかしそれでは有名無実化が懸念されるということで、そのための措置として審議しない場合

의 報告義務을 課す こと 等을 施行令で 制定した。すなわち、審議機關とはいえ、かなり議決に近い 必要的審議機關である と言える。加えて 学運委は 国公立の 初等学校への 設置は義務化される こととなった。

1990年代の韓国は、保護者会や教育自治といった 対(国)内的な経緯からも、世界化という 対外的戦略からも 学校の自律化へと 舵を切らざるを得なかったと 判断できる。しかしそれまで K E D I 報告書も 触れているように、討論文化に 不慣れな学校現場があり、他方高い教育熱があった。法制化までの経緯はその 戦略としての「学校の自律的経営改革」と、韓国固有の学校文化とのせめぎ合いであり、結果としては 後者への「揺り戻し」だと言えるだろう。

とはいえ、閉鎖的と言われた学校に 制度的・かつ正式にメンバーとして 保護者代表や教員代表、地域住民が入った インパクトは大きい。加えて審議対象や 委員選出プロセスなど 非常に精緻に 制度設計を行なっている こともまた指摘できる。以降では このような学運委が 各学校に設置された後の 運営実態について 検討していきたい。

参考文献

韓国語文献

- 강부섭 他 (1995) 『학교운영위원회 구성 및 운영방안 연구』, 한국교육개발원
- 강인수 (1992) 학부모의 학교교육참가제도 개선방안, 교육법학연구제34호, pp.107-146
- 김부자 (2002) “학교운영위원회 실제와 성과분석-운영위원의 인식을 중심으로”, 경성대학교 대학원 교육학박사논문
- 김성열, 조석훈 (1997) “한국사학의 구조와 변화” 경남대학교 교육문제연구소 『교육이론과 실천』, 7권 2호 pp.27-42
- 김성열 (1999) 『다양하고 특색있는 학교운영위원회 모델 개발 연구』, 학교운영위원회 다양화 모델 연구위원회
- 김원경 (2003) “학교운영위원회에 대한 특수학교 교장들의 인식경향 조사 연구” 대구대학교 한국특수교육문제연구소, 『특수교육 저널; 이론과 실제』, 4권 4호 pp.303-329
- 김혜미, 민병익 (2012) “학교운영위원회 성과의 영향요인-경상남도 일선 단위학교 운영위원회를 중심으로-” 한국거버넌스학회, 『한국거버넌스학보』, 19권 3호, pp.111-140
- 김영일 (2004) “단위학교 경영의 합리화방안; 제 1 주제; 학교운영위원회제도의 성과와 전망” 한국지방교육경영학회 『한국지방교육경영학회 학술발표논문집』, 2004권 0호, pp.57-68
- 김성열 (2001) “학교교육의 제도적 조건으로서의 학교운영위원회: 제도의 도입과 정착, 활성화” 한국교육인류학회 『교육인류연구』, 4권 2호, pp.71-129
- 고창규 (1999) “학부모의 교육권 및 학부모회의 학교 참여”

- 공은배, 백성준 (1994) 『한국교육투자실태와 수익률 분석에 관한연구』, 한국교육개발원
- 김영화, 이인효, 임진영 (1994) 『한국인의 교육의식 조사 연구』, 한국교육개발원
- 김영화 (1992) 『한국 교육의 종합 이해와 미래 구성-학부모와 자녀교육편-』, 한국교육개발원
- 김병준 (1998) 지방교육제의 개선방안, 『한국지방자치학회연구보고서 지방경찰제와 자치교육제의 개선방안』
- 김미영 (1995) 『학교경영 자율성 신장방안』, 한국교원단체총연합회
- 교육개발원 (1994) 『교육자치제에 수반하는 학교경영체제 개선방안연구』
- 문교부 (1988) 문교40년사
- 박세일 (1996) 『소비자주권의 교육대개혁론』, 김빛출판사
- 손증현 (1996) “531교육개혁안에 대한 비판적 고찰, 『한국교육연구』”, 한국교육연구소 pp.46-79
- 신상명, 박종필, 김정순, 민미홍 (2007) 『학교운영위원회 활성화를 위한 기능개선 방안 연구』, 교육부
- 안세근 (2001) “학교운영위원회 활성화 방안 연구” 건국대학교 『동화와 번역』, 1 권 0 호, pp.265-285
- 유현숙, 김홍주, 양승실 (1996) 『학교운영위원회 시범운영 평가연구』, 한국교육개발원
- 이종태 (1997) 『학교의 자율성 신장을 위한 교육개혁 과정 고찰-학교운영위원회와 교육규제 완화를 중심으로-』, 한국교육개발원
- 이기우 (2005) “교육자치의 본질과 과제” 민주주의법학연구회, 『민주법학』, 27권 p.104
- 유현숙, 정태화 (1994) 『교육자치제에 따른 학교경영체제 개선방안 연구』, 한국교육개발원
- 이광원, 차윤선 (2003) “학교운영위원회를 통한 학부모의 교육 참여권에 관한 연구” 『교육행정학연구』, 21권 2호 pp155-177
- 전제상 (1998) 『학교운영위원회 운영실태 조사연구』, 한국교원단체총연합회
- 조경원, 정진곤, 김용식 (1997a) 『교육개혁조치의 근본이념과 한장 적용성에 대한 연구』, 교육개발원
- 조경원, 정진곤, 김용식 (1997b) “교육개혁조치의 근본이념과 현장 적용성에 대한 연구 ; 학교운영위원회 제도를 중심으로” 한국초등교육학회 『초등교육연구』, 11권 0 호, pp.345-368
- 조금주 (1997) “한국 학교교육 통제구조의 변화에 관한 연구-학교운영위원회를 중심으로-” 동국대학교 교육학과 박사학위논문
- 조성열, 안세근 (1996) 『지방교육자치제도론』, 양서원
- 허중렬 (1997) “制定初·中等教育法施行令上の 学校運営委員会改編規定の 争点과 課題” 서울교육대학교초등교육연구소 『한국초등교육연구』, 제 9 권 2 호 pp.153-185

日本語文献

- 稲葉継雄 (1998) 『韓国の学校運営委員会について—学校・地域社会連携の新しい形態—』 科研費特別研究 『地域と社会の連携に関する国際比較研究中間報告書 (II)』 pp.375-388
- 馬越徹 (1981) 『現代韓国教育研究』、高麗書林
- (2000) 『韓国の学校経営—学校運営委員会を中心に—』 『日本教育』 282、 pp.178-21

- 大桃敏行 (2009) 「教師の教育の自由と親・住民・教育行政」 広田照幸編著『教育（自由への問い5）』岩波書店
- 金泰勲 (1996) 『「5・31教育改革方案」に見られる学校と地域社会の連携に関する考察—学校運営委員会を中心に—』 科研費研究「学校と地域の連携に関する国際比較研究中間報告書（I）」 pp.419-429
- 小島優生 (2004) 「韓国における学校運営委員会の組織と機能—教科書選定過程に着目して—」 『日本教育経営学会紀要』 46号、pp.65-77
- 佐野通夫 (1993) 『近代日本の教育と朝鮮』、日本評論社
- 田中光晴 (2008) 『韓国における初等教育改革への取り組み—「世界化」政策の現状と展望—』 『九州大学大学院教育学コース院生論文集』 第8号、pp.83-98
- (2014) 「地域による学校支援活動の事例：韓国の学校運営委員会と放課後学校」 『東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンター年報』 14号、pp.35-45
- 崔洙慶 (1995) 「父母の学校参加について」 『九州教育学会研究紀要』 第23巻、pp.125-131
- 韓相俊 (2001) 『韓国の「地方教育自治に関する法律」立法による地方教育自治の変化について—保護者・教員の参加の視点から—』 『東京大学大学院教育学研究科紀要』 第41巻、pp.440-452
- 平下文康 (1999) 「韓国の学校運営委員会制度」 『教育と情報』 平成11年12月号、pp.22-24