

韓国高等教育政策の分析

— 「政策の窓」モデルの適用可能性 —

比較教育社会学コース 朴 炫 貞

Analysis of Higher Education Policy in the Republic of Korea
— Considering on a Possibility for Adapting the Model of “Policy Windows” —

Park Hyunjung

In this article, I reviewed the previous researches about higher education policy in the republic of Korea, published in Japan and Korea. Some features of the policy were taken up in these previous researches. Those features are, (1) some “problems” are there, which is long-term persistent, (2) recognitions about the “problems” and policies to solve the “problems,” (3) some periods could be distinguished from other periods because of the political system. Considering these features, it is possible to adapt the model of “policy windows” by Kingdon (1984), which consists of three streams that “problems”, “policies” and “politics”.

目 次

1. はじめに
 2. 韓国高等教育政策に関する先行研究
 - A. 日本における韓国高等教育政策に関する先行研究
 - B. 韓国（高等）教育政策の時代区分
 - C. 「文民政府」以前
 - D. 「文民政府」以後
 - E. 検討
 3. Kingdonの「政策の窓」モデル
 - A. 高等教育政策に関する研究
 - (1) 高等教育政策の特徴
 - (2) 政策過程における「前決定」段階とごみ箱モデル
 - B. Kingdonによる「政策の窓」モデルの構成要素
 - (1) 「問題」の流れ
 - (2) 「政策」の流れ
 - (3) 「政治」の流れ
 - (4) 「合流」と政策起業家
 - C. Kingdonによる「政策の窓」モデルの反省的考察
 4. 韓国高等教育政策を分析するための応用可能性
- 注・引用文献

1. はじめに

本稿の目的は、韓国における高等教育政策の最新動

向からみられる特徴を概観し、その特徴を分析するための適切なモデルを模索することである。そのために、まず、日韓でこれまで行われてきた、韓国の高等教育政策に関する研究をレビューし、その知見からみられる韓国の特徴を提示する。その特徴は、①いくつかの持続的な「問題」の存在、②「問題」の認識と解決策の提案・実施における「政治性」、③「政治性」によって区分可能な時期の存在、④国家の強い統制および前記の①・②・③という制約条件の下で新たに模索される「ガバナンス」、としてまとめられる。ところで、高等教育政策における「ガバナンス」に関しては、日本や欧米における先行研究にも指摘されており、政策過程研究のための分析モデルと関連付けた知見も提案されている。以上のような韓国の高等教育政策における特徴と、政策過程研究に関する知見をまとめて、韓国高等教育政策を分析するための理論的モデルとして、本稿ではKingdon (1984, 2011) の「政策の窓 (policy window)」モデルを取り上げ、その適用可能性を考察する¹⁾。

2. 韓国高等教育政策に関する先行研究

A. 日本における韓国高等教育政策に関する先行研究

日本における韓国高等教育政策に関する研究のうち、1990年代から2005年までに関しては、大塚 (2006) に整理されている。大塚 (2006) はアジアの高等教育政策に関する研究の動向をまとめ、その中で

松尾 (1991), パク・キム (1994), 孔 (1995) などを取り上げている。松尾 (1991) は、1980年代における韓国高等教育の急激な大衆化や高度化等を考察しており、孔 (1995) は「国立ソウル大学校設立案 (略称: 国大案)」をめぐる過程を分析している。パク・キム (1994) は高等教育の急激な拡大と財政に関する動向を紹介している。

1990年代以前は、高等教育の大衆化の背景と現状に関する分析 (馬越1975) や「実験大学」政策を中心に1970年代の政策を分析したもの (馬越1980) を代表的に取り上げられる。大学入試の状況と制度に関する申 (1980, 1983) の研究もある。朴 (1998: 66) は韓国における「大学の多様化と特性化」に関する政策を紹介している。井手 (2002) は国立大学の再編を「国立大学発展計画」による動向から分析し、首都圏偏重の是正のための「圏域別の連合大学構想」の役割等を述べている (2002: 192)。平田 (2005) は韓国の科学分野に関する高等教育政策と研究機関の変化を概観し、大学院教育の問題をいくつか取り上げている。

2006年以後から現在に至る研究としては、まず、馬越 (2010) の著作があげられる。馬越は金大中政府の時期 (1998年から2002年まで) から盧武鉉政府以後に至るまでの制度的変化を詳述しているが、同著作の内容の多くは、『IDE現代の高等教育』に収録された個別の論文でもあるため、本稿ではその個別の論文をすべて取り上げることはしない。このほかに、大学政策を概観している金 (2010) や、競争的資金配分事業における国家の介入の在り方を論じている井手 (2007) を取り上げられる。水田他 (2010) は、韓国における大学の設置形態に関して分析している。国立大学法人化をめぐる議論過程を分析した浅野 (2008: 34) は、近年における新自由主義的特徴を指摘している。南部 (2011) は日本・中国・韓国における大学入試制度を考察しており、朴 (2011) は「医学専門大学院」および「法学専門大学院」の設立経緯をとりあげ、それを「制度変化」の視点からみればどのような知見が得られるのかを解明している。

このように、韓国高等教育に関するいくつかの論文や著作を紹介してきたが、いずれの研究も高等教育政策全体を視野に入れてそのメカニズムを分析するための枠組みを設計するまでには至っていない。もちろん、民主化や各大統領の時期などといった政治に関わる変数が、高等教育の制度・政策の展開に多大な影響を及ぼしてきたことは、上記で取り上げた研究からも看取できる。しかし、政策の実現に至るまでに政治が

どのようなメカニズムで作用したかに関しては、韓国の政治状況に通じたよりリアリティのある分析が必要である。このような問題意識から、以下では韓国国内での諸研究の動向を、特に重要な研究を中心に概観することにしたい。ここで概観する研究の範囲は、韓国政府の樹立以後の教育政策を分析した文献に限ることを断っておきたい。

B. 韓国 (高等) 教育政策の時代区分

多くの先行研究で韓国の (高等) 教育政策における大きな転機であると評価されるのは、1995年の「5・31教育改革」である (チェグァンミン2001, Byun2008, キムシンヨン他2010, ジャンスミョン2010, 三浦2010)。同教育改革は、1993年2月25日からスタートした、金泳三元大統領の「文民政府」で発表・実施された。

韓国社会において1990年代は、政治領域における民主化が達成され、グローバル化への認識が強まった時期である。政治領域における民主化への移行が始まったのは、1987年6月29日である。当時は依然として軍事独裁政権下にあったが、与党側の大統領候補であり陸軍士官学校出身の軍人出身でもある盧泰愚による「6・29宣言」が発表され、韓国の民主化への移行はこのときから始まったと言われる。

三浦 (2010: 165) は、韓国の90年代を「社会的多元化」が登場した時期であるとしている。これに加えて、金泳三元大統領の「世界化宣言」は、国全体にグローバル化への認識・対応という動きを引き起こした。このような状況の下で、「5・31教育改革」が構想・発表された。同改革の基本的な方針は、新自由主義と市場経済主義にある。こうした路線はそれまでの政府の教育政策と一線を画すものとして、現代の李明博政府までも持続的に大きな影響を与えていると評価されている (Byun2008, キムシンヨン他2010, ジャンスミョン2010)。言い換えると、「文民政府」以前および「文民政府」以後という大きな時代区分が可能であり、これは政府の公式的な教育政策資料でも明示されている (国政ブリーフィング特別企画チーム2007)。したがって本稿でも、この二つの時期区分を採用して、以下の議論を展開していきたい。

C. 「文民政府」以前

以上のように、1987年から韓国社会における「民主化」への移行が本格的に始まったわけだが、実はこれよりも以前に、「教育改革審議会」は「公開的な世論

収斂を通じて民主的に教育改革を模索」したと評価されている(申鉉奭2005:25)。同審議会は、全斗煥元大統領時代の1985年3月に設置され同大統領の任期が終わるまでに存続していた。同委員会の構成員と所属に関しては、1987年に発行された同委員会の最終報告書(教育改革審議会1987a, 1987b)に詳しい。その後の盧泰愚元大統領の時期に、「教育政策諮問会議」(1989年2月に設置)に引き継がれた。同委員会が発表した内容は(大統領教育政策諮問会議1992a), その後の教育政策の大きな方向性を構想するものであった。

韓国における政治と高等教育との関係に関して、長年続いた軍事独裁政権および北朝鮮との対立という状況による権威主義的政治体制と政策の実施が指摘されている(李鐘元1989:147, ワンハンシン1993:27-30, ジョフンスン2006:165)。こうした状況の下で、高等教育政策は「イデオロギー的なレトリックを常に伴う」(ワンハンシン1993:30)ものであったと指摘される。このイデオロギー的レトリックの変遷に関しては宋沖彬(2002:116)に詳しい。このため、同時に厳しい政治的現実も隠蔽もしくは歪曲されてきており、これまで高等教育が内包している問題をむき出しにして解決させるのではなく、各種の催眠的スローガンで楽観的な青写真を提示するだけであると、批判されている(同:116)。もちろん、上記の「教育改革審議会」では、戦後から現在までに続く高等教育を取りまく様々な問題が議論されたが、報告書の内容を見る限りでは、現実的な方策を提示できてないということが問題である。

D. 「文民政府」以後

「5・31教育改革」が持つ意義に関しては上述の通りであるが、この時代からの教育政策過程に関する研究にも大きな変化が生じたと述べられている。三浦(2010)は、(韓国における)教育政策過程論に関する研究に、「教育ガバナンス」の概念が導入され始めたと述べる。しかしながら、その理論的かつ現実的必要性を充足できるほどに、この概念の定義やアプローチが確立されているとは言い難いと指摘する(同:159)。

上記の三浦論文で「ガバナンス」という概念が登場しているが、「ガバナンス」をめぐる近年の状況に関して、NPM(New Public Management)の枠組みで分析しているのはByun(2008)である。同論文の分析対象は、①大学の役割に関する政府の信念体系、②

形式的・実質的という二つの側面における国家と大学との関係と「自律性」、③大学内部におけるパワーと権威の配分という3つの側面であり、分析の結果、NPMガバナンスの典型的な要素はいくつか観測されるものの、いまだに韓国高等教育ではNPMが完全に実現化されているとは言い難いと述べ、その理由として、次のように二つを取り上げている。第一に、過去の軍事政権レジームの遺産を述べている。第二に、ここ20年間における政府政策の一貫性が欠けていたことを指摘する(2008:190)。

他の研究でも、ガバナンスの完全な実現のためには少なくない課題が残っていると指摘される(『大学教育』各年度, チェジェウン2005, イムヨンキ2005)。これに加えて、最近のいわゆる「構造調整」に関する政策や大学入試に対する強い規制も存在する。このような傾向に関して、キムキソク(2008:296)は「官治教育」と批判し、人気迎合主義による教育政策を強く批判する(同2008:298)。このほかに、新自由主義的な「5・31教育改革」に対する批判も少なくない(パクコヨン2007, シムヨンミ1997, ソクテジョン1999, キムキソク2008)。

E. 検討

以上、韓国における高等教育政策とそれに関する先行研究を概観してきた。ここから明らかになったのは、何度も指摘されてきている政治との強い関連のほかにも、大学入試、高等教育のエクセレンス、「大学院中心大学」の構想、地方大学等学校歴による差別の改善問題(いわゆる「学閥差別」)等の継続的な課題が存在してきていることである。そしてこうした問題を改善するための政策とその実施において、政府と大学との関係が問われ、それは大学の自律性やガバナンスといったかたちで研究されてきているのである。

ここで、次のような疑問が考えられる。具体的な政策は、過去に行われた政策を参考にしながら修正を加えられる増分的なものか、それとも政府が変わるたびにまったく新しい政策が考案・実施されるのか。大学入試は、政府の公式的な政策資料でも最も大きな政策課題であるが、この課題に関してみると(国政ブリーフィング特別企画チーム2007)、これを解決するための政策として、毎年同じような制度が反復されてきた(カンチャンドン2007:85)ことが指摘されている。つまり、政府が変わるたびに大きく変わるというイメージとは異なり、政策の具体的な内容は過去のものを参考するという傾向があることを推定できるのであ

る。つまり、政策の具体的な内容は、それ自体で独立的な流れで存続してきているという見方もできる。ここで、持続されてきている問題と、独立的な流れを形成している政策、そして急変する政治的状况という構図を抽出することができる。以下では、この構図に関するKingdonの分析枠組みを考察し、その応用可能性を模索することにする。

3. Kingdonの「政策の窓」モデル

A. 高等教育政策に関する研究

(1) 高等教育政策の特徴

上記の韓国の文献で、1990年代以降の状況を説明するために三浦(2010)やByun(2008)はガバナンスという概念から議論を始めていた。Marton(2006:235)は、教育政策はガバメントからガバナンスへ移行していると述べ、これは脱中央集権化やアクターの多層的レベルを伴うとする。Marton(2006)は、Clark(1983)による国家の権威・大学の寡頭制・市場の力というトライアングルと、福祉国家的方向性(a welfare state force)を加えたBecherとKogan(1992)の議論、そして大学・産業・政府間の制度的調整のタイプを記述した三重らせん(triple helix)の概念を提案したEtzkowitzとLeydesdorff(1997)の議論等を紹介して、その多層性による議論を展開している。

アクターの多層的レベルに関する先行研究はHupeとHill(2006:13-30)にまとめられている。アクターの多層的レベルとは、政府の「核心的な執行部」の背後にある、政策形成過程に関わる全てのアクターとその地位のことを意味する(Richard and Smith 2002:3, 前掲HupeとHill(2006:21)から再引用)。ガバナンスの概念は、政策過程における多様な変数の種類とアクターの行動の多層的レベルを理解するために開発されたと言われる(O'Toole 2002:276, 前掲HupeとHill(2006:21)から再引用)。また、この概念は伝統的な政策過程に対する段階的アプローチに対する批判と関連している(Sabatier 1999, deLeon 1999, Hupe and Hill 2006)。伝統的な政策過程に対する段階的アプローチへの疑問と、ガバナンスの概念との連携性は、政策過程における多様な分析レベルに注目する先行研究からみられるが(Lynn 1981, Parsons 1995, Ostrom 1982)、いずれも、段階的アプローチとは調和されにくいと言える。後述するKingdonのモデルも、この考え方と関連するのである。

(2) 政策過程における「前決定」段階とごみ箱モデル

もちろん、この考え方が、政策過程における一定の段階性をまったく否認するわけではない。Kingdonのモデルから政策過程と「政策の窓モデル」の射程を論じた今岡(2007)は、政策過程を、①問題の認識・定義にもとづくアジェンダの設定、②複数の多様な政策代替案の生成・特定化、③政策代替案の選択による正式な決定・正当化、④決定・正当化された政策の実施とする。この段階で、「政策の窓」モデルの分析対象は③までであるとし、さらにモデルの関心は①および②であるとする(同:380)。

上記の①および②は「前決定段階(predecision process)」として捉えられるのであり(南2010:23)、この段階は、「集団理論では説明できない未組織の大衆が紛争に関わっていく場として、あるいは権力がその意思決定範囲を限定するべく間接的影響力をふるう場として、この『前決定』過程の存在がクローズ・アップ」(笠1988a:54)されるのである。アクターの参加の場としての前決定過程に注目したのはCobbとElder(1983)によるアジェンダ構築モデルであるとされる(笠1988a:54)。教育政策過程分析における「政策の窓」モデルの適用可能性を論じた二宮(2005)は、「前決定」と後述する「政策の窓」の三つの流れにおける諸アクターの役割を、「意思決定の過程としての思考決定と社会過程のそれぞれに精緻化」することができるとし、一方、この二つの過程の結合に関しては、「それほど合理的なものではない」(2005:85)とする。

政策過程におけるこの非合理性を説明し、かつKingdonがそのモデルを展開させるために引用しているのは、大学組織における意思決定過程を研究した結果提案された、ごみ箱モデル(Cohen, March and Olsen 1972)である。「ごみ箱」として捉えられる組織は、その内部に「問題」「解」「参加者」「選択機会」という4つの独立的かつ並行する「流れ」を持ち、これらは「相互に矛盾しはっきりしない様々な選好にもとづいて運営されるが、その際の技術は組織成員によって十分理解されていないので組織は単純な試行錯誤と過去の経験、必要に迫られた実利主義的発明によって何とか作動している。さらに組織に参加する人々は領域によって異なり、同一領域でも時に応じて変化し各自の関わる程度も一定ではない」(笠1988a:96)特徴を持っている。

Kingdonの「政策の窓」モデルは、このようなごみ箱モデルを援用しつつも、そこからみられる構造を探

し出すことに注目する (McLendon 2003 : 487, 由里 1997, 笠1988)。構造は、後述する三つの流れとそれらの合流、そして政策起業家の活動から抽出することができる。

B. Kingdonによる「政策の窓」モデルの構成要素

(1) 「問題」の流れ

誰が「問題」を認識するのか。Kingdon (2011) の著書のうち「問題 (problems)」に関する第5章では、「政府の内外にいる重要な人物たち (important people in and around government)」「政府の政策決定者 (governmental decision makers)」「政府にいる人々 (people in government)」「重要な人物 (important people)」「政府の官僚 (governmental officials)」等で、この流れに参加するアクターが記述されている。そして三つの流れに関する議論をする前の第3章では、政府の外にいるが重要で多様な参加者に関して述べている。利益集団、研究者、コンサルタント、メディア、選挙関連活動家、政党、世論等がそれである。

Kingdonは、この参加者群を「見えるクラスター (a visible cluster of actors)」と「隠れたクラスター (a hidden cluster)」に分けている。「見えるクラスター」は大衆の注目の対象となり、多くのプレッシャーを受けるアクターである。「隠れたクラスター」は学者や幹部官僚等である。この二つの参加者群の違いは、アジェンダセッティングが「見えるクラスター」(とりわけ行政政府〈もっとも見えやすいアクター〉は強力なアジェンダセッティングをする参加者である)によって影響を受けるが、代案 (alternatives) の生成は「隠れたクラスター」のほうで形成される傾向があるということである。「隠れたクラスター」が提示し続ける代案は、アジェンダにはならない (Kingdon 2011 : 69)。

ところが、これらのクラスターは本質的に区分されるのではない。「見えるクラスター」と「隠れたクラスター」との間に絶対的な区分や壁が存在するのではなく、学者の研究結果や主張に注目した大統領がそれを公共政策のアジェンダとして設定することもあり得る (Kingdon 2011 : 69)。したがって、上記のような二つのクラスターの区分は有用ではあるが、それが鉄則ではないことに注意が必要である。韓国の高等教育政策の場合に関して言うと、民主化による政治領域の変化等による「見えるクラスター」と「隠れたクラスター」が置き換えられることも想定し得ることになるのであろう。要するに、「隠れたクラスター」として代案を準備し続けてきた勢力が、政権交代等をきっか

けに政府の前面に出て、その代案をアジェンダとして設定することもあり得るのである。

韓国の大統領制によるスポイルズシステムをこれによって説明できる。キムヨンイル (2006 : 129) が指摘するように、「(金泳三政権である1993年からの)『文民政府』は、過去30余年間持続した軍事政権との断絶を強調し、「民主化運動に参加していた人物たちを中心にした人的ネットワークが『文民政府』に対する期待を増幅させた」という状況になっていた。さらに盧武鉉政権に関しては、1980年代に大学生として民主化闘争に参加していた人事が政府権力の核心的人物になったことが指摘される (馬越2010 : 48)。

(2) 「政策」の流れ

この流れは、当該政策領域の専門家によって構成される政策コミュニティ (Kingdon 2011 : 117) において様々な政策のアイデアや代替案が、空気中の分子のように浮遊している状態である。このコミュニティは、政治的な変化や立法者からの圧力から独立的であるとされる (Kingdon 2011 : 117)。政策の内容が、このコミュニティで受容されるか否かによって、当該内容は生き残るか淘汰される。あるいは、変異 (mutations) を起こしたり、再結合 (recombination) したりする。政策担当者のコミュニティにおける長時間の検討・議論・修正を経て、技術的な実現可能性が検討され、同コミュニティを構成する成員の価値観との整合性、予算制約、世論、そして政治家の受容という諸条件をクリアすることは、分子が変異と再結合を経て生き残っていく過程である。生き残った代替案はリストとして作成され、政策の流れにおける「窓」が開いたときに (機会があるときに)、利用されることになる (西岡2001 : 73-74)。

ところで、この流れにおける代替案の変異・再結合に関しては議論がある。Kingdonはこの過程を増分的なもので捉えているが、DurantとDiehe (1989) やZahariadis (1999 : 85) はこれに対して疑問を提起している。また、政治からの独立性に対しても、Zahariadis (1999 : 86) によって、ある政策セクターにおけるアクターとその相互作用する集団で定義できる政策ネットワークの構造が、政策の流れに影響を与え得ることが主張されている。

(3) 「政治」の流れ

この流れには、国のムード、政治の力、政府組織の変化、政府内部の出来事等が含まれる。独立性が特に

強い流れであり、アジェンダ設定にも少なくない影響を与える一方で、問題の流れや政策の流れの中で生じる出来事とは全く関連されない。アジェンダ設定に影響を与える際には、その合意形成の手段がしばしば交渉・取引等の政治的交換関係にもとづくことになりやすく、一種の連合 (coalition) が形成され、突如そのゲームに参加するものが現れるなどのダイナミクスが起こる (西岡2001: 74)。

上記で「見えるクラスター」と「隠れたクラスター」を論じたが、この流れの変化が二つのクラスターに変動をもたらす可能性も十分に考えられる。したがって、この流れでは増分的な進行は考えにくく、かなりの偶然性が作用する流れであると考えることができる。

(4) 「合流」と政策起業家

「窓」が開くとは、政策を実現に至らせることのできる機会を意味する。三つの各流れに開かれた「窓」から、「問題」と「政治」が「政策」の流れに合流し、政策が実現に至る構図である。渡辺 (2006: 19) ではこのプロセスを図示・説明している。「問題」「政策」「政治」が合流して「政策の窓」が開き (この決定的な時期 = 政策の窓の開放)、関連の法律が制定されるのである。この合流を一言でまとめると、「『問題』が認識され、その解決案がすでに準備されて (引用者注: 『政策』の流れで準備されるということ)、政治的風潮も変化の機が熟して、行動を妨げる制約もないという時期が来ると、『政策の窓』が開かれる」のである (二宮2008: 56)。上記の3つの流れと「合流」による政策実現の事例に関する分析は、すでに少なくない事例で適用されている (由里1997, 小島2001, 小島2002, 孫2003, 孫2004, 高橋2005, 渡辺2006, 今岡2007, 二宮2008, 前田2008, 南2010)。また、公共政策学における理論的検討も行われている (岩浅・進藤2008)。そしてこのモデルを教育政策研究に適用する可能性を検討したのは二宮 (2005) である。

さて、このように政策実現において「窓」の開放という偶然性の高いイベントが決定的な役割をすると考えられるのであるが、ここで、合流と政策実現を促す、「政策起業家」の役割も重要である。「政策起業家」の役割を組み入れて、三つの流れの断面図を提示したのは今岡 (2007: 413) である。その断面図によると、三つの流れの中心に存在するのは「政策起業家」である。もちろん今岡自身が明らかにしているのは、「政策起業家」という4つ目の流れの提案ではな

いが、その重要な役割に注目して、この断面図を提案したのである。その断面図に関する詳細な説明を引用すると、「『政策の窓』の開放にも影響を及ぼし、『3つの流れの合流』においては主体となる『政策起業家』としてのモデルの枠組みを記述すべき」と、その必要性を述べ、「政策過程のメカニズムの中心に位置する『政策起業家』の役割」を強調し、「『政策起業家』は三つの流れの中心的存在として、三つの流れの中で自由に活動し、『政策の窓』の開放を待ち、あるいは開放を働きかける。そして窓が開くと流れを合流させる動きを行うのである」(2007: 412-413)と説明している。

C. Kingdonによる「政策の窓」モデルの反省的考察

Kingdonは、「政策の窓」モデルに対する批判や意見に対する考察を、次のように追加している。まず、三つの流れは独立しているが、問題の流れと政策の流れは、ある程度は連結されていることを認めている。つまり、二つの流れは、基本的に独立しているが、どちらも問題を解決しようとしているため、たまたま結合 (join) するというのである。独立している理由に関しては、まず、二つの流れに関わっている人々が違うということ、そして志向することも違うことをその理由で取り上げている。つまり政策の流れでは、より技術的で実現可能である施策、そして具体的な施行が取り組まれるのである (Kingdon 2011: 228)。

また、「制度」の重要性も指摘している。「制度」は固有の自律性を持ち、アジェンダセッティングに影響を与え、かつそのアジェンダ自体が固有の「制度」を持つ可能性を否定できないとしている (Kingdon 2011: 260-261)。「制度」の作用をどう検証するかは至難の作業であると考えられるが、この「政策の窓」を個別の事例に適用して見つけられる政策過程における構造 (Kingdon自身は、その構造に関して、「三つの流れの内部におけるプロセス」「三つの流れの合流の構造」「システムにおける制約」を取り上げている) を明らかにし、そこから作用する「制度」を考えることは可能であると思われる。

4. 韓国高等教育政策を分析するための応用可能性

本稿の「1」では、韓国高等教育政策に関する先行研究や政策資料から明らかになったことを、①政治性による大きな時期の区分、②いくつかの重要で持続的な課題の存在、③その課題の解決を取りまく政府と大

学との関係性、④増分的な政策実施の可能性等を中心に整理した。「2」では、「1」の内容を踏まえて、まず高等教育政策とガバナンスに関する文献を検討し、それらの文献から高等教育政策をとりまく多元的構造を説明するために提案されたモデルを確認した。これと関連する「前決定」段階に関する知見とごみ箱モデルを検討し、「問題」「政策」「政治」とその合流によって政策の実現を説明するKingdonのモデルを考察した。

さて、Kingdonのモデルを援用して（韓国）高等教育政策を分析しようとする場合、具体的には次のようなポイントが重要である。第一に、高等教育政策に特殊な多元的構造（Clarkのトライアングルや、それを立体化させたと考えられるEtzkowitzとLeydesdorffのtriple helix等）に着目して、同構造が三つの各流れでどのように作用するかを検討することである。第二に、特に韓国の高等教育政策の場合、政治性による時期区分が明らかであることから、各時期の多元的構造の変化が認められるか、認められるとすればそれほどのようなものであるかを追跡する必要性である。仮に、変化がみられないとしたら、そこには何らかの「制度」が作用する可能性が考えられる。第三に、政治的な急変にも関わらず、実施される政策は増分的な変化に留まっているか、あるいは過去の政策を再度活用している可能性も存在する。つまり、大きな政治的変動に惑わされて、常に変化が激しいと簡単に結論付けられないことが必要である。

以上の視点や内容は、これまでの韓国の高等教育政策に関する研究において、十分に実証されてこなかったと言えるものであり、今後の実証を通じて明らかにされていくことが期待される。もちろん、Kingdon自身による反省的考察からみられるように、このモデルにも補完・修正の必要性はあると考えられるが、激動する韓国の政治状況と高等教育政策を分析する際には、本稿で検討してきたKingdonのモデルを活用する可能性は大いにあり得るのではないかと考えられる。

たとえば韓国社会で全国民の利害が関わっているため「政治社会的に敏感なイシュー」（カンチャンドン2007：110）であり、「学閥と食い扶持をかけた一発勝負」（カンジュンマン2009）として、その他の少なくとも政策と関わっている大学入試政策をめぐる過程も、このモデルで分析できる余地がある。また、大学院政策との関係もあり（朴2011）、このモデルの適用可能性は少なくない。各事例への適用と実証を通じて何らかの構造を得て、その特徴を積み重ねていくことによって一定のパターンを得られるのであれば、韓国

高等教育政策の特徴を帰納的に抽出することができるだろう。紙幅のために韓国の高等教育に関する政策課題について、そのすべてを考察することはここではできないが、以上のような「政策の窓」モデルに依拠した緻密なケーススタディについては、他日を期することとした。

（指導教員 橋本鉦市教授）

注

- 1) Kingdonが初めて「政策の窓」モデルに関する著作を出したのは1984年であり、2011年には第2版の改訂版を出版している。本書で引用するのは、第2版の改訂版である。

引用文献

- 〈日本語文献〉
 浅野かおる 2008 「韓国の国立大学法人化をめぐる動向とその新自由主義的」福島大学行政社会学会編『行政社会論集』第20巻第3号 pp. 5-58.
 井手弘人 2002 「韓国における国立大学の再編—『国立大学発展計画』による動向を中心に」『名古屋高等教育研究』第2号 pp. 185-202.
 ——— 2007 「韓国高等教育における競争的資金配分事業と地方国立大学」日本比較教育学会編『比較教育学研究』第35号。
 今岡勝利 2007 「1924年米国移民法成立の政策過程—『政策の窓モデル』と『ごみ箱モデル』の対比」防衛大学校紀要社会科学分冊 第94巻 pp. 377-419.
 岩浅昌幸・進藤栄一 2008 「公共政策の理論と手法—『政策の窓モデル』と『唱導連携モデル』をめぐって」『情報と社会』第18巻 pp. 145-151.
 馬越徹 1975 「韓国における高等教育の大衆化：その歴史と現状」広島大学大学教育研究センター編『大学研究ノート』第20号 pp. 49-54.
 ——— 1980 「韓国『実験大学』考—1970年代の大学改革」広島大学大学教育研究センター編『大学論集』第8集 pp. 67-84.
 ——— 2010 「『韓国大学改革のダイナミズム—ワールドクラス(WCU)への挑戦』東信堂。
 大塚豊 2006 「1990年代以降の日本におけるアジア高等教育研究の展開」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第36集 pp. 185-210.
 金美蘭 2010 「韓国大学政策の動向」『IDE：現代の高等教育』第518号 pp. 34-39.
 小島廣光 2001 「問題・政策・政治の流れと政策の窓—NPO法の立法過程の分析に向けて」『経済学研究』第51巻第3号 pp. 31-84.
 ——— 2002 「政策の窓モデルによるNPO法立法過程の分析」『経済学研究』第52巻第2号 pp. 1-39.
 孔秉鎬 1995 「米軍政期韓国教育政策研究—高等教育の改革と『国大案』の設立過程」『名古屋大学教育学部紀要教育学科』

- 第42巻第1号 pp. 135-147.
- 申鉉夏 1980 「韓国における大学入試の現況と今後の動向」慶應義塾大学出版会『教育と医学』第28巻第10号 pp. 1059-1063.
- 1983 「韓国大学入試制度に関する一研究—制度変遷の特徴と背景および問題点を中心に」九州大学比較教育文化研究施設編『九州大学比較教育文化研究施設紀要』第34巻 pp. 29-48.
- 孫京美 2003 「地方行政の前決定過程における政策課題の設定の兆し—韓国光州市の政策課題『公私協働』の顕在化前夜の実証研究」『政策科学』第11巻第1号 pp. 97-108.
- 2004 「地方行政における公民協働の政策内容—大阪府八尾市の政策課題『公民協働』の顕在化の前決定過程」『政策科学』第11巻第2号 pp. 119-132.
- 高橋卓也 2005 「地方森林税はどのようにして政策課題となるのか—都道府県の対応に関する政治経済的分析」『林業経済研究』第51巻第3号 pp. 19-28.
- 松尾智則 1991 「1980年代の韓国高等教育政策とその背景」『九州大学比較教育文化研究施設紀要』第42巻 pp. 85-95.
- 水田健輔・金泰勲・金鉉玉・朴炫貞 2010 「韓国における高等教育制度と大学の設置形態」国立大学財務・経営センター研究報告第13号『大学の設置形態に関する調査研究』pp. 15-39.
- 南雅登 2010 『政策の窓モデルによる国立大学法人制度の成立過程』東京大学大学院教育学研究科総合教育科学専攻大学経営・政策コース修士学位請求論文。
- 西岡晋 2001 「医療政策過程分析の枠組み—『政策の窓』モデルの可能性」『早稲田政治公法研究』第67号 pp. 57-87.
- パクスジョン・キムミラン 1994 「韓国のマス高等教育と財政」『IDE：現代の高等教育』第358号 pp. 34-40.
- 朴孟洙 1998 「韓国の大学教育改革—ミニ大学を中心として」北海道大学高等教育機能開発総合センター編『高等教育ジャーナル』第3巻 pp. 65-75.
- 朴炫貞 2011 「韓国における専門職養成システムの変化『医学専門大学院』と『法学専門大学院』の導入をめぐる政策分析」日本比較教育学会編『比較教育学研究』第42号 pp. 22-41.
- 平田光司 2005 「韓国の大学院」『総研大ジャーナル』第7号 pp. 6-7.
- 前田知子 2008 「日本における科学技術情報政策の開始—1950年代の関連動向と『政策の窓』モデルの適用」北陸先端科学技術大学院大学編『年次学術大会講演要旨集』第23号 pp. 229-234.
- 南部広孝 2011 「東アジア諸国における高大接続—大学入学者選抜方法の改革に焦点をあてて」日本高等教育学会編『高等教育研究』第14巻 pp. 151-168.
- 二宮一枝 2008 「政策の窓モデルを用いたフロリダ州中止事例の分析」『岡山県立大学保健福祉学部紀要』第15巻第1号 pp. 55-63.
- 二宮祐 2005 「教育政策研究における政策過程アプローチの検討—『政策の窓』モデルの可能性」『教育と社会』研究』第15号 pp. 80-88.
- 渡辺達朗 2006 「まちづくり政策の転換をめぐる政策過程と政策理念—『政策の窓』はいかにして開かれ、いかなる影響を及ぼすか」『流通情報』第444号 pp. 19-39.
- 由里宗之 1997 「金融制度改革議論と『政策の窓』—政策過程論的アプローチ」『経営研究』第47巻第4号 pp. 79-101.
- 笠京子 1988a 「政策決定過程における『前決定』概念(一)」京都大学『法学論叢』第123巻第4号 pp. 48-71.
- 1988b 「政策決定過程における『前決定』概念(一)(完)」京都大学『法学論叢』第124巻第1号 pp. 91-125.
- 〈英語文献〉
- Becher, T., Kogan, M., 1992, *Process and Structure in Higher Education*, London: Routledge.
- Byun, K., 2008, "New Public Management in Korean Higher Education: Is It Reality of Another Fad?" *Asian Pacific Education Review*, Vol. 9, No. 2, 190-205.
- Clark, B., 1983, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley: University of California.
- Cobb, R., and Elder, C., 1983, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The Johns Hopkins University Press 2nd. ed. 1983 1st. ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, M. J., March, J. G., and Olsen J. P., 1972, *A Garbage Can Theory of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- deleon, P., 1999, "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?," in Sabatier, P. A. (ed.), 1999, *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 19-32.
- Durant, R. F., and Diehl P.F., 1989, "Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena," *Journal of Public Policy*, 9 (2) (April-June 1989) 179-205.
- Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L. (eds.), 1997, *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, London: Pinter.
- Hupe, P. L. and Hill, M., J., 2006, "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model", in Guy Peters, B and Perre J., (eds.). 2006, *Handbook of Public Policy*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 13-29.
- Kingdon, J., 2011, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, updated 2nd. Longman.
- Lynn, L. E., Jr, 1981, *Managing the Public's Business*, New York: Free Press.
- Marion, S., 2006, "Education Policy" in Guy Peters, B and Perre J., (eds.), 2006, *Handbook of Public Policy*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 231-248.
- McLendon, M. K., 2003, "Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education," *The Journal of Higher Education*, 74 (5), 479-515.
- Ostrom, E. (ed.) 1982, *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, California: Sage.
- O'Toole, L.L., Jr, 2000, 'Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 263-88.
- Parsons, W., 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Richards, D. and Smith M.J., 2002, *Governance and Public Policy in the*

- U. K., Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier P. A. (ed.), 1999, *Theoretical Lenses on Public Policy*, Boulder, Colorado: Westview.
- Zahariadis, N., 1999, "Ambiguity, Time, and Multiple Streams," in Sabatier, P. A. (ed.), 1999, *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 73-93.
- 〈韓国語文献〉
- 李鐘元 1989 「政策執行過程における大学政策の変形分析—実験大学政策と卒業定員政策を中心に」『高等教育研究』第1巻第1号 pp. 145-157.
- イムヨンキ 2005 「韓国における『大学構造調整』政策の特徴と争点」韓国教育行政学会編『教育行政学研究』第23巻第4号 pp. 243-268.
- カンジュンマン 2009 『入試競争残酷史』人物と思想社。
- カンチャンドン 2007 「韓国における大学入試制度の社会的変遷と特徴に関する研究」高麗大学教育問題研究所編『教育問題研究』第28集 pp. 83-113.
- キムキソク 2008 『韓国高等教育研究』ソウル：教育科学社。
- キムシンヨン・ジウンリム・ヤンギルソク・ソンミヨン・キムジュンヨブ 2010 『5・31以後における教育評価政策の変化と発展のための方向』韓国教育課程評価院。
- キムヨンイル 2006 「5・31教育改革の現状と展望」高麗大学教育問題研究所編『教育問題研究』第24集 pp. 127-145.
- 教育改革審議会 1987a 『10大教育改革—第2次試案』。
- 1987b 『教育改革総合抗争—概要』。
- 国政ブリーフィング特別企画チーム 2007 『大韓民国教育40年』ソウル：ハンスメディア。
- シムヨンミ 1997 「『文民政府』時代における大学改革と市場経済の論理」韓国教育社会学会編『教育社会学研究』pp. 239-255.
- ジャンスミヨン 2010 「5・31大学政策分析—規制緩和を中心に」『動向と展望』第77号 pp. 9-49.
- ジョフンスン 2006 「大学構造調整政策の制約要因に関する歴史的新制度主義的アプローチ」高麗大学教育問題研究所編『教育問題研究』第25集 pp. 165-197.
- 申鉉奭 2005 『韓国の高等教育改革政策』学志社。
- ソクテジョン 1999 「『国民の政府』の大学教育改革事業の批判的検討」韓国教育社会学会編『教育社会学研究』第9巻第3号 pp. 87-104.
- 宋冲彬 2002 「1990年代における我が国の高等教育政策に対する批判的考察」『教育発展論叢』第23巻第1号 pp. 111-134.
- ソンジュンジョン 1995 「韓国における高等教育の膨張に関する教育社会学的分析」韓国教育社会学会編『教育社会学研究』第5巻第1号 pp. 37-52.
- 大統領教育政策諮問会議 1992a 『教育発展の基本構想』。
- 1992b 『教育政策諮問会議活動実績報告』。
- チェグアンミン 2001 「1990年代における教育改革の変化過程—高等教育政策を中心に」『教育発展論叢』第22巻第1号 pp. 1-20.
- チェジェウン 2005 『高等教育政策に対する認識分析』教育人的資源部。
- 三浦大樹 2010 「教育政策を取りまく理念葛藤および公的正当化—高校平準化政策の事例における司法および立法審議の役割」韓国政治学会編『韓国政治学会報』第44集第4号 pp. 159-187.
- パクコヨン 2007 「大統領選挙候補者たちの高等教育政策公約の表と裏」教育批評社『教育批評』第23巻 pp. 118-129.
- ワンハンシン 1993 「政治的危機に対する高等教育政策の対応方式」韓国教育社会学会編『教育社会学研究』第3巻第1号 pp. 23-33.