

韓国の「高校平準化政策」の導入による学校間序列の変化について

学校開発政策コース 金 志 英

Analysis of the transition of the high school ranking by introducing the High School Equalization Policy in the Republic of Korea

Ji-Young KIM

This study is about the High School Equalization Policy in the Republic of Korea. The bulk of research until recently focused mainly on the problem after the policy was implemented. Accordingly, research on the original policy is scarce. So, the aim of this study is to understand more fully the original policy, particularly, the influence on the competition between schools by the policy. As a research method, analysis transition of school ranking before and after the policy was used to examine.

目 次

1. 序論
 - A. 背景
 - B. 先行研究
 - C. 研究目的
 - D. 分析枠組み
2. 本論
 - A. 平準化以前の状況（公立と私立の関係を中心に概観）
 - B. 平準化政策の導入：入口競争の消滅
 - C. 平準化政策導入後の学校間序列：出口競争（ソウル大学合格者数を中心に）
 - D. 私学に対する支援：出口競争を活性化した背景と過程競争の存在を裏付けるもの
3. 結論

1. 序論

A. 背景

本稿は、韓国の「高校平準化政策」に関する研究である。

韓国で1974年に導入された高等学校選抜考査抽選配定制度（以下「高校平準化政策」）とは、異常に加熱した高校受験競争を緩和するために、学校間序列や格差を解消するという方針のもとで行われた生徒・施設・教員の平準化であった。連合考査で高校の定員を査定し、合格者を各高校に抽選で振り分ける方式で行われたが、これは東京都のかつての「学校群制度」に類似したものである¹⁾。しかし、韓国の高校平準化政策は、教員や施設など教育環境の平準化と（金志英, 2008）、

私立の人文系高校も含めていた点が特徴的で（有田伸, 2007: 88）、東京都の学校群制度より徹底していたと言える。

「平等（または教育機会均等）」を中心的理念としているとされる高校平準化政策は、一方でその補完として「卓越性」教育政策が進められるきっかけをも提供している²⁾。第2次世界大戦後における韓国の教育理念は「教育の機会均等化原理」であって（馬越徹, 1990: 159）、その理想を追求してきた結果、「韓国は世界でも希にみる教育の量的拡大と大衆化を遂げ、今や10人に7人までが高等教育をうける社会を作りあげ」た（石川裕之, 2010: 30）。他方で、韓国才能教育研究者である石川（2010: v）の指摘するように、韓国は「競争・選抜・序列化」を志向する側面も持っており、いわば平準化政策と、それがきっかけになって登場した平準化政策の補完により、公教育特に高等学校段階において「平等」と「卓越性」を同時に追求する韓国特有の教育システムが構築されたと言える³⁾。

1974年に導入されて以来現在まで制度そのものの運用や、補完政策などは時代とともに変化したものの、政府は「維持・補完」という基本的方針に一貫しており、平準化政策の骨格は現在も維持され、全国の高等学校生徒の6割が今なお適用を受けている状況である。

要するに、平準化政策は、韓国では非常に珍しく35年以上も継続されているという意味でも、また、韓国の独特の教育システムを作り上げ、大学入試や私教育市場などのいろんな教育問題と密接なかかわりをもっているという意味でも、導入以来論争が絶えることのない極めて重要な問題であると言える。

B. 先行研究

韓国における高校平準化政策の位置づけについて前項で簡単に紹介した。ここでは、平準化政策をめぐる議論と先行研究をレビューすることで、本研究の位置づけと意義をより明確にしたい。

韓国の場合高校平準化政策が導入されたのは、1974年で軍事独裁政権の時期であったため、国家の教育政策に関する研究をするうえで、中央行政の協力は不可欠なものであった。政策に関連する資料公開とアクセスという限界は研究を抑制するひとつの要因となり、平準化政策に関する代表的な研究のほとんどが中央行政から研究を委託され、資料公開の協力を得て行ったものに限られる。そのうち基礎研究とされるものには以下の3つがある。

まず、KEDI⁴⁾の金潤泰ら(1978;1979)の研究は文教部の要請と学術研究助成費で行われたものである。平準化の推進過程を整理し、政策の成果と問題点を分析したうえ、政策拡大に必要な補完方案を提示することを目的としている。研究方法としては、文献研究、学校実態調査⁵⁾、質問紙調査⁶⁾を用いており、大規模の研究である。1977年に第1次研究⁷⁾が、1978年に第2次研究⁸⁾が行われたが、これは次の金炳聲ら(1984)の研究とともに、平準化政策のもっとも基礎的な研究となっている。生徒の学力における学校間格差は解消して(必ずしも学力が低下したとは言えないという結果を示しており、学力低下の批判に対する最初の研究でもある)、平準化されたとしているが、学校内における生徒間の格差が大きく、指導上の問題があることを指摘している。

次に、KEDIの金炳聲ら(1984)による研究は、1974年に導入されてから10年目に行われた研究である。これは、1982年に平準化政策の拡大を保留し、現行制度を引き続き維持するが、問題点に対する制度的補完対策を講じるという文教部の方針に定めるため行われた研究である。上記の金潤泰ら(1978, 1979)の研究でも指摘された問題を補完しながら、20ヵ所の地域まで拡大した平準化政策の現況(学校間格差)を分析しているが、平準化地域(37校)と非平準化地域(40校)に分けて、それぞれ設立者別、人文・実業系別に分けて質問紙調査を行っている。しかし、この研究は、高校平準化政策の実施により高校教育条件、教育課程、教育結果にどのような変化が起きているかを分析しているものの、あくまでも平準化政策導入後の変化だけに着目し、かつ平準化地域と非平準化地域の比較に留まっており、そのメカニズムについて明らかに

するものではない⁹⁾。

このように、平準化政策の適用を受けた第1期生が卒業する1977年から、政策の拡大をめぐって、政策を評価するための研究が主に行われた。そして、1980年代後半から、様々な社会的状況が変化し¹⁰⁾、私学側による現行平準化政策に対する反対の動きが活発になり、平準化政策に対する世論調査がさらに盛んに行われる¹¹⁾。1990年代半ばからは、選択による競争効果が注目され、官僚制に対する批判とともに規制緩和が求められた。この時期から平準化適用地域から解除される地域が続出し、平準化政策の維持と廃止を巡る議論の激しさが増すことになった。平準化政策を巡る議論は、図1のようにいくつかの類型に分けられる。

まず、議論の発端となる研究は、KDI¹³⁾の報告書(1998)で、平準化政策が学力低下をもたらしたという結果を示しているが、世論に対して非常に大きい影響を与えた¹⁴⁾。この研究に対抗する形で、ソン・ギソン、ガン・テジュン(2001)、ソン・ギソン(2002;2003;2004など)、ヤン・ジョンホ(2004)、ユン・ゾンヒョクら(2003)、リュ・ハング(2005)、イ・グァンヒョン(2005)、カン・サンジン(2005)などの研究がなされ、平準化政策と学力達成度の間には意味ある相関関係が見られない、もしくは、非平準化地域より平準化地域が、若干達成度が高いという結果を示している。

次は、生徒の学校選択権を自己決定権として擁護する立場からの批判である。ガン・インス(2002)、イ・ジョンファン(2002)の研究では、平準化政策が子どもの自由な発言権、保護者の教育権として学校選択権

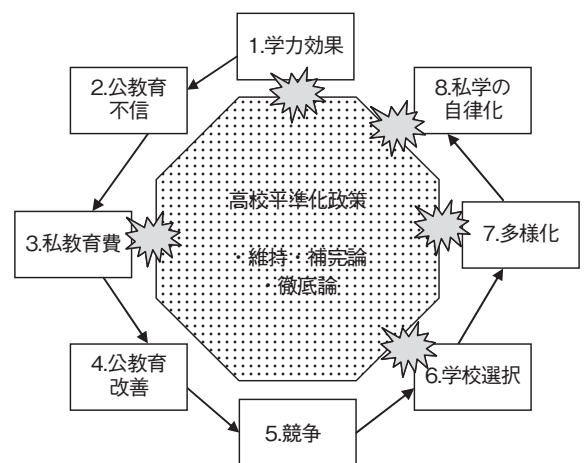


図1 高校平準化政策をめぐる議論

や私学の自律性、そして平等権などが制限されるとしている¹⁵⁾。

また、1980年代から活発に議論されてきた私学の自律性と関連する研究がある。徐廷華（1995；2000）、金永哲（1995）の研究などがあげられるが、私学の自律性を尊重し、私学の育成・発展のためには、私学を平準化政策から解除し、自律的に運営できるようにすべきとする。

最後に、私教育費を巡る議論である。私教育費軽減問題は、民間の教育費負担の比重が大きい韓国においては、長らく問題とされてきたもので、政権交代のたびに教育改革の目標の一つとして言われるものである。代表的な研究者には、KDIの李周浩（1998；2001；2002）が挙げられるが、この議論の場合、単独で議論されることより図1で見る「1. 学力効果」から「8. 私学の自律性」までがつながっていることが多い。つまり、学力の低下は（あるいは私教育費の増加それ自体が）公教育の質の低下やそれに対する保護者の不信を意味しており、公教育を改善するためには、学校を多様化し、生徒の学校選択権を保障することで、学校間競争を生じさせる必要があるということである。そして、学校多様化の一つとして、それまで侵害されてきた私学の自律性を保障すべきとしている。

この他にも地域における政策導入過程研究（キム・チョンギ、1999；ジョ・ドンソプ、1999）や、平準化政策の適合性研究（ユン・ジョンヒョク 他、2003）、世論調査研究（朴富権、2001）などは慎重な立場から平準化政策の維持・補完を主張しており、キム・ヨンイル（2005）、ソン・ジヒ（2002）のように徹底論もある。

ここまで平準化政策に関する国内の先行研究の動向を時系列にまとめてみたが、特徴として、政策評価研究、かつ量的研究に偏っており、本当に基礎研究に該当する初発の平準化政策に関する研究はあまりなされていないことが分かる。

C. 研究目的

本稿は、初発の平準化政策に関する理解を深めることを目的としている。前項で述べたように初発の平準化政策に関する先行研究が乏しく、特にミクロな視点の研究が不足しているという問題が指摘できる。例えば、代表的な先行研究である金潤泰ら（1978）の研究では学校群の知能指数（IQ）平均値を比較し、学校間格差が解消したと結論付けているが、データが示唆する異なる解釈の可能性に目を向けず、個別学校の変化に対する考察が欠けている。先行研究の不足は平準化政策に関する理解とイメージを歪めることがあるが、代表的に李（2002：239）の研究をあげてみよう。彼は、平準化政策を公立はもちろん私立学校に対しても「学校選択権をまったく認めない極端な」政策といい「個別の学校が消費者から選ばれるための競争圧力にまったく露出されないという点で大きな問題が発生…競争力のある学校が出現しにくい」と述べる。しかし、平準化政策によって学校の改善努力をもたらす学校間競争がなくなったという論理は実証されていないため、平準化政策に関する正しい理解を提供しているとは言えない。本稿はこのような問題を防ぐため、初発の平準化政策に焦点をあて、ミクロな視点の考察を行い、先行研究に新しい知見を加えるという学術的貢献と、今後の政策に対して有意義な示唆を与えるという社会的貢献を期待する。

D. 分析枠組みと研究方法

前述の李（2002）の主張を簡単に整理したのが表1である。本稿では「学校間競争」という多義的な言葉を「入口競争」、「過程競争」、「出口競争」の3段階に分けて分析する。「入口競争」とは定員を確保するための学校間の生徒募集競争であり、「出口競争」とは大学進学実績を巡る学校間競争を意味する。二つの競争の間に位置づけられた「過程競争」とは学校内部の教育活動改善努力を指す。これは一般的には弊害をもたらすため否定的なイメージを持つ「競争」とは異なり学校の教育活動改善努力を意味するものではある。

表1 平準化政策前後の学校間競争に関する先行研究の理解

	入口競争 学校間における 生徒獲得競争	過程競争 学校間における 生徒教育改善競争	出口競争 学校間における 大学進学実績競争
平準化政策導入前	◎	◎	◎
平準化政策導入後	×	×	×

ただし、その活動自体に対する価値判断の問題や改善努力であっても相手を意識しながら競い合うという面から同じ「競争」という言葉を使っている。

表1のような理解は、イデオロギー的な色彩を強く帯びているにも関わらず、国内でメディアを通してかなり広まっており、通説とはいえないが俗説をなしていると言える。また、平準化政策の導入で、生徒の学力における学校間格差や大学進学実績における「学校間格差が解消された」と解釈している先行研究（金、1978）の場合、平均数値だけでは捉えきれない変化があったかも知れない。

従って、本稿では、表1のような考えが果たして本当かどうかを大学進学実績から見出される学校序列の変化をより細かく分析することで検証していく。研究方法としては、1975年度（選抜世代）と、1977年度・1978年度（平準化世代）のソウル大学合格者数を比較する。使用するデータは、平準化政策導入前の大学進学実績の場合、京郷新聞1975年1月27日（7面）の掲載データを用いる。平準化政策導入以降の大学進学実績については、東亜日報1977年2月8日（7面）、1978年2月1日（7面）に掲載されているデータを使用する。

2. 本論（分析）

A. 平準化政策導入以前の状況（公立と私立の関係を中心に概観）

平準化政策の導入以前における公立と私立の関係でまず指摘できるのは、ソウル市の場合全国平均と比べて私学の比率が非常に高かったということである。1974年当時全国の人文系高校全体における公私立の比率がほぼ同じ程度であったのに対して、ソウル市には約100校の人文系高校がありその約8割が私立であったことから、ソウル市における私立の割合が異常に高かったことが分かる。これは平準化政策の導入に際して私学を含まざるを得ない背景となっている。

次に、変化が少なく固着化していた学校間序列が指摘できる。私学が8割を占めるなか、上位ランクはほとんど公立が占めていた。とくに、平準化以前には進学校のトップに君臨していたA高（公立）の場合、高校3年在学生700名中、浪人生を含め500人程度がソウル大学に合格しており、A高生の半分はソウル大学に入るといわれていたほどである。

最後に、生徒募集と財政の面でも私立が公立より劣悪な状況だったといえる。まず、公立と一部の歴史の

ある私立の高校以外のほとんどの私立は定員確保にもかなり苦勞をしていた。公立は全体募集定員のほとんどを前期で選抜し、私立は半分に及ぶ数を後期募集の定員に当てており¹⁶⁾ 生徒の学力レベルや定員確保の面で前期選抜高校が有利で、後期選抜高校が不利だったことが分かる。後期に属していた多くの私立は生徒の低い学力や定員割れの心配などの問題を抱えていたが、次のM高の事例からこのような状況を詳しく知ることができる。

初期には定員割れもあって、特に夜間における登録の取りやめがあり、追加募集をかけたこともある。そして、2月下旬に編入生を募集する場合もあった・・・我が学校は中高ともに後期を選んだ。移転してきた不利な条件、M芸術大学と同一構内にいて芸術中高としての誤認、施設の不足などで後期を選んだ。（『M校30年史』、1982：136）

M高等学校は後期に属していたため、前期に不合格した生徒を受け入れていた。そのため不可避免的に、一段とレベルの低い生徒を新入生として迎えるしかなかった。（同上、1982：183）

生徒の学力の心配どころか定員確保され難しかった多くの私学は、財政の面でも公立に敵わなかった。私学の財政難については、例えば、1970年9月30日に私学団体は、中学校無試験進学制度により義務化された私立中学の運営を国庫補助なしには維持することができないため、この問題に対する措置が取られないかぎり1971年度新入生を受け入れないという立場を表明したことがある。この決議文には9割以上の学校財団が財政負担の能力がないため授業料だけで運営していること、ほとんどの私立中・高校が年間2～6百万ウォンのローンをしていることなど、私学の財政難について記されている。（『私学』、1975：199）

しかし、慢性的な財政難や定員割れ、優秀な生徒確保などにおいて公立より不利な条件に置かれていた私学の状況は平準化政策の導入で一変する。

B. 平準化政策の導入：入口競争の消滅

それでは当時の抽選による生徒配置のシステムを紹介しよう。

まず、ソウル市の人文系高校の定員を連合考査により選抜し、合格者をコンピューターによる抽選で各学校に振り分けるというのが全体の流れである。1974年当時ソウル市は6つの学区に分かれていた。中心街か

ら半径4kmまでを「共同学区」としていたが人文系高校の半分(46校)が集中しており、この学区に限ってソウル市内にあるすべての中学校から志願ができるようにしていた。共同学区以外は「一般学区」として1学区から5学区まであり、それぞれ7校～11校の高校が設置されていた。生徒配置の詳しい過程は、生徒が共同学区と一般学区のなかで択一すると、一般学区を選択した生徒は該当学区の高校にコンピューター抽選で振り分けられ、共同学区を選択した生徒は共同学区と一般学区の該当学区の高校の中からやはり抽選で振り分けられるシステムであった。従来の進学校が共同学区に集中していたため、生徒志願状況に偏りが出た。抽選配置対象者(男子29,441名、女子22,069名)の中、約9割が従来の名門校が集中している共同学区に志願し(車京守, 1974 : p26)、一般学区のなかで志願者が募集定員を超えたのは2学区だけであった。とくに、5学区の場合、男子3540名中28名、女子3120名中36名のみが一般学区を志願するなど、ほとんどの学区で1500～3000名定員のところ35～470名しか志願していなかった。(グォン・テソン, 1985 : p39)

それでは、抽選配置の結果、生徒構成において学校間の格差はなくなったのだろうか。金(1978)の研究によれば、抽選配置で生徒はかなり平準化したという表2のようなデータを示している。

平準化政策導入以前の選抜世代では、一流高校(トップレベルの進学校)と底辺校の間で平均知能指数(IQ)の格差が大きかったが、平準化政策導入以降は、ほぼ同一水準になっていることが分かる。先行研究のこのような結果から、平準化政策の抽選配置方式により、学校間における生徒の学力水準は平準化したとみなされた。

C. 平準化政策導入後の学校間序列：出口競争(ソウル大学合格者数を中心に)

ところが、上記の表2とともに、金ら(1978)の研究では、ソウル大学合格者をソウル市の従来の一流高校と底辺校で比較した気になる結果(表3)も示されている。金ら(1978)は表3について、「従来のいわゆる一流校と底辺校の間に存在していた生徒の質や学力の格差が平準化以降には完全に解消された」(p39)という解釈している。しかし、平準化以前は16.7%であった従来の底辺校が62.8%まで上り、従来の一流高校の36.3%を大きく上回るとこの「逆転現象」は、従来の学校間序列に変化がもたらされた可能性を示唆しているため、さらに詳しく分析する必要がある。

当時の学校間序列に平準化政策の導入前後で変化が生じたかを調べるために、以下では、新聞で公開されているデータを用いて、各高校別にソウル大学合格者数を平準化政策導入前後で比較することにする。

下記の表4は、平準化政策導入前(1975年)のソウル大学合格者数が上位12位までの高校と、平準化政策導入以降(1977年度、1978年度)の上位12位までの高校を比較したものである。

まず、平準化政策を導入する前の選抜世代が大学入試に臨んだ1975年度のデータは、ソウル大学合格者数を基準に上位12位までの高校を当時の新聞記事で発表された数値をもとに列挙したものである。新聞には、合格者数には浪人生の数も含まれた合計のみ表記されているが、現役生も浪人生も選抜世代であるという一貫性を持っており、現役合格者数で順位づけした結果とあまり差がないと見られる。

一方、平準化1期生が大学を受験した1977年度に新

表2 平準化地域(ソウル・釜山)の平準化前後における一つの学級内の平均知能指数

	従来の一流高校(N=17校)	従来の底辺校(N=14校)
1973年入学(選抜世代)	120.9	104.5
1975年入学(平準化2期生)	108.7	108.0

(金潤泰 他, 1978)

表3 ソウル市における平準化前後の学校間のソウル大学合格率(%)

	従来の一流高校(N=5校)	従来の底辺校(N=4校)
1976年度(選抜世代)	54.7	16.7
1977年度(平準化1期生)	36.3	62.8

(金潤泰 他, 1978, 再構成)

聞（東亜日報，1977.2.8，7面）に発表されたソウル大学合格者数には，現役合格者と浪人生の数が併記されており，平準化政策が導入されて以降の学校間序列を考えるさいに，選抜世代（選抜世代に該当する浪人生が総合合格者数の38.9%）の影響を排除していることが分かる。1978年度の記事でも同様の方式で表記され，次のように解説している。

また，平準化以降，去年から新しい名門高をめぐって激しい競争が行われているソウルの場合，「新しい一流」高校が去年に引き継ぎ今年も頭角を現し，M高，B高，R高，U高などの合格者数が多かった。昨年度にソウルで現役の受験生のなかでもっとも多く合格者（45名）を出したM高は，今年に85名が受験し70名が合格，合格者数・合格率ともにソウルの高校のなかで断然頭角を現し・・・（東亜日報 1978.2.1，7面）

したがって，1977年度のデータは現役合格者数（平準化世代）のみを基準に改めて順位づけしたものを使用する。そして，変化の特徴をみるために（たとえ

ば，1977年の順位を維持しているか，あるいは変動があるかなど）1978年度の順位も1977年度と同様に現役合格者数のみを基準にしたものを表4で使っている。

表4を分析した結果，選抜世代である1975年度の順位と比較して，1977年度，1978年度には次の3つの特徴が指摘できる。

まず，公立高校の順位が落ちていることが分かる。平準化政策導入以前の選抜世代の場合，1位から5位まではすべて公立が占め，この5つの公立の合格者数を合わせた数はおおよそ1,438名（A高：512名／B高：435名／C高：232名／D高：130名／E高：129名）に上っている。これは，約3,300名という当時のソウル大学新入生のうち44%に該当する。このような事実から，平準化政策の導入以前における学校間序列がいかなるものであったかを察知することができる。しかし，圧倒的な進学実績で上位5位までを独占していた公立高校のうち，半数が平準化政策の導入以降には上位から外れ，特に，毎年500人以上を合格させていた1位のA高校の場合，平準化政策の導入直後の現役合格者は16名で，30位まで落ちた。

表4 平準化政策導入前後におけるソウル市内所在高校の大学進学実績順位
（1975年：選抜世代 VS 1977年，1978年：平準化世代）

順位	1975年（選抜世代）	1977年（平準化1期）	1978年（平準化2期）
1位	A（公立男子）	M（私立男子）★	M（私立男子）
2位	B（公立男子）	C（公立男子）	C（公立男子）
3位	C（公立男子）	J（私立男子）	I（私立男子）
4位	D（公立男子）	N（私立共学）★	B（公立男子）
5位	E（公立女子）	K（私立男子）	L（私立男子）
6位	F（私立女子）	F（私立女子） H（私立男子）	R（私立男子）★
7位	G（私立男子）		S（私立男子）★
8位	H（私立男子）	L（私立男子）	T（私立男子）★
9位	I（私立男子）	B（公立男子） O（私立男子）★	U（私立男子）★
10位	J（私立男子）		G（私立男子）
11位	K（私立男子）	P（私立男子）★ I（私立男子）	V（私立男子）★
12位	L（私立男子）		A（公立男子）

（京郷新聞1975.1.27 7面，東亜日報1977.2.8 7面，1978.2.1 7面から筆者作成）

注1）1975年順位（合格者数＝現役生＋浪人生）

注2）1977年，1978年順位（選抜世代の合格者数を除外するため，現役合格者数のみを基準にしている）

注3）「★」は平準化政策導入以降新しく上位に上った学校

注4）「公立」は太字表記

次に、平準化政策の導入以前には、ソウル大学進学実績における学校間格差があまりにも大きいため、順位の変動もそれほどなく安定していたと推察できるが、1977年度と1978年度の上位高校をみると、新しく上位に進入した学校が多い（1977年度：5校／1978年度：5校）ことが分かる。つまり、順位の変動が大きく、平準化政策の導入以前に比べ不安定なものになったと言える。

最後に、平準化政策導入以前の名門校と底辺校の序列が平準化政策の導入以降に逆転していることが指摘できる。平準化政策の導入前には従来名門高の代表的存在であったA高が1977年度には上位から外れ（16名：30位）、平準化政策の導入以前には上位に入っていない高校のうち、M高（平準化以前には、社会・経済的に低い地域に立地しており、芸術高校と言われ、それまでは後期選抜高校として学力の低い生徒を受け入れ、しかも定員確保さえ大変だった高校で当時底辺校の代表的な存在）が、平準化政策の導入直後、突然1位（45名）になり、1978年度（60名）だけでなく1980年代半ばまで1位の座を維持するという非常に特徴的な変化が見られた。

つまり、平準化政策の導入前後において、ソウル大学進学実績を基準にした場合、学校間序列が大きく変動しており、①従来の名門公立の順位が下がった ②従来の底辺校といわれた高校がトップになった ③上位には私立の割合が大きくなった ④上位に新規参入の高校が多くなったという特徴がある。

このような結果は、先行研究から考えても予想外の結果であると言える。格差は縮まったが、序列関係は存在し、しかも、平準化政策の導入前と比較した場合、逆転現象や私立高校の躍進、上位へ新入りの高校が多いことなどいくつかの特徴的な序列の変化が確認できた。これは、平準化政策の導入で入口競争がなくなったが、出口競争と過程競争が行われた可能性を示

唆している。そして、この過程競争（学校の教育活動改善）は、入口競争（生徒獲得）という動機が無くなった時点で、それとは異なる動機によって活性化されたものと考えられる。公私立を問わず、生徒獲得の競争がなくなり、選抜効果による進学実績向上も期待できなく、進学実績が生徒獲得にいかなる影響も与えることができない状況で、なぜ、このような序列の変化が生じたのか。そして、序列の変化が示唆する過程競争と出口競争は本当にあったのか。あったならこの予想外の競争はなぜ生じたのか。これらの疑問に答えるためには、「抽選配置」だけでなく、「私学支援」という平準化政策のもう一つの特徴に対する考察が必要である。

D. 私学に対する支援：出口競争を活性化した背景と過程競争の存在を裏付けるもの

「私学支援」は、平準化政策前後における公立－私立の関係に大きな変化をもたらした要因として捉えることができる。前述のとおり、平準化政策を導入する前は、公立が優位で私立は不利な状況であった。しかし、1974年平準化政策の導入で事態は一変し、抽選配置で生徒の学力レベルにおける学校間格差が無くなっただけでなく、私立に対しては定員確保をはじめとする表5のような財政的支援が行われた。

このような、財政支援と生徒学力の平準化は、それまで努力しても競争の土俵にも乗ることのできなかった私立を、公立と同じスタートラインに揃えることを意味していた。以前は競争したくても、もしくは努力しても、あらゆる面で公立に敵わなかった私立の環境、とりわけ生徒の学力レベルと財政状況が平準化政策によって良くなったと言える。全体の8割を占める私立に対してこのような支援を行うことは、生徒選抜効果や生徒誘因効果も遮断したうえ、学校の教育活動改善努力という側面の競争が活性化されることを期待

表5 1974年、1975年の私立高校に対する行政の財政支援

	1974年度	1975年
教員処遇改善費	500百万ウォン	2,000百万ウォン
私立学校財政支援	2,981百万ウォン	3,170百万ウォン
教員年金の国庫補助	（法人負担金1000分の55中、1000分の22を国庫支援）	
税金免除	国税（財産再評価税、法人税、所得税）、地方税（登録税、取得税、財産税）、その他（電話代の15%）の免除	
生徒配置	零細私学に学級を優先的に配置	

（金潤泰 他、1978；文教部、1974から作成）

したからである。当時の関係者は、入口競争の消滅にも関わらず、存在するもしくは活性化する学校間競争について認識していた。例えば、4 大男子公立高の一つと言われた C 高の校長は次のように言う。

来年からは高校平準化は人的構成上においては市内すべての学校が同一になると言えます。しかし、いつまでも同一な水準の学校に止まるわけには行きません。その中にも激しい競争は依然として存在し、・・・平準化集団が卒業する来年からまた新たな学校の伝統やイメージが新しく浮上することが予想されます。(C 高の学校誌, 1976 : p22)

C 高の校長は、平準化政策によって C 高の生徒の学力状況を含めて、すべての学校の生徒構成が変化することを認識しているが、それにもかかわらず、序列がなくなったり、競争が無くなったりすることはないと述べている。さらに、平準化 1 期生が卒業する時点である 1977 年度からは、名門校の伝統やイメージがこれまでとは異なるものになると予想している。また D 高の校長は「学校平準化実施以降、今年と来年が D 高発展において重大な分岐点になる」といい、「発展飛躍できるか」、「平凡な人文系高校としての役目に止まるか」という「分かれ目」(D 高の学校誌, 1975 : p23)であると言う。それまで名門校と言われた D 校においては「平凡な人文系高校」になることは望ましくない結果であり、新しい競争体制において守りに入った公立学校の危機意識がうかがえる。

関係者の発言から、序列の変化が示唆する学校間競争の存在が裏付けられ、その背景には、抽選配置や私学支援などによって私学の環境が改善され、公立と同じスタートラインに揃えたことで活性化された競争があったと考えられる。実は、そもそも「入口競争」をなくすことでむしろ学校間競争を活性化するということは、平準化政策の本来の意図であったと考えることもできる。平準化政策の立案関係者の一人で、当時実務を担当した文教部普通教育局課長だったチェ氏は筆者が行ったインタビュー¹⁷⁾のなかで、平準化政策は「一流(高校)を無くすための方法だった。A 高校や B 高校が問題になったから」といい、「当時の公立・私立の学校間格差は千差万別だった。だから一流病ができた」と公立と私立の学校間格差が非常に大きく、それが浪人生急増や私教育費の負担の問題などの原因となる「一流病(一流高校に対する異常な執着)」を生じさせたとしている。平準化政策は一流高校をなく

すため、中学校無試験進学の時のように、一流学校を廃校するのではなく、「すべての高校の水準は A 高校水準にする」というのが核心であった。そのため、抽選配置(生徒平準化)や教員循環勤務制、私学支援(教員・施設平準化)などが行われたのである。特に、生徒平準化の手段である抽選配置について「優秀な生徒が入ったから一流になれたわけで、学校がよく指導して一流になったわけではない」というチェ氏の発言から、当時の学校間序列は生徒選抜効果に依存しており、学校の教育効果として見なすことは難しいという理解が共有されていたと考えられる。つまり、平準化政策は「生徒の独占(Cream-skimming)―選抜効果による進学実績―生徒誘因効果でさらに独占」という悪循環を止め、従来の競争では弱い立場にいた私学支援を行い、公立と同じ競争の土俵に乗せたと言える。入口競争をなくすことで、選抜効果を統制し、私学支援を行うことで過程競争(学校教育活動改善努力)を活性化することをそもそも意図していたと考えることができる。そして、立案の時点で、例えば、「水準別学級編成」を禁止するなど、過程競争において望ましくない手段が使われることを懸念していたことは、平準化政策の導入以降にも学校間競争が無くならないこと、政策そのものがそれを意図してもいなかったと解釈することができる。

3. 結論

本稿の目的は、平準化政策に関する理解を深めることである。とりわけ、先行研究が不足しているため、たとえば「悪平等」や「学校改善をもたらす学校間競争を否定する」といった歪められたイメージを与えやすい初発の平準化政策に焦点を当てている。つまり、初発の平準化政策を扱った先行研究がそもそも不足していること、そして、先行研究の解釈や理解が十分ではないことが本稿の問題認識であるが、具体的には、図 2 で現れるような李(2002)の考え方、そして、出口競争の結果を表す表 2 を「学校間格差が完全に解消された」と解釈した金(1978)が挙げられる。表 1 のような考え方はそれが実証的な研究結果に基づいていないという点、表 2 に対する金(1978)の解釈は、そのミクロな変化の様子をとらえることで分かる平準化政策の重要な特徴・側面まで迫ることなく、従来の立場が逆転したことで「格差が解消された」という評価にとどまっている点が指摘できる。

このような課題を克服し、平準化政策の導入によっ

表6 平準化政策導入前後における学校間競争形態の変化

	入口競争 生徒獲得競争	過程競争 生徒教育改善競争	出口競争 大学進学実績競争
平準化政策導入前 備考	◎ (生徒選抜効果：出口競争へ影響)	◎	◎ (生徒誘因効果：入口競争へ影響)
平準化政策導入後 備考	× (生徒選抜効果×、私学支援)	◎ (関係者の証言)	◎ (生徒誘因効果×、序列の変化)

て学校間競争がどのように変わったかを調べるために、本稿では、まず多義的な言葉であるゆえ議論を噛み合わなくすることの多い「学校間競争」ということばを、便宜上「入口競争」、「過程競争」、「出口競争」の3段階に分けることで、議論をより明確にしようと試みている。そして、平準化政策の制度的特徴である抽選配置によって「入口競争」が無くなったことを前提としたうえで、他の競争がどうなったかを見るために、平準化政策の導入前後におけるソウル市内高校別ソウル大学合格者数を比較した。

研究の結果、平準化政策の導入前後で、学校間序列に次の三つのような大きな変化が確認された。まず、名門公立の順位が著しく落ちたこと、次に、上位の順位変動がより流動的になったこと、最後に、私学の躍進が挙げられる。平準化政策の導入以前には上位5位までの学校がソウル大学入学定員の4割以上を占めていたことに比べれば、平準化政策の導入以降は、ソウル大学合格者数でみる学校間格差は縮まっており、そういう意味では結果がより平準化されたが、「格差が完全に解消された」という金(1978)の解釈では不十分であることが分かる。本研究によって、格差は縮まったが学校間序列は存在し、逆転現象や序列の流動性などの特徴的な変化が確認できたこと、これらが示唆する学校間競争の存在が関係者の発言で証明され、その背景には私学支援があったことを明らかにしたのは、李(2002)、金(1978)のような先行研究の理解を超える重要な発見と言える。(表6)

そもそも入口競争がなくなれば進学実績をめぐる学校間の競争や改善努力もなくなる(李, 2002)というのは単純すぎる考えではある。しかし、東京都のかつての学校群制度とは違って、平準化政策の場合、私学も政策に含めていた状況で、生徒選抜効果、生徒誘因効果もなくなり、二つの連鎖が切れたにも関わらず、序列の変化が生じたという特徴がある。

本稿は、平準化政策によって、学校間の競争がどのように変化したかを、平準化政策導入前後における学校間序列の変化で分析しており、先行研究では明らか

になっていない学校間競争の存在有無を実証している。このような序列の変化がどのようなメカニズムによって生じたかについては、学校レベルまで落として分析する必要がある、これは今後の課題としたい。

(指導教員 勝野正章准教授)

注

- 1) 実際、韓国の「高校平準化政策」の立案において、東京都の「学校群制度」は参考事例となっていた。(「参考資料」1973.2 文教部 p16)
- 2) 金志英(2008)
- 3) 石川(2010)の研究は、このような教育システムが構築された過程を「才能教育」を中心にして、平準化政策との関連性から考察している。
- 4) Korean Education Development Institute 韓国教育開発院
- 5) ソウル・釜山を中心とした平準化を実施している5つの都市における46校人文系高等学校と教育委員会を対象に、校長・教頭・主任教員に対するインタビュー調査を行っている。また、学力検証のため独自の学力調査を人文系高校18校(3,510名、国・英・数の3科目)で行っている。
- 6) 実業高等学校48校、中学校38校、大学7校を対象に質問紙調査を行っている。
- 7) 平準化政策における教員・施設などの平準化推進状況をまとめ、学力調査によって生徒の学力における平準化の検証などで平準化政策の成果と問題点を検討している。
- 8) 第1次研究でもっとも深刻な問題とされた学力問題(学校内格差)に重点を置き、学力達成度の追跡調査とともに、学習不振生徒のための補充指導プログラムの開発に力点を置いたもの。
- 9) 例えば、教育条件では、施設における学校間格差の場合、平準化地域が非平準化地域より大きいとか、一人当たりの教育費の場合、平準化地域が非平準化地域より多いという比較である。(金炳聲 他, 1984: 179-183)つまり、平準化前後における変化ではなく、あくまでも平準化地域と非平準化地域の比較である。
- 10) 民主化、江南開発と8学郡問題、特殊目的高校などの英才教育推進など
- 11) 平準化政策が導入されて30年が経ってからなされたカン・ヨンヘらの(2008: 11)研究では、1986年から2004年までに行われた平準化政策に対する世論調査(年度別、調査実施機関別)をまとめた表が載せられている。

- 13) Korean Development Institute
- 14) その後、やはりKDIのキム・テジョンら（2004）の研究も同じ結論を出している。
- 15) 憲法裁判所では、1995年平準化政策に対して合憲の判決を下している（1995.2.23 憲マ204）
- 16) 平準化政策の導入によって、専門系・特殊目的高校などが「前期選抜」で、その他の全ての人文系高校は「後期選抜」になったわけで、平準化政策の以前は、高校全体が前期選抜と後期選抜に分かれており、いわゆる「進学校」は「前期」に選抜を行い、そうでない学校は後期で定員を確保していた。
- 17) 2007年11月18日にチュ・ヨルゴン氏（前文教部普通教育局課長で平準化政策立案当時実務担当者）に対して筆者が行ったインタビュー内容の一部を引用している。

引用参考文献

—日本語文献—

- 有田伸（2007）『韓国の教育と社会階層—学歴社会への実証的アプローチ』東京大学出版会
- 石川裕之（2010）『韓国の才能教育制度—その構造と機能—』東信堂

馬越徹（1990）「学校教育の質的転換に向けて—韓国の場合—」『比較教育学研究』第16号 日本比較教育学会

国民教育研究所、木下春雄編（1988）『高校入試制度の改革』労働旬報社

朴起元（2001）「韓国の後期中等教育を中心としてみた“平等”の実現形態の展開」北海道大学大学院教育学研究科 博士学位論文

—韓国語文献—

- イ・グァンヒョン（2005）「PISA資料研究による平準化政策の争点分析」韓国教育 Vol.32 No.2 KEDI pp. 171-193
- イ・ジョウ浩、ウ・チョンシク（1998）「韓国教育の失敗と改革」『KDI政策研究』Vol.20 No.1, 2
- 李周浩、ホン・ソンチャン（2001）「学校対課外：韓国教育の選択と衡平」『経済学研究』Vol.49 No.11
- 李周浩（2002）「高校平準化政策の改善方案」教育財政経済研究 Vol.11 No.1 pp. 237-269
- 李周浩、^{キム・ソヌン}金善雄（2002）「学校政策と課外の経済分析」韓国経済の分析 Vol.8 No.2 pp. 1-51
- イ・ビョンファン（2002）「学校選択権の立場から高校平準化政策の改善方案」教育行政学研究 20（4）pp. 275-295
- ガン・インス（2002）「高等学校平準化制度の憲法適合性検討」教育行政学研究 20（4）pp. 22-54 韓国教育行政学会
- カン・サンジン（2005）「高校平準化政策効果の実証分析研究」KEDI
- カン・ヨンヘ 他（2007）「高校平準化制度：その真実と迷信」KEDI, 教育人的資源部
- キム・ギソク 他（2005）「平準化政策が学業達成に与える影響に関する縦断的分析」KEDI
- ^{キム・ジョン}金志英（2008）「韓国高校平準化政策の理念に関する研究—政策立案過程を中心に—」東京大学大学院 修士学位論文
- キム・チョンギ（1999）「全北地域高等学校の平準化解除過程とその結果」教育学研究 37（2）pp. 303-322

キム・テジョン他（2004）「高校平準化政策が学業達成度に与える効果に関する実証分析」KDI国際政策大学院教育改革研究所

^{キム・ビョングン}金炳聲 他（1984）「高等学校平準化政策評価のための基礎研究」
^{キム・ユン}金潤泰 他（1978）「高等学校平準化政策の評価研究—高等学校選抜考査抽選配定制度に関する研究」KEDI

金潤泰 他（1979）「高校平準化政策の評価研究—第2次年度報告書—」KEDI

キム・ヨンイル（2005）「高校平準化政策をめぐる論争の検討」『平準化ディスカッショングループ運営資料集』KEDI pp. 3-10

^{キム・ヨン}金永哲 他（1985）「高等学校平準化政策の改善方案」KEDI

金永哲 他（1995）「高等学校平準化政策の改善方案」KEDI

ジョ・ドンソプ（1999）「高校平準化政策分析：チュンチョン市の事例研究」人文社会教育研究 第3号 pp.71-91

ソン・ギソン（2002）「高等学校平準化政策と学力下向化現象との関連性に対する分析研究」教育社会学研究 12（3）pp.121-135 韓国教育社会学会

ソン・ギソン（2003）「高等学校平準化政策と学力下向化現象との関連性に対する分析研究」『教育批評』第11号 pp. 76-95

ソン・ギソン（2004）「高等学校平準化政策の効果に関する位階的線形模型分析」教育社会学研究 Vol.14 No.3 pp. 87-106

ソン・ギソン（2005）「下向平準化の議論と学力」『平準化ディスカッショングループ運営資料集』KEDI pp. 31-43

ソン・ジヒ（2002）「高校平準化“補完論”の嘘と新しい平準化理念」『教育批評』8号 pp. 16-33

^{ソジョンフ}徐廷華（1995）「私学振興方案探索」教育行政学研究 Vol.13 No.1 pp. 148-167

大韓教育連合会（1976）「高等学校進学制度に関する研究」大韓教育連合会

リュ・ハング（2005）「平準化政策が学業達成に与える影響」教育開発 7-8号 pp. 28-34

ヤン・ジョンホ（2004）「平準化と学業達成度」教育社会学研究 14（2）pp. 151-174

ユン・ジョンイル 他（2002）『韓国教育政策の争点』教育科学社

ユン・ジョンイル（2005）「高校平準化政策の誤解と理解」『平準化ディスカッショングループ運営資料集』KEDI pp. 11-14

ユン・ゾンヒョク他（2003）「高校平準化政策の適合性研究（1）」RR2003-1 KEDI

京郷新聞1975.1.27, 7面

東亜日報1977.2.8, 7面／1978.2.1, 7面

M高30年史（1982）

C高学校史（1976）

D高学校史（1975）