

# 韓国の高校平準化政策との関連から見る高校多様化

—特殊目的高校の登場の二つの流れ「特殊目的型」と「進学校型」を中心に—

学校開発政策コース 金 志 英

A Study on the High School Diversification in the Republic of Korea<sup>1)</sup>

—Focusing on the High School with Special Purposes—

Ji-Young KIM

The aim of this paper is to understand more fully the high school diversification by a different approach, focusing on the policy planning process. It will make it possible to compare the motivation in the planning process with the results of each policy and to consider whether each type of school is a complementation policy or a dismantlement policy in relation to the HSEP. The conclusions of this paper are threefold as follows ; 1. The HSSP system was introduced as the complementation of the HSEP, and it is separated between the type of elite school, the FLHS, and the type of special purpose, the others of the HSSP, by planning purpose. 2. The FLHS itself is differentiated into a type of elite high school which is private school located in the metropolitan area, a type of high school with special purpose, the others of the FLHS. 3. Therefore, there is included a policy that conflicted with the HSEP in the contents of the high school diversification that was introduced as the complementation of the HSEP.

※ HSEP: High School Equalization Policy / HSSP: High School with Special Purposes / FLHS: Foreign Language High School

## 目 次

1. 序論
- A. 課題と方法
2. 本論
- A. 平準化政策（1974～）
1. 平準化政策
2. 平準化政策をめぐる賛否議論の構造
- B. 初期の特殊目的高校（特殊目的型：1974～）
1. 最初8校と専門系高校中心の指定
2. 科学高校の指定
- C. 後期の特殊目的高校（進学校型：1992～）
1. 外国語高校の指定
2. 問題の顕在化
3. 外国語高校の二分化
3. 結論
- A. 総括

育内容や理念、教授方法、学校運営などにおける多様性が求められている。韓国では特に高校段階でもっとも著しい多様化現象が見受けられる。韓国の高校多様化は平準化制度の導入時期と重なる1974年から始まり、比較的短期間に進められたことが特徴である。

韓国の高校は、大きく人文系と専門系で分けられるが、より細部的には、特殊目的高校（9種類）、自立型私立高校、自律学校、開放型自律学校、自律型私立高校、マイスター高校、農漁村優秀高校、英才学校、寄宿型公立高校など多種多様な学校があり、行政や学者も高校多様化の様子を体系的に理解・把握することが難しい状況である。（ユン・ジョンイル, 2008, p266）このような問題認識は教育人的資源部も持っており、「短期的な政策の必要によって多様な形の系列および類型が存在し一貫性のある学校体系管理および一般的理解の難しさ」<sup>2)</sup>があると指摘しているのである。さらに、高校多様化の現状分析を困難にする問題として現在も進行中であるという事情がある。

## 1. 序論

### A. 課題と方法

個人の多様性が尊重される今日、学校現場でも、教

このような状況の下で、通説として言われる高校多

様化の分類は、韓国教育開発院（KEDI）のカン・ヨンへによる「教育課程の特性化、学校運営の自律化、理念の多様化」という分類であろう。しかし、このような分類ではそれぞれのタイプの高校がもたらす教育効果、影響などを知ることができないという限界がある。

例えば、多様化した高校のなかでもっとも世間の注目を集め、大きい影響を与える、特殊目的高校の「外国語高等学校」（以下外国語高校とする）問題を考えてみよう。特殊目的高校というのは本来ある分野の専門家を育成することを目指していて、教育課程や修了後の進路などもその目的によって決められるのが一般的だが、外国語高校の場合は、設立目的と教育課程運営や卒業生の進路が合致しないという大きな矛盾を含め、以下のような様々な問題がある。

問題点としてまず挙げられるのは、外国語高校の卒業生の進路問題である。カン・ヨンへら（2007, p4）によれば、外国語高校の場合、大学進学の際、同一系の学科へ進学比率は、わずか30%未満であるという。当然、教育課程運営も特性化した語学プログラムよりは、大学受験に中心が置かれる。

たとえば、高校2年生の夏休みまで高校3年間の学習を終わらせ、残りは受験準備に集中させたり、専門教科の外国語科目が高学年になるほど実質的には運営されなくなったりする。さらに、語学能力の優秀な生徒として入学を果たした生徒がむしろ肩身の狭い思いをしていて、むしろ実際学校の中心は学力成績の優秀な生徒であることがフィールド調査から浮かび上がった。

二つ目の問題として、下級学校への悪影響と私教育費の負担問題がある。外国語高校は生徒選抜ができる。名門大学への高い進学率は外国語高校への競争を激化させ、その競争を勝ち抜くために、生徒は中学校あるいは小学校から受験準備をしなければならない。そのため、下級学校での正常な教育課程運営に差し支えが生じ、また塾や家庭教師などの利用で高額な私教育費の問題が発生する。結局、外国語高校は生徒選抜をもってすでに優秀な生徒を確保し、いい環境で管理することで、名門大学に進学させているのである。

これについては、カン・ヨンへら（2007, p118）も、学校設立目的に相応しい生徒選抜をしていなく、教育においても語学における卓越性が求められているとは言えないとし、外国語高校の学校効果は生徒の家庭背

景の要因が強い、つまり優秀な生徒の選抜によるものであり、選抜によって似通った家庭背景と学習意欲などもつ生徒だけが集まりそこで形成される排他的優越感こそ特殊目的高校の学校効果の本質だと指摘している。

この指摘に従えば、外国語高校ではクリーム・スキミング（cream skimming）が起きていて、それによって形成された学力的に優秀で均質な集団が差別化された教育環境の中でさらに競争により上昇効果を見せていることが分かる。

三つ目の問題は生徒構成における特定階層への集中問題である。2008年度、首都圏・私立の外国語高校の生徒1人当たりの年間学費は700～1000万ウォンまであり、公立高校の平均318万ウォン、私立高校の平均348万ウォンより約2～3倍高いので、実質的に入学が許されるのは、受験のための高い私教育費と、これだけ高額な学費を払える階層の子どもに限られるということの意味するので、貴族学校と呼ばれることもある。

四つ目に、外国語高校は国内名門大学への圧倒的に高い進学率だけでなく、海外名門大学への合格率も年々増加しており、また、高位官僚への登用門である司法、行政、外務試験でも多数の合格者を出し、出世への道の保証といわれる。例えば、2007年には司法試験合格者の17%、行政試験の合格者の23%、外務試験の39%が特殊目的高校出身者である。特殊目的高校の生徒数は全体の3%にも満たないことを考えれば、このような合格率は非常に高いとしか言えない。

最後に、外国語高校は財政的な面での問題も持っている。首都圏に所在する私立の外国語高校の多くが、地方行政から一般系の高校の3、4倍の財政を集中的に支援してもらっていることが最近明らかになり、国会（2007年11月16日）でも指摘されたことがある。

しかし、先行研究の分類では、なぜこれらの問題が起きるのか説明できないのである。すなわち、高校多様化が必要だという前提の上に、上記の分類のような多様化現象が見られるという事実を言及しているだけで、運営実態を考慮した現状把握や今後の方向性に関する示唆に乏しいという問題がある。本稿はこのような問題認識からスタートしており、高校多様化の本質をより理解するには、形式的分類を超えた違うアプローチが必要であると考えている。

そこで、一部高校の場合立案段階でそもそも制度の

目的とは別の意図が動機として存在していたことを主張した先駆的研究であるガン・テジュン（2003）の研究に促され、高校多様化の立案過程を分析し、制度化の動機を確認することで高校多様化の流れと現状を理解することを目指している。その際、本稿では、立案過程分析の対象を1974年から登場し高校多様化の初発とも言える特殊目的高校に絞る。

カン・ヨンヘら（2007, p3）が「特殊目的高校の位置づけと意味は、高校平準化制度というプリズムを通して正しく理解することができる」としている通り、高校多様化は本来、高校平準化政策の補完策として導入されたものであり、平準化政策と切り離しては考えられないものであるため、本論では、まず平準化政策について少し言及し、どのような議論から高校多様化という補完策が見出されたかについて検討することから始めたいと思う。

研究の方法としては、まず先行研究の参照、そして立案過程に関する政策文書の収集・分析、そして、フィールドワークとして、学校訪問と関係者へのインタビューを用いる。

## 2. 本論

### A. 平準化政策（1974～）

#### 1. 平準化政策

ここでは、序論で言及したとおり、そもそも特殊目的の高校が平準化政策とどのような関係で生まれたのか、特殊目的の高校は高校多様化政策のなかでどう位置付けられるものなのかについて理解するために、前提となる高校平準化政策について言及する。

よく知られている通り、韓国では1974年に高校平準化政策という革新的制度が導入されたが、この制度は、生徒・教員・施設の平準化を目指すうえで、かなりラディカルな手段を使用していた。いわゆる「抽選選抜」といわれる生徒選抜方式は、抽選で生徒を振り分けるといった側面では日本の総合選抜と似ているが、私立高校にも適用したという点で大きく異なるといえる。平準化制度をきっかけに、韓国のほとんどの私立高校は「生徒選抜権・授業料策定権・教育課程編成権」を持たない、学校運営費の半分に値する額を「財政欠陥補助金」として行政から支援を受ける準公立になったのである。

平準化政策に関するこれまでの先行研究の傾向として、政策の評価に重点が置かれていたといえる。先行研究の多くは実証的研究に基づき、平準化政策が政策目標をどれだけ達成、もしくは有効なのか、そして問題点あるいは課題はいかなる物で、その対策は何かについて言及するものである。（キム・ユンテ、1978、1979、「高校平準化政策の評価研究」（Ⅰ、Ⅱ）、KEDI：キム・ヨンチョル、1995、「高等学校平準化政策の改善方案」、KEDI：ガン・テジュンら、2001、「平準化政策と知的卓越性教育の関係に対する実証的検討」、KEDI、政策フォーラム資料集：バク・ブグォン、2002、「高等学校平準化政策の診断と補完方案に関する研究」など多数）

成果に対して一定の評価をするものの、私学の自律性問題を含め、生徒の学校選択権や、学校内格差問題などの弊害をもたらしたとされ、ほとんどの先行研究ではその補完方案、あるいは改善案を提案している。

#### 2. 平準化政策をめぐる賛否議論の構造

教育改革の度に、議論の中心には平準化政策があり、制度の存続に関して賛否両論が激しく対立してきた。賛成派は平準化政策の成果を肯定的に評価し、「徹底論」、「維持・補完論」を主張し、反対派は平準化政策から派生した諸問題を否定的に評価するゆえ「廃止論」を主張した。そんな中、行政はあくまでも維持・補完の方向性を堅持してきた。

ある意味イデオロギー対立に近い対立を見せた賛否両者だが、不思議なことに、「補完方案」の中身においてはある一致が見られた。代表的に挙げられるのが学校（私学）自律性、学校選択と関連した「高校多様化」である。平準化政策を維持するか廃止するか意見は異なっても、その具体策としての「高校多様化」に関しては、両者とも必要であると合意したのである。実際、維持・補完の立場である行政は、高校多様化を平準化政策の補完として進めてきた。しかし、この高校多様化を一部では「解体策」として捉え批判することがあり、その際、主に批判の対象になるのは、序論で言及した外国語高校である。

これは、平準化政策の補完策といわれる「高校多様化」が、内容においては一貫性のない、あるいは矛盾を含んでいることを意味している。平準化政策を「平等」重視政策として理解し、一方でこれまで疎外され

てきた「卓越性」を今後重視すべきとする意見に対して賛否両者が合意できたのは理解できる。ところが、維持・補完論の補完策は、平準化政策を維持しながら足りないところを補うものであるため、最終的に平準化政策と矛盾するものであってはならないが、廃止論の補完策の場合、平準化政策では卓越性などが追求できないあるいは阻害されるので、最終的には平準化政策の廃止を目指す方向性のもことになるということに注意を払わなければならなかった。これを区別することなく政策を進めてきたため、一貫性を欠いた補完策になり、その矛盾があらゆる問題を引き起こしていると考えられる。

この点はこれまでの先行研究では指摘されてこなかった視点である。本稿では、特殊目的高校の立案過程を分析することで、高校多様化政策という平準化政策の補完策が実は二つの矛盾する方向性で成り立っているという仮説の検証を試みる。

次節からは、平準化政策の補完策として始まった最初の多様化政策、「特殊目的高校」を題材にし、その立案過程の考察を行う。

## B. 初期の特殊目的高校（特殊目的型：1974～）

### 1. 最初8校と専門系高校中心の指定

ガン・テジュン（2003）<sup>3)</sup>によれば、初めて「特殊目的高等学校」という言葉が登場したのは、1973年9月14日改正された教育法施行令であるという。その条文から「文部部長官の指定した特殊目的高等学校」を実業系高校などと一緒に、後期の人文系高校選抜に先立ち選抜を行う「前期学校」としていることが分かる。

しかし、文教部の内部資料でこの改正に向けて法制署に提出した改正案が発見されたが、これには1973年7月18日と、8月21日の二つの文書があり、比較してみると少し違いがあることが分かる。

まず、7月18日の文書<sup>4)</sup>には「特殊目的学校」になっていたのが、8月の21日の文書<sup>5)</sup>には、「特殊目的高等学校」になり、特殊目的高校の指定権は文部部長官が持つことが初めて明記されている。さらに同文書には、特殊目的高等学校は前期で生徒を選抜できるということだけでなく、「適性検査」という独自の選考方法を利用することができるという新しい内容が追加された。これらの内容が9月の改正にそのまま採用され

たのである。

そして、実際1974年に文部部長官が指定した特殊目的の高等学校は「サムユク、ソンシン、ジュンギョン、国楽、ソウル芸術、体育、鉄道、釜山海洋」の8校であった。ガン・テジュン（2003, p7）は、これらの8校は、特殊教育、宗教教育、軍人子女教育、芸術・体育教育、特定分野の職業教育を行う特殊な学校であり、当時の長官はこれらの学校の特殊性を尊重し、各学校の理念に同意する生徒の選抜が学校のアイデンティティの維持につながるため、平準化の適用から例外として認めるため「特殊目的高等学校」を指定したものと解釈している。

なぜ、この8校だけが特殊目的高校の指定を受けたのか。どのような基準によるものなのかは定かではない。しかし、少なくともこの時点の特殊目的高校は進学校を作るという目的を持ったものではなかったことだけは明らかである。

要するに、1973年の段階で考えられた「特殊目的高等学校」は、人文系高校であっても、宗教などの特別な理由で、生徒選抜が不可避な学校を区別するため、進んでは、すでに前期高校として選抜できる実業系・芸術系・体育系の学校のなかで新たに特殊目的高校を指定したことから、より専門化した学校を育成するためのものであった可能性も排除できないのである。つまり、当初の特殊目的高校システムは平準化政策の理念とも矛盾しない補完策であったという評価ができる。

しかし、その後、学校独自の生徒選抜ができるということはいわゆる一流学校となる条件として思われ、人文系高校でありながら特殊目的高校の指定を受けた学校に対する他の人文系高校の不満が高まった。その結果、特殊目的高校の指定は、当学校の理念の特殊性を考慮して行われるのではなく、平準化政策の運営に支障を生じさせない方向で行われ、特殊目的高校指定は実業系高校に限られるようになった。その結果、1977年に工業系列の高校の中で特殊目的高校を指定し、1979年には農業系列が加えられた。

### 2. 科学高校の指定

再び人文系の特殊目的高校設立が議論され始めたのは、早くは1960年代から始まったとされる英才教

育、特に科学分野での英才教育の重要性が、70年代には産業化に伴い科学技術が重視されるという時代背景と、平準化政策により卓越性教育が疎かになるという批判などでますます強調されたという文脈からである。

1978年にはKEDIにより高校レベルの科学英才学校設立が提案され（「教育発展の展望と課題」）、1979年には韓国科学技術院に科学高等学校の設立推進委員会が構成されたが、予算不足や計画を承認した長官の辞職により実現できなかった。

しかし、1980年7.30教育改革で科学分野だけでなく、外国語・芸術・体育分野での英才教育方案が議論され、再び注目されることになり、その結果1981年3月から2ヵ年の計画で人文系高校において英才教育のための科学課程と外国語課程が試験的に置かれた。

1981年11月19日京畿道教育委員会は、科学高等学校設立初案を確定し、翌年1月19日に文教部に科学高等学校の設立計画を報告する。2月23日には設立業務推進機構が設置される。

1982年6月から12月まで「英才教育総合方案推進計画」が具体化されたが、この計画に京畿科学高等学校を1983年に開校する案が含まれていた。

京畿科学高等学校は、予算確保の難しさにより、既存の学校の改変方案も検討されたが、科学館に併設する方向性になり（文教部、1983）、京畿道の学生科学館併設で1983年開校した。

これに対し、80年初期から構想としては科学分野と一緒に存在していたはずの語学分野の英才教育は、一般系高校ではなく各種学校としての認可しか受けられず、1984年にソウルの大元、大一外国語学校が各種学校としてスタートした。

議論としては、その後1985年から設置された大統領諮問機構である教育改革審議会でも、「特殊才能学校」として科学分野と語学分野などが引き続き言及された。例えば、『教育改革案』<sup>6)</sup>には、「特殊目的高校は必要な領域別に拡大設置—科学高校、音楽・美術・体育高校、外国語高校、特殊学校など」といい、特殊目的高校の分野を拡大することが考えられ、科学だけでなく外国語も含まれていたことが分かる。そして、『教育改革総合構想』<sup>7)</sup>では、能力に応じて教育機会を提供することが真の意味での教育機会平等であるという能力主義に基づいた特殊な教育の必要性についての

言及、中等教育の特殊目的学校の設置とその分野を科学・芸術・体育・語学の分野へ拡大するという提案がなされた。

教育改革構想の上記の内容は、1986年12月9日第27次全体会議で決議された内容である。しかし、これを受けて、1987年に特殊目的高校として指定されたのは、実業系の水産系列と、海洋系列、そして科学系列に留まり、外国語学校が特殊目的高校として指定されることはなかった。その理由について、教育改革審議会の委員の一人、キム・ヨン Chol 氏（前KEDIの前任研究員）はインタビューで、科学分野に比べて外国語分野は、英才教育の領域として共感を得られなかったと証言している。

さらに、以下の話では、平準化政策の廃止に繋がりうるエリート学校の復活として捉えられた可能性を示唆している。当時教育改革審議会の分科長であったジョン・ウォンシク氏（前教育部長官）は、

「教育改革審議会は平準化制度とは多少相反すると思われる卓越性の追求を目標としていた。しかしながら、平準化を全体的に廃止するよりは長期的な観点から補完が必要な制度だと考えた。平準化政策を廃止したときに考えられる副作用が大きいためである。」（『大韓民国教育40年史』、p180）

といい、教育改革審議会は卓越性を追求しようとしていたにも関わらず、平準化政策の全面的廃止についてはその副作用を恐れていたことが分かる。つまり、理系の科学高校とは違って、人文系の外国語学校に関しては慎重にならざるを得なかったため、結果的に特殊目的高校の指定は不発で終わったとして類推できる。

## C. 後期の特殊目的高校（進学校型：1992～）

### 1. 外国語高校の指定

ところが、80年代後半から、外国語高校をめぐるこのような状況は急変する。江南開発に伴う江南地区高校の名門校化や卓越性教育の要請、各種学校であった外国語学校の高い進学実績、大統領のバック・アップなどで外国語高校が特殊目的高校として指定を受けることになり、特殊目的高校システムの性格は大きな転換を迎えることになる。

まず、江南地区の名門校復活により、中産階級の卓

越性教育への要求が強くなったという社会的背景について述べる。

1974年平準化政策を導入する前から、ソウル、とくに江北地域への人口集中を抑制するため、江南地域の開発が進められたが、その手段の一つとして江北地域の名門校を江南地域へ移転する計画が実施され、1972年当時文教部長官の出身高校でもあり最も威信の高い京畿高の移転を皮切りにソウル高、フィムン高などが続々と江南へ移転した。

1974年平準化政策が導入されて最初は生徒の平均学力における学校間格差は少なくなり、例えば、平準化1期生が大学に進学する1977年度のソウル大学進学実績においては、既存の名門校より、それまで3流と言われたソラボル高校が1位になるなど<sup>8)</sup>、既存の序列と学閥社会を打破するきっかけとなったのである。

しかし、江南地区の開発に伴い、名門校の江南移転と、1980年に共同学区を廃止し生徒を近距離原則で居住地によって配置する完全学区制が導入されることで、江南地域の名門校は復活したのである。完全学区制により、地域の特性がそのまま教育に反映されるようになったからである。完全学区制の導入で入学した生徒が大学に進学する1984年、ソウル大学合格は江南地区に所在する高校の独占状態になり、その状態が続くことで、事実上一流高校の復活になったのである。学区で抽選により生徒を配置することで特定学校の進学校化を阻止した平準化政策は、江南地域という特定地域が他地域より経済・文化・教育などの総合的面から発達することで、特定学区に所在する学校が進学校化するという事態に直面することになったのである。

このような状況は、いわゆる「8学区問題」といわれる、偽装転入や不動産の値上がりといった深刻な問題を引き起こしたので、市民からの学区調整に対する要請は強まる一方であった。そして、平準化政策のせいで、優秀な生徒に対する教育が疎外されるようになったという批判から、江南地域以外の住民にとっては該当地域の名門校復活の要求が強くなったのである。ソウル市教育監の、8学区問題への対処としてその他の学区に多額の予算を投入し8学区化するという計画もこの時期に出たものである<sup>9)</sup>。

ソウルのような都市を中心に、中産階級から卓越性

教育への要求が強まるという当時の状況を示唆している研究として、ベ・ジョングンら(1989)の研究がある。

「都市、中産階層、高学歴集団である中心集団と、教育の現場担当者である教師であるほど、教育の卓越性を求めている。教育現場では、声の大きい集団が教育を統制し、主導権を行使するはずなので、これからは教育の卓越性を保障する制度的装置を財源確保に政策的比重がより置かれるであろう。」(p81)

このような社会的背景に加え、1988年盧泰愚大統領の就任という政治的背景により、進学校復活の話は軌道に乗ることになった。なぜなら、この政権は中産階級の積極的な支持を主な基盤として生まれたので、彼らの要求に対して敏感に reacting していたからである。

たとえば、盧泰愚大統領は、1989年9月放送で「現在の高校平準化制度はそのまま維持するが、希望する人は競争入試をもって入学できる名門高校を各地方に育成する」<sup>10)</sup>と述べたことや、前の政権で「7.30教育改革」により強力に推進されていた課外禁止措置を事実上解除したことなどから、以上のような傾向が強かったことが確認できる。

特に、外国語高校の特殊目的高校指定に関しては、『大韓民国 教育40年史』(2007, pp179-180)に次のようなやり取りがあったことが記されている。

ノテウ チョンチョンブクト  
盧泰愚大統領が1988年忠清北道の巡視を行った際、晩餐に出席していたユ・ソンジョン忠北教育監に清州の平準化はどうする予定であるかと聞いたが、その問いに対してユ教育監は「平準化を維持する」と率直に答えたという。大統領が「画一化は良くないと思うが」と再び聞くと、ユ教育監は「特性化高をもって画一化の短所を補完し、平準化は維持します」と答えている。

そして1990年再び大統領が忠北を訪問したとき、ユ教育監は「平準化政策は維持するが、分野別の英才を育成できる体育高、科学高、芸術高、外国語高を建てます」と報告をし、大統領はこの場で「忠北の平準化補完方案を全国的に一般化することができるかについて検討せよ」と教育部に指示したという。

同じく1990年に、大統領は文教部の主要業務計画の報告で、「高校平準化制度は入試加熱を緩和する効果はあったが、全体的に生徒の成績が下がり、特にソウ

ルの8学区は異常に加熱し、不動産の値上がりを刺激し社会的な違和感さえももたらしている。高校平準化制度の具体的な改善方を上半期中に整え新年度から試行できるようにせよ」という高校平準化政策に対する全面的再検討の指示を出した。

教育部の平準化政策の根本的見直しの過程で、1990年5月に平準化を実施する18ヶ所の地域の中学校3年生の保護者を対象に世論調査を行ったが、7,944人の回答者のうち、57.2%が平準化制度へ賛成、16.4%が平準化政策の基本を維持しながら問題補完という立場を表明し、高校入試復活に賛成したのはわずか13.4%であった。平準化政策の廃止は難しいと判断した教育部は、その代わり1990年8月11日「高校平準化制度改善案」として発表し、いくつかの補完策を提案している。その一つが科学高校と芸術・体育系高校を追加設立し、語学英才のための外国語高校を新設（各種学校である外国語学校を正式教育課程に採択し、1992年から外国語学校新設を認可し、生徒選抜の方法と手続きにおいては現行の科学高、芸・体能高校と同じように特例を認める）するという方案であった。

教育部の1990年8月の発表を受けて、ソウル市教育庁でも動き始めていたことが、1990年教育部に対して行った国政監査から分かる。この記録から、卓越性教育のために特殊目的高校を拡充する計画の構想、かつそれは財政問題のため私立を中心に考えられていたことが確認できる。

ソウル特別市教育委員会学務局長ピョン・グァンボム

「それで、私たちも平準化制度に卓越性教育が足りないという指摘は受けてきて、その対応策として1次的に科学高等学校を建て、再来年度にはもう一つの科学高等学校を建てるための準備が進んでいるところです。そのほかに外国語高等学校とか芸・体能系高等学校を設立してそのような特技と才能を持った生徒が進学できるような施設を拡充していく計画を立てていますが、私たちの予算が限られているため、私立学校側に積極的に勧めてしるところです。」(p15)

ちなみに、行政の財政不足で、特殊目的高校の設置は私立中心で行うという上記の方針を考えれば、1992年制度化当時の外国語高校11校中、公立はたった1校だけで、残りはすべて私立であり、数に偏りがあるのも理解できる。

しかし、進学校としての外国語高校を制度化する立案過程には中央と地方行政の間で意見差も見られた。1991年教育部を対象に行われた国政監査で、当時のソウル特別市教育監であったキム・サンジュンの以下のような発言から、人文系の卓越性教育を追求する学校について計画をたてるよう指示をしていたが、外国語高等学校については卓越性教育を追求できる学校としては考えていなかったことが分かる。

「…外国語高等学校の場合は私からすると卓越性教育を追求する学校であるとはまだ思っていません。…(中略)…そしてこれはまだ構想中の内部の話ですが、このような芸能系とか科学とかという方面で卓越性教育を追求する学校はあるけれども、人文社会科学系の卓越性を追求する学校はないのではないか、そう考えこの人文社会科学系の能力の優れた生徒を受容する高等学校の設立計画を考えるように指示を出していますが、そのようなこともあるということを申し上げます。」(p41)

一方、ソウル市教育監個人を除いた、中央教育行政である教育部とソウル市教育委員会レベルでは外国語高校の特殊目的高校指定の計画がすでに進められ、かつそれはエリート高校として計画されたことが同年度の次の国政監査から明らかになった。

委員長職務代理ガム・ジョンハン

「教育法の改正案を出すとき、外国語高等学校についてはもはや各種学校ではなく特殊学校とすることで法案を出すでしょうか？そこに国際高等学校も含まれますか。」

教育部次官ソ・ギュヒャン

「そこに含まれるように改正案を作ろうとしています。」

チェ・ゼグ委員

「(外国語高校や国際高校には)実際には文科の優秀な生徒が集まることになります。(反対側では)だから平準化政策を解体するものではないかという…平準化政策に賛成する論者も多いので、彼らに対する懐柔策と考え上手く推進させて下さい」(p34)

結局、1991年9月19日ソウル市教育庁は、既存3つの外国語高校(大元、大一、漢榮)を特殊目的高校として正規の学校に改編するとともに、2つ(明德、梨花)外国語高校の新設計画を発表した。さらに外国語高校の応募資格を「ソウル市内各中学校の成績上位5%以内の生徒に制限する計画」と公表し、優秀な生

徒のための学校であることを行政も認識していたことが分かる。(世界日報, 1991.9.20, 18面)

## 2. 問題の顕在化

外国語高校の特殊目的高校指定の当然の帰結として、あらゆる問題が制度化直後から顕在化した。つまり、序論で言及した外国語高校問題は、最近偶然発生した問題ではなく、そもそも最初から内在していたものだったのである。ここでは外国語学校が特殊目的高校として制度化された1992年以降の国会議事録と国政監査の記録などを中心に、外国語高校の弊害とそれに対する厳しい指摘をみることで外国語高校問題の深刻さに関する理解を助けたい。

たとえば、制度化された1992年の教育部国政監査では、以下のような外国語高校の変則的な教育課程運営が指摘されている。

バク・ボムジン委員

「平準化地域で再び昔に戻ることはできないから、昔の一流学校を念頭に置いて特殊目的学校を設立して、事実上昔の一流高等学校と同じ教育をしているという話がかかり広まっています。形式上の教科内容は特殊目的高等学校に合致しているようになっていますが、実質的には一流大学にたくさん進学させるために変則的に学校が運営されているという話が結構あります。どうですか。」

教育部次官ゾ・ギュヒャン

「そのような新聞報道も出て、保護者の抗議もあって、私たちも…従来は特殊目的学校が各種学校の形でありました。芸術学校とか、大元外国語学校とかという風に。しかし、だから市・道教育庁の監督権限が及ばなかったといって、それを正規の高等学校にして、今年の3月1日から教育課程も新しく作成しました。徹底した奨学指導を行っていきます。…」(p41)

そして、同じ内容の指摘が、1993年10月4日に京畿道教育庁を対象に行った国政監査でもなされた。

当時の変則的運営の実態について、1993年から3年間ソウル市教育庁の中等教育課の奨学官として勤めたイ・スイル(前教育部学校政策室長)氏は次のように言っている。

「外国語高校は各種学校から正規の学校に転換した後でも教育課程の変則運営をした。奨学指導のために学校にい

けば、教室の時間割は『ドイツ語』になっている。原則でいえば、ドイツ語専攻の生徒は一定の時間異常ドイツ語の授業を受けることが義務化されていたからだ。しかし、大学入試にはドイツ語が含まれていない。だから、ドイツ語の時間に科学の授業をやる。二重時間割、二重出席表が溢れていた。奨学官が授業全体を見守っていない限りそのような変則運営は防ぐことができなかった」(『大韓民国教育40年』, p195)

そして、このような外国語高校問題は当該の学校の問題だけで終わるものではなくなる事態まで及び、制度化から2年が経過した1994年2月28日第166回国家「教育委員会」<sup>11)</sup>では、特殊目的高校の増加は平準化政策の破堤につながるという懸念がなされるほどであった。

1994年10月21日教育部を対象に行った国政監査<sup>11)</sup>の内容からは、外国語高校が設立目的に相応しくない生徒選抜、教育課程運営、進路指導を行うという問題は事実上の「新しい名門校の登場」であり、平準化政策の解除であると捉えられ、行政の指導監督の強化を必要であるとしているのが分かる。

1994年10月17日に教育部を対象に行った国政監査で、95年度から同一系列進学者が増加するだろうと予想する教育部奨学編修室長の答弁に対してなされたグ・チョンソ議員による以下のような指摘からは、外国語高校に入学を希望する生徒や保護者さえ、外国語高校は「一流学校」であり、語学に特化した教育ではなく、進学校としての実績をみて、またそれを求めていることが分かる。

「…何ヶ月か前に異なる系列に進学しようとする人には減算点または加算点を導入すると言ったら、そのことでソウル市内の外国語高等学校の保護者たちが大勢訪れてきました。それで私がどうしてかと、みなさんの子どもは外国語系列に進学するために外国語高等学校へ入学したのではないかと聞いたら、保護者たちは違うと言っていました。生徒のなかで実際に外国語系列に進学する人はほんのわずかだということです。ほとんど社会系列、理工系列に進学するためそこに入ったそうです。だから、一流学校だから行くのです…」(p28)

このように深刻な状況であったため、学校の特性を生かすために自律性を与えるのが特殊目的高校の趣旨



であるのに、その自律性が設立趣旨を背き濫用されるのを規制するため行政の指導監督が強まった。

ところが、あまり効果が見られず、1996年9月30日に教育部を対象に行った国政監査<sup>12)</sup>では、外国語高校制度や増設計画を再検討するか、平準化政策を見直すかの一つを選択することが必要であると再び厳しく指摘された。

1996年10月18日に教育部を対象に行った国政監査<sup>13)</sup>でソン・ハッキュ委員は、外国語高校を拡大しようとする圧力と要求が市・道別に多いが、平準化政策と外国語制度を並行して運営することは教育改革の精神に合わない指摘し、ソン・ジョンハン委員は、外国語高校の目的は専門分野の人材育成ではなく英才教育であるという発言をしている。

その後、1997年には、大学入試において外国語高校の生徒に不利な、相対基準による内申評価の導入で、外国語高校の生徒が辞退したり、登校を拒否したりする「外高事態」が発生するなど、2000年代までも外国語高校は論争と批判的になってきた。しかし、このような事態に至ったでも、行政は特殊目的高校に対して支持も否定もしなく、指導改善の態度を堅持した。

ここまで、制度化以降の外国語高校問題について述べた。立案過程はもちろん、制度化後の議論や、実際の影響を考えても、他の「特殊目的型」の特殊目的高校とははっきり異なる、「進学校型」の特殊目的高校であることが否定できない。

### 3. 外国語高校の二分化

外国語高校問題を考える際、もう一つ注目しなければならない重要なことは、外国語高校といえどもすべての外国語高校が「進学校型」であるわけではないということがある。外国語高校は、首都圏と地方、私立と公立でかなり格差があり、二分化していて、主に首都圏に所在する私立の外国語高校が「進学校型」に該当するといえる。

このように分化した原因は、立案過程からも明らかになったように、立案の動機として、1990年の忠北教育監による平準化の補完策としての外国語高校設立動機と、名門校の復活という異なる動機が共存していたことにある。そして、1991年国政監査でのチェ・ゼグ議員の発言から、外国語高校の性質について把握して

いながら、あくまでもスムーズな立案のために特殊目的の高校制度の趣旨を利用している当時の思惑がうかがえるのである。

実際、1992年制度化当時の設立状況をみると、数の面で極端的な偏りはあるが、「特殊目的型」の外国語高校と「進学校型」の外国語高校の両方とも設立された。1992年に特殊目的高校として指定を受ける外国語高校11校のなかで、1校だけ公立があり、この公立の外国語高校は、1990年大統領に特殊目的型の外国語高校設立計画を報告した忠北教育監の管轄地域に建てられたのである。この外国語高校は「清州外国語高校」であるが、この学校については、1994年の国政監査の場で外国語高校問題について指摘を受けた教育部奨学室長が問題を認めながらも、一つだけ本来の趣旨に充実な学校として言及された学校である。

「ちなみに、参考として、91年度に指定された清州外国語高等学校の初卒業生の94年大学同一系の進学率は約88%にいたっています」(p81)

つまり、外国語高校と言っても、制度化初期から二つの異なる動機が存在し、その後、地方間に競争的に設置するようになり量的に急増するが、所在と設立主体によってさらに二分化が進んだのである。外国語高校の立案過程に「特殊目的型」の外国語高校と「進学校型」の外国語高校という二つの動機が存在していたことや、「進学校型」の外国語高校設立動機が、正当性を得、スムーズに立案されるために特殊目的の趣旨に便乗したことについて言及した先行研究は今までないので、これは注目に値する。

ちなみに、このような二分化は極端的に進んだが、全国の外国語高校の2009年度SKY(ソウル大、高麗大、延世大)大学への合格率を表す以下のデータをもみても確認できる。

カン・ヨンヘら(2008)によれば、地方公立外国語高校の場合、優秀な生徒が集まる学校ではないので、生徒や保護者にとってそれほど人気があるわけではなく、競争率も低いので、成績が優秀ではない生徒でも入学でき、結局学校全体の学力レベルが落ちるといふ悪循環が起きているという。

「つまり、同じ外国語高校でも、ソウルとか首都圏地域

順位	学 校	ソウル大	高麗大	延世大	SKY合格率	首都圏	私 立
1	大元	64	145	131	81.0%	○	○
2	漢 榮	20	68	79	59.6%	○	○
3	明 徳	24	107	113	58.1%	○	○
4	ヨンイン	44	74	72	54.3%	○	○
5	大 一	23	101	83	49.3%	○	○
6	アンヤン	18	75	86	44.8%	○	○
7	京 畿	13	62	58	41.6%	○	○
8	ゴヤン	6	67	80	31.9%	○	○
9	カチョン	7	81	54	29.6%	○	○
10	梨 花	6	21	28	26.2%	○	○
11	ソウル	5	40	44	25.4%	○	○
12	大 邱	6	24	15	25.0%		
13	大 田	12	30	31	22.1%		
14	釜 山	8	46	34	22.0%		○
15	金 海	1	16	11	18.7%		
16	慶 北	1	13	11	16.7%		
17	金 浦	3	19	13	12.5%	○	○
18	水 源	7	15	7	12.1%	○	
19	城 南	3	11	15	12.1%	○	
20	ドンドウチョン	1	6	16	9.6%	○	
21	全 北	1	4	5	8.3%		
22	釜山国際	0	13	9	8.1%		○
23	ブ イ ル	1	16	4	7.5%		○
24	済 州	0	1	4	5.0%		
25	仁 川	1	6	1	3.7%		○
26	慶 南	0	3	2	2.0%		○
27	清 州	1	0	1	0.8%		
28	全 南	1	非公開	非公開	0.8%		
29	ジュンサン	0	1	0	0.4%		○

※(中央日報, 2009.3.18によるデータ者の再構成)

の私立外国語高校と、地方の公立の外国語高校との間にはその性格において差があり、外国語高校の進学動機および入学競争率、外国語高校進学のための準備期間などにおける差からもこのような事実が確認できる。」(p59)

これまでの立案過程分析を通して、特殊目的高校は実業系列・芸術系列・体育系列・科学系列のように「特殊目的型」を目指した学校タイプと、外国語系列と国際系列のように「進学校型」を目指していた学校タイプに分けられることが明らかになった。さらに、外国語系列そのものも制度化初期から「特殊目的型」の外国語高校設立と「進学校型」の外国語高校設立という矛盾する二つの動機が存在し、所在地と設立主体によってさらに二分化が進み、主には、初期段階に財政不足で私立を中心に設立しようとした行政の思惑もあって、初期に首都圏に集中して設立された私立の外国語高校が「進学校型」の外国語高校であることが分かった。

### 3. 結論

#### A. 総括

韓国高校多様化は最初高校平準化政策の補完として導入され、以後30年間その種類と数において急増した。最近高校多様化を体系的に分類しようとする動きがあるが、きわめてバラバラであるため、類型化することが難しい。通説的に言われる分類では現状把握に限界がある。

本稿はこのような限界を超えるため、ガン・テジュン(2003)による先駆的研究を手掛かりにして、立案過程を分析し、各学校の立案動機(設立目的、期待される効果)を確認することを目指している。

本研究で明らかになった立案過程を簡単に要約すると次の通りである。

まず、高校平準化政策が1974年導入され、すべて

の人文系高校には生徒が抽選で振り分けられるようになった。しかし、この政策の導入の際に8つの学校は教育課程の特殊性を考慮し生徒を独自に選抜することが認められたが、これが特殊目的高校という高校多様化の初発である。

初期の特殊目的高校は人文系の進学校の登場を避けるため、実業系だけに限られて指定が受けられた。しかし、英才教育と科学技術振興のニーズによって、科学高校が特殊目的高校として設立されることになった。

議論としては科学高校と一緒にあった外国語高校の特殊目的高校指定は不発で終わり、各種学校としてスタートしたが、80年代後半から中産階級による卓越性教育の要求が強くなり、中産階級を政治基盤とする大統領が就任することで大きな転換を迎えることになる。

外国語学校を特殊目的高校として制度化する過程に、平準化政策の補完となるような「特殊目的型」と、平準化政策とは矛盾する「進学校型」の構想が混在していたこと、後者の制度化における正当性のために前者の趣旨に便乗したこと、中央行政と地方行政の間に外国語高校をめぐる見解に温度差があったことなどが分かった。

しかし、特殊目的高校の趣旨はむしろ外国語高校の不適切さをさらに明るみに出す機能を果たすことになり、制度化以前から確認される問題は制度化の後、より深刻化し、国会と国政監査では延々と指摘され続けたのである。

そして、外国語高校の二つの制度化動機による二分化現象は現在の状況下でも明確であり、かつ首都圏の私立外国語高校が「進学校型」であることも確認できた。

以上から得られた本稿オリジナルの結論は以下の3点である。

- ①特殊目的高校システムは平準化政策の補完として始まったが、立案動機から考えたとき、その中身は、特殊目的型（初期の特殊目的高校：実業系・科学系）と進学校型（後期の特殊目的高校：外国語系）とに分けられる。
- ②外国語高校そのものも、立案過程ですでに「進学校型」の外国語高校設立（首都圏の私立）と、「特殊目的型」の外国語高校設立（その他の外国語高校）という二つの動機が存在し、「進学校型」の外国語

高校設立動機が制度化のために特殊目的高校システムの趣旨に便乗していた。そしてこの二分化現象は所在と設立主体によってさらに深化している。

- ③したがって、高校平準化政策の補完として導入された高校多様化の中には、平準化政策と矛盾する政策も含まれていることが確認できる。

本稿では、1970年代から現在までの高校多様化の流れにおいて前段階に当たる1970年代から1990年代までの機関に特殊目的高校を題材にし、高校多様化の流れには平準化政策の補完となる「特殊目的型」と、むしろ解体となる「進学校型」という二つの流れが存在することを明らかにした。今後は1990年以降の流れについて研究し、高校多様化の性格をより明確に究明していきたい。

（指導教員 勝野正章准教授）

## 注

- 1) 本稿は、2009年9月2日にBritish Educational Research Association, Annual Conference, Student Conference, Parallel Session 3で口頭による発表を行った内容（A study on the high school diversification in the Republic of Korea —focusing on the high school with special purposes—）に修正を加えまとめたものである。
- 2) 教育人的資源部（2007.10.29）『卓越性のための高校運営改善および体制改編方案』, p5
- 3) ガン・テジュン（2003）, p6
- 4) 文教部, 1973.7.18, 教育法施行令中改正令（案）審議要求
- 5) 文教部, 1973.8.21, 教育法施行令中改正令（案）
- 6) 教育改革審議会, 1987.12, 『教育改革案』, p277
- 7) 教育改革審議会, 1987.12, 『最終報告書Ⅱ』, p235
- 8) 筆者は2008年から2009年の間に平準化1期生のインタビューを実施し、ソラボル高校出身の3名から証言を得ている。
- 9) 国政監査（ソウル市教育庁）, 1989.9.21, p15
- 10) 『大韓民国教育40年』, p191
- 11) 第166回国会教育委員会, 1994.2.28, p191
- 12) 国政監査（教育部）, 1996.9.30, p35
- 13) 国政監査（教育部）, 1996.10.18, p5

## 引用文献

- ガン・テジュン 2003 「特殊目的高等学校と自立型私立高等学校に関連する議論の性格」, 教育政治学研究, Vol.9/10, pp.1-22
- ガン・ヨンヘラ 『特殊目的高等学校政策の適合性研究』 KEDI, 2007
- ユン・ジョンイルら 『転換期の韓国教育政策』 ハクジサ, 2008
- 教育人的資源部 『卓越性追求のための高等学校運営改善及び体制改変方案』 2007
- 国政プリフィング特別企画チーム 『大韓民国教育40年』 ハンスメ

ディア, 2008

教育改革審議会『教育改革案』1987.12

教育改革審議会『教育改革総合構想』1987.12

国政監査記録 1989年, 1994年, 1996年

国会教育委員会議事録 1994年, 2007年

文教部 (1973.7.18) 教育法施行令中改正令 (案) 審議要求

文教部 (1973.8.21) 教育法施行令中改正令 (案)