

韓国の「地方教育自治に関する法律」立法による地方教育行政の変化について

—保護者・教員の参加の視点から—

生涯教育計画コース 韓 相 俊

The Change of the Local Educational Administration
by the legislation of the “Law for the Local Autonomy in Education” in Korea

Sang Joon HAN

Since the 1990s, Educational Reform is advanced extremely in Korea. This phenomenon is related to the beginning of the Local Autonomy by the Korean democratic movement in the 1980s. Especially, in the field of education rather than any other part of public administration, the decentralization is conspicuous. This article describes the change of the local educational system and the legislation of the “Law for the Local Autonomy in Education”, which was the important turning point for the educational reform in Korea.

Particularly, this article tries to think about and describe the group of parents and teachers' participation in the process of legislations, both of whom were not considered as actors in the educational reform in Korea.

目 次

- I. はじめに
 - a. 問題意識
 - b. 地方教育行政改革の社会的背景
 - c. 韓国の地方教育自治の流れ
- II. 「教育自治法」立法過程における保護者及び教員団体の参加と役割
 - a. 分析枠組みの設定
 - b. 「教育自治法」制定(法律第4347号)
 - c. 2次改正(法律第4951号)
 - d. 3次改正(法律第5467号)
- III. 地方教育行政制度の変化と教育行政における権限の委任・配分関係
 - a. 地方教育行政制度の変化
 - b. 教育行政における権限の委任・配分関係
- IV. 今後の課題

I. はじめに

A. 問題意識

教育行政の改革は社会の一般的な行政構造の改革と共に、その一部として進行されている。韓国と日本で

も最近、全面的な地方行政の改革作業が行われていて、共に教育行政の分野でも新たな制度の施行などを通じての改革作業がなされている。日本の場合、1999年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正も、地方自治法を初めとする「地方分権一括法」の一部として理解されており、1995年の地方分権推進法の成立をその背景としている。韓国の場合も「地方教育自治」は、その実施が法律で明記されてきたのであるが、“地方自治の実施と共に施行する”という端緒条項によって、その施行が遅れた経験¹⁾を持っている。そして1991年、地方自治の全面的実施と共に地方教育委員会の構成を通じての地方教育行政体制への転換が成り立ったともいえる。

地方自治とその内容を共有するという根拠として挙げられるのが、「分権」と「住民参加」である。これは、日本国憲法が規定している「地方自治の本旨」の具体的な内容であるといえる「団体自治の原理」と「住民自治の原理」から引き出されたことであると解釈できる²⁾。地域行政においては、権限委譲を強調し、また情報公開の要求、住民請求権などを活用した行政統制による住民の参加を保障している。それと同時に、教育行政においては、その特殊性からの原理が必要とされる。教育は不当な行政権力の支配に属さない自主性の原理

と、高い専門性を必要とする分野であるという点からの専門的行政管理の原理が要求されるのである。

行政構造の改革が、単なる国家から地方への分権化を意味するのには止まらず、いくつかの段階での権限関係や統制に関する改革であるということと同じように、教育行政構造の改革は国レベルから各学校単位に至るまでの色々な関係で検討されるべきであると思われる。また、権限の委譲と配分、不当な干渉の排除などのような機関行政的な領域における改革も重要であるが、統制の主体に関する問題として、学生、保護者・住民、教師の参加に関する改革作業も重要であると考えられる。だが、特に、韓国においては学生、保護者・住民、教師の「権利」に関する具体的な議論がなされていないのが事実³⁾であり、各レベルでの行政過程におけるその役割に関する研究も少ない状況である。

そこでまず本研究では、韓国の地方教育行政の制度改革に大きな分岐点であった「地方教育自治に関する法律(以下、教育自治法と呼ぶ)」の成立と関連して、教育行政構造の上層段階である国レベルでの法律制定・改正過程における保護者・教師集団の活動や、その内容が法律へ反映された程度(参加による影響力)に関する分析を通じて、韓国の教育行政改革の現状を把握し、その結果によって変化された地方教育行政について検討しながら、今後の課題について議論しようと思う。

B. 地方教育行政改革の社会的背景

1991年の地方自治や地方教育自治が実施された背景として、韓国の政治・社会的変化が重要であったことはいうまでもない。しかし、政治・社会的変化があったとしても、どうしてそれほど急激に変わることができたのかについては、少し疑問が残るだろう。したがって、1991年の地方自治や地方教育自治の実施直前に起こった、韓国の内部では「6月革命」ともいわれる、1987年の民主化運動の意味を簡単に述べていくことにしたい。

周知のとおり「大韓民国」という国は、1948年に建国されてからの「近代国家」としては、その歴史がわずか50年あまりにすぎない「新生国」である。その点から韓国社会の近代化と関連して、韓国政治学の有力説は、戦後韓国社会における近代化のプロジェクトが、次の三つの過程で構成されたと述べている。まず、韓国はアルバート・ハーシュマンがいう分類では、「後発産業化国家群」に属しているとして、「第一、統一された民族独立国家を形成するのに失敗し、分断された状態で

の近代国家形成、第二、資本主義産業化、第三、民主化⁴⁾の過程で構成される、としている。すなわち、ドイツ、日本のような「後発産業化国家」においても、150年ぐらいの期間を経てきた過程を、わずか50年にも満たない短い期間内に経験しているのである。

民主化過程は、1948年5月の最初の近代的普通選挙から40年がすぎた1987年の民主化運動による12月の大統領直選制が、その民主主義移行への転換点であるというべきである。基本的に1990年代の民主化が有する意味は、「軍部権威主義と財閥中心の産業化がもたらした生産体制の少数巨大企業への集中を特徴とする体制から、新しい民主主義体制とその政治的枠内での均衡成長、福祉と分配に力点を置く、自由主義的経済に変化させること」⁵⁾であった。以前まで、日本植民統治が残した「軍国主義的権威主義制度と文化」は、軍事政権が終わるまでの40年間は厳存していて、民主化を経験する他のすべての国々でも同じであったように、1980年代後半から本格化した韓国の民主化はきわめて困難な過程を経てきた。そして、チョイ(1997)がいうように、「爆発的に」民主化された韓国社会において、制度的な激しい変化は、その制度が有する弊害を持ちながらも急速に進行されてきたと思われる。このような状況で教育の分野でも、これまで自分たちの意見が反映されることは期待できなかった多くの人々や団体(特に保護者や教師)は、権利意識あるいは利害関係によって、制度づくりへの様々な意見を強く主張するようになり、韓国の地方教育行政における分権化の背景にもなったといえる。

C. 韓国の地方教育自治の流れ

韓国の地方教育自治は、その変遷過程を大きく三分することができる。それは、①戦後の1945年8月15日から、韓国政府樹立を経て、1961年5月16日の軍事クーデターまでの時期、②それから、法律上にはその内容が書かれていても、実際には中央統制的な行政体制だった1988年3月までの時期、③そして、社会全体での民主化の動きとともに地方教育自治が活発に議論されて以降、現代までの時期である。もう少し具体的に説明すれば、次のようになる。

現代的意味での地方教育自治の始まりは、米軍政期であるとも言える。1948年8月15日の韓国政府樹立の直前、8月12日に米軍政によって、法令3つが発表された。これは「教育自治の3法」とも呼ばれて、「教育区の設置」、「教育区会の設置」、「公立学校財政経理」がそれである⁶⁾。その「教育自治の3法」は、すぐその効力

を失ったが、韓国政府の樹立以降、1949年に教育法が制定される過程で、教育自治と係わる条項においては重要な基礎になったといわれる。以後、地方教育自治制は、特に内務行政系統の官僚とそれを擁護する政治勢力の、制度そのものを廃止しようという主張による危機もあったものの、文教部、全国教育委員、大韓教育連合会(教師団体)などを中心とする教育界の多角的な運動によって、1961年5月16日の軍事クーデターの以前までは維持されてきた。

以後、軍事クーデターによって国会と地方議会が解散され、それにより地方の各教育委員会もその機能が停止された。1961年9月1日「教育に関する臨時特例法」によって、各級学校教員の労働運動及び集団的な授業拒否が禁止されると、1962年1月6日の改正教育法では、地方の教育・学芸に関する行政事務を、国家が任命する市長・郡守に引き受けさせ、地方の教育行政が内務行政に統合されることになった。それから1970年代末までの試練期を経て、1980年代には社会的に権力の抑圧と統制から脱しようとする要求が、社会全般に広がった。そのような努力の結果、第五共和国の改正憲法(1980年)の中で、地方自治の根拠を確保することができ、教育の分野でも韓国教員団体総連合会(上記、大韓教育連合会の後身)を中心に、教育自治の制度化のために努力したが、第六共和国(1987年6月の民主化運動による結果物)以前までは、論議だけにとどまっていた。

1988年3月8日に教育自治に関する条項を含む教育法改正が行われたことによって、その法的な根拠を用意した地方教育自治制は、以降1991年の地方自治の実施とともに、「教育自治法」が制定されて本格的な施行に入ったといえる。そして、施行してから今年(2001年)までの10年間、教育自治の基盤として、重要な意味を持っていると思われる学校運営委員会の設置や、教育委員と教育監(長)の選出方式などを始めとして、色々な変化を見せてきた。

II. 「教育自治法」立法過程における保護者及び教員団体の参加と役割

A. 分析枠組みの設定

1. 保護者・教員の学校参加、教育行政参加の意義

一つの法律が制定・改正される時には、様々な集団の意思や活動によって多様に影響を受けられて決定されるし、また各集団は、その法律によって何らかの形で制約されたり、保護されている。そこで法律の形成

過程における関係集団に関する研究の意義があると思われる。その意思や活動を、各分野における権利意識の表出であるともいえ、地方教育行政への参加や各学校への参加においても、その「権利意識」が非常に重要であると判断される。その中でも、今まで教育行政の場面から疎外されてきた保護者や現場の教員たちの意見や行動に着目することは、今後の学校参加や教育行政参加について研究していくためにも、ある程度意味があると思われる。また、それは韓国ではまだ定着していない教育権に関する議論が具体的に出てくる時期であるとも解釈できる。さて、法律に関する研究がどうして権利に関する研究と密接な関係があるのかについて、もう少し述べておきたい。

「学校参加」・「教育行政参加」など、教育における民主化・分権化の議論が活発になっている。もちろんこれらの動きは、いま出てきたことでもないし、他の行政領域でも同様であると思われるが、民衆からの要求のみならず、国家が主導する分権改革、そして教育のもっている特殊性—ここでの特殊性とは、一般的な行財政問題だけではなく、教育内容の選択・決定に関する問題が民主化・分権化の重要なテーマであることという—からみると、今後の教育権、とくに保護者・子どもや教員の教育権について、再び検討する必要があると思われる。

ところで、「権利」ということばは、徳川時代以来の日本語にはなかったという⁷⁾。今日の「権利」ということばに相当するオランダ語“*regt*”を訳する適当な日本語がなく、明治時代には「権理」と訳されたり、「権利」と訳されたりしたという。これは、そのようなことばを用いる必要がなかったからではないだろうか。あるいは、社会的に今日のような「権利」という「意識」を表現できる状況がほとんどなかったのではないかと、ともいえる。

ヨーロッパの用語伝統では、「法」と「権利」とは同じことば(*Recht, droit* など)で表現されてきたという。「法」とは、判断の規準、あるいはそれによって判断・決定(とくに裁判)をして政治・行政権力のサンクションを発動する社会過程を意味する‘客観的意味での’*Recht, droit*であり、「権利」は、上の判断規準あるいは社会過程によって保障される利益、または利益が保障されている状態を意味する‘主観的意味での’*Recht, droit*である⁸⁾。したがって、権利の研究においては、法律やその執行過程の研究が必修的であり、日本の教育権に関する研究も法的研究が主としてなされてきたと思われる。

しかし、これまでの研究は、法論理的・法解釈的研究がほとんどで、実際に当事者(学生・保護者など)の権利意識=法意識⁹⁾はどうなっているのか、どうなるべきだと思っているのか、などについてはあまり研究がなされていなかったと見られる。法解釈学的研究とともに、権利意識=法意識に関する研究が必要であると思う理由は、上で述べたように、主観的利益を保障する(ある意味では制限する)ための客観的な判断基準としての「法」研究であるから、個々の主観性=権利意識=法意識を把握することによって、規準の設定やそれに関する研究も充実になる、と思うからである。すなわち、教育法の規範に立ちながらも、教育政策・教育制度等に関する動態的な現象分析(法意識=権利意識の調査)による積極的な研究が必要ではないか、ということである。

これと関連して考えられることとして、兼子仁がいう、「教育法における機能的三種別」¹⁰⁾をあげられる。「教育法」は全体としては教育がよく行われるための条件整備的機能を予定されているが、それが教育制度のいかなる部面にかかわるかによって、三つの機能的種別に分かれよう、と述べている。すなわち、第一として、もっとも明確な、教育の外的条件を整えていく教育法、外的教育法としての「条件整備的教育法」、第二、教育の内容面で、教育行政による教育規制に対し、裁判を通じて教育の自主性を守ろうとする「自主性擁護的教育法」、第三、教育の内容を良くしていく教育法としての「創造的教育法」がある、としている。

第二の「自主性擁護的教育法」としての機能は、学テ・教科書裁判のように、教育の自主性を教育の「条理」たる法原理として確認することが重要な課題である。そして、ここで焦点を合わせたいのが、「教育是正的教育法」として機能すべき「創造的教育法」である。これは、なるべく学校・地域などの教育社会において自律的に形成される「教育慣習法」、すなわち教育関係者にとっての行為規範としての機能を示している。

特に、国や地方教育行政の領域よりは、子どもに対する教育が直接に行われている現場である学校において、その「創造的教育法」作りがもっと有効であり、その点に関する集中的な研究が必要であると思われる。学校参加や、教育行政参加などがよく言われているが、そのような法関連の行動(あるいは行為規範)を決定する重要な要素が「権利意識」=「法意識」であると考えたことから、このような問題意識を持つようになったともいえる。

また、今橋盛勝は、教育法学の学問対象を「教育過程

に内在する教育法現象」と規定し、教育過程を主要対象としているが、教育現象のすべてではなく、教育法論理の究明を主要対象としている¹¹⁾、と述べている。すなわち、教育過程を通じてあらわれる教育現象を、(現行の)教育法規との関係で分析・検討し、法的評価ないし法的判断をすることが教育法学の機能である、としている。そして方法論上、教育法学は、法的概念としての権利・権限、義務・責任等を道具概念として用いる法学的方法論が不可欠であるが、教育現象を法現象として認識し、再構成ないし法的判断を下すためには、方法論上の固有性として、「教育法関係」「教育法規範」「教育法制度」「教育法意識」という(教育法現象を構成する)4つの道具概念が考慮される必要があると指摘する。

上でもすでに、教育法関連の行動を決めるのは、結局、それに関する「教育法意識」ではないか、という意見を述べてきた。ここでの教育法現象を構成する4つの道具概念をみると、「教育法規範」と「教育法制度」は、現象においては固定的であり、それだけの分析・検討は、またも情態的な研究にすぎないものになる可能性がある。したがって、これらとともに「教育法意識」を法現象の一つとして分析・検討することはかなり意味があると思われる。特に、子どもや保護者の「教育法意識」に関する検討は、教育の直接当事者らの現状認識として重要である。さらに、教育運動が法を手段として活用するか法を対象とする場合、この運動は教育法意識によって支持されている¹²⁾ともいえる。

川島は、近代的法意識の形成と成長、すなわち、より強く権利を意識して主張することによって、頻繁な訴訟=裁判になり、またそれが人々の権利意識を高める、という社会秩序の法化を望んできた¹³⁾。教育においても、教育法が「創造的教育法」として機能することもできるであろう、と予想しているところで述べたように、教育権意識の向上に伴い、教育法関係における法的紛争が増えることによって、また教育権の論理が充実することも考えられるのである。

以上のことから、教育法関連の研究が、保護者や教員の教育権に関する研究とも密接な関係があることがわかれると思われる。そこで以下では、韓国の「教育自治法」の制定・改正過程での、保護者や教員集団の教育法意識=権利意識について検討することにする。

2. 分析準拠設定

研究の主な方法は文献分析をもって、「教育自治法」の立法過程における争点提起集団の発表文献、公聴会の資

〈表一〉分析の枠組み

分析方法	分析対象	分析資料	分析事案	分析基準
文献分析	法律の制定・改正過程	関連文献	地方教育自治の争点事項	反映程度
		- 争点提起集団の発表文献 - 各公聴会・討論会での争点提起集団の発言内容 - 国会速記録、委員会の代案、決定法律等	- 教育自治の実施範囲 - 教育委員会の性格及び権限 - 教育委員の選出 - 教育監の選出 - 学校単位の自治行政	争点事項について保護者・教師集団が提起した内容の決定法律への反映

料、争点提起集団の法律批判案、国会の速記録、決定された法律などをその対象にする。そして、比較的次要争点になった事項を中心にして、それぞれどのような意見が出されているか、保護者及び教員集団の意見は反映されていたのか、について争点別に述べていくことにする。先行研究者たちの場合¹⁴⁾は、争点提起集団を選定する時、大部分教育自治の当事者の保護者と在野教員団体の全国教職員労働組合を除外して制度圏内での論議だけを研究の対象にした。本研究はこのような問題点を補完するため、先行研究を参考しながら韓国教員団体総連合会、全国教職員労働組合、保護者・市民団体の出した意見を中心にして分析していきたい。

韓国の「教育自治法」が制定されてから10年がすぎた今でも、法律はまだ「安定」しておらず、内容の変化が続いている。この点は、韓国社会の全般的な雰囲気でもあり、「安定」しているというよりは、いまだに社会変化が激しいことがその原因でもある。しかも、教育の分野だけを見ても、教育そのものや教育行政・政策に関する国民的な関心が非常に深く、一つの政策が定着するにはある程度の時間がかかるべきであるにもかかわらず、最初十分に熟慮しなくて、世論によってすぐに政策が変わってしまう¹⁵⁾ことも、指摘しなければならない。したがって、「教育自治法」の立法以外にも教育政策の決定とかかわる色々な素材があると思われるが、本稿では「教育自治法」の制定過程や、「学校運営委員会」の導入などが争点となった1995年と1997年の改正時期を中心として述べていくことにする。以下では、「教育自治法」の制定及び改正の時に提案された、争点事項に対する教員団体や保護者団体の意見を検討して、事項別に比較することにする。

B. 「教育自治法」制定(法律第4347号)¹⁶⁾

1. 大韓教育联合会

1985年、大韓教育联合会では、教育自治制の改善方案¹⁷⁾を用意したが、その時、提示された改善方案は、教育自治制の基本原則に近い方案(第1案)、実施が容易で現実的な方案(第2案)の複数案であった。第1案

では、市・道単位(都道府県レベル)には議決機関として教育委員会を設置し、執行機関として教育監を置くことにする一方、市・郡・区単位(市町村レベル)には、議決機関として教育委員会を設置し、執行機関として教育長(教育区庁長)を置くこととする二重構造の教育自治制を提案した。さらに第2案では、市・道には地方議会を議決機関とし、合議制執行機関として教育委員会を置くこと、市・郡・区では、議決機関として教育委員会、執行機関として教育長(又は教育区庁長)を置くことを提案した。

1988年3月8日、旧「教育法」が改正された直後、大韓教育联合会は、教育自治制の実施に伴う「行政機能の調整及び組織人事の改編方案」を用意して、文教部へ建議することなど、持続的な活動が続いてきた。1990年の地方自治制の実施直前、さらに「教育法」の改正が推進された時期には、「教育自治推進特別委員会」を構成し、教育自治制改善のための活動を推進した。2回の公聴会を通じて、1990年11月に改善方案¹⁸⁾を確定して、これを教育部の教育自治実施企画団と各政党の代表及び国会の文教体育委員長に建議した。その内容は次のようである。

教育自治の実施地域は、とりあえず、1991年には市・道の広域単位で実施して、1995年から市・郡・区の基礎単位まで拡大実施するように提案した¹⁹⁾。これに対し、大統領教育政策諮問会議では、2001年から基礎単位まで拡大実施する案を提示したが、1991年から実施される地方自治においても、広域と基礎単位で同時に地方議会が構成されることなどの条件から判断しても、1995年よりは基礎単位で実施できる要件が用意されると予想したからである。

教育委員会については、地方自治団体からの支援及び住民の負担事項外の教育・学芸に関するすべての事項を審議・議決する独立型議決機関になるべきであると主張した²⁰⁾。教育委員は、名誉職であり、当該地方議会議員の被選挙権を持っている者として、過去5年間、政党に所属してなかった者を資格要件とした。とりあえず、1991年には市・郡・区議会で、教育又は教

育行政経歴者1人と一般人1人を複数推薦して、当該市・道議会で1人を選出し、定数の4分の1は広域議会で選出するように提案した。そして、1995年には市・郡・区では住民による直接選出で、市・道教育委員は間接選挙方式で選出することを提案した²¹⁾。

教育監(長)の資格は、教育又は教育専門職経歴20年以上の者にすることを提案した。選出方法として、とりあえず、市・道教育監は市・道教育委員会で選出し、市・郡・区教育長は市・道教育監が任命するように提案して、1995年からは、市・道教育監と市・郡・区教育長を全て、教育委員会で選出することを提案した²²⁾。これは、教育委員会が住民による直接選挙によって構成されることを前提としたことで、教育監(長)は住民代表性を持っている教育委員会から選出されても良いという意味をもっている。

2. 全国教職員労働組合(以下、全教組)

教育自治の実施範囲と関連して、「教育庁は一般行政機関と同じ区域に設置する必要がなく、必要な場合、当該教育庁の能力及び条件によって、新設又は統合して運営することが望ましい²³⁾」という意見を提示した。基礎自治体での実施不可のポイントであった市・郡・区の財政問題については、「地方自治制の実施から出てくる、地域の全体的な問題であって、教育行政部門のみに局限された問題ではない。したがって、現段階では地方自治制の実施に伴って、財政確保方案と共に地方教育財政の安定確保のための方案が模索されるべきである。また、このような論議は、住民たちと教育行政専門家などが参加して、ともに議論しながら決定すべきである」と主張した。また、「中央集権的な教育政策と教育行政における住民参加の排除などによって、まだ‘教育の地域化’ということは、存在もしなかったにもかかわらず、政府が教育の過大な地域化を心配することは杞憂にすぎない」と主張して、教育自治の基礎単位までの拡大実施を主張した。

教育委員の選出については、「韓国の政治風土では、特定政党が特定地域の議会を掌握する可能性が非常に高いため、政党所属の地方議会議員が教育委員を選出することは、教育の政治的な中立性を侵害する可能性がある。したがって、教育委員たちは住民たちの直接選挙の方式で選出されなければならない²⁴⁾」と主張した。住民による直接選出の教育委員たちで教育委員会が構成される場合、教育委員たちが所信をもって地方教育の重要事項などを審議・議決することとなり、教育委員会の責務を強化できるし、政治的中立性を保障

することになる。

教育委員会の権限と関連して、「住民に直接的な経済的負担になる事案を除外する教育・学芸に関する条例案、予・決算の審議・議決権などを保障し、さらに教育行政に対する監査権を付与して、教育委員会の役割を強化すべきだ²⁵⁾」と主張した。

教育委員の資格要件と関連して、「教育委員定数の2分の1以上は、教育又は教育行政経歴がある者から選出すると規定しているが、兼職禁止条項に、現職の初・中等教員を含むことは、教育主体の教師の進出を阻むことだ²⁶⁾」と主張した。したがって、「兼職禁止の例外規定に教育公務員及び私立学校教員を含んだ上で、5年以上の教育経歴を義務化して、総経歴10年以上で、教育委員の被選挙権を保障する方向に改正されなければならない、教育委員として選出された教育公務員及び私立学校教員は、その任期間に休職することができるようにすることが、教育の専門性と教育委員の責務を強化する方案である」と提案した。

教育長の選出に対しては、「間接選挙の方式で選出される場合、教育委員たちの所属政党又は立場に対する教育長の権限及び役割が制限されたり、萎縮されたりする。また、住民の利益のための地方教育計画の樹立及び執行を積極的に推進できないことに、地方議会や教育委員会の動向ばかりを窺う結果になる場合もある。したがって、地方教育の発展及び住民の利益が考慮されるべきという側面で、地方教育行政の責任者を住民が直接選出しなければならない²⁷⁾」と主張した。

学校単位の自治と関連しては、教務会議(教授協議会)を議決機関化して、学校長の選出及び不信任、予算案審議及び決算承認等の事項を取り扱うように提案した。

3. 保護者団体

この時期の保護者団体は、まだ組織化されていなかったもので、その役割はあまり見えなかった。その中、1989年2月9日に開催された第144回国会公聴会²⁸⁾で、保護者としての発言がいくつか出てくるのが確認される。学校単位の自治行政と関連して、「職員会議の議決機関化」を主張しているが、それは「学内の教育問題について教師たちが自ら検討・研究し、一方的な命令や監督ではなく、多様な意見が出てくる議論を経て決定する民主性を、生徒たちに見せられる」、という点をその根拠として挙げている。また、職員会議の役割の一つとして、校長の選出ができるようにすることも主張した。

「教育委員は、住民の直接選挙によって選出されるべきである」と意見を出していた。その資格としては、公私立学校のすべての教員に被選挙権を与え、国会議員や地方議会議員の兼職は許さず、政党加入は許容することが望ましいと主張した。

4. 整理

その中、結局のところ法律に反映された内容を整理して見ると、教育自治の実施範囲、教育委員会の性格、教育委員会の位相と権限、教育監の選出等に対しては、政府と与党の立場が全面的に採択された。但し、教育委員の選出については、野党の案が採択されて、また教育委員と教育監の資格に対しては政府与党と野党の案を折衷して決定された。とはいえ、教員団体や保護者団体等の意見は、あまり受け入れられず、排除されたままで決定されることとなった。特に、学校単位の自治行政に関する事項について、ほとんどの集団が、長期的にはその必要性を認めながらも、具体的な意見は出さなかったことに対して、全教組と保護者団体は、職員会議の議決機関化などを提案したが、法律には採択されなかった。したがって、1991年の地方教育自治に関する法律の場合は、保護者や教員側の意見はあまり受け入れられず、政府と与党が提案した内容が一方向的に採択されたといえることができる。

C. 2次改正(法律第4951号)

1. 韓国教員団体総連合会(大韓教育連合会の後身、以下、韓国教総)

韓国教総は、1992年6月に、教育政策諮問会議が提案した教育監選出制度の改善方案について、「政府主導で教育監推薦委員会が構成される場合、教育の政治的中立を守りにくいため、教育委員による選挙が望ましい」²⁹⁾とし、幾つかの争点事項について意見を提示した。

以後、韓国教総は、1992年12月、教育自治制の運営実態及び改善方案を発表して、①1995年から各市・道及び市・郡・区で特別地方自治団体として教育区を置き、基礎単位まで教育自治制を拡大実施、②教育委員会を教育・学芸事務に関する実質的な議決機関として機能を強化、③市・郡・区教育委員の住民による直接選出、市・郡・区教育委員会でも市・道教育委員の選出、④教育監は、教育委員会が候補登録を受けて、所見発表をした後選出、副教育監は教育監が教育委員会の同意を得て任命、⑤教育監の補助機関及び下級教育行政機関の組織運営における自律性を高め、市・道教育庁所属の公務員の段階的な地方公務員化等の方案を

提示した³⁰⁾。

韓国教総は、1994年にも、教育政策討論会³¹⁾を開き、地方分権化の論理をより充実させて、少なくとも一般行政の地方自治と均衡を保つためには、市・郡・区単位でも教育自治を施行して、学校単位の行政においても、自律及び自治の範囲を拡大していくという前提の下で、上で提示した地方教育自治の争点事項に関する意見を表明した。

2. 全教組、保護者団体

全教組と「人間教育実現保護者連帯」等の市民団体では、広域単位の教育自治は、地域住民には、過去の中央統制式制度と同様であると主張し、住民が直接参加できる市・郡・区基礎単位の教育自治実施を主張した。教育委員と教育監も、住民による直接選出によって選出されるべきであり、現職の初・中等教師にも、教育委員候補の資格を付与すべきだと提案した。また、学校単位での教育自治実現は、教師、保護者、学生の学校行政に対する参加が法的に保障されることを前提とするものであり、教員団体や保護者団体は、保護者の学校教育参加権に関して、研究しなければならないと意見を提示した。

3. 整理

不備な法律の改正の要求は、「教育自治法」が制定されてから間断なしに続いてきたが、この改正で変わった法律の内容としては、「学校運営委員会」設置のほか、それほど大きな変化は見られない。

D. 3次改正(法律第5467号)

1. 韓国教総

1995年8月に、教育改革委員会が開催した公聴会で、次のような意見を提示した。「現行の教育委員会は、名だけの審議・議決機関になっており、地方議会の前審機関の役割にすぎない。したがって、教育委員会に教育・学芸に関する条例や予算及び決算に関する審議・議決権を持たせるとともに、各市・道の重要な教育政策と教育運営の基本方向も決定できるようにすべきである。このためには、委任型議決機関から独立型議決機関へと転換させなければならない」と提案した。教育委員は、「住民の直接選出が理想的である。但し、地方自治体の選挙と同時にやれば、行・財政的な負担が少なくなるだろう」と提案した。

教育監については、「教育監候補推薦委員会で2人を推薦して、教育委員会で選出」するように提案した。教

育監候補推薦委員会(仮称)は、当該市・道地方自治団体の長が指名する2人、当該市・道地方議会の議長が指名する1人、当該教育委員会の議長が指名する1人、教育部長官が指名する1人によって構成されるように提案した。

さらに、韓国教総は、1997年2月に、「現行教育自治制は憲法第31条第4項及び教育法第5条等が規定する、教育の自主性・専門性及び政治的中立性を反映していない。したがって、教育自治制の原則から、教育のための行政機能を活性化させるように関連法制を改正し、地方教育自治制度を定着させていかなければならない」という改正要求の趣旨³²⁾を述べながら、地方教育自治に関する法律改正案に対する意見を出した。

2. 全教組

1996年12月、国民会議と自由民主聯合(当時の野党)の教育政策討論会で「教育の具体的な姿が現れるのはやはり学校であり、したがって学校自治が教育自治の究極である。教育行政の問題は、結局学校単位のエデュケーションを実現するための支援体系の問題である」という前提で、次のように意見を出している³³⁾。

教育委員会の性格及び位相と関連して、「住民による直接選出又は学校運営委員たちによって選出・構成」される案を提示した。地方議会との関係においても、「責任性と専門性の強化が必要であるし、教育委員会と地方議会の中の文教社会委員会という二重構造の非効率の問題を克服するため、地方議会に設置されている常任委員会を廃止する案も考慮されなければならない」と主張した。また、「税金賦課等、住民の負担を伴う事項ではない範囲で、教育・学芸に対する固有な事項については、教育委員会に条例制定権、地方教育予算の編成及び決算権等の権限を与え、専門性と共に責任性を持たせることが望ましい」とした。

教育監と教育委員の選出問題については、「現在の二・三重の間接選出制度は、代表性の問題もあるし、裏切りが現れるなど、社会問題化されているため、広域単位での教育監と教育委員、基礎単位の教育長と教育委員を全部、住民による直接選出で選出しなければならない」と主張した。このような選出案は、「教育自治が一般行政からの分離・独立という原則が実現できる案で、代表性の確保のためにもっとも適切な方策であり、住民による直接選出になると、教育監や教育委員の住民代表性が強化され、中央や地方議会からの自律性を確保することになる」と主張した。また次善策としては、学校運営委員を選挙人団にする案を提示し

た。「学校運営委員等で構成される選挙人団を通じて選出すれば、代表性・公正性・現実性・経済性等の問題が解決されるし、学校運営委員会の定着及び学校自治との関係から考えても効率的である。また、私立学校での学校運営委員会も拡大できる」と主張した。

3. 保護者団体

1996年12月、国民会議・自由民主聯合の共同討論会では、次のような意見が出されている³⁴⁾。

教育自治の実施単位に関して、「学校単位での自治が教育自治のもっとも基本的な目標であるという点を考慮すれば、地方自治との均衡のためにも、教育事務の権限を市・道単位だけでなく、市・郡・区単位、ひいては学校単位へ配分することが地方分権と住民自治という教育自治の原理にあうことである。そのためには、学校単位の運営委員会と広域自治団体の教育委員会を連結する、基礎自治団体での教育自治制の実施が必要であろう」と主張した。

教育委員会の性格及び位相と関連して、「条例の制定、予・決算及び特別賦課金の徴収等、教育・学芸に関する事項に対して審議・議決権を与えながらも、最終的に決定権は広域議会が持つのは矛盾である」と指摘し、「教育委員会は、この権限を強めて、独立型議決機関になるべきである」と主張した。教育委員の選出方式については、「自治団体の長と議会の議員は住民によって直接選出する一方、教育監と教育委員は間接選出であるからこそ、機関構成の正当性を持っている地方議会に依存することになる」と述べている。したがって教育委員は、「住民参加の原則からも住民による直接選挙で選出することが望ましいが、住民による直接選出の実施が行財政的に問題があるとすれば、学校運営委員会の選挙人団による選出も良い」という意見を出した。

教育監の選出も同じように、「公開された候補登録や所見発表などの手順をへて、市・道知事選挙と同時に選出することがもっとも望ましいが、学校運営委員会の選挙人団によって選出する案もある」と述べている。

また、「地方教育自治は何よりも、教育行政の最小単位としての学校行政の民主化と教育主体(教師、保護者、学生)の参加の保障から出発しなければならない」と述べ、地方教育自治が定着するためには、「私立学校法の改正を通じて、学校運営委員会が公私立を問わず全面的に実施されなければならない」とした。また、保護者会と職員会議の設置を法制化すること、学生代表の学校運営委員会への参加を保障することも主張した。特に、予・決算、選択教科及び特別活動プログラ

ムの選定、学校憲章又は学校規則の制定等、学校運営委員会の審議事項を議決事項として変えることも、学校運営委員会の内実化のために必要なことであると提案した。

4. 整理

まず、教育自治の実施範囲、教育委員会の性格、教育委員会議の位相と権限、教育委員の資格等については、変化がなかった。したがって、以上の点については、1997年改正教育自治法にも保護者や教員側の意見が、あまり反映されなかったということの意味することになる。

しかし、1997年の改正教育自治法の中、もっとも大きな特徴としてあげられるのが教育委員と教育監選出方式の変化である。しかも、それは全教組と保護者団体等が提案している「学校運営委員会を選挙人団にして選出する方式」が積極的に受け入れられ、学校運営委員会で推薦する選挙人と教員団体が推薦する選挙人で構成される教育委員・教育監選挙人団を構成するようになったのである。この点は、今まで政府・与党側の意見が一方的に採択されてきた慣行から、在野勢力といえる集団の意見を受け入れられたといえる。そして、1995年度の「学校運営委員会」の設置決定とともに、保護者・教員側の法律決定過程への参加が成果をあげたことで、かなりの意味を持っているとも言えよう。さらに、教育委員と教育監を学校運営委員会と教員団体が推薦した選挙人団から選出するようになったことは、学校単位の自治行政とかかわっても、保護者と教師の権限が強まる要因として働くと考えられる。

III. 地方教育行政制度の変化と教育行政における権限の委任・配分関係

A. 地方教育行政制度の変化

韓国の「教育自治法体制」の時期を含んで、1945年以後の地方教育行政の概略的な枠組みを整理してみると、以下のようなになる。1963年の「教育法」改正の時期から、28年間合議制執行機関であった教育委員会が審議・議決機関となり、教育・学芸に関する事項を執行する教育監(長)とその役割を分担されたのがもっとも目立つことである。ここでは、教育委員会に関するもの、教育委員に関するもの、教育監(長)に関するものを中心にして述べておく。現在は、1997年に改正された制度とほぼ同じものの、教育委員と教育監の選出方式が「学校運営委員会の委員全員による選出」に変わったことがある。また、1991年制定されてから、10年間9回変更されたことから知られるように、この制度はまだ定着しているとは言い難いのが事実である。

まず1963年の改正による、1964年から実施された地方教育行政の仕組みを述べておくと、次のようである³⁶⁾。

第一、ソウル、プサン及び各道に、教育行政に関する合議制執行機関として7人の委員で構成される教育委員会を置いた。教育委員会は、当該地方自治団体の首長と教育監を当然職として、残り5人を地方議会で選出するが、地方議会成立以前の過度措置として文教部長官が任命した。同然職委員以外の委員の任期は4年にした。

第二、教育委員会の事務は、教育監へ委任して処理させた。教育委員会には、次のような下部組織を置いた。

- ① ソウル市の教育委員会には、教育監の下に庶務課・学務局及び管理局を、学務局には初等教育課・中等教育課・社会教育課の3課を、管理局には行政課・財務課・施設課の3課を置く。
- ② プサン市及び各道の教育委員会には、教育監の下に学務局及び管理局を、学務局は初等教育課・中等教育課、管理局は文政課・財務課で構成する。但し、蔚州道においては、学務局と文

〈表一2〉教育委員会に関する事項の変遷³⁵⁾

制定及び改正日 法律号数	1949. 12. 31 第86号	1962. 1. 6 第955号	1963. 11. 1 第1435号	1988. 4. 6 第4009号	1991. 3. 8 第4347号	1997. 12. 17 第5467号
適用地域	市・郡	市・道 市・郡	市・道	市・道 市・郡・区	市・道	
性格	市:合議制 執行機関 郡:議決機関	議決機関	合議制 執行機関	審議・議決機関		
議長選出	市:市長 (当然職) 郡:委員互選	委員互選	市:市長 (当然職) 道:道知事 (当然職)	委員互選		

〈表-3〉教育委員に関する事項の変遷

制定及び改正日 法律号数	1949.12.31 第86号	1962. 1. 6 第955号	1963. 11. 1 第1435号	1988. 4. 6 第4009号	1991. 3. 8 第4347号	1997. 12. 17 第5467号
整数	市:11人 道:教育区、市の 数+3人 区:面の数	5人	7人	市:15人 道:11人 (済州道7)	市:自治区の数 (7人以上) 道:教育区の数 (7人以上)	
選出方式	市:市議会の選出 (10人)+市長(1人) 道:教育区・市教 委1人ずつ選出+ 道知事選任3人 区:面議会1人選出	地方議会選出3 人+文教部長官 任命2人	地方議会選出5 人+当然職2人 (地方団体長、 教育監)	地方議会選出	市郡区議会の推 薦を通じて、市 道議会の選出	学校運営委員会 と市道教職員団 体の体表による 選出
資格要件	規定なし	教育関連経歴5 年以上	学識があつて教 育経歴がある者	教育委員の中、 1/2以上は教 育関連経歴があ る者	教育委員の中、 1/2以上は教 育関連経歴が15 年以上	教育委員の中、 1/2以上は教 育関連経歴が10 年以上

〈表-4〉教育監に関する事項の変遷

制定及び改正日 法律号数	1949.12.31 第86号	1962. 1. 6 第955号	1963. 11. 1 第1435号	1988. 4. 6 第4009号	1991. 3. 8 第4347号	1997. 12. 17 第5467号
名称	教育監	教育監制 廃止	教育監	教育長	教育監	教育監
性格	市:教育委員会の 事務長 郡:執行機関		教育委員会の事 務長	独任制 執行機関	同左	同左
選任方式	大統領による任 命		中央政府の任命	教育委員会から 選出	同左	学校運営委員会 と市道教職員団 体の体表による 選出
資格要件	教育公務員法上 の資格を持って いる者		学識があり、教 育関連経歴があ る者	学識があり、教 育関連経歴が20 年以上の者	同左	同左、但し教育 関連経歴は5年 以上

政課で構成する。

第三、教育監は、教育委員会が推薦した者を、文教部長官を経て大統領が任命した。

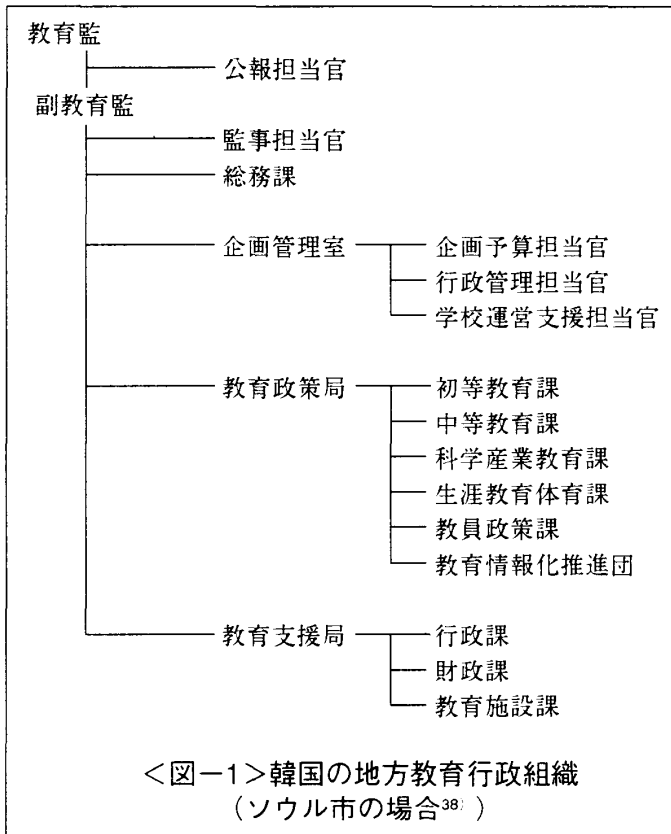
第四、市・郡には、教育委員会の監督下、教育長を置いた。教育長は、教育委員会と文教部長官を経て、大統領が任命した。

その後、1972年12月の「教育法」改正によって、副教育監制の新設、ソウル・ブサン教育委員会に下級教育区庁を設置、市・郡教育長へ中学校の監督権を委任などの動きがあったものの、全体的には1988年の「教育法」改正まで、その地方教育行政制度が存続されてきた。

日本の教育委員会制度とかなり似ていた制度として存在した時期をへて、今日の地方教育行政の構造でもっとも変わった部分は、すでに述べたように、教育委員会が合議制執行機関から審議・議決機関になっ

て、その執行機能は教育監が行使する、機関分離型になったことである。教育委員会と教育監の役割分離の議論は、当時、まだ地方自治が実施されていない状況で、議決機関としての地方議会が設置されていなかったため、実際には教育委員会が教育行政に関する議決機関としての役割を果たして、教育監が執行機関の役割を担っていた点、そして地方自治が実施されても、教育行政の専門性を保障するためにはやはり教育に関する事項について審議・議決する専門的機関が必要である³⁷⁾、ということなどがその根拠であった。

教育委員と教育監の選出の方式は、この10年間少し変化を続けてきた。まず、教育委員の場合は、1991年制定の時には地方議会で選出されたが、1997年の改正で学校運営委員会の選挙人と教員団体の選挙人によって構成される「選挙人団」が選出するようになって、さらに今は学



校運営委員会のすべての委員が「選挙人団」として選出されるようになっている。教育監の場合は、1991年には教育委員会で選出されたが、1997年以降は、教育委員と同じように、「選挙人団」によって教育委員と同時に選出されることになっている。任期は、いずれも4年であるが、教育監は1回の重任が可能であり、教育委員の場合はそれについて特に規定がないので、連任も可能である。

さて、韓国での地方教育行政組織といえば、教育委員会は議決機関としておいて、教育監を中心とする以下執行機関を意味している。現在、地方教育自治が実施されている市・道レベルでの地方教育行政組織は、地域によって少しその差はあるが、大体は<図-1>のようである。

また、市・道には下級教育行政機関として1つあるいは2つ以上の市・郡・自治区を管轄区域とする教育庁を置き、その教育長は、市・道から委任された中学校以下の各級学校の運営・管理に関する事務を担当する。市・郡・区教育庁の組織は、その地域の人口によって次の3つの形態に分けられる。すなわち、人口50万人以上の特別市・広域市の自治区などの教育庁(36区域)、30万人から50万人の教育庁(14区域)、そして30万人以下の教育庁(130区域)である。

B. 教育行政における権限の委任・配分関係

上記のような構造のもとで、法律で定めている教育行政の権限配分はどうなっているのかについて、少し検討しておくことにする。まず大統領令である「行政権限の委任及び委託に関する規定」(以下、「規定」)の中で、中央から市・道教育監へ、そして中央から各学校長へ権限委任されている内容がある。また、各市・道別に「教育監の行政権限の委任に関する条例」(以下、「条例」)があって、内容的にはほぼ同じであると判断されるので、ここではソウル特別市の条例を参考にして権限委任の内容をみることにしたい。ソウル市の条例は1991年に制定されて、2000年まで7回の改正を経てきた。

1. 「規定」の中で教育部から市・道教育監へ

委任される事項

- ① 初・中等教育法第2条の規定による学校を設立・経営する法人に関する事項
- ② 上級学校への入学のための学力認定学校の指定及び取り消しに関する事
- ③ 初・中等学校及び幼稚園の校長・教頭・園長の中、法律が定める者の教員資格検定、授与、再交付及び記載事項の訂正、補修教育
- ④ 初・中等学校の教師資格基準の中、法律が定める者の教員資格検定と教員資格証の授与、再交付及び記載事項の訂正、補修教育、教員資格証の取り消し
- ⑤ 高等教育法第46条の規定による任時教員養成所の設置及び運営
- ⑥ 教育監所属5級以上の一般職国家公務員の昇級・号俸再画定及び兼職許可
- ⑦ 学校の補職教師を増やすことの承認
- ⑧ 学校の教育用品の用度証明
- ⑨ 社会教育施設の指定
- ⑩ 初等学校及び中学校の新築地の推薦
- ⑪ 初・中等教育法施行令の規定による特性化中学校・特殊目的高等学校及び特性化高等学校の指定・告示
- ⑫ 国有財産法が定めるところ、国有財産の管理及び処分に関する事項
- ⑬ 大学受学能力試験の実施における、問題紙の管理、試験願書の受け取り、試験の監督、答案の管理など、試験の管理に関する事項
- ⑭ 中等学校現職教師の副専門教育機関(教員研修機関を含む)の指定及び教育課程の認定

- ⑮ 高等教育法の定めるところ、設立認可を許可されていないまま、学校の名前を使って運営している施設について、閉鎖を命令

2. 「規定」の中で教育部から各学校長へ委任される事項

- ① 初・中等学校の教師資格基準の中、教育監へ委任されていること以外に、法律が定める者の教員資格検定と教員資格証の授与、再交付及び記載事項の訂正
- ② 当該学校所属公務員の兼職許可
- ③ 国公立大学、教育大学、総合教員養成大学、国立の専門大学における、教員養成課程の現場研究及び実習のための学校の選定
- ④ 上記大学の附属学校の補職教師を増やすことの承認
- ⑤ 上記大学の附属学校の学校規則の制定認可
- ⑥ 外国人の投資及び外資導入に関する法律施行令の規定による外資の売却・譲渡の許可
- ⑦ 国有財産法が定めるところ、国有財産の管理及び処分に関する事項
- ## 3. 「条例」の中で教育監から市・郡・区の教育長へ委任される事項
- ① 所属公務員の定期昇級及び号俸の画定
- ② 機能職公務員の新規任用・昇進任用・転職・兼任・派遣・免職・管内てん補・休職・復職・軽懲戒、6級以下地方公務員の兼職許可
- ③ 公・私立の初等学校、中学校、技術学校、公民学校、高等公民学校、幼稚園及び、これに準する各種学校の運営、管理に関する指導・監督、及び監査に関する事項
- ④ 上記学校の編制及び学級調整認可
- ⑤ 上記学校の学則変更認可(但し、学校の位置、名称、目的の変更は除外)
- ⑥ 初・中学校の特殊学級の承認及び、特殊学級の教育対象学生の選定、指定・配置
- ⑦ 幼稚園、公民学校、高等公民学校の設立・廃止認可
- ⑧ 社会教育施設と学校附設の社会教育施設の設置、廃止及び指導・監督
- ⑨ 無認可の初・中等教育施設の取り締まり及び閉鎖命令
- ⑩ 給食学校の指定及び運営指導
- ⑪ 学校環境・衛生の浄化に関する事項

- ⑫ 私立の初等学校、中学校、技術学校、公民学校、高等公民学校、幼稚園及び、これに準する各種学校の教員の任免報告について受理及び懲戒要求

- ⑬ 上記学校及びその法人の予算・決算に関する事項

- ⑭ 所管財産の管理、使用許可

- ⑮ 公立の初等学校、中学校、技術学校、公民学校、高等公民学校、幼稚園及び、これに準する各種学校の国有財産の取得、借り入れ、管理及び処分

- ⑯ 上記学校の施設事業計画の樹立と施設工事

- ⑰ 所管行政財産(建物)の用度変更、構造変更、用度廃止、及び撤去

4. 「条例」の中で教育監から各学校長へ委任される事項

- ① 所属地方公務員の定期昇給及び号俸の画定
- ② 所属公務員へ公務員証の発給
- ③ 所管行政財産の使用許可
- ④ 奨学生の選抜及び奨学金の支給
- ⑤ 学生の学費の減免
- ⑥ 教育課程(教科書を含む)に記載されていない内容の教授
- ⑦ 教育実習生の受け入れについての同意及び、実習生への指導・監督

しかし一方では、これらのことについて、教育部長官は委任事務の処理について、指揮・監督すること、そしてその処理が違法または不当であると判断する時には、これは取り消すことや停止することができるように規定している(「規定」第6条)。そして、その責任の所在についても、事務の処理に関する責任は受任機関にあるが、委任機関の長にもその監督責任を負うようにしている(「規定」第8条)ため、指揮・監督の機能が強化されるしかない。市・道「教育監の行政権限の委任に関する条例」においても、教育監と教育長は、一般的基準にしたがって指揮・監督して、その処理が違法または不当であると判断する時には、これは取り消すことや停止することができる(「条例」第2条)ようになっていて、基本的に中央との関係とあまり変わりはないとみられる。

IV. 今後の課題

ここまで、韓国の「教育自治法」の成立過程の中、保護者や教員側の動きかけやその内容が法律にどれぐらい影響を及ぼしたのかについて検討し、また「教育自治法」の成立によって、地方分権されていくとみられる教育行政における権限関係について述べてきた。韓国の「教育自治法」が1991年に制定される時から、保護者や教員側は公式的あるいは非公式的に、地方教育行政の仕組みについて意見を出してきたが、それほど影響を与えたとは言えない。しかし、すべての初・中等学校への「学校運営委員会」の設置を引き出したことや、教育監と教育委員をその「学校運営委員会」の委員が直接選出するようになったことなどは、地方教育行政における保護者や教員側の権利とかかわって、大きな意味があると思われる。

地方教育行政における権限配分の関係は、いまだ整っている状況であり、地域によってもきちんと整備されているとは言えない部分もある。それは、長い間経験されてきた中央からの指揮・監督行政の習慣が残っているからかもしれない。すでにみたように、「規定」や「条例」が定めている内容が、一方ではその権限を配分していても、また上級機関にそれについて指揮・監督の権限を与えていることで、実際には上級機関に依存することになるだろう。もちろん、事項によっては下級機関にすべてを任せるのができないこともあるし、責任の所在などの問題で監督しなければならない事項もありうる。しかし、そのような実際の権限配分がどうなるべきかに関する具体的な研究は、あまりなされていないとみられ、今後の課題の一つとして思われる。

今の規則や条例に定められている内容をみれば、やはり教育行政組織内部の関係について述べられていることがわかる。もちろん、組織内部の権限関係がまず整理されるべきであるが、その中でいくつか保護者や住民、教員など外側からの行政参加ができる制度があっても、なかなかその制度が使われていないことも問題である。例えば、各地域の保護者や住民、教育の関係者は、教育委員を通じて、教育委員会に請願する制度が用意されている。しかし、「全羅北道教育委員会」の場合、1991年度に教育委員会が構成されてから、1998年度までの2期の教育委員会が終わるまで、その請願が出されたのは2回しかいない³⁹⁾。教育委員会の実務者が認めているように、一般市民の大半はそのような制度があることすら知らない状況で、それは教育

行政関係者が住民に対する広報に努めなかったことも理由の一つである。

以上のように、実施から10年がすぎた韓国の地方「教育自治制度」は、保護者・住民・教員たちの学校参加や教育行政参加の制度も少しずつ整っている。そして、それは法律の成立段階から動きかけた自らの参加によるものでもある。しかし、まだ制度そのものが安定していないことや、制度上はあってもそれに関する意識がないため、教育に対する自分の権利を守られない場合もあると思われる。この研究は各集団の出した文書を検討したものであり、これだけでは集団の意識や行動内容を詳しく分析できないので、今後はその集団の教育行政に対する意識などを踏まえる研究を進めたいと思っている。

注

- 1) 1961年の軍事クーデターによって一時廃止された地方教育自治は、教育界の運動などで法律上、1964年に合議制執行機関として復活された。しかし、これは一般行政での地方自治をその前提条件としていたため、地方自治が実施された1991年までは、実際には存在していなかったともいえる。
- 2) 兼子仁著『新地方自治法』岩波新書、2000、p.37
- 3) この点に関しては、コジョン「韓国教育法学の可能性と課題」、韓国教育 26輯 2号、1999、p.337-369を参照
- 4) チョイ ザンジブ著『現代韓国の政治変動』中村福治訳、木鐸社、1997、pp.11-12
- 5) チョイ ザンジブ、上掲書(1997)、p.33
- 6) ジョンテス、「米軍政期の教育自治3法の草案者と立法意図及び推進過程」、『教育法学研究』第3・4号、1992、pp.72-73
- 7) 川島武宜著『日本人の法意識』、岩波新書、1967、p.16
- 8) 川島、上掲書(1967)、pp.30-31
- 9) 法意識とは、もちろん多義的に用いられているが、法社会学界では、大きく二つの意味で用いている。①行実定法規範の内容についての知識、ないしそれに対する態度(好悪、価値判断、解釈等)を示し、これは各法分野によって分けられる(「憲法意識」等)。②法(体制)自体についての理解の仕方(法とはいかなるものであると考えるか、いかなる機能を持つべきものかと考えるか)、ないし態度(法体制ないしそれが果たすべき役割についての好悪や価値評価等)を示して、これは法体制ないし法過程に関連する様々な要素に分解しうる(規範意識、権利観念、順法精神、契約観念、等)。六本佳平「日本人の法意識研究概観」、『法意識の研究』、日本法社会学編、有斐閣、1983、p.15(六本は、「①をそのまま「法意識」、②を「法観念」といいかえるのが良い」としている)。
- 10) 兼子仁著、『教育法(新版)』、有斐閣、1978、pp.18-20
- 11) 今橋盛勝著、『教育法と法社会学』、三省堂、1983、pp.17-18
- 12) 今橋、上掲書(1983)、p.37
- 13) 佐藤岩夫著、「法化論の展開と課題」、『法社会学の新地平』、

- 日本法社会学会編, 有斐閣, 1998, p.35
- 14) 先行研究としては、例えば次の論文がある。
 ナンクンベホン, 「国会の形成役割に関する研究」-教育自治制に関する事例を中心に-, 明智大学大学院博士論文, ソウル, 1990
 アンセグン, 「地方教育自治に関する教育政策過程の分析研究」, 建国大学大学院博士論文, ソウル, 1993
 ハンコンシク, 「地方教育自治制度の立法過程に関する研究」, ソウル大学行政大学院修士論文, ソウル, 1996
- 15) 例えば、韓国の大学入学制度として、1994年から全国統一の大学入学試験である「受学能力試験」が実施されているが、大学入学のためにはそれだけでなく、各大学が個別に決めている入学要綱にしたがうようになっている。それは良いとしても、世論にともない、今まで毎年その入学要綱が変わってきたため、大学へ進学しようと思う人々は、入試を準備することが大変な状況である。
- 16) 韓国の「教育自治法」の決定過程に関する詳しい内容は、次の論文を参照すること。
 韓相俊, 「韓国の地方教育自治に関する法律の立法過程における各集団の争点分析」, 中央大学大学院修士論文, ソウル, 1999
- 17) 大韓教育連合会, 「教育自治制の改善方案」, 大韓教連政策研究第43輯, 1985
- 18) 韓国教員団体総連合会, 「教育自治制の改善方案」, 韓国教総政策研究第49輯, 1990
- 19) 韓国教総, 上掲書(1990), pp. 4-5
- 20) 韓国教総, 上掲書(1990), pp. 5-9
- 21) 韓国教総, 上掲書(1990), pp. 9-14
- 22) 韓国教総, 上掲書(1990), pp.14-19
- 23) 全国教職員労働組合編, 『地方自治と教育自治』, 図書出版チャム, 1991, pp.93-94
- 24) 全教組, 上掲書(1991), p.96
- 25) 全教組, 上掲書(1991), pp.98-99
- 26) 全教組, 上掲書(1991), p.98
- 27) 全教組, 上掲書(1991), pp.100-101
- 28) 国会事務処, 第144回国会文教広報委員会会議録 第20号, 1989. 2. 9.
- 29) 韓国教総, 「教育自治制の実施に関する評価」, 韓国教総教育政策研究所, 1992, pp.78-79
- 30) 韓国教総, 「教育自治性の運営実態及び改善方案」, 韓国教総政策研究第58輯, 1992, pp.105-116
- 31) 韓国教総, 「地方化時代の教育自治、何が問題なのか」, 第25回教育政策討論会, ソウル, 1994.10. 4.
- 32) 1997年2月, 「教育自治法」の改正案に対する意見として出した「条文対比表」。
- 33) シンヨンシク, 「教育自治法改正のあり方」, 『地方教育自治、どうするべきか』, 野党政策共同推進協議会, 1997, pp.46-53
- 34) バクコヨン, 「地方教育自治の定着のために」, 同上(1997), pp. 9-15
- 35) 教育50年史編纂委員会, 「教育50年史」, 教育部, 1998, pp.705-710
 以下、表の参考も同じである。
- 36) 韓国教育問題研究所, 『文教史』, 中央大学校出版局, 1974, pp.386-388
- 37) 大韓教育連合会, 上掲書(1985), pp.45-46
- 38) ソウル市教育庁のホームページから http://www.sen.go.kr/educa/index_f.html
- 39) 全羅北道教育委員会, 『全羅北道教育白書(第1代編)』, 全北教育委員会, 1995
 全羅北道教育委員会, 『全羅北道教育白書(第2代編)』, 全北教育委員会, 1998を参照