

韓国における地方教育自治制度の変化の展望

—最近の改正法の内容及び2010年の地方選挙の結果分析を中心に—

金 龍

The Currents and Prospects of Local Education Governance in Korea

Yong Kim

This paper deals with the currents and prospects of local-level education governance in Korea ; focusing on the revision of the related law in 2006 and the election of 2010. After the reestablishment of the system for autonomy of education in 1991, which came in a separated form of educational autonomy for that moment, the system has gradually changed into an incorporated form of educational autonomy.

In these streams, the amendments of the relevant law in 2006 intended for the form of local education governance to change into the complete incorporated form of educational autonomy. That is, the bill included the abolition of the superintendent as well as the Board of Education. Additionally, the bill made the Provincial Assembly the only decision-making institution in charge of education; this power taken from the Board of Education. In addition, the new bill gave mayor the power to appoint the superintendent.

Educational circles spoke up against the bill, criticizing the amendment as nothing less than a breach of the constitution. They demanded the continuance of the Board of Education, changing the way of electing the superintendent.

As a result of a compromise between the two sides, the bill was revised. The new bill included the following: the Board of Education was incorporated into the Provincial Assembly and the new Board of Education comprised municipal assemblymen and assemblymen for education who were elected representatives. Additionally, residents would elect the superintendent by direct election. The new bill can be appreciated as a step toward the transformation of educational autonomy into the complete incorporated form of educational autonomy.

Based on the new bill, Korea held elections to elect superintendents, municipal assemblymen, and assemblymen for education in 2010. Six 'so called' progressive superintendents were elected. The Provincial Assembly and the Board of Education of the Provincial Assembly composes a variety of party members, from the assembly run by the ruling party to the one run by the opposition. As the new structures of local-level education governance are formed, the system of educational autonomy may not change into the incorporated one, contrary to the intention of the new bill.

目 次

- I. はじめに
- II. 韓国の地方教育自治制度の変遷過程
 - A. 地方教育自治制度の成立とその仕組み
 - B. 地方教育自治に関する法律の制定とその仕組み
 - C. 教育委員と教育監選出方式の変遷
- III. 地方教育自治の仕組みを巡る論争
 - A. 分離型地方教育自治制度の正当性
 - B. 統合型地方教育自治制度の正当性
- IV. 2010年現在の地方教育自治の仕組みとその意味
 - A. 現在の地方教育自治の仕組み
 - B. 現行地方教育自治の仕組みの意味
- V. 2010年地方選挙の結果とその意味
 - A. 地方選挙の経緯とその結果

B. 地方選挙結果の意味

VI. まとめ

I. はじめに

韓国の地方教育自治制度は繰り返し変化してきた。1991年に、30年ぶりの地方教育自治の復活以降、教育委員と教育監の選出方式が度々変わっただけでなく、2006年と2010年の「地方教育自治に関する法律」(以降「教育自治法」とする。改正によって、独立した審議・議決機関としての教育委員会は市・道議会の常任委員会に変わった。また、現在の地方教育自治制度の仕組みは過渡的な性格を持っているため、今後また変化するかもしれない。韓国と日本における、地方教育自治制度はもともとアメリカから取り入れられた制度であるが、日本の場合、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」制定(1956年)以後50年以上、安定的に教育委員会制度を運営してきたのに比べ、韓国はまだ固有な状況にふさわしい地方教育自治の仕組みが見付けられていないと言える。

本稿は韓国における地方教育自治制度の変遷において現在の制度の構造の意味や性格を探り出し、2010年6月の地方選挙の結果を中心に地方教育自治制度の行方を捉えることを狙いとする。この研究問題に至るために、まず、韓国の地方教育自治制度の変遷過程を概観し、地方教育自治制度を巡る論議を紹介する。それから、現在の地方教育自治制度の仕組みの性格と今年の地方選挙の意味を捉える。最後に、韓国における地方教育自治制度のゆくえを展望する。

II. 韓国の地方教育自治制度の変遷過程

A. 地方教育自治制度の成立とその仕組み

韓国における地方教育自治は米軍政(1945-1948)の強い求めによって生まれた。米軍政は中央集権的な教育行政と内務行政に統合され政治的中立性を失う教育行政を韓国の教育行政の問題点として挙げて、1948年、いわゆる米軍政の「最後のプレゼント」として「教育自治3法」の制定を韓国政府に求めた(キムヨンイル, 2000)。「教育自治3法」というのは教育区の設置、教育区会の設置、それから公立学校の財政・経理に関す

るそれぞれの法律を指す。ここで「教育区」はアメリカの「学区(school district)」に、「教育区会」は「教育委員会」にそれぞれ相当する。

当時、内務官僚達の反発にもかかわらず、教育法の制定の際(1949. 12. 31)、米軍政の求めであった教育自治に関する立法が盛り込まれた。当時の地方教育自治の仕組みは次の通りである。基礎自治団体である郡⁽¹⁾に教育区を設置した。教育区は道知事、文教部長官及び内務部長官の指揮と監督の下で教育及び学芸に関する一体の事務をつかさどるとした。当時義務教育であった国民学校の設置と経営を担うことが教育区の主な役割だった。教育区には議決機関として区教育委員会を置いた。委員会は郡守⁽²⁾と各邑・面⁽³⁾から1人ずつ選出される委員で構成し、教育委員会議長は郡守が取った。そして、教育区の事務を執行するために教育監を置いた。教育監は教育公務員の資格を持つ人で、教育委員会の推薦によって道知事及び文教部長官⁽⁴⁾を経て大統領が任命した。

広域自治団体である特別市と道、そして、基礎自治団体である市にそれぞれ教育委員会を置いた。特別市教育委員会は文教部長官の指揮と監督の下で教育及び学芸に関する一体の事務をつかさどるとした。しかしながら、議決機関である区教育委員会に比べて、市・道教育委員会は審議機関の性格を持っていた。教育委員会は市長及び市議会から選出される10人の委員で構成され、教育委員会議長は市長が取った。それから、教育委員会の事務を執行するために教育監を置くが、教育監は教育公務員の資格を持つ人で、教育委員会の推薦によって文教部長官を経て大統領が任命した。特別市教育監は日本の教育長と同じく教育委員会の事務局の長の役を務めた。

道教育委員会は文教部長官の指揮と監督の下で教育及び学芸に関する一体の事務をつかさどるとした。各教育区の教育委員会から選出される各1人の委員と道知事が任命する3人の委員で教育委員会を構成した。教育監は道知事が兼ねた。

市教育委員会は道知事及び文教部長官の指揮と監督の下で教育及び学芸に関する一体の事務をつかさどるとした。委員選出方式は特別市教育委員選出方式と同じであった。教育委員会議長は市長が勤めた。教育委員会の事務を執行するために教育監を置くが、教育監は教育公務員の資格を持つ人で、教育委員会の推薦によって道知事及び文教部長官を経て大統領が任命した。

韓国における地方教育自治制度の変化の展望

市教育監は日本の教育長と同じく教育委員会の事務局の長の役を務めた。

その様な地方教育自治制度は韓国戦争(1950. 6. - 1953. 7.)の影響で法制定の3年後である1952年に初めて施行されたが、1961年の軍事政変で地方議会が解散されたことによってだんだん教育自治も機能しなくなった。

B. 地方教育自治に関する法律の制定とその仕組み

1987年の民主抗争のアウトプットとして憲法が改正された。新しい憲法は地方自治の実施を定め、その憲法に基づいて「地方自治法」が改正され、「地方教育自治に関する法律」が制定され(1991)、地方教育自治が復活した。新たに制定された「地方教育自治に関する法律」の仕組みは次の通りであった。

広域自治団体である市(特別市と広域市)・道の教育及び学芸に関する重要な事項を審議、議決するために市・道に教育委員会を置いた。教育委員は市・道議会で各市・郡・区議会から推薦される2人(その中で1人は必ず15年以上の教育経歴を持たなければならない)の中で各1人ずつ選出しつつ、教育委員の1/2以上は教育または教育行政経歴を持つ者で構成するとした。加えて、市・道の教育及び学芸に関する事務の執行機関として教育監を置いたが、教育監は20年以上の教育または教育行政経歴を持つ非政党員として、教育委員会で選出するとした。

基礎自治団体では教育自治が実施されなかった。

C. 教育委員と教育監選出方式の変遷

「地方教育自治に関する法律」は制定以降、度々改正された。教育委員と教育監の資格要件と選出方式が主な改正の中身になった。重要な改正の内容を整理すると、次の通りである。

第一に、教育委員会の性格が変わった。そもそも市・道議会と分離される前審型議決機関⁶⁾としての位相をもっているが、教育委員会が市・道議会に統合され、市・道議会の特別常任委員会へ変わった(2006. 12. 20)。ここで「特別」ということは委員会の構成方式と審議・議決事項につながるもので、後述する。2014年7月からは「特別」ではなく一般常任委員会へ変わる予定である(2010. 2. 26)。

第二に、教育委員の選出方式が変わった。本来、教育委員は各市・郡・区議会から推薦される2人の中で

各1人ずつ市・道議会で選出したが、各学校の学校運営委員会の代表と教員団体⁶⁾で構成される選挙人によって選出することとなった(1997. 12. 17)。その後、学校運営委員全員の投票により選出する方式へと変わった(2000. 1. 28)。さらなる改正は選挙否定事件によって促され、選挙人団の規模を拡大して否定の可能性をあらかじめ防ぎつつ、教育委員の代表性(representativeness)を強めるというような意味を持っていた。その後、教育委員会が市・道議会の常任委員会へと変化して、市・道議員と住民の直接選挙によって選出される教育議員で教育委員会を構成することとなった(2006. 12. 20)。

第三に、教育委員の資格要件が緩和され続けた。制定「教育自治法」によると、教育委員は非政党員として、その中で1/2は15年以上の教育また教育行政経歴を持たなければならないとしている。このような条件を付けた狙いは教育委員の専門性と政治的中立性を保障することであった。次に、教育また教育行政経歴は10年に短縮され(1995. 7. 26)、選挙前2年間だけ政党に加入しなければ、教育委員選挙に出馬することができることと変えた(2000. 1. 28)。現在は、教育議員は5年以上の教育また教育行政経歴を持たなければならない、選挙前2年間政党に加入したことがあってはならない。

第四に、教育監の選出方式が変わった。もともと教育委員会で教育監を選出したが、教育委員の選出方式と同様に变化した。すなわち、各学校の学校運営委員会の代表と教員団体の選挙人によって教育監を選出することとなった(1997. 12. 17)。その後、学校運営委員全員の投票による選出に変わった(2000. 1. 28)。選挙人団の規模を拡大して否定の可能性をあらかじめ防ぎつつ、教育監の代表性を強めるという意味を持っていた。その後、住民の直接選挙によって教育監を選出することへ変化した(2006. 12. 20)。

第五に、教育監の資格要件が緩和された。制定「教育自治法」によると、教育監は非政党員として、20年以上の教育また教育行政経歴を持たなければならないとしている。教育委員の資格要件と同様に、教育監の専門性と政治的中立性を保障するためであった。これが、教育また教育行政経歴は15年(1995. 7. 26)、その次の改正で5年に(2000. 1. 28)、さらに1年へと短くなった(2010. 2. 26)。一方、選挙前2年間だけ政党に加入していないなら、教育監選挙に出馬することができる

ようになった(2000. 1. 28)。その後、その期間も1年と短くなった(2010. 2. 26)。

Ⅲ. 地方教育自治の仕組みを巡る論争

韓国における地方教育自治の仕組みをめぐる論争は根深い。地方教育自治が実施されるやいなや内務官僚達を中心に教育自治廃止のための運動が行われ、それに対抗する形で教育界人事を中心に教育自治を守るためのデモが行われた。地方教育自治の復活以降でも一般行政学界と教育行政学界の間の論争は続けられた。

概括すると、地方事務の中で教育事務は特殊性を持っているため、地方教育行政機関を地方自治団体の一般行政機関から分離させ教育自治を運営しなければならないという教育行政学界の見方と、環境や都市計画などと同様に教育事務も地方自治団体の一つの事務事項や事務領域であり、教育行政機関を分離させるより他の行政と共に総合的に教育行政を行った方が教育行政の効率性が高められるという一般行政学界の見方が対立していると言える。前者は教育行政機関の分離・独立を強調する立場として、「分離型教育自治」と呼ばれることに対し、後者は「統合型教育自治」と呼ばれる。また、前者は「地方の教育自治」、後者は「教育の地方自治」と呼ばれる場合もある(ソンギチャン, 2007)。

A. 分離型地方教育自治制度の正当性

分離型地方教育自治は地方自治団体の一般行政機関から地方教育行政機関を独立させ運営する仕組み、すなわち、教育委員会を構成し、地方の教育問題や課題に関する決定権を与え、教育監を置いて、教育委員会の意思を執行させる仕組みを称える。一言で言えば、国からの地方の独立(地方自治)と一般行政からの教育行政の独立(教育自治)をあわせた地方教育自治として捉えられる。

このような考えは憲法第31条第4項⁷⁾と教育基本法第5条第1項⁸⁾に定める教育の自主性と専門性、政治的中立性を、分離型教育自治の法的な根拠として考える。政党に加入し、専門性を持っていない議員や市・道知事が教育政策を決定し執行するなら、自分の政治的な理念や利益によって教育に不当な影響を及ぼすことになり、非専門家達が短期的な目でポピュリズム的政策を行う可能性がある。従って、一般行政機関から

地方教育行政機関を分離し、教育専門家を通じて教育政策を議決し執行しなければならないという理由から分離型教育自治が謳われた。

B. 統合型地方教育自治制度の正当性

教育事務はそもそも地方事務の一つとして、地方自治団体が他の事務と教育事務を総合的に運営するなら、自治の効率性が高まるということが統合型地方教育自治の基本的な立場である。統合型自治論者は教育行政学者の見方について次のように反論を展開する(イグウ・ハスンス, 2007: 301-302)。

第一に、憲法上教育の自主性は教育内容と方法を教育者が自ら決めて、行政から不当な規制や干渉を受けないことを意味し、ここで「行政」ということは教育庁や教育委員会を意味するはずだ。従って、教育の自主性ということとは分離される教育意思決定機関や執行機関の構成に関係ない。

第二に、憲法上教育の専門性は、教育について専門性を持つ教師が教育活動を担わなければならないという意味であるし、教育の専門性を伸ばすためには教師の専門性を前提に、教育行政機関の規制や干渉を最少化することが大事だ。従って、教育の専門性ということとは分離される教育意思決定機関や執行機関の構成に関係ない。

第三に、憲法上教育の政治的中立性は政治集団の不当な支配から教育を守ることに意義があつて、国民や住民の代表機関が教育政策を決定し執行することを否定することは代議政治自体を否定することになりかねない。

Ⅳ. 2010年現在の地方教育自治の仕組みとその意味

A. 現在の地方教育自治の仕組み

1. 教育委員会の構成と権限

教育委員会は市(特別市・広域市)・道議会の教育及び学芸に関する議案と請願を審議、議決するための常任委員会である。ソウル市の場合、市議会の常任委員会として、運営委員会、行政自治委員会、財政委員会、環境水資源委員会、文化観光委員会、保健福祉委員会、建設委員会、都市管理委員会、交通委員会、教育委員会を置いていた。教育委員会は10個の常任委員会の一つである。

韓国における地方教育自治制度の変化の展望

しかしながら、教育委員会は「特別な」委員会としての位相を持っていた。それは委員会の構成方法と審議・議決手続きに繋がっている。まず、他の常任委員会はずべて住民の選挙で選ばれる市議員で構成されるのに対し、教育委員会は市議員と同じく住民の選挙で選ばれる教育議員で構成される。ソウル市議員はソウルで合わせて96人が選ばれるが(比例代表として10人が別に選ばれる。教育議員はソウルで合わせて8人が選ばれる。教育委員会は8人の教育議員と7人の市議員で構成される。市議員として教育委員会の議員になる場合は政党员であるし、教育経歴がいないが、教育議員は5年以上の教育または教育行政経歴を持ち、選挙前1年間非政党员でなければならない。教育議員を1/2以上にしなければならないとしているのはあくまでも教育の専門性と政治的中立性を守るためである。

教育委員会は審議・議決手続き面からも「特別な」常任委員会であると言える。他の委員会はただ審議だけ行うが、教育委員会の場合は自ら議決することができる事項もあるからだ。すなわち、教育委員会の審議事項は二つに分けられていて、教育委員会が前審機関としての役割をして、その後本議会で議決される事項もあれば、教育委員会の議決を市・道議会の議決とみなして、教育委員会の議決だけで終わる事項もある。前者の審議事項としては条例案、予算案及び決算案、特別賦課金などに関する事項及び起債案がある。後者の議決事項としては基金に関する事項、重要財産の取得と処分、公共施設の設置と管理、外国地方自治団体との交流及び協力、請願の処理などがある。

ところが、2010年2月26日、教育自治法の改正によって、2014年7月からは前述した教育委員会の「特別な」性格がなくなる予定である。なぜなら、その時から教育議員を廃止しつつ、教育委員会の審議手続きを他の委員会の手続きと同様にする予定であるからだ。一言で言えば、2014年7月から教育委員会は一般常任委員会へ変わることになる。

2. 教育監の選出と権限

市・道の教育及び学芸に関する事務の執行機関として教育監を置く。教育監は5年以上の教育経歴をもち、選挙前1年間非政党员でなければならない。教育監は住民の直接選挙によって選出され、その任期は4年であり、三度まで再任することができる。ところが、2010年2月に26日、教育自治法の改正によって、2014年7月から

は教育監の教育経歴要件はなくなる予定である。教育監の管掌事務は次の通りである。

- (1) 条例案の作成及び提出
- (2) 予算案の編成及び提出
- (3) 決算書の作成及び提出
- (4) 教育規則の制定
- (5) 学校及びその他の教育機関の設置、移転、廃止
- (6) 教育課程の運営
- (7) 科学技術教育の振興
- (8) 平生教育、その他の教育及び学芸の振興
- (9) 学校体育、保健、環境浄化
- (10) 生徒の通学区域
- (11) 教育及び学芸の施設の設置と管理
- (12) 重要財産の取得と処分
- (13) 特別賦課金、使用料、手数料
- (14) 起債
- (15) 基金の設置及び運営
- (16) 国家公務員、地方公務員の人事管理

3. 地域教育庁の設置とその役割

韓国における地方教育自治は広域自治団体レベルだけ実施されている。基礎自治団体レベルでは審議・議決機構は構成されず、下級教育行政機関として地域教育庁が置かれているのみである。地域教育庁は1個また2個以上の市・郡・区を自治区域として設置され、公・私立の幼稚園、小学校、中学校の運営及び管理を指揮・監督する。地域教育庁で教育長を置いて、教育長は教育監が任命する。ソウル市の場合11個の地域教育庁が置かれている⁹⁾。

地域教育庁の役割が学校の管理・監督に止まっていたという指摘が相次ぎ、2010年9月1日から名称を「地域教育支援庁」に変え、学校コンサルティングなどの支援事務を行うことになった。

4. その他

地方自治団体の教育及び学芸に関する事務を効率的に処理するために首長と教育監で構成される地方教育行政協議会が設けられた。同協議会は法定機構にもかかわらず、2009年現在、7個の地方自治団体のみに設置されている。首長は英語教育や生涯教育などの事業を教育庁との連携・協力のもと得て推進するために、教育監は首長から法定負担金以外の財政的な支援

を得るために同協議会を活用している。

また、教育監と教育委員会の委員(教育議員を含む)に対する住民召喚制度を実施している。教育監の場合、投票権者の1/10の発意によって、教育委員会の委員は1/5の発議によって住民召喚手続きは開始され、有権者の1/3の投票と投票者の1/2の賛成を可決要件とする。可決されれば、教育監と教育委員会の委員はその職を失うことになる。住民召喚制度は新しい制度としてこれまでこのような事例はなかった。

B. 現行地方教育自治の仕組みの意味

1. 2006年の法改正の過程

現在の地方教育自治の仕組みは2006年12月20日の教育自治法改正のアウトプットである。それゆえ、現在の制度の構造の意味を捉えるためには法改正の過程を調べる必要がある。

韓国の教育自治制度の変遷過程を検討してみると、もともと分離型教育自治から総合型教育自治へ変化してきたことが分かる。教育監と教育委員の教育経歴や政党加入禁止期間を縮めること、そして選挙人団の規模を引き続き拡大することは、このような分析を裏付けている。

2006年の教育自治法改正はこのような流れの中で行われた。当時、改正案は完全総合型教育自治を目指したものであった。すなわち、教育委員会を廃止しつつ、市・道の一般常任委員会へ変えようとしたのである。また、教育監は市・道知事の任命や市・道知事と共に出馬して有権者の選択を受ける方法(いわゆる「ランニングメート制」)で選ぶことにした。

しかしながら、その改正案に対して教育界と教育行政学界は強く反対した。改正案の本音は教育自治を廃止しようとするものであって、教育の自主性と専門性及び政治的中立性を抹殺しようとするものであるから絶対賛成できないという意見表明が相次いだ。教育学界は教育監の住民直選と教育委員会の存置を求めた。

このような対立の中、妥協のアウトプットとして教育自治法が改正された。分離される審議・議決機関としての教育委員会は廃止する代わりに、教育議員制度を新設しつつ、常任委員会である教育委員会に教育議員の割合を1/2以上にすることで、形式的にでも教育の自主性と専門性及び政治的中立性を守ることになった。また、住民の選挙によって教育監を選ぶことにして、外面には教育学界の要求が受け入れられたかのよ

うに見えた。

しかし、教育議員については教育自治法の改正直後、選挙手続きの複雑さや票の等価性などの様々な問題点が指摘された。そのため2010年、教育自治法は再び改正され、現在の教育議員の任期が終わる2014年7月から教育議員制度は廃止されることになった。結果的に、教育監の選出方法だけを除いて、総合型教育自治論者達のおもわく通りになったと言える。

2. 法改正結果の捉え方

前述の様に、韓国における地方教育自治の仕組みは分離型仕組みから総合型仕組みで変わってきた。なぜこのような変化が生じたのだろうか。それまでの教育自治の実際と地方自治の変化という二つのポイントからその理由を考えてみる必要がある。

まず、それまでの分離型教育自治の効能感がかなり低いということを指摘せざるを得ない。言い換えれば、市・道議会や学校運営委員会から選ばれた教育監や教育委員の役割は言うまでもなく、彼らの存在さえ分からない人々の割合がかなり高いということである。それなら、なぜ分離型教育自治の効能感は高くなかったか。

第一に、教育自治を実施しているにもかかわらず、中央集権的な教育行政の慣行が残っているため、地方自治の効能感が高くならなかった。つまり、教育庁予算の七割が国からの交付金で構成され財政の独立ができず、教員人事に関する大事な権限も国に帰属されていた。一方、国によって定められた教育課程や全国的に実行される教育政策によって地方レベルで自律的にできることが多くなかったからである。

第二に、地方自治の実施は教育行政機関に学校教育だけでなく生涯教育でも積極的に対応せざるを得ない環境を作るが、教育行政機関はただ学校教育にしか取りくまなかった。その結果、子供を育てていない大人達は教育行政機関の活動に全く関心を持たない場合が多かったのである。

第三に、もともと分離型教育自治は「教育者の自治」という別称で呼ばれた。この名称はそもそも住民ではなく、教育者だけの自治と非難するときに使われるが(イギウ、2007)、教育者達がかかなり高いレベルの専門性や道徳性を発揮するなら、その仕組みの正当性が認められるかもしれない。しかし、分離型教育自治を運営する過程で何度も選挙否定問題が起きたことで分か

韓国における地方教育自治制度の変化の展望

るように、教育者達は住民に対して最小限の道徳性すら見せなかった。否定問題は住民の分離型教育自治に対する支持を弱体化させる主な要因になった。

最後に、分離型教育自治の過程で選ばれた教育監や教育委員たちがリーダーシップや専門性を発揮しなかったことで、そのような形の教育自治に対する世論が変わったことは言うまでもない。

一方、地方自治の変化からもその理由を見付けることができる。1950年代、首長が教育委員会の議長になり教育自治を運営した際、教育予算を十分に支援しなかった場合や教員人事に不当に介入した場合があった。そのような経験は教育界に一種のイデオロギーの様に分離型自治の正当性を拡大した背景になった。

しかし、2000年代に入り、よりよい教育を求める住民が増えた状況で首長の中で英語村⁽¹⁰⁾を通じて英語教育に対する住民の要求を収斂したことや僻地学校を生かすために莫大な支援をした例が出て、教育者達の不安を和らげつつ、同時に住民の積極的な支持を受けることになった。このような変化は地域住民だけでなく教育者達にも総合型自治の必要性を認識させる背景になった。

まとめると、分離型自治の長所は生かされることがなく、総合型自治の短所については一部でも和らげられたことが変化の背景になったといえる。

V. 2010年地方選挙の結果とその意味

A. 地方選挙の経緯とその結果

1. 2009年の京畿道教育監補欠選挙

2010年の地方選挙の経緯とその結果を捉えるためには、まず2009年の京畿道教育監補欠選挙とその後の状況について言わざるを得ない。2009年4月、京畿道教育監補欠選挙が行われ、その選挙でいわゆる「進歩教育監」が初めて当選した。

「進歩教育監」の登場後、地方教育ガバナンスに大きい変化が見られた。つまり、国レベルの教育行政機関と地方レベルの教育行政機関間、教育監と首長間、それから教育監と教育委員会間の関係が変わった。

まず、韓国ではたとえ地方教育自治が行われてきたとはいえ、縦割り行政が絶えず続いた。従って、地方レベルの行政機関は国レベルの行政機関の方針や求めに従わなければならなかった。しかし、住民の選挙に

よって選出された京畿道教育監は教育科学技術部の方針と違う決定をして、両者が対峙することになった。詳述すると、教育科学技術部は学力テストに反対した教師の懲戒を各教育庁に求めたさい、京畿道教育庁を除いたすべての教育庁はその指示に応じた。しかし、京畿道教育監は裁判所の判断結果を見たあと、懲戒可否を決定するという立場をとっていた。両者の葛藤が徐々に酷くなって、結局、教育科学技術部が京畿道教育監を告発する状況に至った。この事件で京畿道教育監が勝訴した。

また、教育監と首長間にも前例のない葛藤が生じた。当時、京畿道知事は住民の教育に対する求めに対応するために京畿道庁に教育局を新設しようとした。しかし、教育監は道庁のそのような方針に対して、道庁の方針は憲法に値する教育自治を脅すものであると強く非難した。この論争は地方教育自治の在り方について広く意を喚起させる契機になった。論争後、京畿道庁は教育局を新設した。2010年10月現在、京畿道教育局は教育政策課、教育協力課、平生教育⁽¹¹⁾課で構成されている。

最後に、教育監と教育委員会の間に、本当のチェック&バランスの関係が現在化した。教育監の選挙公約の無償給食を実現するための条例案と生徒人権条例案が教育委員会に提出され、教育監と教育委員の間はむろん、市民の間にもその案を巡る活発な論議が起きた。結果的に、その案は否決されたものの、その過程で地方教育行政の機関である教育委員会と教育監の存在が大きく目立って、両者の関係の在り方について活発な論議が起きたことこそ今後の教育自治のゆくえに大きい影響を及ぼすと言えるかもしれない。

以上の通り、京畿道教育監補欠選挙によって地方教育ガバナンスに大きい変化が起きた。その過程で教育問題について韓国社会全体に活発な討論が引き続き起きて、教育問題が主な社会問題になったことは教育界全体の成果だと評価できる。

2. 2010年の地方選挙の経緯

2010年6月2日、全国で一斉に地方選挙が行われた。この選挙は首長(広域自治団体及び基礎自治団体)、地方議員(広域議会及び基礎議会)、教育監、教育議員を選ぶ選挙であった。教育監と教育議員選挙を中心に選挙の経緯を見ると、次の通りである。

そもそも教育監は非政党员として、政党员である首

長の選挙とは別に進行されるべきものだが、多い地域でいわゆる「保守」対「進歩」という形で選挙が行われた。「保守」候補者は与党から、「進歩」候補者は野党からひそかに支援をもらった。

「保守」候補者と「進歩」候補者の中で、教育政策の方向に大きい違いが目立った。「保守」側は国の教育政策と同様に、新自由主義的な教育改革を引き続き行うことを公約した。例えば、ソウル市教育監候補者であったある候補者の第一の公約は不適格教員である教員の10%の退出であった。その他、高校平準化廃止と自律学校の拡大などを約束した。彼に比べて、「進歩」側は前の京畿道教育監が実現しようとしたものの、教育委員会の否決によって泡と消えた無償給食を実現し、生徒人権条例を制定することを約束した。新自由主義的な教育政策と教育学界の一部から批判された自律学校や教員評価について真剣に見直すとも公約した。

選挙結果、ソウルと京畿道を含め、六人の「進歩」教育監が当選した⁽⁴²⁾。韓国では国が一方向的に新自由主義的な教育政策を押し進めにくい環境が造成されたと評価できる。

一方、教育監投票率も関心を集めた。初めての住民直接選挙であった釜山市教育監の投票率は15.3%に止まって、その後の教育監選挙の投票率も20%を超えなかった。そもそも教育監選挙を反対した一般行政学界はこのような低い投票率なら、教育監の代表性が認められないはずだから、教育監選挙を廃止するべきだと主張した。しかし、2010年の選挙でほとんどの地域の投票率は50%ほどに上った。例えば、ソウル市の場合、教育監の投票率は49.1%の記録を取った。だから、低い投票率によって教育監の代表性が認められないので、教育監選挙を廃止するべきだというような主張は弱化するといえる。

他方、教育監の選挙に比べて、教育議員の選挙はそれほど関心を集めなかった。住民はそもそも教育議員の役割も知らないので、教育議員の選出はかなり困難であった。教育議員候補者の場合、市・道議員候補者に比べて、より広く地域で選挙運動をしなければならないので負担が大きい。教育者として選挙に出て、非常に高い選挙費用を調達することにも困る場合が多かった。選挙後、教育議員の選挙について見直しが必要であるとする世論が起きている。

B. 地方選挙結果の意味

前述の通り、2010年の選挙で六人の「進歩」教育監が当選され、地方教育ガバナンスの形が大きく変わったと言える。国と地方レベルの教育政策、教育監と教育委員会また市・道議会の関係、教育委員会の教育議員と市・道議員の関係、それから教育監と首長の関係という四つのポイントから地方教育の運営と地方教育自治のゆくえを展望しよう。

第一に、教育科学技術部は学力テストや自律学校、それから教員評価などの政策を引き続き推進する予定であるが、六人の教育監はそのような政策について明らかに反対する立場である。従って、教科部長官と教育監達が健全な論議を通じてよりよい政策を作ることになる可能性もあるし、両者の対峙が政策の改善に役に立たなくて、破局に走る可能性もある。前者の場合なら、現行の地方教育ガバナンスの形の維持に、後者の場合なら、その変化にプレッシャーとして働くだろう。

第二に、2010年の選挙結果、教育監と教育委員会また市・道議会間に様々な形が形成された。ソウル市の場合、野党が市議会の多数党になって、教育監と協力的な関係を維持することが予想される。反面、江原道の場合、与党が道議会の第一党になって、「進歩」教育監と対立する可能性がある。前述の京畿道の事例を除いたら、韓国の地方教育自治で教育監と教育委員会間にチェック&バランスの関係が目立つところはなかったと言える。新しい地方教育自治の形では教育監と教育委員会また市・道議会間に健全な緊張関係が形成される可能性がある。

第三に、先述の通り、現在の教育委員会は過度的な意味を持っている。教育議員が初めて選出されるが、2014年からは廃止される。そもそも教育議員は教育の専門性と政治的中立性を守るために提案された。このような経緯を踏まえると、市・道議員として教育委員会の委員になる場合に比べて、教育議員が非常に専門性を発揮したり、教育の政治的中立性を脅かす首長や市・道議員に対して教育議員が憲法上の教育の自主性と専門性を守る存在として目されれば、教育委員会の位相と構成方法について再び見直しが行われる可能性を完全に排除することはできない。

最後に、教育監と首長間の関係からみると、先述した国と地方レベルの教育政策の展開と同様の形で両者の関係が展開する可能性があると言える。たとえば、ソウル市の場合、教育監の主な公約の無償給食の全面

韓国における地方教育自治制度の変化の展望

実施に対して、ソウル市長は段階的な実施を求めている。その場合もやはり、両者が健全な論議を通じてもっとよい政策を作ることになる可能性もあるし、両者の葛藤が政策の改善に役に立たなくて、破局に走る可能性もある。前者の場合なら、現行の地方教育ガバナンスの形の維持に、後者の場合なら、その変化にプレッシャーとして働くはずだ。

以上のように、様々な可能性の中で、今後四年間どのような形で地方教育自治が展開することになるのかによって2010年の選挙の意味が決められるといえる。つまり、2010年の選挙結果は地方教育行政のアクター達には様々な可能性を開いたといえる。その過程で分離型自治と総合型自治の良さや悪さがすべて現われる可能性もある。例えば、教育監がどれくらいリーダーシップを発揮するか、教育議員がどれだけ専門性を発揮し政治的中立性を守るか、首長はどのように教育監と共に教育の発展に役に立つか、市・道議員として教育委員会の委員になる教育委員はどれくらい健全な牽制の役を務めるかなどによって現行地方教育自治の見直しの方向が決まるはずだ。それについての判断は住民に委ねられている。

一言で言えば、分離型教育自治から総合型教育自治で移るところで行われた2010年の地方選挙の結果は今後の地方教育自治のゆくえに非常に大切な意味を持っていると言える。つまり、今後の四年間、地方教育行政のアクター達の働きによって総合型教育自治の完成への可能性もありし、分離型教育自治での回帰への可能性もある。以上の点から、2010年の選挙結果の意味は2014年に明らかになるはずだと言える。

VI. まとめ

本稿は韓国における地方教育自治の展開とそれを巡る様々な論議を踏まえて、2010年の地方選挙の進みとその結果を中心に韓国の地方教育自治のゆくえを展望した。

韓国の教育自治はもともと分離型自治から始まって、総合型自治の形へ移る過程にある。教育自治を運営する過程で分離型自治のさまざまな問題が出てきたことが変化の背景にある。2006年と2010年の教育自治法改正はそもそも純粋な意味の総合型自治の形を目指して推進されたが、教育界の反対にぶつかって過渡的な

今の地方教育自治の形が形成された。今の形は総合型自治に近い形として、今後の進みで総合型自治の問題点が現われる可能性もある。

2010年の地方選挙の結果、多様な地方教育ガバナンスの形が出ている土壌が用意されたと評価できる。教育監の性向と首長の政党分布、また、教育委員会と市・道議会の構成などを見ると、今後、様々な、前例のない現象を見ることになるだろう。それなら、今までの「画一的な自治」ではなく、文字通りの自治を経験するようになる可能性が開かれるかもしれない。さらに、このなかで、韓国の状況や事情にふさわしい教育自治の形を見付けられるかもしれない。この様な視点から見ると、2010年の地方選挙は韓国の教育自治の発展に大きいプレゼントであると考えられることもできる。

日本の場合、韓国より長い教育自治の歴史をもっているが、この頃、教育委員会廃止論が起きるほど教育委員会制度のゆくえを巡って様々な論議が続けられている。韓国の統合型教育自治論も、教育自治無用論と教育自治廃止論の間に違いがないという事を考えると、韓国の教育自治もやはり不安な状態にあると言える。何故このような変化が起きているのだろうか。この質問について様々なレベルでアプローチすることができるが、最も広い次元で考えると、社会における教育の役割や教育に対する社会の期待の減少、また、教育や教育政策のゆくえを巡る健全な対立の不在などが教育委員会制度の意義を減退させているかもしれない。だから、むしろ、教育についての社会の期待を回復させることや、教育あるいは教育政策のゆくえについて活発な論議を呼び起こすことなどに焦点を当てれば、教育自治と教育委員会制度の意義が再び目立つことになるかもしれない。この視点から見ると、韓国の2010年の選挙はかなり大事な意味を持っていると言える。

注

^①韓国の地方行政の体制を見ると、広域地方自治団体としては特別市(1)、広域市(6)、道(8)、特別自治道(1)があるし、基礎地方自治団体としては市・郡(154)、区(74)がある。市・郡は道の基礎自治団体であるし、区は特別市と広域市の基礎自治団体である。()内部の数は2010年7月現在の自治団体の数である。

^②郡守は郡の首長である。特別市と広域市及び市の首

長は市長であるし、道と特別自治道の首長は道知事であるし、区的首長は区庁長である。 【修正：金志英】

③ 邑と面は郡の下部行政単位である。

④ 日本の文部科学大臣に相当する。

⑤ 教育委員会は議案の一部について議決権を持つが、それ以外の議案についてはただ審議だけできる。教育委員会で審議された事項は最終的に市・道議会の本会議で議決される。

⑥ 「教員団体」というのは韓国教員団体総連盟を指す。教員団体の選挙人の数は学校運営委員会選挙人の3/100とする。

⑦ 教育の自主性、専門性、政治的中立性及び大学の自律性は法律の範囲内でそれを保障する。

⑧ 国と地方自治団体は教育の自主性と専門性を保障しなければならない。地域の事情に合う教育を実施するための施策を樹立、実施しなければならない。

⑨ ソウル市の下級自治団体である区の総数は25である。

⑩ この村では英語だけを使わなければならない。生徒達はこの村で一定期間泊まるながら英語を習える。塾に比べ、よい学習環境でずっと安く勉強できる。

⑪ 平生教育は日本の生涯教育に相当する。

⑫ ソウル、光州広域市、江原道、京畿道、全羅南道、全羅北道

文献

イギウ(이기우) “参加政府の地方教育自治の実験の展望と課題に対する討論 (참여 정부 지방교육자치실험의 전망과 과제에 대한 토론)” 「2007年第一次韓国教育行政学会教育政策フォーラム (2007년 제1차 한국교육행정학회 교육정책 포럼)」、2007.

イギウ・ハスン(이기우하승수)、 「地方自治法 (지방자치법)」 大永文化社、2007.

キムヨンイル(김용일)、 「地方教育自治の現実と理想 (지방교육자치의 현실과 이상)」 文音社、2000.

ソンギチャン(송기창)、 “参加政府の地方教育自治の実験の展望と課題 (참여 정부 지방교육자치실험의 전망과 과제)” 「2007年第一次韓国教育行政学会教育政策フォーラム (2007년 제1차 한국교육행정학회 교육정책포럼)」 2007.