

韓国地方教育行政システムの整備と教育政策過程

—私学政策ネットワークのアクター間関係分析—

韓 相俊

A Study on the Educational Policy-process in the Reform of Local Educational Administration System of Korea

Sang Joon HAN

Since the 1990s, local educational administration system has become established in Korea. The reform of local educational administration system has been aimed at educational decentralization and residents' control. However, although legal system decentralization has been realized, it is hard to say that authority was substantially transferred to districts. This paper aims at showing clearly that policy process is still centralized by analyzing the process about 'self-reliance type private high school' establishment policy. The policy network model of Wilks & Wright is used as the analysis method.

目次

- I. 問題関心
- II. 教育行政における権限の委譲・委任
 - A. 制度上の制限的独自性
 - B. 地方教育行政機関への権限委譲、委任
- III. 韓国における「新しい学校づくり」政策
 - A. 「新しい学校づくり」政策
 - B. 韓国における私学の準公共性
- IV. 「新しい学校づくり」としての「自立型私立高校」設立政策
 - A. 「自立型私立高校」の導入計画
 - B. モデル学校の選定過程
 - C. モデル学校の追加指定問題によるアクター間の葛藤
- V. 政策過程のネットワーク分析
 - A. Wilks & Wright の政策ネットワークモデル
 - B. 「自立型私立高校」設立における政策ネット

ワーク

- C. 考察
- VI. 今後の課題

I. 問題関心

韓国では「地方教育自治に関する法律」の制定(1991年)によって、地方教育行政システムが整備されてきた。戦後、一時的には地方の教育委員会が設置されるなど、地方教育行政システムが作動していた時期もあったが、1960年代以降30余年にわたって中央集権的教育行政システムが存続していた。教育(行政)の「分権化」と「民主化」をその目標としている90年代以降の韓国の地方教育行政システムは、政治社会的環境の変化に伴い、部分的な内容の変化はあったものの、議決機関としての教育委員会と執行機関としての教育長(韓国では教育監、以下では教育監と呼ぶ)という二元的システムが定着してきた。

地方教育行政システムに関して、これまで主に議論されてきた研究内容を大別すると、システムのあり方に関するもの、教育委員や教育監および教員へのシステムに対する意識調査、最近導入された「学校運営委員会」のあり方に関するもの、地方における総合行政と教育行政の統合をめぐる問題²⁾、などが挙げられる。そして、その制度上改善すべき点はあるものの、地方への分権化は進んでいると評価されてきた³⁾。しかし、ほとんどの研究が制度の仕組みを分析し、これからの改善点について案を提示するなどの外形的面に関する研究が大半で、実際の政策過程における権限関係がどのようなになっているのかについてはあまり研究されていない。また、権限関係に関する少ない研究⁴⁾においても、法規上の解釈に止まることが多く、実証的研究が必要とされる。

本稿は、最近の韓国における「新しい学校づくり」政策の中で「自立型私立高校」設立政策を取り上げ、その政策が施行される段階における国と地方、さらに関連する社会的アクターの関係性について検討することを目的とする。それによって、1991年の地方教育行政システムの成立によって、中央と地方の教育行政機関がその権限をめぐる、どのようなやり取りをするのかについて実証的に考察するとともに、国と地方の教育行政機関以外に今まで注目してこなかった教育政策における社会的アクターと国・地方教育行政機関との関係構造についても分析を行おうとする。

II. 教育行政における権限の委譲・委任

A. 制度上の制限的独自性

地方教育行政システムの整備とともに、地方教育行政の在り方に関する議論が重要な研究課題として登場したが、法律や制度的仕組に関する研究に傾いており、法規上の解釈分析に集中されていた。すなわち、実際の教育政策過程において、中央と地方教育行政をはじめ、システムにかかわる各アクターがどのような関係に在るのかに関する実証的研究はあまり行われていなかったのである。したがって、1991年にシステムが始まって以来、そのあり方をめぐる議論が原則的・原理的論議に止まっていた。教育行政における権限の配分に関する問題は、システムのあり方に関して議論の中でそれほど本格的に扱われてこなかったように思われる。各研究が挙げている主な関心事項は、構造や選

挙に関する問題であって、総合行政からの分離については関心が高くても、中央からの権限配分(特に自治事務化)についてはあくまでも原論的言及にすぎなかったとみられるのである⁵⁾。

中央と地方の権限関係について、ここではHoward Elcockの分類にしたがって検討してみることにする。Elcockは中央と地方の関係モデルとして、代理者モデル(agent model)、パートナーシップモデル、交換モデル(exchange model)の三つに区分している⁶⁾。代理者モデルは地方政府の権限なり義務に、中央政府の統治理念が強く反映されているモデルである。したがって、地方政府の政策権能は、国が決定した政策事項について執行することに限定され、自律的な役割はあまり行われないとされる。このモデルは、国家レベルで定められた最低限の基準がすべての地域において達成できるように強制されるシステムから良く見られるが、特に財政依存によって統制されることになる。2つ目のパートナーシップモデルは、地方政府が国から委任された事務を行うとともに、独自の政策権限も持っているとされる。現実的に中央からの統制ないし強制はあるが、それを受けるかどうかについては地方の自律的判断が尊重されることになる。中央からの圧力といっても、各省庁によってその強制力の類型や程度が異なるし、政策分野によって地方の対応も様々であるからである。3つ目の交換モデルにおいては、中央と地方が互いに協力・依存する関係であるとす。地方政府は中央政府に対して対等な存在であり、政策的に協力関係にあるとされる。

韓国の場合、地方教育行政の構造的な特性上、形式的な面では中央から比較的に分離されているシステムであると思われる。つまり、地域住民の公選に近い選挙制度によって構成される教育委員会と教育監が該当地域の教育行政を担当することで、形式的構造ではある程度の独自性を持っているとされる⁷⁾。したがって制度上では、代理者としての地方教育行政機関ではなく、少なくともパートナーシップをもつ中央-地方関係であると想定できる⁸⁾。問題になるのは、制度的仕組から求められる実質的権限がどの程度保障されているかという内容面であろう。

B. 地方教育行政機関への権限委譲、委任

現在法律において地方自治団体へ委譲されている教育事務(自治事務)として、「地方教育自治に関する法

律」第8条(教育委員会の権限)と第22条(教育監の権限)がある。別途の法律で規定しない限り、委譲された事項は地方自治団体の自治事務になる。韓国の法制度上、教育行政領域で地方に委譲されている事務は、これ以外にはないとされる⁹⁾。そして、地方自治法と地方教育自治に関する法律の定めるところにより、地方の教育・学芸に関する事務は教育監の事務とされ、教育監がそれを執行する。まず、中央-地方関係というよりは、主に地方における議会との関係に関する定めであるが、日本とその性質が異なる教育委員会の権限をみてみる。

1. 教育委員会の権限

「地方教育自治に関する法律」第8条の定めにより、教育委員会は市道の教育・学芸に関する次の事項について審議・議決権をもっている。

- ①市・道議会に提出する条例案
- ②市・道議会に提出する予算案及び決算
- ③市・道議会に提出する特別賦課金・使用料・手数料・分担金及び加入金の賦課・徴収に関する事項
- ④市・道議会に提出する起債案
- ⑤基金の設置及び運用に関する事項
- ⑥大統領令によって定められる重要財産の取得・処分に関する事項
- ⑦大統領令によって定められる公共施設の設置・管理及び処分に関する事項
- ⑧法令と条例によって定められたことを除いて、予算の義務負担や権利の放棄に関する事項
- ⑨請願の受理及び処理
- ⑩外国の地方自治団体との交流協力に関する事項
- ⑪その他、法令と市・道条例によって定められる権限に属する事項

この中、①-④項の事項については地方議会が最終的に議決するので、教育委員会は審議権をもつことになる。しかし、⑤-⑪項については教育委員会の議決がそのまま市・道議会の議決とされるので、実際には教育委員会が議決権をもつとみても良いと思われる。すなわち、教育・学芸に関する事項を実質的に議決する教育委員会であるから、「教育議会」であるとも考えられるが、地方議会から完全に分離・独立されているとは言い難く、地方議会から委任された審議・議決機

関という性格を持っているといえる。

2. 教育監の権限

教育委員会の権限は、主に地方議会との関係でしかその内容が見られていないが、教育監の権限は、首長との関係、そして地方議会との関係においてその権限を導出することもできる。しかし、ここでは中央-地方関係について考察することが目的であり、地方における関係については省略する。また、法律ではなく大統領令である「行政権限の委任及び委託に関する規定」による委任事項についても述べておくことにする。まず、「地方教育自治に関する法律」第22条の定めは、次のとおりである¹⁰⁾。

第20条(教育監)

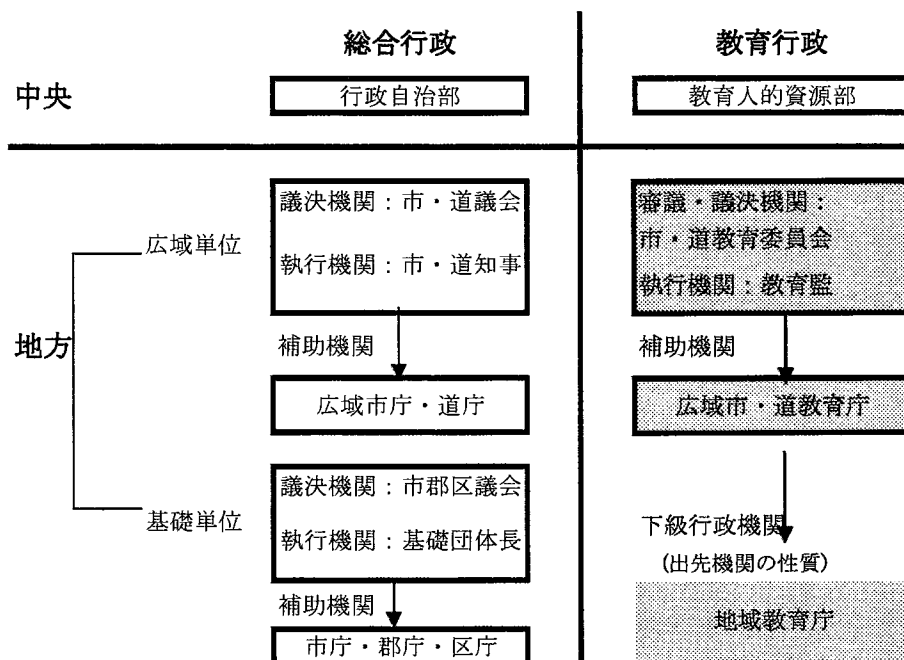
- ①市・道の教育・学芸に関する事務の執行機関として市・道に教育監をおく
- ②教育監は、教育・学芸に関する所管事務による訴訟や、財産の登記などについて該当市・道を代表する
- 第21条(国家行政事務の委任) 国家行政事務のなか、市・道へ委任して施行する事務として教育・学芸に関する事務は教育監に委任して行うことにする。但し、法令に別途の規定がある場合を除く
- 第22条(管掌事務) 教育監は、教育・学芸に関する次の各号の事項に関する事務を管掌する
 - ①条例案の作成
 - ②予算案の編成
 - ③決算書の作成
 - ④教育規則の制定
 - ⑤学校とその他の教育機関の設置・移転及び廃止に関する事項
 - ⑥教育課程の運営に関する事項
 - ⑦科学・技術教育の振興に関する事項
 - ⑧社会教育とその他の教育・学芸の振興に関する事項
 - ⑨学校体育・擁護及び学校環境の浄化に関する事項
 - ⑩生徒の通学区域に関する事項
 - ⑪教育・学生の施設・設備及び教具に関する事項
 - ⑫財産の取得・処分に関する事項
 - ⑬特別賦課金・使用料・手数料・分担金及び加入金に関する事項
 - ⑭起債・借入金、または予算以外の義務負担に関する事項
 - ⑮基金の設置・運用に関する事項

- ⑩所属国家公務員及び地方公務員の人事管理に関する事項
- ⑪その他、該当市・道の教育・学芸に関する事項、委任された事項

そして、大統領令の「行政権限の委任及び委託に関する規定」の中で教育行政に関するところでは、次のような委任事務が定められている。

- 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



<図-1> 総合行政と教育行政の中央-地方関係の比較

しかし一方では、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ので、中央による統制が入ることになる。

上記のElcockの区分による「代理者モデル」であれば、教育事務が地方の教育監に委任されることだけでも非常に分権化に進んでいると評価できるが、韓国の地方教育行政システムが「パートナーシップモデル」や「交換モデル」として理解されるならば、このように自治事務は少なく機関委任事務の範囲が広いことは、内容的に分権化の方向であるとは言いにいくことになる¹¹⁾。したがって、韓国における教育行政の分権化は、形式的には分権型ではあるが、権限関係から見ると機関委任事務がほとんどであり、未だに分権型であるとは言えないのである。さらに、地方教育行政に関する研究における用語選択の問題も指摘しなければならない。総合行政の研究者の間では、分権化を進めるためには、機関委任事務を廃止することを当たり前と見ているが、教育行政学分野ではなぜか教育の地方分権化を語るときに、教育事務の機関委任の拡大を求めるような主張も多かった¹²⁾のである。

Ⅲ. 韓国における「新しい学校づくり」政策

形式的面ではなく権限関係という内容的面での分権の実態を検証するため、最近立案された「新しい学校づくり」政策の一環でもある「自立型私立高校」設立の政策過程を分析する。一見、私立学校としては当たり前のような「自立型」という修飾語を使ったことに違和感があるが、韓国における私学の位相は日本のそれと大きく格差があることを考慮しなければならず、まず韓国の私学の現状について少し説明しておく。

A. 「新しい学校づくり」政策

1991年以降、大統領諮問機構と教育部を中心に、「学校設立・運営の多様化および特性化の支援政策」をもとにし、画一的学校教育サービスから脱した自律的学

校へと変革するための方策を立案してきた¹³⁾。その中でも当時の大統領諮問機構である「教育改革委員会」が1995年度に発表した「新しい教育体制樹立のための教育改革方案」は、今日の教育システムや教育政策全般に大きな影響を与えている重要な答申であった。ここで紹介する「新しい学校づくり」の政策もほとんどがそのときに提案されたものである。

1. 自律学校 (regulation-free school)

言葉どおり一般的規制から脱して学校運営の自律性を保障することを目的とする自律学校は、校長の招聘、教職員の資格(免許等)、教育課程の編成・運営、教科用図書の使用、生徒選抜権などの規制事項を自律化した学校である。民間人校長の招聘、教員免許がなくても教員定員の1/3まで兼任教員として任用、多様な入試方法を用い全国単位で生徒を選抜するなど、各学校が教育条件や教育内容を選択できるようにした政策である。また、保護者と生徒の立場からみると、学校を選べる選択肢が増えることになる。自律学校は1999年14校から2003年現在は全国で65校にのぼるが、進学校はその対象から外されている¹⁴⁾ため、実業系学校や芸術関係の学校、オールターナティブスクールが指定されている。

学校指定の権限と関連して、最初は教育部が学校を指定する手続きをとっていたが、2002年度からは国立学校を除く公立と私立の自律学校の指定に関する事務は、機関委任事務として教育監に委任されている。

2. 代案(教育)学校 (alternative school)

高校までの進学率が100%に近い状況の中、学校に適應できない生徒が毎年6~7万人に達していて、彼らに対する教育プログラムが求められていた。特に1980年代以降は、教育運動の形で既存の学校教育とは異なるプログラムをもって、代案的な教育が行われた。主に民間の私設教育施設であり、なかには学校の形態を持っているところもあったが、学歴は認められず、例えば高校卒業の資格を得るためには検定試験に受かる必要があった。元々オールターナティブ教育というのは、制度圏内の教育とはその性質が異なることを意味するため、学歴とは関係なく自分が選択した新しい学習・教育システムでなければならない。しかし、それが教育部によって政策化され、既存の代案教育施設を学校として認可するなど、制度化が進められた。

制度化された代案学校の教育目標は進学よりは地域に必要な人材を育てることであったが、実際には卒業生のほとんどが大学に進学している¹⁵⁾。不適応生徒の教育といった点では成功しているようには見えないが、選抜段階ですでに「不適応」児童ではない生徒が多いので、そのことについても考慮する必要がある。

代案学校の指定については、2001年度から教育監にその権限が委譲され、教育監の裁量で設立基準も定めることができる。また、教育課程についても各代案学校が教育監との協議をへて調停ができるようにした。したがって、自律学校のように学校自ら教育課程を自由にすることはできないが、教育監との協議を通じて地域や学校の状況に相応しい教育課程を設定することも可能である。

この二つの政策以外にも、特殊目的学校（外国語高校、科学高校、国際高校、芸術高校など）政策、初中等統合運営学校政策などがある。これらの政策は公立・私立を問わず、全般的にすべての学校を対象にしているという特徴がある。さて、以下で検討しようとする「自立型私立高校」設立政策は、それとは違い私立学校だけを対象としている。しかしそれは、設立主体が異なるだけで、公立とあまり差が付かない現在韓国の私立学校に関して、そのあり方を模索する政策であり、基本的には「新しい学校づくり」の一環として捕らえられている。まず、日本とは異なる韓国の私立学校の現状（準公共性）について簡単に述べておきたい。

B. 韓国における私学の準公共性

1. 管轄教育庁による指導・監督

韓国の私立学校および学校法人は、初等教育法第6条、私立学校法第4条、地方教育自治に関する法律

第22条に基づく、所在地の市道教育監の指導・監督を受ける。

a. 初等教育法第6条(指導・監督): 国立学校は教育人的資源部長官の指導・監督、公・私立学校は教育監の指導・監督を受ける

b. 私立学校法第4条(管轄庁): 私立の各学校および学校法人・経営者は、その所在地を管轄する教育監の指導・監督を受ける

c. 地方教育自治に関する法律第22条(教育監の管掌事務)の第5項: 学校および教育機関の設置・移転および廃止に関する事項(上記の教育監の権限を参考にする)

2. 教育財政・経費の国家(自治団体)への依存

韓国の私立学校の割合は2002年現在、私立中学校の数は全体の約24%、私立高校は全体の約47%を占める¹⁶⁾。そのほとんどが国・地方自治団体の財政支援によって維持されていて、私立高校の場合は学校経費の約75%の支援を受けている(〈表-1〉を参照)。戦後国民の教育要求が急騰する中、その要求に対応し教育機関を設置できなかった国の代わりに、ある意味自由放任的に多くの私立学校が設置された¹⁷⁾。私学に対する法的規定も整備されていなかった状況から問題が多発し、1960年代から80年代にかけて教育における公共性の確保を理由に生徒の授業料が公立学校と同じ水準で制限されるなど、私学の主な収入源が統制された。その代わりに、国が私学に対する財政的損失を補助することになり、事実上教員給料の全額と学校運営費の一部が支援されるようになったのである¹⁸⁾。したがって、各私立学校は財政的支援を得るために、毎年度に該当地域の教育行政機関に学校業務に関して報告し、予決算を提出しなければならない。

〈表-1〉 韓国の各級私立学校の収入割合(2002年度決算(全国統計)、単位:千ウォン) 19)

区分	小学校	%	中学校	%	高等学校	%	合計	%
収入合計	164,401,808		1,259,127,337		2,951,904,864		5,967,625,481	
法人転入金	22,872,112	13.9	27,432,660	2.2	76,210,489	2.6	157,389,616	2.6
授業料	91,305,782	55.5	95,424,496	7.6	698,899,143	23.7	1,189,618,666	19.9
補助金	4,469,701	2.7	947,017,482	75.2	1,492,082,912	50.5	3,449,761,265	57.8
運営支援費	37,843,911	23.0	140,522,900	11.2	566,777,638	19.2	901,152,857	15.1

3. 生徒選抜権の共有—高校平準化政策

韓国の教育政策としては珍しく30年間も一貫して維持されてきたと評価²⁰⁾される高校平準化政策は、中学校における入試過熱問題、高校の序列化による社会的不公平の問題を解決しようと1974年に導入された政策である。主に人文系の進学校を対象にして平準化政策は、一定の学群を設定しその学群内の生徒は抽選で各学校へ入学される仕組みであるが、その学郡内において公立と私立の区分はしない。最初ソウル市と釜山市で施行された平準化政策は、1980年代まで段階的に全国的に拡大してきたが、平準化によって生徒の学力が下がるなどの理由²¹⁾で私学関係集団や旧名門公立高校の反発も激しく、学校数が少ないところでは公立・私立ともに学校側が選抜を行うようになった地域もある。現在は、ソウル市と釜山市を始め6つの広域市すべてと、全国の16ヶ所の市地域で実施されている。行政区域の数をみる限りでは少ないように思われるが、2003年度現在、学校数の56.8%、生徒数の71.9%が平準化政策の対象になっている²²⁾。

4. 私立学校教員の身分

私立学校の教員は、私立学校設置する法人あるいは私人との私的雇用関係であるが、その服務に関しては「教育公務員」のそれに準じ、権利・義務・責任等(給

料も)の法的地位は、公立の教員とほぼ同じとされる²³⁾。

さらに、OECDが毎年度調査・比較する教育の国際比較の中で、他の国に比べて韓国の私立学校は「政府依存型私立学校」として分類される比率が非常に高いことも指摘しておく(表-2)。

IV. 「新しい学校づくり」としての「自立型私立高校」設立政策

以上のように、私学を含んだ韓国中等学校の体質を変えようとする動きが、政策的に多様にあらわれてきた。それが「学校設置・運営の多様化および特化支援政策」として具体化されたが、「自律学校の拡大」、「自立型私立高校の設置」、「代案教育システムの整備・改善」、「外国人学校の制度改善」、「初・中等学校の統合運営」等の政策課題が含まれている。

A. 「自立型私立高校」の導入計画

「自立型私立高校」設立政策は、これからの私学のあり方を明確にする必要性から生まれた試み²⁴⁾でもある。1995年に当時の大統領諮問機構である「教育改革委員会」によってはじめて提案され、1997年から教育部が政策研究を依頼するとともに数回の公聴会を開催

＜表-2＞ 設置機関の性質別、中等学校生徒構成比率の国際比較
(Education At A Glance, OECD Indicators 2004, Table C 2-4 中; 単位 %)

区分	中学校			高等学校		
	国・公立	政府依存型 私立	独立型私立	国・公立	政府依存型 私立	独立型私立
韓国	78.7	21.3	a	47	53	a
日本	94.2	a	5.8	69.7	a	30.3
アメリカ	91.2	a	8.8	91.2	a	8.8
イギリス	93.4	0.3	6.3	25.3	72.2	2.5
フランス	78.9	20.9	0.2	69.7	29.5	0.7
ドイツ	93.1	6.9	x	92.8	7.2	x
オーストラリア	69.6	30.4	a	81.1	18.9	a
OECD平均	86.2	11.1	2.6	80.2	15.2	4.8

a- category not applicable, x- data included in other categories

し、本格的な施行の前に一部の学校をモデル学校として選定することが決まった。2001年6月にはモデル学校の運営案を設け、2003年から30校程度のモデル学校を指定することを企てていた。

政策的な背景に関する説明として教育部は、①生活環境の変化：個別化・多様化された教育へのニーズが広がる、②早期留学の急増：学校教育の危機、③私立学校のあり方に関する検討、などを挙げている。

制度導入に対する当時の世論は、「高校平準化」政策とのかかわりもあり、賛否の意見が分かれていた。すなわち、都市部を中心に全国で実施されている「高校平準化」政策を評価している側は、「自立型私立高校」の導入によってその構造が崩れる可能性を恐れ、政策に反対の見解を示した。一方で、「平準化」によって個人がその能力を発揮できず、また国家レベルでは人的資源確保に妨げになる政策としてみている人々は積極的に賛成していた。前者の反対のアクターとしては、教員組合と保護者団体、市民団体がおり、後者の賛成のアクターとして公立学校校長会、私立学校校長会、私学財団連合会、財界、教育組合ではない教員団体等があった。

B. モデル学校の選定過程

2001年にモデル学校を希望して申請した学校は、全国の930校の私立高校の中でわずか27校であった。それは、①生徒選抜の特化、②教員採用の自律性保障(教員免許がなくても多様な分野の専門家を採用1/3)、③学年、学期、授業日数等の弾力化、④共通基本課程以外の教育課程の自律的な編成・運営、等の「学校自律

性」を保障する代わりに、①公的財政補助金の廃止、②年間の財団転入金为学校財政の20%以上に、③転入金以外に、経済的に困難な生徒に奨学金を支給(生徒数の15%以上)、④授業料は公立の3倍以内にするなど、韓国私学の現実に照らしては相当厳しい条件を満たさなければならなかったからである。

しかも、指定審査を申し込んだ全国27校のうち、19校が集まっていたソウル市の教育監が、まだ社会的準備が整っていないという理由で推薦を拒否し、最終的には全国で5校が推薦され(2001年9月20日)、そのすべてが「自立型私立高校」モデル学校として指定された(2001年10月22日)。

モデル学校選定の流れは、①希望する各私立学校が、属している特別市・道教育庁へ申請 ⇒ ②各特別市・道別の審査をへて教育長が教育部に推薦 ⇒ ③教育部「自立型私立高校選定審査委員会」の審査 ⇒ ④モデル学校に指定、という2段階の審査であった。したがって、教育監の審査・推薦といった第1段階における審査は、中央から委任された委任事務として理解される。

C. モデル学校の追加指定問題によるアクター間の葛藤

モデル学校の選定が、ソウル市教育監の推薦拒否によって全国でわずか5校しか選ばれなかった結果に終わって「自立型私立高校」設置問題が水面下に沈もうとする中、ある私立高校(A高校)をめぐる中央と地方の教育行政機関をはじめ、多くのアクターの動きがあらわれた。教育部「審査委員会」の指定が終わつ

<表-3> 「自立型私立高校」モデル校の申請・推薦・指定状況

学校の申請		特別市・道教育監が審査・推薦	教育部「審査委員会」審査
ソウル市	19校	(推薦拒否)	推薦された5校すべてが モデル学校として指定される
釜山市	2校	1校	
ウルサン市	1校	1校	
江原道	1校	1校	
全羅北道	2校	推薦なし	
全羅南道	1校	1校	
慶尚北道	1校	1校	
計	27校	5校	

た直後(2001年9月)から、‘全羅北道’の非推薦に対する国会議員や教育部の調査・圧力が始まり、結局A高校は2002年4月には道教育監の推薦を得て、モデル学校として指定されたのである。

その流れを見ると、次の通りである。

- 2001年9月20日 特別市・道からのモデル学校推薦が終了

- 2001年9月27日 一部の国会議員による「全羅北道」教育監に対する非難

- 2001年10月 「全羅北道」教育庁に対する教育部の特別監査

- 2001年10月22日 すでに推薦された5校だけモデル学校として指定される

- 2002年1月 モデル学校の追加指定方針を決定

- 2002年3月 中央の教育部出身の者が「全羅北道」の副教育監に就任

- 2002年3月 全国的にモデル校の追加募集開始

- 2002年4月 国で唯一「全羅北道」からA高校が推薦される

- 2002年5月 A高校が「審査委員会」でモデル学校として追加指定される

当時の言論報道など²⁵⁾によると、最初の選定の際に、モデル学校を申請していたA高校の理事長が、道教育監の推薦を得られなかった後、国会のB議員に申し入れをしたとされる。韓国では定期的に国会による国政監査が行われるが、その対象の中には各市道の教育庁も含まれていて、その監査の場でB議員が当時の全羅北道教育監に対し、A高校の名を挙げながら推薦しなかったことについて厳しく追求した。その後、教育人的資源部による特別監査が行われたが、すでに他の市道から推薦されていた学校をモデル学校として選定し、一時的には選定手続が終わったようにもみえた。しかし、その直後から教育部の内部で追加指定の計画が立てられ、2ヵ月後にはモデル学校の追加指定の方針が決められたのである。

モデル学校指定過程での地方(全羅北道)におけるアクターたちの動きをみてみると、三つある教員関連団体のうち二つの教員団体²⁶⁾と全羅北道私立学校法人協議会などは、モデル学校設置に賛成或いは肯定的であった。教員関連団体の残り一つの団体(組合)の場合は明確な反対の立場であって、そのほか市民団体なども声明を出して反対の意見を表明した。地方団体の首

長は公式的には何の意見も出していなかったが、地方議会と教育委員会の場合は、モデル学校の賛否については言及せずに、推薦の手続きに問題があると教育監を非難した。保護者の反応は、「高校平準化」が破綻され、高校への入試競争が激しくなることを恐れ、一部を除いては反対であった。言論の論調は、推薦過程が適切ではないと批判しながらも、地域の優秀な生徒が他の地域の自立型私立高校へ流出されることを懸念し、道内にモデル学校が必要であることを間接的に主張していたように思われる。

全羅北道のモデル学校の推薦をめぐり、副教育監の就任問題、道の「推薦審査委員会」のメンバー構成の問題も指摘しておくべきである。上記の全羅北道のモデル学校推薦と指定の流れからみて分かるように、道教育監による推薦が激しく議論される最中に中央の教育部から副教育監が就任されてきた。制度上²⁷⁾では教育監の推薦で大統領が任命する仕組みになっているが、最初全羅北道の教育監が推薦した者が教育部の段階で拒否され、結局教育部が求めていた者を教育監が推薦する形で任命されたのである。しかも新副教育監は、全羅北道が教育部からの特別監査を受けた時期の教育部監査官でもあり、赴任されてからすぐモデル学校の推薦問題にかかわったことから、教員組合などはその背景を疑っていたのである。

道の「推薦審査委員会」の構成をめぐり、道内の各アクターは正当性問題を強く非難した。最初、道からの推薦をしなかった時のメンバー構成には教員組合の者など、社会団体の人と教育庁内部の人がそれぞれ参加し審査が行われたのに対し、2回目の追加指定のための審査委員会は道教育庁の人のみでメンバーが構成され、角界から密室行政であると指摘されたのである。それには、教員組合等のアクター側が委員会構成を拒否したことも原因であるが、日程上の問題を理由に教育庁が審査手続きを急いで終えたことから、非難の声が高かった。2回目の申請には、推薦されたA高校をあわせて3校が申し込んだが、明らかな理由なしにA高校だけが推薦されたことも疑問を増幅させた。

結局、少なすぎるモデル学校の数を増やすための追加募集であったが、全国で唯一全羅北道からA高校だけが推薦されることになり、ただ一つの学校が増えることに止まったのである。追加指定されたA高校は、モデル学校の中で唯一、企業ではなく個人設立の学校法人が設置・運営している学校²⁸⁾であり、財団の理事

長が「全国私学法人連合会」という団体の元会長であった。教育部の「自立型私立高校」モデル学校の指定「審査委員会」には「全国私学法人連合会」の関係者が構成メンバーの一人として参加していた²⁹⁾。

V. 政策過程のネットワーク分析

地方教育行政システムの整備に伴い、教育政策にかかわるアクターが多様化されたことになった。もちろん、以前からも諸アクターが存在していたことは確かであり、政策分析をする際にアクターの存在や役割が研究対象として扱われていたが、その過程に参加して互いに「関係性」をもつという観点というよりは、中央教育行政機関の政策決定や執行過程に影響する「外部環境」(特に私的アクターの場合)として分析されていたことも事実である。しかし今日における政策過程は、中央の公的機関と地方の公的機関、また私的アクターが共存しながら互いに政策的調整を行っていくことが社会的に求められており、各アクターが政策過程において従属されているというよりは、ある程度自律的であることが前提されることになる。そこで、ある政策をめぐる競争・協議の関係性を分析することに有用であると思われる分析モデルとして、政策ネットワーク論を用いることにする。

A. Wilks & Wright の政策ネットワークモデル

日本に紹介されている政策ネットワーク理論としては、R. A. W. Rhodes のモデルが代表的である。Rhodes の政策ネットワークモデルは、比較的閉じられた「政策コミュニティ」からもっとも開放的である「イシュー・ネットワーク」までの連続的構造である。政策コミュニティは、あるグループについては意識的に排除し制限された数の参加者、経済的あるいは専門的利害集団の主導、全ての構成員による全ての課題に関する頻繁な相互作用、価値やメンバーシップ、政策結果の持続性、イデオロギーを含め全ての参加者が政策的好みや価値を共有、資源を交換する政策コミュニティの全てのアクター間の関係性、組織における資源配分をめぐるリーダーシップ、支配的アクターは存在するがコミュニティが存続するための均衡的な権力関係³⁰⁾、などの特徴がある。イシュー・ネットワークは、多数の参加者、利害集団間の競争、多様なアクターの変動的相互作用と接触、共通利害関係の不在と葛藤の

発生、契約よりは協議、多くの参加者が資源や接触到制限されている不平等な権力関係³¹⁾、などの特徴がある。

しかし、このモデルではネットワーク内のアクター間の関係を多様に見ることに限界があり、同じネットワークの中でも強い関係性をもつアクターと、緩やかな関係性をもつアクターが混在することがより現実的ではないと思われる。したがって、連続的構造よりは、より緩やかなネットワークが強い関係性をもつネットワークを内包する重層的構造として把握することが、より理解しやすくなると考える。このような重層的構造で政策ネットワークを類型化したものとして Wilks & Wright の政策ネットワークモデルがあげられる³²⁾。例えば、教育政策を媒介にするネットワークの存在があれば、その中には政策に賛同するグループのネットワークと反対の立場を持っているネットワークが存在することを想定できる。またそれとは別として、教育政策の下位政策としての私学政策を媒介にする政策ネットワークが存在し、アクター間により強い関係性をもつ性質を現せるネットワークとより緩やかな関係性をもつアクターが存在する可能性がある。

B. 「自立型私立高校」設立における政策ネットワーク

まず、「自立型私立高校」設立について、その政策的層位を明確にする必要がある。すなわち、Wilks らが提示している政策ネットワークの層位からして、次の〈表-4〉のように想定することができる。Wilks & Wright が想定する「政策コミュニティ」は、Rhodes が提示している「政策コミュニティ」とはその意味が異なる。すなわち、彼らの「コミュニティ」はその言葉通り、ある(政策)分野をめぐる関係する「領域」を示すもので、ネットワークよりも広い範囲をカバーしている。もちろん、領域・部門に関係するアクター間の関係性というのも想定はできるが、各アクター間の関係性というのは、より具体化された政策(政策イシュー)をめぐるであられるもので、その政策イシューごとの「政策ネットワーク」が想定される。ここで考えられることとして、政策イシューはまたより細分化され、いくつかのイシューにもなりうるということである。すなわち、〈表-4〉からみると、政策イシューはより細かい政策的イシューを内包し、それを解決することによって政策を安定或いは改善させるとともに、またその上の段階の政策部門が安定・改善

<表-4> 教育政策ネットワークの重層的構造(Wilks & Wrightモデルから)

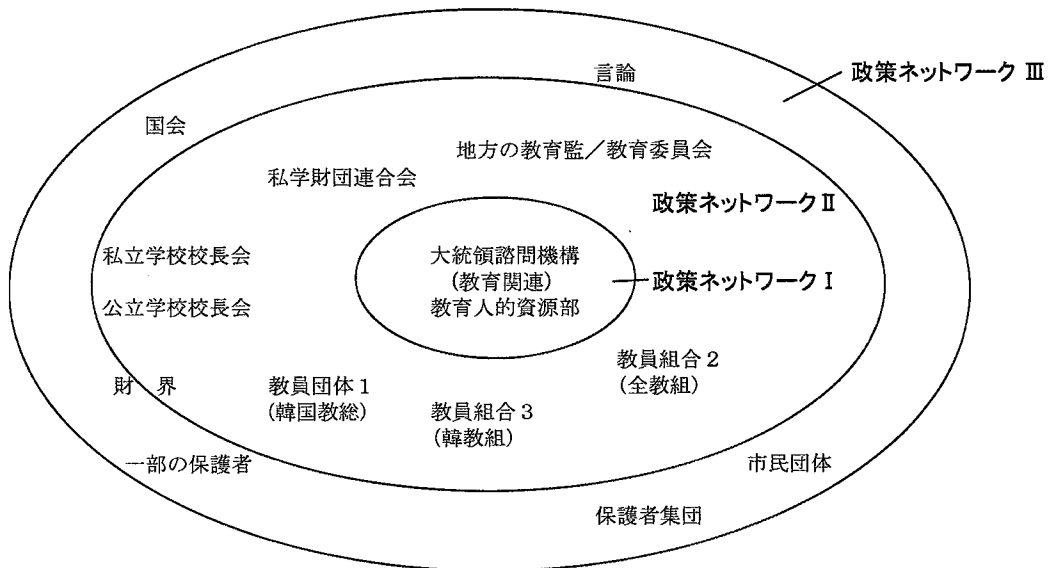
政策レベル	政策内容	政策アクター関係
政策領域 (area)	教育	政策ユニバース
政策部門 (sector)	教育政策	政策コミュニティ
政策下位部門	地方教育行政システム、教育財政、学制・学校、・・・	政策コミュニティ
政策イシュー (issue)	義務教育政策、高校平準化政策、私学政策、・・・	政策ネットワーク
下位イシュー	新しい学校づくり、特性化学校、自立型私立高校、・・・	政策ネットワーク

できるように働くという構造である。

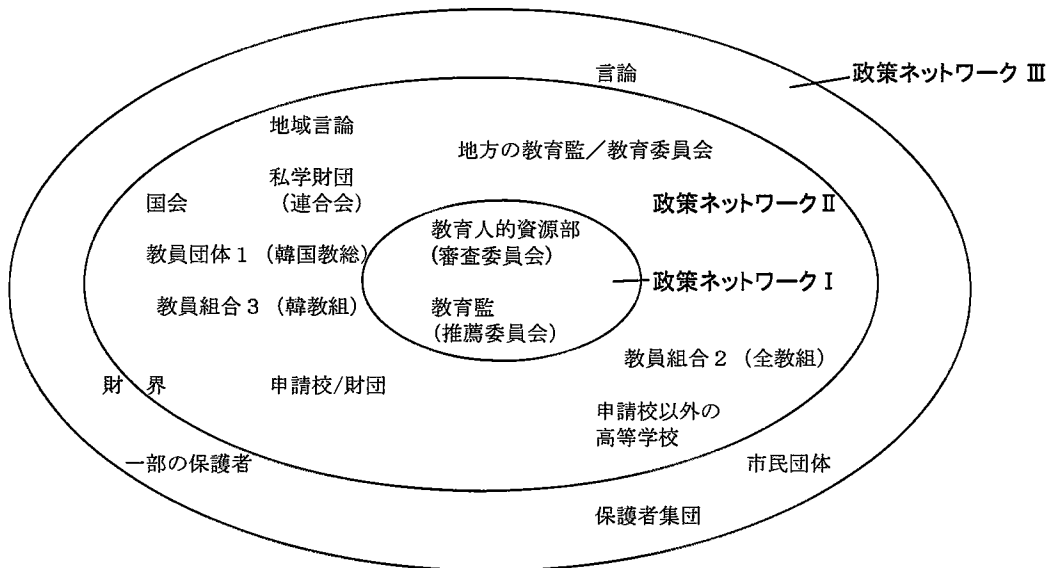
次に「自立型私立学校」設置政策をめぐるアクター間のネットワーク関係は、それぞれ参加するアクターが異なる可能性もあり、政策の樹立段階と実施段階を区別する必要がある。したがって、政策樹立時の各アクター間の関係と実施時期のアクター間の関係を区分し、類型化することにした。

政策ネットワーク I は、Rhodes のいう強い関係性を

もつ政策コミュニティにあたると思われる。例えば、大統領諮問機構には、教育関係あるいは社会団体の者が構成員として入っているが、情報と資源の共有によるメンバー間の相互依存が強く、教育部との関係においても政策に関する議論を行い、政策を決定するという形を持つ政策ネットワークでありながら、互いに情報や資源を共有し、時には権力関係におかれている。政策ネットワーク II は、より緩やかな関係性をもつ



<図-2> 政策樹立段階の政策ネットワーク



<図-3> 政策施行段階の政策ネットワーク

ネットワークであり、情報や資源の不公平性も見られる。政策ネットワークⅢになると、Rhodes のいうイシュー・ネットワークに近い性質を持つと考えられる。

政策が決定されるまでの影響力がもっとも大きいのは、情報や資源を豊かに共有する政策ネットワークⅠであることは間違いない。問題は政策ネットワークⅡ・Ⅲにおける他のアクターによる動きかけが、それほど政策ネットワークⅠへ影響を与えるのかである。韓国における新しい学校づくりの一環としての自立型私立高校設立政策をめぐることは、以下のような示唆点を得られた。政策樹立段階では、政策が決定されるまで情報等を得ることが難しく、教育部と大統領諮問機構以外のアクターはそれほどの影響力を発揮することができなかった。しかし、私学財団連合会等の政治的活動によって、政策に賛成する側としては、制限された範囲内の動きかけによって影響を与えることができた。中央で政策が決められるまで、地方の教育行政機関はあまりそれに対する動きがなかったように見える。ただ、教員組合の活動が活発であった地域(ソウル市など)によっては、教育監の政策に対する反

対の意見も出されていたが、それほどの影響力はなかった。

施行段階においては、中央の教育部と地方の教育監が政策ネットワークⅠを構成している。おおよげに政策の実施をめぐる議論されたため、各アクターの動きが樹立段階よりは活発であり、政策ネットワークⅠに対する圧力も強かった。すなわち、反対する側は政策の取り止めを求めて教育監に圧力をかけた結果、最初の段階では推薦されないことになったのである。また、申請校や財団(私学財団連合会)などの活動によって、一旦取りやめになった政策が、改めて推進されることになるまで圧力をかけた結果になった。このように、施行段階では樹立段階よりは、政策ネットワークⅡの方がより関係性の強いネットワークになり、構成メンバーも広く存在している。しかし、市民団体や保護者団体のような特定することが曖昧なアクターについては、緩やかな関係性をもつアクターであり、圧力関係ではないとされるので、ネットワークⅢに置くことにした。

C. 考察

政策樹立段階においても施行段階においても、中心ネットワーク（政策ネットワークⅠ）のアクターが政策に関して支配的役割をすることが分かる。ここで問題になるのは、政策において中心的役割をするアクター間の関係であり、さらに他のアクターとの関係によってその関係性にどのような変化があらわれたのか、ということである。問題関心からより具体的に述べると、施行段階において中心ネットワークであった教育部と教育監との関係がどのようになっていて、さらに「自立型私立高校」設立政策をめぐる諸アクターとの関係で、その関係性がどのように変わったのかについてである。

前述したように、韓国の地方教育行政システムは、形式制度的にはかなり自立的活動ができるような仕組みを持っている。したがって、中央と地方教育行政の関係が分権的關係あるいは相互依存關係であるように理解されることも多い。今回の政策からみても、他の地域では教育監の権限を十分に生かし、モデル学校の推薦それ自体を拒否するような活動までできていたのである。事例として取りあげた全羅北道の教育監も最初の段階では、中央の政策執行に反し推薦を取りやめる行動を採っていた。しかし、申請校の理事長らの国会へのロビー、また国会と教育部の全羅北道教育監に対する国政調査・特別監査、教育部による副教育監人事などによって、結局教育監による推薦という結果になったのである。全羅北道においても、他の市道のように教員組合による激しい反対運動があったことも事実であるが、それよりも強力な賛成側の動きかけとそれによる中央からの統制があったと思われる。また、地域言論の役割についても言及しておく必要がある。政策の樹立段階において中央の言論は、それほど関心もなく原論的反対のような消極的活動をしていたようにみえる。しかし、施行段階における地域の言論は、中立性を維持しているようにみせながら、モデル学校を推薦しないと他の地方へ地域の人材が輸出される可能性があることを強調し、結果的には推薦を選択するように圧力をかけていたとされる。

このような中央－地方関係になっているのは、分権システムであってもまだ自治事務が少なく地方教育行政機関へ一部の権限を与えることに止まる委任事務が多いことが原因の一つであると思われる。すなわち、制限的には地方の権限を生かし、他のアクターとの協力関係である政策を自律的に行うこともできるが、決

定的に中央の意思によっては地方における決定事項が変わってしまう可能性もありうる。それに他のアクターによって支えられる環境でなければさらに中央の統制範囲で行動するか場合によっては中央に依存することになる。「自立型私立高校」設立政策を含め、韓国における新しい学校づくりのほとんどが地方への委任事務になっていることから、各地方の状況による学校を設立するという分権化を目指しながらも、中央教育行政は地方を統制できる権能を保有しつつづけていると判断される。

VI. 今後の課題

政策ネットワーク分析の限界の一つとしてあげられるのが、分析結果を一般化することができないということである。すなわち、今回ネットワーク分析を行った全羅北道以外のところでは、またこれとは異なる結果（ネットワーク関係）が現れる可能性もあるとのことである。さらに他の政策について分析を行うと、またそれなりのネットワークの構成や関係性があらわれるだろう。しかし、政策ネットワーク論はあくまでも一つの政策セクター（メゾ・レベル）にかかわるアクター間の関係などを分析することが目的であり、もとより地域や構成メンバーを越えてそれを一般化することが目的ではない。しかし、同じ政策をめぐる他の地域ではどのような状況であったのかを比較分析することによって、また新たな政策ネットワークの傾向性が発見できる可能性もあることから、今後他の地域の政策過程を調べることを課題としておきたい。

今回分析過程で分かったことの一つとして、政策を施行する教育部と地域教育監（教育庁）のうち、教育部を非難する声はあまりなかったことがあげられる。実際、教育部がモデル学校の選定過程に大きく関与していたにもかかわらず、その政策に反対する側からも賛成する側からも、教育部よりは教育監への要求や非難が集中していたのである。すなわち、実質的権限は相変わらず教育部が持ちながら、ある程度の権限を地域の教育監に与えることによって、その政策実施に伴う責任問題から距離を置くことに成功しているのである。このような問題を含め、地域の世論（地域の各アクター）や教育部と地域教育行政（過程）に対し、どのような意識をもっていたのかについて調査を行う必要性がある。関係アクターに対するヒアリング調査

が求められる。

理論的枠組みを補完するために、P. A. Sabatierの「擁護連合」という概念を採用することを考えている。政策ネットワーク批判の中には、「ネットワークの変化について説明しにくい」ということもあるが、それを補足する概念としてSabatierの「擁護連合(advocacy coalition)」概念が有効である³³⁾とされる。Sabatierは、ある領域(sub-system)の政策変化が起こるには2つのプロセスが予想できるとする。一つ目は外的混乱によるもので、例えば社会経済的条件の変化、他の領域における政策変化の結果、あるいは全体的統治システムの変化などによって政策が変換される。二つ目は、特定の領域における擁護連合間の競争の結果として政策が変化されるとする³⁴⁾。今回の分析からもこういう傾向があらわれている。もちろん、どちらかの一つではなく2つの要因がともに政策の変化に影響を与えていると思われるが、地域における施行過程での変化は、主に「擁護連合」による競争の結果であるように見える。普段、ある政策をめぐる政策に対する信念体系を共有する擁護連合が複数存在するが、実際政治的に影響力をもっている擁護連合は少なく、研究によると領域別に2-4個が重要連合として存在できる³⁵⁾。そして、優位に立つ擁護連合(支配的擁護連合)の信念体系によって政策が維持されたり変化したりする、という説明ができるのである。ある政策ネットワークを構成するアクターがすべて同じ信念体系を持っているとはいえず、またすべてのアクターが政策に対して別々信念体系を持っているともいえない。したがって、アクターの個別行動を分析するよりは、このように信念体系を共有する擁護連合の概念を用いることにより、アクター間の相互作用やそれによる結果について説明しやすくなると思われる。

註

- 1) 韓国の地方教育行政システムは、戦後直後アメリカ軍政によって紹介され、大韓民国の建国初期に一時的運営された経験を持つ。詳しくは、拙稿、「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」、『東京大学大学院教育学研究科紀要』第41巻、2002、pp. 440-441を参照
- 2) 総合行政との統合問題については、主に行政学者の研究物が多い。教育学者の中では、統合よりは分離されたまま、

どのようにうまく機能していくか(あくまでも総合行政側の支援を求める形で)に関する研究がほとんどである。

- 3) 分権化が進んでいるとの評価は、特に「学校運営委員会」の発足による影響が大きい。すなわち、「学校運営委員会」の設置によって、究極的には学校自治への大きな一步になると評価され、その委員によって選出され構成される「教育委員会」「教育監」の正統性につながると認識しているからである。しかし、その正統性とは部分的なものであり、その点については別稿を準備する。
- 4) 韓国の教育行政における権限関係については、キム・フンジュの研究成果が認められる。「教育行政権限の委任および委託に関する研究」、檀国大学大学院教育学科博士論文、1997；「教育行政権限の委任及び委託に関する法令体系と特性分析」、『教育法学研究』第10号、1998；「教育行政権限の配分に関する研究」、The Journal of Korean Education, Vol. 26 No. 1, 韓国教育開発院、1999など
- 5) その主な原因として、絶対的とも言える中央への財政的依存が背景にあると思われる。ソウル市(50%)を除いては、ほとんどの地域で教育部からの予算支援が80%近くになっていて、まだ実際自治的事務を行うことは難しい状況である。
- 6) Howard Elcock, *Local Government: Politician, Professionals and the Public in Local Authorities*(London: Methuen & Co., Ltd., 1982)；キム・フンジュ(1999), op. cit., pp. 273-329から再引用
- 7) 韓国の地方教育行政システムは、市道の広域自治団体のみに教育委員会が設置されていて、基礎自治団体には出先機関としての地域教育庁があるという限界が指摘できる。また、総合行政から分離されている地方の教育委員会や教育監の住民代表性に関しても議論する必要がある。キム・フンジュ、「地方教育行政体制の先進化方案」、『教育行政学研究』第16巻第3号、韓国教育行政学会、1998；イ・ギウ、「国家再構造化の原理としての地方分権」、『地方分権と市民参加』、歴史ネット、2003
- 8) キム・フンジュ(1999)は論文の中で、Rhodesの相互依存モデル、村松の水平的競争モデルをも紹介しながら、韓国の地方教育行政システムはパートナーシップモデルに近いと述べている。op. cit., pp. 284-285
- 9) Ibid., p. 297
- 10) 上記のような事項以外に、市・道知事や市・道議会との関係における権限関係については、拙稿、「地方教育行政における権限関係と保護者の参加」、『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号、2002、47-48項を参照
- 11) キム・フンジュ(1999), op. cit., p. 278
- 12) キム・フンジュ(1997), op. cit., p. 3
- 13) 教育人的資源部教育自治支援局、「地方教育行政の成果と展望」、教育人的資源部、2002、39項
- 14) 進学校が対象から外されている理由は、後で述べる「高校

- 平準化政策」との関係がある。進学校まで自律学校に指定されると、実質的には平準化政策が無用になると判断したからである。
- 15) 2001年度は74.5%、2002年度には76.5%が大学(2年制大学を含めて)に進学しており、一般の進学校と変わらない進学率をみせている。教育人的資源部教育自治支援局(2002), *op. cit.*, p. 76
- 16) 教育調査統計研究室,『統計から見た中等教育』, 韓国教育開発院, 2003, 59項
- 17) ユン・ジョン外,『韓国教育政策の探究』, 教育科学社, 2000, 148-149項
- 18) *Ibid.*, pp. 149-150
- 19) 教育人的資源部政策分析課,『教育統計年報』, 教育人的資源部, 2004, 私立学校教育費分類(1)-(2), 教育財政項目2-2-23から執筆者が修正掲載。各項目の合計が100%に達していないことは、提示された項目以外に少額ながら他の項目が分類されているからである。
- 20) ユン・ジョン外(2000), *op. cit.*, p. 97
- 21) これまでの各研究集団による研究結果によると、平準化によって学力が下がったという具体的な検証資料はないとされる。むしろ平準化から解除された地域において生徒の学力が下がったとの実証データが研究結果として出ている。キム・ユン編,「高等学校平準化政策の評価研究: 高等学校選抜試験抽選制度に関する研究」, 韓国教育開発院, 1978-1979; カン・テジョン/ソ・ギサン,「平準化政策と知的成長の関係に関する実証的検討」, KEDI教育政策フォーラム, 2001
- 22) 韓国教育開発院,教育統計データベース(2003)から。その中で国公立と私立の割合をみると、平準化対象校の694校のうち国公立が311校で私立が383校であり、生徒数は851,318人のうち国公立375,803人で私立は475,515人と、私立の方の数が多いためである。
- 23) コ・ジョン,『韓国教員と教員政策』, 図書出版夏雨, 2002, 141-143項
- 24) 教育人的資源部教育自治支援局(2002), *op. cit.*, pp. 50-51
- 25) 以下の追加指定問題に関する各アクターの活動については、当時の<全北新聞>、<全羅日報>、<ハンギョレ>が報じている新聞記事と各アクター団体が出した文書、国会議事録などをもとにして述べている。
- 26) 韓国の教員組合が正式に認められたのは1997年からである。それ以前は、「韓国教員団体総連合会(韓国教総)」という親睦団体があったが、共済や福利厚生活動が中心であった。1980年代末には、左派の活動をする「全国教員労働組合(全教組)」ができて1997年には組合として認められたが、それに反発しいわゆる中立性を求める人々によって「韓国教員労働組合(韓教組)」という組合もできている。全羅北道における自立型私立高校の推薦をめぐるのは、全教組が反対の声を、韓国教総と韓教組が賛成の声を出していた。
- 27) 副教育監は国家公務員であり、その人事に関することは大統領の権限になる。上司である教育監の指揮・監督は委任事務になっている。「地方教育自治に関する法律」第33条
- 28) 追加募集で全国から申し込みがなかった理由の一つとして、韓国の私学財団の財政的貧困性の問題が伺える。一回目の募集でもそうであったが、ソウル市のいくつかの学校以外は、教育部が出している基準(特に財政的基準)に達していないため、推薦段階の申し込みさえ少なかったと思われる。企業ではなく個人による学校法人が運営する私立学校の財政状況は、前述した私立学校への国の財政的支援が公立と同一ような規模であることから分かるのである。
- 29) 「審査委員会」の構成メンバーとして、教育部の内部者に加え、学界1人、教職団体各1人、父母団体1人、私学法人連合会1人など、諸社会団体の者も参加させていた。
- 30) Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations* 2nd ed., Brookfield USA: Ashgate, 1999, pp. 142-144
- 31) *Ibid.*, p. 144
- 32) これに関する詳しい内容は、次の文献を参照すること。Wilks, S. & Wright, M., 'Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks' in Wilks, S. & Wright, M. (eds), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press., 1987; Wright, M., 'Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies', *Political Studies* Vol. 38(4), 1988; 拙稿,「教育政策過程研究における「政策ネットワーク論」の可能性」,『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』, 第23号, 2004.
- 33) Dowding (2001) でもSabatier(1988)の「擁護連合」概念を政策ネットワークと比較しながら分析している。Dowding, 'There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities', *Political Studies*, Vol. 49(1), 2001, pp. 93-94
- 34) Sabatier, Paul A., 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein', *Policy Sciences* Vol. 21, 1988, p. 148
- 35) *Ibid.*, p. 140