

地方教育行政における権限関係と保護者の参加

—韓国における教育行政関連法律の内容を中心に—

韓 相 俊

Relations of Authority in Local Educational Administration
and Parents' Participation:
With focus on Laws for the Educational Administration in Korea

Sang Joon HAN

Since the enforcement of educational autonomy system in 1991, arguments for it did no more than point out the system's some structural problems, in Korea. And recently, issues of delegating and entrusting problem for the authority of educational administration are appeared in relations of central government and local ones. However, concrete analyses of such problems for the delegation in educational administration are very few. This paper is a petty study for the analysis of these, only in contents of laws and ordinances for the educational administration. Next, it decided to examine the problem of parents' participation in this system and laws. We can find out some cases about the parents' participation in administrative system and each school. Most of all, in Korea, it is a fact that the 'School Council' is doing very important role also not only in a school but in educational administration. But many subjects are left for the adjustment of laws and systems, in order to clarify the parents' participation and intergovernmental relations.

I. はじめに

韓国における現在の地方教育行政体制は、日本のそれと比較して独特な特性を持っている。すなわち、教育委員会と教育監（執行機関；教育長）の構成手続き、その役割や両者の関係に至るまで、日本の地方教育行政体制、ひいては旧教育委員会法体制とも、相当異なる特徴を持っているということである。韓国の地方教育行政体制の中、目立つ特徴として、いくつかの内容を述べると次の通りである。

第一、地方自治は広域行政単位（市・道；日本の都道府県に当る区域）と基礎行政単位（市・郡・自治区；日本の市区町村に当る区域）でともに実施されている

のに対し、地方教育行政は、広域行政単位に限って実施され、基礎行政単位においては執行機関の下級機関としての教育庁が設置されていること。第二、教育委員会と教育監がそれぞれ、部分的独立型の審議・議決機関と独立型の執行機関として、教育・学芸に関する事項の審議・議決と執行業務を分担していること。言い換えれば、教育委員会は当該地域の教育に関する議会であり、教育監は教育界の首長であるといえる。第三、初中等学校及び特殊学校のすべての学校（国公立・私立を問わず）に、教員・父母・地域住民が一定の割合をもって構成する学校運営委員会を設置するようになっていること。学校運営委員会とその役割に関しては、後に詳しく説明しようとする。第四、教育委員

会の委員と教育監は、当該地域において設置されているすべての学校運営委員会の委員全員による直接選挙で選ばれていること、などがある。

韓国の地方教育行政体制は、1991年度の地方自治の実施とともに「地方教育自治に関する法律」に基づいて、教育委員会と教育監を設置することによって始まったともいえる。厳密に言えば、1945年以降の米軍政期に紹介され、1950年代にも短いながら実施された時期もあるが、ここでは1991年以降のことを中心に地方教育行政体制を検討することにしたい。さて、現在まで10年あまりの経験をもつ韓国の地方教育行政体制は、中央-地方関係や、教育委員会-教育監の関係、教育委員会-地方議会の関係などにおいて、明確な権限関係を具体的に提示していないのである²⁾。それは、いまだにも主として実施範囲や教育委員・教育監の選出のように外形的な問題についてしか議論していなかったからである。

また、中央集権的な教育行政システムから分権化された地方教育行政体制への転換とともに、保護者の参加が保障されるようになったことも画期的な変化であるといえる。特に、学校運営委員会制度の導入は、これまで教育の主権者・当事者であっても、公式的に学校運営に参加することができなかった保護者にとって、学校自治の場でもあり、教育改革への参加や実践もできるようになるきっかけとして、非常に歓迎されている³⁾。したがって、教育行政の改革について議論する場合には、保護者の参加に関することについても、ともに議論しなければならない。しかし、そのような議論があったとしても、地方教育行政の構造との関連や教育行政への参加などと連結して述べることなく、ほとんどは保護者団体や一部の教員団体から出てきた資料集、印刷物などに止まっている状態である。

以上のような点を考慮して、本稿では、地方教育行政体制の権限関係について、法律上定めている条項を根拠にして概略的に述べ、また最近の中央から地方へ委任・移譲された権限の内容を検討するとともに、保護者の教育行政参加や学校参加の問題を述べていくことにしたい。

II. 地方教育行政体系のあらまし

すでに述べたように、韓国における教育行政の中央-地方関係は、中央教育行政(教育人的資源部)と市・

道教育行政(教育監)の2層構造になっている。日本の場合は、市町村レベルまで教育委員会が構成されていて、3層構造になっていることと比較されるところである。まず、国の教育に関する事務を担当する中央教育行政機関としての「教育人的資源部」(以下では教育部と呼ぶ)は、国の教育全般に関する企画し、学校教育・生涯教育及び学術に関する事務を管掌する。

市・道教育委員会と教育監は、全国で16の市・道において構成され、該当地域の教育・学芸に関する事務を管掌することになっている。執行機関としての教育監の下には、補助機関としての市・道教育庁が設置されており、教育監の業務を分掌している。そして、地方教育自治の実施が留保になっている基礎団体(市・郡・自治区)の行政区域には、さらに市・道教育庁の下級行政機関としての地域教育庁が設置されている。

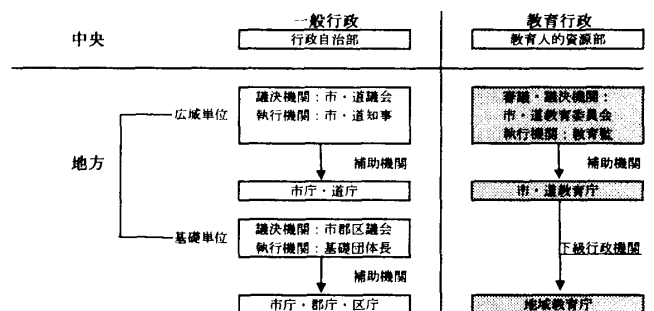


図1 韓国における一般行政と教育行政の仕組み⁴⁾

地域教育庁が設置される基準は、一般行政区域とは異なって、人口比例によって1つの市・郡・自治区、もしくは2つ以上の市・郡・自治区の統合地域に設置されることになっている。その数は、人口50万人以上の地域が36カ所、30万人から50万人の地域が14カ所、30万人以下の地域が130カ所であり、合わせて180カ所の地域に地域教育庁が設置されている。さて、地方教育行政の基本的構造を、一般行政の場合と比較して図化してみると、図1のようになる。

このような仕組みの中、中央-地方の教育行政関係、学校に対する自律性の保障などについて検討しようとするれば、中央レベルと地方レベル、また学校レベルにおけるそれぞれの行政機能についても考えるべきである。まず、キム ソンヨル(1998)は教育行政機関間の機能調整のための基本方向として、

- ① 地方行政自治制の活性化

- ② 教育における新たな需要に能動的に対応
- ③ サービス及び支援のための行政への転換
- ④ 外部資源の活用を極大化

を提示し⁵⁾、新しい時代に相応しい地方教育行政として機能することを提案している。

そしてエンジョンル(2000)は、中央に集中されている資源・人材などを単に地方へ移譲させることだけではなく、地方の自主的・自律的な発展のために、分権化の目標と戦略を樹立することが必要であるとして、教育行政における機能配分の基準を表1のように提案⁶⁾している。それとともに、教育行政機関の機能が多様となり、専門化するためには、中央行政機関の機能を縮小する方向への改革を進みながら、父母・地域住民による地方教育行政への参加及び民営化を拡大すべきであるとしている。

| | 機能配分の基準 |
|---------|--|
| 教育人的資源部 | -教育政策の企画及び開発 -人的資源の開発・管理業務の企画・調整 -教育の質的水準の評価 -市・道教育庁間バランスの維持・調整 -市・道教育庁の能力を越えて、国家がやるべき事務 |
| 市・道教育庁 | -国家教育政策の具体化及び地域教育計画の樹立 -地方の人的資源開発・管理事務の企画・調整 -地域教育庁間のバランス維持 -地域教育庁の能力と管轄権を越える事務 |
| 地域教育庁 | -市・道教育政策の具体化及び地域教育計画の樹立 -地域教育庁レベルで基準の調整を要する事務 -学校行政としての能力を越える事務 -学校行政の指導・監督 |
| 学校 | -学校単位の責任経営 |

表1 教育行政における機能配分の基準

A. 教育委員会の権限

現在、市・道教育委員会と市・道教育監の権限及び機能は具体的にどうなっているのかについて簡単に述べることにする。「地方教育自治に関する法律」の第8条によると、教育委員会は、市道の教育・学芸に関して、次のような事項について審議・議決権をもつことになっている。

- 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の事項については地方議会が最終的に議決することで、審議権しかもっていない。しかし、⑤-⑪に関する教育委員会の議決は、市・道議会が議決したものとすると、しているの、実際には教育委員会が議決権をもっている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よう。

B. 教育監の権限

教育委員会の権限においては、主として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、首長との関係から、そして地方議会との関係からその権限を導出することもできる。まず、「地方教育自治に関する法律」に定めている条項をみると、次のようである。

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
- ⑯ 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
- ⑰ 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、上記のような事項以外に、市・道知事や市・道議会との関係のなか、出てくる権限をみると、次の通りである。まず、教育監と市・道知事の関係においては、

- ① 教育監は、教育規則に定めるところによって、その権限に属する事務の一部を該当地方自治団体の長と協議し、区や出張所または村(基礎団体の下にある行政単位)の長へ委任することができる。この場合、教育監はその事務に限って、区や出張所または村の長を指揮・監督できる(「地方教育自治に関する法律」第29条②)。
- ② 市・道知事は、企業に努めている労働青少年の教育のため、特別学級の設置と一部の費用を負担することなどを、教育監に協力しなければならない(「産業体労働青少年の教育のための特別学級等の設置基準令」第4条)。

- ③ 「地方教育自治に関する法律」第41条の規定によって、教育監が設立・運営する公立公共図書館に対して、地方自治団体の一般会計予算の範囲内で、その運営費の一部を負担しなければならない(「図書館及び読書振興法」第22条①)。
- ④ 市・道教育監は、家庭の都合上、無料で給食しなければならない生徒にたいし、休み中に給食するために、地方自治団体の長に支援を要請することができ、地方自治団体の長は特別な事由がない限り、この要請に応じなければならない(「学校給食法」第11条②)。
- ⑤ 学校施設や学校用地と係わる市・道の事業については、教育監と協議するか意見を聞かなくてはならない(「学校施設事業促進法」第6条、「学校用地確保に関する特例法」第3、4、5条、「塾の設立・運営に関する法律」第5条など)。

また、教育監が市・道議会に対してもっている権限は、次の通りである。

- ① 教育監が地方議会に提出した議案の中、地方議会が提出された議案の中で予算案において支出予算の各項目の金額を増額するか新たに費目を設置しようとするときには、教育監の同意を得なければならない(「地方教育自治に関する法律」第9条③)
- ② 教育監が地方議会に提出した議案が議決されたときには、地方議会の議長が5日以内にこれを教育監へ送らなければならない(「同法」第9条④)。教育監は、地方議会から送られた条例案について異議がある場合、20日以内にその理由を添付して地方議会に再議を要求することができる(「同法」第9条⑥)。
- ③ 教育監は、市・道議会が開かれていない時に、地方議会の議決事項のなか、生徒の安全と教育機関等の財産保護のため、緊急を要する事項であるが地方議会が開かれる時間的余裕がないか、地方議会において議決が遅れる場合は、先決処分することができる(「同法」第32条①)。

Ⅲ. 最近の地方教育行政における権限配分の動き

A. 地方教育自治の根拠に関する議論

韓国においても地方教育自治の充実に向けて、教育行政の改革、教育行政の中央－地方関係における機能や権限の問題について、中央の教育部処を始めとして、少ないながら議論がなされている。その内容は主として、日本と同じように、分権化と住民参加という大きな二つの柱をもとにしてなされてはいるが、中では教育委員会の廃止、教育行政の一般行政との統合論もないわけではない⁷⁾。

歴史的にも、一般内務行政と教育行政の間において、内務行政側からは教育行政の一般行政への統合を狙った動きがあり、教育行政側はそれを必死に守ってきた場面が見られる。特に、1948年の建国以降、教育行政体系の樹立をめぐる、国会で議論された内容は、今までもそれぞれの立場を説明する根拠になっている。国会審議過程の中で、地方行政から教育行政の分離・独立を反対する見解をもっている者は、ほとんどが地方の一般行政のキャリアを持つ議員たちであって、賛成論者らは教育界出身の議員たちであった。

主として問題になったのは、教育区と教育委員会制度であった。内務行政側は、地方行政の総合性をその理由として取り上げ、教育区制の施行に反発し、教育監の設置も大反対であった。また、地方行政及び地方財政の総合性と予算運用の効率性を主張し、市・道に教育費特別会計をおくのは、中央の各部処において別々に財務部をおくのと同じであるとして、財政権は内務部長官へ帰属されていることを強調した。そして、予算の節約のためにも、教育区の分離はありえないと指摘し、もし教育区が分離されると、基礎団体の首長らが教育税の徴収に協力しないはずで、そうなれば教育財政に莫大な問題が起られる、との脅迫の内容も発言した⁸⁾。

これに対し、文教部長官は、アメリカ、イギリス、フランス、ソビエト、日本など先進国においても、教育区が設置されている点、また米軍政期にも教育区の実施のために立法を準備したことをあげながら、費用や人的問題があるとしている内務部の主張にたいし、教育委員は名誉職であるから、むしろ統合した場合より、費用も人的資源もかからない⁹⁾、と主張した。以降にも、内務部と全国市道知事を始めとした一般内務行政側からは、持続的に教育自治制度の廃止を試したが、文教部や教育界は教育税法の制定に成功するなど、地方教育自治制を守ってきた。

クーデター政権のもとで一時廃止された時期もあつ

たが、建国以降の今まで地方教育行政は、だいたい一般内務行政から分離されてきたともいえる。したがって、最近の地方教育自治の実施以後の論議は、主として中央教育行政機関の統制下にあった教育行政行為が、地方自治団体と住民の統制によって行われるようになったことにある。すなわち、地方行政自治の実施とともに、教育行政をめぐる主な主題が一般行政との関係よりは、中央教育行政と地方教育行政との関係に変換されたということである¹⁰⁾。一方で、地方における機関間の問題に関することについては、行政執行の問題より、地方議会と教育委員会の問題、すなわち審議・議決に関して議論されることが多くなったのである。中でも、地方教育行政機関への地方議会の監査権と教育委員会の権限とが重なっていることなどについての議論が多い¹¹⁾。

それは法律の解釈上の問題でもあって、「地方自治法」の執行機関を規定しているところの第112条には、地方自治団体の教育・科学及び体育に関する事務のために別の機関を置く、と明記されていて、これによって市・道教育庁が設置されることになっている。しかし一方では、「地方自治法」の中に教育・科学及び体育に関する事務のための議決機関を置くという条項はなく、「地方教育自治に関する法律」の第3条によって設立された教育委員会に関する法的認定の問題について論議され続けてきたのである。すなわち、教育委員会設置の根拠が「地方教育自治に関する法律」にはあるが、「地方自治法」にはないため、法解釈上に教育委員会の設置が違法ではないか、という議論である。そして違法論と合法論について、いくつかの論理を整理すれば次のようである¹²⁾。

違法論としては、「地方自治法」は上位法であり、「地方教育自治に関する法律」は下位法であるという立場である。執行機関に関する条項と異なって、「地方自治法」において教育・学芸に関する別の審議・議決機関を置くという規定がないから、教育委員会の設置を定めている「地方教育自治に関する法律」は違法である、という論理である。

合法論としては、「地方自治法」は一般法であり、「地方教育自治に関する法律」は特別法であるという見解、そして「地方自治法」は旧法で、「地方教育自治に関する法律」は新法であるという見解がある。「地方教育自治に関する法律」には「地方自治法」に依拠して制定されているという内容は全く見られていないか

ら、上位法と下位法という関係ではない、という意見である。この意味は、憲法第31条第4項¹³⁾に依拠して地方教育自治のための特別に制定された'特別法'であると解釈できるということである。したがって、特別法が一般法より優先であるという通念から、教育委員会の設置は合法であるという見解である。また、「地方自治法」は旧法であり、「地方教育自治に関する法律」は新法であるから、新法優先の通念からみても教育委員会の設置は合法だということである。

以上のようなことがあるとはいえ、述べたように、地方教育自治をめぐる今までの議論は、主として教育自治の実施範囲や、教育委員や教育監の選出方式の問題など、構造的な部分に関する議論が多かった。したがって以下では、中央-地方関係における教育行政権限の問題について、教育部の『教育部門の自律化推進計画』などを中心に、その内容を述べることにしたい。

B. 教育部門の自律化推進計画と教育行政権限の変化

1999年7月、教育部は「行政権限の地方移譲及び委任・委託」の拡大の内容を発表した¹⁴⁾。政府組織の改編方針に伴う政府機能の効率的な施行体制を作るため、教育部の機能の中、単純政策樹立及び執行業務である61個の事務を地方に移譲・委任あるいは民間委託するか廃止し、教育部は国レベルの核心機能をするよう改編することであった。その具体的内容は次のようである。

・ 地方移譲事務－39件

権限または事務が規定された個別法令を改正し、市・道教育庁の権限と責任のもとで処理するように措置（例えば、教員免許証の管理、私立学校の設立・廃止、等）

・ 地方委任事務－11件

“行政権限の委任及び委託に関する規定”（大統領令）を改正し、権限または事務の中で一部を、補助機関、下級行政機関の長または市・道教育監へあげ、その権限と責任のもとで処理するように委任（例えば、校長の任用、中等学校の実習教師の準教師資格検定、等）

・ 民間委託事務－4件

“行政権限の委任及び委託に関する規定”（大統領

令）を改正し、権限または事務の中で一部を、法人または個人へあげ、その権限と責任のもとで処理するように措置（例えば、新しい学校のモデル開発、等）

・ 廃止事務－7件

地方教育自治または大学の自律化と関連がある事務として、国レベルで政策的に支援する必要性がなくなつて、該当機関が独自の処理するように措置（例えば、学士学位の登録事務など）

このため、地方移譲・委任または民間委託、廃止する事務の中、法律改正が必要な29件は関係法令¹⁵⁾を速やかに改正するように推進し、残り32件は直ちに公文施行などによって、1999年後半から施行することにした。

中でも各メディアから報道されるなど、学校現場や保護者も特に関心を見せたのが、校長任用の推薦業務を市・道教育庁へ委任したことであった。これによって、今まで教育部が審査してきた校長任用対象者の学校教育計画書（学校経営提案書）を、教育監が校長任用審査委員会を置いて市・道別に審査するようになったし、校長任用時に勤務学校の指定内容を教育部に報告していたことから、教育監が指定することになって、市・道教育庁の自律権が強化されたと評価できる。そして、教育部は教育公務員の任用権の中、校長の新規採用・昇進および一部の高級奨学官の任用など、中央政府がやるのが必至な任用権を除いては、教育監へ大幅に委任することにし、行政の効率化と地域の実情に相応しい人事行政ができるように推進する予定である¹⁶⁾、としていた。

そして、最近になって教育行政の自律化や権限配分について具体的な提案をしているのが、『教育部門の自律化推進計画』（以下では『推進計画』と呼ぶ）である。この『推進計画』の背景としては、規制・統制中心の画一的な教育による学校競争力の弱化、持続的な規制緩和にもかかわらず、学校現場においては、自律化されたという感覚はない、21世紀の知識基盤社会に相応しい教育システムの必要、などがあげられて、全教育分野における自律化を通じて、教育システムの転換、教育部機能の再調整を目標としている。そして、主要推進内容を初・中等教育、高等教育、生涯・職業教育・国際教育協力分野に分けて提示しているが、主として初・中等教育分野における問題である。したがって、初・中等教育に関する推進を中心に、地方教

育行政との関係での主要推進内容をみれば次のようである。

① 国から市・道教育庁への権限配分¹⁷⁾

- － 国レベルで必要な最低限の機能以外には、原則的に自律化を推進
- － 長期的に市・道教育監協議会を法制化・常設化して、全国統一的な業務の執行及び調整機能については委託を検討
- － 教員免許・人事制度について、基本政策の樹立は国が担当するが、執行や細かい人事基準の設定などは市・道教育庁へ委任
- － 初・中等校長の任用(新規任用は除外)、奨学官・教育研究官(市・道教育庁の課長級以上)の任用を自律化事務とする
- － 教育財政の確報及び配分、財政運営の効率化のための制度改善などは国レベルで、その他、学校発展基金助成・運営に関する事項、各級学校の入学金及び授業料の徴収に関する事項、低所得家庭の子どもへの学費支援関連事務、廃校財産の活用に関する事項などは、執行業務を市・道教育庁へ委任
- － 高等学校以下の各級学校の施設・設備基準管理など、教育施設環境の改善に関する事務を市・道教育庁へ委任・移譲
- － 学校体育施設の拡大支援、学校給食及び衛生管理の事務を市・道教育庁へ移譲

② 市・道教育庁と地域教育庁との機能再調整

a. 市・道教育庁の機能調整

- － 地域レベルの教育政策企画の機能を強化
- － 「選択と集中」による教育支援中心に機能転換：初・中等教育の全部門に対する包括的管理・支援方式から、教育発展の核心課題に対する政策企画と支援への機能転換
- － これまで事々に出された学校教育活動に関する指針・公文を改善し、年度初に「総合学校教育活動指針・案内書」を一括に作成・配布
- － 中期地方教育財政の改革樹立・施行など、効率的な教育財政配分・運営のための役割と機能を拡大
- － 頻繁な資料の提出などによる業務負担の緩和のため、総合的な教育情報統計システムを構築

b. 地域教育庁の機能調整

- － 管理・中間連絡の機能から学校教育活動に対する現場支援の機能中心に再編
- － 学校教育活動に対する支援のため、情報の収集・創出・配分の役割をするなど、地域教育の総合情報支援センター化
- － 市・道教育庁と連携して、管轄区域内の学校教育関連統計をデータベース化し、現場に提供

これらの『推進計画』のために、各市・道教育庁には「教育部門の自律化推進企画団」を設置・運営することになっている。企画団の運営においては、機関別に自律化の課題を開発すること、効率的な機能配分の体系を確立すること、現場の声を積極的に聞くこと、などが強調されている。また、自律化推進の評価を3ヶ月ごとに確認して、財政支援のための評価と連携させる根拠として使うようにしている。しかし、教育行政機関にいる実務者の間には教育行政権限の分権化や自律化ということに関する最近の動きについてあまり意識がないし、実際に具体的な内容に入ると、以前のような業務手続きでやるか上級機関へ依存することが多いと言われることも指摘しなければならない。

| 部署 | 総事務数 | 存置事務 | 自律化事務 | | | | | 計 |
|------------|------|------|-------|------|------|------|------|-----|
| | | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| 教育課程政策審議官室 | 156 | 85 | 21 | 29 | 12 | 6 | 3 | 71 |
| 教員政策審議官室 | 85 | 44 | 12 | 24 | 1 | 4 | - | 41 |
| 教育自治支援局 | 124 | 60 | 35 | 15 | 3 | 9 | 2 | 64 |
| 高等教育支援局 | 96 | 46 | 19 | 22 | 7 | - | 2 | 50 |
| 生涯教育局 | 83 | 44 | 18 | 8 | 11 | 1 | 1 | 39 |
| 国際教育協力官室 | 45 | 38 | 3 | 2 | 2 | - | - | 7 |
| その他の局室 | 151 | 139 | 6 | 2 | 1 | 3 | - | 12 |
| 計 | 740 | 456 | 114 | 102 | 37 | 23 | 8 | 284 |

表2 教育部の自律化課題総括現況¹⁸⁾

IV. 保護者の参加権限

ここまで教育行政の権限に関して、概略的に検討してみたが、果たして韓国における分権化という教育行政改革のなか、保護者の権利・権限ということは、どのような形で現れているのかについて、行政分野への参加できる内容と学校における参加の内容を中心に、述べていくことにする。

A. 地方教育行政への参加

1. 教育委員と教育監の選出

まず、地方教育自治に関する法律第6章の「教育委員及び教育監の選出」で、第3節「選挙人団の構成」の規定（第62条①教育委員または教育監の選挙人団は、選挙日の公告日にて現在のところ、初・中等教育法第31条（学校運営委員会の設置）の規定による学校運営委員会委員全員によって構成される。②選挙日現在、教育委員または教育監の選挙人が公職選挙及び選挙不正防止法第18条に該当する場合は、選挙権を失う。第63条①学校の長は、学校運営委員会選挙人の氏名等人的事項を、選挙の選挙日の公告日から次の日まで、その学校の所在地を管轄する自治区・市・郡選挙管理委員会へ通報しなければならない。）によって、市・道教育委員会の教育委員と執行機関である教育監を選出する権限を持っている。すなわち、選挙日の公告日にて現在、初・中等教育法第31条の規定による学校運営委員会委員の全員が選挙人団になって、教育委員と教育監を選ぶことになるということである。

教育委員と教育監の選出は、1991年度から地方教育行政体制になって、3回もその方式が変わってきた¹⁹⁾。最初には、教育委員の場合は地方議会で議員同士の投票によって選出、また教育監は地方議会によって選ばれた教育委員同士が投票で選出することになっていた。それから1997年には、各学校の学校運営委員会の代表（一定数；学校運営委員会代表分）と教職団体の代表（一定数；教員代表分）が選挙人団を構成²⁰⁾し、各市・道の教育委員と教育監を選出するように改正されたのである。そして、現在は該当地域の各学校運営委員会委員全員によって、市・道別に教育委員と教育監が選出されている。

また、正式な教育行政への参加とはいいい難いが、選挙の特徴として同然出てくる問題として、違法な選挙運動過程や政党の選挙介入、派閥の問題などについて、保護者団体や市民団体が一定の役割をすべきであることも指摘される²¹⁾。例えば、最近の2000年度の教育監選挙が終わってから、教育監・教育委員選挙人団に対するアンケート調査が実施され、学校運営委員会委員全員による選挙になったことについて、評価・調査が行われた。以前より地域の教育委員や教育監について興味をもつようになったこと、また選挙における代表性がより高まったこと、などがいいい変化としてあげられた一方、候補者の乱立、学縁・地縁など時代に遅れた意識、制約しすぎる選挙運動によって、現職の

教育監が極端に有利であった点、などが問題であることも指摘されていた。

2. 「校長任用審査委員会」への参加

教育部は校長の任用に関する基本方向として、能力と実績中心の人事行政を実現するため、校長任用審査委員会を置き、学校経営提案書の審査及び面接を通じて、校長任用対象者の能力を検証、優れた校長を選ぶことによって、学校教育の質を向上することをあげている。

これまで教育部の事務になっていた校長の任用審査事務を、市・道教育庁へ委任することになった内容はすでに述べているが、これによって市・道人事委員会への地域住民の参加が保障されるとともに、校長任用審査委員会の構成においても、外部の人が3分の1以上含まれるようになったのである。まず、市・道人事委員会は、7-9人で構成されるが、その中で地域の人を3人以上参加させることが義務づけられている。そして校長任用審査委員会は、3人以上で構成されるが、任用対象者の数に伴って適正な人数で構成する、としている。校長任用審査委員会は、学校教育、人事行政、経営管理等に関する専門的識見をもっている委員で構成するが、外部委員が全体の3分の1以上になっている²²⁾。

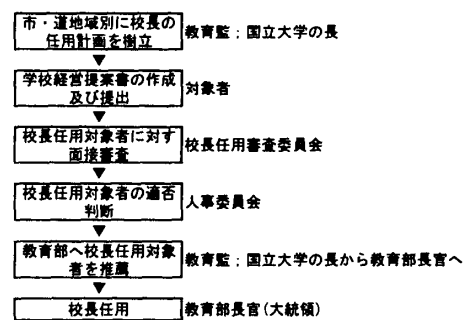


図2 校長任用審査の手続き²³⁾

その手続きとして、校長任用審査委員会では、面接結果を含めて審査結果報告書を人事委員会へ提出する。そして、人事委員会は対象者の適否を判断して審査結果を教育監に送る。教育監は適格者として選ばれたものを教育部へ推薦するが、その時、校長任用審査委員会の審査結果報告書と人事委員会の会議録をすべて提出しなければならない。このような手続きの運営

や人事管理の適正性については、以降その成果内容が‘市・道教育庁評価’へ反映される²⁴⁾から、選定過程への住民の参加なども非常に重要であると思われる。

3. 教育委員会への請願制度

教育委員会が地方の教育における議会の役割をしていると思われる理由の一つとして、一般市民による教育委員会への請願制度がある。この制度は、地方自治法施行令第24条を準用した地方教育自治に関する法律施行令第14条に根拠をもち、教育委員会の規則によって定めている（以下の内容は「ソウル特別市教育委員会請願審査規則」；以下「請願規則」と呼ぶ）。教育委員会へ請願しようとする者は、教育委員会委員の紹介を得て委員会に請願書を提出する（「請願規則」第2条①）。請願書には紹介した委員が意見書を作成して添付する（「請願規則」第2条③）ことになっている。委員会が必要であると認定した場合、請願審査小委員会の構成ができ（「請願規則」第5条②）、請願人と利害関係人及びそれに関する専門家などから意見を聞くことができる（「請願規則」第7条①）。そして、小委員会の審査結果によって、教育監が処理することが妥当であることと、教育委員会が処理すべきであることを区分し（「請願規則」第9条）、請願人に通知する。でも、国家機関や地方自治団体がすでに処置したものか、利害関係者間の合意によって請願目的が達成されたもの、請願の趣旨には意義があるが予算事情などによって現実的にその実現が難しい場合、また請願の趣旨が国や地方自治団体の施策と異なるなど妥当性がない場合には、委員会で審議しない（「請願規則」第10条）ことになっている。

しかし、実際のところ、各市・道における請願制度活用の事情は有名無実であると判断しても無理ではない。ある道では、1991年度に第1期の教育委員会が構成されて、1998年度に第2期の教育委員会が解散されるまで、その請願制度によって出された請願は、わずか2回しかなかった²⁵⁾。出された請願の内容をみると、教育現場に充実した事について、合理的な措置を求めていることが確認できる。それにもかかわれず、ここまで制度が活用されていないということは、そのような制度があることすら知らない状態であるとも考えられる。また、それは教育行政関係者が住民に対する広報に努めていないことも、理由の一つとして考えられる。

B. 学校における参加

学校における保護者の参加については、学校運営委員会に関する議論であるとみても良いほど、学校運営委員会を通じて学校運営に関する色々な事項について参加できるようになっている。

学校運営委員会は、学校運営の自律性を高め、地域の実情と特性に相応しい多様な教育を創意的に行うことができるために、国・公立及び私立の初等学校・中学校・高等学校及び特殊学校で構成・運営しなければならないことで、国・公立に限らず、私立学校にも学校運営委員会の設置が義務づけられている。学校運営委員会は、該当学校の教員代表、父母代表、地域の識者で構成されるが、委員定数は5人以上15人以内で学校の規模等を顧慮して決める（初中等教育法第31条）。

| | 選出方法 | | 構成割合 |
|------|-------------------------|-----------------------------------|--------------------|
| | 国・公立学校 | 私立学校 | |
| 父母委員 | 父母全体会議、又は、学級代表会議での投票 | 同左 | 40-50% (30-40%) |
| 教員委員 | 教職員全体会議での投票 校長は当然職委員 | 当然職委員を除いて、教職員全体会議から推薦された者の中で校長が委嘱 | 30-40% (20-30%) |
| 地域委員 | 父母委員・教員委員からの推薦と投票 | 同左 | 10-30% (30-50%) |

* () の中は、実業系高等学校における構成割合

表3 学校運営委員会の構成

すなわち、生徒数が200人以下の学校は5-8人、200人以上1千人未満の学校は9-12人、1千人以上の学校は13-15人の委員で構成される。選出方法として、父母委員は父母全体会議（または学級代表による父母代表会議）²⁶⁾で、教員委員は教職員全体会議（校長は当然職委員）で、そして地域委員は父母委員あるいは教員委員からの推薦を受け、父母委員と教員委員による投票で選ばれる。また委員の構成比率は、父母委員が4割-5割、教員委員が3割-4割、地域委員が1割-3割の割合（以上、初中等教育法施行令第58条）によるが、実業系の高等学校の場合は、地域委員を3割-5割にして、生徒の卒業後の進路も配慮した割合になっていることが目立っている。

さて、学校運営委員会の機能について定めている事項（初中等教育法第32条）は、次の通りである。

<学校運営委員会の機能>

- 1) 国・公立学校の学校運営委員会は次の事項を審議する
 - ① 学校憲章及び学則の制定・改正に関する事項
 - ② 学校の予算案及び決算に関する事項
 - ③ 学校教育課程の運営方法に関する事項
 - ④ 教科用図書及び教育資料の選定に関する事項
 - ⑤ 正規学習時間の終了後、あるいは休み中の教育活動及び修練活動に関する事項
 - ⑥ 教育公務員法第31条第2項の規定による招聘教員の推薦に関する事項
 - ⑦ 学校運営支援費の造成・運用及び使用に関する事項
 - ⑧ 学校給食に関する事項
 - ⑨ 大学入学における学校長の推薦に関する事項
 - ⑩ 学校運動部の構成・運営に関する事項
 - ⑪ 学校運営に対する提案及び建議事項
 - ⑫ その他、大統領令、市・道の条例で定める事項
- 2) 私立学校の長は、学校運営委員会の諮問を聞かなければならない。但し、上記の中から学校憲章及び学則の制定・改正に関する事項、学校の予算案及び決算に関する事項の場合は、学校法人の要請があったときに限って諮問を受け入れる。
- 3) 国・公立及び私立学校の学校運営委員会は、学校発展基金の造成・運用及び使用に関する事項については、審議・議決する。

*また、校長・教員招聘実施学校においては、規定によって校長又は教員の招聘件について審議する。また、すでに述べたように、学校長の任用審査に関しては、市・道の「校長任用審査委員会」で審査するようになっているが、校長を招聘することになった学校は例外である。以下は、関連規定。

- 教育公務員法第31条②

高等学校以下の各級学校長は、該当学校において特別に必要な者(校長免許又は教員免許をもって者に限る)を招聘しようとする場合には、教員の任用権者にそれを要請することができる。

- 教育公務員任用令第12条4①

法31条②の規定によって校長又は教員を招聘しようとするときには、地方教育自治に関する法律第44条②の規定によって設置されている学校運営委員会の審議を経なければならない。

学校運営委員会の役割が審議(私立学校においては諮問)の機能であることから、学校運営についてあまり拘束力がないという議論もないわけではない²⁷⁾。それでも、校長が一方的な決定機能を行っていた以前と比べれば、学校運営に関する父母や教員の参加が保障される方向に進んでいることは確かである。また、審議機能であっても、校長は運営委員会の審議結果を最大限に尊重しなければならないし、審議結果に従わない場合は、これを運営委員会と管轄庁へ書面で報告しなければならない。そして、管轄庁は、校長が正当な理由なしに、審議結果と異なる施行をするか、てんから施行しない場合は、是正を命令することができる。そして、もし校長がその命令に従わない場合は、大統領令が定めるところによって、その違反行為を取消または停止するか、学校の生徒定員あるいは学級・学科の縮小、生徒募集の停止などの措置をすることができる。このようなことから、校長は学校運営委員会の審議結果を、正当な理由なしに無視できないので、ある程度の拘束力は保障されるのではないかと判断ができる。

しかし、学校側(特に私立学校)としては、学校運営委員会を媒介とする保護者の参加について、非常に反発している状況でもある²⁸⁾。上のような学校運営委員会の権限によって、校長の権限が侵害され、リーダーシップが十分に発揮できないということや、学校運営の手続きが複雑になりすぎて無駄な時間とお金がかかるという、学校の運営者としては当然な反発もあるが、中では学校運営が透明になるのを嫌がっているところも、十分ありうると思われる。

V. まとめ

韓国における地方教育行政制度は、1991年から本格的に実施されたと言われる。それは教育制度上の変化だけで判断できる問題ではなく、歴史的な変革や社会的進歩を背景としているのである。市民意識や教育における保護者らの権利意識も制度変化の主な要因ではあったが、実施されたばかりの制度であり、今まで集権化されていた教育行政における権限の配分やその根拠である法律の分析は、あまり具体的に議論されていなかったのが事実である。そこで、本稿では韓国の地方教育行政における二つの軸である教育監と教育委員会の権限内容を、法令を中心に述べてとともに、

最近の教育行政権限の動きについて、教育部の自律化推進計画などからその内容を検討してきた。また、「地方教育自治」がその原理ないし根拠としていることが、分権化と住民自治(参加)であるとすれば、行政機関間の権限配分のみならず、保護者の参加の問題も重要であると考え、地方教育行政への参加と学校への参加についてそれぞれ述べてきた。

教育部の推進計画等からみる限り、教育行政における分権化はこれからも進んでいくと思われる。また、統合論や廃止論などの議論がないわけではないが、保護者の参加によって構成される今の地方教育行政システムが、今すぐ一般行政と統合されることはあまり考えられない。したがって、いま必要なのは教育行政における権限内容(中央-地方の関係、また地方における一般行政と教育行政との関係も)、そして教育の当事者である保護者や教員、ひいては生徒の参加権について、具体的なことを明確に整理しておくことであろう。しかし、法律の分析からも出てきたように、地方教育行政制度を規定している法律においても、関連法律とのきちんとした整理ができていないのが現状であって、これからの課題としてあげられる。

特に、韓国の教育改革課題の中で、もっとも評価されている学校運営委員会は、学校内部の権限関係だけに止まらず、地方教育行政制度がうまく行けるための重要な柱であり、これからも運営委員会への生徒参加を含めて、もっと進めていかなければならない。上で述べたように、韓国における中等学校の半分近いを占める私立学校の運営者や校長会の反発もある。しかし、学校運営委員会に対する保護者の認識²⁹⁾もそうであるように、校長の権限を制限するか教育専門家としての教員の専門領域を侵害する圧力勢力としての関与ではなく、その主な役割は、参加による協力と責任の分担であることを確認しながら、その役割や権限について整理していく必要があり、課題の一つでもある。

註

- 1) 私初中等教育法第31条[学校運営の自律性を高め、地域の実情と特性に相応しい多様な教育を創意的に行うことができるために、国・公立及び私立の初等学校・中学校・高等学校及び特殊学校に学校運営委員会を構成・運営しなければならない](1999.8.31改正)により、私立学校にも学校運営委員会の設置が義務づけられた。
- 2) キムフンジュ“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,p.187
- 3) ジョンアンジャ外,『開かれた時代,開かれた父母になる道-学校運営委員会指針書-』,人間教育実現を望む父母連帯編,1995,p.13
- 4) エンジョンイル,“中央と地方教育行政機関間の機能分担”,『教育行政学研究』第18巻4号,2000,p.163から修正引用
- 5) キムソヨル,“市・道教育庁の機能及び構造改編案”,『教育行政学研究』第16巻3号,1998,p.42
- 6) エンジョンイル,op.sit.,p.167
- 7) バクジョンス,“教育自治行政の一元化対二元化”,『地方政府のリーダーシップと文化産業政策』,韓国行政学会編,2000クグジュンホ,『地方財政と教育財政の統合案』,韓国租税研究院,1998イスンジョン外,『地方教育行政体制の改編案』,韓国地方行政研究院,1999などがある。
- 8) ソンギチャン,“教育自治と一般自治との歴史的関係”,『教育行政学研究』第14巻4号,1996,p.115
- 9) 国会事務処,『第5回国会臨時速記録』第36号(1949.11.9.),p.17,Ibid.,p.116から再引用
- 10) ハンサンジュン,“地方教育自治に関する法律立法過程における利害集団間争点分析”,中央大学大学院修士学位論文,1999,pp.34-35
- 11) キムヨンイル,“地方議会と教育委員会の権限をめぐる葛藤に関する研究”,『教育行政学研究』第14巻2号,1996,p.256
- 12) キムフンジュ,“教育委員会のあり方と一般行政との連携”,『教育行政学研究』第19巻2号,2001,p.246
- 13) 『大韓民国憲法』第31条第4項=教育の自主性・専門性・政治的中立性及び大学の自律性は、法律が定めるところによって保障される。
- 14) 教育部企画管理室,“教育部内部委任全決及び地方移譲・委任,民間委託の拡大”,教育部,1999.7.15.,報道資料
- 15) キムフンジュによると、教育行政における委任及び委託に関する法令は、条項の性格によって‘根拠法令条項’と‘行為法令条項’として分けて考えられる。根拠法令条項は、母法(または上位法)の条項で、“～をすることができる”のような表現を使っているし、その条項によって子法(または下位法)を作ることができるものである。行為法令条項は、その上位法令から根拠をもらって、“～に根拠して～をする”という表現を使っている。そして、韓国においては、根拠法令が20個、その条項は24ヶ条・27ヶ項であって、行為法令が34個、その条項は13ヶ条・27ヶ項(各地方によって違うので、地方の条例と規則を除いて)である、としている。キムフンジュ(1998),op.sit.,pp.190-208 また、その中でもっとも多く規定されている法令は、大統領令である「行政権限の委任及び委託に関する規定」であるが、その具体的な内容について

- は,ハン サンジュン,“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,2001,pp.449-450を参照
- 16) 教育部教員政策課,“校長任用推薦事務の指針—能力中心の人事確立のため—”,教育部,1999.7.
- 17) 教育部企画管理室,“教育部門の自律化推進計画”,教育部,2000.12.
- 18) Ibid., p.5
- 19) ハン サンジュン, op. cit., pp.448-449
- 20) まだ学校運営委員会が設置されていなかった私立学校においては,各学校ごとに1人の代表者が選挙人団に入るようになっていた。
- 21) ツギキチン,“教育監選挙における市民団体の役割”,教育監公明選挙市民連帯,2000.
- 22) 教育部教員政策課, op. cit., p.2
- 23) Ibid., p.5
- 24) Ibid., p.5
- 25) 1993年度の第1代全羅北道教育委員会へ出された請願は,[他の市・道で勤めている全羅北道教育大学出身の初等教員の中,全北への転勤を希望する者について,もれなく転勤許可要望](1993.6.30第32回臨時会,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,pp.559-564),ということであった。また,1996年度の第2代教育委員会へ出された請願は,[全羅北道立学校の学校運営委員会設置・運営に関する条例の制定要望](1996.3.18第68回臨時会,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,pp.225-234),ということであった。これらは,2件とも請願通りに処理された。
- 26) 初中等教育法施行令には規定されていないが,各市・道の条例によれば,直接投票ができない場合には,手紙による選出投票も可能である(例えば,「ソウル市立学校運営委員会設置・運営に関する条例」の第3条①の委員選出に関する規定)。
- 27) 最初,教育改革委員会の『新教育体制樹立のための教育改革案』(1995.5.31)における学校運営委員会の設置案では,事項別に,議決・審議・諮問機能をすることを提案していた。すなわち,校長・教員推薦委員会の構成・運営,学校発展基金の造成・使用,寄付金の管理等の事項については,議決することを提案していたわけである。また,韓国教育開発院の『学校運営委員会設置具体案』(1995.6.20)でも,同じような事項について議決権限を与えるようにしていた。しかし,校長会等の反発が強く,結局,審議機能に止まることになった(私立学校の場合は,いずれも諮問機能だけを提案)。
- 28) 例えば,学校運営委員会の設置などに関して,私立の学校法人らが2000年4月に出した違憲確認申請がある。結局,私立学校においても,未成年者である生徒に代わ
- る保護者の教育権(教育課程への参加権など)や教員の教育権(授業権)からみて,憲法違反ではないという判決が出された。憲法裁判所2001.11.29 2000憲マ278[初中等教育法第31条の違憲確認等]
- 29) ジョン プンヅギ外, op. cit., pp.13-15