

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成25年 5月20日現在

機関番号：11301

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2011～2012

課題番号：23730752

研究課題名（和文） 韓国における教育政策過程に関する実証的研究－塾規制政策の解明と分析

研究課題名（英文） A Study on the educational policy process in South Korea - Focused on the "private education" regulation policy.

研究代表者

田中 光晴（TANAKA MITSU HARU）

東北大学・大学院教育学研究科・助教

研究者番号：00583155

研究成果の概要（和文）：

本研究は韓国における「私教育」政策に焦点をあて、「私教育」の問題化の過程と政府の対応を明らかにすることが目的である。本研究で得られた知見は以下の通り。①「私教育」問への国家の介入は、国民からの一定の支持を得られる。②公－私教育の境界は、私教育政策により変容してきた。③内容にかかわらず、「私教育」政策を打ち出すこと自体が目的化しやすい。この連鎖が「私教育」政策を継続させている。

研究成果の概要（英文）：

This study focuses on the "private education" policy in South Korea. The purpose of this study clarifies that process of "private education" has become a social problem and how the government response to it. Results in this study are as follows: First, The government intervention to a "private education" problem is supported by people. Second, the boundary of "Public-Private education" has changed by the "private education" policy. 3<sup>rd</sup>, Regardless of contents, The government aims at taking out the "private education" policy. This chain is the reason the "private education" policy continues.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：私教育、塾、放課後学校、政策過程、韓国

### 1. 研究開始当初の背景

わが国の教育については、文部科学省が公教育の範囲内で議論する傾向が強く、放課後の活動に関しては基本的に公教育の範囲外として、学童保育は厚生労働省が、塾等は経済産業省が所管し、縦割り行政のもと、それぞれ独自に検討される傾向が強い（広井・2006）。しかし、近年の公教育制度は、学校選択制の導入や教育の自由化・民営化の波にもまれ、公立中高一貫校や株式会社による学校の設定など、従来の公教育の範疇をゆるが

す動きにさらされてきた。

すなわち、多くの人々の教育要求としての公セクターと私セクターがともに公共性をどのように担い、両セクターの関係をどう築いていくかという問題が問われているといえよう。

韓国政府は「私教育」領域に対して様々な政策を打ち出している。一言でいえば「公教育」の範囲を広げ、「私教育」の担う役割を「公教育」内に取り込もうという政策である。換言すれば、間接的に「私教育」の領域を規

制しているともいえよう。日本においても同様の議論が 1980 年代になされたことがあった。しかし、臨教審以降、塾の存在は、ポジティブな存在に見直され、現在に至っており、塾と学校の連携なども模索されている。ではなぜ韓国ではそれが可能なのか。

## 2. 研究の目的

本研究は、韓国における私教育政策（塾規制政策）に焦点をあて、政策過程分析を通し、韓国教育の特質を制度的・政策的側面から明らかにすることが目的である。

韓国の教育政策に関する研究は、韓国はもとより日本でも研究蓄積がなされてきたが、私教育政策を正面からとらえた研究は日本国内では皆無と言える。そうした中で、これまで別個のものとして分析されてきた政策を、韓国において長い間社会問題である私教育問題に対する政策群（私教育政策）として捉えその変容過程を、私的領域への国家関与をめぐる認識の変化が如実に示された事例として、政策対象領域と「公-私教育領域」の関係性に着目し分析しようとした点に本研究の特長がある。本研究では特に以下2点について明らかにする。

### (1) 私教育政策をめぐるアクター間の葛藤と妥協

政府（教科部）、塾団体、教員団体、保護者（団体）にそれぞれ聞き取り調査を行ない、関係をマッピングする。それぞれの関係を複眼的に把握していくことにより、よりリアルな私教育政策過程をめぐる状況を明らかにする。

### (2) 現代韓国における公私教育への認識の相違と特徴

日本人からしてみればそもそも「私教育政策」という単語自体が成立しない。韓国ではなぜ「私教育政策」が可能なのだろうか。韓国的な教育観の特徴として「公-私教育」領域をどう認識しているのかを明らかにする。

## 3. 研究の方法

本研究が採用した方法、現地における文献収集・分析とインタビュー調査である（全6度訪韓）。本研究において使用する資料は、現地において収集した政策文書および法令、各種報告書と、政策関係者へのインタビューデータを主としている。インタビューは政府の官僚、すなわち、教育科学技術部の私教育政策担当官、ソウル特別市教育庁の私教育政策担当官、韓国教育開発院の研究者など政策立案者と韓国の塾連盟である韓国学院総連合会の事務局長、学院経営者、学父母団体である「真の教育のための学父母会」や「良い

学校正しい教育学父母会」の事務局長などに行なった。

## 4. 研究成果

本研究の結果、韓国における「私教育」および、「私教育」政策に関する特徴及び課題について、以下の5点が明らかになった。

(1) 私教育費の推移から家計における私教育費負担は継続して増加し、私教育費総計の規模は 20 兆ウォン（約 1 兆 7 千万円）を超え、国家にとっても無視できない規模の市場が形成されていることが明らかになった。そして、韓国において「私教育一番地」として語られる「江南」地域の形成過程に着目し、その背景に、学群と地域開発が関係しており、国民の「教育熱」を他の政策に利用するという側面があったことを指摘した。韓国の私教育問題はある特定の家庭においての問題ではなく、国民全員が共有する社会問題の一つとして位置づいていた。

(2) 韓国における入試制度改革を私教育政策の一環として位置づけ、その変容について明らかにした。中学校無試験進学、高校平準化と段階的に選抜システムを除去することによって過熱する課外問題に対応しようとしたのは、一方で中等教育の拡大を意図していた課題を同時に達成するという背景があった。その結果大学進学者の増加とともに一極集中の選抜システムが残ることになり、私教育問題は依然として残った。この時期の私教育政策は、その政策対象領域を公教育内とし、政策アプローチは選抜システムの除去型、原因療法的な手法と位置づけられる。

(3) 1980 年に打ちだされた「過熱課外解消方案（7・30 教育改革）」の形成過程を分析した。この政策を主導したのは、国保委と文教部であった。1979 年 12 月の軍事クーデターによって実権を掌握し、その後 1980 年 5 月に非常戒厳令、光州事件に対する武力弾圧などを経て政権についた全斗煥政権は、当初より政権の正統性が欠如した状態であり、国民からの支持も極めて低かった。このため、当時社会問題化していた「過熱課外問題」を政策議題として設定し、解決する意思を示すことで、国民からの支持回復を狙ったという側面を指摘した。教育機会の平等が公教育の範疇のみならず、私教育の領域についても意識されていた。つまり、私教育受講機会の格差を認めず、経済的格差によって生じる「私教育機会の不平等」に対しても徹底して政策が打ち出されたわけである。そのために取られたのは

私的領域を政策対象とする「課外禁止」という、対症療法的なものであった。

(4) 2004年に発表された、「公教育正常化を通じた私教育費軽減対策(2・17私教育対策)」を対象に政策過程分析を行なった。2000年に「課外禁止」政策が違憲判決を受け、私的領域への国家介入は基本的にできなくなった。しかし依然として私教育問題は存在しつづけ、新たな政策を打ち出す必要があった。政策対象領域は再び公教育内へと移り、私教育問題の原因とされている「公教育への不信」を打破すべく「公教育の内実化」のための方針が打ち出され、さらには、私教育へのニーズを公教育内に取り込むという発想の転換を行ない、公-私教育の領域を私教育側に拡大させることで、私教育問題へと対応するようになったことを指摘した。

(5) 私教育へのニーズを公教育内に取り込むための政策として打ち出された「放課後学校」の現状と課題について分析した。「放課後学校」は現在韓国の学校現場では強く推進されており、「放課後」を積極的に公教育内に位置付け、塾の機能、学童保育の機能、さらには生涯学習の機能までを「学校」に付加しようとしてきた。公と私のせめぎ合いのなかで、既存の公教育の範囲を越えた領域を制度化していく事例としても位置付けられる。

以上の分析から、韓国における私教育の特徴は、第一に、個別的で学習の必要性によって独立的に存在し、第二に公教育よりさらに大きな問題として認識され、関心が集まり、第三に、公教育の形態に影響を受けるもの、より直接的には入試制度に影響を受け、そのため入試に対する競争力においてはより効果的である。第四に、公教育に比べ、その存在と特徴が多様かつ柔軟であり、第五に私教育は公教育と相互作用するが、需要と供給のバランスに左右され、第六に、徹底した競争システムを持っており、公教育とあるいは私教育間でも競争し、第七に、その結果私教育は公教育の影響を受けるにとどまらず、公教育の方向や実践さらに教育政策にまで影響を与える存在となっていた。

これらの特徴から韓国における私教育は、これまで shadow education などと規定されてきた「影」の存在ではなく、教育の大きなファクターとなっており、一般家庭のみならず学校現場や政策立案者、あるいは大統領に至るまで私教育(問題)への関心は高く、その関心度は公教育へのそれより高いと言えるほどである。したがって、国家の政策においても中心的な課題として提示されること

が多い。これが韓国の私教育の特徴であり、私教育政策が成り立つ背景となっていると考えられる。

結論として本研究では、次のような韓国の私教育問題および私教育政策の特徴を検出した。

(1) 韓国における私教育問題は国家が介入せざるを得ないほど大きな問題となっており、解決への政府の積極的な態度は国民からの一定の支持を得られる。

(2) 私教育政策は、私教育問題に対する政策対象領域と公-私教育の境界が微妙なズレをとめないながら時代により変容してきた。その帰結として、「放課後学校」という新たな私教育政策を打ち出すに至った。

(3) 私教育政策は、低所得者層をはじめとする教育を受ける機会に恵まれなかった層に対する「教育福祉」の実現という目的を持つようになった。

(4) 私教育政策の目的化は、改革の検証という視点を弱め、また明確な意図を見いだせないまま新制度を導入することを促す。この連鎖こそ、私教育政策が続けられるメカニズムである。

(5) 韓国の私教育政策過程に見られた特徴として、第一、大統領と教育部を中心に政策が形成されるとともに、時期によってアクターは異なる、第二、政策過程における教員団体、学父母団体、市民団体の役割と影響力が拡大している傾向にある、第三、政策形成を研究領域に任せることで主務部署への批判を避けている可能性があることが明らかになった。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 田中光晴・朴賢淑・叶林・清水禎文、高等教育における流動性と質保証、東北大学大学院教育学研究科研究年報、査読無、61(1)、2012、229-249頁、URL：<http://www.sed.tohoku.ac.jp/library/enpo/contents/61-1/61-1-15.pdf>
- ② 田中光晴、韓国における高校「平準化」政策と葛藤、教育制度学研究、日本教育制度学会、査読無、第18号、2011、219-223頁

[学会発表] (計2件)

- ① 田中光晴、教育政策形成における教育市民団体の役割、アジア教育学会、2012年11

月3日、名古屋市立大学

- ②田中光晴、朴賢淑、韓国における共同学位プログラム、比較教育学会ラウンドテーブル、2012年6月15日、九州大学

[図書] (計1件)

- ①田中光晴、「放課後学校」、カレイラ松崎順子『韓国の英語教育とEBSの果たす役割』ブイツーソリューション、2012、44-53頁

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

田中 光晴 (TANAKA MITSUHARU)

東北大学・大学院教育学研究科・助教

研究者番号：00583155