

# 韓国的高等教育政策

—直面する課題と利害関係者—

高等教育研究叢書

147 2019年3月

小川 佳万・姜 姫銀



広島大学

高等教育研究開発センター

韓国的高等教育政策  
—直面する課題と利害関係者—

小川 佳万・姜 姫銀

広島大学高等教育研究開発センター



## は し が き

韓国的高等教育改革は、20世紀後半に急速な量的拡大を経験し、世界的にみても大規模な制度と高い大学進学率を維持している高等教育大国である。その動向を追うことは、日本の高等教育の将来を検討する上で、さまざまなヒントを与えてくれる。現在日本で、特に大学人の間で関心事となっている運営費交付金の減少に係る教育研究環境の悪化問題や、社会的な関心事でもある大学入試改革問題など、それらを考えるうえで（良い意味でも悪い意味でも）豊かな情報を与えてくれる。韓国は、大学改革のフロントランナーとして21世紀に入ってから、さまざまな改革を矢継ぎ早に実施してきたからである。その際、特に興味深いことは、さまざまな改革に対してさまざまな「国民の声」が聞こえることである。これは、言い換えれば、国民が改革への意志表示を強く望んでいるからであり、実際過去の政策が国民世論の勢いに押される形で、実現したり消失したりしていることを示している。2017年5月の歴史的な政権交代が、半年間にわたる「ロウソク市民革命」によって成し遂げられたことも記憶にまだ新しい「事件」である。

したがって、教育政策形成において時の政権が特に関心を払うのが世論の動向であり、その収斂である。言うまでもなく各々の政策にはそれに関わる人々（政府、大学、学生、保護者、企業など）の利害関係が複雑に絡んでいる。韓国の場合、特に教育政策に関する利害関係者間の認識の相違が時として先鋭化するが、これは主に教育に対する国民の高い関心によるものと考えられる。このような高等教育政策に対する利害関係者間の認識の相違を理解することは、高等教育政策のダイナミズム、および韓国高等教育の現状の把握と今後の展望を見通すことに有用であると思われる。

本書は、近年の韓国的高等教育改革を政策面、特に利害関係者の主張に注目しながら、熱い議論が繰り広げられている諸課題の実態を明らかにすることを目的とする。その際、それぞれの政策の概要や政策対象、実行過程に着目するが、具体的には当該政策の背景と基本方針及び内容を整理して、それに対する利害関係者間の認識の相違や対立、折衝などを究明していくことにする。

第1章では、非常勤講師の処遇改善のために施行された「時間講師法」について検討する。韓国の非常勤講師は1977年「教育法」の改定から教員としての待遇を喪失して大学における「弱者」となっている。2000年代に入ってからはその処遇改善をはかるべく改善の動きがなされ、2015年「時間講師法」が国会で議決され成立した。しかし同法は講師の権益を保護し身分を保障するという本来の趣旨に加えて、講師構造改革という結果をもたらした。この現状は、先般の日本における非常勤講師の身分保障に関する議論とその結果においても類似点をもっている。本章では、韓国におけるこの問題の経緯と現状、そして利害関係者間の認識の相違を分析する。

第2章では、多面的に行われる大学生支援制度について検討する。近年、韓国における最大の社会・政治的課題と言えば「青年失業問題」を挙げることができる。2017年の大学進学率は多少低下したものの世界トップクラスの68.9%と示されたが、新規大学卒業者の失業率は15.9%で歴代最高値を記録した。現政府ではこのような現状の打開を国政課題の中心に置き、教育のみならず政府各部署による多面的な支援策を講じている。本章では、この問題の現状と多面的な支援策を検討するとともに、それらにおける利害関係者間の関係や認識などについて分析する。

第3章では、近年韓国の教育問題のなかで最も世間の注目が高く多様な議論が交わされてきた大学入試制度について検討する。韓国国民にとって大学入試は格別な意味をもつもので、それを取り巻く諸課題に対しては常に厳しい声が寄せられる。現行の大学入試制度における至急な課題には「公教育の正常化（内実化）」と「教育格差の是正」が挙げられるが、これら課題の背景には「入学査定官制度」が存在する。本章では、「入学査定官制度」の導入とその影響、課題の改善をはかる政府の財政支援事業を概観し、それに伴う変化（動向）を整理する。

第4章では、前章に続き大学入試制度改革について検討する。第3章で確認した大学入試制度の現状と課題を背景に、現在の文在寅政府が主導する大学入試改革を取り巻く利害関係者間の葛藤に注目する。文政府では2017年の8月に2021年に向けての新たな大学入試制度の改編案を発表する予定であった。ところが、政府の政策方向に反対する世論が高まり、政策の決定を1年間保留して制度全般を公論化して決定することになった。本章では、「2015改正教育課程」に基づいて推進される文政府の入試改革の経緯を整理しその動向を把握する一方で、そこに表れる葛藤の様相と政府の対応から文政府の入試改革の特徴を考察する。

第5章では、韓国高等教育の懸案である「大学序列」の問題に取り組んだ一連の議論を検討する。これらは現在ソウル大学を頂点として有力私立大学や地方の拠点国立大学で構成される諸大学のヒエラルキーそのものを解体することを目指している。2001年から始まった議論はやがて「大学統合ネットワーク」という構想へと凝結される。本章では、韓国の政治情勢と相まって「進歩」陣営特有の論として展開されるこれら議論において、さまざまな利害関係の拮抗する現状を検討する。

韓国高等教育の情報は、日本人にとって最も重要かつ有益であるという筆者二人の認識に基づいて本書は執筆された。本書は韓国教育に馴染みのない読者を想定しているが、読者のみなさんの韓国教育理解に少しでも役立ち、より興味関心をもっていただけることを願っている。

2018年11月 東広島  
執筆者を代表して 小川 佳万

# 目 次

はしがき

小川 佳万 . . . . . i

第1章 時間講師をめぐる問題と「大学時間講師法」の制定

小川 佳万 . . . . . 1

第2章 高等教育における若年者雇用問題への対策

— 中小企業就職への支援と生涯職業教育体制の構築を中心に—

小川 佳万 . . . . . 17

第3章 大学入試改革における入学査定官制度の導入

— 「公教育の正常化」と「格差の是正」—

姜 姫銀 . . . . . 33

第4章 大学入試改革をめぐる葛藤と試行錯誤

— 文在寅政府の取組みを中心に—

姜 姫銀 . . . . . 55

第5章 大学統合ネットワーク論

— 「大学序列体制」の解体をめぐる諸論について—

姜 姫銀 . . . . . 77



## 第1章 時間講師をめぐる問題と「大学時間講師法」の制定

小川 佳万  
(広島大学)

### はじめに

韓国では幼稚園から高校までの教育機関で授業を担当する教員は一般に「先生」と呼ばれる。ところが大学になると事情は変わり、教員は「教授」になる。呼称の変更によりどれほど尊敬と威厳の程度が増すのかは不明であるが、大学生は誰に教わることもなく自然にこの呼称を使い始める。ところが、その大学組織の内部においては教員に対する呼称は「教授」と「先生」のふたつが依然として使い分けられる。この区分の基準は概ね「正規教員」か「非正規教員」かによるものであるが、本章では後者の「非正規教員」、そのなかでも特に「時間講師」に注目する。

韓国の「時間講師」とは、日本の大学における「非常勤講師」または「非常勤教員」、近年では「客員教授」などとも称される大学の非正規教員のことを指す。韓国におけるそのほとんどは博士学位取得者または博士課程修了者であるが、正規教員の職に就けず時間制で大学の授業を担当している。かつての時間講師は大学院の博士課程を経て正規教員になるための一つの通過儀礼のようなもので、臨時的雇用形態であった。ところが、1990年代後半、すなわち大学が運営経費を削減するために専任教員数を縮小して時間講師の担当する授業を増やし始めてから、それは臨時的ポストではなく、各大学で一定の割合を占める職として位置づけられるようになった。さらに、今日、大学の時間講師は博士学位を有しながらも生活苦に悩む「高学歴の貧困層」として認識されるようになっている。

この時間講師の仕事は大学での講義が中心であり、現在講義全体の30%近くを彼らが担っている。自身の将来を考慮すれば、彼らは講義以外にも研究者として業績を積み上げていかなければならないが、多くの差別と不当な待遇がそれを妨げる実態もある。近年は、「保守」から「進歩」へと政権が交代したため、社会階層における脆弱層として非正規職への配慮が講じられてきているが、それでも時間講師は「知的勤労者」、いわば準エリート集団に属すると認識されるため、非正規職問題の議論からも排除されている。彼らが大学でどのような待遇を受けるかは、その社会の学問と教育の水準、人材育成の展望にも大きく関わる問題であることは言うまでもない。

2010年5月、韓国の大学教育が長年抱えてきた厄介な火種に油を注ぐような事件が発生した。それは「時間講師悲観自殺事件」と報じられた事件であるが、ある大学の時間講師が劣悪な待遇と大学の不合理的な構造などを告発する遺書を残して自殺したのであった。それまでも何度か

同類の事件が世間を騒がせて時間講師の問題が社会的に注目されてきたが、大抵一時的な関心で終わり根本的な解決にはつながらなかった。ところが、この事件は「非正規職保護法」<sup>1</sup>の施行後、その弊害が露呈しはじめた時期に発生したこともあって、非正規職問題の一環として社会的な共感を引き起こし、時間講師の苦境が社会的な関心を引き起こす契機となったのである。

本稿では、韓国の大学におけるこのような時間講師を取り巻く諸問題に注目する。朴正熙軍事政権下で大学の教員としての地位を剥奪され、企業化した大学運営のなかで「大学の奴隷」に急落せざるを得なかった彼らの問題について、その改善をはかる 8 年にわたる動向を整理しながら考察する。特に 2010 年の講師自殺事件後に本格的に講じられてきた政府主導の改善策や「時間講師法」を中心にする法律改正の動き、そして、その一連の過程に現れる時間講師と大学間の利害関係の葛藤に着目して、韓国の大学における時間講師の現状を把握し、その特徴を分析する。研究方法としては、先行研究や政策文書及び研究動向報告書、マスコミの報道記事などの文献研究を検討することにする。

## 1. 大学の「時間講師」と「講師法」の推進

### (1) 大学の「時間講師」

第二次世界大戦後、韓国で大学教育が再出発した当時、「教授」と「講師」間に著しい差はなかった。1949 年の「教育法」第 73 条では「教員」について「学生を直接指導・教育するもの」と定めており、第 75 条では「大学教員として総・学長、教授、副教授、講師、助教をおく」と明記してあった。この時期に大学の「講師」は教員であった。しかし、軍部のクデターによる軍事政権樹立後、講師は受難の時代を迎えるようになる。軍部独裁に反対する大学勢力を抑圧する必要のあった当時の政府は、1962 年に「国公立大学及び専門大学講師料支給規定」を制定した。その第 3 条第 2 項では「時間講師料は、時間講義を担当したものに実際講義した時間数に沿って支給する」と規定し、事実上この項目によって「時間講師制度」が始まったのである<sup>2</sup>。以降、「教授」と「講師」間の身分の差は広がる一方で、今日では、大学の時間講師は「教員」というよりも「大学の奴隷」と揶揄されている。

現在、韓国全域の国・公・私立大学の時間講師数は約 8 万 3 千人と推定される（2015 年 4 月現在）。その 98.9%は 6 ヶ月以内の期間に週 3 - 9 時間の授業を担当するよう大学と契約を交わしている。これを単位で換算すると、全国 176 大学が提供する約 27%の単位分を時間講師が担当しており<sup>3</sup>、大学教育におけるその依存と寄与が非常に高い現状にある。ところが、近年時間講師数は漸進的に減少している。一方、専任教員による授業比率は増加の傾向をたどっている<sup>4</sup>。この変化が意味するところは、時間講師が専任教員に身分変更したわけではない。逆に、専任教員の職に就けなかった時間講師が、既存の担当授業からも外されて大学を離れているケースが大半である。これは、授業の多様性を確保するより人件費の削減を優先した大学の経営方針に沿った結果なのである。

このように、韓国の大学の時間講師は社会的・経済的・法的に劣悪な処遇に遭っている。軍

事政権によって教員としての身分を剥奪され、企業化した大学運営によってその居場所を失くし、甚だしきに至っては自ら命を絶つこともあった。その後この問題が社会的に注目を浴びるようになったのであるが、その救済のための議論が 20 年近く続いたにも関わらず、実に同じ議論ばかりが繰り返されてきた。過去の時間講師という語が「希望」を抱かせるものであったならば、今日のそれは「絶望」をも感じさせるものに様変わりしているのである。

## (2) 「時間講師法」の推進

### ① 「講師法」制定の背景及び経過

2004 年「国家人権委員会」の勧告が発端となって、時間講師問題に関する議論が本格的に交わされるようになった。同委員会は「大学時間講師制度の改善検討決定文」を通して「憲法」第 11 条の「平等権」と第 31 条の「教員地位法定主義」を根拠として、時間講師の勤務条件や身分保障、報酬及びその他の物的給付などの差別的な地位を改善するよう教育人的資源部（現、教育部）に勧告した<sup>5</sup>。以降、制度改善をはかる複数の「高等教育法」の改正案が発議されるなど、さまざまな議論が交わされたものの、実質的な進歩はないままであった。そんななか 2010 年、先述の「時間講師悲観自殺事件」が発生した。時間講師が不当な待遇を告発する遺書を残して自殺という悲惨な選択をしたこの事件は、時間講師問題が再び社会問題として脚光を浴びるきっかけとなった。

大統領の直属機関である「社会統合委員会（以下「社通委」）」<sup>6</sup>は社会葛藤の解消と統合の観点からこの問題を検討し、「大学時間講師制度改善案（以下「改善案」）」をまとめた。これをもって時間講師問題に対する本格的な対策が講じられ、議論が繰り返されるようになる。それ以降、現在に至るまでに行われた時間講師問題に関連する動向を概観すると【表 1-1】のようになる。

2010 年 10 月に社通委が提案した「改善案」を受けて、翌年の 2011 年教育科学技術部（現、教育部）が「高等教育法一部改正法律案（以下「時間講師法」）」を立案して国会で成立された。これは時間講師に「教員としての地位」を付与することを骨子とし、「身分と法的地位の安定化」を図るものであった。ところが、当初 2013 年 1 月 1 日から施行される予定だった同法は、意外にも適用対象者である時間講師に反対され（後述）、その施行は 6 年間にわたって 3 回（2012 年、2013 年、2015 年）もの施行猶予となった。その後の 2017 年には「時間講師法」の議論をもとに新たな「補完講師法」が成立されるが、これもまた当事者である時間講師の激しい反対により、論争は再び「時間講師法」に戻ることになる。そして、政権交代とともに樹立した現政府のもとで 2018 年 9 月、新たな「講師制度改善案」が妥結され、現在 2019 年 1 月 1 日の施行に向けて立法化が進んでいる。

【表 1-1】「時間講師法」推進の経過

時期	内容
2010.10.25	社会統合委員会、時間講師を教員として認めることを主軸とする「大学時間講師制度改善方案」発表
2011.12.30	「高等教育法一部改正法律（「時間講師法」）」の国会成立（2013.1.1 施行予定）
2012.12.11	「時間講師法」3年施行猶予案の国会発議及び1年施行猶予法案の成立（2014.1.1 施行予定）
2013.12.31	「時間講師法」2年施行猶予案の国会発議及び成立（2016.1.1 施行予定）
2015.12.31	「時間講師法」2年施行猶予案の国会発議及び成立（2018.1.1 施行予定）
2016.2.～9.	大学講師制度政策諮問委員会の構成及び運営（全14回）
2016.9.9	諮問委員会、補完法律案及び処遇改善方案の確定
2017.1.24	教育部、「高等教育法一部改正法律案（「補完講師法」）」提出
2017.9.18	「補完講師法」、国会の教育文化体育観光小委員会に上程
2017.12.29	「補完講師法」1年施行猶予案の国会発議及び成立（2019.1.1 施行予定）
2018.3～8.	大学講師制度改善協議会の構成及び運営（全15回）
2018.9.3	大学講師制度改善協議会、「大学講師制度改善案」を確定

出所：大学講師制度改善協議会、「大学講師制度改善案公聴会」資料（2018.7.13）を参考に筆者作成。

このように、時間講師問題をめぐる議論は「高等教育法」を改正するなど、約20年にわたってその改善をはかってきたが、政権交代がなされても今なお解決されずにある。そこには、「時間講師法」に対する利害関係者、すなわち当事者である時間講師と教育現場である大学、時には政府間の先鋭な対立構図が形成され、3者がともに受容可能な実効性のある対策に至らなかった実情がある。2017年に「進歩的」な現政権が樹立し、やがて今年（2018年）の9月に新たな改善案が発表されたが、それは8年前に出された社通委の改善案を根幹にしている。そこで、以下では、2010年の改善案と改正法律（「時間講師法」）についてまとめながら、その間の議論と葛藤の様相について検討する。

## 2. 「大学時間講師制度改善方案」と「時間講師法」

### (1) 「大学時間講師制度改善方案」の主な内容

社通委が2010年10月25日に発表した「改善案」は、時間講師問題を解決するための基本方向を提示するものである。その主な内容は「講師」を「高等教育法」の「教員」として認めるとともに、大学との契約時にその期間を1年以上に定めるなど、時間講師の「法的地位」と「雇用不安」、「劣悪な待遇」の改善をはかるものであった（【表 1-2】参照）。

先ず、時間講師に大学の教員として「法的地位」を付与する試みが施された。軍事政権下の「教育法」改正以降、時間講師は「高等教育法」上「教員」から除外され、研究室や研究費などの支援を得られなくなった。これに対して改善案は、「講師」を「教員」として認めるよう法律の改正を促した。また対内的（大学内）には最小限の研究室の支援を推奨するとともに、対外的には研究責任者として認めるなどして、研究費支援の可能性を示した。

【表 1-2】「大学時間講師制度改善方案」の内容

問題		対策
法的地位	1997年10月の教育法改正により剥奪された「教員」の身分を取り戻すよう持続的な要求あり。	時間講師を高等教育法上の「教員」として認める。但し、採用条件や身分保障、服务内容など教員としての地位及び身分の本質的な部分については法律で規定するよう教育科学技術部が関連方案を検討する。また対外的に講師を研究責任者として認め、研究費支援事業に参加する際、差別のないようにする。
雇用安定	大学と時間講師間の任用契約が学期単位で締結されており、持続的な雇用不安に悩まされる。	高等教育法上、時間講師の任用期間を最低1年以上にするよう規定する。
劣悪な待遇	大学別の時間講師の時給(1万3,000~9万7,000ウォン)に偏差が大きく、2009年現在の平均時間給は3万5,000ウォン水準。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国立大学：2013年まで時間講師の時給を4万3,000~8万ウォンまで引き上げる。</li> <li>・私立大学：時間講師の研究補助費を予算に反映して待遇改善をインセンティブで支援。</li> </ul>
	ほとんどの時間講師が4大保険未適用。	時間講師に対する4大保険使用者負担を段階的に支援し、関連法令を改正する。

出所：教授新聞記事（2010.10.25）「【表】社通委が提示した時間講師制度改善方案」を参考に筆者作成（<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=21615>）。

次に、「雇用不安」については、改善案が発表される当時、多くの時間講師は大学と1学期（6ヵ月）単位で契約を結んでおり、それによって雇用不安が持続的に問題視されていた。この問題の対策では、大学が講師を任用する際定める任用期間を小幅延長する方向で調整され、その期間を1年以上に規定する一方、時間講師の任務として「授業」と「研究」を担当させるよう推奨した。

最後に、「劣悪な待遇」の改善のためには、時間講師の講師料と社会保障制度の適用に区分して対策が講じられた。2010年当時の時間講師の時間当たり講師料は1万3,000~9万7,000ウ

オン（1,300～9,700 円相当）<sup>7</sup>であり大学間の差が著しく、平均額は 3 万 5,000 ウォン水準であった（2009 年時点）。例えば、週 9 時間の授業を担当する場合の講師料を年俸で換算すると約 1,012 万ウォンになるが、これは専任講師の平均報酬（4,495 万ウォン）のわずか 25%に過ぎなかった。そこで、改善案では国立大学と私立大学を区分して講師料の引き上げ方を提示した。国立大学は時間当たり 4 万 3,000 ウォン（2009 年時点）から 8 万ウォンへ引き上げ、私立大学は講師への研究補助費を予算に反映するとした。つまり、私立大学には時間講師待遇改善に対するインセンティブとして政府が大学を補助するという間接的な支援方法を提示したのである。そして、社会保障制度の適用に関しては、ほとんどの時間講師が 4 大保険<sup>8</sup>に加入していない現状から、段階的な使用者負担分の支援及び関連法令の改正を通して実質的な改善をはかるとした。

以上のような社通委の改善案は時間講師問題を主要な「公共の葛藤」の要素として認識し、その法的地位や雇用不安、劣悪な待遇などを改善するための具体的な方を模索したことに意義がある。しかし、待遇改善に関わる対策を施すための必要予算の推定やその財源などの具体的な言及はなされず、問題解決の根本的な方案としては限界をもつものであった<sup>9</sup>。問題の当事者である時間講師をはじめ非正規教員の立場を代弁してきた「韓国非正規教員組合（以下「組合」）」は、同改善案が時間講師以外の非正規教員をも劣悪な境遇にさせて、講師の代わりに彼らを活用する新たな問題を誘発すると批難した<sup>10</sup>。

こうして、2010 年 10 月、社通委は教育部との協議を経て改善案を大統領に提出した。社通委の改善案は韓国社会が時間講師問題に注目するきっかけになるとともに、それ以降交わされることになる長年の議論の根幹となった。

## （2）「時間講師法」と問題点

2011 年 3 月、教育部は改善案の主要内容を反映した「高等教育法一部改正法律案」を国会に提出し、同年 12 月、同改正案は国会本会議を経て成立した。関連して教育部は、既存の「時間講師制度」を廃止して講師を法律上の大学教員として認め、講師任用時には 1 年以上の契約期間を定めるとともに教員任用と身分に関する事項を準用するなど、講師の雇用安定性を確保すると公表した<sup>11</sup>。ところが、これに対して時間講師側は同改正法律では現状の改善は不可能である主張して、その施行に反対を示した。主な法律改正の内容と、それに対する時間講師の反応を以下に整理する。

まず、改善案でも重要事案として扱われた「法的地位」の確立について、「時間講師法」では第 14 条第 2 項の「教職員の区分」を改正した。改正前の同条項によれば、大学の教員は「総長」や「学長」のほかに「教授」・「副教授」・「助教授」及び「専任講師」に区分される。これを「専任講師」を削除して、【表 1-3】で示すように「講師」が含まれるようにして時間講師に大学教員の身分を付与するという趣旨であった。

【表 1-3】「時間講師法」の大学教員に関する内容

法律項目	法律内容
第 14 条第 2 項 (「教職員の区分」)	大学の教員は第 1 項による総長や学長のほかに教授・副教授・助教授及び <b>講師</b> に区分する。

出所：教育科学技術部、「高等教育法一部改善案」の確定」報道資料（2011.3.22）を参考に筆者作成。

しかし、当事者の時間講師はこの条項の改正を歓迎しなかった。組合が公表した声明によれば、この改正は助教授（任期なし）と異なる非正規教員として「講師」を配置することに過ぎなく、その名称も教授でない「講師」を用いており、依然として差別的な待遇の余地を残していると反論した<sup>12</sup>。

次に、【表 1-4】のように「講師」に関する条項を定める第 14 条の 2 が追加された。それには 2 つの意義がみられる。1 つ目は従来の「時間講師制度」の廃止である。先述の第 14 条第 2 項の改正でも「時間講師」という語ではなく「講師」という名称に代替された。そして、同法第 17 条では「兼任教員など」について規定し、改正前は「兼任教員」と「名誉教授」、「時間講師」がそれに該当するとしたが、改正後は「時間講師」という語が削除された。教育部が同法改正の意義として挙げる「時間講師制度の廃止」という主張はこれらの新設及び改正を根拠とするものであろう。

ところが、時間講師側は、これだけでは既存の「時間講師制度」を「講師制度」に変更したことに過ぎないと指摘する。また改正法律上に区分される「講師」と「兼任教員など」の扱いについて、兼任教員は「教員」には含まれないものの教員確保率には反映される<sup>13</sup>ことに異議を唱えた。またこの現状が続ければ、大学は専任教員または講師を拡充するより兼任教員を充足する可能性が生じると憂慮した。実際、2013-2015 年の大学の非正規教員数の推移をみると、全体でそれは 3,553 人減少しており、なかでも時間講師は 5,981 人減少したが、兼任教員や招聘教授などは 646 人増加している<sup>14</sup>。そこで、この現状の続く限り、究極には教員の非正規職化をもたらすことが新たに問題視されたのであった。

追加した条項の 2 つ目の意義は、時間講師の任用期間を 1 年以上にするよう法律で定めて雇用安定をはかったことにある。【表 1-4】の①で示されるように、第 14 条の 2 では『…講師は学則または学校法人の定款で定めるところによって契約により任用し、任用期間は 1 年以上に…』と明示してある。これは、主に学期単位で任用契約が結ばれる劣悪な雇用上の問題を改善するための法律で関連内容を明確に定めたものである。

【表 1-4】「時間講師法」の「講師」と「兼任教員」に関する内容

法律項目	法律内容
<p>〔新設〕 第 14 条の 2 （「講師」）</p>	<p>① 第 14 条第 2 項による講師は学則または学校法人の定款で定めるところによって契約により任用し、任用期間は 1 年以上にしなければならない。</p> <p>② 講師は「教育公務員法」、「私立学校法」及び「私立学校教職員年金法」を適用する際は教員として認めない…。</p> <p>③ 第 1 項及び第 2 項で定めた事項のほかには講師の任用・再任用手続き及びその他の必要な事項は大統領で定める基準によって学則または学校法人の定款で定める。</p>
<p>第 17 条の 2 （「兼任教員など」）</p>	<p>学校には大統領令で定めるところにより第 14 条第 2 項の教員以外に兼任教員、名誉教授などをおいて教育または研究を担当させることが可能である。</p>

出所：教育科学技術部、「高等教育法一部改善案」の確定」報道資料（2011.3.22）を参考に筆者作成。

ところが、時間講師側はこの項目に対しても、大学と講師の契約は事実上 1 年単位の契約になるとして、再任用過程で専任教員よりも厳しい教育・研究業績を求められることを憂慮する<sup>15</sup>。また②からすれば、「教育公務員法」、「私立学校法」、「私立学校教職員年金法」上では「講師」を教員として認めておらず、これは完全な教員としての地位ではなく象徴的なものに止まっていることになる。また③では、法律でない学則で教員の任用や賃金及び勤労条件を決定すると明示しており、依然として正規教員と差別される余地を残した措置となった<sup>16</sup>。

そして、2012 年 8 月教育部は、以上の法律改正の後続措置として「高等教育法施行令改正案」を公表した。その主な内容は、学期当たり 9 時間以上の授業を担当する専業講師（非正規教員）に対しては教員確保率の算出時に 20%まで反映できるようにするというものであった。同施行令を推進した教育部の趣旨は、大学の教員確保率が政府の財政支援事業と連動していることから、同施行令の施行によって、教員確保率を引き上げるために大学が専業講師の採用に積極的に臨むことを見込んだのであった。

しかし、これに対しても時間講師側は反対した。週 9 時間以上の授業を担当する専業講師の採用は、授業割当の側面で見れば専任教員の採用と同様の効果が期待できる。したがって、大学が正規教員よりも専任講師の採用を優先する可能性が生じることを予想したものであった。また教員確保率に反映されない時間講師の授業が専任講師の授業に回される場合、多数の時間講師が職を失う恐れがある<sup>17</sup>。

このように、「時間講師法」は第 14 条の改正及び新設によって時間講師を再び教員として認

めるようにしたが、その法的地位が確立したとはいえない。すなわち、法律上に教員の地位を明記しても、勤務条件や社会保障などでは未だ制度的な制約が残されているからである。またこのような曖昧な地位の変更は現状の改善どころか、利害関係者間の混乱を煽っている。

そして、改正法律の施行に当たって必要な予算、つまり講師料の引き上げや社会保障の拡充などに必要な財源の確保も十分ではない。国公立大学の場合は国家財源が 805 億ウォン投入されることで段階的な改善の見通しが立っているが、私立大学については研究補助費を向上する方針を明かすのみであり、具体的な施行は大学に委ねている。

以上の結果、当初 2013 年 1 月 1 日より施行されるはずだった同改正法律は、時間講師と大学、両者の対立を鎮静化することができず、その施行は 4 回も見送られるなか膠着状態が継続してきた。

### 3. 「時間講師法」をめぐる対立と新たな改善策

#### (1) 利害関係の対立

以上のように時間講師問題をめぐる現状からすれば、「時間講師法」が施行されてもその趣旨どおりの改善を見出せるかどうかは懐疑的である。法律改正の各項目にしても、教育部の趣旨と利害関係者間の見解が一致することはあまりみられなかった。以下では、時間講師法の主な改正内容を 4 項目に分類して、政府の意図と、大学と時間講師という利害関係者間の対立様相について検討する。

第 1 に、時間講師の「法的地位」(第 14 条第 2 項)に関する大学と時間講師間の利害関係の相違である。教育部は法律改正の趣旨について「講師」が教員に含まれることで時間講師の身分が改善されると期待する。これに対して、大学は時間講師に教員の地位を与えることで教員間の職階秩序が崩れるとともに、時間講師と少数の授業担当者の区分にも混乱が生じると指摘する。一方、時間講師は、正規教員には保障される地位・報酬・年金などが彼らには適用されず、教員間の差別を法制化したと考える。また教授でない「講師」の名称を用いることは士気を下げる要因になると不満を漏らす。

第 2 に、「雇用安定」(第 14 条第 2 項の①)をはかった 1 年以上の契約期間についてである。教育部は大学と講師間の契約期間を 1 年以上に義務化することで講師の雇用がある程度安定化すると予想する。しかし、大学は科目中心の教育課程(1 学期教科目)を講師中心(1 年教科目)に変更することで、大学授業の多様性を損なうことになると憂慮する。ほかにも雇用の硬直性や 9 時間以上の授業編成が困難な教育課程上の問題などを挙げて、同改正法律に抵抗を示す。また時間講師は、同項目の改正で任用期間が半年から 1 年に延長されるだけであり、特別に身分が保障されるわけでもなく、むしろ少数授業を担当する時間講師が大量解雇に遭われる恐れがあると不安をあらわにする。

第 3 に、「講師採用の手続き」(第 14 条の 2 の③)に関する立場の相違である。教育部は同項目の改正によって講師採用の客観的で公正な審査基準が定まると評価する。また大学が自

律的に学則及び定款などを通して行政的な負担を緩和できると予想する。ところが、大学は講師採用時の行政的な負担が増え、採用後も離職時には追加的な負担が加わると予測する。これに対して時間講師は、教育部の示す客観的で公正な採用審査の原則には同意するが、大学が学則及び定款を通してその趣旨を悪用する可能性もあり得ると考える。

第4に、大学の財政負担に関する意見の相違である。教育部は、私立大学への講師料支援には限界があるとしながらも、専任講師数を教員確保率に反映できる体制を提示したことで財政支援事業を通しての支援が可能とする。しかし、大学は長年続く授業料の凍結などで財政事情が厳しいなか、講師料の引き上げや社会保障に関わる経費、退職金などへの政府の財政補助は不可欠であると主張する。また時間講師は、社会保障と退職金の支給が保障されることは望ましいことであるが、関連予算の支援がない場合、授業時数の減少や大量解雇、専任教員担当の授業時数の増加などで、むしろ自分たちの居場所を失う結果になると憂慮する。

以上の葛藤の様相を要約すれば、大学が「時間講師法」の施行を反対する主な理由は、関連する体制的・財政的準備の不足と大学運営の可変性による。例えば、講師採用には大学内で人事委員会を構成するなどの体制的な備えが必要である。また各種社会保障制度の適用や退職金の支給などに対応するためには十分な予算の確保は欠かせない。しかし、近年の学齢人口の減少や政府の推し進める大学構造改革の体制下で、大学は持続的に入学定員を縮小してきた。講師料が支援される国立大学とは違って私立大学は、この財源の確保に関しては難色を示すほかないのである。

また時間講師は同法律の施行に伴う時間講師の大量解雇を恐れる。時間講師と大学間の契約が4-6ヵ月単位の短期契約から1年契約に変わり、雇用安定の面では一定の改善は期待できる。しかし、9時間以上の授業を担当する専任講師の数を政府財政支援の評価項目である教員確保率に反映することは、時間講師にとっては新たな不安要素になる。大学が時間講師の採用に伴う諸経費を削減するために、多数の時間講師より少数の専任講師の授業を増やすことが予想されるからである。現在、時間講師の多くは週当たり3-4時間の授業を担当している。改正法律が施行されれば、少数の時間講師は多少なり安定的な職を確保できるが、大多数は現在の職を奪われる可能性もある。実際、2011年に法律改正が議決され、その施行を前にした2012年の非正規教員の授業担当比率が大幅減少したことは先述したとおりである。当時は約1万人の時間講師が失職したと推定されている<sup>18</sup>。

2016年7月から約1ヵ月間にわたって、教育部はこれまでの改善案をめぐる動向について大学と時間講師などの認識や立場及び実態を調査した。その結果によれば、「時間講師法」に関する大学の立場は「廃止」を支持する意見が59.6%と最も多い反面、時間講師は補完後の施行を求める意見が58.2%と示された<sup>19</sup>。そして、これらの論争において少数意見ではあるが、教員としての地位確保に全力を尽くし、取り敢えず「時間講師法」を施行した後、段階的に残存する問題を解決していくことを求める利害関係者もいる。全国講師組合は時間講師の集団では

あるが、労働者としての待遇の改善よりも教育者としての身分保障を優先することを主張するのである<sup>20</sup>。

## (2) 「補完講師法」の制定

上述のように利害関係者間の主張が平行線をたどって「時間講師法」は3回もの施行猶予になっているなか、2017年1月10日、前政権（朴槿恵政府）は新たな「高等教育法一部改正法律案（以下「補完講師法」）」を公表した。「補完講師法」は「大学講師制度政策諮問委員会」が提出した「講師制度総合対策（案）」をもとに「時間講師法」の一部を改善・補完したものである。したがって、その趣旨は、大学講師の身分保障及び待遇の改善を図ることで、「時間講師法」と同様である。

「補完講師法」による法律改正の主な内容は1) 教員としての身分付与、2) 講師任用の公正性の強化、3) 大学教育課程運営上の硬直性の緩和、4) 採用過程の簡素化、5) 講師の雇用安定性の確保を骨子とする。関連する具体的な法律改正内容を「現行法」と「時間講師法」、「補完講師法」で比較すれば【表1-5】のようにまとめることができる。

第一に、講師の法的地位は、「時間講師法」第14条第2項の趣旨をそのまま維持したものととなる。第二に、講師採用過程に透明性と予測可能性、安定性を補完するために、既存の「時間講師法」が任用契約時に明示する契約条件を大統領令に規定したのに対して、「補完講師法」は関連事項<sup>21</sup>を法律上に規定するようにした。第三に、講師の任用期間は「時間講師法」と同様で1年以上とするが、例外の事由を明記してそれに当てはまる場合は1年未満の任用が可能とした。また契約の任用期間が満了する場合「満期退職の条項」が追加され、この場合は簡素化した採用手続きによって再任用が可能になる。第四は、第三とも関連するが、講師の採用過程を簡素化するとともに、採用の公正性を確保するために別途の審査委員会を構成するように規定した。第五に、既存の講師任務が「教育または研究」と明記されたことにより、講師に過度な実績が要求されるなどの副作用を防止するために、その任務を「学生教育」のみに縮小した。そして、任期中の講師に対する不利な処分について「教育公務員法」第43条を準用し講師の「所請審査請求権」<sup>22</sup>を保障した。これもまた「時間講師法」の趣旨を維持したものである。

以上から、「補完講師法」は先述の時間講師と大学間に対立する意見を収斂し反映したものとみられる。しかし、時間講師は現行の「時間講師制度」よりも時間講師の身分と待遇が劣悪な環境に後退する措置であると反発し、声明を通して非正規教員に対する「社会的他殺法」であると批難した<sup>23</sup>。このようにして、「補完講師法」は教育部と時間講師間の認識の差を縮めることができないまま国務会議で議決され、2017年12月29日、再び4回目の施行猶予を余儀なくされた。

【表 1-5】「時間講師制度」改善のための法律改正の主な内容

区分	現行	「時間講師法」	「補完講師法」
法的地位 (第 14 条第 2 項)	時間講師	講師	講師
任用条件の根拠 (第 14 条の 2 の①)	大学任意の基準	高等教育法施行令	高等教育法
任用期間 (第 14 条の 2 の ②・④)	基準なし (97.6%が6ヵ月以内の 契約)	1年以上	1年以上 (法律で規定する例外 の事由に限って1年未 満の任用を許可)
新規採用 (第 14 条の 2 の ⑤・⑥)	大学任意の基準	専任教員採用手順を準 用	別途審査委員会構成及 び簡素化した手順を適 用
講師の任務 (第 15 条第 3 項)	教育または研究	専任教員と同様	学生の教育
所請審査請求権 (教育公務員法 第 43 条)	保障なし	保障	保障

出所:教育部、「高等教育法一部改正法律案(補完講師法)」国務会議議決報道資料(2017.1.10)を参考に筆者作成。

### (3) 新たな「大学講師制度の改善案」

2016年の後半から翌年の2017年の前半にわたる約半年の間、韓国は激動の時期を送っていた。「ロウソク市民革命」ともいわれる改革への国民の強い意志表示が半年もの間続けられ、2017年3月ようやく歴史的な政権交代を成し遂げた。それだけあってラディカルな改革の傾向をもつ現政府は「正義」と「公正」を政策基調とし、教育政策においても「民主的な政策決定」と「格差の是正」が根幹に置かれている。そこでは、紆余曲折を経て施行猶予を繰り返してきた「時間講師制度」にも一筋の光がみえることとなった。時間講師代表と大学代表及び専門家の12人で構成される「大学講師制度改善協議会(以下「協議会」)」によって「講師制度改善案」が妥結され、2018年9月3日に公表された。この改善案は8年間の「時間講師法」施行猶予の末に、初めて利害関係者間の満場一致で合意した点で、その意義は大きい。

同改善案は前政府で提出された「補完講師法」を廃棄することを前提にして、その前の「時間講師法」を中心に議論が交わされた。主な内容は【表 1-6】で示すとおりである。先ず、時間講師などの非正規教員の身分保障に関する措置が盛り込まれた。「時間講師法」の趣旨を尊

重して「講師」を教員として認める。また任用契約に違反する事由などを除外して本人の意志に反する免職・勧告辞職を制限し、不逮捕特権も保障する。そして、懲戒に対する教員の「所請審査請求権」も付与する。この事案は「補完講師法」でも提示されたが、同改善案ではその適用範囲を拡大して兼任教授と招聘教授までも対象にする。また授業時数については週6時間以下にするよう提案した。これは、時間講師の多数（82.5%、2017年）が6時間未満の授業を担当している現状を踏まえての措置である。最も注目される措置は、時間講師の再任用可能期間を最低3年まで保障するほか、夏季と冬季休暇期間にも賃金を支給して雇用安定と待遇の改善をはかったことである。

【表1-6】「大学講師制度改善協議会」最終合意案の主要内容

区分	主要内容
法的地位	「講師」を大学の教員として認める。
身分の保障	任用期間中、意志に反する免職・勧告辞職の制限及び不逮捕特権を保障
任用期間	1年以上任用するが、最低3年まで再任用保障
授業時数	学期当り週6時間以下（兼任・招聘教授は週9時間以下）
休暇中の賃金	夏季・冬季休暇期間中の賃金を支給

出所：教育部、「「大学講師制度改善協議会」講師制度改善案」報道資料（2018.9.3）を参考に筆者作成。

以上で分かるように同改善案は、既存の「時間講師法」と同様の趣旨を維持し時間講師の「身分保障」、「雇用安定」、「待遇改善」を図る、時間講師に対する配慮が重点的に盛り込まれている。大学に対しても、問題視されてきた政府の財政支援案を追加的に計画する予定ではあるが、講師料の引き上げや退職金、保険料など各種費用を賄う十分な財政確保にはいたっていない状況である。したがって、同改善案の入法化と国会議決、最終的にはその施行まで、再び多難な道のりを予想する声もあるのである。

## おわりに

近年、韓国の大学における時間講師は、大学の正規教員になるための臨時的職業としてではなく、低賃金の雇用不安に苦しむ非正規教員という一つの職業群として認識されつつある。彼らは大学教育に多大な功績を有しながらも法律的に「教員」として認められず、専任教員の25%程度の賃金のみを受けながら、研究室と講師控室さえない劣悪な環境のなかで授業と研究という職務を全うしてきた。またそのほとんどは、次の学期の授業も担当することを切に願いながら、夏季休暇と冬季休暇にひたすら大学からの連絡を待ち続けているのである。

2000年代後半、大学の代表的な非正規雇用、すなわち時間講師に対する不当な処遇に社会問題としてスポットが当てられ、2010年から本格的な改善をはかる議論が交わされるようになった。これまでの一連の過程を要約すれば、時間講師問題の議論のなかで常に議論の争点になってきたのは、大学教員としての「法的地位」の確保と、「雇用安定」と「劣悪な待遇」の改善に関する事案であった。そして、これらの改善をはかる法律改正などが提案され「時間講師法」が成立した。ところが、その細部項目に対する大学と時間講師間の利害関係は尖鋭な葛藤が続き、改正法律は8年にわたって4回もの施行猶予を繰り返してきた。その間、2017年9月に「補完講師法案」が議決されることもあったが、これもまた当事者たちの激しい反対にぶつかり、その廃棄を前提として既存の「時間講師法」を中心とした議論が継続された。その結果、2018年9月、現政府による新たな「大学講師制度改善案」が発表され、2019年1月1日の施行へ向けて現在立法化が進んでいる。

これまで出された3つの改善案と3回にわたる立法化過程には大学と時間講師間の利害関係の相違が大きく作用し反映された。一貫した両者の立場をみると、時間講師は大学教員として身分の保障と、1年以上の雇用保障、社会保障の適用など劣悪な現状の改善を要求した。一方、大学は、時間講師のこのような要求が反映された改正法律が施行される場合、講師料の引き上げや退職金及び保険料などの追加的な諸財政負担を憂慮したため、その間隙が縮まることなく両者間の対立が持続したのである。結局、「時間講師法」は大学の組織において弱者である時間講師の問題を解決するために政府主導下で推進されてきた試みであるが、政府が提示する改善案は時間講師の立場からは万能の処方箋にはならなかった。政府と国会は行政的・財政的に枠組みを示すだけで、実質的な負担はすべて大学に委ねる形になったからである。またその責任を課された大学は時間講師の權益を保障するところか、結果的には彼らの居場所と生計手段をも奪い取り、長年にわたる負の連鎖を絶つことはできなかった。

そして、2017年3月大統領弾劾という史上類例のない混沌の時期を経て新たな政府が樹立し、「保守」から「進歩」へと国政運営の方向性も変わった。「民主的政策決定」を強調する現政府では、時間講師問題においても幅広い意見収斂過程を強調し異見を縮めるとともに、新たな改善を提示して利害関係者の合意を導出した。まだ大学の財政確保の問題が課題として残っているが、今後、新たな改善案の立法化と施行まで、現政府がどのようにして脱出口を模索するかに世間の関心が寄せられている。

最後に、もう1つ看過してはならないことは、「時間講師法」の施行が単純に時間講師の問題に限られるものではないことである。これは高等教育の質問題とも関わる問題で、学界が優秀な教育者と研究者を失う、ひいては社会全体の損失につながる問題でもある。また限られた教員によって構成される授業は多様な教育を受ける権利を有する学生たちにとっても教育権の侵害であり、教育の公共性を害することさえあり得るのである。時間講師問題が解決に向けて大きな一歩を踏み出した今、利害関係者だけでなく、社会全体がこの現状を熟知して見守っていくことが必要である。

- 1 「非正規職保護法」は、非正規職勤労者の権益保護などを目的に2007年7月から施行された。問題となったのは、2年以上勤務した勤労者を自動的に正規職に転換するよう規定する「2年制限規定」項目であり、同法律の施行から2年目になる2009年、2年の契約期間が満了する前に勤労契約を破棄するケースが多発した。
- 2 イム・スングァン（2011）、「時間講師対策政府立法案の問題点と代案及び展望」『＜教授4団体合同討論会＞時間講師対策政府立法案の問題点と代案資料集』（2011.6.16）、3頁。
- 3 イ・ジュンファ（2016）、「講師法施行猶予の原因と示唆点」、『教育及び文化体育観光分野現行法律の改善課題分析と懸案点検』、教育文化体育観光委員会、88頁。
- 4 時間講師が担当する大学授業の比率は、2013年に30.4%だったが、2014年28.1%、2015年26.9%、2016年23.6%と持続的に減少している。一方、専任教員による授業比率は2012年に54.9%だったのが、2014年に61%、2015年に62.7%、2016年には64.5%と継続して増加している。
- 5 国家人権委員会（2005）、「大学時間講師制度の改善勧告」、『国家人権委員会決定例集人権政策分野第1集』、546-554頁。
- 6 社会統合委員会は、韓国社会において各界各層の和合と統合をはかり、政策と事業を効果的に推進するために設立した大統領所属機関である。李明博政府時に設立（2009年）されたが、朴槿恵政府の樹立後に解散され「国民大統領統合委員会」が新設された。
- 7 「(金額) ウォン×1/10」で計算すると、日本円の当該金額に換算できる。
- 8 2009年現在、全国の4年制大学時間講師の4大保険加入率は、国民年金6.0%、健康保険2.6%、失業保険50.4%、労災保険72.6%である。
- 9 チョン・ファンギュ（2010）、「「大学時間講師制度改善方案」の意義と補完課題」、『イシューと論点』第139号（2010年11月1日）、国会入法調査処。
- 10 イム・スングァン（2018）、「時間講師法を越える非正規教授の選択」、『進歩評論』第74号、進歩評論、155頁。
- 11 イ・ジュンファ（2016）、「同上」、87頁。
- 12 イム・スングァン（2012）、「大学の企業化と時間講師法」、『進歩評論』第52号、進歩評論、156頁。
- 13 教員確保率は「大学力量評価事業」など政府による大学への財政支援事業の評価指標の一つとなっている。一般大学では教員確保率の20%までを兼任・招聘教授で代替することができ、2012年現在4年制大学で兼任・招聘教授が占める比率は8.4%である。
- 14 ヘラルド経済（2016年4月1日）記事より、(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160401000122>)、2018年8月28日検索。
- 15 イム・スングァン（2012）、「同上書」、157頁。
- 16 キム・カプソク（2016）、「時間講師法の現況と課題」、『教育法学研究』第28巻2号、韓国教育法学会、11頁。
- 17 韓国大学新聞記事（2012年8月7日）より、(<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=112744>)、2018年8月31日検索。
- 18 メディア参与と革新記事（2017年8月14日）より、(<http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=11571>)、2018年8月31日検索。
- 19 教育部、「大学講師制度改善のための「高等教育法」一部改善法律案入法予告（参考資料2：

---

大学講師制度アンケート調査政策研究結果)」(2016.10.19)、23 頁(報道資料)。

<sup>20</sup> メディア参与と革新記事(2017年8月14日)より、(<http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=11571>)、2018年9月1日検索。

<sup>21</sup> 「補完講師法」では講師の任用契約時に条件として、「任用期間」、「所定勤務時間」、「担当授業」、「給与」、「服務条件」、「免職・給食の事由」などを明示するよう同法第14条の2の第1項を改正した。

<sup>22</sup> 「所請審査請求権」とは、講師が任用期間中に発生しうる不利な処分(降任・休職・免職など)に対して所請審査を請求する権利を付与することである。

<sup>23</sup> 教授新聞記事(2017年1月16日)より、(<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=33327>)、2018年9月1日検索。

## 第2章 高等教育における若年者雇用問題への対策 —中小企業就職への支援と生涯職業教育体制の構築を中心に—

小川 佳万  
(広島大学)

### はじめに

今日、韓国人にとって高等教育へ進学することは特別な意味をもたなくなっている。今や高校卒業と同時に大学へ進学する人が約70%であり、大卒後に就職して社会進出を果たすというルートが多くの人たちの歩みであり、大学教育を経験することは社会通念になっているのである。また、ほとんどの高校生は、誰もが進学するからこそ特に名高い大学への進学を望んで激しい受験競争に自ずと参加する。そして、その多くが、有名大学への合格のみを優先するため、自分の適性や関心などとは関係のない専攻を選択し、大学生活では学問より、資格取得や留学経験などの「スペック稼ぎ」に専念するようになる。韓国ではこのように大学への進学がまるで義務であるかのように認識され、逆に進学しない人たちを「正当なルート」から逸脱した問題人のような奇異な目で見ることさえある。

ところが近年雇用と関連する諸数値をみると、「青年失業者数43万5,000人」、「求職断念者約20万人」、「失業率10%」など韓国の雇用状況が厳しい局面にあることが読み取れる。激しい競争を勝ち抜いて大学を卒業した者はその努力と時間に相応しい、限られた理想の職場を求めて再び熾烈な就職競争に参加するが、不景気や国内の労働市場、国家政策の変化などの構造的な要因によって、若年者の雇用問題は金融危機以来悪化の一途をたどり、常に焦眉の社会問題として台頭し続けてきた。

韓国の歴代政府は、このような厳しい雇用状況を打開するために若年者雇用対策を講じて、ほぼ毎年関連事業の規模を拡大してきている。李明博政府と朴槿恵政府は、2008年以降およそ10年にわたって多様な若年者雇用対策を推進してきたが、その結果は芳しいものではなかった。李明博政府では5年間300万の雇用創出を公約して青年インターンシップ制度などを大々的に推進したが、125万人の雇用を創出するに止まった。また朴槿恵政府も「雇用率70%」を目指して海外就職などに莫大な国家予算を投入したが、結果は66%と目標値を達成することはできなかった。そして、現在の文在寅政府は「雇用のための政府(原語: 일자리 정부)」を標榜し、深刻な雇用問題の改善を試みているが、方向性を提示する程度で未だ具体的で画期的な方策は導きだせていない。

本章では、近年の深刻な若年者雇用状況を背景に、その改善をはかる韓国政府の取り組みに注目する。まず、その現状と動向を把握するために、前政府である朴槿恵政府(2013.2~2017.3)と現政府の文在寅政府(2017.3~)が推し進めてきた若年者雇用対策を概観する。そして、そ

の具体的な対策として設けられた 2 つの制度を取り上げる。すなわち、大学生の中小企業への就職を誘引するという画期的な財政支援の取り組みとして「希望のはしご奨学金制度」と、高等教育における生涯職業教育の拡充の取り組みとして「先就職 - 後学習制度」について分析していく。また 2 つの連続する政府におけるこれらの対策を整理し比較・対照することで、その一連の過程で表れる葛藤の様相などを分析し、その韓国的特徴を明らかにしていくことにする。

## 1. 若年者の雇用問題と対策

### (1) 若年者雇用の現状

近年、韓国は「雇用絶壁」時代を迎えており、失業問題は全国民が痛感するといっても過言でない深刻な社会問題になっている。統計庁が発表した失業率の調査結果によれば、特に 15 - 29 歳の若年者の失業率は、失業率全体の 2 倍を上回っていて、この 30 年間ほぼ継続して増加している。2000 年代のそれは 7 - 8%代を維持していたが、2013 年には 8.0%代へと増加し、2017 年には 9.8%、2018 年 8 月にはとうとう 10.0%を記録するようになった。この数値は IMF 金融危機を経験した 1999 年 8 月 (10.7%) 以来の最高値であり、韓国の若者は史上最悪の凄絶な就活前線へ出向いている<sup>1)</sup>。

若年者のなかでも高学歴者の失業問題はさらに深刻な現状に直面している。韓国の大学進学率は 1990 年代から継続的に増加して 2008 年に 83.8%を記録して頂点に達して以来、2017 年現在は 69.7%にまで下がりこの 10 年間で約 15%が減少している。その間、大卒以上の高学歴者は増える一方で、彼らが望む職業形態の雇用は依然として増加されず、失業率だけが右肩上がりになったのである。2018 年 7 月現在、大卒以上の学歴をもつ失業者は 3.7% (34 万 8 千人) で 1999 年 7 月の 5.0%に続いて再び高い数値になっている<sup>2)</sup>。

このような若年者雇用不安の原因に経済・社会の構造的要因が指摘される。経済の構造的要因は、換言すれば産業構造の問題である。韓国では 1990 年代以来低成長の経済基調が続いている。そのなかで技術革新と自動化が進み事務職や生産職などの主要な業務形態の雇用が減少し、従来の主要産業における雇用創出も鈍化している。画期的な現状打開策が見通せない厳しい状況のなか、痼疾的な韓国の経済構造の問題である企業規模と雇用形態の格差、つまり大手企業と中小企業、正規職と非正規職間の格差も依然として是正されず、国内労働市場の非効率性が良質の雇用創出と労働移動を遮断する現状にある。またグローバル競争の激化による海外投資の拡大も国内の新規採用の需要を低下させる要因の一つに挙げられる<sup>3)</sup>。

一方、社会の構造的要因は、就職活動に臨む若年者労働人口の集中と高等教育の同質化に起因するものが大きい。前者は就職難で苦しむ 20 - 30 代の「エコ世代」<sup>4)</sup>と、大学進学率が最高水準に達した 2008 - 2010 年に大学に進学した若者の本格的な就職活動の時期が重なることであり、先述のような高学歴者の失業率が、今後さらに悪化することが見込まれている。そして、後者は大学を主軸とする高等教育の画一的な教育が若年者の能力を同質化して、教育と産業の人材像のミスマッチが長期にわたって継続したことを意味する。これらによって、就職競争の

激化や若年者の就職困難がさらに深刻化していくことが予想されている<sup>5</sup>。

以上のような若年者雇用不安の問題は、実はここ数年で新たに台頭したものではない。以前からの経済・社会の構造的要因と国内外の環境の変化から長年にわたって懸念されてきた問題なのである。そして、その現状の深刻さゆえに行政トップが変わる度に打開策が模索され、経済界や教育界など関連する諸機関間の関係のもとで多角的な対策が推し進められてきた。そこで、以下では、近年のこれらの動向を確認するために前政府（朴槿恵政府）と現政府（文在寅政府）における若年者雇用対策を比較・対照してその全体状を俯瞰した後、特に大学や大学生を対象とする政策の動向を把握することにする。

## （2）多角的な対策の展開

### ①朴槿恵政府の「若年者雇用絶壁是正総合対策」

朴槿恵政府で若年者雇用に関する政策が打ち出されたのは2015年である。この時期の経済・社会の構造的背景は現在の状況とさほど変わりなく、低成長の経済基調や労働市場改革の遅れ、現場の需要と乖離した高等教育などが複合的に作用して若年者雇用は厳しい状況にあった。特に2016年からは「定年延長義務化」<sup>6</sup>の施行が予定されており、企業の人件費負担が増加することが予測され、その後の3-4年間は「雇用絶壁」の事態が憂慮されていた。

当時の政府はこのような切実な雇用状況を改善すべく、2015年7月に人材受給のミスマッチを是正する構造的な対策とともに短期間内に若年者雇用を拡大するために「若年者雇用絶壁是正総合対策（以下「総合対策」）」を発表した。総合対策のなかで最も注目されたのは、雇用の創出を主導する経済界と政府間の連携による取り組みであった。具体的には両者が「若年者の雇用絶壁是正のための官民合同対策会議」を構成して各関係部署長官と6経済団体長が協力宣言を発表し「若年者雇用機会20万+プロジェクト」構想を推進したことである。この対策は3つの内容を柱としている。1) 定年延長などによる短期雇用衝撃の緩和、2) 現場中心の人材養成などミスマッチの是正、3) 若年者の雇用を支援するためのインフラ拡充及び効率化、がそれに当たる。

なかでも高等教育に関連する事案は2) 現場中心の人材養成などミスマッチの是正であり、これはさらに3つの課題で構成される。第1の課題は、産学協力を通じた現場中心教育を強化することである。つまり、企業あつらえ型教育の強化や「勤労・学習並行制」<sup>7</sup>などを通して企業が求める優秀な若年者の人材を養成することである。関連施策をみると、先ず産業界の視点から大学評価を活性化して「産学協力先導大学事業（LINC）」<sup>8</sup>の評価過程における学生就職成果の反映を拡大した。第2の課題は、産業需要を基盤とした大学の構造改革を推進することである。これは未来の産業構造の変化とその需要を的確に反映した大学教育の改編を目指すもので、大学内の専攻別に中・長期人材枠を設定するほか、「産業連係教育活性化先導大学事業（PRIME）」<sup>9</sup>を推進して、その成果が優秀である大学に集中的なインセンティブを与えるものである。第3の課題は、若年者の中小企業への就職を促進することである。この課題は中小企

業の勤労条件を改善して良き勤務環境を造成する一方、大学生の中小企業への就職を奨励するために奨学金を支援するなどして就職及び在職を誘引するものであった。

このように、朴槿恵政府の総合対策は、政府と経済界の連係による官民合同の対応下で新たな試みが模索された。「若年者雇用機会 20 万+プロジェクト」という名称どおり、2017 年までに公共部門では 4 万人以上の雇用を創出し、経済界では 16 万人以上の新規雇用の機会を提供するという明確な数値を提示したことが特に注目された。実際、全国の 17 市・道の約 700 企業が「勤労・学習並行制」に参加して 3,000 人余りの勤労・学習者が政府の支援を受けることができた。また若年者の新規雇用を促すために「現代自動車」や「SK」・「LG」などの韓国の主要大手企業が新規採用時に外国語能力などの「スペック」よりも職務能力を評価基準にして「脱スペック」方針を明かしたことも大きなインパクトを与えた。ただ、これらの雇用形態は正規職だけでなくインターンシップや商業訓練などの非正規職も含むものであり、実態を反映したものになっていないという批難も少なくなかった。一方、就活に臨む大学生にとっては、急激な採用環境の変化によって情報不足や不慣れといった混乱をきたすものでもあった<sup>10</sup>。また大学からすれば、総合対策は政府が大学に対する規制や構造改革の圧力などを一段と強化する形で進められ、大学運営の自律性を侵害するものでもあったと指摘できる。

## ②文在寅政府の「若年者雇用対策」

2017 年 3 月、韓国は史上初となる大統領弾劾による政権交代を経験した。「進歩」陣営から選出された現政府の文在寅大統領は大統領選挙時から若年者雇用問題の解決を第 1 課題に取り上げ、公共部門における約 81 万人の雇用創出をマニフェストに掲げるなどして関心を集めた。そして、政府樹立後は経済政策の 4 つの柱組みのなかで雇用創出を最優先課題として挙げて範政府的な体制で取り組んでいる。執権 1 年目には公共部門の非正規職を正規職へ転換し、採用過程においても公正性を確保するために「ブラインド面接制度」<sup>11</sup>を導入した。ほかにも、公共機関では若年者雇用の義務比率を 3%から 5%に拡大するなど若年者雇用問題に変革を促し、短期的には一定の成果を上げてきた。

しかし、低成長を基調とする経済政策や最低賃金の引き上げ<sup>12</sup>、労働環境の悪化などに伴う不況のもと、雇用問題は依然として改善されず、その危機感から特段の措置の必要性を提起した。そして、政権運営 2 年目となる 2018 年 3 月 15 日に「若年者雇用対策」が発表された。「3・15 若年者雇用対策」とも称されるこの対策は名称どおり日々悪化する若年者雇用問題に対応する目玉政策であり、【表 2-1】の示すとおり 4 大分野における重点推進課題を設定した。

その具体的な内容を見ると、1) 中小企業に就職する若年者の実質的な所得を大手企業レベルに引き上げるために「就職する若年者の所得・住居・資産形成及び雇用増大企業への支援強化」、2) 技術・生活革新などを支援して年間約 12 万件の創業を誘導する「創業の活性化」、3) 地域及び社会的経済・海外就職・新サービスなどにおける雇用の需要を拡大する「新たな就職機会の創出」、4) 軍と将兵への教育訓練制度や、「先就職-後学習制度」、「勤労・学習並行制度」の

ような「直ちに就職・創業できる実質的な力量の強化」から構成される。そして、これらの課題に関連する諸施策で注目されるものとして、①中小・中堅企業の正規職雇用に貸金支援の拡大、②若年者の中小企業就職時に5年間の所得税の免除、③若年者の中小企業就職に3,000万ウォン（約300万円相当）<sup>13</sup>の預・貯金の支援（原語：목돈 마련）、④若年者の創業企業に5年間の法人税・所得税の免除、⑤技術革新型の創業者に1億ウォンのオープンバウチャー支援の5つの施策が挙げられる。

【表2-1】現政府の「若年者雇用対策」の主要内容

4大重点課題	主要内容
就職する若年者の所得・住居・資産形成及び雇用増大企業の支援強化	①新規雇用の支援 ②住居・交通費の軽減 ③預・貯金の支援 ④大手企業・公共機関への就職支援
創業の活性化	①創業資金、事業サービスの支援 ②創業企業の税金免除 ③民間主導の創業支援、地域創業の優待 ④大手企業による創業・ベンチャー企業への支援誘導
新たな就職機会の創出	①地域及び社会的経済の雇用創出 ②海外への就職・創業及び長期ボランティア活動 ③新サービス（有望サービス）分野での就職・創業機会の拡大
直ちに就職・創業できる実質的な能力の強化	①軍・将兵の就職 ②先就職・後学習制度・勤労学習並行制度 ③未来核心人材育成による実質的能力の強化

出所：関係部署合同、「若年者雇用対策」（2018.3.15）を参考に筆者作成。

このように現政府では雇用創出のために予算・税制・金融・制度改善などの多角的な対策を施して、その実現を現政府の任期内の最優先課題として推し進めている。またこれら関連対策には雇用労働部や教育部、中小ベンチャー企業部、行政安全部、企画財政部、国土交通部などの体制を構築して、あらゆる政策手段を動員して政府主導による雇用創出を推し進めている。政府樹立の1年目には公共部門がその主な対象になったが、2年目の現在（2018年）は若年者の中小企業への就職及び創業、就職支援の強化など多角的な施策を展開している。

次節では若年者雇用対策における大学生への支援及び大学の対応として「中小企業に就職する大学生への奨学金支給制度」と「先就職・後学習制度」について検討することにした。

## 2. 高等教育における職業教育及び中小企業就職への支援

### （1）中小企業への就職促進：「希望のはしご奨学金制度」

先述のように大手企業と中小企業間の格差は、1960 - 1970年代の高度経済成長期以来、韓

国経済において痼疾的な問題であり続けてきた。労働市場における中小企業の比率は 77.1% (2009 年時点) を占めているため、雇用状況へ与えるその影響は多大なものがある。ところが、中小企業の在職者比率をみれば、47 万人の大卒者の約 35%のみが中小企業に就職する現状にある<sup>14</sup>。一方、大卒者の失業率が高い原因を調べた韓国職業能力開発院の 2010 年の調査によれば、「就職先はあっても気に入る企業がない」と答える大学生が 75.6%と最も多く<sup>15</sup>、これらのデータから人力受給と雇用のミスマッチが深刻な状況にあることが推測できる。

このような労働市場の構造と大学生の企業に対する認識に鑑みれば、近年の若年者雇用問題を打開する 1 つの手立てとして、大学生の中小企業に対する理解と就職の促進が必要であることが考えられる。そこで、2013 年 5 月朴槿恵政府は大学生を対象とする中小企業あつらえ型の人材養成支援事業として「希望のはしご奨学金 (原語: 희망사다리 장학금) 事業」を確定し発表した。これは若年者雇用問題に対応するだけでなく、中小企業の人手不足を解決して優良企業を育成する効果もが期待されるものであった。

「希望のはしご奨学金事業」の中心的な事業内容は、企業の現場実習を体験 (または予定) して中小企業と雇用契約を締結した大学または専門大学の学生に授業料と就職準備奨励金を支給することであった。その類型は「就職確定類型」と「就職条件類型」の 2 つに分類される。前者は特定の中小企業で現場実習を受け、卒業後は当該企業に就職するよう雇用契約書を交わす学生を対象にする。また後者は、まだ現場実習は体験していないものの就職を条件にして当該学期内に現場実習を予定する学生を対象にする。政府は両類型を通して現場実習の実績 (4 週以上) のある大学 130 校 (大学 62 校、専門大学 68 校) を選定して、大学別に最小 8 人から最大 18 人まで年間延べ 1,800 人を選抜して支援するとした。具体的には 4 年制大学の 3、4 (5) 年生と専門大学の 2 (3) 年生を対象に授業料の全額のほかに、当該分野の資格など職務基礎教育の履修時に必要とされる経費を就職準備奨励金 (200 万ウォン) として追加支給されるものであった。但し、事業の支援対象になった学生には奨学金の受給期間と同じ期間の当該中小企業での義務勤務<sup>16</sup>の責任が与えられた。

2013 年当初同事業の実施期間と規模は 2013 年に 100 億ウォン規模で開始し 2017 年まで持続して実施する予定であった。しかし、政権が変わった 2018 年現在でも継続されており、【表 2-2】で示されるように予算の規模は当初の約 3 倍近く増加している。

【表 2-2】「希望のはしご奨学金事業」の年度別支援実績

年度	2013	2014	2015	2016	2017
人数	1,735	1,519	3,127	2,970	4,152
予算(百万ウォン)	9,318	9,540	20,000	21,284	28,601

出所：教育部、「希望のはしご奨学金、200 億ウォン支援」(2015.2.23) 報道資料と、教育部、「中小企業就職希望大学生へ奨学金支援」(2018.3.30) 報道資料を参考に筆者作成。

開始から 2 年が経過した 2015 年に同事業は転換期を迎える。この時期には前年度に比べて支援規模が約 2 倍増額されるとともに、その類型においても新たな支援類型として「起業支援類型」が加わった。これは、起業教育を実施できる大学の学生で、起業に関する講座を履修（または予定）した後で、起業を予定する学生約 200 人に対して授業料の全額と起業教育のための奨励金として学期当り 200 万ウォンを支援するとした。このように、2015 年からは既存の中小企業への就職支援の他に大学生による起業までを支援して大学における起業文化の活性化を促すものであった。ところが、起業を誘導する政策は他部署でも支援事業を行っており、同事業における支援が大きな影響力をもつものとはならなかった。

その後 2017 年には政権交代が行われ、同事業はさらなる拡大期に入る。進歩・革新系の現政府では「格差の是正」を諸政策の根幹におき、経済構造における弱者である中小企業及び若年者に対する支援に拡大している。そこで、事業予算を 286 億ウォンまで増額（約 34%）してより多くの学生が奨学金の恩恵を受けるようにした。

また翌年の 2018 年にも再び予算規模が増額（356 億ウォン）された。そして、学生の義務勤務に対する負担を緩和するためにその短縮を推進している。当初の同事業では、奨学金の受給者には雇用契約を締結した中小企業において、奨学金の受給期間と同じ期間に在職することが義務付けられていた。しかし、このような義務勤務は労働市場内の移動を阻害する要因になり得るという指摘があり、長期在職への負担を緩和することが求められた。そしてそれに応じて政府は、奨学金の受給期間（学期）に比例して最大 6 ヶ月まで義務勤務期間を短縮できるように変更し、現在推進中である。

以上のように「希望のはしご奨学金事業」は、直接的な支援対象である学生の立場からすれば、授業料などの経済的な支援を受けるとともに就職先が確定されて安定的に学業に専念できるというメリットがある。また間接的な支援対象となる中小企業は、現場実習及び職務基礎教育を履修したあつらえ型の優秀人材、または長期勤務者を確保することが期待できる。つまり、同事業は高学歴の求職者と人材不足で悩まされる中小企業という求人者間のミスマッチに対応して、求人・求職の両問題を同時に解決することを狙うものである。

また「希望のはしご」という命名からも読み取れるように、経済構造上不利な立場に位置づけられる階層が希望をもってより上の階層へ移動できる「はしご」としての機能を持ち、その希望を具現する布石になることを意図したものである。しかし、2013 年の開始から政権交代を経て 6 年目になる同事業は、政府予算の投入が漸増的に増加するものの労働市場の痼疾的な構造問題の改革には及ばず、まだ画期的な成果には結びついていない。それだけ、韓国における経済・社会の構造的な問題が深刻であることを物語っている。

## （2）高等教育における生涯教育体制の構築：「先就職 - 後学習制度」

韓国における大学進学率は OECD 加盟国のなかでもトップレベル（69.8%、2017 年時点）

であり、10人のうち7人が大学に進学する高学歴社会を構築している。その影響もあって、職業系高校の場合でも卒業者の32.5%が大学へ進学して、そのうち就職するのは50.6%に過ぎない実情にある<sup>17</sup>。ところが、近年、若年者の雇用状況が悪化するなか、2014年から2024年の10年間にわたって労働市場における大卒以上の高学歴者の過剰供給が79万人を超えることが見込まれており<sup>18</sup>、職業系高校出身者の就職促進と大学進学を接続する必要性が浮き彫りになってきた。また後学習者からは、すなわち就職後に進学を希望する人々の多くは企業の配慮不足などによって学業と仕事の両立が困難であることを訴える。一方、制度上、中小企業の現場で活躍する高度専門家を養成するための国費海外留学制度などがあっても、小規模の選抜人数や、制度の広報と準備過程のコンサルティングなどの不足によって活性化できない制度もあった。

このような職業系高校卒業者の就職不振、就職者の進学困難、中小企業の高度専門家養成の不足は若年者雇用問題のさらなる拡大をもたらす要因になり得る。そこで、政府は【表 2-3】のように「先就職」（就職促進）と「後進学」（就職者の進学）、「グローバル専門人材養成の支援」（海外留学）の3段階における持続可能な生涯職業能力の開発体制の構築を講じて、「先就職 - 後学習制度」下で関連対策を推し進めている。「先就職 - 後学習制度」とは、その命名が示すように、高校卒業者が企業に就職して一定期間在職した後で大学へ進学できるように政府が支援を行う制度である。「先就職」の段階では職業系高校の実習訓練と進学系高校の職業教育に対する支援が中心になり、「後進学」の段階では高等教育における多様な後進学制度の拡大とともに、その円滑な運営のための社会的な雰囲気造成をはかっている。

【表 2-3】「先就職 - 後学習制度」の段階別の主要推進課題

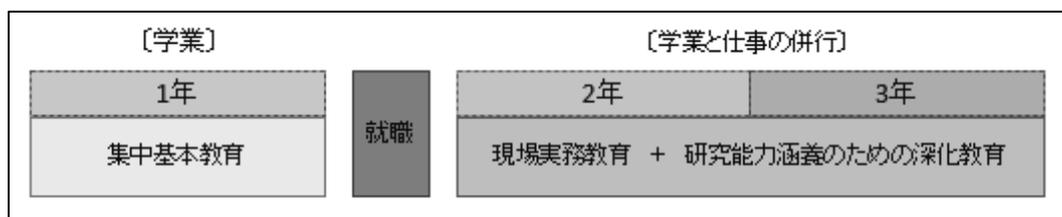
段階	主要推進課題
「先就職」支援の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小企業就職関係の奨励金新設</li> <li>・ 現場実習訓練専担人員の支援</li> <li>・ 進学系高校出身の非進学者への職業教育支援</li> <li>・ 第4次産業革命を先導する高卒人材養成</li> </ul>
「後進学」機会の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 後進学者に親和的な学習環境の構築</li> <li>・ 企業の後進学配慮文化の造成</li> <li>・ 社内大学の活性化</li> <li>・ 「先就職の支援」 - 「後進学の拡大」統合モデルの運営（「早期就職型契約学科制度」の新設）</li> </ul>
グローバル専門人材養成の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職業系高校出身者の技術・機能国費留学の拡大</li> <li>・ 中小企業在職者の海外職務研修プログラムの新設</li> </ul>

出所：関係部署合同、「先就職-後学習の活性化」（2018.3.15）を参考に筆者作成。

このような「先就職 - 後進学」の取り組みは、李明博政府時の 2010 年に新設された「高等学校職業教育の先進化方案」から始まったもので、当時は高校の職業教育を強化して「先就職」を促進するものであった。以降、朴槿恵政府では「生涯教育単科大学制度」<sup>19</sup>を導入して、企業在職者や成人学習者などの継続教育を専担するなど高等教育における「後進学」をも奨励するようになった。そして、現政府の文在寅政府では「先就職」を強調しながらも「後進学」に積極的な政策意志をみせている。ここでは、現政府下の高等教育における「後進学」の機会拡大の取り組みに注目する。

近年、韓国の大学と専門大学は、「後進学」者が希望する時期にいつでも進学して質の高い大学教育を受けられるようなシステムの構築を推進している。「多学期制」と「集中履修制」を運用して、「夜間 - 週末課程」と「ブレンディッド・ラーニング (Blended Learning)」などを通じて授業方法を多様化するほか、単位当たりの授業料制などを導入して、新設した「国家奨学金 II 類型」<sup>20</sup>を優先的に支給するなどして、後進学者のための専担課程<sup>21</sup>を運営する。また政府はこれらの運営大学に対して教育課程の開発費や運営費、施設費などの支援を拡大して、圏域別に評価し、優秀大学にはインセンティブを付与するようにしている。

現政府の高等教育における「後進学」の新たな取り組みとして「先就職の支援 - 後進学の拡大の統合モデル」の運営を挙げることができる。これは新設された「早期就職型契約学科制度」に応じて運営されるもので、企業と大学 (学科単位) の約定に基づいて成立する。【図 2-1】で示されるようにその運営方法は、早期就職型契約学科に入学した学生は 1 年生時に企業あつらえ型の専攻教育課程を集中的に履修する。その後、2 - 3 年間は大学と企業が共同で設計した現場実務教育と研究能力の涵養のために深化教育という名目で、約定した企業に就職して学業と仕事を両立させながら学位を取得する。政府は 2019 年から同制度を開始する予定で、まずは先導大学 10 校を選定して支援し、年次別に 10 校ずつ追加選定を行うと公表している。



【図 2-1】「早期就職型契約学科」教育モデル (3 年 6 学期制) の例  
 出所：関係部署合同、「先就職・後学習の活性化」(2018.3.15) より。

以上のように「先就職 - 後進学制度」は、近年の高学歴者を中心とした若年者の雇用状況の改善が焦眉の急となった中で、高校卒業者に中小企業などへの早期就職を促す一方、時期は遅

れるものの高等教育への進学を希望する個人的欲求をも実現するために打ち出された試みである。言い換えれば、学歴中心社会から能力中心社会へ転換していくことを期待する国民の念願が盛り込まれた取り組みともいえよう。教育部は6大教育改革課題の一つとしてこれら一連の政策を反映しており、2019年には高等教育における関連予算の規模をより拡大する予定である。一方、政策の推進方法においては、「後進学」の段階では成人学習者及び在職者の高等教育への容易なアクセスをはかって、企業活動に求められる基本素養及び専攻の基礎知識を備えた人材を効率的に確保して、高等教育における生涯職業教育の機能を拡充する方針を示した。

「先就職 - 後進学」を活性化するためには、以上のような政府の多様な政策の樹立と施行とともに、その趣旨に対する社会の理解が不可欠である。新自由主義パラダイムが社会全般に浸透するにつれて諸分野における不平等や格差が拡大し、またそれらが社会構造の問題として膠着化していることから、その是正の必要性には誰もが認識を共有する。ところが、一般市民や企業、大学などが問題意識を共有するだけでなく、大学進学への盲目的な憧れや中小企業就職に対する差別的な認識を改善するなど、社会全般における認識の変化を促さなければ、3世代にわたる政府の努力と試みは現状を一新することができない。通過儀礼のような大学進学に関する関心でない、「先就職 - 後進学」の体制を生み出した社会構造の問題、高等教育における関連体制構築への関心を高めることが何よりも重要である。

### 3. 雇用問題及び関連政策に関する認識の相違

「希望のはしご奨学金事業」と「先就職 - 後進学制度」を中心とした若年者雇用対策は、不均衡な雇用問題や今後の産業構造の変化などが社会問題として台頭したことに対する政府の先制的な措置である。社会・経済の構造的な問題を打開することと、産業構造の変化を予測してそれに合わせて職業教育の転換を誘導することが政府の意図である。しかし、このような職業教育の拡大が雇用問題の是正につながるという政府の思惑を支持する意見はそれほど多くはないのが実情である。若年者の中小企業への就職を誘導して生涯教育を通して専門性を高めるとしても、現実にはその活用に限界があると考えているからである。

例えば、現政府における若年者雇用政策の目玉政策である「先就職 - 後進学制度」の場合、職業教育の体制を提示し支援する程度に留まっていて痼疾的な「高学歴＝就職」の認識を変化するには至っていない。高等教育における「後進学」は、今後の企業の生産性を向上するための投資にはなり得るが、これを単純に歓迎する企業は多くはない。政策実現の当初は多くの企業がこの事業に参加することが期待されたが、実際に蓋を開けてみると案外に参加企業数は多くはなかったのである。また学歴が上がったところで賃金を引き上げて待遇が改善される企業も少ない。さらに、「先就職 - 後進学」を選択するより大学を卒業した後就職するという既存の就職ルートの方が、時間の効率性は落ちても社会的にはより高い評価を受けるといった認識を克服することも難しいのが現実である。また職業教育についても、政府が支援するプログラムと

学生が望む職業教育にミスマッチが生じているという指摘もある。すなわち、政府が推進する職業教育は限定的なものとなっており、実際の需要と多少乖離したものになっていることが窺える。以下では、このような政府主導による一連の若年者雇用政策に対する利害関係間の具体的な認識の相違についてまとめることにする。

先ず、現在の雇用問題の原因に関する認識の相違である。雇用問題の背景に関する分析において、世代間認識の相違に起因するとみる見解がある。それによると、若年者は、現在の雇用問題が優良就職先の不足から波及された問題だと考える。求人情報に名を連ねる企業のほとんどは中小企業であるが、その多くの勤務条件が低賃金と劣悪な待遇となっており、彼らにとって快く履歴書を出すことができる職場になっていない。大学生が就職先として好む企業形態を調査した結果をみると、政府機関が 34.2%で最も高く、その次が民間の大手企業で 16.9%、国営企業が 16.4%、中小企業が 6.4%の順で並んでいる。また彼らによれば、企業の新規採用は増加せず、中途職の採用だけが増えており若年者雇用問題が悪化していると指摘する。実際 2018 年上半期の 500 大企業の採用予定を調べたところ新規採用予定はない、または確定していない状況にある企業が 64.2%を占めていた。このように、若年者は雇用問題の原因が劣悪な中小企業の実況と新規採用の不足にあると考えていることがわかる<sup>22</sup>。

一方、若年者雇用問題の原因を若年者の態度にあると考える認識もある。最近「仕事と生活の調和 (Work and Life Balance)」という表現をよく耳にする。就職活動中の若年者もよく言及する語であり、彼らにとってこれは当たり前の環境である。しかし、親世代の見方はそれとは異なる。親世代は、若年者のいう「仕事と生活の調和」を「怠けられる自由」というふうに理解している。つまり、大多数の若年者が生産的な活動を好まず、短期的な楽しみだけを追究する態度に問題があり、若年者雇用問題もそれに起因すると考えるのである<sup>23</sup>。

次に、政府が推し進める若年者雇用対策に対する認識の相違である。第 1 に、直接的な支援対象者となる若年者の立場である。「先就職 - 後進学」によって先就職の道に進んだ若年者は人より先にキャリアを積むことができ、経済的にも早期の自立が可能になる。ところが、「後進学」を検討する際、在職中に仕事と学業を両立させることはそれほど簡単ではない。韓国職業能力開発院の 2015 年の調査によれば、「後進学」者が経験する最も隘路となることは学習時間の不足 (46.4%) と学費の負担 (37.8%) である<sup>24</sup>。また履修可能な教育課程も、仕事と両立できる大学の夜間課程や週末課程、オンライン上に教育課程を運営するサイバー大学など、制限された教育環境を通して学歴を得ることにある。そして、仕事と学習を両立させることに対する会社の理解が得られない場合はこれすらも容易でない。最近このような需要を充足するために平日の一般教育課程において 2 - 3 年間で学士課程を修了できる制度を設立した大学も登場している。ただ、この場合でも教育の質を問う問題は解決できず今後の課題として残されている<sup>25</sup>。

第 2 に、間接的な支援対象になる産業界の認識である。産業界では、大学入試の「在職者特別選抜」で大学へ進学し、一般課程とは異なる教育を受けて教育課程を修了する「後進学」者の学力を問題視する。働きながら学業に励む状況に鑑み、彼らの教育の成果について疑問を抱

くのである。そして、政府の若年者雇用政策に対する産業界の積極的な対応を要求するためには、大学入試の特別選抜制度や在職者に配慮した教育課程などの制度構築や財政的な支援のほかに、このような生涯学習を通じた高等教育の履行に対する教育の質保障が必要であると指摘する。また学歴社会の弊害に関する理解が社会全般に広がり、「後進学」者に対する認識の変化が伴わなければならないと強調する<sup>26</sup>。このような、制度の支援対象となる若年者と産業界の認識から「後進学」者に対する偏見の是正と高等教育における職業教育の質保障が求められることが分かる。

第3に、政策を履行する大学の認識である。大学は、若年者と産業界が示す同政策の限界に共感しながら、堅実な学士管理システムを構築することが高等教育における職業教育に対する社会的認識の改善につながると考える。そして、それによって産業界が「後進学」を肯定的に評価して同政策に主導的に参加し、政府の政策が成功すると考えている<sup>27</sup>。

## おわりに

以上、本稿では、近年韓国において史上最悪ともいわれる雇用問題について、特に若年者の現状についてまとめてきた。そのなかでは、朴槿恵政府と文在寅政府における若年者雇用問題に対する対策を概観しながら比較し、その背景に内在する韓国の経済・社会の構造的な問題について検討した。政治理念や政策調整など国政運営の根本的な方向性は異なるものの、雇用問題という共通課題を前に、両政府は関連事案を最優先課題に位置付けて推類似した政策を展開してきたことがわかる。すなわち両政府とも若年者雇用対策の全体像をとらえた青写真を描いた上で、高等教育における職業教育と生涯学習体制を拡充する方向で関連政策を講じてきたことが確認できた。前者は「希望のはしご奨学金制度」で、後者は「先就職 - 後学習制度」で具体化されている。

「希望のはしご奨学金制度」の特徴は、深刻な若年者雇用状況を迅速に改善するために労働市場の底辺に位置する中小企業への就職を奨励することである。これは大学生の早期就職と中小企業の求人難の是正という2つの効果を期待した対策である。在学中に卒業後の就職先となる中小企業を決定し、奨学金を受けながら現場実習などの職業教育を履修するようにして人材需給のミスマッチに対応して教育の効率性を高める体制を構築した。ただ、この取り組みは現在の喫緊の課題である若年者雇用問題を改善するために、卒業後の2 - 3年間の就職を保障するもので、中・長期戦略というよりは短期的な側面に集中する傾向をみせている。

次に、「先就職 - 後学習制度」は高等教育における生涯学習、特に職業教育分野に焦点化している。朴槿恵政府における同制度の取り組みは「先就職 - 後進学」の体制を構築して円滑に進展するよう職業教育を活性化することが中心であった。そこで、大学の学部及び大学付設生涯教育機関を、成人を対象に職業教育を行う「生涯教育単科大学」に改編した。これは、企業の在職者など「後進学」者が学業を継続できるよう「後進学」の体制を改善する新たな試みであ

った。

そして、現政府の文在寅政府は、「先就職 - 後進学」を若年者雇用対策の核心対策に設定した。現政府は、今後の 10 年間、高学歴者の超過供給と高校卒業者の超過需要による労働市場のミスマッチがより深刻な局面を迎えると予測している。そこで、前政府の政策趣旨を受け継いだ上で関連支援予算の規模をこれまで以上に拡大して社会全般にわたる「先就職 - 後進学」への認識の改善をはかっている。また高等教育における「後進学」の機会を拡大するために学費負担を緩和するなど、「後進学」文化の普及・拡大を試みている。

以上のように、両政府の取り組みは、長年にわたって深刻な国家課題として位置づけられてきた若年者を中心とする雇用問題と、その背景にあるかつてからの構造的問題に対応する形で進められてきた。政策開始から約 5 年が経過した現在、数値的な成果は目立たないものの、これからの予測不可能な時代に備えるための生涯学習としての職業教育の体制が高等教育を中心に構築されつつある。今後、これらの対策が実りを結ぶためには中小企業や大学進学、「後学習」などに関する社会的な認識の大幅な転換が不可欠であるが、進歩的志向の強い現政府がいかにしてこの難関を乗り越えるか、その過程にも注目が集まっている。

- 
- 1 公共ニュース記事 (2018.9.12) より、([http://www.00news.co.kr/news/articleView.html?id\\_xno=54738](http://www.00news.co.kr/news/articleView.html?id_xno=54738))、2018 年 9 月 15 日検索。
  - 2 聯合ニュース記事 (2018.8.22) より、(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/08/21/0200000000AKR20180821155000002.HTML?input=1195m>)、2018 年 8 月 30 日検索。
  - 3 企業規模及び雇用形態による格差が拡大して大手企業の正規職の賃金を 100 とすれば、大手企業の非正規職のそれは 65.0、中小企業の正規職は 49.7、中小企業の非正規職は 35.0 と示される。
  - 4 「エコ世代」とは、1979-1992 年の間に生まれた 20-30 代層を指す語で、韓国戦争後のベビー・ブーム世代の子ども世代である。親世代に比べて経済的に裕福な環境で成長して教育水準も高いが、不況や低成長経済などによる就職難の下で結婚や出産を先延ばしにする人が多い。
  - 5 韓国政府関係部署合同、「青年雇用対策」(2018.3.15)、政策文書。
  - 6 「定年延長義務化」とは、60 歳以上の定年を義務化することを指し、2016 年から職員数が 300 人以上の企業を対象に施行して 2017 年には全体企業へ拡大された。2018 年の国会入法調査処の報告（「60 歳以上定年義務化の入法影響分析」）によれば、単一定年制度を適用する大手企業の平均年齢は 2013 年 57.5 歳から 2017 年 60.2 歳へ増加しており、このような定年の延長が若年者の新規雇用を減少させる要因になると憂慮されている。
  - 7 「勤労・学習並行制（原語：일・학습병행제）」とは、企業が若手の求職者を採用して理論の学習と実務を併行できる環境を提供することで、職務力量を習得させる職場基盤の学習システムである。
  - 8 「産学協先導大学事業（LINC）」は、大学が国家及び地域産業と連携して新産業分野の創出や優秀人材の養成、核心アイディアの提供など、産業発展及び革新を先導して国家競争力

- の強化をはかる政府主導の財政支援事業である。2012年から開始され、現政府では「社会あつらえ型産学協力先導大学育成事業 (LINC+)」と名称を変更して継続的に運営されている。
- 9 「産業連係教育活性化先導大学事業 (PRIME)」は、社会と産業の需要に合わせて定員を調整する大学に2016年から3年間延べ6,000億ウォンを支援する政府主導の財政支援事業であり、人文・芸術体育系列を減らして理工系を増やすための事業ともいわれる。
- 10 韓国大学新聞記事 (2015.12.27) より、(<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=154643>)、2018年9月16日検索。
- 11 「ブラインド面接制度」とは、入社志願書類や面接などの採用過程において志願者の学歴や出身地域、家族関係など偏見が生じ得る情報を要求せず、職務能力に必要な知識と技術などを中心に評価する採用方式である。
- 12 文在寅政府は2018年からの最低賃金を前年比16.4%引き上げて7,530ウォンにする方案を確定した。これは2001年以来最も高い引き上げ率となり、小商工人と中小企業においては人件費の増加による雇用の縮小などの副作用が憂慮された。
- 13 大抵「(金額) ウォン×1/10」で計算すると、日本円の当該金額に換算できる。
- 14 ソウル経済新聞記事 (2013.5.14) より、(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002332026>)、2018年9月16日検索。
- 15 韓国職業能力開発院が2010年に実施した「求人求職のミスマッチ是正のための産学システム」の調査によれば、若年者失業の主な理由は、「就職先はあっても気に入る就職先がないから」が75.6%で最も多く、次に「就職先がないから」が19.3%、「国家試験、専門資格の準備」が3.0%、「就職しなくても不自由しないから」が0.9%、その他の返答が1.2%となっている。
- 16 義務勤務期間は、「奨学金受給回数×6カ月」の方式で算定される。
- 17 韓国教育開発院、「2017教育統計」より。
- 18 雇用労働部と韓国雇用情報院が発表した「2014-2024年間大学専攻別人力受給展望報告書」によれば、2014-2024年の10年間で4年制大学卒業者は32万1,000人余りが、専門大学卒業者は47万1,000人余りが労働市場の需要を越えて、約79万2,000人余りが超過供給される見込みであると報告した。
- 19 「生涯教育単科大学制度 (原語: 평생교육단과대학제도)」は、国民の誰もがいつでも学業を続けられるよう高等教育における生涯教育制度を拡大したもので、2016年から導入された。成人学習者を対象とし、入学から学士管理にわたるまでの全過程は一般的な大学の教育課程と同一な水準で運営される。ただ、その多くが仕事と学習を併行する在職者であることに配慮して、週末・夜間授業やオンライン、ブレンディッド・ラーニングなど多様な形態で授業が運営される。
- 20 「国家奨学金Ⅱ類型 (大学連係支援型)」は、大学生の授業料負担を緩和するための制度であり、各大学が設定した基準によって政府が対象学生を支援される。
- 21 「後進学者専担課程」とは、大学及び専門大学の入学者選抜において学科のすべての募集対象を在職者とする課程を指す。
- 22 人口保存福祉協会、2017年11月調査 (韓国政府関係部署合同、「若年者雇用促進方案」(2018.3.15) より再引用)。
- 23 「企画コラム: 現場を理解した若年者失業政策の必要性」『ともに働く物語』、ともに働く財団ブログより、(<https://hamkkeorg.blog.me/221207060682>)、2018年9月20日検索。
- 24 中央日報記事 (2018.7.30) より、(<https://news.join.com/article/22844462>)、2018年9月23日検索。

---

<sup>25</sup> 光云大学ブログ (<https://blog.naver.com/akswnl0/221329243510>) より、2018年9月30日確認。

<sup>26</sup> 朝鮮日報記事 (2018.10.8) より、([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/10/07/2018100701407.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/07/2018100701407.html))、2018年10月8日検索。

<sup>27</sup> 同上。



### 第3章 大学入試改革における入学査定官制度の導入 —「公教育の正常化」と「格差の是正」—

姜 姫銀  
(広島大学)

#### はじめに

韓国における大学入試の問題は常に世間の注目を浴びる国民的な関心事である。日本のマスコミでも度々報道されるが、年に1度のセンター試験の日には、官公庁と多くの企業が業務開始時間を遅らせるほか、公共交通機関や警察などは受験生の試験会場入りを助けるために特別体制を組んでいる。この日だけは、受験生の家族でなくてもまるで自分の兄弟や子どもを見守るがごとく、気持ちを一つにして暖かい声援を送る。

一方、大学入試に関わる政策やトラブルに対しては厳しい目が向けられ、激論が交わされる。またその反響も大きく、政治家を志す人たちのマニフェストのなかに教育政策の主要な戦略として大学入試に関する事案が盛り込まれることは珍しいことではない。その分、政権が変わる度に大学入試制度も変化し、度重なる改革は大学入試制度に対する不安と不信を煽ってきた。そして、その不安と不信は私教育（塾産業）への依存度を高め、またこの私教育産業の繁盛は公教育の正常な機能を妨げる。この状況を受けて政府は公教育の正常化を目的に再び大学入試制度の改編を試みるようになる。

2018年の今年はまさに大学入試制度への不安と不信が頂点に達する1年であった。2017年、史上類例のない大統領弾劾によって政権交代がなされた後、新政府もその特有の政治色を帯びる大学入試改革を試みた。ところが、大学入試制度に対する国民の関心が高いだけに、その改革の道のりは順調ではなかった。本章ではそのような葛藤を引き起こす背景になった現行の大学入試制度の評価体制とその課題、そして改善をはかる政策の変化に注目したい。

そこで以下では、現行の大学入試制度の全体像を概観した後、近年の大学入試と関連する議論のなかで最も白熱した議論が飛び交う評価体制が構築された背景、すなわち「入学査定官制度」の導入と運営について検討する。そして、「入学査定官制度」を導入することによって派生した大学入試制度を取り巻く諸問題と、その解決をはかる前政権の朴槿恵政府と現政権の文在寅政府における大学入試政策を比較・考察する。

#### 1. 大学入試制度の概要

##### (1) 選抜類型

韓国の大学入試は募集対象や時期、選抜資料など、入学者選抜に関わる諸要素によってその分類方法も多様である。例えば、募集対象を基準にすれば「一般選考」や「特別選考」に分類

できる。「一般選考」は一般の受験生を対象にして共通の基準に従って入学者を選抜する、いわば日本の一般入試に相当する方式である。「特別選考」は特別な経歴や素質などの大学が提示する独自の基準に基づき入学者を選抜する。近年は大学入試が「教育の格差」是正に寄与するよう、「特別選考」の拡大が進められている。その現況と特徴については第3節で検討することにして、本節では、募集時期を分類基準にした「随時募集入学選考（以下、「随時募集）」と「定時募集入学選考（以下、「定時募集）」を中心に、韓国の大学入試制度を概観する。

募集時期によって分類した大学入試制度の標準体系は【表3-1】のとおりである。

【表3-1】大学入試の標準体系

区分	選抜の類型	主要な選抜資料
随時募集	学生簿中心	・(学生簿教科) 教科中心
		・(学生簿総合) 教科、非教科、面接など(自己紹介書、推薦書の活用可)
	論述中心	・論述など
	実技中心	・実技など(特技などの証明資料の活用可)
定時募集	修能中心	・修能など
	実技中心	・実技など(特技などの証明資料の活用可)

出所：韓国大学教育協議会「2018学年度大学入学典型基本事項」(2015年8月)より。

「随時募集」は高校の教育課程<sup>1</sup>中の9月から12月の3カ月にわたって募集・選抜が実施される。「学生簿中心選考」、「論述中心選考」、「実技中心選考」の3つの類型で構成され、「学生簿中心選考」はさらに「学生簿教科選考」と「学生簿総合選考」に分けられる。前者は「学生簿」<sup>2</sup>の教科成績を主な評価資料として活用し、募集単位の特性に合わせてそれを反映させる。後者は入学査定官(Admission Officer)などが評価の主体になって学生簿を中心に受験生の「自己紹介書」、「推薦書」、「面接」などを定性的に総合評価するものである。随時募集では、無分別な複数志願を抑制するとともに「公正性」と「機会の平等」を実現するために志願の回数を制限し、最大6回まで志願できることになっている。

一方、定時募集は、随時募集が終了して「修能試験」<sup>3</sup>の結果が受験生に通知された後、1月の1カ月間に行われる。選抜類型は修能試験を中心とする「修能中心選考」と、芸術・体育系列などのように実技試験を主な評価資料とする「実技中心選考」に区分される。また定時募集では大学別に3つの選抜期間群<sup>4</sup>が定められている。受験生は各期間群において1大学にのみ志願でき、異なる選抜期間群の3大学まで複数志願<sup>5</sup>することができる。

このような募集時期による大学入試の分類は、大学がその趣旨に相応しい募集・選抜を実施することで、入学選抜における「多様性」と大学の「自律性」を確保することが1つのねらいである。ところが、これらが過度に強調される場合、入試制度の混乱をもたらすこともあり

得る。実際、【表 3-1】で示すような選抜類型の標準体系が提示されたのも、そのような乱立状態を整理しながら大学の自律性を確保するための措置である。また受験生の立場からしても、入学者選抜の主要な要素を中心に選抜類型を明確にして標準化することは、入試制度に対する理解が容易になるメリットがある。

## (2) 主要な選抜資料

大学入試制度の全般的な運営を管掌する「韓国大学教育協議会」は毎年「大学入学選考の基本事項（以下「基本事項」）」を公表する。各大学はこれをもとに「大学入学選考の施行計画」を立てる。大学入試の評価時の判断材料になる選抜資料（「選考要素」）もこの基本事項で定めており、以下の3つに分類される。

### ① 学校生活記録簿（学生簿）

学校生活記録簿は、児童・生徒一人ひとりの小・中・高等学校における成績だけでなく、【表 3-2】で示されるような「人的事項」や「特別活動」、「行動特性」、「発達状況」など、学校生活の全体的な様子を記録するもので、「学生簿」といわれることが多い。大学入試では、高校での各科目の学習到達度を示す「教科領域」と、教育課程中に経験するあらゆる内容をまとめた「非教科領域」が反映される。その評価に当たっては、大学は学生簿の記載内容を選考の目的に符合するように自律的に活用できるが、大学及び募集単位の特性に合わせて教科成績や教科学習発達状況、非教科活動などの事項などを評価するようになる。すなわち「教科領域」では高校教育課程中の教科成績と教科学習の発達状況を評価資料にして定量的評価がなされる。一方、「非教科領域」では「人的事項」や「学籍事項」、「出欠状況」、「受賞経歴」、「資格及び認定の取得状況」、「進路希望事項」、「創意的な体験活動<sup>7</sup>の状況」、「読書活動の状況」、「行動特性及び総合意見」を参考に定性的な評価が行われる。

学生簿の評価に関連して、政府は大学に多少の制約を設けている。これは受験生の入試準備への負担を緩和するための措置であり、学生簿以外の追加的な選抜資料の要求はできるだけ少なくし、選考の趣旨に合わない資料を要求することは禁じられる。また学生簿の記載内容を補完・確認する資料は「自己紹介書」、「推薦書」などに限定され、公認外国語試験の成績や学校外での受賞実績などの提出は厳格に制限されている。

これらの情報は学級担任が教育行政情報システム（NEIS）<sup>8</sup>を通じて作成・管理し、志願先の大学へ提供される。

【表 3-2】「学校生活記録簿」記載内容

No	項目	記載内容	
1	人的事項	・生徒の情報、家族状況、特記事項	
2	学生事項	・卒業年月日、出身高校名、検定試験 <sup>9</sup> 情報など	
3	出欠状況	・疾病・無断欠席・その他	
4	受賞経歴	・受賞名、等級（順位）、授業年月日、授与機関名、参加対象（人数など）	
5	資格及び認証の取得状況	・大学入試の資料として提供	
6	進路希望事項	・進路希望、希望事由	
7	創意的な 体験活動	ボランティア活動	・実績及び特記事項
		クラブ活動	・（自律クラブ）クラブ名、活動内容など
			・（小論文）クラブ、教科細部特記（論文名、参加時間、参加人数）など
			・（青少年団体）教育課程で編成される団体、学校教育企画に含まれる団体、学校外の団体活動などすべてを記載（団体名、活動内容）
			・（学校スポーツクラブ活動）具体的な活動内容
		進路活動	・進路関連の活動内容及び相談内容など
		記載分量	・特記事項の記載分量：3,000 字
累加記録	NEIS 活用して電算記載・管理		
8	教科学習発達状況	・（放課後活動）活動（受講）内容など	
		・（教科細部特記）特記事項に値する科目及び生徒に限って記載	
9	自由学期活動状況	・特記事項	
10	読書活動の状況	・書名と著者のみ記載	
11	行動特性及び総合意見	・記載分量：1,000 字	

出所：教育部「2022 年度大学入試制度改編方案及び高校教育革新方向」（2018 年 8 月）報道資料を参考に筆者作成。

## ②大学修学能力試験

大学修学能力試験は、大学教育に必要な修学能力を測定するために 1994 年から実施されてきた。大学への進学を希望する受験生を対象にする全国共通試験であり、「修能試験」ともいわれる。導入 1 年目には年に 2 回（8 月・11 月）実施されたが、翌年からは受験生の負担を減らすために年に 1 回、11 月の 2 週目または 3 週目の木曜日に行われている。試験科目は「国語」、

「数学」、「英語」、「韓国史」、「社会探究／科学探究／職業探究」、「第2外国語／漢文」の領域に分けられる。このうち、「韓国史」は2017年度から必須受験科目になったが、「社会探究<sup>10</sup>／科学探究<sup>11</sup>／職業探究<sup>12</sup>」領域と「第2外国語<sup>13</sup>／漢文」領域はそれぞれに含まれる科目を選択して受験する。文系は「社会探究」領域から、理系は「科学探究」領域から、また特性化高校などの受験生は「職業探究」領域からそれぞれ2科目を選択する。「第2外国語／漢文」領域は必要に応じて受験する。

【表3-3】大学修学能力試験の成績表の例

受験番号	姓名		生年月日	性別	出身高校		
2010000	000		00.00.00	○	00高等学校		
区分	韓国史領域	国語領域	数学領域	英語領域	科学探究領域		第2外国語／漢文領域
			カ型		化学I	生命科学I	
標準点数	/	○	○	/	○	○	-
パーセンタイル		○	○		○	○	-
等級	○	○	○	○	○	○	-

出所：デイリアン記事（2018.6.14）を参考に筆者作成（<http://www.dailian.co.kr/news/view/718544/?sc=naver>）。

修能試験の結果は試験実施から約2週後の12月の1週目にオンライン上で通知される。例えば、「科学探究」で「化学I」と「生命科学I」を選択した場合の成績表は【表3-3】のようになる。「韓国史」と「英語」の評価は絶対評価になり、原点数を固定点数の分割方式で9等級に区分して等級のみが記載される<sup>14</sup>。そのほかの領域は相対評価の対象になり、「標準点数」、「パーセンタイル」、「等級」が記載される。ここでいう「標準点数」とは、原点数を相対的な序列で換算した点数で、当該科目の相対的な位置を把握することができる。また「等級」は標準点数の区間を基準にして9等級を算定しており、学生簿に記載される教科成績の等級もこれによる<sup>15</sup>。随時募集で修能試験の結果を活用する場合は「最低学力基準」<sup>16</sup>として「等級」を活用し、定時募集では「標準点数」と「パーセンタイル」が活用される。

### ③大学別考査（個別試験）

「大学別考査」は入学者の選抜に当たって各大学が個別に実施する試験である。現行では大学の自律によって「論述試験」や「面接試験」、「実技試験」などが多様な方法で行われているが、政府の方針としては大学別考査を廃止することが望ましいとし、その実施には基本原則が伴う。大学入試選考のガイドラインになる「基本原則」に明示されるそれは、1)学校教育の正

常化と私教育費の軽減、2)入試選考の簡素化、3)入試選考の公正性の確保などである。すなわち、「大学別考査」は小・中・高校の教育課程を範囲にしてそれに相応しいレベルで出題することを原則とする。またそれらの入試選考は高校教育課程の運営を活性化し私教育の減少を念頭にして設定し、特に非教科領域の活用は高校教育課程に基づいて実施したもの、または学校長の許可を得て参加した活動に限られる。さらに大学入試の標準体系を参考に、中心になる選考要素を基準にして選考方法（種類）の制限し、受験生には十分な情報を提供することが義務付けられる。

このような基本原則を勘案して「大学別考査」を実施した場合、大学は、当該選考の先行学習誘発の有無や影響を評価してその結果を公開し、また次年度の大学入試に反映することが義務付けられている（「公教育正常化促進及び先行教育規制に関する特別法」第 10 条）。これらの基本原則は第 3 節で検討する政府の財政支援事業の重要な評価指標にもなっている。その詳細については第 3 節で整理する。

## 2. 大学入試の課題と改善策

### （1）李明博政府：「入学査定官制度」の導入

「入学査定官制度」が導入される前の大学入試では「修能試験」や「学生簿」、「大学別考査」などを活用する成績中心の選抜評価が行われていた。これは小・中等教育段階で過度な「点数競争」をもたらすことが問題視され、2004 年 10 月教育人的資源部は「学校教育正常化のための 2008 年度以降における大学入学制度の改善案」を通して新たな大学入試制度の方向性を示した。同法案は初等・中等教育の正常化（内実化）を掲げて修能試験の点数を等級化することと、入学者選抜における学生簿の比重を拡大することを骨子にした。したがって、今後の大学入試では教科成績の代わりに、生徒それぞれの創造力や特技、問題解決能力、リーダーシップ、ボランティア精神など、多様な能力を評価することを勧告した。大学にしても、成績中心の評価では大学及び募集単位の特性に相応しい人材を選抜するには限界があり、それまでの選抜方法は改善の余地があるとされた。このような背景から新たな大学入試制度の取り組みが模索されるようになった。またその過程のなかで、当時の大学入試制度の人的・行政的体制の不備を指摘する声も上がり、大学には学生簿の専門的な解釈ができる体制が求められた。そして、2007 年、アメリカの「Admission Officer」の制度を参考にした「入学査定官制度」を導入するに至った。

「入学査定官制度」は、教科成績と修能試験の点数だけでは評価し切れない受験生の潜在能力と素質、可能性などを多角的に評価して、各大学の人材像や募集単位の特性に相応しい学生を選抜する大学入試選考の先進化をはかる制度である<sup>17</sup>。2007 年の大学入試ではソウル大学など 10 大学でパイロット的に導入され、2008 年からは政府の予算支援を受けて運営する大学のほかに独自の予算を編成する大学もあり 40 大学まで拡大した。その後実施大学と政府の財政支援も漸進的に増加して<sup>18</sup>、2014 年には 78 大学を支援対象に 396 億ウォン（約 40 億円）の

支援が行われた。

李明博政府の代表的な教育政策であった同制度は、政府首長が変わって朴槿恵政府が樹立した後も継続されたが、2015年に「学生簿総合選考」に名称が変更された。そして、制度独自の財政支援は行わず、「高校教育正常化寄与大学支援事業」の一環として支援されるようになった。現在の文在寅政府でも、その政策趣旨を引き継いで「高校教育寄与大学支援事業」において入学査定官などの評価専門人力の件費を含む大学入試選考の運営費などを支援しており、2018年には68大学が選定された<sup>19</sup>。

【表 3-4】「入学査定官制度」運営の成果と課題

成果及び効果	課題及び問題点
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公教育の内実化及び活性化の誘導</li> <li>・ 大学及び募集単位別の特性に合う人材選抜で大学の自律性の確保</li> <li>・ 大学入試関連業務の自律性及び専門性の向上</li> <li>・ 大学教育の内実化及び特性化の牽引</li> <li>・ 高校－大学間関係の強化</li> <li>・ 学生の力量に関する総合的な評価</li> <li>・ 学生選抜のパラダイムの変化</li> <li>・ 教育の「過程」を強調</li> <li>・ 高校の学生簿及び教科成績の比重の強化</li> <li>・ 学校教育プログラムの特性化</li> <li>・ 非教科活動の活性化</li> <li>・ 教育の実質的な平等の実現へ接近</li> <li>・ 私教育軽減の効果</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな形態の私教育の誘発</li> <li>・ 入学査定官の専門性の向上と倫理的な責務強化の問題</li> <li>・ 選抜の公正性及び信頼性と、評価の妥当性及び信頼性の向上</li> <li>・ 志願者の提出書類に対する信頼性の確保</li> <li>・ 複雑な選考方法に対する整理の不足</li> <li>・ 入学査定官制度の持続可能性の問題</li> <li>・ 制度に対する理解不足と形式的な運営</li> <li>・ 制度運営時の過度な政府財政支援への依存</li> <li>・ 高校教師の学生簿、推薦書などの書類作成などへの過度な時間・努力の消耗</li> <li>・ 中等教育課程と入学査定官制度間の関係の不足</li> <li>・ 実質的な高校－大学間の関係プログラムの不足</li> </ul>

出所：ナム・ボウ他『大学入試の環境変化による入学査定官制の定着方向 政策資料集Ⅰ』、韓国大学教育協議会、2012年、73頁を参考に筆者作成。

戦後、韓国の大学入試は教科成績一辺倒の様相を見せてきたため、その点「入学査定官制度」の導入は従前の中等教育・大学入試において一大転換の意味合いをもつと言えよう。同制度が導入され約4年が経過した時点の評価は【表 3-4】でまとめるとおりになる。まず、その運営の成果として、高校と大学、ひいては社会全般にわたる多様な変化を挙げることができる。最も注目値することは教育現場の変化であり、入試教育を中心に画一化の一途をたどっていた高校教育課程に多様な教育プログラムが導入されるきっかけを与え、公教育の内実化に寄与したことが評価される。また大学は既存の定量的な選抜方式から脱皮して定性的な選抜へと変化

して、大学及び募集単位別の特性に相応しい人材を選抜し、大学の学生選抜の自律性を確保することができた。さらに、「入学査定官」という大学入試の専門家を活用することで大学が高校の教育課程に関心を寄せるようになり、高校と大学間の連携が進むようになった<sup>20</sup>。そして、教育の疎外地域や多様な階層の学生に教育の機会を提供し、入学生の出身高校や地域、階層などの多様化にもつながっている<sup>21</sup>。

もちろんその一方で、「入学査定官制度」の弊害を指摘する声も少なくない。同制度による選抜評価は入学査定官の主観による定性的評価が主であり、評価の専門性と倫理的な責務が問題視される。また同じ脈絡で評価の信頼性と公正性も課題として挙げられる。同制度の当初からのねらいは公教育の正常化であって、言い換えれば、学校教育以外の私教育の抑制やその軽減を念頭におくものであった。ところが、新たな選抜方法の運営が受験生と保護者には不安を与え、それを払拭するために入試コンサルティングや非教科領域対策などの新たな形態の私教育が横行するようになった。そのほかにも、制度運営において大学の政府財政支援への依存度が高く、今後の制度の持続可能性を疑問視する意見もあった<sup>22</sup>。

このような制度運営初期に現れた課題を踏まえて政府と大学は補完策を講じるようになった。大学は自己紹介書の盗用や代筆などを防止するために自己紹介書分析システムを導入した。また教育部は「高校教育正常化寄与大学支援事業」を通して「学生簿中心選考」の内実化と入試評価の公正性の確保を強調した。

## （2）朴槿恵政府：「高校教育正常化寄与大学支援事業」の実施

韓国における大学入試の問題は受験生とその家族だけの問題ではなく全国民的な注目が集まる関心事である。大学入試に関する事案は常に 이슈化しマスコミなどで報道され、国政運営にも影響を与えてきた。先述のように李政府では「入学査定官制度」が導入され、入学者選抜における新たなパラダイムを構築して大学の自律性を拡大する成果をもたらしたが、このような自律性の拡大は後に新たな問題を引き起こす火種になった。その問題点は大きく2つに分けてまとめられる。

第1に、大学入試選考の数（種類）が過度に増加した問題である。2012年9月、教育科学技術部（現、教育部）が国会に提出した資料「全国4年制大学の入試選考類型の現況」によれば、2013年度の大学入試で実施される入試選考の数は随時募集で2,105（66.1%）種類と定時募集で1,081（33.9%）種類となり、延べ3,186種類の異なる選考が計画されていた<sup>23</sup>。このような多様な入試選考は大学からすれば自律性の確保が期待され、受験生の立場からしても選択の幅が広がる効果がある。ところが、同時に入試準備に混乱をきたす可能性もあり、その混乱は私教育への依存度を高める結果を招きかねない。

そこで、第2の問題は「大学別考査」の拡大による私教育の誘発の問題である。先述でもあったが、「大学別考査」では大学独自の「論述試験」と「面接試験」実施して入学者を選抜し、専攻によっては「適性検査」を行うところもある。朴政府樹立初期の2012年の大学入試の状

況をみると、ソウルに所在する主要大学のうち随時募集を行う大学の 52.8%が「大学別考査」を実施した。主要大学の状況がこうあるだけあって、多くの受験生が多様な個別試験に対応するために入試コンサルティングなどの私教育に依存し、公教育の崩壊と私教育費の増加が憂慮されるようになった。

このような状況下で朴政府では「入学査定官制度（学生簿中心選考）」の拡大をはかりつつ、国政課題に「大学入試の簡素化」を盛り込んで現状の改善に取り組むようになった。2013年に提出された「大学入試選考の簡素化及び大学入試制度の発展方案」をもとに、2014年3月にはその実質的な実現を目的に「高校教育正常化寄与大学支援事業」が確定・発表された。同事業は、受験生と保護者の大学入試に対する負担を軽減することと、大学が高校教育の内実化に寄与することを骨子とする。法令上大学の自律に委ねられている大学入試選考の改善を誘導して、大学入試が高校教育に与える肯定的・否定的な影響を総合的に評価し、その結果に基づいて財政支援を行う方法で推し進められてきた。

その結果、2014年の65大学をはじめ2015年から2017年まで毎年約60大学が支援対象になった。また教育部はそのなかから毎年3大学を優秀大学に評価して、その取り組みを優秀事例として紹介している。ここでは、個別大学の同事業への対応状況を把握するために、2015年の同事業で優秀大学に評価された「K大学」の事例を紹介する。

【表3-5】「2015年高校教育正常化寄与大学支援事業」優秀大学「K大学」の事例

区分	募集人数及び選抜比率					
	学生簿教科	学生簿総合	論述中心	実技中心	修能中心	計
2015年	270人 (8.3%)	853 (26.1)	550 (16.9)	335 (10.3)	1,256 (38.5)	3,264
2016年	206人 (6.3%)	1,027 (31.4)	484 (14.8)	299 (9.1)	1,255 (38.4)	3,271
2017年	20 (0.6%)	1,275 (39.0)	484 (14.8)	299 (9.1)	1,190 (36.4)	3,268

出所：教育部「2015年高校教育正常化寄与大学支援事業の選定結果発表」（2015年7月）より。

K大学の取り組みのなかで注目されることは、【表3-5】で示されるように「修能中心選考」及び「論述中心選考」の比重を減らしつつ「学生簿中心選考」を積極的に拡大したことである。特に、「学生簿教科選考」を縮小しながら「学生簿総合選考」を中心に入試選考の体制の転換をはかっている。つまり、同事業での政府の意図どおりに選抜選考（方法）数を減らして簡素化を推進したのである。

もう1つK大学の顕著な取り組みに、随時募集での「論述中心選考」の縮小及び修能最低学

力基準の全面的な廃止を挙げることができる。高校教育課程の範囲とレベル内で論述選考を運営し、修能最低学力基準を廃止する代わりに学生簿を補完的な選考資料として活用している。他にも、語学特技者選考を廃止したことや、入学査定官の身分の安定化をはかり、専門性を向上するための教育訓練を実施するなどの努力が評価のポイントになった。

このように「高校教育正常化寄与大学支援事業」の実施は政府の財政支援を必要とする大学の努力によって実質的な成果を出し始めた。【表 3-6】で示されるように「学生簿中心選考」が漸進的に拡大する一方、私教育を誘発する「論述試験」や「(語学) 特技者選考」などが減少して可視的な変化が表れた。

【表 3-6】「高校教育正常化寄与大学支援事業」の成果

入試選考の改善	2015 年	2016 年	2017 年
学生簿中心選考 (%)	44.4	54.9	57.4
(語学) 特技者選考 (人)	4,325	2,225	1,474
論述試験 (人)	17,737	17,417	15,349
適性検査 (人)	19,420	5,835	4,639

出所：教育部「2016 年高校教育正常化寄与大学支援事業基本計画」（2016 年 2 月）より。

本章では、大学入試を通しての「学校教育」の正常化及び内実化について繰り返し言及してきた。これまで検討してきた大学入試をめぐるさまざまな政策及び措置は、学校教育が健全で正常な機能を取り戻して「公教育」としての役割を果たすよう促すものであった。つまり、現状はその理想と乖離があることを意味する。さらに言えば、韓国の「公教育」にはそれと拮抗する概念として「私教育」が常在し、実際児童・生徒の 70.5% (2017 年時点) が私教育に参加している。また学齢人口の減少にも関わらず、その費用は年々増加傾向にある<sup>24</sup>。2018 年度の大学入試から修能試験の「英語」領域が絶対評価に変更されたのも同じ文脈による措置であり、英語科目の私教育費を軽減するための措置であった。このように大学入試による公教育の正常化は、私教育を触媒にして親世代の経済格差が子ども世代へ代替わりする負の連鎖を断つために重要である。したがって、次の政権の教育政策でもその方向性は継続するようになる。

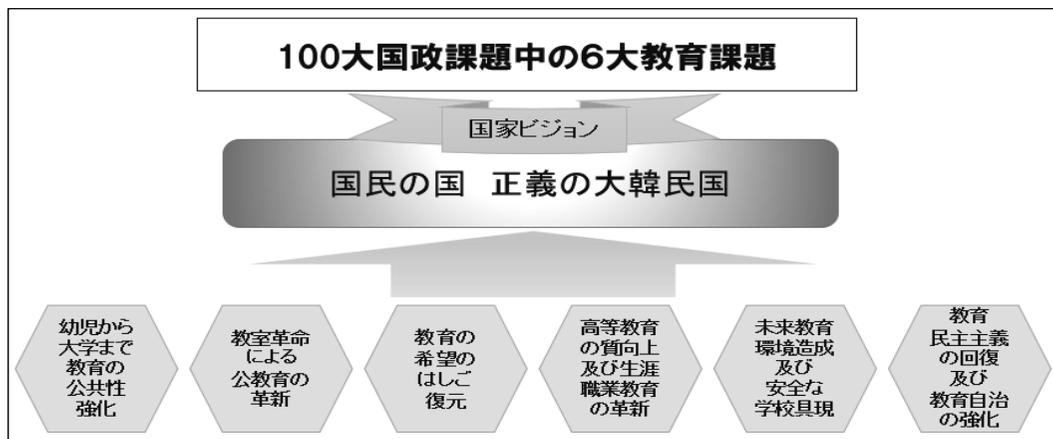
### 3. 文在寅政府の大学入試制度政策

#### (1) 政権交代と教育政策の刷新

2017 年 3 月、韓国では史上初の大統領罷免によって 8 年間続いた「保守」政権が崩壊し「進歩」政権が樹立した。「ロウソク市民革命」の名を冠する、ラディカルな改革への願望を背負って出帆した文在寅政府は、「国民主権の時代」へと新たな時代精神のもとに国政運営のパラダイムの転換をはかっている。政権交代の原因となった無能な政府への怒りや不正な機会への不

満、格差の拡大による希望の喪失、それらによる個人と社会全体の不安が蔓延する現状を打開するために「正義」を時代精神として掲げ、国民との疎通を重視して国民参加型の国政運営を強調している。

このような国政運営の方針は教育政策にも見て取れる。2017年7月に公表された「国政運営5ヵ年計画」では100の国政課題が設定されたが、なかには【図3-1】で示されるように6つの教育課題も含まれている。



【図3-1】文在寅政府の教育課題

出所：国政企画諮問委員会「文在寅政府の国政運営5ヵ年計画」（2017年7月）。

大学入試制度と関連する事案は「教室革命による公教育の革新」と「教育の希望のはしご復元」の2つの課題である。前者は現行の学校教育が競争を煽る入試中心の教育であるという問題意識から核心力を涵養する教育へと転換を目指すもので、「大学入試選考の簡素化と公正性の向上」を実践課題とする。また後者は、教育機会の格差が、社会全般における階層間格差を再生産して負の連鎖が繰り返されるという判断のもと、疎外階層に対する教育支援を拡大する「希望のはしご」の構築に取り組む。これを具体化する措置として、社会的配慮が必要な階層に大学入学への支援を強化するとともに、学歴・学閥主義の慣行を撤廃することを実践課題にした。他にも、低所得層に対する大学入学支援をはじめ、非首都圏地域出身高校生の地域大学（医学・薬学系列大学）への入学機会を拡大し、大学別面接試験では「出身高校ブラインド面接」を実施するなど、疎外階層への多様な教育支援を通して、社会進出の平等及び社会における格差の是正をはかる。

以下では、これらの現政府における大学入試をめぐる取り組みの様子と特徴について検討していく。

## (2) 「高校教育寄与大学支援事業」の継続と改編

2018年、現政府においても大学入試制度の改善を通して現状を打開する取り組みとして「高校教育寄与大学支援事業」が講じられた。同事業は、前政府の「高校教育正常化寄与大学支援事業」を前身としてその方向性は維持するが、新政府の国政課題とマスコミ及び国政監査などで提起された改善必要事項などを反映して評価指標を再構造化した。すなわち、受験生と保護者の大学入試への負担を緩和して、学校教育の内実化をはかるために入試選考の単純化及び公正性を改善するほか、「機会均衡選抜」を拡大するなど総合的な入試選考の改善を誘導するものである。

この取り組みで政府の財政支援を受けるには【表3-7】で示す6つの評価項目に基づく大学別の2019年及び2020年の「大学入試選考施行計画」などが評価資料になる。項目ごとの評価指標、つまり必要とされる主要な改善内容は次のようにまとめられる。

### ① 大学入試選考の単純化及び透明性の強化

入試選考の「単純化」と「透明性」に関連して、前政府の財政支援事業で進められた選考方法（種類）の縮小と提出書類の最小化を通して受験生の負担を減らすことに加えて、新たに選考名称の標準化が必須評価指標として提示された。2020年度の大学入試から導入される入試選考の名称は、大学が自律的に設定できるが、統一した選抜類型を表記することが必須事項として適用される。例えば、A大学の従来への選考名称が「グローバル融合人材選考」であれば、「学生簿総合（グローバル融合人材選考）」のように選抜類型を明示することになる。これは入試選考の標準体系のなかでどの類型に該当するかを分かりやすく表記することで、受験生と保護者の入試に対する理解を助けるための措置である。また選考の透明性を改善するため十分な入試情報の公開と提供を促している。

### ② 大学入試選考の公正性の改善

入試選考運営の「公正性」に関しては、初の試みとして「ブラインド面接」が導入される。その背景には、主要大学の「大学別考査」において大学独自の「高校等級制（ランキング）」を適用して特殊目的高校<sup>25</sup>出身の志願者を優先的に選抜しているという疑いの声が続かない現状がある。この疑いを払拭して多様な設立形態の高校出身者を平等に選抜すべく、面接評価時に志願者の出身高校などの情報を提供せずに面接を実施する方法が講じられたのである。その他にも、志願者の年齢や卒業年度、両親の職業などの評価に不利に作用し得る情報の記載を禁じて個人情報の提供における制限事項を設け、違反大学にはペナルティを課すようにする。また入学業務関係者の回避・除斥システム<sup>26</sup>などの運営による公正性の確保を誘導している。

### ③ 学校教育中心の選考運営

学校教育中心の選考の運営はこれまでも強調されてきたとおりであり、大学が高校の教育課程を中心に入学選考を運営するよう誘導するものである。「学生簿中心選考」の実施が年々拡大するなか、大学には従来どおり「学生簿総合選考」の「公正性」と「透明性」を確保することを勧奨して、「学生簿教科選考」の内実化をはかるものである。そのために、細部指標の評価を

厳格化して「先行学習禁止法」<sup>27</sup>の違反大学に対する制裁を強化する。例えば、初回の違反時には減点措置を、二回目の違反には減点の加重及び事業費の削減、三回目の違反となると次年度の事業対象から排除するように規定を定めた。

#### ④ 「機会均等選考」の運営

「機会均等選考」の運営でも現政府の大学入試政策の特徴が出ている。国政課題でも掲げるとおり、教育の格差の是正を目指して低所得層・障害者・農漁村出身学生などの社会的配慮の対象者に対する大学教育の機会を拡大するものになる。中心的な施策になるのは「機会均等選考（原語：「고른기회전형」と「기회균등전형」）」による選抜の拡大であり、特にこれまで定員内・外で実施されてきた選考を定員内で運営するように誘導して、その定着を試みる。多様な階層を選抜対象にするだけでなく、以後の登録率及び中途退学状況なども考慮して合理的な運営の可否などをも含めて総合的に管理することを目指している。

#### ⑤ 大学入試選考の運営体制

大学入試選考の運営体制に関しては「類型Ⅰ」と「類型Ⅱ」に区分して評価する。「類型Ⅰ」では入学査定官の確保及び身分安定化、専門性の向上などを支援し、「類型Ⅱ」では大学が所在した地域の環境を考慮して大学入試選考の設計・運営時にこれらを反映させることと、選考運営の電算化をはかる。

#### ⑥ 事業及び予算計画

最後に、事業及び予算計画では、高校－大学間の連携活動や「機会均等選考」で選抜された学生への指導、共同活動・共同研究などの事業の適切性を強調する。

政府はこれら評価指標の再構造化を通して、大学入試選考の単純化と公正性を改善するために、大学が自律的な改善努力を継続するように誘導する。事業期間は2年間（2018年2月～2020年2月）であり、2018年の1年間は約65大学に559億4,000万ウォンの予算が支援される。支援類型は、すべての大学を対象にして大学入試選考の改善を誘導する「類型Ⅰ」（約60大学）と、地方の中・小規模大学<sup>28</sup>の教育環境及び活動力の強化を支援する「類型Ⅱ」（約5大学）に分類される。なお、2018年度事業の支援大学を選定後、中間評価を通して一定点数（70/100点）以下の大学は次年度事業対象から排除されることになる。

【表3-7】「高校教育寄与大学支援事業」選定評価の指標

評価項目	評価指標
①入試選考の単純化及び透明性の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入試選考名称の標準化、選考方法数の縮小努力など</li> <li>・受験生の提出書類負担の緩和努力</li> <li>・入試情報の公開、透明性の強化</li> <li>-入試選考情報の充実性、理解の容易性など</li> <li>-大学入試ポータルサイトへの情報公開、過去問題の公開など</li> </ul>

②入試選考の公正性の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入試選考運営上の公正性の強化</li> <li>-回避・除斥ガイドラインの遵守、大学内の規定・過程、妥当性、適用例など</li> <li>-類似度検証規定・過程、妥当性、適用例など</li> <li>-評価専門人力の倫理遵守及び強化の努力</li> <li>-その他公正性確保のための大学独自の努力など</li> <li>・ブラインド面接（出身高校など）導入の努力</li> <li>・保護者の職業記載の禁止</li> <li>・年齢及び卒業年度など支援資格の緩和の努力</li> </ul>
③学校教育中心の入試選考の運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学生簿中心選考の公正性及び運営の内実化 <ul style="list-style-type: none"> <li>-（学生簿総合）評価過程（多数－多段階評価など）、選考要素及び反映比率の公開、高校の多様性確保の努力、共通様式の遵守など</li> <li>-（学生簿教科）教科の反映方法・教科目、実質的な影響力など</li> </ul> </li> <li>・修業成績の合理的な活用及び改善の努力</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「大学別考査」の合理的な運営及び改善の努力 <ul style="list-style-type: none"> <li>-施行の有無、選抜比率、高校教育課程範囲内での出題状況など</li> </ul> </li> <li>・特技者選考の合理的な運営及び改善の努力 <ul style="list-style-type: none"> <li>-施行の有無、選抜比率、選抜学科の適切性など</li> </ul> </li> </ul>
④機会均衡選考の運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・定員内・外の機会均等選抜規模の適切性</li> <li>-機会均衡選考の選抜比率</li> <li>・機会均衡選考の選抜過程の合理性・公正性</li> </ul>
⑤入試選考の運営体制	<p><b>【類型Ⅰ】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・入学査定官の確保現況及び計画</li> <li>・入学査定官の身分安定化の現況及び計画など</li> <li>・入学査定官の専門性向上の現況及び計画</li> </ul> <hr/> <p><b>【類型Ⅱ】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域及び学校環境を考慮した入試選考運営の努力</li> <li>・入試選考運営の電算化</li> </ul>
⑥事業及び予算計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高校 - 大学連係など事業計画の妥当性</li> <li>・予算計画の適切性</li> </ul>

出所：教育部「2018 高校教育寄与大学支援事業基本計画（案）」（2018 年 2 月）を参考に筆者作成。

2018 年の同事業には延べ 94 大学が申請し、選定評価を通して 68 大学（類型Ⅰ：62 大学、類型Ⅱ：6 大学）の支援対象が確定された。事業申請大学と選定大学を申請類型、所在地、規

模、特性などによって区分して評価した結果は【表 3-8】のとおりである。例年に比べて注目されることは、地方の中・小規模大学における入試環境改善及び活動強化をはかる「類型 II 型」への関心と志願が相対的に高かったことである。

【表 3-8】「2018 高校教育寄与大学支援事業」の選定結果

区分	類型 I					類型 II
	首都圏 1	首都圏 2	地方 1	地方 2	特殊目的	地方中小型
申請大学 (校)	18	18	18	17	9	14
選定大学 (校)	15	14	15	12	6	6

出所：教育部「2018 年高校教育寄与大学支援事業の選定結果」（2018 年 5 月）報道資料より。

### （3）大学入試をめぐる動向

以上のように現政府の大学入試政策では入試選考の単純化と公正性を改善することに重点をおき、評価項目を新設して運営過程の制裁を強化するなど、入学者選抜における大学の責務性を強調した実績評価を推し進めている。また前政権の政策方向性を維持しながらも、「格差の是正」を試みる「機会均等選抜」を拡充し、ここに現政府の大学入試政策の特徴が見て取れる。以下では、このような財政支援政策下で進められた近年の大学入試の主な動向を 2017 年から 2019 年の入試計画をもとに整理し、その特徴的な動きとして「機会均衡選考」と「地域人材選考」の義務化の動向について検討する。

#### ①選抜類型の標準化段階へ

まず、大学入試の全体的な実施状況は【表 3-9】で示されるとおりである。募集人数は 2017 年 35 万 5,745 人から 2018 年には 35 万 2,325 人へ、2019 年には 34 万 8,834 人へと減少傾向にある。このように学齢人口の減少が随時募集の実施推移からも確認できるが、随時募集による入学者選抜の比率は着実に増加しており、2017 年の 69.9%から 2019 年には 76.2%と約 6%増加している。特に「学生簿中心選考」による選抜者数は持続的に増加して 2017 年の 60.0%から 2019 年には 65.7%にまで増える予定である。

この推移からすれば、大学入試の選抜類型は政府が提示する標準体系に基づいて、随時募集は「学生簿中心選考」を、また定時募集は「修能中心選考」を中心に拡大しており、選抜類型が安定していく様子が窺える。「入学査定官制度」が導入されて 10 年が経過し、選抜要素の多様化に伴う選抜類型の乱舞などの諸問題が提起されてきたなか、政府政策のもとでようやく選抜類型の「簡素化」が可視化してきたのである。

【表 3-9】 大学入試選抜類型別の実施現況

区分	選抜類型	2017 年		2018 年		2019 年	
		人数	割合	人数	割合	人数	割合
随時 募集	学生簿(教科)	141,292 人 (56.8%)	39.7%	140,935 (54.3)	40.0	144,340 (54.3)	41.4
	学生簿(総合)	72,101 (20.3)	20.3	83,231 (32.0)	23.6	84,764 (31.9)	24.3
	論述中心	14,861 (6.0)	4.2	13,120 (5.1)	3.7	13,310 (5.0)	3.8
	実技中心	17,942 (7.2)	5.0	18,466 (7.1)	5.3	19,383 (7.3)	5.6
	その他	2,473 (1.0)	0.7	3,921 (1.1)	1.1	4,065 (1.5)	1.2
小計		248,669 (100.0)	69.9	259,673 (100.0)	73.7	265,862 (100.0)	76.2
定時 募集	修能中心	93,643 (87.5)	26.3	80,311 (86.7)	22.8	72,251 (87.1)	20.7
	実技中心	12,280 (11.5)	3.5	11,334 (12.2)	3.2	9,819 (11.8)	2.8
	学生簿(教科)	437 (0.4)	0.1	491 (0.5)	0.1	332 (0.4)	0.1
	学生簿(総合)	671 (0.6)	0.2	435 (0.5)	0.1	445 (0.5)	0.1
	その他	45 (0.0)	0.0	81 (0.1)	0.0	125 (0.2)	0.1
小計		107,076 (100.0)	30.1	92,652 (100.0)	26.3	82,972 (100.0)	23.8
合計		355,745	100.0	352,325	100.0	348,834	100.0

出所：韓国大学教育協議会「2018 学年度大学入試選考の施行計画発表」（2016 年 5 月）報道資料より。

② 「機会均等選抜」の義務化と拡大へ

【表 3-10】 「特別選考」の分類

定員内	定員外
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家報勳対象者</li> <li>・ 晩学徒</li> <li>・ 地域人材</li> <li>・ 特性化高校卒業生</li> <li>・ 基礎生活受給者、次上位階層、ひとり親家族支援対象</li> <li>・ 特性化高校などを卒業した在職者</li> <li>・ 障害者などの対象者</li> <li>・ 西海 5 島出身の生徒</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農漁村の生徒</li> <li>・ 特性化高校卒業生</li> <li>・ 基礎生活受給者、次上位階層、ひとり親家族支援対象</li> <li>・ 特性化高校などを卒業した在職者</li> <li>・ 障害者などの対象者</li> <li>・ 在外国民と外国人</li> <li>・ 西海 5 島出身の生徒</li> <li>…… など</li> </ul>

出所：韓国大学教育協議会「2021 年大学入学選考の基本事項」（2018 年 8 月）より。

現政府は、2018 年 2 月に公表した「2018 年教育部業務計画」を通して 2021 年度の入試から「機会均衡選考」の実施を義務付ける方針を示した。国政課題などでも言及されたように、

疎外階層に対する大学入学の支援を強化するために低所得者層と障害者、農漁村学生などを対象にする「機会均等選考」を義務化するためである。これは大学が入試選考の計画や募集要項を作成する際のガイドラインである「基本事項」の改正によって本格化を目指し、2018年8月に公表された2021年に向けた「基本事項」でその義務化の事項が新たに規定された。

「機会均等選考」は「特別選考」の一環として実施されるが、【表3-10】で示すように「定員内特別選考」<sup>29</sup>と「定員外特別選考」<sup>30</sup>に分類される。したがって、大学は2021年の入試からこの両者のいずれかにおいて「機会均等選考」を実施することを義務付けている。その募集定員は最低選抜比率が設けられず上限の基準として総定員の11%まで選抜できるが、運営方式などは大学の自律に委ねられている。ところが、実際11%の上限を充足する大学はほとんど見当たらない。2016年の主要大学が実施した同選考の状況をみれば、ソウル大学は4.8%、高麗大学は5.5%、延世大学は6%で、これらの数字から大学の消極的な態度が読み取れる<sup>31</sup>。このような状況のなかで同選考の実施が義務化となり、今後その実施比率が半ば強制的に拡大していくことが予想される。

【表3-11】機会均等選抜の募集推移

区分	2017年	2018年	2019年
定員内	15,005人 (4.2%)	16,500 (4.6%)	19,337 (5.5%)
定員外	24,078 (6.8)	23,806 (6.8)	24,034 (6.9)
計	39,083 (11.0)	40,306 (11.4)	43,371 (12.4)

出所：韓国大学教育協議会「2019年度大学入学選考施行計画」（2017年4月）報道資料。

近年の機会均等選抜の実施推移は【表3-11】で示すように持続的に増加傾向にある。現政府の樹立当初の2017年は定員内募集が1万5,005人であったが、2018年には1,223人が増加し1万6,500人に、2019年には3,065人が増加した1万9,337人になる見込みである。定員外募集においては2018年に若干減少したが、2019年には再び増加して2万4,034人を選抜する予定で、全体的には増加傾向がみられる。特に2019年のその増加幅が目立つ原因は、現政府が国政課題などを通して同選考を拡大する方針を明らかにしたことが、各大学の施行計画に反映されたためと考えられる。

### ③「地域人材選考」の義務化へ

もう1つの教育格差の是正を念頭においた大学入試の措置として「地域人材選考」がある。同選考は「地方大学及び地域均衡人材育成に関する法律（地方大学育成法）」によって2014年から医学・歯学・韓医学大学で実施されている。「首都圏集中現象」を背景に地域の優秀人材が大学進学を契機に首都圏へ流出される事態を防止して地域人材として育成することを目的とする。同選考への志願資格は大学と高校の所在地を基準に判断しており、大学の同じ地域の所在

する高校出身者には別途の評価基準を適用して優先的に選抜する。圏域別の選抜比率<sup>32</sup>または募集単位によって異なる選抜定員を確定する。

先述の「2018年教育部業務計画」では「機会均衡選考」の義務化とともに「地域人材選考」の義務化が表明された。現行の大学入試で同選考は「勧告」事項であり強制力を有しないことから、その実施比率に顕著な成果はなく、「地方大学育成法」の趣旨が具現されずにいる。そこで、現政府は同選考を大学の自律ではない強制事項に変更する方針を固め、2018年内に関連法律を改正する予定である。ただ2017年に予定していた同選考の拡大方案<sup>33</sup>もまだ検討されず、政権交代後うやむやな状況にある。

【表 3-12】「地域人材特別選考」の募集推移

区分	大学数 (大学)	募集人数 (人)	比率 (%)
2017年	81	10,120	2.8
2018年	81	10,931	3.1
2019年	81	13,299	3.8

出所：韓国大学教育協議会「2019年度大学入学選考施行計画」（2017年4月）報道資料。

ただし、【表 3-12】が示すとおり近年の「地域人材特別選考」の選抜規模は持続的に増加している。2019年の同選考による募集人数は1万3,299人で2018年の1万931人より2,368人の増加が予定されている。したがって、全体の募集人数に対するその比率も2018年度の3.1%から2019年度には3.8%へ0.7%が増加した。大学数を基準にみれば2017年から変化はなく81大学で実施されているが、このなかには医学・歯学・韓医学大学の募集定員842人も含まれている。これら医科大学の「地域人材特別選考」は2018年に比べて129人増加した規模である<sup>34</sup>。このような医科大学における「地域人材選考」の増加は、同選考が地域の優秀人材の流出を抑制する手段として機能するという点で特別な意味をもつ。

## おわりに

以上、本章では近年の3政府にわたる大学入試政策の変遷をたどって、現行の大学入試制度が導入された背景と政策の動向を検討してきた。

「入学査定官制度（現、学生簿総合選考）」は2007年の導入期から世論の叱咤を受けてきたが、現在では韓国の大学入試制度の主軸として位置付けられている。同制度は、10年間の運営を経て、既存の「修能試験」と「教科成績」という画一的な大学入試の選抜体制に変化をもたらす嚆矢となった。多様な選抜要素及び選抜資料を活用した評価方法は、韓国の大学入試制度に新たなパラダイムを提示し、学校教育課程の変化を誘導するなど有意義な成果を見出すこと

ができる。

ところが、その反面、新たな制度の導入は新たな課題をも生み出した。評価者の専門性や倫理的な問題など入試の評価と直接的な関連をもつものもあるが、教育環境の全般に影響を及ぼすより根本的な課題は選抜方法の複雑化であった。これは、大学の自律的な運営を強調する李政府の政策基調と同制度における学生選抜の多様性が相まった形でもたらした現象で、受験生と保護者にとっては大学入試への不安を助長するものであった。そこで、彼らの私教育（受験産業）への依存度が高まり、これはまた公教育（学校教育）の機能の低下につながるようになった。ここから「学生簿中心選考」の拡大と安定化を推進するには「公教育の正常化」への対策を両立することが必要と認識されるに至ったのであった。

朴槿恵政府では「高校教育正常化寄与大学支援事業」を通して、「大学入試の簡素化」と「学校教育の正常化」を誘導する財政支援に取り組んだ。政府の財政支援への依存度の高い韓国の大学は同事業に積極的に参加し、一定の成果、つまり入学者選抜方法の簡素化を可視化する効果を得つつある。ところが、大学側からすれば、これらの動向は学生選抜における大学の自律性を侵害するものであった。

政権交代を成して樹立した文在寅政府では大学入試政策でも「進歩的」志向をもった。前政権の政策趣旨を受け継いで「学校教育の正常化」と「私教育費の軽減」を基本方針とする「高校教育寄与大学支援事業」を継続しながら「公正性」の確保を強調する。そこで、「特別選考」を1つの方便として活用して「機会均等選考」の拡大に取り組んでいる。それまでの大学入試でも「機会均衡選考」は強調されてきたが、現政府は同選考の拡大に対する強い意志を表明し、大学入試を通しての「教育の格差」の是正をはかっている。そして、この意志を貫徹するために大学に対しては「飴と鞭」で対応する。すなわち、大学の財政支援事業を推し進めながら関連規定と推奨事項の違反及び不履行に対する制裁を強化したのである。このようにして、大学の自律性はさらに制限されるようになった。

韓国の大学入試制度の変遷をたどる際、分析の視点の一つは「選抜主体」であった。過去の大学入試制度は、国家と大学における学生選抜の主導権争いの様相で展開されてきたことに由来する。そして、近年の大学入試政策を振り返れば、「入学査定官制度」の導入をきっかけにその主導権を大学がもつようにもみえたが、政府の財政支援事業と制裁強化によって主導権が国家に近づいているようにもみられる。そして、2017年文政府は「修能試験」の改編を中心にする大学入試制度の改革に乗り出した。

韓国社会における大学入試制度と政策は時代を問わず、常に社会的な関心事であり、関連する議論もさまざまなものがあつた。これは、韓国社会における「大学」のもつ意味として「希望」が大きく作用したものと考えられる。また以前の世代が構築した社会認識、つまり大学の選択と進学が、社会構成員として活躍するときの経済的な地位と権威に大きく影響するという認識に起因するものもあるだろう。したがって、このような社会的な認識が変わらない限り、大学入試政策に関する先鋭な対立の構図も消えないかも知れない。

- 1 韓国の初・中等教育段階では国家教育課程制度を採用しているが、これは日本の学習指導要領に相当するものである。
- 2 正式な名称は「学校生活記録簿」であり、日本の「調査書」に相当する。
- 3 正式名称は「大学修学能力試験」であり、日本の「センター試験」に相当する。
- 4 教育部は大学別に「カ群」、「ナ群」、「タ群」の3つの選抜期間群を設定している。2018年の大学入試における選考期間は、「カ群」は2018年1月3日～11日で、「ナ群」は同年1月12日～20日、「タ群」は同年1月21日～29日であり、順にそれぞれ9日間の入学者選抜を運営した。
- 5 産業大学と専門大学は複数志願制限の対象外になる。これらの大学は、随時募集では複数志願の制限が適用されず、定時募集では募集期間群の制限を適用しない。
- 6 「高等教育法」第34条の5によって、韓国大学教育協議会は当該入学年度が開始される2年6ヵ月前までに「大学入学選考の基本事項（原語：대학입학전형 기본사항）」を公表し、各大学の長は10ヶ月前までに選抜資料の反映比率を含めた「大学入学選考の施行計画（原語：대학입학전형 시행계획）」を樹立・公表しなければならない。
- 7 「創意的な体験活動」は小・中・高等学校の教育課程における教科以外の活動であり、日本の「総合的な学習の時間」に相当する。2015改正教育課程（日本の「学習指導要領」に相当）によれば、「自律活動」、「クラブ活動」、「ボランティア活動」、「進路活動」の4領域で構成される。
- 8 教育行政情報システム（National Education Information System : NEIS）。教育行政全般の効率性を高めて、教職員の業務環境を改善するために教育部が構築した全国単位の教育情報体系である。
- 9 ここでいう「検定考試験」は高等学校卒業能力検定考試を指す。高校の正規的な授業年限を履修しないで大学進学を希望する場合に受験することが多く、合格すれば高校卒業と同等の資格が認められる。
- 10 「社会探究」領域には、「生活と倫理」、「倫理と思想」、「韓国地理」、「世界地理」、「東アジア史」、「世界史」、「法と政治」、「経済」、「社会・文化」の9科目が含まれる。
- 11 「科学探究」領域には、「物理1」、「化学1」、「生命科学1」、「地球科学1」、「物理2」、「化学2」、「生命科学2」、「地球科学2」の8科目が含まれる。
- 12 「職業探究」領域は、5系列に該当する10科目で構成される。農生命産業系は「農業の理解」と「農業の基礎技術」、工業系は「工業一般」と「基礎製図」、商業情報系は「商業経済」と「会計原理」、水産海運系は「海洋の理解」と「水産海運産業の基礎」、家事实業系は「人間の発達」と「生活サービス産業の理解」が含まれる。
- 13 「第2外国語」領域は、「ドイツ語」、「フランス語」、「スペイン語」、「中国語」、「日本語」、「ロシア語」、「アラブ語」、「ベトナム語」の9科目から選択できる。
- 14 「韓国史」と「英語」の等級別分割の原点数は以下のとおりである。

等級	科目	1	2	3	4	5	6	7	8	9
分割基準	韓国史	50~40	39~35	34~30	29~25	24~20	19~15	14~10	9~5	4~0
(原点数)	英語	100~90	89~80	79~70	69~60	59~50	49~40	39~30	29~20	19~0

出所：韓国大学教育協議会「2018年大学入試選考の基本事項」（2015）より。

15 「韓国史」及び「英語」以外の領域の等級別基準比率は以下のとおりである。

等級	1	2	3	4	5	6	7	8	9
基準比率 (%)	4	7	12	17	20	17	12	7	4
累積比率 (%)	4	11	23	40	60	77	89	96	100

出所：韓国大学教育協議会「2018年大学入試選考の基本事項」（2015）より。

- 16 「修能最低学力基準」とは、学生簿を中心に入学者を選抜する随時募集において大学が定めた修能成績のボーダーラインに相当する。学生簿や「大学別考査」などで優秀な成績を収めても同基準を満たさなければ最終合格することはできない。
- 17 韓国大学入学査定官協議会ホームページ (<http://www.kauac.kr/home/html.php?hid=uac>) より、2018年10月26日検索。
- 18 キム・ムボン他「第9章学生選抜の妥当性の堤高一入学査定官制を中心に」ソ・ジョンファン他共著『韓国の教育政策の懸案と解法』教育科学社、223頁。
- 19 韓国大学新聞記事（2018年7月15日）より (<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=192007>)、2018.10.26日検索。
- 20 ナム・ボウ他（2012）「大学入試の環境変化による入学査定官制の定着方向」、『政策資料集I』、韓国大学教育協議会、73-75頁。
- 21 韓国大学教育協議会、「入学査定官選考（学生簿総合選考）100問100答資料集」。
- 22 ナム・ボウ他（2012）、前掲書、75頁。
- 23 連合ニュース記事（2012年9月25日）より (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005835415>)、2018年10月28日検索。
- 24 韓国統計庁「私教育費統計情報」（2018年4月）より。
- 25 特殊目的高校とは、科学技術高校や外国語高校などの特殊分野の英才教育を目的に設立された高校である。
- 26 回避・除斥システムとは、受験生と親・姻戚などの特殊な関係にある入学査定官を入学選抜業務から排除するシステムのことを指す。
- 27 正式名称は「公教育正常化の促進及び先行教育規制に関する特別法」。初・中等学校の先行学習を禁じる内容を盛り込んだ法律で、2014年3月11日に制定されて同年9月12日から施行された。大学入試に関連しては、入学選考は学級学校の入学段階以前の教育課程の範囲と水準を越えないことを規定している。
- 28 地方の中・小規模大学とは、非首都圏地域に所在する大学のうち、2020年度の募集定員が2,000人以下の大学を指す。
- 29 「定員内特別選考」は、大学の入学定員内で大学が自律的に独自及び差等的な基準が必要な学生を選抜する際、別途の志願資格を設定して入学者を選抜するものである。
- 30 「定員外特別選考」は、高等教育の機会を平等に提供するために所得・地域などの差異を考慮して選抜する必要がある場合、「高等教育法施行令」第29条及び特別法に準じて大学が自律的に実施するものとする。
- 31 教育専門新聞ベリタスα記事（2018年2月3日）より、(<http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=107413>)、2018年10月30日検索。
- 32 「地域人材選考」の選抜比率は圏域（地域）によって異なるが、医学・歯学・韓医学大学の場合、忠清・全羅・慶尙・釜山・蔚山地域は定員の30%まで、江原・済州地域は15%まで選抜することができる。

---

<sup>33</sup> 現政府が樹立する前の2017年3月に公開された「経済・社会の両極化に対応する教育福祉政策の方向と課題」では「地域人材選考」の実施比率を現行の30%から50%へ増加する方案が盛り込まれていた。

<sup>34</sup> 教育専門新聞ベリタスα記事（2018年2月3日）より、(<http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=107413>)、2018年10月30日検索。

## 第4章 大学入試改革をめぐる葛藤と試行錯誤 —文在寅政府の取組みを中心に—

姜 姫銀  
(広島大学)

### はじめに

近年、日本と韓国を含む世界各国では「第4次産業革命」が諸分野におけるキーワードの一つになっている。2016年の「ダボス会議」では第4次産業革命の影響で2020年までに先進国を中心に約500万人の仕事が失われるとの見通しを示した。教育分野ではこのような雇用市場の変化に注目しながら新たな時代に相応しい教育改革の戦略を講じている。不確実性の時代を見越した新たな人材像を創り上げて、それに見合った人材を育成するための教育内容や教育方法などの法改正が検討されているのである。特に国家競争力に直結する専門人材の育成を担う大学教育においては、入学者選抜の段階からこれまでとは異なる選抜・評価方法が求められ、近年多くの国が「大学入試制度改革」に乗り出している。

韓国の大学入試制度は1945年の「大学別単独試験制」を皮切りに度重なる改革の歴史を有する。ときには改善を試みる過程で生じる利害関係者間の葛藤が国家・社会的な問題へ発展することもあり、その都度政府は政策の一新を模索してきた。ところが、新たに打ち出された政策は再び利害関係の対立を引き起こし、大学入試改革は今日にいたるまで大同小異なサイクルを形成しながら継続されている<sup>1)</sup>。そうしたなかで、半年間にわたる「ロウソク市民革命」ともいわれる国民の改革への強い意志表明をきっかけに、韓国は2017年5月に歴史的な政権交代を成し遂げた。そして、この新政府でも「大学入試改革」は教育分野の目玉政策となり、改革案が確定した今もなお世間を騒がせている。

本来現政府では2017年8月に、2021年度から施行される新たな大学入試制度案を発表する予定であった。政権発足後間もなくして改革案が発表されたが、世論の激しい反対によってその確定は1年の保留を強いられた。これをきっかけに、政府は大学入試改革に対する世論を積極的に収斂すべく「公論化」制度を導入した。そして、この「公論化」の過程を経て導出された結果をもとに、2018年8月、2022年度の実施へ向けて2度目の大学入試改革案を公表した。

このように、韓国における大学入試制度は教育制度の一部としての領域を越えて格別な意味をもつ。その背景には世界トップレベルの大学進学率と、大学進学への期待感、以前からの高い教育熱など、さまざまな韓国特有の要因が絡み合っていると考える。それゆえ、現政府の文在寅政府が主導する大学入試改革でも、大学入試制度を取り巻く利害関係者間の葛藤が如実に表れている。そこで、本章では、今回の大学入試改革の経緯を整理してその動向を把握する一方、そこで表れる葛藤の様相から現政府における大学入試改革の特徴を考察する。

## 1. 新たな人材像と国家教育課程の改正

### (1) 国家教育課程改正の背景

韓国の初・中等教育段階では国家カリキュラム制度を採用しており、初・中等教育法に基づいて告示する「教育課程」によって教育の内容及び方法などに関する全体的な基準が定められる<sup>2</sup>。このような韓国の教育課程は 1950 年代からこれまで 7 回にわたる全面改正を経て、第 7 次教育課程（1997）以降は随時部分改正の原則に則って「2007 改正」、「2009 改正」、「2015 改正」に至っている。「国家教育課程（以下「教育課程）」は初・中等教育において共通的で一般的な教育の方向を提示する基本設計図となるもので、その改正に当たっては当該時代の教育思潮と理念を反映して変化し発展してきた。つまり、教育課程は「変化」を前提として存在し、哲学的・学問的变化はむろん、社会的な要求をその体制のなかに盛り込む作業を遂行してきたのである<sup>3</sup>。

「2015 改正教育課程（以下「2015 教育課程）」の重要な背景の 1 つとなったのは、新たな人材像を求める国家と社会の要求である。2014 年 3 月に当時の朴槿恵政府は、「国家融合技術発展戦略」を発表した。未来社会は融合技術が主導する産業構造を基盤として構築されるという展望のもとで出来上がった同戦略では、新たな時代の人材像として創意的な融合人材を掲げ、その育成の必要性を提示した。これを踏まえて、教育部は新人材像を「創意融合型人材」と命名し、その育成に適合した教育課程の体制を構築して学習経験の質を改善すると同時に、学校教育に提起される諸問題を是正するための教育課程の改正に取り組んだ。そして、2015 年 9 月「2015 教育課程」が公表された。

「2015 教育課程」は「2015 文・理科統合型教育課程」とも称される。それは、すべての児童・生徒を、人文・社会・科学技術に関する基本素養を涵養して人文的な想像力と科学技術の想像力を備えた「創意融合型人材」に育てるという改正の趣旨によるものである。また「創意融合型人材」とは、「未来の知能情報社会において学習した内容に基づいて、新たな環境と状況のなかで多様な知識を選択・統合して問題を解決し、新たな知識と価値を生成できる人材」であると定義する。この新人材像の育成は先述のような産業構造の変化へ対応するだけでなく、現行の学校教育の問題、すなわち知識注入式で画一的な教育風潮を改善することにもつながると期待されている。

### (2) 2015 改正教育課程の主要な内容

「2015 教育課程」は「2009 改正教育課程」が追究した「創意的な人材養成」の基本精神を維持しながらも、教育現場への適用過程で提起された問題点を改善して、教育環境の変化に積極的に対応することを目的にする試みである。国家・社会的な要求を反映して未来社会が要求する「創意融合型人材」を養成できるよう初・中等教育課程の改善をはかったのである。改正の主要事項は【表 4-1】の示すとおりである。

【表 4-1】「2015 改正教育課程」の主要事項

区分	適用時期	基本方向	教育段階別の改正事項	教科別改正事項
初等 学校	-1・2年：2017 年 -3・4年：2018 年 -5・6年：2019 年	1) 人文・社会・ 科学に関する基 礎素養教育の強 化  2) 児童・生徒	-1~2年のハングル教育 を強化 -新規科目「安全な生活」 を編成し安全教育を強化	-「国語」：初等学校低学年のハ ングル教育強化/ 体験中心の 演劇授業の強化/ 読書教育の 強化 -「数学」：初 1~高校共通科目 まで国際的基準を考慮して学 習内容の水準と範囲調整/ 正 比例・反比例（初6→中1）、2 次関数の最大・最小（中3→高 1）、ピタゴラスの定理（中3→ 中2）
	中学校	-1年：2018年 -2年：2019年 -3年：2020年	と夢と素質を育 てる教育課程の 設計  3) 未来社会が 要求する核心力 量の涵養	-「自由学期制」を実施し て進路を探索 -ソフトウェア（SW）教 育のために情報教科を必 須に指定 -共通科目の履修後、選択 科目を受講 -進路選択科目を3つ以上 履修
高等 学校	-1年：2018年 -2年：2019年 -3年：2020年	4) 教授・学習 及び評価方法の 改善で教室授業 の革新		

出所：教育部「2015 理・文科統合型教育課程総論の主要事項要約」（2014 年 9 月 23 日）を参考  
に筆者作成。

「2015 教育課程」は 4 つの基本方針のもとで教育段階ごとの改正事項を設けている。その基本  
方向は、1) 人文・社会・科学に関する基礎素養教育の強化、2) 児童・生徒と夢と素質（原語：  
ㄱ) を育てる教育課程の設計、3) 未来社会が要求する核心力量の涵養、4) 教授・学習及び評価  
方法を改善し、教室授業の革新を誘導である。

まず、1) の基本方向は融合型の人材育成を目標にするものである。そのために、初・中等教  
育段階の教科教育課程を改編して、特に高校の場合、すべての生徒が学ぶ共通科目を導入し統  
合的な思考力を育てる「統合社会」及び「統合科学」科目を新設した。高校教育課程に共通科  
目を導入したもう 1 つの目的は、これまでの文・理科に区分した教育課程の編成と運営によっ  
て深刻な知識の偏重現象が表れ、その改善をもちかためである。

2) では、単位学校の教育過程の編制と運営の自律性を拡大して、学習経験の質を改善するた  
めに教科教育課程の学習量を適正化する。これは、児童・生徒の学習負担を減らして創意・人

性（人格）的な教育と体験活動を拡充することを求める声に答えたものである。また短編的な知識でない多様で転移・拡張可能な教科書別の核心概念及び原理を中心に学習量の適正化に取り組むとする。「2015 教育課程」の総論では、全教科に共通的に適用可能な「内容体系」を提示している。すなわち、「領域 - 核心概念 - 一般化された知識 - 内容要素 - 機能」という体系を明確に区分して、これをもとにした教科知識間の統合を誘引している。

3)では、6つの核心力量を提示している。ここでいう「力量」とは日本の「コンピテンシー」の概念に相当するもので、教育課程でそれを扱うのは「2015 教育課程」が初めてになる。「核心力量」については、未来社会の市民として成功的で幸せな生活を営むために必要な能力と定義し、「自己管理力量」、「知識情報処理力量」、「創意的思考力量」、「審美的感性力量」、「コミュニケーション力量」、「共同体力量」を提示する。また核心原理を中心にする学習内容を縮小するとともに、教授・学習と評価方法の改善をはかり、安全教育と、情報化社会の基礎素養としてソフトウェア（software: SW）教育を強化する。

最後に、4)では、新しい教育課程を上手く運営するためにその基礎となる「教科書」と「教員」、「大学入試」など、関連する制度の補完をともに推進する。ここで、注目することは、「大学入試」に関する言及であるが、2021 年から実施する新たな修能試験制度は 2017 年に確定する予定であると記載されただけであり、具体的な言及はなされていない。これが次節からまとめる「修能改編」騒動の火種になる。

さらに付け加えれば「2015 教育課程」で目立つ改正事項は、高校教育課程における選択科目種類の多様化である。選択科目を「一般選択科目」と「進路選択科目」に区分して多様化し、生徒の選択の幅を拡大したのである。このような選択権の強化は現政府が推し進める「高校学点制」<sup>4)</sup>の導入とも通じるものがある。

## 2. 新政府の誕生と「修能試験」改編の試み

### （1）入試制度改革の背景

2017 年 5 月、韓国では保守陣営から選出された大統領の弾劾によって「進歩」陣営の新政府が出帆した。文在寅政府は政権交代にいたるまで半年にわたって続けられた「ロウソク市民革命」の精神を尊重し、新たな時代精神として「正義」を掲げた。またそれを反映した国政運営パラダイムの転換を追究して「国民参加型の国政運営」を標榜した。

新政府の誕生で国政全般の方向転換が予想されるなか、教育政策も例外ではなかった。なかでも「2015 教育課程」の施行に伴う「大学修学能力試験（以下「修能試験」）」の改編については大々的な変革が見込まれ、いつにも増して国民の関心も高まっていた。そんななか、教育部は現在の高校 1 年生から適用される「2021 年度修能試験の改編案」を 2 ヶ月後の 7 月までに発表すると方針を明かした。

当初の改編日程では、5 月の公聴会で政策研究の結果を発表して 7 月には改編計画を発表する予定であった。しかし、予定外の政権交代などによって予定の変更は不可避な状況となった。

また教育部としては、毎年8月から科学技術高校をはじめとする特殊目的高校<sup>5</sup>の入試が始まることから、その前に改編計画を発表する必要があった。新政府の政策基調に合わせて、このようにぎりぎりの期限まで改編計画を講じるという決定は、教育部の苦渋の判断であったと考えられる。

前節で概観した「2015教育課程」は初等学校の教育段階から段階的に施行され、2018年には高校の教育段階でも適用されている。したがって、高校1年生は「国語」、「英語」、「数学」、「韓国史」、「統合社会」、「統合科学」、「科学探究」の実験科目などを共通科目として履修し、2・3年生は文・理科に区別せずに進路と適性に応じて「一般選択科目」、「進路選択科目」などで多様な選択科目を履修するようになった。当然のごとく、教育課程の改正は評価方法にも影響を与える。大学へ進学するための学力を測定する大学入試でも、このような教科内容と評価方法の変化を反映すべく、修能試験の出題領域や範囲、評価方法などの改編に注目が集まっていた。

修能試験の改編で重点事案になったのは評価方法の変更に関することであった。文在寅大統領は大統領選挙時のマニフェストで教育分野の代表的な事案として「修能試験の絶対評価への転換」を掲げた。また同年政府誕生後7月に公開した「国政運営5ヵ年計画」でも、核心力量の涵養を支援する大学入試改革のための中長期戦略を言及している。前章で検討したように学校教育を内実化して過度な競争及び受験負担を緩和する大学入試改革への強い意志を表明したのである。ところが、このような新政府の取り組みは「国民参加型の国政運営」や「民主的な政策決定」などを強調する政策基調と相まって、目前に差し迫った「2021年度修能試験改編」に混乱をもたらすことになる。

## (2) 「2021修能改編(試案)」の発表と葛藤

2017年8月10日、「2021年度修能改編試案(以下「試案」)」が予定より遅れて発表された。教育部は改編のための3つの方向性を提示して、1)「2015教育課程」の目的と内容を反映して基礎素養の涵養とともに生徒の進路と適性に合った学習と選択科目を活性化して、2)高校教育を内実化する修能試験科目と点数体制、評価方式を設定し、3)受験者と保護者の修能試験準備の負担を軽減するとした。そして、これに沿って講じられた試案の内容は【表4-2】でまとめたとおりであり、以下、「修能試験科目の調整」と「細部科目の改編」、「評価方法の改編」、「修能試験-EBS<sup>6</sup>間関係の改善」の4つの事案に分類して詳述する。

先ず、修能試験科目の調整については大きく3つの改編事項を挙げることができる。第1に、「統合社会・統合科学」の新設である。これは、すべての生徒が人文社会と科学技術分野の基礎素養を涵養することを目指して「共通社会」と「共通科学」を新設した「2015教育課程」の趣旨を反映したものである。第2に、「探究領域」における選択科目の縮小である。現行の修能試験では「社会探究/科学探究」領域でそれぞれ最大2科目まで選択できるようになっているが、同試案が施行される場合、選択科目は1科目に減らされて、その代わりに「統合社会・統合

科学」科目が加わることになる。第3に、出題レベルの調整である。すなわち、「共通科目」と「一般選択科目」に分類して出題レベルを調整するのである。「国語」、「数学」、「英語」、「選択科目」、「第2外国語／漢文」は現行の修能試験と変わらないレベルを維持するが、すべての生徒が履修（高校1年次）する「韓国史」と「統合社会・統合科学」は高校1年のレベルで出題するという考えである。

#### 【表4-2】「2021年度修能改編試案」の主要内容

- 
- ①2015教育課程改正により「統合社会・統合科学」領域の新設
  - ②探究領域の選択科目の縮小：最大2科目→1科目
  - ③修能の出題範囲：2015教育課程上の共通科目及び一般科目
  - ④「職業探究」領域：「成功的な職業生活」1科目統合出題
  - ⑤「第2外国語／漢文」領域：絶対評価の適用
  - ⑥絶対科目の拡大
    - ・第1案：一部科目の絶対評価化
      - －7科目中の4科目：「英語」・「韓国史」・「統合社会・統合科学」・「第2外国語／漢文」領域
    - ・第2案：全科目の絶対評価化
      - －全科目の絶対評価化：「国語」・「数学」・「英語」・「韓国史」・「統合社会・統合科学」・「第2外国語／漢文」領域
  - ⑦修能－EBS関係の改善方向
    - ・第1案：関係率の縮小・廃止
    - ・第2案：関係率の維持と関係方式の改善
- 

出所：教育部「2021年度修能改編試案発表」（2017年8月）報道資料を一部修正して筆者作成。

次に、細部科目の改編事項として、「探究領域」と「第2外国語／漢文領域」で部分的な変更が講じられた。第1に、「科学Ⅱ」の科目7は修能試験の出題範囲から除外される。「科学Ⅱ」の科目は、「2015教育課程」では高校2年次以降に生徒が自身の進路を考慮して選択履修可能な「進路選択科目」に分類され、教科融合及び深化学習の形態が推奨されている。また上述のように修能試験の範囲が「共通科目」と「一般選択科目」に限られるようになり、「進路選択科目」の「科学Ⅱ」は試験範囲から除外されるわけである。第2に、「職業探究領域」は大幅に統合され1科目のみが出題される。現行の修能試験で「職業探究領域」は特性化高校の系列別に分類して延べ10科目から最大2科目を選択・受験できるようにしているが、近年、特性化高校出身者の大学進学は減少傾向にある<sup>8</sup>。また「2015教育課程」では国家職務能力標準（NCS）<sup>9</sup>を反映した「専門共通科目」として「成功的な職業生活」という科目が新設された。これらの

状況を踏まえつつ、進学系高校との差異を考慮して修能試験では「成功的な職業生活」のみを出題範囲にしたのである。第3に、「第2外国語／漢文領域」の評価方法を絶対評価に変更した。これは、高校での履修有無とは関係なく相対的に高い等級を取得できる「アラビア語」に受験応募が偏重する現象が背景にある<sup>10</sup>。教育部はその原因が相対評価にあると判断してそれを是正するために同領域の絶対評価化を決めたのである。

【表4-3】 現行及び試案上の修能試験科目の対照表

現行の修能科目		修能改編試案上の科目	
		第1案) 一部絶対評価化	第2案) 全科目絶対評価化
1	国語	1	国語
2	数学 (カ/ナ型中選択)	2	数学 (カ/ナ型中選択)
3	英語	3	英語
4	韓国史	4	韓国史
—		5	統合社会・統合科学
5・6	探究 (1領域選択) 社会探究 (9科目中最大2科目選択)	6	探究 (1領域選択) 社会探究 (9科目中1科目選択)
	科学探究 (8科目中最大2科目選択)		探究 (1領域選択) 科学探究 (8科目中1科目選択)
	職業探究 (10科目中最大2科目選択)		探究 (1領域選択) 職業探究 (単一科目)
7	第2外国語／漢文 (9科目中1科目選択)	7	第2外国語／漢文 (9科目中1科目選択)

出所: 教育部「2021年度修能改編試案発表」(2017年8月) 報道資料を一部修正して筆者作成。

続いて、「試案」を確定に当たって最も大きな争点になったのは修能試験の評価方法である。教育部は、受験者間の競争の過熱化と過剰な高難易度問題の出題、試験の負担などの問題を解決する方法の1つとして絶対評価を採択した。すでに2017年度の修能試験からは「韓国史」

を、また 2018 年には「英語」を相対評価から絶対評価へ変更している。そして、「2015 教育課程」が適用される 2021 年度の修能試験からは絶対評価の対象科目を一部科目にするが（第 1 案）、または全科目（第 2 案）へ拡大するかが争点になった。「試案」が提示した修能試験の評価方法を現行のそれと比較すると【表 4-3】のように示される。

ところが、政府が提示した同事案に関する利害関係者の意見は、修能試験の絶対評価化の方向性には共感するものの、適用範囲については合意を見出すことができなかった。2 つの案に対するそれぞれの思惑は【表 4-4】のようにまとめられる。

【表 4-4】 修能試験の絶対評価化をめぐる利害関係の違い

区分	(第 1 案) 一部科目の絶対評価化	(第 2 案) 全科目の絶対評価化
賛成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修能体制の変化を最小化して大学入試の安定性及び予測可能性を確保</li> <li>・修能の弁別力を維持して学生簿が不足・不在な受験生（浪人・検定考査<sup>11</sup>など）に再挑戦の機会を提供</li> <li>・既存の修能と類似しており、高校で進路指導に容易に作用</li> <li>・修能の弁別力を維持して大学の学生選抜が相対的に容易</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修能への負担が軽減して、生徒の希望・進路別学習の集中的な運営が可能</li> <li>・修能の影響力が縮小して生徒参加型の授業や過程中心評価の活性化に寄与               <ul style="list-style-type: none"> <li>－相対評価科目の偏重現象の是正</li> </ul> </li> </ul>
反対 (現場)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・暗記式の問題解説など現行教育の問題是正には限界有り               <ul style="list-style-type: none"> <li>－生徒の学習負担が相対的に加重</li> </ul> </li> <li>・相対評価科目への偏重学習により、多様な授業革新に限界有り</li> <li>・繰り返される大学入試選考の改編などで混乱及び社会的葛藤を招来</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修能の弁別力が弱体化して学生簿が不足・不在な受験生の再挑戦の機会が縮小</li> <li>・学生簿選考の拡大による内申の負担及び公正性の問題提起               <ul style="list-style-type: none"> <li>－学生簿及び内申の競争の過熱化</li> </ul> </li> <li>・弁別のためにほかの選考要素が拡大して私教育の負担が拡大する憂慮有り</li> <li>・大学入試選考の全般的な変化を伴うことで大学入試の安定性を低下</li> </ul>

出所：教育部「2021 年度修能改編試案」（2017 年 8 月）を一部修正して筆者作成。

第 1 案は、修能試験科目の一部科目、すなわち現行の「韓国史」と「英語」に「統合社会・統合科学」と「第 2 外国語／漢文」を加えた 4 領域を絶対評価の対象にするものである。同案を擁護する立場では修能試験の学生選抜機能を強調する。全領域を絶対評価に転換する場合、成績等級間の弁別力や科目間難易度の差などが問題になって選抜道具としての機能を失ってし

まい、新たな形態の選抜道具が求められるようになると主張する。また現行の修能試験体制をある程度維持することで、大学入試の安定性と予測可能性を確保して受験の負担を緩和することが期待できると考える。ただ、教育現場の暗記式教育など学校教育の問題を解決するには限界があると難色を示す。

第2案は、修能試験の7領域の全科目を絶対評価にするものである。同案は現行の修能試験の弊害に注目する。現在の9等級制による相対評価が学校教育に及ぼす否定的な影響は著しく、選択式の問題出題は時代錯誤的なものだと批難する。また同案が施行されれば、修能試験への負担を軽減するとともに、学校授業において参加型授業や過程中心評価など「2015教育課程」が目指す教育を具現することが期待される。しかし、全科目の絶対評価化は修能試験の資格考査化につながり、大学入試での「学生簿中心選考」のさらなる拡大をもたらすことが予想される。これは学生簿の評価に対する公正性の問題が依然として残っているなか、内申競争が過熱化してほかの選考における私教育が拡大することが憂慮される。

このように絶対評価を適用する範囲に関する議論は一致した結論を導出することができず、この事案は後の圏域別の公聴会を経て、さらに世論を収斂した後最終的に確定することになった。

最後の事案は、修能試験とEBS間の関係についてである。修能試験とEBSの関係(70%)は受験に関わる私教育費の負担を軽減するために2012年の修能試験から導入され、2016年からは「英語」を間接的に関係する形で運営された。つまり、「英語」の問題項目の70%はEBS関係教材が扱う提示文とテーマ、素材、要旨が類似したものを他の書物から抜粋して出題してきたのである。しかし、この措置の後、学校の授業は教科書の代わりにEBS教材の問題解説式の授業に様変わりして学校教育の歪曲が問題視されてきた<sup>12</sup>。そこで、修能試験を管理・運営する韓国教育課程評価院は70%の関係率を遵守しながら過度に変形を加えた問題を出題する状況にまで追い込まれるようになった。

「試案」では両者の関係を段階的に縮小・廃止する案と、関係率は維持するものの方法の改善をはかる2つの案が提示された。政府は現状打開のために関係率の縮小・廃止を試みるが、【表4-5】のように反対の声も少なくない。

第1案は、修能試験とEBS間の関係率を縮小・廃止を試みる長期戦略である。例えば、絶対評価の対象になる科目に優先的に適用して2018年の修能試験から段階的に関係率を縮小・廃止することが考えられる。この場合、現行のEBS教材を中心とした学校教育の弊害を正すことが期待できる。ところが、脆弱地域への配慮やEBSを代替する私教育の増加などが憂慮される。

【表 4-5】 修能試験と EBS 間関係をめぐる利害関係の違い

区分	(第 1 案) 関係率の縮小・廃止	(第 2 案) 関係率の維持、方法の改善
賛成	・ EBS 教材の解説本の暗記など学校教育の歪曲を解消	・ 関係率の維持などで受験者・保護者の不安を払拭する一方、学校教育の内実化に寄与
反対 (現場)	・ 脆弱地域などを中心にする修能対比の混乱及び私教育費増加の憂慮 ・ EBS 教材の以外の問題集まで勉強する学習負担の増加	・ 関係率を縮小・廃止する方より、学校教育の内実化への寄与が少ない ・ 間接関係を拡大する場合、受験者の EBS 関係への体感程度が低下

出所：教育部「2021 年度修能改編試案」（2017 年 8 月）を一部修正して筆者作成。

第 2 案は、両者間の関係率は維持するものの、関係方法の改善をはかるものである。例えば、現行の間接関係方式を拡大する一方、EBS 教材の新たな項目類型を開発するなど、関係方法を改善するのである。これについては、既存の制度を維持することで受験準備の安定性は確保できるが、学校教育への寄与に関する見解には食い違いが見られた。関係方法の改善によって学校教育への寄与が拡大すると見なす意見と、第 1 案より期待効果が薄いという意見がともに提起された。

政府はこの 2 つの案について世論の収斂過程を経て最終的に確定する予定であった。

### (3) 改編の 1 年留保

「試案」の発表後、世論を収斂する 4 回の公聴会が設けられた。この過程でも絶対評価の範囲にめぐる議論は先鋭な対立の様相を露呈した。大学入試の弁別力を考慮して「国語」と「数学」を除く一部科目のみの絶対評価化を主張する「第 1 案」と、学校教育の内実化のために全科目を絶対評価に転換するよう主張する「第 2 案」をめぐって激論が繰り広げられたのである。またこのような対立は公聴会場だけでなく、教育団体や市民団体など諸利害関係者による記者会見及び反対集会など「場外戦」でも熾烈な様相を呈した<sup>13</sup>。

そして、「試案」の発表から 20 日が経過した 2017 年 8 月 31 日、教育部は修能試験の改編を「1 年保留」する方針を発表した。世論の収斂過程で評価方法など改編の方向性に関する教育主体間の意見の差が激しく、社会的な合意が十分でなかったことなどを理由に挙げた。また修能試験だけを改編するよりは「学生簿総合選考」を含む総合的な大学入試制度の改編方向を模索することを求める声も多く、国民的な憂慮と指摘を受け止めて 1 年留保の決定に至ったと明かした。なお、今後、十分な意見交換と「公論化」、研究及び国家教育会議の諮問などを通して 2018 年 8 月までに総合方案を計画すると、後続措置についても言及した。なお、それは、新政府の方針を盛り込んだ教育改革の一環として、「学生簿総合選考」の問題への対策や修能試験改編などを含む包括的な大学入試改革方案になることを示唆した。

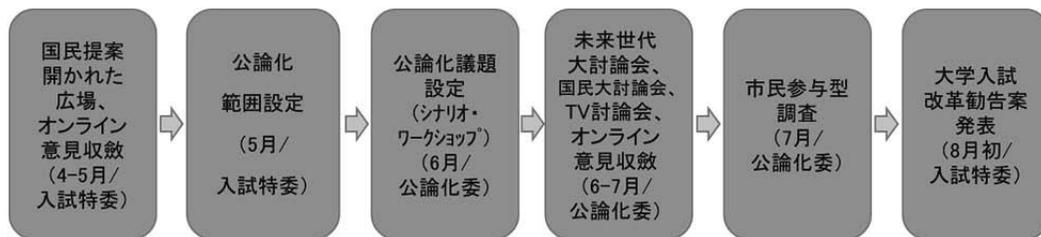
このような教育部の改編保留の決定を、世論は肯定的に評価した。ところが、それまでの過程に関する見方は大きく2つに分かれる。5月に誕生した現政府としては、3カ月後までに改編計画を確定することが大きな負担になったはずで、世論を収斂するために改編時期を保留したことには理解を示す<sup>14</sup>。しかし、一方では、改編保留の決定が「国民的な反対による政府の降伏宣言」であると見なす評価もあった。教育部が「試案」発表の当初から2つの案を提示して両者択一を強要し、世論を収斂する期間が3週間に過ぎなかったことを批難するのであった<sup>15</sup>。

以上のような改編計画をめぐる利害関係者間の葛藤と保留の決定は、ある程度は予想できることだったかも知れない。修能試験は国民的な関心事である大学入試制度の1つの柱であり、これまで教育課程が改正される度に修能試験の改編計画もともに公開されてきた。ところが、「2015教育課程」では大学入試に関連する方針が明示されず、2017年に確定するとして先延ばしにしたのであった。それゆえ、受験生と保護者は受験準備への不安から策を求めてさらに私教育に依存するようになり、政府の微温的な対処には不満がつのったはずである。その上、新政府に変わって提示された「試案」も多くの議論の余地が残っており、それまでの鬱憤が「国民参加型の国政運営」を強調する現政府の政策基調をきっかけに吐露されたのであろう。

### 3. 公論に託された「大学入試改革」

2017年の「試案」をめぐる議論が新たな大学入試制度に結びつかず「保留」という形で終わってしまい、その反省から2018年には大学入試改革の議論に「公論化」制度が導入された。政府は2018年4月大学入試制度改革の「公論化」を推進する方針を発表した。「公論化」とは、専門家や利害関係者、一般市民などの多様な意見を収斂して特定の公共政策を決定し、政策がもたらす社会的な葛藤を未然に解消しようとするものである<sup>16</sup>。現政府は2017年10月、脱原発政策の「公論化」をもって政策をめぐる社会的な混乱を乗り越えた経験があった。

大学入試改革「公論化」の一連の過程は【図4-1】のように推進された。これらを主管するのは大統領直属の国家教育会議が構成した「大学入試制度改革公論化委員会(以下「委員会」)」であった。委員会は2018年4月から5月にかけて国民の意見を収斂して5月に公論化の範囲を設定し、6月には公論化の議題を選定した。そして、6月から7月にかけて「国民大討論会」・「未来世代討論会」・「TV討論会」を経て、7月に「市民参与型調査」を実施し、8月には最終的な公論化の結果を整理し提出した。



【図 4-1】大学入試改革「公論化」の推進過程及び日程

出所：大学入試制度改革公論化委員会「大学入試制度改革公論化の結果」（2018年8月3日）を参考に筆者作成。

「公論化」の主な争点は3つに絞られた。1) 「学生簿中心選考」と「修学中心選考」の比率、2) 「修能試験」の評価方法、3) 随時募集における「修能最低学力基準」<sup>17</sup>活用の可否がそれに当たる。またこれらを折衷した4つの公論化議題が構成され、【表 4-6】で示されるようにまとめられる。

【表 4-6】大学入試改革「公論化」の議題

区分	1)学生簿選抜と修能選抜の比率	2)修能評価方法	3)修能最低学力基準活用有無
議題 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(定時) 修能中心選考と(随時) 学生簿中心選考のバランス維持</li> <li>・各大学はすべての学科(実技除外)で(定時) 修能中心選考45%以上を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相対評価維持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学自律</li> <li>・但し、教育部の影響力を排除</li> </ul>
議題 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学自律</li> <li>・但し、特定選考の過度な偏重により受験者の選択権が制限されないようにする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全科目絶対評価へ転換</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活用可能</li> <li>・但し、現行より基準強化は不可</li> </ul>
議題 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学自律</li> <li>・但し、特定類型の選考方式のみですべての入学者を選抜することは止揚</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相対評価維持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学自律</li> <li>・但し、(随時) 学生簿選考の趣旨を反映する水準で設定及び専攻・系列と関連する領域に適用範囲を制限するよう勸奨</li> </ul>
議題 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(定時) 修能中心選考の拡大、(随時) 学生簿教科・学生簿総合選考の比率のバランス確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相対評価維持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学自律</li> </ul>

出所：大学入試制度改革公論化委員会、「2022 大学入試改革のための地域巡回国民大討論会資料集」を参考に筆者作成。

最も激しい議論の的となったのは 1)の争点であった。「学生簿中心選考」の趣旨は、教科成績だけでなく、多様な要素を活用する過程中心の定性評価によって学生の潜在力を多面的に評価することにある。同選考の拡大を誘導した政府の狙いは、「2015 教育課程」と同選考に相応しい学校教育体制を整備して、私教育に依存せず学校教育を充実に受けるだけで大学に入学できる、いわゆる「公教育の正常化」をはかるものであった。2008 年 (53.1%) 以来、学生簿中心選考を中心に据えた随時募集による入学者選抜は継続的に増加し、2019 年には 76.2%に達する見込みである。裏を返せば、「修能試験」を中心とする定時募集による入学者選抜は縮小の一途をたどってきたことになる。

このような現状は学生・保護者にとっては階層間葛藤を引き起こす要因になった。例えば、「学生簿中心選考」を支持する学生・保護者は、その趣旨どおり上位の成績を得るために私教育に依存することなく個々の多様な能力が評価されることに賛成する。一方、反対する方は、同選考の評価過程の不透明性を指摘して、新たな私教育（入試戦略・カウンセリングなど）が過熱化すると主張する。また学力の評価を中心とする「修能試験」についても、支持する方は「修能試験」こそが公教育の結果を評価する最も公正な試験だとする一方、反対する方は、「修能試験」に備えるための痼疾的な私教育マーケットの繁盛、それによる階層間の不平等を問題視する。このように、「学生簿中心選考」の拡大に賛成する方も「修能中心選考」を支持する方も、私教育、すなわち保護者の所得水準によって入学する大学が決まるという、格差の問題を憂慮して評価の「公正性」を求める。

このような葛藤の様相は単純に大学入試の利害関係者に限らないことが事態をさらに複雑化する。相異なる性格の教員団体、イデオロギーの対立、大学と高校、首都圏と非首都圏間の格差など、韓国社会のあらゆる構造的な側面がこの大学入試制度に絡まれている。2)と 3)の争点についても同様のことがいえる。

この複雑さからして政府は大学入試改革の政策決定過程に「公論化」を導入したのであろう。約 4 月にわたる大学入試改革の「公論化」には 490 人の市民参加団が「熟議」・「公論化」過程に直接参加し、委員会が運営するホームページ（「みんなの大学入試発言台」）には 16 万人以上がアクセスして、議題討論や提言など約 1 万件以上の意見が書き込まれた。これらを踏まえて、2018 年 8 月 7 日、委員会は公論調査の結果を発表した。その骨子となったのは、主要争点であった 1)について「修能中心選考」（定時募集）の比率を拡大するということであった。

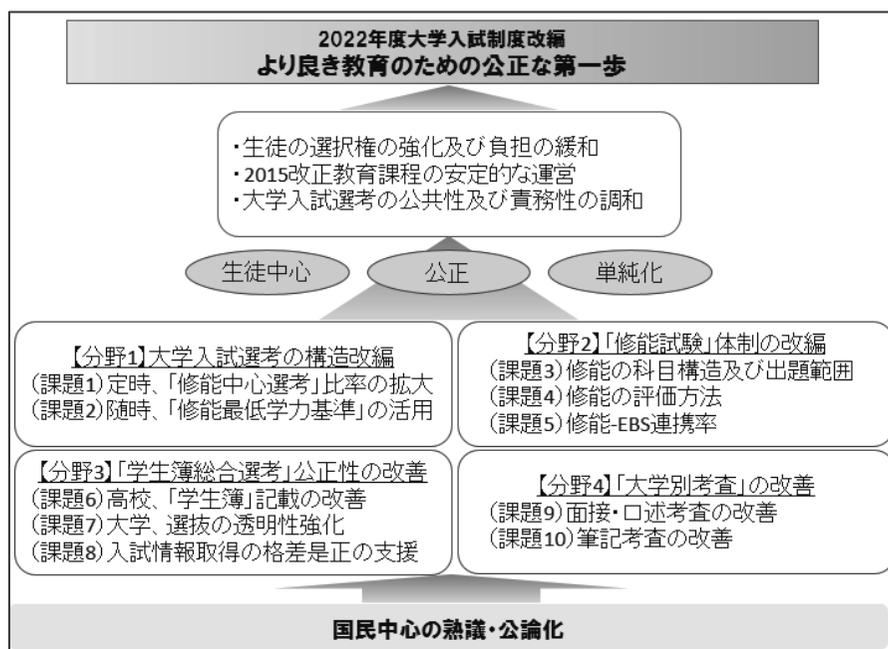
公論化議題に対する支持度調査の結果、議題 1 の支持率が 52.5%と最も高く、その次に議題 2 の 48.1%が続いた。その主張を比較すれば明白な通り、両極端の提案が拮抗する結果となった。委員会は、このようなわずかな差は統計的には有意なものではなく、両議題とも圧倒的な支持を得ることはできなかったと明かした<sup>18</sup>。つまり、「修能中心選考」比率の拡大を主張する意見が優勢である一方、「学生簿総合選考」比率を現行より拡大することを求める意見と、その縮小を求める意見では優劣をつけることができなかったのである。

以上のように激論が繰り広げられた「大学入試改革の公論化」は、大学入試に対する利害関係者間の異なる立場を再確認したことには意義があったといえよう。ところが、民主的な政策決定を追求して政策決定の過程を公論に付託した政府の趣旨とは裏腹に、結果発表後、「公論化無用論」や「政府の責任転嫁」などといった批判の声も多々上がった。

#### 4. 大学入試改革への再挑戦

##### (1) 「2022年度大学入学制度改編方案」の発表

以上のような公論化の過程を経て、2018年8月17日、教育部は「2022年度大学入学制度改編方案及び高校教育革新方向（以下「2022改編案」）」を発表した。教育部は、公論化を通して「学生簿中心選考」の急激な拡大に対する憂慮と、公正で透明な入試制度及び学校教育の正常化に寄与する入試制度を期待する国民の意見を収斂することができたと明かして、「2022改編案」はそのような世論に基づくものであることを強調した。



【図4-2】「2022年度大学入学制度改編」の体系

出所：教育部「2022年度大学入学制度改編方案及び高校教育革新方向」（2018年8月17日）より。

「2022改編案」は、定時募集における「修能中心選考」比率の拡大と、「学生簿総合選考」の公正性と透明性の強化を骨子とする。その内容は1)「大学入試選考の構造改編」、2)「修能体

制の改編」、3)「学生簿総合選考の公正性向上」、4)「大学別考査」の改善の4つの分野に大きく分けられる。そして、分野ごとの課題を設定しており、これらの体系は【図4-2】で示すとおりである。

## (2) 大学入試選考の構造改編

「大学入試選考の構造改編」分野は、修能試験の実施と関連する定時募集における「修能中心選考」比率の拡大と、随時募集における「修能最低学力基準」の活用の2つの課題を定めている。

主要な改革の柱となるのは「修能中心選考」の実施比率を30%以上に拡大する方針を明らかにしたことである<sup>19</sup>。同事案は今後の修能試験の位相を示すものであり、「2022 改編案」の発表当初から世間の関心も高かった。教育部は、この推進方針を大学に勧告して、既存の「高校教育寄与大学支援事業」を再設計し連係する形で拡大を誘導する。具体的には、「修能中心選考」を30%以上実施する大学に財政支援事業に参加できる資格を与えるとする。ところが、「修能中心選考」と同様に「学力」を主要な選抜要素とする「学生簿教科選考」を30%以上実施する大学の場合、同事案の適用は大学の自律に委ねられる。

随時募集における修能試験の活用方法については、「修能最低学力基準」の活用は大学の自律にするものの、過度な基準を適用しないように財政支援事業と連係する予定である。

## (3) 修能体制の改編

「修能体制の改編」分野では、修能試験の科目構造及び出題範囲と修能試験の評価方法、修能 - EBS 連係率の3つの課題が設けられた。

先ず、修能試験の科目構造及び出題範囲の改編に当たって、1)受験生の選択権の強化及び負担の緩和、2)「2015 教育課程」の文・理科区分廃止及び融合趣旨の反映、3)大学の「修能中心選考」の運営可能の3つの基本原則が設定された。これらの原則のもと講じられた改編事項は【表4-7】のとおりであり、最も目立つ事項は「国語」・「数学」・「職業探究」に「共通+選択」の構造を導入したことである。また「探究領域」では受験者が進路・適性、選好に応じて延べ17科目(社会系列9科目、科学系列8科目)のうち2科目を選択できるようにして、選択権の拡大と学習負担の軽減をはかった。また「数学」では「幾何」を、「科学」では「科学II」の4科目を選択科目に加え、関連知識を必要とする分野へ進学を希望する受験生の選択権を保障する予定である。

修能試験の評価方法は、公論化の結果を尊重して現行の方式を維持するものの、科目偏重の問題を抱える「第2外国語/漢文」は絶対評価に変更する。

【表 4-7】 修能試験科目の対照表

区分		2020 年度以前	2021 年度	2022 年度以降
1	国語	「話法と作文」、「読書と文法」、「文学」	「話法と作文」、「読書」、「文法」、「言語」	・(共通)「読書」、「文学」 ・(選択)「話法と作文」、「言語と媒体」のうち 1 選択
2	数学	・(数学カ)「微積分 II」、「確率と統計」、「幾何とベクトル」 ・(数学ナ)「数学 II」、「微積分 I」、「確率と統計」	・(数学カ)「数学 I」、「確率と統計」、「微積分」 ・(数学ナ)「数学 I」、「数学 II」、「確率と統計」	・(共通)「数学 I」、「数学 II」 ・(選択)「確率と統計」、「微積分 I」、「幾何」のうち 1 科目選択
3	英語	「英語 I」、「英語 II」	「英語 I」、「英語 II」	「英語 I」、「英語 II」
4	韓国史	「韓国史」	「韓国史」	「韓国史」
5	探究	・系列区分あり ・(社会) 9 科目のうち 2 科目選択 ・(科学) 8 科目のうち 2 科目選択 ・(職業) 10 科目のうち 2 科目選択	・系列区分あり ・(社会) 9 科目のうち 2 科目選択 ・(科学) 8 科目のうち 2 科目選択 ・(職業) 10 科目のうち 2 科目選択	・系列区分なく 2 科目選択 ・(社会) 9 科目 ・(科学) 8 科目 ・(職業)「成功的な職業生活」+5 科目のうち 1 科目選択
6	第 2 外国語／漢文	9 科目のうち 1 科目選択	9 科目のうち 1 科目選択	9 科目のうち 1 科目選択

出所：教育部「2022 年度大学入学制度改編方案及び高校教育革新方向」（2018 年 8 月 17 日）より一部修正して筆者作成。

最後に、EBS 教材の教科書化など学校授業の爬行が問題視される修能 - EBS 関係率の問題は、脆弱地域（階層）の受験生の負担を緩和するために廃止せず、現行 70%から 50%まで関係比率を縮小する。そして、科目の特性に合わせて間接連係に転換して現行の副作用を防ぐ予定である。

#### （4）「学生簿総合選考」の公正性の改善

「学生簿総合選考」の公正性の改善分野の課題は、1)高校における学生簿記載の改善、2)大学における選抜の公正性と透明性の改善、3)大学入試に関する情報取得の格差の是正の 3 つの課題に分類される。

先ず、高校における学生簿記載の改善においては、学生簿の信頼度を高めるために過度な競

争及び私教育を誘発する要素や項目などを整備して、学校内での正規教育課程の教育活動を中心に記載するよう改善する。例えば、人的事項では保護者の情報を削除して、受賞経歴は現行どおり記載するが、大学入試の評価時に情報提供するの是一学期当り1つにして記載する数に制限を設ける。またクラブ活動は学年当り1つに限って客観的に確認可能な事項のみを記載し、小論文は記載しないようにする（第3章の【表3-2】「学校生活記録簿」記載内容を参照）。さらに、学生簿の学校・教師別の記載格差を緩和するために記載分量を縮小して、教師の研修を強化する一方、学生簿記載を助ける資料や優秀事例、支援プログラムなどを開発・普及する。なお、市道教育庁と単位学校による学生簿記載・管理の点検を義務化して学生簿の厳重な管理と責務の改善をはかる。

次に、大学における選抜の公正性と透明性の改善に関わっては、選考書類を調整するとともに入試に関わる不正を罰する規定を新設する。具体的には、自己紹介書は作成項目を統合して文字数を縮小する<sup>20</sup>など、単純化することで受験生の負担の緩和を試みて、自ら作成する環境を醸成するために「自己紹介書作成の共同マニュアル」を提供する。また面接・類似度検証などを通して代筆・虚偽作成などが確認される場合、不合格または入学取り消しの措置が義務化される。教師の推薦書は、学生簿を通じて確認できる内容であり不要な作業になるという、現場の意見を収斂して廃止することが決定された。

そして、評価過程や結果などに対する受験生と保護者の疑問を解消するために、財政支援事業と連係して「学生簿総合選考」も大学別評価基準を公開するよう促す。実際の評価においては、多数の入学査定官による体系的な評価システムを導入することを義務化し、入学査定官の「回避・除斥システム」<sup>21</sup>の法律化、入試不正に対する厳重な罰則、大学別の公正性関連の委員会に外部委員を委嘱するなど、評価制度の構築による信頼性の回復を試みる。また評価後は、入試選考別の選抜結果を出身高校の類型情報及び地域情報も開示するように誘導する。

最後に、大学入試に関する情報取得の格差を是正するために、選考の名称を標準化<sup>22</sup>と大学入試情報ポータルの高度化<sup>23</sup>、入試情報の提供及び案内の強化<sup>24</sup>に取り組む。

#### （5）「大学別考査」の改善

「大学別考査」の改善と関連しては、「面接・口述考査」と「筆記考査」に分類して改善策が講じられた。

「面接・口述考査」においては学生簿に基づく面接を原則にして、特に「口述考査」の必要性については財政支援事業と連係した評価を行い、その最小化を誘導する。そして、実施大学に対しては「公教育の正常化促進及び先行教育規制に関する特別法」<sup>25</sup>によって大学の面接問題などを点検し、高校教育課程の範囲を超える出題など違反事項がある場合は、是正命令または募集停止など厳重な制裁を課す。また現政府の国政課題でも言及している「ブラインド面接」を導入し、面接評価時には出身高校、姓名、受験番号などの情報を提供しないようにして、これもまた財政支援事業との関係をはかる。

「筆記考査」については、先ず、私教育を誘発する可能性のある「論述考査」の段階的な廃止を誘導する。そして、これまで「学生簿教科選考」に分類されながらも修能試験と類似した出題類型で評価が行われた「適性考査」は随時募集の趣旨に反することから、2022年度から廃止する。

【表 4-8】大学入試制度の対象表

区分	2020 年度以前	2021 年度	2022 年度以降
「修能中心選考」の比率	大学自律	「修能中心選考」の拡大を誘導	「修能中心選考」30%以上、財政支援と連係
「修能最低学力基準」の活用	大学自律	大学自律	大学自律
修能の絶対評価	「英語」・「韓国史」	「英語」・「韓国史」	「英語」・「韓国史」・「第2外国語／漢文」
修能 - EBS 連係率	70%	70%	50%
「学生簿」記載の改善	2019 年の高校 1 年から適用（2022 年大学入試に反映）		
自己紹介書の改善	現行の書式	現行の書式	書式の簡素化及び改善
推薦書の改善	維持	維持	廃止
評価過程の透明化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多数の入学査定官による評価を勧奨</li> <li>・評価基準公開を誘導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多数の入学査定官による評価を勧奨</li> <li>・評価基準公開の拡大を誘導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多数の入学査定官による評価を義務化</li> <li>・評価基準公開の拡大を誘導</li> <li>・不正制裁の根拠法律を新設</li> </ul>
選抜結果の開示	高校類型別の合格者数公示	高校類型別の合格者数公示	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高校類型別の合格者数公示</li> <li>・地域別の合格者数公示</li> </ul>
面接・口述試験	大学自律	大学自律（最小化誘導）	大学自律（最小化誘導）
「論述中心選考」	段階的廃止誘導	段階的廃止誘導	段階的廃止誘導
適性試験	大学自律（最小化誘導）	大学自律（最小化誘導）	廃止

出所：教育部「2022 年度大学入学制度改編方案及び高校教育革新方向」（2018 年 8 月 17 日）より一部修正して筆者作成。

以上の「2022 改編案」の内容を現行の大学入試制度と、移行期である 2021 年のそれと比較

して整理すると【表 4-8】のとおりになる。そして、この比較からして「2022 改編案」の主要な内容になるのは、4 分野別に 1) 「修能中心選考」比率の 30%以上実施の勧告、2) 修能試験の選択科目と出題範囲の変更、3) 「学生簿」と「自己紹介書」の記載内容の改善及び変更、4) 「適性考査」の変更でまとめられる。このような現政府の大学入試改革の試みは、それぞれの改編の趣旨は別にして、実際教育現場に多大な混乱をきたしている。例えば、2018 年から高等学校にも「2015 教育課程」が適用され、現在の高校 1 年生はそれに基づく高校教育を受けているが、大学入試では改編前の制度が適用される。2017 年の「試案」保留の結果である。また現在の中学校 3 年生は、高校進学後、2022 年度の新たな大学入試制度の初の適用対象になる。一方、現在の高校 2・3 年生にとって「2015 教育課程」と「2022 改編案」は何の影響も受けないことになる。つまり、2019 年の高校生は同じ学校で同じ教師の授業を受けながらも、大学入試は学年によってそれぞれ違う制度が適用される複雑な環境下にいるのである。

なお、「公論化」を通して積極的な世論収斂によって確定された「2022 改編案」は、発表から 3 カ月が経過した 11 月の現在でも批判と不満の声が絶えない状況にある。

## おわりに

以上、本稿では、2015 年の教育課程の改正と 2017 年の政権交代を背景に現政府が推し進めてきた大学入試改革の経緯をたどってきた。そして、そのなかで改善を目指す大学入試制度の複雑な現状と利害関係者間の葛藤を確認することができた。

文政府は、2 度にわたる大学入試改革を試みた。2017 年 8 月に発表された「試案」では「2015 教育課程」に合わせて修能試験体制の改編を目指した。当時の政府としては、近年「学生簿中心選考」が選抜類型として安着してきていることから、学校生活を総合的に入試に反映することが改革の懸案であった。したがって、選択式問題で学力を定量評価する修能試験制度の改編が必要であることを強調して、修能試験の全科目の絶対評価化を推し進め、これは、最終的には修能試験の「資格考査化」をねらうものであった。しかし、「学生簿中心選考」が私教育を助長すると考える世論は、そのような政府の思惑に激しく抵抗し、新たな入試体制の確定は 1 年の保留を余儀なくされた。

その後 2018 年の大学入試改革の取り組みにおいて、政府は前年の試行錯誤から学び積極的な世論の収斂に臨んだ。これは「進歩的」志向の目立つ現政権の政策基調、すなわち「国民参加型の国政運営」とも通じるものがあり、「公論化」制度を導入してその具現化をはかった。ところが、「公論化」過程で表れた大学入試をめぐる利害関係者間の葛藤は想定外の激論で繰り広げられ、政府の意図を貫徹するには厳しい状況があった。そして、政府の期待とは裏腹に、「公論化」では定時募集の「修能中心選考」の拡大を主軸にする議題 1 が最も高い支持を得た。

このような「公論化」の結果に基づいて、2018 年 8 月、政府は「2022 改編案」を発表した。その中心内容になったのは、定時募集における「修能中心選考」の実施比率を 30%に拡大する

ことであった。ところが、実際のその実効性は疑わしいものがある。2020年度の大学入試施行計画によれば、すでに首都圏所在の主要大学の大半が定員の30%を定時募集の「修能中心選考」で選抜することを予定しているのである。もう1つ看過できないことは、「公論化」で最も支持された議題1では「修能中心選考」の実施比率を45%以上に拡大することを提案したが、それが30%に縮小されたのはどうしてだろうか。

また「2022改編案」では「学生簿中心選考」の課題として指摘される諸問題を解消するために多様な措置が講じられた。むろんこれらは「公論化」のなかでも憂慮の声が上がった私教育の緩和（公教育の正常化）と評価の公正性の確保を意識したものである。一方で同選考は、先述のように「2015教育課程」に必要とされる大学入試の類型であり、また「高校学点制」の導入に関連しても有効な意味をもつ。2025年から本格的な運営が予定される「高校学点制」は「2015教育課程」と同様で選択科目の活性化を特徴とする。そこで、政府は「学生簿総合選考」の評価方法の、生徒の適性と進路、それに見合う校内活動を強調するところに注目する。大統領選挙のマニフェストでも核心戦略として提示され、高校の体制改編を念頭に置いた長期戦略では、「高校学点制」の運営のために再び大学入試の改編を予定している。そのような意味においても、教育部は「学生簿中心選考」の補完が必要な現状にある。

以上、文政府における大学入試改革は1度目の試行錯誤を経て世論の収斂を試みるものの、その結果は政府の意図に相反するものであった。そこで、2度目の大学入試改革案は諸措置を通して世論と政府の改革趣旨の折衷を見出す形で推進している。今後は、このような取り組みが高校の体制を改編するなかでどのように変容していくかに注目したい。

- 
- 1 拙稿「第3章大学入学者選抜制度」小川佳万・姜姫銀編『韓国的高等教育—グローバル化対応と地方大学—（高等教育研究叢書139）』2018年、40～41頁。
  - 2 石川裕之（2014）「韓国における国家カリキュラムの革新とグローバル化」『教育学研究』第81巻第2号（2014年6月）、215頁。
  - 3 アン・ジョンヒ他（2013）「国家教育課程の改正と大学入学選考制度の変化に関する考察」『教育課程研究』Vol.31、98頁。
  - 4 「高校学点制」とは、大学のように生徒が教科を選択して教室を移動して授業を受ける「科目選択制」方式の高校単位履修制度である。文在寅大統領の大統領選挙マニフェストの核心戦略の1つである。
  - 5 「特殊目的高校」は、「初中等教育法施行令」（1998年制定）によって設立される特殊分野の専門的な教育を目的とする高校である。科学系列や外国語系列、芸術系列など多様な専門分野の高校が全国的に分布している。ところが、近年の熾烈な受験競争を背景に本来の目的よりも名門大学の入試準備機関に転落したという強い批判を受けて、その廃止論が提起されている。
  - 6 EBS（Educational Broadcasting System）は、地上波及びインターネット放送で送出する教育専門放送である。大学入試と関連しては、2010年に私教育の軽減のために「EBS - 修能70%連係政策」が打ち出され、修能試験問題の70%をEBS教材及び講義と連携して出題してきた。

- 
- 7 「科学Ⅱ」の科目には、「物理学Ⅱ」、「科学Ⅱ」、「生命科学Ⅱ」、「地球科学Ⅱ」、「科学史」、「生活と科学」、「融合科学」が含まれ、高校2年次以降に選択科目として履修する。
- 8 特性化高校出身の大学進学率は、2016年に13,100人から2017年に7,512人、2018年に6,273人へと、近年継続して減少している。
- 9 「国家職務能力標準（National Competency Standards：NCS）」とは産業の現場にて職務を遂行するために要求される知識・技術・態度などの内容を国家が体系化したものを指す。
- 10 この歪曲した現象は、一般高校出身の受験者が、外国語高校や国際高校などで深化学習する「ドイツ語」や「フランス語」など忌避して、相対的に高等級を取得する可能性の高い「アラブ語」に偏重することによって発生している。
- 11 「検定考査」とは、高等学校卒業能力検定試験を指す。高校の正規的な授業年限を履修しないで大学進学を希望する場合に受験することが多く、合格すれば高校卒業と同等の資格が認められる。
- 12 その後、政府は受験生の負担を緩和すべくEBS連係教材を縮小（45→15冊）した。すると、参考書の出版業者の多くはEBS教材の問題を応用して問題集を出版し、政府の趣旨が色褪せてしまった。
- 13 キョンヒャン新聞記事（2017年8月11日）より、([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201708111949001&code=940401](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708111949001&code=940401))、2018年11月3日検索。
- 14 ハンギョレ新聞社説（2017年8月31日）より、(<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/809143.html>)、2018年11月3日検索。
- 15 中央日報社説（2017年9月1日）より、(<https://news.joins.com/article/21896020>)、2018年11月3日検索。
- 16 公論化結果報告書
- 17 「修能最低学力基準」とは、学生簿を中心に入学者を選抜する随時募集において大学が定めた修能成績のボーダーラインに相当する。学生簿や「大学別考査」などで優秀な成績を収めても同基準を満たさなければ最終合格することはできない。
- 18 大学入試制度改編公論化委員会「大学入試制度改編公論化の結果」（2018年8月3日）。
- 19 産業大学と専門大学、遠隔大学は適用対象から除外される。
- 20 自己紹介書の作成問項は現行の4問5,000字から3問3,100字に縮小される。
- 21 「回避・除斥システム」とは、受験生と親・姻戚などの特殊な関係にある入学査定官を入学者選抜業務から排除するシステムのことを指す。
- 22 例えば、既存の「○○○選考」を「学生簿教科（○○○選考）」のような選考名称に標準化する。「2021年度大学入試選考の基本事項」を通して改正する予定である。
- 23 大学別の評価基準などについて、受験生個人のあつらえ型の情報が得られるよう大学入試ポータルサイト（[www.adiga.kr](http://www.adiga.kr)）の機能を強化する。
- 24 具体的には、進路教育を担当する教師を中心に大学入試の相談教師団を構成して運営し、情報疎外地域での大学入試説明会の開催、教育部・市道教育庁間の連携による大学入試フォーラムの随時開催などを推進する。
- 25 初・中等学校の先行学習を禁じる内容を盛り込んだ法律で、2014年3月11日に制定されて同年9月12日から施行された。大学入試に関連しては、入学選考は学級学校の入学段階以前の教育課程の範囲と水準を越えないことを規定している。「先行学習禁止法」ともいわれる。



## 第5章 大学統合ネットワーク論 一「大学序列体制」の解体をめぐる諸論について一

姜 姫銀  
(広島大学)

### はじめに

韓国的高等教育において固着化した懸案の一つに大学序列の問題がある。ソウル大学(国立)が頂点に位置し、私立の高麗大学・延世大学(これら3校のイニシャルをとって、一般に「SKY」と呼ばれる)をはじめ諸大学がそれに次ぐヒエラルキーは「学閥社会」の象徴であり、その再生産の主な装置でもあることに異論の余地はない。むしろ、複数の大学が存在するとき、ある程度の序列化は避けられないことも知れない。にもかかわらず韓国で大学の序列が問題になるのは、教育や研究実績などの獲得要因よりは大学名によって序列が決められ、そのように決まった序列が変動しないところにある。こういう特性に注目して、「大学序列体制」という表現をつかう研究者もいる<sup>1</sup>。この「大学序列体制」は、高等教育上の弊害を越えて社会全般に悪影響を及ぼすことが指摘されている。上位序列の大学に入るための激しい受験競争や私教育(塾産業)への高い依存度はいうまでもなく、序列で低い位置を占める地方大学の卒業者は首都圏大学の卒業者に比べて低い賃金を余儀なくされるのである。

固着した大学の序列という問題への対処として、盧武鉉政府(2003 - 2007)は、地方大学の強化というアプローチをとった。しかし、期待に応えるだけの成果をあげることはできず、この時期から社会の一角ではソウル大学を頂点とする大学の既存秩序そのものに変化を加えるという発想が登場した。焦点はソウル大学を含む全国の国公立大学の統合を推進するか、それとも統合に準ずるネットワークを作るかに絞られてきた。それは詰まるところ、ソウル大学という頂点に君臨する大学がもつ既得権益をどのようにして弱めるかという問題になる。本章ではその一連の議論を具体的に検討することにする。

### 1. 最初の議論(2001年 - 2004年)

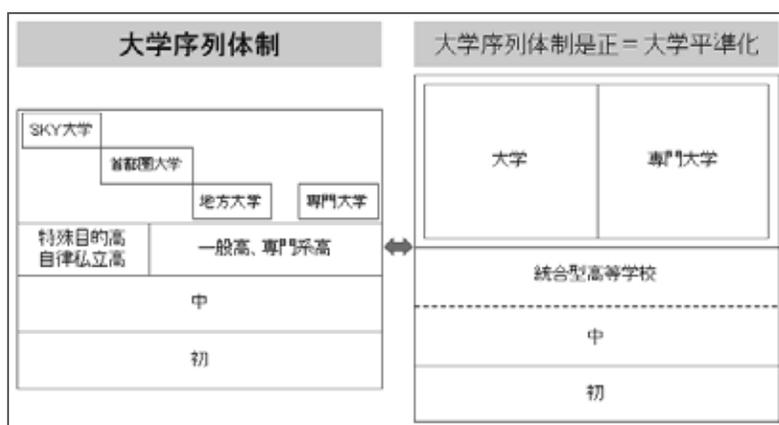
2001年3月にソウル大学のチャン・ヘイク教授が同僚教員たちに回覧した「国立大学協力及び開放化方案」はこのようなアイデアが最初に形をもって現われた例とされる。チャンはここで、大学の固着した序列が高等教育の全体的な停滞をもたらすとし、大学全般への国の支援強化を前提に以下のことを提案した。

「一言でいえば、ソウル大学を含む主要国立大学同士で相互補完的な協力体制を構築し、

国がこれに対して画期的な財政・制度的支援策を設けることによって、世界トップ・レベルの研究及び大学院教育を施す。学士課程においては時限付きでソウル大学名義の入学・卒業生を出さない。(中略) 具体的にはソウル大学の入学定員を他の協力大学に割り当て、これらの大学で教育を実施する一方で、ソウル大学は人力と施設が許す限りこれらの大学に入学した学生を対象に新たな形の開かれた教育を実施する。」<sup>2</sup>

大学序列の頂点にあるソウル大学が学部生を受け入れない、すなわちこの提案は「ソウル大学の名を冠した卒業生を出さない」、「学部生は他の国立大学に入学する」ということが核心であるが、同年 3 月 30 日に開かれたソウル大学学内の教授討論会でこのアイデアは冷ややかな反応を得るにとどまった<sup>3</sup>。

しかし、ソウル大学の独占的地位を崩し、他の国公立大学を強化することによって大学序列を流動化する、言い換えれば、学閥社会に変化を来すというアイデアはその後さまざまな形で提起されるようになった。それは【図 5-1】の示すように、究極的には「大学序列体制」を構成する各大学の差を最大限抑える「大学平準化」への志向を含んでいた。



【図 5-1】 大学序列体制と大学平準化体制

出所：『2011 第 2 次民主労働党政策党大会：進歩執権時代、大学体制をいかに変えるか』（2011 年 6 月 18 日）資料集より。

その後 2003 年には慶尚大学のチョン・ジンサン教授が、「国立大学統合ネットワーク構築案」を発表した。この案は最初、2003 年 11 月に慶尚大学内部の会議で発表され、韓国の政治地形では左派政党に分類されていた民主労働党の機関紙にも掲載された。その後、『教育批評』2004 年 6 月号に正式の学術論文として掲載されるが、チョンの政策案は当時の韓国社会で「ソウル大学廃止論」として知られることとなった<sup>4</sup>。その概要を整理すると以下のようになる。

## 「原則」

- ① 大学序列の解消は、大学教育の公教育化を通じた教育の公共性強化の視座からアプローチしなければならない。
- ② 現在の大学序列を左右するのは入学者の質であり、大学ごとのその質は入試制度によって媒介される。しかし、現在の大学序列のもとではいかなる入試制度も失敗を余儀なくされる。大学制度そのものの改編が求められる。
- ③ 改革の成敗は国民多数の同意に左右される。その点、国立大学の改革からはじめるのが妥当である。国立大学は全国に分布しており、地方国立大学同士のレベルの差も大きくないからである。まず国立大学を改革することで私立大学の改革を促すのがよい。また大学序列体制の頂点にあるソウル大学については格別の措置も求められる。
- ④ 現政府（盧政府）は地方大学の力量強化などを唱えているが、その政策の内実は新自由主義的なものであり、これに対抗する教育改革運動陣営では「大学平準化運動」を主なアジェンダとしている。韓国教育をさらに暗くする政府の教育政策に対して、改革運動側の視座を取り入れる必要がある。

## 「政策案」

- ① ソウル大学をはじめ国立大学を一つの統合ネットワークに束ねる：大学序列体制の軸は首都圏所在大学と地方大学の間の差にあり、これを解消するためには地方大学のレベルを上げる必要がある。
- ② ソウル大学は学部新生を募集せず、学部を他の国立大学生に開放する：序列の頂点に立つソウル大学への措置が必要であり、時限付きで学部新生を募集しないことが必要である。
- ③ 地方の国立大学を、拠点国立大学を中心として学区ごとに統合し、いくつかのキャンパスに分散させる：人口と生活圏に基づいて、例えば、「ソウル・京畿」、「大田・忠南」、「忠北」、「江原」、「全北」、「光州・全南」、「大邱・慶北」、「釜山」、「蔚山・慶南」、「済州」へと束ねる。
- ④ 学部課程は4年を維持するも、第1期課程2年、第2期課程2年へと区切りをつける：第1期課程では教養中心の教育を施し、この課程を修了したものは第2期課程または専門大学院へ進学するものとする。2期課程は各々の専攻を教える。
- ⑤ 法学部・師範学部・医学部・薬学部など、専門職向けの学部を廃止する：法学・医学への優秀人材の集中も大学序列の一因であり、これらの専攻は学部では設置しない。

これら以外に、チョンは大学入試制度の改革（修能試験の廃止など）、国立大学の質の均等化へ向けての教員交換、ひいては教員採用制度の改革、考試制度（韓国における官僚採用試験）の改革にいたるまで細かい政策提案を行っているが、ここでは省くことにする。ただ、氏が私

立大学の改革と関連して、私立大学の希望によってこれらを国公立大学へと転換させる方案を提起したことは特記しておく。

これらの議論はあくまでも学界・市民団体レベルで行われたものであったが、同じ時期の2004年に大統領直属機構の「教育革新委員会」は国立大学共同学位制を検討した。学生が望む国立大学で自由に受講し、卒業証書には複数の国立大学を明記する、という内容であった。これは、すなわちソウル大学を実質的に廃止するものと受け止められ、主にソウル大学からの激しい批判に直面した。やがて教育部長官國務総理が反対意思を表明し、翌年に入って青瓦台（大統領府）は、この案は大統領の持論ではないと宣言することで幕を下ろした<sup>5</sup>。その後の盧政府の大学政策は国立大学の独立法人化など、国立大学のネットワーク構築を通じた大学序列体制の解体という発想からは距離を置くものになった。

以後、国立大学同士の統合（形は論者によって多様であるが）、それによる大学序列体制の解体というアイデアは、政府政策よりは主に市民社会における議論に終始してきたといえる。そもそも、そのような議論が大きく注目されるのは、選挙期間に特定政党のマニフェストとして発表されるときに限られていたと言っても過言ではない。それゆえ、このアイデアが噴出するのは2007年、2012年、2017年の大統領選挙のときであった。

この初期段階からすでに、国公立大学の統合というアイデアがどちらから提起され、どちらから反対されたかは明白であった。このアイデアを提出したのは、いわゆる「進歩左派」陣営で、反対したのは、韓国で「保守」に属する側だったとおおまかには言える。むろん、当事者としてのソウル大学の教員と学生は必ずしもこの枠には収まらないが、その後の議論にとっても大学序列体制の現状変更を望む「進歩左派」と、さまざまな理由をもって現状維持を主張する「保守」という構図は崩れていない。したがって、3回の大統領選挙でこのアイデアを持ち出してきたのはいずれも「進歩」系に属する候補・政党になるのは自然な流れであったと言える。

## 2. 2007年大統領選挙のマニフェストと2011年の「統合国立大学案」

2003 - 2004年に提起された上述の議論は、盧政府の任期完了に伴う2007年大統領選挙のときに、上述のチョンの案を引き継いだ民主労働党の「国立大学統合ネットワーク案」として水面上に再度上がったが、さほどの注目を集めることはなかったようにみえる。

ただ選挙過程で与党の民主党キャンプで「国立教養大学案」が提起され検討されたことは以後の議論にも影響を及ぼすこととなった。最終的に公式な公約として採択はされなかったものの、この案もまた大学序列体制を解体するための斬新なアイデアとして関係者の関心を引いた。これは大学1・2年生を対象とする大学と3年生以上を対象とする研究中心大学へと既存の大学を改編することを主軸とする論であり、まるごと選挙公約として採択はされずも、大学入試における修能試験の廃止、大学別考査の廃止、既存大学の研究中心大学・教育中心大学・職業

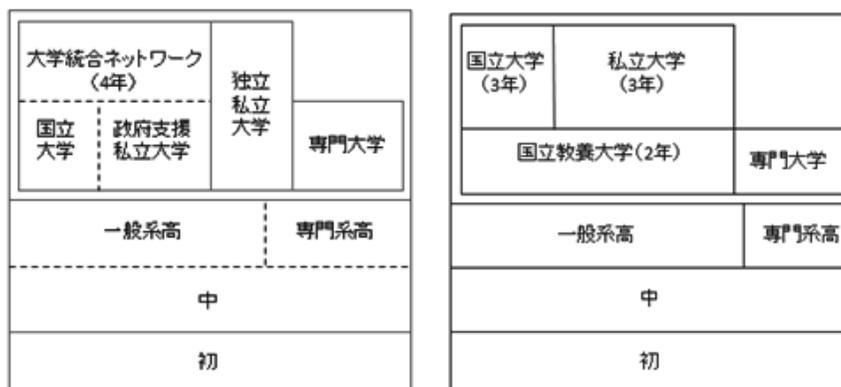
中心大学への再編のような案がマニフェストに残された。

この段階にいたって、いわゆる「進歩」陣営の大学序列体制解体の構想は「国立教養大学案」と「国公立大学統合ネットワーク案」という2つの論として定立する。当の大統領選挙で民主党の候補が敗れ、再び「保守」政権（李明博政府）が登場し、これらの議論が政策に実ることはなかった。しかし、この時期になっても議論そのものが絶えることはなく、2つの論を統合しようとする動きが現れてきた。カン・ナムフンの論がその一例である。

カンには既存の2つの論を合わせて、「教養課程後共同学位制」というものを提起した。その概要の次のようである。

- 1) 大学（4年制）は共同学位大学（国公立大学及び希望する私立大学）と、政府が支援する一般私立大学に区分する。
- 2) 大学の教養課程は1.5年とし、教養課程修了後に専攻課程へ進学する。専攻課程は2.5年とする。
- 3) 高校卒業に際し、資格試験と内申をもとに一般大学教養課程入学生を選抜する。共同学位大学は一定の基準を満たす学生を一つのグループとして選抜し、地域別に実際に通学するキャンパスを割り当てる。
- 4) 専攻課程への進学やキャンパスの割り当ては学生本人の希望にしたがうが、競合がある場合には教養課程の成績による。
- 5) 専攻課程への進学につき、一般私立大学と共同学位大学との交差志願を許す。
- 6) ソウル大学は学問分野別にキャンパスを分割して首都圏に配置する。この場合、既存のソウル大学は「共同学位大学ソウルキャンパス」になる。
- 7) 共同学位大学は同一の卒業証書を授与する。また、圏域ごとに大学ネットワーク方式で運営する。特に地方大学のネットワークの育成に重点をおく。
- 8) 経営大学・医科大学・法学部・薬学部・師範大学は専門大学院課程とする。
- 9) 大学教授（研究者）養成の安定性を保つため、「国家研究教授制度」を導入する。
- 10) 現在の専門大学は政府が管理する技術大学に改編する<sup>6</sup>。

先述のように、このアイデアにはそれまでの議論が反映されており、要するに、ソウル大学を含む国公立大学のネットワークを構築して共同学位証書を発給する、私立大学もそのネットワークに入れ込む、ということになる。共同の学位証書を発給するということは、すなわちソウル大学卒業生という存在がなくなるということの意味する。大学序列体制の頂点に立つものを根元からなくす、ここに共同学位の意味があった。



【図5-2】 大学統合ネットワーク体制と国立教養大学体制の比較

出所：『2011 第2次民主労働党政策党大会：進歩執権時代、大学体制をいかに変えるか』（2011年6月18日）資料集より。

ところが、韓国の現状を考えれば、ソウル大学が実質なくなれば次に頂点を狙うのは延世大学・高麗大学などの私立大学になるはずである。だからこそ、私立大学をもこのネットワークに組み込む必要が生じる。のちにチョン・ギョンフンは、この点に注目して私立大学を政府からの支援の度合いに応じて「政府責任私立大学」・「政府支援私立大学」・「独立私立大学」に峻別し、次のような構図を示すことになる<sup>7</sup>。私立大学の一部分をもネットワークに統合しそれらの私立大学を強化することで、序列体制の上位に独自の登ろうとする独立私立大学への対抗力を備え、いずれは大半の大学を質的に均等に発展させる、という考え方である。



【図5-3】 チョン・ギョンフンの大学統合ネットワーク案

出所：チョン・ギョンフン「大学教育ロードマップ：国立教養大学と大学統合ネットワーク案を中心に」『批評と理論』第19巻1号、169頁。

### 3. 2012年・2017年大統領選挙における文在寅候補のマニフェスト

上述のチョン・ギョンフンの案は2014年に発表されたが、名称や形はともあれ同じ問題意識はこの一連の議論の最初からあったものである。似たような発想がそれより2年前にすでに姿を現したのも不思議ではない。

2012年12月の第17代大統領選挙で民主統合党の文在寅候補は、大学改革10大マニフェストとして次のようにしめた。1) 全面的学費半額免除の実施、2) 大学運営の透明化、3) 大学連合体制、4) (希望する私立大学を対象に)「政府責任型私立大学」へ改編、5) 地方大学の画期的育成：公企業採用における地域割当、医科大学などにおける新入生の地域割当、6) 大学入試選考の簡素化、7) 専門大学の漸進的な無償化、8) 新しい大学評価体制の構築、9) 大学の法定教員定員の確保、10) 国家教育委員会の設置<sup>8)</sup>。

このうち3)と4)は、明らかに国公立大学ネットワークに関するそれまでの議論を反映したものであり、次のように説明されている。

### 3) 大学連合体制

「大学連合体制」を構築して不合理な大学序列を打破し、私教育費を画期的に減らす。大学連合体制に含まれた大学は、中長期的に入試・教科課程・学位を共同で管理し、普遍的高等教育を実践する核心大学へと発展すると期待される。

#### 4) (希望する私立大学を対象に)「政府責任型私立大学」へと改編

希望する私立大学については、「政府責任型私立大学」へと育成する。これらの私立大学には政府の財政が投入されるだけ、理事会で公益型理事が過半を占めるようにする。政府の支援を受けない独立型私立大学や、宗教機関が運営する私立大学にはその特殊性を認め、自立性を保障する。「国公立大学」と「政府責任型私立大学」が大統領任期中に全体高等教育機関の30%に達するようにし、長期的には50%を目標とする。

朴槿恵大統領の罷免によって急遽実施された2017年5月の大統領選挙においても、このアイデアは文候補のマニフェストに含まれる。当時のマニフェストには「大学のグローバル競争力を高め、大学の体質を強化します」というタイトルのもとに大学関連の公約が並んでいた。1) 拠点国立大学が名門大学へと発展できるように集中育成する、2) 地域の小規模大学を育成・支援する、3) 大学財政支援事業の改編及び大学の自律性の拡大、などととともに、4) 「公営型私立大学」への転換・育成、5) 中長期的に「大学ネットワーク」構築を通じた大学序列化の緩和及び大学競争力の強化が挙げられている。

「公営型私立大学」や「大学ネットワーク」などと表現は変わったものの、この最後の2つは言うまでもなく2012年大統領選挙で文氏が提示したマニフェストと軌を同じくする。大学ネットワーク(2012年には「大学連合体制」と表現していた)構築には、さらに次の3点が布衍されている。6) 国公立大学の共同運営体制を通じて大学の自発的高等教育革新体制方案を構築する、7) 国公立大学同士の機能別(研究中心・教育中心・職業中心など)、重点分野別の特化を推進する、8) 「国公立大学ネットワーク」を構築し、以後革新強小大学のネットワークを構築する<sup>9)</sup>。

すでに見てきたような、これまでの国公立大学統合及び私立大学の改編に関するアイデアが

このマニフェストに反映されているのは明らである。このマニフェストを掲げた文候補が2017年5月9日の大統領選挙で勝つことによって、2001年から始まった関連議論がやっと実行に移される機会に恵まれたともいえる。

しかし、政権発足後にまとめられた『文在寅政府国政運営5カ年計画』では「国公立大学ネットワーク」が影を潜めている。そこでは「高等教育の公共性強化」というタイトルのもと、「自治体との連携強化を通じた拠点国立大学の集中育成及び地域強小大学への支援拡大（2018年～）、2019年から公営型私立大学の段階的な育成・拡大を推進」とだけ記されてある<sup>10</sup>。

政党が各層専門家中心の選挙陣営に頼りながら作成する選挙のマニフェストと違って、国政運営指針は官僚が作成して大統領に報告する。マニフェストの趣旨を考慮しながらも、現場で実行できるものに主眼を置かざるを得ないものであり、その中身はどうしても選挙マニフェストとは違ってくる。2001年以来「ソウル大学廃止論」と等値されながら論難的になってきた「国公立大学ネットワーク論」は、そういう視座からみれば取り扱いに困るものだったかも知れない。マニフェストと国政運営指針との隔たりはこのように解釈できると言えよう。

いずれにせよ、はやくもここで混乱が起きる。文在寅政府は、国公立大学ネットワークを実行するのもしないのかという問題である。

#### 4. 2017年以後の動向

2017年にはこれと関連して3つの動向があった。1つはソウル市教育庁のチョ・ヒヨン教育監が大統領選挙前の3月15日に「大学共有ネットワーク案」を発表したことだった。3月15日の案は次のような内容である<sup>11</sup>。

第1段階として「統合国立大学」を構築する。これには2つの類型が提示されており、第1類型はソウル大学の法人化を廃止したうえ、同大学を含む10の地方拠点国立大学を包括するものである。これに対して第2類型は、ソウル大学の法人化を維持しながら他の国立大学だけで「統合国立大学」を構成するものである。第2段階では「統合国立大学」と「地域国立大学」、そして「公営型私立大学」との「圏域別大学連合ネットワーク」を構築する。最後の第3段階では「統合型・連合型大学共有ネットワーク」を構築する。最初の懸案は、むしろ第1段階の「統合国立大学」であるが、これについては、1) 共同学位△統合国立大学内での教員・学生の自由な移動や単位の認定、2) 単一大学名による地域別新入生選抜、3) 1年間の共通教養課程などを挙げている。

細かい実施方法には違いがあるものの、国立大学を包括する単一名義の大学組織を構築するという点では2011年に提起された国立教養大学案と相通じるところがあり、「圏域別ネットワーク」の構築や私立大学の取り入れなども既存の「大学統合ネットワーク案」の発想とさほど変わらない。チョは選挙後の6月20日に発表した政府への政策提案のなかでも同案を再び提起した<sup>12</sup>。

翌月の7月には地方拠点国立大学が統合ネットワーク構築のために集まったというニュースが話題になった。7月4日に国会議事堂で開かれたフォーラム「地域均衡発展のための拠点国立大学の役割と発展方向」で拠点国立大学同士の連携方案が議論されたが、教育部も関与したフォーラムである上に参加大学がそれまで国立大学統合ネットワークの対象校であったこともあり、たちまち同構想実現へ向けての第一歩として注目された。このフォーラムで仮称「韓国大学」の名前で統合国立大学を立ち上げるといった議論が行われたと報じられたが、結局これは誤解だったことが7月末頃には明らかになった。フォーラムはネットワーク構築の可能性を探ったものの実行に向けての議論はなかったのである。参加大学の一つである釜山大学は、統合ネットワークに否定的な見方を示しながら大学同士の連携・協力で足りるという立場まで表明した<sup>13</sup>。

2018年2月には「進歩」系教育専門家として知られているキム・サンゴン教育副総理がメディアとのインタビューを通じて自分の任期内に「国公立大学統合ネットワーク」を必ず実現すると意気込んだが、大学入試政策の失敗に責任を負って8月に更迭された。それ以後、現在(2018年11月)にいたるまで関連議論が行われた形跡はない。

## おわりに

以上をまとめると、諸論別れるも、いわゆる「進歩」陣営における大学序列体制の解体方案は、「高校平準化」ならぬ大学平準化を進めることに等しく、具体的な方案としては「国公立大学統合ネットワーク」を軸として、教養課程においては単一名義の大学を構築し、漸進的に私立大学をもそこに包括する、というものになる。

繰り返しになるが、現存の大学体制を変えるという議論は、まず国立大学に集中している。遅くとも2003年からはある程度の具体的な政策案として提起されつづけ、15年が経過した現在もなおその議論は絶えない。「学閥社会」・「大学序列体制」への批判がそれほど根強いことを物語る。

ただ「国立大学統合ネットワーク案」を2012年の大統領選挙から公に言明してきた文候補が、大統領に就任したにも関わらず、具体的な進展は見当たらない。朝鮮半島情勢の急変や経済問題など、緊急を要する政治経済懸案の存在も影響したであろうが、この案そのものが多くの利害関係者を巻き込むものであり、それだけ実行が難しいともいえる。

先ず、「学閥社会」での既得権益に深く関わる諸集団がある。ソウル大学出身者や大学関係者が代表的であろうが、それに限るともいえない。地方国立大学も9つの拠点国立大学と地域中心国立大学との間では利害が異なる。地域中心大学としては拠点国立大学の傘下に入るようなネットワークへの参加には躊躇せざるをえない。特に、ネットワーク構築のために拠点国立大学を集中支援する場合、地方国立大学への国の財政支援は減ってしまう可能性もある。9つの拠点国立大学といってもその質や知名度などがまったく同じとはいえず、前述したように知名

度の高い釜山大学は統合という発想には拒否感を示す。ここに、大学序列体制の上位に属する多数の私立大学を考慮に入れれば、ネットワーク構築がむしろ私立大学を頂点に据える新たな序列体制を生む可能性さえも否めない。またやみくもに他大学との統合を進めた場合、ソウル大学がこれまで築いてきたグローバル大学としての力量と知名度が損なわれるという主張にも頷けるところがある。

ところが、本章で述べてきた諸議論は一度も政策に移されたことがなく、社会全般の世論を巻き込んだ議論というよりはいわゆる「進歩」陣営のなかでだけ議論されてきたという点で特異なものである。それゆえ、民主労働党や民主党のような「進歩」系政党のマニフェストが「進歩」系専門家の主張として現れてきており、2008年から2016年までの「保守」系政権の時代には市民社会内部で主張を精緻化してきただけである。

いざ同案をマニフェストに掲げた文政府になってもこれという関連政策は見えない。大統領の支持率が異様なほど高かった2017年に比べ、経済問題などで支持率が下落しつつある2018年に入っては関連議論もあまり見えてこない。これは「大学統合ネットワーク」という発想がそもそも現存システムを根本から変えようとする志向をもつものであるゆえ、政治環境に影響される問題でもあることを物語る。したがって、その実行は「進歩」系政府の安定的持続があつて、すなわち諸利害関係者の利害を乗り越えるほどの韓国社会の方向転換があつてはじめて見えてくるかも知れない。

- 
- 1 チョン・ジンサン「大学序列体制とその解消方案」『歴史批評』2010年8月号、134頁。
  - 2 「教育正常化のためにソウル大学を開放しよう」『教授新聞』2001年4月16日。引用文はチャン氏の原文を『教授新聞』が要約したものである。
  - 3 「元老教授のソウル大学改革論」『教授新聞』2001年4月19日。
  - 4 チョン・ジンサン「国立大学統合ネットワーク構築方案」『教育批評』2004年6月号、121-131頁。
  - 5 「教育革新委：ソウル大・国立大共同学位論難」『プレッシアン』2004年6月9日；「アン・ビョンヨン教育部長官、国立大学共同学位導入せず」『プレッシアン』2004年7月6日。
  - 6 カン・ナムフン「大学教育革新のための大学体制改編案」『文化科学』2011年9月号、172-173頁。
  - 7 チョン・ギョンフン「大学教育ロードマップ：国立教養大学と大学統合ネットワーク案を中心に」『批評と理論』第19巻1号(2014年春夏号)、168-169頁。
  - 8 中央日報記事(2012年12月17日)より。
  - 9 『第19代大統領選挙共に民主党公約集：国を国らしく』、220頁。
  - 10 『文在寅政府国政運営5カ年計画：国民の国、正義な大韓民国』90頁。
  - 11 「記者会見：統合国立大・公営型私立大で成り立つ大学共有ネットワークの提案」(ソウル市教育庁教育革新課中高体制改善チーム) 2017年3月15日。
  - 12 『新政府教育政策に対するソウル特別市教育庁の提案』(ソウル特別市教育庁、2017年6月)、283頁。

---

<sup>13</sup> 『NEWS1』記事 (2017年8月2日) より、(<http://news1.kr/articles/?3064849>)、2018年11月25日検索。

# **Higher Education Policy in South Korea: Debatable issues and stakeholders**

Yoshikazu Ogawa\* and Heeun Kang\*\*

This paper discusses controversial issues within higher education policy in South Korea. It is broadly acknowledged that educational policy reforms must balance the competing and often intersecting interests of a wide variety of stakeholders, and as a result of these dynamics controversy regularly emerges in the wake of new policy. This is evident in South Korea. If we can recognize the differences and the features of their opinions in their own context, it could be useful for us to be able to grasp the current state, the dynamism and the future direction of Korean higher education in some degrees.

The paper consists of five chapters, covering recent controversial policy issues while also offering for readers some basic information regarding the key features of South Korean higher education. Chapter one discusses the ‘Part-time Lecturer Law,’ which was recently introduced to improve the treatment of early career faculty. Chapter two gives information on the college student support system, in the context of declining employment prospects for recent graduates. Chapters three and four overview the college entrance examination reform as a political issue, with which society has long been concerned. The last chapter examines the ‘National University Upbringing Business,’ which the government expects to play an important role in the development of local areas. In combination we provide an understanding of how higher education has changed through public debate, focusing on each stakeholder’s view.

---

\* Professor, Hiroshima University

\*\* Doctoral Student, Hiroshima University

## 執筆者紹介

おがわ よしかず  
小川 佳万 広島大学大学院教育学研究科教授

かん ひうん  
姜 姫銀 広島大学大学院教育学研究科博士課程後期学生



韓国の高等教育政策－直面する課題と利害関係者－  
(高等教育研究叢書 147)

2019(平成 31)年 3 月 31 日 発行

---

著者	小川 佳万・姜 姫銀
発行所	広島大学高等教育研究開発センター 〒739-8512 広島県東広島市鏡山 1-2-2 電話 (082) 424-6240 <a href="http://rihe.hiroshima-u.ac.jp">http://rihe.hiroshima-u.ac.jp</a>
印刷所	株式会社ニシキプリント 〒733-0833 広島市西区商工センター 7 丁目 5 番 33 号 電話 (082) 277-6954 (代)

---

ISBN978-4-86637-014-9



Higher Education Policy in South Korea:  
Debatable issues and stakeholders

---

**RESEARCH INSTITUTE FOR  
HIGHER EDUCATION  
HIROSHIMA UNIVERSITY**