

韓国の革新学校政策とその教師観の検討

嚴アルム
東京韓国学校

概要：本稿は、文献研究を通して韓国の革新学校政策にあらわれた教師観を国の教育改革の教師観と比較検討し、その教師観の形成経緯の分析をねらったものである。近年、韓国の教育改革は1995年の5.31教育改革に代表される新自由主義型の教育改革により教育の市場化が進み、その結果、公教育の機能と役割の危機を感じた教師集団の反対運動が現れた。その中、新自由主義型の教育改革で損なわれた公教育の価値の回復を目標とした革新学校政策が2009年に京畿道教育庁により制定された。革新学校政策は、教師の自発性と専門性によって学校革新を成し遂げた2000年代以降の教師による運動（以下、教師運動）を土台にし、教師の専門性を認め、専門性開発を政策的に支援している。教師の自発性と専門性を認める教師観を基にした革新学校政策は、教師運動の価値を尊重した政治権力（教育監、教育庁）と結合し政策として具現化されるものである。その点で、革新学校政策は教育政策における教師観の影響力とその実効性がうかがえる一例としての意味を持つ。

キーワード：韓国の教育改革、5.31教育改革、革新学校政策、教師運動、教師観

Review of the Innovation School Policy in Korea and its perspective on teachers

Areum EOM
Tokyo Korean School

Abstract: *This paper aims to compare the perspectives on teachers in the Innovation School Policy in Korea with that of teachers in the national educational reform through literature research, and to analyze how the views were formed. In recent years, education reform in Korea has been marketed through neoliberal education reform, as represented by 5.31 education reform in 1995. As a result, teachers' groups began to oppose the reform, feeling the crisis in the functions and roles of public education. In 2009, the Innovation School Policy aimed at restoring the value of public education, which was damaged by neoliberal education reform, was enacted by the Gyeonggi Provincial Office of Education. The Innovation School Policy is based on the teachers' movement, which achieved school innovation through the initiative and professionalism of teachers, supports the development of teachers' professionalism. The Innovation School Policy based on the perspective on teachers that respect the spontaneity and teachers' professionalism has been implemented as a policy in combination with political power (Superintendent of Education, Office of Education). In this respect, The Innovation School Policy has significance as an example of the influence and effectiveness of perspective on teachers on education policy.*

Keywords: *Education reform in Korea, 5.31 education reform, Innovation School Policy, Teachers' movement, Perspective on teachers*

1.問題の所在

本稿は、韓国の革新学校政策にあらわれた教師観を検討し、その教師観を持つようになった経緯を究明するものである。

近年、韓国の教育改革は 1980 年代初頭から OECD 諸国の多くが教育改革の根幹として採択していたニューパブリックマネジメントの構造による学校統治アプローチに影響を受け (OECD2009)、教育制度に市場原理を取り入れる方向で推進されてきた。このガバナンス・アプローチは、学校と教師に自律を与えるが、徹底的な評価を通し教育需要者に対する責務を負わせるシステムの新自由主義型の教育改革を完成させた。

韓国においては、1995 年の金泳三 (キム・ヨンサム) 大統領の政権が断行した 5.31 教育改革を通し新自由主義型の教育改革が進められた。それまでの長年にわたる軍事政権と官僚制の固着により学校運営方式の改革が求められていた中、金泳三大統領の政権は学校自律運営を目標に学校と教師に自律を与え規制を緩和し、その分、各種評価制度を通し責務を問う方式の新たな教育改革案をまとめた。このような新自由主義型の教育改革は、2000 年代に入り金大中 (キム・デジュン) 大統領と盧武鉉 (ノ・ムヒョン) 大統領の政府において一定の歯止めがかけられていたが、2008 年からの企業家出身の李明博 (イ・ミョンバク) 大統領の政権にて卓越性教育政策を中心に教育の市場化はより一層強化されるようになった (近年の韓国の教育改革の経緯については、第 3 章にて詳述する)。

2009 年に京畿道教育庁が制定した革新学校政策は、当時の国の教育政策とは対照的に、新自由主義型の教育改革で損なわれた公教育の価値を回復することを目標にした政策である。この政策は、教師の自発性と専門性によって学校革新を成し遂げた 2000 年代以降の教師による教育運動 (以下、教師運動) にその端を発する (李 2017、チョン 2014)。2000 年代以降の教師運動は、公教育体制内における学校革新に向けた教師たちによる自発的、集团的、持続的動きをいい、教師の自律性と専門性を実現しようとした新たな学校運動と称されている (チョン 2014)。革新学校政策は学校現場における教師たちの実践と要求が制度化されたものとして (チョン 2014、ペック 2019)、学校革新の主役が教師であることを教師自ら証明した教師運動の意義を継承している。

革新学校政策が教師運動を基にする下からの教育革新 (チョンとファン 2011) であることは、革新学校政策がそれまでの国の教育政策にあらわれた教師観と異なる特徴を見せていることに関連する。学校と教師を教育改革の対象と想定したうえで学校と教師への管理体制を構築していた国の教育政策に対し、革新学校政策は、教師を学校革新の主体と認め、学校を良い方向に変える教師たちの力量を新たな専門性として捉えた (京畿道教育庁 2015、李 2017、ペック 2019)。実際に、革新学校政策は教師の専門性開発を政策の中核に置き、教師の業務正常化のための環境づくり、教師の学習共同体の構築、研修制度などの教師共同の成長を目指す取り組みを推進している (京畿道教育庁 2019)。

教師運動を土台にした革新学校政策と教師運動との関連性に着目する先行研究はチョン (2014) の研究が代表的である。チョン (2014) は、自分自身が教師運動に直接参加した教師として、80 年代以降の教師運動の歴史を辿りながら革新学校政策が 2000 年以降の教師運動から始まったことを明らかにしている。チョンの研究 (2014) は教師運動における教師の役割が浮上する転機をつくり、チョンの研究を皮切りに、教師運動を通し学校を立ち直す教師の力量に注目した研究が次々に行われた。カンと李 (2015) は教師運動が革新学校政策に至る経緯について「政策の窠理論」を使い分析している。しか

し、「政策の恣理論」による分析は教師運動を偶然性のもとに捉えていることで教師運動の意味を狭めていると指摘できる。金（2018）と李（2017）の研究でも、時系列観点に立ち、革新学校政策の前段階としての教師運動について記述されている。

上記の研究のほかに、代案学校における教育実践を通し本来の教育の価値を追求してきた教師に関する研究でも、公教育制度の外で行われてきた教師運動は革新学校政策の制定にかかわる自発的教師運動としての評価を受けている（申 2019）。

以上の先行研究は、公教育制度の内外における教師運動に照射することで教師運動の意義を見出し、教師運動にあらわれた教師の位相と役割を取り上げている点で評価できる。そして、教員組合（全国教職員労働組合、韓国教職員総連合）による組織的教師運動に関する研究と違い（クォン 2004、ソン 2015）、一つの単位学校における実践が革新学校政策の参考になる過程が分析され、革新学校政策の制定における政策環境としての教師運動の意義が明らかになっている。

しかし、革新学校政策が教師運動を継承し、そこから影響を受けた教師観を有することを考えると、教師運動が革新学校政策の教師観の形成に関与し得たことの究明が必要になる。今までの先行研究はその分析までに至らず、教師運動の存在を確認する段階にとどまっていると指摘できる。

そこで本稿は、教師運動を通した革新学校政策の教師観を検討し、その教師観が形成された経緯を明らかにすることで、教育政策における教師観の影響力について考察する。この分析により、教師運動への知見が広げられ、教育政策における教師観の影響力に関する一例が提示できると期待する。

本稿の分析方法は、革新学校政策と教師運動を取り扱っている先行研究と教育庁の革新学校政策の関連公文書を中心とした文献研究である。市場主義を標榜した国の教育政策にあらわれた教師観との比較の観点から、革新学校政策に内含された教師観はどのようなものであり、それはどのような経緯を通して形成されたのかについて分析する。

論文の構成は、まず、革新学校政策の概観により、その特徴を理解したうえで（第 2 章）、90 年代以降の教育改革とそこにおける教師政策と教師観、教師の対応の経緯について分析する（第 3 章）。第 4 章では、革新学校政策の土台である教師運動の経緯と革新学校政策の教師観を検討する。最後に、教育政策における教師観の影響力がうかがえる一例としての革新学校政策の意義について考察する（第 5 章）。

2. 革新学校政策の概要

1) 革新学校の法的位置と運営方式

革新学校は、初・中等教育法第 61 条(自律学校法)及び同法施行令第 105 条「自律学校の指定及び運営に関する訓令」に法的根拠を持つ、教育監が指定する自律学校の一つである。革新学校は、一部の単位学校の自律運営を認める自律学校法により指定された学校として、教員の任用、教育課程の編成と運営、教科書の使用、生徒の選抜に関してある程度の自律が保障されている。

国の法令のほかに、革新学校は地方自治体の条例により学校の指定と運営に関する事項が定められている。2009 年度に全国で初めて革新学校を制度化した京畿道の革新学校の場合、2017 年に制定された「京畿道教育庁の革新学校運営・支援条例（京畿道条例）」

1の第2条(定義)より、革新学校は「民主的・学校運営体制を基盤にして倫理的・生活共同体と専門的学習共同体を形成し、創意的教育課程を運営して生徒たちが生涯の力量を育むことを目的とする京畿道教育監が指定・運営する自律学校」として定められている。地方自治体の条例の制定で、革新学校は自治体の協力を得て地域教育庁が主導的に運営する学校になっている。

地域の特性や事情によって運営方式の差はあるが、革新学校は一般的に全クラス25名以下の小規模学校として、教育課程の編成と運営、教科書使用、生徒選抜などの規制を免かれた一定の自律権を持って運営されている(京畿道教育庁2015)。

革新学校の指定は、学校革新への意志と要望を持った学校側の教育庁に対する申請(公募制)を前提に教育庁の管理下において行われ、各地域教育庁は革新学校の指定と審査、革新学校への支援に関する業務を管轄している。革新学校に指定された学校は、教育庁から4年間の予算を受け²、学校の特殊性を反映した教育課程を編成し、民主的・学校文化を醸成するなどの学校革新への取り組みを行うことになる。教育庁は4年間の取り組みに対し総合的評価を行い、再指定を決めている。

京畿道教育庁から始まった革新学校政策は、他地域教育庁によって参照され、その名称は異なるが³、2020年2月現在、全国17か所の市・道教育庁のうち16の教育庁で実施されている。また、全国の227の革新教育地区⁴のうち、167の地区(全体の73.6%)にて革新学校が指定・運営されている(金2020)。

2) 京畿道教育庁の革新学校政策

革新学校は、2009年の地域住民による教育監選挙で当選した金相坤(キム・サンゴン)教育監の選挙公約として、民主的自治共同体と専門的学習共同体による創意知性教育を実現する公教育革新のモデル学校と定義されている(京畿道教育庁2012)。金教育監は革新学校の政策目標や政策内容の設定よりも、自発性、地域性、創意性、公共性といった政策を支える4つの核心価値(教育哲学)を含む、政策のビジョンと重点課題を定める作業を優先的に行った(李2017)。実際に、2009年度の京畿道教育庁の革新学校推進

¹ 京畿道条例第5515号は2017年3月13日に制定された。この条例は本文(第1条の目的から第11条の実行規則まで)と附則と構成されている。

² 京畿道教育庁の革新学校の場合、2010年には年間1千万円~2千万円程度の予算を4年間受けたが、2020年現在には年間4百万円~5百万円程度の予算を受けている。

³ 京畿道：革新学校、ソウル特別市：ソウル型革新学校、江原道：江原幸福プラス学校、光州広域市：光ゴウル(町)革新学校、全羅南道：ムジゲ(虹)学校、または、全南革新学校、全羅北道：全北革新学校、仁川広域市：幸福ベウム(学び)学校、世宗特別市：世宗革新学校、忠清北道：幸福シアッ(種)学校、忠清南道：幸福ナムム(分かち合い)学校、慶尚南道：幸福学校、釜山広域市：釜山ダ(すべて)幸福学校、済州特別市：済州型自律学校、大田広域市：創意人材シアッ(種)学校、慶尚北道：慶北未来学校、蔚山広域市：ソロナムム(互いに分かち合い)学校、大邱広域市：大邱幸福学校

⁴ 京畿道教育監が指定する市の全地域を指す。学齢人口の減少など国内・外の環境変化による教育力の提高及び地域社会発展のため、2011年に京畿道の6市が革新教育地区と指定されたことを皮切りに、現在は全国的に拡大・運営されている(金2020)。革新教育地区では、自治団体と京畿道教育庁の業務協約を通じて多様な教育支援プログラムが運営されている。

計画書では、4つの核心価値とともに革新学校の6大課題（教育課程の多様化及び特性化、専門的学習共同体の形成、教授学習中心の運営システム構築、生産的な学校文化の形成、保護者と地域住民の協力と参与拡大、権限委任の体制構築）が提示されている。教育政策が目指す核心価値を全面に出して政策が推進されたことは、他の教育政策との相違である（李 2017）。これらの価値と推進課題は、西欧においては普遍的な教育原理であり、革新学校政策は普遍的な水準の教育価値と教育内容を備えていくことで学校正常化を追求する政策としての特徴を有する（李 2013）。

京畿道教育庁の革新学校政策の主要内容は、2014年の教育監交替により多少変更されたところがあったが、哲学としての教育政策（李 2017）の特徴は引き継がれている。

3. 韓国の教育改革における教師観と教師の対応

1) 1995年の5.31教育改革における教師観

1980年代末に韓国の教育界において学校運営方式を転換することが政策課題になり、教育改革の方式をめぐる学校自律運営の言説が広がっていた（金 2019）。学校自律運営とは、学校運営と教師の授業内容や方法に対する教育部と教育庁の過度な規制を止揚し、学校運営における学校と教師の自律性の保障を目指す、教育界主流が提案した教育改革の方法であった（金 2012）。

しかし、経済界はOECD諸国で支配的であった新自由主義の学校自律運営論に影響を受け、教育を含む社会サービス領域の民営化と供給の分権化を目指す改革案を主張した。5.31教育改革の実質的企画者である経済学者朴セイルは、教育の統治を従来の官僚尊重型から消費者主権型に変えることを主張し、学校間、教師間の新たな競争体制の構築を提案した（朴 1995）。また、5.31教育改革の企画にかかわった経済学者李ジュホと愚チョンシクは、韓国の教育の失敗について分析した論文を通し、教育供給者と消費者間の関係を明確にし、消費者主権を保障する教育改革への転換を提示した（李と愚 1998）。

これらの経済学者の提案は政策として具体化され、学校と教師の競争と評価、行動規制をメインとする新たな統制様式が5.31教育改革を通し完成された（金 2019）。5.31教育改革は、全4回にわたる改革案の発表のうち、第1次の発表の際に出された改革案であり、初・中等教育の自律運営のための学校共同体の構築、品位のある有能な教師養成などを目指している。具体的に、5.31教育改革案には評価と行・財政的支援を連携した教育の質の向上、能力中心の教員昇進及び報酬の差等体系への改善が含まれ、これで学校類型と教育課程の多様化、そして教師への評価制度が導入された。

特に、教師への評価制度は、第3次の改革案の発表（1996.8.20）の際に出された教師社会の活性化のための教員政策（下線筆者）の一環であった。上記した経済学者朴ル、李ジュホ、愚チョンシクは、当時の教育問題について学校が活性化されていないことを指摘し、その理由として生徒のみが競争する構造を挙げていた。学校と教師社会の活性化のためには、学校と教師も競争が必要であるとの主張であった（金 2019）。この主張には、学校と教師が教育のために行動しているのではないことが前提されており、特に、教師は利益追求者（Rent Seeker）として捉えられている（金 2019）。つまり、教師は、教育の質と生徒の成長のために自発的に努力をせず、自分たちの便益と福利のために行動する機会主義的存在であった。機会主義者としての教師は、当時の教育改革の教師観であり、この教師観に基づき評価と昇進制度を通して教師に外的インセンティブを投入する政策がつくられた。教師の能力に応じた報酬体系は、教育体系を駆動させる誘因シス

テムの一環であった。李ジュホと愚チョンシク（1998）によると、この誘因の欠如がそれまでの学校教育の低効率を引き起こしており、その点で 5.31 教育改革は、学校と教師への誘因を提供した改革と評価できるという。

5.31 教育改革が採用した新自由主義の原理は、教育の量的拡大から質の向上を目指した当時の政権にとっては有益なツールと評価されている（金 2019）。学校と教師の競争が激化することは、質が改善されることを意味するからである（Olssen et al., 2004）。しかし、学校と教師の競争構造の構築により、5.31 教育改革は本来の公教育の機能と役割を失わせたとの批判に直面し、その批判の中心には教育改革の対象と見なされた教師たちがいた。

2) 5.31 教育改革に対する教師の対応

韓国において教師集団は 1960 年代以降の工業化政策により教師の相対的地位が下落した時期を経験したが、大学在学中に民主化運動に参加した教師たちが 1970 年以降に教育現場に入ることで、新たな教育実践を行う主体として成長していた（クォン 2004）。その実践は、1980 年代に入ると個別水準を超え、生活作文教育運動⁵、女教師の教育運動、教権回復運動の形で集団的に組織化されるようになる。1980 年代後半からは、初・中等学校の教師たちが現行の教育制度の問題点を社会構造的観点で分析し、批判する様相が現れ始めた（金 1989）。1980 年代当時の軍事政権の執権と官僚制の学校運営の構造下で、教師たちは教育民主化を求める全国単位の教師組織を模索し、1989 年におよそ 18000 人の教授と教師たちを発起人とした全国教職員労働組合⁶（以下、全教組）が結成された。全教組の教師たちは、1989 年 5 月 28 日に発表された全教組創立宣言文において「教育民主化と社会民主化」、「民主教育」、「人間化教育」のようなスローガンを掲げ、民主主義の価値を唱える組織のアイデンティティーを明らかにした（ソン 2015）。教務会議の意思決定機構化と民主的生徒会の結成は、学校民主化のために全教組が要求した主要事項である（金 2019）。しかし、全教組の活動に対し、国は 1519 人の教師たちを免・解職処分し、42 人を拘束した。このような処分は、全教組所属の教師たちに対する国の抑圧的統制政策の典型であった（クォン 2004、チョン 2014）⁷。1980 年代後半のソウル地域の全教組運動を研究した張（1998）は、この時代の国の対教師政策について教職の官僚的統制と表現している。

当時の全教組は、独裁政権により教師が知識販売員や入試技術者としてその権威が落

⁵ 1983 年 8 月に初・中・高校の教師 47 人を中心に創立された韓国作文教育研究会を主軸とした全国的な教師運動の団体である（チョン 2014）。この研究会は、子どもの人生を豊かにする教育として、民主教育、生命教育、人間教育などを掲げ、これに基づいた作文活動の実践を現在にも行っている。

⁶ 韓国の最初の教員労働組合は 1960 年 4.19 革命の直後に結成されたが、その翌年に軍事政権により解体された「韓国教員労働組合総連合会」である。1989 年に結成された「全国教職員労働組合（全教組）」は 1987 年 9 月 27 日の民主教育推進全国教師協議会の結成により 1999 年に合法化された。

⁷ 全教組の創立以降、国は、教員養成政策の失敗による教員積滞問題の解決として教員任用試験制度を導入し、また、教員任用制度の中に任用制限規定を設け、大学在学中にデモ経歴がある者に対し任用除外措置を強行するなど、教師に対する統制政策を続けていた。

とされた（全教組創立宣言文の中）との認識を持っていたため、必然的に国の権力や国による教育政策は教師たちの批判対象になった。国は、教師を公教育の末端で国の教育政策や教育課程に順応する受動的な存在と見なす一方で、全教組は教育活動の主体として教師を捉えたため、双方の教師観の差により国と全教組の対立が生まれた（ソン 2015）。

国と全教組の対立関係は、5.31 教育改革をめぐる全教組の対応の中においてもみられる。全教組は、5.31 教育改革に対し学校現場の教師たちを改革の主体とすること、学校と学級間の比較学力評価を廃止することを要求する運動を行った（クォン 2004）。また、全教組は教育法の改正を通して教育に対する国の監督権を制限し、学校自治と民主的教育を実現することを主張した。そこで全教組は、教師、保護者、生徒の権利保障の法制化、地域住民の直接選挙による教育監の選出などを骨子とした教育関係法の改正案を提示した。

5.31 教育改革を批判し代案を掲げた全教組の教育改革案は、民主主義を要求する当時の政治勢力が弱まっていたため、社会的争点として確立されることはなかった。全教組内部でも、全教組の主張には（国に対する）批判はあるが、代案がないことへの自省の声が上がっていた（チョン 2014）。全教組の活動は、90 年代末当時の学校いじめや児童・生徒の自殺のような社会問題に対しても、「いい学校と楽しい学級づくり」のモットーを掲げ学校内の改善を通しての公教育の回復という教育論を提示したが、教育問題を解決する具体的方法を提示するまでには至らなかったという限界を抱えていた（チョン 2014）。

4. 革新学校政策とその教師観

1) 新しい学校づくり運動の発端

それまで全教組を主軸にした教師の集団的動きは 2000 年に入ると、いわゆる「新しい学校づくり運動」のように、一つの単位学校における学校革新の取り組みとして集約することになる。この運動の直接的契機は、過疎化によって 2000 年に廃校対象となった京畿道の南韓山(ナムハンサン)初等学校における教師たちの学校革新の取り組みである。

南韓山初等学校が新たな学校に生まれ変わったことは、学校がなくなると地域もなくなるとの危機意識を持った教師たちの自発的実践に起因する。教師たちは、まず、地域住民、保護者、教育関係者（前・現職教師、教員組合所属の活動家など）、市民団体などに呼びかけ、学校の存続のため協議する構成体である「転・入学推進委員会」を発足させた（2001 年 3 月 10 日）。この委員会はおよそ 20 回にわたる会議を通じて学校を変えていく方法を模索し、そのメンバーの中に国の教育政策に対する全教組の活動について限界を感じていた全教組所属の教師一部が合流したことが特徴的であった。

次に、南韓山初等学校の教師たちは、京畿道の成南市と協力し、他市からの生徒や教師の確保に向けた活動を行った。南韓山初等学校の教師たちは、特に、学校革新への意志と能力を持った教師たちを探し、積極的に招聘するなど、新たな学校と一緒に企画する教師たちを全国から集めた。ここでも全教組の幹部級の教師たちが南韓山初等学校の教師として招聘された。そして南韓山初等学校の教師たちは、学校設備の補修、新たな教育課程の構成（80 分単位のブロック授業）、教師の行政業務の調整などの新しい試みを行うことで、学校の外観とともに内部文化や学校の運営方式を変えた（チョンとファン 2011）。南韓山初等学校の校長と教師たちは、自分たちの教育実践を京畿道教育庁に知らせる公文書をつくり、必要とする行政支援を要求するなどの活動も行った。

その結果、2002年度に100名を超える新入生が参加した入学式が開かれ、南韓山初等学校の革新事例は当時のマスメディアからの注目も集め⁸、全国の小規模の学校に学校革新への可能性を提示した。2001年から2005年の間に、忠清道、全羅北道、慶尚北道の小さい学校で教育実践を行っていた教師たちは南韓山初等学校の事例から学び、学校革新の情報と方法を共有するネットワークとして「小さい学校連帯」を2005年に結成した(チョン2014)⁹。

南韓山初等学校の革新事例を通し公教育の回復の可能性を感じた人物が2009年度の京畿道の教育監選挙で当選した教育学者、金相坤教育監である。金教育監は、選挙運動の当時、南韓山初等学校の教師であったソ・キルウォン教師に学校革新の方法について諮問し¹⁰、教師の専門性の構築、学校全構成員の協業による学校運営を基盤にしたモデル学校(革新学校)の確立を選挙公約として挙げた。金教育監は革新学校政策のモデルになる学校が南韓山初等学校であることを革新学校の基本文書(京畿道教育庁2012)にて公表し、南韓山初等学校の学校革新の事例を政策モデルとして採択した(チョンとファン2011)。

2) 政策としての革新学校とその教師観

「新しい学校づくり運動」で見られた教師たちの学校革新の実践は、教師の自発性を支援する教育庁の政策により革新学校として拡散する政治的機会を得た(李2013、チョンとファン2011)。2009年4月の地域住民による直接選挙で当選された金教育監は、教育監選挙の候補の時から学校革新を主導した教師から学校革新の方法に関する助言を受けながら教師の自発性とそれへの支援行政を連携した形の革新学校(李2013)政策を制定した。同年に13校の革新学校(初等学校7校、中学校6校)を指定し、これらの学校を中心に京畿道内のすべての学校を南韓山初等学校のような学校にすることを目指した。また、革新学校政策を支える運営原理や6大重点課題などを設定し、各学校に自律的な運営を勧告した。

このような政策実行は、2009年に設置された「革新学校の推進委員会」を中心に行われ、その委員の中に南韓山初等学校のソ・キルウォン教師が活動したことに注目する。ソ教師は金教育監の候補時代から政策構想の基本哲学を提供する諮問先としての役割を果たし、学校現場での実践を制度化する「革新学校の推進委員会」の一員と登用された。ソ教師は、革新学校について、教師社会の集団知性が生きる学校文化をつくる学校だと定義し、教師社会の能動性と自発性を育てることの重要性を認識していた(ソ2010)。このようなソ教師の学校像と教師観は、南韓山初等学校を含め、「革新学校の推進委員会」における政策企画の際にも反映されることになった。これは教師の自発性を尊重する教

⁸・2009年9月1号東亜ビジネスレビュー掲載『「80分授業、30分遊び」、逆発想が奇跡に』(最終アクセス日:2019年11月20日) https://dbr.donga.com/article/view/1203/article_no/2273

・2009年9月22日放送MBCドキュメンタリー「幸せを学ぶ小さい学校たち」

⁹ チョンとファン(2011)によると、「小さい学校連帯」の活動は京畿道教育庁の革新学校政策の考案・企画に参考されたと評価している。

¹⁰ ソ・キルウォン教師インタビュー記事内容

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002005769 2014年6月26日記事(最終アクセス日:2020年11月18日)

師観を共有した教育監と教育庁の制度的土台によって可能になり¹¹、その点で、革新学校政策は教師による下からの政策と教育庁による上からの政策の側面を両方持っている政策といえる（李 2017）。

革新初等学校の校長出身で、京畿道教育庁の奨学官であった李ジュンヒョンは、革新学校政策が教師の自発性と専門性を尊重する政策だ（李 2013）といい、革新学校政策の教師観を明らかにしている。実際、革新学校は学校革新を主導した教師に対する外部インセンティブが全くない体制を持つことで、教師たちの純粋な自発性で運営される学校であることを自ら立証している（李 2013）。

革新学校政策の教師観は、革新学校の政策文書の中に反映されている。まず、京畿道教育庁は革新学校の定義を教師の専門的学習共同体による学校と明らかにすることで、学校の存在基盤を教師の専門性で構成された共同体として捉えている。次に、革新学校政策の運営原理の中に教師の専門性を挙げ、教師たちの専門性によって運営される革新学校のアイデンティティーを明確にしている。革新学校の基本文書では、教師が学校革新のリーダーと表現されており、革新教育の実践研究会や学校革新の専門家を養成する研修を通し革新リーダーを養成する必要性について言及されている（京畿道教育庁 2012）。革新学校政策の教師観がもっとも集約されている施策は、教師の専門的学習共同体の取り組みへの支援である。京畿道教育庁は、校内・外と学校間における教師の専門的学習共同体の活動を奨励することで、教師たちが直面した問題を自発的で集団的な学習を通し解決し、学校を学習共同体として再編することを目標にしている（ペック 2019）。京畿道教育庁の専門的学習共同体は、他市・道教育庁の革新学校の主要政策としても位置づけられ、国もその活性化のために 2016 年度から特別交付金（国家施策事業）を編成し支援するなど、革新学校政策の教師観を受け国の教育政策の教師観も変化が見られるようになっている。

5. 考察

5.31 教育改革で見られた新自由主義の管理様式は、それ以前の官僚制下の抑圧的統制方式と違い、学校と教師に責務性が伴う自律を与える、もっと柔軟な体制を通した統制様式である（Olssen et al., 2004）。この統制様式の特徴は、学校と教師への不信を前提している。

特に、5.31 教育改革において利益追求者として捉えられた教師への不信は、教育と生徒に対する教師の自発的努力が認められない構造のうで教師に外部からの衝撃を与える政策を作り出した。そして、教師の課業を明細化（Specification）することで、教師の教育活動、研究、専門的実践における専門的自律性が浸食される「脱専門化」が進む結果をもたらした（Olssen et al., 2004）¹²。このような新自由主義型の管理様式下において

¹¹ ソ教師は 2014 年に京畿道教育庁の教育監の交替の時期に京畿道教育庁の奨学師と任用され、革新学校政策を企画・管理する役割を果たした。ソ教師の他に、南韓山初等学校の出身教師は金教育監の就任と同時に京畿道教育庁に派遣教師として移り、その翌年、教育庁の奨学師になり、政策として革新学校を具現する仕事に任された（チョンとファン 2011）。

¹² 研究者によって、新自由主義の統治形式が脱専門化を招来してないとの主張もある。これに対し、Olssen et al., (2004) は自律と信頼が新たな責務性と信頼と代替されたことが一般的に教師たちにとって脱専門化と関連するといっている。

は教師の自律性は衰退し（佐藤学 2015）、教師の専門性はマニュアル通りに遂行する能力に同値されてしまう。金（2019）は、教師不信を前提にした 5.31 教育改革の戦略について、教師の専門性を育成する繊細な政策に至らなかったといい、教師には自らの教育活動を改善する内的動機が足りないという教師への一面的見解に基づいた政策と指摘している。

政権によってその温度差があるが、1990 年代の新自由主義の教育改革は 2000 年代の李明博と朴槿恵（パク・クネ）大統領の政権に引き継がれ、教育活動における教師の自律と創意を阻む排除（Teacher Proof）政策が取られ、教師の創意性と自律性が発揮される空間と領域が解体された（金 2019）。革新学校政策は、そのような国の教育改革がもたらした教育風土において制定された地域教育庁発の教育政策である。

革新学校政策は、国による新自由主義型の教育改革を否定し、公教育の回復を唱えた教師運動と学校現場での教師たちの自発的実践を収斂した政策である。教師運動の主役である教師たちは、新自由主義が前提としている利益追求者としての教師、つまり、外部インセンティブがないと教育や生徒の成長のために努力をしない者といった従来の教師観を自発的、集団的、持続的実践を通じて覆した。そこで教師は学校が直面した問題、地域の子どもたちが置かれた困難な状況をみんなの問題と捉え、教師集団の力量を通じて子どもと学校（そして地域）のために一緒に責任を負う（佐藤学 2015）姿を見せていたのである。

革新学校政策は、教師運動の実践で証明された教師集団の力量から公教育の回復のヒントを得た金教育監によってつくられた。それで、ナ（2013）は革新学校政策を教育監の価値を学校共同体として実現する方案として制定されたものと捉えている。教育監の価値の中には、学校革新を生み出す教師の専門性の尊重（京畿道教育庁 2012）があり、それは教育庁による教育政策を中心に具体化されている。京畿道教育庁は、専門的学習共同体の促進に代表される専門性開発を目指す取り組みを通して、教師集団の力量を超え、学校力量の育成を図っている。京畿道教育庁が推進している教師政策の詳細に関する検討は、今後の研究課題とする。

本稿は、革新学校政策の前に存在していた教師運動の実践を引き継いだ革新学校政策の教師観を 5.31 教育改革のものと比較検討し、教師観の形成経緯の分析をねらったものである。教師観が教師観にとどまっている限りでは、教師の活動への影響力は実効性とぼしい（熊谷 1973）。しかし、革新学校政策にあらわれた教師観は、教師運動の価値を尊重した政治権力（教育監、教育庁）と結合し政策に具現化される結果につながった。これは、革新学校政策の教師観が教師観にとどまらず、教師運動の実践から政策立案と政策実行に至るまでの教師の活動の影響力が実効性を獲得した証拠といえよう。革新学校政策は、教師の活動の影響力を認める教師観が具体的な教育政策として発現されたものとして、教育政策における教師観の影響力とその実効性を示す一例としての意味を持つ。

参考文献

- 李ジュホ、愚チョンシク 1998 「韓国教育の失敗と改革」『韓国開発研究』20（2）, pp.78-151, 1998
- 李ジュンヒョン 「革新学校の一般化、持続可能な成長動力は何であるのか？」京畿道教育庁開催 2013 年 7 月 11 日ー12 日国際革新シンポジウム教育発表, 2013

- 李スンホ「革新学校政策の執行過程の特徴分析」ソウル大学校大学院 博士学位論文, 2017
- OECD (編著)、有本昌弘(監訳)、多々納誠子、小熊利江(翻訳)『スクールリーダーシップ：教職改革のための政策と実践』明石書店, 2009
- カン・ウンスク、李ソノク「キングダムのMSFモデルを活動した『革新学校』の政策変動分析」『教育問題研究』21 (1), pp.1-31, 2015
- 金オクスン「1980年代の教師運動に関する研究」梨花女子大学院教育学科修士学位論文, 1989
- 金ソンチョン「革新学校政策の6つの次元のディレマ」『教育文化研究』24 (2), pp.33-56, 2018
- 金ナヨン「全国革新教育地区の運営現況:ソウル型革新教育地区を中心に」『韓国教育開発院』2020年4月イッシュュ統計, 2020
- 金龍『教育改革の論理と現実』教育科学社, 2012
- 金龍『学校自律運営2.0』サルリント, 2019
- 熊谷一乗「教員政策とその教師観」『教育社会学研究』28, pp.30-45, 1973
- クォン・サンチョル「全教組現場活動家の学校教育と組合活動に関する文化記述的研究」昌原大学大学院博士学位論文, 2004
- 京畿道教育庁「革新学校基本計画書」, 2009
- 京畿道教育庁「革新学校基本文書」, 2012
- 京畿道教育庁「2015年校内専門的学習共同体の学点化計画」京畿道教育庁学校政策課, 2015
- 京畿道教育庁『京畿革新教育10年：革新教育から村の教育まで』, 2019
- 佐藤学『専門家として教師を育てる：教師教育改革のグランドデザイン』岩波書店, 2015
- 申智媛『韓国の現代学校改革研究』東信堂, 2019
- ソ・キルウォン「新しい学校運動の方向と課題」2010年10月8日広州市教育庁開催主題討論会 発提文, 2010
- ソン・ジュンジョン「全国教職員労働組合の教師整体性の言説研究」『韓国教育学研究』21 (1), pp.239-275, 2015
- 張シンミ「教職の官僚的統制と自律性伸長運動:1980年代後半のソウル地域の全教組運動を中心に」ソウル大学修士学位論文, 1998
- チョン・ジンファ「教師主導の学校改革運動の登場」『教育社会学研究』24 (2), pp. 221-244, 2014
- チョン・バウル、ファン・ヨンドン「自生的学校革新の拡散経路と過程に対する研究」『教育行政学研究』29 (2), pp. 313-338, 2011
- ナ・ミンジュ「自律学校の成果分析研究:革新学校モデルを中心に」『韓国教育開発院』, 2013
- 朴セイル「世界化時代の教育をための発想の転換:規制から脱規制に」、ナラ政策研究会 編著『消費者主権の教育大改革論』ギルバツ:ソウル, pp.15-35, 1995
- ペック・ビョンブ「京畿道教育庁の学校革新政策の成果と課題:2009年以降の学校変化に対する認識を中心に」『教育文化研究』25 (2), pp. 121-148, 2019
- Olsen, M., Codd, J. & O'Neill, A-M. Education Policy: Globalization, Citizenship, Democracy. London: Sage, 2004