

<レポート・研究論文>

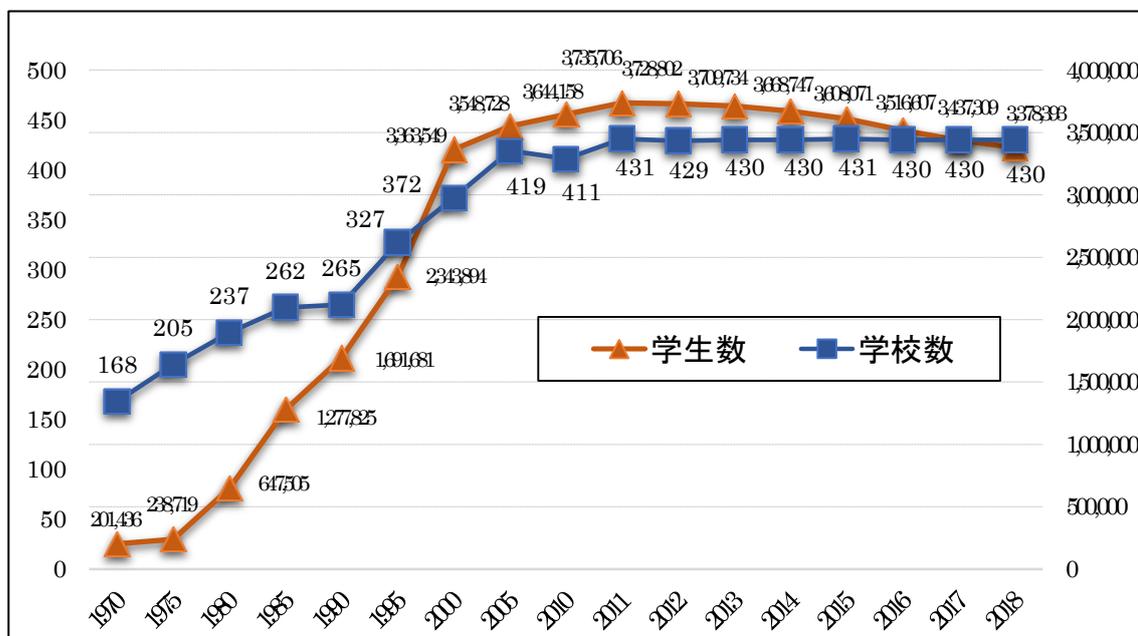
韓国における高等教育改革下の大学開放
 ——1980 年代以降の大学開放政策に着目して——

創価大学教育学部助教 金 明姫

はじめに

韓国の高等教育は、1980 年代、90 年代の政府主導の高等教育拡大政策によって、類例のない量的拡大を達成した後、21 世紀の初めに早くも、いわゆる大学全入時代を迎えた。高等教育機関に在籍した学生数は、1970 年の約 20 万人から 1990 年には約 170 万人へと急速に増加し、2011 年には約 374 万人を頂点に徐々に減少しつつ、2018 年には約 334 万人にいたる。高等教育機関の数も、1970 年の 168 校から 1990 年に 265 校に拡大し、大学設立の自律化が推進された 1990 年以降は急速に拡大し 2000 年まで 10 年間、107 校の大学が創設された。2018 年時点での高等教育機関は全体 430 校で、このうち私立セクターは 372 校で、全体高等教育機関の 87%を占めている。

図 1 韓国における高等教育機関数・学生数の推移 (1970 年-2018 年)



出典) 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』の各年度を参考に作成。

一方、韓国において、イギリスやアメリカに起源をもつ大学開放は、1970 年、啓明大学（大邱市所在）が大邱市の財政的支援を受け、女性のための市民公開講座を行ったことから始まる。各大学における自発的な教育事業として学内に担当部局や機関を創設し、それを介して行う大学開放が本格的に展開されたが、「平生教育」の法的保障と 1980 年以降、高等教育改革の一環としての政府主導の大学開放政策の開始とともに急速に拡大した。

1980 年に「国家は平生教育を振興しなければならない」と大韓民国憲法第 29 条第 5 項に「平生教育」が明文化され、1982 年に「社会教育法」が制定、1999 年には従前の「社会教育法」を廃止・全面改正した「平生教育法」が制定された。平生教育・生涯教育を法的に保障する「平生教育法」の下、高等教育改革の一連の政策と連動した大学開放政策が押し進められた。在来型の大学がもつ閉鎖的な構造が原因で高等教育へアクセスできなかった成人学習者のための、仕事と学習を連携する「開放大学」、いつでも、どこでも、誰でもアクセスできる遠隔形態の「放送通信大学」、遠隔大学・サイバー大学や成人教育機会の拡大のための社内大学、学点（単位）銀行制度（以下、単位銀行制度）、大学における生涯学習の中核的機能を担う「平生教育院」の創設など、高等教育機会の量的拡大はもとより、その形態と内容も多様化した。

一方、2000 年代初頭から少子化の影響によって、学齢期人口が激減し、入学定員を充たすことができない大学が、特に地方大学を中心に数多く出始めた。同時に、高等教育の質的低下への批判、高学歴失業者の増加、大学間の競争激化、大学財政難などの高等教育が抱えている諸問題が次々と露見し、そこから、国家的規模の高等教育改革が開始されている。近年においては、「定員減縮」と「競争力確保」を掲げる大学構造改革が断行され、これもまた縮小定員に基づく構造改革的努力に見合った財政支援あるいは予算減額措置が行われ、こうした改革の圧力から、「大学倒産」という実態に対応するための生き残りをかけた戦略の模索が高等教育の喫緊の課題となっている。

このような状況を受けて、大学自身が学科の統廃合を通して入学定員を果敢に削減し、その大学ならではの独自の、差異のあるプログラムの開発、さらに多様な財源確保のための地域連携、産学連携への取り組みが盛んである。また、知識基盤社会、生涯学習社会、そして急速な高齢化の進行に従い、従来の学齢期学生のみならず、成人、高齢者などを含む非在来的学習者をも視野に入れ、成人親和型大学へ転換させる試みが生き残りの一選択肢として採用されており、こうした諸戦略の策定は入学者を確保できず経営難に陥る地方の私立大学と専門大学を中心に熾烈化している。

以上を踏まえて、本稿では、1980 年代以降の韓国における高等教育改革下の大学開放政策に着目して、(1) 高等教育へのアクセスを容易にし、高等教育の機会を拡大する方向、(2)

大学附設「平生教育院」の拡大を以て大学の生涯学習化を図る方向、そして (3) 大学の生き残りをかけた戦略としての大学開放、という三つの方向で概観したうえ、高等教育改革と連動した大学開放政策の今日的課題は何かを明らかにする。

1. 高等教育へのアクセス拡大

1980 年に登場した全斗煥政権 (1980-1988) において、「教育正常化及び過熱課外授業解消方案」(7 月 30 日) を主要内容とする教育改革措置が発表された。1960 年代、70 年代にかけて入学定員抑制政策による熾烈な受験競争と再修生 (浪人) の問題、学父母の過度な教育熱と塾や家庭教師などの課外授業へ過熱、さらに、所得階層間の教育格差と葛藤といった、教育現場で惹き起こされた諸問題が社会全体の問題として広がる状況を踏まえ、「社会改革的教育改革」として「7・30 教育改革」が断行されるようになった。そこでは、塾や家庭教師という過熱した学校外の教育の状況を解消するため、大学入試改革を通しての入学定員の大幅拡大を図るとともに、生涯教育に基づく継続教育の制度化による高等教育システムの多様化が図られた。7.30 教育改革措置のうち、主な高等教育改革内容は、次のように要約される¹。

- ①大学入学本考査の廃止、出身高校の内申書と予備考査成績のみで選抜
- ②1981 年の新入生から入学定員制を卒業定員制²へ転換 (1981 年度は卒業定員の 130%、1982 年度は 150%)
- ③全日授業制の実施 (大学の講義を朝から晩まで行い、大学の人材と施設を最大限に活用)
- ④大学入学定員を年次的に大幅拡大 (1981 年には最多 10 万 5 千人まで増員検討)
- ⑤放送通信大学 (二年制) の国立四年制大学への昇格
- ⑥教育大学 (二年制) の四年制昇格

上記のように、入試制度の改革による受験競争の緩和と定員拡大政策によって、高等教育機関に在籍する学生の数、1980 年の 647,505 人から、5 年後の 1985 年には 1,277,825 人へと急速に増加した。トロウの高等教育発展段階に従えば、同一年齢の高等教育就学率は 1982 年に 17%と、高等教育のマス段階に急速に突入し、大学進学率も 1980 年の 27.2%から、1985 年には 36.4%へと拡大した。しかしながら、入学定員の増加に伴う大学教員の確保や、教育施設が拡充されないまま、入学定員拡大に汲々したため、結果的には大学教育の質的低下の問題、卒業定員制による中途脱落者の増加などの諸問題を生じさせた³。また、大学進学率の増加に比べ就職率は 1980 年 67.4%から、1981 年 48.2%、1982 年 50.9%

に減少しつつ、卒業定員制で入学した学生が卒業する 1985 年には 48.4%へと減少し、大学卒業者の就職率が社会問題と化した⁴。

一方、1980 年に大韓民国憲法が全面改正 (10 月 27 日) され、第 29 条第 5 項に「国家は平生教育を振興しなければならない」、第 6 項に、「学校教育及び平生教育を含む教育制度とその運営、教育財政及び教員の地位に関する基本的な事項は法律で定める」とし、「平生教育」が明文化された。

その結果、解放以後 30 年間、数回にわたる立案と修正の過程を経て「社会教育法」が 1982 年制定・公布され、社会教育の法的・制度的な基盤が整えられるようになった⁵。

「社会教育法」第 24 条第 1 項には、「大学、師範大学、教育大学及び専門大学は当該大学の特性に応じた社会教育を実施しなければならない」とし、大学が行う社会教育、すなわち、大学開放は大学の一機能として義務化された。パク (1989) は、大学における「平生教育」の義務化は急変する社会において学校外の成人に生涯にわたる教育の機会を保障するとともに、在職者の教育水準や職業技術の専門化によって要請される高度な知識の獲得 (acquisition of knowledge)、知識の伝達 (transmission of knowledge)、知識の適用 (application of knowledge) という大学の機能、すなわち、教育、研究、奉仕を使命とする知性人の共同体として果たすべき役割を示したとしている⁶。

この法的条項とともに、大学が持つ教授、研究の機能のほか、大学の社会奉仕の役割が強化され始め、大学は各大学の特性に応じた独自の附属教育機関を創設し、主に一般成人を対象に一般教養・文化、趣味・余暇関連の講座を開設し、大学開放事業を本格的に展開した。1984 年には梨花女子大学において初めて、単科大学のような独立的な形態の「平生教育院」が設置され、その後、私立大学を中心に、生涯学習機関の設立が拡大した。

一方、開放大学は平生教育の理念から、性別、年齢、学歴を問わず、大学における教育を望む者に、第 2 の高等教育機会を提供する教育機関として創設された。その創設目的に、産業社会において要される学術的、専門的知識・技術を研究・錬磨するため継続的教育を要する者に、高等教育の機会を提供し、国家と産業発展に寄与できる産業人力を養成することとしている。従来の大学がもつ閉鎖的なシステムから、授業年限と在学年限に制限をおかず、昼・夜間制、全日制及び定時制の実施や、単位毎授業料支払いなど、学士管理に柔軟性を持つことで、青少年と成人にリカレント教育を提供する大学である。学習形態においても、出席授業をはじめ、郵便やラジオ、テレビ等の通信による授業のほか、産業現場における教育・研究、産業体の委託教育を単位として認定することで、産学協同を通じた教育も可能にした⁷。

1982 年の京畿工業開放大学(現在のソウル産業大学)を最初に、1990 年に 6 校が設立され、1997 年には 19 校へと拡大した。学生数は 1990 年の 51,970 人から 2003 年には 191,455 人へと急速に拡大し、2003 年当時、開放大学の学生数が全体高等教育人口の 5.3% を占めるまで成長した。1997 年の「高等教育法」制定より産業大学に改称され、産業現場で要される専門技術者の養成と高等教育の機会を提供する開放型大学と存続してきた開放大学は、高等教育の多様化と高等教育の量的膨張を狙った政策の一つとして扱われ、現在は大学入学定員減縮政策に従い他の大学と統・廃校され、2018 年に学生数は 16,262 人へと急激に減少し、学校の数も 2 校しか残っていない。

続いて、1985 年 3 月には大統領直属機構である「教育改革審議会」が設置され、ここでは、まず、それまでの教育法(現行の教育基本法)における高等教育機関の設置目的と機能を再定義している。例えば、従来の教育法第 108 条において、4 年制大学の教育目的を「大学は国家と人類の社会発展に必要な学術の深奥な理論とその広範で精緻な応用方法を教授・研究し、指導的な人格を陶冶すること」と規定しているように、教育の目的が余りにも抽象的で曖昧であること、教授と研究の機能のみを提示していることが指摘された。また、高等教育を取り巻く社会の変化や高等教育の役割に対する期待の増大を踏まえ、高等教育の理念をより明瞭化、現代化(up-date)することを最優先にしたのである⁸。この審議会の報告書によると、21 世紀を主導する新しい韓国人の理想像として「自主的人間」、「創造的人間」、「道徳的人間」が掲げられ、高等教育の目的と役割について次のように規定している。

高等教育は自己実現を通じた指導的人格の涵養と国家および人類社会の発展に貢献することを目的とし、そのために高等教育機関は、教育・研究・奉仕の機能をバランス良く遂行しなければならない。特に今後の高等教育は、韓国人としての高い矜持と創意性・道徳性を育成する全人教育に力点を置かなければならない⁹。

高等教育がもつ教育と研究の機能に、奉仕の機能を加える審議会の意志は、「高等教育法」(1997 年 12 月制定、1998 年 3 月から施行)第 28 条において「大学は人格を陶冶し、国家と人類社会の発展に必要な深奥な学術理論とその応用方法を教授・研究し、国家と人類社会に貢献することを目的とする」とあるように、高等教育の目的は教育と研究、奉仕であることが規定されるまでになった。

前述の「教育改革審議会」は「大学教育の優秀性(excellence)の追求」に集約される 10 大教育改革方案¹⁰を提示し、その一つに「平生教育体制の確立」が挙げられた。そのうち、高等教育機関と関連する内容は次の 2 点である¹¹。

第一に、高等教育機関の平生教育機能を活性化させる。学校卒業後、就業した者がいつでも大学で学習できるよう、非学位（非正規）課程の設置、授業料の「科目別・課程別」納入制度を導入する。教育内容は教養および職業技術などの多様なプログラムで構成し、科目もしくは課程履修は講義、読書、課題提出など、高等教育レベルを保つ。

第二に、職業と学業を連携する継続教育体制、リカレント教育体制を確立する。就業した者が各自のさらなる自己成長と職業能力の向上を目指して再び高等教育機関で学習できる制度を確立する。また、教育格差（学歴格差）による職場での不平等を解消するため、学校教育を十分に受けられなかった従業員に対して委託教育やリカレント教育などを行う。

また、1987 年には「教育改革審議会」における最終報告書である「教育改革総合構想」において、大学開放のための政策提案が出され、表 1 にまとめた。

表 1 大学開放のための政策提案

| | |
|--|---|
| <p>「既存大学の開放化」 社会の継続教育および生涯学習に対する要求に応じるため、大学の人的、物的資源を活かした各種プログラムを開設・運営する</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民のための多様な非正規学位課程の開設 ・平生教育または成人学習センターの設置 ・晩学徒、就業者等のための特別選考の制度化 ・大学と大学院に社会教育部署を新設、教育課程・入学機会・奨学金制度等の制度化 ・専門大学卒業者の産業現場の経験を認定、4 年制大学への編入学の機会を付与 |
| <p>「放送通信大学の拡大と充実」 第 2 の高等教育機会を提供する開放型大学としての機能を遂行できる体制を拡大する</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・地域単位に学習センターを設置 ・放送授業と出席授業を並行する多様な学習体制構築 ・人文・社会系列の学科中心から自然科学系列の学科まで拡大 ・学生の需要に従い定員を柔軟に調整 |
| <p>「開放大学の運営の改善」 産学協同体制の下、産業現場の勤労者に高等教育レベルの成人継続教育と再教育の機会を提供する目的と機能を充実に遂行できるように改善する</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・専門大学との連携を強化 ・大学の実情と学生の需要に従い、編入学の定員を自律的に調整 ・産業現場における実務経験の反映を強化 ・産業技術分野の大学の名称に改称 <p style="text-align: center;">*1997 年の「高等教育法」制定以降、産業大学に改称</p> |

出典) 教育改革審議会(1987)『教育改革の総合構想：最終報告書Ⅱ』pp.198-220.をもとに作成。

この政策提案からみると、当時の高等教育改革の政策的関心は、入学定員の拡大政策による高等教育人口の量的拡大と、放送通信大学の拡充と開放大学の開設、全日制の導入など、多様な開放型高等教育システムを構築することで、高等教育機会の拡大と大学の生涯教育体制への移行が同時に図られたことが推測できる。

他方では、「高等教育の門戸開放」を謳った高等教育改革の下、少数の特権層の専有物と見なされたエリート型の大学が、高等教育の大衆化、すなわちマス段階へ移行する高等教育の構造の変化とともに、生涯学習社会への進展といった社会的性格の変化に従い、大学が持つ「第三の機能」である社会奉仕の役割を強いることで、国家次元の生涯学習機会の拡大という政策課題を大学に負わせる狙いをも収めていると考えられる。

1988 年からの新政権（盧泰愚政権、1988-1993）は、以前政権の教育改革審議会による教育改革の方向を受け継ぐ路線を維持しつつ、教育改革の一貫性と効率性を重んじる政策を推進した。1988 年の中央教育審議会、1989 年の教育政策諮問会議、1991 年の大学教育審議会（教育部長官の所属下に置かれ、大学教育関連問題と政策決定の諮問役割を遂行）などを中心に、従前の教育改革審議会において樹立・提示された教育改革方案に関する審議とともに各界の専門家による意見や世論を収斂するセミナー、ワークショップなどが活発に行われた。このうち、高等教育に関連する主な内容を要約すると以下のとおりである¹²。

- ①独学による学位認定制度
- ②大学入試制度の改善
- ③高等教育体制の多様化・特性化
- ④大学の自律化（大学定員、私立大学の学費策定など）
- ⑤大学の研究機能の活性化
- ⑥リカレント教育体制の確立
- ⑦大学教育の質管理（大学評価認定制度の導入など）
- ⑧私学の財政支援拡大
- ⑨高等教育機関の適正配置の方案

この時期における高等教育改革は、政権交代において前政権の改革課題を受け継ぎ、政策の一貫性と実行性が強調されていること、大学管理・運営の全般にわたった政府主導の統制と干渉から、大学定員の自律化や私学に対する財政支援など、大学の自律性を強化させる方向へと切り替える改革的努力が行われたこと、さらに大学評価認定制度による質管理が同時に推進された¹³。

一方、大学開放に関わる内容としては、前政権の「平生教育体制の確立」というような大学の生涯学習、大学開放を主要内容とする改革項目は見られないが、諸事情で高等教育の機会を得られなかった人々の高等教育機会を保障する独学学位制度が創設された。これまでごく一部の人々に限定されてきた高等教育を、誰もがアクセスできる高等教育制度を拡充させ、結果的には大学が生涯教育、生涯学習の拡大に寄与できるように組み込まれた政策として意義を持つのであろう。馬越（1995）は、独学学位制度は高等教育の多様化による生涯教育機会の拡大とともに、高等教育機関に通わないでも、自学自習で学位取得が

可能な道を開き、生涯学習社会を作り出す上での重要な基盤整備の一環であるとした。しかし、他方では、政府の側には、この制度を通じて当時の過度な大学進学要求を冷却し、青年に多様な進路選択をさせようとする意図が働いていたことも事実であると指摘している¹⁴。

以上から、1980 年代、90 年代の初頭における大学開放は、高等教育改革の一連の政策と連動した大学開放政策が推し進められ、在来型の大学がもつ閉鎖的な構造が原因で高等教育へアクセスできなかった成人学習者のための、仕事と学習を連携する「開放大学」、いつでも、どこでも、誰でもアクセスできる遠隔形態の「放送通信大学」など、高等教育レベルにおけるオールタナティブ教育制度が拡充された。これは、従来の学齢期人口に限定されてきた高等教育を、誰もがアクセスできる高等教育へと転換させることで、結果的には高等教育人口の拡大と大学開放が同時に推進されたことにその意義を持つのであろう。

2. 高等教育の生涯学習機能の強化

金泳三による文民政府 (1993-1998)¹⁵は、大統領直属諮問機構「教育改革委員会」を発足させ、「世界化・情報化時代を主導する新教育体制樹立のための教育改革方案」、すなわち「5.31 教育改革案」を発表した。新教育体制のビジョンとして「誰もが、いつでも、どこでも望む教育を受けることのできる、開かれた教育社会・平生学習社会」の建設を改革理念とした改革方案と課題が提示された。また、教育の優秀性を確保するための自律と競争の原理を導入する一方、階層間、地域間のための平等性の確保、教育の質のための評価・支援を教育改革の推進原理として掲げられた¹⁶。

第 4 次にいる「5・31 教育改革案」で作りに出された高等教育改革内容は、①大学の多様化・特性化、②大学設立、定員及び学士運営の自律化、③専門大学院設立、④大学評価及び財政支援の連携、⑤学部制導入、⑥高等教育の優秀性と地方化のための支援強化、⑦高等教育法制定などを主な内容としている¹⁷。

これらの改革案は、まず、大学の多様化と特性化が強調されると同時に、改革推進の実績を評価し、それに従って財政支援を行うことで大学教育の質管理と競争力強化を図ったことが特徴として挙げられる。

次に、「需要者中心主義」、すなわち、教育を受ける国民を中心に据えた教育政策を打ち出していった。大学の定員と設立に関する規制緩和がその例である。大学の定員について政府による厳格な統制よりも市場の原理を導入し大幅な緩和路線がとられるようになり、大学の設立についても自律性を保障する政策を推進したことである¹⁸。

一方、誰もが、いつでも、どこでも学ぶことができる生涯学習体制を構築し、国民の平生学習権の実現という改革理念を実現するには、従来の供給者(教育者)中心の社会教育から、より幅広い概念として需要者(学習者)中心の平生学習へと転換することが要請された。1997年に従前の「社会教育法」を全面改正した平生学習法の試案が発表された。また、従来の学校教育中心の教育法を、学校教育と社会教育を振興する教育基本法として 1997年に制定し、これを教育の最上位法とし、その下に「初・中等教育法」、「高等教育法」、「社会教育法(平生教育法)」を対等に位置づけた¹⁹。

他方、「開かれた教育体制」としての大学の門戸を開くために、学点(単位)銀行制度(以下、単位銀行制度)などや時間制登録生のほか、遠隔教育の拡大が推進され、大学の生涯学習機能が拡大されるようになった。これは、成人学習者が時間と場所の制限を受けず、いつでも、どこでも学習を最大限に保障するとともに、仕事等の経験を単位や学位に連携することを図るものである。

文民政府における大学改革は、大学設立準則主義の導入によって大学設立過程が簡潔化され、大学進学者に入学の選択の幅を広げるとともに国民の高等教育要求に応える点では肯定的な評価が得られた。しかし、需要者の要求を理由に大学設立を自律化させた結果、大学は供給過剰に陥り、今日の大学構造調整政策の遠因となったという批判から逃れえない²⁰。

事実、1995年の全体高等教育機関は 287 校であったが、2000年には 330 校へと、5年間で 43 校が増えた。特に私立大学は 30 校が増え、私立大学の学生の数も約 77 万名が増えることになったのである²¹。これによって、私立大学が大学全体の 8 割以上を超える状況を生み出すに至った。さらに、改革推進の実績に対する評価に基づいた差別的な財政支援を行う取り組みや、大学構成員の理解と共感の不足、大学の多様な特性を無視した政府主導の上意下達式(top-down)の政策課題は、結果的には大学の内外に摩擦と葛藤を生じさせた²²。

一方、1997年の韓国 IMF 危機と 2000年頃から顕著になった少子化による学齢人口の激減によって、大学の量的規模を大幅に縮小し、評価と財政支援の連携、大学教育の質保障と競争力の強化を狙う改革が推進され始めた。

国民の政府(金大中政権、1998-2003)は基本的に文民政府の高等教育政策基調を継承しつつ、「教育発展 5 ヶ年計画(試案)」と「韓国教育の中長期ビジョン」を改革方案として提示した。「教育発展 5 ヶ年計画」では、その改革目的を「知識強国の礎石として世界的競争力を備えた大学の育成」としている。これは、1997年 IMF 金融危機からの経験から、

「創造的知識基盤国家建設を主導する教育」に重点をおき、高等教育に効率性に基づいた新自由主義の経済論理を適用したものである。

知識基盤型社会の実現を国の最重要政策課題と位置づけた「国家人的資源開発基本計画」(2001)では、高等教育を重視した人的資源の開発を模索しつつ、大きく、①大学教育の優秀性と地方化の推進、②財政支援と評価の一体化を通じた大学特性化の推進、③地域社会に対する高等教育機会の拡大、という課題としてより明確になっていった。特に、成人のそれまでの経験と学習を単位として認定する学位銀行制度の拡大、時間制登録生と遠隔大学の奨励など、開放型高等教育の拡大を通して人的資源を図る施策として展開されたのである²³。

一方、従前の「社会教育法」が廃止・全面改正され、1999年には「平生教育法」が新たに制定され、生涯学習推進のための条件整備として、国レベル・地方レベル・地域レベルの生涯学習施設を新たに設置・認定した。全体5章32条と付則として構成されている「平生教育法」は、その主な内容として、①情報通信媒体を通じた遠隔大学や、成人教育機会の拡大のための社内大学、②単位銀行(credit-bank)制度などによる高等教育機会の拡大、③地域の平生学習館や市民社会団体、事業場付設生涯学習機関などの多様な生涯学習機関の設置・運営、④「平生教育士制度」など、生涯教育や学習の担当者の専門性を向上させる内容を含めている²⁴。これを受けて、遠隔大学や成人教育機会の拡大のための社内大学、各種教育訓練機関及び大学の取得単位を累積し学位や資格の取得ができる単位銀行制度など、高等教育機会の量的拡大はもとより、その形態と内容も多様化した。

しかしながら、李正連(2002)によれば、このような成人継続教育および高等教育機会の拡大などに重点を置いた「平生教育法」は、成人の基礎教育や教育から疎外された階層の教育に関しては言及していないことを指摘し、これは本来の平生教育(生涯教育)の理念における統合教育の機能が発揮できない限界を持っているとしている²⁵。

また、国家競争力を強化し、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少に備えるため、国家次元の人的資源開発が推進され、2001年に「第1次国家人的資源開発基本計画(2001年-2005年)」が発表された。さらに、2002年には「平生教育法」第9条の「平生教育振興基本計画の樹立」義務の規定に従い、「第1次平生学習振興総合計画(2002年-2006年)」が発表され、生涯学習の機会拡大及び基盤構築に向けて推進課題と方策が提示された。これを受けて、高等教育を重視した人的資源の開発に力を注ぎ、大学附設「平生教育院」の設立、独学士制度、学位銀行制度の拡大、サイバー大学の奨励による開放型高等教育の拡大などの施策が展開されてきた²⁶。

少子化によって学齢期人口の減少が顕著になった 2000 年以降、入学資源の確保が喫緊の課題となり、従来の若い世代の学生のみをの大学を、全ての世代をも視野にいれ、大学を開放していくということがひとつの重要な選択肢として取り上げられたのである。

3. 生き残りをかけた大学開放

参与の政府（盧武鉉政権、2003-2008）は、2003 年に「所得 2 万ドル時代に跳躍するための大学競争力強化方案」を発表し、世界レベルの教育競争力を形成することを掲げた。そのために、①規制撤廃による大学の自律力量強化、②競争を通じた教育・研究力の向上、③大学支援政策の画期的な転換、の 3 つの方案が出された。特に「地方分権と国家均衡発展」を主要国政課題とし地方大学の競争力を強化することに重点を置いていた²⁷。少子化によって学齢期人口の減少が顕著になった 2000 年以降、入学資源の確保で最も厳しい状況に置かれている地方大学においては、定員割れが顕著になり、学齢期人口が首都圏に偏重する現象はさらにその深刻性を増加させた。地方大学の「大学倒産」は、地方・地域の経済と競争力の弱体化という構造的悪循環を形成し、首都圏と地域間の格差をより深める要因として作用²⁸しており、地域間格差の是正のために地方大学の育成に取り組んだのである。

大学と地域の特化産業との連携によって地域発展の核心力量を育成する、①「圏域別大学特性化事業」、②技術集約団地（テクノパーク Techno park）、③地方大学革新力量強化事業（NURI、New University for Regional Inovation:2004-2008、以下、NURI）、④産学協力中心大学育成事業（HUNIC）などは、地方大学の発展を機軸とした国家の均衡発展を企てたのである²⁹。

また、2004 年には「競争力強化のための大学構造改革方案」が発表され、①国立大学構造改革推進、②私立大学構造改革支援、③大学院構造改革、④構造改革促進制度の補完、の 4 つの方案と推進課題が提示された³⁰。とりわけ、国立大学の統廃合に関する具体的な方針が提示され、2005 年に公州大学への統合（公州大学+天安工業専門大学）をはじめ、2007 年には江陵原州大学（江陵大学+原州専門大学）まで、12 大学が 6 大学へと統廃合された。私立大学の場合、2005 年に嘉泉医科大学（嘉泉医科大学+嘉泉吉大学）を最初に、2007 年には、乙支大学（乙支医科大学+ソウル保健大学）の統廃合まで、12 大学が 6 大学に統廃合されたのである。また、構造改革への財政支援によって、国立の 6 大学、首都圏の 8 大学における入学定員が 2005 年に対比して 4,290 名が減縮された³¹。

続いて、李明博政府・朴槿恵政府（2008-2017）の高等教育政策は、「定員減縮」と「不良大学退出」のための大学構造改革を断行する共通の路線を保っている。それまでも大学定

員を減縮する改革案は出されたが、この時期は、現実には、政府主導の強力な定員減縮が断行され、不良大学を退出させた点で相違している。

李明博政府においては、まず、「自律と競争」を改革理念に掲げ、教育における競争と市場原理を前面に押し出し、世界との競争を意識した政策、世界レベルの研究拠点大学 (WCU) 育成、海外の優秀な人材を韓国の大学に招致する留学生 10 万人受け入れ計画打ち出された。また、大学入試の自律化と大学運営の自律性の拡大とともに、これまでの地方大学革新力量強化事業、首都圏大学の特性化事業、専門大学の特性化事業を統合し「教育力量強化事業」に改編した。

次に、前政府から推進されてきたすべての国立大学を一律に法人化する政策から一変した「国立大学法人ソウル大学設立・運営に関する法律案」が提出され、ソウル大学のみ法人化が推進された。2009 年には「大学構造調整の推進方案」が発表され、競争力を持たない不良私立大学を退出させていく大学改革政策が出され、地方の私立大学が受ける圧力はさらに大きくなったのである。

1994 年から実施されてきた大学評価制度である「総合評価認証制」を撤廃し、「大学情報公示制」を義務付けるとともに、「自己評価報告書」の作成と外部評価である第三者評価機関における評価を行い、財政支援においてこの結果を活用することとした³²。

朴槿恵政府は、高等教育政策の方向として「高等教育総合発展方案」(2013 年)を発表し、「創意的な人材養成と革新的な価値創出」を高等教育のビジョンとして掲げた。①学生中心の充実した授業を行う大学の育成、②創造経済を先導する研究力量強の強化、③地域の価値を高める開かれた高等教育体制の構築、④均等な高等教育機会の確保と平生学習を保障する大学の定着、の 4 つの改革目標が提示された。このうち、大学の競争力強化のための主要課題として、「大学評価体制改善と持続的な構造改革」が提示された³³。

また、前政府と同様に「競争」「評価」「定員減縮」「不良大学退出」の大学構造改革を主要政策とし、2014 年「大学構造改革推進計画」に 16 万人の入学定員の減縮政策が発表された。「大学構造改革評価」(学生充足率、教員確保率、就職率、そして産学連携への工夫などが指標)に基づき、全大学を 5 等級 (最優秀 A、優秀 B、普通 C、不十分 D、かなり不十分 E) に分けて等級別の定員削減比率を決定、「経営不良大学」と「不良退出大学」の指定 (図 2-2)、そして縮小定員に基づく構造改革的努力に見合った財政支援あるいは予算減額措置を行うことで、大学教育の質保障と競争力強化を誘導する狙いが含まれている。

こうした改革の背景には、①少子化による学齢人口の激減によって、①大学の入学定員

が志願者数を上回る大学過剰時代に入り、一部の地方大学では定員割れが出始めている、②大学の競争力の低下、高学歴失業者の増加などの大学教育と社会的需要の不一致、③大学間の競争過熱と序列化の進行、④大学自体の質向上と教育環境改善などの自助努力の欠如、⑤大学内部組織の硬直性と自発的な構造改革に対する認識の乖離、などが指摘された³⁴。

2014 年の大学構造改革以降、大学構造調整評価指標に基づき、全大学 298 校のうち 4 年制大学と短期大学のあわせて 66 校が D または E にランク付けされ、国の財政支援事業・奨学金・学生ローンの支給の削減または受給できなくなる措置を受けた。その結果、入学定員は、4 万 4000 人余りが減少しており、4 年制大学は約 2 万 3000 人、短期大学は約 2 万 1000 人を縮小した。一方、構造改革の履行に失敗し、E にランク付けられた 28 大学 (4 年制 18 校、短期大学 12 校) に対しては政府財政を制限することにした。このうち、西南大学のほか 4 大学を、統・廃合および退出を推進することが発表されたのである³⁵。また、2014 年大学構造改革の発表後、1 年で大学入学定員は 1 万 7545 名 (4 年制 9, 361 名、2 年制専門大学 8, 213 名) が減少し、その 9 割が地方大学における減縮である³⁶。このような現象が続くと、地方大学が枯死されるという憂慮が生じている。

一方、「平生教育法」の全面改正とともに、①生涯段階別における生涯学習、すなわち、ライフサイクルの変化に伴う多様な学習の内容と機会の提供、②社会統合のための低所得者、障がい者など疎外階層の生涯学習への参加を拡大させるプログラム、③生涯学習インフラ構築及びネットワークの活性化、の 3 つを主要政策とした「第 2 次国家平生学習振興計画」(2008-2012) が推進された。特に、「平生学習中心大学」や、「専門大学を活用した職場と学習の連携強化」など、大学を中心とした平生教育体制の実現を図る課題が打ち出された³⁷。

2008 年からは、「大学平生学習活性化支援事業」が打ち出され、学齢期中心の高等教育システムを成人学習者に柔軟に対応した、成人親和型高等教育体制への転換とともに、地域社会に高等教育の機会を拡大し、高等教育の地域社会への生涯学習の機能を強化された。

例えば、「平生学習中心大学支援事業」は、「平生学習中心大学」の学位課程と大学附設「平生教育院」の非学位課程を支援する事業であったが、2015 年からは、「先就業・後進学」支援事業として統合され、在職者など成人学習者の「先就業・後進学」と継続教育を強化された。2016 年には、「平生教育単科大学支援事業」が創出され、「先就業・後進学制度」の発展を試みつつ、生涯学習者オーダーメイド型単科大学を支援する政策が始まった。それまで「平生教育院」が担ってきた非学位課程と単位銀行制度や、社会人受け入れの特別選考などを、「平生教育単科大学」に統合し、従来学齢期中心の大学を生涯学習体制へと改編した、いわゆる「成人親和型大学」である³⁸。2017 年からは、既存の「平生学習中心

大学支援事業」と「平生教育単科大学支援事業」を統合・改編した「大学の平生教育体制支援事業」として実施されている。

近年の「競争」「評価」「定員減縮」「不良大学退出」といったスローガンに凝縮される大学構造改革政策が断行され、入学資源の確保で最も厳しい状況に置かれている地方大学においては、「大学倒産」という実態に対応するための諸戦略が模索されつつある。大学の存続にかかわる資源である学生を獲得するためにそれまで大学の主流ではなかった成人、女性、高齢者などの非在来的学習者の大学の正規課程へのアクセスを容易にする制度（例えば「晩学徒制度」）の運営、個別大学に特化した差異のあるプログラムの開発、学費に依存している大学財政戦略から脱皮した多様な財源確保のための地域連携、産学連携など、従来の在来的学習者のみの大学から、非在来的学習者をも視野にいれた「平生教育体制」への転換が生き残りの一つの選択肢として採用されている。

これまでの韓国における高等教育政策の歴史的変遷からみると、韓国の高等教育の膨大な拡大は、政府主導の高等教育政策によって誘導された結果であるといえる。また、生涯学習を法的に保障する「平生教育法」の下、高等教育改革の一連の政策と連動した大学開放政策が実施され、多様な開放型大学の創出と高等教育の機会を拡大する諸制度を生成させた。

しかし、今日の大学の供給過剰という問題を発生させるきっかけとなる大学設立自律化政策や、大学の多様な特性と諸事情を無視した等級別評価、大学自体の根本的な改革を伴わない政府主導の臨時方便的な一連の政策は大学の自律性を阻害する問題となりつつある。

また、こうした高等教育改革下で推進された大学開放政策が作り出した弊害も少なくない。第一に、入学定員の確保に失敗した大学が、大学開放を一種の弥縫策として着手した結果、そのプログラムは、当然のことながら、単発的あるいは画一的となり、成人学習者の教育ニーズとのミスマッチや、正規課程との不連携という問題を生み出したことである。第二に、地域社会の「すべての人々に開かれた生涯学習の場」を担うべき大学開放を目指しながら、その対象が依然として一部の成人に限定されており、これもまた学位取得のオルタナティブとして扱われていることである。

本来、大学開放は、オックスフォード大学のシューアルの提案「大学を大衆のところへ持ち込むこと」、あるいは、ケンブリッジ大学のスチュアートによる「大学教育を受ける機会に恵まれない学外の人々に大学教育を提供する」構想として生まれたとされる。Shannon & Schoenfeld (1965) は、大学の社会貢献を大学の第三の機能として捉え、地域社会のすべての人々の日々の生活上の問題を解決し、人々が知的、精神的に豊かな生活

を享受できるよう、大学が蓄積した知識とスキルを無理なく提供することが大学開放の役割であるとしている。これらの議論を参照するならば、韓国における大学開放は、その本来の理念と機能を損ねて来たのではないかと思われる。これは、大学の人的、物的インフラを以て地域社会に貢献することが大学本来の使命であり、役割であるという意識が生成されないまま、政府主導の政策によって「生涯学習の義務化」という強いられた取り組みが、前述のような弊害を生み出してしまったのであろう³⁹。

おわりに

本稿では、1980 年代以降の韓国における高等教育改革下の大学開放政策に着目して、(1) 高等教育へのアクセス拡大、(2) 高等教育の生涯学習機能の強化、(3) 生き残りをかけた大学開放、という三つの方向から概観してみた。韓国における大学開放は、生涯学習を法的に保障する「平生教育法」の下、高等教育改革の一連の政策と連動して拡大してきた。国家レベルでの生涯学習体制の構築と、多様な開放型高等教育の成立とともに、高等教育の量的規模は急速に増加した。しかし、近年においては、少子化による学齢期人口の急激な減少、また、大学の質保証のための評価と競争による大学財政支援と大学定員減縮政策は「大学倒産」という危機をもたらし、大学の生き残りをかけた諸戦略が模索されつつある。また、本来、地域社会のための社会貢献としての大学開放が政府主導の高等教育改革の政策として盛り込まれ、大学開放は依然として入学資源や政府財政支援に汲々した、一種の弥縫策として取り組まれている。大学が追求する学問的優越性を侵害しない範囲で画一的なプログラムの提供に留まるなど少なくない弊害を創り出した。

急変する社会に、高度な知識が求められる知識基盤社会において、知識を創造する場は大学に限られない。知識の伝達から創造と融合への変化しつつある今日は、すべての人々に開かれた大学の環境だけでなく、新たに招き入れた人々との共に学ぶ知の環境づくりをも要請されている。

今後の課題として、在學生と非在来的学習者が、互いの知を持ち寄り、それまでの知識や経験などが共有され、大学の地の環をもより善く創造していく教育・学習モデル構築を模索していきたい。

¹ 鄭泰秀(1991)『7.30 교육개혁』예지각, pp.25-33.

² 卒業定員制とは、浪人生の問題を解決するとともに大学に勉学雰囲気を助成するために、大学ごとに定められた卒業定員よりも 30%多い学生を入学定員として選抜し、超過定員分を在学中に「中途修了」させる制度である。大学生の、学問より単位取得中心の勉強と学生間の過度な競争、大学間の格差を無視した脱落比率と超過定員分の教員や施設の確保の問題、などの弊害により、1990 年の卒業者を最後に廃止された。金鍾喆(1989)『韓国 教育政策 研究』교육과학사, pp.629-639.

- 3 신현석(2005) 『한국의 고등교육 개혁정책』 학지사, p.23
- 4 주삼환(2006) 『고등교육연구』 한국학술정보, pp.47-49.
- 5 孔秉鎬 (2006) 「戦後(解放後) 社会教育の歩み—胎動・摸索・発展」、黄宗建ほか編 『韓国の社会教育・生涯学習—市民社会の創造に向けて』 エイデル研究所, p.56.
- 6 박기언(1989) 「大学教育의 社会教育的 開放論」 『고등교육연구』 1(1), pp.1-2.
- 7 권이중(1983) 『開放大学』 정민사, pp.21-26.
- 8 교육개혁심의회(1986) 『高等教育의 改革方向과 戰略』 pp.7-8.
- 9 前掲書, p.49.
- 10 教育改革審議會は、教育全般にわたる 42 の教育改革課題のうち、重点的に推進する改革事項を、①学制の改編、②入試制度の改革、③学校施設の現代化、④優秀教員の確保、⑤教育内容と方法の刷新、⑥科学頭脳の開発、⑦大学教育の秀越性の追求、⑧平生教育体制の確立、⑨教育行政の自律化、⑩教育投資の画期的増大、の 10 大の領域に分類している。교육 개혁심의회(1987) 『10 大 教育改革 最終報告書』 p.25.
- 11 교육개혁심의회(1987) 『10 大 教育改革 最終報告書』 pp.134-144.
- 12 한국교육개발원(2005) 『평생교육 정책 공과 분석 연구』 pp.72-75 と신현석(2005) 『한국의 고등교육 개혁정책』 학지사, p.26-28 を参照。
- 13 윤종건(1994) 「제 6 공화국 교육개혁의 실상과 허상」 『교육행정학연구』 12(2), p.15
- 14 馬越徹 (1995) 『韓国近代大学の成立と展開—大学モデルの伝播研究—』 名古屋大学出版会, p.269.
- 15 韓国では、軍人出身の大統領が率いる政権が続いた 1987 年後半、盧泰愚(軍人出身、1981 年に文民となった) 民主自由党総裁の 6.29 宣言によって、大統領直接選挙制が実施された。この結果、1993 年に、民間出身の金泳三大統領が当選し、「文民政府」と称される政権へ移行した。尹敬勳(2010) 『韓国の教育格差と教育政策—韓国の社会教育・生涯教育政策の歴史的展開と構造的性質』 大学教育出版, p.164.
- 16 교육개혁위원회(1995) 『新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안』 pp.19-27.
- 17 교육개혁위원회(1997) 『新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안Ⅳ』 pp.19-27
- 18 이상주(2013) 「고등교육정책과 대학경쟁력 강화방안:지방사립대학을 중심으로」 『전산회계연구』 11(2), p.90.
- 19 교육부·평생교육국 평생교육기획과 편 (1997) 『평생교육백서』 pp.46-47.
- 20 尹敬勳(2013) 『韓国の大学リストラと教育改革—韓国の大学構造調整』 Book & Hope, p.22.
- 21 유기홍(2013) 『대학구조개혁(정원)정책 평가와 전환』 p.4.
- 22 신현석(2005), 前掲書, p.38.
- 23 교육인적자원부(2001) 『국가인적자원개발기본계획:사람, 지식, 그리고 도약』 pp.58-62.
- 24 교육부(2000) 『평생교육백서』 pp.73-81.
- 25 李正連(2002) 「韓国平生教育の動向と課題」 新海英行他編 『現代世界の生涯学習』 大学教育出版, p.354.
- 26 교육인적자원부·한국교육개발원편(2001) 『평생교육백서』 pp.8-9.
- 27 교육인적자원부(2003) 「소득 2 만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화방안」
- 28 이상주(2013), 前掲書, pp.84-85.
- 29 유현숙외(2009) 「고등교육 경쟁력 제고를 위한대학 구조조정 방안 연구현안보고」 한국교육개발원, pp.20-32.
- 30 교육인적자원부(2014) 「경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안」
- 31 장아름(2015) 「대학 구조개혁 정책의 변동과정 분석 : 역사적 신제도주의의 제도변화 관점 적용을 중심으로」 고려대학교 대학원 석사학위 논문, p.76.
- 32 권오성(2012) 「이명박정부 주요정책의 성과와 과제. 2 권」 한국행정연구원 pp.1275-1281.
- 33 교육부보도자료(2013 년 8 월 13 일) 「고등교육 종합발전 방안(시안)발표」
- 34 金明姬 (2017) 「韓国における高等教育改革下の大学開放—慶北大学の「名譽学生制度」のケーススタディー」 『比較教育学研究』 55, pp.111-112.
- 35 교육부 보도자료(2016 년 09 월 5 일) 「2017 년 재정지원 가능 대학 258 교 발표—대학 구조개혁 후속 이행점검 결과 발표」
- 36 이데일리뉴스 「대학 구조개혁 1 년...정원 1 만 7545 명 줄었다」 (2015.1.12) (<http://www.edaily.co.kr/news/2017年8月14日アクセス>)
- 37 교육인적자원부·한국교육개발원(2007) 『평생교육 백서 제 10 호』 pp.246-247.
- 38 교육부보도자료(2015 년 12 월 30 일) 「선취업 후진학 활성화를 위한 평생교육 단과대학 지원사업 기본계획 확정 발표」
- 39 金明姬(2017), 前掲書, pp.115-116.

金 明姫 (きむ・みよんひ)

韓国慶尙南道晉州市生まれ。韓国公州大学校地域社会開発学科を卒業後、2010 年に来日。創価大学大学院文学研究科において教育学の修士号 (2014 年)、博士号 (2018 年) を取得。現在、創価大学教育学部助教。専攻は高齢者教育・大学開放・高等教育・生涯学習。主要論文：「近年の韓国における高齢者のための生涯学習の現状と課題」(『日本生涯教育学会論集』第 37 集、日本生涯教育学会、2016 年)、「韓国における高等教育改革下の大学開放—慶北大学の『名誉学生制度』のケーススタディ—」(『比較教育学研究』第 55 号、日本比較教育学会、2017 年)。NPO 法人全日本大学開放推進機構会員。