

韓国の大学における学長選考制度の変遷

—設置形態の相違と政治的状況変化の文脈から—

全 京和

はじめに

大学は、教育と研究を通して国や社会へ貢献することをその一つの理念としている。韓国においても「高等教育法」で大学の設置目的を「人格を陶冶し、国家と人類社会の発展に必要な深奥なる学術理論とその応用方法を教え研究し、国家と人類社会に貢献する」(第28条) こととしている。これは、常に大学には社会の声に耳を傾けることが求められていることを意味する。だが、韓国の大学のもつ構造的な問題が効率的な大学運営を妨げているとの指摘がある。硬直的で閉鎖的な運営体制をもつが故に、社会変化に柔軟に対応できず、それが結局、韓国の国家競争力や教育全般の競争力に比べて大学教育が国際指標のなかで低い評価を受けている一つの原因として理解されているのである¹。韓国では、1990年代から大学の管理・運営に「経営マインド (management mind)」を導入することが必要であると議論されるようになった²。大学の管理・運営に影響を及ぼす内外の要因が複雑さを増していることや、大学のパフォーマンス成果が2008年導入された「大学情報公示制」によってウェブ上で公開され、簡単に閲覧できるようになったことから、各大学には、差別的な戦略を打ち出し、競争力を付けていくことが切実な問題となっていたのである。そこで、大学を代表し、校務を総括するとともに所属教職員の監督と学生の指導の役割を担う(「高等教育法」第14、15条)学長に対しても、大学の変化と革新を牽引できる経営能力が要求され、「CEO型学長」が必要とされるようになった³。この視点からすると、どのような人物が学長になるかは、その大学の発展可能性を左右する重要な問題でもある。国立大学の場合、学長の最終的な任命権は大統領にあり、私立大学の場合、学校法人(理事会)にあるが、任命されるべき人物をどう選ぶかという学長候補者選出には、教員を中心とする大学構成員の意向を反映すべきかどうかを含めて制度設計上の選択の余地がある。そこで、どのような人物を、どのような手続きを経て、誰が選ぶかという学長選考に関する議論は、韓国において大学の設置形態や政治社会的状況に影響されながら大学改革をめぐる議論の重要な一部を成してきた。こうした状況を考えると、学長選考方法の変遷や現在の改革動向を検討することには大きな意味がある。

韓国の大学の学長選考に関する研究は、主に政策提案を目的に行われてきたものが多い。特に近年の先行研究としては、Shin (2012)、Kim (2013)、梁 (2012、2014) を挙げることができる⁴。Shin は、私立大学の学長選考制度の問題点を指摘し、改善の方向として候補者検証の制度化・オープン化や選出方法の手続き的合理性の強化を提案した。Kim は、中央行政機関の付

属機関として国立大学を捉え、大学の自律性を保ちながら直選制の問題点を改善できる選考方法について、準備・絞り込み・推薦・任用の段階に区分し、自律性・民主性・専門性・積極性の基準を適用させながら論じた。また梁は、日本と韓国における国立大学法人化に注目し、その後の学長選考制度と選考の手続き類型を考察し、法人化後のソウル大学では、オープンタイプの候補者推薦プロセスと選考会議タイプの選出プロセスによって学長選考が行われている特徴を明らかにした。さらに2014年の研究では、ソウル大学の学長選考制度に対し、教員参加方式の変化過程を中心に考察し、教員の権限は次第に減少してきたこと、その一方で大学ガバナンスにおける学生の権限は拡大されたことを指摘した。これらの先行研究は、考察の対象をそれぞれ私立大学、国立大学、国立大学法人に限定させ、そこに適用されてきた学長選考制度の変遷を追いながら特徴を明らかにし、以降の可能性につながる知見を与えてくれる。しかし、大学の設置形態の相違に注目し、両者を網羅しながら比較の視点を考察した研究は多いとは言えない。しかしながら、国立大学から始まり、大学全体へと広がる構造改革が推進されている韓国において、最新の制度改革までを考察の対象に含めて学長選考の制度的変遷をふりかえり、学長に任命されるべき人物をどう選ぶか、すなわち候補者選出における大学構成員参加可能性について知見を広げることは重要であると考ええる。

以上のことをふまえて本稿は、韓国の大学の学長選考制度の変遷を政治的文脈からふりかえるとともに、2015年12月に発表された「国立大学の総長任用制度補完方案」とその一環として行われた制度改革の特徴を明らかにしたうえで、学長選考制度、特に学長候補者選出の段階における参加権限の範囲とその意味について考察することを目的とする。まず第1節では、学長選考の制度的側面に注目し、大学設置形態別にそれぞれ法的根拠となる規定の改正を追いながら、その変遷に継続的に見られる焦点を把握する。次に第2節では、韓国における学長候補者選出方法の類型を提示し、選考プロセスにおける参加権限と参加の形式を中心に各方法の特徴について整理し、大学設置形態別に採択されてきた方法を、時期別に分けて政治的文脈に位置づけながら考察する。最後に第3節では、近年の学長選考をめぐる政策とそれによって行われた「教育公務員任用令」の改正と「教育公務員法」の改正に関する審議内容を概観し、その方向性を明らかにするとともに、そこに反映されている意図について考察する。

尚、本稿で取り上げる「選考」制度は、学長候補者の選出と大学設置者による学長の任命までを含めて「選任」とする場合、主に、その前半の学長候補者の選出に至るまでのプロセスを指すものとする。また、韓国では、「大学の長」を指す用語として総長や学長が使われるが、本稿では、政策名や法規の直接引用を除き、両方合わせて学長とする。

1. 学長選考をめぐる法改正の変遷

本節では、学長選考の制度的側面に注目し、法的根拠となる国立・私立大学の学長選考に関する諸規定とその改正を追いながら、何をめぐって制度改革が行われてきたのか、そこに継続的に見られた焦点とは何かについて考える。尚、ここで対象とするのは、国立・私立大学にそれぞれ適用される制度の制定から2012年5月の改正までの時期であり、他の政策の影響を受けて事実上、学長候補者選考が間接選出に変わる2012年以降については次節以降で詳述する。

国立大学に適用される学長選考制度は、「教育公務員法」第24条と「教育公務員任用令」（大

統領令⁵⁾第12条に定められている。1953年4月18日「教育公務員法」(法律第285号)が制定され、学長・副学長は教授会の同意を得て文教部長官(当時)の任用請求を受け、大統領によって任命されていた(第8条第1項)。教授会は、大学を単位として単科大学長、教授、副教授、助教授で構成され、当該大学のすべての教員で教授会を構成することが定められた(同第3項)。その後、5.16軍事クーデターを経て誕生した朴正熙政府は、1961年9月1日に「教育に関する臨時特例法」(法律第708号)を公布し、国立大学および私立大学の整備基準を発表した。「教育公務員法」よりも優先的適用が認められた同法第9条では、学長・副学長を文教再建諮問委員会の諮問を経て文教部長官の任命請求を受け、内閣首班によって任命されると規定された⁶⁾。軍事政権の下で、1963年6月26日に初めて私立大学に適用される学長選考制度が制定された。それは、「私立学校法」(法律第1362号)第16条、第53条、第54条に定められている。第16条で理事会の機能として学長の任免に関する事項を審議・議決すると規定し、同法第53条で、学長は当該学校法人の理事会議決を経て、監督庁(文教部)の承認を得ることと規定されている。しかし、具体的な選出過程に関する法的規定は定められていないため、私立大学は学校法人の定款に学長選任に関する事項を規定し、選考に関する詳しい手順と方法を別途の規定、規則、指針などで説明することになっている⁷⁾。1981年2月28日には、学校法人または私立学校経営者が監督庁の承認を得て任命することと全文改正された(第53条)。

その後、政治的民主化に後押しされ、国立・私立を問わず教授直選によって学長候補者が選出される契機を作った。1987年の民主化宣言⁸⁾以降、教授協議会が再発足し、法的根拠を欠いたまま、教授らによる直接選出で学長候補者を選ぶ大学が急激に増えていった⁹⁾。このような流れを受け、教育部は1988年4月、当該大学で学長推薦委員会を構成し、候補者を複数推薦するように指針を示達し、国立大学で学長候補者の直接選出が慣行化された¹⁰⁾。1990年4月7日には、「私立学校法」(法律第4226号)が改正され、私立大学の学長は、学校法人または私立学校経営者が任免し(第53条)、7日以内に管轄庁へ報告する(第54条)ことが定められた。監督庁への干渉を減らし、選出後の事後報告で済むように緩和されたのである。また、1991年3月8日に「教育公務員法」(法律第4348号)が改正され、国立大学の学長は当該大学の推薦を受け、教育部長官の任命請求により、大統領が任命するとの規定を設けた(第24条第1項および第3項)。同年8月8日に改正された「教育公務員任用令」(大統領令第13448号)第12条の3では、学長の任命推薦のために大学に10名以上50名以下の副教授以上の教員で構成される「学長任命推薦委員会」を設置すること、また必要な場合に限って当該大学の部外者を委員として認め得ると規定した。同委員会で学長候補者を選出する方法は、委員会による直接選出と当該大学教員が合意した方法による選出という二つから当該大学が決めるようになっていた¹¹⁾。その結果、ほとんどの国立大学では当該大学教員の間で合意された意思に基づく選出方法が採択され、教員だけの直接選出を通して学長候補者を選び、教育部へ任命推薦を行うことになった¹²⁾。

ところが、1997年の金融危機によって効率性再考のための構造調整が社会のあらゆる文脈で語られることになると、その中で、学長候補者の直接選出の非効率性と弊害が指摘されるようになり¹³⁾、政府が政策的に間接選出を目指す転換点となった¹⁴⁾。さらに、1998年の金大中政府と2003年の盧武鉉政府の誕生によって社会各領域の民主化が加速されるなか、1998年2月24日「公務員職場協議会の設立・運営に関する法律」(法律第5516号)が制定され、2005年には

「公務員の労働組合設立および運営に関する法律」（法律第 7380 号）が制定された。これによって各大学にも職員協議会や労働組合などが設立され、各団体は学長選考への参加を要求し、大学本部と対立した¹⁵。2012 年 5 月 7 日には「教育公務員任用令」（大統領令第 23767 号）が改正され、既存の学長任命推薦委員会の構成員が全体の 4 分の 1 以上の「当該大学の教職員、学生および当該大学外部の者」で構成されるように拡大された（第 12 条の 3 第 1 項）。

これまで見てきた学長選考をめぐる法改正の変遷過程から次のような特徴が挙げられる。まず、国立大学に適用される「教育公務員法」と「教育公務員任用令」では、学長候補者選出における参加権限をめぐる改正が行われてきた。制定時の「教授会の同意を得て文教部長官の任用請求」から軍事政権の下では「文教再建諮問委員会の諮問」へ、民主化後は「教員で構成される推薦委員会からの推薦」、そして金融危機以降の構造調整期には「教職員、学生および外部の者で構成される推薦委員会の推薦」というふうに変遷してきたのである。一方、私立大学に適用される「私立学校法」では、学長候補者選出は基本的に当該学校法人の理事会に委ねられているため、選考過程における参加権限に関する規定は一切見られないが、理事会の任命に対する行政（監督庁）の承認をめぐる改正が行われてきた。「理事会議決後、監督庁の承認を得て任命」から「監督庁承認の要件緩和」し、「選出後の事後報告」というふうに変更がなされたのである。さらに、もう一つの大きな特徴として、民主化の流れを受けてほとんどの国立大学に広まった学長候補者の直接選出は、明確に規定を欠けたまま広まっていったことを指摘しておきたい。「教育公務員法」には、候補者選出の方法として推薦委員会による選出と当該大学教員が合意した方法による選出の二つが明示されている。しかし、これを学長候補者直接選出の直接的な根拠として見ることは難しく¹⁶、事実上、直接選出が施行されているとしても、当該大学の合意された意思が間接選出である場合にも同じく根拠と成り得るのである。このことは、国立大学の学長選考において大きな転換点として考えられる直接選出が、法制度の上では、直接的な根拠のないまま、条文の解釈によって施行されてきたということになる。

2. 学長候補者選出方法の類型と時期的区分

第 1 節で見てきたように、とりわけ「教育公務員法」と「教育公務員任用令」では、学長候補者選出における参加権限の議論が制度改正の継続的な焦点となっていたことが明らかになった。本節では、韓国における大学の学長候補者選出に採択されてきた三つの方法を取り上げ、その選考プロセスに誰が参加できるか（参加権限の範囲）、どのように参加するか（参加の形式）を中心にまとめる。その上で、大学設置形態別にどのような方法が採択されてきたのかについて三つの時期に分け、政治的変化の文脈に位置づけながら考察する。

韓国では学長の最終的な任命権限は、国立大学の場合だと大統領に、私立大学の場合だと理事会（学校法人や経営者）に帰属する。ただし、学長候補者の選考（選出）に関しては、参加権限の範囲と参加の形式が多様であり、それらは大きく、（1）任命制方式、（2）直選制方式、（3）間選制方式の 3 つに分けられる¹⁷。各方式の主な特徴は以下の通りである。

（1）任命制方式¹⁸：もっとも伝統的な選考方法として多くの私立大学で採択されている。学校の設置者（国または理事会）が絶対的な権限を持ち、大学構成員は公式・非公式的なルートを通して意見表明はできても決定権は持たない。学校の設置者による人事選択が可能になる

全：韓国の大学における学長選考制度の変遷

ため、安定的な大学運営が実現できるが、一方で、設置者の大学運営への介入が強まった場合、学長の権限が弱体化し、大学自治を損害する恐れがある。また、大学構成員よりも設置者に対する責任に敏感になり、設置者の代行者としての役割を担う可能性もある。

(2) 直選制方式：大学構成員の支持度が反映される選考方式である。通常、専任教員による直接選挙で複数の学長候補者を選出し、政府または理事会は形式上の任命手続きを行う。大学の自治と民主化を通じた大学運営の自律性、学長選出の客観性の向上につながるが、一方で、選挙活動の過熱や学内の派閥形成、教員以外の構成員の意見が反映されにくい問題点がある。

(3) 間選制方式：学校の設置者と教授集団が選考過程に参加することから折衷型とも呼ばれ、任命制方式と直選制方式の混合型を指すことから、任命制に近いものから直選制に近いものまで多様な方式がこれに分類される。通常、学長選考委員会などの協議組織が構成され、大学構成員から外部に至る幅広い意見を集め、合意による意思決定が行われる。個別大学の特殊性を反映しながら最適な選考方法を作り出すことができるが、当該大学の特性に合う方法を見つけるためには試行錯誤を繰り返す可能性もある。

以上、見てきた学長候補者選出方法の類型を学長選考制度が制定された1953年から現在に至るまでの時間軸に沿って、第1節で見てきた政治的背景に当てはめながら時期的に区分したものを表1で示した。1953年から1987年までの「政府・理事会による選考・任命期」では、国立大学の場合、教授会の同意を経るか(～1961年)、文教部の人事委員会の諮問を経て教育部長官の任用請求を受けて大統領によって任命されていた。私立大学だと、理事会による選出後、文教部の承認によって任命されていた(1963年～)。1988年から1997年までの「教授による直選制の増加期」では、政治的な民主化の影響を受けて国立・私立を問わず学長候補者選出が教員の合意によって行われるところが増え、その結果、教授の直選で候補者が選出・推薦され、最終的に大統領・理事会によって任命されていた時期である。1998年からの「推薦委員会による間選制の増加期」は、私立大学の場合、国立に先立って直選制廃止の動きが見られ、理事会による任命が多く、私立大学で採択されながらも、それに次いで間選制のところも増えてきた時期である¹⁹⁾。国立大学においても直選制を止めて学長推薦委員会を設置するところが増えるも、2012年の「教育公務員任用令」改正前には、委員会構成員は教授であったため、事実上、直選制の性格を持っていたとも言える。改正後の委員会は、職員や学生、そして外部委員までをその構成員に含むようになったため、さらに間選制としての色が濃くなった。

表1. 学長選考制度と政治的背景

時期区分	政治的背景	国立大学の 学長選考制度	私立大学の 学長選考制度
1953～1987	・戦後、新設大学の急増(～61) ・軍事政権による大学整備推進	政府による選出	理事会による選出
1988～1996	・政治的民主化の社会への拡散	教授らによる直選	理事会による選出、 または教授らによる直選
1997～現在	・5.31教育改革 ・金融危機による構造調整 ・大学評価に基づく財政支援	委員会による間選 ①教授集団のみ(～2011) ②構成員多様化(2012～)	理事会による選出、 または委員会による間選

出典：筆者作成。

韓国では、1995年の教育改革によって高等教育の自律化と効率性を強調する新自由主義の理

念にもとづき新公共管理的な責務性政策を中心に教育改革を推進されてきた。1997年の金融危機は、このような教育改革の推進を力強く後押しするきっかけとなった。1999年「教育発展5ヵ年計画」(試案)では、初めて学長選考制度の改善について言及され、2000年12月には「国・公立大学発展計画案」を通して学長直選制廃止を決め、国・公立大学の評価基準に学長選考方法を明記する項目を設けた²⁰。2005年5月6日には、推薦委員会による選考を原則とする「学長任用制度の改善方針」が発表され、「教育公務員法」が改正された。そこでは、推薦委員会設置のための法的根拠が設けられた他、選挙活動の禁止や選挙事務を行政管轄の選挙管理委員会へ委託することなどが定められた。以降も、学長任用制度の改善と財政支援事業を連携された政策が継続的に行われ、推薦委員会による間選制の導入を強く推奨するようになった。結果、2014年には個別大学の学則および規定の改正が完了され、すべての国立大学が大学構成員の参加範囲を拡大させた推薦委員会方式へと変わった²¹。

このように韓国政府は、国立大学に対する直選制による学長選考を積極的に変えようとしたが、それは国立大学の競争力強化という体制改革の一環として理解することができる。韓国の国立大学には、それぞれの設立目的をもつ私立大学に比べ、格差の解消や民主市民の育成など国の発展に資するような公共の利益を創出する役割機能を要求されてきた。だが、政府から私立大学に比べて相当な財政支援を受けてきたのにも関わらず、私立大学に比べて相対的に競争力が劣ることが度々指摘され、国立大学の法人化議論を呼び起こしたのである²²。特に李明博政府によって2010年から2012年の間に推進された一連の国立大学改革案は、学長直選制廃止に対する強い改革を目指したものである。一方、私立大学の学長選考制度をめぐっては、国立大学に比べると大きな変化が見られない。それは、国家が設置主体となる国立大学には、政治・経済的状況への反応が随時政策的意図をとめない関連制度に反映されてきたのに対し、私人間の関係である学校法人とその構成員の間においては、政治的影響を受ける程度が比較的に低いこと²³や、学長候補者の選出をめぐる構成員の参加に関する規定がないため、大きな議論となる余地が比較的に少ないことなどが背景にある。

3. 近年の政策的動向および制度改正

第2節では、国立大学では政治的文脈の影響を比較的に強く受けながら、学長選考制度が任命制、直選制、間選制へと変わってきたこと、一方で私立大学は、法律制度上の関連規定がないために、政治的影響を受ける程度が低く、一部の变化は見られるものの、理事会による選出・任命制が主流であることが確認できた。本節では、近年の学長選考をめぐる政策とそれに付随する形で行われた「教育公務員任用令」(大統領令)の改正について概観し、その方向性を明らかにするとともに、そこに反映されている政府の意図について考える。

政府の学長候補者選考における直選制廃止への誘導が本格的に他の政策にも現れるようになったのは、2010年の「国立大学先進化方案」からであるが、これは李明博政府の高等教育に対する改革意思の表明でもあった。青年失業率が深刻な問題として台頭し、政府は、大学で積極的に就業率を高めるための教育が行われていないことを問題として指摘した。それによって、いわゆる「優れた教育を行う大学」を掲げて大学間の競争を強化させ、大学の社会的責務性を高めようとしたのである²⁴。2012年に発表された「2段階国立大学先進化方案」では、学長リ

全：韓国の大学における学長選考制度の変遷

リーダーシップの強化および成果管理体系の構築を促進させるための方針がより強く現れた。また、2011 年から毎年大学評価を行い、その結果、下位 15%の大学を「構造改革重点推進国立大学」に指定しているが、その評価指標の中で 10%を占める先進化指標に学長直選制の改善が含まれている。さらに、同じ指標で「教育力量強化事業」に対する予算配分を決めたため、学長直選制の維持を表明した大学は支援が受けられず、直選制の改善を表明した大学は 24 億ウォンから 42 億ウォンまでの予算が支援された²⁵。このような結果を受け、38 の国立大学が 2012 年 8 月末まで学長直選制廃止の受入れを表明した²⁶。

このような状況の中、教育部は国立大学の学長選考制度の改善に向けた準備を進めていった。2012 年 10 月には「国立大学の総長任用制度補完諮問委員会」を発足されたが、それは大学の学長、教職員や学生、関連法律・行政の専門家、市民団体などで構成された。2015 年 12 月、学長候補者の審査・検証における大学の自律性保障や大学構成員の参加拡大を主な内容とする「諮問委員会の提案（案）」が発表された。このような政府の動きは、同年、12 月 16 日に発表された「国立大学の総長任用制度補完方案」として実を結んだ。そこで提示された制度改善の方向性は、国立大学の自律性と大学構成員の参加が拡大された発展的な補完策というものであった。具体的には、現行の「教育公務員法」（第 24 条第 3 項の 1 と 2）に学長任用候補者の選定方法として定められている「推薦委員会による選出」（大学構成員参与制）と「当該大学教員の合意による方法と手続きに基づいた選出」（教員合意制）を、「大学構成員の参加が拡大された大学構成員参与制」へと改正することや、大学構成員が自律性と責務性を持って選考プロセスに参加できるように推薦委員会の法的機能および権限を明確化したこと²⁷、学長候補者の発掘・検証・選考プロセスを確立させ、大学内・外の協力体制を構築することなどである。

表 2. 学長候補者選出方式の主な改善点（教育公務員任用令）

		改正前	改正後
委員会の 代表性 自律性 拡大	推薦委員会構成員の 参加比率	全体委員の 75%以内	全体委員の 90%以内
	構成員別の参加比率	（規定無し）	特的構成員が大学構成員全体の 80%を超えることはできない
	構成の例示	教員：60~65%程度 職員・学生：10~15%程度 外部委員：25%以上	教員：70%程度 職員・学生：20%程度 外部委員：10%以上
	外部委員の基本資格	（規定無し）	法令には基本資格のみを提示し、 各大学で判断し決定 （卒業生代表、大学発展への貢献者、 教育に対する学識・経験が豊かな者、 関連団体の推薦を受けた者など）

出典：教育部大学政策室（2015）『国立大学の総長任用制度補完方案』、15-17 頁をもとに筆者が加筆修正して作成。

これを受けて 2016 年 7 月 26 日に「教育公務員任用令」（大統領令第 27372 号）が改正された。表 2 のように、現行の「教育公務員法」の範囲内で推薦委員会にすべての大学構成員の参加が拡大されるように、その比率を 75%から 90%に拡大させ、特定構成員の参加比率の上限を大学構成員全体の 80%以内とした。さらに今後、拡大された大学構成員参与制を国立大学に定着させるために「教育公務員法」の改正をめぐる審議を行うとしている。主な改正点は、現行の二元化されている学長候補者選考方法（第 24 条第 3 項の 1 と 2）を大学構成員参与制に一元化させること、そして非公式的選挙類似活動を禁ずることである（表 3 参照）。

表 3. 学長候補者選出方式の主な改善点（教育公務員法）

改正前	改正後
1.推薦委員会による選出 2.当該大学の教員の間で合意された方法と 手続きによる選出	大学構成員の間で合意された方法と手続きに もとづいた推薦委員会での選出
(規定無し)	・大学が決めた活動以外の非公式選挙類似活動の禁止 ・違反時の措置規定を設け、実効性を確保

出典：教育部大学政策室（2015）『国立大学の総長任用制度補完方案』、17-18 頁をもとに筆者が加筆修正して作成。

これまで見てきたことから、近年の政策的動向に現れている意図について考えてみる。現在の朴槿恵政府は、前の李明博政府が力を入れてきた大学教育の社会的責務性の向上という方向性を受け継ぎながら、国立大学改革の一環として学長選考制度を改善させようとしている。改善の成果という成績表に対して財政的インセンティブを付与している点も類似したやり方である。その一方で、李明博政府が残した課題に対して朴槿恵政府は少し違った視点からアプローチしているようとしている。前の政府が学長の直選制廃止を強く要求し、その対応によって予算配分に明確な差を与えたことや、学長推薦委員会の構成をめぐって大学構成員の間で利害関係の対立をもたらしたことに比べて、今の政府は、大学の自律性保障と構成員の参加拡大というキーワードを掲げて妥協点を探ろうとしているのである。その結果、2015 年の補完方案と翌年の大統領令改正では、委員会構成の比率が大学内部にさらに与えられ、外部の比率が減らされた。また、外部委員の選定も大学によって行われるようになった他、教員、職員、学生ともに参加比率が増えた。特に、今まで学長候補者の選出をめぐって制度上、二つの選択肢があり、その解釈次第では直選制も可能であったのに対し、今回の改正によって、直選制を実施できる余地がなくなったことになる。2012 年に学長直選制の廃止あるいは廃止予定を決めたすべての国立大学の決定は、制度の改正を受けたものではなく、少なくとも外見上は「当該大学教員の合意」による自発的な学則の改正に過ぎなかった²⁸。改正審議が予定されている現行の「教育公務員法」には、まだ選挙活動の制限に関する規定（第 24 条の 2）が設けられており、直接選挙によって学長候補者を選定・推薦する際は、選挙管理委員会に選挙事務を委託する規定（第 24 条の 3）が設けられている。これは、事実上、学長直選制の実施可能性が残されていることをも意味する。しかし、2016 年の「教育公務員任用令」の改正によって、教員、職員・学生、外部委員で構成された委員会による選出となったのである。

国立大学をめぐる一連の改革は、国家から多くの財政的支援を受けているにも関わらず、私立大学に比べてそのパフォーマンス成果が良くないことが背景の一つにあると第 2 節で述べた。学長選考制度をめぐる近年の制度的改正も国立大学への適用を目指したものである。ところが、このような韓国における国立大学に対する私立大学の優位性は、もう少し注意深い議論が必要である。国立大学の先進化や法人化議論の必要性としてよく用いられる国立大学の競争力の低さという論拠は、全国の国立大学と上位 20 の私立大学を比較した結果にもとづくものである²⁹。大学の設置形態が国立であるか私立であるかとともに、大学が首都圏に所在するか地方に所在するかによっても置かれている条件の有利さが大きく異なってくる韓国の特殊な状況を考えると、地方に多く分布している国立大学と首都圏に多く分布している上位の私立大学とを比較することは適切だと言えない。実際、多くの私立大学は、財政のほとんどを授業料収入に頼って

いるが、入学定員が減らされ、授業料改定が凍結されている現状を考えるとますます大変な状況に置かれている。実際、国立大学の改革に始まった構造改革が専門大学を含めすべての大学に拡大されたことを考えても、国立大学の学長選考制度の改正は、将来的に私立大学へ影響を与え得ることが十分考えられる。

4. 考察

本稿は、韓国の大学の学長選考制度の変遷を政治的文脈から振り返り、2015年に発表された政策とその一環で行われた制度改正の特徴を明らかにしたうえで、学長選考における参加権限の範囲とその意味について考察することを目的としている。そのために、まず第1節では、学長選考の制度的側面に注目し、その改正の焦点について論じた。そこで、国立大学に適用される「教育公務員法」と「教育公務員任用令」では、学長候補者選出における参加権限をめぐる改正が継続的に見られた。その権限は、近年、教員のみならず他の大学構成員や学外の利害関係者にまで与えられるようになっていくことが分かった。一方、私立大学の場合、「私立学校法」に関して、学校の設置者（理事会）の任命に対する行政（監督庁）の承認をめぐる改正が見られた。それは、最終的な任命のために、行政の承認を必要とするか、それとも行政への事後報告のみで済むのかという行政の学校への干渉程度が改正の争点となり、民主化とともにその度合いが減少してきたことが分かった。

第2節では、学長候補者選出方法の類型と大学設置形態別に採択された方式と時期を政治的变化の文脈にもとづいて区分した。その結果、大きく「政府・理事会による選出・任命期」（政府・理事会選出期）、「教授による直選制の増加期」（直選期）、「推薦委員会による間選制の増加期」（間選期）に分類することができた。政府・理事会選出期には、軍事政権による大学整備の推進が学長選考制度にも影響を与え、学校の設置者によるトップダウン型の選任が行われた。直選期には、政治的民主化の影響で社会全般にわたって自由自律の精神が広まり、国立・私立を問わず、学長候補者選考が教授らの直接選出で行われることになった。間選期は、金融危機の影響で社会の効率化と責務性重視が謳われはじめたことを契機として、直選制廃止の動きとともに現れた。といえ、この時期ほとんどの私立大学が直選制を止めて再び任命制や別の選出方法に転換したのに対し、国立大学の場合、2012年の制度改正までは教授による大学自治という直選制に近いものであった。しかし、その後、政府が継続的な直選制廃止を奨励したことで、制度改正以降は、推薦委員会の構成が他の大学構成員から外部者までを含むものとなった。

最後の第3節では、近年の政策的動向とそれに付随する形で行われた制度改正を概観し、その特徴について考察した。今の朴槿恵政府は、大学改革の方向性として、公平性が重視された「均衡発展と特性化」の推進を目指しており、それを継続的に評価するためには政府の役割強化が必要であると考えている。近年の学長選考制度の改善をめぐっても、「大学の自律性保障と構成員参加の拡大」を掲げ、直選制の完全廃止を実現させるための妥協点を探っている。「教育公務員任用令」の改正と「教育公務員法」改正のための審議の重要なポイントの一つは、現行の制度上、学長候補者選出の二つの選択肢（選考委員会による選出と、教員らの合意した方法による選出）を一元化させようとするものである。そのために、推薦委員会構成において教員の参加比重を増やし、職員・学生の比率を外部委員より増加させた。また、大学が自ら外部委

員を選定できるようにしたのも大学の裁量が大きくなったこととして理解できる。

ある制度が形成され、改正される過程には、その望ましい形とは何かという意図が反映されている。近年の制度改正や政府主導で推進される一連の高等教育に関する政策を概観すると、そこには、大学を従来の役割機能の枠を超えた開かれた組織体として捉えていることが見て取れる。近年、大学に期待されている機能は、高等教育機関として社会の発展に必要な知識を創出し、人材を養成するという役割に留まらず、生涯教育機関として、社会に出て役立つ職業教育や地域社会への貢献などますます多岐にわたっている。そこに求められているのは、大学内部だけでなく、外部からの要請に対しても利害の調整と葛藤の解消ができるような経営マインドを持つ学長であり、そのような人物を、どのような手続きを経て、誰が選ぶかという学長の選考方法は、常に多様な価値に準拠しながら次から次へと議論を呼び起こしている。この意味において、近年韓国で見られる学長選考制度の改善は、すでに明らかにしたように、多様な内外の意見が反映されるように修正されている。また、近年の改正では選出の主体を推薦委員会に一元化させ、その役割と機能を明確に規定しようとしていることから、今後、参加の形態に関する議論へと移っていくことも十分考えられる。

学長選考制度をめぐる近年の改正が国立大学への適用を想定したものであることから、本稿では検討の相対的に大きな重点を国立大学の学長選考制度に置くことになったが、私立大学の学長選考制度をめぐっても次のことが言える。韓国における私立大学の優位性は一部の上位私立大学に限って言えることであり、私立大学の多くが国立大学よりも厳しい状況に置かれている。国立大学を対象に行われてきた構造改革が近年は私立大学を含むすべての大学を対象に展開されるようになってきていることから、国立大学の改革方針の一部となっている学長選考方法の改善が私立大学に対しても適用される可能性は十分考えられる。その際、大学構成員の学長候補者選出への参加権限が法的に保障されていないことが問題となるが、これは言い換えると、学長の任命権が学校設置主体にあるとのみ定められている「私立学校法」(第53条第1項)をどう解釈するかによって構成員の参加の根拠を主張できる可能性があることをも意味する。韓国の憲法では「教育の自主性・専門性・政治的中立性および大学の自律性」(第31条第4項)が保障されている。このような大学の自律性を享受できる主体の範囲については複数の見解があるが、学問の研究と教育の主体である教授がその範囲に含まれることには見解が一致している。Shin と Ju (2016) は、国立大学の場合、大統領によって学長が任命されるが、その過程において大学構成員らの意見を反映できるようになっていることを挙げ、私立大学に対しても、任命権は学校法人であっても、それが選考過程における大学構成員の意見反映を否定していると解釈することはできないと指摘する。そのうえ、憲法で保障されている基本権(第31条第4項)が私人に保障されているとする考え方(私人間効力)にもとづいた権利の主張可能性を提示している³⁰。このような議論は私立大学の学長選考制度を改正に向かわせる議論の土台となり得る。すでに私立大学の学長選考方法をめぐり、学長の選任が法人の固有権限であるとする私学法人の主張と学内構成員の選考過程への参加要求とが絡み合い、混乱が見られる私立大学があるが³¹、その解決に向けて、国立大学をめぐる一連の動きは参考になるはずである。

以上のことをふまえると、次のことが言える。韓国における学長選考制度は、政治的権力が一部のみに集中していた時期から民主化の時期を経て、経済危機によって効率性の重視が謳わ

れながら、国立・私立大学ともに大きく、学校の設置者による選出・任命制から直選制増加期へ、そして間選制増加期へと変化していると見なすことができる。一方で、法的な枠組みに関する議論においては、国立大学では、学長候補者選出をめぐる参加権限が焦点となり、私立大学では、候補者選出をめぐる参加権限が各大学に委ねられているため、行政の学校への干渉程度（行政の承認から事後報告へ）が焦点となっていた。このような設置形態に起因する相違は、近年の政策的動向によってさらに顕著になり、国立大学に対しては選考委員会による学長候補者選出に一元化させるための改正審議が続いているが、一方で私立大学に対してはそのような一元化の動きは見られない。しかし、学長の任命権のみが明示されている条文の解釈をめぐって議論が見られており、構成員の参加程度が見直される可能性を十分にあると言える。これらのことから、韓国では、学長に任命されるべき人物をどう選ぶかという候補者選出をめぐって、大学構成員の意向が反映されることが是と考えられ、それを前提としつつ参加の範囲が大学内の構成員から外部の利害関係者にまで拡大してきている一方、そのような状況が大学の役割の拡大とともに自然な流れとして受け入れられていると解釈することができる。

おわりに

ここまで韓国における大学の学長選考に注目し、法改正の変遷、候補者選出方法の類型、政策的方向性を中心に見てきた。そこで明らかになったのは、大学の機能が拡大することに伴い、学長の役割も新しい側面を要求されていること、そして各大学に必要なリーダーを選ぶためには、もはや従来の教員だけを大学構成員だと考え、候補者選出過程の参加主体とすることには限界があり、他の大学構成員や外部の利害関係者の意見が反映されることが求められ、そのような方向へと制度改正が行われているということである。だが、政府による候補者選出方法の一元化が大学の自治につながるのか、政府のいう大学の自律性向上は、枠を組み立てることからではなく、予め定められた枠の中で、望ましいと思われている結論を導くための「プロセスにおける自律性³²」を意味するのかは、また議論の余地があるように思える。

今後の課題として、法人化した3つの大学における学長選考プロセスと国立大学の制度改正との比較や、改正によって各大学の構成員らの合意にもとづく選考プロセスの実施が可能になったことから、制度が適用された現状として国立・私立大学の事例を見ること、それによって、制度が現場でどのように解釈されているのかについても注意を払いながら継続的に観察していくことが必要となる。

註

- ¹ KANG, Chang-dong. (2014)「韓国の国立大学と私立大学の大学競争力に関する比較研究」『韓国教育学研究』第20(3)号、305-306頁。
- ² JEONG, Il-whan. (2000)「大学経営の効率化のためのTMQ導入の適用的探索研究」『教育学研究』第38号、1-17頁。
- ³ LEE, Hyo-gye. (2006)「特集：大学総長のリーダーシップ」『大学教育』第143号。
- ⁴ SHIN, Hyun-seok. (2012)「私立大学総長選出の政治学」『韓国教育学研究』第18(1)号、KIM,

- Jong-sung. (2013) 「国立大学総長選任制度に関する研究」『社会科学研究』第 24(2)号、梁鎬錫 (2012) 「日本と韓国の国立大学法人の学長選考における手続きの類型と特徴：各国立大学法人の学長選考規定を中心に」『九州教育学会研究紀要』第 40 号、97-104 頁、— (2014) 「ソウル大学における学長選考制度の考察：教員参加方式の変化過程を中心に」『飛梅論集：九州大学大学院教育学コース院生論文集』第 14 号、69-85 頁。
- ⁵ 教育公務員任用令は大統領令の一つで、法律に対する具体的な範囲を決めて委任され、法律を執行するために必要な事項に関して大統領令を発することができる（憲法第 75 条）。
- ⁶ この特例法の内容は、1963 年 12 月 5 日に改正された「教育公務員法」（法律第 1463 号）第 25 条で同様に規定された。ただし、文教部長官が任命請求をするためには人事委員会の諮問を経るよう規定された。
- ⁷ SHIN, Hyun-seok. (2012) 「私立大学総長選出の政治学」『韓国教育学研究』第 18(1)号、72 頁。
- ⁸ 正式名称は「国民の大団結と偉大な国家への前進のための特別宣言」。
- ⁹ KIM, Jong-sung. (2013) 「国立大総長選任に関する研究」『社会科学研究』第 24(2)号、234 頁。
- ¹⁰ BYUN, Gi-yong, et al. (2011) 「国立大学の学内ガバナンス変遷過程の分析」『韓国教育学研究』第 17(1)号、134-135 頁。
- ¹¹ この内容は、2005 年 5 月 31 日の「教育公務員法（法律第 7537 号）」改正にも反映された。
- ¹² KIM, Jong-sung. (2013)、前掲書、235 頁。
- ¹³ 過熱した選挙活動による大学の教育環境への悪影響、また、学内における派閥形成による葛藤の深化、選挙公約の実施に伴う大学財政の無駄遣いなどを直接選出の弊害として指摘。
- ¹⁴ SHIN, Hyun-seok. (2012)、前掲書、68 頁。
- ¹⁵ KIM, Jong-sung, et al. (2004) 『総長選出制度改善案』忠南大学校教授協議会、34-36 頁。
- ¹⁶ SUNG, Nak-in. (2007) 「大学の自治と国立大学の総長選挙」『法学』第 48(1)号、129-159 頁。
- ¹⁷ 詳しくは、KU, Byung-lim, et al. (1995) 「わが国の大学の総長選出制度」『韓国大学教育協議会』、90-100 頁、KWON, Kyuk-tae. (2005) 「大学総長の選任方式による指導性および権力に関する研究」（弘益大学大学院博士学位論文）、29-35 頁、KIM, Chang-su, et al. (2012) 「総長選出制度に関する研究」『高等教育政策研究所』、4-11 頁を参照のこと。
- ¹⁸ 学長の最終的任命権は継続的に大学設置者にあるが、学長候補者選出の一方式として「任命制」という用語が一般的に用いられているため、本稿でもそれに従い、任命制を使っている。
- ¹⁹ 2003 年 10 月 31 日付、教授新聞の『総長の外部スカウト増え：人文社会系列 70%以上』によると、153 校の私立大学の調査から 97 校が任命制を、41 校が間選制を採用していた。
- ²⁰ KANG, Won-gun. (2008) 『韓国の大学総長選出制度』學志社、80 頁。
- ²¹ 教育部大学政策室. (2015) 『国立大学の総長任用制度補完方案』、4 頁。
- ²² KANG, Chang-dong. (2014)、前掲書、301 頁。
- ²³ SHIN, Hyun-seok & JU, Young-dal. (2016) 「私立大学の総長選出制度改善の論拠と方案—大学自律性の観点から—」『教育法学研究』第 28(3)号、61 頁。
- ²⁴ KANG, Chang-dong. (2015) 「国立大学先進化方案」の政策的誤謬に関する研究『韓国教育学研究』第 21(2)号、6 頁。
- ²⁵ KIM, Jong-sung. (2013)、前掲書、230 頁。
- ²⁶ 財政的な圧力による選択であったため、推進課程においてトラブルが絶えないことから、関連の規定を学則に設けた大学はそれほど多くない。
- ²⁷ 推薦委員会の代表性および自律性の拡大、運営効率化、職務上の独立性の保証など。
- ²⁸ KIM, Jong-sung. (2013)、前掲書、236 頁。
- ²⁹ KANG, Chang-dong. (2014)、前掲書、303 頁。
- ³⁰ SHIN, Hyun-seok & JU, Young-dal. (2016)、前掲書、55-88 頁。
- ³¹ SHIN, Hyun-seok. (2012)、前掲書、67 頁。
- ³² KANG, Chang-dong. (2015)、前掲書、22 頁。

（比較教育政策学講座 博士後期課程 2 回生）

（受稿 2016 年 9 月 9 日、改稿 2016 年 12 月 2 日、受理 2016 年 12 月 26 日）

韓国の大学における学長選考制度の変遷

—設置形態の相違と政治的状況変化の文脈から—

全 京和

本研究は、韓国において大学組織を代表する総責任者である学長の「選考制度」に注目し、制度改正について政治的文脈から考察し、その特徴を明らかにすることを目的とする。まず、学長選考の制度的側面に注目し、法改正の変遷に見られる性質について検討した。次に、学長候補者選出方法の類型を提示し、大学設置形態別に採択されてきた方法を時期別に分類した。最後に、近年の学長選考をめぐる政策と制度改正について概観し、その方向性と意図について考察した。結果、(1) 制度の改正は学長候補者選出における参加権限をめぐって行われてきたこと、(2) 制度上は直選制が明確に規定されておらず、条文の解釈によって間接的根拠を持つこと、(3) 制度改正によって大学構成員の参加拡大を視野に入れた学長候補者選出方法の一元化が意図されていること、などの知見が得られた。その背景には大学を開かれた組織体と捉え、その役割機能が拡大していることがある。

Changes in the Presidential Selection System of Universities in Korea: Focusing on Types of Establishing Bodies and Political Context

JEON Kyoung-hwa

This paper aims to clarify the characteristics of institutional reforms of the presidential selection system of Universities in Korea by focusing on the changes in political conditions. First, the process of legal revisions, especially its institutional aspects, was examined. Second, the types of presidential candidate selection method are presented, and the types of methods selected by public/private universities during a certain period are discussed. Third, a survey was performed of recent policy revisions and institutional reforms that followed the presentation of new policies. The findings yielded three conclusions: (1) institutional reforms had been made mainly over the rights of participation in the presidential candidate selection; (2) there was no direct legal foundation for the direct selection method, but only an indirect legal foundation provided by article interpretation; and (3) the Korean government intended to combine two choices of presidential candidate selection methods into one hybrid choice that would facilitate broader participation of university members. It is possible that the recent concept of university as an open organization with extensive roles and functions has influenced the course of recent policy changes.

キーワード： 大学ガバナンス、学長選考制度、制度改正

Keywords: University Governance, Presidential Selection System, Institutional Reforms

