HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 韓国平生教育政策の評価 |
| Author(s) | 崔, 燉珉 |
| Citation | 高等教育ジャーナル : 高等教育と生涯学習, 19, 17-30 |
| Issue Date | 2012-03 |
| DOI | https://doi.org/10.14943/J.HighEdu.19.17 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/56802 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | No1903.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

# Lifelong Education Policy Analysis in Korea(1)

Don Min Choi*
Department of Education, Sangji University

# 韓国平生教育政策の評価 (1)

崔　　燉 珉 **
尙志大学校　教職科

*Abstract* — Lifelong education in Korea grew out of the Lifelong Education Act, which was enacted in 2000. To promote lifelong learning for citizens, states and local governments supported educational facilities and encouraged various organizations and businesses to strengthen their support for continuing education. After the Lifelong Education Act was enacted, a lifelong learning city project, the Lifelong Learning Center, supporting lifelong learning for the disadvantaged, was established along with a Cyber University, and a National Lifelong Learning Festival was held as part of the process of expanding the lifelong learning system. In this paper, the governmental lifelong learning policies such as promoting lifelong learning opportunities, the lifelong learning atmosphere, the recognition of lifelong learning outcomes, enhancing the role of lifelong learning institutions and promoting lifelong learning system maintenance are analyzed. Currently, the policy effectiveness, adequacy, equity, responsiveness and appropriateness are evaluated as satisfactory to meet the policy goals. However, the policy level seems to be relatively lower than the other factors. Within the areas of different policies, most of the areas of lifelong learning have been shown to be effective. In particular, supporting disadvantaged groups, the lifelong learning city project, the academic credit bank system and managing lifelong learning centers were evaluated to be extremely effective. On the other hand, the need to reconstruct and integrate the academic credit bank system and self-learning degree system was raised.

In the future, the business of improving the role of lifelong educational institutions needs to be further developed and managed. In addition, efforts for activating lifelong education and raising the efficiency of lifelong learning should be made with connections among various organizations.

(Received on 16 November, 2011)

## 1．はじめに

学校教育で獲得した知識と技術の寿命が短くなるデジタル経済体制では，全生涯にわたる持続的な学習体制構築が持続的成長の根幹となる。学校で獲得した知識と技術は，個人の生涯全体で占める比重が次第に低くなっており，学習の場所として学校も排除可能な独占状態を失い始めた。

*) Correspondence: Department of Education, Sangji University, 83 Sangdaegil, Wonjusi, Gangwondo 220-702, Korea
e-mail: donmin@sj.ac.kr

OECD の未来学校の姿がこれを端的に現わしている。OECD の未来学校シナリオは，学校が既存の官僚制的現状維持型 (Statusquo) から地域社会学習センター及び学習組職型へ (re-schooling)，そして，ネットワーク型及び脱学校型 (de-schooling) へと発展すると見ており (OECD，2001)，これは，窮極的にこれからの学校は，平生学習のネットワーク体制である学習網 (Learning Web) へと変貌しなければならないということを暗示している。

OECD のシナリオにおいて，学校崩壊まで起きるという診断は，学習者との相互学習と学校外の教育資源の有用性を立証している。したがって，社会変化とともに，学校教育中心の教育体制からネットワーク型学習社会に転換されているということを現している。学校教育と違って学習ネットワークは，学習者個人の管理の下，自律的に学習用資金と人材が集まっているネットワークである ( 鈴木敏正，2008)。したがって，学習者は学習内容を自由に選択することができる。同時にその学習者は他人の学習を手助けする連携体制もつくらなければならない。

学習社会の建設は，どのようにすれば人々を平生学習の場に参加できるようにすることができるかに一次的関心がある。学習機会の接近は，1990 年代からすべての国の第一の教育アジェンダとして浮上した (Athhoarena, D. & Hite, S.，2001)。欧州連合 ((EU: European Union) がこれを立証している。EU は 2000 年 3 月，リスボン戦略を採択し，2010 年雇用率 70% を達成するために，成人の学習参加率を 4 つの州当たり 12.5% へ向上 (CEDEFOP, 2004) させる ‘2010 年目標’ を設定し，これを実現するための実践戦略を樹立することを EU 各国に勧告した。また，2006 年に中間点検報告書 (European Commission & European Parliament，2007) を作成し，平生学習の核心要素として成人学習の重要性を強調するために “学びに遅すぎるはない” (It is never too late to learn) というスローガンを提示し，平生学習の参加を勧告した。

このような観点に従い，世界すべての国々において，平生学習社会を実現するための関心が高まっている。特に欧州連合 (EU: European Union) 会員国は，平生学習の可能性と底力を体系的に評価し，平生学習社会の実現のための多角的な戦略を模索している。これと関連し EU は，国家競争力と雇用能力 (employment) のための平生学習だけではなく，社会的包容性 (social inclusion)，能動的市民意識 (active citizenship) と個人の成長のための平生学習を強調している (European Commission，2001a)。すなわち，力量向上のための人的資源と社会的統合のための社会資源の重要性がともに強調されてい

表 1．OECD の平生学習社会での未来学校体制改革シナリオ

| 現状維持型<br>(Status quo) | 学校改革型<br>(Re-schooling) | 脱学校型<br>(De-schooling) |
|---|---|---|
| 1 頑固な官僚制学校 | 3 中核社会センターとしての学校 | 5 学習者ネットワークとネットワーク社会 |
| 2 市場モデルの拡大 | 4 革新的な学習組織としての学校 | 6 教師 exodus– 学校崩壊 |

資料：OECD(2001). Education Policy Analysis 2001

る。

平生学習を学習経済の側面から見ると，個人が知識と情報を創出・活用できる能力を培い，国家社会に必要な人的資源形成に寄与することとなる。そして生涯周期の側面から見ると，伝統的な学齢期の学習に限った固定観念を克服し，いつでもどこでも学習できる機会を与え，急速な技術変化などに伴う職業の構造的変化にも能動的に対処できるようになる。また平生学習は，個人の学習土台形成と持続的学習経験を通して，危機に直面した社会的凝集力を再建し強化するとても重要な原動力となる。( 崔 燉珉，2009)。

このような観点から各国の平生学習政策の重点は，学習参加を促進するための学習の柔軟化 (flexibility) にある (Nicoll，K，2006)。学習の柔軟化は，学習参加と学習の過程と学習結果認証すべてに渡っている。したがって，平生学習政策は，学習への障害要因を除去する一方，学習結果を認証し，次の学習につながるようにするのである。

韓国の平生学習政策は，2000 年に平生教育法が制定され本格的な出発点を迎えることとなった。平生教育法は，1995 年大統領諮問機構である教育改革委員会において，5・31 教育改革案として開かれた学習社会，平生学習社会を標榜し，これを実現するための戦略として開かれた教育体制の構築を提案したのである ( 教育改革委，1995)。 これによって開かれた教育体制の一環である単位銀行制を 1998 年から運営している。平生教育法が制定された後には平生学習都市事業，平生学習推進機構である平生教育センターの設置，疎外階層に対しての平生学習支援，サイバー大学の設立，全国平生学習フェスティバルの開催，平生学習大賞授賞など，開かれた平生教育体制を構築するための多くの方案を施行している。また，2007 年 12 月 14 日，平生教育法が全面改正され，平生教育推進機構である平生教育センターを独立機関である平生教育振興院として設置するなど平生教育の推進体制を整備した。同時に，2008 年 2 月に出帆した李明博政府では，学習中心大学選定支援，平生学習口座制の運営，地域と共に行う学校事業などを推進している。

本論文は，以上のように韓国で進められている平生教育振興事業の展開過程と成果を分析し，今後の発展方案を模索するものである。

## 2. 平生教育政策の評価モデル設定

平生教育はすべての段階の教育とすべての形式の教育を包括する。平生教育は，段階面においては就学前教育，学校教育，学校後教育を，形式的には定型教育，非定型教育，無定型教育に渡る。内容面においては，人文教育と職業教育を含む。平生教育は，成人教育にだけ限定されるのではなく，すべての段階の教育を包括し，統合する。平生教育は教育を総体的な視覚で眺める。また家庭教育，学校教育，社会教育は等価値的に認識され，交換される。

平生教育は，一言で垂直的統合と水平的統合を特徴とする。平生教育は，時間的な軸で継続性と連携性を追求する。教育制度は，単に教育単位の集合ではなく，体系化され，位階化されなければならない。平生教育いおいては，子どもであれ高齢者であれ同じ学習者であり，同じ学習権を持つという点で垂直的統合 (lifelong) の意味を持ち，生涯のすべての段階で水平的統合 (life-wide) を追求する。平生教育は，様々な段階と場所において成されるため，お互いに調整され互恵的，相互補完的関係を形成することが重要である。したがって，連携性は単純に平生教育の連携という水平的統合だけではなく，教育段階間の接続という垂直的統合を意味するので，平生学習は縦の次元と横の次元での連携をすべて模索しなければならない。

韓国で生涯学習政策が本格的に推進されたのは 2000 年「平生教育法」が制定され, これを基盤にし，生涯学習推進機構として政府出捐研究所である韓国教育開発院に平生教育センターを設置・運営してから始まった。したがって，いままで 10 年間推進された生涯学習政策を評価するために次のような評価モデルを設定する。

公共政策評価は効果性モデル，経済性モデル，専門家モデル，意思決定モデル等に分類できる (Vedung, 1995; 59)。効果性モデルには様々なモデルが含まれている。効果性モデルには古典的な目標達成評価モデルとともに付随効果評価，目標排除評価，包括的評価，顧客指向的評価モデル，そして関連者モデルが含まれる。効果性モデルは様々な代案的な政府介入活動の結果に興味がある反面，経済性

モデルは費用にも関心を持つ。したがって経済性モデルは費用を全然考慮しない効果性モデルとは区別される。経済性モデルはまた生産性モデルと効率性モデルに分れる。

本論文では政策が追求する目標を達成したかどうかを評価する。生涯学習政策が入案された当時に追求しようとした目標を実現したかどうかを評価する。目標達成評価 (goal attainment evaluation) は政策として果たした結果を政策樹立の当時に追求した目標と符合するか，あるいは政策によってどのような変化が現れたのかに基本的な関心を持つ。
目標達成評価は目指したものを達成したかどうかを評価し，あるいは政策によって現れた否定的な現象を減らすために政策代案を提示しようとする評価である。一般的にこのような評価は評価基準として大部分 Dunn(1979) の効果性，能率性，適正性，衡平性，対応性，適合性を使用するとか Nakamura と Smallwood(1980) の目標達成，能率性，住民の満足，対応性，体制維持とかを活用した。ここでは効果性，能率性，充足性，衡平性，対応性，適切性を中心に調べる。

効果性 (effectiveness) は政策が追求する目標を成就したかどうかにその焦点を会わせる。すなわち価値のある結果が成就したかを評価するのに努力の結果を重視する立場で，上位にある目標を達成するためにどのような活動を効果的にしたかに関心を持つ。

能率性 (efficiency) は組織構成員の満足度，組織構成員の要求充足度を意味する。社会体制内で社会的行為は機関の次元では効果性を追求し，個人的な次元では要求 (need) の充足を目指す能率性を追求する。

充足性 (adequacy) は政策の目標と成果の達成が問題解決に充足したかどうかと目標達成の過程において，すなわち政策の執行過程で使用された政策の手段が目標を成就するに充足したかどうかに関われる。したがって成果の程度が教育を受ける集団とか関連集団の要求水準にどの程度符合するかに関心を持つ。

平等性 (equity) は関連集団に同等な恵沢があるかということである。政策の成果の側面から均等の原理が保障されなければならないし，場合によっては積極的な差等 (positive discrimination) の適用も避けられない。

対応性 (responsiveness) は特定集団とか全体の住民の必要と要求，選り好みと価値等にどの程度対応するかを意味する。住民の満足度，恵沢を受ける人の呼応と満足等で現れる。

適切性 (appropriateness) は政策目標とか目標達成のために動員される政策手段とか方法が適切なのかどうか，社会的に妥当し適合したのかを評価する。

以上の評価準拠を基にし，本論文はつぎのように評価準拠を設定する。第一，効果性は初期の政策目標を達成したと認識され，政策の価値も認定され，政策が持続的に推進されているかを評価する。第二，政策の能率性は政策を受ける人の満足度で判断する。第三，政策の充足性は政策が追求する目標を達成し拡散的な新しい政策の導出として評価する。第四，衡平性は政策によって生涯学習に参加する人が増えたかどうかで評価する。第五，対応性は中央政府の生涯学習政策に対し地方自治団体が独自的な政策を樹立し実施するので判断しようとする。それから，適切性は動員された予算の増減のいかんによって評価する。

## 3. 韓国平生教育政策の推進実績と評価

2000 年平生教育法は，1982 年に制定された社会教育法を全面改正し，2000 年 3 月に施行令が公布され施行に至った。平生教育法は，国民の平生学習を助長し，支援するために国と地方自治体が平生教育施設を直接設置するとともに，各種団体と事業場の平生教育実施を積極勧奨し，支援できるように規程した。2007 年に改定された平生教育法においては，平生教育の執行機構として中央に平生教育院を設立し，市・道にも平生教育振興院を設立できるように根拠を用意した。また平生教育法の概念を明確にし，学習者の学習権と平生教育の領域を具体化した。

以上のように平生教育法制定と改正により，韓国平生教育の新しい転機を用意した。今まで平生教育を推進してきた実績を平生学習機会の拡大，平生学習雰囲気の造成，平生学習結果の認定，平生学習機関の役割向上，平生学習推進体制の整備などに分けて分析することとする。

### 3.1 平生学習機会の拡大

疎外階層の平生学習を促進するためには時間だけではなく，学習に投資することができる経済的条件の造成が必要である。また高齢化の進展と持続的な少子化の影響により，経済活動人口が減少し，社会の老人扶養負担が増加することで，老人の能力活用のための職業教育訓練の需要度が増加することと見込まれる。

□ 推進経過

疎外階層の平生教育機会を拡大するために，2001年から女性・低所得層・低学歴層・非識字者などのための平生学習プログラム公募事業を実施し，地域社会の平生学習に対する認識を高め，平生学習活性化に寄与した。特に2005年度には，2004年度まで20～25個程度のプログラムを対象とした平生教育プログラム支援事業の規模を大幅に拡大し，4次にわたって全102個のプログラムを支援した。

□ 推進内容

教育科学技術部は，2001年から疎外階層の平生教育参加機会を拡大し，これらに自活機会付与及び生の質向上を図ろうと平生教育振興院とともに低所得者，低学歴者，高齢者，障害者などのための平生学習プログラムを発掘・支援する事業を推進してきた。

一方，2006年から識字教育プログラム支援事業が別途に運営され始めた。この事業は成人を対象とし，公益的な次元において小学校及び中学校水準の識字教育プログラムを運営することを目的として始められ，2006年度に識字教育プログラムに対する運営費を支援し，2007年から追加で機関運営費を支援し始めた。

□ 今後の課題

疎外階層平生教育プログラム公募事業は，平生学習の機会を持つことができない低学歴・低所得成人に実質的な学習へと連結させ，知識両極化を克服し，民主市民として必要な素養と資質を向上することである。

### 3.2 平生学習雰囲気の造成

政府は多様な形態で地域革新体系構築事例の発掘及び拡散に専念している。地方分権，地方均衡発展，地域革新体系，地域革新協議会，地方大学育成事業など各部署ごとに地域中心の事業を競争的に実施している。

#### 3. 2. 1 平生学習都市事業

平生学習都市造成事業は，市・郡・区基礎自治団体に平生学習予算を中央政府から支援し，地域単位の平生学習を促進する事業である。

□ 推進経過

2002年から推進している“平生学習都市造成事業”は，2001年に3つの自治体を平生学習都市として選定し，2010年現在，全国に76(全234地方自治体中1/3程度)の市・郡・区基礎自治団体が指定されている。

□ 主要内容

平生学習都市に選定された自治体は，教育科学技術部から2億ウォンの支援を受けることとなる。支援金は平生学習都市を造成することにおいて，該当自治体の投資を誘導することが重要な契機となっている。

平生学習都市に選定された地域は，教育部から初年度に2億ウォンの支援を受け，後の3年間平生教育プログラム運営に対する別途のプログラム運営費の支援を受けた。2008年からは新規平生学習都市選定を中断し，2007年に新規に指定された平生学習都市に対しては3年間毎年2億ウォン内外の予算を支援した。

平生学習都市造成事業の核心戦略である地域の学習資源を体系的に連携し，平生学習文化を活性化するために2007年から平生学習都市ネットワーク構築支援事業を実施している。

□ 発展課題

平生学習都市事業の今後の発展方向と課題として，大きく中央部署の政策方向と地域での事業推進方向及び課題に分けて提示すると次のようである。

まず，中央部署は平生学習都市事業の活性化のために，第一に，部署間協力を強化しなければならな

い。平生学習都市事業は現在，教育科学技術部において担当しているが，中央の様々な部署が推進する事業と連関・重複された部分があり，事業内容と実際の事業推進実行において，中央の多様な部署間協力を強化しなければならない。

第二に，平生学習都市事業の内実化として現在までの“平生学習都市造成事業”の主な政策方向は，平生学習都市の拡散に焦点があった場合は，選定された平生学習都市の拡散とともに内実化に焦点を置かなければならない。

第三に，平生学習都市事業の長期的事業計画と戦略の樹立が成り立たなければならない。“平生学習都市造成事業”は国全体の競争力を強化するための平生学習国家実現のための具体的事業である。したがって，今後“平生学習都市造成事業”は国の政策事業として長期的 ' 平生学習都市総合事業計画 ' を樹立し，推進することが望ましい。

### 3. 2. 2 平生学習フェスティバル

平生学習フェスティバルは，全国の平生教育施設，団体と一般の学習者がひとつになり，その間の平生学習の経験と成果を共有し，お互いに励ます場である。

#### □ 推進経過

全国単位の平生学習フェスティバルは，2001 年に忠清南道天安で初めて開催された以後，第 2 回フェスティバルは 2003 年大田で開催され，2009 年第 8 回フェスティバルは京畿道九里市で開催された。最初のフェスティバルは 3 日間の日程で行われたが，第 2 回からは 4 日間の日程で進められてきた。・

#### □ 主要内容

全国平生学習フェスティバルは，今までの平生学習のブーム造成と平生学習の参加動機を付与する契機となった。毎年行事が開催されにつれ，参加平生教育機関，プログラム，広報など，参加規模が増加している。

フェスティバルでは, 作品発表会, サークル発表会, 広報体験館の運営，学習サークルと個人学習者の学習結果発表などが行われた。

#### □ 発展課題

何より平生学習フェスティバルを通じて平生学習のブーム造成にある程度成功を納め，何より一般市民の平生学習に対する認識を高めることができ，平生学習関連機関間協助体制構築の契機となった。

全国の平生学習フェスティバルは，別途の時間と努力を注ぎ，基礎自治体が 1 年に一度自身を意図的に ' 誇示するフェスティバル ' ではなく，日常的な平生学習の結果を ' 共有するフェスティバル ' として位置づけることができるであろう。

### 3.3 平生学習大賞

平生学習大賞は，多様な部門の平生学習優秀事例を発掘・授賞することで，我が国の平生学習をより発展させ，拡散させるために推進することとなった。平生学習大賞は教育科学技術部が主催し，平生教育振興院，韓国平生教育総連合会，中央日報などが共同に主管し，2004 年から推進されている。

#### □ 推進経過

2004 年度には個人 ( 学習サークル含む ), 教育機関・団体，企業，基礎自治団体など 4 つの分野に授賞し，2009 年には個人学習者，成人教育者，学習サークル，教育機関及び団体，学校及び学校附設平生教育院，企業，基礎自治団体など 7 つの領域にわたり進められた。

#### □ 主要内容

平生学習大賞は，各部門別に大賞 1 つと優秀賞が 2 つずつ授賞される。平生学習大賞受賞者には賞状と賞牌を授与と，学校及び学校附設平生教育院，企業，基礎自治団体を除いた 4 つの領域に対しては副賞で大賞 5 百万ウォン，優秀賞 3 百万ウォンの賞金も授与される。ただし，大学ではない小・中・高等学校に対しては賞金を授与した。

#### □ 今後の課題

このように平生学習大賞は，平生学習の優秀事例を発掘し，拡散・普及する成果をおさめた。しかし，平生学習大賞予算 (8 千万ウォン ) がとても少なく，受賞者選定と行事に重点を置く傾向が強い。これによって平生教育機関が公募する誘引策が不足し，優秀事例を平生教育機関に普及するのには限界があ

る。

また企業の参加を督励するための方案が必要である。受賞する企業体の財政・税制の恩恵を考慮する必要がある。

### 3. 4 平生学習結果の認定

学校外の学習経験を認定する制度としては単位銀行制，独学学位制及び平生学習口座制がある。単位銀行制と独学学位制は最終的に大学の学位を取得する制度として，2000 年の平生教育法制定以前から実施していた制度であり，平生学習口座制は，学習経験を管理しながら人的資源開発を促進するための制度として，2007 年に改正された平生教育法に基づき実施している。

#### 3. 4. 1 単位銀行制

単位銀行制は，既存の伝統的教育機関で認定される単位だけを認めるのではなく，非伝統的方式による単位を多様な基準として認定している。

□ 推進経過

単位銀行制は，1995 年教育改革委員会の 5・31 教育改革部方案において，だれでもいつでもどこでも望む教育を受けることができる ' 開かれた教育社会，平生学習社会 ' (Edutopia) を建設するというモットーの下，単位銀行制の実施を勧告することから始められた。

□ 主要内容

単位銀行制は，教育法により設立されていない平生教育機関 ( 法的に教育訓練機関 ) で履修した学習結果を単位として認定している。

単位銀行制の学習者は 1998 年度の制度施行から現在まで継続的な増加を見せている。2010 年現在，単位銀行制のよる学習者の総数は 55 万 5489 名である。単位銀行制による学位取得者は 22 万 559 名である。

2010 年現在，単位銀行制評価認定教育訓練機関は総 503 機関である。

□ 今後の課題

単位銀行制は国家技術資格取得者，重要無形文化財伝授者 ( 門下生 ) などに経験学習を部分的に単位として認定している。国家技術資格は技術・機能分野の資格としてすべての領域での多様な経験学習を認定するには相当な限界を持っている。

基本的に単位銀行制は，評価認定された教育訓練機関における学習を通じて単位を取得し，大学学位を認定する制度であり，経験学習の認証は単位銀行制による学習以前の学習結果を認証し，継続学習を促進する制度であるため，成人の多様な学習経験を認定する制度ではない。

#### 3. 4. 2 独学学位制

独学による学位取得制度は，国民の高い高等教育需要と大学学位に対する熱望に応じる既存の高等教育類型以外の新しい方式による代案的形態の学士学位取得制度として，年齢に関係なく，自学自習を通した学歴を国家機関が実施する試験を通じて認定を受け，学士学位を取得することができる制度である。

□ 推進経過

1990 年 4 月“独学による学位取得に関する法律”が特別法として制定されながら始まった。高等学校卒業と同等以上の学歴を持つ独学者が経済的・時間的制約のため大学に進学できないとしても家庭や職場，社会で自ら学習し，積んだ実力により試験を通じて学士学位を取得することができる機会を付与している。

□ 主要内容

独学者に 4 段階にわたる独学学位取得試験を通じて，学士学位取得化の機会を付与しながら平生教育理念の具現，個人の自己実現及び国家社会の発展に寄与できるために実施されている。

独学学位制に開設された学士学位専攻分野は国語国文学，英語英文学，法学，行政学，経営学，家政学，コンピューター科学，幼児教育学，看護学など 9 つの分野を運営している。

独学学位制は 1992 年度に 147 名を皮切りに 2008 年までに 11,905 名の学士学位者を排出した。2011 年 2 月現在，独学による学位取得制度による学位取得者は 1 万 2647 名である。

□ 今後の課題

独学学位制が運営する専攻は，概して人文社会系中心に構成されており，学習者と社会が要求する多様な専攻を運営できずにいる。

また独学学位制運営が硬直化されており，各段階別試験が年 1 回実施されており，教養課程も 22 の科目に限られている。

### 3. 4. 3 平生学習口座制

平生学習口座制は，国民の生涯にわたる個人的学習経験を対象とする総合情報システムであり，制度の運営目的は，人的資源の効率的開発及び管理を目的としている。いかなる種類の学習経験を管理し，いかなる結果として人的資源開発を促進するよう助長するかがこの制度の運営の鍵である。

#### □ 推進経過

2008 年，新政府の国政課題として“平生学習口座制導入”が採択され，2008 年度地域人材育成事業として平生学習口座制試験事業が 2008 年 11 月に始まり，3 つの地域がモデル都市として選定された。2009 年度平生学習口座制運営事業は，評価認定基準及び手続きの確立と安定的な学習履歴管理システムの構築に重点を置いた。

#### □ 主要内容

平生学習口座制事業の構成要素は，大きく学習課程評価認定と履歴管理システムの構築と運営，そしてこのような学習結果の活用方案として構成されている。学習課程評価認定は，平生教育機関において運営する学習課程の中で最小限の質的基準を満たす課程を評価し，平生学習口座に登録可能な学習課程として認定する手続きである。

#### □ 今後の課題

学習口座制は，個人的に学習結果の認定を受け，社会，国家的に人的資源の効率的な活用にその目的がある。したがって，学習結果が累積されどのように活用されるかが鍵となる。単位や学歴，学位として活用されれば，既存の単位銀行制との連携体制の設定が必要である。これは経験学習を評価認定することで可能である。

資格と連携されれば，学習結果の管理が国家資格体制と連携されなければならない。国家職業能力 (KQF) と国家職務能力 (NOS) が分離され推進されている状況では不可能である。また，いかなる資格体制に因れども，正規学校教育課程の改編が先行されなければならない。

### 3. 5 平生学習機関の役割向上

### 3. 5. 1 平生学習中心大学

平生学習中心大学事業は，地域社会に所在している大学が成人学習者に対する学習機会を積極的に用意提供し，ひいては伝統的な学齢期学生中心の伝統的大学機能から脱皮して高等教育運営体制を革新的に改善することを目的とする事業である。

#### □ 推進経過

2008 年に初めて実施された平生学習中心大学は李明博政府の国政課題として選定され，2008 年高等教育機関の平生教育機能強化方案研究 ( リュウ・ジャンス他，2008) が進められ，この研究により公募事業を経って，事業実施大学が選定された。

#### □ 推進内容

2008 年には圏域別に 1 つの ( 専門 ) 大学を選定しており，申請が多かった仁川・忠清圏と湖南・済州圏は 2 つの ( 専門 ) 大学を選定した。事業予算は総 7 億ウォンの予算として編成され，選定された大学には協約を締結した地方自治体を通じて，成人学習者の学習費を最大 1 億ウォンまで支援した。

2009 年度には，体制改編型大学とプログラム中心型大学に区分し，全 52 億ウォンが投資された。一方，2008 年から大学附設平生教育院活性化事業が実施された。

#### □ 今後の課題

平生学習中心大学事業として政府は，( 専門 ) 大学がその間，脆弱であった平生教育機能を画期的に強化し，学齢期大学生のための正規教育だけでなく，成人学習者のための継続教育も活性化するなど，開放的で弾力性ある体制へと変貌していくことを期待している。

しかし，個別大学に支援する予算がとても少なく，大学体制を改編したり，いわゆる成人を対象とする別途の単科大学開設にまで連結できていない。

### 3. 5. 2 地域と共に行う学校

学校を活用した地域住民の平生学習を促進するために，2007 年から地域と共に行う学校事業を始め，事業遂行地域教育庁と学校を選定した。

#### □ 推進経過

2007 年度 11 月から実施され始めた地域と共に行う学校事業に選定された 34 の地域教育庁 (122 の学校 ) には地域教育庁別に年間 1 億ウォン以内の事業費が 2 年間支援された。総予算は 1 次年度 (2007 年 11 月~ 2008 年 8 月 ) に 34.9 億，2 次年度 (2008 年 9 月~ 2009 年 8 月 ) に 34 億が投資された。

#### □ 主要内容

1 次年度に事業遂行 122 の学校 ( 小：73 校，中：42 校，高：7 校 ) において，総 1,191 の平生教育プログラムに 41,811 名の学父母など地域住民が参加した。2 次年度には 1,419 のプログラムに 64,747 名が参加した。

#### □ 今後の課題

地域と共に行う学校事業は，短期間に所期の成果をおさめたとして評価されている。少ない予算で多くの学習者が参加し，学習を履修した後，就業と連携される場合も現われた。

しかし，プログラムの専門性を高め，地域平生教育ネットワーク形成を支援しながら地域と密着した学校平生教育プログラムの企画のために，地域社会における平生学習需要調査などの学習者の需要中心のプログラム開設には限界を見せている。

特に，この事業に参加する大部分の学校が小・中学校に偏重されており，就業と連携される職業教育プログラムの開設が少ない傾向である。したがって，職業教育，就業，再教育などの職業教育を担当できる実業系高等学校の参加が活性化される必要がある。

### 3. 5. 3 平生教育専担支援体制の構築

1995 年教育改革委員会において，21 世紀の知識基盤社会を主導する新教育体制の「開かれた教育社

表 2. 国家平生教育支援体制

| 区分 | 中央 | 市・道 ( 広域 ) | 市・郡・区 ( 基礎 ) |
|---|---|---|---|
| 名称 | 平生教育振興委員会<br>( 教育部長官所属 ) \|<br>平生教育振興院 | 市・道平生教育協議会<br>( 自治体条例制定 ) \|<br>市・道平生教育振興院 | 市・郡・区平生教育協議会<br>( 自治体条例制定 ) \|<br>市・郡・区平生学習舘 |
| 機能　委員会 | 平生教育の活性化のための議題 発掘，政府製作および事業調整 | 平生教育振興事業に関する調整，審議，有閑機関連携など | 平生教育実施，関連事業間調整など |
| 機能　専担機構 | 平生教育の振興のための支援，調査，研修， | 平生教育機会及び情報の提供，相談，プログラム運営など | 住民平生教育の活性化のための事業推進など<br>プログラム開発など |
| 構成（委員会） | 委員長：教育部長官<br>委員：委員長が委嘱する 20 名以内平生教育の関連学界の専門家など | 議長：市・道志士<br>副議長：市・道教育庁の副教育監<br>委員：20 名以内の平生教育 関連専門家 | 議長：基礎団体長<br>委員：12 名以内の平生教育関連専門家 |

会・平生学習社会」を建設するための国民の平生学習を総合的に支援するための制度的支援体制を具備する必要性が台頭された。

□ 推進経過

2000 年に発効された「平生教育法」では，平生学習支援体制を中央に平生教育センター，市・道に地域平生教育情報センター，市・郡・区・邑・面・洞に平生学習館を設置・指定するよう規定している。これにより，2000 年 3 月 29 日から韓国教育開発院に平生教育センターが指定された。

改定された平生教育法により，2008 年 2 月 15 日開院された平生教育振興院 (National Institute for Lifelong Education) は，以前に韓国教育開発院で運営していた平生教育センターと単位銀行制，韓国放送通信大学で運営していた独学学位制の業務を移管した。

□ 主要内容

国家水準の平生教育専担・支援機構である平生教育振興院は，平生教育法に明記された平生教育に関する研究，平生教育従事者に対する研修及び平生教育に関する情報の収集・提供を主な機能としている。これ以外にも，教育科学技術部が平生教育振興院を設置しながら付与した業務として地域平生教育振興院との協助業務，その他平生教育に関する教育科学技術部長官の委託業務などが追加された。

また，平生教育振興院はこのような固有の機能以外に市・道平生教育振興院と市郡区単位の平生学習館を選定・支援・連携する役割を担当している。

□ 今後の課題

平生教育の公共性を強化し，力強い推進力に基づき，効率的な平生教育政策の実現のためには，平生教育推進体制の持続的な整備が必要である。未だに地域平生教育振興院の実体が見えていないことと同様に，市・道単位の平生教育推進機構がきちんと定立されていない。したがって，支援システムの水平的ネットワークが成り立っていない実情である。平生教育振興院が各機関に散在されている機能を物理的に統合したことで機能的限界を持っていることもまた事実である。新設機関で必要な予算と人力の拡充なくしては平生教育推進体制としての役割を遂行するのに限界があるのは当然である。

## 4. 評価

これまで分析した韓国の平生教育政策を効果性モデルに基づき評価することとする。効果性モデルは，政策分析の結果を分析するモデルとして，ここでは政策の持続性，新しい政策導出予算の増加，参加人力増加，波及効果などを分析するために目標達成評価モデルに主に依存する。

このため，効果性は政策の持続性で，能率性は受恵者の満足度で，充足性は新しい政策の導出で，衡平性は参加人数の増加で，対応性は自治団体の対応で，適切性は予算の増加で評価した。

表 3 のように　大部分の生涯学習政策は 2000 年を前後にし始まり，現在まで持続されているのがわかる。その以降に推進された政策である識字教育支援，生涯学習大賞，学習口座性，地域社会と共にする学校等は既存の政策を拡大して推進した政策と言える。したがって生涯学習政策の効果性はある程度確報したと言うことができる。ただし生涯学習中心大学は 李明博政府の国定課題として大学の機能調整の次元で実施されている政策である。

受恵者の満足度では大部分の政策の満足度が高いと評価されているが，独学学位制はその対象が千名にも至らず，学習口座制は学習結果だけを記録し，その結果を活用していないこととその対象も制限的だという点等が指摘される。このような状況で政策の効率性は相対的に低いと判断される。

新しい政策の導出は 2001 年から始まった疎外階層支援事業で識字教育支援事業が新規事業として拡大され，識字教育支援のため小学校用の識字教科書を開発する事業が追加された。また大学の単位を累加記録し，学位を授与する単位銀行制がすべての国民の学習結果を累積管理する教育口座制に拡大したのは政策の充足性を確保したと言える。

生涯学習政策に参加する人員はだいたい増え続けたことがわかる。特に生涯学習の機会を拡大するための政策，生涯学習の雰囲気の助成等で目立っている。政策の衡平性は学習の機会を持つことができない疎外階層における実質的な学習機会と学習意欲を高めたことでその意義がある。

表 3. 平生教育政策評価結果

| 事　業 | | 始まった年度 | 政策の持続性 | 受恵者の満足度 | 新しい政策導出 | 参加人数増加 | 自治団体の対応 | 予算増加 | 総評 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 平生学習機会の拡大 | 疎外階層支援 | 2001- | ++ | ++ | ++（識字教育） | ++ | ++ | ++ | ++ |
| | 識字教育支援 | 2006- | ++ | ++ | +（識字教科書） | ++ | ++ | ++ | ++ |
| 平生学習雰囲気造成 | 平生学習都市事業 | 2002- | ++ | ++ | +（市・道事業） | ++ | ++ | ++ | ++ |
| | 平生学習フェスティバル | 2001- | ++ | + | +（地域フェスティバル） | + | ++ | + | + |
| | 平生学習大賞 | 2004- | + | + | 0 | 0 | + | 0 | 0 |
| 学習結果の認定 | 単位銀行制 | 1998- | ++ | ++ | +（口座制） | ++ | + | ++ | ++ |
| | 独学学位制 | 1992- | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 学習口座制 | 2008- | + | 0 | 0 | 0 | + | 0 | + |
| 機関の役割向上 | 平生学習中心大学 | 2008- | + | ++ | 0 | + | ++ | ++ | + |
| | 地域と共に行う学校 | 2007- | 0 | ++ | 0 | 0 | + | 0 | + |
| 専担支援体制 | 平生教育センター | 2000- | 終結 | ++ | ++ | + | + | ++ | + |
| | 平生教育振興院 | 2008- | + | + | + | 0 | 0 | + | + |

生涯学習政策が初期には中央政府の一方的な主導で進行されたが，次第に基礎自治団体の呼応と地域の実情に適合な施策を展開する契機になった。自治団体の自発的な対応が見栄えがする。

だいたい生涯学習の予算が増える傾向が見られ，生涯学習の事業が拡大してきた。このような立場で生涯学習の政策の適切性を確保していると言える。

李明博政府において，新規事業として推進したものは平生学習中心大学，平生学習口座制の２つの事業として現われており，独学学位制と単位銀行制を除外した大部分の事業は 2000 年に平生教育法が制定されながら始められたものと分かる。したがって，1990 年代は平生教育による学習結果を学位，単位として認める政策に重点を置いたことが分かる。

2000 年代に入り，平生学習の機会拡大と平生学習雰囲気を造成するための事業に重点を置いたことが分かる。2007 年から平生教育機関の役わり向上のための事業が始められた。

大部分の平生教育事業において，効果があるものとして現われている。特に疎外階層支援，平生学習都市事業，単位銀行制，平生教育センター運営などにおいて優秀な効果があると評価されている。一方，平生学習大賞，独学学位制などの事業は再設計したり，類似制度との統合を考慮する必要があると分析できる。

今後，平生教育機関の役割機能を高めるための事業を開発・運営しなければならないこととして判断される。同時に，中央の平生教育振興院のネットワーク体制である市道平生教育振興院が設置・設立され，名実共に平生教育支援体制が具備されなければならないのである。

## 5. 学習社会のための発展課題

地域内の平生教育機関の連携により平生教育を活性化し，平生学習の実効性をおさめるためには次のような活動が必要である。

第一に，平生教育専門行政組職への再構造化が必要である。現在，各平生教育機関において平生教育を運営する場合，既存の部署で平生教育業務を追加として引き受け運営している場合が多く，このため業務負担が過重され専門性が低下し，これにより非効率的な行政が成り立つ。

第二に，専門人材の確保である。平生教育機関が活性化され，地域内の学習者が要求する平生教育プログラムを提供するためには平生教育担当者の専門性が向上されなければならない。このためにまず，平生教育専門家である平生教育士を実際の業務現場に配置する必要がある。

第三に，学習者の要求に応答プログラムを開発し，運営することができる体制が必要である。多様な学習者を対象とするプログラムを開発するためには，学習者ひとりひとりの学習要求と学習方式に適合したプログラムを開発，運営する必要がある。

第四に，平生教育機関間ネットワーク体制を構築する。地域内平生教育機関の発展方向を論議するにあたり一番重要なことは，地域内平生教育機関間ネットワークであると言える。

相互に連携・協調することが学習者にとっても，機関経営者にとっても利得になるということが一つの規範 (Norms) として根付かなければならないし，お互いが信じ，協働できるという社会的信頼 (Trust) が形成されなければならず，多様な利害をもつ当事者を一つにまとめることができる連帯基盤 (Network) が形成されている時が共有している目的達成のために参加者が協動することとなる。

ネットワーク化の意図は，主体は存在しても客体は存在しない状態を創出するところにある。 皆が主体だからである。したがって，ネットワーク型では種と横が組合された縦横型に加えて単線的一方型から伏線的双方向の関係が要求される。一歩進んで網型ネットワークを志向するのが望ましいのである。これは言葉通り，水平的関係を強調する平生学習の観点で接近する必要があることを意味する。

## 6. まとめ

これまでの教育資源は主に学校を中心に拡充整備された。しかし，学校の教育資源は今日の観点において見ると，閉ざされたシステムとしての限界を持っている。しかし，平生学習社会はこれと同様の閉鎖的教育システムではない，地域の学校と大学はもちろん，平生学習館 - カルチャーセンター - 企業 - 住民自治センター - 図書館 - 博物館などのすべての

教育的資源を効果的に活用し，だれでもいつでも簡単に接近できるよう開かれた教育システムを意味する。そのようなことで，子どもから老人に至るまで，教養教育から職業教育訓練まで，行政サービスの一環としての教育から民間の教育サービスに至るまで多様な教育サービスが提供できるようになる。

既存の学習資源と学習機会にだれでもいつでも容易にアクセスできるように，それらを再編成し整備し地域住民の生涯学習を総合的に支援する総体的な学習のシステムを構築するのである。総体的な学習社会は従来のように各教育システムに対する独立的な思考から脱皮し，地域社会の様々な教育資源と機能が統合的に生涯学習を支援するシステム化の思考方式に変化できる。すなわち，住民が生涯学習に参加できるように多様な学習機会と場を提供するためには成人教育と学校教育だけではなく一般行政と民間組織，企業体も参加しなければならない。地域社会の多様な教育機会と学習資源を中心に一つの「地域生涯学習体制」をつくることができる。生涯学習体制を運用するためには地域生活の領域での生涯学習のインフラストラクチュアを構築することが必要である。物的インフラとともにし，これを動かす行・財政のインフラを構築しなければならない。地域住民の生涯学習は地域の文化・経済と相互作用するものであるので，実際生涯学習と地域社会は緊密に連関され発展できる領域である。

学習する姿そのものが美しい。秋の陽光のもと，本を読む女人の姿から心理的安定感と故郷の姿を求め，勉強する子どもから希望を読みとる。学習は，天空を見ながら清渓川を遊泳できる，‘自由を求める’鯉のようである。自由と生活の空間を思う存分享受することができる鯉にならなければならない。学習は呼吸して活動する空間で孕胎され，自由という滋養分として花を咲かせるのである。花の様態は全的に滋養分と栽培者の分け前である。いかなる花を願うかにより，これを孕胎から出産の時まで責任を負わなければならない。高い責務性は楽しさを担保する。学習の楽しさもこれと同じなのである。

## 参考文献


高永相 外 (2008). 平生学習都市 造成事業 成果分析 研究 . 教育科学技術部。

教育改革委員會 (1995). 新教育体制を樹立するための教育改革の方案。

教育科学技術部 (2008). 平生教育法 , 施行令 , 施行規則 解説資料。

教育科学技術部 · 平生教育振興院 (2008). 平生教育白書。

教育部 (2000). 平生教育法令 解説資料。

教育人的資源部 · 韓国教育開発院 (2007). 平生教育白書。

柳將洙 · 崔燉珉 · 尹汝珏 · 梁炳贊 (2008). 高等教育機關☒ 平生教育機能 强化 方案 研究 . 教育科学技術部。

梁興權 (2008). 効果的な平生学習都市の形成の戦略 2: 実行段階，平生学習都市ネットワークの担当者の力量を強化するためのワークショップ。平生教育振興院

崔燉珉 (2009). 競争力の引き上げと社会の統合のためのヨーロッパ連合の平生学習の戦略と示唆。平生教育学研究 15(4)，韓国平生教育学会。169-183。

鈴木敏正 (2008). 生涯學習の教育學 ; 新版 . 東京 : 北樹出版。

Athhoarena, D. & Hite, S. (2001). Chapter 1: Lifelong learning policies in low development contexts: An African perspective. In International handbook of lifelong learning, Part one, Aspin, d., et al. (Eds.). Dordecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers: 201-28.

Béliale, R., et al., (1997). Participation and partnership sustainbility and transferability. In Mauch, W. & U. Papen (Eds.). Making a difference: Innovations in adult education. Frankfurt: Peter Lang.

Dave, R. H. (1976). Foundations of lifelong education: Some methodological aspects. In Foundations of lifelong education, (Ed.). R. H. Dave. Oxford: Pergamon Press; 51-55.

CEDEFOP(2004). Learning for Employment: Second Report on Vocational Education and Training in Europe. Thessakoniki, Greece: CEDEFOP.

Cropley, A. J. (1980). Lifelong learning and systems of education: An overview. In Towards a system of lifelong education. Oxford: Pergamon Press.

European Commission(2001). Making a European area of lifelong learning a reality. Brussels: EC.

Nicoll, K. (2006). Flexibility and lifelong learning: Policy, discourse, politics. London; Routledge.

OECD(2001). Education Policy Analysis 2001

Scottish Executive(2003). Lifelong through learning: Learning through life. The lifelong strategy for Scotland.

## 注

（1）本論文は 2010 年 4 月 2 日 韓国平生教育学会と日本社会教育学会が共同で主催した日韓生涯学習セミナで主題発表した原稿を修正・補完したものである。