はじめに

本稿は、2000年以降の韓国における教育福祉政策および教育行政における地方分権の進展の中で、韓国の「優先教育地域政策」である「教育福祉優先支援事業」（以下、「優先事業」とする）が学校現場にもたらした変化を明らかにすることで、韓国特有の構造と課題を描き出し、比較教育学の視点から補償教育政策のあり方を考察することを目的としている。

積極的な差別化により、社会的・経済的に不利な状況にある貧困地域に対して、より手厚い支援を実施する「優先教育地域政策（Area-Based Initiatives、ABIs）」は、国によって導入された背景や目的、事業内容は様々であるが、貧困地域やコミュニティをターゲットとして、教育・保健・社会福祉に亘る取組みが実施されること、また教育と職業訓練、雇用を連携させる総合的な政策である点では共通である(1)。代表的な例としては、イギリスの EAZ やフランスの ZEP、米国の Harlem Children’s Zone などが挙げられる。韓国においても EAZ と ZEP をベンチマークとし、2003年から優先事業が実施されている。

優先事業は「学校が中心となって地域教育共同体を構築し、学習、文化、心理的・情動的サポート、保健など、生活全般に対する支援を通じて、教育上の不利な立場の克服を目指す取組み」として定義され(2)、2017年現在、全国の事業重点学校は1,963校（支援者数174,853名）、予算規模は1,320億ウォン（約132億円）(3)となっている(4)。
韓国における「優先教育地域政策」の特質

(1) 先行研究および本研究の意義

韓国の「優先教育地域政策」に関連する先行研究は、以下の2点となる。

1点目は、韓国の教育福祉政策に関する研究である。「教育福祉」という言葉が韓国で本格的に使われ始めたのは1990年代半ばで、それ以降、韓国では中央政府主導のもと、様々な教育福祉政策が導入されており、優先事業もまさに教育福祉政策の発展の中で登場したものである。日本においては、無償給食(5)や放課後事業(6)など、個別の事業を扱った研究は散見されるものの、韓国の教育福祉政策の全体像を俯瞰するような研究は、管見の限り見当たらない。

2点目は、比較教育学における「優先教育地域政策」に関する研究である。そもそも各国における「優先教育地域政策」は、導入の背景や政策理念、実施内容等に独自性を有するため、一国の事例を扱う研究が主流である。例えば、日本においては、イギリスのEAZにおける公私協働の可能性を考察した宮腰(7)、フランスのZEPにおいて学力格差の是正効果を検証した園山(8)、同じくフランスのZEPにおいて「子どもの生活のリズムの再調整」という実践に焦点を当てた池田(9)の研究などがある。これらの研究は、それぞれの国の歴史的・社会的なコンテキストの中で、政策理念や効果、課題を明らかにしている点で共通している。韓国の優先事業については、社会教育・生涯学習の視点から先進事例を紹介した李(10)の研究等があるが、韓国の教育福祉政策の歴史的変遷や社会的なコンテキストを踏まえながら、学校現場での実践プロセスまで扱った研究は殆ど存在しない。

一般に補償教育政策の効果は、学力向上の側面と、社会性や自尊心、忍耐力等といった非認知能力の側面で測られることが多い。しかし、前者の学力格差の是正効果については、限定的もしくは否定的に捉える研究も多く、これは「優先教育地域政策」の先行事例（EAZやZEP）や優先事業(11)についても同様である。従来の補償教育政策の効果に関する議論は、古くは「文化剥奪論」の視点から補償教育政策を批判したBernstein(12)から、近年は参加論的視点を強調したハウ(13)まで、非常に広範囲に亘る。その中でも「優先教育地域政策」に限っていえば、「再分配と承認」という枠組みを使って政策課題を論じたRaffo(14)や金(15)の研究等が挙げられる。これらの研究は当事者のニーズや多様な生き方の重要性について論じている点で共通しているが、そのような視点か
自由投稿論文

ら韓国の優先事業を概観し示唆を得たい。
本稿では、優先事業の導入から現在までの変遷を辿るとともに、これまで政策及び制度との対比が十分になされてこなかった教育現場での実践プロセスに焦点を当てることで、韓国の「優先教育地域政策」の特質を明らかにし、政策効果の観点から今後の望ましい補償教育政策について考察を行う。

（2）研究方法と本稿の構成

本稿で取り上げるのは、優先事業の背景となった韓国の教育福祉政策および教育行政における地方分権制度で、とりわけ国から地方への事業移譲（以下、「地方移譲」とする）の後、学校現場で生じた変化に焦点を当てる。そのため、まずマクロレベルにおいて、2000年以降の韓国の教育福祉政策の歴史的展開を概観し、教育福祉政策はなぜ、そして、どのように拡大されてきたのか、その内容を検証する（第1節）。次に、優先事業の制度的展開、特に2011年度に実施された地方移譲の内容について整理し、その背景となる教育行政における地方分権の進展について概観する（第2節）。これにより、優先事業の導入背景や政策の位置付けをより鮮明にしたうえで、次に、ミクロレベルと言える学校現場において、2つの地点での異なる取組みを取り上げ、その共通点・相違点を明らかにする。具体的には、優先事業の中心的な実践者ともいえる教育福祉の専門家（教育福祉士）や教員へのインタビュー調査等を通じて同政策が学校現場で如何なる変化をもたらしているかを確認する（第3節）。最後に、他国での先行事例を参考にしながら、韓国の「優先教育地域政策」の特質について、韓国の教育福祉政策の課題を踏まえつつ、同政策の効果についても考察を行う（第4節）。

1. 優先事業の導入—教育福祉政策の拡大と「教育福祉」の概念の曖昧さ

（1）教育福祉政策の萌芽と拡大

有田(16)は、韓国には教育を通じた地位達成・社会階層移動に対する楽観的なイメージが社会に浸透しており、個人の教育達成は本人の能力と努力のみによって決まるという業績主義的教育達成観のもと、不平等を正当化するイデオ
ロギーとしての側面を少なからず有し、そのために政府は積極的に教育制度改革を通じて、このようなイメージの維持につとめてきたのだという。言い換えれば、韓国では分配問題解決のために教育を利用してきた側面があり、近年の教育福祉政策も、まさにこのような教育の機会平等の確保の重要性を背景に進められてきた経緯がある。しかし、「教育のはしご（교육사다리）」とも呼ばれる、教育による社会階層移動は、近年の統計庁の調査からも明らかであるように、年々否定的に捉えられるようになってきており(17)、韓国政府は社会統合のためにも新たな教育政策を打ち出す必要があったと言えよう。

「教育福祉」という言葉が学会で登場したのは、1979年、韓国教育学会が主催した「福祉社会と教育」という学術セミナーとされるが、その後、初めて教育福祉政策が打出されたのは、「文民政府」(金泳三大統領1993.2～1998.2)の5.31教育改革(1995年)における「教育福祉国家(Edutopia)」の提唱であった。しかし、本格的に教育福祉政策が導入されたのは、「国民の政府」(金大中大統領1998.2～2003.2)と「参与政府」(盧武鉉大統領2003.2～2008.2)の時期であった。この時期は、1997年のアジア通貨危機以降の急激な経済格差の広がりを背景に、教育福祉政策に限らず、国民年金や健康保険制度の拡充など、様々な福祉政策が大統領や行政府のリーダーシップのもと導入された。これにより、1997年に国家予算の17.9%であった社会福祉費は、2006年には27%まで増加した(18)。

また、2000年代半ば以降の教育福祉政策の拡大には、政治家の関与が強く、例えば2012年の大統領選挙時に朴槿恵前大統領が掲げた教育政策関連の公約のうち、約83%が「教育福祉」に関するものであった(19)。地方選挙においても、このような教育福祉関連の公約の増加が見られ、教育監（日本の教育委員会の教育長にあたる）の選挙時に、給食の無償化といった教育福祉関連の政策が選挙の重要な争点となるなど、教育福祉政策への関りは増え続けた。図1は、このように拡大する教育福祉政策の中で、教育部（中央政府）によって2016年現在実施されている取組みを、対象の包括性（「普遍主義」か「選別主義」か）と、学校教育との関連性（基本的活動か付加的活動か）という2つの軸で整理したものである。その中で優先事業は、基本的な教育活動（学習関連）と、付加的な教育活動の両方に関わる取組みでありながら、支援の対象者を絞る
自由投稿論文

（2）「教育福祉」の概念をめぐる議論

日本においては、市川は「教育福祉」を「広義の教育サービスに含まれる社会福祉的サービス」、「教育がもたらす経済福祉的帰結」、そして「教育およびその結果が有する総体的福祉機能」いった3つの異なる意味を内包しているものとして整理している。このような市川の議論を倉石は、「教育内部の福祉機能」と「福祉内部の教育機能」が厳密に区分されておらず、基本的に生活保障の論理と教育の論理が顕著をきたしたり、乖離したりする可能性は想定されていないと指摘している。

一方、韓国においては「教育福祉」の定義に対する統一見解はなく、異なる
3つの視点が存在する(23)。1つ目は、「教育それ自体が福祉的な性質を有する (education as welfare)」であり、教育は個人の成長の実現という内在的な価値を追求している点において、福祉と同様の目的を有するとする立場である。2つ目は、「教育福祉」を「教育のための福祉 (welfare for education)」と捉える、教育を受ける諸条件を整えることを目的とする立場である。すなわち、「教育福祉」は教育と福祉が重なる部分として、教育の領域の中に福祉の理念を適用し、教育が有効に機能するのを支持すると考える。3つ目は、「教育福祉」を「教育を通じた福祉 (welfare through education)」、つまり教育を福祉の達成のためのひとつの手段として考え、「教育福祉」においても独自の領域ではなく、福祉の下位概念と捉える (図2参照)。このように「教育福祉」に対する統一見解が存在しないことで、例えば教育福祉政策の主たる目的が、学力格差の解消なのか (2つ目の立場) 、それとも子どものウェルビーイング (well-being) そのものなのか (3つ目の立場) といった目的や範囲について異なる解釈が並存している。第3節の事例分析でも明らかになるが、地方移譲後は地方により教育福祉に関する取り組みの度合いの違いから、例えばソウル市 (視点②) に比べて、江原道はより視点③に近い視点② (福祉の度合いがより強い) の形での取組みが行われていた。

図2 「教育福祉」に関する3つの視点
出所) 中央教育福祉研究支援センターの資料 (2018) (24)
2. 地方移譲による優先事業の変容

（1） 優先事業の歴史的変遷

教育福祉政策の一つとして進められてきた優先事業は、教育人的資源部（現教育部）が2003年から2年間、ソウル（6カ所）と釜山（2カ所）の低所得者の密集地域の学校79校を対象に実施したパイロット事業から始まった。2004年にパイロット事業に関する肯定的な効果が認められ、2005年に人口50万以上の広域市、2011年からは事業の地方移譲を機に全国で実施されるようになった。

優先事業は、1997年のアジア通貨危機以降、居住地による所得格差、学力格差、教育費の格差が指摘される中、低所得層が多く居住する地域の学校をターゲットに学校教育の質を高め、実質的な教育機会の平等を確保する目的で導入された。学習支援、文化・体験、心理・情緒や保健など、多様なプログラムの実施を通じて、子どもの初期の社会化過程に国と地域社会、学校が連携して介入し、積極的な補償的平等を実現しようとしたのである。優先事業は2003年から2010年まで国の主導で進められたが、2011年に国から地方へ完全に事業が移譲され、優先事業に係る全ての決定権やリソース、責任は各地方の市・道の教育庁に移った。それ以降、中央政府によるトップダウン的な政策ではなくなり、それぞれの地域において異なる取組みが実施されている。

（2） 地方移譲による優先事業の多様化

優先事業の地方移譲に影響を与えた、教育行政における地方分権の進展は、1991年「教育自治法」の制定に始まった。その後、2010年には住民の直接選挙である「全国同時教育監選挙」という重要な出来事を契機に、国と歩調を合わせて新自由主義的な教育政策を進めようとする「保守」に対する「進歩」という構図が作られた。両者には教育福祉政策の進め方についても大きな違いが見られ、例えば給食の無償化を実現しようとする「進歩」派に対し、「保守」派は福祉政策に過度に依存してしまう「福祉病」を招く可能性があると、強く批判した。しかし、2010年に続き、2014年の第2回目の直接選挙においても、13カ所の地域で「進歩」派の候補者が当選し、教育福祉政策は再度信任を受
韓国における「優先教育地域政策」の特質

る形となった（25）。このような流れは2018年の6.13地方選挙にも受け継がれ、候補者の約61%が給食の無償化の拡大を支持するなど、教育福祉政策についての「保守」と「進歩」の有意な差異は見られなくなった（26）。このように、優先事業をはじめとする韓国の教育福祉政策は、選挙公約によって拡大しながらも、同時に教育行政における地方分権という政治的なコンテキストの中で変遷してきたことが分かる。表1は、このような背景のもとで実施された地方移譲の内容をまとめたものである。

さらに、地方移譲を機に、実施されるプログラムの内容にも変化が生じ、学習プログラムは減少（34%→18.4%）、文化・体験プログラム（15.3%→46.2%）、心理・情緒（8.9%→16.2%）は増加し、より多様なプログラムが実施されるようになった（28）。一方、地方間の格差も指摘されるようになり、例えば2015年現在、平均実施率は最低で京畿道の5%、最高で大丘市の78%となっており、また対象学生一人当たりの事業費も地方によって約4倍の差が生じている（29）。しかし、事実上、各市・道教育庁（17カ所）の判断によって異なる内容で実施される優先事業において、上記のような数値上の違いが学校現場に、どのような違いをもたらしているのか、十分に検証されているとは言い難い。そこで次節では、ソウル市と江原道（カンウォンド）という2つの地方の優先事業に焦点を当て、実態分析を行う。

表1 優先事業の地方移譲による変化

| 事業主体 | 教育福祉投資優先地域支援事業（2003～2010） | 教育福祉優先支援事業（2011～現在） |
|-----------|---------------------------------|---------------------------------|
| 法的根拠 | 不十分（小中等教育法第28条） | 明確（小中等教育法第28条、教育福祉優先支援管理・運営に関する規定など） |
| 財政支援方法 | 特別交付金、市・道の予算など | 普通交付金など →事業の安定化 |
| 事業対象 | 全国都市部の低所得層の密集学校（幼小中が中心、一部の高校） | 全国の低所得層の密集学校（幼小中高）→事業の拡大 |
| 事業学校 | 対象学校が4つ以上隣接している地域 | 単位学校が基準 →対象学校・対象者の増加 |
| 対象学校選定基準 | 基礎生活受給者および一人親家庭の子どもの数が70名もしくは10%以上の学校 | 市・道教育庁の判断による →主導権が国から地方や単位学校へ |

出所）チョ・クムジュ（2015）（27）を基に筆者作成。
3. 優先事業による学校現場における変化—ソウル市と江原道の事例から

行政資料や韓国教育開発院（KEDI）の報告書、先行研究、マスコミの報道資料等から明らかとなった優先事業による学校現場における変化を確認するため、ソウル市と江原道の2つの地方を選定し、事例分析を行った。具体的には、各教育庁が発行する事業マニュアルや報告書の分析と、学校現場への訪問調査（ソウル市N初等学校、江原道束草市S初等学校、A中学校）および関係者へのインタビュー調査（N、S、A校の教育福祉の専門家、S校の教師2名）を行った。

この2つの地方には、導入率（ソウル市63.6%、江原道15.4%）や単位学校への予算配分額（ソウル市：9,609〜64,826千ウォン、江原道：中心学校9,000〜20,000千ウォン）に違いがあり、これは事業の実施が地方に依存することにより生じる「格差」の側面と考える。一方、実施内容については、今回の調査の結果、ソウル市は政策導入時と変わらず、学習、心理・情緒、文化・体験、保健・福祉、運営支援の5つの領域となっていたのに対して、江原道は対象学生へのカスタマイズされた支援により力を入れていた。江原道は2014年に、従来の5つの領域から学習プログラムの比重を減らし、支援学生への個別対応、教育福祉室の運営、地域ネットワーク事業という3つの領域に事業内容を大きく変更しており、これは地域の実態や喫緊のニーズに即して生じる「多様化」の側面と考える。このように、ソウルと江原道という地域に依存することで生じる経済格差や、地域個別の事情を反映した多様な取組みの進展など、地域に根差した事業特有の実情が本調査でより鮮明となった。本節では、両地方における実施状況、とりわけ優先事業がもたらした学校現場の変化に焦点を当て、優先事業の現状と課題を浮き彫りにする。

（1）新たな空間「教育福祉室」と新たな人材「教育福祉士」の誕生

江原道の優先事業は現在、「幸せシェアリング（행복나눔）教育福祉事業」という名称が使われているが、両地方とも支援の対象者、十分な教育を受けることができない子ども（低所得者、一人親、脱北者、多文化家庭等の子女等）となっており、この選定基準は他の地方でもほぼ同様である。また、支援
学生の人数によって「一般/拠点学校」（ソウル市）、「連携/協力学校」（江原道）と分類されて、後者には教育福祉の専門家を配置している。また、全ての地方において、学校の中に「教育福祉室」という新たな空間（地方によって呼び方は異なる）が設けられ、そこには、「教育福祉士」という教育福祉の専門家が駐在し、学習支援・文化体験等のプログラムの実施や相談を行うなど、全ての子どもが利用できる憩いの場となっている。両地方ともに、支援者の数が多い学校には、「教育福祉士」が派遣されるが、実施内容が異なることから、「教育福祉士」の活動内容に違いが生じていた。これについて、ソウル市N初等学校の教育福祉の専門家であるKさん（勤務6年目）と、江原道A中学校の教育福祉の専門家であるCさん（勤務6年目）は、以下のように述べている。

ソウル市：ソウル市では私たちのことを他の地方と違って、「教育福祉士」ではなく「地域社会教育専門家」と呼んでいます。これは、ソウル市の優先事業が、福祉に傾くことを避けたいことと関係しています。また、最近はWeeクラス（学校不適応学生および危機学生のための学級）や放課後学校など、優先事業以外の教育福祉事業も実施されてはいますが、優先事業の強みは学習支援にとどまらず、保護者を含めた地域との連携にあると思います。

江原道：教育福祉と社会福祉は同じものだと思います。何よりも大切は子どもの心のケアでしょう。ただ、学校では、最も子どもの状況を把握しやすく、また親にとっても一般行政よりも馴染みやすいので、協力的です。また、民間団体にとっても、子ども達に直接役立つことができるので、色々と力を貸してくれます。

以上より、ソウル市の優先事業は、福祉的な側面だけでなく、学習支援などの教育的な取組みも重視しているのに対して、江原道の優先事業は、様々な課題を抱えている支援学生への個別的なケアにより力を入れている現状がうかがえた。先述の通り、江原道の優先事業は2014年より、学習プログラム中心の取組みではなくなり、事業の効果についても、自尊心・学校適応能力といった
自由投稿論文

た情動的効果を重視する傾向が見られ、「教育福祉士」も、教育の専門家というより、福祉の専門家（スクール・ソーシャルワーカー）に近い存在であった(35)。

（2）福祉サービスを含む多様なプログラムの導入及びその効果

訪問調査を行ったソウル市冠岳区のN初等学校は、全校生921人のうち190人（約20％）が支援学生であるため、「拠点学校」としての指定を受けていた。2016年には優先事業の模範校として表彰されるなど、様々な取組みが活発に行われていた。2017年11月現在、実施されるプログラムをみると、①学習（マンツーマン指導、英語、読み聞かせ、長期休暇中の学習支援教室）、②文化・体験（サッカー、ボランティアなどのクラブ活動、週末活動、二世代支援など）、③心理・情緒（レジリエンス・プログラム、教師メンタリング等）、④保健・福祉（教育福祉室運営、歯科、朝食などの健康増進事業）、⑤支援・ネットワーク（運営支援、地域教育福祉共同体の運営）の5つの領域に分かれており、その中でも学習関連のプログラムに最も多く予算が使われていた。

一方、江原道のA中学校（全校生908人のうち、90人が対象者、うち11人がカスタマイズされた支援の対象者）において実施されているプログラムの内容を見ると、学習支援は殆ど行われておらず、畑仕事の体験、大学訪問、職業体験、家族キャンプ、料理教室など、文化・体験のプログラムが大半を占めていた。

次に効果について、図2のように、「教育福祉」の捉え方によって、政策の目的や効果・評価方法も異なってくる。すなわち、教育的な側面を重視した場合は学力格差の解消が、福祉的な側面を重視した場合は、全般的なウェルビーイングの向上が評価すべき政策の効果となる。これまで優先事業については、双方に関する様々な効果検証が行われたが、行政機関による効果分析に限っていれば、韓国教育開発院による縦断研究(36)や京畿地方教育庁による研究(37)等がある。これらにおいては、学力格差の是正効果は限定的と結論付けられ、自尊心や社会性といった非認知能力についての効果が認められている。本稿の対象事例である江原道教育庁による効果検証(38)においても、授業理解度の向上などの学力向上に係る効果については、否定的（中高生の場合）であったが、自尊心や社会性の向上、教師との関係改善等については概ね効果が認められた。
一方、ソウル市においては、プログラムに対する満足度の向上、欠席率・校内暴力の減少を主な効果として捉えている（39）。しかしながら、両地方に共通して、「カスタマイズされた支援」（「맞춤형지원」）という名の下で、優先支援学生に対する朝食などの食事や医療サービス、衣類の支援などの新たな取組みが導入されていた。このような取組みは全国的に行われており、2015年現在、食事サービスは1校当たり12.1名（年間平均53万ウォン）、医療サービスは1校当たり11.8名（年間平均139万ウォン）、その他のサービスは1校当たり65.4名（年間平均390万ウォン）となっている（40）。これは従来の学校教育が担ってきた教育的な機能や役割を大きく越えるものといえよう。

（3）学校内・学校間・地域社会との教育福祉ネットワークの形成

現在、韓国の教育部が掲げている優先事業の主な目標は、「教育的に不利な立場に置かれている子どものための統合的な支援網の構築」である（41）。図3は、このようなネットワークの実例を表している。

①学校内のネットワーク

【ソウル市N校のケース】

図3 教育福祉ネットワークの実例  
出典）インタビュー調査を基に筆者作成。
このように、ソウル市と江原道ともに、①学校内においては学校管理職や教育福祉の専門家等から構成される支援の組織、②学校間においては、教育福祉士が中心となって「地域教育福祉センター」等のハブ機関を通じてネットワークを形成し、隣接学校と情報交換等を行う協力体制、③民間団体や他の行政機関等との地域社会との連携については、支援の輪を広げた新たな取組みが確認できた。このような地域社会とのネットワークの構築により、学校外部からの金銭的な支援も増え、例えば、ソウル市のN初等学校の場合は2017年度の優先事業予算の約45％が民間団体や自治体の支援金から、同じく江原道のA中学校の場合も外部からの支援金が学校予算を上回るなど、両事例において、学校を基盤とする教育福祉ネットワークの拡充が見られた。しかし、両地方の教育庁において、ネットワーク形成を推奨してはいるものの、具体的な方針は打ち出しており、現状としては、教育福祉士が中心となり、教育福祉士の裁量のもと取り組んでいる。

4. 韓国の「優先教育地域政策」の特質——教育と福祉の狭間で

以上より、韓国の教育福祉政策および教育行政における地方分権の進展というコンテキストから優先事業の変遷や現状と課題について考察してきたが、韓国の「優先教育地域政策（ABIs）」の特質を整理すると、以下の通りである。

第1に、福祉的な取組みの実施である。イギリスのEAZ（Education Action Zones）とフランスのZEP（Zones d’Education Prioritaires）が教育という言葉のみを使用し、貧困地域や移民の子女に対する学力格差の解消を重視しているのに対し、これらを参考に導入された「教育福祉優先支援事業」は、「教育福祉」という言葉が用いられ、教育的な取組みに限定されていないことが分かる。その背景には、近年0〜5歳児のための無償保育サービスが導入されるなど、児童福祉関連の支出が増加していると言われてはいるものの、そもそも韓国は予算の支出面だけをみると、福祉国家とは言い難く、例えば、2016年のGDPに対する社会福祉関連の支出はOECD加盟国の中でも最下位であり、全体の公的支出（public social expenditure）についても保健（42.7％）、年金（24.3％）と比べ、児童福祉などの家族（9.6％）の領域は特に低い水準となっている。
すなわち、子どもに対する社会福祉が十分に整えられていない状況の下では、貧困地域の教育力の向上や学力格差の是正を目的として導入された優先事業においても、教育的な側面のみならず、教育環境の改善を目的とした衣食住や医療の提供といった福祉的な取組みが必要であったことは明らかである。そもそも、韓国の教育福祉政策は、1990年代後半からの社会福祉政策の進展に教育政策が影響を受けたものであり、そのため、教育と福祉の狭間で、「教育福祉」に対する一致した定義が得られておらず、新たな福祉関連の事業を導入することができる学校現場での混乱に繋がったほか、地方移譲により各地方によって異なる取組みが実施された結果、政策目標や実施内容、予算等にばらつきが見られる。

第2に、「教育福祉」の概念の曖昧さから、政策の目的がはっきりしておらず、それが求められる方が方や評価方法にも課題が生じている。優先事業のような補償教育政策の効果は、学力などの認知能力（cognitive skill）と、社会性や自尊心などの非認知能力（non-cognitive skill）に分かれて評価されることが多いが、イギリスのEAZにおいて、短期的な学力向上を効果の指標として捉えたことが逆に政策の妨げとなったと指摘されているように、前者については限定的もしくは否定的に捉える意見が根強く、韓国の優先事業についても、学力格差の解消に繋がったという結論には達していない。一方、後者については、第2節でも触れた通り、2011年の地方移譲により、学習だけではなく文化体験や心理、保健など、各地方の判断で非認知能力の向上を目指した様々なプログラムが実施されるようになり、第3節の江原道の事例にもある様に、一定の効果を得たとの評価結果が報告されている。

次に、優先事業の効果を測定する評価方法について、ソウル市及び江原道の事例分析結果にも当てはまることだが、受ける側の成長や社会参加といった質的変化を測る難しさもあってか、形式的な満足度調査が、どこにおいても主な評価方法となっている。I.M. Youngは、福祉国家における脱政治（depoliticization）の問題、すなわち福祉国家において、公衆が公共生活の議論へ積極的に参加することは奨励されず、単なる顧客・消費者（client-consumer）に転落してしまう危険性があると指摘しているが、本事業においても、受ける側が提供される教育プログラムに対して単に嗜好を表明することが求められる「教育消費者」的な評価方法の偏在が見られる。
自由投稿論文

等」について、形式的平等も補償論的平等も分配される財やその配分決定に関
して、当事者自身の声やニーズを十分に反映しておらず、参加論的アプローチ
が重要であると主張したが(47)、優先事業においては、提供されるプログラム
への満足度を表明すること、すなわち「教育消費者」的な視点を参加論的アプ
ローチと同様のものとして捉える傾向が強く、実際に受ける側がどのようなプ
ロセスを経て、いかなる変化を経験しているのか、質的変化に関する考察が十
分に行われているとは言い難い。

第3に、優先事業における教育福祉ネットワークの進展である。周知の通り、
フランスのZEPにおいては学校内・学校間・地域社会における教育ネットワー
クの活性化が重視されてきたが、同様に優先事業においても導入時から「教育
安全網」の構築に注目を置いてきた。ここでいう「教育安全網」とは、単なる
「プログラムの支援事業」にとどまらず、ネットワーキングを通じて学校と地
域との連携を促進し、教育的な取組みだけではなく、子どもの生活全般に関す
る質向上を行う取組みを意味する(48)。当初、「地方分権化が十分には進捗して
おらず、また自律的な権限の行使も相対的に行われておらず、市民社会の成熟
度も地域によって差が見られる(49)」と懸念されていたが、地方移譲以降は、
太田市の「ナビプロジェクト」や広島市の「花月珠」など、官民連携の地域教
育ネットワークの成功事例が次々と紹介されるようになった(50)。また本稿の
両事例においても教師や教育福祉の専門家を巻き込んだ学校内のネットワーク、
周辺学校との協力体制といった学校間のネットワーク、民間団体や他の行政機
関等と連携を図った地域社会のネットワークの進展が確認できた。まだ初期段
階といわれる韓国の地域教育ネットワークであるが、今後どのように成熟して
いくのか、注目に値する。

おわりに

本稿では、韓国の「優先教育地域政策（ABIs）」である「教育福祉優先支援
事業」について、その導入背景となる教育福祉政策の歴史的展開と課題を踏ま
えつつ、教育行政における地方分権の進展による、国から地方への事業移譲の
影響について、2つの地方の事例分析を通じて明らかにした。地方への事業移
譲がボトムアップ的な取組みを促進し、地域教育福祉ネットワークの活性化にも有利に働いていることが推察できたが、「教育福祉」そのものに関する概念の曖昧さと相まって、地方によって異なる取組みが行われている現状が浮き彫りになった。この点、どこまでが国が負うべき福祉であり、どこからが教育環境の補完という意味で個別に提供されるべきサービスかということへの明確な線引きが重要であるが、韓国においては、これが曖昧なため、現場での混乱が見られる。

「福祉」が現在の喫緊のニーズに対する社会保障であるのに対して、教育は将来の生きる力を育むための長期的な取組みであるとの考えに立ち、両者には、本質的な違いが存在する。車輪の両輪としてどちらも欠かせないものではあるが、その性質の相違から本来区別して扱うべきで、教育と福祉が混在する韓国の現状は教育と福祉の狭間での混乱として捉えられる。

他方で、教育福祉の専門家による、地域固有の事情を踏まえたネットワーク形成は、支援学生に対して、よりきめ細かな学習面や精神面でのケアが可能となるなど、教育と福祉の協業が効果的となり評価できる点もある。

今後は、教育と福祉の協業及び参加論的アプローチの視点から、韓国を含む各国の「優先教育地域政策」プログラムについて分析を行い、個別のプログラムとその評価方法及び効果の関係性を研究の課題としたい。

【注】※韓国語文献は、邦訳のうえ、末尾に《韓国語文献》と記載。
(1) Raffo, C. & Dyson, A. & Kerr, K. (2014) Lessons from area-based initiatives in education and training, European Union, p.12.
(2) 韓国教育開発院 (2008)『教育福祉投資優先地域支援事業白書2003-2007』《韓国語文献》。
(3) 為替レートについては、単純化のため全て10円/100ウォンで換算している。
(4) 韓国教育開発院 (2018)『教育開発9，10月』p.15《韓国語文献》。
(5) 渡辺昭男 (2017)「韓国における無償給食」『教育科学論集』第20号、pp.39-44。
(6) 金美連 (2016)「日・米・韓における放課後の教育格差是正政策について」『九州教育学会研究紀要』第44号、pp.95-102。
(7) 宮腰英一 (2002)「イギリス：公立（営）学校改革の新動向一レトリックとしてのパートナーシップ」『比較教育学研究』第28号、pp.28-40。
　宮腰英一 (2007)「教育改革における公私協働：イギリスと日本」『比較教育学研究』第34号、pp.108-123。
(8) 園山大祐 (2012)『学校選択のパラドックス』勁草書房。
自由投稿論文

(9) 池田賢市 (2012) 「学校現場での『公正』をめぐる実践知の必要性」『異文化間教育』 pp.57-70。
(10) 李正連 (2017) 「教育地域ネットワークが紡ぎ出す教育福祉」梁炳贊編『躍動する韓国の社会教育・生涯教育』エイデル研究所、pp.84-97。
(11) 例えば、リュウ・バンラン (2013) は、「学生の変化を通じてみた教育福祉優先支援事業の効果」(韓国教育開発院) という報告書の中で、中学生に対する効果は殆ど見られなかったと結論付けた《韓国語文献》。
(12) Bernstein,B. (1971) *Class, Codes and Controls*, Routledge.
(13) ハウ・ケネス (2004) 『教育の平等と正義』大桃敏行 (訳)、東信堂、pp.9。
(14) Raffo,C (2013) "Education Area Based Initiatives: Issues of Redistribution and Recognition", *Neighborhood Effects or Neighborhood Based Problems?: A Policy Context*, Springer,pp.25-41.
(15) 金美連 (2017) "Area-based Initiatives in Korea: Issues of Redistribution and Recognition" 『国際教育文化研究』No.17,pp.41-51。
(16) 有田伸 (2006) 『韓国の教育と社会階層』東京大学出版社、pp.201-295。
(17) 韓国統計庁の「韓国社会指標」によれば、教育を通じた世代間における社会階層移動を否定的に考える人の割合は、2009年30.8％、2011年42.9％、2013年43.7％、2015年50.5％となっており、年々増加している《韓国語文献》。
(18) ヤン・ジェジン (2008) 『韓国福祉政策60年』 『韓国行政学報』p.345 《韓国語文献》。
(19) チュウ・ヨンヒョウ、パク・キュンヨル (2013) 『朴槿恵政府の教育公約分析』 『教育問題研究』Vol.26、No.3、pp.189-210、《韓国語文献》。
(20) 前掲の韓国教育開発院の報告書 (2016)。
(21) 市川昭午 (1975) 『現代の教育福祉：教育福祉の経済学』持田栄一・市川昭午編『教育福祉の理論と実際』教育開発研究所、pp.20-21。
(22) 倉石一郎 (2015) 「生活・生存保障と教育をむすぶもの／へだてるもの」 『教育学研究』第82巻、第4号、pp.571-573。
(23) 教育部 (2014) 『脆弱階層の学生支援の強化のための（仮称）教育福祉サービスの基準をつくるための基礎研究』 pp.9-18、 《韓国語文献》。
(24) 中央教育福祉研究支援センター (2018) 『教育福祉優先支援事業の理論と実務』 p.27、《韓国語文献》。
(25) 金龍 (2015) 「地方教育自治制度の安定と理念の混迷」 『日本教育行政学会年報』 No.41、pp.2-18。
(26) 『中央日報』2018年6月12日付 《韓国語文献》。
(27) チョ・クムジュ (2015) 『教育福祉優先支援事業の問題点及び再構造化のための課題』 『青少年学研究』第21巻、第2号、pp.491-513、《韓国語文献》。
(28) キム・ハンナ (2015) 『教育福祉優先支援事業の効果：メタ分析』、サンミョン大学修士論文、p.19、《韓国語文献》。
(29) 太田市教育庁 (2015) 『教育福祉優先事業の活性化方策の研究所』 p.70、《韓国語文献》。
(30) 本調査は2017年8月14日と11月21、22日の2回に亘って行われた。
(31) 韓国教育開発院 (2016) 前掲書 pp.75。
韓国における「優先教育地域政策」の特質

(32) ソウル市教育庁 (2018) 『教育福祉優先支援事業基本計画』 p.2《韓国語文献》。
(33) 江原道教育庁 (2018) 『幸せシェアリング（행복나눔）教育福祉優先支援事業基本計画』 p.14《韓国語文献》。
(34) 『蔚山広域市e教育ニュース』2017年7月22日付《韓国語文献》。
(35) 江原道教育庁学生支援課 (2016) 『幸せシェアリング（행복나눔）教育福祉事業研究調査報告書』《韓国語文献》。
(36) リュウ・バンラン (2012) 『教育福祉優先支援事業に関する綿断的効果分析研究（3年次）』、韓国教育開発院《韓国語文献》。
(37) イ・クンヨン (2014) 『京畿道教育福祉優先支援事業の成果分析』、京畿道教育研究院《韓国語文献》。
(38) 江原道教育庁学生支援課 (2016) 前掲書 p.139《韓国語文献》。
(39) ソウル特別市教育庁ホームページhttp://kkumsadari.sen.go.kr/intro/intro_01.do#(2018年9月16日最終アクセス)《韓国語文献》。
(40) 教育福祉政策重点研究所 (2016) 『教育福祉優先支援事業の実施の状況と発展の方策』、pp.65-67《韓国語文献》。
(41) 韓国教育開発院 (2017) 『第6回KEDI未来教育政策フォーラム』 pp.10-11《韓国語文献》。
(42) 『韓国日報』2017年3月2日付《韓国語文献》。
(43) カン・スンウォン (2012) 「イギリスとフランスの教育福祉事業の比較研究にみる我が国の教育福祉投資優先地域支援事業（교복투사업）の政治学的学的性質」『比較教育研究』、第22巻、第4号、pp.1-8《韓国語文献》。
(44) 代表的な例として、2010年にU.S. Department of Health and Human Servicesによって実施された"Head Start Impact Study Final Report"が挙げられる。
(45) キム・ハンナ (2015)、前掲論文、pp.28-35《韓国語文献》。
(46) I.M.Young (1990) Justice and the Politics of Difference, Princeton University Press,pp.66-95。
(47) 額賀美紗子 (2011) 「公正さをめぐる教育現場の混迷」『異文化間教育』第34号、pp.22-24。
(48) イ・ヨンラン (2016) 『フランス教育福祉安全網の研究』『スンチョングヤン人文社会科学論叢』第35巻1号、pp.93-97《韓国語文献》。
(49) リュウ・バンラン (2007) 『教育安全網の構築のための冠岳区地域事例研究』韓国教育開発院、p.184《韓国語文献》。
(50) 李正連 (2017) 前掲書、pp.84-97。
Characteristics of Korean Area-Based Initiatives: 
The impact of the “Education Welfare Priority Project”

Miyeon KIM
(Graduate student, Kyushu University)

This study focuses on the characteristics of the Area-Based Initiatives in Korea, named the Education Welfare Priority Project (EWPP). The term “Area-Based Initiatives (ABIs)” has been used by policymakers in the EU and other country contexts to denote special social, cultural and economic interventions targeted at schools and disadvantaged areas. Examples of ABIs include EAZ/EiC (England), ZEP (France) and the Harlem Children’s Zone (US). Under the influence of EAZ and ZEP, EWPP in Korea came into effect by government actions starting in 2003. This project selects educationally and culturally poor places in low-income areas and aims to improve the quality of educational, cultural and welfare services through a cooperation of the government, school and local community.

Firstly, Section 1 outlines the historical development of educational welfare policies since the 1990s and describes the current state of the problems with them in recent years. The author identifies an element that helped lead to a sudden increase in education welfare policies: increasing involvement of politicians, followed by the adoption of “universal” (i.e. made available to everyone) social benefits, such as free school meals and childcare. In addition, it reveals that the term “education welfare” has also not been defined clearly in Korea, which has caused confusion in school settings.

Section 2 examines how the EWPP has evolved over time and analyzes the impact of the local-governance autonomy in education. In 2011, the transfer of the decision-making authority, resources and responsibilities of EWPP from central to local governments took place. This policy shift enabled expansion of the EWPP nationwide and increased autonomy and accountability in local governments. Critics, however, point out that the transfer has created disparities in the goals and the resources between the regions.

In the next section, two regions (Seoul City and Kangwondo Province) were selected to explore the reality, and the author comparatively investigates the differences between the two regions in terms of aims and aspirations, the contents of the programs. In-depth interviews with the social workers
and teachers were also conducted to find out how the schools have been changed by the operation of the EWPP.

In the case of Seoul City, programs in five categories (tutorial /cultural/counseling/health/support) were provided, and closing the gap in educational attainment was also considered important. In Kangwondo Province, in contrast, emphasis was placed more on targeted student interventions, which focused on enhancing the functioning of socio-economically disadvantaged students, particularly by providing additional resources. The school’s annual budgets were also different: ₩9,609,000~64,826,000 for Seoul City and ₩9,000,000~20,000,000 for Kangwondo Province (as of 2018).

Despite these differences, a new place named the “Education Welfare Room” and a new type of social worker named the “Education Welfare Worker” were introduced in both regions. In addition, welfare services such as a breakfast and medical services have been implemented. Most importantly, school-based networking has been successfully formed both inside and outside of school.

In Section 4, the author clarifies three characteristics of the EWPP. First, there was a tendency to provide child welfare services in the EWPP. While the term “education” was used for the EAZ (Education Action Zones) and the ZEP (Zones’ Education Prioritaires), the EWPP (Educational Welfare Priority Project) in Korea used the word “education welfare”. As new OECD data shows in 2016, the ratio of South Korea’s GDP to its public expenditure on social welfare was the lowest among members of the OECD. Under this circumstance, the area-based initiative for the educational purposes has its own limitations and a shift of practice from education to child welfare services can be said to have happened naturally.

Second, there have been difficulties in determining the effects of the EWPP and the methodological challenges to identify the substantial benefits of compensatory education. After a transfer of the EWPP from the national to local governments, every local education authority could decide the evaluation method on their own. However, because of the difficulty to measure the inner growth of the participants or the true quality of participation, satisfaction surveys have become the most commonly used tool to investigate the effects of the EWPP. The “client-customer” perspective related to a satisfaction survey has been considered to be the same as the participatory approach, but the author maintains these two are intrinsically different.

Furthermore, it has been said that the central goal of the EWPP is to build a network-based educational support system in the community. As aforementioned, these case studies show that the networks are being developed from the bottom-up successfully. Networks have been formed to benefit
students in some ways including close collaboration between schools and private institutions.

Finally, this paper concludes with a proposal to concretely define the concept of “education welfare” in the EWPP to avoid confusions in school settings. Even though education and social welfare are inextricably linked, it is necessary to consider what role education can play in a realistic antipoverty agenda and what the limits of that role are.