

（二）教科書品質的嚴格管控

1972年，教育部指示新綜合學校課程必須在所有學校中執行，這在教改決策是很重要的一環，統整課程也因此展開。決策者的新憂慮隨即產生：以往芬蘭教科書是由私立出版社負責，而國家通識教育委員會必須在出版前予以核准。但因為前述的緊湊改革計畫，課程委員會、教科書作者和教育當局必須設立新的團體互助合作；作者可依照新課程做準備，也可獲得新教科書的所需資訊。國家通識教育委員會也接受這種針對一學年實驗所撰寫的教科書。這些進程以及各出版社之間的彼此競爭，確保校內教科書都能依照時程表發行。

政府在進程上的嚴格掌控，也確保所有改革必須依據國會所訂定之時程執行。同時，區域性的改革計畫也藉著選擇當地的教學和教育政策專家，與之相互合作，確保當地對改革的信任。在本質上，各市政當局則扮演綜合學校教育改革組織中的關鍵角色。

第四節 日本

日本現行學習指導要領（即課程標準）是1998年頒布的，當時強調「在寬裕教育中培養生活能力」，又配合週休二日制，乃刪減教學時數約30%，同時增加「綜合學習」每周三小時（高中為二小時），以發展學校特色，成為這次課程改革的主要精神。但2001年新課程實施以後遭受很大的批評，都認為減少教學時數，「綜合學習」沒有教科書，不實施評量，快樂學習流於安樂死；國際學力測驗、全國學力調查或學術團體的調查研究都顯示，日本學生學力嚴重下降，於是「學力下降爭論」席捲全國，造成文部科學省很大的壓力，迫使「寬裕教育」政策轉向（歐用生，2005）。

在因應全球化，提高國家競爭力，尤其是提升學生學力的強大壓力下，文部科學省乃進行課程標準的修訂，並於2008年3月公佈中小學課程標準（高中課程標準於2009年年初公佈），增加教學時數，尤其是加強愛國心，培養日本傳統和文化的尊重，成為課程修訂的特色。這些問題，現在正引起日本學界熱烈的討論。

日本學習指導要領（課程標準）的修訂有一套系統化的程序，十分謹慎，可供我們參考。以下先闡述日本課程標準修訂的組織和機構，然後再以 2008 年 3 月修訂公佈新課程標準為例，說明其修訂過程。

一、 課程標準修訂的組織

日本課程標準修訂的主要組織是文部科學省和中央教育審議會。

（一）文部科學省

日本政府採內閣制，各部會首長（大臣）原則上由國會議員擔任，文部大臣一般由國會議員擔任，但有時也由學界或行政官僚出任。文部大臣「統管文部省事務，監督文部職員的服務」，握有完全的權利和責任。下設政務次官乙人，由文部官僚擔任。文部大臣黨政人脈豐沛，但更動頻仍；政務次官具教育專業，握有政策相關資訊，如無特殊情況，大臣與次官一般均能保持表面的平衡。日本的教育政策基本上是由執政黨文教議員等政治家團體，和初等中等教育局為中心的文部官僚擬訂的。

2001 年初中央部會重組，文部省和科學技術廳合併，改稱「文部科學省」，廢政務次官，新設副大臣和大臣政務官，各為二人，均由國會議員擔任，副大臣為政務官，屬於教育官僚。這種制度改變了政治團體和官僚間的關係，其目的在形成政治主導的決策系統。在文部科學省內，省務會議由大臣、副大臣、政務官、事務次長和局長組成，決定重要政策。決策過程是多層的、交互進行的，通常是大臣等國會議員五人先共商大方針，然後交給事務官僚討論；有時也由教育官僚先交換意見，與相關團體協調後再提出討論，依議題和內容而採不同的決策模式。

（二）中央教育審議會

中央教育審議會於 1952 年成立，是文部科學大臣的最高諮詢會議，負責調查審議與教育、學術、文化相關的基礎重要施策，並提供文部大臣建議。由文部大臣提名並經內閣承認的 30 人以內的委員組成，包含學術界、評論家、工商業領袖、教育專家、政治人物，以及部裡退休的官員。審議會同時得設臨時委員審議特別事項，並得設專門委員審議專門事項，委員的任期為 2 年，得以再任，臨時委員及專門委員均於特別事項或專門事項調查審議終了時解職。從聘請審議委

員起到繳交最後的審議報告止，期限多為三年。

2001年1月，中央教育審議會重組，將課程審議會、生涯學習審議會、大學審議會、師資培育審議會、理科及產業教育審議會等合併到中央教育審議會內，新設了五個分科會，即：教育制度、生涯學習、初等中等教育、大學、體育和青少年等。初等中等教育分科會中設「教育課程部會」，是課程修訂的核心組織，負責決定修訂方向和總則（總綱）的研擬，其下設小學校部會、中學校部會和高等學校部會，分別綜理各階段學校的課程改革事宜。下設有專門部會，如國語、算數數學、生活綜合學習等十六個專門部會，每部會委員約二十人，可由課程部會委員兼任，或另聘委員擔任。其主要工作是分析研究發展學校實驗研究的結果，文科省實施的學力調查的結果和課程研究中心的各種研究成果，不斷的對現行課程實施情形加以檢討，以研擬各學科學習指導要領修訂的具體內容。進行審議時若有需要也可到學校現場考察，聽取現場教職員的意見，必要時也聽取學識經驗豐富者、全國校長會、學科研究團體、教職員組織等的意見。以前中央教育審議會是臨時性質的，審議完成後立即解散，但2001年以後已成為常設機構，不斷的對新課程實施和評鑑加以研究和檢討，為下一次課程修訂做準備。

二、課程標準修訂的過程

日本學習指導要領的修訂是經過相當系統化的程序，先由文部科學省大臣咨請「中央教育審議會」提供意見，審議會通常將該案交給教育課程部會研究，課程部會常利用座談會、研討會、上網、海報等方式，公開向各界徵求意見，經過約二至三年的審議，提出數次的諮詢報告後，向文部科學大臣提出諮詢總報告。文部科學省接受這個報告後立即著手學習指導要領的製作和撰寫，然後由文部科學大臣公告，完成法定程序。

茲以2008年新學習指導要領的頒訂為例，加以說明。

（一）中央教育審議會審議

2005年2月，文部科學大臣以「充實二十一世紀的日本教育」的文件咨請「中央教育審議會」提供意見，諮議內容主要包括四項，即1.改善課程內容，以提升「人的能力」（人間力）；2.改善學習指導要領的架構，以充實學習內容；3.

改進教學以提高學生學習意願，加深學習理解；4. 推展有特色的社區教育和學校教育等。中央教育審議會旋即於 4 月 27 日組成教育課程部會開始審議，此後共開了 39 次的會議。另外小、中、高等部會也開了 11 次，連同各學科的專門部會等共開了 89 次的審議會。

2006 年 2 月 13 日提出「審議經過報告」，指出學習指導要領修訂的基本思考，加強基礎、基本知識、技能的學習，培養自己思考、自己學習等「生活能力」，也是新學習指導要領的重點。前者是習得型的教育，後者是探究型的教育，兩者並非對立的，要同時兼顧，綜合地培養，特別要透過語言和體驗的學習和生活中加強。同時要加強語文和數理教育，增加教學時數。要維持學校五日制，加強家庭和社區的聯繫，並活用假日以充實學習。同時為建構提高學校品質的系統，提議要 1.學習指導要領中學習目標的明確化，2.基本設備的充實，3、現場主義的課程發展，4.實施全國學力調查，適當的評量學習效果和 5.實施 PDCA 評量系統，依結果改善教育活動等。

（二）課程審議會

同年 4 月以後，為審議前述這些改進意見，設立了小、中、高等學校部會，探討各階段學校教育課程，並於 2007 年 1 月 26 日提出「第三期課程部會審議狀況」。

這時課程部會的審議主要依據下列資料。1、2005 年 7 月起，文部科學省在全國 380 校舉行學校會議，大臣、副大臣或次長等出席，參觀學校，聽取教師、學生、家長和社區人士的意見；2. 文部科學省實施的「義務教育意識調查」；3. 同年 12 月，政府公布「改正教育基本法」，2007 年 6 月公布教育三法（學校教育法、地方教育行政組織法和教職員免許法和教育公務員特例法）修正案；4、2006 PISA 日本學生成績大幅倒退（數學第十，台灣第一），學生的數學學習態度是參加的五十七個國家的最後。5. 2007 年 4 月舉行小學六年級和中學三年級學生的全國學力和學習狀況調查。這些資訊或報告大大的影響了新學習指導要領修訂的方向。

（三）提出諮詢報告

爲因應這些變化，文部科學大臣又於 2007 年 2 月向中央教育審議會提出「因應新教育基本法的學校制度和教育內容調整」的諮詢，接受這個諮詢案以後課程部會、小中高校部會和各學科專門部會乃密集召開會議，依據前述修訂的法令的精神和內容，以及相關的資料，審議整體的課程修訂案，就這樣，確定關於教育課程基準修訂的大綱性方針。同年 11 月 7 日公布「課程部會審議總結」，公開徵求社會大眾的意見，再依據社會大眾反映的意見和其他資訊作成報告，乃於 2008 年 1 月 17 日，由中央教育審議會向文部科學省提出「幼稚園、小學、中學、高中、聾啞學校、養護學校課程基準改革」的諮議報告。

諮議報告首先揭櫫學習指導要領要依據新教育基本法和學校教育法的精神，強調教育目的在促進知、德、體的均衡發展，追求個人的自立，與他者、社會、自然和環境的關係，以培養愛好日本傳統文化的國際社會中的日本人。除了強調尊重個人價值、正義和責任等外，這一次更強調尊重公共的精神和傳統文化，愛鄉愛國，以貢獻於國際社會。因此要加強傳統文化的教育和道德教育，充實體驗活動、志工學習和服務活動，培養犧牲奉獻的精神。學校教育法也強調要「培養生涯學習的基礎，加強基本知識技能的習得，培養解決問題所需的思考、判斷和表現力，以進行主體性的學習。」而這些資質正是現行學習指導要領核心的「生活能力」，所以「生活能力」合乎新教育基本法和學校教育法的教育理念，新學習指導要領也要繼續加強「生活能力」的培養。

爲因應激變的知識社會和日本學生學習的狀況，諮詢報告強調要確保提升確實學力所需的教學時數，讓學生能確實習得基本的知識、技能，加強觀察、實驗、報告、論述等活用能力，培養良好學習習慣和態度，因此具體建議增加每周上課時數，國語、數學、自然、體育和 的教學時數，減少綜合學習時間，減少中學的選修科目和時數，增設小學英語課程等。

（四）課程標準的成文和公佈

中央教育審議會提出諮議報告後，文部科學省立刻接手進行學習指導要領整理和撰寫的工作，這些工作通常由文部科學省初等中等教育局的各課課長和學科教科書調查官負責，而且學習指導要領的撰寫不需要其他的諮詢，也不必再經過

審議會的審議。諮議報告一般包含各級學校的目的與目標的概述，然後規定必修科與選修科，在每一學科中都詳述每一年級的教學內容、目標，以及每周教學時數，已大體擬訂了學習指導要領總則（總綱）和各科學習指導要領的骨架，加以文部科學省官員也都參與審議會中各項會議，大概了解課程修訂的方向，所以學習指導要領文字的撰寫和審議會的會議是並行的，許多教科書調查官久任其職，十分熟悉學習指導要領的內容，撰寫並無困難。所以中央教育審議會 2008 年 1 月 17 日向文部科學省提出學習指導要領修訂的諮議報告，文部科學省就於同年 3 月 28 日公布中小學學習指導要領（高等學校於 2009 年 2 月公布）。

撰寫學習指導要領的同時，每學科也開始撰寫「解說書」，這時也邀請審議會的委員或其他學者一起參與，闡述新學習指導要領的精神、意義，課程設計，教學和評量方法等，以協助教師或家長理解新課程。

學習指導要領公布後，立刻進入所謂的「移行措施」，也就是新課程實施的準備期，例如辦理新課程的說明會，教師研習，教科書的編審和其他配套措施的擬定。過去準備期通常是三年，但可能因為學生數理成績表現不佳，有立即改進的急迫性，因此打破慣例，算數、數學和自然科學等科已於 2009 年 3 月新學期起開始實施新課程。

詳細修訂過程如表 3-1 所示（林明煌，2009）：

表 3-1 日本小學學習指導要領修訂過程一覽表

時 間		修 訂 過 程
2002 年	4 月 1 日	1998 年版的小學課程全面實施。
2003 年	10 月	1.根據中央教育審議會「初等中等教育課程與教學之充實與改善策略」之諮詢報告書，進行《學習指導要領》的部分修正。
	12 月 26 日	2.文部科學省將學習指導要領視為課程內容的最低標準。
2004 年	12 月 7 日	1.2003 年「國際學生評量計畫」國際學力調查結果公布。
	12 月 14 日	2.2003 年「國際數學與科學教育成就趨勢調查」國際數學與自然科學學力調查結果公布。
2005 年	2 月 1 日	1.文部科學省召開第 3 期中央教育審議會。

	3月~4月	2.進行「義務教育意識調查」，整理並檢討來自教職員、家長以及社會各界對教育的建言、以及國際學力調查和教育課程實施現況調查的報告內容。
	4月27日	3.初等中等教育分科會陸續召開教育課程部會、國小・國中・高中部會和各學科部會之相關會議。
	10月26日	4.中央教育審議會提出「創造新時代義務教育」之諮詢報告和《審議過程報告》。
2006年	10月10日	1.教育再生會議成立。
	12月22日	2.《教育基本法》改正。
2007年	1月24日 2月6日	1.教育再生會議提出第1次教育諮詢報告——檢視寬鬆教育。
	3月10日	2.因應教育基本法的改正，召開第4期中央教育審議會。
	4月24日	3.中央教育審議會提出「因應教育基本法修正之教育制度修訂的急迫性」諮詢報告書。
	6月1日	4.實施日本全國學力暨學習狀況大調查。 5.教育再生會議提出第2次教育諮詢報告——學力提升、全人養成。
	11月7日	6.《學校教育法》、《地方教育行政組織暨營運法》和《教職員證照法及教育公務員特例法》的修訂與公布。
	12月4日	7.因應教育法令的修正，初等中等教育分科會陸續召開教育課程部會、國小・國中・高中部會和各學科部會之相關會議。 8.教育課程部會收集並研討來自民間教育團體和社會各界的意見後，公告「審議結論」報告。 9.2006年「國際學生評量計畫」國際學力調查結果公布。
	12月25日	10.教育再生會議提出第3次教育諮詢報告——社會整體再生教育。
2008年	1月17日	1.中央教育審議會提出「幼稚園、國小、國中、高中及特別資源學校學習指導要領之改善」的諮詢報告書。
	1月31日	2.教育再生會議提出教育諮詢總結報告書並解散。
	2月26日	3.教育再生懇談會成立。
	3月28日	4.國小與國中新《學習指導要領》的頒布。