

# 日本教育行政組織與學制

## 第一節 教育概況

日本學校教育形成主要是依據學校教育法及教育基本法，學校教育法及教育基本法是日本戰敗後在聯合國盟軍的佔領統治下，依據第92次帝國會議制定。並於1947年3月31日頒布並於4月1日開始實施。學校教育法是賦予所指定的學校擁有教育行政的權限。學校教育法所規定的學校種類包括小學校6年、中學校3年、高等學校3年、大學4年、幼稚園、高等專門學校5年、中等教育學校（中高6年一貫）、特別支援學校（特教學校）等正常教育體系學校外，尚有以因應特殊需求的專修學校（或稱為專門學校，學習年限為一年以上）及其他以傳授技能手藝為主的各種學校（修業期限原則為一年以上，但為能學習簡易技術及技藝課程亦有3個月至一年的課程）。

事實上，日本學校教育法成立以來已歷經30次以上的修正，於2007年進行大幅度修訂，除賦予小學校及中學校明確義務教育的位置外，對於盲學校、聾學校及養護學校等照顧身心障礙學生的特殊教育學校體系加以整合為『特別支援學校』。教育基本法是如其名，規定日本教育相關根本的、基礎的法律，是教育相關法令之運用及解釋的基準，因此在日本也稱為「教育憲法」或「教育憲章」。2006年12月22日頒布現行的教育基本法，是全面修正1947年發佈施行的教育基本法（1947年法律第25號）。基本法的教育是為追求完全人格的形成，培養作為平和、民主國家及社會形成者具備必要的資質，進而成為身心皆健康的國民為目的。因此，在尊重學問自由的前提下教育基本法是為達成下列之目標：

1. 具備廣泛的知識及正確的教養、養成追求真理的態度、培育豐富的情操及道德修為、訓練健康的體魄。
2. 尊重個人價值、延伸能力、培育創造性、養成自主及自律精神之同時，重視生活養成尊重勞動的態度。

3. 了解正義、責任的意涵，重視兩性平權的真諦，由敬愛自己擴大為尊重他人，在協力互助及維護公共精神的基礎上，參與主流社會的形成並孕育積極發展的態度。
4. 尊重生命、維護自然、培育參與環境保護的態度及精神。
5. 尊重傳統文化的思潮，培養愛國愛鄉土的態度，進而養成尊重他國及積極參與國際社會和平發展的態度。

日本學校教育如前所述是區分為初等教育、中等教育、高等教育等三大類，其中小學校（國小）是被歸屬於初等教育；中學校（國中）、高等學校（高中職）及中等教育學校為中等教育；大學及其以上為高等教育。此外尚有特別支援學校，其包含幼稚園部、小學部、中學部及高等部。然而至20世紀初期為止的學校教育條文規定小學校是施行「初等普通教育」，中學校是施行「中等普通教育」，高等學校是施行「高等普通教育及專門教育」。此外20世紀末期，新設中等教育學校（完全中學），施行中、高6年一貫教育。其前半期課程是施以中學校（國中）階段的教育，而後半期課程是高等學校（高中職）階段的教育，施以「高等普通教育及專門教育」。若只限定於後期課程則其等同於所謂的「高等學校」，而使用「中等教育學校」主要是強調中、高6年一貫教育的本質。由於中等教育學校在現行的制度內，容易引發不必要的誤解，因此過度強調其區別性，可能招致混淆所以「中等教育學校」中尚未正式規定，而先以「高等學校」命名，及至1998年6月因學校教育法之修正，而制定為心的學校類型。事實上，日本戰敗後立即在聯合國盟軍的指導下進行學制改革，由舊制中學校等舊制中等學校改組為「（新制）高等學校」。而學制改革前舊制中等學校是為中等教育，舊制高等學校是歸屬於高等教育。換言之，舊制中學校是中等教育，高等學校是高等教育。日本戰敗初期升學高等學校（高中）的比例甚低，因此視高等學校是上級的教育課程，也是大學的基礎教育。然而隨著高等學校入學率超越9成，進入大學也是理所當然的過程，加上高等學校普遍存在於日本各地，因此現在幾乎將高等學校視為是「準義務教育」的層次。而高等學校中「高等」似乎已無法正確表達其所代表的教育意義，如何修正現今尚無統一的概念。

隨著「中等教育學校（類似我國的完全中學）」的開創，由於其後期適用現行高等學校的教育課程，加上高等學校是中等教育的一環，因此依據學校教育法將其納入中等教育體制內。為因應環境的需求及落實教育區域性，公立中等教育學校在日本各地廣泛設立，除了將既有的高等學校改組為中等教育學校外，更將國立、私立的6年一貫學校改組為中等教育學校。雖然部份的高等學校轉變為中等教育學校，但以現在的狀況高等學校仍以壓倒性的比例存在於日本各地。倘若「高等學校」全部轉變為「中等教育學校的後期課程」，或「後期中等學校」全改稱為高等學校。其名稱上「中等」及「高等」的二階段區分的齟齬將因而解決，學校教育法中「高等普通教育」的文字也隨之消除。以日本現階段的立法及行政構想而言是難以達成共識，換言之在近期內是無法落實的案例。但文部科學省公式的英語標示高等學校已不是「High School」，而是轉換為「Upper Secondary School」（後期中等學校）。

日本高校學生的年齡層多數在18歲以下，在年齡主義的意識牽引下，學年與年齡之間有強烈的關聯性。處於此狀況下，大部分中學校及高等學校並不希望社會經驗豐富的學生來學校就讀，也是在限定學生於中學校或高等學校受教育的期限。此外日本至高等學校的升學、就學於2010年已超過98%，這種現象顯示學校已不僅是給予追求學問及學業的學生一個學習的場所，更是提供所有適齡學生一個教育的環境。然而若比較法國、德國等歐美教育先進國家的教育狀況，其以課程主義作為教育基準的進級制度，讓學習的進展有更直接的評鑑表現。日本中等教育基本上也維持一定的教育水準，中學校、高等學校挑選度較高的學校，其所在區域的教育水準也是相對提升。反觀，採取年齡主義幾乎全部皆能入學的區域，雖說是高等學校教育但其程度、內涵及實力確是有很大的差異。

## 第二節 教育行政組織架構與任務

### 壹、教育行政改革的方向

戰前日本的教育行政是採行中央集權，故文部大臣的指揮監督對於教

育內容得以因政治需求而採取干涉。且未獨立於一般行政外，而地方教育行政人員也非教育專業人員。因此，戰後教育行政改革是以1946年第一次美國教育使節團報告為基礎，以新設置「教育刷新委員會」的建議為教育行政依據。1949年改稱「教育刷新審議會」，1952年配合文部大臣諮詢機關「中央教育審議會」的成立，而停止運作。但「中央教育審議會」委員皆由文部大臣所任命，故在擬定政策過程不同意見難以顯現，且近年來中審會常被批評是為文部科學省政策背書的援護單位。學校制度報告書中也建議初等及中等學校的教育行政應採單軌制，並對教育行政提出下列基本原則：

1. 修改中央集權制為地方分權制。
2. 削減文部省的行政管理權，成為專門的指導建議機關。
3. 廢止督學制度以專家顧問制取代之。
4. 地方教育行政機關應由一群民衆選舉產生。
5. 教育行政應自普通行政獨立出來以確保教育自主性。

上述建議經教育刷新委員會審議後提出兩個建議，即是「中央教育行政的民主化」及「中央教育行政組織架構」。1949年公佈之「文部省設置法」中明訂文部省的任務是給予教育指導及建議、制訂教育有關法令、編製教育預算、支付國庫補助款、進行教育相關之調查研究等；其組織包括初等中等教育局、大學學術局、社會教育局、調查委員會、管理局。至此，文部省除法律令規定外，不再監督行政管理，也就是說由監督行政改為指導行政，將中央集權的教育行政體制徹底下放為地方分權體制，文部省的職責也轉化為提供專業技術的指導建議機構。依據1947年所頒布之教育基本法第10條規定：「教育不應屈服於不正當之控制，應該直接對全體國民負責。教育行政應本著此自覺，以整頓確立達成教育目的所必須之各種條件為目標」。其目的是要排除政治的控制，確保教育的獨立性。同時為落實教育對國民直接負責，乃採行「教育委員會」的模式，其特色包括：

1. 教育委員會具決議權與執行權，其行政委員會的性質至為明確。
2. 設置教育專家－教育長。
3. 都道府縣、市町村及特別區均設置教育委員會。

4. 委員的選舉是由甄選委員會選出候選人實施直接投票。
5. 確立教育委員會的預算編制權及預算執行權。
6. 教育人事權歸屬於都道府縣委員會。

然而為因應國家發展需求及社會環境變化，面對資訊化、國際化、少子高齡化等現象所衍生的課題，乃於2006年頒佈施行新的基本教育法。其中有關教育行政明訂於教育基本法第16條，規定「教育不應屈服於不正當之支配，應是在制定的法律相關權限下施行。教育行政是由國家及地方公共團體共同分擔適切的責任及相互協助下，公正適當的執行。而國家為尋求整體教育機會均等及維持教育水準，應綜合制定及推展國家整體教育政策。地方公共團體為區域教育之振興，需因應實情制定並落實符合地方的政策推動。換言之，是將中央與地方視為教育之兩輪，必須共同承擔、方向一致始能展現教育改革之動力。

1952年全國皆設置教育委員會，日本的教育行政由戰前國家主義的教育轉變為個人主義色彩的教育。監督行政也轉變為指導行政，中央集權的教育行政制度也蛻變為地方分權制度。然而，完全以美國教育制度為藍本的教育委員會制度未必能符合日本國情，受到地方政府財政困難、政治不穩定的影響，導致教育委員會制度實際推動遭遇無數的困難，社會輿論批評教育委員會制度也與日俱增。及至1956年「地方教育行政組織及營運法」的頒布，才修正符合日本地方教育行政的型態。「地方教育行政法」是全面廢止「教育委員會法」後的新立法，該法提案理由為：

1. 促進地方教育行政與普通行政的協調，因此廢止教育委員會的教育預算提出權，將預算執行等財務權限轉移為地方政府首長之權限。
2. 確保教育的政治中立性和教育行政的穩定性，因此將教育委員會的公開選舉制度改為任命制，由地方政府首長提名經議會同意後任命。
3. 建立國家、都道府縣、市町村一貫的教育行政制度。

因此，中小學教師等人事權之歸屬由都道府縣教育委員會行使，同時更確立文部大臣及都道府縣教育委員會的指導地位。但此所賦予的教育直接責任制，是以公開遴選制的教育委員會為前提，若要導入任命制的教育委員會，則教育行政制度的相關條文有重新架構或詮釋的必要。然而為活

化教育委員會的機能，教育委員以公開遴選或公開招募的主張應也是值得思考的選項。

## 貳、教育行政組織

### 一、中央政府教育行政

文部科學省是中央教育行政的最高指導機構，其組織包括內部部局、文部科學省附屬機關、文部科學省外圍機關及其附屬機關。文部科學省的內部設「大臣官房」（相當於總務司之責且文部科學省組織規則第1條至第14條）外，設有「生涯學習局」（文部科學省組織規則第15條至第21條之2）、「初等中等教育局」（文部科學省組織規則第22條至第34條）、「高等教育局」（文部科學省組織規則第35條至第45條）、「科學技術暨學術政策局」（文部科學省組織規則第46條至第52條）、「研究振興局」（文部科學省組織規則第53條至62條）、「研究開發局」（文部科學省組織規則第63條至第69條之2）、「體育暨青少年局」（文部科學省組織規則第70條至第76條）、「國際統括局」（文部科學省組織規則第77條）等9局。而附屬文部科學省的機關有國立教育研究所（文部科學省組織規則第78條）、科學技術研究所（文部科學省組織規則第79條）及地方支分部局（文部科學省組織規則第80條）。另尚有外圍機關的「文化廳」，其是以「文化之振興及普及與文化財之保存及利用，並實施國家對宗教之行政事務為任務」（文部科學省設置法第29條），文化廳首長稱為「文化廳長官」，其內部組織包括長官房（文部科學省組織規則第81條至第83條）、文化部（文部科學省組織規則第84條至第86條）及文化財部（文部科學省組織規則第87條至89條）。而文化廳的附屬機關有東京國立博物館、文化財保護審議會、日本藝術院等。此外尚有文部科學省顧問、文部科學省參與(參事)及學術顧問（文部科學省設置法第90條）等。

#### 1. 文部科學大臣的職權

文部科學大臣以「文部科學省」首長的地位分擔管理內閣行政事務中的教育事務，依據國家行政組織法等之規定，「文部科學大臣」行使下列職權：

- (1) 統轄文部科學省職權範圍內的事務，任免文部科學省職員並督導其部屬。（國家行政組織法第10條，國家公務員法第5條）
- (2) 有關教育的法律或政令，若認為有制定、修正或廢止的必要，應即備案向內閣大臣提出，並請內閣會議討論。（國家行政組織法第11條）
- (3) 主管之教育事務，為遵行法律及基於法律所訂的政令或特別委任事項，得發布文部科學省令。惟省令倘無法律的委任，不得設置罰則或規定義務及限制人民的權利。（同法第12條）
- (4) 文部科學省職掌範圍內必須公告者應公告之。（同法第14條）
- (5) 文部科學省職掌範圍內對所屬機關或職員需要發佈命令或通知者，得命令或通知之。（同法第14條）
- (6) 主管之教育事務，若以國家教育行政機關的立場對地方首長或教育委員會委任教育事務時，對該地方首長或教育委員會得有指揮監督之權。（同法第15條，地方自治法第150條，地方教育行政法第55條）
- (7) 都道府縣知事或教育機關，倘以全國教育行政機關的立場實施國家教育事務，在特定情境得以實施職務執行命令訴訟。（國家行政組織法第15條，地方自治法第146條，教育職員免許法第19條）

## 2. 文部科學省之事務

國家行政組織法第120條與第3條第2項及「文部科學省設置法」第2條規定「文部科學省」之設置，並依據「文部科學省設置法」第3條、第4條之規定：「文部科學省之任務及所掌事務」。其中依據第3條規定「文部科學省設置」之任務為「文部科學省以振興及普及學校教育、社會教育、學術及文化為職責，負有整體實施上列各項及宗教之國家行政事務責任的行政機關」。第4條規定為「文部科學省為達成前條之任務，而為下述之事務負責」，其事務內容如下：

- (1) 育成具豐富人性的創造人才所進行的教育改革。
- (2) 推動終身學習相關環境之規劃與整合。
- (3) 規劃地方教育行政相關制度之成立，指導地方教育行政組織之營

運，並提供諮詢及給予建言。

- (4) 企劃地方教育相關經費。
- (5) 規劃地方公務員之教育相關人員之任免、銓敘等身份認定相關制度之成立，並於制度營運之時給予指導、建言及監督。
- (6) 地方公務員之教育關係職員之福利。
- (7) 規劃提升初等中等教育（幼稚園、小學、中學、高校、中等教育學校及特教學校等）品質之政策，並給予支援及建言。
- (8) 初等中等教育相關之補助。
- (9) 初等中等教育基準之設定。
- (10) 教科用圖書之審核。
- (11) 教科用圖書以外之授課上所使用之圖書發行及義務教育諸學校（小學、中學、中等教育學校前期課程及特教學校之小學部、中學部）所使用教科用圖書免費之相關措置。
- (12) 學校保健（學校之保健教育及保健管理）、學校安全（學校之安全教育及安全管理）、學校餐飲及平安保險（學校管理下之幼兒、兒童、學生因負傷等其他災害相關之補償）等相關事務。
- (13) 教職員培訓及資質提升等相關事務。
- (14) 海外僑民子女在外教育設施及相關團體所施行之教育，海外歸來兒童及學生之教育及在日本外國人兒童及學生等對學校生活的適應指導。
- (15) 提升大學及高等教育專門學校教育素質之指導、支援及建言。
- (16) 大學及高等教育專門學校之教育經費補助。
- (17) 大學及高等教育專門學校教育基準設定。
- (18) 大學及高等教育專門學校之設置、廢止及經營管理者之變更等其他相關事項之認可。
- (19) 大學入學者之選拔及學位授與等相關事務。
- (20) 學生之獎學、福利及輔導等相關事務。
- (21) 外國留學生之招生聯絡及教育，派遣留學生至海外就學等相關事務。



- (22) 依政府開發援助計畫招收外國留學生之相關技術之協助（除外交政策相關事務）。
- (23) 規劃提升專科學校等各種學校之素質等相關計畫之成立，並給予援助及建言。
- (24) 專科學校等各種學校教育基準之相關設定。
- (25) 國立大學（依國立大學法人法，2003年法律第112號第2條第2項所規定之大學）及大學共同利用機關（同條第4項所規定之大學共同利用機關）之相關教育及研究。
- (26) 國立高等專門學校（依獨立行政法人國立高等專門學校機構法，2003年法律第113號第3條所規定之國立高等專門學校）之相關教育。
- (27) 獨立行政法人宇宙航空研究開發機構之相關學術研究及教育。
- (28) 有關私立學校之行政制度之規劃，成立後對其行政組織及一般營運給予指導及建言。
- (29) 文部科學大臣所轄廳之學校法人之認可及認定，並就其經營給予指導與建言。
- (30) 為提升私立學校教育，給予學校法人等其他私立學校設施者、地方公共團體及關係團體相關獎助。
- (31) 私立學校教職員之福利、退休金等相關制度。
- (32) 提升社會教育之相關企劃，其成立後之援助及建言。
- (33) 社會教育之補助。
- (34) 推行青少年教育相關設施，所施以團體生活、住宿訓練等相關事務。
- (35) 通訊教育及視聽教育。
- (36) 外國人之日本語教育。
- (37) 家庭教育之相支援。
- (38) 公、私立文教設施及地方獨立行政法人所設置之文教設施等相關整合之指導與建言。
- (39) 補助公立文教設施之整建。

- (40) 學設施及教育用品之基準設定。
- (41) 學校環境整建之指導及建言。
- (42) 推動健全培育青少年之相關事務（屬於內閣府所掌事務除外）。
- (43) 推動保持體力及增進體力之相關事務。
- (44) 規劃科學技術相關基本政策，並推動成案。
- (45) 科學技術之研究開發相關計畫之作成及其推動。
- (46) 科學技術相關行政機關事務之調整。
- (47) 科學技術相關行政機關經費預估方針之調整。
- (48) 學術提升之相關事務。
- (49) 研究者之養成及資質提升。
- (50) 技術者之養成及資質提升（僅限文部科學省所屬之試驗機關或所管之法人）。
- (51) 技術士相關事務。
- (52) 研究開發必要之設施及設備（僅限關係行政機關因重複設置需龐大經費而被認為不適當者）之整合（包含提供共同使用），整合提升研究開發相關資訊處理能力及促進資訊流通等其他科學技術為研究開發之基礎。
- (53) 獎助科學技術相關研究開發之交流。
- (54) 前2項以外，推動科學技術相關研究開發之環境整建。
- (55) 促進科學技術相關研究開發之成果普及與活用。
- (56) 獎勵發明及新案之實用性，並促進其實施。
- (57) 促進科學技術相關知識之普及，並提升國民之關心及理解。
- (58) 掌握科學技術相關研究開發對社會經濟及國民生活的影響，並進行評價等其他措置。
- (59) 科學技術相關基礎研究及科學技術相關共同研究開發（跨部會之研究開發）。
- (60) 科學技術相關研究開發，雖關係行政機關有重複設置且需龐大經費而被認為不適當之設施及設備，但卻有其必要性者。
- (61) 統合多部門科學技術研究開發（屬他府部之權限者除外）。

- (62) 獨立行政法人理化學研究所所進行之實驗及研究。
- (63) 放射線利用之相關研究開發。
- (64) 由宇宙開發及核能相關技術開發，尋求科學技術之提升。
- (65) 推展宇宙利用相關事務。
- (66) 推進放射線同位元素之利用。
- (67) 資源統合利用相關事宜（屬他府部之權限者除外）。
- (68) 核能政策之科學技術相關事宜。
- (69) 核能相關行政機關之實驗及研究經費等其他類似經費之分配及計劃相關事宜。
- (70) 核能損害賠償相關事宜。
- (71) 以國際約束為基礎，所實施保障措置的規制，以確保核能能和平利用之相關規範。
- (72) 提供實驗研究使用之核子爐及研究開發階段之核子爐（發電用除外）及核能原料及核燃料等相關物質之規範，並確保其安全之相關事宜。
- (73) 確保核能安全之相關科學技術。
- (74) 防範幅射線所衍生傷害之相關事宜。
- (75) 為掌握幅射能狀況，相關監視及測定之事宜。
- (76) 提振運動相關之企劃及成案之援助與建言。
- (77) 、有官體育獎助之相關事宜。
- (78) 國際或國家規模體育事業之相關事務。
- (79) 提升體育相關競技水準 相關事務。
- (80) 提升投入體育之相關事務。
- (81) 文化（文化資產文化財保護法，1950年法律第214號。第2條第1項規定之文化資產相關事項除外，第87號亦同)之相關振興企劃及成案之援助與建言。
- (82) 獎勵文化振興之相關事務。
- (83) 劇場、音樂廳、美術館等其他文化設施之相關事務。
- (84) 文化相關之展覽、講習等相關主辦事務。

- (85) 國語改善及其普及之相關事務。
- (86) 著作權、出版權及著作鄰接權之保護及利用之等相關事務。
- (87) 文化資產之保存及運用等相關事務。
- (88) 愛奴文化之振興相關事務。
- (89) 宗教團體之規則、規則變更、合併及解散之認證，宗教相關資訊資料之收集，宗教團體之聯絡等相關事務。
- (90) 推動國際文化交流等相關事務（有關外交政策部份除外）。
- (91) 推展聯合國教科文組織之活動（有關聯合國教科文組織活動是依1952年，法律第207號之第2條規定辦理，外交政策除外）。
- (92) 文化貢獻者相關事務。
- (93) 對地方公共團體之機關、大學、高等專門學校、研究機關等其他關係機關，給予有關教育、學術、體育、文化及宗教等專門性、技術性的指導及建言。
- (94) 對教育相關職員、研究者、社會教育等相關團體、社會教育指導者、體育指導者等相關者給予有關教育、學術、體育、文化及宗教等專門性、技術性的指導及建言。
- (95) 所掌事務之國際間合作等相關事務。
- (96) 於政令所規定之文教研習設施，推行所掌事務之研習事務。
- (97) 前號所揭示項目以外，在法律(包含有法律依據之命令)基礎上屬於文部科學省之事務。

### 3. 教育政策之形成

日本教育行政的決策，中央機關如內閣及內閣總理大臣、「文部科學省」及「文部科學大臣」都有關聯，茲敘述如下：

日本國家最高的行政機關是內閣，國家行政由內閣統一實施，因此，內閣是國家教育行政的最高機構，內閣總理大臣代表內閣指揮監督行政各部門，亦居於國家最高教育行政機關的地位；文部科學省在內閣總其成下執行教育行政的事務，同時要向國會提出的教育相關法律案和預算案，也都經過內閣審議與決定，同時有關教育的法律施行規則，也都經由內閣會議決定之。做為內閣的首長，其所擁有的教育行政上的重要職務權限與責

任，主要內容如下：

- (1) 任命文部科學大臣，並對其指揮與監督。
- (2) 主持內閣會議，審議及決定有關教育法案及預算案，然後有責任將決定後的議案送交國會。
- (3) 如文部科學大臣的處置依照法律規定顯有不當之處，應命令其停止。
- (4) 裁決文部科學大臣和其他大臣間所產生的權限之爭。
- (5) 有關教育上的重要問題，可以設置直屬私人性或公共性諮議機關，而依其諮議意見，而對文部科學大臣指示進行教育政策的規劃與執行。

文部科學大臣為國務大臣，在內閣會議上處理內閣所掌管事項的最高教育關係事務。體制上來說，無論文部科學大臣或其他國務大臣都能要求內閣總理大臣就教育行政案件召開內閣會議。換言之，內閣會議為最高國家教育行政決策單位。

而文部科學省管理執行大部份教育行政事務，其首長文部科學大臣是分擔管理內閣行政事務中之教育事務，其具體掌管事務之內容係針對初等教育、中等教育、特殊教育、大學教育、高等專門教育暨學術、社會教育及體育振興加以計畫，給予援助和建議，同時負有監督職員服務的權限。文部科學省的教育行政權限，基本上都以文部科學大臣身份行使。文部科學大臣除了執行公共教育制度外，尚有下列職權：

- (1) 文部科學省職員的任免以及服務的監督。
- (2) 有關教育法律、政令的制定、改正及廢止，如果認為有必要，可擬具體議案等向總理提出，並請召開內閣會議。
- (3) 發布文部科學省令及告示等。
- (4) 向管轄的各機關及職員發布訓令及通達等權限。

文部科學省內部部局除「大臣官房」外，另設相關7局及統括官以執行相關事務之推動。根據「文部科學省設置法施行規則」文部科學省內設有許多職位，實際參與教育行政決策事宜，其主要者如「文部科學省顧問」參與文部科學省掌管事務中重要政策之規劃，而「大臣官房參事官」則乘

承上司命令，就「大臣官房」特定之課室所掌管事務之重要事項，參與計畫及立案之規劃。「初等中等教育局企劃官」、「高等教育局參事官」分別參與各該局掌管事務重要事項之計畫與立案，「國際統括官」參與振興學術基本施策之策定。

日本教育行政對於中央的文部科學省和地方教育委員會的關係在法制上仍處於指導建議的關係；然而，自地方教育行政法頒布之後，法令與實際情形已有相悖的現象，兩者的關係與其說是指導建議，毋寧說是指揮監督。就教育行政的運作而言，文部科學大臣得對地方公共團體首長及教育委員會要求採取措施，實施必要的調查、統計、資料及報告，對與國家教育事務有關的機關委託事務加以指揮監督，實施指導、建議、援助、勸告等。

文部科學省爲了推行其決策，設有若干職務由專人負責其事，例如：初等中等教育局設視學官（即視察），「秉承上司命令，就有關初等及中等教育負責聯絡指導」；設教科書調查官，「秉承上司命令，對申請檢定之教科書及通訊教育用學校圖書實施調查」；設「視學委員」，「秉承上司之命令，就初等及中等教育之特定事項實施指導與建議」；高等教育局亦設有視學官、學術調查官、視察委員，分別就高等教育有關事項實施指導與建議；生涯教育振興局設有社會教育官，體育暨青少年局設有體育官及教科調查官，學校給食調查官，對於教育行政的運作皆扮演重要的角色。

日本文部科學省針對教育政策的規劃，及改善教育行政的各種措施，爲了廣泛聽取各界具豐富學養者的意見，乃在文部科學省內設置各種審議機構。這些機構的設置自戰前就有這種傳統，對教育政策制定的合理性，提供很多幫助。文部科學省有以下的審議會，包括中央教育審議會、教科用圖書檢定調查審議會、大學設置・學校法人審議會、科學技術・學術審議會、放射線審議會、文化審議會（設於文化廳）、宗教法人審議會（設於文化廳）、獨立行政法人評價委員會、國立大學法人評價委員會、宇宙開發委員會、調查研究協力者會議等。上述審議會，是依照文部科學大臣提出的審議要求，針對該事項進行調查及審議，然後主要以諮議報告(答申)的方式提出報告，以進行建言。而文部科學大臣通常尊重其諮議報告，並據

之而進行政策規劃，以及反映在教育行政上，諮議機構的設置，可防止政策制定的黑箱作業，將整個過程向外界公開，在民主化的政策制定上具有重大意義。

## 參、地方教育行政

### 一、地方公共團體的類別

日本所謂地方公共團體，亦即地方行政單位，是指對某一定地區認有支配權能，並為國家認定的自治團體法人。一般而言分成普通地方公共團體（都道府縣、市町村）與特別地方公共團體（特別區、地方公共團體組合、財產區、地方開發事業團等）兩種。普通地方公共團體，只要不違反法律，對於包括教育事務在內，都具有依法自制的處理權，因此一般的市町村教育委員會具有相當的處理權限。

### 二、普通地方公共團體的教育事務

首先是都道府縣層級，必須處理之事務有以下三項：

1. 維持義務教育和其他教育的水準，以及對於保護文化財產及管理基準必須加以貫徹和維持。
2. 有關國家與市町村之間的聯絡，市町村組織及運作合理化相關的助言及指導，有關市町村事務處理的一般基準的設定。
3. 高等學校（高中）、盲聾養護學校等設施與管理。

其次市町村層級依照法律及政令的規定，必須處理的事務主要有以下6項：

- (1) 小、中學的設置與管理。
- (2) 學童就學所必要的經費的補助。
- (3) 偏遠地區教育內容的充實，對於去偏遠地區服務之教職員給予必要的津貼措施。
- (4) 獎勵社會教育必要的措施，及對有關社會教育事業給予必要援助。
- (5) 青年夜間班級的開設。
- (6) 對於學校提供伙食所必要的設施及運作之經費的負擔等。

### 三、地方公共團體首長的權限

上述為地方教育行政機關的教育事務，以下就地方公共團體首長的權限加以敘述，首先是共通的事項，有5點：

- (1) 若設置大學時，處理設置及管理相關事宜。
- (2) 取得教育財產並處理之。
- (3) 有關教育預算的事務。
- (4) 有關教育委員會掌管事務中需締結契約之事務。
- (5) 經由議會的同意任命教育委員會委員。

其次，屬於都道縣府知事特有的事項有以下4項：

- (1) 除了私立大學以外，對於私立學校包括幼稚園、小、中、高中、專修學校、各種學校的學校法人及學校的設置、廢止、變更之認可，以及依法可提出關閉之命令。
- (2) 依照「政治的中立確保法」，若在私立的義務教育學校服務的教職員有違法事情時，可給予必要處罰。
- (3) 依照「產業教育振興法」之規定，對於有關產業教育所需的實習實驗設施及充實設備所需的經費補助，可向文部大臣推薦私立中學及高中之名單。
- (4) 有關私立學校的補助，可採取必要的政策。

日本的都道縣府知事，除了私立大學以外，對於其他私立學校行政，握有重要的權限。而包括都道縣府知事全部地方公共團體的首長，有任命教育委員會委員，編制教育預算及執行的權限，因此在地方教育行政發揮重要的功能。另外，在學校設置的條例制定、改廢、教育預算的決定、公立高中的學費等有關利用公共教育文化設施徵收費用，不需通過議會的決議不可，同時地方公共團體首長在選任教育委員時，亦需經過議會的同意，因此地方議會，也在地方教育行政上發揮了不小的功用。

### 四、教育委員會

#### 1. 教育委員會的制度

教育委員會地方教育行政中樞，1948年7月依照舊教育委員會法之公布



而開始設置，其主要目標是期望達到教育行政的民主化、地方分權化及自主性，這是日本戰後民主教育改革的一環，在舊教育委員會法中規定，教育委員是由住民普選，而且教育委員會具有編制教育預算及執行教育預算等財政上的權限，因此是具有地方公共團體首長獨立的行政機關之性質。進而，在地方分權及教育行政自主性的原則下，文部大臣對都道縣府及市町村等的教育委員會，或都道縣府教育委員會對市町村等之教育委員會，行政上並不是指揮監督，因此各教育委員會，從支配與服務的關係中獲得解放，保障各自的獨立性。

在舊教育委員會法實施後，產生因教育委員選舉，政黨政治勢力介入，以及因過份強調獨立性，造成行政的整體性無法充分達成的弊端，因此日本政府爲了排除教育委員會選舉時政黨勢力的介入，確保教育在政治上的中立。保持教育制度的維持與運作中國家整體的統一性，及教育行政機關互相聯絡調整的簡便化。地方公共團體能有統一且順利行政運作等理由，修改了普選制極強烈的獨立運作方式，1956年新的教育委員會制度重新制訂，新教育委員會制度在執政與在野黨激烈對立中通過了『地方教育行政法』（簡稱地教行政法），隨即實施。

「地教行政法」所訂定的教育委員會制度，雖然強調教育行政的民主化、地方分權、教育的自主性等原則。但教育委員改任命制，市町村和都道縣府、國家與地方公共團體之關係被強化，中央教育行政加強干預與地方教育行政。地方公共團體中的一般行政與教育行政的關係被強化，因此和舊教育委員會制度在架構上不同。

依照『地教行政法』，教育委員會在都道縣府；市、特別區、町村；市町村組合設置，專門處理教育相關的事務。這種制度和單獨制的執行機關不同，它是由地方公共團體首長所任命的教育委員的合議制，而進行政策決定，其特色是引入民衆參與的理念而運作。教育委員會的組織，是由教育委員所組成的委員會、教育長、事務局共同組成。教育委員的人數以5人爲原則，在町村層級依『條例』規定3人亦可。教育委員的資格需具有該地方公共團體首長候選人的資格者，且人格高尚，對教育、學術及文化具有見識者，由地方公共團體首長提名經爲議會同意而選任。教育委員的任

命，若委員5人時，其中3名（若委員為3人的地方，則為2人）不可隸屬同一政黨，教育委員雖然是兼任，但是該地方公共團體之議會議員或首長，以及地方公共團體委員會委員或地方公共團體的專任職員皆不能兼任。

## 2. 教育委員會的權限

教育委員的任期是四年，教育委員會的委員長任期一年，都可以連任，委員長由委員中互選產生。教育委員會採取合議制，由委員長召集、主持及代表該委員會。委員長及在任委員半數以上出席才可開會決議事項，教育委員會的職務權限，除了地方公共團體首長所負責的事項外，該地區的教育相關事務幾乎都由教育委員會負責，其負責的主要事項，包括下列7項：

- (1) 學校及其他教育機構設置、管理及廢止。
- (2) 教育財產的管理。
- (3) 教育相關職員的任免及其他人事。
- (4) 兒童及學童的就學、入學、轉學及退學之事項。
- (5) 有關學校組織及編制、課程、學習指導、學生指導、職業指導等。
- (6) 處理教科書及其他教材之事宜。
- (7) 調配校舍及其他設施及教具等。

除了以上的職務權限外，只要不違反法律，教育委員會可對其權限內之事務，制訂教育委員會規則、教育委員會規程等，另外任命教育長，設置教育委員事務局，及任免職員等。教育委員會為執行與管理相關事務，設有教育長負責。其任命，在都道縣府層級必須獲得文部大臣，而市町村層級，則由該教育委員會自教育委員中提名，經由都道縣府教育委員會的認可而選任之。教育長必須出席所有的教育委員會會議，同時指揮監督所屬的職員。另外，教育長對教育委員會所管轄的學校及其他教育機構的校長、園長、教師、事務職員、技術職員及其他職員的任命事項，具有甄選人才並向教育委員會推薦的權限。

## 3. 地方教育行政機關的附屬機構

地方公共團體依據法律的規定，可以設置學校、圖書館、博物館、公民館等機構，另可依條例而設置和教育有關的專門的、技術的事項的研究

機構，以及有關教職員研修、保健、厚生福祉的設施，另外在必要情況可設置教育機構。在那些教育機構中，大學是由地方公共團體首長所管轄，其他教育機構則由教育委員會管轄，另外，義務教育的各學校，小、中學由市町村負責，盲聾養護由都道縣府負責設置，至於圖書館與博物館之設置者沒有特別規定，公民館則由市町村負責設置。教職員研修的機構，通常由都道縣府以教育中心或教育研究所、研修所的名稱設置，也有在市町村設置的情形。

依據日本的自治法規定，都道縣府知事必須設置「私立學校審議會」，都道縣府教育委員會必須設置「教科用圖書選定審議會」，其他因地區而有所不同，也會設「都道縣府生涯學習審議會」、「地方產業教育審議會」、「社會教育委員會議」及「公民館營運審議會」、「圖書館協議會」、「博物館協議會」、「文化財保護審議會」。

另外也有一些地區單獨設立某種審議會，如大阪府設置「學校教育審議會」，最近很多地方關心高中教育改革，因此設置高中教育審議會。

### 第三節 教育學制架構與內涵

日本現在的學校教育法中明確規定小學校及中學校設立目的是施行「義務教育」。然而在義務教育的前提下是不能有目的限制，因此重新追加條文讓小學校、中學校得以施行義務教育。而其法源包括日本國憲法、教育基本法、學校教育法等所規定的義務教育目的，因此明確詮釋其教育本質是必要的。

事實上日本至今對於超過就學齡的學生，想要在小學校、中學校就讀並不容易，依據小學校、中學校目的規定「義務教育」的內容，在法律制度上若不屬於義務教育的教育，是無法成為小學校、中學校的原本目的。雖然未被歸屬於義務教育對象外的外國人的孩子，是依據教育條約等而得以繼續在義務教育體系內接受教育。原本的中學校夜間部雖不至於要立即廢止，但若就小學校、中學校目的「義務教育」規定，則日本的學校制度是強調義務教育的概念。

況且若依據日本現行之學校教育法，由小學校、中學校中的「初等普通教育」「中等普通教育」等文字已被取消，而置換為「以義務教育的立場施行普通教育」。在修正的時點並沒有引發很大的爭論，此乃面對未來所應採取的措施。

事實上對於現在學校制度要如何作適當的修正，日本政府並沒有明確的方向。政權更換的結果，讓原本教育改革暫時停滯，甚至有不知所措的頓挫，對未來的教育逐漸衍生不透明的混沌。其中最大的論點是，義務教育年限的延長。此包括「幼稚園的義務教育化」、「15歲以後的3年教育延長」的「前段階義務化」「後段階義務化」等意見顯現。特別是藉由高校免費化來促進義務教育延長的意圖更是帶有幾分因應現實需求的意味，然而若觀察當今日本執政黨以往的教育政策並沒有提出與義務教育相關的議題。更何況以日本現行高校入學測驗模式已相當固定，對於義務教育年限若往上延長，則入學的方式勢必引發相當大的議論。此外若以目前所施行的進級基準，則是要持續課程主義模式（即不及格需重修，甚至留級）或如中學校般，修改為採取年齡主義才能解決問題。

且由小學校至高等學校，解除年齡主義的限定對教育而言是極為重要的課題。依據日本國勢調查的數據，高年齡層學生（在小、中學校超齡者）在近20年約增加2倍（表1）。中學校、高等學校若確實採取課程主義，則將徹底顛覆日本傳統「高中畢業=18歲」的教育政策。而已部份對教育充滿熱忱的私立學校，可能與一般公立學校採取不同的教育模式。

表1、日本每十年國勢調查結果

年度	小中學生數	超過16歲(%)	超齡者概算(%)
2010年	尚未公佈	尚未公佈	尚未公佈
2000年	1,151萬2,169人	4萬9,254人(0.427)	5萬6,463人(0.49)以上
1990年	1,480萬3,300人	4萬4,363人(0.299)	5萬4,414人(0.37)以上
1980年	1,695萬0,267人	2萬7,792人(0.163)	3萬2,937人(0.19)以上

年度	中學生數	超過16歲(%)	所有超齡者(%)
2010年	尚未公佈	尚未公佈	尚未公佈
2000年	412萬4,689人	1.19%	1.37%以上
1990年	539萬3,260人	0.82%	1.01%以上
1980年	511萬9,735人	0.54%	0.64%以上

年度	高校生數	超過19歲(%)	初學年超過18歲(%)
2010年	尚未公佈	尚未公佈	尚未公佈
2000年	434萬1,657人	12萬9,450人(2.981)	15萬7,795人(3.63)以上
1990年	575萬4,907人	10萬5,203人(1.828)	13萬8,673人(2.41)以上
1980年	473萬4,109人	7萬9,668人(1.682)	10萬5,880人(2.24)以上

以上資料來源整理自日本文部科學省2011年網頁。

此外日本政府決定於2010年的育兒津貼法案的將「小學校畢業=12歲、中學校畢業=15歲、高校畢業=18歲」納入條文中，此舉有堅持年齡主義之方針。雖然條文內容對日本教育學制不會產生影響，但法律本身明確記載至高校的畢業年齡在心理上會產生很大的效果。至今「年紀大的學生」在數量上是有差異，但未來應尋求素質差異上的可能性。日本未來的教育趨向對於年齡主義是採堅持強化或緩和鬆綁在現階段並不明確，尤其是冀望藉由學制展望來預測幾乎是不可能。但是對於傳統單線型的學制，已開始摸索複線型教育模式之可能。日本教育機關，是由小學校、中學校、高等學校、中等教育學校（完全中學）、特別支援學校(特教學校)至大學的學制所構成。尤其全日制的初等教育機關的小學校、中學校幾乎都是在正規學制系列中，並沒有其他可以另外選擇的教育機會。補習班等其他輔助正規學制的教育設施雖然林立，但是其授課時間及設備等條件與正規學制間有很大的差異性。然而正規學制的強制年齡主義及學習指導綱領的課程要求並不是適合每一位學生的需求及期待，因此補習班等民間的教育事業因應學生的需求而有存在的空間。藉由法人或準法人的設置來尋求政府的「私學助成金」的補助，私學助成金是依據私立學校振興助成法辦理。但上述的補助對於朝鮮學校等以外國人為對象的學校有很多的限制，此外對於外國人的僑校等非屬日本正規教育體系內的學校卻採取與一般小學校、中學校相同的規模、設施及授課內容。

日本學制是包括依據法令、例規等成文法所構成明確規定的部份及傳統習慣衍生的存續部份。基本上成文法因有所根據故能依法辦理，但傳統習慣則容易陷入個人價值心證而不易判別。例如14歲的學生無法進入高等學校是有所根據，但20歲的人要進入中學校就讀大多數遭到拒絕則完全是學校設置者（公立學校是教育委員會）的判斷，因此若要討論日本學制除成文法以外也必須思考社會實際狀態。在成文法最低限定的制度內，藉由

裁量的運用尋求因應狀況變化需求讓教育的效益發揮到最高的境界。但是過度傾向裁量的機制，則可能導致教育場所遭到剝奪。雖然30歲的中學校的學生依據日本成文法是合乎規定，但即使是公立學校持續在學遭到拒絕的案例極多。

學制是要僅根據成文法的規定按部就班依法辦理，還是配合教育現場的需求視狀況調整，事實上皆有執行上的盲點。此與商業交易中的規定相同，其中依然有許多的特例是學校現存的法令、例規所無法涵蓋的，此外規章、校規也無法完全規範所有的習慣法，換言之度制是無法完全涵蓋所有可能的狀況。因此對於「學校有待改進」、「制度必須修改」等之議論縱使無法改變法律，但也應先建立教育現場的改革意識的認知是必要的。以下僅列舉裁量及成文法說明日本學制的內容。

## 一、成文法

### 1. 入學最低年齡

小學的入學最低年齡為6歲是法規所規定，同樣中學校、高校的入學最低年齡為12歲、15歲，其修業年限等也因而間接限定。

### 2. 學校修業年限

各學校的修業年限是受學校教育法規範，在小學校、中學校是被限定，因此於學校的學年數無法變更。

## 二、裁量

### 1. 入學年齡的上限

16歲以上的人難以進入小學校、中學校就學，但經由學校設置者（公立為教育委員會、；私立為法人等）的裁量得以破例。

### 2. 留級的判斷

小學校、中學校的留級依據學校教育法施行細則第57條、第79條直接委任學校判斷，但不留級是日本學校的方針。日本學制架構現狀整理如下：

教育段階	學校種類	教育內容	修業年限	修業年齡	備考
制度外	保育所	保育		0歲～	為日本厚生勞動省所管。非文部科學省所管。在學制上非屬教育機關，是為兒童福祉設施。
學前教育	幼稚園	(保育) 心身發展成長		3歲～	
	特別支援學校 (幼稚部)	(保育) 以幼稚園教材為基準的教育(特殊教育)		3歲～	
初等教育	小學(校)	作為義務教育的推動場所，施以普通教育的基礎教育	6年	6歲～	
	特別支援學校(小學部)	以小學(校)教材為基準的教育(特殊教育)	6年	6歲～	
前期中等教育	中學校(通常課程)		3年	12歲～	
	中學校(夜間學級通信教育)	作為義務教育的推動場所施以普通教育	3年	實歲15歲～	僅給予實歲的超齡超者就讀，故並不屬於義務教育的教育施行場所。
	特別支援學校(中學部)	以中學校的教材為基準所施以的特別支援教育	3年	12歲～	
中等教育	中等教育學校	作為義務教育推動場所施以普通教育暨高度普通教育。或專門教育	6年 6年～	12歲～	屬於同一學校型的中高一貫教育。
後期中等教育	高等學校	高度普通教育或專門教育	3年 3年～	15歲～	
	特別支援學校(高等部)	以高等學校的教材為基準施以特別支援教育的課程	3年	15歲～	有僅是高等部而已的高等養護(護理)學校。
	專修學校(高等課程)	普通教育及專門教育	1年～	15歲～	受學校教育法的限定、但並不屬於第1條的「學校」。稱之為高等專修學校亦可以。
高等教育(大學及大學以上)	高等專門學校	普通教育 一般教育 專門教育	5年 5年半	15歲～	
	大學	一般教育 專門教育	4～6年 提早畢業者為3年	18歲～ 跳級入學為17歲～	
	大學院(研究所)	主要專門教育	2～5年	22歲～ 跳級入學及提早畢業相互運用20歲～	大學院(研究所)是附屬於大學內。包含專門職大學院。
	短期大學		2年 3年	18歲～	
	專修學校(專門課程)	一般教育 專門教育	1年～	18歲～	受學校教育法的限定、但並不屬於第1條的「學校」。可稱為專門學校。但校名稱為是「○○大專學校」，其多數是以專修學校的型態(例如：自動車大專學校)。

(續下頁)

制度外	大學（校）	各式各樣	各式各樣	各式各樣	所謂「大學（校）」及「短期大學（校）」的學校種類並非日本教育法令（包含學校教育法）所規定的範圍，因此其教育制度並不存在。往後的名稱使用是因應個個設施的需求而分別命名。
	短期大學（校）				
並不依屬於現行的教育段階中	專修學校（一般課程）	各式各樣	各式各樣	1年以上	受學校教育法的限定、但並不屬於第1條的「學校」。
	各種學校			1年以上； 3個月以上未 達1年	受學校教育法的限定、但並不屬於第1條的「學校」。校名稱為「〇〇大學校」的各種學校之存在（例如：群馬縣立保育大學校、朝鮮大學校）。
	無認可校				沒有法令作為基礎。

## 第四節 結語

### 壹、日本教育行政制度之特徵

#### 一、中央主導的教育

日本的教育行政由戰前國家控制的中央集權制，隨著戰後改革才轉化為地方分權制，但是自從1955年以後，中央集權化有日趨濃厚趨勢，其具體如加強學校管理制度、並由國家決定課程內容等。在戰後日本雖積極推行民主政治及實施地方自治，以糾正昔日中央集權缺失，不過地方自治雖大有進展，但迄今教育行政仍偏向中央集權制，中央擁有的教育行政權力依然大於地方。

#### 二、地方行政的自主

雖然日本在都道府縣及市町村均設置教育委員會，作為教育行政機關，委員也採合議制，有利於決策及監督，卻不利於執行，故均需另設事務局負責執行，且事務局須受教育委員會的指揮與監督。

戰後日本設置教育委員會，旨在學習美國地方教育的獨立性；但因國情不合，故只能維持半獨立性而已。因教育委員會的委員是由地方首長提名，經地方議會同意後任命之，而且教育委員會的預算亦由地方首長編製送議會議決；不過教育委員會仍獨立於地方政府之外，有相當的自主性，而且委員不得有逾半數屬於同一政黨。日本地方教育委員會只負責公立中



小學的行政，至於公立大學則由地方政府首長管轄，而私立中小學校教育則一律由都、道、府、縣政府管理。地方教育依性質分由兩個不同機關管理，是二元化的管理方式。各級教育行政機關除掌理教育行政外，尚掌理文化及宗教行政，職此之故，中央文部省設有文化廳負責文化及宗教行政，而地方教育行政機關亦都設有單位或人員處理文化及宗教行政事務。市町村立學校的教職員人事費，依規定係由上級之都道府縣教育委員會負擔，而都道府縣支付義務教育的教職員人事費，亦由上級的中央文部科學省負擔一半。日本是屬高科技的開發國家，故十分重視研究發展，在教育上亦是如此。例如文部科學省便設有國立教育研究所，都道府縣及市町村也都設有教育研究中心或研習所，一方面負責教育研究工作，二方面也可辦理教育人員的進修研習，其目的均旨在促進教育革新及發展之推動。

## 貳、日本教育行政制度之發展趨勢

### 一、教育行政科學化

所謂科學化即是講究計畫、研究發展及客觀正確的教育效能，故目前各國的教育行政都注重計畫及研究發展，而日本也不例外。就重視研究而言，當教育行政機關在推動重大教育革新前，普遍會成立專案研究小組深入研究，待研究報告提出後再據以實施革新方案；其次為使研究工作能夠落實，也成立教育研究之專責機構，平時就對教育問題做長期探討，及追蹤研究等。故日本在中央文部科學省下即設有國立教育研究所，在都道府縣亦多設有地區性的教育研究機構。在講求計畫方面，由於許多教育行政學者都把計畫作為教育行政歷程的首要步驟，故教育行政機關也成立了許多教育計畫部門，故日本文部省設有大臣官房（相當於秘書處）、高等教育局、科學技術暨學術政策局、研究振興局及研究開發局（局相當於我國的司）均設有計（企）劃課等研究相關單位，以建構教育行政具科學化機能。

### 二、教育行政民主化

行政民主化乃當今趨勢，教育行政亦然，而民主化的兩個主要特徵即

為法治與以民為主。就法治而言，即是教育行政之運作均須依法令為之，故日本制訂有教育基本法、學校教育法、文部科學省設置法、地方教育行政組織及營運法、及其他法律等，以法令來作為教育行政運作之依據。就以民為主而言，其含意主要有二，其一是教育行政乃是在謀全民的福利，故如日本的憲法規定：「所有國民有個人受尊重之權利，對於生命、自由及追求幸福之權利，在不違反公共福利之範圍內，國家行政或立法上應給予最大之最尊重（第十三條）；且所有國民依其能力之所及，有平等地受教育之權利（第二十六條）。」其二則是教育法律均須由民意機關來制定，使國民具有參與教育行政決策的機會，同時教育行政機關也設有諮詢審議單位，以廣納成員及社會各界的意見。如日本文部科學省設有中央教育審議會，係由中小學及大學教育人員、新聞界及企業界等的代表組成，另還有教育相關審議會以作為教育諮詢之用。此外，在地方之都道府縣及市町村教育委員會亦設有地方產業教育審議會等教育相關審議會以供區域性諮詢之用。換言之日本對於教育行政是以多數意見為取向，是以朝民主方向邁進為努力目標。

### 三、教育行政均權化

就日本而言，第二次世界大戰結束之前是屬中央集權國家，但戰後初期因受美國影響改為地方分權制，中央對地方只有指導建議權而無監督指揮權；然而當分權制實施十多年後，卻造成國家教育政策難以貫徹的缺失，故乃繼續修改法令，增加中央對教育的權力，使中央對地方具有指揮監督權，並享有若干行政權力，如制訂課程標準、審定教科書、同意都道府縣教育長之任命等。此一歷史發展顯示日本已揚棄極端的中央集權制及地方分權制，而努力在尋求一個雙方均衡的均權制，使中央與地方都能有空間去發揮其應有的作用，以達到最好的行政效果與效率。

### 四、教育行政專業化

就分日益精細以促進行政專業化而言，因隨著事務的增加及專業的分化，而使得部門不斷的增加，使得每個專業領域均有專責單位來負責。以日本的文部科學省來說，即設有一官房及七局（司），官房（處）及局之

下又分設若干課，全部合計約為40多個課，如人事課、會計課、計畫課、生涯學習發展課、青少年教育課等，可說是分工得十分精細。另外在教育行政人員專業化方面，日本也相當重視教育行政人員的專業訓練，故亦逐漸在大學裡增設教育行政課程供學生修習，或供在職教育行政人員進修等等。

綜觀日本的教育是以追求更高層次的教育品質、文化素養及民主發展，同時更冀望透過不斷的努力來深化自我價值之肯定，並進而有助於提升日本的國際學術地位之際，亦尋求達成改善人類福祉及建立世界和平之願景。而為達成上述理想，由自我肯定及重視尊嚴之意識形成，渴望真理和正義之落實，由尊重公共精神之養成，孕育豐富人文價值及創造思維，在尊重傳統中藉由教育的促進創立永恆持續的文化。因此，日本教育行政組織及學制是以憲法所賦予的精神，奠定教育基礎也同時塑造對未來的期待與夢想。

**參考文獻**

久保義三（2001）。現代教育史事典。東京：東京書籍。

文部科学省について。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/b003.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/b003.htm)

文部科学省設置法（平成11（1999）年7月16日法律第96号）。最終修正：平成23（2011）年4月4日法律第一七号。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO096.html>

文部科学省組織規則（平成12年6月7日政令第251号）最終改正：平成24（2012）年3月31日政令第九九号。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H13/H13F20001000001.html>

文部科学省（2011）。教育基本法（平成十八年法律第二十号）平成18年（2006年）12月22日施行。検索日期：2011.05.10。取自日本文部科学省網站：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18HO120.html>

文部科学省（2011）。「教育に関する基本的な法律・計画など」。検索日期：2011.05.10。取自日本文部科学省網站：

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/a002.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/a002.htm)

日本の教育改革有識者懇談会（2004）。『なぜいま教育基本法改正か-子供たちの未来を救うために』。東京：PHP研究所。

平沢茂（2006）。教育の方法と技術。東京：図書文化社。

辻井喬、大江健三郎（2006）。なぜ変える？教育基本法。東京：岩波書店。

地方自治法（昭和22年4月17日法律第六十七号）最終改正：平成24年3月31日法律第二四。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>

國家公務員法（昭和22年10月21日法律第二十号）。最終改正：平成23年6月24日法律第七四。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO120.html>

國家行政組織法。（昭和23年7月10日法律第二十号）最終改正：平成21年6月5日法律第四九。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO120.html>

教育職員免許法（昭和24年5月31日法律第四十七号）最終改正：平成20年6月18日法律第七三。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO147.html>

藤田英典、大内裕和（2008）。学力とゆとりの構造的矛盾 変わりゆく教育現場—現代思想。東京：青土社。