

# 日本小學課程發展機制之 分析——課程與政治的關係

歐用生\*

## 摘要

「從開始到結束，課程都是一種政治的活動」，因此課程發展和改革一定要進行權力的再分配，改變權力關係。這說明課程與政治的密不可分，也突顯課程政略研究的重要性。日本於2008年三月頒布小學新課程標準，但在修訂期間，內閣、文部科學省、中央教育審議會和學界之間，展開一場激烈的權力爭奪戰，引發教育中立性的爭論。本文從課程政略的觀點，以日本2008年三月的小學課程標準的修訂為例，探討日本課程發展機制和運作的問題，分析課程標準修訂的社會、政治性，由此闡明課程和政治的複雜關係，作為課程研究的參考。

**關鍵詞：**課程發展機制、課程政略、日本中央教育審議會

---

\* 歐用生，大同大學講座教授

電子郵件：ysoucc33@yahoo.com.tw

來稿日期：2010年1月5日；修訂日期：2010年1月22日；採用日期：2010年2月16日

# Between Curriculum and Politics: The Curriculum Developmental Mechanism in Japan

Yung Sheng Ou\*

## Abstract

It is a quasi-consensus that any curriculum reflects a certain political activity. The development and reform of curriculum are part of the process of power redistribution in the broadest sense. Due to this fact, research of 'curriculum politics' becomes significant. Thus, Japan's adoption of primary school curriculum standard on March, 2008 has captured the attention of the public. The fact that the bitter fight and hot debates on the neutrality of education among the members of the Cabinet, MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology), Central Council for Education and the academia have had certain impact on the revision of the curriculum standard. This paper takes the case of Japan as an example to discuss the problem of curriculum developmental mechanism and its implementation. We analyze social and political features found in the process of revision of the curriculum standard, based on which we illustrate the complicated relationship between curriculum and politics.

**Keywords:** curriculum developmental mechanism, curriculum politics, Central

---

\* Yung Sheng Ou, Chair Professor, Tatung University

E-mail: ysoucc33@yahoo.com.tw

Manuscript received: January 5, 2010; Modified: January 22, 2010; Accepted: February 16, 2010

## 壹、前言

課程發展或改革是理性、系統的過程，但也是複雜的社會、政治的過程，因此課程綱要（標準）的修訂需依據一套可見或不可見的發展機制，才能使課程決策具有合理性和正當性（Cornbleth, 2000; Stein, 2004; Symcox, 2002）。課程決策或修訂應該由哪些機構或組織參與？其主要職責、任務為何？由哪些人組成？這些機構或組織間的縱向、橫向的關係為何？課程制訂的過程為何？其中可能受哪些因素影響等。探討並釐清這些問題不僅是課程決策的重要工作，也是課程研究上的重要課題。

尤其課程問題不是技術的或中性的問題，而是權力的問題，是關於「誰的知識最有價值？」的爭議，而課程改革是各種政治勢力和利益團體間鬥爭、對立、妥協和適應的結果。Apple（2003）分析新自由主義、新保守主義、威權的民粹主義和新中產階級等勢力的結構，及其爭奪美國課程政策主導權的場景；歐用生（2005, 2007）也以小泉純一郎內閣時期為中心，分析了日本1998年新課程實施過程中，新自由主義、新保守主義、進步主義和左派之間的權力攻防，這些都道出課程政策的複雜性，也說明課程與政治的密不可分。所以Henderson與Hawthorne（1995: 96）說：「從開始到結束，課程都是一種政治的活動」。Sarason（1996）也提醒，任何課程改革如果沒有進行權力的再分配，不明顯的改變權力關係，都將是黯淡的、短命的。

這就突顯了課程政略（curriculum politics）研究的重要性，Cornbleth（2000）說，政治是指利用權力去影響他人的行動，如課程決策的過程，所訂的政策或教室的課程實際。因此課程政策的研究要重視政略（politics）——政策（policy）—實際（practice）的網絡關係。因此探討課程與政治的關係，一定要說明政治意味著什麼，政略的內涵為何，如何操作。Symcox（2002）也採取這樣的觀點，她說，關於知識生產和權力的關係，及這些關係對課程政策的影響，傅柯（M. Foucault, 1926-1984）、孔恩（T. S. Kuhn, 1922-1996）以及艾波（M. Apple, 1942-）等人已從不同的觀點來論述，但他們並沒有將他們的假設應用到特定的人、地方或事件上，Symcox（2002）的研究利用各種參與者的口頭的、或書寫的文本，企圖將理論和實際間實徵的關聯起來，驗證了知識和權力間的微妙的關係，並補充了傅柯等人實徵研究的不足。

日本於2008年三月修訂小學課程標準（學習指導要領），如佐藤修司

（2008）批判的，修訂的紛紛擾擾突顯了課程標準的政治性、密室作業和朝令夕改，課程修訂所需的教育性、科學性和實踐性是闕如的，只看到黨利、黨略，和各種勢力的權力爭奪，沒有看到教育和兒童，離日本憲法、原教育基本法和兒童權利公約的理想越來越遠。因此他呼籲，今後要加強課程標準的法令約束力的探討，並建立文部科學省、中央教育審議會、教育學會、教師組織或專門職業團體等參與課程標準、學校評鑑基準修訂的機制。中央教育審議會委員、早稻田大學教授安彥忠彥（2008c）也感嘆的說，在這次修訂中，內閣府、文部科學省對新自由主義的教育政策非常堅持，讓中央教育審議會感到相當大的政治壓力。因此他強調，加強課程政治（curriculum politics）的研究，以分析和批判課程行政的政治性和社會性，朝向教育中立性。

現在，針對日本最近的教育改革和新課程標準的問題和爭議，學界正熱烈討論中，這些爭論、批判和反省對探討日本課程發展機制、及課程與政治的關係，提供非常豐富的論述的題材值得我們注意。本文從課程政略的觀點，以日本2008年三月小學課程標準的修訂為例，探討日本發展機制及其運作的問題，分析課程標準修訂的社會、政治性，以闡明課程與政治的關係，作為課程研究的參考。

## 貳、日本課程標準修訂機制和過程

日本課程標準修訂的主要機構是「文部科學省」和「中央教育審議會」，課程標準修訂前，通常先由文部科學省大臣咨請中央教育審議會提供意見，中央教育審議會將審議案交給其中的教育課程部會研究，課程部會一般利用座談會、研討會、上網、海報等方式，公開向各界徵求意見，經過約2至3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課程標準的製作和撰寫，然後由文部科學大臣公告，完成法定程序。

以下先闡述日本課程標準修訂的組織和機構，然後再以2008年三月公布的新課程標準為例，說明其修訂過程（中央教育審議會，2007，2008）。

### 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，說明如

下：

### （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。其下設政務次官乙人，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2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。這種改革對日本課程政策的擬訂產生極大的影響，稍後再行敘述和分析。

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、副大臣和 大臣政務官等5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任命的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，可以再任，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，期限一般為3年。

2001年一月，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、數理及產業教育審議會等合併到中央教育審議會內，新設了5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，2007年二月又增設「教育振興基本計畫分科會」。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16個專門部會，每部會委員約20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，以研擬各學科課程標準的具體內容。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，也常常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。

茲以2008年新課程標準的修訂為例，加以說明（中央教育審議會，2007，2008）。

#### （一）中央教育審議會審議

2005年二月，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：1.改善課程內容，以提升「人的能力」（人間力）；2.改善課程標準的架構，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。中央教育審議會接受大臣的審議案後隨即於同（2005）年4月27日組成教育課程部會開始審議，此後共召開了39次的會議（中央教育審議會，2008）。

2006年2月13日提出「審議經過報告」，指出課程標準修訂的基本思考，一方面繼續加強習得型的教育，即基礎、基本知識、技能的學習，另一方面更要重視探究型的教育，培養自己思考、自己學習等「生活能力」。同時要加強語文和數理教育，增加教學時數。要維持週休二日制，加強家庭和社區的聯繫，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.實施計畫（plan）－執行（do）－評鑑（check）－行動（action）的評量系統，依結果改善教育活動等。

#### （二）課程審議會研究和審議

2006年四月，設立小、中、高等學校部會，探討各階段學校教育課程，小、中、高等部會召開11次審議會，連同各學科的專門部會等共召開89次的審

議會。依據這些審議資料和結果，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年七月起，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」；3.2006年十二月，政府公布《改正教育基本法》，2007年六月公布教育三法（《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.日本學生在2006年「國際學生評量方案」（The Programme for International Student Assessment, PISA）的成績大幅倒退（數學第10名，台灣第1名），且其學生學習數學的態度是參加的57個國家的最後一名；5.2007年四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影響了新學習指導要領修訂的方向（中央教育審議會，2008）。

### （三）提出總諮詢報告

2006年十二月，政府公布《改正教育基本法》，2007年六月公布教育三法（《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，這些都是影響日本教育政策和改革的重要法令。為因應這些變化，文部科學大臣又於2007年二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，確定教育課程基準修訂的大綱性方針。

2007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（中央教育審議會，2008）。

該諮議報告首先揭櫫課程標準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課程標準核心的「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，新課程標準也要繼續加強「生活能力」的培養。

為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、體育和社會的教學時數，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布

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課程標準整理和撰寫的工作，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，而且課程標準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，以及每週教學時數，已大體擬訂了課程標準總綱和各科課程標準的骨架。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，所以課程標準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，十分熟悉課程標準的內容，撰寫並無困難。

經由這些程序，完成課程標準草案後，公開上網，蒐集社會人士對課程修訂的意見，將草案再加以修改。最後文部科學省於2008年3月28日公布中小學課程標準（高中課程標準於2009年3月公布）。

撰寫課程標準的同時，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，闡述新課程標準的精神、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。

課程標準公布後，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訂。過去準備期通常是3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，若有必要可提前實施新課程。

## 參、小學課程發展機制的特色

日本學課程標準約10年左右修訂1次，修訂過程有持續性與一貫性，總是先擬訂計畫，凝聚共識，而後具體成案，其步調是緩慢的，但卻很踏實，經過充裕的討論、實驗、適應，然後才定案。且公布以後通常經過為期3年的移行期（準備期），訂頒「移行期的學習輔導」等部令，規定課程與教學的相關作法，以便學校遵循。同時擬訂相關配套措施，如進行新教科書的編寫，資源的整備和教師研習等工作，使新課程能順順利利實施。

細加分析，日本課程標準的修訂有下列特色：

### 一、中央教育審議會扮演重要的角色

教育審議會的委員都是各界菁英，且需由文部大臣提名、並經內閣同意，所以位高權尊，頗受敬重；負責課程修訂的教育課程部會，和國語、數學等專門部會委員也都是優秀的課程學者和學科專家。課程的審議都抱持研究的態度，利用各種實徵性的資料，慎密的審議。就以本次的修訂為例，教育課程部會提出「審議經過報告」後，再提交小學、中學、高中等學校部會審議，以及各學科專門部會審議，再回到教育課程部會和中央教育審議會全體會議討論。本次修訂期間「共召開課程部會54次，小、中、高等學校部會16次，學科專門部會125次」（中央教育審議會，2008），過程可謂嚴謹而細膩。

中央教育審議會是常設機構，課程標準修訂後，開始擬訂相關配套措施，協助課程移行期準備工作，評鑑新課程實施情形和問題，蒐集教育、課程議題，為下一次的課程修訂作準備，可見中央教育審議會使日本課程修訂具有連貫性和一致性。但台灣的課程修訂委員會只是臨時編組，修訂完畢立即解散，無法為台灣的課程改革擬訂長遠而有前瞻性的指針，日本的中央教育審議會可做為借鏡。

### 二、課程修訂廣納各界意見

為蒐集課程改革相關資料，文科省每年舉辦全國教育長會議、全國指導部課長會議、全國校長會議、全國指導主事聯絡協議會、全國教育中心協議會等，蒐集包括課程行政在內的教育資訊，並交換意見。因應本次課程修訂，文部科學大臣、副大臣或次長等巡迴訪問全國的各級學校，了解課程實施情形，

並在全國380校舉行「學校會議」，聽取教師、學生、家長和社區人士的意見；舉行學者專家諮詢7次，向42個教育團體和社會團體請益，接受社會各界的教育建言1,140餘件，這些都成為課程修訂的重要參考資料（中央教育審議會，2008）。

同時文部科學省在擬訂課程標準草案以後，也利用網路、海報、公聽會等方式徵求意見，作為修訂參考。可見日本課程標準的修訂相當重視輿論和各方聲音，以求周全。

### 三、課程修訂廣泛參考各種資料

日本課程標準修訂通常先蒐集各種資訊，並充分考慮時代變化和要求，在明確課程基準修訂的問題或課題的基礎上著手修改。首先實施國際課程調查，如PISA或國際數學與科學教育成就趨勢調查（trends in international mathematics and science study, TIMSS）等資料，尤其近年來日本學生成績大幅退步，2006 PISA日本學生的數學第10名（台灣第1名），學生的數學學習態度是57個參加國家的最後。上述資料引起許多爭論——不僅引起席捲全國的「學力下降爭論」，也大大的影響課程標準修訂的方向。

為蒐集課程標準修訂的資料，2001年在國立教育政策研究所內成立課程研究中心，主要工作除課程相關資料、事例集的出版，實驗學校或一般學校的輔導外，最重要的是有系統的進行課程實施狀況調查，以了解瞭解課程目標、內容實施的情況，同時於2001年和2002年分別舉行中小學和高中學力調查，從2007年起學力調查更制度化，規定每年四月第4個星期三，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；其他每年進行的調查還有全國（小五和國二）體力與運動能力調查，學童問題行為與輔導問題調查，義務教育意識調查等。日本將這些都視為課程評鑑的一部分，而且這些實徵性的資料和研究結果都成為課程修訂的重要依據。

### 四、設置課程研究發展學校，進行課程實驗

日本的課程修訂、特別是新學科的增設，通常要經過長時間的實驗和研究，課程研究發展學校扮演非常重要的角色。課程研究發展學校由市町村教育委員會提出申請，由文部科學省認定，也可以由文部科學省指定或學校自己申請。他們進行現行課程標準之外的新課程的研究和實驗，以蒐集課程改革的實徵性資料，一期為3年。過去生活科、綜合學習、中學的許多選修科目，和本次

新增的小學五、六年級的「外國語活動」（即英語），就是先經研究發展學校研究、實驗、評鑑後，發現成效良好，才列入新課程標準中。2007年時有研究發展學校198校，實驗項目有58種，其中小學英語的實驗學校就有83校（中央教育審議會，2007）。正在進行的主要有資訊和道德教學等，這可能是下次課程修訂的重點。

另外還有「結構改革特別區域」研究發展學校，這是地方公共團體為發展區域特色、經文部科學省認可而設立，可在依據教育基本法和學校教育法的原則下，不必依據課程標準進行課程、教學或評量的實驗或改革。2007年有99個自治體被承認，如東京都品川區設為「中小一貫特區」，試驗4、3、2的一貫教育，一至六年級實施英語活動；千葉縣成田市「國際教育推進特區」，旨在提升英語能力，以加強國際理解，小學增設英語科，實踐英語教學，中學增加英語時數（中央教育審議會，2007）。地方政府擔任改革的要角，試驗各種計畫，付之實施，已成為日本教育改革的主要特徵（佐貫浩，2001）。

研究發展學校研究結束後要舉行公開發表會，發表研究成果，將其研究結果和問題進行整理、總結，在文科省出版物《初等教育資料》上發表。被遴選為課程研究發展實驗學校是很光榮的事，對教師專業成長和校譽提升有很大的助益。

這對台灣課程發展機制的建立有很大的啟示，過去台灣的「板橋模式」之所以享譽東南亞主要就在課程實驗和評鑑的過程，教科書草案先在每縣市選擇不同性質的學校試辦和實驗，依研究和實驗結果加以評鑑和修訂，這才合乎課程發展的程序。但九年一貫課程改革以後，板橋模式蕩然無存，教科書又回到過去「編輯」的老路，這在課程改革上是很大的退步。今後不僅教科書的發展要進行教學實驗，更可向日本學習，設立課程研究發展學校，進行整體課程和教學的實驗研究，使課程標準更具合理性。

## 五、「移行措施」具體明確

日本課程標準頒布以後，立即進行「移行期」（準備期），頒訂各項「移行措施」（配套措施），期使新課程順利實施。2008年三月頒布，文部省立即緊密的召集新課程的相關會議，同（2008）年4月9—11日舉辦「教科書業者說明會」，4月18日，中央教育審議會提出《教育振興基本法》諮詢報告，並發布「生活能力」說帖，4月25日舉行臨時教育委員長會議（木村孟，2008）此皆在闡釋新課程標準的精神，以溝通觀念，凝聚共識。接下來將舉辦校長、教師

研習，家長說明會，審定新教科書，所以這些會議都很重要。

頒布或出版相關文件、資料，也能推展新課程的理念。文部科學省於2008年6月13日頒布「中小學學習指導要領移行措施及移行期間的學習輔導」，詳細規定2009和2010兩個年度新舊課程的過渡事項。例如，小學五、六年級新增設的「外國語活動」（即英語），每週為1小時，這段期間可因應學校實況，彈性安排課程，也可以先不排課，慢慢增加教學時數。目前許多學校的英語教學放在綜合學習課程內，也可以將綜合學習的1小時作為英語教學時間。同時文部科學省已經編製完成《英語筆記（試用版）》，在550所英語試點學校試用，經修訂後提供給全國所有五、六年級的兒童，於2009年開學時使用（金森強，2008）。

另外文部科學省還編輯總綱和各學科課程標準的《解說書》，和《學習指導要錄》，前者在詳細闡釋、充實新課程標準的精神、理念和內涵，後者是課程標準修訂後，闡述新課程、教學和評量要點的文件，對現場的教學和評鑑影響很大。國立教育政策研究所內的課程研究中心，在輔導實驗學校或一般學校外，也出版課程相關資料，和優良事例集，供各校觀摩參考。文部科學省希望利用各種文件和資料，傳遞正確的新課程裡念和精神，以利新課程的實施和推廣。

## 六、改革慎重，過程緩慢

日本課程改革比較慎重、穩健，美國學者甚至對其改革的龜速或牛步化表示不解（Cave, 2003）。最顯著的例子就是英語課程的增設，早在1992年文部省就指定兩所小學為英語教育研究發展學校，作為國際理解教育的一環，不久京都市等也實施英語教育實驗，到1996年，又在每一都道府縣都設立一所研究發展學校，對小學英語教育進行廣泛的研究，一時小學英語必修化的呼聲高漲。1996年，中央教育審議會提出學習指導要領的諮詢報告，其中建議，增設「綜合學習時間」，將英語教學納入這個時間內。1998年頒布的新課程標準，因而沒有增設小學英語，引起英語必修化正反兩派的激烈爭辯。這時文部科學省已著手各方面的準備，開始儲備英語教師，加強一般教師英語能力的研習，2001年發行《小學英語活動實踐手冊》，包含英語教學目標、內容、方法和研究發展學校的實踐例等，廣被採用，對綜合學習中實施的英語教學有很大的幫助（直山木棉子，2008）。

2006年，「語言能力育成協力者會議」成立，強調各領域、各學科中的

語言能力的加強，其中也要求小學英語必修化。中央教育審議會中的外國語專門部會見時機已成熟，提議高年級英語必修，每週1小時，中央教育審議會乃於2007年的諮詢報告中接受這樣的提議，科目名稱暫定為「外國語活動」，英語設科教學終於定案。日本學者直山木棉子（2008）也感慨，從1992年開始實驗，到2011年實施，小學英語教育足足奮鬥了20年。

日本課程改革的慎重或牛步化，不僅表現在小學英語活動上，1989年的「生活科」，1998年的「綜合學習」時間也是一樣，都經過很緩慢的設科歷程。由此也看得出來，每次修訂課程標準都只增設一個新科目，讓社會、家長和教師比較容易接受。

反觀台灣的課程改革就「勇敢」多了，九年一貫課程改革強調統整課程，不像日本1次1科，先從生活科做起，10年後再增加綜合學習，而是一下子七大領域同時實施，讓教師、家長和學生都無法適應，因而遇到強烈的抗拒，終究失敗。尤其在「改革至上主義」的口號下，冒然增設小學英語科，地方政府也不顧師資、教材、設備、環境是否齊備，一下子又從五年級，下降為三年級，甚至一年級，由每週1節，增為2節或3節。規劃尚未周全，過於急促的改革，不僅「一國多制」，幾乎形成「無政府狀態」，更為兒童的英語學習帶來非常多的後遺症。這是「勇敢」還是「躁進」？這樣看來，日本的慎重或牛步化是否也是一種「慢教育」，一種課程改革美學？

## 肆、課程發展機制運作的政治性

### 一、課程標準修訂的政治性

由上面的敘述看來，日本的課程發展機制有其特色，有很多可供參考之處。但任何制度規劃得再美好，實施起來不免走樣，造成理想與實際間的差距。例如課程發展時先在研究發展學校，或結構改革特別區的研究發展學校進行實驗和評鑑，這是很好的制度。但有研究（河合尚規，1998）指出，這些學校大部分是被迫參加的，或輪流舉辦；研究主題、內容、方法都由上級決定，主要在解釋國家政策，如課程標準、新學力觀或生活能力等，教師不能檢討或批評；主導權在督學和指導教授，大部分的研究都先有結論，研究只是形式，教師沒有成就感；研究結果要舉行公開發表會，但準備、布置、接待、清潔等

占去太多時間，研究結果反而並不重要；最後只是讓校長藉機打知名度，作為向上爬升的階梯等。

這些可能是技術上的問題是執行上的偏差，但有些可能是政治或意識形態的問題，不能不重視。例如「結構改革特別區」的研究發展學校是由地方政府提出，經文部科學省核定的，但為何「提出」或「核定」某種實驗研究案，往往有其政治或政策的考量。例如東京都足立區實驗「家長學校選擇制」，品川區實驗「小中學一貫課程」，看似個別的實驗研究，事實上是標榜「競爭國家」的「東京都市再生」的一環，尤其是1999年四月，石原慎太郎都政成立以後，更加速教育改革，新公共管理應用在教育上，兼具標榜鬆綁、企業模型的學校、教師管理的新自由主義，和強調國家主義的新保守主義，這與國家層次教育改革政策的動向基本上是一致的（乾彰夫，2002；進藤兵，2002）。也就是說，文部科學省「核定」東京都的教育實驗，是希望將東京都的教育改革經驗，滲透到全國各地，以貫徹新自由主義教育的理想（山本由美，2007）。

由此可以看出，課程發展機制運作過程中，處處充滿著政治考量。2008年四月，日本各大報醒目報導，小學課程標準草案在公開徵求意見以後被修改了，加入了許多民族主義、國家主義的復古的內容，因此對文部科學省和中央教育審議會多所責難。例如總綱草案中提到，「道德教育旨在繼承和發展文化和傳統，創造富有個性的文化」，正式的課程標準變成：「道德教育旨在尊重傳統和文化，愛護傳統和文化所繫的我們的國家和鄉土，以創造富有個性的文化。」在小學音樂課程標準草案原文為：「每一學年都要教導國歌」，正式的課程標準上卻變成：「每一學年都要教導國歌，讓每一個學生都會唱」（引自佐藤廣美，2008：21）。

佐藤廣美（2008）批評這種修訂，要求中央教育審議會副會長、課程部會會長梶田叡一說明理由，梶田叡一並沒有回應。倒是中央教育審議會委員、早稻田大學教授安彥忠彥在討論新學習指導要領的問題時間接回答了這個問題。安彥忠彥（2008a）說，2008年二月，學習指導要領草案公開徵求意見時，政界的鷹派議員給文部科學省施加很大的壓力，文部科學省不得不加以修改。依據過去的傳統，新課程標準草案是文部科學省官員依據中央教育審議會諮詢報告擬訂的，不必再經過中央教育審議會的審議，因此中央教育審議會已無權管轄。而文部科學省認為，增加愛國心、傳統和文化等內容只是在新教育基本法精神的架構下的修正而已，事實上文部科學省在起草課程標準時就已經抱持著這種想法。

因此，安彥忠彥在另一篇文章中提到教育中立性的問題，他（安彥忠彥，2008c）說，在這次中央教育審議會審議新課程標準時，感到相當大的政治壓力，關於義務教育、道德教育的政策，學力、學習狀況調查的作法等，是「教育再生會議」報告中的重要主張，文部科學省就相當堅持。「教育再生會議」是前首相安倍晉三於2006年十月成立的，在2007年一月和五月提出兩次報告，並於2008年1月提出總結報告後解散。安彥忠彥（2008c）說，新課程標準原預定於2007年公布，但常因等待新《教育基本法》、教育三法的修法結果、和教育再生會議的報告內容，耽誤了課程審議的時程，因而延遲了新課程標準的頒布。由此可見，教育、課程和政治的密切關聯，以及課程標準修訂的社會、政治性，因此他強調，加強教育中立性的研究，是今後日本課程研究上的重要課題。

安彥忠彥（2008a，2008c）的上述批評，指出日本這次課程標準修訂的政治性，如中央教育審議會的功能，以及文部科學省和內閣府藉著各種方式企圖左右中央教育審議會的審議，以達成其政治目的等，其實這些正是日本課程發展機制上的嚴重問題，值得加以探討。

## 二、中央教育審議會功能低落

中央教育審議會是文部科學省的諮議機構，是維護教育中立性的法定的、正式的機構，如果沒有經過中央教育審議會的審議，政府或文部科學省都無法實施任何教育政策。事實上中央教育審議會成立當初（1952年），也被期待能反應國民對教育的要求，規劃前瞻性的民主教育的藍圖，確實發揮相當大的功能。但後來，審議會不僅沒有扮演好諮詢、審議的角色，卻常成為政治拔河和角力的場域。因此工藤毅（2001）、河合尚規（1998）等人質疑：中央教育審議會只是文部科學省的拍手部隊，文部科學省的代言人，淪為反映財經界和保守勢力的要求，為反動的教育政策合理化、合法化的機構。

中央教育審議會提出新課程的諮詢報告以後，就無法過問新課程標準的內容，不管其草案和正式案都由文部科學省完成的，這個銜接過程形成的漏洞，製造政治操作的空間，政治家或文部科學官員就可上下其手，恣意的加進特定的內容，如前所述的，在辦理本次新課程標準草案公聽會後，正式的課程標準內增加「傳統和文化」、「愛國心」等內容，使本次新課程標準比以前更顯現了民族主義、國家主義的色彩。文部科學省認為，增加「傳統和文化」、「愛國心」等內容，只是在中央教育審議會諮議報告揭示的「依據教育基本法和學

校教育法」範圍內的修正。其實這正中文部科學省的下懷，順水推舟，一拍即合。文部科學省表面上藉用學者，事實上是文部官僚作決定、判斷和形成修訂案。梅原利夫（2008）批評，文部科學省表面上受不了政治家的壓力，暗中卻呼應政治家的要求，而且還將責任推給中央教育審議會，這是文部科學省慣用的手法。因此安彥忠彥（2008a）強調，如何釐清責任或修改課程發展機制是日本課程行政上面臨的課題。

中央教育審議會功能低落，其來有自。1984年，中曾根康弘首相成立臨時教育審議會，作為內閣的教育諮詢機關，中央教育審議會形同被打入冷宮。此後，歷任首相紛紛效法，2000年小淵惠三首相成立教育改革國民會議，2007年安倍晉三首相成立教育再生會議，都是以「私」的諮詢機構代替「公」的審議會，企圖影響政策形成的過程和結果。這些內閣的諮詢機構是沒有法源的機關，其諮詢報告如果不是由首相向文部科學大臣正式要求檢討，然後由文部科學大臣向中央教育審議會提請審議，沒有任何效力。但在教育改革的氣氛和潮流下，這些會議中的討論就好像是會議的結論，好像已經確定的路線，好像就非付諸實施不可。實質上很多的討論事項後來也形成了教育政策的骨幹，被文部科學官僚作成法案的草案，準備提到國會討論。如2000年年底教育改革國民會議總結報告提議修訂《教育基本法》，但在沒有諮詢中央教育審議會諮詢之前，文部科學省內就已經開始檢討《教育基本法》修訂的作業。國民會議也提出設置社區學校的構想，但在報告未出爐之前，東京都已經在討論設立公辦民營的新形式的高中，產生地方政府搶先實施國家的政策，使國家層次的政策更易於實施的狀況（中田康彥，2001）。

這些作法變更過去政策形成的方式，排除政策形成過程中的許多有關因素，縮短政策擬訂的期程。但擴大首相之私的諮詢機構在政策擬訂過程中的角色，大大的降低中央教育審議會的權力。同時強化中央—地方教育行政機構的連結，更容易讓首相和文部科學大臣的個人意志貫徹到教育政策上，事實上這正是內閣和文部科學省的意圖（中田康彥，2001；佐貫治，2001）。

2001年初隨著中央部會重組，中央教育審議會組織雖然擴大，但其組織定位卻由法律改為政令，重要性下降，地位大不如前。這些作法都有其政治意圖，當時的首相小泉純一郎認為，為貫徹他堅持的新自由主義的理念，非強化內閣功能不可。因此在內閣府內成立「經濟財政諮詢會議」、「綜合規劃改革會議」和「鬆綁、開放民間改革會議」等，擬訂國家重要政策，交給各部會實施，常常以教育作為議題，企圖影響文教政策。此後很多重要的教育計畫，如

「遠山計畫」（2001年）、「人力（人間力）戰略遠景」（2002年）、「教育結構改革」（2003年）、「義務教育國庫負擔制度」（2005年）等，都跳過中央教育審議會，由內閣府直接掌控，指揮文部科學省擬訂。或許文部科學省認為這些計畫無關乎法令的修訂，不必經過中央教育審議會的審議，但這些計畫和其他改革一樣，都是小泉政府結構改革的一環，也確立新自由主義教育改革的整體圖像（金子隆弘，2007）。即使是教育基本法的修訂和課程標準的修訂是依循正常程序，先咨請中央教育審議會審議，但諮詢報告仍然是由文部科學省主導，沿著新自由主義的政策方向擬訂的。

### 三、文部科學省利用中央教育審議會

就這次課程標準的修訂來說，內閣和文部科學省才真正是主要的權力者，他們的權力運作和政治意圖在教育基本法的修訂，和「教育再生會議」的組織和運作上，展露無遺，而且又與中央教育審議會的運作、以及課程標準的修訂產生連動的關係。2005年至2008年，新課程標準審議期間，適逢《教育基本法》、教育三法（《學校教育法》、《教師證照法》，《地方教育行政法和公務員特例法》）等法令的修訂，《教育基本法》等法令是比課程標準高一層的法律，所以新課程標準的審議過程常因為新法的未定案而中斷，甚至還要等「教育再生會議」的報告才能繼續審議，產生「依據法令的審議會受制於沒有法令依據的會議的逆轉現象」（山上昭彥，2007：6）。可見中央教育審議會的功能不彰，和教育、課程政策和政治的密切結合，甚至為政治目的服務。

原《教育基本法》是於1947年訂頒的，當時鑑於戰前的日本，利用教育將國民動員到侵略戰爭中，教育目的是為了實現國策，結果，國家透過國定課程等決定教育內容，剝奪教師自由，教師只是忠實的執行國家的命令，《教育基本法》就是反對此等情況而修訂。首先，《教育基本法》強調教育目的以及教育系統、教育原則要整體加以轉換，因此要確認教育的普遍性的目的，並提示為了實現教育目的的整體系統和理念，將公共教育的目的由為國家權力而實施，轉變為為了個人的尊嚴而實施。同時批判國家對教育內容和價值的控制，強調教育內容和價值應該跟國民的教育自由的體系來決定。所以原《教育基本法》有關目的和內容的規定，是在這種層次上的規定，也就是對公教育本質的規定，絕對不是管理公教育具體內容的法律的基準。因此大部分的日本學界都認為這是一部相當開明、進步的法律，並沒有立即修訂的必要（渡邊治，2008a，2008b；藤田英典，2006）。

但1980年代後半，日本面臨全球化經濟下的超級大競爭，在經濟上要加速鬆綁政策，加強市場化、私有化、自由化的推展；在政治上，因應市場原理產生的矛盾和國際大競爭，要加強國家的意識型態，培養有日本人的驕傲和自覺、能擔當建設新國家的人才。在這種新自由主義和新保守主義合流的壓力下，教育典範非徹底轉移不可。因此，政治界、文部科學省和財經界企圖建立嶄新的教育體制，以建設揚威全世界的「新的日本國」（嶺井正也，2008；渡邊治，2008a，2008b）。他們結成政策決定的鐵三角，一致認為，《教育基本法》是歐美個人主義的產物，否定國家和家族的共同體主義的道德，不合乎「日本人」的「新的教育」，更妨礙了「日本新國家」的建設，因此非加以修改不可。

文部科學省本來對《教育基本法》的修訂並不那麼熱衷，但有鑑於新自由主義改革很難徹底實現，例如東京都雖積極推展一系列的改革，但效果有限。如果能修改《教育基本法》，提出教育改革的嶄新的理念和目的，才能強力引導教育改革的方向；尤其如果能確保教育改革所需的人力、預算、資源等，教育改革將更為容易和可能，因此，文部科學省轉向積極地主張修改《教育基本法》。2000年，小淵惠三政府成立「教育改革國民會議」，於年底提出報告後解散。這個報告充滿著新自由主義和新保守主義的色彩，並提議擬訂《教育振興基本計畫》，和修改《教育基本法》（中田康彥，2001；渡邊治，2002）。這裡特別要注意的是，將《教育基本法》的修訂和《教育振興基本計畫》並列，也就是說賦予文部省不必經過立法就有制訂教育計畫的各種權力。文部科學省官僚正中下懷，藉著《教育振興基本計畫》，就能夠保障教育的財源，讓一直無法順利推展的新自由主義改革能夠滲透到全國各地。

2001年四月，小泉純一郎繼任首相，積極的加強新自由主義的教育改革，該年十一月，文部科學大臣遠山敦子向中央教育審議會提出諮議的請求，而且是將「教育振興基本計畫的擬訂」和「符合新時代的教育基本法」請求並列在一起。中央教育審議會幾乎是「文部科學省方針的正當化的合奏曲」，在文部科學省主導下進行（渡邊治，2002：172）。2003年三月，中央教育審議會提出《因應新時代教育基本法和教育振興基本計畫》的諮議報告，將各種勢力的主張通通納入，確立了後來的《教育基本法》修正案的架構（渡邊治，2002，2006）。此後，內閣、文部科學省、執政黨和各種勢力之間展開權力的攻防，進行草案擬訂的具體工作；同時反對《教育基本法》「改惡」的社會力量也迅速結集，展開強烈的抵抗運動，社會充滿了詭譎的政治氣氛。2005年九月，眾

議院大選，執政黨大勝，創造了修法的最好時機。2006年四月，文部科學省正式向國會提出教育基本法的修正案，同（2006）年九月，小泉任滿，安倍晉三繼任首相職位，接下小泉政府未竟的政治任務，一為完成《教育基本法》的修訂，另一為新自由主義教育改革的全國、全面徹底實施。關於前者，在學界和在野黨全力反對、社會要求再議聲中，安倍在強力的政治運作下，召開臨時國會，十二月15日強行通過《教育基本法》修正案，並立即於十二月22日公告實施。至於後者，上任之初立即組織並召開「教育再生會議」，就企圖完成這個艱鉅的任務。

#### 四、內閣、教育再生會議與文部科學省、審議會的對抗

從這裡可以看到安倍晉三的政治性格，這也是討論內閣、文部科學省、中央教育審議會和各種勢力間的權力鬥爭，及其對課程修訂的影響的最好實例。安倍晉三在所寫的「美麗的日本」（2006）這本書第七章「教育的再生」中強調：

為實現朝向美麗的國家日本的目標，必須培養能擔負大責重任的下一代，……，因此教育的目的要培育有志氣的國民，建構有品格的國家。（引自山本由美、俵義文，2007：37）

他的教育目的是在為「國家、國益培養人才」，是為了「國家和社會」，與原《教育基本法》之協助兒童「完成人格」的教育觀不同。他說：

現在，學生的德行和學習意願等問題一再被指出來，是否因為公共精神、自律精神、對社區和國家的愛、道德心等長久被忽視的結果。如何將這些價值觀強力的灌輸給孩子，對日本的將來非常重要。（引自山本由美、俵義文，2007：37）

他主張教育的階層化和競爭：

「我們改革的目的，是在創造一個努力者、肯流汗的人和貢獻智慧的人能得到回報的社會，因此要能保證公平、公正的競爭，只要有意願，任何人都可接受挑戰。」（引自山本由美、俵義文，2007：37）

其中更強調，更改寬裕教育政策，以提高學力；幼兒教育免費，並充實其內容；實施學力測驗，讓學校差別化並淘汰較差的學校；更新教師證照，導入學校評價制度，實施家長選擇制等，充滿新自由主義和保守主義的色彩，更顯現了鮮明的民族主義的精神，可說是主張「建設新日本國」最力的人。

內閣一成立，安倍首相就宣言：「教育再生是內閣最重點的課題」，因此以「教育改革」作為最重要的工作。就任不久於2006年10月10日，經內閣會議決議成立「教育再生會議」，作為教育改革的司令部。會議設置於內閣，由總理大臣、官房長官（秘書長）、文部科學大臣，和首相任命的有識者17人組成，旨在「構築符合二十一世紀日本的教育體制，尋求教育的再生，以推展教育的根本的改革」（教育再生會議，2007）。該會於同（2006）年10月16日開始運作，並以非常快的速度進行，2007年1月24日即發表第一次報告「社會總動員讓教育再生——邁向公教育的第一步」，提出當前教育再生的「七個提案和四個緊急對策」，七個提案是：（一）檢討「寬裕教育」，提升學力；（二）學校再生，營造能安心學習、有紀律的教室；（三）教導兒童規範，徹底加強社會人的基本能力；（四）善用所有策略、培養有魅力的、令人尊敬的教師；（五）讓學校能真正回應家長和社區的信任；（六）徹底檢討教育委員會的現況和問題；（七）社會總動員，加強孩子的教育。而「四個緊急對策」則是：（一）學校暴力問題的對策；（二）教師證照更新制的採用；（三）教育委員會改革；（四）課程標準的修訂和學校責任體制的確立，其中2、3、4項還包含立即向國會提出法令修訂案（教育再生會議，2007）。

上述報告的內容，大部分的日本學者都認為是在貫徹安倍晉三的教育意志，除了新自由主義改革的全國化、新保守主義的具體化之外，更重要的是要營造執行這些改革的「柔順的學校」（山本由美、俵義文，2007；佐貫浩，2007；渡邊治，2008c）。在新自由主義教育方面，包含實施全國學力測驗、家長選擇制、學校評價制度、教育券制度、教師證照更新等，以徹底貫徹市場主義、競爭主義、能力分化的教育。在新保守主義上，建立權威主義的、管理主義的教室，對問題兒童採取「毅然的指導」，勒令休、退學；加強愛國心、道德心和公共心的新國家主義的教育，以構築市場、國家和社區一起作用的、現代版的「國民學校」，培養能參加安倍所說的「美麗的日本國」的國民。

為實現這些理想，必須擬訂配套措施，修改法令。如建立由文部科學省—地方教育委員會—學校—教師的一條鞭式的、由上而下的領導體制，加強中央對地方教育的介入和控制，同時增設副校長、主任教師、指導教師等職，以強

化校長領導權。實施教師證照更新，淘汰不適任教師；實施學力調查、學校評鑑，以成績或成果來分配經費，學校經費和教師薪津不再是齊頭式的平等，以激發競爭、選擇和分配，徹底實施家長選擇制和績效責任制。這些可說是安倍夢想的教育改革的學校再造工程，必須火速立法實施。

文部科學大臣隨即於2007年2月就教育三法（《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》）的修正案，咨請中央教育審議會審議。一般審議通常需要1年以上，但對這個諮議案，中央教育審議會日夜加班，火速審議。過去公開聽取意見通常也要1個月以上，但這次只有短短1週，參考人諮詢甚至分數場同時舉行，1天結束。結果不到1個月時間，中央教育審議會於3月10日就提出諮議報告；3月30日內閣會議就通過教育三法草案，向一六六屆國會提出，眾議院特別組成教育再生特別委員會，4月20日起審查，5月18日通過；5月21日送參議院審查，6月20日在執政黨和在野黨的激烈對立下，原案通過，隨即於同月27日公布，半年後實施（山口隆，2007；平原春好，2008）。

教育三法修正案一通過，安倍首相立刻興奮的表示：這可使學校煥然一新，並且展開教育的「新」頁（〈教育開展新頁〉，2007）。但這個所謂的「新」，對擁護修法者和反對修法者卻有不同的解讀。安倍政府必須排除萬難，以這種異常的速度審查，除了為新《教育基本法》的落實奠定基石外，還有一個非常重要的因素，那就是即將在2007年七月舉行的參議院選舉。當時安倍內閣的民意支持度很低，想藉著教育改革的成就作為政治的籌碼；尤其是以教育改革自詡的安倍內閣，如果能在選舉之前提出聳動的「招牌」教育政策，對選舉才會有加分作用（山口隆，2007；市川昭午，2009；世取山洋介，2007a）。現在新《教育基本法》、新教育三法都強行通過了，教育再生會議又於同（2007）年七月提出第二次報告，安倍內閣意氣煥發，準備向「新」教育改革的坦途邁進，向「新」的美麗的日本國邁進。

但日本學術界、文化界深知執政黨的教育改革的意圖，對一連貫的法令修訂一直持著批判的態度，所以將法令的「改正」諷刺為《教育基本法》「改惡」，教育三法「改惡」，即使這些法令「改正」後，他們還稱它們為「改惡」《教育基本法》、「改惡」教育三法（山口隆，2007；成嶋隆、木附千晶、鶴田敦子，2007；渡邊治，2006），可見其戒心之深。他們最警惕的是，新教育本法第二條新增的「教育目標」，如「公共精神」、「傳統和文化」、「愛我國和鄉土」、「規範意識」等，成為修訂後的《學校教育法》第21條

的「義務教育目標」，又成為新課程標準中的「道德課程」的目標，尤其新課程標準中又將「道德」視為其他領域的核心，學校的道德教育要「以道德時間為樞紐」，透過學校整體教育活動實施道德教育，也要透過各科課程加強道德的指導，各學科要依據道德教育的目標，考慮與道德的關連性，將道德內容滲透到學科教學。因此他們批評，舊型國家主義的復活，「滅私奉公」的愛國教育，和國家對「國民精神統治」的徹底，才真正是這次新課程標準之所以為「新」的地方（大內裕和，2007；大野一夫，2008；嶺井正也，2008）。

由此已經看出日本課程發展機制的重大問題，如前所述，即為什麼「依據法令的中央教育審議會受制於沒有法令依據的教育再生會議的逆轉現象」（山上昭彥，2007：6）？安倍內閣對文部科學省和中央教育審議會予取予求，而「文部科學大臣不僅沒有任何抵抗，還壓著中央教育審議會依儀式審議完成，文部科學省和中央教育審議會都完全屈服於教育再生會議。」（世取山洋介，2007：37）安倍首相的政治性格，或文部科學省自身的利益考量，都可能是其原因，但日本的政治結構賦與內閣的權力，教育、課程都很難不受政治影響。世取山洋介（2007）認為，1999年立法、2001年實施的修正內閣法和內閣府設置法，強化了內閣和內閣府的功能和權力，內閣設立許多跨部會的組織，擴大由上而下的行政權的運用，如「經濟財政諮詢會議」每年均擬訂「經濟財政營運和結構改革的基本方針」，「規制改革、行財政改革會議」也在跨部會決策上扮演重要角色，使內閣和財經界更緊密連接，教育再生會議是其系列中的一環。教育再生會議就是將經濟成長、規制改革、行財政改革的會議的提案或政策，加以歸納、擬訂具體方案，以便實施，因此充滿著新自由主義教育改革的色彩（事實上再生會議第二次報告，幾乎是「骨太2007」的翻版），尤其教育再生會議是最接近教育現場的一環，對教育、課程和教學的改革影響更大。

台灣學者在分析日本教育、課程改革時，都提到教育再生會議，但都將它視為決定課程的理所當然的機構，而沒有探討其政治意義（林明煌，2008）。從組織性質、委員構成和審議過程來看，教育再生會議都缺少審議會應該具有的公共性（佐貫浩，2007）。依據法令，中央教育審議會是依法成立的正式組織，是文部科學大臣的諮詢機構，安倍內閣捨正式的途徑，由內閣會議決定的臨時機構職司教育改革，自有其考量。而且如前所述，審議內容幾乎是現有資料的生吞活剝，沒有對今天面臨的教育問題作深入的分析，報告是業務單位依據安倍首相的意見整理而成。所以並沒有發揮獨特的自主性，在眾聲喧嘩的議論中，依安倍的改革意向作成結論，為新自由主義和新保守主義的論調和政

策合法化。而中央教育審議會只是為教育再生會議的結論賦與權威，藉此強壓到教育現場（市川昭午，2009；世取山洋介，2007；佐貫浩，2007）。

教育再生會議委員包含總理大臣、官房長官（府秘書長）、文部科學大臣，和首相任命的社會賢達17人組成，但缺少教育學者和現場教師。通常設置於內閣的會議沒有社會人士參與，這種組成可能起因於法的不完備，這又涉及內閣和文部科學省雙方的另一個權力鬥爭。依新《教育基本法》，政府或內閣有擬訂《教育振興基本計畫》的權力，但法案中並無明文規定擬訂的主體是誰。當初，內閣府想在修訂的《教育基本法》中明文規定，內閣或內閣府內設置「教育振興基本計畫會議」，作為擬訂教育計畫的主體，在法律上完成由上而下的教育改革體制。但文部科學省為保有自己的權力，希望以中央教育審議會作為擬訂計畫的主體，擬訂後經內閣會議通過即可。現在，在中央教育審議會中增設了教育振興基本計畫部會，並已開始運作（2007年2月1日）；另一方面，內閣府仍以照當初構想，設立教育再生會議，盡量將權力擴大。內閣和文部科學省雙方的權力大戰至今仍僵持著，隨時可能重演。

## 五、中央教育審議會找回存在價值感？

2007年七月的參議院選舉，執政的自民黨慘敗，安倍晉三只好辭職，並在同（2007）年九月將總理交棒給福田康夫，意氣煥發的安倍內閣不到1年，倉促下台。教育再生會議也因為政治變動，只好配合福田首相的意向，改變了「基本的思考方式」，2008年一月提出的總報告，不再像第一次報告那麼強調以建設「美麗日本國」為目標，轉而強調「自力和共生」，遭受到「政治主導」、「虎頭蛇尾」的強烈批判（市川昭午，2009）。

許多人認為安倍內閣短短1年，不足為道，教育再生會議也沒什麼作用，但渡邊治（2008b，2008c）強調，安倍的政治和教育施政，如《教育基本法》、「教育三法」的修訂，教育再生會議的成立和報告，尤其是2008新課程標準的頒布，決定了當前日本教育改革的方向，不容忽視，尤其他將教育政策和立法的功能由文部科學省移轉到內閣或內閣府，使內閣、內閣府的教育政策權力無限擴大，教育決策模式更往權力的方向傾斜，依據教育原理的、自律的教育政策立案，在行政權內部更為困難。

官邸權力極大化、文部科學省權力相對弱化，在這種政治結構下，中央教育審議會何去何從？世取山洋介（2007）批評安倍內閣修訂教育三法的蠻橫和粗糙，並取笑說，教育三法的修正相比，在修訂《教育基本法》時，中央教育

審議會有一年多的時間審議，文部科學省還有相當的時間擬訂草案，這至少讓文部科學省和中央教育審議會有存在的「價值感」。中央教育審議會有可能再找回存在的「價值感」嗎？依渡邊治（2008b，2008c）分析，2007年七月參議院選舉執政自民黨慘敗的主因是有二：一為結構改革引起社會不安，二為人民對自民黨修改《教育基本法》的反彈，和對修改《憲法》的戒心。繼安倍晉三上任的福田內閣，一方面不能忽視參院選舉反應的國民的聲音，另一方面也要呼應財界和美國的期望，這些約制了福田內閣的基本戰略，也修正教育改革的路線。首先是決策者的變化，權傾一時的鷹派失勢轉為政權批判派；教育再生會議中的新自由、新保守主義勢力也衰退，再也聽不到「教育券」、「廢止教科書檢定」等主張，轉變為學校選擇——財政再分配等論調。福田政權中抬頭的是文部科學省官僚和中央教育審議會中的新自由主義的漸進派，教育改革由體制外的再生會議回到文部科學省和「中央教育審議會」，因為進入實施階段以後，不能再高談闊論，危言聳聽，要由中央教育審議會擬訂具體化的實施策略。

但福田內閣不到1年匆促辭職，2008年九月，麻生太郎繼任，在教育上尚未有什麼重大改變，就於2009年八月底的眾議院選舉中挫敗，將政權交給民主黨，九月鳩山由紀夫組閣，日本政治邁向了新的階段。民主黨在競選時大力強調，要把政治「從官僚轉給政治家」，內閣成立，立刻設立「國家戰略局」，展開不同的決策模式。可以想見，日本教育、課程政策正面臨嚴厲的挑戰，中央教育審議會何去何從？能否找回存在的「價值感」？尚待觀察。

## 伍、結語

本文以日本2008年三月課程標準的修訂及其影響因素為例，分析課程發展機制運作的過程和問題，尤其著重於內閣、文部科學省和中央審議會間的權力關係，闡明課程發展和改革的社會性、政治性，以及課程和政治的複雜關係。在各種政治勢力、意識型態和利益團體競逐和鬥爭下，中央教育審議會如何保持教育中立性，發揮教育專業的功能是很大的困難和挑戰。國人常提議效法日本設立課程審議會，這是很好的構想，但鑒於國內藍綠政治對立嚴重，對課程改革產生極為不良的影響，如何避免課程審議會淪為政治鬥爭的工具，才是重要的課題。

本文從課程政治 (curriculum politics) 的觀點，探討課程與政治的關係，為課程研究提供一個新的視窗，課程政略揭露政策形成和實施中被隱藏的、或被視為理所當然的問題，如決策過程反映什麼信念系統，社會問題和答案如何界定？誰界定？他們又代表誰？這又顯示：誰是主流？誰是附屬？主流如何控制附屬以達成期望的改變？日本課程發展機制的研究提供有利位置，來考察課程改革的內在過程，政治勢力的操作，和政策的轉變；它也提供豐富的證據來驗證關於知識的生產和合法化的理論。傅柯等學者已從不同的觀點來論述知識生產和權力的關係，及這些關係對課程政策的影響，但如Symcox (2002) 的批評，他們的理論易將人從分析中排除，缺少了人的能動性 (agency) 和暫時性，本文重新重視人的能動性，以實徵的證據來分析、論述，補充傅柯等人理論之不足。

可見，課程政略為課程研究提供一個新的途徑，其理論和方法論亟待繼續深入探討。

## 參考文獻

- 林明煌 (2009)。日本小學新學習指導要領的修訂與其內容之探討。**教育資料集刊**，**41**，61-96。
- 歐用生 (2005)。日本課程決策之政治分析。**教育資料與研究**，**65**，1-16。
- 歐用生 (2007)。日本新自由主義與教育改革。**教育資料集刊**，**36**，79-100。
- 三上昭彥 (2007)。教育改革關連三法——修訂經緯與問題。**季刊教育法**，**154**，4-9。
- 大野一夫 (2008)。如何解讀新學習指導要領——今後的實踐。**歷史地理教育**，**732**，24-33。
- 山口隆 (2007)。教育「改惡」三法案的重大問題。**人間與教育**，**54**，82-90。
- 山本由美 (2007)。東京都的教育改革。載於田中孝彥、世取山洋介 (編)，**安倍政權「教育改革」改變了學校？** (頁56-64)。東京都：大月書店。
- 山本由美、俵義文 (2007)。安倍「教育改革」的意圖。載於兒童與教科書全國聯盟編，**「改正」教育基本法能否讓教育「再生」？** (頁29-66) 東京都：學習之友社。
- 工藤毅 (2001)。蛇行的教育政策。**人與教育**，**29**，22-33。

- 木村孟（2008）。新學習指導要領——中央教育審議會課程部會中的爭論。教育委員會月報，706，2-5。
- 中央教育審議會（2007）。課程部會審議總結報告。東京都：作者。
- 中央教育審議會（2008）。「幼稚園、小學、中學、高中及特殊學校學習指導要領改善」諮詢報告。東京都：作者。
- 中田康彥（2001）。教育改革質問什麼？——教育改革國民會議的意義。人間與教育，29，14-21。
- 文部科學省（2008）。小學校學習指導要領。東京都：作者。
- 平原春好（2008）。改正學校教育法——改正的經緯、概要和課題。季刊教育法，157，4-9。
- 市川昭午（2009）。教育再生會議報告的問題。教育與文化，51，71-74。
- 安彥忠彥（2008a）。新學習指導要領和課程研究的課題。載於日本教育方法學彙（編），現代課程研究與教育方法學——探討新學習指導要領和PISA型學力（頁12-25）。東京都：圖書文化社。
- 安彥忠彥（2008b）。新教育課程修定的特色。載於安彥忠彥（編），小學校新教育課程改訂的解說（頁13-23）。東京都：明治圖書。
- 安彥忠彥（2008c）。新教育課程修訂的邏輯。載於安彥忠彥（編），小學校新教育課程改訂的解說（頁24-39）。東京都：明治圖書。
- 世取山洋介（2007）。內閣府、內閣對教育政策管理的系統和方法。人間與教育，55，36-47。
- 成嶋隆（2008）。「教育改革」與憲法原理。載於西谷敏（編），改憲、改革與法（頁200-205）。東京都：日本評論社。
- 西原博史（2006）。突顯出的能力主義和愛國主義——教育基本法「改正」的動向和課題。載於什井喬、藤田英典、喜多明人（編），為何能改變教育基本法？（頁181-200）。東京都：岩波書店。
- 佐貫浩（2001）。教育公共性架構的變化。人間與教育，29，3-11
- 佐貫浩（2007）。教育再生會議的教育改革批判。人間與教育，54，74-81。
- 佐藤修司（2008）。教育基本法、學校教育法和學習指導要領的關係。教育，753，81-87。
- 佐藤廣美（2008）。質問學習指導要領修定的社會觀——關於「生活能力與知識社會」。教育，746，20-27。
- 金子隆弘（2007）。解讀安倍首相的「教育再生論」——其源流和問題。載於

- 田中孝彥、世取山洋介（編），**安倍政權「教育改革」改變了學校？**（頁14-21）東京都：大月書店。
- 直山木棉子（2008）。今後的小學英語活動。載於人間教育研究協議會（編），**新學習指導要領——課程改革的理念與課題**（頁77-88）。東京都：金子書房。
- 河合尚規（1998）。日本的教育行政改變了嗎？——追求更貼近兒童的教育行政。**教育**，**628**，64-72。
- 梅原利夫（2008）。從諮議報告看教育改革的走向。**CRESCO**，**82**，10-15。
- 進藤兵（2002）。石原都政教育改革的背景——國民的競爭國家、NPM、新保守主義市民。**教育**，**679**，13-21。
- 乾彰夫（2002）。東京教育改革的現階段——危機與矛盾。**教育**，**67**，2-12。
- 教育再生會議（2007）。**社會總動員、促進教育再生——公教育的第一步**。東京都：作者。
- 教育開展新頁**（2007，6月21日）。讀賣新聞。
- 渡邊治（2002）。現在為什麼要改教育基本法？**政治**，第**5**號，163-182。
- 渡邊治（2006）。教育基本法修訂有關的對抗及其意圖——新自由主義和新保守主義的合流。載於教育科學研究會（編），**絕不允許修訂教育基本法**（頁6-17）。東京都：國土社。
- 渡邊治（2008a）。教育改革的真意為何？**歷史地理教育**，**732**，10-23。
- 渡邊治（2008c）。後安倍政權的教育政策動向——新自由主義或新保守主義？**人間與教育**，**57**，4-18。
- 嶺井正也（2008）。新學習指導要領的基本問題——學力提升與國家主義教育。**教育與文化**，**51**，6-14。
- 藤田英典（2006）。教育基本法改正案的問題點。載於什井喬、藤田英典、喜多明人（編），**為何能改變要修訂教育基本法？**（頁88-180）。東京都：岩波書店。
- Apple, M. W. (2003). *The state and the politics of knowledge*. NY: Routledge Falmer.
- Cave, P. (2003). Japanese educational reform—Development and prospects at primary and secondary level. In R. Goodman & D. Phillips (Eds.), *Can the Japanese change their education system?* (pp. 87-10). Oxford: Cambridge University Press.

- Cornbleth, C. (2000). Viewpoint. In C. Cornbleth (Ed.), *Curriculum politics, policy, practice—Cases in comparative context* (pp.1-20). NY: State University of New York Press.
- Henderson, J. G., & Hawthorne, R. D. (1995). *Transformative curriculum leadership*. NJ: Prentice Hall.
- Sarason, S. B. (1996). *Revisiting the culture of school and problem of change*. NY: Teachers College.
- Stein, S. J. (2004). *The culture of education policy*. NY: Teachers College Press.
- Symcox, L. (2002). *Whose history?—The struggle for national standards in American classrooms*. NY: Teachers College Press.