

日本學前與初等教育現況

翁麗芳*

摘要

文部科學省是中央的教育主管機構，1958 年首次公布《學習指導要領》，是為學校（國小、國中、高中）編制課程的依據。目前使用的是 2008、2009 年修訂版本，而 2011 年度全面實施新版課程。2009 年四月幼稚園全面實施新《幼稚園教育要領》，國小、國中是部分內容先行實施。當今日本文部科學大臣高木義明打出：以「人與智慧」的力量使「元氣日本」復活的口號。本文以文部科學省等公開的資料，詮釋高木文部科學大臣提出的：教師的質與量的充實、活用資訊傳遞技術的新的學習的創出，以及更減輕教育費負擔、學校、家庭、社區的銜接合作，學校設施的耐震化、老朽化對策，以初等及學前教育為中心焦點，分析日本延續前世紀末，迂迴於改革與退守間的教育現況。

關鍵詞：日本、學前教育、初等教育、學校教育、教育改革

* 翁麗芳，國立臺北教育大學幼兒與家庭教育學系教授

電子郵件：wong0809@tea.ntue.edu.tw

來稿日期：2011 年 1 月 15 日；修訂日期：2011 年 1 月 23 日；採用日期：2011 年 2 月 12 日

Early Childhood Education and Elementary School Education in Japan

Lee Fong Wong^{*}

Abstract

“Guidelines governing the teaching and learning” promulgated by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) are the basis of curriculum structures of primary and secondary schools in Japan. In April 2009, the new Kindergarten Education Guidelines was implemented. Minister Yoshiaki Takagi called on “using the strength of humanity and wisdom to resurrect the vitality of Japan.” This study examined the current status of elementary education and early childhood education in Japan by analyzing the publications of MEXT, in which the Minister Yoshiaki proposed the enhancement of teachers’ quality and quantity, utilization of communication technologies, reduction of educational expenses, school-family-community coordination and cooperation, and strategies for improving the quality and shockproof function of aging school facilities.

Keywords: Japan, early childhood education, elementary education, school education, educational reform

^{*} Lee Fong Wong, Professor, Department of Early Childhood and Family Education, National Taipei University of Education

E-mail: wong0809@tea.ntue.edu.tw

Manuscript received: January 15, 2011; Modified: January 23, 2011; Accepted: February 12, 2011

壹、前言

1990 年代以來在經濟泡沫化、人口少子化衝擊當中，人才立國、教育立國成為流行口號。霸凌、中輟生等學校校園問題不絕，再加上無工作意願的「尼特族」(NEET) 以及想工作卻找不到安穩職場的新貧階級等問題，這些日本當代社會現象促使日本大眾關注教育，促成修訂教育相關法規等各種面向的教育改革。十餘年來，課程標準修訂、實施了，學校教育進行鬆綁、彈性化，提供空白課程，強調師生的自主性，但是，經濟景氣仍然不如 1970、80 年代，學校培養出來的人才仍然遭受不適用工作現場的指責；再者，PISA¹ 國際學習成就評比調查結果，日本學生的表現排名下降，引發課程改革方向錯誤，學校教育過度鬆弛的質疑。另外，經濟不景氣，內閣頻頻改組，主掌國家教育方針，文部科學大臣頻頻換人，執政黨與在野黨的政見辯論頻頻登上媒體，經濟景氣、少子化問題更引發各界對於學校教育問題的嚴格批判。

日本國立社會保障、人口問題研究所所長阿藤誠指出少子、高齡化影響社會與經濟發展(朝日新聞社，2004)。內閣府在《小孩・育兒遠景》² 中指出 1960—2005 年間日本社會男女的未婚、不婚化趨勢(內閣府，2010a)。生育年齡青年男女的未婚化、非婚化趨勢影響出生人口，乃造成少子化的問題，還出現勞動力人口減少，影響經濟的發展。

自 2001 年文部省與科學技術廳合併為「文部科學省」(簡稱「文科省」)以來，十年期間歷任 11 名文部科學大臣，平均任期不到 1 年，此文部科學大臣(通稱「文科大臣」或「文相」)的高替換率雖然與內閣政治有關，但也映照出當代日本教育施政的不易。現任文科大臣高木義明是 2010 年九月，政黨輪替，民主黨躍上執政舞台時上任的。高木的網站以「打造希望與安心的國家」為標題，在其 2011 年「年頭感言」裡，打出「以『人與智慧』的力量使『元氣日本』復活」的口號(高木義明，2011)。

高木的教育政策並非因為政黨輪替而出現的特別政策，相反的，仔細分析

¹ PISA 乃經濟合作暨開發組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)辦理之 Programme for International Student Assessment 之簡稱，以 15 歲學童為對象之國際性學習成就調查。

² 原文：こども・子育て白書。

的話，可以看出高木政策其實是國家教育事業的延續，是日本政府對於近年民眾、媒體的教育批判的回應。例如，高木強調小人數班級、強化大學教育、研究角色、消解畢業新鮮人找不到工作的就業問題、提升科學技術水準的必要性，這些都在前幾任文部科學大臣任內即已成為議題，只是在 2010 年方研擬出具體的策略。

2010 年十二月，經濟合作暨發展組織 2009 年實施的國際學生能力評量計畫結果公布，高木以文相立場作果如下的發言：

2010 年六月內閣會議定出「新成長戰略」，「以日本在國際性學習到達度調查達世界頂尖排名為目標」，本次的調查結果堪稱我國正順利邁向目標前進……這是學生本人、家庭、各學校、地方公共團體結合一體，努力提升學力的成果，也是 2008 年四月起實施全國學力、學習狀況調查及其後的努力、2002 年二月開始的「學習呼籲」、2003 年十二月開始的明確化學習指導要領「基準性」所發展的內容充實指導、2005 年十二月開始的提升讀解力計畫等均屬文部科學省近年推動各種政策的成效。（文部科學省，2010a）

但是，高木也指出「與世界頂尖水準國相比，日本依然屬低位（學力）層級」，他舉述幾個日本學生現在的問題：讀解力集中擅長於必要情報的蒐尋，其間關係性的理解或是與本身知識、經驗的銜接能力仍嫌不足；數學的讀解力在經濟合作暨發展組織平均之上但仍遜於頂尖水準國；讀書活動雖有進展，比起諸外國，不讀書的學生仍嫌多。高木文科大臣宣示：文部科學省一方面藉著 2011 年度以後全面實施的新學習指導要領，致力於思考力、判斷力、表現力的養成，同時為了實現 35 人以下班級，要充實整備改善教職員定數等的教育條件，推動「個別化指導」的落實（引自文部科學省，2010a）。

高木特別指出教師的質與量的充實、活用資訊傳遞技術的新的學習的創出，以及輕減教育費負擔，學校、家庭與社區的銜接合作，學校設施的耐震化、老朽化對策的施政方向（高木義明，2011）。本文首先鋪陳二十一世紀初頭（2000—2010 年）的教育改革，說明少子化對學前教育的影響後，再以 2011 年的初等教育為焦點，分析學校教育政策現況。

貳、二十一世紀初日本的教育

2002 年初，文科大臣遠山敦子在全國都道府縣教育委員會聯合會上宣示：「學校要變好！教育要改變」是教育改革目標（文部科學省，2002），並提出「學習呼籲」；³ 其後修訂、實施新學習指導要領，啟動提升讀解力計畫（2005 年十二月），全國學力、學習狀況調查（2008 年四月）。本節先探討近十年來跨世紀教育改革的背景，再分析文科省的教育政策與成果。

一、二十一世紀初的教育改革理念

文部（科學）省下設置的中央教育審議會（以下簡稱「中教審」），負責教育制度以及教育、學術與文化等根本性重要事項的調查審議，向文部（科學）大臣提出教育、學術與文化相關建議，是日本教育政策、內容決策的重要諮詢機構。審議會由文相聘請 30 人以內的委員，任期 2 年，得續聘任。

2001 年文科省改制以後的第三期中教審（2005 年二月—2007 年一月）被視為是當代全面性教育改革策略制定的關鍵，當時的文科大臣遠山敦子對中教審提示課程修訂的基本原則（出發點）為：以「為二十一世紀兒童的教育充實」為目標，同時檢討教師素質、能力及教育硬體提升，全面檢討中央的課程標準。這是對於之前教育鬆綁下學力鬆弛的各方的批判的回應，也是遠山敦子對於大興修改《學習指導要領》的明確指示（文部科學省，2001）。

2007 年中教審公開的答申報告書中聲明體制鬆綁與灌注知識二理念並非對立，基礎性知識、技能與活用該知能的思考力、判斷力、表現力，正如車的兩輪，相互關連，同等重要。另外，重視基本的生活習慣及社會規範意識以培育豐富心靈情操也是教育改革的重要理念。

第四期中教審（2007 年二月—2009 年一月）在教育改革上有下列兩大具體成就：

（一）道德教育及體驗活動的充實：針對橫貫教科的事項及各教科教學內容的具體改善；

（二）確定包括以下四項教育課程的基本框架（翁麗芳，2006）：1. 國小、

³ 原文：「學びのすすめ」

國中的上課時數；2. 國小引進英語課程；3. 高中：共同性與多樣性；及 4. 對應身心發展階段的不同，教育階段學校間的圓滑的銜接等

至此，增加上課時數、強化基礎知識學習、國小引進英語課程、重視小、中、高校間的銜接，提供多元教材與價值觀點的新課程觀呼之欲出。

二、二十一世紀初日本的學校教育

少子高齡化社會的發展趨勢，年金等的社會福利保障經費的增加，日本政府的經濟財政壓力加重，除了增稅等的財政措施之外，解決年青人失業失志、犯罪增加、家庭解體、兒童虐待、自殺問題，進而提高生育率，充實托育服務，提高教育品質，提升兒童青少年對未來職業、工作的正面態度都成為小泉（2002—2006 年）、安倍（2006—2007 年）、麻生（2008—2009 年）到鳩山（2009—2010 年）內閣的政策方針。

轉換「鬆綁」方針，文部科學省打出「扎實學力」方針；2003 年度起開始實施「提升學力行動計畫」。該計畫內容分：個別性指導的充實、個性、能力的伸展、提高學力素質等大項製作各種具體計畫（翁麗芳，2007）。

（一）跨世紀教育改革的背景動向

1. 經濟合作暨發展組織的 2000、2003 年度國際學生能力評量計畫結果

日本學生「讀解力」、「數學的應用力」表現的國際排名明顯下滑，由第 8 名、第 1 名降至第 14 名，排名第 6，引發日本社會對於學力低落、「鬆綁」方針的憂慮。2006 年、2009 年的 PISA 調查，2007 年有國際數學與科學教育成就趨勢調查（Trends in International Mathematics and Science Study，TIMSS），日本學生的表現有起有落，仍然備受大眾及媒體關注。

翁麗芳（2010）以 1998 年版課程為對照，分析 2008、2009 年版的國中小課程的特色，其對日本近十年間跨世紀教育改革的背景有如下的觀察，茲說明如次：

2. 將幼兒教育納入教育範圍，強調幼稚園到大學一貫的實力培養

2006 年修訂《學校教育法》⁴ 新增「幼兒期教育」規定。《學校教育法》在各教育階段別學校的目的、目標上做了文字修改，從幼稚園到大學的八個教育階段，將原來是排序最末的幼稚園調到最前頭，鄭重宣示幼兒時期是培養扎實的基礎能力、思考力、問題解決能力的重要時期。

⁴ 被稱為「教育憲法」的《學校教育法》制定於 1947 年，現行的 2006 年修訂版之各教育階段別學校的目的、目標等之文字修訂號稱現代教育改革大事。

2009 年 7 月 3 日，文科大臣鹽谷立召開「為實現教育安心社會的懇談會」，會後發表公開談話，強調經濟不景氣，兒童家庭背景落差擴大的現實狀況中，教育的「質的安心」與「（教育費用）負擔的安心」，確保每一個兒童的教育機會的重要性。

3. 將特殊需求兒童納入一般教育對象，推動「特別支援教育」

由於重視每一個兒童，日本乃在對應每個兒童身心發展的義務教育方針下推展「特別支援學校」、「特別支援教育」，此乃新課程的特色。文部科學省自 2007 年度開始進行指定地區，研究發展障礙早期綜合支援示範事業（「發達障害早期総合支援モデル事業」），目的在透過教育與醫療、保健、福祉等相關機關的合作，探求發展障害早期綜合支援的理想之道。

除了重視傳統上稱障礙兒者的教育權外，強調「每位」兒童的特殊需求，此也是本次新課程的重大特徵。譬如語言發展遲緩的新移民兒童也列為就讀一般國中小普通班者之「特別支援」的對象。

4. 突破傳統教科框架，重視教科間的橫貫聯繫、體驗活動及道德教育

文科省修訂《學習指導要領》，增加國小、國中的上課時數，充實道德教育及體驗活動；確定國小引進英語課程、高中課程的共同性與多樣性等新課程修訂重點；凸顯教科間橫貫聯繫、體驗活動及道德教育的重要。

5. 鬆綁——有限度的提高學校自主權限

文科省依地方特性，設定特定事業的不受中央規制的構造改革特別區域，通稱「特區」，目標在促進教育的結構性改革，並且藉以促使地方的活性化，提升國民生活及國民經濟發展。文科省公開宣稱：為了建立確實的學力，培育身心勇健的下一代，達成結構性改革，而推動「特區」制度，允許不依據《學習指導要領》編制多樣性課程；認可營利公司開辦學校等前所未有的嘗試。

6. 教師人才的精選與嚴格督導

文科省推出教師證照 10 年更新、教師甄選新招、活用退休校長、主任為教師等新策；精選並且嚴格督導教師人才。

7. 家庭、社區的教育參與

新課程重視體育，加入「體驗活動」、「飲食教育」，以及課程外展至兒童的課後照顧等亦是學校經營的新貌。

體驗活動、飲食教育等改革與家庭、社區緊密相連。一方面因為學力 / 學業成就不佳問題，兒童自殺、校園霸凌、中輟生等問題層出不窮，成為近年校園經營的關鍵問題；另一方面，家庭教育力（父母的兒童教養能力）下降，學

校不但不再能期待家庭協助教育兒童，還必須擔負往昔家庭扮演的品德引導之角色。

學校培養兒童學識能力之外，結合家庭、社區，提供多元資源，藉校外人、事、物的接觸經驗，培養兒童正面人生觀、正確的職業觀、良好的飲食習慣，並進而影響家庭，活化社區，促進地區居民的緊密連帶感情，提升地區，進而全縣、全國發展。

總之，在二十一世紀的最初 10 年，日本政府積極修訂教育相關法規，形成重視幼兒教育、特殊需求兒童、突破傳統教科框架、提高學校自主權限、精選與嚴格督導教師、家庭、社區參與學校教育的教育政策。

（二）教育推動過程與成果

本項以 2007、2008、2009 年度《教育白皮書》（原文「文部科學白書」）的內容為依據，分析近 10 年間文科省的教育推動過程與成果。

2008 年度《教育白皮書》第一章第一節「教育政策的總合的推動」裡，陳述修訂《教育基本法》與制定《教育振興基本計畫》兩件大事。

1. 《教育基本法》與《教育振興基本計畫》

2006 年十二月《教育基本法》修訂公布，依據該法第 17 條第 1 項，2008 年七月，內閣會議首次通過日本中央政府的教育總合計畫《教育振興基本計畫》，明定以 10 年為期的兩大計畫目標：

第一，義務教育修畢完成，所有的兒童都育有自立、能生存於社會的基礎能力；

第二，培育支撐社會，促進社會發展以及國際社會的領袖人材。

日本政府依據以上述兩大計畫目標明定四個基本方向，擬定 2008 年度到 2012 年度 5 年間的 77 項具體政策，致力於實現有效率、有效果的教育（文部科學省，2008）。

中央與地方的分工盡責，相互銜結、合作也是「振興教育」的必要條件。地方須參考中央的計畫，擬定合乎地區實情的計畫。為了實現「教育立國」的目標，文科省宣示將持續督察各地方施策狀況，穩定實施計畫，為教育的振興更進一步努力（文部科學省，2008）。

2. 今後教育政策的展開

2008 年度《教育白皮書》歸結：減輕教育費負擔、提升學校的教育力、實現領航世界貢獻世界的大學、支援社會新鮮人就業以及培養自立的社會人、職業人、「新公共」的實現等五個教育政策（文部科學省，2008）。這五個政策背

後存在經濟不景氣，家長的子女教育費負擔重的因素，然而學校培育出來的人才、畢業生走出校門找不到工作，就業的年輕人能力不能令企業、社會滿意的問題，簡言之，民眾對於學校教育的成果不滿意，必須靠發展「新公共」，社區、企業等各界一起培育下一代人才。

（1）減輕教育費負擔

家庭經濟狀況的差距引生升學機會及學力的落差，因此，制定社會安全網（safety net），確保教育機會及公教育品質的提升愈發重要。檢討教育費負擔，俾使無關家庭經濟狀況，確保所有的兒童都能安心受教育，發展其受教意願與能力。

（2）提升學校的教育力

為提升公教育品質，確保教育投資，在人文、軟、硬體諸層面都有充實學校教育環境的必要，尤其充實教師的質與量是最重要課題，刻正檢討提升教師資質方策的及教職員員額定數改善的良策的檢討。教材數位化等教育資訊化的推展、指導方法、學習方法的變革以及對應這些教材打造的學習環境，環境教育、人際溝通教育等，以吻合二十一世紀的學校教育目標。

（3）領航世界貢獻世界的大學的實現

（4）支援社會新鮮人就業以及培養自立的社會人、職業人

近年，對於甫踏出校門的社會新鮮人而言，就職環境是愈來愈嚴苛，政府一方面採取緊急雇用對策，聯合相關部會支援社會新鮮人的就業。另一方面，非正規雇用的年輕人增加以及社會新鮮人提早離職等，從學校移轉職場（從學生轉到社會人）轉銜不順的問題愈來愈明顯。各級學校教育應當充實生涯教育、職業教育，培育學生具備成為社會人、職業人所必要的能力。

（5）「新公共」的實現

市民、非營利組織、企業等正積極扮演提供公共財及服務的角色，特別是，學校支援地域本部等鄰里社區進行學校教育及運動、文化分野的支援活動，正是「新公共」發展的重要活動場域。

今後，當透過學校教育、社會教育，保障學習、活動的場地，構築學校與社會教育、文化、體育設施、非營利組織等的網絡化連結關係，改善制度，實現「新公共」的教育支援活動。

參、2011年日本的學前及初等教育政策現況

一、迂回曲折的幼托制度改革

當代的少子化趨勢除了影響國家計畫遠景之外，最受直接衝擊的是幼稚園與托兒所的經營。簡單說來，少子化造成幼兒托教供過於求問題，但是卻又存在有托育供不應求問題。供過於求主要發生在3歲以上幼稚園界，供不應求現象存在於2歲以下托兒所。1990年代以來幼托制度改革的「緊急任務」是解消嬰幼兒送托無門年輕家長的苦惱，而緩解少子化趨勢是其間接目標，但是，托顧品質等爭議也不斷，幼托制度改革不可謂成功，人口出生率雖然逐漸持平不再下滑，卻也不見回升。

2010年九月民主黨開始執政，「育兒津貼」⁵政策成為少子化對策的重大議題，意圖以現金發放政策彌補當前幼托制度改革不成功的民怨。另一方面，學力低落、年輕人喪志不謀生計、進入職場者表現不佳，這些顯然引起教育人員對於幼兒教育的重視：一種是向下扎根，加強學前教育是彌補當前學力低落等教育問題的上策；另一種是對於當前強調自由、遊戲中心之幼兒托教課程的質疑，認為幼稚園、托兒所的教材教法開放過度，不能銜接國小教育，引生「小一問題」。二十幾年前，小一新鮮人無法安坐於教室內上課的「小一問題」只是偶發事件，近年成為文科省嚴陣以待的普遍性教育問題，「幼小銜接」成為研議中的重要課題。

二、兢兢業業力求一搏的學校現場

2011年四月起全面實施的《新學習指導要領》的修訂工程在2000年便開始著手，目標是培育具備現代科技技能且能活躍於世界舞台的人才。

文科省2010年十二月公開《落實實施新學習指導要領》說帖，對於即將上路的新學習指導要領提出五個重點：充實自然及數學教育、充實語文活動、改善教職員定數（實現35人以下班級）、實施精熟度別指導、少人數指導、家庭、地域、學校結為一體的教育推動體制，此正是十年來教育改革「提升學校的教育力」、「實現『新公共』」等具體政策的實現（文部科學省，2011）。

以下分項闡述高木文科大臣在2011年「年頭感言」（高木義明，2011）中

⁵ 原文：子ども手当て。

所宣示的質量均增的新學習指導要領的全面實施、改善教職員的質與量，實施小班教學、建設安全、高品質、符應新時代需求的學校等重點政策。

三、質量均增的新課程內容

即將全面實施的《新學習指導要領》號稱分量增加，這雖然是十餘年來大眾對於教育現場高度關切的結果，但實際上，近年國小、中學校現場都在「學力低落」的社會指摘下已實際增加授課時間跟內容。2009 年，文部科學省針對全國 21,442 所公立國小、9,930 所國中進行授課時數、內容等的調查，調查結果是，各校總授課時數及各教科等的授課時數不是與文科省規定的標準時數一致就是超出，沒有低於標準者（文部科學省，2009b）。

以下彙整文科省 2008 年以來公開的相關內容，具體說明日本新課程內容增加的實際做法。

（一）充實自然科、數學教育

2008 年 12 月 24 日，以文部科學大臣之名公布「基礎科學力強化總合戰略構想」，扎實理（自然）數教育，強化基礎科學能力成為明確的國民教育方針。新課程增加了國小、國中的自然科、數學科上課時間與內容。

1. 在增加授課時數方面

（1）算數、數學：國小增加 16%、國中增加 22%；

（2）自然科：國小增加 16%、國中增加 33%。

2. 在增加授課內容方面

（1）算數、數學：注重充實能活用數量及圖形的知識、技能的實際場面的活動；

（2）自然科：充實觀察、實驗等的體驗學習；

（3）共通：容易誤失的內容反覆學習，以確實的習得。

（二）充實語文活動

1. 在增加授課時數方面：國語科國小增加 6%、國中增加 10%；

2. 在增加授課內容方面：充實（各教科等）的語文活動；重視製作報告及論述等。

另外，對應培育世界領袖人才的目標，社會逐漸正視國小引入英語教育的議題。根據文科省 2009 年度國小外語學習計畫狀況的調查，全國 21,442 所公立國小當中，97.8%（20,978 校）在五年級及六年級實施英語教育，僅少數學校因特殊情形僅在五年級或僅在六年級或不實施英語教育。爭議多年後，2011

年度開始，全國的國小都導入外國語活動，充實外國語教育也成為確定政策。

（三）改善教職員規定人數（實現 35 人以下班級）

增加教職員人數（詳見下面「三、改善教職員的質與量，實施小班教學」）、活用校外人才支援課程、減輕教師的行政事務負擔。

（四）實施精熟度別指導、少人數指導

推動「個別化指導」及充實準備其教育條件，以實施對應每 1 名學童的學習程度的精熟度別指導以及少人數指導等。

（五）調查小六、國三生的國語、算數、數學學力學習狀況

2007 年以來開始進行小六及國三生的國語、算數、數學學習狀況的研究調查，調查重點不僅在「知識」，還擴及「活用」問題，全國性的學力及學習狀況調查最重要的是運用調查結果改善教育。此外，推動兒童讀書活動也是另一個政策重點。

（六）家庭、地域、學校結為一體的教育推動體制

學校必須與鄰里社區交流、攜手合作，透過生涯學習活動及以高齡者為首的社區居民的交流，充實學校的同時，將學校發展為社區的據點；學校提供可資做為家庭讀書活動的資訊、協助鄰里社區讀書團體的形成、推動學校早晨讀書等讀書活動。

總之，新學習指導要領以各種方式充實課程內容，並且加深分量，以有效的、深化的學習為目標。這樣的改革自然必須有提升教師素質等的配套策略。

四、改善教職員的質與量，實施小班教學

改善教師素質是日本長期的教改議題，值得注意的是，增加教職員數量也是近年教育討論的另一個重點。2010 年 8 月 27 日公布的「新・公立義務教育諸學校教職員定數改善計畫案」（文部科學省，2010b）是提升教師質量，改進學生學習成效的具體方案。以下分析該計畫案的內容，一窺教職員質量改善與小班教學政策的意涵。

「新・公立義務教育諸學校教職員定數改善計畫（案）」的副標題是：檢討 30 年不曾進行的 40 人班級、策定 10 年不曾進行的教職員定數改善。開宗明義就敘述「強勁人才」的實現是成長的原動力，是對未來的投資。制定此改善國中小學教職員員額數計畫的目的就是面對即將開展的新學習指導要領實施，以少人數班級確保教師有足夠的時間跟兒童相處，實現高品質教育，達成世界最高水準的教育力的目標（文部科學省，2010b）。

這個計畫包括：8 年期程的推動（35・30 人）小班計畫、5 年期程的改善教職員配置、實施彈性班級編制等三部分（文部科學省，2010b）。

（一）8 年期程的推動（35・30 人）小班計畫：小班計畫又分五個部分，分期在國小、國中推動：

1. 國小全體 35 人班級的實現（2011 年度—2015 年度的 5 年計畫）；
2. 國中全體 35 人班級的實現（2014 年度—2016 年度的 3 年計畫）；
3. 國小一、二年級 30 人班級的實現（2017 年度—2018 年度的 2 年計畫）；
4. 副校長、教頭、學生指導教師及事務職員配置的充實；
5. 國小複式班級相關班級編制標準的降低、國中複式班級的解消（2012 年度）。

小班計畫的推動估算國中小增加 51,800 名的教職員需求。文科省估算今後 8 年兒童數減少將帶動教職員數自然減少，退休教職員增加將帶動教師平均年齡下降、薪水支出減少，善加活用這些財源，可望財政不增加負擔（文部科學省，2010b）。

（二）改善教職員配置計畫：改善教職員配置是 2014—2018 年度的 5 年期計畫，以固定財源的確保為計畫前提。計畫內容包括（文部科學省，2010b）：

1. 對應新學習指導要領實施增加的授課時數及內容、充實國小自然科（理科）專科教育、學校管理功能及讀書活動（估計增加 24,800 人）；
2. 配置學生指導（進路指導）教師，對應複雜、多樣化及國中生涯教育、進路指導的充實（估計增加 2,100 人）；
3. 配置養護教師，支援學童身心兩方面（估計增加 1,600 人）；
4. 配置營養教師，充實飲食教育（估計增加 900 人）；
5. 配置特別支援教育協調人員，充實配置學校的地區中心的功能（估計增加 800 人）；
6. 充實對於有障礙學童的到班指導（估計增加 5,000 人）；
7. 充實對於外籍學童的日語指導（估計增加 1,500 人）；
8. 充實教師研習（估計增加 3,300 人）。

國中小班級人數的規定始見於 1958 年制定的《公立義務教育諸學校班級編制及教職員人數標準相關法律》（《公立義務教育諸學校の學級編制及び教職員定數の標準に関する法律》），1958 年以後有過 7 次大修定，從 45 人修訂到 40 人 1 班，每班 40 人的規定是 1980 年修訂實施的，其後該法雖然又有多次修

訂，但是只增加「考慮兒童或是學生數的變遷及學校設施整備狀況，以漸次接近本項所定標準數字為宗旨，每年度以政令制定」（文部科學省，2010b）等文字，最近 30 年，1 班 40 人的規定仍然不變。

在近 30 年來的教育改革論戰裡，難免議論教師素質、生師比等問題，但是直至 2010 年八月之前，每班 40 人規定都不曾變動。雖然如此，夙來標榜重視教育的法規的京都府在 2008 年度開始擴充教師，進行每班 30—35 人的特別措置，並且於 2010 年完成此工作。

以市町村為單位，市町村活用京都府配給的教師定數，依據學校實情及學生身心狀況，選擇「少人數教學、團體教學或少人數班級」方式（文部科學省，2010b），展開少人數教育。京都府在 2008 年度開始採用的小班策略，將教師員額定數由學校單位轉為市町村單位；市町村可以就其教師總員額定數自由裁量各學校員額（文部科學省，2010b）。換句話說，市町村可以依據各校的實際狀況，發揮自主權，決定學校的教學方式，彈性分配教師定數。

五、建設安全、高品質、且符應新時代需求的學校

高木文科大臣在 2011 年頭感言中論及新時代的學校建築應當耐震化、老朽化、室內環境清潔、防止、防犯意外事故（高木義明，2011），最新版的《教育白皮書》中也有具體說明。

（一）耐震化校園建築的推動

作為兒童渡過一日大半生活的場所以及非常災害時期社區居民的應急避難場所，學校設施的安全確保極為重要。文部科學省將行使國庫補助，支援地方政府積極推動學校建築耐震化工程，以確保學校設施的安全性。

（二）老朽化對策

目前，約有 50% 公立學校設施是逾 30 年的建築，兒童學生急增期所興建的學校建築老朽化的狀況嚴重（文部科學省，2009a）。為確保地震發生時及日常的安全安心、學校設施的使用壽命長，針對老朽化學校設施推動戰略性再生整備。

（三）室內環境對策

推動室內空氣污染對策、石綿對策等學校設施的室內環境對策，確保學童有健康舒適的學校生活。

（四）意外事故防止、防犯對策

推動學校意外事故防止、防犯對策，使學校設施成為具備充分防災性、防

犯性等安全性，提供安心感的環境。

肆、保守中求變的日本教育

少子化趨勢使得教育成為官民雙方共同關心，且愈來愈關注的議題，日本學校的近代化始自 1872 年明治時代的學制，138 年來，除了政治體制牽制教育外，出生率、兒童人口，以及社會的經濟發展是影響學校教育的重要因素。二十世紀中期，二次世界大戰是封建君主國與民主現代國家得重要分界線，二次世界大戰以後，邁向民主，邁向尊重個人是迄今不變的方針，然而過了戰後嬰兒潮人口增加時期，1980 年代以來，出生率持續下降，日本政府一方面訴求學校教育的充實，讓每一個兒童均得暢性接受教育，而且標榜品質，務求培育優秀人才。文部科學省因此倡言教育改革，在義務教育階段的國小、國中課程之外，向下，探討扎根的學前（幼稚園）教育，向上，探討高中教育免費化，大學培育高科技研究人才、合乎企業需求人才的具體策略。當代日本教育當局強調幼稚園到大學一貫的實力培養的學習，重視各教育階段學校之間的圓滑的銜接，學前及初等教育的改革不過是中等、高等教育的基礎扎根，意圖培養二十一世紀扎穩日本活躍國際社會的人才。

全球化時代，國際間的教育動向，PISA 等國際性學習成就評比結果對於日本保守國家也發揮刺激作用，經濟景氣、企業的人才期待，以及家庭教育功能、收入下降，是當今日本打出充實教師、活用資訊傳遞技術創出新的學習方法、輕減教育費負擔、學校與家庭、社區銜接合作的教育政策背景。以當今世界潮流而言並無可稱奇，惟對照其自身教育發展過程，現況可謂保守中求變時期。近幾年輪流的執政黨皆致力於義務教育、學前幼托制度改革，甚至提升婦女地位，推動協助減輕家庭托育以及教育費負擔。中產雙薪家庭孩子幼小時送托無門的窘境已經稍見紓解，但是父母愈來愈在意小孩的托教品質，迫使政府將幼兒教育納入教育範圍。幼稚園到大學一貫的實力培養可謂是新課程一大特徵；然而此乃本世紀初歐美先進國重視的教育成效，將幼兒托育與教育納入公共領域，投資社會的經濟發展的人才培育觀點，對於日本的新課程改革具有實質的影響；進（強化課程的質與量）與退（重視心靈，減輕課業）之間的矛盾也是全球化時代的共同難題。

參考文獻

- 翁麗芳（2006）。日本的教育改革。**教育資料集刊**，**32**，41-60。臺北市：國立教育資料館。〔Wong, L. F. (2006). Educational reform in Japan. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 45, 41-60.〕
- 翁麗芳（2007）。日本的學前及初等教育改革。**教育資料集刊**，**33**，33-90。臺北市：國立教育資料館。〔Wong, L. F. (2007). The reflection on the reform of preschool and elementary education in Japan. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 33, 33-90.〕
- 翁麗芳（2010）。日本中小學課程政策分析。**中小學課程政策之整合研究子計畫一：能力指標與領域教學議題探究研究報告**。臺北市：國家教育研究院籌備處。〔Wong, L. F. (2010). Analysis on Japanese school curriculum policy. *Intergraded research on grades 1-9 curriculum for elementary and junior high school education*〕。
- 文部科學省（2001）。平成 13 年度 文部科學白書。〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2001). *FY2001 white paper on education, culture, sports, science and technology*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200101/hpab200101_1_002.html〕
- 文部科學省（2002）。第 30〔大臣のほんねとーく〕「學びのすすめ」。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/020703.html 〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2002). *Newsletter No. 30—The Minister's sincere talk: Why should we learn*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/020703.html〕
- 文部科學省（2007）。平成 19 年度 文部科學白書。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200701/index.htm 〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2007). *FY2007 white paper on education, culture, sports, science and technology*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200701/index.htm〕
- 文部科學省（2008）。平成 20 年度 文部科學白書。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200801/index.htm 〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2008). *FY2008 white paper on education, culture, sports, science and technology*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200801/index.htm〕

mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200801/index.htm〕

文部科學省（2009a）。平成 21 年度 文部科學白書。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296699.htm〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2009). *FY2009 white paper on education, culture, sports, science and technology*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296699.htm〕

文部科學省（2009b）。平成 21 年度（公立小・中学校）教育課程の編成・実施狀況調査。取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1269841.htm〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)(2009b). *Survey on the development of curriculum and practice for elementary and junior high school education*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1269841.htm〕

文部科學省（2010a）。OECD 生徒の學習到達度調査（PISA2009）について（高本文部科學大臣コメント）。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1299985.htm。[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2010a). *About PISA 2009—Comment by Minister of MEXT Yoshiaki Takagi*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1299985.htm]

文部科學省（2010b）。新・公立義務教育諸學校教職員定數改善計画。取自 http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2010/09/22/1297939_11.pdf〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2010b). *Xin.gongli yiwu jiaoyu zhu xuexiao jiaozhi yuan dingshu gaishan jiha*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2010/09/22/1297939_11.pdf〕

文部科學省（2011）。新學習指導要領・生きる力。取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/index.htm〔Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2011). *New course of study, ability for live*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/index.htm〕

內閣府（2010a）。平成 22 年版 子ども・子育て白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfgaiyoh/22gaiyoh.html>〔Cabinet office (2010a). *White paper on children and child rearing Japan*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfgaiyoh/22gaiyoh.html>〕

内閣府（2010b）。子ども・子育て新システム検討會議（内閣府少子化対策 HP 内）。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>〔Cabient Office (2010b). *Symposium on new system for children and child rearing in the HP of strategy on birthrate-declining society on Birthrate-Declining Society, cabient office, Japan*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>〕

高木義明（2011）。*HP of Yoshiaki Takagi*。取自 <http://www.y-takaki.jp>〔Yoshiaki Takagi (2011). *HP of Yoshiaki Takagi*. Retrieved from <http://www.y-takaki.jp/>〕