

日本學制改革的政策形成過程

王家通

壹、前言

教育部近年組成一個學制改革小組，計畫就我國當前學制加以調整。由於茲事體大，影響深遠，因此，各方面意見也很多，不可不慎。

比較教育的實用目的，一向為研究此一學門的人所重視。本文亦基於此種觀點，擬介紹日本戰後三十多年間進行學制改革時，政策形成過程的一般模式，以做為我國學制改革進行的參考。

貳、教育法律的立法過程

日本是一個法治的國家，各項教育措施在付諸實施以前，必先經過立法手續，甚至「學習指導要項」（課程標準）的修訂，亦均須修改「學校教育法」。因此在日本，教育政策的正式形成有賴法律的成立。日本教育法律的成立，與其他法律一樣，須經國會通過（包括參眾兩院）。國會通過之前的原案稱為法案。法案一般多由文部省起草，然後經由內閣提到國會。國會設有文教委員會，於會期開始時，由各黨派議員人數按比例選任，負責審議教育法案。在正式審議以前，

例須由文部大臣向委員或全體議員說明提案理由。然後，即交由文教委員會審議。

文教委員會為有關教育的常設委員會；由於日本國會並非以大會為中心，而是以常設委員會為中心的，因此，文教委員會對教育法律的成立佔有重要的地位。教育法案的審議，實質上，係由此一委員會負責。委員會審議之後，即向大會報告審議的經過；最後經大會若干討論，即做成決議。委員會在審議過程中，如認為有必要，有時亦舉行聽證會，聽取利害關係人，或學者專家的意見，表示對民意的遵重。其目的固然在於使立法過程更符合民主的原則，但有時亦不免只重形式而無實質意義。^①

叁、文部省需要兩方面的協助

以上所談的是文部省完成教育法案以後，經內閣提到國會，正式完成立法手續的過程。事實上，這一部份的立法過程，各國之間，可能沒有很大的差異。我們今天所關心的可能是文部省如何完成此一草案的問題。

由於文部省是一個行政機關，無論在立法的過程、或在整個政策的形成過程，均有其能力上的限制。換言之，一個法案提到國會，必須獲得國會多數議員的支持，才能通過而成為法律；另一方面文部省係由許多官僚所組成，對於教育的專門知識或廣大社會的需求，均無法充分瞭解。為了解決上述兩個問題，文部省在法案形成與提案過程中，需要與國會議員，尤其執政黨的政策形成機關保持密切的聯繫與充分的溝通，以爭取他們的支持。另一方面，文部省需要一批顧問人員，幫助他們形成一個更為完善的政策。

肆、執政黨的政策形成機關

日本目前的執政黨為自由民主黨。該黨內部設有兩個教育政策的形成機關，一個是設在「政務調查會」中的「文教部會」，一個是「文教制度調查會」。文教部會的任務在於擬訂或審議短期性質、比較具體的教育政策，並促其實現。文教制度調查會的主要任務則在擬訂長期性教育政策的基本方針。這兩個機構具有互相補充的性質，而且遇到比較重大的教育政策問題時，亦常召開聯合會議。兩個機構的成員均由該黨國會議員中，屬於參眾兩院文教委員會的議員組成。文部省在擬訂法案的過程中，須要這兩個機構的合作與支持，立法程序才能順利完成。不但如此，從某種角度來看，往往先有這兩個機構的構想，然後透過文部省這個行政單位研究具體辦法，形成法案，提到國會。因此自民黨的文教部會及文教制度調查會，對於教育措施亦常會發表他們的意見。下面舉一個例子加以說明。②

自民黨文教部會有關教員問題之小委員會，於一九八一年十一月十六日，提出一項「關於提高教員素質之意見」（教員の質向上に関する提言）的報告書，而在其中有關「師資養成及登記」（教員養成及び免許について）的部分，提出下列各項值得檢討改進的問題：

1. 由於人民的學歷普遍提高，短期大學畢業程度的中小學校教員二級普通免許狀，應該提高水準。例如可否改為短期大學再加一年，合計三年；又如以四年制大學畢業為原則的普通免許狀，也有人認為應該提高一至二年等等問題。

2. 爲了提高中小學校教員的專業素養，應考慮在四年制大學畢業程度即可取得的中小學校教師一級普通免許狀（此爲目前中小學校教師的最高資格）上面，再加一級。同樣，高等學校教師的免許狀亦應

檢討改進。

3. 應該特別注重教師的在職進修，因此今後教師的免許狀是否應當規定適用的期限，值得研究。同時對於已經一定年限未任教者，其免許狀是否應該也有使之失效的規定，均值得檢討。

4. 為要求教師具備強烈的教育熱誠及實際指導能力，任用後是否應有一定的試用期間值得研究。

以上是文教都會意見的主要內容。到了今年（一九八三）六月十五日，文部大臣即向「教育職員養成審議會」提出一項「如何改進師資養成及免許制度」（教員の養成及び免許制度の改善について）的諮詢。在這個諮詢裏面，文部省認為「應該檢討的事項」有下列三項：

1. 有關教員免許狀之修訂者

新設一種以大學院修士課程結業為基本資格的中小學校、幼稚園及盲聾學校、養護學校教員免許狀；與原來以大學畢業及短期大學畢業為基本資格的兩種免許狀加起來成為三種。

2. 有關免許標準之改進者

(1) 除提高頒授免許狀時所要求的專門科目最低的分數外，對於教育專業科目的區分及學分數，亦應力求改進。

(2) 除應提高教育實習應修最低學分數外，其內容及方法亦應力求多樣化與彈性化。

3. 有關其他檢討改進事項者

根據在職進修換領高一級免許狀時，除應廢除只根據年資的例外措施外，並應擴充教員資格檢定考試的種類。

如上所述，自民黨文教部會的意見與文部省的諮議內容，如同符節。證明政策發動於自民黨的內部，而文部省的任務則在於設法促成

其實現。

伍、教育審議機構

文部省在學制改革法案形成過程中，除了須與上述自民黨的文教部會及文教制度調查會密切合作外，尚須借助於審議機構。

目前文部省所設的審議機構中，最重要的是「中央教育審議會」。該審議會係由戰後初期的「日本教育家委員會」，經過「教育刷新委員會」、「教育刷新審議會」等幾個階段逐漸演變而來。^③

「教育家委員會」係於一九四六年爲了配合第一次美國教育使節團來日而組成的日本方面的代表。此一委員會存在時間不長，於任務完成後，即於同年(一九四六)改成「教育刷新委員會」；旋又爲了統一名稱，將審議機構統稱爲「審議會」，因而改稱「教育刷新審議會」。

教育刷新審議會自昭和二十一年(一九四六)設置以後，一直到昭和二十七年任務完成廢止爲止，對於戰後日本學校制度的重建，貢獻很大。

昭和二十七年修改文部省設置法，於第二十六條規定：文部省設置「中央教育審議會」；其任務爲：「根據文部大臣之諮詢，調查審議有關教育、學術或文化的基本重要施策，並就其有關事項，向文部大臣提供建議」。本審議會由二十名以內之委員，由文部大臣經內閣同意後任命之。必要時還可設置臨時委員及專門委員。本審議會，委員除高等教育、學術機關的專門人才外，並包括企業機構或社會各階層的代表，其目的在於藉以反映廣大社會大眾的需要(一九八二年六月二日當時委員姓名及其職業背景如附表)。^④

除了上述綜合性審議機構，中央教育審議會外，文部省並設有下列各種特定領域的審議機構(文部省設置法第二十七條)：

1. 文化功勞者選考審議會
2. 教育課程審議會
3. 保健體育審議會
4. 理科教育及產業教育審議會
5. 教育職員養成審議會
6. 學術審議會
7. 測地學審議會
8. 社會教育審議會
9. 私立大學審議會
10. 大學設置審議會
11. 臨時大學問題審議會
12. 教科用圖書檢定調查審議會

雖然上面各種審議會都是被動接受文部大臣的諮詢，再進行審議，並非主動提出意見，但因委員常是一時之選，而且包括各行各業的代表，因此對於文部省學制改革政策的形成，助益很大。

一般而言，文部省都在法案草擬之前，先將其改革的理由、需要檢討重點，以及初步的構想，以書面向有關的審議機構提出諮詢。⑤

審議機構於接到文部省的諮詢以後，即着手調查審議。開始時大多先組成小委員會，特別委員會或分科委員會等等進行研究，然後由審議委員將研究結果加以檢討，並做成「中間報告」，公諸社會，接受批評。然後審議會再蒐集各方面的意見，綜合檢討，並將中間報告加以修正，而完成最後報告書，向文部大臣提出建議。

不過由於文部省提出諮詢時，並非只交給審議機構一個題目讓委員自由發表意見，因此審議的範圍仍受到相當的限制。例如前面所舉「如何改進師資養成及免許制度」的例子，文部省已交給他們檢討的

重點，而且已更進一步提出他們的初步構想。因此審議會大致只能針對文部省所提出來的檢討重點及初步構想加以審議而已（有關文部省對於「如何改進師資養成及免許制度」的初步構想，參照中華民國比較教育學會主編：「比較教育通訊」第二期，民國七十一年）。

以上所述為審議機構接受文部大臣諮詢，被動進行審議的情形。在這種情況下，審議完畢後向文部大臣提出報告，稱為「答申」。另外審議機構亦可主動就有關的問題加以審議，並向文部大臣提出應與應革的意見，這種情形稱為「建議」。換言之，所謂「答申」乃是對於諮詢的一種回答，「建議」則是主動提出的意見或勸告。⑥不過無論「答申」或「建議」，對於行政當局均無約束力。

陸、審議機構的報告建議對於學制改革影響的實際狀況

雖然審議機構的報告或建議事項，對於文部省並無約束力量，但戰後日本的學制改革，卻幾乎都是經過審議機關審議的手續而實現。茲舉若干實例說明如下：

第二次大戰結束以後，最先制訂的兩項教育法律是「教育基本法」及「學校教育法」。這兩項法律均公布於昭和二十二年三月三十一日。

教育基本法係根據當時的教育刷新委員會，經過約半年的審議結果所提出的建議而成為法律。具體而言，在昭和二十一年十二月，教育刷新委員會提出第一次建議（關於教育理念及教育基本法者），即在其第一條認定應該制定「教育基本法」，並在以下各條建議，提示教育基本法應該包含的內容。文部省依照此項建議的內容，即着手擬訂教育基本法草案，提到國會通過。⑦

學校教育法也是根據教育刷新委員會第一次建議中（關於學制者）的意見，擬訂草案提到國會通過的。⑧此項法律係根據教育基本法的精神，規定各個階段及領域的學校教育制度，相當於我國各級各類的教育法。

教育基本法及學校教育法公布以後，日本學校制度產生了重大改變，而由歐洲的多軌型態轉變為美國的單軌型態。實施以後，雖亦產生不少適應不良的現象，但就整體而言，六、三、三的基本型態並沒有重大的改變，只有部份的修正與調整；這些修正或調整亦均經過審議機構的事前審議。茲再以師資培養為例，說明其間的關係。

二 日本戰後師資養成制度模仿美制，廢止戰前的師範學校，一律改由大學培養並採開放制。但是不久即感覺到此制似乎不太適合日本的情況，於是在昭和三十二年（一九五七），文部省即向中央教育審議會提出「關於教員養成制度的改革方策」之諮詢，列舉教員免許制度、教員養成制度及在職教育等檢討的課題。中央教育審議會遂即設置第十一特別委員會着手審議，而於翌年七月二十八日提出報告。報告書建議：第一，「師資養成應依國家規定之標準，在大學培養」，並根據規定之標準由國家設置「以師資養成爲目的之大學」；第二，對於「各類學校所需之教員素質及其培養」，應訂定明確而有目的的培養方針；第三，「以師資培養爲目的的大學」應稱爲「教育大學（學部）」。^⑨

一 這個建議由於過分大幅度修正戰後師資培養的理念，因此未能充分實現，但自昭和四十一年以後，大多數學藝大學或學藝學部，均陸續改成教育大學或教育學部。目前只有東京學藝大學仍維持原名。

三 其次關於在職進修方面，昭和四十七年七月三日，「教育職員養成審議會」在其所提出的「教員養成之改善方案」的建議裏面提到一

項獨特的建議，主張創設一種「以現職教員之進修為目的的新構想大學院」。此項建議經過一段時間之研究之後，終於昭和五十三年（一九七八）十月，在兵庫縣社町、新潟縣越市成立兩所新構想的教育大學，德島縣鳴門市亦預定成立同一性質的教育大學。此類大學的特性在於設置大學院課程，供現職教師前往進修。⑩

柒、結 論

由上所述可知，日本學制改革的政策形成，最原始的發動機關有三個，第一個是執政黨的政策形成機關，以目前的自民黨來講，就是黨內的「文教部會」及「文教制度調查會」；第二個是文部省；第三個是審議機構。

如果一種學制改革的構想係由執政黨的政策形成機關發動出來，它必須將其構想傳達給文部大臣，文部大臣再將其構想，以諮詢的方式，交給有關的審議機構審議，俟其提出報告後，再參考其意見，形成政策。

如果一種改革的構想係源自文部省，則它同樣可將其構想向有關的審議機構提出諮詢，然後參考審議機構所提意見擬訂政策。

最後，如果一種改革的構想係源自審議機構本身，則它可以將其構想，逕向文部大臣提出建議，供文部大臣採擇。

但是審議機構所提出的報告書或建議，文部省大多只就其阻力較小者做成法案。歷年來有許多審議會的意见，並未變成法律。有時一項意見提出來之後，須要經過一段時間，反覆檢討，直到完全成熟，才能定案。

再者，由於審議機構的委員，係由文部大臣所任命，因此其構想，通常不致與文部大臣有太大的差異；因此要維持完全客觀的審議，

事實上也不太容易。

附 註：

- ① 高木太郎編著：「教育行政と教育法學」，協同出版，昭和五十三年（1978），p.37.
- ② 日本教育年鑑刊行委員會編：「日本教育年鑑」，ぎょうせい，昭和五十八年（1983）版，pp.464～466.
- ③ 詳見王家通著：「日本教育制度一特徵與超勢」，復文，民國七十三年，pp.52～56.
- ④ 同②，p.564.
- ⑤ 村山英雄等著：「教育行政要說」，ぎょうせい，昭和五十三年（1978），pp.120～121.
- ⑥ 相良惟一著：「教育行政事典」教育開發研究所，昭和五十五年（1980），p.165.
- ⑦ 詳見中島太郎著：「戰後日本教育制度成立史」岩崎學術出版社，昭和四十五年（1970），第四章第二節。
- ⑧ 同上第五章第二節。
- ⑨ 仲新監修：「學校の之歴史」第五卷，「教員養成の歴史」，第一法規，昭和五十四年（1979），p.216.
- ⑩ 同上，p.220.

〔參 考 書 目〕

- 一、小川利夫等編著：「現代學制改革の展望」，福村一九八二。
- 二、日本教育年鑑刊行委員會編：「日本教育年鑑」，一九八三年版。
- 三、中島太郎著：「戰後日本教育制度成立史」，第一法規，一九七九。
- 四、王家通著：「日本教育制度一特徵與趨勢」，復文，一九八四。

五、仲新監修：「學校の歴史」第五卷，「教員養成の歴史」第一法規，一九七九。

六、村山英雄等編著：「教育行政要説」，ぎょうせい，一九七八。

七、相良惟著：「教育行政事典」，教育開發研究所，一九八〇。

八、兼子仁等編：「教育小六法」學陽，一九八四。

九、高木太郎等編著：「教育行政と教育法學」，協同，一九七八。

附表：日本一九八二年中央教育審議會委員名單：

會長：高村象平（慶應義塾大學名譽教授）

副會長：加藤陸奧雄（大學入試中心所長）

委員：天池清次（全日本勞動總同盟顧問）

飯島宗一（名古屋大學長）

江藤淳夫（江藤淳，評論家、東京工業大學教授）

岡野俊一郎（日本奧林匹克委員會總務主事）

小野清子（財團法人運動具樂部協會常務理事）

久保田（久保田きぬ子、東北學院大學教授）

幸田三郎（へエリス女學院長）

齊藤 正（東京國立博物館長）

鈴木俊一（東京都知事）

瀨島龍三（伊藤忠商事株式會社諮商員）

千 宗室（裏千家家元）

辰野千尋（上越教育大學長）

丹下健三（丹下健三、都市建築設計研究所長）

堤 義明（西武鐵道株式會社社長）

林 健太郎（國際交流基金理事長）

古橋 靖（茨城縣教育委員會教育長）

山崎正和（劇作家、大阪大學教授）

吉本二郎（大正大學教授）