
論日本

教育委員會

 蕭義峰

壹、前言

昭和二十年（一九四五年）八月十五日，日本無條件投降，隨著政治、社會上的各種改革，日本的教育制度也整個地改變。昭和二十二年（一九四七年）三月三十一日，日本政府公佈「教育基本法」、「學校教育法」，原來的中央集權型的教育完全崩潰，開始採用地方自治型態的教育行政制度。接著於昭和二十三年（一九四八年）五月，日本衆、參兩議院議決「教育敕語的廢除與失效」。以及七月公布「教育委員會法」、十月五日實施「教育委員的選舉」等一連串設施，原來文部省的權限，大大地被削減，其機能從「命令、統制」，一變而為協辦有關教育與文化的一般設備或做調查、統計工作、即是從「縱的命令系統 (line system)」變成「橫的幕僚制 (staff system)」。(註一)

戰後日本文部省的主要權限與機能，完全移讓給教育新機構—教育委員會。筆者於民國六十六年（一九七七年）就讀早稻田大學時，

有幸在武部良明教授指導下，特別參閱及研究有關日本戰後教育改革，如教育審議會、教育委員會等成立背景及其權責、功能。本文就先從日本近代教育文化史領域，來探討日本教育委員會成立的背景因緣，並檢討在我國成立類似日本教育委員會的可行性。

貳、日本近代教育文化背景

日本實施富國強兵政治，走上現代化國家之途，始於西元一八六八年的明治維新。在此以前的日本，其中央政府在天皇之下，另有掌握軍政實權的幕府將軍。在地方則有若干大小諸侯受制於大將軍。所以可稱為「封建的幕府政治。」幕府為一畸型的政治制度，即中國所謂的「挾天子以令諸侯」的那種政治。德川家康（一五四二—一六一六）於西元一六〇三年，承襲織田信長（一五三四—一五八二），豐田秀吉（一五三七—一五九八）二氏而統一全日本，受朝廷封為「征夷大將軍。」德川家康於一六〇三年開設幕府於江戶，完成日本近世

封建制度的組織。其對朝廷則設種種制度，以壓抑皇室，使天皇與實際政治完全脫離。對諸侯或用懷柔誘導或用強制政策，使諸侯無法獨立強大甚或扣留諸侯妻女於江戶、做爲人質。凡此種種，其目的在削弱諸侯之財力、武力，務使其服事幕府。在二百六十五年的德川幕府政權下（一六〇三—一八六七），日本社會安定，經濟繁榮。德川幕府確定四個社會等級——即武士、農民、手工業者和商人，不准互相變動。德川幕府認爲外國思想的滲入，和外來的軍事干涉，是日本政治穩定的威脅。因此從十七世紀三十年代起，連續頒佈三次排外法令，不准基督教傳播，將傳教士驅逐出境。從十七世紀八十年代到十八世紀初，日本的國民經濟迅速發展，特別是農業有大幅度增長。在十八世紀的最後三十年，由於農民暴動，武士騷動，財政困難以及外國軍艦的扣關，德川幕府處於風雨飄搖的狀態。到十九世紀六十年代，許多人要求奉還大政，實行維新。在長州和薩摩兩藩的進攻下，一八六七年十月十四日，日本朝廷下詔討伐幕府。同一天，第十五代將軍德川慶喜（一八三七—一九一三）上表奉還政權，在不流血的和平氣氛下，結束了長達二百六十五年的德川幕府政權。

慶應四年（一八六八年）八月，明治天皇按照新的儀式，舉行即位大典。同年九月八日，改元爲明治元年，開始改變日本近代國運的明治維新政權。明治維新在日本近代化的過程上，實具有重大的歷史意義，不但使日本的民族獨立自強，亦促使日本從封建社會，走向資本主義之途而謀求經濟發展。

明治四年（一八七一年）七月十四日早上，日本政府由太政大臣三條實美（一八三八—一八九一）宣讀「廢藩置縣」的詔敕。同時限令各舊藩主，於同年九月以前遷往東京居住。廢藩置縣是近代日本史上劃時代的大事，其重要性遠在大政奉還和版籍奉還之上。由於這次的改革，日本全國才有統一的地方制度，使近代日本不但有中央集權的新政府，並對於明治維新以後的政、經改革及教育改革，才能奠下穩固而有效的基礎。

明治新政府成立後，對西洋文化的攝取不遺餘力。爲了獎勵洋學，除了招聘外國教師，派遣學者、學生以及政治家到海外留學外，同時大量翻譯刊行歐美學術重要思想或著作，並創辦各級學校，使日本的教育超越亞洲各國，並和歐美先進國家的教育並駕齊驅，使日本擠入強國之列。自「廢藩置縣」確立中央集權政府之後，日本政府除積極展開「富國強兵、殖產興業」政策外開始注意到教育文化政策方面，於是產生了「文明開化時代」，而擔負此一文明開化政策重責者，就是日本的文部省。

日本文部省創始於明治四年（一八七一年）七月十八日，它是日本全國文教的樞紐。文部省爲了推行近代化教育，設置編輯局，大量且廣泛地從事教科書、字典、百科全書的編輯及翻譯。因此在創設伊始，文部省便已打出開明政策。而代表如此積極性政策者，爲明治五年（一八七二年）八月三日公布的「學制」。在學制中曾言明：「學問爲立身之本。」，並以「邑無不學之戶，家無不學之人。」爲其理想。此學制的主旨在於採用法國式的學區制度

，將日本全國分爲八個「大學區」，每區設一大學，每一大學區分爲三十二個「中學區」，每區設一中學，每一中學區又分爲二百一十個小學區」，每區設一小學。預計全國設置八所大學，二百六十五所中學，五三七六〇所小學。（註二）。若以當時的人口爲準，則每六百人就有一所小學，且採用強制的義務教育制度，命令各府縣強迫實行。而且小學的設施，其經費悉由村民負擔。

此學制公佈後的翌年，即明治六年（一八七三年），日本全國有公立小學八千所，私立小學四千五百所，公佈後第六年，日本全國小學總數超過二萬所。此一學制對日本國民生活知識的啓蒙以及文明開化的功用，實負有重大的使命。而且當時日本政府，想藉此一教育制度，能輸入西洋文化。此一學制實行七年後，隨著西洋近代思想的傳入，個人自由權利及參政權的要求，促使日本國內自由民權運動急遽發展，遂於明治十二年（一八七九年）九月二十九日，廢除學制，改制「教育令」。

明治十八年（一八八五年）十二月二十日，明治政府創設「內閣制度」，將「文部卿」改爲文部大臣。森有禮（一八四七—一八八九）爲日本首任的文部大臣。他是十九世紀晚期，日本最有影響力的反對傳統觀念，崇拜西方思想的名士之一。早年醉心西學，一八六五年出國留學，入英國倫敦大學。明治維新後回國，一八七〇年參加新政府工作，奉派去美國調查議會和教育制度，並任日本駐美國代辦。一八七三年同另外十五位著名知識分子，其中包括福澤諭吉在內創建明六社，傳播西方思想。

一八七五年明六社解散後，他繼續任官，而且權勢日益增大。一八八五年任文部大臣，在任內建立統一的新教育制度，實行小學八年制，中學四年制，成立高等學校，並創辦日本第一所帝國大學。但是他的反對偶像崇拜的思想，給自己造成殺身之禍，在日本公佈帝國憲法的同一天，被一宗教狂熱徒刺死。

明治十九年（一八八六年）三月二日，由當時文部大臣森有禮負責進行教育制度的改革，頒布「學校令」，以帝國大學爲學校制度，把教育目標轉向於傳統價值以及武力思想的強化教育，教育的任務轉換爲「扶翼天壤無窮之皇運」的皇化國家主義，教育的目的用以培養忠君愛國的國民。

明治二十一年（一八八八年）四月二十五日，新政府變更制度，地方的市、町、村制度，定市町村爲自治體。明治二十二年（一八八九年）二月十一日的紀元節，是近代日本政治史上劃時代的日子，日本政府正式公佈「日本帝國憲法」。特定天皇擁有高於一切的最大權力，而議會權限則受到極限。此外更謀統帥權之獨立，而大大限制了日本國民的權利。帝國憲法共分七章七十六條，當時憲法發布典禮極爲隆重，並在總理大臣官邸設宴慶祝，並大赦政治犯。然而當日，對日本近代教育極具影響力的文部大臣—森有禮，竟被一位宗教狂徒所刺殺、埋下日本教育史上的一道陰影。

明治二十三年（一八九〇年）十月三十日，頒布日本的教育宗旨—教育敕語。此教育敕語影響日本全國民既深且長，幾達六十年之久。教育敕語係以儒學思想爲經，以日本古來國

家觀念為緯，而編訂的日本國民守則。它對於日本國民予以忠君愛國的標準，恰如大日本帝國憲法，之成為日本政治上的根本大典一樣，教育敕語亦成為日本國民教育的最理想指標。教育敕語的內容如下：

「朕維我皇祖皇宗，肇國宏遠，樹德深厚。我臣民克忠克孝，億兆一心，世世濟其厥凡我臣民，孝於父母，友於兄弟，夫婦相合，朋友有信，恭儉持己，博愛及眾，修學晉業，以善發其智能，成就其德略，進而應公益、開世務，平常重國憲尊國法，一旦緩急之時，義勇奉公，以扶翼天壤無窮之皇運，如是非獨為朕忠良之臣民，且足顯彰爾祖先之遺風。

斯道實我皇祖皇宗之遺訓，子孫臣民之所俱遵，通之古今而不謬，施之中外而不悖，朕與爾臣民，俱拳拳服膺，咸一其德，其庶幾乎！明治二十三年十月三十日御名御璽」

這一教育敕語，完全為一篇中國古文字式的訓詞，只不過是用日本式的讀音讀法，而把它讀出寫出而已。每當各級學校開學、畢業、國家慶典，無不由校長畢恭畢敬雙手捧著奉讀，而成為一莊嚴隆重的儀式。

明治維新在日本全國各地，設置了很具系統化的公立學校制度，人民不分階級高低，不分男女都可接受教育。這種教育制度，著重於開發全國的人力資源，以支持國家的富國強兵政策為主要目標。日本最初的現代學校制度，主要還是以美國的教育為藍本，最初大約有十年時間，日本的教育制度，確受到美國的影響。但後來日本再度起用儒家思想，做為教育思想的導針。同時，日本的許多學者和政治家，

發現歐洲強國—德國的教育制度與模式，更適合於日本的國情及富國強兵的國家目標。於是日本的教育制度，終於漸漸轉向德國為模仿的對象。

明治四十五年（一九一二年）七月三十日，明治天皇逝世，結束了光輝燦爛幾達半世紀的明治維新政權。當日，日本年號改元為大正元年，進入了平淡無作為的十五年大正天皇執政時代。大正天皇的年號雖十五年，但大正天皇天生體弱，大半時間臥病在床，由皇太子裕仁（即後來昭和天皇）攝政。在大正時代十五年内，日本教育制度採蕭規曹隨式的明治教育制度。其中比較重大的教育措施，有以下幾項：大正七年十二月（一九一八年）公布「大學令」、「高等學校令」，翌年二月，改正「小學校令」、「中學校令」、「帝國大學令」。大正十一年（一九二二年）四月，把大學、高校的人學日期，從九月改為四月。大正十二年（一九二三年）九月一日，發生日本有史以來死傷最慘重的關東大地震，使暗淡的大正時代政治環境，雪上加霜，連帶影響日本教育的設施。大正十三年（一九二四年），日本全國中學校實施「軍事教育」，使日本的軍國主義更邁前一大步。大正十五年（一九二六年）六月，修訂「小學校令」，這是大正政府最後一道的教育制度修改，同年十二月二十五日，大正天皇逝世。由裕仁太子繼位，日本年號改元為昭和元年，昭和元年實際只有七天，在昭和元年出生的日本人，彌足珍貴。昭和元年出生的本省人，如當公教人員者，剛好在今年（民國八十年）屆退休之齡。