



# 論日本

## 教育委員會 (中)

### 參：日本教育委員會成立之背景 及其組織、職權

日本於昭和二十年（一九四五年）八月十五日，接受無條件投降，九月十五日，日本文部省發表「建設新日本的教育方針」，十月G H Q（聯軍總司令部）指令「對日本教育制度的管理政策」。十二月日本教職員成立「全日本教員組合」。同日月三十一日G H Q又下指令「停止修身、日本歷史及地理事宜。」昭和二十一年（一九四六年）三月四日，美國教育使節團抵達日本。同年的元旦，昭和天皇發布「神格否定宣言」，意謂天皇不是神，而是和一般人一樣的正常身體。五月二十九日，文部省又發布「新教育指針」。六月G H Q准許「再開歷史教學」十一月三日，日本政府公布「日本國憲法」。

「建設新日本的教育方針」，係闡明日本教育應走的新方向，強調應以建設文化國家以及和平國家為目標。增進國民的教養，培養科學思考力，養成愛好和平的思想，提高知識道德的水準，俾對世界有所貢獻。

G H Q對日本教育制度管理政策指令，主要是想澈底消滅日本的軍國主義的教育思想，其指令包括：（一）日本教育制度管理政策令—包括教育內容，教育工作人員、教科書及教材等，都絕對禁止軍國主義思想的傳授或存在，教育人員禁止因人種、國籍、宗教、政見之不同而有差別待遇。（二）教員及教育關係人員之調查、撤職、認可令。（三）停止修身（道德教育）、日本史地教學令。以上的指令



蕭義峰





，旨在糾正日本教育，在戰時體制下的不正常偏激弊端，但對一個戰敗國的教育措施如此嚴厲，在歷史上實屬少見。

昭和二十一年（一九四六年）三月四日，美國派遣教育使節團訪日，以一個月的時間，研究日本局勢、考察日本教育，並向聯軍司令部提出報告書(Report of the United States Education Mission to Japan)，企圖促使日本教育民主化，獨立化與均權化。對於教育的全面性的改革，如教育目的的自由主義化與個人主義化，教育行政的地方分權，男女共學，六一三一三制的學校教育制度。該報告書在形式上雖然只是一篇建議書，但實質上卻是確立戰後日本教育改革方案的重要指針。

第一次美國教育使節團回國後，日本於昭和二十一年（一九四六年）八月，設置「教育刷新委員」，此委員會於昭和二十四年（一九四九年）六月改稱為教育刷新審議會。該委員會內閣總理的諮詢建議機關，委員約五十名。大部分為學者或教育專家，一部分為政治、企業、經濟各界的專家、由內閣總理諮請內閣任命。文部省根據該委員會的建議而制定成法律，再付諸國會審議後正式實施。因此該委員會，實際上是負責戰後教育改革的主要推動者。

昭和二十六年（一九五一年）三月三十一日，日本政府頒布「教育育基本法」、「學校教育法」。教育基本法全文共十一條，茲將其要點，摘錄如下：

（引言）我們前已確定日本憲法，決心建設民主文化的國家，以期貢獻於世界和平與人類福祉。此一理想的實現。根本上有賴於教育的力量。

我們一面欲養成重視個人尊嚴與希求真理和平的人，同時必須普及並澈底實施以普遍的

富於個性的文化創造為目標的教育。

茲為遵循日本國憲法精神，明示教育目的，確立新日本教育之基礎，制定本法。（為節省篇幅，只摘錄條文項目，詳細條文省略。）

第一條教育目的。第二條教育方針。第三條教育機會均等。第四條義務教育。第五條男女共學。第六條學校教育。第七條社會教育。第八條政治教育。第九條宗教教育。第十條教育行政。第十一條補則。

學校教育法，係就學校教育方面作詳密完整之規定。全法計九章，連同附則共一百零八條，關於各級學校的通則，小學校、中學校、高等學校、大學、特殊教育及幼稚園等項，予以詳細綜括之規定。

昭和二十三年（一九四八年）七月，日本政府公布「教育委員會法」，同年十月五日實施「教育委員的選舉」。這是日本教育空前的創舉，使日本的教育行政制度進入新的里程碑。日本之所以設立教育委員會，最主要的因素，是受美國教育使節團的建議，將戰前中央集權的教育行政策度，轉變為美國式的地方分權制度。而教育委員會的主要目的，是要使日本的教育行政走向民主化、獨立化、均權化。

昭和二十一年（一九四六年）十一月三日公布「日本國憲法」，而於翌年（一九四七年）五月三日施行「日本國憲法」。此一憲法全文分為十一章計一百零三條。其中以有關人權之規定對教育影響較大。其中直接提到「教育」的條文，主要有三：第二十條：宗教之自由。第二十三條：學問之自由。第二十六條：受教育之權利。日本為法治民主國家，其憲法為國家之根本大法，一切教育行政措施，均應遵照憲法所規定的原則及精神進行。在憲法規範下，國會負制定法律之責，以確定全國教育的





方針，及教育行政制度的架構。而中央政府中的文部省，則負執行憲法及法律規定之教育責任。日本的行政制度分爲三級，即中央、都、道、府、縣（約等於中國的省或直轄市，目前日本有一都一東京都，一道一北海道，二府一大阪府和京都府，四十三個縣。所以目前日本第二級的行政單位共有四十七個）和市町村（約等於我國的縣轄市、鎮和鄉）。在教育行政方面，中央設「文部省」，都道府縣及市町村則均設教育委員會。教育委員會本來係模仿美國地方教育行政的教育董事會 (Board of Education) 制度。但日本目前的教育委員會的組織、功能、權責都比美國地方教育董事會來得健全完善。

日本地方教育委員會剛成立時，受到很多批評。尤其昭和二十七年（一九五二年）十一月市町村等第三級行政單位的教育委員會，全面設置的時候，日本全國輿情譁然。全國市長會、町村會，日本教職員組合等大表反對。曾聯合起來向參議院陳情，請求延期市町村教育委員會的設置。其主要理由是：（一）使貧窮的町村加重地方財政負擔。（二）教職員人事的交流將欠圓滑。（三）難於遴選教育委員會的委員及教育長。（四）教育委員會制度，尚未得到一般國民的理解與共識。

文部省雖然處於一片反對的浪濤聲中，但仍遵從國會的決定，特設立「地方教育委員會設置推進本部」，來說明設置的宗旨和目的。因而當初表示反對意見的人或團體，也漸漸接受地方教育委員會的設立。經過大部省的努力，日本的教育委員會得以在全國設置。這種教育行政單位的細分化，自然是基於地方自治之要旨促成的。從此，日本各地方公共團體的教育事務，均由該團體的教育委員會負責辦理。

市町村教育委員會全面設置以後，首先發生問題的是，教職員人事的決定，以及其他必須與府縣單位統一處理之事項的辦理問題。例如，義務教育教職員的薪水負擔問題，人事權的問題，市町村教育委員會與都道府縣教育委員會間的指揮系統問題。再如地方教育委員會相互間的意見調整應如何進行，在制度上也發生了許多問題。

昭和二十九年（一九五四年），也就是市町村教育委員會全面設置之後兩年，日本全國地方教育委員會組織「全國地方教育委員會連絡協議會」，來檢討地方教育委員會的行政機能，以加強地方教育委員會的權責與功能。鑑於輿論以及現實的要求，文部省終於參考各審議機關的建議，在昭和三十一年（一九五六年）三月，做成「關於地方教育行政的組織與其推行之法律案」上呈國會。在國會審議中，曾遭到教職員團體的反對，國會裏的贊成與否爭論也很激烈，但原案終於通過，同年十月一日開始實施「任命制教育委員會」，此即新的教育委員會辦法。新的教育委員會辦法比較著重於教育行政與一般行政之調和，以及各級教育委員會相互關係之規定。茲將日本教育委員會新法和舊法之異同，比較如下：

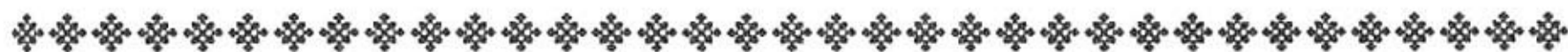
1、教育委員之選定：舊法一由人民直接公選。

新法一由民選地方行政首長提名，經地方議會同意後任命之。

2、教育長：舊法一由委員會聘請任命。

新法一（1）都道府縣教育委員會事務局之教育長，由都道府教育委員會提名，經文部大臣同意後，由委員會任之。

（2）市町村教育委員會事務局之





教育長，由市町村教育委員會自委員中提名，經都道府縣教育委員會同意後任命之。

昭和二十二年（一九四七年）四月十七日，公布「地方自治法」。在其第一編第一條之二規定：「地方公共團體分為普通地方公共團體及特別地方公共團體。普通地方公共團體為都道府縣及市町村；特別地方公共團體為特別區，地方公共團體組合、財產區及地方事業開發團體。」地方公共團體泛指日本地方政府的通稱。依地方自治法的規定，地方公共團體為法人。

都道府縣等地方公共團體之首長，通稱為知事。依公職選舉法之規定，知事由道府之選民選舉產生。都道府知事，在教育行政工作上具有若干法定的職權：

（一）經都道府縣同意後，任免都道府縣教育委員會之委員。都道府縣教育委員會設委員五人，知事必須從具有下列資格之人中，選任教育委員會的委員：

- 1、須具有被選為都道府縣知事之被選舉權，即須具備有被選為知事之資格者。
- 2、須人格高尚、對教育、學術及文化有見識者。
- 3、須無下列情形者：（1）被禁治產者或宣告破產而未復權者。（2）曾被判禁錮以上之刑者。（3）五名委員中，不得有三名以上屬於同一政黨者。

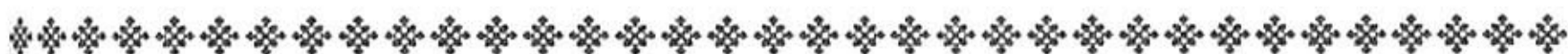
教育委員會的委員，不得兼任地方公共團體之首長或地

方議會議員，也不得兼任地方公共團體以為執行機關而設的委員會之委員，或地方公共團體之常勤職員。如果知事發現委員有失職之處，得主動提經議會同意後，將委員罷免。擁有選舉都道府縣知事之選舉權者，如有總數三分之一以上的簽署，亦可向知事提出解除委員職務的要求。

- （二）管理都道府縣立大學。
- （三）認可私立中小學校之學校法人的成立，並管理私立中小學。
- （四）編製都道府縣之教育預算案，或向議會提出教育議案。
- （五）指揮、監督市町村長處理教育事務。
- （六）核准市町村教育事務組合的設置。
- （七）負責取得或處分都道府縣之教育財產。
- （八）締結都道府縣教育委員會所掌事項之契約。
- （九）執行都道府縣教育委員會所掌事項之預算。
- （十）綜合調整都道府縣之教育委員會，及其他行政機關之組織與工作，以求行政之平衡與活用。

日本都道府縣的公立學校主管機關為都道府縣教育委員會，其委員由五名組成，委員的任用資格及程序已如上所述。委員之任期為四年，但補中途出缺委員之空位者，則以前任委員之剩餘任期為限。委員為「非常勤職」，且不得為政黨或其他政治團體的幹部，亦不得積極參加政治活動。委員會設委員長一人，由教





育委員會之委員互選產生。委員長之任期為一年，得連選連任。委員長主持教育委員會之集會，並對外代表教育委員會。委員長遇有事故或缺席不在時，由委員會指定一名委員代行其職務。教育委員會為處理本身權限內之事務，置教育長及事務局。

昭和三十一年（一九五六年）六月三十日，公布「地方教育行政組織及營運法」，其第二章詳細規定教育委員會的設置及組織辦法。第三章則是規定教育委員會的職務權限。茲將都道府縣教育委員會之主要職權列於下：

- (一) 設置並管理都道府縣立中小學。
- (二) 設置並管理都道府縣立社教機構。
- (三) 任免都道府縣立學校及其他教育機關的職員。
- (四) 任免市町村立學校中的「縣費」負擔教職員。
- (五) 授與中小學教師證書。
- (六) 給予市町村長及市町村教育委員會指導、建議及援助。
- (七) 訂定教育基準，供市町村育委員會遵循，以維教育水準之提高。
- (八) 畫定高等學校通學區。
- (九) 要求市町村教育行政機關，提出調查統計及其他資料與報告。
- (十) 指揮監督市町村教育行政機構的運作。
- (十一) 代替文部大臣對市町村教育行政機關，行使措置要求權或調查。
- (十二) 同意市町村教育委員會，對其教育長的任命。
- (十三) 指揮監督市町村教育委員會，執行所委任的教育事務。
- (十四) 制定都道府縣教育委員會規則。

(十五) 決定都道府縣立學校使用的教科書。

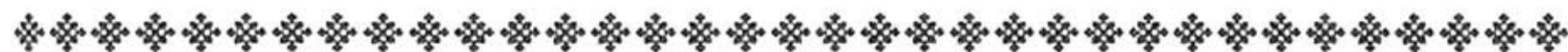
(十六) 保護都道府縣之文化財產。

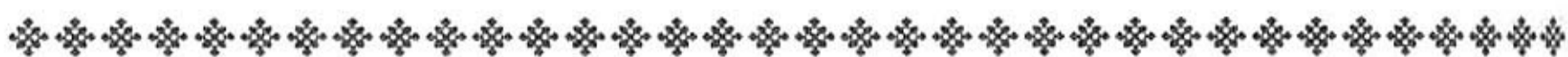
(十七) 舉辦都道府縣教育人員在職進修教育。

都道府縣教育委員會，為一合議制的機關，須由全體委員開會合議，方能行使其職權。單獨的一個教育委員是沒有任何權限的，他對委員會內部的教育長及職員，和對外部的校長、教師均無指揮監督之權。

依地方教育行政組織及營運法第十八條規定，教育委員會設事務局，以處理屬於教育委員會權限內之事務。通常育委員會只作決策，而將執行工作交由事務局辦理。教育行政組織及營運法第十七至二十二條，詳細規定都道府縣教育委員會事務局設教育長一人，下設指導主事、職員若干人。教務長由都道府縣教育委員會提名，經文部大臣同意後，由委員會任命之。法令對教育長的任用資格及任期並無規定。教育長統括事務局之事務，並指揮監督所屬職員，在教育委員會監督之下，處理屬於教育委員會權限內之一切事務。教育長應出席一切教育委員會之集會，對議事給予各種建議。教育長遇有事故或缺職時，由教育委員會指定事務局的職員代行之。

事務局職員的編制額，由都道府縣制定條例規定之。此外，有關教育長及事務局職員之任免、待遇、獎懲及其職位上之事項，除在地方教育行政組織及營運法與教育公務員特別法，有特別規定外，均依地方公務員法辦理。事務局的職員均由教育長推薦，由都道府縣教育委員會任命。都道府縣事務局之編制及組織，因由各該地方公共團體的條例規定，故各有不同。其繁簡端視各地工作之多寡而定。都道府





縣教育委員會，及事務局的組織，不只各地不同，而且常因時間而有所改變。

都道府縣教育委員會置教育長一人，下設事務局。事務局置教育次長一人，以下設書調查課、總務課、教職員課、學校教育課、社會教育課以及事務局地方分所。

日本第三級的行政單位為市町村，所以市町村亦為教育行政組織的第三級。都道府縣之下各分設若干市町村，市町村三者的行政地位是平行的。市町村等地方公共團體，為市町村立學校及社教機構的設置主體，同時亦負擔這些市町村立教育和社教機關的機構。市町村的教育行政工作，由市町村長、市町村議會、市町村教育委員會及其事務局分工合作辦理，其情形類似類似都道府縣。市町村教育委員、由市町村長提名，經市町村議會同意後任命之。市町村教育委員會原則上由五名委員組成，但經特令所定之市町村教育委員會，得以三名委員組成。委員之任用資格和任期規定，和都道府縣教育委員會規定相同，至於町村教育委員會的職權有以下幾項：

- (一) 設立並管理市町村立中小學。
- (二) 設置並管理市町村立社教機構。
- (三) 任免市町村立中小學經費負擔教職員以外的教員。
- (四) 任免市町村立社教機構的職員。
- (五) 任免市町村立小學校及中學校教科書。
- (六) 制定市町村教育委員會所掌事務規則。
- (七) 任免市町村教育委員會教育長及事務局的職員。
- (八) 保護市町村之文化財產。
- (九) 舉辦市町村教育人員在職進修教育

。

地方教育行政組織及營運法第十八條規定，市町村教育委員會應設事務局，以處理教育委員會所屬權限內之事務。可知教育委員會雖具有決策及執行兩種權責，但本身只偏重在決策，而將執行工作交給所屬事務局負責。

市教育委員會置教育長一人，下設事務局，局內設總務課，學校教育課及社會教育課。其餘市立學校，社會教育機關及地方職業教育審議會等機構，隸屬教育長。

町村教育委員會置教育長一人，下設事務局，局內設學務股及社會教育股。其餘町村立學校、町村立公民館及社會教育機構等，直隸於教育長。

教育一詞，就日本教育行政立場而言，實包括「教育、學術及文化」三種意義。所以日本的教育行政，即為教育、學術及文化三種行政之總稱。日本的教育委員會，就是負起教育、學術及文化功能的機構。日本是一個非常重視教育的已開發國家。現在日本各級行政區，無論都道府縣或市町村，都設有教育委員會。這是重視地方教育，重視各地方的特性，改善地方社會的一個具體表現，日本有今天值得驕傲的經濟實力，其教育委員會功不可沒。

一百多年來，日本是亞洲地區，最早完成現代化的國家。其最主要的成就，是得力於教育的普及和經濟的高度發展。日本一向對於世界先進國家之動態，極為敏感。在教育上對美、英、德、法、蘇等國的改革或進展，經常保持著相當靈通的資訊，連對中國大陸的教育現況，亦不輕易放過。教育改革，是國家的一件大事，從日本的近代教育文化史，從戰後日本教育一連串的革新教育制度，真值得我們效法與警惕。（作者：嘉義縣民雄國小教師）

