

日本推動學校社區化之 政策分析

李聰明

【作者簡介】

李聰明，台灣台北縣人，日本筑波大學客座研究員。曾任教育部國教司科長、國立教育資料館秘書。現任文化大學教授。

摘要

人類要成長發達，無論什麼情境什麼地方都會認真體驗學習。但是，自從學校出現之後就像拿教孩子讀寫算那麼單純的活動來界定教育的意念。結果把教育窄化、單純化。教師們也在不知不覺中自大，以為他們是發揮教育功能的中心，自認他們的工作和學校的組織經營才重要，因此忽視孩子在家庭成長學習的部份，也忽視他們在社區中成長學習的部份，而將學校肥大化，只知堆積學生的知識，限制學生成長過程中的學習。致使受教育的人，裝滿一肚子的知識，成為過胖兒，在應付複雜變化激烈的社會環境時，反而身子笨重，行動遲緩，應付困難，顯得沒有潛力。教育社會學家不得不指出：學校不能完全替代家庭和社區，應該在家庭學習成長的還是歸家庭去做，應該在社區學習成長的還是歸社區去做，這樣才能獲得更大的成效。教育學者也想到要把學校生活、家庭生活、社區生活打成一片，讓孩子均衡的學習成長，才會成為靈活有力氣的人。這就是學校社區化的原理。本文對日本明治維新到現在教育上有無推動學校社區化的政策與做法，分析報導其實情，以供國人參考。

關鍵字：教育政策、學校社區化、社區主義教育行政、學校自我裁量權、國家主義教育、學校課程自主權

壹、前言

日本的教育對我國來說，是先進國家，不過，我國自從在民國 88 年(1999)公布教育基本法，民國 87 年公布教育改革行動方案，89 年公布國民中小學九年一貫課程綱要，這一連串的教育改革政策順利推展下，日本已不再比我國先進，我國的教育改革已領先日本。就以教育基本法來說，教育基本法可以說就是教育的準憲法，也是教育的最高政策。我國的教育基本法制定過程歷經七年的努力才公告完成，共有六個版本(立法院公報)，早在民國 82 年 1 月，立委顏錦福等人提出第一個草案版本，83 年 4 月立委翁金珠等人提出第二個草案版本，85 年 11 月立委朱惠良、范巽綠、林政則等人提出第三個草案版本，86 年 2 月立委蔡璧煌等人提出第四個草案版本，同年立委李慶華等人提出第五草案版本，教育部吳京任部長時，才提出政府的草案版本，經行政院院會通過後於 86 年 8 月 26 日函送立法院。當時負責審查的立法院教育委員會由范巽綠委員擔任審查會主席，經努力審議下通過一讀，當時在公聽會與審查會中，表現出自由主義的教育行政思想，平等主義的教育行政思想，福利主義的教育行政思想，社區主義的教育行政思想，中立主義的教育行政思想，專業主義的教育行政思想，法律主義的教育行政思想，助成主義的教育行政思想，在這些現代化的教育行政思想引導下，終於通過我國的教育基本法(李聰明，教育基本法釋義，民 86 年)。本文要討論學校社區化的主題，學校是否要社區化，這個主題便是社區主義的教育行政思想主導的問題。我國教育基本法第二條第一項規定：「人民為教育權之主體」。如此規定，已足以說明「人民是教育權的主人」，人民當了教育權的主人，地方上的教育事業，當然是由地方的住民做主，教育行政上講求社區主義精神，便是從「地方的住民做地方教育的主人」這個道理推論出來的。又教育基本法第八條第三項規定：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與教育事務之權利」。國民教育階段採學區制，分發兒童就近入學，國民教育的學校，即為社區性的學校，社區的學校，由社區的住民做主人，以民主方式參與社區學校的教育事務，乃是民主社會主權在民的常軌。本條文明定國民教育階段的家長，有參與學校教育事業的權利，這就是社區主義的立法精神。又第十條規定：「直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜」。「前項委員會之組織，由直轄市及縣(市)政府首長或教育局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代

表，其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。本條文明定其成員應包含家長會代表、弱勢族群代表、社區代表，這也顯示社區主義的教育行政精神。又第九條第一項規定列舉中央政府之教育權限列舉八款，列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方，如此規定，目的在擴大地方教育權限，壓縮中央政府教育權限，這正符合教育主權在民，地方政府與人民較為接近，擴大地方政府教育權限，就是多為地方住民服務，也就是社區主義的精神表現。諸如上述社區主義教育政策精神，在日本教育基本法與學校教育法的各條文內都未出現類似規定(李聰明，中日兩國教育基本法的比較，輔仁學誌)，但這並不能證明日本的學校沒有社區化的作法。究竟日本的教育政策，有無推動學校社區化，這是本文所要探討分析的主題，茲分述如下：

貳、日本傳統教育政策下學校與社區關係

一、教育敕語的教育政策：

談到日本的傳統教育，其最大的特徵就是奉行中國儒家思想的教忠教孝兩宗旨的教育，其目的就是要培養忠君與孝親的國民，以效忠日本天皇。最有名的就是「明治天皇的教育敕語」。1980年(明治23年)10月30日明治天皇特地對日本教育的政策理念以一篇天皇敕語的模式親交文部大臣，這一道天皇敕語，未經內閣總理副署，直接以天皇手令交下，並由文部大臣剋時向全國各學校領發「敕語謄本」，訓令各學校任何儀式皆須先予奉讀，且於小學「修身科」的課本首頁恭印敕語全文，教導學生背誦默寫，以備永久遵奉不渝的意思(日本教育史編纂會，明治以降教育制度發達史，1938)。這種明治天皇不經內閣總理副署親自交下手令的教育敕語，日人稱為「敕語下賜」，又於各種儀式典禮上奉讀，如朕親臨，代表神聖不可侵犯的天皇意志的教育政策命令，教育敕語的訓導中心就是：「我臣民克忠克孝，億兆一心，世濟厥美」，又說：「爾臣民孝於父母，友於兄弟，夫婦相和，朋友有信，恭儉持己，博愛民眾」，這對於統一日本國民的忠君愛國意志，發生極大的作用，是一味以天皇為中心的忠君愛國思想，作為國民教育的根本指導方針(海後宗臣，教育法，1958)。

此一教育政策的重心在於訓育國民忠君愛國，不但在校的學生受此教訓，就是學生的家長乃至地方士紳都在各種典禮儀式時聚集到學校參加典禮儀式，並聆聽這篇教育敕語，無形中以學校為社區的中心對社區人士進行忠君愛國的精神教育。在

教育敕語的教育政策下，學校與社區的關係是由學校向社區住民灌輸忠君愛國的思想教育，社區住民和在校學生都一樣要接受學校的國民精神教育。這也是明治天皇有意要藉教育的力量貫徹明治憲法第一條所稱的「大日本帝國由萬世一系之皇帝統治之」的絕對主義天皇統治權。所以頒教育敕語直接宣諭天皇之教育意志(海後宗臣，教育法，1958)。這個時候地域社區內的學校，是社區的思想文化中心，兼具統治人民的輔助機關，地域社區的住民不是學校教育的主人，反而是接受學校教育的被統治者，絕對服從學校的教育措施，不可能對學校教育有任何主張之權利。

雖然教育敕語的訓育目的是為維護大日本帝國由萬世一系的皇帝統治，但明治維新是要發藩置縣，既要鞏固皇統，又要對抗西方列強欺凌，採取富國強兵，統一國民意志，確有必要，而且敕語內容強調倫理道德，教導人民孝於父母、友於兄弟、夫婦相和、朋友有信、恭給持己、博愛及眾，也是人民所樂於接受的倫理思想，學校教師奉行教育敕語，教化社區住民，也能受到社區住民的尊敬，儘管奉讀教育敕語如朕親臨，有統治意味，對當時的日本人，仍然很崇信仰從，所以教育敕語對於統一日本國民的愛國意志，忠君奉孝的意願，發生很大的功效。

二、國家主義的教育政策

日本於幕府末期至明治維新初期，因受到西方列強欺凌，幾淪為殖民地，明治政府認為唯有鞏固政權，建立近代化國家的規模，才能對抗列強，於是一方面廢除封建制度，另一方面採取富國強兵，殖產興業的政策，在教育方面，以先進各國的文教政策為借鑑，由政府興辦國民教育，以提高國民的知能。教育原來就是屬於私人的事，一個人為了生活與生存，應付複雜的生存情境，需要學習很多知識技能，包括工作藝能、職業技術，乃至精神上的安適平和，都要費心去學習，教育事業因此而發達，應付各個不同私人的需要，開發教育的場所與課程，以便私人自由選擇，但是明治維新以來，對於教育的看法認為教育不是私人的事，而是國家的事，教育不是由個人自由去選擇決定，應由國家來統辦決定，才能培養國家所需要的人才。當時各地藩主為武士子弟所設專以傳授武術與漢字的所謂「藩覺」、「鄉學」，以及各地有力庶民所設專授讀寫算的所謂「寺小屋」等私設的教育場所，都不是明治政府所要的，所以明治維新後的第五年(1872)8月以太政官佈告頒布了學制，此為日本近代化教育立法的嚆矢，並於廢藩置縣時，變革中央官制，開始設置文部省(教育部)，首任文部卿於上任時，聲明：全國所有的教育設施歸文部省，掌管的行政方針，開始由國家統辦教育。其所頒學制包括：設置學區制、學生就學，設師範學校，編教科書，及徵收學費等規程，學校分為大學、中學、小學。不過，明治政府頗能把握

推行義務教育的重點，命文部省集中全力於小學教育，期以國家強制力量，予以貫徹「在鄉邑無不學之戶，在戶無不學之人」的全民義務教育制度(海後宗臣，教育法，1958)。到了明治 18 年(1885)12 月，明治政府又一次大改革，取消太政官制度改為內閣制度，一切政務都歸總理大臣統合分由各省大臣掌理，文部者大臣稱為文相，首任文相森有禮主持整理教育法令，確定學校的基本體系為小學、中學、帝國大學三階段，另設培養中小學教師的師範學校，此項工作於明治 19 年 4 月完成，以敕令頒布小學校令、中學校令、帝國大學令，師範學校令等四種教育法(文部省學制 50 年史，1922)。

以「敕令」的方式公布教育法，是日本實施國家主義教育政策的一大特色，這表示這種教育法是皇帝親頒的，有絕對主義的天皇統治意旨，是最高法律，不能懷疑不能反對。這種皇帝敕令公布教育法，乃是國家絕對威權的意思表示，後來日本的政府走上大日本帝國，實施軍國主義教育與皇民化教育，都是這種皇帝敕令的無上神聖絕對威權的教育政策發展出來的(長田新監修，日本教育史)。

國家主義的教育政策下，教育均由國家統辦，教科書由國家統編，內容以國家民族意識為主，教師由國家公費培養師範生來擔任，在社會上是國家公務員，有威權，對學生有統治權，學校是政府的衙門，家長把孩子送進學校後，就不能站在校園或教室外面關心孩子在校內或教室內受的是什麼教育，教師用的教材與教法都不能過問，只能一味地接受，因為教育是回家的事，教師是在執行國家的教育，人民是接受國家教育，國家以統治權來管理辦理教育事務。

在國家主義的教育政策下，學校是政府統制地域社區的輔助機關，負責教化學校當地住民，協助住民改善生活環境，健康衛生。學校的校長，教師也會替畢業生介紹工作，做一些替住民就業服務事項，成為地方住民崇敬信賴的地方。其次，如有地震、颱風、洪水災害時，學校還會收容難民，協助救災。政府舉辦政令宣導，或防護訓練時，學校還會提供操場、或教室，協助當地政府機關辦理。教師既是國家的公務員，國家如有需要教師協助，或當地政府需要教師協助時，教師都要接受命令負起指定的工作。

國家主義的教育政策下，國家以行政權統管教育事務，學校受國家政治有關政府管轄，校長與教師與主管教育行政的機關的長官，是居於特別權力關係，教師必須服從校長的命令，校長也必須服從上級長官的命令，所以學校有服從上級機關的主從關係，與當地住民則又有政府威權的關係，不是學校社區化而是社區學校化，教師也以公務員的地位與教育專業的權威，看待地方的住民。總之，國家主義的教育政策下，學校的經營管理只有聽命上級政府長官的命令從事，並不受社區住民的

影響，也不會接受地方居民的意見。

三、備戰體制的教育政策

教忠教孝就是日本傳統教育的中心思想。從明治時代到昭和時代，忠君愛國的國民教育極為成功，進入戰時日本國民更發揮忠君愛國的精神。昭和時代日本軍閥專政，也就是利用日本國民的忠君愛國思想，請天皇以敕令公佈教育法令，將日本帶進皇民化教育與軍國民教育，因為日本國民已被訓練成為絕對服從天皇敕令的習性。

1931(昭和 6)年，日本帝國主義發動九一八事變，侵佔我國東北，又於 1932 年發動一二八上海事變，日本於此時進入全國備戰的局面，因此在教育方面積極策劃備戰教育體制，最主要的做法是籌設「青年學校」，將未升入中學或職業學校的社會男性青年全部以五年制的義務進入青年學校，即高等科畢業的 14 歲至十九歲止，均有義務接受這種軍事訓練為重點的軍人鍊成場之軍事預備教育，並於 1935 年(昭和十年)敕令公布「青年學校令」，而又將師資培育的「師範學校」改為「青年師範學校」使師範學校軍事化，以應「國民動員訓練計劃」的需要(長田新監修，日本教育史)。

接著就是戰爭時期的教育內容改進問題，於 1935 年 11 月在文部省增設「思想局」及「教學局」，專職於思想教育的統制工作，改訂「小學國史教科書」，發布「小學校武道指導要目」，頒發「國體本義」、「國民總動員要綱」，到 1941 年(昭和 16 年)3 月敕令公布「國民學校令」，將全國小學一律改稱「國民學校」，該令第一條即明定：「國民學校應遵則皇國之道 以皇國國民之鍊成為目的」，並新增一學科名為「國民科」，統合原有的修身、國語、史地等科，改稱為國民科修身、國民科歷史、國民科地理等。昭和 18 年則連中學的課程也都一樣加上國民科，各教科書均稱日本發動的侵略戰爭為「聖戰」(長田新監修，日本教育史)。要之，備戰教育體制下，教育變成忠君愛國的皇國民之鑄型鍊成場，而學生在學校的生活都變成軍事化的生活模式。

直到二次世界最後之一年(昭和 20 年)3 月內閣會議決定「決戰教育措置綱要」，決定國校高等科以上學校一律停課，學校應組織學徒隊以從事緊急要務或緊急事故之處理，至此正常教育完全停頓，學生全部投入維持治安兼捍衛國土的戰士(長田新，日本教育史)。

備戰體制下的學校，由於社會整體已進入戰時狀況，學校跟著地軍事化教育措施，除戰時訓練外，並無社區化關係可言。

參、後戰後民主政治的教育政策與學校社區化

一、戰後的民主政治與教育政策

日本忠君愛國的傳統教育演變成爲皇國民軍國主義教育。起初是經甲午戰爭與日俄戰爭小國戰勝大國的鼓舞，接著實施殖產興業政策，工業生產的市場與英美利益衝突，又爲中國大陸市場與殖民，軍隊進出中國，終至偷襲珍珠港，最後在中國的全面抗戰與美國的攻擊與原子彈威力下無條件投降。

佔領日本的聯軍以美國的麥克阿瑟爲總司令，麥帥依據波茨坦宣言，極力剷除軍國主義，促使日本成爲和平的自由民主國家。聯軍最高司令部(General Head Quarters 簡稱 G.H.Q)深知欲剷除軍國主義必須要從教育做起，所以 1945 年 9 月在東京成立 G.H.Q 之後最主要工作就是協助督促日本制定和平自由民主與福祉文化的日本國憲法，再者就是策定日本的教育改革，期能徹底消除軍國主義的教育思想和作風。1945(昭和 20)年 10 月 20 日公布「對日本教育制度管理政策會」，要求日本政府立刻實施下列三項措施：

- (一) 教育內容與目標方面：禁絕軍國主義，極端國家主義之教育。應確立議會政治、國際和平、個人尊嚴之思想，以及信仰、言論、集會之自由等有關基本人權思想的教育與實踐。
- (二) 教育人員方面：罷黜職業軍人以及軍國主義與極端主義之鼓吹者。
- (三) 教科書與教材方面：現行教科書取材內容含有宣揚軍國主義或極端國家主義思想之部分，應即全部刪除(文部省，學制八十年史)。

此外又於 1946 年(昭和 21 年)1 月向美國政府要求派遣教育專家來日協助 G.H.Q，及日本政府建立恆久的民主教育制度。於同年 3 月，一個由喬治司特達德(George D. Stoddard)爲團長的 27 名教育專家組成「美國教育使節團」(The U.S. Educational Mission to Japan)來日本協助，提出下列建議：

- (一) 教育目的與內容改革之原則方面：教育目的在於培養崇尚自由民主之現代化公民，排除戰前滅私奉公，忠勇犧牲的偏狹觀念。其實施方式爲教育課程與教科書之全面修訂，以社會科的教學爲中心，實施民主和平與真理之教育。廢除國定教科書，由民間編印。
- (二) 學校制度改革之原則方面：仿照美國的「六、三、三、四」單軌制的學制，

實施免費、男女同學的九年制義務教育，並增設盲聾學校及養護學校等特殊教育設施。

- (三) 教育行政制度之改革方面：教育行政應與普通行政權分開，而有獨立專業的作為。限制文部省權限，並實施地方分權制，教育事業由公民直接組成機構來加以管理，一反向來中央集權及官僚統治之行為，採取與美國「州教育委員會」相類似的教育行政體系，並允許教師組織工會，及教育學會等。
- (四) 改進教學方法方面：應革除注入式、畫一式教學，訂定客觀的教師檢定標準(不是由師範學生分發)，加強師資養成及教師進修設施。高等教育應注重思想與學術自由，力求其普及化，並擴充人文主義的一般教養之課程。
- (五) 社會教育方面：在教育制度當中，除學校教育外，應確認社會教育制度。為促進民主主義社會建設，應增設公民館、圖書館、博物館及其他社會教育設施(文部省，學制八十年史)。

上列美國教育使節團的建議事項，由盟總(G.H.Q)督促日本政府成立「教育刷新委員會」融入草擬教育基本法、學校教育法、教育委員會法與文部省設置法等戰後教育立法的草案內(兼子仁，教育法)。

1946年(昭和21年)1月3日日本國憲法公布，日本國依其戰後的新憲法成為和平、民主、福利的國家。民主國家的教育政策必須依據國會立法通過的法案為依據，而不是行政長官的意旨，內閣總理大臣或文部大臣或都道府縣的知事(縣長)，都不能依其內心的意圖下達教育上的命令，都必須要有國會通過的法律依據或法律授權的事項，才能做出行政行為。因此戰後的教育立法，成為民主國家教育政策的常規。因為日本的法律是經人民選出議員組成國會(代表國權最高機關，分參眾兩院)制定的。法律必須經代表人民的參眾兩院議會決議，乃是民主運作的常軌。戰後日本的教育政策，依此常軌，以憲法、教育基本法、學校教育法、教育委員會法，與文部省設置法為最高決策，而這些法都是代表民意的國會制定的，所以是民主政治的教育政策。戰後日本民主政治教育政策對學校社區化作何規定呢？我們只有從法的條文來分析。

二、教育基本法與學校社區化

日本的憲法條文內涉及與教育有關聯的條文有26條之多，但憲法規定的國家大法尚須具體可行的法律來實施，所以日本在憲法公布後翌年(1947年3月31日)公布教育基本法與學校教育法。茲先分析教育基本法對學校社區化有何規定。

日本教育基本法第七條(社會教育)第二項規定：「國家(中央)及地方公共團體，

應設置圖書館、博物館、公民館等設施及利用學校設備，與其他適當的方法，努力實現教育的目的(文部法令要覽，教育基本法)。依據本條此項規定，指出中央及地方要善加利用學校設備來推行社會教育，努力於教育目的之實現。利用學校設備推行社會教育，和學校利用社會設施來推行學校教育是兩面相輔相成的作法，所以學校如果遇到中央或地方要推行社會教育，就有義務提供學校內的設備，供社會教育之用。反過來說學校也可以利用圖書館、博物館、公民館或其他社會上之設施或文物來作為教學上的場所或用途。可見教育基本法已考慮到學校與社區的關係與相互應用做為教育設施以達到教育目的的問題。

日本教育基本法涉及學校社區化的問題，除上述第七條第一項之外沒有其他條文涉及。我們再看學校教育法對學校社區化，有何重要規定？

三、學校教育法與學校社區化

日本學校教育法於昭和 22 年(1947)3 月 31 日與教育基本法同時公布實施，共有八章 110 條，第二章小學校第 18 條第一項規定：「小學應基於學校內外之社會生活經驗，對人間相互關係應有正確之理解，養成協同，或自主及自律的精神」(文部法令要覽，學校教育法)。本條項規定小學教育應從學校內外的社會生活經驗做起，已提示學校教育以社會生活經驗為基礎。條文內的學校內外，當然以社區為基地，所以學校要如何社區化，在本法的條文內已有伏筆，也是法源。又同條第二項規定：「小學教育應正確理解鄉土及國家的現狀與傳統，進而引導國民理解國際，與國際間有協調之精神」。又於第 21 條規定：「小學教科書必須使用經文部大臣檢定之教科用圖書。但除了文部大臣檢定之教科用圖書外，其他適切有益的教材，也可以使用」(文部法令)。因此學校自編的鄉土教材或適合於社區住民需要的教材，也有使用的法源依據。而本條規定內容在中學(國中)以及高中高職都準用(文部法令)。又第三章中學校(國中)的第 36 條規定：「國中教育應促進學校內外之社會性活動，正確引導社區的情感，並藉以培養公正的判斷力」(第三項)(文部法令)。依本條規定，國中學生年齡較長，應更進一步參與學校內外的社會性活動，才能正確引導社區的情感，對社區內好的或壞的因素(例如環境維護或環境破壞等)，才有正確的判斷力。這就是國中社區化的法律條文，學校要主動進行這種具有社區化的國中教育，也有法源依據。第四章高級中等學校的第 42 條文三項規定：「高級中等學校應培養學生對社會有廣泛深切的理解與健全的批判力並確立這種對社會理解批判的個性」(文部法令)，從本條項條文內容可知，高級中等學校的教育更應將學校置於社會的中心，讓學生深入社會才能真正的養成理解批判社會的個性與能力。至於學校要怎麼做才能

達到此目的呢？本章第 51 條規定高級中等學校的教科用圖書，適用第 21 條除選用文部大臣檢定者外也可以使用檢定以外的適切有益教材。學校方面要使學校社區化，則可依此條文，與主管機關之規定設計發展。此外，更於第八章的雜則第 85 條規定：「學校可在不妨礙教育的情形下，得附設社會教育有關的設施，同時學校的設備也可以為社會教育或其他公共目的使用」（文部法令）。依據本條文規定，學校內可以附設教育的設施，例如應社區住民需求為理有關的社會民眾補習教育或技藝訓練或開設文化教養方面的課程，同時學校設備例如教室、校園、或圖書館、專科教室、實習工廠、或體育館、運動場，開放給社區教育或其他公共目的使用，可見學校本身與社區的社教機關或公共團體可以依據本條文規定協同設計學校社區化的做法。

四、地方分權的教育行政與學校社區化

日本於終戰後在麥帥主持的盟總(G.H.Q)壓力下制定有名的教改三法，一是「教育基本法」；二是「學校教育法」；三是「教育委員會法」。教育委員會法於昭和 23 年(1948)公布，使教育行政實現地方分權與獨立於普通行政的體制。但是到昭和 31 年日美兩國在舊金山簽定和約後，日本成為獨立自由的國家，地方政府的教育行政組織就開始改變，而於昭和 31 年 6 月 30 日制定公布「地方教育行政組織及運營有關法律」，並於附則規定教育委員會法(昭和 23 年法律第一百七十號)應於同年 9 月 30 日為廢止期限(文部法令)。新法對於執行地方教育行政組織仍然稱為「教育委員會」，但已納入地方自治公共團體，而不是獨立的教育行政機關。

都道府縣及市町村，以增進住民之福祉為目的，對住民的安全、健康、福祉的維持工作以及治山治水等，負起多樣的公共事務，而其責任多由民選的知事或市町村長負擔。至於教育事務，則由於教育基本法規定政治與行政的中立原則，與專業要求，不能歸併於知事或市町村長負責的機關，而由教育委員會來負責辦理。教育委員會設 5 名教育委員但町村得以條例規定設置三名，經議會同意後由知事或市町村長任命，並以合議制成立教育委員會，其職務權限，依本地方教育行政組織運營法第 23 條規定有十九項之多，而與學校社區化相關事項僅有第 12 項的「青少年教育、婦女教育、及公民館業務，與其他社會教育有關事項」（文部法令），此項職責嚴格地說是屬於社會教育事項，與學校社區化的事務似不直接關聯。不過本法第五章文部大臣與教育委員會相互關係第 48 條規定：「文部大臣對都道府縣及市町村，又都道府縣教育委員會對其所屬市町村的教育事務，為期處理適正起見，應作必要之指導，建言及援助」（文部法令）。學校社區化的有關措施，站在地方教育委員會的立場，沒有明確的法源，但如果文部大臣依本法第 48 條之規定向地方教育委員提

出建言，則地方教育委員會仍然要依文部大臣的建言來辦理。惟在日本教育行政資料中，作者不曾發現文部省有建議地方教育委員會促使學校社區化的建言與事蹟。

肆、迎向 21 世紀的地方教育行政改革 與學校社區化

一、聘請專家協助調查研究的結論：

日本最大的一次教育改革是在二次世界大戰結束時被盟軍佔領，在盟總(G.H.Q)的壓力下制定有名的教育三法，即上述的(一)教育基本法；(二)學校教育法；(三)教育委員會法。由於上列三種教育法律的制定實施，日本教育人才從皇民化軍國教育徹底改造走上民主化的教育。其中教育委員會法乃是仿照美國的社區主義教育行政精神，以地方分權與教育行政獨立的理念，立法使得都道府縣及市町村等地方區域採民選方法產生教育委員組成教育委員會來獨立管理地方教育事務(兼子仁，教育法)。如果日本能夠堅持這種地方分權與獨立自主的教育行政，那麼各地方的教育行政事務，就成為地方住民的自治，教育委員會就是地方住民辦理教育自治事務的委員會，地方教育委員會為社區住民設置學校，來為社區住民的家庭負起教育子弟的職責，學校為盡社區子弟教育功能，社區的住民自然會參與學校的運營計劃，學校也自然就會社區化，同時也會有相當的自主性。但是這樣的理念，與做法，在日本的社會文化傳統來說是不可能接受的。日本的傳統社會一向認為學校是國家的，是政府辦的，不是住民辦的。政府辦的學校，當然要歸政府來管理，不是住民來參與管理的。學校裡的校長教師也認學校教育有專業性，不是社區住民所能插手的，所以心理上也反對社區住民參與校政。由於這種社會傳統觀念，教育委員會法備受評議，反對聲浪很大，終於到昭和 31 年日美在舊金山簽定和約後，立即修改教育委員會法，改為「地方教育行政組織與運營有關法律」，廢止民選教育委員組成教育委員會的規定(兼子仁，教育法)，雖然教育委員會的名稱和委員制的做法不變，但教育委員是縣長提名經議會同意任命的。經費預算與決算也由縣政府負責，縣長對教育委員會下設的教育事務局人事與縣內各學校的人事權，則由於教育基本法規定教育的中立性，而不能過問，仍由教育委員會的委員合議處理。由於「教育委員會法」的被廢止，地方教育行政分權與地方教育行政獨立於普通行政之外的做法即被壓縮，學校自主權也因此被縮減。計教育委員會法自昭和 23 年公布(1947)到昭和 31

年即被廢止，不到 8 年的時間，實為可惜。日美舊金山和約後日本在美國原子傘的保護下發展經濟，很快地從戰爭的廢墟中站起來，社會逐漸富裕，家庭希望子女升學，競爭激烈起來，學校教育功能集注升學考試需要知識技能，不歡迎社區住民干預校政，學校與社區的關係只靠 PTA 的運作。升學考試競爭激烈下，學校教育荒廢生活技能與品德生活社會關心方面的教育，所以「教育荒廢」的聲音，在全國評議不斷，曾在文部省任職過的中曾根首相，一度大力整頓教育荒廢的敗絮，在總理府設「臨時教育審議委員會」，想統合全國的人事制度與升學制度來緩和激烈的升學競爭，但是最後還是對學校教育經營沒有什麼太大的改變。很快地 20 世紀已到盡頭，為迎接 21 世紀的來臨，日本在國際情勢下，對於主辦中小學的地方教育行政組織與運作改革，還有學校營運的改革，也重視起來，於 1997 年(平成 9 年)，聘請一批專家學者協助調查研究地方教育行政與學校經營在迎向 21 世紀時要作如何變革。這一批專家學者於 1997 年 9 月集會提出「迎向 21 世紀地方教育行政應有作法有關調查研究協力者會議論點整理」，針對下列四個問題，作成論點整理，即：

- (一) 學校與教育委員會及市町村都道府縣，中央的相互關係。
- (二) 地域社區住民與教育委員會及學校的關係。
- (三) 教育委員會的事務處理體制。
- (四) 地域社區的育成與地域振興。

這項協助者論點整理資料長達 20 頁，以上列四個問題的現狀與改進事項，提出具體的建議。內容極為精闢詳盡，其中涉及學校社區化的建議事項，有下列幾點：

1. 地域社區的住民對學校的經營計畫應有參與權。
2. 要保證使學校能夠發揮特色，應提升學校的自主權。
3. 要使地域社區的住民，有能力幫助學校教育者(例如文學家、藝術家、體育家、公司內的專業人材、或公司老闆，都可能有力出力有錢出錢來幫助學校)這種助力活性化。
4. 學校應掌握社區住民以及學生家長的意向，同時要有使住民或學生家長反映的管道，將管教與住民與家長融於一體，以達到在相提攜協力的目的。
5. 振興以校園為中心的社區活動，不是開放校園而是有計畫地利用校園來推動社區文化活動。學校也要推動校園外面的有關活動，使學生有更多的社會參與。利用學校家庭和社會全體來塑造培養健全的學生 健全的國民(文部省報道發表一覽 1997/09，21 世紀に向けた地方教育行政の在り方に關する調査研究協力者會議(論點整理)。

以上幾點是本論點整理關係學校社區化作法的具體建議。

二、文部省中央教育審議會提出「今後地方教育行政改革的諮詢報告」：

文部省中央教育審議員(簡稱中教審)對於上述「專家學者協助調查研究論點整理」所提的意見，列入參考與回應，並於1998年(平成10年)9月提出「今後地方教育行政的作法」(中央教育審議會報告)，此項諮詢報告共分4章，第一章是關於教育行政上中央，都道府縣及市町村的角色分擔方面，第二章是教育委員會制度作法方面，第四章是提升地域教育功能與地域社區育成與地域振興方面教育委員會應盡的角色，而關於學校社區化的政策意見則在上述的第三章學校自主性自律性的確立問題內提出政策性意見。本第三章計分下列六點提出諮詢報告：

- (一) 現行制度的概要與課題
- (二) 修正教育委員會與學校的關係與擴大學校裁量權
- (三) 確保校長、教務主任(教頭)的適材與提升教職員資質
- (四) 修正學校運營組織
- (五) 學校事務業務的效率化
- (六) 地域(社區)住民參與學校運營

上列六點當中(二)至(六)為建議改進事項，其中(二)(四)(六)三點對於學校社區化有明確的提示。茲將其提出的改進意見列述如下：

第一、在擴大學校裁量權方面與學校社區化有關的建議有：

- 1. 學校應將其運營管理有關的事項向社區住民作明確的表示。使社區住民明瞭學校的運營管理。
- 2. 推展有個性有特色的學校營造工作，需要的經費預算，地方公共團體應給予校長裁量權，使之在預算上有對應的措施。

第二、在修正學校運營組織方面與學校社區化有關的建議有：

- 1. 學校應確保社區人士的信賴以開展有特色的教育活動，這要立定明確的方針，並在方針下進行學校運營組織，以便有整體性的推展有特色的教育活動。
- 2. 各校應視學校與社區的狀況，活用企劃委員會或運營委員會，積極規畫學校經營。

第三、在地域社區住民參與學校運營方面與學校社區化關係最大，其建議如下：

- 1. 在各校應將其教育目標教育計劃於每年度開始前，向學生家長與社區住民詳細說明。並實施自我評鑑將已達成的狀況向家長與社區住民說明。(各校亦應努力研究自我評鑑的方法)。

- 2.設置學校評議員：設置學校的主管機關或董事會應規定設置學校評議員的辦法。學校評議員得由校長向主管機關推荐。學校評議員應在校長的請求下針對教育活動、學校與社區的連繫提攜事項，校長的學校經營策略，提出評議與建議。學校評議員的構成應在學校社區內的有關機關，青少年社團等的代表，學生家長以及對教育方面有學驗的人士等，盡量廣開徵聘。
- 3.校長應視需要邀集學校評議員聚集一堂，聽取意見，講求運營上的作法，以發揮設學校評議員的機能(中央教育審議會 1998/09 答申，今後の地方教育行政の在りかたについて)。

以上所述中央教育審議會諮詢報告建議的學校社區化具體措施，此項建議依日本文部省設置第七條規定，是文部大臣重要施策依據。

伍、因應學校週休二日修訂的課程標準與學校社區化

日本於平成 10 年 12 月 14 日(1998)公布修訂幼稚園、小學及國中課程標準(學習指導要領)，又於平成 11 年(1999)3 月 29 日公布修訂高級中等學校課程標準、及盲學校、聾學校與養護學校課程標準(學習指導要領)(文部省告示，175 號、176 號)。這次日本修訂各級學校課程標準的原因是為因應學校自 2002 年 4 月 1 日全面實施週休二日而修訂。並規定上列各級學校的應於平成 14 年(2002)4 月 1 日起全面以新的課程標準實施新教育。

此次日本修訂新課程標準，是依據平成 8 年(1996)7 月第 15 期中央教育審議會第一次諮詢報告的意見辦理。本次諮詢報告名稱為：「展望 21 世紀日本的教育應有的作法」，報告指出：為因應社會變化激烈的 21 世紀，如何培育在激烈的社會變動中過有餘裕生活的國民。這種國民必須具有自己學習，自己思考的力氣「活力」(生きる力)。報告中說：無論 21 世紀的社會如何激烈的變化，我們的孩子都能自己發現問題，能夠自己去學習，自己去思考，自己做判斷，自己採取行動，更有解決問題的資質與能力，而且能夠與他人協調，為他人思考，能被他人感動的這種富有人性的孩子(國民)，那就沒有問題了。該報告又說：所謂國民的活力(生きる力)，不是靠學校就能培育出來的，必須透過比重平衡的學校教育、家庭教育和地域社區的教育才能培育成功，所以必須增加兒童、學生帶家庭生活學習和在社區生活學習的時間，並且要使兒童、學生自己能妥善利用時間，確保兒童、學生的餘裕時間，這是

今日兒童、學生極為需要的極為重要的事，週休二日也因此必定要付諸實現。並為實施 2002 年起學校週休二日，於 1998 年修訂公布上列各級學校課程標準。並定於 2002 年 4 月 1 日起實施。

茲將新公布的小學與中學(國民中學)各教科與時間數摘錄如下：

一、小學各教科等的授課時數

區分	數 時 課 授 的 科 教 各									道德的授課時數	特別活動的授課時數	時數 總合學習時間的授課	總授課時數
	國語	社會	算數	理科	生活	音樂	圖書工作	家庭	體育				
第 1 學年	272		114		102	68	68		90	34	34		782
第 2 學年	280		155		105	70	70		90	35	35		840
第 3 學年	235	70	150	70		60	60		90	35	35	105	910
第 4 學年	235	85	150	90		60	60		90	35	35	105	945
第 5 學年	180	90	150	95		50	50	60	90	35	35	110	945
第 6 學年	175	100	150	95		50	50	50	90	35	35	110	945

備考：1 本表授課時數的 1 單位時間為 45 分鐘。

二、國民中學各教科等的授課時數

區分	必修教科的授課時數									道德的授課時數	特別活動的授課時數	供選修教科等的授課時數	總合學習時間的授課時數	總授課時數
	國語	社會	數學	理科	音樂	美術	保健體育	技術·家庭	外國語					
第一學年	140	105	105	105	45	45	90	70	105	35	35	0~30	70~100	980
第二學年	105	105	105	105	35	35	90	70	105	35	35	50~85	70~105	980
第三學年	105	85	105	80	35	35	90	35	105	35	35	105~165	70~130	980

本表授課時數的 1 單位時間為 50 分鐘。

從上列小學與國中的新課程各教科授課時數來看，可見日本此次修訂的新課程有分科課外還有綜合學習時間小學課程由列四個部份構成：

- (一) 必須學科：國語、社會、算數、理科、生活、音樂、圖畫工作、家庭、體育等 9 科目。
- (二) 道德：
- (三) 特別活動：
- (四) 總合性學習：

國中則除了上列必修學科、道德、特別活動、與綜合學習四部份外，另有選修學科(第一學年以外國語及其他必要的學科，第二學年以音樂、美術、保健體育、技術、家庭、外國語及其他特別需要的學科，第三學年以國語、社會、數學、理科、音樂、美術、保健體育、技術、家庭、外國語及其他需要的學科為選修學科)。

日本此次修訂新課程(1998)特別強調「中學六年一貫」的精神，將中等教育的初中高中連貫起來。從中央教育審議會的報告中雖看不到初中與高中課程連貫後，是不是一律實施綜合中學的構想，將初中升高中的這一段激烈升學競爭的陋習消除掉。但是我們從中學六年一貫課程的強調，可推測已有初中直升高中的伏筆。

此次修行新課程與學校社區化的關係最大的地方就是綜合學習的授課時間，綜合學習每週有固定的時間 2-3 節，學校必須設計這 2-3 節的教學內容，並應做到下列二項指標：

- (一) 使學生能自己發現問題，自己學習、自己思考、自我判斷，養成更好更有效的解決問題的資質與能力。
- (二) 使學生獲得學習方法，和對問題的思考方法，養成自己去解決問題、或探究的行動，有創造性的作法與態度，使之能夠思考自己的生活方式(小學校學習指導要領)(中學校學習指導要領)。

這就是要藉新的課程來培養國民活力(生きる力)。過去每次修訂課程都是為改進教材內容，要使學生學得更多，學得更好，增進國民的知識技能，所以要從增加學習時間，充實教材內容，改善教學方法與設備等方面來配合，但是這次修訂的課程標準則不是為增進國民的知識技能，而是為培育國民活力，要培養國民活力來應付 21 世紀激烈變動的社會，不是堆積知識的教育，反而是減少課程教材份量，減少授課時間，採取週休二日，以利學生有更多的時間在家庭生活，有更多的時間在社區內生活，鼓勵學生去做義工，去從事社會體驗，去參觀、調查、去勞動生產，去露營野遊的自然體驗，如此讓學生從小就切實體驗家庭生活、社會生活，體驗自然界的事物，這樣才能蘊育出國民的活力(教育課程審議會，教育課程の基準の改善の

基本方向について中間まとめ全文，1997/11)。顯然地這不是單靠學校內的教育就能達到目的，這必須要與家庭及社區的教育力量密切配合，才能有成功的希望。因此新修訂的課程，實施起來就必須把學校和家庭、社區融合起來，成為一個教育的整體場，以學校社區化的做法來實現新課程的場景。日本學校社會化的施政策略，在這次修訂新課程的政策上予以一體成型。

陸、結語

日本的學校社區化政策，在明治維新時代以教育敕語宣示教忠教孝(儒家思想為主)的教育政策以及爾後的日本軍閥專政時代的皇民化軍國民教育政策，直到二次世界末日日軍節節敗戰，盟軍轟炸日本本土，天皇勒令全國學校停課，學生全體投入戰火下的急難救助工作為止，日本奉行絕對主義國家主義的教育政策。此一階段，日本的學校是站在統治社區住民的地位，肩負教化地域上社區住民忠君愛國奉公滅私忠勇犧牲的教育職責，有威權時代的教育性質，根本談不上學校社區化的政策(詳如本文第貳節)。

1945年8月14日日本無條件投降，盟軍佔領日本，麥克阿瑟為盟軍總司令部(G.H.Q.)的最高統帥，依據波茨坦宣言，營造日本成為民主國家，在盟總的督促與美國派遣日本的教育使節團建議下制定教育基本法、學校教育法與教育委員會法。透過教育基本法促使日本教育徹底從傳統的軍國民教育轉型成為民主化、自由化、平等化、中立化的現代教育形態。透過學校教育法，促使學校教育目標放棄極端偏狹的軍國主義，以培養自由民主開放的社會需要與和平正義健全人格，教科圖書由民間編印，取消國家統編制度，學校經營自主化。又以教育委員會法將地方教育行政分權化與獨立化。但是在這戰後教育大改革的教育三法裡面，對於學校社區化的政策，只有學校教育法規定學校在不影響正常教育情形下得附設社會教育設施，又學校設備得供地域社區使用(第85條)，又於初中教育規定學校應促進學校內外的社會活動，正確引導學校內外的社會情感，以養成公正判斷能力(第36條第3項)，高級中等學校應對社會有廣泛深切的 understanding，以培養健全的批判力，並確立社會批判的個性。(第42條第3項)等原則性規定外，並沒有明確的條款規定學校應如何社區化(詳如本文第參節)。

昭和31年(1955)日美在舊金山簽定和約，日本成為自由自主的國家，立即修正教育委員會法，改為地方教育行政組織與運營有關法律，把地方教育行政分權化與

獨立性的法律廢除掉，壓縮地方教育行政的獨立自主權，學校自主權也因此被削減。學校社區化，必須要主管學校的地方教育行政機關協助學校自主，才有可能。舊金山和約後地方教育行政自主獨立權被壓縮，學校自主權被削減，學校教育法又沒有明確規範學校社區化的條款，加以教師專業認知上，認為學校教育有專業性質不是社區住民能夠插手的，有反對學校社區化的心理作祟，又傳統的社會觀念，一直認為學校是國家行政權統辦的教育機關，是政府依行政權管理的，不是容許住民參與管理的地方，所以無法引發學校社區化的風氣與作為。(詳如本文第參節)。

舊金山和約(1955)之後，日俄向來的冷戰由美國取代，日本在美國核子傘保護下發展經濟，成為經濟大國，社會富裕，家家戶戶都希望子女受更高更好的教育，社會上升學主義風氣瀰漫，學校教育功能在為學生堆積知識，加以學校傳授知識量，也隨著世界性知識爆發，飛越增大知識量，社區住民為期子弟順利升學，對學校教育越為倚重，造成學校功能肥大化。知識教育的偏重，造成教育上的荒廢(例如生活品德情操教育的缺乏)，學校崩壞，班級內學生的對立衝突，拒絕上學，欺辱同學，校內暴力等現象層出不窮。學校崩壞的問題，來自升學及家庭問題，升學問題，家庭問題又來自社會問題，教育的問題層層疊疊，教育上發生的問題必須優先改革，教育審議會不斷地提出諮詢報告，做了很多改革性的建議，多得令人眼花目眩之苦(葉養正明編，學校と地區のきずな 1999)。轉眼間 20 世紀已走到盡頭，21 世紀的來臨，教育上的問題必須要予以克服。21 世紀的日本教育要培養什麼樣的國民才能應付變動激烈的 21 世紀社會呢？日本的教育專家認為 21 世紀的教育不應該再為國民堆積知識，而應該培育國民的活力。文部省教育審議會與課程審議會提出新課程的構想，就是為培育國民的活力(生きる力)，而國民活力的蘊育場所不單單靠學校、家庭生活、社區生活都是蘊育國民活力的烘爐，於是學校要如何與家庭教育、社區教育融匯成為一體，才被正面地提出思考。日本文部省透過中央教育審議會與課程審議會的諮詢過程完成平成十年(1997)的新課程修訂工作。新課程的實施各學校必須做到與家庭、和社區住民的密切聯繫與提攜，把學校教育、家庭教育與社區教育融匯成一個整體結構，也就是學校必須社區化。日本的學校社區化政策，是在這次修訂新課程才成型的(詳如本文第伍節)。

緊接在修訂因應 21 世紀的新課程之後，日本文部省即著眼於地方教育行政的改革問題，因為學校是由地方教育行政主管的，新課程的實施有賴於學校的社區化，所以地方教育行政的改革因應。首先聘請專家協助調查研究地方教育行政的改革事項，再由中央教育審議會提出地方教育行政改革的諮詢報告(平成 10 年 8 月公布第 16 期，中央教育審議會報告)明確提出：日本教育行政應確實走上地方分權的方向

才能促使教育委員會協助學校社區化(詳如本文第肆節)。

目前日本政府正在積極從事修正地方教育行政改革的法律與政令，以實現社區主義教育行政的精神。至於能否順利修改有關法律實現地方分權的教育行政，以利地方教育行政的獨立自主權與提升學校自我裁量權，放手去推行學校社區化，仍有待觀察。

我國於民國 88 年(1999 年)6 月完成教育基本法已採納社區主義的教育行政思想。民國 87 年(1998 年)公布教改行動方案，策定修改國民中小學九年一貫課程綱要也正於民國 89 年(2000 年)公布實施。(日本的新課程定於 2002 年 4 月 1 日實施)。九年一貫新課程徹底廢棄分科課程改為學習領域的核心課程，並賦予學校編制課程的自主權。雖然日本方面有六年一貫的中學課程主張，但迄至目前為止初中升高中的升學制度，日本與我國都一樣未能實現直升制。所以總體比較起來，日本教育已不再是我國的先進國家。不過，此次日本修訂的新課程，規定各學校應加強與家庭教育、社區教育連繫提攜，融為一體，這項新課程成為學校、家庭與社區的韌帶，其構想比我國學校社區化的設計更為徹底周延，坊間專為促成學校社區化有關的新書出版情形也頗為熱絡，已形成一股風潮，值得我國注意。

參考文獻

- 開會紀錄及各版本提案條文。立法院公報，第 88 卷第 31 期。
- 李聰明(民 88)。教育基本法釋義。台北市：文大出版部。
- 李聰明(2001)。中日兩國教育基本法的比較。輔仁學誌：法 / 管理學院之部第 33 期。
- 日本教育史編纂會編(1938)。明治以降教育制度發達史。
- 海後宗臣(1958)。教育法(日本近代法發達史(1))。勁草書房。
- 日本文部省編(1924)。學制五十年史。
- 日本文部省編(1954)。學制八十年史。
- 日本文部省編(1964)。學制九十年史。
- 長田新監修(1964)。日本教育史：教育學テキスト講座第三卷。御茶の水書房。
- 兼子仁(1963)。教育法。東京：有斐閣出版。
- 文部省大臣官房總務課監修文商法令要覽(平成 7 年)。ぎょうせい出版。
- 文部報道發表一覽(1997)。21 世紀に向けた地方教育行政の在り方に關する調査研究協力者會議(論點整理)。

日本文部省。中教審 1998 答申。今後の地方教育行政の在り方について。

文部省告示 175 號(平成 10 年 12 月 14 日)。小學校學習指導要領。

文部省告示 176 號(平成 10 年 12 月 14 日)。中學校學習指導要領。

文部省教育課程審議會(1997)。教育課程の基準の改善の基本方向について中間まとめ全文。

葉養正明編(1999)。學校の地域のきずな。教育出版。

今野雅裕編(2002)。學校と地域のネットワーク。ぎょうせい。

玉井康之編集(平成 14 年)。學校、地域、家庭連攜事例集。教育開發研究所。

佐野金吾(1999)。學校と家庭、地域連攜の方法。明活圖書。

中華民國社區教育學會主編(民 84)。學校社區化。台北市：師大書苑發行。