

# 日本「教育公共化」的探討

梁忠銘

臺東大學教育學系教授兼教務長

臺灣教育評論學會理事

## 一、前言

在日本認為「公共化」（日文：公共性，文後通稱公共化）的概念是一個抽象的、模糊的概念，但可以大致分為：(1)國際社會中與民族團結相關的價值觀（和平與國際合作）；(2)所有人共享的國家價值觀（國家利益）；(3)社會成員共同的公共價值與屬性、社會有用性和必要性、公平性（共同使用的可能性即對成員開放）、社會公共建設原則性或社區化，團結和社會互惠（龜山守夫，2012）。本文限於篇幅，僅聚焦於直接影響每個國民的學校教育體系，本文從日本相關法規和文獻，解析日本在其重要相關規範，如何確保其教育體系的公共化，歸納出日本教育公共化的原則與特徵。

## 二、教育公共化的法規定位

日本對學校體系的教育功能定位，有明確的法源依據。如在其《日本國憲法》第二十六條（接受教育的權利和接受教育的義務），明定如下：

所有國民依據法律規定，都有權利接受根據自己的能力接受平等的教育。所有國民依據法律規定，都有義務按照法律規定讓受其保護的兒童接受普通教育的義務，且義務教育是免費。

另外在第八十九條「不得將公共資金或其他公共財產用於任何宗教組織或團體的使用、利益或維護，或用於不受公共控制的慈善、教育或慈善事業」。以上該當法規自 1947 年實施以來至今仍然維持。此外，依據《憲法》第二十六條關於「教育機會均等與義務教育」之規定，同時頒訂《教育基本法》及《學校教育法》。1947 年公布時的《教育基本法》全文共有 11 條，分別就教育目的、教育方針、教育機會均等、義務教育，男女共學、學校教育、社會教育、政治教育、宗教教育、教育行政等事項加以規定（多賀五秋郎，1956；梁忠銘 2019）；2006 年 12 月全面改定，從 11 條增至 18 條，並分為 4 章 1 附則，以因應國際與社會的變化，增加生涯學習理念、學校教育、大學、私立學校、教員、家庭教育、幼兒期教育、學校、家庭及地域住民等連携協力、教育振興基本計畫等條的定位，刪除舊法有關男女共學的條文。

為強化說明國家對教育的基本立場，2006 年全面改定《教育基本法》。該法的「前文」說明該法「主旨」如下：

日本國民期望努力的讓我們所建構的民主且有文化國家進一步發展的同時，為世界和平與人類福祉的提升有所貢獻。為了實現這一理想，我們期待培育出尊重個人的尊嚴，追求真理和正義，尊重公共精神，努力培養具有豐富人性和具有創造能力的國民的同時，可以繼承傳統，推動可以有創造新的文化之教育。因此，根據日本《憲法》的精神，制定這項法律，以確立日本國開創未來的教育基礎。

同時，在其第一條（教育的目的），也說明日本教育必須「以和平的方式培育民主國家和社會所需具備素質及身心健康的國民，達成人格的陶冶」。並在第二條（教育目標）明確的說明其教育的公共化「是為了實現尊重學問的自由」；「尊重正義與責任、男女平等、自他敬愛與協力之同時、基於公共的精神、培養積極參與規劃社會建設、促進社會發展的態度...」。另外，在其《教育基本法》第六條（學校教育）也提及「法律所規定的學校是具有公性質，僅限於國、地方公共團體及法律所規定的法人可以設置」。並說明「前項的學校，要達成教育的目標，因應受教育者心身的發達，必須要建構有系統的教育體制。在這種情況之下、受教育者必須遵守學校生活所需的紀律。同時，必須重視提高自主學習的意志」。

也就是呼應日本《憲法》第二十六條「所有國民依據法律規定，都有權利接受平等的教育」學校教育是實現國民接受教育權利的基本事業，由公家機構來執行，因此必須具有公共的性質，學校的教員全體的教職員工應該有自覺自己的使命、完成其職責和職務。為此，規定應尊重教師的身分和適當的待遇。說明「法律所定學校是具有公性質、國家或是地方公共團體之外、還有法律所規定的法人可以設置。同時，在其《教育基本法》第十六條（教育行政）說明「國與地方公共團體之間適當的功能分担及相互協力之下、必須有公正且適正的規定、透過....訂定有關國家與地方公共團體的責任職務」。

以上從日本《憲法》和《教育基本法》，對於「教育公共化」的基本定位應該非常明確的說明，所謂的教育公共性，大致是認為有關教育即是社會的共同利益（公益），不是一個人一個人的利益的累積；應該是自己的利益，同時也是他者（社會）共有的利益。教育公共化的領域也是如此，也就是實現全體國民的共同利益。而此共同的利益更由國家與地方公共團體來共同的擔負相關責任和任務（有倉遼吉·天城勲著，1958）。

### 三、教育公共化原則與特質

前文所述根據日本憲法的精神，制定《教育基本法》，確立日本教育的法源依據，在法源上可稱為準憲法。日本《教育基本法》訂定於 1947 年，於 2006 年

12月22日有大幅度的改訂，也稱為新《教育基本法》。在其「前文」之中說明該法的主旨：「日本國民期望努力的讓我們所建構的民主且有文化國家進一步發展的同時，為世界和平與人類福祉的提升有所貢獻。為了實現這一理想，我們期待培育出尊重個人尊嚴，追求真理和正義，尊重公共精神，努力培養具有豐富人性和具有創造能力的國民。同時，可以繼承傳統，推動可以有創造新的文化之教育」。開宗明義的說明教育需「尊重公共精神」。同時，依據《教育基本法》的精神，更明確的規定「學校」制度的基本法規《學校基本法》，日本的「學校教育」相關政策與行政都必須遵循該兩個法規辦理，學校教育制度重要的公共原則與特質說明如下：

### （一）公共化原則

依據日本《教育基本法》的精神，更明確的規定「學校」制度的基本規範為《學校基本法》，《學校基本法》勾勒出日本的學校教育系統公共化原則，歸納如下：

1. 義務教育階段（第五章之二義務教育學校）：(1)義務性；(2)無償性；(3)小學區制。
2. 高中階段（第六章高等學校）：(1)普職合一（綜合制高中）；(2)男女共學，為原則。
3. 中等教育階段：特色教育（第七章中等教育學校）：普通教育及專門教育一貫。
4. 高等教育（第九章大學）：(1)教授治校；(2)大學法人化的確立，為原則。

日本義務教育為小學六年加上中等教育前期的國中三年共九年。中等教育則是國中義務教育三年與高中教育三年的一貫教育（六年）的教育。高等教育基本上為四年的學士教育，為支持以上教育原則，教育行政的組織和運作，主要是在實現教育「行政民主化」、「地方分權化」，在功能上將教育行政與一般行政分開。中央教育行政是以「文部科學省」擔任直接教育行政的機關。地方教育行政是賦予地方公共團體首長有一定的權限（大學、短期大學、高等專門學校、專修學校、各種學校的設置營運和高等學校以下的私立學校的同意認可權），主要負責的是機關是地方教育委員會（文部科學省，2022）。也就是說地方的教育行政獨立於一般行政，透過教育的民主化過程，避免中央教育行政與一般行政過度干預地方的教育行政，達到地方分權化。地方教育行政經由地方教育委員會的集團運作，使得教育行政與一般管理行政的分權管理，透過相互均衡的原理，促使教育制度和行政的公共化得以正常運作（松井一麿，1997；梁忠銘，2001）。

## （二）學校教育公共化特質

現行日本的學校教育體系，二次世界大戰後由聯合國軍最高司令官總司令部進行「日本教育制度和政策的管理」，並由美國主導，進行教育制度的革新，從1947年實施所謂「六·三·三」學制的學校教育制度。直到進入21世紀，在教育制度上明顯的比以前有更多大幅度的新政策和措施，企圖突破以往的思維和限制，其中有幾個很重要的因素，就是隨著科技和網際網路及通訊技術的進步，全球進入國際競爭的時代，促使社會的發展變化來的更快，更不可預測（梁忠銘，2019），但基本上延續以往學校教育公共化的政策，在特徵上可歸納出幾個特質：

1. 法律原則：重要的教育決策，經由國民代表的議會程序，制定相關法律的原理。教育行政機關主要是為了實現教育政策基準的設定，教育設施地設置、維持、管理及教育、學術、文化活動功能的正常運作和教育相關條件的整備。
2. 民主行政原則：依據民主主義的原理，能夠反應出民意的教育行政，直接對全國國民負責。並根據代議制的原理，以尊重人權、教育機會均等為目標。
3. 教育的中立性維持原則：依據《教育公務員特例法》（1949）」與「關於確保義務教育諸學校教育的政治中立臨時措施法（1954）」與《教育基本法》第16條規定，「教育之事，沒有必要服從不當之支配，應該是直接對於國民全體擔當其所負之責任」，教育行政應秉持著自覺來實行，在同法的第14條是有關於「政治教育」、此外第15條也規定「宗教教育」，避免政治與宗教活動於公教育領域（浦野東洋一，2009；若井彌一，2013）。
4. 地方分權原則：教育為地方公共團體（都道府縣、市町村）的固有事務，基於地方自治的考量（日本國《憲法》第92條：地方自治的基本原則）、實施教育的管理營運（浦野東洋一，2009）。
5. 條件整備原則：教育行政機關並非是控制教育，應是對於教育活動、教育營運給予指導和建言。也就是說教育行政，應是以建立如何達成教育目的，所需要的各種條件的支援（平原春好，1993）。
6. 專門諮詢制度的支援：依據國家教育上的需要，設置各種的審議會。審議會的委員由文部科學大臣任命。審議會的結果對於日本的教育政策決定過程具有很大的影響力，其目的是通過提供確實滿足人民所需要多樣化、優質服務，增加公共的利益，確保研究和開發有最大成效，足以促進公共利益（文部科學省，2021）。

## 四、代結語：教育公共化新思維

從以上的特徵應可看出日本教育的公共化的特質，實際上是透過國家治理系



統建構形成，為了確保教育具有完整的公共性，避免過多的競爭、緊張、對抗等各種教育衝突的可能因素，透過相關法規和行政策略整合到社會公共系統之中，讓國家教育體制中變得更加公開公平。從這個意義上說，教育的公共化是在追求社會利益和群體的共同利益。

特別是日本從 1980 年代開始持續面臨少子高齡化、核家族化、單親世代的增加，使得社會和家庭的結構產生變化。同時國際化、資訊化快速的發展，人工智能（AI）、大數據（big data）、物聯網（internet of things：IoT）、機器人（robotics）、資訊通信技術（Information and Communication Technology：ICT）等先端技術，將高度融入所有產業和社會及日常生活，如何與多元文化和不同價值觀的人一起工作與互相競合，勇敢的面對困境知環境，大家對學校的期待和機能日益增強。因此，為有可以提供給學童們有更好的教育，學校、家庭和社區應該要相互成為合作伙伴。家長和當地居民應該站在各自的立場上，一起思考「孩子的未來」，實現以學童為主軸的「新公共化」學校教育方式的目標而共同努力。

近年日本所謂學校「新公共化」是以學校為「合作場所」，家長和當地居民可以為孩子的未來共同努力，希望他們能轉變為與全社會一起推動教育的態度，意識到「社區的學校是我們自己的學校」、「社區的孩子是我們的孩子」，改善「我們自己的學校」的意識，將會促使改善「我們的社區」的意識，進而發展為成熟的「新公共」的概念。同時，也可以考慮利用遍布全國的學校公共「場域」來開展當地居民的各種活動，並將其作為當地活動的據點。學校與當地社區之間的新關係，不僅是將做為成年人終身學習的場所，而且也可成為人們社會聯繫中心，創造歸屬感和安全感。將導致整個社會的信任和互助關係（網絡）的再生。恢復和加強社會聯繫與加強學校和社區之間的信任關係，讓具有這種意識的人一起努力。此種理念本文認為日本「東京大學憲章」的前文精要「認識到學校成員多樣性有至關重要的意義，對於所有構成員的國籍、性別、年齡、言語、宗教、政治上其他的意見；出身、財產、門地、婚姻上的地位、家庭內地位、其他的地位；障害、疾患、經歷等事由，保障其不會受到差別，使其擁有更廣泛可以參加和規劃大學活動之機會而努力。引領日本和世界未來的下一代為追求真理的人，我們將準備最好的條件和環境，創造一個對世界開放、沒有歧視的知識探索空間」，應可代表日本學校公共化最高境界的詮釋。

### 參考文獻

- 文部科學省（2011）。「新しい公共」型學校のねらい。學校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議（第5回）。
- 文部科學省（2021）。文部科學白書 2020。取自 <https://www.mext.go.jp/bmenu/>

hakusho/html/monbu.htm

- 文部科學省（2022）。**教育委員會制度について**。取自 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm/20140107](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm/20140107)
- 平原春好（1993）。**教育行政學**。東京：東京大學出版會。
- 有倉遼吉・天城勲著（1958）。**教育關係法**。日本評論社。
- 松井一磨（1997）。**地方教育行政の研究**。日本：多賀出版。
- 多賀五秋郎（1956）。**近代日本教育史**。日本：岩崎書店。
- 若井彌一監修（2013）。**2014 年度版 教職六法**。東京：協同出版。
- 岩下新太郎等編著（1991）。**教育行政制度**。日本：金港堂。
- 教育制度研究會（1997）。**教育制度**。日本：學術圖書。
- 浦野東洋一等編（2005）。**教育小六法**。日本：學陽書局。
- 梁忠銘（2001）。**日本教育特質的研究**。高雄：復文。
- 梁忠銘（2019）。日本教育。載於楊深坑主編，**比較與國際教育四版第 11 章**。臺北：高等教育。
- 龜山守夫（2018）。**教育の公共性**。城西大學教職課程センター紀要 第2号。

