

## 壹、緒論

衡諸近年世界主要國家推行教育改革（以下簡稱教改）之項目，教育分權（decentralization）與自治（autonomy）受到國際化（internationalization）與全球化（globalization）發展之影響，成為許多國家教改的重要課題（結城忠，2010；Fowler, 2008; Whitty, Power, & Halpin, 1998）。其改革背景固然和後現代主義（post-modernism）與新自由主義（neo-liberalism）等強調解構與重建、彈性與自由競爭等思潮有深厚的關係，然而，在公民社會形成之背景下，人民亦希望能經由分權改革取回教育上的權力以改變既有的教育體制。這些世界教改潮流，無疑的也對日本形成了教育革新的壓力。日本雖於第二次世界大戰戰敗後，在美國指導之下制定了《教育基本法》與《學校教育法》等法律，並依《教育委員會法》的規範，成立與美式教育委員會相仿的教育行政組織以展開新式教育體制，惟在當時時空背景下，公開選舉教育委員以組成教育委員會之方式遭遇到實際之困難，因此，日本才改於 1956 年制定《地方教育行政法》，重新調整教育行政組織與學校經營系統。<sup>1</sup>之後，該國的教育體制就一直維持在長期穩定與高度中央集權的統治狀態下，直至 1980 年代受歐美改革影響與自身社會經濟狀態的成熟化、復以教育上出現學生霸凌與中輟等病理現象之後，才試圖逐步對僵化的教育行政與學校制度進行變革（周志宏，2003；林雍智，2010a；小川正人，2010；小島弘道，2007，2010；堀內孜，2000）。<sup>2</sup>

以教育治理（educational governance）的概念論之，日本近期的教改政策都具有改變原有中央集權的模式，將教育的決策權力下放至地方的特徵；在學校層級上，日本也透過強化學校自主與自律經營，以及家長與社區等外部人士的校務參與活動，進行學校經營體制的變革。原有的日本學校經營是採行「設置者主義」方式，<sup>3</sup>亦即決策權力掌握在地方教育行政機關手中，校長只是奉命運作學校的代表，談不上自主獨立的經營；然而，在教育分權的變革下，學校取得較以往為多的自主經營權力，校長的領導也有了更大的發揮空間（小島弘道，2010）。

<sup>1</sup> 《地方教育行政法》之日文原名為「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」，由於名稱冗長，故在日本亦常以《地方教育行政法》或《地教法》稱之。該法於 1956 年公布，是規範地方教育行政機關：「教育委員會」之設置、行政職務與權責之法律，其制定背景係起因於當時政黨鬥爭以及教育委員會委員選舉制度的缺失。為保持教育的安定與中立性，日本制定了該法，並同時廢除了《教育委員會法》。之後，日本中央集權的教育行政體制持續了近 50 年，直至該法於 2004 年進行修正之後，始有轉變。

<sup>2</sup> 日本現代教改的展開始於 1984-1987 年由中曾根康弘內閣所設立的「臨時教育審議會」。臨教審曾以「教育的自由化」為軸心提出四次教改建言，焦點關注在教育上的權力結構與終身學習等議題，其提出之建言亦帶領後續教改往新自由主義方向前進。

<sup>3</sup> 所謂「設置者主義」指的是「學校」在日本的法律上只是被視為教育設施的營造物而已，本身不具備任何權力與義務。法律上需負學校管理與營運責任的，在公立學校為國家（文部科學省）與地方政府（教育委員會）；私立學校則是指學校法人（理事會）。因此，設置者具有對學校的人、事、物等概括的管理權責（菱村幸彥，2008）。

為滿足學校自主經營上之條件，活化學校經營與形塑發展特色，日本透過法規修訂建立了外部人士參與校務的機制，也讓學校治理（school governance）在短時間內從上命下達的模式，轉變為依校長自主經營的模式、再轉化為由學校與外部人士等利害關係者（stakeholders）在計畫及執行上，共負責任與權限之「協作」（collaboration，日人稱為「協働」）模式（小松郁夫，2011；葉養正明，2006）。

其次，在公立學校成立「學校理事會」（school council）組織，作為學校經營最高決策機構之作法於歐美等國已行之多年。目前設有學校理事會或類似組織的國家，有美國、英國、德國、荷蘭、澳洲、紐西蘭與加拿大等國（平田淳，2008；西東克介，2007；結城忠，2010；新潟県教育総合研究センター，2002；Canadian Urban Institute, 2006；Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2008），而日本也在2004年修訂《地方教育行政法》之部分條文，讓中小學得以設立「學校營運協議會」。再者，前任的民主黨政府更提出了在全體公立中小學校成立學校理事會的主張（林雍智，2010b，2011；民主党，2010）。雖然「學校理事會」一詞在不同國家之稱呼有若干之差異，如有理事會、校董會、校委會、school council；在日本則有 community school、地域營運學校、學校營運協議會等稱呼（以下以「學校理事會」統一稱之），但皆為代表「與學校有關係之成員，透過正式的參與決策管道，成為影響校務經營發展的重要利害關係者，並進而體現教育主權與人權要求」之意涵。相較於學校領導（leadership）等係為在概念上發揮影響力而改變學校經營之理論，學校理事會屬於實體改變學校營運組織，以及學校治理模式的機制，其帶給學校的改變，除了在學校教育事務上，由傳統的校長、學校成員決定，轉往透過協作、形成決策並改變校園權力結構外，學校理事會依被賦予的功能，還可在教師人事、經費、課程教學與評鑑上擁有調整之空間，甚至影響學校與社區間之相互關係（林雍智、吳清山，2013）。

對我國來說，自1994年開始推動教育鬆綁與權力下放的教育改革後，國民中小學的決策模式逐漸朝向學校本位、自主治理與多元參與的方向轉變，中小學校內也成立了校務會議與各種合議制的委員會來進行決策，而教師及家長參與校務的程度更是日益深化。但促使學校治理模式轉變的一連串改革，也造成了如自主立法密度與授權不足、校長權責不清，以及因校務參與或干預之界線不明所導致的學校經營困境（李柏佳，2006）。目前，國內探討日本學校治理與學校理事會相關議題並不多見，然而透過日本的學校理事會案例，理解學校治理模式在分權改革下所產生的變遷現象，除了值得我國學校治理在是否體現教師、家長或社區等利害關係者的民主參與需求上做參考外，日本尋求外部人士經由協作強化參與的模式，能否提供「偏重教師參與、家長關心但缺乏社區、外部團體正式參與」的我國學校對照，以改進現有的學校治理模式，使校務運作順利並達成教育之效果，更是值得關注。

因此，本研究乃採用文獻分析方式，首先，就學校治理的概念與模式進行闡述，再以日本學校理事會的案例，包含設立的依據、主旨、架構、現況與動向等作為分析之背景資料，