

教育研究集刊
第七十輯第三期 2024年9月 頁159-169

書評：評《文部科學省：搖搖欲墜的 日本教育行政》

Book Review: *Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology: Policy and Politics of Education and Science in Japan*

吳書雅



壹、前言

本書《文部科學省：搖搖欲墜的日本教育行政》（原題：《文部科学省—揺らぐ日本の教育と学術》）於2021年由日本知名教育行政學者——東北大學教育學研究科的教授青木栄一（Eiichi Aoki）出版。青木教授專注於教育行政學多年，並撰有多部學術著作，其中包括獲得日本教育經營學會學術研究獎的《地方分權與教育行政：小班教學編制的政策過程》（原題：《地方分權と教育行政：少人数学級編制の政策過程》）。青木教授的研究涵蓋了中央省廳等改革後教育、科學和技術政策的轉變、教育行政管理的政府間關係，以及初中等教育教職員工作與生活平衡等多方面領域。

本書的研究背景起始於2001年的「中央省廳等改革」，當時日本政府為了消除組織管理缺乏橫向聯繫的問題、加強內閣功能以及簡化行政運作，從而更有效地應對現代社會和國際事務的需求，將原本的22個省廳整合為12個（大迫丈志，2013）。本書深入探討了這一改革過程中，由舊文部省和舊科學技術廳合併成立的文部科學省（Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology，相當於臺灣教育部）的內部和外部關係、組織架構、職員配備及預算安排等各方面，從而全面揭示了文部科學省的實際運作和挑戰。

貳、本書綜覽與各章概述

全書共分七章，序章探討文部科學省的設立背景。第一章從組織架構分析文部科學省，第二章關注省內職員的工作狀態，第三章討論預算配置，第四章聚焦於初中等教育，特別是義務教育的問題，第五章評估大學教育的人才培養功能，最終章則探討文部科學省在「間接治理」¹下的困境及應對策略。以下為各章詳細概述：

序章「超越〈三流政府機關〉論」中，作者檢視了文部科學省自2001年整合後所面臨的變化與挑戰。該部門在日本政府中負責至關重要的教育、文化、體育及科學技術政策，教育是其核心職能。然而，儘管承擔如此重要的職責，文部科學省仍時常被其他政府部門的官僚和政治家認為是一個「三流政府機構」。這種看法源於文部科學省長期以來被視為守舊派，並且在面對如出生率下降、人口老化以及全球競爭加劇等社會變遷時顯得反應遲緩，在政策辯論中也缺乏有效的回應。

本書突破以往的「三流政府機構」論述，特別強調文部科學省對內與對外的

¹ 間接治理是指首相官邸及其他政府部門不直接參與，而是透過文部科學省介入教育政策的制定。同時，文部科學省透過對都道府縣的教育委員施加影響，從而控制全國範圍內的教育政策與實踐。在這種治理結構中，首相官邸及其他政府部門作為間接治理的主體，文部科學省則執行間接治理的具體行動（為直接治理的主體），而教育委員會則是治理的對象。此結構使得首相官邸及其他相關政府部門能透過文部科學省影響和控制教育政策的方向與內容。

不同表現：內部對教育委員會及國立大學展現強勢，而對外則在首相官邸及其他政府機關面前表現得唯唯諾諾。這種「家強外弱²」的「兩面性」讓首相官邸和其他政府機關能巧妙地介入文部科學省的職責範圍，形成一種新的「間接治理」模式。

序章也深入討論了文部科學省面臨的主要問題，包括財政壓力、教育資源分配不均及政策執行的挑戰。這些問題源自於財務省（相當於財政部）的預算限制、人口結構變化（如少子化與老齡化）以及全球化帶來的壓力。為了適應這些新挑戰，文部科學省嘗試進行多項教育改革，例如推動國立大學的法人化。

在科學技術政策方面，文部科學省同樣進行了重大調整，將《科學技術基本法》更名為《科學技術與創新基本法》，此舉的主要目的是「提升科學技術水準」及「促進創新創造」。然而，這項改革同時導致了對國立大學進行社會貢獻型研究的過度要求，並激起了對人文社會科學研究的批評，批評者認為這些研究缺乏實際應用價值。

第一章「組織解剖：整合帶來了什麼？」深入分析了2001年舊文部省和舊科技廳合併後形成的文部科學省的結構特徵及其變革。本章主要探討了以下幾個關鍵方面：

一、廣泛的業務與最少人力資源：文科省負責範圍從教育到科學技術等廣泛領域，但合併後的人力資源相對有限，截至2020年僅有2,150名員工。此人數顯示出在教育、科學技術、體育及文化等多元領域中，文部科學省如何以最少的人力應對極為廣泛的職責。

二、合併前後的組織編制比較：合併前，舊文部省與舊科技廳各自管理不同的領域。合併後，雖名稱與組織結構發生變化，但兩者的核心職能與特色在新的文科省中仍有所保留。文部系與科技系在組織編制與人事管理方面仍展現出相對獨立的運作模式。

三、機構哲學的轉變：在來自外部財務省的財政削減壓力和內部舊科技廳的政策整合需求下，文部科學省的機構哲學發生了顯著轉變。從原本注重教育機會

² 原文為「内弁慶の外地蔵」。形容一個人在家中如弁慶般威風，但在外面卻如路邊的地藏石像般一動也不敢動。

均等轉向強調「選擇與集中³」的競爭原則，這一改變不僅影響了義務教育，也深刻體現在高等教育政策的調整上，強化了對資源的競爭和集中。

第二章「職員的真實樣貌」則聚焦文部科學省內部職員的實際工作狀況及其職業發展路徑。章節開始於對文部科學省的組織結構及其與其他政府機關如財務省和經濟產業省（相當於經濟部）的比較，凸顯其獨特之處。分析了職涯官僚⁴（即快速晉升高級文官的候補人員，或稱fast-track bureaucrats）與非職涯官僚（高級文官候補人員以外的公務員，或稱rank-and-file bureaucrats）在職業生涯與晉升速度上的顯著差異。

作者指出，職涯官僚通過嚴格的國家公務人員選拔進入公務體系，享有較快的晉升通道和更多的職業發展機會。相比之下，非職涯官僚的晉升速度較慢，其在組織內的流動性和職位選擇也受到更多限制。近年來，對高層職位的再就業限制趨嚴，這不僅提高了晉升的年齡門檻，也影響了年輕員工的工作積極性。

再者，作者觀察到文部科學省在職涯官僚的畢業學校和科系方面，相較於其他政府機關更具多樣性。相對於財務省和總務省，這些機關的職涯官僚主要畢業於東京大學的法學部和經濟學部，並且多數為男性；文部科學省的職涯官僚則更

³ 法人化前文部科學省秉持「教育機會均等」的原則，採用「護送船隊方式」（原文：「護送船團方式」，convoy system）來制定國立大學的政策，意即全國國立大學均適用相同的政策並統一預算編制，以維持全國大學之間的均等性。然而，此做法同時遭受批評，指出國立大學間缺乏多樣性與競爭力。法人化之後，文部科學省的政策受到舊科技廳的「選擇與集中」之原則影響，即在科學技術投資上強調結果論，「選擇」較有機會成功的科學技術「集中」重點投資，這一轉變亦被應用於國立大學的政策制定中。具體而言，文部科學省於2016年要求國立大學根據政府設定的三種類型——「地域貢獻」、「特色領域」及「世界卓越」——中自行選擇一種，推動各校在所選類別中發展其獨特性並相互競爭。各國立大學再以辦學目標設定績效指標，文部科學省則根據這些指標評估大學的辦學成效，進一步影響其營運補助費的分配。

⁴ 日本的公務員分成國家公務員與地方公務員。其中，國家公務員又分成通過綜合職考試的職涯官僚與通過一般職考試的非職涯官僚。職涯官僚被視為高級文官的候補人員，有望逐級晉升為課長、局長（相當部會司處長）、事務次官（相當常務次長），職務配屬於統籌、政策提案部門的綜合企劃職務。非職涯官僚升遷較慢，僅少數特別優秀人員能晉升到課長以上的職務，職務配屬於一般部門，以定型業務為主（戶田宏治，2010；彭錦鵬等，2005）。

多來自地方大學、私立大學，且包括較多女性。這種多樣性符合政府對用人策略的期望。然而，作者認為這也可能反映了文部科學省相對較低的威信，未能吸引來自東京大學法學部和經濟學部等傳統「菁英」教育背景的人才⁵。

本章還探討了合併後文部科學省內職涯官僚的新動態。合併後，文部科學省內形成了文部系與科技系，儘管這兩個系統在職業晉升軌道上沒有顯著差異，但科技系的相對比重和影響力有所增加。這一變化源於合併前舊科學技術廳規模相對較小，使得合併後來自該科技系的人員晉升機會相對增多。因此，科技系在文部科學省內的影響力逐漸上升，這對教育政策的制定方向產生了顯著影響。

第三章「為何文部科學省預算持續緊縮？」深入探討了文部科學省預算持續下降的問題。本章首先說明文部科學省預算的主要用途，其中，義務教育和高等教育為主要支出項目，而高中教育的財政支持則大多仰賴於地方政府。

本章首先指出，國庫對義務教育的投資是維持教育機會均等的關鍵，但由於直轄事業較少，文部科學省的預算大部分用途和金額在每年財政預算編製前就已經確定。例如，義務教育的國庫補助金主要用於支付公立學校教師的薪資，而國立大學的營運費則由法人營運補助費支持，這意味著大部分資金是透過地方政府及國立大學間接使用。

此外，本章詳細討論了文部科學省與財務省之間在預算編制過程中的緊張博弈，以及政治家和相關團體對資源分配的影響。少子化和人口高齡化導致的社會保障費用不斷增加，每年約增加1兆日圓，這直接壓縮了教育預算，特別是對教師工資和大學經費的支持。雖然政治因素偶爾會帶來如高中免費化政策等臨時預算增加，但這些不定期的資金注入無法解決根本問題。

章節最後指出，這些經濟和政策變動對文部科學省的財政支援結構帶來了深遠的影響，尤其是在高中教育和大學運營資金的分配上。文部科學省必須面對這些挑戰，重新評估和調整其財政策略和政策執行方法，以適應不斷變化的財政環境和教育需求。

⁵ 由於文部科學省的預算大部分用途和金額在每年的財政預算編製前已經確定，這限制了職涯官僚在該部門內發揮能力的空間。因此，相較於財務省等其他政府機關，文部科學省較不受擁有傳統菁英教育背景的人才青睞。這種情況也是外界普遍將文部科學省視為「三流政府機構」的原因之一。

第四章「為了維持世界頂尖學力」聚焦初中等教育。日本的義務教育曾被全球高度評價，但近年來卻面臨國際學術成績排名下滑的問題。1990年代末實施的寬鬆教育政策因學術水準下降而受到批評，引起了對課程內容和教學效率的關注。此外，教師的長工時和低效率亦加重了教育體系的負擔。

鑑於公眾和專家的廣泛批評，文部科學省於2002年和2003年進行了一連串的課程檢討和修訂，旨在提高學生的學業成績。然而，2003年和2006年經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的國際學生能力評量（Programme for International Student Assessment, PISA）結果顯示，日本學生的國際排名持續下降，這迫使文部科學省必須進一步改革其教育政策。此外，教師的過度勞動和學校中的霸凌問題逐漸浮出水面，暴露了學校管理和政策實施的多方面缺陷。

本章提到，日本教師的工作負擔遠超國際平均水平，這一問題已成為文部科學省亟待解決的重大挑戰。從寬鬆教育到重視學術成績的政策轉變，以及對國際壓力的反應，均反映了日本教育政策在滿足國際標準和國內需求方面面臨的困難。

第五章「消失的大學的人才培養功能」。專注於探討文部科學省、企業和政府之間在大學人力資源發展方面的摩擦與矛盾。章節首先從大學入學考試制度的改革探討其對社會的影響，揭示了教育政策與企業需求之間的不一致性。接著，章節討論了大學全球化政策的實施挑戰，特別是在成本分擔及國際學生和研究人員交流方面所遇到的困難。

此外，本章也深入分析了日本在全球博士數量的趨勢中落後的情況，指出文部科學省在推動學術及科技人才發展中所面臨的限制與挑戰。這些討論凸顯了日本高等教育與人力資源發展政策的主要問題，包括教育政策與市場需求之間的脫節、高等教育國際化所帶來的財政負擔，以及學術研究人才培養與利用的策略錯誤。

終章探討了文部科學省面對的困境，分析了由於人口老化和財政困難所引起的教育和科技領域資源縮減，以及政治和社會結構對教育政策的影響。教育和科技不僅是國家競爭力的核心，也成為政治家利用於塑造改革形象的重要領域。

作者強調文部科學省面臨的主要問題包括設定不切實際的目標和資源不足，

以及政治和財政的間接控制限制了教育和科技政策的有效執行。有愈來愈多的政策外包給民間企業，導致直接管理減少，市場導向增強。因此，作者呼籲必須重新審視教育和科技部門的內部政策和結構，以避免資源持續削減和政治利用的問題。

最後，作者提出了改革建議，包括增強文部科學省的自主性和責任感，改善政策執行的透明度和效率，並鼓勵更多的政策辯論和學術研究以支持教育和科技的發展。作者也建議創建更多的智庫和研究機構來支持政策的制定和執行，強調教育和科技對於國家未來的重要性。

參、本書的特點與評述

一、本書特點與貢獻

本書基於青木教授在國立教育政策研究所任職期間所建立的豐富人脈及其對文部科學省的深入觀察。作者將多年研究成果以淺顯易懂的語言精鍊呈現，這對學者而言是一項不小的挑戰。儘管本書並非嚴格意義上的學術專著，它依然基於堅實的學術根基，使得普羅大眾能夠更深入瞭解文部科學省的實際運作，促進了公眾對教育政策的理解和參與。因此，這本書不僅具有學術上的可信度，亦具有顯著的社會意義。

此外，來自國立大學的在職學者公開評論類似於自己頂頭上司的文部科學省，這在學術出版中相對罕見，尤其是大多數類似的研究多來自於退休教職人員。這一點凸顯了本書的獨特價值。

作者從教育行政的角度對文部科學省進行了全面分析，並將內容細分為組織架構、人事、預算等章節，使讀者可以根據個別關注點進行參考。書中所包含的豐富資料和深入分析使之成為研究日本教育行政的重要指南。期待本書未來能翻譯成中文或英文，以便臺灣以及國際教育界專業人士參考和利用。

二、評述

本書深入探討了國立大學法人化的議題，這一主題曾在臺灣引發廣泛討論。

根據2001年發布的《大學教育政策白皮書》，公立大學法人化被視為未來公立大學運作的重要趨勢（教育部，2001）。此機制的實施旨在賦予大學在人事和經費等方面更多的自主權，並期望政府與大學間的關係從傳統的支配關係轉變為基於法律的權利與義務關係。特別是，公立大學法人化預期將專業監督轉變為法律監督，以保護公立大學不受國家和政治系統的不當干預，從而享有更大的學術自主權（李建良，2000；林靜慧，2002）。

然而，本書揭示了日本國立大學法人化的現實與理想之差距，指出雖然改革目的是增強國立大學的自主性，但在持續的預算削減下，這些機構的內部權力實際上集中於高層，如大學校長，從而強化了對文部科學省的依賴。這種從屬關係尤其明顯，因為文部科學省大臣擁有任命國立大學校長的權力。

此一現象可以透過委託代理人理論（principal-agent theory）來解釋（Jansen & Meckling, 1976）。該理論描述了透過明確的契約規範代理人應執行的行為和委託人應提供的報酬。在國立大學法人化的背景下，雖然法人化被視為行政和財務改革的一部分，其本質上是一種「委託代理關係」的外包契約，透過提供服務資訊和問責來獲得委託人對下一個中期計畫的信任。這種改革未充分考慮到不同專業和大學類型之間的差異，即代理人的能力和努力程度，進一步加劇了委託人與代理人之間的緊張關係。儘管表面上看似分權，但實際上政府卻能在幕後操縱，指導國立大學法人（藤村正司，2007）。

此外，每年減少1%的營運補助費，導致日本國立大學面臨存亡危機。國立大學協會在2024年發出的聲明中指出，由於營運補助費的減少，加上水電費和物價的上漲，國立大學的財政狀況已達到危急的程度。即便大學努力增加收入以維持和改進教育與研究的質量，但實際上已處於束手無策的困境（国立大学協会，2024）。這使得國立大學更加依賴文部科學省的支援，而大學校長們亦不得不按照文部科學省的指示進行改革。

此外，近年來文部科學省的高等教育政策已逐漸將國立大學從學問的中心地轉型為以科技為重心的「孵化器」，特別是在生命科學、人工智慧及機器人技術等實用性領域，這些被視為是日本在面對人口與競爭力衰退時的重要復興策略。Clark（1995）指出，日本的高等教育體系自古以來便傾向於順應產業需求，特別偏重自然科學與應用科學，尤其是工程學系。因此，近年來的這種偏重科學與

技術的趨勢並非暫時現象，而是深植於日本高等教育體系的根本特徵。本書的分析揭示了這些現象的根源在於舊文部省與舊科學技術廳合併後，文部科學省進一步受到經濟產業省與首相官邸的主導。這一分析不僅為我們提供了對Clark教授30年前對日本高等教育體系討論的更新視角，也顯示了本書作為研究高等教育體系的基礎文獻之重要價值。

然而，臺灣的高等教育亦面臨類似問題，特別是在半導體產業快速發展的背景下，社會對重理工輕人文的傾向愈加明顯。近年來，許多大學也在如此的潮流下增設了半導體相關科系。筆者認為，理工與人文應該是共榮共存，而非二選一，應該追求文理融合。特別是2022年ChatGPT的問世提醒了我們，尖端科技技術可能很快就會失去優勢，不能一味地注重強調應用科學。高等教育應該教授學生的是獨立學習能力、探究能力、培養學生深入思考和批判能力，以應對不斷變化的社會。

值得慶幸的是，近年來臺灣對人文社會科學的重視有了顯著提升。如教育部推出了「人文與社會科學基礎人才培育計畫」，透過邀請中央研究院的院士主持「人社導論和經典閱讀」課程，加強學生對人文社會科學的認識和深入瞭解。此外，筆者亦榮幸地被選為國科會「人文及社會科學研究海外人才培育計畫」的一員，這一計畫致力於培養海外的人文及社會科學領域的博士候選人和年輕學者，進一步加強國際學術交流和合作。同時，以人文社會科學為核心的跨學科計畫「科技、民主與社會研究中心」也正在進行中，其關注科技如何影響民主和社會結構，並探討如何透過科技促進社會的積極變革。

此外，筆者對本書提出幾個核心的疑問。首先，該書觀察到文部科學省呈現「家強外弱」的雙面性，並以此解釋教育政策的形成過程。然而，為何文部科學省會形成此種特有的結構性特徵？進一步探討其形成的基本架構將有助於深入理解此結構背後的原因，並評估作者提出的策略是否能夠有效地解決文部科學省當前所面臨的挑戰。

其次，書中對於文部科學省從「教育機會均等」轉變為「選擇與集中」的政策哲學做出了詳細的解釋。這一轉變對於政策制定和執行的影響至關重要，但需要進一步研究此一變化所帶來的實際影響。例如，這一政策轉變是否影響了高等教育的機會均等？「選擇與集中」的策略是否實現了預期的效果？這些問題的探

討將有助於更全面地評估文部科學省政策轉向的成效與影響。

DOI: 10.6910/BER.202409_70(3).0005

參考文獻

- 大迫丈志（2013）。中央省庁再編の制度と運用。調査と情報，795，1-12。
- [Oosako, T. (2013). System and operation of reorganization of central ministries and agencies. *Issue Brief*, 795, 1-12.]
- 戸田宏治（2010）。国家公務員制度の改革について。日本経大論集，40（1），57-90。
- [Toda, K. (2010). Reform of national public official system. *The Economic Review of Japan University of Economics*, 40(1), 57-90.]
- 李建良（2000）。公立大學公法人化之問題探析。台大法學論叢，29（4），15-58。
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2000.29.04.02>
- [Lee, C.-L. (2000). Public university and public corporation. *National Taiwan University Law Journal*, 29(4), 15-58. <https://doi.org/10.6199/NTULJ.2000.29.04.02>]
- 国立大学協会（2024）。国立大学協会声明：我が国の輝ける未来のために。https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2024/06/202406_PresidentsComment.pdf
- [The Japan Association of National Universities. (2024). *Statement of the Japan Association of National Universities— For a bright future for our nation*. https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2024/06/202406_PresidentsComment.pdf]
- 林靜慧（2002）。公立大學公法人化之探討。學校行政，18，52-65。<https://doi.org/10.6423/HHHC.200203.0052>
- [Lin, C.-H. (2002). A study on the change of national universities to incorporated administration. *School Administrators*, 18, 52-65. <https://doi.org/10.6423/HHHC.200203.0052>]
- 教育部（2001）。大學政策白皮書。
- [Ministry of Education. (2001). *White paper on university education policy*.]
- 彭錦鵬、陳德禹、蘇彩足、黃錦堂、陳淳文、陳金貴、黃朝盟、施能傑、蔡秀涓、蔡銘宗、潘麗雲、周秋玲、范祥偉、黃振榮、李展臺（2005）。高級文官考選與晉用制度之研究（考試院考銓研究報告）。[https://www.ea.sinica.edu.tw/file/File/\[%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A\]%20%E9%AB%98%E7%B4%9A%E6%9](https://www.ea.sinica.edu.tw/file/File/[%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A]%20%E9%AB%98%E7%B4%9A%E6%9)

6%87%E5%AE%98%E8%80%83%E9%81%B8%E8%88%87%E6%99%89%E7%94%A8%E5%88%B6%E5%BA%A6%E4%B9%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6%20(2005).pdf

藤村正司（2007）。主人・代理人論からみた高等教育システム：自律と依存のパラドクス。大学論集，39，185-203。

[Fujimura, M. (2007). Higher education systems as a principal-agent relationship: The paradox of autonomy and dependency. *Research Institutes for Higher Education*, 39, 185-203.]

Clark, B. R. (1995). *Places of inquiry: Research and advanced education in modern universities*. University of California Press.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

