

บทที่ 1

วิวัฒนาการการศึกษาของญี่ปุ่น

- การศึกษาก่อนการปฏิรูปสมัยเมจิ

ระหว่างสมัยศักดินาอันยาวนานก่อนการปฏิรูปเมจิในปี ค.ศ. 1866 นั้น ได้มีการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพื่อรองรับความต้องการของชนชั้นต่าง ๆ ทางสังคม โชกุนตระกูลโทกุกาวะซึ่งเป็นผู้มีอำนาจการปกครองสูงสุดได้จัดตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงภายใต้การควบคุมของตนเองขึ้นโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันเจ้าขุนมูลนายตามหัวเมืองต่าง ๆ ได้ก่อตั้งโรงเรียนพิเศษสำหรับบุตรของชนชั้นนักรบ และมีการก่อตั้งโรงเรียนเอกชนที่เรียกว่า เทราโคยา (Terakoya) ซึ่งมีการสอนเลขคณิต การอ่าน และการเขียนหนังสือด้วยพู่กันให้แก่ลูกของสามัญชนทั่วไป ราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 คาดว่ามีโรงเรียนเทราโคยาอยู่ทั่วประเทศแล้วประมาณ 50,000 แห่ง การศึกษาในสมัยนั้นยังคงยึดหลักคำสอนและแนวคิดของขงจื้อเป็นหลัก โดยเฉพาะศิลปะและวรรณคดีจีน ซึ่งถือเป็นศิลปวิทยาการชั้นสูง

การวางรากฐานทางการศึกษาซึ่งมีมานานแล้วในสังคมญี่ปุ่นเป็นเหตุผลหนึ่งที่อธิบายได้ว่าเหตุใดคนญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาและมีความกระตือรือร้นในเรื่องการศึกษาสูงมาก

- การปฏิรูปการศึกษาสมัยเมจิ

เมื่อมีการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่หรือที่เรียกการปฏิรูปสมัยเมจิ เพื่อให้ทันสมัยอย่างตะวันตกซึ่งเป็นจักรวรรดินิยมที่กำลังคุกคามประเทศญี่ปุ่นอยู่ในขณะนั้น รัฐบาลสมัยเมจิได้มีนโยบายที่จะเสริมความเข้มแข็งของประเทศให้มีความเจริญรุ่งเรืองและมีกองทัพที่สามารถในการป้องกันประเทศ จึงต้องรับรูปแบบการพัฒนาประเทศและการใช้เทคโนโลยีอย่างตะวันตก โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและจัดตั้งระบบการศึกษาแบบใหม่ มีการส่งคณะนักเรียนไปศึกษาและดูงานต่างประเทศเพื่อกลับมาเป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูปสมัยเมจิ

ได้มีประกาศพระบรมราชโองการสมเด็จพระจักรพรรดิด้านการศึกษา (The Imperial Rescript on Education) โดยมีประเด็นหลัก ๆ 3 ประการคือ ให้ยกเลิกระบบศักดินาและระบบการศึกษาของแต่ละชนชั้น ให้มีการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างสมัยใหม่เพื่อเรียนรู้อุตสาหกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อปวงชน และให้ปวงชน

รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา โดยมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาขึ้นในปี ค.ศ. 1871 และในปี ค.ศ. 1872 กระทรวงศึกษาก็ได้ประกาศนโยบายการศึกษา และระบบการศึกษาแห่งชาติอย่างสมัยใหม่ และได้จัดตั้งโรงเรียนชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษาขึ้นทั่วประเทศในระยะต่อมา ตลอดจนก่อตั้งมหาวิทยาลัย โดยในช่วงแรก ๆ ได้จ้างชาวต่างชาติจากยุโรปและสหรัฐอเมริกามาเป็นครูผู้สอน ระบบการศึกษาในสมัยนั้นแบ่งเป็น 2 สายใหญ่ ๆ คือ สายหนึ่งสำหรับผลิตคนในสถาบันการศึกษาในระดับสูงเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในราชการ และอีกสายหนึ่งสำหรับคนทั่วไปเพื่อให้มีความรู้ในทางปฏิบัติและการอบรมทางจริยธรรม

การศึกษาในสมัยเมจิได้ถอนรากการศึกษาแบบเก่าของขงจื้อซึ่งถูกมองว่าเป็นระบบโบราณและแบ่งชนชั้นแบบยุคศักดินาออกจากระบบการศึกษา แล้วหันไปเน้นวิทยาการอย่างตะวันตก ภายใต้แนวคิด “ก้าวทันตะวันตก และหันหลังให้เอเชีย” ของยูคิชิ ฟุกุชิวา นักคิดนักวิชาการคนสำคัญของสมัยเมจิผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแนวคิดใหม่ทางการศึกษาของญี่ปุ่น

ในปี ค.ศ. 1886 เด็กทุกคนถูกบังคับให้เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาเป็นเวลา 3 หรือ 4 ปี

ในปี ค.ศ. 1900 มีการกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

การอาชีวศึกษาได้พัฒนาขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาอุตสาหกรรม และหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ทำให้การศึกษาของญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ญี่ปุ่นกลายเป็นสังคมที่ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมวัดความสามารถในการรับคนเข้าทำงานโดยดูจากประวัติและภูมิหลังทางการศึกษา

ในปี ค.ศ. 1908 ได้ย่นระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 6 ปี อัตราการเรียนต่อจนจบการศึกษาภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่นได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตามความต้องการของประเทศจากร้อยละ 50 ในปี ค.ศ. 1891 เป็นร้อยละ 98 ในปี ค.ศ. 1910

การบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่สมัยเมจิจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แผนการศึกษาที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1879 ได้กำหนดหลักการบริหารการศึกษาโดยให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระภาพในการบริหารอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา แต่ก็ถูกต่อต้านจากทุกฝ่ายด้วยเกรงว่าการทำ

เช่นนั้นจะทำให้อำนาจการควบคุมการศึกษาของส่วนกลางซึ่งเป็นของรัฐบาลต้องได้รับความเสียหาย ญี่ปุ่นยังจำเป็นต้องควบคุมโดยส่วนกลางต่อไป ประกอบกับการปราบปรามการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปอย่างรุนแรงได้พลอยทำให้แนวคิดที่เรียกร้องความเป็นอิสระของชุมชนและการจัดการศึกษาด้วยชุมชนเองต้องอันตรธานไปโดยปริยาย หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1889 รัฐบาลได้มุ่งปลูกฝังอุดมการณ์แห่งชาติเพื่อให้คนญี่ปุ่นทุกคนเป็นพลกนิกรที่จงรักภักดีต่อองค์สมเด็จพระจักรพรรดิ และการศึกษายังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะการเรียนการสอนในช่วงสงครามโลกซึ่งกำหนดไปจากส่วนกลางได้สอดแทรกเนื้อหาที่เน้นเรื่องการทหารและการทำสงครามเข้าไปในทุกวิชา รวมไปถึงกิจกรรมการเรียนการสอนของนักเรียนและครูตกอยู่ใต้อิทธิพลของนโยบายการศึกษาที่กำหนดไปจากส่วนกลางทั้งสิ้น

● การปฏิรูปสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

หลังการยอมแพ้สงครามอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1945 ประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับสภาวะวิกฤติอันยากลำบากอย่างยาวนาน เศรษฐกิจพังพินาศ คนจำนวนมากพากันฆ่าตัวตาย ประชาชนในเมืองใหญ่อดอยาก ในขณะที่ชนบทยังพอมีผลผลิตพอประทังอยู่ได้บ้าง ผู้เกี่ยวข้องกับการทำสงครามไม่ว่าจะเป็นสถาบัน ผู้นำประเทศ กองทัพ นักธุรกิจนายทุน ถูกพิจารณาลงโทษในฐานะผู้นำประเทศเข้าสู่สงครามและนำความย่อยยับมาสู่บ้านเมืองและประชาชน

สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงครามได้เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่น และเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงประเทศญี่ปุ่นให้เป็นชาติประชาธิปไตยใหม่ (A New Democratic Nation) ได้มีการปฏิรูปบริบทของสังคมใหม่ทั้งหมด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การทหาร ที่ดิน การปกครอง การศึกษา ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ มีดังนี้คือ

1. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอยู่เหนือฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในการบริหารประเทศต้องรายงานเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

2. มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยยุบกระทรวงมหาดไทย และตั้งกระทรวงแรงงานกับกระทรวงโยธาธิการขึ้นรองรับการบริหารยุคใหม่ นอกจากนี้ยังมีการตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เช่น Administrative Management

Agency ทำหน้าที่วิจัยและวางแผนเกี่ยวกับองค์กร ปรับปรุงประสิทธิภาพ และตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยราชการ รวมทั้งจัดตั้ง The National Personnel Authority, The Economic Planning Agency, The Science and Technology Agency, และ The Environment Agency

3. มีการปฏิรูประบบการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะ The National Personnel Agency เป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาระบบราชการ โดยให้การบริหารบุคคลปลอดจากการแทรกแซงของการเมือง ประกันความยุติธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการ และส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับชาติ 3 คน ที่มีความรอบรู้เรื่องงานบุคคล ไม่สังกัดพรรคการเมือง และไม่อยู่ใต้อาณัติของคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยราชการใด ๆ คณะกรรมการชุดนี้จะดูแลให้งานบริหารบุคคลอยู่ในระบบคุณธรรม เสนอแนะเรื่องเงินเดือนและสภาพการทำงาน ตลอดจนรับข้อร้องทุกข์ของข้าราชการ

4. สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยลดการควบคุมโดยส่วนกลาง กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยถูกแทนที่ด้วย Local Autonomy Agency ซึ่งต่อมาได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น Ministry of Home Affairs มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน

ส่วนการปฏิรูปบริบทอื่น ๆ ได้แก่การยุบเลิกกองทัพบก กองทัพเรือ และหน่วยสรรพาวุธ แต่ต่อมาได้ตั้งเป็นกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-Defence Force)

การปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการโดยการยึดที่ดินจากนายทุนเจ้าของที่ดินไปจัดสรรให้กับชาวนาเพื่อให้มีที่ดินทำกินอย่างเท่าเทียมและเหมาะสม

ในด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจได้สลายกลุ่มธุรกิจใหญ่ ๆ ที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจสูงและสนับสนุนการทำสงคราม เพื่อให้มีการกระจายการถือครอง ไม่ให้จำกัดการผูกขาดอยู่กับคณะบุคคลกลุ่มเดียวอีกต่อไป

ในด้านการศึกษา ได้มีการปฏิรูปการศึกษาภายใต้การกำกับของคณะ **The United States Education Mission to Japan** ประกาศพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิซึ่งได้ควบคุมการศึกษาในระบบโรงเรียนมาเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษได้ถูกยกเลิกในสภา และถูกแทนที่โดยกฎหมายแม่บทการศึกษา (The Fundamental Law of Education) ซึ่งประกาศใช้ในปี 1947 และเพื่อให้มีการปฏิบัติ

ตามกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) ขึ้น ระบบการศึกษาได้รับการปฏิรูปใหม่ การศึกษาที่เคยมีหลายระบบได้เปลี่ยนเป็นระบบเดียว คือ 6-3-3-4 โดยกำหนดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

ฉะนั้น จึงเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนว่า ในขณะที่นโยบายการศึกษา ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีลักษณะเป็นประกาศพระบรมราชโองการสมเด็จพระจักรพรรดิ แต่ภายหลังสงครามแล้วจะประกาศในรูปของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของประเทศชาติ

● การปฏิรูปการศึกษาโดยให้มีกฎหมายรองรับ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปฏิรูปการศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการออกกฎหมายโดยรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย กฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและวางระบบการศึกษาใหม่ให้กับญี่ปุ่นประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายแม่บทการศึกษา และกฎหมายการศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีการร่างขึ้นและประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ประกาศใช้ปี ค.ศ. 1946) ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาสำหรับประชาชนทุกคนและการศึกษาภาคบังคับ โดยได้บัญญัตินโยบายการศึกษาหลัก ๆ ของชาติ ไว้ใน**มาตรา 26** ดังนี้

“ประชาชนทุกคนพึงมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันตามความสามารถ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประชาชนมีหน้าที่ต้องจัดให้บุตรธิดาในครอบครัวดูแลเข้ารับการศึกษาตามที่กำหนดให้ไว้ในกฎหมาย และการศึกษาภาคบังคับนั้นต้องเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า”

นอกจากนี้ใน**มาตรา 92** ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า เนื่องจากการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น จึงต้องจัดการศึกษาบนพื้นฐานของความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่น

2. กฎหมายแม่บทการศึกษา

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปีต่อมา (ค.ศ. 1947) ญี่ปุ่นก็ได้ร่าง **กฎหมายแม่บทการศึกษา (The Fundamental Law of Education)** ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยให้สอดคล้องกับอุดมการณ์แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อสร้างสังคมญี่ปุ่นใหม่ที่รักสันติสุข เป็นประชาธิปไตย และมีวัฒนธรรม

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักการจัดศึกษาในรายละเอียดมากขึ้น หลักพื้นฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติคือ ความเสมอภาคทางโอกาส ที่ทุกคนจะได้รับการศึกษา ซึ่งมีทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน และการศึกษาในระบบโรงเรียน จุดมุ่งหมายหลักของการศึกษาคือ การผลิตพลเมืองที่พึงพาตนเอง ได้ให้กับประเทศประชาธิปไตยที่มีความสงบสุข ซึ่งนับถือสิทธิมนุษยชน รักความจริงและสันติภาพ ห้ามการเชื่อมโยงใด ๆ ระหว่างพรรคการเมืองหรือศาสนาเข้ากับการศึกษา โดยมีรายละเอียดรวม 11 มาตรา ดังนี้

มาตรา 1 จุดมุ่งหมายของการศึกษา การศึกษาจะต้องมุ่งพัฒนาประชาชน ให้มีบุคลิกภาพที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ให้เป็นผู้รักความจริงและความยุติธรรม นับถือในคุณค่าของบุคคล เคารพการใช้แรงงาน มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ มีจิตใจที่เป็นอิสระ และมุ่งสร้างสังคมที่มีสันติภาพ

มาตรา 2 หลักการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายข้างต้น ในทุกโอกาสอย่างทั่วถึง โดยจะร่วมมือกันมุ่งมั่นสนับสนุนการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรม มีความเคารพในเสรีภาพทางวิชาการ เอื้ออาทรต่อชีวิตที่แท้จริง และปลูกฝังจิตวิญญาณที่เต็มไปด้วยความกระตือรือร้น

มาตรา 3 ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันตามความสามารถของตน โดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือวงศ์ตระกูล

หน่วยงานของรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะต้องมีการให้การสนับสนุนทางการเงิน แก่ผู้ขาดโอกาสทางการศึกษาเพราะฐานะทางเศรษฐกิจ

มาตรา 4 การศึกษาภาคบังคับ ผู้ปกครองจะต้องส่งบุตรธิดาภายใต้การดูแลเข้ารับการศึกษเป็นเวลา 9 ปี

ทั้งนี้ รัฐจะต้องไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรา 5 สหศึกษา ชายและหญิงจะต้องให้ความเคารพและร่วมมือซึ่งกันและกัน ดังนั้น การศึกษาแบบสหศึกษาจะต้องได้รับการยอมรับ

มาตรา 6 การศึกษาในระบบโรงเรียน โรงเรียนที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้หมายถึงโรงเรียนของรัฐ นอกจากหน่วยงานของรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นแล้ว ผู้ที่จะสามารถตั้งโรงเรียนได้ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น

ครูในโรงเรียนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายจะเป็นผู้ใช้ให้บริการแก่คนทั้งชุมชน โดยครูจะต้องมีจิตสำนึกในภาระหน้าที่และพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด ด้วยเหตุนี้ ครูพึงอยู่ในฐานะที่ได้รับการยกย่อง และการปฏิบัติด้านใด ๆ ต่อครูจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นไปด้วยความยุติธรรมและความเหมาะสม

มาตรา 7 การศึกษานอกระบบโรงเรียน รัฐจะต้องส่งเสริมการศึกษาในบ้าน ในที่ทำงานและในส่วนอื่น ๆ ของสังคม

รัฐต้องพยายามให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษา โดยจัดตั้งสถาบันที่ให้ความรู้เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนชุมชน ฯลฯ ตลอดจนใช้สถาบันการศึกษา และวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม

มาตรา 8 การศึกษากับความเป็นกลางทางการเมือง การศึกษาจะต้องให้ความสำคัญกับความรู้เรื่องการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างพลเมืองของชาติให้มีความเฉลียวฉลาด

ทั้งนี้ โรงเรียนจะต้องหลีกเลี่ยงจากการสอนหรือการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ทางการเมือง ที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ

มาตรา 9 การศึกษากับศาสนา การศึกษาจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างเจตคติที่ดีต่อศาสนา และยอมรับสถานภาพของศาสนาในชีวิตและสังคม

ทั้งนี้ โรงเรียนของรัฐจะต้องไม่สอนหรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ

มาตรา 10 การบริหารโรงเรียน การศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม การจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง

การบริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงหลักการ มุ่งปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย

มาตรา 11 บทเพิ่มเติม ในกรณีที่จำเป็น รัฐอาจจะออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อจัดการศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายแม่บทการศึกษา ได้ก่อให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาตามมาอีกหลายฉบับ ซึ่งจัดเป็นหมวดหมู่ หรือประเภทได้ดังนี้

1. **กฎหมายพื้นฐานทั่วไป** นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ก็คือ กฎหมายมาตรการรับรองความเป็นกลางทางการเมืองในการศึกษาภาคบังคับ และกฎหมายมาตรการพิเศษสำหรับบุคลากรทางการศึกษาที่มีศักยภาพในระดับการศึกษาภาคบังคับ เพื่อรักษาไว้และพัฒนาซึ่งมาตรฐานทางการศึกษา

2. **กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน** ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบสถานศึกษา (หมายถึงโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษา) ซึ่งรวมทั้งเรื่องหลักสูตร การประกันสุขภาพ ความปลอดภัย อาหารกลางวัน ทุนการศึกษา การส่งเสริมการศึกษา ฯลฯ

3. **กฎหมายมาตรฐานสถานศึกษา** ได้แก่ กฎหมายมาตรฐานการจัดตั้งอนุบาล กฎหมายมาตรฐานขนาดชั้นเรียนและจำนวนครูในระดับการศึกษาภาคบังคับ มาตรฐานการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมปลายและจำนวนครู มาตรฐานการจัดตั้งวิทยาลัยเทคโนโลยี วิทยาลัยเทคนิค มหาวิทยาลัย และวิทยาลัยการอาชีพ

4. **กฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเรียน** ได้แก่ กฎหมายมาตรการการจัดพิมพ์หนังสือเรียน กฎหมายการแจกหนังสือเรียนฟรีในระดับการศึกษาภาคบังคับ กฎระเบียบสำหรับการอนุมัติใช้หนังสือเรียน

5. **กฎหมายส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน** ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์ กฎหมายส่งเสริมอาชีวศึกษา กฎหมายส่งเสริมการศึกษาทางไกลชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย กฎหมายส่งเสริมการศึกษาพิเศษ กฎหมายส่งเสริมการศึกษาในเขตห่างไกล กฎหมายกองทุนสนับสนุนการเรียนของนักเรียนที่มีปัญหาทางการเงิน กฎหมายมูลนิธิทุนการศึกษาญี่ปุ่น กฎหมายอนามัยโรงเรียน กฎหมายอาหารกลางวันในโรงเรียน กฎหมายห้องสมุดโรงเรียน กฎหมายสวัสดิการเด็ก

6. **กฎหมายมหาวิทยาลัยเปิด** ได้แก่ กฎหมายมูลนิธิมหาวิทยาลัยทางอากาศ

7. กฎหมายการศึกษาเอกชน ได้แก่ กฎหมายโรงเรียนเอกชน กฎหมายเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการศึกษาเอกชน กฎหมายมูลนิธิส่งเสริมการศึกษาเอกชน กฎหมายสมาคมช่วยเหลือบุคลากรการศึกษาเอกชน

8. กฎหมายการศึกษานอกระบบโรงเรียนและพลศึกษา ได้แก่ กฎหมายการศึกษานอกโรงเรียน กฎหมายส่งเสริมศูนย์เยาวชน กฎหมายห้องสมุด กฎหมายพิพิธภัณฑ์ กฎหมายส่งเสริมกีฬา กฎหมายว่าด้วยสนามกีฬาแห่งชาติและศูนย์อำนวยการโรงเรียนแห่งญี่ปุ่น

9. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ระเบียบการบริหารกระทรวงฯ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนแห่งชาติ กฎหมายองค์กรรัฐส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น

10. กฎหมายเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ กฎหมายข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ชั่วโมงทำงาน และการลาของข้าราชการ กฎหมายข้าราชการพลเรือนท้องถิ่น กฎหมายข้าราชการครู กฎหมายมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการครูในสถานศึกษาแห่งชาติและท้องถิ่น กฎหมายประกาศนียบัตรวิชาชีพครู กฎหมายว่าด้วยบำนาญของข้าราชการ กฎหมายสมาคมกองทุนข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยการลาเพื่อคลอดบุตรและเลี้ยงดูบุตรของข้าราชการ

11. กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณการศึกษา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาภาคบังคับ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินเดือนสำหรับข้าราชการครูท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างโรงเรียนภาคบังคับ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมอาคารโบราณของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย กฎหมายว่าด้วยมาตรการการสร้างโรงเรียนสำหรับผู้พิการ

12. กฎหมายการเรียนรู้อัตโนมัติ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและมาตรการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้อัตโนมัติ (ซึ่งเป็นกฎหมายทางการศึกษาใหม่ล่าสุด ที่เป็นผลจากการปฏิรูปการศึกษาของญี่ปุ่น ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1990 เพื่อนำประเทศญี่ปุ่นไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้อัตโนมัติ)

สรุปได้ว่า นับแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายการศึกษาต่างๆ ที่บัญญัติไว้อย่างเป็นระบบ โดยมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายการศึกษาให้ทันสมัยและถือปฏิบัติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาอย่างยั่งยืนมั่นคงสืบมาจนถึงปัจจุบัน

- **สาระสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาหลังสงครามโลก**

1. ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนเป็น 6-3-3-4 คือ ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี และอุดมศึกษา 4 ปี

2. การบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นได้รับการปฏิรูปให้เป็นแบบกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง หน้าที่ของกระทรวงศึกษาฯ (Ministry of Education, Science, Culture and Sports) คือ หน้าที่ผู้ประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนส่วนความรับผิดชอบด้านงบประมาณของโรงเรียน โครงการการศึกษา การแต่งตั้งตำแหน่งในโรงเรียนและการควบคุมดูแลโรงเรียนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในมือของคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่น สมาชิกของคณะกรรมการนี้ได้รับการคัดเลือกโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของเจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่น (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตอนที่ 2)

3. **หลักสูตร** แต่ละโรงเรียนจัดทำหลักสูตรของตนเองให้สอดคล้องกับแนวทางการศึกษา (Course of Study) ซึ่งจัดเตรียมโดยกระทรวงศึกษาฯ คณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตำราเรียนจากบรรดาตำราต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวง การปฏิรูปด้านเนื้อหาของการศึกษาได้ทำให้การศึกษาก่อนสงครามซึ่งเน้นการทหารและการทำสงครามว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องควรแก่การชื่นชมเปลี่ยนมาเป็นเนื้อหาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยและสันติภาพมากขึ้น

- **การปรับตัวหลังการยึดครอง**

เนื่องจากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับเทศบาลซึ่งนำมาจากรูปแบบของ District Board of Education ของสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อนำมาใช้กับประเทศญี่ปุ่นระยะหนึ่งปรากฏว่า การให้อำนาจแก่ระดับเทศบาลในการแต่งตั้งบุคลากรทำให้มีปัญหาข้อจำกัดในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรน้อยและเป็นการบริหารเบ็ดเสร็จในแต่ละแห่ง ต่อมาภายหลังจึงมี

การโอนอำนาจการแต่งตั้งบุคลากรให้ไปขึ้นกับระดับจังหวัด เพื่อจะได้มีตัวเลือกในวงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรคณะบุคคลที่รับผิดชอบการศึกษาในท้องถิ่น คุณสมบัติของคณะกรรมการการศึกษา และวิธีได้มาซึ่งคณะกรรมการ โดยแก้ไขจากกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ทำให้มีรูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป



บทที่ 2

โครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน

จากกฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education) จะเห็นว่ามาตรา 10 ระบุว่า “การศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม การจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง

การบริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงหลักการ มุ่งปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย”

โดยนัยนี้ ทำให้รูปแบบการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นเปลี่ยนไปจากเดิมซึ่งเคยถูกควบคุมโดยฝ่ายปกครอง โดยส่วนกลาง และโดยระบบราชการ เป็นรูปแบบใหม่ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวงมากขึ้น

จากรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทการศึกษา ทำให้การบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นเปลี่ยนไป โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการ 5 ประการคือ

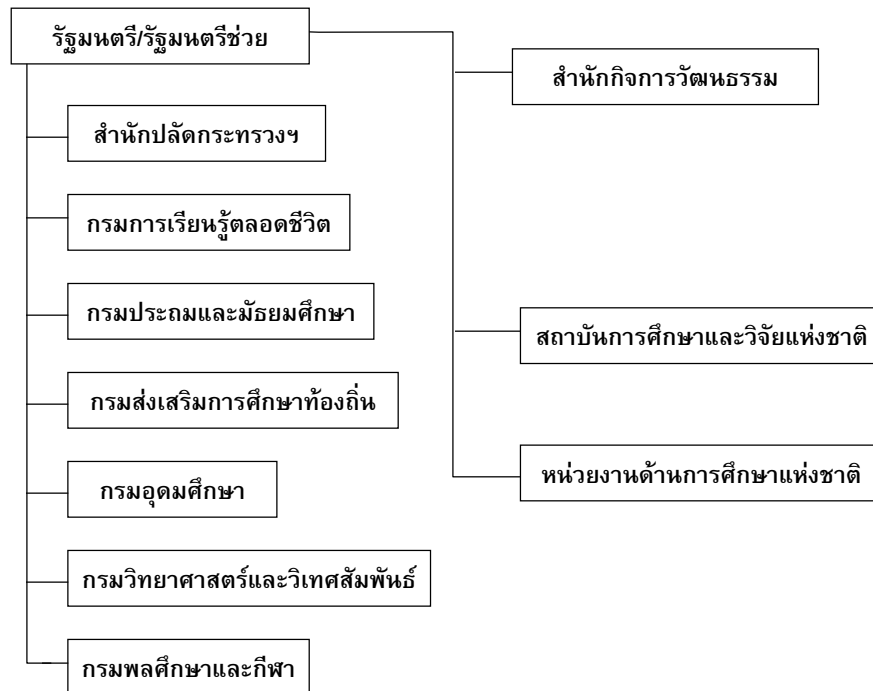
1. หลักการนิติบัญญัติ
2. หลักการประชาธิปไตย
3. หลักการความเป็นกลางทางการเมือง
4. หลักการปรับปรุงและกำหนดเงื่อนไขทางการศึกษา
5. หลักการกระจายอำนาจ

1. การบริหารระดับกระทรวง

การบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินคือ มีระดับชาติ ได้แก่กระทรวงศึกษาฯ ในส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและเทศบาล

1.1 โครงสร้างของกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม

การจัดองค์กรของกระทรวงศึกษาฯ ประกอบด้วย 7 กรมหลัก 1 สำนักงานวัฒนธรรม และสถาบันที่สังกัดส่วนกลาง ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



สำนักงานปลัดกระทรวงแบ่งเป็นหน่วยงานบริหารทั่วไปที่ทำหน้าที่ในการประสานกับรัฐสภา ด้านนโยบาย ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร วางแผน วิจัยและสถิติ

กรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีหน้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษา นอกโรงเรียน การศึกษาสำหรับสตรี การศึกษาสำหรับเยาวชน

กรมประถมและมัธยมศึกษา แบ่งความรับผิดชอบเป็นฝ่าย ๆ ได้แก่ อนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ และตำราเรียน

กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วยฝ่ายกิจการท้องถิ่น การศึกษาของเด็กญี่ปุ่นในต่างประเทศ งานช่วยเหลืออาคารและอุปกรณ์ท้องถิ่น งานฝึกอบรมครู งานจัดการการเงินท้องถิ่น

กรมอุดมศึกษา แบ่งเป็นแผนกมหาวิทยาลัย แผนกวิทยาลัย แผนกกิจการนักศึกษา และแผนกการศึกษาเอกชน

กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสัมพันธ์ แบ่งเป็นงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการวิจัย นโยบายการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ การแลกเปลี่ยนนักศึกษา และงานความสัมพันธ์ทางวิชาการระหว่างประเทศ

กรมพลศึกษาและกีฬา แบ่งเป็นแผนกพลศึกษาและกีฬา แผนกกีฬาเพื่อปวงชน แผนกกีฬาเพื่อการแข่งขัน แผนกอนามัยศึกษาในโรงเรียน

สำนักกิจการวัฒนธรรม แบ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านศิลปะ วัฒนธรรม สถาบันการศึกษาและวิจัยที่สังกัดส่วนกลาง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ วิทยาลัยเทคนิคแห่งชาติ พิพิธภัณฑ์แห่งชาติ สถาบันวิจัยการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ

1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาฯ เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (The Law of the Establishment of the Ministry of Education, Science and Culture) กฎหมายการศึกษาในโรงเรียน (The School Education Law) และกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law concerning Organization and Operation of Local Educational Administration)

ตามกฎหมายดังกล่าว หน้าที่ของกระทรวงฯ มุ่งไปที่การปรับปรุงและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย ด้วยการให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางวิชาการ อำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของกระทรวงฯ ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณและกฎหมายการศึกษา

จัดเตรียมประมาณการงบประมาณและร่างกฎหมายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภา และเป็นหน่วยงานกลางประสานกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา

จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดและท้องถิ่น ทั้งในสัดส่วนที่เป็นงบประมาณปกติจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาเอกชน

3. การบริหารการศึกษาโดยรวม

ทำการวิจัย กำหนดนโยบายและวางแผนเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬาและวัฒนธรรม ดำเนินการและจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการ กำหนดเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งโรงเรียนและแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษา (Course of Study) เช่น การอนุมัติให้ใช้ตำราเรียน การส่งมอบตำราเรียนให้กับโรงเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ (รวมทั้งโรงเรียนเอกชน) ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแห่งชาติ

4. การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

วิจัยและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ให้คำปรึกษาและแนะนำ เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารของหน่วยงานบริการการศึกษาท้องถิ่น กำหนดมาตรการให้ใช้ในการตรวจสอบการละเมิดข้อกำหนดในกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์หรือการบริหารที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในท้องถิ่น ในกรณีที่จำเป็นอาจขอรายงานการดำเนินงานจากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและให้ข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

5. การบริหารวิเทศสัมพันธ์ด้านการศึกษา

ดำเนินการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านการศึกษา เช่น การจัดสรรทุนรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน เป็นต้น

6. การจัดองค์กรและบริหารหน่วยงานภายใน

กำกับดูแลหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หอศิลป์แห่งชาติ สถาบันวิจัยการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนองค์กรในกำกับของรัฐ เช่น มูลนิธิทุนการศึกษาญี่ปุ่น มูลนิธิส่งเสริมการศึกษาเอกชนญี่ปุ่น สยามกีฬาแห่งชาติและศูนย์อนามัยโรงเรียนแห่งญี่ปุ่น สมาคมส่งเสริมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมสงเคราะห์ครูเอกชน ศูนย์พัฒนาครูแห่งชาติ มูลนิธิมหาวิทยาลัยทางอากาศ เป็นต้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ เป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนำเสนอประกาศ คำสั่ง และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา เช่น The Central Council for Education, The Council for Curriculum, The Council for Teacher Training, The Council for Social Education, The Lifelong Learning Council, The University Council, The National Council for Education Reform เป็นต้น

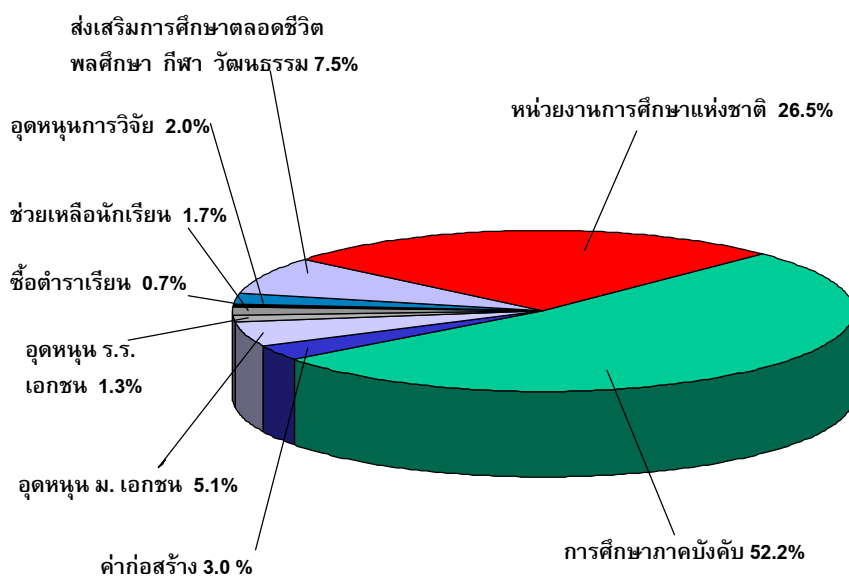
1.3 บุคลากร

จากข้อมูลสถิติปี 1998 กระทรวงศึกษาฯ มีบุคลากรในสังกัดทั่วประเทศจำนวน 138,136 คน ทั้งหมดถือเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงด้วย และในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในกรมต่าง ๆ ของส่วนกลางเพียง 1,331 คน ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ในวัยเรียนทั่วประเทศถึงกว่า 23 ล้านคน

1.4 งบประมาณ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมางบประมาณที่กระทรวงศึกษาฯ ได้รับแต่ละปีจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะลดลงเล็กน้อย ในปีงบประมาณ 1998 ได้รับงบประมาณเป็นเงิน 5,790.9 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 7.5% ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล และเป็น 13% ของงบประมาณที่จัดสรรให้กับกระทรวงต่าง ๆ

งบประมาณของกระทรวงฯ แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกับท้องถิ่นในการจัดการศึกษาภาคบังคับร้อยละ 52.2 ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติร้อยละ 26.5 ค่าใช้จ่ายสำหรับส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต พลศึกษา กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ ร้อยละ 7.5 เงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 5.1 ค่าก่อสร้างอาคารของท้องถิ่นร้อยละ 3.0 เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนร้อยละ 1.3 เงินช่วยเหลือนักเรียนร้อยละ 1.7 ค่าหนังสือเรียนฟรีร้อยละ 0.7 และเงินอุดหนุนการวิจัยร้อยละ 2.0



งบประมาณของกระทรวงศึกษาฯ ปีงบประมาณ 1998

2. การบริหารระดับท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นประกอบด้วยระดับจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law Concerning Organization and Operation of the Local Educational Administration)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การบริหารการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติ และการบริหารการศึกษาในท้องถิ่นดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อำนาจการตัดสินใจทุกเรื่องทั้งหลักสูตรและวิธีการสอนถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงฝ่ายปฏิบัติตาม ฉะนั้น การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีลักษณะดังนี้

1. การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization)
2. การขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง (Dependence on the general public administration)
3. การควบคุมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Control)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดเรื่องการบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง ตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา ทำให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีลักษณะดังนี้คือ

1. บริหารโดยองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น การศึกษาจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เป็นการควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)
2. เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง (Independence of the general public administration)

3. คณะกรรมการการศึกษาได้รับเลือกตามนัยแห่งกฎหมายโดยประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย (Democratic Administration)
4. ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ศึกษาธิการ (Superintendent) เป็นผู้นำทางการศึกษามืออาชีพ (Professional Leadership)

องค์ประกอบของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ

1. **สภา (Assembly)** ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการอนุมัติเรื่องงบประมาณ การเก็บค่าเล่าเรียน และให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น
2. **ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี (Governor and Municipal Mayor)** ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - 2.1 กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในสังกัด
 - 2.2 อนุมัติการจัดตั้งและการปิดโรงเรียนเอกชน ตลอดจนการให้เงินอุดหนุน โดยต้องขอความเห็นจากสภาการศึกษาเอกชนในจังหวัดก่อนใช้อำนาจสั่งปิด
 - 2.3 การแต่งตั้งและการปลดกรรมการการศึกษา
 - 2.4 เสนองบประมาณการศึกษาและร่างกฎหมายต่อสภา
 - 2.5 บริหารทรัพย์สินทางการศึกษาและการใช้งบประมาณ
3. **คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education)**
 - 3.1 เป็นองค์คณะบุคคลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง
 - 3.2 มีความเป็นกลางทางการเมือง สมาชิกกว่าครึ่งจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และต้องไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมือง

คณะกรรมการการศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น โดยมีศึกษาธิการเป็นผู้บริหารงานในฐานะหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น

2.1 โครงสร้างขององค์กรระดับท้องถิ่น

การจัดองค์กรของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดนั้น อาจจัดให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของแต่ละจังหวัด แต่ส่วนใหญ่จะคล้ายกันคือ มีคณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรบริหารสูงสุด มีศึกษาธิการ และผู้ช่วยศึกษาธิการเป็นผู้บริหารการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษา สำนักงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัดส่วนใหญ่จะแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ที่คล้ายกันเนื่องจากมีภารกิจที่เหมือนกัน ดังตัวอย่างของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- ☞ ฝ่ายบริหารทั่วไป
- ☞ ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ
- ☞ ฝ่ายการเงิน
- ☞ ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับ
- ☞ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย
- ☞ ฝ่ายการศึกษาพิเศษ
- ☞ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต
- ☞ ฝ่ายพลศึกษาและอนามัย
- ☞ ฝ่ายบุคลากรและสวัสดิการ
- ☞ ฝ่ายนิเทศและแนะแนว
- ☞ ฝ่ายวัฒนธรรม

นอกจากนี้ บางจังหวัดก็มีวิธีการจัดโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างออกไปบ้าง เช่น แบ่งเป็นฝ่ายวิจัย ฝ่ายหลักสูตรและแนะแนว ฝ่ายกิจการโรงเรียน ฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน ฝ่ายอาคารสถานที่ เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละจังหวัดว่าจะจัดองค์กรอย่างไร

นอกจากโรงเรียนในสังกัดแล้ว ระดับจังหวัดยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัด ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ศิลปะ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ศูนย์ฝึกอบรมครูประจำจังหวัด ศูนย์เยาวชน เป็นต้น

ระดับเทศบาลอาจแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ที่คล้ายกับระดับจังหวัดหรือน้อยกว่านี้ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการศึกษาของเมืองโกเบ (Kobe City Board of Education) มีโครงสร้างองค์กรดังนี้

- ฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งแบ่งเป็นงานบริหารทั่วไป งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ และงานพัฒนาโรงเรียน

- ฝ่ายหลักสูตรและนิเทศการศึกษา แบ่งออกเป็นงานนิเทศ 1 กับงานนิเทศ 2

- ฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน แบ่งออกเป็น งานส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต งานทรัพย์สินทางวัฒนธรรม งานพลศึกษาและอนามัย และศูนย์การเรียนรู้หรือศาลาประชาคม (Citizen's Public Halls)

นอกจากโรงเรียนและฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดอีกด้วย เช่น พิพิธภัณฑ์ และห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน The Law concerning the Organization and Operation of Local Educational Administration) โดยระดับเทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาภาคบังคับ และระดับจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษ อำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันคือ

1. บริหารโรงเรียนในสังกัด (การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหน้าที่ของระดับเทศบาล ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด) ในเรื่องการจัดตั้ง ดูแล และยุบเลิกโรงเรียน ตลอดจนดูแลสถาบันอื่น ๆ ทางการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด (ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือศาลาประชาคม ที่เรียกว่า "Citizen's Public Hall" อยู่ในความดูแลของระดับเทศบาล ส่วนศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอยู่ในความดูแลของระดับจังหวัด) ฯลฯ
2. จัดทำและทบทวนหลักสูตร ให้สอดคล้องกับ Course of Study ที่กำหนดโดยกระทรวง เลือกตำราเรียนที่จะใช้ในโรงเรียน กำหนดขนาดชั้นเรียน และกระบวนการรับเข้าเรียน
3. จัดให้มีการฝึกอบรมประจำการของครูและบุคลากรอื่น ๆ

4. จัดและส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษาและกีฬา
5. ส่งเสริมและพิทักษ์รักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

นอกเหนือจากนี้แล้ว คณะกรรมการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education) ยังมีหน้าที่เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะคือ

1. ให้คำปรึกษา แนะนำและช่วยเหลือทางด้านการบริหาร วิชาการ และงบประมาณ แก่ระดับเทศบาล
2. ให้คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งรายงาน เพื่อปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่เป็น
3. แต่งตั้งและปลดออก ครูและบุคลากรโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาพิเศษภาคบังคับ (ซึ่งรับเงินเดือนจากจังหวัด) โดยข้อเสนอของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล
4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการระดับเทศบาล
5. ออกใบประกอบวิชาชีพครูสำหรับโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน

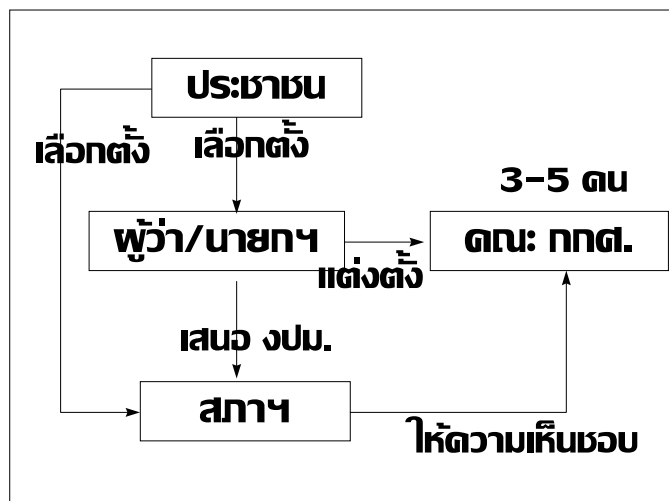
เมื่อเปรียบเทียบการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นระหว่างยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และยุคหลังสงคราม พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เน้น “การกำกับควบคุม และสั่งการ” (direction, control and order) ไปเป็น “การนิเทศ แนะนำ และช่วยเหลือ” (supervision, advice, and assistance) ซึ่งมีลักษณะของการให้บริการมากขึ้น

โดยเฉพาะการให้บริการนิเทศ แนะนำ และช่วยเหลือ ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีให้กับสถานศึกษาที่เห็นได้ชัดก็คือ การนิเทศการศึกษา โดยส่งศึกษานิเทศก์ไปเยี่ยมหรือร่วมประชุมทางวิชาการ ให้คำแนะนำในด้านการบริหารและการเรียนการสอน ตลอดจนการอบรมเพื่อพัฒนาครูประจำการ

2.3 บุคลากร

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์คณะบุคคลผู้รับผิดชอบการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทั้งในเรื่องจำนวนคน บทบาทหน้าที่ และวิธีการปฏิบัติงาน ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและการบริหารการศึกษาท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน และในระดับเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน หรือ 5 คนสำหรับเทศบาลนครใหญ่ โดยได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี) โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น



คุณสมบัติของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นคือ เป็นบุคคลที่มีภูมิปัญญา ทางด้านการศึกษา และมีจิตใจสูงส่ง เป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วจะมีวาระการทำงาน 4 ปี เมื่อครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีก และจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ กว่าครึ่งของคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวกันไม่ได้

ประธานของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจะถูกเลือกมาจากสมาชิกด้วยกัน โดยจะมีการเลือกใหม่ทุกปี และประธานคนเดิมอาจได้รับเลือกใหม่ก็ได้ ประธานจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและหาข้อยุติหรือตัดสินใจในเรื่องที่เสนอเพื่อลงมติ

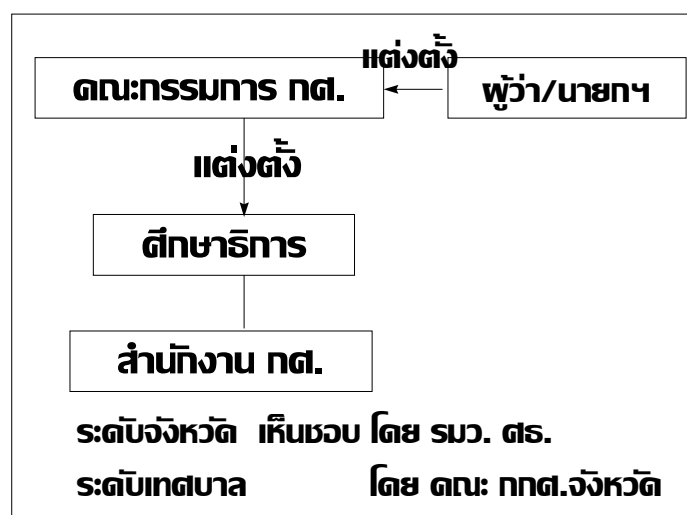
จากสถิติในปี ค.ศ. 1991 มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด 47 ชุด และคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล 3,471 ชุด

ข้อมูลในปีเดียวกันระบุเรื่องอายุและเพศไว้ว่า มีกรรมการการศึกษาท้องถิ่นที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไปร้อยละ 40.3 อายุ 60-64 ปีร้อยละ 28.4 และเป็นชายกว่าร้อยละ 80

ส่วนในด้านอาชีพนั้น เป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรรมและการประมงมากที่สุดร้อยละ 27.9 อาชีพบริหารและจัดการร้อยละ 19.4 และร้อยละ 34.4 มีประสบการณ์การสอนมาก่อน

ส่วนศึกษานิเทศก์ซึ่งเป็นนักบริหารการศึกษามืออาชีพ จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษา และไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ศึกษานิเทศก์จังหวัดจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการการศึกษา ในขณะที่ศึกษานิเทศก์ระดับเทศบาลจะแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นกรรมการการศึกษานั้นเอง

ในการแต่งตั้งศึกษานิเทศก์จังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ และในการแต่งตั้งศึกษานิเทศก์เทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด



หน้าที่ของศึกษานิเทศก์ (Superintendent) คือ

1. เข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) และให้คำปรึกษาในฐานะผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ คณะกรรมการการศึกษาเป็นสามัญชนที่ทำหน้าที่ผู้แทนเพื่อบอกความต้องการของประชาชนด้านการศึกษา แต่ศึกษานิเทศก์คือผู้เชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา ฉะนั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องการสร้างความสมดุลในการบริหารการศึกษาระหว่าง “ประชาชนธรรมดา” กับ “นักการศึกษาอาชีพ”

2. ในฐานะหัวหน้าสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นและในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ศึกษาธิการจะบริหารการทำงานของสำนักงาน และกำกับดูแลข้าราชการในสังกัด

3. ปฏิบัติงานโดยใช้อำนาจของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในขอบข่ายที่กำหนดโดยกฎหมาย

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ศึกษาธิการ ผู้อำนวยการการศึกษานอกโรงเรียน นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จำนวนบุคลากรขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่น เทศบาลบางแห่งที่มีขนาดเล็กอาจไม่มีศึกษาธิการ แต่โดยเฉลี่ยท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ท้องถิ่นขนาดกลางมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 2,000 คน และท้องถิ่นขนาดใหญ่มีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 3-4,000 คน

ท้องถิ่นขนาดเล็กสุดมีบุคลากรจำนวน 5-10 คน ขนาดกลางมีจำนวน 10-50 คน และขนาดใหญ่มีจำนวน 50-100 คนขึ้นไป โดยที่บุคลากรทั้งหมดรวมทั้งครูในโรงเรียนเป็นข้าราชการของส่วนราชการท้องถิ่น และรับเงินเดือนจากภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ

2.4 งบประมาณ

ในประเทศญี่ปุ่น กล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล ตลอดจนผู้เรียนและผู้ปกครอง

ตามกฎหมาย The School Education Law หน่วยงานที่เป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียนนั้น ๆ ฉะนั้น ท้องถิ่นซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีภายในท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัด แต่ในสภาพความเป็นจริงจะมีความแตกต่างกันใน 3 มิติคือ

1. ความแตกต่างในแนวตั้งระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในลักษณะที่ท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับส่วนกลาง
2. ความแตกต่างในแนวราบระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน เนื่องจากความสามารถทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมระหว่างแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน
3. ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนของรัฐกับโรงเรียนเอกชน

เพื่อแก้ปัญหาความแตกต่างเช่นนี้ จึงได้มีระบบการจัดทรัพยากรเพื่อการศึกษามีความเท่าเทียมกันคือ

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (National Subsidies)
2. เงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) จากรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลท้องถิ่น
3. เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน จากรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลท้องถิ่นและโรงเรียนเอกชน

รัฐบาลของแต่ละระดับจะบริหารการศึกษาจากภาษีและรายได้อื่น ๆ ที่หามาได้เอง รายได้หลักของรัฐบาลทุกระดับทั้งรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล มาจากภาษีที่เก็บได้ในแต่ละระดับ ตลอดจนแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น ผลกำไรจากกิจการผูกขาด ผลประโยชน์จากการประกอบการและทรัพย์สินของรัฐ ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ฯลฯ

ในจำนวนภาษีหลักที่ส่วนกลางจัดเก็บคือ ภาษีรายได้ ภาษีองค์กร และภาษีสุรา ประมาณร้อยละ 30 ของภาษีเหล่านี้จะเป็นเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับจังหวัดต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้จังหวัดที่มีปัญหารายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเองสามารถบริหารได้อย่างเท่าเทียมกัน

ค่าใช้จ่ายหลักเพื่อการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลางมี 3 ทางคือ

1. ค่าใช้จ่ายโดยตรงให้กับหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ
2. เงินอุดหนุนพิเศษให้กับจังหวัด เทศบาล โรงเรียนเอกชน และหน่วยงานวิจัย
3. เงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant)

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีทางตรง (Direct Taxes) ได้แก่ ภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษีองค์กร (Corporation Tax) ภาษีมรดก (Inheritance Tax) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Asset Tax) ภาษีธุรกิจการค้า (Business Tax) และอื่น ๆ และภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) ได้แก่ ภาษีผู้บริโภค (Consumption Tax) ภาษีสุรา (Liquor Tax) ภาษีบุหรี่ (Tobacco Tax) และอื่น ๆ

นอกจากรายได้เหล่านี้ ส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (National Subsidies) และเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่ส่วนกลางจัดสรรให้กับจังหวัดและเทศบาล และในทำนองเดียวกันจังหวัดก็จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ รัฐบาลระดับจังหวัดและเทศบาลยังมีรายได้โดยใช้พันธบัตรหรือเงินกู้ยืมระยะสั้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารด้วย

รัฐบาลระดับจังหวัดรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การบำรุงรักษาซ่อมแซม ของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายและสถานศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ในความดูแล รวมทั้งเงินเดือนครูของระดับเทศบาลด้วย โดยที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนครูทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของระดับจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ จังหวัดยังให้การอุดหนุนสถานศึกษาเอกชนทุกระดับ

รัฐบาลระดับเทศบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับเป็นหลัก คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Citizen's Public Halls)

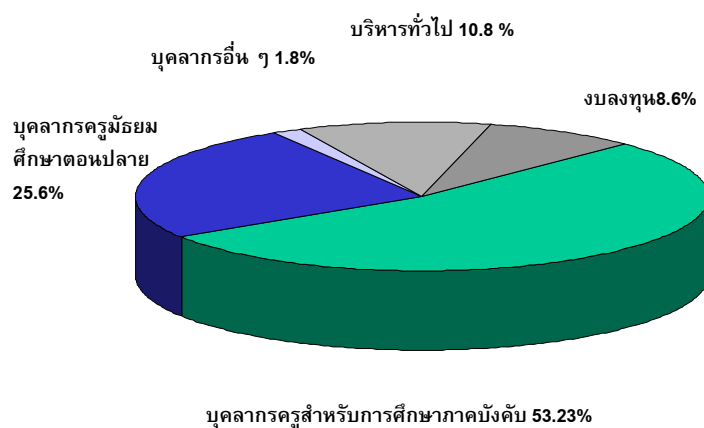
สัดส่วนการร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น) ระหว่างรัฐบาลกลาง ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล โดยทั่วไปจะเป็นไปตามตารางข้างล่างนี้คือ

ค่าใช้จ่าย	การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย		
	ระดับชาติ	ระดับจังหวัด	ระดับเทศบาล
หนังสือเรียน	1		
เงินเดือนครูในภาคบังคับ	1/2	1/2	
การก่อสร้างและขยายอาคาร	1/2		1/2
อาคารที่เสี่ยงอันตราย	1/3		2/3
การปฏิสังขรณ์อาคารจากอุบัติเหตุ	2/3		1/3
การดูแลรักษาอาคาร			1
วัสดุอุปกรณ์การเรียน	1/2	1/4	1/4

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นยังร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนอาชีวศึกษา ค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนนักเรียนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อให้เข้าเรียนได้ครบทุกคน ค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และค่าใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนและพลศึกษา

โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากรัฐบาลกลางจะเป็นสัดส่วนประมาณ 55:45

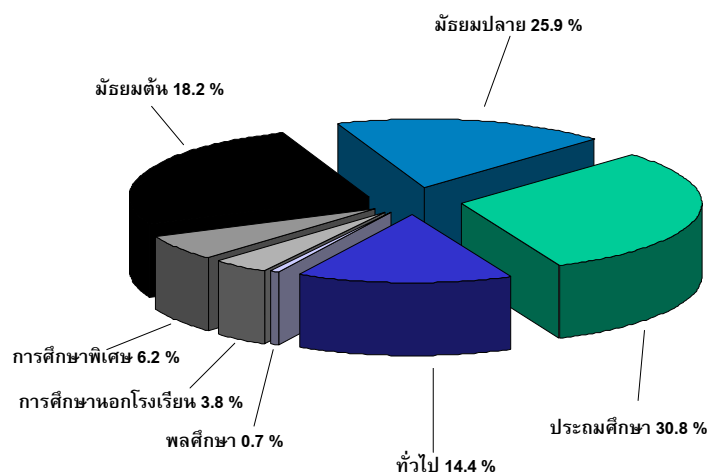
จากข้อมูลของจังหวัดอิบารากิ พบว่างบประมาณการศึกษาของจังหวัด ประจำปี 1997 มีจำนวน 297,694,215,000 เยน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27 ของงบประมาณทั้งหมดของจังหวัด โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรครูระดับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุดคือ ร้อยละ 53.2 ตามด้วยบุคลากรครูระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 25.6 บุคลากรด้านอื่น ๆ ร้อยละ 1.8 งานบริหารทั่วไปร้อยละ 10.8 และค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนร้อยละ 8.6 ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



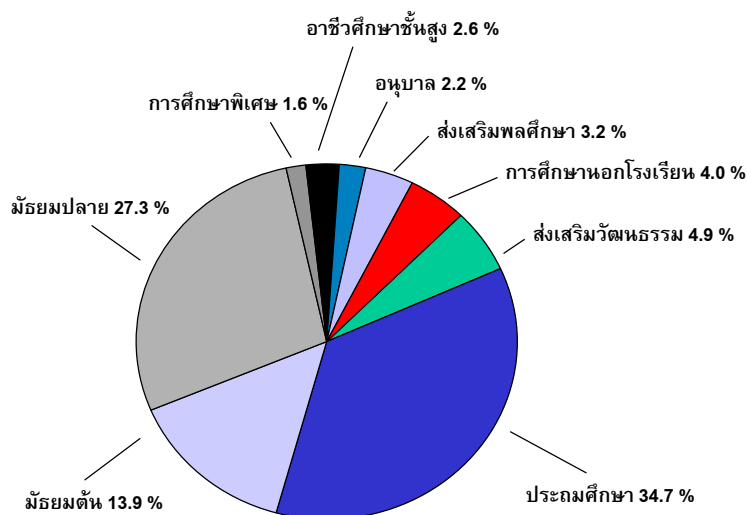
สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 1997 ของจังหวัดอิบารากิ

ส่วนการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษาประเภทต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่าเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประถมศึกษามากที่สุดคือร้อยละ 30.8 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 25.9 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 18.2 ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั่วไปร้อยละ

14.4 การศึกษาพิเศษร้อยละ 6.2 การศึกษานอกโรงเรียนร้อยละ 3.8 และพลศึกษา ร้อยละ 0.7 ตามลำดับ



สำหรับระดับเทศบาล จากข้อมูลของคณะกรรมการการศึกษาเมืองโกเบ (Kobe City Board of Education) พบว่างบประมาณประจำปี 1998 จำนวน 82,052,410,000 เยน เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุดเช่นกัน โดยแบ่งประเภทการจัดสรรให้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระบบโรงเรียนร้อยละ 87.9 และการศึกษานอกโรงเรียน (รวมทั้งพลศึกษาและวัฒนธรรม) ร้อยละ 12.1 ซึ่งมีรายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนดังนี้



3. การบริหารระดับสถานศึกษา

ตามกฎหมาย อำนาจในการบริหารโรงเรียนเป็นของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่เพียงกำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ ให้เท่านั้น โรงเรียนมีอิสระในการบริหารโรงเรียนภายใต้เงื่อนไขระเบียบกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นกำหนด

3.1 โครงสร้างของสถานศึกษา

สถานศึกษาประกอบด้วยผู้บริหาร ซึ่งจะมีชื่อเรียกเหมือนกันทุกแห่งว่า “ครูใหญ่” และ “ผู้ช่วยครูใหญ่” ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารโรงเรียนหรือครูใหญ่ (Principal) มีอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารโรงเรียน ซึ่งจะมีส่วนร่วมโดยคณะบุคคลดังนี้

1. คณะครู หมายถึงที่ประชุมครูทุกคนในโรงเรียน จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งตัดสินใจในเรื่องที่ผู้บริหารร้องขอ

2. คณะผู้บริหาร ประกอบด้วยครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ หัวหน้าหมวดวิชา และหัวหน้าระดับชั้น ซึ่งจะนำผลการตัดสินใจของคณะครูไปสู่การปฏิบัติ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของครูใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษาในโรงเรียนคือ “รับผิดชอบงานบริหารโรงเรียนและนิเทศบุคลากร”

3. สมาคมผู้ปกครองและครู (Parent-Teacher Association - PTA)

ปัจจุบันโรงเรียนในญี่ปุ่นเกือบทุกแห่งมีสมาคมผู้ปกครองและครู โดยจะมีความร่วมมือกันอย่างไร้ขีดระหว่างครูกับผู้ปกครองในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการอาหารกลางวัน โครงการความปลอดภัยในการจราจร โครงการรักษาความสะอาดของโรงเรียน การตรวจสุขภาพ และเพศศึกษา นอกจากนี้ ผู้ปกครองจะมาร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น วันเปิดเรียน วันกีฬา วันสำเร็จการศึกษา ในขณะที่ครูจะเป็นฝ่ายไปเยี่ยมบ้าน เพื่อดูความเป็นอยู่ของนักเรียนที่บ้านและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปกครองเกี่ยวกับผลการเรียนและพฤติกรรมของนักเรียน

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน

โรงเรียนแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ประถมศึกษา (Elementary School) มัธยมศึกษาตอนต้น (Junior High School) และมัธยมศึกษาตอนปลาย (Senior High

School) ภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดดำเนินการให้การศึกษาในแต่ละระดับ บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักสูตร โดยดำเนินการต่อไปนี้

- ☞ จัดและดูแลรักษาอุปกรณ์ ตลอดจนอาคารสถานที่
- ☞ บริหารงานบุคคล
- ☞ จัดและบริหารชั้นเรียน
- ☞ วางแผนและจัดกิจกรรมการเรียนการสอน รวมทั้งกิจกรรมพิเศษ
- ☞ ตรวจสอบการเข้าเรียน
- ☞ จัดบริการอาหารกลางวัน

3.3 บุคลากร

มาตรฐานจำนวนผู้เรียนต่อห้องในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับจะมีจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แต่จำนวนสูงสุดจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย จากเดิมจำนวนนักเรียนต่อห้องคือ 45 คนได้ลดลงเหลือไม่เกิน 40 ตั้งแต่ปี 1980 ทั้งนี้เพื่อผดุงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการเรียนการสอน

สัดส่วนครูต่อนักเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาคือ 1:19 และระดับมัธยมศึกษาคือ 1:15

นอกจากครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูหัวหน้าหมวดวิชา ครูหัวหน้าระดับชั้น และครูสอนวิชาตามปกติแล้ว โรงเรียนยังมีบุคลากรอื่น ๆ ได้แก่ ครูพยาบาล และเจ้าหน้าที่ธุรการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน

เพื่อเป็นการชดเชยไว้ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพสูงและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา จึงได้มีการออกกฎหมาย “The Law Governing Special Measures for Securing of Capable Education Personnel in Compulsory Education Schools for Maintenance and Enhancement of School Education Standards” ซึ่งทำให้ครูของญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป

3.4 งบประมาณ

สถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากจังหวัด (กรณีโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษ) หรือเทศบาล (กรณีการศึกษาภาคบังคับ)

สำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนนั้น จากสถิติในปี ค.ศ. 1991 การศึกษาระดับอนุบาลจะมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าระดับอื่น ๆ ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทเต็มเวลาใกล้เคียงกัน และนักเรียนที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญาหรือผู้รับการศึกษาพิเศษมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงเป็น 10 เท่าของระดับประถมศึกษา

ประเภทโรงเรียน	ค่าใช้จ่ายต่อหัว (เยน)
อนุบาล	605,125
ประถมศึกษา	711,338
มัธยมศึกษาตอนต้น	792,639
การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ	7,155,373
มัธยมศึกษาตอนปลาย (เต็มเวลา)	795,738
(นอกเวลา)	1,444,165
(ทางไกล)	198,593
วิทยาลัยเทคนิค	2,830,417

สำหรับผู้เรียนจะได้รับยกเว้นค่าเล่าเรียน และได้รับตำราเรียนฟรีสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งในโรงเรียนของรัฐและเอกชน นอกเหนือจากนั้นจะเป็นความรับผิดชอบของผู้เรียนและผู้ปกครอง เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง อาหารกลางวัน ฯลฯ ตลอดจนค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาเหนือระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปเป็นความรับผิดชอบของผู้เรียน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย จึง “**ไม่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง**” (Vertical Connection) หรือการบังคับบัญชาสั่งการระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่นในการบริหารการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงหรือโดยอำนาจหน้าที่จะทำให้มีความสัมพันธ์กันในระดับหนึ่งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ กับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ กับหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีดังนี้คือ

1. ให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารการศึกษาอย่างเหมาะสมตามภารกิจ
2. ให้เงินอุดหนุนตามท่ส่วนท้องถิ่นขอไป
3. ขอผลสำรวจ และการนำเสนอข้อมูลและรายงาน
4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการ
5. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานให้ปฏิบัติตาม เช่น การจัดตั้งโรงเรียน และแนวการสอนหรือหลักสูตร
6. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา
7. กำกับดูแลการปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายไปจากกระทรวง เช่น การออกไปประกอบวิชาชีพครู การรับนักเรียน เป็นต้น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาล

ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาลก็ไม่มีความสัมพันธ์แนวตั้งหรือการบังคับบัญชาเช่นกัน นอกจากจะมีความเกี่ยวโยงกันในบางระดับตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ได้แก่

1. ให้คำปรึกษาแนะนำและความช่วยเหลือ
2. ขอข้อมูลการสำรวจและรายงาน
3. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการของเทศบาล
4. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการจัดองค์กรในโรงเรียน ฯลฯ
5. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารการศึกษาของเทศบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา
6. บริหารงานบุคคลของโรงเรียนที่จัดการศึกษาภาคบังคับในความดูแลของระดับเทศบาลทั้งหมด ซึ่งทำให้การจัดสรรลงตำแหน่งและการโยกย้ายแลกเปลี่ยนระหว่างเทศบาลเป็นไปอย่างกว้างขวางกว่าที่จะให้ระดับเทศบาลดำเนินการเอง



บทที่ 3

เรียนรู้จากญี่ปุ่นสู่ไทย

นักการศึกษาไทยมักเปรียบเทียบการศึกษาไทยกับการศึกษาญี่ปุ่นว่าได้เริ่มการปฏิรูปให้ทันสมัยตามแบบตะวันตกมาพร้อม ๆ กันระหว่างสมัยเมจิกับสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ยังไม่ค่อยมีการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงสาเหตุที่แท้จริงว่าเพราะเหตุใดพัฒนาการทางการศึกษาในระยะ 100 ปีที่ผ่านมาจึงต่างกันมาก

ถ้าวิเคราะห์จากประวัติการศึกษาญี่ปุ่น จะพบว่า ณ จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปครั้งนั้น ก็ไม่เท่ากันแล้ว เพราะโรงเรียนเอกชนสำหรับสามัญชนที่เรียกว่า เทราโคยา ซึ่งมีอยู่กว่า 50,000 แห่ง คือเครื่องยืนยันว่าพลเมืองญี่ปุ่นมีความพร้อมในเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สูงกว่าไทยอยู่ก่อนแล้ว และยังมี การปฏิรูปการศึกษาหลังจากเวลาผ่านไปครึ่งศตวรรษแรกก็ยิ่งทำให้ญี่ปุ่นก้าวหน้าไปอีก

กล่าวได้ว่า การปฏิรูปการศึกษาของญี่ปุ่นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการ “ปฏิวัติ” ขนานใหญ่อย่างพลิกโฉมจากหน้ามือเป็นหลังมือนั้นเป็นกลไกสำคัญที่ส่งให้การศึกษาของญี่ปุ่นพัฒนาไปไกลกว่าไทยหลายเท่า โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งญี่ปุ่นได้ทำมาแล้ว 50 ปีเต็ม เท่ากับว่าญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจจัดการศึกษาไปก่อนไทยแล้ว เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ

เมื่อญี่ปุ่นเริ่มนำระบบการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาในสมัยเมจินั้น ได้ถือเอา **พระบรมราชโองการในสมเด็จพระจักรพรรดิ** ซึ่งกำหนดหลักการ รูปแบบ และกระบวนการการศึกษาสำหรับประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายทางการศึกษา เช่นเดียวกับ **โครงการศึกษา พ.ศ. 2441** ในสมัยรัชกาลที่ 5 ของประเทศไทย

แต่ต่อมา เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ระบบการบริหารภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนไปสู่ระบบที่มีประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน มีการจัดทำกฎหมายแม่บทการศึกษา และกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องตามมาอีกมากมายหลายฉบับ การปฏิรูปการศึกษาในครั้งนั้นจึงเป็นการปฏิรูปโดยใช้กฎหมายรองรับ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะผู้แทนทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา (The United States Education Mission to Japan) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประเทศประชาธิปไตยใหม่โดยประเทศผู้ชนะสงคราม

การที่จะปฏิวัติระบบการบริหารการศึกษาจากรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจนั้นไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้โดยง่าย ต้องใช้เวลาและผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนหลายขั้นตอนกว่าจะได้รูปแบบที่เหมาะสม

ในปี ค.ศ. 1946 กระทรวงศึกษาฯ ได้เสนอแผนการกระจายอำนาจ โดยให้แบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 9 เขต มีคณะกรรมการการศึกษาเขต โดยเลือกจากบุคคลในวงการศึกษา ให้อธิการบดีของมหาวิทยาลัยแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในเขตนั้น ๆ เป็นประธาน และให้มีสาขาของคณะกรรมการการศึกษาประจำแต่ละจังหวัด

แผนดังกล่าวถูกคัดค้านจากฝ่ายที่ปรึกษา ซึ่งไม่เห็นด้วยเนื่องจากรูปแบบเช่นนั้นผิดหลักการสำคัญ 2 ประการคือ หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องเป็นการกระจายให้กับท้องถิ่น ไม่ใช่ผู้แทนของส่วนกลาง และหลักการประชาธิปไตย คือต้องเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชน

หลังจากพิจารณาใหม่แล้ว ในที่สุด ใน ปี ค.ศ. 1948 ได้มีการร่างกฎหมายคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education Law) และประกาศใช้ ทำให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งปรากฏว่า 1 ใน 3 ของกรรมการที่ได้รับเลือกนั้นเป็นผู้แทนองค์กรครู

4 ปีต่อมาได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล แต่ปัญหาของการบริหารระดับเล็กนี้ก็คือ มีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง ทำให้ยังต้องพึ่งพาส่วนกลางอยู่มาก

ในที่สุด ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ใหม่ และประกาศใช้เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและการบริหารการศึกษาท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการให้เป็นผู้แทนประชาชนที่แท้จริง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า ลักษณะเด่นของการบริหารการศึกษาญี่ปุ่นในปัจจุบันมีดังนี้

1. มีกระทรวงเดียวในส่วนกลางคือ Ministry of Education, Science, Sports and Culture ทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยการกำหนดนโยบาย วางแผน จัดทำสถิติข้อมูล วิจัยและประเมินผล กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการจัดตั้งโรงเรียน กำหนดแนวทางและการจัด

หลักสูตรการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร และกำกับดูแลหน่วยงานแห่งชาติ

2. ระดับท้องถิ่นบริหารการศึกษาในรูปองค์คณะบุคคล มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น Prefectural Board of Education รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นหลัก ในขณะที่ Municipal Board of Education รับผิดชอบการจัดการศึกษาภาคบังคับจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหลัก และมี Superintendent เป็นผู้นำนโยบายของคณะกรรมการไปสู่การปฏิบัติ ข้าราชการครูสังกัดส่วนราชการท้องถิ่น และรับเงินเดือนจากภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ
3. แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี (Local Tax) และจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น โดยได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา (National Subsidies) และเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่นจากส่วนกลาง (Local Allocation Tax Grant)

แม้จะยังไม่มีการศึกษาที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นกับคุณภาพผู้เรียนและการเรียนการสอนโดยตรง แต่หลังจากการกระจายอำนาจเป็นต้นมา อำนาจในการบริหารการศึกษาเป็นของประชาชน มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาดูแลการจัดการศึกษาของบุตรหลาน ร่วมกับศึกษานิเทศก์ที่เป็นนักการศึกษามืออาชีพ มีอำนาจในการตัดสินใจเต็มที่ องค์การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เล็ก กระทัดรัด สามารถดูแลการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิดทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน การใช้ทรัพยากรและบุคลากรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติมากขึ้น โดยเป็นการศึกษาของท้องถิ่น ที่จัดโดยท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น จากสถิติพัฒนาการทางการศึกษาของญี่ปุ่นก็ชี้ให้เห็นชัดว่า อัตราการเรียนต่อทุกระดับสูงขึ้น เช่น มัธยมศึกษาตอนปลายของนักเรียนญี่ปุ่นได้ทะยานขึ้นอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 58 ในปี 1960 เป็นร้อยละ 90 ในปี 1975

การบริหารการศึกษาของประเทศไทยปัจจุบันยังเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งจากการวิจัยหลายชิ้นสรุปได้ว่ามีปัญหาหลายประการคือ

1. เป็นกระทรวงที่ใหญ่โตเทอะทะ ขาดประสิทธิภาพในการใช้คนและทรัพยากร
2. อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง งานจึงมีขั้นตอนมาก และล่าช้า
3. แต่ละกรมมีอิสระ รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ หน่วยงานกลางไม่สามารถประสานการบริหารให้การศึกษาไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งแต่ละกรมมีโครงสร้างระดับภูมิภาคที่แตกต่างกัน
4. ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและกิจกรรม ทำให้สิ้นเปลืองทั้งงบประมาณ บุคลากร และเวลา
5. ไม่มีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน การศึกษากลายเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจ นำไปสู่การทุจริต และการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ประกอบกับการที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ และการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เช่นนี้ เป็นสภาวะวิกฤติที่คล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ใหม่ ๆ เพียงแต่ต่างกันด้วยสาระและยุคสมัยเท่านั้น และน่าจะเป็นโอกาสที่จะได้มีการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของประเทศไทยโดยให้มีการกระจายอำนาจการจัดและบริหารการศึกษาอย่างจริงจัง

ความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่นที่ประเทศไทยพึงเลือกนำมาศึกษาและประยุกต์ใช้คือ

1. การบริหารระดับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการของไทยเป็นองค์กรที่ใหญ่โต อู้แอ้ย เทอะทะ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหาร และใช้งบประมาณเพื่อการบริหารมาก จำเป็นต้องจำกัดขนาดให้เล็กลง และกำหนดบทบาทให้เน้นการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านวิชาการ สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา นโยบายและกฎหมาย มาตรฐานการศึกษา และการติดตามประเมินผล

2. การบริหารระดับท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาหรืองานปฏิบัติควรเป็นของระดับท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละระดับพื้นที่เป็นองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการศึกษา และเป็นอิสระจากส่วนกลางและฝ่ายปกครอง เพื่อชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ควรต้องพิจารณาความเหมาะสมว่าควรกำหนดพื้นที่ระดับจังหวัดให้ดูแลการศึกษาทุกระดับทั้งหมด หรือกำกับดูแลเฉพาะการศึกษาระดับเหนือกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป โดยให้ระดับอำเภอกำกับดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด เพราะเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งจะช่วยให้การจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นผลสำเร็จ

3. การบริหารระดับสถานศึกษา ควรให้มีสมาคมผู้ปกครองและครูในแต่ละสถานศึกษา เพื่อให้ผู้ปกครองจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุตรหลานและมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน

4. เงื่อนไขความสำเร็จ

โดยที่สภาวะของประเทศไทยต่างจากประเทศญี่ปุ่นตรงที่ญี่ปุ่นสามารถกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาได้โดยง่ายและรวดเร็วกว่า เนื่องจากในฐานะผู้แพ้สงครามและถูกยึดครอง จึงต้องยอมรับคำแนะนำในการกระจายอำนาจตามแบบสหรัฐอเมริกาโดยไม่มีเงื่อนไข สำหรับประเทศไทยควรกำหนดเงื่อนไขที่สามารถทำได้ดังนี้

4.1 ควรมีการออกกฎหมายการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ขึ้นรองรับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เช่นเดียวกับ The Law Concerning the Organization and Operation of Local Educational Administration ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษามีผลในการนำไปสู่การปฏิบัติ

4.2 ต้องกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นอื่น ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายอำนาจอย่างสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารบุคคล และการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งต้องให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างพอเพียง การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจึงจะประสบความสำเร็จ

แม้ว่าญี่ปุ่นจะประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา แต่ก็มิใช่จะปราศจากปัญหาใด ๆ ไปเสียทั้งหมด การบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นในปัจจุบัน ถ้ามองจากมุมมองของนักการศึกษาสหรัฐอเมริกา ยังพบว่าญี่ปุ่นมีแนวโน้มไปทางรวมอำนาจอยู่ เช่น กระทรวงศึกษาฯ ยังควบคุมการกำหนดหลักสูตรไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่จะได้จากรัฐบาลกลางยังเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นยังต้องพึ่งรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง ทำให้รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการควบคุมอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยคงต้องคำนึงถึงปัญหาในประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาอาจไม่ใช่คำตอบสำหรับทุกสิ่งทุกอย่าง แต่ประสบการณ์ 50 ปีเต็มกับระบบนี้ของประเทศญี่ปุ่นก็เป็นเครื่องที่ยืนยันได้ว่า การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษาเป็นระบบที่เหมาะสม แม้ในระยะแรกจะมีปัญหาบ้าง เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งปรากฏว่ามีผู้แทนครูที่เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์เข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายใหม่ให้คณะกรรมการการศึกษามีความเป็นกลางทางการเมือง และการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด รวมทั้งมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ด้านบุคลากรของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลให้เป็นของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ซึ่งทำให้การบริหารบุคคลมีความยืดหยุ่นและมีตัวเลือกมากขึ้น

ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งล่าสุดในปัจจุบัน ได้มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาและทรัพยากรทางการศึกษา โดยมีหลักการว่า จะปรับปรุงลดเงื่อนไขกฎระเบียบต่าง ๆ และคำนึงถึงการให้อิสระทางการศึกษามากขึ้น ทั้งในเรื่องการตัดสินใจและความรับผิดชอบ ตลอดจนขยายโอกาสและทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น

สาระหลัก ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อปฏิรูปการบริหารการศึกษาในขั้นต่อไปของประเทศญี่ปุ่นคือ

1. **ปฏิรูประบบการกำหนดมาตรฐานของส่วนกลาง** ให้น้อยลงและเปิดกว้างมากขึ้น โดยจะมีการทบทวนกฎระเบียบเรื่องมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยเน้นการให้อิสระ การพัฒนาองค์กร การส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความเป็นสากล

สำหรับหลักสูตรและการจัดการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาที่จะเปิดโอกาสให้สถานศึกษาและท้องถิ่นสามารถกำหนดหลักสูตรได้เองและมีทางเลือกมากขึ้น

2. ส่งเสริมการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางปรับมาตรฐานกลางให้เป็น Minimum National Standards และให้อำนาจ Board of Education มีอิสระในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับท้องถิ่นมากขึ้น ส่งเสริมการฝึกอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ระหว่างคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดต่าง ๆ

3. ปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษา จัดให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ลดกฎระเบียบสำหรับการศึกษาเอกชน ใช้การจ้างภาคเอกชนและอาสาสมัครมากขึ้นในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ตลอดจนกิจกรรมกีฬาของชุมชน การจัดการและการดูแลทรัพย์สินของราชการ

การปฏิรูปการบริหารการศึกษาในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า มีการปรับปรุงเล็กน้อย ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างเป็นทางการ “ปฏิวัติ” เหมือนกับการปฏิรูปการบริหารการศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะโครงสร้างการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นได้รับการวางรากฐานที่ดีแล้วตั้งแต่ครั้งนั้น

