

78

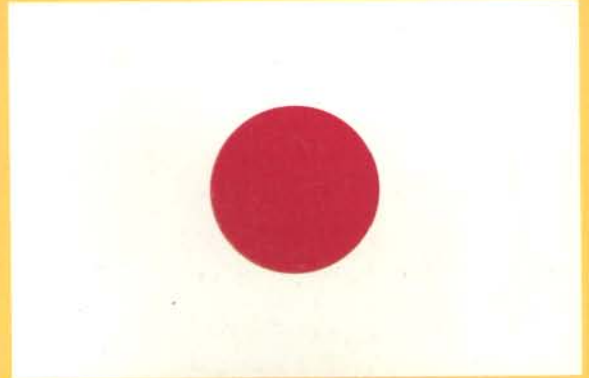
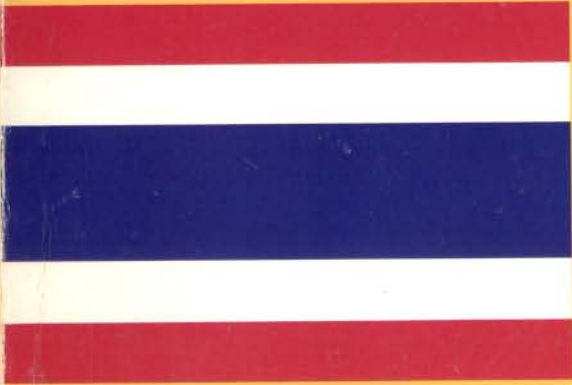
5920

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การกระจายอำนาจทางการศึกษา :

ประสบการณ์ของประเทศไทยที่ปูกับแนวทางสำหรับประเทศไทย



กองวิจัยทางการศึกษา

กรมวิชาการ

กระทรวงศึกษาธิการ

๒๕๓๗



## รายงานการวิจัยเรื่อง

การกระจายอำนาจทางการศึกษา :  
ประสบการณ์ของประเทศไทยกับแนวทางสำหรับประเทศไทย

โดย : นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

กองวิจัยทางการศึกษา

กรมวิชาการ

กระทรวงศึกษาธิการ

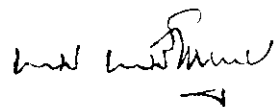
2537

000225

# คำนำ

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของประเทศไทย ได้เจริญก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และวางแผนกลยุทธ์การจัดการศึกษาให้เกิดความสมดุลระหว่างวิถีการดำรงชีวิต เพื่อการพึ่งตนเอง และพัฒนาสังคมกับความเจริญทางวัตถุ องค์ประกอบหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐาน และสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์จึงเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการปกครองและบริหารท้องถิ่นอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับด้านการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยมีการริเริ่มบ้างแล้วทางวิชาการ แต่ก็ยังไม่อาจพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของคนในชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมได้เต็มที่ จึงเห็นว่า โครงการวิจัยที่ศึกษาการกระจายอำนาจในต่างประเทศน่าจะเป็นมิติที่ดีโดยเฉพาะกรณีประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ใช้การศึกษาเป็นตัวนำการพัฒนาประเทศ จนทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถก้าวมาอยู่ในฐานะประเทศชั้นนำของโลกได้อย่างเต็มภาคภูมิ ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของญี่ปุ่น มีการจัดการศึกษาที่เป็นเอกภาพ และมุ่งเน้นให้ท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเต็มรูปแบบ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนนักวิชาการศึกษา ครู ผู้บริหารทุกระดับ ในด้านการพัฒนาการจัดการศึกษาไทย อาทิ การจัดองค์กร และโครงสร้างการบริหาร หลักสูตร ครู ฯลฯ โดยมุ่งเป้าหมายที่คุณภาพของนักเรียน เพื่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

กรมวิชาการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า แนวคิดและแนวทางที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความคิด และวิธีการต่อกระบวนการบริหารการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสืบไป



(นายพนม พงษ์ไพบูลย์)

อธิบดีกรมวิชาการ

## บทคัดย่อ

**ชื่อเรื่อง** การกระจายอำนาจทางการศึกษา : ประสบการณ์ของประเทศไทยกับแนวทางสำหรับประเทศไทย

**ผู้วิจัย** นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

**ปีที่ทำ** 2537

ข้อสรุปนี้ได้จากการวิเคราะห์เอกสารหน่วยงานของญี่ปุ่น และจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น นักวิชาการอาวุโส และผู้นำสหภาพแรงงานครูใน 4 จังหวัด คือ โตเกียว นาโกยา ฮิโรชิม่า และฟูกูโอกะ รวมทั้งสิ้นกว่า 58 ท่าน โดยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นในปัจจุบัน ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา และการจัดสรรเงินจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ผลสรุปว่า ประเทศไทยมีการบริหารทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้งระดับผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าหน่วยงานปกครองระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาที่มีการบริหารการศึกษาที่เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี 1956 จึงได้ปรับเปลี่ยนจากระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับท้องถิ่น (จังหวัด นคร เมือง และหมู่บ้าน) มาเป็นการแต่งตั้งแทน เนื่องจากระบบการเลือกตั้งมีปัญหาหลายประการที่กระทรวงศึกษาธิการไม่เห็นด้วย โดยคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด มีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนคณะกรรมการการศึกษาต่ำกว่าจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับนั้น ๆ ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาต่ำกว่าระดับจังหวัดซึ่งคัดเลือกจากสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาต่ำกว่าระดับจังหวัดกันเอง ด้วยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด สำหรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับค่อนข้างถูกจำกัดจากข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (Education Guidance) และงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละระดับ เพราะส่วนกลางยังคงให้งบประมาณช่วยเหลือค่อนข้างมาก เช่น ส่วนกลางจ่ายเงินเดือนครูทุกคนในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับทุกจังหวัด 50% เป็นต้น และคณะกรรมการการศึกษาก็ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา จึงทำให้การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นยังไม่บรรลุความเป็นประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเสียงเรียกร้องจากทุกฝ่ายต้องการให้รัฐใช้หลักประชาธิปไตยในการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษามากขึ้น และให้กระทรวงศึกษาธิการลดความเข้มงวดในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระสำหรับการจัดการศึกษาสำหรับท้องถิ่นเองมากขึ้น

## ข้อเสนอแนะสำหรับไทยที่สำคัญ

1) วิธีการบริหารการจัดการศึกษาที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ท้องถิ่นทำตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด กับรูปแบบที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระสมบูรณ์แบบ ผู้วิจัยเสนอว่า ควรเลือกแบบหลัง แต่ต้องคิดกระบวนการหรือกลไกขึ้นมาเพื่อป้องกันการมอบอำนาจของประชาชนไปให้ผู้ที่ถูกเลือกขึ้นมาดำเนินการเพียงกลุ่มเดียว

2) ควรมีการศึกษาระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศเกาหลีซึ่งได้นำแนวทางการประยุกต์ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่นมาประกอบการพัฒนาสำหรับการจัดการศึกษาสำหรับไทย เนื่องจากประเทศเกาหลีมีการประกาศใช้วิธีเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดตั้งแต่นั้นปี 1990 ซึ่งเป็นระบบที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าญี่ปุ่นเองซึ่งเป็นแม่แบบ

3) ภารกิจหลักของไทยก่อนที่จะทำการกระจายอำนาจ ต้องปลูกฝังหรือปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนพึ่งตนเอง กระตือรือร้นต่อภารกิจของตนในสังคม และที่แน่นอนคือ ประชาชนต้องมีความรู้อย่างน้อยมัธยมศึกษาตอนต้น

4) จำเป็นต้องมีมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพครูให้เข้มแข็งขึ้นทั้งภารกิจโดยตรงและคุณภาพชีวิตส่วนตัว

# ABSTRACT

**Project Title** : Education Decentralization : The Japanese Experience as a Reference for Thailand

**Year** : 1994

**Research Institute** : Educational Research Centre, Department of Curriculum and Instruction Development (DCID)

**Researcher** : Mrs. Chollada Chittiwatanapong

Education decentralization in Japan is often viewed as a great success but few people know the real story. During March – April 1994, field research in Japan try to investigate whether the above evaluation is a myth and whether there are some lessons from the Japanese case for education decentralization under in Thailand now.

The method of research are : Interviewing a total of 58 people of education administrators in the Ministry of Education, various local governments, leaders of teachers' labour unions, school administrators and teachers, academics, and member of boards of education. Four prefectures (provinces) were chosen to conduct intensive study, namely Tokyo, Aichi, Hiroshima and Fukuoka. Documents obtained in Japan were carefully analyzed. The research found that education decentralization in Japan was initiated by the occupation command under General Douglas Mc Arthur after the end of World War II. The system of elected board of education was introduced at the early period of the occupation (1945 – 1952). This newly created mechanism replaced the pre – war system of centralized control under the Ministry of Education and stood out as the symbol of education decentralization in Japan.

Not long after the end of the occupation, the elected board of education was revised. In 1956, under the pressure from the conservative government, the Liberal Democratic Party which was formed in 1955, a system of appointed board of education was introduced. The power of appointment, however, still rested with the elected heads of local governments. The approval by the local assembly was required. The revision in 1956 marked a controversial departure from the emphasis on democracy to the so – called "effectiveness". This is the system working in Japan today.

Another important office about education decentralization is the so-called superintendent (or Kyoiku-cho in Japanese) who is the chief administrator of the office of the board of education.

He is appointed in a complex pattern representing the hierarchical control from the higher level. The superintendent at the prefecture level is appointed by the governor with the approval of the Ministry of Education, a system often viewed as undemocratic. The superintendents at the levels below the prefecture (namely the city, town and village) are chosen from the senior officials of the staff of the offices of boards of education, not unlike the case of prefecture superintendent. But they are ex-official, concurrently members of the boards of education, making the legislative and executive works more unified at these three levels below the prefecture. Approvals to the appointments of these superintendents rest with the prefecture's board of education, making possible the control from the prefecture level over the lower three levels of city, town and village.

This research also found that while the form of education decentralization is firmly established in Japan, its substance is, however, another story. The Ministry of Education exercised a number of controls over local education administration. Curriculum is controlled and a lot others are done through the so-called Education Guidance by the Ministry. Budget control is more serious. Fifty percent of salary of teaching staff at compulsory education level (up to the lower secondary education) comes from the Ministry. Clearly, local governments in Japan do not enjoy financial independence, a crucial prerequisite for any meaningful local autonomy. Finally, the appointed members of boards of education, unlike the elected members until 1956, are now those people who do not have full commitment to their works. With a few exceptions, They are part-timers who take charge of their works as their second jobs.

The present system, a kind of, "half-way decentralization" is seen as more effective by those in the Ministry and offices of boards of education nationwide. It is seen as "undemocratic" by those in teachers' labor unions. Academic interviewed during the field research are divided in their evaluation. Some are critical, some are satisfied, and some do not see this as an issue any more after the system has been in place since 1956. It seems that "effectiveness" is more cherished in a society that the general public have more faith in the career bureaucrats rather than the elected politicians. But as Japan becomes a post-industrial society, its people are highly educated and informed, and as ideology ceases to be an issue in election campaigns, it looks increasingly difficult to justify effectiveness in the sense of relying on the bureaucrats whose organization structure and culture are now under public call for reforms in Japan today.

The above findings make me draw some suggestions for Thailand. True, Japan can not be a model for Thailand's education decentralization since the two countries are at different stages of political development. But there are certain messages that we should take note of as reference. Among them is the advantage of arriving at a certain degree of education decentralization : A combination of the form of decentralization with certain control from the higher level. The recommendations are:

1) Thailand should pursue the path of education decentralization rather than sticking to the present form of central control. But there is a need, however, to create a system of check and control by the general public over the elected ones.

2) Korea made a decisive announcement in 1991 to introduce the system of education decentralization. The election method was applied in the selection of both members of board of education and superintendents. Korea invented a complex system to ensure the democratic principle and to avoid the negative consequences, after carefully studying the Japanese experience. Thai education administrators and members of parliament should try to start looking into the Korean model.

3) Before introducing a system of education decentralization, we need to make certain preparations. There include the promotion of self – reliance culture and the sense of civic duty among the general public. Universalization of lower secondary education needs to have the maximum priority from the government, be it compulsory or not.

4) Nothing is more important than the teaching staff's sense of responsibility and ability in meeting the challenges of education decentralization. The highest priority should thus be given to this task in order to make education decentralization, once started, work. Teachers are the key to the success.



# สารบัญ

บทที่	หน้า
<b>1 บทนำ</b>	
– หลักการและเหตุผล .....	1
– จุดประสงค์ของการวิจัย .....	3
– ขอบเขตของการวิจัย .....	3
– ข้อสมมติฐานของการวิจัย .....	3
– วิธีดำเนินการวิจัย .....	3
– วิธีวิเคราะห์ข้อมูล .....	4
<b>2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง</b>	
ก. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการศึกษาในญี่ปุ่น .....	5
1. หลักการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน .....	5
2. การจัดแบ่งหน่วยงานตามระบบโรงเรียนในปัจจุบัน .....	6
3. ครู .....	11
4. การปฏิรูปการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย .....	17
ข. พระราชบัญญัติการจัดการองค์กร และหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น .....	20
– บทที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป .....	21
– บทที่ 2 การจัดตั้งและการจัดองค์กรของ BOE .....	21
– บทที่ 3 ขอบเขตอำนาจของ BOE และหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น .....	24
ค. โครงสร้างและหน้าที่ของกรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น .....	26
– โครงสร้าง .....	26
– หน้าที่ .....	28
<b>3 วิธีการดำเนินการวิจัย</b>	
1. การศึกษาเอกสาร .....	29
2. วางแผนการเก็บข้อมูล .....	29
3. การศึกษาภาคสนาม .....	29
– กลุ่มตัวอย่าง .....	29
– สถานที่เก็บข้อมูล .....	35
4. กำหนดการเก็บข้อมูลภาคสนาม .....	37
5. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล .....	37

#### 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เอกสาร	38
ก. โครงสร้างการบริหารการศึกษา	38
ข. งบประมาณการศึกษา	47
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม	
จังหวัดโตเกียว	52
- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดโตเกียว	52
- ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดโตเกียว	57
จังหวัดไอชิ	
- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดไอชิ	62
- ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดไอชิ	68
จังหวัดอิโรชิมา	
- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดอิโรชิมา	73
- ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดอิโรชิมา	77
จังหวัดฟูกูโอกะ	
- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดฟูกูโอกะ	81
- ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ	85

#### 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

- โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ	93
- โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น	93
- บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา	94
- งบประมาณทางการศึกษา	95
- ข้อเสนอจากการนำไปใช้	95
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	96

บรรณานุกรม	101
------------	-----

ภาคผนวก	103
---------	-----

# สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	จำนวนนักเรียนและสถานศึกษา แยกตามประเภทของสถานศึกษา ปี 1989 .....
2	จำนวนครูและบุคลากรอื่น ๆ แยกตามประเภทโรงเรียน .....
3	เงินเดือนถัวเฉลี่ยขั้นต้นของข้าราชการครู แยกตามประเภทสถานศึกษา และระดับวุฒิครู .....
4	จำนวนหน่วยกิตขั้นต่ำสำหรับการได้รับประกาศนียบัตรครูระดับต่าง ๆ .....
5	งบประมาณสนับสนุนหลัก จากรัฐบาลระดับชาติ เพื่อการศึกษา .....
6	จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในมหานครโตเกียว (ปี 1987) .....
7	รายได้ประจำปี 1993 ของนครนาโกยา .....
8	จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในจังหวัดไอชิ (ปี 1991) .....
9	จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในจังหวัดฮิโรชิมา (ปี 1993) .....
10	จำนวนโรงเรียน ชั้นเรียน นักเรียน และบุคลากรทางการศึกษาของจังหวัด ฟุกุโอกะ .....

# สารบัญแผนภาพ

## แผนภาพที่

## หน้า

1	Organization of the Present School System. ....	6
2	Organization of the Ministry of Education, Science and Culture.. ....	27
3	แสดงถึงสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง.....	36
4	สถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การการบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ....	39
5	Organization of Education Administration.....	42
6	Operating Relationships of National Educational Agencies.....	43
7	Operating Relationships of Local Educational Agencies.....	44
8	Budget of Ministry of Education Science and Culture Classified by Categories of Expenditure, Fiscal 1990.....	49
9	Percentage Distribution of Public Expenditures for Education by Source, Fiscal 1989.....	50
10	แสดงอาณาเขตของจังหวัดโตเกียว.....	52
11	องค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียว.....	53
12	งบประมาณการศึกษาของมหานครโตเกียว แบ่งสัดส่วนของค่าใช้จ่ายตาม จุดประสงค์ ปี 1987.....	54
13	สำนักงานประสานงานการศึกษา 9 แห่ง ในจังหวัดไอชิ.....	62
14	โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษา ของจังหวัดไอชิ.....	63
15	งบประมาณการศึกษาของจังหวัดไอชิ.....	64
16	งบประมาณปี 1993 ของนครนาโกยา แยกตามรายการต่าง ๆ.....	66
17	สำนักงานประสานงานการศึกษา 6 แห่ง ของจังหวัดฮิโรชิมา .....	73
18	โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดฮิโรชิมา .....	74
19	งบประมาณการศึกษาของจังหวัดฮิโรชิมา.....	75
20	สำนักงานประสานงานการศึกษา 6 แห่ง ของจังหวัดฟูกูโอกะ.....	81
21	โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ ...	82
22	งบประมาณการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ.....	83

# บทที่ 1

## บทนำ

### หลักการและเหตุผล

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศที่ก้าวหน้าทางตะวันตก (Ezra F. Vogel, 1979) และเป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพสูง ทั้งการเรียนรู้ส่วนตัว และการทำงานกลุ่ม โดยเฉพาะเรื่องชาตินิยม สำหรับการเรียนรู้ส่วนตัวนั้นสังเกตได้จากกรณีการอ่านหนังสือด้วยตัวเอง ก็จะมีการปรึกษาพูดคุยสิ่งที่ตนอ่านกับเพื่อน ๆ ในแง่การทำงาน คนญี่ปุ่นเมื่อเข้าทำงานกับองค์กรใดก็มีความพร้อมที่จะรับการศึกษอบรมเพิ่มเติม มีการทำงานเป็นกลุ่ม มีการลำดับอาวุโส ทุ่มเวลาและชีวิตให้กับงาน จะมาดั่งที่ทำงานเข้ามา ๆ และนิยมกลับจากที่ทำงานค่อนข้างดึก นอกเวลางานก็เป็นคนที่คอยหาโอกาสที่จะเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ รอบตัว มีการปรึกษาหารือกันในกลุ่มงานทั้งในเรื่องงานและเรื่องที่เกี่ยวข้อง มีการระดมการกลุ่มที่เป็นระบบระเบียบ มีการคิดปัญหา คิดหาทางเลือกในการแก้ปัญหา มีการวิเคราะห์ข้อมูลซ้ำแล้วซ้ำเล่าเพื่อจำกัดทางเลือกให้ลดลงเรื่อย ๆ จนถึงขั้นการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายอย่างประนีประนอมภายในกลุ่ม ขั้นตอนการพัฒนานิสัยการทำงานเช่นนี้คงหนีไม่พ้นกระบวนการจัดการศึกษาของชาติที่พัฒนาเด็กมาตั้งแต่วัยอนุบาล จนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ร้อยละ 95 ของประชากรทั้งหมด)

นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจจากหลายประเทศมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การพัฒนาประเทศของญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จสูงในปัจจุบันนั้น ปัจจัยหลัก 1 ใน 4 ที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด คือ การพัฒนาการศึกษาที่เน้นเชิงปริมาณ ควบคู่กับคุณภาพ (Okamoto, 1992 : 2 – 3) กล่าวคือ

1. ญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของการวางรากฐานการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นอันดับแรก กระทรวงศึกษาธิการจึงได้สร้างโรงเรียนประถมศึกษาจำนวนมาก เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนผู้เรียนมากที่สุด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1880 จำนวน 25,000 แห่งทั่วประเทศ ภายใน 8 ปี จำนวนดังกล่าวเท่ากับปัจจุบันนี้ ซึ่งต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มที่เน้นการพัฒนาโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา เพราะญี่ปุ่นถือว่า มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนสำคัญมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในอนาคต และเห็นผลในระยะยาวมากกว่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนไปถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (Okamoto, 1992:11 – 14)

2. ระบบการศึกษาและเนื้อหา จัดให้อยู่ในรูปแบบที่หวังผลเชิงปฏิบัติและปฏิบัติได้ (Practical and Pragmatic Approach)

3. การปลูกฝังค่านิยมที่อุทิศตนต่อสังคม และต่อชาติ มีการปลูกฝังอย่างจริงจัง เข้มขันในระดับประถมศึกษามากกว่าที่จะให้ความรู้อื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่น ๆ (Okamoto, 1992:12)

จากประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า ระบบการจัดการและการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างไร จึงทำให้ญี่ปุ่นมีศักยภาพสูงทั้งด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต และประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม สำหรับประเทศไทย ภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงสิบปีข้างหน้า ลักษณะโครงสร้างทางการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงแบบการพึ่งพาภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับลักษณะเศรษฐกิจจะเปิดกว้างและผูกพันกับตลาดโลกมากขึ้น คุณภาพและความสามารถของคนในชาติ จึงเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมดังกล่าว การศึกษาซึ่งมีบทบาทมากต่อการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพและปริมาณให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงควรมีกระบวนการพัฒนาดตนเองให้มีวิธีการที่ก้าวหน้าและทันสมัยในการปลูกฝัง และส่งเสริมคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ดีที่สุด และสมบูรณ์ที่สุด จากการประเมินผลการจัดการศึกษาตลอดมาทุกระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ จนถึงปัจจุบันนี้ ยังพบว่า การจัดการศึกษาของไทยไม่อาจก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้เลย ประกอบกับการสัมมนาที่สำคัญ ๆ ของชาติตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งจะช่วยลดปัญหาทางสังคมได้มากมาย ตั้งแต่การอพยพของแรงงาน ปัญหาการแออัดในชุมชนเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร และหัวเมืองหลัก การแก้ไขปัญหาลูกหลาน การตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ ด้านการศึกษาก็เช่นกัน ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายความรับผิดชอบทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดการประสานการใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่นร่วมกันได้ ประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่จะพัฒนาระบบบริหารการศึกษา เพื่อให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มีการพิจารณาร่างระบบการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการโดยรวบรวมแนวคิดจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ของประเทศได้สำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว เพื่อให้รูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยมีความเป็นไปได้มากขึ้น สมควรที่จะมีการศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ด้วยการศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินงานของประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ โดยใช้การศึกษาเป็นตัวนำในการพัฒนาประเทศ อย่างเช่นกรณีญี่ปุ่น เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทาง หรือแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารการศึกษาของไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## จุดประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการเงิน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

## ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากเวลาในการวิจัยมีจำกัด ประกอบกับการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ (ยกเว้นเขตนาคาโนะ) จึงได้ศึกษาเน้นเฉพาะ 4 จังหวัด คือ จังหวัดไอชิ (Aichi Prefecture) จังหวัดฮิโรชิมา (Hiroshima Prefecture) จังหวัดฟูกูโอกะ (Fukuoka Prefecture) และจังหวัดโตเกียวซึ่งเป็นที่ตั้งของกระทรวงศึกษาธิการ ถือเป็นโอกาสที่ดีที่มีการศึกษากฎหมายของมหานครโตเกียว กับเขตนาคาโนะ

## ข้อสมมุติฐานการวิจัย

จากพื้นฐานการบริหารการปกครองประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการกระจายอำนาจถึงระดับเมืองและหมู่บ้าน น่าจะเป็นแนวโน้มได้ว่า ญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นอย่างมีระบบ และสมบูรณ์แบบ

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารองค์การทางด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ และจังหวัดกลุ่มตัวอย่าง (ม.ค. 37)
2. วางแผนการเก็บข้อมูล สร้างเครื่องมือการสัมภาษณ์ ติดต่อผู้รับรองและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเตรียมแผนการเก็บข้อมูลร่วมกัน (ม.ค.-ก.พ. 37)
3. เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยวิธีการสัมภาษณ์ จากผู้บริหารการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อไปนี้

วันที่ 16-25 มี.ค. 37 จังหวัดโตเกียว (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษามหานครโตเกียว สมาคมคณะกรรมการการศึกษา และสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานศึกษาเขตนาคาโนะ สหภาพแรงงานครูญี่ปุ่น และมหาวิทยาลัยทสึกุบะ วิทยาเขตโตเกียว)

วันที่ 27-30 มี.ค. 37 จังหวัดไอชิ (สำนักงานการศึกษาจังหวัดไอชิ สำนักงานศึกษามหานครนาโกยา สหภาพแรงงานครูจังหวัดไอชิ และมหาวิทยาลัยนาโกยา)

วันที่ 1-5 มี.ค. 37 จังหวัดฮิโรชิมา (สำนักงานการศึกษาจังหวัดฮิโรชิมา สำนักงานศึกษามหานครฮิโรชิมา สำนักงานศึกษาเมืองฟุซุ สำนักงานศึกษาหมู่บ้าน

ทสี่ทสี่กะ สำนักงานประสานงานการศึกษา (Liaison office) คาเบะ  
 สหภาพแรงงานครูจังหวัดอิโรชิม่า และมหาวิทยาลัยอิโรชิม่า  
 วันที่ 7-12 เม.ย. 37 จังหวัดฟูกูโอกะ (สำนักงานการศึกษาจังหวัดฟูกูโอกะ สำนักงานศึกษา  
 มหานครฟูกูโอกะ สำนักงานศึกษานครมุนาคาตะ โรงเรียนมัธยมปลาย  
 และโรงเรียนประถม และมหาวิทยาลัยกิซิว)

## วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์เอกสารจากหน่วยงาน
2. ใช้วิธีสังเคราะห์เนื้อหาจากคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยแยกรายจังหวัดในชั้นต้น  
 แล้วจึงนำมาสรุปรวมภายหลัง กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่
  - กลุ่มนักวิชาการ/อาจารย์มหาวิทยาลัย
  - กลุ่มข้าราชการส่วนกลาง
  - กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค
  - กลุ่มสหพันธ์แรงงานครู



## บทที่ 2

### วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้กล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาในญี่ปุ่นมีตัวเลขสถิติเกี่ยวกับครูและนักเรียนประกอบ และมีพระราชบัญญัติการจัดตั้งการ และหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น โครงสร้างและหน้าที่ของกรมสนับสนุนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการของญี่ปุ่น ดังรายละเอียดในแต่ละหัวข้อต่อไปนี้

#### ก. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการศึกษาในญี่ปุ่น\*

การจัดการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น แตกต่างจากประเทศไทยทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร การจัดการศึกษาในแต่ละระดับ และการตัดสินใจ ในข้อสรุปนี้ จะกล่าวถึงหลักการใหญ่ ๆ 4 ด้านคือ

1. หลักการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดแบ่งหน่วยงานตามระบบการศึกษา ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสถาบันการศึกษา สำหรับการศึกษาระบบเท่านั้น

3. ครู

4. การปฏิรูปการจัดการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

#### 1. หลักการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กฎหมายการศึกษาของญี่ปุ่น ได้กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของประชาชนญี่ปุ่นไว้ว่า

“ประชาชนญี่ปุ่นทุกคนมีสิทธิที่รับการศึกษาเท่าเทียมกันตามความสามารถของตน เด็กชาย และหญิงทุกคนจะต้องเข้ารับการศึกษาทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

##### เป้าหมายของการจัดการศึกษา

ให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ในด้านบุคลิกภาพ สุขภาพกายและสุขภาพจิต รักความถูกต้องและยุติธรรม ตระหนักในคุณค่าของความเป็นตัวของตัวเอง รับผิดชอบสูง รู้คุณค่าของงาน ที่ใช้แรง และมีวิญญาณส่วนตนในฐานะที่เป็นผู้สร้างสังคม และรัฐที่สงบสุข

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษาดังกล่าว จึงได้มีกฎหมายออกมาอีก 4 ฉบับคือ กฎหมายว่าด้วยสิทธิเท่าเทียมในการศึกษา การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี การศึกษาร่วม และยกเลิก ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ขัดต่อนโยบายการศึกษา

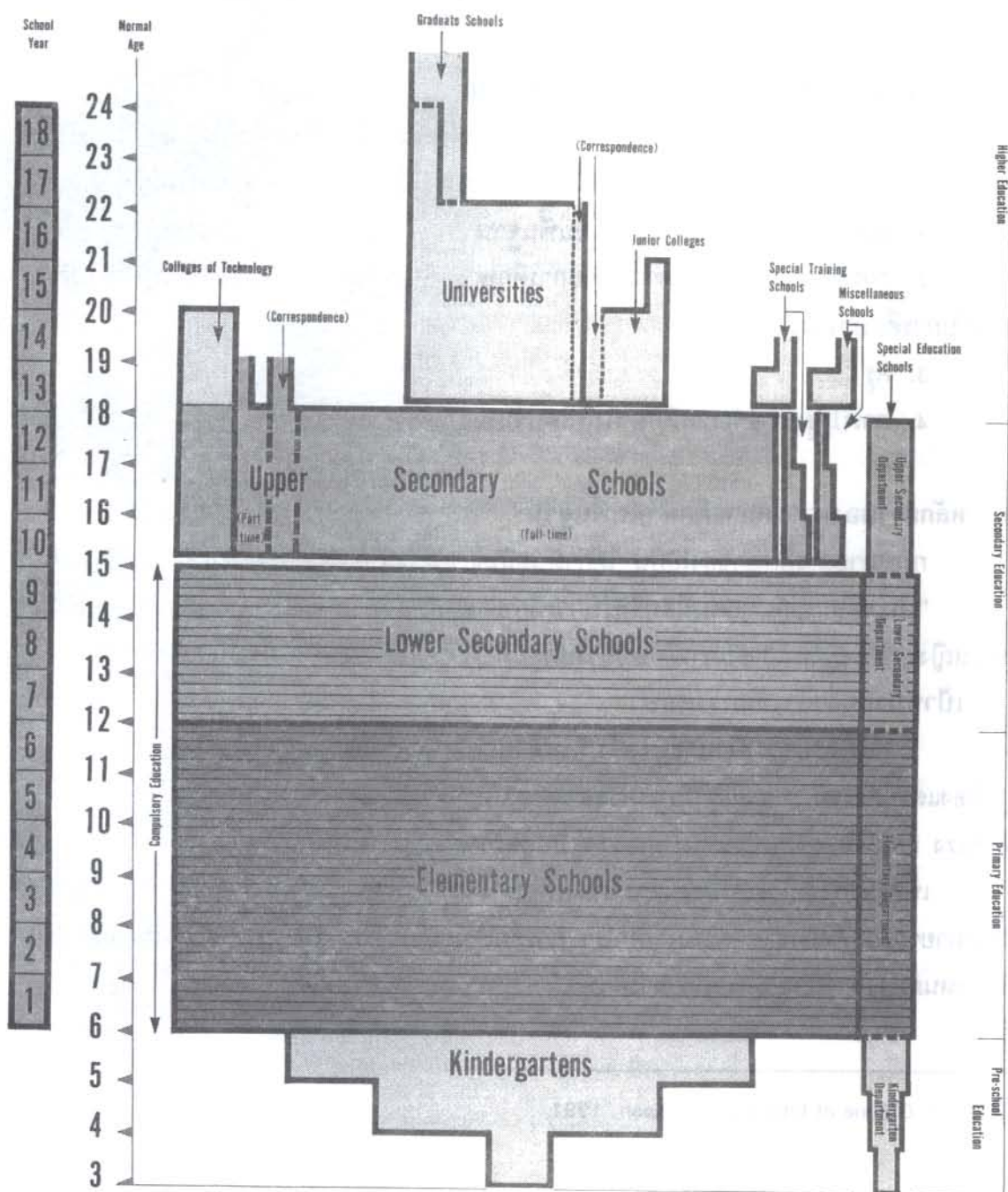
\*สรุปจาก Outline of Education in Japan. 1991

## 2. การจัดแบ่งหน่วยงานตามระบบโรงเรียนในปัจจุบัน

ปัจจุบันระบบการศึกษาในญี่ปุ่นได้รับการปรับปรุงใหม่ทั้งหมด โดยมีเหตุผล 2 ข้อคือ

- 1) เพื่อจัดความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ที่ยึดติดกับค่านิยมของการศึกษาในระบบโรงเรียน
  - 2) เพื่อให้การศึกษาดลอดชีวิต บรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการเชื่อมต่อระหว่างในและนอกโรงเรียนมากขึ้น
- ดูรูป (แผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1 Organization of the Present School System



## 2.1 สถาบันการศึกษาในระบบโรงเรียน แยกเป็น 6 ประเภทคือ

### 1) โรงเรียนอนุบาล (Yochien)

การให้การศึกษาระดับอนุบาล เป็นการช่วยให้เด็กทารกวัย 3 ขวบขึ้นไป ให้มีพัฒนาการทางจิตใจและร่างกาย พร้อมทั้งจะรับสิ่งแวดล้อมทางการศึกษาที่เหมาะสม

### 2) โรงเรียนประถมศึกษา (Shogakko)

บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุครบ 6 ขวบ จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา 6 ปีเต็ม โรงเรียนประถมศึกษาจะเตรียมให้เด็กอายุระหว่าง 6-12 ปี มีพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจให้เหมาะสมกับวัย ด้วยการให้การศึกษเบื้องต้นทั่ว ๆ ไป

### 3) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (Chugakko)

บังคับเด็กทุกคนที่เรียนจบประถมศึกษาต้องเข้าเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี เป้าหมายของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการเตรียมให้เด็กทุกคนที่มีอายุ 12 ถึง 15 ปี ได้รับการศึกษามัธยมศึกษาทั่วไป ที่เหมาะสมกับระดับพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจ ต่อจากพื้นฐานการศึกษาระดับประถมศึกษา

### 4) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (Kotogakko)

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งให้ความรู้ทั่วไปและความรู้เฉพาะสำหรับการศึกษามัธยมศึกษาต่อจากพื้นฐานการศึกษาของระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

- โรงเรียนมัธยมศึกษาประเภทเต็มเวลา (full time)
- โรงเรียนมัธยมศึกษาประเภทไม่เต็มเวลา (part time)
- โรงเรียนมัธยมศึกษาประเภทหลักสูตรทางไกล (correspondence)

หลักสูตรมัธยมศึกษาประเภทเต็มเวลา ใช้เวลาเรียนมีกำหนด 3 ปี สำหรับหลักสูตร 2 ประเภทหลังให้เรียนได้ทั้งภาคกลางวันและภาคค่ำ ซึ่งผู้เรียนส่วนใหญ่มักเลือกภาคค่ำ

เนื้อหาสำหรับมัธยมศึกษาตอนปลายได้รับการแบ่งอย่างกว้างขวางเป็น 2 สาย คือ

1. สายสามัญ เน้นวิชาการ
2. สายวิชาเฉพาะ เน้นการจัดเตรียมเพื่ออาชีพในอนาคต ซึ่งแยกเป็นหลายสาขา

ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การประมง เศรษฐกิจในครอบครัว พยาบาล คณิต-วิทยาศาสตร์ เป็นต้น

ในปี 1988 “ระบบหน่วยกิต” ถูกนำมาใช้กับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหลักสูตรเรียนไม่เต็มเวลา กับหลักสูตรเลือกเรียนทางไกลเป็นแบบไม่ให้ผลการเรียนเป็นระดับคะแนน (non-graded school) แต่มุ่งคุณภาพผู้เรียนที่ผ่านการเรียนขึ้นพื้นฐานครบตามหน่วยกิตที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันมีโรงเรียนประเภทนี้ 13 แห่ง

### 5) โรงเรียนและชั้นเรียนพิเศษสำหรับคนพิการ

เด็กพิการได้รับการจัดให้เข้าชั้นเรียนพิเศษตามระดับของความพิการในโรงเรียนปกติหรือโรงเรียนพิเศษสำหรับคนพิการ ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น โดยมีเป้าหมายที่จะให้ผู้เข้าเรียนได้รับความรู้เช่นเดียวกับเด็กทั่วไป ซึ่งในขณะเดียวกันเพิ่มเติมความบกพร่องของเด็กด้วยการจัดเสริมความรู้และทักษะที่จำเป็นให้อีกด้วย โรงเรียนพิเศษนี้ โดยทั่วไปแล้ว จะจัดทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอย่างน้อย แต่ก็มีบางแห่งที่อาจเปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลและ/หรือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

โรงเรียนพิเศษแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

1. โรงเรียนสำหรับผู้ที่มีบกพร่องทางจิต
2. โรงเรียนสำหรับผู้ที่มีบกพร่องทางกาย
3. โรงเรียนสำหรับผู้ที่มีสุขภาพไม่ดี

สำหรับชั้นเรียนพิเศษในโรงเรียนปกติทั่วไป จัดสำหรับเด็กที่มีความพิการเล็กน้อย มีการจัดแบ่งชั้นพิเศษดังกล่าวนี้เป็น 7 ประเภทคือ

1. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางจิต
2. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางกาย
3. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้ที่มีสุขภาพไม่ดี
4. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางสายตา
5. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยิน
6. ชั้นเรียนพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางการพูด

สำหรับโรงเรียนประเภทอื่น ๆ มีเป้าหมายที่จะให้ผู้ใหญ่หรือผู้เยาว์ในวัยต่าง ๆ ได้มีโอกาสอันกว้างขวางในการศึกษาแบบเดียวกับที่จัดให้ในระดับโรงเรียนศึกษาตอนปลายหรือสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้ได้มีความรู้และทักษะเพิ่มเติมเพื่อนำไปใช้ในอาชีพและชีวิตประจำวัน รายวิชาต่าง ๆ ได้แก่ วิชาชักรถยนต์ เศรษฐกิจในบ้าน รวมทั้ง การตัดเย็บเสื้อผ้า และการปรุงอาหาร ภาษาต่างประเทศ การพยาบาล ฯลฯ

#### 6) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา

สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษารวมถึงมหาวิทยาลัย จูเนียร์คอลเลจ และวิทยาลัยเทคโนโลยี ตลอดจนโรงเรียนฝึกอาชีพพิเศษ และโรงเรียนอื่น ๆ ที่เปิดสอนวิชาชีพต่าง ๆ กล่าวคือ

##### ก. มหาวิทยาลัย (Daigako)

มหาวิทยาลัยจัดเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เป็นผู้นำทางการวิจัย และการสอนที่จะผลักดันการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และจัดเตรียมผู้เรียนให้มีความรู้อย่างกว้างขวาง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าจึงจะมีสิทธิ์ในการสอบเข้าได้ โดยเปิดกว้างให้หลายคนและกิจกรรมทางการศึกษาหลาย ๆ อย่างให้ ปกติใช้เวลาในการศึกษา 4 ปี (ยกเว้น แพทย์ ทันตแพทย์ และสัตวแพทย์ ใช้เวลา 6 ปี)

มหาวิทยาลัยอาจตั้งบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อให้ผู้จบการศึกษาได้มีโอกาสศึกษา วิจัย และค้นคว้าทั้งทางวิชาการและประยุกต์ ซึ่งบัณฑิตวิทยาลัยอาจถืองานวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการจบการศึกษาก็ได้ สำหรับปริญญาโทใช้เวลาปกติ 2 ปี และ 5 ปีสำหรับปริญญาเอก ยกเว้นทางแพทย์ต่ออีก 4 ปี

##### ข. วิทยาลัย (Tanki – Daigako หรือ Junior colleges)

ระดับวิทยาลัยมีเป้าหมายที่จะเป็นผู้นำทางการสอนและการวิจัยลึกในเฉพาะวิชา และเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นผู้แนะนำและนักวิจัยในด้านสาขาวิชาชีพ และนำผลไปใช้ในชีวิตประจำวัน วิทยาลัยรับนักศึกษาที่จบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ใช้เวลา 2 ปี หรือ 3 ปี แต่ละวิทยาลัยจะมีสาขาเฉพาะด้านมากกว่าหนึ่งด้านขึ้นไป

##### ค. วิทยาลัยเทคโนโลยี (Koto – senmon gakkō หรือ Colleges of Technology)

วิทยาลัยเทคโนโลยีรับนักศึกษาที่จบจากมัธยมศึกษาตอนต้น ให้เป็นผู้นำทางการสอนเฉพาะด้านทั้งในแนวลึกและ พัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ในวงการวิชาการ ซึ่งเปิดสอนรายวิชาต่าง ๆ ทั้งทางวิศวกรรม และ mercantile marine studies โดยใช้เวลาในการศึกษา 5 ปี และ 5 ปีครึ่ง ตามลำดับ สาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ มีสาขาย่อย ๆ อีกมากมาย เช่น วิศวกรรมกล วิศวกรรมโยธา วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีข่าวสาร และวิศวกรรมเคมี

#### 7) โรงเรียนฝึกฝนอบรมพิเศษและอื่น ๆ (Senshu gakkō)

ตั้งขึ้นในปี 1976 มีจุดมุ่งหมายช่วยพัฒนาความสามารถของนักเรียน เป็นกิจกรรมทางด้านวิชาชีพและชีวิตประจำวัน ทั้งยังเป็นการปรับปรุงมาตรฐานทางวัฒนธรรม จะต้องเข้าเรียนอย่างน้อย 1 ปี แต่ละรายวิชาต้องไม่ต่ำกว่า 800 ชม. ต่อปี โรงเรียนเหล่านี้จะต้องมีนักเรียนอย่างน้อย 40 คน รายวิชาต่าง ๆ แยกเป็น 3 ประเภท คือ 1) รับนักเรียนที่จบมัธยมต้นมาต่อรายวิชามัธยมปลาย 2) รับผู้จบมัธยมปลายมาเรียนในวิชาที่ยากขึ้น 3) รายวิชาอื่น ๆ

2.2) จำนวนสถานศึกษาและจำนวนนักเรียน แยกตามสถาบัน

ตารางต่อไปนี้ แสดงจำนวนยอดนักเรียนที่เข้าเรียนในสถานศึกษาทุกประเภทตั้งแต่อนุบาลถึงมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น (ปี 1989) สูงถึงประมาณ 26.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 21.7 ของประชากรญี่ปุ่นในปี 1989

ตารางที่ 1 จำนวนนักเรียนและสถานศึกษา แยกตามประเภทของสถานศึกษา ปี 1989

Type of institution	Number of institution	Number of students				
		Male	%	Female	%	Total
Kindergartens	15,080	1,036,613	(50.9)	1,001,001	(49.1)	2,037,614
Elementary schools	24,851	4,919,104	(51.2)	4,687,523	(48.8)	9,605,627
Lower Secondary schools	11,264	2,875,400	(51.2)	2,743,897	(48.8)	5,619,297
Upper secondary schools	5,511	2,842,622	(50.4)	2,801,754	(49.6)	5,644,376
Technical colleges	62	48,213	(92.8)	3,753	(7.2)	51,966
Junior Colleges	584	40,985	( 8.9)	420,864	(91.1)	461,849
Universities	499**	1,521,721**	(73.6)	545,241**	(26.4)	2,066,962**
(Graduate schools)*	303	72,187	(84.7)	13,076	(15.3)	85,263
Special schools for the Handicapped	938	59,408	(62.5)	35,600	(37.5)	95,008
Special training schools	3,254	350,811	(47.31)	390,871	(52.7)	741,682
Miscellaneous schools	3,570	223,802	(50.6)	218,384	(49.4)	442,186
Total	65,613	13,918,679		12,848,888		26,767,567

หมายเหตุ

\* รวมนักศึกษาในบัณฑิตวิทยาลัย

\*\* ไม่รวมจำนวนนักศึกษาทางไกล (University of air) ซึ่งมีนักศึกษา จำนวน 26,076 คน เป็นชาย 13,263 คน (50.9%) และเป็นหญิง 12,813 คน (49.1%)

### 3. ครู

#### 3.1 จำนวนครูในปี 1989 แยกตามประเภทโรงเรียน

ในตารางที่ 2 แสดงจำนวนครูและบุคลากรอื่น ๆ ของญี่ปุ่นในปี 1989 คำว่า “teachers” ในตารางหมายถึงครูใหญ่ อธิการบดีมหาวิทยาลัย และคนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางการศึกษา ส่วน “Other personnel” หมายถึง เสมียน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ทำงานสนับสนุนครู

ตารางที่ 2 จำนวนครูและบุคลากรอื่น ๆ แยกตามประเภทโรงเรียน

Type of school	Number of teachers			Percent of women teachers	Number of other personnel (full – time)	Percentage distribution of teachers by:		
	Total	Men	Women			National	Local public	Private
Kindergartens	100,407	6,274	94,133	93.8	20,859	0.3	25.4	74.3
Elementary schools	445,450	189,105	256,345	57.5	106,572	0.4	99.0	0.6
Lower secondary schools	286,301	184,173	102,128	35.7	41,509	0.5	96.2	3.2
Upper secondary schools	284,461	227,276	57,185	20.1	65,166	0.2	77.1	22.7
Technical colleges	3,954	3,906	48	1.2	3,421	86.7	8.8	4.5
Junior colleges	19,830	12,232	7,598	38.3	12,309	5.4	10.1	83.5
Universities	121,140	110,278	10,862	9.0	159,894	43.9	5.3	50.8
Special schools for the handicapped	43,300	20,984	22,316	51.5	15,281	3.1	90.2	0.7
Special training schools	30,277	15,058	15,219	50.3	14,430	2.5	6.0	91.5
Miscellaneous schools	19,840	12,183	7,657	38.6	8,823	0.0	2.6	97.4
Total	1,354,960	781,465	573,495	42.3	448,264	4.8	74.8	20.4

ข้อที่น่าสังเกตจากตารางคือ ครูหญิง จะมีมากถึงกว่า 90% ในระดับอนุบาลเท่านั้น ครูที่สอนระดับสูงกว่าอนุบาลขึ้นไป มากกว่าครึ่งเป็นครูชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และสูงขึ้นครูหญิงจะมีน้อยมาก เพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย และครูส่วนใหญ่เป็นครูของรัฐบาล มีเพียงครูในโรงเรียนอนุบาล วิทยาลัย โรงเรียนฝึกฝนอบรมพิเศษ และอื่น ๆ เท่านั้นที่เป็นครูของโรงเรียนเอกชนเป็นส่วนใหญ่

เงินเดือนครูญี่ปุ่น แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ ครูโรงเรียนอนุบาล ครูโรงเรียนประถมและมัธยมต้น ครูโรงเรียน/วิทยาลัยเทคนิค และครู/อาจารย์มหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัย ขึ้นเงินเดือนของครูถูกแบ่งโดย ขึ้นกับหลักการ 2 อย่างคือ คุณวุฒิทางการศึกษา และระยะเวลาของการเป็นครู เงินเดือนครูญี่ปุ่น โดยปกติแล้วจะมีการปรับทุกปีเพื่อให้ทันกับเงินเดือนของบุคลากรภาคเอกชน อีกทั้งครูที่ทำงานหนัก จะได้รับการเลื่อนขั้นเป็นพิเศษได้อีกด้วย นอกจากเงินเดือนดังกล่าวแล้ว ครูในโรงเรียนสาธารณะ ของญี่ปุ่นยังจะได้รับเงินค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ อีกมากมาย กล่าวคือ

**เงินค่าตอบแทน** ครูญี่ปุ่นได้รับเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรวมถึงเงินค่าตอบแทน สำหรับครอบครัว การปรับเงินค่าครองชีพ เงินค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายเดินทาง และเงินโบนัส ในจำนวนเงิน ค่าตอบแทนที่กล่าวถึงนี้ เงินโบนัสเป็นส่วนสำคัญที่สุด ซึ่งรัฐจ่ายให้กับครูทุกคนปีละถึง 3 ครั้ง คิดเป็น เงินโบนัสรวมที่ครูจะได้รับสูงถึง 5.1 เท่าของเงินเดือน

**สวัสดิการ** ครูญี่ปุ่นทุกคนจะได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ภายใต้แผนการช่วยเหลือที่มีชื่อว่า “Mutual aid” โดยครูทุกคนต้องมีส่วนร่วมภายใต้แผนดังกล่าว สวัสดิการที่ครูจะได้รับ 2 แบบ เป็นแบบ ระยะสั้นกับระยะยาว สวัสดิการระยะสั้น หมายถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตร เงินค่าเลี้ยงดูบุตร ฯลฯ ส่วนสวัสดิการระยะยาว รวมถึง เงินบำนาญ บำนาญ เงินเบี้ยหวัดในกรณี ที่ใช้ความสามารถ เงินช่วยเหลือรายปีสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า ครูญี่ปุ่นได้รับค่าตอบแทน ทั้งเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินเดือนที่รับการปรับทุกปีกับเงินโบนัสที่รัฐจ่ายให้ปีละ 3 ครั้ง ทำให้ ครูญี่ปุ่นอยู่ในสังคมได้อย่างสบายไม่มีปัญหาเรื่องเงินทองและปากท้องแต่อย่างใด



### 3.2 ภาระหน้าที่ของครูและเงินเดือนครู

#### ก. เงินเดือนครู

เงินเดือนครูในประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างสูงกว่าข้าราชการอื่น ๆ ในตารางข้างล่างแสดงถึงเงินเดือนขั้นต้นของครูผู้สอนแยกตามประเภทสถานศึกษาและวุฒิการศึกษาของครู จะเห็นว่าเงินเดือนขั้นต้นของครูประมกับอาจารย์มหาวิทยาลัยแตกต่างกัน้อยมาก และครูปริญญาตรีประมจะได้เงินเดือนมากกว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเล็กน้อย

ตารางที่ 3 เงินเดือนถัวเฉลี่ยขั้นต้นของข้าราชการครู แยกตามประเภทสถานศึกษา และระดับวุฒิครู

Educational Attainment	Kindergarten <sup>(1)</sup> teachers	Elementary <sup>(2)</sup> and secondary school teachers	Technical college teachers	University teachers (research fellows)
Completion of:	(Yen)			
Junior college	182,600	185,200	179,900	173,200
Bachelor's course	211,000	214,000	212,895	212,800
Master's course	245,500	249,000	250,800	250,300
Doctor's course	291,900	296,100	301,800	301,800

หมายเหตุ (1) รวมเงินโบนัส ได้จากสูตรคำนวณดังนี้ : เงินเดือน  $\times 17.1 \div 12$

(2) รวมเงินได้พิเศษสำหรับครูประมและครูมัธยม

#### ข. ภาระหน้าที่ครู

ครูส่วนใหญ่ที่สอนระดับอนุบาลและประถมศึกษา จะต้องรับผิดชอบสอนทั้งชั้นและสอนทุกวิชาในชั้นนั้น มีบางวิชาที่ต้องใช้ครูเฉพาะด้าน เช่น ดนตรี งานฝีมือ พลานามัย ดูแลรักษาบ้านในชั้นประม

ครูที่สอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะรับผิดชอบเพียง 1-2 วิชา เท่านั้น ส่วนครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายก็มักจะสอนเพียงวิชาเดียว ในปี 1989 ขนาดของห้องเรียนระดับชั้นประมและมัธยมต้น กฎหมายกำหนดให้นักเรียนไม่เกิน 30 และ 36 คน ห้องเรียนของมัธยมปลายเต็มเวลา 45 คน ไม่เต็มเวลา 40 คน และได้กำหนดอัตราส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน เป็น 22, 20 และ 20 ในชั้นประม มัธยมต้น และมัธยมปลายตามลำดับ

ภาระหน้าที่ของครูญี่ปุ่นไม่เพียงแต่รับผิดชอบนักเรียนในช่วงเวลาที่เรียนอยู่ในโรงเรียนเท่านั้น หากแต่ต้องรับผิดชอบทั้งนอกห้องเรียนด้วย ซึ่งเมื่อนักเรียนคนใดก่อปัญหาเป็นเรื่อง

เป็นราวขึ้นมา ผู้ที่จะให้ข้อมูลที่ดีที่สุดคือ ครูที่ปรึกษาหรือครูประจำชั้นของนักเรียนคนนั้น และครูต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ถ้าครูคนใดขาดความรับผิดชอบ สังคมก็กล่าวขวัญถึงจนครูคนนั้นอยู่ไม่ได้ ต้องลาออกไป (Okamoto, 1993) ฉะนั้น หน้าที่ครูจึงเป็นภาระที่หนักแต่มีเกียรติสูง ได้รับการยกย่องจากสังคมทั่วไปในญี่ปุ่น ครูจึงหยิ่งในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของตัวเองมาก

### 3.3 วุฒิครูและการฝึกอบรมครู

ครูที่สอนชั้นประถมและมัธยมทุกคนต้องได้รับการศึกษาอบรมจากมหาวิทยาลัย หรือวิทยาลัยที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ ส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยระดับชาติ 4 ปี ในรายวิชาครู มีครูประถมส่วนน้อยที่ศึกษาจากมหาวิทยาลัยของจังหวัด และวิทยาลัยเอกชน ครูมัธยมต้นเข้ารับการอบรมจากมหาวิทยาลัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยของรัฐและเอกชน ส่วนครูมัธยมปลายจะต้องได้รับการอบรมจากมหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัยแห่งชาติ ของท้องถิ่นและเอกชน นอกจากนี้ครูทุกคนจะต้องได้รับประกาศนียบัตรครู ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ประกาศนียบัตรครูแยกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทประจำ ประเภทชั่วคราว และประเภทพิเศษ ประกาศนียบัตรประเภทพิเศษออกให้สำหรับผู้ที่มีอาชีพอื่นเข้ามาช่วยสอนในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ส่วนประเภทชั่วคราวให้กับผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ถึงขั้นประจำ สำหรับผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรประจำประเภทประจำ ถือว่าใช้ได้ตลอดชีวิต และใช้ได้กับทุกจังหวัด แต่โดยทั่วไปแล้วครูจะไม่มีการโยกย้ายข้ามจังหวัด ตราบต่อไปนี้เป็นารแสดงถึงจำนวนหน่วยกิตขั้นต่ำในรายวิชาครู ที่ต้องผ่านการศึกษารับรรมก่อนมาขอประกาศนียบัตรครู (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 จำนวนหน่วยกิตขั้นต่ำสำหรับการได้รับประกาศนียบัตรครูระดับต่าง ๆ

Types of certificate	Basic qualification	Minimum number of credits to be earned at university (or Junior college) in:			
		Teaching subjects (1)	Professional subjects (2)	Teaching subjects or professional subjects	Subjects related to special education
Elementary school teacher	Advanced class/regular certificate	Master's degree	18	41	24
	1st class regular certificate	Bachelor's degree	18	41	
	2nd class regular certificate	Acquisition of at least 62 credits during 2 years' study at university or junior college	10	27	

Lower secondary school teacher	Advanced class/regular certificate	Master's degree	40	19	24
	1st class regular certificate	Bachelor's degree	40	19	
	2nd class regular certificate	Acquisition of at least 62 credits during 2 years' study at university or junior college	20	15	
Upper Secondary school teacher	Advanced class/regular certificate	Master's degree	40	19	24
	1st class regular certifiante	Bachelor's degree	40	19	
Special school teacher	Advanced class/regular certificate	Master's degree, and acquisition of a regular certificate of kindergarten, elementary, lower secondary, or upper secondary teacher			47
	1st class regular certificate	Bachelor's degree and acquisition of a regular certifiante of kindergarten elementary, lower secondary or upper secondary teacher			23
	2nd class regular certificate	Acquisition of a regular certificate of kindergarten, elementary, lower secondary or upper secondary teacher			13
Kindergarten teacher	Advanced class/regular certificate	Master's degree	16	35	24
	1st class regular certificate	Bachelor's degree	16	35	
	2nd class regular certificate	Acquisition of at least 62 credits during 2 years' study at university or junior college	8	23	

(Note) With regard to the regular certificate for lower secondary school teachers of music and fine arts and for upper secondary school teachers of mathematics, science, music, fine art, craft production, calligraphy, agriculture, industry, business, fisheries and mercantile marine, not more than a half of the number of credits to be earned in professional subjects may, for the time being, be earned in teaching subjects.

กล่าวโดยสรุป ญี่ปุ่นยึดหลักการว่า การจัดการศึกษาในแต่ละโรงเรียนจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขึ้นอยู่กับจัดการเรียนที่เหมาะสมของครูในโรงเรียนแต่ละแห่งนั่นเอง ญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับผู้ที่จะมีอาชีพครูเป็นอย่างมาก มีการควบคุมเข้มเรื่องคุณภาพครูดังนี้ (Monbusho, 1994 : 28)

1. กฎหมายการให้ประกาศนียบัตรบุคลากรทางการศึกษา บังคับให้ครูญี่ปุ่นทุกคนต้องมีประกาศนียบัตรครู โดยต้องเรียนรายวิชาครูจากมหาวิทยาลัย แต่มีการเปิดระบบการบรรยายพิเศษสำหรับบุคลากรที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เข้ามาทำคุณประโยชน์ให้แก่วงการศึกษาได้โดยไม่ต้องมีประกาศนียบัตรครู

2.) มีการดำเนินการเพิ่มคุณภาพครู ดังนี้

- กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนจัดรายการ/โครงการศึกษาต่าง ๆ ให้ครูทุกคนมีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ได้ตลอดเวลา

- ครูใหม่ทุกคนที่สอนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและโรงเรียนพิเศษสำหรับคนพิการ ต้องผ่านกระบวนการฝึกอบรมนาน 1 ปี หลังจากได้รับการแต่งตั้งให้เป็นครู

- กระทรวงศึกษาธิการจัดโครงการทัศนศึกษาทั้งภายในและต่างประเทศให้แก่ครูที่มีตำแหน่งบริหาร เช่น ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ และครูที่มีประสบการณ์

- กระบวนการคัดเลือกและบรรจุครู พิจารณาจากคุณภาพที่ดีเป็นรายบุคคล เพื่อกระตุ้นให้คนที่มีคุณภาพเข้าสู่วงการการศึกษา

- ตรวจกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนของบุคลากรทางการศึกษาระดับโรงเรียนทั้งสังกัดส่วนกลางและท้องถิ่นขึ้นในปี 1974 ครูที่มีพัฒนาการเป็นพิเศษ สามารถมีเงินเดือนสูงกว่าพนักงานของรัฐอื่น ๆ ได้ถึง 3 เท่าตัว ทั้งนี้เป็นการรักษาและพัฒนามาตรฐานการศึกษา

- การที่เงินเดือนครูครึ่งหนึ่งมาจากรัฐบาลกลาง เป็นผลให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดจำนวนครูของท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น โดยไม่ต้องร่อนสถานะภาพทางการเงินของท้องถิ่น

- การที่เงินเดือนครูครึ่งหนึ่งมาจากรัฐบาลกลาง ทำให้มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อก่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาตามสถานการณ์ และเป็นการรักษามาตรฐานคุณภาพบุคลากรทางการศึกษา แผนนี้ครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาในระดับมัธยมปลายที่ต้องเพิ่มจำนวนครูตามแนวการสอนใหม่ในชั้นเรียนที่ต้องการครูมากกว่า 1 คนด้วย

#### 4. การปฏิรูปการจัดการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายได้รับการปฏิรูปเนื่องจากสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้การศึกษาต้องปรับเปลี่ยนนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การปรับเปลี่ยนในแง่ของปริมาณมีสาเหตุ 2 ประเด็น คือ 1. อัตราเพิ่มอย่างรวดเร็วของอัตราการเข้าเรียนในระบบการศึกษาภาคบังคับ และ 2. นักเรียนที่เรียนต่อมัธยมปลายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราการเพิ่มทั้งสองประเด็นอย่างรวดเร็วนี้ มีบทบาทต่อการส่งเสริมความทันสมัยและอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษา และเพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถและความถนัดของแต่ละบุคคล ผนวกกับสถานการณ์ปัจจุบันของญี่ปุ่น อัตราส่วนการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายมีถึงร้อยละ 95 และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเตรียมการให้การศึกษาเพื่ออาชีพ เพื่อเป็นการวางรากฐานการทำงานหลังจากที่เรียนจบหลักสูตร และเพื่อให้ผู้เรียนคุ้นเคยกับข่าวสารข้อมูล และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีอย่างกว้างขวางทั่วโลก สิ่งปฏิรูปมีดังนี้

##### 1. ระบบรายวิชาและโรงเรียน

###### 1.1 จัดระบบรายวิชาเรียนใหม่ โดย (ดูรายชื่อวิชาในภาคผนวก)

จัดระบบรายวิชาเรียนใหม่จะเป็นการผสมผสานวิชาทั่วไปกับวิชาอาชีพ

จัดระบบรายวิชาอาชีพได้รับการปรับรายวิชาใหม่ให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมและโครงสร้างการสร้างงานในอนาคต

รายวิชาต่าง ๆ จะมีลักษณะเด่นแตกต่างกันเป็นรายวิชาทั่วไปเพื่อส่งเสริมการศึกษาวิชาอาชีพ

###### 1.2 จัดประเภทโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายใหม่

ได้จัดเป็น 3 ประเภทโรงเรียน และจัดเตรียมหลักสูตรเฉพาะให้เหมาะสมและสอดคล้องกับผู้เรียนที่จะเลือกเรียนได้อย่างไม่จำกัด

###### 1.3 ขยายสาขาวิชาการทางวิทยาลัยเทคโนโลยี โดย

- เพิ่มสาขาทางอุตสาหกรรม
- จำกัดจำนวนการรับนักเรียน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้จบมัธยมปลาย สนใจที่จะเข้าศึกษาต่อ

##### 2. เนื้อหาและวิธีการจัดการศึกษา

###### 1) จัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด และใช้ระบบหน่วยกิต

ให้โรงเรียนได้ใช้ประโยชน์จากการจัดระบบหน่วยกิต และการใช้หลักสูตรอย่างเต็มที่ในการจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความสามารถ ความถนัด ฯลฯ ของผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

###### 2) ประสานสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนมัธยมปลาย

ในโรงเรียนประเภทเต็มเวลา นักเรียนสามารถเลือกวิชาเรียนได้ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ

### 3. การถ่ายโอนระหว่างโรงเรียนและรายวิชา

ได้จัดให้โรงเรียนทุกแห่งทั้งภาครัฐและเอกชน รับนักเรียนจำนวนที่แน่นอนและในแต่ละรายวิชาเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโรงเรียนในแต่ละพื้นที่

### 4. วิธีการวัดที่เป็นข้อยกเว้นทางการศึกษา (Exceptional Measures in Education)

สำหรับสาขาวิชาเฉพาะเช่น คณิตศาสตร์ และฟิสิกส์มีโอกาสดูแลศึกษาต่อในการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมากกว่าสาขาอื่น ควรมีการริเริ่มให้มีการนำผลการวิจัยต่าง ๆ หรือวิธีการอื่นที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำไปใช้ประยุกต์ได้

## การปรับกระบวนการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย

### 1) ทิศทางการปรับ

- ใช้ multiple rating methods เพื่อหาและเลือกความเป็นไปได้สูงสุดและความเฉลียวฉลาดของแต่ละบุคคล

- ใช้ multi peak system ในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองในแต่ละมหาวิทยาลัย

- ข้อมูลข่าวสารการสอบคัดเลือกจะต้องเปิดเผยสู่สาธารณะ

### 2) Multiplying the rating measures

- นำแบบสอบมาตรฐานวัดความสามารถทางการเรียน (The scholastic ability standard) มาใช้

- ปรับวิธีการเลือกที่เน้นความสามารถเฉพาะด้านมาใช้

- ปรับวิธีการวัดผลที่หลากหลาย มาใช้ เช่น พิจารณาจากกิจกรรม ได้แก่ สโมสรนักเรียน สภานักเรียน กิจกรรมทางสังคม ฯลฯ

- เลือกวิธีการที่ต่างจากการคัดเลือกผู้สมัครทั่วไปในการรับผู้ที่เรียนจบมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพศึกษา

- ปรับใช้วิธีการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพต่อการรับนักเรียนจากโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่แตกต่างกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

## การปรับปรุงวิธีการคัดเลือกนักเรียน

ปัญหาความเชื่อมโยงของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นกับตอนปลาย

วิธีการคัดเลือกในปัจจุบันมีแนวโน้มจะเป็นแบบเดียวกัน คือยึดคะแนนสอบวัดทางสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนโดยใช้วิธีการทดสอบเป็นหลัก ซึ่งจะดูว่าได้คะแนนดีทุกวิชาเป็นสำคัญ อันเป็นวิธีหนึ่งที่ไม่อาจตรวจสอบความแตกต่างระหว่างบุคคลซึ่งมาจากโรงเรียนต่าง ๆ กันได้เลย

การทำให้วิธีคัดเลือกง่ายขึ้น

1. ปัญหาการสอบแข่งขันสูงเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียน

มีการสอบแข่งขันสูงมาก สำหรับเด็กที่จบประถมศึกษาเพื่อเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมต้น ในโรงเรียนเอกชน วิธีที่จะลดการแข่งขันได้ขั้นหนึ่งคือจัดโรงเรียนมัธยมต้นและปลายเข้าด้วยกัน

2. ขาดความหลากหลายของผู้เรียนที่มาจากสังคมต่าง ๆ กัน

นักเรียนที่เรียนจบจากโรงเรียนมัธยมปลายชั้นนำหลายแห่งมักจะสอบเข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำได้เกือบหมด ทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจรับนักเรียนได้หลากหลายเท่าที่ควร

3. แนวคิดบนหลักการความยุติธรรมถูกทำลายลงไป

แนวคิดความยุติธรรมของการสอบแข่งขันคือทำข้อสอบได้มากที่สุด จะมีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัยสูงสุด ทำให้เกิดการฝึกหัดทำข้อสอบมาก่อนจะมีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัยมากกว่าผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดกับโอกาสเท่าเทียมทางการศึกษาโดยตรง

4. ปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียนที่ฝึกแต่ทักษะการสอบคัดเลือก

มีเด็กวัยรุ่นบางส่วนที่เรียนดี ทำคะแนนข้อสอบได้ดี แต่ความสามารถในการมีส่วนร่วมต่ำ มีการหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

5. โครงสร้างของการสอบแข่งขันที่คนทั้งหมดเห็นชอบ

กระบวนการเลือกนักศึกษา ผู้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยชั้นนำได้รับการเห็นชอบซึ่งถือเป็น อิทธิพลทางอ้อมจากโรงเรียนระดับประถม มัธยมต้น และมัธยมปลายทั้งหมด

## ✧ ข. พระราชบัญญัติการจัดองค์การและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น

(Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration)

วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956)

(มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งในปี ค.ศ. 1958, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964)

### สารบัญ

- บทที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1)
- บทที่ 2 การจัดตั้งและการจัดองค์การของคณะกรรมการศึกษา (Board of Education : BOE)
  - หมวดที่ 1 การจัดตั้ง สมาชิก และการประชุมของ BOE (มาตรา 2-15)
  - หมวดที่ 2 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent) และสำนักงานเลขานุการ (มาตรา 16-22)
- บทที่ 3 ขอบเขตอำนาจของ BOE และหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น (มาตรา 23-29)
- บทที่ 4 สถาบันการศึกษาต่าง ๆ
  - หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (ม.30-36)
  - หมวดที่ 2 ครูของโรงเรียนที่จัดตั้งโดยนคร เมือง และหมู่บ้าน (ม.37-47)
- บทที่ 5 ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ กับ BOE และอื่น ๆ (ม.48-55)
- บทที่ 6 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (ม.56-61)

---

**หมายเหตุ :** 1) แปรจากเอกสารที่จัดให้โดยเจ้าหน้าที่ของกองการท้องถิ่น กรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น (Local Affairs Division, Local Education Support Bureau)

2) การแปลในที่นี้ เลือกแปลเฉพาะส่วนที่สำคัญ ไม่ได้แปลทุกมาตราหรือทุกถ้อยคำในมาตราหนึ่ง แต่ก็ได้แปลอย่างถูกต้องสามารถใช้อ้างอิงได้



## บทที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป

**มาตรา 1** จุดมุ่งหมายของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ คือ มุ่งที่จะนิยามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการจัดการและหน้าที่ต่าง ๆ ของการบริหารการศึกษาในหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น (Local public entities) เป็นต้นว่า การจัดตั้ง คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education, BOE) สถานะของครูผู้สอนของโรงเรียนและของสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ฯลฯ

## บทที่ 2 การจัดตั้งและการจัดการของ BOE

### หมวดที่ 1 การจัดตั้งสมาชิก และการประชุมของ BOE

(การจัดตั้ง)

**มาตรา 2** ให้จัดตั้ง BOE ในจังหวัด นคร (รวมทั้งเขตพิเศษ) เมือง หมู่บ้าน และกลุ่มนคร กลุ่มเมือง และกลุ่มหมู่บ้าน ซึ่งร่วมกันบริหารกิจการต่าง ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 23

(การจัดการองค์การ)

**มาตรา 3** ให้ BOE มีสมาชิก 5 คน แต่ BOE ของเมืองและหมู่บ้านบางแห่ง อาจจะมี 3 คน

(การแต่งตั้ง)

**มาตรา 4** สมาชิกของ BOE ให้คัดเลือกจากผู้ที่มีบุคลิกสูงส่งและมีทัศนียภาพกว้างไกล (Lofty character and broad vision) เกี่ยวกับการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมที่มีคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครเลือกตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น และให้มาจากการแต่งตั้งโดยหัวหน้าของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น ทั้งนี้โดยความเห็นชอบ (consent) ของสภา (assembly) ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นนั้น

3. ในการแต่งตั้งสมาชิก BOE ให้ถือหลักพิจารณาว่าสมาชิกสามคนขึ้นไป (หรือ 2 คนขึ้นไป ในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน) จะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน

**มาตรา 5** วาระของสมาชิกแต่ละคนคือ 4 ปี แต่คนที่ได้รับแต่งตั้งแทน ให้มีวาระเพียงช่วงเวลาที่เหลือของผู้ที่ตนเข้าไปแทน

2. สมาชิก BOE อาจแต่งตั้งซ้ำได้ (ห้ามดำรงตำแหน่งควบคู่)

**มาตรา 6** สมาชิก BOE จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งควบคู่ต่อไปนี้ คือ ประธานหรือสมาชิกของสภาของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น สมาชิกของคณะกรรมการหรือหัวหน้าเฉพาะกิจ (Specialized commissioner) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหาร (Executive agency) ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น หรือลูกจ้างเต็มเวลาของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

(การพ้นจากตำแหน่ง)

**มาตรา 7** หัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น สามารถจะให้สมาชิก BOE พ้นจากตำแหน่ง โดยความเห็นชอบ (consent) ของสภาในระดับนั้น ๆ ในกรณีที่พบว่าสมาชิกผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากปัญหาด้านจิตใจหรือกายภาพ

2. ในกรณีที่สมาชิก BOE สามคนขึ้นไป (หรือ 2 คนขึ้นไปในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน) ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งในเวลาต่อมา ให้หัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น ดำเนินการให้สมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคนพ้นตำแหน่ง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภาในระดับนั้น เมื่อปรากฏว่ามีสมาชิก BOE สังกัดพรรคเดียวกันเกิน 3 คน (หรือ 2 คนในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน)

(การเรียกร้องให้ถอดถอนจากตำแหน่ง)

**มาตรา 8** ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นสามารถจะเรียกร้องตามระเบียบที่จะกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี ให้ถอดถอนสมาชิก BOE คนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ (recall) โดยเรียกร้องไปยังหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านตัวแทนของตน ทั้งนี้ต้องมีลายชื่อมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนเต็ม

(การปฏิบัติหน้าที่)

**มาตรา 11** สมาชิก BOE จะต้องไม่เปิดเผยความลับ ซึ่งตนได้ดำเนินการมาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ และให้ถือเช่นนี้ แม้เมื่อสมาชิกผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

(ประธาน)

**มาตรา 12** ประธานของ BOE จะมาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิก BOE

2. วาระของประธาน BOE ให้มีอายุ 1 ปี แต่สามารถจะได้รับการเลือกตั้งอีก

## หมวดที่ 2 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent) และสำนักงานเลขานุการ

(ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา)

มาตรา 16 ให้มีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหนึ่งคน ในแต่ละ BOE

2. ให้ BOE ของจังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหนึ่งคน โดยความเห็นชอบ (approval) ของรัฐมนตรีศึกษาธิการ

3. ให้ BOE ของนคร เมือง และหมู่บ้าน (municipalities) แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา โดยความเห็นชอบของ BOE จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานี้ จะคัดเลือกมาจากสมาชิก BOE ของนคร เมือง และหมู่บ้าน

4. วาระของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานคร เมือง และหมู่บ้าน มีระยะเวลาเท่ากับ วาระของการเป็นสมาชิก BOE ของตนเอง

(งานของผู้อำนวยการ)

มาตรา 17 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา จะดูแลรับผิดชอบงานลักษณะบริหารทั้งหมด ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ BOE โดยให้อยู่ใต้การกำกับดูแลของ BOE

2. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะเข้าร่วมในการประชุมของ BOE ทั้งหมด และให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ

มาตรา 18 ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการ (Secretariat) ใน BOE เพื่อให้จัดการงานบริหารต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ BOE นั้น ๆ

(หัวหน้างานและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ)

มาตรา 19 ภายในสำนักงานเลขานุการของ BOE จังหวัด ให้มีหัวหน้างาน (Supervisor) เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่เฉพาะด้าน (Technical Staffs) และอื่น ๆ ที่จำเป็น

2. ภายในสำนักงานเลขานุการของ BOE นคร เมือง และหมู่บ้าน ให้มีบุคลากรต่าง ๆ ที่จำเป็น โดยให้ใช้ข้อความข้างต้นโดยอนุโลม



### บทที่ 3 ขอบเขตอำนาจของ BOE และหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

(ขอบเขตอำนาจของ BOE)

✕ **มาตรา 23** BOE แต่ละแห่งจะจัดการและบริหารงานการศึกษา ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- (1) งานที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง จัดการและยุบโรงเรียน และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
- (2) งานที่เกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินที่โรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ใช้อายุประโยชน์
- (3) งานที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลในลักษณะอื่น ๆ ของบุคลากรของ BOE และโรงเรียนตลอดจนสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
- (4) งานที่เกี่ยวกับการรับสมัครนักเรียน และการย้ายโรงเรียน ตลอดจนการออกจากโรงเรียนของนักเรียน
- (5) งานที่เกี่ยวกับการจัดองค์การ โครงสร้าง หลักสูตร การสอนของครู การแนะแนวนักเรียนและการแนะแนวอาชีพ
- (6) งานที่เกี่ยวกับแบบเรียน และวัสดุการสอนอื่น ๆ
- (7) งานที่เกี่ยวกับการปรับปรุงและการปรับเปลี่ยนอาคารเรียน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เครื่องมือการสอน และอุปกรณ์อื่น ๆ
- (8) งานที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมครูใหญ่ ครูผู้สอน และบุคลากรการศึกษาอื่น ๆ
- (9) งานที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิการของนักเรียน และครูใหญ่ ตลอดจนครูของโรงเรียน
- (10) งานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของโรงเรียน และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
- (11) งานที่เกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวัน
- (12) งานที่เกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน เช่น การศึกษาเยาวชนและวัยรุ่น การศึกษาสตรี การบริหารศาลาประชาคม (citizen's hall)
- (13) งานที่เกี่ยวกับพลศึกษา
- (14) งานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม
- (15) งานที่เกี่ยวกับการกิจกรรม UNESCO
- (16) งานที่เกี่ยวกับนิติบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
- (17) งานที่เกี่ยวกับการวิจัยและสถิติ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
- (18) งานที่เกี่ยวกับข่าวสาร ซึ่งเกี่ยวกับงานในขอบเขตอำนาจของตน
- (19) งานอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษา ภายใต้ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

(ขอบเขตอำนาจของหัวหน้า)

**มาตรา 24** หัวหน้า (Head) ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น จะจัดการและบริหารงาน การศึกษาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) งานที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย
- (2) งานที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน
- (3) จัดหาและใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินทางการศึกษา
- (4) ทำสัญญาในเรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ BOE
- (5) จัดการงบประมาณสำหรับงานต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจของ BOE และงานต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น

(การมอบหมายอำนาจการบริหารและอื่น ๆ)

**มาตรา 26** BOE สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งหรือในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ให้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ทั้งนี้ตามระเบียบข้อบังคับของ BOE

2. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งให้แก่บุคลากร ในสำนักงานเลขานุการกรม

3. BOE จังหวัดสามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่ง แก่ BOE นคร เมือง และหมู่บ้าน

4. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของจังหวัด สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งให้แก่ ผู้อำนวยการการศึกษาของนคร เมือง และหมู่บ้าน

## ค. โครงสร้างและหน้าที่ของกรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น

### โครงสร้าง\*

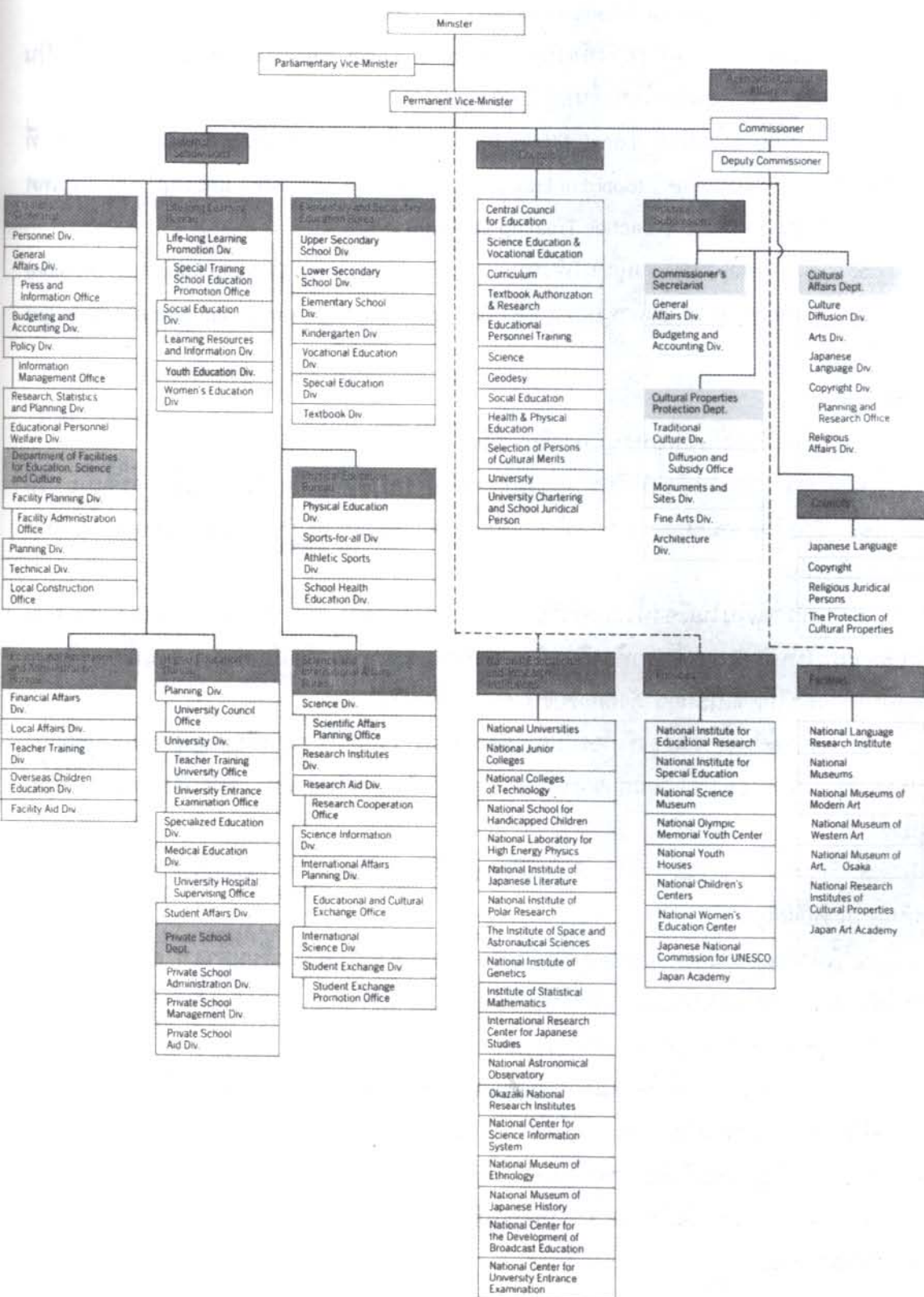
กรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Support Bureau) เป็น 1 ใน 8 ของหน่วยงานระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น ซึ่งได้แก่ :

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (Minister's Secretariat)
  2. กรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Bureau)
  3. กรมการประถมและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary Education Bureau)
  4. กรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Support Bureau) ชื่อในภาษาอังกฤษของกรมนี้บางครั้งก็ใช้ชื่อว่า Educational Assistance and Administration Bureau
  5. กรมอุดมศึกษา (Higher Education Bureau)
  6. กรมวิทยาศาสตร์และการต่างประเทศ (Science and International Affairs Bureau)
  7. กรมพลศึกษา (Physical Education Bureau)
  8. กรมวัฒนธรรม (Agency for Cultural Affairs) หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรมขนาดใหญ่หรืออาจแปลได้ว่า “ทบวงวัฒนธรรม” ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 3 แห่ง สถาบันวิจัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑ์ต่าง ๆ และคณะกรรมการที่ปรึกษาชุดต่าง ๆ
- นอกจากหน่วยงานขึ้นตรงระดับกรมทั้ง 8 กรมนี้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังประกอบด้วยหน่วยงานอีก 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยต่าง ๆ คือมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด และสถาบันวิจัย ศูนย์วิจัย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาระดับชาติ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ กลุ่มที่สอง คือหน่วยงานภายใต้กำกับดูแล และกลุ่มที่สาม คือคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของกระทรวง ในรูปของการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่าง ๆ

---

\* แปลจาก **Organization of the Government of Japan 1993**, published by the Institute of Administration Management, under the Supervision of the Management and Coordination Agency, Prime Minister's Office, Government of Japan, Tokyo, March 1993

# แผนภาพที่ 2 ORGANIZATION OF THE MINISTRY OF EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE (As of 1.July 1988)



กรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วย 6 หน่วยงานระดับกองดังต่อไปนี้:

1. กองคลัง (Financial Affairs Division)
2. สำนักงานบริหารการคลังท้องถิ่น (Office of Local Financial Management) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับต่ำกว่ากองเล็กน้อย ขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการกองคลัง
3. กองกิจการท้องถิ่น (Local Affairs Division) ซึ่งเป็นกองที่บริหารงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ของจังหวัด นคร เมือง และหมู่บ้านทั่วประเทศ
4. กองฝึกอบรมครู (Teacher Training Division)
5. กองการศึกษานักเรียนญี่ปุ่นโพ้นทะเล (Overseas Japanese Children Education Division)
6. กองอุดหนุนอาคารและอุปกรณ์ท้องถิ่น (Local Buildings and Equipment Aid Division)

## หน้าที่

ภาระหน้าที่ของกรมสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่นมี 7 ประการต่อไปนี้:

1. การวางแผนในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบการบริหารการศึกษาท้องถิ่น รวมทั้งการชี้แนะ ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำต่าง ๆ ว่าด้วยการจัดองค์การและการปฏิบัติงานทั่วไปของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น
2. การวางแผนในเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวกับระบบการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง เงินเดือน และบุคลากรผู้ให้บริการการศึกษาท้องถิ่น ในหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งการชี้แนะ ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำว่าด้วยการบริหารระบบข้างต้น
3. กิจการต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การ ว่าด้วยเรื่องห้องเรียน และจำนวนบุคลากรผู้ให้บริการการศึกษาของโรงเรียนสาธารณะต่าง ๆ (ยกเว้นมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิค และอนุบาล)
4. กิจการต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือนและเงินชดเชยของครูในโรงเรียนสาธารณะ ในระดับการศึกษาภาคบังคับ
5. ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือ ในเรื่องการจัดส่งครูไปยังโรงเรียนต่าง ๆ สำหรับนักเรียนญี่ปุ่นโพ้นทะเล รวมทั้งการวางแผน ให้ความช่วยเหลือ และให้คำแนะนำ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของนักเรียนญี่ปุ่นที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ
6. การวางแผนการให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้ประกาศนียบัตร และการฝึกอบรมของบุคลากรการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษา และในการฝึกอบรมหลังบรรจุแล้วของอาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ
7. กิจการต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินอุดหนุน เพื่อปรับปรุงสื่ออำนวยความสะดวกในโรงเรียนสาธารณะ



# บทที่ 3

## วิธีดำเนินการวิจัย

---

วิธีดำเนินการวิจัย ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (primary source) จากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานทางราชการ และสัมภาษณ์บุคลากรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติทั้งบุคคลจากภาครัฐ สหภาพแรงงานครู และนักวิชาการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยมีความสนใจในการจัดการศึกษาของญี่ปุ่น และได้ศึกษาเอกสารมาบ้างแล้ว มีการติดต่อหน่วยงานทางราชการหลายแห่งในญี่ปุ่นก่อนการทำวิจัยภาคสนาม เพื่อศึกษาบริบททางการศึกษาของญี่ปุ่นซึ่งมีความแตกต่างจากไทยมาก การศึกษาขั้นนี้จึงเป็นความจำเป็นอย่างมากสำหรับการดำเนินงานวิจัย และเพื่อให้เห็นกรอบโครงสร้างการบริการศึกษาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้แลกเปลี่ยนความรู้กับ host scientist และนักการศึกษาหลายท่าน ก่อนมีการสรุปประเด็น

2. วางแผนการเก็บข้อมูล สร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ ติดต่อผู้รับรองและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเตรียมแผนการเก็บข้อมูลร่วมกัน

### 3. การศึกษาภาคสนาม

#### 3.1 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาภาคสนาม ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาของญี่ปุ่นทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค นักวิชาการศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสหภาพแรงงานครู ซึ่งมีแนวคิดค่อนข้างประชาธิปไตยแบบสุดโต่ง เท่าที่รวบรวมรายชื่อได้ประมาณ 58 ท่าน ดังต่อไปนี้ (มีหลายท่านไม่ได้ให้นามบัตรไว้ จึงไม่สามารถนำชื่อ และตำแหน่ง พร้อมสังกัดมาลงไว้ในที่นี้ทั้งหมดได้)

1. ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น 1 ท่าน
2. นักวิชาการ 9 ท่าน
3. ผู้บริหารสมาคม 3 ท่าน
4. กรรมการในคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) 2 ท่าน
5. ผู้บริหารในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา 33 ท่าน
6. สหภาพแรงงานครู 7 ท่าน
7. ผู้บริหารโรงเรียน 2 ท่าน
8. อื่น ๆ 1 ท่าน

### 1. ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1. Mr. Takayuki Nakazawa

Head; Sub-Division of Board of Education Affairs, Local Affairs Division, Local Education Support Bureau, Ministry of Education, Tokyo

### 2. นักวิชาการ

1. Professor Sho Takakura

Director of School Education Center, University of Tsukuba, Ibaragi

2. Professor Masaki Yamamoto

Faculty of Engineering, Hosei University, Tokyo, and Former member of Board of Education Nakano Ward, Tokyo

3. Professor Morikazu Ushiogi

Graduate School of International Development, Nagoya University

4. Professor Mitsuru Wakabayashi

Graduate School of International Development, Nagoya University

5. Professor Toru Umagoshi

Faculty of Education, Nagoya University

6. Professor Yuzo Yabuno

Faculty of Law, Kyushu University, Fukuoka

7. Professor Koichi Maruyama

The Research Institute of Comparative Education and Culture, Kyushu University, Fukuoka

8. Professor Yoshio Gondo

Former Professor of the Faculty of Education, Kyushu University, Fukuoka

9. Professor Hisao Fukudome

Faculty of Economics, Kyushu University, Fukuoka

### 3. ผู้บริหารสมาคม

1. Mr. Masamoto Iyama

Secretary General, Association of Prefectural Board of Education and Superintendents (Primary Education Level), Tokyo

2. Mr. Yukinori Ueda

Assistant Director, Association of Prefectural Board of Education and Superintendents (Secondary Education Level), Tokyo

3. Mr. Koichi Kuroishi

Secretary General, Association of Prefectural Board of Education and Superintendents (Secondary Education Level), Tokyo

#### 4. กรรมการในคณะกรรมการการศึกษา

##### เขตนาดาโนะจังหวัดโตเกียว

1. Ms. Sanae Maruyama  
Nakano Board of Education, Tokyo
2. Ms. Kinuyo Ohata  
Nakano Board of Education, Tokyo

#### 5. ผู้บริหารในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

##### 5.1 จังหวัดโตเกียว

1. Mr. Noriaki Shiga  
Director, General Affairs Division, Tokyo Metropolitan Board of Education

##### 5.2 จังหวัดไอชิ

1. Mr. Mashio Matsubara  
Director General, School Education Department
2. Mr. M. Mizutani  
Senior Specialist, General Affairs Division, Administrative Department, Aichi Prefectural Board of Education
3. Mr. Kenzo Kudo  
Deputy Director, Compulsory Education Division, Aichi Prefectural Board of Education
4. Mr. Matsuo Nishii  
Deputy Director, Education Personnel Division, Aichi Prefectural Board of Education
5. Mr. Masayoshi Ouda  
Deputy Director, Office of Personnel Administration, Aichi Prefectural Board of Education

##### 5.3 นครนาโกยา จังหวัดไอชิ

1. Mr. Ichiro Kenmochi  
Superintendent, Nagoya City Board of Education
2. Mr. Toyohiko Watanabe  
Deputy Director, Office of the Mayor
3. Mr. Tetsuo Suzuki  
Director General, General Affairs Department, Secretariat of Nagoya City Board of Education

#### 5.4 จังหวัดฮิโรชิม่า

1. Mr. Ken Terawaki  
Superintendent, Hiroshima Prefectural Board of Education
2. Mr. Kiyoshi Yasumori  
Director General of Education, Hiroshima Prefectural Board of Education
3. Mr. Osamu Yoshikawa  
Deputy Director, General Affairs Division, Administration Department, Hiroshima Prefectural Board of Education
4. Mr. Kiyotaka Hamamoto  
Senior Staff, General Affairs Division, Administration Department, Hiroshima Prefectural Board of Education
5. Mr. Takayuki Ueda  
Director, Kabe Education Liason Office, Hiroshima Prefectural Board of Education

#### 5.5 เมืองฟุชู จังหวัดฮิโรชิม่า

1. Mr. Wataru Hayashibara  
Mayor, Fuchu Town, Hiroshima
2. Mr. Koji Shimasaki  
Superintendent, Fuchu Town Board of Education, Hiroshima
3. Mr. Kaoru Sato  
Director of Education, Fuchu Town Board of Education, Hiroshima
4. Mr. Masayuki Yamada  
Deputy Director of Education, Fuchu Town Board of Education, Hiroshima
5. Mr. Hirotaka Kubo  
Representative of PTA of a school in Fuchu Town

#### 5.6 หมู่บ้านทะสึสะงะ จังหวัดฮิโรชิม่า

1. Mr. Masato Nochi  
Superintendent, Tsutsuga Village Board of Education, Hiroshima
2. Mr. Keiji Nitta  
Representative of PTA, Tsutsuga Primary School, Tsutsuga, Hiroshima
3. Mr. Yoshimasa Oda  
Head, Tsutsuga Village, Hiroshima

## 5.7 จังหวัดฟูกูโอกะ

1. Mr. Shigeo Marubayashi  
Director General, Second Department of Supervision Fukuoka Board of Education, Fukuoka
2. Mr. Mitsuru Setoguchi  
Assistant Director, Lifelong Learning Promotion Division, Fukuoka Prefectural Board of Education, Fukuoka
3. Mr. Yoshiaki  
Head, Sub-Division of Budget, Finance Division, Fukuoka Prefectural Board of Education, Fukuoka
4. Mr. Akifumi Kuba  
Head, Sub-Division of Secretariat, General Affairs Division, Administration Department, Fukuoka Prefectural Board of Education, Fukuoka

## 5.8 นครฟูกูโอกะ จังหวัดฟูกูโอกะ

1. Mr. Tsuyoshi Obana  
Superintendent, Fukuoka City Board of Education, Fukuoka
2. Mr. Tatsuro Ushiba  
Director General, Department of School Education, Fukuoka City Board of Education, Fukuoka
3. Mr. Yasuo Gita  
Director, General Affairs Division, Fukuoka City Board of Education, Fukuoka
4. Mr. Keizo Chinkawa  
Director, First Division of Supervision, Department of School Education Fukuoka City Board of Education, Fukuoka
5. Mr. Kenji Wakiyama  
Director, Social Education Division, Department of Lifelong Learning, Fukuoka City Board of Education, Fukuoka
6. Mr. Kenichi Ochi  
Head, Sub-Division of Finance, Finance Division Department of General Affairs, Fukuoka City Board of Education, Fukuoka

## 5.9 นครมุนาคาตะ จังหวัดฟูกูโอกะ

1. Mr. Akikiyo Morishita  
Superintendent, Munakata City Board of Education, Fukuoka

## 6. สหภาพแรงงานครู

### 6.1 จังหวัดโตเกียว

1. Mr. Takashi Matsubuchi  
Director, Department of Education Joint Struggle, Japan Teachers Union, Tokyo
2. Mr. Ainosuke Okada  
Vice-President, All Japan Teachers and Staffs Union, Tokyo
3. Mr. Tadaomi Matsumura  
Director, Education and Cultural Department, All Japan Teachers and Staffs Union, Tokyo

### 6.2 จังหวัดไอชิ

1. Mr. Yasuhiro Yorogi  
Vice-Chairman, Aichi Prefectural High School Teachers Union
2. Mr. Tokuhiro Misaki  
Vice-Chairman, Aichi Prefectural High School Teachers Union

### 6.3 จังหวัดฮิโรชิมะ

1. Mr. Akira Yamaima  
Secretary General, Hiroshima Prefectural Teachers Union
2. Ms. Setsuko Tanmitsu  
Vice-Chairman, Hiroshima Prefectural Teachers Union

## 7. ผู้บริหารโรงเรียน

1. Principal and Staffs, Kasumigaoka Senior High School Fukuoka City, Fukuoka Prefecture
2. Principal and Staffs, Jiyugaoka Minami Primary School, Munakata City Fukuoka Prefecture

## 8. อื่น ๆ

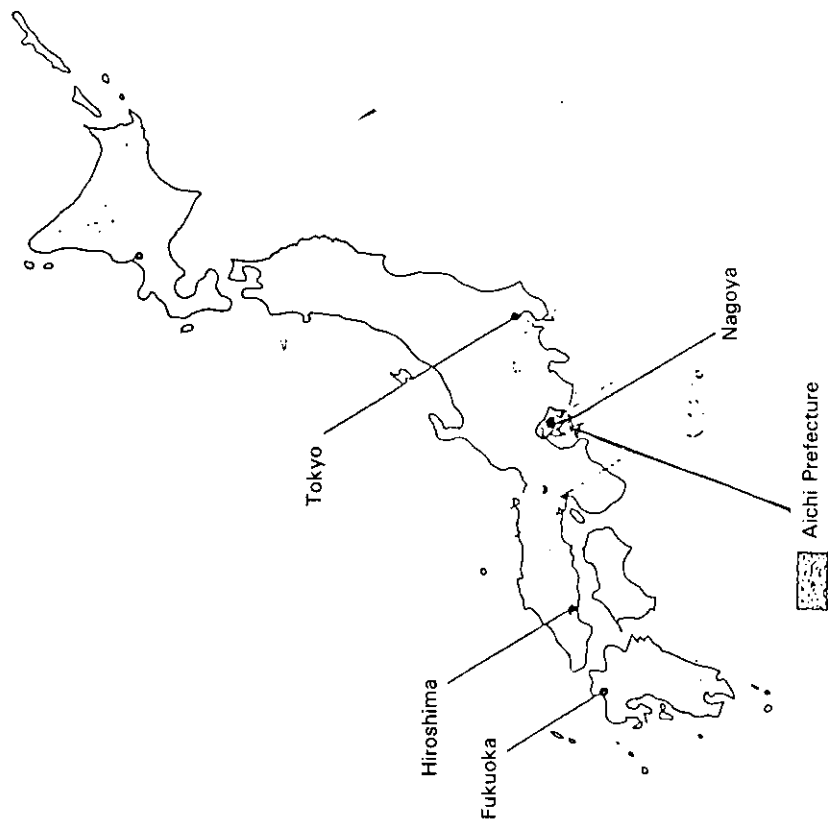
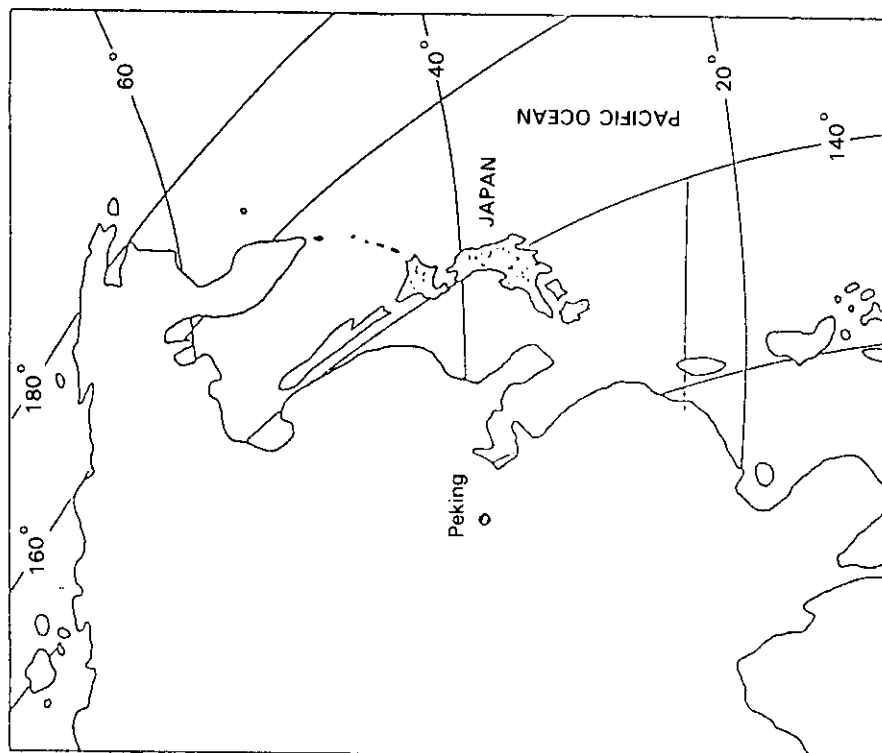
1. Mr. Yeol Gon Choi  
Former Superintendent of Education, Seoul Metropolitan, Currently Visiting Professor, Faculty of Law, Hiroshima University

### 3.2 สถานที่เก็บข้อมูล

สถานที่เก็บข้อมูลครั้งนี้ รวม 4 จังหวัด แต่ละจังหวัดได้ไปพบบุคคลในกลุ่มตัวอย่างตามสถานที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ดูแผนภาพที่ 3)

- 1) จังหวัดโตเกียว
  - กระทรวงศึกษาธิการ
  - ศาลว่าการมหานครโตเกียว อาคาร 2
  - มหาวิทยาลัยทสึคุบะ (วิทยาเขตโตเกียว)
  - สมาคมสหพันธ์คณะกรรมกรการศึกษาและผู้อำนวยการ-  
สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (โตเกียว)
  - สหภาพแรงงานครูญี่ปุ่น
- 2) จังหวัดไอชิ
  - ศาลากลางจังหวัดไอชิ
  - สำนักงานศึกษามหานครนาโกยา
  - มหาวิทยาลัยนาโกยา
  - สหภาพแรงงานครูจังหวัดนาโกยา
- 3) จังหวัดฮิโรชิมา
  - ศาลากลางจังหวัดฮิโรชิมา
  - สำนักงานศึกษามหานครฮิโรชิมา
  - สำนักงานศึกษาเมืองฟุซุ
  - สำนักงานศึกษาหมู่บ้านทสึทสึเกะ
  - สหภาพแรงงานครูจังหวัดฮิโรชิมา
- 4) จังหวัดฟูกูโอกะ
  - ศาลากลางจังหวัดฟูกูโอกะ
  - สำนักงานศึกษามหานครฟูกูโอกะ
  - สำนักงานศึกษานครมุนาคาตะ
  - โรงเรียนมัธยมปลายคาสุมิกาโอซะ
  - โรงเรียนประถมจิยุคาโอซะ มินามิ
  - มหาวิทยาลัยกิวชู

แผนที่ 3 แสดงถึงสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง





#### 4. กำหนดการเก็บข้อมูลภาคสนาม

วันที่

สถานที่

- 16-25 มี.ค. 37 จังหวัดโตเกียว (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการศึกษามหานครโตเกียว สมาคมคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและสำนักงานการศึกษาโตเกียว สำนักงานการศึกษาเขตนาคาโนะ สหภาพแรงงานครูญี่ปุ่น และมหาวิทยาลัยทสึกุบะ วิทยาเขตโตเกียว)
- 27-30 มี.ค. 37 จังหวัดไอชิ (สำนักงานการศึกษจังหวัดไอชิ สำนักงานการศึกษามหานครนาโกยา สหภาพแรงงานครูจังหวัดไอชิ และมหาวิทยาลัยนาโกยา)
- 1-5 เม.ย. 37 จังหวัดฮิโรชิมา (สำนักงานการศึกษจังหวัดฮิโรชิมา สำนักงานการศึกษามหานครฮิโรชิมา สำนักงานการศึกษาเมืองฟุซุ สำนักงานการศึกษามุบ่านทสึทสึกะ สำนักงานประสานงาน การศึกษาคาเบะ สหภาพแรงงานครูจังหวัดฮิโรชิมา)
- 7-12 เม.ย. 37 จังหวัดฟูกูโอกะ (สำนักงานการศึกษจังหวัดฟูกูโอกะ สำนักงานการศึกษามหานครฟูกูโอกะ สำนักงานการศึกษานครมุนาคาตะ โรงเรียนมัธยมปลายคาสุมิกาโอชะ โรงเรียนประถมจิกุกาโอชะ มินามิ และมหาวิทยาลัยกิวชู)

#### 5. วิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ มีแหล่งข้อมูลมาจากหลายแห่ง คือ

- การวิเคราะห์เอกสารของหน่วยงานในญี่ปุ่น
- การสัมภาษณ์ข้าราชการและผู้เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น
- การพบปะพูดคุยกับผู้บริหารโรงเรียน และตัวแทนครูผู้ปกครอง
- กลุ่มสหภาพแรงงานครู

##### 5.1 การวิเคราะห์เอกสาร ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา

##### 5.2 ใช้วิธีสังเคราะห์เนื้อหาจากคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยแยกรายจังหวัด

ในขั้นต้น แล้วจึงนำมาสรุปรวมภายหลังกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างหลัก ได้แก่

1. กลุ่มนักวิชาการ/อาจารย์มหาวิทยาลัย
2. กลุ่มข้าราชการส่วนกลาง
3. กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น
4. กลุ่มสหภาพแรงงานครู

# บทที่ 4

## ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแยกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เอกสาร แสดงให้เห็นถึงระบบการบริหารการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันในหัวข้อดังนี้

ก. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา แสดงถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และบทบาทขององค์กรดังกล่าว

ข. ด้านงบประมาณการศึกษา แสดงถึงสัดส่วนของงบประมาณส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 ผลการเก็บข้อมูลภาคสนาม เป็นข้อสรุปเกี่ยวกับผลของความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อระบบ องค์กรและงบประมาณที่ได้รับจริงทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่จริง รวมถึงข้อเสนอแนะ ซึ่งแยกเป็นรายจังหวัด ดังผลการวิเคราะห์ต่อไปนี้

### ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เอกสาร

ก. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น ถ้าแบ่งตามหน่วยงานที่รับผิดชอบสถาบันการศึกษาระดับต่างๆ แบ่งเป็น 3 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน) ดังแผนภาพที่ 4.

#### แผนภาพที่ 4 สถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรบริหารระดับต่าง ๆ

ประเภทของสถาบันการศึกษา	ระดับชาติ	ระดับจังหวัด	ระดับท้องถิ่นต่ำกว่าจังหวัด		
			นคร	เมือง	หมู่บ้าน
อนุบาล			○	○	○
ประถม และมัธยมต้น			○	○	○
มัธยมปลาย		○	○	○	○
โรงเรียนการศึกษาพิเศษ		○			
วิทยาลัยเทคโนโลยี	○				
วิทยาลัยต่าง ๆ	○	○			
มหาวิทยาลัย	○	○			

หมายเหตุ ○ สถาบันสาธารณะส่วนใหญ่ที่ดำเนินการภายใต้การดูแลขององค์กรระดับนั้น ๆ โดยเฉพาะ  
 ○ สถาบันสาธารณะบางส่วนที่ดำเนินการภายใต้การดูแลขององค์กรระดับนั้น ๆ โดยเฉพาะ

ดัดแปลงจาก : NIER, **Basic Facts and Figures about the Education System in Japan.** Tokyo, March 1986, p.49

จากแผนภาพข้างต้น สรุปได้ว่า สถาบันการศึกษาระดับอนุบาลและการศึกษามัคบังคังของญี่ปุ่นอยู่ในความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด คือ นคร เมือง และหมู่บ้าน สำหรับโรงเรียนมัธยมปลายอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของรัฐบาลระดับจังหวัดซึ่งรวมถึงโรงเรียนการศึกษาพิเศษ และวิทยาลัยต่าง ๆ สำหรับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเทคโนโลยีอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกล่าวถึงบทบาทการบริหารการศึกษาขององค์กรระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. องค์กรการบริหารการศึกษาระดับชาติ (National level)

หน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจในการจัดการศึกษา คือ กระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (ขอใช้ย่อว่ากระทรวงศึกษาธิการ) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่สนับสนุนและเผยแพร่งานด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม

**บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ** ในด้านการศึกษา มีดังต่อไปนี้

1) รับผิดชอบในการประสานและวางแผนรวมเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการศึกษาในพื้นที่แตกต่างกัน และในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

2) จัดเตรียมข้อกำหนดแนวทาง (guidance) และข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินงานสำหรับสถาบันการศึกษาสาธารณะและเอกชนในระดับท้องถิ่น

3) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการปรับปรุงหรือทำประโยชน์ให้กับสถานศึกษาของท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

4) รับผิดชอบในการจัดตั้ง บริหาร และจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย วิทยาลัยเทคโนโลยี บ้านเยาวชน พิพิธภัณฑ์ และสถานที่แสดงภาพศิลปะทั่วประเทศ

5) ให้การอนุมัติการจัดตั้งข้อกำหนดแนวทาง ข้อเสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งสาธารณะและเอกชน

โครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ (ปี 1992) ดูจากแผนภาพที่ 5

ปี 1988 กระทรวงศึกษาธิการตั้งกรมที่รับผิดชอบเฉพาะด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงไปสู่ระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ดีขึ้น เป้าองหลังการปรับโครงสร้างองค์กรมาจากความต้องการเรียนรู้ของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วงปีที่ผ่านมา

### บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการต่อการบริหารระดับท้องถิ่น

1) มีอำนาจในการจัดเตรียมข้อกำหนดแนวทาง ข้อเสนอแนะ และให้การช่วยเหลือแก่องค์กรการศึกษาระดับท้องถิ่น ได้แก่ หัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด และท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด ตลอดจนคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน)

2) ต้องการให้หัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมทางการศึกษาภายใต้รายงานบังคับบัญชาตามความจำเป็น

3) สั่งการให้องค์กรการศึกษาระดับท้องถิ่น แก้ไข ปรับปรุงกระบวนการวัดผลและแนวนโยบายต่าง ๆ กรณีที่พบว่านโยบายและกระบวนการวัดผลขัดแย้งกับวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาหรือขัดแย้งกับกฎหมายและแนวปฏิบัติทางการศึกษา

โปรดดูแผนที่ภาพที่ 6 ประกอบ

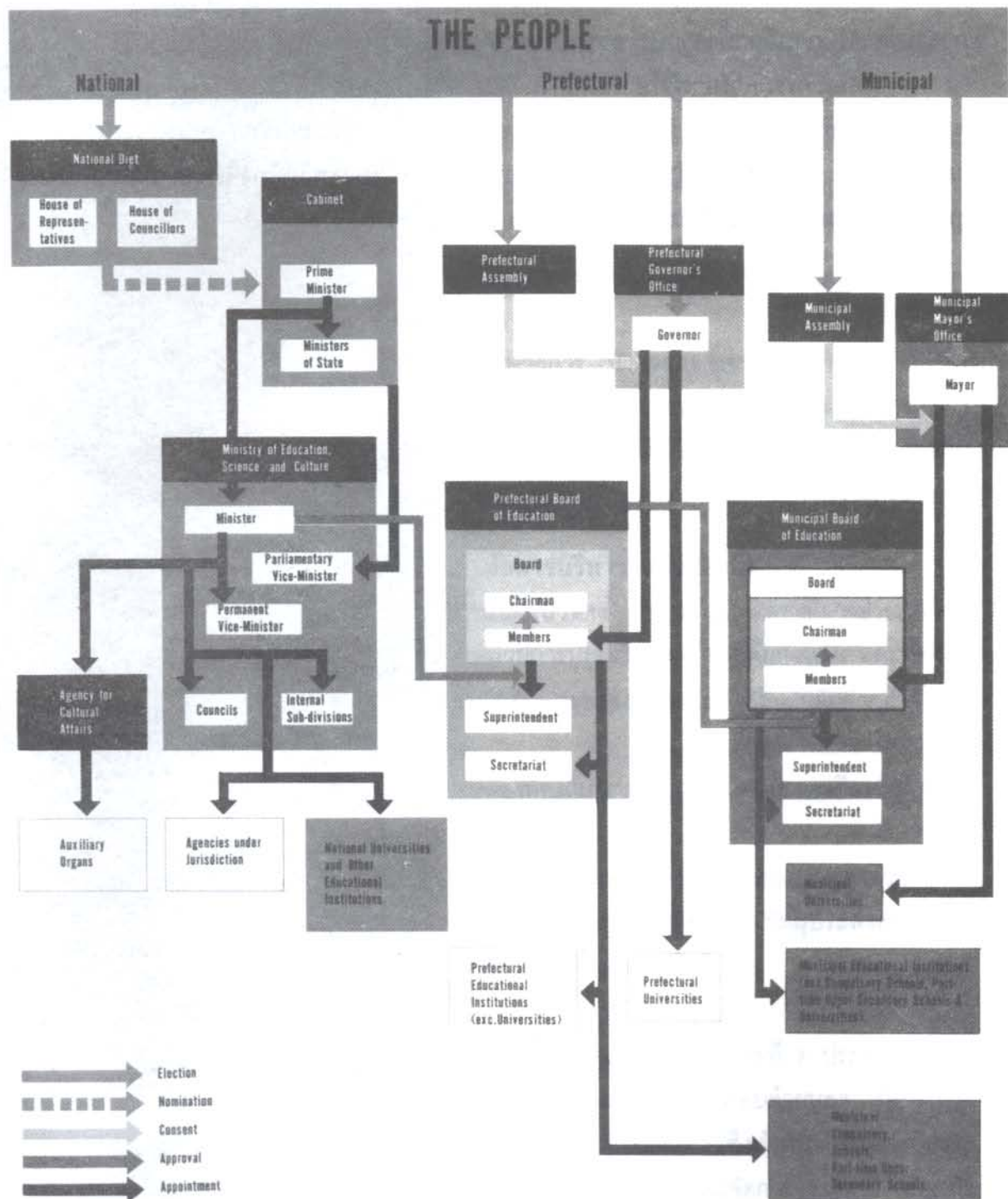
## 2. การบริหารศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural level) ดูแผนภาพที่ 7 ประกอบ

ประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย 47 จังหวัด แต่ละจังหวัดประกอบด้วยนคร เมือง และหมู่บ้านจำนวนหนึ่ง จังหวัดทุกจังหวัดมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบทางการศึกษาจากส่วนกลาง สำหรับแต่ละจังหวัดรับผิดชอบการบริหารและจัดการของรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมในแต่ละจังหวัด

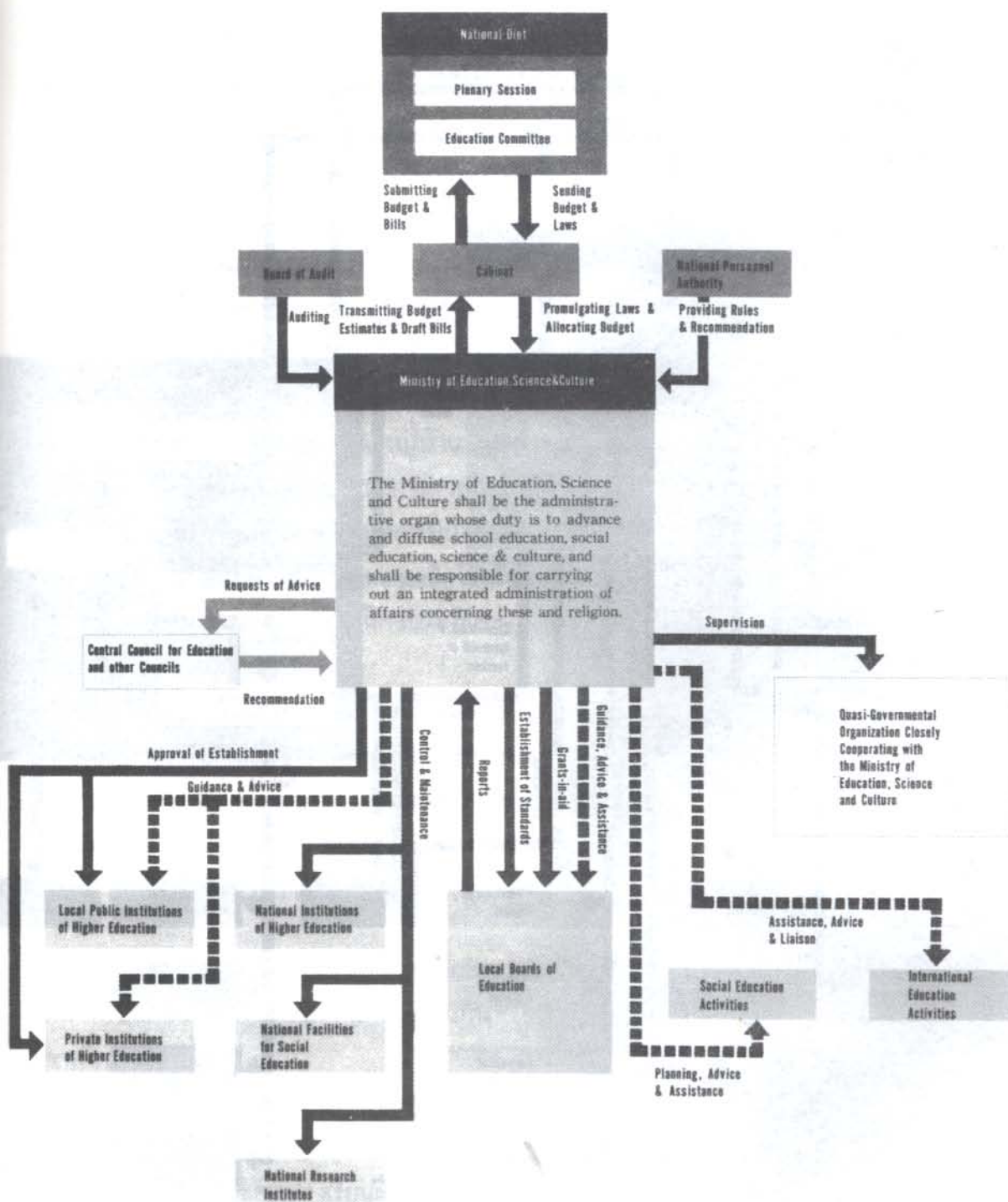
คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก 5 คน แต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด (prefectural assembly) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง สมาชิกดำรงตำแหน่งในวาระละ 4 ปี

คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาระดับจังหวัดให้เป็นหัวหน้าบริหารสำนักงาน รับผิดชอบงานนโยบายบริหารจากคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการเป็นผู้ตัดสินใจ การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาระดับจังหวัดต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม

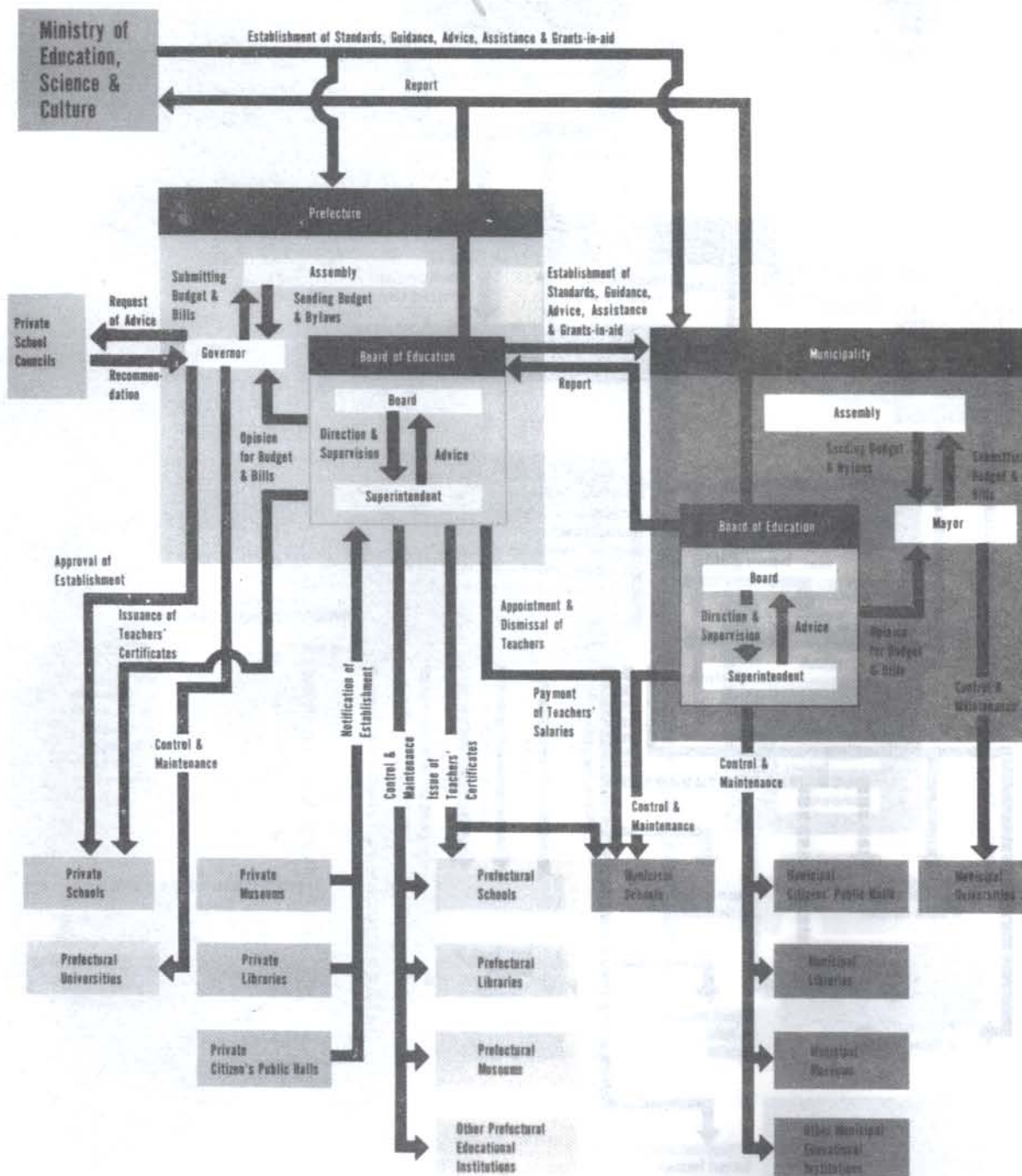
แผนภาพที่ 5 ORGANIZATION OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION



แผนภาพที่ 6 OPERATING RELATIONSHIPS OF NATIONAL EDUCATIONAL AGENCIES



แผนภาพที่ 7 OPERATING RELATIONSHIPS OF LOCAL EDUCATIONAL AGENCIES





## หน้าที่บทบาทหลักของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1. บริหารจัดการและจัดตั้งเกี่ยวกับแหล่งการศึกษาระดับจังหวัด เช่น โรงเรียนมัธยมปลาย โรงเรียนพิเศษสำหรับคนพิการ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดสาธารณะ การศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์ศึกษาและวิจัยทางการศึกษา และศูนย์ฝึกอบรม ยกเว้นมหาวิทยาลัย และวิทยาลัย
2. เป็นผู้นำและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษาทางสังคม การพลศึกษา และการกีฬา
3. เผยแพร่ และสนับสนุนกิจกรรมทางวัฒนธรรมและมีหน้าที่ปกป้องมรดกทางวัฒนธรรม
4. จัดเตรียมเครื่องมือ และให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ (NGO) ในการติดต่อประสานงานกับองค์การสหประชาชาติ (UNESCO)
5. จัดเตรียมข้อกำหนดแนวทาง ข้อเสนอแนะ หรือให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่หน่วยงานที่มีอำนาจระดับต่ำกว่าจังหวัด เช่น หัวหน้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่นระดับ นคร เมือง และหมู่บ้าน ฯลฯ
6. ร้องขอให้คณะกรรมการการศึกษาระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน จัดทำรายงาน และมีคำสั่งให้ปรับปรุงหรือแก้ไขกิจกรรมที่ดำเนินการได้ ในกรณีที่เป็น
7. อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนพิเศษสำหรับคนพิการ โรงเรียนฝึกอบรมพิเศษ และโรงเรียนเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ที่เป็นโรงเรียนระดับ นคร เมืองและหมู่บ้าน
8. บริหารบุคลากรรวมถึงการแต่งตั้งและถอดถอนครูและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของโรงเรียน ประถม มัธยมต้น และมัธยมปลายไม่เต็มเวลา ตลอดจนโรงเรียนพิเศษ (Special School) ในท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน) ในการนี้จังหวัดเป็นผู้จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างครูทุกคนในสังกัดท้องถิ่นภายใต้ความดูแลของจังหวัดทั้งหมด
9. ให้ประกาศนียบัตรแก่ครู

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาด้วยเช่นกัน บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษามีดังนี้

1. บริหารและจัดการเกี่ยวกับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของจังหวัด
2. อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลของเอกชน โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมต้น และปลาย โรงเรียนพิเศษ โรงเรียนฝึกอบรมพิเศษ และโรงเรียนเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ และมีหน้าที่จัดเตรียมข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาทั่วไป ข้อเสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือกับโรงเรียนเหล่านั้น (ปกติแล้วสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ)

3. ประสานงานการจัดเตรียมงบประมาณอย่างหยาบ ๆ จากหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาและบริหารงบประมาณภายใต้การอนุมัติของสภาจังหวัด ตลอดจนจัดหาและจัดจำหน่ายสมบัติทางการศึกษาของจังหวัด

### 3. องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน)

กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับนคร เมือง และหมู่บ้านทุกระดับ มีหน้าที่รับผิดชอบการพิจารณาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมสำหรับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดทุกหน่วยการปกครอง

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นต่ำกว่าจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก 5 คน แต่งตั้งจากหัวหน้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งทั้งหัวหน้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกของสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง สมาชิกมีวาระกำหนด 4 ปี

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นคัดเลือก คัดเลือกผู้อำนวยการสำนักการศึกษาท้องถิ่น 1 คน ให้เป็นหัวหน้าบริหารสำนักงาน โดยคัดเลือกเขาจากสมาชิกในคณะกรรมการนั้นเอง และผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด

**หน้าที่หลักของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด เป็นดังนี้**

1. บริหาร จัดการและจัดตั้งแหล่งการศึกษาระดับท้องถิ่น (หลัก ๆ คือ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น หอประชุมประชาชนสาธารณะ ห้องสมุดสาธารณะ ศูนย์ฝึกอบรมและวิจัยทางการศึกษาและอื่น ๆ)

2. เป็นผู้นำและส่งเสริมกิจกรรมสำหรับการศึกษาทางสังคม การพลศึกษาและการกีฬา

3. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรม และธำรงรักษาไว้ซึ่งสมบัติทางวัฒนธรรม

4. จัดเตรียมเครื่องมือและความช่วยเหลือแด่หน่วยงาน NGO ในการประสานกิจกรรมร่วมกับ UNESCO

5. ปรับตำราเรียนเพื่อใช้สำหรับโรงเรียนระดับประถมและมัธยมต้นในท้องถิ่น

หัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (municipal mayor) มีอำนาจและความรับผิดชอบในด้านการศึกษา มีหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1. บริหารและจัดการ วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด

2. ประสานงานและการเตรียมร่างงบประมาณของฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ตลอดจนการบริหารงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด อีกทั้งการจัดหาและจัดจำหน่ายทรัพย์สินทางการศึกษาของท้องถิ่น

## ข. ด้านงบประมาณการศึกษา

ความรับผิดชอบทางการเงินสำหรับเงินอุดหนุนการศึกษาแก่การศึกษาสาธารณะได้แบ่งความรับผิดชอบทั้งรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด รัฐบาลแต่ละระดับจะจัดหาเงินสนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษาของตนทั้งจากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ เอง ไม่มีภาษีประเภทใดของชาติ ของจังหวัด และของท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับจังหวัดที่ตั้งความมุ่งหมายไว้เพื่อกิจกรรมของรัฐบาลเป็นพิเศษ ภาษีรายได้จำนวนเท่าใด ควรมีการจัดสรรให้กับการบริการทางการศึกษาในรัฐบาลแต่ละระดับอย่างเต็มที่

### 1. ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระดับชาติ

ค่าใช้จ่ายการศึกษาระดับชาติ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริการและจัดตั้งแหล่งการศึกษาระดับชาติ (มหาวิทยาลัยและอื่น ๆ)
- 2) งบประมาณสนับสนุนที่ตั้งไว้เพื่อการจัดตั้งสถานศึกษาที่จัดโดยจังหวัด ท้องถิ่น

ต่ำกว่าระดับจังหวัด และการศึกษาเอกชน และอื่น ๆ

นอกจากนี้ รัฐบาลระดับชาติจัดเตรียม “ภาษีระดับท้องถิ่น” ที่ให้เปล่าแก่รัฐบาลระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด เงินให้เปล่ามีเป้าหมายเป็นการให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ให้มีรายได้และการบริการสาธารณะในระดับที่แน่นอน กฎหมายกำหนดเงินให้เปล่าเป็นจำนวนร้อยละของเงินภาษีรายได้รวมระดับชาติร้อยละ 32 รายได้จากภาษีบริโภค ภาษีสุราร้อยละ 24 และรายได้จากภาษีเงินหรือร้อยละ 25 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในระดับที่แน่นอนนี้ทำได้ภายใต้การให้เปล่าดังกล่าว ในขณะที่การให้เปล่าเหล่านี้ไม่ได้ตั้งเป้าว่าจะจัดให้สำหรับการบริหารพิเศษอื่น ๆ

เงินสนับสนุนสำหรับการศึกษาประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาลส่วนกลางจัดแบ่งให้ส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางที่

### 2. ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาลระดับจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด

ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาลระดับจังหวัดรวมถึง

- 1) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริการและจัดตั้งสถานศึกษาระดับจังหวัด
- 2) ค่าจ้างและเงินเดือนสำหรับครูประถม ครูมัธยมต้น และครูมัธยมปลายประเภทที่เปิดเรียนไม่เต็มเวลา

- 3) เงินสนับสนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดตามเป้าหมายทางการศึกษา

ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด รวมถึง

- 1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนระดับประถมและมัธยมต้น (นอกเหนือจากเงินเดือนครู)
- 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากจัดตั้งสถานศึกษาของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด

## ตารางที่ 5 งบประมาณสนับสนุนหลักจากรัฐบาลระดับชาติเพื่อการศึกษา

Subsidies for :	Granted to	National Share
1. Salaries and Allowances		
(1) Salaries and allowances of educational personnel at compulsory schools	Prefecture	1/2
(2) Salaries and allowances of educational personnel of schools for the otherwise handicapped	Presecture	1/2
2. Teaching Equipment		
Science teaching equipment	Prefectures, municipalities and non-profit corporations establishing private schools	1/2 or 1/3
3. Encouragement of School Attendance		
(1) Encouragement of Kindergarten attendance	Prefectures and municipalities	1/3
(2) Aid to needy pupils	Prefectures and municipalities	1/2
4. Education in Remote Areas		
Subsidies for promotion of education in remote areas	1/2	
5. Vocational Education		
Subsidies for promotion of vocational education	1/3 ations establishing schools.	
6. Building Construction of Public Elementary and Secondary-Schools		
School facilities (new buildings, new additions, reconstruction of obsolete buildings, etc.)	Prefecture and municipalities	1/2 or 1/3
7. Subsidizing of Current Expense of Private Upper Secondary Schools, etc.	Prefectures	Specific amount
8. Social Education		
Construction of social education facilities	Prefectures and municipalities	Specific amount
9. Promotion of Physical Education		
Expansion and improvement of physical facilities	Prefectures, municipalities and non-profit corporations establishing schools	1/3
10. School Lunch Service		
Expansion and improvement of school lunch facilities	Prefectures, municipalities and non-profit corporations establishing schools	1/2 or 1/3

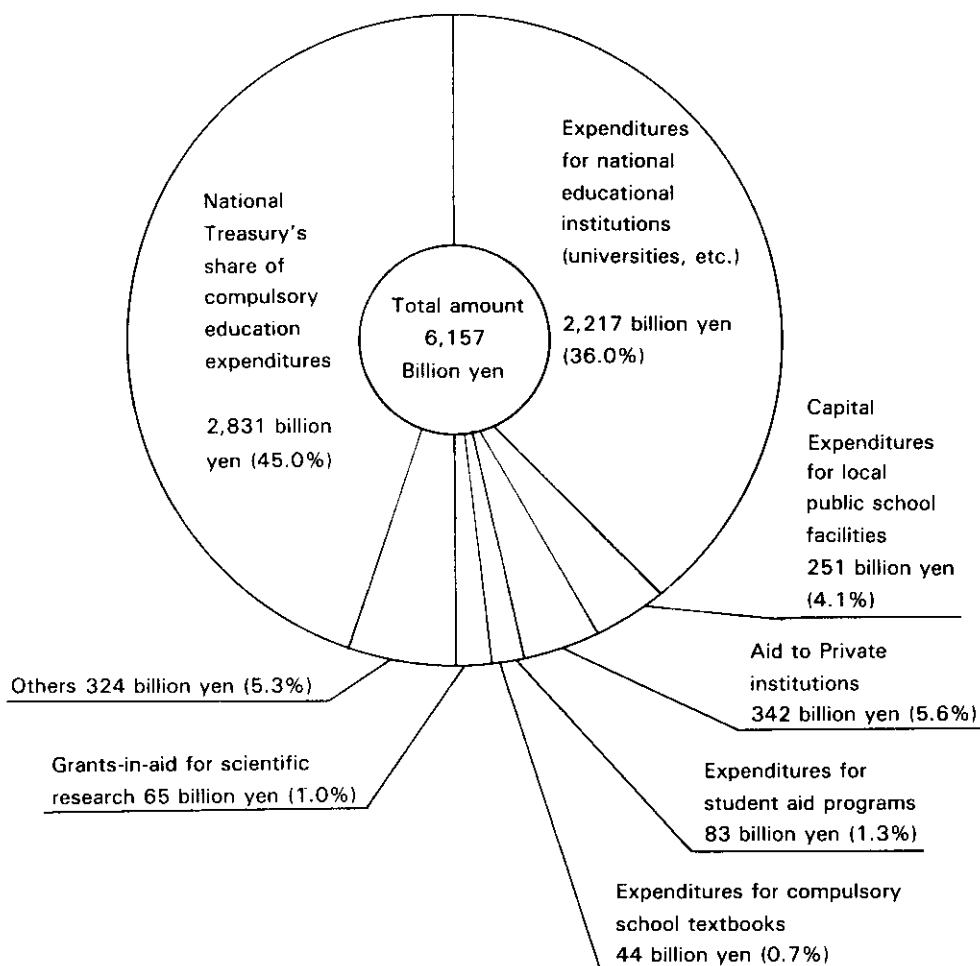
### 3. ส่วนแบ่งของงบประมาณที่ใช้ในการศึกษาระดับชาติกับงบประมาณเพื่อการศึกษา สาธารณะ

ปีงบประมาณ 1989 (สิ้นสุดในปลายเดือนมีนาคม 1990) ยอดค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา  
สาธารณะเป็นเงิน 18,911,182 ล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 5.9 ของรายได้ประชาชาติ และร้อยละ 16.5  
ของค่าใช้จ่ายรวมของทั้งระดับชาติและท้องถิ่นรวมกัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่กระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์  
และวัฒนธรรมใช้จ่ายไปในการศึกษาร้อยละ 8.5 และสัดส่วนค่าใช้จ่ายรัฐบาลส่วนท้องถิ่นโดยเฉลี่ย  
ที่ใช้สำหรับการศึกษา ประมาณ 22.4%

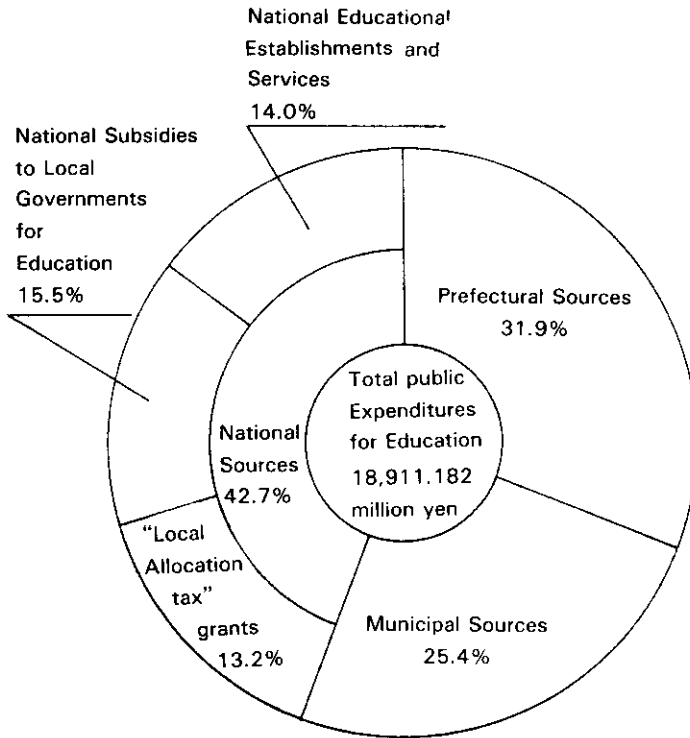
### 4. การจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสาธารณะ

การจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสาธารณะ แยกตามแหล่งต่าง ๆ ดังในแผนภาพที่  
8 และ 9 ของปีงบประมาณ 1989 จากแผนภาพแสดงถึงค่าใช้จ่ายประมาณเกือบครึ่งหนึ่งได้จาก  
รัฐบาลระดับชาติ (ร้อยละ 42.7)

**แผนภาพที่ 8** Budget of the Ministry of Education, Science  
and Culture, Classified by Categories of  
Expenditure, Fiscal 1990



**แผนภาพที่ 9** Percentage Distribution of Public Expenditures  
for Education by Source, Fiscal 1989



## 5. แหล่งเงินค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

การศึกษาภาคบังคับของญี่ปุ่นระดับประถมและมัธยมต้นไม่มีการเก็บเงินค่าเล่าเรียนในโรงเรียนสาธารณะแต่จะเก็บเงินค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา เงินค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักเรียนแต่ละสถาบันจะเก็บเข้ารวมเป็นส่วนหนึ่งของรายรับของหน่วยงานรัฐบาลที่บริหารสถาบันการศึกษานั้น ๆ ไม่ใช่นำไปใช้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดค่าเล่าเรียนของสถาบันการศึกษาระดับชาติให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน สำหรับสถานศึกษาในสังกัดส่วนท้องถิ่น รัฐบาลระดับท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจของเฉพาะถิ่น

ให้ถือเป็นหลักการทั่วไปว่าสถาบันการศึกษาเอกชนนั้นให้ใช้รายได้ของตนเองซึ่งรวมถึงค่าเล่าเรียน และจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งด้วย

## 6. เงินช่วยเหลือที่รัฐให้แก่สถาบันการศึกษาของเอกชน

สถาบันการศึกษาเอกชนในญี่ปุ่นมีบทบาทมากต่อระบบการศึกษาทั้งระบบ จะเห็นได้จากปี 1991 นักเรียนนักศึกษาในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยประมาณ 74% ระดับมัธยมปลาย 29% และอนุบาล 79% เป็นนักเรียนและนักศึกษาในสถานศึกษาของภาคเอกชน นอกจากนี้สถาบัน

การศึกษาเอกชนยังทำประโยชน์มากมายมหาศาลในการพัฒนาการศึกษาในระบบ ด้วยการดำเนินกิจกรรมวิจัยและกิจกรรมทางการศึกษาที่แตกต่างกันออกไปตามหลักการหรือเป้าหมายที่ต่าง ๆ กันอีกด้วย

จากบทบาทความสำคัญของสถานศึกษาเอกชนดังกล่าว พระราชบัญญัติเงินสนับสนุนเพื่อส่งเสริมโรงเรียนเอกชน กำหนดให้รัฐบาลระดับชาติจัดหาเงินช่วยเหลือแก่สถาบันเหล่านี้ เกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยให้มีการธำรงรักษา และพัฒนาระดับกิจกรรมการวิจัย และกิจกรรมทางการศึกษาตลอดจนช่วยลดภาระทางการเงินของนักเรียนที่เข้าเรียนในสถาบันเหล่านี้

ในปีงบประมาณ 1992 รัฐบาลระดับชาติได้จัดเงินงบประมาณช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายปกติแก่มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และวิทยาลัยเทคโนโลยีเอกชน จำนวน 260 ล้านบาท รวมถึงความช่วยเหลือ 82.3 ล้านบาท ในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลระดับจังหวัดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือระดับจังหวัดบางส่วนแก่โรงเรียนประถมและมัธยม นอกจากนี้ยังมีเงินให้เปล่าจำนวนถึง 10.8 ล้านบาท แก่สถาบันอุดมศึกษา ในการซื้ออุปกรณ์ขนาดใหญ่ทางด้านการศึกษาและวิจัย นอกจากนี้รัฐบาลได้ตั้งมูลนิธิการสนับสนุนโรงเรียนเอกชนญี่ปุ่นเพื่อจัดหาเงินกองทุนระยะยาวชนิดดอกเบี้ยต่ำไว้สำหรับสถาบันเอกชนในการปรับปรุงเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวก ผลรวมของกองทุนเหล่านี้ในปี 1992 เป็นจำนวนเงินถึง 67 ล้านบาท

## 7. โครงการช่วยเหลือเด็กนักเรียน

โครงการช่วยเหลือเด็กนักเรียนในญี่ปุ่นได้รับการสนับสนุนจากองค์กรจำนวนหนึ่ง รวมถึงมูลนิธินักเรียนทุนญี่ปุ่นซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และต่ำกว่าจังหวัด และความร่วมมือที่ไม่หวังผลกำไร

มูลนิธินักเรียนทุนญี่ปุ่น ก่อตั้งขึ้นในปี 1944 มีเป้าหมายในการจัดหาเงินให้แก่เด็กนักเรียนที่เรียนดี (แต่ค่อนข้างจะยากที่จะให้เด็กเรียนต่อเนื่องจากเหตุผลทางการเงิน) เพื่อประโยชน์ในแง่ความเท่าเทียมทางโอกาสทางการศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สังคมต้องการ มูลนิธิดังกล่าวจัดเงินช่วยเหลือเป็น 2 ประเภทคือ เงินช่วยเหลือโดยไม่คิดดอกเบี้ย กับเงินช่วยเหลือแบบมีดอกเบี้ย

เงินช่วยเหลือโดยไม่คิดดอกเบี้ย มีไว้สำหรับนักเรียนเข้าเรียนต่อระดับมัธยมปลาย วิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเฉพาะปริญญาตรี และโรงเรียนฝึกอบรมพิเศษ

เงินช่วยเหลือแบบมีดอกเบี้ยมีไว้สำหรับผู้เข้าเรียนต่อระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย เงินช่วยเหลือนี้ไม่คิดดอกเบี้ย ในขณะที่ผู้กู้ยืมกำลังเรียนในสถาบันการศึกษา เมื่อจบการศึกษาแล้วผู้กู้ยืมต้องเริ่มชำระเงินคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 3 ผู้ที่จะได้รับทุนทั้งสองประเภทดังกล่าวต้องผ่านการคัดเลือกจากผู้สมัครทั้งหมด ซึ่งได้รับการรับรองจากหัวหน้าสถานศึกษา

สำหรับปีงบประมาณ 1992 มูลนิธิมีเงินช่วยเหลือสำหรับโครงการนี้ คิดเป็นยอดเงินจำนวน 190 ล้านบาท มีนักเรียนได้รับทุนประมาณ 453,000 คน

## ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในรายจังหวัดรวม 4 จังหวัด แบ่งเป็น 2 ตอนคือ

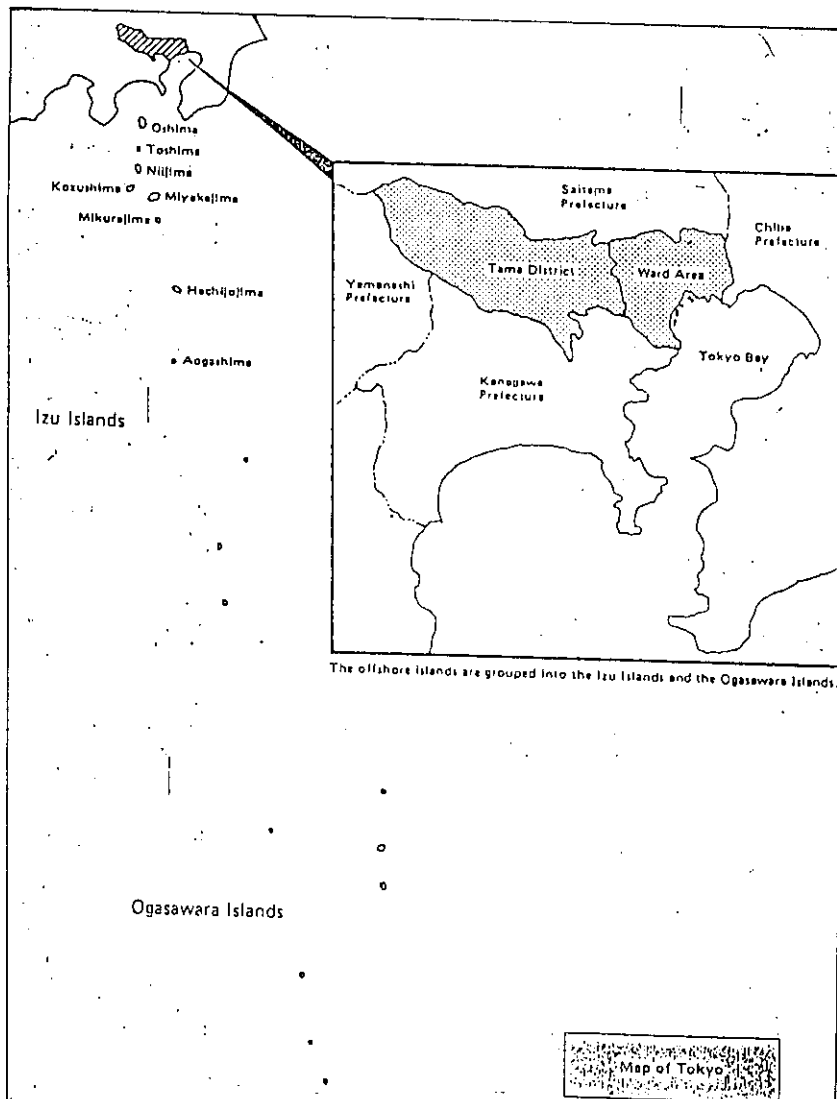
ตอน ก. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด กล่าวถึง อาณาเขตที่ตั้งของจังหวัดและท้องถิ่นต่ำกว่าจังหวัด การแบ่งโซนการศึกษา และข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัด

ตอน ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในสภาพที่เป็นอยู่จริง และข้อเสนอแนะ

### จังหวัดโตเกียว (Tokyo Prefecture)

ตอน ก. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดโตเกียว

#### 1. ที่ตั้งของจังหวัดโตเกียว โปรดดูในแผนที่ข้างล่างนี้



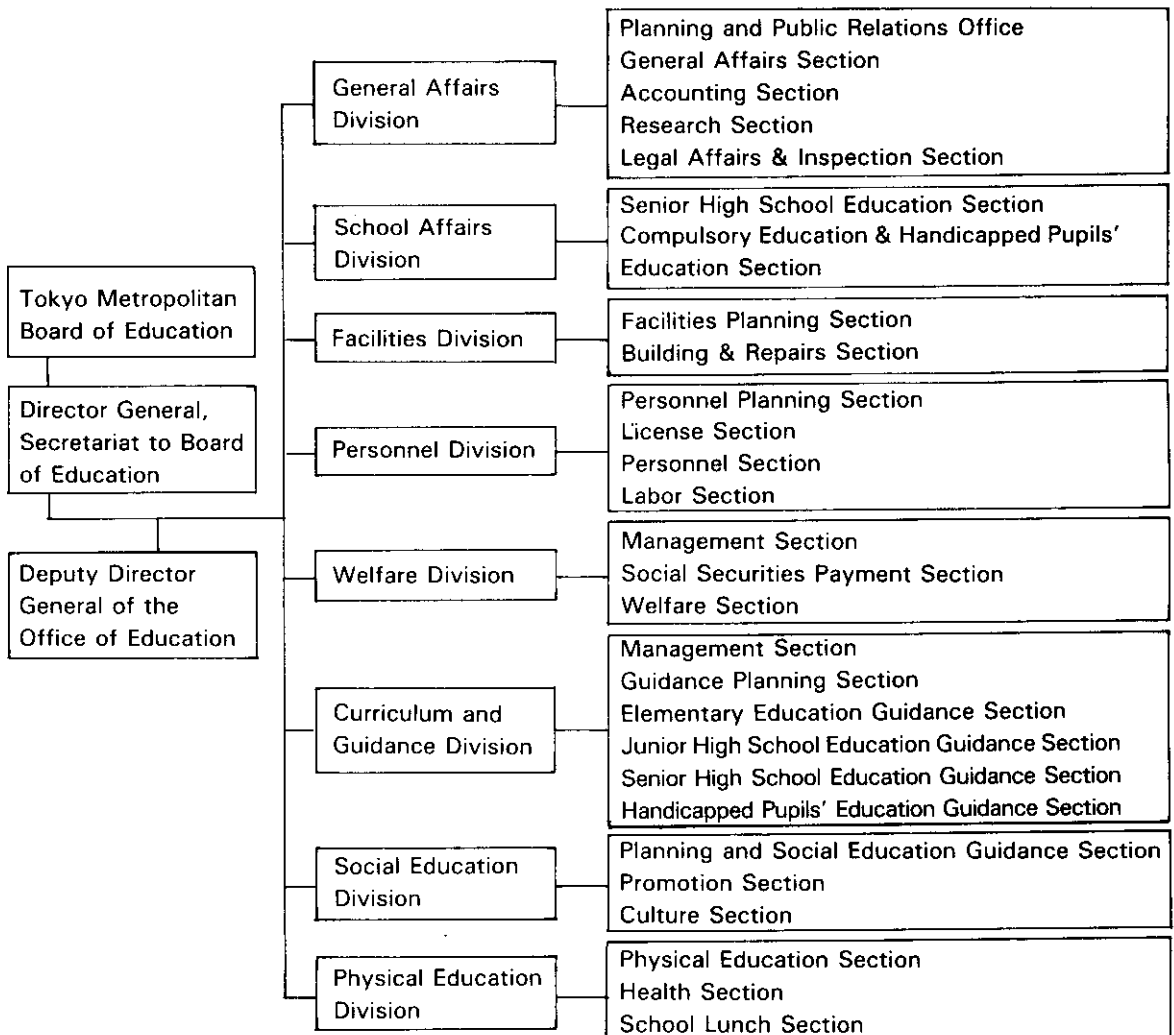
แผนภาพที่ 10 แสดงอาณาเขตของจังหวัดโตเกียว



## 2. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาของมหานครโตเกียว

คณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียว มีอำนาจหน้าที่ดูแลโรงเรียนสาธารณะทั้งหมดของมหานครส่วนโรงเรียนเอกชนกับมหาวิทยาลัยแห่งมหานครโตเกียว อยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสภการบริหาร นอกจากนี้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด มีหน้าที่ดูแลการทำงานของโรงเรียนสาธารณะระดับอนุบาล ประถม และมัธยมต้น ส่วนคณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียว เป็นฝ่ายดูแลโรงเรียนสาธารณะระดับมัธยมปลาย และโรงเรียนสำหรับเด็กพิการ (หูหนวก ตาบอด พิการทางกาย และจิตใจ)

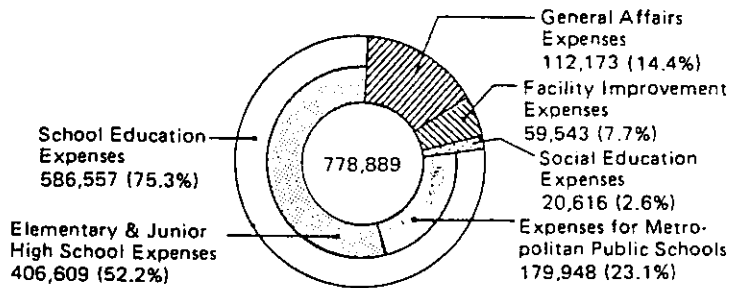
อย่างไรก็ดี อำนาจการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย บุคลากรของโรงเรียนสาธารณะระดับ ประถม และมัธยมต้น อีกทั้งอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและหนังสือเรียนของโรงเรียนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดยังเป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษามหานครโตเกียว โครงสร้างองค์การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียวเป็นดังแผนภาพที่ 11



แผนภาพที่ 11 องค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียว

### 3. งบประมาณการศึกษาของมหานครโตเกียว

แผนภาพที่ 12 งบประมาณการศึกษาของมหานครโตเกียว แบ่งสัดส่วนของค่าใช้จ่ายตามจุดประสงค์ ปี 1987 (หน่วย : ล้านเยน)



งบประมาณการศึกษาของมหานครโตเกียวแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

**ประเภทที่ 1** ครอบคลุมงบประมาณของ

1) โรงเรียนอนุบาลสาธารณะ โรงเรียนประถมถึงมัธยมปลายสาธารณะ โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ และวิทยาลัยเทคนิค

2) การศึกษานอกโรงเรียน (social education)

3) การพลศึกษาซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาของมหานครโตเกียว

**ประเภทที่ 2** ครอบคลุมงบประมาณของ

1) วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของมหานคร

2) โรงเรียนเอกชน

3) โรงเรียนฝึกอบรมพิเศษอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของสภามหานครโตเกียว

จากแผนภาพที่ 12 การแบ่งงบประมาณการศึกษาตามจุดประสงค์ของการใช้จ่าย สามารถจำแนกได้คร่าว ๆ เป็น 4 ประเภท คือ

1) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ

การศึกษาและอื่น ๆ

2) ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนของประชาชนในมหานครโตเกียว โดยใช้สนับสนุนองค์การทางวัฒนธรรม ศิลป และการศึกษานอกโรงเรียน และใช้เพื่อธำรงรักษาไว้ ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกของการศึกษานอกโรงเรียนของมหานครโตเกียว

3) ค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียน เป็นค่าใช้จ่ายให้แก่ครู และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนสาธารณะ (อนุบาล ประถม มัธยมต้น มัธยมปลาย และวิทยาลัยเทคนิค) ค่าใช้จ่ายด้านอาคารสถานที่ และค่าดูแลรักษาโรงเรียนสาธารณะของมหานครโตเกียว และอื่น ๆ

4) ค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านค่าก่อสร้างอาคารเรียนของโรงเรียนสาธารณะ และของการศึกษานอกโรงเรียน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของการพลศึกษา

#### 4. สถิติเกี่ยวกับการศึกษาของมหานครโตเกียว

จำนวนนักเรียนที่เรียนจบประถมศึกษาจากโรงเรียนสาธารณะมีแนวโน้มว่า จำนวนลดลงตั้งแต่ปี 1986 ในจำนวนผู้จบประมาณ 89.4% เรียนต่อมัธยมต้นในโรงเรียนสาธารณะ และเรียนต่อโรงเรียนเอกชนในโตเกียว 8.7% จำนวนที่เหลือเรียนต่อในโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยหรือโรงเรียนสาธารณะหรือเอกชนที่อยู่นอกเขตโตเกียว

สำหรับจำนวนนักเรียนที่เรียนจบมัธยมต้นมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ ผู้เรียนจบมัธยมต้นส่วนใหญ่ 93.5% เรียนต่อในระดับสูงขึ้น มีเพียง 2.5% เท่านั้นที่จบมาแล้วทำงาน

นักเรียนที่เรียนจบมัธยมปลาย 23.3% เข้าศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น 27.4% หางานทำ ส่วนนักเรียนจำนวนประมาณ 40.7% จะเข้าโรงเรียนฝึกฝนพิเศษ สถาบันฝึกอาชีพ และโรงเรียนฝึกงาน

สำหรับครูในมหานครโตเกียว การแต่งตั้งครูจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกมาก่อน ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียวเป็นผู้ดำเนินการทุกปี เช่นเดียวกับตำแหน่งครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ และศึกษานิเทศก์ของโรงเรียนสาธารณะในมหานครโตเกียว จะมีการคัดเลือกจากครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และผ่านการสอบคัดเลือกในราวเดือนสิงหาคมทุกปี ดังสถิติในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในมหานครโตเกียว (ปี 1987)

Type of School	Type of Establisher	Schools	Students	Teachers		
				Male	Female	Total
Kindergartens	Total	1,342	187,413	10	1,405	1,415
	National	2	383	—	—	—
	Local	308	25,199	—	—	—
	Private	1,032	161,831	—	—	—
Elementary Schools	Total	1,480	793,478	12,082	20,428	32,510
	National	6	4,460	—	—	—
	Local	1,422	763,583	—	—	—
	Private	52	25,435	—	—	—
Junior High Schools	Total	857	517,592	12,329	7,699	20,028
	National	8	3,663	—	—	—
	Local	661	448,760	—	—	—
	Private	188	65,169	—	—	—
Senior High Schools	Total	466	533,296	9,720	2,891	12,611
	National	7	3,993	—	—	—
	Local	214	246,450	—	—	—
	Private	245	282,853	—	—	—
Technical Colleges	Total	4	4,048	156	1	157
	National	1	776	—	—	—
	Local	2	1,976	—	—	—
	Private	1	1,296	—	—	—
Schools for the Visually Handicapped	Total	5	570	92	70	162
	National	1	234	—	—	—
	Local	4	336	—	—	—
	Private	—	—	—	—	—
Schools for the Deaf	Total	11	892	197	158	355
	National	—	—	—	—	—
	Local	10	814	—	—	—
	Private	1	78	—	—	—
Schools for the Physically Handicapped	Total	48	7,028	1,242	1,336	2,578
	National	3	367	—	—	—
	Local	43	6,539	—	—	—
	Private	2	122	—	—	—

## ตอน ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดโตเกียว

การสัมภาษณ์ในโตเกียว เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มคนที่บริหารการศึกษาหลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สังกัดส่วนกลาง) ข้าราชการสังกัดมหานครโตเกียว (Tokyo Supercity) ตัวแทนจากสมาคมคณะกรรมการการศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาทั่วประเทศ (Board of Education & Superintendent) กลุ่มสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาเมื่อนาคาโนะ และอาจารย์มหาวิทยาลัย สรุปเป็น 3 ประเด็นคือ โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาบบาทหน้าที่ขององค์กรในระดับต่าง ๆ และการเงิน ตลอดจนข้อเสนอแนะจากกลุ่มคนต่าง ๆ ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการ ซึ่งรวมถึง ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น สมาชิกคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education : BOE) และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent)

1.1 ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ตัวแทน BOE และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์การบริหารการศึกษาซึ่งกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายนั้นดีแล้ว เพราะมีการกำหนดระบบต่าง ๆ อย่างเดียวกันทั่วประเทศ ที่ยังกระจายอำนาจได้ไม่เต็มที่นัก แต่มีประสิทธิภาพเชิงปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบกลไกการบริหารงานระหว่างฝ่ายสภาคือคณะกรรมการการศึกษา BOE กับฝ่ายบริหาร คือผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา Superintendent จะเห็นว่ากลไกของ BOE ไม่ตื่นตัวเท่าที่ควร มีการประชุมประมาณเดือนละครั้ง ปีหนึ่งประชุมใหญ่ 1-2 ครั้ง ต่างจากฝ่ายบริหาร ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาตื่นตัวมากมีการแบ่งงานเป็นกลุ่มใหญ่หลายกลุ่มงาน เช่น กลุ่มการงานศึกษาระดับโรงเรียน (School Education Committee) กลุ่มบริหารการศึกษา (Education Administration Committee) กลุ่มการศึกษานอกโรงเรียน (Social Education Committee) และกลุ่มงบประมาณการศึกษา (Education Finance Committee) มีหน้าที่จัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมสำรวจความคิดเห็น การอภิปราย ซึ่งรองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะเข้าร่วมกิจกรรมเป็นผู้สังเกตการณ์ด้วย นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมระหว่างประเทศ เป็นการสัมมนาระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริการ่วมกับจังหวัดของญี่ปุ่นอีกด้วย ซึ่งหมายความว่าฝ่ายคณะกรรมการการศึกษาควรต้องได้รับการปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น (Vitalize) กว่าที่เป็นอยู่ โดยทั่วไปแล้วสมาชิกของคณะกรรมการการศึกษาส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าบริหารท้องถิ่นด้วยการพิจารณากลุ่มคนในวงการต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น แพทย์ นักกฎหมาย นักธุรกิจชั้นนำ อาจารย์มหาวิทยาลัยและสตรี ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นในระดับนั้น ๆ และผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบของหัวหน้าบริหารท้องถิ่นแต่ละระดับอยู่แล้ว

ในด้านบทบาทหน้าที่ขององค์กรและจัดการศึกษานั้น กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ในทางปฏิบัติจริง อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ แต่งานที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นท้องถิ่นแบ่งไปทำ เข้าทำนองว่า รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎหมาย ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยรับภาระ

แตกต่างกันไปตามระดับ โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำกับดูแลผ่านข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาซึ่ง 10 ปีจะปรับครั้งหนึ่ง และผ่านหลักการการบริหารโดยการสนับสนุนด้านการเงิน (subsidy administration)

BOE จังหวัด มีอำนาจในการให้ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู แต่งตั้งโยกย้ายครูได้ตามความเหมาะสม ถือว่าครูเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่อาจปรับหลักสูตรรายวิชาชีพ หรือแม้แต่จำนวนนักเรียนต่อห้องได้เลย งานหลักของ BOE จังหวัดคือ งานการศึกษานอกโรงเรียน (social education)

BOE นคร เมืองและหมู่บ้านไม่มีอำนาจใด ๆ ต่อครู และไม่อาจปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและเด็กได้ เพียงแต่จัดทำหนังสือเสริมได้เท่านั้น

การทำงานของ BOE เป็นแบบไม่เต็มเวลา มักจะรับข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากคณะกรรมการที่ทางผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาแต่งตั้ง ส่งมาให้พิจารณา ไม่ค่อยมีเวลาศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ เท่าไรนัก

ในเรื่องงบประมาณนั้น กลุ่มนี้เห็นว่า เรื่องเงินงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการกระจายอำนาจ ท้องถิ่นบางส่วนยังต้องการงบประมาณเพิ่มเติมมากขึ้น ๆ ถ้าท้องถิ่นใดมีเงินก็อาจดำเนินการได้อิสระมากขึ้น แต่ถ้าท้องถิ่นใดจำเป็นต้องรับเงินช่วยเหลือ กระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานและความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยให้หลัก Subsidy Administration ความจริงแล้วกระทรวงศึกษาธิการไม่ต้องการให้มีการสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดแต่ละจะพยายามกระจายเงินไปสู่ท้องถิ่นที่ยากจนมากขึ้น ข้อสรุปก็คือการกระจายอำนาจจะไม่มี ความหมายใด ๆ ตราบเท่าที่ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง

1.2 กลุ่มข้าราชการของกรุงโตเกียว เห็นว่า โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาที่กำหนดเป็นรูปแบบที่กระทรวงศึกษาธิการคุมอำนาจอยู่ เนื่องจากยังคุมเงินเดือนครูที่สอนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาถึงร้อยละ 50 และบช่วยเหลือด้านอื่น ๆ อีก แต่อย่างไรก็ตาม BOE สามารถแสดงออกซึ่งเอกลักษณ์ของชุมชนได้อย่างมีชีวิตชีวา ลักษณะที่ว่า

centralized, but can express local identity

และ Uniformity, but can express uniqueness

โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นฝ่ายสนับสนุนให้ BOE มีบทบาทในการแสดงออกซึ่งเอกลักษณ์ของชุมชน กรุงโตเกียวเป็นมหานคร (supercity) มีสิทธิพิเศษเพียงจังหวัดเดียวใน 47 จังหวัด ที่ระบบบริหารท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของผู้ว่าราชการกรุงโตเกียว แต่ขณะนี้มิมิตที่จะให้ท้องถิ่นย่อยซึ่งแบ่งเป็น 23 โซน (ward) มีอำนาจจัดการศึกษาของตนเองมากขึ้น

คณะ BOE ของโตเกียว มีสมาชิก 5 คน มีอดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยโตเกียว เป็นประธานกรรมการ อีก 4 คน เป็นสตรีอาชีพทนายความ นักเขียน อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และที่ปรึกษาบริษัทบริดจ์สโตน BOE โตเกียวมีการประชุมเดือนละ 2 ครั้ง อย่างไรก็ตาม BOE ของโตเกียวจะตัดสินใจอะไรก็จะฟังเสียงจาก BOE ของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดเป็นผู้พิจารณา ขั้นตอน เช่น การแต่งตั้ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ เป็นต้น จังหวัดเองมีอำนาจโยกย้ายบุคลากรในท้องถิ่นของตน แต่จะมีครูโยกย้ายประมาณ 5,000 คน นอกจากนี้ ครูที่จะมีคุณสมบัติเป็นครูใหญ่ได้ จะต้องผ่านเกณฑ์ต่าง ๆ คือ

- เป็นครูมานานอย่างน้อย 12 ปี
- ผ่านการสอบข้อเขียน
- ผ่านการสอบสัมภาษณ์
- เป็นผู้ช่วยครูใหญ่อย่างน้อย 3 ปี
- มีคุณสมบัติเหมาะสมบางประการ เช่น มีความคิดจริงจังเกี่ยวกับการศึกษาและมีดุลยพินิจดีในการบริหารคน

ในด้านบทบาทของ BOE ระดับมหานครค่อนข้างอิสระมาก เพราะไม่ต้องพึ่งเงินจากส่วนกลาง จึงเป็นจังหวัดเดียวของประเทศที่สามารถดำเนินการศึกษาได้อย่างอิสระ สำหรับ BOE ในระดับนคร เมืองและหมู่บ้าน ยังต้องขึ้นตรงต่อผู้ว่าของมหานครโตเกียว อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของ BOE ระดับมหานครต้องรับฟังความคิดเห็นของ BOE ระดับท้องถิ่นย่อยเช่นกัน

ในแง่ของงบประมาณสำหรับมหานครโตเกียวซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนกลางจึงไม่เป็นปัญหา แต่สำหรับจังหวัดอื่น ๆ กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีอำนาจมากเนื่องจากคุมเงินเดือนครูร้อยละ 50 และควบคุมด้านอื่น ๆ อีกตามกฎหมาย

2. กลุ่มสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาเมื่อนาคาโนะ ปกติแล้ว กลุ่มนี้ควรจะรวมกับกลุ่มแรกหากพิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่เนื่องจากเมื่อนาคาโนะ เป็นเมืองหนึ่งในเขตมหานครโตเกียวที่มีการปกครองตนเองในทางการบริหารราชการปกครองท้องถิ่น และเป็นเมืองเดียวที่พิเศษจากเมืองอื่น ๆ คือ มีการเลือกตั้ง BOE ระดับเมือง แทนการแต่งตั้งตามกฎหมาย ซึ่งทำมาในช่วงปี 1981-1994 รวม 13 ปี กระทรวงศึกษาธิการสั่งให้ยุติการเลือกตั้ง BOE ของเมื่อนาคาโนะ ตั้งแต่ 31 มกราคม 1995 เนื่องจากอ้างเหตุผลว่า ก่อเรื่องวุ่นวาย และทำให้ไม่เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ในช่วง 13 ปีที่ผ่านมา เมื่อนาคาโนะ มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง จำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลงเป็นลำดับจาก 40% 28% และ 23.8% ในครั้งสุดท้าย ในช่วงที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานในเมื่อนาคาโนะนั้น ก็พบว่ามีปัญหาอุปสรรคมากมาย เช่น ปัญหาอุปสรรคจากพรรคการเมืองที่ไม่ฟังเสียงประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังไม่พร้อม เช่น

มีปัญหาเรื่องปากท้อง เรื่องสิทธิสตรี ฯลฯ จึงทำให้ประชาชนถูกพรกการเมืองที่ไม่ฟังเสียงประชาชน รณรงค์ต่อต้านจนทำให้คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลงอย่างมาก

กลุ่มสมาชิก BOE เมืองนาคาโนะ มีความเห็นว่า “การจัดการศึกษาไม่ใช่มีเป้าหมายเพื่อรัฐและไม่ควรถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ” การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นที่ผ่านมาเป็นแบบการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการ (formalistic Decentralization) กระทรวงศึกษาธิการควบคุมการจัดการศึกษาของประเทศทุกระดับจนถึงโรงเรียน โดยใช้ข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (Shido Yoryo) ซึ่ง 10 ปี ปรับปรุงครั้งถือว่าเป็นกฎหมายนั้น เป็นการผิดหลักธรรมชาติที่ว่า “ดอกซากุระในแต่ละท้องที่ ยับานไม่พร้อมกัน” การจัดการศึกษาที่ดีจะต้องให้ครอบครัวแต่ละครอบครัวมีสิทธิเลือกเรียนได้ตามความต้องการ มีการส่งเสริมความคิดริเริ่มของเด็กมากกว่า คิดว่าจัดการศึกษาเพื่อให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงและเมื่อเรียนจบแล้วเข้าทำงานในบริษัทที่มีชื่อเสียง ควรเคารพทัศนะของเด็ก ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของเด็ก BOE เมืองนาคาโนะมีการเปิดประชุมตอนกลางคืนเพื่อให้ผู้ปกครองที่ว่างจากงานประจำตอนเย็นเข้าร่วมประชุมได้ เป็นการฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ทางกระทรวงศึกษาธิการไม่เห็นด้วยและไม่ยอมให้บันทึกการประชุมสรุปแล้วเห็นว่า การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นนั้นกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบแต่ไร้วิญญาณ (Spirit) เนื่องจากท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดการในเรื่องบุคลากร การเงิน และหลักสูตร

อย่างไรก็ตาม กลุ่ม BOE นาคาโนะ ให้ข้อเสนอว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จะให้ได้ผลนั้นประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือประชาชนจะต้องมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งหมายความว่า ปัญหาเรื่องปากท้องจะต้องไม่มี และประชาชนจะต้องมีการศึกษาพอสมควร ที่จะไม่ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงจะประสบผลสำเร็จ

ในแง่บทบาทขององค์กรบริหารการศึกษา กลุ่มสมาชิกคณะกรรมการผู้ช่วยการศึกษา เมืองนาคาโนะเห็นว่า BOE ระดับเมืองไม่มีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง เพราะถูกกดดันทั้ง 2 ทางคือ จากทางกระทรวงศึกษาธิการด้วย ข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา กับทางจังหวัดด้วยเรื่องการบริหารบุคลากร และการเงินที่กระทรวงฯ ส่งผ่านให้จังหวัดเพื่อเป็นเงินอุดหนุน 50% BOE เมืองไม่มีอำนาจในการปรับหลักสูตร ทำให้เกิดปัญหาเพราะเด็กที่ค่อนข้างเรียนช้า จะรู้สึกว่าหลักสูตรหนักเกินไปแต่ก็แก้ไขไม่ได้ การเลือกตำราเรียนก็ไม่มีอิสระเพราะจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

ในด้านงบประมาณนั้น กลุ่มนี้เห็นว่าระดับเมืองมีงบประมาณไม่เพียงพอต้องพึ่งจากส่วนกลาง ทำให้ขาด อำนาจการบริหารและการบรรจุบุคลากร จึงเห็นว่าไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และรัฐให้เงินอุดหนุนน้อยเกินไป โดยเฉพาะท้องถิ่นยากจน รัฐควรให้ความช่วยเหลือให้มากขึ้น แต่ไม่ควรใช้วิธีบีบบังคับให้ทำตาม



3. **กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย** กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มองในแง่ของหลักการมีความคิดเห็นว่า หลักการในการจัดการศึกษามี 2 แนวคือ

แนวทางที่ 1 จัดการศึกษาเพื่อมุ่งการพัฒนาประชาธิปไตย ให้ทุกคนมีอิสระในการคิด การทำ

แนวทางที่ 2 จัดการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาประเทศ ให้ทุกคนพร้อมใจกันทำเพื่อประเทศชาติ

การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นที่ผ่านมามีแนวโน้มแบบลักษณะในแนวทางที่ 2 ซึ่งกระทรวง-ศึกษาธิการก็ได้กระจายอำนาจให้ระดับจังหวัด (prefecture) แล้ว แต่ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดควรมีอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ และคิดว่า BOE ควรมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ควรมีวุฒิภาวะทางประชาธิปไตยเป็นเรื่องสำคัญ การสอนให้คนพึ่งตนเอง เป็นตัวของตัวเองถือว่าเป็นพื้นฐานชีวิต

การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน โดยหลักการแล้วยังถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะบทบาทหน้าที่ของ BOE ระดับท้องถิ่นถูกจำกัดสิทธิในการบริหารเงิน บริหารคน และบริหารหลักสูตร เนื่องจากเรื่องงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการกระจายอำนาจ หลักการออกคนละครั้งในเรื่องเงินเดือนครู การสร้างโรงเรียน ฯลฯ นั้น ไม่ยุติธรรมสำหรับท้องถิ่นที่ยากจน ถึงแม้ว่าจะมีระบบภาษีที่จัดแบ่งมาช่วยเหลือจากทางกระทรวงมหาดไทยก็ตาม ทางออกอีกทางหนึ่งคือการเก็บภาษีการศึกษา ที่มี 2 ประเทศในโลกที่เก็บคือ สหรัฐอเมริกา และเกาหลี แต่ประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีการศึกษาน้อยมาก อย่างไรก็ตาม ควรให้ BOE ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณมากขึ้น

**ข้อเสนอแนะ** ประเด็นข้อเสนอแนะได้สรุปจากทุกกลุ่ม เป็นดังนี้

1. เรื่องหลักสูตรการเรียนการสอน ควรให้ท้องถิ่น หรือโรงเรียนปรับได้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียนและของท้องถิ่น

2. ควรมีการปรับปรุง BOE ให้เข้มแข็งขึ้น โดย

- การเลือกตั้ง
- ให้การอบรมที่เข้มแข็งขึ้น
- ให้ทำงานเต็มเวลา

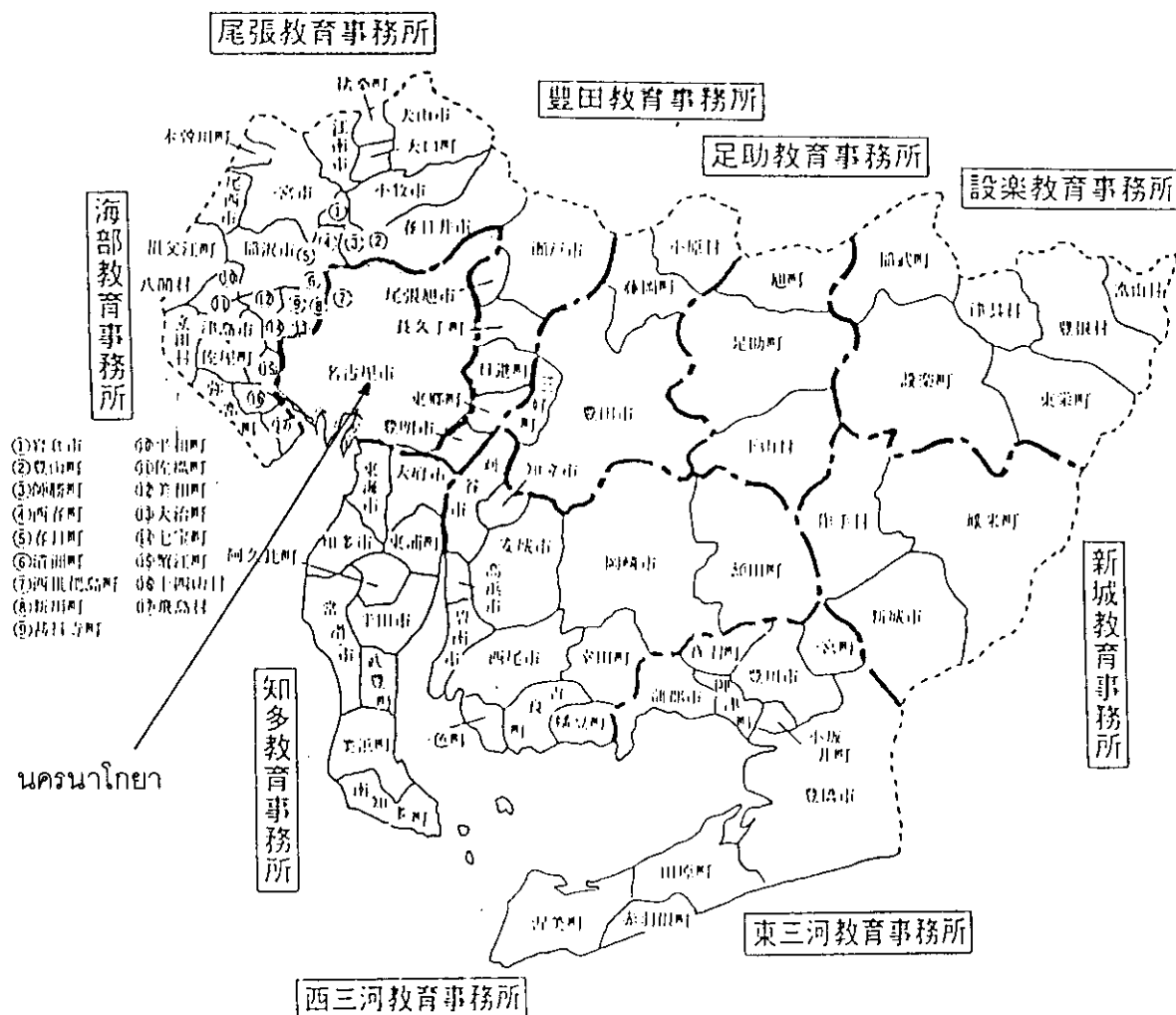
3. สร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ซึ่งผู้ที่มีส่วนผลักดันมากคือ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มสมาคมผู้ปกครองและครู และกลุ่มสหภาพแรงงานครู

## จังหวัดไอชิ (Nagoya Prefecture หรือ Aichi Ken)

### ตอน ก ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดไอชิ

1. **ลักษณะที่ตั้ง** จังหวัดไอชิตั้งบนเกาะฮอนชูอยู่เลยมาทางตะวันตกของโตเกียว แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น นคร เมือง และหมู่บ้าน รวมถึง 88 แห่ง ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากนครนาโกยา ดูแผนภาพที่ 13

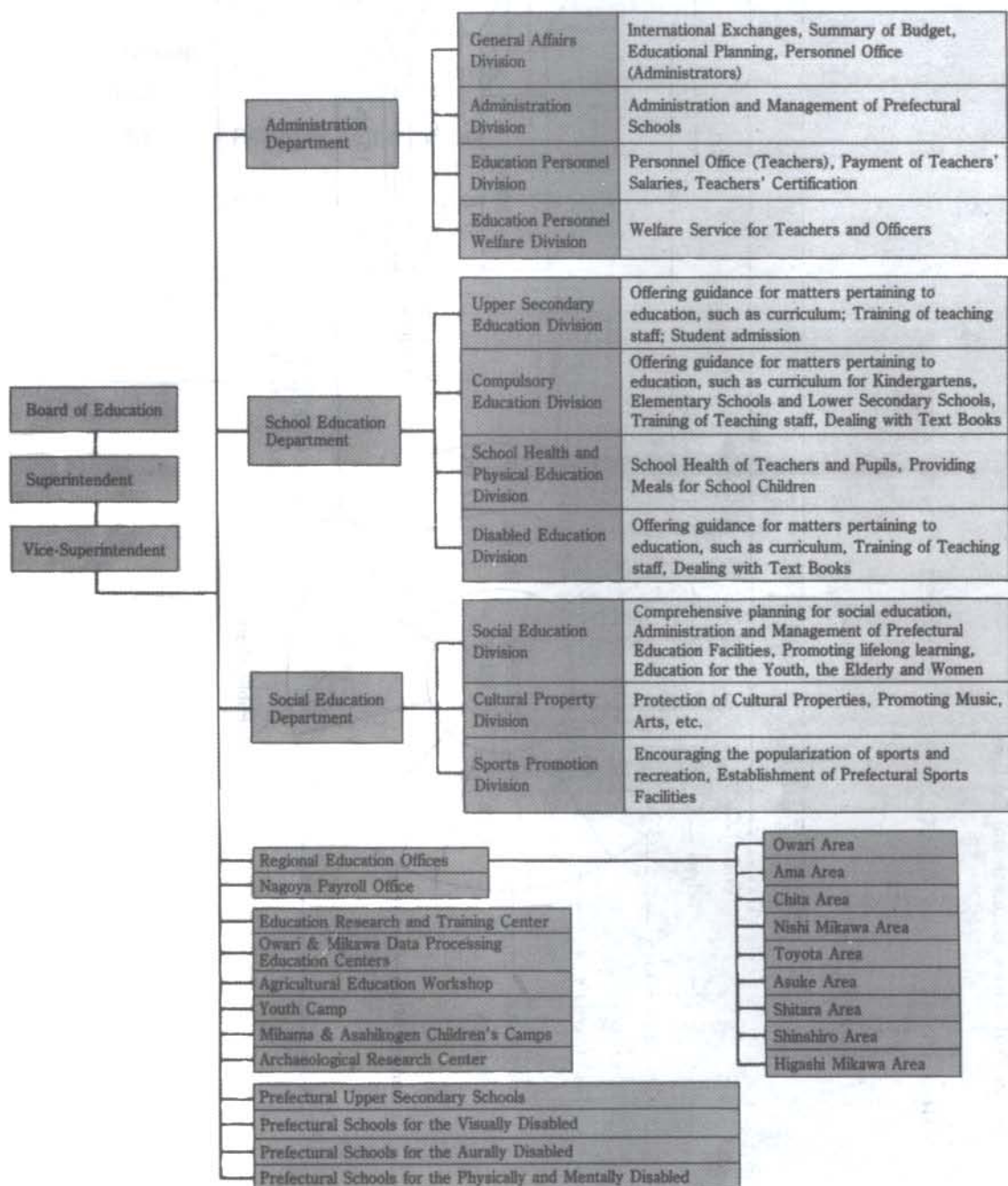
แผนภาพที่ 13 สำนักงานประสานงานการศึกษา 9 แห่ง ในจังหวัดไอชิ



จากภาพจังหวัดนาโกยา ประกอบด้วย 30 นคร 48 เมือง และ 10 หมู่บ้าน ซึ่งมีการปกครองอิสระจากกัน มีการแบ่งเขตการศึกษาเป็น 10 โซน แต่ละโซนมีสำนักงานการศึกษา (liaison office) เป็นหน่วยกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ยกเว้นนครนาโกยาที่ไม่มีสำนักงานประสานงาน

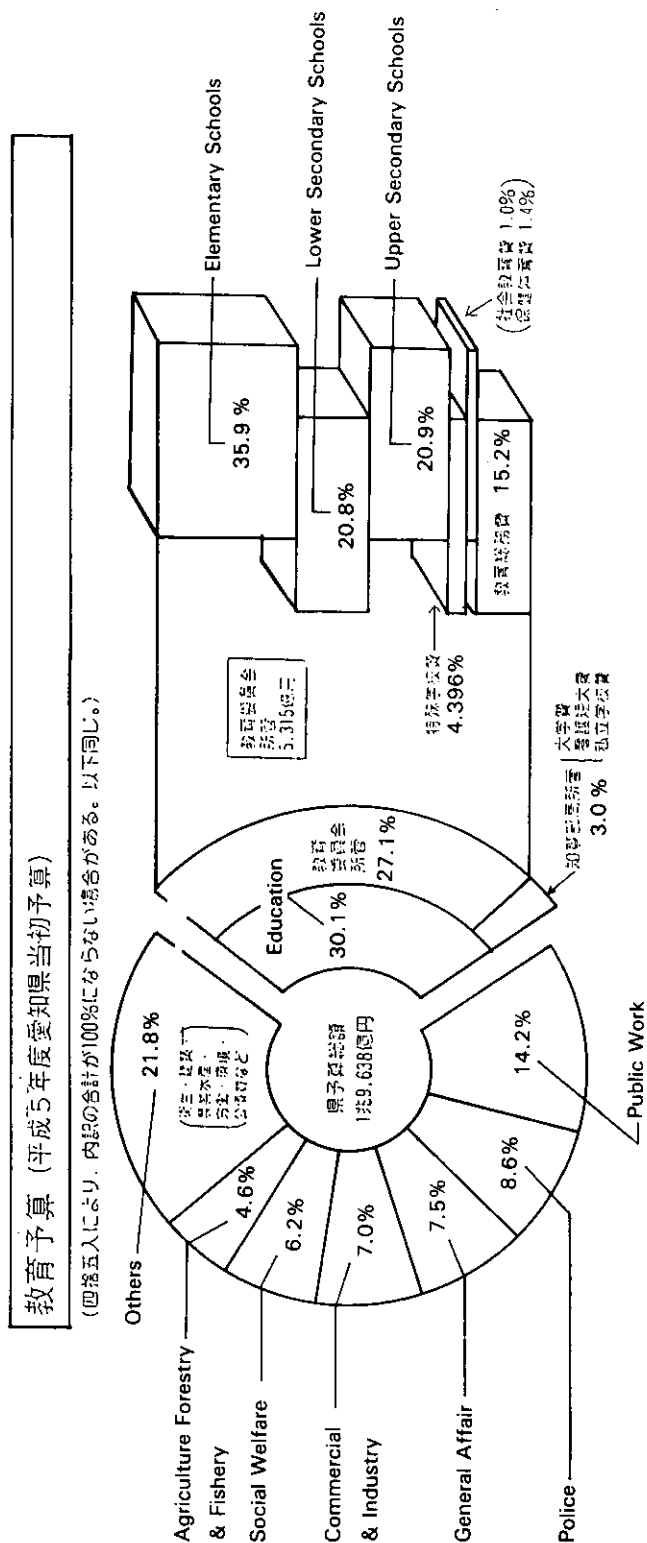
2. โครงสร้างองค์การบริหารของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดไอชิ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียน ศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดไอชิแบ่งเป็น 3 กรม 11 กอง นอกจากนี้มีสาขาท้องถิ่นย่อย 10 แห่ง ศูนย์สื่อสิ่งอำนวยความสะดวกของการศึกษา 8 แห่ง และโรงเรียนระดับจังหวัด 186 แห่ง ดูแผนภาพการบริหารงานในแผนภาพที่ 14

แผนภาพที่ 14 โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดไอชิ



แผนภาพที่ 15 งบประมาณการศึกษาของจังหวัดไอจิ ปี 1993

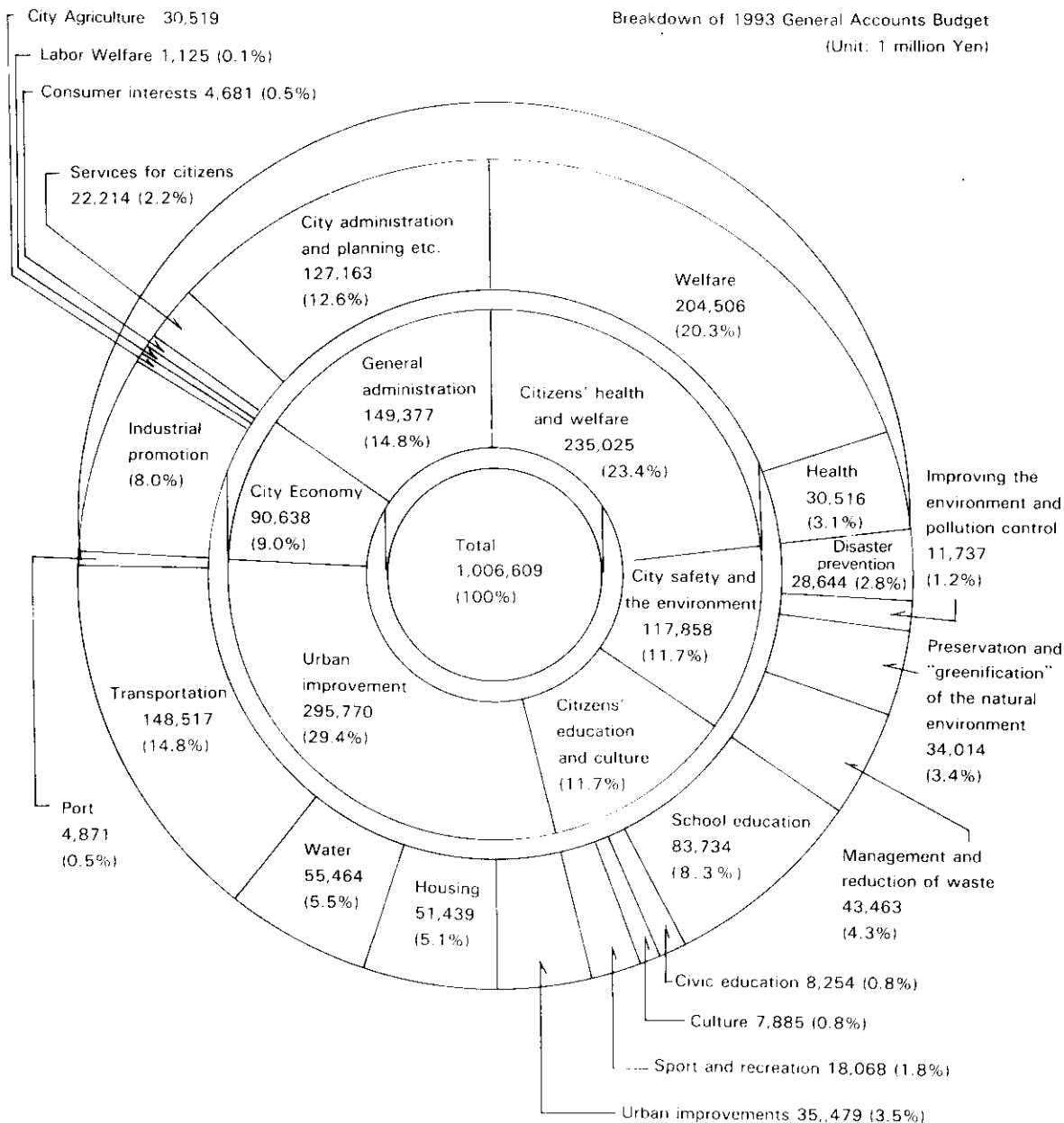
หน่วย: ล้านเยน



ตารางที่ 7 รายได้ประจำปี 1993 ของนครนาโกยา

Internal revenue 751,169 (74.6%)	City tax	510,711 (50.7%)
	Fees and charges	39,368 (3.9%)
	Miscellaneous income, property income, transfers	201,090 (20.0%)
External revenue 255,440 (25.4%)	National treasury disbursement	81,183 (8.1%)
	Prefectural disbursement	18,069 (1.8%)
	Regional allocation tax	1,000 (0.1%)
	City bonds	99,086 (9.8%)
	Local transfer taxes, etc.	56,102 (5.6%)
Total		1,006,609 (100.0%)

Breakdown of 1993 General Accounts Budget  
(Unit: 1 million Yen)



แผนภาพที่ 16 งบประมาณปี 1993 ของนครนาโกยาแยกตามรายการต่างๆ

จากแผนภาพที่ 16 งบประมาณสำหรับการใช้จ่าย ปี 1993 ของนครนาโกยา ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นระดับนคร ใช้สำหรับการศึกษาของประชาชนถึง 11.7% ทั้งนี้ไม่รวมเงินเดือนบุคลากรที่รัฐบาลกลางออกให้ครั้งหนึ่ง และเงินสนับสนุนต่าง ๆ

## สถิติเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัดไอซึ

## ตารางที่ 8 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในจังหวัดไอซึ (ปี 1991)

## General survey of schools (As of May 1, 1991)

Types of School	Number of Schools			Number of Classes	Number of Students			Number of Teachers			Number of Non-Teaching Staff
	Total	Main	Branch		Total	Male	Female	Total	Male	Female	
<b>Kindergartens</b>	528	528		3,731	105,515	53,379	52,136	4,938	263	4,675	994
National	1	1		5	154	77	77	6	—	6	1
Prefectural	1	1		2	56	25	31	4	—	4	1
City and Town	107	107		471	12,202	6,219	5,983	695	12	683	111
Private	419	419		3,253	93,103	47,058	46,045	4,233	251	3,982	881
<b>Elementary Schools</b>	992	988	4	15,835	492,406	252,249	240,157	22,131	9,634	12,497	3,904
National	2	2		42	1,556	774	782	59	50	9	18
City, Town and Village	989	985	4	15,785	490,631	251,475	239,156	22,062	9,577	12,485	3,886
Private	1	1		8	219	—	219	10	7	3	—
<b>Lower Secondary Schools</b>	430	428	2	7,969	282,241	144,144	138,097	14,367	9,485	4,882	1,457
National	3	3		33	1,290	675	615	69	60	9	21
City, Town and Village	410	408	2	7,746	273,026	140,433	132,593	13,951	9,179	4,772	1,361
Private	17	17		190	7,925	3,036	4,889	347	246	101	75
<b>Upper Secondary Schools (Full-time and Part-time Courses)</b>	238	231	5		295,072	146,232	148,840	14,048	11,206	2,842	2,813
National	2	2			1,065	438	627	59	46	13	12
Prefectural	163	159	4	(4,239)	184,144	95,268	88,876	9,512	7,457	2,055	1,940
Municipal	16	16		(421)	17,789	8,078	9,711	971	792	179	170
Private	55	54	1		92,074	42,448	49,626	3,506	2,911	595	691
<b>Upper Secondary Correspondence Schools</b>	7	7			14,659	9,703	4,956	155	131	24	36
Prefectural	2	2			3,422	1,726	1,696	60	47	13	10
Private	5	5			11,237	7,977	3,260	95	84	11	26
<b>Schools for the Visually Disabled (Prefectural)</b>	2	2		49	214	138	76	112	63	49	64
<b>Schools for the Aurally Disabled (Prefectural)</b>	5	5		110	521	281	240	226	110	116	102
<b>Schools for the Physically and Mentally Disabled</b>	19	19		816	4,312	2,765	1,547	1,662	742	920	489
National	1	1		9	79	54	25	27	23	4	7
Prefectural	14	14		696	3,646	2,335	1,311	1,394	608	786	410
Municipal	4	4		111	587	376	211	241	111	130	72
<b>Special Training Schools</b>	191	191			84,285	34,962	29,323	2,367	1,179	1,188	833
National	5	5			644	35	609	25	5	20	6
Prefectural	5	5			999	43	956	66	—	66	31
Municipal	13	13			2,003	69	1,934	153	10	143	35
Private	168	168			60,639	34,815	25,824	2,123	1,164	959	761
<b>Miscellaneous Schools (Private)</b>	254	254			48,099	26,399	18,700	1,409	815	594	691
<b>Universities</b>	33	33			133,224	94,768	38,456	6,819	6,242	577	8,651
National	4	4			25,078	19,818	5,260	2,391	2,284	107	2,329
Prefectural	2	2			2,475	704	1,771	212	171	41	135
Municipal	1	1			2,006	1,374	632	407	363	44	910
Private	26	26			103,665	72,872	30,793	3,809	3,424	385	5,277
<b>Junior Colleges</b>	43	43			40,303	1,836	38,467	1,509	950	559	918
National	1	1			618	93	525	61	40	21	16
Prefectural	2	2			563		563	53	27	26	24
Municipal	3	3			1,224		1,224	84	43	41	37
Private	37	37			37,898	1,743	36,155	1,311	840	471	841
<b>Technical Colleges (National)</b>	1	1			1,087	908	179	75	70	5	62

The seven upper secondary correspondence schools can be further broken down as : one independent school and six combined schools, of which four schools offer full-time courses and correspondence courses, one school offers part-time courses and correspondence courses and one school offers full-time, part-time and correspondence courses. The six combined schools overlap in the upper secondary school figures above.



## ตอน ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาในจังหวัดไอชิ

จังหวัดไอชิผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยตรง รวม 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ ประกอบด้วย ข้าราชการระดับจังหวัด ข้าราชการระดับนคร (city) ซึ่งรวมถึงผู้อำนวยการศึกษาของจังหวัดไอชิเองที่ได้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง กลุ่มสหภาพแรงงานครูมัธยมปลายซึ่งเป็นกลุ่มสหภาพครูในระดับจังหวัด และกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยนาโกยา

### 1. กลุ่มข้าราชการ

ข้าราชการระดับจังหวัด และระดับนคร (Nagoya Prefecture และ Nagoya Supercity) ข้าราชการระดับจังหวัดกลุ่มนี้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศดีแล้ว จังหวัดไอชิมี BOE จำนวน 5 คนจากหลายๆ วงการ ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่จัดการศึกษาให้ประชาชนบรรลุการศึกษาให้ได้ในระดับหนึ่ง เช่น คุณภาพของแรงงาน (labour quality) และไม่เห็นด้วย กับการมีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์แบบ เพราะทำให้เกิดช่องว่างมากระหว่างจังหวัดที่มีรายได้สูงกับจังหวัดที่มีรายได้หรือเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า แต่การทำงานของ BOE ขณะนี้ยังไม่กระตือรือร้นเท่าที่ควร แต่ไม่ใช่ปัญหาจากการแต่งตั้ง จังหวัดไอชิเองได้มีการทำให้ BOE ของจังหวัด เข้มแข็งขึ้นโดยการจัดฝึกอบรม BOE ชุดใหม่ ปีละครั้งใช้เวลา 2 วันและพักค้างคืน 1 คืน BOE ของจังหวัดจะได้รับการเสนอเรื่องจากระดับล่างขึ้นมาแบบ bottom up อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ถ้ามีประชาติของคณูปุ่นเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง BOE ก็ทำได้เช่นกัน สำหรับ BOE ระดับท้องถิ่นยังสามารถจัดการศึกษาตามข้อกำหนดแนวทางจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว ซึ่งกำหนดกว้างๆ แต่ท้องถิ่นสามารถลงรายละเอียดได้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษา การเรียนการสอน เช่น การสอนเป็นทีม ทักษะศึกษา และ เรื่อง เอกลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ของ BOE ระดับจังหวัดมีมากพอสมควร เช่น การบริหารบุคลากร การแต่งตั้งโยกย้ายและตรวจสอบพฤติกรรมครู การแต่งตั้งครูใหญ่ การจัดกิจกรรมฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียน (Training experience) จัดฝึกอบรมครูทั้งในและนอกโรงเรียน จัดหลักสูตรฝึกอบรมวิชาใหม่ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ระดับต้น กลางและสูง จัดทำแบบข้อกำหนดแนวทางให้กับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด และการเลือกตำราเรียน เป็นต้น

สำหรับ BOE นครนาโกยาซึ่งมีฐานะเป็นเมืองใหญ่พิเศษมีอำนาจเกือบเท่ากับจังหวัดทั้งในด้านการบริหารบุคลากร การแต่งตั้งครูใหญ่ เรื่องข้อกำหนดแนวทาง มีการรักษามาตรฐานและระดับการศึกษา ซึ่งหมายถึงการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันตามสิทธิมนุษยชน อันเป็นอุดมคติของพระราชบัญญัติการศึกษาพื้นฐาน และเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตและเงินเดือนครู จะต้องผ่านจังหวัดซึ่งมีหน้าที่นเทศโรงเรียน นครนาโกยา มี 10 ไชน แบ่งการนิเทศไชนละ 1 คน เฉลี่ยแล้วศึกษานิเทศก์ 1 คน ดูแลคนละ 23 โรงเรียน ถ้าพบว่าครูมีปัญหา ก็จะทำการนิเทศทันที แต่ถ้าครูไม่ปรับปรุงก็จะ



เอาเข้าที่ประชุมศึกษานิเทศก์ของนคร และทำเรื่องเสนอไปยังกองการเจ้าหน้าที่เพื่อโยกย้ายครูหรือสลับตำแหน่งได้ การรักษามาตรฐานการศึกษาจะทำได้ด้วยการนิเทศจาก 2 ระดับคือ จากกระทรวงศึกษาธิการ และจากจังหวัดหรือจากนคร เมือง หมู่บ้าน ลงมาที่โรงเรียน

สมาชิก BOE ระดับนครนาโกยามี 5 คน แต่งตั้งจากผู้ที่มีอาชีพครู ผู้บริหารการศึกษา สื่อมวลชน อาจารย์มหาวิทยาลัยและสตรี สมาชิก 1 ใน 5 จะต้องเข้าร่วมประชุมกับสภาเมืองทุกครั้ง และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะต้องประชุมด้วยทุกครั้ง คณะ BOE ของนคร มีการประชุมเดือนละครั้ง และอาจจะมีวาระพิเศษ ถ้ามีเรื่องเกี่ยวกับบุคลากร และงบประมาณที่ต้องพิจารณา คณะ BOE กับคณะของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะทำงานเป็นหน่วยเดียวกัน บางครั้ง ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะถูกส่งมาจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่มีน้อยมาก ในระดับเมืองและหมู่บ้านก็เช่นกัน กรณีที่ประชาชนมีปัญหาอะไรก็เสนอผ่านที่ประชุมเมืองหรือจะเสนอผ่าน BOE โดยตรงได้ ทาง BOE ก็ส่งไปยังคณะทำงานของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ซึ่งมีคณะทำงานชุดย่อยๆ เป็น study committee จำนวนหลายชุดทำการศึกษาและแก้ไขปัญหามาจากทุกฝ่าย เมื่อศึกษาได้ผลอย่างไรจะเสนอผ่าน BOE เพื่อการตัดสินใจ ถ้า BOE ทำงานไม่ดี เมื่อครบ 1 ปี ก็อาจแต่งตั้งใหม่ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การทำงานขององค์กรบริหารการศึกษานาโกยาคือเป็นลักษณะการระดมความคิดจากระดับล่างขึ้นสู่เบื้องบน โดยผู้ทำงานทุกคนสามารถเสนอแนวคิดของตนได้ตลอดเวลา เรื่องงบประมาณกลุ่มนี้เห็นว่า เรื่องแหล่งที่มาของงบประมาณในการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญมาก การถูกตัดงบประมาณสนับสนุนก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจตกต่ำจะเป็นปัญหามาก แหล่งงบประมาณของท้องถิ่นมาจาก 2 แหล่ง คือ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย

### ข้อเสนอแนะ

1. เน้นการให้นครมีเอกลักษณ์ของตัวเอง แต่ทำไม่ได้ไม่สะดวก เพราะเงินงบประมาณมาจาก 2 แหล่ง คือ ส่วนกลางและจังหวัด
2. หน่วยย่อยในการกระจายอำนาจควรเป็นแค่ระดับจังหวัดก็เพียงพอแล้ว ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด นคร เมือง หมู่บ้าน เป็นหน่วยย่อยเกินไป ไม่จำเป็นต้องใช้กลไกของ BOE ระดับท้องถิ่น
3. ต้องการดำเนินการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ
  - เอกลักษณ์ของท้องถิ่น
  - การศึกษาที่มุ่งปลูกฝังความเป็นมนุษย์ (humanism) แทนวิทยาศาสตร์ (science egoism)
  - สุขภาพที่ดีของทุกคน
  - ความเป็นสากล (internationalization) ซึ่งจังหวัดไอซึยังทำได้ไม่ดีเท่าจังหวัดเกียวโตและจังหวัดโอซาก้า
  - ด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต (life long learning)

## 2. กลุ่มสภาพแรงงานครูมัธยมปลาย (High school teacher union)

2.1 โครงสร้างองค์กรบริหารการศึกษา องค์กรบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นเชิงการเมืองมาก (**Political maturity**) เป็นฝ่ายที่ฟังเสียงข้างเดียวจากฝ่ายข้าราชการสำนักงานการศึกษา แบบเดียวกับสมัยการปกครองเมจิ ซึ่งตามหลักการแล้ว องค์กรดังกล่าว ควรจะเป็นองค์กรที่รับฟังเสียงจากประชาชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู และควรเป็นผู้ที่ทำงานจริงจัง ประกอบกับปัจจัยอีกหลายอย่างที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่ได้ผลเต็มที่ เนื่องจากลักษณะประจำชาติของญี่ปุ่นคือ

- ระบบราชการของญี่ปุ่นเข้มแข็งมาก สามารถควบคุมคนที่มาจากการเลือกตั้งได้
- นักการเมืองบางคนไม่ค่อยรักษาสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชน ซึ่งการเลือกตั้ง

ครั้งต่อไปนักการเมืองเหล่านี้ก็อาจได้รับเลือกตั้งอีก เพราะประชาชนไม่ตื่นตัวและขาดการติดตามการเมืองอย่างใกล้ชิด

- ประชาชนส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงที่จะเชื่อฟังระบบราชการ ไม่สนใจสิทธิเสียงของตัวเอง ขอเพียงแต่ให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนที่ดีและทำงานในบริษัทที่มั่นคงก็พอใจแล้ว ประการสำคัญที่น่าจะตระหนักได้คือ การยกภาระการบริหารงานต่าง ๆ ให้รัฐ หรือผู้ที่ถูกเลือกตั้งเข้ามาบริหารเองหรือชี้นำทุกอย่างเป็นเรื่องอันตรายอย่างยิ่ง ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยตรง จึงจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายตามพระราชบัญญัติการศึกษาที่กำหนดไว้

สำหรับจังหวัดโอซากะมีประเด็นบางอย่างที่ประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องต่าง ๆ เช่น

- หลักสูตรหรือข้อกำหนดแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการเข้มงวดมากเกินไป นักเรียนที่เรียนอ่อนบางส่วนเกิดความเครียด มีปัญหา ทำให้ครูต้องเครียดเหนื่อยมาก นักเรียนเกิดความเครียดจนมีการฆ่าตัวตาย

- จำนวนนักเรียนต่อห้อง (มัธยมปลาย) กระทรวงกำหนดประมาณ 40 - 45 คนต่อห้อง ระดับท้องถิ่นขอลดเป็น 35 ไม่ได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้ขอจำนวนครูเพิ่มไม่ได้ด้วย

- เรื่องธงชาติและเพลงชาติ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้มีการเคารพธงชาติและร้องเพลงชาติ ถ้าไม่ทำก็จะถูกลงโทษ (มีกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการสั่งพักงานครู 3 เดือน)

2.2 ด้านบทบาทและหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่น BOE ทุกระดับควรมาจากการเลือกตั้งทั้งระดับจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (city town และ village) สำหรับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดเป็นหน่วยที่เล็กเกินไปที่จะจัดการเรื่องคนและเงิน รูปแบบรองลงมาคือ เป็นแบบการเลือกตั้งอย่างเมืองนาคาโนะโดยคำนึงถึงกรอบของกฎหมายใหม่

ปัจจัยที่เป็นตัวควบคุมให้องค์การบริหารท้องถิ่นกระตือรือร้นในงานคือ

1. เปิดระบบข่าวสารสนเทศ (information capacity) ให้มากที่สุด
2. พัฒนาระบบการสื่อสารมวลชนให้กว้างขวาง เปิดระบบการไต่สวนสาธารณะ
3. จัดเวทีถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ให้มาก

**2.3 เรืองงบประมาณ** กระทรวงศึกษาธิการกำหนดข้อจำกัดมากในการให้งบประมาณ

**2.4 ข้อเสนอแนะ** ได้มีการรณรงค์ในเรื่องต่อไปนี้

1. ต้องการให้การศึกษาระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น อาจถึงระดับอุดมศึกษาของรัฐเป็นแบบให้เปล่า
2. ปรับปรุงการศึกษาสำหรับเด็กพิการ
3. ให้จังหวัดหาวิธีการให้ 5% ของเด็กจบมัธยมศึกษาตอนต้นที่ไม่ได้เรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายได้รับการศึกษาต่อทุกวิธี ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางไกลหรือวิธีอื่น ๆ
4. เปิดระบบการไต่สวนสาธารณะให้ทุกคนเข้าร่วมรับรู้ได้หมด จำนวนสมาชิกของ BOE 5 คน ก็ไม่มีปัญหา อย่างไรก็ตามควรให้ BOE ระดับท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการทำงานด้วย
5. ต้องไม่ยกภาระให้กับผู้เลือกตั้งทั้งหมด

### 3. กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย

กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยมีความเห็นเป็นอย่างเดียวกันว่า การจัดการศึกษาในญี่ปุ่นเองควรเน้นกระบวนการที่หลากหลาย (diversity) มากขึ้น ไม่ควรยึดรูปแบบเดียวกันหมดอย่างที่เป็นอยู่ (uniformity) โดยเฉพาะบางประเทศที่มีปัญหาชนกลุ่มน้อยอาจมีความจำเป็น แต่ญี่ปุ่นไม่มีปัญหาจึงไม่ควรจะเข้มงวดจนเกินไป รูปแบบการจัดการศึกษาในปัจจุบันมีการกระจายอำนาจได้ในระดับหนึ่งคือระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ก็ยังติดขัดอยู่ในเรื่องของงบประมาณ การจัดการศึกษาในท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด แทบจะไม่มีอิสระที่จะดำเนินการด้วยตนเองเลย

อาจารย์มหาวิทยาลัยเห็นว่า การกระจายอำนาจได้มากหรือน้อย ให้อูที่ตัดสินใจได้รับเงินสนับสนุน ถ้ารับเงินสนับสนุนมาก ความอิสระในการจัดการศึกษาของตนจะถูกจำกัดมาก

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรบริหารการศึกษานั้นว่าดี แต่ควรเพิ่มจำนวนสมาชิก BOE เพื่อจะได้มีเสียงเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนตามจำนวนประชาชน แต่ที่ทำไว้เดิม อาจมีเหตุผลในเรื่องการประหยัดงบประมาณ และการมี BOE ในท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดก็ดีกว่าที่ปล่อยให้จังหวัดดำเนินการไปเองเพียงฝ่ายเดียว สิ่งที่สำคัญและเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจก็คือ การที่คนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สำหรับกรณีขัดแย้งระหว่าง BOE จังหวัดกับกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องธงชาติและเพลงชาติ กระทรวงศึกษาธิการไม่ควรจะเข้มงวดเกินไปในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี ก็ไม่มีการชักธงชาติ และร้องเพลงชาติ ซึ่งก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด

ในเรื่องการกำหนดเวลาเรียนของนักเรียน กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด 6 วันต่อสัปดาห์ มีการขอให้ลดลงมาเหลือ 5 วันต่อสัปดาห์ ข้อสรุปสุดท้าย ก็มีการยกเว้น 1 สัปดาห์ คือในสัปดาห์ที่ 2 ของทุกเดือน ให้มีเพียง 5 วัน และเรื่องการสั่งให้เลิกใช้ข้อทดสอบของเอกชนก็เป็นปัญหาพอสมควร

ข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจการศึกษาที่คิดว่าจะมีประสิทธิภาพดีนั้น ควรคำนึงถึง

หลักการ 3 ประการคือ

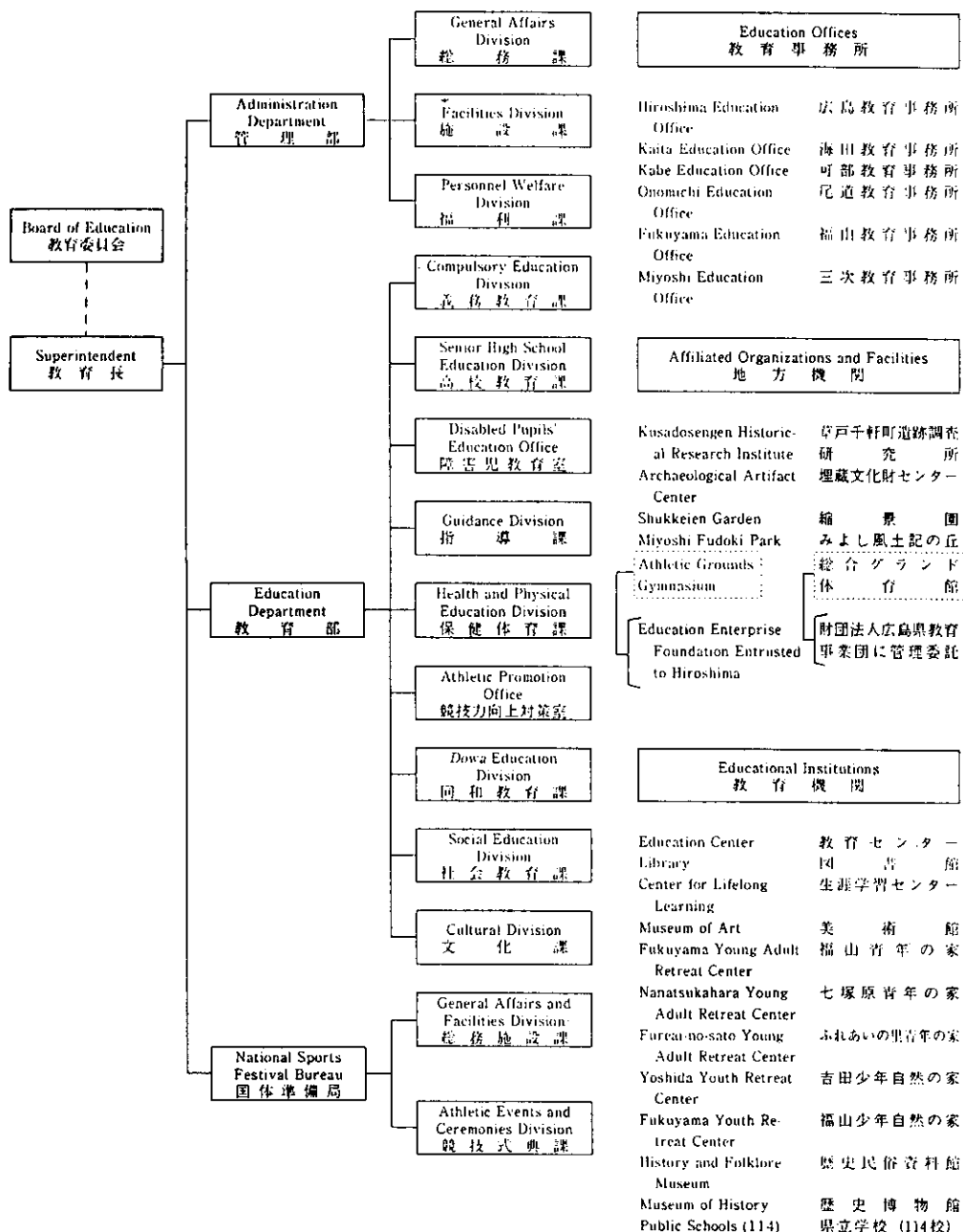
- 1) ผู้นำระดับท้องถิ่น ควรมาจากการเลือกตั้งก่อน
- 2) ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการบริหารบุคลากร (บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายครู)
- 3) ท้องถิ่นควรมีงบประมาณเพียงพอ ที่จะบริหารงานในท้องถิ่นของตนได้อย่างพอเพียง

จึงจะมีอิสระในการดำเนินงาน



## 2. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดอิโรชิมา

องค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดอิโรชิมาเป็นรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นกลางทางการเมืองและการบริหารอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย คณะกรรมการการศึกษานี้จะเป็นอิสระจากสายงานการปกครองของหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างของการบริหารดังนี้



แผนภาพที่ 18 โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอิโรชิมา



## 4. สถิติเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัดอิโรชิม่า

ตารางที่ 9 จำนวนโรงเรียน นักเรียน และครูในจังหวัดอิโรชิม่า (ปี 1993)

Type of School and Establisher		Schools			Students			Teachers			Staffs		
		Total	Main	Branch	Total	Male	Female	Total	Male	Female			
Kindergarten	Total	⑭ 373	⑫ 369	② 4	42,016	21,481	20,535	2,361	153	2,208	374		
	公立	⑩ 149	⑨ 146	② 3	6,357	3,275	3,082	498	3	495	15		
	国立	2	2	-	224	114	110	10	1	9	1		
	私立	③ 222	③ 221	1	35,435	18,092	17,343	1,853	149	1,704	358		
Primary	Total	⑭ 681	⑪ 672	③ 9	204,825	105,192	99,633	10,977	3,702	7,275	(72)869		
	公立	⑬ 673	⑩ 664	③ 9	202,202	103,959	98,243	10,859	3,628	7,231	(72)848		
	国立	3	3	-	1,457	730	727	67	49	18	11		
	私立	① 5	① 5	-	1,166	503	663	51	25	26	10		
Lower Secondary	Total	⑤ 280	⑤ 280	-	112,347	57,513	54,834	6,603	3,956	2,647	367		
	公立	255	255	-	104,338	53,776	50,562	6,230	3,714	2,516	294		
	国立	4	4	-	1,244	620	624	51	36	15	4		
	私立	⑤ 21	⑤ 21	-	6,765	3,117	3,648	322	206	116	69		
Upper Secondary Schools	Total	รวม (ทอรวม)	(27)	(27)	-	122,383	61,983	60,400	7,301	5,642	1,659	1,183	
		全日制	146	140	6	122,383	61,983	60,400	7,301	5,642	1,659	1,183	
		定時制	140	136	4	114,372	57,226	57,146	6,831	5,285	1,546	1,090	
		通信制	(27)	(27)	-	3,669	2,640	1,029	402	305	97	80	
	公立	รวม	(25)	(25)	-	86,923	43,653	43,270	5,582	4,264	1,318	827	
		全日制	109	103	6	86,923	43,653	43,270	5,582	4,264	1,318	827	
		定時制	103	99	4	78,912	38,896	40,016	5,112	3,907	1,205	734	
		通信制	(25)	(25)	-	3,669	2,640	1,029	402	305	97	80	
	国立	รวม	(24)	(24)	-	76,348	38,637	37,711	4,955	3,774	1,181	721	
		全日制	98	92	6	76,348	38,637	37,711	4,955	3,774	1,181	721	
		定時制	94	90	4	68,977	34,395	34,582	4,543	3,467	1,076	649	
		通信制	(24)	(24)	-	3,029	2,125	904	344	255	89	59	
	私立	รวม	(1)	(1)	-	10,575	5,016	5,559	627	490	137	106	
		全日制	11	11	-	10,575	5,016	5,559	627	490	137	106	
		定時制	9	9	-	9,935	4,501	5,434	569	440	129	85	
		通信制	(1)	(1)	-	640	515	125	58	50	8	21	
	国立 (全日制)	รวม	(2)	(2)	-	34,128	17,550	16,578	1,626	1,294	332	331	
		全日制	35	35	-	34,128	17,550	16,578	1,626	1,294	332	331	
		定時制	35	35	-	-	-	-	-	-	-	-	
		通信制	(2)	(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	
	School for Handicapped	公立	รวม	17	16	1	1,386	848	538	1,263	539	724	255
			小	16	15	1	1,260	763	497	1,179	504	675	250
			盲	1	1	-	100	56	44	81	43	38	28
ろう			3	2	1	110	58	52	105	49	56	55	
国立		養護	12	12	-	1,050	649	401	993	412	581	167	
		養護	1	1	-	126	85	41	84	35	49	5	
		養護											

(注) 1 学校数欄、内の数は、休校(閑)数で内数、( )内の数は、全日制と定時制の併置校を内数で、[ ]内の数は、外数で示す。

2 職員数欄の [ ] 内の数は学校給食共同調理場(給食センター)に勤務する栄養職員を内数で示す。

3 高等学校(県立全日制)には、専攻科の衛生看護科2学級、女79人を含む。

4 盲学校には、専攻科の理療科29人(男21人・女8人)、保健理療科9人(男3人・女6人)を、ろう学校には、専攻科の理療科1人(女1人)を含む。



## ตอน ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและการบริหารการศึกษาของจังหวัดอิโรซิมา

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดอิโรซิมา กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ข้าราชการระดับจังหวัด ข้าราชการระดับเมืองและข้าราชการระดับหมู่บ้าน สำหรับจังหวัดอิโรซิมาผู้วิจัยได้รับเกียรติจาก ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัดอิโรซิมา และหมู่บ้านทลีทลีกะ นายกเทศมนตรี เมืองพูซุที่ให้การ สัมภาษณ์ด้วยตนเอง รวมถึงได้เยี่ยมการะดับบริหารของหมู่บ้านด้วย และการได้สัมภาษณ์กลุ่มครูใหญ่ ตัวแทนสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) กลุ่มสหภาพแรงงานครูของจังหวัด และอาจารย์มหาวิทยาลัย ดังข้อสรุปต่อไปนี้ :

### 1. กลุ่มข้าราชการ

**1.1 โครงสร้างองค์กรบริหารการศึกษา** กลุ่มข้าราชการในจังหวัดอิโรซิมาประกอบด้วย ข้าราชการระดับจังหวัด ข้าราชการระดับเมือง และข้าราชการระดับหมู่บ้าน สำหรับจังหวัดนี้ได้มี โอกาสสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัดและหมู่บ้าน ผู้บริหารของเมือง ครูใหญ่โรงเรียน ประถม ครูใหญ่โรงเรียนมัธยมของเมืองและของหมู่บ้าน ผู้บริหารหมู่บ้าน ข้าราชการระดับจังหวัด เห็นว่า รัฐต้องการให้มีการกระจายอำนาจเพราะต้องการให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาวัฒนธรรมของท้องถิ่น พัฒนาเอกลักษณ์ และลักษณะเด่นของวัฒนธรรมท้องถิ่น ในปัจจุบันนี้คิดว่าบรรลุเป้าหมายเพียง ร้อยละ 40 เท่านั้น สำหรับข้าราชการระดับเมืองเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดกรอบกว้าง ไว้ให้ระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้นดีแล้ว ในระดับเมืองนั้น BOE มี 5 คนเช่นกัน สมาชิก BOE ทั้ง 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารเป็นผู้คัดเลือก โดยยึดหลักว่าผู้ที่จะเป็นสมาชิก BOE จะต้องเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างหรือฝักใฝ่ลัทธิ ความคิดใด ๆ ทั้งสิ้น คุณสมบัติที่ผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับเมืองนำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ด้านความรู้ ความกระตือรือร้นและเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สูง ส่วนใหญ่แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะรู้จักกับคนที่มีความเป็นผู้นำในท้องถิ่นได้ดี จึงทำให้ การคัดเลือกเป็นไปตามเจตนารมณ์ สมาชิก BOE ระดับเมือง ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะเป็น สมาชิกคนหนึ่งของ BOE เช่นเดียวกับข้าราชการในระดับหมู่บ้าน BOE ระดับหมู่บ้านจะมีสมาชิกได้ 3 - 5 คน มีสมาชิก 1 คน ได้รับการเลือกให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา สำนักงานการศึกษาในระดับ หมู่บ้าน จะมีทีมงานเล็กกว่าระดับอื่น เพราะขอความช่วยเหลือมีน้อย สำหรับหมู่บ้านทลีทลีกะ มีทีมงานรวมธุรการเพียง 4 คนเท่านั้น ไม่มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนัก รับผิดชอบในการดูแล โรงเรียนประถมศึกษา 1 แห่ง มัธยมศึกษา 1 แห่ง เท่านั้น

### 1.2 บทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหาร

ข้าราชการระดับจังหวัด มีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็น ผู้กำหนดกรอบใหญ่ในการบริหารงานให้ท้องถิ่นนั้น เหมาะสมดีแล้ว ท้องถิ่นจะเป็นผู้คิดวิธีการที่จะพัฒนา กระบวนการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเอง (speed of implementation) เช่น กรอบใหญ่ของกระทรวงฯ ที่กำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเป็น 40 คน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณการให้เงินอุดหนุนแก่

ท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นมีงบประมาณก็สามารถลดจำนวนนักเรียนได้ ซึ่งโรงเรียนเอกชนก็ยึดหลักการนี้สำหรับการทำงาน ระหว่างคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดกับผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานั้นไม่เคยมีปัญหาขัดแย้งกัน เนื่องจากคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งดูแลการศึกษาและทางสำนักงานการศึกษาจะต้องทำตามมติของ BOE กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดฮิโรชิมา จะผ่านสภาบริหารของจังหวัด (prefecture assembly) ทางสภาบริหารก็จะเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามายัง BOE BOE จังหวัดรับเรื่องแล้วอาจต้องตั้งกรรมการศึกษาปัญหาคุกก่อนโดยผ่านทางผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา เพื่อตัดสินใจในระดับจังหวัดหรืออาจเสนอตรงไปยังกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี ซึ่ง BOE ระดับจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ค่อนข้างมากอยู่แล้วในเรื่องบุคลากร ตั้งแต่การ บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ฝึกอบรม สำหรับหลักสูตรจะไม่ค่อยให้อิสระในด้านเนื้อหา

สำหรับบทบาทของ BOE ระดับเมือง มีอิสระจากฝ่ายบริหารของเมืองในการทำงานค่อนข้างสูง โดยมีผู้บริหารของเมืองเป็นผู้ประสานงาน BOE ระดับเมืองโดยคณะของผู้บริหารสำนักงานการศึกษา (superintendent staff) จะต้องเข้าร่วมประชุมกับสภาบริหารของเมืองซึ่งมีสมาชิก 20 คน ประมาณปีละ 4 ครั้ง การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมาได้จาก 2 ทางคือ ทางตรงเสนอเข้ามา BOE เมืองได้เลย กับทางอ้อมผ่านสภาของเมือง การบริหารงานด้านวิชาการผู้บริหารของเมืองจะไม่เกี่ยวข้องกับ BOE ระดับเมืองสามารถติดต่อไปยังกระทรวงศึกษาธิการได้โดยตรง ถ้าเป็นการบริหารเรื่องงบประมาณและบุคลากรจะผ่านตามลำดับชั้นในสายบริหารคือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละระดับก่อน จึงจะมาถึง BOE สำหรับบทบาทของ BOE ในการปรับหลักสูตรนั้น ท้องถิ่นและโรงเรียนมีอิสระในการปรับหลักสูตรได้น้อยมาก ต้องทำตามข้อกำหนดแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดเป็นกรอบใหญ่ ท้องถิ่นระดับเมืองก็ปรับได้แต่เพียงการจัดทำกิจกรรมเสริมการเรียน เช่น พาเด็กไปทัศนศึกษาเป็นประสบการณ์ตรง การเลือกตำราเรียนเฉพาะวิชาเลือก ให้สิทธิครูใหญ่เป็นผู้กำหนดผ่านความเห็นของ BOE และการทำหนังสืออ่านเพิ่มเติม การเลือกใช้อุปกรณ์ช่วยสอน เรื่องจำนวนชั่วโมงเรียนได้กำหนดชั่วโมงขั้นต่ำมาให้ ทั้งนี้ ถ้ามีงบประมาณเพียงพอ แต่ละท้องถิ่นก็สามารถจัดการสอนเพิ่มเติมได้ จ้างครูสอนได้ กระทรวงกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ก็เพื่อรักษามาตรฐานความเท่าเทียมเท่านั้น BOE ระดับเมืองไม่มีบทบาทเรื่องบุคลากรแต่เป็นผู้เสนอข้อมูลต่าง ๆ ให้จังหวัดดำเนินการ

บทบาทของ BOE ระดับหมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า การบริหารงานภายใต้กฎระเบียบ หรือกรอบใหญ่ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดนั้นดีแล้ว เพราะเป้าหมายการบริหารงานต้องการให้เด็กเข้าเรียนต่อในโรงเรียนที่ดี มีมนุษยสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุและภูมิปัญญาของหมู่บ้าน การแต่งตั้งสมาชิก BOE ระดับหมู่บ้านโดยผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภาระดับหมู่บ้าน ส่วนผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาระดับหมู่บ้านได้รับการแต่งตั้งจาก 1 ใน 5 ของสมาชิก BOE โดยความเห็นชอบของ BOE ระดับจังหวัด ดังนั้น

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในระดับหมู่บ้านจึงสมควรหวก 2 ใบ การประชุมของ BOE ระดับนี้มีประชุมประมาณเดือนละ 1 - 2 ครั้ง ในช่วงทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณอาจมีประชุมย่อยเพิ่มภาระหน้าที่ของ BOE ระดับหมู่บ้านมีค่อนข้างน้อย เน้นการรับผิดชอบเฉพาะระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดกรอบไว้แล้วและใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศกับรับผิดชอบการศึกษานอกโรงเรียน (social education) ซึ่งส่วนนี้ หมู่บ้านจะเป็นส่วนริเริ่มเอง โดยใช้เงินงบประมาณของหมู่บ้านเอง 90% รวมถึงโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนด้วยการดำเนินการใด ๆ ยังต้องผ่านจังหวัดเพื่อผ่านไปยังกระทรวงศึกษาธิการ (ส่วนกลาง)

โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการแบ่งงานให้ท้องถิ่นทำ แต่ส่วนกลางและจังหวัดเป็นฝ่ายควบคุม โดยใช้ระบบ controllized curriculum อย่างไรก็ตาม จังหวัดมีการกระจายอำนาจพอสมควรในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง และโยกย้ายบุคลากร และใช้งบประมาณของท้องถิ่นบางส่วน

### 1.3 เรื่องงบประมาณ

การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นยังต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นปัญหาหลักของการกระจายอำนาจการศึกษา ซึ่งไม่น่ามีความเหมาะสมที่ใช้คำว่า กระจายอำนาจการศึกษาในระดับท้องถิ่นเท่าไรนัก โดยเฉพาะท้องถิ่นระดับเมืองและหมู่บ้าน

#### 1.4 ข้อเสนอแนะและอื่น ๆ

- 1) ต้องการให้กระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนจากระบบการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย (entrance) มาเป็นการใช้ข้อมูลสนับสนุน (recommendation) จากโรงเรียนแทน
- 2) การมุ่งแข่งขันกันทางศึกษา การสอบคัดเลือกผ่านมหาวิทยาลัยน่าจะเป็นปรัชญาเก่า ควรปฏิรูปการศึกษาโดยเพิ่มเรื่องความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน เอเซีย และควรปฏิวัติการศึกษาเพื่อนำญี่ปุ่นเข้าอยู่ในสังคมนานาชาติได้ เปลี่ยนจากการแข่งขันมาเป็นการให้ความร่วมมือกัน
- 3) การศึกษาระดับนคร (City) กระทรวงศึกษาธิการน่าจะอนุโลมให้ดูแลโรงเรียนมัธยมปลายในท้องที่ด้วย แต่สำหรับเมือง อาจเป็นหน่วยย่อยเกินไป
- 4) กระทรวงศึกษาธิการไม่ควรกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ มากเกินไป เช่น จำนวนคาบต่อวิชาและจำนวนนักเรียนต่อห้อง ฯลฯ ซึ่งการเพิ่ม ลด และปรับเปลี่ยนยุ่งยากมาก

## 2. กลุ่มสหภาพแรงงานครู

เมืองฮิโรชิมาเป็นเมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยถูกถล่มด้วยระเบิดปรมาณู ประชาชนในเมืองนี้ จึงมีความตื่นตัวเรื่อง สันติภาพ และภัยจากสงคราม กลุ่มสหภาพแรงงานครูของเมืองนี้จึงได้จัดตั้งสถาบันวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาสันติภาพ ซึ่งเป็นจุดเด่นและมีบทบาทอย่างมากในการรณรงค์เกี่ยวกับสันติภาพ และสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำหนังสือส่งเสริมการอ่านสำหรับครูประถมและมัธยมได้ใช้กันค่อนข้างแพร่หลายเกี่ยวกับเรื่องภัยจากสงครามและระเบิดปรมาณู

กลุ่มนี้ให้ความเห็นว่า การแต่งตั้ง BOE ไม่เหมาะสม ควรได้มาจากการเลือกตั้งเพราะ BOE ในปัจจุบันเป็นการทำงานแบบไม่เต็มเวลา การประชุม BOE แต่ละครั้ง (ซึ่งปัจจุบันเป็นแบบเปิดกว้าง) อนุญาตให้มีคนเข้าสังเกตการณ์ได้ ใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง BOE มักไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นเพราะไม่ได้ศึกษามาก่อน บางครั้งมีคำถาม 2-3 ประเด็น แล้วอนุมัติเรื่องอย่างรวดเร็ว การตั้งคณะทำงานที่มาจากฝ่ายข้าราชการบางครั้งผลที่ได้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งปัญหาของเด็กบางส่วนในจังหวัดเป็นปัญหาทางจิตวิทยาไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เด็กญี่ปุ่นทุกคนถูกคาดหวังให้ต้องเรียนจบมหาวิทยาลัยที่ดี เพื่อให้ได้งานดี เด็กที่เรียนอ่อน หรือคนที่แตกต่างจากเพื่อน ก็จะถูกเพื่อนรังแก เยาะเย้ย ครูถูกกดดันให้เคี่ยวเข็ญเด็ก ทำให้เด็กถูกบีบจากสังคมรอบด้าน คือ เพื่อน ครู ผู้ปกครอง ทำให้เด็กเกิดความเครียดและทำร้ายตัวเองในที่สุด ซึ่งเด็กเหล่านี้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าจะเป็นจำนวนไม่มาก แต่ก็ไม่ต้องสงสัย กลุ่มสหภาพแรงงานครู พยายามหาช่องทางในการเสนอปัญหา ซึ่งมีหลายทาง ได้แก่ สภาจังหวัด สมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) การจัดสัมมนาประจำปีของกลุ่มเอง และผ่านทางผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของจังหวัด แต่สิ่งเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมการทำงานเข้มงวดขึ้นทุกที เช่น การทำหนังสือส่งเสริมการอ่าน เดิมมีอิสระในการทำค่อนข้างมาก มาระยะหลังนี้ การจัดพิมพ์หนังสือขึ้นใช้จะต้องผ่านการอนุมัติจากท้องถิ่นที่รับผิดชอบการศึกษาระดับนั้น ๆ การเคารพธงชาติและชกธงชาติ ซึ่งกลุ่มสหภาพฯ เห็นว่าไม่สมควรทำ เพราะเน้นเนื้อหาเพลงสรรเสริญจักรพรรดิและเป็นเพลงที่ใช้ในการรุกรานประเทศเอเชียโดยไม่มีการขอโทษประเทศเหล่านั้น มีครูบางคนไม่เห็นด้วยแล้วไม่ทำตามก็ถูกกระทรวงศึกษาธิการลงโทษ

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้ BOE จังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และให้มีบทบาททางงบประมาณมากขึ้น มีงบประมาณของตัวเองมากขึ้น เพื่อจะได้ทำงานอย่างอิสระและทำงานเต็มเวลา มีเวลาทำงานจริงจึงมีการพบปะครู ผู้ปกครอง (ประชาชน) เพื่อรับฟังปัญหาที่แท้จริง มีการศึกษาเรื่อง มีการอภิปรายถกเถียงมาก่อน และหาทางแก้ไขได้ตรงจุด ไม่ใช่เป็นการประชุมแบบเพียงเพื่อพิธีการ

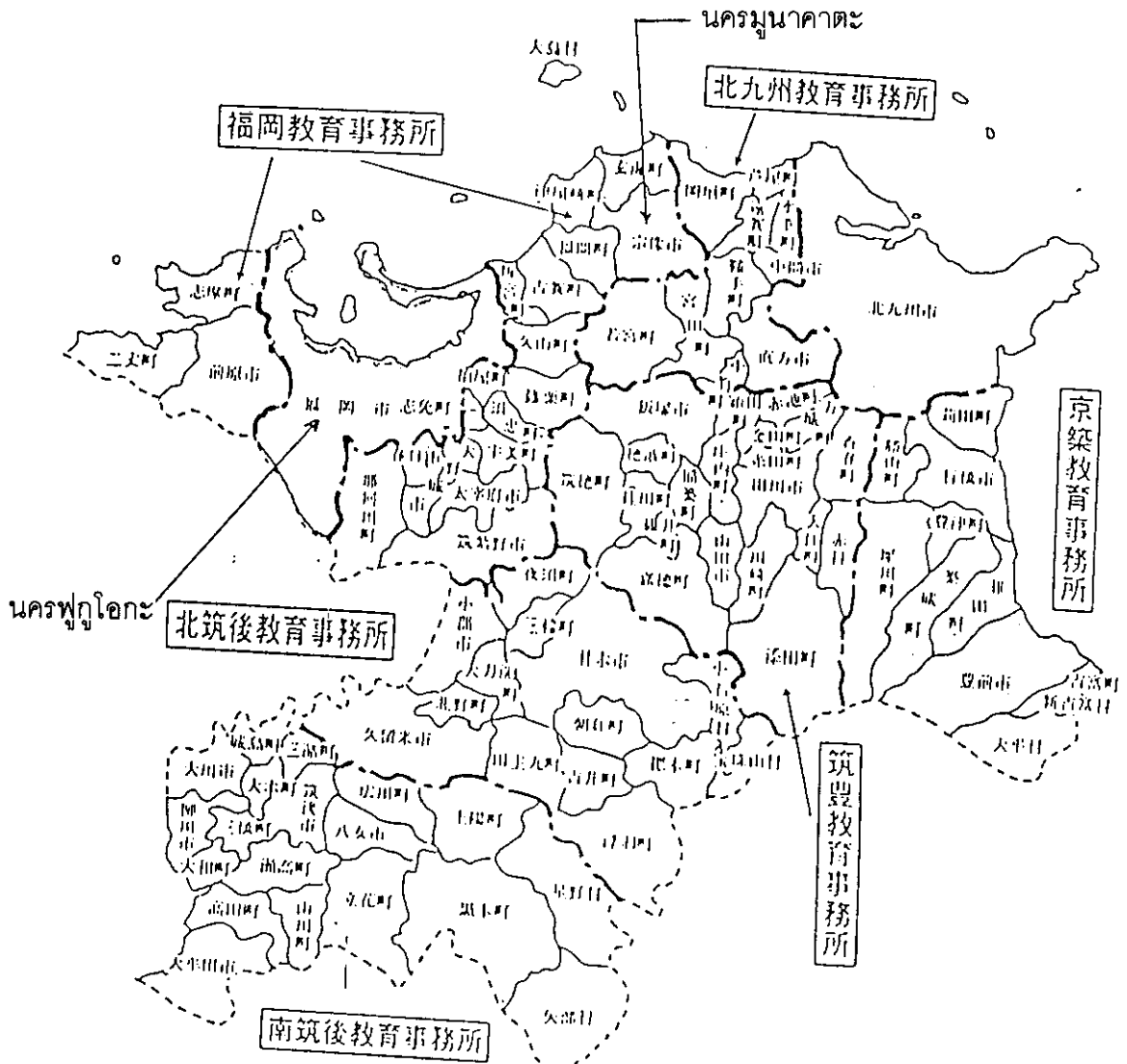
2. การให้คะแนนจากการเข้าร่วมชมรมต่าง ๆ เช่น กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ แทนการสอบคัดเลือกเข้าเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายไม่สอดคล้องกับความสนใจของนักเรียน เพราะในทางปฏิบัติจริงนักเรียนไม่ได้เข้าชมรมตามความสนใจที่แท้จริง แต่กลายเป็นการถูกบังคับ ซึ่งควรหาวิธีที่ดีกว่านี้

## จังหวัดฟูกูโอกะ (Fukuoka Prefecture)

### ตอน ก. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดฟูกูโอกะ

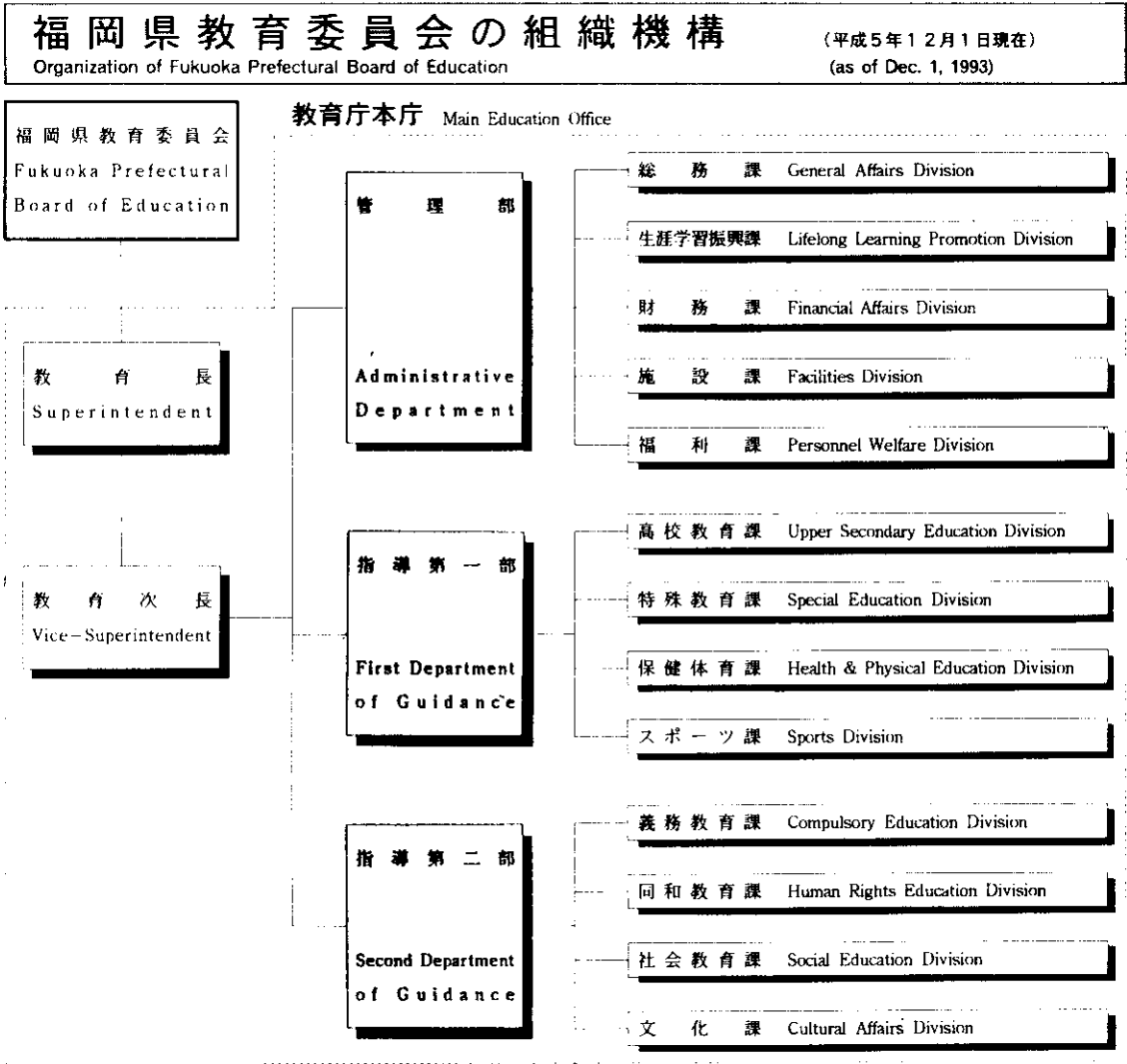
1. ลักษณะที่ตั้ง จังหวัดฟูกูโอกะอยู่ทางตอนเหนือของเกาะคีวชู ซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของประเทศญี่ปุ่น แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น นคร เมือง และหมู่บ้าน รวม 93 แห่ง ดังภาพที่ 20

แผนภาพที่ 20 สำนักงานประสานงานการศึกษา 6 แห่ง ของจังหวัดฟูกูโอกะ



จากภาพ จังหวัดฟูกูโอกะ ประกอบด้วย 23 นคร 63 เมือง และ 7 หมู่บ้าน มีการปกครองอิสระซึ่งกันและกัน มีการแบ่งเขตการศึกษาเป็น 7 โซน แต่ละโซน มีสำนักงานประสานงาน ยกเว้น นครฟูกูโอกะ ที่ไม่มีสำนักงานประสานงานการศึกษา

2. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ



※その他の機関等は、最終ページに掲載しています。 The other institutions etc. are listed on the last page.

แผนภาพที่ 21 โครงสร้างองค์การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดฟูกูโอกะ

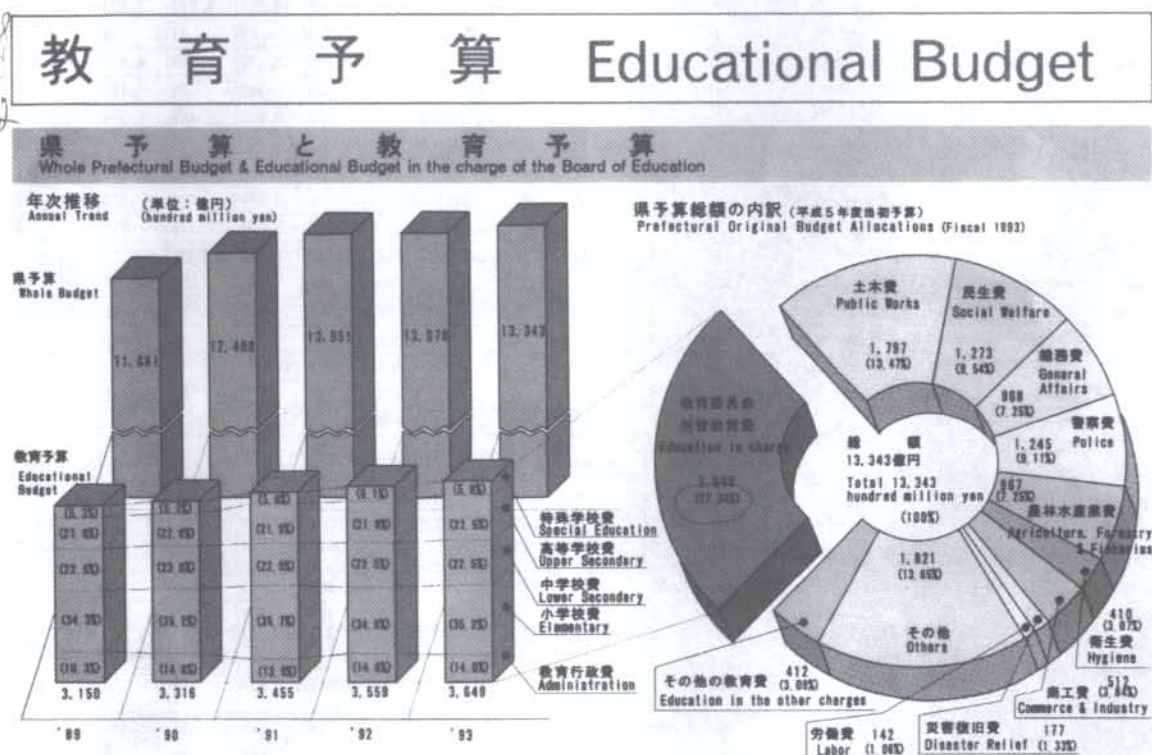
คณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ ดูแลการบริหารงานการศึกษาของจังหวัด โดยผ่านผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ซึ่งรับผิดชอบ 3 กรมหลัก คือ

1) กรมการบริหาร แบ่งเป็นกองบริหารทั่วไป กองสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต กอง สิ่งอำนวยความสะดวก และกองสวัสดิการบุคลากร

2) กรมแนะแนวที่ 1 แบ่งเป็นกองการศึกษามัธยมปลาย กองการศึกษาพิเศษ กองสุขภาพ และพลศึกษา และกองกีฬา

3) กรมแนะแนวที่ 2 แบ่งเป็นกองการศึกษาภาคบังคับ กองการศึกษาสิทธิมนุษยชน กองการศึกษานอกโรงเรียน และกองวัฒนธรรม

### 3. งบประมาณการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ ดังแสดงในแผนภาพข้างล่าง



แผนภาพที่ 22 งบประมาณการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ

จากแผนภาพ จะเห็นว่างบประมาณการศึกษาในปี 1993 ของจังหวัดสูงถึงร้อยละ 30.40 ของงบประมาณของจังหวัด และเป็นงบสูงที่สุดสำหรับรายจ่ายของทั้งจังหวัด ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา เมื่อแยกตามระดับชั้นการศึกษาแล้ว จะเห็นว่า งบจังหวัดมุ่งให้แก่การศึกษาขั้นพื้นฐานสูงที่สุดกว่า ร้อยละ 50 กล่าวคือ ประถมศึกษา ร้อยละ 35.2 และมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 22.5 (ทั้งนี้ไม่รวม เงินเดือนบุคลากรที่รัฐบาลส่วนกลางจ่ายครึ่งหนึ่งและเงินสนับสนุนต่าง ๆ)



## 4. สถิติเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ

本県所在の学校数等一覧 (平成5年5月1日現在)  
Number of Schools, Classes, Students & School Staff in Fukuoka Prefecture (as of May 1, 1993)

学 校 種 別 Type of School		設 置 者 Type of Establisher		学 校 数 Schools			学 級 数 Classes	児 童 ・ 生 徒 ・ 学 生 数 Students			本 務 教 員 数 Teachers			職 員 数 Non-teaching Staff
				計 Total	本 校 Principle	分 校 Branch		計 Total	男 Male	女 Female	計 Total	男 Male	女 Female	
幼 稚 園 Kindergarten	計	Total	565	563	2	2,973	76,067	38,586	37,481	4,125	265	3,860	865	
	国	National	1	1	-	3	65	31	34	4	-	4	2	
	公	Local	84	82	2	249	5,500	2,782	2,718	362	18	344	32	
	私	Private	480	480	-	2,721	70,502	35,773	34,729	3,759	247	3,512	831	
小 学 校 Elementary School	計	Total	805	793	12	11,744	363,720	186,201	177,519	16,730	6,223	10,507	4,292	
	国	National	3	3	-	42	1,460	734	726	58	49	9	25	
	公	Local	799	787	12	11,666	360,762	184,947	175,815	16,608	6,150	10,458	4,258	
	私	Private	3	3	-	36	1,498	520	978	64	24	40	9	
中 学 校 Lower Secondary School	計	Total	377	374	3	5,760	199,930	102,144	97,786	10,893	6,217	4,676	1,314	
	国	National	3	3	-	30	1,161	600	561	52	44	8	14	
	公	Local	350	347	3	5,545	191,191	98,120	93,071	10,472	5,939	4,533	1,222	
	私	Private	24	24	-	185	7,578	3,424	4,154	369	234	135	78	
高等学校 Upper Secondary School	計	Total	182	182	-	-	194,961	97,859	97,102	9,697	7,488	2,209	2,546	
	全 日 制 Full-time Course	小計	Sub Total	120	120	-	2,753	116,395	56,555	59,840	6,401	4,970	1,431	1,802
		公立	Prefectural	110	110	-	2,541	107,104	53,804	53,300	5,853	4,535	1,318	1,711
		市町組合	Municipal	10	10	-	212	9,291	2,751	6,540	548	435	113	91
	私立	Private	62	62	-	-	78,566	41,304	37,262	3,296	2,518	778	744	
	定 時 制 Part-time Course	計	Total	32	29	3	153	2,608	1,762	846	342	285	57	89
		県	Prefectural	28	28	-	133	2,297	1,704	593	291	253	38	81
		市	Municipal	4	1	3	20	311	58	253	51	32	19	8
	通 信 制 Correspondence Course	計	Total	3	3	-	-	7,511	4,843	2,668	57	41	16	13
		県	Prefectural	1	1	-	-	2,755	1,409	1,346	25	18	7	5
私		Private	2	2	-	-	4,756	3,434	1,322	32	23	9	8	
専 攻 科 Advanced Course	県	Prefectural	2	2	-	-	81	77	4	-	-	-	-	
	私	Private	6	6	-	-	521	-	521	-	-	-	-	
盲 学 校 School for the Blind	県		Prefectural	3	3	-	56	177	119	58	149	100	49	77
聾 学 校 School for the Deaf	県		Prefectural	5	5	-	74	271	164	107	164	79	85	69
養 護 学 校 School for the Otherwise Handicapped	計	Total	31	29	2	727	2,923	1,857	1,066	1,521	653	868	404	
	県	Prefectural	14	12	2	263	1,210	758	452	595	300	295	245	
	市町	Municipal	17	17	-	464	1,713	1,099	614	926	353	573	159	
高 等 専 門 学 校 College of Technology	国	National	3	3	-	-	3,149	2,632	517	223	220	3	-	
短 期 大 学 Junior College	計	Total	26	26	-	-	25,177	1,631	23,546	975	548	427	-	
	国	National	1	1	-	-	501	62	439	44	30	14	-	
	私	Private	25	25	-	-	24,676	1,569	23,107	931	518	413	-	
大 学 University	計	Total	26	26	-	-	114,657	88,028	26,629	6,593	6,027	566	-	
	国	National	4	4	-	-	20,383	15,674	4,709	2,799	2,640	159	-	
	公	Local	4	4	-	-	6,707	3,387	3,320	405	328	77	-	
	私	Private	18	18	-	-	87,567	68,967	18,600	3,389	3,059	330	-	
専 修 学 校 Special Training School	計	Total	155	155	-	-	87,410	17,631	18,779	-	-	-	-	
	国	National	3	3	-	-	1,079	164	915	-	-	-	-	
	公	Local	3	3	-	-	363	-	363	-	-	-	-	
	私	Private	144	144	-	-	35,968	17,467	18,501	-	-	-	-	
各 種 学 校 Miscellaneous School	計	Total	106	106	-	-	20,908	14,890	6,018	-	-	-	-	
	公	Local	4	4	-	-	406	96	310	-	-	-	-	
	私	Private	102	102	-	-	20,502	14,794	5,708	-	-	-	-	

※大学数は、本県に大学本部を置くもの。

The number of the universities refer to those that are headquartered in Fukuoka Prefecture.



ตอน ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระบบและองค์การบริหารการศึกษาของจังหวัดฟูกูโอกะ

การสัมภาษณ์ในจังหวัดฟูกูโอกะ เป็นการสัมภาษณ์กลุ่มคนที่บริหารการศึกษาโดยตรง หลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการของจังหวัดระดับหัวหน้าฝ่ายทุกฝ่าย ผู้อำนวยการบริหารทั่วไป ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมของจังหวัดชื่อคาสุมิกาโอซะ ข้าราชการระดับมหานคร (Fukuoka supercity) ผู้วิจัยได้รับเกียรติจากผู้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาระดับนครที่ให้การสัมภาษณ์ด้วยตนเอง รวมถึงหัวหน้าฝ่ายทุกฝ่ายของงานการศึกษานครมุนาคาตะและพบผู้อำนวยการโรงเรียนประถมจิกุคาโอซะมินามิ นอกจากกลุ่มข้าราชการแล้วยังได้พบอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

## 1. กลุ่มข้าราชการ

1.1 ข้าราชการระดับจังหวัด มีหน้าที่กำหนดแผนการดำเนินงาน และงบประมาณของจังหวัด ซึ่งรวมถึงเป้าหมายการจัดการศึกษาระดับจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาเป็นประจำทุกปี ซึ่งหมายถึง เป้าหมายการดำเนินงานของ BOE เพื่อให้ระดับนคร เมือง และหมู่บ้านนำไปปรับใช้ โดยคำนึงถึงการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น และความต้องการเฉพาะถิ่น เมื่อท้องถิ่นนำไปปรับปรุงให้อ้างอิงเอกสารของจังหวัดด้วย การผลิตเอกสารจะต้องตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (BOE) 5 คน และรองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา 5 คน เมื่อผลิตเอกสารเรียบร้อยแล้ว ผ่านให้สภาจังหวัดเห็นชอบจึงแจ้งให้ BOE ระดับต่ำกว่าจังหวัดนำไปดำเนินการก่อนสิ้นปีงบประมาณ (เดือนมีนาคม) โดยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 - 3 เดือน

ข้อกำหนดแนวทางระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน มี 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวถึง เรื่องทั่วไป

บทที่ 2 กล่าวถึงเนื้อหาหลักสูตร รายวิชา

บทที่ 3 ในระดับชั้นประถมและมัธยมต้น กล่าวถึงด้าน Affective Domain

บทที่ 4 เป็นกิจกรรมพิเศษ รวมถึงพระราชบัญญัติและกฎหมาย

ความคิดเห็นของครูใหญ่ต่อการทำงานของ BOE เห็นว่า BOE ไม่อาจจะฟังความคิดเห็นของพ่อแม่ผู้ปกครองเด็กได้โดยตรง แต่ BOE จะมีคณะที่ปรึกษาซึ่งสมาคมครูใหญ่เป็นสมาชิก ครูใหญ่นับว่าเป็นตัวแทนของโรงเรียน ซึ่งได้รับฟังความเห็นจากผู้ปกครองเด็กโดยตรง

การพิจารณาดำเน่งครูใหญ่ ตำแหน่งครูใหญ่ของโรงเรียนสำคัญมาก ต้องเป็นครูที่เคยสอนอย่างน้อย 12 ปี และมีอายุประมาณ 54 - 55 ปี สำหรับครูใหญ่โรงเรียนประถมและมัธยมต้นไม่มีวาระก็จะเป็นจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ย้ายโรงเรียนได้แต่ต้องเป็นโรงเรียนระดับเดียวกันที่สำคัญคือ จังหวัดจะเป็นผู้จัดสอบ ผู้ที่เป็นครูใหญ่ต้องผ่านการสอบ 2 อย่าง คือ สอบข้อเขียน โดยให้เขียนทัศนะของตนเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และสอบสัมภาษณ์ สำหรับผู้ที่เลื่อนจากตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ไปเป็นครูใหญ่ ต้องมีวิทยานิพนธ์ด้วย

ภารกิจของครูใหญ่มีมากมาย มีครูใหญ่บางคนก็ไม่ค่อยอยู่ติดโรงเรียนถ้าผู้นั้นเป็นกรรมการหลายชุดและเป็นกรรมการบริหารด้วย มีสมาคมครูใหญ่ที่ทำงานอิสระ ทำกิจกรรม 3 อย่าง คือ วิจัย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษาของ BOE ซึ่งจะแบ่งเป็นกลุ่มย่อยไปศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่างๆ เช่น หลักสูตร การคลัง เรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องระบบการศึกษา ฯลฯ มีการประชุมประมาณเดือนละครั้ง

ภารกิจของครูใหญ่ต่อการติดตามผลการทำงานของครูในโรงเรียนเป็นเรื่องสำคัญ โดย

- นิเทศการสอน โดยเฉพาะในช่วงเดือนพฤษภาคม จะมีการนิเทศเข้มทุก 2 สัปดาห์ และมีการเปิดกว้างให้ครูทุกคนมีสิทธิเข้าไปสังเกตการสอนของเพื่อนครูได้อย่างเสรีในช่วงนี้ ซึ่งครูใหญ่จะเข้าดูด้วยเป็นการ monitoring การสอนครู

- จัดครูให้ศึกษาเป็นกลุ่ม (Study group) ในเรื่อง วิธีสอน เนื้อหา ฯลฯ

- ดักเตือนโดยผ่านรองครูใหญ่

- พบปะในตอนเช้า (morning meeting) ทุกวัน วันละประมาณ 10 นาที จะเป็นการกล่าวเสริม อบรมครูให้มีความรัก รับผิดชอบในตัวเอง

- ประชุมนักเรียนทั้งหมด เดือนละครั้ง และพูดอ้อม ๆ ดักเตือนครูด้วย

นอกจากนี้ ทางจังหวัดมีบทบาทโดยตรงต่อการฝึกอบรมครูเป็น Training Course สำหรับผู้ที่เป็ครูปีแรกจะมีคอร์สฝึกอบรมแบบเข้ม คอร์สฝึกอบรม ในโรงเรียน และจะมีการฝึกอบรมเป็นระยะ ๆ คือในปีที่ 3, 6 และปีที่ 11

บทบาทครูใหญ่ของโรงเรียนมัธยมปลายในการสัมพันธ์กับชุมชนไม่ค่อยมี แต่มีการทำงานกับสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) เช่น การร่วมกันทำความสะอาดโรงเรียนในวันหยุดหรือวันเสาร์เป็นต้น ประคบกับเด็กในโรงเรียนมักเรียนต่อ จึงไม่มีปัญหาในการหางานทำ

ครูใหญ่มีความเห็นว่า เด็กญี่ปุ่นในปัจจุบันอ่อนแอทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่บึกบึน ไม่เหมาะสมกับคนในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ครูเองก็ยังมีวิชาชีพอยู่ ควรต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุง

### ปัญหาการนำหลักสูตรไปใช้ (implementation)

1. BOE ของจังหวัดไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายเงิน เงินของจังหวัดมาจาก 2 ทางคือเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกรอบจำกัดต่าง ๆ มาก เช่น การสร้างตึก จะต้องสร้างให้มีขนาดห้องเรียนและแบบแปลนตามที่กระทรวงกำหนด จังหวัดจึงจะอนุมัติเงินอุดหนุนให้ อีกทางหนึ่งคือเป็นเงินจากกระทรวงมหาดไทยเป็นเงินของจังหวัดเอง แต่จังหวัดมีเงินน้อย สรุปแล้ว เรื่องเงินงบประมาณเป็นปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2. การจัดนักเรียนเข้าเรียนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางโอกาส ซึ่งเกิดในบางจังหวัด เช่น ไตเกียว เกียวโต ฮิโรชิมา นากาซากิ ฯลฯ โดยแต่ละท้องถิ่นจะจัดสอบและคัดเลือกเด็กแยกกันไปตาม

โรงเรียนต่าง ๆ โดยวิธีสุ่ม แต่สำหรับในจังหวัดฟูกูโอกะ ยังไม่ได้ใช้วิธีการนี้ ปัญหาการแย่งเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียงยังมีอยู่มาก ซึ่งถ้ามีการใช้วิธีการสุ่มก็จะทำให้ผู้ปกครองมีแนวโน้มที่จะส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนสูงขึ้น

**1.2 ข้าราชการระดับมหานคร (Fukuoka Supercity)** มีความเห็นว่า ระบบการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์เป็นสิ่งที่ดี แต่การปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระมากจะเกิดปัญหาช่องว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาการศึกษาตกต่ำได้ ดังนั้น ส่วนกลางจึงอาจควบคุมในด้านต่าง ๆ บ้าง เช่น เนื้อหา (content) สิ่งอำนวยความสะดวก (facility) บุคลากร (personnel) เพื่อรักษามาตรฐานทางการศึกษาได้ อย่างไรก็ตามอยากให้ปรับวิธีการบางอย่าง ซึ่งถือเป็นส่วนย่อย และไม่เร่งรีบนักคือ

1. การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด (Prefecture Superintendent) ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ ควรเป็นแค่ระดับจังหวัด

2. ควรลดหย่อนข้อกำหนดแนวทางลงบ้าง เช่น กำหนดอัตรานักเรียน 40 คน ต่อห้อง สำหรับการศึกษาภาคบังคับนั้น ข้อมูลปัจจุบันเด็กลดลง เหลือประมาณ 28 คน ต่อห้องเท่านั้น สำหรับเนื้อหาวิชาเรียน กระทรวงได้ปรับลงมาแล้วเป็นแค่กรอบแนวทางกว้าง ๆ

ด้านบทบาทหน้าที่การดำเนินงานของทีมงานของผู้บริหารสำนักงานศึกษานั้น จะทำงานอย่างมีระบบ 3 ขั้นตอน เป็นการทำงานแบบ top down ขณะเดียวกันก็ฟังเสียงจากคนส่วนใหญ่ด้วย

1) การวิจัย จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อมาทำวิจัยร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยคณะกรรมการ 10 คน ประกอบด้วย อาจารย์จากมหาวิทยาลัย และสมาชิกคณะ BOE จากท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดมารวม

2) ขึ้นจัดทำข้อกำหนดแนวทางจะตั้งกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ อาจารย์จากมหาวิทยาลัย นักธุรกิจและศึกษานิเทศก์จากจังหวัดประมาณ 1-2 คน จากแต่ละอาชีพ

3) จัดทำระบบได้สวนสาธารณะ ฟังเสียงจากคนส่วนใหญ่แล้วนำไปปรับปรุง

บทบาทของจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับมหานคร (supercity) แล้ว จังหวัดยังคุมเงินเดือนครู ส่วนอำนาจโยกย้ายครูเป็นของมหานคร ซึ่งนคร (city) ธรรมดาทำไม่ได้ ส่วนในแง่ของการแนะแนวทางจังหวัดจะร่วมกับมหานคร ช่วยกันดำเนินการตามที่กระทรวงกำหนดกรอบของหลักสูตร แต่มหานครจะจัดทำรายละเอียดเฉพาะถิ่น หรือกระตุ้นให้แต่ละโรงเรียนมีเอกลักษณ์เฉพาะ เช่น การศึกษาในแง่สิทธิมนุษยชนต่อโรงเรียน ทางมหานครก็จะทำรายละเอียดเฉพาะของแต่ละโรงเรียน ผู้อำนวยการ/ครูใหญ่ โรงเรียนก็มีหน้าที่แสดงความคิดเห็นผ่านสมาคมครูใหญ่ไปยัง BOE เช่นกัน (สมาคมครูใหญ่เป็นสมาคมที่รวมกลุ่มกันเอง เป็นอิสระ มีกิจกรรมที่คิดกันเอง เช่น วิจัย แลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสาร และเป็นกรรมการที่ปรึกษาของ BOE)

สำหรับเรื่องงบประมาณ กลุ่มข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับว่าเงินงบประมาณควบคู่ไปกับอำนาจที่ควบคุม และเป็นตัวจำกัดในการกระจายอำนาจ แต่เป็นความจำเป็นที่ต้องทำเพราะเป็นการกระจายเงินไปให้กับท้องถิ่นที่ยากจน (แต่ละจังหวัดจะต้องส่งเงินให้รัฐบาลกลาง 70% ท้องถิ่น 30%) และถ้าได้รับเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น ก็จะนำเงินนั้นมาพัฒนาลักษณะเด่นของท้องถิ่นให้ได้มากขึ้นโดยเฉพาะด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต จะต้องพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายว่า ทุกชนการศึกษาของฟูกูโอกะซิตี้จะต้องมีศูนย์การศึกษาเพื่อสังคม 3 อย่างคือ ศาลาประชาคม (city center) โรงพลศึกษา และสระว่ายน้ำ ในปี 1994 จังหวัดได้นำงบของจังหวัดมาใช้ในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวมาก ซึ่งทุกคนเห็นว่า เป็นระบบที่ดีและเหมาะสม

**1.3 ครูใหญ่โรงเรียนมัธยมปลาย** ได้ให้ทัศนะในการบริหารโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ที่น่าสนใจคือ

นโยบายการรับเด็กนักเรียนในแต่ละปี กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดนโยบาย โรงเรียนจะไม่มีอิสระในการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกณฑ์การรับนักเรียนมี 3 ข้อคือ

1. ผ่านการสอบ (Achievement Test) เป็นนักเรียนส่วนใหญ่ซึ่งรับได้ประมาณ 90%
2. ผ่านการเสนอความเห็นของครูใหญ่จากโรงเรียนเดิม สำหรับนักเรียนที่ทำกิจกรรมมากหรือนักเรียนที่บังเอิญทำข้อสอบพลาดไป (ก็จะดูจากผลการเรียนที่ผ่านมา ทั้งอุปนิสัยที่เรียนจากมัธยมต้น) นักเรียนกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 5%
3. นักเรียนที่ย้ายตามพ่อแม่ไปอยู่ต่างถิ่น แล้วกลับมาภูมิลำเนาเดิม เช่น จบมัธยมต้นจากต่างประเทศ (พวก Returnee) จะได้รับการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษประมาณ 1%

ระยะเวลาเรียน เปิดเรียนสัปดาห์ละ 6 วัน งดเว้นเสาร์สัปดาห์ที่ 2 ของเดือนใน 1 วัน ทำการสอน 6 คาบ ๆ ละ 50 นาที เริ่มเรียนตั้งแต่เวลา 9.50 น. เป็นต้นไป

จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนทั้งหมด ประมาณ 1,340 คน แต่ละชั้นจะมีนักเรียนประมาณ 45 - 46 คน

จำนวนครู 59 คน (รวมครูใหญ่ และรองอีก 2 คน) เสมียนธุรการ 10 คน

นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตร มีทั้งหมด 3 กลุ่ม

- เรียนต่อมหาวิทยาลัย ประมาณ 60%
- เรียนต่อวิทยาลัยหรืออาชีวศึกษา ประมาณ 30%
- รอการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ประมาณ 10%

**1.4 ข้าราชการระดับเมือง** ข้าราชการกลุ่มนี้ให้ข้อสรุปว่า BOE ของเมืองมีสมาชิก 5 คน มีอาชีพหลากหลายคือ ขาวนา วิศวกร ครู (ระดับการศึกษามาคับ) อาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้แทนสตรี กระทรวงศึกษาธิการเป็นฝ่ายจัดอบรมคณะกรรมการการศึกษาช่วงรับงานครั้งแรก

การตัดสินใจของ BOE ระดับเมืองยังต้องผ่านจังหวัด มีน้อยเรื่องที่ทำเองได้เลย ได้แก่ การส่งครูไปฝึกอบรมที่นคร เป็นต้น สำหรับโอกาสในการปรับตำราเรียน (adopt textbook) และเรื่องการศึกษาออกโรงเรียน (social education) ตามหลักการแล้วเป็นหน้าที่โดยตรงของ BOE แต่ในทางปฏิบัติ การปรับตำราเรียนของเมือง จะมีกลุ่มข้าราชการจากจังหวัดส่งมาประจำท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดเรียก Liaison office จังหวัดหนึ่งจะมีประมาณ 5 - 6 แห่ง ถือเป็นตัวเชื่อมระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่นระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน ซึ่งหน่วยงานแห่งนี้จะเป็นผู้กำหนดหนังสือเรียนให้กับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด และเรื่องการศึกษาออกโรงเรียนก็เช่นกัน ฝ่ายบริหารและสภาระดับท้องถิ่นเป็นฝ่ายจัดสรรงบประมาณ สภาท้องถิ่นจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านวัฒนธรรม การกีฬาและเรื่องสิทธิมนุษยชนกิติ (เพราะได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนกลางประมาณ 1 ใน 3 และส่วนที่เหลือ 70% เป็นเงินระดับเมือง)

สำหรับระบบการนิเทศครู มีหลายวิธี จังหวัดรับผิดชอบโดยตรงร่วมกับเมือง สำหรับครูใหม่ ปีแรกจะได้รับการอบรม 90 วัน ทั้งในและนอกโรงเรียน (60 วันในโรงเรียนและ 30 วันนอกโรงเรียน) ในช่วงที่ครูใหม่เข้ารับการอบรมนี้ จะมีครูสอนแทน เมื่อเข้าไปทำการสอนแล้ว จะมีระบบจัดคู่ ครูเก่าก็จะคอยเป็นที่เลี้ยง ให้คำแนะนำ ปรึกษาอย่างใกล้ชิด สำหรับครูเก่า เมื่อสอนไปแล้ว 5 ปี และ 10 ปี ก็มีการฝึกอบรมเช่นกัน แต่ใช้เวลาในการฝึกอบรมประมาณ 3 - 5 วัน ทั้งในและนอกโรงเรียน และขณะนี้กระทรวงมีโครงการที่จะจัดการฝึกอบรมคนใน BOE ทุกระดับตั้งแต่องค์ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

## 2. อาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการ

อาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการให้ทัศนะว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาในญี่ปุ่นนั้น เป็นไปในลักษณะที่ว่า “ความอิสระทางวิชาการอยู่ในภาวะอันตราย” (Academic freedom at risk) เนื่องจากการควบคุมจากส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) เข้มงวดมากจากอดีตถึงปัจจุบัน ตั้งแต่ระดับประถมถึงมหาวิทยาลัย แม้ว่าในปัจจุบันนี้สังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พยายามปรับตัว ทั้งด้านโครงสร้างและบทบาทของตนให้ทันสมัยขึ้น แต่ก็ไม้อาจทำอะไรได้ เพราะทุกอย่างถูกควบคุมโดยงบประมาณ (finance) ที่เข้มงวดมาก จนกระทั่งนักวิจัยจะต้องหันไปขอทุนอุดหนุนจากภาคเอกชน ลักษณะการควบคุม/รวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางต่อท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด เป็นตัวบ่งชี้ว่าการควบคุมมาตรฐานและความต้องการให้เป็นอย่างเดียวกันเหมือนกันหมดนั้น เข้มงวดเกินไปทั้งในด้านตำราเรียน การบริหารบุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะที่ฝ่ายสหภาพแรงงานครูซึ่งมีหัวเอียงซ้ายเข้มแข็งมาก กระทรวงศึกษาธิการจึงเพิ่มความเข้มงวดขึ้น ทำให้ท้องถิ่นลดพลังการจัดการศึกษาลงอย่างมาก

### ข้อเสนอในการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมแบบนานาชาติ (internationalization)

1. กระทรวงศึกษาธิการควรลดอำนาจการควบคุม ซึ่งอาจจะเหลือระดับประถมศึกษาเท่านั้น ที่กระทรวงอาจควบคุมเรื่องเนื้อหาหลักสูตรและบุคลากร แต่ระดับมัธยมขึ้นไปควรให้การสนับสนุนแต่ไม่ควบคุม ขณะเดียวกันควรทำให้ BOE ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ควรให้เกียรติประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นโดยเฉพาะอำนาจการจัดการทำตำราเรียนอย่างอิสระสำหรับเด็กในท้องถิ่นของเขาเอง ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ BOE เป็นคนเก่งมีแนวคิดอนุรักษนิยม สนใจที่จะอธิบายแนวคิดจากส่วนกลาง พยายามสกัดกั้นไม่ให้มีคนทำผิดกรอบ ซึ่งตามหลักการแล้วควรจริงจังมากกว่านี้และไม่แต่เฉพาะด้านการศึกษาเท่านั้น ด้านอื่น ๆ ควรไปควบคุมกันด้วยตามความเชื่อที่ว่า “ความเข้มแข็งและความคิดริเริ่มจะเกิดจากการกระจายอำนาจ” อย่างแน่นอน โดยเฉพาะการส่งคนจากส่วนกลางมารับตำแหน่งสำคัญ ๆ ใน BOE ระดับท้องถิ่นควรยุติเสีย

2. เรื่องเงินงบประมาณ มีข้อเสนอให้ท้องถิ่นแข่งขันกันเพื่อให้เกิดความพยายามที่จะมีรายได้มาช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตน แทนที่จะต้องคอยให้ส่วนกลางมาเฉลี่ยให้ ส่วนกลางควรทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันให้มากที่สุดต่างหาก วิธีการเก็บภาษีการศึกษาจากส่วนหนึ่งของภาษีที่ดินตามระบบของอเมริกาน่าจะเป็นวิธีหนึ่งที่น่าเข้ามาพิจารณาเพื่อเพิ่มงบประมาณทางการศึกษา

3. ประชาชนจะต้องมีวิจารณ์ญาณในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นควรเป็นผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งเท่านั้น จึงจะแหวกวงล้อมจากกรอบประเพณีระบบราชการแบบดั้งเดิมได้

4. ข้อเสนอแนะสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น การพัฒนาและอบรมครู เป็นบทบาทแรกที่สำคัญและจำเป็นที่สุดที่ต้องทำก่อน

# บทที่ 5

## สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

นักเศรษฐศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจจากหลายประเทศมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การที่ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จสูงในการพัฒนาประเทศอย่างก้าวกระโดด ในปัจจุบันนี้มีปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งจาก 4 ปัจจัยหลัก คือ การพัฒนาการศึกษาที่เน้นเชิงปริมาณควบคู่กับคุณภาพ (Okamoto, 1992 : 2-3) ทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศก้าวหน้าทางตะวันตก (Ezra.F.Vogel, 1979) จึงเป็นที่น่าสนใจว่าระบบการจัดการและการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น มีโครงสร้าง บทบาท และวิธีบริหารงาน รวมถึงบุคลากรและงบประมาณในลักษณะใดที่ส่งผลให้การศึกษาเป็นต้นนำการพัฒนาประเทศดังกล่าว

จากการประเมินผลการจัดการศึกษาของไทยตลอดมาทุกระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจนถึงปัจจุบัน พบว่า การศึกษาไทยยังไม่อาจก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้เลย โดยเฉพาะในระยะหลังนี้ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา มีการเรียกร้องให้มีการกระจายความรับผิดชอบทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการต้องการที่จะพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้ส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น จึงควรมีการศึกษาวិธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการประยุกต์ได้ใช้กับการพัฒนาการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต

### จุดประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการเงิน ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

### ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากเวลาในการวิจัยมีจำกัด จึงได้ศึกษาการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นเฉพาะ 4 จังหวัด คือ จังหวัดไอชิ (Aichi Prefecture) จังหวัดฮิโรชิมา (Hiroshima Prefecture) จังหวัดฟูกูโอกะ (Fukuoka Prefecture) และจังหวัดโตเกียวซึ่งเป็นที่ตั้งของกระทรวงศึกษาธิการ ถือเป็น ส่วนกลาง

### ข้อสมมติฐานการวิจัย

จากพื้นฐานการบริหารการปกครองประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการกระจายอำนาจถึงระดับเมืองและหมู่บ้านจึงเป็นที่เชื่อมั่นได้ว่า ญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารองค์การทางด้านการศึกษาของ กระทรวงศึกษา วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ และจังหวัดกลุ่มตัวอย่าง
2. วางแผนการเก็บข้อมูล สร้างเครื่องมือการสัมภาษณ์ ติดต่อผู้รับรองและเจ้าหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเตรียมแผนการเก็บข้อมูลร่วมกัน
3. เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยวิธีการสัมภาษณ์ จากหน่วยงานต่าง ๆ ต่อไปนี้
 

วันที่ 16 – 25 มี.ค. 37	จังหวัดโตเกียว (กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการศึกษามหานครโตเกียว สมาคมคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและสำนักงานการศึกษาโตเกียว สำนักงานการศึกษาเขตนาคาโนะ สหภาพแรงงานครูญี่ปุ่น และมหาวิทยาลัยทสึกะวะ วิทยาเขตโตเกียว)
วันที่ 27 – 30 มี.ค. 37	จังหวัดไอชิ (สำนักงานการศึกษจังหวัดไอชิ สำนักงานการศึกษามหานครนาโกยา สหภาพแรงงานครูจังหวัดไอชิ และมหาวิทยาลัยนาโกยา)
วันที่ 1 – 5 เม.ย. 37	จังหวัดอิโรชิมา (สำนักงานการศึกษจังหวัดอิโรชิมา สำนักงานการศึกษามหานครอิโรชิมา สำนักงานการศึกษเมืองฟุซุ สำนักงานการศึกษหมู่บ้านทสึทสึเกะ สำนักงานประสานงาน (liason office) การศึกษาคาเบะ สหภาพแรงงานครูจังหวัดอิโรชิมา)
วันที่ 7 – 12 เม.ย. 37	จังหวัดฟูกูโอกะ (สำนักงานการศึกษจังหวัดฟูกูโอกะ สำนักงานการศึกษามหานครฟูกูโอกะ สำนักงานการศึกษเมืองมุนาคาตะ โรงเรียนมัธยมปลายคาสุมิกาโอซะ โรงเรียนประถมจิกุคาโอซะ มินามิ และมหาวิทยาลัยคิวว)

**วิธีวิเคราะห์ข้อมูล** ใช้วิธีสังเคราะห์เนื้อหาจากคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยแยก รายจังหวัดในขั้นต้น แล้วจึงนำมาสรุปรวมภายหลังกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างหลัก ได้แก่

1. กลุ่มนักวิชาการ/อาจารย์มหาวิทยาลัย
2. กลุ่มข้าราชการส่วนกลาง
3. กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น
4. กลุ่มสหภาพแรงงานครู

### สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยได้สรุปการกระจายอำนาจทางการศึกษาของญี่ปุ่นเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. โครงสร้างองค์การการบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ของญี่ปุ่น เป็นการแสดงให้เห็นภาพของ หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบสถานศึกษาแต่ละประเภท ที่แตกต่างกัน



2. โครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นรายละเอียดขององค์กรที่รับผิดชอบการศึกษาส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด (ได้แก่ นคร เมือง และหมู่บ้าน) ซึ่งเป็นอิสระจากกันและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรฯ

3. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับต่าง ๆ ทุกระดับ

4. งบประมาณ แสดงให้เห็นถึงงบประมาณที่ใช้จ่าย แหล่งของงบประมาณสนับสนุน ซึ่งเป็นตัวชี้บ่งความเข้มของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

5. ข้อสรุปจากการนำไปใช้ กล่าวถึงสภาพที่เป็นจริง และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น

## 1. โครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ

ประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

1. รัฐบาลระดับชาติ (National Government) ซึ่งส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่หลักในการดูแลสถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้องค์กรระดับชาติ ได้แก่ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และวิทยาลัยเทคโนโลยี

2. รัฐบาลระดับจังหวัด (Prefectural Government) มีทั้งหมด 47 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด บุคลากรในจังหวัดทั้งหมดรวมถึงครูถือว่าเป็นข้าราชการสังกัดส่วนท้องถิ่น อำนาจการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หรือโอน เป็นของจังหวัด ในด้านการศึกษา จังหวัดเป็นองค์กรที่รับผิดชอบหลักสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ และวิทยาลัยต่าง ๆ (มหาวิทยาลัยของจังหวัดและโรงเรียนเอกชนอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด)

3. รัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (Municipal Government) ได้แก่ องค์กรระดับนคร (city) องค์กรระดับเมือง (town) และองค์กรระดับหมู่บ้าน (village) องค์กรบริหารทั้ง 3 ระดับเป็นอิสระซึ่งกันและกัน มีการเลือกตั้งหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ในด้านการบริหาร การปกครองท้องถิ่นและไม่ต้องขึ้นกับรัฐบาลระดับจังหวัด องค์กรท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดนี้ แต่ละองค์กรมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหลักคือ โรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ ระดับชั้นประถมและมัธยมต้น (มหาวิทยาลัยของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดอยู่ในความดูแลของหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละระดับ)

## 2. โครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น

องค์กรการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น จัดทำในรูปของคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education ใช้ย่อว่า BOE) มี 2 ระดับ คือ

2.1 คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural BOE ใช้ย่อว่า PBOE)

2.2 คณะกรรมการการศึกษาระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน (Municipal BOE ใช้ย่อว่า MBOE)

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ได้วางโครงสร้างขององค์กรแต่ละระดับไว้ดังนี้

**2.1 คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด** กำหนดให้มีจังหวัดละ 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีกำหนดวาระ 4 ปี และสามารถมาจากพรรคการเมืองเดียวกันได้ ไม่มากกว่า 2 ใน 5 คน ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากสภาจังหวัด

สำหรับฝ่ายบริหาร ได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด (Prefectural Superintendent of Education) มาจากการแต่งตั้ง โดย BOE ระดับจังหวัด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ

**2.2 คณะกรรมการการศึกษาระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน (MBOE)** กำหนดให้มีระดับละ 3 – 5 คน วาระการทำงานคราวละ 4 ปี และสามารถเป็นคนที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันได้ไม่เกิน 2 ใน 5 หรือ 1 ใน 3 คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Mayor) โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นระดับนั้น ๆ (Municipal assembly)

สำหรับผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัดเป็นผู้ถูกคัดเลือกจากสมาชิก MBOE ขึ้นมา 1 คน ภายใต้การยอมรับของ PBOE

### 3. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา (Function of BOE)

**3.1 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด** สรุปย่อ ๆ คือ

- จัดการและบริหารสถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบ ได้แก่ โรงเรียนมัธยมปลาย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดประชาชน ฯลฯ
- จัดเตรียมข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (Shido Yoryo หรือ Guidance direction) แก่ BOE ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (MBOE) ที่อยู่ในเขตของจังหวัดนั้น ๆ ตามแนวที่กำหนดจากส่วนกลาง
- ให้ทาง MBOE จัดทำรายงาน หรือสั่งการเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการไม่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดจากส่วนกลาง
- แต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนครูหรือบุคลากรในโรงเรียนประถม มัธยมต้น และมัธยมปลายประเภทไม่เต็มเวลา ที่อยู่ในท้องถิ่นในความรับผิดชอบของจังหวัด และท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดในเขตจังหวัดนั้น
- ให้ประกาศนียบัตรแก่ครูในจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดของจังหวัดนั้น
- ดำเนินการและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษา และการกีฬาของจังหวัด

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด มีหน้าที่

1. บริหารและจัดการสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน) คือ ประถมและมัธยมต้นและให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการบริหารและจัดการเกี่ยวกับห้องสมุดประชาชน ห้องสมุด ศูนย์ฝึกต่าง ๆ มหาวิทยาลัยท้องถิ่น วิทยาลัยบางแห่ง ฯลฯ
2. ดำเนินการและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษา และการกีฬา ตลอดจนส่งเสริมกิจกรรมวัฒนธรรมและอนุรักษ์วัฒนธรรม และการประสานงานร่วมกับองค์การยูเนสโก
3. ปรับตำราเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับให้ใช้ได้เหมาะสมกับท้องถิ่น (ซึ่งบางแห่งสำนักงานประสานงาน (Liaison office) เป็นผู้เลือกให้องค์การโดยทางท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วม)

### 4. ด้านงบประมาณทางการศึกษา

ส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการยังคงอำนาจการบริหารงบประมาณการจัดการศึกษาของท้องถิ่นหลายอย่าง เช่น เงินเดือนครูและบุคลากรในสถานศึกษาภาคบังคับส่วนกลางจะส่งงบประมาณสนับสนุนผ่านจังหวัดจำนวนครึ่งหนึ่ง อุปกรณ์การสอนรัฐส่งงบประมาณให้กับจังหวัดหรือท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด 1 ใน 2 หรือ 1 ใน 3 เช่นเดียวกับการอาชีวศึกษา การขยายและปรับปรุงโรงอาหาร ตลอดจนการให้การสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่นห่างไกล ซึ่งรัฐให้กับท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัดโดยตรง 1 ใน 3 เป็นต้น ซึ่งถ้าเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้งบประมาณของท้องถิ่นแต่ละระดับแล้ว จะเห็นว่า

**สัดส่วนงบประมาณ** สัดส่วนงบประมาณของส่วนกลางต่อท้องถิ่นระดับจังหวัดต่อท้องถิ่นต่ำกว่าจังหวัด เป็นดังนี้

งบประมาณชาติ : จังหวัด : ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด = 43 : 32 : 25 (ปี 1992)

หรือประมาณ 4 : 3 : 3

### 5. ข้อเสนอจากการนำไปใช้ (Implementation)

จากหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นที่แบ่งออกเป็นระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด อันได้แก่ นคร เมือง และหมู่บ้านนั้น ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ระดับจังหวัดเฉพาะด้านการบริหารบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ ให้อำนาจจังหวัดในการให้ประกาศนียบัตรครู บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน หรือเลื่อนตำแหน่งภายในจังหวัด สำหรับวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการการศึกษาระดับต่าง ๆ ยังเป็นการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงานการปกครองของท้องถิ่นระดับนั้น ๆ ในด้านข้อกำหนด

แนวทางการจัดการศึกษาและงบประมาณ ท้องถิ่นทุกระดับยังไม่มีอิสระในการดำเนินการจัดการได้อย่างเต็มที่ ยังมีลักษณะแบบกึ่งรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจแต่ในรูปแบบเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน มีอิสระเพียงบริหารจัดการกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อให้บรรลุการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนเท่านั้น (ยกเว้นเมืองใหญ่พิเศษมีอิสระเกือบเทียบเท่าจังหวัด) การดำเนินงานของ BOE และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของทุกระดับ ดำเนินไปตามระบบทางราชการหรือนโยบายจากหน่วยเหนือตามลำดับขั้น และเพื่อรักษามาตรฐานของประเทศ อย่างไรก็ตาม กิติเมื่อดำเนินการที่ใดมีรายได้สูงเข้าเกณฑ์ระดับมหานครก็จะได้รับสิทธิพิเศษเทียบเท่าจังหวัดได้เรื่อย ๆ

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการคาดหวังให้กระทรวงศึกษาธิการลดความเข้มงวดในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (shido Yoryo) ลง แต่ให้เพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดที่ยากจนโดยตัดการควบคุมที่เข้มงวดลง และควรให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาในระดับท้องถิ่นทุกระดับได้แล้ว เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมและของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปอย่างมากมาตั้งแต่ปี 1949 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างทุกฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ตัวแปรที่สำคัญที่ช่วยให้การกระจายอำนาจได้ผลเต็มที่ 2 ประการคือ

1. จิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้รัฐต้องยินยอมที่จะให้ประชาชนมีการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ (Social Movement) ซึ่งหมายความว่า ประชาชนต้องมีความรู้ได้รับการศึกษาอย่างน้อยมัธยมต้น
2. งบประมาณ การที่ท้องถิ่นพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางได้น้อยเท่าไร ความอิสระในการจัดการศึกษาให้สนองความต้องการของประชาชนและของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น โดยหลักการแล้วมีลักษณะเป็นการกระจายความรับผิดชอบหรือบทบาทหน้าที่ตามที่ยกส่วนกลางกำหนด ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีรูปแบบการนำไปใช้อย่างเดียวกัน (Uniformity) ซึ่งมีผู้เห็นว่าขัดกับหลักการของประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นความหลากหลาย โดยดูจากการประกาศข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาซึ่งตราเป็นกฎหมาย มีการให้ข้อเสนอแนะ ความช่วยเหลือ และการนิเทศที่เป็นการตอกย้ำวิธีการปฏิบัติงานตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดในท้องถิ่นทุกระดับ เมื่อพบการดำเนินงานที่ผิดแปลกไป ส่วนกลางสามารถสั่งให้แก้ไขได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าวิธีการนี้เป็นวิธีที่เหมาะสมกับประเทศที่เริ่มจะเป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งเริ่มจะเปลี่ยนจากระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งประชาชน

ส่วนใหญ่มีความรู้และความกระตือรือร้นในทางการเมืองไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบข่าวสารยังไม่แพร่หลายนัก สำหรับกรณีประเทศไทย ถ้านำมาใช้คงต้องมีการสำรวจตนเองก่อนว่า จะรับมาดำเนินการได้อย่างต้นแบบได้มากน้อยเพียงใด เพราะนิสัยธรรมชาติของคนญี่ปุ่นนั้น ยึดถือความเป็นรูปแบบเดียวกัน มีจุดแข็งของการทำงานกลุ่ม ซึ่งจะมีการถกเถียงปัญหาวิเคราะห์แนวทางและค่อย ๆ จำกัดทางเลือกที่มีหลากหลายให้แคบลง ๆ จนเหลือวิธีที่ดีที่สุด และตัดสินใจทำร่วมกันอย่างมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmony) โดยยึดคนส่วนใหญ่เป็นหลัก และมีความมุ่งมั่นพยายามสูงมากในการทำงาน ข้อนี้คนไทยมีนิสัยชอบสบาย ๆ ในการทำงาน ยึดตนเองเป็นหลัก อาจเป็นข้อจำกัดหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการมีประชาธิปไตยเต็มที่ มักไม่อาจทำงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดูจากตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานการศึกษาตามแนวประชาธิปไตยเต็มใบแก่ญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงประสบปัญหาการจัดการศึกษาค่อนข้างมาก

2. จากการที่ผู้วิจัยได้พบกับ Prof. Choi Yeol Gon อดีตผู้อำนวยการสำนักการศึกษาของ Soul City ประเทศเกาหลีในปี 1985 ซึ่งมาเป็น Visiting Professor อยู่ที่มหาวิทยาลัยอิโรชิมา นับว่าได้มุมมองใหม่ของการจัดการศึกษาตามแนวประชาธิปไตยสูงมากของเกาหลีในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปี 1991 เกาหลีได้เริ่มระบบการเลือกตั้ง BOE ระดับจังหวัดขึ้น โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิก BOE ได้ 20 คน เพื่อให้มีเสียงสมาชิกมากขึ้น ทำงานได้รอบคอบขึ้น ขั้นตอนการเลือก BOE ของเกาหลี มีข้อน่าสนใจดังนี้

- 1) ประชาชนในอำเภอต่าง ๆ เลือกตัวแทนมาอำเภอละ 2 คน มีเกณฑ์ว่าอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของตัวแทนที่ได้ต้องมีประสบการณ์ด้านการศึกษาหรือเป็นนักบริหารการศึกษา
- 2) จากตัวแทนทุกอำเภอ ให้ประชาชนเลือกทั้งหมด 20 คน มีเกณฑ์ว่า อย่างน้อยครึ่งหนึ่งต้องมีประสบการณ์ด้านการศึกษา หรือเป็นนักบริหารการศึกษา
- 3) ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาของจังหวัด อาจมาจาก BOE ใน 20 คน หรือกลุ่ม BOE อาจเลือกคนนอกเข้ามาเป็นก็ได้

หลักการบริหารการศึกษาของประเทศเกาหลีนั้น ยึดหลัก 3 ประการ คือ

- 1) หลักพึ่งตนเอง ซึ่งต้องอิสระจากฝ่ายบริหารหรือการเมือง เพราะถือว่าการศึกษาเป็นการปลูกฝังคนระยะยาวให้เกิดการพัฒนาในระดับความสามารถของคนที่มีคุณค่า และมีลักษณะเฉพาะตัว ไม่ควรเป็นเครื่องมือของนักการปกครอง หรือลัทธิอุดมการณ์ใด ๆ
- 2) หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ท้องถิ่นปกติแล้วจะมีลักษณะเฉพาะตัว การจัดการศึกษาต้องให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นด้วย เพื่อมิให้ท้องถิ่นว่างเปล่า จึงยึดแนวการกระจายอำนาจ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการดูแลการสร้างคนระดับอุดมศึกษา ส่วนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้ท้องถิ่นหรือจังหวัดเป็นผู้ดูแล (หลักการนี้คล้ายกับของญี่ปุ่นแต่แคบกว่า ตรงที่กระจายอำนาจแต่ระดับจังหวัดเท่านั้น)

3) หลักความสามารถเฉพาะด้าน ให้คนที่มีความเชี่ยวชาญการศึกษาได้บริหารการศึกษาเอง ไม่ควรเอาผู้ที่มีความรู้ทั่วไปมาเป็นผู้บริหารระดับสูง

สิ่งสำคัญที่การกระจายอำนาจจะขาดเสียมิได้คือ ประชาชนต้องมีจิตสำนึกในการพึ่งตนเองทั้งระดับรายบุคคล ระดับท้องถิ่น และระดับประเทศชาติ ทุกคนต้องคอยติดตามและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน มิใช่เป็นการยกภาระให้กับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแต่ฝ่ายเดียว

จากแนวคิดในการจัดการศึกษาของเกาหลีอีกลักษณะหนึ่ง ที่เห็นการพัฒนาแนวคิดการส่งเสริมประชาธิปไตยในมวลชนอีกระดับหนึ่ง ซึ่งย้ำเน้นแนวคิดที่ได้จากประสบการณ์ของญี่ปุ่นคือ ความรับผิดชอบของประชาชนทุกคนต่ออำนาจที่ได้รับ เริ่มตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งตัวแทน การติดตามดูแล กำกับการทำงานของตัวแทนทุกขั้นตอน ซึ่งโดยปกติแล้ว เป็นธรรมชาติของคนเอเชียที่ขาดการพัฒนาส่วนนี้อย่างมาก แม้แต่ประเทศไทย เราเคยมีระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระยะเวลายาวนานอาจทำให้ไม่ค่อยมีหลักการพึ่งตนเองเท่าไรนัก ฉะนั้น ภารกิจหลักก่อนที่ไทยจะมีการกระจายอำนาจ จะต้องปลูกฝังหรือปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนรู้จักการพึ่งตนเอง มีความกระตือรือร้นต่อภารกิจของตนในสังคม และที่แน่นอนคือ ประชาชนต้องมีความรู้อย่างน้อยระดับมัธยมต้นก่อน ทั้งนี้รวมเวลาความพยายามของประเทศเกาหลีว่าจะมีวันนี้ได้ก็ประมาณ 40 ปีเต็ม และเพิ่งทำได้เพียงระดับจังหวัดเท่านั้น อีกทั้งประสิทธิภาพในระยะแรกยังไม่อาจบอกได้ถึงความแตกต่าง ไทยเองก็ไม่ควรเร่งรีบอะไรนัก ควรมีการเตรียมการที่เป็นขั้นตอนให้สมบูรณ์ทุกด้านก่อนที่การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้น

3. ประเด็นต่อเนื่องจากข้อ 2 ตามหลักของจิตวิทยาพบว่า ประชาชนจะต้องอึดปากอึดท้อง จึงจะสนใจสิ่งต่าง ๆ รอบตัว ตามหลักการนี้จึงน่าจะได้ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการที่จะกระจายอำนาจให้ได้ผลนั้น ควรเร่งรีบพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้พ้นจากภาวะปากท้องโดยเร็ว และการที่จะติดตามผลการทำงานของผู้แทนได้ จะต้องเป็นผู้ที่คิด วิเคราะห์สภาพปัญหาอย่างเป็นระบบ และรู้ข่าวสารรอบด้าน ดังนั้น สภาพะพื้นฐานที่ประเทศไทยควรจะต้องดำเนินการต่อจากภาวะปากท้องของประชาชน ก็คือ การศึกษาของประชาชนจะต้องสูงพอ อย่างน้อยควรจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งถ้าดูจากตัวชี้บ่งด้านอัตราการเข้าเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น 85% ในปี 2536 ของไทย แสดงว่า ประชาชนมีพื้นฐานการศึกษาพอที่จะรองรับระบบการกระจายอำนาจการศึกษาได้ในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้ การให้โอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการเคลื่อนไหวทางการเมือง การรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหา และระบบโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องข่าวสารข้อมูลเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรีบพัฒนาเช่นกัน

4. อาชีพครู จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ตัวแปรที่สำคัญต่อกระบวนการจัดการศึกษามากที่สุดคือ ครู อาชีพครูของญี่ปุ่นเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ทำงานหนัก รับผิดชอบนักเรียนของตัวเองทั้งใน - นอกโรงเรียน และเป็นอาชีพที่มีเงินเดือนสูงที่สุดในญี่ปุ่น และความหยิ่งในเกียรติและศักดิ์ศรีของครูญี่ปุ่น ทำให้ภาคเอกชนไม่อาจมาซื้อตัวจากโรงเรียนไปเข้าโรงงานได้ (Okamoto, 1992)

ในขณะที่ประเทศไทยผู้ที่มิอาจชีพครูเป็นผู้ที่มีความรู้สึกว่ามีสถานภาพชีวิตค่อนข้างต่ำ มีปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงควรที่รัฐจะต้องหาแนวทางเสริมประสิทธิภาพครูให้เข้มแข็ง ทั้งในแง่เงินเดือน การอบรมครู โดยเฉพาะแนวทางของญี่ปุ่นที่ให้จังหวัดเป็นผู้บริหารบุคลากรครู กล่าวคือ เป็นผู้ให้ประกาศนียบัตรครูบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายครู (มักไม่ย้ายข้ามจังหวัด) และหน้าที่โดยตรงของจังหวัด คือ อบรมครู จังหวัดจะใกล้ชิดกับครูมากกว่าส่วนกลางน่าจะเป็นวิธีที่ดี นอกจากนี้ควรมีวิธีคัดเลือกคนที่รักเด็ก รักอาชีพ รักท้องถิ่นมาเป็นครู ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นคนเก่งที่สุด และเงินเดือนครูควรสูงที่สุด เมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ ขณะเดียวกัน ภาระหน้าที่ครูต้องหนักกว่าเดิมไม่ใช่มีหน้าที่อบรมเฉพาะในห้องเรียน หรือในโรงเรียนเท่านั้น และหมายถึงต้องดูแลเด็กทั้งตัว (ร่างกาย - จิตใจ - สมอ) ตลอดช่วงเวลาที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งในและนอกโรงเรียนด้วย

5. จากกรณีตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นลักษณะกึ่งกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ถ้ามองการบริหารเชิงประสิทธิภาพ จะเห็นว่า ระบบการบริหารเป็นการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เข้มแข็งมาก 2 ประการ คือ งบประมาณและข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (Guidance Direction) ผลที่ปรากฏในระยะเกือบ 40 ปีที่ผ่านมาเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์ของญี่ปุ่นค่อนข้างมีประสิทธิภาพต่อการทำงานในสังคมแบบอุตสาหกรรม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบอดทน ขยัน น่าจะเป็นข้อสังเกตหนึ่งว่า ถ้าจะพัฒนาคนให้เข้าสู่เป้าหมายคือ ประเทศอุตสาหกรรมให้ได้ผลอาจต้องใช้วิธีการของญี่ปุ่น ต่อเมื่อสังคมเปลี่ยนไปวิธีการบริหารการจัดการศึกษาก็ต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วย

6. หน่วยย่อย (Unit) ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ควรคำนึงถึงหลักการที่จะพึงตัวเองได้ด้วย โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ถ้าท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ดีกับท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หน่วยระดับจังหวัดจึงน่าจะได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรกที่จะเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในกรณีประเทศไทย

7. ผู้วิจัยเสนอแนะว่า หัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งก่อน การกระจายอำนาจทางด้านอื่น ๆ จึงจะบังเกิด มิฉะนั้นแล้วถ้าผู้ที่รับผิดชอบยังเป็นคนจากส่วนกลาง ก็ถือว่าไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับผิดชอบจะต้องอยู่ในท้องถิ่นเพื่อให้ใกล้ชิดปัญหา หากแก้ปัญหาไม่ได้ก็สามารถเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบใหม่ได้โดยใช้ประชาธิปไตย มิใช่แต่งตั้งจากส่วนกลางซึ่งห่างไกลจากปัญหา

# **บรรณานุกรม**



# บรรณานุกรม

Administration Management, Institute of. **Organization of the Government of Japan 1993.**

Priminister's Office, Government of Japan, Tokyo, March 1993.

Aichi Prefecture Board of Education, **Public Education in Aichi** Aichi Prefecture. 1992.

APBS. **Orientation** copies, 19 October 1992.

Education Science and Culture, Ministry of. **Japaness Government Policies in Education, Science and Culture.** Japan 1992. 191 P.

\_\_\_\_\_ . **Development of Education in Japan.** Japan September 1992.

\_\_\_\_\_ . **Monbusho.** Government of Japan 1993. 59 P.

\_\_\_\_\_ . **Out Line of Education in Japan.** 1991. 144 P.

Ezra, F. Vogel. **Japan As the Number One.** 1979.

General Affairs, Division. **Public Education in Tokyo.** the Planning office, Tokyo Metropolitan Office of Education, Japan 1988.

Okamoto, Kaoru **Education of the rising sun : An introduction to education in Japan.** Sun Printing Ltd. Tokyo 1992.

\_\_\_\_\_ . **Lifelong Learning Movement in Japan : What is Unique?** copied paper presented to International Seminar in June 1994. 12 P.

NIER. **Basic Facts and Figures about the Education System in Japan.** Tokyo, March 1986.

**The Encyclopedia Americana** Vol. 8 1991.

## ภาคผนวก

## **Nakano Ward to end system of education board, selection**

The assembly of Nakano Ward, Tokyo, passed an ordinance Monday to discontinue its elective system for appointing board of education members.

The unique board member appointment system will be abolished on Jan. 31 next year as stipulated in an amendment to the ordinance proposed by Komeito and passed by the assembly.

In the meantime, the assembly plans to set up a special committee to discuss a new education board member appointment system to replace the present one.

The Education Ministry has consistently opposed the ward's education board system.

The system, often dubbed "Nakano's experiment." will end 13 years after the first board member election was held in 1981.

No other municipality has adopted such a system.

The Liberal Democratic Party, Democratic Socialist Party and Komeito voted for the abolition of the system, while the Social Democratic Party of Japan and Japanese Communist Party voted against the abolition.

Under the system, the ward mayor appoints education board members, taking into account the results of members' elections.

The system was introduced because of demand from ward residents.

Four ward elections have been held so far.

Moeko Tawara, a commentator, was elected to be on the board. She held board meetings at night so salaried workers could participate in debates.

The Education Ministry has asserted the system infringes on the appointment authority of municipal heads.

Ward assembly members were sharply divided between those in favor of continuing the system and those against it in an assembly meeting held near the end of last year.

So many ward residents thronged to the meeting that a bill for abolishing the system could not be presented to the assembly.

Later the LDP and DSP demanded an extraordinary session of the ward assembly. The bill has been discussed in the extraordinary session since Jan. 17.

After the abolition bill was passed. Education Minister Ryoko Amatsu said in a statement that the assembly recognized the problems involved and made its judgment in accordance with constitutional rule.

The statement said the Education Ministry's continued persuasion had finally won understanding.

# ผู้จัดทำ

## หัวหน้าโครงการ

นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

## ผู้รับผิดชอบ

นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

## ผู้เก็บข้อมูล

นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

## ผู้วิเคราะห์ข้อมูล

นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

## ผู้เขียนรายงาน

นางชลลดา จิตติวัฒนพงศ์

## ผู้พิมพ์ต้นฉบับ

นางนริสา กล้าแสง

## ผู้ออกแบบปก

นายชูเกียรติ เกิดอุดม



