

日本中小學教師換證制度實施之 評析與啓示

林雍智* 吳清山**

摘 要

日文稱爲「教員免許更新制」的日本教師換證制度，是自2000年開始研議的一項確保教師資質能與時俱進的品質保障方案，該制度經2007年修法通過後，於2009年正式實施。其實施目的除確保師資的素質外，亦具提高教師專業能力意涵。依該制度之規定，日本公私立中小學教師及持有教師證書者，在教師證書持照每滿10年時，需赴文部科學省所認可之大學參加30小時以上的換證講習課程，成績及格後才得申請換證。本研究之主旨即在於介紹日本教師換證制度，經從相關文獻中分析其成立經過、內容架構及實施前後在制度、執行與配套等層面之檢討，並提出「解決換證制度問題應回歸調整師資培育系統」、「政策理念及目標要與配套周延設計」、「行政機關與大學在換證制度中應負一定責任」與「重新檢視我國是否需要實施教師換證制度」等啓示，期能提供我國在規劃相關政策時之參考。

* 林雍智，日本東京學藝大學大學院聯合學校教育研究科哲學博士候選人
電子郵件：satoru_lin.tw@yahoo.com.tw

** 吳清山，國家教育研究院院長
電子郵件：shan@mail.naer.edu.tw

投稿日期：2011年9月5日；修正日期：2011年11月14日；接受日期：2012年3月8日

關鍵詞：教師換證制度、教師證照、日本

Contemporary Educational Research Quarterly
March, 2012, Vol.20 No.1, pp. 1-39

Analyses and Relevance of Implementing the Teacher License Renewal System in Japan

Yung-Chih Lin* Ching-Shan Wu**

Abstract

The current teacher license renewal system in Japan was introduced to enhance the quality assurance program that had been in place since the year 2000. The program was established to ensure that teachers' professional knowledge and skills would be maintained, and further developed to keep pace with the changing times. This system was established with laws upgraded in 2007, and set forth in 2009. The purpose of implementing this system was not only to ensure teachers' professionalism, but also to upgrade teachers' professional skills. According to the regulations of this renewal system, all public and private school teachers and license holders in Japan are responsible for satisfying the renewal system requirements by enrolling in government approved college or university networks for at least 30 hours of lectures every ten years and passing tests related to each lecture. Teachers need to document the completion of the courses when applying to renew their

* Yung-Chih Lin, PhD. Candidate, Department of Education, Tokyo Gakugei University
E-mail: satoru_lin.tw@yahoo.com.tw

** Ching-Shan Wu, President, National Academy for Educational Research
E-mail: shan@mail.naer.edu.tw

Manuscript received: Sep. 2, 2011; Modified: Nov. 14, 2011; Accepted: Mar. 8, 2012

Contemporary Educational Research Quarterly
March, 2012, Vol.20 No.1, pp. 1-39

Analyses and Relevance of Implementing the Teacher License Renewal System in Japan

Yung-Chih Lin* Ching-Shan Wu**

Abstract

The current teacher license renewal system in Japan was introduced to enhance the quality assurance program that had been in place since the year 2000. The program was established to ensure that teachers' professional knowledge and skills would be maintained, and further developed to keep pace with the changing times. This system was established with laws upgraded in 2007, and set forth in 2009. The purpose of implementing this system was not only to ensure teachers' professionalism, but also to upgrade teachers' professional skills. According to the regulations of this renewal system, all public and private school teachers and license holders in Japan are responsible for satisfying the renewal system requirements by enrolling in government approved college or university networks for at least 30 hours of lectures every ten years and passing tests related to each lecture. Teachers need to document the completion of the courses when applying to renew their

* Yung-Chih Lin, PhD. Candidate, Department of Education, Tokyo Gakugei University
E-mail: satoru_lin.tw@yahoo.com.tw

** Ching-Shan Wu, President, National Academy for Educational Research
E-mail: shan@mail.naer.edu.tw

Manuscript received: Sep. 2, 2011; Modified: Nov. 14, 2011; Accepted: Mar. 8, 2012

teaching licenses at local boards of education. By analyzing the legislative process, content, structure, critiques, and supporting policies of the renewal system from related documents, this paper aims to introduce the Japanese system, and provides four recommendations to authorities in Taiwan in regards to the necessity for establishing teacher license renewal policies.

Keywords: teacher license renewal system, teacher license, Japan

壹、緒論

確保教師的品質、提升教師的專業地位、增進教學的成效，一直是各國師資培育與教師教育的重點。早在1966年，聯合國教育科學文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）與國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）就在「關於教師地位之建議書」（Recommendation Concerning the Status of Teachers）中提到：

教師在教育的進步中扮演了不可或缺的角色，而教師的工作性質應視為一種專業，需要求以嚴格且經由繼續之研究而獲得、維持之專業知識與特別的技能下，提高其正當之地位，並增進社會對教師一職的尊敬。（日本UNESCO國內委員會，2011；UNESCO, 1966）

對於教師之工作性質，不論其是被定位為半專業、準專業或處於邁向專業的歷程，爲了提高教師的專業地位，除在師資培育、就職與專業成長等整體生涯發展上，檢討職前課程與在職進修之規劃外，經由實施教師證書之換證制度，亦可保障教師的專業水準能與時俱進，且有助於提高其專業地位。

「教師換證」（license/licensure renewal）在我國並非一個新的議題，於1978年時就曾有換證之議（吳清山，2010）。爾後在2005年民進黨政府時期，亦曾有相關之規劃。兩次研議雖因當時之時空背景及社會氛圍等因素未能正式施行，但教師換證的可行性與發展方向亦逐漸引發各界的重視和關心。再以美國而言，目前美國大部分的州皆設有教師換證制度，例如，維吉尼亞州（Virginia, VA）規定，州內教師需在五年內取得所定的專業發展點數180點；印第安納州（Indiana, IN）則是規定教師初證爲10年效期，爾後每五年需換證一次；加州（California, CA）和麻薩諸塞州（Massachusetts, MA）則是以每五年爲證照更新效期。綜合觀之，美國各州規定之換證內容雖各有異同，但大致

上皆要求教師在一定年限內必須更新其證書，●才得以繼續任教（吳清山，2010；楊思偉等，2007；岩田康之，2009a；JACET教育問題研究会，2008；Indiana Department of Education, 2011；Virginia Department of Education, 2007）。而在日本方面，日本的教師換證制度是在2007年經修法通過，於2009年正式實施的制度，日文稱為「教員免許●更新制」，該制度依文部科學省●之解釋，其主要目的在於「保持教師必備之資質能力，並賦予教師最新的知識和技能，讓其能秉持自信立於教壇」。在該制度之規劃下，教師證書的更新以10年為單位，教師持證每滿10年，需於效期終止之前兩年內，赴「大學」接受30個小時以上的講習，才能申請更換新證。而換證講習之基本準則由文部科學省訂定，開設講習課程（包含項目、內容、師資、方法與課程目標）的大學（或機構）亦由文部科學省依據「講習之基本準則」進行審查及認定。然而，該制度自一開始，不論在政策討論、形成階段，立法經過以及實施之後，社會上對其支持與反對聲音交陳，支持者包括政策制定者、家長與社會輿論；而部分的教師團體、教育團體及學界等則持反對之態度。目前該制雖仍繼續實施中，但文部科學省亦同意將教師換證制度置於整體師資證照系統之下，進行通盤之檢討與改革（林雍智，2011；文部科學省，2009b，2010）。

由於日本的教育制度和教師發展規劃一向為我國人關心，相關改革與研

-
- 美國多數州將教師證書分為多項種類，並設有換證制度。持下位證照的教師在所訂期間內，需檢附如參與專業發展研習、任教年資或績效、受獎證明等，才能申請換證，即使教師具有上位證照，在許多州仍負有換證義務（例如本研究提及之印第安納州、加州以及麻州）。
 - 日文中的「免許」指的是資格、許可或特許之意，其字義等同於我國之執照。而日本的教師證書稱為「教員免許」。至於「免許狀」，則是指記載種類與內容之證書，其法源依據為1949年公布之《教育職員免許法》（林雍智，2007）。
 - 文部科學省可簡稱為文科省，為日本主管教育、體育、科學與文化事務之中央部會名稱。

議具有探究之價值，對於採研習本位的日本教師換證制度從規劃、立法至執行之過程在當地受到廣泛討論之後，所提出之若干檢討與建議，亦值得我國在研擬教師生涯發展體系時作為參照。因此，本文首先介紹日本教師換證制度的成立經過與內容，並在省思與討論一節，以制度、執行與配套三個層面進行評析，最後並提出對我國之啓示與可供借鏡之處。

貳、教師換證制度的成立經過

日本教師換證制度自初期研議、政策討論、形成、修法階段至正式實施之間的成立，並非採單線模式順利發展，其形成過程係隨時間與政局等背景條件的脈動，在各方角力之下，才逐漸形成該制度。茲將該制度的成立經過，依制度自開始研議、輾轉於不同立場的部會間討論、受到政治力介入後的重新推動，以及快速修法等過程，區分為萌芽期、轉折期、壓力期與修法期等四個階段，並依序說明之。

一、萌芽期（1983～2000年）

日本對教師證照更新之研議，最早可溯及到1983年起始。是年，日本的執政黨——自由民主黨黨內的文教制度調查會提出了對「師資培育與證照」的建議，然而，卻不獲當時的「臨時教育審議會」的討論。由於臨時教育審議會可謂是日本現代教育改革的開端，因此，「教員免許」的更新議題可謂是缺席於教改初期。然時序進入二十一世紀，教師換證的相關研議重新登上小淵惠三首相設立的諮詢機構——「教育改革國民會議」的舞台上。

2000年12月，森喜朗繼任日本首相，由於森喜朗本身為自由民主黨所謂

的「文教族」^④議員出身，其本人對於1983年自民黨內文教調查會提出的「師資培育與證照」建議，且爾後成為自民黨教育政策議題的該方針有所認同（三宅浩子，2007；小野方資，2009）。因此，在森喜朗首相領導的教育改革國民會議中提出了「改變教育的十七個提案」（教育を変える十七の提案）報告書，教師換證一案正式被提出並進入討論階段。是時，擔任森喜朗內閣的文部科學大臣，同時也是文教族一員的町村信孝在出席教育改革國民會議，且悉知該會議的報告書後，亦提出文部科學省的「二十一世紀教育新生計畫」。在該計畫中，也可以發現對「教師證照的可能性」進行檢討的記載。

隨後，町村信孝以文部科學大臣的身分，將該教師證照更新的議題，做成「……為確保教師的適任性，或是提高專業發展的觀點來看，有必要對教師換證制度的導入可行性進行檢討」之裁示，並於2001年時正式委請中央教育審議會^⑤對該案進行研議。此時，文部科學省的立場認為，若實施該制度，將有助於提升國民之觀感，並利於確保教育預算。因此，1983～2000年之間可謂教師換證制度的萌芽階段。而近期該制度導入的分水嶺，可謂始於2000年教育改革國民會議發表的報告書（笠井尙，2010；海口浩芳，2008）。

二、轉折期（2000～2002年）

在2000年以前的萌芽期階段，從日本的政府、政黨之間或是文部科學省等相關會議上都可看出，其對教師換證議題之目標和名稱採取較迴避的且不連

④ 所謂「文教族」議員，指的是當時在日本的自由民主黨執政時，在國會的參、眾兩院議員中，對教育議題特別關心，在教育法規及制度等的制定上，能發揮絕大影響力的執政黨國會議員。

⑤ 中央教育審議會是設於文部科學省下的合議制審議機關，簡稱中教審，其功能為承文部科學大臣之命，對教育、終身學習與體育等議題進行調查審議並提出意見，作為政策實施之參考。

續性的討論特徵，當然對該制度內涵的提起，亦較無著墨。而2000～2002年，不論是文部科學省或是下屬的中央教育審議會，對於是否實施「免許更新制」的構想，卻出現了轉折：政府內部各單位對於是否實施該制，因本身立場之緣故而產生了看法和目標上的差異。

2001年1月，重視且立場偏於導入該制度的文部科學大臣町村信孝將「今後的教師證照制度之定位」議案送中央教育審議會進行諮詢，但是，中央教育審議會卻於2002年2月的報告書中，一反文部科學大臣之意向，以一些在實施上可能有疑慮的理由，[●]做成了該制度不得不「慎重以對」之報告（三宅浩子，2007；小野方資，2009）。當然，採「慎重論」的中央教育審議會在報告書發布之後，也受到內部持不同意見的委員與外部（如內閣法制局等）對其在議案上太過消極的批判。

雖然中教審在此議案上採慎重態度，但從其報告書中也可看出對「教師的適任性」的重視，爲了緩和社會大眾對教師換證制度無法實施的失望，中教審提出了一個替代方案，該代案是規劃教師在任職第10年時必須強制進行研習之「10年經驗者研修」制度，其已於2003年正式實施。惟該案雖爲替代方案，然性質上屬教師研習之制度，和換證制度不同，在當時時空背景下制定的研習規定，最後卻與今日的換證制度在執行層面上產生了重疊，導致混淆了換證制度目的之現象。

2000～2002年間，從日本是否實施教師換證的制度可以看到，在政府文教族、部會和文部科學省之間，對於各自立場和是否實施等看法不同的攻防，雖然此一階段尚未形成實施換證制度的條件，或面臨必須實施的巨大壓力，但

● 例如，要課以教師證持證者全員の換證機制，需耗費龐大的作業，以及若將換證所需的研習制度進行標準化，也可能導致內容劃一，無法有效提升教師專業發展等理由。

對於該制度的討論，不論是在名稱、目的或作法上，已較前一階段為多且廣泛。

三、壓力期（2004～2006年）

2004年對日本教師換證制度的政策形成來說，是一個重要的分水嶺。中教審在2002年提出該案之報告書後兩年餘，當時的文部科學大臣河村建夫發表了「義務教育的改革案」，在該改革案中，教師換證的實施再度被提及。繼任的文部科學大臣中山成彬針對該議案，於2004年10月諮請中教審再度進行審議。根據分析，日本再燃換證制度之研議，可歸因於受當時小泉純一郎首相推動的全國性的「構造改革」與地方分權改革之影響（小野方資，2009）。來自首相官邸的改革壓力，導致了文部科學省的角色在政策形成的階段變成了承辦機關，而非決策機關。

在「構造改革」的推展下，全日本不論是財政的稅收，或是國庫對包含教師薪資在內的義務教育預算等皆受到討論，在這之中，要如何評價教師的素質並據以改革既有的薪資系統也受到矚目。當然，是否推行教師換證制度亦在討論之列。另外，隨著地方分權改革潮流，中央政府需將稅收對地方進行重分配，部分財源由中央轉移至地方後，無疑是縮減了中央政府的預算額度，此調整自然也反映在中央支付給地方的「義務教育負擔經費」上。由於該預算是由文部科學省所編列，為減緩其衝擊，文部科學省於是提出了實施包含教師換證制度與進行全國學生學力調查的「義務教育的改革案」，企圖取得政治上的信任而減少預算刪減之衝擊。結果，文部科學省編列的義務教育負擔經費預算，當年從原本預計的刪除二分之一減為三分之一，而教師換證制度也再度被提送中教審諮詢。

此一階段的特徵在於，教師換證制度一案已隨著小泉純一郎內閣上台後各項改革的推動，成為了政府施政的焦點。在民間各界方面，日本最大的工商

團體「日本經濟團體聯合會」⁷與關西經濟同友會等，也發表了支持實施教師換證制度以排除不適任教師的建言書（三宅浩子，2007；小野方資，2009）。至此，來自政府（特別是首相官邸）和民間的壓力，已經大過於上一階段僅止於文部科學省內部的轉折和對立，在政治正確的大方向之下，教師換證制度的具象化和推行成爲政府施政的重心。另外，進行教師評鑑、控制教育品質與國家對義務教育的介入等概念，亦是從此一階段中衍生的產物。

四、修法期（2006～2007年）

中教審在2006年7月做出了實施換證制度的答詢報告後⁸（中央教育審議會，2006），同年10月，安倍晉三內閣上任。由於安倍內閣極爲重視教育改革的推動，並將教改作爲其施政的主要目標，而由安倍首相主導成立的「教育再生會議」亦建議實施教師換證制度。據此，中教審於2007年2月做成了修法的決議，並於3月將法案提交國會進行審議（JACET教育問題研究会，2008）。

2007年6月，日本的國會（參、眾議院）完成了教師換證制相關法規，例如，根據《教育職員免許法》、《地方教育行政法》與《學校教育法》等之修法（大崎素史，2010；高橋まゆみ，2009），教師換證制度準備於2009年4月開始

⁷ 日本經濟團體聯合會於2004年對政府提出「為培育能生存於二十一世紀之新世代建議書」（二十一世紀を生き抜く次世代のための提言），在建議書中，經團聯主張實施教師評鑑以提高教師素質，並結合教師待遇、處理不適任教師問題，以及重新討論並實施教師換證制度等。此時，經團聯認爲，實施教師換證制度之理由在於「處理不適任教師」；隨後，經團聯在年中與文部科學大臣的會面中，再度提出了「為提高教師素質，建請實施教師換證制度」的建議，因此，一般認爲，從日本教師換證制度立法的背後，可窺見經濟界和文部科學省之間存在的密切互動關係。

⁸ 中央教育審議會（2006）的答詢報告「今後的教師培育與證照制度的定位」（今後の教員養成・免許更新のあり方について）是對教師換證制度最後一期的報告。該報告書的特徵有：（一）將換證的內容進一步的具體化；（二）宣示換證制不是直接用來排除不適任教師，不適任教師的問題應在人事管理上進行處理等項。

實施。在上述三部法規中，主要規範教師換證的法律為《教育職員免許法》。於該法中，教師證書的有效性從終身制改為效期制，並規定效期為10年。另外，該法也增加了「持證者須在效期終止前之兩年以內，接受30小時以上的更新講習課程」條文。

然而，此一階段飽受日本各界詬病的是，自中教審2006年7月提出實施教師換證制度報告書之後，到隔年3月將修法草案提交國會審議，在安倍內閣的強力推進下，此段時間僅歷時八個月，而日本國會的參、眾兩議院也在強力表決下，於三個月後通過法律修正案。如此修法的速度，在日本可謂是一特例（JACET教育問題研究会，2008）；復以在2008年，僅經一年的試辦，就定於2009年4月正式實施，在文部科學省未能充分掌握試辦的成效，以及未結合（或調整）既有的研習制度、未設計周延的講習課程，以及未良好劃分受講與免除受講者的條件等之下（岩田康之，2009a），就逕行實施，其所帶來的後遺症，導致了日本社會各界對該制度贊成與否之雙方的激烈對立，直至今日，仍餘波未平。

綜合上述，為方便瞭解日本的教師換證制度成立之經過，研究者茲將四個階段整理如表1所示。由表1可以發現，該制度主要是於自由民主黨執政時期進行討論、研擬與實施。接著，在2009年政權輪替後，民主黨（The Democratic Party of Japan）取代了在教師換證制度成立經過各階段中執政的自由民主黨，上台執政。民主黨自在野期間起，雖主張廢除該制度，然而，其執政後，在替代方案與整體配套措施尚未周全之際，也不敢貿然改變，也因此，換證制度在目前仍有效施行（文部科學省，2011b）。為方便與前述四階段之經過進行比較，在表1中亦將民主黨近期的主張一併整理呈現。

特別要提到的是，第四階段的「修法期」是整個制度實施與否急轉加速的時期，何以耗費10年以上的議案，卻僅經歷一年的時間就火速進行修法實

表 1 日本教師換證制度研議至實施之經過

時間點	階段	形式位階	內閣(主事者)	教改會議名稱	結果
1983	萌芽期	執政黨 黨內提案	自民黨 中曾根康弘內閣	自民黨文教制度調 查會	提案,換證制度成爲自民黨 1980年代以來的教育政策議 題
1983		政府	同上	臨時教育審議會	未討論
2000	轉折期	政府	自民黨 森喜朗內閣	教育改革國民會議	於「改變教育的十七個提 案」報告書中建議進行研討
2001-2002		文部科學省	自民黨 文科大臣町村信孝	送請中央教育審議 會研究	町村信孝的議案中,將實施 教師換證制度的可能性及效 果等送請中教審研究,但中 教審採「慎重論」,決議暫 不實施
2003		文部科學省	自民黨	中央教育審議會	以「教師十年經驗者研修制 度」作爲代替方案
2004	壓力期	文部科學省	自民黨小泉內閣 文科大臣河村建夫	於「義務教育改革 案」中再度提起	在河村建夫的提案中,認爲 需將教師證照設定一定效 期,經由換證提高教師的適 任度和專業度
2004		文部科學省	自民黨小泉內閣 文科大臣中山成彬		文科大臣以現行的教師證照 制度無法確保教師在實際的 教學上具備十足的指導能力 和適任性之理由,於10月送 中教審諮議,責成中教審再 議換證一案
2006	修法期	文部科學省	自民黨安倍內閣	中央教育審議會	中教審諮詢通過,向國會提 出修法草案
2007		國會(參、眾議 院)	自民黨安倍內閣	《修訂教育職員免 許法》、《學校教育 法》與《地方教育 行政法》	在參、眾兩院對相關法案強 力表決通過下,決議自2009 年正式實施
2008		/	自民黨	/	政策試辦
2009		/	自民黨	/	4月正式實施
2009		執政政策公約 (白皮書)	民主黨	/	民主黨(在野時)主張換證 制度應置於整體教師證照制 度下討論,並主張廢除換證 制度
2010		文部科學省	民主黨	/	待教師證照制度通盤改革之 前,本制度仍爲有效

資料來源：研究者自行整理。

施,其原因除了日本時空環境之背景因素(例如政治改革與國民對教師的不信

任感上揚)之外,由政治主導的、從上至下的政策決定過程,亦促成了該制得以「排除萬難」,付諸實現。

參、教師換證制度的內容

日本教師換證制度從1983年初步研議,至2009年之間正式實施,歷經16年之久,相當不易。茲就教師換證制度的目的與內容,例如換證年限、適用對象、參與講習的課程、開設講習機構的認定與費用等方面說明之。

一、換證制度之目的

日本的教師換證制度歷經不同階段的研議,其實施目的也依當時主事者的觀點而有所更替。經研究者進行比對後可以發現,教師的「指導力」、「適任性」與「專業能力」等三個關鍵詞出現在不同單位提出的報告書或決議文中,例如,教育改革國民會議的報告書中,提到了「適任性」與「專業能力」兩詞;「義務教育改革案」中,只提到了「指導力」一詞;2004年,中山成彬大臣送請中教審研議的理由書中,出現「指導力」和「適任性」兩詞等。從上可知,教師換證制度在成立過程中,其目的較無完整一致的陳述,政府內部亦未形成共識。後來,在安倍內閣的「教育再生會議」影響下,「嚴正處理不適任教師」的主張壓倒了一切,也加速了換證制度的立法過程,此時,「適任性」成爲實施換證制度的主要目的。

不過,在制度實施之後,依文部科學省對換證制度目的之正式解釋,該制度主要具有之目的爲:

讓教師時時保持作爲教師必需的資質能力,經定期賦予最新的知識和技能,使其立於教壇時能充滿自信,進而贏得社會之尊敬與信賴。(文部科學省,2009a)

從該解釋中也可以看到教師的「資質」被當成換證制度的基本要求，而建立「專業能力」則被當成了實施該制度的積極目的。然審視該制度的發展經過，教育界對其亦抱有「實際上是爲了排除不適任教師」之看法（今津孝次郎，2009）。爲化解各界對該制度之疑慮，文部科學省在闡述該制度目的之後，特別再加上「本制度並非以排除不適任教師爲目的」一詞（文部科學省，2009a；喜多明人、三浦孝啓編，2010）。

二、教師證照的效期規定與換證順序

在換證制度的規定上，日本教師證書的有效期限從以往的「未規定」，亦即終身有效，改變爲加註10年之有效期限，⁹亦即教師自取得證書日期後10年內，必須進行換證（更新）之動作，才能繼續任教，否則證書即爲失效。依修訂後《教育職員免許法》及相關法規之規範，此一新制度對法規修定前已持有證書之教師皆溯及既往，亦即現職及預備教師在該制度實施後，皆需進行換證。

在新法的規範下，2009年4月之後取得之教師證書，被稱爲「新免許狀」，而在法規公布前取得之教師證書，被稱爲「舊免許狀」，新免許狀的持有者第一次進行換證之日期爲10年之後的2019年3月底（日本的年度劃分爲4月至次年3月止），而原爲終身有效之舊免許狀持有者，該制度強迫其不論取得教師證書的年份爲何，皆依持證者出生年分分爲10組（文部科學省，2008），¹⁰扣除

⁹ 日本的普通教師證書原設一級及二級免許兩種證照，1988年《教育職員免許法》修訂後，改爲「專修免許」（研究所畢業）、「一種免許」（大學畢業）與「兩種免許」（短期大學畢業）等三種。除了兩種免許的持有者因當初修習師培課程學分數較少，負有在一定年限內取得一種免許之義務外，其餘免許狀皆終身有效，亦無定期換證之規定（林雍智，2007；高橋まゆみ，2009）。

¹⁰ 持「舊免許狀」者，不論取得證書的年度爲何，自2009年開始，皆依持證者之出生年分分爲10組，依序進行換證動作。首先第一組是1955～1956年、1965～1966年、

參與2008年試辦更新講習之教師後，自2009年開始分批進行換證。由此可知，在換證制度正式實施前，其講習課程即已展開，而非等到2019年才開始此一措施。然而，由於換證制度溯及既往之規定，對舊免許狀之持有者來說，造成相對剝奪與不公平感，新法律對持證教師造成的不利益作為，使得此一制度在「是否抵觸憲法保障的人民之生存權」論點上產生爭議。[●]

教師在證書到期日前開始推算，有兩年的時間可赴文部科學省認可的大學與機構報名參加講習課程，經修習30小時以上的時數後，自行檢附修畢證明，向所屬之地方教育委員會[●]申請換證。另外，持兩種以上種類或科別證書之教師，只需依「最晚取得之證書」之日期，往後推算10年，並在最後的兩年間參與該證書之換證講習以進行更新後，其餘證書依規定視同換證完畢，不必逐一參與講習。

三、換證制度的適用對象與免除規定

根據修訂後的《教育職員免許法》第9條之規定，公私立學校之現職專任與兼任教師，以及欲任教之教師證書持有者，在證書效期截止日前，皆必須進行換證。現職教師部分之規定如本文上述，而未任教職之人，在制度實施後不

1975~1976年出生，在2009年時，年滿54、44及34歲的教師；而第二組則為年滿53、43及33歲的教師，依此類推。在換證制度實施後，第一組教師擁有兩年時間（2009~2011年）可以參加講習，取得換證所需之時數。

- ① 當初依法規取得無效期規定證照的教師，如今卻因為新制溯及既往之規定，使其必須進行換證，否則可能喪失工作。因此，反對者認為，換證制度的法制化抵觸了憲法所賦予及保障的基本人權，亦即生存權、工作權與財產權，讓個人可能因為國家權力「介入式立法」的不當作為，產生了危害基本人權之疑慮，其主張換證規定雖經立法授權，但抵觸憲法者應為自始無效。
- ② 教育委員會是日本地方教育行政組織之名稱，日本在戰後為求教育中立，不受政治紛擾之影響，仿照了美國制度，在地方層級上以獨立委員會的方式成立教育委員會來管理教育行政事務。

需換證，其證書亦不會失效，倘若有意願擔任教職，則需比照現職教師進行換證，在換證後之10年內，隨時可以回到學校任教。

再者，針對在法定期間內無法進行換證的教師，例如，請休長期病假、產假、育嬰假、事親假者均可申請延期換證，而因公外派、於國外學（僑）校任教，或正於研究所修讀課程，準備取得更高一階的證照者，以及遭逢天災或因刑事被起訴休職的人，亦可向主管機關申請延期換證（三輪定宣，2008；菱村幸彥，2009）。

另外，在《教育職員免許法》施行細則中，亦有條列適用者之免除規定，亦即不需參加講習亦可以更新證書者（效期同為10年）。依該法施行細則第61條第4項之規定，下列人士為免除規定之對象（八尾坂修，2008；喜多明人、三浦孝啓編，2010）：

（一）位居指導教師之立場者：符合此項規定者，有校長、園長、副校長、副園長、教頭、主幹教師與指導教師。另在教育行政機關服務之指導主事（類似我國督學）、社會教育主事及其他於教育委員會從事教育指導事務者，亦無須參與換證講習。再者，開設換證講習之講師，以及於政府、國公立大學與獨立行政法人擔任職員者，若職務涉有教育管理事務者（例如文部科學省之督學及調查官），亦不需參與講習即可換證。

（二）具有顯著功績者：該項指的是在學校進行學科指導與生活教育等有顯著功績、為優良教師且在過去10年內曾受文部科學省或教育委員會表彰者。該教師係被認定為具備十分的專業知能，因此，亦適用該免除規定。

四、換證講習的課程架構

教師換證講習的課程架構與內容之決定，係依修訂後《教育職員免許法》第9條第3項之規定，授權文部科學省以「省令（即命令）」的方式，發布

「免許狀更新講習規則」，[●]公告講習的課程架構和內容。依該規則之規定，換證講習課程實施的宗旨以「為遂行教師職務之必要性課程」為主，其基本架構包含下列兩大項目：

(一)「教育的最新情事」相關課程：此項目包含「對教職之省察，以及兒童之變化、教育政策之動向及對學校內外部聯繫合作之理解」等事項，此項目為必修課程，必須修習12小時以上。

(二)「學科指導、學生指導及其他與充實教育有關」之事項：此項目為選修課程，每一課程以六小時為基準，總時數必須修習18小時以上（亦即三個科目），受講者可以自行選擇符合自己專長的課程參與講習。

另外，在基本架構下，每一項目又可分為若干細目與具體內容，此規則不僅明示教師參與講習時所需修讀的課程架構、內容與時數，亦是開設講習機構用以規劃課程、決定授課師資、開設時間、受講人數、講習費用，以及向文部科學省申請開課認可之依據。為方便比較，將其整理如表2之所述。

原則上，進行換證之教師，可以自行選擇開課的講習機構，決定必修與選修之選課組合。文部科學省亦建議講習機構將課程設於長期休假、例假日及平日的夜間時段，以方便教師參加講習（文部科學省初等中等教育局教職員課，2007）。

另外，在每一講習科目結束前，需進行考試，成績及格者會收到講習機構發放的「受講證明」。換證者需在兩年換證期間內湊足必修12小時與選修18小時，合計30小時以上之合格時數證明，才可向所屬之教育委員會申請換證。

● 「免許狀更新講習規則」為文部科學省以「省令」方式於2009年發布之實施辦法，其內容包含了講習課程架構與開設講習機構之資格與認定方式。

表 2 換證講習之課程架構及內容

基本架構	時數	細目	內容
教育的最新情事 (對教職之省察、兒童之變化、教育政策之動向及對學校內外部聯繫合作之理解) ●必修●	12小時 以上	對教職之省察	學校的最近狀況與變化 作為專業教師的角色定位 與兒童發展有關之議題
		對兒童變化等之理解	基於兒童之生活變化能進行具體指導之相關課題
		對教育政策動向之理解	學習指導要領(課程標準)修訂的動向 教育改革的動向(如法令修訂等)
		對學校內外部聯繫合作之理解	能理解為因應各種問題,在組織上採取應對的必要性 學校危機管理上的課題
學科指導、學生指導及其他與充實教育有關 ○選修○	18小時 以上	包含在指導幼童、兒童或學生上時必要之課題,以及適當的處理方式等	例如指導策略、指導背景之相關專業知識,以及與指導方法相關之最新內容

註：講習開設機構可對各大項及細目，包含開課時間、順序、具體名稱及授課師資進行彈性調整。研究者根據最接近原意之語詞進行中譯。

資料來源：文部科學省初等中等教育局教職員課(2007:93)。

五、換證講習課程的開設認定與收費

依修訂後《教育職員免許法》第9條第3項的規定，換證講習之開設，基本上是以「大學」與由文部科學省省令規定之機構辦理為主。目前經文部科學省核可的機構，大致上有一般國立、公立、私立及師資培育大學、地方的教育委員會與由文部科學省指定的法人(包含一些民間研究機構與非營利組織等)等，開設機構需將課程名稱、內容、時數與授課教師等資料逐一備妥，送文部科學省審查，經核定後才得以開課，授課人員亦需具備教授、準教授、講師及文部科學省認可之資格。至於上課方式，除了傳統的面授之外，換證者尚可利用遠距教學或網路課程方式完成講習，只是面授以外的講習課程，換證者仍須

親自出席參加最後考試。最近兩年，文部科學省核定開課的機構，包含各大學，地方教育委員會與法人或民間機構等，必修課程在2010年為242所、2010年增至285所；選修課程在2010年有396所，2011年則增至439所，為方便瞭解開設換證講習之機構別、開課狀況與參加人數等資料，研究者茲以文部科學省發布的2011年資料為主（文部科學省，2011a），整理開設教師換證講習的各項概況，如表3所示。

表3 2011年教師換證講習開課機構、開課數量與接受講習人數概況表

領域別	國、公立 大學 (所)	私立 大學 (所)	教育委 員會 (所)	法人或民間 機構 (所)	課程數	面授人數 (人)	遠距、網路教學 等方式上課人數 (人)
必修領域	(共計：285)				754	85,025	107,475以上
選修領域	(共計：439)				6,521	94,158	163,279以上
總計：451所 (包含必修與 選修，剔除重 複者)	89	325	10	27			
占總開設機構 之百分比	19.73%	72.06%	2.21%	5.99%			
占同類別機構 數之百分比	49.17%	54.2%	16.12%	n/a			

資料來源：研究者依文部科學省（2011a）進行歸納與統計。

經比較2010年與2011年開設講習的各機構及講習課程數量後可以發現，有稍微增加的趨勢。從表3中也可知，私立大學開設講習的狀況是占總開設機構中最多者（72.06%），其餘如部分的地方教育委員會，或是民間法人機構，也有開設講習課程的狀況。另外，受講者在講習結束後，尚需填具一份評鑑書，對該講習內容、方法以及有效性等調查進行意見回饋。

在換證講習參加費用方面，文部科學省認為，教師換證是為維持任教

所需之基本條件需求，因此，認為參與講習應採自費制度，由換證者自行負擔（笠井尚，2010）。目前的規定大致上是以1小時1,000日圓計，參與30小時的講習約須花費3萬日圓（約合新臺幣12,000元，以2011年年中匯率計算）。由於參與一個六小時的講習課程需要三日（每日2小時）的時間，若合計往返講習機構的交通費與食宿費（路程較遠者），則花費更為高昂。本項自費規定除了吸引許多私立、短期大學開設講習課程之外，亦有許多民間機構向文部科學省提出開課申請，但對於換證教師來說，經濟上的支出和自行辦理換證活動的負擔，實造成偌大的壓力。

肆、省思與討論

日本的教師換證制度在討論以及政策形成階段，已經有不少反對的聲浪，復以自2009年實施迄今之兩年歲月中，對整個制度實際運作的檢討與策進建言也時有所聞，茲綜合日本各界之看法，將該制度分為制度面、執行面與配套面等三個面向，依序進行分析與討論。

一、制度面

教師換證制度在制度面上，可就制度形成面與制度本身之兩大要點加以評述。首先，就制度形成面來看，該制度成立過程係為日本的內閣與中央政府在改革與財政等考量之下，才予以實施的制度。特別是在制度形成、立法通過最重要的兩年（2006～2007年）間，其立法過程之快，超越了日本既往教育改革總採漸進風格，在確認符合教育各利益團體的共識之後，才付諸執行的作法（Schoppa, 2007）。此制度當時在國民的「不信任教育」、「不信賴教師」^④的社

④ 「不信任教育」與「不信賴教師」兩詞之日文原文為「教育不信」及「教師不信」，係指國民對教育與教師的不信任態度。在日本，由於接連發生教師醜聞和不

會氛圍下（喜多明人、三浦孝啓編，2010），形成了輿論與民意對推動該制度的支持，而讓其含有「政治主導」與「民粹型立法過程」的特徵。然而，由於形成過程在「教育改革」大義的驅動下，缺少了教育界的充分參與及討論，也種下了反對聲浪不斷的惡因。

其次，就制度本身來看，由於研議過程含有排除不適任教師之用意，使得制度本身的實施目的產生混淆。該制度之目的雖在於經由換證，用以確保教師之最低素質能與時俱進，以期對社會有所交代，但衡量其開設講習之地點為大學，且授課者亦須為大學教授等規定來看，本制度實為師資培育系統的延伸（岩田康之，2009b）。教師在修畢師資職前課程進入職場後，需要以「繼續教育」的名義再回到大學修習學分的方向可謂明朗，但何以單設計「換證」，而不就整體師資培育系統做政策通盤考量，也令人質疑。

再者，制度本身在設計上，為何不仿照進行教師換證已有多年經驗的美國各州之作法，將教師的多元發展成果納入換證規範上，而僅以「參加講習」作為最低標準；且在年限設計上，也捨五年週期不用，並自創10年週期？固以日本的相關理論依據看來，一個教師的任教過程，大約需經「初任期」、「中堅期」與「資深期」等三階段職業生涯，因此，需要換證三次（以每次間隔10年計算）。然而，每次換證講習也僅需修習30個小時，倘不論課程是否具有代表性，能否因應社會快速的變動而讓教師保持最新知能等，就強度與時效性而言，仍稍嫌不足。此外，日本對於處理不適任教師的問題亦有相關機制，例如強迫研習或轉任其他職務等，本制度在規劃上本應與其較無關聯，試想只要不

適任教師引起的問題，國民對學校教育與教師產生了不信任感，復以社會上因景氣不佳引發人際間漸失信賴和寬容的氛圍，輿論對教師的要求與在處理不適任教師問題的態度上漸趨嚴格，以致其對「用教師換證來排除不適任教師」大多持贊成立場。

適任教師按時參與講習皆可換證，的確值得商榷。日本教師換證制度面上的諸多問題，尚待日後妥善釐清。

二、執行面

換證制度在執行面上亦有許多值得分析的論點。首先，是持兩證以上的教師，何以只需就最晚取得之證書進行換證，換證後全證照皆視為有效呢？當初制度設計係考量若讓教師重複參與講習，可能會對其造成困擾。然若持有不同任教階段或不同學科證照的教師，實不能以一概之。目前日本平均約有70%的教師持兩種以上的證照（喜多明人、三浦孝啓編，2010），此一換證設計似乎違背了日本自戰後以來，一直強調的教師「嚴格證照主義」¹⁹的本質。試想，若這70%的教師只將其中一證進行換證，而另一證則視為業已換證完畢，當自動生效的證照為刻正任教之學科時，是否會引起家長和社會對該教師是否已達「合格」標準的不安？

其次，對開設講習課程的大學教授來說，講習授課無疑是排擠了其他正規任課與研究的時間，短期來看，學校雖可因開設講習增加額外收入，但長期而言，研究能量的弱化對學校發展亦非好事。對大學教授來說，教授講習課程有幾點令其困擾之事項：（一）安定的教職較不在乎增加的鐘點費收入；但假

¹⁹ 所謂「嚴格證照主義」，為日本自二次世界大戰後，隨著師資培育開放下所引進的證照主義觀點。其中，「嚴格」是指教師皆必須具備合格證書才能任教。制度成立當時，包含教師、校長，甚至是教育委員會的教育長皆被要求要持有合格證書。「嚴格證照主義」在數十年發展中，為因應現實需要，代理教師被授予「臨時證照」（林雍智，2007），而中等教育階段以上的教師若有跨學科任教的情事，也被要求要具備所有任教科目的證書。然而，在實際運作上，特教教師偏低的合格持照率與中等教育教師跨科任教，甚至是近年來教育法規的鬆綁下所引進的「民間人」校長等，都未能100%滿足「嚴格」的要求。「嚴格證照主義」只能說僅是在觀念和形式上，規範戰後以來日本教職市場的一項崇高理想。

期中往往是其進行研究的時間，而講習課程的授課相當程度削減了研究時段；（二）看到不辭辛勞且自費前來參加講習的教師學員，在課程最後評量上給予不及格的情形自然較低（入澤裕樹，2011），也因此降低了課程鑑別度；（三）對換證教師而言，由於大學開設的課程需經文部科學省核可，許多課程往往流於政令宣導之用，一些課程與教育現場的契合度亦不足，且課後的測驗無法在充分準備下應試，充其量只是短期的記憶，無助於提升專業能力等狀況，亦加深了教師的抗拒。

再者，因為換證制度有免除對象之設計，讓同一校內的教師，對其校內不需參加講習也可換證的校長、教頭等人員享受的優待產生了不公平感，此可能破壞了學校的氣氛，也會對一些志在教學勝於行政管理職務的教師造成士氣上之打擊。此現象也反映在一些對換證制度的意見調查中，校長等管理人員與教師對換證制度的看法有一定之差異上^⑩（三菱綜合研究所，2010）。

另外，在研習風氣盛行的日本教育現場，教師除了法定的「初任者研習」與「10年經驗者研習」外，教師在校內也經常進行「授業研究」（教學研究），亦有許多教師參加民間教育團體或各種學會舉辦的研習活動。對教師而言，真正能幫助其專業成長的活動，不論在時效性或廣度、深度上，都指向研習而非換證講習，其對換證制度和研習系統形成雙軌或是多頭馬車的現象，讓兩邊疲於奔命的教師更將焦點置於換證講習與研習的水準比較上，對換證制度

⑩ 三菱綜合研究所在2010年對約兩萬名教師、一萬名校長與家長等進行教師換證制度效果的調查研究（回收率約70%）。在結果摘要中發現，在「最新知識技能的習得上」，有40%的教師認為有效果（N=13938），51%的校長認為有效果（N=6338）；在「可提高作為教師的自信和驕傲」一項上，僅有15.3%的教師（N=13892）認為適切，但有23.3%的校長（N=6331）認為適切；在能否排除不適任教師的問題上，有6.8%的教師認為可以（31.1%未答，N=13863），但有14.0%的校長認為可以排除（15.9%未答，N=6334），因教師和校長的立場不同，導致了看法上的差異。

形成更嚴格的檢視心態。

三、配套面

該制度於配套面上產生的各種問題中，比較值得關注的是，教師在整個換證的流程中，從注意證照的效期、推算講習時間、申請換證講習、尋覓開設講習之大學、報名課程及繳納學費，以及在講習結束後檢具證明，向所屬之地方教育委員會申請換證等程序，皆需親自辦理。如此複雜的手續，以及行政單位將換證視為教師「自我責任、自我負擔」的態度，讓教師對進行換證感到繁瑣，除了例如名古屋市等部分地方教育委員會結合本身開設的講習課程與換證程序，並代教師辦理相關手續外，換證過程中所耗費的金錢和精神也造成了教師不小之負擔，而上述問題也成為日本教師團體——「日本教職員組合」呼籲政府應予改善的重點。^①

其次，換證制度並未與教師身分和地位的調整，或是待遇的改善做結合，而僅強調「若不換證就會失效」之後果。然消極規範往往不若積極的鼓勵措施來得吸引教師的投入，該制度應如何與研習系統，以及目前已經實施的教師評鑑系統進行結合或分工，讓教師感受到制度的存在是作為支援其專業發展之用，使其有正向的態度去執行，應是未來改進時必須考量的重點。

另外，本制度實施迄今已有兩年的時間，在教育市場上，業已產生依附該制度營生的新興利益團體，一年30億日圓以上的市場對大學及可開設講習課程的民間法人，甚至是出版許多參考書籍的書商來說，制度的存廢與否，成為其為生存之所以必須「關心」的焦點（岩田康之，2009b）。未來制度如何改

① 日本教職員組合（簡稱日教組）針對教師換證制度的配套面等問題，在2009年度發表的「日教組政策制度要求與建言」報告書中，建議政府能：（一）給予多樣的受講機會；（二）和研習系統進行整合；（三）提供具體的支援策略（例如公費補助等）；（四）反應教師的需求（日本教職員組合，2009）。

進，恐怕在聽取專業意見之外，亦無法忽視許多「非」教育專業的意見。

再其次，對「大學」來說，在現行制度下，其開設的講習課程水準能否超越既有二元對立的構圖，即「大學」對「教育行政」，或是「學問性」對「實踐性」等的圖式也值得探討，意即不因政令宣導而失去學術本位，也不因強調理論而忽略現場經驗，「大學」能否承受法令賦予開設講習的重任，正確、有效的提供課程、確保教師品質呢？此正是在配套層面上必須重視的議題。

伍、結論

日本教師換證制度發源於對教育（特別是對教師）不信任，且因經濟發展「失落」，受到輿論抨擊的社會環境下，復以政治力量由上至下的強勢立法，與代表教育專業立場的文部科學省的消極態度，導致整個制度在形成、規劃與實施階段皆遭遇不少問題，未來要如何進行善後，亦是受矚目的焦點。本研究茲綜合對日本教師換證制度實施狀況之評析，歸納整理出下列數點結論。

一、不明確的制度目的無法連結換證效果

從前文得知，日本教師換證制度的必然性並不明確。雖然以文部科學省之解釋，實施換證制度可以協助教師定期的增加最新的知識與技能，讓教師取得社會的尊敬和信賴，且就「提高教師素質」的觀點來看，任教所需的知識和技能確實需要時常更新，這應是社會各界的共識；但「提高素質」和讓其「證書失效」，並未有直接的相關性。

換句話說，提高教師素質的有效作法，應該是讓教師在任教過程中，進行不間斷的專業成長，在保障教師職業安定的同時，讓教師也能經過如研習、進修等方式獲得所需的最新知能。但檢視現行的日本教師換證制度之規定，

「10年一次的講習」能否發揮提高教師專業能力的效果？「失效規定」是否只是消極的防止教師不去參與講習而已？其換證制度目的之不明確，和制度本身所期待的效果無法進行連結，以致在提高教師專業能力的作為上，產生了不少之落差。

二、法制化與教師的身分保障之爭議

教師換證在制度立案之後，需加以法制化，才能取得實施的法源依據。在這個過程中，日本的參議院與眾議院雖配合修正了相關法令，也授權行政機關制定施行細則以規劃實施方式，但在法律上受到最大的爭議，仍在「是否抵觸憲法保障之人權」爭議上。

在通例上，法的適用並不溯及既往，亦即新法實施前，已取得合格且未註明效期的教師證照者，應可不適用新制之規定。但由於新制規定法規修正前後之教師，其證照若不在10年之內進行換證，就會失效，復以證書失效後，會立即影響教師的工作權，亦可能抵觸到憲法所保障之人權，因此，換證制度法制化後，可能與教師身分保障產生對立與爭議。對此，中教審做出解釋：

若僅規範修法後取得之教師證書適用新制，則無法完整回應家長或國民對教育的信賴，亦無法實現換證制度之目的；再者，既有之教師證照為終身有效之事實，屬於一項既得之利益，但此權益並非絕對不可侵犯，如同前述一般，在大眾的付託下，亦可於合理的範圍內進行制約之。

對此，反對換證制度者，是否主張以「換證制度係為國家權力下的『介入性立法』，並以行政解釋方式來強行建立規範」為違憲，企圖依日本過往在解決教育理念上爭議的方式，經由判決來確定法的見解與憲法上的解釋，取得對其有力之依據，實值得注意。在法制化以外，如何兼顧教師身分的保障，亦

是一個不容忽視的課題。

三、「非決定」的設計讓換證制度結構脆弱

非決定（nondecisions）是對問題不進行處理，採不作為（failure）之表現。由換證制度缺乏在法源及設計上，對行政機關與大學等機構在實施講習和換證程序等進行規範的結果來看，換證制度實施下形成的問題，是「非決定」所造成之後果。

以文部科學省來說，制度上並非課以任何義務，只授權其對開設講習學校進行認可，許多需全國一致的條件，仍有待其進一步設計與規範；以管理教師人事的地方教育委員會來說，制度上並未強制規定其必須為教師開設講習課程；對大學來說，亦無強制規定必須開設講習課程……。所有的換證活動，包含教師的換證過程、行政機關的角色分擔等，皆可見到係植基於在各機關的善意下運作，使得此一影響教育與社會的重大制度，在結構薄弱的狀態下勉強運行。

更甚者，在運用層面上，則可看到將換證視為教師的「自我責任」，許多流程或負擔回歸到教師身上，容易令人產生行政機關藉故脫責之感，誠如前段敘述：「教育為公共事務，得以保障或限制之」，行政機關若在限制教師的同時，卻對支援的體系採取不作為處理，則可能悖離國民對其角色功能之期待，制度的崩解也只是時日問題。

四、結合現行研修系統以達換證制度之目的

日本在研擬教師換證制度前後，雖然有考證過美國的制度，然而，美國教師換證的背景與歷史沿革，卻與日本研擬過程與所面臨的實際狀況不同。在日本，要保障教師的最低水準或提升教師的專業能力，最迅速的方式是利用現

有的研習、進修體系，強化該系統的組織性和專業度，來證明教師持續而有效的專業成長。

日本目前並無教師職級制度，因此，教師換證的目的已不若美國為確保教師證照能按時升級，而課以教師換證義務的情形。換證制度的反對者，對實施教師換證能否提高教師專業，舉出了「世界上仍有如英、法、德國與美國部分州未設有教師換證制度，連加拿大安大略省2002年實施的教師換證制度，也僅實施兩年，就因政府不支持，辦理換證經費用罄、與教師反彈造成新進教師高離職率等原因，於2004年宣布撤回……」等實例，來反駁教師換證實施與提升教師專業可劃上等號的論述。

設想換證制度之目的，若運用現行的研習、進修系統下就可達成，則換證制度的主軸應該在於如何強化研習、進修的體系，或是如美國模式般，將其進一步結合與研修體系，讓教師在每一個年度，都能經研習累積時數，以達換證需求。相信這對擁有運行良好的教師研修系統的日人來說，不失為一個可行的方式。

陸、對我國之啓示

綜合以上對日本教師換證制度在成立過程、實施、省思與結論之分析，其經驗或可提供我國，無論在政策立案及實施上，是否重起教師換證研議，或是進行對整體師資培育系統檢視上的一些參考。以下茲說明日本換證制度可以帶給我國之啓示。

一、回歸調整師資培育系統解決教師換證問題

由日本教師換證制度成立經過的特殊性與政治性特質來看，其在實施時因為制度本身的不確定性，以及執行與配套層面的未竟周延，引發了不少反對

的聲浪，但卻仍然在法制化的狀態下實施迄今。其中，雖不乏有識者提出了許多改善建言，然在目前的局面下，教師換證制度和其他制度造成疊床架屋之現象，在試圖解決時，若只單一針對問題病理進行處理，而不就整體的系統架構做改善，很難能有效的解決問題，且勢必會再引發後續許多病症。

當時研議並實施教師換證制度的自民黨政府，因為選舉失利而下野，改善該制度的重擔於是落在首次執政的民主黨身上。在理念上，民主黨雖然知道該制度之缺陷，也打算建立一套結合教師職前培育、證照制度、研習系統與換證規定的新措施來取代飽受詬病的現有制度，並試圖以建立整體師資培育制度改革的模式，來取得國民支持。只是在現實上，隨著民主黨執政的績效不彰而飽受抨擊，在財政與政治情勢的不穩定與新系統未能即時研議完成的情形下，現在的民主黨政府面臨到了不再具備足夠動能，以大幅進行教育改革的困境。

貿然躁進推動教師換證的後果，雖然不需要已下野的自民黨再負責，然實施過程的弊端、牽一髮而動全身的部分改善，已不足以撐起整個制度，使其完善運作。因此，回過頭來針對整體的師資培育制度，進行通盤的檢討，應是較嚴謹的作法。然其過程中，仍需注意教師與社會對再度犯錯的接受度已經降低的事實，要避免各界再次對政策失去信賴。因此，從日本案例中，可以給予我國一個啓示：「在考量是否實施教師換證制度時，應回歸就整體師資培育系統進行調整」，此也有助於我們對整體師資培育系統再進行通盤的檢討。

二、政策理念及目標要有配套且周延設計

一個由上至下、政治的、民粹的，在未獲多數及廣泛的理解之下就逕行實施的政策，需要不成比例的更大力量才能阻止其繼續施行，然就算達成目的，整體社會亦已付出相當大之代價。此從日本教師換證制度發展的過程，即以印證。長久以來，文部科學省對教改一直採取緩辦與漸進的見解，但也一貫

支持提高教師素質的改革。然而，在受到政治壓力後，其立場由一個本應提出專業意見的決策者角色改為責成下屬的中教審進行研擬的承辦者角色。固然文部科學省在整個制度的架構設計以及許多細微之枝節上，不可諱言的做到了通盤考量，且在政策推廣上亦付出了許多心力，展現出日人的細緻哲學，然上位理念與目標的乖離，不僅削減了制度本身的正當性，也讓其方向偏移了原來規劃的大道。

日人的民族性格可謂嚴謹，然實施教師換證制度能否確實和教師專業發展相輔相成，提高教師的專業度？在專業與民意需求無法同步時，日本選擇走了現今的這一條路。然而，政策末梢的周延，卻無法掩飾和教師換證的理念與目標的乖離。換證的具體目標，到底是在提高教師專業，或是在排除不適任教師？或者，是否根本上並無實施換證制度之需要？這些問題，都需要再費氣力回頭檢視。雖然在保守的日本社會中，若要在制度上進行大步改革，或許真的需要來自外部之政治與民意上的強大壓力，才能快速的推展。但從中亦可發現政策理念與目標，需要與配套措施一同周延設計，才能確保制度能有效實施，此點對我國來說，亦是珍貴的經驗。

三、主管機關與大學應扮演好其角色定位之責任

無可懷疑的，在實施換證制度的過程中，代表官方主管機關的文部科學省與地方教育行政委員會，以及開設換證講習課程的大學及機構等，皆應該擔負一定之責任，讓整體的換證制度能順利運行。例如，以文部科學省而言，是否能在審核講習課程外，通盤建立全國共通的換證支援系統，讓地方教育委員會、大學機構與教師等在換證活動上有所依據。在教育委員會方面，能否提供適合該地區教師的講習課程，並代為辦理相關手續。

再以「大學」而言，在開設講習課程之外，其實換證制度也將以往大學

主要辦理教師職前培育的狀況，拉回至在職教育上。大學的角色在整體師資培育系統中的分量變得更為重要，特別是設有師資培育課程的大學，其角色功能的再定位或是轉型，與教師換證講習的品質息息相關，因此，大學亦應在換證制度的規範中，負擔一定之責任以發揮其功能。

以我國的現況而言，教師的研習較多為公立機構開辦，且多為公費支付，辦理教師證照相關的手續，亦不至於需要各項親為之。雖然使用者付費的原則廣泛受到支持，但國家負有以預算保障教育品質之責任，提高教師素質的研習，應有正當理由納入教育預算內，因此，我國不若日本，會產生許多問責於行政機關或大學的言論。但協助教師進行有進階的、系統的研習，甚或將來的教師換證活動，仍需要教育行政機關與師資培育大學，以身為整體系統一份子的態度進行規劃與統整，此點可以從日本的經驗中獲得證實。

四、重新檢視我國是否需要實施教師換證制度

對於曾研議教師換證相關制度的我國來說，日本的案例能否提供一些值得重視之經驗或啓示？由於時空環境的變換，我國早期對是否實施換證制度的研議可能已無法契合當今時代的需求，若我國重起實施換證制度相關研議時，若能先檢視以下問題：我國是否需要進行教師換證？教師換證制度目前也僅美、日實施，實施換證的需要是爲了向外界證明教育發展的步伐，或是真能藉此提高教師專業能力和地位？若有實施之需要，應如何規劃？應如何與既有資源（例如現行的研習系統）進行整合，才能有效提高教師專業，達成制度的目的？執行過程中應如何不要再增加教師負擔，並取得教師的共識？教師換證制度的推動在各個環節，無論是形成過程、法源依據、內容架構、價值宣導與配套措施等，皆需要審慎評估，且獲得各界共識才爲之，而這也是從日本經驗中所習得的最大啓示。此外，從日本實施教師換證制度的經驗中得知，法制面的

配合相當重要，日本爲了推動教師換證，完成教師換證制相關法規，例如《教育職員免許法》、《地方教育行政法》與《學校教育法》等之修法。我國未來研議實施教師換證制度，亦必須進行相關法規的研修，例如，將教師換證納入《教師法》條文中，才能取得制度實施的法源依據，當然，在法制化的層面之外，如何保障現職教師的工作人權，也必須加以注意。

目前，日本教師換證制度的修正方向尙不得而知，而民主黨在檢討方案中，初步規劃將教師證照分爲「一般免許」與「專門免許」兩種證照，持一般免許之教師應具八年以上經驗，再經教職專門研究所修得學分或通過考試，才能取得「專門免許」資格。當然，其動向爲何？是否又會引發另一層次的問題與爭議，亦尙待考驗。對我國而言，檢視日本在教師換證制過程中所遇到的課題是否能得到經驗與啓示，以求政策規劃時能更妥善與周延，日本「教師換證制度」這一課，實值得我們借鏡與追蹤研究。

參考文獻

- 吳清山 (2010)。師資培育研究。臺北市：高等教育。
- [Wu, C.-S. (2010). *Studies of teacher education*. Taipei, Taiwan: Higher Education.]
- 林雍智 (2007)。日本教師專業證照制度與實務作法。教師天地，150，129-140。
- [Lin, Y.-C. (2007). Teacher professional licensure system and practices in Japan. *New Horizon Bimonthly for Teachers in Taipei*, 150, 129-140.]
- 林雍智 (2011)。日本民主黨政府的教改政策及其啓示。教育研究月刊，209，130-140。
- [Lin, Y.-C. (2011). Policies and relevant of educational reform of Japan's democracy party government. *Journal of Education Research*, 209, 130-140.]
- 楊思偉、高新建、陳木金、魯先華、何金針、張淑姬 (2007)。建構臺灣教師在職進修體系之研究。2011年5月17日，取自<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/38136/1/4-27.pdf>
- [Yang, S.-W., Gau, S.-J., Chen, M.-J., Lu, S.-H., Ho, C.-C., & Chang, S.-C. (2007). *A study of constructing teacher in-service system in Taiwan*. Retrieved May 17, 2011, from <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/38136/1/4-27.pdf>]
- 八尾坂修 (2008)。免許状更新講習の受講免除対象者。載於清水俊彦 (主編)，**教員免許更新制の概要とポイント** (頁53-55)。東京都：教育開発研究所。
- [Yaozaka, O. (2008). Exempt Objectors for attending teacher license renewal class. In T. Shimitsu (Ed.), *Outline and point of teachers' license renewal system* (pp. 53-55). Tokyo: Kyouikukaihatu Kenkyuzyo.]
- 入澤裕樹 (2011)。体育系大学の教員免許更新制への取組みに関する調査報告。仙台大紀要，42 (2)，89-94。
- [Irisawa, Y. (2011). Investigating report on the activities of the training course for teaching license renewal system in physical-education universities. *Bulletin of Sendai University*, 42(2), 89-94.]
- 三宅浩子 (2007)。教員免許更新制度の政策過程に関する予備的考察：2004年中央教育審議会諮問に至る経緯。教育行財政論叢，10，27-44。
- [Miyake, H. (2007). A preliminary study on the policy making process for introducing a system to renew a teacher's license: The events leading up the central council for

education's 2004 report. *Bulletin of Educational Administration and Finance*, 10, 27-44.]

三菱総合研究所 (2010)。教員の資質向上方策の見直し及び教員免許更新制の効果検証に係る調査集計結果。2011年6月22日，取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/sankou/_icsFiles/fieldfile/2011/02/24/1302602_01_1.pdf

[Mitsubishi Research Institute (2010). *Results of survey for changing of raising teacher quality policies and effectiveness of teacher license renewal system*. Retrieved June 22, 2011, from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/sankou/_icsFiles/fieldfile/2011/02/24/1302602_01_1.pdf]

三輪定直 (2008)。免許状の有効期間の延長事由。載於清水俊彦 (主編)，**教員免許更新制の概要とポイント** (頁60-62)。東京都：教育開発研究所。

[Sanrin, S. (2008). The extension reason for teacher license's period of validity. In T. Shimitsu (Ed.), *Outline and points of teachers' license renewal system* (pp. 60-62). Tokyo: Kyouikukaihatu Kenkyuzyo.]

小野方資 (2009)。「教員免許更新制」政策の形成過程。駿河台大学論叢，38，83-105。

[Ono, Y. (2009). Formation processes of "teacher license renewal system" policy. *Bulletin of Surugadai University*, 38, 83-105.]

大崎素史 (2010)。教育法規から見る教育改革の最新動向。載於大崎素史 (主編)，**実践教育法規2010** (頁6-7)。東京都：小学館。

[Ozaki, S. (2010). The newest trend of educational reform: From educational laws. In S. Ozaki (Ed.), *Practicing Educational laws 2010* (pp. 6-7). Tokyo: Shogakukan.]

中央教育審議会 (2006)。今後の教員養成・免許制度の在り方について (答申)。2011年6月23日，取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/06071910.htm

[Central Council for Education (2006). *The states of teacher education and license system in the future* (report). Retrieved June 23, 2011, from http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/06071910.htm]

今津孝次郎 (2009)。教員免許更新制を問う。東京都：岩波ブックレット。

[Imatsu, K. (2009). *Asking for the teacher license renewal system*. Tokyo: Iwanami Booklet.]

文部科学省 (2008)。リーフレット教員免許更新制について [二つ折り版]。2011年6月

23日, 取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/001/_icsFiles/afildfile/2011/01/31/1236009_01.pdf

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2008). *A leaflet about teacher license renewal system (folio version)*. Retrieved June 23, 2011, from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/001/_icsFiles/afildfile/2011/01/31/1236009_01.pdf]

文部科学省 (2009a)。教員免許更新制のしくみ～平成21年4月1日以降に免許状を授与される方へ～。2011年6月24日, 取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/08051422.htm

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2009a). *The structure of teacher license renewal system ~ For license receiver after Apr 1, 2008*. Retrieved June 24, 2011, from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/08051422.htm]

文部科学省 (2009b)。教員免許更新制等の今後の在り方について。2011年6月24日, 取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/012/1294443.htm

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2009b). *The states of teacher license renewal system in the future*. Retrieved June 24, 2011, from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/012/1294443.htm]

文部科学省 (2010)。教員免許更新制における免許状更新講習の受講について。文部科学時報, 12月号, 8。

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2010). About teacher license renewal class in teacher license renewal system. *The Monthly Journal of MEXT, Dec.*, 8.]

文部科学省 (2011a)。平成23年度免許状更新講習の認定一覧。2011年6月24日, 取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/004/1301342.htm

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2011a). *Recognition lists of lectures on teacher license renewal class in 2011*. Retrieved June 24, 2011, from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/004/1301342.htm]

文部科学省 (2011b)。初等中等教育の充実。文部科学時報, 4月号, 21-22。

[Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2011b). The fulfillments of elementary and secondary education. *The Monthly Journal of MEXT, Apr*, 21-22.]

文部科学省初等中等教育局教職員課 (2007)。教員免許更新制ハンドブック。2011年5

- 月22日，取自http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2009/05/26/1266261_3.pdf
- [Session of Teacher, Bureau of Elementary and Secondary, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2007). *The handbook of teacher license renewal system*. Retrieved May 22, 2011, from http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2009/05/26/1266261_3.pdf]
- 日本UNESCO国内委員会（2011）。**教員の地位に関する勧告（仮訳）**。2011年5月22日，取自<http://www.mext.go.jp/unesco/009/004/009.pdf>
- [Japanese National Commission for UNESCO (2011). *Recommendation concerning the status of teachers (pre-translation)*. Retrieved May 22, 2011, from <http://www.mext.go.jp/unesco/009/004/009.pdf>]
- 日本教職員組合（2009）。**日教組政策制度要求と提言**。2011年7月3日，取自<http://www.jtu-net.or.jp/doc/proposal2009-2010.pdf>
- [Japan Teachers' Union (2009). *Requests for educational policy and system by Japan Teachers' Union*. Retrieved July 3, 2011, from <http://www.jtu-net.or.jp/doc/proposal2009-2010.pdf>]
- 岩田康之（2009a）。**教員免許更新制**。載於江川玫成、高橋勝、葉養正明、望月重信（主編），**最新教育キーワード（第13版）**（頁208-209）。東京都：時事通信社。
- [Iwata, Y. (2009a). Teacher license renewal system. In B. Egawa, K. Takahashi, M. Hayo, & S. Mochiduki (Eds.), *The Newest Educational Keywords* (13th ed.) (pp. 208-209). Tokyo: Jiji Press.]
- 岩田康之（2009b）。**教員免許更新制の展望と課題—大学の取り組みを中心に—**。体育科教育学研究，25（2），20-26。
- [Iwata, Y. (2009b). Views and issues of teacher license renewal system: Focus on University's efforts. *Research of the Pedagogy of Physical Education*, 25(2), 20-26.]
- 海口浩芳（2008）。**教員免許更新制の導入にみる教育行政の課題**。日本教育社会学会大会発表要旨集録，60，3-4。
- [Umiguchi, H. (2008). Issues of educational administration: From the introduction of teacher license renewal system. *General Meeting Compilations of Japan Society for Educational sociology*, 60, 3-4.]
- 高橋まゆみ（2009）。**教育職員免許法**。載於日本学校教育学会（主編），**資料解説**：

- 学校教育の歴史・現状・課題（頁43-55）。東京都：教育開発研究所。
- [Takahashi, M. (2009). Teacher license act. In Japan School Education Association (Ed.), *Explanations of materials: The history, currency and issues of school education* (pp. 43-55). Tokyo: Kyouikukaihatu Kenkyuzyo.]
- 笠井尚（2010）。校長・教師と教育法。載於篠原清昭、笠井尚と生嶋亜樹子（主編）、*現代の教育法制*（頁118-137）。東京都：学文社。
- [Kasai, N. (2010). Principal, teacher and education laws. In K. Shinohara, N. Kasai, & A. Shoujima (Eds.), *The present education laws and systems* (pp. 118-137). Tokyo: Gakubunsha.]
- 喜多明人、三浦孝啓（編）（2010）。「免許更新制」では教師は育たない—教師教育改革への提言。東京都：岩波書店。
- [Kita, A., & Miura, K. (Eds.). (2010). *The teacher license renewal system stunts the growth of teachers: Suggestions for teacher education reform*. Tokyo: Iwanami books.]
- 菱村幸彦（2009）。やさしい教育法規の読み方。東京都：教育開発研究所。
- [Bishimura, K. (2009). *How to read educational laws easily*. Tokyo: Kyouikukaihatu Kenkyuzyo.]
- JACET教育問題研究会（2008）。英語教員の質的水準の向上を目指した養成・研修・評価・免許制度に関する統合的研究。2007年度科学研究費補助金基盤研究（B）研究成果報告書（番号：19320086）。東京都：文部科学省。
- [JACET SIG on English Education (2008). *Developing English teacher competencies: An integrated study of pre-service training, professional development, teacher evaluation, and certification systems*. 2007, Research Project, Grant-in-Aid Scientific Research (19320086). Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.]
- Indiana Department of Education (2011). *Licensing renewal: Renewing frequently asked questions*. Retrieved July 12, 2011, from http://www.doe.in.gov/educatorlicensing/Renew_FAQ.html
- Schoppa, L. J. (2007). *Education reform in Japan- A case of immobilist politics*. New York: Routledge.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] (1966). *Recommendation concerning the status of teachers*. Retrieved May 12, 2011, from http://www.unesco.org/education/pdf/TEACHE_E.PDF

Virginia Department of Education (2007). *Virginia licensure renewal manual*. Richmond, VA: Author.