

日本促進國民小學學校營運之發展趨勢

【教育制度及政策研究中心研究員 賴協志】

壹、前言

日本受新自由主義影響下的教育改革發展，對應至中小學學校層級上，第一為有效推動學校經營，期望校長等行政管理職能夠發揮領導統御之功能，和促進更順暢之家長與地區之聯繫合作關係等；第二則是促使中小學能達成績效責任之目標，乃推動學校內外組織改造；第三是為提升教師之教學績效，乃改善人事考評制度，推動新的教師評鑑制度（楊思偉、陳盛賢、許筱君，2013）。日本的學校治理經歷了一連串分權改革，如強化學校經營自主權、引進外部人士參與學校事務，甚至設立學校理事會等取得學校決策權之變革後，不但改變了學校權力結構，也讓既有的學校治理模式產生結構性改變（林雍智、吳清山，2013）。日本近幾年為提升國民小學學校營運成效，提出的做法包括：落實中小學學校營運協議會制度、推動符合新時代學習型態需求之學校設施、導入電子教科書等（駐大阪辦事處派駐人員，2020；駐日本代表處教育組，2021a，2022）。而在我國教育部提出的 111 年度施政計畫（草案）中，提出有關國民小學年度重要計畫之實施內容，包括：學生可依國語文、數學或英語文任一科目之學習需求，依科別參加學習扶助；建置國中小校舍管理資料庫；辦理學校老舊廁所整修，提供校園師生安全舒適及健康優質之學習環境；辦理偏鄉學校宿舍興建、整建、修繕及購置設備；國小教師授課總節數與學生學習總節數達成平衡，有效降低編制外代課教師比率等（教育部，2021）。本文蒐集與整理近幾年日本促進國民小學學校營運之發展趨勢的文獻資料及國際教育訊息，以供國內參考。

貳、國民小學學校營運之發展趨勢

一、強化及落實國小學校營運協議會制度

日本文部科學省為落實新學習指導要領的「為社會開放之教育課程」、改善中小學教職員的工作情形、解決中輟生、學童霸凌等問題，擬結合學校、家庭及社區三者合作，落實「學校營運協議會制度」，邀請家長及社區居民共同參與學校之營運。「學校營運協議會」對校長擬訂之學校營運方針具同意權，並得邀請教育委員會或校長到會說明；對教職員之聘任亦得依相關法令請教育委員會到會陳述意見。文科省於 2021 年調查結果，全國中小學約僅 3 成有設置，因此文科省政策諮詢機構「中央教育審議會」建議應持續推動，今後強化的方針包括：（一）學校須與社區一體推動：「學校營

運協議會」成員中家長及社區居民具一定權限與責任，因此須與校方合作，共同辦理相關活動，一體推動方能見成效。(二) 縣市教育委員會須從旁支援以順利成立：教育委員會承辦人員、學校幹部等相關人員須正確瞭解「學校營運協議會」的必要性及有效性，並積極持續實施具方向性的對策。(三) 配置具秘書處功能的人員以協調與社區及學校之合作：為綜整「學校營運協議會」與社區之活動，負責企劃的人才相當重要，因此須促成人員之配置，強化具秘書處的機能。(四) 提升學校、社區共同活動推進人員的素質：該等人員係擔任共同活動的中心人員，因此須具備廣泛的知識與技能，並實施有體系的研修、與相關人員的交流，以提升本職學能(駐日本代表處教育組，2022)。

二、充實個別學習與協同學習之環境及設施

日本文部科學省於 2021 年 1 月之政策諮詢機構「中央教育審議會」，建議建構「令和時代之日本型學校教育」，為發展學童最大之可能性，應充實個別學習與協同學習之環境與設施。依據此項建議，文科省邀集學者專家組成「新時代學校設施研議小組」，定期研討充實改善學校設施與環境，並於 8 月 20 日公布期中報告。此報告中提出新時代的學習樣態包括：(一) 宜配合社會情勢之變化：因應社會情勢變化劇烈的 Society5.0 時代來臨，及因新冠肺炎疫情擴大等原因，而難以預測未來的時代變化。

(二)「令和時代日本型學校教育」之型態：於中央教育審議會上檢討新時代初等、中等教育之型態，並於教育再生會議上檢討疫情結束後之新學習型態，同時整備學校之數位環境，於人手一臺電腦的環境中開發孩子們的可能性，並充實適合學生個別學習及共同學習之環境。(三) 建構「令和時代日本型學校教育」之改革方向性：確實實施新學習指導要領，促進校方改革教職員工作方式。運用 GIGA (global and innovation gateway for all) School 之構想、ICT 技術，整備由少人數組成之教育指導體制。另一方面改善 9 年義務教育之型態，與各地區或相關機構合作，妥善應對並協助學童教育上之各種需求。另外，實現新時代學習方式的學校設施樣態包括：(一) 擺脫過去將學校視為教室及走廊所構成之空間的既定觀念，重新將學校設施整體視為一塊學習場所。無論走廊或樓梯、體育館或校園皆為學習的地方，同時亦可成為教育、表現、孕育學生心智之場所。(二) 教室不限單一功能或為特定教科使用，可靈活運用於跨領域學習，或多目的之活動。(三) 過去透過紙本及黑板為中心學習的樣態，轉變為以電腦作為文具等多元學習之樣態，學校設施也應擺脫單一固定之姿態，擁有能因應時代變化或社會課題之可變化性(駐日本代表處教育組，2021a)。

日本政府計畫於 2024 年前每位國中小學學生配發電腦或面板 1 臺，同時建構可大量通訊之硬體及網路環境，以解決教育環境之城鄉差距。該計畫約須預算 4,000 億

（折合臺幣約 1,138 億元）至 5,000 億日圓，其中 1,500 億日圓擬列入年度追加預算。提升教育環境之資訊設備，可促進遠距教學，並發揮教育資料庫之功用，偏遠地區之學童，也可接受如都會區學童之教學品質，教師也能針對學童不同個性與能力予以輔導。該計畫中國小五年級至國中於 2022 年前完成；國小一年級至四年級則於 2024 年前完成配發，倘實施順利，亦有可能提前完成。國小五年級提早配發，將實施電腦程式設計課程，以培育未來之資訊科技人才。日本政府原於 2018 年至 2022 年實施之 5 年計畫，係編列每 3 名學童配發 1 部電腦或平板，現提高為每人 1 臺，增加之經費以補助各縣市政府之方式支應。另外國小至高中之校內有線及無線通訊設備，計畫補助半數之經費。由於國小至高中階段之學校多為各縣市政府管理，此項改善計畫須各縣市政府配合，惟各縣市政府財政狀況不同，電腦與學生之比率，全國平均為 5.4 人 1 臺，愛知縣則約每 7 人 1 臺，居首的佐賀縣每 1.8 人 1 臺，縣市間有相當大的差距（駐日本代表處教育組，2019a）。

三、修訂學習指導要領，以推進人權教育為目標

日本中小學教育課程中，有關人權教育係融合在各教科、「特別教科—道德」、綜合學習（探索）、特別活動、教科外活動等，配合各教科之特質，於該等科目中教授。因此，人權教育之目標與各教科之目標及關連性，須加以明確化，以培養學生具有人權意識、態度及實踐能力，則各教科如何指導相當重要，俾獲得相乘效果。文部科學省所規範之教育課程基準，亦即學習指導要領，曾於 2015 年修訂國中小學及特殊學校之學習指導要領，將「道德」科目定位為「特別教科」（駐日本代表處教育組，2021b）。2015 年 3 月 27 日修正部分學習指導要領，《學校教育法施行細則》中規定，將道德時間定位為「特別教科—道德」，並設定「自身」、「與人相關」、「團體和社會相關」、「生命和自然、崇高事物相關」的觀點，其中的「生命和自然、崇高事物相關」中的內容項目包括：尊重生命以及愛護自然等內容。另外，為使道德教育體系化，並依照《學校教育法》、《教育基本法》的規定和以符合學童的身心發展階段，製作教材，並為確實掌握學童成長的情況，最後公布道德教育的整體計畫、教育活動，以及重視家庭和社區（會）的連結關係。爾後道德教育的目標係於 2015 年修正小學的學習指導要領，將道德教育的課程設定為獨立教育科目「特別教科—道德（道德科目）」，並將於 2018 年全面實施（申育誠，2020）。

為落實以資質、能力為中心的「知識及技能」、「思考力、判斷力、表現力等」、「適合學習的能力、人間性等」主要三項內容，經過再整理、以實現符合社會的教育課程、課表設計等，推動具主體性、對話性的深層學習，改進授課之學習目標，文科省依序

於 2017 年 3 月修訂國小、國中學習指導要領與、4 月修訂特殊學校國小及國中部之學習指導要領、2018 年 3 月修訂高中學習指導要領、2019 年 2 月修訂特殊學校高中部學習指導要領等，這些新學習指導要領，明確人權教育理念、其內容廣泛為社會共有。並依據「教育基本法」第 1 條（教育目的）及第 2 條（教育目標）之規定，於學習指導要領中敘明尊重個人價值、正義與責任、男女平等、自他敬愛與合作、生命的尊貴等與人權教育有深切關係。學習指導要領並明列：「今後學校以達成上述的教育目的及目標為努力方向，每位學童認識自身的優點及未來發展的可能性，同時尊重他人為有價值之個體，與多元化的人們共同工作，迎接社會的種種變化及挑戰，開拓豐富的人生，成為擔任永續發展社會的基石」。上述內容以涵養尊重人權精神為目的，維護個人及他人的人權所採取的實踐行動，同時培養與該行動相關連之意識、意願、態度等共通的人權教育理念。依該新學習指導要領之內容，於教育課程中，適切定位人權教育，於日常授課中，意識人權，並推進人權教育（駐日本代表處教育組，2021b）。

四、減輕教師工作負擔，推動國小授課科目之專任教師制度

根據經濟合作暨發展組織（OECD）於 2017 年至 2018 年實施的國際教師指導環境調查（TALIS）結果，日本教師的工作時間為國小每週 54.4 小時、國中每週 56.0 小時，兩者工時皆是該組織會員國當中最長。以內容別來看，花費在研修等的「職能開發」時間較短，而花在「事務業務」方面的時間則最長。而霸凌及社群網站上不適當的交流互動、孩童的貧困環境等，學校必須因應的課題不斷增加也是教師業務繁重的原因之一。此外，發育上有遲緩等問題的孩童以及不會說日文的孩童等需要另外個別對應的事例也日漸增加，且教學內容包含程式設計等逐漸多元化，再加上必須因應政府推動數位教學，發配給國中小學生一人一臺資訊裝置等業務。雖然文部科學省積極推廣 35 人以下班級制度、制定限制加班時間上限之方針，並致力推動增加學校裡教師以外專業人才的「團隊校園」等措施，但大部分教師尚無法真正感受到負擔獲得減輕。擔任中央教育審議會勞動方式改革特別部會委員的教育研究家妹尾昌俊先生除指出「國小課程的空堂不多，且國高中還有社團活動等負擔，所以教師無法在工作時間內完成教學準備及事務作業」，接著表示目前因為學校遇缺不補人而加重教師的工作負擔之情況也時有耳聞，強調「必須推動國小授課科目之專任教師制度，以增加教師人數」。另外，也提出應修改國家制度，以便學校可以判斷縮短授課時數（駐大阪辦事處派駐人員，2021）。

日本文部科學大臣之顧問機關—中央教育審議會已擬定方針，自 2022 年起以國小 5、6 年級為對象，採用學科教師制，由專業教師負責各學科教學工作。日本國小一般

實施「級任導師制」，由一名班導師負責指導班級所有學科。而此案若實施則將改變以往之體制，如同國、高中，由各科專業教師指導英語或數學、國語等學科。此案提出之背景在於 2020 年度起英語將成為 5、6 年級生之正式學科，且程式設計也將成為必修科目。此外，即將實施的新學習指導要領，著重於培養學生的思考力及表達能力，教師科任制目的在於透過具備專業知識的教師指導，能提高孩童的學力。倘於所有學校實施學科責任制，許多課題仍待解決，中央教育審議會將提出 4 項問題點，包括：確保教師人數、強化國中、國小之間合作、改善教師採用及教師證照制度、國中小九年一貫教育課程等（駐日本代表處教育組，2019b）。

五、修訂《學校教育法》，正式導入電子教科書

日本參議院決議通過修訂版《學校教育法》，承認透過平板電腦使用之「電子教科書」可視為正式教科書使用。日本文部科學省考慮在小學全面實施新學習指導要領的 2020 年度以後加強普及並活用電子特長，運用與電子黑板的通訊功能等功能，以擴大教學方式可能性。電子版與紙本教科書內容相同，但由於可使用語音與動畫，因此一般認為有助於英語及理科等科目的理解。修訂法中雖與現行法令一樣將紙本教科書視為主要教材，但可併用電子版。中小學的紙本教科書雖為免費，但電子版可能需要付費，因此可能對家長造成費用上的負擔（駐大阪辦事處派駐人員，2018）。2018 年 5 月《學校教育法》修訂後規定，電子教科書自 2019 年度起可與紙本教科書並用。文部科學省為配合在 2024 年進行下期教科書修訂時正式導入電子教科書，將重新評估電子教科書的定位及限制使用時間的現行制度。在現行的制度上，規定有使用電子教科書時「不得超過各科授課時數的 2 分之 1」之時間限制，文部科學省大臣萩生田光一表示：「希望加速整備網路環境，可讓數位教科書更加普及」，並認為這樣的限制必須重新再檢討（駐大阪辦事處派駐人員，2020）。

日本文部科學省於 2021 年 2 月 22 日召開之學者專家會議研議中小學電子教科書之採用問題，文科省計畫於 2024 年開始採用中小學電子教科書。該會議彙整之期中報告指出，隨著社會電子化及網路化之發達，必須培育學童具有自在使用通訊技術之能力，並充實適性學習、共同學習，以發展學童之可能性。教科書電子化有許多優點，例如：可在畫面填寫或塗抹消去，方便嘗試錯誤並重新修正；分組學習中也很容易溝通對話；利用設備發聲之功能則可協助讀寫有困難之學童輕鬆學習等。另一方面紙本教科書長期以來支援學校教育，也有方便閱覽、養成親近書本的功能等優點，因此報告書中亦指出紙本與電子化兩者搭配的重要性。具體搭配的方案有：兩者併用、部分學年或部分教科用電子化教科書、由地方教育委員會決定、全面電子化有必要時再採

用紙本等五方案。由於國小教科書訂於 2024 年修訂，因此採用電子化教科書的時間也訂於該年度（駐日本代表處教育組，2021c）。

參考文獻

申育誠（2020）。日本小學生命教育之初探：以道德教育教材為分析文本。**國防大學通識教育學報**，**10**，69-89。

林雍智、吳清山（2013）。日本學校治理模式之變遷及其評析：以學校理事會為例。**教育科學研究**，**58**（4），103-131。

楊思偉、陳盛賢、許筱君（2013）。新自由主義下日本中小學學校經營改革之研究。**臺中教育大學學報：教育類**，**27**（1），1-17。

教育部（2021）。**111 年度施政計畫（草案）**。取自 <https://depart.moe.edu.tw/ED2100/News2.aspx?n=B32992AF2BCEC98B&sms=8E6F0C08E17D8910>

駐大阪辦事處派駐人員（2018）。日本承認電子教科書，完成修訂學校教育法。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2009863

駐大阪辦事處派駐人員（2020）。日本將於 2024 年度正式導入電子教科書。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2053422

駐大阪辦事處派駐人員（2021）。根據 OECD 調查日本教師勞動時間為成員國最長。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058617

駐日本代表處教育組（2019a）。2024 年前日本國中小學學生每人配發電腦 1 臺。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2047984

駐日本代表處教育組（2019b）。日本國小擬自 2022 年度起實施學科教師制。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2047879

駐日本代表處教育組（2021a）。日本文科省擬推動符合新時代學習型態需求之學校設施。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2057919

駐日本代表處教育組（2021b）。日本計劃於 2024 年中小學開始採用電子教科書。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054976

駐日本代表處教育組（2021c）。日本新學習指導要領以充實人權教育為目標。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058413

駐日本代表處教育組（2022）。日本文科省擬強化落實中小學「學校營運協議會制度」。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2059024