

日本少子女化危機下的高等教育因應策略

【教育制度及政策研究中心研究員兼中心主任 劉秀曦】

壹、前言

教育部（2024）報告指出，1994 年由民間團體發起的 410 教改大遊行至今（2024）已屆滿 30 年，在此期間，我國高等教育也因應社會變遷歷經多次轉型與發展。尤其隨著少子女化現象的加劇，私立大專校院陸續出現生源不足、經營不善，或整併退場等問題。在面對國際競爭壓力與少子女化危機等諸多挑戰時，大專院校亟需更全面且靈活的治理模式以為因應。就國際情勢觀之，日本不但文化背景和教育體制與我國相仿，也更早出現少子女化問題，其高等教育因應對策應具有參考價值。爰本文整理國家教育研究院國際教育訊息資料庫中日本文部科學省（類似我國教育部）之高等教育創新轉型方案供各界參考。

貳、日本面臨少子女化危機與高等教育發展困境

長期以來，私立大學一直是日本高等教育機構數量大幅增長的主要原因。1991 年，日本政府為提高大學入學率，促進適應時代所需的教育，修訂了大學設立標準（部令）。開放自由編排課程，隨之也放寬了教師配置的要求，降低了參與大學經營的門檻，遂讓私立大學數量從放寬前的 1990 年的 372 所增至 2022 年 620 所，三十年間增加了 1.7 倍（駐大阪辦事處，2023）。

但在此同時，日本面臨了少子女化危機加劇以致於生源不斷減少的窘境。日本 18 歲人口從最高峰的 1966 年約 249 萬人，至 2022 年已減少至約 112 萬人，預估到了 2040 年時將僅剩 82 萬人。文部科學省統計資料顯示，2023 年時日本約有 110 萬人 18 歲人口，其中進入大學就讀者約 63 萬人；但再根據日本近年人口減少趨勢進行推估後，則發現 2040 年時，預計大學入學人數將降至 51 萬，至 2050 年時，降至 49 萬人，如果仍維持目前的總招生定額，則屆時充足率（實際入學人數占招生名額的比率）將下降至 79%~82%（駐大阪辦事處，2023；駐日本代表處教育組，2024a、2024b）。此外，日本「私立學校振興共濟事業團」的調查結果也顯示，2023 年日本已經有超過半數（53.3%）的地區型私立大學出現招生不足問題，文科省也強調「因招生不足而停止招生，高等教育機關經營陷入困境的問題將無可避免」（駐大阪辦事處，2023；駐日本代表處教育組，2024a）。

參、日本在少子女化危機下的高等教育因應對策

有鑑於招生不足直接造成大學經營惡化，預計未來可能有更多大學將陷入退場危機，爰日本文科省於 2023 年 9 月開始就「高等教育面向未來社會應該如何發展」等主題進行諮詢，並於同年 11 月由文科省所轄之大學分科委員會組成「高等教育專案小組」負責研議相關措施。前揭組織於 2024 年 7 月 19 日召開期中檢討會議，8 月再據此提出期中報告，就高等教育因應急遽少子女化趨勢的有效對策提出說明（駐日本代表處教育組，2024a、2024b；文部科学省，2024）。茲就期中報告之重點說明如下：

一、發展願景：提高知識總量

報告書指出，人力資源是日本最重要的資產，但受到人口減少影響，日本全球競爭力排名已從 1989 年的第 1 名降至 2023 年的第 35 名。在此情況下，儘管人口的持續下降可能無法避免；但仍要繼續努力來維持和提高全國的「知識總量」。由於「知識總量=人數×能力」，在日本人口持續減少的情況下，透過教育來提升公民能力就成為唯一的選擇（駐日本代表處教育組，2024b）

二、政策目標：確保入學機會、優化高教規模、提升教研品質

為了維持和提高國家的知識總量，必須致力於提升教育和研究品質、鼓勵國民取得更高學歷和進行回流學習，最大限度發揮學生的潛能，這意味著高等教育所扮演的角色將更加重要。基於此，文科省針對高等教育政策設定以下三個目標（文部科学省，2024）：

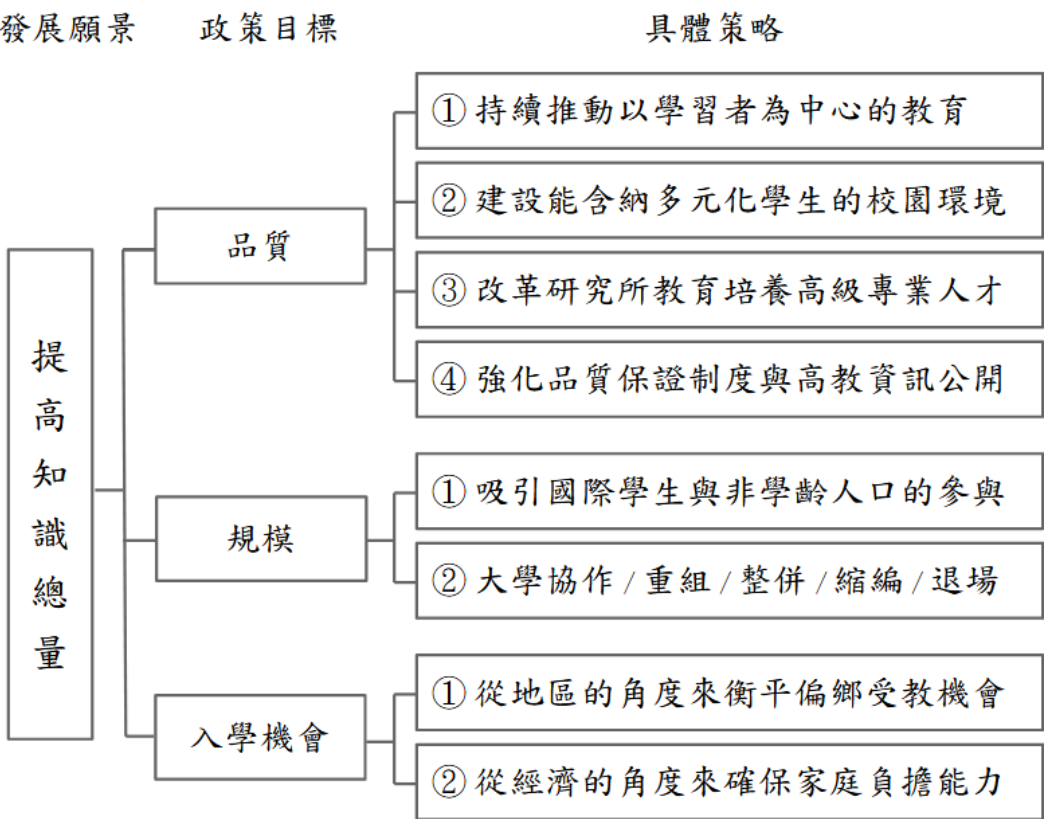
- （一）提升教育和研究的品質：在知識社會中，必須盡可能地讓每個學生都能發揮其潛能，除了透過跨領域學習、嚴格的績效評估和畢業認證來確保教育品質之外；同時也藉由國際合作和經費挹注來推動具有世界水準的研究，以及透過研究成果來協助地方振興產業。
- （二）優化高等教育整體規模：18 歲人口的急遽減少導致愈來愈多的學校的經營狀況因生源不足而逐漸惡化。除了持續擴大國際學生招生規模之外，也需透過大學重組、整併、縮編，以及退場等策略來維持適當規模。
- （三）確保高等教育入學機會：規劃高等教育機構規模時，不能僅考慮國家整體需

求，也應將不同地區的發展情形納入考量，亦即必須從「地區」和「社會經濟」兩個角度確保所有國民接受高等教育的機會。尤其對偏遠地區來說，一所大學的消失不僅代表當地學生接受高等教育的機會減少，同時也可能阻礙了地方企業或地方政府的發展，甚至影響一個社區的存續與興衰。

三、具體策略：綜整八項可行策略

為能有效實現前述三個政策目標並在各個目標之間取得平衡，有賴更完善的制度規劃和資源配置。文部科学省（2024）針對三項目標綜整以下具體策略（如圖 1 所示），這些策略有部分為推動中的政策方案，部分則仍在規劃中。

圖 1
日本高等教育發展願景、政策目標與具體策略



資料來源：整理自文部科学省（2024）。

在提升教育和研究品質方面，建立以學習者為中心的高等教育新模式，為了讓學習者的潛能得以充分發揮，必須從老師教了什麼轉至學生學到什麼的方向發展。為達成前述目標，必須更強調學生的自主學習，並透過問題本位學習和服務學習的引進，提供學生解決實際社會問題的實踐機會。再者，為因應少子女化帶來的生源不足問題，大學校院必須擴大國際學生的招生人數並鼓勵勞動市場中的成人學生回到校園中繼續進修，同時運用遠距學習和線上課程來提高非傳統學齡人口學習機會，致力於創造一個讓來自不同背景的學生都能輕鬆學習的環境，同時也提供日本學生跨文化交流的機會，有助於培養具有全球視野的人力資源。此外，大學不僅是人才培育的重鎮，更是知識創新的堡壘，故需透過研究所教育品質的提升來提高每個人的能力、創造新的價值，進而解決人類面臨的種種問題，並支持地區和國家的永續發展。最後，為能讓社會大眾更掌握學生學習成就和各校教育品質，有必要參考其他國家經驗並從學生觀點來建構更完善的高等教育資訊公開管道。

在優化高等教育整體規模方面，基於 18 歲人口逐年減少的現實狀況，各大學校院必須打破以傳統學齡人口為主的 18 歲中心主義，積極推動學生來源多樣化的改革策略，擴大國際生和在職生人數。在此同時，也要透過大學合作、重組、整併、縮編甚至退場來管控高等教育機構數量。機構經營者尤其應更有效地掌握學校特色、優勢和劣勢與外部環境的發展現狀，重新確認自身的使命，藉此區別國立/公立/私立學校，以及大學/短期大學/專門學校等不同類型學校的定位和功能。

在確保高等教育入學機會方面，在優化高等教育規模的同時，仍需保障不同地區高等教育機構的品質與學生入學機會，且應從地區和社會經濟兩個角度來著手。對偏遠地區的居民而言，大學早已超越了一般高等教育機構的角色，轉化為當地社區發展的核心，並與產業和地方政府等共同擔負地方創生和社區發展的重責大任。至於社會經濟角度，日本政府雖於 2020 年引進「新高等教育學習支持制度」，建置較為完備的學生學習支持系統，但不同階層家庭之間仍存在資訊不對稱情況，必須持續努力讓有需要的學生都能獲得必要支持。

肆、結語

文部科學省於 2024 年 8 月所提出的期中報告之內容，係以 2018 年底公布的《2040 高等教育總體規劃》為基礎，再加上文部科學省於 2023 年 9 月至 2024 年 6

月之間進行意見蒐集與方案研議的補充說明，並將其分為「提高知識總量」發展願景、三項政策目標，以及八項具體策略。

無論日本或臺灣，都面臨因少子女化所衍生的高等教育發展問題，日本政府也十分積極透過各項高等教育改革策略的推動作為因應。包括：日本高等教育無償化方案（劉秀曦，2018）、私立大學整併、轉型與退場策略（劉秀曦，2020）、私校公共化政策（劉秀曦，2021），以及高等教育發展藍圖（劉秀曦，2022）等。本文所引述的期中報告可說是日本政府近年高等教育政策方案的綜整，期能透過參考日本經驗完善國內相關政策，並協助臺灣大專校院解決問題、克服挑戰，確保高等教育辦學品質和永續發展。

參考文獻

文部科学省（2024）。急速な少子化が進行する中での将来社会を見据えた高等教育の在り方について（中間まとめ）（概要）。

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/053/toushin/1411360_00001.html

教育部（2024）。「教改 30 年廣設大學及技專升格如今面臨整併退場之問題及對策」書面報告。立法院第 11 屆第 1 會期教育及文化委員會第 8 次全體委員會議。

劉秀曦（2018）。再議大學學費：日本高等教育無償化政策對我國的啟示。國家教育研究院電子報，178。

https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=178&content_no=3132

劉秀曦（2020）。日本私立大學校院整併、轉型與退場策略。國家教育研究院電子報，191。 https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=191&content_no=3412

劉秀曦（2021）。日本私立大學公立化政策的推動及其問題。國家教育研究院電子報，213。 https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=213&content_no=3698

劉秀曦（2022）。主要國家高等教育發展藍圖之共同趨勢。國家教育研究院電子報，225。 https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=225&content_no=3884

駐大阪辦事處（2023）。日本推估 2040 年大學入學人數減少 12 萬人，佔招生定額八成。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2063721

駐日本代表處教育組（2024a）。為因應少子化，日本將強化大學重整、退場等機制。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2065497

駐日本代表處教育組（2024b）。日本文科省研議未來高等教育發展方向。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2064886