

# 日本改善師資人力短缺的策略與作為

【教育制度及政策研究中心博士後研究 黃秀雯】

## 壹、前言

聯合國教科文組織於 2024 年 11 月發表《全球教師報告》，指出教師短缺已成為當前全球普遍面臨的問題，英國、法國、荷蘭、美國與日本等先進國家亦深受其擾，面臨教師離職率高與新師資補充困難等挑戰。報告顯示，全球小學教師的流失率從 2015 年的 4.62% 已增至 2022 年的 9.06%，尤其在加拿大、英國、香港等地區出現教師任職五年內離職率高達 40%，雖然造成教師短缺的原因甚多且複雜，例如：教師動機不足、工作條件不佳、教師社會地位偏低等因素，進而導致招募困難、低留任率等現象，師資短缺不僅影響教學品質、加重教師工作負擔與壓力、削弱學生的學習成效，可能提高教育系統運作成本，甚至因缺乏穩定的師生關係，增加學生心理與行為問題的風險，對教育的永續發展構成潛在威脅。因此 UNESCO 建議各國應採取積極行動，包含提高薪資、優化教師工作環境、加強教師賦權與政策參與，並完善教師招聘、培訓和支持制度，推動教師專業發展朝向協作性、創新性與凝聚力的整合方向邁進，以提升教師職業的聲望與社會地位（UNESCO, 2024）。

依據日本非營利組織「School Voice Project」與教育領域專家於 2023 年 12 月至 2024 年 2 月的調查指出，64.2% 的公立國小教師與 55.9% 的公立國中教師反映學校存在教師人手不足的問題，相較前一年，國小教師認為人力不足比例增加 27.1 百分點，國中教師上升 18.9 百分點（駐大阪辦事處，2024a）。主要因為生育、育兒及病假人數超出預期，導致 43% 的地方教育委員會感受到教師配置有「惡化」的情形（駐福岡辦事處，2023）。

鑒於教師人力短缺對於教學品質與國家未來競爭力產生實質影響，臺灣和日本均面臨師資短缺的挑戰。為了解決此問題，日本政府採取多樣化的應對措施。本文彙整日本政府改善人力短缺在教師培訓和招募方面改善人力短缺的策略與作為，提供我國教育政策參考。

## 貳、日本改善教師人力短缺之政策與作為

### 一、提前教師甄試時程，提高招募競爭力

在日本，教師證書的取得需在設有教職課程的大學機構修畢學分並提出申請，即可透過都道府縣教育委員會進行發證。可能受到教師工時長的影響，近年來日本教師資格證取得人數逐年減少，甚至 2020 年度發證件數更是 2003 年來首次低於 20 萬件，尤其是高中和國中減少情況最為顯著。受到前年教師資格取證人數減少的影響，2023 年度的教師甄試報考人數相較前一年減少 2,000 人，部分地區（如大分縣）的報考人數甚至低於錄取名額（駐大阪辦事處，2023a）。

為改善公立學校教師報考人數減少與錄取率高漲的問題，文部科學省決定自 2025 年度起，提前教師考試時間至 5 月 11 日，以避開與民間企業競爭人才的高峰期，由文部科學省提供考題以減輕地方教育委員會的負擔，並鼓勵一年內多次舉辦甄試，持續推動大學三年級即可報考的新措施。為避免學生因提前考試導致實習安排困難，文部科學省建議可彈性調整教育實習時間。然而，部分地方政府擔憂提前考試可能導致學生準備時間不足，造成大學課程及實習安排困難，反而導致考生流失，抱持保留態度，實際運作成效仍有待進一步觀察（駐大阪辦事處，2024b, 2024c）。

## 二、積極招募「儲備教師」，擴充代理教師資源

日本自 2021 年以來，教師人力短缺持續惡化，2022 年超過 20% 的中小學面臨教師不足。日本文部科學省為解決此問題，自 2022 年起規劃開發免費線上研修課程，以吸引具備教師資格但未任教者或離職的潛在教師重返教學現場。研修課程內容配合 2022 年 2 月日本廢止教師證更新制度，以 2020 年新學習指導要領設計，提供師生關係、特教生輔導等最新實況教學與教育資訊，參與者可自由選擇研修時間，協助其先擔任代理教師，後續再挑戰正式教師資格（駐日本代表處教育組，2022）。

除此之外，大阪府教育委員會針對儲備教師（paper teacher）推動「教師起步計畫」，透過說明會介紹教師實務、教育現場挑戰及大阪公立學校特色。除了增加實施次數外，更與府內大學合作，向下扎根與高中生宣導教職資訊，該計畫已有 50 名參與者成功進入教學崗位（駐大阪辦事處，2024d）。奈良縣生駒市教育委員會則舉辦「生駒教師塾」活動，透過參觀會、教師經驗分享講座、課程規劃實務工作坊，以及復職與轉職教師座談會，鼓勵潛在教師瞭解教學實務工作投入教職（駐大阪辦事處，2024e）。

### 三、推動特別證照與臨時證照制度，增加多元化教師途徑

日本文部科學省為盡速補足教師人力缺口，鼓勵地方教育委員會活用特別證照制度，允許聘請取得博士學位或具國際獲獎項之專業人士擔任教師；放寬臨時證照發行之資格條件，讓具教師執照但未更新或跨教育階段執教者（例如持國中證照於小學任教）能進入校園，特別證照和臨時證照的差異與區隔如下表。同時，地方自治體需提供相應的研習與訓練，以確保這些教師具備教學專業能力。但仍有學者認為此措施為緊急應對之策，長期仍須推動制度改革，編列充足預算確保專任教師數量，以避免影響學童的學習品質與成長發展（駐大阪辦事處，2022b）。

表 1

特別證照和臨時證照適用對象與目的之相關規定

項目	特別證照制度	臨時證照制度
法源依據	《教育職員免許法》第六條	《教育職員免許法》第五條
適用對象	具備專業能力、社會信望與教育適性者，如博士學位持有者、具國際獎項之專業人士	已取得教師證照但因更新失效，或跨教育階段（如持國中證照教小學）之教師
主要目的	引進專業領域人才至教育現場，擴大教師來源，補充難以填補的教學職位	未具備正式免許資格者，因應教育現場短期教師需求
有效期間	10 年	3 年（特例情況下可延長至 6 年）
制度特性	賦予特例條件，強調「專才導入」	著重人力調度彈性，屬「緊急應變」性質
授予條件	需經地方教育委員會認定，並符合相關規定	需經地方教育委員會推薦，並符合文部科學大臣所定標準
授予機關	都道府縣教育委員會	都道府縣教育委員會

資料來源：教育職員免許法 [https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000147#Mp-Ch\\_2](https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000147#Mp-Ch_2)

#### 四、放寬教師甄試條件，吸引多元人才

教師工作負擔沉重，導致願意從事教職者日益減少，東京都教育委員會自 2023 年度起除了試行開放大學 3 年級學生提前參與部分考試，同時放寬教師甄試條件，允許 25 歲以上、未持有教師證的社會人士參加教師甄試，通過者可於 2 年內取得教師證，期間可從事其他工作，同時完成教育學程，但未取得證照前不可授課。此制度鼓勵多元經驗者投入教職。在 2022 年度試辦期間吸引 40 歲以上社會人士參加教師證考試，通過率近 1/3（駐日本代表處教育組，2023）。

#### 五、減免學貸，提升擔任教職的意願

日本文部科學省宣布，自 2024 年度起，凡研究所畢業後擔任教師者，得免除或減輕學貸償還金額，特別是以培養專業師資為主的「教職大學院」，通過學校實習及或各科教學專業知識的畢業生，獲得正式聘任即可免除助學貸款，藉此吸引更多高專業知識的研究生選擇教師職業的意願，緩解教師短缺問題（駐大阪辦事處，2024f）。

然而，過去日本曾實施教師免除助學貸款的制度，但因此措施被認為對特定職業提供特殊優惠而引發公平性爭議，最終於 2000 年初期廢除，目前的新政策需考慮公平性爭議，並持續觀察後續的執行情形與社會反應（駐大阪辦事處，2023b；2024f）。

#### 參、日本經驗之借鑒

教師人力不足直接影響學習的成效與教育品質，雖然全球教師短缺問題仍在持續，但日本展現積極應面的態度，提供多元且可行的政策經驗供我國師資培育政策借鑒。例如：推動靈活的修課與實習安排，允許學生提前參與教師甄試，或規劃全年性彈性實習模式，增加投入教職的機會，同時也放寬教師甄試條件，吸引對教職有興趣的多元人才；辦理研習課程，培育「儲備教師」，擴充代理教師資源，降低潛在教師重返教職的門檻；推動特別證照允許專業領域非教育背景人士任教，補充多元經驗的師資來源；提供臨時證照予來不及換證或跨教育階段的教師，擴展教師證照取得途徑；在經濟誘因方面，透過減免助學貸款的方式提升畢業學子從事教職之意願。

雖然日本正積極推動提前教師甄試時程，也獲得多數教育委員會的配合。但這些措施的推動仍需審慎觀察和評估政策實施成效，尤其是提前甄試可能會對學生準備度，及學校實習安排造成影響。另外，針對特定職業減免學貸之政策，易引發公平性之爭議，需權衡利弊適時調整措施，以建構穩定且永續發展的教師培育系統。

## 參考文獻

駐大阪辦事處（2022a）。日本教師資格取得人數創下最低紀錄。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2060274>

駐大阪辦事處（2022b）。日本政府針對教師不足發出緊急通知，要求活用特別證照制度。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2059650>

駐大阪辦事處（2023a）。日本公立小學 2023 年度教師甄試報考人數比上年度減少 2000 人。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2062076>

駐大阪辦事處（2023b）。日本文部科學省制定任職教師可減免學貸的方針。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063918>

駐大阪辦事處（2024a）。日本 64%公立國小教師、55%公立國中教師反映「教師人力不足」。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065034>

駐大阪辦事處（2024b）。日本文部科學省通令要求各地方政府提早舉辦教師甄試。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065326>

駐大阪辦事處（2024c）。日本文部科學省持續要求各地方政府將教師甄試提前。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2067046>

駐大阪辦事處（2024d）。日本大阪府教育委員舉辦說明會鼓勵「儲備教師」回到教育現場。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065325>

駐大阪辦事處（2024e）。日本奈良縣生駒市因應教師人力短缺舉辦「教師塾」活動。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2067363>

駐大阪辦事處（2024f）。日本政府提案針對研究所畢業從事教職者免除償還學貸。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2064878>

駐日本代表處教育組（2022）。日本文科省發掘潛在教師以解決人手不足問題。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2060053>

駐日本代表處教育組（2023）。東京都將開放 25 歲以上無教師證者參加教師甄試。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2061956>

駐福岡辦事處（2023）。日本教員不足—43%表示情況惡化。國家教育研究院臺灣教育研究訊網。

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063919>

UNESCO (2024). *Global Report on Teachers: Addressing teacher shortages and transforming the profession*. <https://doi.org/10.18356/9789231006555>