

日本小型國小裁併校作法對我國的啟示

賴協志

國家教育研究院教育制度及政策研究中心，國民教育及師資培育組

壹、議題重要性

一、日本小型國小之裁併能有效提升學習成效及減少人事成本

日本受到少子化及疏離化（人口密度降低）的影響，合併裁廢公立國小成為各地重要課題。文部科學省為協助地方政府實施合併裁廢學校，在教師配置等方面積極提供協助。有意見認為裁併國小將有助於提升學習環境及成效（駐日本代表處教育組，2014a）。日本在《學校教育法施行細則》中規定學校最適規模以12-18班為標準，規定學生通勤距離最高限制國小學生4公里（引自劉文通，2009），部分研究發現，日本整併6班以下的小學至最適規模，將可增加學生互動機會及提升學生學習成效。直到2013年度前的10年間，日本全國的公立國中小約有1成（3,000所）進行合併裁廢；公立國小的學校數20年來減少15%，學童數也減少24%。2013年度約有1成國小是5個班級以下的小規模學校，同時也採用2個班級以上的學生併班上課方式。2014年5月，日本政府經濟財政諮詢會議曾提出為因應少子化，應實施合併裁廢學校的建議。財務省表示，2011年度至2013年度間，合併裁撤學校而減少571所國中小後，人事成本減少約210億日圓（駐日本代表處教育組，2014b）。

二、臺灣小型學校的發展面臨諸多問題，可思索裁併之可能性

臺灣規模過小的學校並不利於學生的學習，難以達到預期的教育目標，且投入的教育資源因使用人數太少未能充分使用，反而稀釋已捉襟見肘的地方教育經費。因此，有進行教學資源整合的必要（劉文通，2009）。因少子化衍生學校規模過小的問題，將導致教育投資使用效益偏低，進而產生教育資源浪費的情形，學校應講求最適經營規模的發展，依據合適的經營規模觀點對校數進行調整，以期更加符合經濟效益，有效統整教育資源，降低政府財政的浪費（吳政達，2006）。臺灣人口少子化背景下，小型學校的生源壓力越來越大；小型學校有其特殊的優勢條件，但也有其無法克服的劣勢，如學校經費、編制不足，較難提供多樣的課程及教學活動資源，學生間缺乏有效的同伴刺激和互動學習機會等；小型學校經營與整體教育發展形成了落差，同時造成教育資源的浪費，其轉型、改制或者整併成為提高教育效益的重要議題（肖龙井，2011）。有關小型學校之合併問題，教育部係基於學校規

模太小的小型學校，其團體學習文化刺激不足，不利於學生群性發展與學習，也不符教育投資成本效益（劉靜文，2015）。

貳、主要國家具體作法與改革趨勢

一、日本擬統合裁撤未滿6個班級的國小

日本文科省針對少子女化及人口過疏化等影響造成規模縮小的學校，係60年來首次修訂方針。專家學者小組在檢討小規模學校的缺陷後，認為無法調整班級的6班級以下國小應積極檢討統合裁撤問題。另外，針對7班級至11班級的國小，也應該考量未來的學生數量後，再次檢討統合裁撤的必要性。再者，基準設定在學童以徒步或自行車之方式通學，國小為4公里以內為適當距離。今後將考慮實施校車營運的方式，變改距離為含使用交通工具等情況下約1小時內。依此，通學距離即可擴大，學童可能前往較遠之學校上學（駐日本代表處教育組，2015a）。

二、日本調整國小裁併校政策，將增加合併校教師

日本文部科學省為促使受少子化及人口稀離化影響的地方政府能順利推展公立小學合併撤廢作業，因此決定增援擴充政策，採將各校配置教師人員比原定教師員額人數（以學年數基準計算）多1人的措施。位於人口過稀區域的小型學校，常會面臨教師不足局面，導致校內活動或教育課程等有所不足。因此，該政策的目標是希望能夠藉由學校的合併撤廢，確保學校一定程度的規模。此外，小型學校也常會遇到因為無法隨著學年變換而重新編排班級，造成學童人際關係的僵化；且課堂中也難以彼此激盪出多樣化的意見。基此，日本政府乃回應這些需求而決定繼續放寬增加1名教師的學校條件，且將原本合併撤廢後起的3年增額期間規定，調整延長為合併撤廢前1年起連續6年皆為增加員額期間。這些增額教師除了負責學校合併撤廢的相關業務外，也將負責學童分班課業輔導課程。日本政府預計2014年將增加100名教員，2015年度起將再追增350人，今後10年總計將增額1,150人（駐日本代表處教育組，2014c）。

根據日本文部科學省的估算，2015年教職員的人數將會隨著兒童學生數的減少而自然減少3,000人，再加上學校統合裁撤等因素，將會再減少1,000人。換句話說，總共將會減少4,000名教職員。文部省針對減少4,000人之中，利用「加配員額」方式，於2015年度實質增加900名公立國中小的教職員人數，並依政策目的不同進行配置，以期充實整體教育環境。新配置的教職員主要用於：推動以孩子為主體進行學

習的「行動學習」、充實國小專科教育、擴充教師與事務職員、加強特教等（駐日本代表處教育組，2015b）。

參、我國現況概述

一、教育部對於小型國小將開放公辦民營

相較於鄰國日本，台灣在高齡少子化以及東西文化的社會背景衝擊之下，所面臨的變動將更為急遽（范蓓怡，2012）。面對少子化衝擊，教育部長期在國小教育階段推動的具體措施包括：推動逐年調降國民中小學班級人數計畫；提高國小教師員額編制；發布國中小校舍整併相關原則；落實校園閒置空間活化再利用；發展偏鄉地區特色學校；小型學校裁併校之檢討；研議委託私人辦理公立國中小之相關機制（教育部，2014）。對於所謂「小型學校」，各界即有相當多不同看法，教育部認為國小最適經營規模為100位學生以上，故各縣市皆以此為基礎，各訂定不同之小型學校人數規模，高雄市政府將小型學校界定為80人以下學校（劉靜文，2015）。依據教育部的統計資料，國小在校學生數100人以下或班級數6班以下稱為小型學校（肖龙井，2011）。國民小學經營規模不經濟應為100人以下，班級數6班以下學校（吳政達，2006）。根據教育部統計，目前學生人數低於50人的國小有432所。教育部長吳思華公布「小校O T公辦民營」計畫，50人以下的小校將開放公辦民營，維持既有的經費、人事員額，學費比照公立學校，但校務委由非營利法人經營，特許期約3到12年（楊鎮宇，2014）。

二、部分縣市對於小型學校採用裁併策略或轉型方案

我國依國民教育法及地方制度法之規定，國民教育階段屬各縣市政府權責，為地方自治的管轄範疇，因此每個縣市都有其不同的作法，而積極進行整併的縣市多是以農業為主、且財政較為困窘的縣市（黃俊傑，2007）。為了經濟資源的整合與學校最大化應用，一些縣市在國民教育階段採用裁併校策略、廢校或是學校轉型的方案（王瑞璦，2012）。在小型學校中，各縣市皆訂有合併、轉型或改制之人數限制；新北市、基隆市及桃園縣50人、嘉義縣51人、屏東縣學生人數未達100人者，調整為分校，未達50人者，調整為分班；高雄市原訂定小型學校永續發展自治條例內容則以40人以下，且學區學生流失嚴重學校為轉型重點學校。偏遠地區符合特殊指標者不進行整合尚無疑義，但偏遠地區未符合特殊指標之小型學校，以及市區內受各行政區發展速度影響，區間人口流動過度集中導致學生流失嚴重之小型學校，確實有進行評估檢討整合之必要性（劉靜文，2015）。雲林縣政府的轉型優質計畫，

是針對百人以下學校，需通過計畫審查以及進行後續的評鑑過程，才能免於被裁併之命運（雲林縣政府主編，2009）。苗栗縣政府教育處於2015年開始推動國小裁校方案，例如：苗栗縣政府教育處劉火欽表示，如果裁校，每所學校一年可省下一千五百萬元，如果改設為分校，只少了校長、護理師及幹事等行政人員，一年省下約三百萬元；經過討論，裁併省下的經費比較高，有利於財政，也有利於學生的學習效益，因此決定下學年度全校學生數少於卅人的國小，將在2016年8月裁校，不採取改設分校的機制（吳為恭、蔡政珉，2015）。

肆、對我國的啟示與建議

一、依據小型學校發展評估指標進行裁併之考量

依據教育部提出的「小型學校發展評估指標」，除了符合特殊條件指標，如該鄉鎮只有一所小學、原住民地區學校或到鄰近學校交通有重大安全顧慮等的小型國小不宜裁併外，應參考一般指標，若評分愈低，即表示學校愈應考慮整合或裁廢。

二、參考小型國小的校務評鑑結果進行學校轉型或裁併

各縣市政府應針對6班以下小型國小的校務評鑑表現進行通盤檢討，表現佳者鼓勵持續發展及轉型，表現差者則考慮裁併，其中，連續三年校務評鑑結果不佳的小型國小可考慮直接裁廢。

三、成立小型國小裁併指導委員會

各縣市政府針對小型國小的裁廢或整併事宜，成立小型國小裁併指導委員會協助處理，委員會的成員包括：具備裁併校相關理論與實務經驗的專家學者、教育行政主管機關人員、校長及學校行政人員、學校教師、學生家長、當地社區人士等。

四、整併後的國小可增加師資，並進行年度校務評鑑

可參採日本增加合併校教師的做法，各校配置教師人員比原定教師員額人數（以學年數基準計算）多1人的措施；各縣市政府針對整併後的國小增加適當的師資員額，並且每年進行校務評鑑，以促進學校教育品質與辦學績效的提升。

參考文獻

王瑞璦（2012）。少子化現象的省思：國民教育品質之契機與轉機。《臺灣教育評論》，1（5），

吳政達（2006）。少子化趨勢下國民中小學學校經濟規模政策之研究。

教育政策論壇，9（1），23-41。

吳為恭、蔡政珉（2015）。苗栗縣30人以下小學裁併 5校告急。

取自<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/872461>

肖龙井（2011）。台灣人口少子化背景下小型學校整并策略及启示。

寧波大學學報：教育科學版，33（3），78-82。

范蓓怡（2012）。從日本經驗看臺灣高齡少子化的未來。看守臺灣，14（1），12-19。

教育部（2014）。面對少子女化衝擊，教育部長期推動相關具體措施因應。

取自http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=24927

教育部小型學校發展評估指標（2006年2月14日）。

雲林縣政府主編（2009）。偏鄉教育的春天：雲林縣學校轉型優質計畫第一階段成果專輯。

雲林縣：作者。

黃俊傑（2007）。「小校整併」政策省思。國教之友，59（4），71-78。

劉文通（2009）。少子化趨勢偏遠學校經營之挑戰與回應。

國立空中大學社會科學系社會科學學報，16，105-130。

劉靜文（2015）。高雄市市立小型學校合併可行性研析。取自

<http://online.kcc.gov.tw/ct.asp?xItem=3343&ctNode=687&mp=1&referred=>

駐日本代表處教育組（2014a，10月）。日本學校合併裁廢趨勢（上）。

國家教育研究院國際教育訊息電子報，65。

取自http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=65&content_no=3568

駐日本代表處教育組（2014b，10月）。日本學校合併裁廢趨勢（中）。

國家教育研究院國際教育訊息電子報，65。

取自http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=65&content_no=3569

駐日本代表處教育組（2014c，9月）。日本調整裁併校政策，將增加合併校教師。

教育部電子報，630。

取自http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=16055

駐日本代表處教育組（2015a，2月）。本擬統合裁撤未滿6個班級的學校。**教育部電子報，652。**

取自http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=13555

駐日本代表處教育組（2015b，1月）。日本2015年度預定增加900名教職員，充實專科教育。

國家教育研究院國際教育訊息電子報，71。

取自http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=71&content_no=3948