

## 日本學校統廢合與地方創生政策相關之研究

梁忠銘

### 摘要

本文透過文獻解析，完成兩個目的：一、探討日本中小學校統廢合與地方創生政策的經緯；二、探討日本學校統廢合與地方創生相關之連結。研究歸納出日本 2014 年 12 月在內閣會議決定「町（鄰里）、人（居民）、仕事（工作）與創生總和戰略」，提出著眼在地的基本方針，結合地方的資源與人才，創造出有地方活力的生活模式，營造出鄉市有特色，村里有活力的願景。其背景主要是日本近年「少子化」和「高齡化」的到來，隨之而來的是社會人口結構的改變，與高度的都市化促使鄉村生活崩壞。同時也因為出生率持續低下出生人口持續減少，為此 2015 年 1 月日本文部科學省發出有關公立小中學校統合相關的文件《公立小學校、中學校的適正規模、適正配置等有關手冊》，提及應該積極因應少子化，進行學校統廢合，並積極地進行學校活化與促進地方創生發展。透過學校統廢合與地方創生的實施策略，教育系統基本上跳脫義務教育學校系統的思維，著重於地方社區營造與活化地方，結合規劃特色教育的課程發展。跳脫學校教育課程劃一的瓶頸，著眼於地方創生發想提出有效人才留鄉的解決方法。

關鍵詞：文部科學省、少子化、學校統廢合、地方創生、學校活化

---

梁忠銘，國立臺東大學教育學系教授

E-mail: liangchingming@gmail.com

投稿日期：2021.04.01；修改日期：2021.05.31；採用日期：2021.06.01

doi: 10.3966/102711202021063201004

## **A Study on the Merger and Abolition of Schools in Japan and Local Revitalization Policy**

**Chung-Ming Liang**

### **Abstract**

This essay aims to achieve two tasks, by conducting a literature review, 1. explore issues related to the merger and abolition of schools in Japan and local revitalization policy; 2. the connection between the merger and abolition of schools in Japan and local revitalization policy. The study concluded that in December 2014, the “Town, Inhabitant, Work and Total Revitalization Strategy” in the cabinet proposed the guidelines to basic policies regarding local affairs. Integrating local resources and talents, it aimed to create an energetic life model. Constructing local features of townships and cities, it revitalized villages and prefectures with energetic visions. The background was the approaching sub-replacement fertility and aging. It caused changes in the demographic structure of society and accelerated the collapse of village life-style due to the problem of high urbanization. At the same time, because of the low birth rate, the population kept decreasing. To cope with these issues, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan issued the documents related to mergers *Handbook to the Optimal Sizing and Optimal Arrangement of Public Elementary School and Middle School* in January 2015. It suggested to conduct merger and abolition of schools and implement a strategy of local revitalization. Basically speaking, the education system should be moved away from the idea of compulsory education system. It should emphasize on local community construction and local revitalization, with the planning of feature education in curriculum development. Departing from the bottleneck of curriculum in school education, it is sug-

gested to focus on the thinking of local revitalization and solutions of holding talents in local communities.

**Keywords:** Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Declining birthrate, merger and abolition of school, local revitalization, school activation

## 壹、前言

近年由於出生率持續低下出生人口亦持續的減少，為此於近年提出地方學校須因應少子化，進行學校統廢合。並著眼於在地發展的基本方針，結合地方的資源與人才，營造出鄉里有特色、村鄰有活力，創造地方活化的生活願景模式。進而打造出「在地方創造足以因應國際化、全球化競爭，打造出讓年輕一代成家立業生兒育女的生活環境」(梁忠銘，2019a)。

隨著科技發展，同時因為交通工具的普及發達，轉換成從學校規模思考學童的學力成效(學習成績)和學習權的公平。透過社區、學校，積極的將社區和地方的需求加入學校運營的思考，進行以學校為主軸核心的地域營造之推展。透過以學校核心和主軸的合作，培育擔負地域將來發展所需人材的養成，建構「以學校核心主軸之地域營造」和獨立自主地域社會的基礎，讓學校與地域共同營造出具有特色的學校，共同的提供給學童們豐富成長的支持。

目前學校教育系統基本上從國家義務教育體系為基礎，基於教育機會均等的思維出發，對於地方社區主體的發展，學校教育無法提出有效的解決方法。學校教育如何思考到社區主體發展，考量在地獨特文化，「唯有地方有活力，社會才會有生機」，學校與所在社區基本上應是一體兩面互為表裡的共同體，學校不只肩負著傳遞知識，同時需身兼地方文化傳承等功能，越偏遠的學校和社區關係越緊密，學校可以是社區生涯教育、運動中心，文化傳承和地方精神，甚至是社區發展的先導創業和地方產業經濟活絡重要基地核心。

實際上日本少子化的顯現，約比臺灣早 20 年。從現今的情況來看，或許受到工業化、資訊化與國際化等因素的影響，各國都在相互參考和調整其國民教育內容的建構與教育政策的擬定。無疑的歐美諸國以外，日本在教育問題的解決、教育研究領域和人才培育方法，都發展成為具有特色的一個重要典範國家。相較於歐美等國，日本教育研究及其發展，人種與文化語言文字等背景，相對而言與臺灣較為相近。

因此，同樣是在面臨的少子化衝擊和國際化競爭之際，如何使一所學校充滿活力，從教育的角度去思考因應出生率的降低，賦予下一個世代足以生活的能力。日本近年來實施「地方創生」與「中小學校統廢合政策」及「學校活用」相關策略，應該是很可以參考的重點。

本研究透過文獻解析，將從近年日本國家政府有關教育相關政策報告書，及教育相關單位委託研究有關報告書與專書等資料進行分析，釐清其相關實踐的情形，歸納出日本廢校活化經驗與問題解決思維及學校活用政策，應有助於我們解決國內的裁併校問題，也有助於我們思考社區營造與活化社區的規劃和發展。期望完成兩個目的，探討日本中小學校統廢合與地方創生政策的經緯與日本學校統廢合與地方創生相關之連結。

## 貳、日本中小學校統廢合政策經緯

日本所謂的學校統廢合概念，本論是依據日本1956年以及1973年，由當時日本文部省發出《有關公立小中學校統合之方策》(文部省，1973)，以及2015年1月日本文部科學省發出第三次類似有關公立小中學校統合之通知《公立小學校、中學校的適正規模、適正配置等有關手冊》(文部科學省，2015a)等公文，內文之專有名詞「學校統合」、「學校再編」、「學校連携」和「廢校」等名詞。同時依據本研究的主題，歸納成「學校統廢合」的概念，可解釋為「為使學校達到預期的教育效果，須維持一定的合適的教育規模，以確保配置有足夠經驗、專門性、男女比率的各種教職員工，所進行學校規模的整合或校舍重新規劃利用」。因此，將不符合「適合規模」的中小學校進行整合而產生學校「關閉」或「休校」可視為廣義的「廢校」；但也有因透過整合而有擴編或新建的「新型學校」，本研究也視為學校統廢合概念的一部分。呼應我國類似概念的專門用語如「整併」、「合併」或「裁校」、「停辦」等用語。而所謂「廢校活用」

概念，就是日本的學校透過實施整合編併之後，無法成為「適合規模」的學校，而成為廢棄或多餘的校園空間。

日本文部科學省於 2010 年 9 月提出「～未來延續～『大家的廢校』計畫（「みんなの廢校」プロジェクト）」（文部科學省網頁，2021），將廢校設施的資訊與活用的新聞串聯，公布已活用和尚未活用廢校設施等資訊加以廣為周知。同時也將廢校已經活用的案例如：轉化為辦公室或地方加工廠、宿泊設施、IT 設施等活化地域，創造地方雇用和交流人口增加的案例，提供廢校活用的參考，期待社會各界和地方人士共同參與企劃，有效的活用廢校創造地方生活條件。本研究所指的廢校活用，因研究時程人力與經費關係，日本移地研究場域樣本，是指日本各縣市依據《公立小學校、中學校的適正規模、適正配置等有關手冊》停辦之學校設施，加以再利用之校園空間。

前言提及日本政府於 1956 年，由當時日本文部省發出《有關公立小、中學校統合之方策》之通達，進行學校統廢合政策，其理由雖說是要「維持教育水準的向上」，實際上主要也是「因為小規模校會增加國財政支出，所以進行學校統合」，獎勵各縣市的學校統合。但各地強行進行學校統廢合之下產生了各式各樣的弊端，各地展開「尊重住民意願」的輿論之下，促使日本政府於 1973 年發出第二次《有關公立小中學校統合之方策》通達，有別於第一次通達獎勵學校統合的方針，強調不要強硬實施學校的統合，應該活用小規模校的優點進行充實。如果是在不得不進行統合情形之下，也要負擔通學方式，以及充分得到居民的同意和了解對社區的影響。

日本實際上在 1970 年代後期，就已逐進入少子化的時代，只是此現象的各種影響在 1980 年代開始呈現。少子化不僅直接影響到家庭成員的組成，三代同居的減少，雙收入家庭和單親家庭的增加及每戶兒童數量的減少，也影響到社區規模的減縮，家庭和社區兒童的社會性養成變得困難，使小型學校教育的明顯困難。特別是少子女化的結果在教育上形

成學童被父母過度保護 ( 文部省，1991 )。同時，社區教育功能和家庭教育的機能越來越低；父母對教育的期望需求變的越來越多。因為少子化的原因學童持續減少，家庭和社區出生率下降的背景之下，社區缺乏活力而逐漸老化，父母們擔心在兒童的社會適應功能下降，且預計中長期出生率的趨勢將繼續下降，少子化現象會比以往更加明顯 ( 文部省，1992 )。

1980 年代開始，政府就已對日本學校教育制度，將受到嚴重的國際情勢與社會變化的重大影響。從而召開為期三年的臨時教育委員會，並由當時的中曾根康弘首相親自主持。以當時教育情況來看，首先是在高度經濟發展和都市化以及少子化，以及科學技術急速的發展，經濟社會已處於全球化與資訊化之中，但是教育制度的變革，卻無法因應社會急劇的變化的影響；家庭教育與社會、社區地域教育機能明顯的低落，學童在日常生活上與地域社區文化已經游離，學童在社會的適應與人間關係顯得疏離。加上國際化、資訊化、網路化迅速發展，更使國民的教育需求，變得複雜，國民與社會對教育的機能發生動搖 ( 文部省，1992 )。

同時，日本教育當局認為，如果學生數和班級數過少會產生如下的教育問題：1.運動會、校慶、遠足、畢業旅行等學校教育的團圓活動，學校例行活動教育無法達成預期效果。2.班級男女比率無法調整。3.體育課球類和音樂課的合唱，合奏等團體學習無法進行。4.班上活動和分組學習產生困難。5.無法實施合作學習。6.各教科傑出的學童無法激起同儕相互模仿和學習的對象。7.無法讓學童習慣各種多元想法的發言，上課問答、討論的授業展開會有困難。8.教師與學童的心理距離過近，過度依賴教師，師生關係產生管教上的困難等問題的衍生。9.對於團體生活的體驗和合作的機會缺乏。10.缺乏多種班上服務學習和發揮特性與各種活躍自我表現，以及減少發揮個性的機會 ( 文部科學省，2015a )。

另外，也因小家庭結構與少子女化的原因，社會普遍有養兒育女的

不安和喪失管教兒女的自信。學童傾向以自我為中心而輕視「公」的權益，進而沉溺在自我「孤立的世界」現象逐漸普現。同時，少子化與都市化的進展使家庭和地域社會的「教育力」顯著的低下，使現在的教育面臨了凌虐、逃學、校內暴力，城鄉差距以及學生數持續大量的減少導致學校規模持續縮小，班級人數過少學及的經營困難，形成日本教育面臨危機（文部省，1991）。

在追求卓越和效率化之下，學校規模的適當化的調整思維，也成為教育變革不可避免的問題。直到 2007 年 12 月 25 日，安倍政權在教育再生會議第 3 次報告，更具體的提出學校統廢合政策實施的具體方法策略和歸納出重點如下（內閣官房，2007）：

- 1.提出如何提高教育效果，以因應社區的實際需要？期望國家提出學校適當規模的指標。
- 2.國家全力支援市町村，推動學校統廢合。
- 3.學校在統廢合之際，應確保通學的暢通無虞及安全的保障，如通學巴士的支援。
- 4.支援活用廢校校舍作為自然體驗活動施設等措施。
- 5.學校統廢合之際，支援對於教師員額的調整的衝擊和設施的充實。

總之，國家政策在提出「適當學校規模」之時，應全力給予市町村在進行學校統廢合充裕的財政等各項支援之後，各項研究也都須針對適當的「學校規模」的條件、學童的適應、財政效果等方面進行探究。

並在 2014 年 6 月日本內閣「經濟和財政管理與改革基本政策」會議中提及，未來「將隨著出生率的持續下降，加強對教育質量的重視。將根據出生率下降的趨勢，改進教育體系充實教職員工提高教職員工的素質，優化學校規模，結合當地情境以及依據距離等因素，擬定學校合併的指標。」（內閣府，2014a）。「經濟和財政管理與改革基本政策」。接著在 2014 年 7 月 4 日內閣會議報告的「教育再生實行會議第五次提言」之際（內閣府，2014b），指出「應將學校成為社區的核心，從提高教育效



果的觀點，發揮學校的存在感。國家必須要提出學校規模最適合化的指標，理性的檢討社區的實際情形，從教職員配置和硬體設施等財政方面加以支援，充分考量對於學校統廢合的適當性來思考。針對學校規模的「適當性」日本文部科學省於 2015 年 1 月發出第三次《公立小學校、中學校的適正規模、適正配置等有關手冊》通知各縣市教育委員會。此次改定的「手冊」，內容具體提及小學學校的班級數，如果少於 6 班，國中少於 3 班，學校人數 40-120 人之間，無法進行正常上的情形均應考慮檢討，積極因應少子化，應考慮進行學校統廢合。當然也需對學校未來學生數地發展教育環境等條件加以考量，而非只是針對學生數的多寡（文部科學省，2015a）。地方公共團體應該是要思考，透過學校統廢合產生的財源加以活用，作為促使教育環境的充實而努力。」（內閣府，2014b）。

同年 12 月同樣在其內閣會議召開「町、人、工作創生總合戰略」，會中決議支援「公立小、中學校適當規模化與小規模校的活性化及休校或廢校的重新展開」。學童在學校團體之中得以有持續保有可切磋琢磨的環境之中學習，學校需確保有一定學童人數的規模，以利提高所謂社會性的陶冶，特別是少子女化現象將長期展開，學校小規模化的同時教育上各種負面條件會更加顯著，學校的裁併也將使得社區溝通機能衰退，為此各市町村應依據實際情形，發展有活力的學校之建構。重視學校成為社區活動的核心機能，檢討學校統廢合的條件之際，應以市町村為主體的探討具體的對策和支援的方式和策略（內閣府，2015）。

促使學校統廢合政策成為重要教育政策之一。依據文部科學省（2016）的「廢校施設活用狀況實態調查」資料顯示，日本 2002 年度至 2015 年度為止的 14 年之間，廢校 6,811 校，每年約減少 500 校。主要是因為少子女化使學童減少以及市町村合併所產生的學校統廢合的原因（文部科學省，2016）。近年來，在家庭和社區出生率持續下降的背景下，預計中長期出生率下降的趨勢也將延續；在教育上造成的學校教育問題比以往更

加明顯。在這種情況下，每個市鎮的小學和中學，都應將依據每個地區的實際情況，從教育的角度來採取必要因應措施，創建充滿活力的學校。例如通過學校整合建立一所有吸引力的學校，或者選擇克服小型學校兒童社會發展功能劣勢的同時可以繼續上學（文部科學省，2016）。

### 參、日本地方創生政策

「地方創生」一詞始於 2012 年安倍首相提出的構想，並於日本於 2014 年 12 月 27 日經期內閣會議決定提出「町、人、工作創生總合戰略」，此戰略的目的是要解決三個困擾日本社會的問題（梁忠銘，2019a）：1. 勞動力人口的減少、2. 人口過度集中東京和都會區、3. 地方經濟面臨發展困境。政府應致力於地方人口的回流工作，力圖在地方創造就業機會，打造能讓年輕一代成家生兒育女的環境。期待克服人口減少所帶來的衝擊確保將來持續維持「有活力的日本社會」（內閣府網頁，2019）。

安倍內閣提出不僅「地方創生」的概念，還新設了內閣府特命担当（專責）的「地方創生大臣」，負責「地方創生」的業務發展。大體來說，所謂地方創生，指的是社區、地方，活用其特有的條件與特色，自律的且持續的建構其具有充滿魅力的方法，振興地方和活性化社區。由當時副總理兼財務大臣麻生太郎（Aso Taro）兼任，並根據「人、工作、創生」三個面向所建構出其核心概念進行具體化，其面向的內涵如下（內閣府網頁，2019；梁忠銘，2019b）：

町(MACHI)：一個能使公民擁有一個充滿夢想和希望的富裕生活的地區社會的形成。

人(HITO)：地區社會的個性豐富、多樣的人才確保。

事(SIGOTO)：創造出各地區有魅力的多樣就業機會。

從建構一個充滿未來夢想和希望的富裕生活的地區社會環境，讓居民有足以安居樂業的生活環境為基本思維，進而設置一個專職機構「町、人、工作創生本部」進行整體戰略的營造。主要的核心是解決東京過度

集中化，並解決地區社會老化和人口疏離問題，同時振興地方經濟創造社區和地方就業機會。並於 2014 年 11 月 28 制定《町、人、工作創生法》（簡稱：創生法）的專有法律，作為推動的依據。該法說明為了促進地方居民的生活，人口減少和緩解東京地區人口集中，活化地方的基本理念等而訂定此法。該法的第 1 條目的如下：「此法的目的是為了確實可以因應我國急速到來的少子高齡化的進展，期望可以阻止人口減少，調整人口過度的集中東京圈，確保每個地域有適合宜人的住居環境」(內閣府網頁，2019；梁忠銘，2019a)。同時為了維持將來日本社會的有活力，每個國民可擁有夢想和希望，營造充裕悠然和可以安心生活的地域社會，以及確保可以擔任地域社會多樣人材，發展創造出具有地域魅力多樣的就業機會的整體及推行發展之事為《創生法》重要任務。有關《創生法》之基本理念、明確國家等責任事務，政府應該討論有關實施策略之總合及具體實施的計畫（「町、人、工作創生總合戰略」）的作成，以及有關「町、人、工作創生本部」的設置有關實施策略及整體綜合的實施計畫（梁忠銘，2019a）。

以上主要在說明地方創生政策，主要是針對「可以阻止人口減少之同時，調整人口過度集中的東京圈，確保每個地域有足以安身立命宜人居住的環境」。因此，在地方創造足以因應國際化、全球化競爭，打造能讓年輕一代成家立業生兒育女的生活環境（梁忠銘，2019b）。期望透過在地創新、創業與創生思維，吸引年輕人留鄉或返鄉，不要都往都市發展，這個計畫其實與人口政策、國家未來發展都息息相關。

而此「目的」必須依據以下七個「基本理念」來發展地方創生政策（創生法第二條）：

1. 營造每個符合地域實際情形的生活環境，使國民可以生活在個性豐富且具有魅力的地域社會。

- 2.需要規劃長期提供日常生活及社會生活基本的條件，並且考慮到地域住民可負擔程度，取得事業者及地域住民的理解和協力，提供確實足以保障現在及將來生活環境的建構。
- 3.結婚和生產基本上是依據個人的決定，希望建構可以有結婚、生產及育兒所需的環境社會之整備。
- 4.可以調和工作與生活的環境之整備之事。
- 5.活用地域的特性促進創業和事業活動的活化，創造出具有魅力的就業機會。
- 6.前面各點所揭示事項實施之時，必須因應地域的實際情況，地方公共團體相互連携協力合作，以確保具有效率且有效果的行政營運。
7. 前面各點所揭示事項實施之時，國、地方公共團體及事業者應相互連携和協力努力進行。

以上七個理念的核心概念簡單來說就是「創造美好生活環境」、「提供生活基本條件」、「建構結婚育兒的環境」、「工作與生活融和」、「創造魅力就業機會」、「確保效率行政營運」、「全國一體共同努力」。期望透過活用先進技術和思維創出價值，不應因為地域、年齡、性別等有所差別，創出反映地域之中固有的歷史及傳統居民的活動，營造良好市街與環境的同時，國家與政府及企業共同展開各種有效率的支援事業。促使迅速解決年輕人結婚生子育兒就業和社區結構之問題，提供符合各式各樣社會需求的服務內容，以迎接少子高齡化時代。同時，政府除應致力於發展地方人口的回流政策，力圖在地方創造就業機會，也必須打造能讓年輕一代足以成家立業、生兒育女的环境。同時，依據《創生法》的基本理念，訂定町、人、工作創生總合戰略兩個事項如下（內閣會議，2015；內閣府，2019）：

- 1.有關町、人、工作創生目標。
- 2.有關町、人、工作創生實施策略基本方向。

前面所揭示兩點之外、政府應針對有關町、人、工作創生實施策略總合和為了計畫實施必要之事項如下 (內閣府, 2019):

- (1) 町、人、工作創生本部是針對町、人、工作創生總合戰略的提案作成之際, 依據人口的現在狀況及將來的發展, 並且提供第 12 條第 2 項的規定加以檢證, 有關町、人、工作創生總合戰略的實施狀況客觀的指標之設定, 必須講求反映地方公共團體的意見所必要的措置。
- (2) 內閣總理大臣是決定有關町、人、工作創生總合戰略在內閣會議之提案, 決定町、人、工作創生本部所提之要求。
- (3) 內閣總理大臣、依據前項的規定經內閣會議決定之際, 不可延遲公布「町、人、工作創生總合戰略」之指標。
- (4) 政府如因情勢發生有必要延後推移的情形之際, 前面各點所揭示事項「町、人、工作創生總合戰略」就必須隨之變更。
- (5) 「有關町、人、工作創生總合戰略」的有關規定之變更是被允許的。基本原則當初是由地方自行設定發展計畫與目標, 而由國家來支援地方。並沒有固定的模式和實施規劃, 當時副總理兼財務大臣麻生太郎, 認為「地方創生」現階段 (2012 年) 似乎無法做明確的定義 (梁忠銘, 2019b), 但對於地方的農業、觀光、科學、技術革新等多種創新作為, 都可以被認為是地方創生的範圍。

大體來說, 日本當時政府認為教育制度在瞬息萬變的時代之中, 應重新審視學校教育的方式應如何改變? 需要給學生什麼樣的能力和知識? 思考「有關新時代生活能力的養成」, 摸索足以因應外部「國際化」和「全球化」的激烈競爭, 同時也必須思考內部因「少子化」和「高齡化」社會人口結構的改變, 日本的未來應如何發展 (文部科學省, 2018)。透過所謂「地方創生」思維衍生的政策, 鼓勵各地方社區, 活用其獨自的特殊條件, 自律且持續的建構其具有充滿魅力的方法來活化和振興地方的

實施方式 ( 內閣會議，2015 )，企圖從改善教育現場，作為改善學習環境著手，提供最優質的學習場域 ( 文部科學省，2016 )，培養在地人才，活化地方文化，促使地方重新恢復生機。

### 肆、學校統廢合政策與地方創生之連結

如前述日本從 1980 年代以後，持續的少子女化，使學童人數逐漸變少，直接導致就學人數減少，學校編制規模變小，使學童減少失去相互學習、相互協力、相互合作、甚至相互競爭的情境普遍，也減少相互接觸多元的思考和切磋琢磨和互動的機會 ( 文部科學省，2015a )。因為，學校不僅是傳授教科知識和技能的學習，學童在團體生活之中透過接觸多元的思考，相互學習相互協力合作和競爭的過程，涵養其思考能力、表現能力、判斷能力和問題解決能力以及社會性與規範意識的陶冶。為達成此教育效果。據此日本文部科學省於 2015 年提出，據此日本文部科學省於 2015 年提出，《有關面對新時代教育與實現地方創生學校與地域之合作(連携)共生的方策與今後推進執行方法策略諮詢報告》( 文部科學省，2015b )。針對學校面對新時代的教育或實現地方創生，提出應和地域連結，找出合作應有的方式和今後的推展政策，具體的提出兩個面向 ( 文部科學省，2015b )：

1.從教育改革、地方創生等發想，思考學校與地域共同合作之重要性。

- ( 1 )因為地域社會的連結與相互支持系統的弱化，使地域教育能力的低下，學校衍生問題也變的複雜和困難。家庭教育的充實有其重要性。
- ( 2 )以團隊為主的學校，「向社會開放教育課程」為主軸的學習指導要領的改訂，教師資質能力的向上等，檢視過去與未來學校教育改革的方向性與地方創生的動向之中，認為學校與地域共同合作有其重要性。
- ( 3 )因應今後嚴峻競爭時代如何培育可以存活的能力，從建構可以被地域信賴的學校營運，和從社會的教育基礎的建構等觀點開始，學校與地域成為夥伴關係共同合作，並透過社會總體關係

實現其教育方式是有其必要性。

## 2.邁向今後學校與地域共同合作之樣態。

- (1) 與地域共同將營造出學校的特色。從開啟封閉的學校踏出第一步，建構出學校與地域的居民共同的辦學目標和願景，和地域融為一體共同的培育學子，轉換成為「在地的學校」，有別於以往只強調「制度的學校」。
- (2) 學童與在地居民父母共同成長相互學習，共同建構培育孩子的教育體制。將地方各種機關團體相互連結的同時，學校、家庭及地域共同相互協力，發展地域整體學習的風氣，開啟「學童與居民相互學習，共同培育下一代的教育體制」的建構。
- (3) 進行以學校為主軸核心的社區的營造的發展。透過以學校為核心和主軸的合作，培育擔負社區地方將來發展所需人材的養成，建構獨立自主「以學校為核心主軸之地域營造」的社會之基礎。

依據《有關面對新時代教育與實現地方創生學校與地域之合作共生的方策與今後推進執行方法策略》的諮詢報告，日本 2017 年修訂了《地方教育行政組織及營運有關之法律》，並在 2017 年 4 月 1 日開始實施。依據此法，地方教育必須有設置「學校營運協議會」的義務（文部科學省，2017a）。並依據《地方教育行政組織及營運相關法律》的「第 47 條之 6」，所謂的「學校營運協議制度」，是指「學校與保護者及地方社區的居民共同的找出教育方式，反映出學校營運的相關意見，一起共同的提供給學童們豐富成長的支持」。透過社區和學校的合作，積極將社區和地方的需求加入學校營運的思考，讓學校與地域共同營造出具有特色的學校。學校營運協議會主要機能有如下三點（文部科學省，2017a）：

- 1.承認校長作成的學校營運基本方針。
- 2.對教育委員會或校長給予學校營運相關意見。
- 3.對於對教育委員會陳述教職員之任用、教育委員會規則所定事項之意見。

如上三點，文部科學省頒布該法的目的就是期望學校可以與地域住民，共同建構出學校目標和願景，和地方社區融為一體，共同擔負培育學童的責任。

為達「以學校為核心主軸」之地域營造，學校維持一定數量的學生一起學習，可以確保配置有經驗專業比率及各種專業教職員是必要的條件。每個鄉市村町中，都應依據每個地區實際情況，採取必要措施，從教育社區地方的角度來考量，創建充滿活力的學校( 文部科學省，2017b；文部科學省，2017c )。同時，日本政府近年除了積極從放眼國際發展在地的思維與法制化著眼之外，亦從改善教育現場，強化師資、資訊教材、學習環境，並從科技環境的支援著手，提供最優質的學習環境 ( 文部科學省，2017c )。

歸結出地方應該積極因應少子化，透過進行學校統廢合，著眼於在地發展的基本方針，結合地方的資源與人才，創造出有地方活力的生活模式，營造出鄉市有特色，村里有活力的願景，進而打造出「在地方創造足以因應國際化、全球化競爭，打造能讓年輕一代成家立業生兒育女的生活環境」( 梁忠銘，2019b )。著眼於在地發展的基本方針，結合地方的資源與人才，創造出有地方活力的生活模式，營造出鄉市有特色，村里有活力的願景。進而打造出足以因應國際化、全球化競爭，足以讓年輕一代成家立業生兒育女的生活環境 ( 文部科學省，2019 )。

## 伍、結論

日本中小學校統廢合與地方創生政策的連結，或許可以做為同樣面臨少子化所提供一個具有參考策略思維的價值。日本中小學學校統廢合政策思維，從早期著眼於「維持教育水準向上」以及「規模成本效益」之因素，認為小規模校會不利於學校教育的成效與增加國家財政支出之因素進行學校統合。隨著社會變化與科技發展，加上交通工具普及與發達使學校通學便利，轉換成從「活化地方創生」與「相互學習環境」思



考學童的學習成效(學力成績)和受教權的公平。

透過學校統廢合與地方創生的實施策略，教育系統基本上跳脫義務教育學校系統的思維，著重於地方社區營造與活化地方，結合規劃特色教育的課程發展。跳脫學校教育課程劃一的瓶頸，著眼於地方創生發想提出有效人才留鄉的解決方法，重新立基於教育機會均等與學習成效的策劃。學校教育應從社區主體發展，考量從在地獨特文化出發，打造出足以因應國際化、全球化的競爭，讓年輕一代成家立業生兒育女的生活環境。「唯有地方有活力，社會才会有生機」，學校與所在社區基本上應是一體兩面互為表裏的共同體，學校不只肩負著傳遞知識，同時需兼負地方文化傳承功能與因應世界潮流。因此，越偏遠的學校應和社區保持越密切的合作關係，學校應是學童的教育學習場所，也是社區生涯教育、運動中心與文化傳承和地方精神，甚至是社區發展先導創業和地方產業經濟活絡重要核心。

因此，面臨的少子女化衝擊和國際化競爭之際，如何使一所學校充滿活力，從教育的角度去因應出生率的下降，表單的頂端賦予下一個世代足以生活的能力。日本近年來實施「中小學統廢合政策」與學校統廢合產生之「廢校活用」的相關策略，透過社區、學校，積極的將社區和地方的需求加入學校運營的思考，進行以學校為主軸核心的地域營造的推展，培育擔負地域將來發展所需人材的養成，建構獨立自主地域社會的基礎之「以學校核心主軸之地域營造」，讓學校與地域共同營造出具有特色的學校，一起共同提供給學童們豐富成長的支持，應該是很可以參考的重點。

## 參考文獻

### 一、中文部份

梁忠銘 ( 2019a )。日本地方創生教育政策之解析。教育月刊・304・112-123。

梁忠銘 ( 2019b )。近年日本地方創生教育重要政策之研究。中正教育研究・18 ( 2 )・87-98。

### 二、日文部份

文部省 ( 1956 )。有關公立小中學校統合之方策通達。日本：文部省。

文部省 ( 1973 )。第二次《有關公立小中學校統合之方策通達》。日本：文部省。

文部省 ( 1991 )。新しい時代の教育改革。日本：ぎょうせい。

文部省 ( 1992 )。学制百二十年史。日本：ぎょうせい。

文部科學省 ( 2015a )。公立小学校中学校の適正規模適正配置等に関する手引。日本：文部科學省。

文部科學省 ( 2015b )。新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた學校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について( 答申 )。日本：文部科學省。

文部科學省 ( 2016 )。廢校施設活用狀況實態調査。日本：文部科學省。

文部科學省 ( 2017a )。地方教育行政の組織及び運営に觀する法律。

文部科學省 ( 2017b )。新しい時代の教育に向けた持続可能な學校指導・運営体制の構築のための學校における働き方改革に関する総合的な方策について ( 中間まとめ )。日本：文部科學省。

文部科學省 ( 2017c )。地方創生に資する文部科學省關係の制度について。 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chi housousei/1355575.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chi housousei/1355575.htm)  
( 2021/03/01 參考 )

文部科學省 ( 2018 )。人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社會教育の振興方策について( 答申 )( 中教審第 212 号 )。日本：文部科學省。

文部科學省 ( 2019 )。新しい時代の教育に向けた持続可能な學校指導・

- 運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について ( 答申 ) ( 第 213 号 )。日本：文部科學省。
- 文部科學省 ( 2021 )。～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト。[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/1296809.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm)  
( 2021/03/01 参考 )。
- 内閣官房 ( 2007 )。教育再生會議第 3 次報告。「社会總がかりで教育再生を・第三次報告～学校、家庭、地域、企業、団体、メディア、行政が一体となって、全ての子供のために公教育を再生する～」。  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku.html>( 2021/02/30 擷取 )。
- 内閣府 ( 2014a )。經濟和財政管理與改革基本政策。日本：内閣會議。
- 内閣府 ( 2014b )。教育再生實行會議第五次提言。日本：内閣會議。
- 内閣會議 ( 2015 )。まち・ひと・しごと創生總合戰略。日本：内閣會議。
- 内閣府 ( 2019 )。地方創生。日本：内閣府地方創生推進事務局。  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>(2019/04/01 擷取)。