

少子化之下日本高教轉型發展之探討

梁忠銘

臺東大學教育學系退休教授

臺灣教育評論學會常務監事

一、前言

日本現行高等教育階段學制，大致可區分為三大類，一為四年制大學，一為二年制大學，另外一類為專門學校（包括有五年至專門學校，及專修學校專門科），1945 年以後，日本高等教育學校歷經三次的大轉型。日本新制（1945 年以後）國立大學的設立，主要是以三個時期為主。第一個時期為戰後的數年之間，主要是以高等育教學制間的整合為主；第二個時期的成長為 1970 年代日本經濟高度成長期間，主要是以私立的專門學校和私立大學的增設及國立大學內部學科的整合編併為主；第三個成長期間為 1990 年代以後，高等教育開始進行學制類型的調整，主要是以短期大學轉型為四年制大學以及四年制大學的學校之間的整合編併為主。第一次的整合編併，主要是因為戰後美國強力介入進行高等教育的全面統整，實際上是日本教育制度整體的變革。第二次的整合編併可以說是要因應高度的經濟的成長社會發展的需求。同時，面對資訊化、國際化、全球化的衝擊。進行所謂的「學部」改組與先端科技人才培育的時期。第三次即為進入 21 世紀前後至今仍然持續的進行中，基於少子化的衝擊與高等教育卓越化與競爭優質化。三次的整合編併的時機，主要影響因素、目的、理念，均有其特殊的背景，整合編併的模式也不盡相同。本論僅聚焦於近年日本於第三次整合編併時期，並聚焦於少子化影響之下日本高教轉型發展之探討。

二、21 世紀前後高教轉型背景

1998 年 6 月日本「大學審議會」發表《關於 21 世紀的大學型態與今後的改革方策—在競爭的環境之中個性閃耀的大學》中間報告，說明「因應快速發展的學術發展與社會、經濟，今後的社會，特別是對於細分化的學術領域加以統合、再編」（大學審議會，1998；全國大學高專教職員組合，2001）。同時，18 歲人口急速減少，直接衝擊高等教育入學人口，產生入學名額不足的危機（全國大學高專教職員組合，2001）。日本從 1980 年代以來，「少子化」這個詞就已出現在新聞媒體，也曾在《青少年白皮書》和學界出現，提出對學童數量減少提出呼籲。1990 年開始日本開始普遍使用「少子化」一詞，主要在說明日本的「出生率持續降低」已經達到人口更替水準的狀態。直至 1992 年，日本經濟企劃廳發表《國民生活白皮書》以「少子化社會的到來」為副標題，對少子社會的現狀和可能影響進行了說明和分析（日本經濟企劃廳，1992）。「少子化」一詞很快就流行起來。但事實上，簡而言之，少子化的問題絕對不是突然發生，而是持續的顯現出「出生率持續低下的狀態」演變而成。

學校教育系統，原本就是設計因應孩子發展階段，建構出幼、小、中、高等階段的學校教育，孩子的減少也就是生源的減少，生源的減少自然也就影響各階段學校教育的需求。也就是說，少子化現象的如果已經確定形成，且是不可避免的事實，學校教育體系應該會是很明確衍生各級學校和教育相關問題的產生，理論上如果事先規劃得宜可以有效作系統性的預防。

總之，因應 1980 年代開始的少子化、國際化、資訊化、多元化發展趨勢（文部省編，1990），學校教育體系首先就是會面臨義務教育生員與師資需求持續的減少、各級學校規模必將縮減，高等教育人才培育院所科系將隨之重整與轉型。特別是針對缺乏明確競爭力和教育需求之院所科系，將面臨生員不足問題。無論如何，高等教育都將面臨國際與國家及社會和產業發展需求，必須積極的擬定因應策略。特別是對於過時設施與過度細分化系所和不符合時代發展所需之院系所，應該重新規劃或是整合，讓大學確實保有良好學習環境與靈活運用的教學空間。

三、高教轉型政策與成效

（一）轉型政策

前文言及日本因應 1980 年代後期一連串發生的少子化、國際化、資訊化、多元化發展趨勢。當時日本中曾根首相指示要設置「邁入二十一世紀留學生政策懇談會」，並於 1983 年 8 月的報告書〈邁向二十一世紀留學生政策相關建言〉，同時文部省委託各界有識之士於 1984 年 6 月提出報告書〈邁向二十一世紀留學生有關政策展開之報告書〉作為政策擬定之方向，計畫於 21 世紀初接受 10 萬留學生為目標（文部省，1992）。中曾根首相並於 1987 年親自召開「臨時教育審議會」，建議設置「大學審議會」通盤討論「大學重要事項」（文部省，1987），使得國家與大學之間的政策形成過程關係發生重大的變化，主要的改變在於以往是依據尊重大學自主性的發展原則，但是因為「大學審議會」諮詢機構的成立，使得當時國家教育的發展方向，能將下列方針：(1)導入競爭原理（市場機制自由競爭）、實施評鑑制度（內部評鑑與外部評鑑）。(2)削減大學公費的投入（依據國家戰略重點配分）。(3)大學管理營運改革（建立 Top down 管理體制、反映校外者之意見、鬆綁產學共同發展限制條件）。(4)減量化（公務人員削減與入學員額的削減）等，諸項政策能夠反映在大學的改革和迅速因應各種變化（山崎博敏，2003）。

大學審議會於 1998 年 6 月發表《有關 21 世紀大學型態與今後改革方策——在競爭環境之中展現閃耀有個性大學》的中間報告（文部省，1998），在其第二部分提及「大學應依據適切的評鑑結果，因應實際情形，進行檢討改組轉換」（全國大學高專教職員組合，2001）。同年 10 月發表諮詢報告書（答申），具體提及「有關國立大學今後研究所規模的擴大，有必要作為發展重點，相對的也有必要

檢討學部階段規模的縮小」（大學審議會，1998）；「因應社會、經濟、學術快速發展，特別對於細分化的學術領域有必要加以統合、再編」，同時依據「客觀、公正的標準，在一定期間內對研究費或設施設備，作必要的評鑑」，發展卓越的教育研究據點（大學審議會，1998）。因而引起規模較小的大學對於未來經營發展的「存續」，產生強烈不安與危機感。

爾後日本文部科學省於 2001 年 11 月 22 日，發表《有關國立大學的再編、統合的基本思考方案》，督促各大學進行內部檢討，提出具體的意見（文部科學省，2001）。同時主導「國立教員養成大學學部的方案懇談會」，公佈《有關今後國立大學教員養成學部方案（報告）》，提出徹底實施大學重點化，推行大學再編統整的提案，並從 2003 年度開始，從可能實施的大學（學部）開始逐步實施改革。擬定出再編、統合基本思考方向重點，歸納如下（文部科學省，2001a、2001b）：

1. 發展有特色的教育研究，實現營造有活力的大學、學院，積極因應解決新的教育問題。
2. 進行再編、統合，將學部學生數或教員組織，調整成適當規模。考量該當地區教員需求供給的未來預測與學生流動的狀況，進行都道府縣鄰近複數縣市，規劃適當院系進行教員養成學部的再編、統合。
3. 再編、統合完成後的國立教員養成學部的機能，必須考慮全國性教師養成體制的均衡，避免偏向特定地域，特別是小學校教員的培育機構所提供的機能。

2006 年 10 月安倍內閣組成，為因應 21 世紀國際化與全球化以及資訊化的國際情勢，以及國內少子高齡化以及產業鈍化、經濟不振的國內外嚴峻情勢。安倍首相認為有必要從強化教育開始，於 2006 年 10 月 10 日在其閣僚會議決定設置「教育再生會議」（Education Rebuilding Council）的諮詢機關，該會議機關直屬內閣由內閣官房所管轄。2012 年 12 月 26 日安倍晉三再度就任內閣總理大臣，除接續野田政權，在日本被稱為「新自由主義政權」，強調國際競爭力的社會。在 2013 年 1 月迅速在內閣恢復其第一任對於強化教育的構思，重新設置「教育再生實行會議」，透過內閣層級力量，強力推行教育再生方針。展現日本政府重視教育，培養 21 世紀活躍於世界日本人的決心。並於 2014 年執行「推進國公私立大學教育再生的戰略」事業補助計畫（首相官邸網頁，2014），主要目的在於補助中央教育審議會所提示之政策課題指定誘導型的補助金，(1)實踐可向世界誇示頂尖程度教育研究活動，飛躍式的提高大學機能、向世界傳達日本國高等教育・學術研究過程向上之事業。(2)重點式支援開發大學革新的先導型教育研究計畫籌組，支援應可迅速實現系統改革和普及大學教育充實與品質向上事業。再生是重生、重整，就是如何讓大學能夠有更大更確實和迅速的改變。從 2007 年左右開始，陸續至今，現在發展出四個面向，(1)實現社會 5.0 及後疫情時代高度專

門人材的育成。(2)革新的、先導的教育研究計畫開發和系統改革的推進等。(3)大學教育全球化展開的強化。(4)支撐先進且高度醫療人材養成的推進（文部科學省，2024）。

並在 2012 年提出《實現國立大學法人之戰略經營～成為推動社會變革的真正經營管理～結案報告》的參考資料〈國立大學被期待的功能〉中提出（文部科學省，2013），「作為分佈在全國各地的公共財產、符應高等教育機會平等的要求高等教育的同時、作為地方社會、經濟、文化、醫療、福祉的據點、發揮各地區的個性和特色的同時、除了人材育成促進先進研究、無論地區或經濟條件如何，提供先進的學習場所。寄託為新世代創造突破性成果，為國家均衡發展做出貢獻，實現永續和包容性的經濟社會體系做出貢獻」（文部科學省，2012、2013）。

日本文部科學省，在新自由主義風潮之下，依據評鑑分配國家資源，強調自由競爭原理、產官學合作、效率化等原則，經過持續進行 20 餘年大學內部系所改組校內再編統合。同時，透過跨校際與區域性的整合編併，試圖脫離單科大學（一個學院的大學）的架構，做根本的改革與發展，創造出具有強力國際競爭力的重點大學（文部科學省，2002；森部英生，2002；羽田貴史，2003），達到大學整體再生與新的發展方式，以維持科學技術創造立國的人才培育，營造出對社會有積極貢獻，確實獲得國民的支持的高等教育體系（文部科學省，2018、2022）。

（二）轉型成效

日本高教的轉型從問題發生開始，擬定可能的對策，經過持續性與可能解決的方案與預防性措施推行之下，日本高等教育階段 2024 年為止，在日本文部科學省調控之下，似乎是沒有發生大學倒閉潮的發生。首先是增加留學生計畫，日本 2003 年日本留學生是 109,508 人，如期達成 10 萬留學生計畫目標。延續該計畫於 2008 年 7 月擬定「留學生 30 萬人計畫」，計畫於 2020 年達成「留學生 30 萬人計畫」（栖原曉，2009；文部科學省，2008）。2018 年 12 月底為止外國人留學生已有 337,000 人，提前達成目標（文部科學省網頁，2024b、2024c）。

另外，從表 1 可看出這幾年日本高等教育階段，特別是四年制大學，在學校數量上和學生在學人數並未減少，相反的卻呈現增加的現象。同時也呈現出在整體校數上只有國立大學的學校數稍微減少，但是公立大學和私立大學卻是呈現增加的現象。整體上此現象會產生一些困惑，但是如果我們再依據表 2 的數據呈現，應該就可很清楚了解。

表 1 日本 1980-2023 四年制大學數與人數變化表

年代/種類	校數/在學人數		國立/在學人數		公立/在學人數		私立/在學人數		私立(校/人%)	
55(1980)	446	1,835,312	93	406,644	34	52,082	319	1,376,586	71.5	75.0
60(1985)	460	1,848,698	95	449,373	34	54,944	331	1,344,381	72.0	72.7
H2(1990)	507	2,133,362	96	518,609	39	64,140	372	1,550,613	73.4	72.7
7(1995)	565	2,546,649	98	598,723	52	83,812	415	1,864,114	73.5	73.2
12(2000)	649	2,740,023	99	624,082	72	107,198	478	2,008,743	73.7	73.3
17(2005)	726	2,865,051	87	627,850	86	124,910	553	2,112,291	76.2	73.7
22(2010)	778	2,887,414	86	625,048	95	142,523	597	2,119,843	76.7	73.4
27(2015)	779	2,860,210	86	610,802	89	148,766	604	2,100,642	77.5	73.4
29(2017)	780	2,890,880	86	609,473	90	152,931	604	2,128,476	77.4	73.6
R1(2019)	786	2,918,668	86	606,449	93	158,176	607	2,154,043	77.2	73.8
2(2020)	795	2,915,605	86	598,881	94	158,579	615	2,158,145	77.4	74.0
3(2021)	803	2,917,998	86	597,450	98	160,438	619	2,160,110	77.1	74.0
4(2022)	807	2,930,780	86	596,195	101	163,103	620	2,171,482	76.8	74.1
5(2023)	810	2,945,599	86	600,177	102	165,915	622	2,179,507	76.8	74.0
R6(2024)	813	2950038	86	603975	103	168071	624	2177992		

資料來源：依據文部科學統計要覽（2024b）令和 6 年版，自行整理而成。

從表 2 可看出日本高等教育的其他學制如二年制的短期大學，近年來學校數大幅度的減少，不僅國立的短期大學已經歸零，公立的短期大學也從 50 所所減至 15 所；私立短期大學更是從 1995 年的 500 所大幅度的減少至 288 所，學生數更是大幅度的減少，從 1995 年學生數 498,516 名，至 2024 年學生數只剩 86,689 名（文部科學省網頁，2024a、2024b）。也就是說，日本高等教育階段的學校數在整體上，近 20 餘年來產生很大的變化，短期大學近年來透過整併和升格，將校數和學生數轉移至四年制的大學，短期大學的學制，產生了調控的效果。

表 2 日本 1980-2023 短期大學（二年制）數與人數變化表

年代/西元	校數/人數		國立/人數		公立/人數		私立/人數		私立(%)	
55(1980)	517	371,124	35	14,685	50	19,002	432	337,437	83.6	90.9
60(1985)	543	371,095	37	17,530	51	20,767	455	332,798	83.8	89.7
H2(1990)	593	479,389	41	18,510	54	22,647	498	438,232	84.0	91.4
7(1995)	596	498,516	36	13,735	60	24,134	500	460,647	83.9	92.4
12(2000)	572	327,680	20	7,772	55	21,061	497	298,847	86.9	91.2
17(2005)	488	219,355	10	1,643	42	14,347	436	203,365	89.3	92.7
22(2010)	395	155,273	—	—	26	9,128	369	146,145	93.4	94.1
27(2015)	346	132,681	—	—	18	6,956	328	125,725	94.8	94.8
29(2017)	337	123,949	—	—	17	6,670	320	117,279	95.0	94.6
L1(2019)	326	113,013	—	—	17	5,741	309	107,272	94.8	94.9
2(2020)	323	107,596	—	—	17	5,548	306	102,048	94.7	94.8
3(2021)	315	102,232	—	—	14	5,363	301	96,869	95.6	94.8
4(2022)	309	94,713	—	—	14	5,110	295	89,603	95.5	94.6
5(2023)	303	86,689	—	—	15	5,190	288	81,499	95.0	94.0

資料來源：依據文部科學統計要覽（2024b）令和 6 年版，自行整理而成。

實際上日本 2000 年至今，也有 14 所的大學倒閉，和一百多所新的私立大學成立。倒閉的大學歸納出大學「倒產」主要理由有(1)立地條件不佳、(2)小型單一學院的大學、(3)欠缺經營管理能力、(4)「教育」與「研究」品質不佳，而且大部分是由二年制的短期大學轉型而成的私立大學（松野弘，2018a、2018b）。

四、結論

日本從 1980 年代開始感知少子化的衝擊，加上資訊化、全球化、國際化的趨勢將會影響到國家社會各種層面。特別是人才培育的學校體系必須迅速地提出因應策略。

首先，日本領導人提出擴大招收留學生政策，不僅達到國際化與獲取國外人力之效，同時也緩解少子化帶來的大學倒閉衝擊。即使如此近年也有十數所大學退場。檢視日本退場之大學，不外乎下列四個重點：(1)地理位置不佳、(2)經營管理能力欠缺、(3)「教育」與「研究」品質低落、(4)學校缺乏特色與吸引力。

此外，透過「臨時教育審議會」、「中央教育審議會」等諮詢機構，提出中長期的教育變革報告書，規劃大學發展政策方向，並透過「大學審議會」管控大學的設置，同時透過「大學評價、學位授予機構（獨立行政法人）檢視高等教育機構的健全。

另外，各種的持續的事業補助計畫以及特定誘導型補助金（支援團體或是個人進行政策特別指定重點發展項目的補助）計畫，主要目的在於補助中央教育審議會所提示之政策課題支援應可迅速實現系統改革和普及大學教育充實與品質向上事業。促使大學能夠有更大更確實和迅速的改變。特別是針對國立大學符應高等教育機會平等的要求。同時，作為地方社會、經濟、文化、醫療、福祉據點、促進先進研究人材育成、無論地區或經濟條件如何，提供先進的學習場所，為國家均衡發展做出貢獻，實現永續和包容性的經濟社會體系。

整體上採取強化國立大學內部與外部的整合編併，輔導短期大學與專門學校的轉型與整併。透過強調大學卓越與市場競爭機制，調整國公立大學的營運管理模式（大學法人化）與內部系所的調整，管控改善私立大學營運管理的健全，強化短期大學轉型和調整院系專業以符應社會與產業人力需求。

參考文獻

- 文部省（1983）。21 世紀への留学生政策に関する提言。東京：21 世紀への留学生政策懇談会。
- 文部省（1984）。21 世紀への留学生政策の展開について。東京：留学生問題調査・研究に関する協力者。
- 文部省（1987）。臨教審答申總集編。日本：文部時報第 1327 號。

- 文部省（1990）。我が國の文教施策。日本：大藏省。
- 文部省（1992）。學制百二十年史編集委員會。株式會社ぎょうせい。
- 文部省（1996）。21 世紀を展望した我が國の教育の在り方について（第 1 次答申）。日本：中央教育審議會。
- 文部省（1997）。平成 12 年度以降の高等教育の將來構想について（答申）。中央教育審議會。
- 文部科學省（2001a）。有關國立大學的再編、統合的基本思考方案。日本：中央教育審議會。
- 文部科學省（2001b）。今後の國立の教員養成系大學、學部の在り方について。日本：中央教育審議會。
- 文部科學省（2001c）。國立大學構造改革の方針。日本：中央教育審議會。
- 文部科學省（2002）。文部科學省（2002）。我が國の文教施策。日本：大藏省。
- 文部科學省（2005）。我が國の高等教育の将来像（答申）。日本：中央教育審議會。
- 文部科學省（2008）。「留學生 30 万人計畫」骨子の策定について。東京：文部科學省。
- 文部科學省（2012）。實現國立大學法人之戰略經營～成為推動社會變革的真正經營管理～結案報告。日本：中央教育審議會。
- 文部科學省（2013）。少子化に対応し教育再生の實現に向けて。下村臨時委員提出資料。
- 文部科學省（2014）。教育振興基本計畫。日本：文部科學省。
- 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。

- 文部科學省網頁（2022）。國公私立大學を通じた大學教育再生の戰略的推進。取自 https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/index.htm
- 文部科學省網頁（2024）。國公私立大學を通じた大學教育再生の戰略的推進。日本：文部科學省。
- 文部科學省（2024a）。文部科學統計要覽（令和 6 年版）。日本：文部科學省。
- 文部科學省網頁（2024b）。留學生政策に関する各種提言等。取自 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/007/gijiroku/030101/2-2.htm
- 日本經濟企劃廳（1992）。國民生活白皮書。日本經濟企劃。
- 山崎博敏（2003）。21 世紀における學校教員の養成と確保。教育學研究，70 卷 NO.2。日本教育學會。
- 大學審議會（1998）。21 世紀の大學像と今後の改革方策について－競爭的環境の中で個性が輝く大學。日本：大學審議會。
- 全國大學高專教職員組合（2001）。國立大學の改革と展望。日本：日本評論社。
- 首相官邸網頁（2014）。教育再生實行會議第五次提言。日本：內閣會議。
- 松野弘（2018a）。＜私立大學の 3 分の 1 以上が定員割れという異様な時代が訪れている。定員割れは「倒産」への前触れだ（大學倒産・前編）＞松野弘（2018b）。「大學大倒産」時代となっているが、つぶれる大學にはそれなりの理由と傾向がある。
- ニューズウィーク（2018）。忍び寄る「大學倒産」危機 2000 年以降すでに 14 校が倒産している。日本：ニューズウィーク 2018 年 12 月 3 日出版。
- 羽田貴史（2003）。高等教育の再編成と教員養成大學、學部の統合。教育學研究，70 卷 NO.2。日本：日本教育學會。
- 森部英生（2002）。大學統合と教員養成學部。教育學研究，69(4)。95。日本：日本教育學會。

- 栖原曉（2009）。「留學生 30 万人計畫」の意味と課題。東京：移民政策學會。
- 堀江學（2002）。「留學生 10 万人計畫」と大學の対応を考える。Between/進研アド。

