僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：3236

議題研析

一、 題目：日本師資培育政策變革及因應缺師問題修法簡介

二、 議題所涉法規

師資培育法、教師法

三、 背景說明（緣起）

聯合國教科文組織於 2024[1]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，許多先進國家正面臨教師離職率高與新師資補充困難等挑戰[2]，法國在 2026 年 9 月下旬甚至引發數十萬人上街抗議的全國大規模動亂[3]。我國亦有許多學校師資缺額未補足的問題[4]，雖然教育部長於 115 年 8 月底開學時指出，目前各縣市教師聘任率大致達 99%以上，且都有排課及聘任機制，不致影響正常教學，但 9 大教師工會質疑，99%的背後是教師超鐘點及跨領域配課硬撐，並未真正解決結構性的缺師問題；缺師問題根源在師資培育制度改變，導致教職人才庫縮水[5]。

四、 問題爭點

有論者指出，缺師的問題包括教師的管理權日益限縮，使得師生間的衝突事件節節上升，加上一些家長的濫訴爭議，造成缺師問題涉

[1] 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。
[2] 黃秀雯，日本改善師資人力短缺的策略與作為，國家教育研究院電子報，115 年 7 月，網址：https://epaper.naer.edu.tw/edm?edm_no=269&content_no=4540，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。
[3] 張念慈，法國高中生抗議缺老師，為何變成 55 萬人上街？大動亂背後藏著孩子的最深恐懼，遠見雜誌，115 年 10 月 20 日，網址：https://www.gvm.com.tw/article/133899?srsltid=AYCX9vJGkIX32nL29riYcLWA80PX2uz4buVBdrAoHIhQFF7FQhysLp-s，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。
[4] 王心喬，老師被學生打到腦震盪.濫訴致教師逃亡潮！護國神山恐崩塌　理科缺師　誰教下一代，TVBS，115 年 10 月 27 日，網址：https://news.tvbs.com.tw/life/4040312，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。
[5] 莊瓊筠，開學缺師問題難解 工會籲檢討師培，大紀元，115 年 8 月 31 日，網址：https://www.epochtimes.com/b5/26/8/31/n14840109.htm/amp，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。

及多重因素。首先，教師的管教權日益限縮，師生衝突事件不斷增加，加上部分家長濫訴，使校園瀰漫教學焦慮，教師也逐漸形成消極被動的防禦性心態；其次，社會上尊師重道的傳統觀念逐漸式微，教師亦可能成為校園霸凌與性平事件的受害者，進而影響其教學意願；此外，隨著年金改革等政策推動，教師的待遇與福利已不如以往，新進教師的退休制度由確定給付制改為確定提撥制，未來須由教師與政府共同提撥的個人退休金專戶領取退休金。這些因素都使教師職業不再像過去那樣吸引人[6]。有校長認為，缺師問題的根源在於師資培育制度的改變，使投入教職的人才庫逐漸縮小。若缺乏完整、穩定且具吸引力的師資培育制度，學校每年開學前仍將疲於尋找教師，唯有重新檢視並調整師資培育制度，才是解決缺師問題的根本之道[7]。鑒於我國缺師問題及師資培育制度規範有其檢討之必要，爰簡介日本相關制度之推動概況，以供委員問政參考。

五、探討研析

（一）日本師資培育政策變革

日本對於教師資格訂有《教育職員免許法》，規定將教師證分為「普通教師證」、「特別教師證」和「臨時教師證」三種，小學不分科，中學及高中之教師證是以「教科」來認定。其中，「特別教師證」允許具有專業知識及實務經驗，但未循一般師資培育途徑取得教師資格的人士，在符合規定並經審查後擔任教師[8]。日本在申請教師證之前，須通過師資培育機構或教育委員會認證的機構，對於師資生的人品、學力、實務及身體等條件進行評鑑，通過評鑑可取得教師證資格。

日本近年來也面臨教師人力不足問題，尤其是中小學教師、代理教師及特殊教育教師的招聘困難。日本並非單純透過放寬教師資格來解決缺師問題，而是採取「擴大教師來源、建立代理教師制度

[6] 周祝瑛，缺師亂象 危及下一代競爭力，聯合新聞網，115 年 9 月 24 日，網址：https://udn.com/news/story/7339/9774231，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。

[7] 莊瑗筠，同註 5。

[8] E-GOV，教育職員免許法，網址：https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000147?occasion_date=20250401，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。

、增加正式教師編制、改善教師待遇及工作環境」等多元措施[9]。2022年7月1日起更將教師資格證更新講習制度取消，讓教師證終身有效[10]，這項政策可針對退休教師、離職教師及具備教師資格但尚未投入教職的人士，提供重新任教的管道，並搭配職前研習及彈性聘任制度，擴大全國性教師人才資料庫[11]。

此外，為改善日本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1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。另為避免學生因提前考試導致實習安排困難，文部科學省也放寬彈性調整教育實習時間之規定[12]。

（二）日本因應缺師問題修法簡介

日本另訂有《公立義務教育各學校教育職員薪資等特別措施法》（公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法），並於2025年6月18日修正公布[13]，旨在教師工作方式改革及留住人才，主要內容包括：1、將「教職調整額[14]」由現行的4%，逐年調漲1%，2031年提高至10%；2、根據教師職務困難性及工作條件發給特別津貼；3、地方教育機關應擬定「業務量管理及健康保障措施實施計畫」，妥善管理教師的工作量，督促學校確實執行，以確保教師健康；4、政府目標2029年將教師每月平均「時間外在校等時間」（加班時數）減少至30小時（目前45小時）；5、創設「主務教諭」（首席教師）職務，強化教師之間的橫向協調

[9] 藤井孝良，未経験者の「育成枠」創設を　教員不足の解消に向け提言，教育新聞，2026年10月6日，網址：https://www.kyobun.co.jp/article/2026100602，最後瀏覽日期：115年11月5日。

[10] 梁忠銘，〈日本師資培育及教師證制度現況與展望〉，《台灣教育研究期刊》，第3卷，第6期，111年11月，頁351-352。

[11] 文部科學省，「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について，網址：https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/senkou/mext_02311.html，最後瀏覽日期：115年11月5日。

[12] 黃秀雯，同註2。

[13] E-GOV，公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法，網址：https://laws.e-gov.go.jp/law/346AC0000000077，最後瀏覽日期：115年11月5日。

[14] 由於教師的職務如準備課程和指導學生難以用時間定義，該法不提供通常支付給一般勞工的加班費，而是採用「教職調整額」的制度，每月統一另支給教育職員4%的月薪。

與聯繫，適時對資淺教師給予指導和支援；5、2026 年起逐步將公立中學的班級學生數降低至 35 人，以減輕教師壓力[15]。這些改革的政策概念著眼於教師荒不只是教師人數不足，也與工作負擔、薪資待遇及職業吸引力有關，因此必須從改善教師的勞動條件著手，以提升教師教學的意願[16]。

（三）可供我國借鑑之處

為解決我國當前面臨的缺師問題，建構完整、穩定且具吸引力的師資培育制度，建議教育主管機關可參考日本修法內容及其實施經驗，研議推動下列事項：

1、積極鼓勵社會專業人士參與師資培育課程，增加特別教師證的制度，建立專業人才取得教師資格的彈性管道，允許具備特定專業知識、實務經驗及教學能力者，經教育專業培訓及資格審查後，投入特定科目教學，讓更多的師資生和社會人士可以加入教師的行列。

2、建立教師人才回流制度，針對曾任教師、退休教師及具教師資格但未任教者，提供重新任教及職前研習機制。

3、改善教師職場環境及待遇，檢討導師津貼、行政工作津貼及偏遠地區教師加給，並明定教師工作量管理及行政減量措施。

撰稿人：黃嘉文

[15] Education Career，給特法の改正をわかりやすく解説。施行はいつから？最新情報は？2026 年 1 月 26 日，網址：https://education-career.jp/magazine/data-report/2025/kyutokuhou/，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。

[16] 文部科學省，教師の処遇改善，網址：https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoshi-kankyo/mext_03345.html，最後瀏覽日期：115 年 11 月 5 日。