

臺灣教育社會學研究 十四卷二期

2014年12月，頁73~107



日本不登校特區現況與核心理念實踐

王美玲

摘要

不登校特區提供學生於正式學校以外的學習場所，特區內得以申請放寬學習指導要領的課程規定，擴大出缺席時間的標準，讓許多富地方特色的另類教育理念得以實現，不僅是解決學生不登校問題的方法，也是促進地方教育改革發展的政策。但是不登校特區在正名合法化後卻沒有任何地區學習效法之，日本政府也未針對特區制定任何後續配套措施，因而造成特區的成效未能順利推廣至日本全國。

然而不登校特區中所推動的多元的學習場所與特定學習模式，不僅成功降低了不登校比例，也讓我們瞭解復學不再是解決不登校問題的唯一目標，應該多方面考量學生與家長的需求，建構多元化的教育學習管道。不登校特區的經驗除了喚醒我們應該正視學生不去上學的問題之外，更昭示著若能有效結合體制內教育政策改進以及體制外教育的實務執行，教育改革的步伐與成效將更加顯著。

關鍵詞：日本、不登校特區、另類學校、復學、IT學習課程

- 本文作者：王美玲 淡江大學日本語文學系助理教授。
- 投稿日期：102年10月7日，修改日期：103年8月19日，接受刊登日期：

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/TJSE/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

103年10月4日

• DOI：10.3966/168020042014121402003

Present Status and Practice of Core Values in Japan's Special Truancy Zone in Japan

Mei-Ling Wang

Assistant Professor

Department of Japanese

Tamkang University

Abstract

The Special Truancy Zone is a venue providing alternative education to students outside of the normal school system. This district has a moderate amount of flexibility to modify curricula and attendance requirements in order to implement alternative education concepts and fit local needs. It is intended to function not only as a solution for students with high rates of absenteeism in the normal school system but also as a policy to drive educational reform at the local level. However, the Japanese government has not formulated any subsequent measures to define and regulate special truancy zones, with the result that it has not yet been possible to extend the effectiveness of this zone to the rest of Japan.

The curriculum instituted in the special truancy zone could serve as a valuable reference when considering ways of reducing truancy rates. It helps us realize that multiple learning channels to fit varied student demands are an important part of the solution, and getting students back to school is not the sole answer. The experience and example of the Special Truancy Zone clearly indicate that an effective fusion of educational policy modification and alternative educational practice can deliver significant effects in educational reform.

Keywords: Japan, special truancy zone, alternative school, return to school, IT learning curriculum

壹、序論

隨著不登校問題日趨嚴重，在日本許多民間教育團體日益增加，但相對地政府的教育補救政策以及適應指導教室（等同臺灣的中途班）卻少之又少。所以此類民間教育團體因社會潮流而逐漸擴大規模的作法被指出是義務教育的私有化，意指所有脫離國家教育政策及路線的行為或作法將得由個人負擔風險，國家的義務教育機能將逐漸縮小，取而代之的是教育的自由與多元化（森田洋司，2003：17）。而造成如此現況，其實可以追溯至90年代初期日本政府所推廣的新自由主義教育，其最大特徵在於教育的私人化與市場化，以及學校制度和教育課程的多樣化（子安潤，1999：28-29）。此潮流也影響臺灣，包括近年來民間不斷主張教育自由化的重要性，而政府方面也開始進行局部的市場化。教育開放市場化後的自由競爭帶來的直接影響便是多元化的教育理念，因此臺灣與日本近年來都興起另類教育的風潮，而日本政府爲了因應這些特殊的教育理念而開始進行部分制度鬆綁。

依照日本文部科學省（等同臺灣的教育部）「學校基本調查」對於不登校（中譯爲「拒學」，truancy）的定義爲「基於心理上、情緒上、身體上或是社會因素與背景，造成學童無法上學，或是想上學卻無法上學（排除疾病與經濟因素）」，並且一年缺課30天以上即通報成不登校的案例。¹多數人提及學生不去上學，則會聯想到怠學或是偏差行爲，然而若深究原因，其實大部分的學生並不全然是蓄意缺課，而是家庭背景、交友關係、學習成效甚至社會價值觀的交叉影響所造成。因此在處理不登校問題之際，實無法簡單地僅以單一因素來探究，而必須多方面考量後綜合判斷。然而現今的政府對應政策多著重於課業輔導與心理諮商，且最終目的是督促學生復學，並沒

¹ 本定義自1991年爲文部科學省學校基本調查所採用。學校基本調查自1948年開始實施，1966年起將不登校學生人數列入調查項目，當時定義在「一年缺席50天以上的厭學者」。

有考慮到學生的個別性特殊需求。隨著不登校原因的多樣化，日本政府在無法因應現況提出即時政策對應的同時，使得近年來名為另類學校（free school, alternative school）的民間教育團體不斷增加中。

日本的另類學校興起於80年代後期，多數由關心不登校問題的相關人士（學生家長或是退休教職員等）所成立，活動場所往往僅借用公寓中的一室，屬於非正式結社立案團體，所以並無任何合法地位，這是有別於臺灣及歐美國家的地方。這些學校的活動目的在於「協助學生重拾自信並且提供身心支援與棲身之處」。不登校學生在此尋求與人溝通與學習的機會，家長之所以會願意額外付費則是為了尋求諮商與交換意見的場所，並且期望讓孩子得以培養參與社會生活的能力。在這裡並不要求復學，也沒有通學年限，學生基於自身的意願隨時可以離開（東京都教育庁生涯学習部社会教育課，1999：11、30）。也因此日本的另類學校「與其說是自由學校，更不如說是專為不登校學生所成立的私人教育設施」（沖田寬子，1997：116），學校本身「是順應不登校學生人數增加所衍生的而來的」（坂田仰，2002：141）。

這些學校專門招收不登校學生，致力於拓展體制外教育，然而由於多數為私人結社，無法估計其具體數目，也不為世人所認同。礙於其非法地位，在營運上相當吃緊，主要經費來源來自於學費與募款，工作人員多為兼任或是志工，時常面臨活動空間不足、工作人員流動率高、欠缺活動合作夥伴，以及經費不足等困難（東京都教育庁生涯学習部社会教育課，1999：26；国立教育政策研究所，2003：70）。因此進入90年代後，曾經一度掀起另類學校為追求合法性與知名度而轉型為非營利法人（Non-Profit Organization, NPO）的熱潮。

另類學校提供學生在正式學校以外得以暫行性緩衝上學壓力的場所，不僅成為學生與學校之間的協調中介點，同時也獲得許多家長的信賴。雖然另類學校成功地促使學生重新拾起課本學習並且恢復學習自信心，但是礙於其非法性與臨時中介站的定位，許多富有特殊教育理念的課程無法實現。最大

的問題在於另類學校並不符合日本《學校教育法》第1條所規定的「一條校」之條件，²因此即便學生在另類學校就學，不僅面臨與原設籍學校的雙重學籍問題，就算順利畢業後也無法取得正式學歷與成績證明。若配合《教育基本法》第6條第一項規定，日本法律規定的學校可以狹義解釋成含公家性質的教育機關，因此另類學校並不符合法律規定，在日本定位在私人教育設施。再者，《學校教育法》第16條中明文規定監護人有義務讓孩童接受九年國民教育，因此另類學校的學生雖然有上學但是仍然違法。面對此現況，多數的另類學校積極尋求解決方案，所以不登校特區的提案也順應而生。

貳、不登校特區之概況

一、特區定義

日本政府於2000年頒發《構造改革特別區域法》正式成立特區，目的在於改善國家特定資源集中於主要都市所帶來的城鄉差距，尋求經濟或社會上的連鎖效應。若欲成立特區需要先申請放寬相關法律限制（稱為「特例」），一年有二次機會可以申請提案特例，此階段任何市民皆可參與提案，特例經審核並核准後方可進行申請成立特區。一年則有三次機會可以申請成立特區，與特例階段不同的是，特區僅開放予行政機關申請，並未容許個人或私人公司行號單獨申請（構造改革特別區域推進本部，2011）。

特區中申請教育方面之制度鬆綁的地方稱為教育特區，³相關特例歸類

² 《學校教育法》第1條明訂「本法規定之學校為幼稚園、國小、國中、高中、中高一貫教育學校、特殊學校、大學以及五專」，符合本法之學校通稱為「一條校」。

³ 特區種類可以劃分為13種類別，分別為「教育」、「IT」、「產業活化」、「生活福祉」、「國際交流・觀光」、「都市農村交流」、「幼托整合」、「農業」、「地方改革」、「產學合作」、「國際物流」、「地方振興」以及「環境・新資源」。

為8開頭的三位數，由於特例編碼的開頭代表其管轄機關，8代表文部科學省，⁴申請的內容主要偏向課程內容改革，如課程鬆綁、放寬教師資格限制，以及許多以往教育體制內無法執行的內容。依執行內容可以將教育特區分成八大類，分別為「不登校」、「課程內容改革」、「師資增額與小班教學」、「綜合課程學習」、「留學生教育」、「在地人才教學」、「幼兒早期入學」與「遠距教育」（王美玲，2014：102）。因而在此可以定義不登校特區為教育特區的種類之一，所指為在指定的範圍內放寬相關的教育法規限制，提供不登校學生多元的學習場所與特定學習模式之特區。

二、相關特例

不登校特區所使用的相關特例計八例，內容如表1所示。運用802可以彈性增減課程時數。803原為獨立特例，爾後基於新的提案與818合併成為另一特例803（818），做為規劃符合不登校學生需求的課程。以上兩特例皆放寬學習指導要領的限制，屬於課程改革範圍。805則是以線上IT學習課程來取代既有學校教育。810使特區內可以自行聘請所需師資，同時放寬教師資格的限制。816開放企業團體設置學校。817開放NPO法人轉型或設置學校。820（801-2）中放寬關於成立學校的限制，經營者得以在租借校地校舍的情況下開設學校。

其中專為解決不登校問題所設置的特例僅803、803（818）、805與817，而802與810並不侷限於不登校相關議題才能申請。從相關特例看來不登校特區具三大特徵：（一）放寬教育課程與內容的實施標準、（二）從寬解釋出缺席的定義、（三）調降設立學校的標準。

⁴ 特區正式於2003年開始營運，主要負責行政機關為「構造改革特別區域推動總部（現「地域活性化統合總部」）」，由總務大臣負責統一管理。由特例編碼的開頭來區別管轄機關如下。1:警察廳、2:人事院、3:金融廳、4:總務省、5:法務省、6:外務省、7:財務省、8:文部科學省、9:厚生勞動省、10:農林水產省、11:經濟產業省、12:國土交通省、13:環境省、20:內閣府、21:防衛廳、22:公正取引委員會、30:內閣官房。

表1 不登校特區所使用之特例內容

特例號碼	名稱	內容
802	設立構造改革特別區域研究開發學校方案	特區學校內的課程得以放寬學習指導要領的規定，規劃符合各校需求的教學課程。
*803	不登校學生相關教育課程鬆綁方案	不登校學生所受之教育得以不受學習指導要領的限制。2003 年後併入 803 (818)。
*803 (818)	以不登校學生為對象的學校設立相關教育課程鬆綁方案	招收不登校學生的學校內得以設置不受學習指導要領限制之課程。
*805	活用 IT 等擴大不登校學生學習機會方案	承認不登校學生於自宅利用 IT 線上學習課程為學校上課的出缺席，並且得以繳交成果報告的方式來抵免成績。
810	市町村經費雇用教職員方案	放寬都道府縣經費雇用教職員之限制，開放市町村教育委員會得以自行增僱教職員。
816	企業設立學校方案（企業法人立學校）	允許企業設立並且經營學校法人（限高中以上）。
*817	非營利法人設立學校方案（NPO 法人立學校）	允許從事不登校事業之相關非營利法人設立並且經營學校法人。
820 (801-2)	校地及校舍無須自備之小學等設立方案	允許學校法人可以收受外部捐款，放寬設立學校時之校地及校舍擁有者限制。

註：「*」為不登校特區專用特例。

資料來源：研究者整理製作。

目前多數特例已開放全國實施，唯816礙於企業設立學校在經營上的不穩定性，因此尚未開放全國實施。而專為NPO法人另類學校所設立之817規定，雖然曾有另類學校計劃申請，但是在NPO法人為經營者的特殊情況下，政府方面不會將其列為私校補助對象，且額外要求學校設立的經費門檻更高於其他特例，因此並無任何成功申請的實例。

日本全國不登校特區共計13例，分別位於秋田縣、福島縣、東京都、神奈川縣、長野縣、岐阜縣、京都府以及奈良縣等八地（參照表2）。其中神奈川縣的藤野町特區於2004年12月8日撤銷特區申請，在更改合作單位為小

表2 日本全國不登校特區總數與相關特例

地名	所在地	特區名稱	正式名稱	申請單位	特例號碼	
					802 (818)	803 (818) 805 810 (801-2)
1.秋田縣	秋田市	My space・ion學習特區	明德館高中附設 space ion	教育委員會	√	√
2.福島縣	會津若松市	會津若松市IT特區	#向日葵	教育委員會	√	√
3.東京都	葛飾區	區域合作・自在學習型未來人才育成特區	★東京Shure葛飾中學	NPO法人+東京都企劃部	√	√
4.奈川縣	八王子市	不登校學生的體驗型學校特區	高山山學園	八王子市長	√	√
	藤野町	在以常態化為目標的城鎮內為LD與ADHD學生保障「心的教育・全面關懷」的藤野町特區	2004年撤回申請	NPO法人+藤野町役所	√	√
	小田原市	配合LD與ADHD等不登校學生的個別需求並且培養「活力」的教員特區	★湘南linus學園 (廢校)	NPO法人+小田原市役所	√	√
	橫濱市	不登校等學生之教育支援特區	★星槎中學	私立學校法人+教育委員會	√	√
5.岐阜縣	多治見市	桔梗學習特區	#早蕨學級	教育委員會	√	√
	岐阜市	以不登校學生為對象之岐阜・學習空間特區	岐阜・學習空間	教育委員會	√	√
	大垣市	微笑學習支援特區	#微笑學級	教育委員會	√	√
	可兒市	活用IT之復學支援特區	#微笑房間	教育委員會	√	√
6.長野縣	長野市	長野市活用地域力教育特區	★飯綱學園 (green hills中小學)	NPO法人+教育委員會	√	√
	天龍村	與地方結合推動專案教育之特區	★橡果向方學園	NPO法人+教育委員會	√	√
7.京都府	京都市	京都市不登校學生學習支援特區	洛風中學	教育委員會	√	√
8.奈良縣	大和郡山市	不登校學生教育支援特區	ASU	教育委員會	√	√
計	15	14例	13	1	6	8 1 6

註：「★」為民間團體與公家機關共同申請者，「#」為適應指導教室。資料來源：研究者自行整理。

田原市後雖然重新申請成功，但是該特區內之湘南linus學園已於2013年4月廢校，因此實際上神奈川縣內只剩1例。

表2中有8例的不登校特區申請805，顯示大多數的地方政府傾向於直接擴大出缺席定義來降低當地不登校比例。次多為820（801-2）的6例，直接放寬設置學校的硬體場地要求之標準，減輕設置成本的負擔。成立專門招收不登校學生的學校為東京都2例、神奈川縣內1例、長野縣內2例以及京都府內1例共計6校。除了高尾山學園與洛風中學為公立學校外，東京Shure葛飾中學與橡果向方學園為另類學校與公家單位（東京都企劃科與教育委員會）合作設立，其餘2所學校為私立學校法人與教育委員會合作成立。

三、關於不登校特區的議論

各地方申請不登校特區的原因有其區域性特徵，但是歸納起來其目的皆是試圖解決不登校問題。不登校特區是一嶄新的解決方法，但這也顯露出以往不登校對策成效的極限，我們可以由各地方申請不登校特區的動機來一窺究竟。八王子市指出雖然政府成立了適應指導教室積極推動漸進式復學，

但是不登校問題依然未能得到改善。尤其多數學童未能到適應指導教室上學，因為是義務教育，儘管這些學童持續缺席，他們還是能夠升級並且畢業。這些明明有權利接受義務教育的學童並沒有受到良好的教育是不爭的事實。（八王子市，2003：1-2）

以往解決不登校的方法皆著重於復學，但是事實上許多學生非但未能復學，反而因為長期缺席，因此陷入到學校甚至社會生活孤立的困境，所以近年來各地方開始強調「不一定要復學」的對策。神奈川縣教育委員會學校教育科長阿久澤榮即表示，一旦學生開始不上學便會對學校及教職員產生不信任感，此時一般學校的對策並無任何強制復學效果，所以「若沒有第三者介入學校與家庭之間協調關係，將無法有任何改善」（神奈川縣教委，2007：

6)。在學生對學校產生厭學心態⁵的情況下強調復學，並且持續於體制內教育系統下尋求對應方法並非上策。

岐阜市教育委員會多年來致力於設立適應指導教室，並且派遣心理諮商師長駐校內，規劃教職員相關教育進修課程，積極處理不登校問題。但是其結果「市內不登校學生數目雖然停止增加，但是僅呈現停滯狀態且總數並未減少，顯示這些對策皆非根本解決之道」（岐阜市，2003：1）。事實上不登校學生在學校以外的中介場所隱然形成固定的移動模式，起初由學校介紹至適應指導教室就讀，此時的內部移動並不多，通常會因為仍然無法上學而轉向民間的另類學校，之後在眾多另類學校間不斷移動（国立教育政策研究所，2003：13）。由此可知為解決不登校問題單憑體制內教育的努力尚有不足，相應而生的便是建構不同教育管道的必要性。東京都葛飾區便強調「不登校學生所面臨最大的問題在於升學管道，所以特區內將致力於拓展學生的升學與就業管道」（葛飾區，2006：3）。今後制定不登校對策之際，或許重點不在於學生的缺席原因或復學與否，而是應該著重於開闢其他升學與就業管道以供不同需求選擇。

然而不登校特區在實際成立上面臨許多問題，主要原因在於這顛覆了文部科學省與社會大眾所認定的學校定義。「這個制度只是將相關教育制度與市民的需求一同勉強塞進『特區』，卻未進一步去思考有此需求的根本原因。……（中略）而且不可否認多數NPO法人申請特區只是為了獲得財務支援。特區內的學校所追求的只不過是將無法適應體制內學校的學生，再次送回體制內罷了」（御園生純，2004：22-23）。若由NPO法人來成立學校，由於是以不登校學生或其他問題學生為主要對象，因此改善的狀況將成為學校的主要成果。然而這些學校無法保證持續穩定經營，並且提供一定水準的教育內容（窪田真二，2008：38-39）。不僅是不登校特區，利用特區的制度鬆綁讓成立學校變簡單了，但是這些學校中有些因為課程鬆散而受到文部

⁵ 原文為「登校回避感情」。

科學省的介入調查，不能說所有的特區都交出了預期的成效（小林良彰、石上泰州，2007：186）。特區內調降成立學校的標準後，申請者的需求的確得到當下的解決辦法，然而並不同問題發生的根源也得到改善。除此之外，最大的問題在於這些學校是否可以在不危害學生的受教權的情況下永續經營。

此外，不登校特區成立後也曾有反對聲浪指出，若將不登校學生聚集在特定的學校內，將會標籤化並且矮化此學校地位，使得學生將背負不登校學校畢業生的學歷。但是實際上目前專門招收不登校學生的特區學校僅限於國中與學分制高中階段，且只是學生成長過程中的某一階段，不能單以此判斷學生的未來成就。位於東京八王子市的高尾山學園為日本首座申請核可的不登校特區，

（學園內）由於課程安排不受學習指導要領限制，學校可以配合每位學童的能力與學習進度規劃教育方案，促使學生更加願意上學。（高倉ひでみ，2005：15）

不僅重視體驗教學，而且校內有輔導員與志工長期駐校提供諮商服務，甚至在道德教育課程中教導學生社會生活應對技能，實為難能可貴。（青木朋江，2005：68）

雖然高尾山學園標榜督促學生再度就學，但是單就此教學理念來看卻充滿矛盾，因為就讀本校就代表學生未曾回到原校。然而若說當這種學校出現成果就是不登校問題得到解決的話，該校總平均出席率維持在65%以上，的確顯示出一定的成效（細野助博，2006：25）。無論是哪一種型態的學校，透過特區制度都可以得到新的合法定位，根本問題是出在《學校教育法》的僵化。我們還是有必要去摸索這些逃離體制內學校的不登校學生所適合的學校模式，這也代表《學校教育法》所制定的學校之外，存在符合學生多元需

求的學校的可能性（御園生純，2004：24）。由此可知，不登校特區內不僅改變了學校的條件，也修改了復學的定義，認同了學生多樣化需求，進而提供了新的學習模式。

但是爲了追求新的學校型態而申請特區的另類學校卻遇到許多預期外的問題，首先多數工作人員因爲沒有教師證而無法繼續在特區內工作。更由於公家單位對於NPO法人不甚理解，因而多以私校的標準來看待NPO法人，這也造成溝通不良而拒絕彼此合作。而且申請手續太過繁瑣，對於合作的公家單位也造成了負擔（齊藤剛史，2004：5）。結果造成NPO法人立的學校至今無法成立，反而是NPO法人必須先轉型成私立學校法人才得以設置學校（飯塚真也、谷口聰，2004：9）。

不登校特區唯一的入學條件便是學生需有不登校的經驗，乍看之下特區彷彿鼓勵學生持續上課缺席，但是由上述不登校特區的成立動機以及相關研究中可以發現，雖然由另類學校或其他NPO法人等民間團體來成立特區有其營運上的風險，但是多數學生在缺乏學校的援助下導致無法順利升學或是就業，即便上另類學校卻又得不到認可，這不僅違反了義務教育的理念，更使學生陷入與學校甚至社會隔離的困境，如何支援他們將是日本政府的一大課題。

四、不登校特區的類型

多數不登校學生因自身的經驗而對學校抱持厭學心態，因此相關機構與組織爲了因應學生的需求而推崇特殊的教育理念，而若內部教職人員未能完全認同此理念，將造成組織內的紛爭，甚至危及組織的營運。許多另類學校在創校之際，就曾因爲教職人員之間的理念不合而起衝突。例如，Kinokuni 兒童之村學園有在創校之際曾經面臨教職員間理念上的對立（堀真一郎，1998：270）；湘南linus學園倒閉便是管理階層間產生爭執所致（読売新聞，2012）。

再則由於其核心理念僅適合特定學生需求而有別於體制內教育，爲了堅

持自我的教育理念，其組織規模與制度規範也無法過度增加或擴大。在此基於制度化程度與核心理念的兩項基準，將核心理念分成「回歸體制內教育系統」以及「發展另類教育系統」，制度化則是依組織的規模大小分成「制度化」與「非制度化」，將不登校特區分為四類如圖1所示：(I)由縣市公家機關申請，改變現有教育課程以對應不登校問題之「一般學校」型。(II)由另類學校與縣市公家機關合作，致力於推廣新教育型態之「非學校 (deschooling)」型。(III)由企業團體與縣市公家機關合作申請，反對體制內教育著重於另類教學之「函授教育」型。(IV)由縣市公家機關申請，藉由IT學習課程促進學習成效之「臨時避難」型。

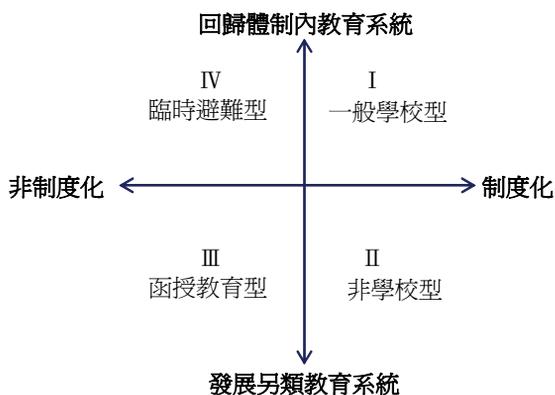


圖1 不登校特區之類型

資料來源：此為研究者自行分類。

參、研究方法與對象

鑒於目前臺灣及日本針對不登校特區現況之相關資料相當稀少，缺乏可靠的參考資料，研究者認為累積不登校特區相關研究有其重要的意義，而兼顧多個地方需求之大範圍調查更是必須的。日本不登校特區的設立與發展有相當明顯的城鄉差異，此現況是否與都市化有直接的關聯雖有待查明，但是

研究者認為依區分都市與地方都市來進行調查乃是累積整體認知的基礎。因而本研究選定東京都為大都市，岐阜縣為對應地方都市來探討本次研究課題。

本研究採階段性資料蒐集方法以及質性訪談調查。質性訪談調查以東京都與岐阜縣為調查區域，於2010年8月24日至9月3日間進行，訪談對象包括特區計畫申請者、當地教育委員會負責人、特區內教職員工與志工等。訪談內容除了瞭解該特區現況之外，另有一、另類學校轉型前後的成效與差異，二、特區內的課程改革內容，三、IT學習課程的內容。依相關文獻研究結果，本研究所選定的調查對象及其特區名稱如表3，計6校。除此之外，研究者於2012年與2013年針對其中兩校進行追蹤調查，訪談對象為特區之校長，同時也實際體驗一日課程。為了比較特區與另類學校的課程差異，2013年7月5日曾赴東京Shure創設的另類學校（王子分校）體驗課程。

表3中列出本次研究對象的相關資訊，其中創校日與正名合法化日有時間上的差距，原因在於特區制度下所謂正名合法化是依據第一所申請此特例的學校之執行狀況來判定。高尾山學園與可兒市微笑房間由於分別為803與805的第一號申請者，因而接受相關評鑑合格而開放此特例正名合法化。其他的不登校特區則是基於其他學校評鑑合格而被迫取消特區資格進而正名合法化。

若由6校的創設理念及設施結構來看其不登校特區類型，東京都兩校皆為新創之學校，高尾山學園為八王子市長創設，為一般學校型；東京Shure葛飾中學為日本規模最大之另類學校（NPO法人東京Shure）所創，為非學校型。其餘岐阜縣內4校雖然作法有所不同，但是皆活用現有資源做為基點，標榜回歸原校，屬於臨時避難型。

此外，不登校特區中也有運用816「企業設立學校方案」成立之函授教育型，然而本研究所選定的研究對象中並無816的實例，原因在於目前不登校問題僅限於義務教育階段，而816的實例皆為高中以上教育階段，因此暫時排除但是列為今後需探討的課題。

表3 調查對象之基本資料

校名(名稱)	創設理念	創校日	正名合法日	訪談日期	具體時間
東京都 私立東京shure 葛飾中學	給予暫時未上學的你，在自己的空間內能夠安心，並且交朋友、與人有交流、親身體驗、學習、吸收知識而創辦的學校。	2007/4/1	2007/7/4	2010/8/24 2012/6/24 2013/7/2	參觀與個別訪談，約5小時 參觀創校紀念活動，約4小時 一日課程體驗，約3小時
八王子市立高尾山學園	所有學生皆可以某些形式來上學，並且安心上學 教學目標為「培養社會性」「提升基礎學力」	2003/4/21	2005/11/22	2010/8/26 2013/7/4	參觀與個別訪談，約3小時 個別訪談，約2小時
可兒市 適應指導教室「微笑房間」	讓不登校學生能夠重新沈思自己，做自己，進而復學。	2003/5/23	2005/11/22	2010/8/31	參觀與個別訪談，約3小時
岐阜市 岐阜・學習空間	為想上學卻無法去，又想讀書的國中生提供復學管道，並且支援其社會性自立。	2003/10/24	2005/11/22 2006/7/3	2010/9/1	參觀與個別訪談，約2小時
岐阜縣 大垣市 適應指導教室「微笑學級」	幫助有學習意願但無法去學的學生消除對於學習的不安，並且給予復學的機會。	2003/8/29	2005/11/22	2010/9/2	參觀與個別訪談，約2小時
多治見市 適應指導教室「早蕨學級」	提供因為情緒不安或有煩惱而無法上學的國中小學生一處，可以設籍在原校，並且等待情緒恢復與復學。	2003/5/25	2005/11/22	2010/9/3	參觀與個別訪談，約4小時

資料來源：學校法人シユ一レ東京学園（2009，2010，2011，2013），八王子高尾山学園（2005），可兒市（2003），大垣市（2003），多治見市（2003），岐阜市（2003）。

肆、不登校特區之比較與探討

不登校特區是爲了改善不登校問題所設置的，但是實際上申請的區域內是否有高額的不登校學生數目是需要先確認的。透過田野調查以及相關文獻研究結果分析後發現，不登校特區的成立確與不登校學生所占當地學生總數之比例（以下稱爲不登校比例）息息相關。圖2爲本研究的調查地之國小生不登校比例，圖3爲國中生不登校比例。由此兩圖可以發現各區無論國中小學階段，不登校比例不僅高於東京都與岐阜縣的數據，也遠遠高於全國的比例。除了不登校比例之外，特區的成立同時也與當地行政機關的關心度具密切關係。原因在於民間團體不能單獨申請特區，必須取得當地相關行政機關的認同與允許才能提出申請，也因此若行政機關不願與民間單位合作，特區也無法成立。因而在此可以確認東京都的八王子市與葛飾區，以及岐阜縣內4校的不登校特區皆基於迫切需求，並且得到當地行政機關的支持而申請成立。

一、都市化的影響

依都市與地方都市發展程度不同，所申請的不登校特區之屬性也截然不同。表4爲特區所在地之人口規模與面積。2010年8月爲研究者進行訪談之時期，對照當時人口規模與面積來看，東京都內兩地與岐阜市的人口密度較高，岐阜縣內其他三市則偏低。若與2014年8月比較可以發現岐阜縣內四市人口呈減少的趨勢，東京都內則是呈現正成長，而這樣的傾向或多或少影響了不登校特區可以發展的方向，在地方都市新成立一般學校型或非學校型有其困難，臨時避難型則相對較合適。

二、執行內容與理念

東京shure葛飾中學創校於2007年4月，校內延用另類學校的教育理念，

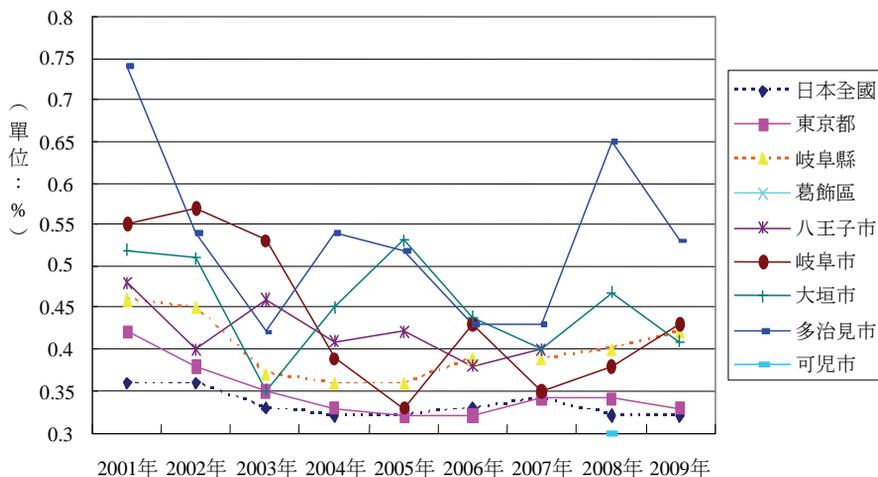


圖2 調查地國小生不登校比例

資料來源：根據各地教育委員會提供資料與學校基本調查研究者整理製作。

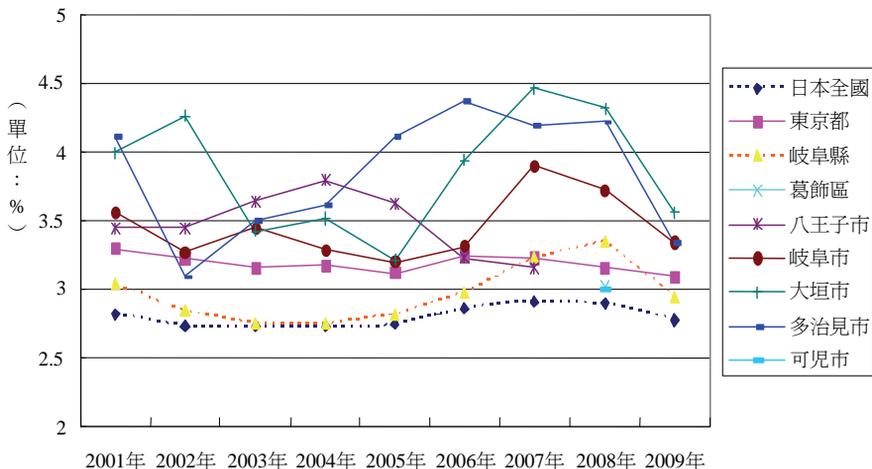


圖3 調查地國中生不登校比例

註：不登校比例計算方法 = (不登校學生數 / 總學生數 × 100)。

可兒市與葛飾區教育委員會僅提供 2008 年數據。

資料來源：根據各地教育委員會提供資料與學校基本調查研究者整理製作。

表4 不登校特區所在地之人口規模與面積

所在地	現在名稱	人口規模（單位：人）		面積
		2010年8月 （人口密度）	2014年8月	
東京 都	葛飾區 私立東京shure葛飾中學	434,622 (124.7)	449,650	34.84km ²
	八王子市 八王子市立高尾山學園	553,978 (29.7)	563,218	186.31km ²
	可兒市 適應指導教室「微笑房間」	101,654 (11.6)	100,906	87.60km ²
岐 阜 縣	岐阜市 岐阜・學習空間	420,034 (20.5)	415,618	202.89km ²
	大垣市 適應指導教室「微笑學級」	164,649 (7.9)	162,817	206.52km ²
	多治見市 適應指導教室「早蕨學級」	116,660 (12.8)	114,466	91.24km ²

資料來源：八王子市役所（2014）、葛飾區役所（2014）、可兒市役所（2014）、大垣市役所（2014）、多治見市役所（2014）、岐阜市役所（2014）。

著重在開拓新的教育模式與課程創新。因為本校是縮小另類學校規模所額外成立的學校，因此少數教職員為另類學校轉任的正職人員，其餘多為實習教師，本校創校一年後所屬另類學校也從4校減至3校。該校所使用之820（801-2）早有非不登校相關的特區成立且成果卓然，於同年7月開放全國實施，因此東京shure葛飾中學創校僅3個月便被迫從特區資格正名合法化，而被定位於私立學校法人。校地校舍是向葛飾區公所租借而來，因此該校的教育目標設在降低葛飾區內不登校比例，入學者的資格除了不登校經驗外還設有葛飾區居民優先的條件。租借合約設有20年使用期限，將於2028年評估其成效後才能決定其存續，即使開放全國實施之後，該校與公家單位的合作契約並未變動，將學生名額限制在全校120名，因此學費收入有限，造成該校營運的經費主要來自法人資金、捐款、以及私校補助。

高尾山學園創校於2003年4月，著重於現有教育課程的改革，推廣「實做中學習」的實務經驗，以培養學生基本學力與社會能力為教學目標。起初校內招收來自全國的不登校國中小學生，並無名額限制，然而由於人數曾經

一度暴增而無法應對，目前僅限設籍八王子市者。教職人員多數為屆齡退休之公立國中教師轉任而來，因此平均年齡層偏高。此校為803的全國首例，也是第一所不登校特區，於2005年7月經過評鑑獲得肯定後開放全國實施。由於申請者黑須隆一市長相當注重不登校問題，即使該校正名合法化後當地政府仍然持續規劃經費支持，學校營運相當穩定。

以上兩校雖然運用不同的特例所成立，但是皆是利用當地因少子化而廢校許久的小學來成立學校，不僅活化了廢棄校舍空間，不登校學生也多了新的學校選擇。校內雖然使用與一般國中小學相同的教科書，但是課程進行無需遵照學習指導要領。此外，由於兩校都限定所在地學生優先入學，因此造成了家長為了讓孩子入學而移動戶籍，這樣的現象雖出乎意料，但是符合了特區制度的目標。

反觀地方都市的岐阜縣是日本全國最早申請不登校特區的縣市之一，當地計有4市不登校特區，皆成立於2003年（僅月份不同）並且附屬於教育委員會下持續實施中。雖然設置時期相近，但4市之間並無任何合作協議。

岐阜市內的「岐阜·學習空間」致力於學生課業的補救教學，但是並非獨立設置學校院區而是借用市內公民館做為教室，名額限制在10位。提供學生學校以外的學習場所，同時也與縣內適應指導教室「Salvia」合辦活動，可以承認為正式學校出席紀錄。為了提高復學率，每位學生每次僅允許6個月的入學時間，視狀況得以申請延長。

可見市「微笑房間」、大垣市「微笑學級」與多治見市「早蕨學級」以現有之適應指導教室為學習據點進行教學指導。大垣市設置IT線上學習系統供學生在家自學，IT課程設計則委託廠商外包製作，經費由當地教育委員會負擔，學生可以於指定場所或自宅使用。學生使用IT學習系統的網路上下線時間即為出席的時間，該系統設有評分功能，其分數就是學生之平時成績。其餘兩市除了以電子郵件來與學生連絡之外，由於考量到大學生年齡較相近較易讓學生接受，因而利用市的經費僱用大學生來輔導學生，名稱上可見市稱為「心友」（mental friend），多治見市稱為「桔梗朋友」，主要負

責家庭訪問並且當學生的朋友。除此之外，3市皆定期舉辦課外活動，學生於期末需繳交成果報告（或作品）作為期末成績。

造成上述6校所申請的特例不同可歸因於都市化發展的程度。岐阜縣內4市內人口持續減少而且交通相當不便，學生的通學時間過長造成不登校甚至蟄居在家（hikikomori, reclusive and unsociable）在當地列為嚴重問題，因而多傾向於申請IT學習支援以降低不登校比例。但是當學校認定在家使用IT學習系統為出缺席基準後，學生將無任何機會參與學校活動，這同時也有孤立學生之顧慮。相對地東京都內兩校所在地交通方便較無地理限制，得以提供學生原就讀學校以外的學習場所，致力於製造讓人想上學的學習環境。但是不可否認如此對策在岐阜縣內是難以實施的。

三、教職員意見與成果

日本政府設置特區制度最主要的目的在於追求經濟或社會上的連鎖效應，然而教育類的特區之成效實在無法單純以利益效果來考量，應該綜觀校內營運、學生評價、課程內容等來判定。不登校特區的成立是為了解決日益嚴重的不登校問題，因此是否提高了學生的就學意願應該是重要的評估項目，以下由校內教職員的評價、出缺席的變化以及研究者實際觀察後之感想來探討其成效。

東京shure葛飾中學自創校以來申請入學者年年超過名額限制，其供不應求的現況顯示出該校受到學生與家長的肯定。由於該校標榜自由出缺席並且認同在家學習可以為出席依據，因此並無具體數據可以瞭解學生的出席狀況，然而各方面相較於另類學校時期確實獲得了許多成果，我們可透過該校由另類學校職員所轉任的教師之實際參與感想來一窺究竟（參見表5）。

受訪的四位教師的資歷皆7年以上，參與另類學校的契機不同但是皆由志工身分開始，日後才轉任為正式職員且自願赴任本校。表5中列出關於另類學校與本校之差異，主要可以歸納成以下三點來探討：

表5 東京Shure葛飾中學教師之意見

	工作年數	負責工作	參與另類學校之契機	另類學校之問題	成立學校後之改變
K教師	23年(含1年志工, 3年育兒假)	負責管理學校營運, 並運實參與實際事務。(以民間身分參與)。 兼任東京Shure理事。	大學三年級時去拜訪了伯東的母親, 伯東對她產生了興趣, 於是她決定去東京。她與伯東的兒子志京一起生活。	雙重學籍帶來對家長而言的問題, 對於家長來說, 經濟負擔。 學生因為自身的不自責而向於容易帶來麻煩。 不能頒發畢業證書, 畢業後之升學就業管道受限。	不再有雙重學籍問題。 即使無法去一般學校上學, 但透過至shure中學就讀, 重新獲得自我肯定。 由於定位在體制內學校, 學生可以得到正式的畢業證書, 畢業後較容易升學。 有學生乘車優惠也有獎學金以及學費減免。
				學生得以正視自己, 並且得到肯定, 進而重新獲得自信。	由於是正規的學校, 學生與家長較難以理解為何是學校卻可以不用勉強上學。一旦在本校也未能正當上學, 對於學生與家長之打擊更大。

表5 東京Shure葛飾中學教師之意見（續）

工作年數	負責工作	參與另類學校之契機	另類學校之問題	成立學校後之改變
I教師 8年志工	英文助教（無教師證）	本身哥哥與姊姊皆曾不登校，因而對於另類學校產生興趣。	課程是自由參加，因此上課人數不多，學生的上課意願也不高，更有適應團體生活的機會。	課程有一定的課表，學生上課意願較高，同時也能體驗團體生活。
F教師 17年（含2年志工）	數學（創校後透過函授課程考取教師證）	大學三年級時閱讀了東京shure創辦人的著作，許多想法與自己的學生時代經驗有共鳴，而自願當志工。	沒有操場與體育館或是其他硬體設備，相當容易需要租用在學校中，更待整日的運動機會。	有學校專用的操場與體育館，學生更有機會以運動。也有家政教室與工藝教室，更方便授課。
Y教師 11年（含數月志工）	社會（有教師證）	原私校教師，透過NHK介紹東京Shure的節目而產生興趣，2000年原就職學校倒閉，因而自願至東京Shure擔任志工。	（未特別提及）	所有束縛另類發展的限制都沒有了，但是隨之而來的卻是更多的限制。

資料出處：研究者於2010年8月24日訪談錄音檔案。

(一)經營層面

最大的改變在於本校是合格認可的一條校，因此可以申請私校補助來提升學校經營的穩定性，同時不再有雙重學籍問題，不僅家長可以減輕經濟負擔，學生也可以獲得與一般學校相同的學生優惠與學費減免。

(二)學生反應

不登校的學生因為長期缺課容易陷入自我否定的自卑情緒，更有學生與家長礙於文憑迷思而不願至另類學校就讀，本校成立後給予這些學生一個重新上學的體制內教育選擇。然而也有學生與家長將本校當作最終的求學手段而就讀，卻因為在本校也無法正常上學而陷入更痛苦的深淵。

(三)教師教學感想

成立學校後校園設備齊全並且也有完整的課表，教師有足夠空間進行家政、體育及手工藝等課程，因而感受到學生的學習意願比另類學校學生還高，同時因為不登校而欠缺與人互動的學生也有機會重新適應團體生活。雖然在本校許多另類學校時期的困境獲得解決，伴隨著的卻是其他更多的制度限制，許多自由的教學方式與理念在本校無法獲得完全實現。

若由研究者2013年實際參與本校與其所屬另類學校的課程之經驗來看，在另類學校並無固定課表或活動，課程僅學生有上課意願時採一對一方式進行，多數時間學生做自身想做的事情來渡過一天，例如打電動、聊天或是看書。在本校則按照固定課程表授課，若無法參與團體的學生也可以申請個別授課。由於本校依課程內容與學生程度而分班，學生也不會在固定教室上課，因此研究者是在A同學的陪伴下在校內移動。A同學當時國二，於本校就讀滿一年半，教務主任表示該生在來本校之前根本無法與人正常應答，總是低頭不語也因恐懼學校無法進入教室。然而研究者眼中的A同學卻是一位相當愛聊天並且樂於分享助人的開朗女孩（2013年7月2、5日）。

另一方面，高尾山學園最近五年內學生出席率如表6所示，近年來維持在60%至70%之間的出席率，乍看之下似乎並無突出的成效，然而若對照學園內學生的出席率變化來看，國小部轉學前平均為26.8%，轉入高尾山學園

表6 高尾山學園學生平均出席率

	2007年	2008年	2009年	2011年	2012年
出席率	64.6%	68.2%	67.9%	66.4%	72.1%

資料來源：2013高尾山學園・視察資料，引自八王子市立高尾山學園（2013a）。

後為78.3%，增長了51.5%；國中部則由原本的34.8%成長至70.2%，增加了35.4%（八王子市立高尾山學園，2013b），顯示該校的各项教學作法的確促使學生願意再次上學，並且成功地降低了學生的缺席次數。

除此之外，2010年訪談中該校H教師表示「其實不登校的原因相當複雜且不斷改變中，絕對不是單一原因所造成的，卻將這些孩子聚集在一起，因此我當初一直很不希望市長成立這樣的學校」。⁶也有學生對該師表示「就是因為不喜歡念書才不登校，為什麼到這裡還得讀書」。然而「這些孩子在這裡獲得心靈休息的時間，我陪伴他們重新找回繼續走下去的力量，看著他們充滿活力離開這裡，我就覺得自己現在所做的果然是對的」。雖然H教師最終認同了本校存在的必要性，但是也提及畢業生在升上高中後羞於說出自身畢業國中校名。Y校長則表示「市長認為就讓他們不要一直念書，透過各種體驗課程與活動來找尋長才就好。……（中略）因為市長非常重視不登校問題，因此這裡比起一般學校更能夠提供專業的諮商輔導，僱了許多專任心理諮商師，但是人事支出也相當可觀，這不是其他地方可以相比的」。⁷

當研究者2013年再度拜訪本校時，校內人事已經大幅更改，此時八王子市僱用了首位民間企業人士K校長，並無任何教學與輔導的經驗，他提出不登校的學生「若不會念書就培養一技之長，並且成為那個領域的專家」。關

⁶ H教師為創校元老之一，任職本校7年，雖然已經退休但是以特聘方式留任並無擔任授課。曾任公立國中國文教師，退休前自願赴任高尾山學園，希望可以對此學校有所貢獻。長年研究不登校問題並且擔任教育相談員，主要契機為自身孩子也討厭學校不願上學（2010/8/26）。

⁷ Y校長與H教師同為創校成員，任職本校7年，同樣以特聘方式留任並無擔任授課。曾任公立國中校長與教育委員會之行政職，基於教育委員會的指派來到本校（2010/8/26）。

於本校該如何推廣至其他區域則表示「這樣的學校還是消失比較好」，因為這種學校的存在代表著不登校人數不會減少。⁸

岐阜縣內四校定位在輔助學校教育，學生狀況穩定後多數回到原設籍學校就讀，因此並無足以參考的出缺席統計表。然而利用IT學習課程及電子郵件來記錄出缺席是否有足夠的成效足以推廣，關於此問題可兒市K主任表示「使用IT或電子郵件等媒體只是為了促使學生有一個契機可以逐步回歸學校，這是一個好點子可以推廣，但並未能夠直接解決問題」。⁹雖然特例805標榜利用多元方法來記錄出缺席，然而實際還是需要學生所設籍的學校校長裁量後才能認可，而且實際上使用的學生也不多。另外，可兒市M教師則提到「我一個月大概會寫一至二次電子郵件給學生，也會固定去家庭訪問，但是會回信的學生不多，少數家長甚至認為沒上學也沒關係」，¹⁰而這也讓她感到洩氣。許多長期未曾上學的學生因為一直待在家而容易與學校以及社會脫節，也因此個性上也較害羞，造成願意配合書信往來的學生並不多。

多治見市擔任兩年桔梗朋友的A同學表示「我跟她大概1個月通信一次，其實應該要去家庭訪問，其他當桔梗朋友的同學也似乎都有到家裡去，我雖然想見她但是她似乎只想維持書信往來，所以我從來沒有見過她也不知道她的相關資料，即使在路上遇到也不會知道是她。……（中略）我們都聊些自己喜歡的字或是去哪裡旅行一類的，很普通。……但是我也不知道她到底後來有沒有去上學」。¹¹藉由電子郵件與學生聯繫或是提供IT學習課程之實際成效似乎並未如預期般，而派遣大學生志工當學生之大哥哥或大姐姐，

⁸ K校長基於回饋社會的理念提早退休，通過八王子市的筆試與面試後成為首位民間企業人士，並且分發至本校。高科技產業資歷28年，訪談時就任本校滿4個月（2013/7/4）。

⁹ K主任為微笑房間所在地之最高負責人，訪談時任職滿3年，曾任公立國中小學國文教師（2010/8/31）。

¹⁰ M教師學生時代曾任可兒市的心友，大學畢業後隨即進入教育委員會而赴任此地，訪談時任職滿5年（2010/8/31）。

¹¹ A同學於訪談時為研究所二年級，就讀學校心理學科。由於將來想當國小教師而基於累積輔導經驗應徵桔梗朋友（2010/9/3）。

促進其與外界的接觸並且避免孤立雖有成效，但是對於學生的後續追蹤調查並不完善。

雖然訪談的相關人員對於特區內的執行內容或褒或貶，也有不少教師表示多次想辭職，但是當問及「從事此工作最大的收穫」時，每一位教師都會開心地說「看著他們從沒有精神到充滿活力，伴隨他們成長就是最大的收穫」。

伍、結論與建議

一、結論

本研究透過實際拜訪不登校特區來釐清其現況與核心理念實踐，基於上述探討整理出三點結論：

(一)不登校比例與都市化影響不登校特區的類型

各地方成立不登校特區的確有其區域性特徵，主要是受不登校比例與都市化的影響。大都市的東京成立了非學校型與一般學校型，地方都市的岐阜縣內四市則成立臨時避難型。非學校型與一般學校型在設置者條件以及核心理念上有所不同，雖然兩校在特區階段並無太大差異，但是在開放全國實施後，最大的差異在於經費來源的穩定度以及核心理念的實行程度。兩校藉由特區制度同屬於體制內學校，但是相對於一般學校型有著市政府的強大金援得以維持高額的人事開銷，非學校型卻礙於教育理念不合而孤立於學校教育制度內。臨時避難型則是活用現有空間來提供不登校學生學校以外的中介點，以輔助學校教育的角度來協助學生復學。

(二)另類學校的根本需求未能透過不登校特區獲得完善解決

由另類學校所成立的非學校型，因為所標榜的不用復學的立場與體制內教育理念對立，多數地方的教育委員會不願意配合申請，因此東京Shure跨過了區與市的範圍，直接向東京都提出申請才得以成立學校。若比較東京

Shure所經營的另類學校與非學校型的情況，可以發現教育上的理念相同，僅教學方法有所不同，不過這些孩子們都可以在這裡充分休息後透過各種活動得到肯定重拾信心，進而笑著再度站起來重新參與學校生活。然而不可否認另類學校時期的困境似乎並未完全解決，教職員流動率高以及營運不穩定的問題仍然存在。也因此東京Shure於2012年發起訂立「保障多元學習法」（暫定名稱），主張所有另類學校應該在現有的營運狀態下合法化並且得到財政補助，進而得以拓展另類教育。而不登校特區未能滿足另類學校的需求的原因在於一條校的定義並未改變，特區制度只是放寬相關標準讓另類學校轉型成私立學校法人來配合，也因此根本問題並未得到解決。

(三)運用IT學習課程等媒體可視為督促學生復學的媒介

臨時避難型透過補救教學以及IT學習課程供學生進修，並且利用電子郵件與大學生志工來不定期關心學生狀況，間接督促學生復學。雖然成效上似乎並不是十分卓越，但是不否認這樣的方式有助於降低不登校比例以及學生領取內申書。¹²原因在於一些公立高中的升學考試只參考國中三年級第二學期的成績，多數學生到了國中三年級才來到臨時避難型，因為這裡透過IT等媒體大幅降低了出缺席的標準，學生可以在此輕易獲取成績證明，這也有隱藏不登校現況之慮。同樣情形也出現在一般學校型。但是此看似消極的對策卻能夠幫助不登校學生繼續升學，並且為今後的學校或社會生活做準備。

特例805於2003年執行，兩年後透過文部科學省所公告的通知而正式合法化，但是目前仍然需要原設籍學校校長的評估才得以列入出缺席紀錄（文部科學省初等中等教育委員會，2005）。研究者日後拜訪其他不登校特區與一般公立國中後，發現實際上採用的地方並不多，主要原因在於多數學校並不具備相關硬體設備而無法執行，而且IT學習課程若無足夠經費是無法外包研發的，這也與當地最高首長的政策方針有著密切關聯。

¹² 內申書為學生升學考試或就職之際必需文件，由導師紀錄學生在校表現之調查報告。

研究者於2010年拜訪岐阜縣，之後雖有書信往來但是並未進行追蹤調查，不可否認今日的社會環境已經大幅改變。但是當時在電腦並非十分普及的情況下研發了IT學習課程的確是一個創舉，也為日後數位學習環境提供了範本。例如位於秋田市的不登校特區space ion同樣申請特例805，目前已經改用智慧型手機來提供學習課程。

綜言之，雖然不登校特區所呈現出來的成果有好有壞，但是這個實行不僅只是一種教育課程的改革，其提供學生一個重新拾起課本上學並且參與社會生活的場所之背後意義或許更大。然而目前並無任何地方設置類似不登校特區的學校，主要原因在於特區內的花費開銷將全部由學校本身收入以及地方政府補助來負擔，但是現況下特區學生名額及學費設有限制，加上地方政府的教育經費拮据問題仍有待改善，因此多數特區在正名合法化後反而陷入經營困難者居多。另外，日本政府實施特區最大的目的在於開放民間多樣教育理念的實行，但是中央構造改革特別區域推動總部為了防止學校惡性倒閉而對於民間團體設下更高的經費門檻。即便特區多為地方政府或教育委員會與民間（企業）團體共同合作申請，然而聯名之公家行政單位多數僅掛名，並不實際參與特區的營運，如此環境下另類的教育理念迫於運作上之捉襟見肘而無法完整實現。

二、討論與建議

(一)成立不登校特區直屬管轄單位以協助後續發展作業

日本之所以成立不登校特區學校以及認同IT學習課程的原因，在於長久以來不登校問題一直無法得到改善，因而不得不承認正式學校以外的學習時數。創設特區制度的出發點很明確，但是正名合法化的後續發展規劃卻不完善。一般學校型與臨時避難型皆為公家單位所申請，雖然營運上較穩定，但是基於教育委員會有定期的人事行政移動，因此常造成最初申請的相關教職員無法繼續留任來推動後續發展。非學校型則是因為另類教育理念與公家單位對立，因而多受到漠視，必須自食其力慢慢摸索。

無論哪一個類型，不登校特區的後續發展並不會有相關教育單位介入，主要因為這裡的教學不按照學習指導要領，可以說是體制內的獨立區域。然而由於是新的學校模式，營運團隊在許多方面存在疑惑而求助，但是相關教育單位礙於沒有法源而責任歸屬不明，無法介入輔導協助。因此，若要讓這些不登校特區能夠持續穩定營運，必須訂立教導不登校學生時專用的學習指導要領，並且分配直屬管轄單位來協助後續發展。

(二)推動另類學校轉型成公辦民營模式以求解決營運困難

另類學校最大的問題在於學生設籍在一般公立學校，非但未能享用義務教育資源，反而還多出就讀另類學校的額外開銷，形成雙重學籍與經濟負擔。因此近年來另類學校積極推動訂立保障多元學習法，希望可以透過發放教育券（voucher）來改善營運困難。但是與其更改一條校的基準而無止境放寬相關規定，不如活用現有的條件去做改善。其實另類學校的功能等同臨時避難型，但是多數地方教育委員會基於現有適應指導教室等公家資源已存在而拒絕與另類學校合作。然而目前大多數的適應指導教室以及一般學校型皆由退休教職員擔任，曾有訪談教師戲稱「這裡是退休後的好去處」，實質上未能發揮功能的地方居多。非學校型則是雖然另類學校時期的工作人員充滿熱誠，卻礙於沒有教師證而無法加入特區，而基於另類教育理念也難以招募志同道合又有教師證的教師。

現行特區制度下，所謂的公家機關與民間團體的合作僅申請特區的階段，其後公家機關並不實際參與運作。因此若能排除偏見並且肯定另類學校的成效，透過政府正式委託辦理形成公辦民營模式的話，不僅可以增加臨時避難型的設點，學生所應享用的資源也得以在另類學校繼續使用，間接保障了學生的受教權，同時也促使另類學校工作人員得以留任，如此一來另類學校的營運困難問題或許可以獲得紓緩。

(三)認同不登校學生多元的需求並且避免過度堅持復學

透過探討一般學校型後可以發現，該校採用民間人士為校長，試圖導入市場化經營模式，不刻意強調學歷或是教師證，可說是體制內的另類學校。

除此之外，教學辦法與根本架構皆與另類學校類似，差別只在於這裡是政府認證合法的學校。若用以上的觀點來看，日本政府已經部分認同了另類學校的成效，並且試著在體制內執行，更不再堅持一定要回歸原校，積極開拓升學管道。不過若從臨時避難型來看，卻又過度強調復學的重要性。隨著時代的變遷，不可否認今日的學生的需求已經不同於以往，也因此對於學校產生不滿或不適應的學生也愈來愈多，若一味堅持學校只有一種，也就是政府核可的學校而不思改革的話，不登校問題勢必永遠無法獲得解決。參考不登校特區的實例後可以發現，復學已不再是唯一的目標，制定不登校相關政策之際，考慮學生與家長的實質需求來規劃解決方法才是真正的根本之道。

本研究中透過日本的經驗可以發現，不登校特區的確成功地支援體制內教育系統，給予不登校學生重新學習的機會，並且為學生提供了正式學校以外的去處，更讓學生今後得以繼續升學或就業，教育體系也更加多元化。最後期望本研究結果不僅提供國內外相關學者使用，同時也能夠給予臺灣的教育改革者一個參考。日本的不登校特區經驗除了喚醒我們應該正視不登校問題之外，更告訴我們若能結合體制內的政策改善以及體制外教育的實踐成果，教育改革步伐與成效將能更為顯著。

誌謝：感謝兩位匿名審查委員針對本文提供寶貴的修改意見與對話。本文為科技部補助專題研究計畫「日本不登校特區現況與核心理念實踐之研究」（NSC 99-2410-H-032-057）之成果。

參考文獻

- 王美玲（2014）。另類教育理念實現模式與成效：以日本教育特區為例。比較教育，76，87-113。
- 青木朋江（2005）。不登校児童・生徒のための八王子市立高尾山学園。悠，22（9），66-69。
- 岐阜市役所（2014）。人口統計。2014年8月9日，取自<http://www.city.gifu.lg.jp/5384.htm>
- 岐阜市（2003）。「不登校生徒を対象としたぎふ・学びの部屋特区」申請計畫書。2013年2月3日，取自<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/031222/028.pdf>
- 堀真一郎（1998）。自由学校の子どもたち—きのくに子どもの村のおもしろい人々。名古屋市，日本：黎明書房。
- 八王子市立高尾山学園（2005）。不登校児童・生徒のための体験型学校高尾山学園の試み。八王子市，日本：作者。
- 八王子市立高尾山学園（2013a）。平成25年度八王子市立高尾山学園小学部・中学部学校要覧。八王子市，日本：作者。
- 八王子市立高尾山学園（2013b）。平成25年度高尾山学園・視察資料。八王子市，日本：作者。
- 八王子市（2003）。「不登校児童・生徒のための体験型学校特区」申請計畫書。2013年2月2日，取自<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/sankou/030425/17.pdf>
- 八王子市役所（2014）。町丁別世帯数及び人口。2014年8月9日，取自<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/profile/data/jinko/chobetsu/index.html>
- 細野助博（2006）。構造改革の実験・教育の実践—矛盾を前提とした不登校対策—。計画行政，29（3），17-26。
- 飯塚真也、谷口聰（2004）。特区制度による集権的構造改革—教育特区の

- 実態を通してー。東京TOKYO，2-10。
- 学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校（2009）。学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校2009年度学校要覧。東京，日本：作者。
- 学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校（2010）。2009（平成21）年度教育活動報告書。東京，日本：作者。
- 学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校（2011）。学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校2011年度学校要覧。東京，日本：作者。
- 学校法人東京シューレ学園・東京シューレ葛飾中学校（2013）。2012（平成24）年度教育活動報告書。東京，日本：作者。
- 葛飾区（2006）。「地域連携・のびのび型学校による未来人材育成特区」申請計画書。2013年2月2日，取自 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/060629/dai11/11toke.pdf>
- 葛飾区役所（2014）。世帯と人口。2014年8月9日，取自 <http://www.city.katsushika.lg.jp/55/6201/001941.html>
- 神奈川県教委（2007）。〈学校復帰〉にこだわらず不登校対策。内外教育，3，6-7。
- 可児市（2003）。「ITを活用した学校復帰支援特区」申請計画書。2013年2月3日，取自 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/sankou/030526/041.pdf>
- 可児市役所（2014）。人口統計表。2014年8月9日，取自 <http://www.city.kani.lg.jp/secure/6029/H22-8.pdf>
- 小林良彰、石上泰州（2007）。自治体財政需要テーマ83 不登校特區 八王子市・横浜市。地方財務，9，170-187。
- 国立教育政策研究所（2003）。オルタナティブな学び舎の教育に関する実態調査報告書。東京，日本：作者。

子安潤（1999）。『**学び**』の学校—自由と公共性を保証する学校・授業づくり—。東京，日本：ミネルヴァ書房。

構造改革特別区域推進本部（2011）。構造改革特別区域基本方針。2014年7月25日，取自<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hourei.html>

窪田真二（2008）。株式会社立学校・NPO法人立学校の評価をめぐる問題点。『**教育制度学研究**』，15，38-41。

御園生純（2004）。教育特区とあたらしい学校設置のありよう。『**日本教育政策学会年報**』，11，18-25。

森田洋司（2003）。不登校—その後—不登校経験者が語る心理と行動の軌跡。東京，日本：教育開発研究所。

文部科学省初等中等教育委員会（2005）。不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱い等について（通知）。2014年7月25日，取自http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121502/06041201.htm

沖田寛子（1997）。欧米と日本におけるフリースクールの比較研究—フリースクールの歴史と系譜をめぐって—。『**社会分析**』，25，115-128。

大垣市役所（2014）。人口の推移。2014年8月9日，取自<http://www.city.ogaki.lg.jp/0000001020.html>

大垣市（2003）。『**ほほえみスタディサポート特区**』申請計畫書。2013年2月3日，取自<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/sankou/030425/17.pdf>

坂田仰（2002）。フリースクールの現状と課題—不登校問題の一断面—。『**日本女子大学紀要家政学部**』，49，141-146。

斉藤剛史（2004）。NPO立学校で多様な教育推進を。『**内外教育**』，4，4-5。

高倉ひでみ（2005）。不登校児童・生徒のための体験型学校特区—不登校児童・生徒のための効率小中一貫校—。『**学校運営**』，9，12-15。

多治見市（2003）。『**キキョウ学習特区**』申請計畫書。2013年2月3日，取

自 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/sankou/030526/040.pdf>
多治見市役所（2014）。人口と世帯。2014年8月9日，取自 <http://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/gaiyo/jinko/h22-08.html>
東京都教育庁生涯学習部社会教育課（編）（1999）。民間フリースクール等実態調査報告書。東京，日本：作者。
読売新聞（2012，3月7日）。ライナス学園31日閉校…神奈川。2013年8月7日，取自 <http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news/20120307-OYT8T00701.htm>