發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633



少子、高齡化，是當代台灣與日本的共同特徵。

我1978-1982;1988-1992年間住居東京修讀碩士、博士學位，1992年起返台擔任幼教師資培育工作，並且持續往來台日兩地參與教育

研究工作。這四十

年正是兩國關注幼兒教育，推動種種幼教政策時期，其間，「少子化」正是關鍵詞。1989年，當1.57出生率在日本引發「少子化」警訊，掀起媒體及政府展開少子化議題時，台灣社會還不識「少子化」一詞[1][i]

。步入21世紀，2003年台湾總生育率降至1.235，比同年日本的1.29更低時，少子化已經成為台

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

灣無人不知的流行語。

在台灣與日本，幼托(幼稚園、托兒

所)成為學前幼兒的代稱語[2]

。台灣的幼稚園、托兒所始於日治時期，是當時日本(明治時期)幼稚園的翻版(而日本的幼稚園又是明治維新下，翻版西洋文明的產品)。幼稚園(教育)、托兒所(社福)雙軌制度，台灣在2011年實施整合的「幼兒園」制度，時總統馬英九誇言「台灣是亞洲第一個幼托整合成功的國家」。日本從二次戰後就開始幼、托角色與定位的檢討，2019年實施育幼支援新政策，推動幼托一體制度。台灣的幼托整合是廢止幼稚園、托兒所，將二者整合為新機構「幼兒園」；日本整合的結果稱一體化，將二種機構融為一體:幼稚園托兒所化、托兒所幼稚園化，又建立新的兼具幼、托功能的「認定幼兒園」，惟並未廢止原來的幼稚園、托兒所，謂之整合不成功並不為過。

相對於台灣起自1989年開啟幼托整合委員會，迅速擷取各先進國資訊，快刀斬亂麻，十年有成的幼托整合，日本耗費了三倍以上時間，抽絲剝繭幼托問題、重重疊疊的各級、各部會、各團體的方案公聽、各方相互牽制掣肘，形成複雜難解局面。

打造友善育兒環境，提升生育率是1990年代以來日本歷任首相的執政重點。幼托先進國，二戰後又有傲世經濟發展成就的日本，幼托整合政策怎麼愈整愈雜，似乎敗給臺灣了呢?

要想剖析日本幼托整

合政策，必須同時檢討日本社會經濟、文

化發展變遷。幼托日問題直接

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

關係生兒育女、家庭文化，間接牽繫企業勞動方式、社會結構。幼稚園、托兒所背後存在的日本社會對於女性、母職的認知與期待，與歐美諸國相當不同，與台灣也有差異。19世紀末，幼、托初登場時正值養兒育女為女性天職，所謂賢母良妻文化發揚壯大時期。百多年來歷經兩次大戰，經濟成長、高度成長、衰退，以迄21世紀現在的經濟重建時期，日本努力建構走出家庭，活躍職場的女性新形象。吻合家庭與工作兩全需求的幼、托，以及寬解對於女性、母職限制的傳統價值觀是

成就新女

性的必要條件。關

於幼、托以及家庭對於幼兒的教育與

照顧的角色責任問題，

請參閱翁麗芳前作「日本的財經改革和幼兒教育與照顧」(2018)、「日本如何留住幼兒園人才，保障教保品質」（2019），本文

簡述安倍晉三首相育幼支援政策的推動經過，分析日本獨特的待機兒童問題與女性、母職觀點，說明少子化日本的幼托問題。

安倍晉三首相的育幼支援政策

2006

年9月首次執政，2020年8月第四度首相任期內請辭的安倍晉三，被譽為史上最長任期首相，積極推動少子化對策，代理首相菅義偉在就任記者會上也表明將積極延續擴充托育量等育幼支援政策。安倍就任隔年制訂的《經濟發展方針2007》，打出復甦經濟口號，羅列教育改革、人才培育、少子化對策、製造民眾良好生活環境等「美麗之國

Phoca PDF

日本」的承諾。2013年1月，國際矚目的「安倍經濟學」以及「三箭」

(大膽的金融政策、機動性的經濟對策、喚起民間企業投資的成長戰略等)

之施政演說，安倍再度重申復

甦經濟決心。「一億人總活躍社會」[3]

、「社會保障制度的

實現與增稅政策」是安倍美麗日本的政治

口號，他聲言

打造讓

年輕人願意生

，而且養育小孩不成為家庭

重擔，維持人口數安定，不再老化的社會。2015年啟動育兒支援新制度。

追究起來，育幼支援並不是安倍獨創的新政策或是可炫耀的政績。安倍執政之前，2004年國會就完成了包含勞動力工作環境整備、育兒津貼等(現金給付與托育服務等的配當)「次世代育成支援對策」關連三法案的審議。安倍內閣做的是提出社會保障與稅制一體改革的8個關聯法案(2012年)，又在內閣裡設置社會保障制度改革國民會議(2013年)，展開確保實施財源的行動。消費稅率由5%提高到10%，增收的稅金收入用於年金、醫療、老人看護以及育幼支援。在此經濟低迷時期，安倍大膽實現稅率提高政策，找到財源，是安倍任內最受幼教人注目的作為。值得注意的是，育兒支援不是單獨行使的新制度，安倍將1990年代少子化社會警訊以來持續議論的待機兒童議題與經濟重甦政策綁在一起，改革企業工作形態、規劃都市景觀

(整備易於育養幼兒的生活環境)、改革民眾的意識 (育兒不應只是母親的責任，兒童是次世代責任的擔當者，應由社會全體養育)，多管齊下。安倍此重建美麗之國日本的政策實現端賴漲稅;漲稅

Phoca PDF

政策招來各方異議，延期實施多次，竟於2019年在安倍下台前實施，真的開步走了。

安倍政府的育幼支援政策走得不好嗎?生育率有望提升嗎?以下藉

「待機兒童問題」的視角，一窺難以提升生育率，當代日本托育的困境。

幼托與待機兒童問題

「待機兒童」是等待托兒所入所機會兒童的專有名詞，指稱由父母或監護人報名托兒所入所申請之後，因為員額不足，排名候補的兒童。待機兒童中9成集中在0-2歲，而且集中在年輕人口、育兒族群密集的都會區。安倍內閣提出「零待機兒童」口號，致力擴充托育量，消減待機兒童人數至人人可以安心送托。

日本當前有4種幼托機構:

幼稚園、托兒所【保育所】、幼托整合型認定幼兒園【幼保連携型認定こども園】、地域型保育事業。後二者，認定幼兒園及地域型保育事業，是幼托整合磨合下

為了消解待機兒童問題而出現的新產物。

幼稚園、托兒所創始於1870年代後半，明治時期。幼稚園的中上階層對象的學前教育性質，與托兒所的針對欠缺照顧的兒童福利性質，幼托雙軌的相異屬性自始非常明確。相對於幼稚園是學前教育機構，非義務，□幼兒父母意思決定是否入園，並且可以自由挑選；托兒所是兒童福利機構，必須向政府提出申請，由政府裁示可否。除了弱勢族群，托兒所申請的必要文件是幼兒主要照顧者有就業、懷孕、生產、疾病、肢體障礙之證明，政府根據當年度所有申請者之被照顧需求狀

Phoca PDF

況排名收托者。幼稚園的角色是協助家庭教養學前幼兒，以半天收托為原則，明顯以所謂爸爸在社會活躍，媽媽全天在家帶小孩的當時男主外女主內的標準家庭為對象。媽媽也要外出工作，不能在家帶小孩的托兒所使用群，便因「兒童欠缺保育」而披覆上不符合標準的弱勢色彩。托兒所使用者跨社經地位兩極族群:生活窮困的單親及雙薪雙收入家庭(因為雙親都要外出工作，所以符合「兒童欠缺保育」條件)。形成幼稚園是幸福家庭、托兒所是單親或失親或身心障礙，或，即使是出自雙親健全且皆具高收入高聲譽職業的家庭，托兒所經歷代表家庭(主要指母親)未能全心照顧，遜色童年的印記。

二次大戰後婦女就業趨勢愈來愈普及，全日收托的托兒所卻不見成長，於是浮現「待機兒童」問題。托兒所收托量不足，排在候補名單送托無門的「待機兒童」問題愈演愈烈。1990年代日本緊急拉開少子化對策以來，待機兒童對策也牽動幼、托對象重疊、應否整合的議論。20世紀末21世紀初這些議論進展的時代背景，一是世界性兒童人權風潮，二則是日本國內女性就業現象逐漸普遍，原來女性以相夫教子，專心家庭為上的社會風氣漸漸有了變化，結婚生子後活躍職場的新女性形象逐漸被社會接受，幼稚園優於托兒所的社會形象漸消散。

安倍政府的育幼支援政策下最近兩年待機兒童人數確有降減，托育量確有擴增，即然如此，今(2021)年4月托兒所公布入所名單時，東京、大阪都會區仍然在出現年輕父母因為小孩未如願錄取的抗議罵聲，待機兒童歸零的目標仍未達成。待機兒童問題難解的原因有三，一是都會區長久以來托育供應量不足，政府覓得適當新建托兒所地點或投入人才不易；二是女性自我意識抬頭，希望投入職場的年輕母親愈來愈多，3歲以下嬰幼兒的托育需求愈來愈大，政府雖然積極擴充托育供給量，仍然供不應求。第三個原因與近年經濟不景氣有關，年輕夫妻育兒家庭單份薪資不夠開銷，雙薪雙就職成為必然趨勢。

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

日本社會對於女性的獨特觀點

全球化、國際化、性別平等化的2020年代，即便日本官方及有識之士都承認男外女內、男主女從的性別刻板分工概念是日本社會落後標記，致力提升女性地位，但是進步緩慢。安倍執政時代裡前所未有的拔擢女性擔任中央部會首長是此促升女力的實證，雖有起色，但整體而言仍嫌緩滯。原因是積習百年的「偉哉母親」、「女性天職」的社會沉痾。比起其他國家—例如台灣，日本對於年輕母親的眼光仍然嚴格。日本大眾對於年輕母親攜兒帶女的情形會予以嘉勉或協助，但是嘉勉的背後附著著「偉哉母親」與「女性天職」的高度期許(養兒育女不容易，但是天經地義)。

家人 (例如祖父母)或朋友支援育兒的情形，日本不如台灣。主要是存在待機兒童問題的都會區住宅昂貴，大家族同居情形少。另外，養兒育女是女性天職的傳統觀念之外，具有高度罹病及意外事故風險，除非具備保育資格的從業人員，一般人不輕易協助收托幼兒。

在講究人情世故、細膩交往的日本社會，這種對於女性的暗默的潛規則，造成年輕母親的「孤獨感」、「閉塞感」，以及年輕女性之低生育意願。

1985

年公布的《男女雇用機會均等法》可視為是日本政府企圖扭轉女性職場不利地位的正式宣示，表面是要打造家庭

與事業可以兩全，女性可以昂然

衝刺職場的社會，內裡存在拋開「偉哉母親」與「女性天職」

Phoca PDF

傳統包袱的鼓勵。三十五年來，日本社會確實

出現些許

標竿性女性鋒頭人物，但是對於選擇家庭、選擇全心育兒，割捨工作女性的讚許依然存在。

大張旗鼓成軍的育兒支援新制度

，簡短說明的話，可以說是將一百四十多年歷史的幼、托晾一旁，製造新的幼兒園、地域型小型托育機構，達到快速擴充托育量，消減待機兒童人數的目的。即然如此，待機兒童問題依然存在，生育率依然低下。世界經濟論壇甫於 2021年3月31日發表世界各國男女平等程度，日本在156國中排名第120

，比去年（121）進步了一點點

，但仍然是先進國家中最低水準。

日本社會的獨特的女性觀恐怕是日本難以提升生育率的主要原因。

從日本看台灣

從幼托問題看今日台日，我簡單以:台灣重「教」，日本重「養」為歸結。同樣面臨少子問題，日本視解決「待機兒童」為大事。

待機兒童問題表明小孩還在排隊等待進入托兒所。都已經少子了，怎麼能讓小孩進不去托兒所，加重年輕人的生育負擔呢；反觀台灣，只有搶公幼名額不到的怨聲，並無待機兒童問題。或許也有找不到適當托育中心的問題，但是，保母、私托，只要花錢，一定可以找到照顧嬰幼兒的人或機構。台灣的育兒難題似乎比日本不難。

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

日本經濟研究

者可部繁三郎(2015)指出出

生率跌破人口替代水準的時間點，台湾比日本

遲10年，但是出生率下滑的速度比日本更快。換句話說，少子化現象台湾出現的比日本晚，但是速度更快

。日本在2005年達1.26谷底低點後，逐漸攀升，2013年升至1.43。台湾總生育率在2010年低盪到0.895世界最低水準，其後雖略見改善，還是凌駕日本。

兩國都採加碼補助育兒，縮減公立，扶持民間幼托機構成長的公共化政策，但是兩國幼托機構的發展過程相逆:台灣

自始就放任民間個人或企業經營幼托機構，直至近年推動非營利、準公共化教保政策，以標準規格框綑私立機構，達成平價托育目標。日本原本有幼稚園必須符合學校法人、托兒所必須由社會福利法人設置的嚴格規定，為了擴充托育量消解待機兒童，逐漸鬆綁規定，尤其安倍的育幼支援新策更加速通融企業連

鎖經營或是社區小型托育機構快速發展。相對

於日漸框綑

的台灣幼托政策，日本是愈見鬆綁，追求多元多樣並且多量。台灣忌諱營利，日本忌諱托育量不足。但是，兩國政府同樣強調幼兒教育與照顧品質的重要。

是台灣幼托制度優於日本嗎?以

待機兒童問題而言，似乎成立，但是就兩國(或是全球)都矚目的教保品質觀點而言，似乎不然。

二戰以來，

日本長期細膩梳理幼托問題，精細解析家庭、女性、經濟，日本研究者批評自國的幼托政策疏忽

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

職業婦女需求，改革遲步不前、拖泥帶水，經濟成長掛帥、疏忽人文品質。對於台灣近十年的幼托政策多有魄力有為的稱許，我則對於台灣當前的公共化政策有大膽妄為，短線操作，疏忽人文扎根的批評。

當代台日都面臨少子問題，都祭出育幼支援政策求解，看若相似，其實因著社會文化對於生養小孩，對於女性、父職、母職的差異，台日少子化問題發展脈絡並不相同。待機兒童問題之外，日本獨特的女性觀說明了日本文化的殊異性。另外，科技瞬息萬變的21世紀背景卻也不可忽略。即使台日兩國在育幼文化具有上述細緻的差異性，然同時被全球化、數位科技浪潮席捲。例如，對於英語、數位科技學習，兩國逐漸有同步化趨勢。這在重視文化教養甚於學科學習的傳統日本可說是大翻轉—台灣流行英語幼稚園、托兒所少說也有二十年歷史，始終強調幼兒品格薰陶、禮貌教養以及專注於母語學習的日本，近年卻也開啟學前英語教育浪潮。

少子化之外，我們還要面臨高齡化社會問題。日本除了重視「養育」之外，也開始強調「教」了。台灣怎麼辦呢?

參考文獻

翁麗芳。日本如何留住幼兒園人才，保障教保品質。幼兒教育 328期(2019/11) , 34-51。

翁麗芳。日本的財經改革和幼兒教育與照顧。幼兒教育 326期 (2018/10), 44-54

翁麗芳。日本的幼托整合及「認定幼兒園」。幼兒教育 308期 (2012/12),10-13

Phoca PDF

發佈：2021-07-30, 週五 14:15
點擊數：11633

翁麗

芳。從幼

稚園課程標準到幼

兒園教保活動課程大綱──談七十年來

台灣幼教課程的發展。教科書研究第10卷第1期。2017年4月。

翁麗芳。少子化日本的幼兒教育改革—幼托的分合爭議與優質人才培育。教育資料與研究111

(2013/11/28)。

日文:

可部 繁三郎(2015)。台湾における少子化と政策対応。季刊家計経済研究 2015 AUTUMN

No.108。49-59頁。

[1]我親身經歷1990年前後在台灣使用「少子化」一詞時引來不解，需多加解釋的經驗。

[2]
日本在二次戰後改稱託兒所為「保育所」、「保育園」，故本文之「幼托」在日文為「幼保」。

[3]一億為日本總人口數。

[i] 1990年前後，在台灣使用

作者 翁麗芳 為國立台北教育大學退休教授

Phoca PDF