

日本政府少子化問題因應對策

臺北駐大阪經濟文化辦事處福岡分處派駐人員

日本的出生率在戰後第一次嬰兒潮（1947-1949年）及第二次嬰兒潮（1971-1974年）之後開始遞減，目前持續在低檔，統計至平成23年（2011年）的出生率為1.39（我國同一年度為0.86）。

日本少子化問題雖未若我國嚴重，然其人口老化（高齡化）問題亦同時進行，目前65歲以上人口超過3,000萬，約佔總人口的24.1%（推估至2060年，65歲以上老年人口比率將攀升至39.9%；總人口將從目前的1億2,800多萬人降為8,600多萬人）。日本政府面對少子高齡化問題，可謂一根蠟燭兩頭燒。

少子化現象帶給校園首當其衝的問題為生源不足的問題，日本除透過裁併校、降低班級學生人數等方式加以因應，亦積極控管人事經費支出，避免形成財務黑洞，導致往後世代不合理的沈重負擔。經綜合研析日本政府對於少子化現象的因應對策，筆者整理日本各教育階段別暨師資培育之因應策略及方案如下：

一、學前教育階段

（一）推動「認定幼兒園」政策：日本政府自10年前（平成13年，2001年）開始推動將「幼稚園」與「保育所」（托兒所）整合成「幼兒園」的所謂「幼保一體化」（類似我國幼托整合計畫）政策。然日前公開宣布不再單方向推行此一一體化政策，並將繼續保有「幼稚園」與「保育所」等機構。未來將以「幼稚園」、「保育所」及「綜合幼兒園」三者並存的方式推行幼保政策，其中針對符合認定標準的園所將編列專款補助，並鼓勵園所朝綜合幼兒園方式進行。

目前日本的「幼稚園」業務歸文部科學省（相當我教育部）管轄，將其性質定義為「教育機關」；而「保育所」則由厚生勞動省（相當我內政部）主管，定調為「兒童福祉設施」。則由於然因為少子化的衝擊，幼稚園面臨嚴峻的招生不足問題；另一方面，保育所則因為經濟不景氣（原本專職母親亦必須投入職場或兼職）及設置不足等問題導致大量的「待機兒童」（排隊進入保育所者）亟待處理。當初推行「幼保一體化」政策，旨在透過賦予幼稚園保育機能，藉以解決待機兒童問題。「認定幼兒園所」則由文部科學省與厚生勞動省共同組成「幼保連攜

推進室」管理。

(二)日本內閣府 2012 年底提出「幼兒、育兒新體制」，主要內容如下：

1. 以基礎自治體（市町村）為實施主體，因應地域性差異策定計畫。中央與地方政府確保財源穩定支出。
2. 補助款給付方式：(1) 支援給付：區分為「幼兒園給付」（對象為綜合幼兒園、幼稚園、保育所等符合政府認定標準的園所）；地域型保育給付（小規模保育、家庭保育）；兒童津貼。(2) 支援計畫：大致內容為臨時托育、嬰兒家庭家庭訪問、延長保育計畫、課後兒童俱樂部、孕婦健檢等。

二、國民教育階段

- (一) 有效進行公立學校裁併校：日本自 1992（平成 4）學年度開始進行調查以來截至 2011 年的合計裁校數為 6,834 校。
- (二) 配合少子女化將班級學生人數基準從每班 40 人降低為每班 35 人。
- (三) 另考量聘用教師及教師退休後的龐大退撫支出，有效控管人事經費支出，避免形成財務黑洞，造成往後世代不合理之沉重負擔。

三、中等教育階段

- (一) 實施「高校無償化」政策：日本政府於 2010 年推動實施「高校無償化」（高中職免學費政策，不包含入學金、教科書等雜費），由政府編列預算全額補助就讀國公立高校者，就讀私立高校部分則視家長所得高低，最高補助國公立高校學費的兩倍。
- (二) 將針對高校生（高中職生）實施學力檢測：檢測內容為知識、技能層面的客觀性筆試及實作測驗。實施目的與升學或就業脫勾，聚焦於「培養高校生必要的基礎學力」，因此將朝「基礎學力認定試驗」（基本學力檢測）的方向推動。本方針於 2013 年 1 月所召開的中央教育審議會高校教育部會中正式提出。目前日本全國性的學力檢測為以國小六年級生與國中三年級生

為對象所實施的「全國學力・學習狀況調查」，以高校生為對象乃係創舉。由於「高校無償化」正式實施之前在日本國會經歷激烈論戰，當時對於「提升高校教育品質」的呼籲被認為是這次推動高校學力檢測的背景因素。

四、高等教育階段

(一)控管高教數量：日本4年制大學數量從1990年度的507校(國公立135校、私立372校)迄今年度為止增加276校(54%)，目前總數為783校(國公立178校、私立605校)。大學數量成長背景為90年代以後大學設置基準放寬以及伴隨而至的大學錄取率增加。另一方面，不足額錄取的大學校數亦陸續增加中。錄取學生數未達原訂招生名額的大學在1990年度僅佔4%(15校)左右，2011年度大幅增加到39%的223校。另根據日本文部科學省(相當我教育部)的資料顯示，2010年度~2011年度的兩年之間，向文科省申請廢校的日本全國的大學與2年制短期大學校數共有40校，扣除短大升格為大學及併入其他大學情形，計有13校正式廢校。

(二)推動「Global 30」計畫，擴充留學生人數：目標為在2020年達到留學生30萬人(目前長短期及交換生、日語研習生等合計約13萬人)。有關「G 30」計畫主要方案，茲介紹如下：

方案1. 招攬外生來日留學 -強化日本留學動機及推動單一窗口服務-

- 我國文化的發信平台—透過「印象」(image)策略，確立國家品牌。
- 積極推動海外日本語教育。
- 積極提供留學資訊。
- 在駐外館處等海外據點提供留學資訊及諮詢服務(展開單一窗口服務)。

方案2. 入學考試、入學手續、入境申請等路徑的改善 -日本留學管道的順暢化-

- 強化各大學入學考試等的資訊發佈機能。
- 藉由改善日本留學試驗等方式，推動來日之前放寬發給入學許可制度。同時促進來日之前即妥善安排宿舍及獎學金之受領等。

- 鼓勵大學赴海外設立據點以積極招收外國留學生，並促進各大學之間以聯盟方式相互提攜。
- 徹底落實大學內的在籍學生管理制度，以便有效提升入境審查效率及縮短審查時間。

(三) 日本企業界及大學合作培育領袖人才：日本新日鐵與三井住友銀行等 20 家主要企業，在 2011 年 7 月聯合東京大學、早稻田大學等 12 所大學，設立「產學合作人才育成圓桌會議」，並在 2012 年 5 月 7 日正式對外發表「培育活躍於國際社會、帶領社會變革的領袖」之行動方案。行動方案內容列舉如下：(一) 建構有利日本學生積極海外留學的環境 (二) 擴大招收外國人留學生 (三) 大學研究所培育跨專門領域，擁有廣博知識的人才等。並由參加圓桌會議的 20 家企業及 12 所大學共同戮力進行。

五、師資培育

- (一) 日本自 2009 學年度起實施教師證書 (教員免許) 更新制度。
- (二) 日本中央教育審議會目前積極檢討教師學歷資格納入 2 年碩士課程。
- (三) 2000 學年度起實施「教職員評價制度」：旨在活化學校組織、開發教職員能力與提升其資質；建立客觀性、公平性、接受度高的制度；同時在人事、薪資待遇以及進修制度上可靈活運用。
- (四) 教師進修規定：區分為初任者研修 (25 天)、教職經驗 5 年者研修 (4 天)、教職經驗 10 年者研修 (10 天) 教學能力提升研修 (34 歲、44 歲、54 歲，五天)。

譯稿人：林育柔撰寫

資料來源：日本文部科學省、厚生勞動省、經濟產業省、政府統計綜合窗口、國立社會保障・人口問題研究所等政府網站，及「產學合作人才育成圓桌會議」相關資料。