

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

翁麗芳 *

摘 要

「少子化」與「幼托整合政策」係 21 世紀臺日共通的社會狀況，「幼托整合政策」可視為當代兩國幼兒教育改革政策代表，也關係少子化問題的解決。本研究彙整 1990 年代以來，日本的少子化相關法規以及制法過程中的各種會議資料、官方發行的白皮書、經濟、幼教機關提出的研究報告等，分析其從幼托〈幼稚園、托兒所〉分立歷經「幼托一元」構想到「幼托一體」構想的過程。其結論為：日本當代的幼兒教育與照顧問題錯綜複雜，3 歲以下嬰幼兒的待托問題成為相關政策焦點；日本政府從整體教育、經濟、家庭結構、女性的社會參與、社會貢獻等諸領域處理幼兒教育與照顧問題，處處牽絆，以面面俱到為目標，政策推動多所牽制以至難成。現任安倍晉三首相提出社會保障法總體改革案，預定 2015 年達成托育問題等的解決。

關鍵詞：少子化、日本、幼托整合、幼兒教育與照顧、待機兒童

* 翁麗芳，國立臺北教育大學幼兒與家庭教育學系教授

電子信箱：wong0809@tea.ntue.edu.tw

來稿日期：2013 年 6 月 29 日；修訂日期：2013 年 7 月 25 日；採用日期：
2013 年 10 月 14 日

Early Childhood Education and Care Reform in Japan-Debate on Integration or Separation of YOCHIEN and HOIKUSHO and the Cultivation of High Qualified Citizens

Lee-Fong Wong*

Abstract

The “integrated kindergarten-nursery school policy” can be viewed as the indicator of contemporary policy reform of early childhood education in Taiwan and Japan. It also responds to one of the possible solutions to the trend of declining birth dates. This paper studies integrated laws and regulations relating to the Japanese declining birth rates, and all kinds of data covering the legislations, government white papers, reports (gathered by the economic/early childhood educational governmental agencies since 1990). The changes on the question of separation, continuity, and integration of HOIKUSHO (nursery schools) and YOCHIEN (kindergartens) are analyzed in this study. The Japanese government dealt with the issues of early childhood education and care in relating to social factors such as overall education, economy, family structure, equal employment and child welfare, and social contribution. As such, these problems are more complicate. As consequence, it is more difficult to promote the policies. Currently, the Japanese government has proposed a comprehensive reform of social security and tax, hoping that the dilemma in child care and child-rearing would be solved by 2015.

Keywords: trend of declining birth rates, Japan, integrated kindergarten-nursery school, children and childrearing, early childhood education and care

*Lee-Fong Wong, Professor, Department of Early Childhood and Family Education, National Taipei University of Education

E-mail: wong0809@tea.ntue.edu.tw

Manuscript received: June 29, 2013; Modified: July 25, 2013 Accepted: October 14, 2013

壹、前言

「少子化」與幼稚園、托兒所統合為一的「幼托整合政策」，為 21 世紀臺日共通的社會狀況。臺灣幼托整合政策由 2003 年公布草案，2012 年正式實施，幼稚園、托兒所消逝，整合為幼兒園。無獨有偶，日本也在 2003 年創設幼托整合辦公室，中央政府正式著手推動整合的準備工作，然迄今，雖然出現整合機構「認定幼兒園」，但是幼稚園、托兒所依然存在，被譏諷不僅未解決幼托雙軌問題，反而成為三頭馬車狀況。

本研究基於 19 世紀末以來臺日兩國重疊的幼稚園、托兒所發展過程以及 21 世紀初共同的「少子化」與「幼托整合」政策議題，探討當代日本幼托整合政策的推動過程，分析其所謂失敗的原因，及新願景、新制度的內涵，或可做為我國今後處理整合後幼兒教育與照顧諸種問題的參考。

1990 年代以來的少子化相關法規以及制法過程中的各種會議資料（厚生勞動省，2002a、2002b；內閣府共生社會統括官，2012）、政府發行的白皮書（日文「白書」；內閣府，2009、2010、2011、2012a、2013；內閣府少子化對策，2010、2012a、2012b、2012c、2013a、2013b、2013c）、日本經濟研究中心等研究機關提出的研究報告等，都是本研究重要的分析依據；另外，日本幼教學者以及學會、期刊的相關研究報告、報導也提供本研究不同觀點的分析資料。

日本的政府組織分國家、都道府縣、市町村三級。國家行政機關指包括 1 府 12 省廳的中央省廳；1 府是指內閣府，12 省廳指包括主管教育的文部科學省、主管福祉事務的厚生勞動省等。都道府縣相當於我國的縣市層級，都道府縣之下設置市町村（相當我國鄉鎮市層級）；相對於內閣府及中央省廳的國家團體性質，都道府縣及市町村都是地方公共團體。全國總計 47 都道府縣（含 1 都（東京都）、1 道（北海道）、2 府（大阪府、京都府）、43 縣、1,742 市町村。首相即內閣總理大臣，是最高行政決策者。

「兒童」一語，日文除了「兒童」、「幼兒」之外，還有「子ども」

も」、「こども」等詞，皆同樣是相對於成人之孩童的意思，然每一詞語卻又蘊涵不同意涵。本報告多以「兒童」、「幼兒」譯之，少部分譯為「小孩」。

貳、「少子化」與「少子化」意識的變化

一、「少子化社會」的形成

1989年號稱日本社會1.57警訊年（「1.57shock」，原文「1.57ショック」），這一年的1.57低生育率掀起日本社會「少子化」意識序幕。生育率跌降不起，「少子化」成為社會集體恐慌，逐漸形成「少子化對策」意識。於是，1994年，文部、厚生、勞働、建設四省大臣聯合推出了強化支援幼兒保育的天使計畫（「angel plan」，原文「エンゼルプラン」），推動工作與育兒兩全的各種策略；1999年，推出新天使計畫，新計畫在原來的中央四省之外，還又納進大藏省及自治省。總之，教育、福祉、勞工、建設及財政等中央主管部會都在幼兒教育、保育政策上占一席之地。

「少子化社會對策基本法（草案）」在1999年出爐，4年後，幾乎在公布〈少子化社會對策基本法〉（2003/7/30）的同時，〈次世代育成支援對策推進法〉（2003/7/16）以及首相特別任命的「少子化大臣」問世。

依據〈少子化社會對策基本法〉，內閣府必須設置「少子化社會對策會議」，首相擔任會長〈召集人〉，研訂「少子化社會對策大綱」等。日本社會十餘年累積出來的少子化憂慮至此顯露無遺，然而，種種政策議論中過度強調「少子化」的問題也遭指責，〈次世代育成支援對策推進法〉便是以「次世代育成」取代「少子化對策」討論的結果。簡言之，以積極作為取代消極悲情，少子化趨勢已成定局，人才品質成為未來社會的競爭關鍵，就此展開支援新世代的成長，邁向正向的培育未來優質人才的少子化對策。

〈少子化社會對策基本法〉、〈次世代育成支援對策〉不僅涉及

幼兒養育、照顧問題，也包括青少年的成長、就業以及家庭的養育新世代支援等，包涵各階段教育、經濟產業及國際競爭等人才需求的綜合性法案。種種對策當中，輕減家庭教養負擔、提升生育率仍然是重要目標。茲將 1999 年以來，少子化對策下因應的重要的幼兒教育、養育相關法案彙整於下：

- 1999/12 少子化社會對策推進基本方針
- 1999/12 新天使計畫
- 2002/9/20 少子化對策外加之提案（原文「少子化對策プラスワン—少子化對策のいっそうの充實に關する提案」）
- 2003/7/30 〈少子化社會對策基本法〉；2005/4 修訂。
- 2003/7/16 〈次世代育成支援對策推進法〉
內閣府設置「少子化社會對策會議」，研訂「少子化社會對策大綱」。
- 2004/6/4 少子化社會對策大綱〉
- 2004/12/24 〈小孩・育幼加油計畫〉、〈2005-2009 年度少子化社會對策大綱重點政策之具體實施計畫〉
- 2007/12 「少子化社會對策會議」制定公布「為小孩和家庭加油的日本」重點戰略〈「子どもと家族を應援する日本」重點戰略〉
- 2008/12 「少子化社會對策會議」提言：「“大家的”少子化對策」（“みんなの”少子化對策）
- 2010/1/29 「少子化社會對策會議」決議並經內閣會議通過，公布「小孩・育幼願景」〈「子ども・子育てビジョン」〉
- 2012/6/15 社會保障・稅一體改革確認書（「社會保障・稅一體改革に關する確認書」）
- 2012/8/10 參議院本會議可決・成立小孩・育幼相關 3 法

二、從「少子化對策」到「小孩・育幼支援」

〈少子化社會對策基本法〉中明確規範國家在幼兒保育事情上的責任與義務，成爲當前所有育幼相關政策的依據。以下摘譯其第 9、第 11、第 12 條內容。

政府每年應向國會提出少子化狀況及少子化施策的報告書。〈第 9 條〉

國家及地方公共團體應呼應養育小孩者的多樣需求，提供良質的保育服務等，並努力充實病兒保育、低年齡幼兒保育、假日保育、夜間保育、延長保育及臨時保育，擴充課後健全照顧等、其他保育等相關體制的配套，以及促進提供保育服務相關資訊的必要措施，同時，促成靈活運用幼稚園、托兒所等保育服務設施，達成提供育幼相關資訊及諮商實施等的育幼支援。

國家及地方公共團體應慮及幼稚園在保育上的角色，充實其保育角色的同時，有關前項其他保育等相關體制配套的推動，應致力幼稚園與托兒所銜接的強化以及幼稚園與托兒所相關設施的總合化。〈第 11 條〉

國家及地方公共團體應致力整備地方上生、育小孩者的支援據點，同時對於致力形成能安心生、育小孩的地域社會活動的民間團體的支援，促進小孩與其他世代的交流等的措施，推動支援生、育小孩者的地域社會的形成。〈第 12 條〉（內閣府，2005）

由於〈少子化社會對策基本法〉，2003 年起，發行少子化白皮書，公開幼兒保育服務以及幼、托合作、整合政策的狀況成爲日本政府年度性工作。內閣出現「青少年育成及少子化對策擔當」、「少子化・男女共同參斷擔當」大臣也始於 2003 年。這種由首相機動任命的「特命擔當大臣」制度反映少子化問題的嚴重性，也顯示執政當局將之拉升至國安層級，嚴陣以待的態勢。十年來政黨輪替，首相更迭 7 次，每一任內閣都有 1 至 3 名特命大臣負責少子化及其他重要議題，

如 2003 年第一次小泉內閣設置「青少年育成及少子化對策擔當」〈小野清子〉，2005 年第三次小泉內閣設置「少子化・男女共同參畫擔當」〈豬口邦子〉，2006 年第一次安倍內閣設置「少子化・男女共同參畫」〈山口早苗〉大臣，目前〈2012 年 12 月啓動〉的第二次安倍內閣森雅子大臣的職稱是冗長的「少子化・男女共同參畫、消費者及食品安全特命擔當大臣」。邁入 21 世紀的這 13 年，日本顯然不減少子化問題重視度，並且將併合提升女性地位等問題全面檢討少子化對策。

2009 年修訂公布，2010 年實施，100 人以下企業的部分延至 2012 年實施的〈育兒・介護休業法〉也是社會配套少子化對策的一例。該法訴求企業育嬰假、育兒假，打造友善育兒家庭的職場環境。2012 年的修訂內容主要是追加以下 3 點企業責任：

（一）養育不滿 3 歲小孩員工若有需求，企業應設置 6 小時〈5 小時 45 分—6 小時〉的短時間工作制度。

（二）養育不滿 3 歲小孩員工若提出申請，應免除其一定場所外工作。

（三）有看護需求家人的員工若提出申請，企業應准其看護假。

（厚生勞働省，2010）

企業育嬰假、育兒假相關規定 1991 年公布以來因為不具強制力，成效不彰。少子化社會對策會議等強調「為小孩和家庭加油」，於是出現上述 2009、12 年修改法令強制企業優待育兒員工的策略。2012 年 12 月安倍新內閣啓動，打出擴大兒童津貼、托育服務及上述企業育兒支援等多重方式「大家一起養」口號。總之，1989 年 1.57 警訊以來，「少子化」問題意識只見增強，不見握弱。官方的少子化社會對策因而持續不歇。

參、待機兒童¹問題

從「少子化對策」到「次世代育成支援」，從《少子化社會白皮

¹ 「待機兒童」為日本當前幼兒托育政策專有名詞；意指排在托兒所入所候補名單，等待機會進入托兒所的幼兒。

書》到《小孩・育幼白皮書》，從小孩・育幼加油到小孩・育幼願景，日本的幼教政策愈來愈厚實愈耀眼，「待機兒童」始終是其中的關鍵詞。「零待機兒童」口號自 2002 年便頻頻出現於厚生勞働省等育幼相關政策，現任首相安倍一上任便宣稱 5 年內根絕待機兒童問題；幼托整合政策也不脫擴充保育量，消解「待機兒童」的目的。

一、待機兒童問題現況

待機兒童問題有地區性差異，集中在 0 到 2 歲幼兒，雙薪家庭高比例的都會區。除了上述日本社會對於幼齡兒童家庭具備「全職母親」期待，造成機構托育量供應不足的原因之外，收托 3 歲以下幼兒之機構須設置托嬰設備，須對應較高的教保人員配置基準，較繁瑣、專門的飲食調配，經營難度高於 3 歲以上部分，都是難以提升 3 歲以下幼兒托育供應量的原因。

日本全國待機兒童人口的半數集中於埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫等都會縣，而屬於農業縣的富山、石川、福井、山梨、長野、愛媛各縣並不存在待機兒童的問題（厚生勞働省雇用均等局、兒童家庭局保育課，2010）。

厚生勞働省每年都要進行待機兒童人數調查，表 1 是 2007 年以來待機兒童人數的變遷，表 2 是目前待機兒童的年齡分布狀況。

表 1

2007 年 ~2012 年待機兒童人數變遷表

	4 月	10 月	4、10 月比較
2007 年	17,926	36,860	增加 2.1 倍
2008 年	19,550	40,184	增加 2.1 倍
2009 年	25,384	46,058	增加 1.8 倍
2010 年	26,275 人	48,356 人	增加 1.8 倍
2011 年	25,556 人	46,620 人	增加 1.8 倍
2012 年	24,825 人	46,127 人	增加 1.8 倍

資料來源：厚生勞働省雇用均等局、兒童家庭局保育課（2013）。保育所待機兒童數（2012 平成 24 年 10 月）について。取自 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002yapj-att/2r9852000002yar0.pdf>

每年 4 月 1 日是日本的新年度起始日，4 月因此是就職、續職、免職各種任免狀況浮動時機，4 月的調查結果往往不能代表實際需求狀況，政府依據前一年度調查的待機兒童人數努力擴充托育員額，即使達到估計的需求量，實際需求卻又飆高。這樣的情形在官方各階層嚴格檢討待機兒童以後，增加 10 月份的調查，每年度對比 4 月與 10 月調查結果，以求確切掌握待機兒童問題。

2012 年官方公布有 24,825 名待機兒童，1—2 歲的嬰幼兒是待機兒童人口最大宗。對比 2007 年以來的 4 月與 10 月調查結果，顯然最近 6 年待機兒童人口成長已經趨緩。

根據厚生勞動省公開的資料，2012 年 4 月 1 日托兒所總計 23,711 所，招收有 216 萬 1 千人。其中 0—2 歲者有 79 萬 9 千人，3 歲以上者有 138 萬 8 千人（厚生勞動省，2013a）。2 歲以下占全體托兒所人口的 36.2%。托兒所招收 0—6 歲 6 個年齡層幼兒，但是實際招收狀況是前 3 個年齡層合計占 36.2%，後 3 個年齡層合計占 63.8%。3 歲以上幼兒占托兒所人口一大半，再對照幼稚園的 3 歲以上人口 160 萬 6 千人，待機兒童人口集中於 3 歲以下的情形非常明顯。此種集中在 3 歲以下的待機兒童人口結構是二十多年來的日本幼托問題特色。

在職父母使用育嬰假、育兒假的期間多在小孩出生的第一年，復職上班時就要面對小孩托育的難題，所以 1—2 歲兒比起 0 歲兒處在待機受託狀態者多出 4.5 倍，這種狀況促使待機兒童對策將企業調整工作型態、工作時間、延長育嬰假等企業文化、社會文化的變革也納入目標。

二、安倍首相與待機兒童問題

安倍晉三第一次登上首相座是 2006 年 9 月，2012 年 12 月二度掌權執政。再度出馬的安倍首相以復興日本經濟為口號，打出「成長戰略」，提出「待機兒童解消加速化計畫」，將待機兒童與農業、大學改革、健康長壽社會、贏在世界舞臺的年輕人，並列為推動現代日本社會成長的重大問題。以下為安倍首相 2013 年 4 月 19 日公開講演「成長戰略」的部分內容：

「待機兒童」，全國有約 2 萬 5 千人。是個值得深思的問題。但是，有一個從「全國最多待機兒童」狀況，想盡辦法，短短 3 年，實現了「零待機兒童」的市區町村——「橫濱市」！我希望這個「橫濱方式」在全國展開，盡快解消待機兒童問題。首先，迄今未曾納入國家支援對象的認可外保育設施，以將來的認可為目標為前提，強力支援。迄今也不在支援對象內的 20 人以下的小規模保育及幼稚園的長時間延托，也納入支援對象。再來是，活用租賃樓層等，一方面促成多樣主體的托兒所設置，新加入保育事業，同時放寬企業內保育要件，做好具即効性的保育服務準備。也必須穩住保育士人才。具保育士資格者，全國有 113 萬人。但是，實際任職者只有約 38 萬人。有將近 7 成的保育士在結婚、生產時就從第一線引退，其後就不回保育現場了。我將改善保育士的待遇處境，促進保育士復歸職場。我準備了總合性的對策「待機兒童解消加速化計畫」（「待機兒童解消加速化プラン」）。「小孩・育幼新制度」預定在 2 年後啟動。但是，狀況嚴重，等不了那麼長的時間。所以，從今年度立即開始此計畫的實施。2013・14 年度的二年期間，整備 20 萬人分保育量。再來，在保育需求高峰點的 2017 年度之前，確保 40 萬人分的保育量，邁向「零待機兒童」。（首相官邸，2013）

5 年內解決待機兒童問題的宣誓之外，媒體大篇幅報導的另一個焦點是「橫濱模式」〈原文「橫濱方式」〉。橫濱市待機兒童人數原來居全國排行榜首，2011 年時有 1,552 名排隊候托的待機兒童，企業 CEO 資歷的林文子〈女性〉，2009 年 8 月接掌市長後，積極檢討幼兒保育政策，2010 年度起待機兒童對策成為橫濱市重點施策之一，2012 年 4 月 1 日待機兒童降至 179 人，2013 年 4 月降至 0（讀賣新聞，2013）。

今（2013）年5月底，橫濱市衝刺保育3年有成的例子透過媒體不斷傳播，「橫濱模式」成爲安倍首相「待機兒童解消加速化計畫」的成功典範。安倍的「成長戰略」還包括重用女性、〈對於申請育兒假者的〉職場復歸支援等內容，不但重視待機兒童問題，也呼籲經濟產業界支援配套措施，表現出徹底解決待托問題的決心。這些都也牽涉下節論述的小孩・育幼新制度內容。

三、待機兒童加速解消計畫

2002年9月厚生勞動省公布少子化對策外加之提案（「少子化對策 plus one」），打出「零待機兒之作戰」（「待機兒童ゼロ作戰」）方針，此後，年年宣揚要擴充保育量，解決待機兒童問題，待機兒童人數消消長長，卻從來不曾達成「零」目標，更甚的是，經濟不景氣，都會區反而出現待機兒童成長現象。預定2013年實施的新制度顯然緩不濟急，於是，2010年10月，首相下令成立「零待機兒童特命小組」（簡稱「特命小組」），特命小組在11月29日提出「中央與地方政府同心協力解決待機兒童問題的『先跑』計畫」。

安倍首相「成長戰略」（參見前文「三」）講演也提及待機兒童解除加速計畫：強調「以解除待機兒童爲目標」，不待兩年後（2015年）小孩・育幼支援新制度的實施，當下（2013年）中央即將針對有意願的地方提供最大可能的支援，展開最快的、釜底抽薪的方法。所謂「有意願」，係指配合中央高標政策，將潛在托育需求也納入待機兒童解消對象的地方政府。啓動中的加速計畫分兩階段：2013—15年爲緊急密集籌組期間，以「保育緊急確保事業」資金爲財源運作；2015—17年爲小孩・育幼支援新制度轉換期。目前擬定「以租賃方式及靈活運用國有地整備托兒所」、「確保保育士人才，以支撐保育量的擴大」、「先行試辦小規模保育事業等新制度」、「支援有意成爲被認可園的認可外保育設施」、「支援企業內附設的保育設施」等五大組配套擴充托育量（內閣府少子化對策，2013b）。

中央、地方雙管齊下的待機兒童加速解消計畫從硬體（找地新建托兒所、舊建築整修、改建）、軟體（確保教保人力、提升托兒所防災對應機能）層面多管齊下，意圖達成擴充托育量並保障幼兒教保

品質（但是學者仍然抨擊品質問題）。以下彙整加速計畫裡規範地方政府的 5 項重點工作，說明當代日本政府的待機兒童以及教保政策觀點。

（一）確保教保員人力以達成解除待機兒童問題

為儘快解除待機兒童問題，擴大托兒所數量的同時，穩住教保員（「保育士」）人力也是必要課題。而且，與其企求新手人才，著手改善工作條件，以穩住現有人才繼續工作更有必要。2013 年 1 月 11 日內閣會議通過的「邁向日本經濟再生的緊急經濟對策」，便包含確保教保員人才之重點項目，此項目明言是以解決待機兒童問題為目標的；具體內容例如實施「保育士等處遇改善臨時特例事業」：對於著手改善保育士等待遇處境的民間托兒所，以托兒所營運費中之「民間設施給與等改善費（民改費）」為基礎，另外撥交相當額度的托兒所營運費。托兒所教保職員的平均工作年資愈長，政府便相對提撥愈高的改善費，藉整體性改善保育士的待遇處境以預防其離職。

（二）促進托兒所建築耐震化

2012 年 4 月 1 日日本全國托兒所建築耐震化率調查結果為 74.9%，發現除了各都道府之間呈現相當大的差異之外，公私立設施之間也出現差異：72.6% 的公立托兒所為耐震化建築，私立托兒所則是 76.5%。職此，加速計畫指出努力促進托兒所建築耐震化是各都道府縣政府的要務，2012 年度已經以預備費支援安心兒童基金，以基金繼續提供托兒所進行耐震化工程支援。

在公立托兒所的設施整備費方面，總務省 2013 年度預算案將「災害時對於需要援護者的社會福祉設施的耐震化」列入緊急防災・減災事業費對象內；地方政府單獨事業的公立托兒所耐震化工程也納為緊急防災・減災事業對象。

（三）推展保育服務的多樣化

包括延長保育、病兒・病後兒保育等的多樣保育服務是 2013—2014 年度的具體推展重點，「待機兒童加速解決計畫」藉著 2012 年度補正預算及 2013 年度預算案積極推展下列 4 項工程：

1. 保育及育幼支援的充實

藉 2012 年度補正預算的增加、延長，實施認定幼兒園事業費、

團體型小規模保育事業、認可外保育設施營運支援事業等設施整備以外的事業。

臨時保育事業方面，呼應育兒家庭需求，創辦假日以及長於一般托兒所保育時間的「基幹型設施」（厚生勞動省，2013b：444）。

2013 年度繼續積極推動托兒所緊急整備事業、團體型小規模保育事業、認可外保育設施營運支援事業等。

2. 病兒・病後兒保育事業

病兒・病後兒保育事業設定 2014 年度結束時總計 200 萬人次的數值目標。

3. 家庭式保育事業的推進

2013 年度預算案新設「家庭式保育開設準備經費」，補助家庭式保育事業；2012 年度補正預算增加「安心兒童基金」，延長實施「家庭式保育改修事業」、「家庭式保育賃借料補助事業」、「家庭式保育者研習事業」補助。「待機兒童解消『先跑』計畫」下的團體型小規模保育事業同樣提供「家庭式保育開設準備經費」「家庭式保育改修事業」補助。

4. 保育對策等促進事業費補助金的移撥申請

地方政府必須遵守保育對策等促進事業費補助金的移撥申請及成效報告的繳交期限（厚生勞動省，2013b：445）。

（四）托兒所過敏等手冊的靈活運用

2008 年 3 月厚生勞動省修正公布《托兒所保育指針》，據而策定「托兒所品質提升之行動方案」，制作保健、衛生層面的托兒所的過敏等的對應指引、餐食提供指引、感染症對應指引三手冊。

1. 托兒所過敏等的對應指引手冊

托兒所過敏等的對應指引手冊是以托兒所、家長／監護人、醫療關係者為對象，以三者對於過敏疾患具備正確知識，聯手進行適切對應為目的。2012 年 9 月更進一步完成開放複製的 DVD 手冊，實體手冊發送全國市區町村，並且在厚生勞動省網頁成立動畫視聽網站。

2. 托兒所餐食提供指引手冊

托兒所餐食提供指引手冊除了呈現托兒所餐食方法多樣化觀點外，也提供托兒所職員、管理者、行政負責人者等製作查核表做為檢

討、評鑑、改善幼兒餐食的參考。

3. 托兒所感染症對應指引手冊（2012年改訂版）

感染症對應指引手冊乃於2009年8月發出的嬰幼兒感染症對策的提示。對應2012年4月〈學校保健安全法施行規則〉修訂，本手冊也於2012年11月提出修訂版。手冊說明感染路徑別的具體對策，以及包括托兒所職員等人健康管理及預防接種的重要性（厚生勞働省，2013b：446-447）。

（五）托兒所等的安全管理及意外事故防止

托兒所及認可外保育設施的兒童安全管理素來即是官方政策重點。「加速解消計畫」提示地方政府當依據《托兒所保育指針》（2008年3月28日厚生勞働省告示第141号）「第5章健康及安全」對轄下托兒所進行適切的對應；確立、強化以設施長或負責人為中心的意外事故預防及發生時急救應變體制。

肆、幼托的區隔與幼托整合園的構想

一、幼托的區隔

6歲以前的學前階段，日本採幼稚園 = 教育、托兒所 = 兒童福祉雙軌制度。

幼稚園與小學校、中學校、高等學校、中等教育學校、特別支援學校、大學、高等專門學校同樣屬文部科學省管轄、學校定位〈法源依據：〈學校教育法〉第1條〉，係依據《幼稚園學習指導要領》實施幼兒教育的教育設施。托兒所〈原文「保育所」〉則屬厚生勞働省管轄、定位兒童福祉設施，依據〈兒童福祉法〉針對有需求之幼兒實施保育。一般而言，幼稚園係以全職家庭主婦之3—6歲幼兒為對象的半日制機構；托兒所則是針對雙薪家庭0—6歲幼兒的全日制機構；但二者的區隔不僅收托時間而已。

茲以表2說明幼托在設施性質、法源依據、教保內容、設置主體、人員、財源與支付費、設施設備基準等層面的差異。

表 2

日本幼稚園與托兒所比較表

區分	幼稚園	托兒所
依據	學校 〈學校教育法〉	兒童福利設施 〈兒童福祉法〉
對象	滿 3 歲 ~ 就學前幼兒	0 歲 ~ 入學前，欠缺保育的兒童
開設日數	39 週以上〈有寒、暑、春假〉	約 300 日
教保內容等	以 4 小時為基準 ※ 得實施臨時保育 《幼稚園教育要領》 〈追求與《托兒所保育指針》的相整合〉	以 8 小時為原則 ※ 施行延長保育、臨時保育 《托兒所保育指針》 〈追求與《幼稚園教育要領》相整合〉
設置主體	國家〈含國立大學法人〉、地方公共團體、學校法人 ※ 但，私立幼稚園的學校法人化暫時為非必要條件	無限制
人員配置基準	1 班 35 人以下	0 歲 3 : 1 1、2 歲 6 : 1 3 歲 20 : 1 4、5 歲 30 : 1
人員資格	幼稚園教諭： 專修證照〈研究所畢業〉、1 級證照〈大學畢業〉、2 級證照〈二專畢業〉	保育士〈國家資格〉
任職人數	〈教育職員免許法〉 11 萬 1 千人〈2012 年 5 月〉	〈兒童福祉法〉 30 萬 2 千人〈2011 年 10 月〉
財源與支付費	關於營運經費 私立〈私學助成金〉 2013 年預算案 333 億日圓〈3~5 歲幼兒〉 〈2012 年預算 323 億日圓〉 公立〈提撥交付稅〉	私立〈國庫負擔金〉 2013 年預算案 4,256 億日圓〈0~5 歲幼兒〉 〈2012 年預算 3,962 億日圓〉 〈國庫負擔 1/2、都道府縣負擔 1/4、市町村負擔 1/4〉 公立〈提撥交付稅〉
設施設備基準	各幼稚園自訂保育收費〈政府依家長所得發放就園獎勵補助費〉	以市町村訂定保育費 依所得調整負擔費用
其他	設施設備基準 〈幼稚園設置基準〉〈文部科學省令〉	〈兒童福祉設施之設備及營運相關基準〉〈厚生勞動省令〉
入所設施數 園兒數	家長 / 監護人與幼稚園設置者訂立契約 1 萬 3 千所〈國公立 5 千、私立 8 千〉〈2012 年 5 月〉 160 萬 6 千人〈國公立 28 萬 3 千人、私立 131 萬 5 千人〉	市町村與家長 / 監護人訂契約 〈依家長 / 監護人意願〉 2 萬 3 千所〈公立 1 萬、私立 1 萬 3 千〉〈2012 年 4 月〉 216 萬 1 千人〈公立 85 萬 7 千人、私立 130 萬 4 千人〉

資料來源：保育研究所（2013c）。幼稚園と保育所の比較。月刊保育情報 438，15。

雖然幼稚園、托兒所分屬學校教育（《幼稚園教育要領》）與兒童福祉（《托兒所保育指針》）體系，然 3—6 歲幼兒是幼托二者重疊的對象，追求此二課程活動綱要的融合運用成爲幼托的指導原則。

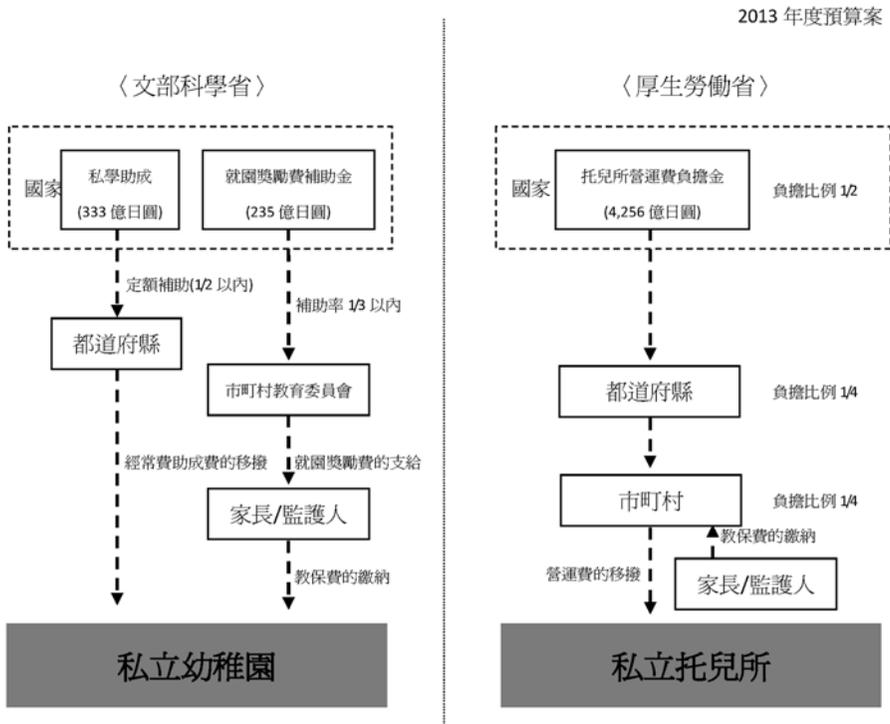
1947 年制定公布的〈兒童福祉法〉是托兒所實施保育服務的依據，其後 1951 年制定的「兒童憲章」及 1994 年聯合國通過的「兒童權利條約」都是日本保育政策的重要參照。相對於幼稚園的家長教育選擇權，托兒所強調的是「兒童權利保障」，保障兒童的最佳利益的觀點。

國家（中央政府）制訂上述兒童福祉相關法規，都道府縣政府擬定地方兒童福祉工作計畫及規範，市町村是托兒所事業的實施主體。在私立托兒所營運經費上，中央政府負擔 1/2，都道府縣政府負擔 1/4，市町村政府負擔 1/4（參見圖 1）。市町村政府執行托兒所營運具體管理：以國家的兒童福祉規定爲原則，訂定申請托兒所保育服務的使用者排序以及保育費用。弱勢者占排序優勢，然各市町村政府各訂立其針對單親、身障等各種弱勢狀況之優先順序，分配幼兒進入托兒所就托，稱爲「措置制度」。保育費用依據幼兒家庭之年所得訂立 8 個繳納級距，每月保育費用由 0 至 10 萬日圓以上，各市町村所有托兒所（含公私立）費用一致。幼兒家長／監護人繳交保育費用的對象爲市町村政府。

私立幼稚園營運經費上，國家（中央政府）編制有「私學助成」及「就園獎勵費補助金」。「私學助成」是提供給都道府縣政府的定額補助，額度爲 1/2 以內；「就園獎勵費補助金」則是提撥市町村教育委員會，支用於給家長／監護人的就園獎勵費，此就園獎勵費由中央補助的額度是 1/3 以內。私立幼稚園的教保費額由園方自訂，也因幼兒家庭之年所得分五個級距，每月費用由 6,600 至 2 萬 5,700 日圓，幼兒家長／監護人直接繳交予園方。

簡言之，幼稚園是家長行使選擇權的教育事業，家長直接繳費予幼稚園；托兒所是代替國家行使保育的兒童福祉事業，保育費用的收取是國家的職責。

圖 1 日本私立幼稚園、私立托兒所的經常費



※公立幼稚園、托兒所方面，乃以市町村的一般財源及家長/監護人所繳費用作為經常費。

資料來源：保育研究所 (2013d)。私立幼稚園・私立保育所の經常費。月刊保育情報，438，15。

二、幼托整合與幼托整合園的構想

幼、托兩軌制度分立，二者的人員資格、設施設備以及教保內容規範都不同，但是 3—6 歲幼兒是二者重疊的對象。整合幼、托，讓所有幼兒不分進入幼或托都獲有同等品質的教育與保育，此種稱為「幼保一元」、「幼保一體」的幼托整合議題，二戰之前即已見討論，二戰之後，1963 年當時的文部省、厚生省也曾聯合發出相關文書（田澤薰，2012），議論不曾斷絕，近年因為少子化議題重新掀起討論熱潮。2006 年修訂公布的（教育基本法）新設幼兒教育相關規定：「幼兒期的教育是培育生涯人格形成基礎的重要之事」（第 11 條），此法條成為促使政府正視幼、托分軌、機能相異問題，審慎檢討幼托整

合的依據。

幼托兩軌分立：主管幼稚園業務的是文部科學省初等中等教育局幼兒教育課，主管托兒所業務的是厚生勞動省雇用均等・兒童家庭局保育課；2003年，文部科學省在中央教育審議會裏設置幼兒教育小組，厚生勞動省在社會保障審議會裏設置兒童小組，二小組召開共同檢討會議，展開幼托整合相關議論，開辦總合設施示範事業。經過3年的磋商，2006年，兩省聯手設立幼托整合辦公室：「幼保連攜推進室」，10月公布「認定幼兒園」（「認定こども園」）的4種型態構想：幼托整合型（「幼托整合型」）、幼稚園型、托兒所型（「保育所型」）、地方裁量型（全國認定こども園協會，2010）。幼托整合型是綜合幼托的教育與保育功能的機構，幼稚園型是立案幼稚園加附托兒所功能的機構，托兒所型立案托兒所加附幼稚園功能的機構，地方裁量型是前述三型態之外，由地方政府自行裁量認可的機構。

三、「認定幼兒園」與幼托整合相關政策的演進

少子化現象持續不退，民眾對於教育、照顧需求多樣化，中央及地方政府都覺知百餘年歷史的幼托制度已經疲於對應當代育幼問題，尤其待機兒童問題長久未能解決，幼托制度與功能明顯出了問題（兵庫縣，2012），此為「認定幼兒園」構想產生的背景。2006年幼托整合辦公室定位認定幼兒園是「學前教育・保育一體的一貫性的總合設施」，推動實施；2008年7月29日，文科省初等中等教育局、厚生勞動省雇用均等・兒童家庭局召開「認定幼兒園制度普及促進相關事項檢討會」，說明實施一年半來，獲有逾9成幼兒園，近8成家長的肯定評價，只是在財源及餐點、會計處理上有實施窒礙；為促進普及，除改善窒礙外並將創設「兒童交付金」（こども交付金）制度以闢財源。

然而，相對於官方的實施成效良好評價，民間對於「幼保連攜推進室」推出的認定幼兒園、幼托整合政策普遍不看好。塘利枝子（2010）教授指出幼托整合的推展，有以下8項艱困工程：

（一）幼稚園教育課程與托兒所保育課程的統一。幼稚園課程所依據的《幼稚園教育要領》〈文部科學省〉與托兒所活動所依據的《托

兒所保育指針》〈厚生勞働省〉的整合。此整合後的課程活動綱要暫名「小孩指針」〈「こども指針」〉。

(二) 主管機關的統一。在幼稚園、托兒所托的主管機關文部科學省、厚生勞働省之外創設管轄二者的部會。「小孩家庭省」(「こども家庭省」)是 2006 年新部會的暫定名稱。

(三) 相關法令的制定與修訂。

(四) 幼稚園與托兒所名稱的統一。「幼兒園」(「こども園」)、「綜合施設」是 2006 年提出的整合後的暫定名稱。

(五) 幼、托的學費、保育費繳納方法等的整合。幼稚園的學費是直接繳給幼稚園，托兒所的保育費用是繳付給市／區公所，整合後當如何處理？

(六) 幼、托官方補助費來源與額度均不同，如何整併？

(七) 幼、托人員的配置基準不同，如何整併？

(八) 幼稚園教諭具備國家證照，托兒所保育士具國家檢定考試資格；如何整併證照？

塘利枝子(2010)批評幼托整合推展成效不彰，並且歸納出 5 點推動困難的原因：

(一) 私立幼稚園的反對

幼托整合政策要求幼稚園往下延伸收受 3 歲以下幼兒，政府輕忽私立幼稚園多有其辦學理念、建學精神(例如宗教)，很難輕易對轉彎的政策買單。

(二) 政策反覆不定

2006 年開設「幼保連攜推進室」以來，內閣總理及文部科學大臣幾乎年年換人，相關政策反覆不定，譬如原來有過整合幼稚園、托兒所，統一名稱為「幼兒園」，再加一種「綜合施設」之議，2011 年卻又轉保留幼稚園、托兒所雙軌制，再加「(認定)幼兒園」，政策反覆不定招怨連連。

(三) 財源有困難

評估實施擴增保育量的認定幼兒園政策每一年需要追加逾 1 兆日圓的經費。

(四) 幼托法源依據相異

如表 2 所示，幼、托法源依據相異，幼稚園是「教育」、全職家庭主婦子女、教育設施；托兒所為「養護」、雙薪家庭子女、福祉設施；幼托迥異的角色定位在日本社會裡已經根深柢固。

(五) 幼托設備規範相異

廚房對幼稚園而言不是必要條件，而設置廚房（「給食室」、「調理室」）是托兒所必要條件。

四、幼托一元化轉為幼托一體化

幼托整合諸多試行政策及批判之中，2010 年 1 月 29 日，內閣府公布幼托整合政策大轉彎的「小孩、育兒願景」。願景說明「幼托一元化轉為幼托一體化」，強調不追求一軌，以幼、托併合共存為目標，徹底解決待機兒童問題的決心，並且提出 5 年期程的育幼支援政策（內閣府少子化對策，2010）：

(一) 擴增認可托兒所招生員額：每年約增加 5 萬人，預計 5 年內擴增 26 萬名額。

(二) 2010 年有 762 所的幼托整合型「認定幼兒園」，預計 2014 年時擴增至 2 千所以上。

但是，依據幼保連携推進室發布的 2012 年 4 月 1 日全國認定幼兒園的 911 認定數，距離上述 2000 所目標甚遠，情況不佳。表 3 是 4 種類型及公私立別的「認定幼兒園」認定件數表。

表 3

2012 年 4 月 1 日「認定幼兒園」認定件數明細表

認定件數	公私立		類型別			
	公立	私立	幼托整合型	幼稚園型	托兒所型	地方裁量型
911 件	182 件	729 件	486 件	273 件	122 件	30 件

資料來源：文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室（2012）。認定こども園。取自 <http://www.youho.go.jp/press120425.html>。

伍、小孩・育幼新制度（「子ども・子育て新システム」）

2009年，內閣府開始討論「小孩・育幼願景」，2010年正式公布願景；再而，2012年公布「小孩・育幼新制度」〈以下簡稱新制度〉，是達成願景的手段。以下分：願景、新制度的形成、對於新制度的批判、新制度與社會保障・稅一體改革4項說明新制度。

一、「小孩・育幼願景」

1990年代以來策定、推動了不少的少子化相關計畫及對策，但是不見成果。是以，內閣府決定將視點由「少子化對策」轉移到「小孩・育幼支援」（內閣府2011：19）。

2009年10月內閣府少子化對策大臣、副大臣、大臣政務官組成「小孩・育幼願景檢討工作小組」，召集專家學者、幼托業者、中央、地方業務承辦人等，並廣募國民意見，而後在2010年1月29日，內閣會議決議通過「小孩・育幼願景」（內閣府，2013：2）。「小孩是主人翁」〈兒童為首〉是願景的基本思考點，目的在打造「重視小孩的社會」，提供均衡、總合性的育幼支援。2010年度版少子化白皮書出現「小孩・育幼願景」一詞，說明工作小組在廣集資料後，對照日本社會結婚、生育實況，擬定出未來5年中央與地方攜手打造社會全體支援育幼的願景（內閣府，2011：19）。

2012年度版小孩・育幼白皮書第一章名「邁向打造小孩・育幼新體系」，說明新制度是以市町村為實施主體，國家及都道府縣市為後盾的單軌制度，目標是：「保障所有孩子有良質的成育環境，以社會全體之力支援小孩及育幼家庭，整併包括幼托整合的小孩・育幼相關諸制度及財源」，制度內容包括提供一體性優質的學校教育與幼兒保育、擴充幼兒保育量、充實家庭養育支援、統整小孩・育幼相關諸制度、財源及給付（內閣府，2012：18）。

二、小孩・育幼新制度的形成

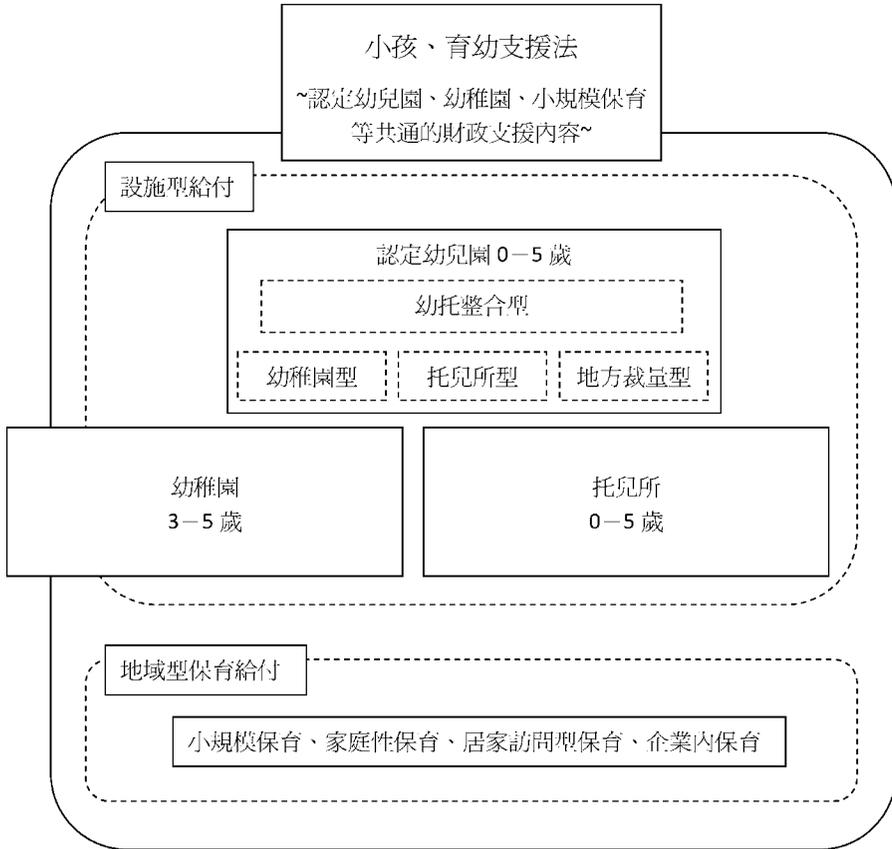
新制度的實施跟待機兒童問題、幼托制度的改革綁在一起。上述

「保障所有孩子有良質的成長環境，以社會全體之力支援小孩及育幼家庭」目標下，明確列出「幼托一體化：創設幼兒園」手段。具體而言，新制度欲透過整合幼托相關制度〈包括創設新的整合機構「幼兒園」〉與財源，達到擴充托育量，學前教保與學校教育相互銜接，並且內容優質的境界。

小孩・育幼支援法案在2012年8月通過，明訂實施日期為2013年4月1日，規定：「國家應朝向設置小孩、育兒會議努力，地方也應致力設置實施符合地方兒童及育兒家庭實情的小孩、育兒施策」；即中央及地方政府都應設置「小孩、育兒會議」，諮詢、調查審議幼兒相關政策。中央級的小孩、育兒會議成員必須包括兒童之家長／監護人、都道府縣長、市町村長、事業經營者代表、工作人員代表、小孩、育兒支援相關事業工作者、相關學者等；地方級小孩、育兒會議也應參考上述成員結構，邀集均衡的、廣層面的相關人員參與。2013年1月公布新制度實施期程如下：2012年度通過相關法規的立法，2013年度具體檢討「小孩・育幼會議」的設置；2014年度市町村進行認定幼兒園等相關準備工作，2015年度正式實施。後面兩個年度的進程特別加註是「預定」進度（內閣府、文部科學省、厚生勞動省，2013：1）。

圖2是小孩・育幼支援法案通過後，小孩・育幼新制度下，育幼機構與育幼支援的關係圖。政府藉著統一給付，整合起所有的機構。值得注意的是，幼稚園方框部分溢出，表示部分私立幼稚園不在此新制度管轄內。

圖 2 小孩・育幼新制度下的育幼機構與育幼支援關係



資料來源：保育研究所（2013e）。子ども・子育て支援法。月刊保育情報，438，17。

三、新制度的批判

成立於 1969 年的全國保育團體連絡會 2012 年裡便針對小孩、育兒新體制提出 4 次以上的公開呼籲。以下摘譯其中 2 則：

2012 年 7 月 7 日

侵害小孩的權利的「小孩、育兒新體制」關連法案應該廢案。關於「小孩、育兒新體制」修正法案的參議院審議（子どもの權利を侵害する「子ども・子育て新システム」關連法案は廢

案に「子ども・子育て新システム」修正法案の参議院での審議にあたって）（全國保育團體連絡會，2012b）。

2012年5月11日

保育市場化、侵害小孩的權利。要求「小孩、育兒新體制」關連法案廢案。關於「小孩、育兒新體制」關連法案的審議〈保育を市場化し、子どもの權利を侵害する「子ども・子育て新システム」關連法案を廢案に「子ども・子育て新システム」關連法案の審議にあたって〉（全國保育團體連絡會，2012a）。

對於新制度的批判可以2012年小孩・育幼支援法案的通過為分界，2012年以前，反對理由多落在保育制度由國家責任轉為市場化、重量而輕忽品質與保護幼兒的責任；2012年以後因為立法成功即將邁入實施期，掛勾社會保障體制的立法內容與過程成為批判重點（參見〈五〉新制度與社會保障・稅一體改革）。茲將近3年間各界批判重點整理如下：

（一）2010—2012年：批判新制度公開資訊不足

「反對新制度要求做好日本的保育・育幼」團體的組成是新制度受抨擊的一個鮮明實例。這個團體在2010年10月由伊藤周平、大宮勇雄等大學法律、幼教相關學者發起人，透過網路3個月之間迅即招募到破萬的聯署會員及1千2百萬日圓捐款，購買報紙版面刊載反對新制度意見書。

學者及專業團體對於新制度的批判不外兩個重點：第一、新制度顛覆日本保育制度，政府未善盡告知國民的責任；第二、新制度的規劃忽略幼兒教保品質，不能真正解決育幼問題。

伊藤周平等指責新制度是顛覆日本當前托育（「保育」）制度的制度，而政府未善盡告知國民責任，意指日本的托育制度係以市町村為托育實施主體，政府對於欠缺托育之幼兒負有提供托育的責任，家長／幼兒是被動承受者；但是新制度的設計是家長主動選擇托育機構，家長與托育機構訂定契約，雖然托育服務多元多樣，但政府的角

色由主動轉為被動，可預見將出現有托育需求之幼兒因而無法受托的弊病。上述反對團體指出媒體對於新制度的報導焦點集中在幼保一體化、幼兒園，但是並未具體說明托育制度將徹底改變，政府企圖蒙混國民（新システムに反対し、保育をよくする會，2012）。

除了對於新制度公開資訊不足的批判之外，其實還有擔憂新制度不能周全保護兒童的指責。田澤薰（2012）便指責官方強調「一部分理應委交民間的裁量權；教保水準可望因為競爭而提高，父母可以自己選擇托兒所，不是被動接受通知，此種鬆綁、放寬管制的托兒所制度是時代趨勢」（田澤薰，2012：136）的說法是成人觀點，欠缺兒童觀點。

（二）2012 年以後：批判財源等的不安定性

民間（幼托專業團體及學者）雖然期待政府的育幼改革行動，但是對於小孩・育幼新制度、以及 2012 年的小孩、育兒關連三法卻多所批評；主要觀點在於不認同新制度能有效解決托育需求，以及預設財源的不穩定性。法學教授伊藤周平針對新制度的使用者付費及托育提供方式撰文大肆撻伐，批評新制度名為強化育幼支援，欲解除待機兒童問題，其實構築的是縮減公費支出的托育市場化新制度（伊藤周平，2012）。簡言之，牽動「認定幼兒園」政策的幼教關連三法靠提高消費稅製造財源，但是，增稅會降低社會保障、增加國民負擔，非國民之福。

另外，幼托及婦女團體也抨擊育兒新體制，認為新體制等是政府只求簡便速成、減輕成本的不負責任方式（全國保育團體連絡會，2012b）；此外，以財政困難為由關閉公立托兒所，或是將公立托兒所改交民間經營等近年各縣市都出現的景象也是反對論者批判政府縮減保育經費，影響保育品質的焦點。

四、新制度的確立

2011 年 5 月 23 日，社會保障改革集中檢討會議在總理指示下將包括幼托一體化的「育幼支援強化」溶入「社會保障安心 3 大柱」的第 1 柱。在此之前，社會保障改革的主要論點在老人年金、高齡者醫療及看護保險，與小孩・育幼新制度並無交集。2012 年 1 月 6 日內

閣會議議定「社會保障、稅一體改革案」：消費稅係法律明定的社會保障目的稅，2014年4月提高至8%，2015年10月提高至10%，消費稅收入用途擴大至少子化對處相關施策（新システムに反対し保育をよくする會，2012）。

2012年8月10日，參議院通過社會保障・稅一體改革相關八法，其中通稱小孩・育幼關連三法的三法案成爲小孩・育幼新制度的實施法源。關連三法是：小孩・育兒支援法案、綜合幼兒園法案及相關法律的關係整備法案。民主、自民及公明黨三大黨協議確定2015年度正式實施小孩・育幼新制度。以下是三大黨對於新制度聯合發表的公開說明：

內閣府應整備小孩・育兒支援法案及新認定幼兒園法所規定體制

政府應針對幼稚園教諭證照與保育士資格檢討帶動幼托一體化的改善方法。

為提供高品質的教育、保育，政府應針對幼稚園教諭、保育士及課後兒童俱樂部指導員等待遇的改善，以及潛藏保育士人力復職的支援進行檢討。

為達成幼兒教育、保育、育幼支援的質、量的充實，政府應致力於確保財源安定。

以本法實施2年後為目標，檢討總合性的實施小孩・育幼支援的行政組織。

政府應檢討次世代育成支援對策推進法2015年度以後的延長，必要時應研擬相關措施。（民主黨、自由民主黨、公明黨，2012：3-4）

五、新制度與社會保障・一體改革

新制度的成立可謂是1990年代以來少子化對策、待機兒童問題諸戰略的成績單。然而，21世紀初是日本景氣不佳時代，2011年3月11日東日本大震災，包括核能外洩等的災後重建工程成爲近2年

日本當局最迫切課題，國庫緊縮，包括小孩・育幼支援新制度等的政策計畫被迫更改實施期程或內容。

社會保障關連法繁複、牽扯諸多跨領域執行問題，被批評是「前代未聞的缺陷法」。眾議院審議階段媒體便報導指摘問題重重，即使經過三大黨協議修正，問題仍未能完全消解。譬如制度設計是無須經國會審議便可直接成立的重要基準制度，此雖說是促使順利實施的手段，但卻冒著民主施政的大風險。

陸、幼托新制度的困境

2012 年公布確定小孩・育幼新制度以來，批評不斷，幼托整合政策是其核心問題。以「幼兒園」名稱而言，2003 年推出的「幼托整合型認定幼兒園」為 4 種類型的幼托機構之一，至 2006 年宣稱「認定幼兒園」是學前教、保一體的總合設施，所有幼托機構都將整合為認定幼兒園，2012 年定案的新制度卻又宣稱保留幼稚園、托兒所，再增加「幼托整合型認定幼兒園」，合稱總合幼兒園。此幼兒園與 9 年前的彼幼兒園是否同一物，複雜的狀況成為眾所指責的事實。再者，9 年之間，內閣更迭 7 次，民主黨與自民黨兩大政黨各有幼兒教育與照顧論述，也都有下野再上朝的經驗。此種輪番執政的政局造成兩種困惑：一則是政見無法貫徹，二則是政策無法劃清是前朝遺物還是吾黨所宗者。2012 年 3 月 2 日內閣會議後厚生勞動省小宮山大臣與媒體記者的對話便勾描出新制度的困境：

（記者）

新制度，非常，就是原本的狀態呀。並不是要幼稚園全面的移行新制，說是以誘因吸引，那就是允許幼稚園繼續存在的意思。民主黨一直訴求幼托一體化，這麼看來，〈自民黨〉給人倒退走回頭路的感覺。

（大臣）

〈新制度〉常常被報導成倒退或者不是一元化，是三元化，但我認為絕非那樣。當初是想全部整合一起，構想案就有 6 案，但現實上全都要實現非常難。如果沒有消費稅確保稅源，要想推動總合幼兒園的話，顧慮（人力、面積）配置基準、職員待遇條件等問題，必須採自願方式。所以必須提出誘因吸引園所自願進來。托兒所除了 0、1、2 歲極少數所之外，在消費稅提高到 10% 的階段時，拋出誘因，開始總合幼兒園方案，我推測約 3 年時間所有的托兒所會轉為總合幼兒園。幼稚園方面，因為宗教法人幼稚園等必須予教徒優先入園權，還有些名牌幼稚園有其升學特色，……這些原本就在預想之內的幼稚園排除之後，其他的幼稚園加入總合幼兒園方案來的話，約 8 成的幼稚園加開辦臨時托育，這方面將有穩定的財源，我認為大多數幼稚園會有意願加進來。我估計大約 10 年時間幼稚園可以全部移行改制，最終是可以達成開辦多數的總合幼兒園的目標的。另外，關於一元（單軌）管理，當初〈自民黨政見報告書〉承諾創設小孩家庭省，但目前是無法的，所以，在內閣府裡設置一個總合性統括部署，合併管理總合幼兒園以及剩餘的托兒所、幼稚園，真正一元化進行，就不是三元化了。（厚生勞動省，2012）

掌管兒童福祉的中央大員的此種樂觀卻又含糊的說詞，顯示新制度內容的不確定性。本節綜合 1990 年代以來各界論述，歸納 4 點的幼托新制度的困境；前 2 點是最近兩年（小孩・育幼願景、新制度問世以後）針對新制度的直接問題；後 2 點是 2003 年以來幼托整合議論中屢受探討，延續至今的改革課題。

一、從兒童福祉轉向社會保障制度，欠缺國家立場轉彎的說帖

小孩・育幼新制度靠著併入社會保障・稅一體改革找到財源，日本的幼兒保育卻因此將走上社會保險制度之路，1947 年以來定位兒童福祉事業的托兒所保育制度將走入歷史。新制度有兩個特色：直接契約制度、育兒保險制度，不但改變目前的保育制度，也顛覆二戰迄

今日本的兒童保護思想。公共政策的此種轉變蘊涵相當複雜的問題，伊藤周平等指責政府未清晰交代。

（一）嶄新的直接契約制度

當前（二次戰後迄今）認可托兒所的對象限於「欠缺保育的孩子」，使用者（幼兒家庭）與托兒所之間並沒有直接契約關係，是市町村對於使用者行使分配權的措置制度。新制度的「認定幼兒園」則將「非欠缺保育的孩子」也納為對象；保育由國家的保障兒童成長責任，轉變為家庭與保育機構之間的契約關係。簡言之，日本的保育由公領域、國家責任，透過直接契約制度轉為私領域、家庭責任。

（二）嶄新的直接補助方式、育兒保險制度

當前（二次戰後迄今）國家編列的保育經費係使用在補助托兒所經營上，新制度則採直接補助學齡前兒童家庭方式。新制度結合社會保障、稅改革，意謂保育將走上使用者付費的社會保險制度，當前歸屬兒童福祉體系的保育制度採用的是社會整體共同支援共助理念，而直接補助、育兒保險的新制，採用的是使用者付費的公平理念。

新制度強調具有幼兒家庭福祉普遍化的意義，將篩選性強的現行措置制度轉換為一般大眾都有利用可能的制度。然而目前缺乏中央及地方歲出明細、社會保障制度及稅制、育兒保險及育兒基金等社會整體分擔方式的說明。

二、新制度資源、人力的統整

以提高消費稅為財源手段的正當性以及穩定性遭受質疑之外，新制度在新的幼兒園及地區型保育事業的認定、公定價格，以及教保人力的資格條件、待遇基準，都是還不見端倪的難題。

「貳・待機兒童問題」處曾敘述日本政府十分注意確保現職教保人力，以求對應待機兒童問題，然而未來的新制度在處理現行的幼稚園教諭、托兒所保育士（表 1）兩種不同體系人員上是一大難題。依〈認定幼兒園法〉第 14 條第 1 項，幼托整合型幼兒園在園長之外應設置「保育教諭」。同法第 14 條第 10 項：「保育教諭之職為園兒的教育及保育」，資格為具幼稚園教諭普通證照及保育士資格併有者（同法第 15 條第 1 項）。針對上述人員雙重資格條件，2013 年 3 月

29 日文科省召開幼稚園教諭證照特例相關檢討會議，以幼稚園教諭、托兒所保育士取得雙種資格證照為前提檢討相關法規的修訂（幼稚園教諭の普通免許状に係る所要資格の期限付き特例に関する検討會議，2013）。雖然已經著手推動幼稚園教諭、托兒所保育士互取得對方資格，也訂出未來新制度實施的最初 5 年期間凡持有幼稚園教諭或保育士單方資格者得具「保育教諭」資格之特別設計，但是教諭與保育士在現行幼稚園、托兒所的人力配置、工作條件都不同，如何制定出合理可行的基準是一大挑戰。

三、鬆綁幼托機構經營條件的利與弊

為了擴充保育量，2002 年以來待機兒童相關對策擬出一些放寬幼托機構經營條件的策略。例如，待機兒童加速解消計畫（貳之四）提出政府協助取得托兒所土地、支援有意成為被認可園的認可外保育設施等，這些鬆綁政策著眼於增加收托量，解消待托人口，然而相對出現具爭議性的教保品質問題。以下分官方與民間團體二項敘述鬆綁幼托經營條件，說明保育量與品質之間的爭論。

（一）中央與地方政府鬆綁政策不同調

2011 年 10 月 7 日公布的〈兒童福祉設施之設備及營運基準〉（原文：「兒童福祉施設の設備及び運営に関する基準」，以下簡稱新中央基準），將原來〈兒童福祉設施最低基準〉（簡稱原最低基準）針對托兒所面積、人力配置等規定，制定「應遵從的基準」、「應參酌的基準」之規定條文，賦予縣市（原文：「都道府縣」）政府主管調整的權限。縣市（都道府縣）政府依中央的上述基準得自訂托兒所設施設備基準的地方條例（以下簡稱新條例），結果出現中央鬆綁、地方政府不鬆綁的不同調情形。

0—未滿 1 歲嬰兒室（原文：「乳兒室」）面積原最低基準為每 1 人 3.3 m² 以上，新中央基準修改為每 1 人 1.65 m² 以上，未滿 2 歲兒的匍匐室為每 1 人 3.3 m² 以上。然而有 9 個地方政府（山形縣、福島縣、埼玉縣、千葉縣、東京都、岐阜縣、愛知縣、廣島縣、福岡縣）超越此新中央基準，在其新條例中提高嬰兒室面積標準到每 1 人 3.3 m² 以上（若林俊郎，2013）。

教保人力配置部分，新基準規定不滿 1 歲嬰兒 3 人需配置 1 名以上保育士；1—未滿 2 歲兒 6 人需配置 1 名以上保育士。有部分的政令指定都市提高 0—未滿 1 歲兒的保育士人力配置基準，也有一些都道府縣雖然沒有提高人力配置基準，但透過編列縣內補助事業預算，實際上行使高於國定基準的保育事業。例如長野縣實施「低年齡兒保育支援事業」，針對 1—未滿 2 歲兒保育增加配置職員的經費：1 歲兒 4 人，配置 1 名以上保育士（國定基準是 1—未滿 2 歲兒 6 人，配置 1 名以上保育士）。茨城縣「兒童福祉施設育兒支援體制緊急整備事業費」，對轄內每個托兒所擴增 1 保育士等的名額，由縣府全額補助經費。山形縣的「安心入園支援事業」，配置保育士，對應隨著母親產假結束而在學期當中入園的嬰幼兒保育需求。群馬縣、千葉縣、以及京都府等都有雷同的補助保育士配置事業，都是在托嬰部分採高於國定基準的保育士配置，由縣市政府提供經費補助。

（二）民間團體對於中央鬆綁政策的爭論

兒童福祉設施相關基準的鬆綁政策，在 2011 年新基準公布前就已經引發不少的幼兒教育、兒童福利以及法律相關專業團體批判。全國社會福祉協議會在 2009 年 3 月發表《著眼於機能面的托兒所的環境、空間之總合報告書》，提出未滿 2 歲兒的必要面積基準為 4.11 m² 以上的建議，並說明此面積數值未含匍匐爬行及遊戲時的必要空間，強調還有提高的可能性。日本律師聯合會在 2010 年 12 月發表《有關地域主權改革，從保障保育、教育的觀點，訴求慎重且徹底的審議之意見書》，指責即便依當時的空間最低基準（原最低基準）也還不能充分保障嬰幼兒安心、安全的成長發展，空間過小將造成嬰幼兒精神層面壓力加大，衍生教保人員費神照顧嬰幼兒之疏忽空隙，造成死亡意外危險要因。在 2011 年新基準公布之後，2012 年 4 月 6 日日本律師聯合會會長發表公開聲明：「不要放寬托兒所面積基準」，指責新基準的放寬基準是：「以解消待機兒童為名目，換來更嚴重的小孩子的安全・安心的成長發展的重大危險。不能容許放寬托兒所的居室面積基準」。如果放寬面積基準現實化、將招來侵害小孩成長發展權的危機」的立場（日本弁護士聯合會，2012）。

千葉縣律師會也在 2011 年 12 月提出「制定條例時必須充分保障

小孩的權利」〈「條例化は子どもの権利を十分に保障すること」〉及「訴求都道府縣等制定條例在制定兒童福祉設施設備營運基準時充分保障小孩權利的意見書」〈原文「都道府縣等が條例で兒童福祉設施設備營運基準を定めるにあたり子どもの権利を十分に保障する内容とするよう求める意見書」〉意見書，呼籲地方政府在制定兒童福祉設施設備營運基準時不應低於迄今的中央基準，「反而應增加職員配置人數等，制定出比目前更好的，保障使用設的小孩的權利的內容」等（千葉縣弁護士會，2011）。

四、開放企業加入幼托經營

日本原來限定由福祉法人經營托兒所，2002年以來「零待機兒戰鬥」之下出現「保育服務規制鬆綁」策略，放寬幼托機構經營條件，讓企業或個人進入保育事業。鬆綁的目的在擴增托育量，解消待機兒童問題，並且促成市場化，提供多樣的保育服務，造就滿足各種需求的各種保育產品。若林俊郎、田澤薰等學者、兒童相關團體指陳官方爲了達成擴增托育量，鬆綁幼托經營條件，犧牲教保品質，指責國家喪失主動保護兒童的立場。相對地，也有官方鬆綁／放寬步調太慢，太僵硬，甚至出現因爲企業難以快速加入經營，以致待機兒童問題拖延至今無法解決的說法（保育研究所，2013b：9）。

目前揚名全國的「橫濱模式」也是採取優待企業加入幼兒教保事業的方式，橫濱市之能在3年內快速達成零待機兒童都市，鬆綁幼托經營規定開放企業加入不可謂無功，但是也有應再冷靜檢證檢討的呼籲。

柒、結語

少子化時代的幼兒教保議題，仍然回歸到幼兒教保品質問題。1990年代以來日本歷任首相均信誓旦旦重視幼兒、重視待機兒童問題，著手幼稚園、托兒所以至於企業工作型態、社區的育幼支援等諸種擴充托育量的策略。無論改革結果是兒童福祉或是社會保險制度，

無論是尊重女性、協助育兒家庭還是尊重家庭功能，無論是國家責任還是家長的自由選擇權，是滿足育兒家庭的多樣需求還是幼兒的最佳利益問題，培育優質人才是日本幼兒教育、養育政策的最終目標。

從「少子化對策」到「天使計畫」、到「次世代育成」、「小孩・育幼」，幼兒的教育與照顧與少子高齡化、青少年等問題相交集，匯聚於優質人才培育。

發展百餘年的幼托制度，在臺灣已經整合為一，日本的幼托整合議論仍然遲不落幕，即使立法通過新制度，宣稱 2015 年實施，仍然質疑不斷。同屬少子化國家，日本近 20 年的幼兒教養政策改革過程值得臺灣鑒察。例如擴充教保量、滿足育兒家庭需求的諸多事業中，針對罹病中以及病後療養中兒童的教育與照顧、一般兒童的夜間、假日的托育照顧，以及防震、耐震化園舍建築、注意幼兒過敏性疾病、餐食提供指引、感染症對應等。幼托整合的教保人力問題也是一個值得關切的重點。臺灣正興起教育體系（教師）與非教育體系人才（教保員）在幼兒園中的角色區隔以及所適用薪資待遇的問題。日本躊躇不前的幼托整合，小孩・育幼新制度的批判以及難題討論，足可資臺灣檢討幼兒園教育與照顧得當行之道。

參考文獻

- 千葉縣弁護士會（2011）。都道府縣等が條例で兒童福祉施設設備運営基準を定めるにあたり子どもの権利を十分に保障する内容とするよう求める意見書」。取自 <http://www.hoiku-zenhoren.org/nurture/data1/120406-145026.html> [Chiba-ben. (2011). *Statements on guarantee of childrens right*. Retrieved from <http://www.hoiku-zenho ren.org/nurture/data1/120406-145026.html>]
- 內閣府（2005）。2004 年度平成 16 年版少子化社會白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2004/pdf-g/gaiyoh.html> [Cabinet Office. (2005). *Declining Birthrate White Paper 2004*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2004/>

pdf-g/gaiyoh.html]

內閣府（2009）。平成**20**年版少子化社會白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2008/20pdfgaiyoh/20gaiyoh.html> [Cabinet Office. (2009). *Declining Birthrate White Paper 2008*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2008/20pdfgaiyoh/20gaiyoh.html>]

內閣府（2010）。**2009** 平成**21**年版少子化社會白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2009/21pdfgaiyoh/21gaiyoh.html> [Cabinet Office. (2010). *Declining Birthrate White Paper 2009*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2009/21pdfgaiyoh/21gaiyoh.html>]

內閣府（2011）。**2010** 平成**22**年版子ども 子育て白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfgaiyoh/22gaiyoh.html> [Cabinet Office. (2011). *White Paper on Children and Young People 2010*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfgaiyoh/22gaiyoh.html>]

內閣府（2012）。少子化社會對策基本法 平成**15**年法律第**133**號。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfhonpen/pdf/furoku1.pdf> [Cabinet Office. (2012). *Declining Birthrate Strategy Basic Act*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfhonpen/pdf/furoku1.pdf>]

內閣府（2012）。平成**24**年版子ども 子育て白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfhonpen/pdf/1-1-3-2.pdf> [Cabinet Office. (2012). *White Paper on Children and Young People 2012*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfhonpen/pdf/1-1-3-2.pdf>]

內閣府（2013）。平成**25**年版少子化社會對策白書。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2013/25pdfhonpen/25honpen.html> [Cabinet Office. (2013). *Declining Birthrate White Paper 2013*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2013/25pdfhonpen/25honpen.html>]

- 内閣府、文部科學省、厚生労働省（2013）。リーフレット「おしえて！子ども 子育て支援新制度」。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/pdf/leaflet.pdf> [Cabinet Office、Ministry of Education, Culture, Sports, Science & Technology、Ministry of Health, Labour and Welfare. (2013). *Leaflet: Tell us! The New System of Supporting Children and Child Care*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/pdf/leaflet.pdf>]
- 内閣府少子化対策（2010）。「子ども 子育てビジョン」について 子どもの笑顔があふれる社会のために（平成22年1月29日閣議決定）。<http://www8.cao.go.jp/shoushi/vision/pdf/gaiyo.pdf> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2012). *Vision of Children and Child Care <2010/1/29 Cabinet Meeting Decided.>*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/vision/pdf/gaiyo.pdf>]
- 内閣府少子化対策（2012a）。「子ども 子育て新システムに関する基本制度」等 平成24年3月2日少子化社会対策会議決定。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/kihonseido.html> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2012a). *A Basic System on the New system of Children and Child Care, etcetera. <2012/3/2 Japan Declining Birthrate Strategy Meeting Decided>*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/kihonseido.html>]
- 内閣府少子化対策（2012b）。「平成23年度 少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（子ども 子育て白書）【概要】」。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfgaiyoh/pdf/cover.pdf#page=1> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2012b). *The General Situation and Policy of Declining Birthrate 2011 (Children and Child Care White Paper)*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfgaiyoh/pdf/cover.pdf#page=1>]
- 内閣府少子化対策（2012b）。「別添1 子ども 子育て新システムに関する基本制度」。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/>

- 08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2012b). *A Basic System on New system of Children and Child Care*. 2013/4/10 Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf>]
- 内閣府少子化対策（2012c）。別添 2 子ども 子育て新システム法案 骨子。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b2.pdf> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2012c). Appendix2 *The Bill Gist of Children and Child Care New System*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b2.pdf>]
- 内閣府少子化対策（2013a）。平成 24 年版子ども 子育て白書。[Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2013a). *Children and Child Care White Paper 2012*.]
- 内閣府少子化対策（2013b）。子ども 子育て支援新制度説明會資料 10-1 待機児童解消加速化プランについて平成 25 年 6 月 10 日。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/setsumeikai/h250610/pdf/s10-1.pdf> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2013b). *Materials for New System of Supporting Children and Child Care Explanatory Meeting 10-1 “About Accelerative Solving Waiting for Chances Children Plan”* 2013/6/10. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/setsumeikai/h250610/pdf/s10-1.pdf>]
- 内閣府少子化対策（2013c）。子ども 子育て支援新制度説明會資料 10-2 待機児童解消加速化プランについて平成 25 年 6 月 10 日。取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/setsumeikai/h250610/pdf/s10-2.pdf> [Declining Birthrate Strategy, Cabinet Office. (2013c). *Materials for New System of Supporting Children and Child Care Explanatory Meeting 10-2 About Accelerative Solving Waiting for Chances Children Plan*”. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/setsumeikai/h250610/pdf/s10-2.pdf>]
- 内閣府共生社會統括官（2012）。子ども 子育て支援新制度 自治體説明會における主な質疑について参考資料 2。取自 <http://>

www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event.html [Cabinet Office. (2012). *Materials2 for New system of Children and Child Care Self-governing Bodies Explanatory Meeting*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event.html>]

文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室（2012）。認定こども園。取自 <http://www.youho.go.jp/press120425.html> [MOECS&MOHW. (2012)。Ninteikodomoen. Retrieved from <http://www.youho.go.jp/press120425.html>]

日本の保育 子育てをよくするアピール News NO.1（2010）。取自 http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/images/NEWS01_NEW.pdf [*Appeal to be good on Japan's childrearing News NO.1* (2010). Retrieved from http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/images/NEWS01_NEW.pdf]

日本の保育 子育てをよくするアピール News NO.2（2011）。取自 <http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/documents/news.no.3.pdf> [*Appeal to be good on Japan's childrearing News NO.2*. (2011). Retrieved from <http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/documents/news.no.3.pdf>]

日本の保育 子育てをよくするアピール News NO.3（2011）。取自 <http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/documents/news.no.3.pdf> [*Appeal to be good on Japan's childrearing News NO.3* (2011). Retrieved from <http://www.no-shinsystem-hoikuappeal.com/material/documents/news.no.3.pdf>]

日本弁護士連合会（2012年4月4日）。子どもの成長発達権を侵害する保育所面積基準の緩和を行わないよう求める会長声明。取自「保育情報データベース」網站。[Japan Federation of Bar Associations. (2012, April 4). *Statement by President of the JFBA: Not to practice on mitigate the criteria on day care center's size*. Retrieved from 「hoikuzixyouho data base」 website.

幼稚園教諭の普通免許状に係る所要資格の期限付き特例に関する検討會議（2013）。幼稚園教諭の普通免許状に係る所

- 要資格の期限付き特例について（報告）取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/094/hou_koku/icsFiles/afieldfile/2013/04/10/1333169_1.pdf [Conference on Special Case about Definite Period for Kindergarten Teacher's General Certificate. (2013). *Report on Special Case about Definite Period for Kindergarten Teacher's General Certificate*. Retrieved from http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/094/hou_koku/icsFiles/afieldfile/2013/04/10/1333169_1.pdf]
- 田澤薫（2012）。幼保一元化と保育の公的責任の歴史——保育制度の改革に保育學はどうかかわるか—。収録於日本保育學會 保育學研究第50巻3号；135-137。〔Tazawa, K. (2012). Yohoichikenka and the History of Public Responsibility on Childrearing. In Japan Society of Research on Early Childhood Care and Education. *Research on Childrearing*, 50(3), 135-137.〕
- 伊藤周平（2012）。子ども・子育て新システムにおける利用者負担と保育の措置。月刊保育情報，422，5-14。〔Ito, S. H. (2012). User's Burden about Childrearing new System and Children and Childrearing Action. *Data on Early Childhood Care and Education*. 422, 5-14. Tokyo: The Research Institute of ECCE〕
- 民主黨、自由民主黨、公明黨（2012）。社会保障 税一体改革に関する確認書。取自 <http://www.dpj.or.jp/article/101147/> [Minsiyuto, Liberal Minsiyuto and New Komeito. (2012). *Note of Confirmation on the Integrated Reformation on Social Security System and Tax*. Retrieved from <http://www.dpj.or.jp/article/101147/>]
- 全國保育團體連絡會（2012a）。全保連 「子ども 子育て新システム」関連法案審議入りにあたっての見解を発表。取自 <http://www.hoiku-zenhoren.org/news/data1/120511-205401.htm> [Zenkokuhoiku dantairenrakukai. (2012b). *ZENHOREN's Opinion on the Related Bill about "the New System for Children and Childrearing"*. Retrieved from <http://www.hoiku-zenhoren.org/news/data1/120511-205401.html>]

- 全國保育團體連絡會（2012b）。全保連 「子ども 子育て新システム」関連法案 参議院での審議入りにあたっての見解を発表。（2012.07.09）。取自 <http://www.hoiku-zenhoren.org/news/data1/120709-175414.html>〔Zenkokuhokudantairenrakukai. (2012b). *ZENHOREN's Opinion on the Related Bill about "the New System for Children and Childrearing"*. Dated 2012/07/09. Retrieved from <http://www.hoiku-zenhoren.org/news/data1/120709-175414.html>〕
- 全國認定こども園協會（2010）。認定こども園の具体的な諸事例にみる園運営に関する調査研究報告書。平成21年度文部科学省委託事業「幼児教育の改善・充實に関する調査研究」。取自 <http://www.youho.go.jp/data4/201005jireishu.pdf>〔Association of ZENKOKU NINTEIKODOMOEN. (2010). *Report on the Operation of NINTEIKODO MOEN by Investigating*. Investige Research Commissioned by MOE 2009. Retrieved from <http://www.youho.go.jp/data4/201005jireishu.pdf>〕
- 兵庫県（2012）。認定こども園について。取自 http://web.pref.hyogo.lg.jp/hw10/documents/000154462_1.pdf〔Hyogo Prefecture. (2012). *About NINTEIKODOMOEN*. Retrieved from http://web.pref.hyogo.lg.jp/hw10/documents/000154462_1.pdf〕
- 和田ひさる（2013）。兵庫縣姫路市 / 幼保一體化推進に向け市民意向アンケートを実施。月刊保育情報，**436**，41。〔Wada, H. (2013). Inquiry on Hyogo Prefecture/ Himezi city on the Integration of YOCHIEN and YOIKUSHO. *Data on Early Childhood Care and Education*, 436, 41.〕
- 若林俊郎（2013）。「児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例」（都道府県）の特徴。月刊保育情報，**436**，23-35。〔Wakabayasi, S. (2013). Regulations of Facilities and Operation Criteria for Child Welfare Institutions. *Early Childhood Care and Education*, 436, 23-35.〕
- 保育研究所（2006）。規制改革・民間開放推進會議。月刊保育情報，**356**，50-53〔The Research Institute of ECCE. (2006). Conference

on Regulation Reformat ion. *Data on Early Childhood Care and Education*, 356, 50-53.]

保育研究所 (2013a)。待機児童解消加速化プラン 横浜市モデルの普及でいいのか? 載於月刊保育情報, **439**, 10-11。 [The Research Institute of ECCE (2013). “About Accelerative Solving Waiting for Chances Children Plan” Is it right-to Populaize Yokohama city model? *Data on Early Childhood Care and Education*, 439, 10-11]

保育研究所 (2013b)。株式会社の参入促進要請・安全基準見直し検討。月刊保育情報, **439**, 9 [A Request for promoting the entry of stock company into the Child Rearing Market. *Data on Early Childhood Care and Education*, 439, 9]

保育研究所 (2013c)。幼稚園と保育所の比較。月刊保育情報, **438**, 15 [Comparison between YOCHIEN and HOIKUSHO. *Data on Early Childhood Care and Education*, 438, 15]

保育研究所 (2013d)。私立幼稚園・私立保育所の経常費。月刊保育情報, **438**, 15。 [Operating Expenses of Privite YOCHIEN and HOIKUSHO. *Data on Early Childhood Care and Education*, 438, 15]

保育研究所 (2013e)。子ども・子育て支援法。月刊保育情報, **438**, 17。 [Act for Children and Childrearing. *Data on Early Childhood Care and Education* 438, 17]。

厚生労働省 (2002a)。 (少子化社会への対応を進める際の留意点 「少子化社会を考える懇談会」 中間とりまとめ (平成 14 年 9 月 13 日) 抜粋。取自 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html> [Ministry of Health, Labour and Welfare (2002). A Chat for “Thinking Declining Birthrate Society” Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html>]

厚生労働省 (2002b)。少子化対策プラスワン——少子化対策のいっそうの充實に関する提案。取自 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html> [Ministry of Health, Labour and

- Welfare (2002). Declining Birthrate Measures plus one. Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html>]
- 厚生労働省 (2010)。改正育児 介護休業法のあらまし (平成 22 年 7 月)。取自 http://www.mhlw.go.jp/topics/2009/07/dl/tp0701-2o_0001.pdf [Ministry of Health, Labour and Welfare (2010). *The gist of Amendment to Act of Childbirth and Nursing Vacation 2010 July*. Retrieved from http://www.mhlw.go.jp/topics/2009/07/dl/tp0701-2o_0001.pdf]
- 厚生労働省 (2012)。小宮山大臣閣議後記者会見概要。取自 <http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/2r985200000249ii.html> [Ministry of Health, Labour and Welfare (2012). Press Conference by Mr. Komiyama, the Minister of MHLW. Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/2r985200000249ii.html>]
- 厚生労働省 (2013a)。保育所関連状況取りまとめ (平成 25 年 4 月 1 日)。取自 <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000022681.pdf>
- 厚生労働省 (2013b)。全国児童福祉主管課長会議資料 (平成 25 年 3 月 15 日)。保育課関係資料。取自 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002xbvy-att/2r9852000002xc1o.pdf> [Ministry of Health, Labour and Welfare (2013b). Meeting Data for All Head of Child Welfare of Japan dated March 15, 2013. Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002xbvy-att/2r9852000002xc1o.pdf>]
- 厚生労働省雇用均等局、児童家庭局保育課 (2013)。保育所待機児童数 (2012 年 10 月) について。取自 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002yapj-att/2r9852000002yar0.pdf> [Equal Employment, Children and Families Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare (2013). *The total number of Children on the Day Care Center Waiting List, October 2012*. Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002yapj-att/2r9852000002yar0.pdf>]

- 首相官邸（2013）。平成 25 年 4 月 19 日安倍總理「成長戰略スピーチ」。取自 http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html [Prime Minister of Japan and His Cabinet (2013). Speech on Growth Strategy by Prime Minister Shinzo Abe at the Japan National Press Club [Friday, April 19, 2013] . Retrieved from http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html]
- 翁麗芳（2007）。少子與良民：日本少子化對策中的兒童教養策略。國教學報，19，29-48。 [Wong, L. F. (2007). Few Children vs. Quality Citizen: Japan's Childrearing Policy in the Few-Children Age. *Journal of Elementary Education*, 19, 29-48]
- 翁麗芳、塘利枝子（2011）。少子化日本の育兒：從「待機兒童」問題探討當代日本的托教政策與實際。臺灣社會福利學刊，9（2），135-183。 [Wong, L. F., & Tomo R. (2011). Child Rearing in the Era of a Declining Birthrate: ing Contemporary Japanese View on Child Rearing by “Children on the Waiting List”. *Taiwan Journal of Social Welfare*, 9(2), 135-183.]
- 渡邊英則（2013）。子どもにとってふさわしい生活とは。日本保育學會會報，156，1。 [Watanabe, H. N. (2013). What is Proper daylife for Childrens. *Bulletin of Japan Society of Research on Early Childhood Care and Education*, 156, 1] .
- 塘利枝子（2010年4月2日）。日本の幼兒教育、托育及其人才培育。（國立嘉義大學），嘉義市。幼兒教育學術研討會， [Tomo, R. (2010, April 2). The Early Childhood Education and Care and the Educator's Training in Japan. *Paper preiented at the ECEC Conference*, National Chayi University, Chayi.]
- 新システムに反対し保育をよくする會（2012）。新システムはなぜ問題か。保育情報，424，3-15。 [Association for Against New System, Make Childrearing good (2012). What's wrong with “New System”. *Early Childhood Care and Education*, 424, 3-15]
- 讀賣新聞（2013）。「横浜方式」待機兒童ゼロ ワースト1から

3 年。取自 <http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20130520-OYT1T00622.htm> [Yomiuri Shimbun. (2013). “*Yokohama Model*” *Waiting for Chances Children zero-3 years after worst 1*. Retrieved from <http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20130520-OYT1T00622.htm>]