

出國報告

出國類別:出席國際會議

出席 2016 兩岸教育政策改革高峰論壇

服務機關:國立嘉義大學 師資培育中心

姓名職稱:林明煌 副教授

會議地點:瀋陽大學

出國期間:2016年07月15日至20日

報告日期:2016年07月27日

摘要

2016 兩岸教育政策改革高峰論壇於瀋陽師範大學舉行，此次會議內容包括：教師、教育經費、教育體制、教育品質等，針對政策改革的新趨勢與新挑戰進行兩岸學術上的交流。本出國計畫為受瀋陽師範大學的邀請，筆者於研討會以日本教育為例發表「日本少子化對策因應的現況與課題」，作為兩岸政府相關單位教育政策研擬的參考依據之一，研提論文於會中發表與交流，本報告針對研討會內容提出心得與建議，包含兩岸教育政策研究新議題與方法；促兩岸教育政策間的關注與研究；同時和與會的兩岸專家學者們及行政領導者進行深入交流；並積極推動海外學術交流活動。

關鍵詞：教育政策、少子化

目次

壹、計畫緣起與目的	1
貳、參加研討會過程與內容	2
參、心得與建議	3
肆、附錄	5
附錄一 貴賓邀請函	
附錄二 發表論文內容	

壹、計畫緣起與目的

瀋陽師範大學對於培育教育師資體制內的教育政策著實重視，其成果也受到肯定與認同，同時也是當地的重點大學。此次的學術研討會，參與者包括兩岸重要的教育學院領導人、教育行政領域學者以及教育界知名的學者；針對教育體制政策改革、教師教育、教育品質及教育經營進行對話之外，同時交換對兩岸對教育議題的看法及長遠的政策實施經驗分享，增進對於日後兩岸之間教育學術的交流紮下穩固的基礎。透過其兩岸教育研究學者提出各自研究課題、促進教師教育研究和教育政策實踐交流，並透過舉辦國際學術研討會，吸取學術研究經驗及方法，並交換寶貴的經驗分享及意見交流。

2016 兩岸教育政策改革高峰論壇於瀋陽師範大學舉辦。筆者運用科技部專題計畫之結餘款與研究成果，研提論文於會中發表與交流，貴賓邀請函如附錄一；發表論文內容如附錄二；論文發表證明書如附錄三；會議時程表如附錄四。簡言之，本次與會目的如下：

- 一、 發表論文，增進兩岸教育研究專業知能之分享與交流。
- 二、 參與相關研討、學習及進行交流活動，經營合作關係。
- 三、 吸取兩岸教育學術研究方法與相關經驗。

貳、參加研討會過程與內容

依據研討會議程，筆者與會行程如表 1 所示。

表 1 出席研討會行程表

日期	活動內容
2016.07.15	桃園－瀋陽
2016.07.16	瀋陽文化參訪
2016.07.17	論文發表
2016.07.18	瀋陽市渾南新區 第二小學 東北育才教育集團
2016.07.19	瀋陽故宮 張氏帥府
2016.07.20	瀋陽－桃園



圖 1. 與西北大學教授學術意見交流後合影



圖 2. 參訪瀋陽市渾南新區第二小學與校長合影

在參與本次研討會主題：2016 兩岸教育政策改革高峰論壇，其中筆者認為有關於台灣學者提出年實施十二國教後期中等學校免試特招入制度之變革；當地學者依其國家教育之國中小學執行體制存在的問題、原因及其對策提出最新研究，值得作為國內中小學教育現況研究的比較與參考。



圖 3.參訪瀋陽張氏帥府



圖 4.參訪東北育才教育集團 國際部學校

筆者在研討會論文發表內容概要如下：

針對台灣的少子化問題及少子化現象相當明顯，及受到少子化的影響，教育界產生了許多現象，加上因師資頻繁調動，引發師生關係疏離、教學質量下降。而日本比我國更早面臨少子化現象，為了解決少子化所造成的影響與衝擊，日本政府研擬了許多的少子化對策。吾人透過文件分析法，探究日本少子化的因應策略與課題。而少子化因應對策的成敗關鍵在於配套措施的完善否；至於配套措施的執行成效常受到國家政策、政黨政治、社會問題、師資問題等影響。與會學者因感興趣於台灣面對少子化因應策略並提出不一樣的想法與意見進行交流，更於會後進行一場熱烈的討論，更進一步希望有機會到台灣進行教育現場的觀摩。

參、心得與建議

此次兩岸教育政策改革高峰論壇參與者為兩岸教育學者及專家，會議發表論文過程中，因受到政治敏感因素被禁用 PPT 呈現資料檔案，只被允許以口頭念稿方式來報告。現場也沒有論文輯的產生可作為論文資訊介紹，而是返台後由台中教育大學師資培育中心彙整燒錄成光碟，再寄給參與的台灣學者，而非主辦單

位主編彙整。藉由參與會議的過程進行了兩岸現況教育改革最新的趨勢與資訊交換意見，作為吸取學術研究的方法參考。預期成效:1.以國立嘉義大學名義參加研討會有助於在國際間進行大學行銷 2.發表學術論文，促進國際學術研究與交流。



貴賓邀請函

尊敬的林明煌教授 道鑒：

為進一步加深與貴院的學術交流，鑒於您在教育領域的精深造詣和廣泛的學術影響，特誠邀您於 2016 年 7 月 16 日至 19 日蒞臨瀋陽師範大學，出席“兩岸教育政策改革高峰論壇”併發表學術演講。您在大陸參會期間的交通、食宿和文化考察等費用由我所承擔。

端此，
敬頌大安！

瀋陽師範大學

教育經濟與管理研究所所長



誠邀

2016 年 6 月 1 日

聯繫電話：13898149151；0086-024-86577171

電子郵件：gulinsun@163.com

地址：遼寧省瀋陽市皇姑區黃河北大街 253 號

日本少子化對策因應的現況與課題

林明煌

內容摘要：近年來，海峽兩岸的少子化問題日趨嚴峻，其每年人口總和出生率屢屢創新低。受到少子化的影響，教育界產生了許多現象，加上因師資頻繁調動，引發師生關係疏離、教學質量下降。

其實，日本比海峽兩岸更早面臨少子化問題，為了解決少子化所造成的影響與衝擊，日本政府研擬了許多的少子化對策，而此少子化策略思維與因應方式，可以成為兩岸政府相關單位教育政策研擬的參考依據之一。本研究透過文件分析法，探究日本少子化的因應策略與課題。

研究發現，日本政府將少子化對策因應提升到國家層級，於中央機關設置專責的少子化擔當大臣，結合各中央部會的意見，採共同研擬規劃的方式來解決日本少子化所帶來的問題；然而，受到政黨輪替的影響，日本少子化對策重點游走在「鼓勵生產報國」（自民黨）和「尊重、平等對待孩童」（民主黨）等兩觀點之間；而目前日本所必須面對的五大課題為（1）幼托整合效果不彰、（2）待機兒童對策的質與量不足、（3）婦女就業與男性育兒的論述欠缺、（4）少子化對策實施經費不充裕、（5）國際動態因應速度緩慢等。

關鍵詞：少子化；幼托整合；待機兒童對策

作者簡介：林明煌，台灣教育部公費留學生，日本筑波大學教育學研究所教育學碩士與博士，國立嘉義大學師資培育中心副教授。研究領域為課程發展與設計、日本課程史、教學理論和日語教學研究等，曾任日本早稻田大學講座教授。

一、前言

近年來，台灣的少子化問題及少子化現象相當明顯。2009年出生數僅19萬1310人，2010年適逢虎年，全年出生數為16萬6886人，再創歷史新低，其總和出生率為0.895。而大陸內地於1980年代實施一胎化政策以來，因加強計劃生育工作並嚴格控制人口增長的影響，導致2010年人口總和出生率僅剩1.181，遠低於世界水平的2.53。受到少子化的影響，教育界產生了許多現象，如並班、減班、並校、廢校、超額教師、流浪教師、代課普遍化、小班制盛行、親師關係緊張、教師兼行政等。又，因師資頻繁調動，引發師生關係疏離、教

学质量下降。故，在少子化的时代里，如何采取有效的因应策略来因应上述的教育课题，成了海峡两岸的重要课题。其实，海峡两岸比日本晚面临少子化问题，其原因类似日本少子化的原因：即「晚婚化和晚产化」、「年轻族群就业难」、「工作育儿难以兼顾」和「家庭教育经费增加」（裴海善，2013）。故日本少子化策略思维与因应方式，可以成为两岸政府相关单位教育政策研拟的参考依据之一。

二、日本少子化策略因应的始末

日本少子化的历史可推自 50 年代末期经济起飞时，因社会经济发展而造成生育减少的现象。50 年代末期以后，日本的社会为了摆脱二战失败的阴影，十分专注于经济发展，又受到本身强烈的群体主义文化的影响，因此公司的业绩与个人的发展成为社会所看重的核心价值。以工商服务为主体的日本社会，在 1970 年代中后期取得经济的极大成就后，也付出了牺牲家庭经营的代价。为了应付极端紧张的竞争压力或为了领取加班薪资，更多的日本年轻人选择留在公司而延后返家，于是延迟恋爱婚育的人愈来愈多。当更多的人对减少生育、拒绝成家产生容忍甚至赞成的态度时，少子化就形成了。

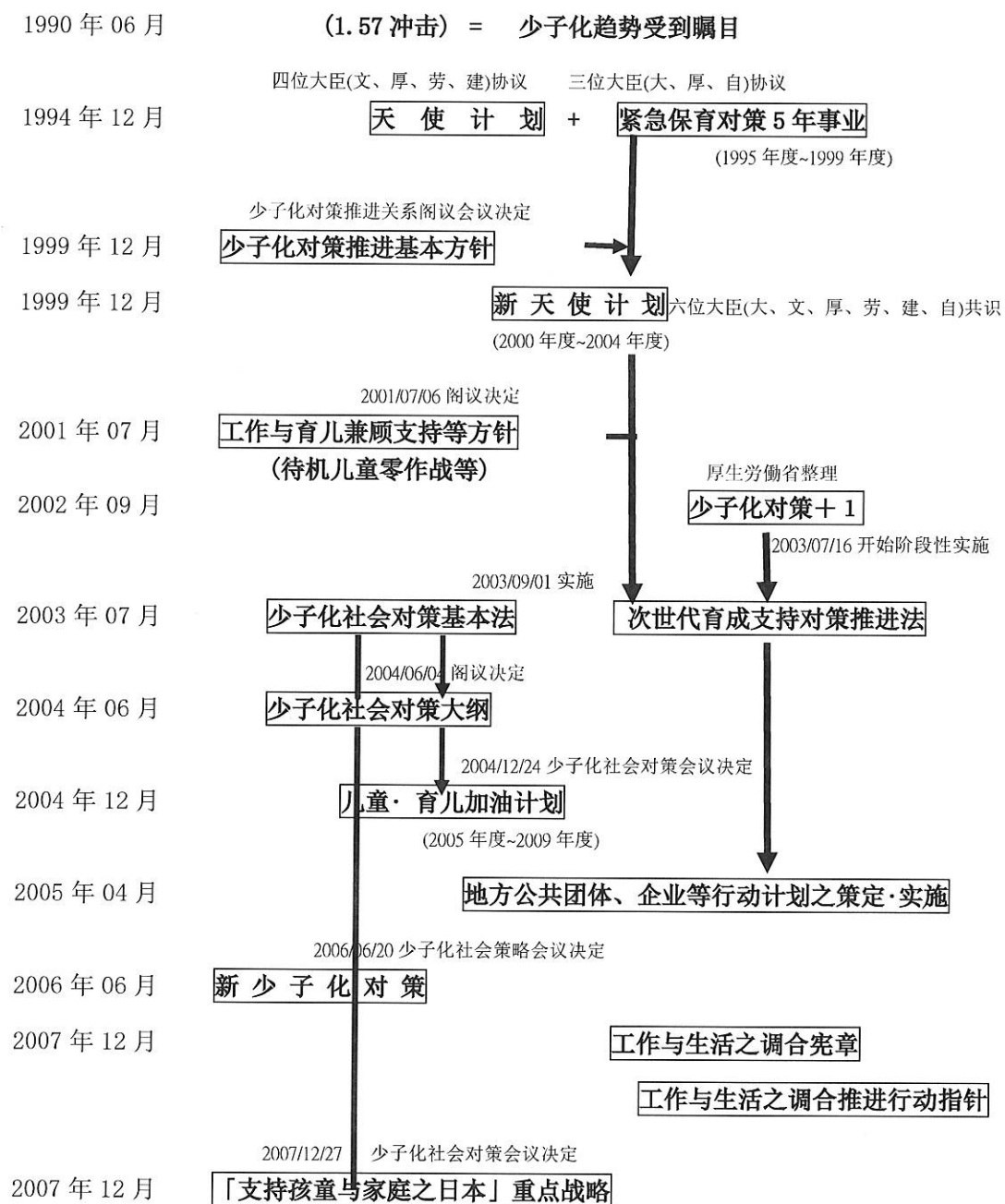
1990 年代时，日本经济发展趋缓，适龄未参与职场的青年变多，这群对于旧价值观，产生了反抗的青年族群成为社会主流，又加上房价高涨、社会不安、经济局势动荡，愈来愈多的人拒绝或不敢成家，对育儿的期待变得更为低落，特别是工作派遣化、女性在职场上的地位压过男性，使得家庭制度维持的必要性大受冲击。此外，医学已开发令人们对育婴的急迫感变得「无所谓」，旧有「传宗接代」、「养儿防老」也被视为落伍。同时，职场也将生子当做退出生涯发展的表征，这些社会因素压迫心理而形成的现象，很快就会反映在生小孩的数量。

日本政府为了因应少子化的课题，除了专责设置少子化担当大臣之外，也开始加强托育政策，并加发育儿津贴，试图营造放心生小孩的环境。图 1 为日本少子化策略因应的始末。根据厚生労働省(2013)的人口统计显示，日本少子化的现象真正浮上政治台面的是在 1990 年 6 月首次公布的 1989 年度粗出生率。1989 年度粗出生率巨降至 1.57，比 1966 年的 1.58 还低，因而掀起了日本社会「1.57 冲击」。当时，以厚生省 1 儿童家庭局长古川贞二郎为首的自民党政府官僚，企图将「社会问题」、「国家政策」与「政党政治」三者结合在一起，藉此来谋政策上的革新，于是将过去被边缘化的少子化问题，技巧式地让它浮出政治台面（堀江孝司，2000）。为了有效解决上述的问题，日本政府在 1990 年 8 月，成立了「健康孩童生育环境营造相关省厅联络会议」（健やかに子供を産み育てる環境作りに関する関係省庁連絡会議），提出了以下 3 维 9 项的具体策略。

1. 家庭生活与职业生活的调和：(1) 家庭生活时间的确保、(2) 家庭生活与职业生活的兼顾与支持及(3) 男性家庭生活的参与和促进等。
2. 家庭生活与生活环境的整備：(4) 居住环境的整備、(5) 孩童游戏环境的整備及(6) 家庭整体之社会活动的参与和促进等。
3. 家庭生活与育儿支持：(7) 宽松教育的确保、(8) 育儿经济负担的减轻及怀孕、(9) 生产和育儿之咨商与支持制度的整備等。

为了配合上述的具体政策，厚生省随之成立了所谓的「今後家庭暨育儿懇親會」（これからの家庭と子育てに関する懇親會）、「孩童未来 21 計畫研究會」（子供の未来 21 プラン研究會）和「保育問題検討會」（保育問題検討會）等組織團體，來負責兒童家庭福祉與保育制度等的相關研討工作。随后，各组织团体针对上面所交付的课题，各自提出相关的内容报告与建议。

¹¹厚生省在 2001 年日本中央政府组织改造后，改称为厚生劳动省。



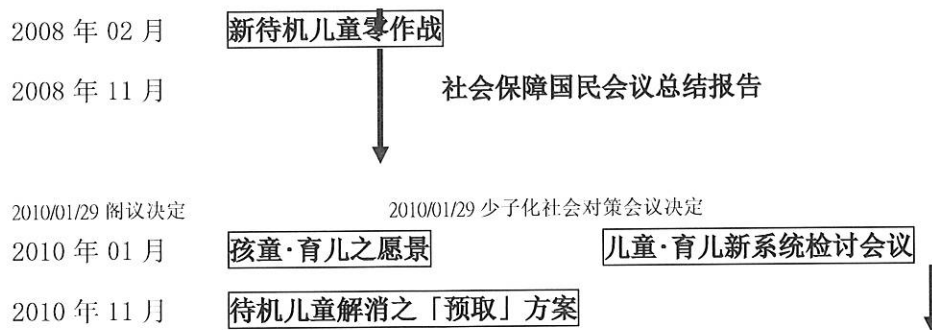


图 1-日本少子会对策因应的始末

(作者整理自内閣府《平成 21 年版少子化社会白書》和《平成 25 年版子ども・若者白書》)

(一) 天使计划与新天使计划

当 1991 年泡沫经济崩盘后，日本经济开始萧条。为了维持家计，日本女性不得不放下养儿育女的工作，重新进入就业市场。因此，如何协助双亲就业的家庭来养儿育女，成为 90 年代日本政府首要面对的课题。因應此保育需求的多樣性，文部省、厚生省、労働省和建设省等四部會的大臣開會協議，於 1994 年 12 月發表了「今後育兒支援施策之基本方向」（今後の子育て支援のための施策の基本的方向について），稱之為「天使計劃」（エンゼルプラン）。

天使计划的基本理念有三：(1) 整備生儿育女的环境、(2) 建构家庭生儿育女的社会支持系统、(3) 政策与执行必须思虑孩童的最大利益。基于此三大理念，设定了五个基本工作方针：(1) 育儿与工作兼顾支持的推展、(2) 家庭育儿的支持、(3) 育儿所需之住宅与生活环境的整備、(4) 宽松教育的实现与健全成长的推进和(5) 养育经费的减轻。為了推動天使計畫，大藏省、厚生省和自治省等三省首長又開會擬訂了「緊急保育對策 5 年事業」（緊急保育對策 5 カ年事業），決定十年內統整各地方育兒中心，要求從 1999 年開始，逐步增加保育所設施、提供低齡兒童(0 歲~2 歲)的保育以及延長保育期限等等措施。

1999 年 12 月，首相府重新检视过去的「天使计划」与「紧急保育对策 5 年事业」的利弊得失，召开了少子化对策推进关系阁僚会议。會議中，文部省、厚生省、労働省、建設省、大藏省以及自治省等六位大臣協議並訂定了「少子化對策推進基本方針」（少子化對策推進基本方針），同時也發表了「重點式推展少子化對策之具體實施計畫」（重點的に推進すべき少子化對策の具体的実施計画について），簡稱「新天使計劃」。

而新天使计划的主要重点围绕在保育服务、雇用、母子保健与咨商及教育等相关的事业上，藉此达到以下八项设定的目标：

1. 保育服务特别是育儿服务的充实。
2. 整備就业与育儿兼备的工作环境。
3. 纠举职场工作性别差异与职场优先的歪风。
4. 整備母子保健医疗体制。
5. 整備地方育儿之教育环境。
6. 实现宽松教育的环境。
7. 支援居家小区营造下的育儿。

(二) 保育所待机儿童零作战、次世代对策推进法

1996 年，日本进行全国大选，自民党胜出。自民党政府为了因应社会需求并节省预算开支，当桥本龙太郎成了日本首相后，便大刀阔斧进行中央政府组织的改造。首先，他新成立了内阁府，藉此来统整所有的行政机关并负责国家政策发展方针的研拟。2001 年 7 月，

因應少子化的問題，內閣府開會並議決了「工作與育兒兼顧支援等方針」（仕事と子育ての両立支援等の方針について），積極進行所謂的「待機兒童零作戰」（待機兒童ゼロ作戰）。

所謂的「待機兒童」是指，因額滿而無法順利進入父母期待之保育所的孩童。2012年10月，日本全國的待機兒童人數約有4萬6千多人，半數以上集中在大都會區（如：埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪和兵庫等）。日本政府為了有效解決待機兒童的問題，打出了「待機兒童零作戰」的計劃，其策略包含了(1)重點式整備都會區的保育設施、(2)迅速擴充保育設施、(3)擅用學校空教室進行保育活動。

此外，2002年3月開始，厚生省召開了數場的「少子化社會思考懇談會」（少子化社會を考える懇談会），於9月時，將其結果彙整成了「少子化對策+1」（少子化対策プラスワン）。其具體策略羅列如左：(1)放寬保育所設置的條件；(2)增聘合格的保育人員；(3)增加公立保育所的招生人數；(4)鼓勵企業設立私人保育所；(5)推動幼兒園的臨時保育服務等等。

基於上述的方針，厚生省又於2003年7月，制定了「次世代育成支持對策推進法」（次世代育成支持對策推進法），要求各地方政府與企業團體，重新思慮所屬員工（特別是男性）的工作的方式，並提出10年計劃性的有效措施。其目的在於，改變傳統將工作與育兒視為兩難之思維，糾正過去施策重點太偏向保育方面的過失，要求整體社會重新檢視男性的工作方式，並從整體角度來思慮社會的變化與需求。

(三) 少子化社會對策基本法、少子化社會對策大綱、孩童·育兒加油計劃

為了鼓勵並統性地推展少子化的因應政策，2003年7月，議會立法通過了「少子化社會對策基本法」（少子化社會對策基本法）。此法明定，內閣府必須設置「少子化社會對策會議」，內閣總理大臣必須擔任主席，並召開相關會議。於是2004年6月，「少子化社會對策會議」召開會議，之後公布了「少子化社會對策大綱」（少子化社會對策大綱）。「少子化社會對策大綱」的宗旨在於，改變過去只重視健康養育的責任觀念，要求今后的施政必須營造出喜於養兒育女的社會氛圍，因此提出了3項遏止少子化趨勢的觀點、4項改變少子化趨勢的重點課題和28項的具體策略。

2004年12月，內閣府「少子化社會對策會議」為了延續「新天使計劃」，體現「少子化社會對策大綱」，於是提出了「孩童·育兒加油計畫」（子ども・子育て応援プラン），明訂2005年4月開始正式啟動。「孩童·育兒加油計劃」乃針對「少子化社會對策大綱」所提的4項重點課題，規畫了五年計劃所要達成的具體施策內容與目標。例如，在2009年度以前，全國提供臨時保育設施須達到9500所、延長保育設施16200所、假日保育設施2200所、夜間保育設施140所以及保育所擴大招收到215萬名孩童等。

(四) 新少子化對策、「支持孩童與家庭之日本」重點戰略、新待機兒童零作戰

2005年，日本總人口呈現史上新低點，新生兒只有106萬人，而粗出生率只剩1.26，也破了歷史的紀錄。這顯示少子化現象沒有改善，相反地正直持續惡化中，故如何擴充、強化或轉換少子化對策成了日本政府的新課題。

內閣府認為，為了遏止出生率的降低，必須改變偏差的社會意識形態，要求人人重新認識家庭的重要性之外，政府也必須整體瞭解年輕世代生活不安的原因，方能有效地解決少子化的問題。於是，2006年6月，「少子化社會對策會議」提出了「新少子化對策」（新しい少子化対策について），其中明示了從出生到大學畢業所需的各項養兒育女之策略方針，重申養兒育女已非家庭的工作，而是國家、地方、職場、社區、家庭與個人等義無反顧的職責。

在推展新少子化對策上，內閣府於2007年12月，公布了「『支援兒童與日本』之重點戰略」（『子どもと家族を応援する日本』重點戰略）。而此重點戰略的核心價值在於，將少子化對策視為一種未來長期投資的事業，定位成日本整體社會保障制度實施的骨幹，於是日

本政府追加了 1.5 兆~2.4 兆日圆，用于全国百姓的就业、结婚、生产与育儿等相关政策的实施上，以谋求工作与生活的调和或融合(中井步，2010)。

同年 12 月，內閣府又相繼公布了「工作與生活之調合憲章」(仕事と生活の調和憲章)和「工作與生活之調合推進行動指針」(仕事と生活の調和推進のための行動指針)。在「工作與生活之調合憲章」中，论述了工作与生活调合之重要性和必要性，阐明了养儿育女时夫妇间的角色扮演，强调少子化对策是一种国家未来经济发展的投资，要求国家、地方、企业团体、社会、家庭和个人都有责任来共同承担和推行少子化因应策略。至于相关的策略方针、目标与各层级的相关责任，皆详细罗列在「工作与生活之调合推进行动指针」中。

為了因應『支援兒童與日本』之重點戰略，實現安心生活與安心工作的社會氛圍營造，全方位地謀求孩童的成長，確保並充實保育施政的質與量，削減待機兒童的人數，於是內閣府在 2008 年 2 月發表了「新待機兒童零作戰」(新待機兒童ゼロ作戰)。所謂的「新待機兒童零作戰」就是政府必須做到聞聲救苦，即任何想安心托育、安心工作的父母皆能如願以償，並期待 3 年內能達到此目標。

(五) 孩童·育兒之願景、待機兒童解消之「預取」方案

然而，根據 2009 年 3 月所實施的「利用者意向調查」(利用者意向調査)和「少子化社會對策之育兒女性意識調查」(少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査)的結果顯示，大部分日本民眾對少子化對策實施的成效感到很不滿意。因此，內閣府成立了「從零思考少子化對策方案小組」(ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム)，並以「少子化對策擔當大臣」為負責人，召開了 10 次的高層會議，主辦地方少子化對策論壇，並參與大學生的公開辯論會。最後，將所有的建議彙整成「大家的少子化對策」(“みんなの”少子化対策)。

2009 年 10 月，以內閣府少子化對策擔當大臣、副大臣和大臣政務官三人為中心，成立了「孩童·育兒之願景(暫定)檢討工作小組」，參照「大家的少子化對策」的建議，听取有識之士、企業老板、負責育兒支持之行政人員，收集全國百姓的意見，研擬了「孩童·育兒之願景」。2010 年 1 月 29 日，內閣會議通過了「孩童·育兒之願景」。

「孩童·育兒之願景」包含了 3 種施策姿勢、4 項主軸政策和 12 點施策方針。3 種施策姿勢是：(1)重視生命與養育；(2)聞聲救苦；(3)支援百姓生活。而 4 項主軸政策為：(1)營造出支持孩童養育、確保年輕人安心成長的社會；(2)營造出能懷孕、生產與育兒的社會；(3)營造出能利用各種網絡來促進養兒育女能力成長的社會；(4)營造出男女皆能調和生活和工作的社會。其 12 點施策方針整理如下：

1. 社會全體來支持孩童成長並確保教育機會。
2. 年輕人有興趣創業或就業。
3. 提供社會生活所需的學習機會。
4. 實現能安心懷孕與生產的承諾。
5. 努力提供任何幼兒教育與保育服務。
6. 確保孩童的健康與安全及安心就醫的體制。
7. 不讓單親家庭擔心困惑。
8. 能讓身心障礙孩童健康成長。
9. 擴充育兒支持據點與網絡信息。
10. 孩童能在居家或社區中安心成長。
11. 重新檢討職場工作的方式。
12. 實現工作與家庭兼容的職場環境營造。

儘管如此，待機兒童人數仍然年年增加(2010 年 4 月有 26275 人)，且提供三歲以下保

育的公立保育所仍显不足(只占全部的 23%)，内阁府探究其因，不外乎是：(1) 僵化的传统行政思维；(2) 地方没有财政相互支持的概念；(3) 中央推诿保育人员的雇用与养成工作；(4) 地方太执着于现存的法条规范；(5) 百姓不信任制度以外的保育所等。为了加速待机儿童人数的缩减，内阁府「少子化社会对策会议」于 2010 年 11 月，发表了「待机儿童解消之『预取』方案」，提出了相对应的具体措施：(1) 提供少子化施策的模范；(2) 八方支持待机儿童众多的都会区财政；(3) 中央与地方共同分担保育人员的训练与雇用；(4) 弹性因应保育需求的变动；(5) 未获政府许可的保育所只要达到最低评鉴标准，皆能获得财政补助。

三、因应之道与待解决的课题

「孩童·育儿之愿景」是日本民主党执政时期(2009 年 9 月到 2012 年 12 月)所提出的少子化对策，它有别于之前自民党执政时所提出的少子化对策。二者间主要的差异点在于政策理念上的不同。自民党少子化对策重点放在鼓励生产报国上，而民主党少子化对策重点则放在尊重、平等对待孩童上，也就是从孩童的角度来拟定少子化对策(池本美香，2013)。

2012 年 12 月，政党轮替，自民党再次夺回政权，安倍晋三再次登上首相位子。安倍晋三在少子化对策上，必须面对民主党执政时所遗留下来的五大课题：(1) 幼托整合效果不彰；(2) 待机儿童对策的质与量不足；(3) 妇女就业与男性育儿的论述欠缺；(4) 少子会对策实施经费不充裕；(5) 国际动态因应速度缓慢等。

(一) 幼托整合效果不彰

2012 年初，追求幼托整合之「综合幼儿园法案」(総合こども園法案)顺利进入了国会三读，然而在民主黨、自民黨和公明黨的政黨協商下，6 月時胎死腹中，取而代之的是「幼保合作型認定幼兒園制度」(幼保連携型認定こども園制度)。但是，「幼保合作型认定幼儿园制度」它只不过是新瓶装旧药，幼儿园和保育所仍隶属于不同的行政机关，即幼儿园的权责单位为文部科学省，而保育所的权责单位则是厚生劳动省。因权责机关的不同，导致少子化对策的推行效果大打折扣。

(二) 待机儿童对策的质与量不足

根据「孩童·育儿支持法」，为了要提升保育所的数量，地方政府只要提出保育所增设申请案，必能得到中央政府财政的补助，因此保育所的数目大幅度的增加。然而，所增加的保育所仍然无法应付高达 100 万人的潜在待机儿童，况且整体保育的质量有待提升外，妇女就业的方式和比率仍有待商榷。例如，2009 年么儿三岁以下的母亲就业率只有 29.8%，远低于 OECD 的平均值 51.4%。总而言之，妇女就业和保育质量上的问题若无法有效解决，纵使增加保育所数量，仍无法解决数量庞大的潜在待机儿童的问题。

(三) 妇女就业与男性育儿的论述欠缺

2012 年 6 月，日本民主党政府为了促进妇女就业和男性育儿的参与，规划了「『女性活躍促進帶來經濟活化』之行動計畫～勞動『桃紅』大作戰」(「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画～働く「なでしこ」大作戦)，针对企业界的妇女雇用、劳动方式、育儿休假和男性育儿思维的改造等，提出了政府的看法与底线。然而，在拟定行动计划前，并没有针对上述的课题进行充分的检讨与沟通，以至于所拟定的政策无法跟上 OECD 的脚步(池本美香，2013)。例如，根据 OECD 2009 年的统计数据显示，日本女性大学毕业率为(36.4%)，远低于 OECD 的平均值 46.6%；男女薪资差异约 27.4%，远高于 OECD 的平均值 15.0%；国会女性议员比率为 11.3%，远低于 OECD 的平均值 25.2%。

(四) 少子会对策实施经费不充裕

为了追求幼儿教育 and 初等教育的免学费以及幼儿的免医疗费，文部科学省于 2008 年 5 月到 2009 年 3 月，曾召开了「今后幼儿教育振兴方案研究会」，并于 2009 年 5 月提出了「幼儿教育无偿化」中间报告书。报告书中提到，日本政府必须增编 7900 亿日圆的预算，方能所因应少子化对策所增加的财政支出。然而，泡沫经济崩盘以来至今，日本经济未从大幅度的复苏过，除了增税之外，日本政府并无提出任何治病良方。

（五）国际动态因应速度缓慢

日本是联合国儿童权利委员会的一员，并于 1994 年签准了「联合国儿童权利条约」(UN Convention on the Rights of the Child)，必须在国内成立儿童权利促进与保护的人权机关，俗称「儿童人权拥护机构」(children's ombudsman)，并须定期向联合国儿童权利委员会报告日本实施的成效。然而，日本至今仍未成了「儿童人权拥护机构」，只是设立所谓的「孩童·育儿会议」，因该会议成员并没有任何孩童代表，所以孩童的需求与利益并未充分受到重视。

上述的少子化五大课题，正考验着安倍晋三政权的少子化问题解决的能力。唯有「追求幼托整合一元化」、「利用经济发展增加税收」、「建立完善的妇女就业与男性育儿的制度」以及「尽快成立儿童人权拥护机构」，方能解决日本现今的少子化问题。

参考文献：

- [1] 文部科学省(2013)，教育指標の国際比較 平成 25 (2013) 年版，2016 年 6 月 1 日下载自 http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/kokusai/1332512.htm
- [2] 中井步(2010)，少子化対策と内閣機能強化についての一考察—制度变化と過程，大阪樟蔭女子大学主編，人間科学研究紀要，No. 9，pp. 313-323.
- [3] 日本政策投資銀行(2011)，少子化の現状と子育て支援サービス市場の拡大，今月のトピックス，No. 163，頁 1-14
- [4] 内閣府(2009)，平成 21 年版少子化社会白书，东京：内閣府
- [5] 内閣府(2011)，少子化社会に関する国際意識調査報告書，東京：内閣府，2016 年 6 月 1 日下载自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/cyousa/cyousa22/kokusai/mokujji-pdf.html>
- [6] 内閣府(2013)，平成 25 年版子供・若者白書，東京：内閣府
- [7] 池田美香(2013)，安倍新政権の子ども・子育て支援政策への期待，日本総研主編，税・社会保障改革シリーズ，No. 8
- [8] 畑山みさ子(2010)，少子化対策としての子育て支援の現状と課題，宮城学院女子大学発達科学研究，頁. 63-67
- [9] 厚生労働省(2012)，平成 24 年人口動態統計(確定数)の概況，2016 年 6 月 1 日下载自 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei12/index.html>
- [10] 健やかに子供を産み育てる環境作りに関する関係省庁連絡会議(1991)，健やかに子供を生み育てる環境づくり，會議研究報告書。
- [11] 堀江孝司(2000)，少子化問題—そのアジェンダ化の軌跡—数値の発表と国家の政策，賃金と社会保障，No. 1265 号～1266 号
- [12] 裏海善(2013)，少子化原因の日韓比較，筑紫女学園大学短期大学部紀要 8，頁 127-139
- [13] 總務省統計局(2013a)，女性の M 字型カーブの解消が有業率の向上に貢献—平成 24 年就業構造基本調査の結果—，統計 Today，No. 67，2016 年 6 月 1 日下载自 <http://www.stat.go.jp/info/today/067.htm>
- [14] 总务省统计局(2013b)，労働力調査(基本集計)平成 25 年(2013 年)7 月分速報，2016 年 6 月 1 日下载自 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/>

The Current Situations and Challenges of the Measures Taken to Deal with the Declining Birthrate in Japan

Minghuang Lin

Abstract: In recent years, the problem of declining birthrate has been worsening in both Taiwan and China, but Japan faced the problem even earlier than Taiwan and China. It is my purpose to explore the current situations and challenges of the measures taken to deal with the declining birthrate in Japan. By analyzing the literature and documents, I find that Japanese government has lifted the level of its measures in response to declining birthrate to a national level, and the focus of declining birthrate measures will be different due to the ideology of different political parties. Finally, there are five challenges that Japan must face.

Keywords: Declining Birthrate, Integrated Kindergarten and Preschools, Plan for Making into Zero the Child who is waiting for the Nursery Schools.