

日本的幼兒教育・托育及其人才的培育

翁麗芳

國立台北教育大學幼兒與家庭教育學系教授

(原文：日本における幼児教育・保育と保育者の人材育成／塘 利枝子)

前 言

日本幼兒時期家庭外托育，主責機關有 3 種類型。第一種是文部科學省管轄下的幼稚園，第二種是厚生労働省管轄下的托兒所（「保育所」），第三種是 2006 年，文部科學省與厚生労働省聯合創設的認定幼兒園（「認定こども園」）。近年母親就業率增加，保育所的需求也隨而增加。但是，供給量卻並沒有同步跟進。因為托兒所名額不足，等待名額出缺以便入所的待機兒童，尤其在都會區日有增加趨勢（厚生労働省，2009）。職此，包括整備托兒所設施設備的幼兒教育・托育問題，變成少子化對策當中相當受矚目的政策領域。認定幼兒園等的新的托育政策、措施陸續推出，目前可謂正是日本幼兒教育・托育的重大轉捩點。

本稿首先敘述日本幼兒教育・托育的概要以及目前正在變化當中的樣貌及課題；其後概觀幼兒教育・托育人才的培育，並討論今後的課題。

1. 日本幼兒教育・托育的概要及變化

(1) 幼稚園

日本目前有 13,516 所幼稚園，其中約 6 成是私立幼稚園（文部科學省，2009a）。學校教育法規定幼稚園的教育目標是：「保育幼兒，助長身心發展」。幼稚園被定位為教育機關，托育時間一日以 4 小時為原則。大多數送孩子上幼稚園的母親是全職家庭主婦或是兼差、鐘點工等短時間就業者。但是近年因為不景氣、母親就職意願升高等因素，長時間就業的母親日益增加，實施寄託托育（「預かり保育」）的幼稚園因而增加，一天的托育時間長到跟托兒所相去不遠的幼稚園（長時間保育）也變多了。幼稚園對象年齡是滿 3 歲到就學前的 6 歲幼兒，日本全國 3 歲兒的 25.5%，4 歲幼兒的 35.8%，5 歲幼兒的 38.6% 是使用幼稚園的。4~5 歲幼兒就讀幼稚園的比率年々減少，全國幼稚園人數以 1978 年的 2,498,000 人為最高峰，其後便一直減少；幼稚園園所數也同步呈減少趨勢（文部科學省，2009a）。

幼稚園乃依據教育基本法與學校教育法制定的學校，就在最近，2006 年出現了大幅度的修法。主要修正點有二：第一、教育的目的與理念的重新檢討。新增加幼稚園需致力於對應家長/監護人

及地區居民等的諮詢，支援家庭及地區的幼兒教育的規定。還有，針對原來幼稚園的短時間托育特徵，追加「寄託托育」等延長托育時間的項目。換句話說，在幼稚園注入托兒所的元素。修正的第二點是，學校種別規定順序的變更。將「幼稚園」放到規定的最前頭的位置，強調「幼稚園」的學校的定位及其重要性。

對應教育基本法的修法，幼稚園教育要領(幼稚園的教育內容規定)也於2008年3月進行修訂。「透過遊戲的指導」的幼稚園教育基本方針並無改變，變化的是，做為國小就學前的「教育」重要性的明確化。這次修訂的主軸有三：①站在發展及學習連續性觀點的幼稚園教育的充實，②幼稚園與家庭等生活上的連續性，③育兒支援與寄託托育的充實¹。

(2) 托兒所

托兒所方面，現在有 22,848 所托兒所(厚生労働省大臣官房統計情報部，2009)。相異於幼稚園，托兒所公立與私立的比，公私約各半。托兒所的目的是：「每一天接受家長/監護人的委託，對欠缺保育的嬰兒或是幼兒進行保育。」(兒童福祉法)，以因為家長/監護人的就業等原因而平日不能受到其養育的小孩為對象。

保育時間以 8 小時為原則，依照地區的實際狀況由設施主管決定。托兒所是以一體進行養護及教育(教保合一)為特徵的。保育的對象年齡是 6 個月到就學前的 6 歲幼兒。現在，日本全國托兒所入所對象年齡兒童有 31.3% 進入托兒所；未滿 3 足歲的嬰幼兒方面，日本全國該當年齡兒童中有 21.7% 進入托兒所。

托兒所的保育內容乃依據托兒所保育指針(「保育所保育指針」)制定，托兒所保育指針明確記述所有日本的認可托兒所都必須遵行該指針的基本原則。指針最近一次的修訂是在 2008 年 3 月。之前是由兒童家庭局以「局長通知」形式發布，僅具「參考」意義，2008 年 3 月修訂以後，變成是「厚生労働大臣告示」的具規範性的規定；2009 年 4 月起，更進一步，變成是根據保育指針實施托兒所的指導監查。雖然內容本身沿承原來的托兒所保育指針，但是增加了必須遵守的重要性。從托兒所的社會責任確定化、保育士業務明確化的意義而言，這一次的修訂非常重要。

現在，托兒所待機兒童變成重大問題。做為消解待機兒童的解決方策之一，2009 年 10 月政府提出廢止「兒童福祉施設最低基準」及權限移轉地方公共團體的議案。對於這個政府內閣會議的決定，其將降低保育品質，不但是托兒所相關人士反對，教保相關學術團體也出現反對意見¹。

(3) 認定幼兒園

如上所述，當前幼兒期的教育・托育事情是由文部科學省與厚生労働省 2 省分別管轄。但是有關教保的內容，現在也在最新的幼稚園教育要領及托兒所保育指針的修訂裡，相互考量彼此的整合性。1996 年 12 月，地方分權推進委員會提出「幼稚園・托兒所設施共有化」(「幼稚園・保育所の施設の共有化」)案以後，幼托一元化(「幼保一元化」)的意識便愈來愈強。再加上托兒所入所人數持續增加，兩省間的合作愈形必要。是以推出：幼稚園、托兒所雙方教育・保育內容的充實，整備環境(以達成幼托設施共用)，鼓勵兼具幼稚園教諭與保育士資格等促進幼托合作的各種幼保一元化施策計畫。實質的內容而言，幼稚園加入「養護」性內容，托兒所加入「教育」性內

容(丹治, 2006)。

再者, 因為進不了托兒所的待機兒童一直增加, 造成超額招生的幼稚園的出現。為了解決幼托一樣的教保內容, 經營層面及因為分屬 2 不同省設置而引發的經費削減的困擾, 於是在幼托整合策之下提出「認定幼兒園」。這個始於 2006 年 10 月的新設施是政府為了對應地區裡多樣的育兒需求, 靈活運用幼稚園與保育所等的長所, 打破制度的創舉。認定幼兒園現在有四種類型: ①認可幼稚園與認可托兒所(保育所)的組合的幼托合作型; ②認可幼稚園實施寄託托育的寄託托育型幼稚園。將原來進入托兒所的長時間利用兒納入對象; ③認可托兒所實施寄託托育的寄託托育型托兒所; 將原來進入幼稚園的短時間利用兒也納入對象, 也實施寄託托育。④地方裁量型。既無幼稚園也無托兒所認可的設施, 短時間、長時間托育幼兒都是對象。

雖然「認定幼兒園」具有解消待機兒童與有效活用設施的方向性, 吻合時代需求, 但是卻不見增加。還有些地方政府(如京都府等)完全沒有認定幼兒園。以下列舉幾個主要理由: ①認定幼兒園的認定手續煩雜; ②設置調理室(廚房)等新設施必要性的爭議; ③人力配置基準變更及隨之而來的設施改建工程費、人事費的問題; ④托育時間變更, 隨之而來的工作人員工作條件的變更; ⑤保育費徵收變更, 隨之而來的福祉上有受託必要的嬰幼兒遭受排除的危險性; ⑥補助金雙軌化的問題; ⑦隨著保育費徵收變更而引生家長方面的不安, 以及因為家長就業形態的差異而引生的對認定幼兒園的期待與認識的不同。

政府計畫今後要大幅增加認定幼兒園, 但是存在甚多有待努力的課題。

(4)從幼保一元化到幼保一體化

認定幼兒園所反應出來的幼保一元化動向, 其實在二戰之前及戰後初期都曾有過; 而在 1963 年, 文部省・厚生省兩省發布共同通知, 幼稚園與保育所的功能就此區隔化(塩野谷, 2007)。然而其後, 到了 1980 年代後期, 出生率下滑, 有效活用設施觀點的幼保一元化議論, 自 1990 年代後期又再度起動¹。

最近, 更進一步地, 不單只是共享設施而已, 課程、托兒所與幼稚園的管轄部署、設施名稱、人力配置基準、保育費等的統一等, 「幼保一體化」構想刻正進行中。依地方行政立場而言, 幼保一體化是從前便試圖實現的構想, 現在只是更進一步地舉國之力想推動幼保一體化。日本政府於 2010 年 1 月 29 日發表「兒童・育兒願景」(「子ども・子育てビジョン」); 內容包括創設「兒童家庭省(暫稱)」(「子ども家庭省」), 同時, 推動托育制度改革, 打造新的支援次世代育成的全面性的・單一的制度。認定幼兒園制度的理想之道等、幼兒教育・托育的綜合性的提供, 亦即幼保一體化的配套討論已有過提案, 但是具體的預算措置是當前待議課題, 能否實現與今後政權的運營有相當大的關係。

政策層面在積極邁向擴大托育量的同時, 也顧慮到托育品質是否下降的問題。幼保一元化議論之初, 伴隨少子化而來的財政效率化是目標之一, 當時托育品質的問題可能被棄置不論。打著財政效率化名號, 托兒所民營化已經是進行式, 托育品質下降已經成為應該恐懼的問題。股票上市公司滲入經營托兒所已是被允准的既成事實, 政府更也鼓勵民間積

極利用新設置的補助金「兒童安心基金」(「安心こども基金」)設立認定幼兒園，因此，可以預測民營化的傾向可能會更強烈。

只要增加托育供給量，待機兒童的問題便會消解，就有母親能繼續就業的利點，從幼保一元化進入幼保一體化政策當中，政府也打出廢止托育的最低基準的提案。今後如果這個提案實現的話，迄今因為未達幼稚園設置基準被排在學前教育・托育場外的幼兒教室及無認可保育園，將以認定幼兒園名義進入學前教育・托育場內的可能性很高。若然，將不能確保托育最低限品質，變成廣義的公教育保護的撤廢福祉的產業化，令人憂心。

日本以外，他國也有托育滲入市場原理，家長漠視「保育的品質」的指摘(Barraclough & Smith, 1996)。不論家長的就職及生活狀況，從平等保障所有嬰幼兒的福祉與接受教育・保育權利的意義而言，幼保一體化確有必要。再者，從社會全體的育兒相關意識、嬰幼兒時期兒童發展的理想環境、支援育兒期父母任職企業、教保品質等諸多層面思考今後的托育政策也是很重要的。

2. 教育・托育人才培育的概要與變化

(1) 幼稚園教育的養成

幼稚園教育普通證照分：專修證照、一級證照、二級證照，並附有需在文部科學省指定的養成學校取得規定學分的必要條件。目前任職幼稚園的教育所持證照狀況如下：專修證照（研究所碩士課程修了）0.4%，一級證照（4年制大學畢業）21.0%，二級證照（短期大學畢業）73.7%（文部科學省，2009b）。簡言之，現在短期大學畢業的幼稚園教育占相當大的部分。

幼稚園任職者當中約8成同時兼具保育士資格，許多大學、短期大學、專門學校都規劃有同時可修習幼稚園教育證照與保育士資格2種證照的課程。今後，朝向擴充認定幼兒園的話，當是期許幼教工作者持有2種證照的。以證照資格併用為目標的幼稚園教育資格認定考試制度，創設於2005年(具備保育士資格者為對象)。

(2) 保育士的養成

保育士養成課程始自1948年兒童家庭局長通知「有關保母養成設施的設置及營運」(「保母養成施設の設置及び運営に関する件」)。迄今已經過數次修定，最低修習學分數從93學分削減為68學分。這樣的學分削減措施是為了要讓短期大學2年就學期間取得保育士資格的同時也能取得幼稚園教育時資格。另一方面，2001年因為環繞家庭的環境的變化等，針對保育士可能被企求的援助家庭/家族的技能及家長支援，新設「家族援助論」,選修的「障害兒保育」科目變更為必修科目。對應兒童虐待問題等，跟著時代的變化，保育士被要求的知識與角色功能擴大中。

取得幼稚園教育證照只有從政府指定的師資養成校畢業的唯一一種方法，但是取得保育士資格卻有兩種方法。一是從厚生労働大臣所指定的保育士養成校畢業，一是通過一年一次的，在日本全國各地同日舉行的保育士考試。約9成的取得保育士資格者是保育士養成校畢業生。

另外，隨著 1999 年兒童福祉法的修訂，男性保育士逐漸有增加之勢，是以職業名稱由「保母」變更為「保育士」。2001 年的兒童福祉法修訂將保育士資格法定化，保育士從此定義為：「具備專門的知識及技術，對兒童的保育及兒童的家長/監護人實施托育相關指導，並以之為職業者」。原來具有比幼稚園教育較被看低的托兒所保育士形象因此往好的方向改變。更有甚者，托兒所數日漸增加，到托兒所任職者愈來愈多，從前的以貧家兒童為對象的「托兒」保母形象日趨減少。到現在，反而是高學歷高收入的父母也將小孩寄託托兒所，跟幼稚園教諭同樣地，社會也開始要求保育士必須有教育的要素了。此外，地區/社區交流及說明責任、支援家長/監護人等要求，保育士的角色及功能範圍變得更廣，社會也因此要求品質更好的保育士的培育。

3. 教保人才培育的今後課題

從幼保一元化到幼保一體化，議論進展當中，今後對於幼兒教育、托育人才育成的訴求究竟是什麼？

第一、解決管轄部署雙軌的問題。幼稚園與托兒所的管轄迄今仍是雙軌；二者人才培育學校的管轄也分屬文部科學省、厚生勞動省 2 省。因而即使是同時被賦予教育、托育人才 2 證照的人才養成學校，證照課程的開設認可手續、開設科目、應配置的教員及設施的設置基準在文部科學、厚生勞動 2 省有異。今後要移轉到幼保一體化階段的話，證照的一體化及人才養成學校申請手續的一體化問題也應該要同時解決吧。

第二、人才養成內容方面。學前幼兒發展相關的廣泛知識，以及教育、托教人才自身的溝通能力的培養將更形必要。不是只以年齡區分嬰兒、幼兒，教育、托教人才被要求須具有全面性、連續性思考 0~6 歲幼兒發展的能力。考慮每一個年齡發展階段的專業性，決定適切的人員配置確實是必要的，但是，在全面性掌握從嬰兒到幼兒時期的發展過程之觀點上進行自己所負責的幼兒的發展工作，這種高度專業能力是對於當前幼教、托教工作者的期待。今後在可預見的障礙幼兒增加當中，不能單以年齡區分幼兒，支援每一個每一個幼兒的發展的學習，是教育、托育人才養成校被期許的。再者，無論是幼稚園、托兒所，還是認定幼兒園，每一個幼教、托育工作者都會面臨育兒期父母的諮商業務；所以，不僅是面對幼兒、帶領幼兒的能力，面對懷具育兒困擾的家長、兒童虐待問題的能力，以及跟社區鄰里聯繫、合作的良好溝通能力都將成為幼教、托教人才培育的重要課題。

第三、有關資格取得的修業年限課題。預期會有多樣背景的幼兒進入認定幼兒園，所以目前獎勵幼教工作者持有幼稚園教諭與保育士 2 種證照。政府宣示並非排除只有單一證照者，但是，實際上在幼托機構的應徵場景，同時持有幼保 2 種證照的人通常是較受雇主歡迎的(八幡(谷口)・福田，2008)。另一方面，如前所述，今後一方面確知幼教・托教人才的高品質成為重要關鍵；另一方面，培養 2 種證照人才的學校的 60% 以上是短期大學也是當前事實。是以，4 年制大學培育幼教及托教雙證照人才成為今後有需求的領域。但是，現在幼兒教育・托育現場大異於國小以上義

務教育階段，私立占多數，育兒假制度雖然號稱已經實施，但是，實際上還未發揮功能。任職私立幼稚園的幼教工作者以結婚、生產為由辭職者約有9成。對於4年制大學的畢業生而言，就業時間與取得證照的受教育時間相比較的話，花費在時間、金錢上的成本遠高於畢業後的收益，不划算。在雇主提供薪資給層面上，也有採用比較便宜的2年制畢業生傾向。若要解決這些問題，確立高品質幼教・托教人才不會短期間離職的就業制度，增加公立的認定幼兒園當是必要。在當前公設民營化動向之中，確實是爲了削減財政支出而推動幼保一元化、幼保一體化；但是爲了保障幼兒的發展，提高幼教・托育品質，事實上應當要增加公的援助進行公立化，並且也有必要對私立托育機構提供真正有幫助的公的援助。

日本的幼兒教育・托育正朝幼保一体化邁進。論及今後教育・托育人人才養成的課題，不單只有人才養成學校課程內容的議題，今後的幼兒教育・托育政策及女性的就業政策，以及如何讓親子渡過安心且喜悅的育兒時期，都是重要議題。具備提高次世代育兒價值觀的長期性・間接性觀點的（安藤,2009），全面性、整體性的議論是有必要的。托育的品質一大半是寄託於幼兒教育・托育者的品質。可以說，在各種層面上，此刻正是日本的幼兒教育・托育站在托育的量與質縫隙之間轉戾點的關鍵時刻。

参考文献

- 安藤哲也 2009 子育て支援の充實から幼保一元化を見通した教育行政の課題 教育経営研究 (15) Pp.4-12.
- Barracough,S.J.,Smith,A.B. 1996 Do parents choose and value quality child care in New Zealand? International Journal of Early Years Education, 4(1), Pp.331-352.
- 厚生労働省 2009 21/4/1 全国待機児童マップ (都道府県別)
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html>(2010年2月25日検索).
- 厚生労働省大臣官房統計情報部 2009 平成19年度社会福祉行政業務報告 厚生統計協会 Pp.396-397.
- 文部科学省 2009a 平成21年度学校基本調査報告書(初等中等教育機関・専修学校・各種学校) 日経印刷 Pp.7-9.
- 文部科学省 2009b 平成19年度学校教員統計調査報告書 日経印刷 P.190.
- 丹治恭子 2006 幼稚園・保育所の機能拡大と幼保一元化：機関を対象とした質問紙調査をもとに 保育学研究 44(2), Pp.114-125.
- 塩野谷斉 2007 幼保一元化を考える 伊藤良高・中穀彪・浪本勝年編 現代の幼児教育を考える 東京：北樹出版 Pp.62-67.
- 八幡(穀口) 彩子・福田 真奈美 2008 熊本県における幼保一元化へ向けた現状と課題 熊本大学教育学部紀要. 自然科学 Pp.57,61-68.

