

## 日本学前保教制度的历史演变与改革动向

刘乡英(福山市立大学)

中田照子(公益財団法人東海ジェンダー研究所)

【摘要】日本的第一所正规“幼稚园”(1876年)和第一家常设“托儿所”(1890年)(战后归属儿童福利制度后正式称为“保育所”)诞生以来迄今都已有100多年的历史。然而,100多年来,日本的学前保教体制一直是寻着幼(幼稚园)保(保育所)二元化的道路发展起来的。长期以来,日本曾针对幼保一元化问题做过多次探讨,但二元化问题至今仍尚未得到根本解决。本文首先从幼稚园和保育所的产生背景以及制度化过程阐明了导致二元化学前保教体制的历史根源。其次,针对二元化体制下的“幼稚园”和“保育所”的特色与发展状况进行了综合考察。最后,从日本的育儿现状考察了当前“幼保一体化”保教体制改革的动向。

【关键词】学前保教制度; 幼稚园; 保育所; 幼保一体化

### 前言

日本的第一所正规“幼稚园”(1876年)和第一家常设“托儿所”(1890年)(战后归属儿童福利制度后正式称为“保育所”)诞生以来迄今都已有100多年的历史。

“幼稚园”和“托儿所”虽说都是明治时期的近代社会产物,然而,其产生的背景及制度定位却截然不同。因此,迄今为止,日本的学前保教体制一直是寻着幼(幼稚园)保(保育所)二元化的道路发展起来的。长期以来,针对幼保一元化问题尽管做过多次探讨,然而直至今日,二元化问题仍尚未得到根本解决。本文将从以下几方面针对日本的学前保教制度进行探讨。

- 一、导致二元化学前保教体制的历史根源。
- 二、二元化体制下的“幼稚园”和“保育所”的特色及发展状况。
- 三、“幼保一体化”学前保教体制改革动向。

#### 一、导致二元化学前保教体制的历史根源

“幼稚园”和“托儿所”都是近代社会的产物,然而,由于二者是在完全不同的背景和环境诞生的,因此导致了各自的功能和性质的根本区别。

##### 1、“幼稚园”是近代国家政策推动下的制度产物<sup>1)</sup>

日本的“幼稚园”，是明治政府(东亚最早拥有西方国民国家体制的近代国家政府)为赶超欧洲先进国家，以西欧各国为典范引进的近代学校教育制度的产物之一。

1872年，明治政府颁布了《学制》。《学制》第21章规定：普通的国家公民必须要接受初级(小学)教育。小学包括寻常小学、女童小学、村落小学、穷人小学、小学私塾、幼稚小学。并在《学制》第22章中规定：幼稚小学，要针对6岁之前的男女子弟实施入小学前的准备教育。然而，因为《学制》是在没有国家财政支持的背景下推行起来的制度，所以为了集中财力兴办学龄期教育的一般小学，因此学前阶段的幼稚小学则一直没能开办起来。直到1876年，在政府的努力下，终于创办了第一家正规幼稚园——东京女子师范学校附属幼稚园(1890年改名为东京女子高等师范学校附属幼稚园。即现在的御茶水女子大学附属幼稚园)，近代日本的幼儿教育就这样迈出了历史的第一步。然而，幼稚园一直是作为为上流阶层的富人家庭子女提供的幼儿教育机构在日本全国得到推广的(直至今日幼稚园的这种性质仍未得到改变)。1926年，文部省制定了有关幼稚园的第一部单独法令《幼稚园令》，意味着政府已将幼稚园纳入了国家有关教育的最高规定《敕令》中。

## 2、“托儿所”是民间滋生的慈善事业产物<sup>2)</sup>

然而，与“幼稚园”不同，日本的“托儿所”则是作为个人或企业或民间社会事业团体面向平民百姓以及贫困家庭子女开设的慈善事业机构发展起来的。

日本的第一家常设托儿所，是赤泽钟美(1867~1937)夫妇于1890年创办的“私塾新泻静修学校附设托儿所”。收托来私塾上学的穷学生的弟弟妹妹，开辟了日本“托儿所”的历史。

进入20世纪后，随着社会的需求，“托儿所”在大城市得到迅速发展。

1900年，曾任东京一所贵族女子学校附属幼稚园教师的野口幽香(1866~1950)和森岛峰(1868~1936)，在东京为贫困家庭的幼儿创办了“二叶幼稚园”(1915年改名为“二叶保育园”)，成为近代日本“保育所”的楷模。1904年，神户市为军人的遗留家属创办了“出征军人儿童保护所”。1909年，在冈山创办日本第一家孤儿院而被世人赞誉为“日本福利之父”的石井十次(1865~1914)在大阪创办了“冈山孤儿院附属爱染桥保育所”。1910年，开始出现企业创办的托儿所。

随着托儿所的增多，1909年，政府出台了“扶贫对策”，开始对民间社会事业团体开办的托儿所支付补助金，并于1918年第一次世界大战结束后，在内务省(当

时政府里的一个机构)里设置了社会局,政府开始有组织地管理以“托儿所”为代表的有关保护儿童的各项事业。从此,保育事业由慈善事业或企业的私人性质转变为公共性质的社会事业,由“扶贫对策事业”转变为“防贫对策事业”,在这个背景下,一些城市开始出现公立托儿所。1928年,由于世界范围的经济危机的爆发以及1931年以后侵华战争的全面爆发而引起的贫困化的加剧,导致了托儿所数量的增多。从此,“幼稚园”与“托儿所”的二元化色彩更加浓厚,从管理机构上,“幼稚园”由文部省管理,“托儿所”则由原来的内务省转由1938年新设立的厚生省管理。

### 3、战后“幼保二元化”制度的确立

1945年,日本在一片废墟中迎来了战败。1946年,在美国占领军的指导下,日本政府制定并颁布了以“放弃战争,实现永久和平”“提倡男女平等”“建设民主主义社会”为基本精神的新宪法。本着新宪法精神,政府曾于1946年召开的议会上,就“幼保一元化”问题展开过热烈的讨论,然而,终究在针对生活最底线的贫困家庭提供无偿保教的问题上未能达成共识。

1947年,政府制定并颁布了反映新日本教育根本的《教育基本法》和《学校教育法》,同时也制定并颁布了以“保障最低生活”为基本的反映“日本型社会保障”理念的《儿童福利法》。从此,根据《学校教育法》的规定,“幼稚园”被纳入学校教育系统,成为为基础教育及其后阶段的教育打基础,以对幼儿实施保教,为幼儿的健康成长提供适当环境,促进其身心发展为目的的学前教育机构,由文部省(即现在的文部科学省)主管,收托不缺乏家庭保育的满3岁以上~满6岁以下的学龄前儿童。而“保育所”则根据《儿童福利法》的规定,被纳入儿童福利系统,成为为那些因维持生计而不得已出去参加工作的生活最低线的贫困家庭妇女提供的育儿机构,由厚生省(即现在的厚生劳动省)主管,收托缺乏家庭保育的0岁~满6岁以下的学龄前儿童。

## 二、二元化制度下的“幼稚园”和“保育所”的特色与发展状况

### 1、“幼稚园”的特色与发展状况

现行制度的幼稚园,从办园主体上可以分为以下3种类型:①由国家政府开办、文部科学省直接管理的“国立幼稚园”。②由市町村(相当于中国的市·县·镇·乡)

级地方政府开办、地方教育委员会管理的“公立幼稚园”。③由学校法人或社会福利法人或宗教法人等开办、都道府县(相当于中国的省·直辖市·自治区)级地方政府管理的“私立幼稚园”。

幼稚园的入园条件是,当幼儿过了3周岁生日、家长希望自己的孩子接受幼儿教育时,便可直接向幼稚园提出申请,办理入园手续。入园时期一般为每学年的始期(4月份);退园时期一般为每学年的末期(3月份)。据《学校教育法施行规则》和《幼稚园办园标准》的规定,除特殊情况外,幼稚园每学年的教育周数不得少于39周以上,有春假、暑假、寒假,每天的保教时间以4个小时为标准,但要适当地兼顾幼儿的身心发展程度及季节等,1998年第3次修改后的《幼稚园教育要领》强调,幼稚园要努力起到作为社区幼儿教育中心的育儿援助作用,根据需要可实施“委托保育”。目前,各个地区的幼稚园除实施4个小时的标准保教之外,根据需求,都在积极地提供“委托保育”服务。

幼稚园的保教内容,从幼儿的发展角度出发设有“健康”“人际关系”“环境”“语言”“表现”5个领域。《幼稚园办园标准》规定,原则上幼稚园要将相同年龄段的幼儿编成班级,各班级的幼儿人数不得超过35人,各班级要配1名以上专职的骨干教师、指导教师或教师。有特殊情况时,教师等,可由专职的副园长或首席教师兼任,或者在该幼稚园三分之一的班级范围内,可由专职的助理教师或讲师代理。没有专职园长的幼稚园,除了按上述规定设置的骨干教师、指导教师、教师、助理教师或讲师以外,原则上要配1名副园长、首席教师、骨干教师、指导教师、教师、助理教师或讲师。从教育角度出发有必要时,幼稚园的教师可由其他学校的教师等兼任。另外,幼稚园要努力配备掌管保育的骨干教师、保健教师或保健助理教师及事务职员。幼稚园教师要具备幼稚园教师执照(分3个等级:专修执照(研究生毕业),一级执照(大学本科毕业),二级执照(大专毕业))。

幼稚园的办园经费,国立的由国家财政拨款,公立的由地方财政税金拨款。而私立幼稚园的办园经费来源原则上则由办园者负担,但依据1975年公布1976年施行的《振兴私立学校补助法》的规定,开办私立幼稚园可以领取国家支付的“私立学校补助金”。儿童家庭需要承担的保教费标准由每个幼稚园自己决定,为了弥补“私立幼稚园”与“公立幼稚园”之间的收费差距,政府对低收入的家庭,按照儿童的年龄区分发给“私立幼稚园入园补助费”。国家对实施“私立幼稚园补助”的都道府县级地方政府给予补助,对实施“幼稚园入园奖励事业”的市町村级地方政府给予补助。

据最新统计<sup>3)</sup>表明,目前日本全国共有 12752 所幼稚园。其中,国立幼稚园 51 所,公立幼稚园 4695 所,私立幼稚园 8006 所。自 20 世纪 90 年代以来,幼稚园数量在逐年减少。

## 2、“保育所”的特色与发展状况

现行制度的“保育所”有两种:①被政府认可的保育所(包括“公立”和“私立”)。②未被政府认可的保育所(都是私立的)。“公立保育所”由地方政府开办,“私立保育所”由社会福利法人或宗教法人或学校法人或 NPO 或其他法人企业等开办。

据《儿童福利法》的规定,保育所入所条件是,儿童的每位家长因以下各项规定的某一条而不能对该儿童实行家庭保育,而且与其同居的其他亲属也不能对该儿童实行家庭保育的情况:①白天在外工作;②正在妊娠或产后不久;③生病、或负伤、或有精神或身体残疾;④平常照顾长期处于患病状态或有精神或身体残疾的同居亲属;⑤处于震灾、风水灾害、火灾及其他灾害后的恢复阶段;⑥处于与前几项规定类似的状况。当儿童的家庭发生上述的“缺乏保育的情况”时,家长可选择好保育所,向所居住的市町村级地方政府提出入所申请,市町村级地方政府根据法令中规定的标准,对儿童的家庭情况进行详细调查,以确定该家庭是否符合“缺乏保育”的条件。被市町村级地方政府确定为“缺乏保育家庭”后,婴幼儿家长与市町村级地方政府便可签订合同随时入所。

保育所一年的开园天数是 300 天左右,没有春假和暑假。保育所每天的保育时间原则上为 8 个小时,但保育所所长可根据当地婴幼儿家长的劳动时间,并考虑其他家庭的情况等来决定。目前,保育所的实际保育时间大多在 11~12 个小时,许多保育所都在实施“延长保育”、“临时保育”和“夜间保育”等。

保育所的保教内容是以厚生劳动省制定的《保育所保育指南》为依据的,其特征是兼顾保教的一体化,2008 年最新修改的《指南》,将 0~6 岁婴幼儿的保教内容一律统一为与《幼稚园教育要领》相同的 5 个领域:“健康”“人际关系”“环境”“语言”“表现”。

根据《关于儿童福利机构的设备及运营标准》的规定,保育所的职员由保育士(nursery teacher)、嘱托医师、厨师(也可以委托代理人)构成,各个班级的保育士配备标准是:0 岁班为 1:3;1 岁班和 2 岁班为 1:6;3 岁班为 1:20;4 岁班和 5 岁班为 1:30,另外,针对收托残疾儿童的班级,可根据标准加配保育士。保育职员要具备保育士资格。

保育所的办园经费，“私立保育所”由国库负担，“公立保育所”则由地方税金拨款。一般来说，被政府认可的“私立保育所”都能得到由国家以及地方政府支付的补助金(补助金的财源，除了入所儿童家庭要承担的保教费之外，由国家政府财政负担二分之一，由都道府县级地方政府财政负担四分之一，由市町村级地方政府财政负担四分之一)。补助金用来支付“保育所”的一切费用：职员工资、保育事业费、管理费、事务费等等。各地区的补助金支付标准虽有所不同，但形式都是一样的。

另外，入所儿童家庭要承担的保教费，是由市町村级地方政府根据每个家庭前一年度的所得税高低分等级而定的(日语称“应能负担”，即根据家庭的支付能力来制定负担标准)。然而，因为国家制定的保教费标准很高，所以各地方政府针对每个儿童家庭均给予补贴，以减轻每个家庭的保教费负担。针对“接受生活保护的家庭”以及“前一年度不用缴纳居民税的单亲家庭”等生活最低线的贫困家庭，按照国家标准规定，家长不需要承担任何保教费，而每个地方政府也是遵照这种规定执行的。因此，在这种福利制度的保障下，所有经济最贫困家庭的儿童都有机会获得享受学前集体保教的权力。

据最新统计<sup>4)</sup>表明，目前日本全国共有 31219 家保育所，其中被政府认可的 23888 家(公立 10641 家，私立 13247 家)，未被政府认可的 7331 家。近几年来，为解决入园难问题，保育所的数量在逐年增多。

### 三、“幼保一体化”学前保教体制改革动向

#### 1、日本的育儿现状

长期以来，在“幼稚园”和“保育所”二元化的双重体制保障下，日本的学前保教事业得到了相应的发展。据 OECD 的统计<sup>5)</sup>表明，日本全国就读学前保教机构(包括幼稚园和保育所)的 3 岁以上儿童已占很高的比率(表 1)。这些数值分别高于 OECD 加盟国的平均数值。

表 1：日本的学前教育在学率

年	在学率		
	3 岁	4 岁	5 岁~
2010	75%	97%	100%
2011	77%	93%	100%

然而,3岁以下儿童入托保教机构的比率却平均只占该年龄段儿童的20%多(0岁:10.8%;1~2岁:33.9%)。<sup>7)</sup>笔者认为,导致这种差距的原因大致有以下几个方面。①对于3岁以上的幼儿,有“幼稚园”和“保育所”双重机构的保障,而对于3岁以下的幼儿,则只能选择“保育所”。②因为保育所是儿童福利机构,根据《儿童福利法》的规定,入保育所是有一定条件的。因此,不符合“缺乏保育”条件的3岁以下儿童不能在保育所接受保教。③尽管保育所属于儿童福利机构,但不是免费的。儿童家庭要按照市町村级地方政府根据每个家庭前一年度的所得税高低划定的标准支付相应的保教费。对于不属于生活最低线的低收入的家庭来说,3岁以下儿童的保教费标准还是过高的。<sup>8)</sup>因此,为了节省保教费用,许多低收入的劳动阶层妇女不得不辞去工作而回家带孩子。以上几个问题是导致3岁以上幼儿和3岁以下幼儿就读保教机构比率差距的直接原因。然而,值得注意的是,长期以来,日本的学前保教事业,很大程度是依靠民间力量发展起来的。据前述的OECD的统计表明,日本学前保教事业(包括幼稚园和保育所)支出的55.0%都是由民间支撑的,其中儿童家庭的支出则占学前保教事业总支出的38.3%。2009年日本针对学前保教事业的公费支出仅仅占GDP的0.2%,低于OECD加盟国的平均数值0.5%,在OECD加盟国中属于低支出的第4位。

另外,持续已久的经济萎缩导致了贫困阶层的扩大,“儿童期的贫困”引起了全社会的注目。据统计,2006年日本儿童的贫困率(这里指的是相对贫困率)是14.2%,而到了2009年,其贫困化程度更为加剧,已上升到15.7%(323万人。即7个儿童里就有1名贫困儿童)。<sup>8)</sup>近几年来,要求就劳的育儿妇女逐年增多,以大城市为中心的入园难问题已成为各级地方政府的燃眉之急,尽管各大城市的地方政府都在努力增设保育所,却依然满足不了社会的需求,而幼稚园的在园儿童人数却在逐年减少。在这样的背景下,幼保一元化的主张又从经济合理性的新角度出台了。

## 2、幼保一体化“儿童·育儿新体制”的确立

为了使幼稚园和保育所的设施合理地活用起来,1998年政府出台了《关于幼稚园和保育所的设施共用等方针》(2005年重新修改),就幼稚园·保育所的共同使用以及一体化的办园模式制定了相关的方针。并在《强化方针2003》中,提出了建立“以学前教育·保育为一体的一贯制的综合机构”的方案。2006年6月15日,日本政府公布了由主管幼稚园的文部科学省和主管保育所的厚生劳动省协商制定的有关幼保一体化的法律——《

关于促进综合提供有关学前儿童的教育·保育之法律》，确立了“认定儿童园”制度。“认定儿童园”，是既具有针对 0~5 岁的所有儿童(无论家长是否就业)开展一体化的教育·保育之功能，又具有为所有的育儿家庭提供社区育儿支援服务功能的机构。该法规定，即使幼稚园和保育所接受了“认定儿童园”的认定，也不失去其原本的定位。该法中设定了 4 种类型的“认定儿童园”：①“幼保合作型认定儿童园”。②“幼稚园型认定儿童园”。③“保育所型认定儿童园”。④“地方裁量型认定儿童园”。

2010 年 6 月，为了促进幼保一体化的进展，政府又推出了《儿童·育儿新体制(方案)》，并于 2012 年 8 月颁布了有关儿童·育儿 3 项法律——①《儿童·育儿支援法》(2012 年第 65 号法律)。②《关于部分修改关于促进综合提供有关学前儿童的教育·保育法律的法律》(2012 年第 66 号法律)。③《关于完备在施行儿童·育儿支援法以及关于部分修改关于推进综合提供有关学前儿童的教育·保育法律的法律过程中的相关法律等的法律》(2012 年第 67 号法律)。儿童·育儿 3 项法律的宗旨是：在基本认识家长要对育儿肩负首要责任的前提下，综合促进幼儿期的学校教育·保育、及地区的儿童·育儿支援。具体的改革措施如下：①改善认定儿童园制度，大力发展幼保合作型认定儿童园。对幼保合作型认定儿童园实行认可与监督指导一体化的管理，并赋予学校及儿童福利机构的法律定位。对原有的幼稚园和保育所，要从政策上加以促进，而不强迫其转制。幼保合作型认定儿童园的办园主体，只允许国家、地方政府、学校法人和社会福利法人来担任，不允许股份公司等企业来参与。②创建针对认定儿童园、幼稚园、保育所统一的资助制度(机构型资助)和针对小规模保育机构等的资助制度(地方型保育资助)。③充实符合地方实际情况的儿童·育儿支援事业。“幼保合作型认定儿童园”制度将于 2015 年 4 月正式开始实施。

## 结束语

21 世纪的今天，人类社会正面临着一场史无前例的大变革。在这个背景下，人的价值得到前所未有的重视。自上个世纪末以来，世界各国为从发展初始阶段培养高素质的人打下良好的基础，均将婴幼儿教育·保育(Early Childhood Education and Care=ECEC)改革提高到了国家建设的课题上来。目前，创建以保障所有儿童的最佳权益为目标的福利·教育·保育·育儿支援一元化的学前保教体制，已成为世界各国的共同课题。日本的学前保教体制改革已向着这个共同目标迈出了“任重道远”的第一步。

## 注释

- 1) 详见：①日本保育学会编『戦後の子どもの生活と保育』相川書房 東京 2009, 189 - 196。  
②高月教恵著『日本における保育実践史研究——大正デモクラシー期を中心に』御茶の水書房 東京 2010, 5 - 11。
- 2) 详见：上述資料 p12 - 16。
- 3) 详见：NPO 法人教育ソリューション協会『2013 年版「全国学校データ幼稚園」』  
<http://www.kyouikusolution.jp/gakkoudata/sample/youchi.html>
- 4) 详见：NPO 法人教育ソリューション協会『2013 年版「全国学校データ保育園」』  
<http://www.kyouikusolution.jp/gakkoudata/sample/hoiku.html>
- 5) 详见：文部科学省「図表でみる教育 (Education at a Glance) OECD インディケータ」  
2011 年版、2012 年版、2013 年版。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/002/index01.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/002/index01.htm)
- 6) 详见：中田照子原著・刘乡英编译 < 战后日本社会保障体制下的儿童福利制度与学前儿童保教制度 > 《第二届流动儿童学前教育发展论坛成果集》北京师范大学流动儿童学前教育研究中心 北京 2013, 5 - 6。
- 7) 详见：厚生労働省「保育所関連状況とりまとめ (平成 25 年 4 月 1 日)」。  
<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukatei-kyoku-Hoikuka/0000022681>
- 8) 详见：UNICEF. *UNICEF Innocenti Report Card 10*[M], UNICEF. 2012。

## 参考文献

1. 子どもと保育総合研究所代表 / 森上史朗監修、大豆生田啓友・三谷大紀編『最新保育資料集 2013』ミネルヴァ書房 東京 2013。
2. 刘乡英・中田照子 < 构建东亚地区专业化学前教师教育体系之基础研究 - 从中日两国的学前教师培养制度和课程设置标准的比较分析入手 - > 《The 65th OMEP World Conference(世界学前教育组织第 65 届国际学术研讨会)》上海(未公开) 2013。
3. 刘乡英 < 日本的学前保教体制改革动向以及幼师培养制度与课程设置标准 > 《2013 中国幼教“新课程·新实践”夏季峰会(第十届)发言稿》长春(未公开) 2013。
4. 松本園子 / 堀口美智子 / 森和子著『児童福祉を学ぶ—子どもと家庭に対する支援—』ななみ書房 神奈川 2009。
5. 中田照子原著・刘乡英编译 < 战后日本社会保障体制下的儿童福利制度与学前儿童保教制度 > 《第二届流动儿童学前教育发展论坛成果集》北京师范大学流动儿童教

- 育问题研究中心・北京师范大学教育学部 北京 2013。
6. 高月教恵著『日本における保育実践史研究——大正デモクラシー期を中心に』御茶の水書房 東京 2010。
  7. 民秋言編『幼稚園教育要領・保育所保育指針の成立と変遷』萌文書林 東京 2008。
  8. 『幼稚園教育要領：新旧対照表』  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/you/you2.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/you/you2.pdf)
  9. 『幼稚園設置基準』（昭和31年12月13日文部省令第三十二号。最終改正：平成二三年十月一九日文部科学省令第三五号）  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31F03501000032.html>
  10. 『学校教育法施行規則』（昭和二十二年五月二十三日文部省令第十一号。最終改正：平成二五年一月二九日文部科学省令第三一号）  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22F03501000011.html>
  11. 日本保育学会編『戦後の子どもの生活と保育』相川書房 東京 2009。
  12. UNICEF. *UNICEF Innocenti Report Card 10*[M], UNICEF. 2012。
  13. 内閣府・文部科学省・厚生労働省『子ども・子育て関連3法について(平成25年4月)』  
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf#search>