

解析当下内阁政府育儿支援政策

—围绕放宽政策以及保育士不足问题—

刘楠（山形大学）

【摘要】本文在引言部分阐述了在少子化时代提起育儿支援的必要性。目前日本是高齡少子化社会，而同时又是核心家庭占主流的社会。内阁主张建设“女性绽放光彩的社会”，号召女性走向社会。这样一来，育儿的重担自然而然就落到了社会福祉机关上。但是，现状是育儿支援政策并不很健全。本文主要围绕日本内阁保育士政策问题，搜集相关保育士政策法规以及先行文献，归纳总结现内阁制定的保育政策，进一步探讨如何解决日本保育士不足这一问题。

【关键词】育儿支援； 规制缓和； 保育士不足

一、引言：少子化时代为何提起育儿支援

目前日本少子化问题趋于严重。我们探讨一下合计特殊出生率，合计特殊出生率是指“一个女性在一生中可能生育孩子的个数的推算值”¹。第一次生育高峰期时特殊出生率超过了4.3（一个女性可能生育4个以上孩子）。但从1950年（昭和25年）以后呈急剧下降趋势。之后，包括第2次生育高峰期，大概在推算为2.1左右，1975年下降到2之后再次出现下降趋势。在1965~1989（平成元）年这段期间里，1966年达到有史以来最低记录1.57，之后在2005年降到1.26。2014年最新数据更新为1.43²（生育不到2个孩子），虽然与上一年度相比有微增趋势，但与欧美诸国相比仍然处于较低水准。

少子化问题早在1990年代略露端倪。当时的学者和政治家中，有人提出，“少子化嘛，就让女性回家生孩子去，不就把出生率提上来了？”³但过了20年，女性回家做家庭主妇的意见并没有对人口增长做出实质性贡献，人口出生率没有增加反而日益趋向减少。更值得重视的是，劳动力不足的问题。在无法解决少子化这一问题的当下，政府动员凡是具有劳动能力的人都去工作，尤其是女性，试图解决劳动力不足这一巨大问题。内阁主张建设“女性绽放光彩的社会”并将其作为重要议题来抓⁴，多数女性被号召上岗。可是接下来的问题就是，谁来照顾家庭？谁来看管孩子？日本社会不仅仅是个少子

¹ 厚生労働省『平成23年人口動態統計月報年計（概数）の概況：参考 合計特集出生率について』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai11/sankou01.html>）2015年8月22日阅览。

² 厚生労働省『平成26年(2014)人口動態統計の年間推計』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikei14/dl/honbun.pdf>）2015年8月22日阅览。

³ 「キャリアと両立難しい 記者の目EYE」『日本経済新聞』2015年11月14日31版女性。

⁴ 首相官邸(http://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/)

2015年8月22日阅览。

高龄社会，还有一点我们不可忽视的是核心家庭占主流的社会。当前日本的家庭形态构造如图 1 所示，“三世同堂”家庭，也就是父母孩子以及祖父母一起居住的家庭在 1975 年是 16.9%，但之后逐年减少，2010 年减少为 7.9%。另一方面，所谓“核心家庭”是指图 1 所示“单身（一个人居住）家庭”，“夫妻二人家庭”，“夫妻和未成年孩子的家庭”，“单亲家庭”这 4 种类型。“核心家庭”4 类型总和从 1975 年 76.9% 上升为 85.3%。其中，夫妻二人家庭从 1975 年 11.8% 逐年增多 2010 年达 22.6%，而夫妻和未成年孩子家庭却从 1975 年 42.7% 逐年减少，2010 年减少到 30.7%。在此，不生孩子的夫妻逐年增多的现象略见一斑，这跟少子化问题有很大的关联。

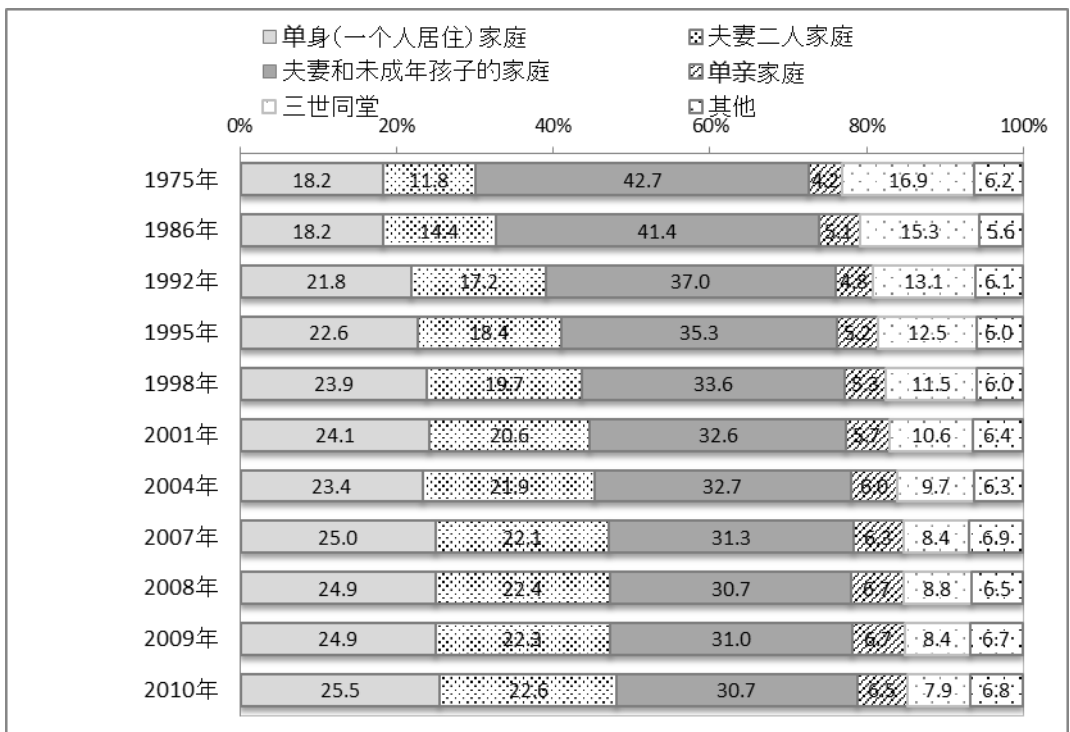


图 1 从家庭形态构造分析家庭组成人员的年度推移变化⁵
 (引用：厚生劳动省《平成 22 年国民生活基础调查概况》)

⁵ 图 1 出典：「グラフでみる世帯の状況(平成 24 年)-厚生労働省」

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/20-21-01.pdf>) 2015 年 11 月 2 日阅览。

今后，少子化这一社会问题会很大程度上影响到日本经济发展，因为劳动力人口的减少会引发税收减少，因而养老保险以及社会福祉方面都会岌岌可危。因而，少子化对策是关系到日本政府以及经济发展至关重要的环节。然而，改善少子化问题同时又与改善女性的家庭地位这一问题是密不可分。但是，如果要提高女性的就业率，让更多的女性放下孩子安心走向社会岗位，这就需要保育所等社会福祉设施提供优质服务来照顾婴幼儿。然而，日本政府的保育工作做得并不是很彻底，目前，未入园儿童是一个很突出的社会问题。

二、未入园儿童现状以及相关政策

(1) 未入园儿童的现状以及变迁

截至2014年10月1日，日本政府公开了未入园儿童的状况一览表(如表1⁶)。保育所未入园儿童在2014年10月为止是43,184人，与上一年同期相比，减少了934人。但从总体上来看，未入园儿童总数依然在2万人以上，日本政府面对的未入园儿童问题依然很严峻。对于大城市的未入园儿童状况，首都圈(埼玉，千叶，东京，神奈川)，近畿圈(京都，大阪，兵庫)的7个都道府县(包含政令指定城市，中核城市)以及其他政令指定城市，中核城市合计共20,400人，占未入园儿童总体的80%。

	4月	10月	从4月到10月增加的人数
2010年	26,275人	48,356人	增加22,081人
2011年	25,556人	46,620人	增加21,064人
2012年	24,825人	46,127人	增加21,302人
2013年	22,741人	44,118人	增加21,377人
2014年	21,371人	43,184人	增加21,813人

接下来我们从儿童年龄细分来看(如表2⁷)，2014年10月为止，0岁(12个月以内)儿童为19,728人，1~2岁儿童是19,327人，3岁以上儿童是4,129人，合计43,184

⁶ 厚生労働省『保育所入所待機児童数(平成26年10月)』

(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000078425.pdf>) 2015年11月2日阅览。

⁷ 厚生労働省『保育所入所待機児童数(平成26年10月)』

(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000078425.pdf>) 2015年11月2日阅览。

人。未入园儿童里，3岁以下儿童的未入园状况是个很突出的问题。

	2014年4月 待機児童数	2014年10月 待機児童数
3岁以下儿童（0～2岁）	18,062	39,055
其中0岁儿童	3,507	19,728
其中1～2岁儿童	14,555	19,327
3岁以上儿童	3,309	4,129
全年齡儿童共计	21,371	43,184

然而，在日本社会“3岁以下要和妈妈在一起”这一传统观念已经根深蒂固。要让女性产假以后尽快能重新走上岗位，是个问题，更是个难题。在这里，我们需要督促和促进男性帮忙家务和育儿。

(2) 放宽政策相关规定的出台

当下，为了解决未能入园的未入园儿童以及潜在的未入园儿童问题，日本政府制定了“天使计划（紧急保育对策5年计划）”（1995年）、“育儿应援计划”（2005年）、“新未入园儿童归零作战”（2008年）等一系列措施。在保育需求即将达到顶峰的2017年为止，制定出需要应对的即将增多的40万人保育措施⁸。

即使这样，在日本财政并不宽裕的状况下如何能做到对应这猛增的40万保育人数呢？在此，日本政府制定紧急经济对策：“保育领域制度改革”⁹，其核心内容是将公立保育所的运营费精简，主张保育领域的政策缓和，其目的想用低廉的价格来满足日益高涨的保育需求。例如：保育所定员弹性化（1982年）和儿童福祉法改定后家庭保育的实施（2010年）等等。

现在的日本内阁将建设“女性绽放光彩的社会”作为重要议题来抓，对于女性寄予极大的期望，将女性定位为“最大潜力的力量”¹⁰，制定了“使所有女性都绽放光彩的政策小包”¹¹。此政策小包是2015年春紧急实施的政策之一，小包里共含有6个课题，

⁸ 厚生労働省『社会保障制度改革の全体像』。

⁹ 例如「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（2009年12月8日閣議決定）内閣政府表明「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」。

¹⁰ 内閣府男女共同参画局 (<http://www.gender.go.jp/policy/sokushin/sokushin.html>) 2015年8月22日閲覧。

¹¹ 内閣官房すべての女性が輝く社会作り推進室 『『すべての女性が輝く政策パッケージ』の主な進捗状況について』（<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/josei/20150114siryou1.pdf>）2015年8月22日閲覧。

解决未入园儿童问题就是其中课题之一。之后日本内阁制定了“保育士确保计划”¹²。此计划由“①培养人才”“② 支援持续就业”“③支援再就业”“④改善工作环境”4个核心所构成，各自采取具体措施。

三、 先行文献中所指出现行政策中的问题以及实际案例

当下内阁主张放宽政策，这样既降低了保育所运营费，又增加了保育容纳人数，按理说，应该是最可行的方案。但是，这样的规制缓和的举措可能招致保育质量下降。放宽政策主要体现在以下两个方面：一方面是发展小规模保育事业，另一方面是保育所的运营由公立转型为私立（铃木 2013）。

(1) 小规模保育事业

普光院（2014）在讨论保育园的会上作了以下报告：“从家长的角度来看，小规模保育是针对3岁以下孩子的保育设施，比较容易造就一个安静的环境，但相反，在人员分配上，没有保育资格的人也能胜任保育工作，这一点上来看，有很多家长都多多少少感到不安”。这里就需要各个地方政府机构召集和配置保育士人才。

另外，在未入园儿童比较多的地区，小规模保育和保育所等保育设施偏多的地区，最终还是要面对孩子到了满3岁，恰恰这个时候没有合适的保育所，这样的现状很令人担忧。如何应对这些问题，成为今后的课题。

(2) 保育所运营由公立转型为私立

公立保育所改制转型为私立，虽然降低了国家财政保育负担，但与其相反，这种转型可能招致保育质量下降。

民营化的保育设施的“质量”经常引发人们争议。本来，质量好的保育是什么样的保育？这个问题本身就是个可以从各个角度各个领域来讨论的，所以保育所运营方和家长之间看法想法不同自然是可以理解的问题。

我们来看横滨的一个例子。2004年，横滨市有4个市立保育所转型为民营保育所，对此，持反对意见的家长控告市政府。家长方称，“专业保育人员减少，并且从市立转为私立，保育服务质量变差了很多”。但市政府方称“民营化后延长保育，一时保育，休日保育等实施状况变好，我们满足了多种多样的保育需求”（狭山 2012）。家长们担心：公立转型为私立以后，民间管理为了降低初期预算，雇用没有保育士专业资格的人。这样一来，专业保育工作人员会大量减少，因而，家长们矛头纷纷指向市政府“私立转型后的环境变化把保育质量搞的一团糟”。从此例来看，急速的私立化让家长们失去了对

¹² 厚生労働省『『保育士確保プラン』の公表』

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000070943.html>) 2015年8月22日阅览。

市政府和对儿童福祉设施保育工作的信任。

对保育所而言，无论要提高质还是扩充容量，很大程度上不是个别保育所能在经营范围上解决的问题，而是公共政策水平上的问题。也就是说，应该扩大国家财政预算，投入更多财源来紧抓保育方面工作。现阶段的实际情况是，以廉价的人工费来满足这种工作需求，因而不断扩充非常勤职员。这样一来，从培养保育士的观点来看，优秀人才都跳槽到其他行业，为了保育目的留在本行业的人才俱减，从而招致各个保育单位很难招到优秀保育人才（山戸 2012）。

无论是公立，还是私立，对于作为福祉设施的保育所，必须做到可以提供专业性的保育士人才，并且能确保专业保育士人才。这才是当下最紧要的课题（今村 2015）。

保育士不足问题，除了上述问题之外，还有思想观念的问题。保育士行业，工作人员属女性居多。以结婚为契机辞掉工作的女性不在少数（原田 1996）。一旦结婚就辞职在家照顾孩子做家务，这已经是不言而喻的潜在规则。对于男性来说，这一规则自然不通用。

在日本社会女性结婚辞职成为惯例，有 44%的女性婚后辞职。女性婚后辞职，在保育所以外的福利设施比率最多，占 65%，其次是幼儿园占 49%，接下来是一般企业占 48%，保育所所占比率最小，占 33%。近年来，在保育行业里男性保育士有渐渐增多的趋势，但是从女性居多的现状来看，此行业如何确保女性人材有自己合适的位置，防止女性人才流失才是当务之急。

四、小括：育儿支援政策健全发展的课题

本文针对 1. 少子化时代为何提出育儿支援、2. 未入园儿童现状以及相关政策、3. 当下内阁主张的放宽相关政策以及先行研究中指出政策中存在的问题进行了详细分析和介绍，考察了日本内阁在育儿支援政策及其实施上所作的努力。然而，目前育儿支援政策和促进育儿设施健全发展方面还存在以下课题：

1. 从根本上解决保育士不足问题。仅仅靠削减财源，是不可能达到 2017 年扩充 40 万保育计划的，更不可能从根本上解决保育士不足问题。政府需要一方面需要扩充财源投入保育事业，另一方面，把现有的拥有保育士国家资格的人才充分调动起来，加强力度做好保育士再就业的支援工作。
2. 着重培养新一代保育士人才。并重点抓相关教育部门和就职支援部门，确保保育人才的质量和保育人才确实能找到工作。
3. 无论是小规模保育设施和转型后的私立保育所，都应在有外部评价的基础上进行保育工作。有了外部评价，才能更客观的评价保育质量，让利用保育设施的家长们放心去工作。

4. 改善男性(父亲)育儿观念。打破旧有惯习,改变父亲育儿观念,将家庭工作两立措施坚持到底。尤其是,母亲做保育士的家庭,更应该加强父教力度,从而实现保育士家庭工作两不误。

参考文献

1. 今村由衣子, 2015, 「保育所の待機児童解消政策: ボトムアップ型の政策実施への転換」『早稲田政治公法研究』108: 35-49。
(dspace.wul.waseda.ac.jp) 2015年8月22日閲覧。
2. 鈴木亘, 2013, 「財源不足下でも待機児童解消と弱者支援が両立可能な保育制度改革〜制度設計とマイクロ・シミュレーション」
(http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage2/Japanese/d_p/dp2009/dp459/text.pdf#search) 2015年8月3日閲覧。
3. 普光院亜紀, 2014年7月13日保育園を考える親の会レポート「新制度で保育園入園事情はどう変わるのか自治体の動向に関する調査の速報と分析」2014年7月13日現在の経過報告
(http://www.eqg.org/oyanokai/opinion_140713shinseidosokuhou.pdf#search)2015年8月30日閲覧。
4. 山戸隆也, 2012, 「保育政策における保育所の規制緩和と生活環境」四條畷学園短期大学紀要 45, 69-74。
5. 狭山直樹, 2012, 「公共サービスの質とグレーゾーン」, 真山達志編, 『ローカル・ガバメントー地方財政のルネサンスー』ミネルヴァ書房, 117-160。
6. 原田康子, 1996, 「保育者の労働環境に対する満足度の保育職種間比較: 保育者養成短期大学における、卒業生の就職動向と退職の要因(その3) (口頭発表 II, 保育者の資質・保育者養成 III)」日本保育学会大会研究論文集(49), 478-479。