

日本幼稚教育現況與挑戰之初探

楊思偉

南華大學幼兒教育系講座教授兼人文學院院長

李宜麟

國立屏北高中教師

一、前言

日本教育在 20 世紀初葉，就已經普及至小學教育，後來隨著各級教育發展，幼稚教育也成為基礎教育之一。但日本幼稚教育，多年來面臨少子化、核心家庭化（小家庭化）、都市化、資訊化和國際化的挑戰。首先，少子化造成幼稚園數量逐年遞減，為達成教育公共化的理念，必須提供公平合理的教育資源分配，因此偏鄉地區公立幼稚園的增設逐年遞增；相對的，也造成日本幼稚教育財政的窘境。核心家庭化（小家庭化），造成幼兒在成長過程中，接觸過少的人、事、物，特別是日本傳統社會著重個體在組織內的團結性和協合性下，此情況不利幼兒人際關係發展。都市化所導致的許多社會問題，例如：家庭功能的喪失、家庭結構的解體、社區教育資源和力量的下降等，皆影響幼兒在家庭的發展。另外，快速的資訊化，也使得日本幼稚教育，須面臨更新資訊和系統的困境。為成為全球國際幼稚教育的領先者，日本幼稚教育與國際化的接軌，是身處國際競合地位的日本，更需努力的方向。現今日本學者一般認為，在日本社會脈絡下，日本幼兒普遍存有：缺乏自制力和社交能力、不良的生活和飲食習慣、運動能力低落、社會規範意識薄弱以致難以融入群體生活、無法適應小學生活等問題。

對此，日本文部科學省在〈作為國家戰略的幼稚教育政策〉指出：幼稚教育作為國家政策之戰略，應給予高度重視，宜強化幼稚教育財政投資，以促進幼兒階段堅強的生存能力。該報告具體主張的政策有：幼兒園、保育所功能的一元化，給予所有幼兒接受幼稚教育的機會和對 3 歲以上幼兒實施免費幼稚教育（大島理森，2005）。但目前卻礙於財政問題，而使該主張無法實現，卻也凝聚出重視幼稚教育的共識。

因此，日本近期的幼稚教育改革具體方向有：擴大幼教機構的教育作用、為所有適齡兒童提供教育機會、提高幼稚園教師素質和專業水平、提高家庭和社區的教育力、利用社區人才和教育機構促進幼兒發展、設立幼保一體化的綜合機構、強化幼稚園和保育所的合作、強化幼稚園和小學的銜接、確保幼童發展和學習的連續基礎以提高幼稚教育和小學教育的質量（文部科學省，2005a、2005b、2009）。

在教育為百年大計，且幼稚教育為各個教育階段之最重要基礎之理念下，國家人力資源的培育，應以幼稚教育為首要。本文因篇幅所限，擬對日本幼稚教育的現況發展與挑戰進行初步分析，將有助於理解日本幼稚教育之特色與發展趨勢，也可作為國內幼稚教育發展之參考。

二、現行幼稚教育制度

日本幼稚教育在學制中，尚未列入義務教育階段，但整體學前教育已經非常普及，日本學前教育之學校型態原分為幼稚園、保育所（托兒所）等兩類（翁麗芳，2010：1）。日本政府雖想推動幼托整合，但最後因財政問題無法推動，而改推動教保一體化（非一元化），另設「幼保連攜認定幼稚園」

（以下簡稱認定幼稚園）制度。現行幼稚園為文部科學省所管轄，保育所為厚生勞動省管轄，認定幼稚園則是由文部科學省和厚生勞動省聯合管轄。因此，日本幼稚教育體系，可分為幼稚園、保育所（保育園）和目前正在推動的認定幼稚園，其三者在法律依據、教保內容、設置主體、人員、設施、營運經費、保育費皆有不同（如表 1）。

表 1 日本幼稚園、保育所、幼保連攜認定幼稚園的區分

	幼稚園	保育所	幼保連攜認定幼稚園
性質	學校	兒童福利設施	學校兼兒童福利設施
依據法令	幼稚園設置基準	兒童福祉法	幼保一體認定幼稚園的班級編制、職員、設備及經營的基準
設置主體	國家（含國立大學法人）、地方公共團體、學校法人	無限制	國家、自治團體、學校法人、社會福利法人
對象	滿 3 歲至就學前兒童	零歲至入學前，欠缺保育的兒童	<ul style="list-style-type: none"> • 3 歲以上至就學前的兒童 • 零歲至入學前，欠缺保育的兒童
開設日數	39 週以上（有寒暑假）	約 300 日	同幼稚園
教保時間	以 4 小時為基準	以 8 小時為原則	11 時開始、星期六可營運（彈性運用原則）
教育內容	幼稚園教育綱要	保育所保育指針	幼保連攜型認定幼稚園教育・保育綱要
配置基準	1 班 35 人以下	零歲：3 位學生 1 位教保人員 1 至 2 歲：6 位學生 1 位教保人員 3 歲：20 位學生 1 位教保人員 4 至 5 歲：30 位學生 1 位教保人員	<ul style="list-style-type: none"> • 1 班 35 人以下 • 未滿 1 歲：3 位學生 1 位教保人員 • 1 歲以上未滿 3 歲：6 位學生 1 位教保人員 • 3 歲以上未滿 4 歲：20 位學生 1 位教保人員 • 4 歲以上：30 位學生 1 位教保人員

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（短大畢 業）	保育士（國家資格）	園長、幼稚園教諭+ 保育士資格。教導滿 3 歲以上的幼兒，最 好同時具有幼稚園教 師和保育士資格。教 導未滿 3 歲的教師， 具有保育士資格即 可。
	任免依據	《教育職員免許 法》	《兒童福祉法》 《教育職員免許法》 《兒童福祉法》
財源 與 支 付 費	營運費用	私立（私學助成 金） 公立（提撥交付 稅）	私立（國庫負擔金） 公立（提撥交付稅） 依市町村訂定保育 費，依所得調整負擔 費用
	保育費	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）	認定幼稚園：私學助 成金
設施設備基準	《幼稚園設置基 準》	《兒童福祉設施之 設備及營運相關基 準》	〈幼保連攜認定幼稚 園的班級編制、職 員、設備及經營的基 準〉
入所契約	家長（監護人）與 幼稚園設置者訂 立契約	市町村與家長（監護 人）訂立契約（依家 長或監護人之意願）	-

資料來源：整理自文部科學省（2014a），文部科學省（2014b），文部科學省（2015b），文部科學省（2015c），文部科學省（2015d），翁麗芳（2013）。

三、幼稚教育配置現況

日本 2016 年幼稚園數為 11,252 所，其中國公立為 7,076 所，私立為 4,176 所，私立占總園數 6 成（文部科學省，2016a）；另外，認定幼稚園有 2,822 所，其中國公立為 2,370 所，私立為 452 所（文部科學省，2016b）。又根據《2014

年日本幼稚教育現況調查》研究，說明現況如下：

（一）市町村設有公私立幼稚園、保育所的情況設有幼稚園和保育所的市町村有 1,357 個，占 77.9%。未設幼稚園和保育所的市町村有 22 個，占 1.3%（文部科學省，2015a：4）（如表 2）。

表 2 市町村設有公私立幼稚園、保育所情況

	市町村規模				合計
	未滿 5 千人	5 千至 1 萬人	1 萬至 5 萬人	5 萬人以上	
設置幼稚園和保育所	23.1%(61)	61.5%(152)	87.8%(596)	99.5%(548)	77.8%(1,357)
設置幼稚園	6.4%(17)	3.2%(8)	0.7%(5)	0.4%(2)	1.8%(32)
設置保育所	62.5%(165)	34.8%(86)	11.5%(78)	0.2%(1)	19.0%(330)
未設有幼稚園和保育所	8.0%(21)	0.4%(1)	-	-	1.3%(22)

※()為市町村的村數

資料來源：文部科學省（2015a：4）。

另外，自 2005 年至 2006 年，市町村在幼稚園和保育所的設置雖有大幅增加，但此後至 2014 年皆呈現穩定狀態。再者，市町村幼稚園的設置，自 2005 年至 2006 年，在個數和比例上皆呈現減少狀態，但 2007 年卻又增加，2008 年至 2012 年呈現遞減狀態，2014 年又微幅上升。第三，關於市町

村保育所的設置，自 2005 年至 2006 年期間，雖有大幅的降低，但 2007 年至 2012 年卻呈現穩定狀態，直至 2014 年又有微幅上升狀態。第四，未設有幼稚園和保育所市町村自 2005 年至 2008 年逐年遞減，雖在 2010 年有上升趨勢，但 2012 年至 2014 年呈現逐年下降情況（如表 3）。

表 3 2005-2014 年市町村設置幼稚園和保育所的概況

	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2014
設置幼稚園和保育所	72.7% (1,744)	79.1% (1,457)	78.2% (1,428)	78.7% (1,425)	78.9% (1,381)	78.8% (1,373)	77.9% (1,357)
設置幼稚園	3.0% (73)	1.6% (30)	2.4% (44)	1.8% (33)	1.5% (27)	1.5% (26)	1.8% (32)
設置保育所	22.6% (543)	17.7% (327)	18.0% (328)	18.1% (328)	17.9% (313)	18.1% (316)	19.0% (330)
未設有幼稚園和保育所	1.7% (40)	1.6% (29)	1.5% (27)	1.4% (25)	1.7% (29)	1.5% (27)	1.3% (22)

※()為市町村的村數

資料來源：文部科學省（2015a：3）。

(二) 公私立幼稚園在市町村設置的情況

市町村規模未滿 5 千人者和 5 千至 1 萬人者，以僅設立公立幼稚園居多。市町村規模 1 萬至 5 萬人者，以僅設私立幼稚園居多。市町村規模 5

萬人以上者，以公私立幼稚園者居多。簡言之，公立幼稚園的設立，多數以偏鄉地區為主，而私立幼稚園的設立多數發展在都市地區（文部科學省，2015a：5）（如表 4）。

表 4 市町村公私立幼稚園設置概況

	市町村規模				合計
	未滿 5 千人	5 千至 1 萬人	1 萬至 5 萬人	5 萬人以上	
公私立幼稚園	5.1%(4)	3.8%(6)	27.8%(167)	59.5%(327)	36.3%(504)
公立幼稚園	80.8%(63)	63.8%(102)	28.5%(171)	4.2%(23)	25.9%(359)
私立幼稚園	14.1%(11)	32.5%(52)	43.6%(263)	36.4%(200)	37.9%(526)

※() 為市町村的村數

資料來源：文部科學省（2015a：5）。

另外，設有公私立幼稚園的市町村自 2005 年至 2006 年雖有大幅的增加，但自 2006 年以後則呈現穩定狀態，但在 2012 年有微幅下降的情況。其次，僅設有公立幼稚園的市町村，自 2005 年至 2012 年逐年遞減，但 2014 年又

呈現微幅上升。第三，僅設有私立幼稚園的市町村，於 2005 年至 2006 年期間，雖有小幅增加，爾後 2006 年至 2008 年呈現穩定，2010 年至 2014 年逐年提升（如表 5）。

表 5 2005-2014 年市町村公私立幼稚園的發展概況

	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2014
公私立幼稚園	30.9% (562)	37.3% (554)	37.2% (548)	38.3% (558)	37.6% (529)	37.0% (518)	36.3% (504)
公立幼稚園	35.3% (642)	28.4% (423)	28.1% (414)	27.0% (393)	26.3% (370)	25.7% (360)	25.9% (359)
私立幼稚園	33.7% (613)	34.3% (510)	34.6% (510)	34.8% (507)	36.2% (509)	37.2% (521)	37.9% (526)

※() 為市町村的村數

資料來源：文部科學省（2015a：5）。

四、幼稚教育特色

（一）幼稚教育政策具統一性與連續性

日本學制自明治五年開啟幼稚教育，將幼稚園視為學校類型，期間經過無數次的質量調整，直至目前幼稚教育在機構上的類型已包含幼稚園、保育所與認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園），其幼稚教育政策的推展在因應國際與國內挑戰而與時俱進，其政策推廣並非一蹴可及，政策特色更包含統一性與連續性，每項幼稚教育的政策推動，經過多方審慎評估後，依據長程目標，另設中程和短程目標，短程目標下更研擬出每一機構（文部科學省、都道府縣教育局、當地教育委員會、公私立幼教機構等）需達成之具體目標，逐步推動並針對政策執行成效進行評估，以作為下一步政策方向的修正依據。

（二）開始啟程整合幼稚教育與照顧服務

日本幼稚教育與照顧服務的整合過程中，雖因財務問題，無法完成「幼保一元化」，但日本目前現行推動的認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園），卻是幼稚教育與照顧服務的整合啟程，其目的為使日本幼稚教育機構能滿足目前日本社會中家庭的需求，進而使每位小孩子都能得到完整的照護與教育。雖說幼稚園（幼保連攜認定幼稚園）發展過程中，曾面臨法律定位、師資質量、軟硬體設施等問題，但幼

稚教育與照顧服務的初步整合，使得幼稚教育機構在功能上呈現多元性，幼稚教育人力活化運用的同時，也使照顧服務與幼稚教育產生連結，幼童成長階段得以順利銜接。

（三）幼稚教育機構因應需求數量逐步普及

透過認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園）的設立，使得幼稚教育機構整體數量逐年成長，除因應日本財務問題外，也初步解決日本現代社會家庭對於幼稚教育機構的廣大需求。

（四）推動幼稚教育機構的標準化要求

幼稚教育機構普及化的過程中，日本政府要求民營認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園），無論在師資質量、機構經營、軟硬體設備等方面，須比照國公立幼稚機構的標準，如此方才能領取國家經費補助，進而提升民營幼稚教育機構的質量，以求幼稚教育的完善發展。

五、幼稚教育的挑戰

以聯合國教科文組織而言，其主張整併幼稚教育及照顧服務成單一行政系統或創立合作機制，係有利於兒童中心主義及兒童最佳福祉的實踐。反觀經濟合作與發展組織(OECD)則認為，所有提供給學齡前兒童的各類照顧與教育服務，不論稱幼稚園或托兒所都應視為同一專業領域，而整合應

較具實益。若綜合兩大國際組織意見可知，幼稚教育與照顧服務似應朝向「擴大提供」與「普及近便」的原則發展，並透過中央與地方連結跨部門服務，促進專業性與一致性（立法院國會圖書館，2015）。

為因應上述方針，日本推動「幼保一元化」，但因財政問題，因此無法推動，現行仍以私立幼稚園和保育所為主，整體政策改為「幼保一體化」之概念。然現今幼稚教育挑戰可包含：幼稚教育經費、教職員負擔和確保專任教師（保育士）人力等三者，說明如下：

（一）幼稚教育經費不足

日本推動「幼保一元化」，期待解決過多待機幼童問題，但因經費無法一步到位，而改以設立認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園）模式進行，並給予私立幼稚園申請補助經費方式，以提高私立幼稚園軟硬體設施，進而使國公立幼稚園軟硬體設施標準一致。但私立幼稚園的補助經費對整體日本教育財政是一大負擔。所以，如何有效逐步解決為提昇日本幼稚教育機構品質所需的經費，是日本幼稚教育當前面臨挑戰之一。

（二）幼稚園教職員職務負擔過大

因日本幼稚教育機構內的幼兒保育服務人員，工作繁重，除每天例行工作外，尚須進行幼兒課程教學、協

助幼童養成良好生活習慣，課後仍須準備教案和教具、整理環境、處理親師生關係、進行工作檢討會議等工作，致使多數幼稚園教職員工作負擔過大。另外，在認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園）設立後，私立幼稚園因在軟硬體設施上，須調整至國公立幼稚園標準，以致私立幼稚園教職員在工作和進修的負擔有增無減。所以，如何減輕幼稚教育機構教職員工作負擔，是日本幼稚教育當前面臨挑戰之二。

（三）無法確保專任教師（保育士）的人力資源

因日本幼稚教育機構內的幼兒保育服務人員，多數在婚後投入家庭，致使日本幼稚教育機構內的師資就業年限不長，人力長年不足，特別是在認定幼稚園（幼保連攜認定幼稚園）設立後，私立幼稚園在師資上須與國公立幼稚園教師達成一致水準，導致私立幼稚教育機構人力更顯不足。所以，如何確保幼稚教育機構人力的充足，是日本幼稚教育當前挑戰之三。

六、結語

藉由日本幼兒教育現況與挑戰的初探，可提出思考的中心問題為-日本比臺灣先進，甚至比臺灣更早提出幼托整合的概念，為何臺灣已實施，日本卻延遲至今才開始初步的整合。但是我國很快推動幼托整合至今，卻仍存在許多問題和後遺症，必須繼續滾動式調整。透過這個相對作法的思考，

可發現臺日對於幼托整合的速度差異，乃來自民族性對於處理事情的態度、思考和作法的不同。教育政策的推動，意味一個教育理念的推進，需緩緩徐之，藉由全民對該項議題進行無數次深度與廣度的討論後，復再經過一段長時間的沉澱後再討論，這樣的思考討論沉澱循環，才會使一個政策所隱含的觀念，經由大眾討論，浮現檯面，接受全民檢視。歷經無數次的逐步思考再修再行的階段，除使該項教育政策在推動前，經得起時間的考驗，在政策推動後，更是經得起全民檢驗。

當然，這樣的政策推動過程需要全民對於該項公共議題具備一定的專業性與成熟度。所以，花費時間等待民眾對於該項教育政策在認知和思考上的成長，有其必要性。同理，當教育政策進行擬制和推動的過程中，除需要時間思考、討論和沉澱，鉅細靡遺地規劃每個層級單位，在此項教育政策推動上的任務目標、策略、層級計畫和執行實施方法，並將獲得之成果和檢討作為下一階段計畫修正依據，亦是非常重要，因為這樣徐徐緩之的政策推動過程，可使民眾及幼稚教育機構逐步適應和調整在政策推動過程中所產生的變化。因此，日本在幼兒教育政策上的推動模式，是臺灣幼兒教育政策在推動時，可借鏡之處。

參考文獻

- 立法院國會圖書館（2015）。**幼稚教育及照顧法**。2015年12月15日擷取自 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=62>。
- 翁麗芳（2010）。日本的幼稚教育、托育及其人才的培育。**幼兒教保研究期刊**，5，1-8。
- 翁麗芳（2013）。日本的托、幼、小銜接經驗：學前、學校教育與兒童的學習。2015年12月13日截取自 www.konwen.com/fnd/download.aspx?dlnfn=翁教授定稿20130911.pdf。
- 曹能秀（2015）。**近10年來日本幼稚教育改革政策的演進**。2015年12月15日擷取自 <http://www.crn.net.cn/tw/research/201501067657260.html>。
- 大島理森（2005）。**国家戦略としての幼児教育政策**。2015年12月17日擷取自 <http://www.morry.jp/action/detail.php?id=28>。
- 文部科學省（2005a）。**學前教育と保育の綜合設施**。2015年12月22日擷取自 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/dl/s1224-10b.pdf>。

- 文部科學省（2005b）。子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について—子どもの最善の利益のために幼児教育を考える。2015年12月15日擷取自
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013102.htm。
- 文部科學省（2009）。關於幼稚園、教保所保育所、小學合作の主要回答記録。2015年12月22日擷取自
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/057/shiryu/08111109/002.htm。
- 文部科學省（2014a）。幼稚園設置基準。2015年12月13日擷取自
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31F03501000032.html>。
- 文部科學省（2014b）。認定幼稚園概況。2015年12月17日擷取自
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260911/pdf/s3-1.pdf>。
- 文部科學省（2015a）。平成26年幼稚教育實態調査。日本：文部科學省。
- 文部科學省（2015b）。幼保一體認定幼稚園の班級編制、職員、設備及經營の基準。2015年12月17日擷取自
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H26/H26F10003031001.html>。
- 文部科學省（2015c）。認定小家庭園設施整備補助金實施綱要。2015年12月17日擷取自
http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/kodomoikusei/n_kodomoen/shiryu/ninteikodomoen_seibi_youryou.pdf。
- 文部科學省（2015d）。幼保連携認定幼稚園と認定幼稚園。2015年12月18日擷取自
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/setsumeikai/h2608/pdf/s5.pdf>。
- 文部科學省（2016a）。學校基本調査-幼稚園。2017年06月13日擷取自
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001079859&cycode=0>。
- 文部科學省（2016b）。學校基本調査-認定幼稚園。2017年06月13日擷取自
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001079860&cycode=0>。

