

## 日本因應少子女化社會對策 對台灣之啟示

李佳儒

### 壹、前言

隨著產業結構的變化、醫療衛生的進步、教育水準的提升、女性勞動參與的增加、社會及家庭結構的改變、晚婚及不婚化等因素的影響，越來越多的國家面臨了少子化所帶來的衝擊，當然台灣也不例外。

我國於第二次世界大戰後，因醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長，再加上 1968 年及 1969 年「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」積極有效的推動，使得人口成長率快速下降，總生育率由 1951 年的 7 人，至 1984 年降為 2 人，達到人口替換水準，至 2007 年再降至 1.1 人，甚至低於其他先進國家。此一人口快速變遷，造成少子女化的現象。

另一方面，日本的幼年人口隨著出生人口數的減少，自第 2 次世界大戰以後，呈現持續減少的趨勢，而在 1997 年時，甚至少於老年人口，正式邁入少子女高齡化社會。根據日本總務省資料顯示，幼年人

口約 1,729 萬 3 千人，占總人口 13.5%；而老年人口約有 2,746 萬 4 千人，占總人口 21.5%（總務省，2008 年 4 月 15 日）。未滿 15 歲人口比例之低，創全世界最低紀錄；而其高齡化比例之高，堪稱全球之冠，成為全球最少子女高齡化的國家。此外，日本的總生育率過去三十年來一直減少，2005 年的總生育率跌至僅 1.25 人，且總人口自戰後首次出現「自然減」的現象，顯示日本社會步入人口減少的時代。

此狀態持續不變下，擔任支持社會的中心主角—勞動人口當然亦會隨之減少。人數減少將會導致總生產遞減，要持續維持原有的國民所得（生活水準）亦將越來越困難。少子高齡化及克服隨之而來的經濟停滯將成為 21 世紀重大的挑戰。

此外，低生育率將導致社會高齡化，在老年津貼與年金的支付上，勢必提供更多的社會經費成本。以日本為例，育齡婦女總生育率在 1989 年減少為 1.57，此一現象引起社會廣泛的注意，特別是針對少子女化現象背後所帶來的社會問題與解決方

針引發熱烈的討論。爲了降低與防患人口減少所衍生的各種社會問題。日本政府於 1990 年代開始積極在社會福利等相關托育以及勞工政策上進行種種改革，其具體措施統稱爲「少子女化對策」。希冀藉此提高生育率，改變人口結構的老化。本文藉由探討日本的「少子女化對策」內容，期能提供我國今後在少子女化對策上之參考借鏡。

## 貳、台灣的少子女化

### 一、生育水準下滑

我國婦女總生育率（Total Fertility Rate，簡稱 TFR，係指 15-49 歲的育齡婦女依目前年齡別生育水準，預期一生所生嬰兒之平均數），自 1950 年後，除了遇龍年時有小幅攀升外，即呈現一路下滑的趨勢。1950 年代初平均每位育齡婦女總生育率約爲 7 人，1960 年代則因口服避孕藥問世及推行家庭計畫，總生育率下滑至 5 人；隨著女性勞動參與率提升，平均受教育年限延長，1970 年代生育子女數持續走低，至 1983 年女性勞動參與率突破 40% 時，總生育率恰巧瀕臨了聯合國的標準人口替換水準（Replacement-level fertility，即維持穩定人口結構的替代生育水準）2.1 人（行政院主計處，2004）；從 1984 年起，總生育率便下跌至 2.1 人以下。在 1997 年以前，總生育率雖能維持在 1.7 人左右，但自 1998 年起，總生育率明顯下降，除了 2000 年龍年略微提升外，到了 2007 年已下跌至 1.1 人（內政部戶政司，2008a），

使得我國成爲「超低生育率」的國家之一。就人口學而言，總生育率長期低於人口替換水準，便可稱爲少子女化現象。

此外，我國的「粗出生率」（Crude Birth Rate，簡稱 CBR，即每年每千人的出生人口比率）在 1950 年之後亦開始下降。1950 年時高達 43.3‰ 的粗出生率，至 1970 年降爲 27.2‰，1984 年下滑至 20‰ 以下，而 1997 年以後每下愈況，2004 年更跌破 10‰，2008 年僅剩 8.64‰（內政部戶政司，2009）；另一方面，「嬰兒出生數量」，亦呈現下滑趨勢，出生數量從 1980 年後開始減少，1982 年尚有 40 萬名左右的嬰兒出生，至 1998 年首次跌破 30 萬人，到了 2008 年，更低於 20 萬人，僅有 198,733 人（內政部戶政司，2009）。

### 二、婚姻與生育變化

我國的生育規範或國人觀念仍普遍存有婚姻內生育的正當性，所以一般人的生命歷程安排，多爲先結婚再生育，很少在非婚姻關係的情況下，由女性自行生育。因此，結婚率及有偶人口結構的變化對生育率的影響頗爲重要。

根據內政部統計資料顯示，我國婦女有偶比例持續下降（表 1）。首先，就 20-24 歲婦女而言，有偶比例由 1980 年的 40.0%，1990 年降至 25.0%，2000 年再降至 14.6%，2006 年更快速降到 7.7%。此現象可推測與 80 年代以後大學的快速擴張，大幅提高婦女受教育的機會，因而延後了婦女的結婚年齡有關。其次，就 25-29 歲婦女而言，1980 和 1990 年的有偶比例，

分別為 78.6%和 65.7%，2000 年的有偶比例也還有 48.7%，但在 2006 年則迅速降至 32.4%。1990 至 2006 年，婦女有偶比例減少了一半。同樣地，30-34 歲婦女的有偶比例，在 1980 年至 2006 年間也由 89.6%降至 61.1%，降低了 28.5%。

此外，過去 30 年來我國的男女初婚年齡皆處上升趨勢。以男性為例，2007 年的初婚平均年齡已達 31 歲；而女性初婚平均年齡的變化，在 1975-1980 年間，皆未超過 24 歲；1981-1985 年間，接近 25 歲；

1986-1990 年間，趨近 26 歲，但至 2007 年則達 28.1 歲（人口政策白皮書，2008；內政統計處，2008a）。隨著初婚年齡延後，女性生育第一胎的平均年齡以及生育平均年齡，兩項指標皆有延後的趨勢。以生育第一胎的生母平均年齡為例，1997 年時為 26.3 歲，逐年增加至 2007 年的 28.5 歲；而女性生育平均年齡在 1980 年時為 25.4 歲，1990 年增為 27.0 歲，2000 年為 28.2 歲，至 2007 年則增至 29.53 歲（內政部統計處，2008b）。

表 1：我國婦女主要年齡別有偶率變化

年齡別	有偶婦女占該年齡別女性總人口數百分比(%)			
	1980	1990	2000	2006
20-24	40.0	25.0	14.6	7.7
25-29	78.6	65.7	48.7	32.4
30-34	89.6	83.3	72.8	61.1

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

綜觀以上少子女化現象，未來勢將衍生勞動力減少、扶養負擔加重、家庭結構及社會保障制度面臨瓦解等諸多問題，對此政府當採行具前瞻性的少子女化對策，在作法上，應針對少子女化衝擊予以因應，重新檢討勞動、經濟、教育及社會福利體系，營造有利生育、養育之環境，並積極推動嬰幼兒照顧及保護責任。為因應少子女高齡化等問題，行政院於 2006 年 6 月 14 日函頒修正「中華民國人口政策綱

領」，籌謀有效可行的對策，並於 2008 年公布「人口政策白皮書」，希望藉由前瞻性的人口政策，能提升我國生育率，促使人口合理成長，並使老年人得以頤養天年，讓臺灣成為移民者圓夢的理想家園（人口政策白皮書，2008）。為因應少子女化社會並配合人口政策綱領內涵，提升生育政策目標、推動策略及具體措施之優先順序排定如下表 2。

表 2：少子女化政策相關措施及實施期程

政策綱領內涵	推動策略	具體措施	期程
一、建構完整之兒童教育與照顧服務體系，並落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務	健全家庭兒童照顧體系	1.完成「兒童教育及照顧法」之立法 2.持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度 3.因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式 4.保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益 5.推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施	2008 -2009
		1.研擬學前教育指標，建立學前資料庫，進而與國際資料庫接軌 2.強化與提升保母服務品質 3.提升教保專業工作者服務品質 4.提升從業人員之專業地位	2010 -2015
二、建構平等普及之育兒制度，並降低家庭負擔成本	提供育兒家庭之經濟支持措施	1.研議實施兒童津貼的可行性 2.研議對育有 3 名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息的可行性	2008 -2009
		1.研訂「發放兒童津貼實施條例」並推動實施兒童津貼 2.推動實施補貼育有 3 名以上子女家庭購屋貸款利息	2010 -2015
三、建構生育及養育優質環境	營造友善家庭之職場環境	1.持續推動企業托兒措施相關業務，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制 2.直轄市、縣市政府成立事業單位辦理托兒措施之資源整合溝通平台 3.主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案	2008 -2009
		1.推動彈性工時制度與普及化托育措施配套並重 2.鼓勵表揚企業托兒有效創新的方案 3.落實「性別工作平等法」，建立友善家庭職場環境的企業文化	2010 -2015
四、開創友善家庭、兼顧育兒與就業之工作條件	改善產假及育嬰留職停薪措施	1.修訂「勞工保險條例」調整生育給付及修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育補助各增為 3 個月 2.研議發放育嬰留職停薪津貼	2008 -2009
		1.加強宣導兩性受僱者申請育嬰留職停薪措施擔任親職 2.推動發放育嬰留職停薪津貼 3.推動發放勞保的生育給付及軍公教員工的生活津貼之生育補助	2010 -2015

政策綱領內涵	推動策略	具體措施	期程
五、加強生育保健服務，預防遺傳性疾病，建構性別平等環境，防止嬰兒性別比例失衡	健全生育保健體系	1.建構多元化生育保健服務網絡 2.加強規劃推動不孕症防治的教育宣導 3.加強青少年（生育）健康教育與服務及預防人工流產 4.積極防止出生嬰兒性別比例失衡現象，並尊重女性自主權	2008-2009
		1.檢討「人工生殖法」、「優生保健法」有關禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為 2.規劃並推動醫療機構實施人工流產之諮詢（商）服務	2010-2015
六、增進兒童福利，維護其身心健康及正常發展，健全收養、出養制度，落實支持家庭照顧能力	健全兒童保護體系	1.強化兒童虐待救援體系 2.落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作 3.建立相關服務的輸送與評核機制 4.宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育 5.健全收出養制度	2008-2009
		1.持續檢討「兒童及少年福利法」、「民法」 2.整合兒童保護之專業服務網絡	2010-2015
七、尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀，並將之納入教育內涵	改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀	1.各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商 2.研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠 3.鼓勵公營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施	2008-2009
		1.加強提倡兒童公共財價值之宣導 2.增加大學以上高等教育修業時程彈性，縮短畢業年限 3.改善研究所以高等教育生活環境，提高求學與結婚生育的相容性 4.檢討「大學法」、國民教育相關法規	2010-2015

資料來源：「人口政策白皮書」，2008

## 參、日本少子化與因應對策

### 一、日本的少子女化

日本在二次大戰前總生育率就開始降低，但因戰時有減少生產的情形，故戰後的1940年代後半出現嬰兒潮，嬰兒出生人數每年約可達270萬人（1947年的總生育

率達4.54人）。然而，在1948年人工墮胎合法化之後，1950年代的總生育率開始大幅下滑，人口結構從多產少死逐漸轉變為少產少死的社會。而在1960年代至70年代前半的高度經濟成長期，總生育率維持至2.13人左右的穩定情況，但在第一次石油危機後的1974年，總生育率開始低於2.1的人口替換水準，隔年的1975年則跌

至 2 人以下，出生人數低於 200 萬人。之後，總生育率持續下降，至 1989 年，總生育率降至 1.57 人，「1.57 衝擊」開始引發社會各界的重視。

1990 年代以後，總生育率低下的情況仍未獲改善，在 1992 年的「國民生活白皮書」中，首次使用「少子女化」一詞，之後廣為各界採用，1997 年正式成為少子社會（根據 2004 年版）的少子女化社會白皮書對「少子社會」的定義為「總生育率遠低於人口替代水準以下，且幼年人口（0～14 歲）少於高齡人口（65 歲以上）的社會」。到了 2003 年，出生人數減為 112 萬左右，2005 年開始，總人口開始減少（厚生勞動省，2005 年 12 月 22 日），而總生育率則下降至 1.25 人，出生人數 106 萬人，均創有史以來最低紀錄。若少子女化持續不變，將加速人口的減少，推估到了 21 世紀中期，總人口將跌至 1 億人以下，而 2100 年的總人口數可能僅剩現有的一半以下（內閣府，2006）。

在 2007 年時，總生育率雖然提升至 1.34 人，但並不能代表少子女化受到遏止。根據厚生勞動省的分析，由於雇用情勢的改善，20 至 29 歲年齡層後期女性的結婚數出現增加傾向，推測此為人口出生出現回升現象的原因，此現象被認為僅曇花一現，出生率仍將持續減少。究其因在於育齡女性人口持續減少，且出生人數並無增加，故期待出生率大幅提升幾是微乎其微（厚生勞動省，2008 年 6 月 4 日）。

日本的少子女化現象深受未婚化、晚婚化和晚產化升高影響。日本文化對於未

婚生子的接受度低，再加上在社會制度方面處於不利，故未婚及晚婚化對於少子女化具有重大影響。另一方面，結婚者也因無法確保養兒育女的龐大費用等經濟因素而抑制生產。此外，企業雇用派遣人力、非正式員工的情況增加，讓不少人對未來充滿不安定感而選擇放棄結婚及生產。雖然日本有男女雇用機會均等法（1986 年制定，1997 及 1999 年修訂，2007 年改正法實施）及育兒休假、照護休假等育兒或家庭照顧之勞工福利相關法律（簡稱育兒照護休假法，1991 年制定，2005 年修訂），但在經濟不景氣下，不論是派遣或正式員工在取得育兒休假後是否能重回職場仍充滿變數（小林明子，2008）。

如前所述，日本的結婚生子在人生中不再被視為必要，其背後原因在於社會環境使得婦女難以兼顧工作和育兒，且養兒育女的費用龐大，泡沫經濟崩解及不景氣的影響，造成勞動環境惡化，再加上日本政府放寬限制，企業減少雇用正式員工，大幅增加非正式員工，致使許多人收入不安定，對結婚生子採取敬而遠之的態度。

少子女化對社會帶來諸多衝擊，在出生力一直未能恢復水準下，唯有重新建構社會體制，才能有效克服少子女化危機。日本的幼年人口在 1995 年時約有 8,717 萬人，之後持續減少。不論女性及高齡者的就業率持續上昇，勞動人口在 1998 年達到高峰（6,793 萬人）後，便持續減少。若少子女化持續進展，則原本減少的勞動人口將更加減量，可預測將導致經濟活動的停滯與生活水準的降低。另一方面，高齡人

口（65 歲以上）的比例持續上昇，將使年金等社會安全體制的維持越來越困難。此外，遊戲機、漫畫、音樂 CD 等以年輕人為對象的商品及服務將有可能失去市場（渡辺由美子，1999）。目前以少年為對象的漫畫雜誌的發行冊數及音樂 CD 的販賣數量亦已減少。依世代別來看消費動向，將來對於住宅及汽車等耐久性消費財的需求減少亦是十分可能。

不過，日本近年來的少子女化對策對於少子女化的緩和似乎帶來些許成效。隨著景氣復甦及支援兼顧工作與育兒，可多少留住勞動人口，而生產力的上昇亦可能持續增加 GDP。另一方面，高齡人口的增加正彌補了幼年人口的減少，而生產人口與總人口目前尚能維持穩定，若能擴大高齡者的就業及重新檢討制度，社會安全體制亦能永續經營。在講求生活品質的心態下，不斷開發新商品及新需求，以年輕人為對象的產業發展仍會持續下去。然而，單靠少子化政策來解決問題是困難的，唯有能因應少子化的社會再造才可能得以真正克服（フリー百科事典『ウィキペディア』（Wikipedia））。

## 二、日本少子女化對策

日本注意少子女化問題始於 1990 年的「1.57 衝擊」，因出生率的降低及兒童數目的減少，才將之視為「問題」，開始檢討支援兼顧工作與育兒，以及營造有利於生兒育女環境的措施。關於日本少子女化對策的發展過程，如圖 1 所示，以下簡單介紹日本的少子女化對策。

### （一）「天使計畫」（1994）與「新天使計畫」（1999）

1994 年 12 月制訂「天使計畫」(Angel plan)，而為了實施此計畫，並制訂「緊急保育事業 5 年期計畫」，以 1999 年度為目標年，充實保育服務。1999 年 12 月，根據「少子女化對策推進基本方針」，修訂天使計畫，不單僅是保育相關服務，再加上雇用、母子保健、協談諮詢、教育等事業，制定「新天使計畫」，推動期程從 2000 年至 2004 年為止。

### （二）「少子女化對策 plus one」（2002）

雖然日本政府自 1990 年代中期推動針對一系列的少子女化對策，包括充實育兒休假制度、增加托兒所、加強對嬰兒和孕婦的保健服務等，但效果不彰，未能阻止總生育率下跌。2002 年的總生育率降至 1.29 人，為第二次世界大戰以來首次下跌至 1.3 人以下。高學歷化、長時間工作、未婚化、晚婚化、低薪資，以及企業派遣制度等雇用型態的改變而減少加班費用等各種津貼的削減等為主要影響少子女化無法改善的原因。此外，因日本社會難以接受婚外子女，以及男女的薪資待遇差距過大，女性要單獨扶養小孩實不容易。而日本少子女化對策主以已婚者為對象，亦是問題點之一。

為了解決問題，2002 年 9 月，厚生勞動省公佈「少子女化對策 plus one」，從過去支援兼顧工作與育兒的觀點而推動保育為主的施策，轉為「修改包含男性的工作型態」以及「社區育兒支援」等支援育兒

家庭整體的觀點，以社會全體共同推動為方向，期以有效提升低迷不振的總生育率。

### (三)「次世代育成支援對策推進法」(2003)

2003 年，以「少子女化對策 plus one」為基礎，制定「次世代育成支援相關現行實施方針」。此方針為因應家庭及社區育兒能力的低下，以社會全體的力量支援擔任培育次世代重任的家庭（次世代育成支援），揭示營造培育兒童身心健康成長的環境。為了促使地方政府及企業能確實執行 10 年期的計畫性措施，制訂了包含行動計畫的「次世代育成支援對策推進法」，而關於行動計畫的相關規定則於 2005 年 4 月開始施行。

### (四)「少子女化社會對策基本法」(2003) 與「少子女化社會對策大綱」(2004)

2003 年 7 月，透過議員立法，創設了「少子女化社會對策基本法」，並於 9 月實施。此基本法內容特別明示「結婚及生產是基於個人的決定」，以及因應少子女化社會的基本理念、明確中央、地方政府的職責、營造安心生產及養育的環境。而 2004 年 6 月，依據少子女化社會對策基本法，制定了因應少子女化施策的指導方針—「少子女化社會對策大綱」。此大綱揭示了 3 大觀點、4 大重點課題，以及 28 項具體行動，並明示內閣應全力以赴，其內容整理如下表 3。

表 3：「少子女化社會對策大綱」之基本內涵

三大觀點	* 給予生兒育女者自立的希望與力量	
	* 消除育兒的不安與障礙	
	* 加強育兒的相互支援與連帶	
四大重點課題及二十八項具體行動	促使年輕人自立，並培育健壯的次世代	1.積極支援年輕人就業 2.充實獎學金制度 3.透過體驗培育豐富的人性 4.支援兒童學習
	* 支援工作與家庭並重，以及重新檢討就業型態	5.督導企業推動次世代育成支援對策及家庭友善企業的普及推廣 6.積極推動育兒休假制度 7.普及推廣男性參與育兒的方案 8.落實工作與生活平衡的就業型態之環境建構 9.營造女性可安心懷孕育兒的職場環境 10.促進女性再就業
	* 對生命重要性及家庭角色等的理解與省思	11.充實與嬰幼兒接觸的機會 12.加強對生命的重要性及家庭角色功能的了解 13.促進對安心生兒育女社會建構之了解
	* 建立育兒之新型支援與連帶	14.充實學齡前兒童的教育及保育服務 15.充實學童課後對策



	16.增加社區育兒支援據點及功能 17.支援家庭教育 18.促進社區居民力量的活用、民間團體的支援以及世代間的交流 19.推動兒童虐待防治對策 20.推動特殊家庭的育兒支援 21.推動行政服務的整合 22.充實幼兒醫療體制 23.支援兒童健康 24.充實懷孕、生產的支援體制及生產期的醫療體制 25.積極支援不孕症治療 26.確保優質的住宅及居住環境 27.推動育兒無障礙環境 28.充實育兒津貼及檢討稅制
--	---

參考內閣府(2008)『平成 20 年版少子女化社會白皮書』整理而成

2004 年同時也是「新天使計畫」的最後一年，持續有計畫的推動以保育為主的服務，再加上 2001 年開始實施的「零待機兒童策略」，當初所設定的計畫目標透過業務推動幾乎已達成。然而，卻仍無法有效遏止少子女化的進展。

#### (五)「兒童・育兒支援計畫」(2004)

2004 年 12 月，少子女化社會對策會議策劃「兒童・育兒支援計畫」。此支援計畫承襲了少子女化社會對策大綱所揭示的 4 大重點課題，明定從 2005 年度開始至 2009 年度 5 年期的具體措施內容與目標，項目數約有 130 項的綜合性計畫。並採納國民的觀點，提示約 10 年後的展望「應達到社會」之姿。因目標值連結全國市町村的行動計畫，故支持計畫的推展亦能支援全國市町村行動計畫的推動。

為能有效因應少子女化，需擴充、加強、轉換少子女化對策，2006 年 6 月，在政府與執政黨的合意下，少子女化社會對策會議發佈「新少子女化對策」，加強「社會全體的意識改革」，以及「重視兒童與家庭的觀點來擴充時施策」，揭示 40 項目的具體措施。新對策提供的援助包括：育兒、就業、家庭等方面，對學齡前的兒童提供較多支援是特色。主要措施包括：孕婦免費檢查的次數增加、生產後領取育兒補助金的手續簡便化，兒童津貼增額，充實兒童醫療制度，普及育兒休假制度，設立小學生遊戲場所，引進校車，針對中學高中和大學生充實獎學金制度，支援年輕人就業，支持女性再就業，促進企業推動育兒支援措施，防止虐待兒童、支援母子家庭的自立對策以及支援育兒的稅制等，詳細內容請參照表 4。

#### (六)「新少子女化對策」(2006)

表 4：新少子女化對策內容

二大觀點	社會全體的意識改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・祝福兒童的出生，予以慈幼及守護是社會的基本責任。</li> <li>・中央、地方政府、企業、社區等合作連繫之下，積極進行社會全體的意識改革。</li> </ul>	
	重視兒童與家庭的觀點來擴充施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・育兒是家庭的基本責任，中央、地方政府、企業、社區等，社會全體共同支援育兒的家庭。</li> <li>・無論雙親是否就業，以支援所有育兒家庭觀點，加強育兒支援措施，包含居家育兒及放學後對策，充實社區的育兒支援。</li> <li>・避免讓生兒育女者在就業上陷於不利的立場，推動支援兼顧工作與育兒，以及確保育兒期的家庭擁有充裕與兒童共同生活的時間，修正包含男性在內的就業型態。</li> <li>・提出於生產前後及嬰幼兒時期，因雙親經濟能力低，致工作及家庭生活方面遭遇困難而需協助者之綜合性對策，如減輕經濟負擔等。</li> <li>・就學階段兒童的安全確保之相關因應對策，以及充實滿足生產・育兒期醫療需求之體制，並照顧需特別支援的兒童及家庭。</li> </ul>	
新少子女化對策之推動	育兒支援對策	新生兒・嬰幼兒階段（懷孕・生產至嬰幼兒期止）	減輕生產費用的負擔（①至③項措施），營造可安心生產的環境，同時支援擁有嬰幼兒的育兒家庭。 ①改善生產育兒津貼的支付手續 ②減輕懷孕中的健診費用負擔 ③擴大不孕治療的政府補助 ④徹底實施並充實懷孕初期的休假 ⑤充實產科醫療體系，如確保產科醫師等 ⑥於兒童津貼制度中加算嬰幼兒津貼 ⑦建構育兒初期的家庭訪問之育兒支援網絡
		學齡前階段（小學入學以前）	①擴充以家庭整體為對象的社區育兒支援據點 ②加強推動零待機兒童策略 ③擴充病童・病後童的保育以及障礙兒童的保育等 ④充實小兒科醫療體系 ⑤檢討次世代育成支援對策推進法的修正，如行動計畫的公布等 ⑥充實・普及育兒休假及短時工作 ⑦促進勞工育兒服務的提供，包含在工作場所內設立托兒設施 ⑧推廣兒童事故防治對策 ⑨充實減輕學齡前教育的保護者負擔對策

		小學生階段	① 以全小學為區域，推動「放學後兒童方案」(草案) ② 擬定學校及下課放學時的安全對策，如導入校車等
		國中生・高中生・大學生階段	① 充實獎學金等 ② 鼓勵學生當保母等
	就業型態的改革	① 支援青年就業 ② 推動兼職勞工的公平待遇 ③ 支援女性的繼續就業・再就業 ④ 推動企業的育兒支援措施 ⑤ 重新省思長時間工作對錯等就業型態 ⑥ 重建就業型態，提倡官民一體的育兒支援推廣運動	
	其他的重大施策	① 檢討支援育兒的稅制 ② 宣導與推廣寄養・領養制度 ③ 善用社區的退休人員、高齡者等人才以推動世代交流 ④ 加強兒童虐待防治對策及需保護兒童對策 ⑤ 推動針對母子家庭等綜合性的自立支援對策 ⑥ 推動食品教育 ⑦ 支援家庭用住宅、三代同居・近居 ⑧ 創設結婚協談諮詢業等相關認證制度	
國民運動的推動	重建家庭・社區連帶之國民運動	① 制定「家庭日」及「家庭週」 ② 由中央及地方政府舉辦家庭・社區連帶之相關活動 ③ 推動修正就業型態，促使勞資雙方意識改革之國民運動	
	社會全體重視兒童及生命之運動	① 推廣普及孕婦標誌 ② 注意有害的資訊流通及提供對兒童有用的資訊 ③ 促進對生命及家庭重要性的了解	

參考內閣府(2008)『平成 20 年版少子女化社會白皮書』整理而成

### (七)「新零待機兒童策略」(2008)

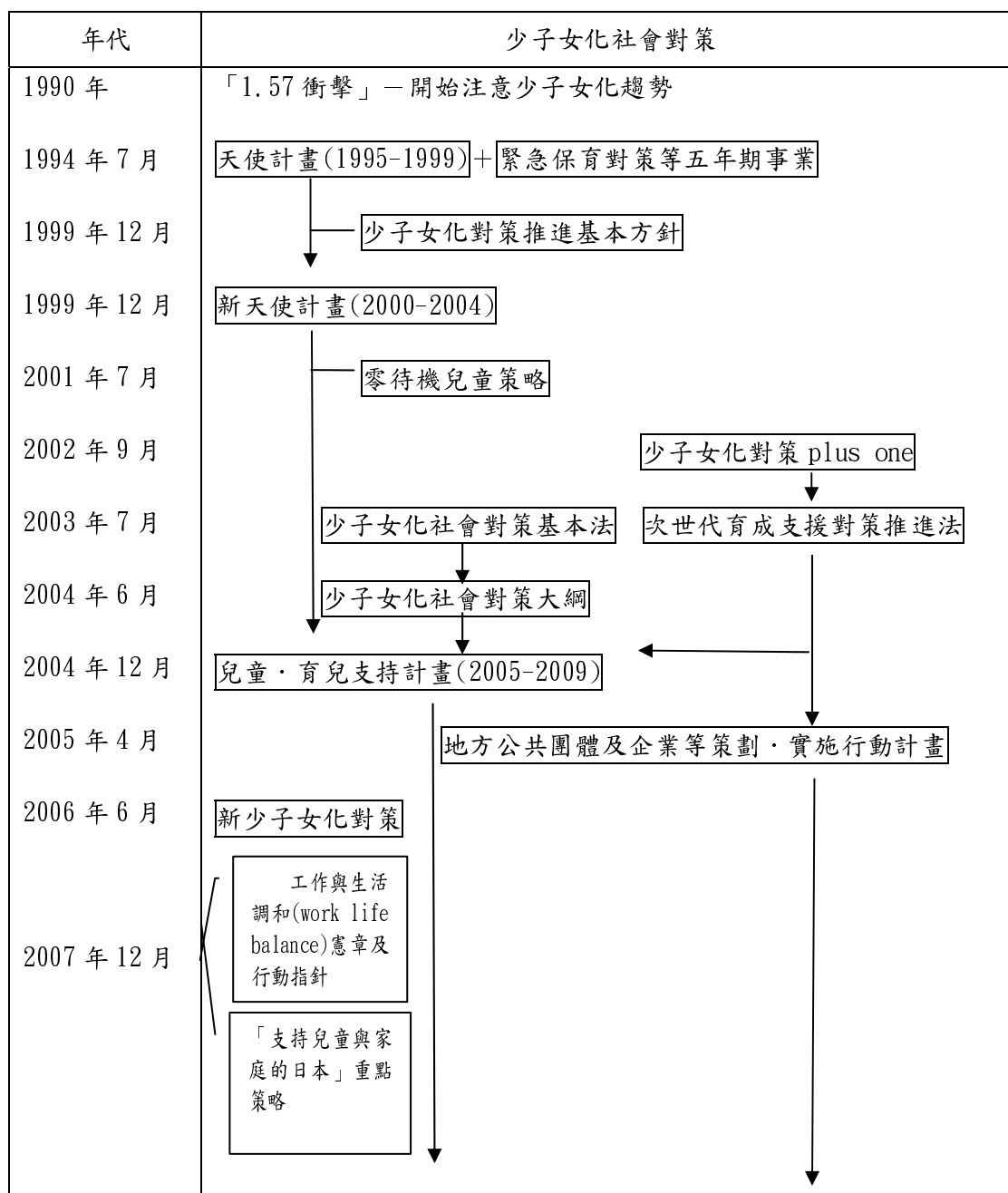
2008 年 2 月，為能實現社會中所有希望能安心托育並工作者的理想，並讓社會全體能參與兒童的健康成長，以工作與生活的調和等視點為基礎，從解決「待機兒童」(等待進入托兒所等的兒童)問題開

始，充實和加強保育施策的質與量，推動「新零待機兒童策略」。

如前所述，面對少子女化的問題，除了政府全力提出支援對策外，日本大企業也採取對策因應，主要是延長育兒休假期間和增加育兒津貼等，也有企業保證重新雇用由於育兒而辭職的女性職員。企業提

供這種支援制度主要基於有經驗的女性職員若因結婚或育兒而辭職將是公司的一大損失，為因應今後勞動人口的減少，有必要確保優秀的人才(大紀元，2006 年 8 月 12 日)。

圖 1：日本少子女化對策成立過程



出處：參考內閣府(2008)『平成 20 年版少子女化社會白皮書』整理而成。

## 肆、結語－日本經驗對台之啓示

日本自 90 年代起，即開始推動對策與評估成效，並適行修正與補強。然而，對照我國的少子女化對策，雖在「人口政策白皮書」中，明列七大項政策相關措施，但仍缺乏具體、強制性高的相關法律之制定，更未見公布有決定政策方針與原則之「基本法」，亦未有類似日本的整合性計畫，只見到若干零星應變政策。當前我國已面臨急速的少子女高齡化，日本近年來的努力實可作為借鏡，以下敘述其所帶來之啓示。

### 一、設置少子化專責部門

從日本少子女化對策來看，可以發現日本為有效因應少子女化問題，制定少子女化社會對策基本法，設有專責的行政機構進行全盤思考，擬定施行細則及各種因應的配套措施，並定期檢討實施成效，適時予以修改。為期能全面解決因少子女化而所帶來的衝擊，實應參考日本的他山之石，由行政院主導跨部會之少子女化對策小組，提出整體性、整合性、系統性、計畫性且有效的因應對策。

### 二、加強育兒責任社會化

養兒育女一直以來被視為家務事，屬於「私領域」的範圍；然而，就世代傳承的角度來看，培育優良的下一代，是社會全體責無旁貸的責任，應將之視為「公共領域」的議題，尤其政府更應善盡育兒責

任社會化之權責，發揮整合力量，結合社會資源提供育兒支援，建構良好的育兒環境。從前述可知，台灣與日本的少子女化對策均將重點放在支援育兒，使育兒家庭可以兼顧工作與育兒，營造利於生養子女的環境。然而，日本的少子女化對策思維，不單將少子女化視為影響經濟產業和社會保障的問題，更進一步的意識其攸關國家與社會的存立基盤，故大力提倡社會整體的意識改革。除了意識改革外，並推動全民運動，重視兒童及生命，並進行社會體制改革，重新思索工作型態及生命、家庭的價值，並立法男性參與育兒的義務、男女的相對育嬰假比例與修改工作型態，打破日本長久以來男性總是育兒配角的傳統，減輕女性壓力，同時，亦確保與子女相處的時間，實為我國可效法之處。

另外，在「少子女化社會對策基本法」中規定中央、地方政府、企業以及所有國民都有實行對策的責任；在「次世代育成支援對策推進法」中同樣地確立中央、地方以及個人、團體有培育兒童的權責；而中央、地方的各種具體實施計畫亦訴求家庭、社區、企業彼此形成連帶關係，共同提供育兒支援，建構重視兒童與育兒的社會。從中央到地方、從政府到民間，從企業到社區，從家庭到個人，人人有責共同因應少子化。目前日本的企業已經開始邁出一大步，意識到企業在追求利潤的同時，也應盡企業的社會責任，而讓員工在工作與家庭生活取得協調與平衡，並推出育兒支援及促進生育率的方案，以期有助少子化問題的緩和。政府應可以此為鏡，

強調企業與社區的力量一同支援培育下一代。

### 三、規劃整體性的育兒支援對策

兒童是國家未來的資產。日本少子女化對策爲了全面性支持育兒，在「新少子女化對策」當中，將育兒支援對策分爲四階段，從懷孕開始至成長爲大學生，隨著不同的成長階段所需，提出一系列、整體性的支援措施。同時，除了兒童本身外，亦考量到育兒家庭的負擔，擴展社區支援據點，完善托育、課後托顧的設施與服務，並促進企業提供育兒支援讓員工能兼顧工作與家庭。此外，支持青年自立就業及女性就業與再就業，讓年輕人有結婚生子的經濟能力，以及女性重返職場，有獨立謀生的能力。在經濟不景氣的今日，許多人對未來充滿了不安與不穩定感，對結婚生子更是聞之卻步，支持青年與女性就業便益顯重要。

### 四、培養優秀下一代的共識

日本人口已經呈現減少趨勢，台灣也將會步上其後塵。唯有高素質的人才培育是少子女化社會的發展關鍵。日本正朝「育少子爲良民」方向發展（翁麗芳，2007）。「次世代育成支援對策推進法」以及「兒

童・育兒支援計畫」等具體行動方案，文部科學省、厚生勞動省以及經濟產業省等均共同負起兒童教養責任。運用社會全體，動員社會每一份子投入兒童教養的工作，及重視人文情操，以「育少子爲良民」爲目標（翁麗芳，2007），故亦將兒童列爲「意識改革」與「教育改革」的對象，著眼於啓發重視生命、家庭價值，並重新思索工作與育兒意義，長期的潛移默化以及透過實際體驗的學習，並進行世代交流，增加與不同人接觸的機會，期能培育正向的人生觀及豐富的人性。借鏡日本，及早著手「培育高素質人才」亦是台灣少子女化社會當務之急。

總結來說，台灣面對少子女化社會的來臨，其因應之道可以參考日本經驗以爲借鏡。從設立少子女化專責部門、加強育兒責任的社會化、規劃整體性的育兒支援對策、培養優秀下一代的共識等方面開始著手，避免窄化少子女化對策於表面物質之層次。社會應全面性提供育兒支援，將個人、企業、社區以及社會福利制度作完整的銜接，並進行社會結構與意識改革，共同培育良好素質的下一代才能克服少子女化危機。

（本文作者李佳儒現為明新科技大學老人服務事業管理系助理教授）

### 參考文獻

- 大紀元(2006年8月12日)。日本少子化問題及其對策，中央社記者張芳明東京特稿  
內政部人口政策白皮書(2008)。  
內政部戶政司(2008a)。育齡婦女生育率，2009年1月30日取自戶政司網站，

- <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-04.xls>  
內政部戶政司(2008b)。臺閩地區人口統計，2009年1月30日取自戶政司網站
- <http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>  
內政部戶政司(2009)。現住人口出生、死亡、結婚、離婚登記，2009年1月30日取自戶政司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m1-02.xls>
- 內政部統計處(2008a)。內政統計通報 96 年新生嬰兒生母狀況分析，民國 97 年 21 週，2009 年 1 月 30 日取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9723.doc>
- 內政部統計處(2008b)。內政統計通報 96 年初婚與再婚者統計，民國 97 年 23 週，2009 年 1 月 30 日取自 [http://www.moi.gov.tw/files/news\\_file/week9721.doc](http://www.moi.gov.tw/files/news_file/week9721.doc)
- 行政院主計處(2004)。我國人口政策與總生育率分析，國情統計通報，2009 年 1 月 30 日取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=5119&ctNode=1831>
- 翁麗芳(2007)。少子與良民：日本少子化對策中的兒童教養策略，《國教學報》，19：29-47。
- 陳錦慧(2007)。日本與台灣因應少子化現象之對策比較，網路社會學通訊期刊，63:58-63，2007 年 5 月 15 日，2009 年 2 月 1 日取自 <http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/63/63-58.htm>
- 陳肇男、駱明慶與吳惠林(2003)。應該用政策鼓勵生育嗎？，《經濟前瞻》，85：10-20。
- 楊佩蓉、張瑞雄(2008)。「由日本的少子化對策看台灣的少子化」，台灣社會福利學會 2008 年年會暨「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會論文集，31-39。2009 年 2 月 1 日取自 <http://swat.sw.ccu.edu.tw/downloads/papers/200805230201.pdf>
- 蔡春美(2005)。日本少子化社會對策的啓示。幼改家電子報。2009 年 2 月 2 日取自 <http://aecer.org/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=153>
- 劉一龍、陳寬政與楊靜利(2003)。鼓勵生育與所得稅免稅額調整，《台灣社會福利學刊》，4：53-77。
- 駱明慶(2007)。台灣總生育率下降的表象與實際，《研究台灣》3:37-60。
- 小林明子(2008 年)。「ハケンは産むな、というのか？ 出産、非正社員の格差」，『AERA』2008 年 7 月 7 日号，朝日新聞出版，2009 年 2 月 3 日取自 <http://www.asahi.com/job/special/TKY200807100104.html>
- 內閣府(2005)。「平成 17 年版少子化社会白書」，2005 年 6 月 4 日，2009 年 2 月 4 日取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2005/17WebHonpen/index.html>
- 內閣府(2006)。「新しい少子化対策について」，2006 年 6 月 20 日，2009 年 2 月 4 日取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/taisaku.pdf>
- 內閣府(2008)。「平成 20 年版少子化社会白書」，2008 年 4 月 22 日，2009 年 2 月 4 日取自 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2008/20pdfhonpen/20honpen.html>

渡辺由美子(1999)。「アニメの制作、それぞれの思惑」、『アニメ批評』創刊準備号，マイクロマガジン社，1999年2月9日，10-11頁。

厚生労働省(2004)。少子化社會對策大綱に基づく重點施策の具體的實施計畫について，2009年1月18日取自：<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4c.html>

厚生労働省(2005年12月22日)。“平成17年(2005)人口動態統計の年間推計”，2009年7月26日取自<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikei05/index.html>

厚生労働省(2006)。厚生労働省における子育て支援の取組みについて，2009年2月2日取自

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/003/06060117/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/003/06060117/001.pdf)

厚生労働省(2008年6月4日)。“平成19年(2007)人口動態統計月報年計（概数）の概況”，2009年2月3日取自

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai07/index.html>

総務省(2008年4月15日)。平成19年(2007年)10月1日現在推計人口，2009年2月3日取自<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2007np/index.htm>

読売新聞(2007年1月1日)。“出生数6年ぶり増、06年の出生率1・29前後に”“少子化”，フリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』，2009年2月3日取自

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96>