

論 文

## 台湾の「幼児教育及照顧法」と「幼托整合政策」に関する調査研究

宮 本 義 信

同志社女子大学  
生活科学部・人間生活学科  
教授

はじめに

## I. 「幼托整合政策」導入の経緯

1. 旧制度下の幼保二元体制
2. 計画策定の過程

## II. 「幼児教育及照顧法」の施行

1. 法の基本的構成と特徴
2. 今後の「教保」基本政策方針

## III. 「幼托整合政策」の課題

1. 教育と福祉の連携推進
2. 低年齢児保育対策の整備

おわりに

## はじめに

台湾では、1990年代以降、「晩婚・不婚、晩育・不育」の高まり<sup>1</sup>とも相まって、合計特殊出生率の低減が加速し、2003年には1.24と、1.30以下の「超低出生率」に陥った(図1。「合計特殊出生率の推移——日台比較——」参照)。こうした状況下で、2006年、行政院(中央政府)経済永續發展會議は、緊急課題として、子どもと家族に質の高い教育と保育環境を保障するため、児童育成に対する公的責任の明記と総合的な子育て支援策の着実な実施を提言した。これを受け、2008年、行政院は「人口政策白皮書(白書)」を閣議決定し、「少子女化(少子化)」、「高齢化」、「移民」の3つを人口政策に係る最重要課題と位置づけた。少子化対策をめぐる7項目の基本方針とそれを先導する40の施策・事業(リーディングプログラム)が示された。その第一の基本方針は、「次世代を育むすべての子育て家庭を支援する」であり、リーディングプログラムとして、「幼児教育及照顧(保育)法」の制定、「居家式(家庭的)保母管理制度」、「第3胎(子)以上子女保母托育(保

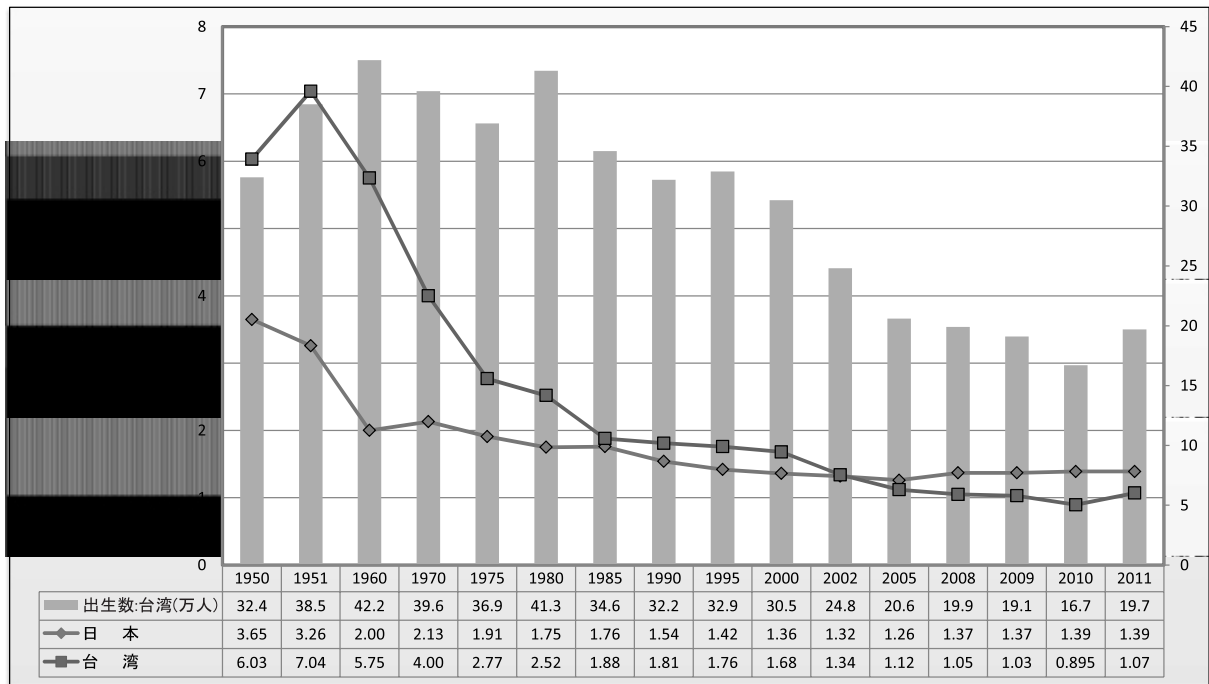
育)費用補助」、「5歳幼児免学費(無償)教育計画補助」の実施、および「非営利形態之国小学童課後照顧措施(学齡児童放課後健全育成事業)」の拡充を掲げた<sup>2</sup>。これらの施策は、幼児期からの子どもの発達保障を「幼托整合(幼保一元化)政策」によって達成することを目指す。

台湾では、その後も出生率が低下し、2010年には0.895と、1.00を切る状況に突入した(図1参照)。こうした少子化傾向が加速化するなかの2012年1月、「幼児教育及照顧法」が施行され、「幼托整合政策」が本格的に始動した。日本では、2012年、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が改正され、幼保連携型認定こども園に単一の「学校及び児童施設」として法的位置づけを持たせたが、既存の幼稚園および保育所からの移行は義務づけなかった。したがって、それはいずれも二元制度を前提とした幼稚園と保育所の共用化や一体的運営であり<sup>3</sup>、就学前の教育・保育を一体として捉え一貫して提供する新たな枠組みとは言い難い。こうしたなかで、台湾の子育て支援施策の最新動向をテーマに考察することは意義がある。本稿では、「幼児教育及照顧法」を中心に、「幼托整合政策」の概要、経緯、現状、評価、課題について述べ、社会福祉の視点から台湾の子育て支援施策のあり方を検証する。なお、内容の正確性を期すため、本分野で特に使われる語句については原語を併記する。

## I. 「幼托整合政策」導入の経緯

2012年、就学前の教育・保育を一体として捉え、一貫して提供する新たな枠組み、「幼托整合政策」が開始された。それは、「幼児教育及照顧法」に基づく「幼稚園」の創設を柱として展開されるが、この新制度の枠組みを理解するため、まず旧制度、すなわち「幼稚園」と「托児所(保育所)」の幼保二元体制下の状況について課題を含め概観する。

図1. 合計特殊出生率の推移 — 日台比較 —



資料：厚生労働省『人口動態統計』厚生労働統計協会

内政部戸政司「総生育率、出生人口数」『人口統計資料』([http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/346](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346))

## 1. 旧制度下の幼保二元体制

「日本の植民地統治を受けた台湾の教育制度の基本設計は日本と同じで、就学前段階に関しても日本と同様の幼保二元制や幼保両業界の対立が残存してきた<sup>4</sup>。」図2.「旧制度（幼保二元体制）の概要」にみるように、幼稚園と托児所はそれぞれ別の制度体系で運営され、主管する中央機関も教育部（文部科学省に相当）、内政部（厚生労働省に相当）と縦割りで管理・運営も複雑であった。

### 1) 幼稚園

台湾では、幼稚園は1897年に日本植民地下の時代においてはじめて創設された。しかし、実際に普及するのは、1980年代の高度成長期を経て人びとの生活が豊かになった1990年代の時期である<sup>5</sup>。

幼稚園は、「幼稚教育法」（1981年）に基づいて、4歳以上の小学校就学前の児童を対象に、健康、生活、倫理、家庭を柱とした「幼稚園課程標準（カリキュラム・ガイドライン）」に沿った教育を提供する学校である。したがって、幼稚園で幼児教育を担う専門職種は教師であり、その要件は、「師資培育（教育職員免許）法」（1979年）に基づき、教員養成大学・学部および教員養成課程を設置する大学において幼児教育課程を修め幼稚園教員証書（免許）を取得した者となっている。教育部統計処「幼稚園概況 — 設立

別」によると（図3.「幼稚園、托児所の設置状況」参照）、2011年には3,195か所に設置され、その比率は公立が全体の49.5%、私立が50.5%となっている。児童総数は189,792人で、公立が全体の37.6%、私立が62.4%の比率であった。図3からも分かるように、幼稚園設置総数の比率が、1995年には、公立が全体の34.2%、私立が65.8%であったのが、2005年以降から公立の占める比率が次第に高まり、2011年にはほぼ拮抗する。また、私立は、設置数が公立の1.02倍に対し、児童数が1.66倍であることから、公立と比べ収容定員数の規模が大きい、と言える。

### 2) 托児所

近隣住民や地域の篤志家による個人的な託児（子守り）は、台湾の歴史的資料に散見される。しかし、保育に制度（公）が関与した歴史は浅い。公立托児所の起源は、農民たちが農繁期だけに行う「協助照顧（共同子育て）」、すなわち「農忙托児所（農繁期託児所）」であった。それが1951年に時期を限らず常設される「農村托児所」へと発展し、1975年には地域の基本的な区分である「村・里」（県を市・郷・鎮に区分し、その下に村・里を置いている）を単位とした「社区（地域）托児所」として再編された。そしてそれが、1993年、「各縣市立郷鎮市立托児所組織準則」を定めたことによって、鎮・郷のより広域な範囲を単

位とする「公立托児所」として制度化された<sup>6</sup>。

従来、托児所は、「児童及少年福利機構設置標準」（2004年）において、児童及少年福利機構（児童福祉施設）のなかに位置づけられた「托育機構（保育施設）」として、①2歳未満児を対象とした「托嬰中心（乳児保育所）」、②2歳以上の学齢前児童を対象とした「托児所（幼児保育所）」、③小学生を対象とした「課後托育中心（学童保育所）」の3つに分類された。托嬰中心と托児所は相互に併設が、そして托児所は課後托育中心の併設ができ、その收托方式（保育方法）は、①6時間未満の「半日托育」、②6時間以上12時間未満の「日間托育」、③12時間以上24時間未満の

「全日托育」、④保護者が事故や病気などの場合に一時的に預かる「臨時托育」がある。なお、2012年の本法改正により、児童及少年福利機構として托育を行う機構（保育施設）は托嬰中心のみとなった。

内政部児童局によると（図3参照）、托児所の設置総数は、1995年には3,288か所、公立が全体の0.6%、私立が40.6%、社区が58.7%であった。児童総数については、223,353人で、公立が全体の2.0%、私立が50.1%、社区が47.9%の比率であった。それが2011年には、設置総数が3,681か所に増加し、公立が全体の7.4%、私立が92.4%、社区が0.2%、そして児童総数が245,486人で、公立が全体

図2. 旧制度（幼保二元体制）の概要

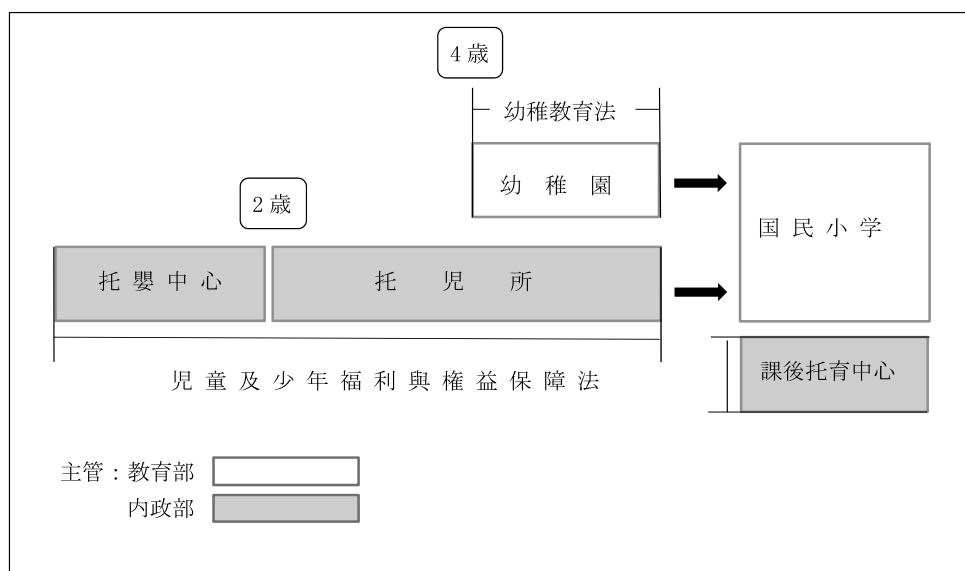
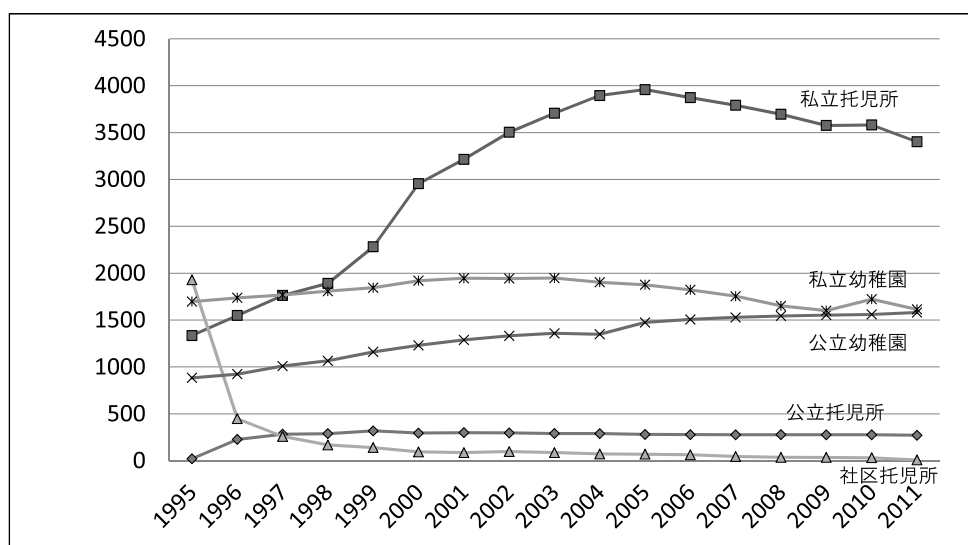


図3. 幼稚園、托児所の設置状況



資料：教育部統計処「幼稚園概況－設立別」『主要統計表』（<http://www.edu.tw/statistics/>）  
内政部「托育機構概況」『内政統計年報』（<http://www.sowf.moi.gov.tw/stat/>）

の22.7%、私立が76.8%、社区が0.4%の比率となった。しかし、公立の設置総数が抑制され、私立も2005年をピークに漸減している。また、2011年現在、私立の設置数は公立の12.6倍に対し、児童数は3.4倍であることから、公立は私立と比べ収容定員数の規模が大きい、と言える。

児童福祉を担う職種は、「児童及少年福利機構専門人員資格及訓練辦法（規則）」（2004年）において、①児童に教育と保育を提供する「教保人員」、「助理（補助）教保人員」、②2歳未満の児童に照顧（保育）を行う「保母人員」、③児童に生活全般の照顧を行う「保育人員」の3つがある。そのうち托児所で保育を担うのは教保人員と助理教保人員となっている。教保人員の要件は、専科（短期大学）以上の学校で幼児教育あるいは幼児保育の課程を修め卒業した者、保母人員の要件は、高級中学（高等学校）以上の学校（職業学校を含む）で幼児保育、家政、看護などの課程を修め卒業し「保母人員技術士証」を取得した者、保育人員の要件は、専科以上の学校で幼児教育、幼児保育、家政、看護、青少年児童福利、社会工作（ソーシャルワーク）、心理、カウンセリング、教育、犯罪予防、社会福祉（社会福祉）などの課程を修め卒業した者となっている。日本では、保育所以外の児童福祉施設にも保育士が配置されるが、台湾では、教保人員、助理教保人員、保母人員、保育人員などその資格要件と配置を要する施設が細分化されている。

なお、幼稚園、托児所の保育費用月平均額については、3歳未満が1万4千400元（4万5千円）、3歳以上が7千700元（2万4千円）となっている<sup>7</sup>。

## 2. 計画策定の過程

2012年、二元的制度の限界を克服する試み、すなわち、すべての子どもの発達保障を包括的に一体化して行うために、「幼児教育及照顧法」が施行された<sup>8</sup>。その契機は、1996年、行政院教育改革審議委員会が提出した「教育改革総諮議報告書」であった。そこには、「推動（推進）教育改革八大重点優先項目（政策上の優先課題）」の一つに「普及幼児教育」が掲げられ、幼児教育がその後の公教育制度（小中学校教育）の基礎を培うために極めて重要な役割を担うことが確認された。また、経済協力開発機構の調査報告（OECD, Starting Strong, 2001）も影響を及ぼした。すべての子どもに対する教育の公平性と高水準の質の保障が、社会経済全体の発展のために重要な意味を持ち、それへの着実な公的投資が極めて有効な政策手段であるとの議論が高まった<sup>9</sup>。そして、これらが「幼托整合政策」に関する本格的議論の場となった2005年の「研商教育部與（及

び）内政部所擬（立案）幼托整合方案會議」の構想に重要な影響を及ぼすこととなった。

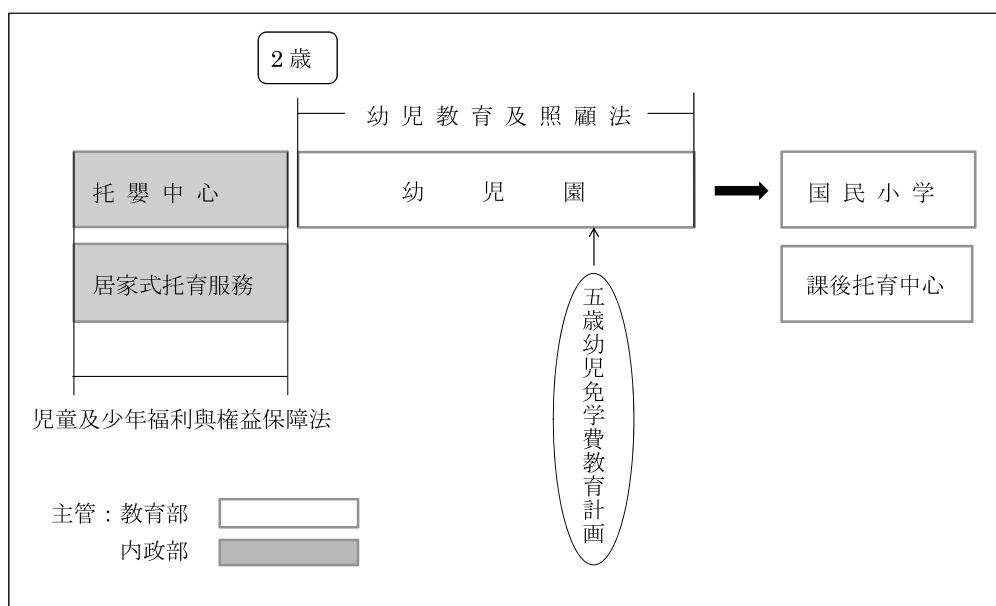
1987年の戒嚴令の解除を契機に、台湾では、経済の自由化とグローバル化が推進され、経済力の格差拡大が進行していく。それに伴い、子どもの生まれ育った環境により、受けることのできる教育・保育に格差が広がり、幼児教育産業がそれを一層煽る状況が社会問題としてクローズアップされた<sup>10</sup>。英語教育や才能開発教室など過度な早期教育に熱心な商業ベースの幼稚園がある一方で、木造アパートに併設され、活動空間が狭小で通風や採光、衛生条件が劣悪な私立の未認可託児施設が野放し状態で林立していた。私立の幼稚園の間でも、年間の授業料・雑費が9～30万元（28万円～93万円）と著しく開きがあり<sup>11</sup>、富裕層の子どもは各種の教育サービスをふんだんに受けられるのに対し、教育条件が不利な状況にある子どもは厳しい状況におかれていた。こうしたエリート対貧困層・大衆などの階層間の教育・保育格差の問題に加え、都市対地方、離島・僻地などの地域間の教育・保育格差の問題、そして教育・保育の場で困難に遭遇しやすい先住民や新移民（大陸および東南アジアからの移住者）などのエスニシティによる教育・保育格差の問題が、子どもの貧困と教育上の不利益への問題の取り組みを一層複雑にした。こうした不平等に対する社会的不満を取り除き、すべての子どもに人生初期からの発達を公平に保障するため、幼児教育、幼児保育の機会を均質化し、その質を確保する（水準を高める）ことが急務の課題となった<sup>12</sup>。このように、社会的、経済的、文化的状況のなかで固有の課題を抱えつつ、その解決策として「幼托整合政策」が登場した（図4. 「幼托整合（幼保一元体制）の概要」参照）。

## II. 「幼児教育及照顧法」の施行

### 1. 法の基本的構成と特徴

2012年に施行された「幼児教育及照顧法」は、総則、幼稚園設立および教育・保育業務、幼稚園組織と人員資格および権益、幼児権益保障、保護者の権利および義務、幼稚園の管理および指導・助言、罰則、附則の全8章、60条から成っている。この法律は、幼児教育と保育における方針の確立と体系の整備に関する措置を定め、幼児が適切な「教保（幼児教育と保育）」を受ける権利を保障することによって、幼児の心身の健全な成長と発達を促すことを目的とする（第1条）。台湾では、「教育及照顧」、すなわち、「教保」という新しい概念を表す言葉として“educare”と

図4. 幼托整合（幼保一元体制）の概要



造語されるように、この法律は幼保一元化を、学校と児童福祉施設の性質を持つ施設として「幼稚園」を創設することによって実現することを目指す。

第2条では、幼児を2歳以上小学校就学前の児童と規定し、幼稚園を幼児に「教保」を提供する施設と定義づけ、そこで職務を担当する者（「教保服務人員」）を園長、教師、教保員および助理教保員に分類する。園長の資格は、幼稚園（本法施行前の幼稚園および托児所を含む）担任教師あるいは教保員5年以上、教師は先述の「師資培育法」に基づく幼稚園教師資格の規定を適用（第20条）<sup>13</sup>、教保員は短大以上の幼児教育、幼児保育関連の学科、課程を修め卒業した者（第21条）、そして助理教保員は高級中学（高等学校）等で幼児保育関連の課程を修め卒業した者となっている（第22条）。なお、これらの教保服務人員の資格、権益および管理については、3年以内に法律を定めることとなっている（第23条）<sup>14</sup>。

幼稚園を主管する機関は、中央が教育部、地方が直轄市（中央政府が直轄する都市）、県（市）政府であり（第3条）、その業務には、幼稚園の設立、監督、指導および評価、教保服務人員の監督、指導、管理および訓練、「親職教育（ペアレント・トレーニング）」の企画と実施などがある。

幼稚園の「教保」目標は、①心身の健康の保持、②良好な生活習慣の養成、③生活経験の拡充、④倫理観念の増進、⑤集団適応力の養成、⑥美的感覚の開発、⑦創意思惟の発展など7項目から成っている（第11条）。そして、この目

標を達成するための「教保」課程（指導計画）が、身体的・社会心理的ニーズの充足、栄養・保健・衛生・安全の推進、成長・発達促進的な環境と学習活動の提供などから編成される（第12条）。クラス人数の上限および職員の配置基準は、教保人員が2歳児1クラス16人以下で児童8人につき1人以上、3歳児以上1クラス30人以下で児童15人につき1人以上となっている。また5歳児以上については、クラスごとに教師1人以上の配置を義務づけている。助理教保員は、教保服務人員総数の3分の1以下でなければならない（第18条）、これら職員の他、護理人員（看護師）、学前特殊教育教師（特別支援学校教員）、社会工作人員（ソーシャルワーカー）、厨工（調理員）などが契約、兼任、専任などで配置される。

なお、幼稚園は、直轄市、県（市）の主管機関による検査、指導、評価の順守を義務づけられる（第45条）。また、2012年、「幼稚園評鑑辦法（規則）」が施行され、事業者が事業運営上の問題点を把握し、福祉サービスの質の向上に結び付けることを目的に、定期的な第三者評価結果の公表および利用者の適切なサービス選択に資するための情報開示の制度が導入された。

2012年に新制度が開始されたことにより、本法施行前の公私の幼稚園、托児所は、幼稚園に変更するための申請を1年以内に行わなければならないとなった<sup>15</sup>。申請しない場合は、幼稚園、托児所の設立許可を廃止し許可証書を失効しなければならない。ただし、「児童及少年福利與權益保障法」に基づき「托嬰中心（乳児保育所）」を併設する私

立托児所（「兼辦托嬰中心之私立托児所」）は本法施行の日より2年以内に申請し認可を完了しなければならない（第55条）。以下、本法律の特徴について要約する。

### ① 幼保一元体制の整備

従来、2歳以上就学前の児童を対象とした托児所を内政部（厚生労働省に相当）が、そして、4歳以上学齢前の児童を対象とした幼稚園を教育部（文部科学省に相当）がそれぞれ主管した二頭立ての制度を、新たに「幼稚園」を制度化して一元的に受け入れ、それを教育部が主管する。なお、2歳未満の児童を対象とした托嬰中心については、従来通り「児童及少年福利與權益保障法」に基づいて内政部が主管する。

### ② 公的責任・法的規制の強化

政府が、第一に、質の高い教保サービスを低価格で利用しやすく提供すること、第二に、経済、文化、心身、族群（民族）、地域（離島・僻地）などにおいて不利な条件におかれた児童に対し、機会提供を優先することを義務づけた。さらに、第三に、特に公立幼稚園は不利な条件におかれた児童を優先して受け入れなければならないこと、政府はこれらの児童が就園を続けるため、実際に要する費用を補助すること（第7条）、第四に、公立学校は学校附設の幼稚園を設置しなければならないこと（第8条）、を明記した。また、第15条には、教保服務人員の資格が無い者は、幼稚園の教保服務に従事してはならないとして、業務独占による無認可施設・無資格者の締め出し、および教保服務人員に対する研修の義務づけ（毎年18時間以上）を定め規制の強化を図っている。そして、それらを担保するものとして、2012年、本法第8条規定（基本施設・設備の標準）の具体的基準の詳細を定めた「幼稚園及其分班基本施設設備標準」が施行され、建築基準、空間規則、基本施設・設備など最低基準が具体的に定められた。

### ③ 親や家庭に対する支援の強化

本法第14条では、保護者や家族の子育て支援を目的に、幼稚園が「社区教保資源中心（地域子育て支援センター）」として機能を発揮し、地域活動とペアレント・トレーニングの発展に寄与することが明記された。子育て相談や園庭開放などにより、幼稚園に入所せず地域で生活している在宅の児童や保護者に対する支援の一翼を担うことが期待されるが、児童虐待の早期発見・早期対応、予防・再発防止の観点からの支援についても、「社区教保資源中心」としての取り組みの下で展開する可能性が開けてくる。

また、本法第5章（第34条～第40条）では、「家長之權利及義務」を掲げ、「家長會（保護者會）」の設置、主管機

関への資料請求、幼稚園への情報開示、不服申し立て、アセスメントへの参加、および保護者の就園に係る契約事項の順守、ペアレント・トレーニングへの参加、幼児の心身健康状況の資料提出などを規定し、子育てへの保護者の主体的参加を求めている。

### ④ 児童の権利保障

本法第4章（第29条～第33条）において、法律の施行にあたって常に尊重されねばならないものとして、「児童權益保障（児童の権利保障）」を掲げ、環境・食品衛生および疾病予防、安全管理、危機対応、健康管理、保健施設の設置、救急・救命訓練、保険加入などが明記され、基準値の底上げと規制の強化を図っている。

## 2. 今後の「教保」基本政策方針

### 1) 幼児教育の義務教育化

本稿I-1で示したように、幼稚園設置総数の比率が、1995年には、公立が全体の34.2%、私立が65.8%であったのが、2005年以降から公立の占める比率が次第に高まり、2011年には公立49.5%、私立50.5%とほぼ拮抗する（図3、「幼稚園、托児所の設置状況」参照）。筆者の現地踏査から指摘すれば、その傾向は少子化による廃校小学校・空き教室を利用する形での公立施設の拡大である<sup>16</sup>。小学校の生徒総数が、1991年の229.3万人から2011年の145.7万人へと20年間で約4割減少（-36.5%）する<sup>17</sup>という状況下で、今回の幼保一元化の改革は、国民小学（公立小学校）併設型の公立（もしくは公設民営型）幼稚園を増設し、5歳以上クラスに教師の配置を義務づけるなど、初等教育との一貫性を見据えた教育重視の改革に特徴がある、と言える。台北市の場合、2012年現在、346園の幼稚園があり、その内訳は公立156園、私立195園となっている。そして、公立156園のうち、133園は国民小学附設の幼稚園であり（公立園の85.3%）、また、同市の国民小学は143校あることから、幼稚園の設置率は93.0%となっている<sup>18</sup>。

2007年から実施された低所得者層を対象とした保育料免除の経済補助を発展させる形で、2011年、5歳以上の就学前教育の拡大を目的に、所得制限を伴わない「5歳幼児免学費（無償）教育計画補助」が実施された。この補助計画は、すべての親への「免学費補助」と低所得など社会的不利な立場の一部の親への「経済弱勢（脆弱）加額（加算）補助」の2種類の補助から成っている。内政部『内政統計通報』によれば、2010年の托育機構（托児所、托嬰中心）および幼稚園の該当年齢人口に占める就園率は全体として36%、そして3～4歳の該当年齢人口に占める就園率は

66%であるのに対し<sup>19</sup>、5歳以上は93%であった。このことから、就学前教育は義務教育に制度的には含まれないが、5歳以上はすでに準義務教育的な段階に達している、と言える<sup>20</sup>。

「幼保」と「小」の一貫を強める議論は義務教育を1年下に延長する議論とつながりを持ってくる。台湾の公教育の現場でフィールドワークを続けてきた山田美香は次のように指摘する。行政院（教育部）は、9年の義務教育では国際社会に立ち遅れてしまうことへの強烈的な危機感から、10年一貫の義務教育の導入を検討している<sup>21</sup>。また、筆者の政府関係者（行政院新聞局）へのヒアリングにおいても、「5歳幼児免学費教育計画補助」を4歳まで拡大することにより、幼稚園クラスを段階的に義務教育化へと持っていく、それに続く初等教育との連続性・継続性を一層強化していく構想があることを確認している<sup>22</sup>。

また、この10年一貫の義務教育システム導入の検討は、「十二年国民基本教育政策」と一体化させ実施する施策と繋がりを持ってくる。それは、公私立の高級中学（高等学校）、職業学校（高等専修学校）の授業料の全面無償化を2014年から段階的に実施する施策である。現在、台湾は日本と同じ6-3-3-4制であり、「国民教育法」（1979年）において、6～15歳の9年間、国民小学（小学校）および国民中学（中学校）を義務教育としているが、教育の発展と機会均等の保障を目的に免学費補助を強化しようとしている<sup>23</sup>。

## 2) 「教保」範囲の拡大

現在、台湾では、「双薪（共働き）家庭」の増加による「児童課後照顧服務（学齡児童放課後健全育成事業）」への需要が高まっている。それは、国民小学段階の児童生徒を対象とした放課後プログラムであり、主に小学校あるいは幼稚園などに附設され、2010年現在、約15万人を超える学齡児童が利用している<sup>24</sup>。

2012年、「幼児教育及照顧法」に関連して「幼稚園兼辦（併設）国民小学児童課後照顧服務辦法（規則）」が同時に施行された。そこでは、「幼児教育及照顧法」第55条の規定、「幼稚園に空間的余裕がありかつ主要空間を明確に区分できる場合、直轄市、県（市）の主管機関の審査を経て国民小学段階の児童の放課後保育を実施することができる」を受けて、その基準の具体的詳細を定めている<sup>25</sup>。筆者の現地踏査によれば、それは、国民小学附設幼稚園の空き教室を利用した民間団体による放課後プログラムのイメージであり、美術・音楽・英語などの才能開発教室、ス

ポーツクラブ、レクリエーション活動、グループワークトレーニングなど教育的要素の強いものである<sup>26</sup>。

2011年、「児童及少年福利與權益保障法」が大幅に改正され、「児童課後照顧服務中心」の申請、設立、管理、人員資格、施設・設備の改正や施策の検討は中央教育主管機関が行うこととなった。本改正を受けて教育部は、「児童課後照顧中心」を内政部から将来教育部主管へ移す作業を進めている。

多くの課題を山積させながらも、台湾の幼児教育と保育は、教保（“educare”）の範囲を就学児童まで拡大させることによって、そして同時に、居家式照顧服務（家庭的保育）や托嬰服務（乳児保育）を含めた総合政策として「幼托整合政策」を展開しながら、0歳児から就学後の児童を連続的に見通した幼保一元体制の整備・拡充を目指している<sup>27</sup>。

## Ⅲ. 「幼托整合政策」の課題

先述のように、日本の保育制度改革は、就学前の教育・保育を一体として捉え一貫して提供する新たな枠組みとは言いがたい。この点、台湾の「幼托整合政策」は、2歳を境に托嬰中心、幼稚園と一本化を図ろうとすることから、抜本的な制度改革の試みが伺える。ここでは新制度をめぐる課題について、日本への示唆を含め考察する。

### 1. 教育と福祉の連携推進

台湾の「幼托整合政策」は、就学前教育の標準化（「教保」と「小」の一貫性の重視）、とりわけ5歳児以上の準義務教育化を目指した年長児童を重視する施策である。これに対し、日本の幼保一元化の構想は、保育所の受入れ枠が不足する一方で幼稚園の定員に余裕があるため、幼稚園の施設を保育に使う待機児童を減らそうとするのが狙いである。この待機児童の約8割は3歳未満児であることから<sup>28</sup>、日本の幼保一元化の構想は、乳児の受け入れ枠の拡大など0～2歳児を重視した施策であると言える。2010年、主に3歳未満の児童を保育者の居宅などで保育する家庭的保育事業（保育ママ）を児童福祉法上の事業として法律上位置づけたことも、そのことを物語る。

台湾の年長児中心の教育を重視した「幼托整合政策」は、2歳未満の低年齢児対策の制度的な切り離しの問題を引き起こす。托嬰中心（乳児保育所）は幼稚園とは別の法体系で扱われ、幼稚園が托嬰中心を附設した場合、一方が教育部で他方が内政部と主管が別々に分かれてしまい、乳幼一

体併設型のメリットを活かした運営が難しくなってくる。このため、主管を統一し、併設化（乳幼一体化）を今後の課題として検討していくという考え方もあってよい。

また、新制度の下で福祉が後退することによって、「托嬰中心」、「早期療育機構」、「安置及教養機構」、「心理輔導或家庭諮詢機構」など内政部が主管する児童福祉関連施設・機関との連携が困難になることが予測される。さらに、緊急ケースなど年度途中の入所に係る一定数の入所枠の確保、障害のある子どもの入所、虐待を受けた子どもや配慮を要する子どもの入所、一時保育や延長・夜間保育など保育ニーズの多様化への福祉的な対応をどうするかが問われてくる<sup>29</sup>。今後は、幼稚園において、その実践を検証し、教育と福祉の連携に反映させる体制を確立するなどの検討も必要である。

新制度では、公立幼稚園の①貧困世帯、②障害のある子どもの家族、③ハイリスク家族を「弱勢家庭（生活基盤が脆弱な家族）」として捉え、これらの家族への支援をモデル的に先行実施することを謳っているが、入園の勧奨や緊急保護措置のシステムなどの細則についてはこれからである。しかし、「弱勢家庭」に対する公立幼稚園中心の対応策の明示を逆からいえば、その対応については、私立幼稚園は必要としない、と言っているのも同然である。地域全体の「教保」の質の維持・向上は行政と民間とが共同して取り組むべきことであり、財政面の支援なしには私立幼稚園での実施が困難な家族支援について、まずは公立幼稚園においてモデル的に先行実施し、その実践を十分に検証したうえで、民間における取組へと反映させるシステムも必要とされる。

また、新制度では、5歳以上はクラスごとに教師1人以上、4歳以下は教保人員となっているが、境界線の根拠が曖昧で、教保サービスを提供する各種専門職にとって、実践における境界線上の違いを構成するものは何かを含め、境界の再定義づけは不可避である。いずれにしても、これまで以上に分野の違う専門職種の間でさらなる連携が求められる。こうした状況下で、教保員は他系列の専門職との関連で、独自の専門職業的アイデンティティを確立する必要に迫られている。それを怠ったとき、他系列の隣接専門職種との関係は、対等な関係としてではなく、序列化され、ときには吸収されてしまうことも起こり得る。教保員は決して安泰ではない。

## 2. 低年齢児保育対策の整備

従来、台湾では、乳児に対する保育の選択肢のなかに、

托嬰中心などの施設保育が含まれることは少なかった。就業女性の育児に対する強力な援助者は、父母（子の祖父母）および兄弟姉妹（子のおじ・おば）などの親族であった<sup>30</sup>。

行政院主計処が2010年に実施した「99（2010）年婦女婚育與（及び）就業調査」によると、「3歳未満の末子の保育を誰がするか」という問いに対する回答の構成比が、自己（子の父母）が54.9%、両親（子の祖父母）およびその他の親族が34.7%、保母が9.4%、托児所が0.7%であった<sup>31</sup>。2000年に実施された同調査と比較すると、自己（子の父母）が低下し（72.3%→54.9%）、両親（子の祖父母）およびその他の親族（20.7%→34.7%）、保母（6.5%→9.4%）、托児所（0.5%→0.7%）が上昇している。大専以上（短大・大卒以上）については、自己（子の父母）が36.2%、両親（子の祖父母）およびその他の親族が43.5%、保母が18.4%、托児所が1.1%となっていて、女性のなかで高学歴階層ほど、夫婦による子育ての自己完結度が低下し、その分、祖父母およびその他の親族などの自助・共助レベルのインフォーマルな社会資源へのニーズと併せ、保母や托児所などの公的レベルのフォーマルな社会資源へのニーズが高くなる<sup>32</sup>。

1990年代以降、台湾では、少子化の影響で一人っ子や核家族が増加したため、親は一人の子どもにすべての愛情を注ぐようになってきている。しかし、子育ての自己完結度が低下したことにより、母親が働くためには、子どもを委ねる社会資源の確保と質の保持がこれまで以上に必須となり、就学前の段階に比べてあまり検討されてこなかった低年齢時期（0歳、1歳、2歳児）の保育・教育に改めて注目が集まった。

こうした状況を受け、政府は、2011年「児童及少年福利與權益保障法」を改正し、「居家式托育服務」に法的根拠を与え（第25条）、保母人数の把握、登記、指導、管理、保育料の基準を厳格化させ、違反者には罰則規定を設けることとした。併せて、「居家式托育服務者（保育ママ）」の範囲を、20歳以上の、①保母人員技術士証を取得した者に加え、②高級中学以上の学校で幼児保育、家政、看護などを学び卒業した者、③保母專業訓練課程（126時間以上）の修了証書がある者へと拡大した（2014年施行）。

しかし、政府には、托嬰中心を拡大する計画は無い。かつて「托嬰中心設立及管理辦法」の構想もあったが、たち切れの状態が続いている<sup>33</sup>。例えば、台北市の場合、2010年現在、托児所と托嬰中心の設置数の比率は、托児所が400か所（うち附設托嬰中心：乳幼一体併設型が36か所）、



托嬰中心（単独乳児）が21か所となっていて、単独乳児（2歳未満児）型の保育所は全体の5.3%と少ない<sup>34</sup>。托嬰中心の数が極端に少ないなどの施設保育が未整備な状態で、2歳未満児の保育を家庭的保育で凌ごうとする政府の姿勢を安上がり政策だとする批判や、「居家式托育服務者」の資格範囲の拡大は、保育の質の低下を招くという批判がある。

2010年、児童福利聯盟文教基金会在3歳未満幼児の母を対象に実施した「台湾地区幼児媽媽（生母）育兒現況調查報告」によると、6割以上の母が1人以上の子どもの出産を望まなかった。理由は、①高額な費用負担、②適切な保育人員・保育所の不足、③臨時托育の欠如であり、これら「育兒三大難題」のなかで、流行疾病、相互伝染、出席停止、病児保育などに対する「臨時托育服務」への保護者ニーズが全体の5割以上と最も高かった<sup>35</sup>。2～3歳を節目とする乳幼児期前半は心身の発達が著しく、保育においても発育発達の把握と健康管理などの施設設備の整った保健的な対応が重要であり、こうした課題に対して、保護者の保育ニーズを反映させる体制を確立するなどの検討も必要である。

## おわりに

低年齢時期の多様化する保育ニーズに現行の保育システムで対応できるかどうか。この疑問を解明するため、筆者は現在、地域を基盤とした家庭的保育システムの構築に中心的に関わった台湾児童暨家庭扶助基金会において現地踏査を継続している。同基金会は、台湾で最初に貧困家庭の子どもたちに経済支援を行うことを目的に、1951年に創設された非営利組織であり、アメリカ、カナダ、オーストラリア、フランス、ドイツなど世界11か国から構成される基督教児童福利基金会世界連盟（International Network of Christian Children's Funds: INCCFs）のメンバーである。全国各県（市）23の家庭扶助中心（家族支援センター）と14の附属施設（児童福祉施設）を運営している。これについては機会をあらため報告したい。

## 注

- 1 ARC 国別情勢研究会『ARC レポート2010/11 台湾』2010年、106-107ページ。
- 2 行政院「少子女化社会之对策」『人口政策白皮書——少子女化、高齢化及移民——』2008年、57-75ページ。

- 3 仲村優一ほか監修『エンサイクロペディア 社会福祉学』中央法規、2007年、108ページ。
- 4 一見真理子「ECECの一層の進展目指し努力——韓国、台湾の乳幼児期教育と保育の現況を見る——」『内外教育』5981号、2010年、2ページ。
- 5 泉千勢ほか編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、2008年、242ページ。
- 6 陳娟娟「公立托兒所的美麗與銳變」研習資訊、27巻4期、2010年、3ページ。
- 7 行政院主計処「99（2010）年婦女婚育與就業調查結果綜合分析」6ページ。
- 8 一見真理子、前掲論文、2ページ。
- 9 国民教育司「教育部籲請各縣市積極配合辦理幼托整合改整合改正前置作業」『即時新聞』2011年8月2日（<http://www.edu.tw/news1/>）。
- 10 泉千勢ほか編著、前掲書、242ページ。
- 11 山田美香『公教育と子どもをつなぐ香港、台湾の教育改革』風媒社、2011年、165ページ。
- 12 一見真理子、前掲論文、2-4ページ。
- 13 「師資培育法」第3条：師資培育之大学とは、教員養成大学・学部、教員養成課程を設置する大学を指す。第8条：師資培育之大学で学ぶ者の修業期間は4年を原則とする。
- 14 2012年、本法第21条規定の基準を定めた「幼児教育幼児保育相関係科與輔系及学位学程学分学程認定標準」が施行され、幼稚園教保実習4単位を含む13教科32単位を最低基準と規定した。
- 15 第55条：本法施行前、既に「児童及少年福利與權益保障法」で許可を得て托兒所を運営している者は、本法施行の日より2年以内に業務を停止しなければならない。
- 16 これを裏付ける資料として、台湾の代表的な全国紙『聯合報』が行政院内政部次長・簡太郎の言として次のような記事を掲載している。「政府は公立幼稚園の増設を政策方針としているが、主管機関である地方政府が廃校あるいは空き教室を利用して公立幼稚園を設置するのはそれほど困難なことではない。」『聯合報』2010年9月6日。
- 17 教育部統計処「国民小学概況」『主要統計表』（<http://www.edu.tw/statistics/>）。
- 18 台北市政府教育局による資料提供に依拠している。筆者の政府関係者へのヒアリングによれば、国民小学附

- 設幼稚園は米国のプレスクールを雛形として構想されていると言う。それは、5歳児を対象に小学校の敷地内で運営される1年間の幼児教育クラスであり、ほとんどの地域の小学校に併設されている。
- 19 日本では3～5歳の該当年齢人口に占める就園率は2010年で幼稚園50.0%、保育所38.9%、計88.9%であった(文部科学省生涯学習政策局調査企画課『教育指標の国際比較』2012年、1ページ)。
- 20 内政部統計処「2010年底托育機構概況」『内政統計通報』第26週、2011年 (<http://sowf.moi.gov.tw/stat.week/>)。
- 21 山田美香、前掲書、100ページ。
- 22 就学前教育は義務教育には含まれないが、総統の馬英九は、2011年元旦、「中華民国100周年祝辞」において、5歳児学費無償化を段階的に4～3歳へと拡大すると述べた(「馬英九総統2011年元旦、中華民国100周年祝辞」『台湾ニュース』2011年1月3日)。
- 23 教育部「十二年国民基本教育実施計画草案諮詢公聴会手冊」(国民教育司による資料提供)。
- 24 内政部戸政司「人口政策白皮書99(2010)–100(2011)年上半年度執行檢討報告」5ページ。
- 25 学童と幼児の活動室を明確に区分し、混合クラスの編成は許可しない、学童の人数は幼児の人数の2分の1、1クラス30人以内、専用の室内活動室の1クラスの面積は学童15人以下30㎡、16人以上60㎡以上、職員配置は学童20人につき1人以上など。
- 26 これは子どもの安全を守り生活を支援する「福祉」から、自己発見や社会性の発達など学びに力点を置く「教育」を重視することであり、これもまた米国のアフタースクールを雛形にしたものであると言える。米国では、市民ボランティア(NPO)による放課後プログラムが小学校を中心に広く実践されている。
- 27 国民教育司「幼托整合方案」『即時新聞』2009年2月10日 (<http://www.edu.tw/news1/>)。
- 28 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」2011年4月1日。
- 29 「児童及少年福利機構設置標準」に規定された托育機構の收托方式は、2012年の法改正により、托嬰中心にのみ適用されることとなった。
- 30 落合恵美子ほか「変容するアジア諸社会における育児援助ネットワークとジェンダー：中国・タイ・シンガポール・台湾・韓国・日本」『教育學研究』71巻4号、382–398、2004年、日本教育学会、11ページ。
- 31 3歳未満幼児の母を対象に児童福利聯盟文教基金会在実施した「2010年台湾地区幼児媽媽(生母)育児現況調査報告」によれば、「幼児の面倒を誰がみているか」の問いに対し、妻もしくは夫50.2%、祖父母もしくは外祖父母32.5%、保母もしくは機構(施設)14.4%であった。家庭で育てる割合や親族などのインフォーマルネットワークを活用して育てる割合が高く、保母もしくは機構などのフォーマルな制度的乳児保育へのニーズは低い。この傾向は本調査においてもみられている。
- 32 行政院主計処「99(2010)年婦女婚育與就業調査結果綜合分析」5–6ページ、「89(2000)年婦女婚育與就業調査結果綜合分析」6–8ページ。  
台湾の高等教育(短大以上)在学率は2010年現在83.8%で、男性80.8%よりも女性が87.0%と高い(教育部統計処「教育統計指標之国際比較(2011年版)」<http://www.edu.tw/>)。日本の大学・短大等進学率は2011年現在57.6%(男性58.8%、女性56.4%)(文部科学省生涯学習政策局調査企画課『教育指標の国際比較』2012年、11ページ)。
- 33 台北市立教育大学「居家式及托嬰中心照顧服務輔導管理規範之研究」内政部児童局委託研究報告、2008年。内政部児童局が直轄市、各県(市)政府および中華民国児童教保聯合總會、中華民国幼教聯合總會、児童福利聯盟文教基金会、台湾児童暨家庭扶助基金会など全国レベルで活動する民間団体に送った「托嬰中心設立許可及管理辦法草案」に係る報告書(討論摘要および決議)。
- 34 台北市政府托育資訊服務網「台北市96(2007)–100(2011)托兒所及托嬰中心評鑑等一覽表」(<http://kidstp.npo.org.tw/>)。
- 35 児童福利聯盟文教基金会「2010年台湾地区幼児媽媽育児現況調査報告」2010年。