

《原著論文》

台湾の子育て支援施策の新動向

——低年齢児保育対策を中心に——

New Directions for the Early Childhood Care Services in Taiwan :
It's Characteristic Patterns and Approaches

宮本 義信
(Yoshinobu MIYAMOTO)

Abstract : Taiwan's birthrate is rapidly falling. Its total fertility rate set a new record of 0.895 in 2010. The traditional family structure has become less prevalent, and nuclear family forms have become more common. At the same time the number of female labor is on the increase. The growing sense of crisis in Taiwan concerning these problem is generating an active public debate about which policy approach can cope with modern family life style. The central government took action against this situation.

This paper studies the early childhood care services in Taiwan, especially of it's characteristic patterns and approaches, strengths and weakness, based on fieldwork at Taiwan Fund for Children and Families in Taipei. The findings suggest that the childcare needs such as infants below the age of two are increasing, but nursery service centers are underdeveloped. For that reason there are many young parents showed a negative attitude against institutional childcare, the central government adopted a policy of family childcare services in home environment covering the young parental needs for such services. This paper concludes by arguing that the enhancement of contact and assessment systems among relating agencies is a critically important or characteristic component in order to promote, develop, coordinate and supervise the family childcare program. This enables them to maximize the infant's great potential based on a Taiwanese particular cultural value and behavior.

Key words : child welfare in Taiwan, early childhood care, family childcare services

はじめに

筆者は、京都市における総合的な子育て支援の推進策「京都市未来子どもプラン」の策定（2010年）と、その進捗状況のアセスメントに、アドバイザーとして参画している。このプランは、国における2003年の「次世代育成支援対策推進法」が定める市町村行動計画に位置付ける計画であり、「行動計画策定指針」に即して、5年ごとに（5年を一期として）プランが策定される。この

「行動計画策定指針」は一部アジアの国でも採用され、とりわけ台湾では、国内の少子化対策を推進するため、理念、活動方針、基本政策など事業全体を進める上で核となるリーディング・プロジェクトとして同指針の考え方を積極的に採用している。今日の台湾では、少子化が急速に進行し、また、産業集積と都市化の進展、地域移動の激化と地域の協力・共同関係の希薄化に伴い、家族、親族、近隣住民などによるインフォーマルな子育てシステムが急速に解体している。こうした状況下で、とりわけ低年齢児（3歳未満児、いわゆる0歳、1歳、2歳児）保育対策の整備・拡充が大きな政策課題となって

台湾の子育て支援施策の新動向

いる。

筆者はこうした台湾の子育て支援施策の動向を知るため、支援の必要な家族への取り組みを進めている行政機関、地域団体、NPO、ボランティアなど公私の関係機関・団体・組織を訪ね、施策についての実情や、機関が実施する支援の状況について聞き取り調査を行った。本稿では、まず、少子化の状況および少子化対策・子育て支援施策の現状・課題を概観し、次に、保護者ニーズが高まりつつある低年齢児保育対策を中心に、「台湾児童暨（及び）家庭扶助基金会」での現地踏査を踏まえ考察する。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. 少子化の状況

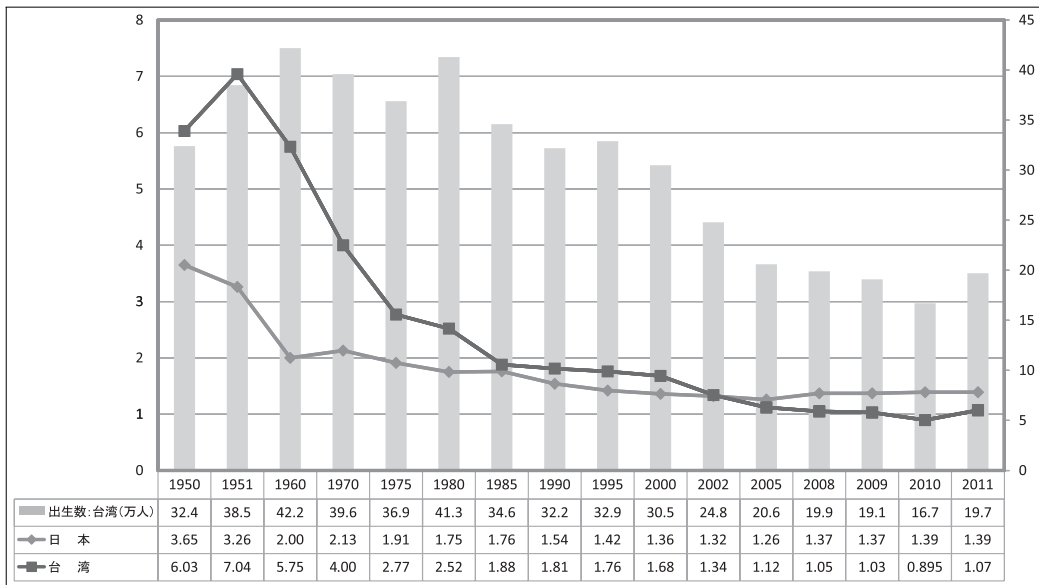
1. 子ども人口の推移

台湾では少子化が急速に進行している。図1「合計特殊出生率および出生数の推移－日台比較－」に見るように、出生率が1951年の7.04をピークに減少しながら、日本とは2002年の1.34を境に上下逆転し、さらに低下していく。そして、2010年には、0.895と前年の1.03から大きく下落して世界最低となった¹⁾。日本は合計特殊出生率が3.65（1950年）から1.54（1990年）へと推移するのに40年を要しているが、台湾の場合は近似値で

ある3.71（1971年）から1.56（1999年）へと推移するのにわずか28年しか要していない。こうした子ども総数の急減を具体的に示す統計として、行政院教育部（文部科学省に相当）の「教育統計指標」がある。そこでは、6～11歳（国民小学＝小学校）の学齢人口数が1990年の235万4千人から2011年の145万7千人へと約4割減少（-38.1%）したことを報告している。また、行政院経済建設委員会（国家経済の建設を推進する行政機関）は「中華民国2012年至2060年人口推計」を発表し、学齢人口数が2022年には121万7千人と推計（中位推計値）するが²⁾、これに従えば、1990年から32年間で学齢人口数が半減（-48.3%）することになる。

政府による人口政策のマニフェスト（声明書）である「中華民国人口政策綱領」（1969年施行、最新改正2011年）には、有効な人口政策として、「提升（上昇）生育率、緩和人口高齢化速度」が掲げられ、「少子化対策」と「高齢化対策」を一体として具体化を進めるべき、との認識がなされている³⁾。台湾では、少子化に伴い高齢化も急速に進行している。図2「老年人口比率（65歳以上）－日台比較－」に見るように、65歳以上の高齢者人口の全人口に占める比率（%）が2012年には11.2と日本の24.2と比べて低く、「高齢社会」（高齢者人口が14%を超えた社会）にも至っていないが、2060年には、

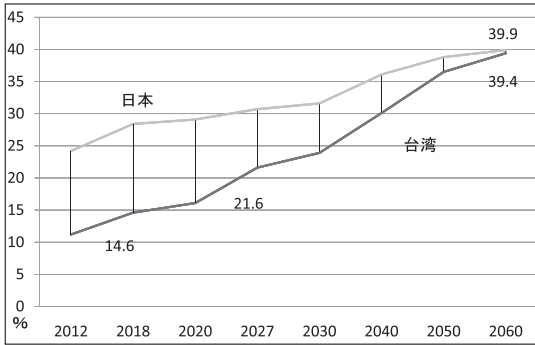
図1. 合計特殊出生率および出生数の推移－日台比較－



資料：厚生労働省『人口動態統計』厚生労働統計協会。

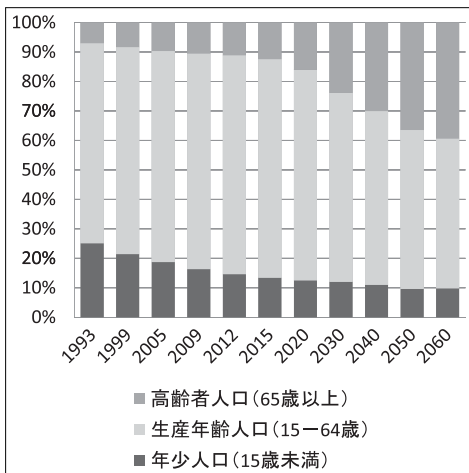
内政部戸政司「総生育率、出生人口数」『人口統計資料』（http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346）。

図 2. 老年人口（65 歳以上）比率—日台比較—



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』2012 年。
 行政院經濟建設委員会『中華民國 2012 年至 2060 年人口推計』2012 年（中位推計に基づき表記）。

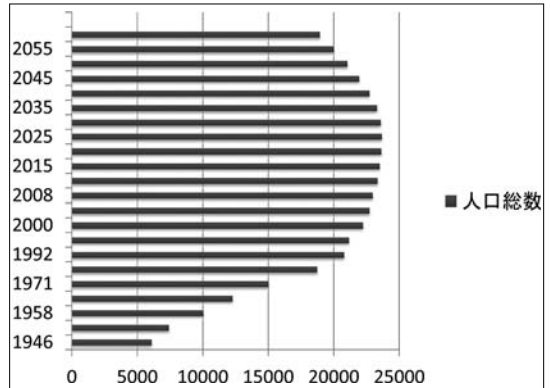
図 3. 年齢 3 区分別人口の推移



資料：内政部『中華民國 人口統計年刊』2010 年。
 行政院經濟建設委員『中華民國 2012 年至 2060 年人口推計』2012 年（中位推計に基づき表記）。

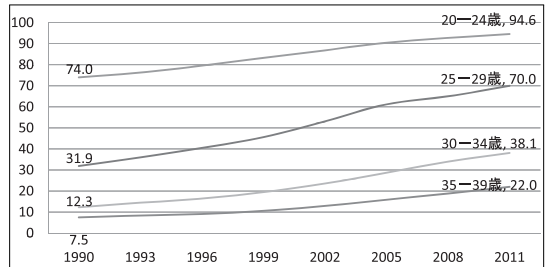
台湾が 39.4、日本が 39.9 と拮抗すると推計される。台湾の高齢化の特徴は、その速度の速さにあり、超高齢社会（老年人口比率が 21% を超える社会）から 2060 年まで、日本は 53 年間であるのに対し、台湾は 33 年間となっている。とりわけ、65 歳以上の高齢者人口の 0-14 歳の年少人口に占める比率（%）が急速に上昇し（図 3、「年齢 3 区分別人口の推移」参照）、2012 年が 76.3（1 : 1.3 人）、2020 年が 129.2（1 : 0.8）、2040 年が 274.5（1 : 0.4）、2060 年が 401.5（1 : 0.2）と推計される⁴⁾。

図 4. 人口の推移



資料：内政部『97 年内政統計年報』2008 年。
 行政院經濟建設委員会『中華民國 2012 年至 2060 年人口推計』2012 年（中位推計に基づき表記）。

図 5. 年齢別未婚率の推移（女性）



資料：内政部統計処「婚姻状況」『内政統計年報』
 (<http://www.moi.gov.tw/stat/year/>)。

2. 未婚・晩婚化の進行

台湾の人口は、2012 年現在、2,331 万 8 千人であるが、図 4、「人口の推移」に見るように、2025 年に減少局面に入り、2055 年には 2,000 万人を切ると推計される。

台湾では「晩婚、不婚、遅育、少育」という非婚・晩婚・晩産化の社会状況を表す言葉が流布している。婚姻状況をめぐっては、図 5、「年齢別未婚率の推移（女性）」に見るように、とりわけ 25~29 歳の未婚率の上昇が高く、1990 年から 2011 年の間に、31.9% から 70.0% へと 2 倍を越え上昇している⁵⁾。未婚率の上昇は初婚年齢と第一子出産年齢の上昇を随伴させる。女性の平均初婚年齢は、1990 年が 25.8 歳、2011 年が 29.4 歳であることから、20 年間で 3.6 歳上昇している⁶⁾。女性の第一子出産平均年齢については、1990 年が 25.4 歳、2011 年が 29.9 歳であることから、4.5 歳上昇している⁷⁾。図 1 に

見るように、出生率の減少率が、1991年(1.72)から2000年(1.68)の10年間(-0.04)よりも、2001年(1.04)から2010年(0.895)の10年間(-0.51)のほうが高くなるが、この10年間は、大専(専門学校・短大・大学)卒以上の生母の占める比率が著しく上昇した時期である(詳細は後述する)。

II. 少子化対策・子育て支援施策の現状

1. 「人口政策白皮書」にみる少子化対策

台湾では、1990年代に入り、人口政策の方針が抑制策から増加策へと転換した。1991年、合計特殊出生率が1.72(出生数32万1千人)となったことを契機に、翌年、「中華民国人口政策綱領」および「加強推行人口政策方案」を「緩和人口成長(人口増加の緩和)」から「維持人口合理成長(合理的な人口増加の持続)」に改正し、これを推進するため、1994年、「社会福利政策綱領」および「社会福利政策綱領実施方案」を策定した⁸⁾。

しかし、その後も出生率の低減が加速し、2003年、ついに出生率が1.24となり、1.30を切る「超低生育率」へと突入した(出生数22万6千人)。こうした状況のもと、2006年、行政院経済永續發展会議は、緊急課題として、地域を基盤に子どもと家族に質の高い保育や教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実施を提言した。これを受け、2008年、政府は「人口政策白皮書(白書)」を策定した。しかし、2009年には出生率が1.03(出生数19万人)、そして2010年には、0.895と「世界生育率最低国家」となった。同年、政府は、「孩子是我們最好的傳家宝(娘と息子は私たちが授かった一番の家の宝)」をスローガンとして掲げている。

同白書では、人口政策に係る重大議題として「少子化(少子化)」、「高齢化」、「移民」の三つを掲げ、それぞれ①政策の目標(基本理念)、②政策を推進する柱、③政策を先導する象徴的な事業を提示している。このうち少子化対策をめぐるのは、その目標として、「市民一人ひとりが仕事と生活の調和を図りつつ、女性の労働力(参加)率を高め、それによって、社会経済全体の成長と女性の権利拡張を推進する」を明記している⁹⁾。

同白書は、政府の人口政策に係る基本的な方向性を示したマニフェスト「中華民国人口政策綱領」(最新改正2011年)に大きく依拠している。本綱領では、活動方針(基本政策)として「落實(実行)性別平等(男女共同参画)」を掲げ、生活全般の男女の均等な機会・条件

の確保、就業における男女格差の撤廃を実現するため、女性の子育て負担軽減策を強化するとともに、女性の就業能力の向上を支援することを謳っている。このため、台湾では少子化対策は女性の労働力率上昇の文脈で語られることが多く、同白書では、女性の労働力率と出生率の関係を正の相関関係とすること(女性の労働力率が高い社会は出生率も高い)が政策の目標とされる。そして、この目標を達成するため、7つの柱と、それを先導する40施策・事業(リーディング・プログラム)が示され¹⁰⁾、教育部(文部科学省に相当)、内政部、勞工委員会、衛生署(以上の3省庁は厚生労働省に相当)など責任、権限を持って管理する省庁が明記されている。また、施策・事業には、その継続性と達成目標の数値化が重視され、2008年から2009年をパイロットプログラムとして実験的に試行する期間とし、それらを踏まえ、2010年から2015年まで進捗状況を点検・評価しながら、段階的に実施することになっている¹¹⁾。以下、同白書に示された少子化対策をめぐる7つの柱とリーディング・プログラムについて要約する¹²⁾。

①次世代を育むすべての子育て家庭を支援

- ・「幼児教育及照顧(保育)法」の制定(2011年)
- ・「居家式保母(家庭的保育)管理制度」の法定化(2011年)
- ・「第3胎(子)以上子女保母托育費用補助」の実施(2011年)
- ・「5歳幼児免学費教育計画補助」の実施(2011年)
- ・「非営利形態之国小学童課後照顧措施(放課後健全育成事業)」の拡充
- ・保母・教保人員の資質向上および人材育成機能の充実
- ・「国民年金法」を改正し「生育(育児)給付」を実施(2011年)

②子育て家庭への経済的な支援

- ・2歳未満児への「育児津貼(手当)」の実施(2012年)

③仕事と子育ての両立を支援

- ・中小企業の「托児(保育)」施設設置の推進
- ・「性別工作平等法(男女雇用機会均等法)」2008年改正に基づく妊婦の労働権益保障の強化
- ・企業等の仕事と生活の調和に向けた取り組みの促進

④出産休暇および育児休業体制の整備拡充

- ・産前産後休暇および「育嬰留職停薪津貼(育児休業手当)」の充実

⑤乳幼児の発育・発達のための保健供給体制の整備拡充

- ・妊産婦・新生児検診の推進
- ・安心して妊娠・出産できる環境づくり

- ・不妊・早産・流産に対する支援の充実
- ⑥要保護児童・少年対策の推進
 - ・子どもの生命・安全と人権への取組み強化
 - ・児童虐待対策の推進
 - ・少年保護を担うソーシャルワーカーの拡充
 - ・「親職教育（ペアレント・トレーニング）」の実施
 - ・里親・養子縁組制度の拡充
- ⑦未婚男女の婚姻機会の拡大および子育てを支え合う環境づくり
 - ・市民・地域ぐるみで子どもを共に育む理念の普及促進
 - ・学校での家事分担教育の推進

この「少子女化社会政策」は、日本の「次世代育成支援対策推進法」をモデルとするが、児童に対する観念（子ども観）を私的「家務事（家庭内の事柄）」から「公共領域」へと転換させることによって、育児責任の社会化を推進した¹³⁾、と肯定・積極的に意味づけされる一方で、具体的な各施策に係る法規の制定や政策の方針、原則を示す基本法が未整備で、施策を総合的に推進するための整合性、系統性、計画性が不足している¹⁴⁾、との指摘がある。

2. 主な対処施策

1) 保育料免除などの親への経済補助

①「5歳幼児免学費（無償）教育計画補助」：2004年、「扶持（扶助）5歳幼児教育計画」が策定され、保育料免除の経済補助が、先住民族の居住地域や離島などの遠隔地域で、一部実験的に実施された。これを継続しながら、2007年には、保育料免除の範囲を低所得者層へと拡大させ、そして2011年、それが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歳幼児免学費教育計画補助」へと発展した。この補助計画は、公立の授業料を無償化するとともに、私立の授業料に充てる就学支援金を創設し、家庭の教育費の負担を軽減する「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（弱者）加額補助」の2種類の補助から成っている¹⁵⁾。これによって、2011年には、5歳幼児入園率が94.5%に上昇した¹⁶⁾。

②「第3胎（子）以上子女保母保育費用補助」：3人以上の子どもがいる共働き夫婦世帯および単身就労世帯で、そのうち2歳未満の子どもが「社区保母系統」（後述）に登録（加入）する保母の居宅で家庭的保育もしくは「托嬰中心（2歳未満の乳幼児保育所）」で施設保育を受ける場合、親の負担軽減を目的に、家庭の経済状況により、毎月3,000～5,000円（9,300～15,500円）を補

助する制度。

③「育児津貼（手当）補助」：2歳未満の子どもがいる共稼ぎでない世帯を対象に所得制限を設け、毎月、「低収入戸（低所得世帯）」に5,000円、その他に2,500円を補助する制度。

2) 出産休暇、育児・介護休業

「性別工作平等法（男女雇用機会均等法）」（2002年）に基づき、雇用主に対し、分娩前後の就業停止と8週間の有給による出産休暇が義務付けられ（第15条）、子どもが3歳未満まで最大2年を限度に無給による育児休業の申請ができる（第16条）。また、病気や事故で子どもの世話が必要なとき、年7日を限度に「家庭照顧假（介護休業）」が取得できる（第20条）。なお、育児休業の規制内容を担保するため、「育嬰留職停薪実施辦法（育児休業法）」（2002年）に基づき、雇用主に対し、原則6か月以上の育児休業が義務付けられる（第2条）。

育児休業手当をめぐっては、労工（一般被用者）が「就業保険法」、公教人員（公務員・教員）が「公教人員保険法」など職域ごとに制度化され、一般被用者では、6か月を限度に給与の6割が給付される。また、2009年、「性別工作平等法」が改正され、30人以上規模の事業所に育児休業手当の給付を義務付けた。行政院労工委員会が2011年に実施した「雇用管理性別平等概況調査」によれば、育児休業手当の実施は、29人以下の事業所が35.5%、30～249人が77.0%、250人以上が99.9%、組織形態別では公営が92.0%、民営が39.5%であった¹⁷⁾。

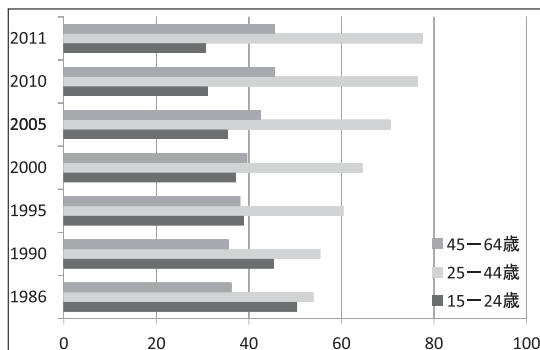
Ⅲ. 少子化対策・子育て支援施策の課題

1. 低年齢児保育需要の高まり

図6.「女性の労働力（参加）率」に見るように、25～44歳が、1986年の53.9から2011年の77.5へと推移し、25年間で23.6増加している¹⁸⁾。また、同調査では、教育程度別による女性の労働力率について、2001年には国民中学（中学校）以下31.6、高級中学（高等学校）38.1、大専（短大）以上30.4であったのが、2011年には同17.2、同34.2、同48.7と、高学歴女性の占める比率が上昇していることを明らかにした。

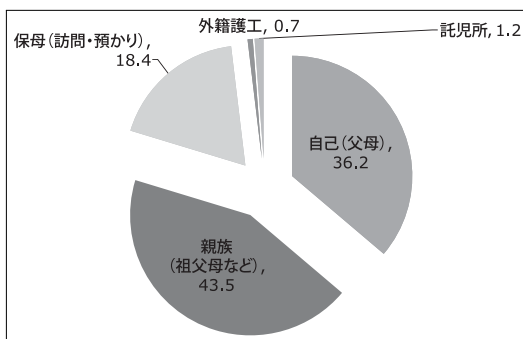
従来、台湾では、乳児に対する保育の中に施設保育が選択肢として含まれることは少なかった。就業女性の育児に対する強力な援助者は、両親（子の祖父母）、その他の親族によるものであった¹⁹⁾。しかし、今日では、女性の高学歴化に伴い、低年齢児（3歳未満児、いわゆる0歳、1歳、2歳児）の保育需要が高まりつつある。

図 6. 女性の労働力（参加）率



資料：行政院主計処『人力資源調査』

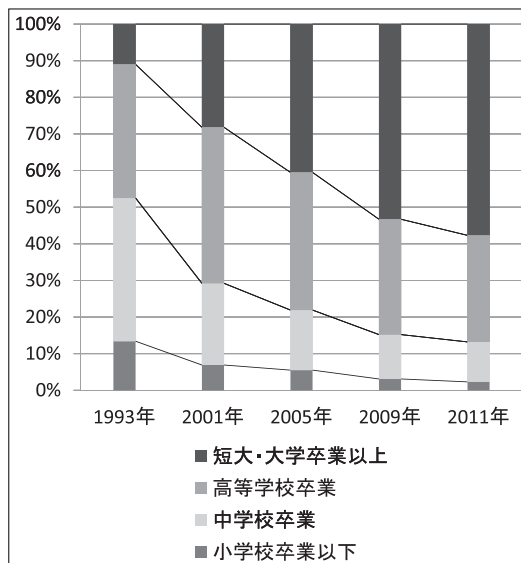
図 7. 3歳未満の子を養育する方法（短大・大卒以上）



資料：行政院主計処『婦女婚育與就業調査報告』2011年。外籍護工とは海外からの介護労働者

行政院主計処が2010年に実施した「婦女婚育與（及び）就業調査」によると、「3歳未満の最年少の子どもの保育を誰がするか」の問いに対する回答は、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（保育ママ）が9.4%、「託児所（保育所）」が0.7%であった²⁰⁾。2000年に実施された同調査と比べると、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%）、託児所（0.5%→0.7%）が上昇している。そして大専以上については（図7.「3歳未満の子を養育する方法（短大・大卒以上）」参照）、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%、託児所が1.2%となっていて、女性の中で高学歴層ほど、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インフォーマルな社会資源と併

図 8. 出産した母の教育程度別構成比の推移



資料：内政部戸政司「出生数按生母教育程度」『人口統計資料』

せ、保母や託児所などのフォーマルな社会資源に対するニーズが高くなる²¹⁾。

そして、図8.「出産した母の教育程度別構成比の推移」に見るように、大専卒以上の母の比率が、1993年が11.0%であったのが2011年には57.7%と、高学歴化が急速に進んでいる²²⁾。また、同調査では、既婚女性が子どもの養育を理由とした退職が低下傾向にあることを明らかにした。（2000年：39.1%→2010年：24.4%）²³⁾。それは出産しても就労を継続する高学歴女性の増大を意味することから、今後も低年齢児の保育需要のさらなる高まりが推測される。

2. 「社区保母系統」実施計画の策定

1990年代以降の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維持が必須となり、義務教育段階に比べてあまり検討されてこなかった乳幼児期の保育・教育に改めて注目が集まった。こうした社会状況のもと、子育て支援ネットワークの再構築、とりわけ「双薪（共働き）家庭」の2歳未満児の保育ニーズに対応すべく、2001年、内政部は「居家式托育服務（家庭的保育事業）」の

推進を目的に「社区保母系統」実施計画を策定した²⁴⁾。

「社区保母系統」とは、直轄市（台北市、高雄市、台南市など政府の管轄を直接受ける市）、各県（市）政府が所管内の保育ニーズを勘案して、家庭的保育の供給組織を地域ごとに区画し、保母人員の登録・管理および保育状況の把握、研修・訓練、監督・指導を行う地域型保育システムを指して言う。具体的には、①20歳以上の「保母人員技術士証」を保持する有資格保母が所在地の「社区保母系統」に加入し、②「訪視輔導員（訪問指導員）」による家庭環境検査、「托育行為輔導」および「社区保母系統」が実施する年20時間以上の研修・訓練を義務付け、③5歳以下の幼児が4人以下、そのうち2歳未満の幼児については最大2人を上限として（5人以上の場合は「托育機構設立許可申請」が必要）、幼児4人に保母1人以上を配置する²⁵⁾。

2011年現在、「社区保母系統」は全国22の直轄市、県市に62か所設置され、1万5,498人の有資格保母人員が加入し²⁶⁾、0～2歳児については2万1,593人（0～2歳人口の約6%）が利用している²⁷⁾。

加入会員の登録・管理、利用者への「優質保母」の仲介、利用契約標準の開示、全国保母情報網の更新などの実際業務は、法人など45の民間団体と17の幼児・保育関連学部・学科を設置する学校（大学14、専科2、高級中1）などが自治体から委託され実施している²⁸⁾。

政府は「居家式托育服務」を一層推進すべく、2011年、3人以上の子どもがいる共働き夫婦世帯および単身就労世帯で、そのうち2歳未満の子どもが「社区保母系統」に登録（加入）している保母による家庭的保育を利用した場合に、「第3胎（子）以上子女保母托育費用補助」を給付する制度をスタートさせた。また政府は、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、①20歳以上の「保母人員技術士証」を取得した者に加え、②高級中以上の幼児保育、家政、護理（看護）科を卒業した者、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）。現在のところ、政府は、これによって、「社区保母系統」加入保母の1万人の増員が見込め、費用補助を受ける児童数が従来と比べ1万1千人増加の3万5千人、と推計している²⁹⁾。

3. 「社区保母系統」の問題点

台湾には、2歳未満児を対象に保育を行う児童福祉施設として、「児童及少年福利與權益保障法」および「児童及少年福利機構設置標準」に基づき「托嬰中心（乳児保育所）」が設置されている。しかし、政府には「托嬰中心」を拡大する計画は無い。「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「社区保母系統」などの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。例えば、台北市の場合、2010年現在、「托嬰所（幼児保育所）」と「托嬰中心」の設置数の比率は、「托嬰所」が400（うち附設托嬰中心：乳幼一体併設型が36）、「托嬰中心（単独乳児型）」が21となっている³⁰⁾。

2010年、児童福利聯盟文教基金会が3歳未満児の母を対象に実施した「台湾地区幼兒媽媽（生母）育兒現況調査報告」によると、6割以上の母が一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適切な保母人員・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」の中で、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。「臨時托育服務」は、保母の過重負担をもたらす。とりわけ3歳を節目とする乳幼児期の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る。こうした課題に対しては、「社区保母系統」が各保母人員の実践を継続して検証し、保護者の保育ニーズに反映させる体制を確立するなどの検討も必要である。

IV. 課題に係る「台湾児童暨家庭扶助基金会」へのヒアリング

1. 「社区保母系統」創設の経緯とその後の発展

2歳未満児の多様化する保育ニーズに「社区保母系統」を中心とした地域型保育システムで対応が可能か。この疑問を解明するため、筆者は、「社区保母系統」制度化の土台（もと）づくりに関わった「台湾児童暨家庭扶助基金会（Taiwan Fund for Children and Families）」を訪ねた（以下、「家扶基金会」と表記）。家扶基金会は、台湾で最初に貧困家庭の子どもたちに経済支援（Domestic Children Sponsorship Program）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。筆者に対応したスタッフは、「社区保母系統」の拡大は安上がり施策の感が否めないことをまず指摘し、そして、それが誕生した社会的背景について次のように述べた。

今日、22の直轄市、県(市)が62か所を拠点として実施する「社区保母系統」は、家扶基金会による「家庭式托育服務」の考え方が源流となっている。1970年代後半からの大型インフラ建設や重化学工業の推進など、台湾経済の急成長と急激な社会変動に伴い、新しいタイプの保育課題が出現してきた。こうした社会状況のもと、家扶基金会では、1981年、親が出稼ぎなど保護者から長期間離れて暮らす児童を対象に「家庭式寄養照顧服務(養育家庭里親事業)」を実施した³¹⁾。さらに、1987年、「隣里托育服務方案(地域密着型保育実施計画)」を開始し、衰退する自然発生的な隣保相扶や親族扶養を人為的に再構築することを試みた。歴史的積み重ねの中から築きあげられた地域性や風土、生活風景を含め、住民相互のインフォーマルな伝統的子育て支援の方式を「家庭式托育服務」による地域子育て支援システムとして再構築したのが本計画であり、これを浸透すべく、台北市の経費補助を一部で受け、保母訓練を実施した。

1990年、台北市社会局は、本計画を「隣里托児服務專案計画」として制度化し、これを実施するため、家扶基金会をはじめ各種民間団体に「家庭托育保母專業訓練」を委託した。また、高雄市など都市部を中心に本制度が採用され、それが台湾全土に拡大していく過程で、家扶基金会においても「家庭托育保母專業訓練」を最盛期で全国18カ所の「家扶基金会家庭扶助中心(家族支援センター)」で実施した。

同時期、無資格保母によるネグレクトや虐待事件の頻発は深刻な社会問題の一つであった。これを憂慮した内政部は、1998年、託児業務の証書化を義務付け、1999年、「家庭托児保母人員督導工作」を開始した。そして、2001年、内政部が各県市政府に対して「社区保母系統」の推進を通達したことにより、家扶基金会においても、各県市政府の委託業務として各家庭扶助中心が実施計画の推進に参画した。「社区保母系統」を設置し、これを拠点に、地域の実情に密着させた保育業務網および保母人員の指導と管理体制の整備、保母訓練、「托育諮詢服務(子育て相談業務)」、「親職教育(ペアレント・トレーニング)」を実施した。

そして、2010年、内政部が「社区保母系統」への加

入条件として「保母技術士証書」の取得を義務付けたことにより、家扶基金会は、「家庭托育保母」の資格取得と現任訓練方式が制度的に確立されたと判断した。家扶基金会のモデル的実践を行政が先行事例として採用し、プログラムの予算化など指標を定めた。これを契機に、家扶基金会は一部の地域を除いて、「社区保母系統」の業務から撤退するが、そこには、既に制度化されたものは行政に委ね、民間はモデル的実践に取り組み、それを先行事例として制度化へとつなげていく、という家扶基金会の考え方があった。現在、家扶基金会において本業務を継続するのは、台北市南区、澎湖、花蓮家庭扶助中心の3か所のみである。

3. 低年齢児保育対策の今後のあり方

近年の低年齢児保育対策への保護者ニーズの高まりに「社区保母系統」が的確に対応するため、当面するいくつかの課題について述べる。

先述のように、保護者には「わが子を施設へ預けるよりも親戚へ」という感情(施設保育に対する拒否感情)が今も強く残っている。したがって、台湾の文化的土壌に即した形で、保護者の保育ニーズに対応するには、隣保相扶や親族扶養を人為的に再構築すべく設置された「社区保母系統」の最大可能性を引き出すことが重要であり、そのためには、家庭的保育の実践を拠点とした各種専門職、施設・機関との連携協働のシステム構築が今後の課題となってくる。

まず、乳幼児の心身の発達を理解、健康管理、安全監視など低年齢児保育の特殊性に留意して運営すべきことは言うまでもない。そのためには、母子保健の機関と積極的に連携し、より効果的な相談支援を行うとともに、特に必要があるケースについては、地域における関係機関と適切な役割分担のもと連携した支援が必須となる。また、妊娠・出産期からの家庭支援の強化、乳幼児健康診査・相談指導・情報提供、子どもの病気や事故などに的確に対応できる医療機関との連携体制の整備が望まれる。

次に、虐待されている子ども、障害のある子どもに係わる「社区保母系統」の保母人員をスーパービジョンで側面的に支援する体制がなければならない。乳幼児期は、子育て中で悩みや不安が最も大きくなる時期であり、家庭訪問を通じた母親への支援や、子育て家庭の交流や相談の拠点として、適切な支援に結び付ける取組みが求められる。また、必要に応じて、ソーシャルワーカーが子育て家庭を訪問し、保育相談などの個別の支援を

行うことで、「社区保母系統」と連携した一体的な支援を整備・拡充していくことが望まれる。

さらに、保育が一番必要なのに使わない家族や、支援体制が整備されてもネットにかからない潜在的利用者の発見も重要課題の一つである。「社区保母系統」のサービス利用は申請に基づいた制度であるため、援助への動機づけが希薄な人々を結果的に切り捨てることも起こりうる。自らこれらの施策を利用することが困難な保護者を積極的に把握することを含め、「弱勢家庭」、「高リスク（ハイリスク）家庭」など接近困難な家族に「家庭訪視（アウトリーチ）」の方法で接近する実践の蓄積が望まれる。

筆者に対し家扶基金会のスタッフは次のことを繰り返し強調した。すなわち、2012年の「幼児教育及照顧（保育）法」の施行により、托児所は幼保一体型の施設「幼稚園」として再編され、同時に「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、「社区（地域）活動」と「親職教育」の発展に協力することとなった。それは、コミュニティレベルで保育を実践する発想で、保育が提供される場を特定の空間・施設から地域へと移す考え方である。一つの「幼稚園」にとどまらない、より広域の地域全体を支援する視点から、子どもたちの公的空間を総合的に捉え保障する考え方が、今強く求められている。

いずれにしても、子どもと家族の問題は、専門・関連領域の境界を超え発生する。したがって、「社区保母系統」の枠組みを超えたトータルな視点から、介入の方法や技術、支援に必要なサービスを効果的に選択し実践することが必要不可欠となってくる。多様な資源（福祉・教育・保健など）が繋がり、隣接の専門施設・機関、組織・団体とリンクさせながら、そこに福祉を導入していく発想は、「社区保母系統」の重要な視点である。

おわりに

すべての子どもたちを対象に、人生初期からの発達保障（乳幼児期の教育と保育）を着実に行うためには、「社区保母系統」が、地域の子育て支援のために誰もがアクセスできる、すべての人々に関係する共通の地域施設として、その開放的で公共的な役割をより一層果たしていくことが求められる。こうした子育て支援システム全体との関連で捉えていく福祉的な観点からの「社区保母系統」をめぐる諸課題の多くは、「社区保母系統」だけの個別対応では難しい、福祉・保健医療関連機関・施設、組織・団体が全体として組織的に取り組むべき課

題である。

変化の激しい時代の福祉実践にあって、民間の先駆性や開拓性は不可欠とする家扶基金会スタッフの主張は、示唆に富む。家扶基金会が存在する根拠は、子育て支援に求められている実践と、求められている人材のあり方を、市民の視点から問い直し、点検・検証していくところに集約できる。今日の低年齢児保育需要の高まりという変化の激しい時代の福祉実践にあって、民間による実践の先駆性や開拓性は不可欠であり、それによって、気になる子ども、配慮を必要とする子どもたちが、制度の隙間に、こぼれ落ちてしまうことを防いでいく。低年齢児保育対策をめぐって建設的な課題提起を恒常的に行い、制度を超えたモデル的な取り組みを先行事例として制度化へと繋げるために、民間が主体となった運営が不可欠であり、民間に先駆性・開拓性の牽引車としての役割が求められる理由はここにある。筆者は、この観点からも、台湾の子育て支援の今後のあり方を注視し続けたい。

注

- 1) 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）。
- 2) 行政院経済建設委員会『中华民国 2012 年至 2060 年人口推計』2012 年、11 ページ。0～5 歳の学齢前人口については、2012 年の 119 万人から 2032 年の 108 万 3 千人へと 20 年間で約 2 割減（-19%）と推計する。
- 3) 行政院「中华民国人口政策綱領」2 ページ。
- 4) 行政院経済建設委員会、前掲資料、9 ページ。
- 5) 行政院内政部「婚姻状況」『内政統計年報』（<http://www.moi.gov.tw/stat/year/>）。日本の未婚率は、2010 年、20～24 歳が 89.8%、25～29 歳が 60.7%、30～34 歳が 37.4%、34～39 歳が 25.0% であった（総務省統計局「年齢別未婚率の推移（女性）」『国勢調査報告』）。
- 6) 内政部戸政司「結婚年齢中位数及平均数」『人口統計資料』（http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346）。日本は、女性の平均初婚年齢が 2010 年で 28.8 歳であった（内閣府『子ども・子育て白書（平成 24 年版）』2012 年）。
- 7) 内政部戸政司「出生按生母平均生育年齢」『人口統計資料』（http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346）。
- 8) 中华民国内政部『中华民国 98 年 内政概要』内政部、2009 年、29 ページ。

台湾の子育て支援施策の新動向

- 9) 台湾の有配偶女性の労働力（参加）率は、2000年が46.1%、2010年が49.0%、2011年が50.0%であった（行政院勞工委員会「性別労働統計（2012年版）」（<http://www.statdb.cla.gov.tw/>）。この数値は日本の2000年の49.7%、2010年の49.2%、2011年の49.0%と近似している（総務省統計局「配偶関係別女性労働力率の推移」『労働力調査』）。
- 10) 行政院「人口政策白皮書執行情形表：少子女化組」『人口政策白皮書99-100年（2010-2011年）上半年度執行檢討報告-少子女化、高齢化及移民』2011年、47-116ページ。
- 11) 内政部戸政司「少子女化7項政策相関措施の主協力機関及実施期程」（http://www.ris.gov.tw/zh_TW/252）。
- 12) 行政院「少子女化社会之对策」『人口政策白皮書』2008年、57-75ページ。
- 13) 社論「従家庭、企業與福利的角度来看国家臨少子女化、高齢化應有的作為」『社区發展季刊』125期、2009年、5ページ。
- 14) 李佳儒「日本因應少子女化社会对策对台湾之啓示」『社区發展季刊』125期、2009年、268-269ページ。
- 15) 公立は学費を全額補助、私立は幼児1人年3万元（9万3千円）の補助額を限度とする。併せて、年収が70万元（218万円）以下の家族に対し、公立が年最高2万元（6万2千円）、私立が年最高3万元（9万3千円）の補助を加算する。
- 16) 内政部統計処「99底托育機構概況」『内政統計通報』第26週、2011年（<http://www.moi.gov.tw/stat/week/>）。
- 17) 行政院勞工委員会「雇用管理性別平等概況調査（2012年版）」（<http://www.statdb.cla.gov.tw/>）。
- 18) 行政院主計処「人力資源調査」（<http://www.dgbas.gov.tw/>）。
- 19) 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」『教育学研究』71巻4号、2004年、11ページ。
- 20) 3歳未満幼児の母を対象に児童福利聯盟文教基金會が実施した「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。
- 21) 行政院主計処「99年婦女婚育與就業調査結果綜合分析（2010）」5-6ページ。「89年婦女婚育與就業調査結果綜合分析（2000）」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『教育統計指標之國際比較（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58.8%、女56.4%）（文部科学省生涯学習政策局調査企画課『教育指標の國際比較』2012年、11ページ）。
- 22) 内政部戸政司「出生数按生母教育程度」『人口統計資料』（<http://www.ris.gov.tw/zh-TW/346>）。
- 23) 行政院主計処「99年婦女婚育與就業調査結果綜合分析（2010）」14ページ。「89年婦女婚育與就業調査結果綜合分析（2000）」18ページ。
- 24) 同計画の対象は5歳児以下だが、2歳児以下を主なターゲットとして設定している。
- 25) 内政部児童局「居家托育管理實施原則」2010年、1-10ページ。
- 26) 内政部児童局托育服務組「社区保母系統-專業居家式托育服務 各縣市保母系統一覽表」2012年1月4日。
- 27) 内政部戸政司「人口政策白皮書99-100年上半年度執行檢討報告」5ページ。
- 28) 全国社区保母系統（<http://www.保母系統.tw/>）。
- 29) 内政部「内政部將擴大托育補助送托具保母資格者、每月將補助2000元-4000元」新聞發布、2012年3月9日（<http://www.moi.gov.tw/chi/>）。
- 30) 台北市政府「台北市96-100托兒所及托嬰中心評鑑等一覽表」（<http://www.kidstp.npo.org.tw/>）。
- 31) 現在23カ所すべての家庭扶助中心で本業務を実施。2009年現在、2,509人の里子と1,129人の里親がいる。日本と比べ台湾では、子どもを他人に預け長期間離れて暮らすことへの親の抵抗感が少ない。

（2012年11月9日受理）