

日本保育服务的“国退民进”-聚焦少子化危机下的保育设施市场化

朴红莲

(福岡女子大学 国际文理学部 813-8529)

摘要:以1990年为分界点,日本的保育设施发展大致可分为两个阶段。第一阶段是战后至1980年代,作为福利机构日本的保育设施由政府直接负责,面向“缺乏保育”的特定儿童提供补缺型保育服务;第二阶段是1990年代至2020年代,在少子化危机下日本通过“国退民进”的保育服务市场化,建立多主体的保育设施,扩大保育服务范围 and 数量,逐步从补缺型保育服务转变到适度普惠型保育服务。政府在这一过程中逐步退出了直接提供保育服务的领域,通过引入市场机制,政府放宽了对保育质量的保障限制,以此来扩充保育设施。在“危机”意识的推动下,保育服务的市场化被看作是一种合理的策略。

关键词:日本;少子化;保育服务;市场化

作为东亚地区率先步入少子化社会的国家,日本正面临日益严峻的少子化及其社会连锁反应带来的挑战。1989年,日本总生育率跌至1.57,此现象被称为“1.57冲击”,该冲击促使日本社会对少子化问题的严重性有了更深刻的认识。随后,日本政府采取了一系列应对少子化问题的措施,其中1994年颁布的《今后支援育儿政策的基本方向》(以下简称《天使计划》)标志着日本首个综合性的少子化政策的出台。《天使计划》中对少子化成因进行了深入分析,指出女性难以平衡育儿与工作,育儿带来的心理和身体压力过大,以及育儿的经济负担沉重为少子化的重要原因。2024年,日本出生人口约为72万人,出生率及出生人数连续9年下滑,达到历史最低点^[1]。我国在《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(2021年)中也指出,群众的生育观念已普遍转向少生优育,经济负担、子女照料、女性对职业发展的担忧等因素成为制约生育的主要障碍。从这两份文件中可以明确看出,无论是中国还是日本,若要提升生育率,均需解决儿童照料和育儿经济负担过重的问题。

鉴于对少子化现象的深入理解,日本政府已开始实施一系列改革措施,以期提高生育率。我国目前同样面临严峻的低生育率问题,因此,建立和完善儿童照护设施变得极为紧迫和关键。日本在儿童保育设施的建设方面不仅为我们提供了一个可供参考的范例,而且他们在保育服务改革方面积累了丰富的经验。因此,深入探究和整理日本在保育服务改革方面的历程及其效应,对于我国而言是极其重要的,并且这项研究工作具有重大的意义和影响。

一、战后-1980年代:政府主导下的补缺型保育服务

第二次世界大战结束后,日本面临大量战争孤儿及流浪儿童的救助需求。因此日本于1947年12月颁布了《儿童福祉法》,并开始设立保育所^[2]。厚生为社会福利设施,保育所隶属于负责福利事务的厚生省(现厚生劳动省),其主要职能是由专业保育士负责照料0-5岁的学龄前儿童。从战后至1980年代,保育所作为社会福利设施,具有以下四个显著特点。

首先,政府直接承担提供保育服务的责任。根据《儿童福祉法》第24条,若监护人因工作或健康原因无法照料儿童,且市町村地方政府认定儿童处于“缺乏保育”状态时,地方政府应采取必要措施。此处的“措施”指的是儿童在保育所接受保育服务。鉴于战后政府财政和人力资源的限制,无法完全满足保育需求,因此允许设立和运营私立保育所。尽管是私立保育所,但其运营采取政府委托的方式。

其次,政府承担保育费用。日本引入了保育单价制度,以计算所需保育费用。每年根据保育所儿童的年龄和人数,计算

出能满足最低保育标准的保育单价,进而确定保育所的运营费用。运营费用分为政府承担的公共财政部分和监护人承担的保育费两部分。公共财政部分由中央政府(国库)承担一半,都道府县地方政府(以下简称“地方政府”)承担四分之一,市町村地方政府承担四分之一。监护人承担的保育费则根据“应能负担原则”,由市町村地方政府根据儿童家庭收入分梯次确定保育费。因此,家庭收入越高,所需承担的保育费也越高,且不同市町村的保育费标准亦有所差异。

第三,为了确保儿童的健康发展,由厚生劳动大臣对保育所的设施、人员及运营规定最低标准。最低标准包括保育所的设施、必要的保育士人数、保育时间、保育内容、与监护人的联系以及保育业务质量评价等。这些最低标准在保障儿童安全和健康成长方面发挥了重要作用。

第四,实施补缺型保育服务。尽管《儿童福祉法》规定保育所面向所有儿童开放,但由于长期存在的保育所不足问题,保育服务的可及性受限。政府通过“缺乏保育”的认定,优先安排“缺乏保育”程度较高的儿童进入保育所。在“缺乏保育”的七项规定中前五项均为母亲无法照料儿童的情况,这反映出当时日本政府或社会普遍认为照料儿童是母亲的责任,只有在这一责任人无法履行职责时,政府才会介入承担保育责任。从1960年代开始,日本政府提倡的“家庭保育”原则以及“三岁神话”便是这一政策的具体体现。“保育7大原则”以促进儿童身心健康与发展为由推行“家庭保育”,即便在无法实现“家庭保育”的情况下,亦需提供类似服务,这反映了政府对“家庭保育”优先性的强调。所谓“家庭保育”,实质上是指母亲在家中照料儿童。将儿童照料责任归咎于母亲,在观念上具体表现为“三岁神话”。所谓“三岁神话”,是指儿童在三岁之前需要母亲在家亲自照料,否则将对其身心健康产生负面影响^[3]。为实现“三岁神话”,日本不断塑造以“男主外女主内”的性别分工为基础的“理想家庭”模式。

但实际上日本政府所期望的“理想家庭”模式与现实有很大出入,这也反映在保育服务供需的不平衡上。1964年,日本政府进行了儿童保育需求调查,结果显示“缺乏保育”的儿童数为2,067,315人,而1966年年末保育所可容纳的儿童数为911,913人^[4],这表明约有116万名“缺乏保育”的儿童无法获得保育服务。基于此调查,日本政府于1967年实施了《紧急建设保育所5年计划》,随后在1971年又实施了第二次《紧急建设保育所5年计划》。经过这十年的建设,日本的保育所数量从1966年的11,619所增加到1975年的18,238所,保育所儿童数从1966年的约87万人增至1975年的约163万人^{[5] (326页)}。尽管如此,保育所的需求仍未能得到充分满足。根据1966年劳动省

的《已婚女性劳动调查》，在有 0-6 岁儿童的女性劳动者中，仅有 21.4% 将孩子送入保育设施，60.2% 的儿童由家人或其他人照料，16.8% 的儿童被安置在他人家中，2.8% 的儿童无人照料；1978 年的《妇女意识调查》显示，47% 的妇女认为要工作需要保育设施^[6]。这些调查结果揭示了保育所长期不足的问题，反映出以“家庭保育”为前提的补缺型保育服务亟需改革，而少子化趋势为此提供了契机。

二、少子化危机下保育服务改革：“国退民进”的保育服务市场化

在经历“1.57 冲击”之后，自 1990 年代起，日本陆续推出了一系列旨在促进生育和遏制少子化趋势的政策与法规，这些措施统称为“少子化对策”。最初，日本寄望于家庭友好政策，以减轻女性在育儿方面的负担。为此，政府开始建设更多的保育设施，提供多样化的保育服务。并且在 1998 年的《厚生白皮书》中日本政府明确指出“三岁神话”缺乏合理依据。尽管日本政府否定了“三岁神话”，但“家庭保育”的核心原则并未改变，只是根据实际情况调整为“家庭为主，社会为辅”的模式。1990 年代日本推行的家庭友好政策的效果并不显著，女性在工作与育儿之间难以取得平衡。进入到 2010 年代，日本政府更加积极地关注工作与生活的平衡，采取了“先女后男”的推行策略，即首先通过改善工作环境、提供育儿支持，使更多女性能够参与劳动市场，随后，逐步鼓励男性参与家庭生活，承担育儿和家务责任。

在日益加剧的少子化影响下，日本试图改革以母亲在家照料儿童为前提的补缺型保育服务。为了支援育儿日本增加保育设施，扩大保育服务范围。但这也激发了人们对保育服务的需求。加上 1990 年代末日本泡沫经济的破灭，经济长期低迷，双职工家庭数量增加，人们对保育服务的需求日益增长。这一时期，保育需求与供给不足的矛盾集中体现在“待机儿童”¹问题上。“待机儿童”又与“少子化”“危机”挂钩，在危机意识的驱使下日本快速进行保育服务的市场化改革。

“待机儿童”起初是指申请进入认可保育所，但因保育设施不足没能上的儿童。但之后日本政府不断缩小“待机儿童”的统计范围。2001 年开始地方政府独自资助的认可外保育设施的儿童被排除在外。2015 年开始排除了以下设施的儿童：政府支援从认可外设施变更为认可设施的运营费用的设施，在幼儿园得到长时间保育的儿童，父母休育儿假的儿童。随着“待机儿童”统计范围的缩小，统计上的“待机儿童”不断减少，但也有很多想进入认可保育设施却进不去的原来定义上的“潜在的待机儿童”。

日本保育服务的市场化是日本福利体系改革的重要组成部分。战后日本福利体系中政府承担了重大责任。政府决定对哪些人群、在哪些设施、提供何种福利，并且负责相应的费用支出。在福利制度建立之初，政府所提供的福利种类相对有限，但随着时间的推移，社会福利所覆盖的领域逐渐扩大，福利设施的种类也日益增多，政府的责任随之加重，特别是在财政方面。为了扭转这一局面，1970 年代日本提出了强调个人自助努力以及家庭和邻里互助的“日本型福利社会论”。进入 1990 年代，随着少子高龄化社会的到来，日本开始着手改革保健、医疗、福利、养老金等社会保障体系，这一系列改革被称为“社会福祉基础结构改革”。

作为福利设施的一部分，保育所及保育服务也遵循上述改革方针，实施了“国退民进”的市场化改革。在保育服务领域，“国退民进”主要表现在：（1）废除政府对保育的直接责任；（2）公立保育所的民营化；（3）保育设施运营者的多元化。而这些也是 2010 年代设施保育的主要变化^[6]。

关于第一点，1998 年《儿童福祉法》修订后，政府直接责任变为市町村地方政府与监护人之间的合同关系。2015 年《儿

童育儿支援新制度》（以下简称《新制度》）实施，政府责任进一步削弱，市町村地方政府仅负责管理补助金发放，监护人与保育设施直接签订合同。最初提议遭批评，最终改为保育所由市町村地方政府负责，其他保育设施由监护人直接签订合同。改革旨在赋予福利设施使用者选择权，但在保育设施不足的情况下监护人的实际选择权仍存疑。

其次，公立保育所的民营化趋势。民营化的主要推动力是政府面临的财政压力。2000 年代初，日本实施了“三位一体改革”，包括削减国库补助负担金、税源转让、削减地方交付税。在此过程中，之前由中央政府国库负担的保育所运营和设备费用被废除，改为地方政府的一般财政负担。当费用由国库负担时，资金用途受到限制。改为地方政府一般财政收入后，地方政府的财政负担加重，导致公立保育所运营困难。根据 2004 年厚生劳动省的调查，71.5% 的市町村地方政府开始削减保育用品，不再招聘新员工的占 34.1%，用兼职员工替代全职员工的占 22.1%^[7]。与公立保育所不同，私立保育所继续由国库负担费用，加上公立保育所设施陈旧需要高额修缮费用，以及减少作为公务员的公立保育所保育士以减轻地方政府财政压力等因素，2000 年代公立保育所的民营化开始加速。1960 年代公立保育所的比例超过一半，但到了 2023 年降至 30.5%。同时，2023 年在园儿童数中，公立保育所仅占 29.8%^{[5] (329 页)}。

最后，保育设施的运营主体正逐渐呈现多元化趋势。在战后时期，保育所主要分为公立和私立两大类，分别由政府以及社会福祉法人负责设立与运营。自 2000 年起，其他法人实体、企业乃至个人亦获准进入保育服务领域。2015 年《新制度》的主要目的是为了经济振兴，并非旨在扩大服务范围。2008 年全球金融危机之后，民主党政府为了促进经济复苏，放宽了对保育行业的限制，并积极培育新兴产业，其中包括保育服务。2015 年实施《新制度》之后日本的主要保育设施有保育所、认可儿童园、地域型保育事业等认可保育设施和非认可保育设施—企业主导型保育事业。根据 2022 年的统计保育所的主要运营者所占比例分别为市町村地方政府 28.8%，社会福祉法人 51.7%，企业等盈利法人 14.6%，非盈利法人 4.3%；认定儿童园的主要运营者所占比例分别为市町村地方政府 16.1%，社会福祉法人 57.7%，非盈利法人 24.6%。而地域型保育的主要运营者是企业，企业占 52.7%^{[5] (133 页)}。

三、保育服务市场化改革的效应

“国退民进”的保育服务市场化改革在“量”上取得了显著成效。首先，保育机构的数量有所增长。截至 1990 年，保育机构总数为 22,744 所，至 2024 年，增至 30,687 所，增长近 5 千所；同时，保育机构中在园儿童人数也由 2015 年的约 233 万人增至 2024 年的约 253 万人。自 2015 年正式引入认定儿童园制度以来，至 2024 年，认定儿童园的数量增长了约三倍，而在园儿童人数增长了约四倍。此外，地域型保育机构的数量从 2015 年的 2,373 所增至 2024 年的 7,516 所，在园儿童人数亦从 2015 年的约 2.4 万人增至 2024 年的约 9.7 万人^[8]。

其次，关于保育服务的多样化。先前，保育所的保育时间原则上为每日八小时，仅在“婴儿酒店”等非官方认可的保育机构中，才会提供更长时间的保育或夜间保育服务。在保育设施改革过程中，为了满足监护人的工作需求，保育时间普遍得到延长。根据厚生劳动省的调查，2022 年，每日保育时间在 11 小时至 12 小时以下的保育机构占比达到 61.1%，而每日保育时间超过 12 小时的机构占比为 22.2%^{[5] (337 页)}。保育机构所提供的服务亦日益多元化。2022 年，实施延长保育服务的保育机构达到 29,535 所，提供生病儿童保育服务的机构有 4,141 所，实施临时保育服务的机构有 10,509 所，实施夜间保育服务的机构有 73 所，以及实施残障儿童保育服务的机构有 21,874 所^{[5] (338-339 页)}。

保育机构数量的增加以及服务的多样化，同样反映在 3 岁

以下婴幼儿的保育上。在日本,“待机儿童”问题主要集中在大城市及主要城市中的3岁以下儿童。通过改革,保育机构中3岁以下儿童的比例持续上升。2005年,这一比例为31.7%,到2024年增长至40.5%。从儿童数量上看,2002年保育机构中0岁婴幼儿数量为71,146人,到2024年增加至131,247人,增长近6万人。2002年保育机构中1-2岁婴幼儿数量为501,717人,到2024年增加至964,302人,增长近46万人^[8]。

第三、保育设施的多样化。在少子化现象出现之前,日本的保育所是主要的保育设施。随后,为了应对“待机儿童”问题,新增了认定儿童园、地域型保育、企业主导型保育事业等设施。

如上所述,日本保育服务的市场化在“量”上取得了较大成效,但同时面临着确保保育质量的严峻挑战。少子化之前的日本保育服务的三大特点,即政府直接负责、政府承担费用、设定最低标准确保了保育质量。但保育服务市场化改革对这三个方面做了不同程度的改变。首先,政府不再对保育负直接责任,并且为了确保保育质量设定的每年一次实地监察的规定也越来越松^[5](150页)]。

其次,政府承担费用方面的改革主要体现在将“现物补助”改为“现金补助”。改革的主要目的在于鼓励多种运营者、特别是企业参与到保育服务行业。在2000年改革之前,针对“缺乏保育”的儿童,市町村地方政府采取了两种措施:一是直接在政府设立的公立保育所内提供保育服务,二是委托私立保育所进行保育,并由政府支付相应的委托费用。这种政府直接承担保育责任并提供服务的方式,被称为“现物补助”。而现行的制度则是“现金补助”,即政府向监护人提供补助金,但这些资金由相关设施代为接收。尽管从表面上看似没有变化,实际上政府补助金的使用目的已发生显著变化。例如,在改革前,政府支付给私立保育所的委托费是专款专用,仅限于儿童保育相关的开支,如工作人员薪酬、教材费、餐费、水电费、办公费等。为了鼓励盈利企业开办保育所,政策允许同一法人将资金转用于其他保育设施的建设。随后,政策进一步放宽,允许这些资金用于社会福利设施的建设,如特别养老设施等,到了2015年的《新制度》,运营费即委托费甚至可以作为股东的分红^[5](148-149页)]。

最后,为了扩大保育服务的“量”,不断放宽保育服务的最低标准。如《保育白皮书2024年》指出的那样放宽最低标准首先开始于保育所^[5](147-148页)],如1998年以前保育所的所有保育士都是全职人员,但1998年厚生省发布新规定,为了满足保育的多种需求以及保育士的多种工作方式,在满足一定条件下可以用兼职保育士代替全职保育士;到了2020年改为有“待机儿童”的市町村可以自行判断可全员使用兼职保育士。再比如,2003年把幼儿所需的保育室面积从每人5平米减少到每人3.3平米,并且要求走廊、大厅改为保育室以收更多的儿童;对于室外活动场地2001年更改为可以用保育所附近的公园、广场等替换,之后没有室外活动场地的保育所急剧增加。从2011年开始制定保育设施最低标准的权利给了地方政府,国家只提供参考标准,这导致各个地方降低最低标准。

保育质量有没有下降很难量化和测定。但保育设施内发生的事故能从一个侧面反映这个问题。从2015年起,日本政府开始公布《教育和保育设施事故报告统计》以来需要30天以上治疗的受伤以及死亡事故持续增加。2015年的事故为399起,到了2024年增加至2,121起^[9]。2024年的保育设施数量是2015年的1.38倍,在园儿童人数是1.14倍,而在保育设施发生的事故是5.32倍。

四、结语

战后成立的日本保育所,与其它福利机构一样,由政府直

接管理。为确保保育质量,政府制定了最低标准,监护人则根据“应能负担原则”支付费用。这些措施之所以能够维持,是因为当时的保育所主要提供的是针对特定儿童的补缺型保育服务。而补缺型保育服务的前提是“家庭保育”原则,即大部分儿童由母亲在家中照料。然而,母亲承担的照料责任繁重,难以同时兼顾工作与育儿,这亦是日本少子化现象的主要成因之一。

在应对少子化这一严峻的社会问题时,日本政府采取了积极的措施,从传统的“家庭保育”模式转变为一种新的“家庭为主,社会为辅”的模式。这一转变意味着政府在保育服务方面承担了更多的责任,政府通过保育服务的市场化改革扩大保育设施的规模和提供更加多样化的保育服务,努力缓解了保育服务供需之间的矛盾。保育服务的性质也发生了变化,从过去的补缺型保育服务转变为适度普惠型保育服务,以更好地满足社会的需求。

随着保育设施数量的不断增加,保育服务的市场化趋势也变得越来越明显。这一市场化改革的推动力量,实际上是日本整个福利体系改革。这种改革反映了在全球范围内兴起的新自由主义思潮,即公共事业市场化和商品化的国际趋势。政府在这一过程中逐步退出了直接提供保育服务的领域,转而将保育服务视为一种可以振兴经济的产业。通过引入市场机制,政府放宽了对保育质量的保障限制,以此来扩充保育设施,减少“待机儿童”的数量,从而应对少子化危机。在“危机”意识的推动下,保育服务的市场化被看作是一种合理的策略。

参考文献:

- [1]朝日新聞.少子化、対策進めるも根深い問題「子育ては女性」、長時間労働… [EB/OL].(2025-02-07)[2025-02-07] https://digital.asahi.com/mem_ber_scrapbook/detail.html?aid=AST2V6743T2VUTFL002M&cflag=0&psub=1&page=1&limit=20&sort=regtime.desc.
- [2]汐見稔幸,松本園子,高田文子,矢治夕起,森川敬子.日本の保育の歴史-子ども観と保育の歴史 150年[M].東京:萌文書林,2017:255.
- [3]厚生労働省.厚生白書(平成10年版)[EB/OL].(1998)[2024-10-24] https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1998/.
- [4]熊沢由美.1994年以前の保育需要調査-保育所待機児童に関する一考察[J].東北学院大学経済学論集,2019(191):130.
- [5]全国保育団体連絡会,保育研究所編.保育白書2024年[M].東京:ちいさいなかま社,2024.
- [6]中山徹.子どものための保育制度改革-保育所利用者減少「2025年問題」とは何か[M].福岡:自治体研究社,2021:26.
- [7]日本共産党.しんぶん赤旗[EB/OL].(2004-10-18)[2024-10-24] https://www.jcp.or.jp/akahata/aik3/2004-10-18/03_01.html.
- [8]こども家庭庁.保育所等関連状況取りまとめ及び「新子育て安心プラン」集計結果(2015年-2024年)[EB/OL].(2024-10-26) <https://www.cfa.go.jp/policies/hoiku/torimatome/>整理。
- [9]こども家庭庁.教育・保育施設等における事故報告集計[EB/OL].(2024-02-24) <https://www.cfa.go.jp/policies/child-safety/effort/shu-kei>.

作者简介:朴红莲(1981年6月),性别:女,民族:朝鲜族,籍贯:吉林省龙井市,学历:博士,职务:副教授,单位:福岡女子大学,研究方向:中日育儿政策比较,育儿期女性的工作与生活平衡,省市邮编:813-8529(日本)