



當我們談到日本地方創生與少子化政策時，經常會探討一個問題：日本政策做了這麼多，預算也不斷增加，為什麼出生率仍然沒有明顯回升？

這個問題之所以反覆出現，是因為我們習慣用短期數據評價政策，卻忽略了日本過去三十年真正進行的，是一場國家治理結構的重組

。日本並沒有期待單一政策立即逆轉人口趨勢，而是逐步把人口問題納入國家治理體系，重新安排中央與地方、國家與家庭之間的責任分配。

並且從地方創生、部會分工、兒童權利、生命週期治理與地方政府落地機制中，重新整理國家與

家庭

之間的關

係。這條路徑對台

灣非常重要，因為台灣也正在經歷類

似的人口轉折，而日本

使少子化不再只是福利或補助議題，而成為橫跨地方發展、產業結構與社會制度的整體工程。

**從出生率焦慮，到國家治理能力的問題，地方創生下生活條件才是關鍵**

日本的少子化政策不能單獨理解，必須放回地方創生的脈絡來看。2014年，日本提出地方創生，被稱為「地方創生元年」。這個政策的背景，是東京一極集中、地方人口流失、區域產業衰退與地方生活機能弱化交織而成的結構性危機。日本政府當時已經意識到，如果地方沒有工作、沒有學校、沒有醫療、沒有托育、沒有交通，年輕人自然會離開，家庭也不會選擇留下，地方會有消滅的可能。

換言之，人口問題早就不是單純的出生問題，而是地方能不能維持生活、工作與養育條件的問題。日本的地方創生戰略治理政策工具為「資訊、人才、財政」三支箭，也強調盤點日本都、道、府、縣、市、町、村1788個自治體所遇到的人口課題、釐清問題、面對關鍵問題通點、檢討體制與法規、活用補助與中央地方合作迅速反應，這正是日本地方治理之所以能形成政策循環的基礎

日本地方創生第一期綜合戰略從2015年到2019年，第二期從2020年到2024年，再到疫情後的修訂與數位田園都市構想，：讓地方政策有數據、有目標、有部會分工，也有檢討機制。並輔以績

循環式品質管理PDCA與循證政策EBPM、以人為本、永續發展數位科技與關係人口等關鍵治理要點。這些詞彙看似行政語言，真正放到政策現場，是在回應長期的地方發展困境：地方創生的核心，不是短期刺激，而是讓地方具備長期回應人口變動的治理能力。中央可以提出方向，但地方必須知道自己的課題；中央可以提供財政工具，但地方必須有能力設計符合在地條件的方案；中央可以要求成果，但地方也需要數據與人才來支撐執行。這套邏輯後來也影響日本少子化及兒童政策，因為少子化最終也必須落在每一個城市、鄉鎮、家庭與孩子的生活裡。

到了2024年以後，日本地方創生的治理架構繼續往「地方經濟與生活環境創生」方向延伸，石破茂首相成立了「新地方經濟與生活環境創生本部」，並且與「全世代型社會保障建構本部」及「數位行政財政改革會議」合作，將地方創生、社會保障與數位行政財政改革放到同一個治理框架裡。接著發表地方創生2.0基本計畫。再於2025年由高市早苗首相成立地方未來戰略本部、人口戰略本部，並將於2026年規劃相關政策，代表日本已經把地方問題、人口問題與國家安全保障連成一條政策線。這裡最值得台灣注意的地方，是日本已經把教育、醫療、托育、交通等基本公共服務，明確納入產業競爭力的一部分。生活品質成為吸引企業與人才的制度條件，因為少子化政策若缺乏生活環境支撐，最後就會變成家庭自己承擔風險。

這也解釋了為什麼日本討論少子化時，會同時談地方創生、產業用地、交通、能源、數位、創新空間、監管改革、人才培育與企業成長支援。乍看之下，這些似乎與育兒無關，但其實都會影響年輕人是否有工作、是否有穩定收入、是否能負擔居住成本、是否能在通勤與照顧之間取得平衡、是否能重新思考時間分配與價值觀。日本地方創生最重要的啟示在於人口政策與空間政策密不可分，少子化治理必須同時處理「人在哪裡生活」與「人在什麼條件下願意形成家庭」。

## 日本少子化對策三十年政策演進：從育兒到國家戰略

從少子化政策本身來看，從1994年的「天使計畫」開始，是政府首次正式介入少子化議題，當時主責機關為厚生省，問題定義集中在育兒環境不足，因此政策重點放在擴建保育、延長托育與育嬰假。1999年的「新天使計畫」則進一步把問題定義為養育壓力過大，由厚生省與跨部會共同推動社區育兒支援與家庭服務。這個階段的核心變化，是政策從設施供給走向生活支援。政府開始理解，孩子不是只需要一個托育名額，家庭也需要日常諮詢、社區支持、服務可近性與照顧網絡。

2003

年的《少子化社會對策基本法》，讓少子化正式「國家化」。這個法制化動作讓少子化從行政措施變成長期政策框架，也讓政府可以更穩定地設定目標、配置資源與跨部會協調。2010年的「兒童與育兒願景」則將問題放到社會與經濟壓力之中，開始過渡到結構改革，讓社會全體支持育兒。2015年的「兒童與育兒支援新制度」完成幼保整合，透過認定幼兒園、地方責任與財政制度化，處理長期以來教育與托育制度碎片化的問題。到了2020至2022年，日本把政策前移到生育之前，透過不孕治療保險化與醫療補助。2023年後的「異次元少子化對策」，政策層級提升為國家戰略，加強兒童津貼並取消排富、延長至高中、擴大育兒假津貼比例、強化幼兒服務，並設立「兒童家庭廳」以國家戰略高度推動。

## 日本五位首相與部會分工：整個政府一起處理人口課題

日本近十年一來五位首相對於少子化課題的看法差異，不在於要不要解決少子化，而在於把少子

## 化當成什麼

問題。安倍晉三首相把

少子化放進勞動力不足與女性就業的脈絡中，

透過實踐女性發光發熱的社會

、托育擴張、幼教免費與勞動方式改革來回應經濟成長需求，又可稱為安倍經濟學下的女性活躍政策。菅義偉首相首相則把焦點放在生活成本過高，強調不孕治療保險化、教育與生活成本減壓。岸田文雄首相把少子化提升為「國家存亡危機」，提出異次元少子化對策、成立兒童家庭廳、擴大津貼並推動男性育嬰假。石破茂首相從地方人口消失與人口分散來理解少子化，將其與地方創生和區域政策連結。高市早苗首相則進一步把少子化放到國安、家庭與國家存續、人口戰略與經濟安保的層級討論，甚至還將「減輕家事負擔」的討論直接搬到內閣的「地方成長戰略會議」，並表示「人口減少是日本無聲的緊急事態」。這些差異說明，日本政策一路在升級問題定義。

換言之，政治層級的定義會決定政策工具，如果把少子化當成家庭補助問題，政策就會集中在津貼；如果把少子化當成托育供給問題，政策就會集中在公托與準公共；如果把少子化當成生活成本問題，政策就會觸及教育、住房、醫療與稅制；如果把少子化當成地方人口消失問題，政策就會必須處理地方工作、交通、公共服務與青年回流；如果把少子化當成國家安全與國家存續問題，政策優先順序、預算規模與行政統合就會完全不同。

也因此，日本少子化政策最重要其實是部會分工結構，內閣官房負責戰略統籌，並處理跨部會整合、國家戰略與政策優先順序；兒童家庭廳是政策中樞，負責統籌執行，掌握兒童津貼、整合育兒政策與協調；厚生勞動省負責制度執行，透過托育制度、育嬰假、不孕治療與勞動政策，讓家庭能夠生得出、養得起；財務省掌握財政控制，透過預算配置、補助額度與稅制優惠，決定政策

規模與強度；文部科學省負責教育體系，透過幼兒教育免費化、課後照顧與教育支出政策降低養育成本，這代表少子化不再屬於單一部會，而是整個政府的共同任務。

而國土交通省負責空間與住宅，透過住宅政策、都市規劃與通勤環境，影響家庭是否敢生；經濟產業省負責經濟與就業，透過青年就業、薪資政策與企業育兒友善措施，影響婚育意願；總務省負責地方治理，透過地方創生、地方財政與人口分布政策，回應人口集中與地方消滅。這種分工方式，讓人口政策不會只有談兒童福利或家庭補助，而是橫跨財政、教育、住宅、交通、勞動、產業、地方治理與國家戰略的整體工程。

### 日本兒童家庭廳：以兒童未來生命週期作為治理的核心

從治理運作方式來看，日本的少子化對策一詞已從「問題導向論述」進展到「正向論述」的「兒童未來戰略」，也從福利補貼走向權利保障。兒童家庭廳作為跨部會司令塔，打破教育、托育與福利之間的縱向行政分割，地方則依據人口結構制定地方兒童計畫。政策工具形成三大支柱，包括經濟補助、托育服務與安全保護，同時導入數據治理、數位轉型與地方中心，例如兒童家庭中心。在財政面上，日本把育兒政策視為國家投資，2023至2025年支出從約4.8兆日圓成長至約6.3兆日圓，但也引發支援金被批評為變相加稅的爭議。這些轉變代表著，日本已經完成戰略與制度建構，但未來仍要留意執行與社會信任課題。

兒童家庭廳的政策，應該被視為這套制度轉型的核心，而非幾句由厚生勞動省、文部科學省、財務省來主導「整合兒童政策」帶過。他有非常完整的兒童政策地圖，橫跨全生命階段、不同生命階段、對育兒當事者的支援以及強調兒童共同參與政策。它的第一個重點，是把兒童與青年視為

權利主體。政策不只推廣兒童基本法及兒童權利公約，也掌握兒童權利公約的認知度，針對兒童權利相關條例的認知、推廣方法、諮詢救濟機構與案例周知進行調查研究。這代表日本並非只把孩子當成家庭的一部分，也開始把孩子作為有權利、有聲音、有需求的政策主體來看待。

從「全生命週期」不同階段面對的課題來看政策，兒童家庭廳強調創造多元遊戲、體驗與發揮機會，並依據「最初100個月成長願景」推動遊戲與體驗，它將孩子的早期發展放進公共政策，而非只把幼兒階段視為照顧問題。政策同時推動高品質幼兒教育與保育，在兒童館開發遊戲方案，進行符合發展階段的遊戲方案調查研究，也推動兒童福祉文化財、食育與「健康親子21」的全國宣導。這些施政內容提醒，育兒政策不只是把孩子安置好，更要讓孩子在不同發展階段擁有遊戲、體驗、健康、文化與學習的機會。

兒童家庭廳在保健與醫療方面，也呈現出連續性，包括政策推動孕前保健，包含孕前保健在內的成育醫療研究、諮詢支援與人才培育，也推動兒童成長與發展正確認知的普及宣導，並將母子保健手冊數位化。另外也有兒童安寧療護的調查研究與支援示範事業、醫療照護需求、健康檢查、孕前保健。

在兒童貧困對策上，日本的政策也非常細，它針對單親家庭與低所得育兒家庭的兒童提供學習支援，強化兒童生活支援，對單親家庭提供育兒、生活、就業與經濟支援，也處理扶養費確保問題。政策邏輯認為兒童貧困不是只有家庭收入不足，還包含學習落差、生活支持不足、照顧壓力、就業困境與扶養責任落空。因此兒童家庭廳同時強化諮詢支援體制，建構地區兒童與青年支援體制，並且對因虐待與貧困而孤立的學生提供外展支援。這是從家庭內部延伸到地方網絡的支援方式。

對身心障礙兒童與醫療照護需求兒童的支援，也是兒童家庭廳政策中很重要的一塊，包括提供經濟支援與高品質支援，強化地區支援體制並推動共融，也強化對需要專業支援兒童的服務。一個社會是否真正支持育兒，不能只看一般家庭是否拿到津貼，也要看特殊需求家庭是否能獲得穩定支持。當家庭面對身心障礙、長期醫療照護、發展遲緩或特殊教育需求時，如果制度沒有銜接，育兒壓力會被家庭完全吸收，也會進一步降低社會對生養的信心。

針對兒童虐待防止、社會養護與年輕照顧者支援，則是兒童家庭廳最具有治理深度的部分之一。政策包括建立兒童家庭中心體制，推動家庭支援事業，對意外懷孕等困擾的年輕孕婦提供必要支援，改善暫時保護設施環境並推動個別照顧，建立與家庭分離兒童及青年的據點，推動暫時保護時的司法審查制度，也推動親子關係重建支援。代表著日本已經把高風險兒童、家庭失能與照顧中斷納入制度設計，而不是等事件發生後才由社會輿論要求補救。

此外，也處理性侵害受害兒童的跨機關合作、兒童家庭社工人員資格取得、強化兒童相談所體制、業務數位化、寄養制度、特別收養制度、設施小規模化與多功能化、兒童養護設施人員培育、案件管理體制與自立支援。反映出兒童保護已經不是單一社福案件處理，而是跨機關、跨專業、跨資料系統與跨地方資源的治理工程。其中對於掌握年輕照顧者的實際狀態、支援體制與社會認知，也代表日本開始看見那些過去在家庭裡默默承擔照顧責任的孩子與青年。

在安全保護方面，兒童家庭廳推動兒童自殺對策緊急強化方案，進行兒童自殺原因分析，也推動兒童自殺預防與宣導，也同時建立兒童安全使用網路的環境，推動兒童性侵害防止計畫與防止兒童性暴力的綜合措施，並透過全國性防止被害與非行的強調月來進行社會宣導。其中包含通學路交通安全、上下學防犯、兒童事故防止、重大事故防止與兒童死亡檢視制度，也都被納入政策範

圍。換言之，日本的兒童政策已經把「安全」從單一事故處理擴大到日常生活環境、數位環境、交通環境與死亡檢視制度。

**從孕前到幼兒提前面對風險，從學齡到青春期讓生活場域的政策化，從弱勢與高風險家庭推動深度制度，從青年到家庭形成讓所有選擇可行**

依「生命階段」來看，兒童出生前至幼兒期的政策尤其密集。日本推廣不孕症、不育症與產前檢查的正確認知並強化諮詢體制，建立周產期醫療體制，推動返鄉生產孕產婦支援，也強化醫療與母子保健的連結。產前產後支援、孕婦支援給付、孕產婦陪伴型諮詢與經濟支援一體化、增加新生兒篩檢、新生兒聽力檢查、嬰幼兒健康檢查與整備住院兒童陪伴家屬環境，都屬於這一階段。這裡可以看出，日本已經把懷孕、生產、新生兒健康、家庭陪伴與醫療可近性連成一套制度。

幼兒期的托育政策也不只是增加名額。兒童家庭廳推動基於保育政策新方向的措施，也依據「最初100個月成長願景」來設計幼兒發展政策，針對地區課題進行更細緻的待機兒童對策，在人口減少地區確保與強化保育機能，並推動「所有兒童都可進幼兒園制度」。它也推動地區兒童與育兒家庭支援、地區育兒支援據點、未接受健檢、未入園、未就學兒童的狀況確認、病童保育事業、幼兒教育與保育相關指導要領、幼小銜接、培育與確保保育人力、改善待遇、減輕保育現場負擔與改善人員配置基準。這些內容其實很完整地回答了托育政策最難的問題：不只要有服務，還要有品質、人力、地區覆蓋與制度追蹤。

學童期與青春期的政策，則把孩子的生活場域從家庭與學校延伸到社區。日本推動兒童據點建設、兒童館與兒童中心、課後兒童健全育成事業、兒童育成支援據點、兒童與青年庇護所與諮詢支

援，並強化課後兒童對策。課後兒童俱樂部不只被擴充，還有開設支援、數位化、設施整備、候補兒童暫托支援、人力確保與民間參與，包含性侵害防止設備支援與相關數位轉型。這些施政內容說明，日本把課後時間視為兒童安全、學習、照顧與社會支持的重要場域。

青春期政策還處理霸凌、不就學、性與健康教育、意外懷孕與性傳染病諮詢，也推動地區生命設計與年輕世代生命設計支援，並與民間企業合作。日本也召開防止霸凌對策相關部會聯絡會議，推動校外介入的霸凌解決機制，並活用霸凌調查顧問。這些政策很值得台灣借鏡，因為它把青少年風險放進跨部會與地方支持系統，而不是只交給學校或家長承擔。少子化政策若只看出生與托育，會錯過青少年階段對未來婚育觀、身體自主、心理健康與家庭想像的深層影響。

到了青年期，日本開始推動陪伴型婚姻支援、配置婚姻支援專員並強化網絡，也實施婚育資金贈與免稅措施，並強化諮詢支援體制。這些措施在台灣可能會引發不同討論，因為婚育支援容易被解讀為國家介入個人選擇，但從日本政策脈絡來看，它處理的是年輕人進入婚育階段時缺乏資源、缺乏媒合、缺乏信心與缺乏穩定條件的問題。這不代表所有人都必須走向婚育，而是讓有意願者不會因為制度缺口而放棄選擇。

### 不只有對育兒者的支援體系，也強調兒童權利從政策對象深化到參與者

從「對育兒當事者的支援」面向來看政策也非常完整，日本透過幼兒教育與保育無償化、兒童教育與保育給付補助、育兒相關設施利用給付補助與兒童津貼擴充，減輕家庭經濟負擔。接著再透過地區兒童與育兒支援事業、使用者支援事業、孕產婦整合諮詢型、基本型、特定型保育顧問、兒童家庭中心型等不同入口，讓家庭能依需求取得服務，目的是讓政策有一個入口設計，就會讓

最需要支援的人不被行政流程擋在外面。

再來是地區育兒支援、家庭教育支援，從短期、臨時、病童、到宅、產後、親子關係與保母品質，全都納入制度工具箱。包括推動延長保育、地區育兒支援據點、課後兒童健全育成、課後兒童俱樂部開設與數位化、育兒短期支援、育兒家庭到宅支援、兒童育成支援據點、親子關係形成支援、臨時托育、病童保育、家庭支持中心、育兒支援活動、產後照護、育兒支援交付金、嬰幼兒通園支援制度、地區育兒諮詢機構、不使用體罰的育兒宣導與保母研修品質提升。

而單親家庭支援與扶養費確保，也是日本政策中很具體的一環，育兒環境要全面提升，則不能落下單親、隔代、重組、弱勢與高風險家庭，都應被納入政策。包括建立與充實單親家庭支援入口網站、推動親子交流支援與扶養費確保，代表政府理解單親家庭遇到的困難常常不是單一收入問題，而包含法律、照顧、親子互動、就業、生活安排與資訊落差。台灣在討論少子化時，很容易聚焦一般雙親家庭的生育意願，但真正的兒童政策必須能夠照顧家庭型態的多樣性。

兒童與青年社會參與，是兒童家庭廳政策中最有制度精神的部分，象徵著日本的兒童政策已經開始處理「孩子如何進入決策」這個民主治理問題，政策不再只是大人替孩子決定，而是開始建立孩子參與公共決策的制度條件。包括推動「兒童青年意見加值計畫」，推動兒童與青年意見反映事業、蒐集意見，也推動兒童與青年參與各類審議會與座談會，並向各部會發表鄉關指引與調查推動狀況。同時支援派遣引導人員至地方公共團體，推動地方自治體的兒童與青年意見反映措施，並培訓兒童意見引導人員，建構讓兒童與青年容易表達意見的環境與氛圍。

如果把這整套兒童家庭廳施政放在一起看，就會發現它真正處理的是國家如何系統性陪伴一個人

從出生前、出生、幼兒、學童、青春期到青年期的完整過程。它同時處理健康、教育、照顧、安全、貧困、身心障礙、虐待、性暴力、自殺、數位風險、交通安全、家庭支持、婚育規劃與政策參與。這種治理方式把過去散落在不同部門的兒童政策拼成一張完整的網，同時也透過官方網站，將政策宣導、宣傳的方式做了全年齡都通用的創新設計。

然而這張網並不完美，日包括戰略與執行落差階段；雖然建立兒童家庭廳作為跨部會司令塔，但能否真正主導，仍是最大挑戰之一以及地方能力、人力不足、社工與保育士缺口、補助被通膨抵消、弱勢未被照顧、財源不公平以及支援金有單身稅爭議，都讓日本政策面臨社會信任考驗。

## 台灣育兒五缺？結構問題能否從補助走向治理？

日本做了這麼多構造改革，儘管出生率數字不可逆，但從近年國際觀光發展來看，育兒家庭首選的旅遊國一定是日本，這代表若署親子友善的環境面來看，日本的確大幅進步且深得育兒家庭喜愛。換作是台灣能否有機會喊出「成為亞洲育兒最友善、最歡迎親子旅遊觀光的國家」這樣的口號？恐怕連無障礙通用設計的環節都不易達成。若檢視台灣的育兒環境，套用過去我們談產業五缺：缺水、缺電、缺地、缺工、缺人才，那代表經濟發展需要補強的環節。而存在於雙親心中的育兒環境則有五大須補強的面向，包括托育體系、空間、安全、健康與民間投入。

### 第一，缺托育體系

，一年大約有10萬名新生兒誕生。全台托嬰中心不到2000間，保母約3萬人，公托名額有限已成常態，不少家庭在驗到懷孕後就開始詢問準公共托育。因此若從托嬰到幼兒園都是僅排到私立的機構，那麼六年下來至少要準備百萬，托育供給與需求之間仍存在今天是否中樂透的距離。應建

立區域托育供需盤點制度，逐年擴充公托與準公共量能；同步提升托育人員薪資與專業培訓，穩定人才結構；整合0至6歲政策體系，減少家長在不同制度間奔波。

## 二、缺空間

，全台368個鄉鎮市區，約有227間親子館。資源分布不均，部分家庭需要跨區使用。不只如此，都市住宅坪數縮小，公共空間規劃仍有進步空間，推著嬰兒車穿越路口、走在與車競爭的高高低低路上、尋找共融遊具、尋找多功能廁所和尿布檯、在全車寧靜的車廂中、在訂不到的親子車廂求一絲友善的眼神，都是日常。應在都市規劃中納入兒童影響評估；推動「育兒生活圈」，讓家庭在居住地周邊即可獲得支持；鼓勵閒置公共空間轉型為社區型親子共育據點。

## 三、缺安全

，包括交通事故仍是兒少傷亡的重要原因之一，托育監督人力有限，數位環境風險快速增加。孩子的安全，多半得依靠家長的細心安排。此外，參與在討論少子化的部會，一直都不夠全面，應改善校園周邊交通工程設計，提升行人優先環境；強化托育監督與透明化機制；更新兒少數位保護規範，結合教育與平台責任；建立跨部會資料整合機制，提早發現高風險家庭。

## 四、缺健康

，現代病毒環境多變，多項嬰幼兒自費疫苗總額約3至5萬元，兒童心理健康專業人才仍偏少，早期療育等待期偏長。少子化社會裡，每一位孩子都更加珍貴。應逐步檢討自費疫苗納入公費的可行性；擴充兒童心理專業人力培育名額；縮短早療等待時間；整合醫療、學校與社福系統資料，建立完整發展追蹤機制。

## 五、缺民間投入

，企業設立托育設施比例有限，投入工作方法改革、工作生活平衡的彈性制度不普及，家庭友善職場在不同產業之間落差明顯，育兒成本多集中於家庭端，更不用說推動促進全社會共同投資下一代的對策，應建立企業托育與家庭友善職場認證制度；設計稅制與融資誘因，引導社會資本投入育兒產業；推動公私協力模式，將育兒納入國家長期發展規劃。就如同日本把經濟產業省放進部會分工，正是因為就業、薪資與企業育兒友善措施會直接影響婚育意願。台灣若沒有讓育兒治理被納入產業政策，少子化政策就很難突破家庭補助的框架。

台灣可以借鏡日本，但不能只借幾個政策名稱，而是國家資源、公共服務與時間價值的重組分配治理，第一，少子化須與地方創生及地方治理連動，除了要有跨部會層級的平台之外，也要有區域治理平台。第二，政策必須跨部會分工，包括托育、教育、醫療、住宅、交通、勞動、產業、數位發展與內政都會影響生育與養育。第三，兒童政策須從補助走向權利，讓兒童最佳利益、表意權、參與權與安全保護成為制度核心。第四，政策須依生命週期設計，從孕前、出生、幼兒、學齡、青春期到青年期都有連續不漏接的支援，達到真正的國家陪你一起養的目標。第五，地方政府必須成為夥伴，因為政策最後會落在地方服務、人力、空間與執行能力，應進一步整備完善各區域育兒生活圈。

對台灣而言，現在最重要的不是急著複製某一項政策，而是先問清楚：到底把少子化視為是什麼問題？如果答案仍停留在移民、勞動力不足、津貼、托育名額與個別補助，就不容易處理真正的結構。如果答案能上升到地方治理、國家戰略與兒童權利，有機會重新設計一個讓人願意留下、願意生活、願意生養，也讓孩子能安全、自信長大的社會。

作者 謝子涵 為政治工作者