



圖片來源：unsplash

## 議題觀測

# 日本少子化政策與家庭行為的變遷— 兼論對臺灣的啟示<sup>1</sup>

鄭力軒<sup>2</sup>

國立政治大學社會學系副教授

### 壹、導言

從 1970 年代歐美日等先進國家生育率跌落替代水準開始，如何支持育兒家庭乃至增加生育率就成為各國社會政策的重要一環。到了 1990 年之後在歐洲國家間已經可以看到生育政策所帶來的區別：將育兒視為公共政策議題的西北歐，普遍同時具有較高的生育率以及婦女勞動參與率；相對之下將育兒單純視為家庭責任的南歐，生育率以及婦女勞參率均低。而包含臺灣、日本、南韓、新加坡、香港等地的東亞地區類似於南歐的模式，是目前世界中生育率最低的區域。臺灣、日本、南韓也已進入人口負成長的階段，急需適當的生育政策來減緩人口減少的速度。其中，日本由於低生育問題出現最早，也最早發展出相關政策，甚至發明少子化的概念來指稱這個現象。

---

1 本文可延伸閱讀：鄭力軒，2022，「政策論述與日本少子化對策的演化」，人文及社會科學集刊，第 34 卷第 2 期，頁 271-313。

2 電子郵件信箱：lhc@nccu.edu.tw。

民主國家的生育政策的前提，在於必須尊重個人價值，以及不能限縮人民生育行為的選擇。因此，政策重心在於如何提供育齡女性誘因，或是協助解決問題以促進生育，而非要求女性回到傳統角色，日本在這點上也不例外。由於生育行為高度受到家戶結構以及家庭行為所影響，政策制定過程中對家庭行為的預設會深刻影響政策的內容以及結果。由於日本有非常詳實、完整的相關調查與統計分析，同時也依據法令要求定期出版相關課題報告書公開所有相關資料，因此提供相當重要的分析案例。儘管就結果來看，日本生育政策與生育率貼近替代水準的西北歐相較並不算成功。然而，如果與臺灣和南韓相較，日本生育率又顯著較高且較為穩定。此外，由於文化較為相近，對臺灣生育政策而言相當具有參考價值。

## 貳、日本少子化政策簡史與主導思維

日本低生育問題開始受到公眾關注始於所謂 1.57 震撼（1.57 ショック）。1990 年日本厚生省所公布 1989 年總生育率，顯示總生育率跌落到當時史上最低的 1.57，震撼了日本社會。而在 1992 年所發表的人口推計也顯示日本將在 20 年後人口陷入負成長（阿藤誠等，1992）。第一次出現日本人口負成長的預估，使得低生育開始成為日本的政治議題。1992 年經濟企劃廳所出版的《國民生活白皮書》（国民生活白書）正式提出少子化的概念，而成為包括日本以及漢語圈所通用描述低生育現象的共通概念（經濟企画庁，1992）。從這個時期開始，日本開展了一系列的少子化對策至今（詳表 1），其中幾個重要關鍵包括 1990 年代兩次的天使計劃開啟了生育政策；2003 年所通過的〈少子化社會對策基本法〉與〈次世代育成支援對策推進法〉，則提供了少子化對策更完整的法律基礎；而 2010 年代安倍也推一系列政策法案，並於 2015 年在內閣府設立「兒童與育兒本部」等，除了持續之前的政策外，也更進一步將少子化對策提升到內閣整體優先政策的層次。

表 1：日本歷年少子化政策一覽表

時間 / 內閣	方案名稱與主導機構	主要內容
1992 宮澤喜一	國民生活白皮書 經濟企劃廳	1. 首創少子化名詞 2. 首次提出協助婦女兼顧育兒與職場的兩立論述
1993 細川護熙	厚生白皮書 厚生省	1. 呼應兩立論述 2. 顯示人口業務主管機關立場
1994 村山富市	天使計劃（エンゼルプラン） 內閣決議	1. 日本第一個少子化對策 2. 以厚生白書為藍本，強調提供職場婦女可以兼顧職場與工作的環境 3. 首創 0-2 歲托育服務
1998 小淵惠三	少子化對策諮詢會（少子化への対応を考える有識者會議）	1. 第一個首相召開的少子化諮詢會議 2. 延續厚生省與經濟企劃廳對少子化看法
1998 小淵惠三	人口減少報告書 厚生省人口審議會	1. 明確以歐洲經驗作為解決日本人口問題方針
1999 小淵惠三	新天使計劃（新エンゼルプラン） 內閣決議	1. 基本架構延續天使計劃，以少子化對策諮詢會結論為基礎 2. 實際政策以擴張托育服務為主
2002 小泉純一郎	少子化社会を考える懇談会 厚生労働省	1. 成員與 1990 年代相關會議高度重疊 2. 影響小泉內閣時代人口政策 3. 最早明確提出改善性別分工作為人口政策的
2002 小泉純一郎	少子化対策プラスワン 厚生労働省	1. 以 2002 會議為藍本 2. 首先提出男性申請育嬰假作為政策目標
2003 小泉純一郎	少子化社會對策基本法	1. 議員立法 2. 設置少子化專責機構
2003 小泉純一郎	次世代育成支援對策推進法	1. 厚生労働省主導 2. 強調國家從中央到地方對育兒的責任
2004 小泉純一郎	兒童與育兒支援計畫（子ども・子育て応援プラン）	1. 延續以往方針強調托育服務擴充 2. 首次加入青年政策，強調青年自立問題
2005 小泉純一郎	少子化社會對策大綱	1. 根據少子化社會對策基本法提出 2. 延續 1990 年代以來兩立論述的核心概念
2006 小泉純一郎	少子化白皮書 少子化擔當大臣	1. 根據少子化社會對策基本法提出 2. 首次在政府政策文書上出現工作與生活調和的綱要
2007 安倍晉三	支援兒童及家庭重點戰略（子どもと家族を応援する日本）	1. 以調和論述完整檢視日本歷來少子化對策的成效 2. 提出具體指標
2013 安倍晉三	少子化危機緊急對策（少子化危機突破のための緊急對策）	1. 以調和論述為基調 2. 實際施政以擴大托育為主
2015 安倍晉三	兒童與育兒本部（子ども・子育て本部）	首次在內閣府中設置專屬機構

根據筆者的研究（鄭力軒，2022），在這些政策中，日本生育政策制定單位以歐洲經驗為藍本，將少子化現象歸因於日本既有社會制度跟不上女性新的社會經濟角色，導致女性無法兼顧育兒與工作。簡言之，在日本女性取得更多的教育與職涯機會之後，傳統婚育後離職回歸家庭的期待，不再成為女性生命歷程的標準進路。然而在此同時，日本經濟體制中嚴格的性別分工以及高強度的工作要求，迫使婦女無法兼顧工作與育兒，導致一定有心於職涯的婦女在無法兼顧下必須放棄婚育以維繫工作，拉低了生育率。而不友善的育兒環境提高了養育費用，也迫使許多日本婦女放棄育兒。因此，低生育問題的改善的重心應當放在讓更多女性可以兼顧育兒與工作，而無須放棄其中之一。在這個思維下，從 1990 年代的天使計劃開始廣設托育設施以提升已婚夫婦的生育意願，成為日本少子化對策的核心。在更晚近的發展中，更擴及了包含男性在內整體勞動力市場制度的改革，強化工作與生活的調和，透過鼓勵男性參與育兒改善整體育兒環境（鄭力軒，2022）。

### 參、日本家庭形成過程變遷與政策盲點

前述政策思維中對日本家庭行為的預設仍是現代主流核心家庭的預設，也就是適婚年齡男女先決定結婚組成獨立家庭後，再決定生育時間與數量。也因此政策大抵上針對促進典型核心家庭夫妻的生育。然而，隨著當代家庭行為變遷，這個預設面臨幾個問題。首先，終生不婚的比例大幅提高、而非婚後生育的下跌才是生育率下跌的主要原因。根據日本內閣府在少子化社會對策白皮書的統計，日本女性在當年結束育齡的 50 歲人口中有超過六分之一（17.5%）仍然從未結婚（日本內閣府，2012）。由於在東亞不若歐美婚育關係已經近乎完全脫鉤，未婚就意味著沒有生育可能，如果再加上日益升高的離婚率，即使所有婚姻中婦女都如計畫生育兩名子女，生育率也遠遠不達替代水準，更遑論許多夫妻選擇不生育或僅選擇生育一名子女。

第二，即使就進入婚育的青年而言，隨著婚育年齡的延後、婚前性行為禁忌的消失以及婚前同居的大幅提高，婚育行動的根本邏輯已經產生改變，傳統先婚再孕的家庭形成過程受到很大挑戰。包括日本在內的東亞國家先懷孕再結婚，也就是「bridal pregnancy」（日文稱為：出来ちゃった結婚）的比例大幅提高。根據日本人口問題與社會保障研究所在 2010 年所進行的調查，25 歲以前結婚的女性中超過五成結婚原因是懷孕，整體因懷孕而結婚人口也佔所有婚姻的兩成。在此同時，日本已有超過 25% 的第一胎是先懷孕再結婚的型態，顯示出婚育行為的大幅度改變（国立社会保障・人口問題研究所 2012）。由於先孕後婚有很相當高比例並非來自預先

的規劃，結婚是為了正當化新生兒避免承受非婚生子女的禁忌。另一方面，晚近研究也顯示先孕後婚的女性有顯著較高的機率生育第二胎，顯示先孕後婚的家庭形成在日本整體生育中的重要性（Uchikoshi and Mogi, 2018）。

第三，在先孕後婚與單親等非典型婚育模式快速增加的同時，傳統的三代家庭仍然佔相當比例，也對生育政策的效果產生影響。朝井友紀子等學者所發表一系列利用 1990 到 2010 年間日本人口普查（国勢調査）各縣的資料分析，結果發現托育設施的增加以及生育給付對該縣婦女就業並沒有顯著的提升，主要原因可能在於公部門提供的托育服務主要效果，在於替代三代同堂家庭中由祖父母所提供的托育協助，而非促成了原先計畫在家育兒的女性出外就業（朝井友紀子等，2016a; 2016b）。儘管這個現象是否仍然持續仍待持續檢證，但這個政策的非預期後果顯示出，日本持續佔一定比例的三代家庭，也挑戰了以核心家庭為核心的政策思維。

整體而言，日本所面臨的是，家庭形成過程與家戶結構的多樣化。儘管婚育關係仍相當緊密，但先孕後婚的大幅增加以及傳統三代家庭持續佔一定比例，與政策所預設的先婚後孕的核心家庭已有一定落差。面對這個家庭行為多樣化的趨勢，日本在晚近的少子化對策中也開始強調對多樣的育兒家庭的支援，顯示出一定程度上也察覺到回應了這個家庭行為的變化。

## 肆、對臺灣的啟示

臺灣雖然從 1980 年代生育率就開始低於替代水準，但要到近十年，中央與地方政府才開始進行大規模托育設施，或是生育給付等較普遍性的生育政策，較日本至少晚了 20 年，也因此日本的經驗具有相當的參考價值。就初步資料來看，臺灣家庭行為的變遷與多樣性較日本更為顯著。首先，在生涯未婚方面，臺灣如同日本，一般生育率崩跌主因來自生涯未婚率的快速上升，而非已婚夫妻生育數量的巨幅減少（鄭雁馨、許宸豪，2019）。第二，臺灣未婚先孕的比例較諸日本也不惶多讓。根據研究，臺灣 30 歲以下女性，奉子成婚比例高達四成，顯示出與日本相似，未婚先孕已然成為較年輕的婚姻主流模式（吳少卿，2015）。第三，在幼兒照顧方面，在婦女就業持續攀升下，親自照顧比例降低，而有近四成是交給長輩照顧（衛生福利部，2019），顯示出祖父母世代在育兒上的持續影響。換言之，臺灣生育政策所面對的，並非侷限在如何增加已婚核心家庭的生育意願，而必須面對更多樣複雜的家庭行為與生命歷程。

另一方面，日本透過詳實人口普查以及定期執行的生育與婚姻行為調查，對於家庭行為的樣態與變遷產生非常詳實的資訊，而得以進行循證的政策制定。臺灣面對比日本更嚴峻的人口問題以及更複雜的家庭行為，但又缺乏類似於日本的詳實資料，對進行循證生育政策相當不利，在短期內無法恢復普查下，相關單位需要慎重考慮建構嚴謹的大規模生育調查，以產生合乎現實的政策，這也是日本經驗給臺灣的另一個重要啟示。

## 參考文獻

Uchikoshi, Fumiya and Ryohei Mogi. 2018. "Order Matters: The Effect of Premarital Pregnancy on Second Childbearing in Japan," *Demographic Research*, vol. 39, pp. 1305~1330.

日本內閣府，2021，「令和3年版少子化社会対策白書」：<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2021/r03pdfhonpen/r03honpen.html>。2022/11/25。

吳少卿，2015，「台灣生育與婚姻緊密連結之社會制度分析」，國立中山大學社會學系碩士論文。

阿藤誠、金子武治、高橋重郷、金子隆一、大場保、三田房美，1992，「日本将来の推計人口—1991 - 2025 年—平成4年9月推計」，*人口問題研究*，第48卷第3期，頁16-45。

衛生福利部，2019，「建構托育管理制度實施計畫（104年至107年）」，行政院衛生福利部。

經濟企画庁，1992，「国民生活白書—少子社会の到来，その影響と対応」，**日本內閣府經濟企画庁**。

經濟企画庁，1992，「国民生活白書—少子社会の到来，その影響と対応」，**日本內閣府經濟企画庁**。

国立社会保障・人口問題研究所，2012，「第14回出生動向基本調査（結婚と出産

に関する全国調査) 』。

朝井友紀子、神林龍、山口慎太郎，2016a，「保育所整備と母親の就業率」，**経済分析**，第 191 卷，頁 121-152。

朝井友紀子、神林龍、山口慎太郎，2016b，「育児休業給付金と女性の就業」，**経済分析**，第 191 卷，頁 153-164。

鄭力軒，2022，「政策論述與日本少子化對策的演化」，**人文及社會科學集刊**，第 34 卷第 2 期，頁 271-313。

鄭雁馨、許宸豪，2019，「台灣超低生育率的迷思與現實」，**巷仔口社會學**：<https://twstreetcorner.org/2019/03/31/chengyenhsinhsuchenhao/>。2022/11/25。