

壹、案由：據訴：國內約 4 成公立托兒所無使用執照，近 2 萬名孩童身處危險空間，其環境安全及管理問題堪憂，相關權責機關涉有違失。

貳、調查意見：

初於民國（下同）44年起，為因應農忙需要，時各縣市政府按「台灣省各縣（市）鄉（鎮區）農忙托兒所設置辦法」規定，應督導所屬各級農會、婦聯（女）會，分別在各鄉鎮區至少應設立「農忙托兒所」一所，以此延續於地方普設公立托兒所（由「農忙托兒所」、「村里托兒所」，轉型為現今「公立托兒所」）；惟早期建築管理法制未臻成熟，後續於60至80年代設立之地方「村里托兒所」仍大多借用「社區活動中心」、「廟宇」、「學校」等場所收托幼童。

隨著時代演進，相關「都市計畫土地分區」及「建築使用管理」與「托兒所設置標準」等法令更趨周延，但延續自早期使用場所之地方公立托兒所，或因該址為「早期建物無使用執照」、「所在土地或建物（如廟宇等）產權不清或所有人眾多無法配合辦理變更使用」、「雖位於合法建物（如社區活動中心等）內，但因與使用執照登載用途不符為違規使用」、「財源不足，籌措變更經費困難」等因素，出現諸多使用中之公立托兒所屬「違反現行建築使用管理規定」之情形，統計截至99年6月，國內目前「公立托兒所總數」（含分班分所，惟高雄市無公立托兒所、新竹市則因96年實施幼托整合，移由教育主管單位併同幼稚園管理，未加入統計）共1,177所，其中「已合法」領有托兒所使用執照者為370所（31.4%）、所在位址雖屬合法建物但托兒所用途與使用執照登載用途不符，屬「違規使用」者共331所（28.1%）、因早期建物「無使用執照」者則有476所（40.4%），雖建物肇建時期較早無使用執照或用途類別不符規定為違規使用，不必然即顯示該址建物硬體結構有危險或環境不佳，但均屬「違反現行建築使用管理規定」之行為，合計有807所（68.6%），不容輕忽。

關於上開目前國內公立托兒所使用建物達四成無使用執照，涉有違失情事，財團法人靖娟兒童安全文教基金會除於 99 年 5 月經由媒體披露外，且於同年 9 月檢附相關書面資料併認為「公立托兒所」除有「違法使用」外，亦涉有「欠缺專任主管人員」及「師生比不符規定」之違失情形，向本院陳訴。又，台中縣潭子鄉 6 所鄉立托兒所分別於 65-75 年間設立，因無使用執照且無合法化方案，遂訂於 99 年 8 月 1 日起停止收托幼兒，導致幼童家長認為停托將增加環境轉換等額外費用支出，使弱勢家庭更添負擔，於 99 年 5 月分別向本院陳情。

本院第四屆內政及少數民族委員會、教育及文化委員會聯席會議，為查明內政部對國內「公立托兒所」設置監督管理詳情，決議推派委員調查，成立本件調查案。本院以 99 年 6 月 22 日(99)處台調肆字第 0990804648 號函詢內政部，該部嗣以同年 8 月 12 日台內童字第 0990840296 號函檢附相關資料說明到院，台中縣政府則另以同年 7 月 19 日府社幼字第 0990225756 號函本院說明該縣辦理包括潭子鄉鄉立托兒所等公立托兒所建物合法使用檢討情形，並於 99 年 10 月 6 日約詢內政部兒童局局長，經詳閱相關卷證資料及法令規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、早期「公立托兒所」之設立，係依當時台灣省各地方政府「托兒所組織準則」規定，並無申請許可問題，各地方政府按此接管延續自 60 至 80 年代建築管理法制未臻成熟時期，由農會、社區發展協會等借用「社區活動中心」、「廟宇」、「學校」等場所普設於地方之「農忙托兒所」、「村里托兒所」，因其從最初設立時起即未曾檢討場所產權及空間用途，自始即隱藏著所在位址建築物使用適法性問題。國內目前截至

99年6月「公立托兒所總數」1,177所之中，因早期建物或產權不清「無使用執照」者，多達476所（占總數40.4%），即肇因於此。內政部應加速解決本案「無使用執照」類別之公立托兒所必須「停托、裁撤」問題，除致力完成「幼托整合」措施外，因應「少子化」導致教學空間場所閒置問題，應即協調教育部釋出現有閒置教學空間場所，就近配合各國小學區設置「托兒所」，妥善安置受停托影響之幼童。並儘速完成刻正辦理中之建築物「變更使用」法令檢討，協助本案尚未完成變更使用程序屬「違規使用」類別之331所公立托兒所完成適法性改善作業。

- (一)立法院於92年5月三讀通過將「兒童福利法」與「少年福利法」合併為「兒童及少年福利法」（簡稱「兒少法」），該法於92年5月28日公布實施。內政部配合該法，於93年12月23日修訂公布「兒童及少年福利機構設置標準」及「『私立』兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」，針對兒童及少年機構之「設施設備」及「私立許可」訂定規範。
- (二)按「兒童及少年福利法」第73條明文要求，「已許可立案」之兒童及少年福利機構「設立要件」與該法及其所授權辦法規定不相符合者，應於中央主管機關公告指定之期限內改善完成，即該法有「溯及既往」之檢討規定。內政部爰於「『私立』兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」中，明訂5年改善期限，要求已許可立案之「私立」托育機構應配合現行兒少法檢討設立要件，並於98年12月24日內改善完成。
- (三)上揭「設立許可」之「規範對象」為「私立」托育機構，但內政部於94年起召集各地方政府對於未符

新修訂「兒童及少年福利機構設置標準」及「違反建築使用管理規定（即未取得適法使用執照）」之「公立」托育機構，亦應依前揭期限積極輔導改善。因此，由早期「農忙托兒所」、「村里托兒所」延續轉型成為現今使用中之「公立托兒所」，均需按 92、93 年公布實施之兒童及少年福利相關法規要求辦理，內政部乃協調各縣市政府輔導負責「公立托兒所」主辦及維護之「各地鄉鎮市公所」配合「溯及檢討」原有設立條件是否符合現行規範並限期改善。

- (四)於 82 年至 92 年早期適用「兒童福利法」期間，應依「台灣省托兒所設置標準與設立辦法」規定，「私立托兒所」向當地主管機關申請立案需檢附「建築物使用執照」，但「公立托兒所」之設立，並無申請許可問題，係依組織法令即「台灣省各縣市立鄉鎮市立托兒所組織準則（82 年訂定）」規定，台灣省各縣（市）政府鄉（鎮、市）公所為辦理兒童托養，得設立「托兒所」，隸屬縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，且針對既有「非政府機關」（即農會、婦女會、社區發展協會等）主辦之「村里托兒所」，由當地縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所「接辦」後，亦得適用上開「托兒所組織準則」規定。故延續自早期 60 至 80 年代建築管理法制未臻成熟時期，由農會、社區發展協會等借用「社區活動中心」、「廟宇」、「學校」等場所普設於地方之「村里托兒所」轉型為隸屬於各地方政府之「公立托兒所」後，因其從最初設立時起，即未曾檢討場所產權及空間用途，自始即隱藏著所在位址建築物使用適法性問題。國內目前截至 99 年 6 月，「公立托兒所總數」1,177 所之中，因早期建物或產權

不清「無使用執照」者，多達 476 所（占總數 40.4 %），即肇因於此。

(五)內政部營建署初於 84 年 11 月 15 日及 88 年 9 月 17 日曾作成函釋略謂：「是『村里托兒所』使用之『社區活動中心』，其建築物『使用執照』登載用途若以為『社區活動中心』者，『無庸辦理變更』使用執照」，惟 92 年 1 月 23 日重新作成解釋略謂：「按『社區活動中心』之使用類組係屬 A1 或 D2 類組，『托兒所』之使用類組為 F3，社區活動中心為托兒所使用涉跨類組變更，依據建築法第 73 條執行要點規定『應辦理變更』使用執照」。依此，凡「托兒所（F3 類組）」依附於「（社區）活動中心（A1 或 D2 類組）」、「政府機關或辦公廳（G2 類組）」、「小學教室（D3 類組）」等，均涉及跨類組變更，若未完成變更使用程序，縱使其建築物結構或設施設備安全無危險之虞，概屬「違規使用」情形。國內目前截至 99 年 6 月，「公立托兒所總數」1,177 所之中，所在位址雖屬合法建物但托兒所用途與使用執照登載用途不符，未完成變更使用程序，屬此類「違規使用」者共 331 所（占總數 28.1%）。

(六)內政部為加強提升本案「公立托兒所」檢討改善效率，於 99 年 9 月 14 日召開「公立托兒所督導改善會議」，針對公立托兒所改善過程遭遇之困難點提出解決對策，並由所屬營建署及地政司加強協助公立托兒所辦理「合法使用」取得作業，會議決議檢討現行「建築物使用類組及變更使用辦法」及「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」等法規，內政部營建署並於 99 年 10 月 14 日召開「研訂『建築物使用類組使用項目舉例及其從屬用途判斷基準』

草案會議」，針對「托兒所」依附於「D類（社區活動中心、學校教學場所等）」一定面積範圍，其「適法性爭議」原非建築物結構或設施設備安全問題，而係因涉及使用類組不同，原應辦理變更使用，但因取得該址建物或土地全部所有人同意、或地方政府籌措變更經費困難，而形成「違規使用」情形者，覈實檢討類組「從屬」用途及其變更使用程序。此項建管法令檢討，將直接影響本案上揭屬「違規使用」態樣之公立托兒所合法性。

- (七)對於因早期建物或產權不清「無使用執照」類別之公立托兒所，內政部及教育部刻正致力推動「幼托整合」，將原均係提供「學齡前幼兒照顧」但分屬「教育」體系之「幼稚園」及「社教」體系之「托兒所」整合，以健全我國學前幼兒教保體系，兩部已共同研訂「兒童教育及照顧法」草案送立法院審議中，依此「幼托整合」措施，未來「幼兒園」主管機關教育部即可將目前各國小附設「幼稚園」收托兒童年齡向下延伸至2歲，且針對有托育需求之學區辦理增班，且各國小均有學區劃分，可讓幼童就近收托，符合「公共托育普及化」目標，加速解決本案「無使用執照」類別之公立托兒所必須「停托、裁撤」，因而衍生如何適當安置弱勢家庭幼童而不增加其負擔之國家社會責任義務，且能因應解決少子化導致教學空間場所閒置問題。而在完成「幼托整合」前，內政部應即協調教育部釋出現有閒置教學空間場所，配合上揭建築物變更使用法令檢討，將本案因「無使用執照」而必須「停托、裁撤」之公立托兒所，就近配合各國小學區設置「托兒所」，加速解決受停托影響之幼童妥善安置事宜。

二、內政部需按所提列全國共 807 所屬「違反現行建築使用管理規定」行為之「公立托兒所」各年度改善進度覈實列管至各幼童收托場所均合法安全，方准結案。而於各該場址改善期間，為確實保障幼童於現有公立托兒所內空間環境安全無虞，已責成縣市主管公立托兒所業務機關派員會同衛生及當地消防單位，於 1 個月內至全國各公立托兒所，實地逐一檢視「實質消防及衛生環境安全狀況」，以確保全國各公立托兒所「實質消防及衛生環境」必須確實安全妥適，保障收托幼童安全。又內政部應審慎嚴肅面對處理「公立托兒所」使用管理適法性改善之各項方案，尤其針對需「停托裁撤」者，更應以公權力確實保護社會弱勢家庭內兒童能獲得公平之國家社會資源，避免因環境轉換等額外費用支出使弱勢家庭更添負擔，以提供幼童妥善成長養育之適當環境。

(一)本院針對國內「違規使用」之 331 所及「無使用執照」之 476 所，合計 807 所，屬「違反現行建築使用管理規定」行為之「公立托兒所」，已責成內政部提列〈公立及社區托兒所各年度改善進度列管表〉在卷可稽，內政部需按列管進度函復本院各階段辦理完成實情，本案經持續追蹤列管至全國各「公立托兒所」均符合規定，方准內政部結案，以覈實監督行政機關落實辦理，確保幼童收托場所均合法安全。

(二)而在前揭 807 所「公立托兒所」辦理使用管理適法檢討並改善完成前，雖衡量數百所「公立托兒所」使用管理適法性爭議，原非建築物結構或設施設備安全問題，而係因涉及使用類組不同，形成「違規使用」情形，相關改善作為尚須時日以配合法令檢討修正，但因各該托兒場址內仍持續收托幼童，為

確實保障幼童於現有公立托兒所內空間環境安全無虞，本院於 99 年 10 月 6 日約詢時已責成內政部兒童局，迅即由縣市主管公立托兒所業務機關派員會同衛生及當地消防單位，於 1 個月內至全國 1,177 公立托兒所，實地逐一檢視「實質消防及衛生環境安全狀況」，以確保全國各公立托兒所「實質消防及衛生環境」必須確實安全妥適，保障收托幼童安全。爰內政部兒童局業依要求於 99 年 10 月 13 日函各直轄市、縣（市）政府辦理轄區「公立托兒所實質消防及衛生環境普查」，並填載〈執行紀錄表〉，各地方政府已陸續於同年 25 日起展開實地檢查作業，普查及改善結果將由內政部兒童局監督彙整並於 99 年 12 月底前函復本院。

- (三)「公立托兒所」之設立，具有照顧社會弱勢家庭兒童之「國家公義」要求，故不可僅因原址未符法令規定，即率予「裁撤停辦」或「遷移整併」，反而造成社會弱勢家庭兒童更需額外負擔通勤費用或更耗通勤時間等，而加劇社會弱勢家庭兒童成長不利因素。以台中縣為例：台中縣潭子鄉 6 所鄉立托兒所即因無使用執照，於 99 年 8 月起停止收托幼兒，導致幼童家長認為停托將增加環境轉換等額外費用支出，使弱勢家庭更添負擔，向本院陳情，嗣經台中縣政府針對全縣 28 個擬停托分所內需安置之 366 名幼童，分別予以協助並確認重新安置 364 名幼童（269 名收托於其他公立托兒所、41 名改就讀國小附設幼稚園、54 名轉私立托育機構），2 名幼童因未達就讀國小附設幼稚園年紀且地處偏遠（和平鄉梨山），擬重新安置之公立托兒所雖提供交通接送但家長考量車程過遠，尚由鄉公所持續協助處理中。內政部應審慎嚴肅面對處理「公立托兒所」使用

管理適法性改善之各項方案，尤其針對需「停托裁撤」者，更應以公權力確實保護社會弱勢家庭內兒童能獲得公平之國家社會資源，避免因環境轉換等額外費用支出使弱勢家庭更添負擔，以提供幼童妥善成長養育之適當環境。

三、內政部針對全國公立托兒所「欠缺專任主管人員」及「師生比不符規定」之缺失項目，除應賡續辦理相關專業人員資格及訓練法制檢討作業外，充實教保人員數量直接攸關幼童安全照護事宜，對於地方基層財源籌措困難及人事任用與經費編列事項，該部應召集地方政府研擬具體對策，有效提升公立托兒所內教保人員數量。

(一)按「兒童及少年福利機構設置標準」第 11 條規定，托育機構除另有規定外，應置專任主管人員 1 人，綜理機構業務，並應依規定配置相關工作人員，其中托兒所每收托 15 名兒童應置教保人員或助理教保人員 1 人，未滿 15 人者，以 15 人計。托育機構主管人員應為專任，不得兼任教保人員及列入收托師生比計算。又依「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第 14 條規定，專任主管人員需具備公務員及專業人員資格。

(二)統計至 99 年 6 月，全國目前 1,177 所「公立托兒所」中，未置專任主管人員者共 899 所（占總數 76.4%），師生比不符（1:15）規定者計 551 所（占總數 46.8%），顯示公立托兒所欠缺專任主管人員且教保人員人力不足問題確實存在。

(三)依上揭規定，「公立托兒所」專任主管人員需具備公務員及專業人員資格，且因屬地方自治事項，人事權歸屬鄉鎮長，人員任用受有限制，內政部曾於

98年2月19日修正放寬規定，專任主管人員倘非相關科系畢業，得准先行任用再於3年內取得主管人員訓練結業資格（15學分、270小時）；該部再於99年8月26日及同年9月24日召開兒少機構專業人員資格及訓練辦法修正研商會議，期能從法制程序改善專任主管人員任用問題，該部自應賡續辦理。

- (四)有關「公立托兒所師生比不符規定」部分，囿於人事任用及經費編列均屬地方自治事項，為主辦單位鄉鎮公所權責，地方基層財源籌措困難，中央目前尚無法源依據得以編列人事預算補助地方政府，但充實教保人員數量直接攸關幼童安全照護事宜，內政部應召集地方政府研擬具體對策，有效提升公立托兒所內教保人員數量，或參採內政部兒童局目前為紓解地方人力不足問題而申請以99年度第2次公益彩券回饋金補助各直轄市、縣(市)政府25名專案人力辦理「因應幼托整合前置作業人力充實計畫」之作法，協助地方政府尋求人事經費來源。針對公立托兒所師生比不符規定現況，內政部曾於98年7月17日召開研商會議，確認輔導改善原則為：「收托人數項目逾核定數者，輔導儘速減托」及「以輔導減托或增聘教保人員方式限期改善」，該部再於99年8月26日請各地方政府於99學年度內配合辦理輔導減托幼童人數或增聘教保人員，該部應將實際改善成效於99年12月底前函報本院。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院協調督促所屬內政部及教育部確實檢討辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、教育及文化委員會聯席會議處理。