

參觀日本社會福利設施追記

吳 豐 盛

我國除一向積極推動經濟發展，同時對於社會福利更是重視。但是，隨著社會結構急遽變化，解決社會問題的需求日趨迫切，社會福利行政已成現代國家建設的重要課題。因此，如何了解工業化社會之福利政策的基本策略與措施，成爲探討我國社會福利事業的重要架構。筆者方應日本亞洲福祉教育財團之邀請，赴日考察日本福利措施頗有所感，乃草撰本文供各界參考指教。

日本亞洲福祉教育財團 (Fundation For The Welfare And Education of The Asian People) 一向重視亞洲地區社會福利事業的發展，在前(七十)年底再度援例函邀我國政府遴派社會福利從業人員前往日本參觀兒童福利設施，並交換社會福利工作經驗。筆者有幸奉派參加代表團應邀訪問。此次訪問，由於受到我國亞東關係協會及財團的鼎力協助與熱心安排，代表團順利按照預定行程在去(七十一)年四月十一日搭機赴日，展開爲期六天的研習及實地參觀訪問，然後在四月十八日上午結束訪問行程，自大阪搭機返抵國門。赴日期間承蒙財團理事長，現爲國會議員與野誠亮先生，及有關單位與人員的熱烈款待與妥善安排，使此次考察工作順利完成，謹誌最深的敬意與謝意。

依據行程安排及訪問活動，茲分行程概要、研習項目及機構參觀等三部分，簡陳於后：

一、行程概要

1. 七十一一年四月十一日下午四時五十五分，搭乘日亞航班機飛抵東京成田機場，受到財團秘書長等有關人員的歡迎，隨即轉搭汽車前往東京。
2. 四月十二日上午九時，驅車前往我國亞東關係協會東京辦事處拜會，受到林副代表及文化組楊組長的熱烈接待。簡短寒暄與說明代表團考察目的後，隨即回到旅館，開始第一次的研習，課程包括：(1)日本歷史發展及行政概況，(2)日本兒童福利措施簡介。晚上六時卅分參加理事長與野先生的歡迎會，我方除我等五人出席外，尚有亞東協會楊組長，日方有財團的理監事、事務人員及日本交流協會高級人員等氣氛極爲融洽，與野理事長致詞時說明此等考察交流的目的，財團的工作目標，強調亞洲國家共同致力於社會福利的重要性，並特別推崇我國在救助中南半島難民方面所做的努力，盼望我國能提供經驗協助財團辦理難民救助的參考。我代表團團長將專門委員代表致謝詞後交換紀念品，隨即進行餐會，全部歷時一時卅分賓主盡歡。
3. 四月十三日赴「愛鄰會」綜合性福利機構參觀。
4. 四月十四日前往設在東京都青梅市新町的「都立誠明學園」參觀其青少年感化教育。
5. 四月十五日參觀京都兒童之家「積慶園」，晚上聽取大阪府的老人福利措施報告。
6. 四月十六日參觀日本舊皇宮及手工藝品中心。
7. 四月十七日驅車前往奈良，領略日本傳統文化精髓。
8. 四月十八日結束訪問行程，由京都搭車到大阪國際機場乘坐上午十時的日亞航班機返國。

二、研習項目

1. 日本社會安全制度暨兒童福利措施簡介：

(1) 日本國內當前的社會生活問題主要有疾病、不潔、貧困及怠惰等四大項，為採取有效的對策，日本積極推動社會保障制度的建立。主要內容為：①生活補助、②社會福利、③社會保險、④公共衛生及醫療、⑤兒童家庭津貼。為使上述各項對策付諸實施，均責由中央及地方政府分別訂定完整的法規依法執行。

(2) 現行日本社會保障法規：法律規章是促使社會安全制度化及推行的重要依據。因此，日本在社會安全法規的修訂方面，不遺餘力，而有所謂「社會福祉六法」問世。目前日本主要的社會安全法規包括下列五大項：①生活保護、②社會福祉——兒童福祉、身體障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉、母子福祉、③社會保險、④公共醫療保健、⑤兒童津貼。

(3) 在生活保護方面主要是給予貧困家庭運用各項扶助來保障生活，包括生活補助、醫療補助、就業補助、生產（育兒）補助及喪祭扶助等項目，扶助程序為收入認定，最低生活費用的計算，並由個案工作人員作家庭訪問指導，俟生活恢復正常時，即停止補助。

(4) 在社會福利方面，主要是兼顧預防性的積極對策及事後處置的消極對策，而採用「調整對策」，即透過會談、判斷及處置（提供服務），藉以解決問題並增進案主預防的能力，頗符合現代社會工作原則。

(5) 在兒童福利措施方面：日本的兒童福利對策是以健全育成為目標。因此，上自中央政府，下至地方各級政府、社團及學校分別著重在「育成環境的整備」之上。其中最主要的設施包括兒童館、兒童中心、兒童遊樂園及都市計畫中設訂之兒童公園、托兒所、幼稚園、幼兒院及有關養護設施。此外，並發動志願服務如母親俱樂部、兒童育成俱樂部等均由中央政府補助，以協助兒童優良生活環境的整備。其中托兒所是以上午八時至下午五時的日間保育為原則，但為因應愈來愈多的父母從事夜間工作，政府亦承認夜間保育（下午一時至九時）。目前全國共有二萬所托兒所，經過立案的托兒所可獲得政府按保育兒童之年齡及人數之標準給予補助。一般而言，以上各項兒童保育設施均以十八歲以下的兒童為對象，但對於重疾心障者、進行性肌肉萎縮及重度精神薄弱者，必要時得延長到成年。由於社會福祉是全國性措施，對托兒所之補助費，中

央政府負擔百分之八，地方負擔百分之二，與我國全由地方負擔之情形迥異。

(6) 當前日本兒童福利的難題是兒童非行為增加，虞犯青少年（廿歲以下者）增加，包括逃學、離家、遊蕩、不正常男女社交等，其發展趨勢包括：①低年齡化，②女子非行為增加，③集體化，④都市發生比率增加，⑤粗暴化，⑥嬉戲性偷竊，⑦校內暴力，⑧藥物亂用等。此等問題日本中央政府已責成司法、治安、社會、教育等單位籌謀對策。

(7) 對於成年之身體障害者的福利措施，係採取面談、判定及處置服務的程序，分別實施在宅服務、設施服務及所得保障等對策。在宅服務包括醫療（手術、復健）服務、行動器具供給、保護用具（如住宅改造）、保護人之在宅服務、税金減免、交通乘車優待、日間住院學習及復健等項。設施服務方面是成立視力障害中心、聽力障害中心及重度障害中心，提供綜合性服務。在所得保障方面包括福利年金及津貼等。

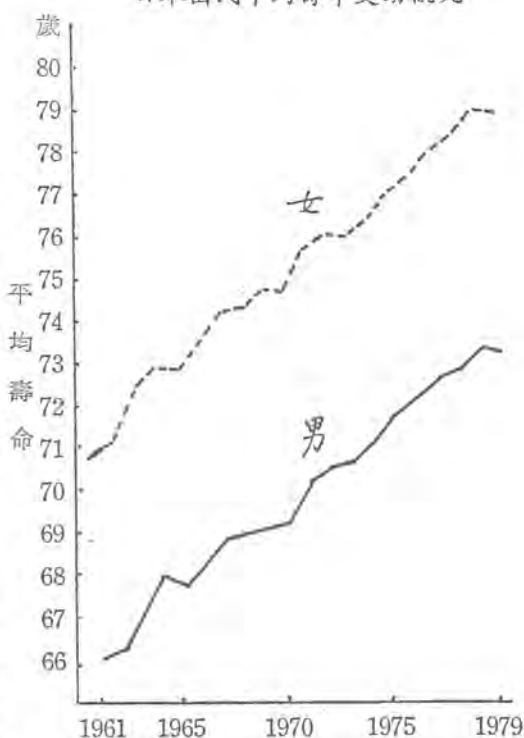
(8) 在精神薄弱者的照顧方面，其立法對象是十五歲以上者與兒童福利法十八歲至廿歲以下重疊。由於此等患者沒有復原可能，因此強調生活指導與社會生活的參與。為減少精神薄弱者，應以預防為重。例如嬰兒出生後即予檢查，和施以IQ（智商）、DQ（發展測驗）及EQ（平衡測驗）等均可儘量做到預防。

(9) 在老人福利方面，由於日本的人口逐漸老化（參閱附表日本國民平均壽命概況圖），預計到西元二〇一〇年老年人口與生產人口之比，將由一九八〇年的一比八提高到一比三點四，因此，日本各級政府都極重視老人福利。因本次研習另排訂請大阪府老人福利課人員簡介老人福利，故擬於下一個部分再述。

(10) 母子福利的推展，日本鑒於二次世界大戰後遺孀生活問題及目前離婚增加，且離婚後子女隨母生活者居多，故日本積極推動母子福利立法，提供所得保障、就業貸款及母子之家等措施或設施，來保障母子家庭的生活、減少婦女及青少年問題的發生。

(11) 日本的社會保險體制有醫療保健及年金保險二大類。其中醫療保險有職域（勞工）健康保險及地域（國民）健康保險，而健保事業的經營有政府經

日本國民平均壽命變動概況



(資料：取材自健康與福祉，日本厚生省，
來源：問題研究會發行，1982，12，1)

營及組合(會社)經營體制。在年金保險方面則分為老年年金、遺族年金、障害年金、母子(寡婦)年金等，目前由於老年人醫療增加，已使保險財物負擔增加，國會正在着手立法老人健康保險。

(2)公共保健方面，日本在地方各級政府(含市、町村)，均設有保健所，一九八一年計有八五五所，醫護人員計達三五、一八三人，平均一所達四十人以上，主要職責是保健指導及健康檢查。

(3)兒童生活津貼業務係針對育有三個十八歲以下之子女的家庭給予生活津貼，一般家庭每人每月五、〇〇〇日圓，低收入家庭為七、〇〇〇日圓，其經費來源是家長被雇時，由雇主(百分之七十)與政府(百分之三十)共同負擔，若無雇主，全由政府負擔。

2. 大阪老人福利措施簡介：

(1)大阪府所轄各縣市町村等各級行政單位，依據老人福利法及中央政府之指示分別辦理老人福利事業。由於日本的老年人口逐漸增加，致使老人福利

措施為因應實施的需要而不斷地擴充，主要的措施包括老人健康保險及年金，老人再就業，老人養護，老人在宅服務及老人進修等六項。同時依據各項福利措施的特性，分別提供不同年齡層的老人。例如大阪老年人力銀行，是五十歲以上的老人。而老人免費醫療，則提高為七十歲以上的老人。

(2)在保障老人就業機會方面，大阪業已成立「人才中心」，對於六十五歲以上退休人員介紹短期簡易工作，例如民宅傢俱修理、樹木修剪等。其主要目的是使老人以工作獲取工資，保障所得，同時使老人繼續參與社會活動。

(3)在提供老人居住環境方面，大阪府朝二個方向來提供居住服務，其一是設計一般家庭用之國宅及有老人同住的家庭專用國宅，鼓勵三代同堂，其二是修改國宅法令，使單身老人申請國民住宅，惜未能實地參觀此種以家庭取向的老人服務的實際情況。

(4)在老人養護方面，大阪府地區有特別養護老人之家，及養護老人之家二大類。前項老人之家是為不能行動且子女無力養護的老人施以養護服務。由於此類老人的需求逐漸增加，大阪業已訂定五年計畫，廣泛設置。至於一般養護老人之家有半自費，全自費及免費的老人之家。其中半自費及免費的老人之家需求人數有減少的趨勢，而全自費則有增加的趨勢。這是老人的年金及其他所得增加，同時專供老人使用之住宅增加利用，老人們不願住進機關式老人之家的緣故。

(5)自費老人之家的發展方向應擴及中產階級使其自行負擔費用，以適應實際需要。其主要的理由有二：①有更多的老人不願離開自己的社區，②由政府及民間設立的老人之家的經費，已經不是日本的經濟所能負擔。

(6)老人在宅服務方面，主要的措施有四：①老人服務員的派遣，其經費由中央、省市及鄉鎮各分擔三分之一②居家護理，③日間養護(含復健、理髮等)減輕家屬負擔，④「愛的一聲」運動為不能行動的老人利用電話緊急申請服務，亦可由鄰人代為申請。

7. 在老人進修方面，日本極其重視。尤其現階級的老人在年輕時，因戰爭喪失許多學習機會，所以老人們進修慾望很強。在大阪設有老人綜合活動中心，開辦「老人大學」課程，申請者極為踴躍。據稱有老年學員去逝時要求家

屬在其墓碑上刻上老人大學學生等紀念字樣者。

8. 在增進老人社會地位方面，由於老年人口增加，健康狀況亦逐漸改善，亟需鼓勵老人俱樂部，從事社會服務活動。

三、參觀兒童福利設施

1. 綜合性社會福利機構——愛鄰會

愛鄰會設於東京市區，屬於社會福利財團法人，至今已卅一年歷史。成立之初是利用原為軍隊營房的現址，安置戰後無家可歸的民衆。目前業已擴充規模，擁有養護老人之家、精神薄弱養護之家、保育所、診療所、母子之家、保育俱樂部等十個設施，安置（服務）量達六七一人，職員達一四二人，有關工作人員均需經國家考試及格者方得進用。值得一提的是，如老人之家設有專業營養士及調理員，提供最適合的餐食給個別需要的老人，這種情形在我國並不多見。

愛鄰會的財務除按年接受政府大量補助外，並組有後援會募捐財源，雖然是綜合性的福利機構，但是各個部門均顯得有條不紊，園內花木扶疏給予人強烈的親切感，工作人員均努力工作，態度親和，老人、孩童、智障者見到我們前去參觀亦均顯得極爲和善、歡迎。由於個別設施的安置量都不大（最大者爲老人之家一六八人，其餘均少於一〇〇人），所以不會顯得擁擠不堪，室內佈置除適合個別需要的專業設備外，一切陳設都有強烈的日本生活風味。其中老人之家內部的陳設處處均顧及到老人的行動安全，包括輕便手推車、走道扶手、浴室扶手及充分的光線等。

2. 青少年教養機構——誠明學園

誠明學園位於東京市遠郊的青梅市，風景秀麗，頗富田園情趣，學園專門教養非行兒童、青少年犯及虞犯青少年。爲使此等青少年獲得專門教養，特依據兒童福利法由東京都政府設置，園內設有學校供住園青少年就讀，以在教養中亦能取得學歷。學園以教化爲處遇方法，增進其社會適應力、沒有較高

數目的圍牆，也沒有警衛森嚴的管制是學園的一大特色。外表給人的印象是一大特色，外表給人的印象是一所普通的學校，可給青少年心理的尊嚴，並充分與社區交流。此類青少年的入園係由各地的兒童相談所及家庭法庭判定，符合現代社會工作的程序。

本園的另一特色是指導方法側重生活指導、學習指導及職業指導及心理治療。生活指導是將青少年以家庭式兄弟姐妹方式編組一起生活，並設有男女指導員共同生活。學習指導除了激發學習情趣外，輔導取得學歷。職業指導以培養勤勞意志爲目標，以輔以退園後之職業與生活指導，在心理治療方面則聘有專任精神科醫師協助治療。通常一青少年通過入園審查會議後一年，再經過學園評鑑會議核定後即可離園就業或就學。入園學生採收費制，按家庭經濟狀況而定。全園的幅員很大，各類房舍散佈各角落，不僅無侷促感，反而頗富田園情趣與自由精神，這是國內青少年感化機構所沒有的。

3. 失依兒童之家——積慶園

京都都是日本古都，充滿文化遺跡，同樣的，積慶園在京都亦有着長久的歷史傳統。自創立安置失依兒童迄今已有卅六年歷史。園名則引用我國易經「積善之家慶有餘」而命名。其奉行信條爲「信念、禮節、善行與感謝」，難怪我們一行一進入園門，即強烈感受其祥和、友誼及寧靜的氣氛。全園設施有二，其一是育幼院，最大安置量六〇名兒童，其二是較晚設立的育嬰所，容量二〇名。目前安置的對象，以父母個人生活有問題之子女爲主，計有育幼院五〇人，育嬰所十六人，工作人員卻達到四一人。本園按年除接受京都市政府的補助外，亦由後援會給予財務支援及其他服務性工作的協助。本園教養方針係「使孩童順利返回家庭」爲主。因此，在育幼院入院兒童係由各地相談所判定，並給予父母再教育，配合整個家庭生活的改善。園內設施整齊有序，均採家庭式編組，平常授以工藝活動、體能活動，促使兒童充滿朝氣。在育嬰所方面，佈置寬敞的遊戲空間，讓幼兒充分活動。工作人員親切有禮，對兒童充分表露高度的愛心。

四、心得與印象

(一) 社會福利措施方面

1. 日本對社會福利事業極為重視，可從其各項福利法規之健全，及各級政府對各項福利工作均有專責單位承辦等特色看出，亦即社會福利行政業務頗為健全。

2. 為配合日本中央政府與地方政府之權限，中央政府對各項福利措施的推展，均編列預算補助地方辦理。

3. 推動社會保險及年金給付業務，對於保障一般國民健康、勞動者及老人、殘障、母子家庭的生活保障貢獻甚大。

4. 對於老人、殘障、兒童、精神病患及母子家庭等福利措施的訂定，其提出之對策至為明確。因此，其推動的措施均能符合對策的要求，同時能使政府及民間資源集中全力推展。簡言之，日本的社會福利行政是有計畫的有目標的，其績效較易彰顯。

5. 民間社團或熱心人士組成民生委員會參與會談、指導及判定處置的工作，減輕政府的負擔，並保持客觀及專業性。惟此次訪問，未能實地瞭解各地「相談所」的作業狀況，誠屬憾事。

6. 以社會保險、年金給付為經，老人、兒童、殘障福利、公共救助及醫療保健為緯，構成日本的社會安全制度，頗符合現代社會福利的潮流。

7. 老人福利措施以就業及所得保障、養護服務、在宅服務、健康保險、年金給付及生活進修為對策，俾便分別照顧無依老人、體弱老人、退休老人的就業，生活情趣、所得保障、社會關係及健康診療，適應各類老人生活的需要，是值得學習與讚賞之處。

8. 各類老人福利措施的服務對象，沒有劃一的年齡規定，而是依據各福利措施的內容及各年齡層「老人」的需求而定的。例如「老人人才銀行」即自五十歲以上，以配合「老人」退休後的需求，這是日本（大阪）老人福利措施的特色，值得參酌。本來「老年」只是一種綜合性「概念」，實在無法以「年齡」來界定。我國人口亦有逐漸老化的趨勢，未來的「老年人口」在質與量上都

會不同於現在的「老年人口」，如何有計畫地規畫老人福利措施，實屬當務之急。

(二) 對參觀機構方面

1. 民間創辦的社會福利財團法人福利機構，按年獲得中央及地方政府的經費補助，使此等民間機構得以健全，並接受政府嚴格督導，包括專業人員的進用方面。這一點似與我國不同，一些財力較差的民間福利機構簡直無法提供正當的服務，就是有嚴格的考評，也是無法起色。因此，財物狀況實在是民間福利機構推展服務的重大要件。

2. 機構之組織編制受到法令嚴格限制，進用的專業人員必須受過相當訓練甚或取得國家考試及格者。

3. 各機構福利設施的安置量，大部分在一百人以下，工作人員可以充分照顧，機構的房舍，財務負擔及庶務管理亦不致過重。因此，雖屬綜合性安置機構卻無擁擠及雜亂之感。

4. 青少年教養機構採學校式集中教學，及家庭編組方式進行處遇，是一項極其進步的作法。尤其對於不適於親生家庭的虞犯少年或犯罪者，可以獲得充分的教化，並獲得自尊的保障，消除自卑與社會標籤主義所引發的副作用。

5. 對於進機構安置者，大部分都能施予工藝訓練或簡易工作，尤其是輕度智能不足青少年主要以訓練生活自立。

五、反省與建議

(一)、為健全我國社會福利行政，應積極修訂或充實有關法規，各級政府如能組成社會福利法規整理修訂小組，定期檢討各相關法規者更佳。近年來，內政部已經連續制定了，兒童福利法、老人福利法、殘障福利法及社會救助法，使得我國社會福利法已經向福利體制的建立踏出一大步。雖然有學者名之為我國的「社會福利四法」；與日本的「社會福利六法」相媲美，惟因此等四法係屬草創，仍然有諸多的規定不符實際的需求，加諸地方政府的單行法規，仍然不够完備。因此，我國社會福利法制上面仍然必須再出發。除了修訂不盡合理

的法條之外，內政部應再增訂各類公私社會福利機構的設立（施）標準，而地方政府則應訂定審查社會福利機構立案的相關程序，業務考核督導標準以及執行中央法令所需的各項單行法規。

(二)、應注意各級政府的經費預算分配問題，尤其是中央或省交辦（或規定）事項，除依現行的「財政收支劃分法」之有關規定外，應按計畫年度固定給予比例補助，避免社會福利基金較少的縣市，無法積極配合而影響施政績效。同時建議省市政府在編列社會福利基金預算時，應注意到二項原則。其一是計畫取向，即各項預算的開支，應先送審計畫綱要，按計畫之先後順序，並檢討計畫的需求及可行性後再行核列預算。其二是績效取向，即預算執行中宜選取數項計畫進行評鑑工作，俾使瞭解計畫推動與預算配合之情形，並防止預算無謂的浪費。

(三)、社會福利事業快速發展，難免增加政府財務負擔，惟我國的社會福利事業，正屬急起發展的轉型階段，是否會給政府財務收支帶來影響，應有客觀與周詳的評估，而不能一味引用片斷的資料或直覺的感覺來判斷，而影響社會福利的發展。同時，應有計畫地結合民間的社會服務或慈善財源。一者，可以緩合政府的財政負擔，二者，可發揮我國傳統的博愛精神。

(四)、為順應當前社會的變遷，建議政府明確地建立我國社會安全制度的基本策略與內涵。呼籲民間熱心人士或團體相互配合。由於民間參與社會福利事業的行動並不低，臺灣大學蔡政文教授的「變遷中臺灣地區的基金會」研究報告中，即指出：「以臺灣地區現有的社會經濟結構，基金會有其存在的必要。」

惟對我國現行的社會福利政策與民間社會福利觀念的配合，尤應進一步探討。

(五)、重新檢討當前各級政府社會福利行政業務量及人員配置的問題，嚴格選用專業行政人員，並適當調整編制，以適應未來的需要。對於不屬於社會行

政的業務，宜加檢討改隸其他相關機構。例如少年犯的處遇改隸法務部，榮民業務改隸行政院國軍退役官兵輔導委員會等，均使省、市政府龐雜的社會行政業務，獲得適當的改善。至於屬於地方自治民俗業務的殯葬管理業務，至今在省、市政府仍隸屬於社政單位，實有改隸有關部門的需要。

(六)、對於民間社會福利機構應考慮予以財務上的資助，並給予嚴格的考核監督。考核監督與財務上的獎勵及補助，通常可獲致相輔相成的效果。既然政府鼓勵民間設立各類社會福利機構，為健全其功能，政府宜針對其經費來源、會計制度、人員進用條件及編制、及相關設施標準訂定具體的規定，嚴格審查設立申請，及設立後業務評鑑。對於相當績效的機構，應予相當員額的財務補助，並表揚工作人員以資鼓勵。內政部連續三次的社會救助機構的評鑑，對於增進機構的功能，已有相當的助益。惟各級地方政府的平時督導亦應加強執行。

(七)、建議各級政府或民間社團積極推動老人生活進修，老人再就業，老人在宅服務（含居家護理），以因應未來人口老化的需求。高雄市政府社會局與女青年會，在七十一年十月開創「長青學苑」，供老人們生活進修，獲得老人們的歡迎及各界的讚許，已為我國辦理老人進修奠定基礎，我們盼望有更多的民間機構，能在政府的指導下，成立更多的老人進修班次。此外，高雄市普設老人活動中心，定期舉辦老人運動會、園遊會，成立敬老服務專線、長青學術研究社，都激起社會廣大的回響。

(八)、建議公私立幼幼機構研究開辦「母子家庭」福利措施的可行性，藉以保護因父親（丈夫）死亡、離婚等母子生活。其主要策略是提供短期的住宿，輔導母親就業，並保育其子女，以使母子生活獨立，健全家庭。最近，高雄市紅十字育幼中心已計畫開辦「慈暉園」母子家庭計畫，將為未來婦女及兒童福利填上一頁佳話。