

日本社會福利基礎結構改革與 社會福利行政組織再造之分析

莊秀美

一、前言

第二次世界大戰後，由於經濟的快速恢復，1960年代即達到高度成長，之後日本的行政組織體系及業務亦隨之擴展，並且展現高水準的行政效率。然而，1990年代泡沫經濟的破滅，日本社會整體受到莫大的衝擊。民間企業爲了維持營運，進行精簡改組並改變經營策略者不計其數。而政府部門則由於制度疲乏、組織運作僵硬，加上政黨競合激烈，因而遲遲無法改善不景氣的經濟，執政能力逐漸受到國民的質疑。經濟發展的衰退，亦導致日本政府的財政狀況捉襟見肘。種種跡象顯示既存的日本經濟社會體系已無法因應全球化的衝擊、成熟型經濟社會及少子高齡社會結構、資訊通信化傳媒通訊時代等發展，社會制度結構改組之課題乃逐漸受到各界的關注。值此之際，改革乃成爲當時的執政黨回應國民期待、且能實現小而能的高效能政府及推動經濟復甦的良方。

1995年，村山內閣提出「結構改革取向的經濟社會計畫」，目標在於「創造自由

活力的經濟社會」。「轉換高成本結構」與「培育新事業、新產業」成爲改革的緊急課題（橫山寿一，2003：15～21）。1996年，橋本內閣以「結構改革」作爲社會／經濟體系全面改革的目標，提出「六大改革」方案，包括行政改革、財政結構改革、社會保障（註1）結構改革、經濟結構改革、金融體系改革及教育改革（莊秀美，2005a）。財政結構改革以抑制財政支出爲目標；經濟結構改革在於建立穩固的經濟基礎；金融體系改革在於提昇金融市場水準，期與先進國家之金融市場並駕齊驅；教育改革主在培育積極主動的競爭人材；社會保障結構改革主要在因應少子高齡化社會，訂於2000年實施公共介護保險制度。

社會保障結構改革嘗試透過政策鬆綁，強化市場與競爭機制來解決因過度規範而產生的「高成本結構」與「新事業、新產業之停滯」等問題，社會福利市場化成爲重要方針（橫山寿一，2003：31）。其次，各項改革方案之中，財政結構改革最

為急迫。由於持續的經濟不景氣與低成長，已使政府背負龐大的財政赤字。而社會保障結構改革、經濟結構改革、金融體系改革及教育改革等亦受到影響而滯礙難行。而上述各項改革皆需藉助有效的行政力量方能達成，因此行政改革乃成爲「六大改革」的中心課題。於是自民黨提出「省廳改革」構想，期透過行政改革，解決戰後以來行政體系龐雜、制度僵化的結構性問題，使政府功能充分發揮，建立效率化、透明化的行政體系，實現自由公正的社會（土居直美，2001）。歷經長期間的推動，21世紀初日本的行政改革大規模改組，中央部會自2001年起縮編改組，由一府22省廳精簡爲一府12省廳。社會福利行政部會，則由厚生省及勞動省精簡改組爲厚生勞動省，成爲掌理日本社會福利及勞資業務的最高行政機關。厚生勞動組織體系精簡改組的目的在於提昇行政效率、改組內部部會、整合各審議會、釐清政策制訂與實施之分工等。特別是有關政策的制訂與實施之分工方面，政策制訂的相關事務主要由中央部會負責策劃，政策實施的相關事務則由地方支部局、附屬機構、獨立行政法人等中央部會以外的行政機構組織負責執行，藉以提昇各部會的專業績效，並劃清各部會的權責。

日本社會福利基礎結構改革牽動社會福利輸送供給體系結構的變化，而厚生勞動部會的精簡改組反映出行政精簡與業務整合的發展趨勢。以下將進一步探討日本社會福利基礎結構改革與社會福利行政精簡的過程與後續發展。本文主要內容包括社會福利基礎改革的方向與重點、社會福利行政組織的改組、改革後的課題與未來

的發展趨向等。此時，我國政府正積極進行改造之際，本文探討分析的日本經驗，期能作爲我國社會福利改革與行政組織體系再造之借鏡與參考。

二、日本社會福利基礎結構改革

1. 社會福利基礎結構改革之展開

日本的經濟社會體系無法因應全球化趨勢，明顯落後時代需求，其問題莫過於政策過度規範而產生的「高成本結構」與「新事業、新產業之停滯」（橫山寿一，2003：31）。因此，改革嘗試透過政策鬆綁，強化市場與競爭機制來解決上述問題。而六大改革方案之一的「社會保障結構改革」亦深受前述理念之影響，其基本方向與具體措施包括(1)廢除措置制度（註2）、回歸市場原理。包括老人福利、身心障礙者福利、兒童福利及醫療保險等的服務輸送皆基於服務利用者與服務提供者的契約關係，以促進服務提供者的競爭，形成社會保障的自由市場，邁向多元化福利服務提供。(2)調整費用負擔、確保財源基礎。提出「公共介護保險制度」，修訂老人醫療制度、年金制度及國民健康保險制度等，實施利用者負擔新制。(3)推動企業參與、建構配套措施。開放企業參與經營公共介護保險的居家服務、保育所及護理之家等。

「社會保障結構改革」的重要一環即爲「社會福利基礎結構改革」。1997年11月「中央社會福利審議會」設置「社會福利結構改革分科會」，研議社會福利基礎結構改革相關事務。1998年6月發表「中間報告」，同年12月發表「追加意見」。1999年，厚生省依「中間報告」及「追加意見」，向國會提出「增進社會福利的相關法律整

備案」。上述「中間報告」及「追加意見」主要揭示社會福利基礎結構改革的必要性（潮谷有二，2003；橫山壽一，2003：31～34；莊秀美，2005a）。

2. 「社會福利基礎結構改革」之方向與內容

社會福利基礎結構改革的理念與基本方向有四：(1)個人責任原則：成熟社會的國民最基本的就是必須對個人的生活負責。(2)自立支援原則：不拘年齡及障礙之有無，也非針對特定需要保護與救濟的民眾，而是基於民眾需求及社會連帶主義理念，支援民眾享有尊嚴而能安心且自立地生活在家庭與社區中。(3)分享參與原則：社會福利的基礎在於體貼他人、相互支持、互相合作的精神。(4)公私合作原則：為了實現上述的社會福利理念，提昇社會福利水準，政府及地方公共團體皆負有重責大任（三浦文夫など編，1999：23～24；潮谷有二，2003；永山誠，2005）。

基於上述的社會福利理念與目標，訂定對等關係之確立、社區的綜合性支援、推動多元化參與、提昇品質與效率、透明化之堅持、負擔公平化及公正化、福利文化之創造等 7 個基本方向進行改革，改革內容包括建構利用者觀點的福利制度、推動社會福利事業、及充實社區福利等（三浦文夫など編，1999：23～24）。

3. 社會福利服務的市場化

如前所述，社會福利基礎結構改革的中心理念與方向，就是上述的廢除措置制度、回歸市場原理；調整費用負擔、確保財源基礎及推動企業參與、建構配套措施。更進一步而言，就是「市場主義」（橫山壽一，2003：22）。換言之，「措置制度」

等於使用者無選擇自由的制度，「措置制度」的規制之下，社會福利服務之提供乃是由行政部門單方面來決定服務使用者的服務內容，並不重視服務利用者的選擇權利。若要變更為利用者本位的制度，最佳策略無非是廢除「措置制度」，轉變其為可以自由選擇的服務供給結構。不過，服務利用能夠自由選擇的基礎在於「供給多元化」及「競爭提昇服務品質」等前提條件。前者指因應自由選擇下的多樣化需求，就必須有多元化的服務提供體制，後者指利用者自由選擇的機制運作下，各種服務提供體制勢必產生競爭，服務品質就會提昇。服務品質是最關鍵的問題，附隨而來的就是營利、非營利的相關性課題。如此，「社會福利基礎結構改革」基於「利用者自由選擇」及其中心概念之「服務提供機制」，基本課題就是廢除措置制度並轉變原來的高成本結構，將社會福利事業置於市場原理的經營架構中，藉此開門迎接營利企業的參與，也就是將社會福利服務企業化（橫山壽一，2003：47～48）。「公共介護保險制度」的實施，改變過去行政主導的服務輸送體系，改採民營化、契約化的方式供給福利服務。具體而言，包括營利之企業也加入服務提供體系，福利服務使用者與福利服務提供者間的關係變成自由契約制等。長期照護保險制度的實施開啓日本營利企業參與社會福利服務經營之端緒（莊秀美，2005a）。

總之，1997 年修訂兒童福利法，保育所的入學改為利用契約制度，2000 年 4 月實施公共介護保險制度，同年 5 月通過社會福利法，2003 年 4 月實施障礙者支援費制度，上述一連串政策之實施，社會福利

政策的趨向由「措置制度」轉變為「利用契約制度」(峯潔, 2004)。

三、日本社會福利行政組織改革

社會福利基礎結構牽動社會福利輸送供給體系結構的變化,而社會福利行政組織的精簡改組除了反映行政精簡與業務整合的發展趨勢之外,也是配合社會福利輸送供給體系結構改變的重要配套措施。以下將進一步分析社會福利行政組織改革的過程與內容。

1. 行政改革的背景過程

經過 50 餘年來的變遷,戰後以來一直承擔著營造日本國家核心任務之重責大任的日本中央政府,組織體系漸形龐雜,制度漸趨僵化,於是官僚腐敗、效率低落。雖然行政改革的呼聲不斷並且持續進行,但是效果不佳停滯不前。如前所述,至 1990 年代前後,全球化經濟體制形成,國際環境激烈變化。面對如此國際形勢,各國無不感受到強大的壓力,政治改革遂形成風潮。如此激盪變動的國際情勢亦成為日本行政改革的外在推力。其次,日本國內「高成本結構」與「過度規範」衍生的產業空洞化現象愈趨嚴重,「制度疲乏」導致的行政組織效能低落,無法解決長期的經濟不景氣帶給國民的壓力,招致國民開始質疑政府的決策及行政效率,種種國內社會的不安現象更成為催化行政改革的主要動力。

1996 年 11 月,橋本內閣設置「行政改革委員會」,並由首相親自擔任委員長,著手進行中央省廳精簡改組之規劃。1998 年 6 月國會通過「中央省廳等改革基本法」

草案,同月 12 日公布實施。緊接著,1999 年 7 月通過「中央省廳改革關連法」(同月 16 日公布)及「地方分權總括法」。繼之,同年 12 月 14 日通過「省廳改革關連法施行細則」,確定自 2001 年 1 月 6 日起實施中央省廳精簡改組,成立嶄新的中央省府組織。此次的中央行政組織精簡改組,為繼「明治維新」、「二次大戰戰敗」以來牽動層面最大的行政改革(莊秀美, 2002; 莊秀美, 2003)。

2. 精簡改組後的中央省廳

依據「內閣改正法」、「內閣府設置法」、「國家行政組織修正法」、「總務省設置法」、「郵政事業廳設置法」、「法務省設置法」、「財務省設置法」、「外務省設置法」、「厚生勞動省設置法」、「文部科學省設置法」、「國土交通省設置法」、「農林水產省設置法」、「經濟產業省設置法」、「環境省設置法」、「中央省廳改革所需國家行政組織關係法律整備法」、「獨立行政法人通則法」、「獨立行政法人通則法施行相關法律整備法」等 17 項「中央省廳改革關連法」之相關法案,中央省廳進行精簡改組。主要內容包括: 將原來的 1 府 22 中央省廳行政組織,精簡改組為 1 府 12 省廳。中央閣員人數減為 14 人以下。首相可以不經由「事務次官會議」議程,逕向內閣會議提出重要政策之基本方針議案。內閣府設置「經濟財政諮詢委員會」(由民間有識之士等組成)擬定預算編列的基本方針等議案。金融行政由金融廳主管監督,惟若發生金融危機等問題時,由於需要財政支出配合,則由金融廳與財務省(現大藏省)共管。另外將政府各服務部門(國立醫院、

美術館、博物館等)改爲獨立行政法人,以利營運管理(莊秀美,2002;莊秀美,2003)。中央省廳改革關連法的目標在於強化內閣的決策主導權,並追求行政組織扁平化與行政透明化,因此預定10年之內削減公務員額10%,並明定各行政機關針對實施中的政策,及構想中預定實施的新施策,必須經由各省廳內所設的「政策評價專門部署」及總務廳,分別予以評鑑並公布(土居直美,2001)。

中央省廳精簡改組後的1府12省廳,分別爲,「內閣府」、「金融廳」、「國家公安委員會」、「防衛廳」、「總務省」、「郵政事業廳」(2003年起改爲郵政公社)、「法務省」、「外務省」、「財務省」、「文部科學省」、「厚生勞動省」、「農林水產省」、「經濟產業省」、「國土交通省」、「環境省」(土居直美,2001;莊秀美,2002)。其中,「厚生勞動省」(Ministry of Health, Labour and Welfare)爲改組原來的「厚生省」及「勞動省」而成。「厚生省」於昭和13年(1938年)改組內務省衛生局及社會局而成,昭和22年(1945年)厚生省勞動行政部門獨立設置而成「勞動省」。亦即,原本「厚生省」及「勞動省」原爲兩個獨立部門,分別掌理福利相關及勞動相關之行政事務,「中央省廳改革關連法」通過之後,根據「國家行政組織修正法」及「厚生勞動省設置法」,再度改組厚生勞動行政組織而成爲厚生勞動省,成爲掌理日本厚生勞動行政的最高行政機關(莊秀美,2003)。

除了中央省廳組織改制之外,「地方分權總括法」(1999)劃分中央與地方之權限,改變政府行政運作。其基本方針包括廢除機關委託事務,並明確劃分法定(中

央)委託事務與地方自治事務的內容;「內閣府」內設置「中央地方紛爭處理委員會」,協調地方與中央的紛爭事務;國家公園等特別地區或特別保護區之管理,委由都道府縣之地方政府掌理;放寬福祉事務所等機構及職員定額之規定限制,由地方政府主導設置辦理;促進地方市町村(相當於國內的市鎮鄉)之合併,並支援其財政;放寬地方稅財源的限制(例如:採事前協議制的方式,地方政府可發行地方公債等)(莊秀美,2002)。

四、日本厚生勞動行政組織再造

1. 厚生勞動行政組織再造之展開

行政改革的中央省廳精簡改組的目的在於強化內閣機能、行政透明化、行政組織扁平化等。在厚生勞動組織改組方面,其基本理念則在於因應少子高齡化、兩性共同參與、經濟結構等社會變遷,整合社會安全政策及勞動政策,提昇社會福利、社會安全、公共衛生,並改善勞動環境、職業安定、人材培訓,以提昇國民生活安全,促進經濟發展。「中央省廳等改革基本法」第25條即揭示厚生勞動組織改組的目的及基本方針如下:推動社會安全制度改革;因應少子高齡化等社會變遷及兩性共同參與的社會結構,整合勞動政策與社會保障政策,並加強厚生勞動行政組織的合作關係;加強地方政府的社會福利、保健、聘任等功能;因應勞資關係的變化,調整精簡相關行政組織;統一公共年金制度;因應少子高齡化社會的到來,調整相關行政組織層級,確立所司職責範圍;提昇醫藥安全審查及許可認證的透明性、客觀性及中立性;統整健康保險(政府辦理的部

分)、厚生年金保險、勞動災害補償保險及雇用保險等保險徵收及給付之事務；福利服務方面，活用民間力量，提供福利服務使用者的多重選擇；修訂職業介紹事業之相關規定，調整勞動市場的供需，促進職業安定；醫藥業務、公共衛生業務、食品衛生業務及自來水業務劃歸厚生勞動省管理；與教育科學技術省保持聯繫，建立密切的合作關係，確保保育所及幼稚園等機構的整體營運；與出入境管理機關、稅務機關及動植物檢疫機關等保持聯繫並建立密切合作關係，加強檢疫業務管理（中央省廳等改革基本法）。

其次，厚生勞動行政組織整併之後，由厚生勞動省掌理所有攸關民生生活的行政事務，其主要的職責在於提高國民生活的安全保障，並且透過(1)增進國民的社會福利、社會安全及公共衛生；(2)改善勞動環境、安定國民職業、人才培訓等，以促進經濟發展。業務範圍相當廣泛，包括掌握未來醫療的發展趨勢。因應近年人口高齡化、疾病結構的變化、及高醫療品質之要求，必須建構 21 世紀優質效率的醫療體制；提昇衛生醫療技術、增進國民健康；醫療網絡政策化。管理全國國立醫院、國立療養所、及國立高度專門醫療中心，提昇國民醫療水準；確保藥物及醫療安全；確保食品安全；營造健康的勞動環境；推動勞動災害防止對策，確保勞工安全；實施勞動災害補償政策；建構勞工生活安全對策；推動和諧的勞雇政策；充實就業環境，使人人享有就業機會；養成資訊人材，提昇國際競爭力；推展雇用平等、育兒支援等綜合對策；建構使用者本位的社會福利制度；建構身心障礙者的自立與

社會參與的社會；發展富裕的超高齡社會；發展健全的醫療環境；建構安定的年金制度；制訂並評估各種綜合的、基本的政策；支援龐大的社會保險組織體系（厚生雜誌社編集部，2001a）。

2. 厚生勞動行政組織架構

厚生勞動行政組織改組後，包括中央的厚生勞動省，各都道府縣的勞動局、及附屬機構等。

厚生勞動省本部設有 1 官房（大臣官房）、11 局 8 部（「醫政局」、「健康局」、「醫藥局」、「勞動基準局」、「職業安定局」、「職業能力開發局」、「雇用平等・兒童家庭局」、「社會・援護局」、「老健局」、「保險局」、「年金局」等 11 局；「資料統計部」、「國立醫院部」、「食品保健部」、「安全衛生部」、「勞災補償部」、「勞工生活部」、「高齡・障礙者雇用對策部」、「障礙保健福利部」等 8 部）及 2 個政策統括官，另外有地方支部分局，及研究所（6）、國立醫院等（218）、檢疫所（14）、社會福利機構（10）等各種附設機構、審議會。另外，厚生勞動省本部以外設有社會保險廳及中央勞動委員會 2 個部外局處。

厚生勞動省下各局部的行政事務範圍如下（小野俊樹，2000；月刊厚生サロン編集部，2001；厚生雜誌社編集部，2001a；厚生雜誌社編集部，2001b；厚生勞動省，2006）：

大臣官房總括掌理厚生勞動行政的基本政策制訂、法令修訂及預算編列、組織改組、各種法案制度審查、各種事務的精查調整與預算編列、先進科學技術研究與健康危機對應等綜合性行政事務，為厚生

勞動省的中樞機關。國際課積極推動參與 ILO、OECD、APEC 策劃的相關活動，推展厚生勞動行政的國際化。資料統計部負責政策立法的各種資料之企劃、統計及分析等，並開發厚生勞動行政資訊化的資訊化處理系統。

醫政局的職責在於策劃相關政策，包括醫療改革、「人」（醫生、護理人員等）及「物」（醫院）之振興與充實等，以提供國民優質效率的醫療體制。健康局透過各地的衛生保健所提昇社區保健，制訂傳染病、慢性病對策，並推動器官捐贈，提昇全民健康。爲了加強國立醫院等機構的行政效率，自平成 16 年度（2004 年）起將各政府服務部門改爲獨立行政法人。醫藥局掌理藥品、化粧品、醫療用器具與醫療機構，及麻藥、毒品等攸關人民生命健康的安全對策。食品保健部制訂各種食品的相關基準，確保國民食品安全。

勞動基準局的職責在於確保、改善勞動條件（包括縮短工時等），確保勞工安全與健康，實施勞災補償等，推動提昇勞工生活品質的各種綜合性對策。安全衛生部制訂各種勞動災害防止對策，及確保勞工健康的對策等。勞災補償部透過勞災保險，提供職業災害的勞工及其家屬迅速確實的勞災保險給付，制訂勞災勞工的社會復健對策，及重度勞災勞工的照護對策等。勞工生活部推廣勞工財產形成制度及勞工進修等對策。

職業安定局主掌勞雇安定、推動再就業對策等。設置高齡者暨障礙者雇用對策本部推動高齡者及障礙者雇用對策。爲了因應資訊化、技術進步之發展，以及日趨激烈的國際競爭環境，職業能力開發局擔

負人材培訓與能力開發之大任。雇用平等暨兒童家庭局推動確保兩性工作機會及待遇之平等對策，並兼顧職業生涯與家庭生活的對策等。

社會援護局制訂並實施社會福利法人制度、福利之相關事務機構、聯合勸募基金會、社會福利事業人材之確保，及志工活動等社會福利各領域共通的基本制度之外，尚包括生活保護制度的制訂與實施、遊民問題對策、消費生活合作社指導等廣泛的社會福利推動政策。

老健局的目標在營造人人健康、安心富裕的超高齡社會。2000 年起實施照護保險法，由地方政府制訂老人保健福利計畫與照護保險事業計畫。保險局推動健康保險、國民健康保險、船員保險等醫療保險制度的企劃立案等。年金局推動厚生年金、國民年金等公共年金制度，及企業年金等制度的企劃立案等。

針對跨部局的政策課題及事務，則由政策統括官統籌管理。包括社會安全制度相關的綜合性基本政策之企劃立案、少子高齡社會的因應對策等。再者，政策統括官也負責勞動局的相關事務。

地方支部分局方面包括各區的「地方厚生局」、及各都道府縣的「都道府縣勞動局」。「地方厚生局」整併原厚生省的「地方醫務局」與「地區麻藥取締官事務所」，設有 7 局（北海道、東北、關東信越、東海北陸、近畿、中國四國、九州）及 2 支局（四國、沖繩）。「地方厚生局」除了延續處理原厚生省「地方醫務局」與「地區麻藥取締官事務所」的事務之外，也承接部分厚生勞動省本部移交的事務，包括醫療監查、藥品監查、福利相關事務監查等。

附屬機構方面，包括檢役所、國立醫院、國立療養所、國立高等專門醫療中心、國立醫藥品食品衛生研究所、國立公共衛生院、國立社會安全・人口問題研究所、國立傳染病研究所、產業安全研究所、產業醫學綜合研究所、國立智能障礙兒童機構、國立身體障礙者復健中心等。

審議會則包括 3 個基本政策審議會及 8 個法案實施審議會。前者為「社會保障審議會」、「厚生科學審議會」及「勞動政策審議會」，責政策的企劃立案。後者包括「醫道審議會」、「藥事・食品衛生審議會」、「中央最低薪資審議會」、「勞動保險審查會」、「中央社會保險醫療協議會」、「社會保險審查會」、「疾病・障礙認定審會」及「援護審查會」，負責制訂各種法令基準、行政處分等。

五、日本社會福利行政權限的轉變及未來發展趨向

如前所述，1990 年代後實施的行財政改革改變了社會福利服務的供給體系，社會安全與社會福利公共行政責任的中央與地方權限之劃分成為重要課題。不能否認地，各種分配型態中的占有率的問題帶來一連串的福利改革。「地方分權總括法」（1999）通過之後，廢止團體事務化・機關委任事務，福利八法修訂（1990）、「公共介護保險法」（1997）及「社會福利增進總括法」（2000）通過之後，營利企業可參與居家福利服務之經營，過去行政主導的獨占式福利供給體系已經瓦解。社會福利行政組織架構也因前述各法的通過改變很多。根據「地方分權總括法」，地方社會福利審議會、都道府縣兒童福利審議會及地

方精神保健福利審議會等組織型態與名稱等規定皆已改寬，可以自行精簡改組。根據「政府相關事務合理化法」（1985），都道府縣各地方政府可以不設置社會福利主事一職。其次，根據福利八法修訂（1990）、「地方分權總括法」（1999）及「社會福利增進總括法」（2000）等，各種福利的行政事務皆轉移到地方的市町村辦理，市町村的角色受到高度重視（本多滝夫，2001）。社會福利法第 107 條即規定市町村必須制定「市町村地域福祉計畫」。儘管那並不是強制性的規定，不過至少要求由市町村召集居民共同策劃綜合福利計畫。其次，公共介護保險與障礙者支援費制度的實施主體也是市町村。總之，順應地方分權的發展趨勢，社會福利的基本責任者由都道府縣轉移到市町村。換句話說，都道府縣已經不是社會福利的實施主體了（竹原健二，2004；峯潔，2004）。

然而，以公共介護保險制度為例而言，與居民為接近的市町村雖然是實施主體（保險者），但是針對參與照護服務業者，市町村卻沒有指定及核准權，也無指導監督權，甚至可以說完全無法干涉境內的照護服務業者，當然無法過問參與照護服務業者的經營情況。因此，越是惡劣的業者，就更不可能聽從沒有權限的第三者（峯潔，2004）。除此之外，從各種修訂法令的內容來看可以發現，法令的修訂並未考慮到地方福利行政組織專業性的問題（本多滝夫，2001）。

社會福利的實施責任已經轉移到與居民最為接近、能夠提供居民最佳相關資訊及支援的市町村，往後的發展趨向也大致如此。包括財政部分，都道府縣的管轄範

圍逐漸縮減，再加上地方分權的發展趨勢，都道府縣的社會福利行政角色之變化乃預料中之事。目前由都道府縣負責的社會救助行政的部分，未來隨著市町村的合併，其業務範圍也將逐漸縮減。然而，市町村的福利業務部門目前仍無法因應如此快速的變化。除了要考慮大量增加的業務量之外，專業提昇等亦是未來的課題。因為雖然業務量大幅成長，但是並無市町村福利工作人員的配置及專職人員配置標準，而是由各市町村自行決定。實際上，大部分的市町村都陷於財政困難的狀況，再加上處於行政改革期間，各市町村不無處於兵荒馬亂之中，於是遇缺不補乃家常之事，無充實的體制可言（峯潔，2004）。

在如此的狀況之下，都道府縣必須檢討都道府縣的社會福利行政角色與功能，及與市町村的關係。為了補強市町村的社會福利實施體制，並改善市町村的社會福利行政的順暢性，都道府縣角色的重要性將會增加。未來，都道府縣應該檢討如何與市町村連結以確保公平、公正的社會福利服務輸送，加強市町村的研修與技術支援體制。社會福利法 108 條即規定都道府縣應該支援市町村策劃地域福利計畫。都道府縣應該基於境內的狀況慎重處理與市町村的合作關係，否則，也就無法否定過去曾有市町村提出的「都道府縣不要論」了（峯潔，2004）。

六、對我國社會福利行政改造的建議

隨著經濟成長與政治民主化發展，台灣的社會結構急劇變遷，多樣化的社會問題帶動高度的社會福利需求，社會福利業務及社會福利經費亦隨之大幅擴張，導致

既有的社會福利行政體系在執行社會福利政策及滿足民眾福利需求上，顯得應付不暇，負荷沉重。目前國內社會福利組織與業務面臨多重問題，主要包括社政機關層級過低、行政事務繁雜、社會福利資源分配不公、資源錯置、中央對地方的補助款項分配問題及地方落實能力、社會福利服務人力配置不足、福利服務的效率與品質受到質疑、公私部門合作關係不良等。針對以上社會福利行政執行過程的各種問題，亟待我國社會福利行政之改革，規劃更適當的福利組織架構及公私合作模式，始能因應民眾愈趨高昇的福利服務需求。前述日本社會福利改革及社會福利組織之精簡實已反映出社會福利業務整合之趨勢。惟根據「行政院組織法修正草案」，以及衛生及社會安全部組織調整規劃報告初稿（草稿）之內容（內政部，2005）來看，目前初步完成的組織規劃共識是未來將成立新的「衛生及社會安全部」，整合衛生醫療與社會福利業務，並未將勞工相關業務列入。從日本的社會福利組織精簡的發展過程來看，如果我國的行政院勞工委員會不能一併整合的話，當前的缺失應該仍無法解決，因此正本清源應列入勞工相關業務部會，以取一勞永逸之功。例如：外籍監護工政策實際上與老人照顧業務息息相關，若是行政仍是分立的狀況，則長期照護之需求仍無法到達外勞政策檢討，行政分歧仍在。因此，關於此點建議相關單位再予慎思檢討。

其次，未來中央與地方的權責劃分，應朝向中央掌理事項以政策規劃、推動、指導、監督及部分執行，地方則負責自治事務之規劃、推動，並執行中央法定的社

會福利業務。因應民眾之需求，應設置單一窗口、個案管理中心，建構區域服務輸送網絡等，以便整合資源，全面推動社會福利服務。

此外，目前日本政府的角色已不再是唯一的福利供給者，而逐漸調整為社會福利服務業務的規範者及補強者。公共介護保險實施之後，民間企業亦參與居家照顧服務的供給，所占的比例仍在持續成長之中。未來國內的行政部門如何結合企業及NPO組織，妥善分工，截長補短，有效建立周延的福利服務體系及輸送網絡，以加強專業人力與服務績效之考核與評鑑，建立制度化的政府與民間的合作關係，推動

福利服務多元化供給之發展，亦應從長計議。

總之，因應當前民眾生活需求、提昇國民福利水準，提昇社會福利行政位階、重組社會福利行政組織架構已刻不容緩。長期以來社會福利行政層級偏低，缺乏綜合規劃專責機關的問題已延宕多年未經解決，借鏡前述日本社會福利改革與福利行政組織部會精簡之經驗，以保障國民基本生活，維護社會公平正義。

(本文作者現為東吳大學社會工作學系專任副教授)

註釋

註1：即「社會安全」。關於「社會安全」的範圍界定，學界仍有爭議。本文中有關日本社會安全制度之探討，基本上以「社會保險」、「社會救助」與「福利服務」為主。本文中則延用日文原文之「社會保障」一詞。

註2：即行政裁決制，亦即直接由行政當局主導、計畫、實行、管理來提供各種社會福利服務。

參考文獻

【中文文獻】

莊秀美(2000)高齡社會的老人長期照護對策：以日本的公共介護保險法為例，東吳社會工作學報(6)，73~99。臺北：東吳大學社會工作學系。

莊秀美(2002)日本社會福利體系再造：厚生勞動組織整併之分析，社區發展季刊(98)，105~117。臺北：內政部社區發展雜誌社。

莊秀美(2003)從日本厚生勞動組織整併看我國社會行政組織應有之名稱與型態，徐學陶、蔡漢賢主編，我國社會行政機關應有型態之建議論見彙編，188~191。台北：中華社會行政學會。

莊秀美(2005a)日本社會福利服務的民營化——「公共介護保險制度」現況之探討，

臺大社會工作學刊(11), 89~128。臺北：國立台灣大學社會科學院社會工作學系，莊秀美(2005b) 少子高齡化社會的福利政策建構：日本因應對策之分析，社區發展季刊(110)，379~391。臺北：內政部社區發展雜誌社。
內政部(2005) 衛生及社會安全部組織調整規劃報告初稿(草稿)。

【日文文獻】

「中央省廳等改革基本法」

「地方分權一括法」

相沢与一(2002) 社会保障・社会福祉構造改革とのたたかい——その課題と展望(特集 社会保障・社会福祉の再生に向けて)。福祉のひろば, 33(398): 10~17。日本：総合社会福祉研究所，大阪福祉事業財団。

岡崎祐司(2001) 社会福祉「基礎構造」改革と社会福祉サ-ビス保障の課題。社会学部論集, 34: 123~141。日本：仏教大学社会学部。

草平武志(2002) 社会福祉法・介護保険法下における福祉サービス供給システム構築と市町村の役割。山口県立大学社会福祉学部紀要, 8(9~17)。日本：山口県立大学社会福祉学部。

月刊厚生サロン編集室(2001) ガイドブック厚生労働省, 6~16。日本：日本厚生協会出版部。

小野俊樹(2000) 厚生労働省の組織の概要について, 厚生, 8(22~25)。日本：厚生雑誌社。

厚生雑誌社編集部(2001a) 特集 新省庁再編——厚生労働省のはじまりに向けて。厚生, 1(11~22)。日本：厚生雑誌社。

厚生雑誌社編集部(2001b) 平成13年版厚生労働省の概要, 厚生, 10(8~20)。日本：厚生雑誌社。

厚生省月刊厚生サロン編集室(2001) ガイドブック厚生労働省, 6~16。日本：日本厚生協会出版部。

小野俊樹(2000) 厚生労働省の組織の概要について, 厚生, 8(22~25)。日本：厚生雑誌社。

厚生雑誌社編集部(2001a) 特集新省廳再編——厚生労働省のはじまりに向けて, 厚生, 1(11~22)。日本：厚生雑誌社。

厚生雑誌社編集部(2001b) 平成13年版厚生労働省の概要, 厚生, 10(8~20)。日本：厚生雑誌社。

厚生省社会・援護局企画部(1999) 地方分權一括法の制定と社会福祉。Life and Welfare, 1999年12月, 14~19。日本：Life and Welfare 雜誌社。

厚生白書各年度。(http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/05/index.html, 2006.02.17)

- 厚生労働省（2006）組織・制度概要。（<http://www.mhlw.go.jp/general/index.html>, 2006.02.17）
- 潮谷有二（2003）日本における社会福祉システムの現状と課題。純心人文研究，9（205～210）。
- 竹原健二（2004）社会福祉基礎構造改革後の社会福祉の矛盾と課題。岐阜大学地域科学部研究報告，16（87～101），日本：岐阜大学岐阜大学地域科学部。
- 土居直美（2001）中央省庁の再編について。日本法政学会法政論叢，38（1），68～77，日本：日本法政学会。
- 永山誠（2005）日本型福祉社会の研究——福祉政策の変容を中心に（5）自由民主党『日本型社会福祉』と80年代行政改革。賃金と社会保障，1388：52～59。日本：旬報社。
- 本多滝夫（2001）社会福祉基礎構造改革と社会福祉行政組織の変容。社会保障法，16：55～77。日本：日本社会保障法学会。
- 三浦文夫など編（1999）社会福祉の新次元——基礎構造改革の理念と針路。日本：中央法規出版。
- 水巻中正（2001）厚生労働省の挑戦:社会保障カオスからの脱却。東京：日本医療企画。
- 峯潔（2004）福祉行政における都道府県の役割とは——市町村から見た都道府県。月刊自治研，46（537），68～73。日本：自治研中央推進委員会。
- 横山寿一（2003）社会保障の市場化・営利化。日本：新日本出版社。