

日本推動照顧工作師制度之歷史脈絡： 回顧1950至1980年代

徐明仿

日本於1987年立法通過介護福祉士制度（本文譯照顧工作師制度），開啟學校教育養成機制與國考證照機制，雙軌並進培育第一線照顧人才。本文以傳統概念性文獻回顧探討日本法制化之歷史沿革，搜尋日本官方歷史性政策文獻資料，從日本資料庫檢索系統IPSS、CiNii、NDL篩選納入12篇（1970-1990年）官方政策文獻、9篇（1970-2020年）日文期刊論文，及自華藝線上圖書館、台灣期刊論文索引系統計4篇（2000-2020年）相關研究。本文歸納出日本順利推動法制化之因素有四點，中央政府強力主導、社會工作與照顧工作之雙師制度同時法制化、「訓・用・勞」三端的支持，以及銀髮產業界的支持。（台灣衛誌 2020；39(6)：611-622）

關鍵詞：介護福祉士、照顧工作、專業證照、自立支援

前言：研究背景、動機與方法

國家發展委員會2020年8月公布台灣最新人口推估指出，五年後我國將邁入「超高齡社會」，推估2025年每五名國人之中，就有一位是65歲以上的老年人口，老年人口總數預計達469萬人；且推估2036年將轉型為「超超高齡社會（ultra super-aged society）」，老年人口比預計達28%，老年人口總數預計為636萬人[1]；屆時將緊追日、韓兩國之後，高居全球第三快速老化國。人口結構快速老化帶來的社會議題是，由誰來照顧逐年遞增的長照人口。上揭推估值已道出，少子高齡化的趨勢下，未來勢必更難確保照顧工作者的量與質。站在維護個案基本人權的角度，如何培育具備倫理精神

與專業知能的照顧工作者，無疑是一大挑戰。

長照服務品質主要是取決於人為因素[2-5]。特別是接觸個案最頻繁的照顧工作者素質，攸關長照個案之生活品質。一番ヶ瀬康子早於1985年向日本政府呼喻，照顧工作者是維護長照個案人權的守門人，強調培育具備專業知能的照顧工作者，攸關所有國人未來面臨自己或家人的長照生活期時，其基本人權與生活品質是否能被維護的重要關鍵[6]。

日本介護福祉士於1987年法制化，隔年推動「介護福祉士制度」（本文譯「照顧工作師制度」），至今已邁入第33年，透過學校教育養成機制與國考證照機制，雙軌並進培育第一線照顧人才。日本長照界推動的生活自立支援照顧模式及照顧文化，可歸功於1988年推動照顧工作師制度[5,7]。本文將透過歷史性文獻回顧與探討日本推動照顧工作師制度之歷史脈絡，釐清日本規劃照顧人才培育制度為一依循其社經發展脈絡以及重視長照個案人權精神所誕生的制度。

本文採傳統概念性文獻回顧探討日本照顧工作師法制化之歷史沿革，搜尋日本官方歷史性政策文獻資料（1950-1987），並從

中臺科技大學長期照顧碩士學位學程

通訊作者：徐明仿

地址：台中市北屯區廬子路666號

E-mail：107606@ctust.edu.tw

投稿日期：2020年9月11日

接受日期：2020年12月4日

DOI:10.6288/TJPH.202012_39(6).109122



日本資料庫檢索系統IPSS（日本國立社會保障、人口問題研究所檢索資料庫）、CiNii（日本學術圖書索引資料檢索系統）、NDL（日本國會圖書館檢所資料庫）篩選納入12篇（1970-1990年公布）官方政策文獻，另以「社福人才」、「介護福祉士」為檢索字篩選內容探討日本照顧工作師法制化歷史沿革相關之研究，計9篇（1970-2020年發表）。此外，亦從華藝線上圖書館、台灣期刊論文索引系統篩選4篇（2000-2020年發表）台灣相關研究進行文獻分析與探討。

台灣探討日本照顧工作師政策相關研究計4篇，其中2篇呂寶靜、陳正芬[8]以及李佳儒[9]之研究係介紹日本國考證照介護福祉士制度現況；吳肖琪等人之研究[10]係介紹日本照顧工作者多級培育機制現況；陳惠姿[11]之研究則提及日本長照領域各類工作人員人數、專兼任人員比以及未來人力缺口。亦即，至2020年8月底，國內尚無研究是針對探討日本推動照顧工作師制度法制化之歷史沿革與背景因素。

日本探討照顧人力培育政策相關研究計9篇，首先，三浦文夫[2,3]從日本社會安全制度規劃歷程探討日本老人福利領域專業人力供需失衡問題，並提倡照顧人才所須具備之專業知能。須加美明[12]從居家服務人才培育的角度探討日本1955年至1990年代培育居家服務員相關制度沿革以及居家服務專業化之歷程。嶋田直美[7]、橫山孝子[13]、水上幸代[14]、淺原千里[15]著重探討1963年日本老人福利法（原文：老人福祉法）制定後，日本長照界面臨照顧人力質量供需失衡問題以及1987年日本透過國家政策培育專業照顧人才之歷史背景因素。京須希実子[16]從日本社福領域專業人員職業公會爭取國考證照機制法制化過程，探討職業公會與日本政府各部會的合作機制與角力權衡。井上千津子[5]探討二年與四年學制之學校教育養成機制下，培育照顧人才專業能力之差異性。

取經他國制度之經驗，不應僅止於表層介紹制度現況，宜應進一步探究該國著手規劃某一制度之際，主要受到何種社經人文等歷史背景因素以及政策因素之影響。本

文旨在探討日本照顧工作師法制化之歷史沿革，釐清日本推動照顧工作師制度之歷程與歷史因素，以做為未來規劃符合我國國情之照顧人才培育制度之參考。

1950年代日本社會結構轉型期

1951年日本國人平均壽命超過60歲，邁入「人生六十年」的時代。1950年代中葉起，日本進入約長達二十年（1955-1973年）的高度經濟成長期，平均每年經濟成長率達10%。高度經濟成長期下，日本社會結構開始急速轉型，年輕勞動力人口往都市遷移，鄉村面臨家庭功能薄弱化的問題[17]。

三浦文夫[3]指出，1950年代日本政府仍然期待由家庭功能解決一般戶老人的長照問題，公部門責任在於針對經濟困難家庭以社會救助政策（原文：生活保護制度）提供低收入戶老人機構住宿式服務[3,4]。社會福祉教育問題檢討委員會[18]直言，1950年代從業人員無需具備相關照顧知能，任何人皆可於機構住宿式長照服務單位從事照顧工作。

1960年代日本長照服務供需結構失衡

高度經濟成長期下，日本國家財政稅收充足，十年期間（1955-1965年）完成建置「社會福利六法」（原文：社會福祉六法），1961年實施國民健康保險與國年年金制度（原文：国民皆保険・皆年金制度）。「社會福利六法」是依兒童、老人、單親家庭、肢體障礙者、智能障礙者、弱勢族群等六大對象分別立法實施社福制度[17]，帶動日本社福機構的種類與功能朝多元化發展，服務內容朝分工邁進[14]，奠定社福工作朝專業分工發展之根基[13,15]。井上千津子[5]指出，1960年代日本社福界與學術界呼籲日本政府須著手規劃培育社福人才，然而當時日本政府並未提出具體政策或相關措施。

三浦文夫[2]指出，1960年代日本社福領域興起復能（rehabilitation）理念，重視如何協助個案自立與如何維持或發展個案的潛在能力。此復能理念的興起，促成1965年治療師制度法制化（原文：理学療法士及び

作業療法士法），隔年日本開始培育物理治療師與職能治療師。相較於日本社福領域於1960年代開始重視復能理念，嘗試跳脫以往的消極保護功能，轉向重視預防與協助個案增能；日本老人福利領域的服務理念仍以消極保護功能為主流。1963年日本實施老人福利法，試圖透過擴增機構住宿式服務以及提供居家服務（原文：老人家庭奉仕事業）減輕老年人口的長照需求。但三浦文夫[3]指出，在此種殘補式福利主義思維的影響下，日本地方政府優先提供低收入戶失能老人長照相關服務，將導致一般戶失能老人長照問題益形嚴重；且長照服務的供給量已追不上老年人口的長照需求。

1960-1970年代日本照顧工作者能力不足問題外顯

1963年老人福利法下新設「特別養護老人之家」（原文：特別養護老人ホーム）並規定全國各地方政府提供「居家服務」，分別針對低收入戶失能老人提供機構住宿式服務或是於居家提供家事服務。由於1963年制定的老人福利法欠缺規範照顧工作者之資格與條件，導致1970年代照顧工作者仍然是由一群未受過專業訓練的外行人擔任[13,15]，加深日本照顧人力量能不足的問題。以下分別就在職教育訓練機制以及學校教育養成機制之訓用落差進行說明。

「特別養護老人之家」是針對有長照需求的老人提供入住服務與日常生活照顧服務[4]。爾後，隨著機構數量的擴增以及個案人數的增加，照顧工作者被期待具備評估個案的身心功能、評估與家庭成員之間的人際關係、指導個案日常生活能力[4]以及與醫護人員組成跨領域團隊合作的能力[18]。

水上幸代[14]指出，1963年老人福利法的問題點在於，無規範入住型機構之照顧工作者之資格與條件亦無明訂在職教育訓練辦法；實務上是由各個入住型機構以內訓方式自主辦理。日本全國首次針對入住型機構照顧工作者開辦的教育訓練課程是遲至1979年由日本全國老人福利機構協會（原文：全国老人福祉施設協会）主辦[12,13]。培訓課程

分為「基礎培訓」以及「案例實務研習」課程，各為期五天，學員依課程主題繳交作業以及結業報告，合格者核發結業證書；但參訓資格條件嚴謹，並非所有入住型機構照顧工作者皆具資格報名參加[14]。

日本政府公告從事居家服務之人員須每年最少參加一次研習培訓[7,12,13]，須加美明[12]與淺原千里[15]皆指出，1960年代居家服務人員教育訓練課程缺乏系統性規劃；須加美明[12]進一步說明，1960年代的課程內容以家事服務為主，但居家服務人員已面臨身體照顧服務技能不足的問題；培訓課程和工作需求的落差問題延宕至1970年代課程內容新增身體照顧服務相關課程才獲得緩解。

1960年代日本照顧工作者在職教育訓練機制出現的訓用落差問題，亦同樣浮現於日本社福學術界。日本社福領域專業人才的學校教育養成機制是始於1946年厚生省（厚生勞動省前身）委託財團法人中央社會事業協會開辦日本社會事業學校（日本社會事業大學前身），開啟日本高教體系培育社福人才之始[19]。社會福祉教育問題檢討委員會[18]分析，日本社會事業學校及其它日本國內大專院校社福科系畢業生之主要就業職場為公職人員，僅少數畢業生投入社福機構就業，導致社福機構長期以來無法改善人員素質低落的問題。再者，於高度經濟成長期下，日本社會結構快速轉型，大專院校社福科系的課程大綱須進行大幅修改，才能培育具備前揭各項專業能力之人才。

由上述分析可知，1960年代由於入住型機構照顧工作者之在職教育訓練機制欠缺普及化，以及居家服務人員之在職教育訓練機制欠缺培訓成效評值措施。再加上，當時日本大專院校社福科系之課程規劃不符時代需求，無法培育實務界所需之照顧人才，突顯照顧工作者本身具備的照顧能力與實務界所需之實務技能出現落差。

1970-1975年日本政府規劃照顧人才培育機制之蘊釀期

1970年日本邁入「高齡化社會」老年人口比達7%，同年日本國人平均壽命超過70

歲[17]，邁入「人生七十年」的時代。1973年日本實施65歲以上老人免費醫療制度，對老年族群而言就醫門檻大幅放寬。由於住院費用低廉、老人福利機構不足等制度面因素之影響，以及家庭照顧人力不足、居家環境不適合失能老人居住等環境因素之影響，導致一般戶失能老人與家屬選擇入住醫院長期療養，造成社會性住院（Social Hospitalization）問題的常態化[4]。

三浦文夫[3]指出，進入1970年代，日本政府開始正視老年人口長照議題，依人口推估與人口結構老化趨勢，全面規劃普及式之老人福利制度。於高度經濟成長的助勢下，1970年日本政府公布「社福機構緊急增設計畫（1971-1975年）」鼓勵興建社福機構，明示五年計畫期間日本全國社福機構供給量須達可供62萬人使用之量化目標，包含老人福利機構、老人入住型長照機構、重度身障者機構、身心障礙兒童機構等。此計畫提及改善社福機構人員薪資福利，以吸引更多日本國人投入從事第一線社福工作[20]。然淺原千里[15]指出，此計畫仍未明確提出確保社福工作人員之具體配套措施。

進入1970年代中葉，復能理念開始影響日本長照界之服務理念，帶動長照界摸索如何協助個案恢復生活自主權[4]，此價值觀為爾後之生活自立支援照顧模式之核心價值。同時期，日本政府採納中央社會福祉審議會[21]建議，明示入住型長照機構須跳脫以往的「機構是收容個案的場所」，轉為「機構是個案的生活場域」，機構的空間規劃應重視個案隱私，提供等同居家生活水準之居住環境，依個案身心功能提供所需的協助以及協助個案維持其自主性的生活。

從上述分析可知，進入1970年代中葉，日本長照界受復能理念的影響，照顧工作者的任務由「提供個案日常生活照顧」轉為「指導個案日常生活等能力」再進展為「協助個案維持其自主性的生活」，照顧工作者被期待具備的實務知能為，引導個案維持其生活自理能力以實現個案重拾自主性的生活。

1970年代中葉日本照顧人才培育機制雛形的誕生

有鑑於1960年代日本長照界期待照顧工作者具備評估個案之身體・心理・社會層面功能、建立跨領域團隊合作能力以及提供重度失能個案身體照顧服務之技能，1970年代期待照顧工作者具備協助個案自立等照顧知能，1975年社會福祉教育問題檢討委員會[18]考察荷、英、美、加、法等國之社福人才培育制度，依日本社福工作現況向厚生省提議多層級照顧人才培育制度草案，依實務工作內容與職涯發展設計四階段照顧人才培育機制，由初階到高階依序是，「直接提供服務者（原文：保護指導員）」、「督導（原文：生活訓練指導員）」、「指導者（原文：保護指導員）」、「高階指導者（原文：主任保護指導員）」。

「直接提供服務者」是指於第一線提供服務給個案的照顧工作者。規劃透過二年學校教育養成機制，培育照顧工作者具備的能力包含，1.以社福理念為基礎，以專業知識與技能為學理依據，依個案多元且多樣的長照需求，提供個案實際所需之日常生活照顧等服務，2.指導或是訓練個案恢復或是自理日常生活能力，3.於服務提供過程中，留意與落實確保個案的權利。此「直接提供服務者」於累積一定工作經驗後，可轉任「督導」職務。

「督導」是指導「直接提供服務者」實務照顧技能之人；因此，須累積成熟的實務照顧技能並具備充分的指導能力。累積一定的實務工作經驗且優秀的「督導」，透過回流教育機制重返四年制大學履修完規定的科目或是參加並完成資格認定研習課程等方式，通過考核者可轉任「指導者」職務。

「指導者」是以大學四年制之專業教育養成機制培育具備三大能力之專業照顧人才為目標。三大能力是指，1.高度的社福領域專業知識與技能，2.直接提供服務給個案之實務技能以及指導其他工作人員之指導能力，3.機構經營與管理之相關知識與實務能力。工作內容包含，1.評估個案的身心功能，2.提供個

案生活指導服務或生活訓練服務，3.與其它領域專業人員進行協調與整合，4.機構經營與管理。最高階之「高階指導者」是規劃透過碩士班專業教育養成機制，以培育機構負責人以及研究者為人才培育目標。

社會福祉教育問題檢討委員會分析[18]，1970年代日本大專院校社福科系的課程規劃已不符時代需求，需進行大幅修改，才能培育具備上揭各項能力的照顧人才。同委員會亦強調，為因應未來日益多元的長照需求，照顧工作者的專業養成教育機制未來宜統整為大學四年學制為宜。短期配套措施可透過加強在職教育訓練機制，設計系統化培訓課程提升高中職學歷之照顧工作者之實務知能。中央社會福祉審議會[22]的論點，原則上認同多層級照顧人才培育機制，並引用荷、英培育社福人才政策經驗，向政府力說日本高等教育機制增設培育照顧人才科系的重要性。

由上述分析可知，日本於邁入「高齡化社會」的1970年代，社會福祉教育問題檢討委員會提出多層級照顧人才培育機制以及職涯規劃藍圖，試圖因應日本長照界與照顧工作者期待提升照顧實務技能之需求。無論是日本社福學術界或是長照界皆認同須透過專業教育養成機制，依實務界與個案需求，培育照顧人才的重要性。

1975-1985年日本政府規劃照顧人才 培育機制之加速期

1973年石油危機衝擊全球經濟，日本經濟開始減速，三浦文夫[2,3]指出，1975年起日本中央與地方皆面臨財政危機，政府被迫摸索經濟成長衰退期下之社福模式。淺原千里[15]分析，1970年代中葉起約十年期間，日本民間團體持續向政府建議，透過擴大國內銀髮產業市場重振經濟以及培育專業社福人才因應持續增加的老年人口長照需求。

1978年與1980年召開的社會經濟國民會議[23]是由產業界、勞工界、消費者團體與專家學者等日本各界代表所組成的全國跨域會議。此二次會議達成的共識為，依據「接近正常化・普通化(normalization)」

此社福理念，社福政策須跳脫以往的「隔離主義(segregation)」，朝向「社會融合(social integration)」，發展「社區照顧模式(community care model)」，提升居家式與社區式之長照服務供給量，並提及日本政府可透過規劃社福領域專業證照機制，提升社福工作的專業性並促進社福人員對社福工作的認同感。

1981年中央社會福祉審議會[24]建議日本政府以收費方式擴大居家服務對象為一般戶，強調隨著居家服務的案量增加以及使用者付費觀念的普及，日本政府須正視培育社福人才議題的重要性。1985年社會保障制度審議會[25]亦提出相同建議，強調應於中央政府的權責下，有計畫性的培育與確保從事老人福利領域之社福人才，以因應未來持續增加的長照需求。1986年社團法人經濟同友會[26]更進一步建議日本政府須重新檢視從事社福工作人員之資格與條件，應規劃專業教育養成機制培育具備專業性的社福人才。淺原千里[15]分析，此些民間團體的建議，是奠定爾後日本政府規劃照顧工作師制度的重要根基。

承襲上述日本民間團體建議，厚生省[27]明示，活用民間資源開拓國內銀髮產業市場，是維持日本經濟穩定成長的關鍵。為有效擴大市場規模，須建立可促進國人安心且信賴的服務品保機制，且須規劃促進業者提升倫理精神策略，確保各個產業能自主規範其服務品質，以防範糾紛發生。須加美明[12]直言，日本政府樹立照顧工作師制度的目的在於促進國內銀髮產業的健全發展，透過專業照顧人才的培育與長照職場的就業，促進業界提升倫理精神，以維護個案的權利。

由上述分析可知，日本著手規劃照顧人才培育制度與重振日本經濟有關。石油危機衝擊下，日本「產・官」苦於如何有效重振國內經濟。順應人口高齡化趨勢，日本採取擴大銀髮產業與創造長照領域就業機會，做為重振經濟復甦的強心針。另維護長照個案權利之配套措施為：培育照顧人才投入長照界、發揮倫理精神監督服務品質、促進國人安心購買民間服務。

1980年代中葉日本政府強力主導下 照顧工作師制度的誕生

1. 日本長照界十年挑戰人性化照顧模式

進入1970年代中葉，復能理念開始影響老人福利制度下之入住型長照機構的服務模式[4,12]。少數機構嘗試跳脫「按表操課」，改採協助個案下床到餐廳用餐、提供多樣化餐食供個案選擇、依個案實際生理需求隨時協助更換尿布。隨著復能理念的興起，再進展為引導個案下床如廁，改善晚餐提供時段、拉長用餐時間。初期僅少數機構嘗試挑戰，經過十年期間的推動與實證經驗累積，1980年代中葉，已逐漸普及於入住型長照機構[12,14]。

同時期，因應實務工作者需求，民間團體陸續出版照顧工作服務手冊，試圖協助照顧工作者減輕於實務場域面臨照顧知能不足的問題。代表性的出版品包含，1972年日本居服員協會發行之「臥床老人照顧手冊」；1982年出版之「老人機構工作人員照顧服務手冊」[12]。

2. 日本社福學術界的密集呼籲

1985年日本老年人口比達10%，獨居老人突破113萬戶，雙老家庭180萬戶，隨著人口老化的進展，日本政府警覺勢必面臨勞動力人口不足以及如何確保照顧人力的挑戰[17]。

淺原千里[15]說明，1985年至1987年期間，日本社福學術界密集呼籲日本政府規劃社福領域國考證照機制。主要論點是因應時代變遷與國人需求的改變，政府須規劃社會工作師制度、專業能力評值機制以及專業證照制度以確立其工作的專業性，並規劃優先聘用相關科系畢業生之就業保障機制以及證照加級等機制提升其薪資水準。此階段，日本社福學術界關心的焦點為如何催生社會工作師制度，並未言及照顧工作師制度。其主因可推察，當時日本大專院校是以設置社福科系培育社會工作人員為主有關。至1980年代為止，淺原千里[15]指出，日本大專院校設置培育照顧人才相關科系僅止於個位數。

3. 厚生省的強力主導

促成照顧工作師制度誕生的契機是1986年12月厚生省首長指示規劃社福領域專業證照制度[16]；爾後，僅半年，1987年5月實現法制化。當時日本社福領域的代表性工作為，諮商與諮詢、照顧、保育；其中，保育工作已設置專業證照培育專責人力，日本政府規劃擔任諮商與諮詢工作之專業人員為社會工作人員；擔任照顧工作之專業人員為照顧工作人員，著手草擬「社會工作師與照顧工作師法」（原文：社会福祉士及び介護福祉士法），規劃同步將社會工作與照顧工作法制化[28]。

1980年代中葉，日本政府如火如荼規劃照顧工作師制度的社會背景為，日本人口推估報告指出日本人口老化速度以及國人平均壽命將成為全球之冠，亟須培育具備專業知能的照顧人才，以因應未來龐大的長照人口需求。其次，為擴大銀髮市場版圖並同時確保個案人權，關鍵在於培育具備倫理精神與專業知能的社福人才與照顧人才。厚生省強調，考察美、英、法、德等先進國家皆已建置並推動培育社福人才相關機制，日本亦應規劃專業人才之資格與證照制度與國際潮流接軌[15,28]。

岡本祐三[4]形容1980年代對日本政府與社福界而言是「北歐模式震撼性衝擊效應」年代，日本社福學者的論文發表與國際研討會的相繼舉辦，翻轉當時厚生省官員對於長期臥床老人問題的價值觀。長期臥床老人問題並非起因於老化過程之自然現象，亦非起因於失能過程中之必然現象，而是起因於照顧人力與照顧專業之不足，根本原因在於社福制度，特別是居家式與社區式長照服務的不足以及未建立專業照顧人力培育機制有關。

1987年2月召開的日本學術會議（原文：日本學術會議社会福祉・社会保障研究連絡委員会）強調，長期以來由於日本社會不認同照顧工作是一份須要專業性的工作以及人員培育機制的結構性問題，導致照顧工作者的質與量皆嚴重不足。照顧工作者的專業能力攸關國人於長照生活期間，自己的尊嚴與人權是否能被維護的核心關鍵[6,15]。

支持法制化的日本民間團體包含：社福領域學術界（原文：日本學術會議、日本社会事業学校連盟）、社會工作者職能團體（原文：日本ソーシャルワーカー協会、日本医療社会事業協会、日本精神医学ソーシャルワーカー協会）、銀髮產業（原文：全国社会福祉協議会、シルバーサービス関係者）以及照顧工作者。

反對法制化的民間團體包含：日本護理人員家事人員協會、日本工作媒合協會等團體（原文：日本臨床看護家政協會、日紹連看護婦家政婦福祉協會、全国民営職業紹介事業協會、全日本民営職業紹介事業福祉協會），反對理由為家事人員的工作機會勢必受限甚至被剝奪。掌管家事人員之中央主管機關勞働省也持反對立場，當時勞働省亦著手規劃家事人員技能檢定。勞働省主張，家事人員與照顧工作師是執行相同業務，但，卻有二套不同的證照機制，不易說服國人認同。

針對照顧工作師的工作內容，厚生省回應是有別於家事人員；照顧工作師是以協助每一位個案的生活朝向自立為目標，提供個案所需之長照服務[28]。厚生省為促成照顧工作師制度順利誕生，採取折衷策略，同意通過勞働省技能檢定考之家事人員等同取得照顧工作師證照。此配套措施同時減輕勞働省的疑慮並確保家事人員的就業機會[16]。另厚生省將國考證照類別定為「名稱獨占（name monopoly licensing）」證照，規範非領有照顧工作師證照者，不得使用照顧工作師名稱。亦即，無取得證照者亦可從事相關業務，減輕反對團體擔心工作機會受限的疑慮。厚生省強調，考量未來人口老化趨勢亟須確保大量國人投入長照界，更甚者為確保人格特質適合從事照顧工作的國人投入長照界就業，照顧工作師之證照類別定為「名稱獨占」較符合日本長照界的實際需求。

厚生省強調未來長照界應任用取得照顧工作師證照者為主管階級人員，未來須致力培育照顧工作師人才[13]。厚生省亦引用支持派學者之歐美等先進國家之社福理論，強調社會工作與照顧工作之專業性是相輔相成，兩項專業證照是缺一不可[15,16]，順利

蘊釀，反對照顧工作師制度法制化即等同反對社會工作師制度之論調，讓反對團體不得不讓步，最後同意法制化[15]。

由上述分析可知，照顧工作師制度的法制化對於日本照顧工作者而言，可說是意外的收獲，最大的受惠者無疑是所有日本人。照顧工作師制度的催生，是受惠於日本民間團體與學術單位爭取社會工作師法制化的過程中，日本政府因應快速人口老化效應下衍生之長照議題並結合振興國內經濟策略，於厚生省強力主導下誕生。

照顧工作師制度與照顧工作專業形象的樹立

橫山孝子[13]指出，照顧工作師制度的實施，意涵日本政府重新定義老年人口長照議題不再單純是家庭內部的問題，而是須要透過制度化由社會共同承擔的議題；再者意涵持有證照者是受過系統化的專業教育訓練，是具備倫理精神以及照顧知能的專業工作者。淺原千里[15]主張，證照持有者代表其所提供的服務品質是經由國家認證，意謂此人是以專業工作者的角度，提供安心且安全的服務。須加美明[12]指出，制度實施初期（1988-1993年）照顧工作者普遍認同取得證照為從事照顧工作之必備資格條件積極報考證照；並強調證照的取得是有助提升照顧工作者的人力素質與服務品質。

日本推動照顧工作師制度至今邁入第33年，此推動歷程對日本國人之照顧工作看法帶來何種程度的改觀與正向效應，尚待進一步探究。然，由上述分析可知，日本透過照顧工作師制度的推動，明確樹立照顧工作之意義與目的是在於，協助個案的生活朝向自立，以促進個案提升生活自理能力，以實現個案重拾自主性的生活為目標。跳脫以往的「翻身、拍背、換尿布」等單純執行照顧動作滿足個案基本生理需求之狹義照顧工作概念。從日本推動照顧工作師制度之沿革，可知日本期待達到三項目的：1.提升照顧工作之專業形象，2.提升照顧服務品質，3.提升照顧專業能力，包含倫理精神、系統化的照顧知識與技能、提供安心且安全之實務照顧

技能。

結 語

本文歷史性文獻回顧分析1950年至1987年5月底日本推動照顧工作師制度法制化之社經背景因素進行探討。本文歸納出日本於人口結構轉型為「高齡社會」前，於1987年5月底（老年人口比約11%）成功實現法制化之因素有四點：1.中央政府強力主導、2.社會工作與照顧工作之雙師制度同時法制化、3.「訓·用·勞」三端的支持、4.銀髮產業界的支持。

1980年代日本「產·官」苦於重振經濟對策，促成「銀髮產業救經濟」之共識形成。而，「產·官·學」亦達成須維護案人權之基本共識，促成照顧工作師制度化之必要性蘊育而生。加上，長照界與照顧工作者早於1960年代即面臨照顧知能不足的瓶頸，亟須政府規劃照顧人才培育機制。促成日本「官·產·訓·用·勞」五者認同照顧工作師法制化之必要性，於日本中央政府強力主導下，成功說服其它反對團體而順利問世。從日本經驗可知，照顧工作師專業證照的催生與日本社經人文發展以及社福制度之成熟度、國人長照需求的多樣化以及人權意識的提升有深遠關係。

日本實施照顧工作師制度33年期間歷經三次改革，改革主軸為提升照顧工作者之專業能力與提高國考門檻機制；諸如，於今日，家事人員亦須報考且通過國考門檻，始能取得照顧工作師證照。實務照顧工作者須具備三年實務工作經驗且完成450小時實務研習培訓，始具考照資格。再者，提高大專院校照顧相關科系之標準授課時數、取得四年制大專院校照顧相關科系畢業證書者亦須通過筆試門檻，始能取得國考證照。

日本經驗告訴吾人，及早規劃符合該國國情與國人需求之照顧人力政策的重要性。日本透過法制化於法源依據下，將照顧工作名言正順為專業性的工作；具體措施是透過學校教育養成機制與國考證照機制，樹立照顧工作專業形象。然而，日本仍有諸多學者

主張，日本照顧工作的專業性仍處於發展性階段。日本經驗指出，樹立照顧工作的專業性以及翻轉國人對照顧工作的刻板印象，是一條漫長之路。現今日本已跨出第一步，且33年來持續累積學術與實證研究，探討符合日本國情與國人需求之照顧工作內涵與人性化照顧模式。

誠如大熊由紀子[29]所言，一國的富裕程度是取決於社會如何看待老化過程與長照議題；真正富裕的國家係國人的身心功能即使衰退到須要假借他人之手，本人仍能過著保有自主與尊嚴的長照生活。一番ヶ瀬康子[6]強調，物資缺乏的國家，該國的社會福利以提供物品為主；物資豐富的國家，其社會福利的焦點在於如何促進國人找到人生的意義與價值。

五年後我國將邁入「超高齡社會」，我國各界亟須正視照顧人力議題並思考未來自己或家人想要的長照生活模式為何。於此五年期間，考量我國照顧工作實務現況以及現行長照政策（長期照顧給付及支付基準、長照服務機構評鑑指標）重視維持或提升個案自我照顧能力之原則，可參考日本1975年「直接提供服務者、督導、指導者、高階指導者」四階段照顧人力培育機制，供我國大專院校培育照顧人才相關科系規劃專業養成能力以及長照人員繼續教育訓練課程規劃之參考。

具體是指，結合我國現行大專院校進修推廣教育機制，鼓勵持有高中職學歷之照顧工作者（即日本「直接提供服務者」）就讀相關科系，提升倫理精神、奠定基礎學理以及引導個案提升自理日常生活能力之實務技能。再者，鼓勵持有專科學歷且已累積一定實務工作經驗之照顧工作者活用相關科系學分班課程，培育指導新進照顧工作者之能力，結業者具資格轉任「督導」。擔任「督導」職務累積一定實務工作經驗後，活用回流教育機制等方式履修規定科目提升進階學理知識與管理能力，培育具備擔任機構經營者或是主管階級人員之經營、管理與領導能力（即日本「指導者」）。而「高階指導者」之人才養成可結合國內碩士班教育機制，培育

具備機構負責人能力或是研究者。期待我國各界正視照顧人力培育議題，透過學術與實證研究，「訓・用・勞」三端共同探討符合我國人情文化之人性化照顧模式，奠定我國未來推展專業照顧人力制度之基礎。

致 謝

本研究感謝中臺科技大學（CTU109-P-002）、科技部（MOST 109-2635-H-166-001），謹致謝忱。

參考文獻

1. 國家發展委員會：中華民國人口推估（2020至2070年）。第1版。台北：國家發展委員會，2020；36-8。
National Development Council. Population Projections Report in Taiwan, 2020-2070. 1st ed., Taipei: National Development Council, 2020; 36-8. [In Chinese]
2. 三浦文夫：対人福祉サービスの今後の方向(その1)。季刊社会保障研究 1978；13：77-86。
Miura F. Future direction of personal welfare services (Part 1). Kikan Shakai Hoshō Kenkyū 1978;13:77-86. [In Japanese]
3. 三浦文夫：社会福祉制度「改革」の意義と課題。季刊社会保障研究 1987；23：28-39。
Miura F. The meaning and issues of social welfare system "reform". Kikan Shakai Hoshō Kenkyū 1987;23:28-39. [In Japanese]
4. 岡本祐三：自立と連帯の高齢社会—あたらしい介護システムの創造（人権ブックレット）。第1版。大阪：部落解放研究所，1997；2-29。
Okamoto Y. Aging Society of Independence and Solidarity -- Creation of A New Long-Term Care System (Human Rights Booklet). 1st ed., Osaka: Buraku Liberation and Human Rights Research Institute, 1997; 2-29. [In Japanese]
5. 井上千津子：4年制大学における介護福祉教育の社会的意義。京都女子大学生活福祉学科紀要 2008；(4)：1-6。
Inoue C. Social significance of care welfare education in 4-year universities. J Living Welfare Kyoto Women's Univ 2008;(4):1-6. [In Japanese]
6. 一番ヶ瀬康子：介護福祉学の探求。第1版。東京：有斐閣，2003；97-221。
Ichibangase Y. The Quest for Care Welfare. 1st ed., Tokyo: Yuhikaku, 2003; 97-221. [In Japanese]
7. 嶋田直美：介護福祉士養成教育の中心問題—専門性の構築に向けて。桃山学院大学社会学論集 2015；48：157-82。
Shimada N. Central problems in educating the care worker: development of the care worker expertise. St. Andrew's Univ Socio Rev 2015;48:157-82. [In Japanese: English abstract]
8. 呂寶靜、陳正芬：我國居家照顧服務員職業證照與培訓制度之探究：從英國和日本的作法反思台灣。社會政策與社會工作學刊 2009；13：185-233。doi:10.6785/SPSW.200906.0185。
Lu PC, Chen CF. Issues and options in vocational qualifications and training requirements for home care workers in Taiwan: lessons learned from Britain and Japan. Soc Policy Soc Work 2009;13:185-233. doi:10.6785/SPSW.200906.0185. [In Chinese: English abstract]
9. 李佳儒：日本介護保険下の照顧專業發展與課題。台灣高齡服務管理學刊 2011；1：75-106。doi:10.29745/JSCSM.201104.0003。
Lee CJ. Development and issues of care worker profession under the Japanese long-term care insurance. J Senior Citizens Serv Manag 2011;1:75-106. doi: 10.29745/JSCSM.201104.0003. [In Chinese: English abstract]
10. 吳肖琪、黃敬淳、葉馨婷：照顧服務員分級可行性之探討。台灣衛誌 2015；34：592-604。doi:10.6288/TJPH201534104074。
Wu SC, Huang CC, Yeh ST. The practicability of care worker classification. Taiwan J Public Health 2015;34:592-604. doi: 0.6288/TJPH201534104074. [In Chinese: English abstract]
11. 陳惠姿：老人及長期照護人力培育。護理雜誌 2008；55：11-6。doi:10.6224/JN.55.4.11。
Chen HT. The education and training of manpower in elderly & long-term care. J Nurs 2008;55:11-6. doi:10.6224/JN.55.4.11. [In Chinese: English abstract]
12. 須加美明：日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史。社会関係研究 1996；2：87-122。
Suga Y. From chore workers to personal social services professionals: historical processes of the home help services in Japan. Stud Soc Relat 1996;2:87-122. [In Japanese]
13. 横山孝子：生活支援専門職としての介護福祉士養成カリキュラムの検証。社会関係研究 2007；12：25-56。
Yokoyama T. The evaluation of care worker's education programs. Stud Soc Relat 2007;12:25-56. [In Japanese]
14. 水上幸代：介護福祉士養成教育の課題—国家資格化を省みて。社会関係研究 2007；13：75-104。
Mizukami S. Issues surrounding training program for

- certified care worker: upon establishment of national certificate of care worker. *Stud Soc Relat* 2007;**13**:75-104. [In Japanese]
15. 浅原千里：ソーシャルワークとケアワークの分離に至る過程：「社会福祉士法試案」から「社会福祉士及び介護福祉士法」成立までの議論分析。日本福祉大学社会福祉論集 2017；(136)：39-64。
Asahara C. Process in which social work and care work were separated: discussion until the establishment of “Certified Social Worker and Certified Care Worker Act”. *J Soc Welfare Nihon Fukushi Univ* 2017;(136):39-64. [In Japanese]
 16. 京須希実子：福祉系国家資格制定過程の研究—「専門職」形成のメカニズム。産業教育学研究 2006；36：57-64。doi:10.24485/jssvte.36.1_57。
Kyosu N. The research on the process of establishing the national licenses to practice social work: the mechanism of its professionalization. *Japan Soc Stud Vocat Tech Educ* 2006;36:57-64. doi:10.24485/jssvte.36.1_57. [In Japanese]
 17. 厚生労働省：厚生労働白書＜平成23年版＞。第1版。東京：日経印刷，2011；32-60。
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. The White Paper of Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011. 1st ed., Tokyo: Nikkei Printing, 2011; 32-60. [In Japanese]
 18. 社会福祉教育問題検討委員会：社会福祉教育のあり方について（中間答申）。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/86.pdf。引用2020/09/01。
The Review Committee of Japanese Social Welfare Education. The vision of social welfare education (mid-term report). Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/86.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 19. 日本社会工作者教育学校連盟：社会福祉士養成教育と社協のあゆみ。http://www.jaswe.jp/ayumi_jascsw.html。引用2020/09/01。
Japanese Association for Social Work Education. The history of the social worker training education and Japanese Association for Social Worker Education. Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/66.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 20. 中央社会福祉審議会：社会福祉施設の緊急整備について（1970）。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/45.pdf。引用2020/09/01。
Central Social Welfare Council, Japan. About the emergency maintenance of social welfare facilities. Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/45.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 21. 中央社会福祉審議会：「老人ホームのあり方」に関する中間意見。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/66.pdf。引用2020/09/01。
Central Social Welfare Council, Japan. The opinion on the nursing home for the elderly. Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/66.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 22. 中央社会福祉審議会：社会福祉教育のあり方について（意見具申）。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/100.pdf。引用2020/09/01。
Central Social Welfare Council, Japan. The vision of social welfare education (research report). Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/100.pdf. Accessed September 01, 2020. [In Japanese]
 23. 社会経済国民会議：社会福祉政策の新理念—福祉の日常生活化をめざして—。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/127.pdf。引用2020/09/01。
Social and Economic Congress of Japan. The new philosophy of social welfare policy—integrate the welfare policy into daily life. Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/127.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 24. 中央社会福祉審議会：当面の在宅老人福祉対策のあり方について（意見具申）。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/178.pdf。引用2020/09/01。
Central Social Welfare Council, Japan. The current opinion of welfare services policy for the aged at home (research report). Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/178.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 25. 社会保障制度審議会：老人福祉の在り方について（建議）。http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/244.pdf。引用2020/09/01。
Advisory Council on Social Security, Japan. The study of welfare for the aged (proposal). Available at: http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/244.pdf. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
 26. 社団法人経済同友会：活力ある福祉社会の推進と企業の役割。http://www.ipss.go.jp/publication/j/

- shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/301.pdf。引用2020/09/01。
- Japan Association of Corporate Executives. Promotion of a vibrant welfare society and the role of companies. Available at: <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/301.pdf>. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
27. 厚生労働省：シルバー産業の振興に関する研究報告書。 <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/302.pdf>。引用2020/09/01。
- Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. The research report on the promotion of the silver industry. Available at: <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/302.pdf>. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
28. 福祉関係三審議会合同企画分科会：今後のシルバーサービスの在り方について（意見具申）。 <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/331.pdf>。引用2020/09/01。
- Welfare-Related Three Councils Joint Planning Subcommittee. The silver service's future (research report). Available at: <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryouno.13/data/shiryouno/syakaifukushi/331.pdf>. Accessed September 1, 2020. [In Japanese]
29. 大熊由紀子：福祉が変わる/医療が変わる。第5版。東京：ぶどう社、1996；18-21。
- Ookuma Y. The Changes of Welfare. The Changes of Medical. 5th ed., Tokyo: Bu-Dou Sha, 1996; 18-21. [In Japanese]

Assessing Japan's certified care worker training system: 1950s–1980s

MING-FANG HSU

Japan passed the Certified Care Worker Act in 1987 and initiated specialized nursing care education and a dual-track approach to national qualification to cultivate care professionals. This study adopted a traditional literature review methodology to investigate the historical evolution of Japan's legal regime for care workers. It searched for official historical Japanese policy documents (1970–1990) in domestic and foreign databases, including IPSS, CiNii, and NDL. This study identified four major elements contributing to Japan's success in enacting regulations governing care workers, namely (1) strong central government leadership, (2) the adoption of a dual system for certifying social workers and care workers, (3) a collaborative training system involving both employers and employees, (4) and support from the care industry. (*Taiwan J Public Health*. 2020;**39**(6):611-622)

Key Words: *certified care worker, caregiving, qualification, self-reliance support*

Master Degree Program in Long-Term Care, Central Taiwan University of Science and Technology, No. 666, Buzih Rd., Beitun Dist., Taichung, Taiwan, R.O.C.

Correspondence author. E-mail: 107606@ctust.edu.tw

Received: Sep 11, 2020 Accepted: Dec 4, 2020

DOI:10.6288/TJPH.202012_39(6).109122