

前言

我國長期照顧10年計畫於2008年起開始推廣，以因應高齡化社會下衍生之失能高齡者的照護需求。2012年長照10年中程計畫(自2012年至2015年)推估2015年65歲以上之高齡失能者為486,403人，若加上身心障礙者失能人數(384,942人)及原住民失能人數(20,722人)則將近90萬人，相較於2012年的失能人數(65歲以上424,566人，身心障礙者379,338，原住民20,598人)上升7.6%。然而，面對逐年攀升的照護需求，我國的長照服務因工作辛苦、薪資待遇偏低、專業不受重視、照護服務使用者缺乏對照護服務提供者適當的認知等問題，導致人力不足，急需擴增以彌補照護人力的缺口¹。

與台灣僅隔一衣帶水的日本，早已進入超高齡社會(65歲以上人口佔總人口數20%以上)。為解決高齡者照護所增加的財政負擔問題，日本繼荷蘭及德國之後成為全世界第三個採用社會保險方式將高齡者照護社會化的國家。日本介護保險制度於2000年4月1日開始實施，其目的是由社會全體共同負起高齡者照護責任，讓高齡者盡可能在慣於生活的家中及熟悉的地區終老。因民間企業及非營利團體等也能進入照護產業提供居家照護服務，制度開始至今，服務使用者及服務提供者均呈增長趨勢。在少子高齡化進展的同時，日本的照護需求持續上升，照護服務提供的人力確保是一大課題。本文將就日本超高齡社會現況說明高齡者照護面臨的困境，再就照護市場的照護勞動現況探討照護勞動的特徵與課題，進而了解日本在照護人力的穩定及確保上有何施行對策以為台灣在長照計畫執行之參考。

令人憂心的世界第一

根據日本內閣府2013年(平成25年)出版的高齡社會白皮書所示，截至2012年10月1日止，日本65歲以上高齡人口為3,079萬人，創歷史新高。高齡化比例占總人口數之24.1%，其中65到74歲的高齡者(又稱前期高齡者)人數為1,560萬人，占總人口數的12.2%，75歲以上高齡者(又稱後期高齡者)人數為1,519萬人，占總人口數的11.9%。1947年到1949年日本戰後嬰兒潮出生的「團塊世代」，在2015年其65歲以上人口將達到3,395萬人後持續上升。預估至2042年，65歲以上高齡人口會上升至最高峰達3,878萬人，之後，高齡人口數雖下降，但因人口減少，高齡化比率依然不斷攀升。2060年的日本65歲以上高齡人口比率將上升到39.9%，換言之，每2.5人中就有一人為65歲以上高齡者；75歲以上高齡人口比率將提升為26.9%，亦即每4人中就有一人為75歲以上高齡者。與世界各國相比，日本高齡化進行速度之快，無人能出其右。此外，日本高齡化比率的地區差異也很顯著，如秋田縣、島根縣、高知縣等偏遠地區高齡化比率超過30%，高於人口密集地區如東京都(21.3%)及愛知縣(21.4%)。

以平均壽命來看，2011年日本男性平均壽命為79.44歲，女性為85.90歲；到2060年，日本男性平均壽命為84.19歲，女性為90.93歲。在2011年，家中有65歲以上長者的戶數為1,942萬戶，占全國總戶數(4,668萬)的41.6%，且三代同堂的傾向愈來愈低，取而代之的是高齡者與未婚子女或高齡者夫婦同住一起；就每戶家族成員來看，高齡者夫婦共同生活的戶數占總戶數三成之多，若再加上獨居高齡者的戶數則超過總戶數的一半。獨居高齡者的比率顯著增加，從1980年的男性4.3%、女性11.2%上升到2010年的男性11.1%、女性20.3%²。

近年來，日本男女終身未婚率(50歲時點未結過婚之比率)節節上升，日本內閣府2013年(平

成25年)版「少子化社會對策白皮書」資料顯示，2010年日本男性的終身未婚率為20.14%，較2005年的15.95%上升約4%；女性為10.61%，較2005年的7.25%上升約3%。隨著晚婚及不婚人數的增加，今後的終身未婚率預計會持續增高³。此為日本少子化問題的直接要因之一，也會造成將來獨居高齡者的人數增加。

人口老化速度加速、後期高齡者人數增加、長壽社會、家族型態改變形成之高齡夫婦共居或獨居高齡者的增加等高齡化特徵將導致高齡照護需求上升。在日本，一提到照護，根深蒂固的觀念有二，其一是照護為家人應該做的事，其二是照護為女性的工作。但因上述高齡化特徵，高齡者照護可能是由高齡者照顧高齡者或是獨居高齡者自己打理一切，最後可能導致照護者與被照護者雙雙倒下或是獨居高齡者孤獨老死之虞。高齡者照護為責任重大的工作，不僅是體力上的負擔，一旦有任何閃失可能攸關到人命，心理壓力之大非一般工作所能及。2006年4月20日朝日新聞曾報導因身心俱疲，三成的高齡照護者有一死了之的念頭⁴。

加上女性因家庭經濟因素不得不進入職場，高齡者照護是家中女性成員責任之觀念已不復存在，高齡者的家族照護若無社會照護支援，將使家庭崩盤、社會問題叢生。當家族照護社會化後，照護服務提供之人力養成及確保即成當務之急。

照護市場的現況

一、照護需求

表一為厚生勞動省老健局於2014年2月就日本高齡化所做的推估⁵

隨著高齡人口的增加，持續進行的高齡化導致日本高齡者照護需求增加。特別是75歲以上的高齡者持續增加，久病在床及失智等風險增高導致需要照護的可能性升高。老健局資料亦推估日本失智高齡者人數將由2010年的280萬人上升到2025年的470萬人。介護保險制度施行後，被認定為需要接受照護或支援的人數從2000年4月底的218萬人上升到2013年4月底的564萬人，制度施行的13年間成長約2.6倍。2010年6月的內閣會議制定之「新成長策略」中明確地將照護產業定位成高成長、高就業機會創造的成長帶動產業；此外，日本厚生勞動省亦將照護產業列為「創造就業機會的重點領域」中成長產業之一。

表一 日本高齡化的推估

	2015年	2025年	2055年
65歲以上人口總數	3,395萬人	3,657萬人	3,626萬人
(比率)	(26.8%)	(30.3%)	(39.4%)
75歲以上人口總數	1,646萬人	2,179萬人	2,401萬人
(比率)	(13.0%)	(18.1%)	(26.1%)

註:2055年65歲以上總人口數雖下降，但因少子化因素，高齡化比率仍上升。

二、照護勞動的現況

面對迫切的照護需求，日本的照護服務供給體系能否充分應對呢?本節將根據公益財團法人照護勞動安定中心實

施之2012年度(平成24年度)照護勞動現況調查

結果^[5]

及厚生勞動省於2014年2月公開有關福祉

人才確保的資料⁶來說明日本照護市場的勞動現況及課題。

(一)照護事業經營主體:2012年照護事業的經營主體，居家訪視照護及往來型機構照護(有照護需要時才到照護機構，非長期居住在照護機構裡)以民間企業居多，前者占總經營主體的65.4%，後者占58.2%。入住型機構照護(長期居住在照護機構裡)以社會福祉法人為最多(36.7%)，民間企業居次(36.3%)。就照護人力來看，認為照護人力不充足之受訪者占全體57.4%，其中，最欠缺的照護人力為訪視照護員，其次依序為照護職員及看護職員。在營運上面臨的最大課題是「優質人才之確保困難」(53%)，其次為「為確保及穩定照護人力，現行的照護酬勞無法支付充分的薪資」(46.4%)。

(二)照護勞動者人數:照護職員(含機構照護在職人員、直接照護服務從業人員及訪視照護人員)從2000年的54.9萬人(全職者35.7萬人，兼職者19.2萬人)上升到2011年的139.9萬人(全職者85.1萬人，兼職者54.8萬人)。介護保險制度實施初始，兼職人數(19.2萬人)佔總人數(54.9萬人)約35%，2011年的兼職人數(54.8萬人)佔總人數(139.9萬人)約64%，兼職人數雇用比率大幅上升。此外，以2012年的照護職員總數149萬人來看，2015年推估需要167~176萬人，需求倍增，到2025年預計需要237~249萬人，照護人力需求約1.5倍。

(三)照護勞動者就、離職率:機構型與訪視型的照護勞動者在2011年10月1日到2012年9月30日一年間，

就職率為23.3%，離職率為1

7%，高於全部產業的平均離職率(14.8%)⁷

。離職者中，未滿一年離職者有39.9%，一年以上未滿三年者有34.2%，由此可知，離職者中有74%以上是工作未滿三年者。以就業型態來看，非正式員工的離職率高於正式員工；以職業型態來看，機構型的照護勞動者之離職率高於訪視照護勞動者(機構型的正式員工比率為65%，訪視型照護勞動者以非正式員工為多占65%)。

(四)照護勞動者的屬性:照護勞動者的平均年齡為45.1歲，其中訪視照護員平均51.5歲，照護職員平均42歲。以性別來看，八成以上照護勞動者為女性，其中，訪視照護員為女性的比率更高達九成以上。在各類照護工作中，如前所述，機構型照護的正式員工比率較高，訪視型則以非正式員工居多，訪視照護人員高達八成以上為非正式員工。而這些女性非正式員工並非在家事及育兒工作之餘從事短時間的兼差式照護服務，其工作時間與工作內容等同正式員工，為長時間的兼差，但待遇和福利不及正式員工。調查結果顯示43.3%的照護勞動者對勞動條件最不滿意的是「薪資太低，與工作內容不相符」，其主要原因之一來自於非正式員工的雇用；此外年資太短也是造就低薪資的要因。

(五)照護勞動者持有的資格以居家照護員2級為最多(47.9%)，照護福祉士居次(33.4%)。居家照護員最高階為1級，初階為3級，2級屬中階，只要研修一定時間的養成課程即可取得，但3級不在照護保險酬勞支付內，故照護保險制度下的居家照護員至少需有2級資格。照護福祉士則需接受一定課程培育通過國家考試方能取得證照。照護市場內持有照護福祉士證照之照護勞動者每年持續增加，從2000年的131,554人上升到2011年的514,129人，人數增加近4倍。值得一提的是，實際持有照護福祉士證照者從2000年的210,732人增加到2011年984,466人，2013年更增加到1,183,979人，但近半數持有證照者未從事照護工作，這些人被稱為隱藏性照護福祉士(日文為「潛在介護福祉士」)。薪資低、工作辛苦、社會大眾對照護服務工作的負面認知與低評價、非正職雇用常態化等種種因素是隱藏性照護福祉士裹足不前，不願進入照護市場的原因，同時也是照護市場在人力雇用上的重大課題。

照護勞動力之確保

綜上所述，日本照護市場因薪資低、離職率高、持有照顧證照之隱藏性照護者未投入照護工作導致照護市場面臨人力不足困境，然而，日本政府並沒有因此鬆綁外勞政策，廣開大門讓外國照護勞動者進入日本從事照護與看護工作。相反地，因經濟合作協議簽訂引進的國外專業護理及看護人員都須通過日本國家考試方可在日本工作，不少國外專業技術人員因語言的障礙被拒於日本照護市場大門外。為確保穩定的照護人力供給，日本政府於2007年8月28日制定了福祉人才確保方針及作法如下⁸：

一、 照護勞動環境的改善

在薪資方面，參考社福類公務員擬定適當薪資。為確保優質人才留任，經營者應將照護收入適切地分配給照護勞動者並表彰優良經營者。在工作時間面，導入週休二日制，且每週工時不超過40小時。經營者應恪遵勞動法規，國家或地方政府須負督導之責。提供照護勞動者的身心健康管理及完善的福利。導入IT技術，簡化行政事務。建構新的經營模式，利用照護人員共同採用、資材共同購買、照護設備共享等方式建構網絡，強化小型照護事業的經營基盤。

二、 建構職涯發展系統

建構研修體制，確保照護勞動者內部及外部研修機會、協助照護從業員通過國家考試，取得證照或取得更具專業性的認證、教育訓練等。

三、 福祉照護服務的宣傳與理解、照護工作形象的提升

社會大眾往往認為照護工作是一般人在沒有其他工作情況下的最後選擇，忽視照護工作的專業性。可透過大眾媒體宣傳，導正社會大眾對照護工作的錯誤觀念，或透過志工體驗、照護職場的體驗及實習等，提高照護工作的社會評價。

四、 鼓勵持有證照的隱藏性照護福祉士加入照護工作之列

了解隱藏性照護福祉士投入照護工作的意願並藉由就職說明會的舉辦，喚起他們對照護工作的關心，投入照護產業。透過相關團體或職業介紹所的媒合，進行免費工作諮詢及教育，給予就業支援。

五、 鼓勵多樣化的人才參與及投入

舉辦說明會，喚起無照護工作經驗卻有志進入照護產業者的關心，並透過工作媒合及諮商，給予就業協助。透過研修或志工體驗，鼓勵已退休但身心健康的高齡者將其專業知識或技能活用在照護工作上。鼓勵身障者在其能力所及範圍下投入照護工作。導入國外專業照護人員，並為其建構完善的研修及指導體制。

結語

誠如以日本高齡社會為主軸描述高齡者照護制度及執行上種種議題的漫畫『看護工向前衝』(日文為ヘルプマン, Help Man)主人公所言，照顧事業應該是一門「大家都有好處的生意」而不應該是利益勾結獨厚某方。照護產業最大的基盤在於照護人力，無優質照護人力即無優質照護服務。台灣在長照計畫執行上所遇到的課題，日本一樣也沒少過。身為高齡化社會的前輩，日本的國情雖然與台灣不同，但其照護人力確保對策仍有台灣可借鏡之處。透過照護勞動環境的改善、照護人才培育、多元人力的導入、照護專業形象的建立、職涯發展制度的建構等期使台灣的長期照護產業能成為對大家都有好處的產業。

作者陳玉蒼為實踐大學高雄校區國際貿易學系助理教授

註解:

1.內閣府，平成25年版高齡社會白書

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/gaiyou/25pdf_indexg.html

2.內閣府，平成25年版少子化社會對策白書

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2013/25pdfhonpen/pdf/s1-1.pdf>

3.「介護疲れ 死にたい3割」(因照護身心俱疲 3成照護者有一死了之念頭)，2006年4月20日朝日新聞

4.厚生勞動省老健局，「介護保険制度の改正案について」(關於介護保險制度的修正案)，平成26年2月 <http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/21025d/26-kaigokaigi.html>

5.公益財團法人照護勞動安定中心，「平成24年度介護労働実態調査結果について」(2012年照護勞動現況調查結果)，平成25年8月16日 http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h24_chousa_kekka.pdf

6.厚生勞

動省，「福祉人

材の確保について」(關於福祉人才確保)，平成26年2月20日

<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu->

[Kikakuka/0000037804_1.pdf](#)

7.
厚生
勞動省，
「平成24年雇用動
向調査結果の概況」（2012年雇用動
向調査結果之概況），
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/doukou/13-2/dl/gaikyou.pdf>

- 8.厚生勞動省，「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（
社會福利事業從業員確保對策
相關之基本方針），2007年8月28日，
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/dl/fukusijinzhai.pdf>