

公務出國或赴大陸地區報告（出國類別：考察）

## 日本高齡者健康促進與照護 參訪報告

服務機關：臺中市政府衛生局

姓名職稱：施睿誼 科員

派赴國家：日本

出國期間：104 年 8 月 5 日至 13 日

報告日期：104 年 11 月 13 日

# 目 錄

一、摘要.....	1
二、出國人員名單.....	1
三、目的.....	2
四、過程.....	2
五、心得.....	10
六、建議.....	11

## 一、摘要

今（104）年5月中旬立法院三讀通過長期照顧服務法，2年後將正式施行，這對於臺灣在高齡照顧的人力、服務模式及財源籌措等層面產生相當程度的影響，臺中市政府衛生局轄管臺中市長期照顧管理中心及全市護理之家之立案管理，多年來主責並規劃臺中市成為高齡友善城市，為因應2年後施行的長期照顧服務法，需要藉由多元的學習與觀摩，提升及厚植推動長期照顧工作。

本次參訪由徐永年局長與施睿誼科員2人，與亞洲大學黃雅文教授及研究生共23名參訪，選擇參訪日本乃是其人口老化情形極為險峻，截至今年，其國民4人中有1人為65歲以上老人(2015年7月日本26%臺灣12.2%)，為因應其人口老化情形，於2000年4月開始推行介護保險，此行選擇了高齡人口增加率54%與獨居老人增加率50%佔全日本47都道府縣中第四高的愛知縣，第五高的大阪府以及在三重縣的鳥羽市做為參訪的重點城市。

為確實了解日本長期照護的實際運作，本次的參訪行程分為四大主軸：第一從政府部門單位的健康福祉部，日本在中央部會主管權責中，將衛生與社會福利整合在「厚生省」的組織中，近幾年更整合成為「厚生勞動省」，在整合的中央部會，如何能成功將衛生與社會福利整合的思維延續到地方，是本次參訪的重點。第二主軸為參訪不同層級的機構，清楚了解介護保險體制下不同層級的機構設置以及收案標準。第三主軸實際走訪了大阪市的介護情報研修中心及日本最大的健康福祉介護輔具中心ACT ageless center等單位認識各種輔具，以及介護保險於輔具的給付條件與標準。第四主軸為介護預防的高齡者健康促進，於愛知健康園區進行高齡者健康生活及健康促進之體驗與學習。

## 二、出國人員名單

出國人員一：徐永年局長

出國人員二：施睿誼科員

### 三、目的

- (一) 透過實地參訪了解日本長期照顧模式。
- (二) 了解日本在長者照顧的多元化服務系統。
- (三) 提供本市規劃長期照顧服務的參考。

### 四、過程

#### (一) 行程一：參訪日本未來醫療模式

- 1. 參訪時間：104 年 8 月 5 日
- 2. 參訪機構：大阪大學附設醫院
- 3. 參訪摘要：

大阪大學是日本國內第 6 所舊制帝國大學，30 年代日本的國立大學教育機構及研究機構成立後，為迎合東京等大城市「綜合大學到大阪」的民間呼聲而正名。已擁有 11 個學部（學院），各專業本科招生人數超過東京大學，成為日本規模最大的國立大學法人。校區占地面積 160 萬平方米，在校生 23429 人，大學部生 15524 人，2014 年度教研經費支出 1518 億日元。

參訪重點，大阪大學附設醫院教授分享了失智症患者異常活動與睡眠時間有關之研究，並實地走訪醫院病房，看到許多兼具人性與科技化的設施設備，參訪其中央實驗室，透過自動化檢驗設施設備，觀察到目前附設病院之醫療研究重點在於“未來醫療與真實醫療”。



## (二) 行程二：參訪社區式老人照護機構

1. 參訪時間：104 年 8 月 7 日
2. 參訪機構：百年草高齡者介護工作坊
3. 機構簡介：
  - (1) 因邁向高齡原因以老人福祉及在地居民而設置綜合空間及設施。
  - (2) 創造理念為元氣、健康、快樂為基礎考量。
  - (3) 百年草的命名為：百歲及健康，以退休後的老人發展另一種生活。
  - (4) 由昭和 60 年(1890 年)創立，至今已超過 100 年歷史。
  - (5) 不只照護老人的生命，而是讓老人維持健康動能以提升老人自我價值感。
  - (6) 於 2012 年 4 月 1 日統計：社員數共 65 名，社員 16 名，派遣 1 名，兼職 47 名。
4. 特色說明：

位於名古屋豐田市，為公辦民營，營收由縣府掌握，但經營上仍有要求（目前收入皆達收支平衡，並藉由自行製作物品銷售達營運），合併飯店、法國餐館、足助火腿 zizi、麵包店芭芭拉，並將其他的功能，如洗澡，社會福利理事會護理及日間服務設施結合起來，這是福利和旅遊業混合設施的形式，目前老人平均年齡、時間及薪資：65 歲，最高為 75 歲；工作時間 8 時 30 分至 16 時 30 分，一周約為 3 天；時薪為 1 天 800 丹。



### (三) 行程三：參訪鳥羽市健康福祉課鳥羽市地域包括支援中心

1. 參訪時間：104 年 8 月 7 日
2. 參訪機構：鳥羽市健康福祉課鳥羽市地域包括支援中心
3. 機構簡介：

地域包括支援中心是採取團隊相互合作模式運作，由三種專業人員共同執行綜合諮詢、權利保障、照護預防、照護支援等四項業務。鳥羽市長井村均表示 21 世紀邁向少子化、高齡化的時代，市民的福祉及健康的增進將為重要課題，此機構成立讓在地居民有活動空間，並合併診療所及日照中心。



4. 特色說明：
  - (1) 根據老人的健康和福利來整體性策劃與推廣其工作。
  - (2) 區域成立在地綜合支援中心，支持老人福利等相關業務。
5. 機構人力規劃：
  - (1) 生命支持業務員：福利，消費者和兒童委員，搶險救災，軍人撫卹有關日本紅十字會事項。
  - (2) 老人和殘疾人的參與：1.地區綜合支援中心的福利 2.敬老院的老人，特殊兒童撫養津貼招生諮詢 3.殘疾兒童福利，文化，諮詢特殊傷殘津貼，其他殘疾，獨立支援效益，區域獨立支援會。
  - (3) 地區綜合支援中心：全面和持續的護理管理，預防保健管理。
  - (4) 健康業務員：預防傳染病，生活方式有關的疾病，預防接種，各種篩選健康諮詢，捐血，診所，節日的夜間急診。
  - (5) 育兒支援辦公室：規劃和協



調兒童福利措施，日托，入學兒童俱樂部，兒童津貼，兒童撫養津貼，家庭支援中心，臨時托，病病後兒童保育，綜合兒童心理諮詢，母子寡婦諮詢，虐待等防範網絡。

- (6) 長期護理保險業務員：協助需要長期護理和長期護理保險及福利，被保險人授權管理需要支持的認證證書，收集和處置犯罪的長期護理保險金。

#### (四) 行程四：參訪健康福祉介護輔具中心 ACT ageless center

1. 參訪時間：104 年 8 月 8 日
2. 參訪機構：健康福祉介護輔具中心 ACT ageless center
3. 機構簡介：
  - (1) 提供老年人依據介護保險所核可的輔具額度，選擇合適的生活輔具及諮詢服務。
  - (2) 展示各項生活輔具，提供長輩可適用及選擇的機會。
4. 特色說明：

本中心成立於2009年，主要提供長輩及個案管理師選擇合適輔具的諮詢資源管道。在日本，依照介護保險之分類，輔具租賃當中，「要支援1級」、「要支援2級」和



「要介護1級」以上三者屬於「預防給付」，原則上只能申請使用的輔具租賃。介護保險底下的輔具租賃流程，是由使用者先與照顧管理師接洽，由照顧管理師制定照顧計畫，若可能需要使用輔具，將照會職能治療師或物理治療師，並經專業人員評估後再轉介輔具租賃業者。

日本的輔具租賃可分成兩大流通系統，分別是：第一類—外部委託型，以輔具消毒機械製造廠商→消毒中心→輔具服務業者→使用者為流程。介護保險實施前，為促進民間業者投入照護市場，日本於1992年開始成立全國統一基準的服

務評價制度，稱為「銀髮事業標記制度」。除書面審查營業基準條件外，並派員實地調查，調查結果經「Silver Mark 基準認定委員會（由消費者團體代表、醫療、福利等專家學者組成）」審查後，符合基準的事業所（營業所），由振興會理事長頒發認證標記，作為服務利用者可安心選擇服務事業者的衡量標準。



#### （五）行程五：參訪愛知縣健康福祉部

1. 參訪時間：104年8月10日
2. 參訪機構：愛知縣健康福祉部
3. 機構簡介：

日本中央省廳最高衛生福利行政機構為厚生勞動省，掌管該國社會福利勞務，負責國家醫療、衛生、福利政策之制定與推動、地方業務指導與協助及預算經費。日本47都道府縣政府（東京都、北海道、大阪府、東京府及43縣）則依地方自治，組織設置「福祉保健局」或「健康福祉部」，再依轄區內各行政區域設置「保健所」或「保健福祉中心」為該區域之衛生福利行政機構，以厚生勞動省所制定之國家衛生福利政策，擬訂所轄之衛生福利行政計畫，並據之執行。

愛知縣，位處日本中部地方，首府為名古屋市，總面積5,153平方公里，人口數約735萬，位居日本47個都道府縣中第4位，下設37市、18町、2村，該縣是日本少數以工業為經濟主導的縣，縣內總生產佔日本國內生產總值的7.0%，縣內不乏知名企業，以豐田汽車為首的汽車產業為愛知縣高度經濟成長的產業，愛知縣健康福祉部為縣內最高衛生福利行政單位，掌管735萬縣民的健康保健和醫療服務。

4. 特色說明：



因少子化及高齡社會的到來，國民因不良生活習慣造成的疾病及醫療負擔日益增加，由中央、縣府、市府依層級權責訂立國家級、縣級、市級的計畫，藉由政府的策劃、領導及執行，實際改正國民的生活習慣，達到疾病的預防與延長健康生命（健康老齡化）的目的。

愛知縣健康福祉部於1993年即開始訂定推動社會福利的相關計畫，基礎架構全縣的健康福利政策，（1993-2000年「愛知8年福祉戰略」、2000-2010年「21世紀愛知縣福祉展望計畫」），但超高齡、少子、人口減少的現況趨勢，家庭型態急劇變化，社會健康福利的需求逐漸多樣化、複雜化，逐漸影響縣內政策的落實度，為賡續以福利保險為主軸的「21世紀愛知縣福祉展望計畫」，愛知縣健康福祉部加入醫療、保健等主軸策略，以區域的相互扶持支援特色，於2011年訂立為期5年的「愛知健康福祉展望計畫」，規劃6大福利領域，落實「安心健康幸福的愛知縣」藍圖。



#### （六）行程六：參訪愛知健康園區

1. 參訪時間：104年8月11日至13日
2. 參訪機構：愛知健康園區
3. 機構簡介：

日本愛知縣政府為增進縣民健康，有鑑於生活習慣是慢性病的主因，於20多年前斥資規劃建設財團法人愛知健康

園區，1997 年正式對外開放，期透過園區的設施、活動、訓練，提升民眾健康促進知識，進一步實踐健康生活，預防慢性病發生，以降低健保負擔，及提昇縣民生活品質。

該園區主要有四大館，分別為：一、健康開發館：提供健康檢查及後續指導與訓練；二、健康科學館：設計為互動式及體驗型科學館，讓民眾了解人體器官功能及體驗健康促進知識；三、健康宿泊館：結合溫泉與住宿，辦理研習會；四、健康情報(資訊)館：提供健康相關資訊。

該園區具多元功能，每年維護費用高達 16 億日圓，民眾使用率不如預期高，永續經營及成本效益仍待評估。

#### 4. 特色說明：

該園區主要有四大館：佔地約 3.8 公頃，為健康開發館（1.1 公頃）、健康科學館（0.85 公頃）、健康宿泊館（0.92 公頃）、健康資訊館（0.92 公頃）。園區土地費用約 40 億日圓，硬體建設費用約 230 億日圓；每年維護費用約 16 億日幣，其中 13 億由縣政府預算補助，其餘則由該園區營運收入支付，縣政府補助經費逐年減少。

四大館功能分別為：

##### (1) 健康開發館（Health Promotion Wing）：

主要功能為醫療健檢產業、休閒運動產業。提供健康檢查及後續指導與訓練；該館聘有醫師、牙醫師、保健師、運動指導員、營養師等專業人員。使用對象為成人，提供簡單身體檢查，讓民眾認識自己的健康，檢查項目包括身高、體重、腰圍、簡單體力檢查、飲食及運動問卷調查；也提供另一種包括血液、心電圖等較多項目的健康度評價。檢查結果由保健師詳細說明並給予保健指導，由專業人員開給後續運動處方、營養處方等。因此該館設有體能設施室、游泳池等。讓民眾藉由檢查認識自己的健康狀況，再給予衛生教育指導進而親身體驗體目的為觀光旅遊、溫泉產業、會議產業。結合溫泉與住宿，提供會議場所，可供辦理訓練或研習會，培育健康促進的專家與志工。

(2) 健康情報館 (Health Information Wing) :

健康教育、健康促進相關諮詢。收集健康促進資訊並提供查詢、使用。該園區開始營運時，民眾使用率並不高，因此該園區努力思考把功能向外提供，因此到縣內各地辦理研習會，協助訓練保健師；並積極與企業合作，讓企業安排員工到此園區接受健康檢查及接受後續指導與訓練，也積極與教育單位合作，安排學生到此校外教學，期望發揮最大效益，提升民眾健康促進知識，進一步建立健康生活形態，以促進民眾健康，預防慢性疾病發生。

透過體適能活動、飲食設計及後續訓練等，透過目標設定，期望民眾改變不良生活習慣，建立健康的生活方式。

(3) 健康科學館 (Health Education Wing) :

健康教育目的為主，參與者中學生佔 60%，積極推動家庭參與，為互動式及體驗型科學館，讓民眾了解人體器官功能及體驗健康促進知識。健康科學館之設計，期望將健康促進觀念向下扎根，所以積極推動家庭參與，鼓勵親子一起參



加，一起學習；並將人體器官模型（例如血液循環、呼吸系統、消化系統等）或與健康相關知識設計成互動式活動或設施，引起學童及家長親自體驗的興趣，進而從中學習健康知識；更依學生年齡設計不同教材，針對小學低年級生用漫畫、猜謎內容，小學高年級生則運用數字概念吸引他們的注意，對中學生則設計較深入醫學的內容介紹。園區並和中小學合作，提供學校免費來校外教學，目前此館使用者多為中小學學生，假日則有較多的父母帶小孩一起來參觀。

(4) 健康宿泊館 (Health Accommodation Wing) :

目的為觀光旅遊、溫泉產業、會議產業。結合溫泉與住

宿，提供會議場所，可供辦理訓練或研習會，培育健康促進的專家與志工。

(5) 健康情報館（Health Information Wing）：

健康教育、健康促進相關諮詢。收集健康促進資訊並提供查詢、使用。該園區開始營運時，民眾使用率並不高，因此該園區努力思考把功能向外提供，因此到縣內各地辦理研習會，協助訓練保健師；並積極與企業合作，讓企業安排員工到此園區接受健康檢查及接受後續指導與訓練，也積極與教育單位合作，安排學生到此校外教學，期望發揮最大效益，提升民眾健康促進。



## 五、心得

在策劃本次參訪時值立法院三讀通過長期照顧服務法，並正積極規劃長期照顧保險法立法工作，因此本次參訪希冀藉由參訪日本已具完整的長期照顧制度及完整的整備健康管理系統，他山之石，提供正在孕育長期照顧服務的臺灣在政策面、服務面的借鏡。

日本，自 2000 年 4 月開始實施介護保險制度，將長期照顧服務與照護保險整合，早我們走了近 15 年的經驗，從本次參訪中發現，其長期照顧服務不僅能隨著逐漸攀升的老人數達收支平衡，並且能在「在地老化」的精神下，提供多元性、整合性的社區照顧模式，不僅能減輕受照顧者對機構式照護的依賴，降低機構式服務的使用率，同時減少了機構式服務之保險給付，這點是即將發展長期照顧保險的臺灣值得借鏡之處。

很值得佩服的是看到日本健全的體制以及對於高齡者友善城市的推動如此完善。日本於 2005 年開始推動全國「地域包括支援中心」，於各縣成立地區性的支援中心，以利高齡者以及身障者的身心健康諮

詢支援，地域包括支援中心是提供老年人的醫療、護理、護理預防、生活支援等諮商窗口。

建立起社區整合性照護體系，認為具有下列幾項特色：

1. 綜合性：透過以需求為導向並提供各項諮詢服務，延續長者尊嚴生活環境提供必要的援助。
2. 整體性：所提供的服務並不僅侷限於提供照護服務，結合社區內之保健、社會福利、醫療服務，以及公益活動等多樣化之社會資源。
3. 持續性：因應高齡者身心狀況之變化，持續且適當提供各項服務，以維持現有之生活品質。

藉由保健、醫療、社會福利等各項專業機構之配合，進而結合社區內公益團體或社區活動等資源，始能建構一個完善照護服務網。

此外，本次參訪有機會拜訪愛知縣衛生局及衛生所業務，了解日本基層公共衛生所提供的服務模式。臺灣的衛生所服務項目，來自於衛生福利部各單位推動業務的內容，如同國民健康署推動癌症篩檢及防治工作。心理及口腔健康司，精神病患及自殺防治訪視工作等，均成為衛生所的核心業務。也讓臺灣的衛生所成為衛生福利部、衛生局的基層執行單位，反觀日本，衛生所負責基礎的公共衛生工作，一切以軍民的健康需要為出發點，縱使提供癌症防治或預防注射，均是依據社區防疫或民眾需求為標的，而非是達成政府施政政策為目標。

## 六、建議

### （一）建構以在地化為基礎的高齡照護模式

日本透過設置地域支援中心，透過以地區為範疇提供高齡者整合性的照護服務，不論是行動自如的高齡者，還是需要臥床插管的被照顧者，都是在所居住的轄區中接受可及性、可近性的照顧服務。

也因為本次參訪後，正逢與民政局、社會局等局積極規劃「愛鄰守護隊」弱勢關懷服務模式，效仿日本「地域支援中心」的整合性服務概念，藉由強化民政局既有的「區、里、鄰」行政體系，

並結合社區中各系統的志願服務人力，引入醫療保健、社會福利、就業輔導等資源，針對社區中的獨居長者、弱勢家庭等提供持續性的關懷服務。

「愛鄰守護隊」僅是開頭，從市府的整體觀點，應當更積極運用社區的資源網絡及通路，建構以社區中高齡者為需求為導向的服務輸送模式。

## （二）整合衛生與社會福利組織提供高齡化照顧服務

在參訪過程中，好奇詢問愛知縣健康福祉部負責導覽的課長，「日本在近年將勞動業務併入厚生省中，是否會對地方的組織業務產生影響？」答案竟是「不會」，因為日本對於中央政府政策的服從，與肯定組織整併的方向是讓他們願意接受且盡力執行的原因。

反觀臺灣，102年7月底，原衛生署與內政部社會司及相關社會福利業務，整併為「衛生福利部」，雖將衛生醫療與社會福利結合在一中央部會中，地方政府仍分屬在衛生局及社會局，雖各司其職，但在針對高齡者的服務中，受限於原有老人福利法、護理人員法等法規的限制，呈現各管各的現象。

此外，本局中主管護理之家等照護機構的管理工作、外籍監護工目前在本局有高齡城市推動委員會，建議應當就實質業務與管轄範圍進行整合，避免疊床架屋。且本局除在長期照顧業務擔任護理之家的管理、外籍監護工及身心障礙鑑定審核等「照顧管理」外，也擔任高齡者健康促進、各項疾病及癌症的防治工作。而社會局也依據老人福利法提供社區式、居家式和機構式的照顧服務。形成一位高齡者可能分屬在衛生局、社會局提供服務的現象。

今年度，本局接受人力員額評鑑中，首先將設立「長照科」作為未來組織發展方向的規劃，參與評鑑的委員多表肯定，只是也認為，應當將社會局的人力與衛生局充分整合，才能有效提供符合、適合高齡者的服務。

## （三）重視人才培育

因應社會福利與醫療保的整合趨勢，擔任長期照顧的專業/半專業工作者需要同時具有社會福利與醫療保健的思維，因此，

在現有的各項培植課程規劃，應當以高齡者需求為導向，整合衛生與社會福利，提供整體性、多元性、連續性的培育模式，以滿足臺灣人口老化的需求。

此外，在提供各項服務時，應積極運用涵蓋保健、醫療、福利等專業人員與非營利組織、志工、社區中自發組織等單位，藉以整合社區內各種社會資源，提供充分而完整的人力資源。