

淺談日本「日常生活自立支援事業」

王鼎楫

東吳大學法律學系博士班

司法院大法官書記處大法官助理

淺談日本「日常生活自立支援事業」

摘要

隨著台灣步入高齡社會，家庭與社會照顧老人之負擔漸重，不免產生虐待或遺棄等情事，老人保護之議題即愈發重要。而回顧我國相關文獻，係多著重如何進行虐待防治、安置，而安置後如何令其再度安心回歸自立生活，相對較少討論，遑論法制應然面之建構。如是，本文將以「人口狀態、文化及法制構造」與我國相近之日本，為觀察對象，特別以該國之「日常生活自立支援事業」為關注中心；申言之，該概念係指為協助行為能力不足之失智老人、智能障礙者、精神障礙者，能於自身所地域中，充分自立生活，而由「都道府縣」之社會福祉協議會等，提供相關服務之事業總稱。基此，為充分瞭解自立事業之建制，本文將先於「貳」部分論述日本社會保障法下對於「自立」概念之認知，分析相關之理論基礎，闡明老人並非「單純受保護」之行為客體，而係能夠「自我決定」之法律主體，是自立事業之運作，自不得將老人置於被參養之境地，而應積極從旁協助本人意思於社會中開展。承上，本文將續於「參」部分介紹自立事業之具體運作，如實施主體、利用人、服務內容、契約方式、利用費、申訴機制、實施現況及未來展望等，並輔以探討該制度於實務上所面臨之各式難題。最後，在「肆」部分統整前開論述，嘗試於我國國情之上，就前述日本經驗，簡要提出反思，期許能臺灣長者們盡一份棉薄之力。

關鍵字：老人保護、自立、日常生活自立支援事業。

Keywords: protection for elder adults, self-reliance, project for self-reliance in daily life

壹、前言

按所謂高齡化社會之判斷，係依 65 歲以上人口數相對總人口數之比例計算。簡言之，若 65 歲以上人口數占總人口數百分之 7 以上而未滿百分之 14 時，即屬高齡化社會；且若 65 歲以上人口數比例超過百分之 14，而未至百分之 21，則稱之「高齡社會」；甚者，若比例超過百分之 21 以上，即為「超高齡社會」¹。觀諸行政院經濟建設委員會之統計²，我國於 1993 年老年人口占總人口比例即超過百分之 7，成為高齡化社會；推計將於 2018 年成為高齡社會，並於 2025 年超過百分之 20，正式邁入超高齡社會。

隨著台灣步入高齡社會，家庭與社會照顧老人之負擔漸重，不免產生虐待或遺棄等情事，老人保護之議題即愈發重要。而經學者³統整文獻，老人虐待得定義如下：一、身體虐待：包括各種身體攻擊或造成身體疼痛、受傷之行為，導致身體功能損傷或失能。二、心理虐待：係指故意透過口頭攻擊、威脅、恐嚇、侮辱及孤立等行動。三、經濟虐待：指剝奪老人處理財物之權利，或對老人財產作成不適當處置。四、疏忽：故意不滿足生活所需。相對學界，立法者就「老人虐待」之劃定，則有時較為狹隘；觀諸老人福利法第 41 條：「老人因直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有『**生命、身體、健康或自由**』之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人的申請或職權予以適當短期保護及安置。」可知，其對老人虐待之觀察僅含身體、心理虐待及疏忽，而忽略對經濟虐待之保護安置。是建構相關支持體系，令其擺脫經濟壓迫，以維老人生活健康與心靈安頓，為極重要之課題。惟回顧我國相關文獻，係多著重如何進行虐待防治、安置，而安置後如何令其再度安心回歸自立生活，相對較少討論，遑論法制應然面之建構。如是，本文將以「人口狀態、文化及法制構造」與我國相近之日本，為觀察對象，特別以該國之「日常生活自立支援事業（下稱自立事業）」為關注中心；申言之，該概念係指為協助行為能力不足之失智老人、智能障礙者、精神障礙者，能於自身所地域中，充分自立生活，而由「都道府縣」之社會福祉協議會等，提供相關服務之事業總稱。透過自立事業職員之定期參訪，除得給案主事務上之援助外，更得掌握其生活狀況，即時防範虐待事件之續行（生理、心理外，更含經濟虐待）；申言之，透過自立事業與本人及家族之互

¹ 岩村正彥編，高齡化社会と法，2008 年，頁 1。

² 行政院經濟建設委員會，中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告，2012 年，頁 13。

³ 老人虐待之概念分析，p.3

動，得隨時臨機應變，與相關單位進行聯繫而給予援助，並促其終局自立⁴。

基此，本文將先於「貳」部分論述日本社會保障法下對於「自立」概念之認知，分析相關之理論基礎，闡明老人並非「單純受保護」之行爲客體，而係能夠「自我決定」之法律主體。承上，本文將續於「參」部分介紹自立事業之具體運作，如實施主體、利用人、服務內容、契約方式、利用費、申訴機制、並輔該制度於實務上所面臨之各式難題。最後，在「肆」部分統整前開論述，嘗試於我國國情之上，就前述日本經驗，簡要提出反思，期許能爲臺灣長者們盡一份心力。

貳、日本社會保障法對「自立」之認知

所謂自立，係指「個人依其人格，自律地存在，並以主體性之地位追求生存之道⁵」。其並非指涉一種特定狀態，而係一種思維向度—隨個人意思及環境條件而有異，若考量社會法係爲擔保人們生活當中所遭遇到之各式風險，而可從人們對「精神、身體及經濟」三面向綜合觀察；申言之，人類自嬰孩時期起成長，雖可逐漸脫去對身體照顧的依存，而邁向精神獨立，並開始進入社會，取得工作資格，嘗試在經濟面上站穩腳步，惟年齡增長、疾病或失業等風險仍可能隨時無情地往人們侵襲，造成自立狀態之改變⁶。

承上，當人們自立狀態有所改變，即有自主依循他人支援，重新回歸其主體性地位之必要；換言之，社會福利法制之擬定應以此等「有自主意識之個人(亦即，非被保護之客體)」爲預設對象，爲欠缺此等能力之人，提供向將來開展人格之支援而加以整備，不宜過度介入，且非由提供相關保護之一方，藉由恣意之標準及強制力，強迫賦予受給付之人相關內容⁷。爲實踐如上要求，可自下列角度確保。第一、受給付主體性之確保：社會福利既係滿足個人生活需求，是若不能依個人之選擇完成，則無法令其滿足；基此，應尊重當事人對受給付內容之選擇權⁸。第二、協助認識自我：若問本人是否已順利自立，可取決於「主觀基準」

⁴ 阿部和光，社会福祉における権利擁護の課題，社会保障法，第 15 期，2000 年，頁 192。

⁵ 菊池馨実，社会保障法における人間像，法律時報，第 80 卷第 11 号，2008 年 1 月，頁 71。

⁶ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 32-33。

⁷ 西原博史，生存権論の理論的課題--自己決定・社会的包摂・潜在能力，法律時報，第 80 卷第 12 号，2008 年 11 月，頁 84；笹沼弘志，社会権保障における自立と保護，法律時報，第 75 卷第 8 号，2003 年 7 月，頁 59。

⁸ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 39-40。

及「客觀基準」，二標準之差別一如精神疾病患者，雖自我認定己能獨立處理事務，惟自專家學者眼裡卻呈相反狀態。是在本人難以完整觀察自身狀態之前提下，如何從旁引導其認識自我，進而順利達成自立，即屬必要⁹。第三、促其持續挑戰自立：面對年齡增長、疾病或失業等風險所帶來之影響，若要想重返自立，則需時時刻刻保持努力，長久以往不免容易懈怠，在社會福利制度設計上則須意識此點為宜¹⁰。

又為何日本法在此強調自立之重要性？學者即謂與該國憲法第 13 條「追求幸福權」規定之實踐有關¹¹，可從二方面進行說明。第一、作為個人價值之自立：回顧當代憲法之沿革，從自由主義及資本主義之發展以觀，係強調自「傳統封建身分關係」種種人格拘束解放，並因生產方式之改變，而主張透過勞雇雙方自由契約簽訂，來交換勞動力與價金，是每一位「個人」皆開始背負應「積極進取」之責任，以求其生存¹²，是率以「精神、身體及經濟」各面向皆為健全之人作為預設規範對象，如何協助自我決定能力不充分之人亦能同創人生，即屬重要¹³。是若長久依存他人，難免損及自尊心，導致精神無法安定；反之，自我決斷即代表「自我選擇」之擴大，而隨著選擇權同時在「精神、身體及經濟」各面向之擴大，人們更得透過成長而擁有成就感，並感到深層的喜悅，也一併拾起追求生存之意欲¹⁴。第二、基於社會價值之自立：若人們對其所屬共同體社會過度依存，則建立於其上之社會福利制度恐怕將難健全存續；申言之，社會福利制度本係為處理個人之力所無法對應之危險而存在，是其手段之界限即以個人能處理之責任範圍為準，而透過社會團體之共同連帶支持，今若發生有限資源濫用之情形，則會導致福利價值之下降，並提高他人之未來負擔，將加速共同體對制度存續之信心崩解¹⁵。前述狀況若對照日本社會福利改革之脈絡，亦若合符節，蓋伴隨著少

⁹ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 40。

¹⁰ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 41。

¹¹ 菊池馨実，社会保障の法理念，2004 年，頁 140。

¹² 工藤恒夫，資本制社会保障の一般理論，2009 年，頁 23-24。

¹³ 竹中勳，高齢者と人権保障・憲法学，法律時報，第 77 卷第 5 号，2005 年 5 月，頁 22。

¹⁴ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 37-38。

¹⁵ 品田充儀主筆部分，社会保障法における「自立」の意義，收錄於自立支援と社会保障—主体性を尊重する、福祉、医療、所得保障を求めて，2008 年，頁 36-37、40。

子高齡化，所需資源如年金及醫療等持續看漲，經濟成長卻難以攀升，政府負擔實日趨惡化，而有調整社會福利內容之必要¹⁶。衡諸前述「自立」二概念，此實得作為填充前開「追求幸福權」之基礎。

參、日常生活自立支援事業之具體運作

一、概說

若謂「自立」指「依其主體性之地位追求生存之道」而言，則「自立支援」係從旁支援無法表達自由意志之人，為其引導想法之謂；而「日常生活自立支援事業（平成 19 年前稱之「地域福祉權利擁護事業¹⁷」）」正是為完成如此任務而生之制度—轉換老人置於被參養之境地，並積極從旁協助本人意思於社會中開展；換言之，自立事業係為協助行為能力不足之失智老人、智能障礙者、精神障礙者，能於自身所處地域中自立生活，而由「都道府縣」之社會福祉協議會（下稱社協，並依行文，在用語前標明所在地區）等，提供相關支援服務之事業總稱¹⁸。說明有二：其一，日常生活自立支援事業於法律體系下之定位，依社會福祉¹⁹法²⁰第 2 條第 3 項第 12 款，係「福祉服務利用援助事業²¹」；而前開法律，更特

¹⁶ 中村直樹，自立支援と社会福祉：社会福祉の政策と援助に求められていること，北海道教育大学紀要，第 64 卷第 2 号，2014 年 2 月，頁 47-48。

¹⁷ 改名係因舊有名稱過於寬泛，難讓利用人望文生義。參見厚生労働省社会・援護局，福祉サービス利用援助事業について，<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>，瀏覽日期：2014/10/7。

¹⁸ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 327、335。

¹⁹ 「社會福祉」制度之緣起，係因二次戰後，日本當局考量貧困、身心障礙、戰爭孤兒等族群急速增加之困境，並考量重建下之資源不足，為能緊急保護及救濟，由行政機關主導，將相關民間資源予以制度化，按照「社會福祉事業法」，代替國家從事社會福祉(由國家提供補助)；如此以往，則無意間強化福利提供者之優越感，忽略利用人之自我意識。前述參見青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 162；古都賢一，福祉サービスと苦情解決，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 169-170。

²⁰ 社會福祉法原名為「社會福祉事業法」。從過往名稱可知，昔多自業者角度出發，較未注意利用人之需求，故後有意識地改為現行名稱。

²¹ 就概念定義，該款規定指出：此係針對因精神方面於日常生活經營上具障礙者，提供免費或需定額費用之福祉服務利用會談及建議，且為其能享有福祉服務，給予必要手續費或服務提供費之折扣等多方有助福祉服務適切利用之援助事業。

別於第 8 章第 2 節「福祉服務之利用援助」，設有具體運作規範。其二，前開社協究係何指？申言之，其係依社會福祉法（依地區規模，依據分別為該法第 109 條到第 111 條）所設立，為地區社會福祉之推進，針對地區住民、社會福祉關係人提供支援，作為非營利性質之民間組織；此一組織，依治理範圍，在全國有一所、各都道府縣及各市町村各設一所²²。

二、發展背景

（一）微觀—財產安全之維護

依日本學者²³所述，於九零年代，有關高齡者財產安全常見事例如下。事例一，79 歲之獨居老翁，於住院時，不時向醫護人員詢問家中是否遭竊，其印鑑及存摺是否安好，常令醫院社工不知如何是好。事例二，某長者為求謹慎，將其存摺、印章皆置於兒子所在；不料，其子為償還公司借款，即私底下將其存款請領一空。兒子逢親戚便表示：「母親是個癡呆」。對此，令福祉事務所職員煩惱是否要將其存摺、印鑑交由值得信賴之第三人保管。前述事例，無非皆指向財產安全之維護。申言之，財產正是維繫日常生活之基礎；透過良善之財產管理，方得安心經營生活，而與他人盡情互動。是財產不僅具經濟意義，更係生活方式與水平之基礎，與個人自主決定權及人格發展具有密切關聯。

惟面對前述困境，早期係由民生委員或家庭協助員，善意協助為其繳納費用或存款等金錢管理；然因事前多無具體白紙黑字之授權，面臨援助不當之爭議時，多有金錢糾紛²⁴，是漸有引進自立事業之考量。

（二）巨觀—社會福祉基礎構造改革理念使然

進入二十一世紀，隨著日本生活水準之提升，少子高齡化同亦步亦趨，且因女性社會參加及核心家庭化，令「家庭」概念產生變化，是日本國民對於福利，

²² 山下興一郎，社會福祉協議会の地域福祉権利擁護事業—福祉サービス利用者本人の意思決定と生活を支える制度，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 203。

²³ 大曾根寛，成年後見と社會福祉法制—高齡者・障害者の権利擁護と社会的後見，2003 年，頁 10-11、21。

²⁴ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 335。

無論質與量之關心日增；循此背景，其等開始意識「社會福祉基礎構造改革」之必要²⁵。承前，厚生省（厚生勞動省之前身）早在平成 9 年 8 月時，即設置「社會福祉事業等進行方式檢討會」，於同年 11 月針對「社會福祉基礎構造改革」加以討論；又以上述討論為基礎，續在同月之「中央社會福祉審議會之社會福祉構造改革分科會」，深入就「社會福祉基礎構造改革之理念與內容」進行檢討，並於隔年 10 月再以「社會福祉基礎構造改革」為題，發表中間結論；而此結論背後之理念，則對後續日常生活自立支援事業之制定，發揮莫大影響力²⁶。申言之，厚生省係循此結論，制定「社會福祉事業法一部修定要綱」，且回頭向中央社會福祉審議會等處諮詢併為答辯；平成 12 年 3 月，終由政府向國會提出法律案，再於同年 6 月經參議院通過，對外公布之（不同章節，分別有不同生效日期；日常生活自立支援事業部分則係於公布時生效）²⁷。

細部言之，該結論認為：社會福祉之目的在於，維持個人尊嚴，並出於「社會連帶」之考量，在家庭與地域間，不分障礙之有無及年齡限制，致力使其享有人應有之自立生活，給予支援。基此，可衍生出下列六點關懷：1、服務利用者與提供者間應具對等關係。2、綜合性支援地域間之個人多樣需求。3、促進各種需求之不同主體參與。4、促進服務品質信賴可靠，使其服務品質及效率向上。5、透過資訊公開，確保事業營運之透明性。6、透過住民之積極參與，型塑福祉文化。

針對前述改革理念之關懷，學者指出：較諸過去，此次改革毋寧更著重由「利用者」角度，仔細構築社會福祉制度—於利用人與服務提供者間，係屬對等關係，並藉此選擇所需服務；而為徹底實踐此目標，即有創設保護利用人制度之必要，如福祉服務利用支援及相關申訴機制²⁸。按福祉服務利用契約具有「資訊非對稱性」，亦即，此類契約之給付內容多涉專業判斷，消費者方實難輕鬆掌握，且此

²⁵ 青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 162。此外，「社會福祉」制度之緣起，係因二次戰後，日本當局考量貧困、身心障礙、戰爭孤兒等族群急速增加之困境，為能緊急保護及救濟，由行政機關主導，將相關需求予以制度化，制定社会福祉事業法從事之，亦參本註腳說明。

²⁶ 青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 162。

²⁷ 青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 163。

²⁸ 青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 163。

類消費者多屬「判斷能力不足」，有透過支援從旁強化消費者主體性之必要；基此，為緩和弱肉強食之市場競爭，滿足消費者能夠自主決定之理念，國家即有整備契約締結環境之責任²⁹，而對自立事業漸生興趣。

三、實施主體

依社會福祉法第 81 條之意旨，係由都道府縣社及指定都市社協辦理；然而，前開社協得將事業內容之一部，委託³⁰由市町村或地區社協辦理。而為辦理此項事務，都道府縣社協則設有「事業負責人」、「負責事業相關企劃及營運之職員」、「專門員」及「生活支援員」，又因後兩者與個案息息相關，故以之為論述重心；申言之，專門員係為確認利用申請人之契約締結能力，而出訪現場，並協助締結「利用援助契約」之人，至生活支援員則係按前開締結之契約內容，給予案主具體援助之人³¹。

四、利用人

詳言之，係指任何從事福利服務利用、或相關費用繳納等日常生活經營時，有作成適切判斷困難之人；惟其仍須具備締結「福利服務利用援助契約」之「意思能力」，是無行為能力人即不得利用此一援助³²。

五、實施流程³³

²⁹ 菊池馨實，介護保險制度と利用者の権利擁護，季刊社会保障研究，第 36 卷第 2 期，2000 年 9 月，頁 235-236；平田厚，「知的障害の子をもつ親」制度の利用，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 183；阿部和光，社会福祉における権利擁護の課題，社会保障法，第 15 期，2000 年，頁 187。

³⁰ 因地利之便，實務上，都道府縣社協多會將業務委託於市町村社協，由前者監督後者從事第一線工作，略含：面談、受理申請與否之判斷、支援計畫之擬定、福祉服務利用援助契約之締結等。前述參見阿部和光，社会福祉における権利擁護の課題，社会保障法，第 15 期，2000 年，頁 190。

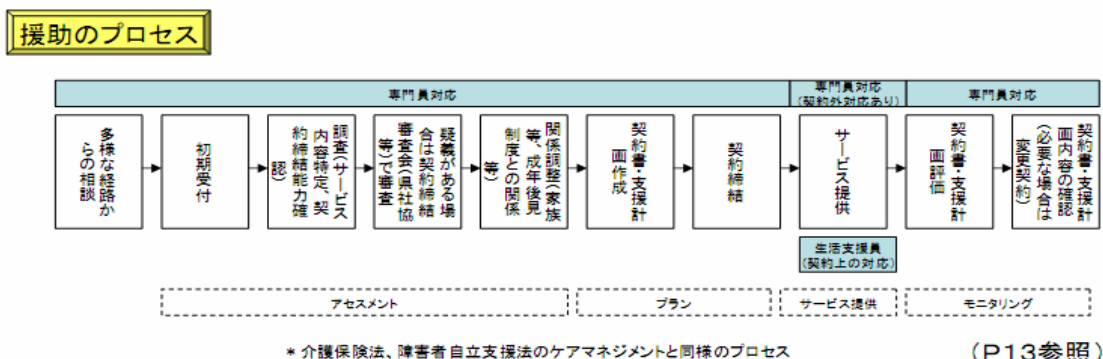
³¹ 青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 166。

³² 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 336。

³³ 此部分綜合整理自大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 337；青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 166；山下興一郎，社会福祉協議会の地域福祉権利擁護事業—福祉サービス利用者本人の意思決定と生

首先，社協專門員會多方進行訪談—除本人外，亦會向其家族、轄區內民生委員、保健人員、行政機關為之，以充分掌握利用人之生活狀況，並依「契約締結判定準則（契約締結判定ガイドライン）」確認其契約締結能力，調查其生活狀態或經濟狀況；細部言之，前開判定流程如下：（一）專門員將先進行自我介紹，表達社協之立場及任務，並確認利用申請人之溝通能力。（二）透過簡明手冊之方式，介紹服務內容。（三）聽取預先設定之調查事項，含意思表示能力、理解能力，契約要約確認、契約意思確認、利用人基本資訊、生活概況、將來生活計畫、援助之必要性等項目（四）專門員談話尚須謹慎小心，不得催促或打斷利用人回答，接話或等待過程亦須留意。過程中，若對本人有無契約締結能力一事有所爭議，得在取得本人了解後，向都道府縣社協所設之「契約締結審查會」進行諮詢。而本人締約能力若已確認，且其意向亦經充分表達後，專門員可與其一同作成具體載明「何者、何時、如何為援助」之支援計畫。完成後，專門員將再次向本人針對前開計畫進行說明，以締結契約；另待契約締結後之隔周，專門員尚會再度拜訪申請人，二度確認其具備欲締約之意思。此時，方交棒於生活支援員，由其開始對利用人提供相關福利援助服務。

【實施流程示意圖】



圖片擷取自厚生労働省社会・援護局，福祉サービス利用援助事業について，<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>，瀏覽日期：2014/10/7。

六、服務內容

如前述，社會福祉基礎構造改革既欲從尊重個人自主決定之觀點出發，打造令其得充分自我選擇之福祉服務利用制度，是可分下列四點說明³⁴：（一）關於

活を支える制度，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 206。

³⁴ 此部分綜合整理自大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性

福利服務之資訊提供及建議、(二)關於福利服務紛爭申訴機制之利用援助、(三)住宅改造、居家房屋租借、日常生活消費契約及住民票等申請行政程序之援助，或其他福利服務適切利用之必要援助、(四)為利用人日常生活所進行之存款處理、解約等程序：申言之，得為日常生活費設立特別帳戶（最高存入金額為 50 萬日圓），生活支援員得在一定限度內為案主取用；若另有領款需求，則無庸屢次事先填寫委任狀，得改由社協向金融機關申請「代理人狀（代理人届）」，將本人欲設定「社協」為代理人之意旨，向金融機關登記，是生活支援員嗣後僅需提示請款書，即可請款，無疑相當便利迅速。

總的來說，援助內容若涉契約締結等「法律行為」之作成，而有事先授予代理權之必要時，則須對本人充分說明代理意旨，使其完全了解後，方得於契約書中載明代理權之授與及範圍。又為確認各式援助之具體內容及實施頻率，社協尚須於契約外，與利用人另簽訂前述所謂「支援計畫」。

七、利用費用

大體上，係採「利用者負擔」原則；各地區社協所收費用，則因地制宜³⁵。雖政府對自立事業之進行有提供相當補助，而得降低業者所開出之服務價格，惟結果仍可能令低所得者感到負擔沉重；如何對資力不足之族群積極提供價格減免，係未來重要課題³⁶。其次，由於生活支援員之薪資係從前開利用費收入所供給，亦造成該等支援員僱用之不安定，致僅得從民生委員或福利相關部門退休人員中尋找志工，使生活支援員之專業性大打折扣³⁷。

八、申訴機制—「苦情解決」

此係依社會福祉法第 82 條所設，讓福利服務利用人及其家族或代理人等進

を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 337；青木重仁，社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業，判例タイムズ，第 1030 期，2000 年 7 月，頁 167。

³⁵ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 339。

³⁶ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 339。

³⁷ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 340。另依厚生労働省 2007 年之資料顯示，申請人平均一個月會利用兩次，每次費用平均為 1200 日圓，參見厚生労働省社会・援護局，福祉サービス利用援助事業について，<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>，瀏覽日期：2014/10/7。

行申訴，並提供意見，以改善服務為目的之機制。按利用人與業者間若對服務提供有所爭執，並循法律途徑，往往耗費許多金錢與時間，易使本居弱勢之利用人提早放棄；是本制度即為此所生³⁸。

而依社會福祉法第 83 條規定，都道府縣之社協即負設立「營運適正化委員會」之義務，以為利用人之申訴機關；其委員選任尚應注重「人格高潔，對於社會福祉有其見地，且對社會福利、法律或醫療有學識經驗者」。又為確實達成前述選任目標，依社會福祉法施行令及同法施行規則，社協應另設立「選考委員會（依社會福祉法施行令第 6 條第 4 項規定，係由代表「利用人、經營方及公益」者所組成）」，負責處理相關事務。至其業務，依社會福祉法第 85 條規定，係因應聲請人之會面談話，進行相關調查，並給予適當建議；若委員會認申訴人及對造間適於調解時，則可告知其得進行相關程序—此際，該等委員將同時轉為「調解委員」³⁹。又申訴過程中，選考委員會若於受理申訴並進行調查後，就「對利用人所為建議、業者之申請必要或內容」，發現有不當處遇之情形時，依社會福祉法第 86 條，即負立即通知都道府縣知事之義務。前述處理情形，含處理件數、內容及結果，將在考量隱私權之前提下，一年至少一次，由營運適正化委員會予以公佈⁴⁰。

實踐上，因申訴人易歸於消極不安，而有「委員是否能充分了解我？」、「表達內容是否會被認定有異？」等感受，申訴機關須立於「充權」觀點給予充分支援。具體來說，應讓利用人完整了解並信賴，其將得以自在表達自身感受；而對表達困難者或具表達障礙者，更應提供足夠技術，使其能暢所欲言；甚者，進行申訴之當事人皆希冀能發現真實，如何以誠心誠意之姿態，妥善說明，圓滿解決，即屬重要⁴¹。另因社協同時作為服務提供者及申訴機關，如何確保「營運適正化委員會」之公平及中立性，難免有所疑問；且該等委員非屬常設性質，是不得不由事務局事先處理大部分之申訴業務，而多少減損特別設置此等委員會之初衷

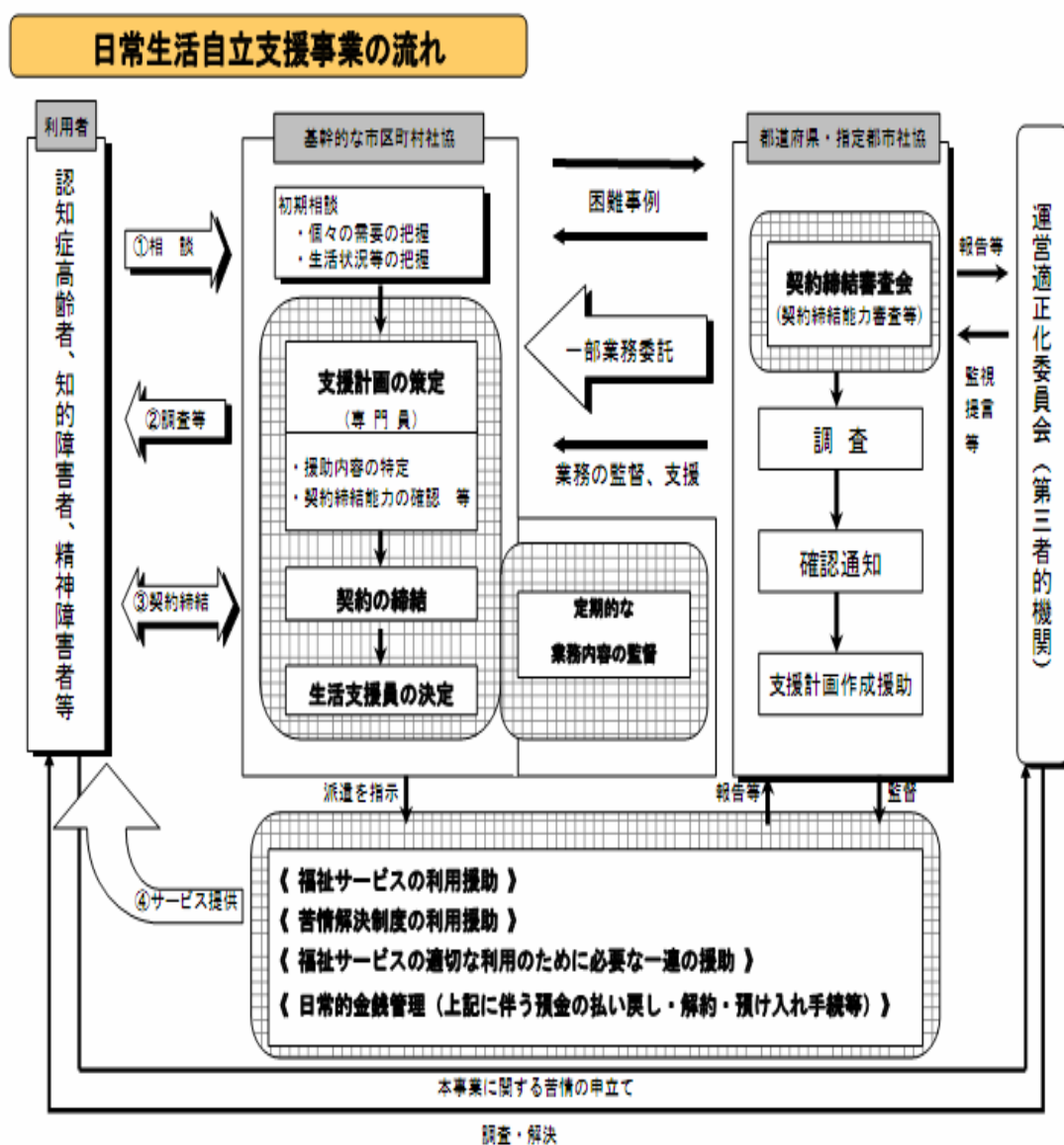
³⁸ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 341。

³⁹ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 342-343。

⁴⁰ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 343。

⁴¹ 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008 年，頁 347。

【自立事業運作總示意圖】



圖片截自厚生労働省社会・援護局，福祉サービス利用援助事業について，
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>，瀏覽日期：2014/10/7。

肆、代結論—日本經驗之簡要反思

綜上所述，自立事業係立基財產安全維護之需求及社會福祉基礎之改革浪潮，對於失智老人、智能障礙者、精神障礙者，經社協專門員會多方訪談，方給予福利服務之資訊提供、援助及利用人日常生活所需進行之存款處理、解約，並

⁴² 大原立夫主筆部分，自立支援と権利擁護，自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて，日本加除，2008年，頁346。

提供申訴機制；如此，難謂未建構一定支持體系，使其得擺脫經濟虐待之壓迫，為智能障礙者與精神障礙者之高齡者生活自立，提供相當充分幫助，開拓老人保護之可能性。申言之，此制度進入案主之社會系統，如家庭、同儕團體、組織與社區，關心個人與社會環境之聯結或互動結果，以探求其真實需求，而令其「解放」—亦即人們雖曾因年齡、族群、階級、身心障礙、文化差異、性別與性取向等不同，受有歧視與壓迫，卻能相關團體之支援下，在動態之生命週期中，逐漸「充權」⁴³。尤其學者⁴⁴研究指出，老人於使用社會服務之協助時，常會擔心自己被標籤為「依賴者」；按臺灣老人福利向來多以孤苦無依之老人為對象，使接受政府福利服務之人，易將給付聯想為一種恥辱，並形成自我烙印之效果，令人裹足不前，無法勇敢申請或使用服務。基此，若要改變人民對於社會服務之態度，除須加強宣導「社會福利作為人民權利」之觀念外，服務提供者更應尊重老人之自我決定權，營造一個能讓老人感受成就之環境，讓使用者卸下作為「依賴者」之心防⁴⁵。自立事業之設計，即係因此而生。

然而，如同日本學者⁴⁶所指出，自立事業之服務提供乃至整體制度修正，係以「福利多元主義」為基底，孕育相關規範；若將自立事業移植至我國，回顧臺灣社經環境是否妥適，此即本部分首欲關心之處。細部言之，福利多元主義認為社會服務之提供，政府部門非唯一媒介，尙可由志願部門、商業部門及非正式部門為之；蓋福利國家資源過度集中，運作組織過度科層且過度權威，無法及時反應人民之需求，是嘗試導入競爭因子，令服務方案能更貼進使用者之心意⁴⁷。實施過程中，應健全市場結構，令消費者具備足夠資訊，且服務提供者有動機進行普遍服務；是當政府將任務移轉至私人部門時，僅為減輕負擔，而改變物質或服務之傳遞方式，尙非迴避責任⁴⁸。

正面來看，透過相關立法引進民間力量，設計如自立事業之福利服務支援系統，除可望得節省政府有關組織人力之支出外，更得將非營利組織與人民間之互

⁴³ 黃松林，反壓迫實務與老人照顧，社區發展季刊，第 106 期，2004 年 6 月，頁 123、126。

⁴⁴ 呂寶靜，老人使用日間照護服務的決定過程：誰的需求？誰的決定？，臺大社會工作學刊，第 1 期，1999 年 5 月，頁 222。

⁴⁵ 黃松林，反壓迫實務與老人照顧，社區發展季刊，第 106 期，2004 年 6 月，頁 123。

⁴⁶ 本多滝夫，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，第 15 期，2000 年，頁 56。

⁴⁷ 黃源協，臺灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點，臺大社會工作學刊，第 5 期，2001 年 5 月，頁 58-61。

⁴⁸ 姚蘊慧，社會福利民營化的省思，通識研究集刊，第 5 期，2004 年 6 月，頁 42。

動，予以制度化，令雙方一舉一動皆須在國家所圈選之遊戲規則下為之，使專業社工人員得以提供效率且多元之服務，保障人民能享有公平合理之照顧⁴⁹。且老人福利法第 8 條，針對「引進民間力量，以服務或照顧老人」一事，實早有明文如後：「主管機關及各目的事業主管機關應各本其職掌，對老人提供服務及照顧（第 1 項）...前項對老人提供之服務及照顧，得結合民間資源，以補助、委託或其他方式為之；其補助、委託對象、項目、基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關及各目的事業主管機關定之（第 3 項）。」故若欲仿效前述日本制度，在組織合法性上並無問題。

相對前述，不外乎「效率、競爭、願景、普遍、財政」等考量，反之取其要者⁵⁰，首先，大多數文獻在探討民營化功能時，多認定民營化可減少政府人力配置，由委託民間單位辦理社會福利則可提供成本較低之方案及較高效率之服務；然而，實作之際，是否確實存有「自由競爭市場」？即屬有疑，按臺灣之現實問題係：部分縣市非營利團體少而弱，在合格供應者有限之前提下，若強行推動民營化，即助成「高度資源集中化」而享有獨占性，並形成「勉力拜託進場」之尷尬局面。此外，所謂的效率和效能仍無客觀且具體之衡量指標，如何能進一步落實成本效益分析？許多證據亦指出私立社會福利與醫療機構並未因競爭而降價，有時委託服務反使行政工作複雜化，政府需花費更多時間與人力，從事監督與評鑑工作。其次，隨著民營化之發展，民間社會福利團體仰賴政府補助或購買服務契約之經費比例愈來愈高，有的占機構總預算一半，有的甚達百分之七十、八十以上之譜；然而，政府經費具有不確定性與低額度性，前述深度之財務依賴狀況將會造成民間社會福利團體之未來不可預測性和營運風險。民間單位為獲取經費來源，必須配合政府之方案要求，使組織犧牲傳統之自主色彩。除非民間社會福利團體能積極採取「廣闢各種財務管道」、「責信的建立」、「與政府建立夥伴關係」、「與其他機構合作或策略聯盟」、「人力精簡措施」、「尋求組織管理之道」，並透過「政治辯護」來提高政府補助金額，否則財務依賴將不利組織生存

⁴⁹ 江亮濱、應福國，社會福利與公設民營化制度之探討，社區發展季刊，第 108 期，2005 年 1 月，頁 58-59。

⁵⁰ 綜合整理自：江亮濱、應福國，社會福利與公設民營化制度之探討，社區發展季刊，第 108 期，2005 年 1 月，頁 60；姚蘊慧，社會福利民營化的省思，通識研究集刊，第 5 期，2004 年 6 月，頁 48-49；劉淑瓊，社會服務「民營化」再探：迷思與現實，社會政策與社會工作學刊，第 5 卷第 2 期，2001 年 12 月，頁 17-19、24；黃源協，臺灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點，臺大社會工作學刊，第 5 期，2001 年 5 月，頁 58-61、92-95。

與發展。其三，民間團體與學者經常批評的是，政府於移轉照顧責任時，往往將「何者得以何種方式享受服務」之決定標準，併同交予非營利組織，是有需要之人能否得到資源、資訊接近性低之人可否得到服務、機構是否會選擇案主？易生爭議。其四，福利多元主義無非希望透過民間力量，降低政府施政成本，惟隨著民營化項目、範圍之蔓延，相關委託或補助總費用不免水漲船高，對於財政持續困難之中央及地方政府而言，如何編列足夠預算因應，將會是一巨大考驗。

然而，儘管社會福利民營化有以上的限制，惟民營化仍會係社會福利服務輸送之未來模式；按政府無法獨占福利市場，亦無法滿足每位福利消費者之個別需求，透過提倡大眾參與，發揮政府財力、物力資源，結合民間有能力、有意願之團體，運用專業人員提昇服務品質，方可滿足福利消費者迫切需要⁵¹。不過，因歸納我國憲法體系可知，相關社會福利之維護本屬政府義務，司法院釋字第 485 號亦揭其旨：「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第一條、基本國策章及憲法增修條文第十條之規定自明。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。」是國家角色縱自往昔「給付國家」轉為「保障國家」，對人民生存照顧所負之責任亦從給付責任成為保障責任，國家仍應透過引導、管制及監督等各式措施，確保人民生存所需之相關物質與服務，得以如同國家自身所提供一般，由私人為「普及與無差別」待遇⁵²。具體來說，保障責任有如下述：（一）給付不中斷之擔保義務。（二）維持與促進競爭之擔保義務，（三）合理價格與服務品質之擔保義務。（四）既有員工安置之擔保義務。（五）人權保障及國家賠償責任之承擔⁵³。

簡言之，監督標準與管制是否確能落實，進而維繫照顧品質，將是福利多元主義及自立事業能否充分引進之關鍵，亦將嚴重關係至服務利用人之選擇及充權；否則終將成為學者口中「政府推卸照顧責任之糖衣」⁵⁴。

⁵¹ 江亮演、應福國，社會福利與公設民營化制度之探討，社區發展季刊，第 108 期，2005 年 1 月，頁 61；劉華美，論老人服務民營化—公私協力之行政，第 108 期，2005 年 1 月，頁 87。

⁵² 詹鎮榮，生存照顧，民營化法與管制革新，2005 年，頁 279。

⁵³ 詳情請見許宗力，論行政任務的民營化，法與國家權力(二)，2007 年，頁 454-458。

⁵⁴ 黃源協，臺灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點，臺大社會工作學刊，第 5 期，2001 年 5 月，頁 94-95。