

# 台湾と日本における高齢者の扶養と 福祉政策の比較研究

——私的扶養と公的扶養の関係をめぐって——

指導教授: 徳久 球雄

国際学研究科 国際関係専攻

李 光廷

## 論文要旨

本論文は、台湾と日本における高齢者介護政策の課題を明確にするとともに、それに関連する両国の扶養概念および福祉政策について包括的に検討するものである。

日本においては、1997年に介護保険法が成立し、2000年4月から実施されている。介護保険制度は、家族介護から社会的介護へと介護のあり方を大きく転換させ、「いつでも、どこでも、だれでも」利用できる介護支援の整備を目的として構築されている。高齢者にとって、これは生活保障における年金、医療、介護を包括する社会保障の仕組みの一環であり、私的介護から公的介護の方向に転換したものであるといえる。

ほぼ同じころ、1997年に台湾の老人福祉法が初めて改正された。改正の理由は、現今の社会状況が同法の制定された当時とは大きく変わっており、人口高齢化の進行や家族構成の縮小、女性の社会進出、家族機能の弱体化等の社会変化がさらに深刻になっているなどである。もともと政府は、次世代の老人に対する無関心さに象徴される家庭・家族の価値観の変化と社会福祉に対する認識の欠如を懸念したため、改正法の趣旨は、これまでの施設介護中心の対応から、通所介護を含む在宅福祉に重点を置こうとするものであった。

しかし、この段階においても、在宅福祉の対象者は依然として特定の所得階層に限定されている。そのため、施設入所であれ在宅であれ、一般老人は原則的には市場から自費で介護サービスを購入している。つまり、この法律改正は

依然として「家族介護」や「家族介助」を中心とするものであり、むしろ家族による扶養義務を一層強調する結果となっている。

ところで、人口高齢化の進行に伴い、介護経費の家族負担額の増加は避けられない趨勢となっている。それを解決するためには介護政策の改善を行わなければならない。台湾では介護保険制度を導入する必要はないのであろうか——この解明を目的として、本論文は執筆されている。

## I、問題の所在

日本では、公的年金制度が成熟しており、高齢者の生活はほとんど年金に依存しているが、台湾では、生活を安定させる年金制度の適用範囲は軍公教（軍人・公務員・教員）という特定職業の定年退職者に適用されるに止まり、一般の民間企業の労働者は勤務期間に応じた退職一時金を受けるのみである。退職一時金の給付額は在職期の給料や勤務年数に直接関連するが、物価変動やインフレーションなどの影響により、その価値が低減する可能性があるため、一時金の老年退職給付では老後生活は十分に保障できない。さらに定年退職制度から除外された約400万人の人口にはまったく老年給付がない。そのため、退職金が不足したり、無収入の高齢者は子供に頼り、子供に扶養されるしかない。

全体的には、現在の台湾の生活水準からみて、各世帯が老親の生活費（衣食住の費用）を負担することはそれほど難しいものではないように考えられている。しかし、経済的負担はともかく、台湾における老人問題の中心は、高齢化による心身機能の低下や老人痴呆症がもたらす医療コストの増大と、介護依存の増加にあり、家庭における老親介護の維持が困難になっていることである。この点は日本と共通している。

家族扶養が親孝行の基本的道徳倫理として謳歌された人生50年の時代では、家族による介護については誰も疑わなかった。成年した子と健在の老親との共同生活はいくばくもなく、とくに病気や衰弱した老人を抱えた家庭における家族介護期間は短いのが常態であった。ところが、男女の平均寿命が80年に達した現在、子供が成年になっても親はほとんど健在であり、老親と子供が共同生活を営む年数は歴然と長期化している。いうまでもなく、高齢になればなるほど要介護の発生率は高く、家族介護の年数が5～10年におよぶ家庭も珍しくない。また、老衰の親が介護を必要とするときに子自らが高齢期に入り、老介護に「力不従心（そうしたい気持ちはあるのだが、力が足りない）」というケースをよく目にする。したがって、現代社会における家族扶養の問題点は、経済的扶養以上に、むしろ介護の重度化・長期化や老老介護に重なる心身的負担が一層過酷になることであると考えられる。

現時点(2000年)における台湾社会の高齢化率は日本の(8.6%:17.3%)、

家族の平均人数も日本より多い。一見、台湾の高齢者介護問題は日本ほど深刻ではないように見える。しかし、台湾の人口高齢化の進展は日本と類似しており、高齢化の進行速度も日本とはほとんど差がない。家族規模も縮小しつつあり、若い世代の家族価値観も次第に変化している。このような傾向をみると、近い将来、台湾も日本と同じように介護の社会問題に直面するに違いない。家族の扶養機能が不全になった場合、政府が随時適切に介入する必要があるという考えは、もはや常識となっている。とくに老人が高齢になるほど医療・介護のニーズが増加し、その費用は増大する。さらに、一家の生計は困窮し、社会問題が生じる要因となる。日本の高齢者医療は老人保健制度で支え、高齢者介護は介護保険法（1997年12月）の成立によって公的介護で支えるようになっている。日本の老親扶養の形態は今後「公的扶養の性質」を強めていくように見える。

台湾と日本は共に儒教文化圏社会を背景としている。したがって、家族扶養の根本意識については相似していて当然と思われる。しかしなぜ、今日両国の老親扶養制度や老人福祉制度には大きな乖離がみられるのであろうか。

家族についてみると、戦後の日本では家族制度に大きな変化が生じ、核家族モデル、すなわち夫婦とその子供を標準家族とするようになったことが注目される。翻って台湾では、高齢者の扶養・介護の問題を解決するために、まず家族の扶養義務を問い、政府の公的責任はそれを機能強化するための補助と考えていることがわかる。

介護面からみると、台湾で保険制度が築かれるようになるまでの道はまだ遙かに遠く、差しあたり家族と市場サービスで対応しているのが実情である。しかし、医療と異なり、介護は単に費用を家族に負担させるのみではなく、サービスまで担当させる場合が多い。もともと台湾における家族介護の担い手は女性が多いのが現状であるが、息子の役割分担も大きく寄与している。とくに父親への身体介護や体力が必要な重労働は息子が多く担当している。家族扶養の可能性が高い老人の場合とはともかく、家族がいない老人、あるいは家族扶養の不可能な老人が問題である。いずれにせよ、長期的で、無休の介護という状況であれば、被介護者より、介護者の心身的健康が気にかかる。なかでも、近年老人世帯の一人暮らしや老夫婦のみ世帯の生活形態が増加しており、それによる老老介護では、介護の限界はなおさらきつくなる。したがって、政府が文化規範や法律規定における扶養のあり方を厳しく講じても、現代社会では家族による扶養は維持し難いのではないかと思われる。現在の老人を扶養する主体は、ほとんど戦後ベビーブーム期に出生した中年世代が担っているが、今後、台湾社会も少子化・高齢化が進展していくと考えられ、早晚家族扶養・介護の限界が露呈するであろう。この点こそがまさに重要な問題であり、本論文の意

義の中核的な位置を占めるものである。

以上の背景を問題意識として、台湾の介護政策は家族扶養の原則の下で、政府と家庭の間のバランスをどのようにとろうとしているかについて考察する。

## II、分析の視点—私的扶養と公的扶養

本論文の論旨は台湾と日本における私的扶養と公的扶養、いわゆる家族介護と社会保障・社会福祉の比較であるが、論述範囲についてはかなりの部分を両国の歴史的、制度的特徴の説明に費やした。その点では、台湾と日本の社会保障・社会福祉の全体的特徴を把握するために、サービスや給付水準の量的比較に止まることなく、それをもたらした背後の要因に立ち入ることが必要である。具体的な議論を進める前に、高齢者の生活保障における「扶養」という言葉の意味を明確にしておきたい。

### 1、扶養の定義と概念

高齢者の「扶養」については、さまざまな側面から定義づけられるが、ここでは以下の3つのレベルから取り上げてみる。①扶養の範囲に即してみると、大きく分けて、「私的扶養」と「公的扶養」がある、②扶養の方法については、生活費用の提供、もう一つは家事、介護を含む生活面の援助である、（前者は親子別居でも行えるが、後者は親子同居いわゆる引取り扶養の形で実践する確率が高い）③扶養の内容についてみると、経済的扶養（生活費の援助）、身体介護並びに精神的支援という分類が考えられる。

「扶養」の概念を展開すると、法律上では経済的義務（いわゆるすべての生活費用）に限定されるものが多く、高齢者に対する「身辺介護」といった援助については法的強制がなかった。しかし、台湾においても日本においても、社会一般に慣習として馴染んでいる「扶養」には、必ずしも経済的給付に限らず、「世話をする」といった援助が含まれており、広義の扶養概念が用いられるのは周知のことである。

基本的には、台日両国の社会通念における老親扶養の概念は一致している。つまり老親と子の同居は、経済的扶養も介護も内包されている。ただし、日本ではすでに公的（ないし社会的）扶養へ転換してきたといえるが、台湾では未だに私的扶養が強調されている。もともと、台湾は1985年の民法親族編の改正で引取扶養に法定根拠を与えている（民法1084条：子は父母を敬い、父母によく尽くすことを要する）。

台湾の民法第1118条の規定によると、扶養義務者となることにより、自己の生活を維持することができない者は、その義務を免除される。しかし、扶養を受ける権利を有する者が直系尊属または配偶者の場合は、その義務は軽減されても、免除できない。この但書は『生活保持義務』に関する規定だと解されて

いる（黄宗楽 1998）。直系尊属を扶養する義務は『生活保持義務』である以上、引取扶養を原則とする。民法第 1084 条第 1 項および 1118 条但書の増設の立法主旨における「老親扶養」の概念には「生活費用の提供」とともに「引取扶養」の意義を含むとみられる。しかし、引取扶養は扶養義務者の長期的労務提供が必要であるから、強制執行に適さないことがあり、扶養義務者が協力しないと、引取扶養が命じられてもその実効性はない。そのため、老人福祉法による福祉サービスなどの拡充で、老親扶養を維持させ続けようとすることになる。

## 2、高齢者扶養の実態と家族の位置付け

しかし、社会、経済の変動とともに、私的扶養の部門では少子化や女性就労により、人手不足で生活面の援助ができなくなりつつある。それと同時に、公的扶養の部門では財政危機の圧迫によりサービス給付の縮小をせざるをえない傾向もある。そこで、非営利団体（無料有料の両方がある）や自由市場（営利団体）のサービスを購入し、自己負担（私的扶養）や保険契約（公的扶養）により生活面の援助の代行や補足に移行する。

ところで、私的扶養と公的扶養の両者は相互補完の機能を持っている。たとえば、私的扶養が主、公的扶養が従とするか、または公的扶養が主、私的扶養が従とするかという政策方針の違いであるが、完全な私的扶養あるいは完全な公的扶養を行う国はほとんどない。その意味で、まさに台湾は前者であり、日本は後者であるとみられる。

日本の場合、高齢者の扶養における現金給付はほとんど年金で賄っている。介護については 2000 年度から主に公的サービスの提供に移行し、家族による介護は補完的に援助する役割になる。これに対し、台湾の場合、現金援助は未だに子供の送金に頼っており、現物援助は主に家族による介護または非営利団体や自由市場からサービスを購入し、その費用は自己負担である。これまで公的サービスは低収入や身寄りのない老人にしか支給されなかったが、2000 年度から普通的な公的サービスの提供を試行は始めている（さしあたり、台北のみ）。ただし、その趣旨は家族介護に対する補足的役割として位置付けられている。

## III、分析の枠組み

先の問題意識を踏まえて、本論文では台日両国の高齢者の扶養・介護問題を生じた前提ともいべき高齢（化）社会の背景から分析する。論点の順序は（1）**高齢者の扶養と所得保障**（2）**高齢者の扶養と医療保障**（3）**高齢者の扶養と介護保障**（4）**高齢者の扶養と扶養規範**、そして、さらにそこから提起される諸問題にアプローチする。

なぜ年金や医療制度を取り入れる必要があるかといえば、日本の場合、高齢者個人については公的年金の充足により、医療保険や介護保険の保険料は年金

から抛出されること、国全体については老人保健制度による医療財政赤字の増大が、まさに介護保険制度の構築を促したものと考えられるからである。

逆に台湾の場合、普遍的な公的年金制度が創立されていないがゆえに、高齢者の医療保険料が家族単位で包括的に設定されていると思われ、それが老親への扶養義務のイデオロギーの下で国民に容認されているといえる。また、台湾の医療保険制度の発足が遅れたこともあり、介護保険制度の導入に対する意見の交換はまだ始まっていない。したがって、本論文では、老親介護に対する関心の高まりの状況を考察し、各制度の改革や連携ないし新制度の創設に至るまでの歴史的経過を再考した上で結論づけることは有用であろうと考える。

#### IV、分析の結果

筆者は、台湾と日本における介護政策の方向の相違は家族にあり、日本のような介護保険を台湾社会では容易に導入できないと考える。

すなわち、台湾では、制度や政策の構築は家族を基本単位として設定している。そこでは家族扶養が主役となり、制度や政策は家族扶養の補強手段とされている。また、家族扶養のできない部分は公的扶助（低収入者の政策的保護および中低収入者の生活手当など）でサポートする。その背景には、台湾の歴史的文化的における家族の扶養規範の定着もあるが、法律上の規定はそれをさらに強化している。

ちなみに、台湾の家族による扶養形態は、特定の家族の一人だけでなく、兄弟姉妹の全員が共同で扶養するか、息子のみが共同で扶養するか、兄弟のなかに資力のある人が多く負担し、資力のない人が少な目に負担するか、という多様な扶養形態となっている。また、医療、介護の費用は生活費の一部として内包されるのはもちろん、身体介護も息子を含め、家族全員に介護する責任があるとしている。したがって、台湾でも公的介護が次第に拡大・充実するであろうと期待されてはいるものの、あくまでも家族扶養の補助役に止まるのである。

ただし現実には、家族構成員が仕事を持ちながら家族介護をすることは困難である。この場合、老親介護は市場から介護サービスを購入し、その費用は家族全員が負担するという形をとっている。つまり、家族介護を市場による介護が補い、家族は費用を支払う任を負うという形になるのである。

これに対して、日本では、制度や政策の構築は個人単位で設定しており、高齢者の生活費や医療費などの経済的扶養は主として公的年金で賄われている。身体介護については、措置制度の時代でも介護の費用を家族全員で負担するわけではなく、介護の担い手は特定の一人（配偶者や嫁）が担当している場合が多い。実に、長寿化にともなう老老介護の問題が大きくなり、そのような家族

の介護負担を軽減するために介護保険が導入されたのである。日本においては年金制度、医療制度はもちろん、介護保険制度も公的サービスが主となり、家族介護が従となる状況に転換してきている。

以上の理由により、日本における介護保険は台湾社会では容易に導入できないと考えられる。つまり、

- 1、必要条件--現在のところ、台湾は介護保険制度を導入する必要がない。
- 2、充分条件--当面、台湾が介護保険制度を導入することは不可能である。
- 3、今後の方向--台湾の介護政策は、税金で賄う措置制度が相応しい。その背景には家族扶養規範の定着があるからである。

## V、本論文の構成

本論文では、このような高齢者の扶養・介護について類似の背景を持つ台湾と日本をめぐり、客観的なデータに基づいて現状を分析し、台湾における今後の課題を究明し、将来を展望したいと考える。論文の構成は、以下の通りである。

第一章では、高齢者扶養の現状に反映される歴史・文化における「家族扶養」の定義と、現実の家族扶養の不一致が、高齢者扶養問題を著しく深刻化している原因であることを論ずる。

第二章では、医療保障を取り扱う。高齢者は有病率が高いため、医療制度の良し悪しは高齢者の生活に直接に影響を与える。しかし、医療費用の負担と扶養とは切り離し難い関係を持つため、本章では両国の医療制度と高齢者の扶養との関係を検討する。

台湾の高齢者にとって、もっとも重要な生活保障の一環である全国健康保険制度（以下全民健保とする）は、全国民が普遍的に利用できる初めての社会保険制度であり、その高い加入率と納付率には全国民の高い評価が示されている。したがって、台湾の一元化した全民健康保険と日本の健保組合、政管健保及び国保などの三大保険体系との差異を比較する必要がある。とくに日本の老人医療費の増大や、福祉に深く関連する背景、介護保険へ辿り着いた経緯などを詳細に分析する。

第三章では、台湾における介護保険の導入の可能性と妥当性を探究したい。これからの社会における高齢者の介護問題は、いかに親に奉仕しても家族単位では解決できない時期にきている。社会は将来膨大な数の要介護高齢者を抱え、当人はもとより家族にも重い負担がかかると考えられる。介護費用は介護の程度、期間によって異なるが、介護が長引いた場合には、その費用負担にかなり大きな貯蓄額が必要になるであろう。とりわけ台湾や日本における家族による介護問題は、金銭的な負担のみならず、身体的な疲労や精神的な重圧について

も考慮する必要がある。

老人問題を研究している胡幼恵（1993）によると、既存の扶養形態はかえって老人に重い心理的負担をかけているという。その証拠に、最近の国際比較データをみると、台湾における老人の自殺率は十数年前に比べやや下がったが、まだ高いグループに属している。日本においても同じく高齢者の虐待・自殺問題が懸念されている。したがって、両国ともこのように潜在化しつつある家族介護のジレンマをいかに社会的なレベルで解決するかという課題が残されている。この課題の解決策として、日本では、介護保険制度が2000年4月から実施されているが、在宅介護重視を促進した「日本型福祉社会」の一連の動きをみると、これまで段階的に施設の整備や人材などの整備がなされてきたからこそ、社会保険式の機能が働くと考えられる。こうした点を踏まえて、台湾においてもこのような介護保険が実施できるかどうかを検証したい。

第四章では、高齢者扶養・介護に関連する法規範と家族の位置付けにおける両国の違いについて検討する。

台湾の人々の間において、西洋文化と異なる固有の家族扶養思想「親孝行」は、時代に適応するために新観念に転換したが、関連する民法の規定や社会規範の制約のもとで、「私的扶養」が重視されているのは昔も今も変わらない。台湾の老親扶養は、形は変わっても本質は変わっていないのである。それが前提であるから、今後、高齢者の扶養・介護政策が策定されたとしても、家族扶養の本質を変える制度は考えられない。一方、日本では、戦後、家制度が崩壊しており、今日では旧観念を持つ農村においては、親は同居する子供に大いに介護を期待できるが、親から離れて都市で居住する次世代や三世代の現在家族では、なかなか親の希望を満足させられるだけの余裕はない。こうした家制度の解体も、公的年金の発展を説明するための理論的な根拠となっている。

また、台湾の老人福祉法には、老人福祉の趣旨に基づく施設の設置やサービスの提供といった規定があり、なかでも身寄りのない老人や低所得世帯の老人がこれらを優先的に利用できる措置制度となっている。要するに、台湾では、家族扶養と無縁なサービスは高齢者も普遍的に利用できるが（たとえば、レクリエーションや娯楽活動、交通機関の利用や文化施設への入場の半額優遇など）、重要な扶養や身体介護の項目を内容とする老人福祉法は能力のない世帯のみが優先される補完的な措置制度となっているのである。そのうえ、1997年に改正された新法では、老人の遺棄や虐待を防止するために、保護措置や罰則などの家族扶養の責任を明記し、民法上で規定した家族扶養の義務に一致させている。台湾の老人福祉法はまさに公的扶助の原理による「社会救助法」の延長線にあり、民法の扶養篇の補章になっているのである。このことは、台湾社会では「家族」単位での福祉を考えているということであり、個人単位で福祉を考え、あ



るいは社会全体で老人を守る社会公平の趣旨による日本とは異なる。これが、台湾における介護保険の導入上の大きな壁となっている。

第五章においては、以上の論議を踏まえて、抽出した両国の特性を要約し、台湾の今後の高齢者扶養のあり方を展望する。