

高齡化社會與日本式福利國家

周海娟

前言

大多數西方福利國家均由政府提供龐大

的福利資源，以滿足老人的福利需求。然而，這在無形中造成政府財政的沉重負擔，因此，為解決財政的不足，並使福利供給功能發揮，鼓勵民間參與，成為現今福利發展的趨勢。日本是我們的近鄰，不但在文化上同屬儒家文化圈，日本社會的現代化發展和台灣有諸多相似，日本的福利國家發展和西方福利國家不同，它是建立在既有的儒家文化基礎上，並輔以政府政策的引導與協助，這種日本式福利國家的特點也充分表現在老人照護的相關措施。本文的目的主要在以日

本為例，說明台灣可以藉由整合既有的家庭倫理體系和適當的政府政策，以滿足高齡化社會的福利需求。

日本式福利國家

戰後初期，日本的國家福利供給是相當有限的。在某種程度上，這種政策是期望家庭和地方社區能在正常情境下發揮它們的援助功能。因此，慈善團體承擔了許多濟貧救病的責任。市場上的公、民營雇主也逐漸對其雇員提供福利服務，或直接或說服員工透過互助會達到自助的目的，在一九四〇年代初，這些互助會已包含財務困難與疾病保險體系，但由於戰後快速通貨膨脹，它們的財

政基礎因而遭受重挫。(Bowling and Kornicki, 1993:255)

戰後經濟的復甦，不但是日本擴大福利供給的前提，也是它邁向福利國家的基礎。日本政府在一九七〇年代中期宣佈要建構西方模式的福利國家，然而，這個理想在十年後即告終結。因為，自一九八〇年代初期起，面對商業界要求較少國家干預的政治壓力，日本政府終於撤出邁向西方福利國家的理念，並提出「日本式福利國家」的構想，作為它福利發展的目標。

日本式福利國家的主要特徵是：再度強調家庭和地方社區的重要性，以及自賴和勤儉的美德。這也促使日本政府逐漸強調志願

活動與社區照護 (Community Care)。前者不但是經濟的，也象徵日本社區連帶與相互援助的傳統；後者則反映在福利法案上，例如，一九九〇年老人福利法的修正，大幅擴大老人在家或社區照護的福利供給，而且，這些供給的責任是放在地方而非中央的層次。

日本式福利國家的源起主要受到三項因素的影響：(一)日本的保守政治傳統強有力地遏止國家福利擴張，他們認為，福利負擔會拖垮既有的經濟成就。因此，日本的國家福利始終不及西歐國家的福利供給規模；(二)勞工運動的發展在關鍵時刻被有計畫的抑制，因此，勞工運動或工會也無力向這股保守的政治勢力挑戰；(三)老人向來是福利服務的最大消費者，但在日本福利國家發展初期，老人人口比例仍然很低。(Gould, 1993:35)

在前述三項因素中，前兩項因素多少與日本社會的文化傳統有關，日本社會高度重視義務與團體的福祉，視合作與適應團體生活為最重要的社會資產。這樣的文化背景助長國家福利以外的福利供給方式，例如家庭

照護和企業福利。家庭體系是所有社會關係的典型代表，和諧與義務是家庭體系的重要理念。(Thranhardt, 1990:355) 因此家庭也構成了福利供給的重要部分。傅高義 (Vogel, 1980:203) 在「日本第一」一書中即明確指出，福利國家的討論必須要放在傳統家庭福利與慷慨的企業福利脈絡中來看，日本老人不需在經濟上依賴國家，家庭和生命共同體的理念使得老人能受到照護。綏連赫德 (Thranhardt, 1990:357-8) 分析日本的鄰里組織，指出它具有四大優點：(一)鄰里組織能以低成本負擔重要的社會需求；(二)日本的志願團體既非中產階級的專利，也不是選擇性的組成，它是結合社區所有居民構成的；(三)鄰里組織是植基於社會接受的價值，而非個別的活動，因此使得它遍及全國；(四)鄰里組織具有草根性，因此，它有能力在地方的層次追求人本的社會福利政策。

由於這種截然不同於西方國家的福利取向，部分學者批評，雖然日本已是一個重要的工業巨人，但在法定社會服務的提供方面卻是嚴重不足。(Parker, 1986:24) 但也有其

他學者採取不同的觀點，例如，若斯 (Rose, 1985:473) 認為，日本人寧願限制國家福利供給的角色，亦即福利供給不必完全仰賴政府。因此，高水準的福利並非由國家提供，而是來自日本社會。

福利社會與老人照護

老人照護可說是日本式福利國家的典型例子，與已成年子女同住仍是日本老人主要的居住型態，家庭成員（尤其是婦女）是老人照護的主要供給者。然而，日本老人與子女同住的比率，從一九六〇年的八十七%下降到一九九〇年的六十一%。若每年下降一%，到公元二〇〇〇年時，該比例將下降到五〇%。(Palley and Usui, 1995:244)

年輕人湧向都市地區就業、家庭規模的縮減、婦女就業率上升、出生率下降，以及援助老人的態度轉變，對家庭的老人照護能力均有直接或間接的影響。莫若尼 (Moroney, 1976) 提出「照護者來源」(care-taker pool) 的概念，他認為目前家庭形成和就業的趨勢將使得照護者來源日益縮

減。其他的分析者(Sundström, 1982)也指出,這些照護者來源不僅已經減小,而且可能繼續下去,並成爲一種國際趨勢。日本的老人照護多多少少也反映了此一看法。

桑斯拙姆(Sundström, 1994:28-35)以結婚率、家庭子女數和年長婦女就業率三項指標,檢定家庭提供老人照護能力的強弱。

1. 結婚率:結婚與否直接反映老人是否有配偶互相照料。在日本,絕大多數老人已婚,這意味著他們可藉由家庭網絡,獲得親人的照護。但年輕一代的日本人,有遲婚或不婚的趨勢,可能是影響未來家庭照護能力的潛在因素。

2. 家庭子女數:婚姻關係中,除了配偶關係外,最重要的就是親子關係。老人是否有自己的子女和家庭照護成員的多寡密切相關。日本有九二%的老人有自己的子女,這比其他西方國家高出許多。雖然日本老人與子女同住的比例在下降中,但許多資料顯示,多數成年子女均和年長父母住得很近,因此,仍可提供必要的照護。

3. 年長婦女就業率:四十歲以上的中

年婦女是家中提供老人照護的最重要成員,她們投入市場就業後,多少和照護者的角色衝突。然而,這並不意味著就業與提供照護是完全互斥的,許多研究顯示,對婦女而言,就業與照護的職責並非不相容,只是就業使得婦女不易充分配合密集或廣泛的照護需求。(Kendig, 1986; Parker, 1990; Redding, 1991; Doty, 1986; Hiroshima, 1992)例如,與公婆或父母同住的日本婦女,享有和其他日本婦女相似的就業率。

雖然,目前仍有三分之二的臥病老人是在家接受照護,其中有八二%是由同住的家庭直接提供照護,但隨著老人慢性病的日漸普遍和照護時間的加長,家庭提供照護的能力已顯然不足,因此,最迫切需要的便是幫助家庭滿足老人照護需求。老人照護問題不再只限於少數人的貧窮論題,而是攸關所有老人的福利論題,同時,也是重要的國家任務。(Sundström 1994; Japanese National Committee 1990:87)

老人照護政策取向

許多患有心理和生理障礙的日本老人均希望和家人住在自己家中,同時,他們又希望不要造成家人的沉重負擔。爲了減輕這些家庭的心理、生理和財政負擔,並適當滿足老人的照護需求,政府有必要進一步規劃長期方案以因應高齡化社會的需要。

早在一九六三年,日本政府爲了適應社會結構的快速變遷而制定老人福利法,有關的國家福利政策目的與基本原則,均有詳細說明。爲了以有組織的公共社會服務方式來促進老人福利,該法也明定老人自助的努力、家庭和社區合作,以及中央與地方政府的責任。

除了經濟成長的考量之外,日本政府的老人福利政策受到三種變遷認知的影響。(一)人口的急遽轉變:日本在一九七〇年正式成爲「長壽俱樂部」的一員,此後,人口加速老化。根據人口預估,六十五歲以上人口將從一九九〇年的十二%增至二〇二〇年的二十四%。(Gyoten, 1993:211)(二)傳統家庭體系的變遷:當子女不願或不能像過去一樣承擔照護父母的責任,老人將被迫仰賴自己。(三)

政治的考量：高齡化社會的來臨，不但降低就業人口的比例，也加重福利體系的負擔。但這些需要福利服務的老人又是選戰時非常重要的選民，這迫使政府不得不重視他們的利益。

和其他西方國家一樣，日本政府也採行住家照護服務 (Home-care Services)，協助家庭照護能力的不足，並提供獨居老人必要的服務。但這類服務僅限於非專業性的照護，例如：打掃、購物、炊煮和洗衣等。至一九九〇年，日本僅有〇·五—一%的老人接受這項照護服務，這多少和目前高比例的三代同堂有關，因為，與子女同住的老人似乎不太需要這類福利服務。

就日本政府的相關財政支出來看，日本衛生與福利部的預算不但是「日本式福利國家」的風向球，也是對前述三種變遷認知的反應。例如：一九七五年該部的預算比前一年增加三六%，但一九八〇年代以後，每年增加不到三%，至一九八九和一九九〇年的年成長率，則上升到五%和七%。(Bowring and Kornicki, 1993:257) 然而，

自一九九〇年代初起，日本政府並不願意接受如此明顯的增加，但選票的壓力使得日本政府面臨兩難的局面，此後有關老人照護政策應何去何從，仍是爭論不已的課題。

結 論

日本自一九七〇年進入高齡化社會迄今已二十餘年，然而，由於儒家文化強調家庭與孝道，已成年子女仍是老人照護的主要提供者。這和西方國家的老人照護方式是截然不同的，不僅減少政府財政過度負荷的憂慮，也較符合老人對照護供給方式的期望。

台灣四十年來社會急遽變遷，人口的年齡結構也發生明顯變化，其中尤以兒童和老人人口的增減最為明顯。兒童人口從一九六五年的四四·九%下降至一九九三年的二五·一%，同期，老人人口則從二·七%上升至七·一%（行政院主計處，民八二）。這樣的變化，不僅標示著台灣正式進入高齡化社會，也意味著未來老人人口的增加，勢必要相對增加現有的老人福利服務，才能滿足老人對福利的需求。

我國國情與日本相似之處甚多，決策者在考慮老人照護供給時，有必要先衡量目前在台灣社會老人的居住型態、接受照護的意願和婦女就業的情況，在現有的家庭或社區照護體系中，輔以適當的補助措施，既可滿足老人的照護需求，也能減輕家庭（尤其是職業婦女）的照護負擔。

（本文作者目前就讀澳洲塔斯馬尼亞大學社會學博士班）

參考書目

- 行政院主計處 中華民國台灣地區社會指標統計 民八二
- Bowring, R. & Kornicki, P. (eds) The Cambridge Encyclopedia of Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Doty, P. Family Care of Elderly: The Role of Public Policy. The Milbank Quarterly, Vol. 64, No. 1, 1986.
- Could, A (1993) Capitalist Welfare Systems:

- A Comparison of Japan, Britain and Sweden. New York: Longman.
- Gyoten, Y. Your Tomorrow: Requirements for Japan. In R. B. Butler & K. Kiikuni(eds.), Who Is Responsible for My Old Age? New York: Springer Publishing Company. 1993, pp.211-215.
- Hirosima, K. Recent Changes in Gender Roles and Multigenerational Living Arrangements in Japan. Tokyo: Institute of Population Problems, Ministry of Health and Welfare, 1992.
- Japanese National Committee. Social Welfare Services in Japan: Revised Edition 1990. Tokyo: Japanese National Committee, ICSW. 1990.
- Kendig, H. Intergenerational Exchange, H. Kendig(ed.), Ageing and Families. Sydney: Allen and Unwin, 1986.
- Moroney, R. The family and the state. London: Longman. 1976.
- Palley, H. A. & Usui, C. Social Policies for the Elderly in the Republic of Korea and Japan: A Comparative Perspective. Social Policy and Administration, 29(3), 241-257, 1995.
- Parker, G. With Due Care and Attention: A Review of Research on Informal Care. London: Family Policy Studies Centre. 1990.
- Pinker, R. Social Welfare in Japan and Britain: A Comparative View. Formal and Informal Aspects of Welfare. E. Oyen(ed.), Comparing Welfare States and Their Futures. Aldershot: Gower. 1986, pp.114-128.
- Redding, D. Exploring the Myth. Community Care, December 1991.
- Rose, R. Welfare: The Lessons from Japan. New Society, 72(1174):473-475, 1985.
- Sundstrom, G. The Elderly, Women's Work and Social Security Costs. Acta Sociologica, Vol.25, No.1, 1982.
- Sundstrom, G. Care by Family: An Overview of Trends. OECD(ed.), Caring for Frail Elderly People: New Directions in Care. Paris: OECD. 1994, pp.15-55.
- Thranhardt, A. M. Traditional Neighborhood Associations in Industrial Society: The Case of Japan. H. K. Anheier and W. Seibel(eds.), The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin and New York: Walter de Gruyter. 1990, pp.347-360.