發佈：2016-02-01, 週一 10:09
點擊數：7726

前言

經濟合作暨發展組織(以下簡稱OECD)在2015年5月公布的國家報告中指出日本的所得差距自1980年代中期開始逐漸擴大，其2013年的差距甚至高於OCED各國的平均。就相對貧困率(所得未達平均國民所得中間值的一半之人數所占的比率)來看，日本的貧困人口約占總人口的16%(OECD的平均比率為11%)，不同世代中又以65歲以上高齡者的19%為最高。2015年9月14日出刊的日經商業週刊直指高齡者貧困是孤獨死、失智症及犯罪等社會問題之罪魁禍首。日本國家安全委員會公布的2015年上半年65歲以上高齡者犯罪人數(23,656人)首度超越14歲到19歲青少年犯罪人數(19,670人)[1]。

在日本，路上看不到乞討人，遊民們會在一夜過後將露宿的街頭整理好還給一般民眾；身為全球第三大經濟體的日本，其憲法第25條也明文表示「所有國民擁有維持健康有文化的最低限度生活之權利」。外人眼中的日本是先進、富而好禮、守秩序、整潔的國度，更不會將貧困與其畫上連結。我們不免好奇是什麼原因讓櫻花變色，使得老應有所終的高齡者陷入貧窮的困境，而日本政府又如何因應此社會問題。為此，本文首先就日本高齡社會的現況做說明後，再以日本放送協會NHK(以下稱NHK)於2014年拍攝之紀錄片中的案例說明高齡者貧困的實際狀況並探討其原因、社會保障的因應對策及這些因應對策可能面臨之課題。

超高齡社會的現況

根據日本內閣府平成26年(2014年)版高齡社會白皮書[2]的報告，2013年日本的總人口數為1億2,730萬人，65歲以上高齡者占總人口25.1%，為歷年為高；其中65歲到74歲高齡者人數占總人口12.8%，75歲以上高齡者人數占總人口12.3%。日本預估2048年其人口數將減少至1

Phoca PDF

億人以下成為9,913萬人，至2060年總人口將下降至8,674萬人。屆時，每2.5人中就有1人是65歲以上高齡者，每4人中即有1人是75歲以上高齡者。隨著人口的減少，工作世代(15歲到64歲)扶養65歲以上高齡者的扶老比由1950年的12.1比1下降到2015年的2.3比1；2060年預估會下降到1.3比1。此意味著1位高齡者被1.3人的工作世代扶養的時代將到來。

高齡化的原因來自於平均壽命的延長。日本的平均壽命在2012年男性為79.94歲，女性為86.41歲。預估到2060年，女性的平均壽命將超過90歲，為90.93歲，男性的平均壽命為84.19歲。此外，以65歲為時點作平均餘命的預估，在2060年，男性的平均餘命為22.33年，女性為27.72年，高齡期將更長。

2012年家中有65歲以上長者的戶數為2,093萬戶，占全國總戶數(4,817萬)的43.4%，其中，獨居高齡者及高齡者夫婦同住一起的戶數超過半數。高齡者與子女同居者愈來愈少，獨居高齡者有增加的趨勢。此外，日本終身未婚率持續上升，從1980年到2010年的30年間，男性終身未婚率從2.6%上升到20.1%；女性終身未婚率則從4.5%上升至10.6%[3]。『無緣社會』一書曾舉出不婚人數增多的要因有(1)便利商店普及、基礎設施完善，一人生活無虞；(2)非典型就業人數增加造成經濟面的不穩定；(3)生活型態改變，到達適婚年齡非結婚不可的社會規範已變寬鬆；(4)女性經濟能力提升[4]。終身未婚率持續攀升亦將造成未來獨居高齡者的人數上升。

針對高齡者就業狀況，高齡社會白皮書也列出四項特徵分別為年過60歲依舊工作、65歲以上高齡者雇用增加、60歲以上非典型雇用者增加以及四分之三屆退休年齡之高齡者仍持續被雇用。厚生勞動省2014年的「國民生活基礎調查」報告指出，高齡世代的所得來源為年金(國民年金和軍公人員遺族年金)，占總所得的67.6%，其次依序為工作收入(18.3%)、財產所得(7.6%)。對生活狀況滿意的高齡者僅占3.2%，認為生活辛苦(31.7%)及非常辛苦(27.1%)的高齡者占所有高齡世代的一半

Phoca PDF

以上。長壽究竟是幸福還是噩夢?
以下實際案例也許讓我們在答案的尋找過程可發現一些蛛絲馬跡。

意料之外的「老年破產」

東京都港區一棟老舊的公寓中，83
歲單身的
田代先生羞愧地掏
出他僅剩的一堆一圓硬幣，苦等下個
月年金的發放。每個月10萬日圓的年金給付是田代先生23
年辛勤工作的回報也是目前所有生活
費用的來源，扣除每月6萬日圓的房租，剩餘的4
萬日圓須繳交水電瓦斯費後方能用於生活飲食上。因繳不出電費，住處終究走上被斷電一途。炎炎夏日，為逃離無電可用如蒸籠般的住處，只好到附近公營設施吹冷氣；因醫療費高昂無力負擔，三餐不繼生病的他不敢看醫生只能買成藥吃。這天，頭痛難耐的田代先生在公營設施的休息處躺
了三
個小時後
才拖著身心俱疲的
身軀回到住處料理那已經吃了好幾頓
的剩食當作晚餐。這是2014年9月28日NHK以「老人漂流社會『老後破產』的現狀」
為題播放的紀錄片中報導的案例之一。

鏡頭轉向日本高齡化比率最高的地區秋田縣(高齡化比率31.6%)，丈夫過世84歲獨居的西館女士每個月的年金收入為兩萬五千日圓[5]
，在繳完水電費後所剩無幾，無法用在食物的採買上，三餐僅能靠自己採的野菜、捕的河魚果腹；看病的醫療費用對西館女士而言是龐大的負擔，儘管醫師已告誡情況再惡化的話需要開刀，她還是只能靠診療吃藥，無法住院接受適當治療。

行動不便82歲獨居的寶櫬女士住在東京都北區一棟公寓，她需仰賴照護保險的居家訪問照護員照顧其生活起居。獨生子在46歲壯年時期病逝。丈夫還在世時，兩人的年金收入一個月有13萬日圓

Phoca PDF

，生活還過得去；丈夫過世後，年金收入頓時減半，國民年金加上遺族年金的收入一個月79,450日圓；但每月開銷包括房租(1萬日圓)、照護服務使用費(3萬日圓)、水電費(1萬日圓)、送餐服務(2萬日圓)及生活費(4萬元)就高達11萬日圓，入不敷出，只能靠動用儲蓄來維持生活。因無力負擔更高的照護服務費用，行動不便的寶櫬女士無法獨自出門，一雙新買的運動鞋束之高閣，而她只能每日望著窗外的風景與人來人往。

根據日本厚生勞
動省國民生活基礎調查的結果顯
示，日本獨居老人約有600萬人[6]
，這些獨居者的年金收入未滿1
20萬日圓(在貧窮線122萬日圓以下)[7]
者占全體獨居老人的46%。紀錄片中報導的個案並非遊手好閒者，也非日本作家酒井順子所指的遠吠單身敗犬；相反的是他們辛辛苦苦地獻身工作二、三十年，結婚的女性因丈夫早逝，子女不幸病逝
等原因而孤苦
伶仃。年輕時的他們，從不
擔心年老之後的生活。NHK用「老後破產」一詞來形容這些左支右絀、無依無靠的高齡者。

高齡者陷入貧困的原因

身兼社會工作者、學者身分，以協助生活窮困者為使命之日本NPO(非營利組織)法人「Hottoplus」的代表理事藤田孝典在其暢銷書『下流老人-
一億人終老後之毀壞衝擊』(日
文為『下流老人 - 一億総老後崩壊の衝撃』)
指出那些由中產階級向貧困階層流動的高齡者之三項共通特性為收入低、無充分儲蓄、無人可依靠。

究竟是什麼原因導致高齡者陷入貧困的泥沼?
日本學者關根由紀在其研究中指出造成日本貧困的原因有(1)雇用不安定及失業；(2)生活保護制度的不健全；(3)無家可歸；(4)母子家庭；(5)多
重債務[8]
。熟稔勞動問題的和光大學教授竹信三惠子在
今年『週刊女性』10

Phoca PDF

月6號出刊的採訪中也提出高齡者陷入貧困的四大原因為(1)年金收入低於必要的生活費；(2)有些許存款，但無法支付重大疾病的醫療費及突發的費用；(3)房貸；(4)年金設計制度問題。

失業率上升、非典型勞動雇用不穩定、低薪、高房租、高醫療費等都是造成貧困的潛在要因。此外，創業失敗、以高齡者為對象的詐騙及高價商品的惡質推銷導致多年積蓄泡湯也是經常耳聞之事。雖然貧困的主因不單是所得的問題，但低所得的困境是造成貧困的溫床，它往往帶來健康惡化、人際關係疏遠、社會參與意願降低等負面連鎖反應。健康有文化的最低限度生活對貧困的高齡者而言遙不可及。

社會保障的因應對策

日本針對貧困的社會保障制度分為兩類，一類是防止貧窮用的社會保險制度(即公共年金制度)，另一類是救助貧窮用的生活保護制度。

現行的日本公共年金制度分雙層結構，第一層為20歲以上60歲以下之國民都有義務加入的國民年金(又稱基礎年金)，加入者繳滿25年以上保費65歲開始可領取此年金。以2014年為例，被保險人每月繳約1萬5千日圓的保費，可領取約5萬5千日圓的年金。目前加入人數約6千8百萬人。第二層為上班族、私校教職員及公務人員加入之厚生年金，保費由被保險人和所屬機構折半出資。目前，非正規勞動者並非厚生年金保障的對象，高齡少子化也導致年金保費繳交者越來越少，而年金領取的人越來越多，使得年金給付採階段性減額。前述的寶櫬女士也因年金減額，一年少了6千日圓的收入。

救助貧窮的生活保護制度是由厚生勞動省制定，目的是對收入無法因應最低生活費的生活貧困者給予必要的金錢援助，使其最低限度的生活得到保障並得以自立。生活保護的救助項目涵蓋範圍包括日常生活費用(如飲食、衣服、水電費等)之生活補助、住宅補助(如房租)、教育補助、醫療補助、照護補助、生產補助、技能學習補助、喪葬補助等，林林總總加起來，生活保護救助金額可能更勝於國民年金的領取。然而，接受公部門生活保護的要件嚴苛，有房地產、土地、儲蓄、扶養親屬等對象，被排除在制度外；且生活保護制度屬申告制，未申告者也無法領取救助津貼，前述獨居於秋田縣的西館女士即因為有土地和不動產而無法接受生活保護。此外，日本人不願麻煩別人的天性常讓生活貧困者以接受別人救助為恥，不願申請；領有年金的高齡者也常誤認為領了年金後就無法申請生活保護，導致生活僅依賴微薄的年金收入，陷於窮困之地。

Phoca PDF

對於無法接受生活保護的貧困者，厚生勞動省制定另制定了生活福祉資金借貸制度，實施主體為各都道府縣的社會福祉協議會。融資對象包含低所得者、身心障礙者、65歲以上高齡者。低所得的高齡者可以居住的不動產為擔保向社會福祉協議會申請生活費的融資。融資限額為不動產價格的70%，每月融資額度在30萬日圓以內；融資期間至借貸者死亡或是其借貸金額加利息(利率是由3%及長期貸款優惠利率兩者中擇較低之利率)已達融資限額。

此外，日本首相安倍晉三於今年11月27日在2015年預算修正案的編列中，指示以低所得世代的年金受給人為對象，每人發放3萬日圓的臨時給付金。此一時性的補助措施被認為是杯水車薪，高齡者貧困問題依然無法獲得解決。

日本於1994年進入高齡社會(65歲以上高齡者人數占總人口數比率達14%以上)，翌年(1995年)旋即制定「高齡社會對策基本法」來因應。「高齡社會對策基本法」
乃藉由高齡社會對策的綜合推廣，以達成經濟社會的健全發展、國民生活的安定和提升為目的。其基本理念為地方社會基於自立及互助的精神，建構富饒的社會。

高齡社會對策的實施分六大構面分別為(1)就業、年金; (2)健康、照護、醫療；(3)社會參與、學習；(4)生活環境；(5)因應高齡社會之市場活性化及調查研究；(6)因應超高齡社會之基盤建構等。本文就解決高齡者窮困問題最息息相關的雇用、就業政策的推動說明如下:

(一)禁止招聘、雇用的年齡限制；高齡者職業介紹；持續雇用具專業知識之高齡退休者；表揚積極採用高齡者使其能力做最大發揮的企業。

(二)設立銀髮族人才中心，讓高齡者共同參與企劃提案；在當地業者及公共職業安定機關的安排下，提供高齡者就近工作的機會。實踐技能講習、面試模擬、後續追蹤等三位一體的施行方針。

(三)成立高齡者雇用補助金制度，給予雇用機構部分薪資的補助。

(四)創業支援，給予高齡創業者融資優惠利率。

(五)立法確保高齡者至65歲的雇用。

Phoca PDF

結語

從「薪貧族」(working poor)、「孤獨死」(無緣死[9])到「下流老人」等詞彙的出現揭露了日本社會光鮮亮麗的外表下弱勢族群的困境與無助，特別是貧困高齡者，在與時間拔河的同時，也向生活低頭。身處台灣的我們不能將這些日益嚴重的社會現象與社會問題僅作壁上觀，因為台灣高齡少子化趨勢持續進行，薪資倒退、經濟發展無法打開的困境更是雪上加霜。外國的月亮不會比較圓，日本的高齡者貧困因應對策也不全然是成功的。但這些日本經驗可成為我們的反思與借鏡，衷心期盼老有所終、老有所養、老有所用、老有所為的理想圖可實現在這片土地上。

作者陳玉蒼實踐大學高雄校區國際貿易學系助理教授

註解

[1]日本國家公安委員會說明資料，http://www.npsc.go.jp/report27/07-16.pdf

[2]內閣府，平成26年(2014年)版高齡社會白皮書。http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/

[3]
內閣府，平成27年(2015年)版少子化社會對策白皮書，http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushik

Phoca PDF

a/whitepaper/measures/w-2015/27pdfhonpen/27honpen.html

[4] NHK
「無縁社会
プロジェクト」取材班
編著、『無縁社会 - “無縁死”三万二千人の衝撃
』(無緣社會-“無緣死”3萬2千人的衝擊)、文藝春秋、2010年12月、pp132 - 133。

[5]
自20歲到60歲繳納40年保費的被保險人2014年度每月有約6萬4千日圓的年金給付，西館女士因負擔已故先生的龐大醫療費曾停繳保費，年金給付被減額。

[6]平成26年(2014年)厚生勞動省國民生活基礎調查的結果顯示獨居的高齡者有595萬9千人。

[7]平成25年(2013年)厚生勞動省國民生活基礎調查，獨居者年所得在122萬日圓以下為貧困者。

[8]関根由紀(2007年)
，「日本の貧困 - 増える働く貧困層」(日本的貧困-上升的勞動貧困階層)
，『日本労働研究雑誌』，pp.20-30

[9]「無緣死」一詞出自『無緣社會』一書，指的是與社會斷了連結的人身分不明的死亡。

Phoca PDF

發佈：2016-02-01, 週一 10:09
點擊數：7726

Phoca PDF