

# 台湾の介護人財育成と高齢社会の持続的発展に向けて

## —新しい介護政策「長期照顧3.0」に期待すること—

佐久大学信州短期大学部教授 廣橋 雅子

### 1. はじめに

少子高齢化問題は、日本のみならず東アジア諸国で喫緊の政策課題として注目を浴びている。特に漢字圏地域において生活様式や文化風習が似通っていることもあり、高齢者ケアに関する課題の解決策を見出すため、日本から学ぼうと、ここ10年多くの海外からの視察や研修が増えてきた。特に台湾は、2026年には「長期照顧3.0」という現行の2.0からバージョンアップした高齢者や障害者への支援政策が施行される予定である。50年の日本統治時代を経験している台湾は、日本と異なる保険制度を持ちながらも、欧米の保険体系や日本の政策などを参考にしながら、独自の社会保障制度が構築されてきた。

台湾国家発展委員会の統計によれば、少子高齢化のスピードは日本よりも深刻化しており、現在の“台湾”の出生率は、0.89<sup>1</sup>と韓国の0.75、シンガポールの0.97と並ぶ世界最低水準である。台湾の経済発展に伴い、80年代以降2.51だった出生率は急激に低下し、2010年には1を切るようになった。少子化の波は必然的に高齢化を後押ししている。単純に出生率の低下は高齢化率を引き上げる要因であり、台湾の出生率の低さは今後の高齢化問題を深刻化させるのではないかと、台湾内でも大きな危機感を抱えている。

現在、深刻な少子高齢化社会に直面するなか、医療が発達している台湾でも高齢者の平均寿命が延び、それに伴う疾病の複雑化に対応できるケア

の専門人材が求められている。台湾の高齢者ケアの施策には、「世話ができる誰かが家にいればよい」という楽観的な発想から外国人の住み込み労働者を導入した政策を施行したため、専門人材としての育成に大きな問題を抱えてしまった。

人材の育成と拡充をするうえで、質と量の壁が我々の前に大きく立ちちはだかる。よりよいサービスの質を提供するか、それともまずは人材の数を充足させるべきか。高齢者ケアは対人サービスが故に、単純に量や数だけで解決することができない。台湾は「外国人労働者」の受け入れ（量を増やす）をすることで、現場の労働者不足を解決しようと大々的に推し進めてきたので、現在台湾全土で23万人の外国人介護従事者が働いてこの地で暮らしている。

日本では高齢者ケアを“介護”と称し、65歳以上の日常生活の支援が必要な高齢者を対象としたサービスの提供、または障害を持つ人々が生活できるように援助すると定義づけられている。一方で、台湾では“長期照顧”と呼ばれる社会福祉サービスの対象者は、「長期照顧服務法」第3条第1項に於いて、「ケア対象者は6か月以上の心身障害を持ち、個人あるいは介護者のニーズを満たすための生活支援、援助、社会参加、ケア及び関連する医療的サービスを必要とする人」と定義されている。一見同じように見えるが、台湾では、サービス対象者の年齢を65歳ではなく、55歳以上のケアが必要な人と定めているように、日本と台湾における定義基準が所々異なる。更に、その

1 ベビーカーのママをみんなが助けてくれる台湾…なのに日本より低い世界最低水準の「出生率0.89」の納得の理由. 池田和加. 2025年、PRESIDENT Online、ページ: <https://president.jp/articles/-/94951>.

支援内容やサービス提供業務に関わる専門人材に関連する資格要件や条件については大きく異なる点が存在している。この部分は後に説明することにする。このような社会条件、政策内容が異なるなかで、台湾は日本に何を学びに来るのだろうか。どんな内容が台湾の介護に貢献しているのか、これまで実施した台湾人介護専門人材の研修を振り返りながら、台湾の現状と新政策についての課題をまとめる。

## 2. 台湾の介護政策

### 2.1 台湾の人口構造とその変化

2024年の中華民国人口推計レポート<sup>2</sup>によると、台湾は2020年を境に人口減が始まった。2024年の人口総数は約2340万人に対し、2070年は46%減の1497万人と推計されている。労働者人口は2024年の人口総数に対し、69.1%（1,617万人）であり、2040年には60.9%（1,317万人）、2070年には46.6%（697万人）と推計されている。高齢化状況については、2025年に高齢化率が20%を超え、高齢化率は年々高くなり2070年には、85歳以上の人口は30%を超えると推定されている。2024年の65歳以上高齢者の比率は19.2%に対し、2070年には46.5%を超えるであろう。このような変化に対し、台湾当局はどのような政策を新たに掲げていくのだろうか。

### 2.2 台湾政府の高齢化対策

2017年から施行された「長期照顧2.0」（以下2.0

政策とする）から10年を迎えようとしている。10年に一度、見直されるこの政策はちょうど来年の2026年から「長期照顧3.0」（以下3.0政策とする）が施行され2035年まで運用されることとなる。介護者のケアにかかる負担を軽減するため「長期照顧2.0」が始まり、次の3.0政策では総統が掲げる「国家希望プロジェクト」における「健康台湾」という国策目標を達成するため、「長期照顧2.0より優れた3.0を始動する」という目標ビジョンが掲げられた。「長期照顧2.0計画」は部分的に目標値の達成が計画より早く成果を示せたため、あらたな「長期照顧3.0」の施行を確実に推進することが決定された。

図1は、衛生福利部の呂建徳政務次長の報告資料から抜粋したものであり、2016年から2.0政策が施行されたこの10年で台湾は介護政策における満足度は約9割を達していると報告された。更に、当局はこの後に直面する課題の解決策として大きく8つの目標を掲げている。

1. 老人人口の急速な増加対策として、健康増進と介護予防に力を入れる。2. 入院期間の短縮を推進し、退院から地域へのシームレスな連携を実現すること。3. リハビリの概念を取り入れた、自立生活への支援を強化する。4. 介護施設の居住品質の向上とサービス資源の均一化を目指す。5. 居宅地域のサービス提供と夜間サービスの充実。6. スマートテクノロジーの活用によるサービスの提供推進。7. 見取りサービスの実践。8. サービス人材の確保。

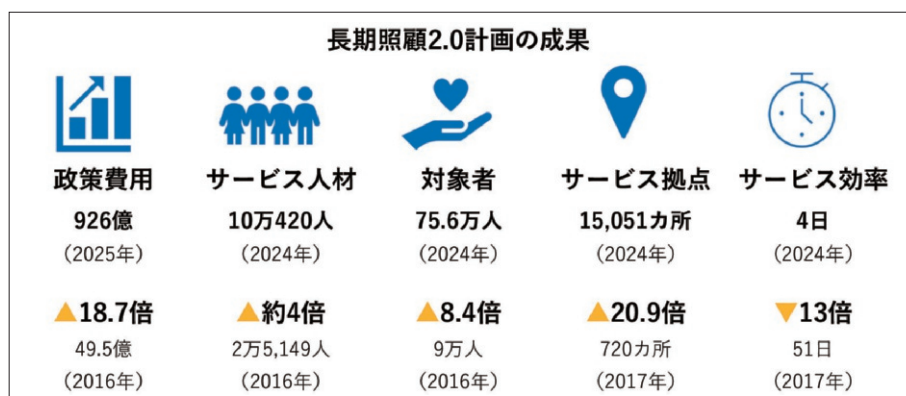


図1 長期照顧2.0計画の成果（衛生福利部報告資料抜粋・筆者翻訳）

2 国家發展委員会．中華民国人口推估．出版地不明：國家發展委員會、2024．

どれを見ても、日本の目指す方向とさほど変わりはない、ということは異なる文化や生活習慣をもつ人々であっても、将来の介護サービス提供への課題と対策の方向性は同じであると言える。

### 3. 新たな政策—長期照顧3.0—について

2026年からの新たな3.0政策計画に前述した8つの目標をどのように達成するのか、その内容について詳しく見ていく。

3.0政策のビジョンとして、「健康老化」（訳：健康に歳を取る）、「在地安老」（訳：住み慣れた地域で安心して老年期を過ごす）、「安寧善終」（訳：安心して安らかに終末期を迎えることができる）の三つが掲げられた。2.0政策では、地域に根付き、利用者を中心に、シームレスなケアの提供と、ケアサービスに特化した政策であったが、3.0政策では利用者が住み慣れた地域で包括的にサービスを終末期まで迎えらるようにと、ビジョンの規模が広がったように感じられる。

2.0政策が施行されてから、台湾の介護サービスは大幅に改善され、質の向上がうかがえるが、一方で解決されていない課題も多く残っている。初期の長期照顧1.0から問題視されていた、僻地へのサービス提供の不十分さは現在も依然として課題として残っている。程(2024)は、マンパワー、ケアニーズ、国際経験の視点からこれらの課題について詳しく分析している。筆者は長年、異文化介護教育を研究していることから、人的資源の配分と教育と専門職の育成について大きく興味を持っているため、本論文は大変興味深く読ませていただいた。特に、台湾の財政、政策について詳しく言及しており、参考になる内容が多くあるが、ここでは介護の人材と教育に焦点を当て、言論したい。

台湾は高齢化スピードが世界で最も早いとし、2.0政策を利用した要介護者やその関係者からは、満足度93.7%という高い数値を得ているが、ケアニーズに対する提供比率は8割にとどまり、2割の要介護者にサービスが行き届いていない結果を示している<sup>3</sup>。この需要に対する供給が100%

に到達するためには、介護従事者の確保が必要と考え、台湾内での人材確保の課題についてまとめている。日本のように、どの地域でも同じようなサービスの質を担保できるような保険制度ではないことから、資源の分配の不公平さと、専門人材の質の不均等感が台湾では残っていると考える。

#### 3.1 2.0政策から山積する課題

台湾は日本のような介護保険制度が存在しない。そのため、介護を必要とする高齢者がサービスを受けながら生活を維持するとなれば、限られた条件付きの制度に基づいた僅かながらの補助を受けながら私費によるサービス費用の負担を強いられている。結局のところ、サービスを受けるとなれば個人の貯えを使用するか、その家族がケアにかかる費用を負担することになる。経済的に裕福な世帯であれば金銭的な心配はないが、問題はどこで介護をするかという選択に迫られる。

台湾の人々の家族観は高齢者の介護選択をする際に大きく影響をしている。「親の面倒は子がみる」という儒教的思想が深く浸透していることから、老親を家から介護施設へ転居させた際に生じる子の「良心の呵責」を最小限に抑えるには、出来る限り子と同居し、昼間や夜間帯に誰かが面倒を見てくれればすべてが解決されると考える人が多い。この風習・思想が現在の外国人介護従事者23万人の導入につながっていると考えてもよいだろう。

完全世帯別の雇用となると、閉鎖的な空間での働きとなるため、外からその実態はなかなか見ることができない。外国人労働者と雇用主の台湾人との間での、虐待問題、性的犯罪、業務外の仕事の強要、更には介護度の詐称による外国人雇用など様々な問題が起き、それらに対応するための監視や法律も順に出るようになった。社会的な問題は減少したものの、ゼロになったわけではない。軽度の要介護者においては、買い物の付き添い、3食の準備の支援など、見守り程度の仕事のため、その他家事全般をさせる家庭が多かった。外国人介護ヘルパーを自宅に雇用した場合、高齢者の世

3 程立民、長期照顧政策的策進與展望、出版地不明：國會季刊 第52卷第4期、2024.12.

話目的以外の業務は基本的に禁止されているが、監督者がいるわけでもない個人宅では、普遍的にどの家庭でも外国人に家事をさせている。なぜ、外国人なのか？それは、単純に台湾籍の介護ヘルパーを住み込みで雇った場合のおよそ1/3の費用で外国籍を雇えるからである。また、介護職には基礎研修はあるものの、日本のような介護福祉士という専門教育は行っていないため、中重度以上の高齢者のケアを自宅で行うことが近年難しくなり、新たな課題としても考えなければならなくなった。

特に中重度以上のケアが必要な高齢者には、適切なケアサービスの提供環境が必要となるため、そのサービス料は高額になる。施設で24時間ケアとなれば、その費用を負担する家族に経済的負担がのしかかり死活問題となる。外国人介護ヘルパーを雇っている家庭に実施した2024年に行った労働部の調査<sup>4</sup>によれば、8割の人の外国人ヘルパーを雇った理由が「経済的負担を考えて」と答えている。その次に4割の人が「必要な時間帯に来られる介護人材が見つからない」、そして「適切な介護人材が見つからない」が残りの2割となっている。

費用の問題、家族観の影響から外国人介護従事者が台湾で働いているが、要介護者に適切な介護が提供されているかは分からない。ただ、家族が満足し、高齢者も納得しているのであれば、この方法はもしかしたら一番効率よく、人間にとって一番幸せなことではないかと時折逆の視点で考えることがある。

24時間の外国人介護従事者による見守りを中心とした介護には自立支援、生活リハビリなど、高齢者のQOL向上のためのケアや、正しい認知症高齢者への対応など、科学的根拠に基づいたケア方法など取り入れることは難しい。また、子育てや仕事で忙しい子どもたちは、ケアの方法まで考える余裕もないのが現実である。台湾の半分以上の高齢者は自宅でのケアを望んでいるため、日本と同じように将来は地域での介護、住み慣れた場所での見

取りサービスへの需要が高まると思われる。これを実現するためにも3.0政策には、「在地老化」（訳：住み慣れた場所で歳を取る）、「安寧善終」（訳：安心して安らかに終末期を迎える）が組み込まれている。大型施設での介護方式ではなく、なるべく自宅で最後までケアを受けられる体制を整えることが、必要であると理解できる。そのためには、訪問介護の専門性を求められるであろう。また、介護を必要とする高齢者の寿命が長くなれば、生活習慣病や慢性的な疾患を抱える人が増加し、そこに認知症問題なども急増してくる。台湾では、介護の仕事に従事する人材を専門人材（professional）と非専門人材（paraprofessional）に分けており、専門人材は現場の第一線人材（front line workers）とも呼ばれ、専門分野における学歴を持たず、基本的な訓練を受けたことのある現場に従事する人材を称している。このような教育体制では、専門的なケア人材を輩出するまでには時間がかかりそうである。更に、この第一線人材は訓練すら受けたことのない、「家族・友人」と同じ能力とみなされていることも大きな問題と考える。

このような介護現場を管理運営するのは、多くが看護師の資格を持っている人たちである。個人事業主もいれば、病院付属の特別養護施設、そして財団法人の介護施設などに雇われている人も多い。

### 3.2 日本の介護研修が台湾の介護現場へ与えた影響

高齢者の尊厳を守るために介護従事者は何を大事にすればよいのだろうかという問いかけを常に研修員に向けている。介護という仕事に対して誰がその質の是正を下すのか。もちろんすぐに回答をする人は少ない。我々が2018年から実施した台湾人介護専門職人材の日本介護研修は、毎年台湾の政策や介護業界の動きとニーズに準じて、テーマを変更して実施してきた。

長野県佐久市にある佐久大学では、2018年から2024年までの間、延べ70名の台湾人介護専門

4 労働部, 112 年移工管理及運用調査統計結果. (オンライン) 2023年12月. (引用日: 2025年8月20日.) <https://srda.sinica.edu.tw/file/936bfe20-8ce1-4eed-8d1c-ccb5b3b4da22>.

職人材が日本の介護について理解を深め、台湾への改善点としてアクションを起こすことを目的に研修が行われた。台湾全土で働く高齢者介護に従事している専門職を対象に、2ヵ月から1ヵ月(開催年度により期間が異なる)の研修を、佐久大学がカリキュラムを設計した。このカリキュラムの特徴として、単なる日本の介護教育のコピーではなく、台湾の政策や課題を理解したうえで、日本の介護のコアとなる教育内容だけを抽出し、担当の講師を配置したものになる。例えば、「高齢者の尊厳」と「自立支援」の関係性について、介助演習授業のなかで説明をし、デモンストレーションをする。頭では理解していても、一つ一つの動作を丁寧に、そして高齢者の自己決定権を尊重しながら、信頼関係を作り上げたいというコミュニケーションをとるといふこの一連の行為は、台湾の研修生にとって「非効率な業務」と言われてしまう。ここには、台湾の介護職員が冷酷であるとか、高齢者に対して寄り添う気持ちが無いということではない。国民性でいえば、台湾の方が日本人よりもお節介焼きかもしれない。しかし、介護現場となれば、人員配置の基準が異なる。日本の長期滞在型の特別養護老人ホームと似ている台湾の「安養機構」では、従業員に対する要介護者の比率として日本は1対3程度に対し、台湾は1対7<sup>5</sup>と日本の倍以上の高齢者を一人の介護職員で対応する。そのため、業務の効率化が重視され、日本のようにゆっくりと時間をかけて高齢者に寄り添うことが難しいと口をそろえて話す。この問題は、研修員が日本で研修中に最初に項垂れる部分である。介護費用も個人負担のため、料金設定は高くできない。そのため、台湾の政策内容が変わらない限り我々にはどうしようもないことだと、半分諦めを感じることもあり、日本側の講師陣も無言になる場面がしばしばあった。

長野県佐久地域は、地方都市であるゆえに、高齢者の行動制限や医療資源の少なさは都市部に比べれば限りがある。この状況は台湾の「偏郷地区」(日本でいう山間地帯や過疎地を意味する)と同

じである。生活文化の違い、気候の違い、家族観の違いから提供する介護サービスの違いは両国の介護政策や介護に対する考え方にも影響を及ぼしている。研修員たちは自分たちの介護現場の改善策を見いだせないかと、必死に講義担当の教員たちと討論を重ね、日本の介護施設の中で職員の動きや職位研修などについて深く理解を深めていった。

2018年から初期の頃は、介護の基本的なコア理念、正しい技術とその原理原則について理解するために、現場で3年以上経験を積んでいる人達を対象にした。2020年のパンデミックの時期はオンラインで行ったが、頭では理解できても、実際の現場見学や職員との交流が無いため、成果は薄かった。異国の土地の人々と交流をし、その地の空気や水、食事を口にする。また生活をするということは、言葉では伝えきれないその土地で暮らす人々の真の姿が見られる大事なきっかけとなることをこの時改めて感じた。

その後は、パンデミックも落ち着きを見せ2022年ごろから国際間の移動が可能になった。そのころの台湾の介護は、大型施設よりも、地域の中、家庭の中でのケアが主流となり、居宅サービスをメインとした事業所が続々と立ち上がっていた。この背後にある要因としては、在宅サービスの需要が増加したことと、個人でも居宅サービスの提供をすることができるということにあった。

2023年の研修では、施設の間管理職や事業所責任者の参加が目立つようになり、日本の介護からアイデアを吸収しようと、施設のマネージメント方法や職員の人材育成についての興味関心が寄せられた。そのため、研修内容には「介護教育の実践」「職員教育」「施設運営」「介護の理念」など、管理者や指導者が必要なマネージメントを含む高度な内容に変わってきていた。2024年は、在宅介護ステーションが台湾全土に広がり、研修に参加意欲があった人たちの経歴を見ると、経営者が半数以上となっていた。

5 身体機能が低下している高齢者を対象とする場合は、介護職員一人に対し、10名の高齢者、身体機能低下及び認知症高齢者は、1対8。認知症高齢者のケアは、1対6であり、1対7という数字は現場で働くマネージャーたちがおよその数字を説明するのに中間値を取っていると考ええる。

2024年の研修を最後に、本研修プロジェクトは終了したが、最後の研修はこれまでの研修内容と大きく変わった。まず、日本の介護の基本的情報を理解したのち、地域に根付く施設運営の仕方について大変興味を持たれていた。様々な講義を通して理解を深めていく中で、研修員から台湾の政策問題についてのディベートが盛んにおこなわれた。日本側の講師陣は、その様子に圧倒されつつも、台湾の様子も理解したうえで、日本の状況と問題点について互いに熱い意見を交わすことができた。それは、まさに新しい情報を吸収するだけでなく、日本のこれまで歩んだ経験をもとに、台湾がもっと良いサービスを提供するには、各施設やサービスステーションがどのような改善を取り入れられるかという真剣な討論の時間だった。

### 3.3 研修がもたらした台湾の介護現場への影響

延べ70名が参加した研修は、台湾の現場にどれほど影響を与えたのか。まず業務の改善、職員教育に注力した施設がたくさんあった。毎回必ず研修生の研修最後の発表で報告があるのは「ゼロ拘束」テーマである。台湾の施設で過ごす高齢者は、家族が何かしらの理由で世話をすることが難しいため、施設に預けている。しかし、職員の数にも限りがあるため、車いすやベッドからの転倒防止のため、四肢や腰を車いすやベッドに固定することが当たり前のように行われていた。また、認知症高齢者に対して、部屋から出られないように、窓やドアはすべて鍵がかかっており、エレベーターのスイッチも分からないようにしているなど、行動の制限を当たり前のようにしている。そのような施設で働く管理職者は、日本の施設で自由に動き回る高齢者を見てまず驚くものである。

「誰のための介護なのか。」という問いかけに対し、職員の負担軽減、高齢者の介護リスクの軽減と彼らというが、日本の研修を終えるころになると、まずは高齢者への理解を深めることが必要であるという。そのためには、台湾の施設の第一線で働く従業員へ「目線を合わせて話しかける」、「高齢者の意志を尊重する」というような介護の基本的なところに気づきを見せ、実際に施設で研修をして実践しているところがたくさんある。終日車

いすで過ごす台湾の高齢者に対して、普段の生活と同じような家具に座ることで、精神的に落ち着いたというところもあった。

「当たり前の暮らし」を提唱する佐久市の某施設では、その理念をケアの中に取り入れている様子を台湾の人が見学し、一緒にケアを体験することで、教科書や講義では伝えられない「心—こころ—」の部分に寄り添ったケアを見られたのだと確信する。もちろん、これは一例にしか過ぎない。大きな影響を与えたとも言いきれないが、人間本来の「寄り添い」があって、初めて「人としての尊厳」が保たれるのではないだろうか。この70名の研修生がこの先も大海原へ落とす1滴の水滴のように、波及効果をもたらすことを願いたい。

## 4. 台湾の高齢者介護における課題と挑戦

日本と同様、少子高齢化の厳しい問題を抱え、労働人口の減少、介護の社会的イメージの低下による労働者確保が難しい台湾において、来年から始まる3.0政策はどのように台湾の人々に幸せをもたらすのか、筆者は大変興味がある。2.0政策の時に、財源確保で贅沢税（酒、たばこ、住居以外の不動産…等）が導入され、これが介護の財源に使われている。日本と同等の社会保険制度の導入はまだ議論がされているが、税制による社会福祉を支えるのがいいのか、それとも保険制度で社会を支えるほうが良いのかは未だ結論が出ていない。

台湾の介護分野における課題として、持続可能なケアサービスを安定的に提供するためには、三つの方向で考える必要がある。一つ目は国の予算確保をしなければならない。二つ目はサービスの質と量の向上のために、すべての地域で普遍的なサービスプロセスを構築する必要がある。しかし、多民族多文化である台湾ではこのサービスプロセスの構築には多大な力が必要になるのであろう。三つ目としては人材の確保と教育となる。外国人従事者が大半を占める台湾では、おそらく教育が重要課題になるはずであるが、高等教育機関で介護を専門に学修する台湾人学生は多くが公務員や管理職者になり、第一線では働かない。この矛盾に対しても台湾当局は策を練る必要があるだろ

う。また高齢者のケアを支える家族（介護者）への理解とサポートは、新政策を推進するうえで欠かせない。家族の理解と協力無くしては、高齢者のよりよいサービスの提供は望めないからだ。もちろんこれらには、法律と政策の強化がすべての土台になってくるはずである。

大家族で高齢者に尊敬の念を持ちながら、高齢者のケアをしていた時代とは大きく変わり、専門的なケアを提供しながら高齢者自身が過ごしたい生活を送れるような環境を作るのも、子孫として考えなければならないと思う。一人の力ではどうにもならないことでも、地域の協力、社会の責任、国の政策が団結することでより良い介護が提供できる地となるのではないだろうか。



2018年第一期生 佐久市・柳田市長表敬訪問（筆者提供）

## 5. 謝辞

介護という分野で日台間の交流を支え続けてくださった公益財団法人日本台湾交流協会には、心から御礼を申し上げたい。また、台湾で長年医療・介護の教育に携わってきた亞智威信有限公司の董事長・王珠恵<sup>6</sup>氏には、日台間の介護マナーや介護日本語での指導、そして施設研修での監督・指導の協力に敬意を表したい。そして長野県佐久市役所はじめ、社会福祉法人望月悠玄福祉会におけるあたりまえの暮らしサポートセンター・布施屋、結の家、社会福祉法人恩賜財団長野県済生会の佐久市特別養護老人ホーム・シルバーランドみつ、静岡の株式会社元気広場でのスポーツリハビリ施設の見学など、その他多くの介護施設の見学・研修を快く受け入れてくださった施設の皆様方にも多大なる謝意をお伝えしたい。

## 参考文献

1. 台湾行政院．卓揆：2026年「長照3.0」計畫上路 實現「健康老化、在地老化、安寧善終」願景．2025年6月19日，ページ：<https://www.mohw.gov.tw/fp-2704-82813-1.html>.
2. 黃惠璣／陳麗華／陳翠芳等18位編著．長期照顧（第7版）．台北：新文京開發出版股份有限公司，2021.

6 現佐久大学客員教授、元・慈済大学医学部医学科・日本語学科副教授。