

論文

## 台湾におけるパーソナル・アシスタンスの法制化プロセスにみる課題

高 雅 郁\*

## 1、はじめに

2023年3月16日、台湾の行政高等裁判所である裁判結果が注目を集めた。同裁判は、台湾において初めて重度障害者が所在地の地方自治体に対して、パーソナル・アシスタンスの介助利用時間数に関する違憲性を提訴したものであった。難病に罹っていた当該障害者は、長年地域で独居し、24時間の介助が必要であったが、居住する地方自治体は月60時間の利用上限を設定し、ニーズアセスメントの不確実性に対応していなかった。裁判の結果は地方自治体の敗訴であった（臺北高等行政法院 2023a, 2023b; 邱 2023）。

2006年に国連で採択された「障害者の権利に関する条約」<sup>1</sup>（以下、障害者権利条約とする）第19条では、パーソナル・アシスタンス（Personal Assistance）を障害者が地域生活を送るうえで不可欠な支援であると明記している。パーソナル・アシスタンスとは、(1) 利用者の主導（支援を受けての主導を含め）による、(2) 個別の関係性の下での、(3) 包括性と継続性を備えた生活支援である（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 2011: 35）。利用者の「主導」とは、どのような時間にいかなる内容について誰が介助をしてくれるか等をすべて障害者が決め、また介助者を雇用するための金銭が政府から直接障害者に支給され、障害者自身が自由に運用できることを指す（Ratzka, A. 2004）。

障害者権利条約一般の意見第5号には、より詳しく規定されている。第一に、パーソナル・アシスタンスを購入するための資金を、障害者の個別のニーズとその生活状況、及び人権的な労働基準に基づいて計算し、障害者個人に支給し、自主的に運用する。第二に、パーソナル・アシスタンスは障害者によって管理される。誰に、いつ、どこで、どのような方法でサービスを提供してもらうかといった設計を障害者自身が決定し、サービスを行う者に指示や指導を行う。複数のサービスの提供元と契約することができる。第三に、一対一の関係である。個人の生活や社会参加を妨げる可能性が起きないように、介助者は他の利用者とは共有されないようにする。第四に、意思決定に支援が必要か否かにかかわらず、当事者を中心に、個人の選好が尊重されるべきである。障害者の自由意思により、サービスを主導する（UNCRPD 2017）。つまり、障害者個人の好みにより、生活全般なニーズと状況に沿い、必要な支給金をもらい、支援内容と時間、方法、また介助者などを利用者が自ら把握して、長期的に介助者と一対一の関係のうえで自分らしい生活を送ることが、パーソナル・アシスタンスの理念である。同サービスは次の経緯で台湾に導入された。

2007年1月、「台北市新活力自立生活協会」（以下、CIL 新活力と称する）という障害のある当事者団体が設立された。呼びかけ人の林君潔<sup>リンチュンチエ</sup>氏、（成骨不全症患者）は、2004年（当時林氏は20代後半）に日本の「ダスキン・アジア太平洋障害者リーダー育成事業」に参加し、一年間日本で自立生活について研修を受けて、電動車いすや介助者の利用を体験し、「できること」が増えたという。帰国後、林氏は台湾における「自立生活」をめぐる概念を変革するために、障害のある仲間とともに台湾で自立生活センター（CIL）を設立し、自立生活運動を推進した。CIL 新活力が提唱する「自立生活」とは、「自己決定・自己選択・自己責任」という当事者主体性を強調した概念である。2008年以降、CIL 新活力は日本で体験した介助サービスを導入し、パーソナル・アシスタンスの台湾での用語であ

---

キーワード：介助、パーソナル・アシスタンス、障害者、自立生活、台湾

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2017年度3年次転入学 共生領域  
障害学会国際委員会委員

る「個人助理」と名付けた介助サービスを台北市にて試行事業として展開した（高 2013; 台北市新活力自立生活協会 2010）。

台湾では、1997年に外国籍介護労働者<sup>2</sup>の導入が決定され、2002年には居宅介護サービスが含まれる介護制度（Long-Term Care System）が構築されていた。しかし、住み込みの外国籍介護労働者を全額自費で雇用し、さらに政府に雇用税も支払うというのは、ある程度の経済力がある家庭でないと難しい。また外国籍介護労働者を雇用する家庭に対しては、介護制度や自立生活支援サービスの併用に厳しい制限があるため、労働者が休暇を取る場合には代わりの介助者の手配をする必要があった（高 2023）。さらに、介護制度は高齢者のために制定された専門職主導のサービスであり、障害者も利用可能であるが、身辺的な介護以外、主な利用場所は居宅に限定されるため、多面的な社会参加には利用しにくい。これらの困難を補うのが、パーソナル・アシスタンスを含む自立生活支援サービスであった。

2011年に、台湾における障害者基本法の位置付けである「身心障礙者權益保障法」（以下、權益保障法とする）の第50条に「自立生活支持服務（自立生活への支援サービス）」が加わり、その後に出された「身心障礙者個人照顧服務辦法」（以下、「個照法」とする）という政令の第67-71条に自立生活支援サービスの内容が規定された。その内容においてパーソナル・アシスタンスが組み込まれ、翌年7月、法的サービスとして実施されることとなった。

台湾の「個照法」第71条には、「自立生活支援サービスはニーズアセスメントの結果に沿うべきである。そのために障害の当事者はピアサポーターとともに自立生活プランを作成し、障害者の自主的な生活スタイルを構築する。その自主的な生活を実現しうる各種の介助の人手を提供し、障害者のニーズに合わせて24時間のサービスを提供する」と書かれている。だが、冒頭の裁判にある通り、利用時間の制限等によりその完全な実現には至っていない。また、周月清ら（2019）は、「個照法」では障害者の選択権や主導性に言及されず、パーソナル・アシスタンスを利用するためにはピアサポーターとともに自立生活プランを作ることが前提とされていることが、障害者自らが自分の生活スタイルを構築できないと暗喩されているとし、障害者権利条約に明記されたパーソナル・アシスタンスとは大きな違いがあると指摘している。

さらに、周らは地方自治体の障害福祉に関する業務の責任者及び職員に対する調査を通じて、実際に多くの地方自治体においてパーソナル・アシスタンスは居宅介護サービスの補充として使用されていることを明らかにしている。そこでは、多くの責任者及び職員が障害者にとっての「自立生活」や「パーソナル・アシスタンス」の意味を理解していないこと、パーソナル・アシスタンスと居宅介護サービスとの違いを判別できていないことが示唆されている。公務員は法に従い実施しなければならないが、その内容を各自で解釈していたのである。また多くの自治体では、利用の前提となる自立生活プランが、ソーシャルワーカーの介入によって設計されていた。障害者が「積極的な自立生活プラン」を立てないと、パーソナル・アシスタンスの利用を認めない地方自治体も多くあったが、何をもって「積極的」だとみなすかの認定も、各責任者及び職員の価値観によって異なっていた。周らは、このように法規と政令が各公務員の独自の解釈・判断に委ねられて実施されていることが、パーソナル・アシスタンスの提供が正しく遂行されない要因であると指摘している（周ほか 2019）。

こうした執行上の不備に関して、台湾の障害者は10年に渡って請願活動を行ってきたが、いまだ障害者が求める「パーソナル・アシスタンス」は実施されていない。だがそれは執行する側の地方自治体の理解不足だけでなく、法制度の執行に際して曖昧さを残すような形で同サービスの法制化がなされてきた。あるいは、立法機関から行政として各自治体に法制度を下す際に、同サービスの理念を十分に伝えられていない。さらに言えば、同サービスの法制化の過程において十分な理解がなされなかった可能性もあるだろう。

王光旭と陳敦源（2010）は、権力を持つ行政機関の責任者（総統、大臣など）や専門的な情報を把握している官僚（公務員）、法律審議権を持つ国会（立法委員）が政策や制度の形成において主要な影響を持つと指摘している。二人は台湾の全民健康保険制度に関する一連の審議を事例に、野党と与党の力関係や議題の政治性の注目度、行政と立法機関との権力関係の推移によって制度形成が左右されることを明らかにした。彼らの議論を踏まえると、執行する側の地方自治体の不備だけでなく、その前段階である立法機関、すなわち国会における審議の過程を検討する必要がある。

実際、上述した通り、パーソナル・アシスタンスは、従来の専門職主導の障害者支援を障害者主導の支援へと転

換する、すなわち「障害者になるべく他者に頼らず自力で生きていけるようにする」から「障害者が自身の豊かな自立生活のために必要なものを必要なだけ支援者から自己裁量で引き出せるようにする」という形に「自立生活」をめぐる概念をラディカルに転換することを企図している。それはそれ以前に整備された介護制度等の設計と根本的に合致しない。そのため、既存の制度に対する同サービスの位置づけの検討は、従来の制度的な理念の変更をめぐる議論なしには難しいはずである。

そこで本研究では、台湾における現行のパーソナル・アシスタンス制度の形成過程及び実施過程における国会での議論を以上の理念的な転換に注目して明らかにし、台湾において同サービスの提供が企図された理念から乖離していった要因を考察することを目的とする。

## 2、研究方法

本稿では、国会議事録等の資料分析を基盤にする。資料収集の方法は5段階で行った。第1段階から第3段階では、台湾の国会である立法院の国会図書館のウェブサイト<sup>3</sup>の総合検索機能を利用した。第1段階では、台湾でパーソナル・アシスタントの訳語として使われている「個人助理」をキーワードに検索し、14件の資料を収集した。台湾におけるパーソナル・アシスタンスは「身心障礙者個人照顧服務辦法」において規定されているので、第2段階では、「個人照顧服務」をキーワードに調べ、13件の資料を収集した。第3段階では、「自立生活」をキーワードに検索し、82件の資料を得た。

また、資料の漏れを防ぐため、第4段階と第5段階では「立法院議事暨公報資訊網（立法院議事及び公報アーカイブ）」<sup>4</sup>で「自立生活」と「個人助理」をキーワードにして検索し、前者は141件、後者は25件の資料を収集した。

上記の5段階の検索結果のうち、関連なし<sup>5</sup>及び重複データ、二次文献を除外した81点を分析対象とした。その内訳は、2006年4月から2023年5月までに関連する付録資料及び立法院公報に掲載されていた①立法院の院会（立法委員全員出席すべき会議、日本の国会の常会と相当）議事録、②社会福利及び衛生環境委員会議事録、③教育及び文化委員会議事録、④財政委員会議事録、⑤司法及び法制委員会議事録、⑥内政委員会議事録、⑦財政委員会と社会福利及び衛生環境委員会の連携会議の議事録、⑧社会福利及び衛生環境委員会と内政委員会の連携会議の議事録、⑨政党間の協商会議議事録、⑩国事論壇、および⑪前述の②と③の二つの委員会で開かれた公聴会の記録である。

現行の国会で立法委員（議員）の定員は113人であり、任期は4年で選挙により交代する。再任は可能である。院会は毎年2月と9月に開かれる。また、議員は八つの常設委員会のいずれかに所属する義務がある。法律を制定し公布するまでの過程は、以下の通りである。

まず、議員や行政機関が提案される法案を院会で一度目に審議し、その後各委員会にて議論する。委員会での議論には行政機関や専門家、有識者などが同席し、説明や意見を提供する。必要な場合には、議員が公聴会を開く。その後、各委員会で議論した内容及び意見を報告書にまとめて院会に提出し、二度目と三度目の審議を経て、総統に公布、法律の制定や改正に至る。難航した場合は、院会に二度目の審議を交付する前に特に争議が大きな議案について政党間の協商会議を行う。また、院会では行政機関の責任者が同席し、議員によって答弁もなされる。なお、審査している法案は、議員の任期期間（4年ごと）に三度目の審議を完了できない場合、新たな任期に残さず、新しく提起することとなる。

## 3、台湾におけるパーソナル・アシスタンスの法制化のプロセス

本節では、自立生活支援サービス及びパーソナル・アシスタンスが法的サービスになる以前から、実施後に障害者権利条約の審査を受け、法改正に向けた議論がなされるまでの過程を4段階に区分し、国会での議論を整理していく。引用の際には、法律で使われる用語を繁体中文のまま使用し、「」で表示する。（ ）の中は筆者による補足である。

### 3-1 第1期：法的サービスになる以前（2006年－2011年）

「自立生活」という用語が初めて出現したのは、2006年4月7日に開催された第6期第3会期第8回院会の議事録である。当時、台湾では、中学校教員が脳性麻痺を患っていた8歳の娘を殺すという介護殺人事件が起きており、議員から行政機関に障害のある家族及び障害当事者への支援体制について答弁がなされていた。その行政機関の返答において自立生活という用語が出た。入所施設を利用していない障害者に対する生活保護支給額の調整や居宅介護サービスの利用対象を重度障害者に拡張するほか、自立生活として言及された内容には、居宅介護サービスや入所施設を利用していない軽度障害者やその家族のためのサービス（デイケア、リハビリテーション、レスパイトケア、知的障害のある成人向けのグループホームなど）があった。ここでは、専門家の介入により、障害者の生活を「正常化」することが強調された（立法院 2006）。

次の自立生活に関する提案や答弁は、2008年の院会でなされた。そこでは、障害者の収入や関連団体の運営にある程度の資金を確保するため、障害者団体や作業所で生産する品物や労務（清掃、印刷、園芸など）を政府機関が一定の比例で購買する義務、および障害者の移動手段に関する補助具（電動車いすの電池など）に対する政府助成制度の検討などが行われた（立法院 2008a, 2008b）。

ここまでの答弁では、障害者はケアされるべき対象者とみなされ、「自立生活」は、伝統的な健常者を中心とする見方を前提に、障害者の身辺自立及び経済的自立の概念で捉えられていた。すなわち、障害当事者の主体性やパーソナル・アシスタンスの考えはまだ検討されていなかった。

2010年末、權益保障法の一部を改正する動きがあった。2010年12月29日に開かれた第7期第6会期社会福利及衛生環境委員会第25回全体会議において、障害者が地域で暮らすための多角的な支援サービスの一つとして、自立生活支援サービスに関する提案がなされた。

障害者の自立生活の權益を促進するために、バリアフリー空間及び交通運輸環境を構築し、同時に社会環境の障壁を減らすために、權益保障法の改正草案を提出します。修正要点の提案は、以下であります。[…中略…] (7) 障害者の身体及び心理的なケア以外に、障害者の社会参加を促進し、また当事者の意思により地域で自立生活を選べることを第50条に明示すべきです。その「自立生活補助服務（自立生活への補助サービス）」には、自立生活プラン、「個人助理（パーソナル・アシスタント）」、ピアサポート、バリアフリー住宅に関する情報提供、権利擁護などを含みます。（劉建国委員など17人による提案、立法院 2011a: 334-335）

この提案は、初めて自立生活支援サービスを法律に明記しようとする提案であった。その中でパーソナル・アシスタンスについても言及された。この提案は、当委員会で「補助」という用語を「支持」に修正した以外、ほぼ議論なしで通過した。

修正された第50条の最大の変更点は、地方自治体による提供義務として元々条文に書かれていた居宅介護サービス、生活再建サービス、メンタルケアサービスなどの八つのサービスに、「自立生活支持服務」が加えられたことである。ただ、条文では自立生活支持服務と既存のサービスとの異同は明記されず、具体的な内容も規定されなかった。その代わりに、修正案条文対照表の説明欄に「本サービスは新設サービスであり、実践においては中央主管機関及び中央目的事業主管機関が管理規定を制定すべし」と書かれた（立法院 2011a: 369-370）。その後、同法案は院会に提出され、討議されることなしに「委員会で提出した条文通りに通過した」（立法院 2011a: 407）。

しかし、この時点では「自立生活」の意味は問われず、その結果、当該条文が改正された後も、院会や委員会の議論では、バリアフリー環境の整備や、福祉工場と作業所の充実といった従来通りの「自立生活」に関する提案が多く見られることとなった（立法院 2011b, 2011c）。

### 3-2 第2期：法的サービスとして制定されて以降（2012年－2017年）

前述した通り、「自立生活支持服務」に関する詳細は、国の主管機関が定めることとなった。当時、本事業の主管機関は内政部<sup>6</sup>（日本の内閣府に相当）であり、「個照法」という政令を制定した。政令の制定は行政機関の権限であるが、立法機関に通知及び承認をもらう手順が必要である。2012年7月11日より地方自治体にて実施することと

なったが、内政部が同政令を立法院に送付したのはそのわずか二日前の7月9日であった。同政令は、同年11月に立法院の院会の議案とされたが、社会福利及び衛生環境委員会に交付する決議であり（立法院2012）、当委員会は同年12月には審査完了とした<sup>7</sup>。こうした経緯で、自立生活支援サービス及びパーソナル・アシスタンスの実施から約半年後に、法的手続きは完了となった。

台湾で福祉サービスを利用するには、専門家によりニーズアセスメントを受けることが前提である。自立生活支援サービスやパーソナル・アシスタンスも同様である。当時、障害の認定は衛生署（日本の厚労省に相当）の業務で、ニーズアセスメントは内政部の業務であった。2007年の權益保障法の大幅な改正に伴い、障害の認定基準は大きく変更され、自立生活支援サービスも2012年7月11日より実施された。新たな障害認定に伴う新しいニーズアセスメントの実施に向けた衛生署と内政部の業務連携について、2012年5月9日に開催された第8期第1会期社会福利及び衛生環境委員会第17回全体会議で行政機関と答弁を行った。そして衛生署・内政部両機関の準備不足や重複作業を指摘した際、自立生活支援サービスを例として取り上げた。そこでは、議員が自立生活支援サービスのニーズアセスメントについて居宅介護サービスのニーズアセスメントを参考にするとした意見を提出し、また利用時間数の確定を求めた。

法改正に伴う障害の認定とニーズアセスメントの変更は、一連のアセスメントにより障害者個別の状況とニーズを把握し、必要なサービスとつなぐことが目的であった。しかし、実施前に主管機関の間に業務連携がなされていなかったことや、アセスメントの執行に人手不足があったこと、加えて執行する者が新たな変化を理解できていなかったことなどが、議員と行政機関との答弁によって露呈した（立法院2012: 298-299）。そのような混乱した状態は、新たな加わったパーソナル・アシスタンスの推進と実施にも影響したと推測される。

一方、地方自治体が参照できるよう、行政機関は「身心障礙者自立生活計画」を公告し、利用対象者の条件（18歳以上、戸籍の有無、他のサービスと同時間帯に併用できないこと、他の補助金を受領できないこと）や認定利用時間数の上限、サービス内容などの基準を明らかにした。地方自治体はその計画にほぼ変更なしで従い、各自の主管圏内に自立生活支援サービス、特に自立生活をプランとパーソナル・アシスタンスの混合といったかたちで実施している。しかし、その規定は障害者の自立生活を満たすものではなく、2013年12月の第8期第4会期第13回院会において、以下の課題が提起された。

- 1、衛生福利部が公告した「身心障礙者自立生活計画」では、パーソナル・アシスタンスの利用時間数に関わる助成金に関して、極重度障害者には月60時間、中重度障害者には月30時間の上限に定められ、認定の利用時間数は少なすぎます。利用者個別の状況に従って利用時間数及び補助金を柔軟に調整すべきであります。
- 2、パーソナル・アシスタントの時給は現在120元台湾ドル（約400円）で、居宅介護者（時給180元、約600円）やレスパイト介護者（時給150元、約500円）より低いですが、仕事の内容は他の介護よりも複雑であるため、現在の給料ではサービスの質と労働者の權益に合致していません。
- 3、国際的な慣例では、障害者団体の理事の51%以上は異なる障害種別の当事者で構成されます。自立生活支援サービスの運営団体でその基準が満たされない場合、政府は育成訓練を行いながら、各地方自治体の障害者団体による自立生活センターの設置に協力すべきです。
- 4、自立生活の設計は障害のある当事者の視点から出発すべきです。政府は施策を制定する際には、より多くの当事者の意見を聞き取りし、障害者が参画できるように努力すべきです。（立法院2013: 324-325）

実施から一年ほど経ち、自立生活支援サービス及びパーソナル・アシスタンスが抱えていた課題が浮かび上がった。そこでは利用時間数と認定補助金の制約や、サービス提供者の労働条件の格差などが注目された。さらに、従来の福祉専門家中心の運営方法ではなく、国際社会の慣例を参考に、自立生活支援サービスの運営を障害当事者団体に委ねることや、施策の策定に障害者が参画することも取り上げられた。

2014年に入ると、介護制度の検討とともに、障害者の利用率、または介護者人数比率の低さなどの課題、そして既存の介護制度と新たな自立生活支援サービスをいかに有効に連携させ、障害者の生活に対する最大限の支援対策や予算の組み立てをするかといった課題が提起されるようになった（立法院2014a, 2014b）。

しかし、2015年3月11日に開催された第8期第7会期社会福祉及び衛生環境委員会第3回全体委員会議でなされた衛生福利部との答弁では、介護制度の利用対象者に含まれていない50歳以下の障害者<sup>8</sup>のなかで、パーソナル・アシスタンスの利用者は全国でわずか220人しかいないことが明らかになった(立法院2015a)。さらに2016年になっても、離島の連江県はパーソナル・アシスタンスを提供していなかったという事実や他の11県市が資源の有限性と人手不足や財政難などの理由により障害者のニーズを抑えて、認定時間数を超えた利用や週末・休日の利用に高額の自己負担を徴収し、ニーズがある障害者に利用を断念させていたことも指摘された(立法院2016)。こうした制度や実施におけるパーソナル・アシスタンスの不徹底や不十分さがある中、国会では複数の議員が行政機関に「障害者による他人への依存を減らす自立生活」を促進することを要求した。難病患者である議員は、障害者は介護されるべきだと主張する一方で、障害者が他人に依存しない制度を求めるという矛盾する発言を展開した(立法院2015b, 2015c)。

なお、2013年に提起されたパーソナル・アシスタントの給与が他の介護職従事者よりも低いという課題は、2017年に再び提起された。当時、政府は軍人・公務員・教員の給与調整を検討しており、議員は、行政機関に対し、福祉従事者の給与も同じタイミングで調整してはどうかと提案したのである。自立生活支援サービス及びパーソナル・アシスタンスは地方自治体の実施業務であるが、それに関わる経費は各地方自治体で計算したのち国に申請するという仕組みであった。地方自治体の予算案では、パーソナル・アシスタントなどの従事者の給与は国が定めた基準に従いに審査される。しかし、国はソーシャルワーカーと居宅介護サービスの介護者の給与を引き上げる予算は認めたが、パーソナル・アシスタントの給与を調整する予算はないと述べ、議論は止まってしまった(立法院2017)。

パーソナル・アシスタンスは、社会福祉従事者に蔓延する過重労働及び低賃金の問題も内包していた。その上、類似する介護職の中で最も低賃金の職であった。また、5年間の実施を経ても、2007年の權益保障法改正の望むようなニーズアセスメントの結果に従ってサービスを利用できるようにならず、地方自治体の人的・財政的資源の制約により利用ニーズを制限する傾向がみられた。国会では利用時間数や利用料、従事者の給与など実質的な問題が提起されたが、初期に提起された、障害当事者にとっての自立生活やパーソナル・アシスタンスの意義や介護制度との併用可能性と異なる議論は起きず、それどころか上述した難病患者の議員の答弁により伝統的な介護観や自立観へと逆戻りした。

### 3-3 第3期：障害者権利条約審査を受けて（2018年－2023年）

台湾は国連に加盟していないが、障害者権利条約を適用するため、2014年8月に「身心障礙者権利公約施行法」を通過させ、障害者権利条約に国内での法的効力を付与した。国連と連携できないため、国際審査委員を台湾に招聘し、独自の審査体制を作った。

2017年10月に初回の審査において、国際審査委員会は第19条「自立した生活及び地域社会への包容」に関して懸念を示し、「障害者へのパーソナル・アシスタンスの提供は、国連の障害者権利委員会が公告した一般的意見第5号に従っていない」と明確に指摘した。その懸念を踏まえ、パーソナル・アシスタンスを安定的な公的予算に組み込み、障害者の個別ニーズに沿う支援をするよう勧告した。その支援内容として、ニーズアセスメントに基づいて障害者が一対一の専属の関係であるパーソナル・アシスタントを雇用できるよう、障害者に十分な資金を与えること(ダイレクト・ペイメント)と、障害者の個別の条件や好み、生活環境に合わせて、アシスタント(介助者)の募集・訓練・管理に必要な支援(意思決定支援を含む)を得られるようにすることが明示された。2022年8月に二回目の審査では、国際審査委員会は「パーソナル・アシスタンスは不十分で、異なる主管機関に連携されておらず、障害者の望みを無視している」との懸念を提示した。また同委員会は、障害分野にかかわる各領域の専門従事者と密接な連携をし、脱施設化のプランを立て、障害者が健常者と同じように住む場所や、同居人、生活形態などを選ぶ機会を担保すること、および地域での自立生活のためにパーソナル・アシスタンスを充実させ、障害者が自ら自分の生活を把握し、主導できるよう支援を提供すべきとの勧告を行った(IRC 2017, 2022)。

国際審査を受けた後、国会では主に家族の負担を減らすために福祉補助具の助成制度の検討や知的障害者や精神障害者が利用対象者になるグループホームの増加とその予算の確保、バリアフリー環境の整備などが提起された(立法院2018, 2020, 2021a, 2021b)。パーソナル・アシスタンスに関する議論は、2022年に入って予算の不足と不安定

な財源の問題に数名の議員が強い関心を持つようになった。自立生活支援サービスとパーソナル・アシスタンスの経費として、国は2012年開始時から、宝くじ収益の一部を各地方自治体に配分してきた。だが宝くじの収益は不安定であり、2022年は台湾の120万人の障害者に対して年間わずか7千萬元台湾ドル（約3億2千万円）の予算しか組まれず、障害者一人当たり年間平均50元（約225円）しか配分されない計算となっていた。このような予算制限があり、10年間実施しても利用人数は2022年6月まででわずか750人であった（立法院2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2022e, 2023a, 2023c）。

国会では予算を根本的な課題として捉え、2021年11月29日に開催した第10期第4会期社会福祉及び衛生環境委員会第22回全体会議において、現存の介護制度の予算に組み込むという提案がなされた（立法院2022a: 260-261）。介護制度は国の重点施策である少子高齢化対策の一環であり、2023年度の税金から引き出せる予算は661億元（約2,750億円）と高かった。しかし、障害者が望む当事者主導の自立生活と高齢者向けの専門家主導の介護制度とは、理念も主管機関も異なる。2024年度より自立生活支援サービスの予算は宝くじの収益から安定的な介護制度に移転する。議員と行政機関との答弁では、本来は障害者にとって居宅介護サービスの使いにくさを改善するための措置であるパーソナル・アシスタンスは、専門家主導の介護制度の一部に含まれるべきかとの懸念が残された。地方自治体において介護制度のサービスは衛生局が主管し、自立生活支援サービスは社会局が主管する。国が予算源を介護制度に包括すると、パーソナル・アシスタンスの主管機関も変更になる恐れがあり、現在利用しているサービスが利用できなくなるといった危惧や、申請やアセスメントなどの手続きを衛生局と社会局の両方に行わなければならないという障害者の懸念を議員は提起した。（立法院2022b, 2023d）。

国は、国際審査委員会によるパーソナル・アシスタンスの安定的な予算措置に関する勧告を反映した。しかし、具体的な仕組みに関する行政機関の説明は不足しており、とりわけ、新たな予算の仕組みにおいてパーソナル・アシスタンスの執行が国際審査委員会の提示した「ダイレクト・ペイメント」の方向で検討されるのか、また予算確保とともにパーソナル・アシスタンスの10年間の実施に提起された諸問題が同時に検討されるのかといった点は曖昧なまま残された。

### 3-4 第4期：權益保障法及び関連法案の改正に向かって（2022年以降）

障害者権利条約国際審査委員会による勧告の影響もあり、法の実施過程で浮き彫りになった諸問題に直面した国会では、2022年より、いくつかの法案の改正に向けた動きが展開した。以下では、自立生活支援サービスやパーソナル・アシスタンスと最も関連のある二つの法案をめぐる検討を見ていきたい。

その一つは、介護制度の法的根拠である「長期照顧服務法」（2015年6月に公布、2021年6月に改正）である。日常生活の維持及び家族の負担を減らすために、入所施設型、地域支援型、居宅支援型とサービスを拡充し、2017年より介護制度を「長期照顧2.0版」に改正し、以前の時間制からサービスの項目ごとの支給計算式に変更された。居宅介護サービスを例にすると、その変更点は次の通りである。かつての時間制では食事介助とトイレ介助を利用時間内に派遣された同じ介護者の支援で済ませていたが、項目ごとの支給に変更されたことで、食事介助後に介護者が居宅から退去し、トイレ介助は他の介護者の業務とするといったことが可能になった。2022年12月20日に社会福祉及び衛生環境委員会が開催した法改正のための公聴会では、地域支援の整備が必要と認める一方、施設入所待機者を減らし介護の専門性を向上させるために、入所施設を増やす提案が数名の議員や施設運営者からなされた。

また、サービスの連続性がなく生活を分断せざるを得ないことや、年齢・性別・障害・文化などの属性が配慮されないこと、COVID-19蔓延期間に防疫の理由で居宅介護サービスを中断されたこと、気管切開者や精神障害者など「ケアしにくい対象者」はサービス提供者から排除されがちであることなどの問題を、障害のある利用者や障害分野の代表者が提起した。しかし、他に異なる立場の関係者が提起した介護制度の諸問題が多すぎたため、内容に重なる部分が多い居宅介護サービスとパーソナル・アシスタンスといかに整合させたり連携させたりするかに関するさらなる意見は出なかった。ただ公聴会での共通認識からは、高齢者か障害者かといった利用者の属性にかかわらず、自立生活の目標を肯定し、専門家中心から「利用者中心」のサービスに移行する傾向が見えてきた（立法院2022b）。

また、障害者の權益と最も関わる「身心障礙者權益保障法」は、1980年に制定して以来、1997年と2007年に大

きく改正され、2022年に3回目の大幅な改正に向けた動きが生じた。2022年11月9日に社会福祉及び衛生環境委員会が法改正に関する公聴会を開き、障害者の自立生活支援及びパーソナル・アシスタンスの実践を主な議題とした。そこでは学者や障害者と連携し、現在の権益保障法では「自立生活支持サービス」という8文字でのみ記述されるパーソナル・アシスタンスを条文化して新たな章として独立させ、その定義やサービス内容、利用料金、アシスタントの募集・訓練・管理とその支援、アシスタントの労働条件や賃金の保障など詳しく明記すると提案された。そして、障害者の主導権を最大限発揮できるよう、ダイレクト・ペイメントの実施方法も提示された。同公聴会で一部の議員は、現存の支援制度と併用できない課題を指摘したが、多くは予算の額と財源の問題に絞っていた（立法院2022d）。

2023年2月24日に王婉諭議員が追加で自立生活及びその支援サービスに関する公聴会を開き、その場でパーソナル・アシスタンスの現状と困難や、自己負担金と政府の補助施策の妥当性とその影響、アシスタントの権益保障と留任、そしてパーソナル・アシスタンスに関して全国一律の基準を設定する可能性などの課題を障害者とアシスタントたちが訴えた。さらに、ダイレクト・ペイメントの可否も議論になった。それらの問題について、翌月の第10期第7会期社会福祉及び衛生環境委員会第5回全体会議にて、王議員が行政機関との答弁でまとめて質問した。その一つとして冒頭で言及した裁判事例も述べられ、各地方自治体で利用時間数の上限を設けていることを改善すべく、全国的に利用時間数はニーズアセスメントに沿うように要求した。主管機関の衛生福利部部長の回答では、ニーズアセスメントの結果により、パーソナル・アシスタンスだけではなく、異なる制度の個人支援サービスとの連携及び資源の統括にもする方向に進めていく予定があると明言された（立法院2023b）。

障害者の自立生活支援とそれに欠かせない人的支援であるパーソナル・アシスタンスは、法的サービスとして制定された当初、既存のサービスとの相違や具体的な内容が国会であまり議論されず、拙速に地方自治体の提供すべき法的サービスに規定された。2012年に実施して以来、様々な問題が浮上したが、国会では断片的にしか議論されなかった。障害者権利条約の審査を受け、2023年の大幅の法改正に向けた本格的な議論へと向かう兆しが見えてきた。しかし法の改正に、障害者が望んでいる支援体制が反映されるかどうかは進行中の議論を注視していく必要がある。

#### 4、考察

本論文では、台湾におけるパーソナル・アシスタンスの法制化の過程を検討してきた。まず、なぜ同サービスが企図された理念と乖離した実態になったのかについて整理したい。

「自立生活支持サービス」が法的サービスになる以前、台湾では「independent living」は「独立生活」と「自立生活」の双方の言葉を指しており、どちらも身辺自立と経済的自立の意味で広く認識されていた。「自立生活」という用語は、日本で学んだ若年層の障害者が自立生活運動を推進したことを契機として拡散された。しかし、2011年の権益保障法改正の時点でも、2014年に障害者権利条約に法的効力を付与した後も、多数の議員、さらに難病患者の議員までもが「自立生活」に言及する際に、台湾の自立生活運動者たちが主張する理念に賛同しながら、従来の自立生活の意味合いで制度や施策の関心を向けてきた。海外から導入された「自立生活」の理念、及び自立生活とともに発展していくパーソナル・アシスタンスの仕組みは深く議論されなかった。

障害者権利条約の国際審査を契機に、「自立生活」への認識は少しずつ変化しつつあるが、議員たちはいまだに障害者が他人に頼らないという意味で「自立」を認識している。そのため、「自立生活支持サービス」を新規の法的サービスに定めた際にも、実施以降も、実質的な内容に関する議論はほとんどなかった。その結果、パーソナル・アシスタンスは従来の居宅介護サービスの補充サービスの扱いとなり、各地方自治体の独自の解釈で実施される事態を招いてしまった。その後も細かな改善が付け加えられていったが、本来は新規サービスとして最初に制定された際、国の人的支援体制を全般的に見直す必要があったと思われる。既存の制度との関係の見直しがなされないまま、行政機関に責任を課し、法律制定権を持つ国会が早々に曖昧な法を通過させたことが、サービスの実施に混乱を招いた原因だと言えるだろう。

また、新しい制度の導入に対する本質的な議論がなされなかった背景には、以下のような個別の問題があったこ



とも窺える。

第一に、予算措置に関わる制限である。国会では、法律の制定・審議権以外にも国の予算・決算の審査や、政策施行の監督も含まれる。しかし、国会の職権では予算の増加や項目間の移行ができず、行政機関が提出する予算の削減しかできない。それゆえ、パーソナル・アシスタンスの予算不足の解消や介護制度への包摂は、予算の承認か否決しか議論されず、それに全般的な予算不足により否決や削減がしにくい現状が重なった。

第二に、国会体制上の制限により、制度への関心を持続しにくい点である。再任は可能であるものの、議員の任期期間（4年）に審議を終了できなかった法案は持ち越してできず、新規に提起することに制度も理念に関わる議論が困難になった要因だろう。パーソナル・アシスタンスが提案された2010年には、第7期（2008/02-2012/01）の議員が担当し、現在は第10期（2020/02-2024/01）である。提案から現在まで実に4期も変更があった。なお、法案を最も深く議論できる場合は、各常設委員会である。だが「立法院各委員会組織法」により、立法委員がどの常設委員会に所属するかは、政党の議員数に比例した分配か、抽選によって決まる。かつ常設委員会の構成メンバーは毎年更新されるため、関心や得意分野に沿った委員会に所属できるとは限らない。王・陳（2010）が述べる通り、こうした立法機関自体の制約は、高度な専門性を必要とする制度横断的な議題であるほど顕在化するが、パーソナル・アシスタンスは国の人的支援制度の一環として、福祉・労働・教育・財政など複合的な課題と政策に関わる。

第三に、本論文では紙幅の都合上、十分に検討できなかったが、王・陳（2010）が指摘する通り、特定の議案に関わる審議は政権交代や政党の勢力図や政治性の高さにも左右されるだろう。自立生活支援サービスが国会に初めて提起された2010年、与党は国民党であり、同党の議員から提案した同サービスは政治性の高い議題ではなく争議なしに法案が通過した。しかし2016年に民進党に政権交代した際、少子高齢化への対応を重要な課題に掲げた同党にとって、総人口の約5%しかいない障害者が求めるパーソナル・アシスタンスは相対的に関心の低い議案であった。なお、2015年に「時代力量」という政党が結成され、国会で第3勢力となった。その党首はパーソナル・アシスタンスに強い関心を持っており、現在、權益保障法の改正に向けた公聴会の主催者となっている。だが2024年1月の選挙までに審議を完了しなければ、議論の後退もありうる。

だがより根本的には、パーソナル・アシスタンスの「理念」をめぐる障害者もしくは障害者運動との連携が法制化の初期段階で欠如していたことも原因であろう。同サービスの法制化プロセスでは障害者による具体的な課題に関する請願や新たな問題が顕在化するたびに現行の制度の特定箇所（予算措置等）をつぎ足し改善する形で前進したが、そのような対応では「障害者主導」を基盤にした「自立生活」の理念へと転換し、人的支援制度全体を根本的に見直すより、既存制度との整合性を採ることに議論が終始してしまう。この点は、同サービスに関わらず、外來の新規の概念・制度の導入をめぐる台湾の立法機関がもつ重要な課題である。

## 5、おわりに

本論文では、台湾における現行のパーソナル・アシスタンスの不備と理念からの乖離は、立法側にも責任があることを示した。だが政策策定及び執行側の行政機関が当サービスを形成する前後にいかなる議論がなされたのか、国と地方自治体との間で政令がどのように伝えられたのか、また地方自治体でいかなる支援体制が構築されたのかは検討できなかった。さらに利用者側と執行側の障害者やアシスタント、またサービスを担う福祉団体など関係者の間で、パーソナル・アシスタンスに関する議論や現行の制度をめぐるいかなる議論がなされたのかも明らかにする必要がある。それを今後の課題としたい。

### [注]

- 1 本文で障害者権利条約の条約名や条約内容に関する日本語訳は、日本外務省の訳を採用する。以下同。
- 2 1989年に3K産業の人手を補充するため、台湾政府は外国籍労働者を導入した。1992年により、高齢者の介護人手として、306名の外国籍介護労働者を導入し、1997年に障害者も外国籍介護労働者を利用できると認められた。
- 3 立法院国会図書館ウェブサイト <https://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>

- 4 立法院議事及び公報アーカイブ <https://ppg.ly.gov.tw/ppg/>
- 5 検索結果に、本稿と直接関連なしの例：国会議員の秘書や補佐、青少年・女性・路上生活者・犯罪被害者及びその家族などにおける自立生活、AI人工知能など。
- 6 政府組織の改正とともに、2013年7月により「衛生福利部」を創設し、社会福祉事業と健康保健事業を整合し、障害者に関するサービスなどの社会福祉事業の主管権限を内政部から衛生福利部に移転した。
- 7 立法院のホームページ。最終閲覧日：2023年7月11日。  
<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/bills/1010807071005000/details>
- 8 介護制度は2018年改正に、全年齢の障害者が利用対象者に含まれた。

## [参考文献]

- International Review Committee (IRC), 2017, "Concluding Observations of the initial report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)".
- , 2022, "Concluding Observations of the second report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)".
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD), 2017, "General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community".
- 王光旭・陳敦源, 2010, 「政務領導, 國會監督與官僚自主: 台灣全民健保政策「否決者」之研究, 1986-2004」『行政暨政策學報』50, 107 - 157.
- 高雅郁, 2013, 「障礙者的獨立生活: 個人助理服務、外籍看護工服務、與居家服務使用比較」國立陽明大學衛生福利研究所2012年度修士論文.
- , 2023, 「介助における『時間の難民』——台湾における外国籍介護労働者を利用した重度障害当事者の一事例」日本障害学会第20回大会ポスター報告原稿: <http://jsds-org.sakura.ne.jp/jsds20th/poster/poster14/>
- 邱怡瑄, 2023, 「首例障礙者爭取個助服務時數勝訴 新北市府不上訴: 仍需中央支持」, 願景工程, (2023年4月14日取得: <https://reurl.cc/Zyn7k3>).
- 周月清・陳伯偉・張家寧, 2019, 「『個人助理是居服的補充包』? 地方政府執行身心障礙者自立生活支持/個助服務的迷思與困境」『臺灣社會福利學刊』15 (2), 1-56.
- 台北市新活力自立生活協會, 2010, 「台灣自立生活運動暨協會營運」.
- 臺北高等行政法院, 2023a, 「臺北高等行政法院110年度訴字第60號原告李O燕與被告新北市政府社會局間身心障礙者權益保障法事件新聞稿」, 臺北高等行政法院ホームページ, (2023年3月16日取得, <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-829471-58300-1.html>).
- , 2023b, 「臺北高等行政法院判決110年度訴字第60號」.
- 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会, 2011, 「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言——新法の制定を目指して」.
- Ratzka, Adolf (ed.), 2004, "Model National Personal Assistance Policy." A project of the European Center for Excellence in Personal Assistance (ECEPA), (Retrieved October 10, 2011, URL: [www.independentliving.org/docs6/ratzka200410a.html](http://www.independentliving.org/docs6/ratzka200410a.html)).
- 立法院, 2006, 立法院公報第95卷第15期, 238-239.
- , 2008a, 立法院公報第97卷第59期, 252-253.
- , 2008b, 立法院公報第97卷第63期, 151-153.
- , 2011a, 立法院公報第100卷第8期, 323-415.
- , 2011b, 立法院公報第100卷第31期下冊, 1-57.
- , 2011c, 立法院公報第100卷第39期中冊, 825-874.
- , 2012, 立法院公報第101卷第34期, 247-322.
- , 2013, 立法院公報第102卷第77期上冊, 1-53, 317-354.
- , 2014a, 立法院公報第103卷第25期, 184-203.
- , 2014b, 立法院公報第103卷第34期, 323-422.
- , 2015a, 立法院公報第104卷第16期, 233-306.
- , 2015b, 立法院公報第104卷第18期, 313-372.
- , 2015c, 立法院公報第104卷第24期, 197-288.
- , 2016, 立法院公報第105卷第63期, 385-464.

- , 2017, 立法院公報第 106 卷第 81 期, 265-364.
- , 2018, 立法院公報第 107 卷第 105 期, 333-438.
- , 2020, 立法院公報第 109 卷第 83 期, 61-146.
- , 2021a, 立法院公報第 110 卷第 9 期, 133-372.
- , 2021b, 立法院公報第 110 卷第 34 期, 94-112.
- , 2022a, 立法院公報第 111 卷第 6 期, 113-312.
- , 2022b, 立法院公報第 111 卷第 20 期, 253-292.
- , 2022c, 立法院公報第 111 卷第 103 期, 243-390.
- , 2022d, 立法院公報第 111 卷第 110 期下冊, 29-32.
- , 2022e, 立法院公報第 111 卷第 111 期下冊, 317-438.
- , 2023a, 立法院公報第 112 卷第 6 期中冊, 1-398.
- , 2023b, 立法院公報第 112 卷第 31 期下冊, 107-262.
- , 2023c, 立法院公報第 112 卷第 42 期下冊, 139-266.
- , 2023d, 立法院公報第 112 卷第 47 期, 491-558.

# The Issues in the Legalization Process of Personal Assistance in Taiwan

Eunice Ya-Yu KAO

## Abstract:

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities specifies Personal Assistance (PA) as an essential support for persons with disabilities to live in the community. In Taiwan, PA has been implemented as a legal service since 2012. However, even after a decade, numerous local governments continue to utilize PA as a supplement to home care services. Further, due to the limited usage hours, PA is not a sufficient service for persons with disabilities to live in the community. It is assumed that the background of this problem is closely related to the legislative process and administrative implementation.

This study focuses on examining the process of forming the current PA system using an analysis of parliamentary minutes. Examining the system formation process by dividing it into four stages, as a result, it was found that the Legislators lacked awareness about the essence of PA and the Independent Living in community of persons with disabilities. This finding advances the main reason for the problem is that the legislation was enacted too quickly without sufficient discussion of the various elements of the system and the overlaps and differences with existing systems.

Keywords: support, Personal Assistance (PA), persons with disabilities, Independent Living, Taiwan

## 台湾におけるパーソナル・アシスタンスの法制化プロセスにみる課題

高 雅 郁

### 要旨：

障害者権利条約では、パーソナル・アシスタンス（PA）を障害者が地域生活を送るうえで不可欠な支援と明記している。台湾でも2012年より法的サービスとしてPAが実施されてきた。しかし10年経った現在でも、台湾では多くの地方自治体において、PAを居宅介護サービスの補充として使用している。利用時間の上限もあり、PAは障害者が地域で暮らす上で十分なサービスにはなっていない。この問題の背景には、法制化のプロセスや行政の実施状況等が密接に関わると推測される。

そこで本研究では国会議事録の分析を用いて、現行のPA制度が形成される過程を考察した。制度形成過程を4段階に区分し検討した結果、国会議員にPAの本質及び障害者の自主的な地域生活に対する認識不足があること、制度形成に様々な要素や既存の制度との重複・異なりについて十分な議論がなされないまま拙速に法制化してしまったことが主たる原因であることが明らかとなった。