

議題研析

一、題目：日韓孤獨死相關法制之簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

- (一) 近年我國1人戶數量持續增加。依據內政部統計，我國111年¹1人戶約322.2萬戶，占總戶數35.44%；112年約332.4萬戶，占總戶數35.97%²；113年達357.4萬戶，占總戶數37.67%³。雖然1人戶不見得等於獨居，但亦相當程度反映時代趨勢。我國人口之獨居比例，55至64歲從106年5.44%上升至111年7.73%、65歲以上則從106年8.97%上升至111年9.11%⁴。
- (二) 隨著1人戶增加、全球高齡化，「孤獨死」(Lonely death)也成各國關切的議題。繼英國首相梅伊於2018年1月17日任命克魯希(Tracey Crouch)為「孤獨部長」(Minister of Loneliness)，提高大眾對慢性孤獨認知、減少汙名化、持續追蹤數據；2023年的報告中指出，未來預計再投入3000萬英鎊，成立「Know Your Neighbourhood Fund」(認識你的鄰里基金)，提高弱勢地區的志願服務參與度。鄰近且與我國國情相似之韓國於2020年3月31日公布《孤獨死亡預防及管理法》(2021年4月1日施

¹ 本報告有關年份之使用，原則以民國紀元表述，惟涉及外國部分，改採西元紀年表述。

² 陳美玲，獨居少子成趨勢 全國單人戶比例大增、台中單身家庭成長最快，經濟日報，113年3月4日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5621/7807677>，最後瀏覽日期：114年3月17日。

³ 高嘉和，一人戶占比逾41% 基隆最孤獨，自由財經，114年3月1日，網址：一人戶占比逾41% 基隆最孤獨，最後瀏覽日期：114年3月17日。

⁴ 衛生福利部，111年老人狀況調查報告，113年1月，頁4，網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-5095-77509-113.html>，最後瀏覽日期：114年3月17日。

行)，日本則於2023年6月7日公布《孤獨與孤立對策促進法》(2024年4月1日施行)。

四、問題爭點

依我國人口結構顯示，出生人口少於死亡人口，高齡化速度比其他國家快。依據國家發展委員會推估，65歲以上老年人口占總人口的比率，從113年的19.2%將升至119年的24.2%，159年甚至達46.5%⁵。目前1人戶數量及中老年獨居比例持續增加，已有越來越多的孤獨死碰上難題。例如有位臺南市里長曾1個月內處理3件孤獨死，該里長反映目前無相對應的法令依據，也沒有專責單位、處理流程⁶。關於孤獨死議題，日本及韓國已於近年相繼立法，值得我國借鏡，爰引介日韓立法例，作為我國法制之參考。

五、探討研析

(一) 日韓關於孤獨死立法例

1. 日本

(1) 日本孤獨死狀況與採取措施

21世紀的日本，由於人口老化、少子化、離婚率高、鄰里關係疏離、家庭結構改變等因素，陷入無緣社會的境況，獨居老人孤獨死的事件不斷上升，已成為社會問題。日本厚生省自2007年度預算中撥款1.7億日元用於各地推行「孤立死防止推進事業」，試圖控制此情況⁷。2010年日本內閣府調查結果顯示，60歲以上的高齡者有超過

⁵ 游驗慈、郭俊麟，國發會最新人口報告出爐 估2047年老化速度超日本，公視新聞網，113年10月18日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/720031>，最後瀏覽日期：114年3月17日。

⁶ 該里長建議：「修法讓沒有家屬的孤老、路倒者，醫療費用由政府給付。當獨居老人達一定數量時，也應該配置專責人力，單一窗口服務。」「沒有家屬繼承的房子，要經過十幾年以後法院公告才能夠充公，這段時間房產沒有人管理，常變成治安與環境死角。社會局說要請公所處理，區公所哪有什麼能力處理遺體、保管遺物、遺屋？」。周宗禎、吳淑君，找不到家屬同意手術 孤老者喪命 估老與孤獨死難題趨多 各單位互推 里長感慨法令與現實脫節 促修法解決，聯合報，114年3月3日，第A6版。

⁷ 厚生省，平成19年 高齡社會白書，2007年，網址：<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2007/zenbun/html/j3224000.html>，最後瀏覽日期：114年3月17日。

40%感覺孤獨死與自身密切相關⁸。2015年《日本時報》報導，日本平均每年有4萬個老人在孤獨中死去⁹。這些亡者有著某些共同特徵如：高齡、獨居、多為男性、親戚住在較遠的地區、退休或失業、患有慢性疾病、住在廉價公寓等等¹⁰。由於孤獨與自殺、貧窮、繭居等社會議題相關，日本內閣對此設立一個跨部門的任務小組了解孤獨的問題。2021年2月12日，日本首相菅義偉任命板本哲志為「孤獨與孤立對策擔當大臣」¹¹。2024年前3個月，孤獨死的案件數已達2.2萬人（其中8成屬於65歲以上老人），估計當年孤獨死約6.8萬人，占日本年度死亡人數的4%¹²。

（2）《孤獨與孤立對策促進法》簡介

為創造一個不會讓任何遭受孤獨或孤立之苦的人的社會，致力於創造人們相互支持、相互連結的社會，日本於2023年6月7日公布《孤獨與孤立對策促進法》（孤独・孤立対策推進法）¹³（2024年4月1日施行），將孤獨和孤立定調為社會問題，期待透過國家力量，鼓勵地方政府成立區域委員會，組成支援團體、培訓專業人員，並建立全國性的資料庫，發掘出隱藏在社會中的「隱性孤獨」¹⁴。法案計28條條文，分4章：第1章總則、第2章對抗孤獨與孤立感之措施、第3章孤獨與孤立對策推進及第4章罰則。

前揭法之立法目的為考量社會變化，個人與社會及他人間聯繫減弱，導致人們在日常生活或社會中感到孤獨或孤立，或因與社會隔絕而遭受身心影響。為幫助上述人們擺脫這種狀況，透過內閣設

⁸ 王敏東，〈日本的孤獨死與遺品整理士〉，《當代醫學》，第40卷，第9期，102年9月，頁735。

⁹ 國際中心綜合報導，人口老化悲歌 日本業者專門處理「孤獨死」，104年4月7日，網址：[1https://www.ettoday.net/news/20150407/489463.htm](https://www.ettoday.net/news/20150407/489463.htm)，最後瀏覽日期：114年3月17日。

¹⁰ 林玫君、劉立凡、李懿珍，〈高齡化社會孤獨死之預防與因應〉，《社區發展季刊》，第153期，105年5月，頁393。

¹¹ 潘柏翰，日本新設「孤獨事務大臣」盼降低自殺率，如何從「一人樣」文化找到需要幫助的人？，關鍵評論，110年2月24日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/147697>，最後瀏覽日期：114年3月18日。

¹² 吳季柔，「孤獨死」有解？日本立法防治、首爾斥資打造零孤獨城市，遠見，113年11月3日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/116770>，最後瀏覽日期：114年3月18日。

¹³ 孤独・孤立対策推進法，網址：https://laws.e-gov.go.jp/law/505AC0000000045/20240201_505AC0000000079，最後瀏覽日期：114年3月18日。

¹⁴ 吳季柔，同註12。

立「孤獨與孤立對策推進總部」(第3章,第20條至第27條)訂定「孤獨與孤立對策優先計畫」與其他相關法律措施相結合,綜合性應對孤獨與孤立狀態(第1條)。

有關本法之基本理念,明定對抗孤獨與孤立的措施,須基於下列基本原則:1.任何人在人生的任何階段都可能感到孤獨與孤立,鑑於此問題因社會變遷變得更加嚴重,推動社會各界採取措施以因應孤獨和孤立非常重要。2.鑑於孤獨與孤立的因素多樣、孤獨與孤立狀態各有不同,從孤獨或孤立的人及其家人的立場出發,根據個人情況持續提供支援。3.提供必要的支持,使當事人依照自己的意願與社會和他人交往(第2條)。

有關國家及地方政府責任,則明定國家有責任依照基本原則制定對抗孤獨與孤立之政策,並與地方政府合作;地方政府有責任依照基本原則,依據地區受影響者的狀況,實施對抗孤獨與孤立之措施(第3條、第4條)。

而本法之基本措施,包括:訂定優先計畫以對抗孤獨和孤立(第8條);政府積極進行必要的宣傳,提高公眾對抗孤獨和孤立感措施的意識,取得公眾的理解與合作(第9條);鼓勵地方政府、提供支持的機構回應當事人之諮詢(第10條);促進國家與地方政府、相關支持機構之間的合作(第11條);國家及地方政府採取必要措施,以確保提供支援人員之培育(第12條);國家努力進行孤獨或孤立現狀的研究(第14條)。

2024年4月19日,首相岸田文雄於官邸召開第1次「孤獨與孤立對策推進總部會議」,由孤獨與孤立對策擔當大臣加藤鮎子說明過去孤獨與與孤立對策相關措施,並進一步討論訂定孤獨與孤立對策的全新重點計畫¹⁵。2024年6月11日召開第2次孤獨與孤立對策推進總部

¹⁵ 日本國首相官邸,召開孤獨與孤立對策推進總部會議,2024年4月19日,網址:https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/actions/202404/_00026.html,最後瀏覽日期:114年3月19日。

會議」，對於「消除孤獨與孤立重點計畫（草案）進行討論」¹⁶。

2. 韓國

(1) 《孤獨死亡預防及管理法》簡介

韓國於2020年3月31日公布《孤獨死亡預防及管理法》¹⁷（2021年4月1日施行），法案計21條條文，其中歷經多次修正，最近一次修正為2023年9月14日，修正第9條、第14條並增訂第12條之1條文，於2024年3月15日施行。

本法立法目的在於規定預防及管理孤獨死的必要事項，防止孤獨死對個人及社會造成損害，以增進國民福祉（第1條）。定義「孤獨死」係指一個人因自殺、疾病等原因，在社會孤立狀態下，與家人、親屬以及其他周遭人隔絕而死亡（第2條）。公民在面臨或被認為可能面臨孤獨死的危險時，有權向國家或地方政府請求援助。當公民被判斷面臨孤獨死風險時，須積極配合政府所提供之適當支持措施（第3條）。

韓國保健福祉部（Ministry of Health and Welfare）應每5年訂定防止孤獨死基本計畫，該計畫包括：各生命週期階段孤獨死亡預防及支持措施、建立孤獨死高風險者之早期發現與支持系統、預防孤獨死教育等等（第6條）。保健福祉部及相關中央機關首長、地方首長應依據基本計畫訂定年度實施方案（第7條）。上述基本計畫及實施方案，須向國會報告（第8條）。訂定基本計畫及實施方案時，得請求相關組織協助合作。除有正當理由外，被請求之組織必須提供協助（第9條）。

韓國保健福祉部應每5年進行孤獨死調查並公布結果（第10

¹⁶ 日本國首相官邸，召開孤獨與孤立對策推進總部會議，2024年6月11日，網址：https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/actions/202406/_00019.html，最後瀏覽日期：114年3月19日。

¹⁷ 고독사 예방 및 관리법，網址：

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%A0%EB%8F%85%EC%82%AC%EC%98%88%EB%B0%A9%EB%B0%8F%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0>，最後瀏覽日期：114年3月20日。

條)；任何人不得將依本法提供之刑事司法資訊於目的外使用或提供第三人(第11條)；孤獨死統計分析及調查研究(第12條)；《社會保障法》、《戶籍法》、《社會救助法》、《全民健康保險法》、《殯葬法》等相關法律建立之資料，建立孤獨死危機應變體系(第12條之1)。

(2) 立法後續狀況

韓國保健福祉部於2021年依據《孤獨死亡預防及管理法》第10條，對孤獨死狀況進行調查，並於2022年首次發表《孤獨死實態調查》報告，資料顯示2021年南韓孤獨死已超過3,000人，較2017年增加40%，粗估每100件的死亡中，就有1件是孤獨死。保守估計每天有超過10起孤獨死，而全國大約有153萬名人口，被認為是孤獨死高危險群，約占總人口的3%。依據調查資料，歸納韓國孤獨死3大特徵：1.孤獨死人數逐年增加；2.男性遠高於女性；3.50至60多歲男性為孤獨死的高危險群¹⁸。韓國保健福祉部2024年發表的最新資料，2023年孤獨死人數已達3,661人，較2022年增加百人以上。值得注意的是，2022年韓國蘭居族人數已超過24萬人，增添年輕族群被孤獨危機籠罩的風險¹⁹。

隨著韓國1人戶快速增加，相關當局為及早制定預防與支援措施，鎖定處於孤立狀態的弱勢單身戶。2023年5月，韓國保健福祉部依據《孤獨死亡預防及管理法》第6條，公布相關部門共同訂定的《第1回孤獨死預防基本計畫2023-2027年》，旨在防止孤獨死，保障人的尊嚴至臨終最後一刻。目標為至2027年將孤獨死減少20%，宣布動員所有人力與物力，協助孤獨死高風險群降低社會孤立感²⁰。

¹⁸ 范維君，死後才被看見的孤獨——南韓孤獨死激增求解方，臺灣新社會智庫，112年9月21日，網址：

<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%AE%89%E5%85%A8/8926-%E6%AD%BB%E5%BE%8C%E6%89%8D%E8%A2%AB%E7%9C%8B%E8%A6%8B%E7%9A%84%E5%AD%A4%E7%8D%A8%E6%AD%BB%E6%BF%80%E5%A2%9E%E6%B1%82%E8%A7%A3%E6%96%B9>，最後瀏覽日期：114年3月20日。

¹⁹ 吳季柔，同註12。

²⁰ 范維君，同註18。

（二）我國之借鏡

在我國，不同於以往「貧窮、沒有小孩的老人才會孤獨死」，專門處理孤獨死者身後事之業者發現，孤獨死的案例中，有很高的比例是35至65歲的中壯年男性：他們多數結過婚、有小孩，經濟狀況也還足以維持生計。表面上看來，往生者的直接死因大多是心血管疾病發作猝死、跌倒休克後無人發現而錯過搶救時機。但有愈來愈多的孤獨死案件，往生者並非獨居，只是人走了，同住的家人卻沒有發現。第一線處理人員認為，孤獨死真正的成因有3種：家庭結構轉變、親緣淡薄、人際疏離²¹。因此我們需要創造世代間互動的連結，建立關懷人、尊重生命的社會。

日韓立法例，無論是調查、訂定計畫，均無須立法即可進行。值得注意的是，韓國於2023年9月增訂第12條之1條文，應用跨部會資料，建立孤獨死危機應變體系，首爾市亦於2024年設立專線及線上平臺²²，均值得學習。我國如能運用現有長照體系的社區關懷據點、鄰里長通報系統，復以完備各種相關法律及建立之電子資料檔案，以有效整合處理孤獨者相關議題，爰建議行政院協調建立跨部會合作機制，設立專線及諮詢平臺，讓有需要者可即時得到協助，以預防孤獨死及處理身後事等社會問題。

撰稿人：李郁強

²¹ 陳莞欣，有錢有孩子，仍可能孤獨死？命案現場清潔師盧拉拉：少囤物品，多積緣分，遠見，110年6月26日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/80474>，最後瀏覽日期：114年3月20日。

²² 2024年10月底，韓國首爾市斥資4,513億韓元（約新臺幣108億元）訂定5年計畫，打造「零孤獨城市」，致力於消除孤獨危機。例如設立24小時「孤獨諮詢」熱線、諮詢孤獨相關疑問的線上平台，以及居家訪視等後續服務等。吳季柔，同註12。