

社会福祉における民間資金についての予備的考察

三 浦 文 夫

はじめに

生活保護費を含む社会福祉費は、国および地方自治体を合わせて3兆円の多くに達している。そしてきびしい財政情勢のなかであるにもかかわらず、社会福祉需要の増大のなかで、この費用は今後さらに増大することが見込まれているが、同様に社会福祉における民間資金はこれまで以上に必要とされることになっている。もっともこの社会福祉における民間資金の必要は、とくに国・地方の財政難のなかで、その負担の一部を民間に転嫁するということではなく、社会福祉の性格が変化しつつある今日の状況のなかで、新しい意味での社会福祉の発展を図るという立場からも検討されなければならない課題ともなっているのである。

その場合につぎの2つの視点からの民間の役割、とくに民間資金の意義が検討されなければならない。その第一は公共サービスとしての社会福祉の発展・拡大によって、社会福祉の制度化が進みながらも、もともと社会福祉の根柢にある人びとの自主的・自発的な福祉活動（ボランティアズム）は逆に稀薄化する傾向を生み出していることの反省として現われたものである。そして、これと合わせて他のもう1つの視点は、最近の社会福祉が、政策的にはとくに貨幣的ニードの充足を主要な課題とすることと並んで（あるいはそれに代って）、非貨幣的ニードへの充足を主要な課題とするような、社会福祉の変化を軸として、改めて「公私の役割分担」が問われ、民間の再評価が求められることと結びついて現われてくる。

この小論では、このように2つの視点から社会福祉における「民間」の役割を再評価する立場に立って、この民間活動を財政面で裏づける民間資金について、一応の考察を行なうこととしている。

なお社会福祉における民間の役割の再評価については、紙幅の関係でごく簡単に触れるのに止め、主として、わが国における社会福祉における民間資金の実態を把握するとともに、民間資金の振興のための方策を検討をするための若干の素材を提供することとしたい（なお上記したように「一応」とか「若干」とかの限定を加えたことは、この種の研究はわが国ではほとんど行なわれず、このためにこの小論はあくまでもプレリミナリーなりポートの域を出ないからである。表題を「予備的考察」としたのも同じ理由からである）。なおこの小論のもとになったものは、昭和54年度厚生科学研究費「社会福祉における民間資金の在り方についての研究」であることを附記しておかなければならない。

第1章 社会福祉における民間資金の持つ意義

1. 社会福祉における民間社会福祉事業の位置

社会福祉における民間資金の意義を考察する場合に、まず社会福祉における公私の役割について簡単にみておく必要があるが、その際あらかじめお断わりをしておかなければならないことは、公私の概念である。すなわちここでいう公とは国・地方公共団体等の行政を意味し、その内容としては、国・都道府県・市町村の各レベルの行政を総称している。これに対して民間とは一応「公」に対置されるべきものを総括しているが、そのなかには企業、民間社会福祉事業等のほか、住民・ボランティア等を含んでいる。したがって公私の関係を論ずる場合には、大まかに「行政」（＝公）と、それに対置される「民間」（＝私）に分けることができるが、しかし問題の具体的検討には、国・都道府県・市町村と、他方において利益また

は非利益 (profit and non-profit) の団体および住民 (ボランティアを含む) のそれぞれの役割と相互の係わりが論じられなければならないのである。

ところでこの小論では主として社会福祉における民間の役割を論ずるために、第1に民間社会福祉事業、第2に住民・ボランティアの2つのレベルを区分して試みる必要がある。その意味でまず最初に戦後の社会福祉の展開過程において、民間社会事業がどのような役割をもってきたかについてみておこう。

わが国の社会福祉は、ごく最近まで既存の市場メカニズムとか家族のニード充足メカニズムからこぼれおちた人びとのために、その最低限度の生活を守りあるいは回復することを主な目的として展開してきた。いわゆる「代替的」福祉 (residual welfare) とされてきたものである。しかし、今日では社会福祉はさらにその機能を拡大し、上記の機能を包含しつつも、全体としては憲法に保障された幸福を追求する国民の権利を具体化するための独自の制度をもつようになってきている (一般的制度としての福祉 Institutional welfare)。

このように社会福祉は大きく変化・発展しているが、この社会福祉の増進は究極的には社会全体の責任に帰せられるべきものであり、社会の構成員は、それぞれの立場で社会福祉の維持・発展のために努力を行なうべきものである。そうはいってもこの社会福祉の増進に当って、その第一義的責任は、社会の協同的責任を果たすべく設けられている国・地方自治体が負うべきものであり、憲法第25条第2項の規定はそのことを明定化している。

なお蛇足的な説明になるが、これは戦前の社会事業と決定的に異なる点の1つである。というのは戦前における社会事業が一方において明治初頭以来の恤救規則あるいは救護法を中心とする公的救貧制度と、その時代時代の必要に応じて行なわれた公的社会事業——ただしその範囲はきわめて限定されたものであるが——と、他方では社会的弱者ないしは要援護者を対象とする各種の民間社会事業が並列して行なわれ、この両者を含めての社会事業の増進についての国家責任はついに確立

されることがなかった。このことは1938 (昭和13) 年に社会事業法が公布された時点においても基本的には同じであった。もっともこの法律は、公私の社会事業施設や団体を対象として、それらに対する国の指導監督を強化し、ささやかではあるが若干の助成規定をそのうちに含むという意味では、それまでの国の社会事業への関わりとは異なる側面をもっている。すなわち、それまでの社会事業に対する国の関与が、主として公的社会事業の維持・確保に限定され、例外的にかつ恣意的に民間社会事業に対する補助・助成が行なわれていたのに比較して、公私を含めた社会事業への指導監督と若干の助成措置を設けた点は異なるが、しかし、それとても公私の社会事業の推進を国の責任で行なうということではない。むしろ、そのねらいは社会事業の調整ということの名目としての指導監督というところにおかれ、このことがその後の戦時社会事業のもとでの国策遂行の一環として社会事業を政策的に組み入れ厚生事業とし、さらにイデオロギー的に公私の社会事業実践を統制化する方向にすすむ途を切り開いたということではできても、社会事業そのものの推進について国が責任をもつという体制は整えていなかったのである。

その意味では戦後の社会事業が、社会福祉 (事業) という名称をかえただけでなく、その事業遂行に当っての国家責任が明確にされたことは戦前と決定的に異なるのである。そして、戦後における社会福祉の推進に当って特に公的責任が強調され、それが具体化するためにはつぎのような方策が講じられている。まず第1に、戦前から行なわれてきた各種の社会事業のうち、特に戦前および戦時下に制度化された児童および身体障害者対策を再編する一方、他方では多くの社会的弱者に対する救済・保護サービスを生活保護事業として制度化し、それらをいわゆる福祉三法として法制化する。そしてこれと合わせて第2の方策は、国および地方公共団体あるいは日本赤十字社などのほかに、特に民間社会福祉事業を経営するものとして社会福祉法人という特殊法人を設け、その公益性を明定化するとともにこの法人設立・運営につ

いて監督官庁の許認可制を導入し、社会福祉事業の実践(経営)主体を認可制にしたことである。すなわち社会福祉事業を経営する民間団体に対しての公の指導監督を可能にする途を切り開くことにしたのである。第3にこのような社会福祉の経営主体を政策的に組み入れる場合にあと1つ忘れてはならないものに財政面からのコントロールとことがある。それは、措置および措置委託制度が挺子になっている。

措置とは、行政の責任において行なわれる対象者処遇を意味しているが、措置委託制度というのは、この措置を民間社会福祉事業へ委託することを意味している。もともとこの措置委託制度は、憲法89条の「公金その他の公の財産は、宗教上の組織もしくは団体の使用、便益若しくは維持のため、または公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、またはその利用に供してはならない」という規定を免れるために考えられたものとされているが、その点はともかく、この措置委託制をとおして、社会福祉の実践においての大きな比重を占めてきた民間社会事業に対して、公の費用の支出を正当化するとともに、この措置委託をとおして同時に社会福祉の実践過程を社会福祉行政の枠内に組み入れることとしてきたのである。

その意味で、自らの配慮で、しかも自らの資金で自主的・自発的に行なわれた純粋の意味での民間社会福祉事業は、戦後はほとんど成立する基盤を失い、たとえば社会福祉法人とされながらも、その営む社会福祉事業の大半は、措置委託ということで、そしてその運営のための費用は措置委託費という形の公的資金によって賄われることになったのである。しかしそれにもかかわらず、社会福祉における民間資金の役割は、それなりに認められる。その第1は、これら公的責任で行なわれるべき社会福祉事業がその対象が限定されたり、あるいは措置費が低劣であるために、これを代替・補充する役割である。昭和20年代、30年代に主として主張された社会福祉における民間資金の役割はこのようなものであった。しかしその後の社会福祉の発展はこの面に微妙な影響を与えている。

ちなみに国家予算にみる社会福祉費の推移は、昭和25年に1,232百万円(一般会計予算当りで約0.2%), 30年8,997百万円(同じく0.9%), 35年13,084百万円(0.9%), 40年42,947百万円(1.2%), 45年116,516百万円(1.4%), 50年617,753百万円(2.9%), 54年1,231,843百万円(3.2%)となっている。このような国家予算にみる社会福祉費の増加(それは物価上昇率で除した実質伸び率についても該当することであるが)は、地方自治体の民生費の推移についてもいえることであった。

この流れのなかで、民間社会事業(特に民間社会福祉施設)は、事業の経営または運営主体として、それなりの役割を果たしながらも、財政面においては、国・地方自治体との結びつきは特に強まってきている。特に、施設における対象者処遇を中心とする運営についていうと、その施設が措置施設であれば、その費用のほとんどすべては、措置委託費に依拠している。また利用施設等についていうと(そのほとんどは公営施設であるが)、仮にそれが民間施設であるとした場合にはその運営費はほとんど補助あるいは委託費の形で、その大半は、公費によって賄われるということになってきている。この結果当該施設(法人)の自己資金を含む民間資金が、これら施設運営の費用として充当される割合は著しく減少している。

これに対して施設整備については、やや事情が異なる。現行法においては、社会福祉施設を必要数設置することは必ずしも公的責任とされていない。この故もあって社会福祉施設にあっては、公立(国、都道府県、指定都市、市町村立)と私立(社会福祉法人、社団・財団・日赤、その他の法人、その他)では、つぎのようになっている。すなわち昭和31年、総施設数12,086施設のうち、公立51.8%, 私立48.2%, 35年13,707施設(公立56.5%, 私立43.5%), 40年16,453施設(公立60.7%, 私立39.3%), 45年20,484施設(公立60%, 私立40%), 50年33,096施設(公立67%, 私立34%)である。このように公立施設は年々増加しているとはいえ、それでも私立施設は今日においても依然として全施設の3分の1余を数えているのである。そして毎年、私立施設は800余(昭和

51年には654、52年742、53年860施設）も増設されているのである。

そしてこれらの私立（民間）の施設整備について、国および地方自治体の財政措置が行なわれているにしても、それは上記の措置費のように100%の財政措置ではなく、施設の種類によって異なるが、国および地方自治体は4分の3の補助を行なうのが一般のようである。もっともこの補助を行なう場合の単価は実勢価格に比べて低く、このため民間施設の側においては、国の定めた自己負担額（上記の例でいえば4分の1）に加えて、この「超過負担」額をなんらかの形で負担しなければならない。さらにこれらに加えて、土地取得は原則として公費補助の対象とならないために、この分の負担が加わることになり、用地取得、施設整備についての民間資金の役割は依然として重要なものとなってきている。

2. 社会福祉と住民・ボランティア

ところで社会福祉における民間の役割を考える場合に、上記した施設の経営や運営に当る民間社会福祉事業とは別に、ボランティア、あるいは地域住民等の福祉活動がある。これらの民間福祉活動は以前に比して、より重要性を増してきている。それは1つには、最近の社会福祉の「転換」と発展に基づくものであるが、この流れを社会福祉における公私機能分担の変化との係わりでみておこう。

わが国の社会福祉は、昭和45年以降それまでの社会福祉とは異なった新しい動きがみられる。筆者は、これを社会福祉の「転換」と称しているが、その転換の真の意味は、社会福祉の動向を基本的に規定する社会福祉ニーズが大きく変化しつつあるという認識に基づくものである。

最近の社会福祉ニーズにみられる諸変化のなかで、社会福祉を考える場合に、特に注目しておかなければならないものは、貨幣的ニーズに代って、非貨幣的ニーズが主要な課題となってきたという事実である。ここでいう貨幣的ニーズというのはニーズそのものが経済的要件に規定され、貨幣的に測定されうるものであり、さらにそのニ

ーズの充足は主として金銭給付によって行なわれるというものである（但し特殊な場合には金銭給付で対応する場合もある）。したがって貨幣的ニーズというのは、経済的あるいは所得の側面から捉えられる貧困あるいは低所得ということになる。

これに対して非貨幣的ニーズというのはそのニーズを貨幣的に測ることが困難であり、その充足に当っては金銭（現金）給付では十分に効果をもたえず、非現金的対応を必要とするものである。したがって簡単にいうと貨幣的には表示しえない生活上の諸障害に基づいて現われる要援護性を意味し、したがってそのニーズの充足に当っては、現物または役務（人的）サービス等によらなければならないものである。この用語はわが国の社会福祉の分野では必ずしも定着した用語ではないが、人によっては所得保障に対するサービス保障とか機能保障などのいい方をする場合もあるが、ここでは貨幣的ニーズに対する金銭（現金）給付、非貨幣的ニーズに対する現物または役務サービス（または対人福祉サービス）と呼ぶことにしておきたい。

ところでわが国の社会福祉政策は、これまで貨幣的ニーズ（すなわち経済的な意味での貧困）を主要な課題としてきたとみることもできる。もちろん1950年代をとおして、貨幣的ニーズのうち、特に最低生活を営みえない世帯（貧困世帯）が主な政策対象となっていたのに対して、1960年代以降は貧困世帯に加えて、低所得世帯が主な政策課題となったというような変化はみられる。

ところで今日、非貨幣的ニーズが貨幣的ニーズと並んで、あるいはそれに代って、社会福祉政策の主要課題となってきたというのは、いわゆる「新しい貧困」の出現を認めるにしても、それに対して社会福祉政策がもっぱら対応しなければならないということではなく、雇用政策、賃金政策、年金等を含む所得維持政策等との係わりをもちつつ対応する必要がある、またそのことが可能になりつつあるという認識に基づくものである。

したがってより敷衍していえば上記の社会的諸施策が十分に整備されずにいたこれまでの時

期において、社会福祉が生活保護制度に組み入れられたり、あるいは生活保護制度に関連づけられて、これらの貨幣的ニーズに対応しなければならなかったのである。しかし社会的諸施策の拡充・発展はこれまでとは大きく変わってきている。1971年の児童手当法の登場、1973年の失業保険の改正による雇用保険法の登場、1973年の年金保険法あるいは医療保険の改正、老人医療費負担制度の導入等々にみられる社会的諸施策の拡充は、これまでとは異なった状況を生みだしている。もちろんこれら社会的諸施策も改善・充実をはかるべき多くの問題は残されていることは否定できないが、たとえば年金はいよいよ成熟化過程に入ったともみることができるよう、これまでの状態とは異なった段階に入ったことは確かであろう。

このような認識に立つならば、貨幣的ニーズへの対応は第1次的には経済保障を含むいろいろの社会的諸施策で行なわれるべきであったのに、これらの諸施策が十分に機能しなかった段階で、これらの諸施策の機能を代替し補完する形で、社会福祉政策が考えられていた時期は終りをづけ、むしろこれからの社会福祉は、現金給付では対応することのできない非貨幣的ニーズを主要な政策課題としていくことになると思われるのである。

それに加え経済の高度成長期に顕著となった国民生活の変化も、また非貨幣的ニーズの重要性をクローズ・アップすることにもなっている。その1つの条件は家族構造と家族ニーズ充足機能の変化である。すなわち個人の生活面でのニーズのうちには、彼の属している家族内において、家族連帯に基づいて充足されることのできるものがある。たとえば、身辺的介助、日常生活(家事)援助や情緒安定をはかることなどがそれである。しかしこのような家族のニーズ充足機能は、家族構造、家族関係あるいは同別居等にみられる居住形態(living arrangement)等の変化に加え、扶養意識等の変化によっても左右される。経済の急成長の下における激しい経済社会の変動は、核家族化を促進し、さらに居住形態の面でも同居率を低めたりしている。また嫁姑関係をはじめ、家族関係の変化や扶養意識の動揺等もみられ、この結果

家族のニーズ充足機能は動揺し、弱められてきている。このために本来であれば家族内で充足され、社会的ニーズに転化しえなかったさまざまなニーズが、家族のニーズ充足機能の変化によって社会化されることになっている。これらのニーズの多くは非貨幣的ニーズに属するものであり、社会福祉にとってこの種の非貨幣的ニーズを重要な課題とさせていく。

このほか、マスローの理論を採用するまでもなく、人間のニーズはそれ自体として発展するが、経済的安定を求めるニーズがある程度充足されることになると、ついで経済的安定では済まされないニーズがクローズ・アップされていく。すなわち国民の福祉に対する要求は、経済的あるいは物的な福祉の充足から、さらに能力の維持・回復あるいは開発であるとか、また精神的な安定を求めるというように変化をとげていく。これらのことも非貨幣的ニーズをより重要なものとさせる要因ともなっているのである。

このような諸条件によって、社会福祉にとっては貨幣的ニーズと並んで、あるいはそれに代って、非貨幣的ニーズがクローズ・アップされ、それに対応する対人福祉サービスの再編成とその推進が社会福祉政策の主要な課題となるものと考えたいのである。そしてこのことこそ1980年代の戦略の基礎になるものでもある。

もともとこれまでの社会福祉は憲法第25条第2項の「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という規定を受けて、社会福祉の増進はもっぱら国・地方自治体の責任という考え方が広がってきた。そしてこれを受けて、社会福祉事業法では社会福祉の運営の準則として、公私分離の原則ということがいわれてきている。この準則は具体的には、社会福祉事業法第5条に明定されている。すなわち、「1. 国及び地方公共団体は、法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を経営するものに転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと。2. 国及び地方公共団体は、他の社会福祉事業を経営する者に対し、その自主性を重んじ、不当な関与を行わない

こと。3. 社会福祉事業を経営する者は、不当に国及び地方公共団体の財政的・管理的援助を仰がないこと……」等といわれるものであった。

この原則は、今日においても重要なものであるが、しかし、かつての場合と異なり、今日ではその内容はやや不分明となってきた。すなわち、この公私分離原則または社会福祉における公的責任というのは、社会福祉ニードが貨幣的可視的である限り、最低生活の保障ということと結びついて比較的明確なものであった。しかし、今日では事情はやや異なってきた。それは、社会福祉のニードが経済的意味での貧困という貨幣的可視的なニードとは別に、貨幣的サービスでは対応することのできない非経済的なニードが増大し、かつ、これが社会福祉の主要なニードに移ってきているからである。そして、このようなニードの変化によって最低生活の基準はますますあいまいになると同時に、そのニード充足にもっぱら行政が当たるのが不適当な例も増大してきているからである。これと同時に昭和20年代の社会福祉ニードのうち、特に行政責任において措置すべきものは「緊急に措置、育成を要するもの」というような「緊急避難」的ニードに限定されていたが、その後の国民生活の変化のなかでこの措置サービスの内容も変化してきている。このため、ニードの性格とサービスの内容に基づいて、公私役割分担の再検討が必要となってきたのである。

このような社会福祉における公私の役割分担の基本的枠組が変化するなかで、特に注目を浴びるようになってきたことの1つが、ボランティアおよび地域住民の福祉活動である。その理由はいろいろあるが、その重要な理由の1つに、上記した社会福祉ニードの変化とそれに伴う新しい社会福祉サービスの推進ということがある。すなわち上記したことであるが、最近の社会福祉の変化の1つの特徴は、社会福祉ニードが貨幣的ニードから非貨幣的ニードに変化し、このために社会福祉サービスは対人福祉サービスに重点が移ってきている。

ところで非貨幣的ニードはもともと多様で、かつ、こまごまとした身辺介助、家事援助等の日常

生活に密着したリアルなサービスを必要とし、場合によってはそのサービスが緊急に“待ったなし”の形で提供されることが求められる。あるいはまたこの非貨幣的ニードのなかに情緒的安定を求めたり、精神的充足を求めるようなものも含まれる。とするとこの非貨幣的ニードの充足を主体とする対人福祉サービスの提供は必ずしも行政的（公的）に行なわれるだけでなく、民間社会福祉やボランティア、地域住民の福祉活動等に待たなければならない部分も少なくない。それに加え、この対人福祉サービスが地域において展開される場合（そしてこの地域中心の対人福祉サービスの推進こそ、今日、特に必要とされているものであるが）、こまごまとした、日常的に必要とされるサービスとか、精神的安定に係わるサービスなどについて、民間、なかんずくボランティア、地域住民等によって担われなければならないということだけでなく、この地域における対人福祉サービスがスムーズに進展するために、環境改善と地域住民の福祉意識の変容が必要とされることなどの理由も加わって、特にボランティア、地域住民の自主的福祉活動が重視されることになってきているのである。

ではこれらのボランティアあるいは地域住民の自主的福祉活動の推進に当って、行政はいかなる係わりをもつか。これまでボランティア・センターの設置・運営に要する財政援助あるいは会場の提供、講師派遣その他いろいろの条件整備に努めてきている。しかしこれらボランティア、地域住民の自主的活動に対して、行政のコミットは、場合によってはその自主性を失わせる危険もないわけではない。その意味ではこれらの諸活動を活発化するために、公的に拘束されない民間資金が必要とされているのである。その意味もあって最近、都道府県あるいは市町村単位に福祉資金の造成等の動きがみられるようになってきているのである。

第2章 わが国社会福祉における 民間資金の動向

1. 社会福祉の側面からみた民間資金の必要性

以上の動向を要約すると、つぎのよう

とができる。すなわち最近のわが国の社会福祉の流れのなかで、民間資金と関連する社会福祉における民間の動きは、3つに分けてみることができる。その第1は、民間社会福祉施設の経営と運営との係わりでみられる施設処遇費である。この施設処遇費は大きく分けて、入所者(収容者)等の対象者処遇費と事務費から構成されているが、それらは措置(委託)費としてそのほとんどは公費によって賄われている。そして、この施設措置費は近年大幅に改善されてきている(表1参照)。ちなみに過去15年間の措置費の伸び率を1965年を100としてみると、社会局関係施設の計では、1970年244.6、1975年1,113.9、1980年2,564.1、児童局関係施設全体では、1970年275.7、1975年1,078.1、1980年1,919.1となっている。そして措置費全体としては、1965年に329億円であったものが、1980年には実に6,873億円の巨額に達している(但し国費のみ)。もっともこのような施設措置費の伸びも、1979年以降、財政の引締めのおかげでやや鈍化しはじめている。たとえば、1976年の施設措置費(予算額)の対前年度比伸び率は、22.7%で75年のそれが44.4%であったのに比較すると約半分となっている。そして77年度は、18.0%、78年度11.0%、79年度8.7%、80年度7.8%となっている。これは一方において、財政引絞めの影響もあるが、他方では70年に入ってから施設の措置費の急増によって、その水準が一定の水準に達し、このために実質単価のかかなりの引上げをはかる必要が減じ、物価上昇等による自然増に、措置費引上げの課題が移行しつつあることを意味するものともいえる。これらのことは、現行の施設入所者1人当り経費(但し78年度年額)にも現われている。たとえば、特別養護老人ホーム158万円、身障者療護施設223万6,000円、重度身障者更生施設148万円、養護施設120万8,000円、養護老人ホーム99万2,000円等がそれである。

このように施設措置費が増加することによって、措置施設において、その運営費(事務費および入所者処遇費)について、ことさら民間資金の導入をはかる必要は減少してきている。これに加え国の定めた最低基準を上廻る処遇を行なう場合には、

当該都道府県・指定都市および市等において、上積み補助を行なう例も増えてきている。たとえば東京都の例をとると、乳児保育の都独自の特別補助や民間施設職員の給与等にみられる公私格差の是正のための東京都社会福祉振興財団を経由する助成措置等がそれである。そして、この結果も運営費についての施設(民間社会福祉)の負担を減少させている。

第2は、施設建設についての民間資金の動向である。すでに述べたように、施設整備については設置主体の負担は、避けることができない。たとえば、児童福祉施設(社会福祉施設についても基本的に同じ)については、その整備費の負担は国2分の1、都道府県4分の1、市町村あるいは社会福祉法人等4分の1となっている。このうち設置主体が社会福祉法人等の民間であった場合、(1)施設整備費の4分の1の費用と、(2)施設最低基準を上廻る施設整備が行なわれたときには、その上廻る部分に関する整備費および、(3)土地取得費用等が当然の自己負担とならざるをえない。そしてそれらに加え、(4)施設整備のための積算基準単価が、実勢を下廻る場合に、当然のことながらその超過分の負担が余儀なくされるのである。

このうち、(2)の施設の最低基準については、1975年以降若干の改善が行なわれたものの、なお将来を展望し、望ましい対象者処遇を配慮するとすると、ある程度の基準を上廻る整備を行なっている例は少なくない。また(4)の超過負担について基準単価の引上げ等によりかなりの改善がみられたとはいえ、地域によってはなおかなりの差があり、民間資金の負担の主なものとなってきているのである。これらの事情に、(3)の土地代金の値上りを加えると施設整備について、民間資金への依存は相当に高いものといわなければならない。

この点を具体的に捉えるために、昭和51年度社会福祉事業振興会から融資を受けて施設整備を行なった民間の資金調達状況についてみておきたい。これによると826施設で、事業費総額785億2,000万円のうち、国および都道府県の補助金は、154億4,000万、地方自治体の単独補助金は84億2,000万円となっている。すなわち、割合からみる

社会福祉施設措置費予算額 (20年間の推移)

年 度	(単位：百万円)					(単位：億円)				
	社 会 局		児 童 家 庭 局		合 計	対前年度 増加率 (%)	社会保険 関係費	同対前 年度伸 び率 (%)	一般会計 予算 (当初)	同対前 年度伸 び率 (%)
	保健施設	身体障害者 更生援護施設	老人福祉 施設	婦人保護 施設						
			小 計	児童福祉 施設	保 育 所	精神薄弱者 援護施設	小 計			
1960 (昭 35)	1,355	132	1,584	4,489	3,404	16	7,909	—	15,697	—
1965 (昭 40)	952	1,008 (100.0)	8,700 (100.0)	11,869 (100.0)	11,751 (100.0)	567 (100.0)	24,187 (100.0)	—	36,581	—
1966 (昭 41)	1,034	1,198	10,275	13,552	14,226	1,033	28,811	18.8	44,771	22.4
1967 (昭 42)	1,129	1,227	11,989	15,233	17,309	1,165	33,707	16.9	52,034	16.2
1968 (昭 43)	1,249	1,506	14,150	17,378	21,617	1,502	40,497	19.6	58,185	11.8
1969 (昭 44)	1,516	1,886	16,967	20,524	29,604	2,104	52,232	26.6	67,395	15.8
1970 (昭 45)	1,814 (190.5)	2,359 (234.0)	21,276 (244.6)	24,981 (210.5)	38,320 (326.1)	3,394 (598.6)	66,695 (275.7)	27.1	79,497	17.9
1971 (昭 46)	2,218	3,014	26,826	29,640	50,963	5,069	85,672	27.9	94,143	18.4
1972 (昭 47)	2,761	4,039	35,371	37,547	65,928	7,353	110,828	29.9	114,676	21.8
1973 (昭 48)	3,469	5,362	48,735	45,605	81,331	10,582	137,518	27.4	142,840	24.6
1974 (昭 49)	4,693	7,908	66,834	59,222	106,761	14,924	180,907	33.0	170,994	19.7
1975 (昭 50)	6,789 (713.1)	12,059 (1,196.3)	96,908 (1,113.9)	78,993 (665.5)	159,612 (1,358.3)	22,140 (3,906.3)	260,754 (1,078.1)	44.4	212,888	24.5
1976 (昭 51)	8,030	15,416	120,207	89,907	200,953	27,838	318,697	22.7	242,960	14.1
1977 (昭 52)	9,654	18,029	145,006	98,881	238,820	35,128	372,829	18.0	285,143	17.4
1978 (昭 53)	11,307	21,941	169,587	105,958	258,020	41,813	405,791	11.1	342,950	20.3
1979 (昭 54)	11,854	25,691	193,510	111,244	277,003	49,448	437,695	9.7	386,001	12.6
1980 (昭 55)	13,249 (1,391.7)	29,460 (2,922.6)	223,097 (2,564.3)	120,406 (1,014.5)	286,024 (2,434.0)	57,747 (10,184.7)	464,177 (1,919.1)	7.8	425,888	10.3
1980年度の予 算額の比率 (%)	1.9	4.3	(32.5)	17.5	41.6	8.4	(67.5)	100		

厚生省社会局施設課資料および『厚生白書』より (秋山智久作成)

資本調達の内訳 (全事業)

都道府県名	件数	事業費総額	国及び県補助金	地方自治体単独補助金	日自振等補助金	共配募金	関係者寄附金	その他の寄附金	借入金	自己資金
北海道	25	100%	22.04	2.45	19.89	0.07	7.26	0.07	29.14	19.09
青森	22	100	20.49	4.00	25.95		5.33	0.74	38.04	5.46
岩手	11	100	44.14	7.81	3.70		0.59	0.86	28.19	14.72
宮城	7	100	15.30	11.44	40.14		10.54		20.52	2.07
秋田	9	100	22.79	11.51	28.63		2.84		32.49	1.75
山形	3	100	8.68	21.07	50.77		0.92		14.72	3.84
福島	1	100		4.38	38.58				46.30	10.74
茨城	17	100	21.79	5.06	24.08	0.56	14.50	0.36	31.93	1.73
栃木	14	100	45.32	4.92	15.27	0.59	9.86	0.56	20.11	3.36
群馬	22	100	26.88	8.02	20.64		12.26		27.36	4.85
埼玉	24	100	30.44	6.43	9.67		2.93	0.39	39.79	10.35
千葉	14	100	21.84	15.06	28.36	0.22	2.74	1.24	25.93	4.61
東京	28	100	26.13	16.35	3.03	0.23	5.87	0.11	39.90	8.39
神奈川	28	100	23.22	22.70	11.95	0.20	2.32	0.11	36.74	2.76
新潟	16	100	16.26	17.84	12.33	0.43	1.00	3.49	34.17	14.49
富山	8	100	14.59	15.51	32.05		2.62		30.72	4.52
石川	13	100	13.29	42.53	5.89		4.93		32.16	1.21
福井	12	100	14.09	4.83	47.46	1.33	4.59	1.53	21.66	4.51
山梨	5	100	19.26	0.13	3.64		1.96		71.55	3.46
長野	16	100	7.81	2.82	26.39	0.15	2.70	1.92	42.65	15.58
岐阜	10	100	20.30	13.43	30.85		12.71	0.82	18.04	3.85
静岡	28	100	24.00	12.99	14.69		3.59		39.16	5.56
愛知	29	100	14.56	25.08	19.02		2.21	0.73	35.40	3.00
三重	11	100		17.64	34.17		9.03		31.65	7.50
滋賀	3	100	22.31	4.04	24.95		2.33		37.47	8.90
京都	21	100	25.86	22.09	12.72		1.85	0.13	29.16	8.19
大阪	73	100	24.44	22.87	9.17		2.21	1.32	32.15	8.40
兵庫	22	100	22.71	7.03	20.68		4.04	1.60	31.96	11.98
奈良	5	100	3.14	0.53	32.22		11.77		47.56	4.79
和歌山	11	100	15.79	9.67	10.88		4.62	0.15	33.35	25.54
鳥取	6	100	11.05	6.97	27.51		0.83	0.56	29.98	23.14
島根	14	100	22.31	9.55	17.02		5.03	1.83	41.81	2.46
岡山	21	100	15.96	7.39	34.28		6.62	0.80	30.92	4.03
広島	22	100	7.36	10.33	43.38		2.97		31.34	4.62
山口	21	100	27.51	2.75	23.75	0.05	7.30		34.80	3.83
徳島	8	100	19.07	7.86	26.86		8.82		34.09	3.30
香川	19	100	38.13	7.22	12.63	0.10	6.23		30.90	4.79
愛媛	8	100	27.35	1.23	24.22		6.98	0.71	34.25	5.26
高知	5	100	5.95	15.73	43.65		1.30	1.09	29.41	2.87
福岡	47	100	36.90	9.98	9.59		4.78	0.22	32.02	6.51
佐賀	10	100	19.30	5.45	39.06	0.15	6.83		26.68	2.53
長崎	28	100	21.55	3.46	26.62		5.70	1.49	36.69	4.48
熊本	40	100	4.12	1.99	32.31		2.30	0.35	41.65	17.29
大分	11	100	9.47	0.85	50.83		3.39		22.91	12.57
宮崎	22	100	8.71	5.73	47.08		7.31	0.30	27.73	3.29
鹿児島	29	100	25.05	1.34	24.02		4.10		35.94	9.55
沖縄	7	100	43.18	3.01	20.04		5.10	0.09	23.45	5.12
全	826	100	19.67	10.73	19.18	0.08	4.65	0.54	37.65	7.50

施 設 別 (全国)

施 設 名	件数	事業費額	国及び県補助金	地方自治体単独補助金	日自振等補助金	共配募分金	関係者寄付金	その他の寄付金	借入金	自己資金
保 育 所	505	100%	26.22	17.06	12.10	0.05	4.09	0.57	33.69	6.22
養 護 施 設	30	100	17.90	7.96	27.41	0.44	3.84	0.58	33.56	8.31
乳 児 院	1	100							74.98	25.02
児 童 厚 生 施 設	1	100			42.67		14.34		42.99	
虚 弱 児 施 設	2	100	25.57	5.94	4.62				28.40	35.47
肢体不自由児施設	2	100		7.22	57.72				18.56	16.50
精神薄弱児施設	9	100	13.34	8.32	27.22		10.76		38.06	2.30
精神薄弱児通園施設	4	100	24.34	19.26	7.66	0.73	7.40		38.77	1.83
重症心身障害児施設	3	100			10.21		0.43		63.08	26.28
児 童 相 談 所	2	100			46.82		10.35		39.13	3.70
救 護 施 設	6	100	31.23	5.68	9.49	0.32	0.41		40.83	12.05
授 産 施 設	5	100		1.89	59.03		4.50	0.72	24.85	9.01
更 生 施 設	2	100	16.51		29.73		3.46		22.16	28.14
宿所提供施設	1	100		19.34	61.32			8.63	10.71	
母子休養ホーム	2	100		30.04			10.68		49.02	10.26
養護老人ホーム	19	100	32.48	4.95	9.09	0.15	4.23	3.01	29.33	16.76
特別養護老人ホーム	117	100	23.41	6.52	23.73	0.11	6.15	0.58	32.86	6.65
軽費老人ホーム	12	100	21.02	5.38	28.10		7.91	1.50	29.56	6.52
老人福祉センター	11	100	3.29	12.02	37.14	0.30	0.85	0.35	32.62	13.43
精神障害者更生施設	33	100	5.77	9.55	42.95	0.05	5.26	0.17	31.71	4.54
精神障害者授産施設	7	100	15.04	13.32	29.17		1.24	3.36	32.13	5.73
精神障害者通動寮	1	100			64.70			15.09	20.20	
身体障害者療護施設	8	100	29.49	2.75	23.67		7.74		25.14	6.21
身体障害者授産施設	11	100	18.25	3.05	25.81		4.13		42.91	5.85
内部障害者更生施設	2	100		51.57	25.10				18.52	4.81
重度身体障害者授産施設	5	100			4.37				24.19	71.43
重度身体障害者更生施設	1	100			53.61		17.72		28.67	
授 産 施 設	1	100								
身体障害者福祉工場	2	100			52.46				45.63	1.91
失明更生施設	1	100							74.32	25.68
点字図書館	1	100							74.78	25.22
医療保施設	1	100		61.14					25.95	12.91
保母養成所	1	100		11.97	55.59		6.33		26.10	

と、30.4%である。これに対して自己資金は58億9,000万円で7.9%にすぎない。そして、192億円24.4%は他の助成団体からの補助・助成であり、残りの295億6,000万円37.7%が借入金となっている（以上の数字のなかには土地取得代金は含まれていない）。

このようにわが国の社会福祉施設整備の費用は、土地取得代金を一応別にすると、整備費の約3分の1が公費補助で、例に借入金の返済が民間で行なわれるとすると残りの約3分の2は民間資金に依存している勘定になる（もっともこの借入金の利子および元金返済に地方公共団体が一定率の補助を行なっているところがあり、この借入金の返済金のすべてを民間資金とする点についてはやや問題はある。これらについては後に再びみておくことにしたい）。

ところでこのように社会福祉施設整備について、民間資金は相当のウェイトをもっていることは明らかとなったが、70年代以降の社会福祉施設整備は急速なものがある。たとえば昭和31年に12,086施設（100.0）であったものが、昭和35年13,707（113.4）、昭和40年には、16,453（136.1）、昭和45年23,917（197.9）、昭和50年33,096（273.8）、昭和53年38,446（318.1%）となり、特に昭和45年以降の施設整備は著しいものがある。このうち民間施設は、昭和35年5,966施設（全施設の43.4%）であったものが、40年には6,462（39.3%）、45年8,148（34.1%）、50年11,414（34.5%）、53年13,620（35.4%）と推移し、構成比は昭和40年代以前に比してやや小さくなっているが、それにもかかわらず昭和40年当時に比して、53年には約2倍に施設が増えているのである。この施設に特に大きく影響したのは、昭和46年を初年度とする社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画である。この計画によると5年間で施設整備費3,500億円を投じて施設整備を行なうというものであった。この施設整備費は傾斜方式によって支出されることになっているが、この5ヵ年計画の始まる昭和45年の施設整備費1,262億と約5.6倍になっているのである。

そしてこのなかで国庫補助金は53億円から351億円と約6.6倍増、地方公共団体の補助が20億円

から214億円に10倍以上の伸びを示している。そしてこれに対して民間資金も51億円から195億円と約3.8倍の増となっているのである。さらに加えておくと社会福祉事業振興会の融資も約4.8倍増の195億円となっている。このように施設増加に伴う施設整備費は、この5ヵ年計画の間に大きく伸びた。そしてその伸びは、特に国および地方公共団体の負担が大きい、それでも施設整備費全体の伸びのなかで、民間資金も伸び率は公的費用に比してやや小さいが、実額では相当の伸びをみせているのである。

第3は、地域福祉等の住民・ボランティアの自主的福祉活動振興のための民間資金の動きである。この種の民間資金は、後述する共同募金の一部とか、香典返しなどの篤志者の寄附金などのほかに、いくつかの県や社会福祉協議会等で設けられている各種の「基金」からの助成などがある。もともとこれらの資金は、住民・ボランティアの自主的・自発的活動を与えるための費用に充当されるものであり、その限りでは公費になじみがたいものである。しかし、実際にはこれらの各種の民間資金が直接これらの住民・ボランティアの自主的活動のために使途されているかどうかは、必ずしも分明ではない。

第4に、以上の3つの民間資金の需要ルートのほかに、社会福祉職員の訓練・研修とか、あるいは社会福祉に関する調査研究など、社会福祉施設の運営とは一応別枠で、社会福祉の推進のために必要とされる民間資金がある。

第3章 社会福祉における民間資金を規定するもの

1. 社会福祉民間資金の性格

これらの民間資金は種々の団体あるいは基金等を通して得られる。これらの団体・基金について詳述するゆとりはないが、それらを大雑把に類型化して分類すると、つぎのようになる。すなわちその第1は社会福祉をはじめ教育・学術・文化その他の事業を助成にすべく設けられた非営利団体で、例えば「原田積基金」、「清水基金」その他民間の篤志家による助成団体や、三菱財団、三井記

念財団、安田火災記念財団、丸紅基金、豊田財団等々、営利団体が出資又は出損して作られた助成団体などである。この営利団体からの出損・出資にもとづき、それぞれの企業団体名を冠している団体のほかに、はあと財団、社会福祉研究開発基金などがある。これらはその資金を個人又は企業の出資・出損に仰ぐという点で第2の新聞、テレビその他のマスコミ会社に附随した各種事業団と若干異なる。このほか第3の助成団体として、例えば日本自転車振興会、日本小型自動車振興会、競馬財団あるいは日本船舶振興会の「公益振興補助」を行う団体がある。これらは公営ギャンブルの認可の代価として、公益事業への補助・助成を行うこととしているもので、社会福祉分野における民間資金としては、その比重は抜きんでて大きいものがある。第4は不特定多数の人びとの拠出にもとづくもので、それらは「共同募金会」を通して集められ、かつ配分されている。このように社会福祉における民間資金の供給は種々の団体を通して行われ、その資金が社会福祉のどのような所に、そしてどのような方法で提供されるかはまちまちであるが、ここではこれらについて詳述するゆとりはない。

ここでは今後の民間資金の増加をこれまで以上に高める方策を検討するために、上記の民間資金の供給を行う諸団体、基金を手がかりとして、その資金の「拠出」動機との係わりで、つぎのようないくつかのタイプに分けることができる。

第1のタイプは、主として個人または家族のレベルで行なわれるもので、個人の主観的善意に基づいて行なわれるものであり、社会福祉における民間資金の最も本来的な性格をもつものである。その寄附、拠出が自発的に行なわれるか、あるいはなんらかの社会的「強制」を背景にして行なわれるかは別問題とするにしても、この寄附行為は慈善・博愛事業等の昔からみられるもので、その寄附動機は、「愛他主義」とか「連帯」、「たすけあい」の精神に基づいて行なわれるものである。そしてこれを社会的に組織した典型的な例が、上記の共同募金となるものであった。

この点に関して共同募金会は、昭和38年に定め

た「赤い羽根共同募金運動のすすめ方」という要綱のなかに、その性格をつぎのように述べている。すなわち「社会のひとびとがたがいに手を結んでたすけあう精神は、家族や隣人のあいだから始まり、時代とともに大きく育ってきました。そしていまや国をあげて、すべての国民が社会人としての善意を発揮し、それを社会福祉のために有効に役だてようとする共同募金運動がおこなわれているのもそのあらわれです。

赤い羽根をシンボルとするこの運動はおたがいの力で、みんなのしあわせをたかめ、明るい地域社会をつくるとともに、公けの社会福祉予算の増額をうながし、社会保障制度の確立をはかるための世論をみちびく役割も果しています。

福祉国家の建設という究極の理想をめざしているこの運動は、諸外国からも注目をあびています。この運動を、あたらしい日本の誇りとして守り育てましょう」

そして、特にその募金のねらいとしてつぎのことを明らかにしている。「1. 民間の発意とたすけあいの強調。だれもおたがいのしあわせに関心を持ち、おたがいの力でこれを高めていってこそ福祉国家が完成されるのです。そのためには、公けの責任にもとづく社会保障・社会福祉の制度を推進する努力とともに、わたくしたち民間の発意とたすけあいによる、自主的な福祉活動がおこなわれなければなりません。

この運動は、民主社会における社会連帯性の自覚と、社会人としての責任を強調する、国民の運動です。2. 民間福祉資金の確保。そういう考えかたのもとに、国民全体が協力して、計画的に民間福祉資金を確保し、さまざまな民間福祉社会事業の向上発展をはかるところに、この運動の目的があります。」と。

そしてこのような精神に基づくものに類似するものとして、上記の香典返し等の慶弔募金の「社会への還元」も含まれよう。これらの香典返し等の行為は、たんに故人の冥福のためとか、あるいはおのおのをここまで育ててきた社会への恩返しといった心情的なものから、従来の慣習に対する新生活運動的合理主義の主張まで、さまざまな動

機が含まれているが、いずれにせよ「たすけあい」とか「連帯」とかいう心情的レベルに基づくものである。

第2のタイプは、企業または営利団体等によって提供されるもので、いろいろの社会福祉への寄附（拠出）動機があるか、そのなかになんらかの業績主義的乃至はメリットクラシーの行動原理が働くものである。もちろんこれらの企業または営利団体等が行なう社会福祉に対する寄附は、本来的には上記の「連帯」「たすけあい」等の精神を前提とし、「企業の社会的責任」の発露であったり、「利益の社会的還元」をはかったりするものである。そして、それらの企業・営利団体の寄附・拠出動機に加えて、その行為が「企業のイメージ・アップ」につながるとか、あるいはその寄附が税法上の恩典に浴することができるとかの理由が結びつくこともありうるのである。

このタイプの民間資金は、その資金を中央共同募金会等をとおして配分される場合と、その企業なり営利団体が独自の基金を設けて継続的に社会福祉に対する助成を行なう場合がある。

第3のタイプは、富くじや公営ギャンブル等によって得られる民間資金である。これらの募金の基礎となる人びとの射倖心に基づいたとばく行為は「社会的連帯」とか「たすけあい」などの社会福祉を支える精神構造に基づくものとは、無関係なものである。しかし、そこで集められたお金の一部を民間社会福祉等の資金として助成するもので、第2章で紹介した日本自転車振興会・日本船舶振興会等それである。もっともこれらの民間資金は、考えようによると、上記の「利益の社会的還元」の一形態とみられないわけではないが、しかしそれらとの相違は、競輪、競艇、競馬等のギャンブルを公的に認める場合の条件として、その収益の一部を社会福祉等に寄附することとしているのである。

以上の3つのタイプに分けてみることができるが、わが国の社会福祉における民間資金で最も大きな比重を占めるのは、第3のタイプであり、大よその推計で社会福祉における民間資金の70%~80%を占めると推定できる。しかもこの第3のタ

イプの助成は、日自振・日動振等ではその助成先の募集等については、共同募金会と連絡をとって行なっているとはいえ、その助成先および助成額等の決定は日自振・日動振が行なうこととなっている。この点でより船舶振興会の場合には、その自律性はより顕著である。なおこの点については第2のタイプの各種の民間資金の場合も同様であり、その限りにおいて、これらの民間基金がわが国の社会福祉の諸分野・諸活動のなかで、統一的計画的に使用されているかどうかという点では、やや問題を残しているといわなければならない。

2. 民間資金を規定するもの

さて上記の拠出（寄附）動機からみた3つのタイプであるが、今後の民間資金の拡大をはかるためには、とくに第1と第2のタイプの拠出が大切である。そこで第1のタイプ、それはいわば贈与原理に基づく拠出（寄附）であるが、それはつきつめていえば拠出（寄附）者の社会福祉に対する意識・態度（仮りに福祉意識という）に帰着することになる。その意味ではこの福祉意識の在り方についての検討は今後の課題とされなければならないが、これまでの共同募金にみられる限り、1人当りの募金額が僅少ということもあって、直接にこの福祉意識が募金に大きく影響しているとはいえない。しかも募金方法の大半が町内会・自治会等をとおして（そしてはなはだしいときにはこれら自治会・町内会の経費に組み込まれている例も少なくないのであるが）行なわれる限り、直接的にはこの福祉意識との係わりは薄いといわざるをえないのである。

しかし共同募金は一面において社会福祉における民間資金を確保するための一方法であると同時に、他面ではこの運動は上記したように「民主社会における社会連帯性の自覚と、社会人としての責任を強調する国民の運動」であるならば、この募金活動が住民の福祉意識と係わりをもたせることを意図的に行なわれる工夫も必要となるであろう。

第2のタイプはすでに述べてきたように、一種の業績主義乃至メリットクラシーの行動原理と結

びつくものであるが、個々の個人または企業の配慮——たとえば企業のイメージ・アップとか企業の社会責任の具現化等——はともあれ、拠出（寄附）そのものが、経済的あるいは社会的に行なうかのメリットと結びつくところに特徴がある。このメリットとして共通して影響するのが税制であり、個人または企業が社会福祉に拠金（寄附）を行なう場合に、税控除またはその拠金分を課税所得から除くなどの方法が、拠金（寄附）行動に強く影響しているのである。この税制上の特典は後にみるように、わが国のみならず諸外国にも種々の形でみられ、アメリカの1975年に発表された“Commission on Private Philanthropy and Public Need”の勧告においても、民間資金なканずく寄附金(giving)を規定するものとされている。

こうして社会福祉における民間資金、なканずく個人・企業の拠金（寄附）を規定するのは、第3のタイプの公営バクチからの「あがり」を別にすると、第1には国民の福祉意識の動向と、第2は税制等の刺激によってこの拠金のインセンティブがいかに高められるかということになる。もちろんこの両者は現実に複雑な形で関連している。また福祉意識の醸成はたんに募金活動のなかで行なわれるだけのものではなく、広くわが国の社会福祉活動の全体に係わり、ひいては教育・文化その他より広い視点からの対応にも結びつくものであり、民間資金のあり方を検討する場合には、差し当りその重要性を一般的に指摘するのにとどめなければならない。とすると民間資金の造成、特に国民の拠金（寄附）の在り方を政策的に検討する場合に重要なことは、拠金（寄附）行動を刺激する方策、とくに税制の在り方が問題となる。この点を検討するために社会福祉と税制、とくに社会福祉に対する寄附についての諸外国の状況についてみておきたい。

3. 諸外国の税制

民間資金、特に個人または企業の社会福祉に対する拠金（寄附）を刺激するために種々の方策を講じているが、そのいくつかの例について紹介しておきたい。その資料は“Giving in America——

Toward a Stronger Voluntary Sector——”(1975)から得られたものである。この資料は副題を“Report of the Commission on Private Philanthropy and Public Need”とされているが、この委員会は1973年に設けられたものである。そしてその委員会はアメリカにおけるphilanthropic giving（博愛事業に対する寄附）と民間セクター（または第3セクター）の実態を把握するとともに、民間の寄附金の強化のための方策を明らかにすることを目的とするものであった。

そしてこの委員会はこれらの研究を行なうためにオーストラリア、カナダ、イギリス、フランス、西独、イタリア、日本、スウェーデン等について調査を行なっているが、ここではこれから若干の国を選んで紹介しておきたい。

オーストラリア (Australia)

(1) オーストラリアの民間社会福祉活動(Private Charitable Activities)にはつぎのようなものが含まれる。

- ① 盲聾啞者、麻痺者(spastic)および精神障害者等の障害者の救助
- ② 老人・貧困者あるいは住宅困窮者に対する住宅（ホーム）、食料、衣服等の提供を内容とする援助活動
- ③ 各レベルの教育
- ④ 個人または公立病院の援助
- ⑤ 児童福祉
- ⑥ 海外援助
- ⑦ 青少年および余暇活動
- ⑧ 医学研究
- ⑨ 戦傷病者に対する援助

オーストラリアは、広い意味で政府の管理する社会福祉計画はない。また民間の社会福祉団体が政府の計画を補完するというよりは、むしろ政府がこの民間の活動を援助・支持するという立場をとっている。このために社会福祉活動の大部分は非営利団体または民間セクターで行なわれることになる。このために政府は税制等によって、民間社会福祉団体に対する寄附を奨励することとしている。

(2) 税の特典

個人の場合に生存中の寄附については控除 (deduction) することとし、企業の場合は課税所得から控除することとしている。この控除は課税所得の何%ということではなく、全額控除を行なっている。この方法は遺産からの寄附についても同様である。

(3) なお社会福祉に関する民間団体は次の税金が免除される。すなわち所得税, pay-roll-tax, 売上げ税, 資産税, 印紙税。

カナダ (Canada)

(1) 民間の社会福祉活動は広く行なわれている。

(2) 税の特典

政府は個人および企業が Canadian Charitable Organization に登録されている団体に寄附を行なった場合に、その寄附額を課税所得から控除を行なうこととしている。なおその場合の控除額は、年間の総所得の20%を限度として行なわれる。

遺産を上記の団体に寄附した場合にも種々の特典がある。但し相続税については地方政府の権限によるため、地方によって若干異なるが、多くの場合は遺産から寄附金を控除する方式がとられている。

(3) 社会福祉団体については所得税が免除されている。また資産税についても免除が行なわれるのが通常であるが、地方によって異なる。

イギリス (England)

(1) イギリスは福祉国家を標榜しているように、医療、住宅、失業、スポーツ、レクリエーション等の給付は、少なくともその基礎的レベルに関する限りは政府によって提供される。この数もあって政府支出が民間セクターの支出をはるかに上廻る。

民間の社会福祉 (charity) の活動の範囲・方法等は1960年に定められた Charities Act によるが、この法律では Charity Status を求めようとするすべての組織は登録され、管理されることになっている。税およびその他の給付の特典を得るためには、Charity Commission for England and Wales に登録されていなければならない。

(2) 税の特典

一般的にいて、社会福祉に対する拠金は個人所得税および地方税の控除の対象とはならない。また企業の場合はその企業活動と全く異なった Charity に対する寄附のみが控除の対象となるにすぎない。

なお所得税の特典に関しては deed of covenant (契約譲渡) の場合にのみ控除が認められる。しかもこの場合はこの譲渡が6年以上にわたって行なわれ、かつ、受け手にそれが純粋な所得として与えられなければならない。企業の場合も同様に取り扱われる。

資産の贈与は capital gain tax から控除される。なお死亡1年前に行なわれた贈与は地方税の免除の対象となる。死亡1年未満あるいは遺贈の場合は、5万ポンドを限度として地方税から免除される。

(3) 社会福祉関係は種々の方法で免税の特典を有する。

フランス (France)

(1) フランスでも政府支出による社会福祉プログラムが一般的で、このために民間団体の活動は比較的少ない。

(2) 政府は社会福祉を行なう団体 (charitable institution) に対して寄附を行なう場合につきのような特典を与えている。たとえば個人の場合、課税所得額の0.5%~1%の控除、企業およびその他の営利団体の場合、0.1%~0.3%の控除。但しこの方式は遺贈については適用されない。

(3) これらの団体 (charitable institution) は所得税 (国税) の免除を受ける。但し地方税については、これらの団体の賃貸収入、農業収入、利子・配当収入の24%が課税される。しかしこれらの団体であっても、団体の目的にそぐわない営利活動による収入に対しては、50%の課税が行なわれる。資産税の免除もこれらの団体については認められている。

西ドイツ (West German)

(1) ドイツ社会保障法は、国民の大部分に適用され、疾病、失業、障害、退職等の援護および医療費の支払等は政府によって賄われる。

このような状況のもとで民間の社会福祉 (Pri-

vate Charities) は、政府・州・自治体等の公共サービスを補完することとしている。こうして民間は病院・ナースングホーム、老人ホーム、ナースング・センター、休暇ホーム、保育所、リハビリテーションの建設および運営費の調達および共同募金を行なう。また民間団体は疾病者・刑余者等の助言、ドイツ国内および国外で困難に陥っている人びとの直接援助などを行なう。

そしてこれらの活動はつぎの5つの組織が行なう。

- ① プロテスタント福祉組織 (Welfare Organization of the Protestant Church)
- ② ローマカソリック社会福祉団 (The Welfare Organization of Roman Catholic Church)
- ③ ユダヤ教社会福祉団 (Welfare Organization of Jewish Community)
- ④ 労働組合社会福祉団 (Welfare Organization of the Trade Union)
- ⑤ ドイツ赤十字社

なおこのほかに無数の小さな団体があるが、それらは別に連合体を作っている。

そしてこれらの組織・団体の主要な財源は会費、寄附、政府補助および投資収入等であるが、それらに加えて上記の宗教団体による社会福祉組織は、当該の教会からの援助がある。

(2) 税の特典

ドイツ税法によってつぎの条件を満たす場合に会費、個人および企業等の寄附は課税所得から控除される。

- ① 寄附を受ける団体が慈善、宗教、学術または公共の福祉を目的とした団体であること。
- ② その組織・団体、活動等が定款で明記されていること。

なお会費および寄附は課税所得の5% (但し学術研究は10%) を限度に控除される。

(3) 原則的にはすべての組織・団体は、企業と同じく課税の対象となる。しかしながら定款でその事業目的が慈善・宗教・学術あるいはその他の公共の福祉の確保をはかるものであることが明記され、かつ、現実にはそのための事業が行なわれている場合には、会費・寄附・政府補助・資産収

入に関して所得税から免除される。但しその関係が営利活動を行なう場合には、その収益は課税される。なお上記の条件を満たした団体は資産税も免除される。

なお上記のプロテスタント、ローマ・カソリック、ユダヤ教会は、会員に教会税を課することができる。この税率は8%から10%(個人所得税の)となっている。そして教会はこのなかから、それぞれが管理する団体に補助を行なうことができる。なお教会税を払ったものは、課税所得から控除される。

また上記の団体以外の宗教団体は、会費の5%を限度に控除される。

スウェーデン (Sweden)

(1) スウェーデンの社会保障は発展し、このため政府によって国民生活の基本が保障されている。また社民党の政策もすべての国民に対して“Take care”を行なうということで、このために民間活動は制約されている。しかし犯罪、アルコール中毒、麻薬、低開発諸国に対する国際援助等について政府活動の補充を行なっている。

(2) 上記の理由から民間団体に対する寄附については、特に特典を設けていない。但し寄附者によって設立された財団に対して、本人が直接の贈与等を行なう場合には免除が可能である。

(3) また民間団体について、特に免除等は行なわれないが、政府からの補助金等については免除される。なお慈善団体への課税は他の企業に対するよりも低率である。なお資産税は免除される。

以上諸外国の社会福祉における民間資金に係わる税制を簡単にみてきたが、これに対してわが国の場合はどうであろうか。以下簡単にみておきたい。

I 国 税 関 係

(1) 所 得 税

① 社会福祉法人の所得に対する非課税措置(所得税11)

法人が利子・配当・報償金等を受けたときは所得税を納める義務があるが、社会福祉法人には課せられないことになっている。この特例は社会福祉法人だけでなく、民法の公益法人、宗教法人等にも同様に認められている。

② 個人が社会福祉法人に寄附した場合の寄附金控除

(所得税法78)

個人が社会福祉法人に支出した寄附金について、その者の年間所得（税法上、正確には総所得金額、退職金額または山林所得金額の合計額）の25%の範囲内（ただし1万円の控除がある）で寄附金控除が受けられる。なお、法人税の場合と異なり、所得税の場合は指定寄附を受けたものについてもこの限度内でしか控除は認められていない。

③ 社会福祉法人に土地建物等を寄附した場合の譲渡者にかかる譲渡所得税の非課税措置（租税特別措置法40）

現行税制では土地建物について無償または時価よりも著しく低い対価で取引があった場合は、時価で取引があったものとみなされ、譲渡者に譲渡所得税が課せられる（みなし譲渡課税）。しかし、寄附された財産を、そのまま社会福祉事業の用に供する場合で、国税庁長官の承認を得たものについては非課税となる。

④ 収容交換等の場合における譲渡所得の特別控除（租税特別措置法33の4）

国・地方公共団体または社会福祉法人が設置する第1種社会福祉事業用施設および地方公共団体または定員60人以上で社会福祉法人が設置する保育所の用地として、個人から土地で購入した場合、その土地譲渡所得については、3,000万円の特別控除が認められる。

〔2〕法人税

① 株式会社等法人が社会福祉法人に寄附した場合の損金算入（法人税法37）

損金算入限度額の特例（法人税法37Ⅲ3）

社会福祉法人等に対して支出した寄附金については、一般の損金算入の枠のほかに、これと同枠の特別損金算入が枠が認められる。このようにして法人税法は社会福祉法人に対する寄附が容易になるように措置している。

② 指定寄附金制度（法人税法37Ⅳ2）

指定寄附金とは、法人の各事業制度の所得の計算上、金額損金の額に算入される寄附金として、大蔵大臣が指定した寄附金のことをいう。すなわち、寄附金が指定寄附金に該当すれば、寄附金の損金算入限度額を超えても寄附された金額の全額が損金算入できることになる。

指定寄附金に指定されるための要件は次のとおりである。

ア 民間法人その他公益を目的とする事業を行なう法人または団体に対する寄附であること——この中に社会福祉法人は当然含まれる。

イ 広く一般に募集されること。

ウ 寄附金が教育または科学の振興、文化向上、社会福

祉への貢献その他公益の増進に寄与するための支出で緊急を要するものに充てられることが確実であること。

エ 以上の要件を満たすものとして大蔵大臣が政令で定めるところにより指定したもの。

〔大蔵省告示第154号による指定寄附金〕

指定寄附金については、大蔵省告示第154号で特に指定寄附金扱いになる寄附金が示されている。以下社会福祉関係の寄附金を列挙する。

ア 共同募金会が、厚生大臣の定める期間中に一般に募集した寄附金につき、大蔵大臣が承認したもの（いわゆる赤い羽根募金）の全額

イ 社会福祉事業もしくは更生保護事業の用に供される土地、建物および機械その他の設備に要する費用または第一種社会福祉事業もしくは更生保護事業に係る経常的経費に充てるため、中央共同募金会または各都道府県共同募金会をとおして支出された寄附金の全額

〔3〕贈与税・相続税

① 贈与税

現行税制では、所得者課税の建前がとられているので、贈与を受ける立場の社会福祉法人については問題がない。

② 相続税（租税特別措置法70の2）

以前は、被相続人（たとえば死亡した父親）が生前に財産を社会福祉のために寄附する旨の遺言書（これに類する書類でもよい）がなければ非課税とならなかった。しかし、わが国では遺言書をつくる習慣があまりなく、この制度は実効があがらないという批判があったので、遺言状がなくても相続人（たとえば妻や子）が相続財産を相続税の申告期限内（死亡後6ヵ月以内）に社会福祉法人に寄附すれば当該財産は相続財産の基礎に算入されず、したがって非課税となることになった。

〔4〕その他（略）

このようにわが国においては、社会福祉における民間資金の造成、なにかんずく個人および企業等の寄附行動を刺激するための種々の税制上の特典が与えられているのである。

第4章 ま と め——若干の提言——

以上わが国の社会福祉における民間資金の実態と、民間資金、特に寄附金の動向についてみてきた。わが国の民間資金は、その需要の側面からいうと憲法第89条の「公金その他公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、または公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用

に供してはならない」という規定により、民間社会福祉事業（施設）を支えるために欠かすことのできないものとなってきたのである。もっともこの役割はその後の社会福祉における措置委託制度が導入されることにより、やや事情は変化し、社会福祉施設の運営費（ランニング・コスト）に関する限り、次第にその必要性を減じてきている。そしてここ10年ぐらいの社会福祉措置費の水準がアップするなかで、基本的運営に関する限り、民間資金の流用はそれほど必要なものではなくなっている。それに対して施設整備費（イニシアル・コスト）に関しては、施設種類により補助率が異なるが、一部の施設ではその自己負担額は今なお相当の額にのぼっている。このほか標準建築費の上昇がみられているとはいえ、地方と施設種類によっては、相当の超過負担を余儀なくされている面も残されている。このほか改修費や設備費については補助漏れが相当みられ、その意味では施設整備費について民間資金で充当しなければならない余地は多く残っている。これらについては一方では公費補助の改善に努めるとともに、特に各種の民間団体の資金を増やす算段が大切であろう。

これと同時に最近の社会福祉の動向のなかで、在宅福祉サービスおよび地域福祉の推進が大きな課題となってきたが、この事業の推進に当たっては、公費のよりいっそうの導入もさることながら、ボランティア、地域住民の社会福祉活動を促進するための民間資金のもつ役割が特に重要なものとなってきた。それはこれらの活動のうち、行政サービスになじまず、さらに自由闊達な自主的活動を行なうために使途等の制約される公金は、これらの活動にふさわしくないからである。これらの自主的活動をはかるために、共同募金の一部のほか、地方社協等において慶弔金の寄附その他による福祉基金を造成する動きがみられるが、この方向の資金需要は今後ますます重要なものとなる。その意味で共同募金の配分等については、拠出者の意向を十分に参照しなければならないが、このような在宅福祉サービスあるいは地域福祉にさらに多くをさく工夫があってもよいと思

われる。その意味では昭和22年の共同募金の精神をひきつぎながらも、むしろ「たすけあい」募金の色彩を強める方向で、国民に訴えていくことが大切であろう。

ところで社会福祉における民間資金のうち、その70～80%は公営ギャンブルからの資金であるが、少なくともこれに匹敵する程度に共同募金を含むその他の民間資金を増やす必要がある。このためには、一般的にいうと、国民の福祉意識の醸成をいかに高めるかということに帰着するが、それとともにメリットクラシーの原理をいかに強化させるかということも大切である。そしてその基本的方策は諸外国の例からも現解できるように、税制の在り方である。

この民間資金と税制との関係は、基本的には国が福祉政策をどのような体制で考えるかという問題に帰着する。たとえばイギリス、スウェーデン等の福祉国家においては、社会福祉は政府の責任で充実していくという立場をとり、その故もあって民間社会福祉団体に対する寄附等について、それほどの特典を与えていない。それに対してオーストラリア、カナダ等においては、社会福祉に対する寄附あるいは社会福祉に係わる民間団体に対する課税面で種々の特典を与え、寄附行為のインセンティブを高くなるよう配慮しているとしている。

このようにみると、わが国の社会福祉はどのような体制で推進をするのか。例えばイギリス、スウェーデンのように、社会福祉の推進は国あるいは地方公共団体がヘゲモニーをもって推進するのか、それともオーストラリアにみられるように、社会福祉は民間主導型で推進し、国・地方公共団体はこれを補完するという方向を取るのか、これらの基本的な方向についてある程度の合意が必要となるように思われる。この辺があい昧のままにすぎるとは、ただでさえアド・ホック的とも評されるわが国の社会福祉と税制の関係をそのまま温存させることにもなりかねない。

この課題はこれからのわが国の社会福祉を考える場合にとくに重要である。すなわち冒頭にも述べたように、最近のわが国の社会福祉は、その二

ードの変化を軸として、その性格を変えつつあり、とくにこれまで行政主導の社会福祉が問い直されている。それに加えわが国はさらにきびしい財政逼迫化のなかで、前例をみない高齢化社会に足を踏み入れていく。このなかでこれまで以上に、社会福祉において民間資金の意義は大きくなると思

われるが、若しそうであるならばこれまでの税制はこのままで宜しいのかどうか。福祉のための税制を考える場合に、少くとも上記したように、わが国の社会福祉の方向についての合意形成が急がなければならないのである。

執筆 者 紹 介 (執筆順)

ふくたけ	ただし	社会保障研究所長
福武	直	
ししど	としお	国民生活審議会委員
矢戸	寿雄	
ゆいぜ	やすひこ	農業総合研究所計画部長
唯是	康彦	
あおい	かずお	津田塾大学教授
青井	和夫	
えみ	こういち	一橋大学教授
江見	康一	
くぬま	ただし	駒沢大学教授
小沼	正	
こぼやし	りょうじ	都立大学助教授
小林	良二	
たかはし	たけし	北九州大学教授
高橋	武	
もりおか	きよみ	成城大学教授
森岡	清美	
かうら	ふみお	社会保障研究所研究部長
三浦	文夫	