

日本共同募金（公益勸募）與其社區福利關係之探究

江亮演

公益勸募也稱為公共勸募、公共募款（募金）或共同募金（Community Chest）是實踐社區福利、社區組織與發展、社區工作、福利社區等有關的福利專業而發揮合同財政（Joint budgeting）功能的一種團體或專業（專門）性組織。這種社區有關的合同財政，其主要功能就是「連絡與調整」，也就是社會事業財政有關的必要經費之調達（周轉），依共同基準之收支及公開帳目而獲得社區居民承認的一種組織，這種組織（團體）日本稱為「共同募金」或「社區聯合募捐會」（Community Chest），所以，日本共同募金是與其社區福利有密切關係。

公益勸募這種活動，可以說有

人類社會以來就存在，不過比較具體而被人知道的就是在 13 世紀瑞士有一村莊，有一位牧師在一個木箱上寫著「給我呀！拿去呀！」的文字，結果村內有錢者就把要捐出的錢放入木箱內，而受金錢所困擾者就從木箱內拿去其必要部分的錢，獲得援助，這就是公益勸募最早的具體募捐活動。到 1887 年時在英國有些城市開始實施募款的一元化，而此一元化的募款組織就是形成現在我們所實行的「公益勸募」模式與組織（團體）。1913 年美國俄亥俄州也有公益勸募組織，當時是為因應日益增加之貧窮者所推行的慈善事業，並向有錢人募款。但為健全公益勸募組織，該地區的商業公會並把此組織作為慈善事業與公益

勸募之調整或聯絡的團體而成立「慈善博愛聯盟」。在日本一般人都知道有「紅羽毛」（赤羽）的共同募金活動，向一般人（街頭，尤其是車站）募捐，並給樂捐者一根紅色羽毛以示謝意。日本的共同募金是因應二次世界大戰敗戰後其新憲法第 89 條所規定，公共資金非用於公家所屬的事業不可，因此使其民間慈善事業財政陷入困境，所以，共同募金的組織是民間社會福利事業財政的一種對策團體。

一、社區福利計畫、推行與共同募金會

日本其社會福利一向是官方與民間團體分工合作非常成功的一個國家，因此，在戰前民間社會事業團體一直是扮演社會福利工作的重要角色。戰後因修訂社會福利有關政策與法律，致使政府的預算無法補助福利團體，但為維護與保障民間福利團體的存在與發展，除了全國社會福利協議會聯合會，各級政府及地方社會福利協議會，負起整合所有福利機構團體推行各種社會福利事業之工作外，還成立「共同募金會」來籌措民間推動社會福利的必要經費。而各級政府也編有年度預算，雖不能直接用補助名義補

助民間福利團體，但可以用委託（委外）、合辦等方式來提供民間福利團體辦理社會福利經費。通常各級政府各種委託或合辦的計畫與經費是交給各級社會福利協議會，然後再由該社會福利協議會決議後交給最適當的機構來承辦。

近年來由少子化、高齡化的社會變遷，政府如何因應龐大的社會安全制度所需經費，及國民的稅賦或社會保險費的負擔等的公平合理化與社會福利意識高漲的問題，再加上地方，尤其社區居民對社會福利需求的迫切，中央政府不得不除訂定以自助、共助及公共救助的層層保護之社會福利結構的安全體系，與擬定隨時隨地均能享受到照顧（照護）服務的新「黃金計畫（Gold Plan）」和 21 世紀醫療、年金、福利等三合一的新照顧（介護）體系以及各種弱勢兒童、身心障礙者、老人等收容安養、療養、矯治等的各級公立機構等的福利政策與法規外，為尊重民意所以把大部分的福利事業下放到地方政府，因此地方政府之都道府縣（直轄、縣市）可依社會福利事業法第 108 條之規定訂定，下列之「都道府縣社區福利支援（市町村）計劃」，其內容為：

(一)為支援各市町村〔鄉(鎮、市、區)〕社區福利之推行，須訂定相關基本方針。

(二)確保或提高從事社會福利為目的之事業發展或監督其服務品質等事項。

(三)推行可適切利用之福利服務及建立健全發展的社會福利事業基礎。

同時市町村〔鄉(鎮、市、區)〕也可依社會福利事業法第 107 條規定即市町村應依地方自治法第 2 條第 4 項的基本構想，提出下列的「市町村社區福利計畫」，其內容為：

(一)推行社區可適切利用的福利服務有關事項。

(二)健全發展社區福利為目的之事業相關事項。

(三)促進居民參與社會福利有關活動之事項。

從上述可知實際主辦社區福利事業者是市町村〔鄉(鎮、市、區)〕的地方政府而承辦社區福利事業者是市町村的社會福利協議會。因為市町村福利主管機關會把社區福利事業以委託或合辦(共同辦理)的方式交給該市町村的社會福利協議會去推行。市町村的社會福利協議會除了承辦地方政府所委

辦或合辦的福利事業之外，也可以共同募金做為其依據居民意見所推行的各種社區福利、社區照顧(Community Care)事業的財源，如作為老人或身心障礙者的在宅服務、社區日間照顧以及福利機構志工等服務經費。近年來由於社會變遷與居民需要，其福利服務也漸漸擴大到廣義的社會福利，如國民住宅的規劃與建築、環境生態的重視(社區排水溝內養魚鴨)、守望相助與社區安定等。所以其社區福利事業已是結合衛生、教育、文化、公安、經濟、環保、建設以及社會福利，尤其是志願服務人力等資源的一種全社區居民參與的社會福利運動時代。

二、共同募金的起源與發展

日本最早以「共同募金」(Community Chest)的名稱，向國民募捐是在 1921 年(大正 10 年)長崎縣社會事業協會所發起的募款活動。不過當時長崎縣的共同募金活動，並沒有想像中那樣的好成果，主要是這種活動是由社會福利機構(設施)及其他有關之福利團體所推動，而為分配所募金錢，常發生糾紛無法解決，而受到該縣縣民的強烈批評，因此，其活動不到

一年就停止終結。到了 1928 年東京都開始計畫舉辦「共同募金」活動，而到 1935 年第 8 屆全國社會事業大會時才決議推行，但一直都未有具體的活動。接著因第二次世界大戰的來臨，使共同募金無法推動。

實際上真正有共同募金的具體活動是在 1945 年第二次世界大戰日本敗戰以後才產生。現在日本共同募金組織是在敗戰後不久的 1947 年創立，因此，可以說是敗戰後才產生的共同募金團體。因為日本敗戰後，遭遇空襲等受害的戰災者，由中國、南北韓、台灣、香港、菲律賓、新加坡等海外撤退回國的難民及受傷軍人，或丈夫（父親）戰死（亡）的母子單親家庭，以及因戰爭家破人亡的孤兒等生活貧困的弱勢族群相當多（最少有 500 萬人）。為了救濟或救助他們這些悲慘生活的國民，以及因應由於戰爭受災害而致使救助機構劇減（6 千 7 百多機構減少到 3 千餘機構），而現存的福利機構其收容人數又已達到飽和，無法收容上述這些族群，同時也未改善這些福利機構的營運。所以日本政府於 1946 年 2 月，雖依據聯合國軍事總司令部（GHQ）的指令（覺書），「中

央、地方政府對民間的社會福利事業不與于財政上補助（援助）為原則」，不補助民間社會福利團體。但日本為避免民間社會福利事業團體其財政陷入困境，所以，必須建立制度推展共同募金活動以保障民間社會福利事業之營運財源。

日本的傳統社會福利事業團體的財資一直到 1945 年日本敗戰為止都是由宗教信徒（尤其佛教）的義捐金（樂捐），皇室所賜的獎助金來維持其財政運作。有些有勢力的民間團體還可以從國庫拿到助成金等作為其維持或發展業務的經費。這些依賴政府的有力民間助成團體，也因敗戰而失去政府的支援，造成其組織功能大幅下降。財團、富裕的信徒因其組織或家庭變遷而改變或解體，也喪失不少支援民間社會事業團體的能力，致使福利機構或民間慈善團體財政更為困窮。

為了打開這樣的窮狀，社會福利事業關係者之間研究檢討結果，而提出善後對策，於 1947 年 8 月 6 日成立「社會事業共同募金中央委員會」，即以美國為例，展開全國「共同募金」活動，而此委員會就是現在「日本中央共同募金會」，並且訂定「社區福利共同募金（捐）基金運動實施要綱」作為其

推行社區福利共同募捐的依據。

第一次共同募捐運動是在 1947 年 11 月 25 日到 12 月 25 日（一個月間）實行，全國共募到 5 億 9,300 萬日元。而第二次共同募捐是從 1948 年改為 10 月開始，並且對捐款者表示捐款（實體）的謝意與證據，而送給捐款者一根紅色羽毛（赤羽）的募捐方式也從此年開始。此募捐方式從 1948 年第二次全國共同募金時開始到現在 2007 年已有六十年歷史。不過在 1959 年時該組織受到內外批評其太保守老舊無創意，所以為提高國民支持與信賴，企圖年年增加 2~3% 的募款額，而提出「加倍運動」，並且把各別舉行的「歲末相互救援運動」合併為一元化的組織而把捐款期從 10 月 1 日到 12 月 31 日延長為三個月。同時也改善募捐方式與募款分配方法等。例如採用 AB 制分配方式來達到募捐與分配的合理化，為因應社區的自主性及提高居民捐款的意願，及分配給直轄市、縣市的社會福利機構（團體）之募款金額及共同募款時所需經費為 A 種分配；而把分配給依社區的福利計畫之機構或團體的分配為 B 種分配，然後把 A 種和 B 種分配的合計總額為基礎，由都道府縣（直轄市、縣

市）共同募金會來決定其分配計畫及募款目標額。

三、共同募金（募捐）的組織及募金方法與分配

（一）組織

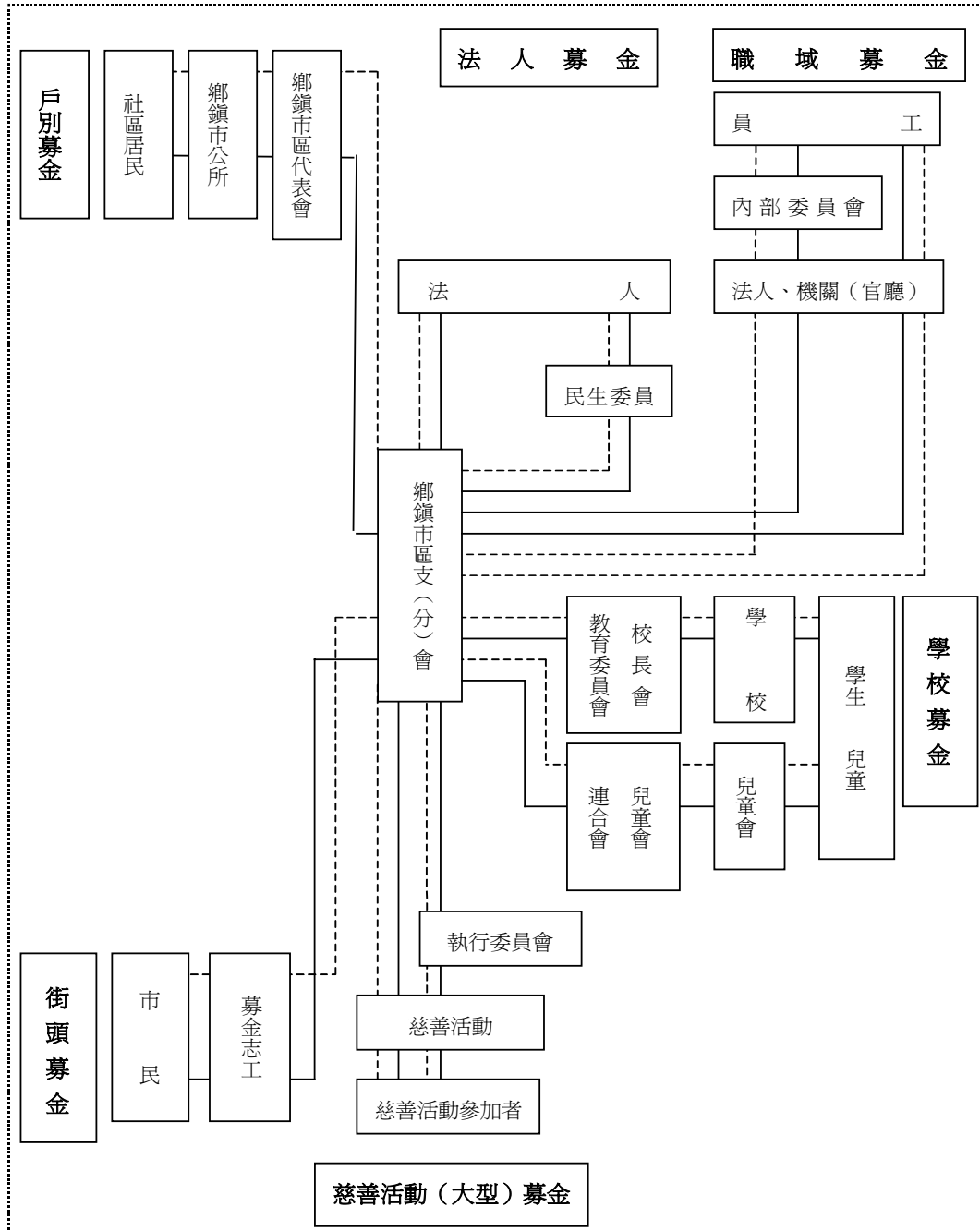
現在的日本共同募金會是 1951 年才正式立法，也就是依據其社會福祉（福利）事業法第 8 章內的條文訂定「共同募金及社會福祉（福利）協議會」（第 112 條~124 條）的組織法規。而依此法規而訂定「國民相互救援共同募金運動要綱（綱領）」，此綱領可以說是日本共同募金的基本大法。

依法，共同募金是以都道府縣（直轄市、縣市）為單位而展開募捐活動的組織（社會福利事業法第 112 條），而以此為基礎，各都道府縣為推行共同募金事業之目的可設立共同募金會的社會福祉（福利）法人（社會福利事業法第 113 條第 2 項）。同時為都道府縣（直轄市、縣市）共同募金會之組織能相互聯絡或調整事業，可設置以全國為單位的中央共同募金總會（社會福利事業法第 124 條）。同時可依其募金運動綱要作為民主性組織基礎，而在都市或市町村〔鄉（鎮、市、區）〕設置支（分）會。

（二）共同募捐方法

共同募金的性格是以樂捐（捐款）者的自動自發為基礎（社會福利事業法第 116 條），其募金活動依法是由社會服務者組織來推行（募金運動綱要），而除共同募金會以外是不能推行共同募金事業（社會福利事業法第 113 條第 2 項）。其募款方法分：每一戶每一戶的戶別募款（募金）、各行業的職域募款、街頭（街上）募款、法人募款、學校員工或學生募款以及大型活動，如義賣等大型慈善募款等。其募得金額，所占比率依 1995 年的統計資料來看，即依序為：戶

別募金為 64%、法人募金為 23%、職域（含企業及各行職業領域）募金為 12%、街頭（街上）募金為 3%、學校募款為 2.4%。戶別募金所占比率最高，此為日本的特色，其他先進國家是無此現象。因為其他國家都是以各行企業職域或法人募金所占比率最高。例如 1995 年美國的戶別募款才占 6%左右，澳大利亞才占 5%左右，而日本卻占 60%以上，這種特殊的現象，可能是日本的住戶有不輸給別人的強迫感所致。至於各種募款方法與其捐款（樂捐）流程如下圖：



日本各種募金（款）方式與其捐款（樂捐）流程圖

依日本 2005 年共同募金方式的統計資料可知其實際情形如下：

1. 戶別募金（款）：對公寓或一般住宅以及其他住宅一戶一戶居

民、鄉（鎮、市、區）代表會、鄉（鎮、市、區）公所員工、鄉（鎮、市、區）社會福利協議會支（分）會等去訪問去募款約占 31.3%、住宅區巡迴宣導募款約占 23.9%、信函募款約占 23.1%，其他募款約占 21.7%。

2.街頭募款：即向街上的一般國民和募款的志工募款，其中在百貨公司前募款約占 26.1%、繁華街上募款約占 22.5%、車站募款約占 21.9%，其他募款約占 29.1。

3.法人募款：向各種法人募款，以訪問募款最多約占 59.3%，其次為信函募款約占 23.3%，其他募款約占 17.4%。

4.職域募款：向各行業員工募款，以募款箱募款約占 48.3%，信函與宣傳單募款約占 26.0%，以口座匯款募款約占 4.6%，其他募款約占 21.2%。

5.大型慈善活動募款：即由執行委員會透過義賣、社會福利活動以及各種運動大會、各種體育比賽、音樂會（演奏會）等向參與者或觀眾募款。其募款方式以義賣活動募款最多約占 60.0%，其次為社會福利服務活動募款約占 16.7%，演奏會或電影會募款約占 11.6%，體育有關的運動大會募款約占

5.6%，球類等各種體育比賽募款約占 5.0%，其他約占 1.1%。

6.學校募款：向學校學生與教職員工或校長、家長會、教育委員會募款，同時向兒童、兒童會以及兒童會聯合會募款。其募款方式小學募款約占 65.9%、中學校（國中）募款約占 12.9%、保育（托兒所）幼稚園募款約占 11.8%、高校（高中職學校）募款約占 3.9%、兒童會募款約占 4.8%，其他募款約占 0.7%。

（三）共同募款的分配

其次是共同募款的分配，除以經營社會福利為目的之事業者外是不能受到分配（社會福利事業法第 117 條）。一般對民間社會福利機構發起共同募款的動機是可以了解，但是在 1947 年發起共同募款當時，其分配的方針是 1.原則上是以福利經常費為分配對象，2.臨時費用是經常費支出所餘的為限，3.依地方特殊事物，除生活困窮者依法給予救助團體為分配對象之外，一律不支給。在這樣的分配方法之下，1947 年第一次分配是民間社會事業機構占 32%，縣市民生委員聯盟、同胞援護會支會（分會）、社會福利（事業）協會等社會福利團體占 22%，一般生活困窮者一時（短

期)救助占 16%，募款所需經費占 18%，其他占 11%等。後來因分配方針由於活動綱要修正，並為分配之公平性而設立「分配委員會」(社會福利事業法第 115 條)，再加上社區福利活動興起以及為提高募款活動的效果，而從原來以福利機構的分配為主，漸漸轉向以新領域的社會福利之社區有關的福利活動為主。在這樣的發展之下為能促使其積極推動與樹立自主性的福利計畫，於 1959 年(加倍運動開始年)推行 AB 制分配方式，合併福利機構分配，把當初之經常費為中心(即營運費彌補)的傾向，轉變為以臨時費及設備投資費為重心。在此公部門的責任與關係，即共同募款的民間資金是非超越公部門的責任範圍，而給予民間社會福利事業獨自的領域，去行使其募款活動不可。其實民間社會福利事業是扮演著補足公部門責任的角色，一直在展開先驅性、開拓性的福利事業之獨自活動。因此，在其社會福利(社)事業法第 117 條第 4 項規定，中央及地方各級政府，不能干涉募款之分配。所以民間社會福利事業，不但不應該受到公部門的過度或不當的干涉，而且更應以積極姿態朝向今後良好的共同募捐方向

邁進。

不管怎樣，在都道府縣(直轄市、縣市)內所推動的共同募捐所募到的款項除了中央及地方各級公共團體機構之外，分配給經營社會福利事業或更生保護事業者(機構)，是不得少於 50%。但是若為災害復健的特定社會福利事業或經營更生保護事業為重點，其分配依厚生勞動省之命令者，即不在此限(社會福利事業法第 118 條)。

(四)共同募捐之公告、申請及募款結果之造冊備查

共同募金(款)會擬推動共同募捐時，必須向都道府縣(直轄市、縣市)社會福利協議會申請並聽取(徵求)意見，然後把該協議會核定的共同募捐目標額，受分配(款項)者的範圍及分配方法等向外公告(社會福利事業法第 120 條)。同時在募款分配完畢後三個月內，需把募款總額，受領(分配)者單位或個人姓名、分配到的金額等，向外公布(社會福利事業法第 120 條第 1 項)，並且造冊向主管機關之都道府縣(直轄市、縣市)政府主管機關報備(備查)(社會福利事業法第 120 條第 3 項)。

(五)共同募金(款)會的解散與禁止

社會福利事業法第 121 條規定，社會福利法人的管轄機關為都道府縣（直轄市、縣市）政府，跨越二個都道府縣者其主管機關為厚生勞動省，對其所管轄的社會福利法人若違反社會福利事業法規定者，依法應予以行政處分，同時若違反定期存款規定又其他方法無法達成監督目的者，或無正當理由一年以上均無推行其目的事業，以及依法不合社會福利事業法第 121 條共同募金會的認可及資格等各項規定者，即可命令解散，但是必須依其他方法也無法達到監督的目的為限。

（六）受領共同募款分配者的個別（私自）募款之禁止

受領共同募款之分配者，受分配後一年內，不得為經營事業之必要資金而個別向外募款（社會福利事業法第 122 條）。同時，共同募金（款）會不能違反社會福利事業法第 69 條規定，為經營或已經營社會事業者獲得必要經營資金而替其共同募款。

四、確保民間推展社區福利之財源

日本戰敗以後的社會福利，也曾對因經濟貧困需要保護的國民給予金錢上的救助，同時在其憲法第

25 條有明文規定國民擁有生存權的保障，因此，很多國民都以為其有權利免費使用社會福利資源的錯誤觀念。實際上想要在高齡社會享受免費的老人照護（介護）等福利服務者，即非加入國民年金或其他社會保障如全民健保及照護（介護）保險不可，所以，國民若想要滿足其福利服務需求者，就必須負擔一定的必要費用。

不論怎樣，要維持 21 世紀的高齡社會有關之社會安全制度，就不能如以前如天國那樣的樂觀而要有使用者付費之國民負擔的想法與觀念，如日本政府在 21 世紀福利的視野論談或社會安全制度審議會也曾提出許多相關的報告。除此之外，也要考慮到國民的水準而追求創造新的福利文化，如對不照顧（護）雙親的子女，父母死後，其父母遺產的繼承，就不能與一般人一樣繼承，必須扣除民間團體，尤其志工團體代其子女照顧的費用。除此之外，也應推廣老人在生時能活用其財產，使其財產能用於在宅福利服務費用上，或者把其遺產捐給在地的社會福利協議會，作為推展社區之在宅福利服務財源。同時，也要改進儲蓄及民間的保險公司制度，使社區生活文化合理化、正常化，

也就是儲蓄或民間保險公司的手續費服務費中也要扣除部分作為照顧社區居民之服務負擔費，以回饋社區以利社區福利之推展。其他如地方政府制度及地方稅賦制度也需改革，須徵收提供必要之社會福利性服務費用等。

現在是以鄉（鎮、市、區）的社區照顧之在宅，或社區日間照顧福利服務為主軸之社區福利推動的時代，確保鄉（鎮、市、區）的社區福利推展之民間福利團體的財源是有必要而且是相當重要，所以，日本除了共同募捐之組織外，也創立了不少有關的民間社會福利助成（支助）團體，如從銀行系統、人壽保險系統以及大眾傳播系統等的福利助成團體之設立開始，到現在已有各種各樣業界之福利助成團體的成立，不但如此日本已是連勞工的工會都參與福利助成活動的時代。到目前日本不但有以社會福利機構的助成中心或具有社會福利法人資格的團體，而且最近連未具社會福利法人資格的志工團體，也參與福利育成支援的助成行列。今後為營造居民參與型的福利社會，而此志工團體要扮演什麼角色是一大課題。在英國 1992 年的「Charities Act」法，它是一個規定志願工作團

體的法規，因此志工團體是合法的福利法人團體。日本的社會福利法人資格，卻是要已經營第一種社會福利事業（實務）的社會福利機構為前提，才能得到社會福利法人的認可。因此，為營造居民參與型的福利社會，今後必須擅用這些助成團體，所以，對居民自動推動的在宅福利服務團體，或志願服務團體的福利法人資格之承認應具有彈性放寬認定，以便支援社區福利活動，推展以鄉（鎮、市、區）的在宅福利服務為主軸之社區福利。

不過要推展社區福利除了上述的作法之外，要確保鄉（鎮、市、區）民間福利團體財源，就必須重視確保財源的創意與功夫（方法），如募捐活動的方法不能使捐款者有強迫感，而應在獨唱或音樂會、演奏會（Concert）的快樂氣氛中募款。同時可制訂從事福利募款的工作人員也要捐出其所募到的金額一樣的錢捐給共同募款團體之制度，或者在婚喪喜慶時向有關人員募捐個人費用（如在餐廳飲食者從其飲食所花費用加扣 10%），或一年一次自己生日時，自動從自己銀行口座匯出生日樂捐金給共同募款團體等。尤其為自己社區之豐富生活，必須有共助活動，組織營造出

居民參與型的福利社會，並以募款作為志願服務活動的一環，無論如何，怎樣去創造新的樂捐募款文化是極為重要。

五、共同募款與社會福利協議會的關係

在法律上「共同募款（募金）」是以都道府縣（直轄市、縣市）為單位，每年舉辦募款活動一次，並須在主管部會（厚生勞動大臣）核准之期間內舉行。其所募款項分配非做為該地區經營社會福利事業，更生保護事業或其他的社會福利為目的之事業（公立者除外）不可（社會福利事業法第 112 條）。

從事推動共同募捐的事業，必須是社會福祉（利）事業法第 113 條所規定的第一種社會福利事業者，包括：1.公共救助機構、更生機構以及其他免費或低費收容生活困難者之救助為目的之機構以及扶助生活困難者之喪葬事業者。2.兒童福利法所規定之經營育幼院、母子單親家庭、兒童養護機構、智能障礙兒童機構、智能障礙日間照顧機構、盲聾啞兒童收容機構、虛弱兒童機構、肢體障礙兒童機構、重度心身障礙兒童機構、情緒障礙過

動兒短期照顧機構以及托嬰托兒機構。3.老人福利法所規定經營老人療養院、老人之家、特殊老人療養之家、低費老人之家等事業之機構。4.肢體障礙法規定之經營肢體障礙更生機構、肢體障礙者扶養機構、肢體障礙者福利之家以及肢體障礙者授產機構（庇護工廠）等事業者。5.智能障礙法所規定經營智能障礙者更生機構、智能障礙者授產機構（庇護工廠）、智能障礙者福利之家及智能障礙者通勤寮（宿舍）等事業者。6.賣春防止法所規定之經營婦女保護機構的事業者。7.其他，如經營公益當舖與地區性小規模授產（庇護工廠）機構之事業以及對生活困難者提供無息或低利率（利息）資金的融資事業者。除了上述這些社會福利事業機構之外，其他的團體是不能從事共同募捐事業。同時在其社會福祉（福利）事業法第 114 條之規定，以共同募金事業為目的所設立之社會福利法人者稱為「共同募金會」。除了共同募金會以外者，是不能推行共同募金事業。除了共同募金會及聯合會以外，其他團體單位是不能使用「共同募金」名稱（社會福利事業法第 113 條第 3 項）募款。

在社會福祉（福利）事業法第

114 條規定，社會福利法人之管轄機關為都道府縣，而在核准共同募金會成立之前，除要審查該申請之社會福祉法人之資產，則是否具備足以經營社會事業之資產外，尚需審查下列事項即：1.徵求該共同募金區域之社會福利協議會（都道府縣協議會）的意見。2.不能是一特定人意見而並有左右經營福利事業之可能性者。3.該共同募金會受分配金（額）之名單內不能含幹部或評議員（評議委員）在內。4.公務人員或評議員是否公正代表該共同募金區域內的民意。

六、社會福祉（福利）協議會

(一)在都道府縣者稱為「都道府縣社會福祉協議會」是推展該都道府縣（區域內）的社會事業為目的之團體，由該區域之鄉（鎮、市、區）的社會福祉協議會半數以上及經營社會事業、更生保護事業者過半數以上所組成。其所推展的事業（社會福利事業法第 109 條第 1 項）包括：

- 1.企劃及實施社會福祉為目的之事業。
- 2.援助居民參與有關社會福祉事業活動事項。
- 3.社會福祉事業有關之聯絡，

調整及助成爲目的之事項。

4.社會福祉事業有關之普及宣傳廣告事項。

5.其他如以健全發展社會福祉爲目的之必要事業等，與鄉（鎮、市、區）社會福祉協議會之相互連絡與社會事業之調整等事項。

(二)市町村〔鄉（鎮、市、區）〕社會福利協議會是推展上述都道府縣社會福利協議會之 1 到 5 項的社會福利事業爲目的之團體，是由指定都市（依地方自治法第 252 條之 20 規定）的區域內之地區協議會過半數及從事社會事業、更生保護事業者過半數，以及指定都市以外之市町村〔鄉（鎮、市、區）〕區域內從事社會事業、更生保護事業者過半數以上所組成的團體（社會福利事業法第 109 條第 3 項）。

(三)地區（村里）協議會是在該區域內社區推展上述都道府縣社會福利協議會之 1 到 5 項的社會事業爲目的之團體，是由該區域社區從事社會事業、更生保護事業者所組成的團體（社會福利事業法第 109 條第 2 項）。

(四)市町村〔鄉（鎮、市、區）〕社會福利協議會及地區社會福利協議會除從事推展上述都道府

縣社會福利協議會之第 1 到第 5 項社會事業外，是以企劃及實施該地區的社會事業為目的之團體。

(五)關係之行政機關人員可擔任都道府縣社會福利協議會或聯合會、鄉（鎮、市、區）社會福利協議會以及地區社會福利協議會的幹部，但其員額不得超過總數的五分之一（社會福利事業法第 109 條第 5 項）。

(六)都道府縣社會福利協議會、市町村〔鄉（鎮、市、區）〕社會福利協議會以及地區社會福利協議會，對有經營社會福利事業或更生保護事業者，或其員工提出申請加入為會員（成員）者，必須有正當理由否則不能拒絕其個別參加（社會福利事業法第 109 條第 6 項）。

(七)都道府縣（直轄市、縣市）社會福利協議會或共同基金（款）會，為了各種事務、事業的相互聯絡或調整，以全國為單位可設立社會福利協議聯合會或共同基金（款）聯合會（社會福利事業法第 111 條）。

(八)共同基金（款）聯合會依據社會福利事業法第 69 條規定，主管機關核准經營或正在經營社會福利事業機構，為經營必要之資金而進行募款時，必須徵求（聽取）募款

當地之都道府縣（直轄市、縣市）的共同基金（款）會意見。

從上述可知各級社會福利協議會是整合該地區之社會福利事業者，同時該地區共同基金會推行募金活動時，也需申請及徵求該地區的社會福利協議會的意見，因此各級社會福利協議會與該地區共同基金會兩者之間是有極密切關係。

七、結論

總之，日本共同基金（公益勸募）是與社區福利和其各級的社會福利協議會有密切關係。由於原為「中央集權式的社會福利時代」，因敗戰後政府不再以財政支助民間的社會福利事業團體，加上石油等危機以後中央政府的財政越來越困難，越來越沒能力支助地方政府龐大社會福利經費。同時英國、美國為縮減社會福利預算而提倡「公辦民營」、「委外」、「社區照顧」、「志願服務」等新的政策與措施，尤其自立性社區福利的需求之意識日益迫切、高漲。所以，日本政府不得不把社會福利事業下放，而促使「地方分權式的社會福利時代」的到來。但為推展社區福利除政府的政策、法規與福利措施外，大部分須靠鄉（鎮、市、

區)公所，尤其社區居民的人力、財力，所以為確保其社區福利之順利推行與推展所需經費，就必須靠民間的捐款，因此各地的共同募金會或聯合會以及當地的社會福利協議會就扮演著很重要的角色。通常社區福利計劃即「市町村〔鄉(鎮、市、區)〕社區福利計畫」，是依據地方自治法第2條第4項的基本構想而成，其推行活動都是反映社區居民與經營社會福利事業者的意見，而都道府縣(直轄市、縣市)政府即只提出社區福利支援計畫來協助鄉(鎮、市、區)推展社區福利。而其真正扮演推動或整合社會福利事業的機構就是民

間非營利團體的各級社會福利協議會，其不但要企劃、實施社會福利事業，支援社區居民參與社會福利活動，而且還要調查、普及、宣傳、聯絡、調整及助成社會福利有關事業。同時為籌措推展社會福利事業經費，必須透過各級共同募金會或聯合會，以及分配委員會進行募捐活動，並且按上述之A、B二類的款項分配方法來分配所募到的款項，並且監督分配過程的公平性與分配到之機構單位所推行的社會福利事業品質。

(本文作者江亮演為玄奘大學社會福利系退休教授)

📖 參考文獻

- 大橋謙策著(1996)地域福祉論，財團法人放送大學教育振興會出版。
日本厚生勞動省監修(2005)社會福祉(福利)事業法，中央法規出版。
日本厚生勞動省編(2005)厚生勞動白書，財團法人厚生勞動問題研究會發行。