

# 日本獎助民間福利機構的特色——法規與做法

江亮演

現代日本的社會福利行政之特色可分為下列幾項：

一、國家或地方政府扮演照顧國民基本生活的積極角色。爲了維護國民基本生活的必要，國家或地方政府必須作爲責任主體，盡其所能，善用各種方法來保護國民基本生活。

二、原則上除了提昇社會性、經濟性質的服務層次外，也必須擴大或平等地作到普遍性量的服務層面。

三、以各種福利法爲基礎，使接受服務當作是一種權利。

四、除了補足國民生活所必需之外，還要調整各關連領域之關係，增加各領域的重要功能。

五、尊重生活主體的人類之基本人權外，也要尊重人性，並以人爲前提，研究發展（作綜合性的開發），達到專門性、技術性、職務性的成長與發展。

從上述的行政特色來看日本的社會安全制度或社會福利行政，即原來的公權力行使之行政當中也有屬於非權力性服務的行政領域部分，因此，社會行政不是單單以消極性秩序之維持爲目的，而是包括積極性國民生存權或舒適生活環境之保護在內。所以把以往的嚴格監管性「保育行政」、「救貧性扶助行政」等的恩惠性行政轉變爲所謂「給付行政」、尊重生存權或保護舒適生活環境

等的「權利保障行政」，而創造出新的行政類型。因此中央政府或地方政府的行政權力之行使也是從傳統的行政立法、行政管理轉變爲更新型態的行政實務的技術指導，也就是所謂「指導行政」。

自從西元一九六四年以後日本的社會福利由狹義的福利轉向爲廣義的福利，重新檢討各種社會保障制好，從公辦福利轉向民辦福利，加強受益者負擔或公費負擔措施。但是到了一九七〇年以後，日本大藏省（財政部）對社會福利經費提出縮減的建議，引起國民的抗議，主要是社會變遷及高齡化社會的到來，國民不但對社會福利服務要求越來越多，而且要求越來越苛，其社會福利經費不但不能縮減，而且還要大幅度的增加。由於國民反映太激烈，所以中央政府依憲法第二五條生存權保障法之宗旨而在各種社會福利法中訂定或修訂，硬性規定有關經濟來源以及各級政府負擔經費的比例，尤其准許企業單位所盈餘而需繳給政府的稅捐中可扣除推行社會福利有關活動所需之費用，以資鼓勵企業回饋社會機會，因此，日本社會福利機構的特色、法規與作法主要可分爲：

## 政府大力補助民間私立福利機構

日本政府對社會福利機構補助是只對民間私立機構而已，在他們認爲公立

機構已有政府編定年度預算，而沒有經費缺乏之慮，因此不需要政府補助，只有經費不足的私立機構才有所謂政府補助的現象。同時對私立機構的補助是講究效益；政府給予私立機構之補助，同時也對機構嚴格要求必須跟上公立機構的服務水準。在日本政府來說是想促使收容於機構的院民或其他福利機構，不管是公立或私立機構都要達到同一水準的服務品質。只要服務品質達到政府的要求，缺少多少經費政府都可補助，所以政府的補助金額是按機構的需要而定。例如其社會福祉事業法（助成及監督）第五十六條之規定：國家或地方政府認為必要者可依部頒或地方政府條例，對社會福利法人給予補助或有利條件或貸款以及讓渡其他財產（贈給財產）。並且不受國有財產法、地方財政法第八條第一項地方政府財產之處分限制等的影響。

強調「生活個人責任」、「私人扶養責任」與「社會性公共責任」並重，以及公私立福利機構的分工合作。

日本強調生活個人責任、私人扶養責任，因此除了非由政府或他人照顧而無法生存者外，有經濟能力者都要自己付費，也就是以「受益者負擔」為原則，推展社會福利與服務。因為受服務者要付費用（除無付費能力者外），所以福利機構有所收入，因此，日本政府為減輕私立機構的負擔與提高或縮小公立機構服務品質之差距，而把自費的（付費）福利工作全部由私立機構來辦理，並且盡力補助機構經營所需費用之不足差額，嚴格督促提高服務品質，使公立機構的水準一致。同時，政府全辦公費或低費（輕費）的福利機構，如療養、安老、育幼等機構。

## 社會福利機構營運方式的多元化

在日本的社會福祉事業團體等之設立及營運基準法第一、二條之定規，社會福利機構營運方式除公立公營、私立私營二種方式之外，還有公立私營或私

立公營的機構。公立私營的機構是政府設立機構後交由有契約而可靠的民間團體或個人來經營，其經營的費用，人事費大都由政府負擔，工作人員可由經營的團體或經營者聘請，如此，經營費用不會缺乏而也可以聘請到專業而優良的工作人員，因為私營雖是公立但經費及聘請人員不需民意機關（議會等）的同意，工作人員也不一定需要具備公務員任用資格，因此用人富有彈性而有實效。

至於私立公營機構，是民間團體或個人設立而委託政府來經營的機構，這樣的機構可以結合民間的力量，有錢者有意創立機構但無力或無意經營都可利用這種方式協助政府發展社會福利。私立公營機構雖是私立但是其經營是政府，所以其經營費用可編列預算，其人員也可由政府派用具有公務員資格的專業人員，因此，表面上看起來是私立機構，但是實際上服務品質與設備完全與公立機構相同，如此對受照顧服務者的權益保障才能達到理想。

## 實際推動民間社會福利之社會福祉協議會

### 議會

社會福祉協議會：依日本社會福祉事業法第八章第七十四條之規定，可以都道府縣的區域為單位，成立以推行下列社會福祉（福利）為目的團體之社會福祉協議會：

1. 以社會福祉為目的之有關事業調查。
2. 以社會福祉為目的之綜合企畫。
3. 以社會福祉為目的之有關連絡、調整、援助以及協調。
4. 以普及與宣導社會福祉為目的之有關事業。

社會福祉協議會是與政府行政機關平行，為一民間組織，但是依上述法律之規定，該會之人員可由有關的行政機關（政府機關）之人員擔任，但是人數不能超過人員總數的五分之一。

該協議會之組織分為中央、都道府縣（縣市）以及市町村等級，常設推行業務人員，實際推動社會福祉（福利）工作。經費來源除共同募捐以及機構本身營利，如出版書刊……外，不足的部分由政府補助。同時機構所任用之人員其人事費一律由政府負責，是一典型政府出錢，人民出力的組織。該協議會對日本社會福利之發展，貢獻最大，一般實際（實務）方面的福利工作可以說是由該會來推行，政府只是提供經費、政策、計畫而已。

上述的社會福祉協議會，若是市町村（鄉鎮）的社會福祉協議會是一種社會福利法人者，依社會福祉法人認可法第一條規定必須設置專任人員，以便推展大規模的社會福祉活動，同時也須設立獨立的事務所，作為推展業務的場所。

福祉協議會依法可以經營社會福利設施（機構），同時地方政府所設立的社會福利設施也可以委託該協議會經營。

## 資助新社會福祉事業團體之設立

日本的社會福祉事業團體的設立及營運之基本方針，依其社會福祉事業團體等之設立及營運基準法第一條之規定：

(一) 地方政府所設立的社會福祉設施，除地方政府自己經營之外，為了提高設施經營效率，可委託依社會福祉法人組織所設立之民間社會福祉事業團體經營。至於該社會福祉事業團體之設立、資產、工作人員以及設施之設備、委託經營之費用等有關的事項，為求責任的明確以及資助經營之合理化，應訂定基準。

(二) 地方政府所設立福利設施，原則上是委託社會福祉事業團體經營，但有時候也可酌情委託社會福祉事業團體以外的社會福祉法人經營，但必須依所設定的基準辦理。

(三) 地方政府為擴大行政領域，可設立幾個地方政府有關的共同社會福祉法人，但其設施的設備、營運等等必需費用依所設定的標準辦理。

(四) 都道府縣、市所設立之收容設施，如精神薄弱兒童（智力殘障兒童）有關的通園（日間照顧）設施、精神薄弱者（智力殘障之成人）通觀察（上班族庇護工廠）、肢體殘障兒童通園（日間照顧）設施以及肢體殘障者（成人）庇護工廠等，可委託社會福祉事業團體經營。

(五) 社會福祉事業團體雖只限經營都道府縣、市所委託的社會福祉設施，但是也可以自設經營老人福利中心、老人休養之家、母子休養之家等設施有關社會福利事業。

(六) 社會福祉事業團體設立時之資產：在都道府縣所設立之事業團體，該地方政府要出資一〇〇〇萬元以上日幣；指定都市設立之事業團體，該地方政府要出資五〇〇萬元日幣，指定都市以外之市設立事業團體時，該地方政府要出資三〇〇萬元日幣。

(七) 社會福祉事業團體所有的設施之設備：都道府縣、市有責任負責社會福祉事業團體的設施之設備，包括增建、改裝、修理等費用，但是必須遵守設備營運有關的規定基準，並且接受都道府縣、市政府的指導與監督。

(八) 委託經營社會福利設施的費用：

1. 都道府縣知事或市町村長依法律規定委託社會福祉事業團體或其他社會福利法人經營社會福利設施者，應支付必要的經營管理費用。

2. 都道府縣或市依法委託收容等業務者，對於設置設施之都道府縣或市要求合法手續，然後交付給被委託的都道府縣，市服務經營管理之必要費用。

3. 委託費用之金額，依營運基準的適當必要（正確）金額。

(九) 社會福祉事業團體的人員（員工）：

1. 事業團體的員工待遇如薪資、退休金等比照設立所在地的地方政府員工標準。不過，除了年功俸待遇有一定之規定外，個人按職務的不同而給不同的

待遇。

2. 事業團體的員工可適用社會福祉設施員工退休年金津貼保險制度。比照都道府縣、市政府員工退休津貼金額給付，而這些退休津貼可從委託費支付，若委託費不足者，該事業團體所在地的都道府縣、市政府應給予補助。

(H) 經營合理化之促進：事業團體爲了促進各設施相互協助，必須推行設施之間的人事交流、設施團體化、事務集中化等合理化經營。

## 鼓勵民間資金支援民間社會福利團體

### (法人)

(一) 社會福祉事業振興會：對於社會福利法人給予經營社會福利事業之必要資金的融資以及幫助從事其他社會福利事業的必要工作，並經營社會福利設施員工退休金保險業務，促進社會福利事業之振興，以及資助心身殘障（心智及肢體殘障者）福利之發展爲目的的一種福利團體。

該振興會主要事務所設在東京，分會設在各重要都市或地方；其資金來源是政府預算。該會內設會長一人、理事五人、監事二人，任期四年，連選可連任，出缺時應補選，任期而補出缺者的未充任期而已。在振興會中亦設置評議會，置十人以上二十人以下評議員。評議員的權限是：變更補助款、擬訂預算、債券發行等等。評議員都是學歷經歷俱佳的或社會福利事業相關的人士中選拔出來並經原任大臣任命的地方人士。

(二) 日本自轉車（自行車）振興會：該會基金來源是由會員捐獻，其所具有的功能與上述社會福祉事業振興會相同，以民間社會福利設施爲對象給予資金協助，如貸款等。

(三) 日本小型自動車（汽車）振興會，該會基金來源是由會員捐獻，其功能也與上述二個振興會的功能相同，都是幫助民間社會福利設施有經營的經濟性

、事務性的援助，其主要目的是促進社會福利的發展。

(四) 日本船舶振興會：該會也是以民間社會福利設施爲對象，幫助社會設施合理化經營，以提高服務品質，促進社會福利之發展爲目的的機構。

(五) 各級金融機構的支持：日本民間團體或個人所設置的社會福利機構，如育幼院、殘障者養護或教養機構以及庇護工廠、老人安養之老人之家、青少年福利機構等等的社會福利設施，都有固定的銀行支援，不但設立之時可低利貸款設置機構，而且平時需要費用時也能給予大力支持，使民間私立社會福利機構經營順利而發展。

總而言之，日本自一九七三年起推行「低經濟成長政策」之同時，也積極推展廣義的社會福利，因此把一九七三年稱爲「日本福祉元年」。努力改進以往重視經濟發展而忽視社會福利的政策。他們不但依照憲法第二五條，保障尊重人權的精神，積極作好社會安全制度保障人民生活，而且積極改善人民生活環境及創造人類舒適生活環境。一方面維持經濟發展品質，另一方面努力推展社會福利，並爲了提高需要照顧的國民之服務品質，不但努力縮短公私立機構的設備、人員素質以及服務品質之差距，而且把機構營運方式多元化，除強調有經濟能力者付費的措施之外，並增加對私立機構經營費用之國庫負擔，嚴格要求被補助之私立機構的服務效率，講究經濟效益。同時鼓勵企業者回饋社會，准從稅負當中扣除爲支援或推動社會福利有關活動所支出的費用部分，使企業單位都有爲自己員工福利或爲社會福利活動的經費，促進社會福利發展。因此各企業或多或少對自己的員工都有福利的措施，被企業單位所照顧的國民，在工業化發展的日本是相當可觀，而減少需由政府照顧的對象，所以，日本政府的社會福利行政機關就有充足的人力、財力去推行須要照顧者的福利，大量支援民間的福利團體。

（本文作者爲實踐家專社工科主任）