

# ノルウェーにおける社会福祉サービス供給体制のあり方

## A Study of Social Welfare Services Supply System in Norway

大 薮 元 康

Motoyasu OYABU

### Abstract:

福祉先進国と呼ばれる北欧諸国では、公的セクターによる福祉サービスが充実しているのみでなく、ボランティアセクターの活動も盛んである。本研究では、北欧諸国の中でもノルウェーを取り上げ、その状況を明らかにした。

ノルウェーにおいては、社会福祉サービス供給についてはコミューネの役割が大きく、サービス提供における権限をもつだけでなく、財政面での保障がされている。しかし、公的セクターだけでなく、ボランティアセクターの役割も大きい。ノルウェーの成人についてみると、ボランティア活動に参加する割合が高い。また、ボランティアセクターに対しては、税制上の優遇および、従事者の所得についての優遇があり活動を支えている。

福祉サービスについて、公的セクターが十分に供給できる体制を整えつつ、さらに市民の自主的な活動も併せて支援していることが福祉サービスの充実につながっていることが明らかとなった。

キーワード：社会福祉サービス供給体制 ノルウェー ボランティアセクター

### 1. はじめに

現在日本において、国と地方自治体の役割が大きく変わろうとしている。社会福祉の施策についても、国の財政負担を軽くし、市町村の負担を増やす動きが見られる。このような動きの中で、社会福祉サービスのナショナルミニマムを維持できるのかが疑問である。

一方、福祉先進国と位置づけられる北欧諸国においては、公的セクター、特に基礎自治体であるコミューネ(市)によるサービス提供が主であるとされている。

福祉先進国とは何かについて、厳密な定義を行うことはむずかしい。一般的に北欧諸国は福祉先進国と捉えられている。これは、北欧諸国の社会福祉サービスに、普遍主義、高い給付水準があるからである。また、エスピン・アンデルセンの研究などでは「脱商品化」という視点で、国家を比較することが多い。「脱商品化」とは、福祉サービスが「いかに権利が強化され、市場への依存が軽減されているか」ということである。そして、北欧諸国は、この脱商品化が進んでいるとされる。

これらの点から、北欧諸国を福祉の先進国と捉えることができる。しかし、福祉先進国としての北欧諸国を取り上げるとき、スウェーデン、デンマークが取り上げられることが多い。ノルウェーは、人口規模が小さいなどの理由から、これまであまり取り上げられてこなかったが、限られた財源の中で、サービスを提供しているということから、研究対象として意義のあるものであると考える。

また、公的セクターが普遍的なサービスが充実している中で、ボランティアセクターの活動も行われている。しかし、北欧諸国におけるボランティアセクターについての研究は十分に行われているとはいえない。

本研究においては、まず、社会福祉サービス供給について役割の大きいコミューネについて考察を行う。自治体単位で地域のニーズに応じたサービスを提供している。サービス提供における権限をもつだけでなく、財政面で保障されている点に注目する必要がある。

さらに、ノルウェーにおけるボランティアセクターの状況を明らかにする。ボランティアセクターに対する税制上の優遇および、従事者の所得についても、一定の優遇があることがあきらかとなった。サービスを一定程度、公的に供給しつつ、さらに市民の自主的な活動も併せて支援しているという点に特徴があるといえる。

### 2. ノルウェーにおける社会福祉サービス提供の枠組みと財源

ノルウェーの社会サービス法には、2つの目的が掲げられている。平等を実現し、社会問題を防ぐという目的と合わせて、自立した暮らしと居住の機会を個人に提供すること、地域の中で活動的な意味ある存在となることに資すること、というものである。地域社会との関わりを明確にしているといえる。そして、この法律ではまず、コミューネ、そして、県、国の社会サービスに対する責任について明確にしている。その上で、社会サービスの

役割として、他のセクターとの協力、ボランティア組織との協力が示されている。コミュニエネの社会福祉担当部局には、サービスの担い手に対する研修についての責任があることが明記されている。

本法律は、行政の責任とサービスの運営についての規定に加え、社会サービスの一般的な役割、経済的支援、アルコール依存・薬物依存の方への特別な処遇、24時間ケアを行うホーム・施設についての規定、援助を行う手順、強制的な手続きの手順、サービスに関する責任、財政と利用料について書かれている。

社会福祉サービスの供給主体としてのコミュニエネについてその規模を見ておく。コミュニエネの平均の人口は、10,489人である。規模別に見てみると、1,000人未満のところは23自治体、1,000人以上5,000人未満のところは220自治体となっている。日本の基礎自治体である市町村と比較すると小規模であるが、その担っている権限は大きいといえる。日本においては、今後、合併によってさらに基礎自治体である市町村の規模が大きくなることが考えられ、小地域での活動を盛んにすることも必要になるのではないかと考える。このとき、市町村が小地域を単位としたサービスを提供していくことができるかが重要ではないだろうか。

社会サービス法の第11節の6には、国がコミュニエネ・県に費用の一部として補助金を出すことが明示されている。また、第10節の1には、ホーム・施設への入所費用は、入所前の自治体が費用を支払うことも示されている。利用料については、利用者の収入の範囲内で徴収されることとなっている（第11節の2）。

2002年の統計では、地方自治体の歳入の内訳は、租税38.5%、国からの一般補助金22.4%、国からの特定補助金18.6%、使用料・手数料12.9%となっている。租税と使途が限定されない補助金を合わせると歳入の6割を超え、財政面での保障がなされているといえる。地方自治体の歳出の内訳を見ると、教育30.2%、社会的保護25.2%、保健16.8%、一般行政サービス14.5%となっている。社会サービスは、教育に次いで大きな歳出となっている。

次に、租税制度についてみる。ノルウェーにおいては1992年に税制改革が行われた。この改革は、中立的な課税制度、課税ベースの拡大、課税率を下げることを目的に行われた。

地域における限界所得税率を平均的な地域で見ると、1992年改革以前の勤労所得に対する限界税率は、26.5%～50%であったのに対して改革後は、28%～41.7%となった。資本所得に対する限界税率は、26.5%～40.5%であったものが、改革後は一律28%となった。法人税率については、50.8%であったものが28%となった。

このような改革について、ソレンセンは、1990年代の税制改革の効果について、「1991年から1999年の期間では、税引き前収入の不平等が広がったが、税の負担については、同じままである」とし、「この期間において、

税の累進性が低くなったことを意味する」としている。

2001年には、付加価値税の改革が行われている。付加価値税の改革は、さきほどの所得税の税率引き下げと関連して行われた。

これについては、ベイ・ストロームおよびオービッツランドらは、均一な税率での付加価値税改革について議論をしている。2001年のノルウェーにおける付加価値税の改革について、すべての商品、サービスについて同じ税率を取るという、一般付加価値税への第1歩として位置づけた。しかし、ノルウェーは多くの例外を課しており、これは、均一的な付加価値税よりも福祉損失(welfare loss)をもたらすとした。

ノルウェーの政府支出に対して付加価値税は4分の1を占める。均一課税は、社会全体の利益をもたらすといえるが、個々人の生活に与える影響は大きいといえる。また、付加価値税改革は、社会サービスについても影響を与えるものと考えられる。

### 3. ノルウェーにおけるボランティアセクターの役割

ノルウェーの社会福祉サービスは公的セクターが財源と責任を持って提供されている。しかし、この下で、ボランティア活動も充実している。本章ではこの点について述べる。

まず、ここで用いる「ボランティアセクター」および「NPO」について整理する。

「ボランティアセクター」という用語は、「非営利セクター」とも呼ばれ、サービス供給の主体を表すとき、「公的セクター」、「営利セクター」とともに用いられることが多い。しかし、この整理では、日本の社会福祉法人は民間団体ではあるが、営利を追求しないということで「非営利セクター」とされることとなる。

国際比較においては、NPOセクターと整理したものが多く、このNPOについては、ジョーンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトが、NPOを定義する5つの点を挙げている。

まず、第1に、非営利であること、利益を分配しないことを挙げている。これは、non-profitを掲げるNPOの基本的な事柄であるといえる。

第2に非政府性(Non-government)を挙げている。政府から独立した組織であるが、政府からの補助は受けてもよいこととしている。

第3に、組織を形成していること(formal)を条件としている。

第4に、独立して運営しているという「自立性」(self-government)を挙げている。

第5に、自発性(voluntary)を挙げている。自発的な組織であり、ボランティアの参加が組織に位置づけられていることとしている。

さらに、このプロジェクトにおける調査では、非宗教性、非政治性を含めている。

日本におけるNPOセクターは、特定非営利活動促進法の施行によって大きく進展したといえる。同法に基づいて認証を受けた特定非営利活動法人（以下、NPO法人）は内閣府のホームページによると、2005年2月末日現在で、20,707団体となっている。2006年3月31日で、26,304法人となっている。

その活動内容について2004年12月末の統計で見ると、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」（第1号）を掲げているものが、2004年12月末現在、56.6%と最も多く、NPO法人の保健、医療、福祉分野での活動は盛んであるといえる。2006年3月31日時点で、57.2%、15,093法人となっている。

1999年9月の段階で、480だった第1号法人は、2000年9月には2000年9月には3.5倍の1,702団体に、2001年9月には、3,063団体、約6.4倍、2002年9月には、4,956団体、約10倍となっている。さらに、2004年9月には10,667団体、22.2倍となった。この背景には、介護保険制度の実施に伴い、サービスを提供する事業所として設立されているものがあると考えられる。

まず、このNPOの定義に従ったジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトの研究成果から、考察を行う。

当該研究においては、「シビル・ソサエティ」という用語が用いられる。この用語は、ヨーロッパを中心に用いられますが、NPOとはほぼ同義として考察を行う。

シビル・ソサエティの特徴をジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトの成果を基に、サラモンらがまとめている。この中で、北欧諸国の特徴として次の点を挙げている（表1参照）。

まず、第1にシビル・ソサエティの労働力を見ると、ボランティアが非常に高くなっていることが挙げられる。経済的活動を行うもののうち、4.1%がボランティアとして関わっているという結果が出ている。35ヶ国平均で見ると、ボランティアは、経済的活動を行うもののうち、1.6%にすぎない。

第2にどの領域で関わっているか、という点でも、北欧諸国の特徴があるとされている。サービス供給に関わるボランティアは、32ヶ国平均が63.3%であるのに対して、北欧諸国では、33.6%となっている。逆に、文化・芸術関係では、32ヶ国平均で、32.4%であるのに対して、北欧諸国は、63.6%となっている。

しかし、第1の点については、この点は、北欧諸国の中で、差異があり、フィンランドは、2.8%と低くなっており、ノルウェー4.4%、スウェーデン5.1%と高くなっている。一概に北欧諸国の特徴としてまとめられない側面でもあるといえる。

シビル・ソサエティ担い手について見ると、賃金を得る職員を「就業者」とし、これは、常勤換算での数値と

なっている。

日本における「社会サービス」分野の就業者は、16%を占めている。「ボランティア」も「社会サービス」分野は、16%である（表2）。

ノルウェーについてみると、「ボランティア」に参加している成人の割合は52%となっている（表3）。比較対象となった36カ国全体の平均で10%、先進国の平均で15%、日本は0.5%となっており、ノルウェーは非常に高いことがわかる。また、ノルウェーにおける「社会サービス」分野の就業者は、24%と高い比率を占めている。また、「ボランティア」については、6%となっている。

次に、財政について見てみる。日本においては、シビルセクター全体から見た支出比率を見てみると、「社会サービス」分野は、11%であるのに対して、ノルウェーでは「社会サービス」分野の占める割合は、13%となっている。財源について見ると、日本における「社会サービス」分野の財源は、政府からの補助が72%であるのに対し、ノルウェーでは、政府からの補助が66%となっている。この点では、大きな差がないといえる。

日本と比べた場合のノルウェーの特徴は、社会サービス分野のボランティアの割合が低いということが挙げられる。

また、他の分野について見てみると、「文化・レクリエーション」分野の「ボランティア」が51%を占めているということが特徴的である。財源をみてみると、シビルセクター全体を見ると、寄付の割合が高いことがわかる。

次に、ノルウェーのボランティアセクターの理念と税制面での支援のあり方について述べる。ノルウェーにおける社会福祉分野のボランティア組織についての研究を行ったグリーンハイムらは、社会福祉の供給主体を4つのセクターに分類している（図1）。

個人志向のセクターとして、「インフォーマルセクター」、[営利セクター]、集団志向のセクターとして、「ボランティアセクター」、[公的セクター]を挙げている。

インフォーマルセクターの行為者としては、親族関係、友人、近隣関係の人々が挙げられている。このセクターの理念としては、行為者間の合意、社会的責務と文化的規範、そして扶養関係など法に定めるところがある。

営利セクターは、市場による提供であり、利潤の追求を理念として持っている。

ボランティアセクターは、行為者として、ボランティアオーガニゼーション、慈善家が挙げられ、理念としてはフィランソロフィーが挙げられる。

公的セクターは、国、県、市が法に定められた普遍主義によってサービスを提供する。

グリーンハイムらは、インフォーマルセクターとボランティアセクターの関係は複合的であると述べている。インフォーマルセクターの活動は、サービスの種類ではなく、提供者と受け手の間にある相互関係であるとしてい

る。

ボランティアセクターについては、クレイマーが示した、4つの独自の役割について触れている。

- ①サービスのパイオニアとして、先駆的な役割
- ②価値を守る役割とボランティアリズム
- ③改良者としての役割とアドボガシー
- ④サービス提供者の役割

これらのことから、インフォーマルセクターは、お互いの関係性から助け合いをするということに対して、ボランティアセクターは、援助関係を通して関係を作り、ただ援助を行うというだけでなく、現在あるサービスをよりよくする、新しいサービスを開拓するという役割を担うということがわかる。

また、グリーンハイムらは、「ノルウェーシステム」は、伝統的なチャリティの考え方もつイギリスやアメリカとは異なり、「コミュニティの伝統」がないということの特徴として挙げている。しかしこの点は、議論の余地があるのではないかと考えられる。

次に、ゲイル・ウォーホルが1998年にまとめたレポート「Nonprofit Law in Norway」を基に、ノルウェーにおけるボランティアセクターに対する法制度について、財政的な側面を中心に考察する。

ボランティアセクターに対する課税については、1911年の租税法に示されている。非営利組織は、「非課税組織」と呼ばれているとされる。これは、ノルウェーの非営利組織に対する課税のあり方をよく表しているといえる。租税法が適用されると、贈与、寄付、利息・印税、株式や債券の売却益などが非課税となる。また、営利活動とみなされない範囲で、組織が必要とする基本的な道具と同様に、物品の販売やサービスからの利益は課税されない。

このとき、どこからが営利活動とみなされるかということが問題となる。これについてウォーホルは、組織の活動全体の基本から評価されなければならないとしている。スポーツ組織なら、カフェテリアやモーターのような営利活動からは課税されるとしている。また、書店を持っている宗教活動の組織なら、書籍の売り上げによる利益は課税されるとしている。逆に、バザーやガレージセールでの収入は、「プロテクションルール」が適用され、非課税となる。

また、「プロテクションルール」は、年間の取引額が70,000ノルウェークローナ（約126万円）を超えない範囲で適用されるとされている。

組織から個人に対する支払いについては、1年で2,000クローナ（約36,000円）もしくはそれ相当までは、課税されないとしている。

賃金を受けているものに対しては、手続きをすれば、交通費に関して10,000クローナ（約18万円）を超えない範囲で免除されることとなっている。これは、うちあわせやスポーツにおいては競技大会のときの交通費を支給

するという形での寄付についても同様とされる。しかし、車の使用、食事の提供、住居の提供は該当しない。そして課税は、支払われた賃金のトータルに対して行われることとしている。

ノルウェーなど、福祉先進国は、付加価値税が高いことが特徴として挙げられるが、付加価値税については、他の法人と同様に支払い義務がある。しかし、これは、商品の販売のみである。さらに、100クローナ（1800円）を超えないポストカードやブローチ、リーフレット、カレンダーや、組織のロゴの入ったバッジや旗などのようなものは、付加価値税が免除となる。また、メンバーに対する販売も、利益が含まれないものであれば、非課税となる。

ガレージセール、クリスマスセール、花の戸別訪問販売なども、一般的には、付加価値税の支払いをしなくてもよいとされ、さらに、練習や競技の期間中に開設される、売店やニューススタンドなども付加価値税が非課税とされる。サービスについては、付加価値税支払いが免除となる。これには、健康、福祉、住居の賃貸、文化的活動などが該当する。

#### 4. まとめに代えて

現在、日本においては、国と地方自治体の役割が大きく変わろうとしている。これまで、国が地方交付税、国庫補助負担金を出すことで支えられてきた地方自治体のサービスは、地方自治体の財源、もしくは交付金で行われることとなった。

また、社会福祉制度も社会福祉法の成立で大きく変わった。地域住民は、地域福祉の推進の担い手としては、位置づけられている。しかし、合併によってさらに基礎自治体である市町村の規模が大きくなり、小地域での活動を盛んにすることも必要となる。このとき、市町村が小地域を単位としたサービスを、その地域住民とともに考え、育てていくことが必要ではないかと考えられる。

このとき、行政サービスの充実と合わせて、NPO団体を育てるということも住民が関わりながら進めていくことが必要であるといえる。財政問題が解決しない状況において、民間非営利団体が注目され、行政との協働が言われている。その活動に対する経済的な側面の支援についてノルウェーの事例から述べてきた。NPOがそのミッションを果たすよう取り組むために、経済面での支援の充実が必要であると考えられる。

#### 参考文献

- ピーター・バーチ・ソレンセン編著、馬場義久監訳「北  
 欧諸国の租税政策」財団法人日本証券経済研究所、  
 2001年9月30日  
 Grinheim, Jan Erik and Per Selle, The Role of

表1 北欧諸国の傾向

出典：Lester M. Salamon, S.Wojciech, Regina List, Global Civic Society. An overview. (Johns Hopkins University, 2003)

	35ヶ国/32ヶ国 平均*	北欧諸国平均	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン
労働力 <sup>1</sup>					
就業者常勤換算	2.8%	2.3%	2.4%	2.7%	1.7%
ボランティア常勤換算	1.6%	4.1%	2.8%	4.4%	5.1%
常勤換算合計	4.4%	6.5%	5.3%	7.2%	7.1%
労働力の構成 <sup>2,4</sup>					
サービス	63.3%	33.6%	42.6%	35.5%	22.6%
文化・芸術	32.4%	63.6%	56.4%	61.1%	73.2%
その他	4.3%	2.9%	1.0%	3.4%	4.2%
歳入 <sup>3,4</sup>					
料金	53.4%	59.4%	57.9%	58.1%	62.3%
政府からの補助	34.9%	33.3%	36.2%	35.0%	28.7%
寄付	11.7%	7.3%	5.9%	6.9%	9.1%
ボランティアを含めた支援合計 <sup>4,5</sup>					
料金	42.4%	35.0%	40.3%	33.1%	31.7%
政府からの補助	27.2%	19.9%	25.2%	20.0%	14.6%
寄付	30.4%	45.0%	34.6%	46.9%	53.7%

\*労働力：35ヶ国，労働力の構成・歳入・支援合計：32ヶ国

- 1 経済的活動人口に占める割合
- 2 市民活動の労働力全体に占める割合
- 3 歳入合計に占める割合
- 4 端数処理のため，合計は100%とにならない
- 5 金銭的支援とボランティア支援の合計に占める

表2 日本における "civil society" セクターの状況 (1995年)

出典：ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトホームページ (<http://www.jhu.edu/~cnp/>)

	担い手		支出額比率	財源		
	就業者	ボランティア		政府からの補助	寄付	料金
文化・レクリエーション	3%	11%	2%	7%	11%	82%
教育・研究	21%	5%	23%	13%	2%	85%
健康	44%	6%	35%	87%	1%	12%
社会サービス	16%	16%	11%	72%	3%	25%
環境	0%	1%	0%	27%	23%	51%
開発・住宅	0%	5%	0%	37%	13%	50%
市民保護	0%	1%	0%	27%	7%	66%
フィランソロフイー	0%	3%	0%	0%	31%	68%
国際協力	0%	4%	0%	19%	27%	54%
宗教活動	6%	18%	10%	0%	13%	87%
専門職・労働組合	5%	4%	10%	0%	0%	99%
分類不能	4%	25%	9%	27%	7%	66%
合計	100%	100%	100%	41%	4%	56%

voluntary social welfare organizations in Norway: A democratic alternative to a bureaucratic welfare state? *LOS-senter Notat* 89/5.

Langørgen, Audun and Dag Rønningen, Local government preferences, individual needs, and the allocation of social assistance, *Discussion Papers* 380, Oslo: Statistics Norway, 2004.

Thoresen, Thor O., Reduced Tax Progressivity in Norway in the Nineties. The Effect from Tax Changes, *Discussion Papers* 335, Oslo: Statistics Norway, 2002.

ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトページ (<http://www.jhu.edu/~cnp/>)

表3 ノルウェーにおける "civil society" セクターの状況 (1995年)

出典：ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトホームページ (<http://www.jhu.edu/~cnp/>)

	担い手		支出額比率	財源		
	就業者	ボランティア		政府からの補助	寄付	料金
文化・レクリエーション	12%	51%	18%	29%	13%	58%
教育・研究	23%	2%	18%	50%	4%	46%
健康	9%	3%	7%	82%	4%	14%
社会サービス	24%	6%	13%	66%	2%	32%
環境	0%	1%	0%	30%	4%	66%
開発・住宅	2%	5%	7%	3%	5%	92%
市民保護	3%	7%	3%	35%	12%	53%
フィランソロフィー	0%	0%	0%	28%	3%	69%
国際協力	2%	3%	6%	35%	24%	41%
宗教活動	9%	11%	6%	38%	39%	23%
専門職・労働組合	15%	10%	21%	5%	3%	93%
分類不能	0%	0%	0%	10%	3%	87%
合計	100%	100%	100%	35%	9%	56%

	“インフォーマル” セクター	営利セクター	ボランティア セクター	公的セクター
行為者	親族関係 友人 コミュニティ	市場における行為者	ボランティアオーガニ ゼーション, 慈善家	国, 県, 市
理念	合意, 社会的責務 文化的規範, 法	利潤	フィランソロフィー	法によって規定された 普遍主義

個人志向

集団志向

図1 4つのセクター

出典：Jan Erik Grinheim, Per Selle, The Role of voluntary social welfare organizations in Norway: A democratic alternative to a bureaucratic welfare state? , *LOS-senter Notat* 89/5, p5.