

第46回法政大学懸賞論文 優秀賞

官と民の狭間で揺れ続けた共同募金
— 自発の衣をまとった「税」? —

国際文化学部国際文化学科3年

富山 理名

目次

1. 戦後から続く共同募金運動	2
1. 1 共同募金運動の発足	2
1. 2 共同募金運動と社会福祉法の関係	3
1. 3 災害による寄付者の自発性の高まり	4
1. 4 日本社会における共同募金の在り方とは	5
2. 議事録数からひもとく「共同募金」	6
2. 1 調査方法	6
2. 2 共同募金に関する議事録数の推移	6
3. 政府からみた共同募金という存在	8
3. 1 社会福祉事業のための共同募金（1940年代）	8
3. 2 報告書の不一致問題とつきまとう監督権問題（1950年代）	10
3. 3 解決されない配分問題（1960年代）	13
3. 4 共同募金、寄付金控除の対象となる（1970年代・1980年代）	14
3. 5 今日の共同募金とは（1990年代以降）	14
4. 政府が考える共同募金の在り方	16
4. 1 結論：自発性の構築を目指して	16
4. 2 本論文の意義と今後の課題	16
5. 参考文献一覧	18

1. 戦後から続く共同募金運動

1. 1 共同募金運動の発足

日本では様々な場所で募金活動が行われている。筆者が暮らす首都圏では、街頭募金やコンビニエンスストアのレジの横の募金箱を見かけることが多い。募金といっても目的は様々あり、ユニセフ募金は子どもの命や権利を守るための支援全般に募金が役立てられていたり、国連 WFP 協会¹は子どもの支援の中でもとりわけ食糧支援に注力していたりと、募金の使われ方は募金を行う団体によって異なる。その中でも、第二次世界大戦終結直後から今日に至るまで最も長く続けているのが共同募金である。本研究はこの共同募金に目を向ける。共同募金とは社会福祉のための寄付²金の公募³のことであり、市民が主体の民間運動⁴として 1947（昭和 22）年に第 1 回共同募金運動が全国的に展開された。赤い羽根共同募金のホームページ⁵によると、「国民たすけあい運動」として始められた 1 回目の共同募金運動ではおよそ 6 億円⁶の寄付金が寄せられた。共同募金運動の実施期間は、従来は 10 月から 12 月までの 3 か月間であったが、2016（平成 28）年以降は、共同募金改革の一環として 10 月から翌年 3 月までの 6 か月間に拡大された⁷。この運動は今日に至るまで続けられている。

共同募金運動の発足当初に掲げられた活動理念は「共同社会構成員の義務」と「国民たすけあい」であった（石井 2008）。共同募金運動は、国民同士の助け合いの精神を基盤に進められたのである。また、共同募金運動が開始された当時の共同募金がもつ意味として、二瓶ら（2021）は「寄付という他者への施し」と述べていた。しかし、その後「寄付行為」という個人の自主的な行為の尊重と「財源確保」という日本政府（以下、政府）の現実的な課題という 2 つの側面を持ち合わせて推進が図られることとなった（前掲書）。この頃、共同募金の関係者たちは、共同募金という社会福祉事業を個人的な活動としてではなく社会全体が共同して行う活動として捉えてもらうこと、すなわち「社会福祉事業の社会化」という理想を追い求めていた（野口 2017）。だが、彼らの想いに反して共同募金は 1960

¹ 国連 WFP（World Food Programme）協会は、「飢餓と貧困をなくすことを使命とする国連唯一の食糧支援機関」として 1999 年 1 月に設立された（国連 WFP 協会ホームページ https://www.jawfp2.org/lp/general/?utm_source=bing&utm_medium=cpc&utm_term=wfp&utm_campaign=A01&argument=f6F73qbN&dmai=a63a11e8312de1&msclkid=4a5a073ac7831db5ff3363c8031a57a9、2023 年 9 月 2 日最終アクセス）。

² 本論文では、「寄付」と「募金」は同義として扱う。

³ 新村出（2018）『広辞苑第七版 あーそ』広辞苑第七版「共同募金」、p. 769。

⁴ 赤い羽根共同募金「赤い羽根共同募金とは」<https://www.akaihane.or.jp/bokin/>（2023 年 7 月 7 日最終アクセス）。

⁵ 赤い羽根共同募金「共同募金 70 年の歩み」<https://www.akaihane.or.jp/bokin/history/>（2023 年 9 月 13 日最終アクセス）。

⁶ 現在の貨幣価値にすると、1200 億円相当といわれている（赤い羽根共同募金「共同募金 70 年の歩み」<https://www.akaihane.or.jp/bokin/history/>、2023 年 9 月 2 日最終アクセス）。

⁷ 赤い羽根共同募金「中央共同募金会について」<https://www.akaihane.or.jp/chuo/>（2023 年 9 月 21 日最終アクセス）。

年代半ば以降、一時的な関心や単なる時節の催しとして参加するものという意味である「ファッション⁸」という言葉を用いて捉えられるようになった（前掲書）。

1. 2 共同募金運動と社会福祉法の関係

発足当初の助け合いの精神を尊重する考え方やファッションとしての共同募金の側面を経たのち、1990年の社会福祉関係八法改正⁹や1997年の共同募金運動50周年を機に、時代に対応した共同募金の全般的な見直しが図られることとなり、1997年5月には「国民たすけあい共同募金運動要綱」が28年ぶりに改正され、「共同募金運動要綱」へと名称が変更された（石井 2008）。発足当初、理念として掲げられていた「国民たすけあい」の文字がなくなったのである。また、2000年の法改正時に社会福祉事業法から改名した社会福祉法では、共同募金の目的が「地域福祉の推進」と明確に示された（二瓶ら 2021）。

社会福祉法は1951年3月に社会福祉事業法として制定されたのが始まりで、社会福祉事業法の第8章の中で共同募金は初めて法制化された。第71条で共同募金の定義は「都道府県の区域を単位としてあまねく行う寄附金の募集であつて、その区域内において社会福祉事業又は更生緊急保護法による更生保護事業を経営する者（国及び地方公共団体を除く。）の過半数にその寄附金を配分することを目的とするもの¹⁰」とされた。また、第77条には「共同募金は、寄附者の自発的な協力を基礎とするものでなければならない¹¹」とあり、共同募金運動発足当初に活動理念として掲げていた国民同士の助け合いの要素が含まれている。第78条では配分に関する内容が書かれており「国及び地方公共団体は、寄附金の配分について干渉してはならない¹²」とあることから、あくまでも共同募金運動の主体は共同募金委員会であり、共同募金に関する法律を制定した政府であっても共同募金運動の寄付金の配分に干渉することはできないことがわかる。このように、社会福祉法は今日の共同募金の根拠法となっており、前身である社会福祉事業法の制定や2000年の法改正は何らかの形で共同募金の在り方に関係していると考えられる。

⁸ 野口（2017）は、この頃の共同募金は国民の自発性や社会の一員としての自覚がなく、一時的な流行にすぎないとした。

⁹ 老人福祉、身体障害者福祉をはじめとする福祉の各分野について在宅福祉サービスの一層の充実や市町村において在宅サービスと施設サービスを一体的に供給できる体制の整備を図るための法律（国立社会保障・人口問題研究所（1990）「老人福祉法等の一部を改正する法律の一部施行及びそれに伴う政省令の改正について」、<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/409.pdf>、2023年7月17日最終アクセス）。

¹⁰ 衆議院「法律第四十五号（昭二六・三・二九）◎社会福祉事業法」https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01019510329045.htm（2023年9月19日最終アクセス）。

¹¹ 衆議院「法律第四十五号（昭二六・三・二九）◎社会福祉事業法」https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01019510329045.htm（2023年9月19日最終アクセス）。

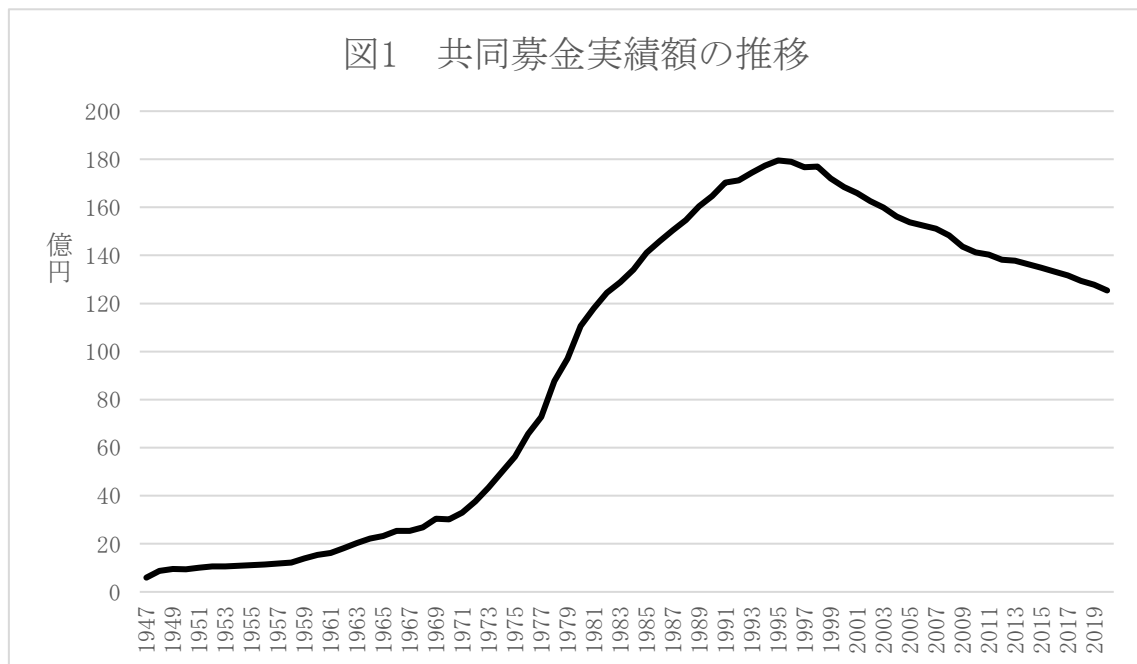
¹² 衆議院「法律第四十五号（昭二六・三・二九）◎社会福祉事業法」https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01019510329045.htm（2023年9月19日最終アクセス）。

1. 3 災害による寄付者の自発性の高まり

本章1節より、共同募金は寄付者の自発性のもとに行われるもの、助け合いの精神を基盤に行われるものとされてきた。しかし、2005年に行われた全国的な調査において、赤い羽根共同募金に寄付した動機に挙げられたものには「毎年のことだから」や「近所の人が集めに来たから」、「寄付を頼まれたから」と受動的なものが多く、「役に立ちたいから」という積極的な理由を挙げる人はあまりいなかった。このことから、共同募金は必ずしも自発的に行われているとは限らず、むしろ、この頃はあまり自発的に行われていなかったことが窺える（竹部 2016）。

一方で、2011年に発生した東日本大震災に対して寄付された共同募金¹³のうち「自らの意志で」行った人の割合は全体の9割を超えている（谷口ら 2014）。東日本大震災発生後はテレビや新聞などの報道によって被災地の状況を頻繁に目にすることができ、その中で募金による支援がどのように活用され、被災地の住民の役に立っているかを認識しやすかったことから、寄付者の自発性が高まったと考えられる（竹部 2016）。

ただし、1947（昭和22）年度から2020（令和2）年度の実績額¹⁴（図1）をみると、共同募金の募金額は1996年を境に減少の一途をたどっている。東日本大震災という大災害をうけて寄付者の自発性は高まったものの、2011年以降も募金額は減少し続けている。大災害と共同募金の寄付者の自発性の高まりに関連があることはわかったが、自発性の高まりが共同募金の募金額に影響を与えているかどうかを見出すことはできなかった。



¹³ 日本財団の80億円（2014年2月28日集計）、ジャパン・プラットフォームの70億円（2013年12月31日集計）に次いで、中央共同募金委員会は44億円（2013年9月6日集計）を寄付した（渡辺 2014）。

¹⁴ 赤い羽根共同募金「歴年統計（募金）」
<https://www.akaihane.or.jp/bokin/history/bokin-data/>（2023年9月6日最終アクセス）。

出所) 赤い羽根共同募金『昭和 22 年度～令和 2 年度募金実績額の推移 (総額)』より筆者
作成

1. 4 日本社会における共同募金の在り方とは

前節までで行った先行研究レビューより、阪神・淡路大震災や東日本大震災といった大災害の発生が、募金活動の自発性を高めていることが読み取れた。これは共同募金のこれまでの歴史とは異なる流れといえる。一方で、共同募金は民間主導で行われたものの、その根拠は法律で定められており、個人の自発性よりも政策的な側面が強いことがわかった。その背景には、共同募金が個人の自由意志だけでなく法律に基づいて行われていることがあると考えられる。それにもかかわらず、共同募金の根拠法である社会福祉法を定めた政府の視点から共同募金について論じた研究は筆者が調査した限り見当たらなかった¹⁵。法律を制定した政府と共同募金委員会は何らかの形で関わりがあるはずである。先行研究レビューを通して共同募金の性格は明らかになったものの、民間主導と政策的な側面という二つの要素がどのようにして矛盾のない状態で運営されているか、あるいは矛盾や葛藤がないのかという点に疑問をもった。そしてこの疑問を解明するための糸口として、国会での法案審議があると考えた。

上記の疑問から、本論文では「『共同募金』に対する政府の捉え方は、第二次世界大戦後から現在にかけてどのように変化しているのか」という問いを立てた。法律で定められた共同募金は、第二次世界大戦後に赤い羽根などを通じて人々の中に根付き、1980 年以降は毎年 100 億円を超える資金を集めている。その一方で、共同募金の募金額が 1996 年を境に減少し続けていることも事実である (図 1)。これまで日本で行われてきた共同募金をめぐる国会審議を分析することで、政府が共同募金をどのように捉えてきたかを明らかにすることが本研究の目的である。

¹⁵ 「共同募金 日本政府」と検索したところ、CiNii では 0 件、J-STAGE では査読つき論文は 10 件で、そのうち日本政府の視点から述べられているものは一件もなかった。

2. 議事録数からひもとく「共同募金」

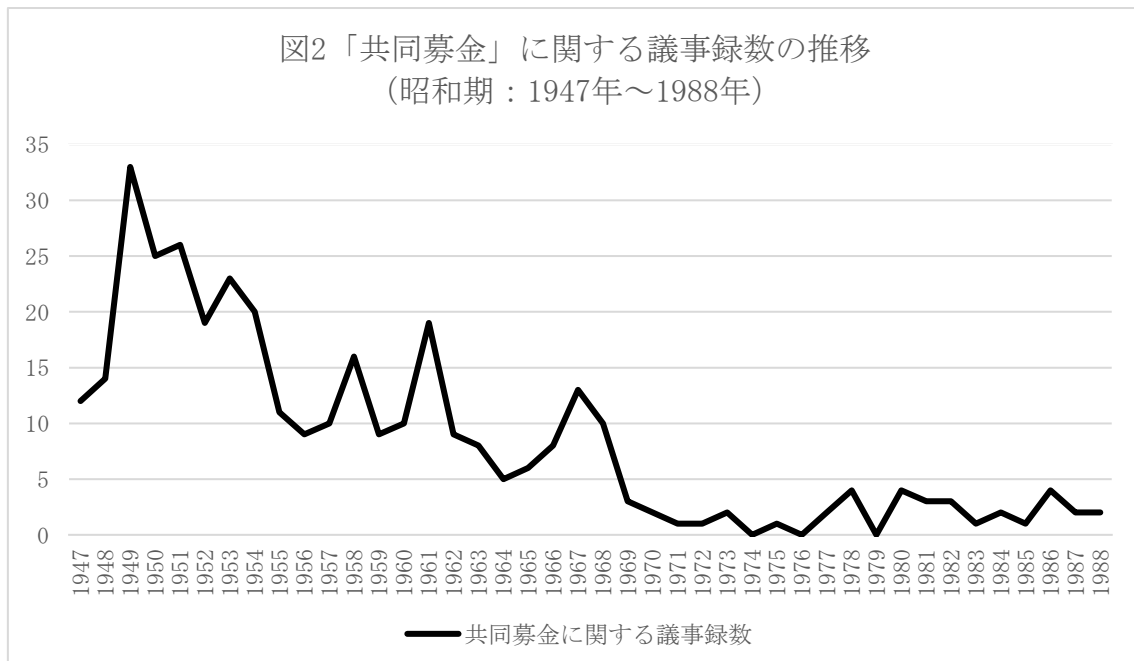
2. 1 調査方法

共同募金に対する政府の捉え方を明らかにするため、国会議事録¹⁶を用いてドキュメント分析を行った。法律の制定・改正については国会で議論されるため、共同募金に関する法律がどのような理由で制定・改正されたのか、それを通して共同募金が政府の中でどのように捉えられてきたのかを明らかにできると考えた。また、法律の制定・改正以外にも、共同募金運動の開始から70年以上が経つ今日に至るまで、政府は共同募金をどのように位置づけてきたのか、共同募金に対する捉え方はどのような出来事をきっかけとして、どのように変化してきたのかについても併せて分析した。

「共同募金」で検索したところ、ヒットした議事録は537件であり、そのうち「附録」「目次」「索引」「追録」を除外した493件を調査対象としたうえで、議論が交わされたものについて分析を行った。赤い羽根共同募金ホームページに記載されている共同募金の歴史をみると、法律以外にも戦争や社会的課題といった様々な要因のもとで配分がなされているため、法律以外の側面にも目を向けた。

2. 2 共同募金に関する議事録数の推移

調査を開始するにあたり、1947年から今日に至るまでの共同募金についての議論がいつ、どのくらいなされてきたのかを便宜的に昭和期と平成・令和期に分けてグラフにした。その結果は以下の通りである。



¹⁶ 帝国議会議事録で「共同募金」と検索したが記載はなかったため、国会議事録のみを調査対象とした。(国会議事録検索システム <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>、2023年9月16日最終アクセス)。

図3 「共同募金」に関する議事録数の推移
(平成・令和期：1989年～2020年)



出所) 国会議事録 検索語「共同募金」より筆者作成

図2より、昭和期で共同募金について最も活発に議論が行われたのは共同募金運動が始まった昭和20年代であり、中でも議事録数が最も多かったのは1949(昭和24)年であった。以降、徐々に減少傾向となる。特に昭和40年代後半以降は、1年間のうち共同募金について国会で議論される回数は5回未満である状態が続いた。しかし、図3をみると、元号が平成へと変わった1989年以降の議事録数が微増した。その後、共同募金に関する議論がされなかった年もあったが、2011(平成23)年には24件ヒットした。ヒット数が20件を超えたのは昭和20年代以来となっている。

3. 政府からみた共同募金という存在

3. 1 社会福祉事業のための共同募金（1940年代）

本節では、共同募金運動が始まった1947（昭和22）年から1949（昭和24）年の国会での議論を分析する。国会で共同募金の議論がされ始めて間もない頃は、毎年一定数の議論がなされた。その中でも国会での議論が最も多かったのは1949年であり、33件の議事録で共同募金に関する言及がみられた。

1947年は、共同募金運動発足に伴う共同募金の説明¹⁷と、社会事業共同募金に関するもの¹⁸が主であった。共同募金法や共同募金制度など、法制化を求める議論¹⁹も見られた。木村盛専門調査員²⁰は、社会事業共同募金を立法化するために考えられる方法は7つあるとし、そのうちの1つに、社会事業法²¹を改正することによって共同募金の問題を規定するという考え方を挙げた。

また、第二次世界大戦後、戦災者や引揚者、遺族、傷病者など生活の保護を要する者が激増していたことから、個人や法人が社会・公共福祉のために行う寄付の課税に対する免税の請願が行われていた²²。当時与党だった日本社会党の山崎道子衆議院議員は、「相続税法第二十八條第一項第一號によると「國、都、道、府、縣、市、町、村その他命令で定める公共團體に對してなした贈與にかかる財産」は課税されぬ」として、課税の対象に含まれていた共同募金委員会が非課税の対象となるように請願した。共同募金委員会が非課税の対象なれば共同募金委員会への寄付の増加が見込まれ資金調達が容易になり、その資金で戦災により致命的な損害を被っていた私設社会事業²³団体の補助が可能となる。貧困やインフレによる物資高騰、物資の入手難など、国による救済だけでは限界があったため、

¹⁷ 第1回国会衆議院「厚生委員会」第12号（昭和22年8月21日）、厚生省葛西嘉資社会局長。

¹⁸ 第1回国会参議院「厚生委員会社会事業振興に関する小委員会」第2号（昭和22年9月27日）、厚生省葛西嘉資社会局長。

¹⁹ 第1回国会参議院「厚生委員会社会事業振興に関する小委員会」第4号（昭和22年10月21日）、川上和吉法制部長、木村盛専門調査員。

²⁰ 専門調査員とは、国会で議論の対象となると予測される事項についてあらかじめ行う予測調査や、議員や委員会、政党などからの要請の基づいて行う依頼調査について自ら専門的かつ高度な調査を行うとともに、調査業務全般について、各室に対応する課に対して助言や指導を行う者として国立国会図書館の調査局に置かれている役職のこと（国立国会図書館「国立国会図書館における国会サービスの組織・スタッフと調査業務」https://www.ndl.go.jp/jp/international/pdf/NDL_themel_J.pdf、2023年9月26日最終アクセス）。

²¹ 1938（昭和13）年に制定された、救護所や託児所などの社会事業に関する法律（国立公文図書館デジタルアーカイブ「社会事業法・御署名原本・昭和十三年・法律第五九号」https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Detail_F000000000000035658、2023年9月29日最終アクセス）。

²² 第1回国会衆議院「財政及び金融委員会」第50号（昭和22年12月8日）、山崎道子衆議院議員（日本社会党）。

²³ 本論文では、生活困窮者を援護すべき民間社会事業を指す（赤い羽根共同募金「共同募金70年の歩み」<https://www.akaihane.or.jp/bokin/history/70th/>、2023年9月13日最終アクセス）。

共同募金委員会を活用し、戦後の苦しい情勢から脱却する狙いがあったことが考えられる。しかし、この時点では共同募金委員会は非課税対象として認められなかった。

1948 年になると、社会事業共同募金を実施することで第二次世界大戦によって失われた社会事業施設の経済的不安を解消しようと試み、共同募金の法制化に政府が積極的な姿勢をみせる²⁴ようになる。与党の日本社会党の田中松月衆議院議員が社会事業拡充のために共同募金の法制化を求めたのに対して、厚生省の木村忠二郎社会局長は、「現在の社会請勢が複雑化すればするほど社会事業施設の財政的窮乏は、ますます加重されておる現状に鑑みまして、共同募金の制度を整備することは最も重要なことと認めらるる（原文ママ）」とした。

1949 年 4 月には、共同募金の配分方針やその方法をめぐる議論²⁵がなされた。厚生省社会局庶務課の松本征二によると、共同募金開始当初の方針はその年度に集めたお金はその年度の社会事業施設の赤字の補填のために配分することだった。しかし、「二十二年度に集めましたものは、二十三年度の赤字を補填するというような意味のものでなければならぬ」と述べているように、その年度に集めたお金は翌年度の赤字の補填のために使われるという方針へと変わったという。これに対して、野党となった日本社会党の中平常太郎参議院議員は、「各施設のその年の赤字の補填をするために共同募金の制度ができたわけである」と述べ、共同募金によって集められた資金が翌年度の社会事業施設の赤字を補填するために使われることは、寄付者である国民にとっても本望ではないと主張した。

同年 9 月には、翌月から始まる共同募金に向けて社会事業全般の整備充実が図られ、共同募金委員会と厚生省の関係性、とりわけ厚生省の共同募金に対する監督権の有無に関する議論²⁶が中心になされた。野党の日本社会党の山下義信参議院議員は、「一般の寄附金ですらも都道府県知事の認可を受け、それによつて監査もし、監督権を持つておる」ことを例に挙げ、民間が主体となり全国的な活動を行っている共同募金運動に対して厚生省は監督権があるのかどうかについて疑問を呈した。これに対して、厚生省の木村忠二郎社会局長は、「募金のやり方、その他について具体的には指示、指導等はしない方がよいということに相成つて」いるとした一方で、社会事業法の範囲内では監督を十分に行う必要があると述べたことから、厚生省は社会事業法の範囲内で共同募金の監督権をもっていたことが読み取れる。また、木村忠二郎社会局長は、共同募金委員会のうち中央共同募金委員会は公益法人²⁷であるため、地方の共同募金委員会も同様に公益法人にしたいと述べた。

²⁴ 第 2 回国会衆議院「厚生委員会」第 23 号（昭和 23 年 7 月 4 日）、厚生省木村忠二郎社会局長、田中松月衆議院議員（日本社会党）。

²⁵ 第 5 回国会参議院「厚生委員会」第 7 号（昭和 24 年 4 月 14 日）、中平常太郎参議院議員（日本社会党）、厚生省社会局庶務課松本征二。

²⁶ 第 5 回国会参議院「厚生委員会」閉会後第 6 号（昭和 24 年 9 月 17 日）、山下義信参議院議員（日本社会党）、厚生省木村忠二郎社会局長、厚生委員長塚本重蔵参議院議員（日本社会党）。

²⁷ 公益法人とは、民法第 34 条に基づいて設立される社団法人や財団法人を指すものであり、指導監督の権限は主務官庁に与えられている（公益法人「公益法人制度の概要」https://www.koeki-info.go.jp/pdf_tokurei/2004_1_02.PDF、2023 年 9 月 16 日最終アクセス）。

共同募金委員会が公益法人となれば経理の監督は厳重に行われる必要性があり、その監督責任を厚生省はもつことができるのである。

10月には共同募金の割り当てに関する議論²⁸が行われた。中央共同募金委員会はそのような基準のもとで共同募金を地方に割り当てているのかという野党の日本共産党の荻田アサノ衆議院議員の質疑に対して厚生省の木村忠二郎社会局長は、各地方で集められた共同募金は各地方の共同募金委員会によって割り当てられており、中央共同募金委員会は干渉していないと述べた。共同募金運動は市民主体の民間運動であるため、政府はあくまでも共同募金運動が法令に違反していないかどうかを監督する存在にすぎないとした。

しかし、12月に共同募金に関する事件が起き、京都府、大阪府、広島県の三府県に国会議員を派遣して調査が行われることになった²⁹。ただ、この日の議論では事件の詳細についてまでは触れられていなかった。事件の詳細が国会の場で明らかにされたのは4日後³⁰で、厚生省の木村忠二郎社会局長と中央共同募金委員会青木秀夫事務局長によれば、広島共同募金委員会での不正事件があったという。野党の日本社会党の山下義信参議院議員は、この事件を未然に防ぐことができなかつた理由や監督できなかつたあるいはしなかつた理由に着目をし、これまでの議論で曖昧にされてきた共同募金運動における監督の責任者を改めて考え直す場として議論を展開した。また、今回広島共同募金委員会が起こった不正事件は一部の地方政治家のボスが掌握していると述べたうえで、共同募金委員会が民間主体の団体であることを改めて主張した。

3. 2 報告書の不一致問題とつきまとう監督権問題（1950年代）

共同募金運動が発足した1947年は、共同募金は第二次世界大戦によって困窮した社会事業施設への補助として政府から認識されており、翌年には社会事業拡充のための共同募金の法制化が考案された。しかし、1949年には共同募金運動の監督権に関する問題や広島県で共同募金の不正事件などが起き、政府は共同募金運動を根本から見つめなおす必要性が生じた。では、1950年代（昭和25年～34年）の国会での議論はどのように展開されていったのだろうか。

前年の末に問題となった広島県における共同募金の不正事件に関する議論は1950年3月末に終了³¹し、その後共同募金が再び議論の対象となるのは1951年になってからであった。厚生委員会では1951年2月から共同募金と社会福祉事業法案についての話題が度々上がり、3月には社会福祉事業法案の内容に関する議論³²がなされた。厚生省の木村忠二郎社会局長は、社会福祉事業の主要な財源は共同募金であるため、その共同募金委員会が特定の個人の支配下となることや共同募金委員会そのものが社会事業を不当に支配することを防止する必要性を述べた。社会事業が適正に行われるようにするため、法案の中

²⁸ 第5回国会衆議院「厚生委員会」第32号（昭和24年10月8日）、荻田アサノ衆議院議員（日本共産党）、厚生省木村忠二郎社会局長。

²⁹ 第7回国会参議院「厚生委員会」第1号（昭和24年12月15日）、山下義信参議院議員（日本社会党）。

³⁰ 第7回国会参議院「厚生委員会」第2号（昭和24年12月19日）。

³¹ 第7回国会衆議院「厚生委員会」第19号（昭和25年3月29日）。

³² 第10回国会参議院「厚生委員会」第15号（昭和26年3月19日）、黒川武雄厚生大臣、厚生省木村忠二郎社会局長、山下義信参議院議員（日本社会党）。

では「社会福祉協議会³³の存在なしに共同募金はできない」という形がとられ、共同募金委員会によって社会事業全体が不当な支配を被ることがないように考慮された。また、野党の日本社会党の山下義信参議院議員は、1949年から度々議題となっていた監督規定を明確にするよう求めたが、木村局長は、監督規定についてはこれまでの答弁と変わらず「国及び地方公共団体がその寄附金の配分に干渉しない」方針をとると述べただけで、依然として曖昧な状態が続くこととなる。同年6月には現在の共同募金の根拠法となっている社会福祉法の前身である社会福祉事業法が制定されたが、このことに関する議論は同法律の制定の前後ではみられなかった。

1952年2月には共同募金に関する新たな問題が発生し、国会で議論³⁴がなされることとなった。中央共同募金委員会がニューヨークに本部がある国連機関のユニセフに1万ドル（当時のレートで360万円）を寄付したのである。厚生省の高田正巳児童局長によると、世界全体を救うために日本も相応のことをしてくれないかというユニセフ側からの連絡が外務省を経由して高田局長のものへ届き、共同募金から1万ドルを寄付するという流れになったという。しかし、野党の日本社会党の山下義信参議院議員は、日本の児童福祉施設の予算でさえ未だ国の財政から削る必要がある状況であるのにもかかわらず「大金持のアメリカへ貧乏人の日本から」寄付したこと、その事実が共同募金の寄付者である日本国民にはまだ知れ渡っていないこと、共同募金の使途に政府が関わっていることについて厳しく指摘した。この指摘に対して高田局長は再度発言をしていたが、保身に走るような様子が多々見受けられた。

1953年8月の議論では、民間の社会事業の資金は共同募金に依存している一方で共同募金によって集められる募金額の値は不安定な状態が続いていること³⁵、12月には共同募金の保管方法や配分、それらに対する監督について³⁶、それぞれ指摘された。

また、1954年には共同募金委員会の経理面の問題³⁷が浮上し始めた。野党の左派社会党の神近市子衆議院議員は、「二月という月に三十一日があつたり、あるいはある特定の二十六年三月という月には二十三万何千円という金が一度に出て行つて、その中には区長の接待費が二万三千円も出されておりましたり、三月に管理人の年末手当が出ていたり」と、経理面での不明瞭な点を指摘したうえで、共同募金委員会の経理と板橋区の民生課の経理簿の数字や出金名目が合っていないことにも着目をし、その実態を明らかにしようとした。だが、板橋区の渋谷常三郎区長や千葉哲郎民生課長の答弁からはこの詳細を明らかにす

³³ 民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織のことを指す（全国社会福祉協議会「社会福祉協議会とは」<https://www.shakyo.or.jp/recruit/about/index.html>、2023年9月14日最終アクセス）。

³⁴ 第13回国会参議院「厚生委員会」第8号（昭和27年2月21日）、山下義信参議院議員（日本社会党）、厚生省高田正巳児童局長。

³⁵ 第16回国会参議院「厚生委員会」第29号（昭和28年8月6日）、山下義信参議院議員（日本社会党）。

³⁶ 第18回国会衆議院「厚生委員会」第2号（昭和28年12月4日）、村瀬宣親（改進黨）、厚生省安田巖社会局長。

³⁷ 第19回国会衆議院「厚生委員会」第56号（昭和29年6月3日）、神近市子衆議院議員（左派社会党）、板橋区渋谷常三郎区長、板橋区千葉哲郎民生課長。

るのは困難であった。こうした報告書の不一致に関する問題は、それ以降も度々問題視されていくこととなる。

1955 年は、お年玉付き年賀はがきの益金に関する話題から共同募金の在り方についての議論³⁸がなされた。共同募金に対してこれまで政府の監督がなかったことについて野党の日本社会党の山下義信参議院議員は、共同募金の運営や使途について内部干渉しない程度に、政府が適切な監督指導を行う必要があると指摘した。この意見に川崎秀二厚生大臣は、共同募金委員会が政治的に大きな影響を与える可能性にも触れながら、共同募金委員会と政府の間でより一層密接に連絡をとる必要性を述べた。

別の日には、再び報告書の不一致問題に関する議論が繰り広げられた。本来、共同募金運動によって集められた寄付金は使途を明確に提示したうえで社会施設のために使われる必要がある。しかし、郵政当局に報告をしている金額と共同募金委員会が公表している金額が一致していなかった³⁹。すなわち集められた寄付金の行く先が不明確になっていたのである。野党の左派社会党の片島港衆議院議員は、使途不明のお金があることや配分における疑惑などの不明瞭な点は数年前から存在するものの、現在の法律にはそれを是正する手段がないため、こうした問題を解決するには法的な改正が必要であると主張した。このことに責任を痛感した松田竹千代郵政大臣は、郵政審議会に諮問し、その内容を受けて一週間後改めて回答することとなった。翌週、松田郵政大臣は、「寄付金の使途を明確にするために厚生省が監査を行い、監査結果を郵政大臣に報告する」など、審議会からの答申の要綱を読み上げ、この答申を尊重し遺漏ないようにすると述べた⁴⁰。

だが、翌年も報告書の不一致問題は続く。2 月にはお年玉付き年賀はがきによって集められた寄付金に関する議論⁴¹がなされた。郵政省の松井一郎郵務局長は、郵政省に報告されたもの、共同募金委員会が一般に公表している資料、中央共同募金委員会が集めた資料の三つを比較すると金額や使途の食い違いが非常に多いと述べた。また 4 月には京都府議会における共同募金の経費の使途に関する問題について議論⁴²がなされていた。

1959 年には、共同募金の募金方法とその比率、寄付者の自発性についての議論⁴³がなされた。野党の日本社会党の西村力弥衆議院議員は、当時の募金額の内訳のうち戸別募金の比率が 81.3%と全体のほとんどを占めているため、戸別募金で集められた資金は募金と称した税金と変わらないのではないかという点、また、徴税的な性格を帯びた戸別募金に寄付者の自発性はあるのかという点を指摘した。これについて厚生省社会局の実本博次庶務課長は、地域住民の参加率をあげ、戸別募金という地域の募金を増やすことが共同募金

³⁸ 第 22 回国会参議院「社会労働委員会」第 17 号（昭和 30 年 6 月 20 日）、山下義信参議院議員（日本社会党）、川崎秀二厚生大臣。

³⁹ 第 22 回国会衆議院「逓信委員会」第 26 号（昭和 30 年 7 月 8 日）、片島港衆議院議員（左派社会党）、松田竹千代郵政大臣。

⁴⁰ 第 22 回国会衆議院「逓信委員会」第 29 号（昭和 30 年 7 月 15 日）、松田竹千代郵政大臣。

⁴¹ 第 24 回国会参議院「逓信委員会」第 4 号（昭和 31 年 2 月 14 日）、郵政省松井一郎郵務局長。

⁴² 第 24 回国会衆議院「社会労働委員会」第 37 号（昭和 31 年 4 月 26 日）、岡本隆一（左派社会党）、厚生省安田巖社会局長。

⁴³ 第 33 回国会衆議院「決算委員会」第 8 号（昭和 34 年 12 月 4 日）、西村力弥衆議院議員（日本社会党）、厚生省社会局実本博次庶務課長。

の一つの目標だと説明した。そして、民間活動や社会福祉活動を活発に行うことで地域住民の自発的な協力を得ようという考えを提示した。

同年最後の議論では、またも配分に関する問題⁴⁴が議題となった。野党の日本社会党の藤田藤太郎参議院議員は、共同募金運動によって集まったお金がどこへ配分されるのか、関連資料はあるのかを訊ねた。だが、厚生省社会局の実本博次庶務課長は、口頭での説明のみで具体的な資料を提示したうえで説明することはなかった。1950年代は報告書の不一致問題がしばしば取り上げられたが、資料自体の数値が一致しないことも数多くあったことから、ずさんな経理体制のもとで運営されていたことが考えられる。

3. 3 解決されない配分問題（1960年代）

1950年代は、共同募金運動の監督権を巡る議論や、不明瞭な寄付金の使途や配分方法に関する議論が多かったが、1960年代（昭和35年～44年）の国会ではどのような議論が展開されていたのだろうか。

1961年の議論では、共同募金のうち80%以上を占めている戸別募金が半強制化されていることが指摘⁴⁵された。野党の日本社会党の坂本昭参議院議員は、二つの新聞記事を取り上げて現在の戸別募金の徴税的な性格を主張した。その後も共同募金の強制力や配分に関する議論はしばしば行われた。

1964年には私設社会事業に対する共同募金の配分についての議論⁴⁶がなされた。野党の日本社会党の長谷川保衆参議院議員は、保育所や託児所といった私設社会事業の数は全国的に非常に多い一方で共同募金の配分が少なく、結果として私設社会事業の存続が危ぶまれるという懸念点を挙げていた。

1967年の議論では、集められた共同募金の相当の部分が社会福祉協議会などの経費に充てられていることが調査によって明らかとなった⁴⁷。言い換えれば、社会福祉事業のために集められた共同募金が必ずしも十分に福祉施設に回っていないということである。この事実を受けて行政管理庁の松平勇雄長官⁴⁸は、中央共同募金委員会の再検討を考えたが、中央共同募金委員会に代わる総合的な機関を新たに設けることは簡単にはいかないことであるため、問題解決のための迅速な行動には至らなかった。

しかし、同年8月には、行政管理庁への取材をもとに読売新聞が「赤い羽根募金 裏切られた善意 施設へはたった30%」という見出しの記事を出したことをきっかけに、共同募金の監督が1951年6月に制定された社会福祉事業法に違反しているかをめぐって議

⁴⁴ 第33回国会参議院「社会労働委員会」第13号（昭和34年12月22日）、厚生省社会局実本博次庶務課長、藤田藤太郎参議院議員（日本社会党）。

⁴⁵ 第39回国会参議院「社会労働委員会」第2号（昭和36年10月4日）、坂本昭参議院議員（日本社会党）。

⁴⁶ 第46回国会衆議院「社会労働委員会」第21号（昭和39年3月18日）、長谷川保衆参議院議員（日本社会党）。

⁴⁷ 第55回国会衆議院「社会労働委員会」第8号（昭和42年5月11日）、田邊誠衆議院議員（日本社会党）。第55回国会参議院「逓信委員会」第11号（昭和42年6月20日）、鈴木強参議院議員（日本社会党）、行政管理庁稲木進行政監察局長。

⁴⁸ 第55回国会参議院「逓信委員会」第11号（昭和42年6月20日）。

論⁴⁹がなされた。行政管理庁の稲木進行政監察局長は、厚生省の監督の範囲内を行政管理庁が監察した結果として共同募金の配分の問題が発覚したのだと主張した。これに対して当時与党だった自由民主党の黒木利克参議院議員は、社会福祉事業法によれば共同募金の配分を監督する権限は厚生省にはないため、行政管理庁が共同募金の配分について監察できるはずがないと主張し、真っ向から対立したのである。このことから、同じ行政の中でも法解釈の違いが生じていたことが読み取れた。さらに、同年の末に行われた決算委員会では、実際に集めた共同募金の額と決算額に差異があることについて議論⁵⁰がなされた。こうした議論によって共同募金の配分と監督の権利については再度問題視されることとなったものの、解決には至らなかった。

3. 4 共同募金、寄付金控除の対象となる（1970年代・1980年代）

配分や監督権の問題が浮き彫りとなった1960年代であったが、国会での共同募金に関する議論は1969年以降激減する。1974年には初めて一度も議論がなされなかった。その後1976年、1979年と議論が行われなかった年が複数あったため、本節では1970年代から1980年代にかけての議論を明らかにする。特に、その20年間の中で議論が盛んに行われたのは1989年のみであったため、この年に焦点を当てて国会での議論を整理する。

1989年には地方税法の一部を改正する法律案に関する議論⁵¹がなされ、住所地の都道府県共同募金委員会に寄付金控除の制度を設ける措置について述べられた。この法律案に対して野党の日本社会党の中沢健次衆議院議員は、寄付金控除が共同募金に限ったものでいいのかという点について疑問を呈した。本来所得控除は国税である所得税においてのみ認められていた制度であり、地方税である住民税にはなかった。その理由は、国税である所得税であれば所得控除によって生じる利益を国が管轄できるが、地方税である住民税の場合は所轄がばらばらであるため所得控除による全体の利益がはっきりしない可能性があることにあった。しかし、自治省の湯浅利夫税務局長は、共同募金委員会が寄付を前提として運営していること、各都道府県に設置されていることを踏まえ、寄付金控除によって住民税を軽減することは結果的に利益につながるのではないかということを考慮したうえで、共同募金委員会にのみ寄付金控除の制度を創設したと述べたのである。この議論をきっかけに、その後も寄付金控除に関する議論の中で共同募金を取り上げられるようになった。

3. 5 今日の共同募金とは（1990年代以降）

本章の最終節では、1990年から現在にかけての議論をみていく。1996年から1997年にかけては厚生省の不祥事による共同募金の指定寄付問題についての議論⁵²がなされた。共

⁴⁹ 第56回国会参議院「決算委員会」第1号（昭和42年8月1日）、黒木利克参議院議員（自由民主党）、行政管理庁稲木進行政監察局長。

⁵⁰ 第56回国会参議院「決算委員会」閉会后第8号（昭和42年11月16日）、黒柳明参議院議員（公明党）。

⁵¹ 第114回国会衆議院「地方行政委員会」第3号（平成元年3月23日）、坂野重信自治大臣国家公安委員長、中沢健次衆議院議員（日本社会党）、自治省湯浅利夫税務局長。

⁵² 第139回国会衆議院「予算委員会」第1号（平成8年12月6日）、中川秀直衆議院議員（自由民主党）。第140回国会衆議院「予算委員会」第11号（平成9年2月12日）、梶屋敬悟衆議院議員（新進党）、橋本龍太郎内閣総理大臣。

同募金における指定寄付制度とは、寄付者と社会福祉法人などの受配者が寄付金の使途内容を指定して共同募金委員会を通して寄付を行い、一定の要件を満たすと税制上の優遇措置が適用されるというものだが、この制度が悪用される事件が起こったのである。この事件をきっかけに、都道府県の共同募金委員会と中央共同募金委員会の二段階で審査をし、高額な寄付に関しては公表するという仕組みがとられた⁵³。

2000年には、1951年に制定されてから半世紀近くにわたり共同募金の根拠法として機能してきた社会福祉事業法の改正案に関する説明⁵⁴が衆参両院で行われた。改正内容のうち共同募金と関連のある部分に目を向けると、地域福祉の推進を図るために共同募金委員会などの機能強化を目的としたものであった。

2005年の議論では共同募金の現状に目が向けられた⁵⁵。共同募金の寄附金の大半を占める戸別募金は、今や町内会が中心となって町内会費の一部のような形で集められているが、その寄付金の10%近くは事務費や人件費といった共同募金委員会の必要経費へと回されている状況であるという。さらに、大分県や青森県など一部の地域では寄付金の20%以上が経費へと回されている状況が現実となっている。厚生労働省の小島比登志社会・援護局長は、各県の共同募金委員会に対して事務費を10%以内に抑えるよう指導や助言を行ったが、年々の寄付金額の低下も相まって多くの共同募金委員会で事務費が10%を超えている状況であることを述べた。

⁵³ 第151回国会参議院「厚生労働委員会」第11号（平成13年5月24日）、梶屋敬悟厚生労働副大臣。

⁵⁴ 第147回国会衆議院「本会議」第25号（平成12年4月14日）、丹羽雄哉厚生大臣。
第147回国会参議院「本会議」第32号（平成12年5月11日）、丹羽雄哉厚生大臣。

⁵⁵ 第162回国会参議院「決算委員会」第7号（平成17年4月11日）、中村博彦、厚生労働省小島比登志社会・援護局長。

4. 政府が考える共同募金の在り方

4. 1 結論：自発性の構築を目指して

本研究では、第二次世界大戦後、共同募金が様々な使途で使われるようになった点に着目し、『共同募金』に対する政府の捉え方は、第二次世界大戦後から現在にかけてどのように変化しているのか」という問いに取り組んできた。国会議事録のドキュメントを調査・分析して得られた結論は以下の通りである。

民間主体の共同募金運動の発足に携わった政府は当初、戦後の不安定な日本経済を安定させるための財源の一つとして共同募金を捉えていた。当時の政府は税収不足だったため、社会福祉事業を行うためには共同募金が必要不可欠であったのである。その後、不適切な配分や不正利用を巡る問題が国会で度々糾弾されるようになったが、共同募金はいくまでも自分たちが干渉してはいけない民間の募金運動であると政府は考えていた。そのため、こうした問題に政府は介入すべきではないという姿勢を貫いていた。一方で政府は、共同募金が自発性のもと行われるべきものであるということは認識しており、戸別募金で集められたお金が税金として見なされるようなことがあっても、それが決して良い状況ではないということは理解していた。こうした状況に意識を向けていた政府は、平成に入り寄付金の税控除を導入することで、税収を犠牲にしても多くの人たちが募金をするように仕向けるようになった。これらのことから、政府が一貫して共同募金を自発的なものにしようと考えていたことを国会議事録から読み取ることができた。昭和期は、介入しないことでその姿勢を示していたが、平成以降、寄付金の税控除を行うことで寄付者がより自発的に募金をするようなきっかけを提供するようになったと考えられる。

4. 2 本論文の意義と今後の課題

本論文では、国会議事録検索システムを用いて「共同募金」という検索語でヒットした議事録の分析を行い、『共同募金』に対する政府の捉え方は、第二次世界大戦後から現在にかけてどのように変化しているのか」という問いを明らかにしてきた。共同募金運動は法律を根拠に行われていながらも、民間主体であるからと政府は十分な監督をしない。町内会を通じた戸別募金を行うことで強制的という意識を持たれつつ、近年は税控除の対象にして自発的な募金が行われるように仕向けている。法律の制定・改正を行う政府の側から共同募金を分析したことで、こうした政府（官）と民、自発と強制（税）の狭間で揺れ続けてきたのが共同募金なのではないかと考察することができた。共同募金に税金的要素があることを言及した先行研究はなかったため、新たな視点を獲得したという点で本研究には意義があるといえる。また、共同募金運動によって集められた募金がどのようにして人々の役に立ったのかという、共同募金そのものに対する評価については国会での議論の中であまりなされていなかった。むしろ、国会審議では共同募金の配分や不正問題に焦点が当てられていたことから、度重なる疑念を浮き彫りにした点も本研究の意義といえるだろう。

もちろん、本研究は共同募金を対象に調査したものであり、日本の募金一般の特徴を明らかにしようとしたものではない。一方で、日本の募金活動の戦後史の中にある「官と民」「自発と強制」の狭間で結果的に問題として指摘された不正利用や配分への疑念は、もしかすると、日本において、募金に対する市民の意識に影響を与えた可能性がある。近年、

共同募金の募金額は減少の一途をたどっているが、こうした疑念と募金額との関連性については今後の研究課題とする。

5. 参考文献一覧

- 石井洗二 (2008) 「共同募金運動における「国民たすけあい」理念：その歴史的考察」『社会福祉学』49 巻 3 号、pp.5-16、J-STAGE、https://doi.org/10.24469/jssw.49.3_5 (2023 年 9 月 2 日最終アクセス)。
- 竹部成崇 (2016) 「経済的な豊かさと寄付の心理的効用の関連—東日本大震災前後の比較—」『ノンプロフィット・レビュー』16 巻 1 号、pp.57-65、J-STAGE、<https://doi.org/10.11433/janpora.16.57> (2023 年 9 月 12 日最終アクセス)。
- 谷口守・土居千紘・山口裕敏 (2014) 「災害時における他地域に対する自発的援助の存立要因に関する考究—東日本大震災を対象として」『都市計画論文集』49 巻 3 号、pp.303-308、J-STAGE、<https://doi.org/10.11361/journalcpj.49.303> (2023 年 9 月 12 日最終アクセス)。
- 二瓶さやか・増子正 (2021) 「地域共生社会の実現にむけた共同募金運動の変遷からみる寄付文化醸成に関する一考察」『十文字学園女子大学紀要』、51 巻、pp.95-104、機関リポジトリ、<http://id.nii.ac.jp/1463/00001198/> (2023 年 9 月 2 日最終アクセス)。
- 野口友紀子 (2017) 「共同募金運動にみる寄付行為の意味づけ——社会化からファッション化へ——」『社会福祉学』58 巻 2 号、pp.67-79、J-STAGE、https://doi.org/10.24469/jssw.58.2_67 (2023 年 9 月 2 日最終アクセス)。
- 渡辺裕子 (2014) 「被災地の遠隔地からのボランティアの問題と支援のあり方：東日本大震災における活動支後金受給団体の分析を通して」『社会福祉学』55 巻 3 号、pp.106-117、J-STAGE、https://doi.org/10.24469/jssw.55.3_106 (2023 年 9 月 12 日最終アクセス)。