

日本赤十字社、共同募金にみる日本的募金の展開

The Deployment of Japanese fund-raising system through the experience of the Japanese Red Cross Society and the Community Chest

下澤 嶽

文化政策学部 国際文化学科

Takashi SHIMOSAWA

Department of International Culture, Faculty of Cultural Policy & Management

戦前、戦後の日本赤十字社と共同募金の歴史と展開システムを詳細に調べるとともに、寄付回収の中心的役割を果たしている自治会・町内会等と募金システム、行政府との関係の詳細に見ることで、日本の寄付回収文化の特徴を分析する。

The research see carefully about the Deployment of fund-raising system of the Japanese Red Cross Society and the Community Chest led by Japanese Government during the war and the post-war period and analyze the relation between the Japanese government and the Resident Associations, which play the vital role for the Donation collection, finally abstract the one of basic Culture of Japanese fund-raising system.

1. 日本の寄付活動の中の日本赤十字社と共同募金

近年、ボランティア団体や市民活動団体の寄付のあり方、寄付回収能力の向上などの議論が活発である。しかし、日本国内の寄付の歴史的、文化的体系については、まだあまり多くの研究がなされていない。人道的な意図に基づく寄付が広く市民の間に浸透したのは、おそらく戦後のことで、こうした寄付の大衆化に大きな貢献をしたのは、戦前からあった日本赤十字社の社費の募集、そして戦後始まった赤い羽根で知られる共同募金などではないだろうか。それらは現在も継続して行われている。この論文では、この二つの活動の発足、成長、停滞を観察しながら、日本の寄付文化の一端を考察したい。

1970年代になると、高度経済成長にともない、都市への人口集中、核家族化が進み、主体的に活動にとりくむ市民活動団体が多数生まれ、その活動に共鳴する主体的な寄付行為が多様に広がっていった。国際協力NGOセンターの調査では、1980年代以後急速に成長を遂げた国際協力NGOは、275億円の資金を集める存在にまで成長していると報告している¹。また最近、インターネット上での寄付調達、「クラウド・ファンディング」が話題を呼んでいる。そのなかでも先頭を走ると言われているレディ・フォーは2011年4月の設立から、すでに14億円をインターネットからだけで集めている。

こうした寄付文化の高まりに応えるように、2009年に、日本ファンドレイジング協会が設立され、寄付活動の価値のあり方、寄付を集める技術の紹介、組織経営のあり方など、情報共有の場が盛んに国内でつくられてきている。また2010年から同協会が発行している『寄付白書』から、日本の寄付の量的な把握が進んでいることがわかる。2013年の白書を見ると、日本の個人寄付は6,931億円になり（2012年）、法人の寄付も加えると1兆4,099億円に上る²。アメリカの個人寄付は1兆8,312億円（2012年）³、イギリスの個人寄付は1兆1,597億

円⁴と及ばないものの、日本にも寄付行為が広がっていることがわかる。

またこの寄付白書の寄付受取団体分野は以下のとおりである。

表1 寄付の受取団体分野の分類と金額

宗教団体	2287億円
緊急災害支援	665億円
国際協力	665億円
教育・研究	587億円
国や都道府県や市町村	416億円
自治会・町内会など	387億円
社会貢献活動の中間支援	270億円
政治献金	264億円
子ども・青少年育成	213億円
共同募金	177億円
芸術文化・スポーツ	150億円
日本赤十字社	146億円
保健・医療・福祉	132億円
自然・環境保全	98億円
権利擁護・権利支援	56億円
まちづくり・まちおこし	42億円
業界団体・商業団体・労働組合	38億円
雇用促進・雇用支援	6億円
その他	332億円
合計	6931億円

出典 日本ファンドレイジング協会2013『寄付白書2013』、44pより

表1の宗教団体の寄付は、全体の33%となり、大きなシェアを占めている。これには、お布施や謝金が含まれず、

宗教団体への献金や檀家や氏子になっている寺院・神社への寄付、祭礼への寄付、さい銭等が含まれている。

寄付のきっかけ・経緯については、表2のような理由が挙げられている。ここからもわかるとおり、自治会・町内会等⁵を通した寄付行為が、いまでも多くの市民の寄付の場であることがわかる。

表2 寄付のきっかけ・経緯

自治会や町内会が集めにきたから	57.4%
関心があったから	16.4%
インターネットで知ったから	11.9%
きっかけがわからないくらい昔から知っている	11.9%
街頭での呼びかけがあったから	8.2%
家族や知人や団体から頼まれたから	6.6%
ダイレクトメールをもらったから	5.7%
家族や知人や団体を通じて紹介されたから	4.5%
テレビや新聞や雑誌で寄付先の活動が紹介されていたから	4.1%
その団体でボランティアをしていたから	2.9%
職場や学校で紹介してもらったから	2.5%
寄付つき商品や団体の販売物品を購入する機会があったから	2.5%
イベントに参加したから	1.6%
自宅や勤務先の近くに寄付先の事務所があったから	1.6%
財政的に余裕があったから	1.6%
相続や香典などがあったから	0.4%
記念日だったから	0.1%
その他	2.5%

出典：日本ファンドレイジング協会2012『寄付白書2012』, 71p

表3 日本赤十字社と中央共同募金会の概要

	日本赤十字社	中央共同募金会
設立年	1877年（明治10年）	1947年
監督省庁	厚生労働省	厚生労働省
管理法	日本赤十字社法	社会福祉法第112条~124条
組織の予算規模	680億円（一般会計のみ 2013年）	27億円（一般会計のみ 2013年）
寄付募集の内容	地域ごとに支部、地区組織をつくり、自治会・町内会等を通して500円以上の社費を主に戸別募金の形態で回収している。集まった寄付は地域の赤十字活動に活用される。	赤い羽根募金、歳末たすけあい運動として、自治会・町内会等を通して金額を設定せず主に戸別募金の形態で寄付を集めている。回収した寄付は市町村の福祉団体、施設などの活動に寄付される。
寄付総額（災害寄付などは含まない）	約195億円（2013年） 主に社費として回収された個人の社費（161億円）と法人の社費（35億円）を足したものの。個人の社費のかなりが自治会・町内会等の戸別募金を通してあつまったものである。	約190億円（2013年） 内訳は、戸別募金（72.7%）、街頭募金（2.3%）、法人募金（11.7%）、職域募金（4.9%）、学校募金（2.0%）、イベント募金（0.8%）、個人募金（1.7%）、その他（4.1%）を合計したものの。
地域の運営体制	市町村ごとに地区組織が構成され、通常、市長が地区長、行政職員や関係者が役員となっている。この地区組織が地元の自治会・町内会等に社費回収の依頼を毎年行っている。事務局は行政機関内に置かれている。	市町村ごとに自治会関係者、福祉事業関係者などが共同募金委員会を構成し、この委員会が地元自治会・町内会等に寄付の回収の依頼を毎年行っている。通常事務局は各地区の社会福祉協議会に置かれている。
募金運営費	集められた社費のうち、15%が本社運営、20%以内が地区（各自治会・町内会等）に交付金として支出されている。	集められた寄付のうち、0.5%が中央共同募金会、県支部へ10~15%、約8%が地区の委員会の経費として計上されている。

*それぞれの寄付額は公開されている総額で、自治会・町内会等以外からの募金も一部含むものである。

表1、表2の神社への寄付、共同募金、日本赤十字の社費⁶などについては後述するが、主に自治会・町内会が会員宅を戸別訪問して主に集めているものと思われる。

市民による寄付活動が徐々に多様化、発展する中で、今でも自治会・町内会等が行う寄付活動は歴史的に長いというだけでなく、現在の寄付活動の中でも大きな位置を占めている。しかし、近年この募金活動にも陰りが見られ、寄付は減少傾向ある。こうした寄付活動がどのように始まり、どのように発展してきたのか、次に見ていきたい。

その前に、両団体の概要を様々な資料をもとに表3に簡単にまとめた。

現在、自治会・町内会等を通じて寄付回収を長期に実施してきたのは「日本赤十字社」「中央共同募金会」、緑の募金の「国土緑化推進機構」、複十字シール募金の「結核予防協会」の4つに絞られるようだ⁷。ただ、緑の募金は年間約25億円（2012年）、複十字シール募金は年間2.8億円（2013年）と、その規模も小さいため、ここでは「日本赤十字社」と「共同募金」の二つに絞って、考察していきたい。

2. 戦前までの日本赤十字社の社員増加と社費回収の歴史

まず日本赤十字社が戦前、どのように社費や寄付を集めていったか、その概略を見ていきたい。

スイスのジュネーブで始まった赤十字社の博愛精神に感銘した佐野常民は、有栖川宮の許可を受け1877年（明治10年）⁸に博愛社を設立した。これが現在の日本赤十字社の前身である。（明治20年に日本赤十字社と改名されるが、この文中では便宜的に日本赤十字社という名称で通す）佐野らは、戊辰戦争による死傷者が多数出ることを予想し、双方の兵士を救助する活動を目指したのである。一

人でも多くの敵を殺すことがそれまでの戦争の考え方とすると、日本赤十字社の誕生は、日本の人道主義の目覚めと言ってもよいだろう。

組織は設立当初から皇族らの庇護を受け、会津磐梯山噴火（1888年 明治21年）の噴火被災地に救護班を派遣し、日本社会の中で徐々に認知を受けるようになる。日清戦争（1894年 明治27年）、日露戦争（1904年 明治37年）、満州事変（1931年 昭和6年）などの戦地に救護班を送る組織として徐々に成長し、国家の戦略上の重要な機関となっていた。もちろん日本赤十字社を支える基盤が日本国内に生み出されたのは、戦争への熱狂からだけでなく、自然災害での救援活動、地域に展開される医療サービスに、人々が大きく惹きつけられたことも重要な理由である。

もちろん、社員の増加は皇族の存在や行政機関の動員力だけでなく、赤十字の価値観に共感する町村分区の努力なしには有りえなく、地方の組織にとって割り当てられた年拠金の「回収」は簡単なものではなかったようだ⁹。そして、1888年（明治21年）に、日本赤十字社は広島、島根、山口、大阪に支部を設置し、順調に地域の拠点を増やしていった。1892年（明治25年）には、2府8県に支部が、支部の予備軍である地方委員会が1府35県に設置されている。1893年（明治26年）には支部設立を希望する地方長官の要望が増え、その設立条件をやや緩和している。その後、日露戦争（1904年 明治37年）の戦地に日本赤十字社は救護班を派遣するなどし、1904年（明治37年）には社員が100万人を超えていった。

当時、支部の多くは、県知事らが支部代表となり、地方の有力者や行政関係者が委員となることが多かった。また市町村にある地区・分区も同様の構造を持っており、これは今も根本的には変わっていない¹⁰。その後、社員数は1943年（昭和18年）から急上昇し、1945年（昭和20年）の終戦時には、1,521万人の数にまで上り詰める。このあと述べるが、自治会・町内会等は1940年（昭和15年）以後の国民の統制、資金や物資の動員、経済統制における地域の重要な役割を果たしていた。当時は、軍事公債、関連組織の設置のための寄付など、戦争に必要な資金を集める基盤になっていった。しかし、日本赤十字社がこの当時、自治会・町内会等で社費や募金を集めていたかという詳しい記録がなくわからない。おそらく日本赤十字社は独自の支部や地区・分区の資金回収システムを強化することで、社費回収を広めていったものと思われる。ただ自治会・町内会等の役員と日本赤十字社の地区・分区の役員は重複することが多かったと想定すると、同じメンバーがリーダーとして重なり合うように作られていったのではないだろうか。

欧州で発生した「人道的組織」である赤十字社は、日本では「皇族」「戦争」「行政指導」「国民の医療・災害支援への渴望」などの要素が入り混じり、戦中の国策の勢いと一体となって社員数を伸ばし、発展していった。

3. 戦前戦後の町内会の発展について

戦後、連合国軍最高司令官総司令部（以後、GHQ）の指導もあり、1947年に共同募金が自治会・町内会等を通

じて開始されるようになるが、その前に、戦前の自治会・町内会等の歴史や制度の概要を振り返っておきたい。

自治会・町内会等の住民組織の起源については、大化の改新時の五人組隣保制度や、室町時期に形成された「惣村」「惣町」、徳川封建体制下における地方行政組織としての「五人組」に求める説など多様である。

1871年（明治4年）の廃藩置県、1898年（明治21年）の市制・町村制の発布、そして昭和に至るまで、行政の地域住民組織の制度は二転三転しながら進化を続けていった。ただ、終戦まで一貫しているのは、行政側が自治会・町内会等の代表の権限、役割、報酬をどうするかといった点をめぐって、制度が変わり続けたということである。行政機関は、膨大な行政業務をいかにして自治会・町内会等に委ねて効率を図るか、そして行政側の政策動員の受け皿として自治会・町内会等を活用しようとしたことが常に見て取れるが、国家が自治会・町内会等を明治初期のころから積極的に育成・管理し、全国的に画一化を試みたとはいいいがたい面がある。

しかし、戦況が佳境を迎える1940年（昭和15年）に初めて内務省が「部落会町内会等整備要綱」を発布し、町会、隣組の整備、統制を行い、全国的に部落会町内会が統制強化され、配給、債券の共同購入、警防など多方面の機能を発揮するようになった¹¹。さらに1943年（昭和18年）には大政翼賛会町内会部落会指導委員が設置され、地域住民の軍事援護、自警、倭約、物資配給などの政府の政策の下支え機能を果たすようになった。時として、政府の政策を支えるための資金が自治会・町内会等を通じて集められた。

上田の京都市における公同組合の研究によると、日清戦争・日露戦争の際には軍事公債が地域の公同組合に割当があり、1902年（明治35年）頃から、寺院・神社・病院の建設費、軍人の後援会、震災・水害への寄付が行われており、こうした集金体制はこの頃から整い、昭和まで続いていたとしている。上田はさらに、満州事変（1931年 昭和6年）を皮切りとする十五年戦争が、公同組合を戦時町内会に変えていったとし、組合が慰問袋、格納庫の献納、国防協会の創設の寄付、軍事援護会への慰恤金（いじゅつきん）、関東大震災の義捐金、といった形で頻繁に組合員から寄付を募る行為があり、盧溝橋事件（1937年 昭和12年）以降、それは強まっていったことを指摘している¹²。

1940年（昭和15年）に出された内務省訓令第17号「部落会町内会等整備要綱」により、自治会・町内会等は国民を統制し、動員する機関として明確に位置付けられる。まず、1940年（昭和15年）から始まった配給の切符・通帳は自治会・町内会等を通じて配布された。これ以外にも、国債・債券の消化を自治会・町内会等に負担させる活動、そして市民の余剰資金を自治会・町内会等の貯金や銀行や郵便局、信用組合貯金に貯金させる役割も担っていた。その後、1942年（昭和17年）10月に内務省が自治会・町内会等の事務員設置構想が打ち出されて、有給の事務員が設置されるようになり、自治会・町内会等の機能は一層強化されていった¹³。

戦後、GHQはこうした自治会・町内会等の存在が日本のファシズムを下支えしてきたことに懸念を持ち、「日本

統治体制の改革」の通達を1946年1月に出し、自治会・町内会等の活動を1947年5月からすべて禁止した。それ以後、サンフランシスコ条約が発効する1952年まで、自治会・町内会等は正式には存在しなかったことになる。

終戦直後、自治会・町内会等が禁止されたため、地域に関連した行政事務は地区町村が行うこととなった。具体的な対策として、食糧配給などの重要問題の解決をはかるため、市区町村に駐在員を置いたり、出張所を設置したりすることが暫定的に許された。多くの場合、自治会・町内会等を表面に出さず、地域の代表を行政の駐在員、連絡員、囑託にして事務を代行させる方式で踏襲することが多かった。

その他に、行政が地域で各種事業を実行するために、衛生協会、防犯協会、防火協会、また独自に赤十字奉仕団などが組織されることもあった。サンフランシスコ条約後の1952年頃には、自治会・町内会等が次々と結成されていった¹⁴。吉原は、1947年以後アメリカの赤十字社にてこ入れて全国に作られた赤十字奉仕団は、事実上自治会・町内会等の擬似組織であり、自治会・町内会等に代わる機能を代行していたと指摘している¹⁵。

戦後、自治会・町内会等に対する法定化・制度化は積極的には行われていない¹⁶。自治会・町内会等はその後増加を続け、総務省が2008年に実施した「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」では、全国には29万4359の地縁団体があるとしている。そのうちで数が最も多い名称は自治会で12万2916、次に多いのが町内会で6万6,905、3番目に多いのは区で3万8,880という状況を伝えている。現在の自治会・町内会等は、世帯単位で構成され、原則として全世帯が加入するという前提にたっており、地域の諸課題に包括的に関与する組織である。大半は会費を徴収し、連合組織に所属していることが多い。1999年に自治会・町内会の法人制度である「認可地域団体」の制度ができ、44,008団体（平成25年4月）が法人を取得している。自治会・町内会等への加入率は、9割を維持していると言われるが、関連行事などへの参加が減ってきているという¹⁷。

戦前と戦後、自治会・町内会等はまったく異なったものだという印象をもつかもしい。しかし、雨宮昭一（1989）は、戦時中の総力戦化のためには、階級分類にそって自治会・町内会等を組織することは許されず、地域の上流・中流、細民の強制的な標準化が進み、社会的混住化の進行、中小零細企業や商業の整備・転廃業によるプロレタリアの創出、農民の抑圧と軍需工業誘致などの工業化、強権的な大衆の福祉組織化が進行し、その結果として大衆社会が出現する下地となったとしている。そして、この体制は「現代日本社会」の特徴と構造につながっていると結論づけている。玉野も、「名望家支配型」「自営業者支配型」といった多少異なった表現を使っているものの、同様な分析を見せている。

戦争を支える戦時中の自治会・町内会等が、戦前まだ残っていた上流階級を強制的に町内会のメンバーとして標準化し、地域の工業化・福祉衛生制度が拡大され、新たな中産階層を生み出した。戦前の自治会・町内会等と戦後の自治会・町内会等はこの部分では水面下ではつながり合っていると言える。また吉原が言うように、戦後の混乱期の

中、自治会・町内会等が自発的に生まれ、講和以降の再編を経て今日まで存続してきたという事実こそが、日本の基層文化のひとつなのではないのだろうか¹⁸。

4. 共同募金の誕生と自治会・町内会等との連携

敗戦後GHQは、戦前の政治体制を再び生み出さないように、様々な制度改変を進めた。戦前は6,700あまりあった民間福祉施設は、憲法で公金支出が禁止されたため、終戦直後に3,050に激変し、深刻な財政難になっていた。これを打開する意味で、GHQの示唆のもと、厚生省により「国民たすけあい運動」として新たな募金活動が模索されたのである¹⁹。

終戦直後、日本政府が提出した「救済福祉に関する件」に依る形で、GHQは、1946年2月27日にSCAPIN775号「社会救済に関する覚書」を発した。この覚書には無差別平等原則、国家責任原則、公私分離原則、支給金総額の無制約原則が謳われた。また、日本国憲法（1946年11月3日）の第89条の制定を契機として、民間事業に対する政府の財政的援助の打ち切りが指示された²⁰。これを受けて同胞援護会を土台に、1946年3月に恩賜財団同胞援護会が発足した。この一連の流れはGHQが、上位下達的で公民一体となった戦前の体制をよしとせず、まず公と民を分け、民が政府から一定の自立性を保つことが戦後の民主主義体制にとって重要と考えたからである。初期の共同募金の仕組みが生み出された社会背景には、①民間福祉団体は政府から自立的になるべき、②そのための民間福祉団体の活動資金の創出が必要、③募金活動は行政の介入なく民間組織が行うべき、といったGHQの意向が強く反映していた。

1947年、GHQの公衆衛生福祉部と厚生省の間で何度も協議が重ねられ、民間の福祉団体の資金源となる共同募金が企画されていった。共同募金の原型は、アメリカで行われていた「コミュニティ・チェスト」という募金形態を模倣する形でつくられた。

1947年8月にこれを推進する「社会事業共同募金中央委員会」が誕生し、11月25日から12月25日にかけて全国で募金活動が展開された。その実績は表4のとおりである。

表4 第1回共同募金の実績（1947年）

目標金額		6億7820万円
達成金額		5億8956万4438円9銭
	戸別募金	77.5%
	大口寄付	4.8%
	街頭募金	3.9%
	学校募金	1.7%
	職域募金	0.7%
	興行募金	9.8%
	切手付加金	0.7%
	その他	0.9%

出典：中央共同募金会 1997 『みんな一緒に生きていくー共同募金運動50年史』6-16p

表4の戸別募金とは、自治会・町内会等の担当者が個人宅を訪問して募金を集める活動である。最初の共同募金の7割近くが、非公式に作られていた自治会・町内会等から集められていることがわかる。共同募金はGHQの奨励策として始まり、GHQが表向きには反対した自治会・町内会等を通して多額の寄付を集めることに成功したのである。自治会・町内会等の活動はGHQによって禁止されていたものの、戦後の混乱期に、住民実態の把握、配給物資の実施のためには必要不可欠な機能であって、行政と住民の双方の都合で、自然発生的につくられていった。こうして自然復活した自治会・町内会等が共同募金の下支えになっていった。自治会・町内会等を共同募金に活用する発案は、厚生省の担当者だったのかどうかは不明であるが、戦前の自治会・町内会等の集金能力から、これを募金に再利用する発想が出てきても不思議なことではない。こうして自治会・町内会等の集金能力は、戦時中の「聖戦」でなく、「国民のたすけあい」という形にスライドし、復活していった。

1948年になると、募金の中心的推進団体である社会事業共同募金中央委員会が社会事業協会から独立し、運動の名称も「国民たすけあい共同募金」となり、財団法人化された²¹。またこの年に、募金のシンボルとしての「赤い羽根」が登場している。1949年には、GHQが「共同募金の9原則」を発表し、公務員の関与の排除（ただし社会福祉協議会が実施母体となっていく）、寄付金を民間施設のみに配布することなどを強調し、公私分離を明確にしていた。1951年にはNHK歳末たすけあい運動が共同募金と共催で行われるようになり、現在の体制に近づいていく。

5. 日本赤十字社の再建と共同募金との連携

GHQは、戦時中に日本赤十字社が日本の軍事政策と密接に結びついていたため、組織の民主化の必要性を感じていた。戦時中、赤十字は陸軍・海軍大臣の管轄であったが、戦後1946年には厚生省に移管され、組織再建が始まった。1947年には災害救助法が成立し、この法律下で正式に日本赤十字社が再建され青少年赤十字団組織の変更とあわせて赤十字奉仕団などが結成されていった。1946年の段階で社員数は終戦直後の1,521万人から約1,018万人へと減った。金庫に保管されていた国債株は紙くず同然となってしまう、収入は激減し、物価高もあり1946年には300万円以上の赤字を出している。収入の大部分を占める社費も戦後の混乱期で期待できず、社員簿も消失・散逸したものもあった。財政的にも非常に厳しい状況に置かれたため、1947年に募金活動を本部・支部の職員が行ったが、目標の半分も集まらなかった²²。

あまり知られていないが、日本赤十字社と共同募金と一緒に募金を集めた時期が2年間だけある。1948年、1949年の2年間、集まった募金を7（共同募金）対3（日本赤十字社）で分ける条件で共同募金と一緒に募金を集めている。ふたつの組織の目的がそもそも異なることから、いずれ別々に実施するべきであるが、一日も早い日本赤十字社の財政的な自立のために1948年、1949年は合同で行うようにGHQが求めていたと言われる。結果、1950年からは別々に独自の募金を集めるようになり、5月に日

本赤十字社、10月は共同募金といった時期のすみわけがされるようになっていった。日本赤十字社の募金は「白い羽根運動」という名称として周知されていくようになる²³。1951年ころから社費の募集に力を入れはじめ、表5からもわかるが、1947年には社費は募金の1%程度しかなかったが、1955年には社費がほぼ半分といった割合に変わり、「白い羽根」という募金の名称はPR用のコピーとしてだけ残し、社費の募集が主流化していった。その後社員増強に施策が集中していくなか、1958年に「白い羽根運動」による募金活動は終了する。なぜ寄付でなく社費の募集に向かっていったのか詳しい資料がなくてわからないが、おそらく戦前の社費募集の経験値が次第にそちらに向かわせたのかもしれない。

社費とは、日本赤十字社の社員となるための会費のこと、本来は寄付とは異なる性格を持つ。ただ、社員としての義務や権利は実質発生せず、総会も本社で代議員によって行なわれるため、多くは社員としての自覚が少なく、寄付と実質的に同じ実態になっている。

表5 1946年－1955年の日本赤十字社の社費と募金の金額

	社費	募金
1947年	1,988,411円76銭	139,964,279円00銭
1948年	22,542,788円76銭	254,848,366円20銭
1949年	16,879,845円07銭	271,911,193円72銭
1950年	6,390,850円72銭	423,805,903円77銭
1951年	122,203,578円21銭	360,766,579円29銭
1952年	154,201,385円32銭	445,033,482円04銭
1953年	210,129,221円99銭	452,526,609円34銭
1954年	304,561,195円00銭	395,195,896円00銭
1955年	343,321,193円00銭	372,642,258円00銭

出典：日本赤十字社 1972 『日本赤十字社史稿 第6巻』, 437p

1952年には日本赤十字法が制定され、社費は年間100円以上に、1971年には300円以上に、1986年には現在の500円以上の額に変更され、社員制度の改革が進んでいった。また1956年には団体も社員になれるように変更されている。

図1は日本赤十字社の設立時から2012年までの社員数の増減を示したものである。図2は、共同募金の設立時から2013年までの増減を表したものである。この二つの図をみると、日本赤十字社は昭和15年から20年まで急速に社員数が伸び、終戦直後に一度減少するが、1955年以後からその数が増加している。共同募金も概ね同じような曲線で増加している。しかし、日本赤十字社は1996年に、共同募金は1998年をピークに、その業績が減退し始めているのがわかる。戸別募金に依存していた両団体が、同時期に募金額が減っていったことは象徴的である。おそらく、戸別募金を中心とした寄付回収（赤十字の場合は正確には社費であるが）そのものが、何らかの事情で力を失っていることが推測できる。

こうした事態に対処しようと、日本赤十字社は2006年から新たな社資募集として、ダイレクトメールの活用、口

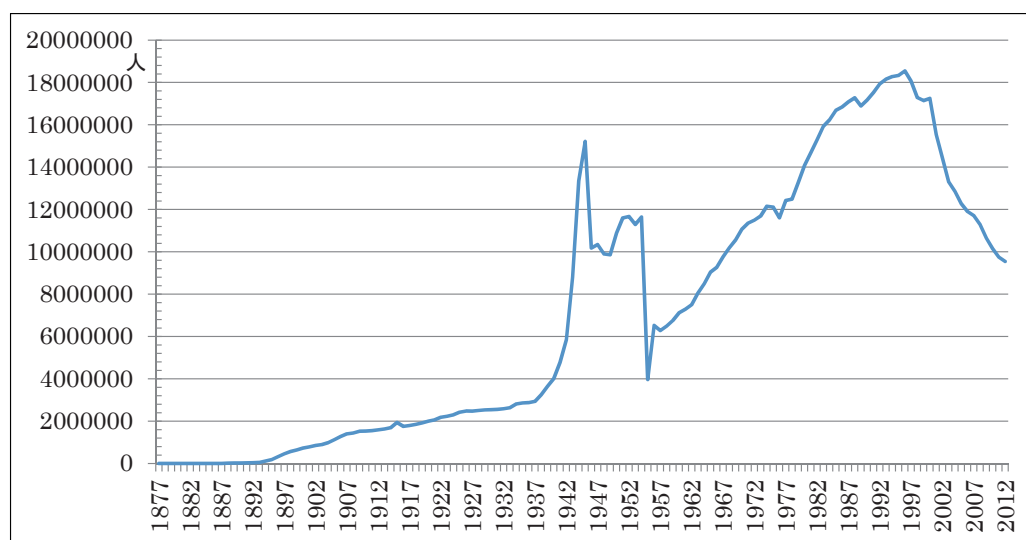


図1 日本赤十字社 社員数の推移

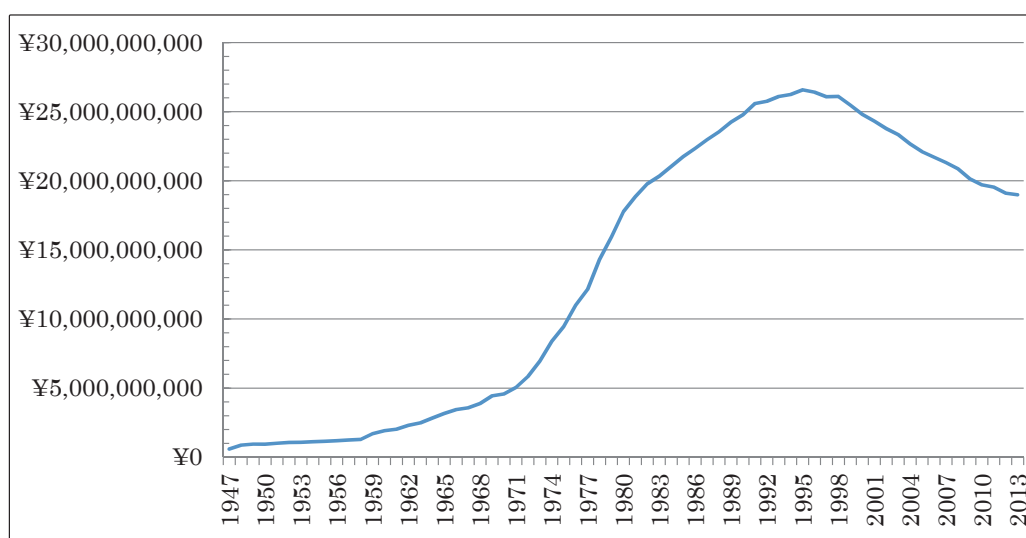


図2 共同募金 募金額の推移

座自動振替、クレジットカード、コンビニエンスストアからの振り込み、ダイヤルQの活用なども開始している²⁴。また中央共同募金も、同様な努力とあわせて活動団体が指定できる「使いみちを選べる赤い羽根募金」という新しい募金の開発を続けているが、寄付金額低下は止められず、その数字は下降を続けている。

6. 戸別募金の強制性について

共同募金も日本赤十字社の社資の募集も、GHQの指導の中、戦後の国家再建の中でトップダウンに設計されてきたものであった。しかし、こうした集金方法に戦時中の上意下達的なイメージを重ね、「強制性」を訴える声は当初からあった。

例えば、1953年、宇治山田市の日本教職員組合の定期大会で「共同募金等の募金に際し、児童の利用に反対する運動展開に関する件」として、「学童の教育上、このまらしからぬ影響がある」と決議されている。募金に際して、街頭募金など児童の利用に反対する意図があった²⁵。

また1961年8月27日、産経新聞に「赤い羽根募金に反対 社会党決定 代わりに国の補助要求」というスクープ記事が掲載された。社会党は、共同募金は占領行政の指導で始まったもので「天下り」的で、自発的寄付でない。割り当て募金は強制的な寄付、配分先の民間福祉団体の未成熟さがあり、積極的に国費助成を出すべきで、共同募金廃止を提案する見込みだといった主張になっていた。多くの議論を経て、実際にこうした案は提出されなかったが、この当時から「寄付の強制感」の問題意識があったことがわかる。

中央共同募金会も日本赤十字社もこうした事態に意識的に対応してきた。日本赤十字社の内部資料の中でそれらを憂慮する記述を表6にまとめた。ここでは、戸別募金の割当的・機械的な回収といった問題から、1965年頃から一括回収といった問題に意識が移ってきているのわかる。戸別割当は、戦後初期の頃行なわれたもので、世帯あたりの金額を自治会・町内会等の執行部側が決めて、回収する方法である。また、一括回収は、会費などの中にあらかじめ寄付の金額を事前に入れておき、一括で寄付を払っ

表6 日本赤十字社の戸別募金に際する配慮事項

1950年 赤十字募金運動要綱	赤十字募金は、戸別募金に重点をおくことになるのであろうが、戸別募金においては寄付者に進んで赤十字事業に協力を求めるように務め、 <u>戸別割当を行ないまたは戸別割当に類するような印象を寄付者に与えること、これを避けねばならない</u> 。しかし、寄付者の便宜のためにその希望を前提として、およその基準額を示すことは差支えない ²⁷ 。
1956年 赤十字運動実施に関する件	戸別募金は、社員に加入しない者に対して、資金援助を求めるために行なうものであるが、その趣旨とするところは、社員加入の奨励の場合と同様、戸ごとに赤十字の理想を普及して、その理解を深めることがねらいであるので、 <u>町内会の会費又は町村費から支出されることなく、世帯毎についてその拠出を求めること</u> ²⁸ 。
1965年度 赤十字社員増強月間実施要領	近時、町内会等自治組織単位に、社費を一括納入する傾向があるが、これは赤十字社員の増強に結びつかない結果になるので、町内会長、部落会長等を協賛に委嘱するとか、話し合いの機会や、赤十字事業の実施に役買ってもらう機会をつくって、よく理解してもらうなどの方法により、戸別に社員加入を奨励できるような方向にもってゆくこと ²⁹ 。
2001年 社員制度並びに社費募集の改善と今後の取り組みについて	現行の社資募集運動の実施にあつては、社員への加入意識の確認が十分行われないまま、社員登録がなされていることが一部にみられるため、種々の批判や問題が生じている。赤十字に対する地域住民の理解を得ることはもちろんであるが、日本赤十字社の社資募集に協力いただく方々のなかから一歩進んで、社員として加入し今後とも継続して赤十字活動を支援したいという意思をお持ちの方を選びだしていくことが、今後、極めて重要になっております。このため、今後の社資募集にあたっては、地域の実情に応じて可能な限り、 <u>募集資材に「社費」または「寄付金」の確認欄を設ける等の工夫をし、地域住民の社員への加入意思の確認に努める必要があります</u> ³⁰ 。

* 下線部分は筆者による

てしまう方法である。自治会・町内会等役員が戸別に家々を訪問する負担軽減を目的に行なわれてきた方法である。日本赤十字社はこうした傾向を憂慮し、常に自治会・町内会等が戸別に回って募金の意義を訴え、自主的な寄付を訴え続けるように自治会・町内会等に向けて注意を促している。

例えば、1959年には、機械的な戸別募金から脱却し、生活に余裕のある人には十分な説明をし、応分に募金を出してもらう改善強化も図られている²⁶。

寄付の一括払いにさらに逆風となる裁判結果が、2008年8月24日、大阪高裁で出された。

2006年3月26日、滋賀県甲賀市光南町のある自治会で開催された定期総会で、小学校・中学校教育後援会、共同募金、社会福祉協議会、日本赤十字社の社費の募金に充てるため、自治会費を年6,000円から年8,000円に増額する決議がされた。これに反対する自治会メンバー5人が、自治会側を相手どり提訴したものである。増額された会費を払うことを拒否した会員に、役員総務会では自治会離脱届の提出を求めるように決議をし、配布物を配布しない、災害や葬儀の協力をしない、ゴミステーションを利用できないといったことも明言していた。会費と寄付金の同時徴収に反対する会員に対し自治会側が退会を含めたことが、不当な差別扱いであるか否かが論点であった。

これに対して、自治会側は、会員総会で民主的に決まったことであり、地域の福祉に役立つものであること、住民の高齢化で寄付金集金業務の負担が過大で、住民の強い要望で会費とともに徴収することを決めたことを理由にその正当性を訴えた。

裁判の判断は、寄付はあくまでも任意であり、強制することは憲法19条の思想・良心の自由に反すること、寄付を払わない会員を強制的に退会させることは、加入が自由かつ公共性の高い自治会に反するとして、自治会総会の決

議が無効であることを確認した。

この判決に対して、共同募金会も日本赤十字社も公式の見解を出していないが、組織内部では何度か協議をし、各支部等に必要な連絡を行っている。日本赤十字社は2010年に出版した『平成22年度 赤十字社員増強運動の手引き』の中で、以下のように説明している。

*町内会・自治会が日本赤十字社の社資募集にご協力いただくことは問題ありません。判決は、町内会・自治会が募金や寄付金の集金にあたり、自治会費を増額したことで、自治会費の増額に応じない会員に対して自治会からの脱退を求めたことが違法とされているのであって、町内会・自治会が日本赤十字社の社資募集に協力することや募金や寄付金を集めることを否定しているものではありません。日本赤十字社への社費の協力が強制でなく任意であることを会員の皆様が十分理解されたうえで、町内会・自治会総会等で同意が得られ、会員に周知がされているのであれば、年間予算から日本赤十字社へ社資を拠出することを取りやめる必要はありません*³¹。

つまり寄付・社費を集めることはもちろん、一括寄付を総会で民主的に決めることは問題ないとし、募金を出したくないといった構成員がいた場合、寄付の上乗せについては選択できるようにすることで、この問題は乗り越えていけるとしている。

甲賀市のような事態が発生する背後には、自治会・町内会等の寄付の回収作業が多く、個々の家を回って募金の意思を確認する戸別募金に時間が避けるような余裕がないという実態があるからだ。多くの自治会・町内会等では、会費の徴収（4月が多い）、日本赤十字社の社費及び募金の回収（5月実施）、緑の募金（4月か9月）、複十字シール募金（8月から12月）、共同募金・歳末助け合い運動（10月から12月実施）、これ以外に、地元のまつり、地域の社

会福祉協議会の会費、また地域に応じた各種委員会や後援会などの集金があり、ほとんど1年中集金を行っている状態である。昼夜戸別訪問して募金の説明と回収を行うのは過重で、役員の高齢化もあり、自治会・町内会等では、会費などに寄付を上乗せし、一括で寄付を支払い、業務を軽減したいという要望が強い。

戦後、政府や地域行政、関連組織が、自治会・町内会等を「集金箱」のように利用しようとした状況があったのは否めない。こうした過度な負担が、多くの自治会・町内会等を一括募金回収のシステムに向かわせるのではないだろうか。また寄付の目的、必要性を十分実感する間もないまま、「これまで続いていたから」「社会のためになるらしいから」「小額だから」と、惰性的に寄付を続けている自治会・町内会等の構造にも課題があるだろう。多くの自治会・町内会等では1年おきに役員が交代することが通常で、担当者は前年度の制度を踏襲し、次の新しい役員にそのまま引き継いでいこうとするため、組織内で問題意識を議論して改革を生み出していくことが難しい。多くの自治会・町内会等では、作業を軽減するために、組織で寄付の一括支払いを望む傾向が年々高まっているものと思われる。

しかし、自治会・町内会等の総会で民主的に一括寄付払いが決められたとしても、関心の異なる住民で構成される自治会・町内会の多数決という決定方法が、はたして個人の寄付行為を決める方法として馴染むのか疑問は残る。また、事前に詳細な議案書が配布されることも少なく、限られた総会出席者で決議をすることで、どこまで会員にアカウンタビリティが果たせるのかについても疑問だ。

7. 主体的な個人寄付と戸別訪問寄付との相克の中で

寄付白書にもあるように、日本の寄付土壌はゆっくりであるが、成長している。その中で、寄付額は宗教団体や戸別募金には届かないものの、顕著な成長を続けているのが、市民自らが支援先を選び、支援内容を確認して行われる「主体的な個人寄付」である。

こういった個人寄付は、寄付者が主体的に寄付先の選択をするだけでなく、市民活動団体の積極的な寄付の呼びかけ、寄付入金方法の簡易化、組織の高いアカウンタビリティ構築といった相互の組み合わせによって生まれてきた。市民団体の活動テーマと対象は限定されているが、草の根レベルの詳細な活動が「見える」「わかりやすい」ことが特徴である。70年代以後の市民団体の多くは、規模は小さいが個々の興味や関心で結びつきあうアソシエーション

型組織の特徴を備え、自治体・町内会等の地縁団体とは異なった運営とコミュニケーションシステムを発展させてきた。こうした事例は70年代以降、ボランティアグループ、市民活動団体やNGOの増加に合わせて徐々に顕著になり、年々成長を続けている。1998年に特定非営利活動法（NPO法）が制定され、その団体数は5万に届こうとしている。

「主体的な個人寄付」の個人と団体の関係の特徴を整理すると、表7のようなものが挙げられるだろう。

日本赤十字社、共同募金の募金システムは中央官庁を頂点とし、国内の市町村のすべてをカバーする巨大な構造物になっている。日本赤十字社はいまでも県、地域の行政機関の強い協力のもとそのシステムを維持している。また、共同募金はGHQの指導のため、行政関係者を委員会から排除しているものの、推進事務局は市町村の社会福祉協議会であり、以前地域行政からの距離は近く、日本赤十字社の寄付回収構造と類似形、もしくは兄弟関係である。寄付を呼びかける日本赤十字社、共同募金の地域の委員会は住民主体が前提となっており、その募金に応える自治会・町内会等も主体的に参加していることになっているのだが、あくまでも行政機関、社会福祉協議会のお膳立ての上で、追随するように自治会・町内会が動員されている印象が強い。野村は、日本赤十字社の社員と組織の決定システムに対して、社員の組織運営への参加がいかに難しく、決定にかかわる重要な人脈は、ほぼ行政の関係者の影響力から出ることがない仕組みになっていることを指摘している³²。

中央政府、さらに地域行政機関は、自治会・町内会等の存在なくして、合理的な統治や資源や情報の回収ができないことは近代国民国家が成立する以前も以後も同じで、長い歴史が証明している。また自治会・町内会等の側も地域の利害調整、地域行政からの資源誘導や情報収集のために、「地域代表の顔」としての交渉権をもつ必要があった。こうした両者の相互依存関係は、「暗黙の夫婦関係」として地下水のように深く日本社会の底辺に存在しているのではないだろうか。両者は利害バランスの範囲内であれば、互いに相手の都合を融通しあう。この募金システムもそういった関係性の上に成り立っている。そこには市民活動団体のような主体的判断する個人を生かす組織原則は生まれにくく、両者の関係性の維持が優先される。個人の意思や価値に基づく文化を発展させる組織ではなく、国家システムとの交渉権やそこからの利益を優先し、集団のあいまいな合意に留まる、といった日本の文化土壌が横たわっている

表7 主体的な個人寄付の特徴

寄付者側	市民活動団体側
関心のある団体や活動の情報を自ら調べ、内容の確認をする	寄付者に積極的に広報し、活動の意義と寄付の必要性を働きかける
自ら金額を決め、寄付を郵便局や銀行に行き振り込み手続きを行なう	入金しやすい制度を用意して、寄付者に伝える
寄付の対象となる活動内容や情報に関心を持ち続ける	活動のニュースや情報を寄付者に届ける
団体や活動の会計報告に関心を持ち続ける	決算情報を寄付者に届ける、または公開する
一部の寄付者は団体の運営に関心がある	ボランティア活動が開かれており、会員が主体的に役員になれるシステムが開かれている

る。

日本赤十字社、共同募金の戸別募金は、戦後の「助け合い」のスローガンのもと、「寄付」を大衆化する大きな役割を果たしていった。そこには戦後のGHQの指導、中央官庁の関与と後押し、地方行政組織の動員、自治会・町内会等の組み合わせによって、大型の寄付システムとなって現れた。自治会・町内会等の集金能力の基盤は戦時中につくられて、戦後その機能がそのまま共同募金や日本赤十字社の募金の基盤となっていったと考えられる。ただ、それはその後生まれてくる「個人の主体的寄付」との融合や接続がうまくできないままである。

こうした市民活動団体の登場と増加によって、日本赤十字社や共同募金が寄付市場を奪われたというのは早計かもしれない。なぜなら日本の寄付市場はまだまだ成長途上であり、潜在的可能性ははるかに大きいと考えられるからである。日本赤十字社や中央共同募金会も、こういった市民団体の手法を学び、個人寄付の積極的な依頼や広報、支援するプロジェクトを寄付者に「見える化」する努力、入金方法の多様化・簡便化、組織の透明性を高める努力が続いている。しかし、寄付の減少は、多様な寄付者のニーズへの対応の遅れ、自治会・町内会等への加入人口の減少、戸別募金への募金集中からくる作業量増大のためのアカウントビリティの低下、といった悪循環が生み出した結果と考えるべきだろう。そして、戸別募金の金額が低下を始めた分岐点でNPO法の制定の1998年とほぼかさなる時期の、1996年から1998年であったことは、日本の寄付文化の研究においても重要な分岐点であったことを明記しておきたい。

参考文献

- 石井洗二 2008「共同募金運動における『国民たすけあい』理念」『社会福祉学』第49巻第3号、一般社団法人日本社会福祉学会
- 伊藤修一郎 2007「自治会と町内会と住民自治」『論叢現代文化・公共政策』Vol.5, 85-116
- 岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯉坂学・高木正朗・吉原直樹編著 2013『増補版 町内会の研究』お茶の水書房
- 上田惟一 2013「近代における都市町内の展開過程 京都市の場合」『増補版 町内会の研究』お茶の水書房
- オリブ・チェックランド 2002『天皇と赤十字』
- 春日雅司 1997「地区組織（町内会・部落会）研究の系譜と現状－特に地区組織の政治的役割をめぐって－」『経営情報研究』vol.5, NO.1, 165-202p
- 黒沢文貴・河合利修 2009『日本赤十字と人道援助』東京大学出版会
- 国際協力NGOセンター 2011『NGOデータブック2011 数字で見る日本のNGO』国際協力NGOセンター
- 佐藤信一 1963『赤十字100年』朝日出版
- 赤十字共同研究プロジェクト 監修 野村拓 2003『日本の赤十字の素顔』あけび書房
- 総務省 2007『平成19年版 国民生活白書 つながりが築く豊かな国民生活』
- 玉野和志 1992「日本における都市自治の歴史的展開－町内会再評価論の検討－」『社会学部論叢 第2巻第2号』、流通経済大学
- 1991「戦時下町内会の整備と地区類型－地域住民組織の歴史的展開－」『社会学部論叢』、流通経済大学
- 中央共同募金会 1997『みんな一緒に生きていく－共同募金運動50年史』
- 中央共同募金会 1966『共同募金＝20周年記念誌』中央共同募金会
- 辻中豊 2006「現代日本のコミュニティ：多様性と12類型分析 2006-7自治会全国調査からの分析」新コミュニティあり方研究会
- 成瀬龍夫 1999「日本の民間福祉事業と寄付制度」滋賀大学創立50周年

記念論文集（代321号）、滋賀大学

「日本の赤十字」刊行委員会 1956『日本の赤十字』日本赤十字社

日本赤十字社 1978『人道－その歩み 日本赤十字社の百年史』

1997『日本赤十字統計集』

1957『日本赤十字社史稿 第4巻』（大正12年－昭和10年）

1969『日本赤十字社史稿 第5巻』（昭和11年－昭和20年）

1972『日本赤十字社史稿 第6巻』（昭和21年－昭和30年）

1986『日本赤十字社史稿 第7巻』（昭和31年－昭和40年）

1988『日本赤十字社史稿 第8巻』（昭和41年－昭和50年）

2001『日本赤十字社史稿 第9巻』（昭和51年－昭和60年）

1999『日本赤十字社史稿 第10巻』（昭和61年－平成7年）

2011『日本赤十字社史稿 第11巻』（平成8年－平成17年）

日本赤十字社 2004『赤十字に関する意識調査結果報告』日本赤十字社

日本赤十字社 2010『平成22年度 赤十字社員増強運動の手引き』日本赤十字社

日本ファンドレイジング協会 2011『寄付白書2010』、日本経団連出版

2012a『寄付白書2011』、日本経団連出版

2012b『寄付白書2012』、日本経団連出版

2013『寄付白書2013』、日本経団連出版

蓮池 穰 2006「高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会、2005年）をめぐって」『札幌学院法学 = Sapporo Gakuin law review』, 22 (2) :65-77

日高照夫 2011「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性－「連合体」としての組織スラックの視覚から－」『山梨学院大学法学論集』68巻、207-240、山梨学院大学

森 裕亮 2002「わが国における自治体行政と地域住民組織（町内会）の現状－行政協力制度を対象に－」『同志社政策科学研究』第3巻（第1号）。

山下麻衣 2014「1908年から1940年における日本赤十字社の収入構造からみた事業展開」『京都産業大学論集』社会科学系 第31号

山岸健 1965「町内会の組織と機能」『哲学第46集』、慶應義塾大学

山本主税 2005「社協誕生前夜における牧賢一の社協理論」『長崎国際大学論叢』第5巻、195-205p

吉原直樹 1989「戦後改革と地域住民組織－占領期の都市町内会－」ミネルヴァ書房

2000『アジアの地域住民組織－町内会・街坊会・RT/RW』御茶ノ水書房

2013「大阪における日本赤十字奉仕団成立の一餉」『増補版 町内会の歴史』お茶の水書房

¹ 国際協力NGOセンター、2011『NGOデータブック2011 数字で見る日本のNGO』, 66p

² 日本ファンドレイジング協会、2013『寄付白書2013』, 9-11p

³ 日本ファンドレイジング協会、2013『寄付白書2013』, 217p

⁴ 日本ファンドレイジング協会、2013『寄付白書2013』, 203p

⁵ 地域の住民組織を「自治会」「町内会」「部落会」「区会」など、今でも呼び方が様々で統一されていない。この論文では「自治会・町内等」を便宜的に使用する。

⁶ 日本赤十字の社費は、運営にかかわる社員としての会費という位置づけの資金である。しかし、金額が500円以上という設定や、実際に社員として参加する場をすべての社員に保障していないこと、お金を出す市民の側も社員として運営にかかわることを意識していない実態を考え、ここでは「寄付」と同等のものとして扱っていく。

⁷ 自治会・町内会等によって、地域独自の判断で募金が集められることがある。例えば地域の社会福祉協議会の会費などの例がある。

⁸ 文中ではわかりやすくする意味で、1945年以前に限り、便宜的に元号を併記するようにする。

⁹ 黒沢・河合、306p

¹⁰ ちなみに、共同募金はGHQの指導もあり、意識的に行政関係者がかわらない地域の組織づくりとしてデザインされている。

¹¹ 山岸、396p

¹² 上田、85p-96p

¹³ 上田、100-101p

¹⁴ 山岸、398p

¹⁵ 吉原2013、164-167p

¹⁶ ただし、1991年に自治会・町内会等が認可地縁団体として法人格を取得する途が開かれた。この制度は財産管理上の便宜を図るものだが、法人格を取得した認可地縁団体は約4万4千団体（2015年4月）である。

¹⁷ 総務省 2007 『平成19年版 国民生活白書 つながりが築く豊かな国民生活』

¹⁸ 吉原2000、16-17p

¹⁹ 成瀬, 9p

²⁰ 石井, 7p

²¹ 石井, 7p

²² 日本赤十字社1978, 122p、

²³ 日本赤十字社1972 『日本赤十字社史稿 第6巻』, 438p

²⁴ 日本赤十字社2011 『日本赤十字社史稿 第11巻』, 635p

²⁵ 中央共同募金会1997 『みんな一緒に生きていくー共同募金運動50年

史』, 60-64p

²⁶ 中央共同募金会1997 『みんな一緒に生きていくー共同募金運動50年史』, 53-54p

²⁷ 日本赤十字社1972 『日本赤十字社史稿 第6巻』, 443p

²⁸ 日本赤十字社1986 『日本赤十字社史稿 第7巻』, 494p

²⁹ 日本赤十字社1986 『日本赤十字社史稿 第7巻』, 501p

³⁰ 日本赤十字社2011 『日本赤十字社史稿 第11巻』, 636p

³¹ 日本赤十字社2010 『平成22年度 赤十字社員増強運動の手引き』

³² 赤十字共同研究プロジェクト 監修 野村拓 2003 『日本の赤十字の素顔』 あけび書房, 12-20p