

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 14 日現在

機関番号：15201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380157

研究課題名(和文) 寄付に関する行政学的研究 - 「共同募金」を題材に

研究課題名(英文) Research on Giving from the viewpoint of Public Administration Study: focusing on the Community Chest of Japan

研究代表者

毎熊 浩一 (MAIGUMA, KOICHI)

島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：50325031

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の直接的な対象である「共同募金」に絞れば、研究成果は大きく二つ。第一に、その歴史を追うことで、誕生時には「官製NPO」とも揶揄された共募が、累次の「改革」により「自律性」を確保していったことを確認した。第二に、共同募金会(都道府県レベルおよび島根県内市町村レベル)の実態解明を試みたこと。具体的には、いわゆる「60年答申」をベースとした改革の過程と到達点を検証し、結果的に、その多様性を確認した。

研究成果の概要(英文)：The major findings of the study on the Community Chest of Japan (so called "Kyoubo") are summarized in the following.

First, I confirmed that Kyoubo have achieved autonomy as a result of repeated reform despite of the criticism "Governmental NPO" at the time of founding. Second, I examined carefully the Kyoubo Reform, especially one based on the 60th anniversary report, and revealed the complexity and diversity of Kyoubo.

研究分野：行政学

キーワード：共同募金 寄付 行政学

1. 研究開始当初の背景

(1)小職の最終的な問題関心は、「新しい公共」(ないし「ガバナンス(協治)と呼ばれる(た?)時代・社会文脈における「行政責任」のあり方を解明することにある。そのうち、本研究では、「共同募金会」(以下、共募)を主たる題材に、下記二点に取り組むこととした。

いわば「古い公共」の実態を(改めて)正確に把握する。とりわけ、共募を中心とした民民の関係、そのなかでの行政の役回りが焦点となる。

「古い公共」の特性を踏まえた上で、「新しい公共」の機能する要件を探る。特に、「寄付」等の民間資金源、その拡充にあたっての行政の役割に焦点をあてんとした。

(2)ではなぜ「共募」か。理由は主に5点。

60年以上(現時点では70年)の歴史を持つ「古い公共」時代からの老舗団体である。

「新しい公共」においても「公器」としての役割が期待されている。

民間組織でありながら、その存立根拠から運営まで行政との関係は、実に深い。

地縁団体、社会福祉協議会、企業など民同士の関係性も強い。

知名度・募金経験からみて、市民との近さも(少なくとも表面上は)他に比肩できるものは、ほばない。

2. 研究の目的

(1)「行政責任論」は、斯学の「パラダイムの核心」言われながら、また、政治・社会的文脈が大きく変容するなかにもありながらも、長らくバージョンアップの忘れ去られてきた領域である。この分野に革新を迫ることが本研究の(比較的長期的な)目的であった。

(2)共募に関する研究は、斯学ではほぼ皆無である。福祉分野でいくらか見られるものの、当然ながら、そのことに起因するバイアスがある。本研究のより直接的な狙いは、行政学的な視角・知見から共募研究を深めようとすることにあった(逆もしかり)。

(3)本研究は、以上の目的達成に必要な(あるいは派生的な)サブテーマとして、寄付・ファンドレイジング研究(特に社会的インパクト) NPO論(特に協働) 市民社会の比較研究(特にカナダ United Way) 地方自治論(特に地方議会) コミュニティ論(特に町内会自治会) 政治参加論(特に若者と選挙)等を射程に含め、それぞれの深化も狙いとしていた。

(4)以上から、その小括としての中期的な目的は2点。日本型(あるいは伝統的)寄付の

特質を解明すること、「古い公共」と「新しい公共」との理論的接合を図ること。

3. 研究の方法

(1)文献レビュー。「共募」関係資料はもちろん、より広く「新しい公共」関連、特にNPO就中、いわば「古い担い手」たる、町内会自治会、社会福祉協議会、等々や寄付・ファンドレイジングに関する諸研究につき、基礎作業として(あるいは日常的に)フォローした。

(2)実証研究。「共募」の実態を明らかにすべく、アンケート及びヒアリング等を行った。主な問題関心は、現状特に、組織体制はどうなっているのか、「改革」はうまくいったのか、その成否をわける要因は何か、である。ここで「改革」とは、中央共同募金会企画・推進委員会答申「地域をつくり市民を応援する共同募金への転換」平成19年5月(以下、「60年答申」)をベースとした、いわば「60年改革」である。なお、現在は、平成28年2月に出された「参加と協働による『新たなたすけあい』の創造～共同募金における運動性の再生～」(以下、「70年答申」)に基づく改革が行われており、もちろん本研究でもフォローしているが、主眼は「60年改革」にある。

(3)理論研究。以上から、「古い公共」(研究)における民民関係および行政の役割・責任を踏まえながら、「新しい公共」における行政のあり方特に、民間資金の充実という局面に焦点をあてながらにつき考察した。加えて、寄付研究が行政学に与えるインプリケーションにつき論究を続けている。

4. 研究成果

(1)結論から言えば、意想外に上記(2)実証研究が難航し、(3)理論研究については十分に練られた知見を持つに至ってはいない。ここでは、本研究のメインターゲットである「共募」それ自体についての研究結果を中心に報告する。なお、難航した要因の一つに、アンケート(後に「科研調査」と呼ぶ)の実施が遅れたことが挙げられる。無論、自身の責を免れるわけではないが、現実の動向や研究戦略等の点からやむを得ない面もあった。

(2)「共募」に関わる実証研究は、具体的には3つの柱から構成される。共募の歴史研究、「60年改革」分析その1 全国都道府県共募編、「60年改革」分析その2 鳥根県内市町村共募編、である。

(3)一つ目の柱「共募史研究」の出発点となる問題関心は、端的に、「官製NPO」として誕

生じた共募は、いまなお「官製」のままなのか、という点にあった。一次資料にも目を通しながら検証した結果、累次の「改革」により、いまでは民間組織としての「自律性」を獲得したと言えそうである。もっとも、現在でも、組織等に関わる基本事項は「社会福祉法」に規定されていること、税制等の優遇措置が講じられていること、県共募事務局長には行政出身者が少なくないこと等、標準的なNPOと比べると、行政との関わりは深い。言うなれば、「仕切られた自律性」とでも表現できようか。

(4)管見の限り、共募の歴史は、大きく4期にわけることができる。無論、他の分類も可能である。例えば、ほぼ10年ごとに比較的大きな「改革」が行われてきたことを考えれば、単純に、1946年の発足から約70年経った今までを7期にわけることが最もシンプルであろう。ただ、ここでは、社会背景や改革の中身等に刮目し4区分を採用する。

第1期：設立前後から1950年代半ばまで。この時期は、戦禍による窮乏から民間社会事業を資金的に救済するため、“官民をあげて”共募の基礎づくりが行われた。ただし、設立後間もなく、自律化への道を探り始めている（例えば、法人化、事務局の分離等）。

第2期：1950年代から70年代半ばまで。高度経済成長とともに、共募自身「共募廃止論」等の逆境ですら結果的にプラスに変えながら急成長を遂げた時期である。理念も、「福祉国家」の建設という壮大なものであった。

第3期：70年代半ばから80年代まで。いわゆる「福祉見直し」の時代、経済の低迷と緊縮財政のもとで民間社会事業の水準を維持すべく、組織づくりから募金・助成まで自ら実施した様々な調査を活用しながら本格的な強化策が講じられた時期である。

第4期：90年代から現在まで。「地域福祉新時代」あるいは「新しい公共」とよばれる社会環境のもと、そしてまた、平成7年をピークに募金額が減少していくという危機的状況のもと、共募が根本的な改革を迫られた時期である。具体的には、三つの「答申」

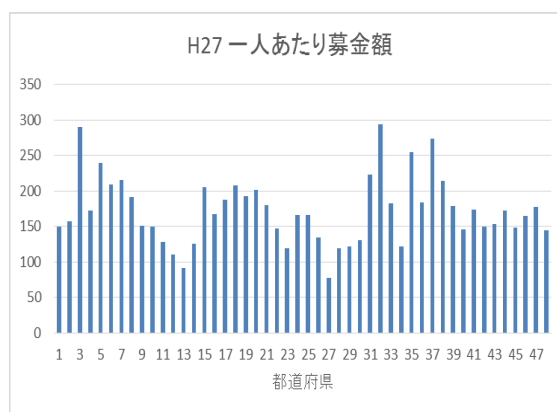
先述した「70年答申」、「60年答申」に加え、50周年を期に出された「新しい『寄付の文化』の創造をめざして」平成8年に基づく改革がなされた（そして、それは続けられている）。

なお、本研究残り二つの柱は、この第4期（特にその後半）をターゲットにしたものである。

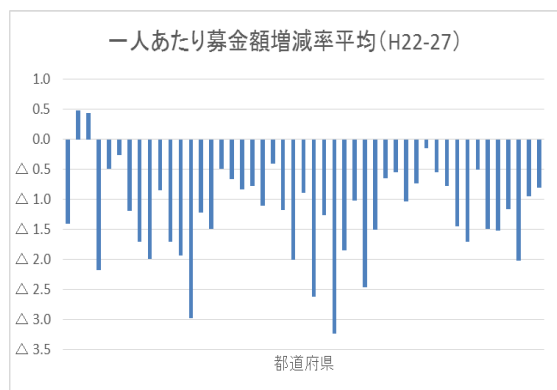
(5)二つ目の柱は、「60年改革」分析その1全国都道府県共募、である。ここでの主な問題関心は、「60年改革」は果たして奏功したのか、それは地域による（都道府県共募間で）違いがあるのか、あるとすればそれは何に起

因しているのか、である。結論を言えば、改革への取り組み程度も、成果も実に多様である。ただし、その違いを説明する要因は今のところ把握できていない。共募の多様性（バラバラさ？）を確認できたにとどまる。

(6)まずは、「改革」成果をも見る一指標となるはずの「募金額」について概観しておこう。ここでは比較可能性の点から「一人あたり募金額」に注目する（その他のデータについては、さしあたり中央共募サイト「統計データ（募金編）参照」。グラフの通り、平成27年度の最大値は295円、最小値は77円。実に4倍ほどの差がある。



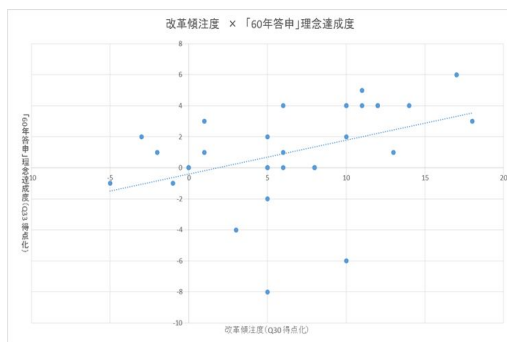
また、各年度の対前年度比伸び率（H22からH27までの平均）を見てみると、プラスが2件（0.5と0.4）のみ、他はすべてマイナスであった（最小値は-3.2）。その苦境ぶりがよくわかる。なお、本分析では、（詳細は割愛せざるを得ないが）「60年改革」の取り組み時期を、便宜的に平成22年から平成27年として捉えている。すなわち、それ以前が「改革」前の状態、平成27年度が「改革」の成果が（あるとすれば）出てくる年度と理解するものである。



(7)さて、共募の多様性は、そもそも組織体制からしてそうである。平成27年度末時点でのデータを、小職実施の「都道府県共募アンケート調査」（以下、「科研調査」）平成29年3月実施、郵送調査、全47県共募、回答数35からいくつか見ておこう。例え

ば、事務局職員数は、2人から8人まで（中央値は4人）幅がある。その構成は「全員共募プロパー職員」が70.6%、「全員社協職員」が17.6%、両者の「混在」型が11.8%であった。事務局長の前職は、行政(61.8%)、社協(11.8%)、共募(8.8%)となっている。なお、この調査では、「60年答申」発表当時、すなわち平成19年頃の状況も確認しているが、ここでは割愛する。

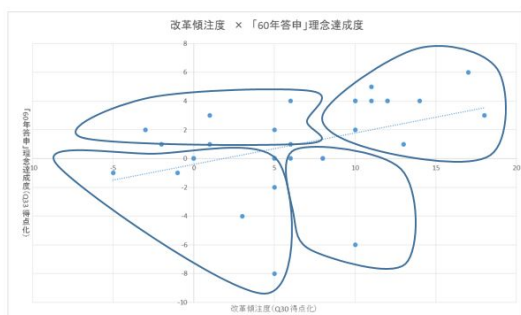
(8) では、「60年改革」についてはどうか。例えば、検討機関の設置や方針・計画等策定の有無、その時期、改革経費の割合等も様々であった。しかし、通常は、改革に取り組むほど、成果もあがるはず。そこで、改革傾注度、達成度それぞれに関わる設問につき得点化したうえで、散布図を作成してみた。一瞥して明らかな通り、両者に相関関係はほぼない。



(9)ところで、理念型として改革と成果との関係をみれば、「改革傾注度」「理念達成度」各々を軸に大きく4つのタイプができる。すなわち、改革に十分取り組み、成果もあがっている、改革に取り組んだが、成果はあがらない、改革は十分ではなかったが、成果はあがった、改革に取り組まず、成果も少ない。表にすれば下記の通りである。

	a 理念達成度 高		
B 改革傾注度	③Ba 棚た型	①Aa 改革結実型	A 改革傾注度
低	④Bb 自業自得型	②Ab 骨折れ損型	高
	b 理念達成度 低		

(10) 実際、「平均点」を基準点とすれば、先の散布図からも4つのタイプを確認できる。



それでは、このタイプは何によって説明できるだろうか。当初たてた仮説は、社協との組織間関係のあり方であった。この関係の重要性ないし変遷は、「共募史」分析からも確認済みである。「科研調査」も、主にそれをベースに設計したものである。しかし、事務局の職員構成（全員共募プロパー職員、全員社協職員、混在）、事務局長の出自、役員構成、社協策定の「地域福祉活動計画」等それぞれ、並びに、それらの総合指数、いずれも十分には説明できるものではなかった。表は一例である。なお、その他考えられ得る変数によりいくつか検証してみたものの、いまのところ十分説明し得るものは見つかっていない。

事務局職員 構成	改革タイプ								全体	
	Aa		Ab		Ba		Bb		実数	割合
1 共募プロパーのみ	5	26.3%	2	10.5%	2	10.5%	10	52.6%	19	100.0%
2 混在	2	40.0%	0	0.0%	1	20.0%	2	40.0%	5	100.0%
3 社協職員のみ	2	28.6%	2	28.6%	3	42.9%	0	0.0%	7	100.0%
無効	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	100.0%
無回答	1	50.0%	0	0.0%	1	50.0%	0	0.0%	2	100.0%
総計	11	32.4%	4	11.8%	7	20.6%	12	35.3%	34	100.0%

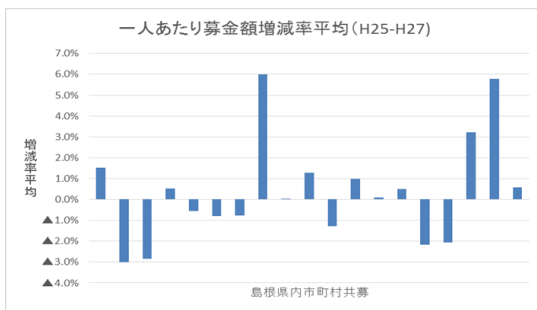
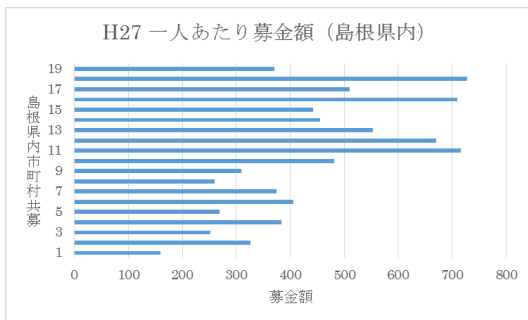
(11)勿論、ここでの分析は、主にアンケート（自己認識）に依拠したものであるため、より客観的な指標を用いた場合は、結果が異なる可能性もある（加えて、得点化等にもまだ改良の余地があると認識している）。とはいえ、例えば、「募金実績」と「改革傾注度」との間にも有意な関係が見られないことからすれば、「改革」とは異なる要因が大きく働いている可能性もある（他方、各種の社会的要因についても関連性を探ってみたが、これも答えが出ていない）。したがって、現時点では、共募の多様性（バラバラ感）を率直に認めざるを得ない。まさしく「共同募金というシステムは47通りの育ち方をしたシステムである」（「科研調査」とある回答者の自由記述より）。

(12)三つ目の柱は、「60年改革」分析その2 鳥根県内市町村共募編である。鳥根は他ならぬ小職の居住地であり、かつ、小職はかつてその改革にも関わった当事者の一人であるが、客観的にも注目し得る地域に他ならない。それは、中央共募職員をして「なんでこんなにマジメなんだろう、ってくらいマジメ」と言わしめるほど、「60年改革」のいわば優等生だからである。例えば、「60年答申」の翌年には「改革推進検討委員会」 小職は委員長を務めた を設け、その提言『共募十策』（平成22年9月）を受ける形で「中期計画」を策定、進捗管理をしながら、いままなお改革に取り組んでいる。実際、一人あたり募金額は、長らく全国一位である（ただし、

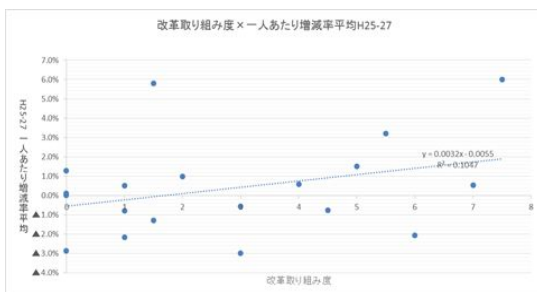
それが「改革」の成果であるかは断言できないが...)

(13) もっとも、島根の内部、つまり市町村共募 正確には、「共同募金委員会」と呼ぶべきところ、ここでは共募と略す をみると、決して一様ではない。その違いを「改革」に着目して明らかにせんとしたのが、ここでの主たる関心事である。結論を先取りすれば、本分析からも、全国県共募同様、その多様性を確認するにとどまっている。

(14) まずは、一人あたり募金額とその増減率平均 (H25-H27) をみておこう。



(15) 分析にあたっては、「改革」の成果を示す指標 (従属変数) として、この増減率平均を、他方、「改革」への取り組み度を示す指標 (説明変数) として、『島根県市町村共同募金委員会基礎調査』から、「共募十策」および「中期計画」にかかる回答を得点化 (H25-27 総合) したものをを用いた。両者の関係は以下の散布図の通りである。ほとんど相関していないことがわかる。



(16) 確かに、個別の事例をつぶさに見れば、改革への積極的なコミットメントが良好な募金実績に結実しているところもある。しか

し、全体的には、両者には明確な関係はないと言わざるを得ない。加えて、全国同様、4タイプに分類 (改革結実型 5、骨折れ損型 4、棚ぼた型 4、自業自得型 6) し考察してみたものの、その特徴を説得的に説明できる要因も、現時点では不明である。より精緻な分析は今後を期したい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

毎熊浩一, 進む! 市民参加 学生による「若者の政治参加」促進の試み: ポリレンジャーを題材に, 地方自治職員研修 49(5), 44-46, 2016, 査読なし

毎熊浩一, 体験的政治参加論: 若者と女性に関わって (議員実力養成講座 女性と議会 (第3回)), 議員 NAVI 47, 16-20, 2015, 査読なし

毎熊浩一, 議会ウオッチのススメ - モノサシ批判に応える, Voters, 22 号, 10-11, 2014, 査読なし

〔図書〕(計2件)

毎熊浩一, 比較のなかのしまね生活 若者と女性を中心に, 連合総研・連合島根編 『しまね生活白書 2015 「しごと・くらし・ちいき」に関する基礎調査』, 全 193 頁 (うち拙稿: 77-114 頁), 2016 年 小職は本プロジェクト座長としても関与

毎熊浩一, 地方自治 地方議会は不要か, 出原政雄・長谷川一年・竹島博之編 『原理から考える政治学』 法律文化社, 全 238 頁 (うち拙稿: 149-167), 2016 年

〔その他〕

毎熊浩一, 「島根県政しょうゆソース」プロジェクト 2015, WEB マガジン「議員 NAVI」, 2015, <http://www.dh-gi.in.com/article/20150410/2971/>

虎の巻編集会議・ふるさと島根定住財団編, NPO 虎の巻 ~ Q & A・ヒント集・レポート集 + お役立ち情報 ~, 2015, 毎熊浩一 https://www.teiju.or.jp/local/?np0_q 小職はこの編集会議委員であった

6. 研究組織

(1) 研究代表者

毎熊 浩一 (MAIGUMA KOICHI)
島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：50325031

(2)研究分担者
()

研究者番号：

(3)連携研究者
()

研究者番号：

(4)研究協力者
()