

アメリカの非営利セクターと制度

Nonprofit Sector in the U.S.

渡辺元
WATANABE Gen

はじめに

みなさん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました21世紀社会デザイン研究科の渡辺です。

さて、日本におきましては、1998年3月19日に「特定非営利活動促進法（通称・NPO法）」が成立、同年12月1日より施行され、早10年以上が経過しました。この法律は、「議員立法」として、歴史的にも稀な全会一致で成立したわけですが、立法化の過程が市民主導であった点で、“市民立法”とも言える画期的なものでした。私はこの法律策定過程に関わった一人ですが、制度ができれば、これに沿ったさまざまな仕組み、とりわけ、金の仕組みとハードの仕組みが作られるのが常であることから、こうした仕組みづくりも「民」で手掛けることを狙いに、「日本NPOセンター」の設立にも関わりました。そのモデルとしたのは、ワシントンDCにある「Independent Sector」というInfrastructure Organization（民間非営利セクターの基盤的組織）でした。

ところで、現在の日本の非営利法人の制度は複雑な状況にあります。市民主導で実現したNPO法人制度のモデルとなったのはアメリカです。これに対して、先ほど「古い公共」というお話がありましたが、財団法人や社団法人など、伝統的な非営利法人として公益法人というのがあります。これを規定する公益法人制度というものは明治の後半にできたわけですが、以来、2006年の改正まで110年間変わらないままで来ました。それが、NPO法人制度等の影響も受け、2006年に大きく変わるに至ったわけですが、このときのモデルとなったのは、公益認定の仕組みも踏まえると、イギリスと言え

るでしょう。

このように、日本では、同じ非営利法人制度の中に、アメリカの法人制度をベースにする NPO 法人制度と、イギリスの制度をベースにした新公益法人制度という、「2 制度併存」という状況がみられます。このことが、結果としていろいろな面で誤解や複雑な状況を生みだしている。私個人としては、本来は「非営利法人制度」として、一つの枠組みの中で体系化されることが望ましいと考えていますが、これについては、さまざまな見解をもつ方が多いので、すぐに、そのような方向に収斂するのは難しそうです。

以上、まずは日本の非営利セクターに関わる制度面の概況をお話しましたが、これからアメリカの非営利セクター全体とそれに関わる制度について、パワーポイントをもとに話を進めて行きたいと思います。

さきほどの渡辺靖先生のお話にもありましたように、フランスの思想家アレクシス・ド・トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』の中で、アメリカの結社をさまざまな言葉で称賛しています。例えば、同書第 2 巻では、次のような記載があります。

私はアメリカで正直なところそれまで想ってもみなかったような結社に出会い、合衆国の住民が手段を尽くして共通の目標の下に多数の人々の努力を集め、しかも誰もを自発的に目標の達成に向かわせる、その工夫にしばしば驚嘆の声を上げた。

ここで大事なことは「結社」ということ、それから「共通の目標」ということです。そして「多数の人々の努力」や「自発的に」という辺りに、個人のイニシアティヴを大事にするアメリカの気風というか、精神性の拠りどころにあるようなものを見据えていると思います。

非営利組織とは

次に、「非営利組織とは何か」ということです。これはもうすでにご承知の方も多いと思いますが、現在の世界的な非営利セクターの研究者であるジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授は 5 つの要件を挙

げています。

(1) 組織の形態をとっていること。(2) 非政府すなわち政府ではないこと。肝心な点として (3) 「非配分」であること。要するに事業を行って得た利益というものを理事や会員などの関係者に分配しないこと。それから (4) 「自律的運営 (self-governance)」が出来ていること。そして当然ですが (5) 「公共目的の活動」を行っているということ。

このように、政府とは異なる立場で公共の形成を担う存在として、アメリカの非営利組織 (nonprofit organizations) は税の優遇措置を受けているわけです。

また、そうした非営利組織が集まった部門全体を称して「非営利セクター」と呼びます。これについては、時としていろいろな言われ方がします。「nonprofit sector」のほかにも、「third sector」や「charitable sector」、「voluntary sector」、「independent sector」などですが、P. F. ドラッカーは「social sector」とも言っています。セクターのどういう点を強調するかによって言い方も変わってくるものと思いますが、ここでは一般的な「nonprofit sector」を使っていきたいと思います。このセクターの存在意義について、レスター・M・サラモン教授は以下のように述べています。

非営利セクターは、民主主義政治システムを支える不可欠な要素であると同時に、プルーラリズム (多元主義) と個人のイニシアティヴという、国民に尊重されてきた価値を推進するメカニズムとしても機能している。

渡辺靖先生もそのご著書の中で、多元的価値や多元主義、そして個人のイニシアティヴということについて言及されていますが、サラモン教授も同様な視点でその存在意義を指摘しています。多元価値を社会にもたらす、そして個人のイニシアティヴというものを大事にする。それによってアメリカの民主主義を支える。こうした点にセクターの存在意義があるということですから。私の知り合いでアメリカのNPOのリーダーは、「NPOはアメリカの良心である」という言い方もしております。

非営利セクターの存在理由

次に「非営利セクターの存在理由」についてです。

まずは「歴史的経緯」です。“新天地”を求めてヨーロッパからアメリカに渡ってきたピューリタンをはじめとする人びとが国づくりをはじめた。つまり、政府というものが出来る前に自分たちでコミュニティを作っていたわけで、何事も自発的に自分たちで取り組んでいくということが歴史的に染み付いている。次に「市場の失敗」です。公共財、例えばきれいな水や素晴らしい景観、あるいは多くの人びとが集って憩うような公園など、そうした皆が、または、皆に関わるようなものというのは、最初は誰かが負担しなければならないわけですが、それを負担していない人びとも同様に享受できる。つまり、次の人もただでそこに乗れる（フリーライド）ものがある。しかし、このようなことは、通常のマーケット論理では受け入れがたいものです。こうした公共的なことについては、一般的には政府が担うわけですが、小規模な分野や領域まではとても手が回らない。地域社会のレベルでも公共的なニーズは数多くあるわけで、そういったものを担うのが非営利組織であるということです。それから「政府の失敗」です。公共的なニーズに応じていくのが政府の大事な役割ですが、政府というのは税金で成り立っていることから、相当数が認めるものでなければ取り組むのが難しいという限界があります。これに対して、思い立った人びとが率先して取り組むことを可能にするのが非営利組織であり、この点で非営利セクターは、政府の失敗に対する“対抗勢力”という見方もできるでしょう。

そして、先ほども出ました「自由と多元的価値観」です。人びとの自由と様々な価値観を大事にし、これをベースに社会の先駆的、創造的な領域を開拓していくのが非営利組織である。最後に「連帯」です。人は様々なつながりの中で生きている、または、生かされているわけですが、そうした「つながり」の一つの媒介または受け皿になるのが非営利組織である。

以上、5つの点が非営利セクターの存在理由として掲げることができると思います。

アメリカの非営利組織の全体像

続いて、アメリカの非営利組織全体の概況についてお話しします。

これは、The Urban Institute というアメリカの非営利シンクタンクのウェブサイトで紹介されている内容です。それによれば、現在のアメリカでは、非営利組織の数は全体で 140 万あるということです。1998 年に比べると少し増えた。2006 年では、当時の状況でアメリカの GDP の 5%、それから全体の経済賃金の 8.1%、雇用の 9.7% を占めている。分野別にみると、健康に関わる非営利組織が圧倒的に多い。そしてこれらは、支出で見ると非営利組織全体の 45.4%、資産の 23.9% を占めていて、最も大きな勢力となっています。日本でも保健・医療・福祉の分野における NPO の数が一番多くなっていますが、アメリカの場合、特に病院等、医療に関わる組織の規模が大きい。それから教育に関わる非営利組織が 2 番目に多い。これも非営利組織全体の支出から見ると 11.8% を占め、資産では 18.5% を占めています。このように、健康と教育の分野における非営利組織で全体の半分以上を占めています。これに関連して、割合の面からのみ言えば、日本でも似たような状況になっているかと思います。日本の場合、特に「介護保険」の導入以降、保健・医療・福祉の分野に関わる NPO がかなり増加し、全体の 6 割程度を占めている状況です。

Sector Highlights

次に Sector Highlights です。まず、2006 年において、非営利組織全体でアメリカの経済に対して、日本円に換算（\$ ≒ 100 円）すると約 66 兆 6,000 億円の貢献をしている。そして、2006 年の 1 年間で非営利組織全体が得た収入は約 100 兆円になります。これは 2005 年に比べて 5.7% 増えている。それから 2005 年ですが、非営利組織で働いている人は全体で約 1,300 万人。かなり多くの人々が非営利活動に関わっているということです。それから賃金面では、2006 年の場合、全体で約 48 兆円という額にのぼっています。このように、非営利組織全体での収入・支出は相当程度大きな規模になっている

ことが分かります。

Giving

また、こうした非営利組織に対する Giving についてですが、先ず「private giving」というのは、個人からの寄付、foundation（助成財団）からの grant（助成）、そして企業からの寄付を指しており、これらが2006年では約29兆5,000億円にのぼっています。1996年に比べて倍以上になっています。中でも、個人からの寄付が約22兆3,000億円にもなっており、この点は、日本と全く異なる状況であると言えます。それから遺贈（personal bequests）です。2006年には約2兆3,000億円となっています。アメリカも今後高齢化が進むことで、世代間での財産の移動が始まってくることを示唆していますが、この点は、日本でも同様の状況が起こることが考えられます。そして、助成財団からの助成金は2005年の場合、約3兆6,000億円。企業（企業財団も含む）からの寄付は、2006年において、約1兆3,000億円となっており、最近の10年間で約70%の伸びとなっています。

これを見てもお分かりと思いますが、アメリカの場合は個人の寄付というのが圧倒的に多い。つまり、個人のイニシアティブが大きい。それに対して日本の場合、現状ではまるきり逆の状況です。金額の規模は圧倒的に違いますが、割合で見た場合、日本では企業からの寄付の割合が極めて高く、個人からのそれはかなり小さい。税制の問題もあるので、一概に比較はできませんが。

Volunteering

次に Volunteering（ボランティア活動）についてです。2005年には約6,100万人がボランティア活動を行った。時間に換算すると、2006年は約130億時間となり、これはフルタイムの雇用者、約760万人に相当するということです。そして、こうした活動に費やした時間を賃金に換算すると、2006年においては約21兆5,000億円にのぼり、非営利組織全体の賃金の43.3%に

相当するということです。先ほど渡辺靖先生もおっしゃっていましたが、アメリカではボランティア活動というものが非常に盛んであり、そうした参加の受け皿が非営利組織になっているとも言えるわけです。

アメリカの NPO に関する法的制度・仕組み

さて、アメリカの非営利組織に関わる法的な制度や仕組みについてです。実際はいろいろ複雑な面があるのですが、ここでは一般的な形で簡単にお話することにします。

まずは法人化についてです。法人格を取得すること自体はとても簡単です。問題意識をもった人が2、3人も集まれば法人化を考える。そして州に登録する。州によっても違いますが、概ね1週間、長くても1ヶ月以内には認可がおりる。そうして法人になったところ（実際はなっていない、つまり任意団体のままでも良いのですが）は、税制優遇措置を受けることを目指す。アメリカでの場合、最も大事なのは、税制優遇措置を得られるかどうかということです。法人化は言わば当たり前であり、法人になっていなくても良いため、税の優遇措置を得られるかどうかが重要なわけです。日本の場合は法人化している組織、すなわち NPO 法人になっていなければ、認定 NPO 法人という税の優遇措置を得られる法人にはなれませんが、アメリカでは法人格の有無は関係ない。したがって、アメリカでは、税の優遇措置を得ているかどうか、その団体を判断する一つの大きな基準となっています。税制優遇措置には「州税」と「連邦税」に関わるものがあり、州税はもちろん地方税ですから、州の税局に申請する。連邦税については内国歳入庁（Internal Revenue Service）、日本で言えば国税庁のような機関ですが、そこに申請する。そして、認められれば、一般的な事業収益に対する免税つまり租税控除特典と、被寄付控除＝寄付金に対する控除ということで、寄付した人も税の優遇措置を受けられる。特に被寄付控除資格を得るか得られないかというところの規定が適用されるのが、「501(c)3」というカテゴリーです。501(c) というのは、IRC（Internal Revenue Code）の中の免税措置に関するコードであり、そこには(1)～(28)のカテゴリーがあります。その中でこの

501(c)3 というのが、免税措置が特に行き届いたカテゴリーと言えます。なお、このカテゴリーに属する団体は、日本で言う NPO 法人に相当するものと考えて良いと思います。その他、別途申請することになるわけですが、こうした 501(c)3 の資格を得ていると、郵便料金や消費税が減免されたりなどといった特典が得られる場合もあります。

免税団体

今お話した 501(c) というコードの下での免税措置の対象となる団体は (1) から (28) まで種々あるのですが、Independent Sector による統計で見ますと、501(c)3 の対象となっている免税団体は、現在約 140 万あります。こうした団体を大別すると、Public Charities、Private Foundations、そして Religious Congregations となります。これらには、例えば病院、ミュージアム、私立学校、宗教団体、オーケストラ、公共放送、スープ・キッチン（ホームレスなど貧困な人びとへの給食）、あるいは財団などがあります。この財団については、さらに 2 段階に分かれます。すなわち、一般的な助成財団とコミュニティ・ファウンデーション（CF）と呼ばれる財団です。この CF の場合、地域の人びとや企業など多くのところから支えられている、すなわち「パブリック・サポート」を得ているということで、普通の Public Charities といわれる活動団体と同様の免税資格を持っています。これに対して、フォード財団やロックフェラー財団のような特定のスポンサーからの資金によって設立された財団の免税度合いは、CF と比べて低くなっています。

話を戻して、この 501(c)3 の対象となっている団体の主な活動分野を見ると、芸術・文化、教育・研究、環境・動物、ヘルスサービス、ヒューマンサービス（住宅、失業、雇用などを対象）、国際協力、Public and societal benefit（NPO やボランティアの振興などに関わる分野）、そして宗教となっています。

なお、501(c)3 とは別に、もう一つ重要な 501(c)4 というカテゴリーがあります。ここでは約 14 万団体あるわけですが、それには Social Welfare

Organizations/advocacy organizations などがあります。先ほどの渡辺靖先生のお話にも出ました「全米ライフル協会 (the National Rifle Association)」などは、このカテゴリーに属する有名な団体の一つです。400 万人以上の会員を擁する大規模な保守系団体です。一方、これとは逆に全米有色人種地位向上協会 (NAACP: The National Association for the Advancement of Colored People) というアメリカで最も古い公民権運動の代表的な NPO もあります。そして The Sierra Club、ご存知の方も多いでしょうが、全米最大の環境保護団体です。こうした 501(c)4 というカテゴリーに属する団体には税の減免措置はないのですが、その代わりロビイングやアドボカシー、政治キャンペーンが出来る。これに対して、501(c)3 の団体はこのような活動は行ってはいけない。

以上、アメリカで非営利組織全体といった場合、501(c)1 ~ 28 までの全部を対象として考える場合と、先ほど述べた「インディペンデント・セクター」のように、501(c)3 と 4 のみを対象とする場合、中には 501(c)3 の団体のみを対象とする場合など、いろいろな見方や考え方がありますが、最近では 501(c)3 と 4 に属する団体を対象とする考え方が多いように思います。

非営利セクターへの脅威とチャンス

こうしたアメリカの非営利セクターですが、やはり全体としては良いことも悪いこともあります。セクターに対する脅威としては、特に 2000 年以降、経済の停滞・縮減等に伴う財政危機の影響やグローバル化に伴う市場競争の危機に晒されている。また一方では、非営利活動の有効性、つまり本当に社会の役に立っているのかといったことに対する疑問の声の高まりや、不祥事に端を発する信頼性への危機などです。こうした厳しい状況の半面、新しい社会問題の発生に伴って次々に草の根の新しい組織が出現していること。また、先ほども触れたように、高齢社会への移行に伴って相続をはじめとする資産の世代間移動が起きつつあること。そして、企業が以前とは違って積極的に社会やコミュニティに参加してくることに伴い、企業との協働やパートナーシップが図られるようになってきていることなどは、非営利セクターに

とっての大きなチャンスと言えるでしょう。

今後注目していきたい点

このように、脅威もある半面、チャンスもあるアメリカの非営利セクターですが、私が今後注目していきたい点は、以下の3点です。

まず、ロバート・パットナムは「アメリカでは市民組織に対して人々の参加が落ちている」と指摘していますが、果たしてそれは本当であろうか、ということです。次に、先ほどの話にも出た中間選挙での「ティーパーティー運動」に見られる保守系の非営利組織がこれからどのような影響をアメリカ社会に与えていくのか。そして最後に、非営利セクター全体の基盤を支えるインフラストラクチャー組織や助成財団の動向が、今後どのように推移していくのか、ということです。

最後に、非営利組織のマネジメントに関して日本でも有名なピーター・ドラッカーは次のように言っています。

20世紀において、われわれは政府と企業の爆発的な成長を経験した。だが21世紀において、われわれは、新たな人間環境としての都市社会にコミュニティをもたらすべきNPOの、同じように爆発的な成長を必要としている。

「21世紀は市民社会論の時代」であることをイギリスの政治学者ジョン・キーンも指摘しておりますが、その市民社会を構成する非営利組織というのが、今後アメリカ、ヨーロッパ、日本でどのような発展を辿るのか、皆さんと共に注目していきたいと思います。