

【調 査】

第3セクターの理解に関する欧米比較

富 沢 賢 治

1. 問題の所在

1970年代以降、先進資本主義諸国をはじめとして多くの国で民間非営利組織が増加しつつある。たとえばフランスではNPO(フランスではassociationと呼ばれる)の増加数は、1960年代は平均して1年に11,000であったが、1987年には1年間で54,000以上のNPOが新設されている。伝統的にNPOの活動領域が大きいアメリカでも、1982年の調査によれば、65%のNPOが1960年以降に新設されている(Salamon 1994, p.111, 邦訳 p. 403)。

また、協同組合に関しても、ワーカーズコープのような新しいタイプの協同組合が多くの国で増加しつつある。

このような現象にともない、公的セクターでも私的セクターでもない、民間非営利組織から成る第3セクターの役割が世界各地で注目されるようになっている。民間非営利組織に関する国際比較調査を行ったサラモンとアンハイアーによれば、民間非営利組織はアメリカやイギリスでは政府の社会福祉活動を補完する機能、フランスでは貧困層の社会的排除の問題を解決する機能、スウェーデンでは多元主義を推進する機能を求められている。民間非営利組織はまた、ロシアや東欧では「市民社会」を育成するものと期待され、発展途上国では「自立のための援助」を重視する新しい開発問題へのアプローチのための重要な触媒と見られるようになってきている(Salamon and Anheier 1994, p. 2, 邦訳 pp. 2-3)。

しかしながら、サラモンとアンハイアーが述べているように、多くの国において公的セクターと私的セクターという2セクターモデルが支配的であったために、民間非営利組織から成る第3セクターの規模と特性はもちろんのこと、その存在もほとんど見過ごされてきた。非営利セクターという概念がすでにかなりの間認められてきたアメリカにおいてさえ、このセクターに関する基礎的情報は1980年代初期まで存在しなかった。他の諸国においては、第3セ

クターに関して利用可能な情報はさらに少ない。第3セクターは国民経済統計においては無視され、公的議論において注目されることもめったになく、公教育や研究調査においてもほとんど無視されてきた(同上, p. 116, 邦訳 p. 159)。

このような現状を背景として、CIRIEC(公共経済・社会的経済・協同組合経済に関する研究・情報のための国際センター)は、1988年以降、多数の研究者の協力を得て先進資本主義国9カ国の調査を行い、92年にその研究結果を『社会的経済——資本制経済と公共経済との間にあるもの；第3セクター——協同組合、共済組織、NPO』(Defourny and Monzón Campos 1992)として公刊した。これは第3セクターに関する初めての大規模な国際比較調査であった。

これに引き続き、1990年以降、アメリカのジョンズ・ホプキンス大学の研究者を中心に12カ国200人以上の研究者が参加して12カ国の第3セクター調査が行われ、その研究結果が94年に『台頭する非営利セクター』(Salamon and Anheier 1994)として公刊された。

前者はヨーロッパの研究者を中心としてなされた国際調査であり、後者はアメリカの研究者を中心としてなされた国際調査である。両者の特徴は第3セクターの理解において大きく異なっている点に見られる。すなわち、前者は協同組合、共済組織、NPOが第3セクターを構成するとみなしているのに対して、後者はNPOが第3セクターを構成するとみなしている。

世界的に見ると、第3セクターの担い手に関しては現在3つの見方がある。

第1は、国あるいは地方公共団体と民間の共同出資によって設立された企業を第3セクターの担い手と理解する日本の見方である(以下、これを日本の見解と表現する)。

第2は、ヨーロッパ諸国に多く見られる見解で、協同組合、共済組織、NPO(ヨーロッパ諸国ではア

ソシエーションとして表現されることが多いが、本稿では、表現の統一性を考慮する場合は、アソシエーションをNPOと表記する)が第3セクターを構成するとするものである(以下、これをヨーロッパの見解と表現する)。

第3は、アメリカで多く見られる見解で、NPOが第3セクターを構成するとするものである(以下、これをアメリカの見解と表現する)。

日本の見解は国際的に見ると非常に特殊な見方であり、国際的に共通する理解とするのは困難である¹⁾。したがって、第3セクターに関する先進資本主義諸国における見解の主要な相違はヨーロッパの見解とアメリカの見解に2分される。私自身も、EU諸国のワーカーズコープの調査(富沢1996)、日本の非営利組織の調査(富沢1997)、アメリカのNPOのケーススタディ(日本労働者協同組合連合会1997)を行ってきたが、これらの調査の過程でいつも問題としてきたのは第3セクター論を一般論としてどう理解するかということであった。

本稿の目的は、第3セクターの理解に関する欧米の相違を考察することによって先進資本主義国における第3セクターの一般論にアプローチすることである。

2. 基本的な概念の整理

第3セクターに関して協同組合、共済組織、NPO、NGOという用語が用いられているが、これらの用語が多義的に用いられているので、現在概念上の混乱が見られる。したがって、第3セクターの理解に関する欧米の相違を考察するさいには、協同組合、共済組織、NPO、NGOという基本的な概念について整理しておく必要がある。

まず最初に協同組合と共済組織との関連を問題としよう。一般に協同組合と共済組織はともに相互扶助組織であるという点で共通性をもつ。事実、協同組合という法人格をとって活動する共済組織が多くある。それらの組織は協同組合以外の法人格をとって活動する共済組織とともに国際協同組合・共済保険連合(International Co-operative and Mutual Insurance Federation, ICMIF)を結成している。そして、国際協同組合・共済保険連合は国際協同組合同盟(ICA)の専門機関として位置づけられている。ここでは共済組織は、協同組合という法人格の有無にかかわらず、その本質において保険事業を営む協同組合的組織と理解されていると言ってよからう²⁾。

つぎに、協同組合とNPOとの関連を問題としよう。この問題についてはすでに別稿(富沢1997)で考察したので、以下では本稿の行論に必要なかぎりですの要点を述べよう。

協同組合については、ICAによる下記の定義がある。

「協同組合は、共同的に所有し民主的に管理する事業体(enterprise)を通じて、共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願望を満たすために、自発的に結びついた人びとの自治的な結社(association)である」(「ICA・協同組合のアイデンティティに関する声明」1995年)。

この定義の作成過程においては、おそらくILOによる協同組合の定義が参照されたと思われる。それはつぎのようである。

「協同組合は、民主的に管理する組織の形成を通じて、共通の目的を達成するために自発的に結びついた人びとの結社(association)である。そこでは、必要とされる資金に対してメンバーが公正な拠出し、自らが積極的に参加する事業体(undertaking)のリスクと利益を公正に受け入れる」(ILO 1966)。

前者は協同組合の国際組織による定義であり、後者は国連の機関による定義である。しかも、両者ともその基本認識において共通している。したがって、両者の共通点をもって国際的に承認されている協同組合の定義と理解してよいであろう。

あらかじめ結論を述べれば、NPOと異なる協同組合の特徴は、上述の定義に見られるように、協同組合の目的がメンバーのニーズを満たすこと、あるいはメンバーが利益を受けることにある、という点にある。これに対して、NPOの特徴は、NPOの目的が、メンバーの利益の実現に限定されず、メンバー以外の他者の利益の実現をはかるという点にある。両者の異同を明確にするためにいささか粗雑な表現をとるならば、協同組合は自助の組織であり、NPOは他助の組織とも言える。しかしながら、両者は、営利獲得を第1義的な目的としていない「非営利目的の組織」(Not-for-Profit Organization)であるという点では、共通している。

この結論を確認するために、つぎにNPOの定義を考察しよう。

NPOの国際的な定義としては、L. M. サラモン教授による定義がよく援用される。彼は、各国研究者の支援を得て12ヵ国のNPOの国際比較研究プロジェクトを組織するさいに、つぎの7つの特徴を

もつ組織をNPOと定義している(Salamon and Anheier 1994, pp. 13-15, 邦訳 pp. 21-24).

① フォーマルに組織されていること。すなわち、組織としての体をなしていること。たとえば、定期的な会合をもつ組織、幹部スタッフをもつ組織、手続き規定をもつ組織、法人格をもつ組織など、一定程度の継続性を持つ組織であること。したがって、その場限りの一時的な会合などは含めない。

② 民間の組織であること。政府機構の一部でなければ、政府の役人に支配された理事会によって統治される組織でもない。ただし、このことはこれらの組織が政府から支援をうけていないことを意味するわけでもなく、また政府の役人が理事会に参加できないということを意味するわけでもない。重要な点は、基本構造において本質的に民間の組織であるということである。

③ 利益配分[剰余金の個人配分]をしないこと。NPOはその事業から剰余金を得ることもあるが、その剰余金は組織の基本的使命のために用いられるべきであり、その組織の所有者あるいは理事会メンバーに配分されることはないということ。NPOはある程度の「公共」目的をもち、その活動と目的において本来営利的なものではない。このことが、NPOがその他の民間セクターの団体(つまり民間のビジネス団体)と異なる点である。

④ 自己統治。NPOは統治のための独自の組織内手続きをもち、外部の組織によってコントロールされていないということ。

⑤ ボランタリーであること。組織活動や業務の管理において、ある程度のボランタリーな参加があること。このことは組織の収入が自発的な寄付によることや、スタッフのほとんどがボランティアでなくてはならないということの意味しない。ある程度のボランタリーな要素があれば——たとえば理事会がボランティアによって構成されているということ——だけであっても——、その組織はボランタリーな組織と言いうる。

⑥ 宗教団体でないこと。宗教にかかわりのある非営利のサービスを提供する組織は、本プロジェクトに含まれるが、礼拝や宗教的啓蒙をもっぱらとする宗教団体は、本プロジェクトを実行しやすくするために、分析対象から外す。

⑦ 政治団体でないこと。特定のトピック(たとえば公民権、環境など)にかかわって政府の政策を変更しようというアドボカシー活動をする組織は、

本プロジェクトに含むが、政党その他おもに公職選挙活動に専念する政治団体は、本プロジェクトを実行しやすくするために、分析対象から外す。

上述のNPOの7つの特徴は、そのほとんどが協同組合にあてはまる。相違点は第3の特徴「利益配分をしないこと」だけである。すなわち、協同組合は、その剰余金を組織の所有者(協同組合のメンバー)に配分しようという点で、NPOとは異なることになる。

以上によって協同組合とNPOとの本質的な相違は明確になったと思われる。

では、NGOとの相違はどう理解したらよいのであろうか。

NGO(Non-Governmental Organization)は、その字義通りに解釈すれば「非政府組織」となるので、政府関連組織でない組織のすべてを含みうる。実際そのような意味で用いられることも多くある。しかしながら、協同組合やNPOとの相違を明確にするためには、NGOという用語が使われてきた歴史的経緯を考慮して、NGOの意味を限定して用いる必要がある。

もともとNGOは国連の経済社会理事会が定めた民間の国際諮問機関をさす用語である。国連憲章第71条によれば、経済社会理事会は「その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するために、適当な取り決めを行うことができる」とされている。そして、協議資格を与えられた機関が経済社会理事会NGOとして認定される。ユネスコ、ユニセフ、UNCTADなど多くの国連機関でもこの方法が踏襲されている。NGOは通常、国連との関連においては、その活動が広く社会的問題を対象とし、かつその活動領域が国際的である組織に限定され、営利を目的とする組織や政党は除外される。

このようにNGOはもともと、国連機関と協議する資格をもつ民間の国際組織をさす用語であったが、近年では国連に関連する組織にとどまらず、一般的に国際協力の活動をする民間組織を意味する言葉として用いられてきている。

上述のような事情を考慮するならば、今日の段階では、NGOを国連関連の組織にかぎるのは限定しすぎであり、また逆に、NGOを非政府組織一般を意味する言葉として理解するのは無限定にすぎると言えよう。NGOは国際協力の活動をする民間組織でありNPOの一形態である、として理解するのが妥当であると思われる。

以上のように、共済組織を協同組合に含ませ、NGOをNPOに含ませて理解するならば、基本的な問題は協同組合とNPOとの関連如何ということになる。両者の共通点は、日本を含めて多くの国で、両者が「非営利目的の組織」(Not-for-Profit Organization)とみなされているという点にある。このような文脈で用いられる非営利目的の組織という言葉は、すでに明らかなように、NPOと同義ではない。つまり、非営利目的の組織は協同組合とNPOに対して上位概念として位置している。協同組合が非営利目的の組織の1形態であるのと同様に、NPOもまた非営利目的の組織の1形態なのである。

以上の考察からして、ヨーロッパでは協同組合、共済組織、NPO、NGOが、営利目的の組織ではない(Not-for-Profit Organization)という共通の特質によって第3セクターの構成組織と理解されているのに対して、アメリカでは税法上の基準によってNPOとNGOが非営利組織として免税対象とされており、免税対象とされない協同組合と共済組織は民間営利セクターに所属すると理解されていると言っておく。

3. ヨーロッパの第3セクター

3.1 第3セクターづくりの運動の進展

ヨーロッパでは従来多くの論者が協同組合セクターの重要性を強調してきた。協同組合間協同の原則も協同組合セクターという構想と密接に関連している。

1966年のICA大会は新しい協同組合原則として「協同組合間協同」の原則を採用した。協同組合原則の成立史を研究した伊東勇夫氏はこの新原則を、つぎのように「20世紀後半を象徴する原則」として高く評価している。

「とくに付加された原則として重要なものは、1966年第23回ウィーン大会で採択された協同組合間協同の原則である。国際的規模の多国籍企業の出現、寡占企業の成立、巨大流通資本の出現、インテグレーションの発展、寡占価格の市場支配などに対し消費者・小生産者の生活と生産を防衛するため地域のレベル、全国レベル、国際レベルの各種協同組合間の協同が不可欠だという認識に基づいたもので、20世紀後半を象徴する原則である」(伊東1986, p. 70)。

1995年のICA大会における協同組合原則改定においても、「協同組合間協同」は7原則のうちの第6

原則として重視されることとなった。しかし、協同組合セクターという構想との関連で言えば、90年代には66年の原則改定期とは異なる状況が見られた。すなわち、ヨーロッパの協同組合運動では、協同組合間協同の促進だけでなく、その枠をさらに広げて協同組合、共済組合、NPOの3者の間の協同を促進しようとする運動が進展しつつあったのである。

このような非営利セクターづくりの運動はフランスを中心にして始まり、EU(欧州連合)諸国に拡大していった。その背景には70年代以降、先進資本主義諸国においてNPOが急増したという現実があった。

1976年にはフランスで「共済組合、協同組合、アソシエーションの活動についての全国連絡委員会」(CNLAMCA)が設立された(前述のように、アソシエーションはNPOのヨーロッパ的表現である)。そして、共済組合、協同組合、NPOの3者を総合的に表現するために「社会的経済の組織」というコンセプトが用いられた。

78年にはCNLAMCAの主催で、社会的経済についてのヨーロッパ会議がブリュッセルで開催され、その後この会議はヨーロッパ各地で開催されることになった。

80年にはCNLAMCAが「社会的経済憲章」を発表した。この憲章によれば、社会的経済の企業はつぎのような特質をもつ組織である。

- ① 民主的に運営される企業である。
- ② 企業のメンバーは、それぞれが選択した活動形態(協同組合、共済組合、アソシエーション)にしたがって、企業活動に責任をもつ。
- ③ すべてのメンバーが生産手段の所有者という資格をもつ社会的経済の企業は、教育・情報活動により、内部に新しい社会関係を創造するように努める。
- ④ 社会的経済の企業は、各企業の機会平等を要求する。また、その活動の自由を重視して発展の権利を認める。
- ⑤ 事業の剰余金は企業の発展とメンバーへのよりよいサービスにのみ用いられる。
- ⑥ 社会的経済の企業は、個人と集団の向上をめざして、社会の調和ある発展に参加するよう努める。
- ⑦ 社会的経済の企業は人間への奉仕を目的とする。

3.2 EUの政策と社会的経済セクターの現勢

このような運動の高まりを背景にして、81年にはフランス政府が社会的経済組織の振興を目的とする「社会的経済関連各省代表会議」を設立した。

その後 EC レベルでも社会的経済の組織に関する研究と検討が始まり、89年には EC 委員会の第 23 総局内に社会的経済組織の振興を目的とする社会的経済部局が設置されるに至った。EC 委員会の EC 関係委員会への通知「国境なきヨーロッパ市場における社会的経済セクター内の諸企業」(1989年12月)によれば、社会的経済組織についての EC 委員会の基本的な認識はつぎのようである³⁾。

① 定義. ある組織が社会的経済セクターに所属するか否かを定める基準となるのは、その組織形態と運営原則の独自性である。社会的経済の組織は、社会的目的をもった自立組織であり、連帯と一人一票制を基礎とするメンバー参加を基本的な原則としている。一般的に、これらの組織は協同組合、共済組合あるいはアソシエーションという法的形態をとっている。

② 現状. 協同組合については、消費協同組合が EC 諸国全体で約 2,000 万世帯を組織し、ヨーロッパの全小売事業高の約 10% を占めている。農業ではヨーロッパの全農産物の約 60% が協同組合を通じて収集、加工、販売されている。金融業界では協同組合銀行がヨーロッパの全預金高の約 17% を占めている。共済組合については、約 4,000 万世帯が健康保健と年金の共済組合に加入している。アソシエーションの活動分野としては、保健、教育、文化、スポーツ、レジャー、旅行、ホテル、環境保全、

地域開発、貧困対策などがある。

③ 評価. これまでの歴史において社会的経済組織は社会変化に対する適応能力を示し先駆的役割を果たしてきた。たとえば、社会保険、年金などの相互扶助組織をつくり、今日の社会保障制度の基礎を築いた。社会的経済組織は、社会的目的をもち、連帯の力によって社会的評価の高いビジネスを生み出す能力をもっている。また、市民、生産者、消費者の多様なニーズに多様な仕方で応えることによって新しい市場を開拓しうる。アソシエーションは、公共的な活動への市民参加を促し、個人を守り、社会の基本的価値を維持するうえで重要な役割を果たしている。

④ 政策. EC は、他の形態の企業が利用できる援助措置(情報提供、財政援助、職業訓練への援助など)を社会的経済組織にも提供し、社会的経済組織がヨーロッパ統合市場から利益を得られるようにする。EC 加盟国の国内法がそれを阻害する場合は、その改正に努める。

EU のこのような政策を背景にして、EU 諸国では社会的経済セクターという構想のもとで、協同組合・共済組合・NPO の集合体としての民間非営利セクターづくりがすすめられている。表 1 と表 2 はその現勢を示している⁴⁾。

3.3 協同組合運動の最近の動向

つぎに協同組合運動の最近の動向を検討することによって、協同組合運動と NPO の運動との共通基盤が強化されつつあるという点を指摘しておこう。

表 1. 社会的経済の規模(1990 年)

	企業数	組合員数	従業員数	売上高(100 万 ECU)
社会的経済総計	268,679	—	2,860,805	1,553,493
協同組合	103,738	53,732,338	1,743,019	1,225,840
銀行・信用	12,088	28,694,982	401,610	924,193
保険・年金	251	6,000,000	19,301	2,518
農業	44,260	4,084,906	374,992	149,750
生産	26,958	997,674	213,955	22,385
商業(生協など)	6,760	9,309,537	409,533	87,416
その他	13,421	4,645,239	323,628	39,478
共済組合	13,929	96,612,538	226,319	75,570
銀行・信用	164	107,000	623	1,586
保険・年金	12,284	96,155,538	225,696	72,914
その他	1,481	350,000	—	1,970
非営利組織	151,012	32,160,375	891,467	252,083
銀行・信用(住宅)	1,029	9,867,211	83,043	218,083
その他	149,983	22,293,164	808,424	33,577

出所) EUROSTAT, 1993, 石塚(1997), p. 106.

表2. 各国の社会的経済組織の組合員数(1990年)

	EC12 各国	ベルギー	デンマーク	ドイツ	ギリシャ	スペイン
協同組合	53,732,338	1,623,330	1,348,774	15,236,000	982,897	2,583,459
銀行・保険	34,694,982	1,060,000	—	11,421,000	—	940,619
農業	4,084,906	48,270	175,000	600,000	934,863	830,040
生産	997,674	—	—	—	—	—
商業(生協他)	9,309,537	455,060	1,173,774	1,023,000	48,034	660,199
その他	4,645,239	60,000	—	2,192,000	—	152,601
共済組合	96,612,538	5,907,124	1,081,476	—	7,274	4,470,000
非営利組織	32,160,375	—	2,007,000	—	—	—
	フランス	アイルランド	イタリア	ルクセンブルグ	ポルトガル	イギリス
協同組合	14,228,755	1,276,044	5,798,209	23,400	590,279	10,041,191
銀行・保険	12,100,000	1,100,000	320,000	—	218,363	7,535,000
農業	—	166,539	971,348	3,400	83,630	271,816
生産	76,702	6,005	881,835	—	24,132	9,000
商業(生協他)	2,021,600	—	3,625,025	20,000	182,844	100,000
その他	30,453	—	—	—	371,916	2,125,375
共済組合	62,000,000	—	2,514,000	208,000	676,695	19,747,969
非営利組織	21,737,000	1,136,211	—	—	522,690	6,757,474

注) オランダは不明。

出所) EUROSTAT, 1993, 石塚(1997), p. 109.

95年の新しいICA協同組合原則では、従来のICA原則を基礎として、「自治と自立」および「コミュニティへの関与」という2つの新原則を付加されている。

「自治と自立」の原則の内容はつぎのようである。「協同組合は組合員が管理する自治的な自助組織である。政府を含む他の組織と取決めをしたり、外部から資本を調達する際には、協同組合は、組合員による民主的管理と協同組合の自治を維持しうる条件を確保する。」

「自治と自立」は協同組合の本来のあり方としては理念上当然の原則と言えるが、現実においては従来、とりわけ旧社会主義諸国や発展途上国では、協同組合が国家の政策執行の仕組みとして利用される傾向が強かった。現在においても、また発達した資本主義諸国においても、この種の協同組合は存在し、その多くが新自由主義政策への国家政策の変化によって存亡の危機に直面している。このような現状を見ると、歴史の原点に立ち返って「組合員が管理する自治的な自助組織」として協同組合を再規定する「自治と自立」の原則は、草の根運動としての協同組合運動のルネッサンスを呼びかけるものとなっている。

実践面においても、「自治と自立」の原則にこたえる動きが見られるようになっている。たとえば、従来多くの国で農協は政府の農政執行の仕組みとして利用され、それなりの国家保護も得てきたが、現在

では規制緩和政策のもとでそのあり方の再検討が迫られている。このような状況下で、草の根レベルでは「地域社会のための組織」への再編成を求める動きが見られるようになっている。

「自治と自立」の原則は基本的には協同組合の組織としてのあり方にかかわるものであるが、ICAのもう一つの新原則「コミュニティへの関与」は協同組合の活動のあり方にかかわっている。この新原則の内容はつぎのようである。

「協同組合は、組合員が承認する政策を通じて、コミュニティの持続可能な発展のために活動する。」

この新原則は、協同組合が、組合員のための自助組織であるだけではなく、さらにコミュニティの発展のために活動する組織でもあることを明示している。協同組合の本質が協同組合原則によって規定されると理解するならば、この新原則は協同組合の本質の変更を迫るほどの意味をもっている。

従前の協同組合原則が主に協同組合の内部に目を向けた内向的性格のものであったのに対して、2つの新原則は、協同組合が地域社会の発展のために活動する住民の自立的な組織であることを示すことによって協同組合の社会的ポジションを明確にしているのである。前述したように、協同組合とNPOとの基本的な相違は、協同組合が自助組織であり、NPOが他助組織であるという点にあった。しかしながら、新原則のもとでは協同組合は、コミュニティのために活動するという点で、NPOとの共通基

盤を強めることになったと言えよう。

実践面でも、協同組合が地域づくりに貢献している例が多く見られる。スペインのモンドragon協同組合はその典型例である。一般的に、ワーカーズコープは地域社会における就業機会の増大をめざして活動しているが、この活動は地域づくりと密接に関連せざるをえない。

また、イタリアを中心にして EU 諸国に展開しつつある社会的協同組合は、形態は協同組合であるが、他助組織としての性格を強くもつという点で、活動目的からすると NPO に近似している。イタリアの 1991 年 11 月 8 日の法律・第 381 号「社会的協同組合の規定」によれば、社会的協同組合とは、「社会サービス[ホームヘルプ、介護サービスなど]、保健サービス、教育サービスを行う」(A タイプ)、あるいは「ハンディキャップをもつ人びとの就労を目的として農・工・商・サービス事業等の多様な活動を行う」(B タイプ)ことを通じて、「市民の人間発達と社会統合に向けたコミュニティの全般的利益の実現を目的とする」協同組合である。社会的協同組合は労働者、ボランティアおよび「本協同組合の活動に関心をもつ公私の法人組織」を組合員とすることができるとされている。また、B タイプの社会的協同組合においては心身障害者、刑期終了後の受刑者などの社会的にハンディキャップをもつ人びとを組合員の 30% 以上とすることが要件とされており、それを条件に、地方公共団体が社会的協同組合の促進策を講じ、税制面や施設や資源などを提供するさいの優遇措置が規定されている。このように社会的協同組合は異質の構成員から成るマルチステイクホルダー型の組織としての特質を有している。社会的協同組合は急増中であり、1996 年現在、イタリア全体で約 2,500、組合員約 65,000 人といわれている⁵⁾。

これらの事例に見られるように、協同組合と NPO は現在、活動面において共通の性格を強めつつあると言える。

3.4 NPO の最近の動向

つぎに、主として NPO の最近の動向を見ることによって協同組合との関連を考察しよう。

まず最初に、ヨーロッパの社会的経済セクターのなかで占める NPO の位置を見ておこう。EURO-STAT(EU 統計局)が 1993 年に行った調査によれば、当時の EC12 カ国の全国組織に加盟する社会的経済組織数は 269,000、就業者数は 290 万人、事業高

は 15,500 億 ECU である。その内訳は、組織数に関しては、協同組合が 39%、共済組合が 5%、NPO が 56% である。就業者数に関しては、協同組合が 61%、共済組合が 8%、NPO が 31% である。事業高に関しては、協同組合が 79%、共済組合が 5%、NPO が 16% である。メンバー数は、協同組合が 5,370 万人、共済組合が 9,660 万人、NPO が 3,210 万人である(富沢 1996, pp. 21-22)。

メンバー数の合計は 18,240 万人となる。一人が複数の組織に加盟している場合があるので、実態は異なった数字となるが、かりにこのメンバー数を当時の EC12 カ国の総人口 32,000 万人と単純に比較をすると、総人口の約 57% が社会的経済セクターに所属するメンバーの数となる。この他にボランティアの数を加えると、社会的経済セクターに関連する人びとの数はかなりの規模になる。

NPO のなかにはフルタイムで働くボランティアがかなりいるので、その数を含むと上記の就業者数は大きく変化する。EU の欧州委員会第 23 総局の社会的経済部局が作成した別の資料⁶⁾によると、EU15 カ国の社会的経済セクターの就業者数は 1990 年現在で 640 万人(総就業者数の 4.4%)とされている。その内訳も NPO が 59%、協同組合が 34%、共済組合が 7% と、NPO がトップの位置を占めることになる。

参考までに前述のサラモン教授を中心とする非営利セクター国際比較プロジェクトの調査結果と比較すると、世界の主要 7 カ国(アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、ハンガリー、日本)の NPO セクターの就業者数(1990 年)は 1,180 万人であり、全就業者数の 5%、サービス産業内の就業者数の 12% を占めている。この他にフルタイムのボランティアが 470 万人いる。事業高は 4,730 億 ECU であり、全 GDP の 5% を占める。財政面を見ると、収入の 47% が事業収入、43% が公共機関からの援助、10% が寄付収入であり、支出の 75% は、教育、健康、社会サービス、文化・レクリエーションという 4 領域の活動にあてられている(同上資料, pp. 5-6)。

4. アメリカの第 3 セクター

4.1 第 3 セクターの構成要素

1970 年代という比較的早い時期に第 3 セクター研究を開始した B. A. ワイスブロッドにおいても見られるように、アメリカでは一般に、第 3 セクタ

ーを構成する組織はNPOと理解されている(Weisbrod 1975, 1977)。最近ではサラモンが、アメリカの非営利セクターを構成する組織に共通する特徴として、前述の国際調査に用いた5つの特徴(①フォーマルに組織されていること、②民間の組織であること、③利益配分をしないこと、④自己統治、⑤自発的であること)の他に、第6の特徴として「公共の利益のためのもの」を付加している(Salamon 1992, pp. 6-7, 邦訳 pp. 21-23)。そして、「フォーマルに設立された組織で、自主管理を行い、利益配分は行わず、有志によるものであって、公共の利益を追求する。これらの特徴によって、われわれが非営利セクターと呼ぶものが構成されている」と結論している(同上, p. 10, 邦訳 p. 29)。

さらに、サラモンとアンハイアーは第3セクターを端的に「形態は民間であるが目的が公的である組織の集合」としてとらえている(Salamon and Anheier, p. 2, 邦訳 p. 3)。

サラモンは民間非営利組織としてつぎのような具体例をあげている。

「非営利セクターには、何千ものデイケアセンター、私立病院、大学、研究所、地域開発機関、里子養育施設、社会福祉機関、雇用促進・訓練センター、博物館・美術館、アートギャラリー、交響楽団、動物園、事業・職業組合、アドボカシー団体、その他多くの類似の機関が含まれる」(Salamon 1992, p. 5, 邦訳 p. 21)。

NPOの一般的な組織特性はつぎのようである。NPOの最高経営組織である理事会のメンバーは、ボランティアによって構成される。理事会は、公共の利益のために活動するという団体の目的が適正に遂行されているかどうかを監視する役割をもつ。それゆえ、理事会メンバーは金銭的報酬のために団体に関わってはならず、ボランティアでなければならない。理事会の意志を受けて日常的に業務を執行するのがスタッフ(有給)である。そして、スタッフの仕事を手助け事務補助の仕事や専門的な仕事などをするボランティアがいる(電通総研 1996, p. 47)。

4.2 NPOに関する法制度

NPOは、①法人の設立、②税法上の優遇措置、③郵便料金の低減、などの点で優遇措置があり、その代わりに④内国歳入庁への報告、および情報の開示などの義務を負う(同上書, pp. 32-48. Salamon and Anheier 1994, pp. 98-102, 邦訳 pp. 130-136)。

①法人の設立

民間非営利組織はNPO法人として州法により設立が認められる。州によって若干異なるが、一般にNPOは法的には「非配当の原則」、すなわち活動によって生じる利益を設立者や出資者、また理事や会員に分配せず、そのすべてを目的とする活動に再投資することを誓約する民間法人と定義される。

設立に当たっては、州務省に法人登録する必要があるが、手続きは比較的容易である。名称、活動目的、所在住所、創設者(責任者)名を登録書式に記入し、法人登録税(州によって異なるが、カリフォルニア州では91年現在800ドル)を払えばよい(これは後日租税控除特典が認められれば返却される)。この手続きは郵送でもよい。申請から認可までの期間は数日である。

②税法上の優遇措置

税法上の優遇措置には連邦レベルと州レベルがある。

連邦税については、連邦政府内国歳入庁に対して、州の法人登録の証明書、定款、活動実績を示す書類等を提出して申請する。連邦の税制優遇措置には、所得控除と被寄付控除がある。被寄付控除は寄付をするものは法人、個人にかかわらず寄付金を課税所得から控除できるというものである。租税控除はNPOであればほとんどの場合受けられるが、被寄付控除は公益性が高いNPOに認められる。この規定が適用される範囲は内国歳入法の501(c)(3)に記されていることから、被寄付控除特典をもつNPOを「501(c)(3)団体」と呼ぶ。

501(c)(3)の地位に該当するかどうかは、内国歳入庁が組織の会則や事業目的の文書などを審査して確認を行い、これはかなり日常的に行われている。なお、内国歳入法第501項(c)(3)では、団体が政治的なロビー活動に携わることに一定の制限を設けている。ロビー活動に専念する団体は第501項(c)(4)のもとで免税資格を求めなければならない(ただし、税控除寄付をうけることはできない)。この項は「利益のために組織されたのではなく、もっぱら社会福祉の増進……のために運営される市民連盟や団体」のために設けられている。

州税に関する同様な控除特典は州のフランチャイズ税局に申請して認可を受ける。

③郵便料金の低減

501(c)(3)団体は、郵政公社に申請することによって郵便料金の低レート(日本の場合の5分の1か

表 3. 非営利セクターの規模の国際比較(1990 年度)

	アメリカ		7 カ国平均	
1. 雇用(フルタイム換算) 非営利部門総雇用者数 総就業者数に占める割合	7,120,000 6.8 %		1,682,257 3.4 %	
2. 運営支出 総額(100 万ドル) GDP に占める割合	341,000 6.3 %		85,958 3.5 %	
分野別比率(雇用/年間支出)				
文化とレクリエーション	3.5%	3.2%	16.9%	16.5%
教育と研究	22.5	23.1	22.1	24.0
医療・保健	47.1	53.4	22.3	21.6
対人サービス(社会福祉)	14.4	10.1	24.5	19.6
環 境	1.1	0.7	0.7	0.8
地域開発と住宅	6.0	3.1	4.2	5.0
市民運動	0.3	0.3	1.0	1.2
フィランソロピー	0.3	0.3	0.3	0.5
国 際	0.1	0.1	0.8	9.2
経済・専門職団体	3.5	5.2	6.1	1.0
そ の 他	1.4	0.9	1.0	0.8
合 計	100	100	100	100

注) 宗教団体除く。7 カ国はアメリカ、日本、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、ハンガリー。

出所) 電通総研(1996), p. 39.

ら 10 分の 1 ほどの料金)の適用が受けられる。

④ NPO の義務

NPO は内国歳入庁に対して活動と財政の内容を報告する義務がある。また、活動内容など各種の情報を一般に開示しなければならない。

4.3 第 3 セクターの規模と財政構造

サラモンとアンハイアーの調査によれば、アメリカの第 3 セクターの規模と財政構造は以下のとおりである(Salamon and Anheier 1994, 同上ページ)。

① 規模

表 3 が示すように、運営支出は 3,410 億ドル(GDP の 6.3%)であり、712 万の雇用者(労働人口の 6.8%。パートタイム雇用者はフルタイム換算して)がいる。

これに加えて、フルタイムに換算して 920 万人に相当するボランティアがいると推定されている(Independent Sector 調べ, 95 年)。ボランティアは NPO をささえる大きな柱である。1995 年にボランティア活動に参加した 18 歳以上のアメリカ人は、全体の 49% 強にあたる 9 千 300 万人で、1 週間に平均 4 時間の活動をしている。

② 財政構造

運営支出の 4 分の 3 を病院と高等教育機関が占め

る。とりわけ病院とその他の保健・医療サービス機関が占める割合が大きく、全体の 50% 以上を占める。全病院の半分以上が、かたちのうえでは民間の非営利組織である。公的施設は 3 分の 1 で、残り(約 17%)は営利組織である。

教育・調査研究機関が支出の約 4 分の 1 を占める。なかでも高等教育機関が主要な地位を占める。非営利組織の大学は全大学数の約半分を占める。

社会福祉サービス組織の運営支出は全体の約 10% である。しかし、社会福祉サービス分野で活動する組織の 60% 近くが非営利組織であることを考慮すると、この分野での非営利組織の重要性はかなり高い。こうした組織は、保育、カウンセリング、情報・紹介サービス、家族向けサービスなどの活動をしている。

同様に文化・レクリエーションの分野でも支出は全体の 3% と少ないが、非営利組織の役割はかなり大きい。たとえば交響楽団、美術館、オペラ、博物館などはほとんどが非営利組織である。収入は、表 4 が示すように、会費と事業収入が非営利セクターの全収入の半分以上を占める。そのほとんどは民間保険および患者からの医療費、大学の授業料というかたちをとる。収入の約 30% は政府からの支払いである。その大半を占めるのは、高齢者と貧困者を

表4. NPO セクターの財政基盤(1990年度)

	アメリカ	日 本	7 ヶ国平均
全体に占める割合			
政府	30%	38%	43%
民間の寄付金、助成金	19	1	10
支払い等	51	61	47
合 計	100%	100%	100%

注) 政府：助成金・補助金・事業委託など。
民間の寄付金、助成金：個人・企業からの寄付金・民間財団からの助成金。

支払い等：サービスへの支払い・会費など。

7 ヶ国は前掲(表3)。

出所) 電通総研(1996), p. 44.

対象とする公的健康保険制度による医療費の払い戻しである。残りは政府の助成金か、サービス購入契約にもとづく収入である。収入の19%は民間からの寄付金である。大部分は個人の寄付であり、基本財産を持つ財団や法人からの寄付は約20%を占める。

5. 第3セクターの評価

第3セクターの評価に関しては欧米間で基本的な差はない。それは、担い手に関しては理解の相違があるとはいえ、両者それぞれが理解する「第3セクター」が民間非営利セクターであるという点では共通しているからである。すなわち、第3セクターに対する欧米の評価は、民間非営利セクターの意義に関する評価という点では基本的な差はないと言える。

5.1 EU の評価

社会的経済に対するEUの一般的な評価についてはすでに述べたので、ここではEUの欧州委員会で社会的経済を担当している第23総局のモルクテ局長の見解を付加しておこう。彼は、CIRIEC第21回大会(1996年5月、リスボン)の基調報告で、およそつぎのように述べている(モルクテ1996)。

経済的危機と福祉国家の危機の結果、社会的経済企業が増加している。社会的経済企業は、生産から消費に至る経済活動のほとんどすべての領域で活動しており、そこで働く人数は増加し続けている。EU15ヵ国で現在600~650万人(総就業者数の5%に相当)を雇用している。民間非営利組織の増大の背景にはとりわけつぎのような事情がある。

① 国と地方自治体の対人サービス機能が低下している。とりわけ医療、保育などの福祉サービスの

領域でその傾向が強い。EU諸国のそれらの領域に関わる民間非営利組織の財源の50%以上は政府からの助成金である。

② 民間非営利組織は公共と個人のパートナーシップに適合的な組織である。それは集権的でも官僚主義的でもなく、利用者とともに活動しうる。また、労働者の自主的参加により効率を向上させうる。

5.2 CIRIEC 50周年記念大会での評価

第3セクターに関するヨーロッパの代表的見解はヨーロッパを中心に第3セクターの研究を行っているCIRIECにおいて見ることができる。

CIRIECはその50周年記念大会を1997年9月にブリュッセルで開催した。大会のテーマは「公共的利益に対する公共経済・社会的経済・協同組合経済の貢献——21世紀における役割」であった。この大会には研究者だけでなくヨーロッパ諸国の政治家も参加したので、第3セクター評価の政治的背景、とりわけ社会的経済に対する政治家たちの評価を知るうえでも重要な会議であった。

CIRIECは公共経済と社会的経済を研究する国際的学会であるが、50周年記念大会での報告は、かなりの部分が社会的経済に関するものであり、公共セクターに関する独自の報告はなかった。これは、とりわけEU諸国における社会的経済セクターおよびアメリカにおける「第3セクター」の台頭という現実を受けて、社会的経済と「第3セクター」の解明が現時点における学会の緊急課題になっているということを意味するように思われる⁷⁾。

大会冒頭の挨拶においてはM. Wulf-Mathies(地域政策担当のEU欧州委員会メンバー)が、EU統合においては経済的統合とならんで社会的融合(social cohesion)が重要問題となっていると述べて、問題解決のためのCIRIECの研究の重要性を強調した。

基調報告はMichel Rocard(元フランス首相、現EU議会議員)が行ったが、彼はとりわけつぎの点を強調した。

「私的セクター中心の経済システムも公的セクター中心の経済もともに限界をもっている。失業や貧困などのように、市場の資本主義的運営が生み出す社会問題はいぜんとして少なくない。失業がなく、労働時間が短縮され、社会福祉が完備されているシステムがつくられなければならない。現在のヨーロッパでは社会的疎外も問題となっている。労働疎外、

人間疎外, 社会的疎外から解放された, 人間的な労働にもとづくコミュニティがつくらなければならない。そのためには, 人間の尊厳と豊かな人間関係にもとづく労働の活性化と生命・生活の再活性化が必要とされる。このような社会をつくるためには, 営利セクター中心の現在の社会経済システムを再編成することが必要となる。このような観点から経済学をどのように再構築するか, CIRIEC のなすべき仕事はまことに大きい。」

シンポジウムでは, 第3セクターに関してパネリストからつぎのような発言があった。

Prof. H. K. Anheier(アメリカ, Johns Hopkins 大学教授)「多くの国で NPO が急成長している。NPO との関連で公共財の提供の望ましいあり方を解明することが基本的な課題となる。」

P. Coldrick(European Trade Union Confederation[ETUC]の confederal secretary)「伝統的に労働者は公共セクターによる問題解決を好む傾向が強いので, 社会的経済に対する関心はそれほど高くない。しかし, 現実には社会的経済が発展しているもので, 就業形態の多様化, 労働市場の流動化などの問題が起きており, そのような問題に対して労働組合がどう対応すべきか, 検討を迫られている。」

佐藤経明教授(日本大学)「CIRIEC は東欧の移行経済から学ぶものがある。経済システム移行の方法には2つある。1つは imperative method である。IMF と世界銀行の方式がこれで, ショック療法とも言われ, アップダウン方式だ。もう1つは漸進的方式で, 経済的問題とともに社会的問題も重視する方式だ。この方式は CIRIEC の問題関心からして興味深い。」

A. Castellano Auyanet(Centre Européen des Entreprises à Participation publique et des entreprises d'intérêt économique général[CEEP]の会長)「市民に近い組織(organizations closer to citizens)が現在急増しているが, 今後は企業形態においても市民に近い組織がますます重要な意味をもってくるだろう。」

G. J. Hamilton(Association Internationale de la Mutualité[AIM]の会長)「社会保険の増大の結果, 今後, 共済組織によるケアの提供が増大するだろう。ヨーロッパ統合はこの傾向をすすめることになる。このような事態に備えて協同組合共済組織も事業面で国際化を促進する必要がある。」

B. Thordarson(国際協同組合同盟[ICA]の専務

理事)「協同組合と共済組織がどのような経済セクターに所属しているのかという問題については, 国際的な共通理解はまだ存在しない。基本的なコンセプトの明確化, セクターの特質の解明, NPO を含めた社会的経済セクター内での戦略的連携のあり方などの問題について研究をすすめる必要がある。」

大会閉会前に CIRIEC50 周年によせるスペインとベルギーの大臣の挨拶があった。

Juan Carlos Aparicio(スペインの厚生・労働大臣)「現在は福祉国家から福祉社会への移行期だ。21世紀は連帯に基礎をおく社会となろう。連帯に基礎を置く社会をつくるためには協同労働(associated work)が基礎となるような企業文化の創造が必要だ。社会的経済の倫理的な要素は連帯である。モンドラゴン協同組合がよい例を示している。メンバーの参加, 失業問題への対応など, 社会的経済の役割は重要である。社会的経済は富の不平等の是正, 生活の質の向上, 個人の尊厳の維持, 移民の社会的統合など種々の社会問題の解決に重要な役割を果たしう。スペイン政府は, 社会的経済の役割として, 財とサービスの生産の面だけではなく, 就業機会の増大を重視している。EU も同様な政策をとっている。」

Y. Ylief(ベルギーの文部大臣)「ベルギー政府は, 公共セクターとともに社会的経済セクターを重視している。社会的ニーズをみたすために必要なセクターであるからだ。政府が責任をもつ公共的利益の確保と社会的経済がどのように関係するのか, このような問題を CIRIEC は解明してほしい。」

5.3 CIRIEC の最近の研究に見る第3セクター評価

CIRIEC の機関誌である *ANNALS OF PUBLIC AND COOPERATIVE ECONOMICS* は, その第68巻3号(September 1997)を CIRIEC50 周年記念号として刊行した。記念号のテーマは, Structural Changes and General Interest: Which Paradigms for the Public, Social and Co-operative Economy? である。

この記念号の特徴は, ここでもまた第3セクターへの関心の高まりが見られるという点にある。この号に掲載された諸論文にかなり共通して見られる問題視角は, ①公的セクターと私的セクターという2セクター構成ではなく, 民間非営利セクターを加えた3セクター構成で社会経済システムをとらえる視角, および, ②公的セクターだけでなく民間非営利

セクターをも公共性の担い手としてとらえ、両セクターの関係を重視する視角である。

記念号全体の序説をなす冒頭論文、Monnier, L. and B. Thiry: "Introduction: The General Interest: Its Architecture and Dynamics" では、つぎの点が強調されている。

国家はもはや一般的利益の独占者ではない。現実における一般的利益の複雑なあり方を解明するためには、社会構造における一般的利益のメカニズムの解明からアプローチする必要がある。現在の社会経済システムにおいては、一般的利益の実現をめざす種々の組織(公共経済の諸組織と社会的経済の諸組織)が併存し、ときには相互補完的な機能を果たしている。このような問題を考察することが本記念号の目的である。

記念号には14論文が掲載されているが、そのうちとくに上記のモニエとティリの問題提起に対応する論文としては、下記の7論文がある。

① Anheier H. and A. Ben-Ner: "Shifting Boundaries: Long-term Changes in the Size of the For-Profit, Nonprofit, Co-operative and Government Sectors" は、営利セクター、非営利セクター、協同組合セクター、政府セクターの相互関係が現在大きく変化しつつあるとして、その実態を考察している。

② Lohrendahl B.: "Integrating Public and Co-operative/Social Economy: Towards a New Swedish Model" は、スウェーデンにおいて福祉国家の危機の結果として、公共セクターと社会的経済セクターとの協同関係が出現している点に注目し、それをもってスウェーデンモデルのパラダイム転換による新しいスウェーデンモデルと理解する。そして、このような現象はスウェーデンに特殊なものではなく、「第1セクターと第3セクターとの協同と相互作用は世界的に発展しつつある現象だ」(p. 392)と述べている。

③ Monzón Campos, J. L.: "Contributions of the Social Economy to the General Interest" は、完全雇用と社会福祉という一般的利益の実現は第1セクターと第2セクターだけでは困難になっていると述べ、一般的利益の種々の目的を実現しつつあるヨーロッパ諸国の社会的経済組織の現状を考察し、一般的利益に対する社会的経済の貢献を高く評価している。

④ Spear R. and A. Thomas: "Comparative

Perspective on Worker Co-operative Development in Several European Countries" は、ヨーロッパ諸国のワーカーズコープの実態を考察し、それらが一般的利益に貢献するところが大きいと結論している。

⑤ Kaplan de Drimer, A.: "Will Co-operatives be able to Preserve Their Nature and Their Members' General Interest in the Face of Structural Changes?" は、社会経済システムの変化が協同組合に及ぼす影響を考察している。

⑥ Lévesque, B., M.-C. Malo and R. Rouzier: "The 'Caisse de Dépôt et Placement du Québec' and the 'Mouvement des Caisses populaires et d'Economie Desjardins': Two Financial Institutions, the Same Convergence towards the General Interest?" は、公的セクターにある信用機関と社会的経済セクターにある信用機関を比較考察して、一般的利益の実現という点で両者の共通性が増してきていると結論している。

⑦ Orbán, S. (ed.), W. Fremuth, G. Obermann and R. Schediwy: "Structural Changes and Preservation of the General Interest in Austria: The Influence of Accession to the European Union on the Development of the Public Economy and the Social Economy" は、EU加盟による公共経済と社会的経済の変化がオーストリアの一般的利益のあり方に及ぼす影響を考察している。

5.4 アメリカでの評価

第3セクターの担い手に関する理解は異なるが、アメリカにおいても第3セクターの意義に関する評価は基本的にヨーロッパと同様なものが見られる。

アメリカにおいてかなり早い時期に第3セクターの重要性を強調したのは、著名な経営学者であるP. F. ドラッカーであった。彼は『新しい現実——政府と政治、経済とビジネス、社会および世界観にいま何がおこっているか』と題する1989年刊行の著書(Drucker 1989)において、民間非営利組織の急増こそ現代社会の特徴をなす「新しい現実」だと述べて、それに続く諸著作(Drucker 1990, 1992, 1993)においても民間非営利組織の分析を継続している。

彼は『新しい現実』の第13章でつぎのように述べている。

「第3セクターの重要性はもちろんのこと、その規模についてさえ、ほとんど知られていない。

その存在に気づいている人さえあまりない。」しかし、第3セクターは1970年代以降急成長している。1972年からの10年間、アメリカの民間営利セクターの就業者数の伸び率は21%であったが、民間非営利セクターでの伸び率は2倍近くの42%であった。その後も第3セクターは増大し続けている。「それは1980年代のアメリカ社会における最大の成長産業である。」今日、アメリカでは病院、学校、慈善団体、文化団体などの民間非営利組織から成る第3セクターで働く人びとが最大の労働力集団となっている。成人の半数である9,000万人がボランティアとして第3セクターで働いている。フルタイムに換算すると彼らの労働量は750万人に相当する。彼らは無給だが、有給と仮定すると、その総給与は年間1500億ドルに相当する。第3セクターはその参加者に対して「主体的かつ意義ある社会生活の場を提供している」。第3セクターで働いている人びとは社会に独自の貢献をしている。第3セクターに所属する諸組織に共通するのは、病院や学校の例に顕著に見られるように、「人間を変える」という目的である。したがって、民間非営利組織にとっては「まさに人間改革機関こそふさわしい名称であろう」。このような機能が地域社会の自律的な団体によって果たされているところに、その特徴が見られる。「第3セクターは人びとが市民としての役割を果たす場をつくりだしている。」それだけでない。「今日、家庭や地域社会の崩壊について多くが論じられている。あらゆる先進国において伝統的な地域社会は弱体化しつつある。……しかし今やアメリカでは第3セクターによって地域社会の新しいきずながつくられつつある。」

第3セクターの国際調査を行ったサラモンとアンハイアーもつぎのように述べて、ドラッカーとほぼ同様な評価をしている。「近代社会においては、何かよいことをしたい、公共的な仕事に参加したいという気持ちを抱いている市民に対して、そのための仕組みを用意することがきわめて重要である。このような気持ちは、政府の官僚組織でも営利企業でもあるいは政党でさえも満たすことはできない」(Salamon and Anheier 1994, 邦訳「日本語版への序文」, p. IV)。このような「人びとのさまざまな期待に応え市民社会を確立するために幅広い役割を担

ってきた」のが民間非営利組織である(p. V)。アメリカでは「特に1960年以降、非営利セクターは過去30年間にわたりアメリカの政治を活気づけてきた多くの重要な社会運動、たとえば公民権運動、環境運動、消費者運動、同性愛者の権利を守る運動、女性運動その他の苗床として機能してきた」(p. 131)。

6. むすび——要約と第3セクター一般論に対する示唆

第3セクターの一般論にアプローチするためにはすくなくとも、①第3セクターをどう規定するかという問題と、②社会経済システムにおける第3セクターの位置と機能という問題について考察しておく必要がある。

6.1 第3セクターの規定

第3セクターの担い手とみなされる民間非営利組織が国によって異なるため、国際的に共通する第3セクターの定義を確定することは困難である。

すでに述べたように、大きく見ると第3セクターの担い手に関しては現在3つの見方がある。

第1は、国あるいは地方公共団体と民間の共同出資によって設立された企業を第3セクターの担い手と理解する日本の見方である。しかし、これは国際的に見ると非常に特殊な見方であり、国際的に共通する理解とするのは困難である。

第2は、アメリカで多く見られる見解で、NPOが第3セクターを構成するとするものである。しかし、このアメリカの見解は、協同組合と共済組織を営利セクターに位置づけるという点で、日本を含め多くの国の実状に合わない。したがって、国際的に見るとやや特殊な見解であり、これもまた国際的に共通の理解とするのは困難である。

第3は、ヨーロッパ諸国に多く見られる見解で、協同組合、共済組織、NPOが第3セクターを構成するとするものである。このヨーロッパの見解は、協同組合、共済組織、NPOの共通特質を「営利目的ではなく社会的目的の実現を第1義とする組織」(Not-for-Profit Organization)としてとらえ、3者を「非営利組織」として一括して把握しようとするもので、かなり多くの国で受け入れられる見解である。

しかしながら、第3セクターの担い手を協同組合、共済組織、NPOという3つの組織形態に限定してとらえることも問題なしとは言えない。なぜならば、

社会的目的の実現を第1義とする組織がこれらの3つの形態にとらわれず多様な形態で増加しつつあるし、今後も増加し続けると予測されるからである。したがって、ヨーロッパ的見解を前提としつつも、組織の形態にとらわれず組織の質を重視して第3セクターの担い手を理解する視点が必要となる。

このような視点から民間非営利組織に共通する特徴を整理すると、およそつぎのようになる⁸⁾。

- ① 開放性(開かれた組織、自発性にもとづく加入・脱退の自由)
- ② 自律性(政府その他の権力の直接的な統制下でない自治組織)
- ③ 民主制(1人1票制を原則として民主主義と参加という価値にもとづいて運営される組織)
- ④ 非営利性(利潤極大化ではなく社会的目的の実現を第1義として運営される組織)

①と②は組織原則であり、③と④は運営原則である。

民間非営利組織は、上記の原則にもとづいて組織され運営される組織であり、約言するならば、営利目的ではなく社会的目的を実現するために活動する開放的、自律的、民主的な組織だと言えよう⁹⁾。

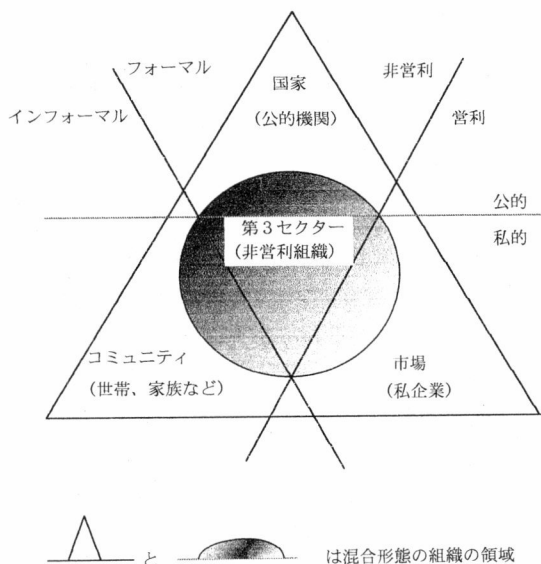
6.2 社会経済システムにおける第3セクターの位置と機能

6.2.1 ベストフの見解

V. ベストフは、スウェーデン在住のアメリカ人で、アメリカとヨーロッパの第3セクターの実状に通じている。彼は従来型のスウェーデン福祉国家モデルの変化の方向として新しい福祉社会モデルを示そうとしている。ベストフの社会経済システム論は、「福祉3角形」(welfare triangle)モデルにもとづく「福祉ミックス」(welfare mix)論として特徴づけることができる(藤田1994)。すなわち、彼は社会を構成する領域としての国家、市場、第3セクター、コミュニティを図1のような3角形に表し、第3セクターを他の3領域を関係づける中心に位置づける。そして、国家、市場、コミュニティのそれぞれの欠陥を補うものとして第3セクターのリーダーシップが社会の諸領域の良好な混合システムをつくりだしていくと主張する。

すなわち、彼によれば、消費者協同組合は消費者の力を強め、ワーカーズコープは労働者の労働生活

図1. 福祉3角形における第3セクター

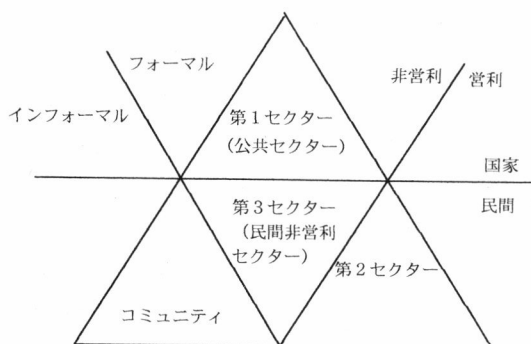


出所) Pestoff (1992), 邦訳, p. 9.

を改善し豊富化することができる。NPOは公的サービスの補完機能を果たすことによって福祉国家の目的達成に大きな効果を発揮しうる。また、公的サービスの供給形態の多様化によって、サービスの提供者と利用者の双方にとって選択の自由が拡大する。このようにして第3セクターは、消費者の権利の強化、労働生活の改善と豊富化、そして公的セクターの再生と福祉国家の豊富化に貢献しうる。第3セクターの優位性は、消費者の権利の強化、労働生活の改善と豊富化、そして公的セクターの再生と福祉国家の豊富化にある。したがって、福祉の単純な私有化よりも第3セクターの力を活用することを考慮すべきである(Pestoff 1991, 1992)。

ベストフの「福祉3角形」の図においては、「福祉ミックス」という観点から第3セクターが他の3つの社会領域と重なるものとして図示されている。実態から見れば重複領域の存在は無視できないが、他の3領域と異なる独自の領域としての第3セクターを明確に図示するためには、図2のようにベストフの図を若干改訂して単純化する必要がある。第2図で改訂した点は①理念型としての第3セクター概念を明示するために、重複領域をなくして境界線を引いたことと、②国家領域以外の3領域を「私的」という概念でくくるのは誤解を生じかねないので、

図 2. 第3セクターの概念図



「公的と私的」という対概念を「国家と民間」という対概念にかえたことである¹⁰⁾。

6.2.2 サラモンの見解

サラモンは民間非営利組織が世界的な規模で増加している主要な原因として「4つの危機と2つの革命的变化」をあげている。すなわち、①福祉国家の危機(高負担)、②開発をめぐる危機(南北格差)、③環境の危機(地球環境)、④社会主義の危機(計画経済の失敗)、および、①コミュニケーション革命(情報技術の発展と教育レベルの上昇)と②経済成長の結果としての中産階級の形成である(Salamon 1994, pp. 115-118, 邦訳 pp. 406-409)。別言すれば、高度化した情報技術と教育レベル、および増大した中産階級を基盤として、4つの危機に対応するかたちで民間非営利組織が増大しているとされる。

さらにサラモンは、アメリカにおいて多数の民間非営利組織が存在する理由をつぎの5点に集約している(Salamon 1992, pp. 7-10, 邦訳 pp. 23-29)。

①歴史的理由。政府機関が住民共通の問題の解決に対処する立場につく以前に、コミュニティが形成されており、住民自身が問題解決に従事していた。

②市場の失敗。市場の限界を補うために、政府は国民全体のために公共財を提供し、非営利組織が特定の人びとのために共同財を提供する。

③政府の失敗。わずらわしさ、対応の遅さ、官僚的な反応などを伴う政府行動の限界を補うために、非営利組織が活動する。

④自由と多元的価値観。個人の自由と多元的価値観を確保するために非営利組織が活動する。

⑤連帯。有志による自発的な共働を求めるという連帯の感情を具現するために、非営利組織が活動す

る。

①はアメリカに特有な歴史的理由であるが、他の4つの要因は一般的なものと理解されうる。サラモンとアンハイアーによれば、「市場の失敗」と「政府の失敗」を補完するとともに「自由と多元的価値観」および「連帯」を実現するところに、第3セクターの主要機能が認められるということになる。

6.2.3 第3セクターの市民社会形成機能

多くの第3セクター研究者が共通して強調している点として、第3セクターがもっている市民社会形成機能をあげることができる。

サラモンとアンハイアーは、「人びとのさまざまな期待に応え、市民社会を確立するために幅広い役割をになってきた組織」として民間非営利組織をとらえ(Salamon and Anheier 1994, 邦訳 p. V)、「第3セクターは、結局のところ、第1義的に『市民のセクター』なのである」と結論している(同上書, p. 116, 邦訳 p. 160)。

1992年に設立された「第3セクター研究のための国際学会」(International Society for Third Sector Research)も自らの組織を「フィランソロピー、市民社会、非営利セクターの領域の研究と教育を促進するための国際的学会」と規定して、第3セクターが「市民社会の領域」であることを強調している(同学会のインターネット・ホームページ, 1998年1月6日付け)。

スウェーデンのウエストルンドとウエスタダールは、社会的経済の大衆向け説明として「社会的経済は、利潤最大化をめざす組織より成るセクターと税によって運営されるセクターとともに市場経済の内にあり、『市民によって運営される』第3のセクターを構成する」と述べている(Westlund and Westerdahl 1997, p. 6)。

また、スウェーデンの他の論者は、民間非営利組織から成る領域は「市民社会、社会的経済、第3セクター」と呼ばれている、と述べている(Apelqvist 1997, p. 104)。

日本でも第3セクターを「市民セクター」として把握する論者がかなりいる¹¹⁾。歴史的観点からすると第3セクターがもつ市民社会形成機能はどのように評価されうるであろうか。これまでの諸論者の見解を参考にして、最後に私見を述べておきたい。

近代社会の特徴を端的にあらわすものとして「身分から契約へ」(H. J. メーン)、「ゲマインシャフト

からゲゼルシャフトへ」(F. テンニース)という表現が用いられる。これは社会関係が個人の伝統的社会への帰属によって決定される社会から、自由な個人間の合意によって決定される社会への歴史的变化を示している。前掲の図2との関連でこの歴史的变化を述べるならば、インフォーマルな領域(コミュニティ)が縮小して、フォーマルな領域(第1セクター、第2セクター、第3セクター)が拡大することを意味する。さらに、これらの4つの領域との関連で歴史的变化を大きく見ると、原始社会ではコミュニティが支配的な位置を占め、農業社会では第1セクター(権力機構)が支配的な位置を占め、工業社会では市場が拡大して第2セクター(民間非営利セクター)が支配的な位置を占め、第3次産業と情報化が進展するポスト工業社会では第3セクターと市民社会が発展する可能性が生じる、ということになる。

市民社会は伝統的共同体から自由になった個人としての市民が構成する社会であるが、共同体からの自由は一面では個人の孤立化を生じやすい。このような傾向に対して、民間非営利組織は市民社会における公共的活動を通じて諸個人を結びつけ、グラスルーツから公共性をつくることによって、市民社会内部における新たな共同体を形成する機能をもつことが期待されていると言えよう¹²⁾。

(一橋大学経済研究所)

注

* 本研究は文部省の特定研究経費より助成を得てなされた。

1) 日本人的見解の成立事情については富沢(1995a, pp. 470-471)参照。

2) ICMIFの規約によれば、「国際協同組合・共済保険連合(以下、連合という)は、協同組合・相互保険組織の自発的な団体である。連合は、国際協同組合同盟の専門機関であり、会員間の相互活動にもとづいてその使命を追究するものである。」「私たちの目的は、世界的規模の金融サービス業界のなかで、独自の、結束力をもつ、強力な、そして影響力をもつ協同組合・相互保険セクターの発展を強く推進することである。」1996年度版ICMIF会員情報によると、正会員は82団体(52ヵ国)、150保険組織である。そのうち協同組合形態をとるものは53.6%、相互会社形態は27.6%、株式会社形態は16%、その他は2.8%である。全体で世界の損害保険料の約4%、生命保険料の約2%を占めている(吉沢1997, p. 23)。

3) 社会的経済に関するEUの政策については、富沢(1995b)参照。

4) EU統合下における社会的経済の現状については

石塚(1997)参照。

5) 佐藤一子(1997)pp. 6-7。社会的協同組合については、その他に、菅野(1996)、後(1996)、佐藤紘毅(1997)、参照。

6) Social Economy Unit of the European Commission(DG XXIII/A/4), *The Social Economy Unit Seville Update*, October 1995, p. 1.

7) 大会に関する以下の記述は私の大会参加メモにもとづく。

8) このような結論を導き出した論拠については、富沢(1997 pp. 15-18)参照。

9) ローレンダールによれば、社会的経済組織の共通性は「資本の結合体ではなく、人の結合体である」という点にある(Lohrendahl 1997, p. 387)。これは④「非営利性」の別様な表現であるが、営利企業との対比において民間非営利組織の特性を端的に表している。

10) 第3セクターに関する議論のなかでは「私的」という概念は民間営利セクターの特徴を表すものに限定して用いられることが多い。「公的と私的」という対概念の代わりに「国家と市民社会」という対概念を用いることも考えられるが、そうするとベストフの理解する市民社会と異なってしまうので、ベストフのオリジナルな構想を尊重して、この対概念も用いないことにした。ベストフによれば、市民社会の構成要素はコミュニティと第3セクターであり、「私的で営利を目的とする企業は市民社会に含まれない」とされるからである(Pestoff 1992, p. 9)。

11) 藤井(1997a, 1997b)参照。なお、NGOを「市民社会組織」(civil society organization)と表現する論者もいる(Ritchie 1997, p. 81)。

12) このような機能はまた、サラモンによれば、国家と市民の関係を変化させる可能性をもつ。この点に関して彼はつぎのように述べている。

民間非営利組織が世界的に急増しており、グローバルな規模で「結社革命」(associational revolution)が進行している。「こうしたグローバルな第3セクターを形成する無数の自立的民間組織は、利益を株主や役員に配当することを目的とする利益組織とは異なる存在であり、国家の枠組みの外側で公共の目的を追求している。こうした組織が世界的に拡散していけば、国家と市民の関係が永続的に変化する可能性がある。」(Salamon 1994, p. 109, 邦訳 p. 401, 訳文は変更した)。

なお、公共性は本来的には社会構成員の一般的利益として存在し、社会の構成員が形成すべきものであるという見解からすれば、第1セクターをgovernmental、第2セクターをprivate、第3セクターをpublicとして特徴づけることも可能である。さらにルソーの表現を借りると、社会構成員の「全体意志」を具現して社会の全体利益を守る領域、社会構成員の「特殊意志」を具現してその集団の共同利益を守る領域、「個別意志」によって私的利益を守る領域という3区分も可能となる。これはヘーゲル論理学における一般、特殊、個別という3区分にも対応し、それぞれの利益を公益、共益、私益と表現することもできよう。

参 考 文 献

- 電通総研編(1996)『NPO とは何か——社会サービスの新しいあり方』日本経済新聞社。
- 藤井敦史(1997a)「市民事業組織の成立基盤——組織環境論の視点から」地域社会学会編『(地域・空間)の社会学』時潮社, pp. 177-197.
- 藤井敦史(1997b)「今日のNPO論議と協同組合——市民セクター形成の視点から」『協同組合経営研究月報』第529号(1997年10月号), pp. 3-11.
- 藤田暁男(1994)「非営利組織と社会経済制度問題——V. ペストフ(Pestoff)の所説の示唆するもの」九州大学経済学会『経済学研究』第59巻第5・6合併号, pp. 79-94.
- 石塚秀雄(1997)「EU統合と社会的経済」富沢賢治他編『非営利・協同セクターの理論と現実』日本経済評論社, pp. 104-115.
- 伊東勇夫(1986)「協同組合原則の形成と展開」川野重任編『新版・協同組合事典』家の光協会, pp. 61-71.
- 菅野正純(1996)「レーガの『社会的経済戦略』——イタリア協同組合運動の展開過程」富沢賢治他編著『労働者協同組合の新地平』日本経済評論社, pp. 189-224.
- モルクテ, H.(1996)大嶋茂男訳「社会的経済企業体の雇用問題への貢献」『生活協同組合研究』第247号(1996年8月号), pp. 47-51.
- 日本労働者協同組合連合会編(1997)『AARPの挑戦——アメリカの巨大高齢者NPO』シーアンドシー出版。
- 佐藤紘毅(1997)「イタリアの『社会協同組合』」『社会運動』第221号(1997年10月号), pp. 6-23.
- 佐藤一子(1997)「イタリアにおける『第三』セクターの現代的発展と『社会・教育・文化』活動——参加・連帯・多元主義の理念にねざす教育構造」『生涯学習・社会教育学研究』第21号, pp. 1-13.
- 富沢賢治(1995a)『『社会的経済』解題』J. ドッフルニ他編著・富沢賢治他訳『社会的経済——近未来の社会経済システム』日本経済評論社, pp. 449-480.
- 富沢賢治(1995b)「EUのエコノミ・ソーシャル理解」『経済研究』第46巻第2号, pp. 136-146.
- 富沢賢治(1996)「欧州統合下の労働者協同組合運動」富沢賢治・中川雄一郎・柳沢敏勝編著『労働者協同組合の新地平——社会的経済の現代的再生』日本経済評論社, pp. 1-38.
- 富沢賢治・川口清史編(1997)『非営利・協同セクターの理論と現実——参加型社会システムを求めて』日本経済評論社。
- 富沢賢治(1997)「協同組合とNPO」『協同組合研究』第17巻第2号, pp. 1-11.
- 後房雄(1996)「ワーカーズ・コープ, NPO, 社会的協同組合——『市民社会主導の自由主義的改革』のために」協同総合研究所編『NPOと新しい協同組合』シーアンドシー出版, pp. 16-52.
- 吉沢明純(1997)「保険協同組合の国際的現状」『ロバート・オウエン協会年報』第21号, pp. 22-28.
- Apelqvist, K.(1997)“Women's Perspective on Globalisation and Co-operation,” *Review of International Co-operation*, Vol. 90, No. 4, pp. 103-104.
- Defourny, J. and J. L. Monzón Campos eds.(1992) *Economie sociale——The Third Sector*, Bruxelles: De Boeck-Wesmael; 富沢賢治他訳『社会的経済——近未来の社会経済システム』日本経済評論社, 1995年。
- Drucker, P. F.(1989) *The New Realities——In Government and Politics/In Economics and Business/In Society and World View*, New York: Harper & Row; 上田惇生他訳『新しい現実——政府と政治, 経済とビジネス, 社会および世界観にいま何が起っているか』ダイヤモンド社, 1989年。
- Drucker, P. F.(1990) *Managing the Nonprofit Organization*, New York: Harper Collins; 上田惇生他訳『非営利組織の経営——原理と実践』ダイヤモンド社, 1991年。
- Drucker, P. F.(1992) *Managing for the Future*, New York: Truman Talley Books Dutton; 上田惇生他訳『未来企業——生き残る組織の条件』ダイヤモンド社, 1992年。
- Drucker, P. F.(1993) *Post-Capitalist Society*, New York: Harper Business; 上田惇生他訳『ポスト資本主義社会——21世紀の組織と人間はどう変わるか』ダイヤモンド社, 1993年。
- ILO(1966), the Co-operatives(Developing Countries) Recommendation(1966, No. 127).
- Lohrendahl, B.(1997)“Integrating Public and Co-operative/Social Economy: Towards a New Swedish Model,” *Annals of Public and Co-operative Economics*, Vol. 68, No. 3, pp. 379-395.
- Pestoff, V. A.(1991) *Between Markets and Politics: Co-operatives in Sweden*, Colorado: Westview Press; 藤田暁男他訳『市場と政治の間で——スウェーデン協同組合論』見洋書房, 1996年。
- Pestoff, V. A.(1992)“Co-operative Social Services——An Alternative to Privatization,” *Journal of Consumer Policy*, No. 15, pp. 21-45.; 岩田正美訳「ソーシャル・サービスの第3部門——社会福祉の民営化に対するもう一つの選択肢」『スウェーデンの福祉と消費者政策』(『生協総研レポート』No. 5), 1993年, pp. 6-27.
- Ritchie, C.(1997)“Civil Society and the United Nations,” *Review of International Co-operation*, Vol. 90, No. 4, pp. 81-83.
- Salamon, L. M.(1992) *America's Nonprofit Sector*, New York: Foundation Center; 入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社, 1994年。
- Salamon, L. M.(1994)“The Rise of the Nonprofit Sector,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4, pp. 109-122.; 「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」『中央公論』1994年10月号, pp. 401-412.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier(1994) *The Emerging Sector——An Overview*, Maryland: The Johns Hopkins University; 今田忠監訳『台頭する非営利セクター——12ヵ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社, 1996年。本稿では同書の

- 1996年版(*The Emerging Nonprofit Sector—An Overview*, Manchester and New York: Manchester University Press)をテキストとして用いた。
- Social Economy Unit of the European Commission, DG XXIII/A/4(1995) *The Social Economy Unit Seville Update*.
- Weisbrod B. A.(1975)“Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy,” in E. S. Phelps ed., *Altruism, Morality, and Economic Theory*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 171-195.
- Weisbrod B. A.(1977) *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Mass.: D. C. Heath & Co.
- Westlund, H. and S. Westerdahl(1997) *Contribution of the Social Economy to Local Employment*, Östersund: The Swedish Institute for Social Economy.