

レスター・サラモンの「非営利セクター論」再考： 「第三者による政府」論の日本への含意

安立，清史
九州大学大学院人間環境学研究院人間科学部門共生社会学講座

<https://doi.org/10.15017/4771881>

出版情報：人間科学共生社会学．8，pp.87-99，2018-02-14．九州大学大学院人間環境学研究院
バージョン：
権利関係：



レスター・サラモンの「非営利セクター論」再考

—「第三者による政府」論の日本への含意—

安 立 清 史

要 旨

レスター M. サラモンの非営利セクター論を再評価する。東西冷戦後の時代に、市民による新しい社会形成の担い手として非営利組織や非営利セクターを論じるサラモン理論は、その後のグローバル資本主義化とテロリズムによって楽観的すぎる理論とみなされるようになっていた。しかし非営利セクター論の中心にある「第三者による政府」概念には、意外な可能性が残されていることを読み解く。政府と非営利組織との関係を「二者関係」でなく「三者関係」へと転換していったとき、はじめて非営利組織（NPO）や非営利セクターの可能性が開かれることを主張する。

キーワード：非営利セクター、NPO（Non Profit Organization）、「第三者による政府」、グローバル・シビル・ソサエティ、レスター・サラモン

序—サラモンの非営利と非営利セクター論とは何か

「非営利」（Non Profit もしくは Not-for-Profit）とはいったい何だろうか。このグローバル化する資本主義一辺倒の時代に、なぜ資本主義とは真逆の「非営利」が現れるのだろうか、しかも先進資本主義国の中心であるアメリカで。

非営利セクターの世界的研究者、レスター M. サラモンらによれば、冷戦後から、世界的に非営利セクターが顕著に巨大になっている。とりわけ旧共産圏で非営利セクターの伸長は顕著だ。だとすれば、資本主義のグローバル化と、その対極にあるかにみえる非営利セクターとは、じつは表裏一体なのではないか。「経済」の世界で資本主義のグローバル化が進めば進むほど、「国家」は縮小する。レーガンやサッチャーが先取りして世界に広まった新自由主義の「小さな政府」志向は、とりわけ「福祉国家」を縮小させる。国家や政府が縮小すると、じつは「社会」の領域で非営利セクターの拡大が進む。政府の役割を、どこかが代替しなければならないからだ。そう考えてみると1990年代から2000年頃までの世界情勢と非営利セクターの拡大は符合する。しかしその後は、はたしてどうか。資本主義と非営利セクターと協調やサラモンの唱

えた「グローバル・シビル・ソサエティー」(グローバル化によって世界が市民社会化するというビジョン)を非営利組織が担っていくというリベラリズムのビジョンは、911以後のテロリズムと反グローバリズムの中で試練にさらされている。

日本でも阪神淡路大震災後の「ボランティア元年」(1995)や特定非営利活動促進法(NPO法)の制定(1998)、介護保険の発足(2000)などで盛り上がったあと、現在では一転して「小さな政府」や「縮小する行政の社会サービス」の補助や補完のような位置づけになってきているのではないか。

しかし、そういう表層だけ見ていたのでは、短期的な波動しか見つけることはできない。じつは、もっと深い底流に、考えるべきテーマが多く潜んでいるのではないか。今こそ、90年代の「非営利」論の中心にあったサラモンを読み直し、「その先」まで考えて見通す必要があるのではないか。

1 レスター M. サラモンの非営利セクター論

アメリカにおける NPO 研究の第一人者レスター M. サラモンの主著『NPO と公共サービス』(原著は、*Partners in Public Service*, 1995)を再読しながらこの問題を考えてみたい¹⁾。

*

サラモンのこの書を要約すると次のとおりである。アメリカの「非営利セクター」は巨大である。しかしその全貌は見えにくい。「非営利の活動や事業体」とはどんなものか、必ずしも明確な定義があるわけではないからだ。そもそも「非営利」という概念は、課税される範囲の「外」にあることを消極的に意味するだけで、能動的で積極的な定義を持っていない。「営利目的ではない」という消極的な意味づけしかなかった多種多様な非営利の活動が、じつはアメリカ福祉国家や市民社会を支える中心的なアクターであることを内国歳入庁(IRS)のデータ等から実証することが本書のハイライトである。そして「非営利セクター」という新たな枠組みで世界を見渡すと、冷戦以後の世界のいたるところで非営利組織や非営利セクターが出現して重要な活動を行っている。これをサラモンは「アソシエーション革命」とよんだ²⁾。この大きな(そしてやや楽観的すぎる)ビジョンの提示が、90年代に世界的な非営利セクター論ブームを呼んだ大きな原因のひとつだろう。

*

ところで、サラモンらの研究以前に「非営利セクター統計」があったわけではない。内国歳入庁(IRS)の税務ファイルの中に不可視で分散したデータが存在するだけだった。それを独自の操作的定義によって「非営利セクター」として全体像を可視化したことがサラモンの第1の業績である。資本主義と市場経済の最先端にあるアメリカで、市民社会やアメリカ的な福祉国家を支えていたのは、じつは「非営利セクター」だったのだ。それを支えてきたのは、よく言われるような民間からの寄附だけでなく、むしろ政府からの資金提供の比率のほうが高く、

非営利組織と政府との間の「パートナーシップ」関係が多様に成立する重層的な仕組みがあった。これがサラモンらの第2の重要な発見だ。多種多様な政策的なツールによって、当事者たちも意識しないうちに、政府と非営利組織との間に「パートナーシップ」関係が成立し、それが機能している姿こそ、アメリカ的な福祉国家なのだという。それを「第三者による政府 (Third-Party Government)」と名付けたのがサラモンたちだった。ところがこのアメリカ的な福祉国家は、1980年代のレーガン政権による「小さな政府」政策によって大きな困難に直面する。中でもレーガン政権の減税政策と歳出削減、そして寄附税制の改革で大きな打撃を受けた。イギリスのサッチャー政権や日本の中曽根政権にも影響をおよぼした「小さな政府」改革は、政府の歳出を削減しても、減税と寄附税制の改革によって、民間がフィランソロピーやボランティアとして補うであろうという予測のもとに実行された。この政策が意図とは逆にアメリカの非営利セクターを苦境に陥れた。それをデータから実証してみせたのもサラモンらの第3の成果である。そして第4には、1990年代以降、冷戦終結によって旧共産圏が消失してからの世界では、アメリカだけでなく全世界的に非営利セクターの役割はますます大きくなることを予測した。国家や政府が直接に主導する公的サービスではなく、また市場が提供するサービスでもなく、ボランティアが自発的に提供するサービスでもなく、政府と非営利セクターとの協働による公共サービスづくりが重要になる。それが「世界的なアソシエーション革命」だとした。このサラモンらの主張は、阪神淡路大震災後の日本のボランティア活動支援や特定非営利活動促進法 (NPO 法) の成立などにも大きな影響を及ぼした。

2 非営利は「セクター」を成している—可視化の戦略

サラモンの議論は、非営利「セクター」論である。「非営利」とは何かという本質論でも、非営利の組織メカニズムの解明でもない。それは多様すぎて不可視になっている「非営利」の中に共通性を見だし、そこにひとつの社会勢力としての「非営利セクター」を可視化する試みだったのである。

ではなぜこのような必要が生じたのか。カーター政権で予算編成局にいたサラモンは、連邦予算の中に占める「非営利」組織関連の大きさや、その重要性に気づいていた。ところがカーター政権のあとにきたレーガン政権は、「小さな政府」へと大きく舵を切り、連邦政府の社会サービス関連予算を削減した。レーガン政権は、政府が非営利セクターへの補助金を削減する代わりに、民間の寄附による税制優遇を行う。そうすれば、非営利セクターへの民間からの寄附が増大し、ボランティアを活性化させることになるとして「減税」策をとった。サラモンはこれに衝撃をうけ、この政策転換の過ちを、内国歳入庁のファイルや実際の社会サービス現場で何が起こっているかを示すことから、研究を始めたのだ。

サラモンによれば、米国の非営利セクターは、「米国流の福祉国家」のあり方そのものだったのである。欧州モデルからすれば、福祉国家とは見えないが、米国の福祉国家があったという

のである。それを、民間の寄附や慈善に差し戻すことは、米国流の「福祉国家」を廃棄することに他ならない。民間の非営利セクターだけでは「福祉国家」の代替となれるはずがない。この両者の連合の試みこそが「第三者政府」というものだったからだ。

3 「非営利」の定義と機能の不思議

実態としての米国における非営利組織の定義は「合衆国税法のもとで、免税資格ないし非営利としての地位を獲得している諸団体の広範な種類」のことで、商工会議所から葬儀費保険組合、相互保険会社さらにはコミュニティ開発団体にまでおよぶ20種類以上の様々な免税団体が定められている。米国における非営利セクター研究の第一人者レスター M. サラモンは、この非営利セクター組織の特徴を次の5つにまとめた。第一に正式の組織であること、第二に非政府であること、第三に利益を配分しないこと、第四に自己統治していること、第五に自発的であること。さらに国際比較のために、非宗教組織であること、非政党団体であることが加えられることもある。

そして非営利セクターが果たす社会的な役割や機能は次の4つだという。(1) 公共サービスの提供 (2) 価値の擁護 (Value Guardian) (3) アドボカシー (Advocacy / Problem Identification) (4) ソーシャルキャピタル・コミュニティ形成機能 (Community-building / Social Capital) である。アドボカシーとは、弱者の側にたって権利を擁護・代弁したりすることから、社会にたいして改善や政策提言を行うことまでを含むとされる。社会サービスを提供しながら問題を発見し、改良や改革、政策提言まで行いながら、自発的なボランティア活動や社会参加を進め、コミュニティの基礎となる社会的な信頼や連帯、共同性をつくっていくことだという。

しかしこれでは肯定的な要素（だけ）を羅列しただけなのではないか。たとえば自発的なことと組織であることは両立しないことが多いのではないか。収益事業は可能だが分配してはならないとなると職員の給与などで線引きが難しくならないか。機能や役割も「非営利」の良い面ばかり強調する片面的なものに見える。サービスを提供しながらアドボカシーするというのは、自分で自分たちの活動を批判するような矛盾に陥らないか。そもそもサービスが求められない場合、存在意義はあるのか。活動が結果的に政府を縮小させ、現在の政府以下のサービスしかない状況を作ってしまうのか。

営利でもなく反営利でもないという二重否定のようなあり方がなぜ可能なのか、なぜ営利の中心から非営利が生まれてくるのか、どうして非営利から自発と活力が生まれてくるのか。つまり「非営利」がなぜ可能になるのか。つっこみだすと謎だらけの定義と機能に見えてくる。多様な非営利団体の特徴から帰納法的に導きだした定義なのだろうが、優等生の理想論に見えるのだ。

そこで普通は次のように説明される。早くから資本主義が発展した英国などは、貧富の格差や劣悪な社会条件が現出したので救貧法や工場法など社会福祉を発展させてきた。米国は、そ

の巨大な富を政府を介さずに社会へ環流させる仕組みとして非営利セクターを必要としてきたのだ、と。しかし、それだけだろうか。

4 「非営利」はなぜ現れるのか—その中心にある両義性

そもそも「非営利」はなぜ現れるのか。この資本主義全盛の時代に、しかもその資本主義の中心地米国で大きな存在となっているのは、なぜなのか。考えてみると、じつに不思議なことではないだろうか。

サラモンらによれば、それは主として3つの理由による。第一は「政府の失敗理論」、第二は「市場の失敗理論」、第三が「ボランティアの失敗理論」と呼ばれるものである³⁾。

「政府の失敗」理論では次のように説明される。政府は、税で運営されるので、公平・公正・平等の原則にもとづき、平均的で最小限のサービスしか提供できない。個別的なサービスはもと税で運営される政府では提供しにくいのだ。しかし現代社会では、ますます人びとのニーズは多様化していく。そこを埋めていくのが、政府ではない非営利だ、と。

「市場の失敗」理論では次のように説明される。市場は、情報が正しく提供されていれば、もっとも適切に財や資源やサービス等の配分が合理的に行われうる。しかし、保健・医療・福祉・文化・教育などの領域では、サービス提供者と消費者との間で「情報の非対称性」が起こる。つまり情報の真偽や価格が、正しく評価されにくい。すると供給側の論理で市場メカニズムが動いてしまうのだ。これはとりわけ社会的弱者や情報弱者にとっては致命的なことである。ゆえに価格や市場メカニズムに左右されにくい非営利が必要となる。

「ボランティアの失敗」理論では次のように説明される。ボランティアは個人の自発的な意志、つまり個人的選好によって行動が左右される。強制力や規制も働きにくい。したがって、社会サービスの全領域にわたってサービスを提供する主体としては、不十分である。したがって非営利組織やセクターが必要だ、と。

一見、説得的だが、しかし教科書的で平板にも思える。どこか非営利セクターの長所だけを述べたてている印象がつよい。この整理は、政府にも市場にもボランティアにもカバーできない領域があることは示している。しかしそれがなぜ「非営利」でなくてはならないのか、そこを説明しきれていないのではないのか。

5 資本主義の中心から現れる「非営利」

「非営利 (Non Profit もしくは Not for Profit)」という概念と実践は、どこから生まれてきたのだろうか。それは資本主義の中心地アメリカからである。非営利セクターの歴史研究の第一人者ハーバード大学のピーター・ドブキン・ホールによれば、「非営利」という考え方は、アメリカ東海岸のマサチューセッツ、なかでもボストンやフィラデルフィア周辺から歴史的に展開し

てきたという⁴⁾。

しかしこれは奇妙なことではないだろうか。もっとも営利を合理的に追求する近代資本が勃興した、その中心地から、「非営利」が生まれてきたことになるからである。なぜなのか。

ホールによれば、米国の「非営利」の原型は共同体による教育組織の形成の中に見られる。その最初の例はハーバード大学だという。非営利組織は、米国における「国家」すなわち連邦政府が出来るより以前に米国を支えていた公共機関の原型であったという。米国という国家が成立する以前から、すでにコミュニティによる教育組織が形成され、それは共同体のメンバーからの寄附によっていた。それは政府や行政によって上から形成されたものではない。

ここには「近代資本主義」と「非営利」との意外な近接が認められるのではないだろうか。ホールははっきりそう述べてはいないが、近代資本主義の発生と米国的な「非営利」とは、そのメカニズムが似ている、ほとんど同一といってよいほどだ。資本主義における投資と、「非営利」における寄附とは、どこかそのエートスのようなものに共通性があるのではないか。生成期のアメリカにおいては、新たな産業への投資と、ソーシャルキャピタル（社会基盤）を形成するための投資（寄附）とは、類似した社会的な行為だったのではないか。だからこそ、資本主義の中心地アメリカで、社会システムとしての「非営利」も発展してきたのではないか⁵⁾。

こう考えると「非営利」の形をとってグラスルーツから立ち上がる公共形成のあり方が、アメリカの資本主義の発生地、東海岸のマサチューセッツやフィラデルフィア周辺から湧き起こったのには大きな理由があったのだ。つまり、「非営利」は近代資本主義の合理的な「営利」システムとともに生まれてきた表裏一体のものだと考えることができる。

6 二重否定としての「非営利」

非営利組織（Non Profit Organizations）とは何かを考えていくと、このように「非営利」とは何か、「営利でない」とはどういうことかを、原理的なところから考える必要がでてくる。いくつかの補助線を引いてみよう。

サラモンのいう「Non Profit」とは何か。この場合の「非」（Non）は、「否」（No や Anti-）でも「反」や「対抗」（Counter-）でも「代替」（Alternate-）でもないことに注目したい。「非営利」とは、アメリカ流の資本主義を否定することでも、敵対することでも、代替するものでもないのだ。資本主義に敵対し対抗する社会主義や共産主義といった、革命や社会運動のイメージと、非営利とは別次元のものだ。むしろアメリカの資本主義と共存するもの共生するものだと考えるほうが妥当である。アメリカ的な市場や資本主義経済を保全し、補完する機能すらもっている、と考えるほうが自然だ。だからこそ、資本主義の最先端を走るアメリカで、非営利セクターも巨大に栄えているし、グローバリズムの時代にも適合的なのだ。そう考えたほうが合理的ではないだろうか。非営利セクターは社会問題に敏感で、「社会を変革する」ことをめざすように見えるけれど、事実それをめざしている団体は多いけれども、それは「営利を全否定

する」ことでも、「資本主義に反対する」ことでもない。

では、Non-profit とはどう定義されてきたか。利益・利潤「のためではない (not-for-profit)」組織として「消極的」に定義されてきたのだ。営利をめざさないが否定するものでもないとしたら、その立ち位置とはいったいどういうものなのか。個々には目的や使命（ミッション）を掲げているが、それは Non Profit 一般を「積極的」に定義するものではない。「～のための組織」や「～をめざす組織」として「非営利」を積極的に意味づけ、定義づけることは難しい。

そこで多くの人びとは「非営利とは何のためなのか」、「何をめざしているのか」という「非営利セクターの意図」をつい考えたくなる。しかしサラモンは、それにたいしては慎重で、直接に答えることはない。非営利セクター、それはまず「合衆国税法のもとで、免税資格ないし非営利としての地位を獲得している諸団体の広範な種類」のことであると述べるにとどまる。「内国歳入法では、商工会議所から葬儀費保険組合、相互保険会社さらにはコミュニティ開発団体までおよぼ、20種類以上の様々な免税団体」のことを意味している。つまり個々の非営利組織は、統一した意図など持たないかもしれない、持ちようがないのかもしれない。しかし、それを「セクター」としてまとめて俯瞰するとそこに個々の非営利組織を超えた「何か」が、現れてくるのだ。いわば二重否定の結果、にじみ出してくる何か、の中に「非営利」のエッセンスがある。

7 3つの非営利—可視化と不可視化

サラモンは非営利組織を、3つに大分類している。第1は「資金提供団体ないし資金調達仲介機関」。これらは、個々の非営利組織へ財源を提供する様々な財団のことである。ユナイテッドウェイ、宗教的なファンドレイジング団体などがここに含まれる。第2が「会員奉仕団体」で、専門家団体（医師会、弁護士会など）、労働組合、協同組合、同業団体、相互保険会社など。個々の会員がどういうことをしているかは別として、会員のつくる団体は、営利を目的としていないからである。第3が「公益団体」で、学校などの教育組織、文化団体、社会福祉機関、保育所、ナーシングホーム、病院などが含まれる。これがもっとも非営利組織らしい非営利組織だとしている。

さて、このように定義することを通してサラモンは非営利セクターを可視化し、しかも「巨大である」ことを発見した。操作的定義をもちいて非営利セクターなるものを可視化したのだ。しかし逆に非営利セクターの役割や機能が多様であることを示したことで曖昧さも引き寄せてしまった。それは、ひとつの統一的な意志や意図をもったものではないからだ。そこで批判する人たちは、「非営利セクターやNPOとは、課税されないことだけが共通している『非課税団体』のことである」とか、「営利企業も非営利事業をやっているではないか」「企業にだって営利目的でなく、公共目的をもった社会企業がある」など、異論や様々な議論が百出した。それゆえに、多くの研究者が、より具体的で「積極的」な定義を与えようとしてきた。たとえば、

「公益のための」「公共のための」「福祉のための」活動を行う団体を限定的に示そうとしてきた。また「市民社会」や「グローバルな社会」のための活動など、様々な提案も行われてきた。それらも意味あることだが、具体的で積極的に定義しようとすればするほど、ぎゃくに「非営利」ということの意味とインパクトが拡散してしまった。

結局のところ、「非営利」を内容から定義していくと、分かりやすくなるが、限定されすぎる。応用の可能性が広がるどころか、むしろ狭まってしまうのである。だとすれば「非営利」が消極的に弱く定義されていた時のほうが、その広がりやインパクトが強かったということになる。つまり、強く積極的に定義すればするほど、どこか既視感のある平凡な概念に拡散してインパクトも薄れてしまうという逆説が起こる。「非営利」を積極的に定義すると「非営利」なるものが、むしろ逃げ去ってしまうのである。

8 第三者による政府 (Third-Party Government)

さて、サラモンの非営利セクター論の特徴のもうひとつの側面は、アメリカにおける非営利セクターを支えているのは、非営利セクターと政府との関係が「第三者による政府」(Third-Party Government)という独特のシステムを成しているからであるという主張である。このサラモンの独特の概念「第三者による政府」とはいったいどんなものだろうか。

それは「直接的な政府から、間接的もしくは、『第三者機関による』政府への転換」だとされる。政府が直接にサービスを提供するのではなく、財源や権限をいったん第三者機関へと委譲して、第三者機関がサービスを提供する間接的な政府サービス提供という仕組みだという。これはどういうことか。一見したところ、どこにでもある平凡な現象、ありふれた現象のように思われる。そしてそう受け取られてきた。世界中で、行政サービスの「アウトソーシング」は、行われているのではないか。それと、いったいどこが違うのか。どこに新しさがあるというのか。

しかし、ここからが、サラモン理論を浅く読むか、深く読むかの分かれ目になる。一読したところサラモン理論は、浅くて平凡なものに見える。しかし、サラモン理論を、そうでないように読めるだろうか。政府と非営利組織とのパートナーシップという「平凡」な見方を、打ち破るブレイクスルーを読み取ることができるか。

出来ないなら、これ以上、サラモン理論を検討する必要もない。だが可能性は大いにあるのではないか。しかし、平凡に字義通りに読んでいては可能性も開かれてこない。以下は、サラモンに依拠しながら、その先を読み解こうとする試みである。

＊

サラモンによれば、「連邦政府が自ら政策の指揮を執るという状況から、目的の達成にあたり種々様々の『第三者機関』－たとえば州、市、特別区、銀行、病院、製造会社など－に徐々に依存する状況への転換」が起こっているという。こうした「第三者機関による政府」の典型例のひとつとして「連邦政府補助金」があげられている。「現在、500を超える連邦補助プログラ

ムが登録されており、救急医療活動から州間高速道路の建設にいたるあらゆる方面で、州や地方自治体が連邦政府の財源を利用できる仕組みになっている」。それは「多くの場合、連邦政府予算総額の中に反映されないために、ほとんど関心を引くことはなかった。しかし、その範囲と規模は大きく、しかも拡大しつつある」不可視な領域なのだという。たとえば「連邦政府は、大学教育支援や農業保護などの様々な目的に供する融資、もしくは融資保証」として多額を計上している。「かつては主として経済的な側面に焦点を当てていた政府の規制活動が、今や健康、安全、環境、それに「社会」の様々な目標などの幅広い分野で、目的達成を促進するための主要な手段となっている」(Salamon, 1995→2007:24) というのだ。

サラモンの説明は平板で散文的なので読み過ぎしてしまいそうだが次のようなことを述べている。外からは見えにくい、連邦政府が融資や融資保証といった財政基盤を支えて、非営利セクターの活動を後方支援しているのだ。非営利セクターは、政府の役割を、第三者機関となつて、代行している、というのだ。

しかしこれでも平凡な見方である。日本での「行政のアウトソーシング」とか「第三セクター」による「行政の下請け」とか、最近では「指定管理者制度」による民間委託などどこが違うのか。果たしてこれがアメリカの非営利セクターにとって画期的な概念なのだろうか。

たしかに、政府と非営利組織との「協働」は、一見したところ日米で外見は似ている。しかし内実は異なる、いや正反対ですらある。それをさらに探求してみよう。

9 非営利と政府—その「二者関係」と「三者関係」

やや迂回することになるが、「二者関係」と「三者関係」という補助線を引いて考えてみよう。

サラモンによれば、米国の政府と非営利セクターとの関係は、「第三者による政府」という形をとることによって機能する。それは一見したところ政府と非営利セクターの「二者関係」に見えるがそうではない。「二者関係」の中から「第三の関係」が生まれてくるのだ。それが「Third-Party Government」ということである。どういうことか。

日本の場合には、政府・行政とボランティアや民間非営利組織との間の関係は「二者関係」になる、というかむしろ「二者関係になってしまう」というべきだろう。「三者関係（になる）」ということが想像すらできないからだ。「二者関係」とはどういうことか。最大限にいつて「対等」、通常は力の差（権限や法的地位、保有する社会資源の有無など）が現れて、「上下関係」や「支配－被支配関係」ができあがる。従来いわゆる「第3セクター」と役所の関係に表れたように、である。

では「三者関係」とはどういうことか。「二者関係」の間に第3の媒介項が入ると、「二者」がともに「変容」することを意味する。すると、役所は従来の役所でなく、非営利組織と協働してサービス提供を実現する役割へと変容する。非営利組織は、非営利組織の論理ばかりでなく、行政組織の論理や役割を内在化するかたちで協働する。ガバメントは「ガバメント」とい

う動かせぬ実態としてでなく「ガバナンス」という機能へと変容する。ノンプロフィットもガバメントとともに新たな「ガバナンス」を担う存在へと変容する。この場合の「ガバナンス」は、「二者」によって作りだされた仮想的な「第三者」なのである。「二者」が関係を結ぶ前の姿や機能であっていささかも変化しないのであれば、「第三者」は生まれえない。日本の場合にはそうなりがちである。すると「二者関係」は必然的に上下関係へと変質していくだろう。そうでない関係は、いかにして可能か。「二者」がともに変容していくこと、「二者」の協働が「第三者」という新たな仮想的なあり方を生み出すこと、これが必要なのだ。

もちろん理論的・理念的モデルである。しかし、日本における「二者関係」と米国における「三者関係」とを、理論的・理念的に区別するためには有効なモデルではないだろうか。

このような変容が、なぜ米国で可能になったのか。ホールによれば、建国当初のアメリカの歴史に遡るといえる。移民した人びとの作った共同体やコミュニティと、それらの連合が作り出した「政府」が生まれ、この2者の交差する二次元平面上に米国の「社会」が形成されるが、それだけではない。いわば協働が、メタ・レベルの＜公共サービス＞を形成したと考えられる。協働によって、これまであったサービスの担い手が、政府や行政から民間非営利組織へ移るのではなく、それらが協働しながら、新たなサービスと担い手形成していくことになる。これが「二者関係」から「三者関係」へというメタ・レベルへの上向である。「二者関係」よりも上位に「第三者」が現れる。市民や政府よりも上位のレベルがあるからこそ、「社会」が成り立つ。それがサラモンの「第三者による政府」という概念に含まれているものなのではないか⁶⁾。

10 「アソシエーション革命」のその先へ

サラモンはその著書の最後部で、90年代のソ連や東欧でおこったこと、そしてグローバル化する当時の社会状況を、「非営利革命」ではなく「アソシエーション革命」と呼んでいる。なぜなのか。最後にそこについてコメントしておこう。

「非営利」は「革命」なのか。本論文で考察してきたとおり、そうではない。「非営利」は貨幣経済や資本主義のメカニズムを否定することではない。つまり「営利」を否定するものではない。この「社会」は「経済」や「資本主義」だけで成りたっているのではない、という主張である。いわば二重否定のように経済や資本主義に関わっているものだとすれば、「非営利」の本質的な意味は、「経済」（だけ）でない、人間や組織や機能のつながりかたであり、それをサラモンは「アソシエーション」と呼んでいるのだと考えられる。

グローバル資本主義は、あたかも資本主義の外部がないかのように、つまり「営利」活動こそが人間社会の基本原理であるかのように、ふるまう。しかし、グローバル資本主義の最前線でこそ、「非営利」の活動も活発だった。このふたつはひとつのことを表裏のように密接につながっている。そうだとすれば、グローバル資本主義が進めば進むほど、「非営利」の活動もグローバル化して拡大していくのではないか。そういう見通しも得られる。

21世紀にはいり、グローバリズムと反グローバリズムとが、テロリズムを生み出しながら対立している。この激しい対立の時代に、サラモンらの「グローバル・シビル・ソサエティ」という将来ビジョン（世界が非営利組織や非営利セクターの活躍によって、ナショナリズムを越えた、よりリベラルでグローバルな市民社会を形成していくという見通し）は、やや牧歌的に見えるようになってしまった。サラモンらの将来ビジョンは、もう、古びてしまったのか。

そのように、言い切るには、まだ早いのではないか。

サラモンの近著『フィランソロピーのニューフロンティア—社会テキストインパクト投資の新たな手法と課題』（2014→2016）を見ると、グローバル資本主義の最前線の「勝ち組」の中に、サラモンらが構想していた「非営利セクターの手法による社会問題の解決」の様々な現代的な展開が現れていることが紹介されている。もちろんそこで紹介されている先進事例は、エピソードにすぎないかもしれない。

しかし、グローバル化が進むと、反グローバリズムとの激しい戦いが巻き起こる、という見方だけがリアルなものではないことも示している。

遠くの世界を見るだけでなく、近くの領域、日本の政府・行政と非営利組織との間で起こっている現象や問題は、日本の現状が、じつは、サラモン理論の、はるか手前にとどまっていることを示している。

サラモン理論だけでは足りない、しかしサラモン理論を否定することからは、何も生まれない。サラモン理論のさらにその先を考えていくことによって、日本の非営利組織や非営利セクター論も、さらに前進していくのではないか⁷⁾。

注

- 1) 私がレスター・サラモン教授のいるジョンズ・ホプキンス大学政策研究所に3ヶ月間滞在したのは2000年の3月から5月のことであった。サラモン教授と対話したおりに、これが私の主著だからと、*Partners in Public Service*に署名していただいたことを思い出す。サラモンの著作については、その概要の紹介は多いが本格的な批評や論考は少ない。サラモンに先行する研究者であるラルフ・クレマー（Ralph Kramer）のボランティア組織論とあわせて理論的に再考する必要がある。クレマー（1981）では Voluntary agencies という用語を用いているが、これはサラモンの非営利組織や非営利セクター論に先行するものである。
- 2) なぜサラモンは「非営利革命」ではなく「アソシエーション革命」と呼んだのか。非営利組織は、アソシエーションのひとつではあるがすべてではない。アソシエーションには「自発的結社」という意味が含まれている。しかしそれは必ずしも「非営利」ではない。だがアソシエーションという組織の原理的な部分、もっともエッセンシャルな部分が「非営利」の中にあらわれている、という直観があるのではないか。しかしそれについてはサラモン

は詳しくは論じていない。

- 3) Anheire (1995), Salamon (1992, 1995), Salamon and Anheir (1994, 1996, 1997)などを参照。
- 4) Hall (1991, 2001, 2006)を参照。
- 5) 米国出自の「非営利」と欧州出自の「社会経済」は同じものか。表面的には類似しているが、ヨーロッパの「社会経済」が、資本主義の矛盾に対抗した「もうひとつの経済」をめざすものであるのに対し、「非営利」は端的に近代資本主義と共生しようとしているところに違いがあると考えられる。
- 6) もちろんサラモンがこのような考えているとは断定できない。しかしサラモンの著作の中には、このような論理が、つまり「Third-Party Government」がなりたつ論理があると解説できるのではないか。そのように読むことによって日本への示唆が得られるのではないか。
- 7) 本稿の執筆にあたって、国立民族学博物館の出口正之教授から近年の米国のフィランソロピーの動向について重要な示唆をいただいた。そのことがサラモンの20年以上前の著作をあらためて読み返す契機となった。記して感謝する。

文 献

- 安立清史, 2008, 『福祉 NPO の社会学』 東京大学出版会
- , 2016, 「非営利組織の「経営」とは何かー介護保険における非営利法人の「経営」をめぐってー」, 『人間科学・共生社会学』, pp.105-122, Vol.7, 2016
- , 2017a, 「介護保険のパラドクスー成功なのに失敗?」 SYNODOS (2017/04/13公開)
<http://synodos.jp/welfare/19524>
- , 2017b, 「グローバル資本主義の中の「非営利」ー「バーチャル政府」の意外な可能性」 SYNODOS (2017/06/22 公開) <https://synodos.jp/welfare/19863>
- Anheier, H. K. 2005, *Nonprofit Organizations: Theory, Management and Policy*, Abingdon: Routledge.
- 出口正之, 2015, 「制度統合の可能性と問題 ガラパゴス化とグローバル化」, 岡本仁宏編『市民社会セクターの可能性ー110年ぶりの大改革の成果と課題』, 関西学院大学出版会
- Hall, P. D, 1992, *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, The Johns Hopkins University Press.
- , 2001, *Inventing the Nonprofit Sector-and Other Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, The Johns Hopkins University Press
- , 2006, “A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000”, Powell, Walter, W, & Steinberg, Richard, 2006, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven and London; Yale University Press, pp.32-65.

- Kramer, R. M., 1981, *Voluntary agencies in the welfare state*, Berkeley: University of California Press.
- Salamon, L. M., 1995, *Partners in Public Service*, 1995, Johns Hopkins University Press, Baltimore, (→江上他訳, 2007, 『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』 ミネルヴァ書房)
- , 2014, *Leverage for Good: An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*, Oxford University Press. (→小林立明訳, 2016, 『フィランソロビーのニューフロンティア —社会テキストインパクト投資の新たな手法と課題』 ミネルヴァ書房)
- (ed), 2002, *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press.
- Salamon, L. M., & Anheier H., 1996, *Johns Hopkins nonprofit sector series; 1 The emerging nonprofit sector: an overview*, Manchester, UK; New York: Manchester University Press.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. (eds.), 1997, *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*, Manchester: Manchester University Press
- Salamon, Anheir, List, Toepler, Sokolowski (eds.), 1999, *Global Civil Society*, Johns Hopkins University Press.