

# 米国議会とプライベート・ファウンデーション

## —プライベート・ファウンデーションのフレームワークの形成—

網 倉 章一郎

### Abstract

The business model of foundation developed by Andrew Carnegie and John D. Rockefeller in the beginning of the 20th century has come to represent a conspicuously unique feature of American philanthropy. The evolution of private foundations in the U. S. has been driven by two forces: the wealth accumulated in the course of economic prosperity and the tax system which allowed tax exemptions to both recipients and givers of donation. The latter encouraged a large number of average taxpayers to make small donations but particularly benefited the moneyed groups who could convert their wealth to non-taxable funds for philanthropic causes. It goes without saying that the phenomenal success of capitalism had much to do with the growth of philanthropy in the U. S. but we might say that, without the tax exemption system, foundations in the U. S. would not have been as they are today. This wonderful system, however, soon began to reveal its dark side: it was found to be fraudulently used for tax evasion.

This article examines the interactions between the legislature and the private sector in the development of foundations. It explores the legislative response to the problem by illustrating how the result of investigation conducted by Congressional commissions on abuses of tax exemption converged into the Tax Reform Act of 1969, which has set the framework for foundations for decades to come. At the same time, this article analyzes the activities of the Rockefeller family aiming at influencing policy-makers on the matter of taxation and at promoting organized philanthropy.

### 目 次

はじめに

#### 第1章 ファウンデーションに関する税法と議会の委員会

1. 免税団体・組織(exempt organization)の形成
2. ウォルシュ委員会
3. コックス委員会とリース委員会
4. パットマンによる調査
5. 1964年歳入法
6. 1965年財務省レポート
7. 1969年税制改革法

#### 第2章 タックス・ポリシーに対するロックフェラーの対応

1. コックス・リース・パットマン時代とファウンデーション
2. ロックフェラーの議会へのアプローチ

おわりに

## はじめに

米国のファウンダーションの歴史を見ると、石油、鉄鋼、鉄道、金融などの基幹産業が形成される過程で成功した大富豪がはじめたフィランソロピー活動がその源となっているところに特徴がある。アンドリュー・カーネギーは、金持ちは民主主義のシステムにあつては、社会的責任と道義的責任を負っていると主張して、遺産によるのではなく、生前から富を社会に移転し、世の中の福祉の向上に努めるべきだと提唱し、自らそれを実行した。その思想を共有したジョン・D・ロックフェラーも、ほぼ同時期にファウンダーションを設立してフィランソロピー活動を開始した（網倉、2010）。

カーネギーとロックフェラーの始めた近代的なファウンダーションというビジネス・モデルは、米国社会に定着し、米国経済が景気変動を受けながらも拡大するなか、さまざまな目的を持ち規模的にも多様なファウンダーションが形成されるに至ったが、この動きを加速させたのは、特定の目的を持つファウンダーションには所得税を免除し、同時に、寄付した側にも寄付額を課税対象所得から控除することを認める税法が成立したからである。

この‘二重の免税待遇’は、ファウンダーション活動をドライブさせる力となったが、このシステムを濫用して、ファウンダーションを隠れ蓑（シェルター）にして、富を蓄積したり、所有する会社の議決権付き株式を自分のコントロールするファウンダーションに移転し、当該会社の経営権を維持するなど不正な行為が行われるに至った。第二次大戦後の好景気を受けて社会における富の蓄積が進み、1960年前後からファウンダーションの設立件数が急増した。これにより濫用の事例が目立つだけでなく、‘二重の免税待遇’により国の税収が減少する一方で、ファウンダーションの活動からは何ら恩恵が得られないという世論の非難が高まった。

米国議会は、ファウンダーションに対する世論の非難を反映して、ファウンダーションの存在意義と活動内容を調査するために1910年代から1970年代にかけて4つの委員会を設置した。この4つの委員会での議論や審議を受けて、税法（主として歳入法）の改訂や整備が進行し、その成果として、1969年税制改革法によってファウンダーションの基本的な枠組みが形成され、これが今日でもファウンダーションのあり方を規定している。

本稿は、米国議会の4つの委員会での審議内容を、時代的な背景も踏まえながら捉え、その結果がどのように収斂して、今日のファウンダーションのあり方を規定するに至ったかを明らかにすることを目的としている。同時に、一世紀にわたってフィランソロピー活動を継続しているロックフェラー・ファミリーが議会の委員会によってどのような影響を受けたか、また、どのように政策決定に関与しようとしたのかを、明らかにする。

---

（注）英語の foundation は、財団と訳されることが一般的であるが、米国の foundation と日本の財団とは、内容的に異質とも言えるほど差異が大きいため、本稿ではファウンダーションと片仮名書きする。

## 第1章 ファウンデーションに関する税法と議会の委員会

### 1. 免税団体・組織 (exempt organization) の形成

#### (1) 所得税の確立と寄附控除

米国において所得税が登場するのは1894年所得税法(The Income Tax Act of 1894)が定められてからである。この法律が制定される以前にも、南北戦争(1861年~65年)の時期に戦費を調達するための所得税的な税金が課せられたが、所得税を法的に始めて規定したのは1894年所得税法である。1894年所得税法は、宗教・教育・慈善など特定分野の活動を免税扱いすることなどを定め、米国の所得税制に関する政策概念形成の分水嶺を成すものである(Brilliant p. 18)。しかし、この1894年所得税法は、その翌年に最高裁判所が憲法違反であるとして無効判決を出したため、所得に課税すること自体が停止され、非営利団体に対する免税措置も停止された。当時の米国憲法では、所得税は国勢調査などによる人口算定をもとに賦課されるべきもの定められていたため、人口算定によらず所得税を徴収することは認められなかったためである。議会は1909年に憲法の修正条項を議決し、1913年に米国憲法修正16条が発効した。これを受けて、1913年歳入法(The Revenue Act of 1913)が制定され、所得税が正式に導入された。

1913年歳入法が成立するまでの間、所得税的な税金が全く存在しなかったわけではなく、議会は1909年に法人流通税法を制定し、営利を目的とする会社や社団に対して‘事業の経営または遂行に関する特別流通税’を課した。この法人流通税法は、1894年所得税法の免税団体に関する規定を継承し、宗教・教育・慈善目的で設立され運営された団体およびこの段階で新たに加えられた‘科学’を目的とする団体に対しては、収益事業所得を含めた全所得に対して流通税を免除した。このようにして、1913年歳入法は、後の立法における公益(慈善)的非営利団体に対する免税措置のモデルとなった(石井、1994年、p. 22)。すなわち、1913年歳入法は、宗教・慈善・科学・教育を目的として組織され運営されている公益的(charitable)な団体・組織を免税扱いとした。

1917年、時の大統領ウィルソンは対独宣戦布告を行い、米国は第一次大戦に参戦し、米国議会は戦費を賄うために所得税の引き上げを決定した。1917年戦時歳入法(The War Revenue Act)は、戦費調達という重要な目的を持っていたが、同時に、免税団体に対して寄付した個人には所得から寄付額の控除を認めるという画期的な規定を備えていた。すなわち、1917年戦時歳入法は、宗教・教育・慈善・科学を目的として活動する免税団体に対して寄付を行った個人については、所得の15%を限度に寄付額を控除することを初めて認めた法律である。これによって、特定の免税団体には所得税の免除が認められ、それらの免税団体に対する寄付者には寄付額の控除が認められるという‘二重の税法上の優遇措置’が生まれたのである。遺産相続税および贈与税についても、それぞれ、1919年と1924年に控除が認められることとなった。また、1918年には免税団体として、‘動物および児童に対する虐待の防止’が追加され、さらに、1921年には‘学術’(literary)が追加された(Smith, p. 12)。

米国のファウンデーションは、州の会社法に基づいて設立され、公益的な活動をすることを目的とする団体として、営利企業とは区別して取り扱われている。税金の制度には州ごとに違いがあるが、

公益的な活動を行う団体は、一般的に連邦所得税と同じように、地方財産税、消費税、不動産税などの税の免除措置を受けることができる。

1894年の所得税を起点として、1913年および1917年歳入法などを経て、米国では公益を目的とするファウンデーションは、ファウンデーション自体が所得税を免税され、ファウンデーションに寄付した個人に対して（後には会社も含めて）寄付金控除を認めるという、いわば二重のメリットがあるシステムが生まれた。このシステムが、ファウンデーションの設立とファウンデーションへの寄付のインセンティブとして機能し、米国の寄付文化を支える大切な礎石となった。このシステムが無ければ、今日見られるような活発な活動をするファウンデーションは存在しなかったであろう。

しかし、このシステムは、別の見方をすれば、公益的なファウンデーションを設立した個人は、免税措置を受けてそのファウンデーションを自分の意思に従って運営できるだけではなく、ファウンデーションに自己の財産を移転することにより所得税額の減免を得ることが可能であることを意味し、富者にとってファウンデーションは、その財産を極力税金を納めずに維持する手段として利用できる存在となったのである。すなわち、このシステムは、公益的なファウンデーションの設立・運営を促進するというポジティブな面と、それを濫用して個人的な利益の確保をはかるといふ社会的にはネガティブな面を備えているのである。富の蓄積となると人間は創造性を発揮する習性がある。現にこのシステムを濫用する様々な方法が開発され、それが議会の関心を呼び起こし、議会は長い期間にわたって、いくつかの専門委員会を設置してファウンデーションのあり方を精査することになるのである。

1930年代の米国は、大恐慌による経済・社会的混乱から抜け切れず、1933年にニューディール政策を掲げて登場したフランクリン・ルーズベルト大統領は、1936年に再選されたが、景気は一向に回復せず深刻さを増していた。欧州では1933年にヒットラーが首相に就任、1938年にはドイツがオーストリアを併合し、大戦直前の不穏の空気が高まっていた。このような状況下にあつて、ルーズベルトは税収入を減ずるような立法には強く反対の意を表していたが、議会は、大統領の反対を乗り越えて、免税団体に対する企業の寄付に対して、純利益の5%までの控除を認める1935年歳入法を制定した。これにより、免税団体に対する寄付に関しては、寄付者である企業にも個人と同様に控除を認めるという原則が成立した。他方、議会は1938年歳入法によって、個人や企業の寄付控除は米国国内の免税団体に対して行われた寄付に限って認めるという制限を設定した (Brilliant, p. 21)。

## (2) 1950年歳入法と1954年改訂歳入法典

20世紀の半ばまでは、美術館や病院などサービスを提供する公益的団体と、他の団体による公益的活動を助成するファウンデーションとの税法上の区分はなされておらず、公益的な免税団体として総合的に捉えられていた。1943年には、宗教団体、教育団体および政府や一般社会から資金的助成を受けている公益団体を除き、非営利活動を行う慈善的免税団体は納税申告を行うことが義務付けられた。この1943年歳入法は必ずしも厳格には執行されなかったが、大切なことは、税当局が免税団体の資金源に注意を向け始めたこと、および、その資金源によって免税団体を分類して捉えようとする動きが見えてきたことである。この時代になると、免税団体を使って富の形成をはかる事例があらわれ、

これに対して税当局は規制の必要性を認識し始めていた。1943年歳入法は、議会が規制を検討するための情報収集の必要性から、‘パブリックな’資金源を持つ免税団体以外の非営利免税団体（つまり、資金源が‘私的’な免税団体）に対して申告義務を課したのである（Odendahl, p. 45）。

1950年以前には、公益的（慈善）免税団体が公益活動とは全く関係の無い会社を設立し、その会社の収益を全てその免税団体に寄付し、その寄付に対して控除を受けることが行われていた。このように資金供給源として設立された会社は‘授乳会社’（feeder corporation）と呼ばれるが、その代表的事例として有名なのは、ニューヨーク大学のスパゲティー会社である。ニューヨーク大学の支援者達がミューラー・スパゲティ・カンパニー（Mueller Spaghetti Company）を買収し、その会社を法学部のために活動する非営利団体に変更し、免税待遇を得てその収益を全て法学部の拡大のために供給した。ミューラー・スパゲティ・カンパニーの収益は全て非営利公益団体である大学に提供されたことから、これを理由にこのスパゲティー会社に免税待遇を与えることが認められた。しかし、税法上の優遇措置によりミューラー・スパゲティ・カンパニーは同業他社に対して競争上有利な立場に立つことになる。実際、このような事例が増えたため、これを不当とする意見が業界では高まっていた。

1950年歳入法は、非営利免税団体に関して当時起こっていた問題への対応策を明文化し規定した法律である。この歳入法は、前述のスパゲティ会社の例のように、免税団体がその本来の目的以外の事業を行う場合、その事業の収益は課税対象とすることを定め、実質上、免税待遇とは、免税目的（‘exempt’ purposes）のために設立され運営されている団体のみに対して与えられる待遇（status）であると定義した。免税扱いを受ける活動は、利害関係を持つ個人のための利得のためではなく、公益のためになされるべきものであり、この考え方はすでに1913年歳入法にも組み込まれていた。

この時代に行われたもう一つの‘濫用’は、家族や少数の利害関係者による過剰な資産の蓄積である。これに対して1950年歳入法は、免税団体は毎年蓄えた資産から、助成先や受益者に対して適切な額の資金を与えること、すなわち、‘適正ペイアウト（reasonable payout）’を行うことを規定した。また、1950年歳入法は、ある課税年度において、ファウンダーションの所得からの資産の蓄積が、金額および継続年数において不適切（unreasonable）である場合には、所得に対する免税待遇を否認することを規定した。この時点においては、‘適正’とは何かは明確に定義されていないが、過度な資産の蓄積に対して明確な原則が定められたことに意義がある。

1954年の歳入法典（Internal Revenue Code）の改訂には、1950年歳入法の基本的な概念が受け継がれ、高所得者が控除を享受することが維持されているが、この改訂歳入法典は、ファウンダーションをその資金の源によって二つの種類に大別した。すなわち、改訂歳入法典は、ファウンダーションをプライベート・ファウンダーションとプライベート・ファウンダーションではないものに分類し、両者の間に寄付金の控除に関する格差を設定した。現在、‘公益’（charity）と同義語的に使用されている税法上の区分番号501(C)(3)はこの改訂歳入法典によってはじめて採用された。

1954年改訂歳入法典は、501(C)(3)に分類される全てのファウンデーションに対する寄付について、所得 (adjusted gross income) の20パーセントまでの寄附控除を認めたが、‘教会、学校、病院、州立大学に付属する医療研究所などへの寄付に関しては、10パーセントの追加控除を認めた。なぜ両者間に差が設けられたか定義されていないが、教会などの‘パブリック’な団体は税制度を濫用するはずがないと考えられたためと言われている (Odendahl, p. 47)。この分類の定義は、1969年税制改革法の制定を待たなければならなかったが、改革法が成立するまでの道のりは永く厳しいものであった。

## 2. ウォルシュ委員会

憲法修正が行われ所得税が導入された1913年は、米国の時代が大きく変わる節目の年であった。すなわち、1913年は、民主党のウッドロウ・ウイルソンが大統領に就任し、1901年から12年間続いたセオドア・ルーズベルト大統領とウィリアム・タフト大統領による共和党政権が終焉し、米国社会は、ルーズベルトの強いリーダーシップで推進されたプロGRESSIV (革新主義) 時代から、ウイルソンの唱えるニュー・フリーダムの時代へと移行する年であった。

ウッドロウ・ウイルソンは、プリンストン大学学長、ニュージャージー州知事を歴任したが、歴代大統領のなかで博士号を持つ初の大統領であり、学者肌の理想主義者であった。ルーズベルトは連邦政府を強化して民衆の保護者となることを目指したが、ウイルソンは、自由競争を重視し、中小企業の発展こそ米国の創造力の源泉であるとして大企業によるトラストを敵視した。ルーズベルトも‘トラスト征伐者’と呼ばれ、社会に害を及ぼす大企業の独占を監視し統制したが、大統領としてのウイルソンは就任した翌年に、‘ニュー・フリーダム’の理念に基づいてクレイトン反トラスト法を成立させた。大企業を中心とするトラストを抑える点では、ルーズベルトと軌を一にするところがあるが、クレイトン反トラスト法は、独占を生み出す価格差別、排他的取引を禁止した他、労働組合が反トラスト法の対象とならないことを明記し、さらに、労働争議に対する裁判所の禁止命令を制限し、労働者側からは‘労働者のマグナカルタ’であると評価された (有賀, p. 92)。

大企業による独占やトラスト形成が進むなか、労働者の労働条件改善を求める動きは高まり、例えば、石炭労働者組合による労働争議が家庭での燃料不足を招来したように、市民の生活にも影響を与える事態が発生した。ルーズベルトは、政府を中立的な調停者として介入させることに成功したが、貧富の差の拡大に加え移民や未熟練労働者の急増により、社会主義的な労働組合が組織化され、労働運動は階級闘争的な色彩を帯びて過激化し、1910年には、鉄鋼構造物労働組合 (Structural Ironworkers Union) のリーダー2名によるロスアンゼルス・タイムス社ビル爆破事件が発生した。

こうした事態を受けて、当時の大統領ウィリアム・H・タフトは、議会に対して、9人の委員からなる労使関係委員会 (The Commission on Industrial Relations) の設置を提議し議会の承認を得た。タフト大統領は、委員に含めるべき候補としてAFLのリーダー3名の名前をあげていたが、1912年の大統領選挙以前に上院の承認を得ることが出来ず、結局、この委員会はニュー・フリーダム主義を掲げるウイルソン大統領のもとで、扇動的な弁護士であるフランク・P・ウォルシュ (Frank P. Walsh)

を委員長として発足した。この委員会が実際的な活動を始めたのは、1913年9月にコロラド南部の炭鉱において暴力的な悲惨な労働争議が発生してからである。すなわち、ウォルシュ委員会は、労働争議に係わる二つの事件によって設立され活動を開始した、正に労働争議の渦巻きの中で、労働争議の原因とその解決方法、すなわち、労使関係のあり方を探ろうとした委員会である。

ウォルシュ委員会は、経営者、労働者、一般社会の3分野の代表から構成され、調査・検討のために2年間の期間と、ヒヤリングや調査を行うために多額の予算、さらに、召喚状を出す権利を与えられていた。コロラドの炭鉱における争議が、1914年に労働者と州の軍隊との衝突に発展し死者が発生するという悲惨な事態（これを「ラッドローの虐殺」という）になったことにより、委員会活動は社会が注目するなかで活発化した。委員会の本来の目的は労使関係を調査することであったが、コロラドの炭鉱会社（CF&I—Colorado Fuel and Iron Company）の支配者がロックフェラーであったことから、富裕層の関係するファウンデーションまでもが調査対象に加えられた。

ウォルシュ委員会の内部では委員間で意見対立があり、全員一致による最終報告をまとめることが出来ず、ウォルシュ委員長の報告書には、労働者寄りの代表者3人だけが署名した。この報告書の内容は過激であると非難を浴びたが、委員会は、富と産業界におけるパワーの結びつきについて問題提起を行い、産業界の富がファウンデーションの創設に繋がっているとして、次の提言を行っている。

- ① 百万ドル以上の資金を持つ多目的なファウンデーションには、連邦政府の許可を必要とすること。
- ② ファウンデーションの資金の蓄積に限度額を設けること、同時に、その資金の10年間の支出総額に限度額を設けること。
- ③ ファウンデーションは、政府の「適切な高官」に対して、公開の報告書を提出すること。
- ④ 巨額の資産や収入による基本財産を持つあらゆる組織・団体に対して、厳しく調査を実行する委員会のための条項を議会で定めること。
- ⑤ 連邦政府は教育や社会サービスの分野において、政府として適切な支援を行うことにより、ファウンデーションの影響力に対抗すること。

これらの提言は広く社会で受入れられた訳ではなく、また、この時点で実際に立法化され実行に移されたものはないが、①連邦政府による認可、②資金の蓄積と規模に関する制限、③政府に対する公開報告、④調査・監視、特に投資からの収入に関する検査、⑤ファウンデーションの機能とパワーというこれらの問題は、これ以降も議会や議会の委員会において、ファウンデーションのあり方について取り上げられる事項である。このような提言がウォルシュ委員会から出されたこと自体が、米国では1910年代、1920年代において、ファウンデーションが社会的に極めて影響力のある存在になっていたことを物語っている。特に、第⑤項は、ファウンデーションが教育や社会サービスの分野では、政府が対抗意識を持たなければならないほど、影響力の強い存在になっていたことを示している。

ウォルシュ委員会や議会が、富とパワーの結びつきの具体例として捉えた代表格は、富豪としての

ロックフェラー・シニアとジュニアとであり、ロックフェラーが親子二代にわたって築いてきたファウンデーションであった。ウォルシュ委員会の時代には、ロックフェラーは狡猾な方法で巨万の富を築き、その資金を使ってファウンデーションを創り、その影響力を使って社会を牛耳っているという印象を世の中に与えており、ファウンデーションは、ロックフェラーに限らず、不当に稼いだ富によるパワーを行使するための手段であるという社会的なイメージが生まれていた。

富とパワーの問題は、米国のファウンデーションのあり方について、絶えず付きまとう問題であるが、ロックフェラーはラッドローの虐殺事件に係わる経験から多くを学んだと思われる。これ以降、ロックフェラーは、慈善的活動のために創設した自分たちのファウンデーションの運営のあり方と、米国のファウンデーション一般に関する議会の立法活動への影響力の行使という二つの問題に取り組んで行くことになる。

### 3. コックス委員会とリース委員会

第二次世界大戦後の米ソ関係は、東欧へのソ連の利害関係を巡って、急激に悪化の方向に向かった。トルーマン大統領は、ソ連が東欧をはじめ中近東やアジアで影響力を強め共産主義圏を拡大することを恐れ、アメリカの力をもってソ連の進出を抑える‘封じ込め政策’をとり、共産主義の圧力から自由主義諸国を助けることを米国の政策とする‘トルーマン・ドクトリン’を発表した。1949年には毛沢東によって中華人民共和国が建国され、親米的な蒋介石の中華民国は台湾に逃れた。1950年にはソ連と中共がベトナムの共産党政権を承認し、さらに、朝鮮半島では北朝鮮と韓国の間には戦争が勃発し、米軍は韓国を助けるために国連軍として参戦し、人民解放軍は北朝鮮を支援して軍事介入した。

1952年の大統領選挙でドワイト・D・アイゼンハワーが勝利し、政権は20年ぶりに共和党に移ったが、アイゼンハワー大統領は反共路線を継承し、それを更に強化して、共産主義に対する‘巻き返し’政策を推し進めた。米国国内では共産主義に対する脅威から、FBIなどによる‘赤狩り’の動きが強化された。1950年代の米国は国内的には豊かで平和であったが、朝鮮戦争（1950～1953）が勃発し、米軍は北朝鮮軍とそれを支援する人民解放軍と戦闘状態にあり、共産主義との戦いが単なるイデオロギー上の闘いではなく、現実の戦争として国民に実感され、社会一般には共産主義に対する脅威が広まっていた。共産主義者は反社会的な勢力とみなされ、議会では共和党のジョゼフ・マッカーシーが4年間にわたって、社会の中核から共産主義者を排除するとして、自分が委員長を務める小委員会でも多くの人々を喚問し、容赦なく追及し、その社会的地位を台無しにした。人々は自分が共産主義者であるとレッテルを貼られることを極度に恐れた。このような社会情勢のなかにあつて、米国議会は免税団体が共産主義的な反アメリカ的な活動に係わっているのではないかと疑念から、ファウンデーションの活動を調査することを開始した。

この時代にあつても、議会や一般社会のファウンデーションに対するイメージは、富者がその富を使ってファウンデーションをつくり、それを手段として様々な分野において影響力を行使し、かつ、自己の財産の維持を図っているというものであった。1910年代に行われたウォルシュ委員会の調査も、

ファウンダーションの創設者が免税措置の特権を自己の利益のために濫用していないかという点に注目していた。すなわち、ファウンダーションが反社会的な活動を行っているのではないかという議会の疑念は、これまでとは異なる新しい視点からのファウンダーション活動を捉えようとするものである。このような調査が行われたことは、ファウンダーションの活動が時代の流れと共に変化することを如実に示すと同時にファウンダーションの影響力の範囲が極めて広いことを再確認するものである。

議会は1951年7月、反アメリカ的な共産主義的な活動を行っている疑いのある主要なファウンダーションを調査するために委員会を設置することを決議し、1952年4月、ユージン・コックス (E. Eugene Cox) を委員長とする委員会 (The Select Committee to Investigate Foundations and Comparable Organizations) を立ち上げた。コックスは‘反ニューディール’を唱えるジョージア州選出の共和党議員で、民主党に対する対抗意識が強いだけではなく、‘共産主義のロシアよりは、ドイツやイタリアのような強力な軍事的政府の方を絶対に選ぶ’という信念の持ち主であった (Hall, 1991, p.93)。この調査の対象にされたのは、カーネギー・コーポレーション、ロックフェラー・ファウンダーション、フォード・ファウンダーション、グッゲンハイム・ファウンダーションなどである。ロックフェラー三世も公聴会に呼ばれ、ロックフェラー・ファウンダーションの会長 (chairman) として活動を弁護する立場に立たされた。

ファウンダーションに対する敵意は、長期間カーネギー国際平和財団 (The Carnegie Endowment for International Peace) のプレジデントを務めたアルジャー・ヒス (Alger Hiss) が偽証罪で有罪判決を受けたことにより掻き立てられた。アルジャー・ヒスは、国務省の元高官で、非米活動委員会によって機密文書をソ連側のスパイに渡した廉で取り調べを受けたが、スパイ罪としての時効は過ぎていたので、容疑を否認したヒスは偽証罪で起訴され5年の有罪判決を受けた。このような事件が発生するなか、コックス委員会は、1948年にトルーマン大統領時代の司法長官トム・クラーク (Tom Clark) が作成した非米活動団体のリストに記載された団体に対して助成金を提供したファウンダーションに注意を向けた。この点に関して調べを受けたファウンダーションの多くは、非米活動リストが発表された直後にこれらの団体に対する助成金の提供を打ち切ったと証言して自己の弁護を図った。

ロックフェラー・ファウンダーションは四半世紀にわたり、このリストに記載された団体である IPR (Institute for Pacific Relations) に対する財政的支援の中心的存在であった。IPR の主要関係者は、中国が共産党政権の手に落ちたことに責任があるとされ、また、米国の極東政策を踏みにじったとして非難され、およそ60人がコックス委員会の調査対象となった。当時ロックフェラー・ファウンダーションのプレジデントであったディーン・ラスク (Dean Rusk) は、IPR のスタッフに対する偏った批判に懸念を表明はしたが、ロックフェラー・ファウンダーションが IPR に対して将来も助成を続ける可能性は遠のいたと証言した。IPR は最終的には法廷で非米活動の嫌疑をはらすことができたが、財政的な打撃は大きく、IPR の収入は1951年の77,000ドルから1956年の20,000ドルに激減し、さらに追い討ちをかけるように、1955年にはIRS (内国歳入庁) は、IPR は問題の多い偏ったプロパガンダを展開したとして、その免税待遇を取り消した。当時のIRS長官コールマン・アンデリュウ (T. Coleman Andrew) は、マッカーシー議員の友人であった (Hall, 1991, p.95)。

コックス委員会は、1,500 団体に質問状を送り、200 人以上の人々にインタビューし、大型ファウンダーションの役員や理事、編集者、教育者など 39 人を喚問し証言を求めた。また書簡や電話を通じて、さらに 200 人以上の人々にコンタクトした (Smith, p. 22)。コックス委員会は、反社会的な共産主義的な動きに対する脅威から、ファウンダーションが破壊的な活動を行っているのではないか、破壊的な活動に資金を提供しているのではないかという疑念のもと、いわば鳴り物入りでファウンダーションに対する調査を開始したが、その最終報告書の内容はファウンダーション活動を否定するものではなく、情報不足が社会に誤解を与えていることを指摘するものであった。報告書は次の文章で締め括られている。

「公平にみて、ファウンダーションのこれまでの業績は良好である。後知恵であるが、委員会は実施した調査や判断は誤りであったと信ずる。しかし、同時に委員会は、これらの間違いの多くは、判断のために必要不可欠な情報が、あとでは入手出来たが、判断の当時には入手不可能であったことによるものであると信ずる。さらに委員会は、ファウンダーションは、情報欠如によるこのような危険が現在も存在していることを認識し、かような誤りが繰り返されないように誠意を持って努力を続けるものと確信する。」

1952 年 4 月に設置されたコックス委員会は、1953 年 1 月 1 日以前に報告書を提出するように義務付けられていた。委員会のメンバーであったキャロル・リース (B. Carroll Reece、テネシー州選出の共和党議員) は、全会一致で出されたコックス委員会の最終報告書に署名していたが、‘任務の重大性に比して時間が不十分である’ という留保意見を付けていた。議会は 1953 年 7 月、新しい委員会 (The Special Committee to Investigate Tax-Exempt Foundations and Comparable Organizations) を立ち上げて、教育および慈善活動を行うファウンダーションならびに類似の団体に対する調査を開始することを決定した。リース議員はこの委員会の委員長に使命された。

リース委員会は、免税団体がその資源を非米活動だけではなく、政治目的やプロパガンダや立法への影響力行使に使われていないか完全な調査を行う権限を与えられていた。リース委員会の調査対象にはカーネギー財団が支援した米国の黒人問題の研究 (Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*) や、ロックフェラー財団が支援しベストセラーになったキンゼイ博士の研究 (Dr. Kinsey, *Sexual Behavior in the Human Male*) も含まれていた。リース委員長は、ロックフェラー・ファウンダーションは免税の支援を受けた資金を使って、キンゼイ博士が米国社会の重要な倫理的・文化的価値を打ち壊すような研究成果を社会に広めることを可能にしたとして強く非難した。

リース委員会は、12 人の証人から証言を求めたが、そのうち 3 人はリース委員会の委員であり、2 人は財務省 (Treasury Department) の官僚で、残りの 7 人のうち 5 人はファウンダーションの活動とは全く関係のない一般の代表であった。すなわち、リース委員長は、ファウンダーションの責任ある人物からは全く証言を求めなかった。委員会は内部対立もあり、最終報告書は発表されたものの、5 人の委員のうち 3 人しか署名せず、署名しなかった委員の一人は、‘リース委員会の調査では、コッ

クス委員会での自分の見解を変更・修正するに至らせるものは何も無く、自分はコックス委員会の最終報告を再確認する’とし、また、少数意見の報告書も、‘コックス委員会の報告書は、米国のプライベート・ファンデーションを目の敵にし、ファンデーションに対する偏った記録や思い込みや憎悪感において類を見ないものである’としている (Smith, pp. 24~25)。

リース委員会の調査の結論と勧告は、全てのファンデーションの寿命を 10 年から 15 年程度に限定すること、キャピタル・ゲインを含め、収入の一定額を活動のために支出すること、企業によるファンデーションのコントロールを制限すること、ファンデーションを監視するために IRS (内国歳入庁) の人員を増やすことなどをあげ、また、歳入委員会に対しては、関係者間の取引や政治活動、ロビー活動、海外への助成などについて検討を加えるべきことを示唆したが、結局のところリース委員会報告は議会に対して極めて限られたインパクトしか与えず、これらの提言は立法化されなかった。

一方、コックス委員会は、ファンデーションの説明責任 (accountability) を高めること、IRS への税務申告を通じて情報の公開をはかることなどを提言し、また、歳入委員会 (The House Committee of Ways and Means) に対しては、大企業の創業者やその家族が、その企業のコントロールを維持するためにファンデーションを利用していないか、ファンデーションが税金回避や脱税に利用されていないかを調査することを提言した。立法化されたわけではないが、コックス委員会提言や勧告は、その後のファンデーションに関する政策や税制に影響を与えることとなった。

#### 4. パットマンによる調査

1961 年 5 月、銀行と小企業に関する特別委員会 (The Select Committee on Banking and Small Business) の委員長であったライト・パットマン議員 (Wright Patman) は、独自の調査に基づいて、議会で ‘ファンデーションに対する新しい見方’ と題する演説を行い、ファンデーションの数が異常に増加し、ファンデーションは米国市民の生活に影響を与えるパワーとしての地位を強化しており、新しい視点からの調査が必要であることを指摘し、ファンデーションに関する調査を行うことに議会の承認を得た。パットマンはテキサス州選出の下院議員で、1921 年から通算 50 年以上にわたり議会で活躍した民主党員である。歳入委員会の委員であったことはなく、元来はファンデーションのあり方などについては無関係な立場にあった。パットマンは、内国歳入庁の活動とファンデーションの急速な発展に関心をもち、個人として議会でファンデーションの問題を取り上げた時、割合穏やかな態度で話し、議会ではこれが 10 年間におよぶ調査の開始であることに気づいた議員はいなかった。いわば議会では門外漢によるファンデーションに対する批判論と受け止められたが、パットマンは反銀行、反大企業、反エリートの立場に立ち、あくまでも大きいものに反対する ‘リトルマン・スタンス’ を堅持し、そこに彼の人気があった (Brilliant, p. 30)。

パットマンは検事 (prosecuting attorney) の経験があり、根気良く執拗に調査を進め、1961 年 5 月 3 日に行った演説に続いて、矢継ぎ早にその翌日には、‘大型ファンデーションのパワーと影響力’、さらにその翌日には、‘ファンデーションの不十分な財務データ’、5 月 8 日には、‘内国歳入庁に必要な強力な調査権’ と題して演説した。さらに、8 月 7 日には、‘免税待遇を受けているファンデー

ションの情報開示’と題する演説を行い、調査が進展していることを示した。しかし、パットマンが個人的に自分のスタッフを使って調査を進めるやり方に対しては、当初から議会ではその正当性に疑問をもつ意見や、調査に反対する意見があった。さらに、パットマンが率いる特別委員会の委員からも調査方法に反対する委員があらわれ、パットマンは委員長を辞任し、この特別委員会とは別に、‘ファウンデーションに関する特別小委員会 No.1’を立上げ、1962年1月18日に、議会から‘免税待遇を与えられたファウンデーションとトラストに関する調査と公聴会’を行う権限を与えられ、さらにこの調査と公聴会を行うために召喚権（subpoena）も与えられた。パットマンは調査結果を、調査の区切り毎に順次発表する方法をとり、1962年12月から1972年8月にかけての約10年間に都合8回のレポートが発表された。1969年の税制改革法は、パットマン・レポートの提言を多く取り入れているが、改革法制定前に出されたレポートは、1969年6月30日に行われた第7回レポートである。

パットマンは1962年12月に、中間的なレポートとして第1回の発表を行った。このレポートは546のファウンデーションとトラストに対して財務的な情報の提供を求め、また、内国歳入庁からもデータの提出を求め、それを自分のスタッフを使って分析した調査結果に基づいて行ったものである。このレポートは、内国歳入庁の杜撰で無責任な管理を批判し、多くのファウンデーションが法律違反を犯していること、1951年から1960年までの間に70億ドルに近い金額の税金が控除されたこと、ファウンデーションのパワーの集中化が急速に進んでいること、ファウンデーションがコントロールしている企業が資力をもち競争優位に立ち、小企業を消滅させていることなどを指摘した。また、数千にも及ぶ数のファウンデーションが内国歳入庁の関知しないところで活動していると非難した。

パットマンの第1回レポートは、直ちに全てのファウンデーションの免税待遇を停止すること、ファウンデーションのビジネスを制限するための立法を行うべきなどの提言・勧告を行っているが、その主なものは次の通りである。

- ① ファウンデーションの存続期間を25年間に限定すること。
- ② ファウンデーションが直接または間接にビジネスを行うことを禁じること。
- ③ 1950年歳入法で規定された‘独立当事者間のルール’（arm’s-length relationship rule）を厳守させること。
- ④ ファウンデーションの保有する企業の持分を3パーセントに制限し、ファウンデーションが議決権付きの株式を保有することを禁じること。
- ⑤ ファウンデーションに寄付された金額が完全に消化されるまでは、追加的な寄付について寄付者に寄付控除を認めないこと。
- ⑥ 寄付およびキャピタル・ゲインを所得（income）として扱い、資産（capital）としないこと。
- ⑦ ファウンデーションが政治的影響を及ぼすことを禁じること。

パットマンは、1964年7月21日から9月4日にかけて精力的に7回の公聴会を開催した。この

公聴会の証人にはファウンデーション関係者はおらず、すべて政府の官僚であった。この公聴会での証言をもとに、ファンデーションの資金が CIA に流れていることが暴露され社会に驚きを与えたが、この公聴会で追及されたのは内国歳入庁の活動とそのあり方である。証人として登場したディロン (C. Douglas Dillon) 財務長官は‘多元的な社会におけるファウンデーションの果たす役割’を讀み、財務省が進めている調査が年内に完了する見込みであること、また、議会は財務省の政策提言に対して十分な支持をしていないことなどを述べて、内国歳入庁のファウンデーションの管理が杜撰で無責任であるという批判に応えた。

パットマンの調査と並行して財務省の内部にも税制とその管理のあり方について改革すべきとする動きがあった。パットマンが第1回のレポート‘中間報告’を発表する2日前の1962年12月29日、財務省は税務申告書の書式990Aにファウンデーションが記載を求められている事項について、寄付者名を除く全ての事項を開示する権限を与えられたと発表した。また、財務省は1963年に議会からファウンデーションを調査する権限を与えられ、財務省内にファウンデーションの活動に詳しい知識人から構成される非公式なアドバイザー委員会を設置した。こうした財務省の動きは、パットマンの調査を意識して行われたと推定される。

パットマンの調査は、ファウンデーションに関する統計的な数値やデータも含めた内容的に豊かなものであったが、他面、分析が科学的ではない、証人としてファウンデーション関係者を加えないなど、調査の仕方が偏っている、また、内容に誤りがある（例えばパットマンはファウンデーションの数を45,124と推定したが、実際には15,000程度であった）などの批判を浴びた。また、ファウンデーションに関する特別小委員会 No.1 の委員も調査に参加しておらず、委員からもパットマンの調査方法に強い反発があった。さらに、パットマンが調査の区切り毎に発表したレポートは、パットマン自身の調査結果と勧告と結論をまとめたもので、‘いずれのレポートも議会の委員会や小委員会で報告されたものではなく、パットマン自身の小委員会で報告されたものに過ぎない、つまり、一人の個人としての意見に過ぎない’とする非難もあった (Smith, p. 26)。

しかし、パットマンのレポートは、新聞などのメディアに広く取り上げられ、ファウンデーションや内国歳入庁の活動に対する社会の関心を高めた。政府もこれを受けて、内国歳入庁の変革の必要性や立法の必要性を検討するタスクフォース (White House Task Force) を立ち上げた。内容の正確さや調査方法の偏りはあったが、パットマンは召喚権を行使して情報を収集したことにより、従来は入手困難であった大型ファウンデーションの資産状態などに関する情報や、ファウンデーションによる税優遇待遇の濫用などに関する情報が公開されたことの意義は大きい。調査方法が一方的であるという非難は免れないが、パットマンの調査の成果が1965年の財務省レポート (The Treasury Report of 1965)、延いては1969年の税制改革法 (The 1969 Tax Reform Act) へと、ファウンデーションに関する税制とその管理体制の改善の具体化を促進させる駆動力となった意義は極めて大きい。

## 5. 1964年歳入法

1962年の経済教書（Economic Message）でケネディ大統領は、議会に対して税制の根本的改革を提出すると発表した。改革案には、税率、課税ベースの定義、税制構造の簡素化、税の衡平化、経済活動および投資に対するインセンティブなどを含むとしていた。この時期はパットマンがプライベート・ファウンデーションへの攻撃を開始した初期段階にあたり、パットマンがまだ議会で大きな影響力を発揮する前であった。1963年の春に、政府は税制に関する法案を用意していたが、歳入委員会（The Way and Means Committee）の委員長であったウイルバー・ミルズ（Wilbur Mills）財務長官は当初は改革推進派であったが、コンセンサスを重んじ議会内の意見調整に努め、結局のところ、税制改革よりも景気対策のための減税策が中心となった。この法案は、1964年2月、ケネディの後を継いだリンドン・ジョンソン大統領によって署名された。

1964年歳入法の審議過程で、財務省は上院の財務委員会の理事会において、1963年のケネディ大統領の税制に関する教書（tax message）のなかで提起され、歳入委員会では採択されなかった公益（慈善）寄付に係わる‘無制限控除’（the unlimited charitable contribution deduction）の廃止に財務省は再び委員の関心を高めようとした。財務省は、無制限控除による寄付の受け取り手がプライベート・ファウンデーションである事例を取り上げたが、それでも成功しなかった。財務委員会の関心事はプライベート・ファウンデーションそのものにあり、1964年歳入法は、無制限公益（慈善）寄附控除を廃止せず、プライベート・ファウンデーションを無制限控除の寄付を受ける資格対象から除外する方式をとった。すなわち、委員会は、無制限公益（慈善）寄付を受ける資格を、パブリック・チャリティとオペレーティング・ファウンデーションとに与え、プライベート・ファウンデーションを対象外としたのである。この理由として、委員会は次の理由をあげている。

「無制限公益（慈善）寄附控除の特権は、プライベート・ファウンデーションの場合には利用させるべきではない。プライベート・ファウンデーションにこの種の寄付が与えられると、その資金は長期的なフィランソロピックな活動には使用されず、投資に回されて、その投資収益はファウンデーションの主要な寄付者のものになることがしばしば起こる。一方、寄付控除に制限を設けずに高額な寄付をパブリック・チャリティに与えれば、一定の期間のうちに、慈善的なフィランソロピックな目的に使用されることは間違いないからである。」（Troyer, p.p. 55~ 56）

議会における審議の過程でテネシー州選出のアルバート・ゴア（Albert Gore）上院議員は、公益（慈善）寄付控除を、教会、学校やパブリックな資金に支えられている団体（主としてパブリック・チャリティ）に限定して認めることを提案していたが、この案は成立せず、これらの組織・団体に対する寄付は最大 30 パーセントまでの控除が認められ、プライベート・ファウンデーションには認められる寄付控除の限度は 20 パーセントに設定された。また、オペレーティング・ファウンデーションと、プライベート・ファウンデーションであるが、短期間（3年間）に寄付を公益（慈善）目的だけに使用するファウンデーションについては、寄付控除限度 30 パーセントを適用した。

1964年歳入法は減税を具体化した税法であり、納税者側に 91 億ドルの税負担軽減が行われ、国の予算は 50 億ドルの赤字になると予測されたが、これによって米国の景気回復が早められた。

## 6. 1965年財務省レポート

パットマン・レポートは、ファウンデーションによる税優遇待遇の濫用を指摘したが、これを受けて、上院の財務委員会（The Senate Finance Committee）、および、下院の歳入委員会（The House Committee of Ways and Means）は、財務省に対して、1950年の歳入法典の規定は‘濫用’の根絶に有効であるか、それとも、追加的な立法が必要かを調査するように求めた。これに応えるかたちで、1965年、財務省はファウンデーションに関する調査結果を発表した。この財務省レポートは、書き出しに、次のようなファウンデーションに対するポジティブなコメントを掲げている。

「財務省の調査結果によって、圧倒的多数のプライベート・ファウンデーションは税法を濫用することなく、その機能を果たしていることが明らかになった。しかし、調査はごく少数のプライベート・ファウンデーションが重大な間違いを犯していることも明らかにしている。

プライベート・フィランソロピーは、今日の社会において、特別な重要な役割を果たしている。政府が介入できない、あるいは、介入すべきではない分野（例えば、宗教）に対応するだけではなく、プライベート・フィランソロフィーの組織は、思考と行動、新しく未経験な事業の試行、慣習的な考え方からの脱却などを率先して迅速にかつ柔軟に行動するユニークな能力を備えている。プライベート・ファウンデーションは、このことを実行する上で重要な役割を担っている。」（Brilliant, p. 37）

財務省は約1,300のプライベート・ファウンデーションを対象に調査を行ったが、その調査対象の構成は、資産総額の規模別に、10百万ドル以上のカテゴリーの100パーセント、百万ドル以上・10百万ドル以下の25パーセント、10万ドルから百万ドルの10パーセント、10万ドル以下の5パーセントのファウンデーションから成っている。財務省レポートは、まず、プライベート・ファウンデーションに対する次の3つの一般的な批判に対する調査の結果と財務省の見解を明らかにしている。

第1の批判は、公益（慈善）活動を行うものと寄付者の間にファウンデーションが介在することによって、寄付者からの恩恵を社会に移すのが遅れ、ファウンデーションの側に富が蓄積し‘大きな力’が生じるというものである。財務省調査は、ファウンデーションがそのような‘大きな力’を持つことは認めるが、それを理由にファウンデーションの存続期間を限定するよりも、この問題に対処する特別な立法によって対応することが可能であるとした。

第2の批判は、ファウンデーションの米国経済に占める割合が不釣り合いに大きくなっており、それ故に、国の課税ベースが崩れて来ているというものである。この批判に対して財務省は、正確な情報は無いが、1950年以来、プライベート・ファウンデーションの持つ富が、経済の他のセクターよりも目に見えて早く成長しているとは言えないこと、寄付金控除の制限がファウンデーションの富の異常な成長を抑える役割を果たしていること、従って、ファウンデーションの富が異常に増えているとの主張には現実的な根拠が殆ど認められないとの見解を示した。

第3の批判は、プライベート・ファウンデーションには、コントロール不可能な経済的・社会的パ

ワーが集中しているというものである。財務省レポートは、この問題に対しては、殆どの場合、プライベート・ファウンデーション自身が適切に対処しているとした。

このように財務省レポートは、プライベート・ファウンデーションにしばしば向けられる一般的な批判は、現実の過剰認識に基づくものであり、問題の多くは、現行の法体制や将来の立法、および、ファウンデーションの自制力によってコントロール可能という見解を示したが、同時に次の6つの改善すべき点を提起しその実現を勧告している。

- ① ファウンデーションの自己取引（self-dealing）を禁止すること。
- ② ファウンデーションがその所得を、所得がない場合には資産の一部を、必ず助成のために支出することを規定し、所得や資産の過度な蓄積に対する制限を強化すること。
- ③ ファウンデーションが行う事業に対して追加的規制を加えること。
- ④ 寄付者がコントロールしている株式またはその他の財産の贈与については、ファウンデーションがその資産を使い切るまで、あるいは、実行中の公益（慈善）活動に充当するまでは、その贈与に対する寄付控除を認めないこと。
- ⑤ 融資や投機的取引など、公益（慈善）活動とは無関係な財務的な取引を厳しく禁じること。
- ⑥ 最初の25年が経った時点で、寄付者およびその関係者が、ファウンデーションの統治者の25パーセントを超えないこと、そのために、マネジメントの多様化を進めることが必要であること。

財務省はこの問題提起に対するパブリック・コメントを求めた。極めて多くのコメントが寄せられたが、これらの勧告の具体化は、1969年の税制改革法の成立を待たなければならなかった。

## 7. 1969年税制改革法

パットマンは、1965年に財務省レポートが出された後も依然として調査を継続し、公聴会を行い、レポートを発表し、ファウンデーションは相変わらず社会の非難的にされた。パットマン・レポートが社会に影響を及ぼすにつれて、ファウンデーションを設立し、公益（慈善）のために寄付を行うことは、税金逃れのために金持ちが使う手段であると見なされるようになった。また、ファウンデーションが選挙の投票権を得ることを手助けすることが行われ、これが新聞などのメディアに取り上げられ、税優遇策の濫用の温床となる税制の‘抜け穴’をなくすべきだとする世論が高まった。

税制改革には、1965年財務省レポートが多くの点において下敷きになっているが、財務省レポートの勧告が全て取り入れられたわけではない。例えば、上述の第⑥項の勧告は実現しなかった。企業が設立するコーポレート・ファウンデーションの場合、実行が難しいと見られたからである。いずれにせよ、世論を反映して1969年に成立した税制改革法（The Tax Reform Act of 1969）は、①プライベート・ファウンデーションとパブリック・チャリティとの区別、②ファウンデーションの活動に対する特別税（excise taxes）の制定、③内国歳入庁が、プライベート・ファウンデーション及び公益（慈

善)活動に関する情報を入手するための手段の設定、これらの3点を改革の柱にしている (Odendahl, pp. 53~59)。

① ファウンダーションの分類：プライベート・ファウンダーション、オペレーティング・ファウンダーション、パブリック・チャリティに関する規定

パットマン調査に限らず、議会での非難の的は専らプライベート・ファウンダーションであった。従って、プライベート・ファウンダーションとは何かを定義することが必要であった。1943年歳入法はファウンダーションを資金源によってプライベートとパブリックに区別する概念を導入したが、その区別の定義は明確ではなかった。1969年税制改革法では、プライベート・ファウンダーションとパブリック・チャリティを定義し、その区分の定義を行うなかで、オペレーティング・ファウンダーションを定義した。

税制改革法は歳入法典の501(C)(3)項において、‘否定的な形式’でプライベート・ファウンダーションを定義した。すなわち、全ての公益的な団体のうち、次の団体に‘属さない’ものをプライベート・ファウンダーションと呼ぶと定義している。

- 1) 学校、教会、医療機関、州やローカル政府が支援する大学のための資金調達機関、政府機関
- 2) 政府や社会一般からの‘パブリック’の資金によって支えられ、かつ、一定の条件を満たしている団体
- 3) 上記1, 2の利益のために専門に組織され活動している支援団体
- 4) 社会 (public) の安全のために専門に組織され運営されている試験機関

オペレーティング・ファウンダーションは、プライベート・ファウンダーションに属するが、他のファウンダーションへの助成は行わず、投資からの収益の少なくとも85パーセントを公益目的の活動に使うことを義務付けられたが、個人からの寄付は、全てを直ぐに活動に費やす必要はないとされた。オペレーティング・ファウンダーションだけが、他のプライベート・ファウンダーションから助成を受けることが認められ、しかも、その資金を直ちに使用する必要がないというメリットが与えられた。

議会は、このように明確にファウンダーションを分類しただけではなく、ファウンダーションの種類によって公益(慈善)的な寄付に関する控除の限度に格差を設け、パブリック・チャリティとオペレーティング・ファウンダーションに対する寄付を奨励する方策を導入した。1954年改訂歳入法典によって所得の30パーセントまで控除を認められていた団体については、1969年税制改革法はその限度を50パーセントにまで引き上げた。この50パーセントの控除限度は、パブリック・チャリティか、オペレーティング・ファウンダーションに対して現金で寄付された場合に適用され、一般のプライベート・ファウンダーションに対しては、従来通りの20パーセントを据え置いた。

また、1969年法は、時価評価がされる財産の寄付については、パブリック・チャリティとオペレー

ディング・ファウンデーションについては 30 パーセント、プライベート・ファウンデーションについては 20 パーセントを据え置いたが、プライベート・ファウンデーションについては、控除対象額を取得価額と差益の 60 パーセント相当額に限定した。

寄付額が限度額を超えた場合、パブリック・チャリティとオペレーティング・ファウンデーションについては、超過額を 5 年間キャリーオーバーすることを認めたのに対して、プライベート・ファウンデーションについては、これを認めなかった。

1969 年税制改革法を通じて流れている立法精神は、資金源が‘プライベート’であるファウンデーションに対しては、パブリック・チャリティに比較して、はるかに厳しい条件を課して、コントロールを加えようというものである。これは議会での非難が専らプライベート・ファウンデーションに向けられていたこと、また、パットマン・レポートの効果もあって、社会にはプライベート・ファウンデーションを嫌悪するムードが広まっていたためである。このことは、プライベート・ファウンデーションの定義の仕方そのものに現われている。1969 年税制改革法は、本来ならば、プライベート・ファウンデーションを直截的に定義すべきであるにも拘らず、それをせずに、‘公益（慈善）的活動をする団体で、パブリック・チャリティとなる資格のないもの、あるいは、パブリック・チャリティになることが出来なかったものを、プライベート・ファウンデーションと呼ぶ’、もっと簡単に言えば、‘パブリック・チャリティではないものがプライベート・ファウンデーションである’と、‘否定的に’、回りくどく判り難く定義しているのである（Hopkins, p. 3）。

## ② プライベート・ファウンデーションに対する特別税（Excise Taxes）の設定

1969 年税制改革法のもう一つの大切な点は、内国歳入庁（IRS）のコントロール力を強化しようというものであった。従来は、税優遇待遇を濫用したファウンデーションに対するペナルティは、免税待遇の取り消しであった。このペナルティは、多くの場合、犯された‘濫用’に比べて重すぎることが多く、裁判に耐えることが困難であることから、実際には殆ど適用されたことがなかった。

1969 年税制改革法は、新たに下記の 6 種類の特別税を設けた。その目的は、一定の条件を満たさなかった場合に、プライベート・ファウンデーションに対してペナルティとして追加的な税を課すことにあったが、IRS の監督業務強化のためのものも含まれている。

### 1) 投資純収益に対する課税

プライベート・ファウンデーションは、基本財産を運用してその収益で事業を行っている。議会は、その収益に課税して、その税収をプライベート・ファウンデーションに対する監督業務を強化するための財源とすることを 1969 年税制改革法に織り込んだ。この税金は、プライベート・ファウンデーションの管理を強化するための費用をプライベート・ファウンデーションに負担させようとするものである。プライベート・ファウンデーションは、毎年の税務申告と同時に投資からの純所得の 4 パーセントを税金として納めることを規定した。この税金を課せられたのは、

プライベート・ファウンデーションだけである。

## 2) 自己取引の禁止

1950年歳入法は‘独立当事者間のルール’(arm’s length relationship rule)によって自己取引(self-dealing)を規制する方式をとっていたが、1969年税制改革法は、‘不適格者’(disqualified persons)という概念を導入して、自己取引の規制を明確にし、‘不適格者’による自己取引が行われた場合には、その取引金額の5パーセントのペナルティ税を課すことを規定した。‘不適格者’とは資格がない者を意味するが、具体的に判りやすく表現すれば、‘関係当事者’のことである。1969年税制改革法は、不適格者および自己取引を次のように定義している。

### (a) 不適格者の定義

- ・ ファウンデーションに対する多額寄付者(substantial contributor)
- ・ ファウンデーションの経営者・理事(managers)(officer, director, trustee)
- ・ 多額寄付者である会社・パートナーシップ・トラストの20パーセント以上を所有する者
- ・ 上記のいずれかの者が、25パーセント以上を所有する会社・パートナーシップ・トラスト
- ・ 政府の官僚(officials)

このリストの最初の3項については、これらの者の家族も対象となる。

### (B)自己取引(ファウンデーションと‘不適格者’との取引)

- ・ 財産の販売、交換、賃貸借、および、融資または支払猶予の延長
- ・ 財、サービス、施設の供給
- ・ ‘必要にして適切’ではない報酬の支払や費用の負担
- ・ 不適格者の使用に供するためのファウンデーションの所得や資産の移転
- ・ 政府官僚に対する支払

## 3) 最低支出(ペイアウト)要件(minimum payout requirement)

1950年歳入法の‘不適切な資産の蓄積’(unreasonable accumulation)規定は不明確であったため、1969年税制改革法は、プライベート・ファウンデーションは、投資からの純利益の全てを受領してから税会計年度1年以内に使用し尽すこと、あるいは、基本資産の最低6パーセントを使用すること、このいずれかの金額が大きい方を実行するよう規定した。この新しい規定は既存のファウンデーションに対しては移行期間5年間を設定し、この期間中は超過の蓄積額をも持ち越せるものとした。この規定には罰則規定があり、最低支出要件が満たされなかった場合には、不足額の15パーセントが課税されることとなった。

## 4) 企業の過剰持分の禁止

改革法は、ファウンデーションとその‘不適格者’をあわせて、特定企業の議決権付株式の持分の限度を20パーセントとし、それを超える持分を持つことを禁止した。全く関係のない第三者がその企業の実質的支配権を持っている場合には、この限度を35パーセントとした。これらの限度を超えた場合には、超過持分の5パーセント相当の特別税が課せられることになった。超過持分を所有する既存のファウンデーションに対しては、持分を減ずるための猶予期間が与え

られたが、プライベート・ファウンダーションの場合には5年間に限定された。

#### 5) ロビー活動や政治活動などの禁止

税制改革を検討する公聴会で、プライベート・ファウンダーションによる政治的な活動が具体的に、例えば、クリーブランドの市長選挙の際、有権者の登録を金銭的に支援した例や（米国では有権者は登録手続きを行わないと投票券を入手できない）、ロバート・ケネディが暗殺された時、そのスタッフの生活の安定のために資金を提供する例などが取り上げられた。議会はロビー活動や政治的活動の禁止を再確認し、ファウンダーションの個人に対する助成や、プライベート・ファウンダーションが、他のプライベート・ファウンダーションや、パブリック・ファウンダーションではない団体を助成した場合、その支出に責任を負わせるための規則を定めようとした。

1969年の税制改革法は、ファウンダーションが、ロビー活動や有権者の投票券取得支援や草の根政治活動を行うことを全面的に禁止した。また、プライベート・ファウンダーションに対して、その助成金が公益（慈善）のためのみに使用されていることを確認する義務、すなわち、公益（慈善）を目的としない団体や他のプライベート・ファウンダーションを助成した場合は、プライベート・ファウンダーションは、その資金が公益（慈善）のためにのみ使用されたことを最善の努力によって確認し、その状況を内国歳入庁に報告することを義務付けた。この規定に反した行動を取った場合には、プライベート・ファウンダーションは、実施した助成金額の10パーセントに相当する税金をペナルティとして納めることが規定された。

#### ③ 内国歳入庁の執行力の強化策

1969年税制改革法は、1969年10月9日以降に設立された501(C)(3)項に属する全ての団体および既存の全ての団体の中で、プライベート・ファウンダーションではない団体は、内国歳入庁に対して公益（慈善）的地位（public charity status）を請求することを求めた。この請求をしない団体は、プライベート・ファウンダーションであると見なすとした。すなわち、内国歳入庁はパブリック・チャリティであることの申告を求めたのであるが、その本意は、パブリック・チャリティを明確に捉え、それ以外のものは、プライベート・ファウンダーションであるとし、改革法の規制の対象にしようとしたのである。

改革法のもとではプライベート・ファウンダーションにはさまざまな規制が加えられることから、プライベート・ファウンダーションのなかには、プライベート・ファウンダーションであり続けることを断念するところも現われることが予想された。このため改革法は、プライベート・ファウンダーションであることを止める場合には次の3つのオプションがあるとした。1) パブリック・チャリティになる、2) 全ての資産をパブリック・チャリティに寄附する、3) 終焉税（termination tax）、すなわち、その時点までに享受した免税額（tax benefit）の総額に金利相当額を加えて支払うこと。

さらに議会は、プライベート・ファウンダーションに対して、これまで以上に厳しい情報公開義務を課した。1943年歳入法はファウンダーションに対して情報の申告（information returns）を求めていたが、必ずしも厳格には実行されてはいなかった。1969年の税制改革法は、宗教団体を除き、全

ての公益（慈善）団体に対して申告することを求め、多額寄付者、理事、役員、管理者、高額報酬スタッフについて情報を提供すること、さらに、これらの情報は公開されることを規定した。但し、パブリック・チャリティの場合には、主たる寄付者名は IRS だけへの開示に留めることを可能とした。

情報申告に加えて、5,000 ドル以上の資産を持つプライベート・ファウンデーションの場合には、簿価および時価評価した資産、助成先リスト、助成金額、目的、および、多額寄付社員を記した年次報告を提出することが義務付けられた。情報申告を怠ると 1 日あたり 10 ドルのペナルティが課せられ、年次報告がなされない場合には最高 5,000 ドルのペナルティが課せられることが規定された。

1969 年改革法は、罰則付きで情報提供をファウンデーションに義務付け、内国歳入庁 (IRS) がファウンデーションの実態を把握しコントロールできる仕組みを作ったのである。

## 第 2 章 タックス・ポリシーに対するロックフェラーの対応

### 1. コックス・リース・パットマンの時代とファウンデーション

1950 年代、1960 年代は、アンドリュー・カーネギーとジョン・D・ロックフェラーが、ファウンデーションによるフィランソロピー活動を始めてから約半世紀を経過した時期にあたり、ファウンデーション活動が米国社会に定着し、その存在が社会に認識されるに至った時代である。しかし、その存在は必ずしもポジティブなものではなく、社会からのチャレンジを受ける時代でもあった。既に見て来たように、ファウンデーションは、1950 年代にはコックス・リース委員会から、1960 年代にはパットマン委員会から攻撃を受け、60 年代の終わりに成立した税制改革法によってそのあり方の枠組みが漸く出来上がるのである。

1950 年代の米国は、トルーマン大統領の後を受けてアイゼンハワーが大統領に就任し、冷戦下における米国の軍事的優位の確立、朝鮮戦争、マッカーシーのデマゴグ、人種差別問題の深刻化、ソ連の人工衛星 (Sputnik) 打ち上げの衝撃などがあったが、米国経済は急速に成長し、中産階級が拡大し、未曾有な繁栄による‘黄金時代’であった。

ファウンデーションの歴史から見ると、1950 年代は、1950 年歳入法の制定、1954 年歳入法典改訂が行われ、ファウンデーションのあり方について基本的な方向付けがなされる一方、ファウンデーションは富者の富の蓄積と社会的パワー形成のための道具であるというイメージが強まった時代である。加えて、トルーマン、アイゼンハワーの時代は、反共産主義の時代であり、ファウンデーションが非米活動に関与していないかとの疑念のもと、議会の委員会（コックス・リース）がファウンデーションのあり方にまで調査の対象を拡大したことは、ファウンデーションがポジティブな面でもネガティブな面でも社会的にインパクトの大きい存在になっていたことを示している。

60 年代になると、ベトナム戦争が泥沼化し、繁栄の時代には隠れていた社会的矛盾が顕在化し、米国民の自信と誇りは崩れ、安定的社会の維持を図ったアイゼンハワーに代わって、‘ニューフロンティ

ア’を掲げ若き大統領ジョン・F・ケネディが登場した。ケネディ大統領は、宇宙開発での遅れを取り戻し、キューバ危機を乗り越え、世界における米国の威信を高め、国内では公民権運動や貧富の格差の問題に取り組み、積極的に‘ニューフロンティア’の拡大に挑戦した。しかし、ケネディ大統領は1963年11月23日、テキサス州ダラスで自動車パレード中に暗殺された。

ケネディ大統領を引き継ぎ、残された多くの課題に取り組んだのは副大統領から大統領に就任したリンドン・B・ジョンソンである。ジョンソンは、ケネディの掲げた減税（1964年歳入法として実現）や公民権運動の促進をはかり、強力な経済の維持と社会福祉における連邦政府の役割の拡大による‘偉大な社会’の建設を唱えた。ジョンソンは、画期的と言われる包括的な公民権法（1964年7月成立）と黒人有権者に投票権を認める投票権法（1965年6月）を成立させ、米国の社会を大きく転換させた。

このように1960年代の米国は、‘黄金の時代’の後に位置する‘激動の時代’であった。

1960年代に入ると経済的繁栄を受けてファウンダーションの設立件数が急速に増大し世間の注目をひくようになった。金持ちがファウンダーションに係わる免税待遇を利用して富を蓄積し、それによって社会的影響力を発揮する一方、社会に対しては国家税収の減少というコストを負わせていながら、ファウンダーションは公益（慈善）的な活動を行わず、社会的な悪であるというイメージ形成が進行した。こうした背景のもと登場したライト・パットマン下院議員は、執拗にファウンダーションの実態を追究し、議会で巧みなプレゼンテーション力を発揮して、ファウンダーションに対する社会の敵愾心を煽り立てた。パットマンは10年以上にわたってファウンダーションに対する攻撃を続けたが、その影響力もあって、議会も、税制における不公平さ、ファウンダーションをシェルター（隠れ蓑）にした企業支配などについて関心を高めていた。他方、大金持ちが享受していた公益（慈善）寄付控除（すなわち、無制限控除）を続けるように求めるプレッシャーも強かった。

パットマンは‘銀行と小企業に関する委員会’の委員長長の責にあり、ファウンダーションによって小企業が不当な競争に晒されているという問題認識を持っていた。パットマンは、ファウンダーションの財務的パワーの根源は、金持ちに有利な不公平な税制とその管理にあるとして、ファウンダーションの規制に留まらず、税制改革と内国歳入庁の管理体制強化へと検討範囲を拡大させたのである。

ロックフェラーもパットマンからの追及を逃れることは出来なかった。パットマンの最初の中間報告は、ロックフェラー・ファウンダーションについて次のように記述している。

「ロックフェラー・ファミリーがスタンダード・オイル・カンパニー（ニュージャージー）を支配し、ロックフェラーがコントロールしているファウンダーションがこの会社の相当部分の持分を持っていることは、良く知られた事実である。1960年の終りの時点で、ロックフェラーがコントロールする7つのファウンダーションが、スタンダード・オイル・カンパニー（ニュージャージー）の普通株を、7,891,567株を所有し、その時価総額は324,946,110ドルであった。同じ7ファウンダーションは、ソコニー・モービル・オイル・カンパニーの普通株を602,127株もち、その時価総額は、423,610,770ドルであった。2つのロックフェラー・ファウンダーションがコンチネンタル・オイルの資本の

306,013 株を保有し、その時価総額は 17,060,224 ドルであった。……」(Brilliant p. 34)

パットマンは、代表的な例としてロックフェラーを取り上げ、ファウンダーションと関連企業の所有関係の実態を明らかにした。パットマンには、ファウンダーション関係者に対して、どのファウンダーションについてもこのような情報の公開は可能であることを認識させる意図があったと思われる。いずれにせよ、パットマンの調査は、労使関係から派生したウォルシュ委員会、‘赤狩り’から派生したコックス・リース委員会とは本質的に異なり、ファウンダーションに係わる問題に正面から取り組んだ委員会であり、調査方法に関して批判はあるが、ファウンダーションが抱える問題に解を導き出す上で果たした貢献は極めて大きい。

## 2. ロックフェラーの議会へのアプローチ

議会におけるファウンダーションに対する批判が高まり、ファウンダーションの活動を規制する立法活動が活発化する状況に対して、ファウンダーション側が全く無関心であったわけではなく、大手のファウンダーションの関係者は歳入委員会や財務委員会などのメンバーとはコンタクトを持っていた。例えば、ロックフェラー三世とロックフェラー一族は、上院の財務委員会の委員長のリチャード・バード (Richard Byrd)、同じく財務委員会の有力な委員であるラッセル・ロング上院議員 (Russell Long)、歳入委員会の委員長のウイルバー・ミルズ下院議員 (Wilbur Mills) と関係を持っていた。

1954 年歳入法典改訂は税の諸規則を改定したが、同時に、石油や石炭などの資源の枯渇に対する引き当てを‘紙の上で’計算上認める条項を設け、これによって石油会社は大きな利益をあげることが出来た。議会がファウンダーションの活動に規制を加えることに注意を集中している時、大手企業に有利になるような会計規則を成立させるには、表には出ていないロビー活動が行われた可能性があると思われる。

ロックフェラーは、無制限控除の条件緩和を実現するべく、自分が支持する複数の法案を議会に上程したが、アイゼンハワー大統領の拒否権発動などにより、いずれの法案も成立しなかった。無制限控除とは、長期間にわたって所得の 90 パーセント以上を公益 (慈善) 目的のために寄附した個人に与えられる特別の控除である。この仕組みは、スーパーリッチな金持ちが課税所得を大幅に減ずることを可能にし、所得税を納める必要を無くすものである。すなわち、金持ちは所得税を支払わずに巨額な資金を、免税待遇を与えられているファウンダーションなどの団体に移転することが可能であった。この仕組みが米国における巨大ファウンダーションの成立を可能にしたと言えるが、1954 年改訂歳入法典は、この資格要件である継続年数を 10 年から 8 年に短縮した (Brilliant, p.201, note 22)。すなわち、ロックフェラーが求めていたことが歳入法典の改訂のなかに織り込まれたのである。この改訂も、ファウンダーションに対する規制を強化しようという動きに逆行するものである。

税制改革に関するロックフェラーのもう一つの関心事は、当時ロックフェラーが進めていた二つの大型プロジェクト、ウイリアムスバーグ復元とリンカーン・センター建設が 30 パーセント控除の対象

となるか否かであった。

ロックフェラーをはじめ当時のファウンダーションのリーダー達は、社会学者や政治的なリーダーの間で流行りだしていた多文化主義 (pluralism) に賛同していたが、現実の社会が多文化主義から乖離していることには注意を向けなければならず、実際には特定のグループが政策立案に関与し、コネのある金持ちが議会に非常に有力な影響力を与える仕組みに加わっていた (Brilliant, p. 27)。例えば、1960年に大統領に選ばれたケネディは、政府の要職にロックフェラー・ファウンダーションの理事から人材を引き抜き、ディーン・ラスク (Douglas Dillon) やチェスター・ボウルズ (Chester Bowles) などを国務長官や財務長官などの地位につけた (Nielsen pp. 65~66)。ファウンダーションは規模的にも内容的にも多様化した。ポリシー・メイキングは依然としてエスタブリッシュメントによって行われていたのである。

ロックフェラーは、人口問題、アジア、芸術の三分野を自分の活動の分野としていたが、これに第四の活動分野としてファウンダーションのあり方への取組みを加えた。その具体的な行動を活発化したのは、コックス委員会、リース委員会を経て、パットマン議員がファウンダーションへの攻撃を開始した時代であった。ロックフェラーは、議会を中心に展開されるファウンダーションへの規制のあり方方に強い関心を持ち、ファウンダーションのビジョナリーとして、指導的な地位を確立した。

ロックフェラーは‘プライベート・フィランソロピーは、米国社会のユニークな特徴であり、米国社会が持つ強みである’との基本認識を示し、時代の変化に伴いフィランソロピーの新しい機会が生まれると同時に、その責任も重くなっていることを認識すべきだと主張した。すなわち、(1) フィランソロピーの現状は、社会のニーズに十分応えておらず、(2) より効果的に社会のニーズに応えるためには、ファウンダーションの力を結集することが必要、(3) そのためには、ファウンダーションをメンバーとするアソシエーション (連合) の結成が必要であると考えていた (Brilliant p.p. 46~47)。

ファウンダーションのアソシエーションを作るという案には賛否両論があった。反対論の主たる論点は、それぞれのファウンダーションが独自に活動した方が効率も良く効果的だとする意見であった。ロックフェラーは、議会でファウンダーションは一方向的に批判を受けるが、ファウンダーションの弱みは、弁護してくれる支持母体 (constituency) を持たないことにあると感じていた。グラント (助成金) は、様々な案件に対して様々なファウンダーションから与えられるため、グラントの受け手が集まって、ファウンダーションを弁護することは実際上あり得ないからである。ファウンダーションが連合を組んで、非難に対抗すべきだとロックフェラーは考えていた。しかし、実際には既にカウンシル・オン・ファウンダーション (Council on Foundation) などの団体がロビー活動を始めており、ロックフェラー主導によるファウンダーションの‘連合’は出現しなかった。

ロックフェラーは、ごく少数のファウンダーションによる‘濫用’によってファウンダーション全体が非難され、ファウンダーションが社会のためになる活動を行っていることが理解されないことに苛立ちを感じていた。ロックフェラーの意図するところは、ファウンダーション活動に対する正しい

認識を醸成することであった。ロックフェラーは議会の委員会などの有力者に個別にアプローチすることにより、フィランソロピー活動に不利な法律や税法が作られないように注意を払っていた。1969年税制改革法によって、ファウンデーションは様々な規制を加えられることになったが、ロックフェラーのロビー活動がなかったならば、ファウンデーションにとってもっと不利な法律になっていたであろうとして、ファウンデーション関係者の間では、ロックフェラーの活動を讃える意見が多かった (Harr & Johnson, p. 298)。

## おわりに - 米国のファウンデーションを形作った4つのポイント

本稿は、世紀の変わり目の1900年頃から1969年の税制改革法が成立した頃までの、ファウンデーションに関する議会における4つの委員会での議論が、税制を中心とするポリシー・メイキングにどのような影響を与え、それによってファウンデーション活動がどのように規制されるようになったかを、時代的な背景を踏まえながら明らかにしてきた。20世紀のはじめにアンドリュー・カーネギー、ジョン・D・ロックフェラーという二人の大富豪によって始められた‘組織化されたフィランソロピー’活動、すなわち、ファウンデーションは、数十年間のうちに米国社会の一角を担う重要な存在となった。米国経済の発展と共に個人の富の形成が進み、一定の資金を投じて組織をつくり、その資金を活用して公益（慈善）活動を行うというビジネス・モデルが広く普及した成果であるが、その成果に対する社会の評価は必ずしもポジティブなものではなく、むしろファウンデーションは、金持ちが富を隠し持ち自己の利益のために活動するための仕掛けだとして世論の批判を浴びる存在となり、議会は時を置いて4つの委員会を設けてその実態を追及した。その成果が1969年税制改革法を成立させ、これにより米国のファウンデーション活動の基本的なルールが設定されたのである。

基本的ルールの設定に寄与した4つのポイントをあげ、本稿のまとめとしたい。

### 1. ファウンデーションの増加

米国のファウンデーションの年間新設件数は、1900年代の初めから継続的に増加を続け、1950年代にピークに達し、ファウンデーションに対する規制が整備・強化されはじめた時期から下降に転じた。議会での委員会および立法（歳入法など）の動きと、ファウンデーションの新設件数をまとめて見ると下記の表の通りである。

この表から明らかなように、第二次大戦後の経済成長期にファウンデーションの新設が増えたこと、1960年代になると累積のファウンデーション件数が増えて、ファウンデーションが社会の目に付く存在になっていたことがわかる。この表は資産100万ドル以上の規模的に大きいファウンデーションの新設件数だけをあげているが、実際には、小規模なファウンデーションの設立も相当増加していた。そもそもファウンデーションは、‘泥棒貴族’が‘よごれた金’を使って作ったものというイメージが社会の根底にあったが、多数のファウンデーションの出現により、多額の免税が行われ税収が減少し社会的コストが上昇しているのに、社会はファウンデーションから何らのリターンを得ることが出来

ず、専ら金持ちがファウンデーションを利用する特権を享受しているという非難が高まっていた。

税制・議会の動きとファウンデーションの新設件数の推移 (資産 100 万ドル以上または年間助成額 10 万ドル以上を対象)		
新設件数の推移	税制に関する主な動き	議会の委員会
1910~1919 44	1913 年所得税導入、1917 寄付控除導入 (1929 年大恐慌)	1914 年ウォルシュ委員会
1920~1929 108		
1930~1939 164		
1940~1949 571	1950 年歳入法、1954 年改訂歳入法典	1952 年コックス委員会
1950~1959 1,120	1964 年歳入法、1965 年財務省報告者	1953 年リース委員会
1960~1969 766	1969 年税制改革法	1962~72 年パットマン委員会
1970~1979 401		
1980~1983 135		

注：ファウンデーション新設件数は (Odendahl, p. 2) による。

## 2. ファウンデーションに係わる ‘二重の免税待遇’

米国において所得税が正式に導入されたのは、1913 年の歳入法によってである。所得税導入に際して公益（慈善）的な活動を行う組織・団体に対しては所得税免税措置が適用され、1917 年の戦時歳入法によって、免税措置の適用を受けた公益（慈善）組織・団体に対する個人の寄附について、一定の条件付きで、寄附額を所得から控除することが認められた。この二つの歳入法により、公益（慈善）活動については、寄附を受ける側だけではなく、寄附する側にも免税待遇が与えられるという ‘二重の免税待遇’ が実現した。

この ‘二重の免税待遇’ システムがインセンティブとなって米国におけるフィランソロピー活動は発展してきた。しかし、このシステムは、税金を支払わずに個人の財産をファウンデーションに移転し、個人の利益のためにファウンデーションを利用すること、すなわち、‘濫用’ の危険性を兼ね備えているものであった。ファウンデーションを利用しないでも ‘濫用’ は可能であるが、ファウンデーションの場合には、移転した財産を寄附した個人がコントロールできるという ‘利点’ があった。

## 3. ロックフェラーの貢献

米国のファウンデーションの歴史は、ロックフェラーの関与を抜きにして語ることは出来ない。ロックフェラーはカーネギーと並んで、ファウンデーションというイノベーションを起こして ‘組織化されたフィランソロピー’ の前進に大きな貢献をただけではなく、ロックフェラー・シニア (1839 年~1937 年)、ロックフェラー・ジュニア (1874 年~1960 年)、ロックフェラー三世 (1906 年~1978 年) と三代にわたってフィランソロピー活動に関与し指導的な立場に立って来たためである。ロック

フェラー・シニアは人生の後半をフィランソロピー活動に投じたが、ジュニアと三世は、事業活動には関与せず専らフィランソロピー（ファウンダーション）活動に取り組んだ。ロックフェラー・シニアはいわば米国のファウンダーションの元祖的存在であるが、抜け目のないやり方で巨万な富を築いたずる賢い実業家というイメージが極めて強く、このイメージがファウンダーション活動全体に及ぼした影響は極めて大きい。ロックフェラー・シニアは、医学研究所や衛生委員会を設立し、社会の健康・衛生の改善に多大な貢献をしたが、それを以ってしても、ネガティブなイメージを完全に払拭するには不十分であった。

ロックフェラー・ジュニアが係わった最も重大な事件は、1914年にコロラド州の鉱山会社 CF&I（網倉、2010、p. 28）で発生した労働争議‘ラッドローの虐殺’であった。ロックフェラー・ファウンダーションは、この事件の前から、当時緊迫化していた労使問題を研究するためのプロジェクトを立ち上げることを決定していた。一方、議会では‘労使関係委員会’（通称、ウォルシュ委員会）が CF&I の労使関係の調査に乗り出し、当時大株主であったシニアの代理としてジュニアはこの会社の役員（director）の地位にあったため、ウォルシュ委員長の厳しい追及を受けた。しかし、この事件を通して、ロックフェラー・ジュニアはいくつかの成果をあげた。ひとつは、この委員会での証言、CF&I 炭鉱の訪問、労働者とその家族との交流を通じて、ロックフェラー・ジュニアは、自分が誠実な社交性のある人物であることを世間に示すことが出来たこと、もうひとつは、ロックフェラー・ファウンダーションでの労使関係研究のため、カナダから労使関係の権威者キング氏（W. L. Mackenzie King）を招き、ウォルシュ議長の反対でロックフェラー・ファウンダーション内には研究委員会をつくることはできなかったが、業界内における労使関係の専門的な研究を行うサークルを作りあげたこと、また、CI&F の労使関係コンサルタントとして招いたヒックス氏（Clarence J. Hicks）を支援して、プリンストン大学などに労使関係学部門（IR units）を開設したことである。このようにジュニアは、社会の変化のもとで生じている先端的なイシューに対して学者や研究者の知識を集めて対応する努力を行い、医学研究所などを設立したシニアのアプローチを引き継いだ。

パットマンの登場により議会においてファウンダーションに対する批判が高まり、税制改革によるファウンダーションに対する様々な規制が検討されるなか、ロックフェラー三世は、議会の財務委員長をはじめ主だった議員との関係を強め、政策決定に影響を及ぼそうとした。三世の主たる狙いは、寄付金の無制限控除を維持することであり、また、プライベート・ファウンダーションへの寄附に係わる控除制限をなるべく有利な条件にすることであった。ロックフェラー三世の議員への働きかけには、ファウンダーション全体の利益ためという意味もあったが、自分のファウンダーションや財産に対する配慮もあった。

ロックフェラー三世は、1957年にリンカーン・センターのプレジデントに、1960年にチェアマンに就任したが、建設予算が 75 百万ドルから 185 百万ドルと予想をはるかに超える規模となり、巨額な資金集めの必要性に直面していた。ロックフェラー三世は、フィランソロピー活動のコスト的負担を政府とも分かちあうべきだと主張していたが、リンカーン・センター・プロジェクトに対する国の支援を得ることを意図していたと思われる。ロックフェラー三世は個人として 10 百万ドルを寄附し、

ジュニアは生前に 11 百万ドル、ロックフェラー・ファウンデーション 15 百万ドル、ロックフェラー・ブラザーズ・ファンドは 2.5 百万ドルを寄附した。リンカーン・センター・プロジェクトの成功に対するロックフェラー・ファミリーの金銭的な貢献も大きい。

パットマン議員は、内国歳入庁 (IRS) のファウンデーションの監視・監督が杜撰であると批判していた。パットマンは、財務省や内国歳入庁から独立した政府機関を設置してファウンデーションを規制し監督させる構想を持っていたが、ロックフェラーは、ファウンデーションの‘濫用’は、税金に関して起こることが多いため、財務省に監督させるべきであること、ファウンデーションは州法に基づいて設立されること、新機関を設ければ必要以上の権限が与えられることになるとして、この構想に反対した (Brilliant p. 46)。米国では英国のチャリティ委員会のような機関が生まれなかったが、その理由はロックフェラーの反対意見のなかに示されていると思われる。

ロックフェラー三世は、ファウンデーションの活動の正しい認識を社会に持たせること (つまり、‘濫用’はごく一部のファウンデーションの行為に過ぎないこと)、政策決定にファウンデーションの意思を反映させることを目指して、ファウンデーションの連合 (アソシエーション) を作ることを意図していたが、これには成功しなかった。ロックフェラー三世は、ファウンデーションのリーダーたちに働きかけ、経営者や学者などからなる独立した研究会 (コミッション、commission) を、1969 年の税制改革法の成立の前と後に立ち上げた。これらのコミッションは、リーダーの名前をとって、パターソン・コミッション、フィラー・コミッションと呼ばれる。これらのコミッションの活動については、稿を改めて論じたい。

#### 4. 1969 年税制改革法

1969 年の税制改革法は、1910 年代から始まった 4 つの委員会 (ウォルシュ、コックス、リース、パットマン) での調査と論議とそれに対する財務省や内国歳入庁の対応の集大成である。税制改革法の内容については、第 2 章で述べたところであるが、この改革法をもって米国のファウンデーションのあり方の基本が確立し、これが現在でも米国のファウンデーションのあり方を規定している。それまで曖昧であった部分を明文化し、ファウンデーションにいくつかの規制を科し、違反に対するペナルティを設定し、当時のファウンデーション関係者には大きなインパクトを与えた。この改革法は、数年間に及ぶ移行期間を設定しており、例えば、無制限控除については、1974 年以降は所得の 50 パーセントの限度に移行することが定められている。すなわち、ロックフェラーが関心を持っていた‘無制限控除’は、このように 5 年間の猶予期間において、法の定める‘通常の’控除制限に移行することになったわけである。また、ゴア上院議員 (Albert Gore、テネシー州選出の民主党、後のゴア副大統領の父親) が主張していたファウンデーションの存続期間を 40 年に限定する案も姿を消したので、ファウンデーションは永続性を持つ組織としてその存在が確認されたことになる。法律の規定もさることながら、1969 年税制改革法の伝える立法者の意思を知ること大切である。すなわち、

- 1) 改革法は、寄付者である個人に対して、プライベート・ファウンデーションよりも大学、教会、病院などの活動をする組織 (operating institutions) へ寄附することを奨励する。

- 2) オペレーティング・ファウンデーションの方が、grant・メイキング (助成)・ファウンデーションよりも、社会のために有益である。
- 3) パブリック・チャリティに比較して、プライベート・ファウンデーションは信用度において劣っている。
- 4) 緊急性のある議論を呼ぶ社会的な問題に取り組むファウンデーションに対しては、その活動を否定はしないが、疑問を抱く余地がある。

要するに、1969年税制改革法は、パブリック・チャリティに優位性を与え、寄付金がパブリック・チャリティに向けられること、プライベート・ファウンデーションのなかでも、寄付金を資産化して蓄えたりせず、すぐに活動に投入するオペレーティング・ファウンデーションを優遇しているのである。このような法的環境の整備は、プライベート・ファウンデーションにとっては不利であり、この法律が導入された当初には、プライベート・ファウンデーションの関係者の間には動揺があった。その気持ちは、時間的な違いはあるが、コックス委員会でのアルフレッド・P・スローン (Alfred P. Sloan, Jr.) の証言の次の言葉に相通じるものがあったと推定される。

「高所得税と現在の生活水準をもってすれば、現在のファウンデーションのベースになっているような巨額な富を築くことの可能性を今後も期待することは出来ない。私の個人的な判断によれば、ファウンデーションだけが実行できることに対する社会的要求に応えるために、ファウンデーションが資金を拡大することは期待できないであろう。今や、われわれは企業に頼るか、あるいは、政府に頼るかしか方法はない。これ以外に、資金の源はあり得ない。」 (Andrews p. 29)

1969年税制改革法は複雑で、導入当初は内容を理解するための様々な講演会や講習会が開かれ、改革法解説はビジネスの体をなしていたと言われるが、米国ではこれ以降は40年間にわたって大きな制度的変革はなく、ファウンデーションに関する基本的な骨組みはしっかりしたものになり、内国歳入庁を監督官庁とする米国のファウンデーションのシステムが定着し今日に至っている。この間、スローンが予測したような悲観的な現象は現われず、金融危機で打撃を受けたにもかかわらず、米国の富豪のフィランソロピーへの寄付意欲は衰えず、ビル・ゲイツ (Bill Gates) とバフェット (Warren Buffet) による「財産の半分をチャリティに寄付しよう」という呼びかけに多くの金持ちが賛同の意を表明した。ジョージ・ソロス、マイケル・ブルンバーク、ロックフェラー三世などが名を連ねているが、ロックフェラーは、遺産のうち10億ドル以上をチャリティの目的のために寄附することを公約した。この提言は、メリнда・ゲイツ (Melinda Gates) によれば、「金持ちが財産を寄付するという期待感を社会に高め、同時に、フィランソロピーについてアドバイスを与えることが出来る金持ちのグループを形成することにある」、「フィランソロピーについて最も大切なことのひとつは、自分たちが熱情を注いでいることを実行することにある。そうでなければ、フィランソロピーは実行できない。」としている (Wall Street Journal, June 17, 2010)。

米国のファウンデーションは規模的には極めて多様化が進んでいるが、大金持ちがフィランソロピーに多額な寄附を行い、フィランソロピーの世界で指導的な立場に立とうとする意欲は依然として強く、カーネギー、ロックフェラー・シニアの時代からの‘エスタブリッシュメントによるフィランソロピー’と言う伝統は今日でも生きている。ここに米国のフィランソロピー活動、特に、プライベート・ファウンデーションの活動の特徴があるのである。

以上

### 【参考文献】

- 網倉章一郎 2002 「プライベート・ファウンデーションと公的関与」  
『21世紀の公益法人と制度のあり方を探る』財団法人・公益法人協会
- 網倉章一郎 2009 「米国における非営利組織の公益活動と内国歳入庁の役割」  
『城西国際大学紀要』第17巻 第1号、経営情報学部
- 網倉章一郎 2009 「米国の公益活動の法制・税制の側面」  
『米国調査ミッション報告書』公益財団法人・公益法人協会
- 網倉章一郎 2010 「米国のファウンデーションの起源に関する一考察」  
『城西国際大学紀要』第18巻 第1号、経営情報学部
- 有賀 夏紀 2002 『アメリカの20世紀（上）（下）』中央公論社
- 石村 耕治 1992 『日米の公益法人課税法の構造』成文堂
- 石村 耕治 1995 『アメリカ連邦財政法の研究』法律文化社
- 中屋 健一 1988 『新米国史』誠文堂
- Andrews, F. Emerson. 1956. *Philanthropic Foundations*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brilliant, Eleanor L. 2000. *Private Charity and Public Inquiry: A History of the Filer and Peterson Commissions*. Bloomington: Indiana University Press.
- Boris, Elizabeth T., and C. Eugene Steuerle. 2006. *Nonprofit & Government*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press.
- Collier, Peter, and David Horowitz. 1976. *The Rockefellers: An American Dynasty*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Commons, John Rogers al. 1915. *Final Report of the Commission On Industrial Relations*. Washington, D. C: Barnard & Miller Print, Chicago
- Commerce Clearing House, Inc. 1969. *Tax Reform Act of 1969*. Chicago: Commerce Clearing House, Inc.
- Fleishman, Jowl L. 2007. *The Foundation: A Great American Secret*. New York: PublicAffairs
- Fremont-Smith, Marion R. 2004. *Governing Nonprofit Organizations: Federal and State Law and Regulation*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hall, John Ensor and Peter J. Johnson. 1988. *The Rockefeller Century*. New York: Charles Scribner's Sons.

- Hall, John Ensor and Peter J. Johnson. 1991. *The Rockefeller Conscience: An American Family in Public and in Private*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Hopkins, Bruce R. 2005. *The Tax Law of Charitable Giving*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Hopkins, Bruce R. 2008. *Private Foundation Law Made Easy*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Lundberg, Ferdinand. 1968. *The Rich and The Super-Rich: A Study in the Power of Money Today*. New York: Lyle Stuart, Inc.
- Nielsen, Waldemar A. 1972. *The Big Foundations*. New York: Columbia University Press.
- Odendahl, Teresa. ed. 1987. *America's Wealthy and The Future of Foundations*. New York: The Foundation Center
- Prewitt, Kenneth., ed. al. 2006. *The Legitimacy of Philanthropic Foundations*. New York: Russell Sage Foundation.
- Smith, William H. and Carolyn P. Chiechi. 1974. *Private Foundations: Before and After the Tax Reform Act of 1969*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- The University of Chicago. 1970. *Foundations, Private Giving, and Public Policy: Report and Recommendations of the Commission on Foundations and Private Philanthropy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Troyer, Thomas A. 2000. The 1969 "Private Foundation Law: Historical Perspective on Its Origin and Underpinnings." *The Exempt Organization Tax Review*, January 2000, Vol. 27, No. 1.
- Wheatley, Steven C. 1952. *The Story of The Rockefeller Foundation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

