<研究論文>

ロックフェラーによる米国のフィランソロピー改革に関する一考察 —二つのコミッションとその提言の内容の研究— 第2編 ファイラー・コミッション

網 倉 章一郎

【要旨】

1960年代の終わりから、1970年代のはじめにかけて、米国のファウンデーションは、富者がチャリティに対する税制上の優遇策を濫用し、ファウンデーションを隠れ蓑にして、富を蓄え社会的パワーを形成しているとして議会で批難され、そのあり方が所得税法の改革によって厳しい規制を受ける危険性に直面していた。この時期にあつて、ロックフェラー三世は、米国のボランティア精神の伝統を再生すること、そのためにファウンデーションの活動に有利な法的環境をつくることを目的に、ピーターソン・コミッションとファイラー・コミッションという二つの民間の委員会を立上げ、議会での1969年と1976年の税制改革の審議に、ファウンデーションの立場を反映させようと試みた。

本稿は、これら二つのコミッションのうち、ファイラー・コミッションに焦点を当て、その審議内容と提言を分析し、フィランソロピー活動におけるロックフェラーの貢献を捉えると同時に、公民権運動、人種差別撤廃運動とその指導者キング牧師の暗殺、ベトナム反戦平和運動などで揺れ動く米国社会にあつて、米国の建国精神を復活・再生させるための「第二次アメリカ革命」を起こし、米国社会の特徴であるボランタリズムの伝統を維持・発展させて行こうとするロックフェラーの使命感をも明らかにするものである。

キーワード

ロックフェラー、トクヴィル、ピーターソン・コミッション、ファイラー・コミッション、フィランソロピー、税制改革

はじめに

本論文は、2011年の「城西国際大学紀要」第20巻第1号（経営情報学部）に載せた論文「ロックフェラーによる米国のフィランソロピー改革に関する一考察～二つのコミッションとその提言の内容の研究」の第2編である。すなわち、本来ならひとつの論文として扱うべきところ、厳しい紙面の制約を受けたため、やむなく二つに分けた論文の後編である。従って、本論文の章立ては、2011年に掲げた下記の目次を踏襲し、第2章から始めることとなる。

目 次

はじめに

第1章 ピーターソン・コミッション

1. ピーターソン・コミッションの生い立ち
2. ピーターソン・コミッションの目的
3. ピーターソン・コミッションの提言

第2章 ファイラー・コミッション

1. ファイラー・コミッションの生い立ち
2. ファイラー・コミッションの目的
3. ファイラー・コミッションの提言

第3章 ロックフェラーと二のコミッション

1. 二つのコミッションの二人のリーダー
2. 二つのコミッションの成果
3. 二つのコミッションの理想と現実

おわりに ーロックフェラーの貢献

本論文は、1960年代の終わりから1970年代の半ばにかけて、ロックフェラー三世が設立した二つのコミッションの活動と米国のフィランソロピーのあり方に対するロックフェラーの貢献を明らかにすることを目的としている。米国議会では、1913年に設置されたウォルシュ委員会にはじまり、コックス委員会（1952年）、リース委員会（1953年）、ライト・パットマン議員による調査（1961年）と、実に半世紀以上に亘って、ファウンデーションのあり方についての議論が行われて来た。深刻な労働争議の発生や反共産主義活動などが、議会でのファウンデーションのあり方についての議論を呼び起こしたが、これらの議論の背景には、金持ちがファウンデーションに与えられた免税優遇措置を濫用して富を隠蔽しているだけでなく、ファウンデーションを通じて大きな社会的パワー享受しているという批難があった。特にパットマン議員は、ファウンデーションの活動を調査して執拗にファウンデーションに対する批難を続け、社会のファウンデーションに対する反感を煽っていた。

ロックフェラーは、議会がファウンデーションの活動に対する十分な理解と認識を持っていないことに苛立ちを感じ、事態を放置すれば米国の伝統であるボランタリー精神が失われてしまうと危惧していた。また、ファウンデーションの活動には資金が必要で、ファウンデーションの資金調達を容易にする法的環境を整えることの必要性を認識していた。このような事情から、ロックフェラーは民間主導のコミッションを自ら立上げた。それが、第1篇で取上げたピーターソン・コミッションであり、本稿が扱うファイラー・コミッションである^(注1)。

1960年代から1970年代の米国では、公民権運動、ベトナム反戦運動、大学紛争、ウォーターゲー

ト事件、キング牧師とロバート・ケネディの暗殺などが相次いで起こり、社会は大混乱期にあった。このような時期に、ロックフェラー三世の心の中には、米国の独立宣言に謳われたデモクラシーと、米国社会の伝統であるボランティア精神をいかに再構築するかという問題意識があった。

そのための具体的な行動のひとつが、議会でのファウンデーションに対する批難を解消し、ファウンデーションの活動にとって有利な税制を確立し、ファウンデーションの存在意義を社会に認めさせるための民間のコミッションを設立し、議会と社会に働きかけていくことであった。ロックフェラーは1969年の税制改革の時期に、ピーターセン・コミッションを設立し、1976年の税制改革に向けて、ファイラー・コミッションを立ち上げたのである。また、これらのコミッションの設置とは別に、ロックフェラーは革命的ともいえる当時の社会状況を踏まえて、『第2次アメリカ革命』を著して、独立宣言に謳われた民主主義の精神とトクヴィルの著作に描かれたフィランソロピーの伝統を、新しい価値観のもとに再構築することを社会に訴えたのである^(注2)。

第1篇が出版されてから約1年間において、第2編が出されることになったので、本論文で使用する言葉などについて、前編の‘はじめに’で述べたことを下記に再録しておきたい。

「ファイラー・コミッションの委員長はジョン・ファイラー、コミッションの正式名称は“民間のフィランソロピーと社会のニーズ”、最終報告書のタイトルは“アメリカにおける寄付行為 — より強いボランティア・セクターに向けて”である。最終報告書と書いたが、正しくは“報告と提言の書”である。コミッションの検討結果は政府に対する“提言”として出されたものである。

本論文に登場するロックフェラーとは、ロックフェラー三世(1906~78)のことである。英語の foundation に相当する日本語は財団であるが、foundation は規模的にも活動範囲的にも異なるところが多いため、財団という訳語は使わず、カタカナ表記とした。Giving に相当する適切な日本語がないので、与えるという行為を示すため寄付行為と表現した。また、ロックフェラーのコミッションは民間のコミッションであることから、議会の commission と区別するため委員会という訳語を使用せず、カタカナ書きとした。本論文では、1969年税制改革法を、それが成立した時点に立って新税制改革法と表記したところもある。」

本論文は、本誌にこれまでに載せた米国のファウンデーションの起源と発展に関する研究(文献リストを参照)の一部を成すものである。また、紙面の厳しい制約のため、ピーターセン・コミッションに関する部分だけを第1編とし、ファイラー・コミッションに関する部分と全体的なまとめを第2編とした。

(注1) 両コミッションに関する用語を英文で記すと次の通りである。

- ・ ピーターソン・コミッション:

正式名称 Commission on Foundations and Private Philanthropy、委員長(Chairman) Peter P. Peterson、

最終報告書タイトル *Foundations, Private Giving, and Public Policy*.

・ ファイラー・コミッション：

正式名称 Commission on Private Philanthropy and Public Needs、委員長 (Chairman) John H. Filer、

最終報告書タイトル *Giving in America, Toward a Stronger Voluntary Sector*.

(注2) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*. トクヴィルは1831年に約9ヵ月間にわたり、ニューヨークをはじめ米国の各地を旅行したフランス人で、『アメリカのデモクラシー』を著した。トクヴィルによる当時の米国社会の描写については、第1篇‘はじめに’の注(1)を参照のこと。

第2章 ファイラー・コミッション

1969年12月30日、ニクソン大統領の署名により、1969年税制改革法は成立した。この新改革法は内容的に複雑であり、1970年代のはじめは、ファウンデーションにとっては新税体系への移行のための混乱期であった。新改革法によって、プライベート・ファウンデーションに分類されたファウンデーションにとっては、資金の受け方にも助成金の出し方にもさまざまな規制が加わり、例えば、フォード・ファウンデーションのように、助成金の提供を一時的に遅らせるところもあった。助成金を与える目的やプロセスにおいて新改革法に抵触するところがないか注意を要したためである (Brilliant, p. 100)。プライベート・ファウンデーションの間には、新改革法によりファウンデーションへの寄付などによる資金の供給が減少し、その活動が縮小するだけでなく、新しいファウンデーションの“出生率”も下がるであろうという共通的な認識があった。

ファウンデーションにとってもうひとつの問題は、新改革法がファウンデーションのロビー活動を禁じていることであった。ファウンデーションは、新改革法についてワシントンからアドバイスを受けることは出来たが、新改革法の問題点について議員に働きかけることは法的に困難であった。ピーターソンはコミッションを税法上の501(c)(3)項のチャリティ組織として登録していなかったため、新改革法の見直しや“タックス・インセンティブに関する委員会”や、“フィランソロピー政策に関するアドバイザリー・ボード”の設置を求めてロビー活動を続けていた。一方、ロックフェラーは1970年はじめに、リンカーン・センターやロックフェラー・ファウンデーションのリーダーとしての地位を辞任した。ロックフェラーは自分のスタッフから、ワシントンで政府高官と接触しフィランソロピーについて活動することに注意するようアドバイスを受けていたのである (Brilliant, p. 101)。

1. ファイラー・コミッションの生い立ち

ロックフェラー三世は1973年7月、当時エトナ生命・損害保険会社 (Aetna Life and Casualty Company、以下エトナと言う) の最高執行責任者 (CEO) であったジョン・ファイラー (John H. Filer) に、1969年税制改革法がファウンデーションやフィランソロピー活動に与える不利な影響に対処するためロックフェラーが編成しつつあったコミッションの委員長に就任するように求めた。当時は、ファウンデーションやフィランソロピー関係者の間には、チャリティに対する寄付に係わる所得控除のあ

り方や、6%のペイアウトや4%の特別税の負担などについて、また、ロビー活動のあり方について大きな不安感が存在していた。

このような状況下にあつてロックフェラーは、議会でファウンデーションに関する公聴会が開かれることを期待していたが、ピーターソン・コミッションが提起した問題も議会では取り上げられない状態にあつた。一方、ファウンデーション関係者の間では、カーネギー・コーポレーションの元社長であつたジョン・ガードナーなどを中心に、ファウンデーションの連合体であるコーポレーションを設立して議会に対するロビー活動をしようとする動きもあつた。

1970年4月30日、ロックフェラーは税に関するジョイント・コミティのチーフ・オブ・スタッフであるローレンス・ウッドウォース (Laurence Neal Woodworth) ^(注1) にワシントンで会い、ウッドウォースの話から、議会にはファウンデーション問題は既に片付いたとする雰囲気があり、今後2〜3年の間に、議会が再びファウンデーション問題を取り上げる可能性は少ないということを知つた。ロックフェラーは、同じ日に、ジョン・コナリー財務長官とも会つた。ロックフェラーは、政府はフィランソロピー活動、より広く捉えれば、民間のイニシアティブを支持していないと感じていた。パットマン議員は、ロックフェラーのファウンデーションを含む15の大ファウンデーションに関するレポートを発表し、依然としてファウンデーションへの攻撃を続けていた。1972年の大統領選が近いなかで、民主党の有力者ジョージ・ワラスなどが税制における不公平性を問題にしていた。結局のところ、ロックフェラーは自分のグループとワシントンとの話し合いを続けてはいたが、明確な方向性を示すことは出来なかつた (Brilliant, p. 109)。

1972年11月、ニクソン大統領が再選され、1973年には新たな立法が行われると予測されるようになり、現に財務委員会はファウンデーションに関するサブ・コミティーを既に発足させていた。ロックフェラーは歳入委員会ウィルバー・ミルズ委員長 (Wilbur Mills) ^(注2) のためのアドバイザー・グループをつくることを考えていたが、1973年初め民主党が多数を占める議会において税制の変更に関する公聴会が開催されるに及んで、ロックフェラーも対応を加速する必要に迫られ、新しくコミッションを立ち上げることにし、そのリーダーとなる人物として、ジョン・ファイラーにコンタクトしたのである。

もちろんロックフェラーは事前に人物調査はしていたが、ファイラーと特別に親しい関係にあつたわけではなく、それまで両者の間には殆どコンタクトがなかつたと思われる (Brilliant, p. 111)。ロックフェラーが委員長として選んだジョン・ファイラーは、ピーターソン・コミッションの委員長のピーターソンと同様に企業経営者であつた。ファイラーはその当時は、実業界でもフィランソロピーの分野でも全米で特に知名度のある人物ではなかつた。ファイラーは、コネティカット州ニューヘイブンに生まれ、インディアナ州のデポー大学で学び、1950年にニューヘイブンに戻り地元にあるイエール法科大学で学位を得て、1958年に法務担当補佐としてエトナに入社、1966年に法務部門の責任者となり、1972年から1984年に引退するまで同社の会長職にあつた。ファイラーは、在職中にエトナの事業規模を110億ドルから400億ドル規模にまで拡大させ、エトナを株主組織の全米最大の保険会社

に発展させた^(注3)。コミッションの委員長に就任した当時は、ファイラーの経営力がまだ世間に十分に知られていない段階にあったが、ロックフェラーはビジネスマンであり弁護士 (attorney) であるファイラーの手腕に期待していたと思われる。

ジョン・ファイラーは、フィランソロピー活動にまったく無関係であったわけではなく、コミッションの委員長に就任する以前の 1972 年にはエトナ生命・損害保険会社の独立したフィランソロピー部門として、エトナ・ファウンデーションを設立している。エトナには地域社会に対する支援活動を行う伝統があり、ファウンデーションの設立は企業としてのフィランソロピー活動を具現化したものであるが、エトナ・ファウンデーションは、病気に対する予防、芸術活動の支援など地域社会の活性化のための活動を現在も展開している。ファイラー自身は、企業は地域社会に尽くす義務を負っており、健全な社会を創り維持するためには、寄付行為とボランティア活動が不可欠であるとの信念をもっていた。ファイラーはいちはやく企業の社会的責任の重要性を唱え、それを実行したことから、“コーポレート・フィランソロピーの父”と呼ばれている^(注4)。ファイラー・コミッションの委員長を務めたことが、ワシントンとの関係を持つ契機になったと考えられる。ファイラーはフォード大統領によって 1975 年に“プライベート・セクター・イニシアティブに関するタスクフォース”^(注5)のメンバーに任命され、さらに、1977 年には、カーター大統領によって“軍人の手当てに関する委員会”^(注6)の委員に任命されている。

ジョン・ファイラーは、コミッションのメンバーの選定には注文をつけず、ロックフェラーとそのオフィスの人選に従った。ファイラーはロックフェラーの選んだレオナード・シルバーマン (Leonard Silverman) をコミッションのエグゼクティブ・ダイレクターとした。ロックフェラーは、ファイラーにコミッションの委員長の就任を求める前からシルバーマンをエクゼクティブ・ダイレクターとして起用することを決めていた。シルバーマンはロックフェラーの法律関係の顧問として仕え、1969 年税制改革法が成立してから、ロックフェラーはシルバーマンをますます重用していた。シルバーマンは、ジョイント・コミティのチーフ・オブ・スタッフのウッドウォースとは大変良い関係にあり、さらに議会のことに通じているという強みを持っていた (Brilliant, p. 112)。

ピーターソン・コミッションの委員長のピーターソンは、コミッションのスタッフやメンバーの人選を自分が行うことを条件に委員長を引き受け、コミッションを自分のコントロール下に置くことをはじめから意図していたが、ファイラーはそれとは対照的な取組み方を見せた。ピーターソンには政治的な野心があったかも知れないが、ファイラーはロックフェラーの意思を読み取り、ビジネスマンらしくプラクティカルな対応をしたと思われる。しかし、ファイラーは自分の意思も通すため、エトナの社員バート・ノーフト (E. B. (Burt) Knauft) を、自分のパーソナル・スタッフに任命し、コミッションとロックフェラー・オフィスをはじめ関係者とのリエゾンに当たらせた。

ファイラー・コミッションは、当初からそのように意図していたわけではないが、広範囲の人々が参画したプロジェクトになった。コミッションの最終報告に記載されている関係メンバーの人数は、コミッション・メンバーが委員長であるファイラーを含めて 28 名、コンサルタントが 14 名、アドバイザー・

コミティには 106 名のメンバーが名前を連ねている。コミッション・メンバーは、経営者 9 名（うち金融関係者 3 名）、ファウンデーションなど非営利活動関係者 7 名、大学など教育関係者 5 人、宗教関係者 2 名、法律関係 2 名、出版関係 1 名、司法関係 1 名、官僚 1 名で形成されている。

この分類はメンバーの肩書きによっているが、これらのメンバーのなかには、ファウンデーションなどの非営利活動の理事などの職を兼務する者 12 名、美術館などの藝術関係の組織の理事長や理事を兼務する者 3 名、大学の理事などを兼務する者 3 名が入っており、広い意味でのフィランソロピー関係者が多数含まれている。また、メンバーのうち 4 名は女性である他、マイノリティに属する人たちも入っており、コミッション・メンバーの多様性が図られている。

しかし、コミッションのメンバーのなかには、コミッションは単に参加者だけではなく研究テーマの面でもっと多様化をはかり、女性やマイノリティなどを視野に入れた検討を行うべきだとする意見を述べるものもあった^(注7)。さらに、ジャーナリストで社会運動家としてワシントンで著名であったパブロ・アイゼンバーグ (Pablo Eisenberg) が、1975 年 1 月に“クラフツマンシップ・センター・ニュース”紙に書いた記事がきっかけとなって、コミッションのあり方や検討内容に対する批判が高まった (Brilliant, p. 121)。アイゼンバーグは、全米の低所得者を支える人々と連携して活動する組織“センター・フォア・コミュニティ・チェンジ”の事務局長を 23 年間も務めた人物で、当時は“ジョージタウン公共政策研究所” (George Town Public Policy Institute) の“公共と非営利活動の促進センター” (Public & Nonprofit Leadership Center) のシニア・フェローの地位にあり、ワシントンで良く知られた人物であった。アイゼンバーグは、フィランソロピーのあり方を批判し、民間のフィランソロピー活動の対象範囲を拡大し、それまで対象外としていた多くの組織がアクセスできる存在にすべきであること、チャリティのためにお金を出すインセンティブを全ての人々にあたえること、そして、政府はフィランソロピー組織に対する規制やコントロールを全面的に改革し、フィランソロピー活動に対する障害を取り除くと同時に免税待遇を受ける組織を監視・監督する独立した党派に属しない組織を作ることを主張した。アイゼンバーグは、自分の主張に賛同する人々から成る組織“ドニー・グループ” (Donee Group)^(注8) を立上げ、積極的な活動を展開した。ドニー・グループはファイラー・コミッションにアプローチし、コミッションはその主張に対応する必要性に迫られた。コミッションは、ドニー・グループに研究費を与えてフィランソロピー活動のあり方に対する“ドニー”からの見解をまとめた。この報告書は、コミッションの最終報告書では、研究論文集 (research paper) のなかにおさめられている。

ドニー・グループの出現はコミッションにとっては想定外の出来事であったが、低所得者やマイノリティにも民間のフィランソロピー活動に参画する機会を与えようとするドニー・グループの活動は、コミッションにも大きな影響を及ぼした。コミッションは、30 名に近いメンバーと 100 人を超えるアドバイザー・コンサルタントを持ち、それだけでも意見の取りまとめが困難であったが、ドニー・グループの出現は、それをさらに複雑にするものであった。

2. ファイラー・コミッションの目的

ファイラー・コミッションの最終報告書は、ファイラー・コミッションの目的として次の二つをあげている^(注9)。①フィランソロピーのために寄付・貢献する(giving)ことの役割と、そのお金が主として流れ込む分野の役割、つまり、米国のボランタリーな“第三”セクターの役割、これらの両方の役割を研究すること。②ボランタリー・セクター、議会、米国社会一般に対して、民間がお金を出す動きを強化し、その能率を向上させるための方策を提言すること。

ファイラー会長も、コミッションは“フィランソロピーと、フィランソロピーと政府との関係と、フィランソロピーの米国社会における役割を、広い範囲にわたって深く掘り下げて研究すること、簡単に言えば、フィランソロピーの全体像と社会に対する貢献を明らかにすることを目的としている”と説明している^(注10)。

このように、コミッションの目的は、フィランソロピーのあり方とそれを支える資金のあり方を明らかにすることであるが、コミッションが本当に知りたいことは、次の問題提起に反映されている(Brilliant, p. 120)。

- ① 社会のニーズを満たすための主要な手段として、民間の団体や組織を形成しそれを支援することは今後も継続して行くべきこととして奨励されるべきか。
- ② これまで社会のニーズを規定しそれに応えて来た民間のイニシアティブや努力を、政府が代わって行ったら、米国の社会の構造が変化してしまうか。
- ③ 社会のニーズを規定しそれを満たすために、創造的なイニシアティブのエネルギーと資金を活用する上で、民間と政府との適切な関係とは何か。
- ④ コミュニティのニーズを満たすために捧げられた社会の資源は、さまざまな目的や団体や組織の間で適切に配分されているか。

コミッションが本当に興味を持っているのはファウンダーションの存在意義であり、特に、プライベート・ファウンダーションの存在意義を明らかにすることと、プライベート・ファウンダーションに対する税制上ならびに法制上の条件をファウンダーションにとって有利にすることである。上記の疑問をファウンダーションの視点から捉えれば、ファウンダーションは存続の必要性があるか、もし、政府がファウンダーションにとって代わったら、ボランタリー活動が重要な役割を成してきた米国社会はどのような影響を受けるか、ファウンダーションと政府の関係はいかにあるべきか、民間が寄付した資金などの資源は適切に配分されているかという問題である。

ファイラー・コミッションは、ファウンダーションも含めたボランタリー・セクターを対象として検討するアプローチを取っている。コミッションは最終報告書の中で、ボランタリー非営利活動とフィランソロピーに対する寄付行為について、その社会的価値とこれらの活動が直面しているチャレンジについて、次のような指摘をしている^(注11)。

- ① ボランタリー・セクターは、米国社会にとって大切な不可欠な部分であって、その重要性は以前

にも増して高まっている。しかし、1970年代の不況と高インフレーションによって、ボランティア非営利活動は大きな打撃を受け、“チャリティの危機の時代”と言う表現も使われていた。

- ・ コミッションは、米国には600万におよぶボランティア非営利活動の組織があり、米国のサービスクラス関係の雇用者のうち10人に1人、専門職の6人に1人は非営利組織で働き、米国の全資産の9分の1は非営利組織によって保有されているとしている。コミッションは、このセクターには、労働組合や商業会議所などの組織も含まれるが、一番重要なのは、税法上の分類501(c)(3)に属する組織であって、その活動分野は、チャリティ、宗教、科学、人文、教育にまで及んでいるとしている。ボランティア非営利組織の保有資産は800億ドルに達し、ボランティア活動の労働などを金額換算して加えれば1,090億ドルに達すると推定している。
- ・ ボランティア非営利組織は多くの分野において、政府の活動を補完し、政府が行うべき活動を代行し、政府の活動に対して追加的な活動を行っており、コミッションは、このセクターの重要性は数値では表現できないところにあるとしている。

- ② 米国のために寄付・貢献すること (giving in America) は、多くの時間とお金を必要とするが、これこそがボランティア・セクターの基本的な支柱であり、寄贈者・寄付金と受贈者との間の広範な多様な関係を包含するものである。問題は、寄付・貢献が国の経済水準の低下以上に、落ち込んでいることである。
- ③ 民間の寄付・貢献のレベルが下がり、非営利活動のコストが上昇する一方で、市民の基本的な権利としての健康、教育、福祉に対する期待は拡大し、以前は民間のフィランソロピーが支配的な地位にあった分野において、政府がプログラムと資金の中心的な提供者となってきた。政府がこれらの分野において役割を拡大してきたことは、民間の非営利組織・団体の自治権と基本的な機能について、根本的な疑問を生じさせている。
- ④ 米国では、チャリティのための非営利活動は、納税義務の対象外として扱われてきた。しかし最近では、非営利活動に対する寄付を促進するための税優遇策は、税の平衡性の観点から批難され、標準控除が普及することにより、その効果が失われてきている。

3. ファイラー・コミッションの提言

ファイラー・コミッションは最終報告書において、(1) 税金と寄付行為のあり方、(2) フィランソロピーのプロセスを改善すること、(3) 常設の委員会を設けること、という3つの提言を行っている。

(1) 税金と寄付行為のあり方

最終報告書は、フィランソロピーのための寄付に対する税法上の規定について、下記の6つの点を視野に入れて、いくつかの改善を行うべきだと提言している。

- ・ 非営利活動に多額の寄付を行い、活動に参加する人の数を増加させること。
- ・ 寄付の金額を増加させること。

- ・ 低位所得者および中間所得者の寄付に対する誘因を増加させること。
- ・ 寄付行為における民間の選択の自由を維持すること。
- ・ 現行の寄付行為のやり方に依存している非営利組織の所得のロスを最小にすること。
- ・ 可能な限り“能率的”であること。すなわち、寄付の刺激策によって生じた金額以上に、政府に対する失われた税金の負担を増加させないこと。

① 寄付に対する所得控除を継続すること

コミッションは、政府は現行のチャリティに対する寄付に係わる所得控除のやり方を維持し、政府の新しい施策は現行のやり方の代替策ではなく、寄付行為を奨励するための追加的な施策であることを求めている。コミッションは、寄付することは寄付する側に何ら経済的利益を生じないことから、寄付することを課税対象外とするのは正当だとするフィランソロピー論を肯定している。チャリティに対する寄付の所得控除は、寄贈者側も受贈者側も慣れている方法であり、かつ、効果があることが立証されているメカニズムであるとし、また、コミッションの調査によれば、政府が失った税収 1 ドルに対して 1 ドル以上の寄付が誘発されているとして、極めて“能率的”であるとしている。

コミッションは、所得控除は寄付行為における選択の自由に対する政府の介入を最小に抑える方法であり、これをタックス・クレジットやマッチング・ファンドなどのやり方に変えれば、寄付の行き先にも変化が生じ、非営利活動組織をさらに苦しめる結果となるとしている。

② 所得控除方式の適用範囲を拡張し強化すること

コミッションは次の 2 点を提言している。

- ・ 標準控除を受ける全ての納税者に追加的な申告による控除を認めること。
- ・ 年間所得が 15,000 ドル以下の全ての家計に対して、寄付金額の 2 倍に相当する金額に係わる控除をみとめること。また、年間所得が 15,000 ドルと 30,000 ドルの範囲内にある家計には、寄付金額の 1.5 倍の金額に相当する控除を認めること。

③ 企業による寄付を増やすこと

コミッションは、企業が 1980 年までに、税引き前利益の少なくとも 2%相当のチャリティ寄付を行うという目標を設定することを提言している。

(2) フィランソロピーのプロセスを改善すること

コミッションは、寄贈者と受贈者との関係、その両者と社会との関係、すなわち、フィランソロピーのプロセスを適正に行うこと、そのためには、寄贈者と受贈者と社会との関係をオープンすること、単に仕組みの上でオープンにするだけではなく、気持ちの上でもオープンであること、さらに、免税待遇を受ける組織は、活動と資金の使い方について、オープンであること、説明責任を負う義務があることを、提言している。これらのことは当然のことであると言えるが、実行されている場合でも不十分であり、その改善が必要であるとして次の提言を行っている。

① 説明責任をはたすこと

教会と教会関係の組織を除き、全ての一般より規模の大きい免税待遇のチャリティ組織は、その財務、プログラム、および、重点目標について、詳細な年次報告書を作成し利用可能にすること。また、大手の助成組織は、そのプログラム、重点目標、助成金額について、公開のミーティングを開くこと。

② アクセスしやすくすること

フィランソロピーのプロセスを効果的に進めるためには、助成を受けようとする組織と助成を与える組織とが、お互いにアクセスしやすいことが大切である。アクセスしやすさが不十分であれば、ニーズに応えるためのプロセスが円滑に作動しない。コミッションは、フィランソロピー組織へのアクセスをしやすくし、さらにフィランソロピー組織の活動を活性化するために、次のことを行うよう提言している。

- ・ 1969年税制改革法では、ファウンダーションの与える助成金を適正に使用する責任は、助成したファウンダーションと助成金の受け手の両方が負うことが義務づけられているが、この条項を廃止し、受け手の側が自分たちのお金として自分たちの責任で使うことにすべきである。ファウンダーションにも責任を負わせると、ファウンダーションは助成金の使われ方を細かく詮索するため、結果として、受け手の側におけるオープン性や自立性が損なわれることになるからである。すなわち、1969年法の条項は不必要な責任を二重に負わせているわけであり、廃止されるべきである。
- ・ 助成を行うファウンダーションは、社会の全てのセグメントの新しい傾向や新しいニーズに敏感であるべき公的な義務があり、ファウンダーションはそのガバナンスとマネジメントに広範な考え方が反映されるように定期的に見直しを行わなければならない。

③ 個人または組織による自己利益活動を規制すること

1969年税制改革法は、ファウンダーションの関係者が個人的な利益を手に入れることを厳しく禁じている。コミッションは、この禁止規定を他の全ての免税優遇を得ている組織にも適用するよう求めて、次のように提言している。

- ・ 全ての免税優遇組織は、その組織の主要関係者が利害関係を持つ営利活動・組織との取引には一定の距離を置くこと。
- ・ 州を跨る募金活動を規制する連邦システムを構築し、各州が募金活動をより効果的に管理できるようにすること。
- ・ コミッションは資金募集に多額の費用をかけることを問題だと指摘している。例えば、5ドル集めるために4ドルの費用をかけることは、ファウンダーションが自己利益のために行う行為として批難している。コミッションは、募金活動を監視し、不適切な誤解を招く極度に高コストの募金活動に対して法的アクションをとることが出来る連邦組織を設置すべきだと提言している。

④ 立法活動に対して影響を与えること

- ・ 1934年以來、免税待遇の対象となる寄付を受ける組織は、その活動の“相当な部分”を立法活動に影響を与えるための行動に費やすことを禁じられて来たが、1962年以來、企業はビジネスに直接的に関係する立法行為に影響を与えるために実施した活動の費用を、所得控除することを認められている。
- ・ コミッションは、組織の活動の“相当な部分”という言葉の定義が曖昧であったため、ロビー活動禁止条項の適用は、チャリティ関係の組織間において必ずしも公平になされていた訳ではなく、大手の組織は思うようにロビー活動が出来るのに、中小の組織は危ない橋を渡ることになると指摘している。他方、ロビー活動を禁止することは、憲法で認められた政府に対する請願権の侵害になるという問題も提起されている。
- ・ コミッションは、ロビー活動禁止はボランティア活動の大きくかつ重要性を高めつつある役割を抑圧する恐れがあるだけではなく、政府の非営利組織に対する助成金が増大している状況下では、政府に働きかけることは、非営利組織にとってはますます重要になって来ているとし、また、“パブリック・インタレスト”や“ソーシャル・アクション”のグループにとっては、自分たちの運動を推し進めるための重要な手段であると指摘して次の提言を行っている。
- ・ プライベート・ファウンデーション以外の非営利活動組織は、会社や労働組合と同じ様に、立法活動に影響を与えることを企てる自由を与えられるべきである。この目的に従って議会は、税控除寄付を受ける資格のあるチャリティ団体に対する禁止条項を撤廃すべきである。

(3) 常設の委員会を設けること

コミッションは、米国のフィランソロピーや第三セクターの活動を広く調査把握し、公共の目的に対する民間の寄付を促進し非営利セクターをさらに強化することを目標とする国家的な地位と権限を持つ新組織を設けることを提言している。その理由として次の諸点をあげている。

- ・ このセクターが経済的な困窮と政治的・思想的追及に晒され、その役割を果たす上での政府との関係に大きな変化が生じていること。
- ・ フィランソロピーが、少なくとも経済的および財務的意味において、社会の変化のペースについて行けなくなってしまうこと。
- ・ 民間のイニシアティブは社会的な進歩のための効果的な手段として、セクターの存続・発展のために必要であること。
- ・ フィランソロピーに対する社会的認識の変化、伝統的なフィランソロピー分野における政府の役割の拡大、寄付のための民間の資源が限定されてきていること。
- ・ 現在の社会では、フィランソロピー分野において何が重要かを明らかにすることが必要であること。
- ・ 公的資金に付随しがちな政治的・官僚的なプレッシャーからボランティア組織を隔離するための方法を調査し、それを推進することが必要であること。

最終報告書は、常設する委員会は、非営利セクターにおける資源の源とその用途に関するデータを継続的に収集すること、民間の寄付を促進し非営利活動を強化するための方策を探り提案すること、非営利セクターに影響を与える事項や批判などを公開討議するためのフォーラムを提供すること、政府と非営利セクターとの関係の現状を調査し、政府の影響を受けるセクターのインタレストを守るためオンブズマンとして行動することを提言している。

さらに最終報告書は、この委員会の委員の半数は上院の承認を条件とする大統領の指名によること、残りの半分は大統領の任命者とする事、委員会の費用は政府と民間が半分ずつ負担すること、委員会は、議会における定期的なレビューならびに社会に対する利益の検証は受けるが、独立した常設の機関であることを提言している。

最終報告書は、コミッションが任務を終えるにあたり、最も重要な提言として、この常設の国家的な委員会の設置を議会が決議するべきだと提言している。

- (注 1) Dr, Laurence N. Woodworth は、議会の両院の代表から構成される超党派の税に関する合同委員会(ジョイント・コミティ・オン・タクゼイション (Joint Committee on Taxation) の参謀長 (Chief of Staff) を、1964 年から 1977 年まで務めたエコノミストである。ジョイント・コミティは、博士号をもつエコノミストと弁護士と会計士から成る専門家が、税制に係わる両院の与野党の議員の立法活動を支援する重要なコミティである。
- (注 2) ウイルバー・ミルズ委員長に対して、ロックフェラーはフィランソロピーに対する税制上のインセンティブを研究する少人数のグループをつくり、その研究成果をミルズ委員長に報告することを考えていたと言われる (Brilliant, p. 236) 。
- (注 3) New York Times, September 20, 1994、および、Aetna Foundation のホームページによる。
- (注 4) Aetna Foundation のホームページによる。
- (注 5) 英文名称は、the Task Force on Private Sector Initiatives である。
- (注 6) 英文名称は、the Commission on Military Compensation である。
- (注 7) *Giving in America, Comments and Dissents*, p. 197
- (注 8) ドニー・グループは 1976 年に発展的に解消され、これまでの基盤をもとに、the National Committee for Responsive Philanthropy が設立された。
- (注 9) 最終報告書 *Giving in America*, p. 1
- (注 10) 1975 年 2 月 26 日、Council on Foundations の会合でのフィラー委員長の発言 (Brilliant, p. 240) 。
- (注 11) 上掲書、p. p. 11-18。なお、フィラー・コミッションはボランティア非営利活動を第三セクターと同義語として扱っている。

第3章 ロックフェラーと二つのコミッション

1. 二つのコミッションの二人のリーダー

ピーターソン・コミッションもファイラー・コミッションも、ロックフェラーが作ったコミッションである。ピーターソン・コミッションは、1969年税制改革法が成立する年の春に設置され、1970年5月に中間報告を出したが、最終報告書が出版されたのは、1970年の終わりであった。一方、ファイラー・コミッションは、1973年7月に設置され、1975年12月に最終報告書が出版された。

ピーターソン・コミッションは、議会での1969年税制改革法に関する審議に影響を与えることを目的としていたが、検討のための資料の存在が不十分であったこともあり、改革法が成立した後で報告書がまとめられたため、コミッションの最終報告書は、既に成立していた新税制改革法に対する批判と、それを踏まえてのフィランソロピー活動のあり方について提言を行っている。一方、ファイラー・コミッションは、後に1976年税制改革法として成立することになる議会における税制改革の審議に影響を与えようとするを目的としていた。すなわち、二つのコミッションともに、税制改革という議会におけるエポックにあわせて設置され、税制とフィランソロピーのあり方についての定義を行うことを目的としていた。

ロックフェラーの発想で設置され、同じ基本的な目的をもつコミッションでありながら、そのアプローチは大変に異なったものであった。その違いは、リーダーシップの違いに依存するところが極めて大きい。二つのコミッションの違いは、そのメンバーを決めるやり方にはっきりと現われている。

ピーターソンはコミッションの委員長を引き受けるにあたり、自分がコミッションのメンバーとスタッフを選定することを条件とした。ピーターソンとロックフェラーとが事前にどのような打ち合わせをしていたかは明らかではないが、ピーターソンはコミッションの人選を自分が行うことをプレスを通じて公言し、少なくとも表面的には、ピーターソンはロックフェラーの指図を受けずに自分がコミッションを運営すること、すなわち、ピーターソン・コミッションは、ロックフェラーから独立した存在であることを社会に明らかにした。

これに対してファイラーは、メンバーやスタッフの選定には何ら条件を付けず、ロックフェラーのスタッフであるシルバースタイン (Leonard Silverstein) を、コミッションの事務局長 (executive director) として受け容れた。シルバースタインは、ロックフェラーの最も重要なアドバイザーとして、ワシントンでもファウンデーション関係者の間でも良く知られた人物であったので、ファイラー・コミッションはロックフェラーの影響下にある存在であることが社会に印象付けられた。

1969年税制改革法が成立する前後の時代は、議会においてパットマン議員などを中心として、ファウンデーションに対する攻撃が高まった時期であった。ピーターソンはこうした議会の状況から、コミッションをファウンデーションから独立した組織として位置づけ、いわば、第三者的な立場からファウンデーションやフィランソロピー活動のあり方を論じようとしたのである。ピーターソン・コミッションのメンバーにはロックフェラー関係者は一人も入っていない。これに対して、ファイラー・コミッ

ジョンは、ロックフェラーのお膳立てでスタートし、ロックフェラーの人脈も生かした取り組みをしており、コミッションの最終報告には、ファイラー・コミッションはロックフェラーのイニシアティブで始められたこと、また、政府の歳入委員会のウイルバー・ミルズ (Wilbur D. Mills) 委員長、ジョージ・シュルツ (George P. Shultz) 財務長官、ウィリアム・サイモン (William E. Simon) 財務副長官などの支援を得たことが記されているが、これらの政府高官は、ロックフェラーが個人的な関係を深めていた人たちである。

ピーターソン・コミッションの場合にも、ロックフェラーは議会との関係に配慮していたと思われるが^(注1)、ピーターソンは、議会におけるファウンデーションに対する批判的な動きに対処するため、コミッションはファウンデーションの代表ではないことを社会に示し、頑なまでにファウンデーションとの関係を避けようとした。ピーターソンは、コミッションの運営のための費用をファウンデーションからの資金に依存することを避け、資金を民間や労働組合などの団体から集めた。このため、ピーターソン・コミッションの資金繰りはいつも厳しい状況にあった。

一方、ファイラー・コミッションの立上げには、ロックフェラーとフォード・ファウンデーションが、それぞれ 25,000 ドルを提供した。ピーターソンのコミッションのメンバーは、殆どが大学などの教育関係者であり、企業の代表はコカ・コーラの社長とロサンゼルス^(注1)の運搬・倉庫会社の社長のみで、16名から成るコミッションは大変偏ったメンバー構成になっていたのに対して、ファイラー・コミッションは 28 名のメンバーから成り、女性メンバーが 4 名入っているなど多様性に富んだ構成になっている。さらに、ファイラー・コミッションには、財務省の税分析局の補佐官であったガブリエル・ラドニー (Gabriel G. Rudney) が、リサーチ・ダイレクターとして出向していた。

ピーターソンは政治的な野心を持っていたと思われる。ピーターソンはピーターソン・コミッションを税法上の 501(c)(3) の免税対象組織に登録しなかった。議会に対するロビー活動の自由を確保するという意味では先見の明があったと言えるが、ピーターソンは、議会や議員への自由な接触を確保しようとしたのである。ロビー活動はコミッションの主張を訴えるには有効であるが、ピーターソンは、こうした活動を通じてワシントンとの関係を築き、1971 年 2 月ニクソン大統領の国際経済担当補佐官としてホワイトハウスに入り、その 1 年後、1972 年 1 月に、ニクソン大統領によって商務長官に任命された。ピーターソンはニクソン大統領に重用され、“米国生産性コミッション” (National Commission on Productivity) の議長、ならびに、“米ソ通商コミッション” (US-Soviet Commercial Commission) の議長に任命され、1972 年 11 月には通商関係についての米ソ間の包括的協定が調印された。ピーターソンはその後、フォード大統領、および、クリントン大統領の下でも政府高官として活躍した^(注2)。

ピーターソンは経営者としても抜群の手腕を発揮した。ピーターソンはリーマン・ブラザーズ (Lehman Brothers) の会長・CEO を務めた他、ブラックストーン・グループ (Blackstone Group) の共同創業者となり、このグループを上場した時、19 億ドルの資金を手に入れ、2008 年には、“ピー

ター・G・ピーターソン・ファウンデーション”（Peter G. Peterson Foundation）を設立した^{（注3）}。このファウンデーションは、国の財務的な持続性への社会の関心を高めることを目的としており、国の債務や連邦の赤字問題に社会の注意を向ける活動を展開している。ピーターソンは共和党員ではあるが、ブッシュ大統領の時代から拡大した赤字を放置することは許されないとしている。

2. 二つのコミッションの三つの提言

歴史的にみると二つのコミッションは、1969年と1976年の税制改革の時期に合わせて、ロックフェラーのイニシアティブで生まれたことから明らかなように、フィランソロピーのあり方と税制のあり方を検討し、政府の立法活動に働きかけ、フィランソロピー活動にとって有利な法的環境を確保することを目的としていた。コミッションは民間主体の組織として、米国の建国以来のフィランソロピー精神をいかに持続し発展させて行くかという高邁な問題意識を掲げていたが、現実的にはファウンデーション活動のあるべき姿を描き、その活動を行うための資金の調達（fund raising）と助成先への分配（distribution）をファウンデーションが円滑に行うための税制度の確立を目指していた。その意味では結果的に見ると、二つのコミッションはファウンデーションの立場を代弁し弁護する側に立っていた。

二つのコミッションとも多くの提言を行った。それぞれのコミッションの提言の主要点はすでに述べた通りであるが、二つの最終報告書から二つのコミッションが共通的に取り上げた特に重要な事項、すなわち、①フィランソロピー活動のあり方、②フィランソロピーに関する税制のあり方、③フィランソロピー活動を監視（overview）するための機関のあり方について、レビューしておきたい。

① 米国のフィランソロピーのあり方

両コミッションとも、フィランソロピー、プライベート・フィランソロピーのあり方を明らかにすることを目的としているが、多くの場合にフィランソロピーをファウンデーションとほぼ同義語的に扱っている。どちらかと言えば、フィランソロピーを一般的な広い範囲の概念として使い、ファウンデーションをその具体的な事例として扱っているが、コミッションの主たるインタレストはファウンデーションにあり、もっと煎じ詰めれば、その対象はプライベート・ファウンデーションである。

ピーターセン・コミッションは、ファウンデーションの再定義を行い、ファウンデーションは政府が扱うことは困難である社会的に微妙な問題やマイノリティ問題などの特別分野の問題に取り組むことができる、すなわち、政府には失敗が許されないが、ファウンデーションは“実験的な”アプローチが出来るという強みがあること、また、政府の施策が行き届かないニッチな空白領域をカバーできるという社会的存在意義があるとしている。また、ピーターソン・コミッションは、ファウンデーションそれ自体のあり方に目を向け、プログラムの内容とフッタフの質を高めること、自己の活動の評価を行うこと、与えた助成金の実施状況をフォローすること、資産の投資効果を高めること、社会とのコミュニケーションを充実させることなど、ファウンデーション

ンの活動のプロセスを効果的なものにする、また、ファウンデーションの支持基盤を作り上げるべきことなどを提言している。

これに対してファイラー・コミッションは、ファウンデーションの活動には、説明責任を果たすこと、自己取引を禁止することなどを中心に、ファウンデーションが公明正大にその任務を果たすことを求めているが、大切なことは、より広い範囲の社会を対象に活動を行うべきことを提言していることである。すなわち、ファイラー・コミッションは、フィランソロピー活動をボランティア活動の分野にまで掘り下げるアプローチを取っていたが、コミッションのメンバー構成や検討内容の分野が偏っていると批判する“ドニー・グループ”の登場によって、コミッションは対応を迫られ、助成先を多様化させること、つまり、これまで助成の対象としていなかった低所得層やマイノリティなどを、ファウンデーションの助成対象分野に加えること、そのためにはファウンデーションへのアクセスを容易にすることなどを提言している。

ファイラー・コミッションは、ピーターセン・コミッションと同様に、ファウンデーションを中心とした検討を行ったが、ボランティア活動を検討作業の根底におき、外部圧力の影響を受けたとはいえ、結果的には社会のマイノリティなどを視野に入れて、検討の範囲を拡大・多様化した。ファイラー・コミッションの最終報告書の序文には、「コミッションのメンバーは、受け取る側 (donee) の立場よりも与える側 (donor) の立場を代表しているという批判に、部分的であるにせよ応えるために、コミッションは“ドニー・グループ”の立上げをサポートした。コミッションは、ドニー・グループがコミッションのために多くの研究や評論を作成することを、スポンサーとして支援した。「ドニー・グループはコミッションの考え方と最終報告書に有意義な影響を与えた」と記されている^(注4)。ファイラー・コミッションは、ドニー・グループのようなオピニオン・リーダーの出現に柔軟性をもって対応し、最終報告書のリサーチ・ペーパーの中にドニー・グループの提言書を含めており、ファウンデーション活動のスコープを拡大した点では、ピーターセン・コミッションに優っていると言える。

もちろん、ピーターソン・コミッションもフィランソロピー活動の多様化に無関心であったわけではない。ピーターソン・コミッションは、米国のフィランソロピーの根底にあるものは、民主主義とプルーラリズム (pluralism) であるとし、「今日のように混沌とした多様化した自己本位の社会環境のもとでは、プルーラリズムの社会だけが、世のなかの動きに反応することが出来る。フィランソロピーは、アメリカン・ライフにとってプルーラリズムとは何を意味するのか、新鮮な理解を示すものでなければならない」「プルーラリズムの社会は、マルチ・オプションとマルチ・イニシアティブに対してオープンでなければならない」「マジョリティは、マイノリティが求める公平性と共存の要求を数の力で打ち壊さないように、自粛しなければならない。マイノリティは、些細な復讐心に基づく理由で、マジョリティの欲求に拒否権を発したりしないように、自分たちをコントロールしなければならない」としている^(注5)。しかし、ピーターソン・コミッションは、それ以上は踏み込まず、例えば、ドニー・グループのような組織の提言を取り上げて

はいない。

ピーターソン・コミッションもフィラー・コミッションもフィランソロピー分野における政府の関与の増加を今日のフィランソロピー活動の特徴として取り上げている。両者とも、政府の関与を否定するものではないが、過度な政府依存は社会の平和的なイノベーションを阻害し、社会を硬直化させるとして警戒している。ピーターソン・コミッションは、プライベート・フィランソロピーに対してはさまざまな批判があること、すなわち、経済的に恵まれない層を助けずにエリート主義を助長しており、また、プライベート（民間）の方が能率が良いというのはうわべだけのことであり、社会的問題が増大し政府がもっと資金をつかうべきであるのに、チャリティ免税で政府資金が奪われているなどの批難があることを認め、プライベート・フィランソロピーが完全なシステムであるわけではなく、失敗がないわけでもなく、資源の最適分配に最も適しているわけでもなく、さらに、社会に対して完全に説明責任を果たしているわけではないと指摘している。その上で、ピーターソン・コミッションは、今日のフィランソロピーは民間の寄付（private giving）と政府の資金提供（funding）による二本立てのシステム（dual system）となっていることを指摘し、このシステムを強化すべきであると提言している^{（注6）}。

② フィランソロピーに関する税制のあり方

税制について両コミッションが一番熱心に取り組んだ問題は、チャリティ寄付に係わる所得控除（deduction）の問題である。実際には1969年税制改革法が既に成立していたので、ピーターソン・コミッションは、フィランソロピー活動のインセンティブとしての重要性を再確認し、民間の資源（resources）がフィランソロピーにより多く流れることを刺激する政策を推し進めるべきであると指摘している。ピーターソン・コミッションは、フィランソロピー活動には政府と民間の資金が必要であることを認める一方で、政府が関与すると資金の配分先の選択などが政治的に行われる危険性があることを指摘し、そこに政府から独立したファウンダーションの存在意義があるとしている。フィラー・コミッションも、チャリティ寄付のためのインセンティブの必要性は認めているが、フィラー・コミッションは、チャリティに対する寄付基盤を拡大すること、すなわち、低所得者にも参加の機会を与えるためのインセンティブを設けるように提言している。

所得控除と並んで議論されるのはペイアウト・ルールである。これは、税法上の所得控除の特典によって集めた資金をいかに使うかという問題であるという点において、税制のあり方とも深く関係する問題である。ピーターソンは、ピーターソン・コミッションの最終報告書の冒頭に掲げた“個人的な序論”のなかで、「多くのファウンダーションは、自分たちが税法上の優遇を受けている基本的な理由、すなわち、税法上の優遇策による寄付を受けてチャリティ活動を行うことが出来ること、それによって社会全般の福祉に貢献できるということを、忘れてしまっている。この結果、ペイアウト・レートが低く、また、ファウンダーションに資金を溜め込んで、それによって会社をコントロールするような事態が発生する」と述べている。ピーターソンの考え方は、1969年10月の上院財務委員会（Senate Finance Committee）での“ファウンダーションは時価

資産総額の 6～8%相当のペイアウトを行うべきである”とする提言に現われている。この提言がどの程度影響力を持ったか明らかではないが、1969 年税制改革法は、「ファウンデーションは、年間純所得 (annual net income) の全額か、資産の 6%相当額のいずれか高い方の金額のペイアウトを行うこと」と定めている^(注7)。ピーターソン・コミッションとしては、その主張が新改革法に寄与したと言えるであろう。

③ フィランソロピー活動を監視 (overview) するための機関のあり方

ファイラー・コミッションが、フィランソロピーや第三セクターの活動を調査・促進させる国家的な委員会の設置を提言したことは先に述べた通りである。すなわち、ファイラー・コミッションの最終報告は、“非営利セクターに関する常設委員会 (permanent commission)” を議会の決議によって設置すべきであると提言し、その委員会の概要を次のように規定している。

(a) 目的

- ・ 民間非営利セクターの資源の源泉と利用状況について、可能な限り完全なデータベースをつくり、社会の使用と啓蒙に供すること。この目的のために、委員会はボランティア組織の登録簿を作ることもありうること。
- ・ 委員会は時代の傾向を把握し、定期的にデータを更新し、プライベート・セクターの現状と将来について、いつでも権威をもって発言できる準備をしておくこと。このため、委員会は、プライバシー権の許容範囲内で IRS (内国歳入庁) の税務データを利用できること。
- ・ プライベート・フィランソロピーだけではなく民間の非営利セクター全体について、単に資金的サポートやボランティア・サービスの分野での役割を果たすだけではなく、その役割に対する社会の知識と評価を高めるための方策を検討すること。
- ・ 非営利セクターに影響を与える事項などについて公開討論するフォーラムを提供すること。
- ・ 民間非営利セクターの効率性と独立性を維持しつつ、民間と政府との関係のあり方を十分に調査・検討し、協力の精神をもって相互の関係を促進する方策を検討すること。

(b) 設立

- ・ 議会の定める法律に基づき設立される。

(c) 委員

- ・ 委員会の活動に関する純粋なインタレストと問題意識を基準に、広範な社会を代表する個人を選出する。設立時の委員数は 20～25 名とする。委員の任期は 3～5 年とする。

(d) 運営予算

- ・ 民間と政府が折半することが望ましい。民間の個人の寄付には上限を設け、なるべく多くの人々から支援を受けること。

(e) 存続期間

- ・ 委員会は常設の委員会とすること。但し、定期的にレビューすること。

ピーターソン・コミッションも、同様な常設の委員会“フィランソロピー・ポリシーに関するアドバイザー委員会”(An Advisory Board on Philanthropic Policy)を設置するよう提言している。ピーターソン・コミッションの最終報告書は、ファイラー・コミッションが設置された時には既に刊行されていたので、ファイラー・コミッションのメンバーはこの最終報告を読んでいた筈である。従って、ピーターソン・コミッションの提言がファイラー・コミッションのこの提言の下敷きになっているとも言えるが、ピーターソン・コミッションの方が、委員会の役割を短期と長期の側面から論じるなど、内容的には充実している^(注8)。

米国では、英国のチャリティ・コミッションのような機関を設置することが様々な機会に話題にされ議論されてきたが、実現の方向に向かう動きが現われたことはなかった。ピーターソン・コミッションの提言も、ファイラー・コミッションの提言も、いずれも提言の域に留まっている。“米国では、IRS(内国歳入庁)が法律の広義の範囲内で、どの組織がチャリティ・ステータスの資格があり、税控除の対象となる寄付を受け取ることが出来るかを定める権力を持ち、IRSがフィランソロピーの唯一の最も影響力のある監視機関”^(注9)として存在しているからである。すなわち、米国では、税法上のステータスを定める国税庁が、フィランソロピーのあり方を規制してきたという伝統が今日でも維持されているのである。

3. 二つのコミッションの理想と現実

ピーターソン・コミッションの最終報告書は、その冒頭にアレクシス・ド・トクヴィルが1840年にその著書『アメリカのデモクラシー』で述べた次の言葉を掲げている。^(注10)

「アメリカは、年齢、社会的地位、気質の如何に関わらず、組織(アソシエーション)を形成する傾向がある。単に商業や工業の組織だけではなく、極めて多様なタイプの組織—宗教的なもの、道徳的なもの、重要なもの、あまり意味のないもの、一般的なもの、限定的なもの、とてつもなく大規模なもの、大変小さいもの—が作られる。アメリカ人は共同して、宗教的な祝いの行事を行い、神学校を設立し、教会を建て、書籍を配布し、宣教師を派遣する。このようにして、病院、刑務所、学校が作られる。また、真実を訴える場合、あるいは、ある感情を広める場合、アメリカ人は組織をつくる。新しい事業を起こすとき、フランスなら政府が関与し、英国ならその地域の有力者が関与してくるが、アメリカでは必ず何らかの組織が関与してくる。」^(注11)

この文章に描かれているアメリカをピーターソンもファイラーもフィランソロピーの理想の姿としているのである。トクヴィルの描いたのは、独立国家としてスタートしてから半世紀ほどが経過した時点でのアメリカの社会であるが、まだ政府の規模は小さく、社会を運営するための多くのことを、

市民が互いに助け合いながら自主的に行っていた時代である。ここにアメリカのボランティア活動の原点がある。

ファイラー・コミッションの最終報告書が議会の歳入委員会のアル・アルトマン (Al Ultman) 委員長に提出されたのは、1975年12月で、アメリカ建国200年祭の始まる直前の時期であった。200年経っても、アメリカ人の理想は、ボランティア精神によるフィランソロピーの発揚にあり、ピーターソンもファイラーも現代的な社会の枠組みのなかでそれを実現するにはどうしたら良いかという問題に取り組んだのである。ボランティア精神に基づくフィランソロピーという伝統はアメリカ人の心の中では根強く生きているが、ボランティア活動のあり方は、米国経済が発展し、巨万の富を持つ富豪が出現したことによって、大きな変化を遂げることになった。すなわち、アンドリュー・カーネギーやジョン・ロックフェラーが登場して、ファウンデーションという組織を設けて、稼いだ富を社会に還元することが行われるようになり、一定の基金をもとにフィランソロピー活動を展開する仕組みが生まれたのである。この仕組みが社会に定着し発展したことにより、フィランソロピーのために如何にして資金を集め、それを如何に使うかという問題が重要な社会的な課題になってきたのである。

これまで見てきたように、ピーターソン・コミッションもファイラー・コミッションも、プライベート・フィランソロピーも、チャリティ寄付のためのインセンティブの確保、ファウンデーション活動を有利に進めるための税制の改革に大きなウエイトを置いている。一方、米国議会での議論は、ファウンデーションによる富の力の濫用に対する批難と、ファウンデーションへの富の集中を抑えるための税制改革が中心であり、簡単に言えば、米国議会での審議事項は税制問題に限られてきたと言っても過言ではない。チャリティ法の改訂をめぐって、英国議会では、公益とは何かという議論に多大な時間が費やされたが、米国議会では、フィランソロピーとは何かというような“哲学的な”問題が議論の中心になったことはないと言えるであろう^(注12)。

資金は米国のフィランソロピー活動にとってはいわば血液のような存在である。大きな富が大きなファウンデーションを創り、教育、健康、衛生などの基本的なフィランソロピー活動が展開されてきたが、その発展の過程で、ファウンデーションを利用した資金的な濫用や、資金が社会の上層部だけで循環する“エリートリズム”などの問題が発生してきた。この解決のためには、政府による規制が必要であるが、米国では規制は基本的には税制改革という形で進められてきた。

米国では徴税機関であるIRS(内国歳入庁)がフィランソロピー活動の監視機関になっているのは、歴史的な経験の上に築きあげられてきた体制であり、この体制を変えることは不可能である。ピーターソン・コミッションもファイラー・コミッションも、フィランソロピーのあり方を論じ、政府から独立した機関(委員会)によるファウンデーションを中心とするフィランソロピー活動の監視システムを作ることを提言しているが、米国におけるフィランソロピーの発展過程から見れば、それは極めてチャレンジングな提言であり、それだけに実現が困難であったと言えるであろう。

- (注 1) ピーターソンの設立した研究機関“Peterson Institute for International Economics”のホームページによれば、ピーターソンは、ロックフェラーと John J. McCloy (弁護士) と Douglas Dilon (もと財務長官) から、コミッションの委員長に就任するように求められたとされる。
- (注 2) ピーターソンは、1976 年秋、フォード大統領により“行政・立法・司法関係の給与見直し 4 年委員会”(the Quadrennial Commission on Executive, Legislative, and Judicial Salaries)の議長、1994 年 2 月、クリントン大統領により“待遇と税の改革に関する超党派コミッション”(the Bi-Partisan Commission on Entitlement and Tax Reform)のメンバーに任命された。
- (注 3) ピーターソンは、ビル・ゲイツ (Bill Gates) とワレン・バフェット (Warren Buffett) とによる“財産の半分をチャリティに寄付する誓い”に参加した 40 人の富豪の一人である。
- (注 4) *Giving in America*, p. 4.
- (注 5) 上掲書 p. 17
- (注 6) 上掲書 p. 13
- (注 7) 上掲書 p. p. 147~148 ピーターソン・コミッションは、過去 10 間の様々な投資ファンドの平均リターンは 9~10%であり、インフレ率 2~3%を考慮すると 6%は妥当であるとしている。また、1969 年税制改革法の規定に関してピーターソン・コミッションは、1. 純所得ではなく配当、キャピタル・ゲインを含めた全収入 (total rate of return) を基準とすべき、2. 純所得を基準とするとファウンデーションは所得にカウントされない分野で資産を運用することになり、基準のベースを不安定なものにしてしまう恐れがある、3. 将来のペイアウト・レートは財務省が決めることになっているが、1969 年のペイアウト・ルールの決め方を踏襲すれば、金利と長期投資のリターンという二つの要因の影響をペイアウト・レートに反映することは困難であるなどの批判を加えている。
- (注 8) *Foundations, Private Giving, and Public Policy*, p. p. 181~188
- (注 9) *Giving in America*, p. 150
- (注 10) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*. トクヴィルは 1831 年に約 9 ヶ月間にわたって、ニューヨークをはじめ米国各地を旅行したフランス人で、その見聞をもとに『アメリカのデモクラシー』を著した。
- (注 11) 訳文は、網倉「米国の公益活動の法制・税制の側面」(2009 年 9 月)による。
- (注 12) 英国議会におけるチャリティに関する議論については、「英国チャリティ改革に関する一考察」「英国の新チャリティ法の成立とチャリティ・セクターのあり方」を参照。

おわりに

1969 年税制改革法成立前後の時期に、ロックフェラーは二つの問題意識を持っていた。一つは、ワシントンの立法府におけるフィランソロピーに対する批判的なムードを解消させ、フィランソロピーに有利な法的環境を作ることであり、もう一つは、急激に変化する社会にあって、フィランソロピーの立ち位置とその役割を再定義することであった。ロックフェラーは、ピーターソン・コミッション

を立上げ、これらの問題に対する解を求めようと試みた。ロックフェラーは、コミッションの委員長としてのピーターセンの能力とその運営を高く評価してはいたが、また、ピーターセン・コミッションは、ファウンデーションに対する不利な立法が行われることを抑制したとする評価もあったが、ピーターソン・コミッションが時間的制約もあり、自分の期待に十分応える成果をあげることが出来なかったこと、すなわち、ピーターソン・コミッションが独立性（特にファウンデーションからの独立性）を強調するあまり、議会の内外において必ずしも広範な支持を得ることが出来ず、ワシントンにおけるピーターソン自身の個人的地位の確立を除けば、米国社会におけるフィランソロピーのアイデンティティーを確立させる効果を生じなかったことには不満の念を抱いていた。

ロックフェラーは、フィランソロピーは米国の民主主義を特徴付ける重要な柱であること確信していたが、そのことが議会では十分理解されていないこと、また、フィランソロピーが社会的なアイデンティティーや一体感を持ちえていないことに大きなショックを受けていた。その反省に立って、ロックフェラーは議会との連携によるコミッションを作ろうとしたが、議会側にはその構想に賛同する動きは見られず、再び民間ベースで、フィランソロピーのあり方を検討するコミッションを立ち上げることにした。これがファイラー・コミッションの生い立ちであるが、コミッションとして設置されたのは1973年7月である。すなわち、ロックフェラーは、ピーターソン・コミッションの報告書（1970年5月中間報告、12月最終報告書）が出されてから、3年程が経過してから、新しいコミッションをスタートさせたことになるが、この間、ロックフェラーは、議会やファウンデーション関係者との検討を重ねていたのである。

こうした生い立ちの背景が、ファイラー・コミッションの運営にも反映されている。先ず委員長には、腕利きのビジネスマンでありながら、ピーターソンとは性格の異なるジョン・ファイラーを選び、委員会の法的形態を税法上の501(C)(3)項のチャリティ組織とし、委員の構成には多様性を持たせただけではなく、ロックフェラーのもつ人脈を活かして、議会とも良好な関係をもち、財務省の支持を得て幹部スタッフをリサーチ・ダイレクターとして借り受けたり、結果的にみると、ファイラー・コミッションは極めて多くの人々が関与する活動となった。その状況は既に述べたところであるが、ファイラー・コミッションの委員の発言や検討内容は多岐にわたり、委員会に対するロックフェラーの影響力が強かったにも係わらず、報告書としてまとめることは容易ではなかった。ロックフェラーは、公の場ではファイラーを讃えていたが、ファイラーの委員会のもたらした成果については決して満足していなかった。

このように、ロックフェラーは相当な覚悟を持って、二つのコミッションを設置し、それぞれ2年間に亘る活動を行なわせたが、両委員会ともロックフェラーの期待に応えるに十分な成果をあげなかった。両委員会とも税制のあり方を中心に議会に働きかけ、税制をはじめ諸規制をファウンデーションにとって有利なものにすることに注力したが、ロックフェラーの期待は、より広い見地から、大変化の最中にある米国社会において、米国の誇るべき伝統であるフィランソロピー活動はいかにあるべきかという問題、すなわち、ロックフェラーは米国の伝統の原点に立ち戻り、米国の誇るべき特徴で

あるフィランソロピーを、いかに時代に合わせて改善し、いかに維持・発展させて行くかというもっと大きな問題に答えを求めていたからである。

ロックフェラーは、委員長としてのファイラーのリーダーシップに疑問をもち、最終報告のドラフトにも極めて不満であった。ロックフェラーは委員会には干渉しないことを原則としていたが、ついにファイラーと長時間の会談を行った。ビジネスマンとして、このような事態に対する対応の要領を心得ていたファイラーは、ロックフェラーの主張を受け容れて、ドラフトを修正し最終報告書をまとめあげた。

ファイラー・コミッションの最終報告書には、「第三セクター」(the third sector)という言葉が登場するが、これにはロックフェラーの影響力が強く表れている。ロックフェラーは第三セクターという言葉を用いるに至った経緯を次のように述べている。

「米国のこの豊かで多様性に富んだ伝統が持つ精神的側面を、いかにして、一つの言葉か語句で表現することができるであろうか。これまで私は間違っ、本来なら第三セクターという言葉で言い表すべきことを、フィランソロピーという用語を使用してきた。他の用語も用いられてきたが、いずれも不十分な表現であった。私は完璧な言い方は存在しないことを認識した。そこで私は単純に「第三セクター」という用語を使いはじめた。この用語は、初めて聞いた時、内容を知らなければ、奇妙に聞こえるかも知れない。

「第三セクター」と言えば、直ぐに、他に二つのセクターが存在しているという事実が思い浮かぶことに、この言葉の価値がある。この言葉は、政府と企業に加えて、われわれの社会には、われわれの生活の仕方を維持し、今日われわれが直面する問題を解決する上で極めて重要なもう一つの、つまり、第三の側面があることを示している。われわれが、これらの二つのセクターでの出来事や問題について語れば、直ちにどのセクターのことを言っているのかがわかる。しかし、第三セクターについてはそうではない。第三セクターのものだと判断させるための枠組みが出来ていないからである。米国の個々の人々は、自分自身の社会に対する貢献やボランティア活動への参加については知っている。しかし、人々は、こうした行為が何のために為されるのか、つまり、国民生活の広範かつ重要な側面のうちの一つの小さな部分に対して為されていることに気がつかない傾向がある。

われわれが第三セクターの中で平穩に生活していれば、概念や用語はそれほど問題にはならない。しかし、現実には、第三セクターはわれわれの目の前で崩壊しようとしており、しかも、このことに気付いていると思われる人々は極めて少ない状況にある。」^(注1)

ロックフェラーは、フィランソロピーやファウンデーションの概念を超えて、より広い概念の第三セクターという用語を用いて、政府でもなく企業でもない市民の生活のあり方を捉えようとしていた。ロックフェラーは、米国民が早く認識を改めないと、米国社会を際立つ存在にしてきた伝統の本質が失われてしまい、このような事態が続けば、悲劇的な結果になると指摘していた。ロックフェラーは、第三セクターの問題は資金不足にあるが、資金不足はもっと深刻な問題、すなわち、政府や財界のリー

ダーたちにとって、第三セクターは目に見えない存在になっていること、すなわち、リーダーたちの第三セクターに対する理解や認識の欠如に起因しているとし指摘し、リーダーたちが認識を新たにすることを強く求めた。ロックフェラーは、政府や財界のリーダーたちが、特定の政策や企業によるフィランソロピー活動だけではなく、第三セクターに対してリーダーシップを発揮すること、精神的なサポートを行うべきだとして、次のように述べている。

「もし、政府や財界のリーダーが第三セクターに対する態度を変えることが出来るならば、われわれは、アメリカのルネサンスに乗り出すことが可能となる。すなわち、われわれは、個人のイニシアティブのパワーを再発見し再活性化させ、与える社会 (giving society) になることが出来る。そうならば、米国が下降線を辿っていると信じている多くの人々に、米国の民主主義が、想像を超えたエネルギーと創造性をもって生き返ることを知らしめ、自分たちだけではなく世界をも驚かすことが出来るであろう。われわれは、正に、このことを成し遂げなければならない。」^(注2)

ロックフェラーは、フィランソロピーという言葉には、金持ちが善を施す (do-goodism) という意味合いがあり、また、ボランティアという言葉や、インディペンデント・セクターという言葉では、自分の描いている米国の市民生活のあり方を十分表現できなと感じ、これに代わる言葉として、第三セクターという言葉を用いることを思いつき、この言葉をファイラー・コミッションの最終報告書に登場させ、その重要性を政府や財界のリーダーに訴え、第三セクターに対する認識を改めさせようとしたと思われる。ファイラー・コミッションの最終報告書は、第三セクターに関する次の文章で書き初められている。

「アメリカ社会の地図にめったに記載されない地域の一つに、ボランティアや民間非営利部門、簡単に言えば、第三セクターがある。第三というのは、しばしば他を覆い隠してしまう政府や財界という世界の後 (うしろ) に位置にすることを意味する。政府や財界という領域は昔も今も細かく調査・分析され、また、多くの場合、その境界線を専門家も一般の人たちも等しく容易に認識できる。これに反して、非政府や非営利の団体や組織によって構成される第三セクターは、いわば未知の国であり、その内部にあるダイナミズムやモチベーションや、他の世界との経済・政治的關係については、殆ど探索されていない状態にある。古代の地図に見るように、境界線は想像の彼方に消え失せ、周辺の海には怪物が出没している。」^(注3)

すなわち、最終報告書は、第三セクターは得体の知れない存在になっていることを指摘した上で、第三セクターの特徴を次のように捉えている。

- ・ 第三セクターは、ほとんど全てのフィランソロピー活動のインプット、すなわち、与える行為 (giving) とボランティア活動が、フィランソロピー活動のアウトプット、すなわち、最終受益者に対する財やサービスの提供に転ずる組織的な領域 (ドメイン) である。
- ・ 第三セクターは、‘第三セクターではないもの’によって定義される。すなわち、第三セクターは、その構成員に対して強力な影響力を与えたり、政府の役割のある部分を担当することは

あるが、政府ではない。また、第三セクターの境界線の近くでは、構成員の経済的インタレストに役立つ役割を果たすが、財界（ビジネス）ではない。

- ・ このようなネガティブな境界線の内側のどちらかと言えば狭い領域内で、フィランソロピー活動は行われる。

このドメインは、民間の団体や組織によって構成され、自己の利益のためよりは、公益 (public interest) のための活動を行う。

- ・ 第三セクターは狭い領域とは言うが、実際には、広くまた境界線が不明確な存在である。例えば、宗教の分野では、次々に新しい宗教が生まれ、宗教とは何かという疑問を生じさせている。

ファイラー・コミッションの最終報告書は、1975年12月に出版され、前書きを含めて本文は194頁から成り、それに25頁に亘る「コメントと異論」が付いている。本文は、第1編「与えること (giving) と、第三セクターについての考察」と、第2編「ボランティア・セクターの強化に向けて—結論と提言」とから成っている。第1編第1章のタイトルは「第三セクター」となっており、第三セクターに関するコミッションの考察が50頁に亘って記述されている。この章には上述の第三セクターの特徴が述べられているが、同時に、コミッションの仕事と最終報告書での言葉の使い方について、次の二つのことが記述されている。一つは、「コミッションは、この狭い領域内で行われるフィランソロピー活動に焦点を当てて検討を行った」ことであり、もう一つは、「最終報告書では、ボランティア・セクター、非営利セクター、第三セクターという用語を、互いに入れ替え可能な言葉として使っている」ことである。この二つの記述を合わせて考えると、ファイラー・コミッションが行った仕事は、フィランソロピーのあり方の研究と提言であったことが明らかで、第三セクターという言葉は、最終段階で付け加えられたという印象が極めて強い。現に、第三セクター (the third sector) という言葉は、第1編第1章以外のところでは殆ど使われていない。また、最終報告書のサブ・タイトルにも、「ボランティア・セクターの強化に向けて」という表現が使用され、第三セクターという言葉は使用されていない。因みに、最終報告書のタイトルは、“*Giving in America, Toward a Stronger Voluntary Sector*” . である。

ロックフェラーは、政府や財界のリーダーたちが第三セクターに関する認識を新たにすれば、アメリカのルネサンスが始動し、米国の民主主義を再生させることが可能になると主張していたが、そのためには、第三セクターに対する理解と、第三セクターへの資金の流入が促進されることが必要であり、このための施策を提起することをファイラー・コミッションに期待していたと考えられる。しかし、ファイラー・コミッションが1973年に設立された時、コミッションの当面の目的は、米国のフィランソロピーのあり方を明らかにし、その活動を支えるための税制などの仕組みのあり方を提言することであった。従って、最終報告書では第1編第1章が、「第三セクター」の考察に当てられてはいるものの、最終報告書は、専らボランティア・セクター、特に、ファウンデーションのあり方を中心

に論を進め、問題提起を行っているのである。

最終報告書は、フィランソロピーという言葉と第三セクターという言葉は、相互に入れ替え可能としているが、第三セクターの改善によって、アメリカの民主主義を再生させたいと願っていたロックフェラーにとっては、不十分な報告書であったと考えられる。しかし、元来、ファイラー・コミッションは、学生運動などを中心に変革の渦のなかにあった社会に目を向け、その対応策を検討するという社会的な使命を負ったものではなく、フィランソロピーという限られた世界を対象に検討するコミッションであった。従って、フィランソロピーを包含する概念である「第三セクター」を対象に、米国の民主主義の再建のための解決策をコミッションに求めることは過度な期待であったと言える。また、委員長のファイラー自身にも、アメリカの民主主義の復活のために何をなすべきかという社会的な大きな課題に応えることが自分の責務であるなどという認識は全くなかったと言えるであろう。そのことは、ロックフェラーも理解していたはずである。

1960年代は、米国にとって大きな社会変革の時代であった。60年代の出来事をキーワードで列記すれば、その時代的变化が大きかったことが明白である。1960年11月若きケネディが大統領に当選した頃の米国は、希望に満ちた国であったが、その以前から、黒人の座り込み、「フリーダム・ライダーズ」の南部での暴動勃発、黒人学生入学を巡ってミシシッピ大学への連邦軍出動、キング牧師指導による人種差別反対運動と連邦軍出動、人種差別撤廃を求める20万人のワシントン行進、ケネディ暗殺、ジョンソン大統領就任、年頭教書での「貧困に対する戦争」宣言、「偉大な社会」政策、「ブラック・パワー」の主張など、黒人による人種差別撤廃運動と学生による大学改革運動などが、1968年のキング牧師暗殺、ロバート・ケネディ暗殺の前後から激しさを加え、米国の多くの地域で暴動や座り込みが行われた。さらに、ベトナム戦争反対の動きが若者を中心に激化していた。

ロックフェラーは、ピーターソン・コミッションやファイラー・コミッションに託したフィランソロピー改革により、現代社会におけるボランティア活動もあり方を追求することに注力していたが、それと並行して、米国社会で起こっている革命的な変革の動きにいかに対処して、米国の民主主義の伝統を守るかという問題に取り組んでいた。後者については、ロックフェラーは、『第二次アメリカ革命』を著して、自分の考え方を世に訴えた。ロックフェラーは、『第二次アメリカ改革』を1973年に出版したが、この年は、ファイラー・コミッション設立された年（登記1973年9月）でもあった。すなわち、ロックフェラーは、二つの問題に対する解答を求めて、ピーターソン・コミッションの設置、『第二次アメリカ改革』の出版、ファイラー・コミッションの立上げを通じて、ほぼ同時並行的に取り組んでいたが、これらの活動は、表向きは互いに独立した存在であった。ロックフェラーは、コミッションによるフィランソロピー改革と第二次アメリカ革命とを切り離して扱い、二つのコミッションの最終報告書と自分の著書によって、それぞれに対する解答を世の中に提示したことになる。

しかし、ロックフェラーは、『第二次アメリカ革命』の第9章において、「組織の自己革新」を取り上げ^(注3)、第13章では「与える社会」(A Giving Society)における民間非営利部門(private nonprofit

sector) の重要性を取上げて次のように言っている (注4)。

「与える社会の構成要素、すなわち、フィランソロピー、非営利組織、個人的なイニシアティブの検討を困難にしているのは、明確な定義と用語が欠如していることである。他に良い言葉も見当たらないし、読者にも分かり易いであろうから、本書では単純に、民間非営利セクターと呼ぶことにする。」

「最も広義のレベルで、私が憂慮していることは、他の二つの部門、すなわち、政府と企業が規模とパワーにおいて、近年とてつもなく巨大になってきたことである。特に私の心配は、複雑な社会的問題を解決するために、つまり、第二次アメリカ革命に同調する方向で変化をもたらすために、民間非営利セクターがその能力を十分に効率良く活かすことが出来るであろうかということである。」

一方、ロックフェラーは、「第三セクター」というコンセプトを持ち込んで、フィラー委員長にプレッシャーをかけたと思像できるが、フィラー・コミッションの最終報告書には、トクヴィルの『アメリカのデモクラシー』のエッセンスの紹介はあるものの、第二次アメリカ革命に係わる直接的記述は存在しない。しかし、フィランソロピー改革と第二次アメリカ改革とは、ロックフェラーの心の中では、これからのアメリカ社会は如何にあるべきかという一つの問題として存在し、ロックフェラーはその解決策を求めて真摯に取り組んでいたのである。強いて言えば、フィランソロピー革命は、第二次アメリカ革命を実現するための一つの手段と位置づけされるべきものであろう。

しからば、ロックフェラーは、第二次アメリカ革命でどのような社会を目指していたのであろうか。『第二次アメリカ革命』は、社会の変革の中心的存在であった若者と黒人に焦点を当て、時代変革の潮流にいかに対処すべきか、さらには、社会における政府の役割、企業の責任などを論じているが、ロックフェラーは目の前に起きている現実の問題に絶えず前向きな姿勢で取り組んでいる。すなわち、座り込みや暴動を引き起こした原因はどこにあるか、偏見を持たずに現実に向き合い、新しい動きを抑えて歴史を後戻りさせてしまうのではなく、米国の独立のために戦った先人の精神を引き継いで、米国の民主主義の伝統に立脚した新しい社会を構築することを目指していた。『第二次アメリカ革命』に書かれているロックフェラーの社会の変化に対するオープンな前向きな取り組み方は尊敬に値するものである。

ロックフェラーは、『第二次アメリカ革命』の最終章を、自分の個人的見解として、「生活の質」(The Quality of Life) と題する文章で締め括っている。ロックフェラーは、「第二次アメリカ革命の目的 (goal) は、人間に相応しい社会を創ること、すなわち、すべての人に対して「生活の質」のための完全で純粋な機会がある社会を創ることである」として、生活の質にとって根本的に必要な要素として次の5つをあげている (注5)。

- ・ 先ずは「人間の尊厳」である。これには個人の質と社会の価値の両面がある。人間の尊厳とは、個人の自分自身との関係を反映するものであり、自尊心、自信、自己信頼の程度を表すものである。それはまた、感情移入の特質であり、他人の存在を認め、彼らが抱える問題、恐れ、求めているものを理解することである。他人に対する尊敬の念や寛容さがなければ、尊厳を実現することはできない。他人を見下すことは、自分の不安定さを示すものである。

- ・ 第二の要素は「属すること」である。人間は本質的に社会的動物である。人間は常に、家族、種族、都市、国家のような単位を築いてきた。人間特有の条件は、所属することであり、疎外することではない。人間はより大きなグループに属することにより安心感を得ることができる。困難に陥れば、他人の助けに頼ることが出来る。グループに属することの安心感が、自分の能力を強化することの助けとなる。グループに属することにより、他の人々のために役立つ機会を得ることが可能となり、それによって人生はより広い意味を持つことを感じるができる。
- ・ 第三の要因は「思いやり」である。身の回りの人々に対して明確な緊密な関係を持つという価値である。思いやりの心がなく、基本的な人間性に対して、また、自分自身や他人の価値に対して、コミットメントの意識がなければ、所属することの意味はない。
- ・ 第4の要因は「すべての可能性を達成すること」である。自分の能力を最大限に発揮することは、人間固有の義務である。自分の持つすべての可能性を達成することは、「生活の質」そのものと同じであるとも言える。
- ・ 第5の要因は「美・美的感覚」である。美は、人間の精神と知性を呼び起こす。偏らない完全な人間になるためには美の意識が必要である。戦争のような大きな問題の解決に追われていても意味がない。大きな問題に取り組むときにも、美の意識を持つことが大切である。多くの面において、美の意識は、自分自身を理解し、自分の生活を豊かにするための鍵を与えてくれる。

1978年7月、ロックフェラーは交通事故で他界した。72歳であった。ロックフェラーの突然の死は、多くの人々にショックを与えたが、米国の主要紙であるワシントンポスト紙は、ロックフェラーの人間的な側面に触れながら、その死を悼む次のような記事をのせた。

「スーパーリッチの人に対する社会の容赦のない関心と、偉大な家族に属することの必然的な重圧との狭間にあって、著名なジョン・D・ロックフェラーの孫であることは、決して気楽なことではなかったであろう。弟たちが社会の脚光を浴びる公職についてのに対して、ロックフェラー三世は、恥ずかしがりやと言っても良いほど控えめの性格で、基本的には個人的な道を歩んできた。しかし、人々の抱える苦悩と自分より幸福ではない人々に対して身を晒すことにより、ロックフェラー三世は、広範な社会的問題に対する敏感な感覚を備えていた。自分自身は何の不自由もない生活をしていながら、ロックフェラー三世は助けを必要としている人々に対する思いやりをもっていた。かつてロックフェラー三世は、貧困と混乱によるグローバルな大惨事を回避するためには、各自が最大限の努力をすることが必要であると述べたことがある。実際、ロックフェラー三世が72歳で世を去ったことは、国だけではなく世界全体をも寂しいものにしてしまうものである」^(注6)

葬儀で家族を代表して長男のジェイ (Jay) は、ロックフェラー三世について次のように語っている。

「父は温和な性格であった。威厳はあるが控えめで、恥ずかしがりやだと言う人もいた。しかし、

父は底力のある忍耐力の人であった。父は全生涯を、社会、国、そして、世界のために捧げた。しかし、自分のことを‘善を施す人’だと考えたこともなければ、自己満足に陥ることもなく、真剣に、目的意識をもって、理想的に、現実的に、世の中の人々のために献身的な努力をした。

父のもつ行動原則は深遠で永続的なもので、決して原則を曲げて妥協したりすることはなかった。穏健なのに、信念は固く、旧式だとさえ言われるほど、その行動形式は公式的であった。しかし、父は新しいアイデアやニーズに対して、極めてオープンであった。父は一人の人間として毎日成長していた。自分の名声を高めようと思ったことはなかったが、自分の信念のためにはとことん闘う人であった」^(注7)

ジェイはロックフェラー三世が長年に亘って取り組んだ事業として次の事柄をあげている。

- ・ 人口増加の世界的な問題
- ・ 民主主義システムにおける最も基本的な権利の向上
- ・ 公的生活における精神・モラル・能力の構築
- ・ 黒人・女性・若年者の進歩と福祉
- ・ 日米間、さらに、全アジアと米国との間の文化交流と関係強化
- ・ 開発途上国における女性の役割と地位の改善
- ・ 米国の学校のすべての児童に美術鑑賞を教えること
- ・ アジアの農民の食糧産出能力の改善
- ・ 仕事における生活と社会的責任の質的向上
- ・ 公益のために与え、資源を提供し、奉仕するという米国のユニークな伝統の保持と強化

ロックフェラーは7月4日の独立記念日の後の週末を、ニューヨーク州ウエストチェスターに所有するフィールドウッド・ファームで過ごした。月曜日に、ニューヨークの事務所に戻ることにしたが、偶々、専用車を夫人が使っていたため、ルーズベルトは、タクシーでタリータウン駅に行き、そこから車でマンハッタンのグランド・セントラル駅に行き、駅からはタクシーで家に帰ることにした。

しかし、駅には階段が多いため、秘書の女性がマンハッタンまで自分の車で送ることを申し出た。二人は夕方5時過ぎにフィールドウッド・ファームを出発した。ロックフェラーは高速道路を避け、美しい田舎道の景色の中を走ることを好んだ。秘書の運転するコンパチブルのマスタングは、坂やカーブが多くところどころに狭い箇所がある二車線の道を走った。林を抜け坂を上り視界が開けてきた時、反対方向から猛スピードで走ってきた少年の運転するフォルクスワーゲンがロックフェラーの乗っている車に衝突した。運転していた秘書は重傷を負い、助手席にいたロックフェラーは殆ど即死の状態を息を引取った。この時、ロックフェラーは72歳であった。

新しい社会の潮流のなかで、「第二次アメリカ革命」を起こそうとしていた富豪にして野心的な偉大なフィランソロピストであったロックフェラーの死は、あまりにもあつげなかった。少年は、運転練習用ライセンスは持っていたが、夜間の運転は禁じられていた。少年は直前に母親と口論し、不安

定な気分で車を走らせていた。これを不幸な事故として片付けるには、あまりにも無念な出来事であった。ロックフェラーは、その気になれば、お抱えの別の運転手を呼ぶことも、別の車を用意することも出来たはずである。鉄道とタクシーでマンハッタンの我が家に戻ろうとしたところに、金持ちでも奢らず、終始一貫控えめであったロックフェラーの性格があらわれている。

(注 1) *The Rockefeller Conscience*, p. 384

(注 2) 前掲書 p.385

(注 3) *The Second American Revolution, Chapter IX, The Self-Renewal of Organizations*, p. p.69~77. ロックフェラーは、組織は自己革新するための 3 つの目的を持っているとする。すなわち、組織の目標を達するために組織の効率を高めること、独自のやり方で社会のより広範なインタレストに応えること、その組織において人生の多くの部分を過ごす人々に対して、活動環境を改善すること。

(注 4) 前掲書 p. 114

(注 5) 前掲書 p. p. 180~184

(注 6) *The Rockefeller Conscience*, p. p. 550~551

(注 7) 前掲書 p. 551

【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
- 網倉章一郎 2011 「米国議会とプライベート・ファウンデーション」
『城西国際大学紀要』第 19 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
- 渋谷 博史 1995 『現代アメリカ連邦税制史』丸善株式会社
- 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
- Commission on Foundations and Private Philanthropy, 1970. *Foundations, Private Giving, and Public Policy*, The University of Chicago Press, Chicago
- Commission on Private Philanthropy and Public Needs, 1975. *Giving in America, Toward a Stronger Voluntary Sector*,
- 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.
- Rockefeller 3 rd, John D. 1973, *The Second American Revolution*, Harper & Row, New York
- 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.

A Study on Rockefeller's Endeavors to Reform American Philanthropy — An Analysis of Recommendations of the Two Commissions — Part II The Filer Commission

Shoichiro Amikura

Abstract

In the U. S. the end of 1960's and the early part of 1970's marked a period of crisis for philanthropy, especially for private foundations which were accused by the Congress of abusing the preferential tax status specially granted for charity organizations. The suspicion was that foundations were being used as means for the rich to shield their wealth. There was danger that private foundations might be put under much more rigorous laws and regulations than ever before..

Being a firm believer of uniquely American principles of philanthropy, Rockefeller III initiated two commissions, one after the other, in an attempt to rebuild American philanthropy around the time of the establishment of the 1969 Tax Reform Act, which created the main framework for foundation activities. The commissions were named, each after its chairman, the Peterson Commission and the Filer Commission, respectively.

This paper is the Part II of the study which explores the recommendations stated in their final reports of the two commissions, to see the underpinnings set by Rockefeller who aimed at inventing for Americans a new set of principles of philanthropy, responding to the needs of modern American society and, at the same time, based on the traditions of philanthropical ethics established by the forefathers during the early days in the history of the United States of America.