

助成の流入と流出

——ロサンゼルスにおける財団と民間非営利団体——

ジェニファー・ウォルチ*

(神谷浩夫**・一伊達 哲 訳***)

Jennifer R. WOLCH
Giving and Receiving:
Foundations and Voluntary Organizations in Los Angeles
Geography Research Forum, 9, 1989, 3-28.
© 1997 by editor of Geographical Research Forum

要旨 市場の圧力と政府の政策によってもたらされたアメリカ諸都市の再編成は、研究者や政策決定者の間で議論的となっている問題である。本稿では、再編成過程の一側面に焦点を当てた。それは、集会的サービス供給の民間非営利部門への移行である。分析を試みたのは、民間非営利部門の史的展開、現在の構造、財団資金の空間的流動、資金源についてである。研究の結果、助成金の地域間流動と財団資金の地域的配分に対する公的規制の望ましい形に関して、いくつかの問題を提起した。

都市の再編成と地域の再編成という言葉は、アメリカの地理学や都市計画、および関連分野において日常的な用語となっている(Soja et al, 1983; Fainstein and Fainstein, 1982)。一般的な解釈では、アメリカの地域と都市の再編成は、二つの基本的側面をもち、その両者とも地域と関係している。時期的にも古い第1の側面は脱工業化であり、サービス化や先端産業への移行である(Bluestone and Harrison, 1981)。これによる空間的变化には、生産要素(資本と労働力)の地域的再配分や都市圏内における生産、労働市場、居住パターンの変化がある(Noyelle, 1983; Castells, 1984; Nelson, 1985)。

再編成の第2の側面は、集会的サービスの供給が、公共部門から民間営利部門および民間非営利部門へと変化したことである。政府はこの再編成を、戦後の福祉国家を解体し、公共支出を国防に振り向け、投資

家や企業を刺激する手段として利用した。アメリカにおけるこうした動きは、不況と緊縮財政が始まったところに連邦政府、州政府、地方自治体によって行われた民営化とともに、連邦政府による「新連邦主義」の発露として描かれている(Palmer and Sawhill, 1983)。第2の側面に関しては、その空間的な影響はそれほど明瞭ではないが、州間や地域間、都市内でのサービスの量・質・入手性の地域的再配分が関わることが多いであろう。

地理学者は、こうした都市内や地域間の変動に精通しており、現代のアメリカ都市の状況を理解する際のその重要性を認識している。けれども、再編成の過程の諸相に精通しているわけではない。たとえば、フロストベルトからサンベルトへの人口と経済活動の移動は、都市地理学や都市計画の文献においてしばしば取り上げられるトピックである(Sternlieb and Hughes, 1977)。しかし、それ以外の側面に関しては、それほど議論されていないし、分析もされていない。たとえば、現在の社会組織における民間非営利部門の役割に

*カリフォルニア大学ロサンゼルス校

** 金沢大学文学部 *** 金沢大学・院

ついでに理解が深まっているにもかかわらず(Wolch, 1983; Reiner and Wolpert, 1985)、都市の再編成とボランティアの関係や公共サービス民営化が民間非営利団体に与えた影響は、ほとんど注目されてこなかった。民間非営利部門が注目されてこなかったのは、おもに、ボランティアの研究によるデータと分析が存在しないためであり、地理学者を含む社会学者たちが、全般的に民間非営利部門の歴史や制度的枠組、社会的文脈を知らないからである。

しかし、民間非営利部門の問題は次第に無視できないほど重要になりつつある。公共部門から民間非営利部門へのサービスの供給主体の移行は、公共機関と非営利団体と契約によって行なわれた。主体的なサービス供給能力の低い下層の地方政府への権限委譲によって、このような移行に拍車がかかった。実際のところ、公共支出の削減は、基金や企業、非営利サービス供給機関、個人的寄付へと社会サービスの負担を拡大することによって、サービス供給主体に実質的な影響を与えた。1980年代の中頃には、非営利対人サービスの組織は、公的資金による全サービスのうちの約半分を供給し、全サービスのかなりを独自に供給していた(Salamon Musselwhite and de Vita, 1986)。そして、全サービスの生産過程において人件費等を支出したり、こうした支出の乗数効果によって、非営利部門の成長は都市経済において重要な雇用先ともなり、サービス業の雇用をいっそう拡大した(Wolch and Geiger, 1983)。

非営利部門に関して明らかになっていない基本的な事柄の一つが、民間非営利部門の資金、すなわち基金や企業助成、個人の寄付の空間的分布の問題である。また、もう一つの未解決な問題は、地域間のこれら「寄付的」資金の流動経路である。たとえば、寄付を受け取る額は、地方の非営利サービス団体と全国的非営利団体のどちらが多いのだろうか。寄付する額よりも寄付される額の方が多く、実質的に依存体質に陥っている都市はないのだろうか。急速に資本蓄積が進行している地域は、社会的ニーズの水準と無関係に他地域よりも多くの寄付的を受け取っているのではないか。

非営利団体の活動や資金の配分パターンは、ほとんどの場合規制を受けておらず、統計がないので、今のところこれらの疑問に答えることができない。それゆえ、アメリカの政策アナリストや政策決定者は、再編成が集合的財やサービスの供給、市民の福祉の水準を

どのように変えたのかを評価できなかった。つまり、再編成過程が人々に与えた影響を評価できなかったのである。当然ながら、そのような評価は重要である。なぜなら、非営利部門は公共支出から補助金を受けているだけでなく、政府の社会的支出が削減されたために、サービスに対する要求を満たす責任が増しているからである(Salamon and Abramson, 1982)。

この研究の目的は、この状況を少しでも改善しようと試みることにある。そのために、アメリカの非営利部門の一つ(財団)を分析し、一つの大都市圏(カリフォルニア州ロサンゼルス)に流入・流出する資金の空間的・機能的パターンを評価する。財団からの寄付が民間の寄付全体に占める割合はごくわずかであり(1983年では5.3%)、フィランソロピー関連部門への公共支出よりも少ない。しかし、個人の寄付(そのほとんどは宗教的理由による)を民間部門の寄付から差し引けば、財団の寄付が占める比重は大きくなり、寄付の約10%を占める計算になる。個人の寄付が比較的少ない公共福祉などの部門では、財団の寄付はかなり重要性を持っている。

現実的な理由と戦略的な理由によって、対象地域としてロサンゼルスを選んだ。ロサンゼルスのボランティアに関して研究を継続しているため、この地域に精通していることが第1の理由である。しかしもっと根本的な理由は、対象地域として適切だからである。財政削減といくつかの分野の公共サービスの民営化が国内の他地域に先行して行なわれており、また経済成長を遂げ多様な産業を有しているため、ロサンゼルス地域はおそらく民間部門の再編成の先頭に位置しているであろう(Wolch and Gabriel, 1985; Soja et al, 1983)。

多くの地理学者はアメリカの財団について知らない。そこで本稿では、財団の法的根拠、財団と政府の歴史的関係、財団資金の全国的パターンについてそれぞれ、第2節、第3節、第4節で述べることとする。第5節では、財団センター(Foundation Center)の資料を用いて、ロサンゼルスに本部を置く財団とそれ以外の財団によるロサンゼルスの民間非営利(サービス供給)団体への資金提供を考察する。ロサンゼルスの財団による域外のサービス団体への資金提供についても考察を行ない、域内への資金提供と比較する。この地域区分に基づいて、目的カテゴリー別(たとえば

公衆衛生教育や文化活動)と支出項目別(たとえば資本支出と経常支出)に、財団資金の配分を考察する。こうした配分を考察したのは、民間のフィランソピー活動がどれほど重要かを検討するためである。結びの部分では、本研究の政策的含意について議論を行ない、今後の研究方向についても論じる。

1. アメリカの財団の法的根拠

信託や非営利企業などの多くの法人と同様に、財団は州法に基づいて設立され、様々な州税を免除されている。そのため、財団の活動は州の規制に従っている。しかし財団の発展にとっては、連邦法の方が州法よりも重要である。連邦の税制において、純粋に慈善を目的とする団体は所得税を免除されているため、資本蓄積の隠れ蓑となっている。

法律によれば、民間財団とは、比較的少数の寄付主から資金を集め、助成金を与えたり社会事業を営むために資金を支出する慈善団体と定義される。財団と他の慈善団体は、二つの点で区別される。第1に、財団は個人または比較的小きな集団から寄付を受ける。第2に、その主な機能は、サービスの供給ではなく助成を与えることにある。一般的にいて、民間財団の役割は、「公共の福利」のための社会活動、教育活動、宗教活動などを維持し、支えることである。

財団は、その収入源と慈善活動のパターンによって、法的に「事業財団」と「非事業財団」に大別される。財団数の96%を占める非事業財団は、慈善活動やフィランソピー活動を行なう人々や他の団体に対して助成することによって、間接的にこれらの活動を実行する団体である。一方事業財団は、直接的に慈善活動やフィランソピー活動を行なう。

また、財団は以下のような6つのタイプに分類されることも多いが、その分類は必ずしも明瞭ではない。

- ・一般研究財団
- ・特定目的財団
- ・家族・個人財団
- ・企業財団
- ・コミュニティ財団
- ・政府財団

各寄付主から独立している財団もあれば、寄付主に完全に支配されている財団もあるし、両者の中間に位

置する財団もある。また、特定の慈善目的を持った財団もあれば、多種類の慈善を助成する財団もある。

(1)1969年のアメリカ税制改革法

1969年の税制改革法以前には、財団の活動は、他の慈善団体と同様の基本的な規制を受けていた。1969年の改革によって、財団は他の慈善団体から切り離されただけでなく、包括的な法的規制を受けることになった。1969年の改革法は、財団に対してこれまでにないほど強い規制を加えることになった。

財団の事業活動と会計・投資活動に対して多くの規制が課せられた。厳しい情報公開の義務を負わされたため、財団は他の慈善団体と比べて不利な立場に置かれた。たとえば、財団は投資資産の最低6%を助成に回すことを義務づけられ、投資収入には法人税が課された(付編1を参照のこと)。違法行為を行った財団や財団職員および個人に対しては、罰金が課せられた。

この改革は、財団に対する死刑宣告に等しいと受け取った人もいた(Worthy, 1975)。また、民間財団への寄付の減少は、財団の多様性がしだいに衰え、社会的ニーズに対応できる柔軟な慈善資産の相対的にないし絶対的な縮小をもたらすだろうと主張する人もいた(Labovitz, 1973)。しかし、批判的な人たちの多くは、財団が新しい法律にどのように適応するかに注目した。予想された一つの帰結は、1件当りの助成額が増大し、助成件数が減少することだった。なぜなら、それぞれの助成が詳細な検査を受けるようになると、膨大な事務量と処理時間が必要となる。事務コストを削減する常套手段は、助成件数を減らし「健全な」団体への助成額を増やすことである。それゆえ、財団は、新しい前例のない団体への助成を避けたり、マイノリティの運営する団体や問題になりそうな団体への助成を差し控える傾向を示すであろう。

全般的には、この新法は職員が少ない小都市の財団に大きな影響を与えた。多くの職員を抱える財団にとっては、新法ははた迷惑なものに過ぎなかった。

(2)その後の改革

連邦議会のその後の三つの改革によって、財団の法的根拠が変わった。第1に、1976年の税制改革法は、批判の多い助成最低限度の要件を5%に定めた。この改革に先立つ多くの研究の指摘によれば、非事業財団

の多くはこの要件を満たすのが難しかった。財団のこれまでの資産運用利益は、6%を大幅に下回っていた(Worthy, 1975; Labovitz, 1973)。また、最低助成要件は財団の資産を縮小させ、インフレに対して無防備にしてしまうだろうと心配する人もいた。全般的にこの要件は、小さな財団よりも大きな財団に影響を与えた。なぜなら、小さな財団は収益の多くを助成に回し、大きな資産基盤を築かないことが多いからである。

第2に、1987年の歳入改革法は、投資の純収益にかかる法人税を2%に削減する規定を含んでいた。この改革は、財団活動に対する国税庁の監督強化のための費用を捻出する手段として正当化されることもあったが、この税金に対する風当たりは強かった。法人税は、財団ではなく財団助成金の受け取り団体に課すべきだと主張された(Worthy, 1975; Wadsworth, 1975; Labovitz, 1973)。このような改革の結果、財団は「二流の」慈善団体になってしまった(CFPP, 1970)。

最近では、レーガン政権の「新連邦主義」プログラムの一環である経済再建法案が財団にさまざまな影響を及ぼした。1982年以降、民間財団の最低限度助成額の計算には調整済み純益は含まれなくなった。最低投資利益に等しい額を助成することだけが必要とされた。この改革によって、調整済み純益が最低投資利益を上回る財団に対して、助成最低限度が引き下げられた。法人の寄付を増加させるために、フィランソロピーの寄付に対する税の免除限度は、税込み収入の5%から10%へと引き上げられた。しかし同時に、不労個人所得の最高税率が70%から50%へと引き下げられたため、高額所得者がフィランソロピー活動の水準を維持しようとする動機が減退した。最後にこの法案によって、国税還付において項目別の控除を行わない人々は、所得税から寄付を差し引くことができるようになり、こうした人々にとって寄付の実質コストは低下した²⁾。

2. 財団と政府: 対立と紛争の歴史

他の慈善団体と同様財団は、歴史的にアメリカ政府と微妙な関係にあった。財団は、表面上は(政府と同様に)公共の福利の保護と増進に邁進しているが、その活動に関して直接的にはいかなる公的団体や地域住民に対しても責任を負わない。それゆえ財団は、そ

の行動に対して公衆の規制を受けない「影の政府」という役割を担っている。

法に定められたこの自由によって、財団は長期間にわたって資金を信託し、十分な量の富を蓄積することができた。その結果、助成金の受取主の活動と世論に大きな影響を与え、自由な資金によって新しい問題に迅速かつ柔軟に対応し、受取主に及ぼす影響を無視することもできたのである。このため財団は、長期的視野を持ち先駆的役割を担う能力を持った、社会の中で数少ない団体の一つと考えられてきた。同じ理由から財団は、権力と利権を守るために考案された退行的制度、破壊的あるいは反動的団体、公的補助金の無価値で無責任な受取主と非難されることも多かった。

これらの変化は、政府と財団と間の様々な論争を長年にわたって刺激してきた。財団に対する最初の攻撃は、1910年から1912年にかけて発生した。この時期は、大企業のスキャンダル、信用破産、大衆の不信の10年間に続く時代だった。ロックフェラー財団がニュージャージーのスタンダード石油の株式で5000万ドル相当の最初の助成を行なうために連邦政府の許可を求めたことから、議会には「腐った金だ」という叫びが巻き起こった。1912年に、産業関係に関する大統領委員会であるワルス委員会が、この活動を調査するよう命じられた。調査の結果、財団の基金のかなりの部分が企業への出資に回されており、そのため必然的に企業の方針は財団の意向に沿うように修正されていた。けれども議会は、ワルス委員会の報告にほとんど関心を示さなかった。

1930年代には、財団は絶えずマスメディアの批判にさらされた。フィランソロピーは全般に、資本主義が危険な社会的圧力を緩和し、大衆による暴動や社会不安の発生を防ぐための道具とみなされていた。なぜなら、財団は富裕層と貧困層の間の不均衡な資源配分に依拠しているため、財団の受託者は企業の利益を支持せざるを得ないからだ。こうした結びつきのため、財団はアメリカの権力エリート的手段・要素となった。

1950年までに、この議論は一周して元に戻った。マッカーシーの時代の風潮に歩調を合わせるように、財団はもはや「忍び寄る資本主義」の手先と恐れられることはなくなり、反対に、左翼政治勢力の扇動者であり、共産主義者や社会主義者の組織に資金援助を与えているとみなされた。この見方は非常に根強かった

ため、1952年と1954年に連邦議会は、コックス委員会とリース委員会に調査を命じた。コックス委員会の報告は財団に好意的であり、財団は資本主義体制を脅かすものでも共産主義者をかくまうものでもない」と結論づけた。リース委員会の報告は財団に好意的ではなく、財団が支援する社会科学の研究は「左翼を支持している」と批判した。この委員会の主要な結論の一つは、財団がその資金に比べて大きな権力を行使しており、個別の行為が結びつくことによって、財団の権力は無意識のうちに拡大するという点にあった(CFPP, 1970)。

1960年代には、好景気によって急速に発展した財団に対していっそう批判が高まった。連邦議会の調査報告(1961)は「財団は社会の中で政府に次ぐ権力となった」が、人々は財団を有効に規制する術を持たない、という結論をだした。これを受けて財務庁は財団の不正な活用を暴く報告書を公表した。この報告書の改善勧告が1969年の税制改革法の基礎となった。

今日、財団はふたたび政府から圧力を受けているが、その性格はかなり異なっている。1969年とその後の法律は、財団の財政基盤に対する規制を強め、弱体化を促した。しかし同時に、社会サービスに対する政府支出は大幅に削減された。近年のレーガノミクスや「新連邦主義」という政治哲学は、かつて政府が実行していた社会的機能を放棄し、その責任を民間部門(企業、財団、個人)に委ねた。この変化は、アメリカの福祉国家の広汎な再編成過程の一部である(Gilbert, 1983)。この新しいイデオロギーにおいては、歴史的にみて様々な議論があったにもかかわらず、財団は政府よりも優れていると考えられている。

3. 財団の全国的パターン

1983年において、アメリカ全土には2万1967の助成財団が存在していた(AAFRC, 1983)。しかし、そのうち1億ドル以上の資産を持つ財団は67だけで、その助成金は助成金全体の3分の1を占める(AAFRC, 1983)。それゆえ、財団資金の分布は少数の大規模な財団によって規定されている。さらに、財団は全米のすべての州に存在するが、飛びぬけて多くの財団がニューヨークある。資産価値を指標とするならば、この地域的集中傾向はさらに拡大する。こうした地域的な

不均衡は、初期の工業化時代にニューヨークの企業が巨大な富を形成した時期と、蓄積された資金が他地域の財団に移転する時期との時間的ずれを反映しているのかもしれない。国内のいくつかの地域で新しい経済センターが形成されるなら、財団資金のある程度の地域的分散が生じるかもしれない。

(1) 収入、資産、助成金

1983年に、財団の寄付額が34億6000万ドルという史上最高を記録した(AAFRC, 1983)。フィランソロピー全体に占める財団の寄付額の割合は、1983年には5.3%であり、1982年の5.2%よりも増大している(AAFRC, 1983)。このことは、1982年～1983年の間に財団の助成が9.5%増大したことを意味している。この数字は、1981年～1982年の2.9%の増加と比べると大きい。なぜなら、62%の財団は、助成に対する申し入れが1983年にかつてないほど増えたと報告している。それゆえ、1982年～1983年の大きな伸びは、寄付への要望の高まりとニーズの変化に対応する財団の能力との時間的ずれを示しているものと思われる。1982年と比べると1983年の財団の資産も急激に伸び、総計480億ドルに達した。しかし、物価上昇率を差し引くと、実質資産は1965年～1972年の間にほとんど増えておらず、1975年には(1965年の貨幣価値では)165億ドルまで低下し、それ以降資産はほぼ横ばいのままである(Foundation News, 1981)。つまり、現在の貨幣表示では、資産は過去20年にほぼ倍増したが、インフレ率を考慮すれば実際には15%以上目減りした。

財団のタイプごとの違いに関しては、財団センターの分析による4063の財団のデータから、個人財団数が最も多く、影響力も強いことがわかる(Foundation Center, 1983)。第1表に示すように、個人財団が資産全体の大半を占め(480億ドルのうち414億ドル)、助成件数も多く、大部分の寄付金を受けている。コミュニティ財団は新しい資金を集めるのに苦労している(第2表を参照)。一方企業財団は、個人財団やコミュニティ財団の記録と比べると著しい成長を記録している(Foundation Center, 1981)。

個人財団は企業財団に比べて大きな資産基盤を持っているため、直接の寄付収入額よりも多額の助成をすることができる。企業財団の助成額は、企業のスポンサーの寄付額に(それゆえ景気に直接的に)依存し

ている。1981年には、企業財団が受け取った寄付金は全体の27%を占めていたが、企業財団による助成金支出は助成金全体の19%を占めているに過ぎなかった。ところが、個人財団は61%の寄付金を受け取り、助成金全体に占める割合は74%だった。

第1表 財団タイプ別の資金の割合
(1983年)

財団のタイプ	資産	寄付	助成
コミュニティ財団	4	10	5
企業財団	5	27	19
事業財団	3	2	1
独立財団	87	61	74

注:単位は%

資料:Foundation Center, 1983.

第2表 財団のタイプ別成長率(1975~79年)

		1975-1977 年(%)	1977-1979 年(%)
資産	独立財団	13	32
	コミュニティ財団	13	19
	企業財団	34	66
受けた寄付額	独立財団	20	30
	コミュニティ財団	8	5
	企業財団	144	192
助成額	独立財団	11	30
	コミュニティ財団	29	48
	企業財団	30	80

注:単位は%

資料:The Foundation News, 1981.

(2)分野別助成パターン

財団センターによる助成金の記録は、1961年にさかのぼることができる。それ以降、分野別の助成金の配分はかなり安定しており、全般的に数%の変動しか見られない(第3表を参照)。教育分野は伝統的にかなりの助成金を受けており、医療がこれに次ぐ。社会福祉団体は、助成件数では2番目に多い(Kurzig, 1980)。

1982年に若干増えているものの、財団から教育分野への助成は1979年以来、助成額全体の中に占める割合が低下している。たとえば1982年~1983年の間に、教育団体への助成は全体の42.5%から33.9%へと低下した。1980年代以前まで、福祉全般への助成も減少傾向にあった。しかし1980年代に入ると、財団

は福祉へと重点を移し始めた。1982年には全助成金のうち28.4%を福祉が占めており、全体の25.9%しかなかった1980年~1982年よりも増大している。しかし、1983年の福祉への助成件数は、1982年の33.2%から34.1%へとわずかしこ増えておらず、少数の福祉団体により多くの助成を与えていることを示しているであろう。

第3表 分野別の助成金の配分

助成分野	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983年
教育	26	28	29	22	21	24	16
医療	22	20	20	25	23	21	22
科学	17	17	19	6	7	7	9
福祉	13	16	13	25	26	26	28
文化支援	9	11	11	14	15	14	15
宗教	2	2	2	2	2	2	2
その他	11	6	6	6	6	7	7
計	100	100	100	100	100	100	100
総助成額(百万ドル)	770	822	1,089	1,191	1,257	1,490	1,793

注:単位は%,四捨五入のため合計しても100%にならない
資料:AAIFRC, Giving U.S.A., 1979, 1983.

その他の新しいサービスへの助成金の比率もかなり増加している。たとえば、環境保護団体への助成は1982年の4910万ドルから1983年には9170万ドルに増え、文化活動に対する助成は2億2730万ドルに伸び、これは1982年の32.9%増である。文化支援団体への直接助成は最近3年間で着実に伸びており、1980年には財団助成の9.9%を占めていたものが、1983年には22.5%に増えた。この伸びは、社会サービス団体に大きな影響を与えてきた連邦予算の削減に関係していると思われる(Salamon and Abramsom, 1982)。たとえば助成申請が増えた財団は、社会サービス団体からの申請が増えたと述べている。舞台芸術団体も連邦予算の削減から深刻な影響を受けたために、財団からの助成比率が増大し、1980年の3.4%から4.6%になった。

近年における助成の変化は、不況と連邦予算の削減から生じた資金難を財団に頼ろうとする方向を示している。そして財団の資金は、予算削減によって被援助団体に生じた資金不足を十分には補えないので、財団は助成を与える際に選択的になる傾向がある。従来からの被援助団体は、新設の団体や目新しい団体に比

べて不利な立場に置かれている。

(3)助成の空間的パターン

全国レベルの財団助成の空間的分布に関するデータは、非常に限られている。規模にかかわらず、ほとんどの財団は地域別の助成データをもっていない。また多くの財団は、統括団体に助成を行っており、この統括団体が全国各地の加盟団体に助成金を配分している。財団の大多数は、助成に対して明確な地域的配分方針を有していない。例外は一部の企業財団である。一部の企業財団は、本社所在地（これは従業員の集中している地域とは無関係である）あるいは従業員の住むコミュニティに対して助成を行なっている。

第4表 地域別助成対象団体
(1983年)

助成対象地域	財団数(%)
域内	2,621 (65)
全国/広域	1,442 (35)
計	4,063 (100)

資料: The Foundation Center,
The Foundation Directory, 1983.

財団センターは、1983年の調査において助成対象団体の地域別データを集計した。調査の結果、財団の助成はその多くが地方団体に向けられていることがわかった（第4表を参照）。財団のうち3分の2は、地方団体を志向すると答えていた。この状況は、財団資金に不足する大都市圏は、地方の慈善団体に好意的な社会の風潮を克服し、国内の他地域の財団から資金を獲得しなければならないことを意味している。この問題は、直接的に地元の景気に左右されたる企業財団からおもに助成を受けている場合、より深刻となるであろう。

こうした状況は、厄介な地域的問題を提起する。たとえば、地元外に向けられた財団資金の地域間流動は、当初の財団資産の格差を相殺しているのだろうか。それとも、域外に向けられた財団資金の流動パターンは、地域間の福祉の格差を悪化させているのだろうか。これらの問題を検討するために、ロサンゼルス大都市圏を詳細に分析する。

4. ロサンゼルス大都市圏における財団活動

1982年において、カリフォルニア州には4654の財団があり、これはアメリカの財団の7.5%を占める。これらの財団の総資産は43億ドルに達し、助成金の合計は3億6500万ドル以上であった(AAFRC, 1983)。この額は、ニューヨーク州に次いで第2位である。ニューヨーク州の財団は総数の19%を占め、その資産額と助成額はともにカリフォルニア州の3倍である。しかし、両州における財団への寄付額はほぼ同じである（約5億ドル）。このことは、カリフォルニアの財団への寄付が拡大傾向にあり、資金が急速に蓄えられていることを示している。

カリフォルニア州の大きな財団の多くは、ロサンゼルス郡とオレンジ郡を含むロサンゼルス大都市圏に立地している。1983年において助成額が年間1000万ドルを越すカリフォルニア州の7つの財団のうち、4つ（Atlantic Richfield, Keck, Weingart, Abramson）がロサンゼルスにある。この4つの財団の助成額は7000万ドルに達し、これら7つの財団の助成額の59%を占めている。50万ドル以上の資産を持つ財団または年間2万5000ドルを越える助成額の財団だけを見れば、1982年においてロサンゼルス大都市圏には311の財団があり、その資産は18億4000万ドルで助成額は1億9400万ドルである。ごく少数の大きな財団が資産の大部分を保有している。500万ドル以上の資産を持つ財団は全体の16%にすぎないが、全資産の85%を保有している。助成金の方はそれほど集中していない。たとえばロサンゼルス郡において、5000万ドル以上の資産を持つ財団は郡全体の財団資産の46%を占めているが、助成額では全体の20%にすぎない。

(1)財団資金の地域的流動

1976年から1980年の期間において、主要財団を対象とした助成の空間的配分と機能的配分のパターンが、財団センターによって詳しく集計された。このサンプルは全財団のうちで特徴的な財団だけを抜きだしており、大きな財団の占める比重が高くなっている。さらに、4年間のデータを集計しているために、インフレによる変動も含まれている。しかしながら、財団センターのデータは財団資金の流動に関する唯一の地域的データであり、欠点はあるものの比較するのに有益なデータである。

(a)ロサンゼルス地域の財団による助成 当該期間において、ロサンゼルス地域の財団のサンプルは、8000 万ドル以上の助成を非営利団体に与えていた。教育向けの助成件数が最も多く（484 件で全助成の26%）、全助成額の43%を占める。次いで科学分野が助成額の18%を占め、文化支援がこれに続き12%、福祉はわずか10%で4番目である。しかし、助成件数は福祉が2位であり、この分野には少額の助成件数が多いことを示している。1件当りの福祉への助成額の平均は2万792ドルであり、全分野の中で最低である。一方、教育団体は平均7万1785ドルの助成を受けている（第5表を参照）。

第5表 ロサンゼルス地域の財団から
非営利団体への助成

助成分野	助成額(ドル)	助成件数	平均助成額	割合(%)
教育	34,744,004	484	71,785	43
医療	6,813,165	221	30,829	8
文化支援	9,959,792	280	35,571	12
国際協力	2,120,550	68	31,185	3
宗教	4,904,218	80	61,303	6
科学	14,487,111	347	41,750	18
福祉	7,401,812	356	20,792	10
計	80,430,652	1,836	48,166	100

資料:財団センターの調査による

第6表 ロサンゼルス地域の財団の助成対象

助成分野	助成額(ドル)	助成対象		平均助成額	
		域内(%)	域外(%)	域内(ドル)	域外(ドル)
教育	34,744,004	41	59	71,377	72,070
医療	6,813,165	71	29	32,864	26,703
文化支援	9,959,792	60	40	63,186	21,390
国際協力	2,120,550	25	75	35,367	30,039
宗教	4,904,218	88	12	97,914	16,556
科学	14,487,111	26	74	47,664	40,006
福祉	7,401,812	59	41	21,904	19,366
計	80,430,652	47	53	48,788	49,130

資料:財団センターの調査による

ロサンゼルス地域の財団による助成のすべてが地元団体に向けられてはいない。実際、50%以上が域

外の団体へ流れており、これに比べてアメリカ全体の平均はわずか35%にすぎない（第6表を参照）。

しかし、域内対域外の比率は分野ごとに異なっており、域内が88%を占める分野（宗教）から25~26%にすぎない分野（国際協力、科学分野）まで幅がある。文化支援と福祉の域内向け助成は60%にすぎない。こうした福祉分野における地元向け助成の低い割合は、福祉団体が歴史的にみて地域を基盤としてきたことを考えると、やや意外である。

第8表 ロサンゼルス地域の財団の助成対象の内訳
(教育・医療・文化支援)

助成分野	域内への助成		域外への助成	助成全体		域内への助成	域外への助成
	助成全体	助成		助成全体	助成		
教育分野							
成人教育	0.1	0.4	-				
建物・施設	39	44	37				
交流事業	1	3	1				
教育団体	5	5	5				
教育研究	0.9	-	0.2				
初等・中等教育	7	9	6				
教育基金	2	-	3				
研究員	-	-	-				
高等教育(一般)	23	17	27				
高等教育(特別)	13	11	13				
図書館	3	9	4				
自己啓発	0.3	-	0.1				
育英会	4	4	4				
職業訓練	0.7	0.2	-				
医療分野							
歯科医学	0.3	0.3	0.3				
保健団体	4	2	8				
病院	55	57	52				
治療・リハビリ	8	9	7				
医学教育	15	9	29				
精神衛生	17	22	4				
看護	0.4	0.6	-				
公衆衛生	0.3	0.4	-				
文化支援							
芸術・建築	11	13	7				
文化全般	9	2	21				
歴史	2	0.2	6				
言語・文学	0.3	0.3	0.3				
美術館	44	62	16				
音楽	9	4	17				
舞台芸術	24	18	32				
哲学	-	-	-				

注:単位は%

資料:財団センターの資料による

ロサンゼルス地域の財団による平均助成額は、域内団体向けか域外団体向けかでも異なる。全般に、地元団体の助成額の方が大きい。域内と域外で助成額に大きな差が見られるのは文化支援団体と宗教団体であり、域外団体への助成額の平均は、域内向けの66%と83%にすぎない。

これまで述べてきたように、ロサンゼルス地域の財団の助成は、その多くが教育に向けられ、科学、文化支援、福祉がこれに次ぐ。この助成パターンは全国的

傾向と大きく異なっている。アメリカの財団全体も、教育は1位であるが、そのシェアは低い(29%)。一方、医療団体のシェアはロサンゼルスよりもずっと高い(20%)。福祉団体のシェアも、ロサンゼルスに比べてやや高い(13%)。ロサンゼルス地域の財団の助成先を地域別にみると、特徴的なパターンが認められる(第7表を参照)。地元向けの助成は、教育や科学の比重が小さく、医療、文化支援、宗教、福祉の比重が高い。反対に、域外への助成額のほぼ半分が教育団体に向けられ、4分の1が科学団体に向けられている。

ロサンゼルス地域の財団は、明確な結果の現れるプロジェクトに助成する傾向が見られる(第8表を参照)。

教育の分野においては、助成金の39%が建物や施設に向けられている。医療の分野では55%が病院に、文化支援の分野では44%が博物館に向けられており、おそらく建物や土地取得の資金に充てられているであろう。この分析からわかるように、奨学金や舞台芸術、公衆衛生、自己啓発といった結果の見えにくい活動よりも、効果が明瞭にわかる活動に助成が傾斜している。有形の活動を重視する傾向は、域内向け助成に強くみられ、教育への助成の41%が建物や施設に、医療への助成の57%が病院に、文化支援への助成の62%が博物館に向けられている。

第7表 ロサンゼルス地域の財団の地域別助成対象

助成分野	合計		域内の団体への助成		域外の団体への助成		全国平均(%)
	助成額(ドル)	(%)	助成額(ドル)	(%)	助成額(ドル)	(%)	
教育	34,744,004	43	14,203,978	37	20,540,026	48	29
医療	6,813,165	8	4,863,825	13	1,949,340	5	20
文化支援	9,959,792	12	6,002,632	16	3,957,160	9	11
国際協力	2,120,550	3	530,500	1	1,590,050	4	6
宗教	4,904,218	6	4,308,218	11	596,000	1	2
科学	14,487,111	18	3,765,424	10	10,721,687	25	19
福祉	7,401,812	10	4,380,712	12	3,021,100	8	13
計	80,430,652	100	38,055,289	100	43,377,363	100	100

注: 数字は1979年度のものである

第9表 ロサンゼルス地域の団体に与えられた域内・域外の財団助成金

助成分野	助成額(ドル)	平均助成額(ドル)	域外からの		域内からの	
			助成の割合(%)	平均助成額(ドル)	助成の割合(%)	平均助成額(ドル)
教育	45,986,300	85,795	37	69	71,377	94,310
医療	24,243,715	71,515	20	80	32,864	101,465
文化支援	9,853,088	46,042	8	39	63,186	32,356
国際協力	2,974,139	64,655	2	82	35,367	78,827
宗教	7,282,967	89,913	6	41	97,914	80,399
科学	16,168,966	43,233	13	77	47,664	42,046
福祉	17,415,469	45,590	14	75	21,904	71,620
計	123,924,644	62,842	100	69	48,788	72,038

資料: 財団センターの調査による

(b)ロサンゼルス地域の非営利団体が受けた助成 ロサンゼルス地域の財団による寄付のすべてが地元団体に与えられないのと同じように、地元の非営利団体も地

元の財団と域外の財団の両方から助成を受けている(第9表を参照)。ロサンゼルス地域の非営利団体が財団から受けた助成の総額は1億2400万ドルに達し、

その3分の2以上は域外からの助成である。助成額が多いのは教育、医療、福祉の分野である。これらの分野は、域外の助成も多い。域外からの助成金は、教育が3200万ドル、医療が4900万ドル、福祉が1300万ドルである(助成額全体に占める割合はそれぞれ69%、80%、75%)。興味深いことに、とくにこの3つの分野では、域外の財団からの助成額は、ロサンゼルス財団による地元団体への助成額を上回る傾向がある。助成分野全体では、域外からの助成額は地元の財団の助成額を48%上回っている。しかし、ロサンゼルス財団による域外への助成は、このパターンと一致しておらず、その助成額は域外からの助成額よりも小さい。

第10表 ロサンゼルス財団への
助成金の配分パターン

助成分野	助成全体	域内からの助成	域外からの助成
教育	37	37	37
医療	20	13	23
文化支援	8	16	4
国際協力	2	1	3
宗教	6	11	3
科学	13	10	14
福祉	14	12	16
計	100	100	100

注:単位は%
資料:財団センターの調査による

域内と域外を問わず、財団の助成の多くは教育に向けられてる(第10表を参照)。しかしそれ以外の分野では、助成額の順位が域内と域外とは異なる。文化支援と宗教の分野の非営利団体は、域外の財団から受ける助成よりも地元の財団から受ける助成の方が多い(文化支援では域内が16%に対して域外が4%、宗教では11%に対して3%)。医療や福祉、科学の分野では、域外の財団からの助成の割合が高い。

ロサンゼルス財団が有形のプロジェクトへの助成を優先する傾向は、域外からの助成も含めるとやや薄らぐ。域外からのロサンゼルスへの助成は、地元の財団からの助成ほど有形のプロジェクトを優先していない。域外の財団からの助成は、教育分野への助成の25%しか建物や施設に向けられていない。医療分

野への助成の多く(38%)が医学教育に向けられ、文化支援への助成の多くが舞台芸術に向けられている。域内と域外の財団による助成を合計すると、教育への助成の30%が建物や施設に回されている。医療への助成のかなりの部分(32%)が医学教育に向けられ、文化支援への助成のかなりの割合(45%)が博物館に向けられている。

(c)ロサンゼルスは、寄生虫か宿主か? ロサンゼルス地域の非営利団体は、域内と域外の両方の財団から助成を受けており、ロサンゼルス財団は、助成金のかなりの部分を域外の団体に配分している。ロサンゼルス地域は、こうした助成金の地域的配分で流入超過となっているのだろうか。ロサンゼルスは「寄生的地域」で、域外に助成する額よりも域外から助成をうける額の方が多いのか、それとも、「宿主的地域」であり、域外の財団から得る助成額より域外への助成額の方が多いのだろうか。

第11表 ロサンゼルスにおける財団資金の流入

助成分野	資金の流入	資金の流出	資金の収支
	域外財団から 域内団体へ の助成総額 (百万ドル)	域内財団から 域外団体へ の助成総額 (百万ドル)	資金の収支 の総額 (%)
教育	32.8	20.5	24.6
医療	19.4	1.9	72.3
福祉	13.0	3.0	57.5
科学	12.4	10.7	10.5
文化支援	3.9	4.0	(1.0)
計	85.9	42.4	35.1

第11表は、分野別にみたロサンゼルス地域の財団資金の流入と流出を示している。この表が明確に示すように、ロサンゼルスは「寄生的地域」である。ロサンゼルス地域の非営利団体が受け取る財団助成額は1億2400万ドルであるが、そのうち8590万ドル(69.3%)は域外の財団から得ている。これに対して、ロサンゼルス財団が域外の団体に与える助成は、4240万ドルにすぎない。つまり、財団資金の流入が流出を上回っているため、差し引きすると、総財団資金のうち4350万ドル(35.1%)を域外から得ている計算になる。いくつかの分野では、流入と流出の差がさらに大きい。医療や福祉の分野では、地域からの資金の流出が少なく、域外から多額の助成金が流入して

いるため、財団資金のかかなりの部分を域外から得ていることになる。

5. 結論

アメリカ諸都市の再編成は、公的部門と民間営利部門、非営利部門の間における集合的福祉サービスの従来の責任分担に変化を引き起こした。たとえば、社会サービスの権限が下位の自治体に委譲されたり、70年代中葉以降に国内向け公共支出が削減されたため、医療や福祉、芸術、教育といった分野において、フィランソロピー団体や非営利団体の果たすサービス供給の役割は重要性が高まった。

非営利活動を支える重要な資金源である財団について、この論文で検討を行なった。財団がアメリカで産声をあげて以来ずっと、財団は論争的となった団体であり、国家や人々との関係が曖昧であったために、しばしば調査が行なわれてきた。しかし本稿で述べたように、ロサンゼルス地域における財団の助成とこれを受け取る非営利団体の地域的分析は、新たな問題を提起した。その結果、財団資金は地域間の活動性が高いため、財団の助成金を求める地域的競合が、地元の問題や地域による解決をめざす財団の意識と関与を低下させる可能性が示唆された。

つまり、財団資源の地域間流動は、社会的ニーズの地域的分布と対応していないのである。むしろ財団資金の流動は、資本流動や労働力移動と同一であり、経済の再編成過程を悪化させ、資源配分と住民の福祉における従来の地域間格差を拡大するだろう。脱工業化や失業、税収の減少のみならず、対人サービスのための民間フィランソロピー資金の減少という相乗的な問題に悩む地域も存在するだろう。

これらの知見は、社会問題に対処するためにボランティアへの依存を強めることの有効性に対して疑問を投げかけ、非営利団体への公的補助という方法による福祉国家の再編成にかかわる社会的正義の問題に関心を向けさせる。財団や他の非営利団体は、予算削減によって生じたサービス供給の地域格差を埋める能力を持っていないだけでなく、利用可能な資金を使う判断が財団や非営利団体に委ねられているために、寄付金を提供する人々やサービス料の支払い能力を持った人々に役立つようなサービス配分パターン

をもたらすだろう。その結果、地域の自立性が高まるならば、サービスの供給パターンおよびサービスの種類、資本・経営支出は、地方の（あるいは全国的）政治過程を通じた供給パターン、あるいは社会的ニーズの評価に基づく供給パターンとは異なってくるだろう。

さらに、民間非営利部門への依存は、政府による所得再配分パターンの能力や個人間・地域間格差の是正能力、格差抑制政策の実行能力をかなり制限する。それゆえ、ボランティアによる福祉国家の再編成は、19世紀の社会政策への退行を意味する。19世紀においては、全国で同一のサービス供給基準がなかったために、福祉サービスは国内の地域ごとに大きな格差が存在した。なぜなら、地域の慣行や民間の篤志家への要請も場所ごとに非常に異なっていたからである。

政策決定者は、財団の助成の空間的配分に介入する可能性もある。その介入には、様々な形態が考えられるだろう。たとえば、財団助成の基準として地域の社会的ニーズを用いる方法や、財団資金の助成地域を法律で定めたり行政で管理する方法がある。

付編 財団活動への制限と1969年の税制改革法の影響

1 事業活動への制限

- ・財団は、世論に訴えたり、立法過程に携わる政府役人に接触することによって、立法に影響を与える支出が禁じられる。その例外は、「非党派的な」分析や研究、調査の提供と、行政府の依頼による専門的助言の二つに限られる。
- ・財団は、選挙結果に影響を与える支出が禁じられる。選挙民の教育や選挙民登録の活動は、限られた条件でしか認められない。
- ・個人への財団助成金の授与は、客観性と公正に基づき、当該の目的に沿って、国税庁の定める手続きに従わなければならない。
- ・政府役人への財団の支出は禁じられる（例外は、慈善事業への支出を返済する場合だけである）。
- ・財団は、承認された目的のために資金が使われることを確認するために、助成した公益団体の活動を監視

する義務がある。

II 資金調達と投資への制限

- ・財団は、財務省の定めるところにより、年間の純収入以上の額または投資資産からの利益の一定以上（当初は6%）を慈善目的に使わねばならない。
- ・財団は、財団に利益をもたらすか否かにかかわらず、寄付主およびその関係者との直接的ないし間接の金融取引（自己売買）を禁じられる。
- ・財団による投機や他の疑わしい投資は禁じられる。財団の資産を、慈善目的から逸脱した危険な事業に投資してはならない。
- ・企業に影響を与えるような財団による所有はかなり限定される。財団単独または寄付主と合算して、企業の株の20%以上を保有してはならない。

III 情報公開

- ・財団は、詳細な990-PF形式の会計報告を作成し、公共の監査に供しなければならない。さらに、最新情報を含む年次報告書を作成し、公共の監査のために官庁に提出しなければならない。

IV 財団と他の慈善団体との関係

- ・財団への寄付主は、その年度に寄付したけれども助成に回されなかった株式とその他資産の評価額の50%が控除の対象となる。もし株や資産が慈善事業や「公共の福利」に助成されたなら、評価額の全額が控除の対象となる。
- ・財団への寄付の控除限度は、個人の年収の20%である。他の慈善的寄付に関しては、20%を越えた寄付の権利を認め、控除の上限は年収の50%に引き上げられる。
- ・他の慈善団体と異なり、財団は各年の投資純収益の4%を、特別連邦「法人税」として払わねばならない。

謝辞

この研究は、地理学と地域科学における全米科学財団の助成を受けた。適切な助言と支援を下さったマイケル・ディア、ロバート・ガイガー、ジュリアン・ウォルバート、アンドリ

ュー・カービー、トーマス・ライナーの諸氏に感謝します。また、調査に際して助けていただいたエイドリアナ・ガレフアロス嬢に感謝します。

注

本論文は、1986年の税制改革法の通過以前に執筆された。

文献

- American Association of Fund-Raising Council (AAFRC) (1979): *Giving U.S.A. 1979*. AAFRC, Inc.
- American Association of Fund-Raising Council (AAFRC) (1983): *Giving U.S.A. 1983*. AAFRC, Inc.
- Bluestone, B. and B. Harrison.(1981): *The Deindustrialization of America*. Basic Books.
- Castells, M.(1984): *Towards the Informational City?* Institute of Urban and Regional Development: Univ. of California, Berkeley. Working paper no. 430.
- Commission of Foundations and Private Philanthropy (CFPP) (1970): *Foundations, Private Giving, and Public Policy*. Univ. of Chicago Press.
- Fainstein, S. et al. (1985): *Restructuring the City*. Longman.
- Foundation Center (1981): *Foundation Directory*. 8th ed. The Foundation Center.
- Foundation Center (1983): *Foundation Directory*. 9th ed. The Foundation Center.
- Gilbert, N. (1983): *Capitalism and the Welfare State*. New Haven, Yale Univ. Press.
- Kurzig, C. M. (1980): *Foundation Fundamentals: A Guide to Grantseekers*. The Foundation Center.
- Labovitz J. R. (1973): 1969 Tax Reforms Reconsidered. In *The Future of Foundations*, edited by F. Heiman. Prentice-Hall, 101-31.
- Nelson, K. L. (1985): *Back Offices and Female Labor Markets: Office Suburbanization in the San Francisco Bay Area*, Ph.D. diss., Department of Geography, Univ. of California, Berkeley.
- Noyelle, T.(1983): The Rise of Advanced Services. *Journal of the American Planning Association* 49, 280-90.
- Palmer, J. and I. Sawhill, (eds.) (1982): *The Reagan Experiment*. The Urban Institute.
- Reiner, T. A., and J. Wolpert (1981): The Nonprofit Sector in the Metropolitan Economy. *Economic Geography* 57, 23-33.
- Salamon, L., and M. Abramson. (1982): *The Federal Budget and the Nonprofit Sector*. The Urban Institute.
- Salamon, L., J. Musselwhite Jr., and C. de Vite.(1986): Partners in

- Public Service: Government and the Nonprofit Sector in the American Welfare State. In *Philanthropy, Voluntary Action, and the Public Good*. Independent Sector, Inc., 3-38.
- Soja, E., R. Morales, and G. Wolf. (1983): Urban Restructuring: An Analysis of Social and Spatial Change in Los Angeles. *Economic Geography* 59, 195-227.
- Stemlieb, G., and J. Hughes. (1977): New Regional and Metropolitan Realities of America. *Journal of the American Institute of Planners* 44, 227-41.
- Wadsworth, H. C. (1975): Private Foundations and Tax Reform Act of 1969. *Law and Contemporary Problems* 39, 255-62.
- Wolch, J. (1983): The Voluntary Sector in Urban Communities. *Society and Space* 1, 181-90.
- Wolch, J. and R. Geiger. (1986): Urban Restructuring and Not-for-Profit Sector. *Economic Geography*, (forthcoming).
- Wolch, J. and S. A. Gabriel. (1985): Dismantling the Community-Based Human Services System. *Journal of the American Planning Association* 51, 53-62.
- Worthy, M. K. (1975): Tax Reform Act of 1969: Consequences for Private Foundations. *Law and Contemporary Problems* 39, 232-54.