

Discussion Paper Series A No.426

国民経済計算における非営利組織（NPO）の
取り扱いとその課題
- - SNAとJHCNP - -

作 間 逸 雄

（専修大学経済学部・一橋大学経済研究所非常勤講師）

2002年2月

The Institute of Economic Research
Hitotsubashi University
Kunitachi, Tokyo, 186-8603 Japan

国民経済計算における非営利組織（NPO）の
取り扱いとその課題
SNA と JHCNP

作間 逸雄

sakuma@isc.senshu-u.ac.jp

専修大学 経済学部

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 - 1 - 1

目次

- | | |
|--------------------------|------|
| 1 . 市場主義・福祉国家・NPO の微妙な関係 | はじめに |
| 2 . 国民経済計算上の非営利組織（NPO） | |
| 3 . パートナーシップをめぐって | |
| 4 . 「公共性」の再定義 | 結び |

1. 市場主義・福祉国家・NPOの微妙な関係 はじめに

非営利組織（NPO）あるいはサード・セクターが経済学のフロンティアとして今日ほど理論的注目を集めたことはないであろう。

それは、「市場」が席卷する時代におけるひとつの反作用なのではあろうが、問題はそれほど単純ではない。

福祉国家と非営利組織との間には、微妙な関係がある。市場主義の政府、たとえば、サッチャー政権やレーガン政権にとって、NPOの存在は、好都合のものであった。言い方を換えれば、市場万能主義と慈善（チャリティー）は、ワンセットのものであった。すなわち、政府は、小さくて良い、なぜなら、民間の慈善に基づくNPOの活動がセーフティー・ネットになるから、というわけである。こうして、新自由主義者たちによって、NPOは、「福祉国家」を切り崩してゆく「尖兵」の役割を担わされた。

レスター・サラモンは、『台頭する非営利セクター』の中で次のように書いている。「レーガンにとって非営利セクターは、国家が資金を提供する福祉サービスに対する広範な攻撃を行うための口実とされた。国家の役割を制限する口実として、非営利セクターへの支持が強調されたのである。その過程のなかで、アメリカの非営利セクターの財政基盤が都合のいいように誤って描かれ、アメリカの非営利活動はおもに、あるいは全面的に民間の公益資金支援に依存しているという印象がかたちづくられた」。事実は、米国の非営利組織にとって、公的補助は民間寄付よりはるかに重要な収入源だったのである（収入源を、公的補助、民間寄付、会費・料金に三分して、公的補助は、民間寄付の約1.5倍）。「このような明らかに事実と反する印象」がつくられることは、「外部からの観察者を誤らせるだけでなく、ボランティアと非営利活動の概念自体を、保守的政策を主張するイデオロギー上の盾に仕立て上げることで、その信用を失わせる危険性をも持つものである」¹

サラモンが中心的役割を担うことになる「ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト」(JHCNP)は、1989年に発足した。NPOの実態を見ようとしないうレーガン政権の福祉予算削減を批判することから出発したサラモンにとって、まず、NPOの活動の実態が明らかにされなければならなかった。たとえば、すでに見たように、寄付によって、NPOの活動の主要部分が支えられることは、まず、ない。

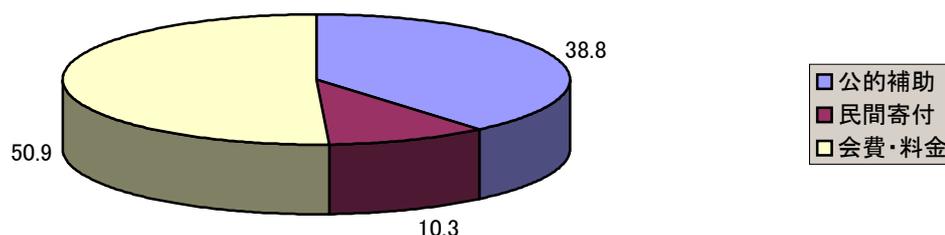
実際、1990年を対象年としたJHCNP第1期の対象12ヶ国のうち資金源についてのデ

¹ レスター・M・サラモン・H・K・アンハイアー／今田忠監訳『台頭する非営利セクター 12ヶ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』、ダイヤモンド社、1996年、166頁。（原著名：Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1994.）公的補助は民間寄付の約1.5倍という数字も同書によっている。具体的には、30%対19%である。なお、JHCNP第2期（対象年1995年）では、対応する数字は、30.5%対12.9%である。民間寄付と会費・料金の取扱いに若干の変更が行なわれた模様である。第2期のデータ・ソースについては、脚注3を見よ。

ータが掲載されている7ヶ国について、民間の寄付が10%を超えている国は、3ヶ国(米、英、ハンガリー)だけであるし、日本に至っては、民間寄付は、非営利組織収入のわずか1%を占めるに過ぎない。²

26ヶ国に対象国を拡げ、1995年を対象年としたJHCNP第2期によって、対象26ヶ国非営利組織の収入構造をグラフにして示すと次の図のようになる。³

第1図 非営利組織の収入源(JHCNP第2期=1995年)



非営利組織を称揚する新自由主義者(新保守主義者)たちは、ボランティア組織と福祉国家の間には、固有の対立があり、福祉国家のもとでは、民間の非営利機関の活動は阻害されるであろう、ありうる帰結として、国家が社会サービスの唯一の供給者になってしまうかもしれないし、そうした肥大した国家は多くの社会的価値を損なうであろうと主張していた。しかし、事実は、そうではなかった。福祉国家が栄えた時期には、非営利団体の活動も活発だったのである。それどころか、新自由主義者たちの想定に反して、政府-非営利団体の協力関係あるいはパートナーシップが広範に観察されたのである。

実は、現実に広範に観察された現象としての政府-非営利パートナーシップの発展は、福祉国家を推進する立場からも予測しにくいことであった。福祉国家の諸目的の達成にとって、非営利団体には明らかに限界がある。非営利団体の行動については、公平性にも、包括性にも問題があり、また、非営利団体は、専門化された公共サービスの実施能力にも乏しいと考えられたからである。⁴

本稿では、ひとびとの生活や福祉を支える、政府と非営利組織とのパートナーシップが理論的にどのように考察されるかということにひとつの焦点があてられるだろう。そうしたパ

² サラモン他『台頭する非営利セクター』、前掲訳書、85頁の図表5-2を見よ。

³ JHCNP第2期の比較結果は、プロジェクトのホームページ(<http://www.jhu.edu/cnp/>)のほか、Lester M. Salamon et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999などにある。

⁴ サラモンが述べているように、極端な民主主義の立場からは「民主主義によって運営される国家と市民との間に介在するすべての組織を敵視する」ことさえありうる。「シャブリエ法が通過した1791年から1901年までの間、非営利組織はフランスでは事実上非合法であった」(サラモン他『台頭する非営利セクター』、前掲訳書、105頁)。

ートナーシップが、NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）の既存の諸形態、すなわち、PFI やエージェンシー等と比べても注目されるべき「制度」であることが示される予定である。しかし、理論的考察を行なう前に NPO の活動がどう計測されているのかということを見ておこう。

そこで次節では、NPO の国民経済計算上の取扱いが概観され、それが上述の非営利セクター国際比較プロジェクトにおけるその活動の計測と比べてどのような関係にあるかということが考察される。

第 3 節で、政府と非営利組織とのパートナーシップの意義がサラモンの「第三者政府」に対する考察や最近の英国労働党政権のパブリック・プライベート・パートナーシップの考え方に沿って検討される。

最後に、「公共性」の観点から、そうしたパートナーシップの意義が再説されるであろう。

2. 国民経済計算上の非営利組織（NPO）

68SNA にしても、93SNA にしても、非営利組織の制度部門への格付けには、微妙な問題がある。⁵よく知られているように、1968 年の SNA では、統計単位の設定、部門分割の方式において、実物と金融の二分法が採用されていた。すなわち、生産、消費、資本蓄積といった、経済の営みの実物的側面を記録するための統計単位・部門と所得・支出、資本調達といった、その所得・金融的側面の記録において設定される統計単位・部門が異なっていた。前者における統計単位は、事業所型の単位（活動型単位）であり、後者では、企業型の単位すなわち法的実体（やその集団）であった。そして、前者の単位・部門においては、産業単位と非産業単位との区別が重要な役割を果たしていた。そのとき、「産業」とは、主として市場に向けて、通常、費用をカバーできる価格で財・サービスを販売する目的で生産する単位のことであった。言いかえれば、産業単位は、「商品」、すなわち、主として市場に向けて、通常、費用をカバーできる価格で販売する目的で生産される財・サービスを生産する。⁶

実物と金融の二分法に沿った、68SNA の部門分類は、下のとおりである。

⁵ 68SNA は、United Nations, A System of National Accounts, 1968(Sales No. E.69. XVII.3.)のこと。93SNA は、United Nations, Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, and World Bank, System of National Accounts 1993, prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, 1993.(Sales No. E.94.XVII.4)のことである。

⁶ この 68SNA 特有の用語としての「産業」「商品」は、93SNA では廃止されたが、わが国では、2000 年 10 月に完了した 93SNA 移行後も、「産業」という 68SNA 上の用語を従来どおり使用することになった。

68SNA の活動分類	68SNA の制度部門分類
産業	非金融法人・準法人企業
政府サービスの生産者	金融機関
対家計民間非営利サービスの生産者	一般政府
家計・家事サービスの生産者	対家計民間非営利団体
	家計（非法人企業を含む）

68SNA で、非営利団体を定義するとき、「非営利」とは「非産業」という意味であった。大学や病院の場合などのように、市場向けに生産された財・サービスがあってもかまわないが、その販売収入で経常費用をカバーすることはできない。そうした非産業単位の中で、政府サービス生産者とされる単位をのぞいたものが生産者としての、対家計民間非営利サービス生産者であり、その産出額も政府サービス生産者と同様に経常費用で測られた。

もっとも、すべての非営利機関が産業以外の生産者である「対家計民間非営利サービスの生産者」として、制度部門分類のうえでは「対家計民間非営利団体」として格付けられたわけではない。当該機関に付属する産業単位は除かれたし、経営者団体、ある種の検査機関、ある種の調査機関など、それが生産しているサービスが企業向けのものである場合、当該組織が奉仕する単位が所属する活動分類・制度部門にあわせて格付けされる必要がある。⁷ただし、このような企業に奉仕する非営利機関でも、その他の非営利機関でも、政府単位に支配されていたり、資金の大半を政府に負っている場合は、政府サービス・一般政府に格付けされた。さらに、フルタイム換算で被用者が2人未満の微小単位（で友愛団体であるもの）は除かれた。こうした、さまざまな除外を経て残された残余が、「対家計民間非営利サービス生産者」として活動分類上の格付けがなされた。また、除かれていた付属産業単位をもどして、「対家計民間非営利団体」という制度部門が構成された。

しかし、データ収集上の問題もあり、68SNA 上の対家計民間非営利サービス生産者・対家計民間非営利団体についての数字を実際に推計した国はそれほど多くはなかったと考えられる。そのため、今回の SNA 改訂の過程では、独立した制度部門をつくらずに、家計部門に吸収するという提案もなされていたほどである。

しかし、対家計民間非営利団体をフルの「部門」として維持しようとする逆の推進力もあった。ひとつには、援助の現場で、あるいは、環境問題の国際協力の場で、非政府組織(NGO)の活動が注目されたことがある。さらに、前述の JHCNP が 1989 年に始動した。こうした動きが NPI に対する再評価を促したのかもしれない。

⁷ 企業から当該機関に会費等が支払われる場合、68SNA 上移転であり、企業のアクティビティの投入構造を正確に把握するためには、企業と当該機関とを同じ分類に格付けておく必要があったというのがひとつの解釈である。93SNA では、会費等をサービス料として取り扱う処理を行なうことになった。

では、93SNA では、非営利団体はどのように取り扱われているのか。まず、93SNA における二元法の後退について簡単に触れておかなければならないだろう。93SNA では、「制度部門」が重視される。68SNA では、生産勘定が制度部門について作成されることはないが、93SNA では、制度部門についてフル・セットの勘定が作成されることとなり、わが国での実施は見送られたものの、制度部門について生産勘定を作成することが勧告された。

一方、68SNA の活動分類は廃止され、したがって、68SNA の特有の用語である「産業」も廃止された。93SNA で産業の語が用いられるのは、ISIC（国際標準活動分類）上のカテゴリーという意味、たとえば、「化学産業」というような場合だけである。また、68SNA の実物的勘定で用いられる統計単位であった事業所型単位やよりいっそう均質的な単位は、93SNA では、体系の投入・産出部分に限定されて使用されるに留まることになった。そして、93SNA の投入・産出表では、そうした統計単位が ISIC と、93SNA で新たに導入された、「市場」「自己勘定」「その他の非市場」というもうひとつの分類原理（後述）とをクロスさせて分類されることとなった。もっとも、93SNA のわが国における実施では、68SNA の活動分類が維持されていることを付け加える必要があるだろう。

非営利団体（NPI；non-profit institution）について、制度部門としての「対家計非営利団体」（NPISH）と制度単位としての非営利団体との区別が明確化されたこと（第 1 表を見よ）は、93SNA の重要な貢献ではあろう。しかし、内容面のより大きな変化は、「コスト回収（非産業）」基準から、「利潤非分配」（non-profit-distributing）基準へと、「非営利」の定義ないし解釈が変わったことにある。すなわち、非営利団体（NPI）を特徴づけるのは、「それが当該団体を支配する単位の所得や利益の源泉になりえない」（93SNA、4.14 段）ことであると規定されたことである。より詳細な 4.54 段を下に掲げておく。

4.54 . 非営利団体とは、それを設立、支配、資金供給する単位が、それを、所得、利益またはその他の金融的利得の源泉とすることを許されないようなステータスで、財貨・サービス生産を目的として創設された法的または社会的実体である。事実、このような生産活動は黒字もしくは赤字を生み出すわけであるが、たまたま黒字を生んだとしても、他の制度単位がその黒字を受け取って使うことはできない。非営利団体の定款自体がこのように作成されているため、この非営利団体を支配し、運営する制度単位は、それが生み出す利益その他の所得に対して、何等、受益権がないのである。このような理由から、非営利団体はしばしば多種にわたる課税から免除されるのである。

これが制度単位としての NPI であるが、第 1 表を見れば知られるように、制度単位としての NPI がそのままひとつの制度部門を構成するわけではない。対家計の NPI を他から識別する基準が必要になる。すなわち、それは、企業に奉仕することなく、政府に支配されていたり、政府資金に全面的に依存していたりそれが主たる収入源であったりしない

こと⁸という従来基準のほか、家計に財・サービスを経済的に意味のある価格で提供しない(言い換えれば、無料ないし経済的に意味のない価格で提供する)という基準、すなわち、「非市場」の基準が(「非産業」に替えて)加わっている。別言すれば、市場生産者である NPI が除外されている。なお、わが国では、従来からの名称「対家計民間非営利団体」が維持されている。

第 1 表
93SNA における非営利団体の取扱いと
タイス = サラモンの非営利部門の提案

制度 単位 類型	93SNA の制度部門				タイス・サ ラモンの 「非営利 部門」
	法人企業部 門	政府部門	家計部門	対家計非営 利団体部門 NPISH	
法人企業	C				N = N _i
政府単位		G			
家計			H		
非営利団体	N ₁	N ₂	N ₃	N ₄	

出所：Helen Stone Tice and Lester M. Salamon, “The Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts: An Introduction and Overviews”, paper presented at the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth Cracow, Poland, 27 August to 2 September 2000.

ここで、「非市場」ということばの意味について、さらに、付言しておく。68SNA の産業・非産業の識別基準が「コスト回収」であるということについてはすでに見たが、93SNA で産業・非市場の区別に対応するのは、市場・自己勘定・非市場の区別である。68SNA の「産業」に代わる「市場生産者」は、すでに見たように、その産出の全部ないし大部分を、市場において経済的に意味のある価格で販売するような生産者のことであるが、「経済的に意味のある価格」ということばの意味は必ずしも明らかではない。93SNA は、このことばを「生産者が供給しようとする量と購入者が買おうと思う量とに意味のある影響を及ぼす価格」と置き換えている。また、その他の、すなわち、自己勘定生産者(持ち家の家計や自給

⁸ 教会および宗教団体については、政府によって主たる資金供給を受けていても NPISH とする。93SNA4.65 段および 4.162 段を見よ。

農家など)を除くという意味で、「その他の非市場生産者」とは、「その産出の大部分を無料または経済的に意味のない価格で他の単位に供給する生産者」のことである。⁹

ヘレン・ストーン・タイスとサラモンは、ポーランドのクラカウで行なわれた第26回国際所得国富学会(2000年)で“*The Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts: An Introduction and Overviews*”と題したペーパーを報告し、そのなかで、対家計非営利団体(NPISH)と同定されたものに限らず、制度単位としての非営利団体(NPI)をそのまままとめて非営利部門すなわち第1表の $N = N_i$ をひとつの制度部門とみなす“サテライト勘定”を構築することを提案している。¹⁰この点はあとで見ることになるだろう。

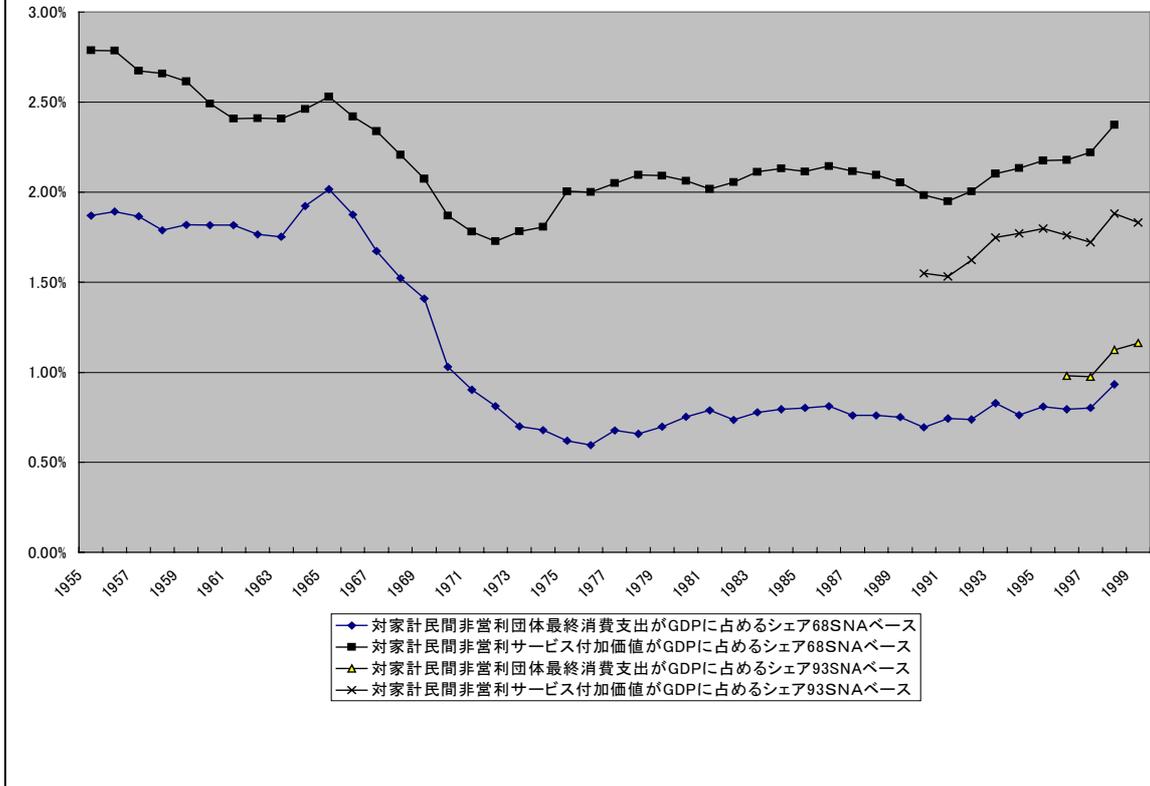
68SNAベースの長期遡及系列(内閣府経済社会総合研究所編『長期遡及主要系列国民経済計算報告(昭和30年~平成10年)』、2001年)を見ると、わが国の国内総生産(国内総支出)に占める対家計民間非営利団体最終消費支出(実質)の割合は60年代後半から70年代前半までに急速に縮小し、70年代後半以降も0.7%前後に低迷している。しかし、付加価値(実質)で見ると、2%程度の安定したシェアを保っている(第2図を見よ)。このことは、NPIが財・サービスを市場向けに提供する傾向を強めた結果ではないかと思われる。「コスト回収基準」上、NPIだった単位が時間の経過とともに、コストを回収できるような生産主体に、(たとえば、市場化への圧迫のもとで)変化することはありそうなことである。¹¹

⁹ 生産者と同様に、産出も「市場産出」「自己最終使用に向けられた産出」「非市場産出」に分類される。6.45-6.51段を見よ。

¹⁰ 山内直人『NPO入門』(日経文庫、1999年、58頁)にも同様のアイディアがある。

¹¹ NPOの「市場化」の評価については、サラモンの見解が興味深い。サラモンは市場化によってNPOが「みずからの成功の犠牲者」になったとする。実際、NPOは、市場化により同じ市場で活動する営利供給者との激しい競争にさらされるようになり、非営利供給者がこうした市場からチャリティ・ケアや研究といった本来の使命を達成するための活動の資金を賄うことをむずかしくしている。また、市場化は、営利・非営利の境界を曖昧にしたため、非営利組織が税制上の優遇を受けることの正当性に対する疑問も提出されるようになった。レスター・M・サラモン/山内直人訳『NPO最前線』、岩浪書店、1999年、50頁以降。原著は、*Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroad*, The Nathan Cummings Foundation, 1997。

第2図 SNAにおけるNPO



また、このグラフでは、同時に、ごく短期間ではあるが、93SNA 系列のグラフを重ねて示している。93SNA のわが国の実施では、民間の医療機関（医療法人）が NPISH からはずされた一方で民間の教育機関（私立学校）は、NPISH に留まっていることを注意する。結果として、付加価値シェアがかなり下落しているのは当然として、同じ図から、一見不思議に思えることがある。93SNA ベースのグラフのほうが、68SNA ベースのグラフと比べて、対家計民間非営利団体最終消費支出の GDP シェアは、上にある。

実は、93SNA の 4.65-67 および 4.162 の段落で示される NPISH の 2 類型とその例示¹²

¹² 「第1のタイプは、個人の団体により、主として団体員の利益をもたらすように、財貨あるいは、むしろより多くはサービスを提供するために設立された非営利団体である。こうしたサービスは、メンバーによる定期的な負担金や会費により賄われ、通常無料で供給される。この第1のタイプには、専門職能団体または学術団体、政治団体、労働組合、消費者団体、教会および宗教団体、社交、文化、娯楽、スポーツなどのクラブなどの対家計非営利団体が含まれる」（4.65 段）。「対家計非営利団体の第2のタイプは、非営利団体を支配する団体の構成員の利益のためでなく、博愛的な目的において設立された慈善、救援、援助機関により構成される」（4.67 段）。「他の制度単位からの現金または現物の自発的な移転により資金供給される」（4.162 段）ことが第2のタイプの NPISH の主たる特徴である。

から見て、医療機関だけでなく、教育機関も市場生産者として分類することが 93SNA の趣旨にあっていようにも思われる。

この点は、わが国の 93SNA 実施をめぐる重要な論点でありうる。実は、医療機関は、SNA の実施上ある問題を抱えていた。

68SNA でも、93SNA でも非市場（非産業）生産者としての対家計（民間）非営利団体の産出は、費用で測定される。そこから、商品・非商品販売（68SNA）市場産出・非市場産出の販売（93SNA）をさしひいたものが対家計（民間）非営利団体の最終消費支出である。なお、93SNA では、慣行上 NPISH の最終消費支出はすべて個別最終消費とされる（9.95 段）ので、NPISH の現実最終消費はゼロであり、最終消費支出は、全額家計部門に現物社会移転されることになる。したがって、NPISH の生産勘定では、産出合計 = 市場産出 + 自己最終使用に向けられる産出 + 非市場産出において、自己最終使用に向けられる産出はつねに 0 であることになる。¹³

そこで、68SNA の場合、次のような生産勘定が作られていたことになる。¹⁴

対家計民間非営利サービス生産者
（ = 対家計民間非営利団体 ） の生産勘定
（ 1997 年度、全目的 ）

単位：10 億円

雇用者所得	11,111.4	最終消費支出	5,273.2
固定資本減耗	1,379.9	商品・非商品販売	
中間投入	6,921.5		14,332.4
間接税	192.9		
投入額	19,605.7	産出額	19,605.7

ところが、目的別対家計民間非営利団体の目的別最終消費支出をより詳細に点検すると、3 目的（教育・医療・その他）のうち、医療について実施上大きな問題を抱えていたことが明らかになる。実際、医療の最終消費支出は、0 の近傍にある。

¹³ 93SNA の完全勘定系列のうち、表 A.V.7 を見よ。

¹⁴ 『国民経済計算年報』平成 12 年版の付表 14 「対家計民間非営利団体の目的別最終消費支出」より作成。わが国の 68SNA の実施では、対家計民間非営利サービス生産者と対家計民間非営利団体とは同一視されたことにも注意する。

**対家計民間非営利団体の
目的別最終消費支出
(1997年度、名目)**

単位：10億円

支出目的	雇 用 者 所 得	固 定 資 本 減 耗	中 間 投 入	間 接 税	(控 除) 商 品 ・ 非 商 品 販 売	最 終 消 費 支 出
1 . 教 育	3,606.2	492.7	943.8	37.4	3,748.0	1,332.2
2 . 医 療	3,480.7	645.7	3,930.9	43.9	8,045.1	56.0
3 . そ の 他	4,024.5	241.6	2,046.7	111.5	2,539.3	3,885.0
合 計	11,111.4	1,379.9	6,921.5	192.9	14,332.4	5,273.2

出所：『国民経済計算年報』平成12年版

1997年だけでなく、医療目的の対家計民間非営利団体最終消費支出の推移を示すと以下
のようになる。

平成 3 年度	平成 4 年度	平成 5 年度	平成 6 年度	平成 7 年度	平成 8 年度	平成 9 年度	平成 10 年度
24.6	19.0	87.0	-73.3	-32.5	-49.5	-29.1	56.0

このように、医療目的に関しては、統計作成期間が68SNAの実施において困難な事態に
直面していたことは、明らかである。わが国の93SNAの実施においては、この部分のアノ
マリーを解消することに主眼が置かれたという解釈をしてみたいと思う。同じ年について、
93SNAベースの「対家計民間非営利団体の目的別最終消費支出」の表を以下に掲げる。

**対家計民間非営利団体の
目的別最終消費支出
(1997年度、名目)**

単位：10億円

支出目的	雇 用 者 所 得	固 定 資 本 減 耗	中 間 投 入	間 接 税	(控 除) 商 品 ・ 非 商 品 販 売	最 終 消 費 支 出
1 . 教 育	4114.9	512.7	1,023.6	46.2	4,414.8	1,282.6
2 . そ の 他	4,319.8	349.8	2,760.3	94.3	3,450.8	4,073.2
合 計	8,434.6	862.5	3,783.9	140.6	7,865.6	5,356.0

出所：『国民経済計算年報』平成13年版

これで、第 2 図に関する疑問点が部分的に解消されたことになるだろう。しかし、問題の全部が解消されたわけではない。最終消費支出が 0 の近傍にあった目的（医療）が除かれたことは、68SNA ベースと 93SNA ベースとで、最終消費支出の対 GDP 比がほとんど変わらない理由になっても、継続的に後者が前者より上方にある理由にはならない。実は、93SNA の実施と同時に行なわれた基準改定で、産業連関表の「社会福祉」の数字が大幅に増加したことが「その他」目的の対家計民間非営利団体最終消費支出を上方改定させることになった主たる要因である。¹⁵

本節の最後に、非営利団体・非営利組織（NPI あるいは NPO）に対する SNA の取り扱いと JHCNP のそれとを比較しておく。JHCNP においては、NPO を構造的・操作的に定義する 5 つの要素によってプロジェクトの対象となる NPO の範囲を確定していた。それは、以下の 5 つである。¹⁶

- 1) “Organized” 正式に組織されていること。法人格をもたなくても、その場かぎりではないものとしての、組織の持続性が担保されていればよい。たとえば、定款が存在することなど。¹⁷
- 2) “Private” 民間の組織であること。政府機構の一部であってはならない。政府公務員がその組織を統治する機関を支配してはならない。政府が収入源泉となることを排除するものではない。
- 3) “Non-profit-distributing” 利潤の分配をしないこと。その組織の所有者あるいは理事に組織の活動の結果生まれた利益を還元しないこと。非営利組織が利益を得てもかまわないが、その利益は、組織がもつ公共性に則した基本的使命に対して投資される。
- 4) “Self-governing” 自己統治。自身の活動をコントロールできること。外部組織によりコントロールされていない。
- 5) “Voluntary” 自発的であること。その組織活動の実行やその業務の管理において、ある程度の自発的参加がある。寄付やボランティア労働など、ある程度の自発的インプットがある。

¹⁵ 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部の錦織千由紀氏の手をわずらわせた。感謝する。なお、従来の目的分類で「医療」に含まれていた「保健衛生」は、「その他」に含まれることになったことにも注意する。

平成 2 年産業連関表「社会福祉（非営利）」	生産額	1 兆 420 億円
	家計最終消費支出	3278 億円
	非営利最終消費	7143 億円
平成 7 年産業連関表「社会福祉（非営利）」	生産額	2 兆 6538 億円
	家計最終消費支出	7980 億円
	非営利最終消費	1 兆 8558 億円

¹⁶ サラモン他、『台頭する非営利セクター』、前掲訳書、21 - 23 頁を見よ。

¹⁷ “Formal” と呼ばれることもある。

5つの基準にも関わらず、次の組織類型は、プロジェクトから除外された。もちろん、除外されたタイプの組織がすべてNPOではないということではない。¹⁸

除外される組織類型
・宗教団体 ・政党 ・信用協同組合 ・相互貯蓄銀行 ・相互保険会社 ・政府機関

「利潤非分配」基準は、68SNAの基準とは異なるが、93SNAで導入されたことはすでに見たとおりである。そのうえで、93SNAの制度部門としてのNPISHや制度単位としてのNPIの定義と比べると、いくつかのちがいがあ

1) 理事会の構成等から見て政府が支配はしないが、主たる資金源である場合、JHCNPではNPOであるが、SNAでは、非市場NPIではあるが、NPISHからは排除される。

2) 企業に奉仕するようなタイプの非営利組織はSNAでは、制度単位としては市場NPIに、制度部門としては法人企業部門である。JHCNPではNPO部門に含まれる。

3) SNAでは、制度単位が、他の制度単位を持ち分の過半を所有することなどによって支配することができるが、その場合でも法的実体としての被支配企業は、別個の統計単位として取り扱われる。したがって、“self-governing”の解釈次第では、SNAのNPIがJHCNPのNPOより広い範囲をカバーする可能性がある。たとえば、営利企業が利潤非分配基準その他を満たしながら、100%出資でNPOを設立し、理事会に過半の理事を送り込む場合などである。

4) JHCNPでは、NPOにボランティア要素を要求するが、SNAではそうではない。

上記のうち、1)と2)とは、NPISHという制度部門についての差であって、NPI(NPO)という制度単位についての差ではない。3)は運用の問題以上のものではないだろう。したがって、制度単位(NPI)レベルでの決定的なちがいは、4)のみであることになるだろう。

山内によると、JHCNPでボランティアエレメントを要求することは、「公共性」のプロクシー(代理変数)であるという解釈¹⁹が成り立つという。そうであるとすれば、68SNAの「非産業」基準も、社会の構成メンバーによるなんらかの支援を要請せざるをえないという点からは同様なねらいをもつものといえそうである。93SNAの定義だけが、そうした公共性の観点をもっていないことになる。

¹⁸ 山内は、この基準に関連して営利企業が設立した、いわゆる「企業財団」が母体企業から独立しているかどうかを問題にしているが、プロジェクト対象にはなった(前掲書、30頁)。

¹⁹ 山内、前掲書、31頁。

JHCNP の収入源泉の分類については、すでに言及した。公的補助 (public sector)、寄付 (philanthropy)、会費・料金 (fees) の3つに収入源は分類される。やはりすでに言及した (脚注 12)、93SNA における NPISH の2つのタイプとの対応が興味深い。実際、

第1のカテゴリーの「労働組合、専門職能団体または学術団体、消費者団体、政党、教会または宗教団体、社交、文化、娯楽またはスポーツのクラブ」は、メンバーからの会費・料金に主たる収入源があるものであり、第2のカテゴリーの「他の制度単位からの現金または現物による自発的な移転により資金供給されている慈善、救援、援助団体」は、ボランティア労働を含む寄付を主たる収入源泉にした NPI である。もちろん、政府が主たる収入源泉になると、NPISH からははずされることになる。

わが国の「国民経済計算」におけるごく素朴な目的分類 (教育、その他) はすでに見たが、JHCNP では、国際非営利組織分類 (ICNPO) と呼ばれる「活動分野分類」を開発している。11のグループは以下の通りである。

1	文化・芸術
2	教育・研究
3	保健
4	社会サービス
5	環境
6	開発・住宅
7	法律・アドボカシー・政治
8	寄付仲介とボランティアの斡旋・支援
9	国際活動
10	宗教
11	経営者団体・専門職能団体・組合

最後に、68SNA の「コスト回収」基準と 93SNA の「経済的に意味のある価格」基準、93SNA と JHCNP の「利潤非分配」基準をめぐって、若干の考察を行なう。

93SNA の「経済的に意味のある価格」基準は、「市場メカニズムが一定の機能を果たしているどうか」を問題にしているようにも見えるが、「経済的に意味のある」、あるいは、「供給量と需要量に有意な影響を与える」という表現は、いかにも曖昧である。²⁰

また、「コスト回収」基準を無意味な基準として廃棄すべきなのかという点を決してそのようなことはないと思われる。たとえば、ある種の産業的に成立していたリサイクル活動が、その領域へのボランティア活動の参入により成り立たなくなるといったようなことはありえることであるが、むしろ、このようなアクティビティの市場的成立可能性に 93SNA が十分な注意を払っていないことは、その大きな問題点であると考えべきであろう。

「利潤非分配」基準にも、いくつかの疑問がある。非営利組織の理事の得る所得のなかに

²⁰ ESA95 では、販売収入がコストの 50% を上回る場合に市場産出とするという基準を採用した。

は、フリンジ・ベネフィットを含め、余剰の分配部分があるのではないか。また、株式は、資金調達手段の一類型 他の資金調達手段とそれほど変わらない に過ぎないのだから、債権者のなかで株式所有者を特別扱いする理由はないのではないか。²¹機関の解散時に資産の分配ができるのであれば、途中で利潤の分配がされるかどうかはいつでもよいことではないか、等々である。

3. パートナーシップをめぐって

サラモンが観察したように、米国型の近代福祉国家の諸プログラムの実施において、連邦政府が第三者機関、たとえば、他のレベルの政府（州、市、郡）、銀行、法人企業、病院、大学等の研究機関そして非営利組織といったようなさまざまな機関に財・サービスの実際の供給をまかせ、政府は、認定や資金供給を行なうにとどまることは、80年代以降多くの先進諸国で観察されるようになった現象である。サラモンは、こうした政府のあり方を「第三者政府」(third party government)と呼び、従来の福祉国家論や非営利組織の理論的研究のそうした現象をうまく説明できていないことをそうした理論の弱さと捉えた。²²

実際、従来の福祉国家観のもとでは、政府は、政策立案から財・サービスの提供まですべての段階を一貫して実施することが暗黙の前提とされていた。資金を供給し方向づけを与える政府の役割と財・サービスを供給するうえの政府の役割とが切り離されていない。また、非営利組織に関する理論からも、こうした協力関係の存在は説明しにくいものであった。サラモンは、従来のNPO理論(NPOの存在意義を説明する理論)を「市場の失敗/政府の失敗」理論と「契約の失敗」理論とに整理し、そのいずれからも、うまく、政府・非営利の協働関係を説明できないことを示した。「市場の失敗/政府の失敗」理論では、次のような説明が行なわれる。

国防や清浄な空気のような「公共財」は、「フリー・ライダー」の存在から市場ではうまく供給できない(「公共財性」による「市場の失敗」)。だからこそ、そうした公共財の供給に政府が責任をもつことになるわけだが、実際の政府は、民主主義あるいは多数決原理で構成されるため、多数の獲得に失敗した集団は自らが必要な公共財を享受できなくなる。満たされない需要が存在することになる。そこで、少数者集団が非営利組織を結成して自分たちにとって必要な公共財を供給するようになるというのが、この理論における説明だが、明らかにパートナーシップ(非営利が供給して政府が認定する)の存在を説明できていない。

一方、「契約の失敗」理論では、情報の問題が考慮される。たとえば、高齢者介護の場合、

²¹ 68SNAでは、そのことは、はっきりしていた。68SNAでは、正味資産を計算するときに、法人企業の第三者負債(借り入れ、社債など)と第三者負債(株式)とを区別しない正味資産(独立正味資産)概念を採用したからである。

²² 本節にサラモン理論の考察は、Lester M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1995、第2章によっている。

サービスの購入者は、それを自分で消費するわけではないし、一生のうち何度も介護サービスを購入するわけではないから、サービスの購入者と供給者との間に著しい情報の非対称性が存在することになるだろう。どのサービス供給者を選択すべきかということに関して情報が不足している。そこで、何か、その財・サービスが質・量とも適切な標準に適切であることを示す保証のようなものが必要である。「契約の失敗」理論によれば、それが「非営利」という組織形態であるとする。

確かに、サービス供給者が情報上優位にある場合、その有利さを利用する（購入者を裏切る）可能性がある。営利目的の企業と非営利の企業を比べるなら、営利のほうが購入者を裏切る誘因をより強くもっているだろう。

この理論は、情報の非対称性が存在する場合、市場の営みに多くの問題が孕まれることに着目した点では優れているが、政府 - 非営利の係をうまく説明できていないことは、「市場の失敗/政府の失敗」理論と変わりはない。実際、非営利組織のほうが営利企業より素朴な直感として信頼できる（購入者を裏切る誘因に乏しい）のであれば、政府機関のほうがより信頼できるだろうからである。

サラモンは、次のように考えた。公共財性に基づく市場の失敗が存在するとき、政府の行動が即座に対応することはまず期待できないだろう。これは、一種の「取引費用」の問題である。ボランティアな行動を動員する費用は、政府の行動を動員する費用（多数を獲得する費用を含む）よりはるかに安いのである。このように、公共財の不足という市場の失敗に対して、まず反応するのは、非営利セクターであり、ボランティアな対応に不足や欠陥（「ボランティアの失敗」）がある場合に政府の行動が要請されると見ればよいではないか。

政府は、公共プログラムの設計を受け持ち、資金供給する。プログラムの実施は、対処すべき問題により近い位置にいる組織にまかせればよい。このような「第三者政府システム」においては、民間の営利企業と民間の非営利組織を比べると、後者は、政府と目的のうえで共通性を持つことから考えて、はるかに重要な役割を占めることができるだろう。とくに小規模なボランティア組織の場合、サービスの供給を顧客のニーズにあわせてパーソナライズできるではないか。

では、「ボランティアの失敗」とは何か。サラモンは、4つの類型を考察している。それは、

- 1) フィランソロピーのインサフィシェンシー (insufficiency)
- 2) フィランソロピーのパティキュラリズム (particularism)
- 3) フィランソロピーのパタナリズム (paternalism)
- 4) フィランソロピーのアマチュアリズム (amateurism)

である。

1)は、フリー・ライダーの問題であるとともに、NPOの活動が景気の変動などに原因する不安定性があることがコミュニティーの必要に適切に対応する信頼できる資源の流れを生みだし得ないのではないかという問題でもある。2)は、ボランティアな行動が特定のグル

ープに焦点をあてたものになりがちであること(「えこひいき」)であり、それは、カバレッジの問題をもたらし、無駄な重複にも繋がる。3)は、受益者の側になんの発言権もなく、貧者に富者の慈悲にすがらざるをえないような、きわめて非民主主義的な状況をつくりだすことである。4)は、既に言及した専門性の欠如であるが、ボランティア組織は、さまざまな社会問題に宗教的その他の信条にもとづいて対処しがちであろうが、それが社会学や心理学の進展を無視したものである可能性がある。

サラモンは、別の論文のなかで、「非政府組織は、ボランティアとプロフェッショナリズム、そして、彼らの存在を特異なものとしているインフォーマリティと、個々の成功を永続的な成果へ結びつけるのに必要とされる制度化との間に存在する微妙なバランスを慎重に見きわめる必要がある」と書いている。²³「成功を永続的な成果」にむすびつける「制度化」。この言葉に、政府・非営利関係のひとつのエッセンスが籠められているかもしれない。

サラモンのいう「第三者政府」という福祉国家の現状認識は、1980年の『ワシントン・ポスト』紙上(6月29日付け)の彼の論文「第三者政府の台頭」²⁴にまでさかのぼることができるが、企画・立案部門と執行部門とを分離するという、PFI、エージェンシー、疑似市場といった、その後の、いわゆるNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)の諸手法にも共通するものである。さらに、サラモンの提示した“パートナーシップ”の視点は、NPOの側からの理論構成であるという理由によってばかりでなく、ポストNPMの公共部門改革の流れとしても、注目すべきであると考えられる。実際、大住荘四郎が書いている通り、NPMは「市場メカニズムを重視した改革であり、市場を介さない「住民参画」や「協働(パートナーシップ、コラボレーション)」といった視点はあまり考慮されてはこなかった」からである。²⁵

しかし、サラモンの行なった説明のなかで、NPOの活動が評価され、それが政府の福祉施策に組み込まれる過程(広義のアドボカシー)と比べると、そうした福祉プログラムの実施をNPOが受け持つことになるとする部分は弱い。たしかに、小規模のボランティア組織であれば、パーソナライゼーションの利点があるだろうが、ひとつのプログラムの実施をめぐって、同規模の営利企業と非営利組織とが競争しても、どちらがすぐれたサービスを提供するかということを組織の利潤処分方針だけで判断することはむずかしい。営利企業が新技術を持ち込んで、サービスの質を飛躍的に改善したり、コストを低下させたりするような場合、非営利組織で太刀打ちできるのかという大いに疑問である。NPOの利点をそのアド

²³ サラモン「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」、『中央公論』、1994年10月。

²⁴ Salamon, “The Rise of Third-Party Government,” *Washington Post*, June 29, 1980. ただし、福祉国家の非営利セクターの関係についての英国の事例に言及する必要があるかも知れない。英国では、第2次大戦後の中央集権的福祉国家の勃興とともに、それまで社会の福祉機能の重要な部分を担ってきた非営利セクターは、その機能を失ってしまう。

²⁵ 大住荘四郎『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』、日本評論社、2002年、167頁。

ボカシー、別言すれば、アマルティア・センのいう「機能」の提唱に求め²⁶、実施が本格化した場合には、NPOの役割は終わると見るべきなのか、必ずしも解決されていない問題である。

パートナーシップに関しては、英国労働党政権が提示した、「パブリック・プライベート・パートナーシップ」の理念が注目される。²⁷この理念は、保守党政権下のNPM諸手法を継承する側面をも、もっているが、大住は、労働党政権下で行なわれた「ベストバリュー改革」などを取り上げながら、従来のNPM手法が「経済性」や「効率性」の観点に捕らわれすぎていたことを批判する。たとえば、PFI (Private Finance Initiative) にしても、「PFI導入の目的は、社会資本整備の領域へのVFM (Value for Money) 原則の徹底である」²⁸とされているのだし、VFMとは、要するに“カネを出しただけのことはある”という意味だろう。²⁹大住は、労働党政権下のポストNPMの動向に「経済性・効率性を重視した前政権のNPM手法を転換し、有効性に比重を移し行政の現場を通じた住民の参画手法の構築を模索している」³⁰という。

NPMで用いられる用語の整理が必要である。³¹ある施策の実施において、なんらかの資源投入を行ない、産出を得る。それが住民や社会にプラスのインパクトを与えるだろう。それが施策の成果であると考えられる。ところがそうした住民や社会への影響は、住民や社会の側の条件に依存するので、ある種の因果関係の想定が必要になるだろう。たとえば、安全な道路と住宅環境の整備を目的として街灯整備事業を行なう場合を考えると、投入は実際にかかった費用、産出は新設された街灯の数、成果は安全に通行できる道路の割合であると説明することができるが、最後のアウトカムに関しては、地域社会の状況に大きく依存する。これは、アマルティア・センのケイパビリティーの説明で、財・サービスの消費が機能に変換されるとき、利用関数に依存するのと同様であろう。

投入：
INPUTS

産出：
OUTPUTS

成果：
OUTCOMES

「経済性」(Economy)は、産出を一定として投入(あるいは費用)を最小化することであり、「効率性」(Efficiency)は逆に投入(あるいは費用)を一定として産出を最大化するこ

²⁶ アマルティア・センの「機能」および「ケイパビリティー」の概念とそれがもつ経済学・統計学へのインプリケーションについては、拙稿「福祉国家の再定義と国民経済計算」(西日本理論経済学会編『現代経済学研究』、第9号、勁草書房、2002年所収)を参照せよ。

²⁷ *Building Better Partnership: The Final Report of the Commission on Public Private Partnership*, IPPR, 2001. 『PPP委報告』と書く。

²⁸ 大住、前掲書、161頁。

²⁹ むしろ、前出の『PPP委報告』では、PFIへの期待はVFM程度にとどめるべきであるという観点が提出されている(後述)。

³⁰ 大住、前掲書、168頁。

³¹ 大住、前掲書、第4章。

とである、と定式化される。この二者に対して、「有効性」(Effectiveness)とは、産出を通じて成果を達成することである。これまでに書いてきたとおり、NPMの既存諸手法は、その重点を経済性あるいはせいぜい効率性に置く傾向がある。

筆者は、Outcomesの測定はセンの「機能」に基づいて行なうべきであることを主張したい。そうすることが対象事業の「有効性」を、多くのステイクホルダーを含めた、社会の合意形成の枠組みに沿って検証・検討することを可能にする方法であると考えからである。統計データの整備もその方向で進める必要があるだろう。この点については、あとで再び触れる。

ここで、大住のいくつかの著作など³²によりながら、NPMについて簡単に見ておく。筆者の関心の所在から、事例はすべて英国のものである。

アングロサクソン諸国を中心に新自由主義 = 新保守主義的な政権が「小さな政府」を旗印に大胆な「公共部門改革」を進めたのは、1980年代のことであったが、そのために、まず、とられた手法が「民営化」であったことは周知のことである。しかし、たとえば、ブリティッシュ・レイランド(ローバー)の民営化(1984年)やロールスロイスの民営化(1987年)に典型的であるように、市場の失敗や公共性の観点からとくに国有化する(公的部門にとどめる)理由のない国有企業について株式売却を行なったにすぎないケースも多い。数次の労働党政権による基幹産業の国有化が行なわれたことも過大な公的部門を作り出した原因のひとつではあるが、景気後退や特定産業の停滞に際して、雇用維持の観点などから国有化が行なわれた場合も多いことに注意する。

国有企業の株式売却による、「狭義の民営化」は、「脱国有化」と呼ばれる方式でもあったが、市場の失敗や公共性が多少なりとも絡む分野にこの方式を進めようとする、かえって、行政の日常的な規制・介入、公的資金の追加投入を必然化してしまう可能性がある。また、ガス、水道、電気といった公益事業の場合、それぞれ、1986年、1989年、1991~1992年に監視・規制機関(ウォッチドッグ)つきで民営化されているが、情報の非対称性のもとで料金規制を行なわざるを得ないことの帰結として、民営化事業者に莫大な利潤をもたらし、1997年総選挙の労働党の公約によって、ウィンドフォール税が課されたことは、問題のひとつの所在を如実に示しているだろう。さらに、万一、民営化された企業が破綻したりすると、再び行政下に置くことを余儀なくされ、甚大な社会的費用をまねきかねない。この好例が2001年10月のレールトラックの破綻であろう。

保守党政権が最後に行なった民営化は、鉄道であった(1995年 - 1997年)。そこでとられた方式は、上下分離方式と呼ばれるものであった。“上”については、フランチャイズ制の28の運行会社が存在する。“下”が鉄道のインフラを所有管理する会社であり、それが1996年に発足したレールトラックである。レールトラックは、20,000マイルの線路、

³² 大住、前掲書のほか、大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年。大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識 50』東京法令出版、2001年。

2,500 の駅舎、40,000 の橋梁・隧道、9,000 の踏切、1,100 の信号所を所有管理し、運行会社などから施設利用料を受け取ってきた。このような上下分離方式に関しては、安全対策の責任が上下に分離されることなど、安全上の問題が指摘されていた。ハットフィールド事故（2000 年 10 月）後、旧英国国鉄全体が大混乱に陥るなかで、ATS に相当するような設備の設置すらも法的に義務づけられていなかったことなど、鉄道インフラの山積した問題が社会的に認知されざるを得なくなり、インフラ事業に大幅な設備投資が要求されることになった。それがレールトラックの経営悪化をまねき、2001 年 10 月 7 日に破綻、即座に政府管理下に置かれた。³³同時テロ事件の余波でわが国ではあまり報道されなかったが、約 30 万人の株主に被害が出る見込みで、英産業界にとっては少なくとも過去 10 年で最大の経営破綻であったという。

「脱国有化」という狭義の民営化には限界があり、公的部門のより核心部分に新自由主義的な「改革」を実施してゆくためには、民間委託（アウトソーシング）やバウチャーに代表されるような「広義の民営化」の手法に比重を移さざるをえない。すなわち、そこでは、経済活動に占める民間企業のウエイトを高めることにねらいが置かれる。

サッチャー政権が 1980 年地方政府・計画・土地法で導入した強制競争入札制度（CCT；Compulsory Competitive Tendering）は、広義の民営化に含めておこう。CCT は、中央政府が地方自治体に対して業務の競争入札を義務づけたものであった。この制度のもとでは、自治体の現業部門（DLO）も民間事業者と同じ条件で入札に参加しなければならないとされた。当初、2 万 5000 ポンド以上の事業規模の道路の建設・維持補修、街灯整備などに限定されていたが、1988 年地方自治体法では、ごみ収集、ビル清掃、学校や福祉施設の給食など広範な現業的業務に適用範囲が拡大され、さらにメジャー政権下の 1992 年地方自治体法では、現業的業務にとどまらず、法務・人事管理・財務・建築設計などのホワイトカラー的分野まで適用対象が拡大された。

CCT が地方自治を侵害するものであったうえに、かなり党派的なものでもあり、労働党の支持基盤を切り崩そうとしたものであったことは明らかなことのように思われる。当然、1997 年の総選挙後に労働党政権のもとで廃止された。保守党の長期政権のもとでも、選挙民の生活に直接関わる地方自治体（カウンスル）はつねに労働党優位であったことに注意しておく。民間委託や CCT によって、サービスの品質は維持しえた（品質基準を約定に明記するなど）にしても、雇用・労働条件の悪化や失業が広範に帰結したことは当然のことである。公務員は、相対的には雇用条件のよい労働力であるのが通例であったろうから、民間部門が、たとえば、主婦化した労働を利用するなどして、安価なサービスを提供できる可能性は高い。

1980 年代半ば以降に形成された NPM 理論は、こうした方向をさらにすすめ、公的部門

³³ 2001 年 10 月 8 日付 *Times* によると、新しい公益事業体が創設される予定であるというが、それには、株主が存在せず、利潤はすべて鉄道ネットワークに再投資されるとされている。ここでは、非営利組織（NPO）に関わる興味深い実験が行なわれようとしている。

に民間企業の経営手法を導入し、その効率化、活性化を図ろうとした行政経営理論である。大住は、NPMの核心は、4つのコンセプトからなるとしている。それは、業績/成果による統制 市場による統制 顧客主義への転換 ヒエラルヒーの簡素化であるが、そのなかでも、契約型のシステムあるいは「市場的メカニズム」の導入に、そのエッセンスがあると考えておこう。わが国でもよく言及される エージェンシーと PFI、さらに、わが国でそれほど知られていないが、保守党政権下で行なわれた NHS 改革がその好例となる 疑似市場という3つの「市場的メカニズム」について述べることにしよう。

「エージェンシー」は、1988年にサッチャー政権によって導入された。中央政府機関のなかで、企画・立案部門と執行部門を区別し、後者に属する部門を分離し独立機関とすることである。エージェンシーの長官は公募により、長官は所管大臣に特定の行政サービスの供給に関する義務を負う。その代わりに組織運営（給与を含む）には、広範な裁量権が伴う。

保守党政権の方針は、きわめてラジカルなものであった。すなわち、行政の執行部門すべてに対して民営化の可能性を検討され、マーケット・テストが行なわれる。公的部門・民間部門双方に対してオープンな入札が実施される。公的部門が落札した場合には、今度はエージェンシー化の可能性が検討される。それもノーである場合、はじめて政府に残存する、とされた。

「PFI」は、道路、橋梁、高齢者施設、病院、学校などインフラ形成を含む公共サービスの提供の分野に民間事業者の資金と経営能力を導入しようとする NPM 制度であり、メージャー政権下の1992年11月にスタートした。92年といえば、保守党が辛勝した総選挙のあった年であるが、同年秋には、景気低迷、保守党の分裂などの要因によって、世論は、保守党から離れつつあった時期である。より適切に表現すれば、80年代末から97年まで、92年総選挙前後のほんの短い期間を除けば、労働党の支持率はつねに保守党を上回っていたというべきである。

PFIの事業主体の典型例は、建設会社、施設運営会社、金融機関・機関投資家などの関係事業者からなる民間コンソーシアムがその事業のために設立したプロジェクト会社である。政府の提案（公募）によって事業が提示され、事業コンペによって事業主体の選定が行なわれる。³⁴

PFI事業は、公的サービスを提供することになるので、当然のことながら、価格規制等の規制（たとえば、プライスカップ制）が課される。

PFIには、次の3つの種類がある。財源自立型タイプ、すなわち、民間事業者が利用者からサービス料金を徴収し運営費用を賄い、建設費用を回収するタイプ、たとえば、有料橋。公的部門にサービスを提供するタイプ民間の事業運営会社に政府が利用料金を支払うタイプ、たとえば、刑務所、通行量の測定ができる一般道路。ジョイント・ベンチャータイプ、事業費用の一部を補助金などのかたちで政府が負担し残りを他の収入源で賄うタイプ。

³⁴ 民間コンソーシアムが提案し、官民交渉でコンセッションが与えられることもある。

運営は民間事業者が行なう。

「疑似市場」(quasi-market、「準市場」と訳されることもある)あるいは「内部市場」(internal market)が保守党政権のNHS改革で導入されたのは、「1990年保健サービス・コミュニティー・ケア法」においてであった。保健サービスにおける購入主体と供給主体を分離し、両者の間に市場疑似物を創設しようとしたものである。³⁵

地域(district)の保健当局は、従来は、病院の運営主体でもあったが、改革後、その役割は、購入主体に限られるとなった。保健当局は、その地域の病院や他の地域の病院から、公的な病院からでも民間の病院からでもサービスを購入することができる。保健当局とその病院との間で年間契約が結ばれる。ひとまとめにした包括的契約が行なわれることもあるだろうし、ケース・バイ・ケースベースで専門的治療に関する契約が結ばれることもあるだろう。また、待ち時間や最低限の要件が契約内容に含まれる可能性がある。

従来のNHS病院は、改革後は独立のトラストになる。自身の資産をもち、財務省の厳格な規制のもとではあるが、その売却も可能である。トラストのもつ資本資産に対して年率6%で収益を確保しなければならない。外部資本に関しては、借入れ、資本支出両面の制限がある。トラストが受け継いだ建物や土地については、機会費用を認識するうえから資本料金を徴収される。資本プロジェクトの実施については、PFIを用いることが想定・奨励されている。3年先までの事業計画を作成しなければならない。トラストの理事会は大臣によって任命される。

第三の主体として、“ファンド・ホルダー”と呼ばれる主体がいる。家庭医たちは、一次医療を行なう供給主体であると同時に、一定の患者数³⁶をもつ家庭医のグループを予算管理医(Fundholding General Practitioner)と呼ばれる購入主体としても位置づけることになった。病院やコミュニティー・ケア向けの予算の一部は、地域保健当局ではなく、この予算管理GPに与えられることになった。それによって、基本的には緊急性のない医療サービスをトラストから購入できるようになったし、訪問看護のようなコミュニティーサービスや患者のために処方した薬剤を買うこともできるようになった。予算管理GPは、個別に予算を計算されたが、受領後はプールすることができる。他のGPと予算管理GPは、一次医療に年齢や居住地域の貧困度でウエイトづけされた登録患者数にもとづいた定額支払いと実際の診療行為にかかった費用をカバーする金額の支払いを受けた。その代わりに患者はすべてみなければならないし、緊急時には対応の義務がある。ファンドホールディングの予算は、

³⁵ NHS改革についての説明は、Howard Glennerster, "The United Kingdom's New Health and Welfare Policy: A changed role for markets" (『医療と福祉における市場の役割と限界 イギリスの経験と日本の課題』聖学院大学総合研究所、2000年、同名シンポジウム講演資料)による部分が大きい。

³⁶ 当初は、10,000人であったが、1996年4月には、半分の5,000人に減ったから、比較的小さなGPグループが購入主体となることができるようになっていた。保守党政権末期には、NHS予算全体を“Total Purchasing Group”と呼ばれるGPグループに委ねる実験が行なわれていた。

GP としての本来の予算とはまったく別のものとして管理されていた。

独立性を確保した NHS トラストおよび患者のために使える予算を得た予算管理 GP たちにとって、保守党の NHS 改革は、十分魅力的なものであったことは疑いない。実際、1997 年の選挙戦では内部市場の廃止を訴えていた労働党も、政権奪還後の 1999 年の再改革で実質的には保守党改革のかなりの部分を継承せざるを得なかった。病院はトラストとしての地位を維持し、購入主体と供給主体の分離も維持された。また、予算管理 GP は、一次ケアグループ (Primary Care Group; PCG) と名前を変えたが、患者のために病院と契約を結ぶことができることは変わらなかった。

実は、内部市場の導入は、保守党政権が意図した予算削減の効果をまったくもたず、かえって事務経費を大幅に引き上げてしまうものであった。労働党が選挙戦で批判した “Red Tape” である。しかし、コストの問題を離れて、90 年 NHS 改革を見ると、それは、それなりのメリットをもったものであったと思われるのである。ハワード・グレナスターやジュリアン・ルグランが議論しているように、³⁷ 予算管理 GP たちは、患者たちのエージェンシー (代理人) として医療サービスに関する情報の非対称性に対処する手段を患者たちに提供したと考えられるからである。

以上が NPM の概観であるが、『PPP 委報告』に注目すべき文章がある。

「公共サービスの民間による供給とか非営利セクターによる供給という、すぐコスト削減を連想するようなことは、なくなさなければならない。パートナーシップが〈ひそかな民営化〉であってはならない」³⁸

上に述べたように、90 年 NHS 改革の利点は、情報の非対称性への対処にあり、コスト削減にあるのではない。また、たとえば、PFI を採用したからといって、インフラ整備のための予算が節約できるようになるわけではない。資本的支出が節約できるかわりにインフラ建設の後に経常支出を負担することになるからである。³⁹むしろ、それは財政節度を失わせる可能性すらある。わが国で PFI が脚光を浴びた時期が公共事業に対するバッシングがマスコミを賑わせた時期でもあったことを想起すればよいだろう。だからこそ、『PPP 委報告』では、「PFI を擁護する、唯一の納得できるメリットは、公共サービスの供給における効率性や品質の点で、それがより良い VFM を確保し、公共サービスの供給にいつそのイノベーションをもたらす可能性なのである」と議論しているのである。⁴⁰

³⁷ Glennerster, op. cit., Julian Le Grand, “The State, the Market and the Welfare,” 前掲シンポジウム講演資料所収。ルグランはさらに、エージェンシーである予算管理 GP にそれなりの報酬を支払うべきだと議論している。

³⁸ 前掲『PPP 報告』12 頁。

³⁹ 前掲『PPP 委報告』、79 頁以降。

⁴⁰ 前掲『PPP 委報告』、83 頁。したがって、たとえば、小幡純子が「イギリスの PFI のように、官 (公) の仕事を減らす「小さな政府」を目指す機能を果たするのが本来の姿であろう」というのは、現在の英国政府の政策理念の説明としては疑問がある。小幡純子「PFI で官と

上の引用からも明らかとおり、政府外主体の参画は、(現実のパフォーマンスは別として)公共サービスの提供におけるイノベーションを促進するかもしれない。(VFMの源泉を点検する必要はあるが)経済性の観点からメリットがあるかもしれない。しかしながら、民間委託やPFIによって、執行上の経験が蓄積されなくなり、執行の結果を十分に評価することができなくなるだろう。それを企画・立案の改善に生かせなくなるのが強く危惧される。よほど厳しい監視(モニタリング)システムを構築しないかぎり、政府当局と民間の営利主体との情報の共有の可能性に大きな期待はできそうもない。⁴¹政府と使命を共有するであろう、NPOが執行に関わるひとつの意味は、そこにあるのではないかと思われるのである。NPOであれば、広く社会に寄付やボランティア労働の提供という形で支援を求める必要があるから、情報の公開度は、営利企業と比べ圧倒的に高いであろう。この場合、利潤非分配基準がそれほど有用な基準とは思われない。

上に述べたことから、いわゆるマネジメント・サイクル(企画・立案(Plan) 執行(Do) 評価(See) 企画・立案 ...)のうち、民間の営利主体が参画する範囲は執行に限られるであろうが、非営利主体であれば、機能の提唱や実現された機能の評価のプロセスに参加することができるから、より広い範囲で、政府プログラムの執行に参画できる。そのようなあり方こそ、“パートナーシップ”という呼び名にふさわしい。

保守党政権下の公共部門への過小投資が鉄道の困難をひきおこしたのだし、まさに、そのような社会資本不足こそ、PFIの存在理由となったのである。

2001年総選挙で最大の争点となったのは、教育、輸送、病院、警察といったさまざまな分野における公共サービスの貧弱さそのものであった。長期にわたる保守党政権は、確実に英国の公共部門を疲弊させたのである。「経済性」重視のNPMが公共サービス供給の改善につながる可能性は、もともと、限られている。政権奪還当初の労働党政権がニューレーバーを強調しようとするあまり、緊縮ぎみの財政スタンスをとったことも災いしている。

労働党は、選挙戦のポスターでヘイグ保守党党首(選挙の惨敗で辞任)にサッチャーの頭髪をかぶせ、「投票に行こう!でないをやつらがくるぞ!」というコピーをつけた。多くの英国国民にとって、サッチャリズムはマイナス・イメージそのものであり、すでに過去のものであることは十分認識しておく必要がある。

もっとも、英国を代表する保守的メディア『エコノミスト』誌は、その2001年6月2日-8日号の表紙に、ブレア首相にサッチャーの頭髪をかぶせた。サッチャリズムを継承したのは、ニューレーバーの方ではないかというわけである。労働党の「第三の道」の行方はい

民との関係はどう変わるか』『ESP』、1999年10月、28頁。

⁴¹ PFIには民間企業が今まで参入できなかった公共部門をあたらしい“獲物”にしたいだけではないかというくさんくささ>がつきまとう。当該活動の「需要」は、政府の特定の部局からしか発生しないであろう。落札後(契約後)長期にわたって、特定の業者と特定の政府部局との関係が継続するのである。癒着の発生を阻止するメカニズムをよほどうまく整備す

まだ定かではない。

4. 「公共性」の再定義 結び

本稿では、「公共性」を「人々のケイパビリティの促進に向けられた社会のコミットメント」のことでありと定義しようと思う。その意味で、パブリック・マネジメントは、〈公共性のマネジメント〉であるべきであると考えられる。

統計の整備という点に関しては、NPO 活動の把握の重要性は、NPO の活動そのものを観察・分析することだけにあるのではない。前節で述べてきたようなパブリック・プライベート・パートナーシップが公共性にどう関わっているか、ひとびとのケイパビリティを促進するためにどのように協働したのかということアカウンティングするべきである。そのための試案を拙稿（前掲）で示した。

その目的のために、NPO (NPI) の定義をどうするべきかという論点がある。SNA (68、93) は、政府から主たる資金供給を受ける NPI を政府側に格付けたが、そうした NPO の被用者が公務員としての安定した地位をもっているわけでもないのだし、政府部門に置いてしまえば、NPO と政府との協働関係を的確に表現できないことになる。パートナーシップとは、NPO が政府の“手足”となることではない。政府に支配されているわけではないが、政府から主たる資金供給を受ける NPI を NPISH 側に定義しなおす必要があるだろう。JHCNP の操作的・構造的定義において、そうした協働関係の把握は、サラモンの問題意識の中心にあったといえる。

一方、すでに述べたように、93SNA 上の NPI の定義は、公共性を保証するための基準をなんらもっていない。その点で、93SNA の NPI および NPISH の定義は支持できない。68SNA の定義にも実施上、概念上の問題があったことは上述のとおりである。

利潤非分配のような特性からではなく、それが生産する財・サービスの属性から、すなわち、68SNA においてそうであったように、非営利団体を当該単位の実物的領域の属性から定義すべきであろう。ノーマルな状態で財・サービスの市場向け販売だけでは活動費用を賄うことができないという 68SNA の基準 社会的支援の必要性の基準でもある を維持したうえで、わが国の医療のようなボーダー・ラインケースを市場（産業）側に含めるといふ、内閣府が 93SNA の実施において採用したと思われる方針を支持したい。ただし、政府から主たる資金供給を受ける NPI は、NPISH に組み替える。

ジョン・グレイは「束縛のない市場は民主的な政府とは両立できない」とする。⁴²それは、

る必要があるだろう。

⁴² ジョン・グレイ / 石塚雅彦訳 『グローバリズムという妄想』、日本経済新聞社、1999 年、13 頁。原著は、John Gray, *False Dawn: The Delusion of Global Capitalism*, Granta

束縛のない自由市場の人的コストがあまりに高いからである。「自由市場の中核となるものは、規制の撤廃された労働市場である」⁴³ことは、就業状態や職場に関わるさまざまな「機能」に、自由な市場が致命的な影響を与えうるものであることを示している。雇用の場で進行中の、労働力の「主婦化」(マリア・ミース)⁴⁴に十分な注意を払う必要がある。

現在では、「19世紀イギリスの自由市場は歴史的に特異なものである」⁴⁵こと、それが、大規模な国家干渉によってのみ成立したものであったことは、明らかなことである。そのことは、現在の状況にもあてはまる。社会をその「付属物」にするような、自由な市場は、国家の大規模な介入(国際機関を介した介入を含む)なしには、成立しない。サッチャーは、地方自治体、学校、労働組合といった中間組織(中間集団)を徹底的に敵視した。市場の自由な作用には、強力な中央集権国家が必要なのである。

このような経済-社会のなかでの、「公共性」のアカウンティングを国民経済計算の新しい課題として提起したい。それは、当然、前節で見たような政府と非営利団体のパートナーシップを注意深く観察することを含んでいる。家計の個別的財・サービス分類を機能分類に変換するとともに、公共性に向けた社会の努力が適切にアカウントされなければならないだろう。

さらに、多くの公共性が、市場と関わっていることにも注意しなければならない。たとえば、出版活動のあり方が表現の自由に大きな影響を与えるし、電力の安定供給、通信手段の提供などは、主として市場的な枠組みに国家が介入することを通じて行なわれる。

制度や政策を前提にして市場のワーキングをCGE等によってシミュレートし、市場結果が予測される。その結果(帰結そのものと権原)がケイパビリティの観点、あるいは環境的な持続可能性の観点から容認可能かどうか判断され、容認不可能であれば、制度や政策が変更され、新たなシミュレーションが行なわれることになる。予測された市場結果が容認されれば、その制度・政策は実行に移されることになるだろう。

1997年に政権を奪還した英国労働党の理論家、デービッド・ミリバンドは「政治は市場の結果に責任を負わねばならないし、負いうる立場にある」⁴⁶と述べたが、上のように考えてみるとよいかもしい。市場の時代には、そうした時代なりの市場とのつきあいがある。

Publications, 1998.

⁴³ グレイ『グローバリズムという妄想』、前掲訳書、16頁。

⁴⁴ マリア・ミース/奥田暁子訳『国際分業と女性 進行する主婦化』、日本経済評論社、1997年。原著は、Maria Mies, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, 5th Impression, 1994。ミースのいう「主婦」とは文字どおりの主婦の意味ではなく、パートや契約社員などの安上がりな補助労働者とみなされる人々のことである。主婦化とは主婦の状況に追い込まれることである。

⁴⁵ グレイ『グローバリズムという妄想』、前掲訳書、16頁。

⁴⁶ David Miliband, "The new politics of economics," Colin Crouch and David Marquand (eds.) *Ethics and Markets: Co-operation and Competition within Capitalist Economies*, Blackwell Publishers, 1993. 引用は、28頁。