

事例研究論文

社会起業家としてのアメリカの大学の地域貢献 「善意に基づく税の代替支払い」の事例研究

中村 晃司

関西学院大学大学院国際学研究科 博士課程後期

キーワード：社会連携，産学官連携，社会的企業，社会起業家，非営利組織

1. 問題意識

大学は、周辺地域の振興、経済再生といった社会課題の解決へ積極的に関与する起業家精神をもったチェンジメーカーとしての役割を期待されている。歴史的に大学は、教育と研究を本来的な使命とした社会に貢献する非営利組織として位置づけられてきた。現在においては、より直接的な社会貢献が強調され、研究成果の商業化、産業界との連携、企業への技術移転、大学発ベンチャーなどが世界中の大学で行われている。学納金、寄付、公的補助金の収入に頼ってきた伝統的な非営利団体である大学は、産学連携などで発生する事業収入を加味して収支を目指す事業体へと変化し、非営利団体としての大学が行う事業の多様性が、営利団体との境界線を引くことを難しくしている。その一方で、大学は事業目的が社会的である限り、利益の最大化を目的として動機づけられていない組織であることも明白である。

本研究では、Dees (1998) に倣い、大学を純粋な営利性と非営利性の狭間に存在する社会的な事業体である「社会的企業」として位置づける¹。そのうえで、大学旧来の姿である非営利の目的の実現を目指す社会企業（起業）家（以下、社会起業家）活動に注目し、特に米国における地域経済貢献を目指した社会起業家活動を考察する。

昨今、米国の大学では、教育・研究・社会貢献活動を通じ、周辺地域と連携した地域振興、経済再生に取り組む事例がみられる。1990年代、地方自治体の財政難がもたらす公共サービスの質の低下に起因し、都市部における高い犯罪発生率、建物の破壊、貧困、社会インフラ整備の停滞、公立学校の運営悪化などが社会問題化した。これらの課題解決を目指

し、大学は、地方自治体、企業、民間団体等と連携し、人材育成、研究成果の技術移転、施設建設や維持、財・サービスの購入、地域住民の雇用、不動産開発、住環境の整備等の大学の資産や経済活動を梃とした地域の経済再生、コミュニティ再生、公共サービスの代替に取り組みが実践されている。

米国において、大学の資産を梃とした地域再生、公共サービスの代替の手法として注目されているのが、一部の地方自治体が実施する大学による「善意に基づく税の代替支払い（Payment in Lieu of Taxes: PILOT）である。米国における州立大学が有する財団や私立大学は、多額の収入や不動産などの固定資産を所有するが、それらの多くは免税となっている。逼迫する財政を背景に、地方自治体が免税措置を受ける大学、病院、博物館、美術館などの民間非営利団体に対し、固定資産税に代わる「善意」に基づく支払いを要請するものである。得られた収入で、地方自治体は公共サービスの維持・提供していることから、大学による公共サービスの代替機能の一つとみなすことができるのではないかと。2011年の調査では、少なくとも2000年以降、218地方自治体がPILOTを実施し、納付額は年間9,200万ドル超に及ぶ。PILOTは、警察、消防、道路整備などの公共サービスの経費として組み入れられている。

2. 本稿の目的と構成

我が国においても、地方自治体による将来の公共サービスの安定的な提供には懸念がある。それゆえ、社会起業家である大学による非営利目的の社会貢献事業としての公共サービス代替についての可能性を検討する視座を提供することが本研究の目的であ

る。

本稿では、拡大を続ける米国における大学を含む非営利セクターの経済規模、非営利団体の免税措置の現状、PILOTの制度について考察する。そのうえで、非営利団体が有する固定資産が市全体の免税対象面積の1割に及び、同市に所在する大学から約2,500万ドルに及ぶ善意に基づくPILOTの納付を受け、公共サービスの維持・提供を行う学都ボストン市を事例に、PILOTの有効性と課題を分析する。

3. 先行研究

本論は社会起業研究を主とするものではないが、大学を社会的企業とした議論は筆者の調べでは見当たらない。論者によって社会起業の捉え方は多様であるが、基本、個人の社会的使命に焦点を当てる社会起業家論と社会的企業の組織構造や社会政策とのかわりを論ずる社会的企業論に大別される。柴田(2011)による議論の取り纏めは参考になる。なお、我が国では、町田(2000)が、社会起業家を「医療、福祉、教育、環境、文化などの社会サービスを事業として行う人たち」と先駆的に定義しており、本論における社会的企業の定義を後押しする。

本論が注目する米国のPILOTだが、非営利団体に関する税制の歴史は、我が国の国税庁に相当する内国歳入庁(Internal Revenue Service、以下IRS)ウェブサイトや、岩田(2004)、黒木(2015)などが参考となる。地方自治体が実施するPILOTのケーススタディは、複数の先行研究がある。Kenyon and Langley(2010)は、多くの非営利団体は、地方自治体が本来負担すべき公的サービスを担っていることから、地方自治体の費用負担を軽減している。それと同時に享受されている警察、消防、道路といった公的サービスの費用を地方自治体に負わせていると説く。LaClair(2012)は、ボストン市における各非営利団体、特に大学が所有する固定資産に対する公的サービスの費用を算出し、PILOTの支払実績との対比を行った。Fei, et. al(2015)は、PILOTの歴史的系譜をまとめ、地方自治体が非営利団体へ過剰にPILOTを要求すると納付額が縮小するとマサチューセッツ州内の過去の実績から実証している。

4. 米国の非営利団体の制度

4-1. 拡大する非営利セクターの経済規模

非営利団体には、さまざまな形態がある。ハーヴァード大学基金(基本財産317億ドル)やビル&メリンダ・ゲイツ基金(同374億ドル)のように莫大な資産を有する団体もあれば、地域の教会、町の商工会議所など資産規模の小さなもの、全米を活動範囲とするものから地域に根ざした活動を行うものまで幅広く存在する。

McKeever(2015)によると、米国経済を支える非営利セクターの経済規模はおよそ9,050億ドルと推定され、2013年の実質GDPの5.4%を占めている。2013年現在、IRSに登録されている非営利団体(Nonprofit Organization)の数は141万あり、2003~13年の10年間で2.8%増加している。全ての非営利団体のうち、連邦税、州税が免除される内国歳入法典(Internal Revenue Code、以下IRC)の501(c)(3)に規定される慈善団体(Public Charity)数は、2003年の798,988から2013年には954,476へと19.5%増加している。非営利団体全体の収入(2.17兆ドル)と支出(2.10兆ドル)に対する501(c)(3)の団体が占める割合は約7割(収入1.73兆ドル、支出1.62兆ドル)ある。総資産で見ると非営利団体全体が5.17兆ドルに対し、501(c)(3)の団体は3.22兆ドルと約6割を占める²。

雇用面では、非農業部門雇用者に占める非営利セクターに区分される教育・医療分野の雇用者の割合は、全国平均15.1%である。1990~2010年の20年間でこの分野の雇用は5.0%増加している。一方、製造業をみると、非農業部門雇用者に占める割合が全国平均8.9%、1990年から2010年の20年間で7.3%減となっている。製造業における雇用者数の減少を、教育・医療分野が吸収し、拡大を続けてきたことが伺える(Kenyon and Langley 2010)。

4-2. 非営利団体としての大学

私立大学の多くは、活動が営利目的ではなく、創設の由来が「慈善団体(Public Charity)」であることから、501(c)(3)の免税団体として認められている。大学の活動で発生した収入と寄付金収入に対す

る連邦税は免除される。これは、連邦政府にとって大学の教育・研究機能は、国民の生産・市民能力を養成する源泉として認識されているためである。

公立大学、通常は州立大学となるが、同じく501(c)(3)として認められる。それは、公的機関に準ずる存在かつ法的地位も認められており、外部評価である大学基準認証 (Accreditation) を受けていること。また、監督規制をする立場になく、州政府を構成するために欠かせない組織ではないことによる (AAU 2013)。ゆえに、多くの公立大学は政府機関としての要件を満たしていることから、連邦政府と州政府間の免税措置 (Intergovernmental tax immunity) の原則によって連邦税は免除される。

連邦法同様、各州政府も大学を含む非営利団体に対する免税措置を与えている。その代わりに、免税団体は連邦及び州法に基づく確定申告 (Tax Filing)、会計監査、報告書の開示義務がある。特に IRS は、大学が付置し活動を支援する公益慈善財団 (Public Charitable Foundation) に対し、年次報告 (Form 990) の提出を義務付けている。財団は、団体の設立趣旨、収入、支出、基金、経営陣の給与とベネフィット、事前の贈物 (Charitable Gift)、ロビー活動などの実績を報告する。これらは公開情報となる。

5. PILOT とは

地方自治体の税収に占める固定資産税の割合は高い。2009年度の全米の固定資産税収入における非営利団体を対象とした免除額は、概ね4～8%、170～320億ドルと推定されている (Sherlock and Gravelle 2009)。歳入の減少傾向と政府サービスに対する需要が高まる昨今、資金繰りに困窮する地方自治体が注目したのが、非営利団体に対する固定資産税の免除措置である。免税措置となっている非営利団体も公共サービスを受けているため、その費用も例外なく公平に負担してもらおうべきとの考えから生まれた手段の一つが PILOT である³。

PILOT は、非営利団体の土地所有者が、地方自治体が提供する公的サービスの費用を負担する善意に基づく支払いである。PILOT は、すべての非営利団体を対象としたものではなく、地方自治体と対象の

非営利団体との間の合意に基づき実施されるものである。

5-1. PILOT と大学をめぐる歴史

地域における公益な非営利団体は、主要な雇用主であり、住民が必要とするサービスの提供者、そして、地域への訪問者を応対する役割を果たしている。その一方で非営利セクターは、地方自治体の財政不安をもたらす存在にもなっている。地方自治体は、警察、消防、道路の維持等の公的サービスを提供する費用として十分な歳入が必要である。非営利団体側も公的サービスを受けているのだが、所有する固定資産は全米50州において免税措置となっていて公的サービスを提供するための歳入は期待できない (Gallagher 2002)。

これまで、複数の大規模の大学では、地方自治体に納付した PILOT を通じて、公共サービスの利用分を相殺するよう努めてきた。名門私立大学が多く集まるマサチューセッツ州での取り組みは早期に始まり、後述するボストンの PILOT は、1925年から始まっている。隣町のケンブリッジ市に所在するハーヴァード大学、マサチューセッツ工科大学 (MIT) は、1928年から PILOT を納付している。ハーヴァード大学は、1990年に結んだ市との合意に基づき、年170万ドルの PILOT を納めてきた。2006年からは年240万ドルに納付額が改定され、今後10年ごと3%納付額が上乗せされる。同大学によると、今後50年間で納付額の規模が、約2億550万ドルに及ぶという (The Crimson 2005)。一方の MIT も同様であり、年間の支払い150万ドルに、年2.5%の上昇分を加えた額を今後40年間納付していく (Tartakoff 2005)。

ロードアイランド州の州都プロビデンス市では、市内の7つの非営利団体に対し、PILOT への協力を要請している。市内の主要大学の一つであるジョンソン&ウェールズ大学は、市との間に640万ドルの一時金に加え、今後5年間で500万ドルの納付することで合意している。

5-2. PILOT の実態と規模

2011年、599地方自治体を対象に実施した調査(Langley et.al. 2012)によると、PILOTは2000年以降少なくとも28州218地方自治体で実施されている。地方自治体は、多様な手法でPILOTを受け取っているが、58%の自治体では非営利団体と長期契約を結んでいる。34%の自治体では毎年納付する形式となっている。PILOTを実施する地方自治体の行政区分は市と町が多い。また、少なくとも7つの教育行政区、4つの郡で実施されている⁴。

納付額の規模は毎年約9,200万ドル程度あり、9割以上が教育機関と医療機関によるものである。そのうち3分の2は大学からで占めている。PILOT納付額の約8割は、北西部地域、特にマサチューセッツ州とペンシルベニア州に集中している。1団体あたり平均292,952ドル納付しているが、その中間値約3万ドルと比べると差は約10倍ある。これは前項で紹介したハーヴァード大学、MITの納付額からもうかがえる。PILOTの大部分は、次の10団体からのものである：

ハーヴァード大学、イエール大学、スタンフォード大学、ブラウン大学、ボストン大学、マサチューセッツ総合病院、ダートマス大学、ブリガム&ウーマンズセンター、MIT、プリンストン大学

この10団体のうち、ハーヴァード大学、ボストン大学、マサチューセッツ総合病院、ブリガム&ウーマンズセンター、MITの5団体はボストン地域に所在する。なお、調査に回答した181地方自治体のうち、165自治体ではPILOT納付額は歳入の1%以下にとどまっている。

5-3. PILOT義務化の動き

いくつかの州や地方自治体では、PILOTを義務化する動きがみられる。1994年、ペンシルベニア州フィラデルフィア市長のレンデル(Rendell, Ed)は、「Voluntary Contribution Program(善意の寄付プログラム)」と命名したPILOTを導入した。レンデルが後にPILOTの義務化を表明するまでは、2,730万ドル分のボランティアサービスと2,870万ドルの納付があった。ところが、裁判所がPILOTの義務化を認めたことから納付額は干上がった。

現在、マサチューセッツ州議会では、免税措置がなされていない非営利団体(学校、病院など)は、25%の固定資産税の支払いを義務化する法案が審議されている⁵。もし、この法案が可決されれば、例外なく小規模の非営利団体にも固定資産税の支払いが義務化されることになる。米国にある約15万の非営利団体は、50万ドル以上の固定資産を有しており、年間の免税額は非営利団体の総収入の19%に及ぶ(Fei et al. 2015)。PILOTの義務化は、非営利団体の活動、特に不動産取得を必要とする活動を抑制する可能性がある。

6. ボストン市におけるPILOT

本節では、非営利団体が有する固定資産が市全体の免税対象面積の1割に及び、同市に所在する大学から約2,500万ドルに及ぶPILOTの納付を受けるボストン市の事例を分析する。

6-1. 非営利団体の影響力

約450万人の人口を抱えるボストン地域は、ボストン市とケンブリッジ、ニュートン、ブルックリン周辺で構成されている。全米で9番目に大きな都市地域である。その中心であるボストン市が提供する消防、警察、公衆衛生・清掃、インフラの整備といった重要な公共サービスは、市の予算の約25%を占める。これらを支える2016年度の歳入見込は28.6億ドル、うち68.6%の19.2億ドルは固定資産税収入である。

市内の49.1%の土地は、固定資産税が免除されている。うち38.7%が連邦政府、州、市の所有で、残り10.4%は、教育、医療、文化、宗教などの非営利法人が所有している(BMRB 2013)。つまり、市内の約50%固定資産所有者が、公共サービスを維持するための税金を負担している構図となっている。

加えて、ボストン市内の民間雇用者の上位10社中の7社は非営利団体で占められており、ボストン市の経済に大きな影響力を有する(表1)。2000年の調査によると、市内の私立大学及びその関係者が購入する財・サービスの規模は約7億ドル、私立大学が与える経済効果は市の経済規模の11%にあた

る 40.4 億ドルを占めている (BMRB 2013)。

ボストン市の経済における非営利団体の役割は重要である。その一方で、地方自治体にとってみれば、免税措置を与えられた非営利団体からの税収が期待できないというジレンマも持ち合わせている。

6-2. PILOT の系譜

ボストン市は、1925 年から一部の非営利団体との間で PILOT の実施に関する覚書を取り交わしている。1965 年に PILOT の制度を導入して以降、ボストン市は多くの地方自治体と同様に、非営利団体と直接交渉のうえ、覚書を結んできた。固定資産を所有する主要な非営利団体との間に善意に基づ

表 1 ボストン市の民間雇用主上位 10 社

1. マサチューセッツ総合病院 (24,500 名)
2. ボストン大学 (10,000 名)
3. State Street Bank & Trust (金融機関)
4. ブリガム アンド ウィメンズ病院
5. ベス・イスラエルメディカルセンター
6. ボストン・チルドレンズ病院
7. Fidelity (投資会社)
8. ボストンメディカルセンター
9. John Hancock (生命保険会社)
10. 国立ダナ・ファーバー癌研究所

太字：免税団体 出展：Boston Municipal Research Bureau

く PILOT の納付が行われており、市が提供する警察、消防、除雪といった必要不可欠な公共サービスの管理コストを補完してきた。ところが、コミュニティリーダーや住民らは、非営利団体らが受け取るべき利益を超えた公的サービスを提供するための費用の負担を強いられていることに不満を持ち、非営利団体がコストを応分に負担するための議論を重ねてきた (Lustig 2009)。2009 年、ボストン市は、主要な非営利団体の代表者を加えたタスクフォースを設置し、PILOT 制度における市と非営利団体両者の望ましい関係を目指した調査を開始した。なお、PILOT の内容は覚書を結んだ非営利団体ごとさまざまであった。そこでタスクフォースは、個別に内容

を評価したうえで、プログラムの標準化を目指したのである (City of Boston)

6-3. ボストン方式の特徴

タスクフォースがまとめた「ボストン方式」と評される PILOT は、2011 年から再スタートを切った。その特徴は、PILOT の対象団体となった非営利団体は、固定資産税評価額の 25%分の現金納付と、最大 50%分がクレジットされたコミュニティ・ベネフィット (Community Benefit) と称される地域貢献活動の実践を金銭対価とした金額の合算で構成される (City of Boston)。

* 手 段： PILOT の対象となる非営利団体を特定し、現金とコミュニティ・ベネフィットによる市への貢献を要請する (参加は善意)。

* 対象団体： 教育、医療、文化セクターの私的非営利団体

* 固定資産の最低評価額： 課税対象とした場合、1,500 万ドル以上の固定資産を有する非営利団体に参加要請

* PILOT 納付額： 課税対象とした場合の固定資産税評価額の 25%にあたる現金の納付を要請

* コミュニティ・ベネフィット・クレジット (Community Benefit Credit)： 市に認められた地域貢献活動を金銭的な対価に換算して、PILOT の全納付額の最大 50%をクレジット

* 固定資産税納付によるクレジット： 免税措置を受けている固定資産に対する固定資産税の納付分は PILOT 納付額の一部としてクレジット

* 新方式は 2012 年度から 5 年間継続

6-4. ボストン方式導入後の成果

市内に所在する教育・医療・文化機関のうち、評価額で 1,500 万ドル以上の固定資産を有する 49 の非営利団体が、2012 年度から始まる新方式 (ボストン方式) での PILOT の参加団体となった。内訳は教育機関 23、医療機関 16、文化機関 10 である。

① 現金の納付実績

2011年度、現金の納付額が15,146,992ドルであったに対し、新方式が始まって5年目となった2016年度は32,082,841ドルと倍増した。2016年度分として市が設定した納付額の目標値47,406,810ドルの67.6%が実績値となった(表2)。

教育機関である大学は、合計で23機関参加しているが、納付額の上位3大学(ボストン大学、ハーヴァード大学、ノースイースタン大学)で、約80%の納付実績を占めている(図1)。

表2 PILOT 現金納付の実績(単位:ドル、2011、16年度の比較)

		2016年度	
		上段:実績額	下段:要請額
医療機関全体(16機関)	6,007,904	18,528,181	
※4機関の納付なし		19,873,943	
マサチューセッツ総合病院	2,668,355	6,875,006	6,875,006
ベス・イスラエル医療センター	167,000	3,096,744	3,096,744
テルドレンズ病院	111,921	812,134	812,130
教育全体(23機関)	8,836,230	13,096,838	
※9機関の納付なし		25,634,755	
ボストン大学	5,082,079	6,100,000	7,582,612
ハーヴァード大学	2,109,293	3,223,466	5,803,573
ノースイースタン大学	3,051	1,100,000	4,796,476
文化施設全体(10機関)	151,196	457,822	
※5機関の納付実績なし		1,898,112	
ボストン美術館	66,220	68,920	1,031,392
ニューイングランド水族館	-	-	
WGBH(公共放送局)	-	135,422	*135,422
合計	15,146,992	32,082,841	47,406,810

出展: City of Boston より筆者作成

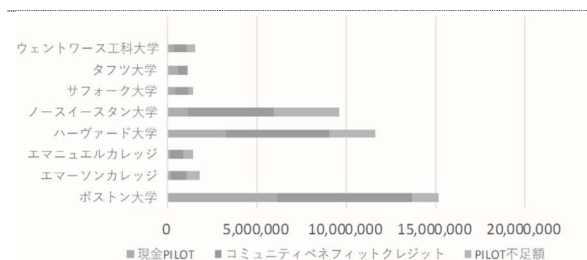


図1 市内主要大学の現金納付実績(単位:ドル、2016年度)

出展: City of Boston より筆者作成

② コミュニティ・ベネフィット

2012年から始まったボストン方式には、PILOT参加団体が提供するコミュニティ・サービスのクレジットがある。クレジットは、通常、各団体のPILOT全納付目標額の50%を上限に与えられる。プログラム全体で5,020万ドル分のコミュニティ・ベネフィットと呼ばれるボストン市民の利益となる社会貢献活動の提供が求められている⁶。

市では、クレジットの対象となるコミュニティ・ベネフィットの具体的な活動が何かを参加団体側が判断するための基準である「5つの原則」を提示している。

- ① 直接市民に対する利益となる取組み
- ② 市のミッションと優先度を支え、参加団体が実施しなければ市の予算で対応する取組み
- ③ 市と参加団体が共有する目標を向けて協力できる取組み
- ④ 定量化が可能な取組み
- ⑤ 矛盾なく透明性のある計画を適切に参加団体が立案する取組み

この基準に沿って、参加団体側がどのようなコミュニティ・サービスがクレジットの対象となるのかを個別に市と交渉する仕組みとなっている。市が実施するイニシアチブに参加にすることに、PILOTのクレジットとなるコミュニティ・サービスには、市民向け奨学金、夏休み期間中の雇用創出、就労体験や学校との協力関係などがある。除雪、道路清掃、公的に使用できる施設の提供や、近隣団体への

寄付などのサービスが対象となるかは、市による事実確認が必要となる。対象とならない例は、許認可申請料 (Permit/Fee)、地域保健センターの運営補助、従業員の給与、無料診療、などがある (City of Boston)。なお、各機関によるコミュニティ・ベネフィットの実績報告書は、2013年度まで実績はボストン市のウェブサイトで公開されているが、以降掲載はない。

我が国の昭和女子大学がボストン市内で運営する「Showa Boston Institute for Language and Culture」も、2016年度実績で4,270万ドルの固定資産を有することから、PILOTの対象団体となっている。市から求められた現金納付分(107,455ドル)も完納している。2013年度の同校のコミュニティ・ベネフィット実績報告書によると、ボストン市内で開催されるイベントのボランティア、放課後行事の補助、フードバンク、ホームレスへの炊き出し、学校で開催した文化イベント、市民への施設貸し出しなどを金銭対価に換算して、実績値を申告している (City of Boston)。

6-5. 「善意」をめぐる課題

これまで見てきた通り、ボストン市のPILOTは、参加団体に対して「善意」に基づく現金の納付とコミュニティ・ベネフィットという社会貢献活動の実践を要請している。この「善意」がいくつかの課題を生んでいる。2012年度のボストン方式を導入する以前と比べ、現金の納付額が飛躍的に向上している。新方式導入直近の2011年度と2016年度を比較すると、納付額は倍増している(表2参照)。ところが、PILOTの全49の参加団体のうち18機関は現金納付を行っていない。これを23の教育機関(大学)に絞ってみると、市の現金納付要望額2,560万ドルに対し、実際の納付額は1,309万ドルに留まっている。表2に示したとおり、ボストン大学、ハーヴァード大学、ノースイースタン大学の3大学だけで、2016年度の納付額の79.5%を占めるのがその実態である。加えて、9大学からの現金納付はなく、市の要望額を納付したのは4機関に留まる。

所有する固定資産とPILOT現金納付額がいずれも

市内で3番目に多いノースイースタン大学も、市の要望額に応える納付を行っていない大学の一つである。2014年度のPILOTにおいて、市のザキム行政執行官 (Josh Zakim) は、ノースイースタン大学が、市が要望する約250万ドルの現金納付しないことに対して、不快感を示した (Rocheleau 2014)。

同大学では、課税対象の固定資産を取得した際、免税措置を受けられたのにも関わらず、約210万ドル分の固定資産税を納付している。今後もこの分の固定資産税については、善意で納税を続けることを決めていた。しかし、この納税額はボストン方式の納付実績として、カウントされなかった。

このほかにも、同大学では年間1,200万ドル分のボストン市民の学生を対象とした奨学金、1,600万ドル分の教育、青年教育プログラムの実施、教職員、学生らによる数千時間のコミュニティ・サービスなどの地域貢献を行ってきた。また、キャンパス近くの市営公園の改良に1,500万ドルを拠出し、大学は独自にキャンパス警察の運営、除雪作業に当たってきたと主張した。PILOTが「善意」であることや、納付額の算定基準が不公平であるとして、納付を拒んだのである。

PILOT納付を拒否したこと、行政執行官の不快感は、地元の有力紙で報道されたこともあり、住民は同大学に対して猛反発した。これを受け、同大学は、現状制度は不公平であるとしながらも、2015年1月になって、2014年度分のPILOT設定額250万ドルの一部である886,000ドルを遡及して納付した (Rocheleau 2015)。また、PILOTへの協力は、現金納付よりもコミュニティ・ベネフィットのような社会貢献活動の方が望ましい、という大学からの要望が市に届いているという (Rakow 2015)。

7. まとめに代えて

これまで見てきた通り、PILOTは、歳入減を背景に、地方自治体が免税措置を受ける大学などの民間非営利団体に対し、固定資産税に代わる「善意」に基づく支払いを求めるものである。その収入で地方自治体は公共サービスの維持提供を行っている。大学による公共サービスの代替は、社会的企業としての大

学による非営利の社会起業家活動としての一つと十分みなすことができる。地方自治体と大学は、市民社会を支援し、地域の抱える問題や課題を共に解決すべき関係にある。大学には、官民関係に代わる公共サービス供給の担い手として、さらには知的基盤を活かし、地域の中心として、社会システムを創造する立場を発揮することが期待される。

従来、PILOTは、地方自治体と大学による直接契約によって金銭授受が行われてきた。今回事例に取り上げたボストンのPILOTは、非営利団体の固定資産を課税対象と見立て算出した現金の納付と、コミュニティ・ベネフィット活動を金銭対価にした貢献の二系統で構成される仕組みである。ボストン方式は、PILOTへの参加基準、住民の納付額の算定基準が標準化された初の事例として注目されている。PILOTへの貢献は、より良い街づくりに協力するスタンスで積極的に関わる大学（例：ボストン大学）もある。他方、PILOTの算定基準が不公平と主張する大学もあれば、金銭対価による納付は望まず、地方自治体の手が届かない公共サービスを通じて、社会課題の解決を目指している大学もある。また、事例で分析した通りPILOTの原理原則である「善意」に基づく制度化かどうかは、市の高圧的な態度から垣間見るに肯定的な評価は難しい。

大学の資産は、もともとは非営利団体の慈善性・公益性に基づく活動によって形成されてきた。ゆえに、学生等からの学費、諸経費や個人・団体といった寄進者からの寄付金の一部からPILOTが納付されると換言できる。これらを地方自治体に納付するには馴染まないという見方もできる。それゆえ、PILOTの義務化は、制度自体が硬直する可能性への考慮が必要となる。一部の論考では、大学は、教育・研究・社会貢献活動を通じ、周辺コミュニティと連携した地域経済振興を加速化させることが、地方自治体の税収を向上させることに繋がり、結果としてPILOTの効果を上回るとする（WRRB 2004）ものもある。いずれにしても、地方自治体と非営利団体との協働、お互いの特徴が阻害されない形で、協力し合うことが重要である。

筆者の調査では、我が国においてPILOTの実施

例は見当たらない。類似の事例としては、地方自治体が地方税法に定める税目以外に条例で徴収できる「法定外税」がある。一部の地方自治体⁷で、核燃料、産業廃棄物処理、緑化促進、高額宿泊などを対象に実施されているが、納税には強制性が働くため、善意を原則とするPILOTとは異なる。但し、地方自治体が行う大学のキャンパス周辺のインフラ整備を例にとれば、大学に応分の費用負担を求めることで官学提携事業として実施されるケースがある。

地域貢献を目指した州立大学が戦後の高等教育の大衆化の受け皿となった米国と、中央集権的な大学管理が行われ、必ずしも地域と密接でない私立大学が高等教育大衆化の受け皿となった我が国とは、歴史のかつ制度的な差異が大きい。しかし、1990年以降、我が国は米国の産学連携を範として、技術移転、大学発ベンチャーといった営利目的の起業家の高揚を目指してきた。我が国の大学は、ここで非営利の目標を追求する社会起業家としての大学について、米国の取り組みから示唆を得る機会とも考えられる。

参考文献

- 岩田陽子「アメリカのNPO税制」『レファレンス』、第54巻、第9号、2004年、pp.30-42.
- 黒木淳「非営利組織の税制と財務報告：米国の事例を参考に」『経営研究』、65(4)、2015年、pp.57-72.
- 財務総合政策研究所『主要国の地方税財政制度調査報告書』2004年.
- 柴田学「日本における社会起業理論を再考する—地域福祉への新たな視座を求めて」『Human Welfare』第3巻第1号、2011年、pp.91-105.
- 中島智人「社会的企業研究に関する一考察：ビジネス・モデルの視点から」『産業能率大学紀要』、第31巻、第2号、2011年、pp.17-34.
- 町田洋次『社会起業家：「よい社会」をつくる人たち』PHP新書、2000年.
- Association of American Universities (AAU), "Tax Exemption for Universities and Colleges Internal Revenue Code Section 501(c)(3) and Section 115",

- 2013.
- Brody, E., Marquez, M., and Toran, K., "The Charitable Property-Tax Exemption and PILOTs", The Urban Institute, 2012.
- Boston University Government & Community Affairs "Financial Contributions" at <http://www.bu.edu/community/economic-impact/financial-contributions/> (Last accessed December 5, 2016)
- Boston Municipal Research Bureau (BNRU), "Boston's New PILOT Program Completed First Year" Special Report, 2013.
- City of Boston "Payment in Lieu of Tax (PILOT) Program" at <https://www.boston.gov/finance/payment-lieu-tax-pilot-program> (Last accessed December 5, 2016).
- City of Boston Mayor's PILOT Task Force "Final Report & Recommendations" (December 2010) at http://www.cityofboston.gov/images_documents/PILOT_%20Task%20Force%20Final%20Report_WEB%20_tcm3-21904.pdf
- Corn, M. L., "PILT (Payments in Lieu of Taxes): Somewhat Simplified" Congressional Research Service, 2015.
- Dees, J. G. "Enterprising Nonprofits" Harvard Business Review. 1998 Jan-Feb; 76(1), p.54-67.
- Emily K. LaClair "Payments in Lieu of Taxes: Calculating the Fiscal Impact of Boston's PILOT Program"
- Fei, F., Hines Jr., J. R., and Horwitz, J. R., "Are PILOTs Property Taxes for Nonprofits?" Journal of Urban Economics, Vol. 94, 2016, pp. 109-123.
- Gallagher, J., "The Legal Structure of Property-tax Exemption". in Brody, E. (ed.), "Property-tax Exemption for Charities" The Urban Institute Press, 2002, pp.3-22.
- Karen F., "As Cities Seek Payments in Lieu of Taxes, Colleges Are Urged to Work Out Deals," The Chronicle of Higher Education, (November 29, 2010)
- Kenyon, D., and Langley, A. "Payments in Lieu of Taxes: Balancing Municipal and Nonprofit Interests." Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- LaClair, E. K., "Payments in Lieu of Taxes: Calculating the Fiscal Impact of Boston's PILOT Program", The Public Purpose, 2012, pp.1-17.
- Langley, A. H., Kenyon D. A., and Bailin, P. C., "Payments in Lieu of Taxes by Nonprofits: Which Nonprofits Make PILOTs and Which Localities Receive Them", Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Lustig, E., "The Boston City PILOT Task Force: An Emerging Best Practice?" New England Law Review, Vol. 44 (2009-2010);, pp.601-619.
- Maine Association of Nonprofits, "PILOTs & SILOTs Payments In Lieu of Taxes & Services In Lieu of Taxes".
- McKeever, B. S., "The Nonprofit Sector in Brief 2015: Public Charities, Giving, and Volunteering", Urban Institute, 2015.
- Rakow, R.W., "Boston's Payment in Lieu of Tax Program: A Review of the Program's Development, Implementation and Results" City of Boston Assessing Department, 2015.
- Rocheleau, M., "Councilor Calls on NU to Make Good on Voluntary Payments", Boston Globe (October 28, 2014) at <http://www.bostonglobe.com/metro/2014/10/28/councilor-zakim-calls-northeastern-make-good-voluntary-payments-city/NbdEU2HFA1UYqVfkapyh6I/story.html> (Last accessed, December 4, 2016)
- Rocheleau, M., "Northeastern Agrees to Partial Payment to City" Boston Globe (March 2, 2015) <https://www.bostonglobe.com/metro/2015/03/02/after-criticism-northeastern-pays-boston-for-municipal-services-but-less-than-city-wanted/IUIKt5PtLAE5E5HQkpUp9N/story.html> (Last accessed, December 5, 2016)
- Sherlock, M. F. and Gravelle, J. G. "An Overview of the Nonprofit and Charitable Sector", Congressional Research Service, 2009.
- Tartakoff, J. M., "Harvard Reaches PILOT Deal With City," The Harvard Crimson, (February 2, 2005), at

<http://www.thecrimson.com/article/2005/2/2/harvardreaches-pilot-deal-with-city/> (Last accessed, December 4, 2016)

U.S. Department of the Interior, "Payments in lieu of taxes" 2010, at <http://www.doi.gov/pilt/index.html>

Worcester Regional Research Bureau (WRRB), "Will PILOTs fly in Worcester? Taxing nonprofits and other options". (March 24, 2004). www.wrrb.org/reports/04-04pilot.pdf

注

- 1 Dees (1998) は、非営利組織と商業的な企業の間領域に、社会性と経済性のハイブリッド組織として社会的企業を位置づけている。
- 2 米国非営利組織の免税措置は、連邦税は IRS、州税は州というように、役割分担がある。このうち、米国の研究対象となる非営利組織は、各州法によって設立された法人ではなく、IRS から第 501 条によって免税措置の承認を受けた免税団体のことをさす場合が多い (黒木 2015、p.59)
- 3 地方自治体による PILOT は、連邦法の PILOT の考え方を範としている。各州 (郡) にある国定公園、野生保護区など、連邦政府が所有する国有地と固定資産は免税措置となっている。地方自治体にとってこれは遺失の利益である。そこで、これを金銭的に補填するために制定された連邦法が PILOT (または PILT、31 U.S.C. § § 6901-6907) である。
- 4 フロリダ州では、PILOT は州の憲法に反するという法的判断が下っており、全米で標準化された制度というわけでもない (Kenyon and Langley 2011)。
- 5 The 189th General Court of the Commonwealth of Massachusetts Bill H.2584(Current)
- 6 コミュニティ・ベネフィットの実績を証明する書類は毎年3月1日までに提出する必要がある。
- 7 法定外税の実施状況については、総務省ウェブサイトを参照。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000417084.pdf

(査読論文)