

# プロローグ 信頼の再構築に向けて

稲葉陽二

## 信頼の重要性

現在の日本に一番欠如しているものは信頼である。社会の構成員の間で、信頼があれば、難なく解決される事柄も、信頼の欠如によって深刻な事態に立ち至る。二〇〇一年暮れから、ダイエー株が一〇〇円を割り、金融団の再三の支援表明にもかかわらず、サプライヤーの間に懸念が広がり、ダイエーの資金繰り悪化を招いた。ダイエーとメインバンクは、二〇〇二年一月一九日にデット・エクイティー・スワップを含むより抜本的な再建案を発表し、危機は回避されたが、支援する金融団そのものに対する市場の信認が十分ではなく、より具体的な再建案の提示を求められたことになる。一方、二〇〇一年九月、民事再生法を申請し倒産したマイカルは、一時、深刻な資金難に陥ったが、日本政策投資銀行のDIPファイナンス（倒産企業与信）で資金繰りをつけ、信頼を失墜した経営陣の退陣、イオングループの支援を得て、再建途上にある。サプライヤーの信頼を回復し、企業間信用が回復したため、資金繰りが急速に改善したという。イオングループへの信頼が大きな支援となった。

一般に経済活動はすべて取引を行う当事者同士の信頼を基礎にしている。個人対個人、個人対企業、個人対政府、企業対企業、企業対政府、政府対政府、すべての関わりで個人間の信頼が重要な要素となっている。身近な例で考えてみても、外出時の戸締まりや、お釣りを二重チェックしなければならないような社会とそうでない社会とどちらが効率が良いかは明らかであろう。スリランカは自然の恵みに溢れたインド洋に浮かぶ宝石のような島国だが、最近まで、内戦状態にあり、テロリストによるハイジャック防止のため、出国時も二回スーツケースの中味を開けてチェックしていた。米国の同時多発テロによって世界中がスリランカのようになったとしたら、経済活動への悪影響は計り知れない。

信頼は社会の規範とそれを暗黙の了解事項として構成員全員に周知させるネットワークに裏打ちされている。二〇〇二年一月一二日朝六時半、常磐自動車道で停車中の大型トレーラーにバンが突っ込みバンに乗っていた五人全員が即死した。大型トレーラーの運転手はこともあろうに追い越し車線に停車し、他の車の運転手と殴り合いの喧嘩を演じていたのである。もし、こんな運転手ばかりだったとしたら、高速道路は本来の機能を発揮できなくなってしまう。これは、社会の規範を逸脱した極端な例であろうが、暗黙の了解として社会の規範があり、それを伝播するネットワークが欠如しては信頼にもとづいて行動するという経済活動の基本が崩れてしまうことは明らかである。

## ソーシャル・キャピタルの定義

信頼とそれを裏打ちする規範とネットワークの重要性は誰の目から見ても明らかであるが、経済学では比較的新しいテーマである。社会学者のハーバード大学のパットナム教授等が提唱され、その後、幾つかの実証研究が行われている。パットナムは、一九九三年に上梓した *Making Democracy Work* のなかで、信頼の重要性を指摘し、これをソーシャル・キャピタルと呼んだ。同書の中で、「ソーシャル・キャピタルとは、協調的行動を容易にさせることにより社会の効率を改善させる信頼、規範、ネットワークなどの社会的仕組みの特徴」と定義している。

このソーシャル・キャピタルの概念は、協調的活動に大きな含意をもっている。ウーロックはこの点を重視し、「ソーシャル・キャピタルは協調的行動を容易にする規範とネットワークである」と定義している。また、フランシス・フクヤマはその著書 *Trust* (邦訳『「信」無くば立たず』加藤寛訳、三笠書房)のなかで、信頼が欠如している三つの事例をあげたあとで、以下のように述べている。

これら三つの事例はすべて、コミュニティーを求める傾向の欠如を暴露している。この欠如のために、人々は経済的な好機が目の前にあるにもかかわらず、それを生かすことができない。これは、社会学者ジェームズ・コールマンが「社会資本」と呼んだもの すなわち、集団や組織の中で共通の目的のために一緒に働く能力 の不足の問題である。(中略) コールマン(中略)は、人的資本の一部は技術や知識とはまったく異なり、人々が互いに協調する能力に関係があり、経済生活だけではなく他のほとんどすべての側面に対しても決定的な意味を持っていると主張した。この協調能力はそれはそれで、コミュニティーが価値と規範をどの程度まで共有しているかによって、また個人の利益をどの程度まで集団の利益に従属させることができるかによって決まる。こうした価値の共有から、信頼は生じてくる。そして信頼は、後に見るように、大きな重要な経済的価値を持つ。(フランシス・フクヤマ著、加藤寛訳『「信」無くば立たず』四〇 四一頁、「社会資本」はソーシャル・キャピタルの訳である。)

パットナムも協調的行動の重要性については、「コモンズの悲劇」、「囚人のジレンマ」、「公共財」、「スト破り」の事例をあげて指摘している。「コモンズの悲劇」は、生物学者ガレット・ハーディンが一九六八年に『サイエンス』誌に寄稿した論文であり、彼は入会地であるコモンズ(共有の牧草地)は人々が自由に利己的に利用することによって、過剰放牧から疲弊すると論じた。個々の牧民にとって合理的な利己的行動をとった結果、コミュニティー全体の共有財産であるコモンズが喪失されてしまうケースである。

また、「囚人のジレンマ」はまえがきでも触れたように、お互いに協調すれば、個々人にとって非協調のケースよりも望ましい結果が得られるのに、相手の対応がわからないために利己的に行動し、その結果、お互いにとって最も望ましくない結果を選択してしまう、というものである。公共財はパットナムによれば、誰でもコスト負担なしに享受できるため、必然的に過小供給になるという。

いずれのケースも社会の構成員がそれぞれ、協調的・利他的に行動すれば最も効用が高い結果を得られるはずなのに、利己的に行動して、個人的にも社会全体からみても効用が低い結果を招来してしまうというものであり、協調的行動の重要性を示している。以下では、パットナムの二つの著書 *Bowling Alone* と *Making Democracy Work* にもとづいて、信頼、規範、ネットワークの内容をもう少し詳しく検討してみよう。

まず、信頼であるが、その内容は当該の個人がどれだけ信頼に値するか、という社会的な評価である。この評価は、何も生涯の付き合いを通じて形成されるといった「厚い」信頼である必要はなく、「薄い」信頼でも協調的な行動を起こすには十分であるとされている。

また、規範とは、顕示的に対価を要求してはいないが、利他的な行動がいつかは報われるという暗黙の了解がある状況を指している。留守中の隣人のために新聞や郵便を代わって受け取るとか、ペットの世話をするとか、それとなく異常がないか気を配る等という行為は、決して、ただちに経済的な報酬を求めるものではない利他的な行動だが、回りまわって、結局は自分自身のためにもなるという、特定個人からの返礼ではなく、いわば社会全般を対象とした互惠の精神を前提にしていると考えられる。このいつかはどこかで結局世話になるかもしれないから協調的に行動しようという規範は、大組織の場合特に重要である。中小企業などの小組織の場合は構成員は互いに知り合いである場合が多く、すでになんらかの形の信頼関係が形成されていることが多いが、官庁や大企業では見知らぬもの同士の接触も多く、互惠の規範、それにもとづく協調的な行動が、市場を通じての商取引を媒介としていないだけに一層重要になる。

こうした互惠の規範を普及させるには、「囚人のジレンマ」、「コモンズの悲劇」、「公共財の

供給」の例にみられるように市場における経済的ネットワークでは不十分である。むしろ、市民生活を通じた社会的なつながりが重要であるとして、パトナムは様々なコミュニティ活動やクラブ活動の参加状況を詳細に検討している。特に、ソーシャル・キャピタルの向上は、構成員の関係が平等な横のネットワークが重要で、宗教活動団体（特にプロテスタントよりはカトリック教会）のように構成員の間で上下関係を形成するものは、むしろそれだけで排他的に振る舞う傾向があり、社会全体のソーシャル・キャピタルの形成を妨げるとしている。

さて、こうしてみても、一見つかみ所がない議論のようにみられるソーシャル・キャピタルも、何を検討の対象としていくべきか、おのずと明らかになる。ウーロックによれば、以下の四つの次元を検討対象としてあげている。すなわち、構成員の間の水平的なつながりの程度、コミュニティ内部における社会的結びつきの性格、市民社会と政府との関係の性格、政府や企業などの機構のガバナンスの質、を検討していけばその社会のソーシャル・キャピタルの在り方と問題点が明らかになるということになる。本書は以下に述べる理由から、主に の政府や企業の機構のガバナンスの質を向上させることと、 から までのすべてが総合的に関連してくる分野である技術開発における信頼のネットワークの構築を中心の課題にしている。

## 信頼の再構築をどう行うか

信頼を再構築する方法の一つは、市場に委ねる部分を増やして恣意的な部分は排除するという ことになる。「コモンズの悲劇」を指摘したハーディンも、その対策の一つとして、コモンズを売却して私有化し、外部経済を内部化することを提示していた。コモンズを一種の公共財から、私有化して通常の市場メカニズムの働く財にしようというものである。これはまさに現在の構造改革が目指しているもので、小泉首相の「民間で出来ることは、民間にやらせる」という構造改革のメッセージも、単なる民業圧迫回避論ではなく、政府セクターよりも民間セクターのほうが、少なくとも市場の淘汰を受けるという意味で、透明性が高く信頼性が高いという考えに根ざしているように思われる。勿論、ここで重要なのは、市場でのルールの明確化と、参加者のディスクロージャーの徹底である。市場では多くの場合、買い手よりも売り手の方が売る品の情報に通じており、しかも高価な商品ほどこの傾向が強い。住宅や中古車などはこの典型的な例である。また、企業と個々の労働者とは交渉力に大きな差があるし、特にパート化が進む現状では、労働者の権利の保護は喫緊の課題である。どうしても、政府がこうした市場の不備を補う必要がある。

また、市場で対応する部分を拡大させるだけでは十分ではない。なぜなら、市場の担い手である企業の組織内の活動は必ずしも市場メカニズムに則してはいない、いわばブラックボックスであるからだ。アウトソーシングや人事評価における成果主義の多用などは、企業内活動を市場化しようという努力の現れであろうが、どうしてもブラックボックスの部分、言い換えれば経営側の裁量の部分は残る。経営者のガバナンスの部分の問題になるのである。

日本の金融機関はバブル時代に採算を無視したシェア競争や海外進出に走り、結果的に不良債権の山を築き、多くが市場から退出していったが、こうした企業のあり方は経済合理性を無視しており、通常ならば経営者の責任が直ちに問われるところであるが、多くの場合不問に付され、その一方で、従業員がリストラされた。これは企業の組織内活動がブラックボックスである極端な例であり、その是正のためにディスクロージャーの徹底と金融庁が創設されたのだが、企業内の活動が合理性をもって行われるように意を用いている米国でも問題は残っている。エンロンはリスクの高いデリバティブ取引を行うファンドに対する偶発債務が現実化して恐竜が倒れるように倒産したが、金融工学の最先端にあった企業が、どうして自らのリスクを正当に評価し、かつ、情報を開示できなかったのかは、やはり経営者に対するガバナンスの問題が米国でも永遠の課題であることを示している。市場が拡大するなかで企業経営の公正さをどの様に担保するかは、国民の間に新たな経済

システムに対する信頼感を醸成するうえで、大きな課題である。

企業内システムのガバナンスは政府がルールを創り、その遵守を監視すれば、それで経済活動を行う当事者同士の信頼が高まり、効率が向上するというものではない。政府自身のガバナンスの問題もあるし、ガバナンスの前提であるソーシャル・キャピタル、すなわち、規範を伝播するネットワークに裏打ちされた信頼は優れて文化的なものであるからだ。九〇年代にはいり、ソーシャル・キャピタルの議論を引き起こすきっかけとなったパットナムの *Making Democracy Work* は、イタリアにおける南部と北部の地方政府も含めた地域経済パフォーマンスの差（北部のほうが南部より優れている）を、ソーシャル・キャピタルの違いによって説明したものであった。特に、パットナムは北部のほうが水平的な市民活動の厚みがあり、これが良好なパフォーマンスに結びついているとしている。また、パットナムは協調的な組織の例として、日本や世界各地に存在していた無尽をあげているが、日本は本来は豊かな市民活動が存在していた国だ。しかし、中根千枝氏が指摘したように縦社会であり、すべてが縦割りの行政機構と企業という、垂直的な組織の影響が強く、一九六〇年代以降はむしろ、水平的な市民活動の脆弱化が進んだ。これを変えるには、いわば縦社会に横系を通す作業が必要になるが、これは中央集権型の政治機構では、なかなか柔軟な対応が難しい。NPO等の水平的な市民活動の盛り上がり、信頼を改善するのに不可欠である。

こうした、水平的な活動の環は、技術革新にとっても重要である。技術開発の現場では、理論を知っていても商業化のための設計はできない、設計はできても製造の現場は知らない、製造は熟知していてもマーケットは知らない、また、専門分野が異なると異星人のように話が通じないどころか相手の存在さえ認めない、といった状況が生じやすい。ところが、シリコンバレーでは、様々なバックグラウンドをもつ人々が、個人レベルで多様なテーマについての意見交換するネットワークが存在し、これが先端技術企業の集積に大きく寄与していることが指摘されている。コンピューターのオペレーティングシステムの一つであるリナックスは基本仕様が公開され、誰でもその開発に参加でき、その結果、OSの主流の一つになった。企業が営利目的で開発を行うのではなく、技術者の水平的なネットワークが創りあげた壮大な成果である。これと同様に、シリコンバレー全体に、いわば、リナックスの開発と同じような水平のネットワークが構築されている。地域のソーシャル・キャピタルが格段に厚いから、技術も進み、企業も次々と起業されるという好循環がみられた。

こうしてみると、信頼の再構築には、企業と政府、両者のガバナンスの再構築が不可欠であるが、それだけではなく、縦社会に横系を加えていく作業が必要なることがわかる。本書では、この横系の部分を企業でもない政府でもない部分として、第三セクターと呼んでいる。その具体的な中味はNPOが太宗を占めるが、もっとインフォーマルな個人的な付き合い、例えば、阪神・淡路大地震の際のボランティア活動といった形態まで含めている。また、これは政府や企業と並列の概念ではなく、両者を結合させるものである。

## 本書の構成

それでは、これらの議論を踏まえて、以下では本書の構成と内容の概要を紹介しよう。

第一章「生産性の推移とソーシャル・キャピタル 日本経済の問題点の確認」で稲葉は、成長とソーシャル・キャピタルの関連を取り扱っている。まず、成長の最も重要な要素である、技術進歩の動向を全要素生産性の推移で概観し、九〇年代に入り日本の全要素生産性がマイナスの伸びを示している分野があることを指摘し、その含意を検討している。その後、研究開発投資、貯蓄率、技術者の質等のいわば成長の基盤は、健在であることを概観し、むしろ、企業の経営システムなどの制度やソフト面の立ち後れが成長を阻害しているという仮説を提示している。

後半では、ソーシャル・キャピタルがどのような経路で経済成長に影響を及ぼすかを吟味し、あわせてソーシャル・キャピタルの計測例と、経済に与える影響について欧米にお

ける実証研究を紹介している。また、日本については、主にOECD加盟国間の実証研究でソーシャル・キャピタルが成長に関連していると思われる分野の研究結果を紹介している。ここでは、フィナンシャルシステムの発展度合い、メインバンクシステムの生産性に与えた影響、雇用期間と生産性、政府規制と生産性などについての実証研究の結果が紹介されているが、従来、日本的システムの特徴とされてきた要因の多くが、生産性の向上に対して、ネガティブに働くという結果になっている。

最後に日本の全要素生産性とソーシャル・キャピタルの関係を分析している。ソーシャル・キャピタルの代理変数に重要犯罪件数と国民所得統計の対家計民間非営利サービス生産者国内総生産額の二つの指数を用いて全要素生産性の説明変数として、重回帰分析を行っているが、比較的高い相関係数、すなわち、技術革新にはソーシャル・キャピタルが重要な役割を演じているという結果を得ている。ただし、重要犯罪件数を信頼の代理変数とすることについては、社会学の立場から異論があり、計測結果はあくまでも今後の議論を深めるためのたたき台を提供していると解釈すべきであろう。

第二章「日本のコーポレートガバナンスと生産性」で松山は、日本のコーポレート・ガバナンスの過去の状況、その経済的合理性を分析し、さらに今後の方向性を論じている。長期契約を基礎とし、株主や債権者による緩やかな企業統治を特徴とする戦後日本のシステムは、個々の企業が必要とする人的資本の蓄積などに寄与すると共に投資を行うことに積極的な経営を生み出した。しかし、そうしたシステムは過剰投資を生む危険性を常に内包している。松山は戦後のいわゆる日本的経営の成功には、日本人の努力と同時に「幸運」が寄与したという。「幸運」とは、戦後日本のリーディング・インダストリーになった自動車や家電などの産業に「規模の経済」が存在し、それが過剰投資体質を持つ日本企業を結果的に成功に導いたということである。

松山は、八〇年代に入って、多くの産業が成熟化したことなどを背景に、規模の経済を追求するメリットがなくなってきたにもかかわらず、過大な投資を生みやすい企業統治システムを変革できなかったことが、バブルの発生、崩壊と、その後の経済停滞を生む大きな原因になったと考える。すなわち、バブルを生む体質はバブル期にできたのではなく、従来から存在したという認識である。

後半では、日本のコーポレート・ガバナンスをどう変革していくべきかについて論じている。第一の課題は、過度に緩やかな統治を是正することである。そのために、機関投資家などを中心とする株主、債権者の統治機能を強化し、これまで、経営者による事業の拡大を追認するにとどまることの多かった仕組みを、必要な場合は事業の縮小や撤退をさせ得る仕組みに変革していくべきだとしている。第二に、それぞれの企業が自らに最も相応しい経営システムを採用することができるよう、外部市場を活用するアウトソーシング型に比べ長期契約型を優遇してきた種々の制度を見直し、中立的なものにすること(例えば、雇用面でいえば、終身雇用を基本と考え、有期雇用や派遣労働を制限してきたこれまでの制度を改革していくこと)の重要性を指摘している。

第三章「政府の失敗の克服に向けて」で和田は、政府の失敗がどうして起こるのか、この問題に歴史的にはどう対応してきたのか、また、具体的な手法としてどのようなツールが用いられてきたのかを、概観している。

和田は、橋本内閣の行政改革委員会官民活動分担小委員会における官民役割分担の議論の中で、政府の失敗が指摘されたが、その後、具体的にどういう場合にどういう失敗が生じるのか、国内で正面から取り上げた体系だった議論がほとんどなかったことから、このテーマを検討し始めたという。今回の論文は、デビッド・ワイマーの『ポリシー・アナリシス』から引用する形で、体系立った整理を紹介している。

また、政府の失敗を克服するための方策について、ニューパブリック・マネジメント、政策評価活動、アカウンタビリティーの概念整理をし、当事者である特殊法人等の政府機関、あるいは中央省庁が具体的にどう実施していくかという観点から、日本の現状も踏まえて論じている。論文中には明示的に触れられていないが、国民からみて政治・行政の姿が見えにくく、政策の企画立案と、決定、実施、それぞれのアカウンタビリティーが欠け

ているという問題意識がある。政策分析と評価の機会がないまま、いろいろな経済対策を打たれて、国、地方を合わせて六六六兆円、GDPの一・二八・五％という長期債務を抱えることになったのではないかという反省である。また、論文の随所で、政策評価産業の必要性和、政策評価における人材の育成の必要性を提唱しているが、そうした政策評価システムが定着しないため、公共投資の一律削減、あるいは特殊法人の民営化・廃止という、極端な方向に行かざるをえない状況になっていることに危惧している。

また、最後に経済システムは市場だけでは不十分であり、その一方でファースト・ベストの政府も存在しえないとして、市場と政府の関係を伝統的な代替関係で捉えるのではなく、補完関係として捉え、「経済活動において市場による解決方法と、市場によらない解決方法との補完関係をいかに構築するか」を考えるべきだとしている。

第四章「技術革新が横溢する環境の構築 日本の技術インフラの将来」で鍋山は日本の技術革新の現場における問題を論じている。ソーシャル・キャピタルの経済成長に与える最も重要な部分が、技術革新であるし、技術革新はそれに関わる関係者の信頼、規範、ネットワークに大きく影響される分野である。鍋山は、米国のシリコンバレー等のハイテク地域、台湾の新竹工業団地やシンガポール、イスラエル、英国などでベンチャー企業主体にベンチャー・キャピタルによる投資額の上昇がみられ、技術進歩が湧き立つような状況にあったのに、我が国の企業がこの潮流に乗れなかったのは何故かという疑問からスタートしている。不振の原因は、個々の研究者や設計者、製造現場のエンジニアの能力不足ではなく、技術進歩が湧き上がるような状況をつくりだすソーシャル・キャピタルが不足し、むしろ製造や研究の現場の士気を低下させてしまっていたからではないかという問題意識から、技術革新を論じている。

前半では、技術が社会に浸透していくプロセスを、社会的要因、技術的要因にわけて論じ、さらに製品のライフサイクルの観点から技術を検討している。いくつかの興味深い指摘や仮説が展開されている。例えば、携帯電話によるチャット依存症が増え、逆に世代間のコミュニケーションギャップが拡大し、職場でのコミュニケーションが取りにくくなりつつあるという。また、日本で技術革新が停滞した原因として、技術が高度化し細分化していくなかで、欧米企業が科学に近いパイオや多用な技術を組み合わせるITに重点を移しつつあるのに対して、日本企業はこれまでの工程イノベーション主体の路線を守って、その範囲の中で対応したため、日本企業が得意としている技術が成熟期を迎えてしまったからだと指摘している。また、大企業での経営問題や大学での科学の領域での人材層の薄さなどから、新しい技術の領域でダイナミズムが生まれてこないという。

後半では、技術革新が横溢する環境を整備していくためには、何をすべきかを論じている。まず、企業組織の問題点を経営者の在り方まで含めて検討し、次に、具体的な施策について述べている。ベンチャー企業を含めた中小企業を蔑む風土や産学連携(TLO)の難しさから、日本独自の仕組みをつくるには三〇年程度の長期にわたる移行期間が必要であるとしているが、既存の技術を複合化する「技術融合」やすでに確立している技術を他の領域に利用する「技術応用」は直ちに実施できると指摘している。いずれにせよ、大企業の経営革新、ベンチャー企業育成の方策見直し、大学の組織改革などを地道に行うことになる。また、同時に、行政の失敗、市場の失敗を補完するものとして、地域活性化の切り札としてNPOの活躍に期待し、欧米諸国で活用されている税制(英国の株投資時優遇税制)の導入を前提に、NPOを軸にした新たな技術環境の創造を提唱している。

エピローグ「再び信頼の再構築に向けて」で稲葉は、政府と企業の両セクターをつなぐ横糸として、NPOが、いわばソーシャル・キャピタルを培う苗床となるとの認識から、NPOの概要と機能を概観している。特に、NPOの政府・企業両セクターに対するガバナンス機能。寄付を通じた資源配賦機能、信頼と規範を高めるソーシャル・キャピタルの提供機能を重視している。しかし、NPOの先進国、米国においてもNPO自身のガバナンスの問題があることも言及している。稲葉は結論として、世界中の多くの地域で住民の利他的・協調的行動により「コモンズの悲劇」が回避された例が多数あると述べ、市場で対応できないニーズに迅速・柔軟に対応できる、政府でも企業でもない第三セクターとし

でのNPOを創りあげることによって、ソーシャル・キャピタルが醸成され、弱者のニーズにも対応できる「謙虚な資本主義」という構造改革が完成すると主張している。

## 政策的含意

以上が、本書の概要であるが、その政策的な意味はどのようなものがあるのだろうか。すでに触れたように、コーポレート・ガバナンスの仕組みの変更、契約期間の長短にかかわらず中立的な制度の確立、政策評価産業育成、R & D現場のガバナンスの在り方の変更等大きな政策的な含意がある指摘がなされており、このための具体的な施策は多数あるが、ここでは一つだけ、NPOに対する寄付を対象とした税額控除についての提言を紹介し、プロローグを終えることにしたい。

国債の市場発行額が借り換えも含め一〇〇兆円を超える財政難であり、しかも、年金問題など、今後の高齢化に伴う政府セクターの歳出増は、年間一〇兆円を超えるオーダーであるので、中長期的には増税が不可避であり、すでに各方面で対策が議論されている。その際に提案をしたいのは、単なる増税ではなく、納税者が用途を特定できる税額控除制度の導入である。具体的にはNPOへの寄付に対する所得控除の対象範囲を拡大して税額控除にすることである。米国では、個人のNPOへの寄付に対する税額控除の対象が日本より広く、NPO活動資金の十二%がこうした寄付に頼っている。GDPの約一%、金額にして、約九兆円程度であるが、市場を補完するNPO活動の資金源として重要な役割を担っている。これは、個々の納税者が、税金として連邦政府に支払うより、自分たちの意思と判断にもとづいて、税金の用途を指定しているのと同じ効果を持っているという意味で、いわば、第二の予算と呼べるものである。

一般に中央の政府は地域住民のニーズを汲み取るのには不得手であるし、地方の政府は住民のニーズは理解していても、公平性の観点から活動が評価されるので、特定のグループのニーズや多様なニーズに応えるには機動性にかける。また、企業は利潤がなければ立ち行かない。こうした、政府と市場の欠点を補う存在としてNPOがあり、中心市街地の活性化活動をするタウン・マネジメント・オーガニゼーションや大学の技術移転オフィス(TLO)、生協などはまさにそうした役割を担っている。

翻って、現在の日本は構造改革の中にあり、それを達成するためには小さな政府が求められているが、どうしても前記のような理由から、その対応には限度がある。また、その一方で、市場の失敗への対応もおろそかにできない。NPO活動は本来そうした、市場の失敗と政府の失敗の両方を補うものとして重要な役割を担っている。勿論、我が国でもNPOへの寄付に関して、税制上の優遇措置が認められているが、個人の寄付に関していえば、その適用範囲は米国に比し大変限られている。これからは、何かと逼塞感がある世界になるが、せめて自分の払う税金の一部については、納税者自身の自由裁量が認められれば、そうした逼迫感の緩和にもなる。増税するにしても、個人の意思が直接表明できる制度は納税者意識の高揚にもつながる。政府ではなく、個々の納税者の意思で用途が決められる、いわば第二の予算の創設を検討すべき時期に来ているように思われる。