

「ナショナル・コンパクト」と労働党政権

—イギリスにおける政府とボランティア・セクターの関係—

永井伸美

はじめに

二〇〇八年後半に起きた経済危機は、チャリティやボランティア組織とよばれるイギリスの民間非営利組織にも様々なダメージを与えるものであった。だがこの危機は、彼らボランティア組織の提供するサービスを求めるイギリス国民のニーズの高さというのも浮き彫りにすることとなった。というのも、ボランティア組織が政府や自治体に代わって公共サービスを提供する役割を担う機会が近年ますます増えているからである。

そのサービスは高齢者施設や保育所の運営、あるいは精神障害者や学習障害者、元受刑者など社会生活上の困難を抱える人々の支援など多岐にわたる。長年取り組んできた活動を活かし、新たな分野に参入する動きもみられ、例えば二〇〇九年夏には受刑者に対する技能訓練やカウンセリングなどに取り組んできたチャリティ二団体がロンドン、リバプ

ールの二ヶ所で企業と合同で民間刑務所を設立運営することが決まった。

サービスだけではない。法律の制定改正を求めて政府や社会にむけキャンペーンを展開したり、議会で法案について証言を行ったり、各省庁の白書や自治体の計画作成段階で発言する、といった活動も盛んに行われ、ボランティア組織の出す情報や提案が政府の政策形成に少なからざる影響を与えている。

このようなボランティア組織の活動を変える契機となったものとして、一九九八年の労働党政権下における、いわゆる「ナショナル・コンパクト（以下コンパクトと略す）」がある。これはブレア労働党政権とボランティアセクターとの間で交わされたお互いの関係についての原理原則について定めた協定文書であった。

コンパクトは政府とボランティア組織との関係においてどのような役割を果たしてきたのか。本稿ではこれまでのコンパクトに関する取り組みを概観し、一〇年を経て行われた見直しの議論の概要と争点を取り上げ、政府とボランティアセクターの関係における展開と課題について明らかにする。

1. コンパクトとは何か

(1) コンパクトの成立背景とその特徴

イギリスでは一九八〇～九〇年代初めにかけ、当時の保守党政権によって公共サービスのあり方が大きく変わった。政府は財政削減や国民のサービス選択の幅を広げることを目的に、強制競争入札制度やNHS、コミュニティケア法の改革など、中央政府や地方自治体に代わって民間企業やボランティア組織によるサービス提供が可能となる仕組みを作り出したのである。

その結果、政府とボランティア組織の間も、それまでの補助金から契約に基づく関係が増えていく。政府との契約増加によってボランティアセクターの収入は年々伸び、セクターの総収入に占める公的資金の割合は一九九〇年代半ばには三分の一に達し、寄付に次ぐ規模となった。

しかし、契約の複雑な手続きや細かい条件はボランティア組織の活動を拘束する要素をはらんでいた。それに安定した収入を得たいと考えれば、契約の不成立や更新打ち切りは避けなくてはならず、政府の方針や決定に黙って従わざるをえないこともでてきた。政府への依存傾向が強まることは、ボランティアセクターの自律性や独立性を奪いかねないものでもあったのである。

こうした危機感をもつボランティア組織は少なくなかった。その中で「インフラ組織」や「アンブレラ団体」などと呼ばれ、ボランティア組織への情報提供や政府への意見代弁を目的とする組織の一つであった全国ボランティア組織協会 (National Council for Voluntary Organisation、以下NCVO) が一九九五年に行動を起こす。ニコラス・デーキン (Nicholas Deakin) 教授を委員長とする委員会を立ち上げ、一九九六年には政府に『デイーキン報告』を提出する。この報告書では、先に触れたような弊害を防ぐためにも、政府がボランティア組織の多様な役割の正当性を認め、責任をもってボランティアセクターの発展に努めるべきだと主張した。そして具体的に政府が取り組むべき行動の一つとして、ボランティアセクターとの関係における基本原則を定めた協定をボランティア組織との間で取り交わすよう勧告したのである。

この協定をつくる案を保守党政権は受け入れなかったが、野党労働党が興味を示す。労働党は『デイーキン報告』の翌年に『未来の構築 (Building the Future)』という文書を公表し、政府とボランティアセクターとのパートナーシップの基礎となる一連の原則を定めたコンパクトを策定することを打ち出した。

労働党は保守党と同じく、公共サービスの質を改善するにはそれらを非政府部門に委ねるしかないと考えていたが、その一翼を担うものとしてとりわけボランティア組織の役割に期待を寄せていた。というのは、一つにはボランティア組織ならば長期失業者や障害者、元受刑者、民族的マイノリティなどいわゆる「社会的排除」に陥りやすい人々と直接コミュニケーションをとり、かれらのニーズに的確に応え、最も効果的にサービスを提供できる。すなわち付加価値のある公共サービスが実施できる、と考えたからである。

また、ボランティア組織が活発に活動すれば、市民の「エンパワメント」やコミュニティの連帯が生み出される可能性があるとも考えた。つまり、ボランティア組織を通じて地域住民がボランティア活動に活発に取り組み、民族や宗教の違う住民どうしの連帯を生み出す。そうならば市民が自ら問題の解決策を見出す能力や責任感をもてるようになる。

労働党政権は、この二点をそれぞれ「公共サービスの改革」と「市民再生（Civil Renewal）」と掲げ、ボランティアセクター政策に積極的に取り組む姿勢を打ち出す。その一歩がコンパクトの作成だった。

協定文書の作成は一九九七年に政権をとった労働党政府の内務省と、NCVOなどの複数のボランティア組織で構成されたコンパクト・ワーキング・グループ（Compact Working Group、以下CWG）との間の共同作業で進められた。議論に参加したボランティア組織は二万五〇〇〇にも及んだという。そして一九九八年、政府を代表して内務大臣ポール・ボートン（Paul Boateng）と、ボランティアセクターを代表してCWG議長のケネス・ストー（Kenneth Showe）の双方が署名し、コンパクトは成立する。

二〇頁ほどの文書には、政府とボランティアセクターの「共有ビジョン」「共有原則」のほか、それぞれの守るべき「約束」の項目が盛り込まれた。例えば「共有原則」には（一）ボランティア活動が民主的社會の重要な構成要素である、（二）独

立した多様なボランティア・セクターは社会の幸福に不可欠である、(三)公共政策や公共サービスの計画や実施において、政府とボランティア・セクターとはお互いに補いあう役割をもつ、という三つの原則が記された。特に注目すべきは、ボランティア・セクターの独立性が謳われていた点である。すなわち、ボランティア組織が法律の範囲内でキャンペーンや政府の政策について発言や異議を唱えたりするといったことが権利として記されたことであった。

(2) コンパクトを動かす仕組み

コンパクトは法的拘束力を持たない協定文書とされ、これへの参加は各自の自発性と自由に委ねられた。したがってコンパクトに定められた「約束」に政府やボランティア組織が拘束されるわけではなかった。そこで現実問題として、いかにしてコンパクトが掲げる理念を実現するための実効的な仕組みをつくるか、が取り組む必要がでてきたのである。そしてできたのが次のような仕組みであった。

第一に個別具体的な課題ごとにコンパクトの理念を具体的に実践していくのに必要な「コード (codes of practice)」と呼ばれる文書の作成だった。コンパクト成立後、政府とCWGは課題ごとに五つの小グループを組織した。そして作られたのが、(一)契約や補助金など政府との資金のやりとりに関する「資金提供・委託コード (funding and procurement code、以下「資金コード」と略)」、(二)政府とボランティア組織との効果的な政策協議を促すことを目的とした「協議コード (consultation code)」、(三)ボランティアを増やすべく政府とボランティア・セクター双方の取り組みを定める「ボランティア活動コード (volunteering code)」、(四)「コミュニティ・グループ・コード」、(五)「黒人・民族的マイノリティグループのためのコード (black and minority ethnic group code、以下「BMEコード」と略)」である。コードの特徴は、政府とボランティア組織に求められる行動が具体的に挙げられていることである。例えば「協議コ

ード」には、政府に対し最低一二週間の協議期間をおくこと、文書は分かりやすく明確な言葉を用いなければならないこと、ボランティア組織には複数組織間の意見の集約に努めること、が定められた。また(四)や(五)では、特定のボランティア組織を対象とし、彼らに対する政府や自治体の差別的な扱いを禁じている。しかし、これらのコードによる要請はいずれもコンパクトと同じく法的拘束力をもつわけではない。

第二に、コンパクトの理念が実施されたどうかチェックする仕組みとして「年次総会」がある。総会の目的は、一年間のコンパクトに関する進捗状況のレビューを行うとともに、次の年度に達成すべき目標を盛り込んだ行動計画を承認することである。毎年秋から冬にかけてコンパクト・ウィークと呼ばれる期間に開催され、ボランティア組織、政府閣僚、地方自治体の団体である地方自治体連合（Local Government Association）などが参加し、優れた実践を行った人物や地域を表彰する「コンパクト賞」授与式も行われる。

第三に、政府とボランティア組織間の個々の衝突を処理しようとする「紛争解決」の仕組みである。紛争解決を仲裁する団体がいくつか存在する。例えばNCVOは、政府がコンパクトで約束した原則に従わない場合、被害に遭ったボランティア組織の相談にのり、その組織に代わって政府にコンパクト違反を訴える活動をおこなっている。これは「コンパクト・アドボカシー・プログラム」と呼ばれ、二〇〇二年の開始以来、同プログラムが関わった件数は数百を超えた。²⁾

以上の仕組みを動かすにあたって重要なアクターが存在する。一つはコンパクト作成時にはCWGと名乗りボランティアセクターの代表として活躍してきたコンパクト・ボイスである。コンパクト・ボイスは、ボランティアセクターの多様な意見が反映されるよう、その意思決定を行う理事会メンバーは様々な団体から選出されている。

加えて、ボランティアセクターとも政府とも距離をおいた立場から双方の関係づくりに努めるべく、二〇〇七年には

「コンパクト委員会 (Commission for the Compact)」が発足している。その役割は、コンパクトについての理解や活用
の促進、これまでの成功・失敗例についての情報の収集や提供、コンパクトに関連した法規制や政策変更への対応等
である。委員長や委員は政府が任命するが、委員会は政府からの独立性が高い組織と位置づけられている。

(3) 政府の積極的姿勢

以上に加えて、政府自らもコンパクトのスムーズな展開のため様々な取り組みを行っている。例えば若干の組織改革
として、政府内にコンパクトを浸透させるために各省の上級レベルの職員を「コンパクト・チャレンジ」に任命する
とともに、各省に「サードセクター・リエゾン室」を設けた。より大々的な試みが「サードセクター局 (Office of the
Third Sector、以下 OTS)」の新設であった。ボランティア組織の提供するサービスに対してはその分野ごとに複数
の省が関わっている。そのため、これまでは内務省が治安・犯罪対策や市民活動の促進などにもボランティア組織へ
の政策の総合調整を担ってきたが、必ずしも充分なものではなかった。そこで二〇〇六年に内閣府のもとに OTS を設
け、そこを中心に各省に協力体制をとることにしたのである。OTS の責任者である「サードセクター担当大臣 (Third
Sector Minister)」にはゴードン・ブラウン財務相の元アドバイザーで二〇〇五年総選挙初当選のエド・ミリバンド (Ed
Milliband) を抜擢して据えた。

加えてボランティア組織の人材や資金力を充実させるべく、財政上の支援態勢も整えていく。まず二〇〇二年の財務
省の報告書「包括的支出見直し (Comprehensive Spending Review、以下 CSR と略)」で、「チェンジアップ
(ChangeUp)」「フューチャービルダー (Futurebuilder)」「フルコストの支払い」といった方策を打ち出す。

「チェンジアップ」は、自治体やリージョンごとに三〜四〇程度のボランティア組織で構成される「連合体

（consortia）」をつくり、この連合体を通じて各地域の第一線で活動するボランティア組織へ助言や訓練などを行う。「フューチャービルダー」は、政府とのサービス契約がえられる見込みのある組織または現に契約をしている組織を対象にした補助や融資を行うための基金を設けた。さらにボランティア組織と契約した省庁や政府機関に対し、サービス提供にかかった経費（直接経費）だけではなく、人件費などの間接経費もふくめたフルコスト（全額）を払うよう奨励した。二〇〇六年にはOTSが行動計画（Partnership in public services: an action plan for third sector involvement）を出し、「公共サービスの転換（transforming public service）」をキーワードに、ボランティアセクターが提供するサービスの割合を二〇〇九年までに5%に増やす目標を掲げた。そして具体的に一八項目にわたって省庁ごとに取り組み課題とその達成期限を示した。

翌二〇〇七年、政権交代したブラウン首相の就任後まもなく公表されたのが、今後一〇年間のサードセクターとの関係についての政府のビジョンというべき『サードセクター・レビュー（Third Sector Review）』であった。新首相は公表にあたって「モクラシーの成功には活発で多様なサードセクターが中心にいなければならない」と言及、五億一五〇〇万ポンドというこれまでにない規模の予算を投入すると表明したのである。

サードセクター・レビューの作成過程においては、政府は国内各地でミーティングを開催し活発な意見交換を行うなど、ボランティアセクターとの協議に多くの時間を費やした。その協議を経た結果、内容もこれまでと違い、サードセクターの役割を公共サービスの供給という分野にとどまらず、より広く「社会と経済の再生」という視点から捉えるものになった。そのため政府が取り組むべき分野も(一)ボランティア組織のキャンペーン能力の向上、(二)コミュニティでのボランティア組織の活動の活性化、(三)政府との契約を通じてサービス供給を行うボランティア組織に向けた支援、(四)社会的企業の活性化、(五)サードセクター活性化のための環境整備、と広範囲に及んだ。³⁾

とくに(一)について、労働党政府はボランティア組織が支援する社会的弱者やマイノリティなどの声を政策に反映させるためにも、彼らに代わってボランティア組織が政府や社会にむけてキャンペーンを行える環境が必要だと考えていた。レビューを出す前に取り組まれた「二〇〇六年チャリティ法」制定の際には、チャリティ委員会の定める政治活動に関するガイドラインの改定を行い、チャリティ委員会に審査登録した「チャリティ(法律で定めるチャリティの条件を満たしたボランティア組織)」に課される政治的活動の制限緩和に取り組んでいたのである⁽⁴⁾。そして、このレビュー発表後の二〇〇九年春には、大きな組織ほどには社会的影響力をもたない、小規模のボランティア組織のキャンペーン活動を支援するための新たな基金「キャンペーン・リサーチ・プログラム(Campaigning Research Programme)」の設立も決定する。

(4) 自治体レベルでのコンバクト作成

ブレア政権は、「パートナーシップ」をキーワードに、自治体レベルでのボランティア組織の政策形成への参加を促すための方策も打ち出してきた。例えば「地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)」では、自治体はボランティア組織など様々な利害関係者を参加させて地域の再生計画をつくらなければならない。また、自治体と中央政府との間で様々な政策課題について達成目標を定め、自治体にはその達成が課される「地域合意(Local Area Agreement)」を実施する。その合意内容には「ナショナル・インディケイター(National Indicator)」とどう中央政府が設定する指標が含まれ、サードセクターを活性化する環境づくり(NI7)やボランティア活動の参加促進(NI6)といった項目が盛り込まれた。

一方、コンバクト・ボイスなどは、地方自治体レベルでもコンバクトと同様の協定を結ぶ必要性があると考えていた。

なぜなら、コンパクトが想定したボランティア組織の大半は、その活動拠点を地域においている。したがって日常活動において中心となるのは中央政府よりはむしろ地方自治体との関係である。実際、自治体のなかにはナショナル・コンパクトに先んじて独自に作成していたところもあった。このような各地域の実情に即した協定「ローカル・コンパクト」を結んでこそ、コンパクトの実効性が高まる。そこで各地域での自発的な取り組みを促すべく、コンパクト・ボイスは政府と共同してローカル・コンパクト作成に関するガイドラインを二〇〇〇年に作成し公表したのである。

これにより、ローカル・コンパクトをもつ自治体は—作成が強制されたわけではなかったが—二〇〇五年時点でイングランドに限れば九四%に達した。自治体に見れば「地域戦略パートナーシップ」や「地域合意」を実施するにあたって、地元のボランティア組織や住民団体との関係についての基本的ルールとしてローカル・コンパクトを位置づけたいという考えがあったようである。そのためコンパクトの内容も地域特有の課題が取りあげられたり、地域住民にも分かりやすいようイラストや写真をふんだんにつかったりと、様々な工夫を凝らしたものがつくられた。参加者も多様で、公的機関をみても自治体だけのところがあれば、警察署、消防署、NHSにおいて地域の医療機関と契約を結ぶ組織であるプライマリー・ケア・トラストなどが加わったコンパクトもあった。

しかし、コンパクトの作成状況やその効果は期待されたほどではなかった。例えば、先にあげた九四%の自治体のうち六〇%は作成途中であった。また三二%のボランティア組織を対象に行った調査ではコンパクトを作成した効果があったと評価したのがわずか一五%であった⁵⁾。そうした状況について、内務省は二〇〇五年に出した文書で、コンパクトを作成してもその効果が十分発揮できていない状況にあると報告している。それによればコンパクトやコードが長く内容も抽象的なため、コンパクトに署名してもその内容が実行できていないかどうか判断できる仕組みがない。そしてたとえ公的団体やボランティア・セクターがコンパクトを守らないことが起きてもそれを罰する仕組みがないために効果がな

い。そこでこれに対処すべく、コンパクトの内容をより分かりやすく簡素化したルールをつくり、それを守っているボランティア組織や自治体に認証を与えるという「コンパクト・プラス (Compact Plus)」の実施を決定した。

2. コンパクト違反にみられるコンパクトの課題と可能性

(1) コンパクト違反の増加とその原因

コンパクトの作成や効果をみる上で注目したいのが、政府機関や地方自治体などによる、いわゆる「コンパクト違反」行為である。

違反トラブルの仲裁を行ってきたコンパクト・アドボカシー・プログラムが二〇〇七年に出した調査報告書によれば、コンパクト違反件数は二〇〇六年度の二六件から二〇〇七年度の八〇件へと三倍以上も増加している。そのうち中央省庁が三〇件、地方レベルが五〇件で前年度一四件にとどまっていた地方での違反の急増がめだつ⁷⁾。

違反の起こる原因としてコンパクトの周知不足や無関心がある。すなわち、コンパクトを作成したからといって、政府や自治体がコンパクトに定められたことを自覚し実践しようと考えているとは限らないのである。

例えば二〇〇八年にコンパクト委員会の委員長に就任したバート・マジー卿 (Sir Bert Massie) は就任時のあいさつで「コンパクトと聞いて化粧品かなにかと思った⁸⁾」、また委員会の事務長官 (chief executive) も「十年間も政府の政策としてあったのだから、当然政府内でもかなり認知されていると思っていたが、実際に委員会に加わってみてその理解の低さに驚いた⁹⁾」といった。こうした発言にみられるように、コンパクト作成から一〇年経つとはいえ、中央政府レベルでもコンパクトの理解が十分浸透しているとはいえない。

コンパクト・アドボカシー・プログラムの挙げている違反例をみると、たとえば雇用・年金省では、長期失業や慢性疾患を抱える人たちの就職支援策（Pathway to Work）の実施にあたり、ボランティア組織と委託契約を行った。しかしその際、報酬の支払いについては、コンパクトの定める「前払いのルール」を無視し、実際に再就職できた人数に応じた出来高払いにしようとしたのである。また保健省では、ボランティア組織への補助金「六四条補助金（Section 六四 grant）」の支給を延期することを決めたが、その際コンパクトの「政策や契約の変更などが決まった場合、政府は少なくとも三ヶ月前にはそのことを相手方のボランティア組織に連絡しなければならない」という規定があるにもかかわらず、その連絡を怠った。

コンパクト違反を指摘された政府機関は中央省庁だけにとどまらない。たとえば「宝くじ基金（Big Lottery Fund）」もコンパクトを守らなければならない「政府」に該当する。この基金が以前、ある宗教的性格をもつボランティア組織が行った助成金の申請を却下したところ、その組織がコンパクトに定める「政府は宗教的団体の布教目的ではなく社会的包摂に貢献する役割を認めなければならない（BMEコード）」に反する行為だと抗議し、基金側がこれを認めるという出来事があった。実はコンパクトには中央省庁をはじめ、コンパクトを順守すべき「政府」に該当する組織が明記されている。とはいえこの点を当の組織が認識していないことも多く、宝くじ基金のような「非省庁公的団体（Non Department Public Body）」にはその傾向が強い⁽¹⁰⁾。

一方、地方ではローカル・コンパクトが作成できたとしても、自治体とボランティア組織との間に積極的に協力しようとする意識ができるとは限らなかった。ローカル・コンパクトを広めるにあたっては、コンパクト作成作業を通じて自治体とボランティア組織の信頼関係をつくるきっかけになる、との期待もあったが、現実はその簡単でなかった。作成は、以前からボランティア組織と十分な信頼関係がすでにできていた自治体ほど順調に進んだ。しかし、逆にそうし

た関係が不足した地域では話し合うことさえおぼつかないところも少なくなかった。つまり、関係改善のためにコンパクトをつくるはずが、信頼関係がないと作れないというジレンマに陥ったのである。

さらに作成できたとしても、議員や職員の日常業務のなかでコンパクトやボランティア組織に対する関心が高まるとは限らないという別の問題もあった。たとえばウェスト・ミッドランド地方のある自治体 (Shrewsbury and Archen Council) では、ボランティア組織への財政支援の削減を知らせるにあたって、地元ラジオ放送で伝えるだけで済ませた。このため、地元ボランティア組織が抗議する騒ぎとなった。ローカル・コンパクトを作成した自治体の議員を対象にした調査でも、コンパクトはほとんど効果がないと回答したのが四分の三もいたという。¹¹⁾

コンパクトに対する温度差から、政府による様々な取り組みもパッチワーク的になっている。この点も見逃せないだろう。たとえば、ボランティア組織との契約期間は最低三年間にすることやフルコストの支払いを徹底する目標を掲げてきたが、しかしその実施は各省庁や地方自治体の決定に委ねられているため、完全な達成にはいたっていない。二〇〇八年の *Directory of Social Change* の調査では、中央の各省が実施する二二の資金提供施策の平均支給期間は二・八年と短かった。¹²⁾ 自治体の中にはボランティア組織にフルコストを払うことに否定的な考えのところもあれば、厳しい財政状況を理由にフルコストを払いたくても払えないというところもあり、自治体の対応は必ずしも一様ではなかったのである。¹³⁾

こうした状況について、この間のボランティア組織のサービス提供能力に期待する政府の姿勢は見せかけではないか、との批判も出た。例えば議会上院の行政特別委員会 (Public Administration Select Committee) では、二〇〇七～〇八年にかけて政府のボランティア・セクターへの公共サービスの委託について調査を行った。その報告書では、労働党政権が公共サービスの提供の五%を目指すとしながら二%にとどまっていること、そもそも政府はボランティア組

織が公共サービスにどういった付加価値をもたらしているかきちんと説明できていないことなど指摘し、政府に改善策を提案しているのである¹⁴。

また、そもそもボランティア組織に公共サービスの提供と「市民再生」の担い手という二つの役割を担わせるのは無理だし、両立しないと反発する声もある。労働党政府はボランティア組織などの非政府部門にサービスの提供を委ね、自らの責任はサービスの質を管理することとしてきたが、その管理とはボランティア組織に評価や成果を求め、ボランティアにも専門性や適格性が問うようなものであった。そのためボランティア組織は本来やろうとしていた活動ができず、ボランティアも以前のように気軽に参加できなくなり、結果的に地域住民が必要とするサービスの提供もできず地域住民の参加にもつながっていない、というのである¹⁵。

もちろん成果もみられる。コンパクト委員会が二〇〇八年に六省庁の職員を対象に行った調査によると、コンパクトが自分たちの仕事に部分的か全面的に採り入れられていると回答したのが八〇%、全く組み込まれていないとする回答はわずか三%だった。実際の業務で契約期間を三年間とすることやボランティア組織への事務負担の軽減を意識するようになったと多くが答えている¹⁶。下位レベルの職員ほどコンパクトを知らない者が多い傾向にはあったが、理解は広まっているといえよう。

それに無関心は政府側だけの問題ではない。ボランティア組織の中にもコンパクトを知らない、たとえ知っていても自分たちには無関係と考える団体も存在するからである。ローカル・コンパクトの場合、地域のボランティア組織をまとめるアンブレラ団体が中心となって動いているが、規模が小さな団体ほど自分たちの意見がボランティアセクター内では反映されないと考え、アンブレラ団体に対しても距離をおく傾向がある¹⁷。たとえコンパクトに賛同している団体であつても、コンパクト違反に遭遇すると、違反を申し立てていざずらに政府や自治体を刺激し、契約や補助金を打ち切

られるより泣き寝入りしてしまう団体もないわけではなかった。

(2) コンパクト違反の解決プロセス

コンパクトには政府とボランティア組織間の紛争解決のための仕組みがあること先に述べた。この仕組みがあることにより、これまでコンパクト違反が起きてても政府にボランティア組織への理解を進め、方針転換を促すことに少なからず成功してきた。

たとえば、国際開発省 (department for International development、以下 D f I D) が二〇〇六年に途上国における紛争解決と経済開発に関する政策を立案するにあたって、関係する NGOらと協議しようとした。コンパクトによれば、政府とボランティアセクターが政策協議するには、ボランティア組織間の意見調整を行う猶予を見込んで最低一二週間という協議期間を設定しなければならない。ところが、実際に D f I D が用意したのはわずか四週間であった。当然 NGOからはこれではあまりにも短すぎるとクレームが付き、コンパクト・アドボカシー・プログラムが仲介した結果、D f I D はさらに四週間延長し、八週間の協議を行うことで妥協し、双方の合意に至ったのである。¹⁸⁾

ほかにも、プライマリー・ケア・トラスト (P C T) と一〇年間にわたって契約関係にあった B M E 団体は、一方的にその契約を打ち切られ、しかもその事実を知らされたのは打ち切られた数カ月後であった。B M E 団体は P C T のこの行為はコンパクトに反するとして、コンパクト・アドボカシー・プログラムに申し立て、P C T との協議を行った。結果、P C T は違反を認め、B M E 団体が打ち切りを知るまでの間の支払いをすること、および契約を終了させる理由となった評価プロセスについて B M E 団体に説明し、今後の連携について話し合うことを決めた。¹⁹⁾

こうした例にみられるように、たとえ違反行為が起きててもボランティア組織側が積極的に声を上げることによって、

関係改善につながる可能性が開かれている。面白いことに、コンパクト違反を訴えることが、ボランティア組織にとつて政府に圧力を加える手段として活用されることもある。二〇〇六年、政府は公的機関の情報の公開に関する「情報の自由法」を改正し、情報の開示義務を政府と契約するボランティア組織にも課すことを表明した。しかし、これはボランティア組織側と十分な協議を経たものではなかったため、政府の方針に不満を抱いた「情報の自由キャンペーン」(Campaign for Freedom of Information) や N C V O が、それはコンパクト違反に当たると抗議した。政府はこの批判を受け入れ、三ヶ月間の協議を行ってから修正案を出した。しかし、この修正案も批判をうけ、政府はさらに協議期間を延長する決定もしたが、政権交代のさなか法改正自体が立ち消えとなってしまった²⁰。このようにコンパクトは政府への影響を及ぼし相互理解を促すツールとして機能しているのである。

(3) コンパクトの法的効力

しかしコンパクトへの無関心は深刻な問題である。違反の起こる原因にはもう一つ、コンパクトが法的拘束力のない協定文書である点も大きい。すなわち、政府や自治体がコンパクトを守らなくても罰則規定がないのである。しかし、二〇〇七年にはコンパクト違反をめぐる次のような裁判が起きている。

イングランド北西部の自治体 (Cumbria county) は、保育サービスの利用にあたってミーンズテストに基づく利用料負担を新たに導入することにしたが、この決定にあたり自治体側がボランティア組織ら利害関係者から意見を求めるのに留意した期間は実際五週間しかなかった。コンパクトには一二週間の協議期間を定めていたことから、この地域で保育所を運営する「エイジ・コンサーン・サウス・レークランド」の利用者である母親とその代理人のボランティア組織 (Public Law Project) は、自治体を相手にコンパクト違反として訴訟を起す。

裁判所が出した判決は、協議の後に議会が承認する議決を行っている以上、期間は短かったとはいえ十分な協議が行われたとして、原告の訴えを退けるものであった。ただし、判事は判決のなかでコンパクトの内容が守られなかったという事実を重く見て、コンパクトが「単なる願い事リスト以上のもの、意図された行為の約束 (commitment of intent)」であると述べていた。そのためボランティア組織の間ではこの裁判所の見解は今後起こるかもしれない裁判でも影響を与えるとして期待感をもって受けとめられたのである。

訴訟問題まで起きるほどコンパクト違反が問題になるなかで、コンパクトに法的拘束力を伴わせることで違反を防ぐことも必要ではないか、との見方が強まってきた。

NCVOを始めボランティア組織からは法的拘束力を付与する方向に進むことは避けられないとの考えが表明された。⁽²¹⁾ また野党である保守党からも、労働党政府のやり方は実効性を欠くとして、コンパクトに法的拘束力をもたせるべきと主張してきた。⁽²²⁾ 保守党は近年、政府とボランティアセクターの関係を重要な政策課題と位置づけ、次期総選挙でのマニフェスト作成を前に、二〇〇八年にグリーンペーパー『より強い社会：二十一世紀のボランティア活動 (A Stronger Society: Voluntary Action in the 21st Century)』を出しており、実行力は未知数であるが、その提案内容を支持するボランティア組織もある。⁽²³⁾

こうした法的効力を伴うことに積極的な立場がある一方で、「自発的な順守が望ましいとする作成当時の趣旨に反する (コンパクト委員会の初代委員長の発言)」という反対や「法的拘束力をもてばコンパクトが規制になってしまふ (コンパクト・ボイスのスタッフ)」といった、強制されるのではなく政府とボランティア組織のそれぞれ自発的行動にゆだねるべきだとする立場からの慎重な意見もあった。⁽²⁴⁾ さらにコンパクトが法的拘束力を有する文書になれば、政府が民間の営利企業よりボランティア組織を優遇することにつながり、公共サービスの市場での公平な競争を歪めかねない、

という指摘もあった。しかし、このような立場は少数であり、大方の意見はコンパクトをこのままにすることは最善ではないというものだった。

このコンパクトの法的効力とともに、コンパクト委員会の権限も問題視された。委員会は政府からの独立性をもつといても法的に定められているわけではなく、コンパクトの違反が疑われるケースを調査し、政府や自治体に対して是正を求める権限も有していなかったからである。もちろん設置にあたり、権限を明確に定めるべきとの意見もあったが、かえって活動範囲を縛り機動性を削ぎかねない、との理由から法的権限を定めるには至らなかった。

(4) コンパクトの見直しの動き

二〇〇七年に出された『サードセクター・レビュー』にはコンパクトの理念を政府内でさらに浸透させる必要があるとして、コンパクトの抜本的な見直しを行う方針も盛り込まれていた。二〇〇八年夏、フィル・ホープ (Phil Hope) サードセクター担当大臣はコンパクト委員会に対し、コンパクトの見直しについて検討するよう要請した。コンパクト委員会は、ボランティア組織や政府機関、自治体など各方面から意見を聞くための協議文書を出す⁽²⁵⁾。ここでは具体的に見直しの可能性として次の三点が提示された。

(一)コンパクトを法的効力のある文書への作り替え、つまり立法化する。(二)コンパクトやコードそれぞれは量が少ないものの、合わせると百ページを超すことから、ボランティア組織関係者にも読みやすく分かりやすくするために一つの文書に作りなおす。(三)コンパクト委員会に法的権限を与える。具体的には、コンパクトの違反状況について調査を行い、その結果を政府に対して報告するとともに、勧告を出すことができ、勧告に従う義務は政府にないものの、対象となった省や政府機関は勧告の回答を示さねばならず、何らかの対応を促す効果が期待できる。

この協議文書に関して寄せられた意見で賛成が多かったのは、(二)と(三)であった。しかし(一)については反対意見が多数を占めた。立法化により政府とボランティア・セクターに新たな義務を課することにつながるかもしれない、と危惧が強かったのである。実際、この協議文書に先立つ二〇〇八年には、アラン・ミルバーン (Alan Milburn) 労働党議員がコミュニティ権限付与法 (Community Empowerment Act) の審議過程において、コンパクトの法的効力を付与する規定を盛り込むよう提案したが実現には至っていない。このように法的拘束力を付与するといっても、コンパクトが自発的で自由な参加に基づくもので、これ自体を法律にすることはなじまない、とのコンセンサスができていた。

こうした意見をもとに二〇〇八年秋、コンパクト委員会は(二)と(三)の実施を求める報告書を政府に提出した。⁽²⁶⁾ 政府はコンパクト委員会の法的権限の付与にすぐに取り掛かるかと思われた。しかし、二〇〇八年末以降の経済不況やブラウン政権の支持率低迷などを受けて、政府にとつての優先順位は下がってしまったようで、コンパクト委員会の法的権限の付与は実現する目途が全くたっていない。議会では二〇〇九年五月にトム・レビット (Tom Levitt) 労働党下院議員がコンパクト委員会の法的地位と権限を定める法案 (議員立法) を提出したが、成立することはなかった。

二〇〇九年一〇月、政府はボランティア組織のキャンペーン能力を高めるための資金援助策「キャンペーン・リサーチ・プログラム」に申請した三三二団体への補助金の突然の中止を発表した。これを所管するOTSは、給付が決定していたボランティア組織と事前の協議も行わずに中止を決定したため、明らかにコンパクト違反であった。アンジェラ・スミス (Angela Smith) サードセクター担当大臣は違反は認めたものの、経済不況を理由に、より優先すべきボランティア組織の財政支援にあてざるをえないと釈明するにとどまった。この政府の突然の方針転換についてボランティア組織の多くは、経済不況という事情から仕方ないと受けとめたが、コンパクト委員会がOTSに何ら対応しないことに不満を述べる団体もあった。しかし政府を動かすには至らなかった。⁽²⁷⁾

一方、もう一つの見直しであるコンパクトとコードの一本化については、具体的な内容を検討するための協議が政府とボランティア・セクターとの間で進められた。ただし、ボランティア組織の中には、BMEコードがなくなることによって少数派の意見が反映されなくなつて具体的な違反行為を指摘しにくくなるのではないかと不安を訴える団体もいた。⁽²⁸⁾ともあれ二〇〇九年七月には新しいコンパクトの草案が載つた協議文書が発表された。ページ数は元の三分の一量と大幅に削減され、内容もそれまでのコードに代わつて大きく三つのセクション（①政策形成への参加、②資源の配分と管理、③平等の達成）から構成された。従来のコンパクトとコードには合わせて五〇〇ほどの「約束」があつたが、それも九六に減つた。このほかEUからの資金提供やボランティア組織内での下請け契約（sub-contracting）など、新たな内容も盛り込まれた。⁽²⁹⁾

この案に対する各方面から寄せられた意見をもとに一月には最終版が出された。コンパクト・ボイスがボランティア組織を対象に行つた調査では六〇%以上が「明確な改善」と評価しており、草案はおおむね好意的に受けとめられた。⁽³⁰⁾そして翌一二月、新コンパクトが公表されたのである。

おわりに

コンパクトには、政府にしてみればボランティア組織と協力することで公共サービスの質が向上し、市民の自発性やコミュニティでの連帯感も高まるという期待があつた。ボランティア・セクターにすれば政府への依存が強まるかもしれないが、しかし基本的にその独立性は維持される、という思いがあつた。

そうして制度を立ち上げ一〇年たった。この間の取り組みは決して順調だつたわけではない。しかし政府の中ではボ

ランタリー組織の役割について理解が進み、またボランティア組織でも政府に影響を与えるツールとしてのコンパクトの効果を享受することができた。その存在意義は一〇年を経てもいまだに損なわれてはいない。

コンパクトの特色は、もともとその仕組みが自発的な参加に基づくという点にある。立法化になじまないという意見が多数であるのは、政府とボランティアセクターの関係づくりは強制力よりも自発性が有効だと考えられているからである。したがって、最近ではたとえばローカル・コンパクトの運用の成否を左右する要素として、自治体などの公的機関とボランティアセクターとの橋渡しをする人材の育成が試みられている³¹⁾。彼らは自治体の職員であったり、ボランティア組織側の人間であったりと、地域ごとに異なる。しかしそうした人々を軸に自発的な参加や信頼関係を保ち、それらの関係をさらに深化させる努力が、いま行なわれているのである。

しかし、これまでの経過でも明らかのように、政府とボランティアセクターの対等な関係やボランティアセクターの独立性の確立は、自発的な参加や信頼関係に委ねるだけでは必ずしも簡単に実現できるわけではない。事実、前述の「キヤンペーン・リサーチ・プログラム」の騒動後に行われたボランティア組織を対象にした調査では、コンパクトは「効果あり」と答えたのは二〇〇七年の調査時の二二%から一七%へ低下、一方「全く効果なし」との回答が四七%に達するという厳しい結果となった³²⁾。法的拘束力がないとはいえ、コンパクト違反について政府の説明が不十分なままだと、コンパクトの意義が問われるばかりかボランティアセクターの政府に対する信頼を損ないかねない。その意味で、今日、コンパクトは政府とボランティア組織のそれぞれの自発的取り組みにゆだねるべき部分と、法的拘束力といった強制力を用いる部分とを、いかに組み合わせ実効性を高めるか、という課題を突きつけられている。解決すべき問題の難しさを、あらためて痛感させられるのである。

- (1) 非営利組織を表す言葉として一般的な「チャリティ」のほか、「ボランティア組織」「コミュニティ組織」「あるいは政府と民間部門の中間に位置するような組織をまとめて「サードセクター」ともいう。これらは必ずしも厳密に使い分けされている訳ではない。
- (2) *ThirdSector*, 'Compact in action: Compact Advocacy Programme,' 23 January 2008.
- (3) Cabinet Office, *The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report*, 2007.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cmt/7/189/7189.pdf> (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (4) チャリティ法については拙稿「イギリス「二〇〇六年チャリティ法」にみる非営利組織の新展開」『同志社法学』五九巻四号を参照。
- (5) *ThirdSector*, 'Working With Government: Second Among Equals,' 26 January 2005.
- (6) Home Office, Strengthening Partnerships: Next Steps for Compact, March 2005.
<http://www.homeoffice.gov.uk/documents/2005-strengthening-partnerships/cons-strengthening-partnerships2835.pdf?view=Binary> (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (7) NCVO, *Compact Annual report*, 2007.
- (8) *ThirdSector*, 'A stronger Compact Commission is preferable to a statutory Compact,' 17 September 2008.
- (9) *ThirdSector*, Interview: Richard Corden, Chief executive, Commission for the Compact' 2 July 2008.
- (10) なお宝くじ基金は現在「コンパクト・アドボカシー・プログラムの活動資金を提供する関係にあり、プログラムを運営するNCVOとの関係は良好である。
- (11) *ThirdSector*, 'Compact has "had little impact",' 11 June 2008.
- (12) *ThirdSector*, 'Three-year funding is still not the norm, grant survey shows,' 30 July 2008.
- (13) *ThirdSector*, 'News analysis: Don't let full cost recovery cost you,' 1 February 2006.
- (14) Public Administration Committee, *Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality*, 2008.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200708/cmselect/cmpubadm/112/112.pdf> (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (15) 榊原秀訓「イギリスにおける公私協働—サードセクターによる公共サービスの提供」『法律時報』八〇巻一一号、二〇〇八年。
Hutchison, R. & Ockenden, N., *The impact of public policy on volunteering in community-based organisations*, Institute for Volunteering Research, 2008, p.20.

- http://www.iwir.org.uk/NR/rdonlyres/B796F0A0-632F-4D0E-B2C9-24AA3E6F7859/0/Impact_report_final.pdf (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (16) *ThirdSector*, 'Government departments more aware of Compact, survey shows,' 7 July 2008.
- (17) Hutchison & Ockeden, op.cit. 2008,p.44.
- (18) *ThirdSector*, 'Compact in action: Bond and the Department for International Development', 29 November 2006.
http://www.iwco-vol.org.uk/compact-case-studies (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (19) *ThirdSector*, 'Persuading the Government to consult,' 28 March 2007.
- (20) http://www.iwawca.org.uk/news/compactstatutorypowers.htm (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (21) *Conservative Party, A Stronger Society: Voluntary Action in the 21st Century*, June 2008.
http://www.conservatives.com/Policy/Responsibility_Agenda.aspx (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (22) *Third Sector*, 'What would the Tories' proposals really mean for the sector?', 11 June 2008; *Third Sector*, 'Do we need a Witchfinder-General', 2 July 2008.
- (23) *ThirdSector*, 'The Compact is in a state of collapse,' 11 June 2008.
- (24) *ThirdSector*, 'Government consults about making Compact statutory,' 8 July 2008.
- (25) *Commission for the Compact, Report on the debate about the future of the compact*, 2008.
- (26) http://www.thecomcompact.org.uk/files/102558/FileNamedebateReportFindings.pdf (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (27) http://www.compactvoice.org.uk/information/100159/101743/ots_compact_breach/ (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (28) *ThirdSector*, 'Compact in action,' 27 January 2009.
- (29) *ThirdSector*, 'New and shorter Compact out for consultation,' 27 July 2009.
- (30) *ThirdSector*, 'New Compact is a 'clear improvement', 6 November 2009.
- (31) *Commission for the Compact, they are the champions : the role and impact of local compact champions*, 2009.
http://www.thecomcompact.org.uk/files/139883/FileNamedcc_research_FINALwebversion.pdf (二〇一〇年一月二〇日アクセス)
- (32) *Third Sector*, 'State of the Sector survey: what impact has state help had?', 11 January 2010.