

ローカルコンパクト (Local Compact)

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 317 (Jan 21,2008)

財団法人自治体国際化協会
(ロンドン事務所)

目 次

はじめに

概要	i
第1章 コンパクトにいたる英国のボランティアセクターの歴史	1
第1節 英国のボランティアセクターの現状	1
第2節 英国のチャリティー制度とボランティアセクター	2
1 チャリティー制度	2
2 チャリティー法の改正	3
第3節 英国政府とボランティアセクターとの関係	3
1 サッチャー政権下のボランティアセクター	3
2 メジャー政権下のボランティアセクター	4
3 ブレア政権下のボランティアセクター	4
第2章 コンパクト成立から発展のプロセス	5
第1節 コンパクト(Compact)の成立	5
第2節 ナショナルコンパクト(National Compact)	6
第3節 コンパクトの内容・構成	6
1 共通したビジョン(Shared Vision)	6
2 共通した原則(Shared principles)	7
3 政府からボランティア・コミュニティー・セクターへの「約束」(Undertakings by Government)	7
4 ボランティア・コミュニティー・セクターから政府への約束 (Undertakings by voluntary and community sector)	9
5 コンパクト運用について留意すべき事項	9
第4節 行動規範(Code of Good Practice)	10
第5節 ローカルコンパクト(Local Compact)	11
第3章 ローカルコンパクト	14
第1節 ローカルコンパクトの必要性	14
第2節 ローカルコンパクトの目的	14
第3節 ローカルコンパクトガイドライン(Local Compact Guidelines)	14
1 ローカルコンパクトの作成過程(The process for producing a Local Compact)	15
2 ローカルコンパクトに記載する内容(The Content of a Local Compact)	16
3 実施・規則遵守・再検討(Implementation, compliance and review)	18
第4節 コンパクトの評価	18

1 行動規範等の状況	18
2 コンパクトに関する指摘	19
3 コンパクトの検討	19
第4章 ローカルコンパクトの展開	21
第1節 パートナーシップの拡大-多様な利害関係者の関与-	21
第2節 ローカルコンパクトの多元化	21
第3節 リージョナル・コンパクトの出現	23
第4節 コンパクトプラス(Compact Plus)	24
第5節 パートナーシップの中のコンパクト	25
1 地域公共サービス協定(LPSA: Local Public Service Agreements)	25
2 地域戦略パートナーシップ(LSPs: Local Strategic Partnerships)	26
3 地域協定(LAAs: Local Area Agreements)	26
4 パートナーシップにおけるボランタリー・コミュニティー・セクターの課題	27
第5章 事例紹介	29
第1節 バックinghamシャー・カウンティ・カウンシル(Buckinghamshire County Council)	29
1 バックinghamシャー・コンパクトの導入の背景	29
2 コンパクトの作成	29
3 コンパクトの公表・広報	30
4 会議等	30
5 コンパクトの作成前と作成後の変化	30
6 費用と資金	31
7 トラブル	31
8 法的問題・守秘義務など	32
9 現在の問題点、今後の課題	32
第2節 バーミンガム・コンパクトとバーミンガム戦略パートナーシップ	33
1 バーミンガム・ボランタリー・コミュニティー・セクター委員会	33
2 バーミンガム・コミュニティー安全パートナーシップ	34
【参考資料】	36
バックinghamシャー・コンパクト	36
【参考・引用文献】	41
【ウェブサイト】	42

はじめに

英国では、政府・地方自治体とともに、民間レベルでも公益的活動が積極的に行われています。

その中で、営利を目的としない活動団体は、一般的に「ボランティアセクター (Voluntary Sector)」と呼ばれ、各行政分野で、大きな役割を果たしています。

最近、このボランティアセクターの多様性を考慮し、政府とボランティアセクターの役割を踏まえた一般的なメカニズムを構築し、発展させることが重要である、との認識が高まってきました。

その試みの一つがコンパクトです。

イングランドのコンパクトは、政府とボランティアセクターとの間で広範な協議を経て協働で作成されています。いわゆる覚書ですので、法的な拘束力はありませんが、双方の了解のもとに作成されていますので、それをもとに活動が行われることとなります。

コンパクトと同様の枠組みは、イングランドのみならず英国内の他の地域でも作成されています。実施にあたっては、英国内の複数地域に仕事が増える政府部局や行政機関もあるため、コンパクトの導入にあたって起きる問題に対処するためのガイドラインも作成されています。

日本においても非営利団体の活動は、ますます重要性を増してきている状況にありますので、本レポートが日本の地方自治体関係者や英国の地方自治に関心を持った方々にとって一助となれば幸いです。

平成 20 年 1 月

(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所長

ローカルコンパクト (Local Compact) 概要

第1章では、コンパクトにいたる英国のボランティアセクターの歴史をその初期段階から第2次世界大戦後の福祉領域の拡大とサッチャー政権下での民営化を経て現在のブレア政権に至る流れを述べており、その中でボランティアセクターの現状とチャリティー法の改正について言及している。

第2章では、コンパクト成立から発展のプロセスの流れを述べており、コンパクト成立の背景と国家レベルでの行政とボランティアセクターとの間で締結されたナショナルコンパクトの内容・構成、コンパクトで制定を約束された行動規範の内容、および地方レベルで締結されているローカルコンパクトに至る経緯について述べている。

第3章では、ローカルコンパクトの必要性及び目的、およびローカルコンパクト作成のためのローカルコンパクトガイドラインの内容・構成について述べている。また、行動規範等の状況やコンパクトに関する指摘及び検討についても言及している。

第4章では、ローカルコンパクトが、地方自治体、公的機関、地域パートナーシップ組織などを加えた広範な公共サービス提供主体と、ボランティアセクターの関係性を規定する文書へと展開している現在の状況について述べており、最近締結されるようになった地域戦略パートナーシップ構成メンバー間の協定としてのローカルコンパクトについて言及している。

また、地域戦略パートナーシップコンパクトが、公的セクターとボランティアセクターの関係規定から利害関係者間の共有規範へと、コンパクトの性格転換を促し、コンパクトへの民間セクター参加の可能性を切り拓いたことも紹介している。

第5章では、ローカルコンパクトの実際の現場での活動を理解するため、日本の県に相当する自治体であるバッキンガムシャー・カウンティ・カウンシル (Buckinghamshire County Council) で、ローカルコンパクトの締結の過程から現在に至る状況についての聞き取り調査をした結果と、バーミンガム市でのバーミンガム・コンパクトとバーミンガム戦略パートナーシップの取り組みについての事例を紹介している。

参考資料では、バッキンガムシャー県において行政セクター (県、市、初期医療トラスト、テムズバレー警察) と、ボランティアセクターとの間で締結された「バッキンガムシャー・コンパクト」の日本語訳文を掲載している。

第1章 コンパクトにいたる英国のボランティアセクターの歴史

英国では、政府による貧民保護が薄かったこともあり、ヨーロッパ各国同様、宗教を通じて行われる貧困救済や弱者救済など、古くから市民によるチャリティー（慈善救済）活動が盛んであった。20世紀になると、これらの活動は、政府により包括的に行われるようになり、社会福祉制度の改革を求める運動と合流し、戦後の「福祉国家」へと発展していった。

第2次世界大戦直後からの政府による公的サービスの急成長によりボランティアセクターの役割は、政府の福祉政策と重複しない分野における相互扶助の実施や、政府に福祉政策充実を訴えるなどにとどまっていた。そうしたボランティアセクターが再び注目されるようになるのは、1979年以降のサッチャー政権下による徹底的な「民営化」が展開してからである。

第1節 英国のボランティアセクターの現状

イングランドには約50万のボランティア団体があり、そのうちチャリティー法に基づき、チャリティー委員会に登録している団体が約16万9千ある。

チャリティー団体には年208億ポンド（約4兆7,840億円）¹の収入があり、204億ポンド（約4兆6,920億円）が運営経費となっている。また、701億ポンド（約16兆1,230億円）の純資産がある。有給で働いている職員が約56万9千人、また300万人以上のボランティアが働いている。英国のGDPに対して72億ポンド（約1兆6,560億円）の貢献をしている。経済効果という意味でかなり大きい。非営利団体であるボランティアセクターではあるが、一応急成長している。しかし、小規模組織については、それほど成績がよいわけではなく、資産ベースで言えば縮小もみられている。

ボランティアセクターで働いている職員の3分の2はパートタイマーであり、英国の総就労人口の約2%が就労している。約16万9千のチャリティー団体のうち、約28%が有給の職員を持つ。そのため、ボランティアと言うことが大きな意味を持っている。企業あるいは公共セクターと比較すると、率にしてより多くの大学卒業生を雇用している。

イングランドでは月に人口の約27%がボランティア活動をしている。昨年、少なくとも1回ボランティア活動をしたことがある人は約39%である。また、120万人の人がボランティア団体の理事をしている。ちなみに英国の総人口は約6,000万人である。²

ボランティアセクターの収入のうち中央政府及び地方自治体からの補助金等が約38%、個人からの献金が約35%、物品売買及びサービス提供等による活動収入が約15%、ボランティアセクターからの献金が10%、企業からの献金が約1%である。特に中央政府及び地方自治体からの補助金は近年増加し、ボランティアセクターの財源に占めるその役割は大きい。

¹ 1ポンド230円として計算(以下同様)

² 全国ボランティア団体協議会(National Council for Voluntary Organisations : NCVO)のNolan Quigley氏のプレゼンテーションによる。

表1 2003-2004年度収入の財源

財源の種類	収入に占める割合
中央政府及び地方自治体からの補助金等	38%
個人からの献金	35%
物品売買及びサービス提供等による活動収入	15%
ボランティアセクターからの献金	10%
企業からの献金	1%

(出典：The UK Voluntary Sector Almanac 2006, NCVO³)

第2節 英国のチャリティー制度とボランティアセクター

1 チャリティー制度

チャリティー(Charity)とは、英国で民間公益法人活動を指す用語である。1960年に制定されたチャリティー法(Charities Act)に基づき、団体の活動目的が①貧困の救済、②教育の振興、③宗教の普及、④その他の公益的目的であると認められるとチャリティーという公的資格が得られる。チャリティーの登録審査は、チャリティー委員会(The Charity Commission)によって行われ、申請が認められると税制上の優遇措置を受ける代わりに会計報告の責任などの監督を受ける。

しかしこのチャリティー制度には、チャリティーの認定はとっているものの、公益的な活動を行っていない団体も含まれている。

例えば、チャリティーの資格を得ているものに、いわゆるパブリック・スクールがある。これらは私立の初等～中等教育の学校だが、ほとんどは高い学費で経営され、特権階級を世に送るための教育機関として機能していることから、チャリティーとして税制上の特典を受けることに反対も少なくない。また、現代では公益的とされてもおかしくない国際的な人権擁護団体であるアムネスティはアドボカシー⁴を専門とすることから、チャリティーの資格を持っていない。

このような点から、英国では一般的に非営利団体に該当するのは、「ボランティアセクター (Voluntary Sector)」と呼ばれている。このセクターに含まれるボランティア団体 (Voluntary Organisation) にはチャリティー資格のある団体もそうでない団体も存在することになる。⁵

³ 全国ボランティア団体協議会 (National Council for Voluntary Organisations) : 政府とボランティア・コミュニティ・セクターの中間支援団体。ボランティア・コミュニティ・セクターに対して、資金獲得、財政維持、運営、法的な問題、人員確保などの相談、支援、情報提供、研修などを行っている。

⁴ Advocacy : 社会問題に対処するために政府や自治体及びそれに準ずる機関に影響をもたらす、公共政策の形成及び変容を促すことを目的とした活動。

⁵ 黒澤 (参考・引用文献 13)

2 チャリティー法の改正

英国におけるチャリティー改革は、2002年に内閣府戦略ユニットによる「民間活動と公共の利益-チャリティーと非営利セクターのレビュー」(Strategic Unit, 2002)に示された61の提言によって、具体的な取り組みが始められた。⁶これらの提言に対しては、意見公募、ヒアリングなどにより幅広いセクターからの意見をもとに政府(内務省)の方針が示され(Home Office, 2003)、最終的に新チャリティー法案(Draft Charities Bill)としてまとめられ、2006年11月8日に成立した。

政府がチャリティー制度の改革を進める背景には、政府の政策実現のためにますます重要な役割を果たすようになってきているボランティア・コミュニティー・セクターが、現代社会の実情に応じてその潜在能力を十分に発揮できるような法規制上の基盤(インフラストラクチャー)を提供できるよう、チャリティー制度を近代化する必要があるためである。⁷

新チャリティー法におけるチャリティーとしての目的は、①貧困の予防または救済、②教育の振興、③宗教の普及、④健康の増進または生命の保護、⑤市民権またはコミュニティー開発の促進、⑥芸術、文化、文化遺産または科学の振興、⑦アマチュアスポーツの普及、⑧人権、紛争の解決・和解または宗教的・人種的調和または平等と多様性の推進、⑨環境保護または改善の促進、⑩若者、高齢者、病人、障害者、経済的困窮者またはその他不遇な人々の救済、⑪動物保護の振興、⑫英国軍の効率化の促進、⑬その他である。

第3節 英国政府とボランティアセクターとの関係

1 サッチャー政権下のボランティアセクター

1979年に誕生したサッチャー政権及びその後の保守党政権は、それまでの福祉国家政策がもたらしたとされる経済・社会の停滞を立て直すため、市場原理の導入と民間部門を活用し、行政のスリム化と公共事業の民営化を推進した。この中で、従来地方自治体により供給されていた社会サービスについても民間活力の導入が積極的に行われるようになった。

政府はボランティアセクターの社会サービス供給機能に注目した。従来、政府からボランティアセクターへ「助成金」の形で行われていた支援は、ボランティアセクターが政府との委託契約により市民にサービスを提供し、その見返りとして対価や助成金を取得するというシステムに切り替わった。これは、政府の立場から見れば、サービス提供者から購入者になる「サービス購入契約システム」となった。また、ボランティアセクターは資金援助に見合った高いサービスの質を期待されたため、専門性の高度化と新たな活躍の場の確保など、社会的役割と地位の向上を得ることができ、新しい発展の可能性が開けるものとなった。

それまでのボランティアセクターは、伝統的に政府から独立して活動し、柔軟に市民の

⁶ 中島(参考・引用文献18)

⁷ Ibid.

ニーズに対応することが可能であった。ところが、サッチャー政権以降の「契約文化 (Contract Culture)」と呼ばれる風土においては、上述の通り、ボランティアセクターの社会的役割と地位向上を得ることができたが、その一方で資金提供する政府の強い監督下に置かれることになり、政府との関係が「契約」で縛られることから、ボランティア団体としての独立性、自立性の確保に関連して次のような問題が生じることとなった。

(1) 対立的な立場をとらなければならない場合、政府と契約の関係にあると、あからさまに政府を批判するのは難しい。

(2) 大規模で専門性が高い組織が政府との契約を勝ち取る力を持つことから、財政の安定と組織の強化がされるが、小さな団体の場合は、政府からの資金へのアクセスが絶たれてしまう。⁸

このような変化に対して、ボランティアセクターはその独立性と政策への影響力を取り戻すことを目的に、政府・野党と交渉を行った。

2 メジャー政権下のボランティアセクター

ボランティアセクター側はその独立性を強く主張し、それを反映する形で、1996年7月にロンドン・スクール・オブ・エコノミクスニコラス・ディーキン教授は、今後の民間非営利セクターのあり方などを提案した報告書を発表した。その中で、政府にボランティア・コミュニティ・セクター間との将来関係の基礎として、両セクターによる協定(concordat)の締結を提言した。それをもとに、政府と非営利セクターは、新たな関係づくりのために2年の歳月をかけて協議を重ねた。また、ディーキン教授の報告書を受け、当時、野党であった労働党は1997年2月に「共に築く未来」を発表した。

3 ブレア政権下のボランティアセクター

1997年5月に成立したブレア労働党政権は、基本的には、サッチャー政権による市場原理の導入と民間部門の活用を受けついでが、前政権の「バリュー・フォー・マネー」(税の対価としての価値あるサービス)を背景とするコスト偏重の強制競争入札制度にあらわされた市場原理主義から、よりサービスの質を重視する「ベスト・バリュー (Best Value)」にあらわされた利用者による選択を前提としつつ、サービスの質や利用機会の平等に留意して、基準策定や監視、低所得地域でのサービス確保に力を入れている。また、政府とボランティアセクターのパートナーシップについても保守党政権に引続き重視した。新政権発足と同時に内務省に「ボランティア・コミュニティ室 (the Voluntary and Community Unit)」を設置すると共に、地方自治体改革の方向性の一つに、住民やボランティア・コミュニティ・セクターの参画を位置づけ、政府が非営利セクターを積極的に支援する方策が打ち出された。また、1997年7月に全国ボランティア団体協議会 (NCVO) 内に作業グループ(WGGR: Working Group On Government Relations)が設置され、コンパクトの草案作成がはじまった。そして1年以上の作業を経て、1998年11月に政府とボランティアセクターの間でナショナルコンパクトが締結された。

⁸ 黒澤 (参考・引用文献 13)

第2章 コンパクト成立から発展のプロセス

第1節 コンパクト (Compact) の成立

コンパクトの理念は、保守党政権時代の1996年にボランティアセクターの将来に関する委員会報告書「ボランティアセクターの将来(the Future of the Voluntary Sector)」ではじめて提起され、政府とボランティアセクター間の将来関係の基礎として両セクターによる協定 (Concordat) の締結を提言した。当時の保守党政権はこの提言に対して否定的態度を示した。しかし、コンパクトの締結と従前の契約文化からパートナーシップ文化への変換を図ることによりボランティアセクターの自立性の確立を目指すことを約束した現政権の労働党が誕生すると、政府はボランティアセクターとの関係を発展させるために、1998年11月に国家レベルでこれらのセクターとの間で、ナショナルコンパクトを署名した。⁹

このコンパクトは、メジャー政権のディーキン委員会報告書「ボランティアセクターの将来(the Future of the Voluntary Sector)」と労働党の政策文書「共に築く未来 (Building the Future Together)」が土台となっている。

このコンパクトは、政府とボランティアセクターの役割分担を明示し、協働関係を促進していくための両者の約束事を列記している政府とボランティアセクターとの合意文書であり、法的拘束力はなく覚書である旨がコンパクト自体に記述されているが、初めて具体的に英国政府がボランティアセクターに対する意思を示した文書として注目を集めた。

このコンパクトの重要な点は、第一に、ボランティアセクターが民主的な市民社会において非常に重要な役割を果たすものであり、独立性を保ったセクターであることを明示し、政府とボランティアセクターは相互に補完しあう役割にあり、共通の目標のもとにパートナーシップを組むことによって、政策や公共サービスの充実が可能になるとされている点である。第二に、政府の役割を明示し、ボランティアセクターの進展のためにインフラストラクチャー(社会的基盤)を整備することであるとしている点である。第三に、ボランティアセクター側の責任についても言及しており、ボランティアセクターが、資金提供者あるいは、社会一般、利用者に対して、透明性の高い運営をしなければならないことがうたわれている点である。

また、政府とボランティアセクターの役割分担を定義し、それを促進するための両者の約束を明示し、コンパクトはあくまで出発点である旨も明記されている。これをもとに、今まで政府が独自で検討をしてきた政策などにボランティアセクターの参画を得ようという意思が読み取れる。

コンパクトの成立後、その内容に沿った形でガイドラインや行動規範 (Code of Good Practice) などが制定され、コンパクトの見直しが年一回されるようになった。また、政府機関とボランティアセクターの人的交流も推進しているため、出向などの形で人の行き来が増えるようになった。

⁹ 第31回欧州地方行政財政制度視察団(参照・引用文献17)

1999年からは政府の主導で自治体レベルでも「ローカルコンパクト」という形で、中央レベルで策定された「ナショナルコンパクト」の自治体版が作成されるようになった。また、国やいくつかの自治体で、コンパクトの実施状況を毎年検証しながらコンパクトを改訂するための委員会が設置されていることが注目される。

2000年、政府は2004年以後に全自治体が締結するように目標を設定した。2005年11月現在、イングランドの80%の地域で締結、18%の地域で策定中である。¹⁰

第2節 ナショナルコンパクト (National Compact)

1998年11月に、英国において「イングランドにおける政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係についてのコンパクト (Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England)」が発表された。

このコンパクトは「ナショナルコンパクト」と呼ばれ、両セクターがボランティア・コミュニティ・セクターの社会的意義やパートナーシップの価値等を相互に確認し合い、政府はボランティア・コミュニティ・セクターの自立性を認めるとともに、同セクターへの資金的援助や政策形成プロセスへのパブリック・インボルブメントについての基本的な考え方を明示し、ボランティア・コミュニティ・セクターは、組織運営の透明性の確保を明示している。

また、政府はナショナルコンパクトの実施を推進するにあたって、内務省内にACU(Active Community Unit)を設置し、各省庁の連絡調整官と連携を図ってコンパクトの浸透を推進する体制を整えている。

なお、ナショナルコンパクトでは、コンパクトの中身を具体化した行動規範 (Code of Good Practice) の制定を約束している。今日、ナショナルコンパクトはすべての中央省庁部局、地方政府事務所に適用されており、現在、その適用は政府関係機関へと広がりを見せている。

第3節 コンパクトの内容・構成

コンパクトには、前半部分で重要事項を定め、後半部分で政府・ボランティア・コミュニティ・セクターそれぞれに「約束 (Undertaking)」が定められている。

1 共通したビジョン (Shared Vision)

コンパクトの基礎となる哲学は、民主的で開放的な社会の形成と発展には、ボランティアとコミュニティ活動が最も必要不可欠であるというものである。独立し、利益を求めないボランティア・コミュニティ・セクターは、独自の価値観を社会にもたらし、国や市場とは全く異なる役割を果たすという点である。ボランティア・コミュニティ・セクターがボランティア活動の機会を提供することによって、個人は、社会的な生活やコミュニティの形成のために貢献することができるのである。その際に、これらの団体は、個

¹⁰ 今井(参照・引用文献15)

人や団体の持つ技能、関心、信仰、価値を役立てるのである。政府とボランティア・コミュニティ・セクターは、私たちの社会におけるボランティアの重要な貢献を重視し、そのような貢献ができるよう支援するボランティアセクターの重要な役割を認識し、高く評価しているのである。

ボランティア・コミュニティ・セクターは、市民社会の形成にとって、また国民の社会的、文化的、経済的、政治的生活に対し、文字通り計り知れない大きな貢献をもたらしている。これらの団体は貧困を軽減し、生活の質を向上させ、社会から疎外されている人々の社会参加への支援を行っており、利用者が関わるサービスにおける企画や供給において、草分け的存在であり、また多くの場合、発言力を持たず社会から無視されがちな人々の代弁者としての役割を担って活動している。こうした活動を通じて、社会の平等と多様性を推進し、国家経済にとっても重要かつ直接的な貢献をもたらしているのである。コンパクトは、これらが社会にとって多大な利益をもたらし、政府がボランティア活動を推進し、またボランティア・コミュニティ・セクターの活動を支援していく上で、積極的な役割を果たすことが可能であると認識した文書である。

2 共通した原則 (Shared principles)

また、コンパクトの共通の原則は、次のとおり明記されている。

- ・ボランティア活動は民主社会にとって本質的構成要素である。
- ・自立した多様なボランティア・コミュニティ・セクターは、社会の福祉を築くうえで欠かせないものである。
- ・公共政策や社会的サービスの開発と提供において、政府とボランティア・コミュニティ・セクターは、性質は異なるが、相互補完的な役割を果たしている。
- ・政府とボランティア・コミュニティ・セクターは、異なるアカウントビリティ（説明責任）を求められ、異なる範囲の利害関係者に対して応えなければならない。
- ・ボランティア・コミュニティ・セクターは、彼らの目的を前進させるために法律の範囲内でキャンペーンを行う権利が認められている。
- ・政府は、その多くの役割の一つとして、ボランティア・コミュニティ・セクターの資金提供者として重要な要素となっている。
- ・政府とボランティア・コミュニティ・セクターの双方は、人権、年齢、障害の有無、ジェンダー、性的嗜好、信条に関わらず、すべての人々への機会均等をすすめることの重要性を認識している。

3 政府からボランティア・コミュニティ・セクターへの「約束」(Undertakings by Government)

政府側の約束として定められているのは以下のとおりで、「独立性」「資金提供」「政策の策定と協議」「よりよい政府」の4つの項目からなっている。これらを明示することにより、政府側の役割を明確にし、ボランティア・コミュニティ・セクターとの分担すべき部分を示している。

(1) 「独立性」(Independence)

下記事項を明示することにより、政府が各ボランティア・コミュニティー・セクターの独自性を認め、協働していく際にも自主性・自立性を確保することを「約束」している。

- ・政府のボランティア・コミュニティー・セクターの独立性に関する認識・支援
- ・法の範囲内で認められる権利としてキャンペーンをすること（＝アドボカシー活動などの肯定）
- ・政府からの資金提供の関係にかかわらず、政府の政策について意見を述べ、政策批判を行うこと
- ・組織に関する課題については自己決定・自己管理すること。

(2) 「資金提供」(Funding)

政府による資金配分基準等を明確化し、事前に情報提供を行うことで、ボランティア・コミュニティー・セクター側が自主的に資金補助等に対応しやすいような体制づくりを約束している。また、資金のみならず、人材や施設などの社会的基盤についても支援することとしている。

- ・明確で統一された公的資金の提供 (Value For Money)
- ・団体の目的や運営状況にあわせた資金提供方針
- ・団体の活動目的・内容に対する評価基準 (評価の実施)
- ・提供資金に関する情報の早期提供・事前協議
- ・団体のインフラストラクチャー (人材・施設など) 支援

(3) 「政策の策定と協議」(Policy development and consultation)

- ・政策の検討・策定段階での各団体の参加
- ・各団体が利用者に対し意見聴取の時間を確保する為、時間的余裕を持った協議
- ・女性、少数民族など社会的弱者支援団体の意見の積極的重視
- ・団体から提供された情報の秘密保持
- ・政府・ボランティア・コミュニティー・セクターが協働で行動規範 (細部規定) を作成すること

(4) 「よりよい政府」(Better Government)

今後コンパクトを進めていく上での留意事項として、政府とボランティア・コミュニティー・セクターのよい関係を長期的に継続していくための留意事項を示している。

- ・政府で一貫した業務関係・アプローチの実施
- ・情報の公開
- ・コンパクトの定期的見直し

- ・他の公共機関によるコンパクト締結の促進

4 ボランタリー・コミュニティ・セクターから政府への約束(Undertakings by voluntary and community sector)

ボランタリー・コミュニティ・セクター側の約束は「資金の効果的運用と説明責任の遂行」「政策の策定と協議」「よい実践」の3つの項目がある。政府側に対する約束と同様に、ボランタリー・コミュニティ・セクター側にもなすべき責任を明示している。

(1) 「資金の効果的運用と説明責任の遂行」(Funding and accountability)

ボランタリー・コミュニティ・セクター側の透明性を確保することで、一般住民にも開かれた関係を確立する必要がある。

- ・資金提供者やサービス利用者に対するアカウンタビリティ(説明責任)を果たすこと。
- ・政治活動も含め、法を遵守し、これに沿った説明・報告をすること。

(2) 「政策の策定と協議」(Policy development and consultation)

政府の「ボランタリー・コミュニティ・セクターに対する誠実性」に応えるよう、サービス利用者からの情報をボランタリー・コミュニティ・セクターも十分把握し、また個人情報などの取扱に注意すべきであると定められている。

- ・政府からの協議に対しては、サービス利用者等の意見を十分に反映させて意見を発表すること。
- ・政府から提供された情報の秘密を保持すること。

(3) 「よい実践」(Good practice)

政府側と同様に、長期的によい関係を継続しているための留意点を定めている。

- ・政府やその他機関との効果的な業務関係の促進
- ・活動内容、運営へのサービス利用者の参加を図ること
- ・サービス提供、スタッフ雇用などにおける機会均等
- ・コンパクトの定期的な見直し

5 コンパクト運用について留意すべき事項

両者の約束に加え、留意すべき事項として「コミュニティ団体や黒人及び少数民族グループに関する問題」「意見の相違の解決」「コンパクトのさらなる前進へ」の3つの項目が提示されている。

(1) 「コミュニティグループや黒人及び少数民族グループに関する問題」(Issues

relating to community groups and Black and Minority Ethnic organisations)

- ・コミュニティーグループは、政府というより地方自治体と関係性が高いが、政府の法制度や規則などに影響を受けやすいことを考慮し、具体的行動規範を作成すること。
- ・黒人及び少数民族グループの参加と支援が政府と同セクターの双方にとって主要課題となることを保証する為の枠組みを提供すること。

(2) 「意見の相違の解決（調停制度）」(Resolution of disagreements)

意見の不一致は両者合意のもとで仲介者の意見を求めることも含めた調停を行うのが合意に達するための有効な方法である。コンパクトの枠組みを無視した行動によって不手際が起こった場合には、不服申立を政府の省庁及び行政監察議会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) に提起できる。

(3) 「コンパクトのさらなる前進へ」(Taking the Compact forward)

- ・資金提供、協議・政策評価、ボランティア活動、コミュニティーグループに関する行動規範を早期に作成する。
- ・黒人及び少数民族グループに関する行動規範も別途作成する。
- ・コンパクトを有効に機能させるためのプロセスの一環として、政府とボランティアセクターの代表が、コンパクトの実施状況確認と再検討のため年1回会合を開く。この報告書は国会図書館に整備される。
- ・今後、政府は他の公共機関・地方自治体もコンパクトを適用するよう推進する。

第4節 行動規範 (Code of Good Practice)

コンパクトをより具体化するためにナショナルコンパクトで制定することを約束されている行動規範は、現時点において、「資金提供」「協議・政策評価」「黒人及び少数民族グループ」「ボランティア活動」「コミュニティーグループ」の5分野にわたっての全国レベルでの行動規範を制定するまでに至っている。また、行動規範で定められた内容は下記のとおりである。

(1) 政府は下記の事項を実現する事を約束すること

コミュニティーグループ・コード(Community Groups code)

- ・コミュニティーが、ニーズを認識し、プロジェクトを実行できることを保証する
- ・資金の提供方法を単純化し利用を増進させること (宗教団体を含む)

黒人及び少数民族グループ・コード(Black and Minority Ethnic (BME) Groups code)

- ・黒人及び少数民族グループが地域のパートナーシップに参加することを保証する
- ・適正に資金を提供し黒人及び少数民族グループが受け取った金額を公表する

ボランティア活動コード(Volunteering code)

- ・ボランティア活動への既存または潜在的な障害に取り組むこと
- ・職員をボランティア活動に参加させることを雇用者に奨励する

協議・政策評価コード(Consultation and Policy Appraisal code)

- ・12週間の協議期間を設け、結果についてフィードバックを与えること
- ・提案が、ボランティア・コミュニティー・グループにどのような影響を与えるのか確認すること

資金提供コード(Funding code)

- ・キャンペーンする権利が資金提供の妨げにならないことを保証すること
- ・長期的な資金提供を含む様々な支援の提示

(2) セクターは下記の事項を実現することを約束すること

コミュニティーグループ・コード(Community Groups code)

- ・ボランティア団体はコミュニティーグループを支援する
- ・コミュニティーグループは利用者と地域コミュニティーの関与を奨励する

黒人及び少数民族グループ・コード(Black and Minority Ethnic (BME) Groups code)

- ・政府と人種差別撤廃戦略を共同で考案する
- ・地域コミュニティーに対し、説明責任を有する

ボランティア活動コード(Volunteering code)

- ・ボランティア活動の推進者として責任能力のあるマネージャーと受託者を指名する
- ・処遇、トレーニング、支援を含むボランティア活動参加者の公平な待遇

協議・政策評価コード(Consultation and Policy Appraisal code)

- ・政府の協議へセクターの参加を奨励する
- ・回答が誰のものであるかを示す

資金提供コード(Funding code)

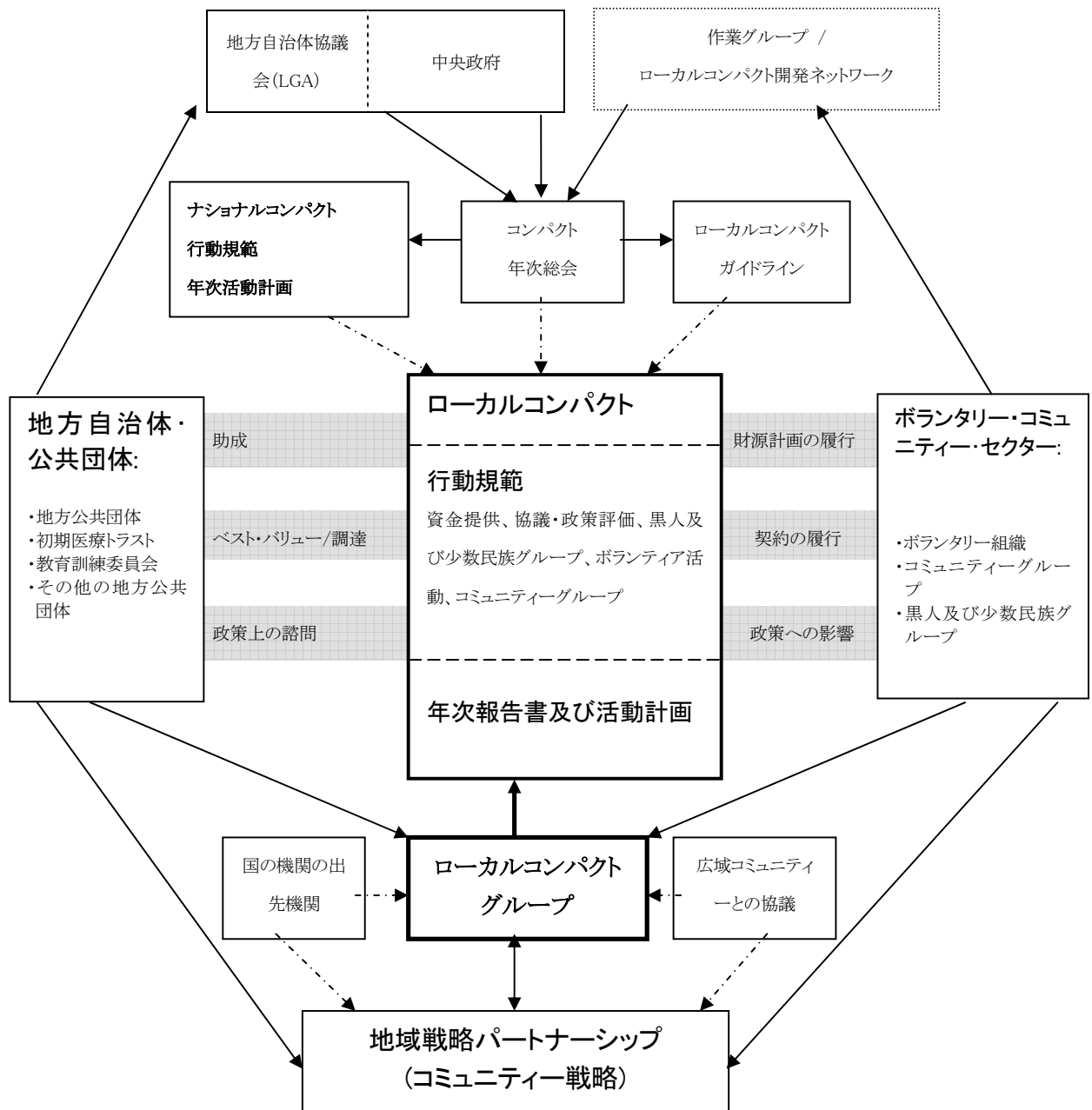
- ・良く管理された説明責任を有する組織であることを保証する
- ・法を遵守して活動する（チャリティー団体はチャリティー委員会のガイダンスを守る）

第5節 ローカルコンパクト (Local Compact)

コンパクトでは、政府とボランティアセクターの関係だけでなく、地方自治体等とその地域のボランティアセクターによるローカルコンパクトの策定を想定している。

2000年7月、ローカルコンパクトについて、中央政府、地方自治体協議会、全国ボランティア団体協議会(NCVO: National Council for Voluntary Organisations)等が参加した地方協定委員会によりローカルコンパクトガイドライン(Local Compact Guidelines)が発表された。そこでは地方自治体や他の公共機関と地域のボランティアセクター間の平等で効果的なパートナーシップの必要性が謳われており、地域性を重視した戦略的パートナーシップの形成が促されている。これは全てのボランティアセクターおよび全ての政府の部局、地方部局、外郭団体、地方自治体に適用される。ローカルコンパクトガイドラインをもとにして締結されたローカルコンパクトのいくつかのものはその条文が全国ボランティア団体協議会 (NCVO: National Council for Voluntary Organisations) のWEBサイトに掲載されている。

ローカルコンパクトの組織



(出典 : The Compact website:

[www.thecompact.org.uk/module_images/Local%20Compact%20Structure%20\(chart\).doc](http://www.thecompact.org.uk/module_images/Local%20Compact%20Structure%20(chart).doc))

第3章 ローカルコンパクト

第1節 ローカルコンパクトの必要性

ローカルコンパクトの必要性について、ローカルコンパクトガイドラインの冒頭に次のように記している。

- ・地域社会は、地域の各機関が共に活動していくことにより最大限の利益を得ることが可能である。
- ・地域の他の機関とのパートナーシップを通して、所属組織の目標をより達成することができる。
- ・地域のグループとのパートナーシップを見直す必要がある。
- ・地方公共団体とボランティア・コミュニティー・セクター間の関係を改善させたい。
- ・地域における外部資金の利用機会を活用するために、よりよい地位を確保したい。
- ・ボランティア・コミュニティー・グループをベストバリュー(Best Value)や地域計画等に参加させる方法を明確にしたい。

つまり、ローカルコンパクトでは、地方自治体に対しては、パートナーシップの構築により、①地域福祉の向上、②組織目的の再認識、③パートナーシップの円滑化、④外部資金の有効活用、⑤ベスト・バリューの達成が期待されている。また、パートナーシップの拡大を背景にボランティアセクターへの寄付が増える等、ボランティアセクター自体の拡大にも寄与している。¹¹

第2節 ローカルコンパクトの目的

ローカルコンパクトの目的は、自治体及びボランティア・コミュニティー・セクター間のパートナーシップを確立することによって、業務関係の改善をすることであり、ローカルコンパクトとは、ボランティア・コミュニティー・セクターの能力開発を支援する手段を提供することである。これにより、独立して責任のあるボランティア・コミュニティー・セクターは各団体の目的を自治体等の活動目的と合わせ、地域への寄与を高めていくことになることとガイドラインに記述されている。¹²

第3節 ローカルコンパクトガイドライン (Local Compact Guidelines)

ローカルコンパクトガイドラインでは、ローカルコンパクトをスタートさせようとするものなら、誰が利用してもかまわないとし、地方公共団体、傘下ボランティア組織、小規模なコミュニティーグループなどの職員や役員等が例にあがっている。つまり、ローカルコンパクトガイドラインは、自治体職員に向けたものというわけではなく、ボランティア・コミュニティー・セクターの関係者に対してもその利点を十分に示し、各地域でのローカルコンパクト締結をすすめているものである。

¹¹ 第31回欧州地方行政財政制度視察団(参照・引用文献17)

¹² 黒澤(参考・引用文献13)

ローカルコンパクトガイドラインでは、パートナーシップの円滑な推進のための必要事項や、地域社会の参加を促すための各パートナー間、また外部利害関係者との責任関係等が規定されているほか、より良いパートナーシップの構築に不可欠な事項として以下の3つが挙げられている。¹³

- ① 地方自治体とボランティアセクターとの間で情報交換を活発にし、連携を強めるのに必要な時間
- ② 地方自治体とボランティアセクターとの間の利害を調整する能力
- ③ 協定作成等、パートナーシップを実際に運営する技術¹⁴

また、前文 (Foreword) 及びガイドラインの地位及び利用(The status and use of the guidelines)の中で、このガイドラインは地域のニーズにあわせた形で採用することができるアウトラインを提供するものであり、規定ではないことを明示している。ローカルコンパクトはそれぞれの地域独自のニーズを勘案して採用されるべきで、検討の段階などローカルコンパクトを作成する過程において、自治体とボランティア・コミュニティー・セクターがより良好な関係を築きあげることが可能であるとしている。

ガイドラインでは、「ローカルコンパクトの作成過程」「ローカルコンパクトに記載する内容」「実施・規則遵守・再検討」の3つの段階を示している。以下、各項目について詳述する。

1 ローカルコンパクトの作成過程 (The process for producing a Local Compact)

ガイドラインでは、コンパクトの性格上、策定過程を大変重視する。

まず、策定するメンバーは、自治体の担当者について、当初からある程度のレベル（政策決定権などを持つ管理職レベル）を確保すべきであるとの記述がある。

また、参加する団体の規模を問わず、できるだけ多くの団体が当初から参加できるよう呼びかけ、そのためにも大規模な会議や集会を実施するのがよいとしている。そして運営グループ (steering group) を設置し、議会等を含めた各機関にも参加を呼びかけるべきであるとしている。

これらにより、ボランティア・コミュニティー・セクターのニーズを当初からローカルコンパクトの議論に組み込んでいくことを示唆しているものと思われる。

また、議論には十分な時間をとり各団体へ持ち帰って検討できるような時間も確保することや、小さなグループが策定過程に参加できる余地を確保すること、あまり多くの課題をローカルコンパクトに詰め込まないことなどを留意点としている。

(1) 運営グループ (Local compact steering groups)

運営グループについては、まず、その地域の状況によってグループ構成が違うことを確認し、運営グループが全体の代表者であり、説明責任を確保できるような状況を整えることを留意点としてあげる。

¹³ 第31回欧州地方行政財政制度視察団(参照・引用文献17)

¹⁴ Ibid.

また、運営グループのサブグループを国のコンパクトにおいてテーマとなっている5つの分野などに関して設置することができるとする。

ボランティア・コミュニティー・セクターと公的機関の違いによりローカルコンパクト策定時に起こりうる問題点について、運営グループは連帯して責任を持つことが望ましく、策定過程からニューズレターの発行、Web、地方紙などの利用により、できるだけ多くの情報公開を行うことを提案する。情報の届きづらい小さなコミュニティーグループなどに対してローカルコンパクト策定作業が行われていることを知らせるためにも、これらの作業が必要であるとする。

また、地域公共機関からの代表者は、自らの所属する機関への報告を定期的に行うことを提案する。ローカルコンパクトがどのように協議され、各公共機関での業務にどのような影響を与えるのかを検討するための情報を提供する必要があるのである。

2 ローカルコンパクトに記載する内容(The Content of a Local Compact)

資金提供および協議 (consultation) は、地方公共団体およびボランティア・コミュニティー・セクター間の関係の鍵となることから、必ず定める旨を示している。また、国のコンパクトで示されている次の5つの規約 (code) については、ローカルコンパクトでも記述するよう提案されている。

- ・資金提供 (Funding)
- ・協議・政策評価 (Consultation and Policy Appraisal)
- ・黒人及び少数民族グループ (Black and Minority Ethnic Groups)
- ・ボランティア活動 (Volunteering)
- ・コミュニティーグループ (Community Groups)

ローカルコンパクトは多方面に影響を与えることから、現段階で自治体が策定した計画等を参考にすることも視野に入れて検討すると実現可能性が高くなり、実質的でもあると提案する。他自治体や国等の事業も検討の項目として入れておくと広い視野を得られるともしている。

(1) 資金提供・支援 (Funding and support)

資金提供と支援に関しては、必ずローカルコンパクトの内容に含めるよう指摘している。特にボランティア・コミュニティー・セクターの大部分は小規模で財源を持たず、その多くがこれからも有給職員の確保や公共機関からの継続的な資金援助を考えていないことが多い点も指摘している。

ローカルコンパクトではこれらを認識するだけではなく、実際に小規模な団体がどのようなことを求めているのかを記述すべきであるとしている。ローカルコンパクトが、これらの小規模な団体が公共団体との連携をとるきっかけとなることによって、各団体の地域での役割を明確化し、さらにその団体の活動をベストバリューによる評価手続(Best Value review process)などを利用して評価していくチャンスとなる。

また、ローカルコンパクトでは、ボランティア・コミュニティー・セクター等に対する

資金削減の事前協議に関することや資金提供の方法、担当部門のリストなどを明示するよう提案している。

(2) 協議 (Consultation)

ローカルコンパクトでは、地方公共団体はボランティア・コミュニティー・セクターがその分野における専門的知識を持っていることを認識しつつ、首尾一貫した調整を行う必要があるとしている。

また、中央政府省庁と同様に、地方公共団体でも協議に関しては、特に所要時間やボランティア・コミュニティー・セクター側の見解を考慮するかどうかに関して懸念が生じる場合が多いということを指摘している。ボランティア・コミュニティー・セクターを政策形成に参加させるためには、タイミング、アカウントビリティ（説明責任）、運営上の取扱などが重要となり、「業務と会合日時を早く知らせること」「ボランティア・コミュニティー・セクターの代表の選出は、行政側が選ぶよりも、時間をかけて、セクター側から選ばれるようにすること」が重要であるとしている。

(3) 協働作業 (Partnership working)

国のコンパクトの主要な目標は、価値の共有 (shared values) とお互いの尊敬 (mutual respect) により新たなパートナーシップを築き上げることであった。コンパクトにより、それぞれの機関がよりよい形で業務運営ができるようになることが目的であったことから、運営グループは協働作業の取扱について焦点を置くことになる。ガイドラインでは、セントラルロンドンの首都圏パートナーシップ(Capital Link Partnership)での実例として、「どの機関も拒否権を持たない」というのが平等なパートナーづくりの要であると紹介している。

また、パートナーシップとしての役割分担がうまく働いたとしても、事実上の問題が公共団体とボランティア・コミュニティー・セクター双方に生じることを指摘し、ローカルコンパクトの運営グループがその解決策を見つけ出すために努力する。つまり、双方が常に話し合いをし、歩み寄る体制を整えることが必要であるとしている。

(4) 各階層をまとめ上げる (Joining up the tiers)

広域自治体と基礎自治体の2層構造になっていることから、各階層においてローカルコンパクトを策定することになる場合以外に、パリッシュ・カウンシル¹⁵や新たな地域組織が参加する場合が想定される。また、リージョナルコンパクトの可能性も出てくる。

これら各階層間における調整には、時間をかけて、あるべき姿を見つける必要があると指摘している。

¹⁵ パリッシュはもともと教会の教区に起源を持つ（教会の教区を指す）ものであるが、時代の変遷と共に、次第に地方自治体としての機能を与えられてきた。

特に政府事業で地域機関が執行する資金援助については、ナショナルコンパクトにおける資金規約に基づいて行われ、今後は、効果的なローカルコンパクトが存在するかどうかにより資金提供に関する決定が行われるよう期待されている。

3 実施・規則遵守・再検討 (Implementation, compliance and review)

ローカルコンパクトガイドラインでは、その作成過程・記載する内容に比べ、実施・規則遵守・再検討については比較的記述が少ない。これは、まだ実践例が多くないということと、本来作成過程段階で多くの議論を必要とするものであるという認識からだと考えられる。

実施にあたっては、公共団体側とボランティア・コミュニティ・セクター側はすべての業務範囲において基本的な段階から協働することを認識すべきであるとしており、実施において次の点をあげている。

- ・ローカルコンパクトを機能させるために双方が責任を負う。
- ・目標を特定した1年間の行動計画に双方が合意する。
- ・ローカルコンパクトの政策と手続きの統一。
- ・各公共機関にコンパクトの責任者の議員と公務員を指名する（各サービス分野の責任者の特定）
- ・職員各位にローカルコンパクトのプロセスを浸透させる。
- ・地方自治体の議員と職員に対しコンパクト研修を行う。
- ・特例に対する準備金の説明を行う。
- ・運営グループは監視のために存続させる。

また、不服申立等の制度を確立する必要があるとし、双方からの代表者による独立した調停制度などを利用するのがよいとしている。加えて、各年次において、双方共同による年次報告を行い、ローカルコンパクトの有効性を評価し、改善点を検討することが必要であることを指摘している。これにより、次年度のための新たな目標を定め、戦略及び実施計画の改訂を行うこととしている。

ローカルコンパクトは策定当初は未熟で、改訂すべき問題点が生じることを当然としつつ、その改訂のための作業を継続していくことに意義を見出している。

第4節 コンパクトの評価

1 行動規範等の状況

現在までのところ、行動規範(Code of Good Practice)については、2000年5月に「資金提供(Funding and Procurement Code)」(2005年3月改訂)、「協議・政策検証(Consultation and Policy Appraisal Code)」、2001年2月に「黒人及び少数民族グループ(Black and Minority Ethnic (BME) Voluntary and Community Sector Organisations Code)」、2001年10月に「ボランティア活動 (Volunteering Code)」、2003年8月に「コミュニティグループ (Community Groups Code)」が公表されている。

加えて、2000年7月には、前述の地方自治体とボランティアセクターの協定となるロー

カルコンパクトのためのガイドライン (Local Compact Guidelines) が定められている。

いずれの項目にしても、まず政府とボランティアセクターが協議の場につき、対等な立場として議論していくためのプロセスを考慮したものとなっている。

2 コンパクトに関する指摘

上記のようなコンパクトに関して、全国ボランティア団体協議会(NCVO: National Council for Voluntary Organisations)は「政府が市民社会の発展に積極的に力を貸そうという意思を初めて具体的に示した文書」として評価している。その一方で、「ブレア政権は地域の貧困・福祉・差別・教育・環境といった問題の解決に、行政が一方向的に施策を押しつけるのではなく、市民とボランティアセクターを実行主体として巻き込もうとしている。それはボランティアセクターにとっては、多少なりとも実際に政策に影響を及ぼすことができる点で大きな前進ととれる。しかし、政策実施に取り込まれることで、逆に行政が担ってきた責任の一部を肩代わりさせられ、契約関係が強化される恐れもある」という指摘もある。¹⁶また、1999年に行われたNCVOの調査によると、自治体の96%がボランティア・コミュニティー・セクターは次の5年に主要な戦略パートナーとなるだろうと考えており、94%がボランティア・コミュニティー・セクターと積極的に協議を行い参加を求めている。また、88%がボランティア・コミュニティー・セクターとの関係性を高めていくにあたっては、ベストバリューが重要となると考えている。そして、コミュニティーのリーダーシップに新たな役割を加えることで提携強化に結びつくと考えており、ローカルコンパクトが効果を発揮するには、適切で実現可能な目標を通し付加価値を示すこと、双方が期待する事について合意していること、お互いの役割と目的が正確であり、相互理解されていること、実行・所有権・継続性・定期的な評価及び見直しをすることが重要であると考えている。また、ボランティア・コミュニティー・セクターより地方自治体のほうがコンパクトに対する意識が高いとの結果であった。

3 コンパクトの検討

このようなイングランドにおけるコンパクトの実践により、日本におけるパートナーシップに参考となると思われる点は以下のとおりである。これらを行政側から見た場合、これまで行われてこなかったボランティアセクターとの対応であることは明らかであり、「政策管理機能」とは、このような対応であると推測される。¹⁷

(1) 徹底的な協議

コンパクトは、行政とボランティアセクター間のパートナーシップに関する協議や政策評価の枠組み設定とプロセスの確立を狙いとしており、そのために政府または自治体とボランティアセクターがまず対等な立場に立って協議をするための場の設定や、その後の運

¹⁶ 黒澤(参照・引用文献13)

¹⁷ 黒澤(参照・引用文献13)

用を行うことができる環境づくりを考えている。このプロセスはまずコンパクト自身の合意に関する段階と行動規範策定に至るまでの段階に別れ、それぞれ合意できるまで協議をすることを必要としている。これらの作業のためかなりの時間が必要となることは明白であるが、合意のためには時間が必要であるということを前提として協議を行い、いくつもの段階を経ている。¹⁸

(2) 継続的な監視と報告

法律的な文書ではないコンパクトに実効性を付与するため、策定後の運用として監視と報告をかなり慎重に行っている。年に1回開催される報告会は日本にありがちなセレモニーではなく、閣僚や幹部職員が出席し、翌年の具体的なアクションプランを策定するための重要なものとなっている。¹⁹

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

第4章 ローカルコンパクトの展開²⁰

第1節 パートナーシップの拡大-多様な利害関係者の関与-

ローカルコンパクトは、当初地方自治体とボランティアセクターの関係を明らかにするものであった。しかし今日、地方自治体に公的機関、地域パートナーシップ組織などを加えた広範な公共サービス提供主体と、ボランティアセクターの関係性を規定する文書へと変化しつつある。

一般に、ローカルコンパクトへの参画を求められる公的機関としては、初期医療トラスト(PCT: Primary Care Trust)²¹、学習技能協会(LSC: Learning and Skills Council)、警察、保護観察機関などがあげられる。

このうち、特に強く参加が要請されているのが初期医療トラスト(PCT)である。現在初期医療トラスト(PCT)は地方自治体とともに、ローカルコンパクトの策定にあたって主導的な役割を果たしている。また、一部の地域では、初期医療トラスト(PCT)を含むNHS(国民医療サービス)組織がヘルス・コンパクト(Health Compact)と呼ばれる独自のコンパクトをボランティアセクターとの間で交わしている。

一方、地域パートナーシップ組織では、地域戦略パートナーシップ(LSP: Local Strategic Partnership)のほか、エリア・ベースト・イニシアティブ(ABI: Area Based Initiatives)の各種ローカルパートナーシップ組織などが、ローカルコンパクトに関与している。

最近では、地域戦略パートナーシップ構成メンバー間の協定としてのローカルコンパクトも出現している。この地域戦略パートナーシップコンパクトは、公的セクターとボランティアセクターの関係規定から利害関係者間の共有規範へと、コンパクトの性格転換を促した点で大きな意義をもつ。また、地域戦略パートナーシップのメンバーシップを通じて、コンパクトへの民間セクター参加の可能性を切り拓いた点でも評価でき、今後の動向が注目される。

第2節 ローカルコンパクトの多元化

イングランドでは、一部地域ではカウンティ(広域自治体、日本の県に相当)とディストリクト(基礎自治体、日本の市町村に相当)が併存する二層制をとっている。

この結果、ローカルコンパクトの締結をめぐる、両者の間に多様な関係が生じている。カウンティとディストリクトそれぞれが独自のコンパクトを締結するケース(並存モデル、図1)と共に、ディストリクトがカウンティのコンパクトに署名するケース(統合モデル、図2)も出現している。

一般的にあって、併存モデルは地域性を反映したコンパクトの策定を図る上で有効である。また、地域のボランティアセクターの関心を喚起し、小規模なコミュニティーグルー

²⁰ この章についてはすでに多くの日本人研究者の方々から報告されており、第1～3節、第5節前文では吉田(参照・引用文献14)の分析を紹介している。

²¹ Primary Care Trust (PCT)：一般医の地域組織として設立、地域医療ニーズを統合・把握し、一般医予算を地域ごとに一元管理。

プを含むより広範な層の参画を求めるうえでも適切なモデルである。

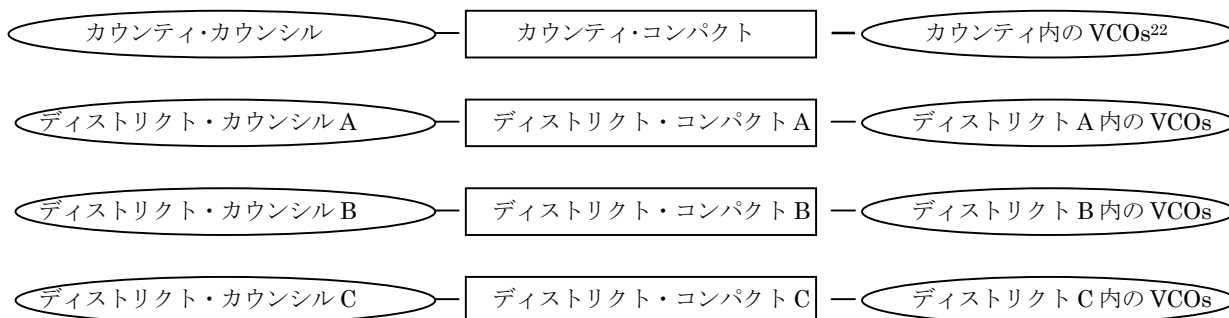
これに対し、カウンティワイド・コンパクト (Countywide Compact) と呼ばれるカウンティ・ディストリクト統合モデルは、基礎自治体のエリアを超えて活動する初期医療トラスト等の公的機関の関与を求めるうえでも有効である。また、ボランティアセクターとの関連強化に向けカウンティとディストリクトの連携を促進するうえでもメリットがある。もちろん、わかりやすさという意味でも、このモデルが選ばれる。但し、利害関係者が増える分、合意形成には時間を要することになる。

さらに最近では、ディストリクト間の統合モデル(図3)も現れつつある。これはクロス・ディストリクト・コンパクト (Cross-district Compact) と呼称されている。初期医療トラストや地域戦略パートナーシップとその管轄エリアに含まれる複数のディストリクトの間で、ローカルコンパクトを締結するケースがこれに該当する。

これらのモデルはそれぞれ長所、短所があり、どれか1つが他に優越しているとはいえない。従って、どれを選ぶかはあくまで地域の選択である。また、地域ごとに状況が異なる「不均一」な発展状況を、混乱、混沌と必ずしも否定的に捉える必要はなく、むしろ多様性の反映と考えるほうが適切である。

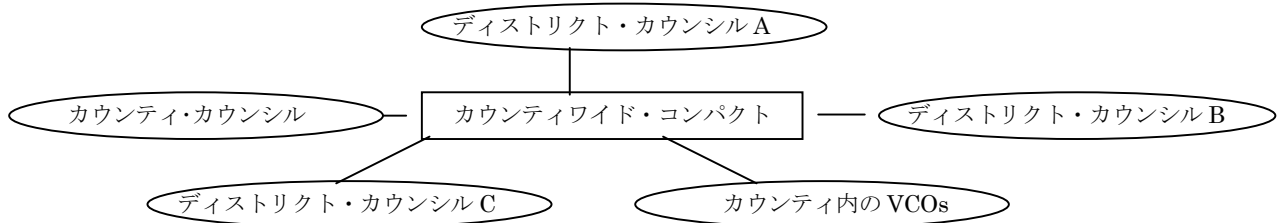
しかし、既成のボランティア組織の立場にたてば、数多くのローカルコンパクトが存在するよりも、1つのコンパクトのもと活動するほうが望ましいのはいうまでもない。従って、彼らの主張により、今後既存のコンパクトの統合も起こりうると想定される。

(図1) カウンティ・ディストリクト併存モデル (カウンティ・コンパクトーディストリクト・コンパクトの併存)

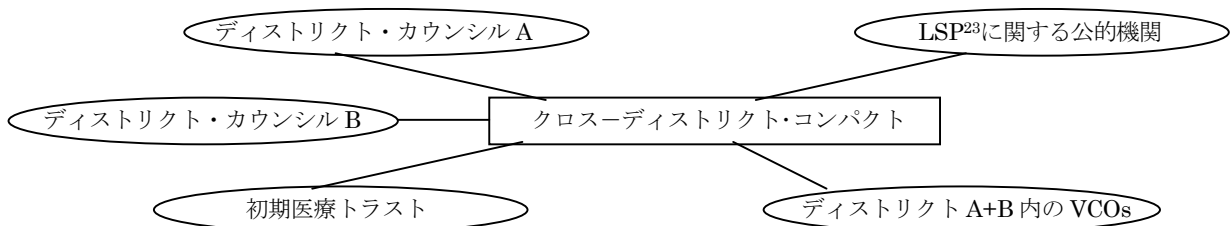


²² ボランティア・コミュニティー・セクター

(図2)カウンティーディストリクト統合モデル(カウンティワイド・コンパクトーカウンティ・コンパクト、ディストリクト・コンパクトの統合)



(図3)ディストリクト統合モデル(クロスディストリクト・コンパクトーディストリクト・コンパクトの統合)



(出典：地域と NPO のマネジメント, 吉田忠彦, 2005)

第3節 リージョナル・コンパクトの出現

従来、地方政府事務所(GOs)をはじめとする広域圏域レベルの公的機関は、地方公共サービス協定 (Local Public Service Agreements: LPSAs) 等を推進するなかで、ローカルコンパクトの締結を推奨してきた。一部の機関では、ローカルコンパクト自体への署名も行ってきた。

他方、広域圏域レベルのコンパクト、すなわちリージョナル・コンパクト (Regional Compact) については、政府とボランタリーセクターの共同行動計画の目標であったが、その実効性が疑問視されていたため、公的機関の関心はあまり高くなかった。

しかし現在、ボランタリーセクターからの要望もあり、各地で策定に向け動き出している。既に9つの圏域のうち、ロンドン(2002年)、南西イングランド(2004年)などでは締結

²³ 地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership)

に至っている。これらのリージョナル・コンパクトは、地方政府事務所(GOs)、地域開発公社(RDAs)、地方会議・議会 (Regional Assembly)、広域地方自治協会等の公的機関と圏域のロンドン開発公社 (LDA: London Development Agency) の間で結ばれている。

今日、ボランタリーセクターの基盤を支える資金の多くが地方政府事務所と地域開発公社の予算から拠出されている現状を考えると、その締結は、ボランタリーセクターにとって大きな意義を持つと考えられる。しかしその一方で、ローカルコンパクトとの関連性の整理が新たな課題として浮上してくる事も予想される。

2005年11月現在、イングランドの80%の地域でローカルコンパクトが締結され、18%の地域で策定中である。それに伴い、今後その実施が焦点になると予想される。モニタリング・評価の枠組みが改めて問い直されることになるだろう。すなわち、ローカルコンパクトは次のステージを迎えたといつてよいだろう。

また、ローカルコンパクトと新たなイニシアティブとの連携も検討されている。2005年度からは、地方自治体の包括的業績評価制度 (CPA : Comprehensive Performance Assessment) において、ローカルコンパクトの推進状況が審査されている。また、ローカルコンパクトが地域コミュニティへの財源委譲を認める地域協定(LAAs: Local Area Agreements)と関連付けられることも期待されている。このほか、地域戦略パートナーシップ、コミュニティ戦略との提携もさらに進展すると考えられている。

これらの連携が進めば、ローカルコンパクトのプラットフォームのうえに、組織、計画、評価体系、予算が一体的、総合的に展開されることになる。これは、ローカルコンパクトの浸透を促すだけでなく、コミュニティの行政運営の向上に大きく貢献する事になると思われる。

第4節 コンパクトプラス (Compact Plus)

2005年3月に政府はコンパクトを強化する新モデル案の協議書「Strengthening Partnerships: Next Steps for Compact」を発表した。そして政府は現行のコンパクトを強化する新スキームとして、「コンパクトプラス」を提案した。コンパクトプラスは、コンパクトの補完ではなく、むしろそれを代替・置換するコンセプトとして提案されたものである。2005年度より、コンパクトを進展させるためにコンパクトプラスが導入され、その結果、コンパクトが地域戦略パートナーシップのレベルに、そしてうまくいかなかった場合にはより大きな制裁があたえられることとなった。

また、コンパクトプラスは、現行のコンパクトの「長すぎる」「取り決めによく実践しているかどうかなどを評価し、取り上げるメカニズムがない」という批判を受け止め、よりシンプルで簡潔であり、両セクターのコミットメント事項を極めて限定的に規定している。とくに問題の多い助成金のあり方に強調点をおいており、フルコスト・リカバリー (間接費用を含むコストの回復)、複数年契約、事前支払い等の原則の遵守を提案している。

また一旦、コンパクトプラスを採用すると、既存のコンパクトではカバーされなくなる。コンパクトプラスへの移行は、義務的なものではなく、各組織の選択による。

コンパクトプラスを実施する手助けやレビュー、または実施如何の審判などを行う新た

な仕組みも提案されている。

また、認証スキームであるカイトマークスキーム(Kitemark Scheme)の検討をしており、実現するとメンバーシップの更新により資格を得た団体のみ加入することになりハードルが高くなる。

同時にコンパクトチャンピオンの導入を検討しており、導入されると不履行の申し立てに対し、検査、裁定をくだす中立機関、カイトマークシステムの認証機関、コンパクトプラスの参加組織等への支援機関が設立されることになる。

第5節 パートナーシップの中のコンパクト

2000年4月からイングランド及びウェールズの全自治体で始まったベスト・バリュー(Best Value)政策では、従来のバリュー・フォー・マネー(Value for Money)に代わる新たなサービス評価基準を提起した。この新基準は、提供主体ではなく、提供されるサービスの質・内容に着目したため、ボランティアセクターの提供サービスもその評価対象に加えられた。このベスト・バリューの視点からみると、ローカルコンパクトは両セクターが評価の方法を合意する枠組みと捉えられている。

また、2002年から導入された包括的業績評価制度(CPA: Comprehensive Performance Assessment)では、ローカルコンパクトの推進状況を地方自治体の評価の基準の一つとして採用するよう提案され、現在実施されている。

そして、ローカルコンパクトにより大きな影響力を持つようになったのが、地域戦略パートナーシップ(LSP: Local Strategic Partnership)である。地域戦略パートナーシップはボランティア組織、公的機関等、様々な主体からなる自治体単位の広域パートナーシップであり、地方自治体のコミュニティー戦略(Community Strategy)の推進主体である。

この地域戦略パートナーシップの「認証」段階では、ローカルコンパクトがボランティアセクターとの協議、協働の「証拠」として求められる。また、地域戦略パートナーシップのパートナーはコンパクトに署名することを奨励されている。

したがって、地域戦略パートナーシップの運営にあたっては、ローカルコンパクトが明示する協働原則を遵守、実践することが期待され、一方で地域戦略パートナーシップがコンパクトの策定に主導的な役割を果たしている。すなわち、ローカルコンパクトが地域戦略パートナーシップの枠組みを「規定」し、地域戦略パートナーシップがローカルコンパクトを「所有」する関係が生じている。

上記のベスト・バリュー、地域戦略パートナーシップをはじめ、地方自治政策の多くにボランティアセクターとの「協議」をそのプロセスに組み込むようになっている。そのため協議の枠組みを規定するローカルコンパクトの必要性はますます高まりつつある。

1 地域公共サービス協定(LPSA: Local Public Service Agreements)

地域公共サービス協定(LPSA)は、中央政府と地方自治体とによる任意の協定であり、交渉による合意であり強制されたものではない。

特定の公共サービスの改善に関わる地域公共サービス協定の提案は、地域の人々および

その他のパートナー機関によって支持されなければならない。地域公共サービス協定では、公共サービスの供給における改善のための目標が設定される。狙いは、呼び水的な政府資金とともに、目標設定された成果に焦点をあてることにより、地域の公共サービス供給を改善することにある。合意された目標が達成された場合には、地方自治体とそのパートナーとは、地方自治体における年間歳出額の 2.5%にあたる業績報酬補助金を得る事ができる。地域公共サービス協定は、地域戦略パートナーシップによって管理される。

2 地域戦略パートナーシップ(LSPs: Local Strategic Partnerships)

2000 年地方自治法によって地方自治体に対し、2001 年から近隣地域再生のための全国戦略の開発及び貧困対策のため最優先の地域的課題を抽出し、長期的な地域戦略 (Community Strategy) の策定を義務付けた。中央政府は各自自治体が策定を担う地域戦略パートナーシップを組織し設置することを要請している。内閣府の定義によれば、「多様な計画やサービスが互いに対立しあうのではなくむしろ支えあっていくために、民間企業、ボランティア・コミュニティー・セクターや公的セクターのさまざまな部分が地域レベルで連携する単一の機関」である。²⁴「コンパクト」が政府とボランティア・コミュニティー・セクターとの対等なパートナーシップを保証するための協定であるのに対し、地域戦略パートナーシップは、民間企業セクターを含めたより包括的で、より戦略的なパートナーシップである。資金は、政府によりパートナー機関に直接ではなく、地域戦略パートナーシップに振り向けられるようになってきており、この資金はシングルポット (Single pot) と呼ばれている。地域戦略パートナーシップには、ボランティア・コミュニティー・セクター、企業、大学、地方政府出先機関、自治体及びその他公共機関 (警察、消防、医療サービス、教育技能協議会など) からの人々が参加しており、地域戦略パートナーシップに対して報告義務のあるさまざまなパートナーシップ、すなわち、コミュニティー戦略、コンパクト、地域公共サービス協定 (LPSA)、地域協定 (LAA) などに対する包括的な戦略グループである。地方戦略パートナーシップは、地方自治体の地域におけるパートナーシップの階層の最上位に位置する。

コミュニティー戦略の中で、最も重要となるのはコミュニティー戦略の策定である。また、地域戦略パートナーシップの成功にとって鍵となるのは、誰が指導者になるということである。地方自治体は、リーダーシップを取る事を期待されているが、必ずしも地域戦略パートナーシップの代表を務めるとは限らない。地域戦略パートナーシップは、調整された活動を目標としている。

3 地域協定 (LAAs: Local Area Agreements)

地域協定は、ボランティア・コミュニティー・セクターを含む地域のパートナー主体である地域戦略パートナーシップ(LSP)と中央政府を代表し地方における政府出先機関であるガバメント・オフィスが、地域の優先事項について協議し、その合意事項が「持続可能な

²⁴ 塚本(参照・引用文献 11)

コミュニティ戦略」の中に盛り込まれる。また、その見返りとして、中央政府は簡略化されていた資金提供、成果に対する業績管理（ボランティア・コミュニティ・セクターの役割を含む）、より広範なパートナーシップのアカウンタビリティ（説明責任）、及び地域戦略パートナーシップによる活動に潜在的に新しい柔軟性・自由度を提供し、政府補助金の一部がプールされる。

すべてのカウンティとユニタリーは、2007年4月までに地域協定を導入することになっている。

それぞれの地域協定には、あらかじめ中央政府によって定められた4つのブロックがある。これらは、①より安全で健全なコミュニティ、②子供及び青少年、③より健康なコミュニティと高齢者、④企業および経済開発である。ある程度、地域戦略パートナーシップ(LSPs)および地域公共サービス協定(LSPA)からの学習効果があり、地域協定の構造に影響を与えている。

4 パートナーシップにおけるボランティア・コミュニティ・セクターの課題

今後、ボランティア・コミュニティ・セクターの課題は、すべての変革に対して最新の認識を保つことである。また、ボランティア・コミュニティ・セクターにおいては、多様な団体からの代表者がおり、通常それらはアンブレラ(傘下)団体、もしくは地方自治体全域を対象とした団体からの人たちである。この事実は、より小規模なコミュニティグループの参加の欠如と言う問題を引き起こす可能性がある。

ボランティア・コミュニティ・セクターの代表は、パートナーシップの階層構造におけるすべてのレベルに参画し、パートナーシップの活動におけるボランティア・コミュニティ・セクターのアカウンタビリティ(説明責任)を果たすことが課題である。政府および地域のパートナーシップからの多くの資金が、ますますパートナーシップを經由して供給されており、資金獲得が、通常は委託プロセスを通じてのものとなるが、より困難になっている。

ボランティア・コミュニティ・セクターの多くにとって、多様なパートナーシップや仕組み(例えば、LSPA や LAA)が、どのような役割を果たしているのか明確でない。パートナーシップの一員に取り込まれることにより、ボランティア・コミュニティ・セクターの独立性やアドボカシーの役割が弱められる可能性がある。

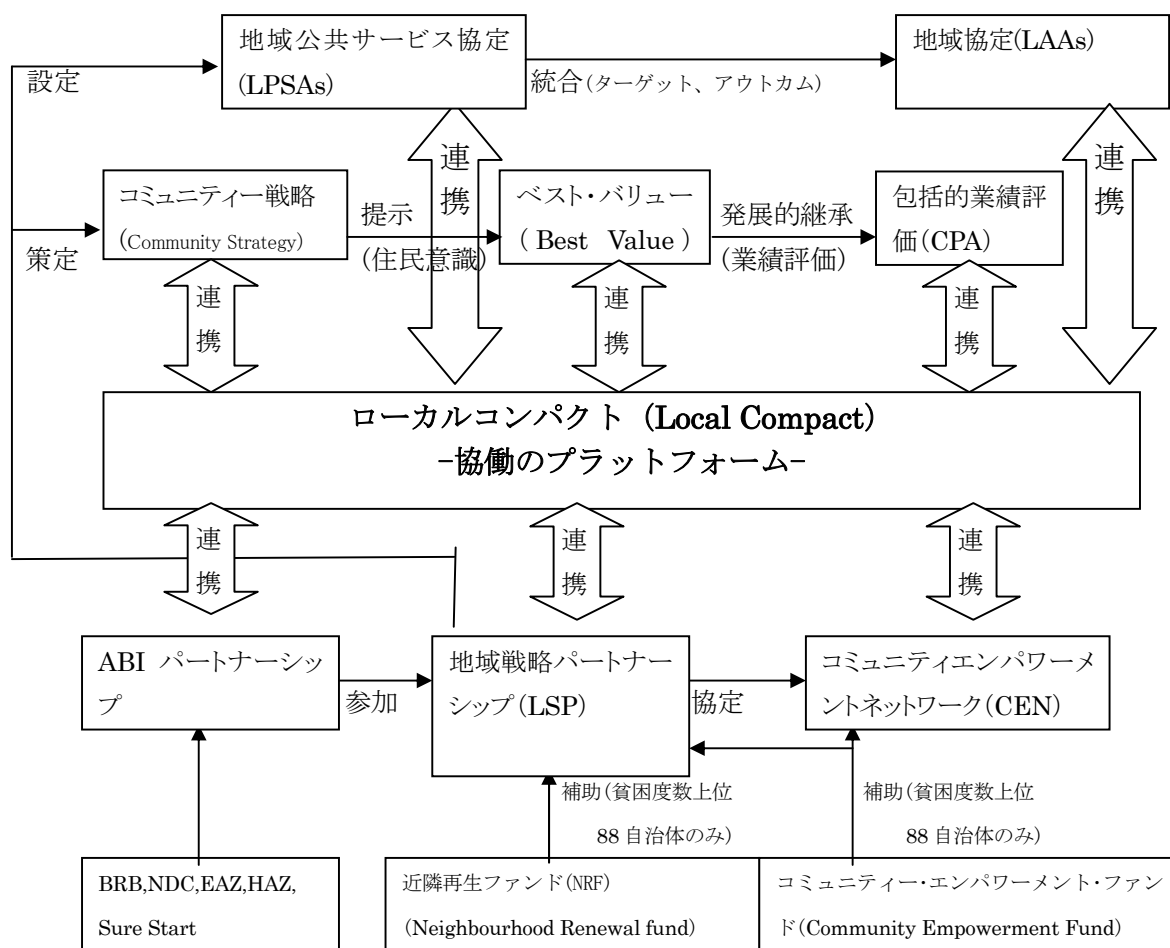
後述するバーミンガムの事例は、大規模都市自治体における地方分権化と権限委譲の取り組みを示している。地方主義(ローカリズム)に対しては、政治的に異なる考え方がある。ますます地方自治体は、パートナーシップ、新しい戦略、政府のイニシアティブを先導するうえで地域において重要なリーダーシップを発揮するものと見られるようになってきている。また、地方自治体は必ずしもサービスの供給ではなく、実行支援の文脈から捉えられている。

2006年10月に発表された地方自治体白書において、政府は健全で繁栄したコミュニティの開発を支援する事に関して、地方自治体の重要性を強調しており、そこでは地域民主主義、リーダーシップ、今後のパートナーシップにおけるリーダーシップの重要性は、

とりわけコミュニティーを統合し、過激思想とテロリズムに立ち向かうための「コミュニティーの結束(community cohesion)」との関連から強調されている。

地方自治体、および関連して資金提供を受けたサービス供給を行っているボランティア・コミュニティー・セクターは、サービスの内容に関する認知と実際の双方においてサービス供給の肯定的な成果にかかわる全体の業績を向上することが求められるであろう。

(図) 各種政策との連携



(出典：日本 NPO 学会第 8 回年次大会報告資料、イングランドにおけるローカル・コンパクトの現状と課題、今井良広)

第5章 事例紹介

第1節 バックinghamシャー・カウンティ・カウンシル (Buckinghamshire County Council)

ローカルコンパクトの実際の現場での活動を理解するため、日本の県に相当する自治体であるバックinghamシャー・カウンティ・カウンシルを訪れた。今回は、同カウンシルのアシスタント・コーポレート・ダイレクター(Assistant Corporate Director)のサラ・アシュメッド氏(Ms. Sarah Ashmead)から、ローカルコンパクトの締結の過程から現在に至る状況について話を伺った。

1 バックinghamシャー・コンパクトの導入の背景

コンパクトの作成への動きは、当初ボランティアセクターの方からバックinghamシャー・カウンティへ、他の地域でコンパクトが作成されているのでバックinghamシャーのコンパクトを作成してはどうかとの提案があった。他の地域では、地域自治体とボランティアセクターがコンパクトの作成に関わっているが、バックinghamシャーでは、カウンティ・カウンシル、ディストリクト・カウンシル、警察、医療機関、そしてボランティアセクターがパートナーシップをとり、当初から多くの団体がコンパクトの作成に参加した。

2 コンパクトの作成

まず始めに運営グループ (steering group) を設立した。運営グループの会長は、ボランティアセクターと行政から各1名ずつ2名選出し、お互いに対等な立場で協力して運営を行った。

その運営グループでコンパクトの作成を行った。メンバーはボランティアセクター側から5人の代表者、他の団体から各1名ずつの代表者が参加、コンパクトの作成自体に1年かかった。その中では、文章一つずつ、単語一つずつを検証し現在のものが出来上がった。

当初は他の団体が作成したコンパクトを参考にして議論を行ったが、一番重要だった点は、文章ではなくて、何をしたいか何が目的なのか、お互いがそれを議論するプロセスであった。

コンパクトの作成にあたり一番難しかったのは、資金に関する項目であった。資金関係をどうやってコンパクトに入れるかボランティアセクターと行政の間で議論があったが、結局はコンパクトへの記載は最小限に留め、詳細については追加書として作成した文書に記載した。この文書を作成するのにさらに1年間かかったが、この時点では相互理解ができていたので、この文書を作成する際は、前より楽になっていた。

現在、「資金提供」と「ボランティア活動」の行動規範が作成されたところで、次のステップは「協議・政策評価」についての行動規範の作成である。

コンパクトの作成費用は、コンパクト印刷費が3千ポンド、ボランティアセクター担当のパートタイム職員1名の人件費が年間2万5千ポンドでありそれほど費用はかからなかった。(但し、その他の職員の人件費は除く。)

3 コンパクトの公表・広報

これはコンパクトができた後に、正式にコンパクトを発表するイベントを開催し、それぞれの団体がサインをするという公式の行事を行った。その後も、コンパクトについて広報活動を行っていった。ナショナルコンパクトから、コンパクトの取り組みについて賞を受けた。

たくさんの人にコンパクトを知ってもらうため一般の人向け、地方自治体職員向けの葉書やポスター、リーフレットを配布し、コンパクトを遵守する人がつけるバッジも作成し配布した。また、E-mailのニューズレターを半年に1回、ボランタリーセクターと公共セクターのコンパクトを認定しているすべての組織にも送信している。(現在 41 団体)

4 会議等

コンパクトの作成のための意見募集や協議、会議を多く行った。その際、アンケート用紙を用意し記入してもらい多くの人から広く意見を集めた。

2004年にコンパクトを発表してからは、年1回総会を行い、ボランタリーセクター及び公共セクターの関係者ら約100~150人が出席し、コンパクトについて意見交換会を行っている。ボランタリーセクターの職員は、自分の組織に直接関係しない会議には出席しないため、原則について話し合うような会議に参加を促すことは難しい。

5 コンパクト作成前と作成後の変化

コンパクト作成以前にも、カウンティ・カウンスルが提供する公共サービスの中にボランタリーセクターが入っており、一部の職員同士の関係はあったが、カウンティ全体としてはなかった。このような正式なボランタリーセクターとカウンティ・カウンスルの関係は大きなプラスである。コンパクトができてからは、相互に期待と要求があがってくるようになり、そのためのチャンネルができた。そのため、お互いにもっと良い仕事をしなければならないことになった。

現在の地方自治体における業績評価、監査は非常に厳しくなっている。ボランタリーセクターとの協力関係について、当事者は、良くなったと思っていたが、前回の内部管理の監査の結果では、よりよい関係強化について努力するよう指摘された。

悪化した点はないが、コンパクトによって期待や要求が高まってきたが、地方自治体は大きな組織なので、その大きな組織を改善し、期待にこたえるようにすることが大きな課題である。

また、地域協定(LAA)の目標の中で、現在70件の目標が定められている。その中の5つはボランタリーセクターがリードを取っており、40についてリードは取っていないがボランタリーセクターがかなり深く関連している。ボランタリーセクターがリードを取っている事業の具体的な例をあげると、ボランティアの人員の増強と、老人や障害者の介護者の支援事業などである。このような事業を実施する際、行政はボランタリーセクターに資金を提供する代わりに、ボランタリーセクターから行政に管理や資金が正しく運営されているかなどを確認するため情報の報告が必要になるが、ボランタリーセクターは事務に

慣れていないため十分な情報を得ることが難しい。この点についてはお互いに学ぶ必要がある。

現在、お互いの要求がぶつかり合うことが確かにある。地方自治体は資金を提供する代わりに、きちんとした事業運営を期待するが、ボランティアセクターにとっては事業をビジネスのように扱っているいろいろなデータをコンピューターや紙に記入する作業が複雑であり、彼らは介護をするのが仕事であって、事務が仕事ではないと主張している。

6 費用と資金

現在、公共サービスの提供について、入札方式で行うことが多く、できるだけボランティアセクターにも参加してもらいたいが、小さなボランティアセクターには事務手続きが煩雑で、民間企業のように正式なプロセスを踏むことができないため、ボランティアセクターが参加を見送るケースが多い。入札は、ボランティアセクターにとっては複雑で困難を伴うものである。

具体的な例を挙げると、子供達や家族の世話をする人々を支援する研修を行うボランティアセクターがあり、カウンティとしても事業を続けて欲しかったが、契約を結ぶための書類が多すぎてしり込みしてしまった。

現在、契約をするにあっては1年契約である。3年契約にしたいが、そのためにはきちんとした情報提供が必要となるし、数値目標などのタスクを達成しなければならない。

ボランティアセクターに提供する資金は、バッキンガムシャー・カウンティにはないが、ディストリクト・カウンシルが資金を提供できるし、地域協定(LAA)のポット²⁵から資金を獲得する事ができる。

今まではボランティアセクターに資金を提供してから、サービスを期待していたが、これからはきちんとした契約関係を結びたいと思っている。それにはきちんとしたサービスに係る費用を積算しボランティアセクター側から提示してもらう必要がある。すでに1件正式に契約を結んだが、費用についての積算についてかなり困難を要したが契約までこぎつけることができた。

コンパクト作成以前は、ボランティアセクターにサービスを提供してもらうのは、少ない費用で多くのサービスを期待できる安上りな方法だと行政側は考えていたが、ボランティアセクター側も契約を結ぶにあたって自分達の利点、例えば地域に密着しているなどの売り込みを行わなくてはならなくなった。

民間企業への支払いは、通常3か月に1回後払いするが、ボランティアセクターへの支払は、1年分を前払いすることが多い。

7 トラブル

前払いをして期待していたサービスが提供されないことがたまにある。ボランティアセクターは、複数の事業に対し複数の団体等から資金を集めているため、ボランティアセク

²⁵ 第4章第5節(3)参照

ターが期待していた資金が獲得できなかった場合、自治体から提供した資金が自治体の期待するサービスに充てられず、期待したサービスが提供されなくなる。その場合、資金の返還を求めると、ボランティアセクターが破綻することになる。そのような場合は、そのボランティアセクターが地域社会にとってどのくらい需要があるか、自治体に多少の損失があってもその団体が存続するほうが住民の利益にかなっているかなどを勘案し、その団体を維持したほうがよいと判断した場合、望ましいことではないがそれを認めざるを得ない。歴史のあるボランティアセクターになればなるほど、資金問題がでた時、いろいろなところからボランティアセクターを支持する意見が多く聞かれる。

コンパクトの中にも掲載されているが、組織の大きさなどによって資金の提供の比率、枠組みが決まっている。一例として、NPOなどと契約している介護施設などは、かなりきっちりと費用の積算をし、資金を提供している。また、小さな団体などには、それほど厳しく費用の積算を行わずに資金を提供している。資金の提供については、事前に調査しサービスが提供できると判断されるところに提供している。見込がないところには資金を提供していない。

8 法的問題・守秘義務など

子供に対するボランティアについては、地方公務員と同様に犯罪歴についての個人情報を集めている。

また、ボランティアは秘密を守る義務がある。団体によって集まってくる情報が違う。ボランティアセクターが持っている情報については行政でもアクセスすることや共有することができない。コンパクトの追加書のなかにも守秘義務について書かれている。トラブルが起こったことはなく、秘密は守られている。

9 現在の問題点、今後の課題

次のステップとしては、コンパクトにいろいろな団体が加盟しているが、コンパクトがうまくいっているか、改善する必要があるかどうかについて監査・管理する枠組みをつくらうと考えている。コンパクトが作成されてまだ2年なのでこれからの課題である。

ボランティアセクターから事業を提供してもらう場合、3か月に1回、事業実施に関するデータや財務に関する情報を提供してもらうことになっている。コンパクトに関し、カウンティ側にはボランティアセクターの監査を行う権利があり、情報について疑問点があれば、直接出向いて監査を行っている。現地調査を行う事もある。また、中央政府の監査や報告事項には、ボランティアセクターから情報を提供してもらわなければいけないものもある。そのためにも監査を行っている。

目的達成、改善のため、プロジェクトごとに評価を行っており、ボランティアセクターと話し合っ、事業が適正に行われているかどうか、将来についてどう改善していくべきか話し合う時に使用している。評価をカウンティが直接行うこともあれば、ボランティアセクターが外部評価を依頼して行いそれを行政側が認定することもある。ほとんどのことについてボランティアセクターと意見を交換し、将来について話し合っている。

コンパクトの作成の前には、カウンティ全体のボランティアセクターに対する資金提供についてのデータベースがなかった。現在では各部局を通して提供されている資金について、すべてのボランティアセクターに対するデータベースがある。予算作成の際には、その情報を見て見直しを行っている。

何か問題が起こった時のために、問題解決のためのマニュアルを作成してあるが、現在のところまだ使ったことはない。

現在、カウンティが何らかの関連を持っているボランティアセクターは、コンパクトを締結している団体より多い。出来るだけすべての団体とコンパクトを締結することが望ましいため、資金提供する代わりにコンパクトを締結するという案もあったが、厳しい条件を付けるより、一步一步進んでいく方が良いということになった。小さなボランティアセクターにも、コンパクトの利点を認知してもらい、コンパクトを締結してもらうことが望ましいと考えている。

第2節 バーミンガム・コンパクトとバーミンガム戦略パートナーシップ

1 バーミンガム・ボランティア・コミュニティー・セクター委員会

バーミンガム・ボランティア・コミュニティー・セクター委員会は、バーミンガム・コンパクトの発展に向けて、ボランティア・コミュニティー・セクター、公共セクター、民間セクター(企業)との関係にガイドラインを提供するため発足した。

また、バーミンガムの地域戦略パートナーシップは 2001 年に開始され、バーミンガム戦略パートナーシップ(BSP)と呼ばれている。

多様な機関(マルチエージェンシー)が参加し、調整、計画、実行およびコミュニティー

戦略、地域公共サービス協定(LPSA)、地域協定(LAA)や他の政府による主導権を先導する、即ち、LAA プロセスのもとにおける、新持続的コミュニティー戦略(new Sustainable Community Strategy)であり、市の未来に対する強固なビジョン及びすべてのパートナーに対する強力なアドボカシーを形成するものである。

ボランティア・コミュニティー・セクターを含む市全域の人々の参加を目指しており、市全域、とりわけ最も成果の上がない地域において、広範なサービスがどのように改善しえるかについて配慮している。良い成果をあげている地区と成果に乏しい地区とのギャップを埋める支援も図ることとしている。

バーミンガム戦略パートナーシップの理事会は、主要な公的機関、企業、ボランティア・コミュニティー・セクター、その他(大学や宗教団体など)の幹部職員の代表からなる。これ



バーミンガム市庁舎

は、ボランティア・コミュニティー・セクターを含め約 30 名からなる大規模なグループである。プログラム審議会は、2005 年に創設され、理事会のサブ・グループとして位置づけられている。すべてのバーミンガム戦略パートナーシップの管理および調整をつかさどっている。

政府が地域協定で要求している 4 つのパートナーシップの構成要素²⁶を、バーミンガムでは、バーミンガム・コミュニティー安全パートナーシップ、バーミンガム子ども・若者審議会、バーミンガム保健活動パートナーシップ、バーミンガム経済開発管理審議会で構成している。多様な機関が協働し、ディストリクト戦略パートナーシップに基づく 10 の国会議員選挙区のネットワークとも連携している。

2 バーミンガム・コミュニティー安全パートナーシップ

バーミンガム・コミュニティー安全パートナーシップ(BCSP)の例としてファミリー・パートナーシップ・グループがある。BCSP は(4 パートナーシップはすべて)バーミンガム戦略パートナーシップ(BSP)に対して報告義務がある。ボランティア・コミュニティー・セクターからは 4 名(メンバーのおよそ 25%)の代表者が BCSP のメンバーとなっている。

BCSP は次の項目に責任を持つ

- ・バーミンガム戦略パートナーシップ・プログラム審議会に対して年間業務計画を準備する。
- ・年に 2 回、地域協定 (LAA) の目標値に対する業績を監視し、また四半期に一度、財務状況を確認する。
- ・業績管理業務を行う。

結果として、ボランティア・コミュニティー・セクターにおける資金提供を受けたプロジェクト・契約は、地域協定 (LAA) の目標値および以前よりも高く設定されている品質・業績レベルを達成しなければならない。

事業を効率的に実行するために、バーミンガム・コミュニティー安全パートナーシップ (BCSP) は、6 つのコア・プライオリティ・グループを創設している。その結果、コミュニティーにおけるコミュニティーの関与とメンバーシップの基盤の拡大につながっている。

6 つのグループはすべて BCSP の課題である薬物、犯罪、火災、広く一般的な安全に関連している。

- ・若者・暴力と脆弱性
- ・より安全で清潔な近隣地域・集団非行(ギャング)暴力行為の抑制
- ・薬物中毒治療と違反者の管理



バーミンガム戦略パートナーシップ
定例会議開催前のひととき

²⁶ 第 4 章第 5 節(3)参照

・コミュニティーの参加と権限の強化

また、BCSP 委託グループがあり、そこにはすべてのコア・プライオリティ・グループの代表が集まり、ディストリクト戦略パートナーシップを通じた委託契約と委託プロジェクトの発展を監督する。

このコア・プライオリティ・グループは、他の同種のグループと同様、計画と監督に関わる役割をもつ。一方で、いくつかの点で他のコア・プライオリティ・グループと異なっている。このグループの代表は、行政職員ではなく、バーミンガム大学スポンサー教授が務めている。事実上、すべてのメンバーはボランティア・コミュニティー・セクターおよび地域コミュニティーを強調したより中小規模のグループから来ている。グループは、コミュニティーとの協働のもと、薬物活動チームの多くの取り組みに責任をもち、また、警察によるおとり捜査の資金援助を支援している。

グループの予算の大部分は、コミュニティー・セーフティ・プロジェクトを実施しているボランティア・コミュニティー・セクターの団体の支援に充てられている。

バーミンガムをより安全な都市にするための一助となるよう、革新を促進し、小規模なボランティア・コミュニティー・セクターのグループの設立や、能力開発、技能の習得を支援するための基金が創設された。これは、「共に活動しようプログラム ((Lets work together programme) 」と呼ばれ、12 万ポンド(約 2,760 万円)の予算が充てられている。

バーミンガムにおける 10 のディストリクト戦略パートナーシップが、2004 年までにすべて活動を開始した。ディストリクト戦略パートナーシップはそれぞれ 10 万人程度の人口をもつディストリクトのレベルで作られた地域戦略パートナーシップである。これらは、バーミンガム戦略パートナーシップの一部をなしている。

ディストリクト戦略パートナーシップは、地域課題およびいかに近隣地域再生資金 (NRF: Neighbourhood Renewal Fund) により資源が地域においてニーズに即して配分されるかについて、地域の議員を通じた協働の意思決定を行う。

ボランティア・コミュニティー・セクターの代表の地位は、ディストリクトごとに異なる。ディストリクトの下に位置するのはウォード(市議会議員選挙区)委員会であり、バーミンガムの議員(各ディストリクトに 3～4 人)としてウォード(市議会議員選挙区)を代表する。ウォードの下部単位は、近隣地域(ネイバーフッド)委員会(各ウォードに 3 人)である。これらすべてが、地域のボランティア・コミュニティー・セクターの関与を可能にしているが、地域ごとの取り組みは多様である。

【参考資料】

バッキンガムシャー・コンパクト

地方公共団体とボランティア・コミュニティー・セクターとの間のコンパクト

本書は、バッキンガムシャー県における、行政セクター（県、市、初期医療トラスト、テムズバレー警察）と、ボランティア・コミュニティー・セクター（VCS）との間の今後の協働関係の枠組みを定めるものである。

目次

1. はじめに
2. 情報の伝達と共有
3. 説明責任と資金
4. コミュニケーションと協議
5. コンパクトのモニタリング、見直し、発展
6. 用語解説
7. コンパクト作成に寄与した組織

メリット

バッキンガムシャー県の住民のために、コンパクトは何をするのか？

- 質の高いサービスを利用できるようにして人々の生活の質を向上させ、ボランティア・コミュニティー・セクターへの支援と資金提供に関する明確化を図り、またセクター内の全組織が共通の目的・目標を達成することを目指す枠組みを開発する。
- パートナーシップの真の精神に基づき、バッキンガムシャー県の人々への益となるよう、行政セクターと、ボランティア・コミュニティー・セクター間のコミュニケーション、理解、協働、信頼と尊重を向上させる。

コンパクトに署名したパートナーには何が得られるのか？

ボランティア・コミュニティー組織

- 相互の尊重と理解に基づく強固な関係の構築
- ボランティア・コミュニティー・セクターの価値と、サービス開発のための基盤（インフラ）整備の重要性の認識
- 資金提供を超えた、あらゆるボランティア組織が関与するパートナーシップの定義。この場合のボランティア組織とは、公共団体から資金提供を受けている組織に限られず、規模も大小さまざまなものが含まれる。
- 目標の合意、評価を行うためのオープンな取り決め。
- 資金状況の変更についての**協議**
- 資金配分のためのオープンで透明な取り決め
- ボランティア・コミュニティー組織に影響を与えられると思われる問題について、妥当な日程で行う協議

法定組織

- 相互の尊重と理解に基づく、強固な関係の構築
- 質の高い、信頼できる行政サービスを提供し、**ベストバリュー制度**に沿って地元コミュニティーでのサービスを改善させるための、効果的なパートナーシップ
- 資金提供を超えた、あらゆるボランティア組織が関与するパートナーシップの定義。この場合のボランティア組織とは、公共団体から資金提供を受けている組織に限られず、規模も大小さまざまなものが含まれる。
- 政策の策定、計画、実施に対する支援
- 組織の役割と資金に見合った基準の開発

1 はじめに

背景

- a) 政府は1998年11月、行政セクターとボランティア・コミュニティー・セクターとの関係の枠組みを提供するものとして、「政府とボランティア・コミュニティー・セクターとの関係についてのコンパクト」を発表した。これが、私たち自身がコンパクトを作り、採択することとなった出発点といえる。
- b) 2000年初め、バッキンガムシャー県のボランティア・コミュニティー・セクターの**基盤組織**の代表で構成された「バッキンガムシャー県基盤グループ (BIG)」が、バッキンガムシャー県コンパクトの策定に取り掛かった。バッキンガムシャー県と県下の市の事務総長で構成されるグループ (CADEX) は、県、市、初期医療トラスト (PCT)、テムズバレー警察 (行政セクター) とボランティア・コミュニティー・セクターが参加するコンパクトの策定を支持し、策定作業の開始を歓迎した。コンパクトの目的は、協働の新しいアプローチを作り上げることである。
- c) 行政セクターとボランティア・コミュニティー・セクターは、近隣社会、ディストリクト、カウンティ全体といったレベルで、地元コミュニティのニーズを満たすために既に協力している。バッキンガムシャー県のコミュニティ計画をリードしているのは、「バッキンガムシャー戦略パートナーシップ」で、バッキンガムシャー県内のコミュニティ全体にサービス提供を行う、地元のエージェンシーをまとめている。コンパクトの概念は、継続してサービス向上を図り、地元のニーズを満たすために、都市計画と行動を調整するというこの取り組みを反映したものである。このような業務の進め方を行うことで、挑戦課題と機会がもたらされる。
- d) **コンパクト運営グループ**は、政府から出されている全国版のコンパクトに関するガイダンス文書と、その優良実施基準にそって、バッキンガムシャー県のための枠組みを開発する。

目的

- e) コンパクトは、以下を目的とする。
 - バッキンガムシャー県の人々の公益のため、行政セクターとボランティア・コミュニティー・セクター間での、コミュニケーション、理解、協力、信頼と尊重を改善させる
 - 質の高いサービスを利用できるようにして、人々の生活の質の向上を図る枠組み

を開発する

- ボランティア・コミュニティ・セクターが利用できる支援と資金についての認知度を高める
- 両セクター共通の目標を達成する

f) コンパクトは、地方公共団体と、ボランティア・コミュニティ・セクターとの協約である。実践的な文書であると同時に、バッキンガムシャー県の公共組織、地元コミュニティ、その他ボランティア・コミュニティ・グループ間の良質の協力関係推進に向けた前向きな取り組みを示す声明文でもある。コンパクトの全関係者は、言行一致を目指すものの、これ自体は、法的な拘束力をもつ文書ではなく、契約書でもない。

共通原則

- g) 行政セクターとボランティア・コミュニティ・セクターは、共通の目標をもつ。それは、バッキンガムシャー県のコミュニティの益となるように働き、高品質でアクセスしやすいサービスを提供し、またそれによって機会均等と社会への受け入れ（social inclusion）を推進するというものである。
- h) 両セクターが互いを補完する。行政セクターがボランティア・コミュニティ・セクターを支援する一方、ボランティア・コミュニティ・セクターは、行政セクターの効率性に大きく貢献する。よって、両者は、別々にではなく、手に手を取り合ってこそ、より多くを達成できる。
- i) 規模、構成員、資金、労働慣行の点におけるボランティア・コミュニティ・セクターの**多様性**と独立性は強みとして捉えられる。両セクターは、以前は参加させるのが困難であったようなところも含めて、全員に適した体制や手順を決めていく場合は、柔軟でかつ敏感でなくてはならないことを認識している。
- j) 全パートナーが同等の価値を持つ**パートナーシップ**が、セクター間の関係の成功の秘訣である。成功を得るには、全員が以下を理解していることが必要とされる：
- 互いの役割と目的
 - 行政セクターとボランティア・コミュニティ・セクター双方がもつ限界
- k) 両セクターは、コミュニティの参加を増やす必要性と、コミュニティの参加が、バッキンガムシャー県カウンティに多様性、知識、経験をもたらすことを認識している。ボランティア・コミュニティ・セクターは、地元コミュニティに、また、バ

ツキングムシャー県の環境、社会、文化、経済、また政治面に大きな貢献をする。両セクターは、ボランティアセクターと業務を行う場合には、適切な政策を開発し、ボランティアセクターの活動の重要性、立場および多様性を向上させる責任を負うことを認識している。

- l) 行政セクターは、ボランティア・コミュニティ組織の独立性を認め支援する。これには、そのボランティア・コミュニティ組織がどのような資金を受け取っているかに関わらず、目的達成のために法の範囲内でキャンペーン活動を行う権利、公共セクターの方針について意見を述べる権利、その方針に反対する権利、また、自らの問題に対処する権利などがあげられる。

- m) ボランティア・コミュニティ・セクターは、行政セクターの責務を認識する。（例えば、「ベストバリュー」を提供する責任や、法律や政府によって制約が課せられていることなど）

- n) またボランティア・コミュニティ・セクターは、行政セクター側（地方議会議員を含む）が、意思を行う役割と、利用できる資源を使って、担当区域内の全員の益となるよう業務を行う責務を負っていることを認める。

- o) 両セクターは、ボランティア・コミュニティ・グループ間での協働を推奨していくことに合意する。

【参考・引用文献】

1. NCVO, The UK Voluntary Sector Almanac 2006, 2006
2. Home Office, Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England, 1998
3. Local Government Association, Local Compact Guidelines, 2000
4. Home Office, Strengthening Partnerships: Next Steps for Compact, 2005
5. NCVO, What is the Compact and what it should do for you
6. Department for Communities and Local Government, Strong and prosperous communities - The Local Government White Paper, 2006
7. Ken Spencer, "The changing partnership roles of voluntary and community sector organisations and the role of English local government", presentation at Meiji University Japan, 16th Jan 2007 (unpublished)
8. (財)自治体国際化協会「クレアレポート第 207 号 英国におけるパートナーシップ」2000 年
9. (財)自治体国際化協会「クレアレポート第 228 号 英国におけるボランティアセクター - 自治体との新たな連携に向けて-」2002 年
10. 塚本一郎 古川俊一 雨宮孝子「NPO と新しい社会デザイン」2004 年 同文館出版
11. 岡田浩一 藤江昌嗣 塚本一郎「地域再生と戦略的協働 地域ガバナンス時代の NPO・行政の協働」2006 年 ぎょうせい
12. 塚本一郎「公共政策の変化と NPO・政府のパートナーシップ-イギリスのボランティア組織を中心に-(上)(下)」明治大学経営学研究所 経営論集 第 52 卷 第 3・4 合併号
13. 黒澤岳博「自治体と NPO のパートナーシップ-国連 NGO 協議制度・英国コンパクトを例として-」インターネット公開論文より
14. 吉田忠彦「地域と NPO のマネジメント」2005 年 晃洋書房
15. 今井良広「イングランドにおけるローカルコンパクトの現状と課題 日本 NPO 学会 第 8 回年次大会報告資料」プレゼンテーションより
16. 東京ボランティア・市民活動センター「イギリスのコンパクトから学ぶ協働のあり方-ボランティア・市民活動、NPO と行政の協働をめざして-」美巧社 2003 年
17. 第 31 回欧州地方行財政制度視察団「欧州地方行財政制度視察報告書」地方財務協会 2006 年
18. 中島智人「ボランティア・コミュニティセクターの基盤整備に向けた取り組み チャリティ制度改革と VCS インフラストラクチャーのための諸施策」
19. 明治大学非営利・公共経営研究所 ORC 研究プロジェクト 編集代表 塚本一郎「コミュニティ開発における NPO・行政・地域企業・大学の戦略的パートナーシップ-2005 年度 明治大学非営利・公共経営研究所 研究年報-」 2006 年
20. Charities Act 2006: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060050.htm>

【ウェブサイト】

The Compact: <http://www.thecompact.org.uk/>

National Council for Voluntary Organisations (NCVO):

<http://www.ncvo-vol.org.uk/>

Local Government Association: <http://www.lga.gov.uk/home.asp>

Home Office: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

Office of Public Sector Information (OPSI): <http://www.opsi.gov.uk/>

Buckinghamshire county council:

<http://www.buckscc.gov.uk/bcc/content/index.jsp?contentid=281375725>

Birmingham city council: <http://www.birmingham.gov.uk/>

このレポートは、ロンドン事務所所長補佐 小池 裕子が当事務所のイルメリン・キルヒナー主任調査員の協力を得て執筆したものである。執筆にあたっては、内貴所長、小山次長の監修を踏まえた。

また、事例調査ではバッキンガムシャー・カウンティ・カウンシルの Assistant Corporate Director サラ・アシュメッド氏(Ms.Sarah Ashmead)から説明を受けた。また、バーミンガム大学において、ケン・スペンサー氏の協力をいただいた。あらためてお礼を申し上げたい。