

自治体と NPO のパートナーシップ

—— 英国コンパクトを例として ——

黒澤 岳 博

要 旨

英国コンパクトを例に挙げながら、自治体と NPO の協働における役割分担のあるべき姿を検討する。「補完性の原理」から読み取ると、「市場の失敗」にまず最初に対応する主体は行政ではなく、非営利組織などの集まりとなる非営利セクターであり、行政は「非営利セクターの失敗を補完する」という「ボランタリーの失敗」理論が適当であるとすれば、これまでの行政のあり方からは、発想の転換が必要となる。本稿で紹介するコンパクトは 1998 年に英国ではじまったものである。これは、法的拘束力を持つものではないが、行政と NPO など非営利セクターの役割分担を定義し、それを促進するために両者の約束事を列記している。今後、国内で自治体と NPO のパートナーシップを進めていくために示唆に富んだ事例であり、行政サイドから見ると、行政部門以外とのこのような「ルール」作りが必要になると思われる。

キーワード：NPO、自治体、パートナーシップ、コンパクト、補完性の原理

序章 はじめに

第 1 節 補完性の原理

第 1 項 EU での実践

欧州連合（EU）加盟諸国では、EU・従来の国家・地方政府というように権力が多層化し、「ある課題についてどの階層が権限を持つか」が大きな問題となっている。この問題に対処するための基本的な考え方として「補完性の原理（Principle of subsidiarity）」がある。

この原理は、個人が自ら実現できることは個人で、個人では不可能なことや非効率的なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、その小さな単位では不可能なことを、市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという住民に身近なところからの階層秩序原理である。これにより、それぞれの地域にあったしくみの工夫が可能となり、住民に近い地方

自治に多くの分野の権限を移すことが理にかなうことになる⁽¹⁾。

1985年にヨーロッパ評議会の憲章として制定され、1988年に発効したヨーロッパ地方自治憲章では「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先して、履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質及び能率と経済の要求を考慮して行われる」(第4条第3項)と定められており、公共のサービスは市民に最も身近な地方自治体が優先して担当していくという理念を示している。この理念は、1998年に取りまとめられた世界地方自治憲章草案においても「補完性の原理に従い、公的部門が担うべき責務は、原則として最も市民に身近な公共団体がこれを執行するものとする。同じ考え方から、他の公共団体にその責務を委ねる場合は、常に技術的又は経済性の要請に基づいて、これを行わなければならない」(第4条第3項)という形で盛り込まれている⁽²⁾。

第2項 地方分権改革後の地方自治

地方分権改革後の地方自治法は、地方自治体と国との役割分担について次のように補完性の原理を示している。すなわち地方公共団体は「住民の福祉の増進を図ることを基本、として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く」⁽³⁾担い、国は「国際社会における国家としての存立に関わる事務、(中略)その他国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する」⁽⁴⁾。

また、市町村と都道府県の分担について次のように規定している。市町村は基礎的な地方公共団体として、一般的に普通地方公共団体が処理すべきとされる事務を処理し、都道府県は市町村を包括する広域地方公共団体として、普通地方公共団体が処理すべき事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを担当するのである⁽⁵⁾。

地方自治法改正による制度的枠組みを補完性の原理から捉え直せば、中央から地方への単なる事務の再配分のみで終わることなく、より住民に近い自治体が、住民や地域の視点に立ち、地域における総合的な行政の主役としての役割を担うことがより一層はっきりしてくる。補完性の原理では、地域の課題を自治体がすべて担当するというを示しているのではない。住民が自ら対処すべき課題を地域レベルで解決する能力を高めていくことが必要であると共に、住民や「地域を補完する公共サービスを提供するさまざまな主体」との連携を進めていくことが重要である。

自治体は、これらの公共サービスの提供主体と必要に応じて支援・協働することによって、多様かつ豊かな公共サービスの担い手を地域に育てるとともに、住民がよりよいサービスを享受し

得るようにそれら相互の調整を図る調整者としての役割を果たすことが分権改革後の地方自治のあり方として求められているといえよう。

第2節 「市民参加の手法としてのNPO」とのパートナーシップ

自治体は現在でも複雑・多岐にわたる行政を行っているが、今後これまで以上に地域住民のニーズを的確に把握し、よりきめ細かなサービスを提供するためには、住民意思の施策への反映や自治体以外の民間活動等との連携・協力を図っていくことが重要となる。そのために、広報広聴や情報公開制度の充実強化とあわせて住民参加を積極的に支援していく体制の整備が求められる。

第1項 現行制度の不備

住民が積極的・主体的に地方自治に参加するための制度はどのような形になっているのか。大橋（2001）は、地方自治法など現行法における市民参加制度について検討し、以下のような6点にわたる不備を伴うと指摘している⁽⁶⁾。

- ① 利用条件の厳格性（有権者の50分の1以上の連署といった制限）
- ② 利用条件の著しい厳格性（有権者の3分の1以上の連署といった厳しい制限）
- ③ 請求事項の限定性（住民監査請求の範囲が財務会計上の行為に限定されているなど）
- ④ 市民に対する応答の欠如（誓願、陳情、意見書の提出などに対する行政からの応答）
- ⑤ 行政裁量に立脚した仕組み－恩恵型市民参加（公聴会等の市民参加は行政裁量による）
- ⑥ 審議会手続の儀礼化－審議会行政の限界（委員選出に関する不信などによる制度疲労）

そして、それらの欠点は単純化すると「市民参加は例外である」という哲学に基づくものであるとする⁽⁷⁾。

第2項 現行制度の限界と次のステップ

伝統的な間接民主制のモデルからすれば、住民の選挙で選ばれた議会に対して対応することがこれまでの自治体行政の主な役割であったが、説明責任（アカウンタビリティ）の思想からすると、行政過程の様々な段階ごとに住民からのアクセスを受け入れ、説明責任を果たすシステムが要望されている。

住民参加制度において、大橋（2001）は「従来の参加論の限界は、特定の者との関係でのみ行政がネットワークを形成してきた点、つまり対話の限界性である。この点の改革のためには、情報収集源の多元化・広範化を図ることが大切となる。具体的には、（地元）専門家参加、市民参

加（自治会、公募、NPO）、アンケートの活用、委員会の多角的組織化、コーディネーターの育成などの改善ポイントとなる」⁽⁸⁾とする。そして「市民参加と言う場合、重要となるのは、市民『団体』の参加である。市民個人と行政の間であって、市民の意向を行政に伝え、また行政の機能を補完する存在として市民団体に対する関心が高まりつつある」⁽⁹⁾としている。ここで言う「市民『団体』」にNPO（非営利組織）が該当する。

のちに検討することになるが、ここで「行政の機能を補完」といわれているNPOの活動は、補完性の原理から考えても、行政よりも住民に近い活動となるはずである。「自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められる」⁽¹⁰⁾とする分権型社会では、住民により近いところに存在するNPOの活動に関して自治体が協働していく際には、これまでとは異なる自治体側の意識変革＝「パラダイムの転換」が必要となってくる。このパラダイムの転換が実現して、初めて分権改革の想定していた地方自治体のあるべき姿が見えてくると思われる。

第1章 NPOの存在意義と自治体におけるパートナーシップの問題点

第1節 ボランティアの失敗

NPO（非営利組織）のについては、市場経済における存在理由が経済学的な観点から2つの説明が行われている。これは「政府の失敗」と「契約の失敗」と呼ばれるものである⁽¹¹⁾。

第1項 政府の失敗と契約の失敗

非競争性⁽¹²⁾および非排除性⁽¹³⁾という性質を持つ公共財は、市場メカニズムでは供給されないことから、政府という非市場的機構により供給されることになる（市場の失敗）。しかし、この公共財を調達するための費用負担は各個人の支払う税によるものであるため、多様化する需要にきめ細かく供給するには限界がある（政府の失敗）。このように、一元的な政府によるサービスではまかないきれない多様性を持つ公共サービスも、NPOなら部分的・分権的に供給することが可能である。

また、サービスを消費者が簡単には評価できない場合（情報の非対称性⁽¹⁴⁾）、供給者は高い価格で粗悪品を消費者に売りつけることが可能となる。このような供給者に対する消費者の信頼の欠如により、市場メカニズムがうまく機能しなくなる状況を「契約の失敗」と呼ぶ。このように「情報の非対称性」が存在する時に、供給者に対する消費者の信頼は、営利企業よりもNPOを選択する。NPOが利益分配を禁止されていることから、営利を目的としない分だけ消費者から搾取する機会もインセンティブも少なく、それ故にNPOの方が消費者の受託に忠実であると考

えられるところから生じるものである。

第2項 行政とNPOのパートナーシップ理解のための理論的發展「ボランタリーの失敗」

サラモンは、これらの理論を發展させ「ボランタリーの失敗」理論を導いていく⁽¹⁵⁾。

これは「市場の失敗」に最初に対応する主体は政府ではなく、非営利組織などの集まりとなる非営利セクターであるとし、政府は「非営利セクターの失敗を補完する」という、発想の転換である。

サラモンは、議論の前提となる中心的な問題は集団全体の目的あるいは集団共通の利益を指す概念である「集合財」の不足に対応するために必要となる「取引コスト」の大きさであるとする。政府が活動するためには、①公共性が認められ、②公務員に情報が与えられ、③法令が作成され、④国民一般によって認められ、⑤プログラムが実行されるなど、多くの「取引コスト」が必要となるが、NPOが活動するためには、少数の個人が自ら行動するか、または外部からの支持を得られれば足りるからであるとする。このことから、政府の対応はNPOの対応が不十分であることが判明した場合のみ求められることになる。

この「ボランタリーの失敗」理論において、政府が非営利セクターの失敗を補完する判断基準となる「NPOに固有な限界」について、サラモンは以下の四つ⁽¹⁶⁾をあげている⁽¹⁷⁾。

① フィランソロピーの不充分性

コミュニティ全体に対して充分で確実なサービスを提供する資源を生み出す能力の不足。社会の構成員全てが社会貢献とボランタリー精神をもって、NPOに積極的に資源提供をできればNPOの資源は不足しないが、そのような状況はあり得ない。

② フィランソロピーの特殊性

ニーズの全てに網羅的に対応できないことから、テーマ的、地域的偏在・重複が起きる。

③ フィランソロピーの温情性

資源提供者である裕福なメンバーの嗜好によって組織の性質が形成される。

④ フィランソロピーのアマチュア性

アマチュアの活動に依存していくと、専門化を促進する傾向を抑制してしまう。

「ボランタリーの失敗」理論では、これら4つの限界を補完し有効に機能させるのが政府の役割である。

また、サラモンは、アメリカ連邦政府の実務研究から「第三者政府」⁽¹⁸⁾論を展開する。連邦政府は、州・市・自治体・金融機関・民間企業・病院などの政府以外の機関に対し、行政活動の執

行を行わせ、その際政策執行に伴う公的資金の使用や公的権限の行使に関して、これらの機関が相当程度の裁量を持って執行にあたらせる制度を「第三者政府」と呼んだ。この「第三者政府」論は政府の責任領域と政府の実際の活動領域を区別し、従来の福祉国家観を修正するものである。

第2節 自治体とNPOのパートナーシップを進める上での問題点

前節のような存在理由からNPOが現在様々な形で活動をしているが、国内における議論は1994年の調査がきっかけの一つといわれている。下記で、その調査における国内のNPOに関する特徴を確認し、NPO法の出現により、そこにおける問題点がどのように解決されていったのかごく簡単に触れておく。

第1項 市民公益活動の歴史的な外観から見た特徴

NPOなど市民公益活動⁽¹⁹⁾に関する国内における議論のきっかけの一つ⁽²⁰⁾といわれている総合研究開発機構(1994)「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」では、民間公益活動の歴史を概観し、近代以降の制度展開を詳細している⁽²¹⁾。この中で、これら歴史的な背景を前提として、現在の市民公益活動の特徴について次のとおりとしている。

1. 市民公益活動に馴染みにくい主務官庁制度

主務官庁によって設立・監督される民法法人、補助金や措置費・委託料も関係する学校法人や社会福祉法人など、日本の公益法人は行政の縦割りにそった形で存在する。縦割り行政の枠を越えて活動する市民公益活動にとってこの制度は馴染みにくいことに加え、市民公益活動の母体は小規模団体が多く、資金面や人材面で現在の公益法人の設立許可基準をクリアすることが困難なものが多い。

2. 市民の活動を促進するための非営利法人制度の欠如

1のようなことから、行政からの独立性を必要とする団体や資金規模・会員規模の小さな団体は、一般に法人格を持たない任意団体として活躍する。草の根基盤を持つ市民団体が増えてきているが、これらの将来の発展を考えると、これらが任意団体のままであることには問題が多く、主務官庁制によらない何らかの簡便な法人資格が必要となるが、それに適した制度がなかった。

3. 見えにくい市民公益活動の実態

民法法人は主務官庁別に管理されていてその全体像が掴めないばかりか、多くの市民団体は任意団体としてどこにも登録されていないから、その統計もなく全体像を描けずにいる。

4. 個人寄付税制の重要性と未発達

市民公益活動には、政府からの補助金や委託費に頼るだけでなく民間からの自発的な寄付が必要になるが、その多くは融資や企業からの寄付あるいは助成財団の助成金によるわけだが、市民

公益活動の費用としては個人の寄付が重要な役割を持つ。また、個人の寄付に対する免税制度も極めて限られた場合にしか認められず、個人の寄付を促す制度がない。

5. 思想的基盤の脆弱さ

4の課題は、非営利あるいは公益活動に対する思想的基盤の脆弱さとも関係する。利益にならない活動を展開するには何らかの強い志とそれへの共鳴が必要であるが、日本の社会にはそのような強い志を促すような、多くの人に共有できる思想が十分に育っていない。

6. 世界に貢献できる市民公益活動のための課題

これまでの日本の民間公益活動は、主として日本国内を対象としたものであった。しかし、経済大国となった今、それは世界の国々の人たちからも求められている。

第2項 NPO法の出現

NPO法の成立などにより、前項のうちのいくつかの点について、新たな展開があった。

2の「非営利法人制度の欠如」については、1998年の特定非営利活動促進法が法人格付与法として成立し、制度上、一応の解決策が講じられた。3の「実態」についても、NPO法を期に、行政、民間から様々な形での実態調査が行われ、かなりの全体像が把握されようとしている⁽²²⁾。

また、4の「個人寄付税制の未発達」という問題は、従来から公益法人において、特定公益増進法人制度⁽²³⁾があったが、これに類似した制度でNPO法人に対するものとして、認定NPO法人制度が2001年10月から施行されている。

この制度では、パブリック・サポート・テスト⁽²⁴⁾等も導入され、NPO法人を支援する税制であるとされたが、認定されるための基準があまりに厳しく、ほとんどのNPOが該当しないものとなっている。とくに、NPO法人が複数の市区町村にわたって活動しているものだけが認定されるものであるため、コミュニティと密着した活動を行うNPO法人が対象から除かれていることなど疑問も多い。また、認定要件の緩和を行っているが、NPO法人の認証が2万件を超えているにもかかわらず、2005年10月現在37法人のみとなっており、実体を伴っていないと言っても過言ではない。

以上のように、制度上一応の解決策を講じたと考えられているが、後述するように、自治体が実際に協働を進めていく上では未だ十分な解決策となっているとはいえない。また、それ以外の項目については、制度的に解決されるような方策が有効に機能されてはいない。

第3項 NPO法施行後の自治体のNPO政策

加えて、NPO法施行前後の自治体のNPO政策は、大きな違いがみられる⁽²⁵⁾。

第一は、それまでのボランティア振興策とは違ったNPO政策が検討され始めたことである。

「ボランティア」というのは無報酬で自発的に活動する「個人」を指し、NPO というのは、民間非営利で活動する「団体」を指す。たとえば、行政の事業を見直して業務をNPOに委託するということが可能であるが、個人であるボランティアへの委託は事実上不可能である。NPO というのは、行政と同じように社会サービスの供給事業者であり、行政とは違う独立した存在であるという認識の下に政策が検討され始めたということになる。

第二は、分野を越えたNPO政策が検討され始めたことである。それまでは、福祉なら福祉局、リサイクルなら環境局という形で、特定分野の事業政策とリンクしていた。しかし、NPO法の議論は、分野を限定できない横につながるNPO像を行政の前に示したことから、行政としては何らかの方法で縦割りではない仕組みを採用せざるを得なくなり自治体の中に、庁内の連絡組織が作られるか、NPOを一括して取り扱う組織が設置された。

第三に、NPO政策の検討について、都道府県がリーダーシップを発揮する形で行われていることである。NPO法は、NPO法人の所轄庁を都道府県の知事又は内閣府（公布時は経済企画庁長官）としたことから、特に都道府県ではNPO法やNPO自体を理解する必要性に迫られ、多くの都道府県でNPOに関する委員会や研究会が持たれたことが原因であると思われる。

この章で見てきた、NPOの存在理由、問題点について、理論的にはどのようなアプローチが加えられているのか、次の章で検討したい。

第2章 パートナーシップに関する理論的アプローチ

本章では、行政-NPO間のパートナーシップについて、田中建二の議論を要約して紹介しつつ、その他の論者の見解等を加えていきたい。田中は「福祉国家の危機」を契機として公共サービスの供給主体として期待されるようになった非営利組織に注目し、行政とNPOのパートナーシップについて議論している⁽²⁶⁾。

第1節 競合パラダイム

競合パラダイムとは、従来想定されていた行政-NPO関係のとらえ方で、行政の活動とNPOの活動との関係を、一方の拡大が他方の縮小をもたらすという相互排他的なものとする理解である⁽²⁷⁾。

このパラダイムにおいては、「拡大する政府の役割への懸念」、つまり社会問題の解決主体として政府の役割が大きくなりにつれて、個人の自由や他の社会的価値が侵害されることへの懸念からNPOへの関心が始まっているとする⁽²⁸⁾。

第1項 競合パラダイムの問題点

福祉国家においては、政府の社会福祉支出の増大を政府機構の拡大へと短絡的に連結させる考え方がとられていた。これにより、NPOと福祉国家の関係は硬直したサービス活動を行い、必要な資源を調達する活動と実際のサービス供給活動との区別を行わないままに両者の活動の関係を理解しようとしていることから、両者の積極的な関係が見えにくくなっている。

NPOに関しては「資金援助のような、サービス提供を行う際にそれを支援するために行う活動の存在に注目して両者の関係を位置づけることが不可能」⁽²⁹⁾であり、福祉国家に関しては「資金調達を行う活動と実際のサービス提供活動を区別しないまま、国家によるサービス提供活動の拡大とそれに伴うNPOの活動領域の縮小を論じているのである」⁽³⁰⁾。国・地域により様々な政府と非営利セクター間の協力関係・相互支持関係が存在することが経験的な観察によりわかってきたこと、国家の歴史に関連した法システムの形態や国家機能の分権化の程度などによっても影響を受けること、国内においても中央レベルか地方レベルかによってサービスや機能が異なること等により、NPOと行政の関係が非常に複雑であることなどから、競合パラダイムではとらえられない現実が存在することが明らかにされてきた。

第2節 パートナーシップ・パラダイム

競合パラダイムのこうした難点を踏まえ、福祉国家とNPOの関係を積極的に解したものが、パートナーシップ・パラダイムである。

第1項 機能による類型化

サラモンらは、国際比較調査の結果、国家とNPOの「二つのセクターの間には、ある種の緊張は当然存在するものの、不可避的に対立するものであるという仮説や両者の協調的關係よりも対立的要素を重視するような考えは、重要な社会的可能性を失わしめることになりかねない」⁽³¹⁾と主張した。

そして、「非営利セクターと国家との間に有意義な協調的關係を確立するための広範な努力が必要である」⁽³²⁾としてパートナーシップパラダイムを提起した。

このようなパートナーシップ・パラダイムと競合パラダイムの違いを容易に理解できる枠組としてギドロ、クレーマー、サラモンがNPO－政府間関係の類型化を試みたものに解説を加えたものが表1である。ここでは、「財源調達」と「サービス供給」の二つの機能に分け、それぞれ政府とNPOのどちらが主体となっていくのかという視点から類型化したもので、大きく分けて次の表のような4つのモデルが作られている⁽³³⁾。

表1 政府セクターと民間非営利セクターとの関係

モデル区分	内 容	財源調達		サービス供給		
		政 府 セクター	民間非営利 セクター	政府 セクター	民間非営利セクター	
政府支配モデル（福祉国家モデル）	政府が財源調達とサービス供給の両面で支配的な役割を果たす場合	◎ 徴税システム		◎ 政府職員		
並行モデル	政府と民間非営利セクターの両者が、財源調達とサービス供給の両方にかかわる場合	○	○	○	○政府が供給するのと同様のサービスを政府によっては供給されないクライアントに対して供給	
	「補充」型 民間非営利セクターが政府により供給されるサービスを補充する場合	○	○	○	○政府が供給するサービスでは満たされないニーズを満たすため異なる質のサービスを提供	
協同モデル	政府と民間非営利セクターの一方が財源調達を行い、他方がサービスを提供する場合	エージェンツ型 政府がプログラム管理を行い、NPOは単に政府のエージェントとして機能し、裁量を持たない場合	○		○ プログラム管理	○ エージェンツ
		パートナーシップ型 NPOが政府のパートナーとして、プログラムの管理や政治過程においてかなりの裁量を有する場合	○		○	○ パートナー プログラム管理等に 裁量大
民間非営利セクター支配モデル	民間非営利セクターにおいて独占的に財源調達とサービス供給が行われる場合		◎		◎	

出典：初谷（2001）Gidron, Kramer and Salamon（1992）pp.16-20、藤田（1998）pp.242-243をもとに初谷が作成⁽³⁴⁾

第2項 類型化されたモデルの比較

政府支配モデルでは、「財源の調達は徴税システムを用い、サービスの供給は政府職員を用いる。従来の福祉国家モデルがこれに相当する」。

民間非営利セクター支配モデルは、財源調達・サービス供給共に民間非営利セクターが行う。「サービス供給における政府の主導性がイデオロギー的に退けられるケースであり、サービスに

対するニーズが未だ公的に広く認められていない場合に成立しやすい」。

並行モデルは、二つにわけられ、「第1は民間非営利セクターが政府によって供給されるサービスを補充 (supplement) する場合である。政府が供給するのと基本的には同じ種類のサービスを、政府によっては供給されないクライアントなどに対して供給を行う」。「第2は民間非営利セクターが、政府によるサービスを補完 (complement) する場合である。政府の活動によっては満たされないニーズを満たすなど、公的サービスとは異なる質のサービスの提供などを行う」。

協同モデルは「政府が財源調達を行い、民間非営利セクターがサービスを供給するという場合」である。「理論的にはその逆もあるが、そのような例はほとんど実在しない」。これにも二つタイプがあり、「第1は政府がプログラム管理を行い、NPOは単に政府のエージェントとして機能するだけで、裁量もバーゲニング・パワーもほとんど持っていないケース (エージェント型) である。第2はこれと反対に、NPOが政府のパートナーとして、プログラムの管理や政治過程においてかなりの裁量を有しており、プログラムの発展に貢献するケース (パートナーシップ型) である」。

競合パラダイムにおいては、NPOの存在は「市場の失敗」と「政府の失敗」から説明されてきたがパートナーシップ・パラダイムにおける並行モデル、協同モデルといった類型では理論的な説明ができなくなってしまう。そこで、サラモンは新たに提起したのが、「ボランティアの失敗」理論で、政府はボランティアセクターの失敗を補完するという発想の転換を示している。

こうした類型化により、競合パラダイムにおいては政府支配モデルかNPO支配モデルしかなかったが、パートナーシップ・パラダイムでは、並行モデル・協同モデルといったより現実的な想定が可能となった⁽³⁵⁾。

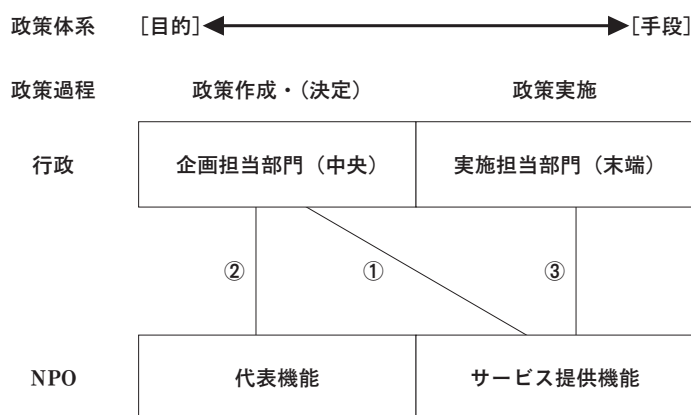
第3項 政策過程の各段階におけるNPO — 政府間関係の諸次元 —

田中は、これらサラモンの議論に加え、「相互依存の諸次元」という形で行政とNPOの相互関係の次元を区分したサイデルの議論を紹介する⁽³⁶⁾。サイデルは政府とNPOの関係を「資源交換の次元」「政治的次元」「行政的次元」の三次元からなる相互依存の関係であるとし、これらは表2のようになる。

表2 政府とNPOの関係の3つの次元

資源交換の次元	政府からNPOへ提供→政府予算による委託費用や補助金 NPOから政府へ提供→プログラム供給能力 両者で交換→人員、専門技術・情報、正当性
政治的次元	政策過程の全ての段階で両者間で取引や交渉が行われる。
行政的次元	日常業務において現れ、管理、効率性・能率の問題と関係する。 資源の調達、委託、報告、評価などの過程が構成要素

出所：田中 (1999 b) の記述をもとに筆者作成



出典：田中が作成。田中（1999 b）

図1 行政-NPO との間のパートナーシップ関係の諸次元

そして、この政治的次元と行政的次元における行政とNPOの関係を図式化すると図1のようになる。この図は、NPOの代表機能とサービス提供機能という2種類の機能、および政策過程の段階とがどう結びついているかを示す。これまでに述べた役割分担に基づくパートナーシップやサイデルの示す資源交換の次元は①、政治的次元が②、行政的次元が③で表される。

この議論でサイデルは、政府とNPOの相互関係の新たな次元とそこでの行政の新たな役割を論じており、パートナーシップ・パラダイムにおける福祉国家とNPOのとらえ方にも修正が必要となってくる。田中の議論は次のように要約される⁽³⁷⁾。

まず、パートナーシップ・パラダイムにおいては、行政の役割は主としてNPOに対する資金援助であり、政策を行政が作成し、それが予算化されるとNPOが資金援助を受けてサービスを提供する。つまり、上図でいうところの①しか想定されていない。そこで、③の関係となる行政次元が重要となってくる。

次に、政策実施段階において、その活動を行うために必要とされる具体的内容、例えば資源の具体的配分、委託活動の内容、コントロールの方法、活動の報告の仕方評価指標などを明確にしていく決定などといった③の関係は、これまでの議論では1方向にしか存在せず、相互作用となっていない。つまり、サービスを提供するNPOにそうした決定を行う裁量が完全に与えられているか、または、委託を行う行政側でサービスに関するあらゆる内容を決定してから、NPOが代理人として活動だけを行うかのどちらかの想定がなされていたことになる。

そこで、政府とNPOという異なるセクターの間で、その目的を一致させるべく交渉が行われ実施活動が営まれることになるが「こうした相互交渉によって、セクター間のコミュニケーションの円滑化と目的の一致を図ることが、行政の「政策管理機能」として注目されることになる」。ここでいう「政策管理機能」とは「政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や規則を定め、

実施担当諸組織の活動を統制する機能」をいう。

その結果、従来サービス提供を内部の組織によって行われていたとき以上に、行政が複雑で重要な役割を担うことになる。したがって、委託などの方法をとって、NPOにサービス提供活動を委ねることになっても、行政の役割は一方的に縮小するのではなく「政策管理機能」という別の形でより熟練した技術が求められることになる。

第4項 自治体におけるNPO施策の検討

第5回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨において松原明委員⁽³⁸⁾は、これまでの自治体のNPO政策を「どちらもNPOとの関係について様々な指針を、提出するが共通に自治体自身の問題には十分触れていない。自治体自身を変えないでNPO支援・協働ができると考えることは間違い」⁽³⁹⁾であるとして、次のように批判している。

① NPOの機能や多様性，社会に果たす役割や価値などをよく理解せず支援に乗り出す

NPOの多様性・多元性に対する理解がないことから、多様なNPOに対して一律に支援策や協働の方針を考えようとする。自治体の側から、なぜNPOを支援するのか、どんなNPOと協働するのかなどについて明確な方針を定める必要がある。

また、NPOは特定の目的を優先する団体である。(委託するときなど)自治体の中には、NPOを企業などと同様に扱えると考えるところもあるが、この目的性を尊重しないと自治体とNPOの協働といってもお互いに摩擦ばかりが生まれる。

② 自治体とNPOとの関係の捉え方が不十分

自治体とNPOとは、同じ公共サービスを行う者同士、協力できる場面、助け合う場面、同時に対立・競合する場面、そして、無関係の場合も少なくない。競合する面でいえば、自治体のNPOサポートセンターは、民間のNPOによるサポートセンターのサービスの圧迫につながる。

③ 自治体のサービスも多様化が必要

NPO提案を一部採用することで、自治体サービスの内容見直しや多様化が可能なものも多い。

④ NPOの支援には、補助金や助成金などNPOに新たな経営資源の提供が必要だと考えている

確かに支援も必要だが、情報や委託事業、政策立案などを広くオープンする方がより重要。また、同時に参加するチャンネルを確保する必要がある。

⑤ NPOを特別視する

たとえば、NPOとの協働や支援の条例で、NPOに事業委託した場合は事業内容・成果の

情報公開や透明性を確保するなどという条項を入れる自治体がある。このような「NPO だから」行政からの委託事業を受けた場合に情報公開が必要だといった不公平があってはならない。行政は、委託事業などの透明性を一般的に高め、また、介護保険のようにそれぞれが公正競争できる条件整備をすべきである。

- ⑥ NPO とパートナーシップを組むことで、自治体の責任が回避できるような姿勢が目につく。NPO との協働・委託などでは透明性を高めようとするが、企業などとの関係では透明性を確保しないで良いと考えるのであれば、これは行政の NPO を使った責任回避（放棄）である。

これまでの自治体 NPO 施策を、本章の理論的アプローチをモデルとして概観すると、未だ競合パラダイムといった視点を脱することができずにいるというのが現実である。松原氏の批判の視点はパートナーシップパラダイムにあり、より必要となる公共サービスのあり方はどのように提供されるべきなのかを視野に入れていると思われる。

このように、パートナーシップパラダイムで自治体との NPO の関係を捉えている例として、次章においてイギリスにおけるコンパクトの概要を報告する。このコンパクトは、理論的アプローチで見た「行政的次元の相互依存」を模索する試みである。

第3章 イギリスにおける「コンパクト」

1998年11月、イギリス政府とボランティアセクターとの間に締結された「コンパクト (Compact)」⁽⁴⁰⁾ は、いわば「行政の補助金を支出する際の協定書」⁽⁴¹⁾ であるといわれている。これは、法的拘束力を持つものではないが、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に両者の約束事を列記している。また、この文書ではボランティアセクターは民主主義の発展に不可欠なものであるとする内容を基礎としており、ボランティアセクターからの評価も高い。

第1節 コンパクトにいたるイギリスのボランティアセクターの歴史

イギリスでは、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（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に合流し、戦後の「福祉国家」へと発展していった。

第2次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、ボランティア団体の役割は、政府の福祉施策と重複しない分野における相互扶助、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団体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項 イギリスのチャリティ制度とボランティアセクター

チャリティ (charity) とは、イギリスで民間公益法人活動を指す用語である。イギリスでは、1960年に制定されたチャリティ法 (Charities Act)⁽⁴²⁾ に基づき、団体の活動目的が①貧困の救済、②宗教の振興、③教育の振興、④およびそれ以外の公益であると認められるとチャリティという公的資格を得られる⁽⁴³⁾。チャリティの登録審査は、チャリティ委員会 (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。チャリティ委員会は内務省の管轄下におかれているが、独立した機関として存在している。各省庁との政治的思惑からは離れて認定が行われている点は、我が国の財団法人等公益法人の認定が関係省庁に任せられ、認定基準があまり明確でないことからすると対照的な制度となっている。

このチャリティ制度が、いわゆるボランティアセクターを包括的に含むということとはできない。チャリティの認定はとっているものの、必ずしも公益的な活動を行っていない団体が含まれているからである。

例えば、チャリティ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はないアドボカシーを専門とすることから、国際的な人権擁護団体であるアムネスティはチャリティの資格を持っていない。

このような点から、非営利セクターに該当するのは、イギリスでは一般に「ボランティアセクター (Voluntary Sector)」⁽⁴⁴⁾ 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 Organization) にはチャリティ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。

第2項 「契約」によるイギリス政府とボランティアセクターとの関係

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、行政のスリム化・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。従来は、政府からボランタ

リーセクターへ「助成金」の形で行われていた支援は、ボランティア団体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、サービス供給者から購入者になる「サービス購入契約システム」であった。

これにより、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・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。

第2節 プレア政権とコンパクト

こ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の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むずかしい。
- 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、財政も安定、組織も強化されるが、草の根の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。

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。

また、1997年5月に成立したブレア労働党政権も、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は保守党政権に引き続き重視した。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NPOの参画を位置づけた。

第1項 コンパクトの成立

このような状況から、政府とボランティアセクター⁽⁴⁵⁾との「コンパクト (compact: 協約)」が1998年11月発表された。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。両文書とも、政府とボランティアセクターは補完しあう機能と共通する価値観を持っていると結

論付け、相互の理解と関係の発展に向けたコンパクトの作成が望ましいと述べている⁽⁴⁶⁾。

この「コンパクト」の重要な点は、まず第一に、ボランティアセクターが健全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、健全かつ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合う役割にあるとしている点である。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。

第2項 コンパクトの概要

コンパクト⁽⁴⁷⁾は法的な拘束力がなく、まさに覚書である旨がコンパクト自体に記述されている。しかし、政府とボランティアセクターの役割分担を定義し、それを促進する為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をボランティアセクターにも参画してもらうという意思が読みとれる。

コンパクトには、前半部分で前項で示した重要事項を原則的に定め、後半部分で政府・ボランティアセクターそれぞれに「約束（Undertaking）」が定められている。

第3項 政府セクターの「約束」

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」「政策の策定と諮問」「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、NPOとの分担すべき部分を示している。

1. 「独立性」

- 政府のボランティア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）
- 資金関係にかかわらず、政府の政策にコメント・対抗（challenge）すること
- 組織に関する点については自己決定・自己管理すること

これらを明示することにより、政府が各NPOの独立性を認め、協同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。

2. 「資金」

- 明確で統一された資金配分基準

- ・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
- ・提供資金に関する情報の早期提供・事前諮問
- ・長期・複数年度にわたる資金提供
- ・団体のインフラストラクチャー（人材・施設など）支援

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、NPO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、人材や施設などについても支援するとしている。

3. 「政策の策定と諮問」

- ・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徴収の時間を確保する為、時間的余裕を持った諮問
- ・女性、少数民族など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性保持
- ・政府・ボランティアセクターが共同で行動規範を作成すること

政策全般について、NPOとの協議を積極的に進め、特に女性、少数民族などといった弱者支援の意見を重視していく旨を約束している。

4. 「よりよい政府」

- ・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
- ・他の公的機関によるコンパクト締結の促進

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セクターのよい関係を長期的に継続しているための留意事項を示している。

これらの政府の約束の各項目は、日本において非営利セクター側から行政との協働を行う際に、一般的にいわれている「協同促進のために自治体が取り組むべき課題」⁽⁴⁸⁾をほぼクリアしており、政府側の対応に対する積極性がよくわかる。

第4項 ボランティアセクター側の「約束」

ボランティアセクター側の約束は「資金とアカウントビリティ」「政策の策定と諮問」「よい実践 (Good practice)」の3つの項目がある。政府側に対する約束と同様に、ボランティアセクター側にも担うべき責任を明示している。

1. 「資金とアカウンタビリティ」

- ・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を果たすこと。
- ・政治活動等も含め、法を順守し、これに沿った説明・報告をすること。

ボランティアセクター側の透明性を確保することで、NPO以外の一般住民にも開かれた関係を確立する必要がある。

2. 「政策の策定と諮問」

- ・政府からの諮問に対しては、サービス利用者等の意見を十分に反映させた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。

政府側の「ボランティア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ティアセクターも充分把握し、また個人情報などの取扱に注意すべきであると定めている。

3. 「よい実践 (Good practice)」

- ・政府等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

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。

第5項 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・少数民族団体に関する問題」「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. 「コミュニティ団体や黒人・少数民族団体に関する問題」

- ・コミュニティ団体は、政府というより地方自治体と関係性が高いが、政府の法制度や規制などに影響を受けることから、重要視し、具体的行動規範を作成すること。
- ・黒人・少数民族団体の参加と支援が政府と同セクターの双方にとって主要な課題となることを保証する為の枠組を提供すること。

2. 「意見の相違の解決」

- ・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為の有効な方法である。コンパクトの枠組を無視した行動によって不手際が起こった場合には、不服申立を議会オンブズマン (Parliamentary Commissioner for Administration)⁽⁴⁹⁾ に提起できる。

3. 「コンパクトのさらなる前進へ」

- ・資金・諮問・政策評価・ボランティア活動・コミュニティ団体に関する行動規範を早期に作成する。
- ・黒人・少数民族団体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、政府とボランタリーセクターの代表が、コンパクトの実施状況確認と再検討のため年に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。

いずれの項目にしても、まず政府とボランタリー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。

第3節 ローカルコンパクト

コンパクトでは、政府とボランタリーセクターの関係だけでなく、自治体等地域とその地域のボランタリー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。ローカルコンパクトについて、2000年7月に発効されたローカルコンパクトガイドライン（Local Compact Guidelines）をもとにして、すでに英国全土で実施されており、その条文がNCVOのWEBサイト⁽⁵⁰⁾に登録されており確認できる。

第1項 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では、まず冒頭に次のように記している。

- ・地域社会は、当該自治体と共に活動していくことにより、多くの利益を得ることが可能である。
- ・組織の目的は、自治体とのパートナーシップを通して、実現される。
- ・地域のグループとのパートナーシップをリフレッシュする必要がある。
- ・地方公共団体およびボランタリー・コミュニティーセクター間の関係を改善したいと考えている。
- ・地域における外部的資金供給の機会を利用するために、よりよい地位を確保したい。
- ・ボランタリー・コミュニティーグループをベストバリュー（Best Value）⁽⁵¹⁾や地域計画等に関連させた形で活動していきたいと考えている。

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、ボランタリー・コミュニティーセクターの関係者に対してもその利益を十分に把握し、各地域ご

と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ことが理解できる。

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し、規範的なもの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開発する過程において、自治体とボランティア・コミュニティ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。

第2項 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、自治体およびボランティア・コミュニティ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・コミュニティセクターの能力の開発をサポートする手段を提供することであり、これにより、独立して責任のあるボランティア・コミュニティ団体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との記述もある。

このガイドラインは、この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ている。地方公共団体、アンブレラボランティア組織⁽⁵²⁾、小さい地域社会グループなどの職員や役員等が例にあがっている。

第3項 ローカルコンパクトガイドライン

ガイドラインは、「ローカルコンパクトを作成するための過程の段階」「公表されたドキュメントの内容に関する段階」「実施段階（例えば、行動要綱を通してなど）」「評価、再調査段階」の4つの段階を示している。以下、各項目について詳述する。

1. 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⁽⁵³⁾。

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、そのためにも規模の大き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行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、あまり多くの論点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。

1-1 運営グループ (steering group)

運営グループ (Local compact steering groups) については、まず、その地域の状況によってグループの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。

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⁽⁵⁴⁾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、制定過程からニュースレターの発行、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グループなどに対してローカルコンパクト制定作業が行われていることを知ら知らせるためにも、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らるのかを検討するための情報を提供する必要があるためである。

2. 内容 (The Content of Local Compact)

資金援助および諮問 (consultation) は、地方公共団体およびボランティア・コミュニティ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 (Funding・2000年5月発行)
- ・諮問と政策の策定 (Consultation and Policy Appraisal・2000年5月発行)
- ・黒人及び少数民族グループ (Black and minority ethnic groups・2001年2月発行)
- ・ボランティア (Volunteering・2001年10月発行)
- ・コミュニティグループ (Community groups・2001年8月発行)

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えられるともしている。

2-1 資金・援助

資金と援助 (Funding and Support) に関しては、必ずローカルコンパクトの内容に掲示す

よう指摘する。特にボランティア・コミュニティーセクターの大部分は資金援助を得ておらず、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資金援助を考えていないことが多い点も指摘する。

ローカルコンパクトではこれらを認知するだけでなく、実際に小さ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する。ローカルコンパクトにおいては、これらの小さ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において、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諮問に関することや資金援助の方法、担当部門のリストなどを明示するよう提案する。

2-2 諮問（Consultation）

諮問に関連して、一般的に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、ローカルコンパクトにおいては首尾一貫した取扱を行う必要があると指摘する。

また、政府に関連する際もそうであったが、ボランティア・コミュニティーセクターの見解が重要であるかどうかに関して懸念され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、説明責任（accountability）、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」が重要であると指摘する。

2-3 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⁽⁶⁵⁾、「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、実務上の問題が地方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だすために努力する、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する。

2-4 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がある以外にも、パリッシュ（教区）や新たな行政区分が参加する場合が想定される。また、地域的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する。

特に政府事業で地域機関が執行する資金援助について、国家コンパクト (National Compact) 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 (Local Compact) が存在するかどうかにより資金決定が行われるよう期待されている。

3. 実施・評価

ローカルコンパクトガイドラインでは、その作成過程段階・内容段階に比べ、実施・評価段階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⁽⁵⁶⁾。

実施にあたっては、まず、自治体側とボランティア・コミュニティ・セクター側は全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、両者が協働する際に注意すべき点をあげている。また、不服申立など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実効性を評価し、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まだ未熟で、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いだしている。

第4節 コンパクトの評価

第1項 行動規範等の状況

行動規範 (code of practice) については、2000年5月に資金 (codes of Funding) 「諮問 (Consultation)」2001年2月に「黒人及び少数民族団体 (Black and Minority Ethnic organisations)」がすでに策定され、発効している。2001年10月には「ボランティア活動 (Volunteering Code)」も発効されている。

加えて、前節でも詳細を見たように、2000年7月には、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。

第2項 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、NCVO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」として評価する。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、行政が一方的に施策を押しつけるのではなく、市民とボランティア団体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よう。だが、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が肩代わりさせられ、契約関係が強化されるおそれもある」⁽⁵⁷⁾という指摘もある。コンパクトを作ったことにより「行政とNPOが互いに課題を出した中で解決に取り組んでいくための議論の場をつくり」、「『まち』が議論しよう動き始め様々なプログラムができていくことが大切」⁽⁵⁸⁾なのだという評価もある。また、「『コンパクト』は、先駆的なパートナーシップのあり方を模索するために入り口であり、これをきっかけに、行政の文化を変え、NPOと行政の関係のあり方を根本から変えていこうとしているのだと感じ」⁽⁵⁹⁾たとし、この試みが日本とイギリスのパートナーシップ環境に相通するものがあると感じたとする記述もある。

政府とボランティアセクターのコンパクト1年経過後のアンケート調査⁽⁶⁰⁾によると、ボランティアセクターのうち、三分の一の団体が政府との関係改善を確認しているとする。

第3項 コンパクトの検討

このようなイギリス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、これまで行われて来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、第2章の最後に検討した「政策管理機能」とは、このような対応であると推測される。

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フレームワークとプロセスの確立に意を用いており、そのために政府または自治体とNPO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、その後の運用を行うことができる環境作りを考えている。このプロセスはまずコンパクト自身の合意に関するステージと行動規範策定に至るまでのステージに別れ、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。これらの作業により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言うことを前提として協議をおこないいくつもの段階を経ている。

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

かなり慎重におこなっている。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、閣僚や上級官僚が出席し、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。

コンパクトの導入により、行政と非営利セクターのパートナーシップに関する方針の確立が可能であるが、実際に協働を進めていく際、NPOと自治体はどのようにして協議を始めるべきなのかを含め、次章で自治体とNPOのパートナーシップについてまとめたい。

第4章 まとめ

上記で詳細を見たコンパクトなどの事例を手がかりとして、今後、自治体とNPOのパートナーシップの発展を目指すためには、次のような視点に留意する必要があると考える。

第1節 NPOの役割確立

第1項 国内の「契約文化」への流れ

コンパクト成立以前のイギリスの「契約文化 (Contract Culture)」は、それまでの福祉国家政策がもたらした経済・社会の停滞を立て直すため、行政のスリム化・公共事業の民営化を推進したところからはじまった。このような状況下においては、ボランティアセクターはあくまで「安価な受注先のひとつ」でしかなく、「契約」に縛られることから、行政とボランティアセクターが対等な立場で協働していくことができる関係ではない。

実は、近年の日本では、これと同様の現象が起きていると考えられる。

たとえば、指定管理者制度は、小泉構造改革の流れの中で「自治体のあり方を変える」「官から民へ」の一環として位置づけられている。この制度は経費節減、効率化に最重点をおかれていることから、行政の契約の相手方となった指定管理者が、行政の設定した枠内でのみ活動が可能となる。この指定管理者としてボランティアセクターが入ってきた場合、確かに社会的役割と多少の地位の向上を得ることができるが、独立性・自立性の確保という点では難しくなってくることは明らかであろう。この制度においては「契約時の条件」等は常に委託者である行政側が設定し、その条件に合わせるができる相手方を捜すことになるわけなので、常に行政は強い立場にあるばかりではなく、行政とNPOの協働の概念も生まれづらい。

イギリスにおいては、このような状況を打破し、行政とボランティアセクターのよりよい関係を作り上げるためにコンパクトが成立している。「契約文化」成立時のイギリスと現在の日本が同様の状況にあると仮定すれば、行政とボランティアセクターのよりよい協働関係を作り上げるために成立したイギリスのコンパクトは、今まさに、日本国内で活用されるべき手法であると考

えていいはずである。

第2項 市民参加に関する風土の違い

「政府機構あるいは政府機関が住民共通の問題に対処する立場につく以前に、コミュニティはもう形成されて」おり「政府成立以後でさえ、アメリカ人は、君主制や官僚制度の復活をおそれて政府に依存しなかったがらなかった」⁽⁶¹⁾ という歴史を持つアメリカでは、「公式に設立された民間機関で、自主管理をおこない、利益配分は行わず、有志によるものであって、公共の利益を追求する」⁽⁶²⁾ という特徴を持つ非営利セクターがコミュニティの重要な構成要素として存在する。このような現象は、法人制度にも現れており、大陸法体系よりも非営利組織の出現に対して支援的であるといわれているアメリカ、イギリスの英米法体系における非営利法人は「法律の下に生まれたと言うよりも、公益のために団結する固有の権利があるとする英米法の前提により結成されたものといえるだろう」⁽⁶³⁾ とされている。

寺尾（1997）は、アメリカの地方自治におけるロバート議事手続規則集の存在を解説している。「社会的背景を異にする人々が共有できる規則さえあれば、これの市民団体が効率的にその活動を進めることができるようになるし、新参者たちが戸惑うことなくこうした市民活動に参加し、早くコミュニティにもとけ込めるようになる」と考え⁽⁶⁴⁾ て、1876年に出版されたロバート議事手続規則集は、現在でも討議を通じて公共性を具体的に確定する作業をこなしていくアメリカ市民の「公共精神を生かす社会的装置の一つ」⁽⁶⁵⁾ となっている。議事手続き規則集がこれだけ普及するアメリカという社会は、常日頃から市民が政治、文化、社会、宗教、慈善といった様々なテーマを持つ市民団体の意思決定機関に参加し、議論をしていることを示している⁽⁶⁶⁾。

自治体とNPOのパートナーシップを成立させるためには「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」でも示されているとおり、原則として①対等、②自主性尊重、③自立化、④相互理解、⑤目的共有、⑥公開の要素が大変重要になってくるが、これらの原則にもっとも必要なものが、住民自らが参加し討議をして物事を決定していくということなのであると考える。

NPOはこのようなアメリカの風土のもとに特に発展してきているが、振り返って我が国を見ても、ロバート議事手続規則集が発行になった前後して福沢諭吉が「会議弁」と題し、西欧会議規則集を手がかりにした小冊子を発行している。しかし、19世紀のロバート議事手続規則集が現在でも「普通の小さな本屋の棚にも見いだせるほど」に普及しているアメリカとは違い、日本では研究的興味の対象でしかない。彼我の風土の違いのため、日本では、イギリスのコンパクトのような手法を用い、住民およびNPOが自ら参加し議論するようになるまでのプロセスを自治体により積極的かつ明確に示していかなければ、住民参加による真の地方自治に達すること

はむずかしいと感じざるをえない。

第3項 「ボランティアの失敗」理論による示唆

昨今の国内における NPO に関する議論が財政破綻や高齢化という状況下で「政府（行政）の手の及ばざるところを補完する」ものとして NPO が取り上げられているといった意識が自治体職員の側にはあるかもしれない。

サラモンの「ボランティアの失敗」という理論は、その点で自治体担当者を含めた、自治体と NPO のパートナーシップにかかわる者にとって多くの示唆を与えてくれるものであると考える。「政府があるのになぜ NPO が必要なのか、と私たちは問う。しかし本当は、NPO とボランティアがあるのになぜ政府が必要なのか、を問うべきである」「ボランティア団体を、共同財提供メカニズムたる政府の内在的限界による“政府の失敗”の穴を埋める副次的な機構として扱うのではなく、議論を逆転させ、政府の方をこそ“ボランティアの失敗”，ボランティアないし非営利セクターの内在的限界に対応する副次的機構とみる」⁽⁶⁷⁾ といった議論はまさに自治体と NPO のパートナーシップを進めていくための、これまでの行政のあり方に対する根本的な見直し・変革として位置づける視点であると考えられる。

イギリスにおいて、保守党政権からブレア労働党政権に変わったことによるパートナーシップの変化は、競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへの変化の理論通りの形となっていることが興味深い。パートナーシップの重要性の議論が様々な観点からおこなわれているが、コンパクトによりその具体例が示されたことは、日本にとって大変よい参考となるだろう。

第2節 NPO 活動基盤の確立

第1項 組織の確立

平成 17 年 8 月に埼玉県が行った NPO 実態調査⁽⁶⁸⁾によると、調査対象のうち、6 割が団体専用の事務所を持たず個人宅等に事務局を置いている。また、事務局スタッフの人数別団体数割合では、「1～5 人」が約半数を占め、ついで「0 人」が 3 割を占めている。財政支出を見ると、1 年間の支出額が 100 万円未満の団体が 5 割を占める。

これらを見てもわかるとおり、国内の NPO は「まだまだとても小さな規模で活動している」と言わざるを得ない状況である。このような状況下で、各 NPO が単独で行政と協働を掲げたところで、「行政のカウンターパート」として果たして実際の事業を行っていきけるのか不安が残る。

この不安は行政側が特に感じていることであると推測される。平成 17 年 11 月に、埼玉県庁内各課を対象に行った「NPO と行政との協働に関する調査」では、NPO に事業委託を行っている課のうち、受託者となった NPO に対して不満を感じた点について、「不満はなかった」が 71.4

%となったが、「人材及び人員が不足していた」が28.6%、「事務処理能力に問題があった(見積書、事業報告書、会計報告書などの作成や提出等)」が19.0%となっている。

各NPOが自らの興味関心や社会問題解決のために事業を行っていくことは当然であるとしても、それを具体的に行っていくためには、それなりの規模が必要であることは明らかである。そもそもその興味関心から、行政との協働を考えていないNPOも存在しているわけだから、全てのNPOが無理して行政にあわせる必要などない。NPOにおいて、行政との協働は、当然行政という「相手のある仕事」であることを考えれば、多少なりとも相手にあわせざるを得ないのは当然なのだから、そのための規模を確保する必要は生じてくると思われる。

第2項 「一枚岩」の行政側に対応する手法の確立

行政とNPOが協働していく際、行政のカウンターパートとなるべきNPOは、それぞれ独自の興味関心から成立し、それぞれ異なる社会問題に対応していくよう組織を作り上げていく。ところが、行政は巨大な組織としてすでに存在し、日々活発に活動を行っている。そもそも一つの組織で様々な問題に対応する必要があることから、組織内部での情報交換も頻繁に行われる。

埼玉県の国際政策を例に挙げてみたい。

埼玉県の国際政策は、国際課が中心となっているが、それ以外にも様々な課が実際に事業を行う⁽⁶⁹⁾。これらを調整するために国際課が事務局となって、「国際政策推進会議」が年に数回開催され、事業を担当する各課及びそれら事業課を統括する、各部署の主幹課が議論する。国際政策一つをとってもこれだけの情報交換を常に行っており、同様のことはどの部門でも頻繁に行われている。これを見ても、行政はまさに「一枚岩」で強固な存在である。

このように極端に異なる状況の中で、NPOが単独で活動をしていくことが得策であるとは思えない。次の項でも述べるが、行政との協働において、各NPOの「意思」をより効果的に社会に反映させていくためには、行政と対等な立場で対応できる中間支援組織を介在させ、NPOの興味関心を調整していくことが重要であると思われる。

第3節 NPOの多様性への対応

第1項 インターメディアリー（中間支援組織）の必要性

政府とボランタリーセクターが包括的に協定を結ぶ際、ボランタリーセクターの代表として、各NPOの意思を調整・総括・仲介するインターメディアリー組織が必要となってくる。NPOはそれぞれ多様な価値観を持ち、一つの事業を行うにしても、参加するNPOがそれぞれ多面的に自分たちのニーズにしたがった参加方法をとることになる。行政に対応するものとして、「非営利セクター」とまとめた形で呼ばれるが、実質はそれぞれの団体で、ニーズ、規模など、様々

な形態を持つ。

イギリスの場合、全国ボランティア団体協議会（NCVO：National Council for Voluntary Organizations）が1919年から活動しており、もっとも包括的な中間団体として存在する。このNCVOは、個々のNPOに対して、助言や情報提供をするばかりでなく、共通する課題について代表して政府と交渉もする。コンパクトにおいても、当初から政府との調整に参加し、大きな発言力を持ってきた。

日本の場合は、未だそのようなインターメディアリー組織が育っているとは言い難い状況である。確かに日本NPOセンター⁽⁷⁰⁾などの組織が存在している。しかし、組織自体の規模にしてもNCVOは「\$8.4 million Cdn and a staff of over 20（6億7千万円規模の予算と20人のスタッフ）」⁽⁷¹⁾であるが、日本NPOセンターは予算規模が1億円、6名の事務局スタッフで運営されているというのが現実である。特に日本においては、全てのNPOを包括した組織という形で存在しているわけではないことから、対政府交渉などといった行政のカウンターパートとしての活動については、残念ながら有効に機能しているとはいえない。各自治体においても同様のことがいえるであろう。もちろん、インターメディアリーとして有効に機能していない状況は国内の非営利セクターの側に責任があるということよりもむしろ行政のNPOに対する無理解から生じている現象であると思われるが、非営利セクターにおけるインターメディアリーが有効に機能してくれた方が、行政は連携をとりやすいと考えるのも事実であろう。

第2項 NPO相互の対立

神奈川県における「かながわボランティア活動推進基金21（以下基金21）」⁽⁷²⁾事業に当初からかかわってきたアリスセンター（特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ）は、神奈川県の担当である県民活動サポートセンターと協議するために多くのNPOと「協議団」を設立した。時間がなかったこともあり、この協議団は「公募したわけでも、投票で選ばれたわけでもなく、アリスセンターが個別に声をかけて形成された」⁽⁷³⁾わけだが、協議が進行するうちに協議団に入れなかった団体から別途提言が提出され「NPO側は一枚岩ではない」状態が露呈してしまったと懐古する。

のちに述べるルールづくりの際、NPOの意見の違いを協議し、取りまとめをする場を確保するのはNPOか行政かという議論が必要となる。本来はどちらでもいいはずで、行政の事業に関する場合は行政サイドが行うことになるはずだが、インターメディアリーが確立していない現在はそのような区分けをすることができず、一律に行政がやらざるを得ないと思われる。実際、基金21事業においてもそのような協議の場を作ることができるのは唯一神奈川県の担当部局だけで、それ以外はそれぞれ個別な立場として参加せざるを得なかった。これらを考えても、まず行

政側がきっかけづくりをすることが重要になる。

第4節 ルール作り

第1項 条約形成過程とNGOの機能

国連におけるNGOの活動⁽⁷⁴⁾を見ていくと、NGOは「市民社会」を代表して条約形成過程等に参加し、国際社会において民意を反映させるための一つの有効なチャンネルとなっている。

NGOが条約作成手続きに関与することの意義は、

- ① 専門家集団として、作成途上の条約を分析・検討する能力を持ち、自分たちが行った分析・検討結果を人々に知らせることによって人々が条約をよりよく理解する手がかりとなる。
- ② 政府が進める以外の実質的な選択肢を示し、市民がそれを選ぶことができるような選択可能性を提示することにより、民主的コントロールが実現する。

などが指摘される⁽⁷⁵⁾。

上記の①により条約等の透明性が高まり、②により政府の条約等に対する説明責任が明確になる。

これまで見た来たとおり、これらの機能は、全く同様に自治体-NPO間にも存在し、NPOが行政に関与していくことにより、施策に対して透明性・説明責任が付与されざるを得ないことは明らかである。行政において説明責任（アカウンタビリティ）が重要視されつつあるが、NPOとの協働はそれにより自動的に外部の目にさらされざるを得ないことから、実はアカウンタビリティのための有効な手段であるということを確認してもよい。

第2項 手続確立のための十分な協議

自治体とNPOのパートナーシップを確立するために、まずは双方が納得できる手続を確立する必要がある。上記基金21事業においても、協議にいたる前の当初参加手続きがうまくいかなかったことから問題が発生している。

これらを双方が満足 of いくものにするには、協議の時間を十分に確保する手順が必要となっている。

英国のコンパクトにおいては、協議に入るまでの手順について、イベントの開催によって多くのNPOに対して周知するといった手法まで細かく明文化されている。

国連では、統一した「募集窓口」を設け、そこに連絡を主体的にとってくるNPO（国連の場合はNGO）に対して、一律同様なパートナーシップを持てる体制を整えている。

これらと同様に、まず行政側はNPOに協議の場に参加してもらうことを前提に連絡を取る体制を整え、その後実際の協議に参加してもらうようなやり方を今後しばらくはとらざるを得ない

だろう。相当規模のインターメディアリーができあがり、常に自治体と協議できる状況が整えば、まずはインターメディアリーとの協議を始めるという方法が可能となるだろうが、それまでは協議が始まるまでに時間が必要だと言うことは英国のコンパクトの例でもわかるとおり、当初から折り込んでおくべき事情なのだと思う。

第5節 おわりに

理論的アプローチで述べた政府機能の民間への拡散、いわゆる「第三者政府論」は政府が「自ら公共サービスを行なうよりは、金だけ出してあとは自治体、産業、NPOにまかせてしまう」⁽⁷⁶⁾というアメリカの福祉国家化の特異性から「アメリカ政府の巨大化は、決して民間非営利セクターを駆逐したのではなくて、むしろその活動を『第三者による政府』構造で支援・強化してきた」⁽⁷⁷⁾とサラモンは指摘する。「最初に民間非営利セクターがあり、その後に政府がでてきたアメリカでは、政府は非営利セクターの影響下で活動せざるを得ず、それとの協働構造のなかで自らを拡大してきた」⁽⁷⁸⁾とする。

中央集権官僚制を通さず、あるいはその官僚制をコントロールする選挙も通さず、市民が身の回りで起こっている問題を即取り上げ、その解決のため活動を組織するNPOは分権的な公共の原理である⁽⁷⁹⁾とする岡部は「NPOの分権型公共は万人にそれなりの決定・実行を保証し、その上（後）で社会的合意のプロセスを動かしていく。そうしたメカニズムで動く別の民主主義である。官僚制型に対する市場型の民主主義である」⁽⁸⁰⁾とする。

本稿で取り上げた英国のコンパクトは、政府側からこの議論を制度化していった画期的なものであると共に、これからの日本におけるNPOとのパートナーシップを考える上で、大変有益なものである。

いま、日本でもNPO・NGO、市民社会という存在がクローズ・アップされてきているが「分権的な公共の原理」「NPO型の分権民主主義」の視点をもとにすることで自治体とNPOのパートナーシップは、お互いが「公共活動の共通の目的」を達成するために、対等の関係で共同の事業を行い、それを通じてお互いの組織や活動を改革するという行動を行うことが可能となるはずである。

〈注〉

- (1) EUにおける地方自治と補完性の原理については、鈴木（2001）等が詳しく解説している。
- (2) これら、ヨーロッパ地方自治憲章および世界地方自治憲章草案については、地方六団体・地方分権推進本部のWEBサイトである分権ネットの「資料室」(<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html>)に、原文、仮訳文および策定に至までの経緯などを確認することができる。
- (3) 地方自治法第1条の2第1項

- (4) 地方自治法第1条の2第2項 なお、地方自治法改正時の補完性原理の議論については、「[座談会] 地方分権改革の意義と課題」ジュリスト増刊新しい地方自治・地方分権 p.24 に詳しい経緯等がある。
- (5) 地方自治法第2条第3項および第5項
- (6) 大橋 (2001) p.152
- (7) 大橋 (2001) p.158
- (8) 大橋 (2001) p.160
- (9) 大橋 (2001) p.172
- (10) 前記地方分権推進委員会最終報告の一文から。
- (11) 政府の失敗、及び市場の失敗に関する解説については、James, E. and Susan Rose-Ackerman (1986) および山内直人 (1997) を参考にした。
- (12) 個人の消費が他の消費を妨げることが無く、多数の消費者が利用しても混雑することがない、競争が起きないような状態。
- (13) 供給された財の消費からどんな消費者も排除されることはなく、コストを負担しないものでもただ乗りができるような状態。
- (14) 購入時点と評価時点の間にタイムラグがある場合、支払者と消費者が異なる主体である場合、財が複雑である場合（患者よりも医者の方が情報を持っている）などを想定している。
- (15) Salamon (1995)
- (16) この4つをそれぞれ、フィランソロピーの不足性、特化性、父権性、アマチュア性と訳しているものもある。たとえば、田中弥生 (1999) など。
- (17) Salamon (1995) pp.45-8
- (18) Salamon (1995) p.41
- (19) 総合研究開発機構 (1994) の調査では「民間非営利活動の一部で、その中でも特に多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益的活動」と定義した。
- (20) 今田忠 (2000) p.10
- (21) 総合研究開発機構 (1994) 第1章 pp.17-19
- (22) 行政からの調査に関しては、経済企画庁国民生活局 (1998), 同 (2000), 経済企画庁編 (2000), 参議院地方行政・警察委員会調査室ほか (1999) など。
民間からの調査としては、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会 (2000), 同 (2001) 等が行われている。
- (23) 特定公益増進法人制度に関しては、初谷 (2001) p.231 以降に詳しい解説がある。
- (24) NPO 活動の目的・活動内容の審査を行政サイドが行うのではなく、外形的に広く市民に支持されているかどうかという点を主に審査する方法。これは公益概念、つまり政府のみが公益性を判断し、民間活動の公益性は政府が分かち与えるものだというこれまでの公益概念に対して新たな視点を加えたものである。
- (25) <http://www.npoweb.gr.jp/0101/010106/01010601.html>
- (26) 田中建二 (1999 a) (1999 b)。なお、初谷 (2001) も、この章の参考にした。
- (27) 田中 (1999 a) p.161, Gidron, Kramer, Salamon (1992) p.5
- (28) 田中 (1999 a) p.161
- (29) 田中 (1999 a) p.165
- (30) 田中 (1000 a) p.165
- (31) サラモン・アンハイアー (1996) p.165
- (32) サラモン・アンハイアー (1996) p.164
- (33) Gidron, Kramer and Salamon (1992) 以下モデル解説の要旨は藤田 (1998) を参照。なお、協

同モデルはギドロロンらによるもとの命名は「Collaboration Model」であり、藤田（1998）では「協働モデル」とされているが、初谷（2001）の表に従い「協同モデル」と表記した。理由は初谷（2001）p.119

- (34) 初谷（2001）p.109
- (35) 田中（1999 a）p.174
- (36) 田中（1999 b）p.370
- (37) 田中（1999 b）pp.376-378
- (38) 松原氏は「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」の事務局長である。
- (39) 第5回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨における松原明委員の報告。（<http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4.files/no5npogiji.PDF>）
- (40) 正式名称は「Compact on relations between Government and the voluntary and Community Sector in England」である。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドについては別途策定されている。
- (41) 樽井彰子・熊澤隆士「樽井さんと熊澤さんが英国訪問！ NPO 交流の旅を語る」
<http://fsinet.or.jp/~npo-kama/skil.htm>
- (42) 英国のチャリティ法については、横浜市企画局政策部調査課（1995）「チャリタブル・ステータス」に1993年チャリティ法までの詳しい解説がある。
- (43) 電通総研編（1996）p.67
- (44) ボランタリーセクターは非営利では無いとする説明もある。例えば、経済企画庁国民生活局（1999）p.4の注2には「ボランタリー・セクターでは、団体の主目的が営利を追求する行為ではなく、また、団体は収益を団体の本来の目的にのみ用いなければならないが、営利を生み出す行為の全てが禁止されているわけではないためである」との説明を紹介する。（S. Adirondak & J. S. Taylor “THE VOLUNTARY SECTOR LEGAL HANDBOOK”（1996）より）
- (45) コンパクトの本文では「ボランタリー及びコミュニティセクター（Voluntary and Community Sector）」となっており、コミュニティ、つまり地域のセクターも重要視されているが、本稿では、特にボランタリーセクターと略す。
- (46) 『ボランティア・ネットワーク』1998年11月号、特集・英国のボランタリーセクターから私たちが学ぶこと <http://www.tvac.or.jp/vnw/9811spec.html>
- (47) コンパクトの本文は下記 URL で入手できる。<http://www.homeoffice.gov.uk/vcu/compact.pdf> また、コンパクトの翻訳は森岡三裕紀・林朋子編（2000）p.145に掲載されている。なお、ここで詳細されているコンパクトはイングランド内におけるものであるが、スコットランドにおけるものについても同様の記述がある。
- (48) 例えば、世古（2001）p.65～
- (49) 議会オンブズマン（正式名称は The Parliamentary Commissioner for Administration であるが、現在ではほとんど通称の The Parliamentary Ombudsman と呼ばれている）は、議員の付託を受け、イングランド・スコットランド・ウェールズにおける政府各省および諸政府機関の行為に対する国民からの苦情を調査する。同時に1994年4月以来、行政情報公開法の施行に関して政府各省および諸政府機関が公開を拒否した情報について再審査を行う。1967年創設された英国最初のオンブズマン制度であり、下院の選任委員会によって監督される。（社団法人 全国行政相談委員連合協議会（1997）「自治体の行政相談業務に関する実態調査結果報告書」（<http://lib1.nippon-foundation.or.jp/1997/0322/mokuji.htm>）
- (50) 2005年10月現在 <http://www.thecompact.org.uk/>
- (51) 英国政府が2000年4月からはじめた自治体改革。最小のコストで行政需要を満たすという保守党

の「Value for money」政策の大枠を引き継ぎながら発展させた労働党の政策で、行政サービスに全国共通の目標値を設定、効率と効果を最大限に高めるねらいから行政サービスの提供の方法全般を規定する制度。

- (52) インターメディアリー組織
- (53) Local Government Association (2000) p. 6
- (54) ここに示されている五つの分野とは、のちに「内容」の部分にも出てくる次の各規約について示している。
- (55) Local Government Association (2000) p. 14
- (56) 策定過程で12項、内容では22項であるにもかかわらず、実施・評価の合計で10項しかない。
- (57) 服部・待場 (1999) p. 15. ロンドン大経済政治学院 (LSE) ボランティア団体研究センター・コロチェスター研究員の指摘。
- (58) 前記樽井・熊澤より。
- (59) 川崎あや (2001) p. 57
- (60) http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/pdfs/compact_1yearon.pdf
- (61) Salamon (1992) p. 24
- (62) Salamon (1992) p. 29
- (63) 経済企画庁国民生活局編 (1999) p. 16
- (64) 寺尾 (1997) p. 19
- (65) 寺尾 (1997) p. 20
- (66) 宮村 (1997) p. 14
- (67) 岡部 (2000) p. 233 また、この項の参考とした岡部 (2000) に対する評価として、松尾 (2000) がある。
- (68) インターネットで入手できる。<http://www.saitamaken-npo.net/chosakekka/chosakekka.html>
- (69) 埼玉県国際課のサイトで実際の事業リストを確認することができる。
<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BQ00/taikei.htm>
- (70) 「日本NPOセンターは、新しい市民社会の実現に寄与することを理念とし、分野や地域を越えた民間非営利組織 (NPO) の活動基盤の強化と、それらと企業および政府・地方公共団体とのパートナーシップの確立を図ることを目的 (定款第3条)」として設立された。ホームページは
<http://www.jnpoc.ne.jp/>
- (71) Susan D. Phillips (2001) http://www.vsi-isbc.ca/eng/joint_tables/accord/philipps_doc/doc8.cfm のページに記述がある。
- (72) 公益を目的とする事業に自主的に取り組むボランティア団体等の活動を推進するため、神奈川県が持つ債権を活用した総額約100億円の基金。2001年9月より事業に対する公募が行われたが、ここに至るまでの半年間、アリスセンターは県との協議や政策提言を積極的に行った。
- (73) 饗庭 (2001) p. 17
- (74) 馬橋 (1999), 小寺 (2001) など。
- (75) 小寺 (2001) pp. 157-158
- (76) 岡部 (2000) p. 235
- (77) 岡部 (2000) p. 237
- (78) 岡部 (2000) p. 237
- (79) 岡部 (2000) p. 237
- (80) 岡部 (2000) p. 238

参考文献

- Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon eds., 1992, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, Josey-Bass Publishers.
- James, E. and Susan Rose-Ackerman, 1986, *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers.
- Lester M. Salamon, 1992, *America's Nonprofit Sector* the Foundation Center (レスター・M・サラモン著, 入山映訳 (1994)「米国の『非営利セクター』入門」, ダイアモンド社)
- Lester M. Salamon, 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press.
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, 1994, *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins University Insutitute for Policy Studies (サラモン・アンハイアー著, 今田忠監訳 (1996)「台頭する非営利セクター — 12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望 —」)。
- Local Government Association 2000, *Local Compact Guidelines*, (<http://www.lga.gov.uk/lga/blg/compact/Compact.pdf>).
- 饗庭 伸 (2001)「「基金 21」を通して NPO と行政の協働のあり方を考える」たあとる通信 4号 pp. 13-26, アリスセンター (特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ)。
- 今田 忠 (2000)「官・公・民・私」NPO 研究の課題と展望 2000, p. 10, 日本評論社
- 岡部一明 (2000)「サンフランシスコ発: 社会変革 NPO」お茶の水書房
- 大橋洋一 (2001)「新世紀の行政法理論 — 行政過程論を越えて —」行政法の発展と変革 上巻 pp. 107-130, 有斐閣
- 大橋洋一 (2001)「行政法 — 現代行政過程論 —」有斐閣
- 川崎あや (2001)「なぜゼイギリスで「コンパクト (Compact)」が必要なのか」たあとる通信 4号 p. 54
- 経済企画庁国民生活局編 (1998)「日本の NPO の経済規模」
- 経済企画庁国民生活局 (1999)「海外における NPO の法人制度・租税制度と運用実態調査」
- 経済企画庁国民生活局編 (2000)「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」
- 経済企画庁編 (2000)「国民生活白書 (平成 12 年版) ボランティアが深める好縁」大蔵省印刷局
- 参議院地方行政・警察委員会調査室ほか (1999)「特定非営利活動法人に対する今後の検討課題に関する調査報告書」
- 小寺 彰 (2001)「国際法の定立と民主的正当性 — 条約作成過程における NGO の役割 —」法学教室 252号
- シーズ=市民活動を支える制度をつくる会 (2000)「特定非営利活動法人の現状および活動の状況に関する調査報告書」
- シーズ=市民活動を支える制度をつくる会 (2001)「特定非営利活動法人の活動状況, 財務, 税務に関する実態調査報告書」
- 白石克孝 (2001)「EU における地域政策とパートナーシップ・参加」季刊自治と分権 5号, pp. 62-67.
- 世古一穂 (2001)「協働のデザインパートナーシップを拓く仕組みづくり, 人づくり」学芸出版社総合研究開発機構 (NIRA) (1994)「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」
- 田中建二 (1999 a)「行政 — NPO 関係論の展開 (一) — パートナーシップ・パラダイムの成立と展開 —」名古屋大学法政論集 178号, pp. 143-176
- 田中建二 (1999 b)「行政 — NPO 関係論の展開 (二・完) — パートナーシップ・パラダイムの成立と展開 —」名古屋大学法政論集 179号, pp. 343-386
- 田中弥生 (1999)「「NPO」幻想と現実 — それは本当に人々を幸福にしているのだろうか? —」同友館
- 寺尾美子 (1997)「アメリカ市民のまちづくりの実力とロバート議事手続規則集」創文 386号, pp. 16-20

- 電通総研編（1996）「NPO とは何か ― 社会サービスの新しいあり方 ―」日本経済新聞社
- 初谷 勇（2001）「NPO 政策の理論と展開」大阪大学出版会
- 服部篤子・待場智雄（1999）「英国での試み “コンパクト” ― 政府とボランタリーセクターの新たな関係 ―」公益法人第 28 巻 3 号, pp.13-15
- 藤田由紀子（1998）「NPO」森田朗編『行政学の基礎』pp.233-247, 岩波書店
- 松尾 真（2000）「NPO について考える」<http://www.kyoto-seika.ac.jp/matsuo/ronbun/0009.html>
- 馬橋憲男（1999）「国連と NGO」有信堂
- 宮村治雄（1997）「『会議弁』以後」創文 392 号 pp.14-17
- 森岡三裕紀・林朋子編（2000）「第 4 回イギリス NPO/NGO 活動調査報告イギリス・NPO 「第三の道」～ 慈善から企業支援へ」特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター
- 山内直人（1997）「ノンプロフィットエコノミー」日本評論社

The Partnership between Municipality and Voluntary-Sector: In case of COMPACT in England

Takehiro Kurosawa

Abstract

“The Compact” began in the U.K. in 1998. This is not a legally binding treaty. However, it will define the role sharing between the governments and voluntary-sector. The list of “undertaking” promises to promote partnership of both. This Compact is the example that was suggestive to push forward the partnership of the government and NPO’s in Japan, and, seeing from the government side, it seems that the such “rule” making procedure besides an administration section is necessary.

Keywords: non-profit organization, municipality, partnership, Compact, subsidiarity