

1. 政府と NGO の役割の拡大

20 世紀後半から今世紀にかけて、新たなアクターとしてその規模を着実に拡大、浸透させたものとして、非営利セクター（NGO、ボランティア団体）が挙げられるだろう。日本においても 1995 年の阪神淡路大震災時のボランティア活動の展開や社会福祉、環境分野でのボランティア活動の展開、そして企業の社会的責任（corporate social responsibility、CSR）としての社員ボランティア活動支援や企業の特性を活かした社会貢献事業が展開されるようになっていく。その意味では、NGO はかつてのマイノリティー的位置づけから社会における積極的な役割の一翼を担う存在へと、大きくその意義を変容させたと言える。

同様の流れは、難民支援の領域においても同様のことが言える。NGO や大学やアドボカシー集団、財団や企業などあらゆる市民社会組織、民間セクターとの協力無しに活動を達成できないと国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees、以下 UNHCR）は指摘している¹が、中でも実際に難民支援に携わる NGO の協力の重要性は大きい。UNHCR と事業実施契約を結んだ NGO は世界各国で 500 以上であり、その約 8 割がローカル NGO である²。

UNHCR に見られるような他機関・団体との関係の構築を通じて、非営利セクターの役割は、(1)事業の実施、という非営利セクター機関以外のセクターが有する機能だけではなく、(2)他機関・団体との協調関係の構築、という関係性を構築することが求められるようになった。非営利セクターの活動範囲の活発化は、その活動の規模の拡大に伴う政府との協力関係の構築や助成金事業を通じた、政府が本来果たすべき補完的役割をも担う可能性を占めている。日本で国際救援活動の分野でジャパン・プラットフォーム（Japan Platform、JPF）という政府（主に外務省）、経団連、国際緊急救援活動を行ってきた NGO で構成される組織は、政府に代わり迅速な支援活動を実施するための受け皿となっているが、かかる流れこそがそれぞれの経験や専門性を活かした協力関係の実現化と言っても良いだろう。

しかし、現在 NGO に求められる役割は既存の状況における他機関、特に政府との協力関係の構築に留まらない。市民社会として、問題点は何なのか、より市民の視点から見た問題意識の発現として、(3)ロビイングおよび政策提言活動もまた、その内容を拡大、充実させている。むしろ市民社会団体としての NGO の役割を鑑みるに、(3)の活動内容こそが政府や他機関・団体との競合を促進、相乗的発展を促す原動力であるとも言える。常に現状の認識ではない将来的視点に基づく情報提供と意見の展開は、既存の政策を変容させ、

¹ UNHCR, *NGO Partnership in Refugee Protection: Question and Answers*, 2004, pp.4-5.

² UNHCR, *ibid.*, p.6.

より良いものへ変えさせていく、真の意味での協力関係の構築を可能にすると言えよう。

そこで本稿では、多様性の実現としての政府と NGO の連携の必要性を仮定して、イギリスを具体例に、難民支援における政府と NGO の連携の程度を概観する。具体的にはチャリティー団体のひとつであるブリティッシュ・レフュジー・カウンシル（British Refugee Council、以下 BRC）を取り上げるが、その際には(a)税制優遇を含めた財政支援、(b)地方政府も含めた政府との連携の実態、(c)政策提言活動とその有効性を取り上げる。また、政府へのインプットだけではなく政府への NGO としてのアカウンタビリティが重要になるが、その点に関しては(a)で合わせてその手法や程度を検討する。

2. イギリスのチャリティー団体（NGO）概観と果たしている役割

2.1 イギリスの NGO 制度概観

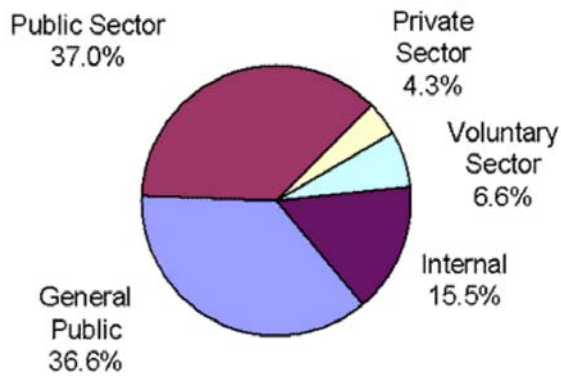
イギリスのボランティアセクターは1世紀半ばの友愛協会の設立にまで遡るとされている³が、1991年には約9万8000団体と言われたチャリティー団体⁴は、2001年から2002年にかけては15万3000団体が、収入合計も1991年の112億ポンドから約208億ポンドの市場、合計資産は約701億ポンド、有給職員数は56万9000人に上った。これらの数字はチャリティー委員会によると、2003年には26,348団体の登録と合計316億1536万9288ポンドの収入が報告されるなど、その活動は右肩上がりに拡大していると言える⁵。イギリスのボランティアセクターは政府の助成金および契約で行われる公的セクターと、寄付金や財やサービスの提供を通じて得た収益で活動がまかなわれている一般公共サービス部門に大別されている。特に、公的セクターからの収入は全体の37.0%を占めることから、政府の財政支援による協力関係の構築が行われている。

図 1 2004 年イギリスのボランティアセクターの収入源

³ http://www.npoweb.jp/daigaku/kougi_info.php3?kouza_id=6&kougi_order=6

⁴ チャリティー団体は(i)その資産の大半が国内にあり、(ii)活動の受益者の多くが国内に在住しており、(iii)団体が会社を設立した場合は、当該会社が国内に登録されていることが必要とされている。なお、イギリスではチャリティー団体の目的としては、(1)財政的に困窮状態にある者や教育や宗教の向上を支援、(2)老人や傷病者の介護や人種的融合、薬物使用者の社会復帰の支援、被災者支援、人権擁護、福祉施設などの提供、都市や地方の活性化、保健分野の向上など、コミュニティーの利益になる活動の二種類に分類されている。BRCの活動はその性質上(2)に分類されると考えられる。Charity Commission, “CC21 - Registering as a Charity”, version Nov. 2004. See the website: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc21.asp#5>.

⁵ The Charity Commission, “Fact and Figures 2003”, see the website: <http://www.charitycommissionGOV.uk/registeredcharities/ccfacts03.asp#intro>



データ出所：National Council for Voluntary Organisations, The Size And Scope Of The UK Voluntary Sector: NCVO's UK Voluntary Sector Almanac 2004, <http://www.ncvo-vol.org.uk/asp/search/ncvo/main.aspx?siteID=1&subSID=73&sID=8&documentID=1938>.

チャリティ委員会(Charity Commission)の調査によると、収入が1万ポンド以下であるチャリティ団体は全体の3分の2を占めているが、チャリティ団体全体の総収入の1%しか占めていない。従って全体の7%以下のチャリティ団体が記録された総年収の約90%を受益しており、中でも大きな460団体（登録団体の0.2%）は総収入の約45%を占めるなど、極めて不均衡な活動の流れが見て取れる⁶。

1993年チャリティ法(Charities Act 1993)第3条第5項では、(a)同法のスケジュール2によって活動する団体、(b)命令や規則により除外された団体、(c)(i)永続的な基礎基金が無い、(ii)物件を使用、占有していない団体であり、年収1000ポンド以下の団体は登録の必要が無いとされる。他方、イギリスチャリティ委員会にチャリティ団体として登録された団体には、年収及び活動の報告をする義務が発生することになる。

イギリスではチャリティ団体として登録された場合、以下の優遇措置を受けることができる⁷。

- ◆ 特定の所得に関して所得税、法人税を免除、キャピタルゲイン税もしくは印紙税の免除されるほか、チャリティ団体への寄付は贈与税を控除される。
- ◆ チャリティの目的で使用、占有している建物に対し、通常の企業が支払う使用料の20%削減
- ◆ 特定の場合に特別付加価値税待遇が認められる。
- ◆ 政府、助成財団、地方政府、チャリティ団体以外の団体からの助成が獲得できる。
- ◆ コミュニティーのニーズを代表し、ニーズを支えることができる。
- ◆ チャリティ委員会の相談を受けることができる。

⁶ The Charity Commission, *ibid.*.

⁷ Charity Commission, "CC21 - Registering as a Charity", version Nov. 2004. See the website: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc21.asp#5>.

- ◆ チャリティー委員会から無料で情報提供を受けることができる。

チャリティー団体に登録される場合、上記の優遇措置を享受することが認められる反面、優遇措置を受けるだけの団体としてのアカウンタビリティーと透明性を確保、報告する義務が必要となる。これらチャリティー団体への規制は、大別すると以下の項目に分けられる⁸。

- ✧ チャリティー団体はチャリティー目的の活動のみが認められる。チャリティー団体として登録されるには、チャリティー目的以外の活動を停止しなければならない。
- ✧ 政治目的、またはキャンペーン目的の活動が制限される。
- ✧ チャリティー団体による商取引はチャリティー団体の活動やその支出入から分離し、収支報告や広報活動でも明確にすること⁹。
- ✧ 役員がチャリティー団体から金銭的利益を享受することは、政府またはチャリティー委員会が認めない限り許されない。金銭的利益には給与、サービス、商業取引などが含まれる¹⁰。
- ✧ 役員はチャリティー団体と個人の利害が対立する状況を回避しないといけない。
- ✧ チャリティー法は団体に対し、財政報告の義務を課す。

これらの制限のうち、チャリティー委員会によるチェックを受けることになるのが、財政的利益について、その目的が公共の目的にかなうかどうか、私的利益につながないかどうかの、財政的監督である。イギリスのチャリティー委員会は、年収が 1000 万ポンド以上、2 年連続して資産が 1000 万ポンド以上である大規模なチャリティー団体に対して、業務の指導、財政指導などは大チャリティーユニットによって行われる。この指導に関しては報告書の作成、年次報告書、収支報告書の準備、監査、広報活動などがチェックされ、1993 年チャリティー法の最低限の基準に基づき審査が行われる。

委員会は年収 1 万ポンド以下のチャリティー団体に関しては毎年の支出または収支の報告と外部監査の実施および年次報告書の提出、情報の提供を必要条件として要請し、1 万ポンド以上の年収をもつ団体に対しては収支報告、外部監査、年次報告書の提

⁸ Charity Commission, “CC21 - Registering as a Charity”, version Nov. 2004. See the website: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc21.asp#5>.

⁹ チャリティー団体の商取引に関しては、Charity Commission, “CC35 - Charities and Trading”, version Jul. 2001 参照。See the website: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc35.asp#35>.

¹⁰ チャリティー団体の金銭的利益の問題に関しては、Charity Commission, “CC11-Payment of Charity Trustees”, version May 2004 参照。See the website: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc11.asp>.

出、情報の委員会への提供が条件とされる¹¹。

2.2 難民支援 NGO と政府の関係

難民・庇護希望者支援を行うイギリス最大の NGO であるブリティッシュ・レフュジー・カウンシル（British Refugee Council、以下 BRC）は、1983 年に 50 の構成団体をもつネットワーク団体として成立した。以来 2004 年現在で団体の数は 180 団体に増加し、加盟団体の難民支援活動の調整に当たっている。BRC の組織は難民から選出された者も含む評議会で構成される。BRC はチャリティー団体として登録されたのは 1992 年 10 月 2 日であり、それ以降政府と助成金、事業での協力、や庇護希望者・難民への支援と支援政策への政策提言の実施など非常に広範な活動を展開している。本稿ではこの団体の政府との連携関係の程度を税制優遇、事業の協力関係および政策提言の 3 つの項目から分析する。

(a) 税制優遇を含めた財政支援

BRC の活動資金はイギリス政府、欧州連合（European Union、以下 EU）、助成金や会費で運営されている。2003 年度（BRC では 4 月 1 日から翌 3 月 31 日が会計年度）に政府に報告した収入合計は 6137 万 3000 ポンド（約 122 億 9000 万円相当）であり支出合計は 6036 万 8000 ポンド（約 122 億 9000 万円相当）に上る。また、2003 年度の収支報告でも BRC の純資産は 3,739,000 ポンド（約 7 億 4992 万円相当）¹²にのぼることから、極めて大規模なチャリティー団体のひとつであるといえる。

実際、その年収が、チャリティー委員会が大規模な団体とする年収 1000 万ポンドのラインを大幅に超えていることから、大チャリティーユニットによる業務指導を受けることになる。とりわけこの業務指導では報告書や収支報告のチェックが行なわれることになるが、この収支報告のチェックによって、団体のアカウンタビリティは確保されることになる。

図 2 チャリティー委員会に提出された支出報告(1997-2003 年度)

年度	総収入		総支出	
	ポンド	円*	ポンド	円

¹¹ Charity Commission, “CC61-Charity Accounts: The framework”, see the website: <http://www.charitycommission.gov.uk/publications/cc61.asp#1>

¹² データ出所：British Refugee Council, Impact Report 2003-2004, p.24. See the website: http://www.refugeecouncil.org.uk/downloads/rc_reports/impact/impact_report_2004.pdf.

1997 年度	7,214,000	1,444,585,209	7,640,000	1,529,890,629
1998 年度	7,302,000	1,462,206,986	7,106,000	1,422,958,483
1999 年度	13,631,000	2,729,573,190	13,299,000	2,663,091,032
2000 年度	37,527,000	7,514,686,605	37,477,000	7,504,674,232
2001 年度	70,431,000	14,103,629,181	69,216,000	13,860,328,512
2002 年度	71,541,000	14,325,903,867	71,939,000	14,405,602,358
2003 年度	61,373,000	12,289,787,647	60,368,000	12,088,538,945

*円の換算は 2005 年 3 月 4 日現在のレート (1Pond=200.247 円) で統一

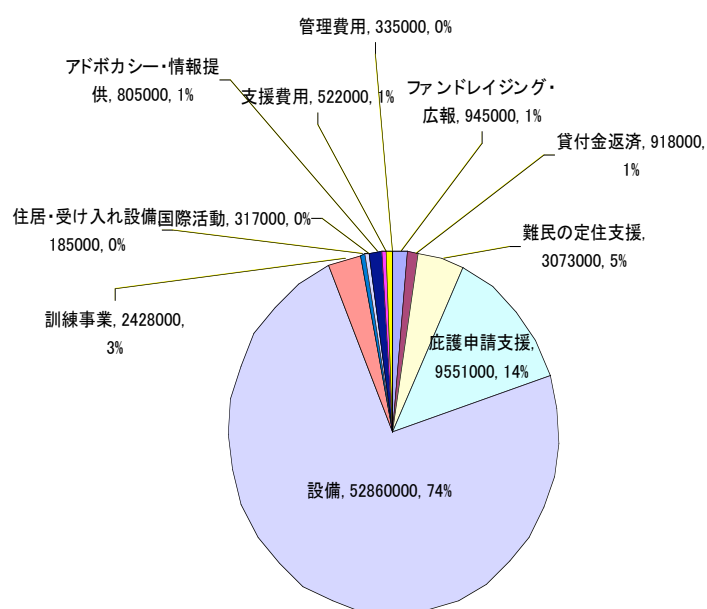
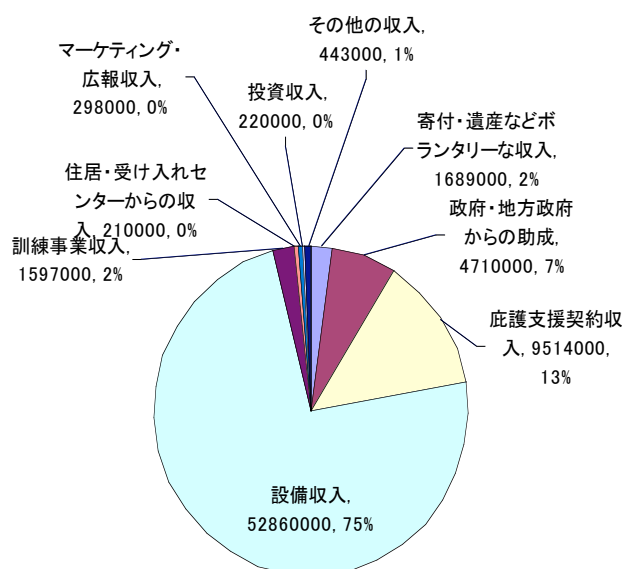
データ出所: Charity Commission, "Extract from the Central Register of Charities maintained by the Charity Commission for England and Wales: British Refugee Council". See the website:

<http://www.charity-commission.gov.uk/>

図 3 2002-2003 年度 B R C の支出入

収入 (単位: ポンド)

支出 (単位: ポンド)



データ出所: British Refugee Council, 2002/2003 impact report, p.22.

表 1 2003 年度 BRC 支出入詳細 (2003 年 4 月 1 日 - 2004 年 3 月 31 日)

単位: ポンド (£)				
	付帯条件 無しの資金	使途が指定 された資金	2004 年 3 月 31 日 現在の合計金額	2003 年 4 月 1 日 現在の合計金額
収入				
寄付、遺産、その他ボランティア活動による収入	926,000	656,000	1,582,000	1,737,000
チャリティー目的による活動 ・政府・地方政府からの収入	2,537,000	2,757,000	5,294,000	4,710,000
庇護申請の支援 ・設備収入	—	41,881,000	41,881,000	52,860,000

・助成金	—	9,419,000	9,419,000	8,703,000
・その他	—	402,000	402,000	811,000
訓練プログラムからの収入	—	2,007,000	2,007,000	1,597,000
若者の居住による収入	—	211,000	211,000	210,000
訓練・出版による収入	216,000	7,000	223,000	298,000
活動収入				
・投資収入	181,000	4,000	185,000	220,000
・その他の収入源	169,000	—	169,000	395,000
収入合計	4,029,000	57,344,000	61,373,000	71,541,000
支出				
資金創出費用				
・ファンドレイジング費用	547,000	144,000	691,000	918,000
チャリティー活動費用				
・補助金の支払い	-	1,294,000	1,294,000	918,000
目的別活動費用				
・難民定住サービス	653,000	2,411,000	3,064,000	3,073,000
・庇護申請サポートプログラム	589,000	8,423,000	9,012,000	9,551,000
・庇護希望者サポート設備	—	41,881,000	41,881,000	52,860,000
・訓練プログラム	494,000	1,495,000	1,989,000	2,428,000
・若者の家	—	221,000	221,000	185,000
・国際的活動	128,000	313,000	441,000	317,000
・アドボカシー・情報提供	737,000	126,000	863,000	1,046,000
・支援活動費用	586,000	50,000	636,000	606,000
・管理費用	276,000	—	276,000	251,000
合計チャリティー活動支出	3,463,000	56,214,000	59,677,000	71,235,000
支出合計	4,010,000	56,358,000	60,368,000	71,939,000
純収益	19,000	986,000	1,005,000	(398,000)
純投資損失	—	—	—	(6,000)
資金の純移動	19,000	986,000	1,005,000	(404,000)
2003 年 4 月 1 日現在資金残高	1,639,000	1,095,000	2,734,000	3,138,000
2004 年 3 月 31 日現在資金残高	1,658,000	2,081,000	3,739,000	2,735,000

データ出所：British Refugee Council, Impact Report 2003-2004, p.24. See the website:
http://www.refugeecouncil.org.uk/downloads/rc_reports/impact/impact_report_2004.pdf.

2003 年度の政府からの助成金は 27% とされるほか、助成金の費目に政府からの資金助成が組み込まれることから、その活動資金のかなりの部分を政府からの助成金が占めているといえる。従って、BRC は資金面について言えば、政府との密接な協力関係にあると言える。

(b) 地方政府も含めた政府との連携

難民支援に関しては、2000 年にイギリス内務省は、難民を地域社会とイギリス経済に組み込むことを決定した難民の統合に関する新戦略を決定、ロンドンやイギリス南東部で全国庇護支援サービス（National Asylum Support System、以下 NASS）によって地域への統合を目的とした支援政策を展開することになった。イギリス政府は難民支援に関し NGO や地方政府との協力の構築を念頭に置いており、NGO による情報提供やシェルターの提供、

職業訓練の実施などが難民認定手続きの過程で垣間見ることができる。また、公開対審構造に加えて法曹関係者だけではなく難民専門家、UNHCR、NGO の関与も認められることで、その審査の過程が明確になるだけではなく、より多元的なインプットが可能になると言える¹³。

UNHCR は、難民保護におけるニーズの多様性と UNHCR 自身の資源の有限性を根拠に、難民支援活動における他団体との協力関係の構築の必要性を指摘してきた。同様のことは各国の難民保護の現場においても当てはまる。イギリスの難民の就労問題をめぐっては、イギリス政府は、ロンドンやイギリス南東部で全国庇護支援サービス（National Asylum Support System、以下 NASS）を展開し、各地で地方政府やボランティア団体、労働組合などと協力して難民の地域統合を図る試みを展開している。こうした試みは、政府の活動が限界であることを示すと同時に、今後の支援の方向性として、地域の多様性に着目しながら、難民支援の場を政府、民間セクターを越え相互補完的に実施する体制作りが求められることになると言える。

また、BRC では庇護申請の情報や住居、雇用など、庇護希望者や難民が抱える問題に対処するために、庇護希望者や難民が多く住む都市部のロンドンや、ウェストミッドランド州、ハンバーサイド州でのワン・ストップサービス（One-Stop Service）を行うなど、各地に生活する庇護希望者や難民の支援を行っている。

(c)政策提言活動とその有効性

BRC では 2005 年 3 月現在、ホームページで 2004 年度で 13 本、2003 年度で 9 本、2002 年度で 5 本の政策文書を発表しており、その政策提言活動も貧困削減問題への言及からスリランカの問題など、極めて広範囲な政策提言活動に取り組んでいる。また、表 2 以外にも、報告書の形で BRC では政府の政策を紹介する¹⁴など、政策のフォローアップが積極的に行われ、またそれを文書にまとめることで、成果物として公共一般に紹介されている。

表 2 BRC が発表した政策文書リスト

年 月	政 策 文 書 タ イ ト ル
2005 年 2 月	「法的支援の変化の影響に関する法的支援削減に反対するキャンペーン（CALAC）に対する BRC 提出文書」
2005 年 2 月	「庇護および移民に関する政府の 5 カ年計画に対する BRC ブリーフィング文書」

¹³ 佐藤安信監修、大原晋、高原宗留作「連合王国の難民認定手続き」難民問題研究フォーラム編『難民と人権：新世紀の視座』現代人文社、2001 年、75□ 90 頁。

¹⁴ BRC, *Latest Refugee Council briefings*. See the website: <http://www.refugeecouncil.org.uk/publications/pub014.htm>

2005 年 1 月	「変化への対応：親や監護者がいない庇護希望の子どもを支援するために 1989 年子どもの権利条約第 17 条、第 20 条の使用に関する指針」
2004 年 12 月	「内務省諮問への BRC の対応：カウンスル 2003 年 1 月 27 日付け指令 (2003/9/EC) の実施に向けて一庇護希望者の受け入れの最低限の基準に関する書留」
2004 年 11 月	「統合の課題」
2004 年 11 月	「あらゆる子どもの問題への教育・技術委員会の調査の報告」
2004 年 10 月	「政府諮問文書(2004 年 7 月発表)『統合問題：難民統合の国家戦略』への BRC 対応文書」
2004 年 8 月	「EC 公的諮問『法務・内務の将来』への BRC 対応」
2004 年 8 月	「保健局の諮問文書『無料 NHS 医療サービスを受ける資格がある海外からの移民を排除する提案』への BRC の対応」
2004 年 7 月	「難民：構想の更改：庇護システムの改善に関する NGO ワーキングペーパー」
2004 年 7 月	「ID カード登録に関する政府提案への BRC の対応」
2004 年 1 月	「2003 年庇護・移民法案：主要な点と課題点」
2003 年 12 月	「少数エスニック集団への雇用・年金サービス部局雇用・年金特別委員会への BRC の反証」
2003 年 11 月	「政府議会報告書『すべての子どもの問題』に対する BRC の対応」
2003 年 11 月	「勾留下にある子ども」
2003 年 10 月	「保健省諮問文書『1989 年 NHS 規則の改正案（海外からの訪問者への命令）』への BRC の対応」
2003 年 10 月	「貴族院庇護プロセスへの新アプローチへの EU の査問に関する特別委員会に対する BRC の対応」
2003 年 8 月	「憲法問題局の諮問文書『公的助成を受けた移民・庇護申請者の労働への変更案』に対する BRC の対応」
2003 年 6 月	「安全ではない避難所、働くことができない解決：難民のための一時センターと庇護の地方での試みに関するイギリス政府提案に関する BRC のポジション・ペーパー」
2003 年 2 月	「身分証明書の発行に関する政策の変更に関する内務省協議に対する BRC の対応」
2003 年 1 月	「Dover-Calais の並列規制実行に関する内務省協議への対応」
2002 年 9 月	「Sangatte 報告書：EU ワーキンググループによる庇護権キャンペーン」
2002 年 7 月	「イギリスにおける貧困と庇護：Oxfam/BRC 合同報告書」
2002 年 5 月	「庇護宿泊設備プロセス：コミュニティに根ざしたパイロット計画に関する BRC の提案書」
2002 年 5 月	「イギリス再定住プログラムに関する原則」
2002 年 2 月	「BRC 帰還規則」

データ出所： <http://www.refugeecouncil.org.uk/publications/pub007.htm>.

BRC の政策提言活動の特色としては、(1)2002 年度の 5 回と比較して、政策提言書の発行回数が 2003 年、2004 年には 9 回と増加傾向にあること、(2)2002 年度と比較して 2003 年、2004 年は個別具体的な事例(医療、ひとりぼっちの子ども、など)を取り上げ、BRC の対応、報告書の形で発表していること、(3)原則や規則を取り上げた 2002 年度と比較して 2003 年度以降、BRC の対応、意見表明の形でより明確なスタンスを示していること、が挙げられる。また、2002 年度以降提言書の回数が増大した背景には、(a) 2004 年の移民法改正に向けたロビイング活動の一貫だった、(b)NGO 活動の年毎の増大と市民による権利

活動の拡大と浸透、という事実を見て取ることができる

これらの政策文書が政府の政策にどの程度影響を及ぼしているかに関しては、測定することは困難ではある。ただし BRC の政策提言活動を公共一般に広報し、問題点を間断なく指摘し続ける姿勢は世論を喚起するための素地を常に形成しているということができ、その意味で政府の政策形成過程およびその決定を常に監視する構造を BRC 内で作り出していると言いうことができよう。

3. 結語

BRC と政府の関係は税制および財政支援、事業の協力、政策提言と多元的に見る場合、BRC は政府からの資金を受けて活動を実施し、地方や政府との協力関係を構築しているだけでなく、そのアカウントビリティと団体としてのクレディビリティの問題として、収支報告および活動報告が義務付けられ、その結果がチャリティー委員会のホームページで公開されることで、活動の明確化が求められることになる。さらに、BRC も政策提言活動の恒常的な試みを展開、公表する姿勢を打ち出すことで、政府とチャリティー団体が同列に並ぶのではなく、並列的に位置し、常に監視・意見展開を図ることが可能であると言いうことができる。

かかる政府と BRC の関係は、対立的なものでも、また馴れ合いでもないという意味で、純然たる同格関係が構築、また社会的に認識されていると言える。振り返って日本の状況を概観する場合、アドボカシー団体と政府との反発、事業実施団体の無批判体制は、政府と非営利セクターの不均衡な関係と未成熟性と捉えることができよう。