

はじめに

日本の更生保護制度は、保護司制度に支えられて発展してきた。専門の保護観察官の人員が全国で1,000人程度であることが示すように、専門職員の人員が圧倒的に不足しており⁽¹⁾、そのために、保護観察や犯罪予防など、保護観察所の主要業務の大部分が、全国約5万人に及ぶ民間人である保護司の参加を得て実施され、支えられてきた。しかし、高度経済成長を経て、保護司制度の基盤となってきた地域社会の状況と地域住民の意識に大きな変化が生じており⁽²⁾、町内会等の旧来の地域住民組織の機能と影響力の低下がしきりと論ぜられている⁽³⁾。その一方で、狭い地域社会の範囲を越えて連帯する各種の援助団体、取り分け様々なボランティア・アソシエーションが登場し、地域住民のニーズに対応した多様な機能を果たすようになってきている⁽⁴⁾。今後、更生保護制度が十分な機能を持つものとして維持されていくためには、変化しつつある地域社会とどのようなかかわりを作り上げていくべきなのであろうか。これまでの更生保護制度と地域社会のかかわりを見つめ直し、ボランティア・アソシエーションを始めとする援助団体との連携をも視野に収め、新たな地域社会とのかかわりを模索すべき時期に差し掛かっているといえよう。

このような時期に、諸外国において犯罪者の社会内処遇制度が地域社会とどのような関係を築き上げようとしているかを調査・研究することは、我が国の更生保護制度の今後の在り方を考える上で大きな意義を有するものと思われる。

英国（イングランド及びウェールズ）においては、地域における専門諸機関や援助団体の活力を犯罪者処遇に活用することを図る、いわゆるコミュニティ・インボルブメントの体制づくりに長い歴史がある。英国の保護観察サービス⁽⁵⁾においては、「パートナーシップ施策」がコミュニティ・インボルブメントにおいて要の役割を果たしており、この「パートナーシップ施策」に焦点を合わせることにより、英国の社会内処遇と地域社会との連携の現状を明らかにすることができる。

ところで、英国保護観察サービスの用語法において、「パートナーシップ」とは、一般に、地域の専門諸機関・団体と連携し、犯罪者の処遇や犯罪予防等を目的とするプロジェクトを共同で樹立することを意味している。しかし、公的諸機関とのパートナーシップは、通常、民間団体とのパートナーシップとは別に論ぜられることが多く、取り分け「パートナーシップ施策」という場合には、専ら民間団体との連携が対象となっている。また、民間団体のうち営利団体がパートナー団体となることは少なく、パートナーシップ施策の中心はボランティア団体との連携にあるとあってよい。そのため、本報告では、パートナーシップのうち、特にボランティア団体⁽⁶⁾との連携を中心に検討する。

他方、英国においては、2001年から保護観察サービスの全国的統一が図られる中で、「ホワット・ワークス施策」と銘打ち、再犯を減少させるために有効な施策が統一的なプログラムの下で実施されるなど、社会内処遇実施体制の抜本的な変革が行われている。そして、これらの変革は、英国の保護観察サービスの伝統的なソーシャル・ケース・ワークの理念と、それを基盤とするパートナーシップの在り方に大きな動揺をもたらしている。ホワット・ワークス施策の中心に位置する認可犯罪行動プログラムの開発と導入により、パートナーシップの存在意義そのものが問い直され、現在、その動揺の中から、改めてパートナーシップの意義が見いだされつつある。

そこで、本報告においては、社会内処遇の大きな変革に際して、英国の保護観察サービスは、どのような形でパートナーシップを再生させようとしているのかを中心として、英国における社会内処遇の現状と問題点を紹介することとしたい。

以下、第1章において、現在進行中の英国における社会内処遇実施体制の組織上及び業務内容上の変

革について概観し、第2章で、その背景をなすホワット・ワークス施策がどのようなものであるのかについて紹介し、さらに、それを踏まえ、第3章においては、この施策が保護観察サービスにもたらしている影響、特に本稿のテーマである「パートナーシップ施策」にいかなる影響を与えているかについて考察したい。

なお、保護観察サービスにおける地域社会との連携を考える場合、ボランティア・セクターとの連携のみならず、保護観察サービスと他の公的諸機関との連携も重要な要素であり、それを視野に収めなければ、「地域社会との連携」を十全に捉えることはできない。1998年以降、英国においては、地域の公的諸機関が共同で犯罪予防計画を策定する、いわゆる「犯罪及び秩序違反法によるパートナーシップ」(Crime and Disorder Partnership)、危険な犯罪者の処遇の在り方を地域の公的諸機関が共同で検討する「複合機関による公衆保護調整」(MAPPA: The Multi-Agency Public Protection Arrangements)、犯罪者を含む社会的弱者に対する住居提供を共同で検討することを目的とする「サポーター・ピープル施策」など、地域の公的諸機関が協働する枠組みづくりを促す施策が矢継ぎ早に打ち出されている⁽⁷⁾。しかしながら、ここでは、まずボランティア・セクターとの連携に焦点を合わせたい。2001年から開始された社会内処遇の実施体制の変革は、何よりも、ボランティア・セクターとのパートナーシップに大きな影響を及ぼしたからである。

なお、本稿中の意見に関する部分は、筆者の個人的な見解であることをあらかじめお断りしておく。

注

- (1) 我が国では、保護観察官の人員が少ないだけでなく、保護観察官以外の職員の人員も極めて少なく、保護観察官を支える体制も脆弱であるといえよう。
- (2) 伊藤 勇「日本型大衆社会と「自我」」(『社会学研究』48号, 95~98頁)。
- (3) 倉沢 進「町内会と日本の地域社会」倉沢 進・秋元律朗編『町内会と地域集団』(ミネルヴァ書房, 1990年)所収, 25・26頁。
- (4) 高田昭彦「現代市民社会における市民運動の変容 — ネットワーキングの導入から「市民活動」・NPOへ—」青井和夫他編『現代市民社会とアイデンティティ』(梓出版社, 1998年)所収, 167~174頁。
- (5) 'service' という語は、「業務」の意以外にも、「業務を行う者又は組織」にも使われ、時にはその両方を意味することもあり、訳し分けるのが困難なことがあるため、'service' はそのまま「サービス」と表すこととした。

英国の保護観察サービスは、裁判所に対する判決前調査の提出、18歳以上の成人犯罪者を主な対象とする社会内処遇(矯正施設からの早期釈放者の処遇も含む。)の実施、犯罪予防活動の実施等を主要な業務としている。かつては、裁判所における家事調停等も保護観察サービスの業務であったが、第1章第2節で紹介するように、この業務は、2001年4月から保護観察サービスの所掌から切り離された。保護観察サービスが実施する社会内命令の種類は、「社会内更生命令」(旧「保護観察命令」)、「社会内処罰命令」(旧「社会奉仕命令」)、「社会内処罰及び更生命令」(旧「結合命令」)に加え、『1998年犯罪及び秩序違反法』により導入された「薬物治療及び検査命令」が主なものである[第2章注(5)参照]。歴史が浅い「薬物治療及び検査命令」以外の社会内命令について、最近10年間の新規受理人員の推移を見ると、「社会内更生命令」は1993年の4万2,861人から2002年の5万8,154人に、「社会内処罰命令」は1993年の4万8,179人から2002年の5万2,409人に、「社会内処罰及び更生命令」は1993年の9,236人から2002年の1万5,676人にそれぞれ増加し、いずれについても大幅な増加傾向が見られる。なお、保護観察サービスが、16歳及び17歳の少年対象者に対する処遇を実施することもあるが、少年処遇班(Youth Offending Team)の創設に伴い、この年齢層の対象者の割合は低下傾向にあり、特に「社会内更生命令」においてその低下傾向が著しい。2002年における主要な社会内命令

の新規受理人員の年齢層別構成比を見ると、「社会内更生命令」では16歳以上17歳以下が0.5%、18歳以上20歳以下が16.7%、21歳以上29歳以下が38.5%、30歳以上が44.2%、「社会内処罰命令」では16歳以上17歳以下が7.1%、18歳以上20歳以下が20.8%、21歳以上29歳以下が35.5%、30歳以上が36.7%、「社会内処罰及び更生生命令」では16歳以上17歳以下が5.3%、18歳以上20歳以下が23.6%、21歳以上29歳以下が37.2%、30歳以上が33.8%となっており、いずれの命令においても29歳以下の若年層が過半数を占めている。

英国保護観察サービスの特徴の一つとして、保護観察官の人員が多いだけでなく、保護観察官を補助する職員体制が充実していることが挙げられる。2002年12月31日現在、保護観察官の人員は7,979人(非常勤保護観察官数も勤務時間により常勤保護観察官数に換算して加えた数。常勤保護観察官と非常勤保護観察官の実人員は合計8,375人である。)と、我が国のほぼ10倍である。保護観察官以外に、9,306人の職員(非常勤職員数も勤務時間により常勤職員に換算して加えた数)が保護観察サービスに携わっている。中でも、保護観察官の監督の下に対象者の各種処遇に直接携わる「保護観察サービス担当官」(probation services' officer)の人員の増加が著しく、1993年には1,942人であったのが、2002年には4,083人と2.1倍に増加している。保護観察サービス担当官は、判決前調査を除き、対象者との面接、処遇プログラムの運営、社会奉仕作業の監督、就業及び住居のあっせん等、保護観察官の監督の下に広範な分野の対象者の処遇に携わることができ、第2章第4節で紹介する「認可犯罪行動プログラム」の指導員として活躍する者も多い [Home Office, *Probation Statistics England and Wales 2002* (2003), Table 3.3, 8.2, 8.7 and 8.8]。

- (6) 英国において、ボランティア団体という言葉は、チャリティ等の認定を受けた民間非営利組織を含む広い意味に使用する場合と、そのような認定を受けない小規模な民間非営利組織に対する呼称として狭義に使用する場合とがある [山岡義典「NPOの意義と現状」山岡義典編著『NPOの基礎知識 - 市民社会の創造のために -』(ぎょうせい, 1997年) 所収, 8・9頁]。英国の内務省全国保護観察局(及び全国保護観察サービス)の用語法においては、「ボランティア団体」という用語は、トラスト(信託)又はチャリティ等の認定を受けた比較的に大きな民間非営利団体と、そのような認定を受けていないことが多い小規模な団体の双方を意味する語として使用されている。本稿では、原則として、この内務省における用語法に従って「ボランティア団体」又は「ボランティア・セクター」という語を使用する。

ただし、同じ内務省内の組織でも、ボランティア・コミュニティ局 (Voluntary and Community Unit) は、チャリティ等の認定を受けた比較的に大きな組織を「ボランティア団体」と呼び、他方、互助的な基盤に立ち、「共通の主張や利害を追求するために集まった人々のアソシエーション」であり、「通常、ボランティアが自分たちと同じような人々のために運営している」比較的小規模な団体を、他のボランティア団体と区別して、特に「コミュニティ・グループ」と呼んでいる。そして、両者を意味する呼称として「ボランティア・コミュニティ団体」(voluntary and community organisation) という用語を使用しており、用語法が、全国保護観察局と若干異なる。このため、ボランティア・コミュニティ局が作成した『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関する協約』を紹介する箇所だけは、その用語法に従うこととする。

また、英国内務省の用語法において、プライベート・セクターは「民営営利部門」を意味しており、この点については、全国保護観察局とボランティア・コミュニティ局との間に用語法における相違はない。

- (7) 犯罪予防のための公的諸機関相互のパートナーシップは、『1998年犯罪及び秩序違反法』(Crime and Disorder Act 1998)の規定により、その枠組みが築かれた。同法の第5条～第7条により、各地方公共団体参事会と地域の首席警察官(chief officer of police)が責任機関となり、保護観察委員会[第1章第1節の1参照]、保健機関等を協力団体として、犯罪予防のための戦略を各地域において策定することが義務付けられた。この規定に基づく地域の諸機関の協働や連携は、俗に「犯罪及び秩序違反法によるパートナーシップ」(Crime and Disorder Partnership)とも称されている。

また、「複合機関による公衆保護調整」(MAPPA: The Multi-Agency Public Protection Arrangements)は、各保護観察管区において、早期釈放後の処遇に重大な困難や危険が予想される受刑者等の危険度評定や

それに基づいた処遇のための行動計画の策定を、地域の関係機関が共同で行う仕組みを指しており、この枠組みに基づいて各保護観察管区で開催される会議は、「複合機関による公衆保護委員会」(MAPPPs: Multi-Agency Public Protection Panels)と呼ばれる。これまでも、多くの保護観察管区で、こうした実務が自主的に行われてきており、例えば、先進地域の一つであるウェスト・ヨークシャーでは、1990年以来、地域のイニシアティブにより、このような実務が実施されてきている。『2000年刑事司法及び裁判所業務法』第67・68条により、多くの保護観察管区において実施されてきたこうした実務が法制化され、どの保護観察管区においても MAPPPs を設置することが義務付けられることとなった。この MAPPPs の対象となるのは、拘禁施設等からの釈放後に大きな危険を惹起する可能性がある、一定の性犯罪者又はその他の暴力犯罪者である[心神喪失を理由に入院命令 (Hospital Order) に処せられた者を含む]。こうした対象者については、拘禁期間の早い段階から、地域の関係諸機関が定期的に会合を開き、共同で危険度評価を行い、今後の危険管理の方法、処遇計画などを協議しなければならないことになった。MAPPPs の実施に責任を有する機関は、各地域の首席警察官と保護観察委員会であるが、そのケースの必要に応じて、刑務所職員、内務省全国保護観察局職員 (重大事案の場合)、社会福祉局、認可更生施設 (approved premise) 職員、ビクティム・サポート等の被害者支援団体(甚大な影響を被った被害者又は遺族がいる場合)、本人の処遇に関連を有するボランティア団体の代表者等が参加する。

「サポーティング・ピープル施策」(Supporting People) は、2003年4月から開始された施策であり、住居に関するニーズを持つ社会的弱者等への援助を、各地域の公的な諸機関が共同で実施することを目的とするものである。従来、住居に関するニーズを持つ者への住居提供等の援助は、公的扶助制度、住宅公社住居提供運営助成金 (Housing Corporation Supported Housing Management Grant)、環境・交通・地域省の助成金、社会保障省、地方公共団体等、様々な公的な機関が実施してきており、それぞれに別個の予算が組まれていた。このような制度の下では、あるニーズに対応した住居の提供をどの機関が実施するかについて葛藤が起ることが多く、公的諸機関が相互に調整を行うことも困難であり、制度の非効率性が指摘されていた [Diane Barkley and Steve Collett, "Back to the Future: Housing and Support for Offenders", *Probation Journal* Vol. 47 No. 4 (2000), 237-238]。「サポーティング・ピープル施策」は、こうした様々な予算の流れを副首相官邸事務所 (Office of the Deputy Prime Minister) の管理の下に一本化し、これまで住居提供等の援助に携わってきた主要な公的諸機関が、その地域の住居提供等の援助の在り方を話し合い、そのための計画を立てて、実施することを目指す施策である [Office of the Deputy Prime Minister, *What is Supporting People?* (2004), p.1-3]。保護観察サービスは、伝統的に、保護観察宿泊所提供助成金スキーム (Probation Accommodation Grants Scheme) やその後身に当たる買付住居サービス (Purchased Accommodation Service) の下に、保護観察サービスの対象者等に対して、住居提供等の援助を行ってきた [そのうちボランティア団体等とのパートナーシップを通してそれを実施しているものの予算規模については、本稿第3章第2節参照]。そのため、「サポーティング・ピープル施策」開始後、各地域の保護観察管区 (保護観察委員会) は、この施策における戦略策定の権限をもつ「主要戦略開発グループ」の一員としてこの施策に参画し、また、各地域の保護観察管区長 (chief probation officer) は、この施策に関する最終的な責務と決定権を持つ「認可組織」(Commissioning Body) の一員としてその運営に携わることとなった。これまで保護観察サービスが独自に握っていた住居提供等のための助成金が、サポーティング・ピープル助成金に編入されることは、保護観察サービスの対象者が有している住宅関連のニーズが周辺に押しやられてしまう危険性もあるが、そのニーズを広く社会に認知させる契機ともなっている。サポーティング・ピープル施策運営指針には、「犯罪者に対し、質の良い住居提供とサービスを行うことは、地域社会の安全と公衆の保護にとって極めて重要である。こうした住居や支援の提供が行えず、又は犯罪者が自分の住居を管理する能力を欠くことによって、多くの犯罪者を社会において効果的に更生させることが妨げられてしまう」と記されており、保護観察サービス対象者への住居提供サービスの意義が強調されている [Department of Transport, Local Government and the Regions, *Supporting People Administration Guidance* (2001), p.359]。これまで、英

国の保護観察制度における対象者に対する住居提供等の援助については我が国にあまり紹介されてこなかったと言えるが、更生保護施設に委託する以外に保護観察対象者の住居へのニーズに対応する策がない我が国の更生保護関係者にとって、今後、英国においてどのような哲学の下に対象者への住宅提供の意義が公的に認知され、どのようにそれが実施されているかを調査・紹介することは、大いに意義のあることと思われる。

第1章 社会内処遇実施体制の変革

第1節 保護観察サービスの統一と全国犯罪者管理サービスの樹立

1 保護観察サービスの統一

英国政府は、労働党が政権を獲得した直後から、犯罪者処遇実施体制の見直しを検討し、1998年に、『公衆保護のための矯正・保護の力の結集』という諮問文書を公刊した。そこでは、社会内処遇の効果的な実施を通じて再犯を減少させ、公衆を保護することが保護観察サービスの目的であると再確認され、この目的に照らして、保護観察サービスと矯正サービスとの連携、両サービスと他の刑事司法諸機関との連携をより効果的に行うために、組織や機構をどのように改革すべきかが詳細に検討された。保護観察サービスに関して最も問題とされたのは、54の保護観察サービスが各地域に独立して存在するという体制であった⁽¹⁾。こうした体制は、保護観察サービスが、中央政府、矯正サービス、警察、保健機関、地方自治体、検察庁及びボランティア・セクター等と密接に協働し、その目的を果たしていく上で非効率であると断じられ、保護観察サービスの統一が提言された⁽²⁾。

この提言を受け、『2000年刑事司法及び裁判所業務法』第1部第1章に設けられた諸条文に基づいて、2001年4月1日、各地の保護観察サービスが統一され、「全国保護観察サービス」(National Probation Service for England and Wales)が誕生した⁽³⁾。具体的には、内務省内に全国保護観察局(National Probation Directorate)が新設され、全国保護観察サービス局長(National Director)のポストが設けられるとともに、各地域の保護観察サービスは保護観察管区(probation area)と呼ばれる、全国保護観察局の地方機関として位置付けられることとなった⁽⁴⁾。また、このような組織の改編に伴い、保護観察サービスの予算機構にも変革が加えられ、従来は国が保護観察サービスの予算の80%、地方自治体がその20%を賄っていたものを、2001年4月以降は、すべて国が賄うようになった。こうして、英国保護観察サービスの歴史上初めて、全国的な官僚機構として統一的に犯罪者の社会内処遇を実施する体制が築かれた⁽⁵⁾。

保護観察サービスの組織統一という発想は既に1990年代前半にも見られたが、2001年という時期に改革を敢行した背景には、後に述べるように、ホワット・ワークス施策の全国的実施が政策上の最優先事項に位置付けられたという事情がある。特に、そのプロジェクトの中心となる「認可犯罪行動プログラム」(accredited offending behaviour programme)を全国一律に実施するためには、各地域に保護観察サービスが独立に存在している状態は非効率であり、全国的に統一された制度をつくる必要があると意識されたであろうことは想像に難くない。

また、保護観察サービス機構の統一を効果的に促進し、維持するために、内務省全国保護観察局と各保護観察管区との間を媒介する組織として、新たに「地方管区」(region)が導入された。英国全域が10の地方管区(イングランド9管区とウェールズ1管区)に分けられ、地方管区長(regional manager)のポストとその事務所が設けられて、それぞれの地方において各保護観察管区を束ねる機関となった。地方管区の具体的役割として、保護観察管区と中央との意思疎通を円滑にし、その協働がより効果的に実施されるようにすること、保護観察サービスが他の刑事司法機関や行政諸機関とより密接な連携を保てるようにすること、また、保護観察関係職員に対する研修を効果的に運営できる態勢を築くことなどが挙げられている⁽⁶⁾。

組織機構の改革と共に、地域の保護観察サービスの管区数が削減された。従来、英国全域に54の保護

観察サービスがあったものが、42の保護観察管区に削減された。これは、刑事司法制度全体としての効率的な実施体制を築くために、すべての刑事司法諸機関の管轄区域を警察の管轄管区と一致させるという方針によるものであり⁽⁷⁾、英国全域の保護観察管区は警察の管轄管区と一致することとなった⁽⁸⁾。

こうして、中央政府の強力なイニシアティブによって、全国組織が樹立され、また、他の刑事司法機関と共通の管轄管区が導入されたことにより、保護観察サービスの「中央集権化」が推進された。これまで多分に地方分権的な傾向を残していた英国の保護観察サービスにとって、2001年は画期的な年となった。

「中央集権化」が急激に推進されたとはいえ、各地域の実情や住民の意見を業務に反映させるシステムは維持された。これまで、各地の保護観察サービス内の人事、具体的な運営方針の策定等は、それぞれの管区に設けられている「保護観察評議会」(probation committee)という運営組織が実施してきた。保護観察サービス機構の改革後、この運営組織と類似した機能を果たす組織が、「保護観察委員会」(probation board)という名称で新たに設置された⁽⁹⁾。保護観察委員会は、従来の保護観察評議会と同様に、諸機関・諸団体の代表者から構成され⁽¹⁰⁾、保護観察評議会よりも各地域の広範な層の意見を反映し得る枠組みとなるという評価もあるが⁽¹¹⁾、その一方で、保護観察委員会に対して中央政府が厳格な統制を行える法的な枠組みも同時に導入されている。保護観察委員会の職務執行が不適切だと考えられる場合などに、国務大臣は、最終的な手段として、運営命令(management order)を発し、保護観察委員会の議長や委員の一部又は全員を更迭し、新しい委員を充てる権限を有している⁽¹²⁾。

2 保護観察サービスと矯正サービスの統一

保護観察サービス機構の全国統一を踏まえ、さらに、内務省は、2004年1月6日、保護観察サービスと矯正サービスを統一し、「全国犯罪者管理サービス」(NOMS: National Offender Management Service)の樹立を目指すことを宣言した。これまで全国保護観察サービス局長であったイーシネ・ウォーリスが全国犯罪者管理サービス移行プログラム局長(Director of the NOMS Change Programme)に就任し、新組織の詳細な枠組みを検討する作業に着手している。また、矯正サービス局長などを歴任したマルティン・ナレイが全国犯罪者管理サービスの初代長官(Chief Executive)に、また、グレーター・マンチェスター保護観察管区長であったクリスティーン・ノットが、新組織における犯罪者処遇部門の最高責任者である全国犯罪者管理官(National Offender Manager)に就任している。

全国犯罪者管理サービスの樹立の契機となったのは、刑事司法制度改革について政府から諮問を受けていたパトリック・カーターの答申である。この答申は、2003年12月に公表され、1998年以來の矯正及び保護観察両サービスの組織の変革とそれによる処遇の充実を高く評価しつつも、短期刑受刑者と在監者の移送の増加により、効果的な処遇の実施が困難になっていること、矯正管区及び保護観察管区によって処遇の質にばらつきがあること、受刑中に受けていたプログラムや処遇が早期釈放後に継続されていないことがしばしばあること、矯正サービスと保護観察サービスとの情報の共有が不十分であること、犯罪者の処遇に最終的に責任を持つ機関が存在しないことなどの問題点を指摘している。そのためもあり、裁判官は、刑務所や保護観察サービスを効果的に活用するための情報を十分に持たず、危険な犯罪者や高い累犯性のある者に的を絞って量刑を選択することが困難な事態に陥っているという。こうして、量刑ガイドライン諮問委員会(Sentencing Guideline Council)と共に、矯正サービスと保護観察サービスを統一した全国犯罪者管理サービスの樹立が勧告された⁽¹³⁾。

新たな全国犯罪者管理サービスの組織作りが続けられている最中であり、現段階(2004年9月)ではその概要しか知り得ないが、パトリック・カーターの勧告に従い、長官の下に、全国犯罪者管理官が犯

罪者処遇部門の最高責任者として矯正サービスから保護観察サービスに至る犯罪者処遇の施策全般に携わること、英国全域が10の地方管区（イングランドは9地方管区とウェールズは1地方管区）に分けられ、それぞれの地方に置かれた地方管区犯罪者管理官（Regional Offender Manager）が、地域内の犯罪者処遇施策の全般に責任を持つことなどの構想は既に決まっている。さらに、地方管区犯罪者管理官の下に、地方運営委員会（Regional Management Board）が設置され、各地方の犯罪者処遇に関する具体的施策の策定、職員の雇用等を行うなどの仕組みが考えられている。

保護観察官は、犯罪者管理官（Offender Manager）と名称を変え、地方管区犯罪者管理官の監督を受けつつ、犯罪者の処遇に携わることになる。従来の保護観察官と同様に、社会内処遇に携わるのはもちろんであるが、施設内処遇についても重要な役割を果たすことが予定されており、例えば、施設内の犯罪行動プログラム（第2章第4節参照）の実施を刑務所長に勧告する権限を犯罪者管理官に付与させることなどが構想されている⁽¹⁴⁾。

なお、2004年9月現在の構想では、42の保護観察管区に設置されている保護観察委員会は、地方管区犯罪者管理官の監督下の機関として、新たな機構に組み入れられ、各地域の社会内処遇施策を策定する機関として残されることが予定されている⁽¹⁵⁾。

なお、犯罪者処遇実施体制の「中央集権化」と並んで、パトリック・カーターの勧告は、公的セクター、プライベート・セクター（民間営利部門）及びボランティア・セクター（民間非営利部門）の間の「競争」を強調していることにも注目したい。すなわち、地方管区犯罪者管理官が、これら諸部門の中から最も良質で効率的な処遇を提供する団体や機関と契約を結んで、犯罪者の処遇を実施するという制度が想定されている⁽¹⁶⁾。競争原理に基づく市場アプローチの強調は、保護観察サービスとボランティア団体とのパートナーシップの在り方にも大きな影響を及ぼすことになると思われる。

第2節 保護観察サービスの業務に関する諸改革

機構改革と同時に、保護観察サービスの業務内容や保護観察官の資格認定等も変革されたので、それらについても触れておく。

1 保護観察サービスの業務内容の変更

これまで、家事調停等の家事裁判業務は、判決前調査や犯罪者処遇と並んで保護観察サービスの所掌業務の一つであったが、『2000年刑事司法及び裁判所業務法』によって「児童及び家事裁判諮問・支援サービス」（Children and Family Court Advisory and Support Service）という機関が新設され、この新しく誕生した機関の所掌業務に移された⁽¹⁷⁾。保護観察官は、ソーシャルワークの専門家としてこれまで家事裁判業務に携わってきており、保護観察官の間には、刑事司法とは異なるこの分野の業務に対して特に違和感はなかったようであるが、それにもかかわらず、この改革が断行された背景には、犯罪者処遇とは異質の業務を排除し、刑事司法機関の一つとして保護観察サービスのアイデンティティを確立しようとする政府の明確な方針があった⁽¹⁸⁾。ここにも、保護観察サービスの機構統一と同様、中央政府のイニシアティブが強く表れているといえよう。

2 保護観察官の資格認定の変更と保護観察研究学位の導入

家事業務の切り離しと並行して、保護観察官となるための資格要件とその資格を得るための研修内容も変更された。これまで、ソーシャルワーク資格⁽¹⁹⁾が保護観察官となる要件とされていたが、それに代

わって、保護観察研究学位 (Diploma in Probation Studies) の取得が要件とされるようになった。

保護観察研究学位は、保守党政権末期から労働党政権への移行期に、紆余曲折を経て導入された。前保守党政権末期の1997年5月、内務大臣ミカエル・ハワードは、保護観察サービスをソーシャルワークの文化から切り離すという変革を企て、取りあえず、ソーシャルワーク資格を保護観察官の資格要件とすることを停止した。このため、わずかの間ではあるが、保護観察官の資格要件と研修制度が存在しないという状態に陥った。1998年、新労働党政権の内務大臣ジャック・ストローは、保護観察官候補者の研修制度の復活を検討したが、その際、ソーシャルワーク資格を保護観察官の資格要件として復活させず、保護観察研究学位を保護観察官の新たな資格要件とし、新たな研修制度を設けた⁽²⁰⁾。

新たな資格認定制度の大きな特徴として、まず、全国職業資格制度 (NVQ: National Vocational Qualification) と結び付けられたことが挙げられる。それによって、保護観察研究学位⁽²¹⁾を取得するための2年間の課程を専攻した学生は、大学で保護観察サービスの業務に関連する学科教育を受けるとともに、各地域の保護観察管区で保護観察官補 (Trainee Probation Officer)⁽²²⁾として実務研修を受けることになった。この課程を終えた者には、社会内処遇 (Community Justice) に関する全国職業資格レベル4 (NVQ 4) が与えられ、学士号が授与される。保護観察研究学位を得た者が、各地の保護観察委員会に雇用されれば保護観察官の資格が与えられる。

保護観察研究学位取得のための学科教育の内容においては、以前と比べ、刑事司法制度に関する知識と共に、認知行動理論を始めとする心理学の知識が重視されている⁽²³⁾。第2章で述べるように、認可犯罪行動プログラムを全国的に実施可能な体制を築くことが現在の保護観察サービスの最優先事項とされているため、それらのプログラムが依拠する認知行動理論についての教育が特に重視されているのである。

保護観察研究学位の導入とともに、新たに「社会内処遇資格」(Certificate in Community Justice) が設けられた。認可犯罪行動プログラム等の高度なプログラムの実施は、保護観察官に独占されているわけではなく、保護観察官の監督の下に、「保護観察サービス担当官」(probation services' officer) などの職員や、場合によっては、保護観察サービス外部の人間がその運営に携わる機会が増えている。このことを背景に、この新たな資格が設けられたものである。「社会内処遇資格」を取得すると、社会内処遇に関する全国職業資格レベル3 (NVQ 3) が与えられ、また、この資格の取得に意欲があることが保護観察サービスに職員として採用される要件の一つにもなっている⁽²⁴⁾。

3 社会内命令の名称の変更と枠組みの変革

英国保護観察サービスが実施する社会内命令 (Community Order) の名称も大幅に変更され、さらに今後、社会内命令の枠組みそのものにも大きな変革が加えられようとしている。

社会内命令の名称は、前述の諮問文書『公衆保護のための矯正・保護の力の結集』における勧告を受け⁽²⁵⁾、『2000年刑事司法及び裁判所業務法』の規定により、それぞれの社会内命令の機能と目的とを分かりやすく表した語に変更された。従来の「保護観察命令」(probation order) は「社会内更生命令」(community rehabilitation order) に、「社会奉仕命令」(community service order) は「社会内処罰命令」(community punishment order) に、そして、「結合命令」(combination order) は「社会内処罰及び更生命令」(community punishment and rehabilitation order) に、それぞれ名称が変更された⁽²⁶⁾。1世紀近くに及ぶ歴史を持つ保護観察 (プロベーション) という語や、日本においてもよく知られている「社会奉仕命令」(community service order) という語は、2001年4月以降、処分の名称としては使われなくなった。

さらに、『2003年刑事司法法』(Criminal Justice Act 2003)が成立し、近い将来、社会内命令の枠組みそのものに変更が加えられることが決まっている。これまでの様々な社会内命令に代わり、それらの処分の要素を遵守事項として科することができる単一の社会内命令が導入される。これまでは、ある犯罪者に、例えば「社会内処罰命令」(旧「社会奉仕命令」)が言い渡された場合、認可犯罪行動プログラム(第2章第4節参照)がその者の改善更生に有効であると考えられても、それをそのままの形で実施することはできなかった⁽²⁷⁾。このような欠点を克服するため、単一の処分の中で、より柔軟に、様々な処遇方法を同時に実施できる制度の構築が目指されることになっている。すなわち、奉仕活動、所定の活動への参加、認可プログラムの実施、所定の活動への参加の禁止、所定時間の外出禁止、所定の場所への近接の禁止、居住地指定、精神保健に関する処遇を受けること、薬物に関する検査や処遇を受けること、アルコールに関する処遇を受けること、指導監督(supervision)を受けること、アテンダンス・センターへの出頭等の中から、当該犯罪者にふさわしい一つ又は複数の処遇方法を遵守事項として選択し、その実施を命ずることができるというものである⁽²⁸⁾。それぞれ固有の目的を持つ様々な処遇方法を、個々の犯罪者にふさわしい形で組み合わせるという点で、処遇のメニューは異なるものの、オーストラリア連邦ビクトリア州で既に実施されている「社会内処遇命令」(Community-Based Order)⁽²⁹⁾と類似した構造を持つものといえる。

第3節 ソーシャルワークの理念と保護観察研究学位に関する論争

以上述べてきた社会内処遇実施体制の変革は、保護観察サービスの関係者や研究者の間に、その賛否をめぐって論争を引き起こしている。それらの論争のうち、保護観察研究学位の導入とソーシャルワークの理念にかかわるものについて紹介する。

社会内処遇実施体制の変革に懸念を表明する者の多くは、その理由として、この変革によって、英国保護観察サービスが培ってきた伝統的なソーシャルワークの理念が打撃を被り、衰退に向かう可能性があることを挙げている。例えば、保護観察官全国協会(NAPO: National Association of Probation Officers)の全国議長であるジョナサン・レジャーは、保護観察官の資格要件の「ソーシャルワーク資格からの離脱」が「伝統的な保護観察の価値観に対する浸食」を最も強く特徴付け、また、家事裁判業務の所掌業務からの切り離しは、「保護観察サービスからソーシャルワークのエートを最終的に切り離れたことを示している」と断じている⁽³⁰⁾。この見解が典型的に示すように、政府の変革方針に反対する者は、伝統的なソーシャルワークの理念の尊重という共通した価値観を持っている。しかしながら、ソーシャルワークの理念に対して、このように共通した構えを持つ論者の間でも、新たに導入された「保護観察研究学位」に対する評価については、微妙な違いがあるようである。

例えば、保護観察官のヒンドパル・シング・ブイは、保護観察研究学位のカリキュラムにおける認知行動理論の偏重を厳しく批判している。彼は、保護観察研究学位の取得が全国職業資格(NVQ)と結びつけられたことは保護観察実務に携わる上で良い準備となると評価しつつも、「新たに研修を受けた保護観察官は、既存の『効果的な』プログラムをいかに運営するかということに身に付けるかもしれない」が、「犯罪行動を、全体的に、適切な文脈に位置付けて理解する」能力を備えられるか否かには重大な懸念があるとして、保護観察研究学位取得のための課程の内容について疑義を表明している。ソーシャルワーク研修では、社会的剥奪、差別等の犯罪に関連のある広範な問題を理解し、それによって既存のプログラムを捉え直し、向上させる能力が培われたが、新たな保護観察研究学位では、こうした能力が軽視されるおそれがあると考えているのである⁽³¹⁾。

一方、ランカシャー大学教授のデイビット・スミスは、新たな保護観察研究学位導入後も、それを受講する学生（研修生）の資質や目的意識に以前と大きく異なることはなく、また、そのカリキュラムも、以前のソーシャルワーク・プログラムとそれほど異ならないと指摘している。彼は、その理由として、保護観察サービスの業務内容自体が、本質的に、前保守党政権が求めたような「処罰的」なものになることはなく、ソーシャルワークと類似した業務に留まらざるを得ないことを挙げている。スミスによれば、保護観察サービスの対象者が社会内命令の約束事に従うのは、単に不良措置などの違反を抑止する機構が存在するという理由からだけでなく、それに従うことに改善更生などのより積極的な理由を見いだすからである。そして、対象者にそれを促す業務がソーシャルワークと類似したものになるのは「不可避」だというのである。それ故、保護観察業務をソーシャルワーク文化から切り離そうとする政府の試みを辻褃が合わないとした上で、強引にそうした試みを推し進めることは保護観察を衰退に導くと警鐘を鳴らしている⁽³²⁾。

実際に「保護観察研究学位」の提供に取り組んでいる、デ・モンフォート大学主任講師のシャルロット・ナイトと保護観察官のケイト・ホワイトは、保護観察研究学位の可能性をより積極的に評価している。彼らは、まず、保護観察研究学位のカリキュラムは、確かに、ケース担当官（保護観察サービス対象者との一対一の面接が主要な処遇方法となる。）としての技量を伸長させるための教育と、認可犯罪行動プログラム（第2章で紹介するように、グループワークが中心となる。）を実施する技能を伸長させるための教育との間で、いずれの教育にどの程度の比重を置くかという論争を引き起こす問題性をはらんでいることを指摘している⁽³³⁾。しかし、彼らによれば、保護観察官は、単に既存のプログラムを忠実に実施し、それをモニターする技能だけではなく、「効果的な実務の基礎となる研究」を理解し、問い直し、開発する能力も伸ばすような研修を受け、育成されなければならない。保護観察官は、「ものを考えない技術屋ではなく、彼らが行うすべての面において、高い水準で活動できる専門家」である。そして、こうした能力は、「理論を実務に適用し、実務を通して理論的な理解を発展させる方法を学んだ実務家」だけが持つことができるとしている。新たに導入された保護観察研究学位は「理論と実務とを、学習と業務とを、より適切に統合するプロセス」を提供できる制度であると高く位置付けている⁽³⁴⁾。

以上のように、新たに導入された保護観察研究学位に対する評価は論者によって様々であるが、論者の間には、保護観察官には、既成のプログラムを「忠実」に実施するだけではなく、プログラムの背後にある知見を理解し、捉え直し、それを開発していく能力が要求されるという共通認識がある。ヒンドパル・シング・ブイは、こうした保護観察官の「主体性」を保証する基盤として「伝統的なソーシャルワーク」を位置付けているし、シャルロット・ナイトとケイト・ホワイトは、そうした主体性の伸長を促す保護観察研究学位課程の設立を目指している。彼らがこのように保護観察官の「主体性」を強調する背景には、内務省全国保護観察局による「ホワット・ワークス施策」の強力な推進、特に、その施策の中心である「認可犯罪プログラム」の急速な導入によって、こうした主体性が軽視され、弱体化されるのではないかという共通した危機意識がある。

注

- (1) 英国では、保護観察制度が確立して以来ほぼ一貫して、各地方に保護観察サービスが独立して存在するという体制がとられてきた。確かに、国が保護観察サービスの予算の8割を賄い、内務省がその業務に対して強力な監督権限を有し、しかもその監督権限は徐々に強化されつつあった。しかし、各地の保護観察サービス運営の最高責任者である保護観察管区長（Chief Probation Officer）は、各地の保護観察サービスの運営団体である保護観察評議会（probation committee）に対して説明責任を負い、その保護観察評議会は国から

独立した法人 (body corporate) であった。そのため、法規から逸脱することがない限り、各地の保護観察サービスの活動に対する中央からの指導には必ずと限界が伴っていた。諮問文書は、公衆を保護するための効果的な活動という目的に照らして、それを大きな問題として捉えていた [Home Office, *Prison Probation Joining Forces to Protect the Public* (1998), Paragraph A.2]。

(2) *Ibid.*, Paragraph 2.3-2.4 and 2.17-2.25.

なお、この諮問文書作成時に、既に、保護観察サービスと矯正サービスの統一という提案も検討されていたが、保護観察サービスと矯正サービスには、それぞれに特殊で別個に担うべき責任が存すること、両サービスの統合に伴う管理費用や職員の混乱が大きいことなどを理由に、この段階ではこの提案は盛り込まれなかった [*Ibid.*, Paragraph 2.38]。しかし、後述するように、2003年12月に公表されたパトリック・カーターによる勧告を受け、内務省は、保護観察サービスと矯正サービスを統一したシステムの樹立を目指すことになった。

(3) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, Part 1, Chapter 1.

(4) National Probation Service for England and Wales, *A New Choreography – An Integrated Strategy for the National Probation Service for England and Wales* (London, 2001), p.45.

(5) 全国の保護観察サービス機構の大変革が実施されたとは言っても、各保護観察管内の保護観察官の職階には大きな変化はない。基本的には、保護観察管区長 (chief probation officer), 首席保護観察官 (assistant chief probation officer), 上席保護観察官 (senior probation officer), その他の保護観察官という位階から構成されており、この外、大規模庁の場合には、保護観察管区長の下に次長 (deputy chief probation officer) が置かれることもある。なお、chief probation officer は「保護観察所長」と翻訳されることも多いが、一つの事務所の長ではなく、いくつかの事務所と組織を擁する各保護観察管区の運営全体に責任を持つ存在であるため、本稿では「保護観察管区長」と訳すこととした。

(6) National Probation Service for England and Wales, *A New Choreography – An Integrated Strategy for the National Probation Service for England and Wales* (London, 2001), p.45-47.

(7) Becca Chapman and Stephen Niven edit., *A Guide to the Criminal Justice System in England and Wales* (London, Home Office, 2000), p.12 and Home Office, *Explanatory Notes to Criminal Justice And Court Service Act* (2000), Paragraph 7.

なお、同様の方針の下に、既に1999年4月から、検察庁 (Crown Prosecutor Service) の管轄管区は、警察の管轄管区と同じ42管区体制がとられ、また、矯正サービスの管轄管区は、警察の管轄管区とより密接な連携が可能な13管区体制に移行した [Becca Chapman and Stephen Niven edit., *op. cit.*, p.12]。

(8) ただし、保護観察管区は、国務大臣の命令により、いつでも変更され得るものとされている [*Criminal Justice and Court Services Act 2000*, S.4(5)(a) and (6)]。なお、ロンドン保護観察管区は、ロンドン警視庁管区 (the Metropolitan Police District) とロンドン市警察管区 (the City of London Police Area) の二つの警察管区を合わせた地域を管轄している [*ibid.*, S.4(5)(b)]。

(9) *Ibid.*, S.4(2).

(10) 従来の保護観察評議会の構成員は、一定数の治安判事を委員として指名することを義務付ける規定が設けられるなど、法曹界との結び付きが強調されていた [*Probation Service Act 1993*, Schedule 1 及び法務省保護局監訳『ジャービス保護観察マニュアル (第5版)』[-第1分冊-] (保護資料第26号, 平成6年), 7頁及び8頁参照]。新設された保護観察委員会の構成員は、大法官が刑事法院の判事の中から委員1名を任命し、可能な限り、地域の治安判事の中から4名を委員として任命するように規定が設けられ、依然として法曹界との結び付きが重視されているが、同時に、地方自治体の代表者2名を委員として任命するよう定められ、地方自治体とのつながりも重視されている。それ以外の委員に関しては、保護観察管区長 (chief probation officer) が委員になるよう定められているほかは、委員の出身機関・団体についての規定は設けられていない。以上のほか、委員の人員は15名を超えられないこと、委員の年齢は任命時に18歳以上でなければな

らないこと、任期は保護観察管区長以外の委員の任期が3年間で、2期まで再任できることなどの規定も定められている [Criminal Justice and Court Services Act 2000, Schedule 1 and The Local Probation Boards (Appointment) Regulations 2000, section 2, 3, 5(2), 6 and 7]。

- (11) 保護観察官全国協会 (NAPO: National Association of Probation Officers) 議長であるジョナサン・レジャーは、後で紹介するように、保護観察サービスの中央集権化に強い危惧の念を表明しているものの、保護観察委員会については「より開放的で、より地域を反映した運営体 (employing body) を実現する可能性がある」として高く評価している [Jonathan Ledger, “The National Probation Service – Dancing to its own Tune?”, *Probation Journal* Vol. 48 No. 3 (2001), 213]。
- (12) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, S.10 and Home Office, *Explanatory Notes to Criminal Justice And Court Service Act (2000)*, Paragraph 62-64.
- (13) Patrick Carter, *Managing Offenders, Reducing Crime – A new approach–* (Strategy Unit, December 2003), p.3-5 and p.33-36.
- (14) Eithne Wallis, “Key Future” and Martin Narey, “My emerging vision for NOMS”, *Metamorphosis* Issue No. 5 (May, 2004).
- (15) Home Office, *National Offender Management Service – Update* Issue No. 3 (July, 2004) and Issue No. 4 (September, 2004).
- (16) 一つの保護観察管区の社会内処遇をそっくりプライベート・セクター (民間営利部門) に委ねられるような制度を創るか否かについては、2004年9月現在、まだ検討段階にある [Home Office, *National Offender Management Service – Update* Issue No. 4 (September, 2004)]。
- (17) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, Chapter II.
- (18) Home Office, *Explanatory Notes to Criminal Justice and Court Service Act (2000)*, Paragraph 6 and 7.
- (19) すなわち、Certificate of Qualification in Social Work, Certificate in Social Service 又は Diploma in Social Work のいずれかである [Alan Sanders and Paul Senior edit., *JARVIS: Probation Service Manual* (Fifth Edition) (Sheffield Hallam University, updated January 1994), vol. 1, Paragraph 2.4.3参照]。
- (20) David Smith, “Probation and Training”, *British Journal of Social Work* 31 (2001), 641-642.
- (21) Home Office, *Careers in the National Probation Service* (2001), p.39.
 なお、保護観察研究学位課程のための研修運営は、9地域に分かれて行われている。各地域には地方研修協会 (Regional Training Consortium) が設けられ、この研修協会が、大学等の高等教育機関及び全国職業資格査定センター (NVQ Assessment Centre) と共同して保護観察研究学位の認定を行っている。
- (22) 22歳に達していることが保護観察官の年齢上の要件であり、保護観察研究学位の課程 (保護観察官補の期間) は2年間であるので、保護観察官補は、20歳に達している必要がある。ただし、年齢の上限は定められていない。また、保護観察研究学位の課程を専攻した者は、保護観察官補として指名された時点で、各地の保護観察委員会に雇用された者とみなされ、一定額の給与が与えられるほか、出産休暇や病気休暇も認められる [*ibid.*, p.39 and 42]。
- (23) Charlotte Knight and Kate White, “The Integration of Theory and Practice within the Diploma in Probation Studies: How is it Achieved?”, *Probation Journal* Vol. 48 No. 3 (2001), 203-204 and David Smith, *op. cit.*, 641-642.
- (24) Home Office, *Careers in the National Probation Service* (2001), p.6 and p.43.
 なお、保護観察サービス担当官を始め、保護観察官以外の保護観察サービスの職員は、各地の保護観察委員会が独自に採用する。
- (25) Home Office, *Prison Probation Joining Forces to Protect the Public* (1998), Paragraph 2.12-2.13.

(26) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, S.43, 44 and 45 及び Home Office, *Explanatory Notes to Criminal Justice And Court Service Act (2000)*, Paragraph 21 を参照。

なお、「はじめに」注(5)に記したとおり、「薬物治療及び検査命令」(drug treatment and testing order)が、社会内命令の一つとして新設されている [*Crime and Disorder Act 1998*, S.61]。したがって、現在の保護観察サービスが社会内処遇を実施する主要な対象は、条件付きで早期釈放された者とこれら四つの社会内命令に処せられた者ということになる。

(27) 矯正サービスと保護観察サービスとの統合を勧告したパトリック・カーターもこの問題を取り上げている [Patrick Carter, *Managing Offenders, Reducing Crime – A new approach* – (Strategy Unit, December 2003), p.33]。

(28) *Criminal Justice Act 2003*, s.177.

また、本稿では紹介する余裕がないが、この法律により、『1991年刑事司法法』下における矯正施設からの早期釈放の枠組みも大きく改革されることが決まっている。

(29) 河原田徹『諸外国の更生保護制度(2)オーストラリア連邦の更生保護』(法務省保護局, 平成10年)84~94頁。

(30) Jonathan Ledger, *op. cit.*, 212.

(31) Hindpal Singh Bhui, “New Probation: Closer to the End of Social Work?”, *British Journal of Social Work* 31 (2001), 637-638.

(32) David Smith, *op. cit.*, 641-642.

なお、かつて保護観察命令と社会奉仕命令は、本人の同意がなければ言い渡せないこととされていたが、『1997年犯罪(量刑)法』により、本人の同意は要件とされなくなり、現在の社会内命令の根拠法である『2000年刑事裁判所(量刑)権限法』も、それを引き継いでいる [*Crime (Sentences) Act 1997*, S.38(2)(a) and (b) and *Power of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000*, S.41 and S.46.]。伝統的なソーシャルワーク文化を擁護する論者の目には、このことも政府がソーシャルワーク文化を保護観察サービスから切り離そうとする政策の一環として写っている [David Smith, *op. cit.*, 641]。

(33) Charlotte Knight and Kate White, *op. cit.*, 203-204 and 206-209.

(34) *Ibid.*, 204 and 209.

第2章 ホワット・ワークス施策の全国的な推進

本章では、前章で紹介した社会内処遇実施体制の変革の中で急速に推し進められている「ホワット・ワークス施策」と、その核心をなす「認可プログラム」の導入がいかなるものかを紹介したい。

第1節 保護観察サービスの業務方針と具体的業務目標

まず、全国保護観察サービスの業務目標や内務省の業務方針を概観し、近年の業務方針の中でホワット・ワークス施策がどのような地位を占めているのかを見ておきたい。

1 社会内処遇に関する業務方針

保護観察サービス機構を統一し、全国保護観察サービスの樹立を規定した『2000年刑事司法及び裁判所業務法』は、全国保護観察サービスの目標も明示している。すなわち、全国保護観察サービスの関係者は、職務の遂行に当たって、①公衆の保護、②再犯の減少、③犯罪者に対する適切な処罰の執行、④犯罪が被害者及び公衆に与えた影響を犯罪者に認識させること、⑤犯罪者の改善更生という五つの目標を考慮しなければならない⁽¹⁾。

一方、2001年に公刊された内務省の『業務計画』には七つの業務課題⁽²⁾が定められているが、第4業務課題として「裁判所が言い渡した刑を効果的に執行して再犯を減少させ、公衆を保護する」という犯罪者の処遇に関わる課題が設けられている。すなわち、当面の方針として、「公衆の保護」とその手段としての「再犯の減少」が強調されている。

この第4業務課題の下には、それを達成するために必要な六つの目標が設けられているが、それらのうち保護観察サービスにかかわりがあるのは、「施設内処遇及び釈放後の段階において、犯罪行動に働き掛け、教育及び就業技能を向上させ、遵法行動を促進する建設的な制度を設けることによって犯罪を減少させること」と「問題薬物乱用犯罪者の再犯の水準を減少させること」という二つの目標である⁽³⁾。すなわち、前記第4業務課題に記されている「再犯の減少」を実現するために、犯罪行動に効果的に働き掛けることなどによって犯罪を減少させ、特に薬物乱用犯罪者の再犯を減少できるような態勢を築くことが、保護観察サービスを含む処遇機関に求められている。そして、このような態勢を築くことがホワット・ワークス施策の目的である。

2 保護観察サービスの具体的な業務目標

内務省の『業務計画』は、犯罪を減少させ、薬物乱用者の再犯を減少させるという目標を達成するための、更に具体的な業務目標を処遇諸機関に対して提示している。それらのうち、保護観察サービスに課せられた主な業務目標は、下記のとおりである⁽⁴⁾。

- 2004年までに予想されている再犯率を5%減少させること。
- 2002会計年度には6,000人の対象者が、また、2003会計年度には1万2,000人の対象者が、それぞれ、全国職業資格レベル2を取得するためのプログラムを修了できるようにすること。
- 2003会計年度までに3万人の対象者が認可犯罪行動プログラムを修了できるようにすること。
- 2002会計年度に2万人の対象者が認可社会奉仕（現「社会内処罰命令」）プログラムを修了できるようにすること。
- 『社会内における犯罪者の指導監督全国基準』（2000年版）に従って対象者の不良措置を行うこと。

- 2004年4月までに、釈放後に就職できる受刑者の数を倍増させるための戦略を策定し、安定した住居を持つ受刑者の数を増やすこと（そうした受刑者をどの程度増加させるかという数値目標は今後決定する。）。
- 問題薬物乱用者の再犯を、2005年までに25パーセント、2008年までに50パーセント減少させること。
- 裁判所において「薬物治療及び検査命令」(Drug Treatment and Testing Order)⁽⁶⁾に付す人員を増加させ（目標6,000人）、保護観察サービスと裁判所との間で、裁判所がこの命令を決定できるような体制を拡充すること。

さらに、2001年8月、全国保護観察局は、内務省業務計画の目標を踏まえ、目標数値と実施年度等を若干修正・整理した上で、以下のような、2004年までに実現すべき目標を公表している⁽⁶⁾。

- 3万人の対象者に認可犯罪行動プログラムを修了させること。ただし、この目標人員には、6,000人の薬物関連プログラムの修了者を含むものとする。
- 3万人の対象者に認可社会内処罰命令プログラムを修了させること。
- 1万2,000人対象者に対して、レベル2の基本技能を修得させること。その実施に際しては、労働年金局（DWP：Department for Work and Pensions）と基本技能機関（Basic Skills Agency）との業務上のパートナーシップを結ぶものとする。
- 対象者の就業を促すこと。その目標人員は2001年中に発表する。

3 新たな改善更生主義の台頭

保護観察サービスの業務目標の中で特に目を引くのは、全国保護観察局が、年間で6万人という多くの対象者に何らかの認可プログラムを修了させるという点である。2002年における保護観察サービスの対象者の新規受理人員は17万1,871人であるので⁽⁷⁾、新規受理人員のおおよそ35%の者に認可プログラムを実施することになるわけであり、極めて高い目標といえる。再犯の減少の手段として、「認可プログラム」がいかに重視されているかが分かる。

近年、欧米諸国における犯罪者処遇に関する理念は、改善更生主義に代わり、厳罰主義又は無害化に傾斜しているといわれている。先に紹介したとおり、内務省の業務計画では「公衆の保護」と「再犯の減少」という課題が強調されているが、これは、一見、大方の欧米諸国の思潮と軌を一にするようにも見える。しかしながら、課題を実現するための手段として、保護観察サービスを始めとする犯罪者処遇諸機関に課せられた具体的な業務目標は、「認可プログラム」の拡充、職業技能の伸長、安定した住居の提供等であり、犯罪者の更生のための措置を重視している。そして、このような業務目標を踏まえて、現在、全国保護観察局が最も優先的に取り組んでいることが、次節で紹介するワット・ワークス施策の全国的な展開であり、その中心に位置付けられる「認可プログラム」の全国の保護観察管区への浸透である。ここに、1970年代半ば以降、欧米諸国において支配的であった、犯罪者処遇プログラムの効果に対する悲観主義とは明らかに異なる、「新たな改善更生主義的」(neo-rehabilitationist)⁽⁸⁾ともいべき動向が見出せるといえよう。

第2節 ホワット・ワークス施策の沿革

1 改善更生に対する悲観主義の台頭と保護観察サービスへの圧力

ホワット・ワークス施策は、犯罪者に対する処遇の効果を厳密に測定し、その効果を高めることを強

く求める機運の中で生じたものである。英国でこのような機運がどのような経緯から生み出されたのか、1998年に内務省がホワット・ワークス施策導入のための指針として公刊した『証拠に基づく実務：効果的な実務のための指針』（以下『証拠に基づく実務』という。）等により、まとめておきたい。

『証拠に基づく実務』によれば、ホワット・ワークス施策は、過去30年間にわたる社会内処遇における大きな変革の末に生み出された。1970年代前半まで、保護観察サービスの目的が犯罪者の「改善更生」にあることは明確な前提であった。ただし、その当時の保護観察サービスの対象は、現在と比べて軽微な犯罪に重点を置いたものであった。ところが、犯罪者の改善更生に対するこうした楽観的信念に基づく実務は、1970年代半ば以降、「nothing works (何も効果がない)」という言葉に象徴される、犯罪者処遇の効果に対する悲観主義によって最初の動揺を受けた。1974年に公刊されたロバート・マーティンソンの研究を嚆矢とする、こうした悲観主義的な潮流は、中央政府と専門家の思考の中に深く根を下ろし、やがては、現場の実務にも大きく影響を与えることになる。しかしながら、公費削減の要求がそれほど強くなかった時期にこの潮流が現れたため、保護観察サービスの実務に対する「圧力」はすぐにはもたらされなかった。

それとは逆に、犯罪者処遇に関する悲観主義は、保護観察サービスに対する政府の関心と期待を高めることに寄与する役割さえ果たした。すなわち、拘禁刑が再犯の抑止や犯罪者の更生に効果がないとすれば、財政支出上の観点から、拘禁刑の代替を求めるのが理にかなっていると考えられた。拘禁刑の代替を提供する機関としての保護観察サービスの意義が強調され、予算が増額された。1980年代を通じて、保護観察サービスの予算は、その他の刑事司法諸機関を上回る成長を示した⁽⁹⁾。

こうした保護観察サービスに対する政策上の位置付けの変化は、当時の保護観察サービスの現場に大きな変化を与えることはなかった。ウェスト・ヨークシャー保護観察管区のケビン・ガーマンは、1970年代及び80年代に保護観察官であった自らの経験を振り返って、当時の現場の雰囲気や「創造的で、治療効果について楽観的な同僚に囲まれていた」と評し、「何も効果がない」という悲観主義が、すぐに現場の実務に影響を及ぼすことはなかったと指摘している。こうした悲観主義が保護観察サービスに影響をもたらすきっかけとなったのは、サッチャー政権の誕生であった。サッチャー政権により、処遇や改善更生よりも、効果的な犯罪者管理や費用対価、ジャスト・デザートなどの考え方が優位を占める刑事政策が徐々に推し進められたのである⁽¹⁰⁾。1990年代初頭には、保護観察サービスも支出制限(cash limit)の対象とされるようになった。その一方、1990年代を通じて保護観察サービスの取扱事件数は約40パーセントの増加を見せた⁽¹¹⁾。

2 ホワット・ワークス研究からホワット・ワークス施策へ

費用対価やジャスト・デザートという考え方が保護観察サービスに対して徐々に圧力となり始めたころ、北米を中心に行われていた、犯罪者処遇の効果に関するメタ分析を本格的に導入する気運が、英国でも見られるようになった。「何も効果がない」という犯罪者処遇に対する悲観主義を生み出したマーティンソンは、図らずも、後続の研究者に処遇効果の研究のための手法を残した。既存の研究の特定サンプルをレビューし、そこから効果に関する結論を導き出すという、「メタ分析」の方法を用いて犯罪者処遇プログラムの効果の研究を行う一連の研究者が登場した。彼らは、一定の状況の下で適切な対象に、適切な方法で処遇プログラムを実施することは犯罪者の行動の変容につながると主張し、取り分け認知行動理論に基づくプログラムが効果的であると強調した⁽¹²⁾。1990年代初頭には、英国においても、このような「what works (効果を上げるもの)」というアプローチから犯罪者処遇プログラムを調査研究する動きが見られるようになり、1991年には、ホワット・ワークスに関する最初の全国会議が開催された。

しかしながら、保守党政権下においては、このような研究動向が政策レベルで注目されることはなかった⁽¹³⁾。

1997年に誕生したブレア労働党政権は、当初から犯罪の低減を重要な政策目標として掲げていた。犯罪者処遇に対する悲観主義やサッチャー政権による費用対価を強調した政策等に後押しされるように進められていた犯罪者処遇に関する実証研究が、ブレア労働党政権の政策に出会い、にわかに脚光を浴びることになった。1997年、内務省は、こうした犯罪者処遇研究の成果を政策に取り入れるための準備として、「ホワット・ワークス研究」と保護観察サービスで既に採用されている認知行動療法的な処遇方法に関する調査を実施した。さらに、翌1998年、国際研究と英国の保護観察サービスにおける犯罪者処遇に関する精密な調査とを実施し、『犯罪者に対する効果的な監督のための戦略』(Strategies for Effective Offenders Supervision)という調査結果を公刊した。この調査結果を実務指針としてまとめたのが、前述の『証拠に基づく実務』である⁽¹⁴⁾。

1998年、内務省は、こうした準備を踏まえた上で、「ホワット・ワークス施策」を全国の保護観察サービスにおいて実施することを正式に決定した。それから極めて短期間のうちに、この施策を実施するための作業が英国全域で進められ、2000年までには、「世界の他のどの国よりも果敢に」(サイモン・マーリントンとスティーブ・スタンレイ)、ホワット・ワークスという実証研究の結果を社会内処遇に採用する体制が築き上げられたのである⁽¹⁵⁾。

第3節 ホワット・ワークス施策の構想

1 ホワット・ワークス施策の概要

2000年8月に内務省ホワット・ワークス戦略グループが公刊した『保護観察サービスのためのホワット・ワークス戦略』(以下、『ホワット・ワークス戦略』という。)によれば、ホワット・ワークス施策の目標は、社会内命令や拘禁刑を受けている犯罪者に対する指導監督を発展させ、次のことを実現することにあるとされている⁽¹⁶⁾。

- 犯罪者に対する介入は、常に、再犯の可能性を減少させるために最善と認められる証拠に基づいて実施される(証拠に基づく実務)。
- 犯罪者に対する介入は、犯罪者にかかわるすべての関係機関が、それまでに実施されてきたことを踏まえつつ、首尾一貫し、計画的な方法で行われる(境界なき刑の執行)。
- 犯罪者に対する介入は、英国(イングランド及びウェールズ)全域にわたり、一貫したアセスメントに基づき、一貫した基準に従って実施される(処遇実施の公平性)。
- 犯罪者に対する介入は、少数民族、女性、障害者等、あらゆる犯罪者に適用でき、また効果的なものとなるように、計画され、実施される(差別なき実務)。

このように、ホワット・ワークス施策は、社会内処遇だけではなく、犯罪者処遇全般を対象として、効果的で公平な処遇方法の導入を目指すものである。

さらに、犯罪行動を変容させる業務及び犯罪行動の変容に寄与する要因を高める業務に対しては、直接的及び間接的な方法で取り組む必要があるとして、次のような事項をこの施策の主導原則とすることが示されている⁽¹⁷⁾。

- すべての介入は、総合的なケース管理の枠組みの中で実施されなければならない。
- 危険度の原則：それぞれのケースに求められる介入の程度は、再犯の危険性や重大な損害を引き起こす危険性がどの程度であるかというアセスメントに応じたものでなければならない。

- ニーズの原則：個々のケースに対する介入は、再犯の原因となり得る個人的要因に狙いを定めて行われなければならない。
- 対応性の原則：ケースに対する介入は、再犯の低減に効果があることが明らかで、かつ、個々の犯罪者の文化的背景、性差、学習様式等に対応した方法に基づいて実施されなければならない。
- 犯罪者に対する指導監督には、犯罪者の社会への再統合を促すために、住居、就職、基本的技能に関する働き掛けを含まなければならない。
- 機会均等を実現するためには、英国（イングランド及びウェールズ）中のすべての保護観察管区が抱えている危険性やニーズに見合うように策定された、あらゆる種類の介入方法を提供できるようにする必要があり、また個々の介入が一貫した高い水準でなされる必要がある。
- それぞれの介入方法は、そもそもの目的にかんがみて、その効果を検証するための評価を受けなければならない。

「ホワット・ワークス施策」は、効果が実証済みの構造的なプログラムである「犯罪行動プログラム」の導入を目下の最優先課題としているが、それにとどまらず、犯罪者処遇の広範な領域を視野に収めたプロジェクトである。『ホワット・ワークス戦略』において、この施策が対象とする主な領域として、犯罪者の危険度評定の方法や当該のプログラムに適合する対象者の選定などの「ケース管理」、 「犯罪行動プログラム」の開発や「犯罪行動に関連する個人的要因」(associated personal factors) への働き掛け、住居、基本的技能（識字能力や基本的計算能力）等の「社会への再統合要因」(reintegration factors) の促進及び「社会内処罰命令（旧「社会奉仕命令」）」のための認可プログラムの開発が挙げられている⁽¹⁸⁾。ホワット・ワークス施策は、これらの広範な領域において効果的な処遇方法を開発し、それらを有機的に結び付け、全体として効果的な処遇システムを構築することを目指している。

2 ケース管理と危険度評定システムの開発

広範な処遇領域の中で、ホワット・ワークス施策において最初に着手されたのは、「ケース管理」の確立と「犯罪行動プログラム」の開発である。『ホワット・ワークス戦略』の定義によれば、「ケース管理」は、犯罪者の危険度評定、当該対象者に適合する介入方法の選定、そうした処遇方法への対象者の動機付け、犯罪行動プログラムを補強する処遇方法や社会への再統合促進方法の検討、遵守事項を遵守させるための対象者への働き掛け等に関するものであり、従来から保護観察官が行ってきた処遇活動全般にかかわるものである。しかし、当面の優先課題として推進されたのは、正確で、有効な犯罪者の危険度評定方法の開発であった。従来から英国の保護観察サービスにおいては、ORGS 2 (Offender Group Reconviction Score 2), ACE, LSI-R 等の危険度評定システムが活用されてきたが、「犯罪行動プログラム」の開発や導入に先立って、当該の対象者にふさわしい介入方法を決定する上で根拠となる情報を提供する、より適切で信頼性のある評定システムが、新たに求められた。矯正サービスと保護観察サービスが共同でこの作業に着手し、2,000回にわたる検証とその結果に基づく修正、六つの保護観察管区及び七つの刑務所における試行等を踏まえて、2001年初頭に、OASys (Offender Assessment System) と呼ばれる危険度評定のシステムの開発を完了した。

この危険度判定システムは、他者に対して重大な損害をもたらす危険度の評定が重視されていること、被害者に関する情報等一部の情報を除いて対象者本人に開示されることなどに、その特徴がある。危険度の尺度及び対象者のニーズの目安として使用するだけでなく、処遇者にとっても対象者本人にとっても、改善更生に向けた成長の程度を計る尺度として活用されることが構想されている。また、従来のORGS 2と組み合わせて、矯正サービス及び保護観察サービス双方の対象者に対して用いることになっ

ており、それによって、OASysは、保護観察サービスと矯正サービスの両機関が共有する、対象者に関するデータベース構築の基盤になるとみなされている。そうしたデータベースの構築により、更に有効な処遇プログラムの開発や職員の処遇能力の向上を図ることが構想されている⁽¹⁹⁾。

3 犯罪行動プログラムの開発と導入

再犯を低減させる効果があると認められる「犯罪行動プログラム」の開発と各保護観察管区への導入がホワット・ワークス施策の要である。この作業は、危険度評価システムの開発とほぼ同時に着手され、2001会計年度当初には、本格的に施行する体制が築かれた。「犯罪行動プログラム」には、「一般的犯罪行動プログラム」、「特定の罪種や危険要因」を対象とするプログラム、及び「犯罪行動に関連する個人的要因」(associated personal factors)への働き掛けの一部として実施されるプログラムという三つの範疇がある⁽²⁰⁾。

「一般的犯罪行動プログラム」は、特定の罪種や危険要因を対象とするのではなく、主として認知行動療法に基づいて、犯罪者の一般的な認知や思考技能の伸長を促すことを目的とするものである。このプログラムの開発は、最も早く着手されており、『ホワット・ワークス戦略』の刊行に先立つ1999年の時点で、既に四つのプログラムが策定されていた⁽²¹⁾。

「特定の罪種や危険要因」への働き掛けのための犯罪行動プログラムとしては、暴力犯罪者、性犯罪者、交通事件犯罪者、女性犯罪者及び人種的な動機付けを持つ犯罪者を対象とするプログラムの導入が検討されている。また、「犯罪行動に関連する個人的要因」としては、薬物乱用、アルコール依存、精神障害及び人間関係上の問題(例えば、家族間の虐待)などが挙げられているが、これらの要因への働き掛けにおいても、その一部に構造的なプログラムを用いることが検討されており、特に薬物乱用の問題への働き掛けにおいては、薬物乱用行動に焦点を合わせた「犯罪行動プログラム」の導入が積極的に進められている。『ホワット・ワークス戦略』によれば、既に薬物乱用のような問題への働き掛けにおいても認知技能の伸長を目指すプログラムが効果的であるとの調査結果が得られているからである⁽²²⁾。

4 社会への再統合要因の促進

構造的な「犯罪行動プログラム」を補完するものとして位置付けられるのが、「社会への再統合要因」の促進である。「社会への再統合要因」の促進とは、具体的には、適切な住居の提供、基本的技能(識字能力や基本的計算能力等)の伸長、雇用、生活費及び負債などに関するカウンセリング等を意味している。こうした「社会への再統合要因」の促進は、それだけでも、再犯の蓋然性を低減させるという調査結果が得られており、また、「犯罪行動プログラム」によって培われた対象者の態度変容を強化するものとみなされるため、『ホワット・ワークス戦略』においても、重要性が強調されている⁽²³⁾。

「社会への再統合要因の促進」のためのモデル構築作業の着手は、「犯罪行動プログラム」の開発に比べて後発的であったといえる。『ホワット・ワークス戦略』が公刊された2000年8月の時点で、「犯罪行動プログラム」の多くが策定され、「試行プロジェクト(pathfinder)」⁽²⁴⁾として既に多くの保護観察管区で実施され、また、開発予定のプログラムも相当程度明確になっていたのに対し、この分野においては、いくつかの試行プロジェクトが実施されていたものの、その後の開発の全体的な方向性及び方法は模索段階にあった。ちなみに、「社会への再統合要因」促進分野のモデルの開発においては、ボランティア団体等のパートナーシップを積極的に活用する方針が当初から明示されており、パートナーシップ施策とホワット・ワークス施策との関係を考える上で意味を持つので、注目したい⁽²⁵⁾。

これまでに紹介してきたすべての分野のプログラムが、対象者に対してすべて実施されるわけではな

い。個々の対象者の危険度評定結果に応じて、実施されるプログラムが選定される。「社会への再統合要因」の促進はすべての対象者について実施が検討されるが、「犯罪行動プログラム」は、再犯の危険度が中レベルから高レベルに評定された者のみを対象に実施される。すなわち、危険度が低レベルの者には「社会への再統合要因」の促進のためのプログラムのみが実施される。逆に、危険度が高レベルで長期間にわたるプログラムの実施が必要とされる者に対しては、「社会への再統合要因」の促進に加え、「一般的犯罪行動プログラム」と他の犯罪行動プログラム（「特定の罪種や危険要因」を対象とする犯罪行動プログラム又は「犯罪行動に関連する個人的要因」を対象とする犯罪行動プログラム）とが組み合わせられて実施されることになる⁽²⁶⁾。

第4節 犯罪行動プログラムの運営

1 犯罪行動プログラムの立案と認可

「犯罪行動プログラム」の立案は、まず全国保護観察局の犯罪行動プログラム・プロジェクト委員会（Offending Behaviour Programme Project Board）と矯正サービスの認可プログラム拡大戦略委員会（Accredited Programme Expansion Strategy Board）が、全国的な必要性を検討した上、既に国内外で実施されている各種プログラムについての調査を踏まえて共同で行う。立案されたプログラムは、「試行プロジェクト」（Pathfinder）としていくつかの保護観察管区において試行される⁽²⁷⁾。

これまで「試行プロジェクト」として実施されたプログラムの大半は、国内外の保護観察サービス又は矯正サービスで既に実施されてきたプログラムをモデルとしている。しかし、ある種のプログラムを導入する必要性はあるが、活用できそうな既存のプログラムがない場合には、全国保護観察サービス又は矯正サービスの内部でプログラムの開発が行われることとされている⁽²⁸⁾。

「試行プロジェクト」と認められても、それが正式なプログラムとして認可されるには厳しい審査を経なくてはならない。「試行プロジェクト」には心理学者を始めとする多くの専門家が関与しており、こうした専門家によって処遇効果が認められた場合に限り、認可の申請が行われる。認可の申請が行われると、内務省内外の専門家から構成されている「矯正・保護共同認可委員会（Prison/Probation Joint Accreditation Panel）」（以下、「共同認可委員会」という。）が厳格な評価基準⁽²⁹⁾によってプログラムの効果を検討し、認可の可否を評価する。「試行プロジェクト」がすぐに認可に至ることは少なく、まず「暫定的認可」等の評価を受け⁽³⁰⁾、その際に指摘された問題点を修正し、その後再度申請を行って、段階的に認可に至ることが多い⁽³¹⁾。

「一般的犯罪行動プログラム」は、英国全域の保護観察管区で実施されることになっており、各保護観察管区は、既に認可された四つのプログラムの中から少なくとも一つのプログラムを選択して実施するよう求められている⁽³²⁾。他の犯罪行動プログラムについては、各保護観察管区がその地域での必要性を踏まえた上で、全国保護観察局と協議して導入を決定する⁽³³⁾。また、これまでに、保護観察管区が認可犯罪行動プログラムと同種の機能を果たす独自のプログラムを開発していた場合でも、それを廃止して、認可犯罪行動プログラムに替えなければならない。「特定の罪種や危険要因」及び「個人的要因」に関するプログラムについても、大多数の保護観察管区では、既に薬物乱用、性犯罪、暴力事犯等を対象とする独自のプログラムを開発し、長年使用しているが、これらの領域の認可犯罪行動プログラムが開発されるに従い、漸次、独自プログラムを認可犯罪行動プログラムに切り替えなければならない。

2 認可行動プログラムの監査

認可犯罪行動プログラムを導入した保護観察管区は、プログラムのマニュアルに規定された方法に従い、「完全な形」でプログラムを実施するよう求められている。各保護観察管区において認可犯罪行動プログラムが完全な形で実施されているかどうかは監査の対象とされ、王立保護観察査察官室（HM Inspectorate of Probation）が任命する監査官が、具体的な監査の実施要領等を策定している⁽³⁴⁾。

監査は、次の三つの分野を対象とし、①の分野は27の項目から、②は14の項目から、③は19の項目からそれぞれ構成されており、極めて精緻に行われる⁽³⁵⁾。

① プログラム実施環境の調整

プログラム実施に関する管理職の指導性、スタッフの選考、研修の適切な実施、専門家による助言体制、運営状況の調査と評価の実施、プログラムの運営体制の整備、判事等との意思疎通等

② プログラム運営体制の質の保持

適切なスタッフの配置、プログラムの日程、対象者の選択、対象者のプログラムに対する理解の促進、対象者の出席の確保、対象者のプログラムの完遂率、グループワークのグループの規模等

③ プログラム実施の質の保持

プログラム・マニュアルとの一貫性、スタッフによるプログラム実施の方法、記録の整備、プログラムの総括、プログラム実施中の対象者の再検討、プログラムをフォローする処遇の実施等

監査結果を踏まえて、共同認可委員会は、各保護観察管区におけるプログラム実施の質を表す指標である IQR（Implementation Quality Rating、実施水準評価）を査定し、さらに、全国の IQR の値を査定する。また、共同委員会は、プログラムの完遂者数と IQR の現況に基づいて、今後の目標とするプログラム完遂者数、プログラム完遂率、IQR、実質的プログラム完遂者数等を定め、それを公表して目標を実現するよう全国の保護観察管区を促す⁽³⁶⁾。

3 プログラム指導員の養成

プログラムの実施に直接携わるプログラム指導員（Programme Tutor）⁽³⁷⁾の育成も厳格な方法で行われ、所定の技能を修得していると認められない限り、指導員として認可されない。指導員の資格認定を行うために、アセスメント・センター、指導員研修及び認可研修という三つの制度が設けられている⁽³⁸⁾。アセスメント・センターは各地方管区に設けられており、プログラム指導員候補者は、まずここでの審査を通過しなければならない。次に全国的な研修である指導員研修を受け、この研修での審査に合格すると、ようやく指導員助手（Assistant Tutor）としてプログラムの実施に携わることができる。指導員助手として二つ以上のプログラムの実施に携わると、認可研修を受けることができ、この研修での審査に合格して初めてプログラム指導員として認可される⁽³⁹⁾。

4 認可プログラム開発の現状と今後の展開

以上紹介してきたように、ホワット・ワークス施策の中心である認可犯罪行動プログラムの実施に当たっては、①厳格な基準の下に犯罪行動プログラムの認可を行う、②認可されたプログラムを完全な形で再現するために、各保護観察管区に対して厳正な監査を行う、③プログラムに携わるプログラム指導員育成のために徹底した研修と厳正な審査を行うという三つの方策がとられている。これには、多額の資金を要するが、プログラムの開発と実施のために、1999年から2001年までの3年間に2億1,000万ポンド（約399億円）という巨額の前算が投入され、さらに、2001会計年度から2003会計年度までの間に1億1,970万ポンド（約227億4,300万円）が認可プログラムの実施と職員研修に充てられている⁽⁴⁰⁾。その結

表 2-1 主な認可犯罪行動プログラム

プログラムの名称	略 称	種 類
Reasoning and Rehabilitation	R & R	一般的犯罪行動プログラム
Enhanced Thinking Skills	ETS	
Think First		
Priestly One-to-One	OTO	(OTO は、一対一で実施する一般的犯罪行動プログラム)
Cognitive Skills Booster	CSB	上記一般的犯罪行動プログラムの後に実施される一般的犯罪行動プログラムの補充プログラム
Addressing Substance Related Offending	ASRO	薬物又はアルコール依存者に対するプログラム (その外に、ASRO を一対一で実施するよう修正したプログラムとして PRISM がある。)
Offender Substance Abuse Programme	OSAP	
Aggression Replacement Training	ART	暴力事犯又は怒りや感情統制を失ったことに起因する犯罪を惹起した者に対するプログラム (CALM は、男性犯罪者に対するプログラム)
Controlling Anger and Learning to Manage it	CALM	
Community Sex Offenders Groupwork Programme	C-SOGP	性犯罪者のためのプログラム
Northumbria Sex Offenders Programme	N-SOGP	
Thames Valley Sex Offenders Groupwork Programme	TV-SOGP	
Integrated Domestic Abuse Programme	IDAP	ドメスティック・バイオレンス事犯を引き起こした者のためのプログラム (IDAP は被害者の支援を含む。) (CDVP は、2004年10月に認可予定)
Community Domestic Violence Programme	CDVP	
Drink Impaired Drivers Programme	DID	飲酒運転の再犯者や様態の悪い飲酒運転事犯を引き起こした者のためのプログラム

注 多久島晶子「連合王国における社会内処遇プログラムの新しい展開」(日立みらい財団, 平成14年), 「保護観察回状」(2002年第14号), 「保護観察回状」(2003年第49号), 「保護観察回状」(2003年第56号) 及び「保護観察回状」(2004年第5号) による。

果, 2001年10月の時点で合計11のプログラムが, さらに2004年2月現在, 暫定的認可も含み合計16の主要なプログラムが実施に至っている⁽⁴¹⁾。本稿作成の段階で内容を確認することのできた主な認可犯罪行動プログラムは, 表 2-1 に掲げるとおりである。

この他に, 2000年以降, 「社会内処罰命令 (旧「社会奉仕命令」) のための認可プログラム」の開発も進められている。これは, 対象者に処分に伴う作業や活動を行わせるだけでなく, プロ・ソーシャル(親社会的)な態度を涵養し, 職業技能の修得を促すことなどにより, 再犯行動を低減させることを目的としている。2001年12月の時点で, 中間報告に基づく試行プログラムの評価が完了し, 対象者の作業の完遂や態度の変容に関して非常に肯定的な結果が得られているとされ, 近い将来, 認可の検討がされるものと思われる。さらに, 社会内処罰及び更生命令 (旧「結合命令」) に処せられた対象者に対して「一般的犯罪行動プログラム」と「社会内処罰命令のためのプログラム」を組み合わせ実施し, 「一般的犯罪行動プログラム」による学習の成果を「社会内処罰命令のためのプログラム」において強化する方法の

開発も進められている⁽⁴²⁾。

このように、「社会内処罰命令のためのプログラム」の開発も着々と進められており、今後、「社会への再統合要因」の促進の分野についても、プログラムの開発が推進されていくことが予想される。

第5節 ホワット・ワークス施策の推進をめぐる葛藤

ホワット・ワークス施策の急速な推進は、英国の保護観察サービス関係者や研究者の間に論争を引き起こしている。この施策を前向きに受け止め、推進に積極的にかかわろうとする者が若い保護観察官を中心に多く見られるようであるが、他方、関係者の大部分がこの施策を支持しているとは言い難い状態にある⁽⁴³⁾。

ホワット・ワークス施策に対する批判は一枚岩ではなく、この施策に対する距離の取り方により、論調はいくつかの種類に分かれる。例えば、英国の研究コンサルタントのサイモン・マーリントンとインナー・ロンドン保護観察サービス（当時）のステーブ・スタンレイは、「ホワット・ワークス施策」の政策それ自体は評価しながらも、メタ分析の研究成果の英国における性急な導入のされ方を批判している。彼らは、北米の研究において「ホワット・ワークス施策」の基準を満たすプログラムが16パーセント以上の再犯率の低減をもたらしたというデータなどを紹介し、「認知行動プログラムの効果に関する国際的な証拠は、ますます説得力のあるものとなりつつある」としているが、その一方で、英国に導入された四つの一般的犯罪行動プログラムに明白な効果があると断言できる段階には達していないと主張し、証拠の蓄積の不十分さを懸念している。そして、内務省が各保護観察管区に対して、一般的犯罪行動プログラムを採用するか否かの選択を許さず、四つの一般的犯罪プログラムの中から必ず一つを選んで採用するよう求めたことを、「証拠に主導される実務というのであれば、本来、選択する前に証拠を見ることができなくてはならない」と批判している。彼らは、政治的な圧力から実施がせき立てられ、効果に関する十分な「証拠」の蓄積を待たずに、施策が性急に推し進められているという批判を展開している。また、先行研究から、地域の文化や地域に蓄積されている知識や経験が、プログラムの成否の要因になっていることが明らかなのにもかかわらず、プログラム実施の「完全さ」を追求するあまり、これらの地域に関する要因に対して十分な配慮がなされていない点も批判している。彼らによれば、英国全域でプログラムが実施された場合、限られた地域で、限られた規模で、プログラムが実施されたのと同様の効果が保たれることは、いまだ明確にされてはいないという⁽⁴⁴⁾。

ウェスト・ヨークシャー保護観察サービス（当時）のケビン・ゴーマンは、メタ分析の研究成果を一定程度評価しつつも、英国内務省が認知行動プログラムの効果を当のメタ分析の主唱者よりもはるかに一義的に解釈し、その結果、認知行動プログラムを無批判に全国に適用する方針がとられたとして、ホワット・ワークス施策の前提を批判している。ゴーマンによれば、認知行動プログラムは、内務省が捉えているほどには「普遍的な処遇方法」として確立されたという段階には至っていない。メタ分析の研究成果は、認知行動プログラムによる処遇は再犯の抑止に全体として肯定的な効果が認められるというレベルにとどまっており、いつ、どのくらいの期間、どのような対象者に対して、どのようなプログラムを用いるべきかなどに関しては、いまだに正確な情報は得られていない。それにもかかわらず、内務省がホワット・ワークス施策の全国的な導入を急いだ背景には、内外の学者による犯罪学上のマーケティングと、それに呼応し、特定の方法論に固執し、それを普及させることによって集団的な免責を得ようとした実務家の防衛心理があったのではないかという。また、再犯の低減を効果の指標とするメタ分析の結果から認可行動プログラムは策定されているが、そもそも、ホワット・ワークス施策では、再犯の

蓋然性という意味での「リスク」とそれが引き起こす損害の危険性という意味での「リスク」とが明確に区別されていない。それにもかかわらず、認可行動プログラムが、重大な暴力事犯の対象者を管理する手段としてますます奨励されており、そのため、認可行動プログラムの展開は、「現実とは極めて不調和な、効果的で証拠に基づく管理戦略という心地よい幻影」を生み出すおそれをはらむものになっているという。さらに、ゴーマンは、ホワット・ワークス施策の弊害として、犯罪にかかわる社会構造的なニーズが背景に押しやられてしまう点を重視している。それによって、処遇者は、認知プロセスばかりに執着し、アドボカシー（社会的代弁）の技能をあまり使わなくなり、結局、地域の他の諸機関と連携する構えを弱めてしまうおそれがあるという⁽⁴⁵⁾。

マーリントン及びスティーブ・スタンレイとゴーマンは、メタ分析に対する距離の取り方にはそれぞれ差があるものの、その研究成果を一定評価し、それを踏まえつつ、ホワット・ワークス施策をいわば内側から批判しているといえる。

ホワット・ワークス施策を批判するもう一つの代表は、伝統的なソーシャルワークの立場からのものである。この立場の論者は、ホワット・ワークス施策に対してだけではなく、ホワット・ワークス施策と並行して推進された社会内処遇体制の変革を、全体として「ソーシャルワーク文化からの離脱」として批判する。例えば、保護観察官のヒンドパル・シング・ブイの論述に見られるように、もっぱら全国一律のプログラムを完全な形で実施することを求める施策の推進によって、処遇者は社会や地域の様々な文脈の中で個々の犯罪を捉える姿勢を忘れ、社会的なニーズを踏まえつつ既存のプログラムの向上を図る能力を失い、その結果、対象者の改善更生を通じて社会を守るという伝統的な保護観察サービスの価値観が衰退してしまうのではないかと警鐘を鳴らす⁽⁴⁶⁾。彼らは、ホワット・ワークス施策やそれに伴う保護観察サービスの変革には強い中央集権化の指向があり、それによって、これまで培われてきた保護観察サービス職員の創造性と社会や地域のニーズを反映させた処遇が失われてしまうおそれがあると受け止めている。

このような伝統的なソーシャルワークからの批判に対して、ホワット・ワークス施策を推進する内務省は、『全国マネジメント・マニュアル』等において、犯罪行動プログラムの導入が従来の保護観察官のケース管理の意義を軽んずるものではないと反論に努めている。そもそも、対象者に対してプログラムへの動機付けを図り、プログラムを修了するよう促すのは保護観察官の処遇によるところが大きく、それにとどまらず、認可行動プログラムをその一部とする処遇計画全体を実施し、効果的なものとするのは、従来と同様に、ケース管理者である保護観察官の任務なのである。このように、内務省は、従来から行われている保護観察官の処遇と認可犯罪行動プログラムの両者が有機的に結び付いてこそ処遇の効果が高まることを強調している⁽⁴⁷⁾。

しかしながら、内務省は、ホワット・ワークス施策に対する批判をすべて黙殺したわけではない。ホワット・ワークス施策に対する批判の多くに共通する論点の一つに、「地域」に対して十分な配慮がなされずに推進されているという指摘がある。これに対して、ホワット・ワークス施策を推進する立場からは、「草の根の実務家たちが抱いていたビジョンが、全国的なリアリティとして実現されようとしている」と、この施策の起源がそもそも地域のニーズとのかかわりにあったことを指摘する者もいる⁽⁴⁸⁾。確かに、ホワット・ワークス施策が各地域のニーズから完全に乖離していたのであれば、短期間に英国全域で展開する体制を敷くのは難しかったのではないかと思われる。しかしながら、同時に、この施策が、保護観察サービスにおける「地域とのつながり」の重要な部分に影響を与え得るものであることも確かであろう。保護観察サービスにおける「地域とのつながり」を推進し、地域の諸機関・諸団体、特にボランティア団体との連携を支えてきたものとして、第3章において詳述するパートナーシップ施策が挙げら

れる。ホワット・ワークス施策がパートナーシップ施策に対して及ぼす影響について、ほかならぬ内務省自体が強い危機意識を持つに至ったことから、その影響が看過できないものであったことがうかがえる⁽⁴⁹⁾。

注

- (1) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, s.2(2).
- (2) 内務省の業務計画のうち保護観察サービスに直接かかわる業務課題は、第2業務課題と第4業務課題である。このうち、第2業務課題は、「効果的で効率的な捜査、訴追、裁判及び量刑によって、また、被害者を支援しつつ、司法を実施する」というもので、保護観察サービスは、主として判決前調査を効果的及び効率的に実施することを通じて、この業務課題に貢献することが求められている [Home Office, *Business Plan 2001-2002*, (London, [2001]), p.9-12]。
- (3) 本文で紹介した二つの目標以外の目標は、下記のとおりである [Ibid., p.16-18]。
 - 平均収容人員における比率として測定された場合の、刑務所脱走件数の低さを維持することによって、公衆を保護すること
 - 新たなイングランド及びウェールズ全国保護観察サービスの創設
 - 刑務所・保護観察共同オンブズマンの創設を始めとし、刑務所及び保護観察サービスに関して独立した全国的な不服申立てのサービスを提供できるようにすること
 - 全国保健サービス及び矯正サービスを横断した、危険かつ重大な人格障害を有する人々を処遇するために、新たなサービスと権限を発達させること
- (4) *Ibid.*, p.16-18.
 なお、これらの業務目標は、逐語訳しても意味の取りにくい部分があるため、筆者において意識した。
- (5) 「薬物治療及び検査命令」(Drug Treatment and Testing Order) は、『1998年犯罪及び秩序違反法』により、社会内命令の一つとして新設された処分である。これまでも、保護観察命令(現「社会内処遇命令」)に、薬物治療及び薬物検査を命ずる特別遵守事項を付されることがあったが、「薬物治療及び検査命令」は、このような特別遵守事項が付された保護観察命令を独立させた処分としての位置づけを持つ。この命令は、薬物に依存しているか又は薬物乱用の性癖を有する、16歳以上の犯罪者に科せられることとされており、この命令に処せられた対象者は、薬物治療を目的とするプログラムと薬物使用の有無の検査の双方を受けることを義務付けられる [Crime and Disorder Act 1998, S.61-S.64]。『1998年犯罪及び秩序違反法』によって導入された処分であるが、現在、他の社会内命令と同様に、この処分の根拠法令は、『2000年刑事裁判権限法』に移されている [Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, S.52-S.58]。なお、この処分は単独で科することもできるが、社会内更生命令(旧：保護観察命令)と併科することもできる。
- (6) National Probation Service for England and Wales, *A New Choreography – An Integrated Strategy for the National Probation Service for England and Wales* (London, 2001), p.22. [なお、以後、本章において、この文献は、単に A New Choreography と記す。]
- (7) 早期釈放者の新規受理人員を含む [Home Office, *Probation Statistics England and Wales 2002* (London, 2003), Table 3.1]。
- (8) Rod Morgan, *General Lecture for Japan on National Probation Service In England and Wales And the Role of the Chief Inspector* (2002), p.3. [本文献は、2002年3月5日に龍谷大学で開催された、王立保護観察首席査察官(HM Chief Inspector of Probation)であるロッド・モーガン教授による特別講演会の際に配布された、英文レジュメである。]
- (9) Tim Chapman and Michael Hough, *Evidence Based Practice : A Guide to Effective Practice* (Home Office, London, 1998) paragraph 1.3-1.5.
- (10) Kevin Gorman, “Cognitive Behaviourism and the Holy Grail : The Quest for a Universal Means of

- Managing Offender Risk”, *Probation Journal* Vol. 48 No. 1 (2001), 4-5.
- (11) Tim Chapman and Michael Hough, *op. cit.*, paragraph 1.6.
- (12) Tim Chapman and Michael Hough, *op. cit.*, paragraph 1.27 and 1.37, Simon Merrington and Steve Stanley, “Doubts about the What Works Initiative”, *Probation Journal* Vol. 47 No. 4 (2000), 274, Kevin Gorman, *op. cit.*, 5 及び多久島晶子『連合王国における社会内処遇プログラムの新しい展開』（日立みらい財団, 平成14年）2 - 3 頁及び7 - 9 頁参照。
- (13) Simon Merrington and Steve Stanley, *op. cit.*, 272.
- (14) Tim Chapman and Michael Hough, *op. cit.*, Foreword, Using the Guide and paragraph 1.7, Simon Merrington and Steve Stanley, *op. cit.* 272 及び多久島晶子, 前掲書, 1 - 2 頁参照。
- (15) Merrington and Steve Stanley, *op. cit.* 272.
- (16) What Works Strategy Group, *What Works Strategy for the Probation Service* (Home Office, 18th August 2000) paragraph 2.2.
- (17) *Ibid.*, paragraph 3.1.
- (18) *Ibid.*, paragraph 7.1.
- (19) *Ibid.*, paragraph 8.4-8.9, *A New Choreography*, p.9-10 及び多久島晶子, 前掲書, 7 頁参照。なお, ORGS 2は, 内務省研究開発研究局 (Research, Development and Statistics Directorate) によって開発された危険度評定のシステムであり, 最も重大な指標犯罪の再犯の蓋然性を, 量刑の時点において, 初発犯罪年齢, 拘禁刑に処せられた回数等の非可変的な予測変数から算出するように構成されている。それに対して, OASys は, このような非可変的な要因に加えて, 対象者の反社会的態度, 薬物乱用の状況, 就業状況及び基本的な技能の有無等の可変的な要因を考慮に入れるように構成されている。
- (20) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 7.1 及び多久島, 前掲書, 9 - 12頁参照。
これらの認可プログラムのマニュアルが公表されていないため, 残念ながらその詳細を紹介することはできない。なお, 『ホワット・ワークス戦略』においては, 犯罪行動プログラムのうち「一般的犯罪行動プログラム」と「特定の罪種や危険要因」を対象とするプログラムは「コア・カリキュラム」と呼ばれ, 「犯罪行動に関連する個人的要因」(associated personal factors) への働き掛けの一部として実施されるプログラムとは区別されている (*ibid.*, Table 2)。
- (21) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 9.2 及び多久島, 前掲書, 9 頁参照。
- (22) *Ibid.*, Table 7 and paragraph 10.1-10.3.
- (23) *Ibid.*, paragraph 11.1-11.2.
なお, 「社会への再統合要因」が, 「犯罪行動プログラム」の成否自体に影響を与えることについても認識されている。例えば, 「一般的犯罪行動プログラム」の一つで, マクガイアによって開発された「Think First」プログラムの調査によれば, 住居の確保が主要な問題となっている対象者は, それ以外の問題を抱える対象者と比べ, プログラムを完遂する者が有意に低かったという結果が得られている [Diane Barkley and Steve Collett, “Back to the Future: Housing and Support for Offenders”, *Probation Journal* Vol. 47 No. 4 (2000), 239]。
- (24) 「試行プロジェクト (pathfinder)」については, 本省第4節を参照。
- (25) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 11.8 and 11.9.
ホワット・ワークス施策において, 「社会への再統合要因」促進のためのプログラムの開発が後発的であったということは, 中央が推進しているホワット・ワークス施策においてであって, 各保護観察管区においてこの種のプログラムを開発していなかった訳ではない。むしろ, 各保護観察管区は, これまで, この分野の開拓に積極的に取り組んでおり, 多くの管区において独自のプログラムを開発している。例えば, 多くの保護観察管区は, 「ETE (Education, Training and Employment) プロジェクト」と呼ばれる, 就業技能修得のための教育・研修から就業の斡旋に至るまでの過程において対象者への体系的な働き掛けを行うプログ

ラムを確立しており、それぞれ独自の方法により実施している [例えば, Chris Sarno et al, *Working their way out of offending: an evaluation of two probation employment schemes* – Home Office Research Study 218 – (Home Office, 2000)を参照]。また、後述するように、すべての保護観察管区がボランティア団体等とのパートナーシップにより、対象者の住居提供に関するプロジェクトを設けており、その数は英国全域で約370に上る。

- (26) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 7.4, 7.5, 9.5 and 11.1.
 犯罪行動プログラムの対象になり得る者は、主要な保護観察サービスの対象者（社会内更生命令 [旧「保護観察命令」]、社会内処罰及び更生命令 [旧「結合命令」] 及び早期釈放）のほぼ3分の2に当たるといふ。
- (27) *Ibid.*, paragraph 9.10-9.15 and *A New Choreography*, p.20.
- (28) プログラムの開発を、自由な競争の下に他の機関に外注することも検討されている。
- (29) 多久島晶子の調査研究によれば、評価基準は、下記11項目からなっており、22点満点でプログラムの評価が行われる。全面的に認可されるためには、最低で19点以上の評点を受けなければならないが、かつ、すべての項目について一定の評価を受けなければならない [多久島、前掲書、6-7頁]。
- ① 犯罪者の将来の行動の変化が研究成果に裏付けられているか。
 - ② どのような犯罪者に対して適切なプログラムか。
 - ③ どのようなリスクに対応したプログラムなのか。
 - ④ どの程度の範囲のリスクに対応したプログラムか。
 - ⑤ 犯罪者の介入に効果的と考えられている手段を使用しているか。
 - ⑥ 犯罪を防ぐための「技能」志向性であるか。
 - ⑦ プログラムが適切な長さであるか。
 - ⑧ 犯罪者の意欲を高める方法はどうか。
 - ⑨ 処遇全体との一貫性を保っているか。
 - ⑩ プログラムの実施方法について継続的にモニター、チェックがされているか。
 - ⑪ プログラムの改善について継続的に検討が重ねられているか。
- (30) 「認可」及び「暫定的認可」のほかに、「不認可・ただし、将来認可の見込みあり」及び「不認可・認可の見込みなし」という評定がある。このうち、「暫定的認可」及び「不認可・ただし、将来認可の見込みあり」と評定されたプログラムについては、修正が行われた上で、再度申請を行うことができる。ただし、「暫定的認可」の場合には、共同認可委員会が指摘する特定の問題を改善すれば再申請を行えるが、「不認可・ただし、将来認可の見込みあり」の場合には、さらに相当な程度プログラムを発展させなければならない [多久島、前掲書、6-7頁及び *Probation Circular* No. 43/1999, Annex B 参照]。
- (31) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 9.15.
- (32) 既に1999年の段階で、各保護観察管区は、四つの一般的犯罪行動プログラムの中から少なくとも一つを選択し、実施の準備を整えるように指示されている [*Probation Circular* No. 64/1999 paragraph 14 等参照]。
- (33) *A New Choreography*, p.22.
- (34) *Probation Circular* No. 32/2000, paragraph 53 and What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 12.13.
- (35) *Probation Circular* No. 32/2000, Annex 9.
- (36) *Probation Circular* No. 32/2000, paragraph 9 and Annex 8.
 なお、実質的プログラム完遂者数は、実際のプログラム完遂者数に IQR を乗じて得られた値となる。すなわち、当該プログラムの IQR が80%ならば、仮に100人の対象者がプログラムを完遂した場合、実質的プログラム完遂者数は80とみなされる。全国的な目標として、2001会計年度におけるプログラム完遂者数1万4,571人、IQR70%、実質的プログラム完遂者数1万200人を、2003会計年度には、プログラム完遂者数3万4,035人、IQR90%、実質的プログラム完遂者数3万631人に向上させることが掲げられた [*A New Choreography*, p.

23]。

(37) 認可犯罪行動プログラムの実施にあたって、各保護観察管区に以下の三つのポストを設けることが、全国管理マニュアルに定められている [National Probation Service for England and Wales, *National Management Manual (Version 2) – Effective Delivery of Accredited Programmes in the Community* (2002) Section 1 及び多久島, 前掲書, 12–13頁及び18–19頁]。なお, National Management Manual (Version 2) – Effective Delivery of Accredited Programmes in the Community は, 以下, 単に National Management Manual (Version 2) と表記する。

① プログラム管理官 (Programme Manager)

認可プログラムの実施に関する最高責任者であり, 主として, 認可プログラムを適切に実施するための環境を整備する役割を担う。多久島晶子の調査によれば, 通常, 上席保護観察官がこのポストに配置される。

② 処遇管理官 (Treatment Manager)

それぞれのプログラムを計画どおりに完全な形で実施することと, そのために, プログラム指導員に対する指導を行うことを任務としている。保護観察官の資格が必ずしも資格要件ではなく, プログラム指導員の認定を受け, 指導員としての経験が無ければ, このポストには就けない。多久島晶子の調査によれば, 保護観察官だけではなく, プログラム指導員の認可を受けた保護観察サービス担当官 (probation services' officer) がこのポストに配置されることも多い (「保護観察サービス担当官」については本稿第1章第2節2及び「はじめに」注(5)を参照)。

③ プログラム指導員 (Programme Tutor)

個々の認可プログラムをマニュアルのとおり実施し, プログラムに参加した対象者が認知行動技能やその他の技能を獲得するよう促すことを任務としている。処遇管理官と同様に, 保護観察官の資格がこのポストの資格要件ではない。

プログラム指導員として認定され, 指導員として一定期間業務に携わると, 審査を経て, 処遇管理官やトレーナー (指導員の指導者) に昇格することもできる。多久島晶子の調査によれば, 保護観察サービス担当官だけでなく, 特に若手の保護観察官の中にはプログラム指導員の資格を得ようとする者が多い。また, 各保護観察管区において, 従来, 何らかのグループワークに携わっていた職員がプログラム指導員の資格を得て, 新たに認可プログラムの指導員を務める場合もあるが, 認可プログラムの全国展開のために, 全国で3,000人の職員が新規に採用されたという。

なお, 後述するように, ボランティア団体等外部の団体とのパートナーシップによって認可プログラムが実施される可能性もあり, その場合には, パートナー団体のスタッフが処遇管理官とプログラム指導員の職務を担うこともあり得る。ただし, パートナー団体のスタッフがプログラム指導員の資格を得る場合も, 保護観察サービス内部の職員がその資格を得る場合と全く同様の研修を受け, 同様の方法により, 認定を受けなければならない。

(38) *National Management Manual (Version 2)*, Section 3-A and Appendix 6.

(39) 指導員助手の資格を得た者がその資格を得てから1年以内にプログラムの実施に全く携わらなかった場合や, プログラム指導員の認可を受けた者が1年間にプログラムの実施に全く携わらなかった場合には, それぞれ, 資格や認可が取り消される。資格を取り戻すためには, 再度, それぞれの研修を受け, 審査に合格しなければならない [National Management Manual (Version 2), Appendix 6]。なお, この『全国マネジメント・マニュアル 第2版』の附録6には, プログラム指導員の認可に至る詳細なフローチャートが記されている。このフローチャートは, 多久島作成の資料に全訳がなされている [多久島, 前掲書, 49頁参照]。

(40) 多久島, 前掲書, 2頁及び *A New Choreography*, p.20参照。なお, 本稿では1ポンドを190円として換算している。

(41) 多久島, 前掲書, 9頁及び *Probation Circular No. 16/2004*参照。

- (42) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 11.4 and *Probation Circular* No. 151/2001 paragraph 37-39.

なお、「社会内処罰命令のためのプログラム」の試行プロジェクトの一つにおいては、第3章第4節において紹介するように、ボランティア団体に監督させることが試みられているので、注目したい。また、「一般的犯罪行動プログラム」と「社会内処罰命令のためのプログラム」とを組み合わせる試みは、2001年4月1日から試行プロジェクトとして着手されており、少なくとも18か月間実際に運用して、その成果が評価されることになっている。

- (43) 多久島, 前掲書, 18頁及び Kevin Gorman, *op. cit.*, 4 and 6-7 参照。
- (44) Simon Merrington and Steve Stanley, *op. cit.*, 272-275.
- (45) Kevin Gorman, *op. cit.*, 4-9.
- (46) Hindpal Singh Bhui, “New Probation: Closer to the End of Social Work?”, *British Journal of Social Work* 31 (2001), 637-639.
- (47) 例えば, *National Management Manual (Version 2)*, Section 1-D を参照。
- (48) 多久島, 前掲書, 18-19頁。
- (49) 保護観察首席査察官であるロッド・モーガン教授も、2002年3月5日に龍谷大学で行われた講演会において、パートナーシップの行く末に不安を呈している [ロッド・モーガン「英国における保護観察首席査察官の役割」(『矯正講座』第23号, 229-230頁)]。

第3章 英国保護観察サービスにおけるパートナーシップ

第1節 パートナーシップの沿革

本節では、まず英国保護観察サービスにおいて地域の諸機関・諸団体との連携を支えてきた基盤の一つであるパートナーシップの沿革を、『ジャービス保護観察マニュアル』(1994年1月版)、ハンバーサイド保護観察サービス(当時)の首席保護観察官であるトニー・マーゲットやオタゴ大学⁽¹⁾のアニタ・ギブスの論述等を踏まえながら紹介したい。近年、公的諸機関相互のパートナーシップも、保護観察サービスと地域社会との連携を考える上で見逃せない要素であるが、本稿では、民間部門とのパートナーシップの方に焦点を合わせることにする。これまで紹介してきたような社会内処遇の実施体制の変革は、何よりも、民間部門とのパートナーシップに大きな影響を及ぼしたからである。そして、民間部門とのパートナーシップのうち、全体の約9割はボランティア団体との間に樹立されていることから、パートナーシップの主流は、ボランティア諸団体との共同プロジェクトであるといえる⁽²⁾。

1 草創期のパートナーシップ施策とその枠組み

英国保護観察サービスにおいては、「パートナーシップ」という語が使用されるはるか以前から、地域のボランティア諸団体と協働する実務が行われてきた。こうした連携においては、ボランティア諸団体の機能を保護観察サービスの業務に活用するコミュニティ・インボルブメントのみが重視されていたわけではない。保護観察サービスがボランティア諸団体の運営や設立に協力し、そうした団体が地域において十分な機能を発揮できるように助長するコミュニティ・ディベロップメントも保護観察サービスの重要な任務の一部とみなされてきた。例えば、現在、英国全域で活動する団体に成長したビクティム・サポートが、各地域で設立される際に、保護観察サービスやその職員が深くかかわったことは、このことを端的に示している⁽³⁾。こうしたコミュニティ・ディベロップメントの基盤の上に、ボランティア団体の機能を保護観察サービスの業務に導入するコミュニティ・インボルブメントが伝統的に業務の中で行われてきた。このため、1990年代初頭に保守党政権が「パートナーシップ施策」を打ち出したとき、保護観察サービスの職員の中には、この施策を、業務の伝統を単に「公式化」するものと受け止める者もいたという。しかし、パートナーシップ施策は、保護観察サービスとボランティア団体との関係に一定の変革をもたらすものであった。

1990年代前半におけるパートナーシップ施策は、1990年の『犯罪者の社会内処遇におけるパートナーシップ—討論文書』(Partnership in Dealing with Offenders in the Community: A Discussion Paper)、1992年の『犯罪者の社会内処遇におけるパートナーシップ—政策決定文書』(Partnership in Dealing with Offenders in the Community: A Decision Document)、及び全国パートナーシップ会議の招集などにより、漸次進められた。このような施策の推進過程において、ボランティア・セクター(民間非営利部門)とプライベート・セクター(民間営利部門)に一括して「独立セクター」という呼称が与えられ、パートナーシップ施策においては両者とも同じ枠組みの中に位置付けられることになった。

『犯罪者の社会内処遇におけるパートナーシップ—政策決定文書』には、『1991年刑事司法法』第97条に定められている保護観察評議会による助成金(Grants by probation committees)をパートナーシップ・プロジェクトのために活用するとともに、パートナーシップを促進するために次の方針を採ることが定められている⁽⁴⁾。

- 一保護観察管区において、どのパートナー団体も、その管区において提供が可能な資金の3分の1を超える助成を受けることはできない。
- 中央においていくらかの資金を保有し、それを、主要な全国的ボランティア諸機関の支援やボランティア機構の伝統がないか、又はそれが乏しい地域における小さなグループの支援やボランティア業務の調査研究のために供する。
- 各地方管区に対して、パートナーシップの計画に関する合意を形成し、それを内務省に提出するように求める。

この方針を踏まえて、『保護観察管区長宛書簡』（1993年第23号）及び『保護観察回状』（1993年第17号）において、各管区の保護観察サービスに対して、1993年6月までに1993会計年度のパートナーシップ計画を提出し、1994会計年度から1996会計年度にかけての3年間の計画を1994年初頭までに提出することが求められた。そして、こうした計画は公刊され、各管区の年次報告書に掲載されなければならないとされた⁶⁾。また、『保護観察回状』（1993年第17号）には、パートナーシップを樹立するための方法として、次のことが勧告されている⁶⁾。

- コンサルテーション（協議）の手続きが奨励され、大きな管区にあっては地方の戦略グループの設立によって、コンサルテーションを促進する。コンサルテーションは、独立セクターとだけではなく、地方自治体や地域の保健機関との間でも行われなければならない。特に、少年のためのコミュニティ・ケアの計画策定とその提供に関しては強く求められる。
- パートナーシップ計画には、地域のニーズのアセスメント（評定）や既存のパートナーシップを見直すことも盛り込まなければならない。また、パートナーシップには、財政的な支援を伴うこともあれば、伴わないこともある。
- パートナーシップによって、保護観察サービスは、独立諸機関との間に公式の契約関係を結ぶ必要がある。また、業務遂行の指標と結び付いた、公正な公開の申請手続を創出しなければならない。パートナーとなる団体又は特定のプログラムやプロジェクトのための主な資金提供は、助成金によって行われることになろう。ただし、複数の機関によって行われるプロジェクトの一部で、保護観察サービスの業務目的にも貢献するものである場合を除き、単なるコミュニティ・ケアの体制作りとして分類される活動には助成金を提供してはならない。

このように、パートナーシップ・プロジェクトの樹立の際には、その地域のニーズを踏まえた上で、パートナー団体を公正な手続で選定し、その団体と公式の契約を締結すべきであることが明示された。パートナーシップ・プロジェクト樹立のための具体的な事務手続として、『保護観察回状』（1993年第6号）に、パートナーシップに関する契約や事業水準に関する合意書のためのひな形が添付され、パートナーシップに関する契約や事業水準に関する合意書には、最低限、次の事項に関する情報が盛り込まれることになった⁷⁾。

- 事業、目的及び目標に関する記載
- 実施されるべき事業についての記載
- 財政上の合意
- 契約期間
- 業務遂行結果が判断される基準
- 業務遂行結果の調査や評価を行うための体制作りについての詳細な情報
- 機会均等の問題
- スタッフ配置に関する事項

- 健康と安全
- 運営管理
- 責任と保険
- 公開性
- 支持を得るための活動 (political activity), すなわちキャンペーン
- 誘引 (inducement), すなわち贈与を禁止すること
- 合意された条項の変更手続
- 使用されなかった助成金の払戻しのための取決め
- 資本資産 (capital assets)
- 著作権及び意匠に関する権利 (design right)
- 財物の保有 (retention of property)

また、『保護観察回状』(1993年第6号)には、業務としてチャリティ団体やボランティア団体と関係する任務に配置された保護観察サービス職員は、職務としても、私的にも、それら団体の運営委員会のメンバーや役員になってはならないという規定も設けられている⁽⁹⁾。保護観察サービスの担当者が、ボランティア団体等に公正に対応することを目的とした規定であるといえる。

パートナーシップ・プロジェクト樹立の在り方に関する基準や準則が整えられたのと並行して、保護観察サービスがパートナー団体に助成金を支出する根拠と対象も法的に明確にされた。すなわち、『1993年保護観察サービス法』において、「保護観察評議会は、所定の場合に、然るべき支払いを然るべき者 (person) に対して行うことができる」という条項が設けられ、保護観察サービスの一般的な助成金支出の権限が明示され⁽⁹⁾、さらに、『1994年保護観察修正規則』(Probation (Amendment) Rules 1994)によって『1984年保護観察規則』(Probation Rules 1984)に助成金に関する規定が付加され、どのような場合に、どのような活動に助成金が支出できるかが明示された⁽¹⁰⁾。その規定によれば、各地の保護観察評議会は、次のうち一つ又は複数の事業を実施する者か、又は実施のための調整を行う者に対して、助成金を支出することができるものと定められている。

- (a) 犯罪者を更生させることにかかわる事業
- (b) 宿泊所を提供することにかかわる事業
- (c) 教育事業
- (d) 犯罪予防にかかわる事業

この中には以下のものを含む。

- (i) 犯罪者と被害者又は地域社会一般との関係改善にかかわる調整
- (ii) そのような調整と協調して行われる犯罪予防にかかわる事業
- (e) 犯罪者の参加を伴うものである場合に限り、犯罪被害者支援にかかわる事業
- (f) 就業、職業訓練及びボランティア活動の提供にかかわる事業
- (g) ボランティア・セクターのワーカーの採用や研修にかかわる事業
- (h) 家事裁判福祉支援事業
- (i) 精神障害者又は精神障害の罹患歴のある人を地域社会において支援することにかかわる事業
- (j) アルコール、薬物、その他の依存物質の乱用によって影響を被っている人にかかわる事業
- (k) 保釈中の人を社会において支援することにかかわる事業
- (l) 本節に掲げている事業に分類されるような、何らかのプロジェクト、プログラム又はその他の活動を評価することにかかわる事業

- (m) 野外研修や野外活動、個人の責任履行能力やイニシアティブの促進又は建設的な余暇の活用の促進にかかわる事業
- (n) 経済的なカウンセリングや助言にかかわるサービス

パートナーシップ・プロジェクトの法的根拠の整備と同時に、内務省によって、保護観察サービス予算の一定割合をパートナーシップ・プロジェクトに充てる目標が設定された。当初、その目標は5%であったが、後に7%に引き上げられた⁽¹¹⁾。

2 契約文化の導入とパートナーシップ施策の展開

パートナーシップ施策は、それまで各地の保護観察管区でそれぞれ独自に行われてきたボランティア団体等との協働に、全国的に統一された制度的枠組みを与えるものであった。その特徴は、「契約文化」の強調にある。パートナー団体の選定に当たって競争入札が実施され、それに伴い、保護観察サービスとボランティア団体との連携は、契約による「購入者・供給者」の関係となり、個々のパートナーシップ・プロジェクトには、保護観察サービスを管理者とする「管理経営的關係」が導入された。このように、当時の保守党政権のパートナーシップ施策は、「疑似市場アプローチ」の導入により「契約文化」をもたらすものであった⁽¹²⁾。

このようなパートナーシップ施策に対しては、これまで円滑だった保護観察サービスとボランティア団体との関係に葛藤をもたらすだけでなく、ボランティア団体の存立を脅かし、その結果、パートナーシップが妨げられるのではないかと懸念する声もあった。契約文化がボランティア団体に及ぼす影響として、ボランティア諸団体が相互に競争の上、保護観察サービスから業務の契約を得なければならないこと⁽¹³⁾、ボランティア団体が、団体自身の目標よりも、保護観察サービスのニーズに即したサービスを提供して、それに見合った資金の提供を受けるようになること、ボランティア団体の活動が公的機関による法的プロセスの一部を担う傾向⁽¹⁴⁾が強まること、などが懸念されたからである⁽¹⁵⁾。しかし、結局のところ、問題は顕在化することなく、パートナーシップ施策は、保護観察サービス側にも、ボランティア・セクター側にも積極的に受容された。

トニー・マーゲッツによれば、保護観察サービス側とボランティア団体側との間に生ずると危惧されていた葛藤が多くの場合顕在化しなかったのは、次のような理由によるという⁽¹⁶⁾。まず、保護観察サービスの側では、特に住居提供、就業促進、薬物乱用等の分野でボランティア諸団体が提供するサービスの有用性を認識し、パートナーシップ・プロジェクトを、質の高い処遇を維持するための重要な方法と考えた。このため、保護観察サービスの職員はプロジェクトに積極的に関与し、パートナー団体との注意深い交渉や意思疎通に努めた。また、大半のパートナーシップ・プロジェクトは、営利団体とのかかわることは少なく、地域に根ざしたチャリティにかかわるボランティア諸団体によって担われることが多く、そのため、保護観察サービスとパートナー団体との間で協働するのが容易であった⁽¹⁷⁾。さらに、保護観察サービスは、パートナーシップによって行う業務によって、地域の様々なボランティア団体及び公的機関の双方との連携を発展させることができ、それがパートナーシップ業務の円滑な運営を促した。

また、当初、新たなパートナーシップ施策に戸惑いを示していた多くのボランティア団体の側でも、やがてこの施策に積極的な態度を示すようになった。アニタ・ギブスによれば、多くのボランティア団体は、パートナーシップ施策の展開を、構造化され、焦点が絞られ、かつ費用対効果の観点から価値の高いプロジェクトを開発し、自らの力量を向上させる新たな好機と捉えたという⁽¹⁸⁾。

こうして、保護観察サービス側からもボランティア団体側からも葛藤が回避され、パートナーシップ

施策は、順調に発展した。

3 契約文化からパートナーシップ文化へ

1997年に成立した労働党政権は、保守党政権によるパートナーシップ施策を引き継ぎ、独自の方法により発展させる方針を打ち出した。広範な領域の約3,000ものボランティア団体とのコンサルテーションを実施し、その結果に基づいて、内務省は、1998年に『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関する協約』（以下、『協約』という。）を公刊した。この『協約』を支える哲学は、国の施策の各分野にボランティア団体等民間活力の導入を図るにとどまらず、国と市民社会とのパートナーシップを究極的な目標として高く位置付けるものである。社会のあらゆる分野においてパートナーシップを促進し、それによって、より多くの市民が公共の生活に貢献できるよう促し、平等と多様性をともに助長し、国と市民との間に共有された価値と責任の感覚を促進することを最終的な目標とする⁽¹⁹⁾。

『協約』においては、まず、ボランティア・コミュニティ・セクター⁽²⁰⁾が、公共の政策とサービスの策定及びその実施において、政府と同様に重要な役割を担う存在であり、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの協働が、政策立案を改善し、サービスやプログラムの策定と実施を拡充するという基本認識が表明されている。その上で、パートナーシップの推進のために、政府が遂行すべき課題とボランティア・コミュニティ・セクターが遂行すべき課題等がそれぞれ掲げられている。政府は、ボランティア・コミュニティ団体の育成に重要な役割を果たすものであるため、適正な資金提供の実務規範を作成すること、ボランティア・コミュニティ団体の活動を促進する基盤整備を支援すること、政府がボランティア・コミュニティ・セクターに影響を及ぼすような施策を検討する際には、当のボランティア・コミュニティ・セクターとコンサルテーションを行うことなどの基準が示された⁽²¹⁾。また、競争原理に基づく市場アプローチによっては排除されがちなマイノリティを代表するコミュニティ・グループに対する特別な配慮が重視されている⁽²²⁾。（なお、**巻末資料**として『協約』の全訳文を掲載した。）

こうして、新たなパートナーシップ施策においては、ボランティア諸団体の政策立案段階への関与が明示され、ボランティア諸団体との合意形成過程が強調されることにより、「契約文化」の色彩が薄れ、それに代わって「パートナーシップ文化」の確立が目指された⁽²³⁾。

第2節 パートナーシップの成果と意義

パートナーシップ文化の確立という新労働党政権の方針の下に、保護観察サービスにおけるパートナーシップもますます活発なものとなった。1998会計年度における数値から、英国保護観察サービスにおけるパートナーシップ・プロジェクトの現況を把握したい。

1998会計年度において、英国全域で2,653万9,755ポンド（50億4,255万3,450円）の予算がパートナーシップ・プロジェクトのために充てられている。その63.3%に当たる1,678万9,612ポンド（31億9,002万6,280円）は、対象者の処遇や犯罪予防等にかかわるプロジェクト（以下「住居提供以外のプロジェクト」という。）に対して、また36.7%に当たる975万143ポンド（18億5,252万7,710円）は、対象者等への住居提供を主たる目的とするプロジェクト（以下「住居提供プロジェクト」という。）に対して支給されている（**表3-1**参照）⁽²⁴⁾。

プロジェクトの数を見ると、住居提供以外のプロジェクトは1,233であるが、そのうちボランティア団体をパートナーするものが1,046（84.8%）、営利団体をパートナーとするものが178（14.4%）、ボラン

表3-1 英国の保護観察サービスにおけるパートナーシップ費用
(1998会計年度)

区 分	ポンド (£)	円概算 (¥)
総 額	26,539,755	5,042,553,450
住居提供以外のプロジェクト	16,789,612	3,190,026,280
住居提供プロジェクト	9,750,143	1,852,527,170

注 1 【保護観察回状】(2000年77号) 巻末資料3及び5による。

2 犯罪者に対する住居提供とそれ以外の処遇等を同時に実施しているプロジェクトは、主たる目的が住居提供にあるか否かによって、それぞれのカテゴリに分類している。

タリー団体と営利団体の両方をパートナーとするものが6(0.5%)となっている。また、住居提供プロジェクトの数は368であるが、そのうちボランティア団体をパートナーとするものが343(93.2%)、営利団体をパートナーとするものが17(4.6%)となっている。全体で1,601のプロジェクトのうち、1,389(86.8%)がボランティア団体をパートナーとするものであり、これを見ても、パートナーシッププロジェクトの主流がボランティア団体をパートナーとしていることが分かる⁽²⁵⁾。

プロジェクトが提供するサービスの内容は多様であり、各地域のニーズに基づいて様々なプログラムが実施されている。全国的なパートナーシップの費用をプロジェクトの種類別に見ると、薬物・アルコール関係処遇が全体の22.2%、ETEプログラム(Education, Training and Employment: 就業促進のた

表3-2 住居提供以外のプロジェクトの種類別パートナーシップ費用

(1998会計年度)

プロジェクトの種類	ポンド	円概算	構成比
総 額	16,789,612	3,190,026,280	100.0
薬物・アルコール関係	3,735,614	709,766,660	22.2
ETE(就業促進のための教育・研修・就業斡旋)	3,618,098	687,438,620	21.5
複合プロジェクト	1,456,682	276,769,580	8.7
家事裁判福祉関係	1,179,816	224,165,040	7.0
住居関係	1,081,528	205,490,320	6.4
経済関係(社会保障や福祉関係アドバイス・カウンセリングを含む。)	764,877	145,326,630	4.6
性犯罪者	614,817	116,815,230	3.7
車両運転関係	567,068	107,742,920	3.4
社会奉仕命令関係	455,598	86,563,620	2.7
野外活動	367,739	69,870,410	2.2
保釈支援・保釈情報提供関係	308,760	58,664,400	1.8
スルーケア関係(矯正施設から釈放後の処遇を含む。)	275,892	52,419,480	1.6
犯罪予防関係	263,419	50,049,610	1.6
DV(ドメスティック・バイオレンス)	258,565	49,127,350	1.5
被害者関係業務	221,844	42,150,360	1.3
精神障害者関係	198,014	37,622,660	1.2
エバリュエーション関係	187,609	35,645,710	1.1
暴力事案関係(DV関係は除く。)	44,938	8,538,220	0.3
犯罪者のボランティア活動	28,783	5,468,770	0.2
その他	1,159,951	220,390,690	6.9

注 1 【保護観察回状】(2000年77号) 巻末資料1による。

2 本表の「住居関係」とは、住居提供が主たる目的ではなく、住居を確保するためのアドバイス、居住者としての生活態度の伸長等を主たる目的とするものである。

めの教育、実地の研修、そして就業カウンセリングを体系的に施すプログラム)が21.5%で、この二つで43.8%と半分近くを占めている。以下、複数の種類のサービスやプログラムを提供する複合プロジェクト、家事裁判福祉関係サービス⁽²⁶⁾、住居確保のための助言やカウンセリングなどの住居関係サービス、出費や社会保障・福祉に関する助言やカウンセリングなどの経済関係サービス、性犯罪者に対する処遇、車両運転に関する処遇、社会奉仕命令(現在の「社会内処罰命令」)関係、野外活動などの処遇プロジェクトと続いている(表3-2参照)。

また、プログラムの数を種類別に見ると、やはり、薬物・アルコール関係(全体の20.0%)とETEプログラム(同12.6%)が多く、全体の32.7%を占め、以下、家事裁判福祉関係サービス、住居関係サービス、経済関係サービス、性犯罪者に対する処遇、社会奉仕命令関係、被害者関係、ドメスティック・バイオレンス関係、車両運転に関する処遇、野外活動と続いている。被害者関係とドメスティック・バイオレンス関係のプログラムの数が、費用に比較して多い(表3-3参照)。

パートナーシップは、保護観察サービスのどのような業務に活用されるべきかをめぐり様々な議論がなされてきた。かつては、法制的な処遇の実施など保護観察サービスの主要業務はパートナーシップ・

表3-3 住居提供以外の種類別プログラム数

(1998会計年度)

プログラムの種類	プログラム数	
計	1,297	(100.0)
薬物・アルコール関係	260	(20.0)
ETE(就業促進のための教育・研修・就業斡旋)	164	(12.6)
家事裁判福祉関係	142	(10.9)
住居関係	92	(7.1)
経済関係(社会保障や福祉関係アドバイス・カウンセリングを含む。)	74	(5.7)
性犯罪者	58	(4.5)
社会奉仕命令関係	54	(4.2)
被害者関係業務	40	(3.1)
DV(ドメスティック・バイオレンス)	40	(3.1)
車両運転関係	38	(2.9)
野外活動	38	(2.9)
複合プログラム	33	(2.5)
犯罪予防関係	31	(2.4)
スルーケア関係(矯正施設から釈放後の処遇を含む。)	28	(2.2)
エバリュエーション関係	26	(2.0)
保釈支援・保釈情報提供関係	17	(1.3)
暴力事案関係(DV関係は除く。)	15	(1.2)
精神障害者関係	14	(1.1)
犯罪者のボランティア活動	11	(0.8)
その他	120	(9.3)
不明	2	(0.2)

注 1 『保護観察回状』(2000年77号)巻末資料3をもとに筆者が集計したものである。

2 「複合プロジェクト」をはじめ複数のプログラムを提供しているプロジェクトがあるため、プログラムを合計した数は、プロジェクトの総数よりも多い。

3 本表においては、表3-2の「複合プロジェクト」のうち、それが提供している複数のプログラムの種類が分かるものは、それぞれのプログラムに計上し、提供しているプログラムの種類が分からないもののみを「複合プログラム」に計上した。

3 ()内は、構成比である。

4 表2の注2に同じ。

プロジェクトに馴染まないとする見解が有力であったが⁽²⁷⁾、これまで見てきたように、薬物・アルコール関係プログラム、性犯罪者に対する処遇、住居提供業務など対象者に対する処遇の重要な部分に、パートナーシップ・プロジェクトが積極的に活用されている。また、一部の地域の特殊なプログラムとして始まった ETE プログラムは、現在、英国全域で実施されるに至っており、パートナーシップ・プロジェクトが保護観察サービスの主要な業務の一つに成長した例と言える。就業を促すための教育・研修、カウンセリング等は複合的な業務であり、地域の諸機関・団体の力が結集されて初めて効果を上げるものであるため、パートナーシップという方法が成果を上げたものと思われる。このように、パートナーシップ・プロジェクトは、保護観察サービスの業務を単に補完するだけでなく、主要な業務の一部を担い、新たな業務を開拓している。

先に述べたとおり、1990年代は、犯罪者の改善更生に対する悲観主義が、支出削減の要求とあいまって、英国保護観察サービスの基本的な理念であるソーシャルワーク文化に圧力を及ぼし始め、従来の方法による社会内処遇の実施に困難が見え始めた時代であった。パートナーシップ・プロジェクトは、そのような時期に、処遇の質を維持するための有効な方法となった。また、保護観察サービスの職員は、パートナーシップ・プロジェクトを通じて、地域の様々な団体と連携し、広範な市民と接触して、地域社会の問題を把握し、それによって犯罪者の抱えるニーズに関してアドボカシー（社会的代弁）機能を発揮し得たともいえる。保護観察サービスにおけるパートナーシップは、処遇の水準を維持し、地域社会との連携を確保する上で大きな意義を有していたのである。

第3節 ホワット・ワークス施策の展開とパートナーシップの動揺

英国保護観察サービスにおけるパートナーシップ・プロジェクトは、1990年代を通じて発展を続け、2000会計年度のパートナーシップ費用は約3,000万ポンド（約57億円）に達した。パートナーシップ施策の初期段階に内務省が設定した、保護観察サービスの予算の7%を充てるという目標は、2000会計年度に達成された⁽²⁸⁾。しかし、順調に発展してきたパートナーシップ施策は、ホワット・ワークス施策の推進によって大きく動揺することとなった。本節では、ホワット・ワークス施策の展開によりパートナーシップ施策がいかなる影響を受けたかを紹介する。

まず、認可犯罪行動プログラムの策定とその浸透によって、各地の保護観察管区でパートナーシップとして実施されていた構造的なプログラムが大きな影響を受けることが予想された。多くの保護観察管区では、それまでパートナーシップにより、薬物・アルコール乱用者や性犯罪者を対象にした独自のプログラムを開発し、活用してきた。特に薬物・アルコール乱用関係のプロジェクトは費用及びプログラム数ともに、パートナーシップ・プロジェクトの中で最も大きな割合を占めていた。ところが、薬物乱用や性犯罪を対象とする犯罪行動プログラムが認可されたため、保護観察管区では、一定期間内に独自のプログラムを廃止し、認可犯罪行動プログラムに切り替える必要が生じる。しかし、これらのプログラムでパートナーとなっていたボランティア団体が、これまでの方法を放棄して、即座に認可犯罪行動プログラムの実施に参入することは容易ではない。認可犯罪行動プログラムにおいては、マニュアルに規定された方法に従い、「完全な形」でプログラムを再現し、実施することが求められ、プログラム指導員の育成も一定の基準によった厳格な方法で行われるからである⁽²⁹⁾。

内務省ホワット・ワークス戦略グループは、ホワット・ワークス施策うち、将来本格的に開発予定の、「社会への再統合要因」促進のためのプログラムに関して、「効果的実務モデルの枠組み」の中でパートナーシップの活用を図ると言明している。住居の提供、基本的技能（識字能力や基本的計算能力等）の

伸長、雇用促進及び生活費に関するカウンセリング等の「社会への再統合要因」促進のためのプログラムについては、ホワット・ワークス施策開始当初からボランティア団体等を積極的に活用することが計画されていた。ボランティア団体の方に、この分野の専門的技能の蓄積があり、また、ボランティア団体が関与する方が、刑事司法システム内部だけでプログラムを実施するよりも、対象者に付与するステイグマ（烙印付け）が小さいと考えられたからである⁽³⁰⁾。しかし、それにはあくまでも「効果的実務モデルの枠組み」という留保がつき、処遇目標の設定、プログラムの策定、プログラムの実施の完全さや評価に関して、構造的な犯罪行動プログラムとほぼ同じような統制を行うことを予定している⁽³¹⁾。このため、ボランティア団体がこの分野のプログラムに参入するのも、やはり容易とはいえない。

一方、2001年4月に、パートナーシップを支える法的な枠組みが改革され、パートナーシップに関する業務が保護観察サービスの所掌業務の一つとして明示されたことは、パートナーシップを促進する要因の一つと考えられる。すなわち、『2000年刑事司法及び裁判所業務法』において、外部の団体又は個人と協働するための取決めをすることが各地域の「保護観察委員会」の業務の一つとして位置付けられ、また、取決めにより、保護観察サービスの職員以外の者を、保護観察サービスの業務の実施者として任命できることになった⁽³²⁾。これは、パートナーシップ・プロジェクトの順調な発展を踏まえ、パートナー施策にかかる業務が保護観察サービスの重要な業務の一つであることの公式の宣言を意味していた。しかし、同時に、保護観察サービスの予算の一定割合（直近は7%）をパートナーシップ・プロジェクトに充てるという目標は、実務の効率性の基準モデルである「ベター・クオリティ・サービス」及び「ユーロピアン・エクセレンス・モデル」に反するという理由で、2001年4月に撤廃された⁽³³⁾。すなわち、「パートナーシップによる業務」は、保護観察サービスの中心的な業務として公的な認知を得た反面、数値目標により保護される対象から外された。パートナー団体は、実務効率性の基準から見ると、有益で、効率的なサービスを提供しているとみなされない限り、助成金支給の対象から除外されることになったのである⁽³⁴⁾。

以上のような厳しい条件を考えれば、これまで密接な連携を結んできたボランティア団体が保護観察サービスとのパートナーシップを断念し、多くのパートナーシップ・プロジェクトが失われるとしても不思議ではない。ホワット・ワークス施策に対する批判の一つとして、「地域」に対して十分な配慮がなされずに施策が推進されているという危惧があったことを紹介したが、地域社会との連携の要であるパートナーシップ施策は、ホワット・ワークス施策の推進に伴い、確かに動揺を来し、過渡的な状況に追い込まれたのであり、その意味でホワット・ワークス施策に対するこの批判は、的外れではなかったのである。

第4節 新たなパートナーシップの模索

1 ホワット・ワークス全国運用マニュアルの改訂

もともと内務省は、ホワット・ワークス施策の計画段階において、地域社会とのつながりやパートナーシップを重視する方針をとっていた。ホワット・ワークス施策についての研究結果をまとめ、その後の実務構築の土台となった『証拠に基づく実務』（第2章第2節の1参照）には、最も効果的なプログラムの要件の一つとして「コミュニティに基礎を置くもの」であることが挙げられ、効果的な保護観察業務の要件の一つとして「パートナーシップに依拠している」ことも挙げられており、地域社会とのつながりとパートナーシップが重視されるべきことが明示されている⁽³⁵⁾。また、前節で触れたように、例えば「社会への再統合要因」促進のためのプログラムに関しては、パートナーシップを積極的に活用する方針

が示されていた。そのため、内務省は、ホワット・ワークス施策が地域社会とのつながりに配慮せずに推進されているという批判を深刻に受け止め、2000年には、ホワット・ワークス施策の推進がパートナーシップ施策に与える影響について検討するとともに、ホワット・ワークス施策の推進という条件の下でパートナーシップの活性化を図る作業に着手した。

まず、大多数の保護観察管区において独自のパートナーシップ・プロジェクトが実施されてきた薬物乱用の分野に関して、ホワット・ワークス全国運用マニュアルが改訂された。改訂マニュアルには、特に「パートナー団体との協働」の章が設けられ、薬物乱用者のための認可プログラムにパートナー団体を活用する場合に、どのような取決めや契約が必要かを詳細に明らかにしている⁽³⁶⁾。そこでは、パートナー団体が、認可薬物乱用プログラムを支え、補完する周辺サービスに携わる場合と、パートナー団体のスタッフが直接認可プログラムの実施に携わる場合⁽³⁷⁾とに分けられ、それぞれについて検討されており、前者については、これまで各保護観察管区で行われてきた契約や取決めが引き続き生かされるという解釈が示されている。後者のパートナー団体のスタッフが直接認可プログラムの実施に携わる場合については、保護観察サービスとパートナー団体との意思疎通を十分に保ち、プログラム提供の実施基準を満たすために、業務内容の特定、指導員の選別と評価、指導員の監督、指導員の罷免、プログラム提供の内容に関する業務協定、保護観察サービスの方針及び手続とパートナー団体のスタッフとの関係、プログラムの継続性などの事項について、どのような取決めが必要であるかが示されている。この改訂は、薬物乱用プログラムのみならず、他の認可行動プログラムの運営にも適用されるものと解釈されている。

2 ホワット・ワークス施策のその他の分野におけるパートナーシップの活用

社会内処罰命令（旧「社会奉仕命令」）のための認可プログラムや「社会への再統合要因」促進の分野における認可プログラムには、早くからパートナーシップを活用することが検討され、2000年に開始されたそれらの試行プロジェクトの幾つかには実際にボランティア団体に関与させたプログラムが導入されている⁽³⁸⁾。例えば、社会内処罰命令のための試行プロジェクトの一つでは、ボランティア団体が主体となって約200人の対象者の指導を行うことが試みられている。社会内処罰命令のためのプログラムは、単に対象者に作業や活動を提供するだけでなく、①対象者と作業内容とのマッチングを厳格に行うこと、②スタッフに対する研修を実施して、対象者が社会に融和的な態度をとることを促すような技能を持たせること、③対象者に実際の職業技能の修得を促すことなどを通して、再犯の低減を図るものである。そして、これらの効果と費用に関して、ボランティア団体が主導する試行プロジェクトと保護観察サービスが行っている試行プロジェクトとの結果が比較検討されている⁽³⁹⁾。試行プロジェクトの中間報告に基づく評価の段階では、ボランティア団体が主導的な役割を果たすプログラムも肯定的な結果を得ているようである。

3 パートナーシップに関する専門グループの設立

認可プログラムの実施についてボランティア団体の活用を模索するだけでなく、内務省は、ホワット・ワークス施策を展開する中でボランティア団体とどのような関係を築いていくかを検討する作業にも着手し、2000年にそのための専門委員会である「ホワット・ワークスとパートナーシップ専門グループ」(What Works and Partnership Task Group)（以下、「専門グループ」という。）を設立した。専門グループは、内務省保護観察ユニット（当時）、保護観察管理職連盟(ACOP: Association of Chief Officers of Probation)⁽⁴⁰⁾及びボランティア・セクターの代表者から構成され、ホワット・ワークス施策が展開さ

れる過程においてパートナーとなるボランティア団体と保護観察サービスのパートナーシップ管理官のニーズを把握して、次のようなことを実施する任務を担うこととなった⁽⁴¹⁾。

- 適切な情報、指針及び研修を普及させるための計画を作り、また、それを準備し、支援すること
- ホワット・ワークス施策とパートナーシップ施策に関しての全国的な会議や地域別説明会を企画すること、
- パートナー団体が提供するサービスの効果に関する指標や尺度を吟味し、適切な尺度が全国で用いられるようにすること、また、その指標や尺度を（パートナー団体が作成する）サービス提供に関する明細事項の中に盛り込む方法を検討すること
- 黒人及びアジア人のボランティア・セクターや女性団体との保護観察パートナーシップを促進すること
- 共同認可委員会（第2章第4節の1参照）のプログラム認可基準が保護観察パートナーシップにとって持つ意味について意見を述べ、関連する契約やサービス提供の明細事項を策定する作業などに供すること

この専門グループは、内務省に対し、新たなパートナーシップ戦略を策定し、その戦略の中でパートナーシップのための予算支出に関する規則を明示し、また各種の認可プログラムを提供するに当たってパートナー団体が果たすべき役割を明確にし、そのためのモデルを提示することなどを勧告した⁽⁴²⁾。内務省は、新たなパートナーシップ戦略をまとまった形では明示しなかったものの、以後、ホワット・ワークス施策は、専門グループの勧告を踏まえながら推進されることになった。先に紹介した『協約』の基準を具体化し、専門グループにボランティア諸団体の代表者を招聘することによって、政策立案過程にボランティア諸団体を関与させたのである⁽⁴³⁾。

4 パートナーシップ施策に関する保護観察回状

専門グループによる勧告を踏まえて、2001年1月2日付けで、内務省は、「パートナーシップとホワット・ワークスの実施について」という題名の『保護観察回状』（2001年第24号）を送付し、ホワット・ワークス施策を推進する中で、パートナーシップの在り方を改めて検討するように各保護観察管区に勧告した。この保護観察回状は、初めに、保護観察プログラムを提供し、対象者の社会への再統合を促すサービスを提供する上で、パートナー団体がこれまで重要な役割を果たし、今後も果たし続けると宣言した上で、ホワット・ワークス施策展開の日程、特に認可プログラムの導入予定時期を視野に入れ、各保護観察管区において新たなパートナーシップ戦略を構築する必要性を強調している。さらに、「犯罪行動プログラム及び犯罪行動に関連する個人的要因」、「社会奉仕」、「基本的技能及び就業促進サービス」等の分野におけるホワット・ワークス施策の展開状況と今後の日程、それがパートナーシップに及ぼし得る影響、それぞれの分野でパートナー団体が今後果たし得る役割などを分析している⁽⁴⁴⁾。

この中で、薬物乱用、性犯罪、飲酒運転及び暴力犯罪などの分野で構造的なプログラムを提供してきたパートナー団体が、ホワット・ワークス施策によって特に影響を被る可能性が高いことが明言されている。そして、これらの分野でパートナー団体が今後もプログラム提供に関与する方法として、構造的なプログラム提供にかかわるスタッフを派遣する方法、構造的なプログラムを補う支援サービスの提供にかかわる方法の二つが挙げられている。前者においては、プログラム指導員の養成、スタッフの能力の維持、プログラムの実施及び要する費用等について、パートナー団体と新たな契約や取決めが必要となることが勧告され、後者においては、既存の取決めが支援サービスの提供に触れていなければ、それをカバーできるよう取決めを修正し、パートナー団体と保護観察サービスとの円滑な意思疎通を確保す

る方策を取決めに盛り込むように勧告されている。

このような構造的なプログラム提供の分野とは対照的に、負債サービスなどの経済問題にかかわるカウンセリングの分野は、ワット・ワークス施策の進展によってもパートナー団体がそれほど影響を被らない分野として例示されている。その上で、これらの分野において、パートナーシップのための予算を引き続き確保し、さらにパートナーシップ・プロジェクトの質をワット・ワークス施策の基準を満たすものに向き上げていく必要性が勧告されている。

以上のように、この保護観察回状は、ホワット・ワークス施策の展開に伴うパートナーシップの在り方を処遇の個別分野について検討し、それを踏まえ、全体として、パートナー団体に情報を提供し、研修への参加を促すなどして、ホワット・ワークス施策の展開という新たな状況に対応できるようパートナー団体の能力の向上を図る必要があることを強調している。そして、そのために「投資」を行うことが「持続的なパートナーシップ関係」を築くのに有用であることを、パートナー団体に理解させる必要があると注意を喚起している⁽⁴⁵⁾。

5 パートナーシップ施策再構築の現状

動揺したパートナーシップ施策を再構築するために、内務省はこれまでに、①ホワット・ワークス全国運用マニュアルを修正し、ボランティア団体をパートナー団体として認可薬物乱用プログラムの運営に関与させる方法を検討し、②パートナー団体を活用した認可プログラムのための試行プロジェクトを設け、③ボランティア団体の代表者をメンバーの一部として招聘した専門グループを設立し、ホワット・ワークス施策を推進する中でのパートナーシップの在り方を検討させ、④専門グループの勧告を踏まえて、『保護観察回状』（2001年第24号）を公刊し、パートナー団体の能力向上を促す必要性について、各保護観察管区の注意を喚起するなどの方策を実行してきた。

これらの施策は、緒についたばかりといえる。認可プログラムにボランティア団体を関与させる方法は例示されているものの、それが、保護観察サービスとボランティア団体の双方にとって長期的にどのような意味を持つかというパートナーシップの意義にかかわる問題は深く検討されているわけではない。そのため、これらの施策は、パートナーシップの損傷を最小限に防ぐための「応急措置」という観を免れない。また、パートナーシップを活用した試行プロジェクトは数も少なく、その効果について十分な結論が得られていない段階にあり、『保護観察回状』（2001年第24号）の勧告も抽象的なレベルのものが多く、各保護観察管区の指針に直結するものとなっているとはいえない。

しかしながら、これらの方策は、ボランティア団体の能力向上を促し、これまで培ってきたパートナーシップ施策とホワット・ワークス施策とを連関させようとする内務省の姿勢を内外に明示するものとなっている。このように、パートナーシップを再構築する作業は、認可犯罪プログラムが本格的に導入されようとする矢先に、ようやく開始されたのである。

注

- (1) アニタ・ギブスは、ニュージーランドにあるオタゴ大学の教授となる前には、英国において保護観察官として勤務し、さらにオックスフォード大学の保護観察研究ユニットで研究に携わった経歴を有する。
- (2) 「パートナーシップ」という語は、外部の諸機関及び諸団体と共同で特定の事業を推進することを一般に意味するが、英国の保護観察サービスの場合には、特に、地域のプライベート・セクター（民間営利部門）又はボランティア・セクター（民間非営利部門）と公式の取決めを行い、共同で犯罪者処遇又は犯罪予防等のためのプロジェクトを樹立することを指してこの語が使用されている。なお、「ボランティア団体」の意味に

については、「はじめに」の注(6)を参照されたい。

- (3) Tony Margetts, “The Future of Partnership Work Within the Probation Service”, *Probation Journal* Vol. 44 No. 4 (1997), 2001.

なお、トニー・マーゲッツによれば、保護観察サービスの職員は、ボランティア団体の活動を助長する一環として、多くのボランティア団体の長時間に及ぶ評議委員会に出席してきたが、その際、保護観察サービスの代表者として出席することもあれば、業務としてではなく、私的な時間を費やして出席していたこともあったという。

- (4) Alan Sanders and Paul Senior edit., *JARVIS: Probation Service Manual* (Fifth Edition) (Sheffield Hallam University, updated January 1994), vol. 3 Chapter 1, paragraph 4.1.

- (5) *Ibid.*, vol. 3 Chapter 1, paragraph 4.4.

- (6) *Ibid.*, vol. 3 Chapter 1, paragraph 4.5-4.7.

- (7) *Ibid.*, vol. 3 Chapter 1, paragraph 4.8.

- (8) *Ibid.*, vol. 3 Chapter 1, paragraph 4.9.

- (9) *Probation Service Act 1993*, s.9.

- (10) *Probation Rules 1984*, 41A.

- (11) 一人の者(団体)に提供できる額の上限は、内務大臣が決定できるものとされた。これを踏まえ、『保護観察回状』(1994年第34号)に、各地の保護観察評議会が1年間に一人の者(団体)に対して提供できる額は、10万ポンドか又はその経費の2%を超えてはならないという規定が設けられた。

- (12) Anita Gibbs, “Partnership between the Probation Service and Voluntary Sector Organization”, *British Journal of Social Work* 31 (2001), 15-16.

- (13) また、ボランティア諸団体相互の共存が脅かされるだけでなく、ボランティア団体が営利団体と競争しなければならなくなったことも、大きな影響の一つとして指摘されている。

- (14) 例えば、保護観察サービスの対象者に対し、社会内命令の遵守事項として、薬物依存者にボランティア団体が提供しているサービス活動を受けるようにという指示がなされる場合などがこれに当たる。

- (15) Anita Gibbs, *op. cit.*, 19.

アニタ・ギブスが、1994年から1995年にかけて、保護観察サービスの職員とボランティア団体の代表、計65人を対象に行った面接調査の結果によれば、契約文化の浸透によって、自発的な意思に基づき対象者に対しサービスを提供するという、そもそものボランティア団体の目標を損なわれることになるという回答した者が多かったという。

- (16) Tony Margetts, *op. cit.*, 201-202.

- (17) トニー・マーゲッツによれば、保護観察サービスのパートナーとなるボランティア団体のマネージャーの多くは、公的セクターに勤務していた経歴を有していたため、全面的な民営化を要求するという急進的な指向は有しておらず、そのことも保護観察サービスとの連携が比較的円滑に保たれた一因になっているという [*ibid.*, 202]。

- (18) 前記注(15)で紹介したアニタ・ギブスの行った調査結果による [Anita Gibbs, *op. cit.*, 20]。

- (19) *Ibid.*, 23 及び Home Office, *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England* (London, 1998), paragraph 5 and 6 参照。

- (20) 「はじめに」の注(6)で紹介したとおり、『協約』においては、互助的な基盤に立ち、「共通の主張や利害を追求するための人々のアソシエーション」であり、「通常、ボランティアが自分たちと同じような人々のために運営している」比較的小規模な団体を、他のボランティア団体と区別して、特に「コミュニティ・グループ」と呼んでいる。そして、両者を意味する呼称として「ボランティア・コミュニティ団体」という用語を使用している。

- (21) *Ibid.*, 8.1-8.4, 9.2-9.4 and 9.5-9.9.

(22) *Ibid.*, 11-13.

なお、前記注(15)で紹介したアニタ・ギブスが実施した調査によれば、契約文化が強調されていた当時の状況を反映して、女性グループや少数民族のグループの代表者には、保護観察サービスとの大きな契約を得ることは困難だと考えていると回答する者も多かった。彼らは、自分たちのグループは、規模が小さいため、サービスの明確化の要求（例えば、運営及び財政業務を誰が行うか、実施状況の調査とその評価をどのように行うかなどについての取決め）を満たすことが困難であると考えたのである [Anita Gibbs, *op. cit.*, 20]。

(23) Tony Margetts, *op. cit.*, 203.

(24) *Probation Circular* No. 77/2000, Appendix 3 and 5.

なお、本稿では、1ポンドを190円に換算している。

(25) *Probation Circular* No. 77/2000, Appendix 3 and 5.

なお、パートナーとなる団体の種別が不明なものが、住宅提供以外のプロジェクトで6 (0.5%)、住宅提供プロジェクトで3 (0.2%) あった。

(26) 先に述べたとおり、家事調停等の家事裁判業務も、従来、保護観察サービスの業務の一つであったが、『2000年刑事司法及び裁判所業務法』によって「児童及び家事裁判諮問・支援サービス」という専門機関が設立され、この業務は保護観察サービスの所掌事項から切り離された。

(27) Tony Margetts, *op. cit.*, 202.

(28) 2001年10月29日、英国内務省全国保護観察局においてパートナーシップ担当官（当時）ジョージ・バーンズ氏が行ったプレゼンテーションに基づく。ちなみに、1998会計年度のパートナーシップ費用の比率は、保護観察サービス予算の約6%であった [*Probation Circular* No. 77/2000, Appendix 2.]。

(29) 内務省ホワット・ワークス戦略グループも、各保護観察管区やパートナー団体が、パートナーシップによるプログラムの認可を共同認可委員会に対して直接申請できるかどうかは複雑な問題をはらんでいるとしている [What Works Strategy Group, *What Works Strategy for Probation Service* (Home Office, 1998) paragraph 9.10]。

(30) *Ibid.*, paragraph 11.9.

(31) また、ホワット・ワークス戦略グループは、現在の犯罪行動プログラムの認可基準を、就業の促進のような、一連の「社会への再統合要因」促進の分野にそのまま適用することは困難であるとしながらも、まず、犯罪行動プログラムと同じ認可の方法をこの分野のプログラムにも採用することが可能かどうかを検討するとしており、犯罪行動プログラムと同様の認可方法の検討を優先する構えを示している [*Ibid.*, paragraph 11.14]。

(32) *Criminal Justice and Court Services Act 2000*, section 5(2).

(33) *Probation Circular* No. 77/2000, paragraph 3.

(34) これと同時に、パートナーシップ・プロジェクトを制限する規定も廃止されることとなった。前記注(11)で紹介したパートナーシップ・プロジェクトに関する資金提供上の制約、すなわち、1年間に一つのパートナー団体に対して提供できる資金の上限を10万ポンドか又はその予算全体の2%とした規定は撤廃され、各地の保護観察管区の裁量に任されることとなった。

(35) Tim Chapman and Michael Hough, *Evidence Based Practice : A Guide to Effective Practice* (Home Office, London, 1998), Figure 1.2 and Figure 1.3.

(36) Home Office, *Amendment to the National Management Manual for Substance Misuse Programmes* (London, 2000), section 2.

(37) パートナー団体が認可プログラムの実施に携わる場合でも、更にパートナー団体のスタッフが専ら携わる場合と、保護観察サービスとパートナー団体のスタッフが協働して携わる場合とが想定され、それぞれについて検討が行われている。

(38) What Works Strategy Group, *op. cit.*, paragraph 11.4 and *Probation Circular* No. 151/2001, para-

graph 37-39.

- (39) 2002年1月10日、英国内務省全国保護観察局パートナーシップ担当官（当時）ジョージ・バーンズ氏の電子メールによる情報に基づく。ただし、2004年2月現在、社会内処罰命令のためのプログラムは、いまだに認可がなされていないため、最終的に、これらの試行プロジェクトがどのように評価され、またボランティア団体をどのように活用した方針がとられることになるのかは分からない。
- (40) 保護観察所管理職連盟は、各保護観察管区の管区長、次長、首席保護観察官及び上席保護観察官から構成される組織で、保護観察サービスの業務に関する政策の提言を図ったり、それに関する調査を行うことなどを任務としている [法務省保護局監訳『ジャービス保護観察マニュアル（第5版）-第1分冊-』（法務資料第26号，平成6年3月）20頁]。
- (41) *Probation Circular No. 77/2000, paragraph 6.*
なお、既に述べたとおり、プライベート団体（営利団体）も、保護観察サービスのパートナー団体となり得るが、プライベート・セクター（営利部門）の代表者は、この専門グループには招聘されていない。
- (42) George Burns, *What Works & Partnership* ([Home Office], [2001]). [この文献は、内務省全国保護観察局パートナーシップ担当官（当時）ジョージ・バーンズ氏が内務省で行ったプレゼンテーションのレジюмеである。]
- (43) 2001年3月22日、専門グループは全国セミナーを開催した。セミナーには英国全域の保護観察管区の代表者とボランティア諸団体の代表者が招聘されたが、参加人員の約20%はボランティア団体の代表者によって占められていた。このセミナーの結果を踏まえ、ジョージ・バーンズ氏が本章の注(42)のプレゼンテーションを行い、当面の専門グループの任務が完了し、その活動を終えた。
- (44) *Probation Circular 24/2001, paragraph 6, 11-16, 17, 18-21 and 22-23.*
- (45) *Ibid.*, paragraph 6 and 26.

まとめ

英国の保護観察サービスは、その起源が慈善事業によって運営されるものであったことに象徴されるように、ボランティア団体を始めとする地域の諸団体・諸機関と時代に応じた関係を築きつつ発展してきた。1990年代前半に当時の保守党政権によって推進された「パートナーシップ施策」は、それまでに各地域の保護観察管区においてそれぞれ独自に行われていたボランティア団体等との連携を「公式化」し、統一された方法で実施することを目指すものであった。この施策により、契約文化と競争原理に基づいてボランティア団体等との連携が築かれるようになったために、それまでに保護観察サービスが地域のボランティア団体等との間に培ってきた関係に葛藤がもたらされるのではないかという懸念もあった。しかし、犯罪者の改善更生に対する悲観主義が支出削減の要求とあいまって、英国保護観察サービスの基本的な理念であるソーシャルワーク文化に対し圧力を及ぼし始めている時期にあって、パートナーシップ・プロジェクトは、処遇の質を維持するための有力な方法と位置付けられ、1990年代を通して発展を続けた。さらに、1997年に誕生した労働党政権が「パートナーシップ文化」の構築を宣言したことから、保護観察サービスにおけるパートナーシップ施策は、その後も順調に成長を続け、2000年には、パートナーシップ・プロジェクト関係予算は、保護観察サービス予算の7%を占めるに至った。しかし、その直後、新たな改善更生主義を旗印としてホワット・ワークス施策が展開される中で、パートナーシップ施策は大きく動揺し、その存在が問われることとなった。英国の保護観察サービスは、これを深刻な問題として捉え、ホワット・ワークス施策とパートナーシップ施策との調和を図る作業を開始した。

その手始めとして、英国保護観察サービスは、ボランティア団体に対する二つのことを明らかにした。第一に、保護観察サービスの制度にどのような変革が行われても、ボランティア団体は保護観察サービスにとって不可欠であり、犯罪者の社会内処遇を実施する上でパートナーであり続けるとしてボランティア団体の存在価値を再確認し、第二に、そのような重要なパートナーであるボランティア団体のエンパワーメント（能力付与）を促す方針を打ち出した。

ボランティア団体のエンパワーメントのために内務省がとった方策として、第一に、「ホワット・ワークスとパートナーシップ専門グループ」にボランティア団体の代表者を招聘し、ホワット・ワークス施策とパートナーシップ施策とを調和させるための政策立案過程にボランティア団体自体を関与させた。第二に、『保護観察回状』（2001年第24号）を公表して、ボランティア団体に対してホワット・ワークス施策に関する情報を提供し、必要に応じて、研修等の支援を行い、新たな状況に適応できるようその力量の強化を促すという方針を提示し、それを実施するよう全国の保護観察管区に促したことである。こうして、ホワット・ワークス施策の推進は、図らずも保護観察サービスが各地域で築き上げてきたボランティア団体との連携とパートナーシップ・プロジェクトの重要性を改めて確認し、地域のボランティア団体のエンパワーメントを促す契機となった。

ホワット・ワークス施策の下に認可犯罪行動プログラムの導入が本格的に始まってから3年が経過した現在、パートナーシップ施策にはどのような変化が生じているのであろうか。2004年に公刊された資料によれば、最近のパートナーシップ・プロジェクトのための予算は約3,400万ポンド（64億6,000万円）に達している⁽¹⁾。最近のパートナーシップ・プロジェクトの内訳等に関する情報は公開されていないため、その内容については分からないが、予算規模から見て、パートナーシップ施策は大きな損傷を被っておらず、むしろその後も成長を続けていることがうかがわれる⁽²⁾。おそらく、内務省がパートナーシップの意義を再確認する姿勢を打ち出したことを支えにして、各地域の保護観察管区においても、パート

ナーシップ・プロジェクトに適合するような処遇の領域が改めて確認されたためではないかと思われる。

もともとホワット・ワークス施策の策定段階では、犯罪者の長期的な改善更生を図るためには、構造的な犯罪行動プログラムだけでは十分ではなく、犯罪行動プログラムによって対象者にもたらされた肯定的な行動や認知の変容を維持し、支える措置が必要であるという見方が強調されていた。例えば、「社会への再統合要因」を促進させることは、それ自体が基本的な処遇であるだけでなく、対象者のうちに生じた肯定的な変化を支え、「ふり返し」を防止する有力な処遇方法とみなされていた⁽³⁾。「社会への再統合要因」は、基本的な技能から就業、住居、家庭の問題等々までに及ぶ、およそ社会生活全般を対象とする領域である。このような広範な生活領域を対象にした処遇は、ボランティア団体を始めとする地域の様々な社会資源を利用して始めて可能となることはいうまでもない。処遇現場の最前線にある各保護観察管区の職員は、そうしたことについて認識を新たにしたのではないかと推測される。

しかしながら、ホワット・ワークス施策推進下におけるパートナーシップ施策に全く問題が見られないわけではない。これまでの数多くのボランティア団体との豊富な内容のパートナーシップに代わり、全体として、特定の団体との長期的なパートナーシップに移行するという懸念が、内務省内部においてさえ表明されている⁽⁴⁾。パートナーシップが、認可プログラムを保護観察サービスの代わりに実施したり、認可プログラムを補うサービスの提供を目的とするプロジェクトに集中し、全体として、ますますホワット・ワークス施策の実施というニーズにのみ沿ったものとなる危険性が指摘されている。

ボランティア団体は、ボランティアのスタッフを活用することが多いとはいっても、企業や行政とは異なる立場から、特定の領域についての専門的なノウハウを蓄積し、それに基づくサービスの提供を任務とする専門集団である。その専門性によって、企業や行政とは異なる一つのセクターを構成している⁽⁵⁾。したがって、ボランティア団体が提供するサービスのある部分が、行政機関を始めとする他の機関や団体のニーズに対応するのは必然的であるといえよう。しかしながら、ボランティア団体が保護観察サービスの当面の業務を請け負うサービスのみを提供するようになった場合、当のボランティア団体としての存在意義が問われるだけでなく、ボランティア団体がパートナーシップ・プロジェクトに提供するサービスの質にも影響が生じるのではないだろうか。犯罪者は多くの生活上のニーズを抱えた存在であり、その改善更生のためには、一つの方法に基づく処遇だけでなく、広それらのニーズに広範に対応して行く必要がある⁽⁶⁾。そのための活動を実施する上で、ボランティア団体が提供するサービスには、行政機関が実施する処遇にはない強みがあるといえる。

藤井敦史は、NPOの社会的機能として、①信頼を伴った水平的で自発的な連帯関係、いわばボランティアなコミュニティを形成する機能、②市民生活の現場に密着した地点から潜在的な社会問題を発見し、柔軟かつ即応的に新たな社会サービスを供給するイノベーション機能、③直接的な実践活動だけでは問題解決が困難なときに、市民社会、行政、企業に対して社会変革を訴えかけ、そのための具体的な政策提言を行うアドボカシー(社会的代弁)機能という三つを抽出している⁽⁷⁾。こうした機能が行政機関にはない意義を持つのは、犯罪者処遇の分野でも同じであろう。ボランティア団体は、保護観察サービスの対象者やその関係者と水平の関係を作り上げることによって、これまで認識されなかった彼らのニーズを探知し、既存の方法と異なる方法を開発してそのニーズに柔軟に対応し、さらにそのニーズの社会的アドボケーション(代弁)を行うことができるのであり、そうした機能によって、独自の意義を持つ存在になるといえる。しかも、ホワット・ワークス戦略グループがかつて指摘したように、こうした機能を持つボランティア団体と対象者やその関係者とのかかわりは、「保護観察サービスによる指導監督期間終了後も継続し得る」⁽⁸⁾。ボランティア団体が再犯防止のために果たすこうした役割を十分に認識していたから、様々な施策上の変化にもかかわらず、英国保護観察サービスの職員はボランティア団体とのパー

トナーシップを堅持してきたと推測される。もし、各地の保護観察管区が、認可プログラムの実施やその実施を補うサービスの提供のみをパートナー団体に求めることになれば、パートナーシップ・プロジェクトにおいてボランティア団体が担ってきた、こうした独特の機能を減じてしまうことは想像に難くない。

ボランティア団体がその独自の機能を発揮できる場としてのパートナーシップ・プロジェクトを築くためには、まずパートナーシップ施策の動揺を乗り切るために内務省が提示したボランティア団体のエンパワーメントという方針を、実際のプロジェクトの策定過程に生かすことにあるといえよう。取り分け、『協約』において強調されている、ボランティア団体とのコンサルテーションという方針を具体化し、個々のプロジェクト立案段階にボランティア団体の見解を反映させることが大きな意味を持つと思われる。そして、このようなコンサルテーションを拡充し、パートナーシップ・プロジェクトの機能を、さらに、コミュニティのニーズを反映するものに高めようとする指向も見られる。2003年、全国保護観察サービスは、『パートナーシップ・プログラムプロジェクトの全ライフサイクル』の改訂版を公刊した⁽⁹⁾。これは、パートナーシップ・プロジェクトの運営について全般的な指針を示すものであるが、ここでは、プロジェクト策定の全過程を通じて、直接、パートナーとなるボランティア団体等とのコンサルテーションだけでなく、地域の公的諸機関・諸団体、広範な利害関係者（議員、近隣住民の代表者、事業主、コミュニティ・グループ等も含む。）とのコンサルテーションや対話の必要性が強調されている⁽¹⁰⁾。保護観察サービス内部の必要性だけでなく、地域のニーズを反映し、広範な地域の人々の支持を得るようなパートナーシップ・プロジェクトを樹立することが指針として打ち出されている。こうした広範な関係者との意見交換を通じて、より広範な地域のニーズを把握し、その広範なニーズに対応する新たな方策を検討し、必要に応じてアドボカシー（社会的代弁）を行うというボランティア団体の機能を促進することが期待されるのであり、そうすることによって、保護観察サービスにおけるパートナーシップをコミュニティ形成の一翼を担うものに高めることが指向されている。パートナーシップ・プロジェクトを、その独自の機能を十全に発揮するものに高められるか否かは、こうした指向を実務においてどれだけ実現して行けるかにかかっているといえよう。パートナーシップを「外注」という以上の意義を持つものにするためには、「サービスの提供についての真のコンサルテーション」が行われなければならない⁽¹¹⁾。

果たして、社会内処遇の組織体制においても、処遇プログラムの実施においても、かつてないほどの速度と規模で中央集権化が推し進められている英国で、このような指向を十分に展開することが可能なのだろうか。また、矯正サービスと保護観察サービスとの統合を勧告したパトリック・カーターが、犯罪者処遇の直接の実施主体を選択する際に、公的セクター、プライベート・セクター（民間営利部門）及びボランティア・セクターの間の「競争」を推奨していることから分かりますとおり、競争原理に基づく市場アプローチを強く推し進めようとする動きも再び見られる⁽¹²⁾。『協約』が掲げた「パートナーシップ文化」は、このような動向の中で、どの程度、またどのような形で共存することが可能なのだろうか。それは、現時点においてはまだ分からない。パートナーシップの行く末を含め、英国の社会内処遇の変革がその全貌を現すには、もうしばらくの時間が必要なようである。

注

(1) National Probation Service, *Setting the Pace-how the National Probation Service has delivered A New Choreography* (Home Office, 2004), p.18.

(2) 第3章第2節及び第3節で紹介したように、パートナーシップ・プロジェクトのための費用は、1998会計

年度において2,653万9,755ポンドであり、2000会計年度においては約3,000万ポンドであった。

- (3) Tim Chapman and Michael Hough, *Evidence Based Practice : A Guide to Effective Practice* (Home Office, London, 1998) Section 5, Overview.
- そのほか、犯罪行動プログラムによって生じた肯定的な変化を維持する措置として、その変化を専門的にフォローする「ブースター・プログラム」を設けることが企画されており [What Works Strategy Group, *What Works Strategy for the Probation Service* (Home Office, 18th August 2000) paragraph 9.5.], 2004年2月現在、「認知的技能ブースター」という一種類のブースター・プログラムが認可されている。この点については、第2章第4節の4の表2-1参照。
- (4) George Burns, *What Works & Partnership* ([Home Office], [2001]). [この文献については、第3章の注(4)を参照。]
- (5) この考察は、李妍焱が日本のNPOについて述べている論考を参考にしている [李妍焱「専門職業集団としてのNPO—日本におけるNPOの社会的位置付けに関する再検討—」(『社会学年報』第33号, 59~62頁)]。
- (6) このことは、もちろん、認可犯罪プログラムのような、構造的なプログラムの価値を否定するものではない。犯罪の要因となった認知や行動の在り方に直接働き掛けることを目的とし、しかも統計的に相当な効果が確認されているこれらのプログラムが、犯罪者処遇において有力な方法となることは間違いない。
- (7) 藤井敦史「NPOにおける〈市民的専門性〉の形成—阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を通して—」(『社会学年報』第33号, 23~25頁)。
- (8) What Works Strategy Group, *What Works Strategy for the Probation Service* (Home Office, 18th August 2000) paragraph 11.9.
- (9) このパートナーシップについての指針書は、ボランティア団体とのパートナーシップだけでなく、刑事司法機関を始めとする他の公的機関や民営利団体とのパートナーシップをも対象としている。
- (10) コミュニティや利害関係者への必要な対応として、プロジェクトを立ち上げる段階におけるパートナー団体とのコンサルテーション、プロジェクトの詳細な計画や予算等について検討する準備分析段階における警察や刑事司法諸機関とのコンサルテーション及び地方自治体や保健機関との意思の疎通、プロジェクトのデザインを行う段階における議員や地方参事議員等をも交えた会議、プロジェクトを具体的に開発する段階における地域住民の利害を代表するグループや団体、事業主、学校、コミュニティ・グループ、宗教団体等との対話、プロジェクト実施段階における各層の意見に基づく実施施設の変更等についての検討が挙げられている [National Probation Service, *Partnership Programme – Full Project Lifecycle –* (Home Office, March 24, 2003) paragraph 1.3, 2.3, 3.2, 4.2 and 5.8]。
- (11) Tony Margetts, “The Future of Partnership Work Within the Probation Service”, *Probation Journal* Vol. 44 No. 4 (1997), 203.
- (12) Patrick Carter, *Managing Offenders, Reducing Crime – A new approach –* (Strategy Unit, December 2003), p.34 and p.37.

巻末資料

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関する協約（訳文）

「パートナーシップ文化」形成の嚆矢となった内務省公文書である『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関する協約』（Home Office, *Compact – getting it right together – Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, London, 1998）の訳文を巻末資料として掲載する。

協約

適切な相互関係のために

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関する協約

内務大臣から国会へ提出

女王陛下の命により

1998年11月

首相からのメッセージ

政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの協約は、あらゆるレベルにおける両者の関係を導く枠組みを定めたものである。この協約は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターが公共の政策とサービスを策定し、提供する上で、相補的な役割を果たし、また政府が国民生活のすべての領域でボランティア・コミュニティ活動を促進する役割を果たすことを確認するものである。

ボランティア・コミュニティ団体の活動は、これからの時代を「与える時代」(Giving Age)にするという政府の使命にとってきわめて重要である。ボランティア・コミュニティ団体は、個人が自らのコミュニティの発展に貢献することを可能にする。ボランティア・コミュニティ団体は、それによってシチズンシップ(市民性)を促進し、コミュニティ感覚を回復し、また、公正で包容力のある社会という共通の目的に大きく貢献する。この協約は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係を強めるものであり、実務的かつ象徴的な意義を持つ文書である。

下院議員トニー・ブレア閣下

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協約

内務大臣とケネス・ストー卿（イングランドのボランティア・コミュニティ・セクターにおける対政府関係作業グループ議長）の共同序文

ボランティア・コミュニティ・セクターは、国家及び市場と並んで活動する、国の「第三セクター」として社会において非常に重要な役割を担っている。ボランティアの積極的関与、個人やグループに対するサービスの提供や支援を通じて、ボランティア・コミュニティ・セクターは、地域社会や市民生活に対し、計り知れないほど巨大で貴重な、かけがえのない貢献を行っている。

この協約は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとのパートナーシップに対する新たなアプローチをつくりだすことを目的としている。協約の中には、両者の関係を以前とは異なる形で、しかも、よりよく実現することを可能にする枠組みが盛り込まれている。政府とボランティア・コミュニティ団体は、包容性の追求、公的生活への献身、健全な地域社会の発展の支援など、多くの目標を共有している。この協約は、我々が共有する価値観と相互尊重に基づいてパートナーシップを発展させるための出発点である。

ボランティア・コミュニティ・セクターの対政府関係作業グループは、本協約の作成について、ボランティア・コミュニティ・セクターの見解を見定めるために、重要なコンサルテーション（協議）の活動を実施した。我々は、本協約が協議を通じて明らかになった考慮すべき主要な事項を具体的に表現していることをうれしく思うとともに、協議の過程に参加した多数のボランティア・コミュニティ団体に感謝したい。我々は、本協約によって、ボランティア・コミュニティ団体や、ボランティア・コミュニティ・セクターのサービスの受益者と利用者が、政府とより一層効果的で実り豊かな関係を持つようになることを期待する。

我々は、現在、主要な領域における望ましい実務の規範を発展させ、地方レベルにおいて協約の原則と事業が受け入れられるように、地方自治体協会その他の団体と緊密に連携し、協約を発展させようとしている。1999年に議会に対して最初の年次報告を作成する時までには、大きな前進が達成されるものと期待している。

[署名]

下院議員ジャック・ストロー閣下

[署名] ケネス・ストー卿

協約の位置付け

1. イングランドにおける協約は、ボランティア・コミュニティ・セクターと政府諸省庁との広範囲な協議の上で作成された。本協約は、包括的ではないが、ボランティア・コミュニティ・セクターとその活動の多様性を認識し、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係を強化するための一般的枠組であり、また、それを可能にするメカニズムと見なさるべきである。
2. 本協約は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係に関する覚書である。これは、法的拘束力を持つものではない。その権威は、協議の過程を通じて、政府とボランティア・コミュニティ・セクター自身がこれを支持したことに由来する。本協約は、まず、各地域を担当する政府組織を含む中央政府諸省庁と「ネクスト・ステップ」プロジェクトの執行機関に適用される（原則的にはすべての「ネクスト・ステップ」執行機関に適用されるが、実際に、本協約が意味を持つのは、それらの機関がボランティア・コミュニティ・セクターとかがかかわっている場合だけである）。本協約は、一連のボランティア・コミュニティ・セクター諸団体に適用される。付録 A に、本協約がどのように作成されたかについての説明を付した。
3. 連合王国の他の地域においてもいくつかの協約が作成されている。協約の実施過程の一部として、連合王国の複数の地域に責任を負う政府諸省庁及び「ネクスト・ステップ」執行機関に関して、本協約に生起する諸問題を取り扱う指針が作成される予定である。

共通の見解

4. 本協約は、当時、野党であった労働党によって作成された『ボランティア・セクターの将来 (Future of the Voluntary Sector)』に関するディーキン委員会報告及び政策文書『共に未来を築くこと (Building the Future Together)』をもとに作成された。両文書は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターは様々な相補的な役割を担うとともに、共通の価値を保持し、両者の理解をさらに促進し、相互の関係を発展させるための協約の作成が大いに望まれると結論付けている。本協約は、社会の改善のために協働し、ボランティア・コミュニティ活動を助長し、支援しようとする政府とボランティア・コミュニティ・セクターの確約の表現である。こうしたプロセスの一環として、本協約は、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・セクターの関係を支える基本的な原則と遂行課題を設ける。
5. 本協約の根底にある哲学は、ボランティア・コミュニティ活動が、民主的で、包容力のある社会の発展の基礎になるということである。ボランティア・コミュニティ・グループは、独立した非営利団体として、社会に独自の価値をもたらし、国家及び市場とは異なる独自の役割を果たしている。それらは、ボランティア活動のための機会を提供することにより、個人が公的生活とコミュニティの発展に貢献することを可能にする。それによって、個人やグループの技能、関心、信念、価値などを引き出すのである。政府とボランティア・コミュニティ・セクターはともに、我々の社会におけるボランティアのきわめて重要な貢献と、そうしたボランティアによる社会的貢献を支援するボランティア団体の重要な役割を認め、高く評価する。
6. ボランティア・コミュニティ団体は、社会の発展と国民の社会的、文化的、経済的及び政治的生活

に対して、重要な、文字通り計り知れない貢献を行っている。これらの団体は、サービスの設計及び提供に利用者が関与するのを先導する役割を果たしており、また、そのままでは発言の場を持たない人々のための代弁者としての役割を果たし、それによって、社会の平等と多様性を促進している。すなわち、貧困を軽減し、生活の質を改善し、社会的に排除された人々の参加を助長している。また、ボランティア・コミュニティ・セクターは、国民に対して重要で直接的な経済的貢献も行っている。

7. 本協約は、ボランティア・コミュニティ団体のこのような特性が社会に大きな利益となっていることを理解し、また、政府がボランティア活動の促進とボランティア・コミュニティ団体の活動に対する支援に積極的役割を果たし得ることを認識する。ボランティア・コミュニティ団体の活動の範囲と質は、政府による法制化や規制により、常に肯定的又は否定的な影響を受けるが、本協約は、その影響を肯定的なものにしようとするものである。

共通の原則

8. 本協約を支える共通の原則は、以下のとおりである。

8.1 ボランティアな活動は、民主的社会の必須の構成要素である。

8.2 独立した多様なボランティア・コミュニティ・セクターは、社会の福利にとって不可欠である。

8.3 公共の政策及びサービスの策定と実施において、政府とボランティア・コミュニティ・セクターには、それぞれ異なる、互いに補完し合う役割がある。

8.4 共通の目標と目的に向けての協働は、更に価値を高める。意味あるコンサルテーション（協議）が関係を築き上げ、政策の立案を改善し、サービスやプログラムの策定と実施を拡充する。

8.5 政府とボランティア・コミュニティ・セクターは、それぞれ異なる形の説明責任を担い、またそれぞれ異なる範囲の利害関係者に対して責任を負う。しかし、双方ともに、高潔さ、客観性、説明責任、公開性、廉潔さ及び指導性が求められる。

8.6 ボランティア・コミュニティ団体は、その目的を唱道するために法律の範囲内でキャンペーンを展開する権利を有する。

8.7 政府は、特にいくつかのボランティア・コミュニティ団体の資金提供者として重要な役割を果たしている。資金提供が政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係の重要な要素になることもある。

8.8 政府及びボランティア・コミュニティ・セクターの双方は、民族、年齢、障害の有無、性別、性的指向性又は宗教にかかわらず、すべての人々にとっての機会均等を促進することが重要であると認める。

政府の遂行課題

9. 政府の遂行すべき課題は、以下のとおりである。

独立性

9.1 ボランティア・コミュニティ・セクターが、法律が認める範囲内でキャンペーンを展開し、政府の政策について意見を述べ、(いかなる資金提供関係にあらうとも) 政府の政策に異議を申し立て、自らのことを自主的に決定し、また運営する権利を含め、その独立性を承認し、支持すること

資金提供

9.2 『ボランティア・セクターによる政府資金へのアクセス (Access to Government Funding for Voluntary Sector)』に関する「規則改善専門委員会 (Better Regulation Task Force)」報告 (これは、政府資金提供の枠組みにおける、より適切な均衡性、対象の選定、一貫性及び透明性の必要性について指摘している。) の勧告を考慮し、政府の施策にこたえるボランティア・コミュニティ団体の能力を確保するための戦略的資金提供という考えについて特に配慮すること

9.3 ボランティアなセクターとのコンサルテーション (協議) を踏まえて、政府諸省庁のための適正な資金提供の原則を明示するために、適正実務の規範を作成すること。この規範は、以下のことを促進する。

- (a) 費用対効果 (value for money) を含む、明白で一貫性のある基準に基づく資源の配分
- (b) ボランティア・コミュニティ団体の目的及び団体が効率的かつ効果的な活動するための必要性を考慮した資金提供政策
- (c) 次のことを実施するための共通の、透明性のある取決め
 - 目的、業務遂行状況の指標及び関連目標についての合意と評価
 - 速やかな支給の促進
 - 財政的支援についての再検討
 - 資金提供の姿勢に変更がある場合には、それについて諮問を行うこと
 - 将来の資金提供に関して、できるだけ早期に、通常は現行の助成期間の終了前に、ボランティア・コミュニティ団体に対して情報提供を行うこと
- (d) 長期的な計画策定と安定性を促すために、必要な場合に行う、長期的、複数年にわたる資金提供の意義

9.4 ボランティア・コミュニティ・セクターとボランティア活動にとってのインフラストラクチャー (社会基盤) の重要性を認識し、また、必要に応じて、全国、地方及び地域レベルにおいてその発展を支援すること

政策立案とコンサルテーション (協議)

9.5 新しい政策や手続について、特にその立案段階において、ボランティア・コミュニティ・セクター

に持つ意味をできるだけ明らかにするために、その評価を行うこと

- 9.6 (例えば、大臣への勧告を準備している場合などに) 緊急性、機密事項を扱う際の慎重さや機密保持については配慮されなくてはならないが、それを考慮した上で、例えば、法に基づくサービス提供のような分野で、特に政府がボランティア・コミュニティ・セクターの新しい役割と責務を提案する場合などに、ボランティア・コミュニティ・セクターに影響を与えそうな点に関して、ボランティア・コミュニティ・セクターに諮問を行うこと。当該の団体がその利用者や受益者、利害関係者と協議する必要があることを考慮し、このような諮問は時宜を得たものでなければならず、また、回答するための十分な時間的余裕を見込まなければならない。
- 9.7 女性やマイノリティ・グループ、社会的に排除された人々を代表するようなボランティア・コミュニティ・セクターの特殊なニーズ、利害及び貢献を積極的に考慮すること
- 9.8 ボランティア・コミュニティ・セクターから機密保持を条件に提供された情報について、法的制約と公務の適切な遂行の範囲内において、機密保持について尊重すること
- 9.9 コンサルテーション(協議)、政策評価及び政策実施に関する適正な実務規範をボランティア・コミュニティ・セクターと共同で作成すること。これは、コンサルテーション(協議)の影響についての評価と卓越性に関して内閣事務局が策定する中央の指針に基づいて作成される。

より適正な政府

- 9.10 特に個別省庁の枠に収まらない事項が問題となっている場合、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの効果的な協働、アプローチの一貫性及び適正な実務を促進すること
- 9.11 (できる限り決定及び結果の公表を保証しようと努める)開かれた政府及び適正な規制という原則を順守すること
- 9.12 ボランティア・コミュニティ・セクターとの協力の下に、協約の実施状況について年次の査察を行うこと
- 9.13 他の公共機関による協約の採用を促進すること

ボランティア・コミュニティ・セクターの遂行課題

10. ボランティア・コミュニティ・セクターの遂行すべき課題は、以下のとおりである。

資金提供および説明義務

- 10.1 高水準の管理運営と業務活動を維持し、資金提供者及び利用者への報告及び説明責任の義務を果たすこと。該当する場合には、チャリティ団体として報告すべき枠組みを遵守すること

10.2 法を尊重し、法に対して説明責任を負い、またチャリティ団体の場合には、チャリティ委員会（Charity Commission）から公表されている、政治活動及びキャンペーンに関する指針を含む、該当する指針を遵守すること

10.3 各団体にふさわしい活動の質について基準を設けること

政策立案とコンサルテーション（協議）

10.4 政府に申し入れを行う、又は政府からの諮問に答申する際には、サービス利用者、ボランティア、メンバー及び支持者に対して、必要に応じて、自らの活動と政策上の立場を確実に伝えて、諮問を実施し、また、その過程で政府に対して表明した意見をそれらの人々に正確に伝えること

10.5 機密保持を条件に入手した政府からの情報について、機密保持を尊重すること

適正な実務

10.6 政府及び他の機関との効果的な協働及びボランティア・コミュニティ・セクターの間での効果的な協働を促進すること

10.7 活動とサービスの策定及びその実施に利用者をできるだけ関与させること

10.8 活動、雇用、ボランティアの参加及びサービスの提供について、最も適正な実務と機会の均等を促進するための指針を設けること

10.9 政府との協力の下に、本協約の実施状況について年次の査察を行うこと

コミュニティ・グループ、黒人及び少数民族のための団体に関する問題

11. この協約に盛り込まれている原則及び遂行すべき課題はすべてのボランティア・コミュニティ・セクターに適用されるが、コミュニティ・グループ及び黒人や少数民族グループのためのボランティア・コミュニティ団体の特殊なニーズ、利益及びその貢献に特別の考慮を払う必要がある。

12. コミュニティ・グループは、しばしば相互扶助を基盤にして、共通の主張や利益を追求するために集まった人々のアソシエーションであり、通常、ボランティアにより自分たちと同じような人々のために運営されている。コミュニティ・グループが政府とかかわる場合、大部分は中央政府ではなく地方政府とであるが、このようなグループも、政府の立法、規則及び政策の変更によって、直接的又は間接的に影響を受けることもある。コミュニティ・グループの見方と関心は他のボランティアな団体と異なることから、これらグループの独自のニーズ及び利益を考慮することが重要である。このことを促進し、また反映するために適正な実務の規範が作成される。

13. 様々な領域のグループやコミュニティと協働しているにもかかわらず、黒人及び少数民族のためのボランティア・コミュニティ団体は、ボランティア・コミュニティ・セクターの伝統的な構造の外に

置かれていると感じている。本協約は、これらの団体に対する支援及びそれら団体の参加が、政府とボランティア・コミュニティ・セクター双方にとって主要な課題であることを確かなものとする枠組みを提供する。特に、全国、地方及び地域レベルで、黒人及び少数民族のボランティア・コミュニティ団体の活動効果を高めることを目的としている、黒人及び少数民族のためのインフラストラクチャー団体（訳注：ボランティア・コミュニティ団体の活動基盤整備づくりをする団体）に対して資源を割り当てる必要がある。同様に、政府及びボランティア・コミュニティ・セクターは、黒人及び少数民族のための団体に対し、パートナーシップ、コンサルテーション（協議）及び意思決定に直接に関与する機会を確実に与えるための処置を講ずる必要がある。これにより、これらの団体は、潜在力を発揮し、またそれを実現するよう促されることになろう。これらのことは、黒人及び少数民族のためのボランティア・コミュニティ団体独自のニーズと状況を反映した特別な実務規範の中に盛り込まれる。

意見不一致の解決

14. 本協約は、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係を強化するための一般的な枠組みを設けている。この枠組みの適用に関する意見の不一致は、可能な限り、当事者間で解決されるべきである。これを容易にするために、双方の当事者が同意する場合には、調停者の見解を求める等の調停が合意達成に至る方法として有効なこともある。この枠組みに違背する行為は、行政的失策であり、通常の方法で国会行政管理官に不服を申し立てることができる。政府は、本協約にかかわる不服申立てや救済の手続を強化する必要があるか、経験に照らして検討する。

協約の促進

15. 枠組みを構築するための文書としての本協約は、出発点であって、結論ではない。政府とボランティア・コミュニティ・セクターは、本協約の適用と効果を進展させるために協働することを義務付けられている。協働の一環として、資金提供、コンサルテーション（協議）と政策評価、ボランティア活動、信仰に基づくグループを含むコミュニティ・グループ、黒人及び少数民族団体などの領域で、実務規範が作成される。

16. 本協約を効果あらしめる手続の一環として、本協約の実施状況と進捗状況を振り返るために、政府とボランティア・コミュニティ・セクターの代表者との年次会議を開催する。会議の報告書が公刊され、国会図書館に置かれる。

17. 第2パラグラフで述べたように、協約は、まず、地方事務所を含む中央政府諸省庁及び「ネクスト・ステップ」執行機関に適用される。政府は、例えば、省庁に属さない公共団体など他の公共機関と地方自治体にも積極的に協約を広め、それらの団体に対し、ボランティア・コミュニティ・セクターとのふさわしい関係を作り上げるために、本協約を採用し、適用するよう促す所存である。

付録 A

協約が作成されるまで

1. 『ボランタリー・セクターの将来 (Future of the Voluntary Sector)』に関するディーキン委員会の勧告と、当時、野党であった労働党によって作成された政策文書『共に未来を築く (Building the Future Together)』が、本協約を策定する原動力となった。ディーキン委員会は、政府がボランタリー・コミュニティ・セクターの多様な役割の正当性を認め、また、健全なセクターを促進する上で政府自身の責任を認識しなければならないと結論づけた。同委員会は、政府とボランタリー・コミュニティ・セクターとの将来の関係のための基本となる原則を盛り込んだ「協定 concordat」を、双方の代表者で作成するよう提案した。『共に未来を築く』は、一連の原則に基づく協約が政府とボランタリー・コミュニティ・セクターとのパートナーシップの基礎として必要であると結論づけた。
2. 内務大臣が議長を務める行政グループ (Ministerial Group) が政府内における本協約の実施を監督することになっている。このグループに代表を派遣しているのは、内務省、文化・メディア・スポーツ省、教育雇用省、環境運輸地域省、保健省、社会保障省、スコットランド省、ウェールズ省及び北アイルランド省である。また、チャリティ委員会 (Charity Commission) はオブザーバーの地位にある。この行政グループの目的は、本協約の実施を監督し、実施状況を調査すること、他の公的機関が協約を採用するよう奨励すること、ボランタリーなセクター、ボランティア活動及びコミュニティなどの問題にかかわる政府諸省庁間での一貫性を促進すること、政府とボランタリー・コミュニティ・セクターの適正な意思疎通を促すことなどである。
3. ボランタリー・コミュニティ・セクターにおける対政府関係作業グループは、イングランドにおけるボランタリー・コミュニティ・セクターと政府との関係を強化する方法を検討するために設けられた。この作業グループはボランタリー・コミュニティ・セクターの主要な傘下組織の代表によって構成され、コミュニティ・グループやコミュニティ団体、ボランティア活動団体、ボランタリー・サービス促進全国評議会 (Council for Voluntary Service)、ボランタリー団体全国促進評議会 (National Council for Voluntary Organisations)、黒人と少数民族の団体などの代表が含まれている。議長は、カーネギー連合王国トラストの理事であるケネス・ストー卿である。
4. ボランタリー・コミュニティ・セクターにおける対政府作業グループの目的は、本協約の特質を詳細に吟味し、提案内容について他のボランタリー・コミュニティ団体の意見を聞き、政府と連携することであった。また、65のボランタリー団体からの代表者で構成された関連グループ (Reference Group) も設けられ、政府との協議の前及び協議中に、作業グループの活動に関する意見を提出する役割を担った。そして、この関連グループからの意見が、答申文書 (consultative document) の草案作成に活用され、この草案は、広くボランタリー・コミュニティ・セクターによる協議に供され、イングランド全体で催された一連のセミナーや協議で支持された。作業グループは、協約が適格で、受け入れられるものとするためには、このような協議の過程が決定的に重要であると考えた。

5. 答申文書は、ボランティア・コミュニティ・セクターに回覧され、意見が求められ、また、協約を作成するための2本の道筋のうちの一つとして、政府も諸省間で協議を行った。答申文書の構成と内容が、ボランティア・コミュニティ・セクターとの間で策定された協約の基礎となった。

特定事項のコンサルテーション（協議）

6. コミュニティ・グループの数は、数十万に及ぶと推定される。コミュニティ・グループには、コミュニティのメンバーが他のメンバーにサービスを提供することを旨とする会員団体、キャンペーン団体、自助グループ、レジャーのためのグループ、芸術のためのグループなどが含まれる。コミュニティ・セクター連合（Community Sector Coalition）は、コミュニティ・グループ及びその全国団体の代表者を対象にして特別のコンサルテーション（協議）を行い、この協議において、自主的、民主的で自由な社会にとって、これらのグループは、分散しているとは言え、極めて重要なものであることが示された。伝統的なボランティア・セクターと多くの分野で共通した関心を持つと同時に、コミュニティ・グループは、それぞれ優先事項、組織構成及びエトスを異にするため、関心を異にする分野も多いこともこの協議により確認された。
7. コミュニティ・グループの活動の多くは地方レベルのものであるが、しばしば全国レベルの決定が、コミュニティ・グループが活動する環境に影響を与えることがコンサルテーション（協議）により明らかになった。特に、適切な手続とコンサルテーション（協議）、均衡（proportionality）及び能力形成の問題、コミュニティ団体の素人的管理の特質について、協約の中で特別な理解と認識を示し、特別な実務規範を設けることが必要であると考えられた。多くのコミュニティ・グループは、独自の特質を持ち、独自の状況にあるために、他のボランティア・セクターとは別個の独立したセクターとしての認知を求めていることも協議の過程で明らかになった。
8. 黒人ボランティア・コミュニティ団体のための全国的支援機関である Sia によって、特別のコンサルテーション（協議）が実施された。それを通じて、黒人ボランティア・コミュニティ・セクターが、様々なサービスと支援ネットワークを提供する多岐にわたる団体やグループによって構成されていることが明らかになった。しかし、これらの団体は、発展していく上で多くの障害に遭遇し、その役割と潜在力に対する周囲の認識の不足により、活動が妨げられてきたことが認められた。不十分な資金提供と他の団体が黒人のボランティア・コミュニティ団体をパートナーシップから排除していることが、特に懸念された。黒人ボランティア・コミュニティ団体が目指すところは、政府と黒人ボランティア・コミュニティ団体とで別個の協約を設けた方がよく充たされると考える者さえいた。黒人ボランティア・コミュニティ団体は、政府とのコンサルテーション（協議）の過程に全面的に参加し、協約が自分たちの特有のニーズと状況を考慮に入れたものとなるよう強く望んだ。こうした協議の結果は、全国レベル及び地方レベルの双方において、協約の策定に役立った。この協議の報告書は、Sia（Winchester House, 9 Cranmer Road, London SW9 6EJ）から入手可能である。

内務省

ボランティア・コミュニティ・セクターにおける政府関係作業グループ
この文書は以下のところから入手できます。

[内務省]

Home Office

Voluntary and Community Unit

Rm 264, Horseferry House

Dean Ryle Street

London

SW1P 2AW

Helpline: 0171 217 8400

または

[対政府関係作業グループ]

Working Group on Government Relations

c/o NCVO

Regent's Wharf

8 All Saints Street

London

N1 9RL

Helpdesk: 0845 600 4500

この文書は内務省のホームページ (www.homeoffice.gov.uk/) でも入手できるし、または対政府関係作業グループのホームページ (www.ncvo-vol.org.uk) でも入手できます。

法務総合研究所研究部報告 28

平成 17 年 6 月 印 刷

平成 17 年 6 月 発 行

東京都千代田区霞が関 1-1-1

編集兼
発行人 法務総合研究所

印刷所 ヨシダ印刷両国工場
