

フィリピンにおけるNPOの活動と評価の実態調査

—— NPO評価のための公益指標研究へ向けて ——

川口 善行¹⁾ 高木 武夫
伊藤眞知子 渡辺 暁雄

はじめに

わが国においては、生き活きとした市民生活の実現の担い手としてのNPO(民間非営利組織)への期待は高まり、その重要性への認識も深まりつつある。1998年12月の特定非営利活動促進法(以下NPO法という)の施行、さらに2001年10月からの特定非営利活動法人活動基盤整備に関する税法上の優遇措置の実施など、制度的な整備が進められてきた。NPO法に基づく認証団体(内閣府および都道府県による)は、われわれの共同研究²⁾が開始された当初、約5,200団体であったが、2003年8月現在には約12,800を数え、福祉、環境、国際協力、まちづくり、男女共同参画社会の形成など17の分野にわたって多様で活発な活動が展開されている。これらの活動に関して過去、「特定非営利活動法人の活動、運営の実態に関する調査」(平成11年度内閣府委託調査)、「市民活動団体の評価に関する調査」(平成12年度内閣府委託調査)などの実態調査は開始されているものの、NPOに関する学術的な研究は数多いとはいえない。

われわれの共同研究は、NPOの組織評価および事業評価のための具体的かつ実践的な「指標」を策定し、その妥当性に関する検証を行うことを目的としている。指標策定に当たっては、さまざまな視点が考えられるが、この共同研究においては、公益を軸に据えた「公益指標」を求めている。NPO活動の進展と質的向上のためには、活動内容を的確に把握し、それをもとに改善をはからねばならない。そのためには現状を的確に把握することを可能にする指標と、それをもとにした成果の測定法を確立することが必要である。

1. 対象とするNPOの範囲

研究会の発足に先立ち大まかな合意形成を行ったとはいえ、具体的に研究に入る際には、改めて、研究対象とするNPOの範囲を決定する作業が必要であった。研究会立ち上げ以前の議論では、NPOに限らず、営利企業、行政機関にも適用できるような公益視点による指標は求められないだろうか、あるいは、行政機関まで含めることは無理にしても、民間ならば営利、非営利を問わず共通の公益指標を求めようとする議論もあった。現在でも、営利組織と非営利組織の間で公益が異なるものではないのならば、共通の評価指標を作りたいという希望はあるが、それを求めるには、気の遠くなるような、時間と手間がかかるだろうということで、当面は、NPO（非営利組織）を評価の対象とすることに落ち着いた。

一口にNPOといっても、それは、広範な活動範囲と様々な組織形態を持つので、研究対象とするNPOの範囲を決めておく必要がある。特定非営利活動推進法（通称NPO法）が法人格の認証をする際に定めている条件を、NPOの定義と誤解しているケースをしばしば見かける。また、同法に基づいて法人格が認証された団体のみをNPOと扱っているような文章も散見される。同法の規定は、あくまでも通称NPO法人の認証に関わることに過ぎない。同法の成立以前から、様々な非営利活動が任意団体として行なわれていた。それらは、NPO（非営利組織）、NGO（非政府組織）、ボランティア団体、市民団体、などと呼ばれていた。また、非営利の法人には、民法で定められている公益法人（財団法人、社団法人）、社会事業法、医療法で定められている社会福祉法人、医療法人、等がある。その他学校法人、宗教法人、なども、広義のNPOに含まれる。さらに広く解釈する場合には、労働組合、協同組合、等もNPOと考えられる。

このように、NPOは、狭義、広義、様々に使われる。法人格を持つとする場合には、それぞれ関係する法の規定に従うが、NPOは、必ずしも法人格を持たねばならないものではなく、活動の自由のために、あえて法人格を持たない組織も存在する。法人格の有無を問わなければ、NPOを定義するものはない。それは、営利事業を営もうとする時に、法人格を持たずに、個人の資格で、あ

るいは任意のグループで事業を営むことも可能である。営利法人にも、株式会社以外に、合資会社、合名会社、有限会社、など様々な会社形態があることも、NPOの場合と同様である。NPOの研究を進めていくためには、すべてのNPOを対象とすることは、時間的、技術的に困難である。そこで、研究会における議論を経て、本研究で評価対象とするNPOとは、当面は通称NPO法人と呼ばれる非営利法人、およびボランティア団体、市民団体等の非営利の任意団体とすることにした。任意団体については、将来、特定非営利活動促進法による法人格認証の対象になり得る任意団体の範囲とした。通称NPO法人となる可能性のある団体であって、公益法人、社会福祉法人等、その他の非営利法人となる可能性を持つ団体についても研究対象に含めるが、政治団体、宗教団体等、通称NPO法人として認証対象とならない団体は研究対象から除外することにした。

2. NPOと公益

本研究は、既に歴史を持つ研究分野の如く、直ちに、社会的な調査や実験を実施し、それら集計分析や結果分析を行うことは困難であった。本来、公益指標の研究であれば、まず、公益の定義が必要と考えられるが、公益を安易に定義することは研究を誤る危険がある。研究対象としたNPOの活動者の多くは、公益をはっきり意識して活動を開始したものではないことが、活動者の言動から伺われる。それらの団体の会則では、特に公益の語を掲げていないものが多い。特定非営利活動推進法案作成の段階でも、既存の公益法人への批判があると共に、公益の語が、戦前使われた国益、あるいは行政上の便宜等と、混同されないか、との危惧がNPO各団体から表明された。1998年に成立した同法では、第1章総則「(目的) 第1条 この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。(定義) 第2条 この法律において特定非営利活動とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。(以下省略)」と規

定している。ここでは、「公益」の語が使われているが、極めて緩やかな表現で、自由な社会貢献活動としての非営利活動の健全な発展の促進を、公益の増進に結びつけたいという目的が書かれている。次の定義は、公益そのものの定義ではなく、この法律においてという前提のもとで、特定非営利活動の分野(福祉、社会教育、まちづくりなど12の分野、2003年17分野に拡大) および社員の資格、役員の報酬等にかかわる規定で、公益の定義ではない。

われわれの共同研究では、まず公益を定義するのではなく、公益の意味するところは、一先ず「人々のため、社会のため」という程度に止めておくことにした。様々な調査、研究をする中で、公益の意味とそれを表す指標を固めていくことを期して研究を進めている。

3. フィリピンにおけるNPOの活動と評価に関する実態調査

3.1 なぜフィリピンを調査対象としたか

NPOの語は、世界中で同じように使われているものではないことを始めに断らねばならない。米国のジョンス・ホプキンス大学のレスター・サラモン教授を中心に非営利セクターの国際比較研究が行なわれ、1994年に報告書(Salamon and Anheier 1994=1995)が出版されている。日本におけるセミナーのために来日したサラモン教授から、日米欧では、非営利セクター、ボランティア、NGO、市民活動、その他様々な用語が使われており、さらに同様な用語を使っていても、その意味するところは微妙に、あるときは大きく異なることがあり、その調整に多くの時間を割き、なお完全な一致を見ることはなかった、との苦労話を聞いた記憶がある。本研究の対象とするNPOは、フィリピンでは、主としてNGOと呼ばれている。その活動と評価において、フィリピンは日本のかなり先を進んでいるとの定評がある。それは、ある意味で、行政が十分機能せず、政府にあまり期待できない状況なので、NPOが活躍せざるを得ない実態を表しているともいえる。また、経済ならびに社会の状況が、高学歴者に十分な活躍の場を提供できないことから、多くの優秀な人材がNPOに活躍の場を求めている。そうした事情を踏まえながらも、多くの研究者がフィリピンにNGO

(NPO) の研究のため訪問していることも事実である。

このようなフィリピンのNGO (NPO) の活動と評価の実態をみるために、2003年2月17日から20日の期間、マニラを中心に訪問調査を行った。訪問先は以下のとおりである。

(1) CODE-NGO (Caucus of Development NGO Networks)

10のナショナルレベルのNGOネットワークを中心に発足し、1991年にNPOとして登録を受ける。現在14のNGOネットワーク組織とその傘下3,000のNGO団体が参加するフィリピン最大のNGOネットワーク組織。

(2) PCNC (Philippine Council for NGO Certification)

NGOの税制優遇措置の資格審査と認証を行うNGO。1997年に制定されたフィリピンの「税制改正法」においてその役割は国家によって保証されている。PCNC自体がNGOであるため、NGOがNGOを評価する(同胞評価)仕組みになっている。

(3) FPE (Foundation for Philippine Environment)

フィリピン最大の環境NGO。1992年、Debt-for-NatureSwaps (環境のための債務帳消し) の基金として、アメリカUSAID (米国国際開発庁) の支援のもとに設立された。

(4) ICAN (アイキャン・特定非営利法人アジア日本相互交流センター)

パヤタス地区(首都マニラ近郊にある巨大なごみ捨て場とスラム)における職業訓練や医療支援、ミンダナオにおける里親プロジェクト、給食プロジェクト、少数民族支援を現地で行っている日本のNGO。

(5) PBSP (Philippine Business for Social Progress)

スタッフ200名、年間予算5億円を超えるあらゆる活動を行うNGO。農業技術開発、環境保全、企業フィランソロピー、人権擁護、等々のプロジェクトを自ら実践する他、ネットワーク構築および、他のNGOへの資金提供

も行う。企業からの約1億円の寄付をテコにして、全世界から4億円以上の助成金を獲得している。

以下は調査に参加した研究会メンバーによる、それぞれの専門分野、あるいは関心の深い事項に関するまとめである。今回のフィリピンでの調査は、基本的に全員同行・同席したものである。とはいえそれぞれの専門と関心の差異により、受ける印象も異なってくる。まとめの作成に当たり、分野間のすりあわせや用語の統一等は最小限に止めているので、判り難い点もあるかと思われるが、広範な活動範囲を持つNPOの研究には、偏らない、言いかえると枠に嵌めないことが、本研究がある程度進展するまでは必要と考え、敢えて調整は行っていない。しかしそれぞれのパートを読むに従って、本研究の進んでいる方向が感じて頂けるものと考えている。

3.2 国際協力に関わる評価について

フィリピンにおいては、同国が発展途上国として、援助・支援を受ける立場であり、NGOは専ら自国民を対象とする活動をしており、他国への支援を専門とするNPOは見当たらなかったが、今般の出張ではスラムで活動する日本のNGOを訪問することが出来た。そこで、フィリピンの国際協力NPOに対する評価の実態に代わり、日本における国際協力分野に関する評価の現状を紹介する。

国際協力の分野において、ODA（公的援助）については、会計検査院による支出監査に始まり、次いで旧総務庁による業務遂行状況に関する事業評価が行われるようになった。国際的には1991年にOECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）が、評価方針として適切性、効果、効率、成果、持続性、等を示したが、それらを具体的に測る基準を示すには至らなかった。日本のODAの規模が世界最大となる1990年代には、ODAに対し、マスコミ、NGO（国際協力市民団体）などからは、ODAの税金の無駄遣いと、現地の住民および環境への影響などについての厳しい批判が行われた。NGOの活動については、その規模が極めて小さく、社会であまり問題とされない時代には、事業計画と活動報告程度の自己評価が中心であった。NGOの活動が発展すると共に、市民の目が向けられるようになり、行政および民間財団等からのNGOに対する助成も増

加した。それによって、NGOの評価、それも事業評価から組織評価にも関心が広がって来た。

1995年頃からは、ODAとNGOの連携協力の必要が論じられるようになり、政府機関とNGOの共同評価が開始され、その後両者の協働事業も始まった。現在、国際協力分野の評価については、多くの研究と様々な実践的な評価の試みがなされている。

3.3 都市貧困の現状と政府・NGOによる貧困対策

フィリピン・都市貧困の状況

フィリピンにおける貧困問題とその対策は、同国において常に最重要課題である。例えば世界銀行の2000年における試算（World Bank 2003）によると、1日1ドル以下の収入で生計を立てている人口は、全体の14.6%、2ドル以下となると46.4%にまで上昇する。他の東南アジア諸国と比較しても、インドネシアでは1日1ドルの貧困線以下は7.2%、資本主義経済導入の遅れたベトナムにおいてさえ、1998年時点で17.7%であった。さらに1998年のアジア経済危機以前、他の東南アジア諸国が7%前後の経済成長率を記録していたのに比べ、フィリピンでは3.5%にとどまり、加えて人口増加率が2.6%という高率であったことも影響し、周辺諸国との経済格差が同国において厳しい重圧となっている。

フィリピンの貧困問題で、その貧困の性質を特徴付けているのが、都市部と農村部間の経済的不平等格差である。前出世界銀行の試算によると、1997年における貧困線以下（\$1.08/日）の人口比率は、都市部が21.5%に対し農村部が50.7%となっている。フィリピン農村部においては、ココナッツや砂糖など、価格変動の激しい換金作物生産に依存している上、零細農民にはその耕作面積も限られており、加えて農業意外の産業基盤は脆弱である。これらの要因からくる不安定な家計収入構造が、農村における貧困を生み出す。そして都市と農村間の大きな所得格差が、年間250万人ともいわれるマニラ首都圏への人口流入の一大要因となる。しかし都市部においても雇用機会は限られているため、農村からの流入者の多くは「スクワッター」（squatter：土地不法占拠者）としてインフォーマル・セクター（都市スラム）に吸収されることになる。

ゴミの山で暮らす人々

スクオッターが集住する地域は、河川敷や高架道路下といった環境上・衛生上問題が多く、住民は常に災害や疾患と隣り合わせに生活を送っている。今回のフィリピン訪問で我々研究グループは、マニラ首都圏に点在するインフォーマル・セクターにおいても特に環境の劣悪な——ゴミ集積場自体が一大スラムと化している——ケソン市郊外のパヤタスを視察することとなった。パヤタスに向かう途上、平野が続く景色の中に徐々に小高い山が見え始める。それとともに行き交う車両のほとんどが、ゴミ収集車両であることに気づく。その山は全て、マニラ首都圏から排出される大量のゴミから成り立っており、頂上付近ではゴミの腐敗熱による煙が幾筋も立ち昇っている。「スモーキーバレー」という通り名の所以である。高さ30m、全幅10ha前後のこの巨大なゴミの山の周辺には約12,000人が居住している。そのうち20%~30%が、リサイクル可能なゴミを拾い、それを換金して生計を立てる廃品回収人であり、彼等は「スカベンジャー」と呼ばれている。

パヤタスでは現地で生計プログラム・医療支援を行っている名古屋に本部を持つNGO、「ICAN（アイキャン・アジア日本相互交流センター）」の現地代表である伊藤洋子氏にインタビューを行い、現地視察にも同行願った。

「今は乾季なのでそれほどでもないですが、雨季ともなると腐敗臭もひどくなり、ゴミの山は泥土のように不安定になります」（伊藤氏：談）。

パヤタスでは2000年7月に大規模なゴミの山の崩落が発生し、230名以上の命を奪うという大惨事に至った（その後もゴミの崩落は数回発生している）（ICAN 2003）。フィリピン政府およびケソン市は、パヤタスゴミ集積場の一時閉鎖と、罹災家族への再定住地への移転、及び一時金の支給等を行ったが、マニラ首都圏から排出される大量のゴミは、他の集積場における処理能力の限界から、結局はパヤタスへと運搬され、現時点においてもパヤタスは大規模ゴミ集積地としての役割を担わざるを得ない状況にある。たしかに政府やケソン市の施策とともに、アジア開発銀行等による貧困支援プロジェクト（アジア開発銀行 2001）も立ち上がってはいるが、農村から都市部への大量の人口流入は、新たなスカベンジャーを日々生み出しており、彼らを含めパヤタスで生活する極貧層は、上記のプロジェクトの直接的な恩恵を受けていない。「行政サイドは、

彼らスカベンジャーたちを、人間として見ていないようなふしがあります」。伊藤氏が述べるように、フィリピンの都市化・産業化が進行する上での負の遺産を、政府は意識的に省みようとしません。

また1992年の地方自治体法施行以来、ゴミ回収事業はマニラ首都圏から各地方自治体に権限が委譲され、自治体ごとの差こそあれ、近年パヤタスのような「直接投機」方式のゴミ処理場から、「衛生埋立て」方式のそれへの変化が見られる³⁾ (外務省 2003)。しかしこのようなゴミの最終処分場を巡る変化は、都市環境問題や衛生をめぐる諸問題を解決するための方策ではあるが、一方においてスカベンジャーの生きる糧を取り上げることになる。ゴミの処理方法を巡っての急激な環境変化は、パヤタスに生きる多くの人々の、中・長期を射程に入れた持続的な生活形成を考えた場合、必ずしも最善の策ではない。

このような状況の中、ICANでは、廃品回収によって生計を立てる女性や無職の女性を対象に、ぬいぐるみやアクセサリー、被服やハンディクラフト等の製作技術を指導し、ゴミに依存する暮らしからの漸進的脱却を促進する「職業訓練プログラム」を指導している。我々がパヤタス内にある作業訓練所を訪れた時にも14～5人の女性たちが、日本人および現地ボランティア・スタッフとともに、熱心に作業に従事していた。職業訓練プログラムの他、ICANでは同地域において他のNGO (SALTやACCE) との協力体制をとり、医薬品援助や巡回医療サービス、同地域の栄養失調状態にある乳幼児への栄養改善プログラムを行っている。

政府およびPBSPの都市貧困対策と今後の展開

現アロヨ政権では、アキノ政権・ラモス政権以降の流れと同様、貧困対策を重視してきている。現在、フィリピンの貧困削減計画において中心的役割を担っているのが、前エストラダ政権時に設置された「国家貧困対策委員会 (NAPC)」である。NAPCのメンバー構成は、政府からの各省庁の代表13名の他、地方政府から4名、市民セクターから14名の代表者から成り立っており、政府による一元的な政策に止まらず、多方面に渡るステークホルダーによる合議体制により、貧困削減へ向けての政策立案を行っている (国際協力銀行 2001)。このように、様々なステークホルダーとのパートナーシップを重視するように

なったフィリピン政府の貧困対策では、ラモス政権以降その活動が重要な位置を占めるようになったNGOが、政府関連のプロジェクトはもちろん、独自の貧困対策プログラムを立案、施行し、多くのドナーから資金協力を受けることとなった。

例えばPBSPの場合、2002年11月以降、アジア開発銀行との連携による都市貧困の削減に関わるプロジェクトを展開している(PBSP 2003a)。当該プロジェクトは地方政府、企業等の民間セクター、NGO、PO、それぞれの地域住民とのパートナーシップのもと、マニラ市内および地方自治体9箇所における23のコミュニティで、5,823の都市貧困世帯の住環境改善が目的となっている。住環境改善には、地域のインフラ整備や、地域住民の生計プログラムの立案、起業のためのローン援助、回転資金や元金の提供も含まれており、最終的には23のコミュニティの「住宅所有者自主管理組織 (HOA)」により、自立的な運営が可能になることを目指す。当該プロジェクトにおけるPBSPの主要な役割は、事業計画の立案、プロジェクトの目的や全体的な構成(フレームワーク)の、全関係者への周知(トレーニングプログラム含む)、そして実施計画の段階から、計画全体のモニタリング(事業過程における観測)と評価(事業過程と結果における適正・効果性)である。プロジェクト進行中にもモニタリングと評価の作業は念入りに繰り返され、それがプロジェクト成功へ向けての基本であるとしている。

さらに、民間セクター・行政セクター・NGO・地域住民からなる「複合セクター協議会」の設立および調整は、プロジェクト実施段階におけるPBSPの最も重要な役割である。この中間支援NGOとしての役割、企業と行政と地域を結ぶファシリテーターとしての役割は、今後のフィリピンにおける貧困政策において重要な位置を占めることとなるだろう。

例えばフィリピンでは1991年の地方自治体法の施行以降、社会改革および貧困対策の計画立案・実施にあたって、地方政府が主な責任主体となり、大幅な権限が譲渡されているが、実際には地方政府におけるノウハウや経験の不足のために、貧困対策が効果的に行われているとはいえない(国際協力銀行 2001)。ここで重視されるのが、NGOの持つデータ収集と分析能力、計画立案能力、スムーズにサービスを提供するためのノウハウ、モニタリングと評価、各関係者

との連帯、コミュニティ内の摩擦の調整といった諸力である。特に行政による「上から」の政策ではなく、コミュニティの置かれている状況とそこで暮らす人々の心情を十分に汲み取った施策が、今後の貧困対策には不可欠になるだろう。またそれと同時に、地域住民サイドからの内発的な自助努力への指針を示し、住民主体の地域問題へのアプローチが活性化されることも、必須条件となってくる。

前記したパヤタスの職業訓練プログラムでは、単に「手に職をつける」だけでなく、訓練を終えた女性たちが独自に訓練所を作り、他の住民に製作技術を伝えて、自主運営を進めることが目標となっている。またパヤタスの女性たちは「コミュニティヘルスワーカー」や、「地域組織化」の手法を学ぶトレーニングにも積極的に参加し、地域住民による主体的な問題解決へ向けての中心的な役割をはたしている（ICAN 2003. 10）。

貧困を負の遺産としか認識し得ない状況の中で、自らの手で困難を解決するというこのパヤタスでの取り組みは、単に部質的・表層的な貧困対策に止まることなく、貧困住民に人としての誇りと尊厳を取り戻させる、人間再生へのきっかけを模索する試みとなっている。



パヤタスの職業訓練作業所にて

3.4 フィリピンの「シビルソサエティ」とジェンダー

NPO評価の実際をみるために訪問した「シビルソサエティ」と呼ばれる各団体では、実に多くの女性たちが生き生きと働いている姿が印象的だった。ここでは、ジェンダーという観点から「シビルソサエティ」についてみていくことにしたい。

シビルソサエティとは

フィリピンは、アジア諸国のなかでもNGO・NPOの活動が非常に活発な社会として知られている。専門的で大きな組織から草の根の小さな組織まで合わせると、その数は2万を超えるといわれる。これらの組織は「シビルソサエティ」と呼ばれており、森田汐生によれば、東南アジアにおける「シビルソサエティ」を「市民社会」と直訳するのは適当でなく、日本でいう「非営利民間セクター」あるいは「市民セクター」に相当するという。そして、次のようなアジア太平洋フィランソロピーコンソーシアム（APPC）による定義を紹介している。すなわち「シビルソサエティ」とは、「政府、企業から独立した市民の組織。市民の組織とは、非政府・非営利の団体、グループ、専門施設、学校、メディア、教会、草の根住民組織、及び非政府・非営利法人、協同組合の集合体である」（森田2003a）。

フィリピンの「シビルソサエティ」の活動形態は、①草の根の住民団体と呼ばれる「PO(People's Organization)」、②比較的小規模で専門分野（女性、教育、文化、貧困対策など）ごとのサービス提供を目的として設立された「NGO」、③POやNGOを支援する中間支援団体であり、「財団」として登録されていることの多い「インターメディアリーNGO」、④分野ごとに①②③の団体を会員とする「ネットワークNGO」のおよそ4つの形態がある。今回私たちが訪問したフィリピンの4団体については、PBSPは③のなかでも事業・助成財団（民間）であり、PCNCは所得控除および贈与税免除の対象となるNGOの認証を行うNGO（②）、FPEは環境NGO（②）、CODENGOは④に分類することができる。

フィリピンにおけるジェンダー主流化への取り組み

アジア諸国のなかで、ジェンダー（平等）の主流化への取り組み体制がもっとも進んでいるといわれている国が、フィリピンである。同時に、フィリピンの女性運動は、アジアのみならず開発途上国のなかでも、もっとも積極的な活動であると認められている。

ジェンダーとは、社会的・文化的に形成された性別のことであり、人間を男性と女性の2つの性に分割する分割線をさす。生物学的な性（セックス）とは異なり、たとえば「女らしさ／男らしさ」「男はこう、女はこう」「男が上で、

女は下」とするような社会的・文化的な通念のことである。また、ジェンダー（平等）の主流化とは、あらゆる政策、施策、事業などにジェンダー格差解消の視点を組み入れることを指し、第4回世界女性会議（北京会議）以降、世界的なジェンダー平等への取り組みのなかで強調されている考え方である。

フィリピンのナショナル・マシナリー（ジェンダー平等政策の推進組織）である「フィリピン女性の役割国内委員会」（NCRFW）は、大統領直属という高い位置にあり、委員長は閣僚レベルではないものの、大統領に非常に近く影響力のあるポストである。「開発と女性および国家建設法」には、各省は国家予算の5%以上およびODA（政府開発援助）の5~30%をジェンダー（平等）の主流化のために割り当てることが規定され、また、各省には半年に一度事業報告を議会に提出することを求められている。各省にはフォーカルポイントと呼ばれる次官クラスを委員長としたジェンダー委員会、さらにその下に実際の担当者による作業部会が設置され、各省がそれぞれの分野でジェンダーに配慮した政策・事業の推進を担当するシステムが整っている⁹⁾。

フィリピンのナショナル・マシナリーのもうひとつの特徴は、NGOとの強力な連携であり、対等な立場における連携が志向されていることである。NCRFWの委員の半数はNGOおよび民間からの代表が占め、ジェンダー平等推進のための計画策定の過程では、NGOへの相談、意見の反映が図られている。このような政府とNGOの連携は、ジェンダー分野に限ったものではなく、とくに「90年代における、開放性・透明性で知られたNGOと政府の活発なパートナーシップ」（デディオス 2001：1）のもとに強化されてきた。フィリピンでは、政府が弱体で頼りにならないがゆえに「シビルソサエティ」が独自に、社会的なニーズへの対応を活発に進めてきたのであり、それに対して政府は地方自治体法⁵⁾などの法律によって「シビルソサエティ」の政策決定過程への参加を支えてきた。こうして、両者の連携と相互関係が築かれてきたのである。

国連開発計画（UNDP）が毎年発表している『人間開発報告書』2003年版のなかのジェンダーエンパワーメント指数（女性の稼働所得、専門職・技術職や行政職・管理職の割合、国会議員の割合から算出）におけるフィリピンの順位は70カ国中35位で、すべての指標において日本（同44位）を上回っている。とりわけ、行政職・管理職の女性割合は日本の9%に対して、フィリピンは58%

である⁶⁾。このように、女性関連NGOと連携したNCRFWの取組みは一定の成果をあげているといえるが、政府の主流政策、とくにグローバル化のなかでの貿易と投資といったマクロ問題等においては、女性NGOやジェンダー関連の取組みは周辺にとどめまっている。国民の大半が直面している貧困状態や貧困層と富裕層の経済格差の改善は進まず、家族を支え、食べ物を与える役割を担っている多くの女性たちの状況は悪化しており、やむなく国外労働や売春に走り、虐待や搾取などの悲惨な状況に陥る女性も少なくない。フィリピン社会全体として、女性の地位向上やジェンダー平等が進んでいるとは、決していえない状況なのである。

「シビルソサエティ」とジェンダー

そのなかで、フィリピンのシビルソサエティにおける女性の状況の一端を知るために、今回訪問した4団体の状況のみをみよう。共通していることは、団体のメンバーに女性が多いこと、とくにスタッフばかりでなく、意思決定にかかわる理事長や理事などの役員に多くの女性が就任していることである。たとえば、PCNCでは10名の役員のうち女性が8名、男性は2名という構成である。このことは、前述したように、全般的に管理職に占める女性割合が高いことも反映していると思われる。NGO/NPOの有給職員に女性が比較的多いことは、日本でも同様であるが⁷⁾、葛原生子による中国地方での調査結果では、理事長は6割強が男性であり、また役員の男女割合は、男性理事長には男性役員、女性理事長には女性役員という同性の割合が8割を超えており、全体として男性の役員が多数を占めていることが明らかになった（葛原 2001:65）。フィリピンについて同様のデータは見られなかったが、いわゆる女性NGO⁸⁾とは異なる今回の訪問先において、女性の役員・職員ともに多数であることは、「シビルソサエティ」は、少なくとも日本のNPOより以上に女性、とりわけ高学歴女性にとって重要な活躍の場となっているといえるだろう。

とはいえ、今回見てきたフィリピンのNPO評価指標にはジェンダーに直接関連する項目を見出すことができなかった。日本のNPOにおけるジェンダーの主流化は今後取り組むべき重要な課題であり、NPO評価の際にも、たとえば役員・職員の男女比といったジェンダーの視点による指標を組み込んでいくことが必

要である。その具体的な指標作成は今後の課題である。

3.5 NGOによる企業市民経営評価システム

フィリピンはアジア諸国の中でも飛びぬけてNGOの活躍が目覚しい国といわれている（勝又 1997）。その中に、低所得者層の生活向上を目指して持続的な支援をしていくことを目的に、ビジネス・リーダーにより社会経済開発を通じて社会に貢献するために設立されたフィリピン最大の総合NGOであるPBSP（Philippine Business for Social Progress）がある（森田 2003b）。

フィリピンでは企業活動の社会貢献は、富の一部をチャリティとして還元することから始まってきているが、現在では、企業には、新たな規範に立った企業社会貢献を実現していくことが求められている。この新たな規範とは、富の一部を還元する寄付といった対症療法的な慈善活動としての対応でなく、多くの貧困層を抱えるフィリピン社会問題の根源に対応すべきであるという新しい考え方の下に行動し、新しい解決策を見出していこうというものである。このことは、地域社会（コミュニティ）で企業が経済活動の自由を保証される代償として、地域社会に対して義務または責任を負っていると考え、企業も一個人、一市民と同じように社会に対し責任を負っているとする「企業市民（Corporate Citizenship）」の理念を持った企業経営を行い、社会開発に貢献する企業づくりを目指そうというものである。

PBSPは、会員企業からの寄付、海外政府、民間による助成を受けて、社会経済開発のための資金・人材・技術を提供するとともに地域でさまざまな活動を行うNGOである。広範な活動の一つに、ビジネスセクターに対し、企業市民理念に基づいた企業経営を促進し、フィリピン社会の問題解決に向けて貢献してもらうことを狙いとして、企業が、経営理念として掲げている企業市民経営を評価する企業市民経営評価システムの開発がある（PBSP 2002b、2002c）。

企業市民経営評価システムの目的

フィリピンでは、企業市民としての行動が長期的かつ間接的に企業にとって有益であることに気づいていないローカル企業が多く、その理由の一つとして、企業市民としての行動が企業の事業基盤へどのような影響を与えるのかを測る

ことが難しいということが挙げられている。そこで、

- ① 有効な企業市民プログラムが立案できるようなマネジメントシステムを開発する
- ② 自発的な企業市民行動がもたらす企業自身、地域社会及び利害関係者への影響を把握できる指標を開発する
- ③ 経営幹部が企業市民プログラムのもたらす事業への利益を理解し、企業市民プログラム

を改善できる方向性を示す評価ツールを開発することを目的として、企業市民経営評価手法の開発が行われた。評価手法開発プログラムは2001年からの4年間のプログラムであり、フォード財団の財政的支援を得て、League of Corporate Foundations (LCF) と協働で開発されてきている。企業市民経営を促進することによって、特に、企業が貢献できる分野として

- ① 社会投資；教育、健康、住宅といった社会問題を支援するプログラムへの貢献。当該地域社会発展のための事業展開、拡大。この中には、寄付、イベントのスポンサー、従業員のボランティアなどが含まれる。
- ② 地域社会との協働；当該地域社会と調和し両者にとって有益な、地域社会及び事業環境の構築と展開。
- ③ 環境保全；企業は環境に対し責任を負っている自覚による事業展開。地域社会のよりよい生活環境の保証。持続可能な環境こそがよりコストエフィシエントなビジネスを生み出すことへの配慮。
- ④ 労働環境への配慮；安全衛生、補償、褒章、労働時間、家庭福祉、懲戒処分、機会均等など。従業員が生産性をあげるためのより安全で公正な職場環境の提供。

の4つの分野をあげている。

企業市民経営の評価方法

評価システムは、企業市民経営を行うためのあるいはプログラム推進のための経営マネジメントのあり方を評価するツールと企業市民経営の結果あるいはプログラムを遂行した結果、事業にどんな結果をもたらすかを評価するツールとから成っている。

(a) マネジメントのあり方評価ツール

企業の企業市民経営促進のためのマネジメントのあり方については、企業経営における

環境マネジメントシステム構築のあり方の概念に基づいてツールが作成されている。即ち、経営幹部が、自社の企業市民プログラムを向上させるためにプログラムへのコミットメントのあり方及び計画(Plan)/実施と運営(Do)/点検及び是正措置(Check)の段階でしなければならないことを掲げ、その結果から経営幹部による見直し(Action)を行い、継続的に企業市民経営が改善されていけるように構成されている。具体的な評価軸は、リーダーシップ、方針/政策、計画立案、実行体制、結果の検証と報告の5つの評価軸で構成され、各評価軸は、数個の具体的な評価指標から成り立っており、評価指標ごとに評価基準に照らして評価を行う方式となっている。評価指標のパフォーマンスがどうであったかを評価基準をもとに評価し、その程度の状況に応じ、5段階評価を行うようになっている。開発されている評価システムは、自己評価システムであり、第三者評価システムにはなっていない。そのため、評価を行うための評価基準表は各企業ごとに確立され持っている場合と持っていない場合があり、また評価基準のレベルに差があることが考えられる。

(b) 事業影響の評価ツール

企業活動が地域社会において自由に経済活動ができる見返りとして経済的な責任のみならず、社会的、環境的な義務までも負っており、企業市民として、その責任を果すことが、短期的にも長期的にも、企業に直接的、間接的な利益をもたらすという考え方から事業影響の直接的影響及び間接的影響に分け、それぞれ評価軸、評価指標が作成されている。直接事業に影響を及ぼす評価指標である直接指標は、企業の事業パフォーマンスに直接影響する指標であり、間接指標は、ただちにあるいは短期間に企業活動に成果をもたらさないが長期的に企業市民経営が企業の評判を高めると考えられる指標である。

評価軸は、企業市民経営がもたらす事業の経済的側面、社会的側面、環境的側面に対する直接影響及び間接影響であり、持続可能経営評価の手法が採

用されている（環境格付けプロジェクト2002）。それぞれの評価軸に対し、数個の評価指標が作成されている。これらの総合的な影響は最終的に公益（Public Good）を育てると考えている。

評価指標の評価項目ごとに、そのパフォーマンスがどうであったかを評価し、その程度の状況に応じて4段階評価を行っている。評価内容は、企業市民経営の影響の強さとそれを裏付ける証拠とから評価することになっている。

企業市民経営評価の今後の展開

企業経営における企業市民の理念は、企業経営の社会的、あるいは環境的な非財務的側面における責任を意味している。この責任は企業経営の社会的責任の一翼を担っており、企業経営の社会的責任は経済的、社会的、環境的側面まで包含する多様な利害関係者にまで及んでいる。このような視点から、フィリピンで行われているNGOによる企業市民経営評価は、今後の企業経営のあり方に対し、企業の公益性を育む上で、一つの方向性を示していると考えられる。評価システムは二つの評価ツールから成り立っているが、二つの評価とも自己評価を行うシステムとなっているため、自企業の社会的責任に向けた取り組みをチェックし、さらに改善を図り、より社会的責任の確立に向けて継続的に改善していくには良いシステムと考えられるが、その評価結果が、特に社会的、環境的側面に対し、第三者、その他のステークホルダーから見て妥当な結果であるかの評価や他社や他業種産業と比較して進んでいるのか遅れているのかといった相対的な評価には向いていない。これからの社会で企業が社会の公益に果たす役割の重さを考えれば、企業にさまざまな社会的な要求を理解させ、社会的責任を自覚させ、主体的、自立的な行動を促し、環境と経済の調和した持続可能な経済社会を作っていく必要があり、相対的な評価が可能で第三者が公平に評価可能なシステムにまで高めていく必要がある。そのためには、各社の企業市民経営についての評価において、公開されることが可能で具体的な評価基準に基づいて評価できるようにする必要がある。

NGOによる評価は事業影響までの評価であり、企業市民プログラムの公益への貢献、あるいは事業の公益性についての評価までは論じられていない。企業市民経営は、その責任の遂行において、公益性を有するものであり、将来的に

公益への貢献真で展開する必要があり、そのためには、企業市民経営の中身がどうなっているのかを具体的に評価し、その後、その経営のあり方を論じ、公益性評価に展開する必要があるであろう。なぜなら、今後の企業経営評価は、企業経営者に自主的、自立的に公益への貢献を促すものであることが重要であると考えからである。

おわりに

以上が、フィリピンにおけるNPOの活動と評価についてのわれわれの訪問調査による成果の一端である。一方、日本においては、NPOは正に発展途上であり、刻一刻変化している。その中で固定的な考えで研究を進めて行くことはできない。NPO自身の意識が変化しているとはいえ、多大の困難と犠牲を払って、NPOの活動を続けてきた方々の間には、この種の研究に対して、部外者が一方的に、自分たちのことを、評価し、優劣の判定を下すのではないかと、との拒否反応を示す向きがある。同時に自己評価の普及に力を注いでいるグループがあり、第三者評価の普及を熱心に説いているグループもあることを記しておきたい。

さらに、公益という言葉に対しても、NPOの活動実践者の間には、既述のように狭い意味での国益として使われるのではないかと、行政の都合で使われるのではないかと、等々の危惧も見える。わずか50年ほど以前のこの国では、お国のためという言葉が、一切の批判を許すことなく使われていたことを思い出すと、すべてを公益という言葉で安易に割り切ることの危険を、我々は意識しなければならない。今後の研究に当たっては、まず、評価の対象となるNPOの活動実践者が公益をどのように考えているかを、調査しなければならない。そして評価ということに対する意識調査も必要である。それらに関する最低限の把握なしには先に進めないと考えている。その上で、実践者以外の関係者の意識を何らかの方法で調査しなければならない。そのような作業を通じて、公益そのものが見えてくると共に、その公益をどうやって測るかという、本研究の当初の目的である、公益指標が具体性を持つことになるであろう。

注

- 1) 以下のとおり執筆分担を行った。川口（はじめに、1、2、3.1、3.2、おわりに）、高木（3.5）、伊藤（3.4）、渡辺（3.3）。
- 2) 本研究は川口を研究代表とし、平成14年度から16年度にかけて、文部科学省科学研究費補助金基盤研究（C）の助成を受け実施している。
- 3) 日本からのODAによる資金援助に負うところが大きい。
- 4) このようなジェンダー平等政策推進のための強力なシステムをもつフィリピンに比べて、日本では、2001年に内閣府に男女共同参画会議および男女共同参画局が設置され、ナショナル・マシナリーは最高位に位置することになったとはいえ、予算やフォーカルポイント、事業評価などの体制は整っていない。
- 5) たとえば、すべての政策決定過程にNGOの議席が4分の1と規定されている（勝又英子、1997、「フィリピンの非営利活動」『アジアのNPO』アルク、222）
- 6) 全般的な開発状況をみる人間開発指標（平均寿命、教育水準、国民所得から算出）においては、日本は175カ国中9位、フィリピンは85位である。
- 7) 『民間非営利組織（活動と労働行政に関する調査研究報告書）（1998年、労働省）では、有給職員の65.3%が女性となっている。
- 8) 女性の人権、とくにドメスティック・バイオレンス、人身売買、リプロダクティブ・ヘルス、人口プログラムなど、女性の直接的ニーズに対応する数多くのNGOが存在する。残念ながら今回は訪問することができなかった。

引用・参考文献

アジア開発銀行 2003 “ADB News Release”

(<http://www.adb.org/Documents/Translations/Japanese/News/nr67-01.pdf>,2003.9.15)

デディオス、アウロラ 2001. 11. 21 「男女共同参画グローバル政策対話」における講演原稿（仮訳）(<http://www.gender.go.jp/global/gb01-bj.pdf>,2003.9.20)

外務省「ODAホームページ」2003 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/>,2003.9.15)

橋本ヒロ子 2002 「国における女性政策の振興」大沢真理責任編集『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法改訂版』ぎょうせい 148-170

ICAN 2003 (<http://www.jca.apc.org/ican/>,2003.9.15)

ICAN 2003.10 「アイキャンだより」32

環境格付けプロジェクト 2002 『環境格付けの考え方』税務経理協会

葛原生子 2001 「NPO領域における女性リーダー育成プログラム開発に向けての予備的研究」国立女性教育会館『高齢社会に向けての男女共同参画学習—豊かな高齢期を迎えるために—』

勝又英子 1997 『フィリピンの非営利活動アジアのNPO』アルク

国際協力銀行「貧困プロファイル・フィリピン」2001. 2

(http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/environ/hinkon/pdf/philippines_fr.pdf,2003.9.15)

森田汐生 2003a 「フィリピンの『シビルソサエティ』」
(http://assertive.org/Philippine/npo_ngo/civilsociety.html,2003.9.20)

森田汐生 2003b (http://www.assertive.org/philippine/npo_ngo/pbsp.html,2003.9.10)

PBSP, 2002a “Strategic Private Sector Partnerships for Urban Poverty Reduction in Metro Manila”: PBSP.

PBSP, 2002b “Benchmarking Corporate Citizenship-System and Process Assessment Tool#1”: PBSP.

PBSP, 2002c “Benchmarking Corporate Citizenship-System and Process Assessment Tool#2”: PBSP.

Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K, 1994, The Nonprofit Sector in the Developing World : A Comparative Analysis : Johns Hopkins Nonprofit Sector Series (=1995 今田忠監訳『台頭する非営利セクター —— 12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社)

World Bank, 2003 “Global Poverty Monitoring”
(<http://www.worldbank.org/research/povmonitor/index.htm>,2003.9.15)