

パラグアイNGO総合調査

平成 14 年 9 月

JICA LIBRARY



1172584(3)

国際協力事業団

パラグアイ事務所

パラ事
J R

パラグアイNGO総合調査

平成14年9月

国際協力事業団
パラグアイ事務所



1172584【3】

目次

	頁
序文にかえて	I
要約	II
参考文献	X
1章 調査目的と調査の構成	1
1 調査目的	1
2 調査期間と調査概要	1
3 本体の構成	2
2章 NGOの概要	3
1 定義など	3
2 NGOのタイプ分け(7つの軸)	8
3 活動タイプ別の特徴	12
4 各軸の関係	17
5 NGOの問題意識等	21
6 NGOの資金・人的側面	26
7 活動分野(イシュー)	33
8 NGOネットワーク(RED)	35
9 ドナーに対するイメージ	37
3章 他ドナー／省庁のパ国NGOに対する協力状況	38
1 パ国NGOとの活動開始時期	38
2 NGOとの連携目的	39
3 NGOに対する事業規模	40
4 選定方法	44
5 NGOの強み・弱み	45
6 政府の役割	46
7 将来の方向と提言	47
8 NGOに対するイメージ(他の市民社会組織と比べて)	48
9 協力分野	50
4章 今後の方向～連携促進に向けた課題の分析と戦略の提案	56
1 JICAの事業対象(パートナー)としてのNGO	56
2 NGO事業拡大の意義	56
3 どのように連携を促進するか	57

序文にかえて

下の表は、この調査の調査目的と成果を対比させたものであり、これをもって序文に代えさせて頂く。

TOR	成果
調査目的	
<p>パラグアイにおいて日本の ODA を実施するにあたり、NGO との連携を強化していくための基礎資料を作成する。具体的には、①開発福祉支援事業、ボランティア派遣等の技術協力援助における NGO との連携を増加させる、②円借款事業における NGO との連携を促進する、ことを目的とし以下のような調査を行う。</p>	
(1)パラグアイにおける NGO の一般状況把握	
<p>既往調査（1999 年 1 月に実施した「農村開発と非政府機関の連携調査報告書」等）の結果をも踏まえ、パラグアイ国の NGO の一般状況が容易に把握できるような資料を作成する。</p>	<p>個々の NGO に対し、活動、組織、規模、資金源、事業規模、活動分野等定量的な情報を中心調査を実施し、個別 NGO の情報及び NGO の全体像を把握することが出来た。 TOR 作成時に JANIC 作成の「日本の NGO 概要」を参考にしたこともあり、内容的にはむしろパ国の NGO 業界団体が実施するべきもので、直接 JICA の事業に資する（特に案件の形成）ものではない。しかしパ国 NGO 関係者、ドナー機関に対して幅広く有益な情報を纏めることが出来たと思料する。</p>
(2) NGO による開発事業の実施状況把握	
<p>NGO とパラグアイ国政府、外国援助機関等との連携内容について、省庁別、援助機関別に概要をまとめる。</p>	<p>主要ドナー、省庁がどの分野でどの程度の規模で NGO を事業を実施しているか、概要を把握することが出来た。しかし NGO と実際に事業を進めるうえで参考となるノウハウについては、当方がインタビューに参加していないということもあり、一般的な情報しか得られなかった。</p>
(3) NGO ディレクトリの作成および参考評価	
<p>パラグアイ国の NGO の概要・個別団体の情報の概要を把握できるディレクトリを作成、参考評価を行うことで、NGO のスクリーニング等における基礎資料とする。</p>	<p>個々の NGO 別に基礎情報と 7 つの軸別評価を記したディレクトリを作成した。今後 NGO のスクリーニングとして利用価値があると思料する。</p>
(4) 連携促進に向けた課題の分析および戦略の提案	
<p>NGO の活動を促進し日本の ODA との連携を促進するにあたっての課題を抽出、対応策を検討、さらには日本の ODA において対応可能な方策を提案する。</p>	<p>最大の問題は JICA（日本）は長年パ国のトップドナーであるにもかかわらず、今や開発問題においてパ国においても欠かせない存在となった NGO に対する事業が、他の協力機関に比べあまりにも少ないことである。これによって当方の情報ギャップはかなり偏りが生じている危惧もある。今回の調査で抽出された各分野の大手 NGO に対するボランティアの派遣によって徐々に NGO とのギャップを深めていくことが現実的な方法と思料する。</p>

要約

1 調査の背景・目的・方法(1章に相当)

(1) 目的

本調査は、今後わが国がパ国において協力を実施するに当り、NGO との連携を強化するための基礎資料を作成する為に実施した。具体的には、

- 1) パ国の NGO の一般的状況把握
- 2) NGO 事業とパ国政府、外国援助機関等の連携状況の把握
- 3) 個別の NGO のディレクトリの作成
- 4) 連携促進に向けた課題の分析及び戦略の提案 を目的とした。

1) は3)を集計しパ国 NGO の全体像をマクロ的に分析したものである。本編は上記の1)、2)、4)を内容とする。

(2) 調査方法

本調査は NGO の CIRID に委託し実施し、NGO (209団体) に対するアンケート調査、国際援助機関(14)、省庁(16) に対するインタビュー調査により情報を収集し、解析する方法を取った。

対象となる NGO の選定であるが、パ国には、法的に NGO という団体は存在せず、「NGO」の大半が法的には公益協会、制限付き市民協会、財団という形をとっている。無論法人格を有さない団体も NGO の一部である。従って、パ国に NGO がいくつ存在するか、というのは無意味な問いである。なぜなら、「自らを NGO と称し、他者からも NGO と認知されている団体」が NGO となるからである。従って、CIRID が GTZ 等の支援を受けて1999年に作成した最新のディレクトリーに掲載されている団体を「NGO」と見做し、全数調査を掛けた。

2 NGO の概要(2章に相当)

(1) 定義等

繰り返しとなるが、パ国には、法的に NGO という団体は存在せず、「NGO」の大半が法的には公益協会、制限付き市民協会、財団という形をとっている。無論法人格を有さない団体も NGO の一部であり、約200団体存在すると推計される。

NGO の7割以上が 86 年以降に設立されており、事務所はアスンシオン市とセントラル県に8割が集中している。

(2) NGO のタイプ分け

パ国の NGO の素性は一体どうなっているのかを理解するために、活動内容(NT)、組織能力(COA)、規模(金額 TMS、人員 TMP)、資金源(FT)、連携状況(援助機関との連携状況 CRP、パ国政府機関との連携状況 CRD)の 5 つの視座、合計7つの軸を用いてクロス集計分析を行った。その結果表 A のように各活動タイプの特徴が整理される。

表 A

タイプ	概要
資金協力	12%の NGO がこのタイプ。金額的には(当然ながら)規模の大きい NGO の割合が相対的に高いが、人員的には中規模が多い。職員一人当りの予算規模は \$ 24, 000と 4 タイプの中で最も大きい。組織能力は極めて高い。資金源はパ国内の資金依存型が多い。パ国行政機関、他のドナーとの連携は少なく、単独で事業を展開している。
直接的技術協力タイプ	パ国 NGO の 5 割がこのタイプ。金額的規模の割に人員規模が大きい。それだけ人手を掛けて事業を実施していると推察される。組織能力は4つのタイプの中で最も高いが、これは活動を外国資金に依存していることと関係が強いと推察される。
仲介タイプ	パ国 NGO の 2 割強がこのタイプ。予算的・人員的に小規模が多い。資金源は自己収入型がやや多い。地方自治体との連携が多い。
調査・コンサルタイプ	パ国の 14%がこのタイプ。規模は中規模が多い。組織能力は高くない。資金源は外国非政府団体依存度が高い。これにより外国非政府団体(NGO, 大学等)は外国公的援助機関に比し、組織能力に対する要求が厳しくないことが推察される。中央政府のみとの活動が多く、ドナーとの連携は極めて多い。これはドナーが各種調査・コンサルを依頼するため極めて当然のことと思われる。

(3) 各軸の関係

活動タイプ(NT)を除く4つの視座(規模、組織能力、資金源、連携状況)の間にもどのような関係があるかを分析したところ、極めて興味深いことに

規模の大きな NGO は組織能力が高く、資金源は外部資金依存度が高く、政府機関、他ドナー機関との連携が活発である。逆に、小規模な NGO は組織能力が低く資金源は自己資金依存型が多く、政府機関、他ドナーとの連携は少ないという一般的傾向が見られる。

即ち、パ国においては、ドナーの資金に依存している「外側から支えられている」NGO が中心を占めており、自己収入や国内の資金に支えられた「内発的 NGO」の占めている役割は概して小さいということがいえる。

(4) NGOの問題意識等

1) 法に対する認識(NGOの登録等諸手続きは容易で障害がないか/現行の法制度はNGOの拡大を支援するものかそれとも障害となるものか)については、NGO全体としては評価は肯定・否定の中間であるが、興味深いことに組織能力が低いNGOの方が、現行の法制度に対して不満

を抱いているという結果が見られる。

- 2)活動上の問題点については、NGO 全体ではf)NGO のプロジェクト終了後の継続性を確保する、
b)受益者の無関心を打ち破り効果的な受益者の参加を達成する、a) 受益者グループと合意形
成するの順となっており、NGO 事業においても、プロジェクト終了後の自立発展性が最大の問題
となっていることが分かる。

(5) NGOの資金・人的側面

- 1)資金源・予算規模を回答した172団体(回答率82%)の結果をまとめると、パ国 NGO の2001
年年間予算規模は2,436万\$ (約29億円)であり、その内7割が外部資金である。パ国の中
央・地方政府の資金も元を正せば外国からの資金を仲介している部分が相当程度あることを織
り込むと、外部資金の大半はパ国外からの公的・非政府援助団体に依存していると推察される。
団体当りの平均予算規模はUS\$ 116千である。
- 2)NGO 全体では常用雇用職員が1701人、契約職員が1268人であり、団体当りの平均9.89人
職員(常用のみ)がいる。また一人当り予算額は年間平均は\$ 14,321となる。
- 3)予算、人員の軸別の構成を見ると、規模の大きな=組織能力が高く=資金源は外部資金依存
度が高く=政府機関、他ドナー機関との連携が活発なNGOに資金、人員とも集中しているとい
うことが出来る。
- 4)事業費比率はNGO全体で77%となっており、事業費と管理費の比率がパ国の行政部門と丁
度逆になっているといえる。

(6)活動分野

NGO の活動分野を当事務所の国別事業実施計画の分類に括り直すと、開発課題2「貧困」が6割
で最も多く、競争力強化(17%)、環境(12%)、ガバナンス(3.6%)の順となる。

(7) NGOネットワーク(RED)

パ国にはネットワーク型 NGO(所謂 NGO の上部組織)が13存在する。「NGO」全体を統合する団体
はなく、POJOAJU が NGO ネットワークのネットワークとして 1999 年に設立され、NGO 業界として
の統合が進みつつあるが、加盟団体数は 57 に留まっている。

分野別には、POJOAJU を除く12団体の分野は、農村開発(1)、有機農業(1)、教育(1)、環境
(1)、住宅問題(1)、ジェンダー(2)、児童・青少年(2)、(先住民を含む)人権(3)となっている。

加盟団体数は平均24、最大65(COMUNICA)、最少6(HAITAT)、のべ310となっており、計算上
はパ国の NGO は平均約1.5個のネットワークに加盟していることになる。

(8) NGOのドナーに対するイメージ

パ国 NGO の主要ドナーに対するイメージを、(透明で分かりやすいルール)⇔(難解な手続き)という軸と(市民社会育成支援)⇔(行政府支援)という2軸上に落としこむと、全体としては、市民社会育成寄りである程透明性が高く手続き面で肯定的イメージがあるという右上がりの傾向が見られる。

JICA は AVINA,BID,BM の回帰線より若干下側に位置しており、「政府寄りの割には手続きはわかりやすい」という肯定的イメージが持たれているともいえるが、回答者(NGO)は調査主体が JICA であることを知っている為、結果が JICA にとって相当肯定的なものとなったと割り引いて考えるべきであろう。

3 他ドナー／省庁のNGOに対する協力状況(3章に相当)

(1)パ国NGOとの開始時期

ドナー、省庁のNGOとの協力状況の沿革をみると、NGO との連携は当初(80 年代)はドナー＝NGO型が中心で、90年代に入ってから省庁を巻き込んだドナー＝NGO＝省庁という3者連携型が主流となってきたと推察される。

(2)NGOとの連携目的

ドナー側の NGO と連携する目的の 1 位は「市民社会の育成」で 4 割を占め、NGO との活動を通じてパ国の政策形成執行過程における権力構造をよりドナーが考える「望ましい」方向に変革していきたいという意図が汲み取れる。省庁にとっての NGO との連携目的をみると、「政府活動の結果をより良くする為」が約半数を占める。しかしながら、別の項目で NGO と一緒に業務を行う本当の理由(Ultima Rason)は何かを問うたところ、「外国援助機関が要求するから」が35%を占めこれが本音と言えるであろう。

(3)NGOに対する事業規模

ドナー機関における NGO 事業の割合と NGO との事業件数を用いて、各機関をマッピングすると、「ドナー機関、NGO 双方にとって重要(USAID、UNICEF、GTZ)」、「NGO にとっては重要だがドナー側にとっては NGO は大きな存在ではない(世銀)」、「ドナー機関にとって NGO は重要だが NGO 側にとってはドナーはそれほど大きな存在ではない(AVINA、HELVETAS、AECI)」、「双方にとって重要でない(UNDP、世銀)」に分けられる。尚JICAも最後のグループに属すると推測される。

同様に省庁の予算に占める NGO 事業比率、NGO との事業件数を用いると、MAG,MEC は NGO にとっては重要性が高いが省庁における NGO の比重は小さい。他方、女性庁や DIBEN はその逆で NGO にとっては存在は大きくないが省庁自体の業務に占める NGO の構成は相対的に高いことがいえる。

(4) NGOの強み・弱み

ドナー機関が考える NGO の強みは「受益者ニーズの把握・調査(7件)」で「プロジェクトの受益者の研修・参加促進(4件)」、「社会変革に向けたイニシアチフ(3件)」の順である。他方省庁は、2位と3位の順位が逆になっている。

NGO の弱点については、ドナー、省庁とも「プロジェクトの持続可能性」と「自己収入を生み出す能力の欠如」が上位に来ており、前章でみた NGO 自身も問題意識と整合性が取れる。「実施中はよいがプロジェクト終了後の持続可能性に問題あり」という姿が浮き彫りとなる。

(5) NGOとの連携における政府の役割

「NGO との連携が成功するためにはパ国政府の NGO に対する積極的支援が必要」とする認識はドナー、省庁ともに6割を占める。しかし、ドナーの半数近く(9件)が「他の中南米国と比べパ国政府は NGO に対する明確な姿勢を打ち出していない」と考えているのに対して、パ国政府に対する自己評価はドナー機関に比し、かなり肯定的な結果となっている。

(6) 将来の方向と提言

将来の NGO との連携事業に関するドナー側の回答は、19機関中 10 機関が今後も NGO との事業を拡大、5機関が現状維持、縮小を表明した機関はゼロであり、将来的にも NGO と連携した援助事業は拡大する傾向にある。他方省庁側は、拡大が75%、現状維持が 12.5%とドナー機関よりも更に積極的な姿勢を示している。

NGO との事業を改善するための提言として、ドナー、省庁ともに最も重視しているのが頻繁な対話を中心として NGO とドナー機関が距離を狭めること、NGO の組織能力の強化に対する支援の2点である。

(7) 他の市民社会組織と比べたNGOに対するイメージ

ドナー、省庁が NGO を含めた「市民社会組織 OSC」をどのように認識しているか公益性、透明性の2軸で評価すると、カトリック教会、社会運動と並び、NGO に対するイメージは極めて肯定的であるが、省庁関係者においては教会が最もイメージがよく NGO は2番目に位置している。逆にドナー、省庁双方の政党、労働組合に対するイメージは極めて悪い。

(8) 協力分野

多国籍援助機関別の協力分野をみると、国連グループは8割方貧困分野に集中しており、世銀、米州開発銀行は競争力強化分野の比率が4割と極めて高くなっている。援助国別にみると、米国が42件で約3分の1を占める。次にGTZ、スペイン、カナダ、日本(大使館草の根無償を含む)の順である。分野別には米国、スペインが貧困分野の比率が高いのが特徴的である。

主要援助機関(国)別に NGO との協力件数とその内の「競争力強化分野」比率の関係をみると、日本は「件数が少なく競争分野の比率が高く」世銀と近い位置付けにある。対極は米国や国連グループで NGO との件数が多く競争分野の比率は5%程度と低くなっている。全体的傾向としては、興味深いことに NGO との事業件数が多い程、競争力強化分野の比率は低くなるという関係が見られる。

次に各国の政府機関と非政府機関(NGO,財団等)を合せたパ国 NGO との連携件数をもって、国別のパ国NGOに対する浸透度(影響度)をみると、米国、ドイツ、スペインの3カ国が官・民合わせて NGO に対する影響度・浸透度が高い。また、数値に含んでいないが、「国際的な NGO」の中に実際には米国系がかなり含まれることを踏まえると、米国の存在が圧倒的であることが想像できる。日本は～恐らくは草の根無償資金協力事業のおかげで～7位に位置しているが、対 NGO 援助の世界では極めて小さい存在であることがわかる。

省庁別に NGO との連携件数をみると、農牧省、教育省、厚生省が数量的には郡を抜いている。農牧省に関しては半数以上を「競争」分野の案件が占めているのが特徴的である。

4 今後の方向～連携促進に向けた課題の分析と戦略の提案～

(1) JICAの事業対象としてのNGO

JICAのJICAの技術協力/ボランティア事業におけるNGO事業の対象となりうるのは、資金協力型、直接技術協力型、仲介型、調査・コンサル型の4つのタイプのうち、技術協力型(107団体)、仲介型(47団体)の2タイプで、さらに資金・人員規模がある程度大きく組織能力の高い団体、約50～60程度の団体が具体的な連携対象ということがいえる。

(2) NGOとの事業の意義

NGO との事業拡大の意義として一般的によく指摘されるのは

- ・政府のカウンターパート機関としての能力(人員、事業予算、組織脆弱性等)に疑問がありその代替
- ・「草の根」レベルの受益者のニーズを的確に汲み上げ対応することに優れている

といった点である。即ち、受益者に対する効果的なアプローチの面における行政部門にたいする不信・失望からNGOを代替手段として捉える見方が多い。しかしながら、むしろ重要視すべきは、本調査で明かとなった

- 1) パ国の市民社会組織のなかで、ドナー、省庁両方からNGOは教会と並び極めて高い信頼を得ている
- 2) 7割以上のNGOが政府機関と何らかの連携をしつつ事業を実施している(しかもそれが「優良な」NGOであるほどその比率は高くなる)
- 3) 7割以上のNGOが外国ドナー機関と何らかの連携をしつつ事業を実施している(しかもそれが「優良な」NGOであるほどその比率は高くなる)
- 4) 80年代型の行政府を飛ばした(パッシング)ドナー=NGOという事業形態から、90年代はドナー=行政府=NGOという形態が主流となっている¹
- 5) ドナー機関、省庁とも総じて今後より一層NGOとの事業を拡大していく方向にあり、NGOとの頻繁な対話を重視している
- 6) このような中で、パ国において、金額ベースで長期間トップドナーの地位にあるJICA(日本)の、NGOセクターにおける存在・影響度はあまりにも小さい(デンマーク以下)ものに留まっている

ということである。

即ち、今までのJICA事業(技術協力事業)はパ国の中央省庁への協力が主体であったことから、「専門家を通じた」「限られた中央省庁」との付き合いに偏っており、他ドナーと比し情報にかなり偏りがあったといえる。今後、我が国ODA予算の減少が見込まれる中、効果的・効率的な対パ協力戦略を構築していく為には、NGOとの連携(情報交換)が極めて重要であり、これが当事務所にとってNGOとの連携の最大の意義であると認識する。

(3)どのように連携を促進するか

- ・多数のNGOからプロポーザルを募り優良なNGOと直接契約するという開発福祉支援スキームが廃止されたこと
- ・技術協力事業に比し、ボランティア事業は比較的今後も一定規模の投入の可能性があること
- ・NGOが最も多く活動している「貧困」分野において技術協力事業分野の絞りこみが十分になされていないこと

¹ 但し、USAIDのようにパ国行政府を全く相手にせず、NGOを含む「市民社会組織」のみと事業を行っている機関もある

を踏まえ下記の方法で NGO との連携(コミュニケーション)を増やすことが現実的と判断する。

第 1 段階:各分野別の優良 NGO へのボランティアの投入

各分野特に「貧困」分野の教育、社会的弱者、保健、青少年、「競争」分野の農業開発など、今までのボランティア事業を通じて協力を実施してきた分野の代表的な NGO に対して、ボランティア(JOCV,SV)の派遣を検討する。

現在 NGO 派遣中のボランティアは計11(SV2,JOCV9)と極めて少なく未だ「未開拓領域が多く残されている」といえる。

目的は直接的な技術移転の他に、優良とされる NGO の内情、当該セクターの NGO 群の状況、NGO 側からみた該当省庁・政策等の情報収集が含まれる。

また、「貧困」分野ではボランティアの情報・活動状況も踏まえて絞りこみを行う。

第 2 段階:派遣ボランティア(SV)を通じた支援および案件の形成

派遣ボランティア(とくに SV)の現地活動費を通じた協力内容の拡充、さらに技術協力プロジェクトの案件形成につなげていく。

以上

参考文献 (Bibliografía)

- Banco Mundial; V Conferencia Anual sobre desarrollo en América Latina y El Caribe realizada en Valdivia, Chile, en junio de 1999, bajo el título "La Descentralización y la responsabilidad del Sector Público".
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Desarrollo de los Gobiernos Locales; perfil de Estrategia. Documento del Departamento de Desarrollo Sostenible, september98.
- Baño, Rodrigo. "Lo social y lo político", FLACSO Chile, 1985.
- Barrios, Sosa; Informe de estudio sobre ONG, ADEC, 1998, Documento de trabajo, Asunción
- Bengoa, José. "La Asociación de los privados; Organismos privados de Desarrollo". Ediciones Sur, 1996, Providencia, Santiago de Chile.
- Borja, Jordi, Teresa Valdes, Hernán Pozo y Edo. Morales. ICI, FLACSO y CLACSO. "Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local", 1987, Santiago de Chile.
- Caballero Merlo, Javier. La construcción de la ciudadanía en la transición", Revista Paraguaya de Sociología, Año 34, N° 100.
- Carrizosa, Agustín, "Ciudadanía, sociedad civil y gobernabilidad", en Serie Enfoques, CEPPEO
- Carrizosa, Agustín. "Las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento de la democracia", en Desafíos y oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el Mercosur; OEA, Viceministerio de la Juventud, Asunción, 2000.
- CIRD/GTZ, Directorio de ONG, 1995, Asunción
- CIRD, Directorio de Organizaciones privadas de desarrollo en el Paraguay; 6ª edición, 2000.
- Cortés, Carlos. Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social. Revista mexicana de sociología, N° 4, 1994.
- Fusch, Peter. "Los nuevos protagonistas en la sociedad moderna globalizada"; Cámara de comercio de América Latina y Suiza, junio 2001.
- Lahera, Eugenio, "políticas públicas, un enfoque integral", en Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN, FLACSO y Foro 90, Santiago de Chile, noviembre, 1993
- Lechner, Norbert. "los patios interiores de la democracia", FLACSO, Chile, 1987.
- Drucker, Peter, "Dirección de instituciones sin fines de lucro", El Ateneo, 1992, Buenos Aires, Argentina
- Transición en Paraguay; "Cultura política y valores democráticos" CIRD/USAID, 1998, Texto proyecto Monitoreo y evaluación. (Varios autores).
- Tomassini, Luciano; Estado, gobernabilidad y desarrollo. Temas del Foro 90, CINDE, Santiago de Chile, 1992.
- Salinas y Solimano, editores. "El Rol de las ONGs en las Políticas Públicas en América Latina", Santiago, 1997.
- Seligson, Mitchel; Cultura política en Paraguay; lineamiento de estudio de valores democráticos para el año 1996 (versión preliminar) enero 1997; CIRD/USAID.
- Ocampos y Rodríguez. "Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay" BASE ECTA, CDE, 1999, Paraguay.
- "Participación en los Fondos de Inversión social", coeditado por CIPAE, CIDSEP, ALTER VIDA, CALLESCUELA y CIRD, en Asunción, 1997. En el encuentro participaron CIPAE, CIDSEP, CIRD, ALTER VIDA, CALLESCUELA, SUMANDO, CECTEC, IDECO, FUNDACIÓN EN ALIANZA, BASE ECTA, CADAP, ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES; FE Y ALEGRIA, MUNICIPALIDAD DE ASUNCION, INECIP CEDES y la SAS.
- Plan estratégico de gobierno, 1999/2003. Presidencia de la República, Asunción Paraguay
- PNUD/BID, "El capital social y las nuevas miradas sobre la sociedad civil", 1998, Argentina
- PNUD; Informe de Desarrollo Humano en Chile; Santiago de Chile, 2000.
- PNUD/Fundación en Alianza; "Visión Paraguay; Los escenarios de futuro", Litocolor SRL, 2002.
- PNUD/Fundación en Alianza; En busca de la tierra sin mal", Litocolor 2002
- Valderrama León, Mariano. Cambio y fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina., capítulo El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas, Ediciones FICONG-ALOP, Argentina, 1998.
- Vial, Alejandro; Informe final consultoría gestión social a ONG; BID/CIRD, 1999
- Vial Alejandro; "Desafíos para la democracia y la integración", del libro "El poder Legislativo y los nuevos desafíos de la democracia en el Mercosur"; UPD de la Organización de Estados Americanos, Universidad Americana y Fundación Konrad Adenauer, enero 2002, Asunción, Paraguay.
- Vial, Alejandro; INDEX analítico de sustentabilidad de las OSC en Paraguay; CIRD/USAID. INDEX 1º en enero 2001; INDEX 2º en febrero 2002.
-

- Vial, Alejandro. “La América Latina Paradojal; Una mirada desde el Paraguay”; Biblioteca de Estudios Paraguayos, Universidad Católica de Asunción, Volumen 48, 1995.
- Vial, Alejandro. “Encuesta Cultura política”; Paraguay, septiembre 2001, CIRD/USAID.

1章 調査目的と調査の構成

1 調査目的

下記（日本語版業務指示書より抜粋）を目的に本調査を実施した

パラグアイにおいて日本の ODA を実施するにあたり、NGO との連携を強化していくための基礎資料を作成する。具体的には、①開発福祉支援事業、ボランティア派遣等の技術協力援助における NGO との連携を増加させる、②円借款事業における NGO との連携を促進する、ことを目的とし以下のような調査を行う。

(1) パラグアイにおける NGO の一般状況把握

既往調査（1999 年 1 月に実施した「農村開発と非政府機関の連携調査報告書」等）の結果をも踏まえ、パラグアイ国の NGO の一般状況が容易に把握できるような資料を作成する。

(2) NGO による開発事業の実施状況把握

NGO とパラグアイ国政府、外国援助機関等との連携内容について、省庁別、援助機関別に概要をまとめる。

(3) NGO ディレクトリの作成および参考評価

パラグアイ国の NGO の概要・個別団体の情報の概要を把握できるディレクトリを作成、参考評価を行うことで、NGO のスクリーニング等における基礎資料とする。

(4) 連携促進に向けた課題の分析および戦略の提案

NGO の活動を促進し日本の ODA との連携を促進するにあたっての課題を抽出、対応策を検討、さらには日本の ODA において対応可能な方策を提案する。

2 調査期間と調査概要

・ NGO の CIRD に委託して実施(2001 年 11 月～2002 年 3 月)した。情報源としては、NGO(209 団体)に対するアンケート調査、国際援助機関(14)及び省庁(16)に対するインタビュー調査をもとに、データの解析を行った。

ここで問題となるのが、対象とする NGO の範囲・選定であるが、パ国には、法的に NGO という団体は存在せず、「NGO」の大半が法的には公益協会、制限付き市民協会、財団

という形をとっている。無論法人格を有さない団体も NGO の一部である。従って、パ国に NGO がいくつ存在するか、というのは無意味な問いである。なぜなら、「自らを NGO と称し、他者からも NGO と認知されている団体」が NGO となるからである。従って、CRID が GTZ 等の支援を受けて1999年に作成した最新のダイレクトリーに掲載されている団体を「NGO」と見做し、全数調査を掛けた。

3 本体の構成

本体は以下3つの章から構成される

2章においては、主として NGO に対するアンケート調査を用いて以下を明かにした。

NGO の概要(定義、法律・登録、団体数、沿革)

7つの分析軸を用いた NGO のタイプ分けとその特徴、

活動タイプ別の特徴、各分析軸間の関係、

活動タイプ別・組織能力別の法意識、問題意識

資金源、資金量、人員体制、活動分野、ネットワーク型 NGO

ドナーイメージ

3章においては主として国際援助機関／省庁に対するインタビュー調査結果を基に以下の点を明らかにした。

- ・沿革、NGO との連携目的、事業規模、選定方法、NGO 観、将来方向。
- ・NGO に対する事業比率、事業規模を軸にタイプ分けした。

4章において JICA パラグアイ事務所としての、今後の方向性について検討した。

2章 NGO の概要

1 定義など

(1) 定義

既に NGO という存在が国際協力の世界に登場して久しい。従ってこの調査では NGO とは何かという議論はしない。NGO は様々な市民社会組織(OSC)の一部を構成する団体である。パ国においては、NGO という法人格は存在せず、従って、自らを NGO と称し、他者から NGO と認められている団体を「NGO」と解さざるを得ない。

法的には NGO の大半が

Asociaciones reconocidas de utilidad pública (公益協会)

Fundaciones (財団)

Asoc. Civiles de Capacidad Restringida (制限付き市民協会)

の形をとる。いずれも法律805/96号の規定に基づく。

無論法人格を有さない所謂任意団体も「NGO」の一部である。

図 1: Mapa de Organizaciones de la Sociedad Civil

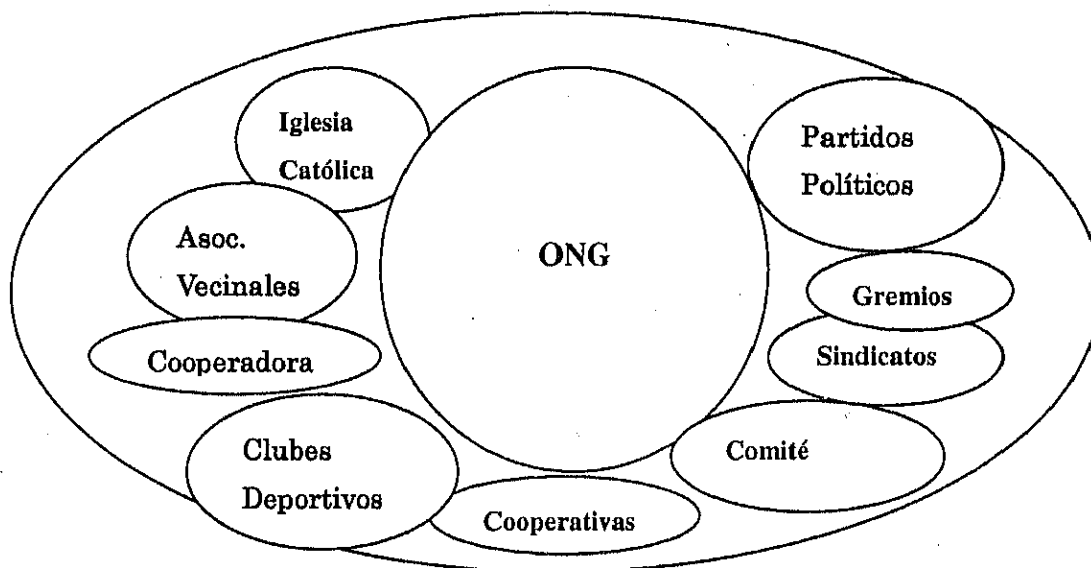


表1 市民社会組織(OSC)におけるNGOの位置付け

Tipo de organismos	Leyes aplicados	Ejemplos	Observaciones
Partidos políticos	Libro II; Arts 8-66 "Que establece el código electoral paraguayo"; Ley 834/96	Partido Colorado Partido Liberal Radical Auténtico, Encuentro Nacional; Partido PAIS	Reciben fondos del Estado según número de votantes; las elecciones son reguladas por la Justicia Electoral.
Iglesia católica y otros grupos religiosos.	Artículo 91 del Código Civil (213/94).	1.466 sindicatos tales como CPT, CESITEP, UNTE, etc (98).	Se requiere de la acreditación del Ministerio de Justicia y Trabajo.
Cooperativas	Ley de Cooperativas (438/94).	553 cooperativas a agosto 2000, con 275.804 socios de y un promedio de 498 socios	Requiere de la acreditación de INCOOP, dependencia del MAG.
Universidades	Artículo 91 del Código Civil, Ley de Universidades (136/93).	Entidades de enseñanza superior.	Es necesario contar con la aprobación del parlamento antes de su creación.
Organismos indígenas	Ley de la Comunidad Indígenas (904/81).	406 organismos (año 99)	Registrados en INDI (Instituto Paraguayo del Indígena).
Asociaciones reconocidas de utilidad pública	Código Civil Arts 102-117, Ley 805/96	ONGs (62) Gremios,UIP, ARP (FEPRINCO, FEPAME, APYME, Organismos profesionales (22). Rotary Club, Lions Club (83).	Se le prohíbe desarrollar actividades lucrativas y requieren de la autorización del Poder Ejecutivo.
Fundaciones	Código Civil Arts. 124-131, Ley 805/96	ONGs (56) También existen diversas fundaciones del sector privado que no son ONG	Se puede desarrollar actividades lucrativas y requieren tener un fondo. Se prohíbe distribuir ganancias a los socios.
Asoc. Civiles de Capacidad Restringida	Código Civil Arts 118-123 Ley 805/96	ONGs (63) Hay además otro tipo de asociaciones civiles que no son ONG	Se les prohíbe desarrollar actividades lucrativas.
Juntas de Saneamiento	Ley Nº 369/92 y decreto reglamentario 8910	836 Juntas con sus filiales, a agosto 2000.	Requiere de la acreditación de la ciudadanía y es controlado por SENASA.
Referencia: Organismos informales (no cuentan con personería jurídica)			
Juntas vecinales	Ley 1294/87	jurídica	Grupos de vecinos organizados
Cooperadoras escolares	Resolución 3355 MEC	1571 organismos (año 95).	Son organizaciones de apoyo a la enseñanza secundaria
Comité de agricultores y otras organizaciones campesinas	No tienen ley regulatoria específica. Pueden ser cooperativas como asociaciones sin fines de lucro.	1775 organismos (97). 1013 organismos (94). Observación: es posible obtener personería jurídica.	Requiere de la aprobación del MAG. Es objeto de la actividad de extensión de DEAG. Objeto de apoyo ofrecido por ONGs e iglesias.
Grupos Informales	Organizaciones de diverso tipo no cuentan con legalidad alguna	En nuestro estudio 25 ONG no tienen cobertura legal y caen en la categoría informal.	Clubes deportivos de barrio, organizaciones vecinales, juveniles, laborales y de perfil similar.

(2) 登録

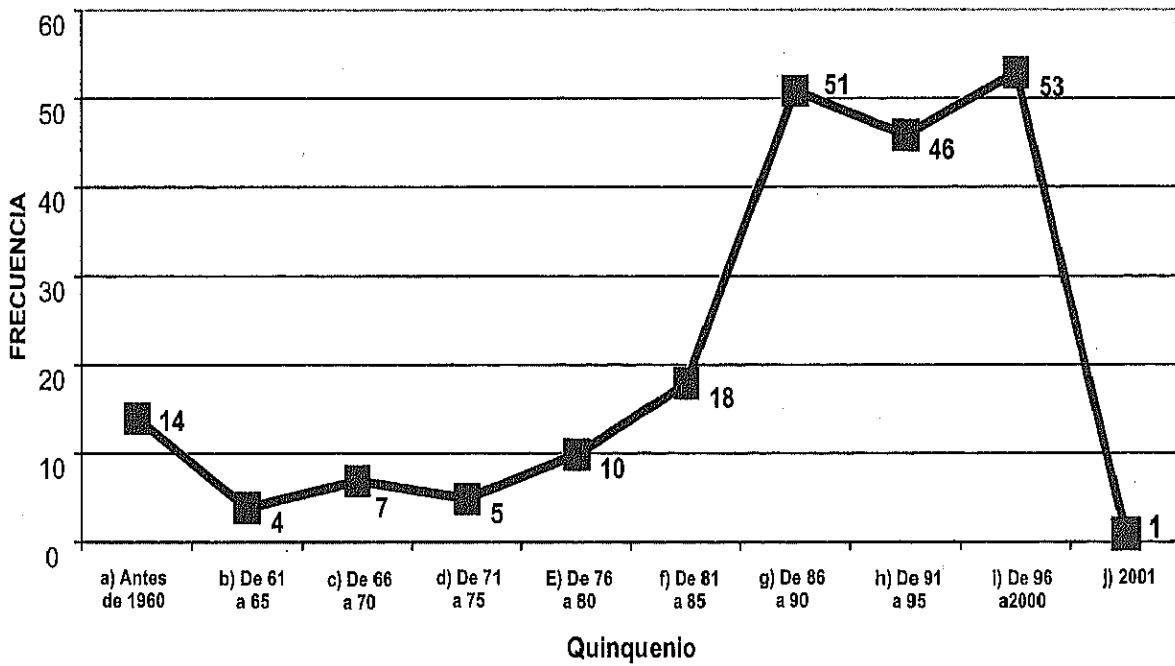
法人格の取得は公証人を通じて、内務省→検察局→大統領府→内務省の順でなされる。手続きに要する期間は45～138日(4.6ヶ月)、費用は\$116～\$200であり、法人格の種類による差はない。

(3) 沿革

設立年:パ国最古のNGOの設立は1885年であるが、7割以上のNGOが86年以降に設立されている。

図2 NGO設立数推移

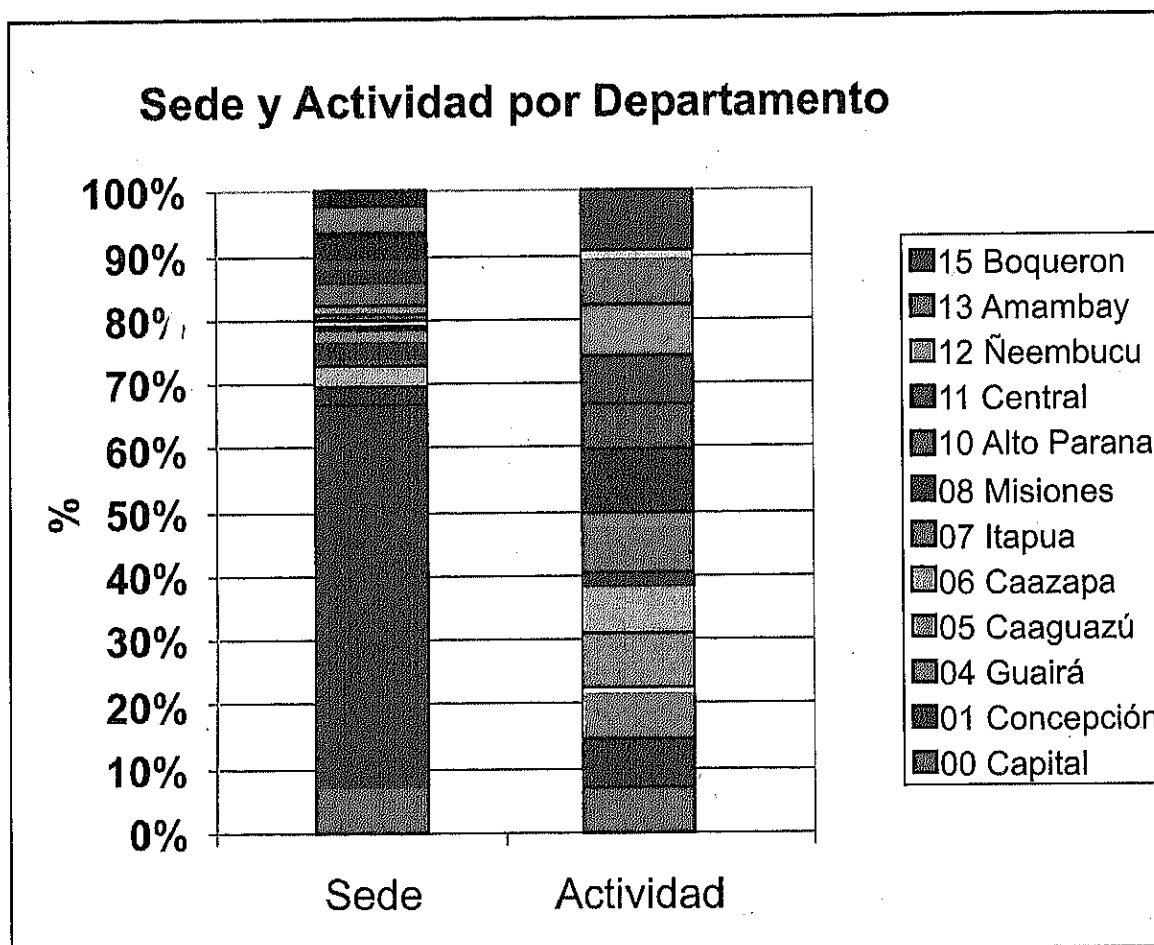
Año de creación de las ONG agrupado en quinquenio



(4) 事務所所在地

8割の NGO がアスンシオン市及び Central 県に事務所を有している。

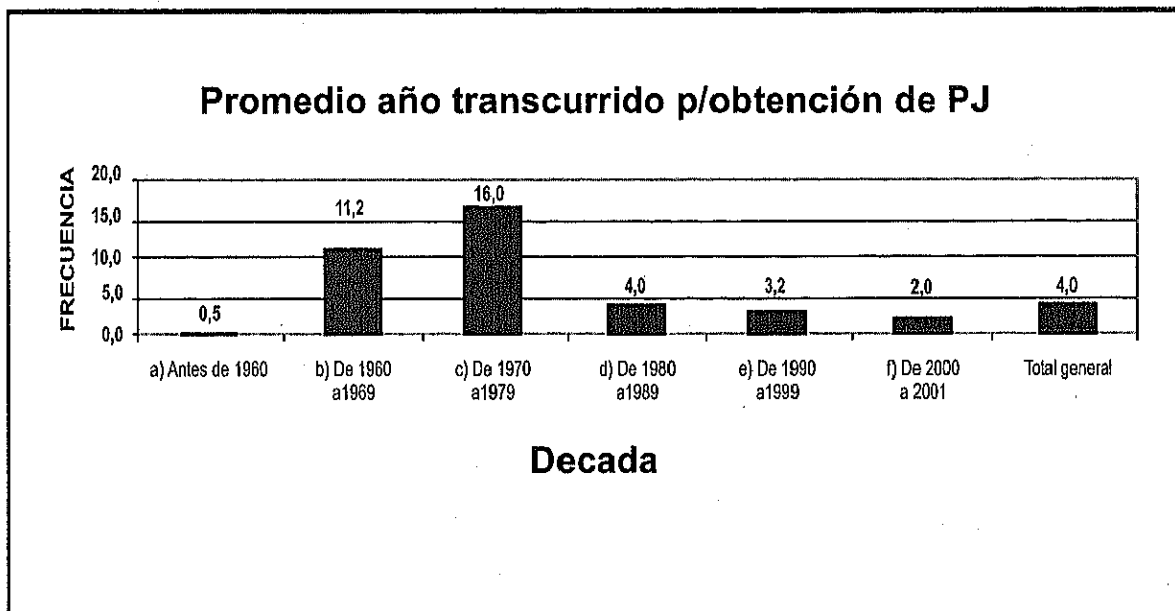
図 3 NGO の事務所と活動地域の県別分布



(5) 設立から法人格取得までの期間

設立から法人格取得までの期間は平均で4年であるが、80年代以前は設立後法人格取得まで10年以上間隔が開いている。法人格別の期間では、財団が4.9年と長く制限付き市民協会は3.0年と短い。

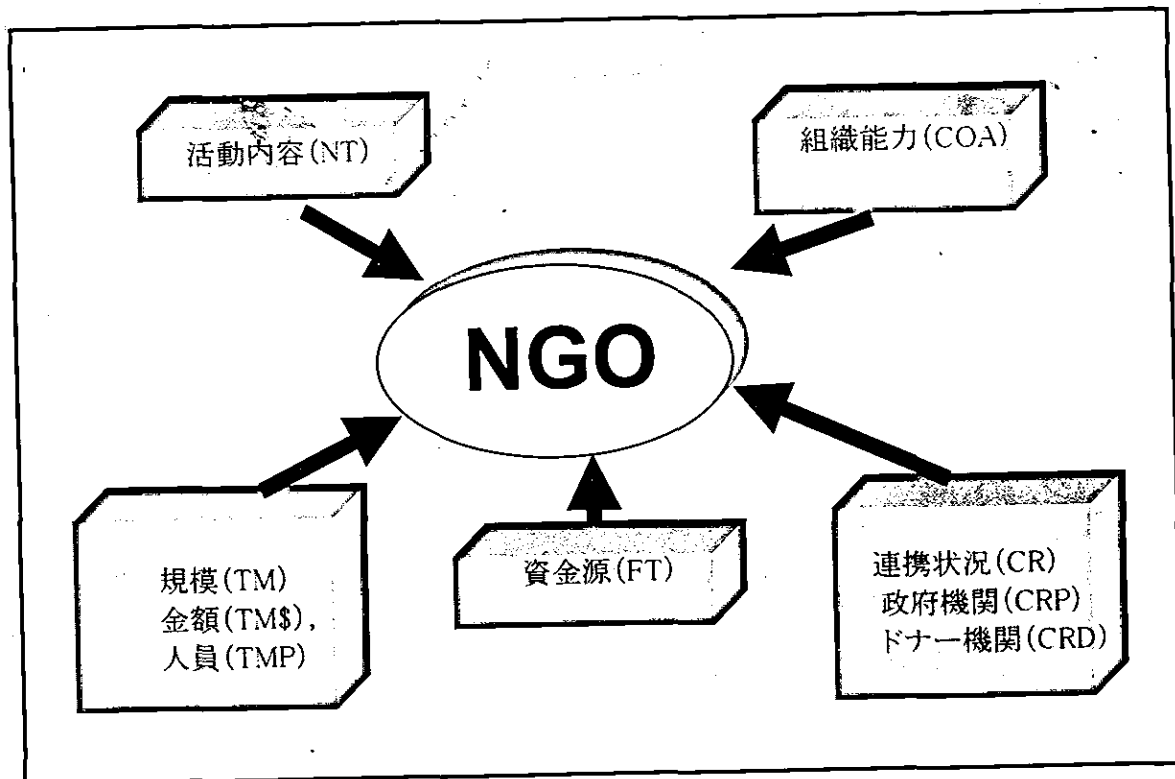
図4 年代別 NGO 設立と法人格取得の時差



2 NGO のタイプ分け (7つの軸)

パ国の NGO の素性は一体どうなっているのかということを理解するために、活動内容(NT)、組織能力(COA)、規模(金額 TM\$, 人員 TMP)、資金源(FT)、連携状況(援助機関との連携状況 CRP, パ国政府機関との連携状況 CRD)の5つの視座、合計7つの軸を用いて分析した。以下個別に記す。

図5 NGO の捉え方 (5つの視座 7つの軸)



(1) 活動タイプ(NT)

「NGO」というと現場住民直結、草の根というステレオタイプ化されたイメージがある。確かに5割を直接型技術協力、所謂「典型的」NGOが占めているが、それ以外に、調査・コンサル型NGOが14%、仲介型が23%、資金協力型が12%を占めている。

表2 Eje Naturaleza, NT;

	Categoría	N	%
a)	Asistencia Financiera 資金協力	25	11,96%
b)	Asistencia Técnica Directa 直接型技術協力	107	51,20%
c)	Asistencia Técnica Intermediaria 仲介	47	22,49%
d)	Investigación y Consultoría 調査・コンサル	30	14,35%
	TOTAL	209	100,00%

(2) 組織能力(COA)

NGOの組織能力を法人格の有無と経理状況のクロス集計により以下4通りに分類した。

法人格を有し財務諸表(収支計算書、貸借対照表)を作成かつ外部監査を受けている組織能力の高いタイプ(d)が4割以上存在する。他方法人格がなく、若しくはP/Lのみしか作成していない組織としての能力の低いタイプ(a)が18%存在する。総じてパ国のNGOの組織能力は高いといえる。

表3 Eje COA:

2 COA (Capacidad Organizacional Absoluta)				
	Nombre de la categoría	N	Puntaje	%
a)	No hace o No tiene PJ 何もなし	37	0	17,70%
b)	GP+BL+PJ 財務諸表作成/法人格あり	28	1	13,40%
c)	GP+BL+PJ+ Aud interna b) +内部監査	56	2	26,79%
d)	GP+BL+PJ+ Aud externa b) +外部監査	88	3	42,11%
	TOTAL	209		100,00%

(3) 規模(TM)

1) 予算面(TM\$)

パ国NGOの年間予算規模の平均は117千\$¹である。予算規模でNGOを分類すると15万\$を超える大規模NGOが2割弱存在するが、他方1万\$未満の小規模(26%)と無回答(17%)を合すると4割程度は極めて小規模といえる。

表4 Eje Tamaño por monto en dólares; (\$)

	Categoría	N	Puntaje	%
a)	Pequeño (0 a 10,000)	55	1	26,32%
b)	Mediano (10,000 a 150,000)	77	2	36,84%
c)	Grande(150,001 y más)	40	3	19,14%
d)	SD	37	0,5	17,70%
	Totales	209		100,00%
	平均 116,556			

2) 人員面(TMP)

パ国NGOの職員(常用雇用のみ)数の平均は8.5人²である。人員規模でNGOを分類すると15人を超える大規模NGOが2割弱存在するが、他方5人以下の小規模(46%)と無回答(14%)を合すると6割程度は極めて小規模といえる。

¹ 平均値算出の分母は209として計算した。

² 平均値算出の分母は209として計算した。

表5 Eje tamaño de ONG por TMP

	Nombre	N	Puntaje	%
a)	Pequeño (0 a 5)	97	1	46,41%
b)	Mediano (6 a 14)	48	2	22,97%
c)	Grande(15 y más)	35	3	16,75%
d)	SD	29	0,5	13,88%
	TOTAL	209		100,00%
	平均 8. 5人			

(4) 資金源 (FT)

次にパ国 NGO の収入源別³にみると、自己収入型が4割で最も多く、外国公的機関依存型が2割で続く。

表6 Eje Fuente de ingreso de ONG, FT;

	Nombre	N	%
a)	Ayuda Oficial Extranjera(1,2)外国公的機関依存型	43	20,57%
b)	Ayuda No Oficial Extranjera(3)外国 NGO 等依存型	28	13,40%
c)	Fuente Domestica (4,5,6,7)国内資金依存型	26	12,44%
d)	Autofinanciable(9,10,11) 自己収入型	90	43,06%
e)	No hay	10	4,78%
e)	Otros	12	5,74%
	TOTAL	209	100,00%

(5) 連携状況 (CR)

1) 政府との機関との連携 (CRP)

次に NGO が実際に事業を実施する際に国内の政府機関との連携があるか否かを調べたものが下記の表である。中央政府(省庁等)、地方自治体(県・市)の両方と連携関係を持つ NGO が約1/3で最も多い。

全体で7割の NGO が政府機関と連携しつつ事業を実施しており、政府と距離を置き独自に事業を実施している NGO は少数派である。

表7 Eje Acciones conjuntas de ONG con sector público, CRP

CRP (Tipo de coordinación con sector público)	Total	Grado	%
a) Nivel central y regional (中央、地方)	68	3	32,54%
b) Nivel central (中央のみ)	37	2	17,70%
b) Nivel regional (地方のみ)	41	2	19,62%
d) No tiene acciones conjuntas (なし)	63	1	30,14%
Total general	209		100,00%

³ 資金源の構成を、公的国際機関、二国間援助機関、外国非政府機関、パ国非政府機関、パ国中央政府、パ国地方政府、パ国企業、自己資金、会費、サービス収入別に記入させ、最も構成の高い資金源(例えば自己資金)によって、タイプ分けした。

2)ドナー機関との連携状況(CRD)

最後にドナー機関との連携状況を見ると、a)外国・国内ドナー機関と連携している NGO が 36% で最も多い。何らかの連携のある NGO が 8 割を占め、独自に・・・という NGO は少数派である。

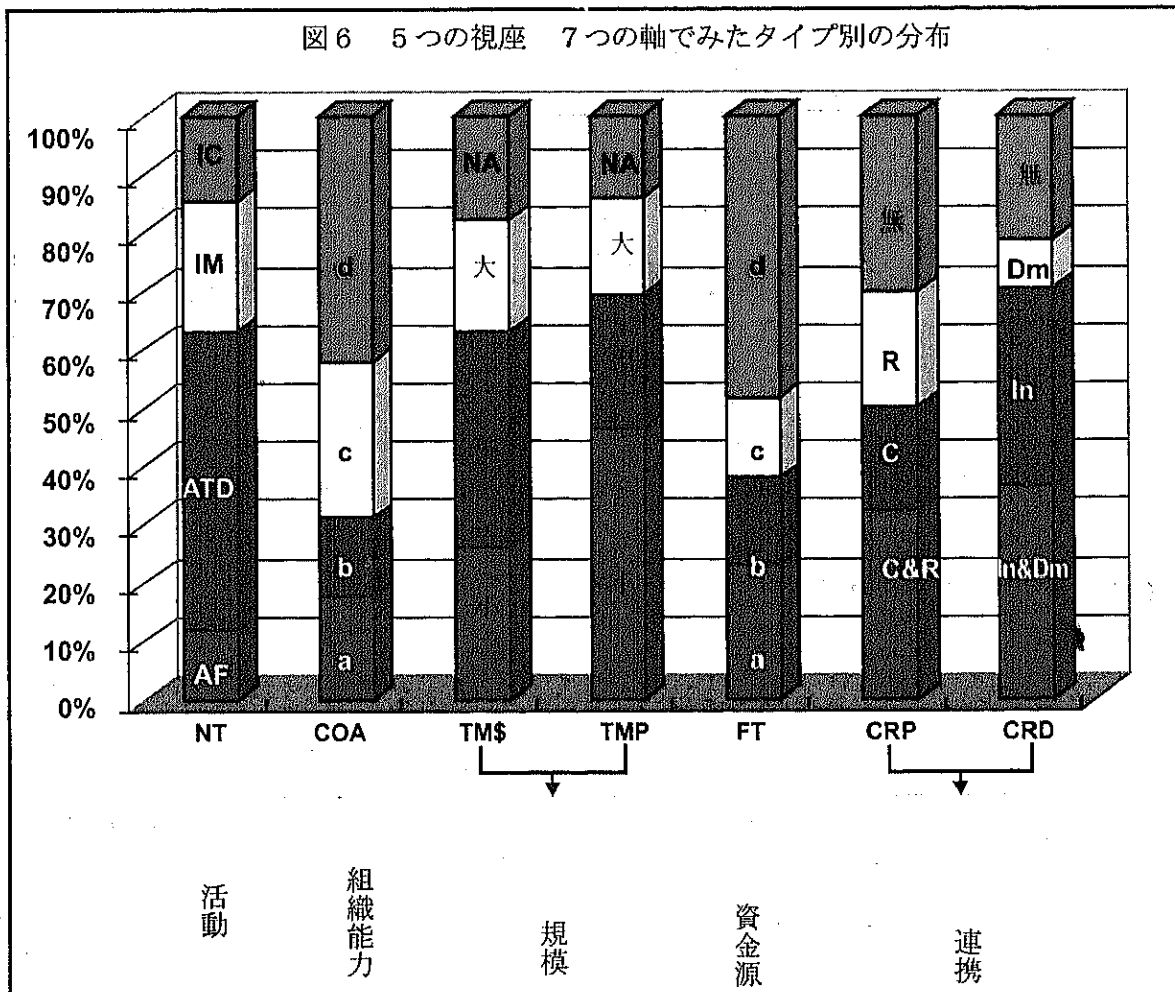
表8 Eje acciones conjuntas de ONG con otros donantes, CRD

CRD (tipo de coordinación con otros donantes)	Total	Grado	%
a) Org inter+Org domes (外国・国内ドナー機関)	76	3	36,36%
b) Org inter (外国ドナー機関のみ)	71	2	33,97%
c) Org domes (国内ドナー機関のみ)	18	2	8,61%
d) No tiene acciones conjuntas (なし)	44	1	21,05%
Total general	209		100,00%

注)ドナーは公的ドナー、NGO 等を含む

(6) まとめ

各軸別にみた NGO 数の分布は図5の通りとなる。

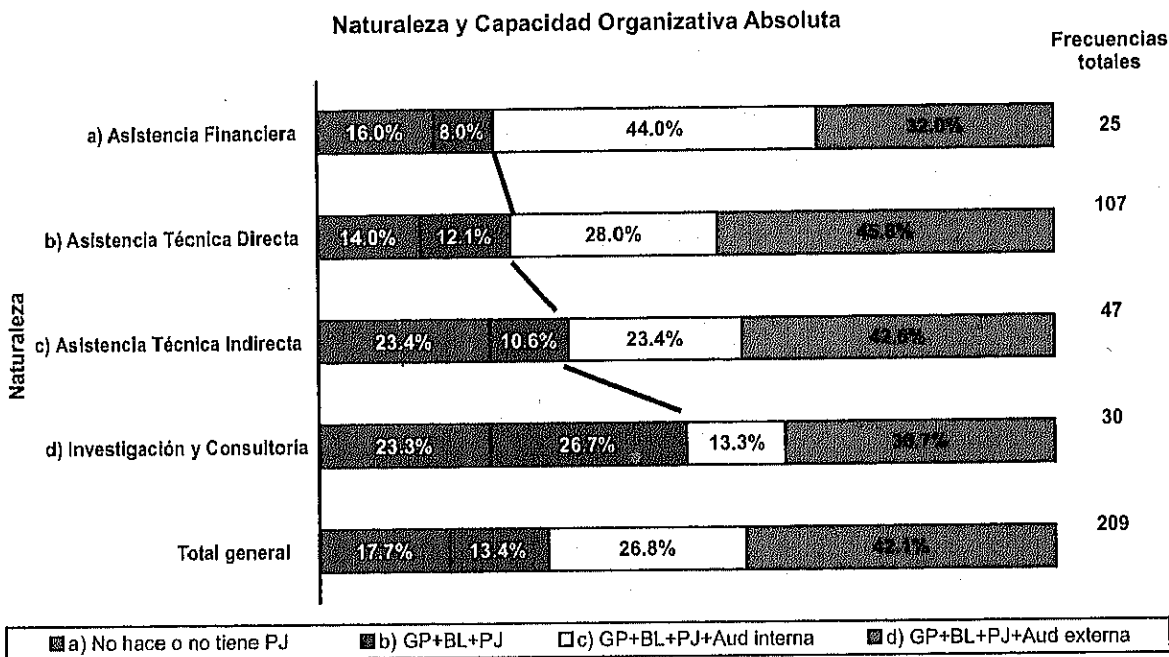


3 活動タイプ別の特徴

この項では、活動タイプ(NT)別に、他の4つの視座に照らしどのような特徴を有しているか、クロス集計分析した。直接的技術協力タイプが NGO 総数の半数を占める為、当然のことながら、このタイプは NGO 全体の傾向と近いものになっている。

(1) 活動タイプ(NT)x組織能力(COA)

図7 活動タイプ (NT) x 組織能力 (COA)



4タイプの中で、資金協力型、直接技術移転型は、組織能力が高い比重が高い。他方、調査・コンサル型は組織能力(COA)が相対的に低い(a,b)割合が5割を超えている。

(2)活動タイプ (NT) x 規模 (TM) (図8、9)

1) 予算規模 (TM\$)

資金協力型(AF)は大規模タイプの構成が高く(24%)、仲介型(IM)は小規模タイプの構成が高い(36%)。

2) 人員規模 (TMP)

資金協力型(AF)は中規模の構成が高く(36%)、仲介型は小規模の構成が64%と極めて高い。

図8 活動タイプ (NT) x 予算規模 (TM\$)

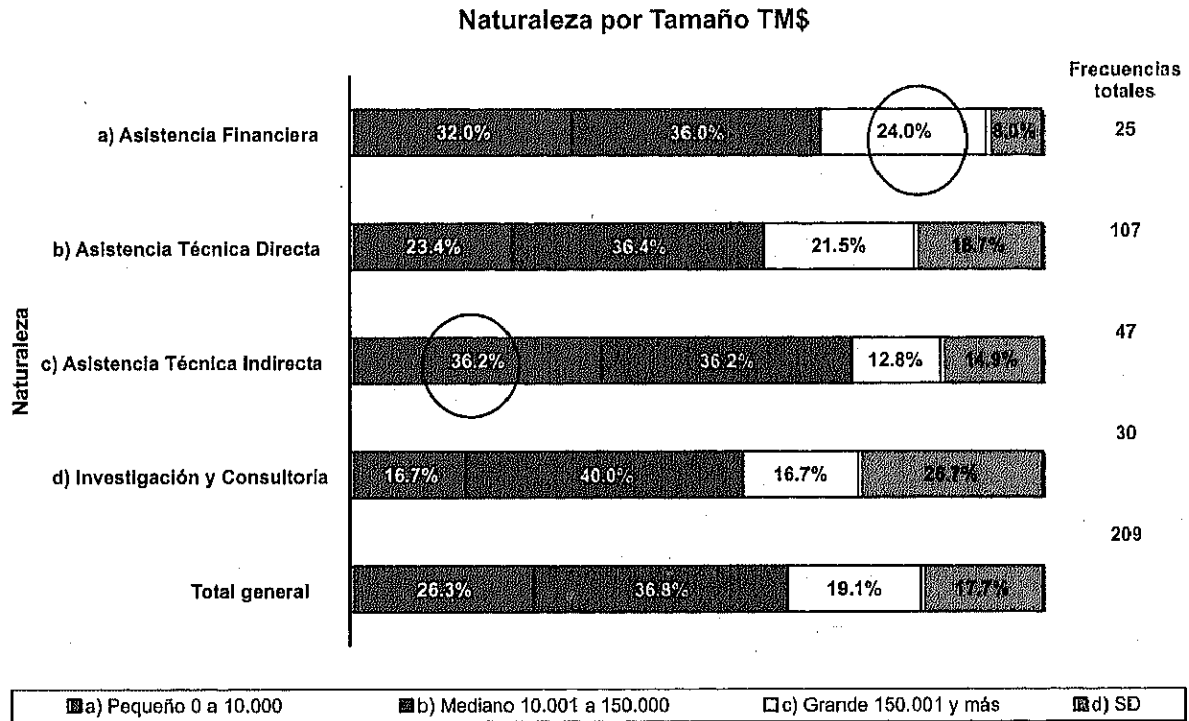
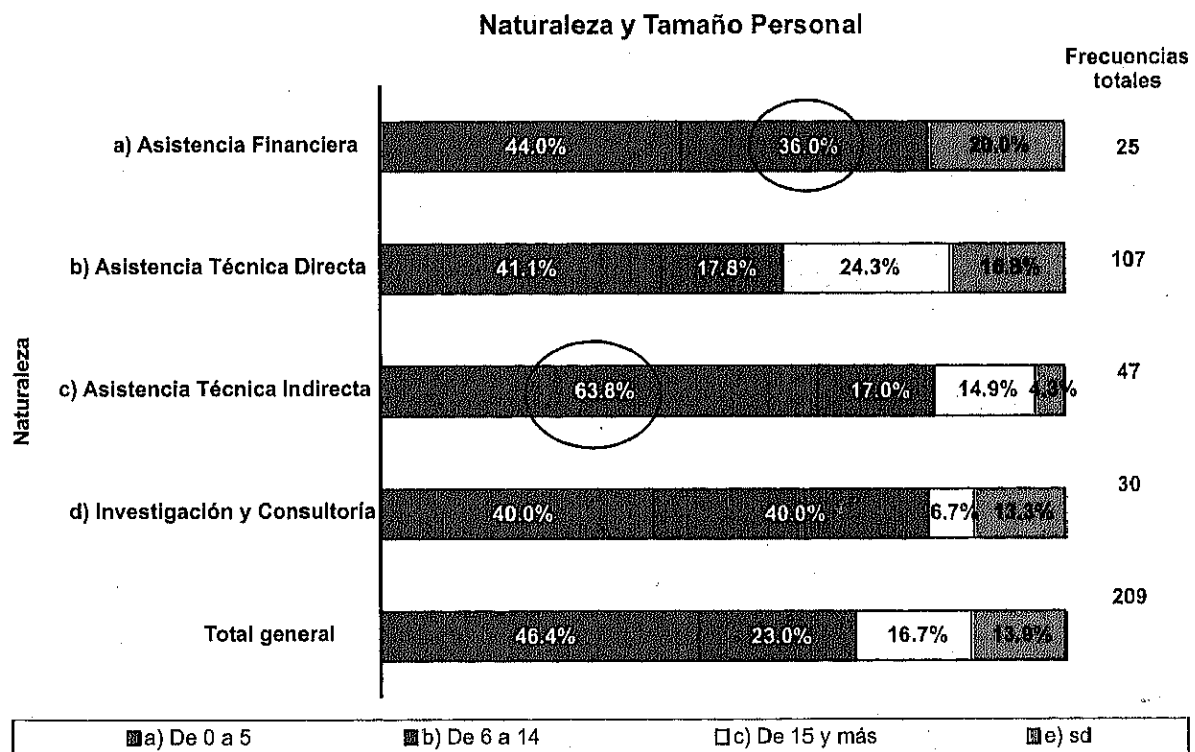


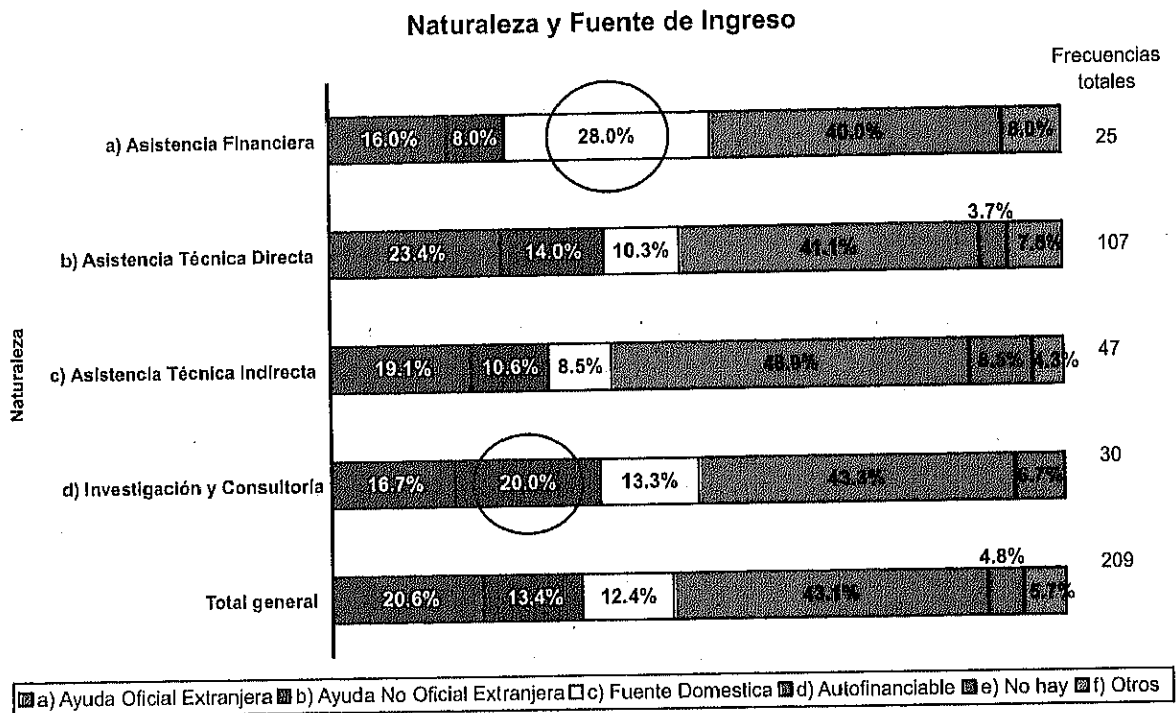
図9 活動タイプ (NT) x 人員規模 (TMP)



(3)活動タイプ(NT) x 資金源(FT)

資金協力型(AF)は国内資金依存型が28%と高い。他方、調査・コンサル型(I&C)では非政府外国資金依存の割合が20%と高い。

図10 活動タイプ (NT) x 資金源 (FT)



(4)活動タイプ(NT) x 連携状況(CR)(図11, 12)

1) 政府機関との連携(CRP)

資金協力型(AF)は連携なしの構成が56%と極めて高い。他方直接技術協力型(ATD)は中央・地方双方と連携ありの比率が4割と高くなっている。

2)他ドナー機関との連携(CRD)

資金協力型(AF)は連携なしの構成が4割と極めて高い。他方調査・コンサル型(I&C)は中央・地方双方と連携ありの比率が5割と高くなっている。

図 1 1 活動タイプ (NT) x 政府機関との連携 (CRP)

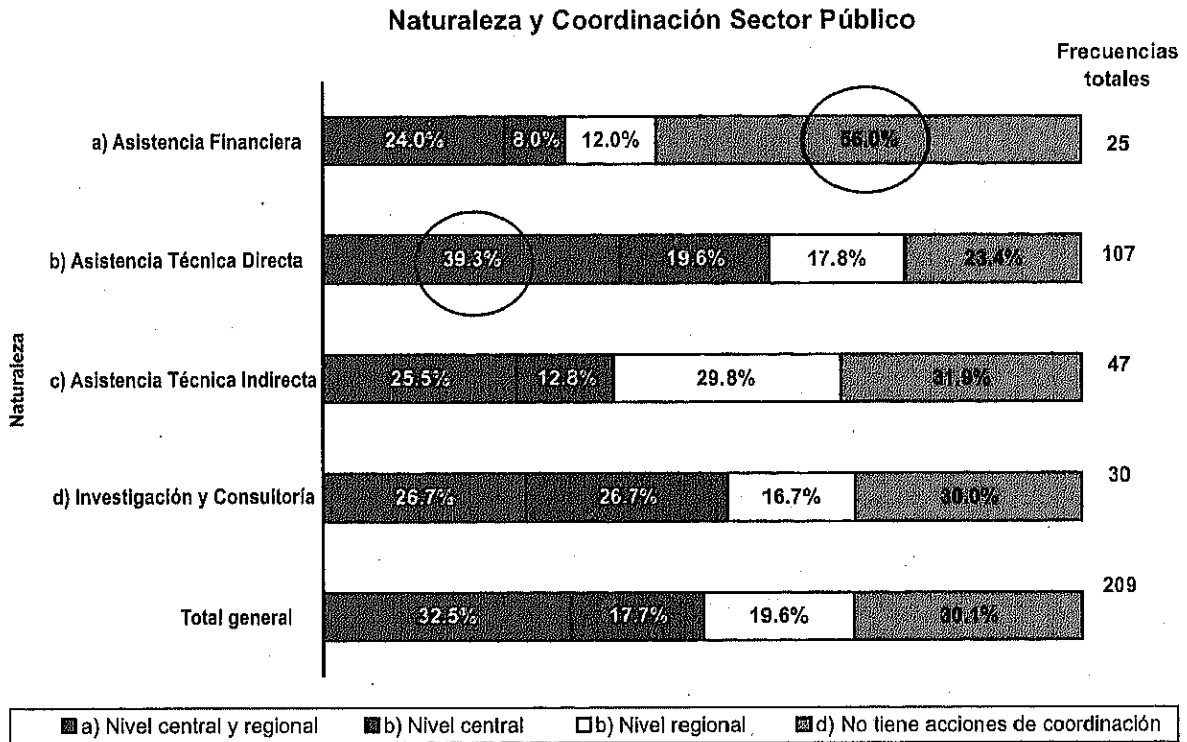
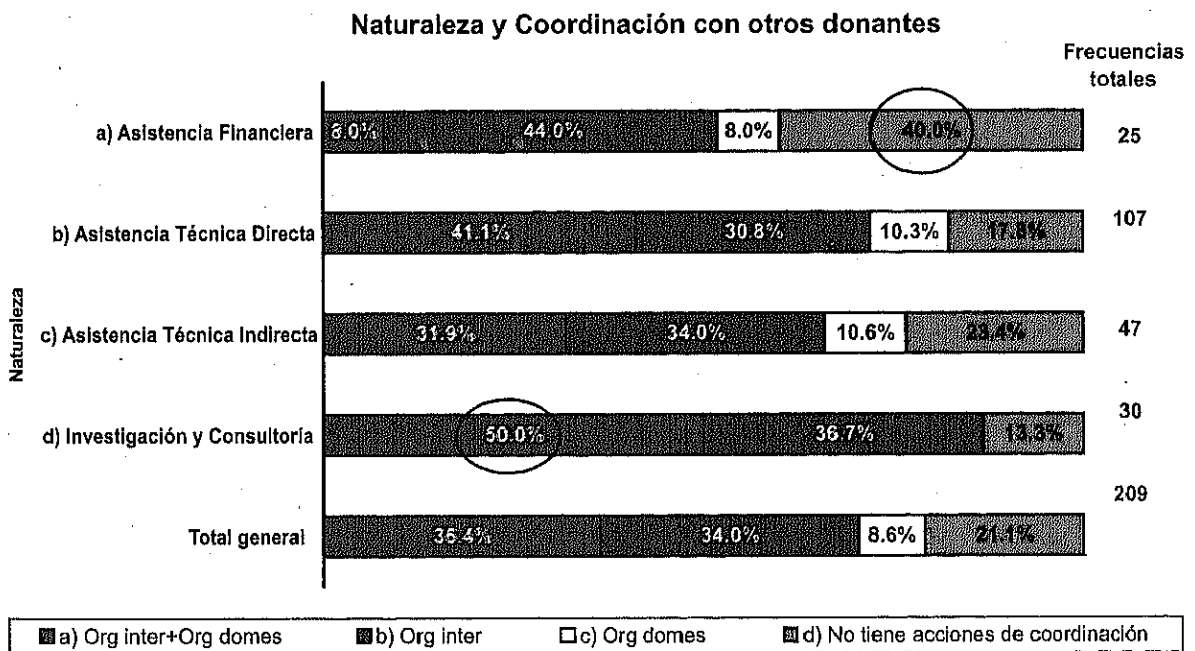


図 1 2 活動タイプ (NT) x 他ドナー機関との連携 (CRD)



以上のクロス集計結果を纏めたものが表9である。

表9 Resumen Narrativo Eje Naturaleza:

	資金協カタイプ (N=25)	直接的技術協カタイプ (N=107)	仲介タイプ (N=47)	調査・コンサルタイプ (N=30)
COA 組織能力	約 8 割が法人格+監査を実施しており、組織能力が高い。	資金協カ型と同じ傾向にあるが、外部監査実施団体の構成が高い。	優良（法人格+監査）団体の割合が 65%とやや低い。	優良（法人格+監査）団体の割合が 5 割と低くなる。
TMS\$ 金額規模	平均 126 千\$ NGO 全体の 19%に比し、大規模タイプの構成が 24%と多くなっている。	平均 167 千\$ NGO 全体傾向に同じ。	平均 102 千\$ NGO 全体の 26%に比し、小規模タイプが 36%と多い。逆に大規模型は 13%と少ない。	平均 129 千\$ 無回答の割合が 27%と多い。
TMp 人員規模	平均 5.13 人 中規模が 36%と NGO 全体の 23%に比し多くなっている。大規模（15 人以上）は一切ない。	平均 14.05 人 大規模型の構成が NGO 全体の 16%に比し 24%と多くなっている。	平均 5.3 人 5 人以下の小規模が NGO 全体の 46%に対し、64%と圧倒的に多い。	平均 6.77 人 6~14 人の中規模の構成が全体の 23%に対して 4割と多い。
FT 資金源	国内資金源依存型の割合が NGO 全体の 12%に対し、28%と極めて高い。	外国資金（公的/非政府）依存型の割合が 37%と全体の 33%に比しやや高い。	自己収入型の比率が NGO 全体の 43%に対し、49%とやや高い。	外国資金（公的/民間）依存型の割合が 37%と全体の 33%に比しやや高いが、外国非政府団体依存型が高いのが特徴。
CRP 政府機関との連携	「連携なし」が NGO 全体の 30%に対し 56%と極めて多い。	「何らかの連携あり」が 78%と多く、とりわけ「中央・地方両方と連携あり」が 39%と NGO 全体の 33%より多い。	「地方自治体との連携型」が NGO 全体の 20%に対し、30%と極めて高くなっている。	「中央政府のみとの連携型」が 27%と NGO 全体の 18%に比し多くなっている。
CRD ドナー機関との連携	「連携なし」が NGO 全体の 21%に対し 40%と極めて多い。逆に「国際・国内両方との連携あり」は 8%と NGO 全体の 36%に比し極めて少ない。	「何らかの連携あり」が 82%と大半を占める。特に「国際・国内両方との連携あり」が 41%で NGO 全体の 36%に比しやや多い。	「何らかの連携あり」が 74%と大半を占める。	「何らかの連携あり」が 9割近くを占める。特に「国際・国内両方との連携あり」が 50%で NGO 全体の 36%に比し極めて多い。

更に、活動タイプ別の概要を整理すると表10のように纏められる。

表10 活動タイプ別の概要

タイプ	概要
資金協力	12%の NGO がこのタイプ。金額的には(当然ながら)規模の大きい NGO の割合が相対的に高いが、人員的には中規模が多い。職員一人当りの予算規模は \$ 24,000と4タイプの中で最も大きい。組織能力は極めて高い。資金源はパ国内の資金依存型が多い。パ国行政機関、他のドナーとの連携は少なく、単独で事業を展開している。
直接的技術協力タイプ	パ国 NGO の5割がこのタイプ。金額的規模の割に人員規模が大きい。それだけ人手を掛けて事業を実施していると推察される。組織能力は4つのタイプの中で最も高いが、これは活動を外国資金に依存していることと関係が強いと推察される。
仲介タイプ	パ国 NGO の2割強がこのタイプ。予算的・人員的に小規模が多い。資金源は自己収入型がやや多い。地方自治体との連携が多い。
調査・コンサルタイプ	パ国の14%がこのタイプ。規模は中規模が多い。組織能力は高くない。資金源は外国非政府団体依存度が高い。これにより外国非政府団体(NGO, 大学等)は外国公的援助機関に比し、組織能力に対する要求が厳しくないところが推察される。中央政府のみとの活動が多く、ドナーとの連携は極めて多い。これはドナーが各種調査・コンサルを依頼するため極めて当然のことと思われる。

4 各軸の関係

次に活動タイプ(NT)を除く4つの視座(規模、組織能力、資金源、連携状況)の間にはどのような関係があるかを分析する。予算規模(TM\$)と人員規模(TMP)の間には強い相関関係が見られるため、ここでは予算規模のみを取り上げ、組織能力、資金源、連携状況との間でクロス集計を行った。

極めて興味深いことに

規模の大きな NGO は組織能力が高く、資金源は外部資金依存度が高く、政府機関、他ドナー機関との連携が活発である。逆に、小規模な NGO は組織能力が低く資金源は自己資金依存型が多く、政府機関、他ドナーとの連携は少ないという一般的傾向が見られる。

即ち、ドナーの資金に依存している「外側から支えられている」NGO が中心を占めており、自己収入や国内の資金に支えられた「内発的 NGO」の占めている役割は概して小さいということがいえる(図13~16)。

図 1 3 予算規模 (TM\$) x 組織能力 (COA)

予算規模が大きいく程、組織能力が高い比率が高まる。

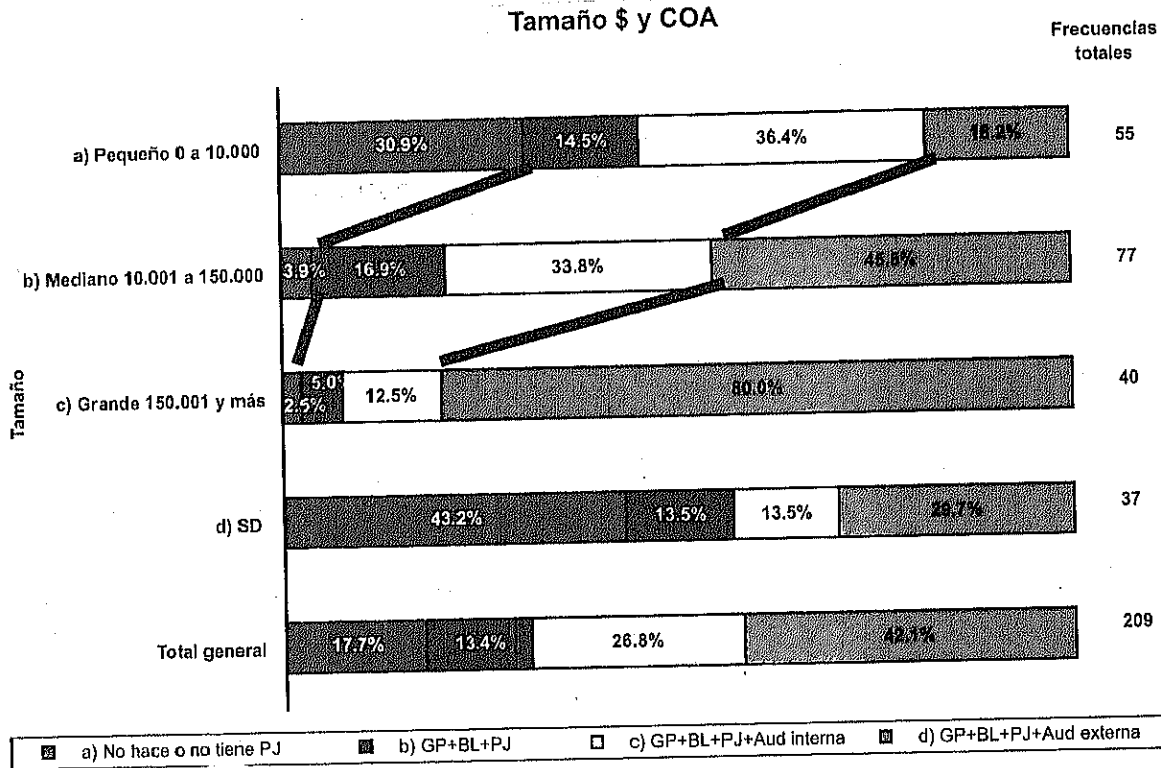


図 1 4 予算規模 (TM\$) x 資金源 (FT)

予算規模が大きくなる程、外部資金依存型の構成が高まる。

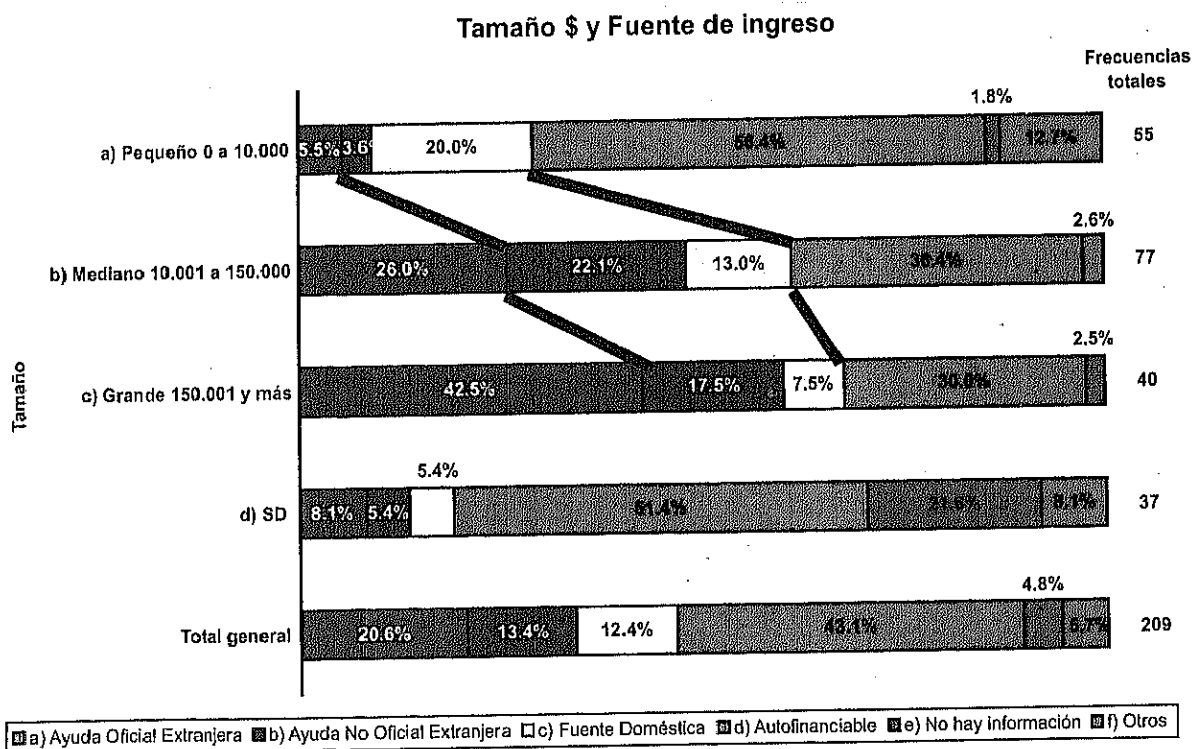


図 1 5 予算規模 (TM\$) x 政府機関との連携 (CRP)
 予算規模が大きくなる程、連携型の構成が高まる

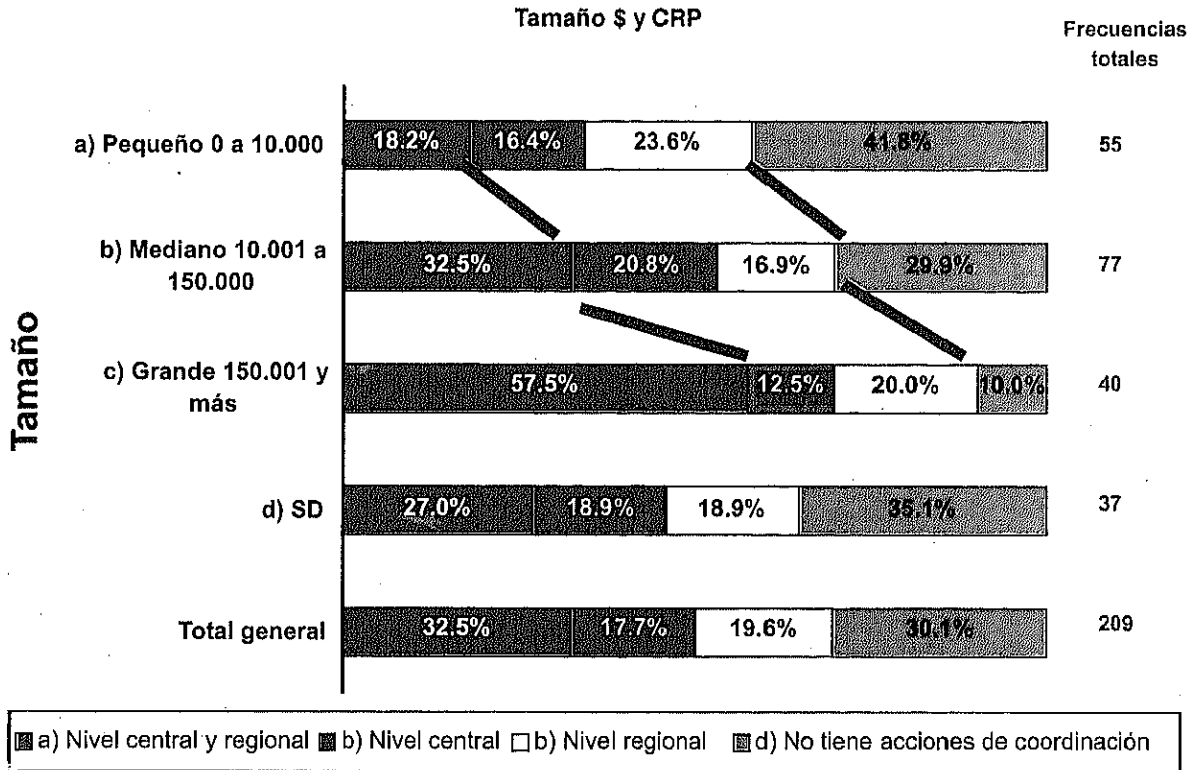


図 1 6 予算規模 (TM\$) x 他ドナー機関との連携 (CRD)

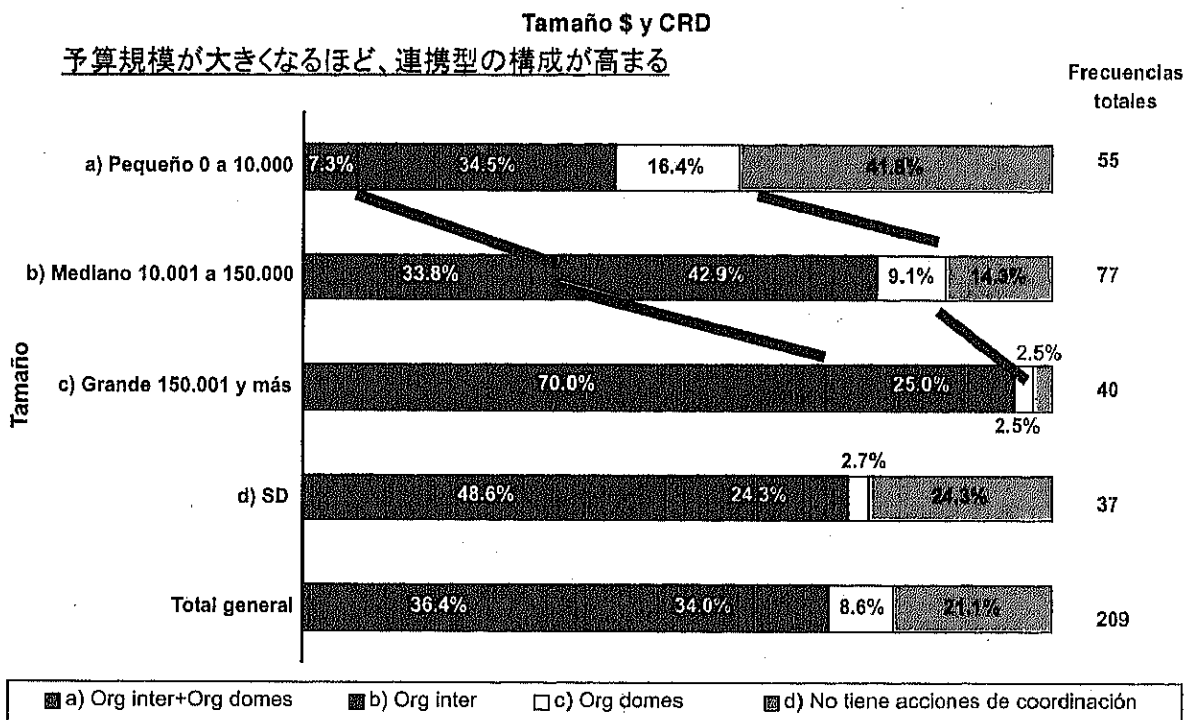
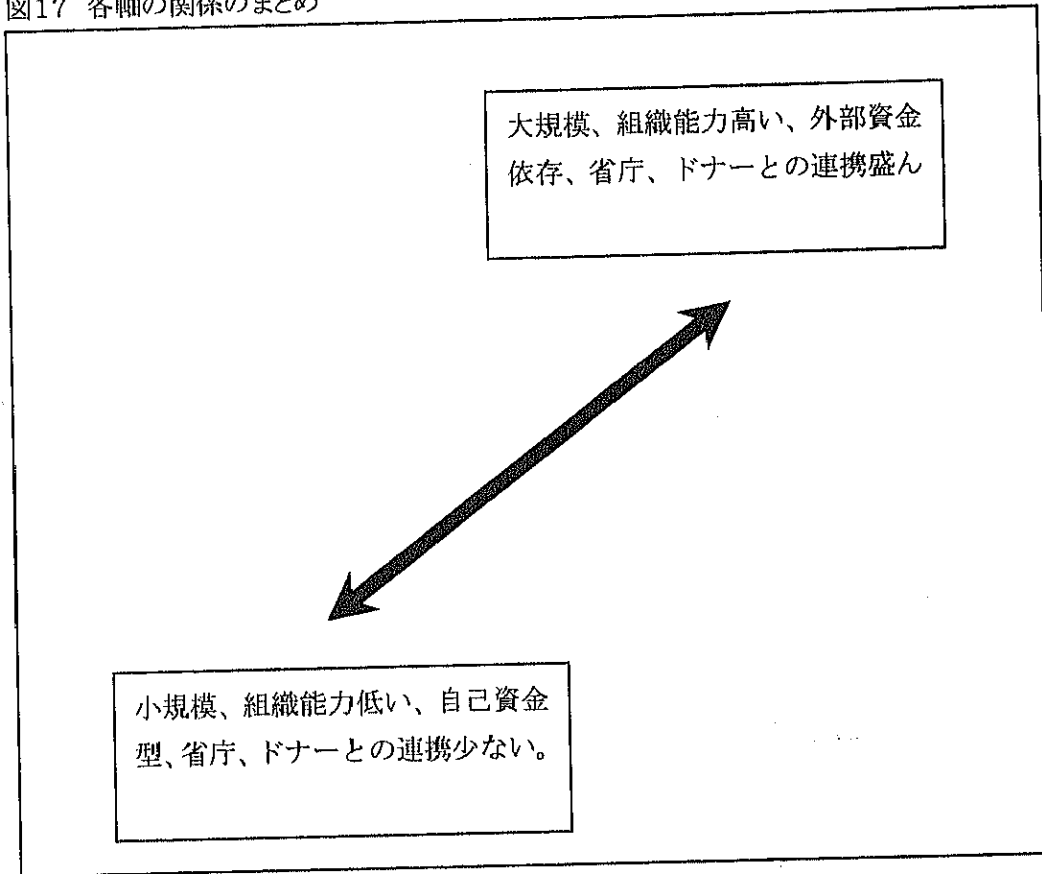


図17 各軸の関係のまとめ



5 NGOの問題意識等

前項(6)において、活動タイプを除いた規模、組織能力、資金源、連携状況には明確な相関関係があることを見た。したがってここでは、活動タイプと組織能力の2軸から、NGOの問題意識等の特徴を明かにする。

(1) 設立時期

表11 活動タイプ別設立時期

	90年以降の 設立(%)	N
資金協力	60	25
直接技術協力	46	107
仲介	63	47
調査・コンサル	56	30
全体	53	209

資金協力、仲介、調査・コンサルは6割前後が90年以降に設立されている。逆に直接技術協力型は古く団体の比率が高い。

表12 組織能力別設立時期

	90年以降 の設立(%)	N
PJ何もなし	59	37
財務諸表作成/法 人格あり	43	28
b) +内部監査	64	56
b) +外部監査	47	88
全体	53	209

設立時期と組織能力には特に関係は見られない。

(2) 法人格種類

表13 活動タイプ別法人格の種類 (%)

	公益協会	制限付き市民 協会	財団	その他(なし、 手続き中等)	計	N
資金協力	8	20	56	16	100	25
直接技術協力	39	25	23	13	100	107
仲介	21	36	28	15	100	47
調査・コンサル	27	47	13	13	100	30
全体	30	30	27	13	100	209

公益協会：Asociaciones reconocidas de utilidad pública

制限付き市民協会 Asoc. Civiles de Capacidad Restringida

財団：Fundaciones

資金協力型は、財団の法人格を有するNGOが6割弱、直接技術協力型は、公益協会が4割、仲介型と調査・コンサル型は制限付き市民協会の比率が高くなっている。各活動内容と夫々の法人

格の権利・義務内容により生じている差と思われるが、前項で述べたように今回の調査では法人格タイプ別の違いについては調べきれなかった。

表14 法人タイプによる組織能力の違い (%)

	a)PJ何もなし	b)財務諸表作成/ 法人格あり	b) +内部 監査	b) +外 部監査	計	N
公益協会	5	16	35	44	100	62
制限付き市民協会	3	14	24	59	100	63
財団	11	16	34	39	100	56
全体	6	15	31	48	100	181

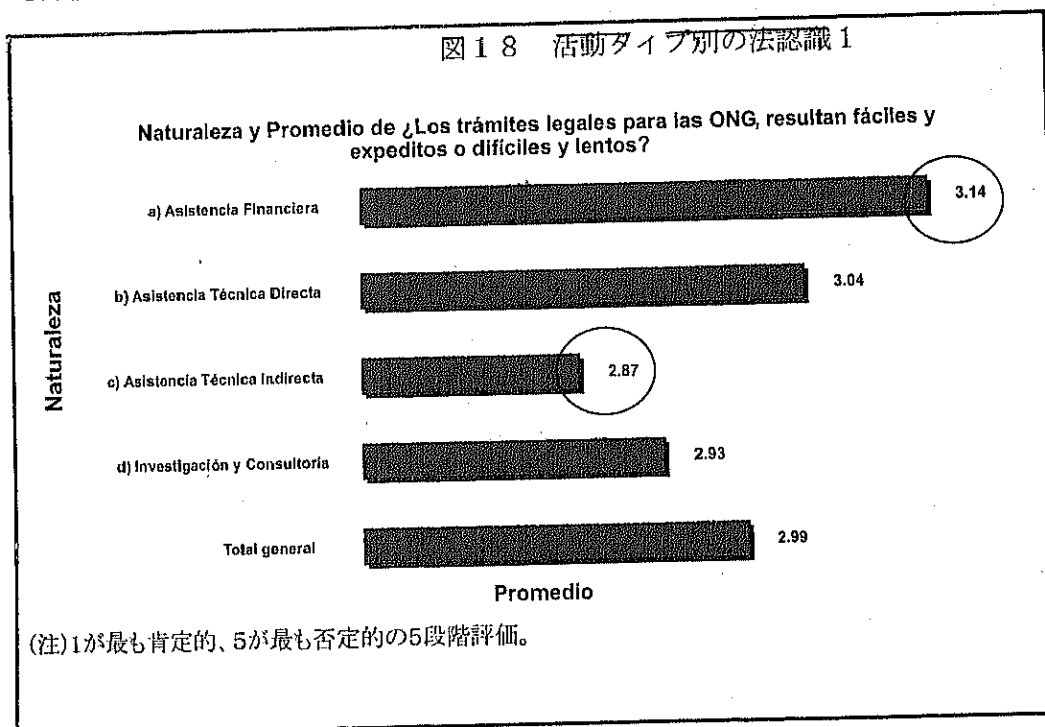
注：法人格なし、手続き中を除く

ここでは表の縦横を変えて法人格タイプ別に組織能力の違いを比較すると、制限付き市民協会が外部監査比率が59%と最も高い。逆に財団が39%と最も低く、資金協力タイプの多い財団で意外であるが、これは（資金協力型に多く協力している）国内の資金提供者は外国の資金提供者に比べ経理的透明性の要求が厳しくないから、と推察される。

(3) 法認識

1) 諸手続きは障害がなく容易か難しく時間がかかるか？

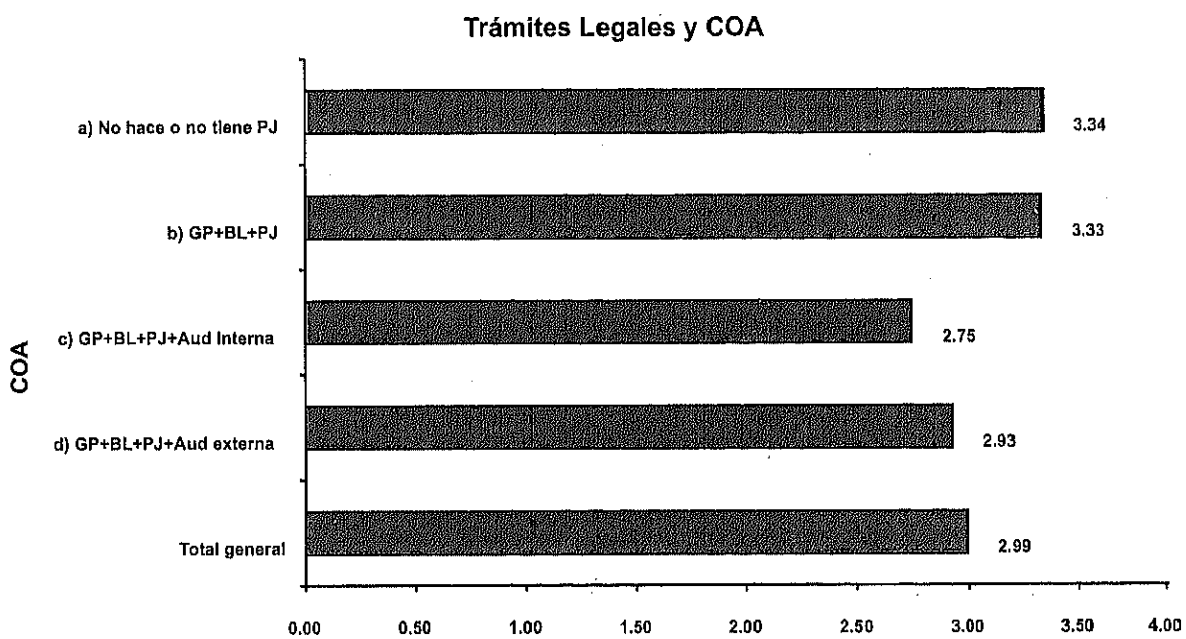
NGO 全体では2.99で丁度中間的な評価という結果であるが、活動タイプ別に見ると仲介型が最も評価が肯定的で、逆に資金協力型が最も厳しい評価をしている。



¹ 組織能力別に法人格の有無をクロスさせても「組織能力」の構成要素の1つが法人格の有無であるため、無意味のため。

次に組織能力別に比較すると、大差はないが組織能力が低い方が手続きに対する認識が否定的(点数が高い)という興味深い結果が得られた。

図 1 9 組織能力別の法認識 1

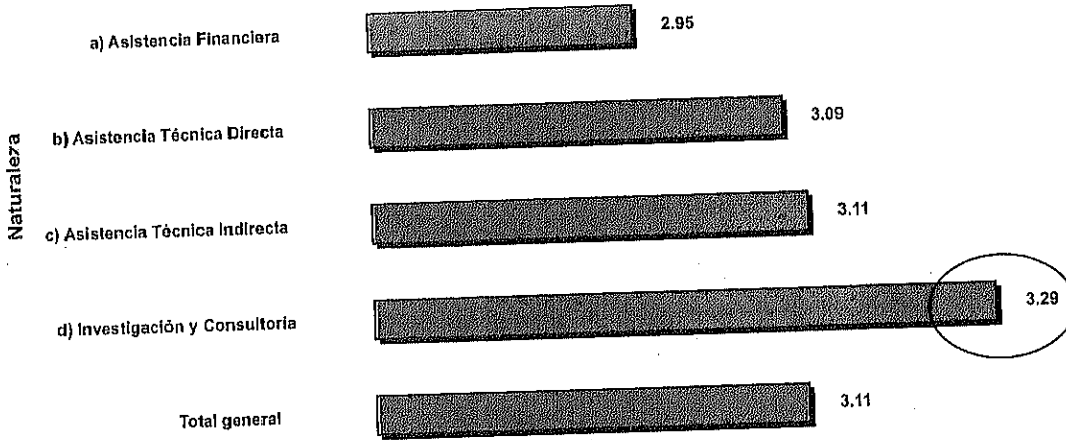


(注)1～5の5段階評価。1が最も評価が肯定的。5が最も否定的。

2) 現行の法制度は NGO の拡大を支援するものか、それとも障害となっているか
 NGO 全体では平均3.11とやや否定的であるが、活動タイプ別には、資金協力型が今度は最も肯定的(2.95)で調査・コンサル型が(日常の問題意識の表れか)3.29と最も評価が厳しい結果となった。

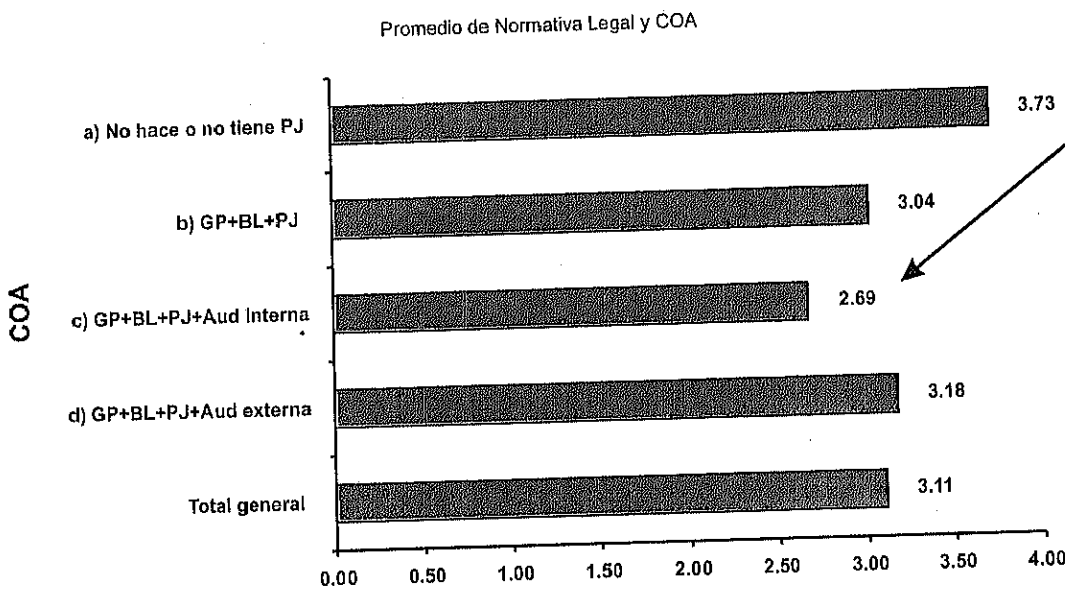
図20 活動タイプ別の法認識2

Naturaleza y Promedio de ¿La actual normativa legal, le ayuda a la expansión y desarrollo a las ONG, o la dificulta?



(注)1~5の5段階評価。1が最も評価が肯定的。5が最も否定的。

図21 組織能力別の法認識2



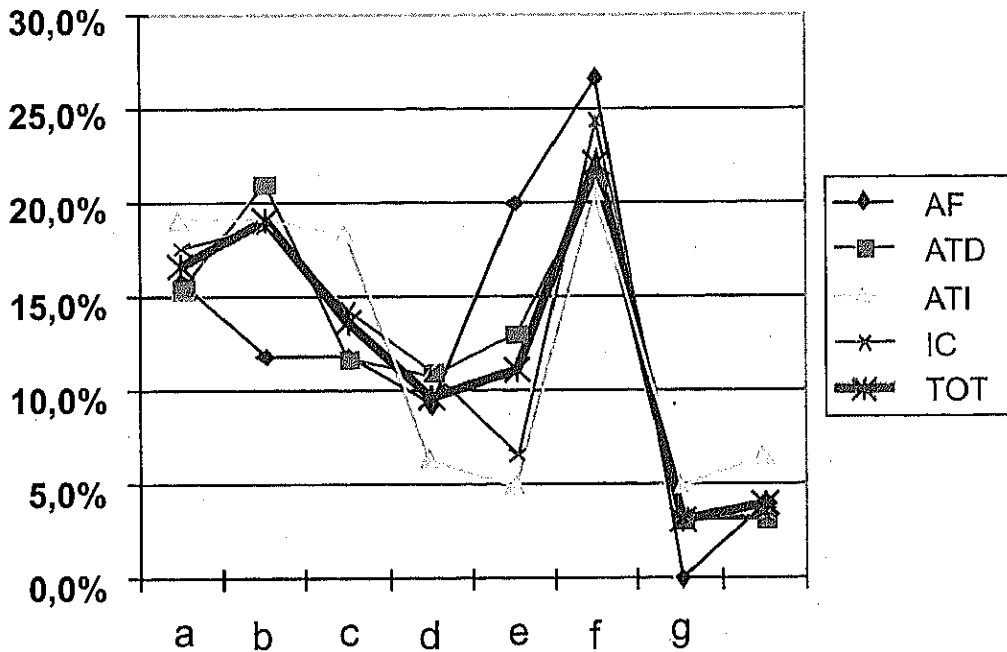
組織能力別に比較すると、組織能力が低い方が法制度に対する見方が否定的という結果が得られた。

(4) 活動上の問題点

1) 活動上の問題点……活動タイプ別

注) 1位、2位を選択、1位、2位を2:1でウェイト付をした

図 2 2 活動上の問題点 (活動タイプ別)



- a) 受益者グループと合意形成する
- b) 受益者の無関心を打ち破り効果的な受益者の参加を達成する
- c) プログラムのモニタリングを継続的に行う
- d) 対象者に適正技術を移転する
- e) 顧客、受益者のニーズに答える
- f) NGO のプロジェクト終了後の継続性を確保する
- g) その他

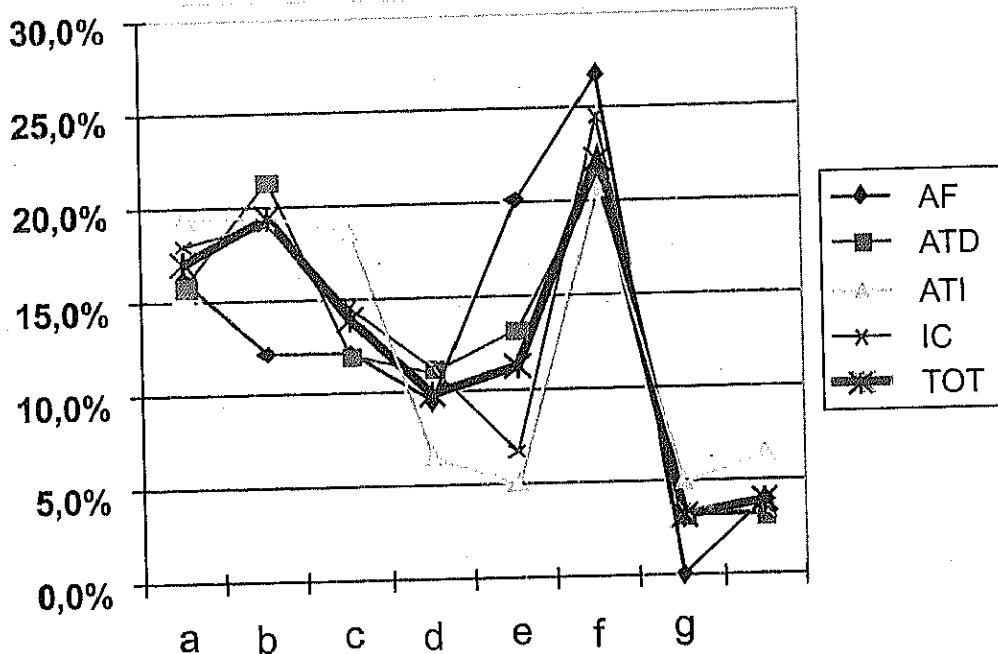
NGO 全体では f) NGO のプロジェクト終了後の継続性を確保する、b) 受益者の無関心を打ち破り効果的な受益者の参加を達成する、a) 受益者グループと合意形成する の順となっており、NGO 事業においても、プロジェクト終了後の自立発展性が最大の問題となっていることが分かる。活動タイプ別には

- ・資金協力型は e) 顧客、受益者のニーズに答えるが 2 位にきている
- ・直接技術協力型は b) 受益者の無関心を打ち破り効果的な受益者の参加を達成する、f) NGO のプロジェクト終了後の継続性を確保するがほぼ同一の 1 位で並んでおり、プロジェクトの開始前・終了後が課題となっている。
- ・仲介型はプログラムをモニタリングを継続的に行うが上位に位置している。

2) 活動上の問題点……組織能力別

注) 1位、2位を選択、1位、2位を2:1でウェイト付をした

図 2.3 活動上の問題点 (組織能力別)



組織能力別にみると、組織能力の低い下位2グループでは、a)受益者グループと合意形成する、b)受益者の無関心を打ち破り効果的な受益者の参加を達成する が上位に位置しており、プロジェクトを開始する前の段階で苦勞していることがわかる。

6 NGOの資金・人的側面

(1) 資金源

1) 全体像

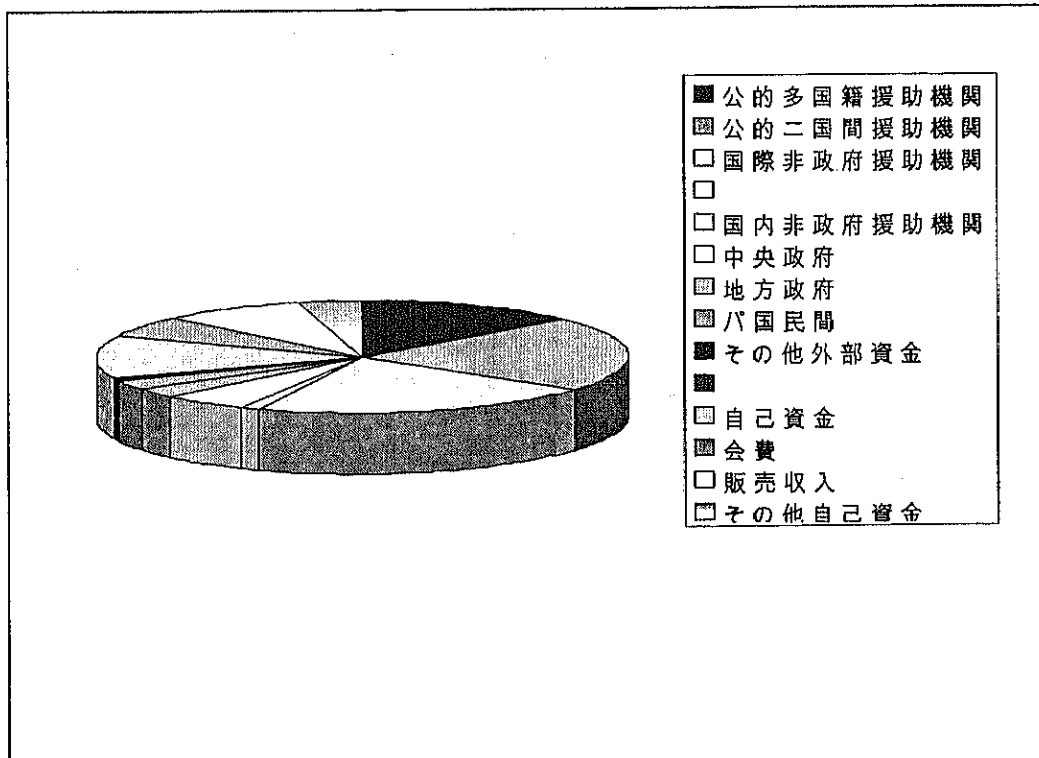
資金源・予算規模を回答した172団体(回答率82%)の結果をまとめると、パ国NGOの2001年年間予算規模は2,436万\$ (約29億円)であり、その内7割が外部資金である。パ国の中央・地方政府の資金も元を正せば外国からの資金を仲介しているとすれば、外部資金の大半はパ国外からの公的・非政府援助団体から流入していると推察される。

表15 パラグアイNGOの資金源内訳

2001年実績推計

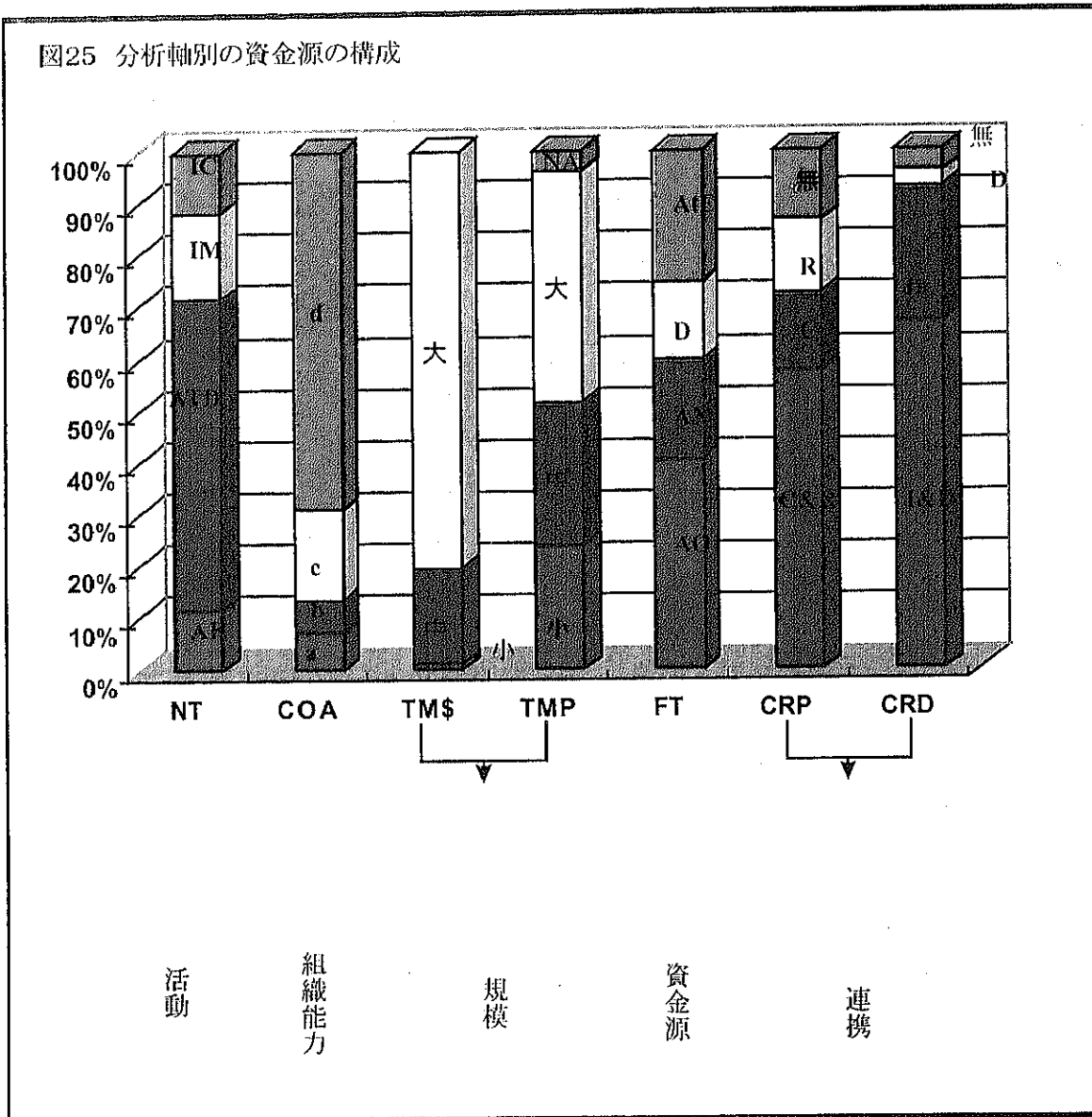
	千\$	%
外部資金		69.0%
外国資金		56.4%
公的多国籍援助機関	3,310.8	13.6%
公的二国間援助機関	5,278.8	21.7%
国際非政府援助機関	5,155.8	21.2%
パ国内資金		12.6%
国内非政府援助機関	271.9	1.1%
中央政府	1,296.7	5.3%
地方政府	681.7	2.8%
パ国民間	625.8	2.6%
その他外部資金	196.2	0.8%
内部資金		31.0%
自己資金	3,085.4	12.7%
会費	1,406.6	5.8%
販売収入	2,116.7	8.7%
その他自己資金	933.9	3.8%
計	24,360.3	100.0%

図24 NGOの資金源



2) 資金源の分析軸ごとの分布

図25 分析軸別の資金源の構成



全体の資金源が分析軸毎にどのようなNGO間に分配されているかをみたのが上の図である。

- ・活動タイプ(NT)では予算全体の6割を「直接技術支援型」が占めており、資金協力型は1割程度である。
- ・組織能力別(COA)にみると、団体数では4割を占める最上位グループが資金の7割を占める。
- ・規模(TM\$)では当然のことであるが、団体数が2割を占める大規模(15万\$～)型が全体の資金量の85%を占めている。

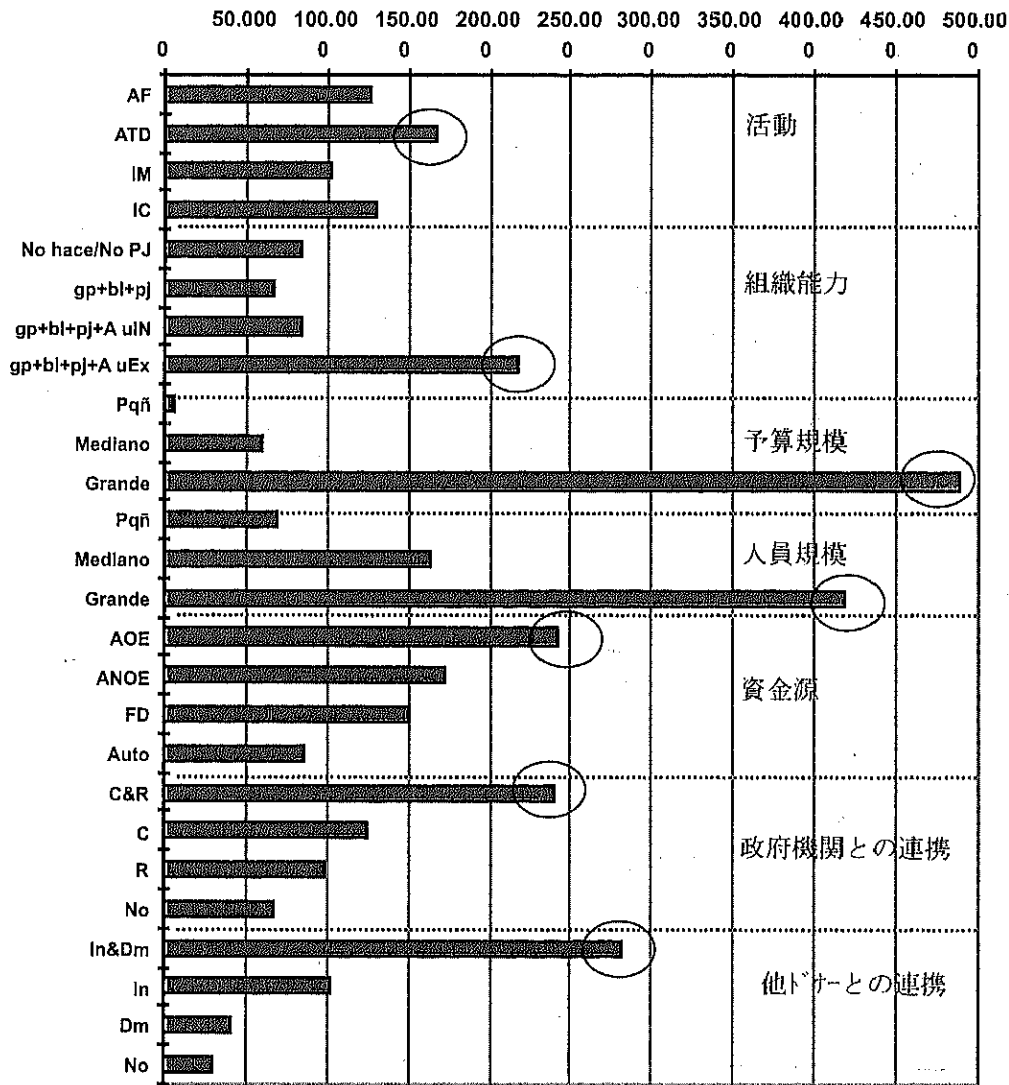
連携(CRP,CRD)でみると、「連携なし」のNGOの予算はNGO全体の1割程度でしかない。

3) 軸別の団体当りの予算規模

活動タイプ別には、規模が最大なのは資金協力型ではなく、直接的技術協力型である。組織能力が高いほど予算規模が大きいのは当然の傾向といえる。大規模タイプの平均は約49万\$であり、小規模の平均は4千\$と大きな隔りがある。

資金源でみると、外部資金依存、特に公的ドナー資金依存度が高いほど、予算規模が大きく(平均24万ドル)自己資金型は8万5千ドルと小さい。「連携度」で見ると、連携度が高いほど規模が大きいうというこれまでの傾向を裏付ける結果となっている。

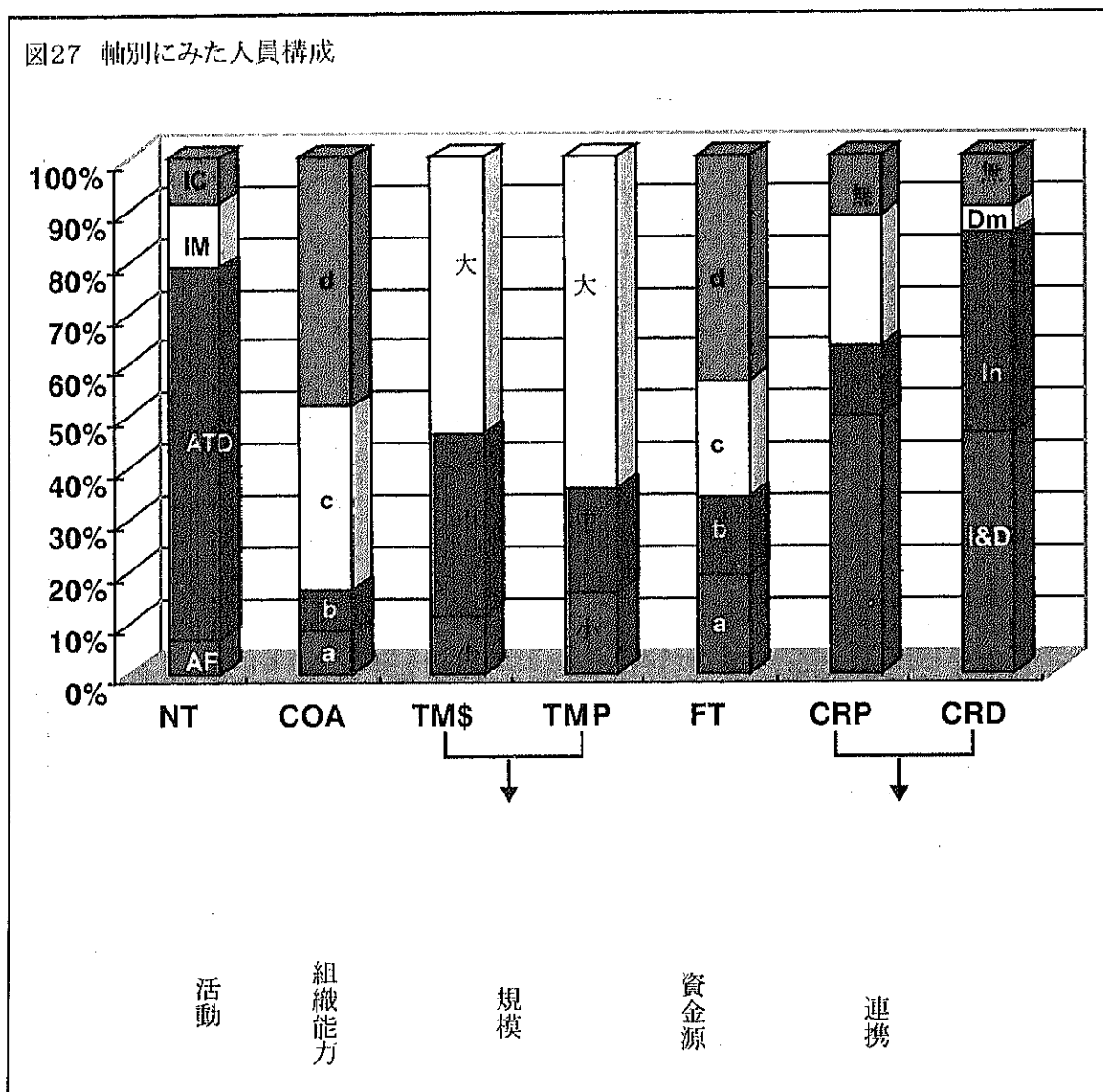
図26 軸別の団体当り予算規模(単位: \$)



(2)人員

1) 軸別の人員構成

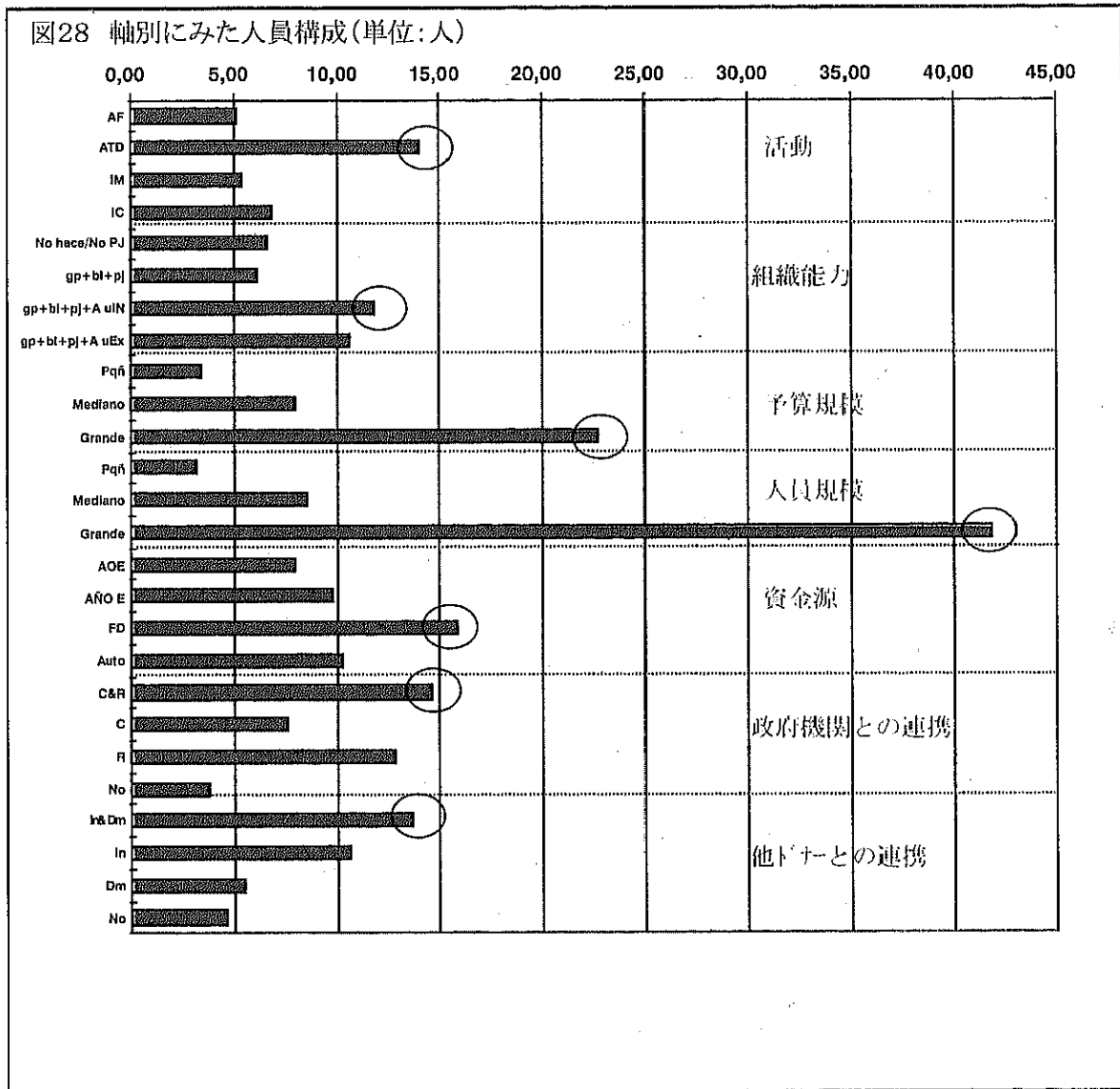
NGO 全体では常用雇用職員が1701人、契約職員が1268人であり、団体当りの平均9.89人職員(常用のみ)がいることになる。



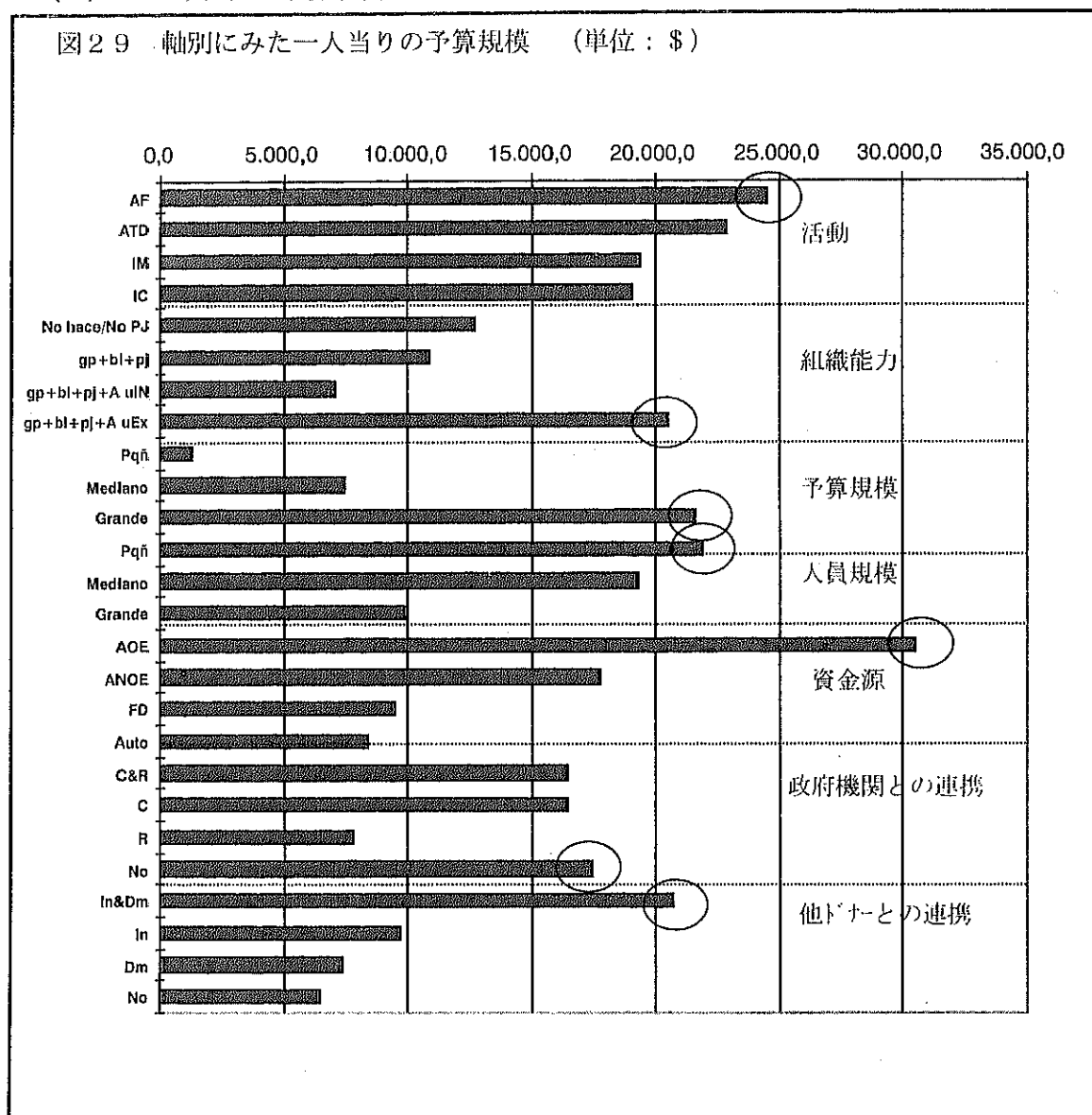
上の図は分析軸毎の常用職員の分布を見たものであるが、資金の分布とほぼ同様の結果となっている。活動タイプ別には、人員の7割が直接技術協力型 NGO に集中している。組織能力別には、組織能力の高い上位2団体に9割近くの人員が集中している。規模別には、大規模型に夫々5割(予算)、6割(人員)の人員が従事している。資金源別には団体数の構成とほぼ同様の傾向を示している。連携状況別の人員分布は何らかの連携がある NGO に従事する人員が政府機関・他トナーとも9割近くに達している。

2) 軸別・団体当たり平均人員

軸別に平均人員をみたものが次のグラフである。活動タイプ別には直接技術協力型が14.1人で最大、組織能力では能力が高い方が人員数が多い。規模別には大規模(人員)の平均が41.8人であるのに対し、小規模は3.1人である。資金源別には国内資金依存型が15.8人で最大であるのに興味深い。連携面では、資金規模と同様、連携度が高いほうが人員規模が多い傾向にある。



(3) 一人当りの予算規模



NGO 全体の一人当り予算額は年間平均は \$ 14, 321である。活動分野別では、当然ながら資金協力型が \$ 24, 490で最大。組織能力では最大グループが21千ドルで最大。規模(人員)別には当然ながら人員規模が大きくなるにつれ一人当りの扱い額は低くなる傾向にある。資金源別には外国の公的援助機関依存型が31千ドルで最大、他方自己資金型は8千ドルで最低となっている。国内行政機関との連携では、「連携なし」が17千ドルと最も高いがこれは一人当り予算額の高い資金協力型が国内行政機関との連携を介さずに直接受益者と活動している為と推察される。

(4) 事業比率

最後に事業比率であるが、全体で77. 2%となっている。分析軸別にクロス集計を掛けたが特に明確な相違は得られず70~82の間にある。

7 活動分野(イシュー)

(1) 全体傾向

表16 NGOの活動分野(イシュー)(単位:件数) (注:横は連携先機関)²

Areas Temáticas	外国援助機関 (政府/非政府)	パ国内非政府機関	中央省庁	県	市	計
1) 経済開発一般	33 (7,37%)	11 (4,98%)	20 (9,52%)	14 (9,15%)	9 (5,81%)	87 (7,32%)
2) 農業開発	38 (8,48%)	18 (8,14%)	14 (6,67%)	4 (2,61%)	5 (3,23%)	79 (6,65%)
6) マーケティング*	13 (2,90%)	7 (3,17%)	7 (3,33%)	2 (1,31%)	1 (0,65%)	30 (2,52%)
13) メルコスール統合	4 (0,89%)	0 (0,00%)	3 (1,43%)	2 (1,31%)	0 (0,00%)	9 (0,75%)
競争力強化	19.6	16.3	21.0	14.4	9.7	17.3
3) 文化	32 (7,14%)	13 (5,88%)	10 (4,76%)	11 (7,19%)	12 (7,74%)	78 (6,57%)
4) フォーマル・インフォーマル教育	55 (12,28%)	20 (9,05%)	34 (16,19%)	13 (8,50%)	14 (9,03%)	136 (11,46%)
5) 社会的弱者	42 (9,38%)	18 (8,14%)	19 (9,05%)	15 (9,80%)	10 (6,45%)	104 (8,76%)
9) ジェンダー	38 (8,48%)	13 (5,88%)	14 (6,67%)	5 (3,27%)	3 (1,94%)	73 (6,15%)
10) 保健	34 (7,59%)	24 (10,86%)	30 (14,29%)	24 (15,69%)	14 (9,03%)	126 (10,61%)
11) 人権	52 (11,61%)	28 (12,67%)	13 (6,19%)	9 (5,88%)	27 (17,42%)	129 (10,87%)
12) 青少年	29 (6,47%)	18 (8,14%)	13 (6,19%)	7 (4,58%)	8 (5,16%)	75 (6,31%)
貧困	62.9	60.6	63.3	54.9	56.8	60.7
7) 環境	42 (9,38%)	29 (13,12%)	20 (9,52%)	18 (11,76%)	33 (21,29%)	142 (11,96%)
環境	9.3	13.1	9.5	11.8	21.3	12.0
8) 地方分権化	10 (2,23%)	2 (0,90%)	7 (3,33%)	16 (10,46%)	8 (5,16%)	43 (3,62%)
ガバナンス	2.2	0.9	3.3	10.4	5.2	3.6
14) Otros	26 (5,80%)	20 (9,05%)	6 (2,86%)	13 (8,50%)	11 (7,10%)	76 (6,40%)
Total general	448 (100,00)	221 (100,00)	210 (100,00)	153 (100,00)	155 (100,00)	1187 (100,00)

(注:1つのNGOが複数回答しているため、合計は209を大幅に越える)

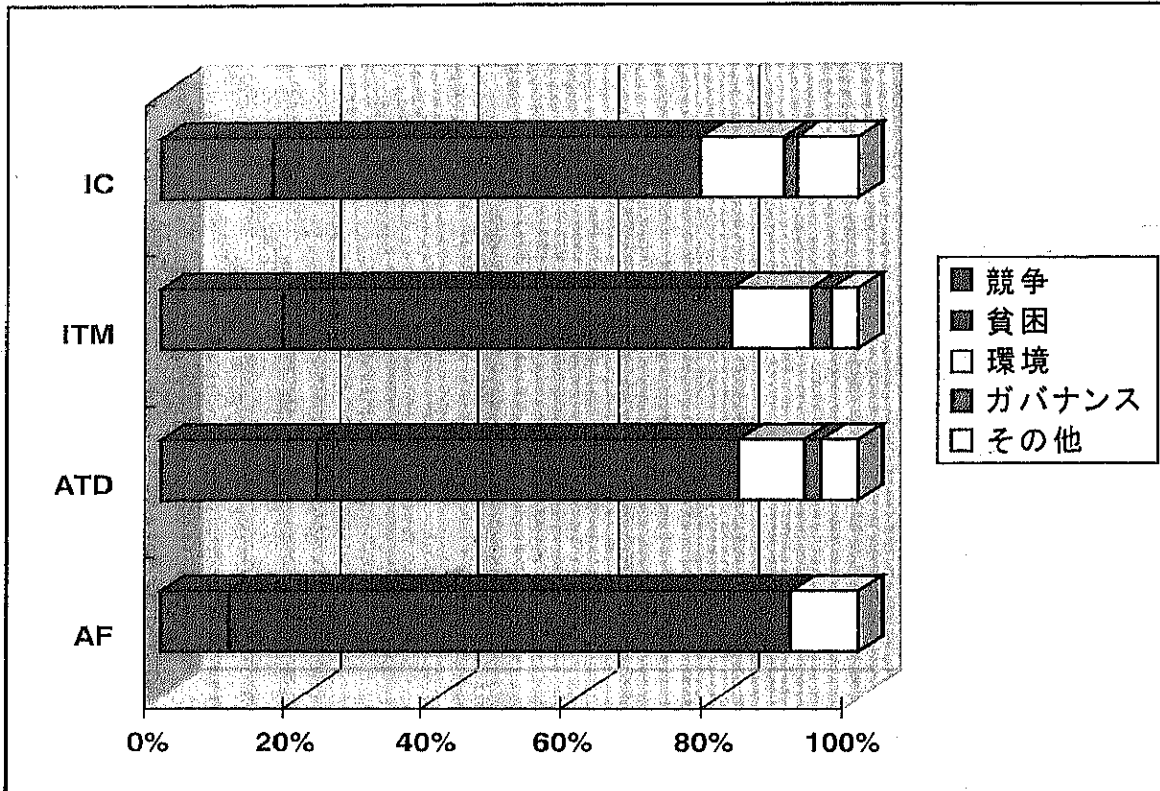
次にNGOの活動分野(テーマ:13)を当事務所の国別事業実施計画の分類に括り直すと、開発課題2「貧困」が6割、競争力強化(17%)、環境(12%)、ガバナンス(6.4%)の順となる。また、分野別には、「競争」、「貧困」は中央省庁との連携の比率が高く、環境は市、地方分権化では県との構成が高くなっている。

² 質問が「x xの機関との分野で活動実績があるか」という形式になっているため、他の機関と連携せずに独自で実施している活動の分野は含まれない。調査設計上のミスである。

(2) 活動タイプ別

活動タイプ別に分野をみると、資金協力タイプは「貧困」の構成が特に高く、直接技術支援型は相対的に「競争」関連の活動比率が高い傾向が見られる。

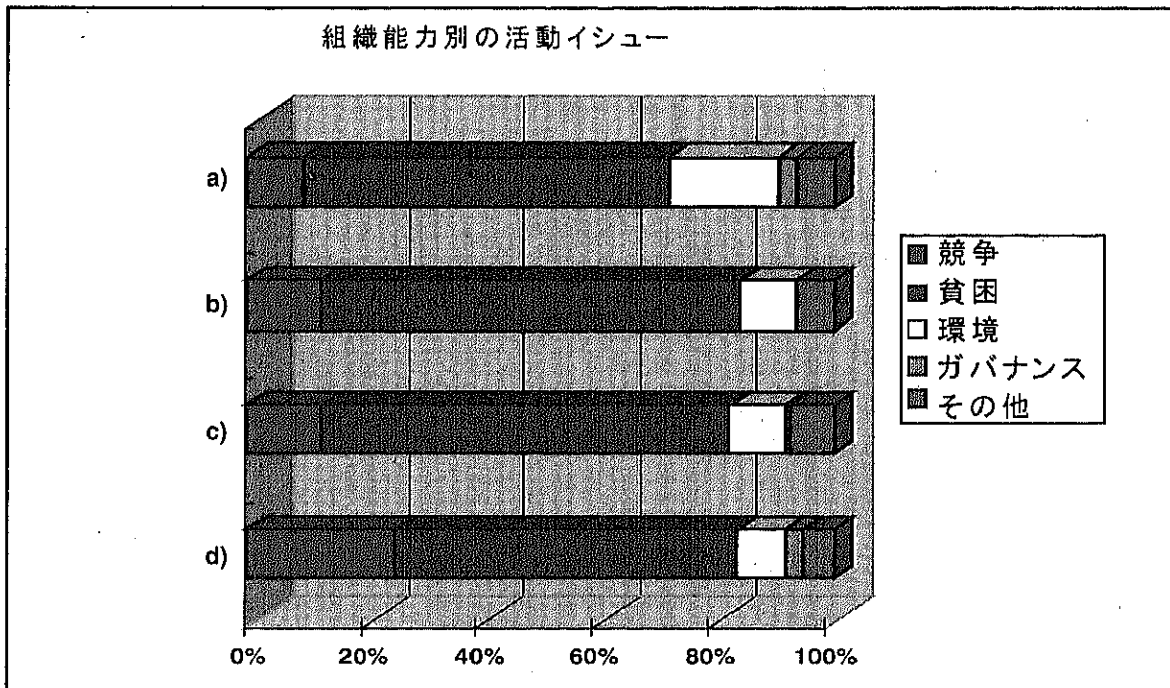
図30 活動タイプ別にみた活動分野



(3)組織能力別

組織能力別に活動分野をみると組織能力が高い(d)グループは「競争分野」の構成が高い。逆に組織能力の低い(a)グループは「環境」分野の構成が高い。

図31 組織能力別にみた活動分野



8 NGO ネットワーク (RED)

パ国にはネットワーク型 NGO (所謂 NGO の上部組織) が 13 存在する。「NGO」全体を統合する団体はなく、POJOAJU が NGO ネットワークのネットワークとして 1999 年に設立され、NGO 業界としての統合が進みつつあるが、加盟団体数は 57 に留まっている。

- (1) 設立時期: 最も古い団体が RED DECIDAMOS の 1989 年、最も新しい団体が 2001 年に設立された RED de ONG al servicio de los pueblos indígenas である。
- (2) 法人格: 1 団体 (RED de Mujeres educadoras del Paraguay) を除き全て法人格を有している。
- (3) 分野: POJOAJU を除く 12 団体の分野は、農村開発 (1)、有機農業 (1)、教育 (1)、環境 (1)、住宅問題 (1)、ジェンダー (2)、児童・青少年 (2)、(先住民を含む) 人権 (3) となっている。
- (4) 加盟団体数: 加盟団体数は平均 24、最大 65 (COMUNICA)、最少 6 (HAITAT)、のべ 310 となっており、計算上はパ国の NGO は平均約 1.5 個のネットワークに加

盟していることになる(但し、1つの NGO が複数のネットワークに加盟しており、また、本調査で NGO と分類されなかった団体が多数加盟している)。

表 17 Redes; Resumen de información sobre Redes (ネットワーク型 NGO)

Nombre de la RED 名称	Año de constitución 設立年	Personería jurídica 法人格	Actividad principal 主たる活動分野 ()は分野番号	加 盟 団 体 数	Publicaciones	Página Web	Teléfonos, E-Mail
POJOAJU	1999	Asoc. Civil con capac restringida	Interlocución entre las redes de ONG, el sector público, las agencias y OSC (11)RED の RED	57	No tienen	No tiene	No tiene
RED Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo	1989	Asociación de utilidad pública	Promoción, capacitación y apoyo de programas rurales (1,2,4,5,6,7,9,12) 農村開発	17	Revista "Capacitación para jóvenes rurales"	www.Redrural.org.py	201553 Mail: Redrural@telesurf.com.py
Federación Nacional de ONG para Desarrollo Rural TEKOKATU	1997	Asociación civil con capacidad restringida.	Mejorar la calidad de vida campesina uniendo sus OSC y ONG. (1,2,4,5,6,7,9) 有機農業による農産物多様化	20	Arandú, cuatrimestral; hasta ahora solo 2 números salieron	No tiene	220617 228293
Comunicación comunitaria, ciudadana y alternativa COMUNICA	1998	Asociación civil de utilidad pública	Promover la comunicación comunitaria y alternativa para democratizar el país.(3,4) 教育	65			290918 297806; Mail: trinidad@quanta.com.py
RED de ONG Ambientalistas	1992	Asoc. Civil con capacidad restringida	Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible (4,7)環境	22	No tienen	No tiene	298842/3 Alter Vida. Mail: room@highway.com
RED del Hábitat popular	2000	Asoc. Civil con capacidad restringida	Buscar soluciones a la vivienda popular (5)住宅	6	No tienen		Mail: habitat@sce.cnc.una.py
RED de Mujeres educadoras del Paraguay	1998	No tienen	Trabajo con mujeres rurales y discusión de metodología (4,5,9)シエンター	7	No tienen	No tiene	No tiene
Coordinadora de Mujeres en el Paraguay CMP	1988	Asociación Civil con Capacidad Restringida	Lucha por la igualdad de sexos (9) シエンター	11	Amplia gama de publicaciones	No tiene	No tiene
Coordinadora por los derechos de Infancia y Adolescencia CDIA	1993	Asociación civil de utilidad pública	Estrategias de desarrollo integral para niños y adolescentes (5)児童・青少年	15	Compendio Niñez, 2001 AMAR, CDIA, UNICEF Manual para el trabajo con niños	No tiene	443957 449160 Mail: Fdb@webmail.com.py
RED de JUVENTUD	1997	Asociación de Utilidad Pública	promoción de políticas públicas en el área de juventud (4,5,9,12) 青少年	30	boletines informativos varios	www.rjpy.org.py	207373 (CIRD) cgauto@cird.org.py
RED de ONG al servicio de los pueblos indígenas	2001	Asoc. Civil con capacidad restringida	Impulsar políticas que incluyan los derechos indígenas (4,5,11) 先住民の人権	11	No tienen	No tiene	No tiene
CODEHUPY	1998	Asoc. Civil de utilidad pública	DDHH (11)人権	37	Anual; "Derechos Humanos en el Paraguay"	No tiene	290918 297806; Mail: trinidad@quanta.com.py
RED DECIDAMOS	1989	Asoc. Civil con capacidad Restringida.	DDHH, electorales y participación cívica (11)人権	12	Diversa gama de materiales de capacitación	No tiene	201481;214047; decidamos@sce.cnc.una.py

9 ドナーに対するイメージ

図32 NGO のドナーに対するイメージ

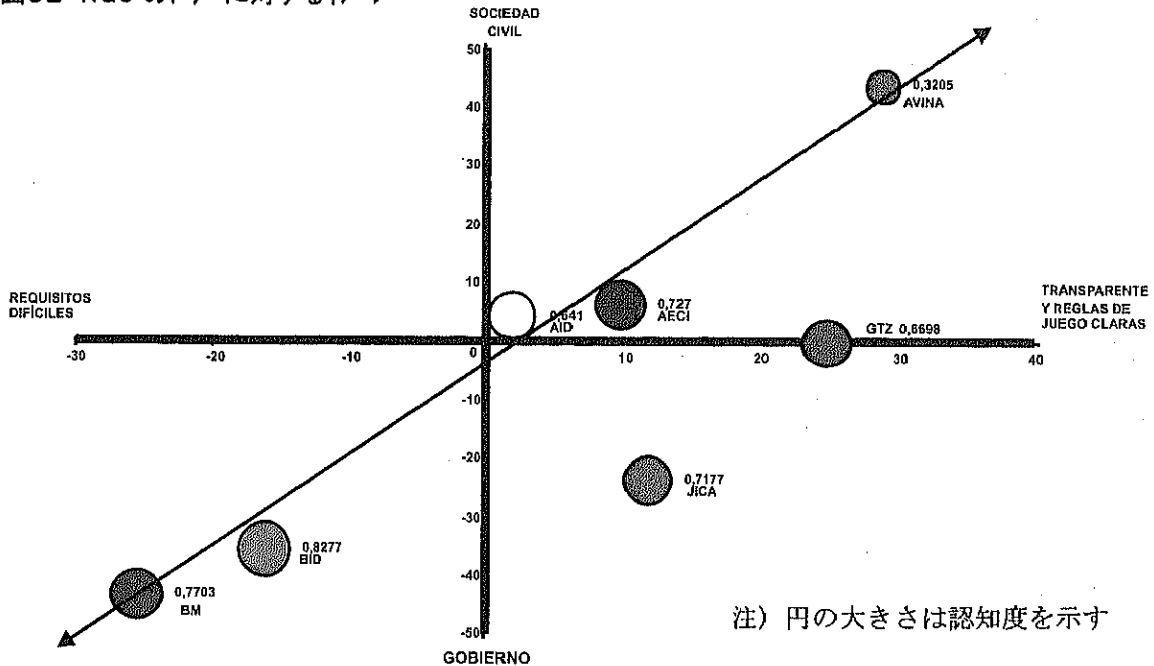


図32は、パ国 NGO の主要ドナーに対するイメージを、(透明で分かりやすいルール) ⇔ (難解な手続き)という軸と(市民社会育成支援) ⇔ (行政府支援)という2軸上に落しこんだものである。

全体としては、市民社会育成寄りである程透明性が高く手続き面で肯定的イメージがあるという右上がりの傾向が見られる。

AVINA が～認知度は低いものの～市民社会育成寄りで且つ手続きが透明というイメージを持たれている。逆に世銀や米州開銀は左下に位置しており「政府寄りでかつ手続きが難解」という否定的なイメージを持たれている。

JICA は AVINA, BID, BM の回帰線より若干下側に位置しており、「政府寄りの割には手続きはわかりやすい」という肯定的イメージが持たれているともいえるが、回答者(NGO)は調査主体が JICA であることを知っている為、結果が JICA にとって相当肯定的なものとなったと割り引いて考えるべきであろう。

第3章 他ドナー／省庁のパ国 NGO に対する協力状況

この章では、他ドナーや省庁側からみた NGO との事業について明らかにすることとする。

1 パ国 NGO との活動開始時期

(1) 他ドナー

調査対象機関17のうち KfW, KOICA, IFAD を除く 14 機関(8割)が NGO との事業を実施している。活動開始時期はばらばらで USAID, AECI(スペイン国際技術協力事業団)の開始時期は90年代に入ってからである。

表18 パ国 NGO との活動開始時期(他ドナー機関)

開始時期	数	備考
1950年代	2	UNICEF, UNESCO
60年代	0	
70年代	3	GTZ, IICA, BID,
80年代	3	Helvetas, 仏大使館, FNUAP,
90年代	4	USAID, AECI, FAO, AVINA
活動なし	3	KfW, KOICA, IFAD
未回答	2	UNDP, 世銀
計	17	

(2) 省庁

調査対象省庁13のうち、例外(厚生省、教育省、DIBEN)を除き大半が90年代に入って NGO と事業を開始したことがわかる。従って、NGO との連携は当初(80年代)は ドナー=NGO 型 が中心で、90年代に入って ドナー=NGO=省庁 という 3者連携型 が主流となってきたと推察される。

表19 パ国 NGO との活動開始時期(省庁)

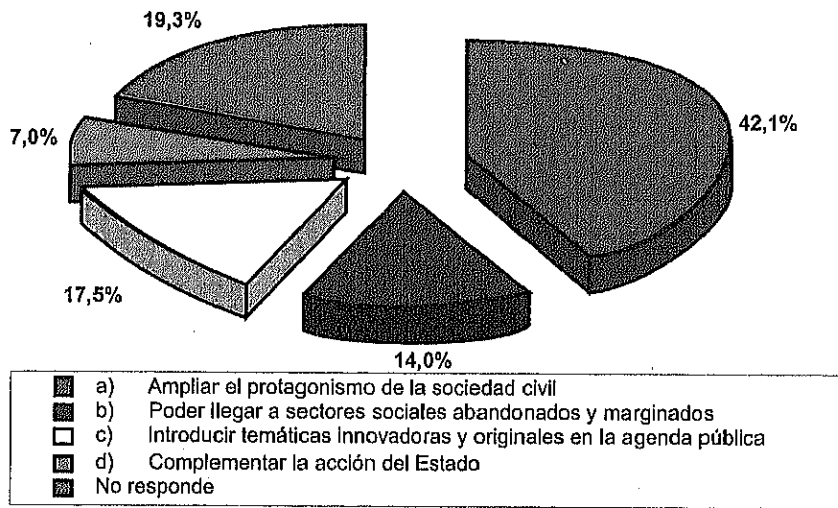
開始時期	数	備考
1950年代	0	
60年代	1	厚生省
70年代	0	
80年代	2	教育省、DIBEN,
90年代～	5	農牧省、司法労働省、社会開発庁、女性庁、 商工省、
活動なし	0	
未回答	4	
計	13	

2 NGOとの連携目的

(1) 他ドナー

図3-3 NGOとの連携目的(ドナー機関) 注) 1位、2位を選択、2:1でウェイト付

Principal objetivo que persiguen las agencias al trabajar con ONG (Gráfico ponderado)

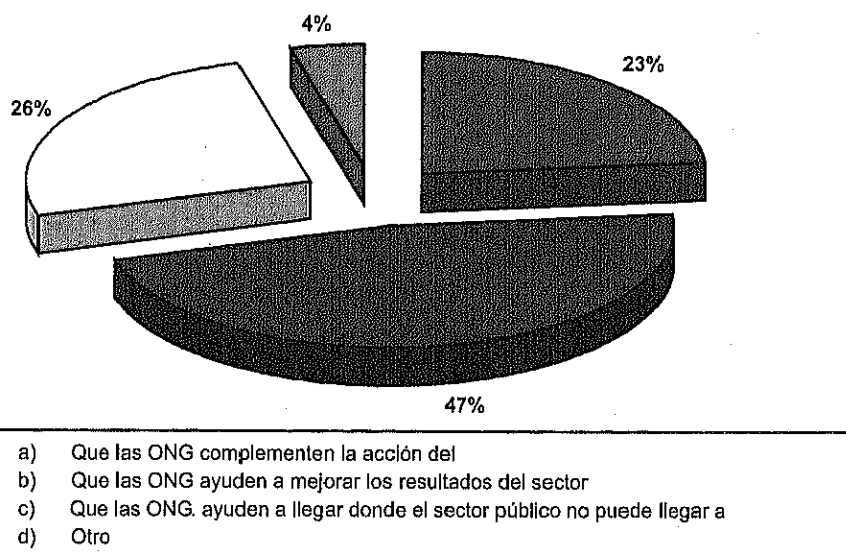


NGOと連携する目的の1位は「市民社会の育成」で4割を占め、前章でみたように、インフォーマル教育、人権等の分野におけるNGOの活動を通じてパ国の政策形成執行過程における権力構造をよりドナーが考える「望ましい」方向（市民社会の民意が反映される民主的なもの）に変革していきたいという意図が汲み取れる。次に「革新的テーマ」の導入、「（行政により手の届かない）社会的弱者への支援」が続く。

2) 省庁

図3-4 NGOとの連携目的(省庁) 注) 1位、2位を選択、2:1でウェイト付

Principal objetivo como organización de gobierno al trabajar con ONG (Gráfico ponderado)



省庁にとっての NGO との連携目的をみると、「政府活動の結果をより良くする為」が約半数を占める。しかしながら、別の項目で NGO と一緒に業務を行う本当の理由(Ultima Rason)は何かを問うたところ、「外国援助機関が要求するから」が35%を占めこれが実情と言えるであろう。

表 2 0 Principales motivos por los cuales se trabaja con ONG

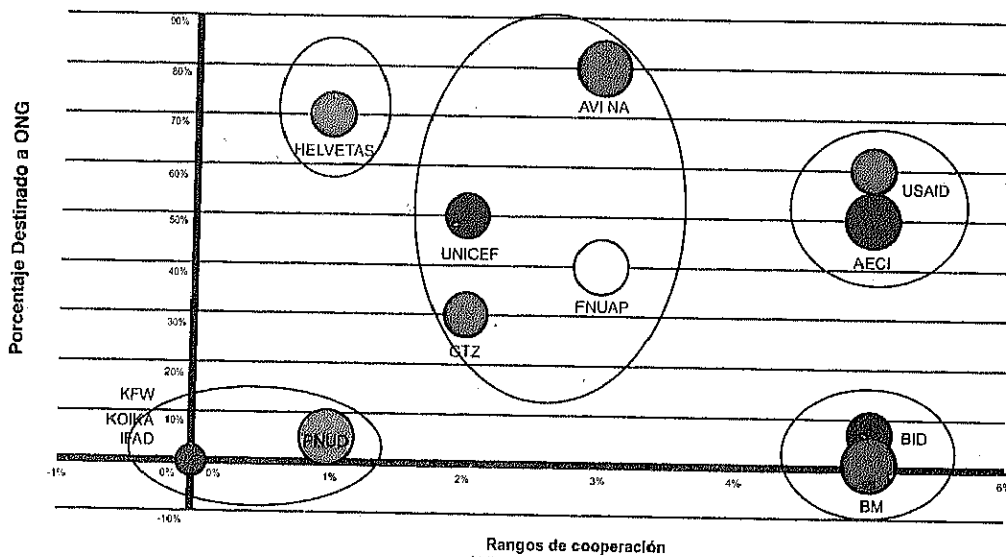
16. Tomando en cuenta su experiencia con las ONG, ¿diría usted que la última razón por la cual el Estado trabaja con las ONG es?		
Calificación	Frecuencia	Porcentaje
a. Porque realizan un excelente trabajo	2	11.8%
b. Porque los donantes internacionales piden que incorporen a las ONG	6	35.3%
c. Otro	8	47.1%
No responde	1	5.9%
Total	17	100.0%

3 NGO に対する事業規模

(1) 他ドナー

図 3 5 NGO との事業規模でみた各ドナーの位置付け

Relación entre los porcentajes destinados a las ONG, los rangos de cooperación y las proyecciones futuras



注) 縦軸は各ドナーの事業に占める対 NGO 事業の比率。横軸は個々の NGO 事業の規模

表 2 1 NGO との契約規模

Calificación	Frecuencia	Porcentaje
1. Proyectos semilla; con montos entre 1.000 y 5.000 dólares.	7	21.9%
2. Proyectos chicos; con montos que pueden ir entre 5.000 y 30.000 mil dólares.	5	15.6%
3. Proyectos medianos; con montos entre 30.000 y 100.000 dólares	4	12.5%
4. Proyectos grandes; montos entre 100.000 y 300.000 dólares. Pueden incluir variantes de segundo piso.	6	18.8%
5. Proyectos sobre los 300.000 dólares; típico modelo de segundo piso; implica transferencia de recursos a otras organizaciones.	5	15.6%
No responde	5	15.6%

図 3 5 は各ドナーの NGO に対する事業比率と個々の NGO との契約規模 (表 2 0) でマッピングしてのものである。

USAID や AECI は NGO 事業比率も 5 割程度と高く又、NGO との事業規模も 30 万ドル以上と大規模である。世銀や BID は事業に占める NGO の割合は小さいが、個々の NGO 事業規模は同じく 30 万ドル以上と大きい。逆に HELVETAS は NGO 比率が 7 割と極めて高いが、この事業規模は 1~5 千ドルと Proyecto semilla が中心である。

ユニセフ、GTZ、FNUAP は両者の中間に位置しており、NGO 事業比率は 3~5 割で、個々の事業規模は 5~100 千ドル程度である。

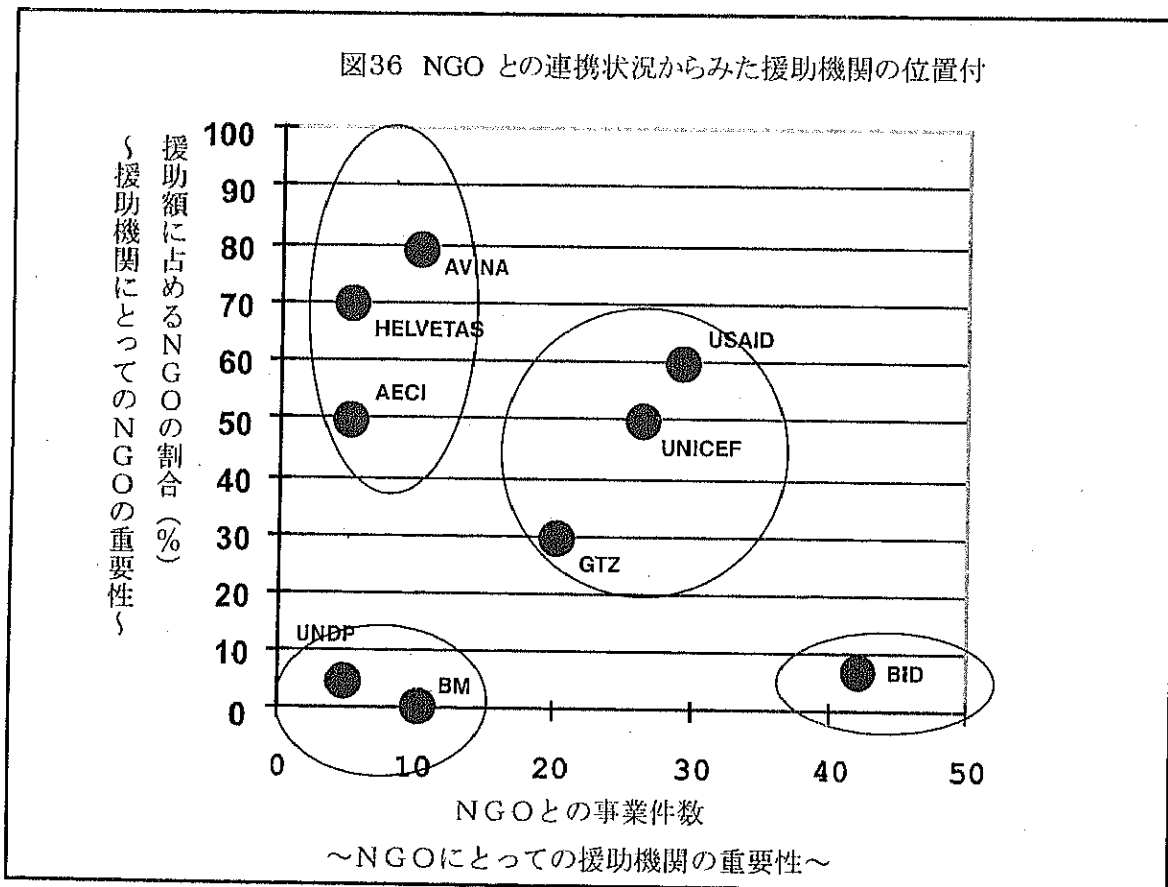
次に縦軸は同じくドナー機関における NGO 事業の割合をより、横軸に NGO との事業件数
をとり各機関をマッピングすると、

「ドナー機関、NGO 双方にとって重要(USAID、UNICEF、GTZ)」、

「NGO にとっては重要だがドナー側にとっては NGO は大きな存在ではない(世銀)」、

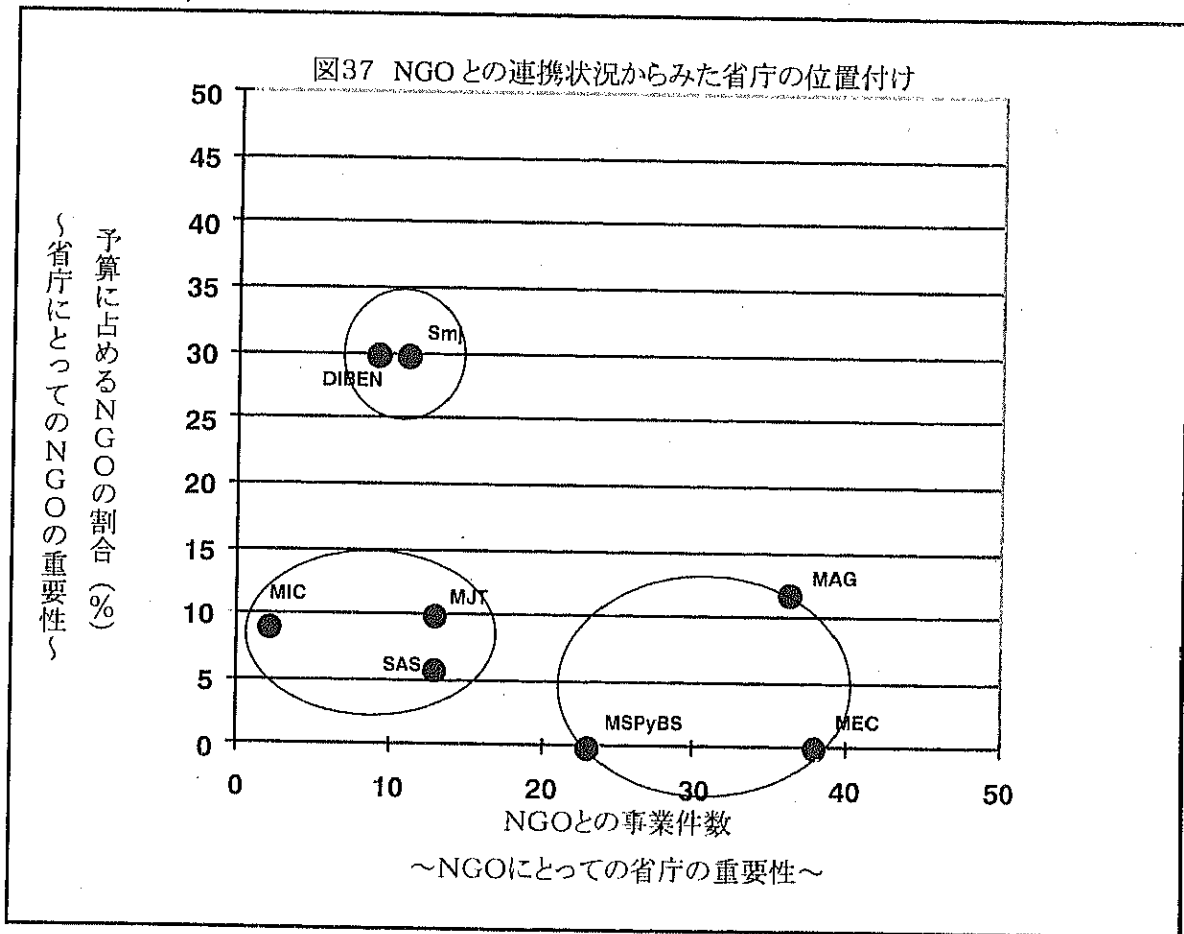
「ドナー機関にとって NGO は重要だが NGO 側にとってはドナーはそれほど大きな存在ではない
(AVINA、HELVETAS、AECI)」、

「双方にとって重要でない(UNDP、世銀)」に分けられる。



(2) 省庁

図37は図36と同様に、縦軸に予算に占めるNGO事業、横軸にNGOとの事業件数を取り、省庁をプロットしたものである。MAG,MECはNGOにとっては重要性が高いが省庁におけるNGOの比重は小さい。他方、女性庁やDIBENはその逆でNGOにとっては存在は大きくないが省庁自体の業務に占めるNGOの構成は相対的に高いことがいえる。

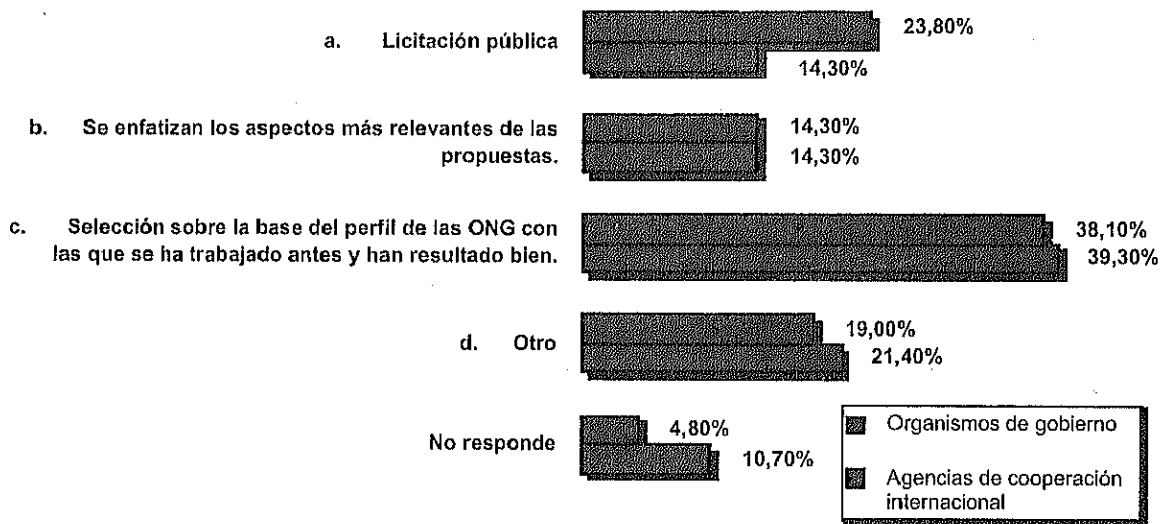


4 選定方法

ドナー機関による NGO の選定方法は必ずしも入札は多くなく(4 件)、過去の事業実績等を基に任意に選定する方法が多い(4 割)。他方政府機関では入札の割合が 24%とやや多くなっている。

図 3 8 NGO の選定方法(ドナー機関/政府機関)

¿Cuáles son los mecanismos utilizados para la selección de ONG?



また、選定時に重視する項目としては、ドナー機関は運営能力、組織としての透明性が上位に来ている。他方政府機関は NGO の専門性や受益者の満足度という回答が多くなっている。

表 2 2 NGO 選定時に重視する項目

Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
A Su especialidad temática	6	16.7%	10	30.3%
b.Su solvencia administrativa y de gestión organizacional	11	30.6%	5	15.2%
a. Su historia y trayectoria en la capacidad de generar nuevos temas	2	5.6%	2	6.1%
b. Su imagen, transparencia y credibilidad pública	10	27.8%	5	15.2%
c. La satisfacción de los beneficiarios ante el trabajo de esa ONG	3	8.3%	8	24.2%
d. Otro	1	2.8%	2	6.1%
No responde	3	8.3%	1	3.0%
Total	36	100.0%	33	100.0%

5 NGO の強み・弱み

(1) NGO の強み

ドナー機関が考える NGO の強みは「受益者ニーズの把握・調査(7件)」で「プロジェクトの受益者の研修・参加促進(4件)」、「社会変革に向けたイニシアチブ(3件)」の順である。他方省側の回答では、「社会変革に向けたイニシアチブ(3件)」が2位に来ている。

表 2 3 Vista sobre las ONG... Fortalezas de las ONG

4. ¿Podría indicarnos cuáles son las áreas técnicas o especialidades donde ustedes ven la acción de las ONG con mayor efectividad en la actualidad? (Primera opción)				
Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
a) En trabajos de lobby, cabildeo e incidencia sobre el Estado.	1	5.3%	1	6.3%
b) En la elaboración del diagnóstico sobre necesidades y demandas sociales.	7	36.8%	7	43.8%
c) En la promoción de ideas e iniciativas de cambio social.	3	15.8%	3	18.8%
d) En la capacitación, participación y apropiación de los objetivos del proyecto por parte del beneficiario.	4	21.1%	2	12.5%
e) En el acompañamiento y seguimiento de programas de desarrollo.	0	0.0%	2	12.5%
f) En la sustentabilidad de los programas.	1	5.3%	0	0.0%
g) En ninguna	0	0.0%	0	0.0%
h) Otro	3	15.8%	1	6.3%
Total	19	100.0%	16	100.0%

(2) NGOの弱点

NGOの弱点については、ドナー、省庁とも「プロジェクトの持続可能性」と「自己収入を生み出す能力の欠如」が上位に来ており、前章でみたNGO自身も問題意識と整合性が取れる。「実施中はよいがプロジェクト終了後の持続可能性に問題あり」という姿が浮き彫りとなる。

表24 Vista sobre las ONG...・Debilidades de las ONG

Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
1. Su escasa capacidad para generar participación ciudadana	1	5.3%	1	6.3%
2 El componente de administración y rendición de cuentas	3	15.8%	1	6.3%
3 Acción como respuesta a las necesidades reales de la gente	0	0.0%	2	12.5%
4 La gestión de proyectos	0	0.0%	0	0.0%
5 La sustentabilidad de los proyectos	5	26.3%	4	25.0%
6 Escasez de recursos humanos calificados entre sus integrantes	1	5.3%	1	6.3%
7 La falta de transparencia	1	5.3%	1	6.3%
8 La falta de capacidad para generar recursos propios	5	26.3%	6	37.5%
9 Otro	0	0.0%	0	0
No responde	3	15.8%	0	0
Total	19	100.0%	16	100.0%

6 政府の役割

「NGOとの連携が成功するためにはパ国政府のNGOに対する積極的支援が必要」とする認識はドナー、省庁ともに6割を占める(表24)。

表25 Vista sobre el Estado Rol del Estado sobre las ONG;

Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
a. Si	12	63.2%	11	68.8%
b. No	3	15.8%	5	31.3%
未回答	4	21.1%	0	0
Total	19	100.0%	16	100.0%

しかし、ドナーの半数近く(9件)が「他の中南米国と比べパ国政府はNGOに対する明確な姿勢を打ち出していない」と考えているのに対して、パ国政府に対する自己評価はドナー機関に比し、かなり肯定的な結果となっている(表26)。

表 2 6 Situación comparativa del Estado paraguayo con las ONG;

Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
e. Permiten y contemplan la incorporación de las ONG en esas políticas	7	36.8%	10	62.5%
f. No contemplan un espacio claro de acción para las ONG	9	47.4%	6	37.5%
未回答	3	15.8%	0	0
Total	19	100.0%	16	100.0%

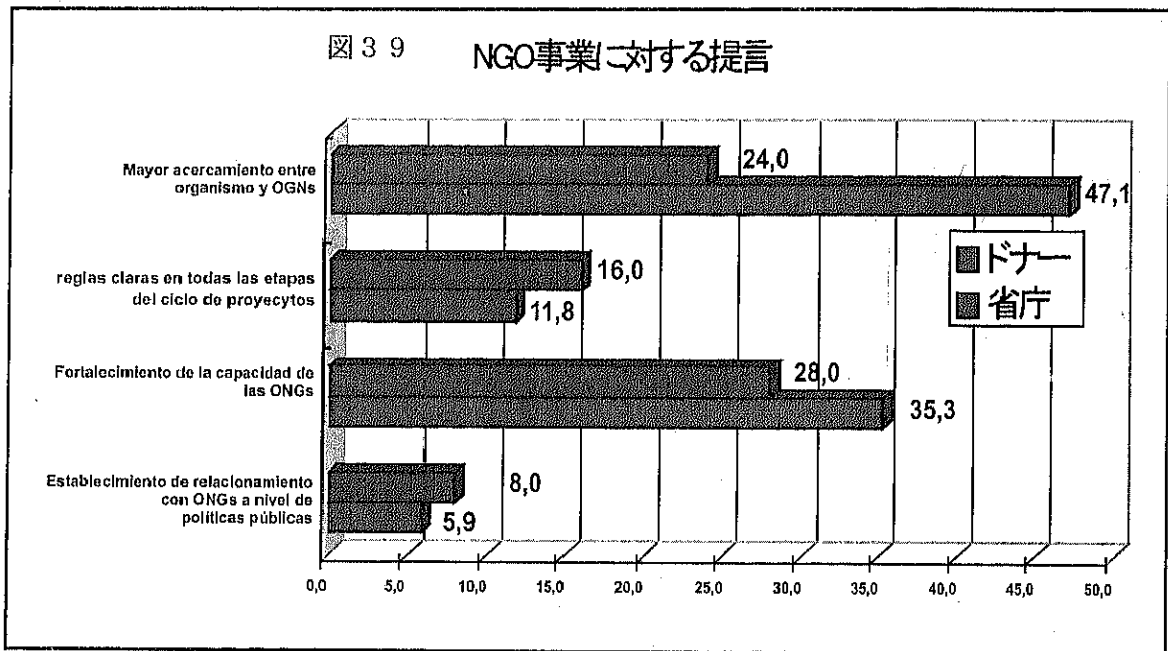
7 将来の方向と提言

将来の NGO との連携事業に関するドナー側の回答は、19機関中 10 機関が今後も NGO との事業を拡大、5 機関が現状維持としており、縮小を表明した機関はゼロであり、将来的にも NGO と連携した援助事業は拡大する傾向にある。他方省庁側は、拡大が 75%、現状維持が 12.5%と省庁のほうがドナー機関よりも更に積極的な姿勢を示している。

表 2 7 Idea de colaboración futura

15. Usted cree que los objetivos futuros de los organismos de gobierno respecto de las ONG son?				
Calificación	ドナー機関		省庁	
	件数	%	件数	%
6. Ampliar el trabajo con ellas	10	52.6%	12	75.0%
7. Mantenerla como está	5	26.3%	2	12.5%
8. Disminuirla	0	0.0%	0	0.0%
No responde	1	5.3%	2	12.5%
その他	3	15.8%	0	0
Total	19	100.0%	16	100.0%

NGO との事業を改善するための提言として、ドナー側が最も重視しているのが頻繁な対話を中心として NGO とドナー機関が距離を狭めること (47%)、次に NGO の組織能力の強化に対する支援 (35%) となっている。省庁側の回答もドナー機関と同様の結果となっているが、ドナーに比し、省庁は NGO の組織能力の強化により重きを置いている。



8 NGO に対するイメージ (他の市民社会組織と比べて)

図 4 0、4 1 はドナー、省庁が NGO を含めた「市民社会組織 OSC」をどのように認識しているか 公益性、透明性の2軸上 に示したものである。結果は極めて似通っており、カトリック教会、社会運動と並び、NGO に対するイメージは極めて肯定的であるが、省庁関係者においては教会が最もイメージがよく NGO は 2 番目に位置している。逆に政党、労働組合は対極に位置している。

図40 ドナー機関の抱く 他の市民社会と比べた NGO のイメージ

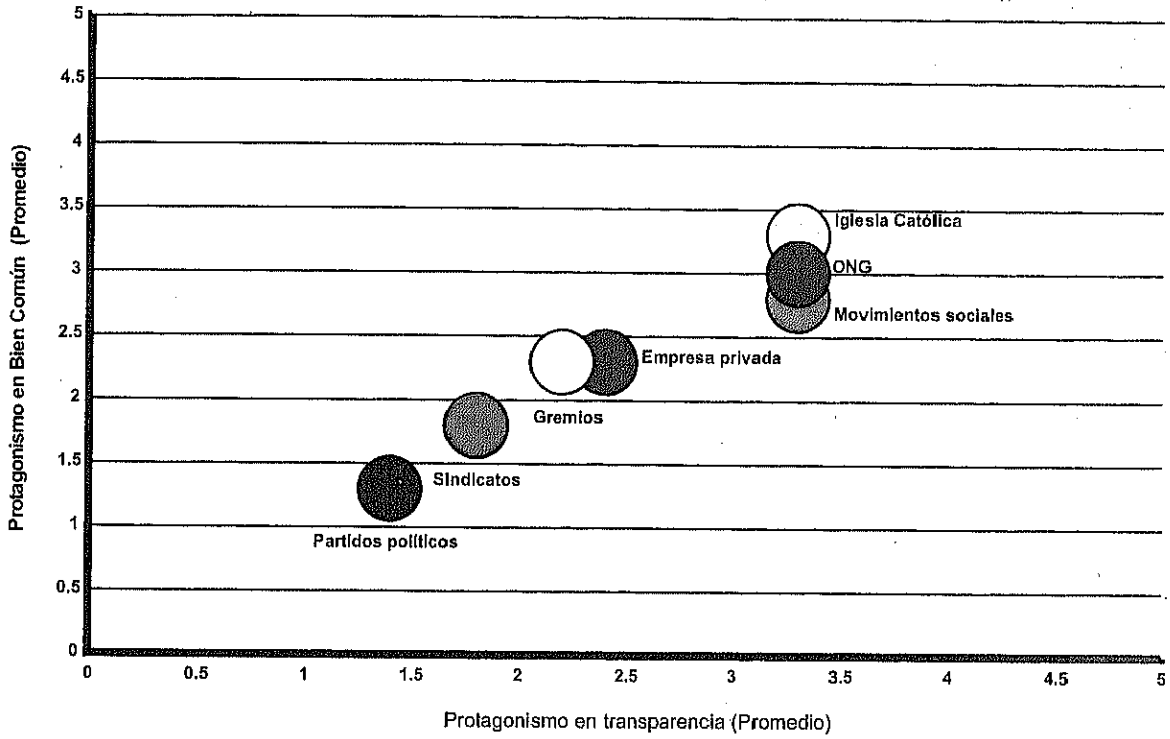
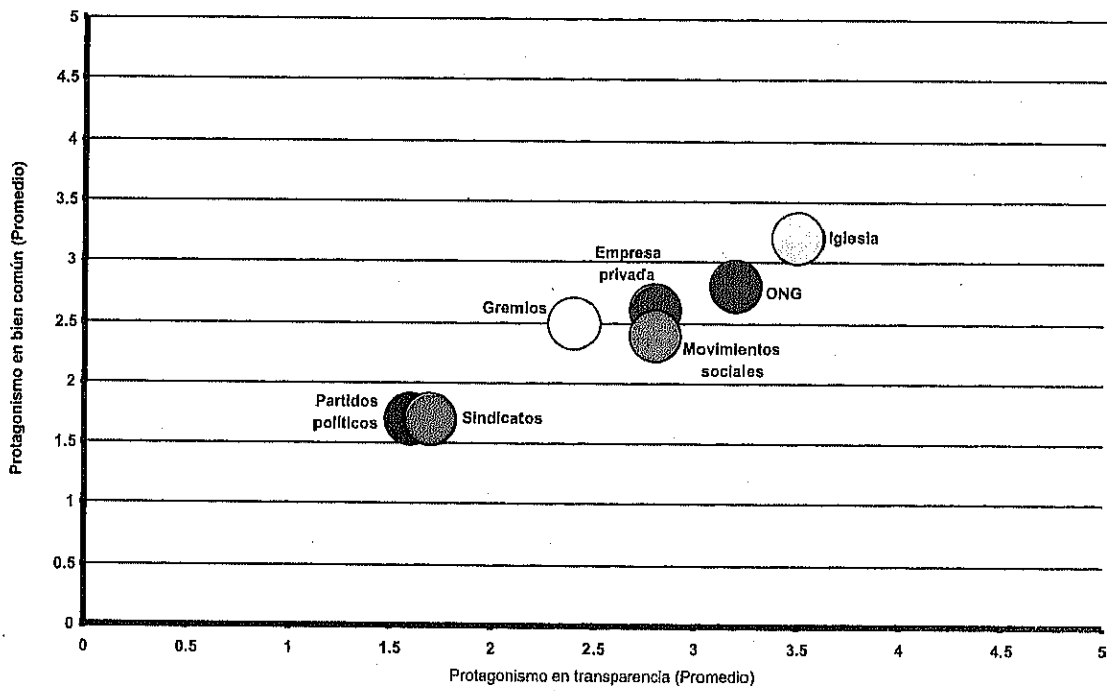


図41 省庁の抱く 他の市民社会と比べた NGO のイメージ



9 協力分野

ここでは、ドナー機関別、省庁別の協力分野をみる。

(1) 多国籍援助機関

表 28 多国籍援助機関別の NGO との協力分野

	Areas Temáticas	TOTAL GRUPO NNUU	TOTAL GRUPO BID	TOTAL BM	TOTAL UNIÓN EUROPEA	その他	計
	1) 経済開発一般	2 (3.4%)	7 (15.6%)	2 (20.0%)	0 (0.0%)	1 (11.1%)	12 (9.2%)
	2) 農業開発	0 (0.0%)	8 (17.8%)	2 (20.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	10 (7.7%)
	6) マーケティング	0 (0.0%)	5 (11.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (3.8%)
	13) ミルコスール統合	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
競争力強化		2 (3.4%)	20 (44.4%)	4 (40.0%)	0 (0.0%)	1 (11.1%)	27 (20.8%)
	3) 文化	5 (8.6%)	1 (2.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (11.1%)	7 (5.4%)
	4) フォーマル・インフォーマル教育	4 (6.9%)	5 (11.1%)	2 (20.0%)	2 (25.0%)	1 (11.1%)	14 (10.8%)
	5) 社会的弱者	12 (20.7%)	1 (2.2%)	0 (0.0%)	4 (50.0%)	0 (0.0%)	17 (13.1%)
	9) ジェンダー	5 (8.6%)	4 (8.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (11.1%)	10 (7.7%)
	10) 保健	5 (8.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (22.2%)	7 (5.4%)
	11) 人権	10 (17.2%)	0 (0.0%)	3 (30.0%)	1 (12.5%)	1 (11.1%)	15 (11.5%)
	12) 青少年	4 (6.9%)	5 (11.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	9 (6.9%)
貧困		45 (77.6%)	16 (35.5%)	5 (50.0%)	7 (87.5%)	6 (66.7%)	79 (60.8%)
	7) 環境	5 (8.6%)	2 (4.4%)	0 (0.0%)	1 (12.5%)	2 (22.2%)	10 (7.7%)
環境		5 (8.6%)	2 (4.4%)	0 (0.0%)	1 (12.5%)	2 (22.2%)	10 (7.7%)
	8) 地方分権化	4 (6.9%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (3.8%)
ガバナンス		4 (6.9%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (3.8%)
	14) Otros	2 (3.4%)	7 (15.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	9 (6.9%)
Total general		58 (100.0%)	45 (100.0%)	10 (100.0%)	8 (100.0%)	9 (100.0%)	130 (100.0%)

多国籍援助機関別の協力分野をみると、国連グループは8割方貧困分野に集中しており、世銀、米州開発銀行は競争力強化分野の比率が4割と極めて高くなっている。

(2) 援助国別

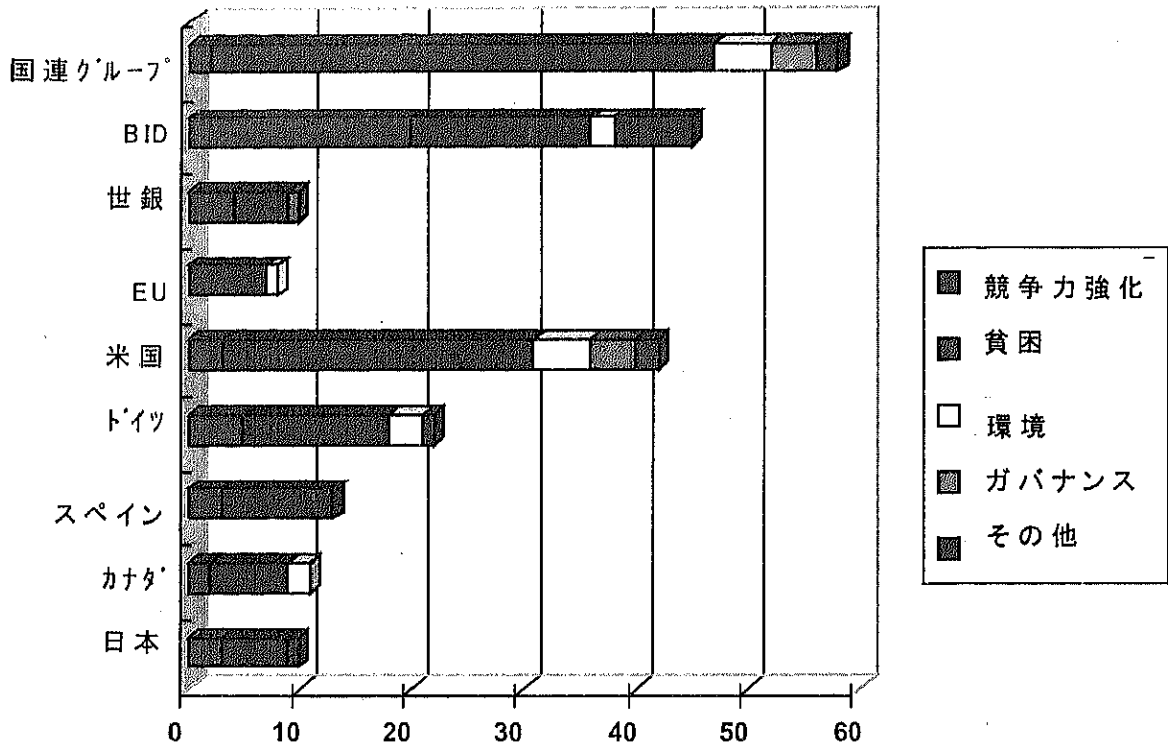
表 2 9 援助国別の NGO との協力分野

	Areas Temáticas	米国	ドイツ	スペイン	カナダ	日本	その他	計
	1) 経済開発一般	1 (2.4%)	0 (0.0%)	1 (7.7%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	2 (8.6%)	6 (5.0%)
	2) 農業開発	1 (2.4%)	3 (13.6%)	1 (7.7%)	0 (0.0%)	3 (30.0%)	2 (8.6%)	10 (8.3%)
	6) マーケティング	0 (0.0%)	2 (9.1%)	1 (7.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (4.3%)	4 (3.3%)
	13) マルコスール統合	1 (2.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (4.3%)	2 (1.7%)
競争力強化		3 (7.1%)	5 (22.7%)	3 (23.1%)	2 (18.2%)	3 (30%)	6 (26.1%)	22 (18.2%)
	3) 文化	1 (2.4%)	2 (9.1%)	3 (23.1%)	2 (18.2%)	1 (10.0%)	4 (17.2%)	13 (10.7%)
	4) フォーマル・インフォーマル教育	6 (14.3%)	1 (4.5%)	3 (23.1%)	1 (9.1%)	3 (30.0%)	0 (0.0%)	14 (11.6%)
	5) 社会的弱者	1 (2.4%)	2 (9.1%)	1 (7.7%)	0 (0.0%)	2 (20.0%)	1 (4.3%)	7 (5.8%)
	9) ジェンダー	2 (4.8%)	1 (4.5%)	1 (7.7%)	3 (27.3%)	0 (0.0%)	1 (4.3%)	8 (6.6%)
	10) 保健	5 (11.9%)	2 (9.1%)	2 (15.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	9 (7.4%)
	11) 人権	9 (21.4%)	2 (9.1%)	0 (0.0%)	1 (9.1%)	0 (0.0%)	2 (8.6%)	14 (11.6%)
	12) 青少年	4 (9.5%)	3 (11.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (4.3%)	8 (6.6%)
貧困		28 (66.7%)	13 (59.1%)	10 (76.9%)	7 (63.6%)	6 (60.0%)	9 (39.1%)	73 (60.3%)
	7) 環境	5 (11.9%)	3 (13.6%)	0 (0.0%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	6 (26.1%)	16 (13.2%)
環境		5 (11.9%)	3 (13.6%)	0 (0.0%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	6 (26.1%)	16 (13.2%)
	8) 地方分権化	4 (9.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (3.3%)
ガバナンス		4 (9.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (3.3%)
	14) Otros	2 (4.8%)	1 (4.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	2 (8.6%)	6 (5.6%)
Total general		42 (100%)	22 (100%)	13 (100%)	11 (100%)	10 (100%)	23 (100%)	121 (100%)

(注：技術協力機関、資金協力機関、大使館等全て含む)

援助国別にみると、米国が42件で約3分の1を占める。次にGTZ、スペイン、カナダ、日本（大使館草の根無償を含む）の順である。分野別には米国、スペインが貧困分野の比率が高いのが特徴的である。

図 4 2 主要援助機関／援助国別の NGO 事業件数 (単位：件数)

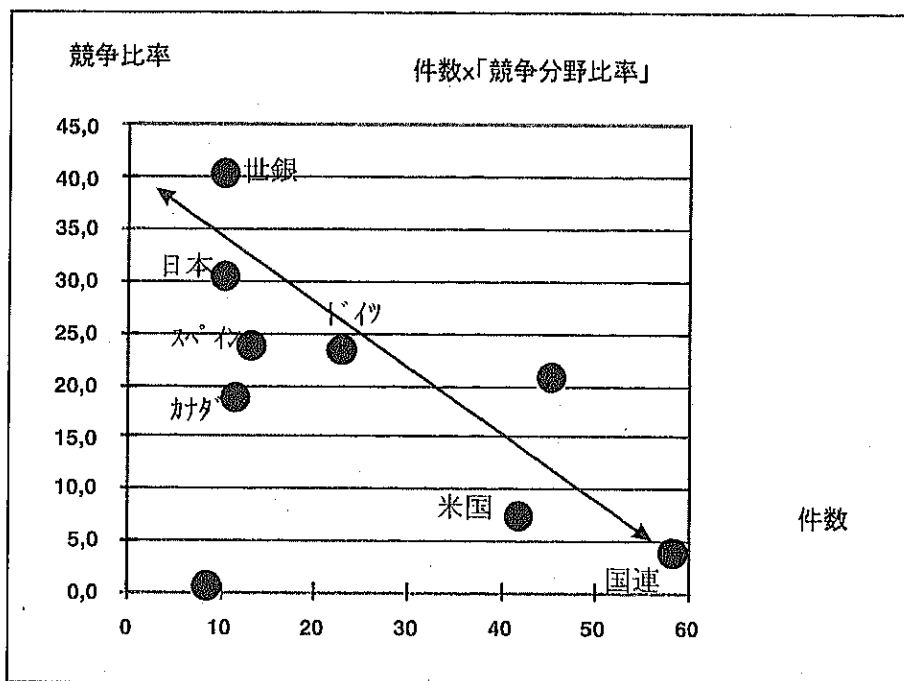


上の図は表 2 7、2.8 を纏めたもの。援助機関／国別にみると、パ国 NGO との事業件数では、国連グループ、米州開発銀行 (BID)、米国 (主として USAID)、ドイツ (主として GTZ) の順である。日本 (大使館/JICA) は世銀、EU、カナダと同水準にある。

(3) 各ドナーの位置付け

主要援助機関(国)別に NGO との協力件数とその内の「競争力強化分野」比率でマッピングしたのが上の図である。日本は「件数が少なく競争分野の比率が高く」世銀と近い位置付けにある。対極は米国や国連グループで NGO との件数が多く競争分野の比率は5%程度と低くなっている。全体的傾向としては、興味深いことに NGO との事業件数が多い程、競争力強化分野の比率は低くなるという関係が見られる。

図4-3 NGO との事業総件数と「競争力強化分野」の比率



(4) 国別影響(浸透)度

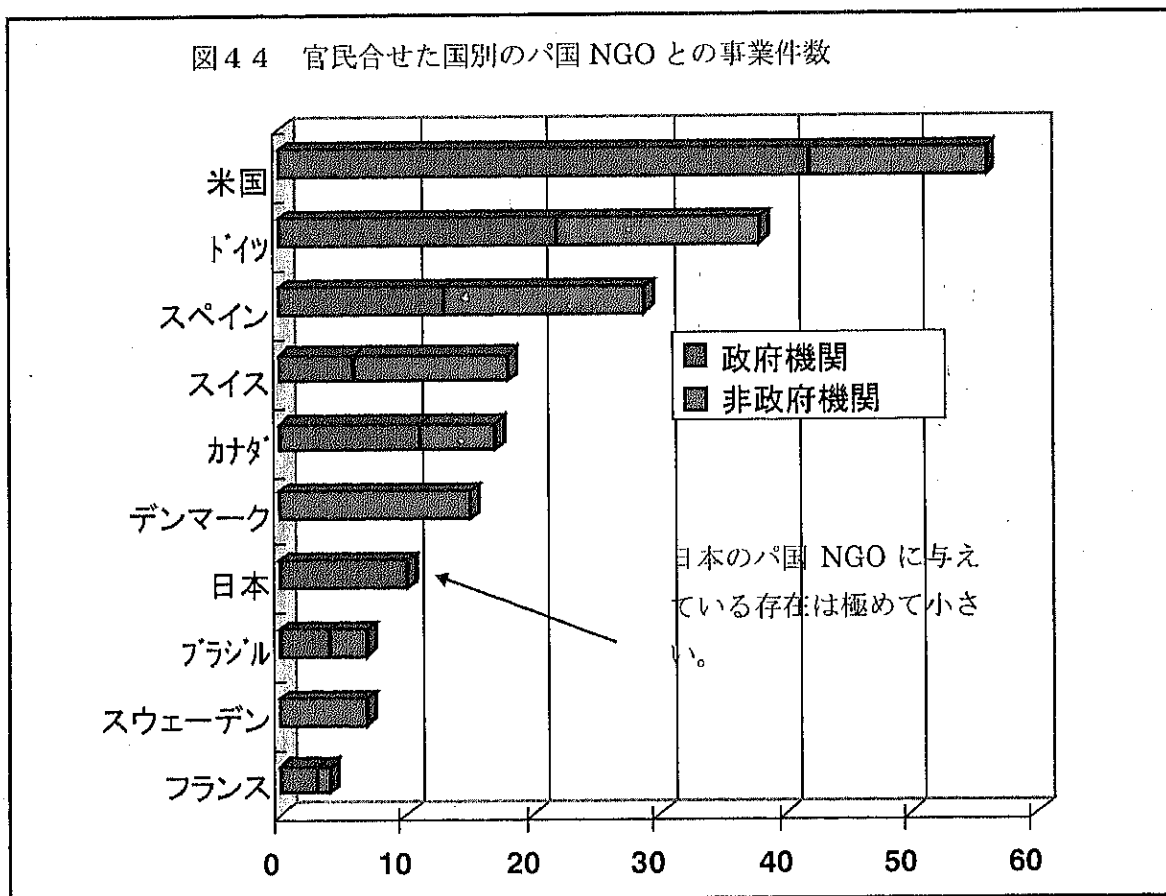
次に各国の政府機関と非政府機関 (NGO,財団等) を合せたパ国 NGO との連携件数を示したものが下の表である。

これによると、米国、ドイツ、スペインの3カ国が官・民合わせて NGO に対する影響度・浸透度が高いことが判る。この表には含まれないが、「国際的な NGO」の中に実際には米国系がかなり含まれることを踏まえると、米国の存在が圧倒的であることが想像できる。日本は～恐らくは草の根無償資金協力事業のおかげで～7位に位置しているが、対 NGO 援助の世界では極めて小さい存在であることがわかる。

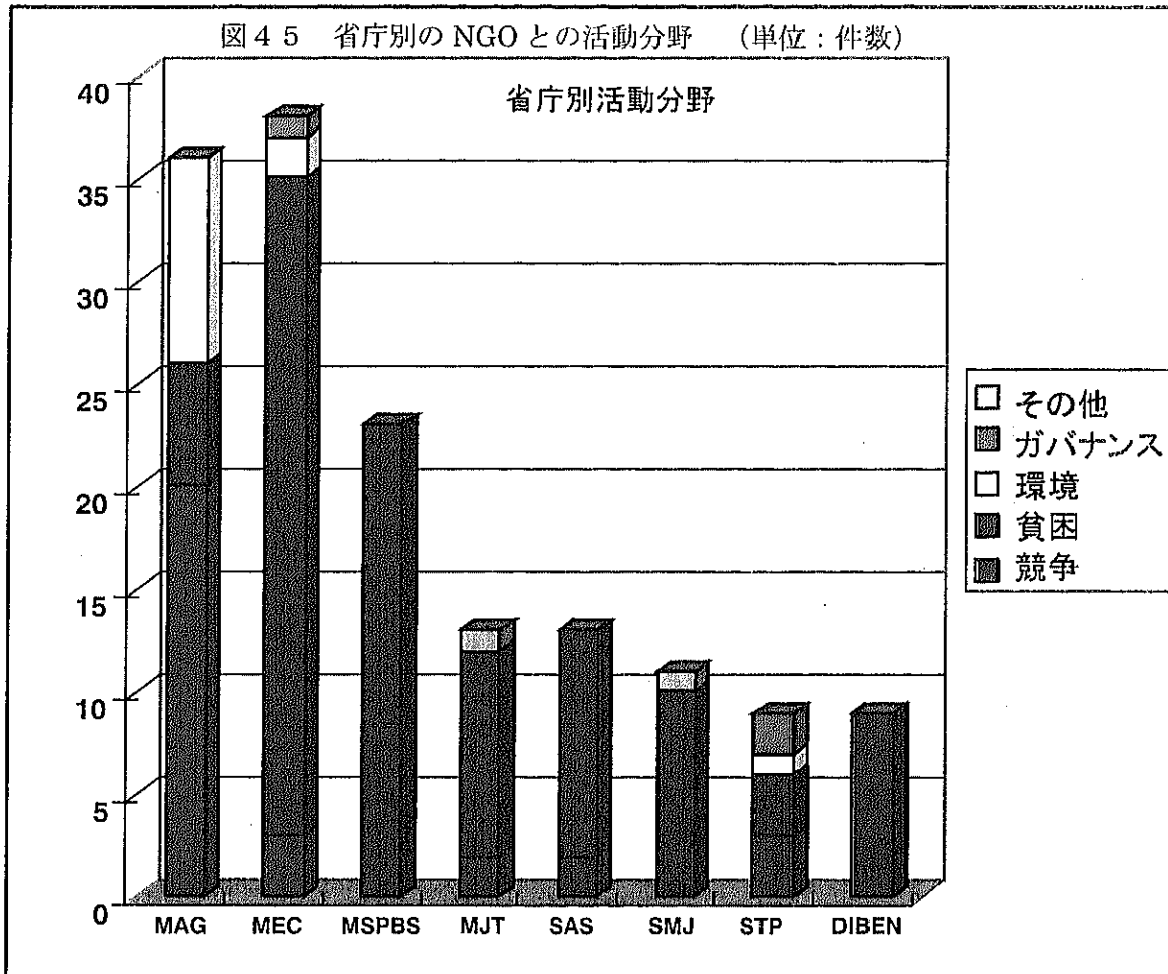
表30 政府機関、非政府機関を合算した国別のパ国 NGO との事業件数

順	国	政府機関	非政府機関	計
1	米国	42	14	56
2	ドイツ	22	16	38
3	スペイン	13	16	29
4	スイス	6	12	18
5	カナダ	11	6	17
6	デンマーク	0	15	15
7	日本	10	0	10
8	ブラジル	4	3	7
9	スウェーデン	0	7	7
10	フランス	3	1	4
	計	111	90	201

図44 官民合せた国別のパ国 NGO との事業件数



(5) 省庁別活動分野



最後に省庁別に国別援助計画の分野別にどのように NGO と活動しているかをみたものが、上の図である。農牧省、教育省、厚生省が数量的には郡を抜いている。分野では「貧困」分野が圧倒的な割合を占めるが、農牧省に関しては半数以上を「競争」分野の案件が占めているのが特徴的である。

4章 今後の方向～連携促進に向けた課題の分析と戦略の提案～

1 JICAの事業対象(パートナー)としてのNGO

本調査によって、パ国のNGOのなかには、大きく資金協力型、直接技術協力型、仲介型、調査・コンサル型の4つのタイプが存在することが明かとなった。その中で、JICAの技術協力/ボランティア事業におけるNGO事業の対象となりうるのは、直接技術協力型(107団体)、仲介型(47団体)の2タイプであろう。調査・コンサル型については、ローカルコンサルタント契約の対象として捉えるべきである¹。この2タイプ(計154団体)の中で、資金・人員規模がある程度大きく組織能力の高い団体を当面の事業対象とするならば、約50～60程度の団体を具体的な連携対象ということがいえる。

2 NGO事業拡大の意義

(1) NGOとの連携の「伝統的」な意義

NGOとの事業拡大の意義として一般的によく指摘されるのは

- ・政府のカウンターパート機関としての能力(人員、事業予算、組織脆弱性等)に疑問がありその代替
- ・「草の根」レベルの受益者のニーズを的確に汲み上げ対応することに優れている

の2点であろう。即ち、受益者に対する効果的なアプローチの面における行政部門に対する不信・失望からNGOを代替手段として捉える見方が多い。確かに、NGOの総予算に占める事業比率は平均8割弱と丁度パ国行政府の事業比率と逆になっており、「職員の給与を払ったら後は殆どなにも活動が出来ない」というこの国の行政府に比べれば相当実質的な活動を行っていることが推測される。また、ドナー、省庁も受益者のニーズの把握・調査を最大のNGOの強みと認識しており、上記の「伝統的NGO」観を裏付けるような結果が得られた。

しかしながら、奇しくもNGO自身もドナー、省庁側も「プロジェクト終了後の持続可能性」をNGOの最大の問題点と認識しており、当事務所が過去二十余年間省庁とのプロジェクトにおいて直面してきた「終了後の持続可能性」確保の問題が、NGOを使うことによって必ずしも解消されるわけではない。このことは、NGOの収入の7割は外部資金(その内の大半は外国からの資金)に依存しており、資金面で持続可能性を期待できる「自己資金型」でかつ、大規模(年間予算が15万ドル以上)なNGOは僅か12団体しか存在しないという調査結果からも裏付けられる²。

¹ 現に当事務所が過去3～4回コンサル契約をしている「調査機関」のCADEPは、本調査において、「調査・コンサル型NGO」に分類されている。

² 規模を中規模以上(年間予算1万ドル以上)とすると、約40団体存在する。

(2) 当事務所における連携の意義

むしろ重要視するべきは、本調査で明らかとなった

- 1) パ国の市民社会組織のなかで、ドナー、省庁両方からNGOは教会と並び極めて高い信頼を得ている
- 2) 7割以上のNGOが政府機関と何らかの連携をしつつ事業を実施している(しかもそれが「優良な」NGOであるほどその比率は高くなる)
- 3) 7割以上のNGOが外国ドナー機関と何らかの連携をしつつ事業を実施している(しかもそれが「優良な」NGOであるほどその比率は高くなる)
- 4) 80年代型の行政府を飛ばした(パッシング)ドナー=NGOという事業形態から、90年代はドナー=行政府=NGOという形態が主流となっている⁴
- 5) ドナー機関、省庁とも総じて今後より一層NGOとの事業を拡大していく方向にあり、NGOとの頻繁な対話を重視している
- 6) このような中で、パ国において、金額ベースで長期間トップドナーの地位にあるJICA(日本)の、NGOセクターにおける存在・影響度はあまりにも小さい(デンマーク以下)ものに留まっている

ということである。

即ち、今までのJICA事業(技術協力事業)はパ国の中央省庁への協力が主体であったことから、「専門家を通じた」「限られた中央省庁」との付き合いに偏っており、他ドナーと比し情報にかなり偏りがあったといえる。今後、我が国ODA予算の減少が見込まれる中、効果的・効率的な対パ協力戦略を構築していく為には、NGOとの連携(情報交換)が極めて重要であり、これが当事務所にとってNGOとの連携の最大の意義であると認識する。

3 どのように連携を促進するか

- ・多数のNGOからプロポーザルを募り優良なNGOと直接契約するという開発福祉支援スキームが廃止されたこと
- ・技術協力事業に比し、ボランティア事業は比較的今後も一定規模の投入の可能性があること
- ・NGOが最も多く活動している「貧困」分野において技術協力事業分野の絞りこみが十分になされていないこと

³ この調査における「優良」とは経理処理面で組織能力が高く、人員、予算規模が比較的大きいことを意味する。

⁴ 但し、USAIDのようにパ国行政府を全く相手にせず、NGOを含む「市民社会組織」のみと事業を行っている機関もある

を踏まえ下記の方法で NGO との連携(コミュニケーション)を増やすことが現実的と判断する。

第 1 段階:各分野別の優良 NGO へのボランティアの投入

各分野特に「貧困」分野の教育、社会的弱者、保健、青少年、「競争」分野の農業開発など、今までのボランティア事業を通じて協力を実施してきた分野の代表的な NGO に対して、ボランティア (JOCV,SV)の派遣を検討する。

現在 NGO 派遣中のボランティアは計11 (SV2,JOCV9)と極めて少なく未だ「未開拓領域が多く残されている」といえる。

目的は直接的な技術移転の他に、優良とされる NGO の内情、当該セクターの NGO 群の状況、NGO 側からみた該当省庁・政策等の情報収集が含まれる。

また、「貧困」分野ではボランティアの情報・活動状況も踏まえて絞りこみを行う。

第 2 段階:派遣ボランティア(SV)を通じた支援および案件の形成

派遣ボランティア(とくに SV)の現地活動費を通じた協力内容の拡充、さらに技術協力プロジェクトの案件形成につなげていく。

以上

