

キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析

アジア太平洋障害者センター プロジェクト

2008年3月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所



キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析
アジア太平洋障害者センタープロジェクト

2008年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置した「CD事例分析：アジア太平洋障害者センタープロジェクト」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

※国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
FAX：03-3269-2185
E-mail: iictas@jica.go.jp

序 文

キャパシティ・ディベロップメントの“キャパシティ”とは、もともとは能力を意味する言葉ですが、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）では“キャパシティ”を開発途上国の「目標を設定し達成していく力、自国の課題（開発課題）を発見し解決する力」、つまり「課題対処能力」と捉え、キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）を「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と考えています。

JICAは、CDの概念が自らの事業のあり方を見直すために有用であるとの認識のもと、CDの視点から過去の協力事例の分析を継続的に実施し、その分析から抽出した教訓・経験を体系化し蓄積していくことを重視しています。

JICAはこれまで、開発途上国で数多くの社会保障分野の技術協力を展開してきました。今回事例として取り上げた「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」は、障害当事者自身を障害者エンパワメントのための活動の担い手として位置づけた案件です。また、障害当事者とコミュニティや中央・地方行政などの多様なステークホルダーとの連携を強化することで、バリアフリー社会の実現にかかる政策・制度、社会面に波及するCDインパクトも発現しています。また、地域レベルのネットワークの場を提供することで、各国間の競争・連携が促進されているという意味で、地域協力としてのCD効果も表れています。

本調査研究では、こうした特徴をCD支援の観点から教訓と提言として取りまとめています。その内容は、障害者支援を含めたJICAの技術協力において、途上国の課題対処能力の向上を支援するための具体的方策を提示するものと考えています。また、近年増えつつある広域協力におけるCD支援のあり方を考える上でも、有用な示唆を提供するものとなっています。

このように、本調査研究で導き出された教訓と提言が、現場の実践と論議により、さらに深められることを心から願っております。

最後に、本調査の実施にあたり、インタビューなどご協力いただきましたプロジェクト関係者の皆様に、改めて厚くお礼申し上げます。

2008年3月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 加藤 宏

目 次

序文	
要約	v
序章	1
第1章 本事例の概説	5
1-1 APCDプロジェクトの概要	5
1-1-1 背景	5
1-1-2 プロジェクトの成果・活動	6
1-1-3 プロジェクト実施体制	8
1-2 APCDプロジェクトにおけるCDの視点	8
1-2-1 キャパシティの内発性から見た視点	8
1-2-2 キャパシティの包括性から見た位置づけ	9
1-2-3 キャパシティの複層性から見た位置づけ	9
第2章 本プロジェクトのCD支援アプローチ	11
2-1 プロジェクト形成	11
2-1-1 障害当事者の関与	11
2-1-2 ニーズの把握	11
2-1-3 センター設立の理念と構想の具体化	12
2-1-4 障害当事者主体の活動の準備	15
2-1-5 センター設立に対する理解の促進	16
2-1-6 ESCAP総会におけるAPCDに関する公式な理解の取り付け	17
2-2 プロジェクトの実施	17
2-2-1 政府関連機関と協力団体とのネットワークと連携	17
2-2-2 人材育成	17
2-2-3 情報支援	22
2-2-4 サブリージョンにおける活動の促進	22
2-2-5 地域間の活動の展開	25
2-3 運営管理体制	26
2-3-1 意思決定体制	26
2-3-2 障害当事者雇用と持続的な人材戦略	26
2-3-3 APCD基金会の設置	26
2-3-4 独立法人化に向けた制度化の動き	27
第3章 各国でのCD展開事例の分析	29
3-1 フィリピンの事例	29
3-1-1 連携のきっかけ	29
3-1-2 帰国後の研修参加者による自主的活動の展開	29
3-1-3 APCDプロジェクトとJICAフィリピン事務所との連携による同活動の支援	30

3-1-4	一連の活動によるインパクト	31
3-1-5	フィリピンの事例を通しての分析	32
3-2	パキスタンの事例	35
3-2-1	自助団体育成強化セミナー開催準備	35
3-2-2	パキスタンの震災復興とアクセシビリティ	36
3-2-3	震災で障害を持った女性たちへの支援	38
3-2-4	一連の活動のインパクト	38
3-2-5	パキスタンの事例を通しての分析	40
3-3	タイの事例	42
3-3-1	タイに適用化した自立生活センター (ILC)	42
3-3-2	IL活動によるインパクト	42
3-3-3	タイのコミュニティのリソースを最大限に活用したCBRの事例	44
3-3-4	CBR活動によるインパクト	46
3-3-5	タイの事例を通しての分析	46
第4章	キャパシティ・ディベロップメントの視点からの分析	49
4-1	APCDプロジェクトで発現しているCDインパクトの分析	49
4-1-1	内発性から見たCDインパクト	49
4-1-2	包括性／複層性から見たCDインパクト	50
4-2	APCDプロジェクトにおけるCDインパクト発現の仕組み	55
4-2-1	広域拠点機能としての国際ネットワークファシリテーション	55
4-2-2	各国内のアクターのネットワークファシリテーション	55
4-2-3	APCDの国際センター機能の確立に向けて	58
4-3	CD支援者としてのファシリテーター的役割と活動	59
4-3-1	多様なステークホルダーがつながる「場」の設定	59
4-3-2	CD成果実現まで一貫した継続的支援	59
第5章	CDの観点からの今後の技術協力への示唆	61
5-1	キーパーソンを中心にした一貫した支援－内発性の観点から	61
5-2	キーパーソンと多様なステークホルダーとの結びつけ－包括性／複層性の観点から	61
5-3	広域ネットワークによる域内リソースの活用－広域協力への教訓	62
5-4	拠点昨日の持続性を担保する戦略－拠点機能（センター）型CDへの教訓	62
5-5	CD支援者としてのファシリテーション	63
添付資料1	アジア太平洋各国におけるCDインパクトの事例	65
添付資料2	APCDプロジェクトと国際的な障害者支援の動きについての時系列表	69
添付資料3	主要面会者リスト	72
添付資料4	現地調査日程	76
添付資料5	PDM（改訂版）仮和訳	77
参考文献		81

図表・Box目次

図1	アジア太平洋障害者センタープロジェクトの活動	vi
図2	APCDプロジェクトと複層的なCDインパクト	viii
図3	広域支援の拠点機能としてのアジア太平洋障害者センター（APCD）	ix
図4	多様なCDインパクトを発現させるためのアプローチ	x
図0-1	アジア太平洋障害者センタープロジェクトのCD事例分析の枠組み	2
図0-2	本報告書の構成	3
図1-1	アジア太平洋障害者センタープロジェクトの活動の概要	7
図1-2	APCDプロジェクトの実施体制	8
図2-1	障害者のエンパワメントと社会のバリアフリー化に関わるコンセプトチャート	14
図2-2	「アジア太平洋障害者センター」の構想案	14
図2-3	障害者のエンパワメントのための研修内容	18
図2-4	バリアフリー社会の促進	19
図3-1	フィリピンにおけるAPCDの活動と個人、組織、社会への働きかけ	33
図3-2	APCDの活動による個人、組織、社会へのキャパシティ・ディベロップメント フィリピン事例－障害者に優しい街づくり	34
図3-3	パキスタンにおけるAPCDの活動の進展とキャパシティ・ディベロップメント	39
図3-4	パキスタンにおけるAPCDの活動と個人、組織、社会への働きかけ	40
図3-5	APCDの活動による個人、組織、社会へのキャパシティ・ディベロップメント パキスタンの事例－自助団体育成強化セミナーとIL活動と 震災復興支援におけるアクセシビリティ	41
図3-6	タイ・コンケン県における包括的CBR	45
図3-7	タイにおけるAPCDの活動と個人、組織、社会への働きかけ	47
図4-1	障害当事者の内発的な変化によるエンパワメント	50
図4-2	APCDプロジェクトと複層的なCDインパクト	52
図4-3	フィリピンのケースイメージ	53
図4-4	パキスタンのケースイメージ	54
図4-5	タイのケースイメージ	54
図4-6	広域支援の拠点機能としてのアジア太平洋障害者センター（APCD）	55
図4-7	多様なCDインパクトを発現させるためのアプローチ	56
図4-8	政策・制度レベルの変革プロセス	57
図4-9	APCDのCD進化プロセス	58
図4-10	APCDプロジェクト専門家によるCD促進の方法	60
表1-1	3つのレベル別のキャパシティ例	9
表1-2	キャパシティのレベルの複層性	10
表2-1	APCDのプロジェクト人材育成戦略	18
表2-2	研修後の状況（APCDプロジェクトで実際使用されているモニタリングシート）	21
表2-3	リソースパーソンとなる潜在性 （APCDプロジェクトで実際使用されているモニタリングシート）	21

表 2 - 4	APCDプロジェクトにおける人材育成・情報支援活動	23
表 2 - 5	自助団体育成強化セミナーの開催内容	24
表 2 - 6	南南協力セミナーの開催内容	25
表 3 - 1	パキスタンの事例 - APCDと政府と障害当事者団体などによる活動	37
表 3 - 2	タイ・コンケン県におけるCBRの実践	45
表 3 - 3	コンケンでのCBR活動による個人・組織・社会へのインパクト	46
表 4 - 1	アクター別に見たキャパシティ	51
Box 1 - 1	案件概要	6
Box 2 - 1	APCDコンセプトチャート (図 2 - 1) ができるまで -なぜ障害者リーダーを支援するのか?	15
Box 2 - 2	障害当事者のエンパワメント - 変革の主体 (Agent of Change) -故トボン・グルカンチット氏の実践 -	15
Box 2 - 3	リソースパーソンの発掘 -フィリピン建築士協会 ジェイミー・シルバ氏の事例 -	20
Box 3 - 1	政策決定者へのアプローチ - 大臣出席を望むならば、首相出席を依頼する -	35
Box 3 - 2	パキスタン自助団体育成セミナーのイスラマバード宣言 - 2005年 9 月 -	36
Box 3 - 3	震災で脊髄損傷を受けたパキスタン女性たち - 収容センターにて -絶望する女性たちへの支援 -	38
Box 3 - 4	障害当事者によるピア・カウンセリング	43
Box 4 - 1	障害当事者から始まるCDインパクト	49

要 約

■本事例分析の背景と目的

キャパシティ・ディベロップメント（CD）は、1990年代以降、それまでの援助が開発途上国の自立発展的な開発と開発成果の達成に必ずしも結びついてこなかったとの反省に基づき、注目されるようになってきたものである。CDは、「開発途上国の課題対処能力（キャパシティ）が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義される。

2002年に開始されたアジア太平洋障害者センター（Asia-Pacific Development Center on Disability: APCD）プロジェクトは、各国政府および非政府機関（Non Governmental Organization: NGO）と広くネットワークを構築することで、障害者自身による障害者のエンパワメントを実現させることをねらいとしている。同プロジェクトは、障害者個人だけでなく、障害者団体、NGOといった組織、そして政府高官や民間企業にも働きかけることによって政策制度や社会レベルに至る包括的なインパクトをもたらしている点がCD支援プロジェクトとしての大きな特徴となっている。さらに、広域プロジェクトとして、アジア太平洋の地域レベルで活動を展開することにより、一国のみならず、さまざまな国で同時多発的にCDのインパクトが発現している点も注目すべき特徴となっている。

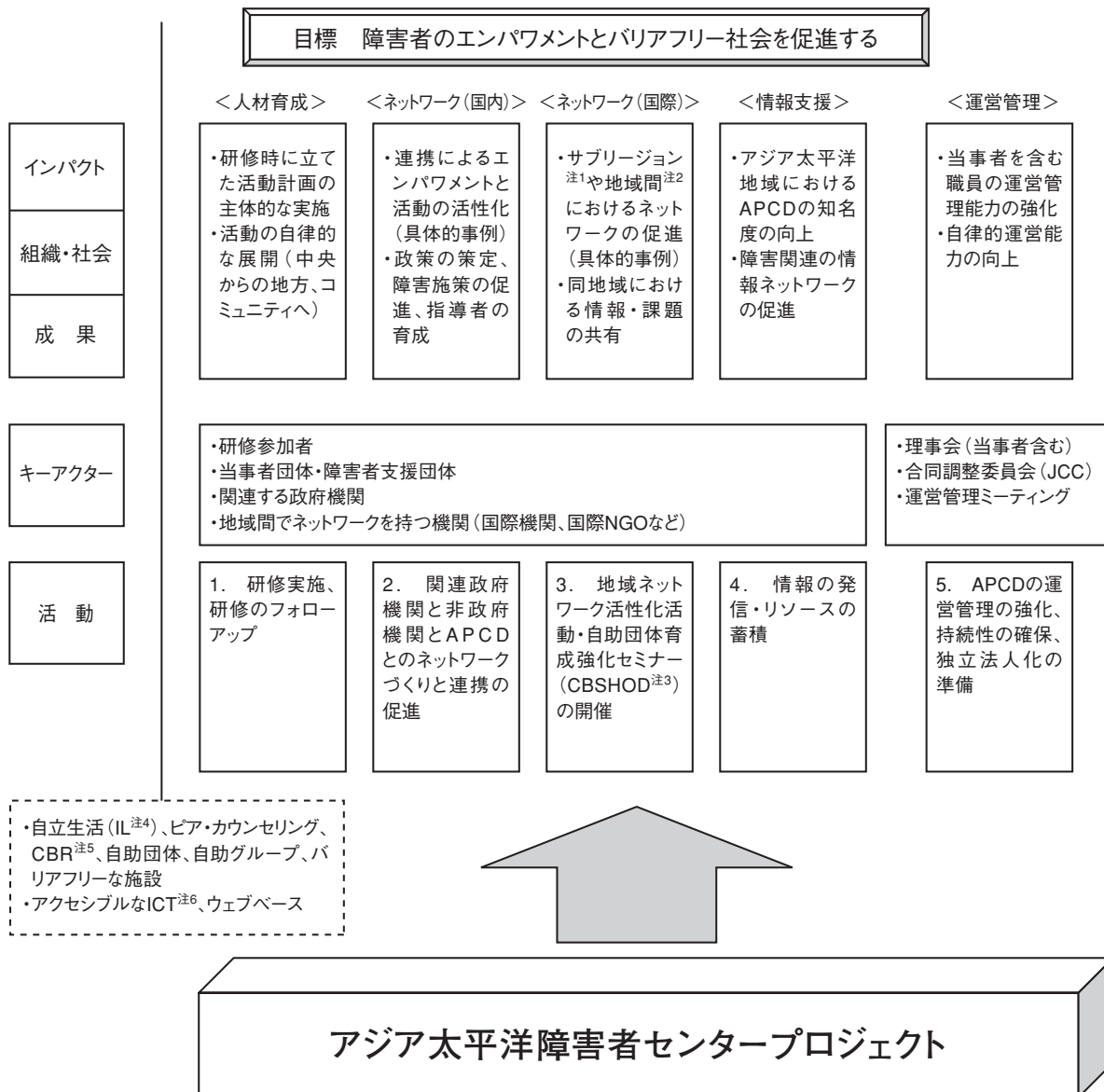
こうした背景から、本事例分析は、APCDという「拠点形成」をエントリーポイントとして¹、域内の関連組織をネットワーク化し、国境を越えて地域レベルでのCD支援を展開して成果を挙げたユニークな取り組みに着目し、そのCD効果の発現メカニズムを分析し、CD支援上の学びと教訓をまとめることを目的とする。また、今後の障害者支援のための具体的な協力アプローチを考えるための教訓を得ることも目的の一つとする。

■案件概要

本プロジェクトの概要は図1のとおりである。プロジェクト・デザイン・マトリクス（Project Design Matrix: PDM）における成果は、APCDが、アジア太平洋地域の途上国における関連機関とのネットワークづくりや連携を促進させること、情報支援を提供すること、人材を育成すること、持続性を確保するために必要とされる運営管理体制を確立することの4つであるが、ネットワークづくりや連携の中に、地域レベルの政府や団体間のネットワークと各国内の政府・NGOなどの連携の2つの側面があるため、別々に示している。

¹ CD支援における協力のエントリーポイントの類型については、JICA（2006）pp. 94-98を参照。

図1 アジア太平洋障害者センタープロジェクトの活動の概要



注1：サブリージョナルとは、東南アジア、中央アジア、北東アジア、南アジア、太平洋州を示す。

注2：「地域」とは、アジア太平洋、アフリカ、中東、中南米などを指す。

注3：障害者自助団体育成強化セミナー（Capacity-building Seminar for Self-help Organizations of Disabled Persons: CBSHOD）

注4：障害当事者一人ひとりが地域社会の中で自立的に生活すること（Independent Living: IL）

注5：地域社会の中で障害当事者が主体的にリハビリテーションをすること（Community Based Rehabilitation: CBR）。必ずしもリハビリテーション活動のみならず、コミュニティにおける障害関連の啓発意識化活動、ピアサポートなどの活動も含む。

注6：情報通信技術（Information and Communication Technology: ICT）

■APCDプロジェクトにおけるCDインパクト

APCDプロジェクトでは、障害当事者自身をリソースパーソンとして活動を展開してきた。ピア・カウンセリングなどを通して、障害者が障害者自身から生きる自信と勇気を与えてもらっているという意味で、内発的なCDインパクトが現れている。

こうして、障害当事者自身が地域社会に出て行き、主体的にバリアフリー社会の促進のために働きかけるようになると、結果的に、障害当事者の家族やコミュニティ、地方行政官、中央の政策決定者といった非障害者とも積極的に接点を持つことで、包括的／複層的なCDインパクトも表れている。

図2は、プロジェクトに関わる各アクターが、各国における中央、地方、地域のどのレベルに存在して、APCDが各レベル間でどういった相互作用を支援しているかを示したものである。

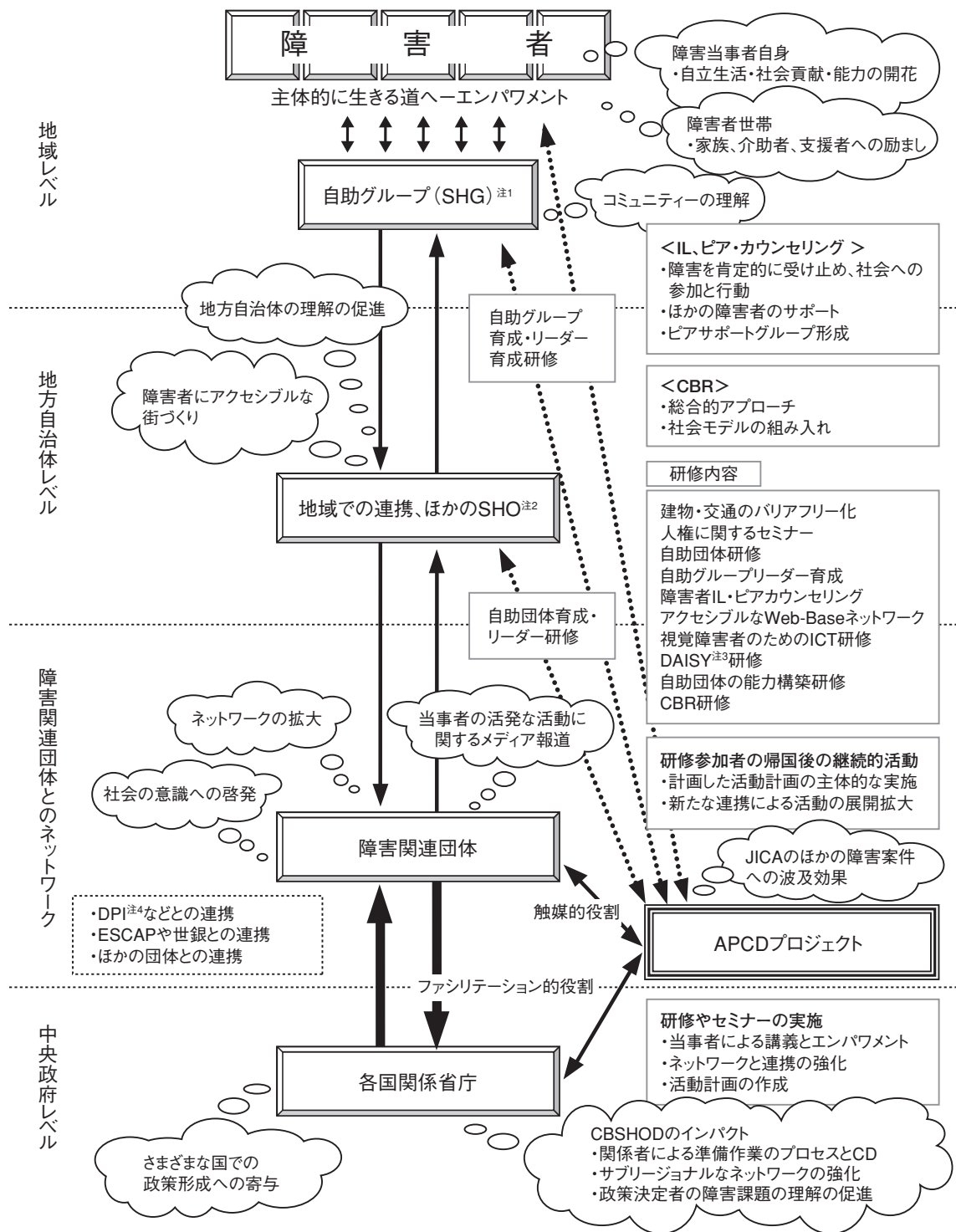
フィリピン、パキスタン、タイにおいても、APCDが障害当事者と中央・地方政府やNGO、企業との結びつきを強めるための支援をすることにより、それぞれCDが展開されてきた。

フィリピンでは、APCDの「建物・交通のバリアフリー化」研修の参加者をフォローアップする中で、ともに研修参加者が存在する国家障害者福祉協会とフィリピン建築士協会との接点が形成された。その後、APCDプロジェクトと研修参加者は、国家障害者福祉協会の管轄省庁である社会福祉開発省の高官と親交を深め、共同ワークショップを実施した。そこで、ほかの省庁や地方行政でも独自にバリアフリー化の展開が見られるようになった。一方、障害当事者の建築士の働きかけにより、ショッピングモールの社長との接点が生まれ、結果的にショッピングモールのバリアフリー化につながった。

パキスタンでは、2003年のベトナムでの障害者自助団体育成強化セミナー（Capacity-building Seminar for Self-help Organizations of Disabled Persons: CBSHOD）に社会福祉省特別教育局長と障害当事者団体が参加したことを契機に、局長が障害者に関わる課題と障害者自助団体育成の重要性を理解し、次回（2004年）のCBSHOD開催を約束した。パキスタンでのCBSHOD開催後には、全国的な障害者組織が形成されていった。2005年10月のパキスタンの震災では、APCDは社会福祉特別教育省と障害当事者団体と協力して震災地におけるバリアフリー化セミナーを実施した。その後、被災者の4分の3を占めた女性の被災者で障害を受けた人への支援として、女性障害者リーダーを育成し、自主生活（Independent Living: IL）セミナーを社会福祉特別教育省と障害当事者団体との連携により実施した。

タイでは、パイロットプロジェクトとして3カ所のILセンター、研修フォローとしてコンケンでの地域に根ざしたりハビリテーション（Community Based Rehabilitation: CBR）を支援していた。ともにコミュニティベースの活動支援となっていたが、地方行政との連携を強化し、地域の既存リソースを最大限に活用することで、地域における活動の幅が多方面に広がっている。

図2 APCDプロジェクトと複層的なCDインパクト



注1：SHG=Self Help Group

注2：SHO=Self Help Organization

注3：（印刷物読み取りに関する障害者のための）アクセシブルな情報システム（Digital Accessible Information System: DAISY）

注4：障害者インターナショナル（Disabled Peoples' International: DPI）

■APCDプロジェクトにおけるCDインパクト発現の仕組み

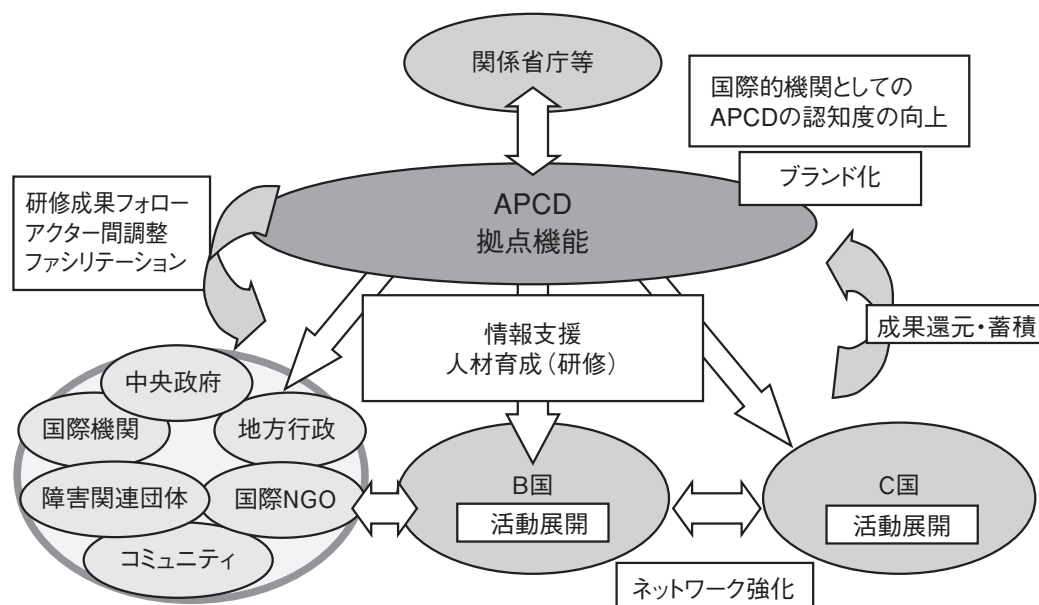
(1) 広域拠点機能としての国際ネットワークファシリテーション

APCDプロジェクトでは、センターを人材育成とダイナミックなネットワーキングの「場」として機能するようにした。図3は、広域支援の拠点機能としてのセンターの仕組みを示したものである。

政府関係者や障害者リーダーの人材育成をし、これらの人材が自国で活動を展開するためのファシリテーションの役割を果たしてきた。また、国際的なリソースの活用や情報共有を通じてネットワークを強化していった。

こうして、各国での活動の成果や教訓が、APCDに還元されていくことで、APCDのさらなるファシリテーション機能が向上していくという好循環を生み出している。こうしてAPCDのブランド力を高め、国際機関としての認知度を向上させている。それが、拠点機能としての自立発展性にも結びつくCDにつながっている。

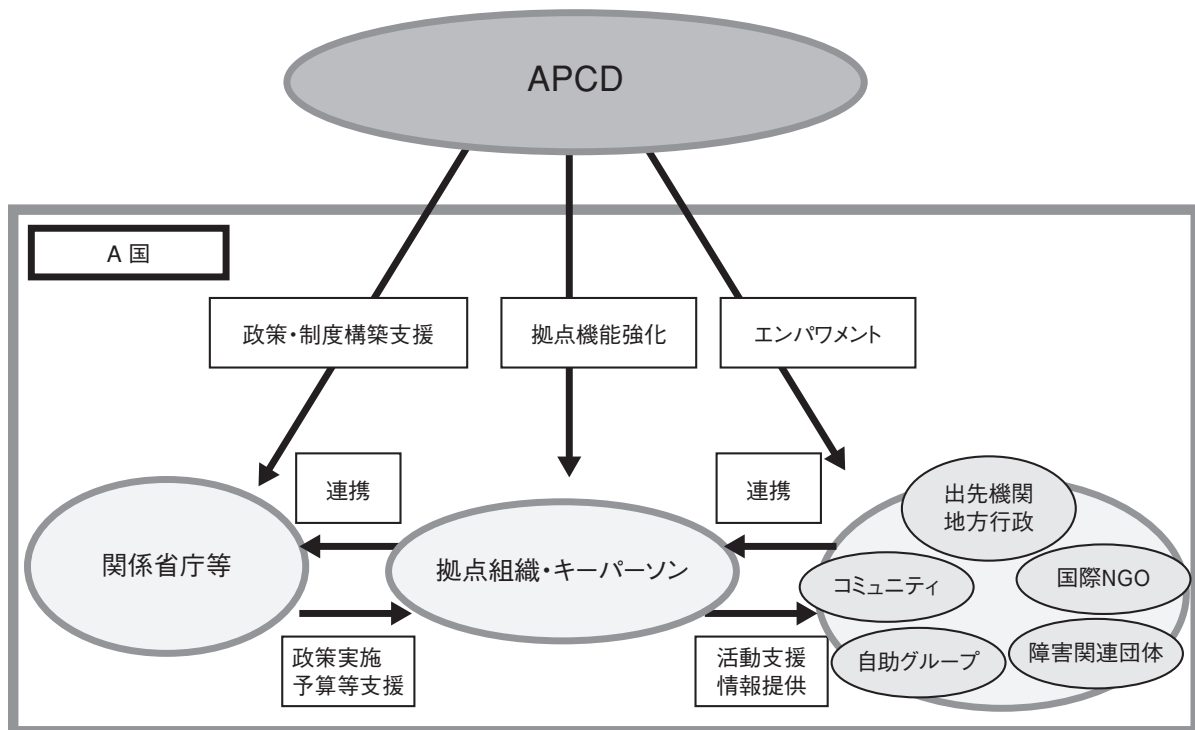
図3 広域支援の拠点機能としてのアジア太平洋障害者センター（APCD）



(2) 各国内のアクターのネットワークファシリテーション

APCDプロジェクトは、APCDの拠点機能を強化するための技術協力プロジェクトであるが、実際には各国関係機関の人材育成とネットワークだけでは終わっておらず、研修によって育てたリソースパーソンが各国で活動を実施し、バリアフリー社会実現のためのインパクトを及ぼすべく、継続的なフォローアップがなされている。図4は、APCDが各国レベルでCDインパクトを発現させるために、どういったアクター間のファシリテーションをしているかを図示したものである。

図4 多様なCDインパクトを発現させるためのアプローチ



国やテーマによって、支援のエントリーポイントは異なるが、いずれをとっても、ほかのレベルとうまく連動させることでCD効果を発現させている。各レベルへの働きかけの特徴は、次のとおりである。ただし、大切なことは、これら3つの働きかけは、個々になされるものでなく、相互につながって初めてCD効果が出てくるということである。

1) 拠点となるキーパーソン・組織への支援

APCDの特徴は、最初から各国での活動を想定して、各国、組織のリソースパーソンを巻き込み、研修の場で自ら活動計画を立て、その実施をフォローアップしていく点にある。

このリソースパーソンは、将来にわたってコミットできる人物かどうかで決まる。障害当事者たちは、自分自身の人生をかけてコミットするという意味で、リソースパーソンになり、活動の中心を担っている。

2) 地方・コミュニティへのエンパワメント

1) で支援したリソースパーソンをフォローする形で、地域レベルでの障害当事者のエンパワメントを支援する。このとき、障害関連団体と地方行政との連携、障害関連団体間のネットワーク、コミュニティや自助グループとの連携など、多様なネットワークと連携の中で、活動を活性化させていく。その際には、APCDは、各アクターを結びつけるファシリテーターとしての役割を果たしている。

3) 政策・制度構築への働きかけ

APCDでは、南南協力セミナーやCBSHODといった広域的な経験・情報共有の場を通じて、アジア太平洋諸国の途上国の政府代表者に、自国の状況の改善にかかる内発的な気づきを促している。このような内発的な気づきは、その国の持っている威信とも関わり、ハイレベルな関係者のより主体的なコミットメントをもたらしている。

(3) APCDの国際センター機能の確立に向けて

APCDプロジェクトの目的は、障害者のエンパワメントと社会のバリアフリー化を実現するためのセンターとして設立されるという点にあるため、センターとして自立していくには、センターの位置づけ、運営面からもCD効果が検証されなくてはならない。

実際のところは、まだAPCDが国際組織としてJICAの支援なく自立的に運営されるレベルには達していないが、独立的な運営体制を見越した取り組みはなされている。

「障害当事者を中心に据える」というコンセプトのとおり、APCDプロジェクトではプロジェクトスタッフにも障害当事者を雇用している。通常であれば、政府関係者がカウンターパート(Counterpart: C/P)スタッフとなるが、将来、国際組織となった暁には、タイ政府からの独立的な運営体制が望まれるため、将来に向けてコミットメントのでき得る人間を別途APCDのスタッフとして雇用し、タイ政府のC/Pと同様に本邦研修に参加させるなど人材育成に努めている。

APCDが真に国際組織として地域協力のファシリテーションをするためには、タイ政府から独立した国際組織としての地位が制度的に保証される必要がある。この制度化に向けた検討は、タイ政府内および関係NGO間でも進められているが、それぞれのアクターの思惑が交錯する要素が大きく、政治的に左右している。そのため、日本側としては、支援の出口戦略を探ることが重要であるものの、あくまでAPCDを運営する当事者自身が主体的に検討する環境を整えていく姿勢をとっている。

(4) CD支援者としてのファシリテーター的役割と活動

APCDでは、研修参加者のリクルート時から研修実施、その後の活動フォローアップ時に至るまで、一貫して「チャンピオン」(変革をもたらす鍵となるキーパーソン)を把握し、支援している。リソースパーソンをフォローする上で、タイミングよくコミュニティや地方行政、中央政府といった包括的なステークホルダーと連携する「場」を設け、具体的な連携活動にかかるアドバイスをしている。そのときに、いかに建前でなく、違った立場の垣根を越えて、本音をぶつけ合い、弱みをも共有できる場を作り出すかが真のコミットメントにつながる。

■CDの観点から今後の技術協力への示唆

(1) キーパーソンを中心にした一貫した支援—内発性の観点から

CD効果を発現させるためには、案件形成段階から、多様なステークホルダーの中から将来に向けてコミットメントのできる人材を確保しておく必要がある。何よりも自分自身のこととして継続的なコミットメントが期待できる人材を把握し、その人材が最も活躍しやすい形でフォローしていくことによって、コミットメントが波及的に広がり、結果的に相手の内発性を伸ばしていく支援になるのである。

また大切なことは、単に研修をしてその結果をフォローするというのではなく、あらかじめCD効果を想定して、キーパーソンを把握し、その人材を支援していく手段として、研修やその

後のフォローアップを位置づける点にある。こうした首尾一貫した支援体制を構築することがCD効果発現の有無を左右する要因となっている。

(2) キーパーソンと多様なステークホルダーとの結びつけ—包括性／複層性の観点から

キーパーソンを把握し、継続的にフォローしていく中で、各レベルの多様な機関や人材を結びつけるネットワークの機会（場）を設け、連携を促進するようにファシリテーションを行うことがCD効果の発現に必須である。その際、政府機関や国際機関だけでなく、NGOや民間企業などを含むさまざまな機関や人材を巻き込むことにより、政策・制度や地域社会レベルに至る包括的で、かつ中央から地方に至る複層的なインパクトを及ぼすことが可能になる。

(3) 広域ネットワークによる域内リソースの活用—広域協力への教訓

地域レベルでの情報共有の「場」を設定することにより、各国の代表者がほかの国と相対化して自国を捉えるようになり、そこから内発的な学びと変革への行動インセンティブが芽生えてくる。また、広域協力により構築されたネットワークを活かす意味で、域内のリソースを各国の課題解決のために相互活用することも、広域協力特有のメリットである。

しかしながら、広域協力とはいえ、広域プロジェクトとしての目的を各国に無理に当てはめるといっても、できる限り各国の事情やレベルに合わせた展開を図ることが、結果的には広域プロジェクト全体としての目標にもつながっていくのである。

(4) 拠点機能の持続性を担保する戦略—拠点機能（センター）型CDへの教訓

拠点機能としてセンターが確立するための前提条件として、センターが提供する活動が対象者にとって有益であり、そこからセンター自身が周囲から信頼され、必要とされる機関となる必要がある。

他方で、センターがセンターとして自立的に運営していくための基盤も確立する必要がある。具体的には、センターの活動を支えるための予算措置や人員措置が必要である。その上で、日本人専門家抜きでも活動を実施していくための技術や運営能力も必要である。こうした措置は、一朝一夕で図られるものではなく、プロジェクト活動実施段階から、終了後の体制を見越して布石を打っておく必要がある。

こうしたプロセスは、基本的に相手側のオーナーシップを尊重した形で進むものであるため、非常に時間と手間のかかるものである。しかし、だからこそ、プロジェクト実施段階から、活動成果を示しつつ、継続的に多様なステークホルダーに働きかけを行っていくことが必要である。その意味で、活動を通じて本来的に周囲から信頼を得ることと、自立的な運営基盤構築のために働きかけを行っていくことを、「車の両輪」として進めていくことで、政策・制度面に至るCDが実現するのである。

(5) CD支援者としてのファシリテーション

CD実現のためには、コミットメントのあるキーパーソンを制度や社会レベルにある多様なステークホルダーと効果的に結びつけて、連携関係を生み出すことが必要とされるが、そのためのファシリテーションこそ、CD支援者としての大きな役割である。しかし、その連携関係を生み出すファシリテーション（「場」づくり）は、プロジェクト専門家だけで成し得るものではなく、JICA本部や各国の在外事務所といったJICA全体としての協力体制があって初めて実現可能とな

る。

政策・制度からコミュニティ社会に至るまでの包括的・複層的な効果を想定した場合、一つのプロジェクトだけではできることには限りがある。むしろ、当該分野におけるプログラムの発想に立って、事務所やほかのプロジェクト・個別専門家と相互の情報共有を図り、ときには相互にフォローし合っていく体制を作ることが、全体としてのCD効果を発現させるために必要とされている。

序 章

1. 本事例分析の背景と目的

近年、援助効果や開発効果の向上に向けた国際的な取り組みの中で、キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）が重要視されている。CDは、1990年代以降、それまでの援助が途上国の自立発展的な開発と開発成果の達成に必ずしも結びついてこなかったとの反省に基づき、注目されるようになってきたものである。

JICAでは、キャパシティを「途上国の総合的な対処能力」とし、CDは「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」であると定義している²。すなわち、キャパシティを制度や政策や社会システムなどを含む多様な要素の集合体として包括的に捉え、それを途上国自身の主体的かつ内発的な努力によって伸ばしていくという考え方である。

2002年に開始されたアジア太平洋障害者センター（Asia-Pacific Development Center on Disability: APCD）プロジェクトは、各国政府およびNGOと広くネットワークを構築することで、障害者自身による障害者のエンパワメントを実現させることをねらいとしている。具体的には、障害者自身をプロジェクト活動の中心に据えることで障害者同士の内発的なエンパワメントを支援すると同時に、障害者と非障害者である政府や民間との橋渡しをすることにより、障害者に優しいバリアフリー社会の形成を促進している。

このように、APCDプロジェクトは、障害者個人だけでなく、障害者団体、NGOといった組織、そして政府高官や民間企業にも働きかけることによって政策制度や社会レベルに至る包括的なインパクトをもたらしている点が、CD支援プロジェクトとしての大きな特徴となっている。さらに、広域プロジェクトとして、アジア太平洋の地域レベルで活動を展開することにより、一国のみならず、さまざまな国で同時多発的にCDのインパクトが発現している点も注目すべき特徴となっている。

こうした背景から、本事例分析は、APCDという「拠点形成」をエントリーポイントとして³、域内の関連組織をネットワーク化し、国境を越えて地域レベルでのCD支援を展開して成果を挙げたユニークな取り組みに着目し、そのCD効果の発現メカニズムを分析し、CD支援上の学びと教訓をまとめることを目的とする。

また、JICAでは「人間の安全保障」を援助の基本理念に掲げていることから、「障害者支援」「障害者配慮」を事業のメインストリーム化することを検討している。そのためにも、本事例分析を通じて、今後の障害者支援のための具体的な協力アプローチを考えるための教訓を得ることも目的の一つとする。

2. 本事例分析の実施体制と方法

本事例分析は、JICA国際協力総合研修所調査研究グループを事務局とし、コンサルタントに

² JICA（2006）

³ CD支援における協力のエントリーポイントの類型については、JICA（2006）pp. 94-98を参照。

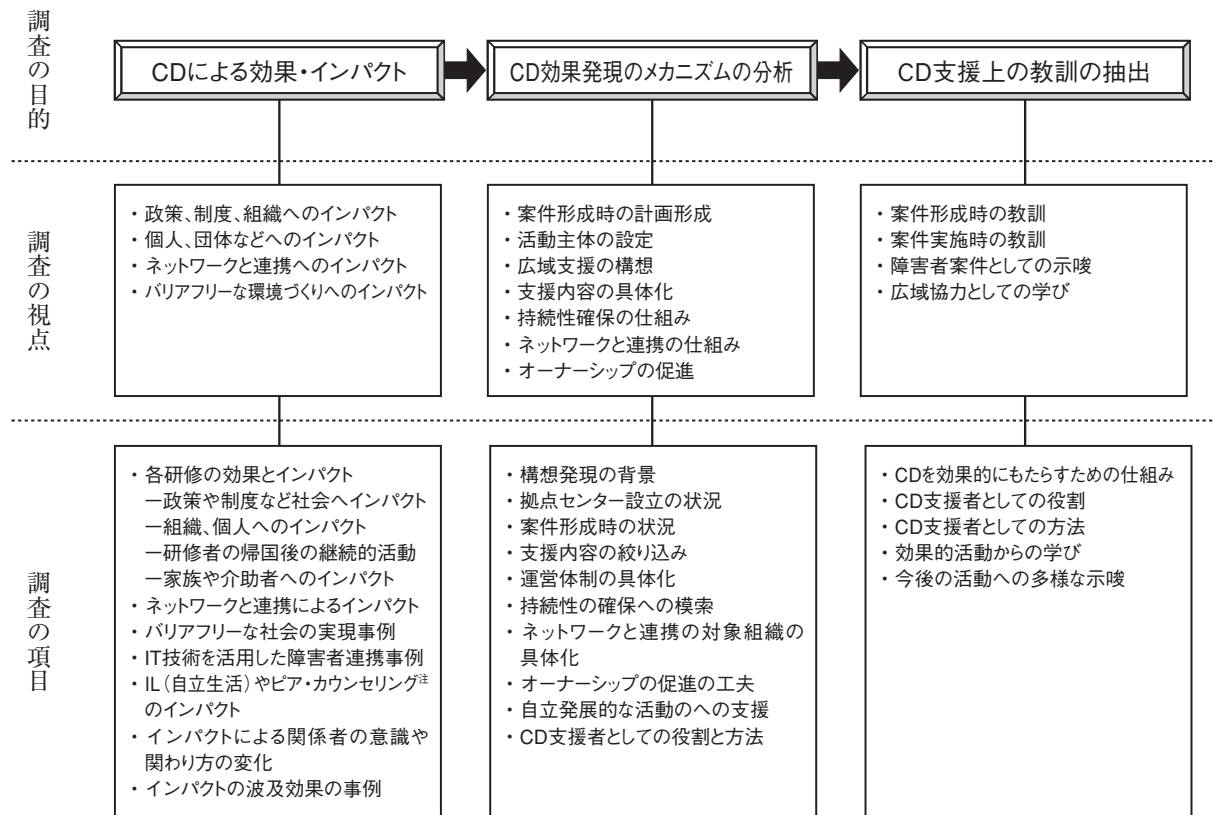
よる既存資料レビュー、関係者インタビュー、現地調査等をもとに、人間開発部社会保障チーム、JICA東京ガバナンスチームと協議の上、進められた。また、本事例分析を進めるにあたり、JICA東京の「知識社会創造セミナー」に関わるCase Book作成事業と連携を図るべく、当該事業に携わっている一橋大学大学院の川田英樹氏にも検討に加わっていただき、Knowledge Management論の観点から貴重な助言をいただいた。

本事例分析に携わったメンバーは次のとおりである。

- 田和 美代子 人間開発部第二グループ社会保障チーム チーム長
- 木下 真理子 人間開発部第二グループ社会保障チーム (2007年9月まで)
タイ事務所 (2007年10月から)
- 越智 薫 人間開発部第二グループ社会保障チーム
- 井本 佐智子 JICA東京ガバナンスチーム
- 木全 洋一郎 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム
- 横山 麻衣 国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム
((財) 日本国際協力センター研究員)
- 青木 憲代 アイ・シー・ネット (株) コンサルタント

本事例分析における分析枠組みは、図0-1のとおりである。

図0-1 アジア太平洋障害者センタープロジェクトのCD事例分析の枠組み



注：ピア・カウンセリングとは、秘密厳守の信頼関係のもとに、助言やアドバイスや批判などを避け、障害者のカウンセラーが障害者の話を聞き、深い悩みを聞き、痛みを共感し、聞き手になることである。これまで家族にさえも語ったことのない辛さや苦しみを発露するようになり、障害者は、人としての存在の価値や自信を得るようになる。

本事例分析では、特に次の3つの視点からレビュー、分析を行い、CD支援上の教訓を抽出した。

- ①国の個人、組織、社会、制度、政策への成果・CDインパクトはどのようなものだったか。
- ②上記の成果とCDインパクトを発現させるための仕組み・メカニズムはどのように作られたか。そのメカニズムが多様な関係者や関係団体が関わる中で、どのような形で機能して、CDインパクトの効果をさらに高めていったか。
- ③プロジェクト実施の際に、CD支援者として日本人専門家はどのような役割を担ったか。また、JICA関係者は、本案件とどのような関わり方をしてきたか。

3. 本事例分析の構成

本事例分析は、5章で構成される。第1章で本事例の概説として、APCDプロジェクトの概要を簡潔に説明する。第2章では、本案件が形成された過程と実践した活動を整理し、記述する。第3章では、プロジェクトでの支援を踏まえたフィリピン、パキスタン、タイにおける自立的なCDの活動展開とそのインパクトをまとめる。第4章では、第2章と第3章の実践と事例をCDの視点から分析し、CD効果発現のメカニズムについて検証する。さらに、第5章では、CDの観点からの今後の技術協力への示唆を取りまとめる。

図0-2 本報告書の構成

