

第1章 本事例の概説

1-1 APCDプロジェクトの概要

1-1-1 背景

国連の1981年「国際障害者年」と1983年「国連・障害者の10年」により、障害者を取り巻く問題と状況が注目されるようになり、改善に向けてさまざまな取り組みがなされるようになった。さらに1992年「アジア太平洋障害者の10年（1993-2002年）」の「アジア太平洋地域における障害者の完全参加と平等に関する宣言」と「12の行動課題（Agenda for Action）」⁴が国連アジア太平洋経済社会委員会（Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP）で決議されたことにより、アジア太平洋地域の障害者支援分野に対する関心がますます強まり、この分野に対する国際的な協力の機運が高まった。決議の共同提案国となっている日本は、障害者支援分野で指導的役割を果たすことが求められていた。

APCDプロジェクトは、これまで障害者の人権擁護や権利活動、啓発活動が非政府団体を中心に展開されてきており、「民と民」とのネットワークのみならず、「民と官」とのネットワークを促進することが不可欠という認識から始まった。また、これまで、「非障害当事者が障害当事者にサービスを提供する」という形の支援の方法がとられることが多かった中で、「障害当事者から障害当事者へ」と見直しを迫られ、案件が形成されていった。

「アジア太平洋障害者の10年（1993-2002年）」の中間評価の頃から、アジア太平洋地域の障害者支援のためのセンター設立の声が高まった。2002年に日本政府とタイ政府がこれを真摯に受け止め、タイ政府は、日本政府に対して技術協力を要請し、JICAの技術協力プロジェクトとして開始された。APCDプロジェクトは、アジア太平洋地域の途上国に住む障害者のエンパワメント⁵を通して障害者の「社会参加と平等化の実現」を促進していくことを目的としている。このため、プロジェクトの上位目標は、「アジア太平洋地域の途上国において障害者のエンパワメントとバリアフリー社会が大きく促進される」とされた。

⁴ 1992年12月北京会議で開かれたESCAP第48回総会で設定された12の行動課題は以下のとおりである。

①障害者に関する国内調整委員会の設置、②障害者に関する法律の制定、③障害者に関するデータの収集と分析、および情報のバリアフリー、④国民の啓発、⑤物理的な環境へのアクセシビリティとコミュニケーションへのアクセスの保障、⑥障害児の統合教育の保障、⑦障害者の職業訓練と雇用、⑧障害原因の予防、⑨リハビリテーションサービスの拡充、⑩自立支援機器（福祉機器）の精算・供給、⑪障害者の自助団体の育成、⑫ネットワーク形成を通じた地域協力。

⁵ 障害者支援分野において「エンパワメント」とは、社会的に不利な状況に置かれた人々のハンディキャップやマイナス面に着目して援助するのではなく、長所・能力に着目して援助することで、障害者が自分の長所・能力に気づき、自信を持ち、ニーズを満たすべく主体的に取り組めるようになることを目指す理念と定義されている。国際開発高等教育機構（2005）p.149

Box 1 - 1 案件概要

(1) 案件名

アジア太平洋障害者センタープロジェクト

(2) プロジェクト期間

2002年8月 - 2007年7月

(3) 相手国機関名

タイ社会開発・人間の安全保障省⁶

(4) プロジェクト目標・成果

上位目標	アジア太平洋地域の途上国において障害者のエンパワメントとバリアフリー社会が大きく促進される。
プロジェクト目標	アジア太平洋地域の途上国で障害者のエンパワメントとバリアフリー社会を促進する地域センターとしてAPCDが設立される。
成果 1	センターが関連機関・グループとのネットワークづくりや連携を促進させる。
成果 2	センターが事業の上位目標の達成のために情報支援を提供する。
成果 3	センターが関連機関・グループとの協力で、事業の上位目標を達成するための人材を育成する。
成果 4	センターが持続性を確保するために必要な管理体制をとる。

(5) 日本からの投入

長期専門家（チーフアドバイザー、障害者研修開発、ICT、業務調整計4人）

短期専門家（障害者自立生活、CBR、ICT、バリアフリー環境等 年間約10人）

出所：案件概要表

1-1-2 プロジェクトの成果・活動

プロジェクトの成果は、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である。Box 1 - 1の案件概要では、活動の柱となる成果は4つとされているが、図 1 - 1では、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等の連携の2つの側面があるため、別々に示している。

同プロジェクトのフェーズ1は、2002年8月より開始され、2007年7月まで5年間実施された。アジア太平洋の32カ国を対象として、バンコクに位置するAPCD⁷に政府機関および非政府機関の代表者を招へいし、障害と人権、自立生活とピア・カウンセリング⁸、障害者に優しい街づくり（アクセシビリティの向上）、自助団体育成、障害指導者育成、視覚障害者を対象とした情報技術、障害者に優しいウェブづくりなどの研修を行った⁹。帰国した研修生は、研修中に作成した活動計画をもとに、各国で既存のリソースとネットワークを活用し、それぞれの活動を展開してきている。

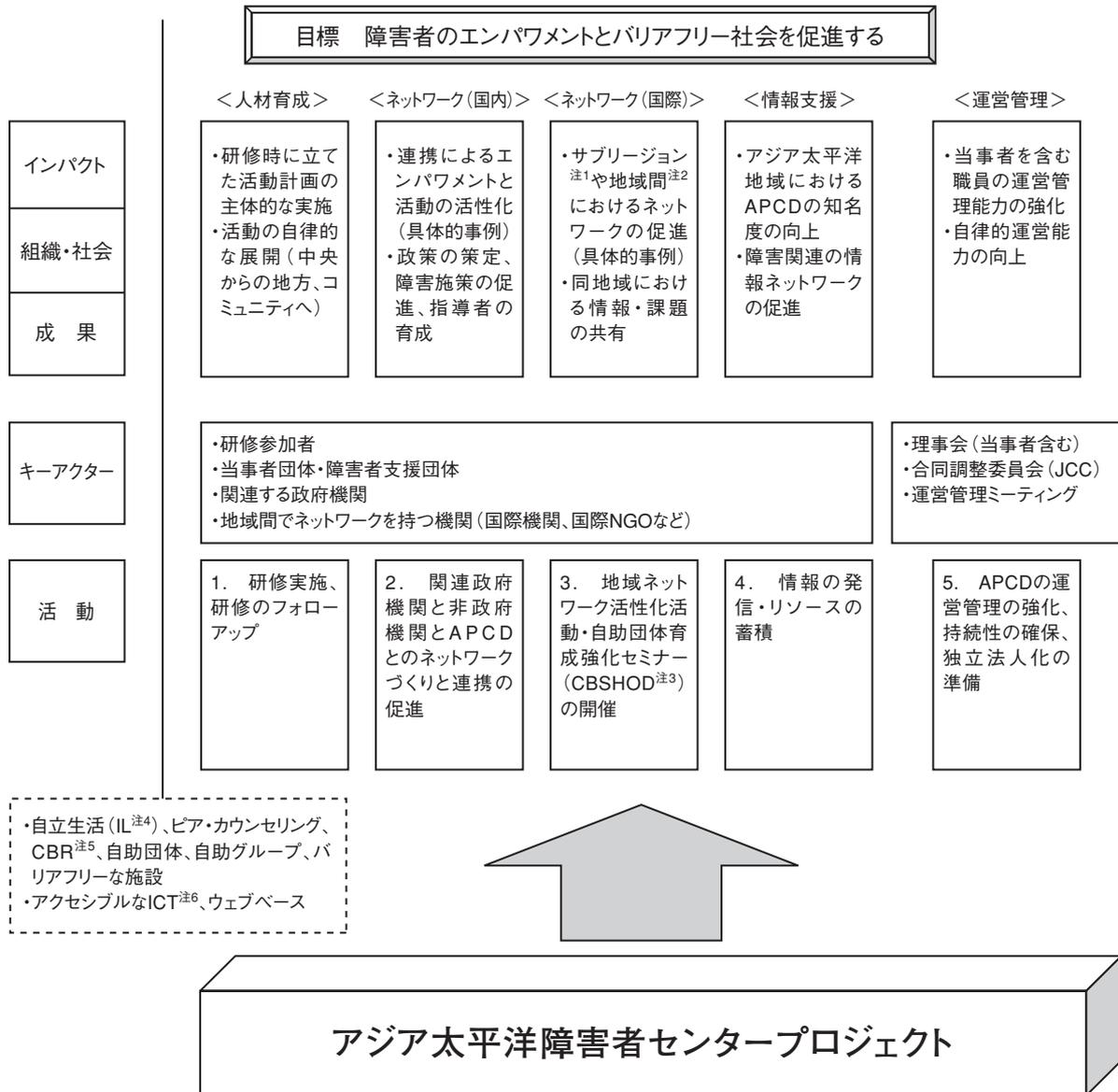
⁶ 2002年10月以降、労働社会福祉省は、社会開発・人間の安全保障省と省庁再編された。

⁷ 無償資金協力により2005年7月APCD施設開所。

⁸ ピア・カウンセリングは、同じ障害者がカウンセラーとなり、カウンセリングによって障害者自身の本来持っている力を引き出し、障害者自身が望んでいることを支援する活動。

⁹ 5年間の研修参加者は、全部で26カ国630人に及ぶ。

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



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。

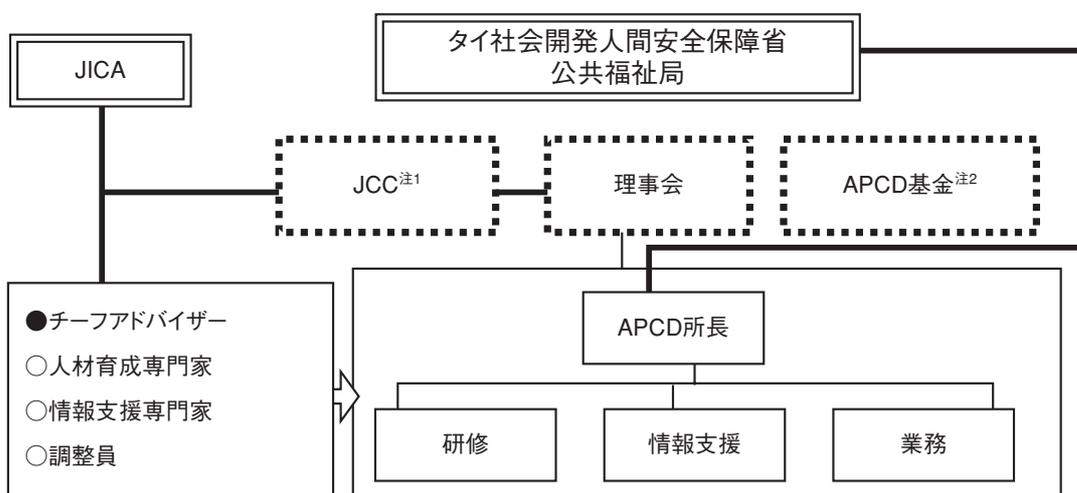
注6：情報通信技術（Information and Communication Technology: ICT）

情報支援活動では、APCDニュースレターが四半期ごとに発刊され、関係機関に配布されてきた。ウェブサイトでの情報発信にも力を入れた。これらの活動がAPCDの知名度の向上と活動の紹介に大きく寄与した。

1-1-3 プロジェクト実施体制

APCDプロジェクトの実施体制は、タイ社会開発・人間の安全保障省公共福祉局をC/P機関とし、公共福祉局局长をプロジェクトの総括責任者であるプロジェクトダイレクターとし、センター所長をプロジェクトマネージャーとしている。所長のもとに、業務、人材育成、情報支援の3つのセクションが設置され、公共福祉局の職員とプロジェクトで雇用している職員が配置されている。(図1-2参照)

図1-2 APCDプロジェクトの実施体制



注1：JCCは合同調整委員会

注2：APCD基金は、タイ王国シリントーン王女（Her Royal Highness Princess Sirindhorn）が2001年にフランクリン・ルーズベルト国際障害者賞の賞金5万米ドルをAPCDに寄付したため、2004年11月に基金創立の登録を行われ、この基金は、将来のAPCDの持続的な活動の継続のために使用される。

1-2 APCDプロジェクトにおけるCDの視点

1-2-1 キャパシティの内発性から見た視点

APCDプロジェクトは、障害者を治療や医療のケアの対象として捉えるのではなく、社会やコミュニティの中でいかに生きていくかという一人の人間（人としての尊厳と権利）として捉えており、「人間の安全保障」¹⁰の理念を体現するモデル案件に指定されている。

プロジェクトでは、障害者が非障害者と同様に生活をしていくためには、障害者自身が自己選択し、責任を持ち、社会への働きかけを持つことが重要であると、障害を肯定的に考え、障害ゆえに社会的役割を持つとしている。

¹⁰ 2004年2月に発表されたODA中期政策においては、「人間の安全保障」の考え方を実現するためのアプローチとして、①人々を中心に据え、人々に着実に届く援助、②人々を援助の対象者としてのみならず、「開発の担い手」として捉え、そのために人々のエンパワメントを重視する援助、③社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々に届く援助などの援助の方策が提唱されている。

「障害者は何もできない」という社会的な常識を覆し、障害を持ちながら、自立し、コミュニティや社会に積極的に働きかけるという障害者自身の内発性を重視した考え方が、これまでの固定的な障害者支援のアプローチを変えてきている。

1-2-2 キャパシティの包括性から見た位置づけ

APCDプロジェクトの上位目標は、「アジア太平洋地域の途上国において障害者のエンパワメントとバリアフリー社会が大きく促進される」であり、活動の対象となる地域が多様であり、また、活動の対象となる組織や個人もさまざまであるため、キャパシティも包括的¹¹に捉える必要がある。

表1-1では、APCDプロジェクトを通じて個人、組織、制度・社会の3つのレベルにおいて、それぞれどういったキャパシティが強化されるかを示した。

表1-1 3つのレベル別のキャパシティ例

制度・社会レベル	法制度の策定・執行能力、住民やコミュニティの意見を反映し保障する社会的能力、公的機関や民間機関が社会的な責任を負う能力、不正に対する即決的な対応能力、社会的コンフリクトに対応する能力、社会のニーズに合わせた行政対応能力、社会のニーズを政策に盛り込む能力、住民やコミュニティの相互扶助の能力、人権を大切にする社会的能力など。
組織レベル	組織内での問題認識やビジョン・ミッションの共有、計画立案・実施能力、指導者によるリーダーシップ、指導者を支える能力、人的リソースのマネジメント能力、緊急な課題に迅速に対応する能力、組織の意思決定のシステム、自らのリソースを活用する能力、自立的財政を確保する能力、経験とノウハウの蓄積・活用する能力、ほかの組織とのネットワーク構築能力など。
個人レベル	自身が障害を肯定的に捉える姿勢、精神的、社会的または経済的に自立しようとする意欲、目標を設定し行動する意思や実行力、ほかの人と連携・協力する能力、目標を達成するための知識や技術や技能、粘り強いコミットメントと責任感、多様なステークホルダーに対して働きかける能力、課題に対する自主的な問題解決をする能力、困難な中でもビジョンを持ち続ける能力、非当事者が障害者の人権を認めること、障害者を支援しようとする意思など。

これら3つのレベルのキャパシティはそれぞれ個々に強化されるというものではない。例えば、障害当事者自身が強いコミットメントと責任感を持つことで、組織内のリーダーシップにもつながる。また多様なステークホルダーに働きかけることにより、政策や制度にも反映されるようになる。こうした周辺環境（enabling environment）が整備されることにより、障害当事者自身のさらなるエンパワメントが促進されるといった好循環を生み出すことになる。このように、キャパシティは各レベル間で相互に作用し合って強化されるものである。

1-2-3 キャパシティの複層性から見た位置づけ

本事例分析では、個人、組織、制度・社会の包括的視点から見ると同時に、中央政府機関、地方行政、障害関連機関、地域社会など複層性¹²に関わる視点からもCDを考察する。

表1-2は、APCDプロジェクトにおけるキャパシティの複層的なレベルと関連する組織の例を提示したものである。APCDプロジェクトでは、地域社会における障害当事者に焦点を置きつつ、障害当事者同士のエンパワメントを図るべく障害関連団体を支援している。また地域社会に

¹¹ JICA（2006）p. 3の包括的な視点を参照。

¹² キャパシティの複層性についてはJICA（2006）参照。

おける障害者に優しいソフト・ハードの環境整備を図るべく地方行政との結節点を強化している。そして、こうした取り組みを持続的・自立的にしていくための政策・制度を構築・改善するために、中央政府機関にも働きかけをしている。

APCDプロジェクトでは、こうした複層的なレベルのステークホルダーに働きかけ、それぞれのレベルのステークホルダーを相互に結びつけることで相乗効果と呼び、全体として大きなインパクトにつながっているのである。

また、APCDプロジェクトの場合、対象となっている国が32に及んでいるため、この複層性にアジア太平洋地域という広域性が含まれている。国境を越えてリソースパーソンを活用し、中央政府機関を集めた国際セミナーをすることで政策・制度面に影響を与えるといった広域性を活かしたCD支援も大きな特徴となっている。

表1-2 キャパシティのレベルの複層性

レベル	組織
■中央政府機関	関連政府機関 C/P機関
■障害関連機関	関連障害団体、自助団体
■地方行政	県、郡、区、市などの自治体
■地域社会（コミュニティ）	ピアサポートグループ ¹³ 、自助グループなど

このように、APCDプロジェクトは「内発性」「包括性」「複層性」を合わせたアプローチにより、CDとしてのインパクトを発現させたといえる。

それでは、具体的にいかにしてこの3つの視点を組み合わせていったのか。それは、第2章以降で、具体的な活動プロセス、各国での活動展開を見ていくことで、その要因を抽出していくこととする。

ネットワークと連携による障害者のエンパワメントとバリアフリー社会の促進に関する
UNESCAP-APCDハイレベルワークショップ



UNESCAP-APCDハイレベルワークショップ会議出席者
—ネットワークと連携の成果の報告を終えて—

¹³ 障害当事者が同じ立場の障害当事者を支え合うグループ。