

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

この章では、まず、1-2で示したCDの視点からの位置づけに照らし合わせて、第2、3章でのプロジェクト活動および各国での展開事例において述べてきたポイントを踏まえて、APCDプロジェクトがもたらしたCDインパクトはどういったものなのかをまとめる。

その後、これらのCDインパクトを発現させている仕組みおよびCD支援者としての日本人専門家の役割について分析してみたい。

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

4-1-1 内発性から見たCDインパクト

APCDプロジェクトの内発的なCDインパクトは、まず障害当事者自身の心理的エンパワメントから始まっている。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ため、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。

Box 4-1 障害当事者から始まるCDインパクト

(1) 障害当事者の心理的エンパワメント

障害ゆえに家の外に出ることもできない障害者、障害のために受けてきた傷、生きていても仕方がないという自己否定の辛さを持つ障害者にとって、同じ障害を持つピア・カウンセラーが、自分の気持ちを大切にし、傾聴し、ただ、気持ちを共感してくれることは、初めての体験である。心から信頼できる人が現れ、家族にも言えなかったことを聞いてくれて、一人の人間として認められ経験がエンパワメントのきっかけとなる。同じ辛い立場で生きてきた障害者が、障害が社会的に意義があり、同じ仲間をサポートしているのを知り、驚く。家族や社会から障害者は何もできるはずがないと可能性を否定されてきた障害者にとって、積極的に生きる同じ障害者の前向きな姿に感動する。天を呪うばかりの不条理に対するつぶやきと不満が消えていく。障害ゆえに生きることにに対して積極的なロールモデルを目の前にして、少しずつ、心を開き、これまでの辛い経験が同じ仲間のために、障害者のいる社会のためになることがわかってくる。自分の障害を受け入れられるようになると、内的な力（エンパワメント）に支えられ、いままで人に頼っていたことの一つひとつを自分でやってみようとするようになる。

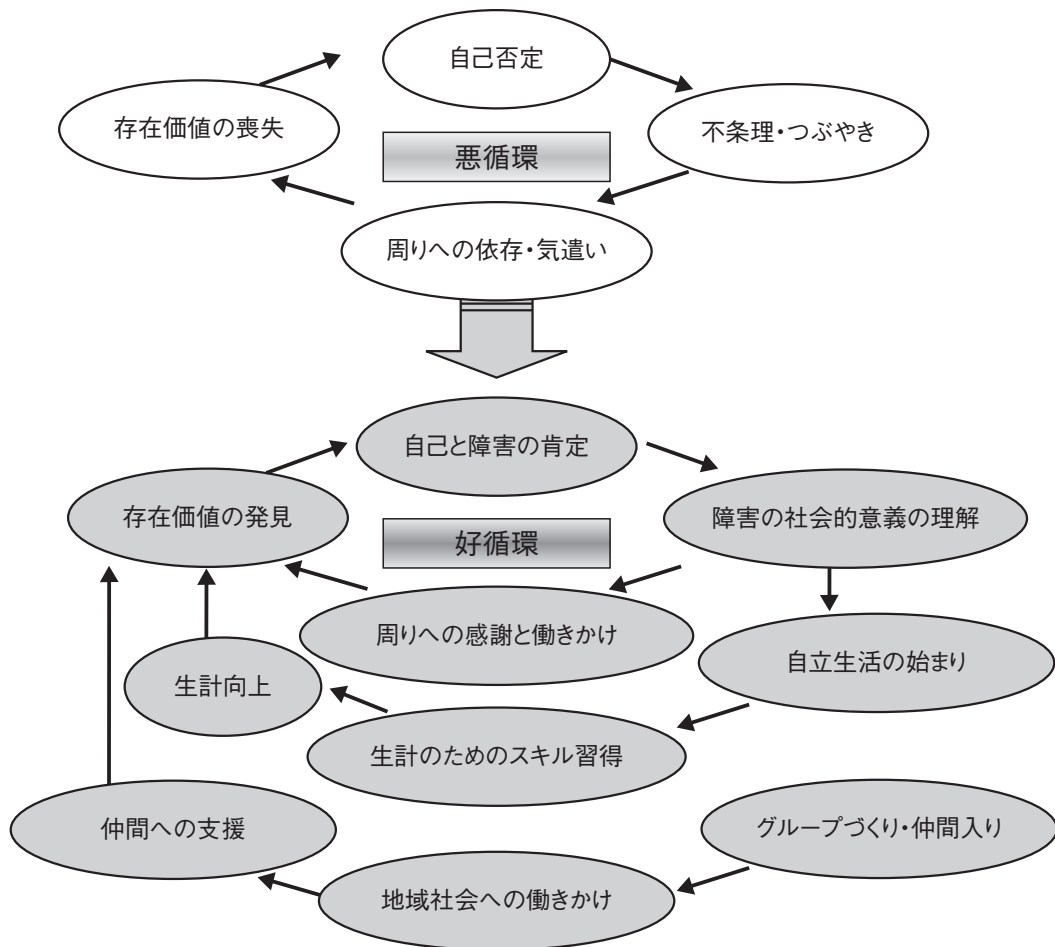
(2) 障害当事者の自立へ自己決定

自分で物事を決めていく経験をしてこなかった障害者の多くは、選ぶことや決めることをしたことがない。自分は何を食べるか、何をして過ごすか、身近なことから自分で決めていく習慣をつけていくと、同時に考える習慣も生まれてくる。また、生活に必要な知識や生活する上での工夫や技能を身に付けていくことができるようになる。依存することがすべてであったことから、徐々に自分で生計を立てる術を考え、さらに、そのための行動をとるようになる。段階を経て、コミュニティとの関わりを考え、仲間を支援することも考えるようになる。

出所：自立生活センター、秋山浩子短期専門家の報告書などの資料より筆者作成。

図4-1は、障害や自己を否定的に捉える悪循環の中にいる障害当事者が、内発的な変化を遂げて、いかに好循環のインパクトを得ていくかという過程を示したものである。自己と障害を肯定することから始まり、自立的な生活を目指して、自らのスキルを向上させるのと同時に、積極的に地域社会にも参画するようになる。そうして障害者・非障害者の仲間を増やし、支援するこ

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



出所：筆者作成。

とを通じて、自らの存在価値を再発見していくのである。

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を含めた社会的インパクトを与えている。フィリピンの物理的なバリアフリー化の事例やタイのILセンターの事例においてもこれらのインパクトが明確である。

このように、障害当事者自身の内発的な変化から、同じ障害当事者、そして非障害者の認識も変化し、社会全体のバリアフリー化が実現している。

4-1-2 包括性／複層性から見たCDインパクト

APCDプロジェクトにおいて、関係する組織の中の個人がどのような既存のキャパシティを活かし、また、さらに新しいキャパシティを得ているかを表したものが表4-1である。

APCDプロジェクトは、あくまでプロジェクトとしての直接の協力相手は、センターを運営するC/P職員・関係者であり、APCDのメンバーとなっている政府やNGOである。表4-1では、こうした相手を「直接主体」としている。しかし、実際にはプロジェクトは直接主体だけに働き

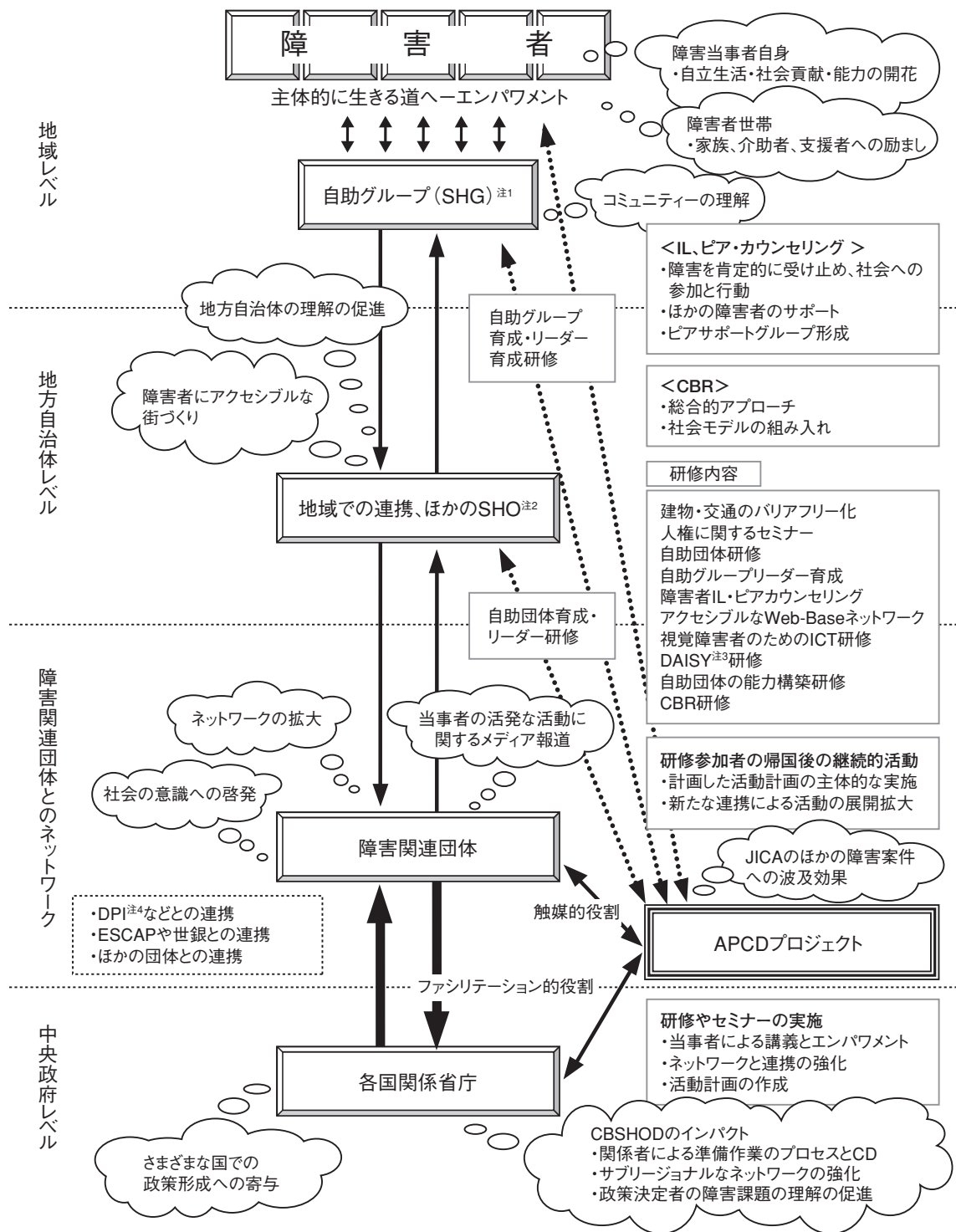
表4-1 アクター別に見たキャパシティ

主体の属性	組織	個人	キャパシティの内容
■APCDプロジェクト実施主体	APCD	プロジェクト職員（政府関係者）	センター運営能力 人的リソースマネジメント能力 経験・ノウハウ蓄積 計画策定・実施能力 プロジェクトマネジメント能力
	APCD理事会、協力団体	外部有識者（リソースパーソン）	APCDの理念 PDMの理解・協力、国際協力のノウハウ コミットメントと責任感 既存の権力に働きかける能力（友好関係構築、影響力行使）
■アジア太平洋地域における連携対象となる活動主体	各国中央政府	政策・計画立案担当者	政策を策定する能力 法律や法令を制定する能力 人的リソースマネジメント能力 経験・ノウハウ蓄積 計画策定・実施能力
	関連障害団体、自助団体	リーダー、運営者	計画策定・実施能力 ネットワーク形成能力 自立的財源を確保する能力 経験・ノウハウ蓄積 ほかの成功事例の応用能力 人的リソースマネジメント能力 迅速な課題解決能力 民間や行政に働きかける能力
		関係する当事者	粘り強いコミットメントと責任感 経験によって得た知識や技術や技能 指導者を支える能力 行動する意思と実行力
□以上の関連政府機関と関連障害団体と連携して活動する主体	関連政府機関（地方行政を含む）	政策・計画立案担当者	政策を策定する能力 組織としてビジョンとミッションを共有すること 計画策定・実施能力 社会のニーズに合わせた行政対応能力 中央政府・コミュニティなどとの調整能力
	コミュニティ	リーダー	行政や自治体などに働きかける能力 人的リソースマネジメント能力 既存の権力に働きかける能力 住民やコミュニティの意見を反映する能力
		人々	障害者の自立生活（IL）に対する理解 異なる個性や人を大切にする能力 相互扶助能力 社会のためにグループを形成する能力
		当事者	障害を肯定的に捉える能力 精神的に経済的に自立しようとする姿勢 課題を自己解決しようとする意思 ニーズを表現する能力
	自助グループ	リーダー、運営者	グループ形成能力 ネットワーク形成能力 問題認識の共有 経験・ノウハウ蓄積 行政や自治体などに働きかける能力
関係する当事者		粘り強いコミットメントと責任感 経験によって得た知識や技術や技能 指導者を支える能力 行動する意思と実行力	

注：■直接主体、□間接主体

出所：JICA国際協力総合研修所（2006）を参考にして筆者作成。

図4-2 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）

かけるのではなく、各国で直接主体と連携して活動する機関やコミュニティ、自助グループなど（「間接主体」）にも働きかけている。

むしろ、APCDプロジェクトでは、各国でのCDインパクトを発現させるために、リソースパーソンとなる人材を核に、間接主体とされているコミュニティや地方行政などと積極的に接点を見出すことで、間接主体を直接主体化して連携活動を支援している。

そのため、表4-1に示されているCDは個々に実現されるものではなく、アクター間の相互連携により、波及的に実現されているのである。

図4-2は、表4-1にある各アクターが、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。

アジア太平洋地域で開かれるCBSHODや南南協力セミナーは、国際機関や国際NGOとの連携により開催され、アジア太平洋地域のネットワークを強化し、それが各国の中央政府レベルの政策決定者の障害関連の課題の理解を促進し、政策形成に寄与している。

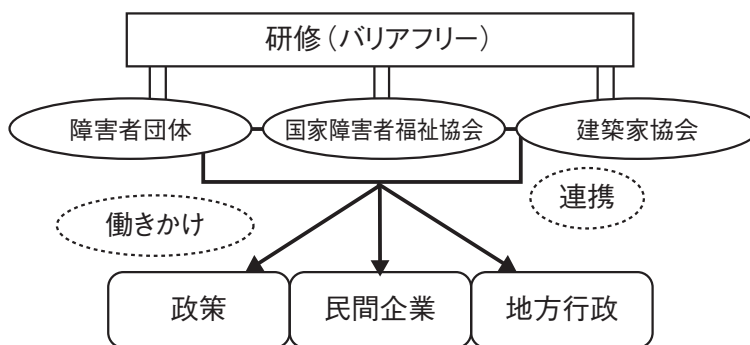
またAPCDでの研修を通じて、自助団体やリーダーを育成することが、各国、各地域での障害者エンパワメント、バリアフリー社会形成の中核を形成している。

さらに研修参加者であるリソースパーソンをフォローする形で、地域レベルで地方行政や地域の自助グループなどと連携して、コミュニティレベルの活動を支援することで、コミュニティに住む障害者一人ひとりにエンパワメント効果が行き渡るようになっている。

それでは、第3章で述べたフィリピン、パキスタン、タイの事例は、図4-2に当てはめると、どういった位置づけになるか考えてみたい。

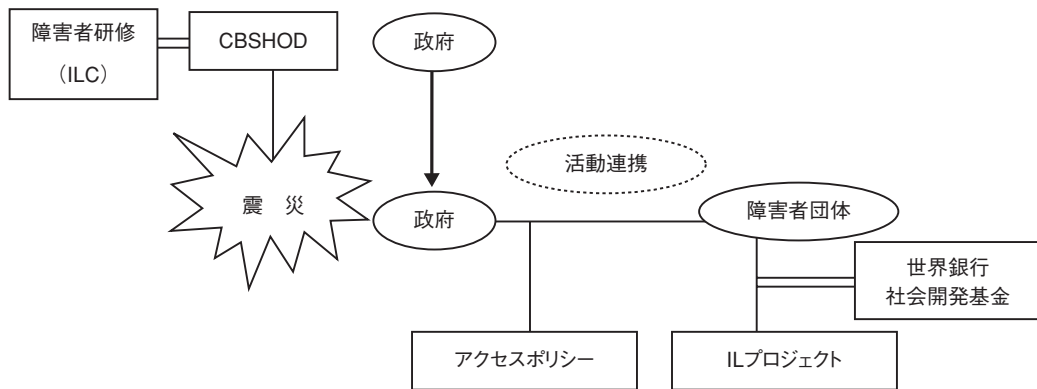
フィリピンのケースでは、「建物・交通のバリアフリー化」研修の参加者をフォローアップする中で、ともに研修参加者が存在する国家障害者福祉協会とフィリピン建築士協会との接点を形成した。その後、国家障害者福祉協会の管轄省庁である社会福祉開発省の高官と親交を深め、共同ワークショップを実施した。そこで、ほかの省庁や地方行政でも独自にバリアフリー化の展開が見られるようになった。一方、障害当事者の建築士の働きかけにより、ショッピングモールの社長との接点生まれ、結果的にショッピングモールのバリアフリー化につながった。

図4-3 フィリピンのケースイメージ



パキスタンのケースでは、2003年のベトナムでの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開催をコミットしたことが始まりである。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、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。

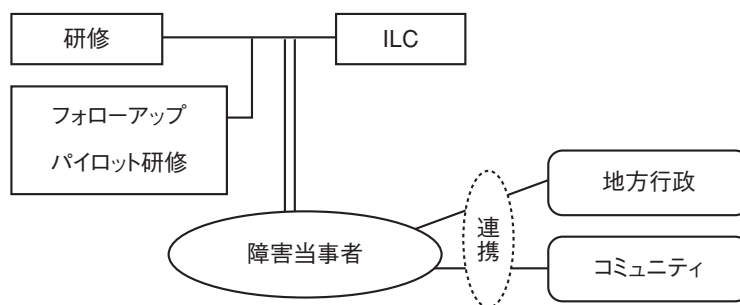
図4-4 パキスタンのケースイメージ



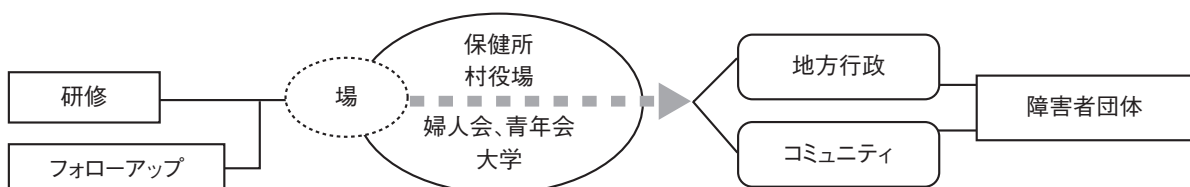
タイのケースでは、パイロットプロジェクトとして3カ所のILセンター、研修フォローとしてコンケンでのCBRを支援していた。ともにコミュニティベースの活動支援となっていたが、地方行政との連携を強化し、地域の既存リソースを最大限に活用することで、地域における活動の幅が多方面に広がっている。

図4-5 タイのケースイメージ

<ILセンター>



<CBR>



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

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

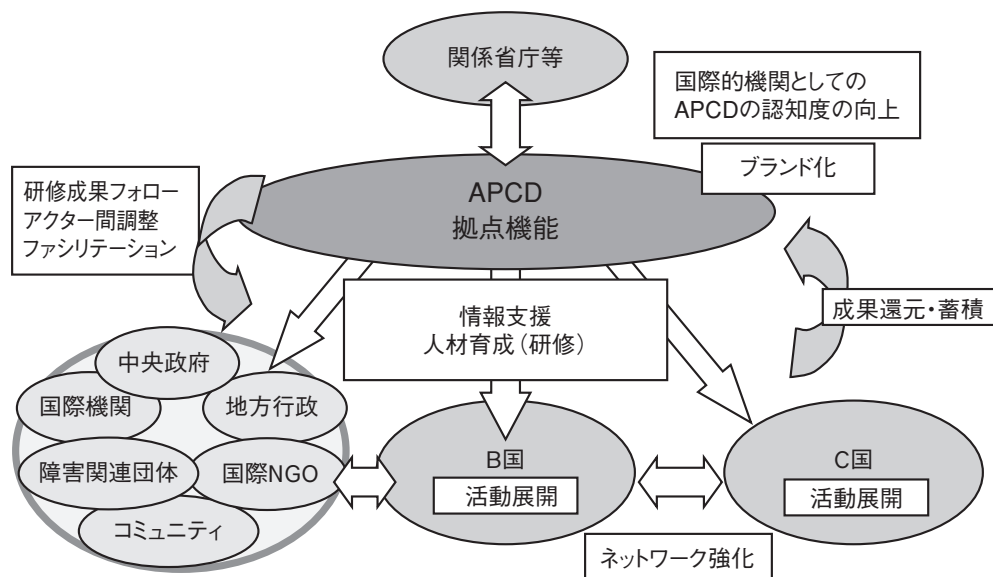
APCDプロジェクトは、まず、拠点機能を持つアジア太平洋障害者センター（APCD）を人材育成とダイナミックなネットワーキングの「場」として機能するようにした。図4-6は、広域支援の拠点機能としてのセンターの仕組みを示したものである。

まず、研修を通して、政府関係者や障害関係団体などの障害当事者や障害当事者のリーダーの人材育成に努めた。これらの人材が自国に帰り、活動を展開できるようにアドバイスや示唆などを行うファシリテーションの役割を果たしてきた。

こうした各国での活動を展開していく中で、ある国のリソースを別の国の活動のために活用し、各国の取り組みを共有するための場を持つことを通じて、国際的なネットワークを強化していった。

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。

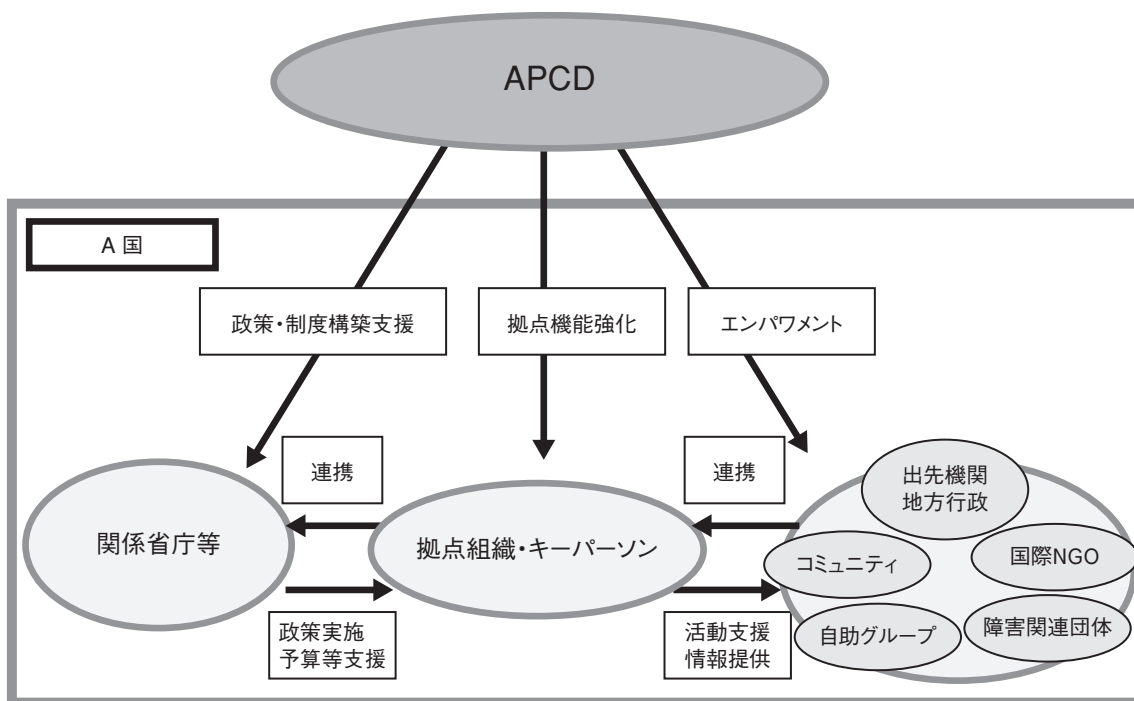
図4-6 広域支援の拠点機能としてのアジア太平洋障害者センター（APCD）



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

APCDプロジェクトは、APCDの拠点機能を強化するための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、2-2-2で見たように、研修によって育てた若木（リソースパーソン）を各国の土壌（活動）に植え付け、実りを収穫するために、継続的なフォローアップがなされている。図4-7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4-7 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。

(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。

さらにAPCDでは、オーナーシップの醸成の観点から、途上国の組織やリソースパーソンが自ら計画を立て、予算やリソースを確保し、実施するように促している。計画の実現のために、APCD自体は資金支援をしないで、現地の既存のリソースとうまく結びつけるよう助言やファシリテーションをしている。また、APCDの国際ネットワークを活かして、域内から人的リソースを活用することも支援している。こうして、将来にわたってコミットできる人物に対して徹底した支援をすることで、現地での自立的な活動の核を作り、CDインパクトを生み出そうとしている。

3-1で述べたフィリピンのバリアフリー化は、拠点となるキーパーソンの計画をフォローする形で実現した事例といえる。

(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。

また研修での学びや他国のリソースを活用する場合、現地の関係者が一定期間をかけながら現地の事情に合った形で適用化している。APCDプロジェクトは、研修内容などの資料は配布するが、それらをマニュアル化していない⁴³。マニュアル以上に、**現場の人材・リソースなどを地域事情に合わせて最大限に活用**することを重要視している。

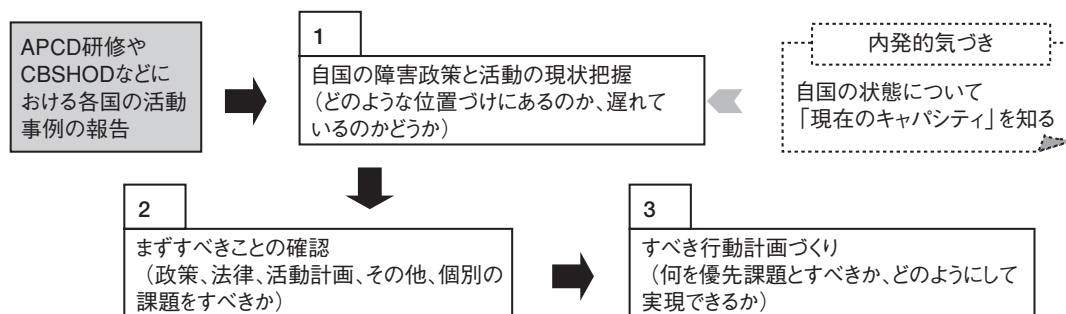
3-3で述べたタイのIL、CBRは、コミュニティにおける活動を地方行政とタイアップして地域全体のエンパワメントを図った事例といえる。

(3) 政策・制度構築への働きかけ

APCDでは、各国の政策担当者を対象に、南南協力セミナーやCBSHODなどにおいて、各国の代表者がAPCDとの協働によるベスト・プラクティスを発表し、経験や情報を共有する場を提供している。こうした広域的な**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は、自国の状況のどの部分を改善すべきか内発的に気づく**。目指すべきさまざまな行動目標に対して、自国の現状と比較し、どのくらいギャップがあるのかをまず考え、他国の実践事例の発表を通して、自国のどの分野が特に遅れているかを考える。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。

3-2で述べたパキスタンCBSHODは、パキスタンの中央政府高官が障害者と一緒に同セミナーに参加して、他国との比較の中で、自らの取り組み方針を明確にコミットした事例といえる。

図4-8 政策・制度レベルの変革プロセス



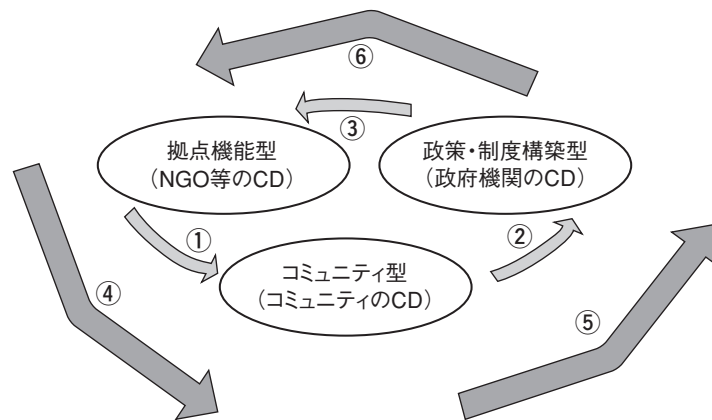
(4) 3つのレベルの働きかけの循環プロセス

以上、拠点となる組織・キーパーソン、地方・コミュニティ、そして中央の政策担当者のそれぞれの働きかけについて説明した。しかし、大切なことは、これら3つの働きかけは、個々に別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。

図4-9は、この3つの働きかけの循環プロセスを図示したものである。

⁴³ 情報支援では、ICT研修の内容を一部マニュアル化している。

図 4-9 APCDのCD進化プロセス



拠点となるリソースパーソンを強化し、その活動をフォローする形で地方・コミュニティのエンパワメントが図られる。そこで築かれた多様なアクターの連携関係や活動を通じて見えてきた課題を提言する形で、政策・制度が改善される。そうして実施される政策のもと、拠点となる組織やリソースパーソンはさらにコミュニティへの支援機能を強化させていくという好循環を作り出すのである。

ここでポイントとなるのは、リソースパーソンを中心に据えて、中央からコミュニティに至るまでのさまざまなステークホルダーとの接点を作り出す点にある。そうすれば、循環のスタート点は異なれども、3つのレベルの働きかけが結びついてCD効果を発現することにつながるのである。

4-2-3 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。これまで、APCDが障害者のエンパワメントと社会のバリアフリー化のためにもたらしたCDインパクトについては詳しく述べてきた。しかし、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。しかし、2-3で述べたとおり、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、やはり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たり、研修の運営・ロジ能力を高めたりといった人材育成に努めている。

APCDは、現在のところタイの社会開発・人間の安全保障省の傘下に位置づけられ、プロジェクトは形式的には日本とタイとの国際約束によって実施されている。そのため、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。しかし、APCDが持つ社会的役割や機能、APCDの活動にかかる予算などをめぐっては、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、時間がかかるとしても、情報収集・共有やアイデア提供といった、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。

4-3 CD支援者としてのファシリテーター的役割と活動

4-3-1 多様なステークホルダーがつながる「場」の設定

APCDでは、リソースパーソンをフォローする形で、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。

また、そうしたリソースパーソンが連携活動について国際的なセミナーや国連で発表する機会を持つことで、国際的にもつながる「場」を持つことができ、さらなるインセンティブ向上につながっている。

このように、あくまで当該国のリソースパーソンを中心に据えて、ほかのステークホルダーとの接点をつくり出すことがCD支援者としての役割となっている。そのときに、いかに建前でなく、本音でやり取りできる場をつくり出すかが真のコミットメントにつながる。

APCDのチーフアドバイザーの二ノ宮氏は、CD支援者の役割について、次のように述べている。

「違った立場の人が垣根を越えて、お互いに本音をぶつけて、弱みをも共有するような裸で付き合う“場”をどうつくり出すかが我々の役割です。その意味では、私の仕事は“風呂屋の番頭”のような役割なのです」

4-3-2 CD成果実現まで一貫した継続的支援

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。APCDの専門家は、個人的なつながりをもつようにし、信頼関係を構築し、継続的なコミュニケーションを持っている。このような日常的なやりとりは、継続的なコミットメントを確保することにつながる。

図4-10は、APCD専門家が将来コミットメントのできるリソースパーソンを発掘してから、CDインパクトの発現に至るまでの専門家の支援のプロセスを図示したものである。

まず、将来にわたってコミットのできる人材を確保することからスタートする。そうした人材に対して、研修を通じて、ビジョン・ミッションを明確にし、主体的に活動計画をつくるよう支援する。研修後は、計画した活動を実施するためにさまざまなステークホルダーとの連携の「場」を設定し、現場のリソースを最大限に活用して地域での活動を支援する。この活動のプロセスを支援する中で見えてきた成果や教訓を多様なステークホルダーにフィードバックする形で制度や社会的なCDインパクトが出るよう働きかけ、APCDの支援がなくても活動が実施できるような「仕組み」をつくり出す。その仕組みができれば、リソースパーソンのさらなるモチベーションが向上し、コミットメントも強まっていくという好循環につながるのである。

図4-10 APCDプロジェクト専門家によるCD促進の方法

