

国際機関における「障害と開発」の最新の動きを探る

日本の技術協力における障害者のメインストリーミング

越智 薫

●はじめに

国際協力機構（JICA）は、日本における技術協力の実施機関としてODA（政府開発援助）事業を実施しており、障害者支援分野においても技術協力プロジェクト、本邦研修、専門家派遣、ボランティア派遣等、様々な形態の取り組みを行っている。JICAの障害者支援分野の協力は一九八〇年代に始まり、教育、医療、職業および社会の各リハビリテーション分野の人材育成および障害者団体のリーダーの育成、福祉器具（義肢装具等）の製作技術向上といった分野で成果を挙げてきた。

しかしながら、障害者支援分野のJICA事業実績総額に占める割合は一・二%（二〇〇六年度）と依然として小さい。他方、世界の人口の約一割が何らかの障害を持ち、そのうちの八割が途上国に住むといわれており、貧困削減と障害者支援は密接な関係を持つ。つまり、障害者への視点がないままに開発を進めてもMDGs（ミレニアム開発目標）達成は困難である。従って、JICAにおいても、上述の「障害者支援分

野の協力」を一層充実・推進させると同時に、あらゆる分野の協力で障害者配慮を取り入れるメインストリーミングの取り組みが必要不可欠となっている。

本稿では、JICAの障害者支援メインストリーミングの取り組みに関する現状と課題について述べる。

●「JICA課題別指針」における位置づけ

JICAの障害者支援分野における協力量針は、二〇〇三年に策定された「課題別指針『障害者支援』」に示されている。同指針は、外部有識者の協力を得つつJICA内関係部署のメンバーがタスクを組んで策定したものであるが、途上国において障害者の「完全参加と平等」が実現できるよう支援することをJICAにおける障害者支援の目的としており、その達成のために、二つの協力量針を掲げている。

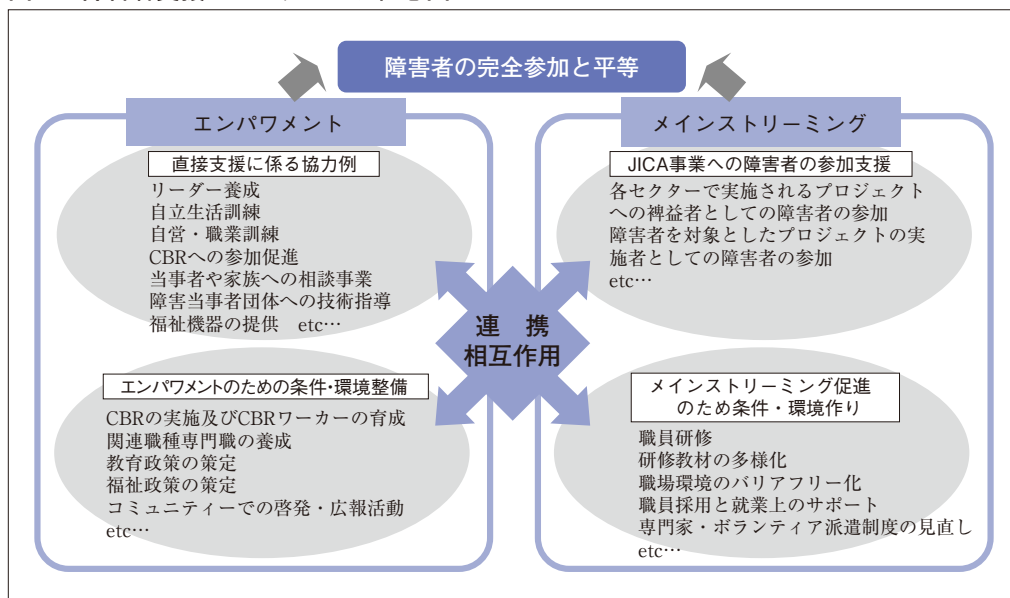
第一が「障害者のエンパワメント」、すなわち、障害者やその家族が「自己決定・自己選択」することができる能力を取得し、そのような障害者やその家族を受け容れる

社会的状況を整備することである。そして、第二が本稿のテーマである「障害者支援のメインストリーミング」である。両者を並行して進めていくアプローチ、すなわちツイン・トラック・アプローチをとることが基本方針として定められている（図1参照）。そして、ここに掲げられているメインストリーミングは、「JICA事業におけるメインストリーミング」、つまり、障害者の視点を全ての協力スキーム、事業サイクル、セクターに組み込むことによって、全ての開発課題において、計画策定、実施・モニタリング、評価に障害者が参加できるように目指すことと、「メインストリーミングを実現させるための条件・環境整備（『JICA組織におけるメインストリーミング』）とに大別される。

●JICA事業における障害者のメインストリーミング

JICA事業に障害者をメインストリーミングしていくためには、事業の裨益者として障害者を意識すると同時に、事業実施者としての障害者の参加を進めていく必要

図1 障害者支援へのアプローチ概念図



(出所)「JICA課題別指針」。

がある。この両者についての現状と課題をみていく。

①事業裨益者としての障害者の参加
課題別指針においては、従来のJICA事業では障害者を直接的な対象とした案件

を除き、障害者が裨益者を代表するグループの一つとして十分認識されていなかったという反省のもと、障害者を対象とした案件のみならず、全ての案件について、案件計画・実施・評価の段階で、裨益者として障害者の参加を確保し、事業の便益を障害者も平等に享受できるようにすることを謳っている。

現状では、これを実践できている事業はごく限られているが、裨益者として障害者が配慮された事例として、二つの案件を紹介したい。

セネガル「子どもの生活環境改善計画調査」(二〇〇二年二月～二〇〇四年八月)は、セネガル国カオラック州、タンバクンダ州において、〇歳から六歳の就学前の子どもたちの生活環境改善計画を策定すること、また、調査実施を通じてセネガル側カウンターパートに対し調査手法等の技術移転を行うことを目的として実施された開発調査である。同調査では、マスタープラン作成のために、両州で子どもの生活現況調査を実施した後、パイロット・プロジェクトとして「子どもセンター」を建設し、二年間に亘ってその運営を行ったが、「子どもセンター」の建設にあたり、センターの一つでは障害を持つ子どもも受け入れやすいように、スロープや配慮されたトイレが設置された。また、教員、保育士たちも障害を持つ子どもに関する最低限の知識を持つことが必要と考えられ、そのための研修が実

施された。調査自体は障害児に限定したものではなかったが、実施プロセスで障害児が配慮された好事例といえる。

また、アフガニスタン「基礎職業訓練プロジェクト」(二〇〇五年五月～二〇〇九年三月)は、当初、除隊兵士の社会復帰支援を目的とした職業訓練の技術協力プロジェクトとして開始され、プロジェクトの第一ステージでは、除隊兵士を対象とした職業訓練を行い、第二ステージでは除隊兵士を含む社会的弱者(難民、国内避難民、若年失業者等)を対象とした基礎職業訓練を行っている。第一ステージ終了時の国際労働機関(ILO)共催のセミナーでは、一般の指導員訓練に障害者のパートを入れ込み、指導員が障害者に対する基礎職業訓練の知識も身につけるようにした。

この二つの案件における障害者配慮は、いずれも先方から自発的に出てきたものであり、JICAから提案したものではない。先方がこのような意識を持つことはもちろん望ましいことであるが、先方の意識に任せたままでは、「全ての案件に障害者配慮を」を実現させることは困難であり、ゆくゆくは、JICAとしてプロジェクトに障害者配慮の視点を制度的に組み入れていくための仕組みづくりが必要である。

JICAが客員専門員に委嘱した研究成果を取りまとめた報告書である『開発における障害(者)分野のTwin-Track Approachの実現に向けて』(二〇〇三年、参

考文献①)では、事業に障害の視点を制度的に組み入れるためのツールとして、障害者を直接のターゲットとしない一般のJICAの技術協力プロジェクトおよび開発調査において「障害者配慮と障害者の参加促進とその確認」を行うことを目的としたチェックリストの試案が作成・検討されている。同チェックリストは、基本的には障害分野の専門家によってではなく、一般のプロジェクト実施チーム自身が確認できる内容を目指して作られているが、チェックリスト導入の前提となる「JICA障害分野マニュアル」や「カウンターパート向けの障害配慮指針」が整備され、同報告書が示すように、チェックリストの内容も含め実施の方法についてより詳細な検討がなされたとしても、実際に障害者配慮の必要となる全ての案件でチェックリストが活用されるためには、各案件の担当者の相当の理解がなければならぬ。そのためには、前述の二件のような好事例をさらに組織内で収集・蓄積し、障害者配慮の実践を各案件担当者がより具体的に捉えられるようにする必要があるのである。

加えて、「障害者配慮の必要性」を訴えるだけでなく、「障害者配慮による効果」を示していくことも重要である。「貧しい国ほど非障害者への支援を優先すべき」もしくは「障害者配慮は経済効果を下げる」といった認識が、JICAを含む開発援助従事者の中に散見されるが、開発援助従事

者の間でそういった認識が主流である限りは、JICA事業における障害者のメインストーリーミングは進まない。そこで、JICAでは現在、障害者が積極的に参画することによって事業の効果、インパクトが向上している事例を掘り出し、示すことにより、障害者支援に関する援助効果を多角的に理解するための基本的論点を整理することを目的とした調査研究を実施している。

②事業実施者としての障害者の参加

事業実施者としてのメインストーリーミングは、近年確実に進展しているといえ、障害者支援を目的とする案件において、障害者を有する短期専門家や調査団員の派遣が増えている。例えば、タイを拠点にした広域の技術協力プロジェクトである「アジア太平洋障害者センター(以下、APCD)プロジェクト」では、重度の肢体不自由者が短期専門家として派遣され、ロールモデルやピアカウンセリングを通じた障害者のエンパワメントで大きな成果を挙げており、また、プロジェクトの実施にあたってその枠組みを検討するための調査団、あるいはプロジェクトの成果を確認するための調査団に、視覚障害者やろう者が調査団員として派遣されている。青年海外協力隊等のボランティアに関しても、車椅子バスケットボール、視覚障害者の水泳等の障害者スポーツ分野を中心に短期隊員として派遣されている。

二〇〇七年度は、JICAにおける障害

者メインストーリーミング、とりわけ「事業実施者としての障害者の参加」において、画期的な出来事が二つあった。

一つは、JICA初の障害を持つ人材の「長期」派遣である。これまでは、上述のとおり短期専門家、短期ボランティア、調査団員等、全て短期間の派遣に限られていたが、二〇〇八年一月に全盲のシニアボランティア(職種「マッサージ師」)が長期でマレーシアに派遣された。この長期派遣の実現は、もちろん第一にはシニアボランティア本人の強い熱意と実現に向けた訓練努力があつたものであるが、それに加え、ボランティアとしての選考、訓練、現地の滞在、いずれのステージもJICAの環境や制度が必ずしも「障害者の長期派遣」に対応可能なものとはなっていない中で、関係者が「障害者だから難しい」から「どうすれば障害者が事業に参加できるか」という発想に切り替えて取り組んだ結果といえるだろう。

もう一つの画期的な出来事は、二〇〇八年一月の知的障害者の派遣である。タイAPCDにおいて、周辺国の知的障害者、家族、支援者を対象にしたワークショップを開催するにあたり、初めて知的障害者がJICA専門家として派遣された。知的障害者の専門家としての活躍は、ワークショップに参加した各国の当事者、支援者、家族へのエンパワメントにおける成果をあげると同時に、JICA内での関係者の認識を



国際機関における「障害と開発」の最新の動きを探る

変えるきっかけにもなったであろう。障害者が国際協力の現場で活躍することへのJICA関係者の関心の高さは、同専門家の婦国報告会への出席希望者の多さからもうかがい知れた。

このように、徐々に事業実施者としての障害者の参加は促進されつつあるが、今後の課題として、これまでは障害者に対する協力活動事業に限定されてきたところを、必要かつ可能と考えられる場合には、積極的にその他の分野への参加も検討することが必要である。そのためには、JICAの制度やルールを、障害者の派遣に対応するものにしていくことが重要である。組織全体で「障害者だから難しい」から「どうすれば障害者が事業に参加できるか」という発想に転換するための取り組みを、次に述べる。

●メインストーリーミング促進のための環境整備

上述のような「全ての事業に障害者の視点を含めること」を実現させるためには、JICA内でそうしたメインストーリーミング促進のための環境を整備すること、すなわち「JICA組織における障害者のメインストーリーミング」が必要である。

そのためには、まずJICA職員を中心とした関係者の理解を促進し、意識を高めることが重要であるという認識のもと、年一〜二回、障害者支援に関する職員研修を

実施している。外部講師による障害者をめぐる国際的な潮流に関する講義、障害当事者による介助の基本的な知識や方法の紹介、担当部署職員による障害者支援分野のJICA事業の紹介、等が研修の内容である。

しかし、現状では同研修は受講希望者を対象としており、もとより障害者支援に関心のある職員が自発的に受講するという性質のものである。本来、啓発・理解促進が必要な対象は、むしろ障害者支援に関心が無い層であるが、この層にアプローチするためには現状の方法では限界がある。今後は、階層別研修に取り込むなどの方法を検討し、より多くの関係者に確実に意識を根付かせるアプローチを検討する必要があるだろう。

また、職員の意識変革によりソフト面の障壁を取り除くと同時に、ハード面での障壁除去も重要である。メインストーリーミング促進の一環として、本部、国内機関、協力隊訓練所、在外事務所等のJICA関連施設を、障害者がアクセスしやすいものとしていく必要がある。JICA本部については、国際協力銀行（JBIC）との統合により移転する契機をとらえ、当事者の意見も取り入れた可能な限りのバリアフリー化、ユニバーサルデザインの実現を目指したい。

●おわりに―新JICAに向けた展望

JICAは今年一〇月にはJBICとの

統合を迎え、これまで実施してきた技術協力に加え、円借款事業、無償資金協力の一部に一体的に取り組む、総合的な二国間援助機関となる。これまで述べたように、JICA事業におけるメインストーリーミング、JICA組織におけるメインストーリーミングとも、課題は大きい。しかしながら、無償・有償資金協力によってインフラ整備をはじめとしたよりスケールの大きな事業に取り組むようになること、それにより、裨益者に与えるインパクト、他の援助機関に与えるインパクトとも増大することを考えると、これまで以上に障害者支援のメインストーリーミングが重要になると認識している。

（おち かおる／国際協力機構（JICA）人間開発部社会保障課）

《参考文献》

- ①国際協力事業団（JICA）『開発における障害（者）分野のTwin-Track Approachの実現に向けて―「開発の障害分析」の「Community-Based Rehabilitation(CBR)」の現状と課題」そして効果的な実践についての考察』（準客員研究員報告書、久野研二、David Seddon）、国際協力事業団、二〇〇三年。
- ②国際協力機構（JICA）「課題別指針 障害者支援」国際協力機構、二〇〇三年。