

補遺3 資料

中東地域における JICAの「障害と開発」分野の協力

大崎 光洋

はじめに——「アラブの春」から10年——

2010年12月、失業中だった20代の若者による焼身自殺が引き金となり、チュニジアのベン・アリ大統領政権（当時）に対する抗議行動が若者を中心に発生した。これにより同大統領は退陣に追い込まれた。この民主化の波は他の中東諸国にも波及し、エジプトとリビア、イエメンでは政権が変わり、モロッコとヨルダンでは憲法が改正され、シリアでは現在も続く内戦状態が引き起こされた。このような大きな動きの背景には、失業率の高さや、地域間格差やジェンダー格差といったさまざまな格差に対する不満の鬱積があったと指摘されている。これが「アラブの春」と呼ばれる一連の民主化運動である。

「アラブの春」から10年経ったが、中東地域¹⁾におけるさまざまな格差は解消されておらず、格差是正が引き続き中東地域の重要な開発課題となっている。中東地域では、湾岸産油国以外の国々（政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）対象国）においても、国民総所得（Gross National Income: GNI）等の経済指標は比較的高く、開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）リストにおける中所得国が大半である。よって、「貧困」そのものよりも「格差」や「不公正」が大きな課題になっている。日本のODAを一元的に行う実施機関として開発途上国への国際協力を行っている国際協力機構

1) JICAではイランからモロッコまでを中東地域としており、トルコは欧州地域に分類している。

(Japan International Cooperation Agency: JICA) が目指す、「誰一人取り残さないインクルーシブな社会の実現」のためには、障害者や女性も平等に参加できる社会を作り上げていく必要がある。中東地域における「障害と開発」の主流化は、「アラブの春」の原因となった格差の是正等の取り組みを通じ、中東地域の安定化と人間の安全保障の確保につながる広い文脈のなかに位置づけることができる。

本資料では、筆者が実際に現地で見聞・体験した具体的な事例を紹介しながら、中東地域の障害当事者がどのようにエンパワされてきたのか、JICAの協力はどのような貢献を果たしたのか、どんな課題があるのか、今後どのような協力を目指すべきかについて検討する。中東地域において「障害と開発」を主流化するための具体的な方策のひとつの例としてJICAの協力を紹介することにより、学術的価値の高い本書の各章を支える資料となることを期待している。

まず第1節において、「障害と開発」分野の国際協力を取り巻く国際潮流と日本国内の環境について整理し、JICAの協力アプローチである「ツイン・トラック・アプローチ」について説明する。これにより、JICAが、障害者を国際協力の客体ではなく主体と位置づけていることが理解できるためである。続いて第2節では、中東地域におけるJICAの「障害と開発」分野の協力実績を概観し、同時に、このような個別の協力が我が国の協力量針等とどのように関連づけられているのかを概説する。これにより、「障害と開発」分野の協力を強化するためのひとつの方策として、「ツイン・トラック・アプローチ」が目指している「障害の主流化」という考え方が効果的であることを示す。その後、ヨルダンにおける協力事例を少し詳しく紹介し、国際協力の現場で何が起きているのか、現地の障害者がどのようにエンパワされているのか、日本の障害当事者専門家が国際協力の主体としてどのような活躍をされているのかを述べる。そして、「おわりに」では、第1節および第2節の議論からJICAの協力の特徴、課題を抽出し、今後の協力について述べる。

1 JICAの「障害と開発」分野の取り組み

まずは、JICAが「障害と開発」分野で実施しているさまざまな協力を取り巻く国際的な潮流や国内環境について簡単に整理したい。

1-1. 国際的な潮流

(1) 障害者の権利に関する条約

「障害者の権利に関する条約」第32条は、国際協力について規定しており、「国際協力が、障害者を包容し、かつ、障害者にとって利用しやすいものであることを確保」するため、「能力の開発を容易にし、及び支援すること」、さらに「適当な場合には、技術援助及び経済援助を提供すること」を求めており、JICAも同条約の理念実現の一翼を担うべくさまざまな協力を実施している。

(2) 持続可能な開発目標 (SDGs)

目標4 (教育)、目標8 (成長・雇用)、目標10 (不平等是正)、目標11 (都市)、目標17 (実施手段) で障害/障害者に焦点を当てており、後述するように、JICAは障害に特化した協力だけでなく、さまざまな分野での障害の主流化にも力を注いでいる。

1-2. 国内環境

(1) 障害者差別解消法

「障害者差別解消法」は障害を理由とした差別の禁止と合理的配慮の提供義務を明記しており、JICAは障害当事者が国際協力に参加する平等な機会を確保している。後述のとおり、多くの障害当事者にJICAの専門家としてヨルダンに来てもらい、現地の障害当事者に対する技術移転や交流を通じて非常に大きなインパクトを残してもらった。障害者を支援の対象と考えるのではなく、開発の主体としてとらえ、彼らが国際協力に積極的に参加できるよう必要な合理的配慮の提供を行っている。

(2)開発協力大綱

「開発協力大綱」は基本方針として人間の安全保障の推進を定め、「特に脆弱な立場に置かれやすい子ども、女性、障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族・先住民族等に焦点を当て、その保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力行う」としている。また、開発協力の適正確保のための原則のひとつとして公正性の確保・社会的弱者への配慮をかけた、「格差是正、子ども、障害者、高齢者、少数民族・先住民族等の社会的弱者への配慮等の観点から、社会面への影響に十分注意を払い、あらゆる場面における多様な関係者の参画に努めつつ、公正性の確保に十分配慮した開発協力行う」としている。人間の安全保障の実現はJICAのミッションの重要な柱であり、人間の安全保障の理念に立脚する事業について、特に脆弱な立場にある子ども、女性、障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族などに焦点を当てている。

1-3. 「障害と開発」分野におけるJICAのアプローチ

次に、「障害と開発」分野においてJICAが採用しているアプローチについて紹介したい。JICAは上述のような国際的な潮流や国内環境を踏まえ、「障害と開発」分野の協力アプローチとして「ツイン・トラック・アプローチ」を採用し、「障害に特化した取り組み」と「障害の主流化 (disability mainstreaming)」を通じて、障害者がそれぞれの国・地域において開発の主体になることを支援している。従来から取り組んできた、障害者や障害者支援に携わる人材等をおもな協力の対象とし、障害に特化した事業を効果的に実施していくと同時に、あらゆる分野の事業に障害の視点を組み込む「障害の主流化」を進めていく必要もあるという考え方に基づいている。このような考え方に基づき、①障害インクルーシブな政策・制度の整備 (社会・環境の変革)、②障害インクルーシブな事業の実践 (社会・環境の変革)、③障害者のエンパワメント (個人の能力の向上) の3つをJICAが重点とすべき取り組みと整理している。中東地域においても、「ツイン・トラック・アプローチ」の考え方に基づき、さまざまな協力を実施しているので、以下、中東地域における「障害と開発」分野のJICAの取り組みを紹介したい。

2 中東地域における「障害と開発」分野のJICAの取り組み

上記1-1.および1-2.のような国際的な潮流や国内環境等を踏まえ、JICAが中東地域において、「障害と開発」分野でどのような取り組みを実施しているのかを見ていこう。

2-1. 中東地域における「障害と開発」分野の協力実績

補遺表3-1は、集められる範囲で集めたデータに基づいて、中東地域における「障害と開発」分野の協力を協力期間順に整理したものである。

2000年代初めまでは、教育、職業訓練、リハビリテーション分野の専門家を派遣する協力を中心であった。2000年前半から、シリアで「地域に根差したりハビリテーション (Community Based Rehabilitation: CBR)」関連の協力を始め、続いてエジプトとヨルダンでもCBR関連の協力を始めた。その後、ヨルダンでは雇用/アクセシビリティ/エンパワメント、エジプトでは情報アクセシビリティへと協力内容を発展させていった。最近では、パレスチナのガザ地区をおもな対象地域とした「リハビリテーション関連技術」の協力を2019年12月から開始し、JICA専門家を現地に1回派遣したが、その後、コロナ禍の影響で専門家を現地に派遣するのが難しい状況が続いている。

中東地域における実績は上述のとおりであるが、そもそも「障害と開発」分野の協力の実施国・地域はどのように決まるのだろうか。JICAは日本政府が策定する援助政策に基づいて協力案件を形成・実施している。具体的には、外務省が被援助国・地域毎の開発ニーズを踏まえ、その国・地域の開発計画、開発課題等を総合的に勘案し、その国・地域に対する我が国の援助重点分野や方向性を示す「国別協力方針」を作成する。この方針に基づき、JICAは被援助国・地域の各政府との対話を通じて一緒に事業を形成していく。もちろん、コロナ禍のような緊急事態には、「国別協力方針」で感染症対策が援助重点分野とされていない場合でも、感染症対策関連の事業を形成・採択・実施することはあるが、通常は「国別協力方針」を踏まえて案件を形成する。この「国別協力方針」に基づき、実施

補遺表3-1 中東地域における「障害と開発」分野の協力実績

国名	案件名	協力期間	スキーム
サウジアラビア	教育(障害者教育)	1999	専門家
エジプト	障害者リハビリ対策プログラム	2000	専門家
サウジアラビア	障害者コンピューター教育	2000	専門家
サウジアラビア	特殊教育カリキュラム開発	2000	専門家
ヨルダン	障害者職業訓練機材整備計画	2001.4 (交換公文署名)	無償資金協力
サウジアラビア	障害者リハビリ教育	2002	専門家
シリア	障害者職業訓練教育	2002	専門家
エジプト	障害者リハビリテーション	2003.02-2003.05	専門家
シリア	CBR事業推進	2003.10-2006.12 2007.03-2007.04 2008.08-2010.08	専門家
エジプト	ボルグ・エル・アラブ空港近代化事業	2005.03 (借款契約締結)	円借款
エジプト	大エジプト博物館建設事業	2006.05/2016.10 (借款契約締結)	円借款
エジプト	地域開発活動としての障害者支援プロジェクト	2006.11-2009.11	技術協力 プロジェクト
中東地域	中東地域CBR事業促進	2007-2012	地域別研修
ヨルダン	障害者支援政策	2007.03-2007.04 2007.08-2008.08	専門家
ヨルダン, チュニジア	地域に根ざした就労支援による 障害者の経済的エンパワメント	2009-2020	地域別研修
イラン	障害者のための職業訓練	2009.04.21-2012.03.21	国別研修
ヨルダン	地域リハビリテーション	2009.05-2011.05	専門家
シリア	シリア障害者支援国別研修	2010.04.01-2013.03.31	国別研修
ヨルダン	地域リハビリテーション	2010.10.25-2010.11.14	国別研修
ヨルダン	障害者の経済的エンパワメント	2011.01.10-2011.01.25	国別研修
ヨルダン	障害問題アドバイザー	2011.05-2013.05	専門家
エジプト	カイロ地下鉄四号線第一期整備 事業	2012.03 (借款契約締結)	円借款
ヨルダン	障害者の経済的エンパワメント (フェーズ2) 地域に根ざした就労支援による 障害者の経済的エンパワメント (A)ヨルダン	2012.09.06-2014.11.30	国別研修
リビア	義肢・リハビリテーション・ マネージメント研修	2012.09.16-2012.09.27	国別研修

リビア	リハビリテーション技術(義肢装具及び関連医療技術)研修	2013.04.01-2015.03.31	国別研修
ヨルダン	アクセスビリティ改善	2013.04.01-2016.03.31	国別研修
ヨルダン	障害者のアクセスビリティ改善のためのアドバイザー	2014.02-2017.02	専門家
エジプト	カイロ大学小児病院外来診療施設建設計画	2015.12 (交換公文署名)	無償資金協力
ヨルダン	障害者の経済的エンパワメント及び社会参画促進プロジェクト	2017.01-2020.01	技術協力 プロジェクト
エジプト	読書障害者用DAISY図書製作ソフトウェア普及促進事業	2018.05-2019.09	民間連携
イラン	イランのバリアフリー支援事業	2018.09-2021.08	草の根技術協力
エジプト	情報アクセシビリティの改善による障害者の社会参画促進プロジェクト	2019.03-2021.03	技術協力 プロジェクト
パレスチナ	リハビリテーション関連技術	2019.12-2021.03 (延長予定あり)	専門家
パレスチナ	ユニバーサルツーリズム促進	2021.04-2023.03 (予定)	国別研修

(出所)『課題別指針「障害と開発」』(2015年2月, JICA)ほかをもとに筆者作成。

決定から完了までの段階にあるODA案件を、その国・地域の援助重点分野・開発課題・協力プログラムに分類して一覧にした「事業展開計画」というものがある。これを見ることにより、どの国・地域でどのような事業が行われているのかがわかる。「事業展開計画」を参照して、「障害と開発」分野が中東地域の各国・地域でどのように位置づけられているのかを概観してみよう。

補遺表3-2を見てわかるとおり、すべての国・地域で「障害と開発」に関連するプログラムがあるわけではないが、補遺表3-1と比較するとわかるように、「障害と開発」に関連するプログラムがある国・地域と「障害と開発」分野の協力実績のある国・地域は一致している。JICAは、日本政府が策定する援助政策に沿って協力を実施しているので、当然と言えば当然のことである。

ここでもうひとつのポイントは、「国別協力方針」も「事業展開計画」も定期的に見直されているため、補遺表3-2のチュニジアのように「障害と開発」に関連するプログラムが他のプログラムにとって代わることも当然ある。その国・地

補遺表3-2 中東地域各国の重点分野と「障害と開発」に関連する協力プログラム

国名	重点分野	「障害と開発」に関連するプログラム
アルジェリア (2020.04)	産業の多様化 社会の安定化及び開発基盤の整備	なし
イラク (2019.04)	経済成長のための産業の振興と多角化 経済基礎インフラの強化 生活基盤整備 ガバナンス強化支援	なし
イラン (2020.04)	経済・社会基盤の強化 持続可能な開発 国際社会や周辺地域との関係強化	・レジリエントな社会の形成プログラム 【プログラム概要】 女性や貧困層を含めたイラン社会全体のレジリエントな成長を目的とし、生活水準の向上に資する支援を行う。保健医療分野においては、質の高い医療機器やサービス整備に寄与する協力を展開する。また、農村と都市部の格差是正を図るために、農村部での生計向上支援を行う。 【具体的な協力】 イランのバリアフリー支援事業(草の根技術協力)
チュニジア (2020.04)	経済インフラ等の整備と人材育成、治安維持能力強化 地域間格差の是正に向けた生活環境の改善、地域産業振興	なし。 (2016年4月版では重点分野：公正な政治・行政の運営に向けた安定的な国内改革の下に「社会弱者支援プログラム」があったが、2019年4月版で重点分野およびプログラムが見直された。)
パレスチナ (2019.04)	人間の安全保障に基づく民生の安定と向上 財政基盤の強化と行政の質の向上 経済的自立のための支援	・「保健サービス向上プログラム」 【プログラム概要】占領や衝突等の影響も受けて不十分となっている保健サービスの改善を目的に、母子保健・リプロダクティブ・ヘルス・ケア、非感染性疾患治療の改善や心理的ケアの改善の取り組みを支援するもの。 【具体的な協力】 リハビリテーション関連技術(専門家派遣) ・「社会的弱者保護プログラム」 【プログラム概要】 難民、女性、子ども、障害者をはじめとして紛争による被災、失業や貧困等による社会的弱者の人間の安全保障に即した生活の保護を図ることを目的として、食糧支援や基礎的な社会サービスの提供を支援する。また、難民キャンプの生活環境改善に向けた関係機関の能力強化を支援する。 【具体的な協力】 パレスチナにおける障害児・発達障害児に対する早期発見・治療改善計画 (UNICEF)、ガザ地区の外傷を受けた子どもや若者への緊急支援(UNDP)

モロッコ (2020.09)	経済競争力の強化 包摂性及び持続性に配慮 した社会開発の推進 南南協力の促進	なし
ヨルダン (2020.04)	自立的・持続的な経済成 長の後押し 貧困削減・社会的格差の 是正 地域の安定化	・「貧困削減・社会的格差の是正プログラム」 【プログラム概要】 パレスチナ難民キャンプ内の難民の就業や経済活 動、生活改善への支援、障害者の自立と社会参加支 援、ジェンダーに配慮した保健分野の改善支援な ど、貧困削減・社会的格差是正のための支援を行う。 【具体的な協力】 パレスチナ難民支援・教育・障害者支援分野の海 外協力隊、障害者支援・教育分野の課題別研修ほか
レバノン (2020.09)	社会的弱者支援 シリア難民および難民流 入の影響を受けるホスト コミュニティに対する支援 パレスチナ難民支援	・「行政能力向上プログラム」 【プログラム概要】 行政能力向上のための行政官に対する研修や公共 サービスの改善を行う。 【具体的な協力】 社会保障等の課題別研修

(出所)外務省のホームページ(2021年9月29日アクセス)で公開されている情報をもとに筆者作成。5年以上「事業展開計画」が更新されていない国を除く。

域の社会・経済状況や、先方政府の政策や戦略の変化に応じて「国別協力方針」も「事業展開計画」も変えていく必要がある。

それゆえに、すべての国・地域で、障害者の参加と平等を保障する社会を作っていくためには、関連プログラムのある国・地域で「障害に特化した取り組み」を実施していくとともに、関連プログラムの有無にかかわらず「障害の主流化」に取り組んでいく「ツイン・トラック・アプローチ」が効果的である。

2-2. ヨルダンにおける「障害と開発」分野の協力

筆者が担当していたヨルダンにおける事業を事例に、協力内容がCBRから雇用/アクセシビリティ/エンパワメントに発展していった経緯を紹介する。そこから、JICA事業の特徴を導き出していこう。

はじめに、話が少し脇道にそれるが、筆者が「障害と開発」分野への関心をより強くした出来事を紹介したい。筆者は2010年1月から2014年3月まで、JICAヨルダン事務所で「障害と開発」分野、保健・医療分野、観光開発分野、難民分野の事業を担当していた。着任早々、本部から派遣された調査団に同行し、ヨル

ダンの王立系NGOが実施しているCBR活動を視察するため、死海沿岸に位置する地方村落にある障害児のいる家庭を訪問した。着任前のヨルダンのイメージは、首都アンマンには高層ビルもあるし、死海沿岸には立派なリゾートホテルも複数あるような「ここは本当に開発途上国なのか？」といイメージの強い国であったので、家庭訪問した際に目にした現実とのギャップの大きさが今でも強く印象に残っている。訪問した家庭の玄関先に、障害児（1歳から2歳くらいという記憶）がほったらかしにされて座っていた。自分では追い払うことができないため、たくさんのお手紙に囲まれている様子を見たときの衝撃は今でも忘れられない。ヨルダンの障害児・者が置かれた状況がどうなっているのか、どんな課題・問題があるのか、JICAはどんな協力ができるのか、現地に派遣されていたJICA専門家とともに考え、行動しないといけないと強く感じた瞬間だった。

(1)地域リハビリテーション専門家(2009年-2011年)、障害問題アドバイザー(2011-2013年)

本題に戻り、ヨルダンの事例を紹介する。筆者がヨルダン事務所に着任した2010年時点で「地域リハビリテーション」を指導科目とするJICA専門家が社会開発省に派遣され、社会開発省が運営している入所・通所施設を拠点にしたCBRの普及等を支援していた。派遣されていたJICA専門家が理学療法士だったためか、あるいは社会開発省がCBRを訪問リハビリテーションや家族によるリハビリテーションと狭小な解釈から脱しきれなかったためか、専門家の活動はリハビリテーション技術の向上が中心になっていた。しかし、専門家がヨルダンの障害当事者や当事者団体を協力パートナーとして巻き込んだ活動を進めれば進めるほど、障害者の社会参加促進、そのためのアクセシビリティ改善、障害者就労促進、障害者や家族のエンパワメント、さらに社会変革が必要という課題や支援ニーズが明らかになってきた。そこでJICAは、社会開発省だけではなく、当事者団体、障害者高等評議会、労働省等も巻き込んだ事業に発展させる方針に切り替えた。そして、障害当事者やその家族のニーズに応えて一緒に課題を解決するため、関係省庁や当事者団体等は、派遣中の専門家の助言も得ながら協働し、以下のような成果を残した。このような協働プロセスを通じて、関係省庁や障害当事者団体等の職員、障害当事者やその家族が、自身の能力を高め、エンパワされ

ることが、JICAの目指す技術協力である。

- ・就労

労働省障害者雇用部門，地方監査事務所，雇用事務所といった障害者就労支援のための体制構築や雇用Webサイトを利用した障害者雇用支援制度を構築。

- ・アクセシビリティ

障害者高等評議会を中心に建築・交通関係機関で構成されるアクセシビリティ改善委員会の活動促進や，日本から障害当事者専門家を招聘してアクセシビリティ改善活動のワークショップを実施。

- ・エンパワメント

ヨルダンではもちろんのこと，中東地域でも初めて障害平等研修（Disability Equality Training: DET）および自立生活ワークショップを実施。

(2)障害者のアクセシビリティ改善のためのアドバイザー（2014-2017年）

関係省庁や当事者団体等から具体的な協力ニーズを引き出し，彼らとの協働を通じて協力内容をCBRから就労，アクセシビリティ，エンパワメントに発展させる道筋を立てた専門家の後任として，2014年から派遣された専門家は，関係省庁や当事者団体等との就労やアクセシビリティの分野での協働を深化させていった。協働の内容は就労促進とアクセシビリティ改善が中心であったが，より効果的な活動とするための共通テーマとして，障害当事者のエンパワメントにも一層注力した。この専門家との協働を通じて，関係省庁や当事者団体等は以下のような成果を達成した。

- ・就労

勉強会や障害当事者・雇用主等とのコンサルテーションを重ね，障害のある求職者，雇用主，労働省職員向けに，基本情報と就労に向けた手順および参考情報をまとめた「障害者就労ガイドブック」を作成・発行。

- ・アクセシビリティ

就労を目指す障害者が雇用サービスを受けられるよう，雇用事務所のアクセシビリティを改善。11名の障害のある活動家や10名の建築士とともに労働省

本省および雇用事務所等全国29カ所のアクセス監査を実施。さらに、実用的なツールとして、アクセス監査の際に利用した簡易チェックリストを改良し、「改訂・建築基準法（2017年）」に準拠したチェックリストを作成。

(3)障害者の経済的エンパワメント及び社会参画促進プロジェクト（2017-2020年）

それまで派遣されていたJICAの専門家と関係省庁や当事者団体等の協働の成果は、法制度にかかる助言や障害者雇用担当部署の設置支援、求人求職電子化データへの障害情報の組み込み支援、障害主流化、アクセシビリティ改善やジョブ・コーチ研修²⁾実施など、政策レベルから現場レベルにいたる多面的・重層的なものだった。この成果を定着・発展させるために、JICAからの協力規模を拡大して実施したのが「障害者の経済的エンパワメント及び社会参画促進プロジェクト」である。プロジェクトを通じて、①障害者の就労に向けたピア・カウンセリング³⁾実施、②障害者の就労へのアクセスを向上、③ジョブ・コーチを活用した就労支援、④障害者の就労支援とその共有に必要なネットワークの構築といった成果が達成された。

(4)シリア難民障害者に対する支援

ヨルダンにおける「障害と開発」分野の協力のなかで特筆すべきなのは、シリア難民障害者に対する支援である。シリアの内戦で負傷し障害を負った人々が大量にヨルダンに逃れてきていた。シリア難民の多くは、難民キャンプ内ではなく難民キャンプ外のヨルダンのコミュニティで生活しているため、難民だけではなく、難民を受け入れているコミュニティに対する協力の両方が重要になる。

シリアの内戦で銃撃等にあつて障害を負った人々が入居している施設（難民キャンプではなくヨルダンのコミュニティのなかにある）を訪問したときのことである。

-
- 2) 障害者の一般就労を支援する援助付き雇用制度とその事業における主たる人材である職場適応援助者（ジョブ・コーチ）を育成する研修。
 - 3) 障害当事者が仲間（ピア）として、お互いに平等な立場で話を聞き合い、地域での自立生活の実現を手助けするもの。

JICA専門家のアシスタントをしていたシリア人が、入所者の家族とアラビア語で話をしていた。話を終えたアシスタントが顔を真っ赤にして筆者のところに来て、会話の内容を英語で説明してくれた。その家族には、スナイパーに銃撃されて下肢が不自由になった妻がいるのだが、その夫は「障害を負って歩けなくなるくらいなら、いっそのこと死んでくれた方がよかった」と発言したという。アシスタントは「子どももいるのに」と声を震わせながら、今にも消えそうな声で語ってくれた。アシスタントが顔を真っ赤にして怒りを抑えていた理由がよくわかるとともに、筆者自身も非常に悲しくなった出来事であった。このアシスタントの妻も下肢に軽度の機能障害があり、子どももいるので、自分たち家族の姿と重なるものがあったこと、また、母国の紛争の影響により隣国で生きていかなければならないシリア人の同胞という思いもあったからこそ、彼の怒り、悲しみは、筆者には想像できないくらい強かったのだと思われる。この夫のことを責め、非難するのは簡単である。しかし、この夫は、突然家族が障害を負い、難民として隣国に逃げて来ざるを得ず、経済的にも非常に厳しい状況に置かれており、いろいろな不安を抱え、自分や家族の将来を絶望視していたことも忘れてはいけない。事実、シリア難民の急激な増加により、障害のあるシリア難民は、難民支援プログラムへのアクセスも困難な状況が続いており、難民支援プログラムのなかで障害者を対象にした支援や障害者に配慮したプログラムは限定的だったと記憶している。この経験から、シリア難民障害者に対する直接的な支援を拡充することも重要だが、同時に、その家族に対する支援や、彼らが社会やコミュニティの一員として活躍できるように社会を変革していくことも重要であることを痛感した。

それでは、シリア難民に対する協力はどのようなものだったのか紹介していく。JICAがシリア難民障害者に対する協力を形成・実施する際に、2つの壁があった。1つ目は、JICAが人道支援機関ではなく開発協力機関であるということであった。筆者がヨルダンにいたときは、「アラブの春」の影響も受けてシリアの国内情勢が悪化し、多くの難民が発生している時期と重なっていた。ヨルダンに流入する難民の数が日に日に増え、難民キャンプも拡大し続けていた。このような時期には緊急人道支援のニーズが高く、JICAも（難民キャンプ周辺の大雨という自然災害対応としての）緊急援助物資としてテントや毛布を供与したこともあった。しかし、

JICAは開発協力機関であるため、緊急援助物資の供与ばかりを続けることはできない。人道支援から開発支援へのシームレスな協力が重要であるという「人道と開発のNEXUS(連携)」という考え方が提唱されており、国連難民高等弁務官事務所(The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)やNGOが中心的役割を果たす人道支援からJICAが得意とする開発支援にどのように結び付けていくのか、関係機関との連携が欠かせない。JICAとしては、ドナー会議や他の援助機関との情報共有のなかで、緊急人道支援段階での障害者への支援や配慮の必要性があるという考え方は伝えたが、開発協力機関としてどのような協力が可能なのかJICA内でも話し合った。

2つ目の壁は、JICAの協力は基本的には相手国政府からの要請に基づいて実施されるということである。シリア難民を多く受け入れているヨルダン政府としては、シリア難民を受け入れているヨルダンのコミュニティのインフラ整備や、保健・医療、教育、廃棄物管理等の各種基礎サービス提供を維持するために必要な協力が優先されるのは当然であり、シリア難民障害者に対する協力をドナーに要請するほどの余裕はなかった。そのため、JICAとしては、ヨルダンの障害者とシリア難民障害者の両方がJICAのプロジェクトに参加し、裨益するような協力を形成することに努めた。

その際に意識したポイントが2つあった。1つ目は、シリア難民としても障害者としても、誰かに助けられる人道支援の対象ではなく、彼ら自身が自分たちの状況や社会を変えていく主体になるための協力にすることである。そのために、以下で具体的に紹介するように、障害平等研修やピア・カウンセリングというツールを採用し、これにより、彼らが自分たち自身と社会を変えていく主体となることを目指した。2つ目は、将来シリアの情勢が安定し、彼らが自国に戻ったときに、彼ら自身が他のシリア人と協力して復興プロセスにも積極的に関与し、自分たちの国や社会をよりよいものにしていけるようになることを意識した。当時、負傷したシリア難民のなかには、ヨルダンで治療を受けてからシリアに帰国し、戦闘に参加したいと明言する人、実際に参加した人がいるという報道もあったため、シリア難民障害者のエネルギーを負の方向ではなく正の方向に活かせるような協力が必要だという漠然とした思いが、その根底にあった。

具体的な協力内容を時系列で示すと以下のとおりである(補遺表3-3)。筆者は、

2014年3月までヨルダン事務所で案件形成や準備段階に関わっていたが、同年4月からは本部の人間開発部社会保障チームで引き続きヨルダンにおけるシリア難民支援に関わることができたので、以下で紹介するのは、本部から見ていた状況である。協力を実施するにあたり、シリア難民とホストコミュニティ（ヨルダン人）のバランスに留意するとともに、これまでの協力で積み上げてきた現地関係者との信頼関係や人材資源を有効に活用するよう心掛けていた。このような協力が可能だったのは、関係省庁や障害当事者団体等がJICA専門家と協働してさまざまな成果を残し、「信頼」を築けていたからに他ならない。

2014年11月

ピア・サポート・グループの形成を支援（障害当事者専門家を日本から派遣）。

2015年3月

JICAの国際協力専門員を派遣し、障害平等研修ファシリテーター育成研修（前半）を実施。

2015年8月

障害平等研修ファシリテーター育成研修（後半）を実施。

2015年12月、2016年9月、2018年8月、2019年9月

4回にわたってピア・カウンセラー育成研修を実施（障害当事者専門家を日本から派遣）。

ピア・カウンセラー育成研修に参加したシリア難民障害者のひとりの活動が「国境なき医師団」の目に留まり、ピア・カウンセラーとして同団体に雇用されたという話を後から聞いた。そのほかの研修参加者（ヨルダン人もシリア難民も）も、障害平等研修やピア・カウンセリングをツールとして活用し、シリア難民障害者とその家族が社会やコミュニティの一員として活躍できるように社会を変革していくために奮闘していくことになった。

補遺表3-3 ヨルダンにおける協力分野の変遷

協力期間	案件名	CBR	アクセシビリティ	雇用	エンパワメント	シリア難民
2007-2008年	障害者支援政策(専門家)	○				
2008-2014年	障害者の経済的エンパワメント(研修)			○		
2009-2011年	地域リハビリテーション(専門家)	○				
2011-2013年	障害問題アドバイザー(専門家)		○	○	○	
2013-2016年	アクセシビリティ改善(研修)		○			
2014-2017年	障害者のアクセシビリティ改善のためのアドバイザー(専門家)		○	○	○	
2014年～	ピア・サポート・グループ形成支援(障害当事者専門家)				○	○
2015年～	DETファシリテーター育成(国際協力専門員派遣)				○	○
2015年～	ピア・カウンセラー育成(障害当事者専門家)				○	○
2017-2020年	障害者の経済的エンパワメント及び社会参画促進プロジェクト(技プロ)			○	○	○

(出所)筆者作成。

おわりに——JICAの協力の特徴, 課題, 今後の協力——

最後に、簡単なまとめとして、中東地域における「障害と開発」分野のJICAの協力の特徴, 課題, 今後について述べる。

(1) 特徴

最大の特徴は、上記2-2.の事例のように、専門家が数年単位で現地に滞在し、障害当事者を含む現地の人々と協働することである。中東地域では、「恥の文化(culture of shame)」というものが未だに強く残っており、障害者が家族・親族のなかにいることを「恥」だと思い、障害者が外に出て自らの声をあげることが

難しい現実がある。そうした状況だからこそ、専門家が現地に根づいて、現地の人々と信頼関係を築くことによって、彼らの本音を引き出し、彼らのニーズに応える協力を形成・実施し、彼らの日本に対する信頼をさらに強める好循環が生まれる。これはJICAのビジョンである「信頼で世界をつなぐ」の実践に他ならない。

次に、JICAの協力は、現地の人々に代わって何かをするのではなく、現地の人々が何かをできるようになることを目指している。障害平等研修やピア・カウンセリングも、日本人が研修講師やピア・カウンセラーとなって現地の人々を対象にした研修やセッションを実施するのではなく、現地の人々が講師やピア・カウンセラーとなって実践できるようにすることがJICAの考える技術協力である。障害者は、支援の対象であるだけでなく、開発プロセスに参加し貢献する行動主体（エージェント）である。彼らが障害者の参加と平等を保障する社会づくりに主体的に参加できるよう、JICAは技術協力を続けていく必要がある。

3つ目の特徴は、JICAが有する多様なスキームである。本資料ではおもに技術協力を中心に紹介したが、JICAには無償資金協力、有償資金協力、民間連携スキーム、JICAボランティア派遣事業、草の根技術協力などのスキームがある。今回は詳しく紹介できなかったが、中東地域でも、「障害と開発」分野のボランティア派遣や、日本の民間企業の技術を開発課題の解決に活用する民間連携事業（例：エジプト「読書障害者用DAISY図書製作ソフトウェア普及促進事業」）、日本のNGOと連携した草の根技術協力（例：イラン「イランのバリアフリー支援事業」）の実績もある。また、資金協力事業では、補遺表3-1にあるとおり、「障害に特化した取り組み」としてヨルダン「障害者職業訓練機材整備計画」のような協力もあったが、最近ではエジプト「大エジプト博物館建設事業」のように、施設建設等の事業のなかで障害者のニーズや視点を取り込む等の配慮をするような「障害の主流化」に努めている案件がある。有償資金協力では、インフラ整備事業だけではなく、先方政府の改革努力を支援する財政支援型の協力においても、改革アクションの選定や実施モニタリングの際に、障害者が排除されないかという観点を持つようにしている。これは、縦糸と横糸の関係のように、国・地域をみる地域部と呼んでいる部署と、「障害と開発」のように課題・テーマをみる課題部と呼んでいる部署が連携・協力しながら「障害の主流化」に努めていることを示すひとつの事例である。

(2) 課 題

課題をあげればきりがないが、大きな課題を2点指摘したい。

1点目は、「障害と開発」分野の協力成果の「見える化」である。障害平等研修もピア・カウンセリングも、何もない状態から講師が育成され、研修やセッションが実施されるようになること自体が大きな成果ではある。ヨルダンにおいてJICAが障害平等研修講師やピア・カウンセラー育成を支援しなければ、ヨルダン人の障害者もシリア難民の障害者も、今とは生活環境が違っていたかもしれないため、現地のニーズに応じて積極的に協力していくことは非常に重要である。しかし、「たられば」の話をしていても仕方がない。JICAの協力の成果が、すべての障害者の人権の尊重、完全参加と平等およびインクルーシブな社会の実現にどれだけつながったのか、どのように貢献できたのか、そのような協力の効率性に改善の余地はないか等々を評価し、対外的に説明できるようにしていくことが求められている。障害平等研修のインパクト評価を、南アフリカと日本で実施しているが(伊芸 2020)、このような評価を実施することで、説明責任を高めていく必要があると考えている。そうすることによって、「障害と開発」分野の協力を拡大していく訴求力向上につながっていくのではなからうか。

2点目は、1点目の課題と関連する部分もあるが、JICAの協力の成果を制度化して定着・拡大させていくことである。障害平等研修、ピア・カウンセリング、アクセス監査、ジョブ・コーチ等々、JICAの協力を通じてヨルダンに紹介し、関係省庁や障害当事者団体が導入するのを支援した。しかし、これらの活動を継続していくためには人的リソースと資金が必要である。人的リソースについては、JICAの協力で育成しある程度確保できるようになっているが、実践に必要な資金をJICAが支援し続けることは困難である。しかし、ヨルダン政府の財政事情は非常に厳しい状態が続いていたし、JICAの協力で育成したヨルダン政府側のカウンターパートの異動・離職もかなりあった。必要な予算が配分され、カウンターパートが交替しても引き継がれるようにするためには、やはり相手国の政策や制度のなかにしっかり位置づけられ、相手国政府が中心になって活動や支援を続けていく必要がある。

(3)今後の協力

中東地域における「障害と開発」分野の協力では、今後ますます「障害の主流化」が重要になってくるだろう。チュニジアの事例を紹介したように、中東地域において「障害と開発」に関連したプログラムは減ることはあっても増える可能性は決して高くない。もちろん「障害と開発」の重要性が絶対的に低下しているということではなく、「アラブの春」から10年が経っても解消されない若年層の高失業率や都市と村落の格差といった喫緊の課題への取り組みの重要性・緊急性が相対的に高まっているからである。

上記(1)で有償資金協力における「障害の主流化」について簡単に触れたが、技術協力でも「障害の主流化」に取り組んだ事例がある。それがパレスチナ「難民キャンプ改善プロジェクト」(2016年12月～2019年12月)と今後実施予定のパレスチナ「ユニバーサルツーリズム促進」(国別研修)である。「難民キャンプ改善プロジェクト」は、ヨルダンに隣接するパレスチナの西岸地区にある難民キャンプにおいて、住民参加型でキャンプを改善する仕組み作りを支援するものである。住民参加型と言ったときの住民のなかには、女性や若者だけではなく、障害者も含まれる。このプロジェクトのなかで、参加した住民の総意でキャンプ内の公共施設のアクセシビリティを改善する活動が行われることが決まり、その際の参考情報として、ヨルダンで作成したアクセスチェックリスト(アラビア語版)を共有した。「障害の主流化」を側面支援するための事業間の連携や過去のアセットの有効活用が、限られたリソースのなかで成果を最大化するためには必要だと言える。もう1つの「ユニバーサルツーリズム促進」(国別研修)は、JICAも支援しているパレスチナの観光業振興のなかで、ユニバーサルツーリズムの考え方を導入し、パレスチナの観光の付加価値を高めようという取り組みである。

最後に、実現できるかどうかは予断を許さないが、中東地域で障害平等研修を拡大・定着するための協力について、国際機関と議論していることを紹介する。本資料で詳細に紹介したとおり、JICAはヨルダンにおいてヨルダン人およびシリア難民の障害平等研修講師育成を支援してきた実績がある。国際機関は一般的に、先方政府の政策レベルへの支援に比較優位がある。JICAの現場における強みと、国際機関の政策レベルでの強みを合わせることにより、上記(2)で述べた課題、すなわち制度化が弱かったこれまでの協力を補完できる可能性が大いにあ

る。このような協力の「種」は大切にしておき、戦略的に活用していくことで、今後も中東地域において「障害と開発」分野の協力を発展させていきたい。

[参考文献]

伊芸研吾 2020. “Does Learning the Social Model Improve Behavior towards Persons with Disabilities? A Randomized Experiment for Taxi Drivers in South Africa.” JICA研究所ワーキングペーパー No.204.
https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/wp_204.html

[参考情報]

- ・日本が中東・北アフリカ地域で実施しているODAについての情報（各国・地域の「国別開発協力方針」や「事業展開計画」もこちらで参照可能）
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/region/middle_e/index.html
- ・年次報告書（JICAの中東地域での活動や「障害と開発」分野の活動を紹介）
<https://www.jica.go.jp/about/report/index.html>
- ・中東地域におけるJICAの取り組み
<https://www.jica.go.jp/regions/mideast/index.html>
- ・「障害と開発」を含む社会保障分野におけるJICAの取り組み
https://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/index.html
- ・JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）9. 社会保障・障害と開発
https://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/ku57pq00002cyac5-att/social_text.pdf
- ・課題別指針「障害と開発」(2015年2月)
https://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/ku57pq00002cyac5-att/guideline_handicap_development.pdf
- ・中東地域の国別障害関連情報
https://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/reports/mideast.html
- ・mundi 2020年12月号『特集 中東のいま——「アラブの春」から10年』
<https://www.jica.go.jp/publication/mundi/ku57pq00002kfsx7-att/202012.pdf>
- ・mundi 2020年2月号『特集 中東——深まる日本との絆』
<https://www.jica.go.jp/publication/mundi/ku57pq00002kfsx7-att/202002.pdf>
- ・mundi 2017年12月号『特集 社会保障——それぞれの人生を支える』
<https://www.jica.go.jp/publication/mundi/ku57pq00002kfsx7-att/201712.pdf>

- ・mundi 2017年6月『特集 難民支援——故郷の夜明けを夢見て』
<https://www.jica.go.jp/publication/mundi/ku57pq00002kfsx7-att/201706.pdf>

※上記参考文献および参考情報のURLは2022年12月20日アクセス時の情報に基づく。

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

