

## 評価調査結果要約表

### 1. 案件の概要

国名：コスタリカ共和国		案件名：ブルンカ地方における人間の安全保障を重視した地域住民参加の総合リハビリテーション強化プロジェクト												
分野：障害者支援		援助形態：技術協力プロジェクト												
所轄部署：人間開発部 高等教育・社会保障グループ 社会保障課		協力金額（評価時点）：約 3.1 億円												
協 力 期 間	(R/D)：2007年2月23日	先方関係機関：国家リハビリテーション・特殊教育審議会（CNREE）												
	(延長)	日本側協力機関：厚生労働省、(財)日本障害者リハビリテーション協会、きょうされん、横浜市総合リハビリセンター												
	(F/U)：													
	(E/N)（無償）	他の関連協力：												
<p><b>1-1 協力の背景と概要</b></p> <p>コスタリカ共和国（以下、「コスタリカ国」と記す）においては、1973年の国家リハビリテーション・特殊教育審議会（以下「CNREE」という）の設立以降、CNREEが障害者支援分野における関係機関に対する助言・指導・監視・調整を行い、1996年の障害者機会均等法の施行、2002年の国勢調査による障害者人口の把握など、障害者支援分野でのさまざまな取り組みが推進されてきた。一方、制度・政策と現実の間には大きなギャップが存在し、障害者のための物理的アクセスや医療を含む社会サービスの不足や偏見など、障害者の生活機能向上のためには数々のバリアーが存在しており、特に障害者を対象とした地域レベルでのサービスが脆弱であると指摘されている。</p> <p>このような状況下、我が国はコスタリカ国からの要請に基づき、CNREEをカウンターパート機関とし、ブルンカ地方におけるリハビリテーション関連機関の連携強化、医療リハビリテーションの強化及び、障害当事者の社会参加促進を目的とし2007年3月から5年間の技術協力プロジェクトが開始された。</p>														
<p><b>1-2 協力内容</b></p> <p>1-2-1 上位目標</p> <p>(1) ブルンカ地域の障害者の（ICFによる）生活機能が向上する。</p> <p>(2) ブルンカ地方における当プロジェクトの活動と成果が国内の他地域に普及する。</p> <p>1-2-2 プロジェクト目標</p> <p>ブルンカ地域において総合リハビリテーションによる障害者の社会参加支援体制が強化される。</p> <p>1-2-3 成果</p> <p>(1) 組織間とセクター間の調整と情報共有機能が強化される。</p> <p>(2) 医療リハビリテーションサービスが改善される。</p> <p>(3) 障害者の就労に向けた選択肢が増加する。</p> <p>(4) CBR戦略が促進される。</p> <p>(5) 障害者のエンパワメントが促進される。</p> <p>(4) 投入（評価時点）</p> <p>日本側：</p> <table style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>長期専門家派遣</td> <td>3名</td> </tr> <tr> <td>ローカル・コスト負担</td> <td>279,727.80米ドル</td> </tr> <tr> <td>短期専門家派遣</td> <td>延べ14名</td> </tr> <tr> <td>機材供与</td> <td>86,293.85米ドル</td> </tr> <tr> <td>研修員受入</td> <td>15名</td> </tr> <tr> <td>その他</td> <td></td> </tr> </table>			長期専門家派遣	3名	ローカル・コスト負担	279,727.80米ドル	短期専門家派遣	延べ14名	機材供与	86,293.85米ドル	研修員受入	15名	その他	
長期専門家派遣	3名													
ローカル・コスト負担	279,727.80米ドル													
短期専門家派遣	延べ14名													
機材供与	86,293.85米ドル													
研修員受入	15名													
その他														

相手国側：  
 カウンターパート配置 9名  
 機材購入  
 現地通貨  
 土地・施設提供 専門家執務用オフィス  
 ローカル・コスト負担 約 21,000 米ドル  
 その他

## 2. 評価調査団の概要

	担当分野	氏名	所属・役職
調査者	団長／総括	渡辺 雅人	JICA 人間開発部 高等教育・社会保障グループ担当次長
	医療 リハビリテーション	渡邊 慎一	横浜市総合リハビリテーションセンター 医療部 理学・作業療法課 課長
	障害者 エンパワメント	廉田 俊二	メインストリーム協会 代表
	評価分析	西田 竜也	(株) ケイディーテック
	協力企画	松本 幸治	JICA 人間開発部 社会保障課

調査期間 2009年11月8日～2009年11月23日 評価種類：中間レビュー

## 3. 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認

現時点で上位目標の達成状況に関してははっきりとした結論を述べるには時期尚早である。これは、本来上位目標はプロジェクト終了後2～3年を目処にその達成が期待されることによるものである。しかしながら、上位目標の2つ指標のうち、指標1については、すでに順調な進捗が見られている。

プロジェクト目標についても、現時点で達成状況に関してははっきりとした結論を述べるには時期尚早である。本来、上位目標はプロジェクト終了時を目処にその達成が期待されることによるものである。しかし、以下に述べるように、5つの指標のうち指標1と指標5については、限定的な進捗が見られるにとどまっているものの、指標2、3、及び4の3つの指標については順調な進捗がすでに見られている。

5つある成果、合計で16の指標のうち、成果2の指標2-2、2-4及び成果3の指標3-1を除き、13ある成果の指標は順調な進捗を見せている。なかでも成果1、成果4、及び成果5は、すべての指標において順調な進捗を示している。

具体的には、成果1については、3つの指標のうち指標1-1と1-2はすでに達成され、1-3についても順調に発現している。成果2については、4つの指標うち2つ(2-1、2-3)については、順調に進んでいる一方、指標2-2の保健医療関係者に対する研修は今後継続する必要がある、また2-4のマニュアル作成については、あまり進捗が見られておらず、今後の進捗が必要である。成果3については、2つ指標のうち指標3-1の障害者の雇用促進については、これまでの進捗は限定的である一方、指標3-2については、順調に成果が発現している。成果4については、2つの指標である指標4-1と指標4-2のいずれについても順調に成果が発現している。成果5については、5つの指標である指標5-1から指標5-5のいずれについても、順調に成果が発現している。

### 3-2 評価結果の要約

#### 3-2-1 妥当性

本プロジェクトは、以下の理由から、引き続き妥当であると結論できる。

コスタリカ国は、1996年に障害者機会均等法を施行し、また、国家開発計画(2006年～2010年)では、

全セクターにおける障害者支援の強化を打ち出している。さらに、具体的に障害者支援を実施するために国家障害政策（2001年～2010年）を策定・実施しており、コスタリカ国の開発政策に合致しているといえる。

本計画の対象地域であるブルンカ地方はコスタリカ国の中でも最も貧しい地域の一つである。また、同地方では障害者のグループや組織がすでに設立され、プロジェクトを受入れる素地が整っていたことなどが、同地域の障害者がターゲット・グループとして選定された理由となっており、対象地域・グループの選定も妥当であったと判断できる。

また、同地方では、医療リハビリテーションに関する専門職の絶対数が不足しており、障害に応じた職業機会を拡充するための取り組みも十分とはいえない。さらには、障害者のエンパワメントや、障害当事者のみならずコミュニティ全体の関与を通じた障害当事者の社会参加の促進は、引き続き高いニーズがある。

本プロジェクトは、障害者支援の体制強化を行うものとして、ODA大綱の基本方針である「人間の安全保障」と直結するものであり、また、コスタリカ国に対する援助重点分野の一つとして「市民生活の質の向上」を掲げており、社会的弱者の社会参加、障害者支援を優先するなど、我が国のODA政策・プログラムと一貫している。

我が国は2001年に世界保健機関（WHO）が提唱した障害者の生活機能にかかる国際生活機能分類（ICF）の導入を積極的に進めている。さらに、日本のコスタリカの障害者支援は、1979年より支援してきた長い歴史があり、これまでに蓄積してきた同分野における経験は貴重な資産である。加えて、コスタリカでは、障害者支援を行っている他のドナーは少ないことから、日本が支援を行うことは妥当である。

### 3-2-2 有効性

本プロジェクトは、プロジェクト目標の達成に向けて、多くの点で順調に進んでいる。今後はプロジェクトで行っている活動や成果をどの程度コスタリカ側の制度、政策及びプログラムとして、取り込んでいけるかが、目標を達成するうえでのポイントとなる。

先に述べたように、5つの成果の少なくとも3つについては成果が極めて順調に発現しており、16の成果指標のうち13の成果指標で順調な進捗が見られている。プロジェクト目標についても、5つの指標のうち指標1と5については、限定的な進捗が見られるにとどまっているものの、指標2、3、及び4の3つの指標については順調な進捗がすでに見られている。

本プロジェクトのプロジェクト目標は、障害者の社会参加支援体制の強化であるが、障害当事者、リハビリテーション専門家、保健医療関係者は本プロジェクトの研修により学んだ知識や技術を現場で活用しており、着実に障害者支援にかかる人材の強化が進んでいることがうかがえる。

また、現時点ですでに、CBR関連の研修や調整機能については、CNREE自身のものとして位置づけられ、活用されるようになってきている。

他方で、医療リハビリテーションや障害者の就労支援にかかる研修制度や各種委員会等関係機関との調整機能が、CNREEを含む関係機関により政策やプログラムとして取り込まれる段階には至っていないが、他方でCNREEの予算や人員は年々着実に増加しており、今後はこの方面での進捗が期待される。

### 3-2-3 効率性

調査団としては、以下の理由により、本プロジェクトは十分効率的であったと考える。

長期・短期専門家派遣については、適切なタイミング、期間、そして人員で派遣されている。特に、長期・短期専門家が中心となって企画・実施された研修やセミナーの数は32と非常に多くなっており、すでに3,000人弱の参加者を得ている。

現段階で、機材供与の質・量及び供与のタイミングについて評価することは時期尚早である。これは、コスタリカ側の法律上の問題により、CNREEに供与された機材が当初想定していた関係機関に渡されるまでかなり時間がかかり、ようやく最近になって供与された機材が使われ始めたばかりであるからである。

調査団としては、コスタリカ側により配置されたカウンターパート人員の体制で、特に問題は生じていないと考える。

日本でのカウンターパート研修や第三国研修は、コスタリカ側により、高い評価を受けているだけでなく、実際研修後のプロジェクトの活動の進捗や成果の増進に具体的かつ高い効果をあげていることが、さまざまな形で明らかになっている。

さらに、2007年から開催されている国際セミナーに対し、CNREEが資金面での実質的な貢献を行っていることは評価に値する。

#### 3-2-4 インパクト

本プロジェクトのインパクトについては、上位目標の指標の一つで、効果が出始めている。具体的には、上位目標の2つ指標のうち、ブルンカ地方の障害者の生活機能向上に関する指標については、効果が出始めている。また、予期せぬ正負のインパクトについては、本プロジェクトが障害者支援にとどまらずコミュニティ全体の活動の活発化につながっている事例が見られる一方、本プロジェクトの支援の対象とならなかった者の嫉妬を受けることも散見された。

#### 3-2-5 自立発展性

本プロジェクトの効果は、CBRやエンパワメントといったCNREEの権限範囲にかかわることについては、自立発展的になることが期待される半面、医療リハビリテーションや障害者の就労促進については、CNREEの権限外であることから、プロジェクトとしてできることに限界があり、特に制度面での自立発展性の確保に不安が残る。

政策面での本プロジェクトの自立発展性は、CBR戦略がCNREEの政策やプログラムに取り込まれることで、一定程度確保されることが期待される。

人材については、インタビュー調査結果によれば、CNREEの定員は5名増えており、また教育省や病院関係者も増えているとのことであり、障害分野の支援に関する人員体制は強化される傾向にあるようである。また、障害分野支援に関する予算はここ数年増加傾向にあり、良い兆候にあるといえるが、その一方で、今後プロジェクトの活動や成果をブルンカ地域以外の地域へ普及するための資金的リソースについては、CNREE側ではまだ目処が立っておらず、今後の課題となっている。

技術的な自立発展性については、CNREEが総合リハビリテーションの技術や知識をある程度アップデートしていくことは可能であるが、CNREEが本プロジェクトの本邦研修や第三国研修のような形で外国での研修を実施するといったことは難しいようである。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### 3-3-1 計画内容に関すること

本プロジェクトがこれまで順調に進んでいる大きな要因の一つとして、障害者自身の参加と高いオーナーシップがあげられる。特にプロジェクトの基本的考え方として、障害者がただ単に与えられた解決策を実施するのではなく、自ら解決策を考えだして実施するよう促すやり方は、特に有効であると考えられる。

#### 3-3-2 実施プロセスに関すること

さらに、プロジェクトがこれまで成功裏に進捗してきた要因としては、CNREEが国レベルで発揮してきたリーダーシップ、そして、30以上の研修やセミナーを企画・実施してきたことにも表れているように、日本人専門家を中心とした日本側の積極的な貢献も、プロジェクトの順調な進捗に貢献していると考えられる。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### 3-4-1 計画内容に関すること

本プロジェクトの計画内容に関する阻害要因は、これまではあまり見られていない。ただし、本プロジェクトの基本的考え方として、当初、協働機関、NGO、障害者自身のイニシアティブを特に尊重するあまり、活動が進まなかったという面はあった。しかし、彼らがイニシアティブを持つようになるとプロジェクトは予想以上に進み、現在ではプロジェクトが特に遅れているということはないようである。

#### 3-4-2 実施プロセスに関すること

本プロジェクトの実施プロセスに関する阻害要因は、幾つか見られているが、プロジェクトの進捗に大きな影響を与えるには至っていない。まず、懸念材料として、コスタリカ側における頻繁な人事異動があげられる。これまで特に大きな問題になっていないものの、カウンターパート(カウンターパート)研修を受けたCNREE関係者3名が辞めてしまったことは、当時プロジェクトの進捗に大きな影響を与えるのではないかと懸念された。こういった頻繁な人事異動は今後も懸念材料であることは変わらない。

また、プロジェクトに影響した予期せぬ事態として、2008年大雨により各種委員会等の活動が、そして新型インフルエンザが広まったことにより2009年の半ばに予定されていた研修が、それぞれキャンセルされた。ただし、最終的にはこういった活動の取りやめは、成果の発現に悪影響を及ぼしてはいない。

さらに、今後、本プロジェクトの進捗を阻害する可能性のある要因としては、2010年の総選挙と地方自治体選挙が考えられる。これら選挙、政策・プログラムの転換や人員配置の異動といった面で、どのようにプロジェクトに影響を及ぼすか注視する必要がある。

### 3-5 結論

以上を鑑み、本プロジェクトはその目標を達成することが見込まれる。具体的には、コスタリカ政府の開発政策・プログラムと我が国のODA政策・プログラムとの整合性、対象地域・グループ選定の妥当性、裨益者のニーズとの適合性、及び日本の支援・技術の優位性、いずれの面においてもプロジェクトは引き続き妥当であると調査団は結論できる。

また、プロジェクト目標の達成に向けても、多くの点で進捗が見られている。今後はプロジェクトの活動や成果をどの程度コスタリカ側の制度、政策及びプログラムとして、実施・継続していくことができるかがポイントとなる。さらに、専門家派遣、カウンターパートの配置、カウンターパート本邦研修・第三国研修のいずれにおいてもおおむね適切に行われており、特に本邦研修や第三国研修が効果的であると判明している。プロジェクトのインパクトについては、上位目標の指標の一つで、効果が出始めている一方、本プロジェクトがコミュニティ全体の活動の活発化につながるという正のインパクトや、本プロジェクトの国外研修の対象とならなかった者から嫉妬や妬みを受けるといった負のインパクトの事例も散見された。本プロジェクトの効果は、CBRやエンパワメントといったCNREEの権限範囲にかかわることについては、自立発展的になることが期待される半面、医療リハビリテーションや障害者の就労促進については、今後のプロジェクトの活動により、自立発展性がさらに高まることを期待したい。

### 3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

- (1) プロジェクトの継続性と自立発展性を維持・向上するために
  - 1) プロジェクト活動やその他の障害分野の活動をコスタリカの政策やプログラムに組み込むように、さらに働きかける。
  - 2) コスタリカ JICA 支所の障害支援プログラムのスキーム有効活用による相乗効果を模索する。
  - 3) コスタリカ国内外にプロジェクトの活動や成果を広報する。
  - 4) 障害者の実態をさらに把握する。
  - 5) 今後はさらに TOT 研修を重視する。
  - 6) モニタリング体制を強化する。
  - 7) CNREE が更なる人員を確保する。
  - 8) プロジェクト終了後の活動費用の負担のあり方を検討するといった施策が重要となる。
- (2) 障害当事者のグループと NGO の組織基盤をさらに強化する。
- (3) 関係協働機関との連携強化のために
  - 1) 今後は医療リハビリテーションと就労促進について、社会保障公庫や労働省に対する働きかけを強める。
  - 2) ブルンカ地方における労働省の日常的な参加・関与を確保する。
  - 3) CNREE の調整能力を一層強化する。
  - 4) 障害当事者関連組織やネットワークを強化することに、今後特に力をいれるべきである。
- (4) 本プロジェクトの一層のマネージメント向上のために
  - 1) プロジェクト関係者の間で活動計画（PO）の共有を一層図るべきである
  - 2) CNREE 内部のプロジェクトに対する理解と協力体制をさらに強化すべきである
  - 3) 障害当事者に対する関係者の基本姿勢を正すべきである。
- (5) ナレッジ・マネージメントの向上のため、国内、域内普及を目的とした手法や経験を取りまとめるべきである。
- (6) 障害者の自立生活運動に対する協力をプロジェクトの後半においても継続して行うべきである。