

評価結果要約表

1. 案件の概要	
国名：コスタリカ	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：3.18 億円
協力期間	2007年3月2日 ～2012年3月1日 R/D 署名日：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) 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 他の関連協力：
1-1 協力の背景と概要	
<p>コスタリカにおいては、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様々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、日本国政府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>	
1-2 協力内容	
(1) 上位目標	
<ol style="list-style-type: none"> ブルンカ地域の障害者の (ICF による) 生活機能が向上する。 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。 	
(2) プロジェクト目標	
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。	
(3) 成果	
<ol style="list-style-type: none"> 組織間及びセクター間の調整と情報共有機能が強化される。 医療リハビリテーションサービスが改善される。 障害者の就労に向けた選択肢が増加する。 CBR 戦略が促進される。 障害者のエンパワーメントが促進される。 	
(4) 投入 (評価時点)	
日本側：	
長期専門家派遣	4名 (延べ人数) ローカルコスト負担 643,618 米ドル
短期専門家派遣	22名 (延べ人数) 機材供与 86,294 米ドル
研修員受入	22名 第三国研修 30名
相手国側：	
カウンターパート配置	10名
土地・施設提供	事務所執務室、研修施設 ローカルコスト負担 417,395 米ドル
2. 評価調査団の概要	
調査者	(担当分野：氏名 職位)
団長／総括	近藤 貴之 JICA 人間開発部 社会保障課 課長
障害者就労支援	松井 亮輔 法政大学 名誉教授
障害者エンパワーメント	奥平 真砂子 日本障害者リハビリテーション協会
協力企画	桑原 知広 JICA 人間開発部 社会保障課
評価分析	濱田 真由美 財団法人国際開発高等教育機構
	Karina Li コスタリカ経済企画省国際協力局アジア担当
調査期間	2011年11月12日～2011年11月25日 評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

5つの成果の内、成果3以外はほぼ達成されている。具体的には、成果1は組織間・セクター間の連携と調整が強化され、組織間・セクター間の情報共有が進んだことから、ほぼ達成されたと言える。成果2も、分担の明確化と情報共有によるリファラルシステムの改善、新たに提供できるようになった医療サービスの増加、自宅での自己リハビリや家族による管理が可能な患者の来院を減らすためのマニュアル開発等により、達成されている。これに対し成果3は、研修や企業訪問等の活動は行われているものの企業の求人数増加には至っていないことから、充分達成されたとは言えない。尚、障害当事者の起業による就労機会増大の兆しは見え始めている。成果4は、CBR地域委員会の能力・機能向上、及びCBR地域委員会の規模拡大等から、ほぼ達成されていると認められる。成果5については、障害者のネットワーク活動に増加は見られないものの、障害当事者の能力向上と顕著な意識変化、障害当事者による研修・講義の増加、エンパワーされた障害当事者による活発な権利擁護活動の展開が見られることにより、ほぼ達成されていると判断された。

プロジェクト目標は達成されたと判断できる。その理由は、本プロジェクトの成果が認められたことによる1) 国家開発計画におけるインクルーシブ開発の概念導入、2) 障害政策への同概念の反映、3) 連携ツールやリファラルシステムにおける医療リハビリテーションの組込みと基準の明確化等において、既に具体的な全国展開への動きが決定したことである。

上位目標1についてはバリアフリー化や情報発信等が計画を上回る速さで進み、既に一部発現の兆しが見えている。上位目標2に関しては、国家政策へのインクルーシブ開発の概念導入と、他地域への普及に向けた具体的な政府決定がなされていることから、終了3年後までに一定の達成可能性が認められる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

コスタリカ政府の開発政策、裨益者ニーズ、日本のODA政策との整合性が高く、課題解決手段としても適切であることから、本プロジェクトの妥当性は高い。具体的には次の通り。

コスタリカ国政府は1996年に障害者機会均等法を施行し、障害者の権利を保障し、差別を明確に禁止してきた。また、国家開発計画(2011年～2014年)ではインクルーシブ開発が明確に打ち出されている上、国家障害政策(2011年～2021年)でも自立生活促進、連携ツール活用による障害者発見とリファラル、NGOと政府機関との連携促進等が明示されている。

一方、ブルンカ地方はコスタリカ国内で最も貧しい地域の一つであることから、同じ障害者の中でも同地域の障害者はさらに厳しい状況におかれていたと考えられる。コミュニティー及び関係機関の障害者の権利に関する認識も不足しており、障害者は社会参加への困難を抱えていたことから、裨益者ニーズとの整合性は高い。

さらに、障害者支援の体制強化は日本のODA大綱の基本方針である「人間の安全保障」と直結する上、日本の対コスタリカ国援助重点分野、JICA国別事業実施計画の方向性とも合致するなど、我が国ODA政策との整合性も高い。

また、セクター横断的な対応が不可欠な障害分野において、組織・セクター間の連携と情報共有をベースとする本プロジェクトのアプローチ、及び長年蓄積された日本のコスタリカでの障害者支援経験を生かせる本プロジェクトのデザインは適切であった。

(2) 有効性：やや高い

プロジェクト目標が達成され、成果がこの達成に結びついたことから、本プロジェクトの有効性はやや高いといえる。具体的には次の通り。

プロジェクトの各成果達成により実証されたインクルーシブ開発の概念が、コスタリカの国家開発計画、障害政策等に反映された。また、連携ツールや医療リファラルにおけるリハビリ基準の適用等、既に全国展開への動きが見られることから、プロジェクト目標は達成されたと判断できる。

また、各成果は成果3の労働機会増大を除きほぼ達成されており、これがCNREEに高く評価されたことが、プロジェクト目標である国家政策への反映に結びついたと判断できる。また、実施途中に行われた政権交代は、懸念されていた阻害要因とはなっておらず、むしろ障害者の就労に関わる労働省については、より積極的な方向に向かう契機となった。

短期間にプロジェクトの成果がプロジェクト目標に結びついた理由として、CNREEの強力なリーダーシップとたゆまぬ努力に基づく理事会レベルの関係省庁との連携強化が、本プロジェクトの成果の国家政策への反映に大きく影響したと考えられる。

(3) 効率性：やや高い

成果3を除きプロジェクトの成果がほぼ達成された。これに対し専門家派遣、カウンターパートの配置、機材供与、ローカルコスト等、プロジェクトの投入に大きな問題は見られない。以上から、効率性はやや高いといえる。

また、プロジェクトの前半で方向性の確定に関し時間を要したものの、関連する各種 JICA スキームをプログラムとして充分活用したことが、軌道修正後の短期間での成果達成に貢献したと評価できる。

(4) インパクト：正のインパクトの発現が近い将来期待される。

対象地域内で協力終了から3年後に期待される上位目標1については、バリアフリー化を始めとする発現の兆しが既に見え始めている。また、他地域への普及に関する上位目標2については、前述のとおりインクルーシブ開発の考え方が国家政策に反映されたことにより、近い将来一定程度の達成が期待できる。

プロジェクトの実施により、近隣諸国からインクルーシブ開発に関する本プロジェクトの経験に関心が高まっており、CNREEもその経験を周辺諸国に広めたいと考えている。このため、CNREEが現在、JICAの第三国研修実施の要請書を提出しており、これが実現すれば周辺諸国への波及効果が期待できる。JICAの三角協力をに係る要望聴取によれば、中南米11カ国から参加希望が表明されており、実現可能性は高い。なお、負の影響は見られない。

(5) 持続性：やや高い

本プロジェクトの持続性はやや高い。その理由としては、インクルーシブ開発の国家政策への反映、ブルンカ地方でのプロジェクト効果の継続可能性、及び他地域への普及可能性のいずれも高いことがあげられる。具体的には以下のとおり。

まず、国家開発計画及び障害政策はいずれも2014年まで変更はない。このため少なくとも同年までこれら政策の方向性は担保される。また、コスタリカは本プロジェクトの活動をきっかけにアメリカ諸国ネットワークに加盟しており、対外的なコミットメントもあることから、インクルーシブ開発をめざす方向性は継続する可能性が高い。

ブルンカ地方における効果の継続可能性については、本プロジェクトの対象地域として CBR/インクルーシブ開発が進む3つのコミュニティー全てが政府の国家開発計画に基づき策定された CNREE の活動計画(2011-2014)に含まれている。中央委員会及び地方委員会はプロジェクト終了後も定期的会合を続け、2012年第1四半期には、今後の持続性を確保するための具体的な活動計画を策定することを決定した。さらに、プロジェクトによる障害当事者のエンパワーメントにより当事者が自らの権利を知り、ブルンカ地方内にとどまらず、他地方においても自主的に研修や啓発を行なっているほか、地域開発における意思決定プロセスにも参画し始めている。他方、2012年度以降の CNREE の予算・人員配置に不確定要素が存在することから、ブルンカ地方におけるプロジェクト効果の継続可能性はやや高いと考えられる。

他地域への普及可能性については、本プロジェクトの効果拡大が国家政策に明示されており、障害政策については、CNREEの理事会メンバーとなっている各関連省庁が署名を行っていること、及び障害当事者のエンパワーメント促進により障害当事者の中から研修講師が育っていることから、他地域の普及可能性についても一定以上の効果発現が近い将来期待できる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

・ 連携強化

セクター横断的なイシューである障害者支援においては関係省庁や NGO、当事者団体等、幅広い関係者の協力・連携が不可欠である。プロジェクト開始前はこれらの組織・セクター間での連携は全く欠如しており、障害者の社会参加は極めて困難な状況にあった。これら異なる組織・セクター間での連携と情報共有を図ることから障害者支援を図る本プロジェクトのアプローチはこの点で適切なものであったと言える。

・ 医療リハビリサービスからインクルーシブ開発への重点のシフト

本プロジェクトは実施段階で大きな方向修正を行っている。計画当初の医療リハビリテーションサービスに重点を置いたプロジェクトデザインから、プロジェクト実施途中で「インクルーシブ開発」というより広い概念に基本的方向性をシフトした。これは CNREE 側のイニシアティブによるものであったが、障害者支援における世界的潮流に沿った流れであった。プロジェクト及び両国政府の実施中の計画変更に関する判断は極めて適切であり、このシフトが、妥当性、有効性、持続性の高さに繋がったといえる。

- ・ 障害当事者のエンパワーメントに係る成果の追加
実施段階での医療リハビリサービスからインクルーシブ開発へのシフトに伴い、本プロジェクトでは障害者のエンパワーメント促進に係る成果を追加し、プロジェクトの範囲が拡大されている。この結果、当事者のエンパワーメントが促進され、組織間連携、医療リハビリテーションサービス、当事者の起業による就労機会拡大、CBR 促進等、他の成果の達成をも促進し、大きな効果を生み出した。よって、成果5の追加という計画変更がプロジェクトの成功要因の一つになっている。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクトチーム内のコミュニケーション

実施期間の中盤以降、プロジェクトの方向性は専門家と CNREE の間でよく共有された。実施中の日本人専門家と C/P のコミュニケーションもほぼ適切であり、常にプロジェクトチーム内で話し合い、関係者間で情報共有を図るよう留意しつつプロジェクトが進められた。このように良好なコミュニケーションが、成果促進に寄与したと考えられる。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

計画内容自体に問題があった訳ではないが、医療リハビリテーションサービスに重点をおいた当初計画の、コスタリカ側関係者との共有度は必ずしも明確でなかった。しかし、中間レビュー調査等において対話を重ね適宜 PDM を改訂することにより、結果的には目標達成に大きく影響をなかった。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト開始当初、CNREE 内部での配置人数と部署が限定的で、組織内でプロジェクト内容と方向性が充分共有されていなかった。このため混乱が生じ、停滞期間があった。しかし責任者の交代とともに体制強化と方向性の整理が行われたことから、その後問題は解決している。

3-5 結論

以上述べたとおり、本プロジェクトの妥当性は高く、有効性、効率性、持続性はやや高い。また、正のインパクトの発現が近い将来期待される。

具体的には、妥当性はコスタリカ政府の開発政策、裨益者ニーズ、日本の ODA 政策のいずれとも合致しており、手段としての適切性も高い。有効性では、各成果の達成によりプロジェクト目標が達成されている。また、短期間での国家政策への反映に関する成果以外の促進要因として、CNREE の強力なリーダーシップと理事会レベルの各関係省庁との連携強化が挙げられる。持続性については、プロジェクト目標である国家政策への反映、上位目標であるブルンカ地方でのプロジェクト効果の継続可能性、及び他地域への普及のいずれも高い。効率性については、プロジェクトの前半で方向性確定に関し時間を要したものの、成果3を除きプロジェクトの成果がほぼ達成され、これに対するプロジェクトの投入に大きな問題が見られないため、やや高いと判断される。インパクトについては、バリアフリー化を始めとする対象地域内での上位目標発現の兆しが既に見られるほか、プロジェクト効果の他地域への普及が開始される見込であり、今後 CNREE が第三国研修を実施することになれば周辺諸国への波及可能性も見込めることから、近い将来正の効果発現が期待できる。

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）

成果5のエンパワーメントについては順調に進捗しているものの、更なる活動の維持・向上が望まれる。本提言においては、成果3「就労」について特記する。

(1) 公的セクターにおける雇用促進への取り組み強化

- ・ 職員の一定割合（5%）の障害者雇用の努力義務を課せられている公的セクターが、率先して障害者雇用に取り組むと共に、その取り組み経験を通して得たノウハウを、民間セクターに提供することで、公共、民間の両セクターにて障害者雇用の促進を図ること。
- ・ 障害者の就職ニーズと民間企業の採用ニーズに適切に対応するため、既存の職業斡旋所窓口における相談業務を強化すること。
- ・ 各地域で定期的開催される「就職フェア」に NGO など関係団体の協力を得て、障害者の就職相談コーナーを設置すること。

- ・ 障害者の就労機会を拡大する有力な一方策として、障害者の起業を積極的に支援すること。そのためには、すでにサンビートやテラバ等で実施されている市場調査支援や技術指導だけでなく、建物、設備、機材などの確保のための財政的支援（低金利の融資提供なども含む）や製品の販路拡大支援なども考慮されること。
- ・ 民間企業における障害者雇用の取り組みを支援するための人的・技術的資源を提供するための仕組み（ジョブコーチの育成を含む障害者就労支援のための公的機関の整備や、民間団体の活動強化）を構築すること。

(2) 民間セクターにおける雇用促進への取り組み強化

- ・ 障害者を一定割合（2～5%）以上雇用する企業に対して、法人税のかなりの部分が減額される制度（7092法）があることを積極的に広報すること。また、障害者を雇用する企業について、その雇用に伴う社会保険料負担の軽減措置もあわせて検討すること
- ・ 民間セクターでの障害者雇用への取り組みを積極的に奨励するために、その雇いで実績を上げている企業の表彰制度など、その努力を公的に認知する仕組みをつくること。

(3) 障害者雇用のための関係機関連携強化

- ・ INA で職業訓練を受けた障害者の雇用を促進させるためには、INA と職業斡旋所の連携強化が不可欠である。
- ・ 養護学校卒業生の就労への移行を促進するため、養護学校卒業前の職場実習や職業教育の拡充、未就学の障害児を計画的になくすための方策、CAIPAD を利用する障害者の就労移行支援の強化など。

3-7 教訓（類似プロジェクトに関する助言）

(1) プロジェクトデザインへの障害者エンパワーメント組み込み

本プロジェクトは、総合リハビリテーションのモデル形成をブルンカ地方で実施するために2007年3月に開始された。当初の一年半は障害当事者よりもその周辺整備に焦点が当てられていたため、障害当事者の参加が限定的でニーズが適切に把握されなかった。そのため、整備されつつあった環境が適切でなかったり、十分活用されなかったりする状況であった。しかし、「障害者のエンパワーメント」を成果に加えたことで、障害当事者にも焦点が当てられることになり、プロジェクトに多大な好影響を与えた。

インクルーシブ開発においては、行政機関等サービス提供側の強化だけでは大きな変化を起こすには不十分であり、裨益者である障害当事者の積極的な参画があってこそ、相互作用により大きな効果が得られる。これは、エンパワーメントされた障害当事者の声が様々な面に反映されることによって、周囲の人々の意識付けや周辺環境改善により具体的な効果を与えるためである。

今後、障害分野にかかわる技術協力プロジェクトのみならず他支援においても、「エンパワーメント」の視点を盛り込むことが重要である。

(2) 実施プロセスの記録と客観的な指標の開発

プロジェクトの目標や成果の的確なモニタリング・評価のためには、定量的な評価を行うための客観的な指標の設定が求められる。同時に、因果関係や要因分析の裏付けとなる実施プロセスにおける行動変容、意識変容等の記録と集積が重要である。