

事業事前評価表

国際協力機構
人間開発部 高等教育・社会保障グループ
社会保障チーム

1. 案件名（国名）

国名：パラグアイ共和国

案件名：障害者の社会参加促進プロジェクト

2. 事業の背景と必要性

（１）当該国における社会保障（障害と開発）セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

2008年にパラグアイ政府は障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities、以下「CRPD」という。）¹を批准し、2012年10月には障害分野の調整及び監督を行う政府機関として国家障害者人権庁（Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad、以下「SENADIS」という。）を設立した。また、2020年に障害者の人権に関する国家行動計画を策定している。2021年には、地方自治体に障害事務局（Secretarias de Discapacidad）²の設置を義務付ける法律が施行され、SENADISと協働して各地方自治体における障害者のケアを促進し、あらゆる差別を排除し、すべての権利の完全な行使と参加を促進することを義務付けた。同法律の下では、地方自治体において障害について協議する場である県障害者権利委員会（Comision Departamental de Discapacidad、以下「CODEDIS」という。）及び市障害者権利委員会（Comision Municipal de Discapacidad、以下「COMUDIS」という。）を発足させることが明記されている。しかし、多くの地方自治体ではまだ障害事務局が設置されておらず、また、設置されても十分に機能しておらず、コミュニティでの障害者の包摂が進んでいない一因となっている。

JICAは、障害と開発分野において、日本の当事者団体とともに15年以上に渡り中南米地域の障害者に寄り添いながら、障害者のエンパワメントと自立生活のための政策と制度の発展に努めてきた。パラグアイでの同分野のJICAの技術協力が本格的に開始されたのは、SENADISの能力強化のために

¹ 2008年に発効され、締約国に対し、他の者との平等を基礎とした障害者の人権の保障を義務付けると共に、障害者があらゆる場面で平等に参画できる社会づくりを求めている。

² 市政府や県政府に設置された当該自治体における障害関係事業を取りまとめる組織。設置は法的に義務付けられているが、実際には自治体の決定に委ねられている。パラグアイ国内で1箇所設置されているが、複数設置されている県もあれば、1つも設置されていない県もあり、設置箇所にばらつきがある。

派遣された個別専門家「障害者の社会参加促進アドバイザー（2016～2018年）」からである。

その後継案件である個別専門家「障害者の社会参加促進アドバイザー（フェーズ2）」が2021年10月から2023年10月まで SENADIS に派遣された。同案件では、地方自治体に設置された障害事務局の強化を目的に、首都アスンシオン市に加え、フェルナンド・デ・ラ・モラ市、コロネル・オビエド市、ビジャリカ市の障害事務局で地域に根ざしたインクルーシブな開発（Community-Based Inclusive Development, CBID）を実践した。具体的には、関係者の物理的アクセシビリティのチェックスキル習得のための研修実施、障害者の地域社会での自立生活³促進に向けた障害啓発ファシリテータ育成計画を「障害の社会モデル⁴」に基づき作成、中南米各国と連携した障害者の地域社会での自立生活に取り組むリーダーの育成を推進した。同活動中、「障害者が地方自治において公的に意思表示する場」が欠如していることが課題であることがわかった。

本事業は上述の取り組みを発展させるとともに、地方自治体レベルでの障害者を含む関係者間の対話（dialogues）のためのプラットフォームを整備し、個別専門家派遣により認識された課題である地方自治体レベルでの障害者の社会参加を促進することを計画している。具体的には、5つのプロジェクトサイト（市レベル）において、①COMUDIS、インクルージョン・ネットワーク⁵等のプラットフォーム（対話の場）の確立・強化、②障害者が対話に参加するための関係者（SENADIS 本部・支部、障害事務局、障害者とその家族など）の能力強化、③障害に関する対話の発展を他の地方自治体に拡大させるべく、その手法や内容が事例をもとに開発されることを目的としている。

（2）社会保障（障害と開発）セクターに対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置付け、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

対パラグアイ共和国国別開発協力量針（2021年6月）において、「格差是正・貧困削減に向けて、インクルーシブな社会開発を支援する」ことが明記

³ どのような重度の障害があっても、介助などの支援を得た上で、自己選択、自己決定にもとづいて地域で生活することと定義される。「自立生活運動」とはアメリカで始まった社会運動で、日本では障害当事者を中心として、親もとや施設から離れた地域生活の実現を求めて行われ、各地に自立生活センターが設立された。

⁴ 障害は個人の機能が制限されていることに起因するものと考えられるのではなく、社会的排除や社会参加の制約そのものを障害と捉え、その原因は人の多様性を考慮しない社会にあるという考え方。

⁵ SENADIS 支部、障害事務局、障害者団体や支援団体を中心とする市民団体、公的機関等が参加し、地域での障害者のインクルージョンを推進する活動を実施している。

されている。また、同方針における重点分野「社会開発」、開発課題「社会サービスの充実」において、「障害と開発」が協力プログラムの一つとして位置付けられている。

なお、パラグアイ共和国 JICA 国別分析ペーパー（2012 年発行、2014 年 11 月改訂）においては、①統計情報の作成と集計の過程で障害者に関連する機関の協力がほとんど得られなかったこと、②国民の障害者に関する認識が不足していること、③障害を隠す社会的傾向があること等により、国勢調査の結果は正確性を欠くとの指摘がなされていることから、本事業において障害者の当事者性を重要視しながら行政機関の能力強化を行うことは重要かつ有効であると考えられる。

さらに、「課題別事業戦略（JICA グローバル・アジェンダ）：社会保障・障害と開発」では、途上国における障害に関する理解促進のために、「行政組織、当事者組織の強化」や「社会に対する啓発活動」を主要な取組と整理している。本事業は、障害者の社会参加の促進に係る協力を行政組織、当事者組織に対して行うものであり、これらの方針、分析、戦略と合致する。

（3）他の援助機関の対応

本プロジェクトに関連する支援が複数の援助機関により実施されている。

- ・ スペイン国際開発協力庁（AECID）
SARAKI 財団と障害者団体のテコサソと協力して、労働・教育、保健医療分野の女性障害者のエンパワメントに関する事業を実施する予定がある。プロジェクトサイトは、本プロジェクトと同じビジャリカとコロネル・オビエドを予定している。
- ・ 欧州連合（EU）
EU の財政支援により、SENADIS 及び NGO が「Inclusive policies and services for the equal rights of Persons with Disabilities in Paraguay」（2017～2021）を実施した。CRPD の履行のため、政府機関と障害者団体の強化や、ドナー間における包括的な協力に向けたガイドラインの作成及びコミュニティにおける障害当事者のリーダーシップの奨励やエンパワメントにも取り組んだ。
- ・ アンデス開発銀行（Development Bank for or Latin Americans and Caribbeans : CAF）
障害者のインクルージョンに関し、パラグアイへの支援を検討中である。
- ・ 国連児童基金（UNICEF）

教育科学省（MEC）と Paraguay Educa⁶の技術者、専門家、教育者によってアクセシブルなデジタル書籍を製作するプロジェクトを支援した。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、パラグアイの5つの都市において、地方自治体レベルで障害に関する対話のためのプラットフォーム確立・強化、障害者が対話に参加するためのプロジェクトサイトでの関係者⁷の能力強化、他の地方自治体への展開を見据えた手法の開発を行うことによって、プロジェクトサイトでの障害に関する対話を通じて障害者の社会参加の改善を図り、もって対話を発展させるために学んだ教訓を県内の他の自治体へ共有することに寄与するもの。

（2）プロジェクトサイト／対象地域名

以下の5都市をプロジェクトサイトとする。これらの都市には、SENADIS 支部と障害事務局の両方が設置されている。ただし、カアグアス市については、コロネル・オビエド市の SENADIS 支部が管轄している。（以下、カッコ内は県名）

ビジャリカ（グアイラ）、コロネル・オビエド（カアグアス）、カアグアス（カアグアス）、フェルナンド・デ・ラ・モラ（セントラル）、ピラユ（パラグアリ）

（3）本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：国家障害者人権庁（SENADIS）本部・支部、障害事務局、障害者団体、プロジェクトに直接関わる障害者（障害者団体、インクルージョン・ネットワークに属している障害者及びその紹介でプロジェクトに関わることになる障害者）

最終受益者：プロジェクトサイトに暮らす障害者とその家族
障害者の推計値 約 49,000 名（パイロットサイト内の障害者の数を推計⁸した人数）

⁶ 教育分野において技術イノベーションを促進する NGO <http://paraguayeduca.org/>

⁷ SENADIS（本部・支部）職員、障害事務局職員、障害者団体メンバー、インクルージョン・ネットワークメンバー、プロジェクトサイトに住む障害者とその家族など、本プロジェクトにおける障害を取り巻く様々なアクターが含まれる。

⁸ パラグアイの統計・調査・国勢調査局がウェブサイトに掲載している県別人口推計

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ine.gov.py%2Fassets%2Fdocumento%2F0d37cC1.%2520Paraguay.%2520Poblaci%25C3%25B3n%2520nacional%2520estimada%2520y%2520proyectada%2C%2520seg%25C3%25BAn%2520sexo%2C%2>

(内訳：ビジャリカ 約 7,000 名、コロネル・オビエド 約 12,000 名、カアグアス 約 12,000 名、フェルナンド・デ・ラ・モラ 約 16,000 名、ピラユ 約 2,000 名)

(4) 総事業費 (日本側)

約 2.95 億円

(5) 事業実施期間

2024 年 4 月～2028 年 3 月を予定 (計 48 カ月)

(6) 事業実施体制

SENADIS (本部及び支部) が直接のカウンターパートとなり、プロジェクトサイトの障害事務局を通じて地方自治体や障害者団体をはじめとする市民社会とも連携を図る。

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

① 専門家派遣 (各人約 48P/M を予定) :

チーフアドバイザー、業務調整

② 短期専門家、第三国専門家

障害者のエンパワメント、自立支援協議会、セルフ・アドボカシー、虐待防止等のテーマを想定

③ 第三国研修

コスタリカ他中南米各国での第三国研修の実施を想定している。

④ 本邦研修

地方自治体における障害者の社会参加の実践に係る能力強化を目的とした研修の実施を複数回想定している。

⑤ 機材

車両

⑥ 現地経費

[520departamento%2C%2520y%2520distrito%2C%25202000-2025.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](#), 2015 年) と、パラグアイ国家統計局がウェブサイトに掲載しているパラグアイの障害者の割合 ([ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=955](#), 2021 年 12 月 3 日) を基に、プロジェクトサイトにおける障害者の数を推計した。計算式は次のとおり。ビジャリカ 66,957 人×10.7%、コロネル・オビエド 107,925 人×10.7%、カアグアス 116,815 人×10.7%、フェルナンド・デ・ラ・モラ 153,449 人×10.7%、ピラユ 17,118 人×10.7%)

資料の作成・印刷費、専門家の活動費、運転手備上費

⑦事務用品等

2) パラグアイ側

①カウンターパートの人員の配置

プロジェクト・ディレクター(PD)、プロジェクト・マネージャー(PM)、WGメンバー、国内及びプロジェクト実施地のプロジェクト担当者等

②施設と設備

SENADIS 本部及びプロジェクトサイトの SENADIS 支部における専門家のためのオフィスと駐車スペース、会議室等

③ローカルコスト

報酬及び交通費を含む旅費を含む SENADIS スタッフの必要経費

(8) 他事業、他開発協力等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本案件の先行案件である「障害者の社会参加促進アドバイザー（フェーズ2）」（2021年10月～2023年10月）において実施されたコスタリカ及びボリビアとの連携、人材交流を通じて、SENADIS や障害事務局の職員、障害者代表の能力強化を行う予定。具体的には、行政レベル及び草の根レベルでの双方の人的交流、中南米諸国の障害者リーダー育成の好事例の収集とパラグアイでの展開等を計画している。

2) 他開発協力機関等の援助活動

特になし。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項：

本事業では、障害者の社会参加促進のための基盤づくりの一環として、地方自治体レベルで障害に関する対話のためのプラットフォームが確立、強化されることを計画している。同計画を官民が連携して実施することで、障害者とその家族の声が地方自治に反映される仕組みが広く形成されることが期待される。これにより、障害者とその家族の社会参加が促進され

ることも見込まれることから、人々の幸福（Human wellbeing）の向上に資するものである。

3) ジェンダー分類：

【対象外】 ■（GI）ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件

＜分類理由＞調査にて社会・ジェンダー分析がされ、障害を有する女性は、男性に比べて様々な意思決定の場に声が届きにくい状況にあることが分かったものの、特定された課題に対し具体的な取組や指標等の設定に至らなかったため。

＜プロジェクト開始時の留意点＞

本事業は、プロジェクトサイトの行政機関、コミュニティにおける障害当事者の代表性を確保し社会参加を促進することにより、地域における障害者の包摂を目指す。さらに、障害を持つ女性のような複数の属性の組み合わせでより不利な立場に置かれやすいグループに配慮する。加えて、男女別のデータを収集する。

4. 事業の枠組み

（1） 上位目標

障害に関する対話を発展させるために学んだ教訓が、プロジェクトサイト5都市が所在する県内の他の地方自治体にも共有される。

➤ 指標及び目標値

教訓を共有するための活動が、SENADIS（本部及び支部）によってXX件企画される。

（2） プロジェクト目標

プロジェクトサイトでの障害に関する対話を通じて、障害者の社会参加が促進される。

➤ 指標及び目標値

【社会参加（Social participation）】

- ・ 障害者が排除、差別された事例がXX件解決される。
- ・ 情報及び物理的アクセシビリティがXX件改善される。（例：スロープの設置、手話通訳、交通手段など）

【対話（Dialogues）】

- ・ 対話や会合の場がXX回設けられる。
- ・ CODEDIS、COMUDISの設置基準（設置のためのガイドライン）が制定される。

(3) 成果

- 成果1 地方自治体レベルで対話のためのプラットフォームが確立・強化される。(例：COMUDIS、インクルージョン・ネットワークなど)
- 成果2 障害者が対話に参加するために、プロジェクトサイトでの関係者⁹の能力が強化される。
- 成果3 他の地方自治体で障害に関する対話を発展させるための手法や内容が、プロジェクトサイトでの事例や教訓をもとに開発される。

➤ 指標及び目標値

- 1-1：障害事務局でプラットフォーム確立・強化のための計画が策定される。
- 1-2：プラットフォームのメンバーリスト(障害の種類、年齢、性別、文化的背景などを含む)が策定される。
- 1-3：対話の中でXX件の事例(障害者が直面した困りごとの事例等)が報告される。

- 2-1：ステークホルダーごとにアクションプランが策定される。
- 2-2：研修実施後に各地方自治体でXX件のアクション(研修に基づく具体的な改善のための行動)が開始される。

- 3-1：XX件の資料、共有のためのガイドライン、マニュアル、分析報告書が作成される。
- 3-2：確立された手法に基づいて、プロジェクトサイト以外の地方自治体においてXX件の活動が開始される。

(4) 主な活動

【成果1のための活動】

- 1-1. 地方自治体(県、市町村)から、プロジェクトにおけるそれぞれの役割と責任について理解を得る。(例：キックオフミーティングの実施など)
- 1-2. ベースライン調査を実施する。

⁹ 【再掲】SENADIS(本部・支部)職員、障害事務局職員、障害者団体メンバー、インクルージョン・ネットワークメンバー、プロジェクトサイトに住む障害者とその家族など、本プロジェクトにおける障害を取り巻く様々なアクターが含まれる。

- 1-3. ベースライン調査報告書を作成する。
- 1-4. ラテンアメリカ諸国などから地方自治体と障害者との対話の好事例を収集し、分析する。
- 1-5. ニーズ調査について話し合う会議を開催する。
- 1-6. ニーズ調査の実施方法についての研修を実施する。
- 1-7. 現状分析調査・ニーズ調査を実施する。
- 1-8. 結果分析ワークショップを開催する。
- 1-9. 調査結果に基づき報告書と障害事務局での年間活動計画を作成する。
- 1-10. 障害者の課題に応じた対話の場を設ける。
- 1-11. エンドライン調査を実施する。

【成果2のための活動】

- 2-1. ラテンアメリカ諸国などから他国の障害者のリーダー育成の好事例を収集し、分析する。
- 2-2. 成果1及び活動2-1の結果に基づき、特に障害事務局、SENADIS（本部及び支部）、障害者、家族等の能力開発計画を立てる。
- 2-3. ラテンアメリカ諸国や日本のリソースも活用しながら、関係者の能力開発研修を実施する。
- 2-4. 関係者ごとのアクションプランを策定する。
- 2-5. アクションプランを実施する。
- 2-6. アクションプランをモニタリングする。
- 2-7. 活動の過程で確認されたその他の能力について、必要に応じて強化する。

【成果3のための活動】

- 3-1. プロジェクトサイトでの実践の収集方法を特定する。
- 3-2. プロジェクトサイトから実践事例を収集し、分析する。
- 3-3. 他の地方自治体に展開するための教材を作成する。
- 3-4. これらの教材を活用し、他の地方自治体に教訓を共有するための計画や方法を策定する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ SENADIS が活動実施のために予算を確保すること
- ・ 障害事務局に関する方針が変更されないこと

(2) 外部条件

【上位目標達成に係る外部条件】

障害事務局が他地方自治体に設置されていること

【成果達成に係る外部条件】

予算や人材が大幅減とならないこと

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

(1) 当事者中心のアプローチの維持と合理的配慮の提供

個別専門家「障害者の社会参加促進アドバイザー（フェーズ 2）」の活動から、以下の点が教訓として挙げられている。

- ・日本の経験を踏まえた JICA の社会保障（障害と開発）分野の協力アプローチとして、障害者が計画、実施のプロセスに参加し、主体的なアクターとして継続して活動に取り組むこと。
- ・障害者の中でも、特に声を上げにくい立場にある重度の障害者やコミュニケーションに困難のある人、精神障害、発達障害を有する障害者、女性や地方在住の障害者に配慮し、これらの人たちが置き去りにならないように留意し、合理的配慮の提供を担保すること。
- ・特に、地方都市に住む重度の障害者に関しては、経済的に困難な状況にある人が多く、教育レベルの低い人もいることから、それらに配慮した丁寧な説明と話し合いを通じて合理的配慮の内容について合意すること。

これらを踏まえ、本事業においても、裨益者となる多様な障害者の個別の状況やニーズを踏まえて、建設的かつ柔軟な合理的配慮を提供しながら、障害者の社会参加の促進を進めていく。

(2) 様々な技術協カスキームの活用

2014 年にコスタリカで実施された「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」においては、協力期間中に様々な技術協カスキームを戦略的に活用することで、案件終了後の持続可能性が高まることが指摘されている。具体的には、実施機関（行政機関）への働きかけを中心にコミュニティレベルのアクターの参加を促進した他、プロジェクト期間中に障害当事者やコミュニティの関係者が他スキームである地域別研修や第三国研修に参加することで、彼らのインクルーシブ開発への理解が向上し、障害者のエンパワメントや社会参加が進んだ。その結果として、コミュニティレベルのアクターが主体となる草の根技術協カ事業が形成・実施されるに至った。

本事業においても案件の持続可能性を考慮し、中南米地域の人材交流を含めた様々なリソース及びスキームを組み合わせた事業計画を行う。

7. 評価結果

本事業は、以下の理由から事業の実施を支援する必要性は高い。

- ・ パラグアイ政府の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針等に合致する。
- ・ 実施機関である SENADIS のニーズ及び最終受益者である障害者のニーズに対応している。
- ・ 日本は、長年に亘り包括的な障害者支援政策を発展させてきた。日本の成功・失敗体験や好事例は、パラグアイにおける障害者支援の向上に役立つ。
- ・ 国連の「持続可能な開発目標 (SDGs)」の目標 1 (貧困)、目標 3 (健康と福祉)、目標 10 (不平等の是正) に貢献する。
- ・ パラグアイ政府は障害者権利条約に批准しており、条約に関する政府の義務を果たすことに貢献する。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 カ月以内	ベースライン調査
事業完了 3 年後	事後評価

以 上