

スラウエシ地域開発能力向上プロジェクトへの提言

- 関係者の能力育成・強化と協働メカニズムにかかる簡易報告書 -

柿崎 芳明

スラウエシ地域開発能力向上プロジェクト
中間レビュー調査(評価分析 2)

2009年6月17日

内容

1. 報告の目的と分析枠組み
 - 1.1 目的
 - 1.2 分析枠組み

2. 現状と課題
 - 2.1 地域開発を担う人材に求められる能力
 - 2.2 協働メカニズム

3. 今後の取り組み
 - 3.1 実施枠組みの再構築
 - 3.2 モニタリング・評価体制の整備
 - 3.3 成果の可視化

1. 報告書の目的と分析枠組み

1.1 目的

本報告は、地域開発を担う人材の能力育成・強化と協働メカニズムの構築という観点から、「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト(以下、CD プロジェクトという)¹」への提言をまとめたものである。

この提言は、CD プロジェクトの中間レビュー調査²で関係者から収集した情報・データを、地域開発にかかるキャパシティの特徴、そのモニタリング・評価、キャパシティの可視化などの観点から整理・分析した。なお、報告者は、同調査に評価分析のコンサルタントとして参画し、その担当業務の一環としてこの報告書を作成した。

1.2 分析枠組み

本報告の基本的分析枠組みは、「参加型地域社会開発(Participatory Local Social Development: PLSD)³」の理論と実践の方法に準拠している。これは、次のような理由にもとづいている。

第1に、CD プロジェクトの計画策定において、PLSD をその概念枠組みとして活用していることがあげられる。実施段階では、関係者の能力育成・強化を目的として、12名の州計画官や政策決定者をPLSD 研修に継続的に送っている。また、PLSD にもとづいた研修モジュールを州、県・市の政策決定者や計画官向けのセミナーや研修で使用している。第2に、報告者が、2005年からJICAの技術協力プロジェクトでの実践やPLSDの集団研修などに継続的に関わっていることから、参加型や地域開発に係わる事業におけるPLSD理論と実践方法の有効性を高く評価していることがある。

2. 現状と課題

CD プロジェクトは、「スラウェシ6州において地域開発に係る関係者の能力が強化され、協働のメカニズムが整備される」ことを目標としている。この目標に即して、関係者に求められる能力と、協働メカニズムの構築といった視点から同プロジェクトの現状とその課題を明らかにする。

まず、関係者に求められる能力に関しては、その大まかな内容が定められているものの、関係者における現状能力の把握やモニタリング・評価に係る具体的な方策は明確に示されていない。また、協働メカニズムについても、「プロジェクト活動をつうじてすべてのステークホルダーが協働すること」といった基本的なイメージを抱いている関係者がほとんどである。

関係者の能力を強化し、実効性のある協働メカニズムを構築するためには、メカニズムが有効に機能するための基本的役割を関係者が理解し共有することが前提となる。これは、関係者に求められる能力と密接に関係している。

2.1 地域開発を担う人材に求められる能力

CD プロジェクトでは、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)において、協働メカニズムが整備されるために求められる関係者の能力を表1のとおり示している。

¹ 「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」は、スラウェシ島全6州の地域開発企画庁(BAPPEDA)を実施機関として、2007年9月に3年間の計画で開始された。詳細は、「インドネシア共和国スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト事前評価報告書」(JICA, 2007年)を参照のこと。また、プロジェクトの詳細な現状と課題については、刊行予定の中間レビュー報告書を参照のこと。

² 中間レビュー調査は、2009年5月10日から6月7日まで実施された。

³ 参加型地域社会開発(PLSD)は、日本福祉大学の菅裕氏が構築した理論と実践の方法である。

表 1: 協議のメカニズムが整備されるために求められる各関係者の能力

州政府	州政府の関係機関および県・市政府の関係者・機関との調整を行いつつ、地域の特性に応じた開発計画の策定、事業の実施運営や、県政府の支援を行うことができる
県・市政府	県内の住民ニーズに沿った開発計画を策定し、NGO や大学などの他の関係者・機関と連携した事業の実施運営を行うことができる。
NGO ⁴	コミュニティ主体の開発に必要な技術と知識を修得し、コミュニティのファシリテーション能力を発揮することができる。
住民	自らの問題を把握、検討し、その問題を解決するために行動することができる。また、問題解決に必要なとされる資源の獲得について、地方政府やNGO などと協議することができる。
大学	地域開発の計画と実施運営に必要な知識を関係者・機関に提供することができる。

CD プロジェクトでは、関係者の能力を3つのプロジェクト活動をつうじて強化している。それらは、研修、実践(パイロット)活動⁵、経験共有である。これらの手だてによって、関係者の能力が強化されるかどうかを判断するためには、1)求められる能力をどのような側面や特徴で捉えるのか、2)それらの能力の現状は、3)能力を高める方策は、4)能力変化をどのようにして把握するか、などキャパシティ・ディベロップメントにかかる基本的な視点や方策を明確に示す必要がある。

中間レビュー調査における関係者への聞き取りでも、協働メカニズムにおいて求められる関係者の能力について、大まかな内容の理解とその重要性を示すものの、上に示したような視点や方策を明確に認識している関係者は見あたらなかった。

2.2 協働メカニズム

先にも述べたとおり、CD プロジェクトでは、関係者の能力強化をつうじた協働メカニズムの構築を目指している。関係者へのインタビューによれば、コミュニティでの実践活動を開始している一部の関係者が、「すべてのステークホルダーが、それぞれの役割と責任を理解して目標を共有しながら行動すること」といったより明確なイメージを持っている。しかしながら、大方の関係者におけるイメージは、「プロジェクト活動をつうじてすべてのステークホルダー協働すること」といったレベルであり、メカニズムが有効に機能するための関係者の役割が理解されているわけではない。

地域の固有性に立脚した協働メカニズムを構築するうえで、ステークホルダーの機能的役割や仕組み(組織の連携のあり方や制度)など、基本的要件を関係者が理解し共有することは、前提として重要であると考えられる。また、このような要件は、協議メカニズムにおいて関係者に求められる能力と密接に関係している。

⁴ ここでいう NGO は、組織としての NGO というより、コミュニティで地域住民を直接支援するコミュニティ・ファシリテータ(CF)を指す(報告者による注)。

⁵ CD プロジェクトでは、研修修了者が作成したアクションプランのうち、次の8つの基準、1)地方政府の能力強化が目標、2)住民の主体的参加、3)地方政府のコミットメント(予算配分)、4)公平性、5)各ステークホルダーの責任の明確化、6)ステークホルダー間の協働促進、7)現存資源の活用、8)地域特性の確保などに合致したものを「実践(パイロット)活動」と定義している。この認定はプロジェクト・チームと州実施委員会(PIC)の間で合意し、両者で覚書を締結している。

3. 今後の取り組み

先に述べた CD プロジェクトが取り組むべき課題は、現場を訪問したことがない JICA 関係者が、同プロジェクトのコンセプトや現場で起きていることを、うまく理解できないことの一因でもあると考える。このような課題は、関係者が、以下の諸点に留意して CD プロジェクトの実施枠組みを整理し直すことで、かなりの程度解決できるのではないかと考える。具体的には、プロジェクト目標と 3 つの成果がどのように関係しているのか、明示することである。そのうえで、実施・管理におけるモニタリング・評価のシステムを構築することである。また、関係者が能力の変化や協働メカニズムの実効性を認識するうえで、目に見えにくい質的な成果を可視化する方策も重要である。

3.1 実施枠組みの再構築

現状では、「関係者の能力育成・強化と協働メカニズムの構築」を達成する方策として、3 つの成果である研修、実践活動、経験共有のコンポーネントが位置づけられている。しかし、それぞれのコンポーネントが、どのように能力育成や協働メカニズムの構築と関係しているか、については明確に示されていない。これらの関係を整理し直すことが、CD プロジェクトのアプローチやストラテジの明確化につながるのではないだろうか。

PLSD の考え方に即していえば、CD プロジェクトが目指している、関係者の能力育成・強化と協働メカニズムの構築は、地域社会の自律的・持続的な発展にとっての基礎要件である。CD プロジェクトは、その社会的基礎要件の構築・強化を意図しているプロジェクトであると理解する。そして、研修、実践活動、経験共有の活動プロセスをつうじて能力形成、組織強化と連携構築、意識変革などを促進していく⁶。

図 1 は、研修、実践活動、経験共有の 3 つのコンポーネントと自律的・持続的な発展への社会的基礎要件との関係を表したものである。

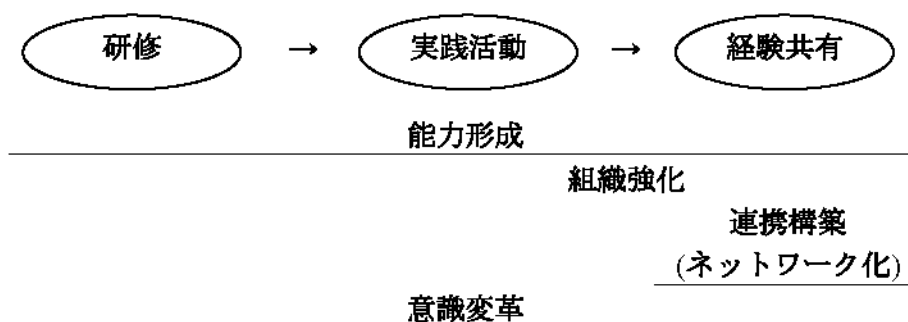


図 1: 自律的・持続的な発展への社会的基礎要件とプロジェクト・コンポーネントの関係
(作成: 柿崎芳明)

さらに、活動を展開していくうえで欠かすことができない資源・組織・規範といった開発の 3 要素も自律性・持続性を支える必須の要素となる。したがって、関係者の能力形成・強化と協働メカニズムの構築は、図 2 に示す、自律性・持続性を支える要素・要件として理解することができる。

⁶ この経験的学習のプロセスを支援・展開することが、参加型開発手法の本質である(大濱裕, 2007 年, 99 ページ)。

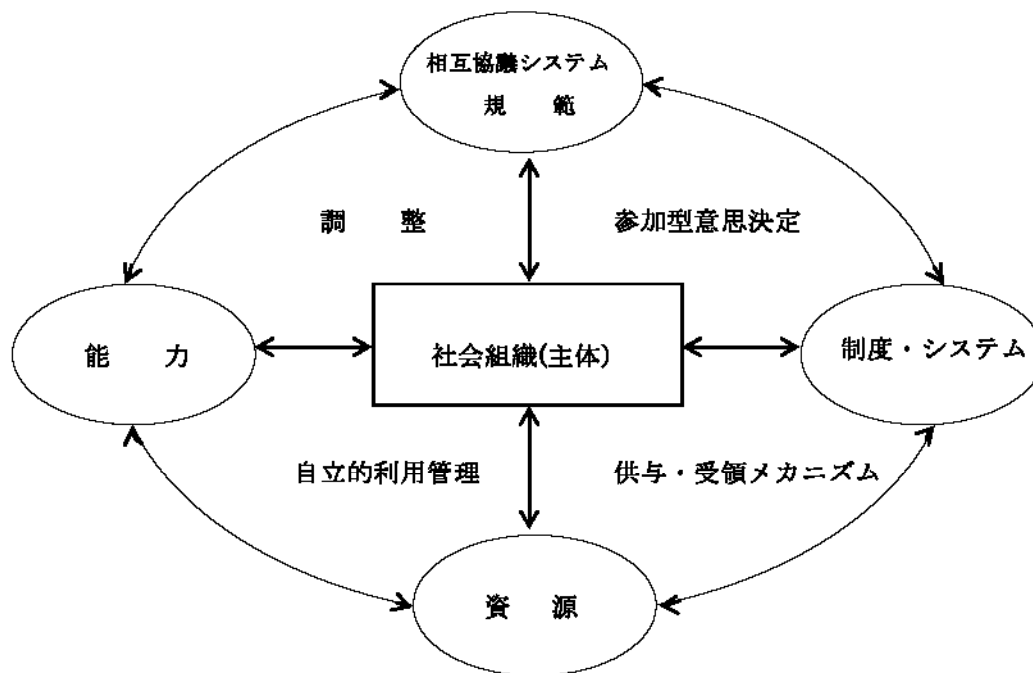


図 2: 自律性・持続性を支える要素・要件
(大濱裕, 2002 年, 23 ページ)

これらの要素・要件は、相補的な関係にある。さらに、中央の社会組織(主体)を、後述するように、「家庭」、「地域コミュニティ」、「地域行政」、「地域市場」から構成される地域社会システムとして理解することができる(図 3 を参照のこと)。このように、「能力育成・強化と協働メカニズムの構築」は、図 2 に示した、諸要素・要件をどの程度充足できたか、といった観点からその実効性を判断することが可能となる。具体的なモニタリング・評価の視点は、後述する。

3.2 モニタリング・評価体制の整備

中間レビュー調査団の提言にも示されたように、地域開発にかかる能力変化や協働メカニズムの実効性などを的確に把握するためには、当該プロジェクトでモニタリング・評価の枠組みを構築する必要がある。すでに述べたように、地域社会システムにおける能力や制度メカニズムの変容については、PLSD の評価枠組みを活用することで、的確な把握が期待できる。

モニタリング・評価枠組みの構築やそれに続くモニタリング・評価の実施を、プロジェクト活動と一体化することが重要である。そのことで、関係者が主体的にかつ継続的にモニタリング・評価プロセスに係わる仕組みを整備することが可能となる。

3.2.1 モニタリング・評価の視点

関係者における能力育成・強化と協働メカニズムの構築については、以下のような視点から、能力変化や協働メカニズムの構築に係わる要素・要件の充足度を把握することができる。これらのうち、(1)から(3)では、能力変化を KAS (Knowledge, Attitude, Skills: 知識、意識、ス

キル)の側面から把握することに焦点を当てている。

(4)から(6)については、地域社会システムにおける能力変化や協働メカニズムの実効性に係る評価の視点を提示している(図3を参照のこと)。(4)では、地域社会システムにおける内部システムとしてのコミュニティにおける変化を把握する。(5)では、外部システムとしての地域行政システムにおける変化を、同様に、(6)では地域市場に焦点を当て、コミュニティとの関係における変化を把握する。

これら、(4)から(6)を統合することによって、PLSDの主概念である、地域住民の自己組織力がどの程度向上したかを把握することができる。さらに、地域行政や地域市場との関連における変化を把握する。最後に、地域社会全体としての変化を把握し、今後への課題と対応策を整理する。

(1) プロジェクト関係者の意識・規範変化の内容・レベル(関係者自身の自己評価と併せてターゲットグループによる評価を含める)

(対象は、ターゲットグループ、地域住民、県・市関係者、CF、その他関係者など)

- 1) 当事者意識(オーナーシップ)
- 2) 職務・役割遂行における達成志向、責任感(コミットメント)
- 3) 能力「参加型開発・協議共同」に対する理解度、受容姿勢
- 4) 個別の状況・問題とその背景となる地域社会環境の理解
- 5) 今後の課題と対応方針

(2) ターゲットグループを含む地域コミュニティの参加当事者能力(知識・技術の習得度)

- 1) プロジェクト活動に必要な専門的/技術的能力
- 2) 住民組織の維持管理運営に必要な知識・技術
- 3) 地域コミュニティ内部及び外部支援組織との協議・調整に必要な知識・技術
- 4) 今後の課題と対応策

(3) 外部支援組織(州政府およびPIC、県・市政府、CFなど)の能力

- 1) 状況分析、プロジェクトの計画、運営に必要な知識や技術
- 2) 地域住民からの要求に応える能力
- 3) 社会的準備を行うためのファシリテータとしての能力
- 4) 支援組織間の協議・調整に必要とされる知識・技術の習得度
- 5) 今後の課題と対応策

(4) 地域コミュニティシステムの構造機能的変化と地域住民の能力・意識変化

(以下の項目について、ターゲットグループにおける変化、その他の地域住民への影響、地域コミュニティ全体への影響・変化と今後の課題、対応策)

- 1) 獲得した資源、施設、それへのアクセス・コントロールの変化
- 2) 技術・知識面での変化
- 3) 内在化された価値・規範面での変化
- 4) 集団対応の機能類型の変化
- 5) 組織単位やレベルにおける変化(拡大など)
- 6) 住民組織間の連携における変化
- 7) 外部組織との連携における変化

- (5) 地域開発行政システム(州政府および PIC、県・市政府)の構造機能的変化と職員的能力・意識変化
- 1) 達成内容及び変化
 - 2) 地域行政システムの変化、職員的能力・意識変化に係る総合評価
 - 3) 今後の課題と対応方針
 - 4) 関連支援プログラム・スキームの拡充、多様化とそれに伴う財政的担保
 - 5) 業務における職員の実能の向上(調査、計画、実施、モニタリング・評価)
 - 6) 関連組織間(州政府および PIC、県・市政府、CF、住民組織)での開かれた意思決定メカニズム、協議共同メカニズムの構築、強化
 - 7) 資源、サービスの提供、受領メカニズムの整備、強化
 - 8) 必要な法制度の整備
 - 9) 成果達成主義、コミットメント、当事者意識等の職務規範の内化
- (6) 市場システムの構造機能的変化(対象はターゲットグループまたは地域住民。地域住民の市場への対処能力の視点から)
- (以下の項目を生産(購入、販売)と生活・消費の両面から調査する)
- 1) 取引されている主要な財・サービス
 - 2) 取引の範囲の変化(場所)
 - 3) 取引の形態変化(個人対応、集団対応など)
 - 4) アクセスとコントロールの変化(距離、頻度他)
 - 5) 変化の背景、理由、要因
 - 6) 問題/課題と可能性

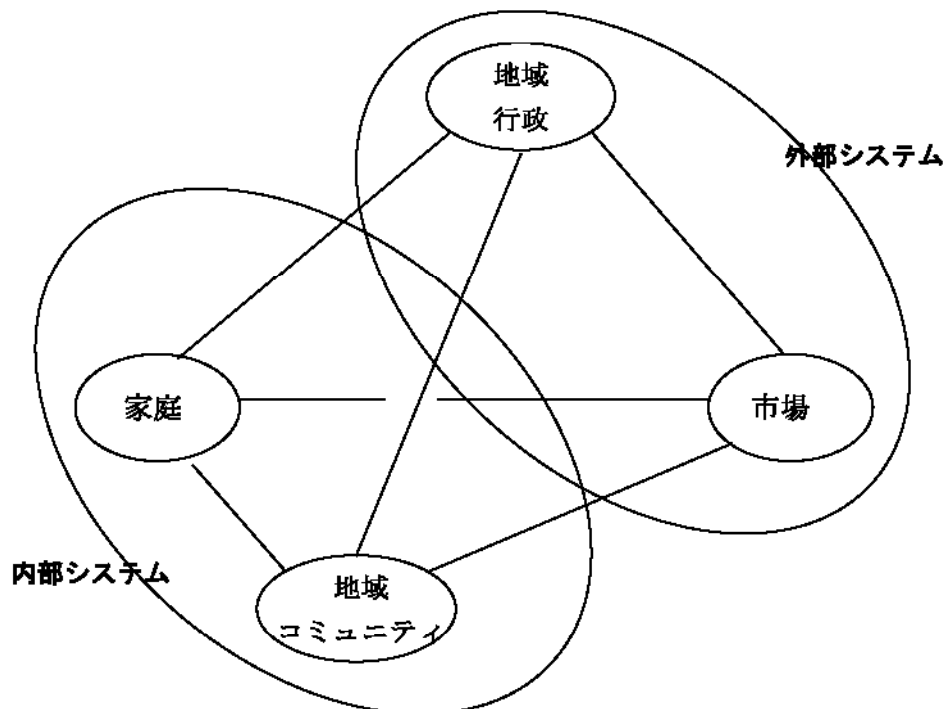


図 3: 地域社会システム
(大濱裕, 2002 年, 19 ページ)

3.2.2 モニタリング・評価の基準

PLSD の評価枠組みにおいては、上に示したようなモニタリング・評価の視点について、その内容や程度を判断するための指標や基準を提示していない。その必要性は認めるものの、PLSD がモニタリング・評価で対象としている項目が、概ね地域固有性に係わることや質的データであることから、共通性のある指標や基準を提示することが困難であるという理由からである。

基本的には、モニタリング・評価の指標や基準の作成は、モニタリング・評価システムの一プロセスとして、当事者が協力して行うのが望ましいと考える。先にも述べたように、モニタリング・評価をプロジェクト活動の一つとして位置づけることによって、関係者の主体的な参加やモニタリング・評価に係る能力の向上が期待できる。

なお、添付資料として、教育分野におけるパフォーマンス評価で用いられているルーブリックの活用例を示した(添付資料 1)。ルーブリックとは、パフォーマンスの質を評価するための評価基準表のことである⁷。質的データの指標や評価基準を作成する際に参考にいただきたい。

3.3 成果の可視化

CD プロジェクトにおける質的な成果を可視化する方法は、数値化や視覚化などが考えられる。数値化とは、質的なデータに数値をあてはめることである。たとえば、協働性については、～協力が期待できない(1点)、～協力の必要性を認識している(2点)、～協力の成果が発現しつつある(3点)、～協力関係に継続性が期待できる(4点)、といった具合である。

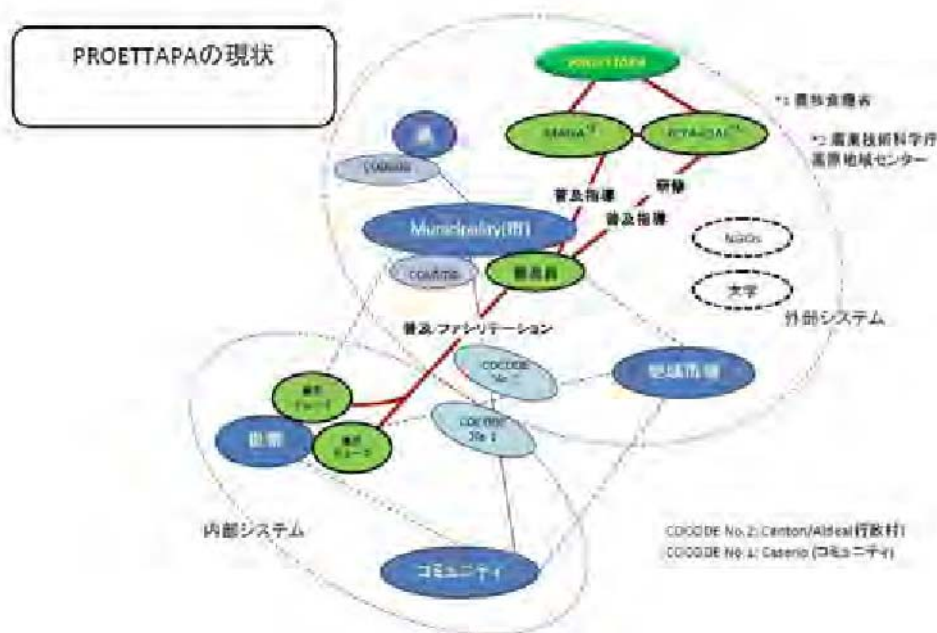


図 4: PLSD の地域社会システムによるプロジェクトの状況分析
(作成: 柿崎芳明, 2007 年)

また、視覚化によって、関係主体の機能や関係性を図解して表すことができる。その一例として、報告者が作成したグアテマラの「高原地域先住民等小農生活改善に向けた農業技術

⁷ 松下佳代『パフォーマンス評価—子どもの思考と表現を評価する』日本標準ブックレット, 2007 年, 23 ページ

普及体制構築計画(PROETTAPA)』での事例を図4に示す。この例は、PLSDの地域社会システムの考え方にもとづいて、プロジェクト関係者の関わりに焦点を当てて、プロジェクトの状況分析を行ったものである。CDプロジェクトでいえば、これを各州における協働メカニズムの定期的なモニタリングとして活用することができる。この方法で関係主体の機能構造的な変化を視覚的に把握したり、課題と対応策の分析ツールとしても活用することができる。

数値化と視覚化を併用した例としては、エチオピアのペレテ・ゲラ参加型森林管理計画での事例を示す。これは、地域住民における参加型森林管理に係る能力変化を自己評価として行った事例である。この例では、評価項目ごとに指標や評価基準を設けず、ファシリテータの支援のもとで、住民自身が、評価項目の理解、評価、数値化の作業を行った。図5は、その結果をウェブチャートによって視覚的にあらわしたものである。

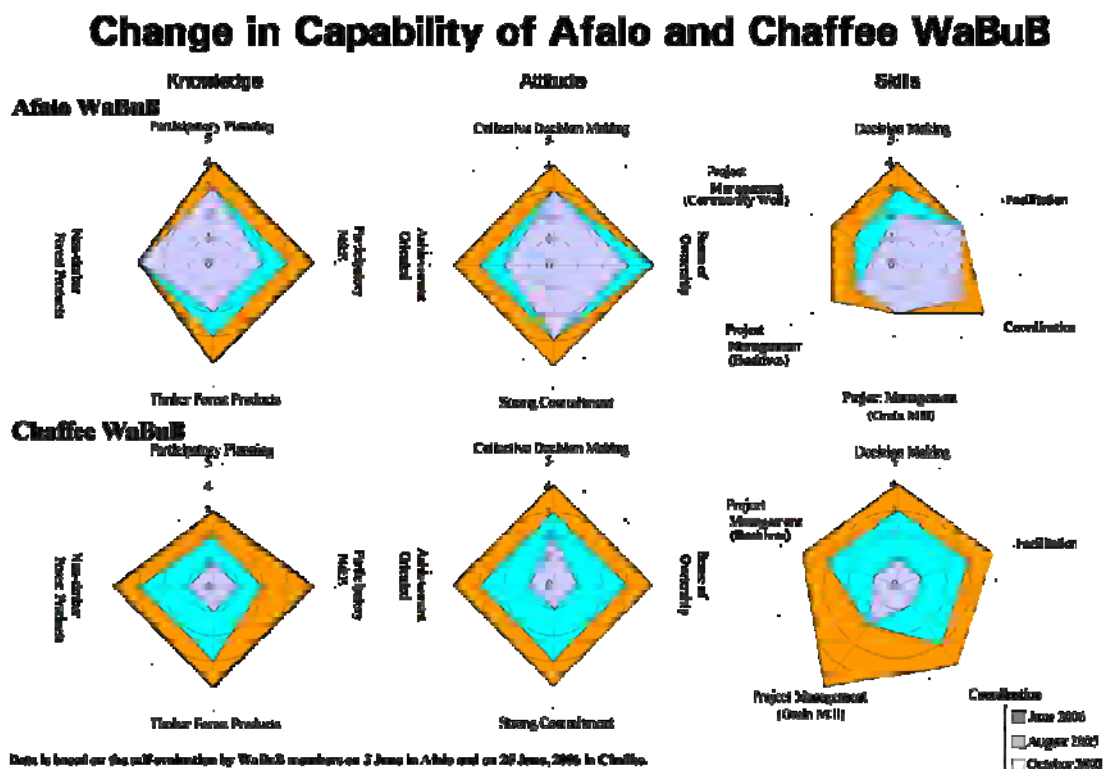


図5: 対象住民における参加型森林管理に係る能力変化について自己評価した事例
(作成: 柿崎芳明, 2006年)

参考文献:

1. 大濱裕,『参加型地域社会開発(PLSD)の基本的枠組みと視点,及び,それに基づく評価枠組みに係る研究』受託研究報告書,日本福祉大学福祉社会開発研究所,国際協力機構,2002年
2. 大濱裕,『参加型地域社会開発の理論と実践:新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』ふくろう出版,2007年
3. 国際協力機構国際協力研修所,『キャパシティ・アセスメントハンドブック:キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント』国際協力機構,2008年
4. 東京学芸大学,平成20年度専門職大学院等における高度専門職業人養成教育推進プログラム「実践的指導力育成を保障する評価指標の開発」(<https://www.u-gakugei.ac.jp/~kyo-gp/index.html>)
5. 松下佳代,『パフォーマンス評価—子どもの思考と表現を評価する』日本標準ブックレット,2007年

添付資料

1. 教育評価におけるルーブリック指標と自己評価シート
(出所:参考文献2)

Aテーマ設定を促し見直すルーブリック指標

～「課題研究」のリエンテションや仮のテーマ設定，テーマ変更・修正，テーマを絞る・見直す時に活用する～
 (※ i 要努力 ii 最低限 iii 目標 iv 自信)

研究の内容面①②

①実践性：研究対象が教育現場と関わる実践的な内容となっているか（研究内容の設定）

教育現場に生きる，より実践的な課題設定を進めようとしているか。

チェック欄

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. テーマが漠然としていて、教育現場に生きる課題に、絞り切れていない。 ii. 教育現場の実践と関わらせた課題設定になっている。 iii. 研究対象を絞り込み、教育現場との有機的なつながりを示している。 iv. 教育現場での活用が具体的で、改善への見通しが明確な課題になっている。 | |
|--|--|

②現代性：現代教育課題を視野に入れた内容になっているか（現代教育課題への主体的対応）

情報化・国際化・高齢化など急激な社会変化への対応や基礎学力・児童生徒の社会性や問題行動・保護者地域連携など，学校教育を取り巻く現実的な変化への対応をどの程度意識しているか。

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. 現代の教育課題との関連が、十分ではない。 ii. 実際の教育現場で起きている現象や変化を見つめている。 iii. 現代の教育課題と教育現場での実際場面とを有機的に関連させている。 iv. 現代課題や教育現場が抱える問題に対して、進んで解決や改善を図っている。 | |
|---|--|

研究の方法面③④

③研究性：情報の収集や調査を行い、先行する研究水準をつかんでいるか（研究水準の把握）

教育実践や先行研究等の情報を調査・収集した中から研究を進めようとしているか。

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. 先行実践や先行研究の情報を十分に得ていない。 ii. 先行実践や先行研究のおよその流れや成果をおさえている。 iii. 理論面と実践面での先行研究の中から、今何を問うかを明確にもっている。 iv. 先行研究の成果だけでなく、課題をも見極めて、オリジナルな見解をもっている。 | |
|--|--|

④課題性：問題意識に対して、研究の方法は妥当であるか（問題意識と研究方法の対応関係）

これまでの教職経験や実習経験を生かすような方法を工夫しているか。

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. 問題の指摘が不明確で、教育現場改善に働きかける方法や視点も不明確である。 ii. 教育現場や教育実習の経験を生かした問題意識をもち、分析的な視点がある。 iii. 問題点がシャープで、課題にアプローチするための方法も工夫されている。 iv. 問題の着眼点に説得力があり、解決へのアプローチに十分な妥当性がある。 | |
|---|--|

研究の推進面⑤⑥

⑤協働性：研究を広げるためのネットワークの視点をもっているか（研究の広がりや連携）
 （特に現職教員は…運用を円滑にする諸条件の整備が視野に入っているか）

教員間、教育現場や関連施設等との協力体制のもと、研究を推進しているか。

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. 活用可能な場面がもちにくく、各方面からの協力が期待できない。 ii. 研究の広がりを意識して、協力関係の視点を示している。 iii. 教育現場への活用の具体が示され、試行をを重ねた成果をつかんでいる。 iv. 運用を円滑にする諸条件を整備し、連携協力関係に継続性と長期的展望がもてる。 | |
|--|--|

⑥リーダー性：リーダーシップを発揮して研究に影響力をもち得るか（研究の影響力や魅力）
 （特に現職教員は…他に働きかけ、時に育てる等、研究の核となれるか）

中心となって研究成果を広げていける研究的態度を養っているか。

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> i. グループワーク等で、自らの考えを高め合い磨き合うという姿勢が育っていない。 ii. 教職大学院の授業科目で学んだ先端的な手法や態度を、自分の研究に取り入れている。 iii. 教職大学院の授業科目で学んだ先端的な手法等を活かして、教育現場への積極的な活用や連携を進めている。 iv. 自らの研究を主体的にコーディネートしながら、推進する力をもっている。研究後も後輩を育てるなど自らの継続した取り組みを進め、「自己教育力」の視点ををもっている。 | |
|--|--|

自己評価（現在の到達状況を言葉で表す）

研究の内容面①②

①実践性：研究対象が教育現場と関わる実践的な内容となっているか（研究内容の設定）

--

②現代性：現代教育課題を視野に入れた内容になっているか（現代教育課題への主体的対応）

--

研究の方法面③④

③研究性：情報の収集や調査を行い、先行する研究水準をつかんでいるか（研究水準の把握）

--

④課題性：問題意識に対して、研究の方法は妥当であるか（問題意識と研究方法の対応関係）

--

研究の推進面⑤⑥

⑤協働性：研究を広げるためのネットワークの視点をもっているか（研究の広がりや連携）

--

⑥リーダー性：リーダーシップを発揮して研究に影響力をもち得るか（研究の影響力や魅力）

--

