

【研究論文：依頼原稿】

ノンフォーマル教育援助における参加型評価手法の活用 - 「利害関係者が評価過程に評価主体として関わること」の意義 -

源 由理子

国際開発コンサルタント
yminamoto@mvd.biglobe.ne.jp

要 約

近年、貧困削減にノンフォーマル教育の果たす役割が注目される中、ノンフォーマル教育援助ではその活動の多様性や柔軟性から評価が困難であることが課題となっている。本稿は、参加型評価がノンフォーマル教育援助を評価する際に有効に機能するという仮説のもと、その適応可能性を二つの事例を通して考察したものである。参加型評価は、「利害関係者が評価活動に関わる評価」であり評価過程に関わることにより及ぼす影響が多々ある。考察の結果、利害関係者間の「対話」を通して、態度・行動変容といった質的側面の指標化が可能になること、参加型評価の形成的な機能はより適切な提言策定とその活用に関わる可能性が高いこと、関係者が評価の一連の過程に関わることにより評価能力向上を含めたマネジメント能力の向上、ひいては組織強化に関わる可能性があること、が示唆された。他方、参加することへのインセンティブ、中立性の確保、実施体制、評価専門家の資質などに関連する課題もある。本研究の示唆を踏まえ、更なる実践の積み上げを通して手法の検証を行う必要がある。

キーワード

参加型評価、ノンフォーマル教育、質的データ、組織学習

1. はじめに

近年の開発途上国の教育の協力は、1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育会議」において、全世界の子供、青年、成人に対する質の高い基礎教育を提供すること（Education for All: EFA）に対するグローバル・コミットメントを中心に展開されてきた。10年後の2000年にはセネガルのダカールで「世界教育フォーラム」が開催され、2015年までにEFAの達成をめざすべく、「ダカール行動枠組み」が示された¹。

同枠組みでは学校教育機会の拡大がめざされる一方で、EFAの達成のためには学校教育だけではなく、生活技能習得のために青年・成人に対するノンフォーマル教育を充実する必要性も強調された。特にミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の採択により、「貧困削減と成果重視」の戦略が明確に示される中で、貧困削減にノンフォーマル教育の果たす役割に注目が集まっている。

他方、ノンフォーマル教育は「投資の見返りが明確ではない」、「モニタリング・評価体制が確立

されていない」などの理由により、先進国からの援助をひきつけるのが難しいとされてきた分野である（JICA 2005）。ノンフォーマル教育援助の評価に関しては、対象社会・経済の個々のニーズを反映したアプローチの多様性や質的側面の測定困難さなどの特徴から、その難しさが指摘されている。

ノンフォーマル教育に限らず、社会開発セクターでエンパワメントを目指すプロジェクトにおいては、その成果を計る指標の設定が難しく、また効果発現までに時間がかかることからモニタリング・評価の実施とそのための適切な体制構築は常に大きな問題となっている。（中略）特に、活動の多様性と柔軟性、また関係者の多様性が大きな特徴でもあるノンフォーマル教育は、そもそも制度化されていないことが利点であるため、モニタリングや評価は非常に困難である。（JICA 2005：136～137）

ノンフォーマル教育のプロジェクト評価を考えると、近年、開発援助分野において主流となりつつある「結果重視のマネジメント（Results-Based Management: RBM）」によるドナー主導の評価だけでは不十分ではないか、という問いが本研究の出発点である。RBMでは指標化した成果を以って援助予算の資源配分に反映することと、それにより外部アカウンタビリティを確保することをめざしており、ドナー組織のアカウンタビリティを高める上で重要なマネジメント戦略になっている。RBMでは介入による結果を評価の焦点としている。結果（results）は広くアウトプット（output）、アウトカム（outcome）、長期的効果（impact）を包括する概念であるが、個別プロジェクトの評価からプログラム・レベルの評価へとその関心が移りつつある中で、アウトカムやインパクトを重視する傾向へ移りつつある（Binnendijk 2001）。その評価手法は、あらかじめ設定された数値目標に基づきその達成度合いを測定するという「業績測定」の流れを汲み、援助実施の妥当性や短期間の成果として設定された目標の達成度（指標目標値との比較）を測定すること

が中心で、科学的で客観的とされる定量指標を用いている。

ここで気をつけなければならないのは、先進国ドナーによるこのような評価は、援助する側と援助される側、評価する側と評価される側といった非対称性を伴う「援助する側の論理構成に基づいた評価」になりがちであって、被援助側の関心とは必ずしも一致しないことがあるという点である。被援助側の関心は社会経済全体の長期的な開発とそのため介入の極大化であり、期間を限定して実施した援助事業の短期的な成果の評価に対する関心は低い（長尾 2001）。ドナーとして投資効果と外部アカウンタビリティを確保するための評価は不可欠であるが、その一方で、援助評価の結果は開発プロセスの促進や開発効果の持続性に貢献しなければ意味がない。

特に近年増えつつある社会開発セクターの援助では、被援助側の社会・文化的文脈における開発の意味に着目した評価が重要となる。社会開発セクターでは個々の多様化した社会的ニーズに柔軟に対応することが求められる上に、エンパワメントといった人々や社会の変革を支援する要素が強いからである。外からの介入者である援助側は、社会を構成する人々の価値を基準として評価を行う必要があるのではないか。そのためには、援助の非対称性の垣根を取り払い、援助される側の人々を巻き込み評価プロセスを共有することが、事業改善や開発プロセス促進のための有用な評価につながるのではないかと考えられるのである。本稿で対象とするノンフォーマル教育も、「学校教育制度以外の教育」という意味で、個人やコミュニティが置かれた社会の多様なニーズにその都度適応し、識字教育のみならず人々のエンパワメントや社会関係資本の構築・強化までを含むものである。そのようなプロジェクトの評価方法として、実施の過程に評価過程（evaluation process）を組み込み、彼らの開発プロセスを促進する一助となるような評価アプローチ、すなわち「参加型評価」が有効ではないかと考えられる（Minamoto & Nagao 2005）。

プログラム評価の研究では、近年、利害関係者を巻き込んだ参加型評価の理論構築と実践が進みつつある（Patton 1997; Cousins & Whitmore 1998;

Weiss 1998; Fetterman 2001; O Sullivan 2004 他)。参加型評価が登場した背景には、多額な費用をかけた専門家による大規模な評価結果が必ずしも有用な活用に繋がっていないことへの懸念、評価基準が評価対象の固有の状況や背景にある社会・経済・政治的文脈の多様性を反映していないかもしれないことへの疑念がある。参加型評価と一言でいっても、利害関係者評価 (Stakeholder-based Evaluation)、協働型評価 (Collaborative Evaluation)、実用重視評価 (Utilization-focused Evaluation)、エンパワメント評価 (Empowerment Evaluation) など様々な評価理論と方法論があるが、共通する点は評価活動に評価専門家以外の関係者 (= 利害関係者) が「参加」し、評価過程を共有することにより付加価値を高める評価である点だ。「利害関係者」はサービスを受益する側だけではなく評価対象となんらかの利害を有する人々を意味し、たとえば 評価対象プログラムの実施スタッフ、サービスの受益者、資金提供者、政策決定者・意思決定者、評価の資金提供者、当該プログラムと競合する者、当該分野の専門家などがある。どの利害関係者が評価に参加するのが適切なかは評価の目的や使われる方法論によって異なり、プログラムの受益者 (たとえば住民) の参加が前提になるものでは必ずしもない²。従来型評価が評価専門家の出した評価結果による影響を重視しているとしたら、参加型評価は評価過程 (evaluation process) 自体が評価に参加した利害関係者へ与える影響を重視した評価方法であり、評価過程を活用して改善・変革を促す評価であるといえる³。

本稿では、このような参加型評価の、ノンフォーマル教育援助における適応可能性について検討することを目的とする。いかなる評価もその目的によって適応可能な評価手法は異なる。したがって参加型評価の検討は従来型評価の代替として行うものではないということを最初に述べておく。以下、次節では、まず、ノンフォーマル教育援助の特性について整理し、第3節ではノンフォーマル教育に参加型評価を適応した事例を考察し、第4節で結語として今後の実践に向けての示唆を提示する。

2. ノンフォーマル教育援助の特性と評価

(1) ノンフォーマル教育の定義

「ノンフォーマル教育」という言葉が教育政策上に登場したのは1960年代後半から1970年代にかけてとされている (Smith 2005)。その背景には、開発途上国だけでなく先進諸国においても、従来の公的な教育システムが適切に機能していないという危機感があった。1960年代の開発途上国においては、教育は独立以降の近代化のための手段として位置づけられており教育システムの構築は最重要課題の一つであった (黒田・横関 2005)。1960年代後半になると、経済成長の手段としての教育が十分に機能していないという現状を受け、教育が社会・経済の変化に迅速に対応するためには学校教育だけではなくより広い社会的な関わりが必要であるとして、「フォーマル教育 (Formal Education)」、「インフォーマル教育 (Informal Education)」、「ノンフォーマル教育 (Non-formal Education)」の三つの分類が提示された。世界銀行のノンフォーマル教育研究において中心的な役割を果たしたCoombsは、三つの定義を以下のように説明している (Coombs & Ahmed 1974: 8)。

Formal Education :

初等教育から高等教育まで高度に制度化された教育システム。年代順の学年構成や階層的組織を伴うもの。

Non-formal Education :

フォーマル教育システムの外側で行われる組織化された、体系的な教育活動。子どもから成人までの特定のサブ・グループに対する特定の学習内容の提供。たとえば、農業普及・技術訓練、成人識字、フォーマル教育以外の職業訓練、保健・栄養・家族計画・共同組合などの諸分野の様々なコミュニティプログラムを含む。

Informal Education :

家庭、職場、遊びなどの日常の経験や生活の中において知識や技術、態度、考え方などを習得するプロセス。インフォーマル教育は組織的なものではないが、高度に教育された人

たちを含めて、すべての人々の生涯学習に影響を与えている。

Informal Educationは非組織化された一生涯にわたる学習プロセスのことであり、近年、日本語では「インフォーマル学習」と訳されている（たとえばJICA、2005）。したがって、社会における教育は大きく分けて、制度化された正規の教育制度の枠内（＝学校教育）で組織的に行われるフォーマル教育と、正規の学校教育制度の枠外で組織的に行われるノンフォーマル教育の二つ分類され、そのすべてのプロセスにおいてインフォーマルな学習が体験されていると考えることができる（Rogers 2004a）。

（2）ノンフォーマル教育援助の分類

「学校教育制度の枠外の組織的な教育活動」であるノンフォーマル教育が開発援助においてカバーする範囲は広く、その形態や種類は多岐にわたっている。たとえば、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: 以下、JICA）によるノンフォーマル教育援助のアプローチを例に取って見てみると、基礎教育の拡充と質の向上（成人・青年の識字率の向上、子どもの識字率・就学率の向上含む）、生計の向上、保健・衛生環境の改善、自然環境保全、平和構築の5つのアプローチに分類され、ノンフォーマル教育を行うことにより期待されるアウトカムが異なるだけでなく、その活動戦略・アプローチは多様であることがわかる。一見、フォーマル教育以外の「教育の要素」を含む開発援助のアプローチをすべて網羅しているようにも見えるが、JICAによると「基礎的な学習ニーズの充足に資する協力を行うこと」がノンフォーマル教育援助の出発点であるという（JICA 2005: 15）。したがって、いずれのアプローチも社会・経済的に排除された弱者（the vulnerable）を対象としていることが特徴的である。

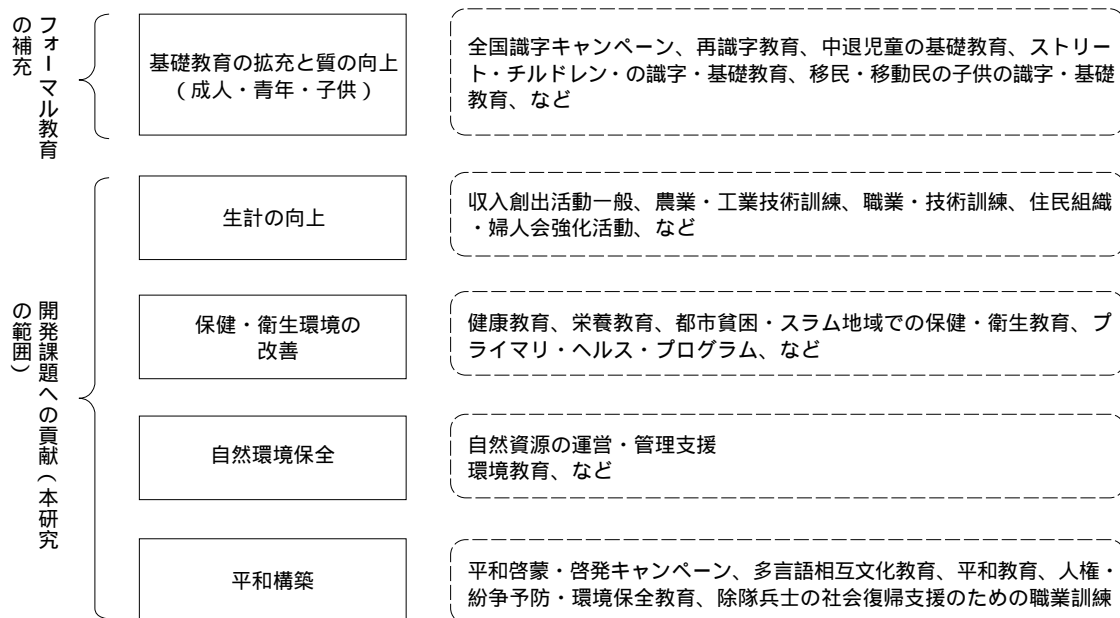
しかしながら、教育の内容に照らし合わせるといくつかの相違があることがわかる。すなわち、「基礎教育の拡充と質の向上」アプローチは不就学児の学校教育への復学や上級学校への進学、成

人の公的職業訓練校などへのアクセスといったフォーマル教育を補完する位置づけが強いが、それ以外のアプローチは、教育を通じて開発途上国が抱える社会的課題の解決や社会変革を図ろうとするものである点が異なる。後者のアプローチでは、対象となる社会・地域の文脈の中で、特定の裨益者のニーズを反映した目標達成の手段として教育が位置づけられているということが出来る。たとえば、貧困層の女性に対するマイクロクレジット・プロジェクトにおける教育、HIV/AIDSの予防教育、住民参加型による公園管理方法の研修、紛争後の帰還・再定住者に対する職業・技能訓練などである。教育と社会との関係で言えば、「基礎教育の拡充と質の向上」が標準化されたカリキュラムにそった既存の社会を維持する人材育成に貢献するものであるとすると、生計向上、環境保全、平和構築などのノンフォーマル教育は、学習を通して個々人の主体性に基づくコミュニティの社会関係資本や価値の形成を促し開発課題の解決をめざすもので、「変革的な志向」が強い。後者はフォーマル教育の補完というよりも、コミュニティや学習者のニーズを反映したもうひとつの教育として切り取ることも可能である（Coombs & Ahmed 1974; Hoppers 2005）。ノンフォーマル教育のモニタリング・評価の難しさは、ノンフォーマル教育の実施体制の柔軟さに起因するものや人々の行動変容にかかる質的側面の評価に関連するものが多いことから、本稿では主に後者のケースを念頭に考察を進めることとしたい⁴。

（3）ノンフォーマル教育の特性と評価の困難性

図1に示すように、教育セクター以外の開発課題の解決を目指すノンフォーマル教育は、ある特定の地域・コミュニティをベースにしたボトム・アップ型の教育である（Smith 2004; Norland 2006）。学校教育と異なり、コミュニティのニーズに基づき、カリキュラムの開発や授業方法について学習者の意向が反映されることが多く、生徒と教師の関係性は上下というよりも水平である。また、教育の実施体制は柔軟である。学習者のニーズや関心を吸い上げるノウハウ（たとえば、仲介者やファシリテーターとしての介在、参加型

図1 ノンフォーマル教育援助の分類と本研究の範囲



(出所) JICA (2005: 17) をもとに筆者作成

アプローチなどによるプログラムの開発)の組み込みと柔軟な仕組みが必要になる。実施期間は比較的短期間で完結するものが多い。教育の内容も標準的なものがあるわけではなく、コミュニティの要望や置かれた状況によって異なり、ライフスキルに直接結びつく実践的なものが多い。たとえば、農業普及技術、生計向上のための手工芸、栄養状態を改善するノウハウなどである。それと同時に、学習者がノンフォーマル教育に参加するプロセスを通して、それら知識・技術のみならず課題解決に向けて主体的に取り組む姿勢を習得することも大きな目的となっており、教師と学習者のインターアクションを生み出す民主的なプロセスそのものが学習の対象となっている (Smith 2005)。またノンフォーマル教育が教育セクター以外のプロジェクトのひとつのコンポーネントになっている場合が多い。たとえば、「貧困支援対策村落開発計画」、「リプロダクティブ・ヘルス・プロジェクト」、「生物多様性保全計画」、「除隊兵士の社会復帰基礎技術訓練プロジェクト」などである。開発援助プロジェクトのモダリティから捉えると、特定のセクターやサブセクター、もしくは

は複数のセクターにまたがる目標を達成するためのひとつの活動として位置付けられているのが特徴的である (Rogers 2004b; JICA 2005)。

表1に示すノンフォーマル教育を評価する場合の困難性を二つの視点から指摘したい。第一に、全体のプロジェクト(あるいはプログラム)もしくはノンフォーマル教育を実施することにより期待される最終アウトカム(あるいはインパクト)にいたる中間的なアウトカム(人々の行動変容などを測定することの困難さがある。たとえば、健康状態が改善されることを最終的に目指すプロジェクトでは、罹患率の低下などのアウトカム指標のほかに、それに至るプロセスで健康教育を受けた母親の健康に関する認識の変化や、食事、出産、日常生活における行動変容を把握する必要があるが、これらの指標をどう取るのがポイントとなる。

第二に、「ボトム・アップ」、「学習者のニーズ」、「柔軟な実施体制」、「主体性の確保」、「問題解決能力の習得」といったキーワードを伴う開発援助事業は、多くの場合、この中間的なアウトカムの指標や目標値を事前に設定する(青写真を描く)

表1 フォーマル教育とノンフォーマル教育との比較

	フォーマル教育	ノンフォーマル教育 ^(注)
アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> ・トップ・ダウン ・教師主導 	<ul style="list-style-type: none"> ・ボトム・アップ ・コミュニティのニーズ、学習者の意向反映
実施体制	<ul style="list-style-type: none"> ・高度に制度化された体制 ・資源集約型 	<ul style="list-style-type: none"> ・柔軟な体制 ・資源節約型
実施期間	<ul style="list-style-type: none"> ・長期間（学校システムへのフル参加） 	<ul style="list-style-type: none"> ・一定期間
教師	<ul style="list-style-type: none"> ・有資格者（教員） ・指導者 	<ul style="list-style-type: none"> ・認定者、ボランティア ・ファシリテーター
学習者	<ul style="list-style-type: none"> ・標準化されたカリキュラム ・学問志向 ・学習資格がまずありき（学齢） 	<ul style="list-style-type: none"> ・個別対応 ・実践的 / 生活密着型 ・学習する人々がまずありき
教師と学習者の関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・上下関係 	<ul style="list-style-type: none"> ・水平関係
主な目的 / 開発との関連	<ul style="list-style-type: none"> ・学力向上 ・既存の社会システム維持への貢献 ・社会経済開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・生計向上、生活改善、保健・衛生改善、平和構築、環境保全など ・個人の問題解決能力、主体性の確保 ・社会開発 / 人間開発

(注) ここでいうノンフォーマル教育とはフォーマル教育の補完としてのノンフォーマル教育（例：JICAで分類する「基礎教育の拡充と質の向上」に含まれるもの）を除いたもの。

(出所) Coombs & Ahmed (1974), Smith (2005), 村田 (2005) を参考に筆者作成

というマネジメント手法の限界に直面する (Marsden & Oakley 1990)。しかも、態度変容の指標は「客観的」な定量指標で測定することが難しいとされる (Veenhoven 2002)。しかしながら、ノンフォーマル教育を導入することによる中間的なアウトカムがコミュニティによる持続的な開発を支援する戦略として重要であるとしたら、ブラック・ボックスとするのではなく、その戦略をきちんと評価し事業の改善に生かすこと、すなわち人々、組織、コミュニティの変容と最終アウトカムとの帰属性を評価することが重要であろう。そのためには、コミュニティによる「主観的」な指標を客観的に定量化できる測定方法で収集するなどの検討が必要となる。

他方、参加型評価は、「利害関係者が評価活動に関わる評価」であり、評価の枠組みは関係者自身の興味、関心に反応したものになるため、関係者自身の評価対象プロジェクトに対する認識の変

化や実施のプロセスで起きていることを彼等の文脈の中で解釈することができるとされている。当事者意識の変化など質的な情報が多いことが想定されるが、代替指標 (proxy indicator) や評価基準を関係者で合意するという過程を踏むことにより、「納得性の高い」評価結果を導き出すことが期待できる (Patton 1997)。次節では、このような特性を有する参加型評価の活用事例をとおして、ノンフォーマル教育援助における参加型評価適応の可能性を考察する。

3. 事例

参加型評価を活用したノンフォーマル教育援助の事例として、まず筆者が評価専門家として従事した「ケニア国貧困層エンパワメント・プロジェクト」を取り上げる。二つ目の事例として、アメ

リカ国内のノンフォーマル教育（環境教育）における参加型評価の活用報告を引用する。アメリカの環境教育の事例を取り上げた理由は、第一にノンフォーマル教育援助における参加型評価の事例が極めて限られていること、第二にケニアの事例に限られた利害関係者を参加主体としているのに対し、同事例は利害関係者の多数を評価に巻き込んでいる点で異なった視点による考察が可能になるのではと考えたからである。

(1) 事例1:ケニア国貧困層エンパワメント・プロジェクトの終了時評価における参加型評価⁵

事例概要

当該プロジェクトは、ケニアのNGOであるSave the Children Center（以下、SCC）が従来から進めてきたストリート・チルドレンやスラム住民に対する生活改善事業をさらに推進することを目的とし、JICAの開発パートナーシップ事業として2001年6月から2004年5月まで、また引き続き技術協力事業として2005年6月まで実施されたものである。対象地域はナイロビ市にある4ヶ所のスラム地域 - マザレ（Mathare：人口約30万人）、ミトゥンバ（Mitumba：人口約7,000人）、キベラ（Kibera：人口約50万人）、シティ・カートン（Buru Buru Carton City：人口約2,000人） - である。プロジェクトの目標は、「住民たちの態度や行動変容を通して、自らの力で問題を解決することを通して生活状況が改善すること」であり、そのための主な活動には以下のようなものがある。

主な活動

ストリート・チルドレンや住民に対するエンターポイントの活動。具体的には、サッカー、音楽教室、カウンセリング、ワークショップの実施など

継続的なカウンセリング、リハビリテーションの支援

生活改善ワークショップ、保健衛生ワークショップ、健康ワークショップなどの実施

技能訓練、職業訓練、識字教室などの機会供与
技能、職業、保健、病院等、住民の生活改善に関わる情報の供与

他の関連NGO等の情報提供と住民自らが他の機関と連携していくための支援

このプロジェクトの戦略の大きな特徴は、モノを与える援助は依存症（dependency syndrome）を生み出し自立発展にはつながらないという信念に支えられている点である。したがって、物質的な援助を最小限にし、スポーツ活動、カウンセリング、ワークショップ、基礎的な教育・訓練、機会・情報の提供などを中心として支援を行ってきた。そのプロセスで、住民自らの意思で新しく行動を起こし、問題解決を行う能力を身につけていくことこそ持続的な生活改善への道、と位置づけている。また訓練やワークショップの機会を提供する際にも、住民側からの申し入れや主体性を第一に考え、NGOスタッフがファシリテーターに徹しているということも特徴的である。この背景には住民の貧困は、機会や情報を与えられていないこと、彼らの能力を引き出す環境が与えられていないことに起因するものが大きい、という基本的理解がそこにはある。

このような戦略性を持つ本プロジェクトは前述したノンフォーマル教育の特性を持ち合わせており、特に「生計向上」の事例として取り上げることができる。「生計向上」の定義は、「家族の収入が向上・安定化すること、かつ得た収入が個人の能力あるいは家族の属する地域社会における社会関係資本の構築・強化によって適正に管理・保護されることによって、持続的に生活が改善されている状態」⁶である（JICA 2005：39）。また、JICAによると、生計向上プロジェクトにおいてノンフォーマル教育を取り上げる意義は、1）すべての人々に学びの機会を提供すること、2）様々な生計向上の多様な課題（例：収入向上、情報へのアクセス、ライフ・スキルの習得、機能的識字、会計能力、交渉能力など）に対応できる柔軟性があること、3）人々が自ら課題を認識し、解決方法を見出していく自信やイニシアティブの醸成といった長期的な取り組みを可能にできること、並びに4）持続的な仕組みづくりに貢献する社会関係資本醸成の機会を提供できること、の四つにあるとされている（JICA 2005：39-40）。本事例はこれらの側面を持ち合わせており、評価を

行う際にはとりわけ、「人々が自ら課題を認識し態度・行動変容が起こる」という側面をどのように指標化するのかが大きな課題となった。

評価手法の概要

住民自身による持続的な取り組みが可能になっているかどうかを見るためには、ある一点を捉えて生活状況が改善したことを把握するだけでは不十分である。したがって、生活改善状況を見るといったアウトカム評価だけではなく、プロジェクトの介入を受けた住民の認識の変化や態度・行動変容の変化が起きているかどうかといったプロセスを捉えることが重要であると考えた。その指標を設定するためには、当該住民にとって態度・行動変容とは具体的にどのようなことを意味するのかをまず明らかにしなければならない。それらの意味づけは当然のことながら当該対象社会の文脈によって異なってくる。また、自己決定能力の内容や変化の速度・レベルは受益者（ここではコミュニティ住民、母親、ストリート・チルドレンと多岐にわたる）によって違う。そこで、住民との信頼関係が厚いSCCのプロジェクト・スタッフが「住民の視点」を持つ（実際に対象コミュニティに住んでいるスタッフもいた）と仮定し、彼等の参加を得て指標及び代替指標の検討や評価調査を協働で実施する参加型評価のアプローチを採用した。評価専門家とプロジェクトの利害関係者が一緒になって評価設計から評価結果の解釈までの一連の評価活動を行うものである。本事例の参加者は主にSCCスタッフであり、評価目的は事業の改善である。

まず、NGOスタッフの評価に対する理解を深めてもらうために評価トレーニングを実施し、続いて参加型ワークショップにおけるロジック・モデルを活用したプロジェクトの現状把握と指標検討、並びに評価の設計を参加者全員で行った。態度・行動変容のプロセスはプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）やロジカル・フレームワーク（ログフレーム）の直線的な因果関係で表すことには必ずしも馴染まないため、想定される因果関係あるいは相関関係を自由に書き込むフロー図を作成した。この方法はプロジェクトの介入を受けて人々が態度・行動変容を遂げていくプ

ロセスとその期待される結果を明らかにし、態度・行動変容の指標を考える上で役に立った。これら一連の作業とともに並行して実施したのは、住民グループに対するフォーカス・グループである。そこでは、住民自身のプロジェクトへの印象、プロジェクトと関わることによる変化、あるいは最近の変化の「きっかけ」などの質的データを収集した。

NGOスタッフとの協働作業と住民のフォーカス・グループにより集められた質的データは、プロジェクトの介入によって起こりうる、あるいは起こったであろうプログラム・セオリーを構築することに活用した。つまり、プロジェクトの質的データを基に帰納的に仮説生成を行うという質的研究の方法を活用したのである。この作業を通して現場で起きている物語（program & story）が明らかになり、数値化された現象の背後にいる人間に光を当て、現象の理解を深めることが期待できる（Patton 2002）。セオリーの構築においては、住民の態度・行動変容の代替指標、最終アウトカムである生活改善の代替指標が特定され、それらを住民に対する質問票調査の選択肢に反映させ、定量化を図った。たとえば態度・行動変容の代替指標としては、「活動に参加するのが楽しくなった」、「友達が増えた」、「自分たちで医療機関にいけるようになった」、「親との関係が良好になった」、「住民グループを自分たちで作った」、「住民グループによる収入活動が始まった」、「コミュニティへの帰属意識が生まれた」、「コミュニティで相互に助け合うようになった」などがある。また、ノンフォーマル教育としてのプロジェクトの活動（スキルズトレーニング、識字教室、生活改善ワークショップ、保健衛生ワークショップ、健康ワークショップなど）が影響を及ぼしているのかも評価する必要があるが、「教育」、「訓練」、「ワークショップ」という言葉を使う代わりに、住民自身が「きっかけ」として感じている事柄をフォーカス・グループの質的データから抽出し、代替指標として設定した。質問票調査結果の解釈は、NGOスタッフとともにワークショップ形式の対話をとおして行った。事業改善を目的としたものであることから、提言の策定も重要である。ワークショップでは評価の分析結果に基づく根拠

に基づき、改善に向けての具体的な取り組みについて議論され、教訓・提言として評価報告書に取りまとめられた。

(2) 事例2：環境保全教育の参加型評価⁷

事例概要

本事例は、アメリカのノンフォーマル教育である環境保全教育の評価を参加型アプローチにより実施した事例報告である。W.I.N. - W.I.N. (Wonders in Nature - Wonders in Neighborhood) と名づけられた学齢児童向け環境保全教育プログラムは1996年からコロラド州デンバー都市圏で実施されているものである。同教育プログラムの目的は、「子どもたちの自然界に対する気づきと理解を深めること」とされている。プログラムの内容は、様々な学習機会を通して野生生物の生態や資源の保全について正しい理解を深めるための、学際的かつ多様なカリキュラムから構成されている。実施主体はデンバー動物園とデンバー市の野生生物所管部局で、グレート・アウトドア・コロラド・トラスト基金が主な資金提供者である。そのほかにも39にのぼるパートナー団体（NPO、政府機関など）が支援を行っており、多くの機関が関わっていることが特徴的である。

評価手法の概要

本事例の報告者は、W.I.N. - W.I.N.プログラムがノンフォーマル教育ならではの特徴を備えているため、学習者を含む利害関係者を巻き込んだ包括的な参加型評価を実施することが有効なプログラムの実施につながると判断した、という（Somers 2005: 43）。すなわち、学習者自身がプログラムに参加した経験を通して自らが主体的に変わり展開していくことに重点を置いており、個々の生活環境やニーズを反映したプログラムであればあるほど持続的な効果発現につながるという特徴である。ここで使われた参加型評価の手法は、利害関係者の関わり度合いが事例1よりも多い。まず、異なったポジションの利害関係者が関わっている。プログラムの資金提供者、プログラム・マネージャー、プログラム・スタッフ、並びに参加者（学校の校長、教師、子供の家族）からなる

評価委員会（21名）を中心に、評価活動に参加したい関係者に集まりごとに声をかけ、必要に応じて子供たち自身も加わっている。次に、利害関係者は評価過程のすべてのステップに関わっている。すなわち評価実施可能性の検討（evaluability assessment）、ロジック・モデルの構築、評価計画の策定、データ収集方法の検討、データの収集・解釈、結果の報告の一連の評価活動である。参加型評価では、データ収集方法の検討や収集は専門的な知識とスキルが必要となるため評価専門家が担当することが多いが、本事例では委員会を中心に協議が続いた。

もうひとつの特徴は、長い期間をかけているという点である。報告によると、評価計画策定まで4ヶ月、評価終了まで20ヶ月の歳月を要している。これは、評価結果に行きつくまでに、結果以外がもたらす多面的な影響があったということも意味する。たとえば、評価実施可能性評価の時には、「短期的なアウトカム」や「長期的なアウトカム」を検討し、プログラムのミッションと活動の戦略、各活動とのつながりを検討したことにより、関係者のプログラムへの理解を深めることに貢献し、日常業務で追われている関係者がより大きな視点でプログラムを捉えることができるようになったという。それは、この評価活動とは別に、日常業務の活動や新たなプログラム策定を検討する際にも活用されている。あるいは、「評価マインド（ability to think evaluatively）（Patton 2002）」が培われることにより、プログラム・スタッフの評価能力向上（Evaluation Capacity Building: ECB）が図られ、その後のプログラム運営に好影響を与えたという。これらの変化は、評価過程の活用（process use of evaluation）により発現した学習効果として捉えることが可能である。

(3) 事例の考察

これらの事例から、ノンフォーマル教育における参加型評価の適応について、質的データの指標化と、利害関係者の学習効果と組織強化の二つの側面を取り上げ考察する。

質的データの指標化

ノンフォーマル教育援助がコミュニティの多様なニーズに対応し人々や組織、コミュニティの主体性を引き出しているかどうかを評価する上で、参加型評価による質的データが活用できる可能性が高い。ケニアの事例では、プロジェクトを実施するNGOスタッフとともに、住民からのインプットを踏まえ代替指標の設定と評価基準の検討を行っているのが特徴的である。これは、評価基準を社会・文化的文脈の中でより適切な指標を設定しようとした試みであり、住民にとっての「価値」が何であるのかを探ろうとしたものである。従来型評価のように外部の評価者が事前に「科学的に精査された指標」を使って査定（judgment）をするのではなく、対象社会の価値体系の中で構築された意味が「事実（truth）」であるという立場を取り、「対話により合意された指標」を使って評価を行う。これは構成主義を前提とした第4世代評価の理論にも繋がるものである（Guba & Lincoln 1989）。ケニアの事例では、彼らの認識や価値が何であるかを抽出するために参加型ワークショップやフォーカス・グループといった質的データを収集する手段を活用しているが、課題として質的データに基づき選定された指標の正当性をどう担保するのかという点がある。これについてPattonは、「質的データに基づいてセオリーを構成する作業は実験的な場ではなく日常の場で活動している人々のそのままの状態を調査することであり（naturalistic inquiry）、彼ら自身が使う言葉（narrative）を使って彼らにとっての意味を再構成するプロセスを重視しており、当事者である利害関係者間で生み出された理論は、自らに有用で正確な情報入手を可能にする」（Patton 1997）としている。評価過程に利害関係者が主体的に関わるプロセスが、利害関係者にとってより有用な評価を行う上で必要であるというスタンスは、参加型評価の大きな特徴であるといえよう。

ケニアの事例では、評価専門家は終了時評価以外に、その前の2年間にわたり2回、内部評価を行う機会が与えられている。この間の関係者との「対話」をとおして、評価専門家はプロジェクトそのものへの理解を深め、プロジェクト・スタッフは評価に対する理解を深めていった。参加型評

価により利害関係者間で納得がいく指標を設定するまでには、ある程度の時間的な長さによる取り組みが必要になると考えられる。

利害関係者の学習効果と組織強化

W.I.N. - W.I.N.の事例では20ヶ月という長い期間がかかっている。つまり評価結果のもたらす影響よりも、評価過程が関係者に及ぼす影響に重点が置かれていることが推測される。異なった利害関係者が評価活動を通して学習過程を共有するということは、プログラムのセオリーや価値、組織のミッションを対話と熟考を繰り返して問いかけることであり、評価対象のプログラムや組織、並びに個人の人々の立場に対する理解を深めることにつながる（Preskill Suckerman & Amthrews 2003）。参加型評価の構成主義の論理をここでも読み取ることができるが、そのプロセスで利害関係者が対話を通して学習し合うことが大きな利点として挙げられ、ノンフォーマル教育のひとつの手段としても機能するのではというSomersの指摘は興味深い（Somers 2005:43）。

またW.I.N. - W.I.N.の事例で指摘されているように、長期間の関わりは、利害関係者の評価能力を向上させ、プロジェクトの運営にプラスの影響を及ぼす。それは実施組織・体制の強化にもつながった。ノンフォーマル教育はNGOや住民組織など脆弱な組織が実施することが多いためにデータ収集等を含めたモニタリング体制に大きな問題があることが指摘されているが（FAO & UNESCO 2005）、それを補完する働きが期待される。

さらに、参加型評価が形成評価に適しているという特徴に注目したい。フォーマル教育の高度に制度化された体制と異なり、ノンフォーマル教育は多様な学習者を対象に柔軟に対応していかなければならない。ケニアの事例では、評価に参加したプロジェクト・スタッフから今後のプロジェクト運営（住民へのワークショップ、トレーニングの内容を含む）に関し改善のための具体的な提案がなされた。たとえば、プロジェクトに関わった住民の主体性の表れとして活発化したグループ活動が挙げられるが、さらに自立に向けての機会を提供するためには、コミュニティの外にある情報やサービスに自分たちからアクセスしていけるよ

うな交渉術のトレーニングが必要である、という提案があった。ノンフォーマル教育では、このような学習者の「変化」や、同じコミュニティ内においても異なるニーズに対し対応していくという弾力性を伴うだけに (Coombs & Ahmed 1974 ; Norland & Somers, ed., 2005) 形成的な評価を導入することは事業改善と組織マネジメントの向上に効果的である。

4. 結語：実践への示唆

本研究では、ノンフォーマル教育援助における参加型評価適用の可能性について、ふたつの事例を基に考察した。本稿で念頭においたノンフォーマル教育は、農業開発、農村開発、保健・医療、環境保全、平和教育といった開発課題に貢献するひとつの手段として位置づけられ、したがって考察結果はノンフォーマル教育のみならず、広くそれら開発課題に関する事業評価にも応用できると考えられる。また、参加型評価の適用可能性を検討することは、「利害関係者が評価過程に評価主体として関わること」によって及ぼす影響を検証することでもある。

結語として、まず期待される利点を三点挙げたい。第一に、参加型評価を導入することにより、ノンフォーマル教育の中間的なアウトカムである人々、組織、コミュニティの態度・行動変容といった質的側面を指標化することができると考えられる。質的データを関係者とともに収集し、関係者間の「納得」のもとに設定された指標は、対象社会の価値体系の中で構築された「妥当」な指標として捉えることが可能である。

第二に、ノンフォーマル教育ではコミュニティのニーズや学習者の変化に合わせて教育の機会を提供していくことが重要であるが、参加型評価は形成的な評価に適しており、当事者としての利害関係者自身による具体的かつ実施可能性の高い提言が策定されることが期待できる。また、意思決定を行う人々が評価過程に関わっているため、評価の提言が活用される確率が高い。

第三に、評価過程を共有することによる学習効果の側面に注目したい。参加型評価では評価に参

加する利害関係者へのトレーニングを初めとして、評価可能性評価、ロジック・モデルの構築、評価設計、評価の解釈など一連の評価活動を一緒に行うことになる。その評価過程で 評価対象への理解促進、 評価能力向上、 プロジェクトの運営能力向上が期待できる。ノンフォーマル教育は、フォーマル教育と比較して実施体制が脆弱であるが、参加型評価をとおして実施組織の強化にも繋がると考えられる。また、学習者も評価過程に参加することができれば、問題解決能力や自己決定能力の向上へ繋がる可能性も大きく、教育の手段として位置づけることができる。

他方、利害関係者が評価過程に参加することは、従来型評価と異なる実施体制が必要となる。また、自己評価に近い形で行われるため主観性やバイアスにどう対処するのかという課題にも直面する。最後に、参加型評価を実践する上での課題と留意点、並びに提案として五つの点を提示したい。

まず、参加型評価を行う前提として、プロジェクトの現場にある程度の権限が委譲されている必要がある。現場で事業改善のための意思決定が行われることが多くの参加者を継続的に巻き込むインセンティブにつながることを考えると、ボトム・アップの意思決定の仕組みが必要である。参加型評価は分権化が基本なのである。

第二に、参加型評価はコミュニティや人々の生活に密接に関わりながら作業を行うため、データの収集や評価の判断にバイアスがかかりやすいという批判を真摯に受け止める必要がある。それらバイアスを取り除くためには、評価専門家の果たす役割は大きい。評価専門家は、参加者の一員となることによって「当事者性」をある程度保ちながらも「部外者としての中立性」の視点を持ち、評価活動を適切にファシリテートすることが求められる。質的評価に従事する評価専門家は人々との距離を縮めない限り、妥当な質的データの収集や関係者間の建設的な対話は難しい。Pattonが言う「共感的中立性 (empathetic neutrality)」(Patton 2002 : 50) を保ちつつ、判断を曇らせる感情移入を抑え、理解を鈍らせる距離の置き方をしない、という評価倫理を守る必要がある。

第三に評価に費やす時間の問題がある。参加型評価は、継続的に、ある程度の時間をかけて行う

ことに意味がある。プロジェクト・サイクルの一定の時期に、その都度結成された評価ミッションが評価を行うのではなく、参加型評価そのものを事業の中に内在化する仕組みが効果的であろう。たとえばODAの場合は、参加型評価を行う同一の評価専門家をプロジェクト・サイクルにわたって断続的に派遣するという仕組みが考えられる⁸。またNGOの場合は、評価予算そのものが限られているという問題があるため、助成金の中に参加型評価のコンポーネントを入れることが考えられる。

第四に、異なった利害関係者間の対話を基本とする参加型評価の実施プロセスと結果は、評価専門家の資質に大きく左右されるという点に留意が必要である。評価専門家には、従来型評価に必要な評価技術に加え、評価訓練を行うトレーナー、ファシリテーター、内部のアドバイザーなどの機能を担えるスキルが必要である。特にノンフォーマル教育の評価では、事業の特性として事前にプログラム・セオリーを想定することが困難なケースが多いため、評価の段階において評価可能性評価、ロジック・モデル作成を利害関係者と一緒に行うプロセスが重要であり、評価理論のトレーナー・教師としての役割が大きい(Monroe, M. C. 他 2006)。

最後に、参加型評価は一義的には形成評価による事業改善を目的としたものであり、ノンフォーマル教育戦略の策定やドナーのアカウントビリティ確保が目的の評価、あるいはプロジェクトの有効性を問う評価とは異なることを踏まえる必要がある。インパクト評価を行う場合には、参加型評価を通して収集した指標データを共有することが可能であろう。

評価手法の研究は、その手法を使って実施した評価が他の手法よりも有用か、妥当かの検証も必要である。本研究の示唆を踏まえ、今後も更に参加型評価の実践を積み上げることにより手法の検証を行っていきたい。

謝辞

投稿原稿に対し有益な指摘をくださった匿名の査読者に、記して感謝の意を表します。

注記

- 1 「ダカール行動枠組み」の目標は、就学前保育・教育の拡大と改善、2015年までに無償で質の高い教育をすべての子どもたちに保障すること、青年・成人の学習ニーズの充足、2015年までに成人識字率(とくに女性)を50%改善すること、2005年までに初等・中等教育における男女の格差を解消すること、読み書き、計算および基本的な生活技能習得のために教育の質を改善すること、である。
- 2 本稿では評価対象として開発援助分野の事例を扱っているが、参加型評価の理論は開発援助で使われる「参加型開発」の言説とは異なるものである。
- 3 参加型評価の分類には、その目的、ならびに評価専門家と評価に参加する利害関係者の間の関係者性に着目し、「実用型の参加型評価(practical participatory evaluation)」と「社会正義や弱者の自立を目指す変革型の参加型評価(transformative participatory evaluation)」という分け方もある(Cousins & Whitmore 1998)。
- 4 Rogers (2004b) は、ノンフォーマル教育は教育省による教育そのものを目的にしたものと、教育省以外の省庁による開発課題の解決を目的としたもののふたつが混在しているとした。
- 5 事例の記述は、Minamoto (2005) 及び現地でプロジェクト・スタッフとともに実施したワークショップの記録による。
- 6 英国開発援助庁(DFID)による「生計の自立」(Sustainable Livelihood)に基づく概念である。
- 7 Somers (2006) の評価報告に基づく。
- 8 新たな仕組みを作ることによるコストの問題もあるが、Somers (2006) によると参加型評価は、業務の中に内在化されることにより、大規模なインパクト評価を行う際に雇用する評価専門家に対する報酬を低く抑えることにつながり効率的だという。

参考文献

- 江原裕美編(2003)『内発的發展と教育～人間主体の社会変革とNGOの地平』、新評社
- 黒田一雄・横関祐見子(2005)『国際教育協力の潮流』、『国際教育開発論～理論と実践』(黒田一雄・横関祐見子編) 有斐閣

- 国際協力機構国際協力総合研修所〔JICA〕(2005)『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』
- 長尾真文(2001)「援助における評価の目的と活用方法：南アフリカ理科教育支援事業による例示」、『国際教育論集』4(1)：89-100、広島大学教育開発国際協力研究センター
- フリック、ウヴェ(2002)(小田博士他訳)『質的研究入門 人間の科学のための方法論』春秋社(原題：Qualitative Forschung by Uwe Flick, 1995)
- 源由理子(2003)「エンパワメント評価の特徴と適用の可能性～Fettermanによる「エンパワメント評価」の理論を中心に～」、『日本評価研究』3(2)：70-85
- 村田敏雄(2005)「識字・ノンフォーマル教育」、『国際教育開発論～理論と実践』(黒田一雄・横関祐見子編) 有斐閣
- Binnedijk, A. (2001). *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience*. Background Report. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Coombs, P. H. & Ahmed, M. (1974). *Attacking Rural Poverty ~ How Nonformal Education Can Help ~*. A Research Report for the World Bank. The Johns Hopkins University Press.
- Cousin, J. B. and Whitmore, E. (1998). Framing Participatory Evaluation. *Understanding and Practicing Participatory Evaluation, New Direction for Evaluation*. American Evaluation Association, San Francisco: Jossey Bass, 5-23.
- FAO and UNESCO (2005). *Education for Rural People to achieve EFA and the MDGs*. Background Paper for the Panel Session on the Education for Rural People (ERP) Flagship Partnership. Paris.
- Fetterman, D. M. (2001). *Foundation of Empowerment Evaluation*. Sage Publications.
- Guba, E.G. and Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.
- Hoppers, W. (2005). *Summary Report on the Electronic Discussion Forum on "Challenging Non-formal Education in Africa: Where do we go from Here; What Role for an ADEA Working Group?"*. Association for Development Education in Africa.
- Marsden, D. and Oakley, P. (1990). *Evaluating Social Development Projects*. Development Guidelines No. 5, Oxfam UK and Ireland.
- Minamoto, Y. (2005). *Completion Report on Expert Assignment Program for Evaluation Capacity Building, EPC*, JICA Nairobi Office.
- Minamoto, Y. and Nagao, M. (2006). Process Considerations in Evaluating Educational Cooperation Projects. *Journal of International Cooperation in Education*, 9(1). 89-105.
- Monroe, M. C., Fleming, M. L., Bowman, R. A., Zimmer, J. r., Marcinkowski, T., Washburn, J. & Mitchell N. J. (2006). Evaluators as Educators: Articulating Program Theory and Building Evaluation Capacity. *Evaluating Nonformal Education Programs and Settings*. New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, San Francisco: Jossey Bass, 5-12.
- Norland, E. (2006). The Nuances of Being "Non": Evaluating Nonformal Education Programs and Settings. *Evaluating Nonformal Education Programs and Settings*. New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, San Francisco: Jossey Bass, 5-12
- O'Sullivan, R. D. (2004). *Practicing Evaluation ~ A Collaborative Approach ~*. Sage Publications.
- Patton M.Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text, 3rd edition. Sage Publications.
- (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods, 3rd edition*. Sage Publications.
- Preskill, H., Suckerman, B. & Matthews, B. (2003). An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research. *The American Journal of Evaluation*, 24(4), 423-441.
- Rogers, A. (2004a). Looking again at Non-formal and Informal Education-Towards a New Paradigm. *The Encyclopedia of Informal Education*. http://www.infed.org/biblio/non_formal_paradigm.htm (2006年10月20日アクセス)
- (2004b). *Non-Formal Education ~ Flexible Schooling or Participatory Education?* The University of Hong Kong.
- Smith, M. K. (2005). Non-formal Education. *The Encyclopedia of Informal Education*. <http://www.infed.org/biblio/b-nonfor.htm> (2006年10月20日アクセス)
- Sommers, C (2006). Evaluation of the Wonders in Nature-Wonders in Neighborhoods Conservation

Education Program: Stakeholders Gone Wild!, *Evaluating Nonformal Education Programs and Settings*. New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, San Francisco: Jossey Bass, 29-55.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation, 2nd ed.* Prentice-Hall, 1998.

(2007.2.14受理)

Utilizing Participatory Evaluation in Non-formal Educational Cooperation Projects – Relevance of Stakeholders Involvement in Evaluation Process –

Yuriko Minamoto

International Development Consultant
yminamoto@mvd.biglobe.ne.jp

Abstract

Recently, the impact of non-formal education on poverty reduction has been increasingly recognized among international aid communities. However, the difficulty of evaluating non-formal education due to the elastic dimensions of implementation process has become challenging issue. This article discusses applicability of ‘ Participatory Evaluation ’ in non-formal settings through case analysis, assuming it would effectively function in the evaluation process. Various influences on projects could be observed through stakeholder involvement in Participatory Evaluation practice. The following points are concluded as expected effects of its utilization: 1) identification of quality indicators of attitude and behavioral changes through ‘ dialogue ’ among stakeholders, 2) appropriate and practical recommendation that lead to more utilization, due to the formative aspect of Participatory Evaluation, and 3) the contribution to strengthening evaluation capacity as well as organizational learning. More practice and cases of Participatory Evaluation should be accumulated and analyzed for further examination and improvement of its methodology.

Keywords

participatory evaluation, non-formal education,
qualitative data, organizational learning