

生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方

— 戦後日本の経験からの教訓 —



生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方
— 戦後日本の経験からの教訓 —

平成16年8月
独立行政法人
国際協力機構
国際協力総合研修所

平成16年8月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
03-66

生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方

— 戦後日本の経験からの教訓 —

太田 美帆

英国レディング大学大学院国際・農村開発学科博士課程在籍

平成16年 8 月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 15 年度独立行政法人国際協力機構準客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒 162 - 8433 東京都新宿区市谷本村町 10 - 5

FAX : 03 - 3269 - 2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

目 次

要 約.....	i
謝 辞.....	vii
1. 研究の目的と方法	1
1 - 1 本研究の背景と目的	1
1 - 2 研究の方法	5
1 - 3 本研究の構成	6
2. 開発現場におけるファシリテーターの現状と課題	7
2 - 1 本稿で取り上げるファシリテーターの定義	7
2 - 2 ファシリテーターの現状	8
2 - 2 - 1 ファシリテーターと参加型ワークショップの功罪	8
2 - 2 - 2 ファシリテーター養成研修と参加型ツールの功罪	8
2 - 3 ファシリテーター役を担うさまざまな要員	10
2 - 3 - 1 国際機関の取り組み	11
2 - 3 - 2 NGO の取り組み	12
2 - 4 遊離するファシリテーター	13
2 - 4 - 1 対 住民	13
2 - 4 - 2 対 他の開発ワーカー	15
2 - 4 - 3 対 現地行政	16
2 - 5 ファシリテーターにまつわる課題の整理	16
2 - 5 - 1 ファシリテーターの場合	17
2 - 5 - 2 各種普及員等の場合	18
2 - 5 - 3 まとめ	18
3. 農業普及におけるファシリテーター	20
3 - 1 農業分野における普及手法の変遷	20
3 - 1 - 1 技術伝達型普及から助言指導型へ	20
3 - 1 - 2 ファシリテーション型普及手法の導入	21
3 - 2 パラダイムシフトを可能にした日本側のレディネス	22
3 - 3 日本におけるファシリテーター - の登場	24
3 - 4 「上からの」生活改善	25
4. 生活改良普及員の登場	27
4 - 1 生活改善普及事業の特徴	27
4 - 2 生活改良普及員	28
4 - 3 専門技術員	30
4 - 4 「普及内容」と「普及方法」.....	32
4 - 5 初期 10 年間の歩み	34

4 - 6	1960 年代の活動	35
4 - 7	「生産」と「生活」の関係	37
5	生活改良普及員の「生活改善技術」.....	39
5 - 1	普及内容としての「生活改善技術」.....	39
5 - 2	生活改善技術の開発	40
5 - 3	分野別生活改善技術	40
5 - 4	生活改善技術事例：パン食の導入	42
5 - 5	生活改善技術の特徴	43
5 - 5 - 1	総合性・網羅性	43
5 - 5 - 2	柔軟性・応用性	44
5 - 5 - 3	実利主義	45
5 - 5 - 4	「自分らしさ」を出す	45
6	生活改良普及員が用いる「普及方法」.....	51
6 - 1	グループ育成	51
6 - 1 - 1	生活改善におけるグループアプローチの意義	51
6 - 1 - 2	普及活動（グループ育成）の4段階	52
6 - 1 - 3	普及活動の留意点	54
6 - 1 - 4	普及員の態度の変化	59
6 - 2	課題解決	60
6 - 3	事例に見るグループ育成プロセスと普及技術	62
6 - 4	生活改善技術、課題解決支援、グループ育成の連関	64
7	生活改良普及員の「支援体制」.....	67
7 - 1	「公僕」性の活用	67
7 - 1 - 1	国家資格と公務員	67
7 - 1 - 2	「公僕」性	68
7 - 1 - 3	活動の持続性と連続性	69
7 - 2	「生活改善」啓蒙のための取り組み	71
7 - 2 - 1	改良かまど普及にみる生活改善課長の戦略	71
7 - 2 - 2	県庁上層部への啓蒙活動	72
7 - 2 - 3	現場からのフィードバック体制	73
7 - 3	研修体制	74
7 - 3 - 1	第一回生活改良普及員ブロック研修会の経験	74
7 - 3 - 2	ネットワーク形成型研修	75
8	「生改型」ファシリテーターの特徴.....	78
8 - 1	「生活改善技術」：気づきを遊離させない	78
8 - 2	「普及方法」：気づいた人を遊離させない	79
8 - 3	「支援体制」：気づいた結果を遊離させない	80

8 - 4	まとめ	81
9 .	農村開発援助へのインプリケーション	82
9 - 1	現地のファシリテーターを活用する場合	82
9 - 1 - 1	生改とファシリテーターの相違	82
9 - 1 - 2	生活改善技術	84
9 - 1 - 3	普及方法	85
9 - 2	各種普及員等を活用する場合	86
9 - 2 - 1	生改と各種普及員等の相違：「技術」の扱い	87
9 - 2 - 2	普及方法	87
9 - 3	ファシリテーターにまつわる支援体制	88
9 - 3 - 1	ファシリテーターに対する支援体制	88
9 - 3 - 2	住民活動の支援・フォローアップ体制	90
9 - 4	開発援助プロジェクトへの応用可能性	91
9 - 4 - 1	案件形成調査等への応用	92
9 - 4 - 2	プロセス重視のプロジェクトスキームへの応用	93

参考文献	94
資料 1 協同農業普及事業組織図	101
資料 2 生活関係 改良普及員および専門技術員数の推移	102
資料 3 「よりよい農家生活への当面目標」	103
資料 4 第 6 章 3 節補足資料	107
資料 5 「農村生活改善に関する参加型研修コース 実施要領（案）」	111
資料 6 「村落型青年海外協力隊隊員候補生に対する技術補完研修（案）」	132

図目次

図要 - 1 「生活改善普及型農村開発アプローチ」の開発援助プロジェクトへの応用	v
図 4 - 1 生活改善概念図	28
図 4 - 2 専門技術員の職務分化とその位置づけ	33
図 4 - 3 生活改善普及事業初期 10 年間の生活改善実行グループによる改善内容	36
図 5 - 1 生活改善技術開発の流れと生改・専技・関係機関との連携関係図	41
図 6 - 1 回円運動と円運動	64
図 6 - 2 徳島県 S 部落の生活改善プロセスの分析	65
図 8 - 1 「生改型」ファシリテーターのアプローチ	80
図 9 - 1 「生活改善普及型農村開発アプローチ」の開発援助プロジェクトへの応用	92

表目次

表 1 - 1 フィールドワーク調査実施概要	5
------------------------	---

表 2 - 1	参加型の言葉の定義と理念との関係	9
表 2 - 2	ファシリテーター役を担う要員の特徴比較	17
表 3 - 1	農業普及手法類型	21
表 4 - 1	生活改良普及員の機能と活動内容	30
表 4 - 2	生活関係の普及指導における担当部門の基本	31
表 4 - 3	生活改善普及事業初期 10 年間の主な活動第 10 位と女性役割	35
表 5 - 1	生活技術の変遷【衣（被服）】	47
表 5 - 2	生活技術の変遷【食（食物）】	48
表 5 - 3	生活技術の変遷【住（居住環境）】	49
表 5 - 4	生活技術の変遷【家庭管理（生活経営）】	50
表 6 - 1	普及活動の諸段階とグループの成長に応じた育成方法	55
表 6 - 2	主題を取り上げる時に考慮したいこと	57
表 6 - 3	モデル部落と濃密指導部落の比較	58
表 6 - 4	課題解決のプロセスと普及員の働きかけ	61
表 7 - 1	生活改良普及員研修体系	77
表 9 - 1	生活改良普及員とファシリテーターの特徴比較	83
表 9 - 2	生活改良普及員と各種普及員等の特徴比較	87

Box 目次

Box4 - 1	昭和 20 年代の農村女性の声なき声	27
----------	--------------------------	----

略語・日本語訳表

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
GHQ: General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers	連合国軍最高司令官総司令部
GP: Group Promoter	グループプロモーター
JICA: Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JOCV: Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JVC: Japan International Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
NGO: Non-Governmental Organization	非政府組織
ODA: Official Development Assistance	政府開発援助
PLA: Participatory Learning and Action	参加型開発実践学習
PPP: People's Participation Programme	住民参加プログラム
PRA: Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査
RRA: Rapid Rural Appraisal	簡易農村調査
T&V SYSTEM: Training and Visit System	トレーニング&ビジットシステム
TOT: Transfer of Technology	技術移転

略語一覧

生改	生活改良普及員
専技	専門技術員
農改	農業改良普及員

要 約

1. 研究の目的と方法

本研究の目的は、戦後日本の農村部における生活改善普及事業および生活改良普及員の活動経験から、現在の途上国の農村開発への教訓を引き出し、「生活改善普及型農村開発アプローチ」の途上国への応用可能性を吟味し、これを実現させるための対応策を提案することにある。本報告では、現在の開発援助におけるファシリテーターの現状と課題を整理し、次に日本におけるファシリテーターとしての生活改良普及員（以下、生改）の活動内容および活動方法を分析して、「生改型」ファシリテーターの特徴を明らかにする。この結果を踏まえて、生改型ファシリテーターの要素を現在の途上国の農村開発にどのように活かせるかについて考察する。

なお、本研究では「ファシリテーター」を、「住民とじかに接しながら住民主体の開発プロセスを促進する開発ワーカー」と定義する。この定義によって、参加型開発手法を取り入れたワークショップ等の進行役、社会開発系の専門家 / NGO 関係者、専門技術を持たない開発ボランティア、フィールドワーカーや、農業 / 林業 / 漁業 / 保健 / 識字教育ほか、各種専門技術を持った普及員、フィールドオフィサー等幅広い範囲の人々を考察の対象に含むことになる。また、開発援助を受ける当該国の人も、日本人を含め開発援助に携わる当該国外の人も「ファシリテーター」というカテゴリーに含めることができると考える。

2. 開発現場におけるファシリテーターの現状と課題

現在開発援助プロジェクトの実施現場で活躍するファシリテーターの多くは、ワークショップや調査等の限定的かつ人工的な場において、住民側のリアリティを引き出すことに貢献している。現状ではマッピングやランキングに代表される参加型ツールを駆使してワークショップ等の司会進行する「ワークショップ型」ファシリテーターが主で、そうしたファシリテーターは、ツール中心の限定的な活動に陥りやすく、活動や影響力の持続性に欠けるように思われる。このような場合には、ファシリテーターの活動は住民のエンパワメントをめざした態度変容を促すまでには、容易には至らないのが実情である。

開発現場のファシリテーターの状況を分析すると、以下のような理由で対象住民、他の開発ワーカー、そして政策環境からも遊離しがちであることが問題点として指摘できる。

ファシリテーターとは、参加型ツールを用いた調査やワークショップなどイベントの司会進行役といった一過性の関わりしか持たない存在として、住民に認識されている。時には、ファシリテーターの態度や行動の意図するところが住民から理解・支持されない。このため、ファシリテーターは対象住民から遊離してしまう。

ファシリテーションという専門性がわかりにくく、ファシリテーターの職務や地位等が確立されていないために、農村開発に携わる他の開発ワーカーから遊離してしまう。

ファシリテーターの活動が行政など現地の公的機関とのつながりをもたないために、ファシリテーターばかりでなく、そのプロジェクトやモデル地域が行政組織や政策環境から遊離してしまう。

このような問題意識に立てば、解決されるべき課題は、ファシリテーターが対象住民、他の開発ワーカー、政策環境等から「遊離しないためにはどうすればよいのか」を解き明かすことにあると考えられる。

3. 生活改良普及員の特徴

第二次世界大戦後の日本は、GHQ による指導のもと、新しい農業普及制度（1948 年）の導入とともに普及実践のパラダイムシフトに取り組んだ。戦中までのトップダウン型アプローチにおいては農業技術の消極的な受け手であった農民を、「考える（主体性のある）農民」として育成し、ボトムアップ型普及への転換を図ることが新制度の理念とされた。生改は「農家生活の向上」と「考える農民の育成」という二つの目標を掲げ、農村女性を対象に活動する新規職種として誕生した。初期の生改たちは現場活動の試行錯誤の積み上げから、「農家生活の向上」のための専門性を築き、「考える農民育成」のための手法を確立し、生改という職業とその支援体制を徐々に整備していった。このような実績から生改の効果的かつ半世紀を超える持続的な活動が評価されるに至っている。

ファシリテーターとしての生改の特徴は、以下の 3 点にあると考えられる。

生改は人々の気づきを促すだけでなく、衣食住、家庭管理といった農家生活全般に関わる問題に対し、何らかの形で対処できる即戦力的な「生活改善技術」を持っていることによって、人々の気づきを遊離させずに、改善へと導くことができる。

気づいた人が周囲から遊離しないように、組織を育て（「グループ育成」）、改善意欲を持続させ（「課題解決」）、個々の生活改善から社会活動へと発展させる「普及方法」を採用している。

生改自身が行政組織や技術支援等の「支援体制」に取り込まれているために、行政システムや地方自治体のなかで遊離しない。また気づいた結果、つまり気づきから展開された住民の活動が、地域および現地行政から遊離してしまわないように、住民活動の「支援体制」が構築された。

この三つの特徴があったからこそ、生改は住民、他の関連職従事者、行政等から遊離することなく地に根を張った活動が展開でき、「わが家の生活の改善」というミクロな草の根レベルの活動から出発して、地域全体をマクロに取り込んだ農村開発へと発展させることが可能であったといえよう。

4. 開発援助へのインプリケーション

では、「生改型ファシリテーター」を特徴づける「生活改善技術」、「普及方法」、「支援体制」の三要素はどのように開発援助に活かせるだろうか。

(1) 生活改善技術：気づきを遊離させない

生改が拠りどころとする「生活改善技術」は、住民の現状問題への「気づき」をきっかけとして、問題の解決まで導くための手段である。「わが家の生活を改善する」技術は、住民に即効

的な実利を与え、自主的活動が継続する効果をもたらす。生改は「住民の実生活」を活動の場とし、住民側に入り込み、中長期的な活動を展開した。

いっぽう住民のリアリティを引き出すための「ワークショップ型」ファシリテーターの技術は、ファシリテーター側に実利を生み出すが、住民にとっての利はあまり明確ではないため、住民の活動意欲はなかなか育たず継続しにくい。またファシリテーターの活動の場が限定的、人工的、単発的であったり、活動内容が特定のセクターにあらかじめ限定されたりしていれば、住民の多様な気づきに対応できずに、住民の気づきを遊離させてしまう可能性がある。

現地に適した生活改善技術の開発

生活全般を網羅する生活改善技術を現地の状況に応じて開発することは、ファシリテーターのエントリーポイントを多様化する効果がある。また住民のさまざまな気づきにも柔軟に対応できるため、人々の参画を可能にするだろう。そこで、現地の実情に即した、生活を「改善」するための応用的な技術を、現地の大学や研究機関等の家政学、社会学関係者や農村開発に従事する開発ワーカーとともに開発する活動を織り込んではどうだろうか。

(2) 普及方法：気づいた人を遊離させない

生改は気づいた人が周囲から遊離しないように「普及方法」に則った活動を展開した。その「普及方法」とは住民の主体的な「課題解決」を支援し、「グループ育成」を促すことであった。生活を客観的に見つめ、段階ごとに「課題を解決」する手法により住民の改善意欲を持続させることができ、そして同時に、住民が協力して課題解決に取り組む同志を「グループ」として育てることによって、将来的にグループが独り立ちして開発プロセスを発展させていくことができるようになるのである。

エンパワメント手法としての「普及方法」の応用

生改の普及方法は、住民のエンパワメント発現までの筋道およびファシリテーター側の働きかけ方の手順を示すものとして応用可能性がある。単発的、限定的なファシリテーターの活動方法から、いかに連続性を持って中長期的に住民の主体形成に働きかけるかが、現状のファシリテーターの課題だと思われる。個々の「課題解決」により短期的改善意欲を継続させながら、「グループ育成」に長期的に取り組む「普及方法」は、エンパワメント手法の一例としてファシリテーターの参考になるだろう。

開発プロセスを促進するための「手段」としての「技術」の有効活用

技術指導的なアプローチでは、技術や指導者への住民の依存度を高めやすく、自ら創意工夫し生活を改善しようとする自主自立性は育ちにくい。ファシリテーターにとって、個々の技術を指導することは開発プロセスを促進するための手段であり、目的ではないはずである。技術指導に陥りがちなファシリテーターにとっては、技術をファシリテーションの手段として用いる「普及方法」を身につけることによって、住民の主体性を涵養する活動へと転換できる可能性がある。

(3) 支援体制：気づいた結果を遊離させない

生改は公務員という立場上、安定した雇用と住民からのある程度の信頼が確保されていた。このために短期的には成果のにくい活動であっても、長期的な視野に立って取り組むことができた。また、生改の研修体系は充実しており、恒常的に技術向上が支援され、関係者との垂直的・水平的ネットワークの構築に役立った。さまざまなイベントやコンクールなどの機会を利用し、地域や行政へのフィードバック、啓蒙、広報に生改は尽力した。活動地域における他セクターの専門家との現場レベルの協働や、共同事業にも積極的に取り組んだ。これらは生活改善グループおよび生改自身が、地域や行政、他の専門家から遊離しないための工夫でもあった。

ファシリテーターに対する支援体制整備

ファシリテーターの専門性や地位、所属、給与体系等の支援体制が整備されなければ、ファシリテーターは孤立してしまい、さらにその活動効果も制限されざるを得ないだろう。ファシリテーターが遊離しないためには、研修体系の充実を含んだ恒常的な技術向上支援、現場活動のバックアップ体制の制度化、ネットワーク支援、プロセス重視の評価方法の導入、意欲向上支援、現場活動の政策へのフィードバック体制整備などが必要であろう。ファシリテーターの恒常的雇用をドナー側が提供することは困難であるが、農村開発に従事する各種フィールドワーカーがセクターや所属先を越えて利用できる「ファシリテーターサポートセンター」のようなものを、外部者の支援によって設立することは、ファシリテーターの支援体制構築の一助となるのではないだろうか。

住民活動の支援体制整備

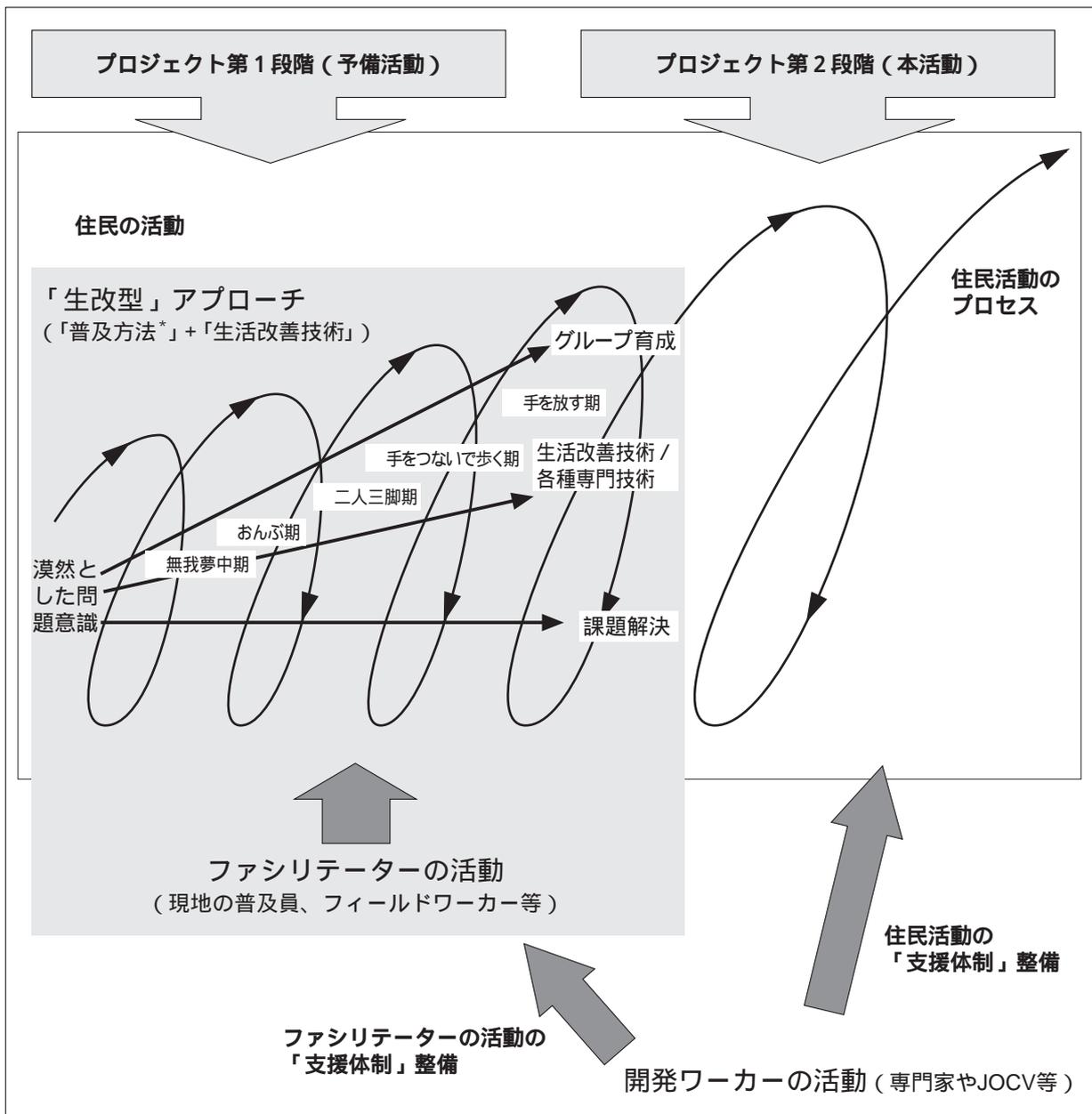
ファシリテーターに対する支援体制と並び、ファシリテーター退任後の住民活動を支援する体制の整備も肝要である。住民の開発行為を持続させるためには、プロジェクト終了後にどのような体制や制度を残せるかが鍵となる。ファシリテーターのフェードアウト手法と、プロジェクトやモデル地域がドナー撤退後に遊離しないための配慮、つまり撤退後の環境整備を踏まえた撤退戦略を計画段階から練りこむことが必要であろう。現地側の組織体制の強化、資金源の確保、制度的な持続性確保のためのシステム構築、そのシステムを維持運営していくための人材の確保と育成などが検討課題として挙げられる。たとえばNGOがファシリテーターを育成し、コミュニティレベルの住民活動を支援するのであれば、ODAはこうして育成されたファシリテーターや住民活動を行政システムのなかに位置づけていくための制度作りに努力を傾けることも意義があるのではないだろうか。

(4) 開発援助プロジェクトへの応用可能性

以上の考察を踏まえ本稿では、「生活改善技術」と「普及方法」をもって住民主体の開発プロセスを促進する手法を、「生改型」アプローチと定義する。さらには農村開発に従事するファシリテーターが、「生改型」アプローチに基づいて活動できるための「支援体制」、およびファシリテーター撤退後の住民活動の「支援体制」を整備することを、「生活改善普及型農村開発アプローチ」として提案できると思われる。

「生改型」アプローチを採用したファシリテーターの、開発援助プロジェクトへの導入方法を図要 - 1 にイメージ化した。「生活改善普及型農村開発アプローチ」の JICA のプロジェクトスキームへの応用可能性としては、企画調査やセクター別プロジェクト立案前の事前調査の段階、開発調査、提案型案件形成調査等のスキームに用いることが考えられる。また「参加型農村開発」や「貧困削減」、「復興支援」等、特定の技術的セクターに捉われない、到達目標に柔軟性があるプロセス重視のスキームにおいて、技術開発と人間開発の両方をバランスよく追求する「生改型」ファシリテーターの活動可能性が高いものと考えられる。

図要 - 1 「生活改善普及型農村開発アプローチ」の開発援助プロジェクトへの応用



* 「普及方法」には「グループ育成」と「課題解決」が含まれる。

出所：筆者作成

謝 辞

多くの方々のご指導とご協力によって、ここに本研究を遂行することができました。

本稿の執筆にあたり、「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会関係の諸氏から並々ならぬご支援を賜りました。検討会活動を通じて筆者が得たものは計り知れませんが、その一部を本研究に反映させていただきました。特に座長のアジア経済研究所開発研究センター主任研究員佐藤寛氏には、日頃のご指導とともに、本稿執筆中は、テーマへの思い入れが先行してしまう筆者に客観的に分析し考察するための示唆をいただきました。農林水産省農林水産政策研究所政策研究調整官水野正己氏は、農村生活研究やフィールド調査に取り組む姿勢をはじめ、幅広くご教示くださいました。また社団法人農山漁村女性・生活活動支援協会参与堀家欣子氏には、生活改善普及事業発足時からの非常に貴重な情報や資料を提供していただきました。

調査に快く応じてくださいました全国の生活改善関係者、並びに国際協力の第一線で活躍する皆様、の、赤裸な体験談や的確なアドバイスがなければ本稿をまとめることはできませんでした。改めて謝意を表します。

本研究の機会を与えてくださり、大変お世話になりました国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループとその関係者の方々に厚くお礼申し上げます。

本稿で残された課題については、今後さらなる分析を深めていく所存ですので、これからもご指導ご鞭撻をいただければ幸いです。

私事ながら最後に、筆者が本研究に取り組むことを誰よりも喜び、完成を楽しみにしていた父に、心からの感謝をこめて本稿を捧げたいと思います。

2004年3月吉日

太田美帆