

第2回 誰でもわかるみんなの学校プロジェクトのモデル解説 ～補助金有効活用モデルその① コミュニティオーディット～

この稿では、みんなの学校にはいろいろなモデルがあるが、区別がつかないし、内容もわからない。という声に答えるべく、みんなの学校のモデルを説明しています。興味のある方は是非一読ください。第2回目は、補助金有効活用モデルその①です。補助金有効活用モデルは、学校補助金を良好に管理し、有効に使用し目的に沿った結果を出すことを目標にして開発されました。それは、住民を初めとした学校関係者に対する2種類の能力強化研修からなっており、今回は、その一つ目の学校補助金を良好に管理するための能力強化研修の内容、コミュニティオーディットについてご説明します。

前回のおさらい

今回の解説をする前に、前回のおさらいをしたいと思います。補助金有効活用モデルは、みんなの学校プロジェクトの基本モデルを学校委員会活性化のための「ミニマムパッケージ」の応用ですので、もう一度、このモデルのベースとなっているミニマムパッケージが導入された学校の状態をまとめてみます。それは、学校に係る情報共有が学校と住民の間で定期的にあり、住民参加の結果ともいえる活動が確実に実施され、結果を出し、計画の結果は、関係者に共有され、その結果を評価した上で、新しい計画ができるというサイクルが繰り返されるという状態です。

コミュニティオーディット開発のきっかけ

コミュニティオーディット開発のきっかけは、ニジェールでの2005年に実施された学校補助金供与の実態を見たことです。その当時、プロジェクトの対400校程度対象校に、ミニマムパッケージを導入していました。その対象校では、上記で述べたミニマムパッケージの成果があり、学校と住民との信頼関係が構築されている状態でした。そんな時、教育省による学校補助金の計画が発表され、プロジェクト対象校の何割かに補助金が供与されることになったのです。プロジェクトとしては、住民の努力により学校環境は改善しつつありましたが、住民動員には限りがあることを痛感していたので、補助金供与は住民の努力を後押しとなると期待しました。

ところが、補助金が供与されて実際に、対象校で起こったことは、一部の校長や学校運営委員会委員による補助金の不正使用あるいは横領でした。これらの不正行為により、学校運営委員会と学校、住民間の信頼関係は崩壊し、ひどい場合は、学校運営委員会が再起不能に陥りました。ミニマムパッケージの導入により情報共有が行われ、運営に透明性が確保されているはずの対象校で、どうしてこのような不正が起こるのか、プロジェクトアプローチの妥当性に関する非常に深刻な問題提起となりました。この問題の本質を知るために、プロジェクトは独自の調査を行いました。調査の結果、問題の本質は、校長や委員長などによる補助金についての情報の独占だということがわかりました。この情報の独占こそ、不正を生む温床だったのです。

機能する学校運営委員会であれば、学校活動計画の内容や活動の策定進捗結果は自動的に住民総会で共有されます。したがって補助金の情報も、住民総会で、共有されるはずだと考えたのが、間違いでした。利権や金銭が絡む情報が特定の個人に、独占的に与えられた場合、その情報を自主的に公開するかどうかは、俗人的な資質によります。というより不正はしないまでも、情報は公開しない方が普通だと言えます。情報の個人及び少数による独占とその独占の結果に

よる不正をいかに防ぐかを、プロジェクトでは考え続けました。その結果、すべての情報をすべての関係者に公開し、「衆人監視」のプレッシャーによって不正を防ぐコミュニティオーディットという方法論にたどりつきました。

「不正を未然に防ぐ」方法、コミュニティオーディット

2005年の供与の時には、補助金供与の条件は、学校運営委員会が存在することと、各学校が銀行口座を開くことでした。この条件だけで、なんの研修や情報共有もなく、補助金が供与されたのですから、不正が起こる可能性は初めから高かったのです。ニジェールのこのケースは、最悪かもしれませんが、その当時、補助金の良好な管理のため取られていた措置は、会計担当者への財務研修、監査役員の指名、外部監査の実施ぐらいでした。これらの措置で、「不正を発見」できるかもしれませんが、「不正を未然に防ぐ」ことはできません。なにか方法はないだろうかと探していた時に見つけたのが、Social Auditの考え方でした。Social Auditとは、つまりAuditされる事柄に関する情報を、ほとんどの関係者が予め知っていることによって、Auditされる側が「衆人監視されている」というプレッシャーを受け、不正が未然に防げるという考え方です。この考え方をニジェールの村に適用したのが、コミュニティオーディットです。この手法の特徴は、補助金受領前に、補助金の受領から、使用、報告のプロセスすべてを、住民総会で予め伝えることです。この情報共有により、住民が補助金に関する運用管理のすべてを知っている状態を作りだしました。この手法の導入により、不正はなくなり、会計の手続のミスも減り、証票書類も適切に集まり、良好な補助金管理が可能になりました。もちろん、非識字率の高いニジェールの村民へ複雑な会計プロセスを正しく伝達することは困難が伴いますが、知識の伝達（能力強化）には、みんなの学校がこれまで培ってきたアクター自身が演じるシチュエーションシミュレーションという手法を使い成功しました。

コミュニティオーディットの汎用性

前回、普遍性のあるモデルについて、「普遍的ニーズに対し、すでにその効果が証明されている原則を適用、具体化している」という風に定義しました。この定義に沿えば、良好なりソース管理は、普遍的ニーズですし、Social auditというすでに証明されている考え方です。この考えを適用、実証し、成果を挙げているので、コミュニティオーディットは普遍性のあるモデルだと言えます。2016年現在、このモデルはGPE（教育のためのグローバルパートナーシップ）資金による世界銀行管理の「質の教育支援プロジェクト」で1000校に普及されており、まさに、今、このモデルの普遍性が検証されるところです。

チーフアドバイザー 原

今回は、補助金有効活用モデルその②～補助金で学習の質を改善する計画方法を解説します。

i 学校補助金は、その目的、用途、一校当たりの金額の決め方、学校までの供与ルート等によってさまざまなタイプに分かれます。ひとまとめにして説明することはできません。そのため、補助金有効活用モデルを説明する前に、この稿で言及している学校補助金、あるいは交付金の定義を明確にする必要があると思います。この稿で、補助金もしくは学校補助金と言った場合、西アフリカで、多く実施されているが学校に直接供与されるタイプの補助金だと考えてください。