

第3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②～補助金で学習の質を改善する計画方法～

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3回目は、補助金有効活用モデルその②です。補助金有効活用モデルは、住民を初めとした学校関係者に対する2種類の能力強化から構成されています。この能力強化のうち、今回は学校補助金を有効に使い、学習の質を改善するための計画方法についてご説明したいと思います。今回は、少し複雑で長めの説明ですが、最後までお付き合いください。

前回のおさらい

今回の解説をする前に、「補助金有効活用モデルのその①」をおさらいしたいと思います。前回説明したコミュニティオーディット(住民監査)は、学校補助金についてのすべての情報をすべての関係者に公開することにより、補助金の管理を「衆人監視」の状態にし、不正を未然防ぐことを可能性にしたモデルでした。実際このモデルの導入により、不正はなくなり、会計のミスも減り、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。しかし、補助金が良好に管理されても、補助金の供与の目的が学習の質の改善だった場合、その目的が達成されるとは限りません。どうすれば、補助金が質の向上に有効に作用するのか。この課題に取り組んだのが、今回説明する「補助金と住民参加で学習の質を改善する計画方法」なのです。

質の改善計画モデル策定のきっかけ

この計画方法について考え始めたきっかけは2つあります。ひとつは、みんなの学校プロジェクトで最初に導入した活動計画策定方法が、質の改善にあまり効果がでないことに気づいたのです。この計画手法は、学校の現状分析を校長や教員だけでなく住民と一緒に行うということに重点を置いた手法でした。結果として分析後選ばれ実施された活動は、住民が学校の改善ニーズとして重要だと認識していたものでした。アクセスでは、仮設教室の建設や机椅子の修理、就学促進啓発など、質改善では、教科書、文房具の購買や教員支援、受験生への補習支援等が活動として選ばれ実施されていました。アクセスでは仮設教室建設が、入学率の向上に結び付き、誰の目にも明らかな結果を出していました。一方、質の改善に係る活動は、数多く実施され、住民の改善ニーズが高いことがわかりましたが、顕著な結果がでないことがわかったのです。どうして結果がでないのだろうと首をかしげました。

もう一つのきっかけは、セネガルに出張した時に、「学校プロジェクト」¹の現場を見て、関係者の話を聞いたことでした。私が訪ねた学校では、学校プロジェクトで供与された予算のほとんどを使って図書室を作っていました。同行した視学官に聞いたところ、彼の担当の学校プロジェクトのすべてで図書室建設が計画され、実施されたと言っていました。理由は、学校プロジェクトでは補助金を一定期間に使いきる必要があり、計画策定、見積、支払等非常に手間がかかるので、視学官として、彼が担当校に対して、金額に見合って、効果がでそうな活動として、図書室建設をアドバイスしたからだ、胸を張っていました。その話を聞きながら、「読み書きがあまりできない生徒に沢山のお金をかけて図書室を作って効果があるのか？」と思いました。

¹当時学校プロジェクトは広くセネガルやニジェールなど西アフリカで行われていた学校補助金の形態です。学校側が教育の質の改善を目的としたプロジェクト(計画)を作り、その計画を教育省が検証した上で、ファイナンスします。一つのプロジェクト当たりの予算が大きいのが特徴でした。

この二つのきっかけで、教育の質に焦点を当てた活動計画策定方法について、具体的に考えるようになりました。

教育の質を改善するのが計画策定の目的であれば、当然、その学校の教育の質のレベルを知り、問題を分析して、課題を抽出し、その課題に対し、有効な活動を特定し、計画するというプロセスが必要です。みんなの学校当初の活動計画手法では、このプロセスは明確ではなく、質の改善に効果がでなかったのです。セネガルの学校プロジェクトの場合は、マニュアルには、各学校の卒業試験合格率や退学率、修了率など内部効率や質を示すいくつかの指標を示し、その指標をもとに活動を探するという方法が書かれていました。論理的に見えますが、この方法では、各学校の教育の質を保証するさまざまな条件や要素を分析することができず、学校が個別の質の問題を直接解決する現実的な活動は見つけれません。

質の改善に結果がでる計画方法の内容

こんなことから、プロジェクトでは、教育の質を保証する要素を規定し、要素毎に、それぞれの学校の状況を分析して、その学校で、教育の質を保証するのに欠けていたり、不足していたりするものを見つけ、不足や欠如の部分を補い、埋める活動を探していくという方法²を基本に据えることにしたのです。そして教育の質を規定する要素として、学習時間（生徒）、学習環境（教科書）、教授の質（教員）を選択しました。この要素から、分析していくと、多くの学校で、新学期の遅れや、教員の欠席などで、学習時間は足りず、学習環境も悪く教科書も不足していて、教員の質も十分ではないことがわかりました。この分析方法により、それぞれの学校で質の問題を解決できる適切な活動を見つけ、それを実施すれば、必ず質は改善することができます。その意味で画期的でしたが、住民レベルでできないこともあります。そこで、プロジェクトが予め住民がそれぞれの要素でできる活動を特定しておいて、それらの活動を学校の活動計画策定時に参考にしてもらうことにしました。こうして出来上がったのが、現在のみみんなの学校の「質に焦点を当てた活動計画」策定手法です。いまでは、二ジェールすべての学校に普及されています。この手法のおかげで、例えば、二ジェールの小学校は、先生の欠席や始業の遅れにより失った数百時間の学習時間を学校運営委員会が支援した補習のおかげで年間平均170時間ほど、回復したという素晴らしい結果を残しています。しかし、補習以外、補助教材の購入など、お金のかかる活動はあまり実施されていません。そのため、質の改善は限定的でした。そこで住民には支援できない活動を補助金で補ったらと考え始めたのが、「補助金と住民参加で学習の質を改善する活動計画方法」となりました。つまり、この計画方法は、もともとみんなの学校の計画策定方法をベースとして、住民の支援による活動と補助金による活動を組み合わせることにより、質の改善へのシナジーを目指したものでした。

汎用性はあるのか

前回、ミニマムパッケージの汎用性を検討した際にこのような分析をしました。「普遍的モデルは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化した改善策をもつ」こ

² この分析方法で、セネガルの学校プロジェクトの例を考えると、図書室の建設は学習環境（教科書）の要素の範囲ですが、この要素内の何が欠けているが分析していないので、この活動が学校が抱えている問題の改善策になっていない場合も考えられます。仮に、それが適切な解決だったとしても、それらの学校の学習時間や教授の質は十分なのでしょうか。対策に対応する改善策が実施されるのでしょうか。こう考えてみると、補助金の効果的な使い方という観点から、図書室建設より、もっと、ニーズや緊急性が高く、効率的な活動があったという可能性が高いと想定できます。

れに対し、「補助金と住民参加で学習の質を改善する計画方法」はどうか。学習の質を改善するというのは、教育におけるすべての関係者にとっての普遍的なニーズです。そして、この計画の分析手法は、すでに多く検証され証明されている仮説に沿ったものです。また、採用される活動の一部は、生徒の学習時間が延びれば、学力が改善するといったこれもまたすでに検証された理論に沿ったものです。したがって、このモデルも普遍性が高いと言えます。

成果と限界

このモデルの成果は、JICA 研究所で行ったインパクト評価で科学的に検証されています。このインパクト評価は、補助金供与の効果測定を、まったく介入がない学校、補助金供与のみの学校、補助金の管理能力強化と補助金を利用した質改善有効活動の能力強化を受けた学校のグループに分けて行いました。調査の結果、能力強化したグループの学力が、能力強化を行っていないグループより、大きく改善していることが証明されました。この結果は、プロジェクトの仮説を証明しましたが、学力の向上は、期待するほどではありませんでした。もともと、算数やフランス語の実力がとても低い生徒が多いニジェールの教育現場です。もっと効率のいい方法がなければ、彼らの識字や計算能力を付けることはできません。

更なる挑戦

なぜ、質の焦点をおいた計画方法、さらに補助金を導入しても、期待したほど成果がでないか、プロジェクトでまた考えました。考えた結果、質を規定する 3 つの要素、学習時間（生徒）、学習環境（教科書）、教授の質（教員）の内、教授の質（教員）の要素の改善が出来ていないことが、その原因だとわかりました。それでは、どうすれば、この限界を超えることができるのか、ここから、みんなの学校の新しいモデル作りの挑戦が始まりました。

チーフアドバイザー 原