

# ネパールの自律的学校経営 (SBM) 支援の公平性効果 —地域と学校経営の二重の脆弱性に着目して—

田中 紳一郎

(国際協力機構 / 東京大学教育学研究科)

## 1. 教育開発における現代的な課題： 地方分権と公正性の両立

本稿は、ネパールを事例に、自律的学校経営 (SBM: School Based Management) 施策、および国際教育協力プロジェクトによる支援の公正性を検討し、国際教育協力の公正性の増進に資するプロジェクト設計への基礎的な示唆を導出することを目的とする。本稿がとりわけ関心を寄せるのは、プロジェクトはその支援対象に内在する脆弱層にどの程度裨益し支援対象内の格差縮減に貢献しえるのか、という点である。

「持続可能な開発目標 (SDGs)」は17領域の内4番目に教育を位置づけ、「すべての人が公平に受けられる質の高い教育の完全普及と、生涯にわたって学習できる機会の向上」を掲げている。また、教育行政の地方分権は世界的潮流であり、多くの国がSBM施策の一環として学校経営委員会 (SMC: School Management Committee) や学校改善計画 (SIP: School Improvement Plan) を導入し、国際教育協力の対象ともなってきた。地方分権化やSBMの展開と、格差是正、公正性の増進の両立が、2030年を見据えた地球規模での教育開発課題の一つとして位置付けられよう。しかし、OECD開発援助委員会 (DAC) が定める「ODAの5原則 (妥当性、効率性、有効性、インパクト、自立発展性)」では、「公正性」は5原則レベルでは明示されず、効率性や効果に比較すると看過されてきた感が否めない。

国際協力を通じ途上国の教育の公正性を

高めていくには、個別のプロジェクトによる公平性の改善効果の積み重ねを要しよう。プロジェクト単位での公平性効果は如何に描出できるか、そうした公正性と地方分権は両立し得るか、改めて国際教育協力プロジェクトの公平性を問い直すことが要請される。

## 2. 自律的学校経営 (SBM) と公正性の 基礎事項

### (1) 教育開発における公正

教育の平等に関して、ハウ (2004) は①形式論的解釈 (制度上の形式的障害の除去)、②補償論的解釈 (個々人の不利な状況の除去ないしは軽減)、及び③参加論的解釈 (教育に関する決定過程への参加) の3つの解釈類型を示している。また経済学では①水平的公正 (同様の対象に対する同様の扱い)、②垂直的公正 (異なる対象に対する、適切に異なる扱い) の2つの公正概念が存在する (Brown 2006; Woodら 2011)。途上国の教育を対象とする研究では、1980年代以降、「教育生産関数」が脚光を浴び、学校の立地環境や資源賦存状況を統制した上での効果因子追究に主眼をおく学校効果研究が一つの潮流をなしてきた。これら一連の研究では、統計的統制により格差が捨象され結果的に公正性への着眼が看過されてきたとされる (Scheerens 2000; Abadzi 2002; Boissiere 2004; Willms 2006; Lee et. al 2006)。中には脆弱層への言及もあるが「脆弱層への介入効果はその他グルー

プに比較し限定的で、課題である」というように、脆弱層への着眼は副次的である（例えば Van Der Werf, et. al 2004; Glewe et. al 2009）。また、脆弱層と富裕層の教育生産関数の線形（教育効果をもたらす因子）は類似するが、脆弱層の学習到達度が低いのは資源配分が公正的でないとする配分的公正の課題も指摘されている（Hanushek 1995; White 2004）。こうした効率性基準に立脚した施策は社会的公正を実現しえないと批判されてきたが、先進国（援助国）、途上国（被援助国）双方の説明責任要請の厳格化の中、効率性アプローチの重要性は否定されていない（廣里、林田 2006）。

## (2) 地方分権、SBM の公正性

地方分権が公正に与える影響については様々な見解が示されてきた。中でも、文脈を踏まえずに「青写真」を適用し、格差削減戦略を伴わない分権施策は、結果的に公正を損ね得る（ユネスコ 2009）という指摘は傾聴に値する。また、SBM は保護者や地域住民に多くの権限を委ねるが、このこと自体は広範囲にわたる社会的格差を解決するものではなく、むしろ非公正を拡大しかねないとする考え方も通説になりつつある。例えばネパールでは、学校経営委員には最低一名の低カースト出身者を選定することが義務付けられているが殆ど選ばれず、またオーストラリアやニュージーランドの、マイノリティーグループの学校経営委員が然るべき比率を占めておらず、代表性における非公正が指摘される（ユネスコ 2009; De Grauwe 2005）。また、英米の SBM と、バウチャー制や学校評価を組み合わせた施策では、貧困層の居住地区に立地する学校が不適格とされ、結果的に貧困層子弟の教育アクセスを阻害する不公正な帰結をもたらしたとされる（Angus 1993: 343; 新井 2013）。

## (3) ネパールの教育

ネパールを題材とした多くの先行研究がジェンダー、カーストによる格差に焦点を当てている。中期的にはジェンダーやカーストによる格差は縮減傾向にあるが、男子に比較して女子の、高位に比較して低位カーストの子どもは就学や卒業において不利で（Stash and Hannum 2001: 376）、こうした格差の在り様は多くの研究者の指摘するところである（畠: 2002, 2006; Bista 2004; 菅野 2008; 伊藤: 2009; 服部 2010）。

また、学校効果研究では、親と祖父の社会階層と識字が子どもの出席に関連する（Jamison and Lockheed, 1987）、社会階級（土地所有、識字、カースト、居住地）と生徒の出席に関係がある（Stash and Hannum 2001）等、生徒の出欠と SES（社会経済背景）の関連性が注目されている。一方、近年の研究成果には Pangen (2014) や Thapa (2013) が認められるが、学校因子と SES のどちらが優勢かは必ずしも明確でない。

ネパールの学校経営委員会を扱う先行研究もいくつか認められる。一般に SBM は、学校の意思決定に地域住民・保護者が関与し、上位下達の学校経営から、弾力的で透明性と説明責任を旨とするそれへと変容させんとするもので、ネパールの学校経営委員会（SMC）や学校改善計画（SIP）もこうした世界的潮流に与するものである（亀井 2004; Khaniya and Williams 2004）。同時にネパールの SBM は SMC の「政治化」が特徴で、時々の政権の覇権争い的手段として動員されてきた経緯がある（伊藤 2009; Carney and Bista 2009; Van Wessel and Van Hirtum 2013）。こうした SMC の「政治化」からすると、2000 年の教育法第 7 修正が、学校経営における SMC の地方教育行政機関に対する優越性が明示されたことは画期的であった（Carney and Bista 2009: 207-208）。公務員人事により保護された教員の立場は、SMC 導入に伴いこれに

従う従属的立場に変容したと捉えられ、教員と地域の相互理解を阻害する可能性もある。SMC を実装した学校では、関係者の当事者意識、責任意識、校長への信頼感が高い傾向があるが進級率や SLE (School Leaving Certification: 中等教育修了資格) 成績には他校との顕著な差は見られない (Full Bright Consultancy 2011)。しかし、総体としては、政府による施策は紙面上に留まり実装化は捗らず、制度の詳細化とその周知の必要性が指摘されている (Sharma 2008 ; Carney and Bista 2009 ; Full Bright Consultancy 2011)。

### 3. 本稿の課題

上述の通り、国際教育協力の公正性は、理念や目標レベルでは規範的に示されてきたが公正な教育実現に貢献すべきプロジェクトの公平性効果を中心課題とした先行研究は乏しい。また本稿が事例とするネパールの先行研究は、ジェンダーやカーストによる教育格差の様態を解明するものや、有効な単一的介入を追究する学校効果研究が主で、学校の脆弱性やその特徴を起点とした介入の公平性効果分析はほとんどなされていない。そこで本稿では、ネパールの SBM 政策の実装を支援するプロジェクトを題材に、支援による公平性効果に焦点をあて分析を試みる。具体的には、同国 SBM 政策の中核的施策である SIP への校長の効用感に着目して、以下の4つの問いを設定して検討する: 問1 ネパールの SBM 施策は的か; 問2 SBM 施策に対する支援は公平的吗; 問3 公正性リスクが潜在する「置き去り」校はどの程度存在するか; 問4 「置き去り校」にはどのような特徴があるか。

### 4. 調査の概要と方法

ある介入の公平性効果を測るには、階層

ごとの介入効果の違いを把握することが必要となる。本稿ではある介入の脆弱階層への裨益により、非脆弱層との格差縮減が認められる場合に、介入は公平的 (衡平的) 効果を有すると定義する。本稿が分析するのは、ネパールの SBM 施策支援に係る JICA の技術協力プロジェクト「小学校運営改善支援プロジェクトフェーズ2 (2013年～2016年)」が収集した質問票調査 (2014年5月～7月) である。同プロジェクトは、住民が参加する SMC による SIP の策定・実施を、全国75郡にて支援するものである。同モデルでは、学校関係者 (SMC 委員4名、PTA・保護者5名、教師2名、女性4名、生徒代表5名、若者2名、地域の NGO 等2名、村役場代表1名等の25名) を対象とした研修が、Resource Center レベルで教育事務所 (DEO) 勤務の「Resource Person (指導主事)」からファシリテーター研修を受けた各学校代表2名 (学校長、SMC 委員長) を講師役として各学校で実施される。

同プロジェクトでは全国展開に先駆け、ネパールの4地域 (東部、西部、中西部、極西部) から介入郡と統制郡を各1郡、計各4郡、合計8郡を選定し、介入効果を検証した。介入郡は、教育指標 (純就学率、進級率、留年率、中退率が全国平均から著しく乖離していないこと)、他ドナー支援状況、データ収集を妨げない交通アクセスと治安上の安全の観点から選定され、かつネパールの地理的特徴である北部山岳、中部丘陵、南部平原の各地域に分布するように調整されている。統制郡は介入郡に最も教育指標が類似する介入群の隣接郡が選定されている。各地域で選定された介入・統制郡では、それぞれ20校 (郡都に近い村、比較的遠隔地にある村から10校ずつ) が選定された。全体では、介入郡で80校、統制郡で80校、合計で160校が調査対象となっている。介入群では、2014年1月～4月に学校レベルでの介入、すなわち、上述の2日

間の研修が実施された。この研修は、良い学校像の描出、学校関連の諸指標（含む生徒の出欠）の検討、学校観察・点検、学校内外の財源・人的資源の把握、取り組む課題の設定、活動の優先順位設定、SIPの初稿策定等から構成され、全国で同様に展開された（国際開発センター 2014）。本稿は調査対象の内 160 名の校長（介入群 80 名、統制群 80 名）を対象とした 46 質問から構成される質問票（同年 5 月～7 月に収集）を集計・分析したものである<sup>1</sup>。

なお、同データに関しては次の点に注意を要する。第一に標本数の制約である。標本数は介入・統制合わせて 160 校と小規模なためこれを勘案し、平均や F 検定等簡易な集計方法を分析で採用する。第二は「脆弱レベル」の定義である。後述するように、本稿は学校地域の脆弱性を、校長への質問「多くの生徒が経済的困窮状態にある」への回答に拠っている。所得や非金銭的家計資源など客観的に計測可能な指標に基づくものではない。第三は「介入前」データの制約である。本集計で利用した質問票のデータは、介入後のデータ収集時に、「介入前」「介入後」の双方時点について尋ねたものである。「介入前」データは介入後の調査時点に一年遡った時点について尋ねたものである点に留意を要する。第四に、介入からデータ収集までの期間の時間的制約である。介入からデータ収集までは、上述の通り数か月程度の短期であり、校長が察知しえる変化が顕在化するには厳しい時間的制約がある。第五に無作為性の制約である。上述の通り本質問票調査の対象選定は、ネパールの地勢の特徴や教育指標の趨勢から著しく乖離せぬよう配慮しているが、プロジェクトの時間的資金的制約や治安上の安全確保の結果、往訪に途中泊を要さない、交通アクセスが比較的良好な地域が選定された。このため、社会経済状況がより劣悪な地域は分析対象外で、多様なネパールの地勢、

社会経済情勢を完全には反映しない可能性がある。

## 5. 集計結果

### (1) SBM 施策は公平のか（設問 1）、SBM 施策に対する支援は公平のか（設問 2）

他国同様、ネパールの SBM では、学校経営委員会（SMC）と同委員会が立案・実行する学校改善計画（SIP）がその施策の骨子をなす。学校に裁量が委ねられる中、学校関係者が SIP に効用感をもって SIP の立案・実施にあたることが不可欠で、中でも校長は SMC 委員や地域の参画を促しつつ、SIP 策定・実施過程を推進する責務を負う。従って校長の「SIP は実行するに値する」という実感は、SIP が形骸化せずに実益をもたらすのに不可欠であると考え、本稿では校長の SIP への効用感に焦点を当てた。同効用感は、校長への質問「1-39 SIP は生徒の退学抑止に効果的である」「1-40 SIP は未就学生徒の減少に効果的である」「1-50 SIP は生徒の学び改善に効果的である」への回答（リッカート尺度 1：強く反対、2：反対、3；どちらでもない、4：賛成、5：強く賛成）をスコア化して集計する。また、地域脆弱レベルは質問「多くの生徒が経済的困窮状態にある」への回答（同上のリッカート尺度）スコアを基に「脆弱地域（4 と 5）」「非脆弱地域（1～3）」の二分類を設定した。統制群、介入群において、脆弱地域の校長が高い SIP 効用感を示す場合には、それぞれネパールの SIP 施策、プロジェクト介入は「ひとまず」公平であると判断できる。集計結果を下図に示す。

図 1（左）によると、統制群では脆弱地域の校長の効用感がわずかながら低く、この限りではネパールの SIP 施策は公平であるとは言い難い。地方分権施策は、貧困層や脆弱層対策が伴わない場合に公正的な問題を惹起し得るが（ユネスコ 2008）、

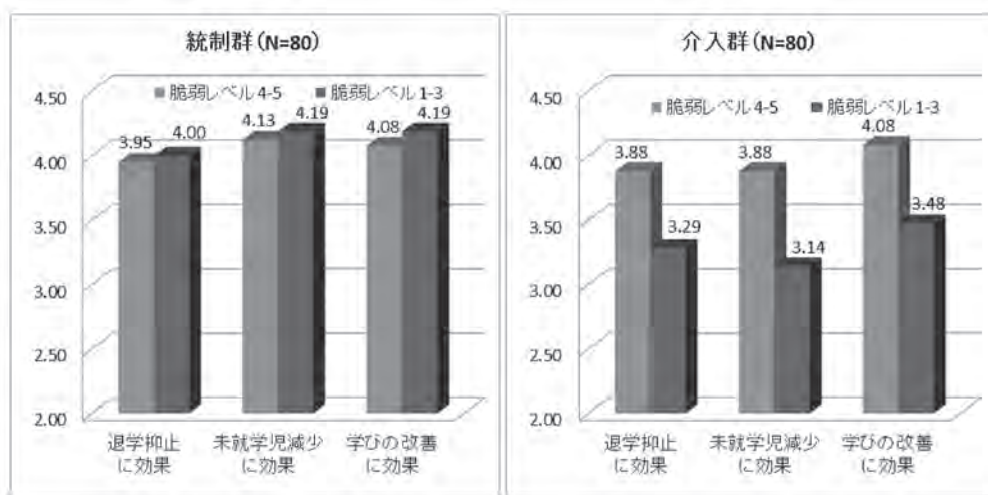


この集計結果は、ネパールのSBMはそうした一例であることを示す。法制度上の整備に留まるSBM施策（政策の実施）のみでは、ネパールの脆弱地域の学校長のSIP効用感は制約され、SIPの実装に非公平的効果を及ぼす可能性が存在する。対照的に、図1（右）は、介入群の脆弱地域の校長の効用感が高い傾向を示す。脆弱地域、非脆弱地域の間統計的な有意差は認められないが、「介入あり」の場合には脆弱地域の校長の高効用感が認められる点において、本介入はひとまず公平的であると言える。この二つの集計は、法制度整備と併せて、SMC委員に研修の機会が提供されると、介入前の非公平的な傾向が反転し得ること示している。なお、介入群は統制群に比較しスコア

が低い傾向が顕著である。紙面とデータの制約上、本稿では子細に検討できないが、介入を通じたSIP、SMCの理解深化を通じて、評価基準が厳格化したことなどが考えられる。但し、そうした影響を差し引いても、脆弱地域では非脆弱地域に比べて相対的には介入群の効用感が高くなっている。

## (2) 公正性リスクが潜在する「置き去り」校はどの程度存在するか？（設問3）

前節の集計では、脆弱・非脆弱地域毎に効用感の平均スコアを求めたが、本章では脆弱地域の学校がどの程度介入裨益から「置き去り」にされるかを検討する。具体的には、学校数を、脆弱レベル（1-5）と効用感（1-5）によりクロス集計した。脆弱レベルは上の



(出所) 筆者作成

図1：校長のSIP効用感（統制群、事後、脆弱レベル別）

表1：校長のSIP効用感（平均値）、介入群と統制群、脆弱レベルごと

脆弱レベル	校長数 (総数 80)		退学抑止 (Q. 1-39)		未就学児減少 (Q. 1-40)		学び改善 (Q. 1-41)	
	介入	統制	介入	統制	介入	統制	介入	統制
脆弱 (4-5)	59	64	3.88	3.95	3.88	4.13	4.08	4.08
非脆弱 (1-3)	21	16	3.29	4.00	3.14	4.19	3.48	4.19

(出所) 筆者作成

集計と同様、脆弱地域（4と5）、非脆弱地域（1-3）に、効用感は、高効用感（効用感4以上）、低効用感（効用感4未満）に分類し、「脆弱地域・低効用感」の学校を「置き去り」校、「脆弱地域・高効用感」の学校を「裨益校」と位置付け集計した（表2、表3）。

介入群総数（N=80）の内、脆弱地域の学校は59校存在し、内「置き去り校」は20校、裨益校は39校存在する。本分類は効用感の最頻値レベル（効用感スコア4）以上を便益享受グループに含めており、「置き去り」数は相対的に少なくなるはずだが、20校は総数の1/4（20/80）、脆弱地域の約3割（20/59）にあたり相当数の学校が

裨益から置き去りにされていることがわかる。また統制群では、「置き去り」校に該当するのは21校で、介入群と同等である。この限りにおいては、介入群の統制群に対する優位性は認められず、本介入にとってはこの「置き去り」校の最小化が課題であると指摘できよう。本ケースの標本数は小規模で、かつ介入前後での効用感の変化は確認できないため慎重な判断を要しようが、介入対象全体の約2割、また脆弱地域の約3割の校長が裨益から「置き去り」にされる可能性は看過するにはリスクが高い。国際教育協力の実務においては、この「2割」「3割」という数値を一つの目安に、積極的

表2：効用感と脆弱レベルによるクロス集計（学校数）

効用感スコア 脆弱レベル	←低 介入群 高→						←低 統制群 高→					合計
	1=<	2=<	3=<	4=<	5	合計	1=<	2=<	3=<	4=<	5	
(低い) 1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
2	0	1	0	3	0	4	0	0	1	6	0	7
3	1	1	11	2	1	16	0	0	2	7	0	9
4	0	4	11	22	5	42	0	0	13	28	9	50
(高い) 5	0	1	4	6	6	17	0	0	8	5	1	14
合計	1	7	26	34	12	80	0	0	24	46	10	80

(出所) 筆者作成

表3：「置き去り」校と裨益校（太字）

	介入群			統制群		
	低効用感 (4未満)	高効用感 (4以上)	合計	低効用感 (4未満)	高効用感 (4以上)	合計
非脆弱地域 (脆弱レベル 1-3)	14 (66.7%)	7 (33.3%)	21 (100%)	3 (18.8%)	13 (81.2%)	16 (100%)
脆弱地域 (脆弱レベル 4-5)	<b>20</b> (33.9%) 置き去り校	<b>39</b> (66.1%) 裨益校	59 (100%)	<b>21</b> (32.8%)	43 (67.2%)	64 (100%)
合計	34 (42.5%)	46 (57.5%)	80 (100%)	24 (30%)	56 (70%)	80 (100%)

(出所) 筆者作成

に脆弱校対策を推進することの有用性が示唆される。

### (3) 「置き去り校」にはどのような特徴があるか（設問 4）

本節では三つの比較を試みる。最初の比較は、「置き去り校」と「裨益校」の介入後の回答傾向を比較し、「置き去り校」の特徴を把握した（比較 1）。集計によると、全般的に「置き去り校」校長の回答平均値は、「裨益校」校長に比較して低調に推移している（表 4、i、ii、vii 列）。「置き去り校」では、教科書の充足感に乏しく（1-14）\*\*、退学抑制（1-33）\*\*、未就学児童対策（1-33）\*、学び促進（1-34）\* に焦点化した活動や経費を要さない活動（1-36）\* を SIP が含んでおらず、さらに教室の清潔感（1-13）\*、地域の学校に対する支援感（1-9）\* に乏しい。SMC の SIP 策定への参画（1-30）\*、保護者の SIP 実行への関与（1-42）\* が薄く、学校情報（先生の勤怠情報）の SMC への開示（1-4）\* も進んでいない（\*\*1%水準、\*5%水準で有意）。

この集計からは、「裨益校」に比較して「置き去り」校は、SMC 委員や保護者の SIP 参画が低調で、SIP 活動が学校課題（退学、学び、未就学児童）に焦点化されず、情報開示が停滞している一方、最も基本的な教科書の充足すら満たされていない特徴が描出できる。「置き去り校」は、地域の脆弱性と、学校経営上の脆弱性（関係者の低調な SIP への関与、学校課題に焦点化した SIP 活動、関係者間の信頼）の二つの脆弱性により特徴づけられ、両方を補強する追加的支援の必要性が示唆される。

二つ目の比較は、「置き去り校」の介入前後での回答傾向の比較である（比較 2）。上記の介入後の「裨益校」との比較では「置き去り校」の劣位性が目立ったが、「置き去り校」といえども一様に停滞している訳ではなく、介入の前後で大きく改善した質問がある。表 4 v 列に示される通り、「置き

去り校」においてもガイドラインに即した SIP の策定（1-28）がなされ、保護者（1-30）教員（1-31）、生徒（1-32）の SIP 策定への関与がより活発になり、また SIP に含まれる活動の学校課題（退学抑制（1-33）、未就学児童対策（1-34）、学び促進（1-35））への焦点化が一定程度進展し、さらに、経費を要さない活動（1-36）が増えたことを示唆している。反対に、「1-14 教科書の充足（1-14）」のスコアは 0.350 ポイント低下し、介入後に脆弱地域のスコアが低下する非公平的な効果を認めることができる。その他の質問に対する回答スコアは、学校課題の深刻さに関する質問（1-16～24）を含め、介入前後で大きく動いていない。

介入後には、SIP の策定への保護者、教員、生徒の参画が得られ、SIP が含む活動の学校課題への焦点化は進展したが、学校課題の解決への実感が乏しいというのが置き去り校の特徴であるといえる。こうした置き去り校の回答傾向はグラフ化すると視覚的に明らかとなる（図 2）。

第三の比較は「置き去り校」と「裨益校」間の格差の、介入前後の比較である。次頁表 5 に示される通り、介入前後で学校群間の格差が縮減した項目は、SIP 策定・実施過程の関係者（特に生徒や教員）や活動の焦点化（1-26～1-37）である。上述の通り、これら質問は、置き去り校の介入前後で回答平均値が大きく改善したが、これが裨益校との格差が縮減にも貢献している。反対に、介入後に格差が 0.2 ポイント以上増加した項目には、教科書の充足感（1-14）の他、「1-20 生徒の欠席」「1-18 教員の低い意欲」、および「1-25 困難なく問題分析の実施」がある。

表 4：介入前後の認識の変化：「置き去り校」と「裨益校」

(N)	介入後時点		介入前時点		介入前後の比較		置き去り校と裨益校の格差		
	置き去り校	裨益校	置き去り校	裨益校	置き去り校	裨益校	介入後	介入前	
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v=i-iii)	(vi=ii-iv)	(vii=i-ii)	(viii=iii-iv)	(ix)
	回答平均値の差異が顕著な事項								
1-1 校長による教室訪問	4.200	4.385	4.200	4.205	0.000	0.179	-0.185	-0.005	0.2  以上
1-2 学校予算情報の SMC への開示	4.550	4.795	4.450	4.513	0.100	0.282*	-0.245	-0.063	
1-3 学校予算情報の保護者への開示	4.400	4.359	4.300	4.359	0.100	0.000	0.359	-0.059	
1-4 教員勤怠情報の SMC への開示	3.950	4.590	3.950	4.462	0.000	0.128	-0.640*	-0.512	
1-5 教員勤怠情報の保護者への開示	3.750	4.077	3.600	4.077	0.150	0.000	-0.327	-0.477	
1-6 生徒の出席状況情報の SMC への開示	4.000	4.410	3.950	4.333	0.050	0.077	-0.410	-0.383	
1-7 生徒の出席状況情報の保護者への開示	4.150	4.590	4.050	4.538	0.100	0.051	-0.440	-0.488	
1-8 教員と校長の頻繁な対話	4.350	4.462	4.300	4.385	0.050	0.077*	-0.112	-0.085	
1-9 学校に支障的な地域コミュニティ	3.000	3.718	3.000	3.667	0.000	0.051	-0.718**	-0.667*	
1-10 学校スパーバーバイザによる効果的な支援	3.400	3.897	3.400	3.872	0.000	0.026	-0.497	-0.472	
1-11 RP による効果的な支援	3.950	4.436	4.000	4.282	-0.050	0.154*	-0.486	-0.282	
1-12 DEO による効果的な支援	3.800	4.179	3.750	4.231	0.050	-0.051	-0.379	-0.481	
1-13 常に清潔な教室	4.050	4.436	4.050	4.436	0.000	0.000	-0.386**	-0.386**	
1-14 教科書の充足	4.200	4.923	4.550	4.744	-0.350*	0.179**	-0.723**	-0.194	
1-15 教材の充足	3.400	3.769	3.400	3.718	0.000	0.051	-0.369	-0.318	
1-16 限られた有資格教員 (は深刻でない)	2.600	3.821	2.750	3.897	-0.150	-0.077	-1.221	-1.147	
1-17 教員の欠勤 (は深刻でない)	2.400	3.923	2.350	3.974	0.050	-0.051	-1.523	-1.624	
1-18 教員の低い意欲 (は深刻でない)	2.350	3.821	2.500	3.718	-0.150	0.103	-1.471	-1.218	
1-19 低い生徒の学習到達度 (は深刻でない)	2.150	3.744	2.050	3.692	0.100	0.051	-1.594	-1.642	
1-20 生徒の欠席 (は深刻でない)	2.250	3.846	2.350	3.692	-0.100	0.154	-1.596	-1.342	
1-21 生徒の態度 (は深刻でない)	2.900	3.923	2.950	3.821	-0.050	0.103	-1.023	-0.871	
1-22 保護者の支援不足 (は深刻でない)	2.450	3.538	2.400	3.641	0.050	-0.103	-1.088	-1.241	
1-23 校舎や施設 (は深刻でない)	2.150	3.410	2.000	3.359	0.150	0.150	-1.260	-1.359	
1-24 生徒の病欠 (は深刻でない)	2.450	3.872	2.500	3.872	-0.050	0.000	-1.422	-1.372	
1-25 SIP 策定時に困難なく問題分析を実施	3.300	3.923	3.200	3.615	0.100	0.308	-0.623	-0.415	
1-26 SIP 策定時に SMC 会合を数回実施	4.100	4.359	3.350	3.923	0.750	0.436	-0.259	-0.573	
1-27 SIP 策定時に保護者会合を数回実施	3.750	4.103	3.050	3.641	0.700	0.462	-0.353	-0.591	
1-28 SIP をガイドラインに準拠して策定	4.150	4.462	3.200	4.154	0.950	0.308*	-0.312	-0.954	
1-29 SMC 委員の活発な SIP 策定への参画	3.700	4.436	3.200	4.026	0.500	0.410	-0.736	-0.826	
1-30 保護者の活発な SIP 策定への参画	3.150	4.051	2.750	3.641	0.400	0.410	-0.901*	-0.891	



	介入後時点		介入前時点		介入前後の比較		置き去り校と裨益校の格差	
	置き去り校	裨益校	置き去り校	裨益校	置き去り校	裨益校	介入後	介入前後
1-31 教員の活発な SIP 策定への参画	4.250	4.538	3.350	4.333	0.900	0.205	-0.288	-0.983
1-32 生徒の活発な SIP 策定への参画	3.800	3.872	3.100	3.590	0.700	0.282	-0.072	-0.490
1-33 退学抑止の活動を含む SIP	4.150	4.410	3.250	4.282	0.900	0.128	-0.260*	-1.032*
1-34 未就学児童の縮減活動を含む SIP	4.000	4.487	3.100	4.231	0.900	0.256	-0.487*	-1.131
1-35 学習達成向上を含む SIP	4.300	4.590	3.400	4.308	0.900	0.282**	-0.290*	-0.908
1-36 費用のかからない活動を包含する SIP	3.850	4.333	3.250	4.205	0.600	0.128	-0.483*	-0.955
1-37 SIP 策定に RP の効果的支援	4.000	4.436	3.400	4.308	0.600	0.128	-0.436	-0.908
1-38 SIP を掲示板に張り出し	3.050	3.667					-0.617	
1-39 SIP は退学抑止に効果	2.800	4.436					-1.636*	
1-40 SIP は未就学児縮減に効果	2.700	4.487					-1.787	
1-41 SIP は学び改善に効果	3.450	4.410					-0.960*	
1-42 SIP 実施における SMC の高い関与	3.000	4.282					-1.282*	
1-43 SIP 実施における保護者の高い関与	2.750	3.974					-1.224	
1-44 SIP 実施に RP の効果的支援	3.250	4.282					-1.032	
1-45 費用のかからない活動の 8 割程度を実施	2.950	3.974					-1.024	
1-46 費用がかかる活動の半分程度を実施	3.300	3.872					-0.572	

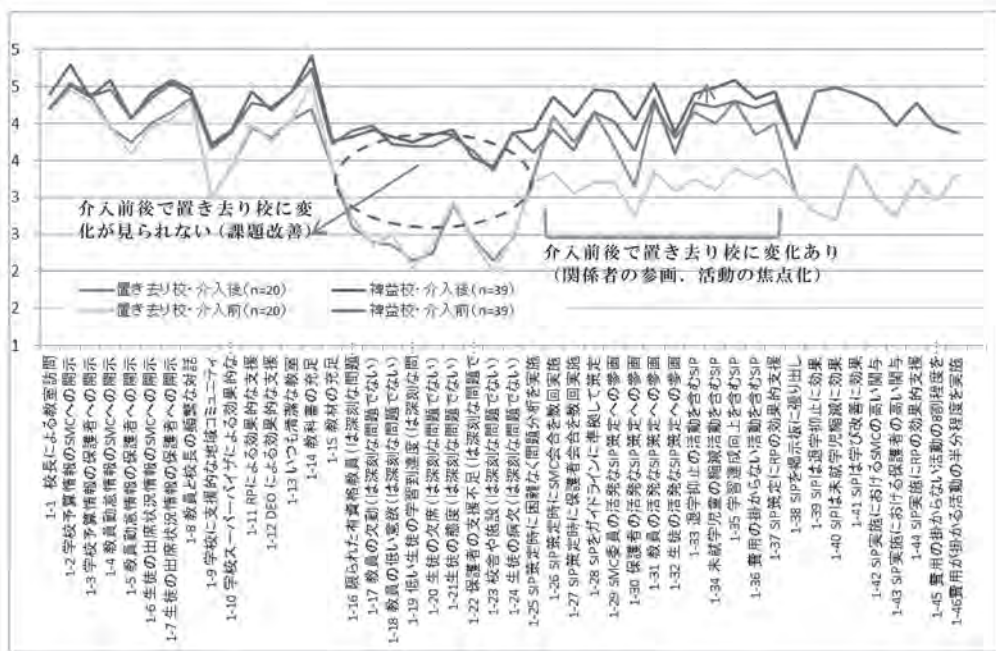
(注) \*5%、\*\*1%水準で有意

(出所) 筆者作成

表 5: 「置き去り校」と「裨益校」の格差—介入前後の比較

介入後に格差が 0.2 ポイント以上縮減した質問 (公平性効果) (内) は置き去り校—裨益校の介入前後での格差縮減スコア)	介入後に格差が 0.2 ポイント以上拡大した質問 (非公平性効果) (内) は置き去り校—裨益校の介入前後での格差拡大スコア)
1-26 SIP 策定時に SMC 会合を数回実施 (0.314) 1-27 SIP 策定時に保護者会合を数回実施 (0.238) 1-28 SIP をガイドラインに準拠して策定 (0.642) 1-31 教員の活発な SIP 策定への参画 (0.695) 1-32 生徒の活発な SIP 策定への参画 (0.418) 1-33 退学抑止の活動を含む SIP (0.772) 1-34 未就学児童の縮減活動を含む SIP (0.644) 1-35 学習達成向上を含む SIP (0.618) 1-36 費用のかからない活動を含む SIP (0.472) 1-37 SIP 策定に RP の効果的支援 (0.472)	1-11 RP による効果的な支援 (-0.204) 1-14 教科書の充足 (-0.529) 1-18 教員の低い意欲 (は深刻でない) (-0.253) 1-20 生徒の欠席 (は深刻な問題でない) (-0.254) 1-25 SIP 策定時に困難なく問題分析を実施 (-0.208)

(出所) 筆者作成



(出所) 筆者作成

図 2：「置き去り校」「裨益校」の回答平均値、介入前・介入後

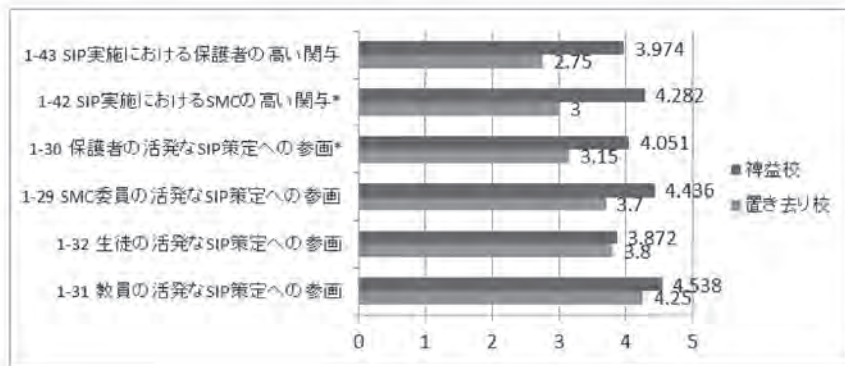
## 6. 考察

以上の検討からは、本介入では「置き去り校」が一様に停滞している訳ではなく、特に SIP の策定・実施に係る関係者の関与においては、「置き去り校」を「裨益校」と同等レベルに導き得る公平性効果を有しているとできよう。他方、情報開示や、保護者・SMC 等学校外の関係者の関与や、課題解決の実感においては「置き去り校」の改善は顕著でない。関係者（生徒、教員、SMC 委員、保護者）と SIP（策定、実施）に関連した質問の回答傾向をみると、関係者が生徒から保護者へと移るにつれ、また SIP の策定より実施において「置き去り校」と「介入校」の格差が開いていく傾向が顕著である。

この傾向を、SIP の策定→実施→課題解決の効果経路と、学校関係者の 2 軸で模式

化すると下図のように示される。左下方の領域では公平性効果（置き去り校でも一定の介入効果が顕れやすいが、その右上方向に向けて表れにくい。教員・生徒のみならず SMC・保護者・地域住民の積極的な関与、SIP の策定・実施のみならず、課題解決にいたるまでの効果的な活動設計が、脆弱校における SBM の実施における課題として指摘できよう。

本稿は、自校生徒の経済困窮度判断と、SIP 効用感の校長による主観的判断情報に依拠しており、例えば学校の基本情報（学校の規模、へき地度）から得られる物理的・客観的な学校因子と「置き去り」校との相関を捕捉したものではない。また、校長の効用感はその意欲やリーダーシップの在り様との関係が予見されるが、こうした質的事項の多角的な描出にはなお研究余地が残



(注) \*1%水準で有意

(出所) 筆者作成

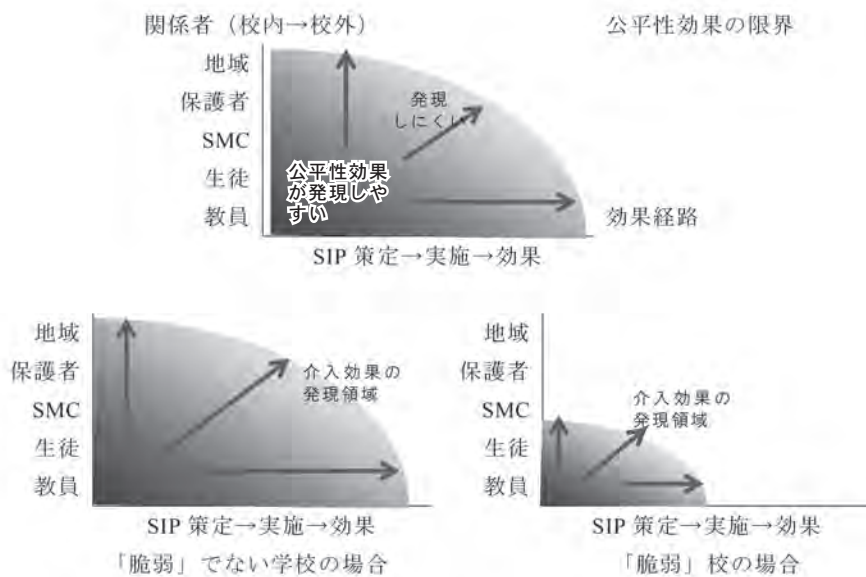
図3：関係者のSIP策定、実施への関与—「置き去り校」と裨益校

されている。

これらの余地をなお残すものの、上記の検討からは以下の結論を導くことができる。

(1) 法制上の整備に留まるSIP施策では、脆弱校のSIPの効用感は醸成されず公正性は乏しいが、SMC委員らに研修が提供され

ると、脆弱地域の学校のSIP効用感は高まり、SBM施策への支援的介入は「ひとまず」公平であると指摘できる。(2) しかし同時に介入対象の中には、脆弱地域に立地するにも関わらず、裨益効果が顕れない「置き去り校」が一定程度存在することも明らか



(出所) 筆者作成

図4：SIP支援の公平性効果

かとなった。(3) こうした潜在的な「置き去り校」を「裨益校」に転化していくには、支援対象内に相当数潜在する「二重の脆弱性」に特徴づけられる公正性高リスク校の把握が不可欠である。(4) こうした学校には追加的な支援措置を講じることが求められるが、その領域としては、介入前後で「置き去り校」－「裨益校」間の格差が拡大した「RP（指導主事）による支援」「教科書」「教員の意欲」「生徒の欠席」「SIP策定時の問題分析」に取り組むことも一案であろう。

もとより、国際教育協力は対象国の教育の格差拡大に帰結してはなるまい。本稿は、現行の枠組みでデザインされるプロジェクト実践は公平であり得るか、支援対象に内在・潜在し得る格差を縮減する効果を持ちえるのかという研究関心のもとに、上記4つの問いを検討した。検討結果からは、国際教育協力プロジェクトは公平性効果を有しえること、またこれを担保するには、プロジェクトデザインにおいて「平等」と「公平（衡平）」の両者を包含することの重要性が示唆される。すなわちプロジェクト活動の内、一律的介入の対象には脆弱地域の学校を遺漏なく平等に含めることで「ひとまずの公正性」が担保される。合わせて二重の脆弱性を孕む潜在的「置き去り」校への追加的支援を組み合わせることで、プロジェクトの公平性効果が高まる可能性がある。各プロジェクトが平等と公平に配慮したデザインを備え、プロジェクト対象内の格差縮減に努めることで、国際教育協力プロジェクト総体のSDGsに対する貢献をさらに充実させることができよう。

## 脚注

<sup>1</sup> なお、ネパールは2015年4月に震災に見舞われたが、今回扱うデータは発災以前に収集されたものである。

本稿は、東京大学教育学研究科（博士課程）での研究成果の一部で、国際開発学会第26回全国大会（新潟大学）での発表を加筆・修正したものである

## 参考文献

- 新井秀明（2013）「アメリカにおける子どもの貧困と教育機会保障」日本教育行政学会研究推進委員会編『教育機会格差と教育行政』、第7章、福村出版
- 伊藤ゆき（2009）「ネパールにおけるジェンダー政策の進展と女子教育の停滞－マオイストの武装闘争がもたらしたもの」『文京学院大学外国語学部文京学院短期大学紀要』第8巻、181-197頁
- 亀井慶二（2004）「教育分野における開発協力の最近の動向－ネパールの教育分権化政策を例として－」『プール学院大学研究紀要』第44号
- ケネス・ハウ（2004）「教育の平等と正義」（大桃敏行・中村雅子・誤答武敏訳）東信堂、2004年
- 菅野琴（2008）「ネパールにおける女子の基礎教育参加の課題－ジェンダーの視点から－」『ジェンダー研究』第11巻、1-21頁、お茶の水女子大学
- 国際開発センター（2004）ネパール国 小学校運営改善支援 プロジェクト・フェーズ2 第1年次業務完了報告書（和文要約）、（株）国際開発センター
- 畠博之（2002）「ネパールにおけるカーストエスニック・グループ間の教育格差－格差の実態とその要因を探る－」『比較教育学研究』第28号
- 畠博之（2006）「ネパール・タライ地方の被抑圧者集団の教育問題」『比較教育学研究』第32号
- 服部範子（2010）「ネパールにおける教育とジェンダー」『学校教育学研究』第22巻、103-112頁
- 廣里恭史、林田和則（2006）「発展途上国の教育開発に関する政治経済学試論－「自立発展的」教育開発モデルの構築に向けて－」『国際教育

- 協力論集』第9巻、第2号、37-49頁、広島大学教育開発国際協力研究センター
- ユネスコ (2008) 『格差の克服—ガバナンスはなぜ重要か、EFA グローバルモニタリングレポート 2009 概要』 UNESCO Publishing
- Abadzi, H. (2002). India: Education Sector Development in the 1990s, OED Country Assistance Evaluation, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.
- Angus, L.B. (1993). *Education, Inequality and Social Identity*, Falmer Press.
- Bista, M. (2004). Review of Research Literature on Girls' Education in Nepal 2004, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers: No.3, UNESCO, Kathmandu.
- Boissiere, M. (2004). Determinants of Primary Education - Outcomes in Developing Countries, Background Paper for the Evaluation of the World Bank's Support to Primary Education, World Bank Operations Evaluation Department.
- Brown, K. (2006). "New" educational injustices in the "new" South Africa: a call for justice in the form of vertical equity. *Journal of Educational Administration*, 44(5), 509-519.
- Carney, S. and Bista, M. B. (2009). Community Schooling in Nepal: A Genealogy of Education Reform since 1990, *Comparative Education Review*, Vol. 53, No. 2, pp. 189-211.
- De Grauwe, A., (2005). improving the quality of education through school-based management: Learning from international experiences, *Review of Education* 51, pp. 269-287.
- Full Bright Consultancy (2011). A study on effectiveness of community managed school, Department of Education, Ministry of Education, Kathmandu.
- Glewwe, P., Kremer, M. and Moulin, S. (2009). Many children left behind? Textbooks and test scores in Kenya. *American Economic Journal of Applied Economics* 1(1), pp. 112-135.
- Hanushek, E. A. (1995). Interpreting recent research on schooling in developing countries, Working paper No.3, World Bank.
- Jamison, T. and Lockheed, M. E. (1987). Participation in Schooling: Determinants and Learning Outcomes in Nepal, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35, No. 2 (Jan., 1987), pp. 279-306, The University of Chicago Press.
- Khaniya, T. and Williams, J. H. (2004). Necessary but not sufficient: challenges to (implicit) theories of educational change: reform in Nepal's primary education system, *International Journal of Educational Development* 24, pp. 315-328.
- Pangeni, K. P. (2014). Factors determining educational quality: Student mathematics achievement in Nepal, *International Journal of Educational Development* 34, pp.30-41.
- Scheerens, J. (2000). Improving school effectiveness, Foundations of Educational Planning, No. 68, IIEP, Paris.
- Sharma, T. N. (2008). Structures and Mechanisms of Community Participation in School Management, *Journal of Education and Research*, Vol.1 No.1, pp. 72-85.
- Stash, S. and Hannum, E. (2001). Who Goes to School? Educational Stratification by Gender, Caste, and Ethnicity in Nepal, *Comparative Education Review*, Vol. 45, No. 3, pp. 354-378.
- Thapa, A. (2013). Does private school competition improve public school performance? The case of Nepal, *International Journal of Educational Development* 33, pp.358-366.
- Van Der Werf, G. Creemers, B. De Jong, R. and Klaver, R. (2000). Evaluation of School Improvement through an Educational Effectiveness Model: The Case of Indonesia's PEQIP Project, *Comparative Education Review*, Vol. 44, No. 3, pp. 329-355.
- Van Wessel, M., and Van Hirtum, R. (2013). Schools as Tactical Targets in Conflict: What the Case of Nepal Can Teach Us, *Comparative Education Review* 57 (1), pp. 1-21.
- Willms, J.D. (2006). Learning Divides: Ten Policy Questions about the Performance and Equity of



Schools and Schooling Systems, UNESCO Institute for Statistics, Montreal and Schooling Systems, UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

White, H. (2004). Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana.” OED World Bank.

Wood, E., Levinson, M., Postlethwaite, K., and Black, A (2001). *Equity Matters*, EI Research Institute, University of Exeter.

## **Equitable Effect of SBM Policy Implementation Support in Nepal by International Cooperation Project: Focus on the “left-behind” schools with double vulnerabilities**

Shinichiro Tanaka

*Japan International Cooperation Agency / The University of Tokyo*

This study discusses equitable effectiveness of international education cooperation project taking SBM (School Based Management) policy implementation support in Nepal by JICA as a case, focusing on perception of head teachers toward SIP (School Improvement Plan) effectiveness.

The study finds out SBM policy implementation is not equitable if it is only by legislation, however head teachers of vulnerable schools rates SIP effectiveness higher than the less vulnerable schools if the intervention (training program for SMC (School Management Committee) is provided.

The study further discovered that the intervention is not effective to reduce the number of “left-behind” school (head teachers in vulnerable area rating effectiveness of SIP low) that consists of 33.9% of the entire target, while it is just equivalent to that of control group (32.8%)..

Yet the intervention positively affects “left-behind” schools in promoting students’ and teachers’ participation in SIP planning and more focused SIP activities to the school challenges, meanwhile they face harder managerial challenges than “benefited” schools (in vulnerable area with higher rating for SIP effectiveness) in facilitating wider participation by SMC and guardian in SIP implementation. This indicates “left-behind” schools are characterized by its double vulnerability - areal and managerial vulnerability.

Meanwhile, the intervention has in-equitable effect too. the intervention widens the gap between “left-behind” and “benefited” schools, in the areas of “support provided by local education offices”, “textbooks”, “student absenteeism”, and “problem analysis in SIP preparation.”

In this case, in-equitable nature of “by-legislation only” policy implementation is redressed by providing training for SMC of all target school, Single intervention for all school, however, may not sufficient to salvage the potential “left-behind” schools with double vulnerability, Additional supports are needed, probably in the areas of widened gap above, for such schools and this necessitates early detection. International cooperation projects can mitigate and minimize its in-equitable effect and shall further accelerate its contribution for SDGs achievement, provided that such arrangements for schools with left-behind potentials are done in project design.