

国際協力の実施主体から見たインドネシアの 初等中等教育行政の問題点と改善策 世界銀行提案との現地での経験から

平川 幸子

広島大学大学院国際協力研究科・助教授

〒739-8529 広島県東広島市鏡山1-5-1

E-mail:hirayuki@hiroshima-u.ac.jp

1. はじめに

国際協力によって発展途上国の初等中等教育の普及と改善を進めようとする試みは、既に長い歴史がある。日本でも、1990年代に入って、学校の建設、数学や理科教育に関する技術協力などの様々なプロジェクトが盛んに行われるようになり、それぞれに成果を上げている。しかしながら、Lockheed et al. (1991)¹⁾も指摘するように、発展途上国の教育や教育行政の現状には、先進国の人の常識からかけ離れていることも少なくない。その実情を知らないままで、その国の教育の改善に有効な協力を行うことは不可能である。

インドネシアにおいては、1950年代からユネスコ、そして1970年代からは世界銀行を中心に、様々な国際機関や国際協力機関が継続的に初等中等教育分野で国際協力を行ってきた。とりわけ、理科教育の充実と能動的学習方法などを取り入れた教育方法の改善は、1950年代にユネスコの協力で始められたプロジェクトにおいて重点的な目標とされて以来現在まで、一貫して様々な国際協力事業の目標とされている。しかし、それらの50年にも及ぶ国際協力事業は、十分な成果を上げているのだろうか。

世界銀行アジア太平洋事務所は、様々な調査を行い、1997年8月に“Indonesia Suggested Priority for Education²⁾”という提言をまとめて、インドネシア政府及び国際協力機関の関係者にそ

の内容を問うた。それは、関係者に二つの大きな方針の転換を示唆する指摘であった。第一は、初等教育の修了者のレベルは低く、初等教育の質的向上は最も優先されるべき課題であるという指摘である。これに対して、第6次開発計画において政府の教育分野での第一優先課題とされた中学校教育の量的な拡大については、もちろん望ましいことであるとしながら、その前にまず初等教育の改善によって初等段階でのドロップアウトを減らすことが大切であるとしている。第二は、教育の質の改善には、これまで行われてきた教員の研修や新しい教育方法の導入では不十分であり、校長のリーダーシップによる適切な学校運営、教員の勤務態度や教育実践を評価しその改善を奨励する制度の導入など、制度の改善が重要であるという指摘である。

日本政府の行う国際協力事業は、相手国政府の要請に基づくことが原則とされている。しかし、相手国の要請さえあれば、教育改善への効果がさほど期待できなくともかまわないということでは、国民の理解は得られないであろう。ODAの目的は、相手国の発展に寄与するところにある。教育分野での国際協力は、相手国の教育の改善に寄与するものでなければならない。国際協力の事業を企画する者には、相手国の状況をよく知り、その中で効果を発揮する事業を提案して実施することが求められている。

ここでは、上記の世界銀行の提案と私自身が国

際協力事業団専門家（インドネシア教育文化省^[3]アドバイザー）として1996年から98年までインドネシアに滞在したときに行った調査等をもとに、インドネシアにおける初等中等教育の現状と問題点を紹介し、さらにこのような国においてどのような投資や制度の改革が有効であるかを考察する。

2. インドネシア教育行政の問題点

(1) 政策立案者の意識と教育の実情との乖離

発展途上国であるインドネシアにおいては、教育は、主として国の経済発展のための人的資源を開発するものとして重視されている。1993年に決定された第6次5ヵ年計（1994～1998年度）の方針である国家政策大綱では、「第2次国家発展25ヶ年計画（1994～2018年度）は発展の最も大きな要素として経済とそれに関連する人的資源の質的な改善を強調している」とし、自由貿易の国際社会の中で国を更に発展させるため科学技術立国の基礎となる人材を育成することが強く打ち出されている。これを受けて、1994年に改正されたカリキュラムは、科学技術に強い人材の育成を目指して、数学や理科の内容が高度化された。

しかし、世界銀行の委託によって行われたSomerset（1994^[4]）の調査が、このカリキュラムの高度化が教育現場の実態にそぐわないものであることを明らかにした。この調査は、全国の4つの州（インドネシアの第一級地域には州Propinsiと州と同等な特別行政区Daerah Istimewa: DIがあるが、本稿では州には両者を含むものとする）で無作為に抽出した12の小学校で調査を行い、小学校5年生と6年生の算数の能力が極めて低い水準にあることを示したものである。数多い調査項目の中の一例をあげれば、0.55、0.8及び0.14の3つの数を大きい順に並べるといって問題に正解できた児童は、全体の12%に過ぎなかった。誤答の多くが0.55 > 0.14 > 0.8としており、これは少数点の意味が理解されていないことを示している。また、地域によって差はあるものの、7%～12%の教師が児童と同様の基礎的な誤りをおかした。この調査結果は、発表された当時は多くの人に知られることなく見過ごされていたが、World Bank（1997）

に紹介されてインドネシア政府関係者に強い衝撃をもって受け止められている。World Bank（1997）は、このような調査の結果を踏まえ、初等教育の卒業者は上級学校での学習や生涯にわたる教育と職業生活に備えるための十分な能力を身につけているとは言えず、教育の質の改善が急務であると結論している。

また、教員の低い能力が問題であり、その改善が必要であるとしつつ、World Bank（1997）は、ここでも学校の現実を踏まえた施策の必要性を提言している。インドネシアでは、近年教育の質的な改善を目指し、小学校教員の採用資格をDII（高等教育機関における2年の専門教育課程を修了）に引き上げるとともに、現職教員にも研修によってDIIを取得させるための現職教育プログラムを実施している。しかし、Somerset（1994）は、現職の小学校教員のためのDII資格取得プログラムをテキスト等から分析した結果、三角法、微積分、ベクトル、行列、非ユークリッド幾何学などが多く含まれており、これは上で紹介したように7%～12%の教員が少数の基本概念を理解していないという現在の能力から考えて高度すぎると指摘した。World Bank（1997）は、この指摘を踏まえて、「（現職教育を通じてのDII資格の取得は、）必ずしも指導の質の改善に結びつくものとは言えないだろう。…（DII）プログラムの内容は一般的な教員の知識に関する必要性から外れていると思われる」（World Bank 1997, 25）とし、研修の内容を改善することを提言した。もちろんこれは、一般論として小学校教員がより高度な数学の知識を獲得することでその指導が一層改善されることを否定するものではない。これは、基礎教育はすべての子供に平等に提供されることが望ましいという前提に立って有限な研修の機会をどの目的に優先的に配分すべきかを考えれば、インドネシアの現状では、既に数学にかなりの学力を有する一部の小学校教員に更に高度な数学の専門的知識をもたらす研修より、小学校の教育内容を十分に理解していない可能性が高い多数派の教員に最低限の知識と教授法への理解をもたらす研修を優先させるべきであるという優先順位に関する指摘である。

経済発展のために国民の教育水準を量的にも質

的にも高めるといふ政策目標自体は、尊重すべきものである。しかし、その実現のための政策の立案は、まず現場の実状を把握し、現在の問題が何によって生じているのかの原因を理解することから始め、優先順位を付けて実施していかなければならない。政策立案者の認識が現場の実態から乖離している限り、有効な政策を立案することは難しいであろう。

(2) 数字の上で立案される計画

(1) では、WorldBank (1997) に基づき、政策立案者が現場の状況を十分に把握していないことの問題点を指摘したが、政策立案者は計画の立案に当たってもしばしば実現可能性をあまり考慮せず、数字の操作のみによって計画を立てることがある。その一例として、インドネシアの中学校普及における公開中学校 (SLTP Terbuka) の建設計画を紹介したい。

インドネシアは1993年に決定された第二次25ヵ年計画で基礎教育の期間を9年に延長することを決定した。表1は、教育文化省初等中等教育総局で作成した就学率100%の達成のためにどの種類の学校でそれぞれ何名の生徒を受け入れるかを示す計画の資料をもとに筆者が作成したものである。基にした資料は、公表されているものではなく、JICA専門家として初等中等教育総局長アドバイザーを務めていた筆者が、同総局中等教育局

長から1996年9月に入手した。当時、1994年度と95年度の就学率の伸びが計画を上回ったことを踏まえ、当初15年で達成するとされていた中学校就学率100%の達成年度を繰り下げ、10年間、すなわち2004年度までに中学校の粗就学率を100%にすることが検討されていた。局長によれば、この資料は、教育文化大臣への説明資料として総局が作成し、大臣の了承を得たものである。

計画によれば、1994年に8,768校であった公立中学校の数を14,150校増やして22,922校とすることとされている。この増設は、これだけでもかなり大規模であるが、それでも10年間で新たに受け入れなければならない520万人のうち225万人を受け入れるに過ぎない。そこで、公開中学校で200万人を受け入れるという計画になっている。

公開中学校とは、地理的又は社会経済的な理由によって中学校に就学できない生徒に中学校教育の機会を与えることを目的に作られたインドネシア独自の定時制の学校である。公開中学校は、公立中学校(親学校: Sekolah Inti)に付設される。生徒は、週5日、午後に学習活動場 (Tempat Kegiatan Belajar:TKB) に集まって、中学校教員の資格をもたない非常勤の指導員の指導を受けながら、モジュールと呼ばれる教材で自習する。小学校の教室を午後を利用するTKBが多い。一つの公開中学校に10程度の複数のTKBが設けられることが想定されている。週1回親学校の正規の教員が

表1 インドネシアの中学校普及計画

		1994年度	2005年度	増加数
中学校該当年齢人口		1,370万人	1,350万人	20万人
中学校就学者		780万人	1,350万人	520万人*
公立中学校	生徒数	426万人	650万人	225万人
	学校数	8,768	22,922	14,154
私立中学校・宗教系中学校		350万人	375万人	25万人
公開中学校	生徒数	45,860人 (95年度)*	200万人	200万人
	学校数	59 (94年度) 285 (95年度)*	12,261	12,202
Paket B***		12万人	約95万人	約70万人

* 2005年度は、就学率100%の達成年度ではなく、中学校1年生に全員が入学する年であって、その後学年進行で就学率100%が達成されるものとされているため、この520万人は1,350万人と780万人の差と一致しない。

** 公開中学校の95年度の学校数及び生徒数は、元の資料にはなく、筆者が1998年に中等教育局の担当部局より情報を入手してこの表に入れたものである。

***Paket Bは、中学校と同等の教育を行う学校外教育である。

巡回指導に来、また週1回の別の日に生徒が親学校に行って指導を受ける。公開中学校の生徒は保護者団体による強制的な寄付金^[5]を徴収されず、制服の着用義務がなく、またTKBが自宅に近く通学費用もかからないために、生徒の経済的負担が少ない。また、午後の開講であるため、家の仕事をしながらでも通いやすいと考えられている。

公開中学校は、新たな施設の建設を要さず、正規の教員を新たに雇用する必要がないため、政府にとって少ない経費で就学者を増やすことのできる安価な就学手段であると考えられている。計画では、公立中学校の新設と学級増設で225万人を受け入れるために要する経費は10年間で12.1兆ルピアと試算されており、一人当たり582万ルピアとなるが、公開中学校では総経費は3.3兆ルピア、一人当たりでは165万ルピアである。すなわち公開中学校は、公立中学校に比べ、一人当たり3分の一程度の経費で就学が実現できると試算されていた。

公開中学校は、1979年に初めて5つの実験校が設けられ、1989年からは更に全州に2校ずつ設置されたが、1994年までは全国で59校が設置されていたのみであった。

初等中等教育総局の計画は、これを1995年度に297校、96年度に600校、97年度から2003年度には毎年1,400校から1,902校を開設して、最終的に12,261校としようとするものであった。中等教育局長の説明によれば、12,261校の根拠は、200万人を1994年の公開中学校の平均生徒数で割って算出したものであり、地域ごとの開校の希望や未就学者の状況、公開中学校への入学希望の有無などは調査していないということであった。

筆者は、1996年10月及び11月に南カリマンタン州と中部ジャワ州の計3つの公開中学校を訪問し、校長及び教員にインタビュー調査を行った。中部ジャワ州のSLTP Terbuka(以下SLTPTとする) Susukanと南カリマンタン州のSLTPT Banjar Selatanは、両者とも1992年に開校したが、SLTPT Susukanでは毎年の入学者の99%が3年後に卒業するのに対し、SLTPT Banjar Selatanでは1992年に入学した115人のうち1995年に卒業したのは40人、卒業の率は35%で、同じ公開中学校といってもその教育の質にはかなりの差があることがわか

った。SLTPT Susukanは、親学校の教員が宿題やテストなどを含め本校の生徒と同じ教育を提供しており、また卒業試験の成績がよく、入学希望者が多いため小学校から直接進学する者には小学校の卒業試験の成績で選抜を行っているとのことであった。一方、SLTPT Banjar Selatanでは、親学校の教員が親学校での授業と同じ校舎で開校している私立中学校の授業に忙しく、公開中学校担当の副校長は、教員がしばしば週一回のTKBへの巡回指導に行かなかったり、生徒の親学校の訪問のときに欠勤したりしていると認めた。SLTPT Ampel 1は、1996年から開校したばかりでまだ卒業生はいなかったが、ここでも教師がテストや宿題を本校の生徒と同様に与えて指導しているとのことであった。また、3つの親学校の教員からは共通して、公開中学校は教員の指導の負担が増えるのに手当の額が少なく、また生徒から寄付金が徴収できないので、教員にとってメリットがないという不満の声が聞かれた。筆者は、この結果から、現在ある公開中学校にも校長や教員の熱意に支えられて成功しているものとあまり成功しているといえないものの両方があり、親学校や実際に指導する教員にメリットがあまりない現行の制度のままでは、大規模な量的拡大を進めることは難しいのではないかと感じた。

結果的に、公開中学校の増設計画は途中で挫折し、教育文化省は方針の転換を行った。筆者は、1998年の1月に教育文化省初等中等教育総局中等教育局の公開中学校の担当者にその後の計画の進捗状況についてインタビュー調査を行った。質問項目は、公開中学校増設計画のその後の進捗状況、公開中学校に関する現状認識及び今後の計画である。に対しては、「1995年度の公開中学校の新設数は、297校の計画に対し236校に留まった。96年度は600校を新規開設する計画であり、国が各州に数を割り当てて強く設置を要請し、設置に熱心な中部ジャワ州と西ジャワ州の計画を前倒ししたにもかかわらず、とてもそれだけの数を新設することはできなかった。1999年度予算の要求に当たっては、計画では1,417校のところ、500校へと目標を下方修正した。」との回答であった。

には、「量的な拡大が行き詰まったばかりでなく、公開中学校の数が増加するにつれて一校当た

りのTKBの数と生徒数が減少し、効率が低下していることが問題である」との回答であった。そして「今後はいたずらに数を増やすより、むしろ本当に必要な場所に設置して効率化を図ることや質の向上に政策の重点を置く必要がある。更に、既に設置された公開中学校でも著しく非効率なものについては、実態を調査した上で廃止も考えなければならない」ということであった。

このように、インドネシアの教育計画には、数字の上だけで立案され、実施段階でフィービリティに問題が生じて変更を余儀なくされるケースが認められる。

(3) 教員配置の偏り

教師が教育に大きな役割を果たすものであることは言うまでもない。World Bank (1997) は、インドネシアの農村部の小学校で教員が足りないことを大きな問題として指摘している。

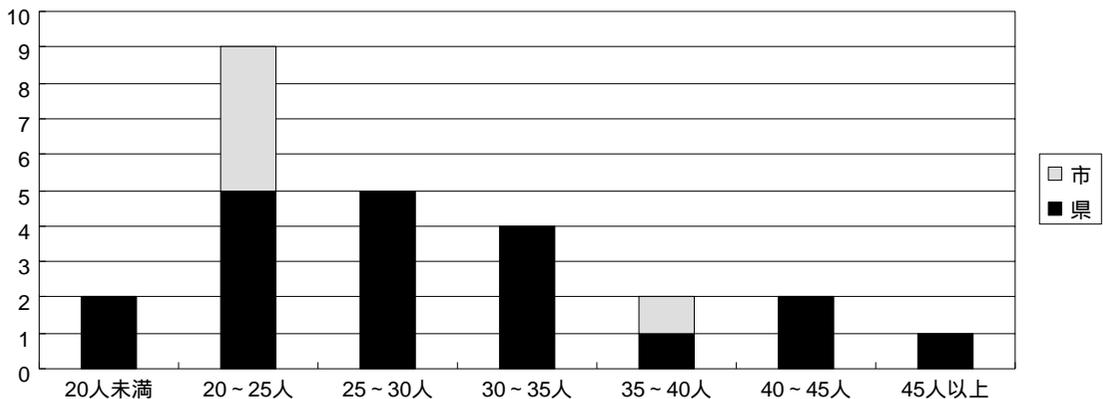
1992年に初等中等教育総局長が定めた「タイプ別基礎教育学校の基準」^[6]によれば、インドネシアでは、小学校の教員の配置基準は、各学年1学級(全校児童数240人)のタイプBの標準の学校の場合、校長1、学級担任6、宗教教員1及び体育教員1の9人、タイプCの小規模学校(児童数90人)の場合には校長1、教員2の3人が配置されることとなっている。

1995年の教育文化省の統計^[7]によれば、イン

ドネシアでは、小学校1校当たりの児童数が169人、平均の学級数は6.8学級である。このことからわかるように、ほとんどの小学校が6学級のタイプBの小学校である。全国の小学校数は149,954校、教員数は1,172,688人であり、単純に平均すれば、一校当たりの教員数は7.8人になる。これは、基準の9人には及ばないものの、決して全国で教員が絶望的に足りないとは言えない数値である。更に、従って、現場の学校で教員の不足が見られるとすれば、それは教員配置の偏りによるものと推測できる。

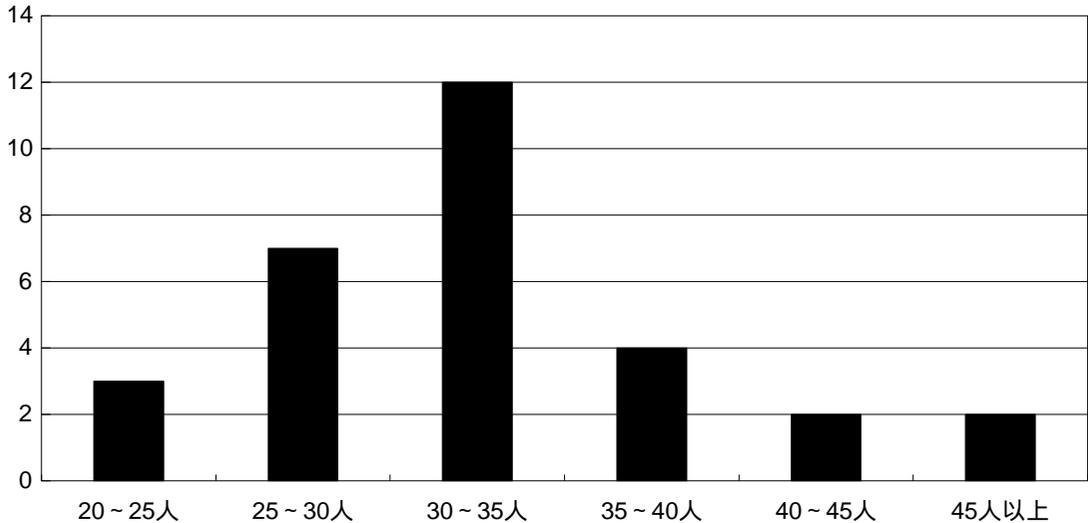
インドネシアでは、公立学校の教員はすべて国家公務員であり、小学校教員の人事権は州知事の下にある教育文化事務所(Dinas Pendidikan dan Kebudayaan: Dinas P&K)にある。ただし、教育文化省は教育内容にかかる指導監督等の権限を持っている。

世界銀行の委託によって西ジャワ州スカブミ県で行われたSomerset (1997)の調査^[8]を基に、公立小学校の教員配置状況を見てみよう。宗教系小学校(Madrasah Ibtidaiyah: MI)は宗教省の管轄であるため、この調査の対象に含まれていない。西ジャワ州全体での教師一人当たりの児童数(以下Pupil Teacher Ratio: PTRとする)は28.53人であるが、これを県市(県はKabupaten、市はKota Madyaである。以下で県には市を含むものとする。)ごとに見ると、図1のとおり分布となる。



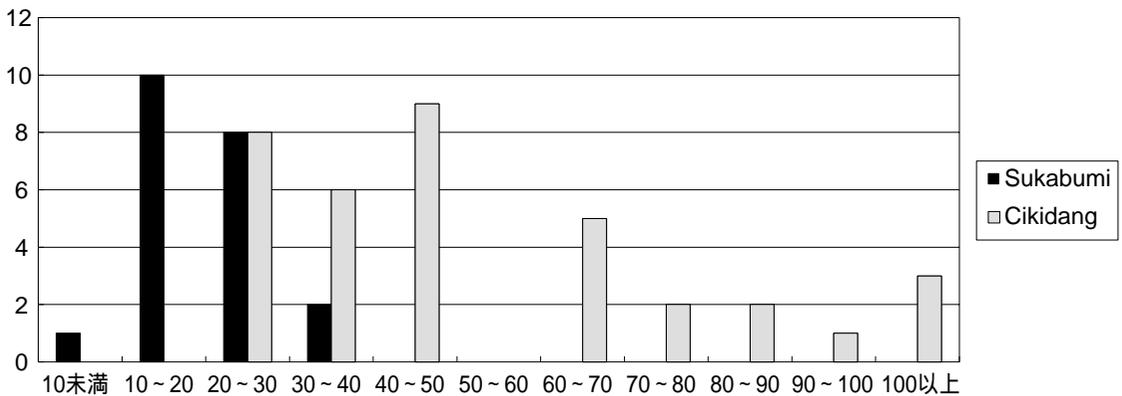
注: Somerset (1997) 所収のデータより、筆者作図

図1 西ジャワ州内の県市の教員一人当たり平均児童数による分布



注：Somerset（1997）所収のデータより、筆者作図

図2 Sukabumi県内の郡の教員一人当たり平均児童数による分布



注：Somerset（1997）所収のデータより、筆者作図

図3 Sukabumi郡及びCikidang郡の小学校の教員一人当たり平均児童数による分布

最小と最大の県の間には、2.7倍の差がある。また、比較的都市部である5つの市の平均が25.00人であるのに対し、比較的農村部で僻地なども含まれると考えられる20の県の平均は28.98人と、むしろ都市部に手厚い教員の配置が行われている。更に、PTRが31.02人で西ジャワ州の平均よりやや高いSukabumi県での30の郡ごとの分布を見ると、図2のとおりであり、最大の郡と最小の郡の差は2.6倍である。更に30郡の中で、PTRが

最も小さいSukabumi郡（PTR20.19人）と、28番目のCikidang郡（PTR43.25人）の学校ごとのPTRの分布を比較すると、図3のとおりであり、学校によるPTRは、大きな格差を見せて分布していることがわかる。最小は66人の児童に7人の教師が配置されPTR9.4人のSukabumi郡のReuma小学校であり、最大は173人の児童に1人の教師が配置されPTR173.0人のCikidang郡のCikarang小学校である。また、Sukabumi郡でPTRが最大の小学校は

36.3人であるのに対し、Cikidang郡では36校の内61%に当たる22校が40人以上で、Sukabumi郡の学校により多くの教員が配置されていることがわかる。

Somerset (1997) は、このような県や郡による偏りが生じている原因は、教員が希望によって転任していくことにありと指摘している。インドネシアでは、公務員が希望する任地への転勤を上申する制度がある。小学校教員の人事権は州にあるが、希望すれば、州を越えて配置転換されることも可能である。一方、教員の希望がない場合の人事異動は、郡を越えて行うことができないこととされている。教員は、一般的に、都市に近く交通の便利な地域の学校に勤務することを好む。Sukabumi郡はSukabumi市を取り巻く都市部の地域であり、1996年度には5人の教員が希望してこの郡の小学校に配置転換されてきたが、逆にこの郡を出ることを希望した教員はいなかった。このように毎年少しずつ教員が特定の郡に集まっていけば、その郡の教員配置は次第に手厚くなる。逆に、Cikidang郡では、1993年に5人の教員がジャカルタ教育大学のDIIのコースを修了して新たに配置されたが、調査時点までの4年間にすべて他の郡に転出して行った。この郡のように、少しずつ教員が転出していく郡では教員数が足りなくなる。

更に、郡内の学校による教員配置の格差について、Somerset (1997) は郡教育文化事務所での聞き取り調査に基づき次のように説明している。Cikidang郡の中心部はSukabumi郡から自動車ですら約一時間のところにあるが、郡内でも街道沿いでない村落には公共交通機関がなく通勤が難しい。教員はこのような孤立した学校に勤務することを嫌うので、郡の教育文化事務所としては教員を転勤させることができない。また、孤立した学校の教員は、特に他の学校や郡への転任を強く希望する傾向がある。一例に過ぎないが、Somerset (1997) が176人の児童に校長1人しか配置されていないCikarang小学校で校長から聴取したところによれば、この学校には6年前までは6人の教員が配置されていたという。5年前、2人の女性教員が希望によってジャカルタとインドラマユ市へと転勤した。その後大統領特別予算によるプロジェクト

(Proyek Inpres SD) で1名の特別配置があったが、その後の4年間で特別配置者を含む5人は、すべて希望によって転勤した。3人が同じ郡内で出身地や夫の勤務場所に近い学校へと移り、2人が州内の他の県へと転勤して行った。この学校では1・2年生は主として校長が自ら教え、3・4年はBP3の寄付金で雇った中学校を卒業したばかりの若い女性が、5・6年生は公務員である学校警備員が指導を行っているとのことであった。

World Bank (1997) は、Somerset (1997) の調査を踏まえながら、更に教員が都市部の学校に勤務したがる理由として、都市部では保護者からの寄付金などで副収入が期待できることとアルバイトの機会が多いことを上げている。僻地勤務のインセンティブとして、僻地に一定期間以上勤務することが教員の昇進・昇給に当たって考慮される制度が設けられている。しかし、他にも複数の学校を掛け持ちで教えたこと、カリキュラム開発に貢献したこと、研修に参加したことなどが昇進・昇給に考慮される要素とされており、これらの条件を満たすには都市部に勤務していた方が有利である。総合すれば、実際には僻地の教員より都市部の教員の方が昇進・昇給に有利である。World Bank (1997) は、教員へのインセンティブ制度は、ただでさえ存在している教員の都会志向を更に強めるものとなっていると評価している。

このような教員配置の偏りは、教育行政の努力で改善できないのであろうか。確かにSomerset (1997) によれば、制度上は新規に州が採用した教員は、定員を満たしていない学校に配置することになっている。しかし、この定員は、児童数の如何によらず「タイプ別基礎教育学校基準」によるタイプBの学校の1校当たり9人という理想的な数値を基準としており、教員数が9人以下の学校は、児童173人に教員一人の学校も66人に7人の学校も同じく定員を満たしていないと判断されるため、必ずしも教員の不足がより深刻な学校が優先的に配分を受けるとは限らないという。

それでは、Somerset (1997) も提言しているように州の人事当局が希望による転勤を無条件に認めず、制限することはできないのであろうか。これについては、正式のインタビューではなく雑談に類する会話の中ではあったが、私が教育文化省

初等中等教育総局の教職員研修局長から聞き、その後中等教育局の他の職員からも確認した話を紹介したい。小学校教員の人事権は州の教育事務所にあるが、中学校教員の人事権は国の教育文化省にあり、初等中等教育総局中等教育局長がこれを所管している。新しい局長が赴任してしばらくのころ、ある地方の中学校から数学教員が転職したいという希望を出したが、局長はこの教員が転出するとその学校で数学を教えらるる教員が一人もいなくなることを理由にこの希望を認めない決定を下した。するとしばらくしてこの局長は総局長とともに与党のゴルカルの幹部に呼び出され、その結果転職を認めざるをえなくなった。それ以来、この局長は教員の転職の希望を認める方針に転換したという。1996年当時のゴルカルは、職能組合を母体とするスハルト大統領の与党であり、公務員組合はその中でも有力な団体であった。そのゴルカルの幹部に求められれば、総局長も従わざるを得なかったであろう。同じような構造は、州が担当する小学校教員人事でもあるであろうと推測される。

原因はともあれ、World Bank (1997) は、小学校教員の配置の偏りと農村部における教員の不足が教育の質に深刻な影響を与えていると指摘している。

(4) 教員の欠勤

教員に関するもう一つの大きな問題は、教員の欠勤である。World Bank (1997) は、教員の欠勤等によって失われる教育時間を全授業時間の30%と推測している。

教員の欠勤は、よく教員の給料が安いためにアルバイトをしているためであると説明されている。World Bank (1997) によれば、公立小学校の校長の28.8%、教員の30.0%がアルバイトをしており、それぞれ平均週14.8時間と14.6時間をそれに費やしている。なお、インドネシアでは、公務員のアルバイトは禁止されておらず、むしろ低い給与を補うものとして奨励されている。しかし、約30%というアルバイト率は、確かに高い比率ではあるが、これだけで全体で30%という欠勤を説明できるわけではないだろう。

筆者は、1996年11月に北スラウェシ州ボラアン

モンゴンドウ県ノナパン郡を訪れ、筆者のために開催された地域の教育に関する問題を郡の職員、学校教員及び地域住民が話し合う場に出席したが、その場で地域住民の一人が教員に欠勤しないでほしいと要望したのに対し、教員側から「通勤手当が支給されていないので、バスで通勤する教員は毎日出勤できない」という反論が行われた。後に調査に同行した州の職員に確認したところ、一部の教員は交通費節約のため毎週定期的に出勤しない日を設けたり、給料日前の月末になると出勤しなくなったりすることがあると認めた。

もう一つの問題は、教員を含めたインドネシアの公務員全体の文化や倫理観にあるのではないかとと思われる。インドネシアの公務員には、一般に欠勤することがそれほど重大な問題であるとは認識されていない、それどころか、自由に欠勤することは権利のようなものと考えられている。

これも調査の一環ではなく雑談として、1998年当時JICAのアドバイザーをしていた元教育文化省官房長 (Sekretaris Jenderal) に聞いた話である。アドバイザーは官房長在職当時、子供をボゴール市の公立小学校に入学させた。ところが、担任があまりにも頻繁に欠勤するので、ある日彼は自ら学校に行って校長に苦情を伝えた。校長は「給料が低いので、教員は毎日働いていられない。毎日教育してほしいなら、何故私立の学校に入れないのか」と言って、ついに改善してくれなかったという。挿話に過ぎないが、校長が中央政府の高官に向かって堂々と教員が毎日来る必要はないと主張し、政府高官の側もそれを正面からとがめることができないという状況から公務員の共有する倫理観の一端がうかがわれる。

筆者がJICA専門家として事務所を置いていた教育文化省初等中等教育総局においては、毎月17日に行われる独立記念日の式典(事務所ごとに全職員がパティック等につくられた揃いの服を着て朝礼に集い、国旗掲揚と訓辞等が行われる)と月末の給料日を除いて職場に現れない公務員が多く、これらの日には普段閑散とした職場が人でいっぱいになった。それ以外の勤務日に職員に連絡したい場合、電話をかければ自宅にいるという経験をたびたびした。欠勤をあまり悪いことだと思えないというこの文化の背景には、World Bank

(1997)も指摘するように、公務員を大量に採用し、その賃金を低額に押さえてきたインドネシア政府の政策があると考えられる。

(5) 政府の教科書配布計画の失敗

Lockheed et al. (1991) は、良質の教科書を供給することは、生徒の学習を高めるために有効であると指摘する一方、発展途上国では教科書を必要な学校へと配布することが困難であることも述べている。

インドネシアでは、1975年のカリキュラム改訂以来、国が小学校に教科書を無償で配布する制度が始められた。当時は、児童4人に教科書一冊の割合で配布が行われた。1985年のカリキュラム改訂では、児童2人に一冊の教科書が配布することとされた。1994年のカリキュラム改訂に伴って教科書の改訂が行われたとき、初めて児童一人に一冊の教科書が配布されることとなり、またこの年からは基礎教育に含まれることになった中学校も配布の対象とされた。すなわち、公立・私立、教育文化省所管の小中学校と宗教省所管の宗教系小中学校 (MIとMadrasah Tsanawiyah: MTs) のすべてに在学する児童生徒の数の教科書が配布できるように、教育文化省の予算が計上された。ただし、教科書が児童生徒個人に渡されるわけではなく、教科書は学校の所有物であって、毎年新しく

進級してきた児童生徒のために使われる。教科書の編集は、教育文化省の図書作成センター (Pusat Perbukuan) が行い、その版を提供して、実際の印刷製本は州の教育文化省の事務所 (Kanwil Dikbud) が業者に発注して行うこととされ、そのための予算が措置された。ただし、ジャカルタ特別地域の分だけは図書センターに付設され図書印刷と販売を担当している図書事務所 (Balai Pustaka) が印刷した。教科書の配布は、州の教育文化省事務所から県市の事務所へと、通常の行政ルートを通じて行うこととされた。予算の額は、基本的に図書作成センターで印刷する場合の単価に各州の学年ごとの児童生徒数を掛け合わせて算出されたもので、筆者が1997年11月に調査に訪れた図書作成センターの総務部長の見解では、印刷、製本、発送などの経費をまかなうに十分なものであったという。すなわち、仮にこの予算を各学校に児童生徒数に応じて配分し、各学校が図書センターに個別に注文を出すという方式を取っていたら、全学校に教科書を送ることができたであろう額であるとのことであった。

教科書が一人に一冊届けられるという方針には、学校現場から大きな期待が寄せられた。これまでは、教科書は職員室の鍵のかかる戸棚に保管され、授業ごとに教員が教室に持参し、授業が終わると回収して持ち帰ることが一般的であった。

表2 ポヨラリ郡への小学校教科書の配布状況

	児童数*	パンチャシラ教育 (PPKn)	国語 (インドネシア語)	算数	理科	社会
1年	1,182	1,141 (96.5%)	A**824 (69.7%)	A 927 (78.4%)		
			B 884 (74.8%)	B1,060 (89.7%)		
				C 936 (79.2%)		
2年	1,092	992 (90.9%)	A 790 (72.4%)	A 819 (75.0%)		
			B 791 (72.4%)	B 839 (76.8%)		
				C 805 (73.7%)		
3年	1,116	1,012 (90.7%)	971 (87.0%)	974 (87.3%)	957 (85.8%)	877 (78.6%)
4年	1,169	1,126 (96.3%)	875 (74.9%)	968 (82.8%)	784 (67.1%)	281 (24.0%)
5年	1,241	1,045 (84.2%)	869 (70.0%)	936 (75.4%)	814 (65.6%)	199 (16.0%)
6年	1,160	1,066 (91.9%)	758 (65.3%)	912 (78.6%)	810 (24.1%)	788 (67.9%)
計	6,960	6,382 (91.7%)	6,762 (73.2%)	9,176 (79.7%)	3,365 (71.8%)	2,145 (45.8%)
計の%の分母		6,960	9,234	11,508	4,686	4,686

* 児童数及び教科書数は、ポヨラリ郡にある44の小学校・宗教小学校の合計である。

**インドネシア語の教科書は、小学校一年生と2年生でA,Bの2冊に分かれている。算数は、同じく一年生と2年生でA,B,Cの3冊に分かれている。

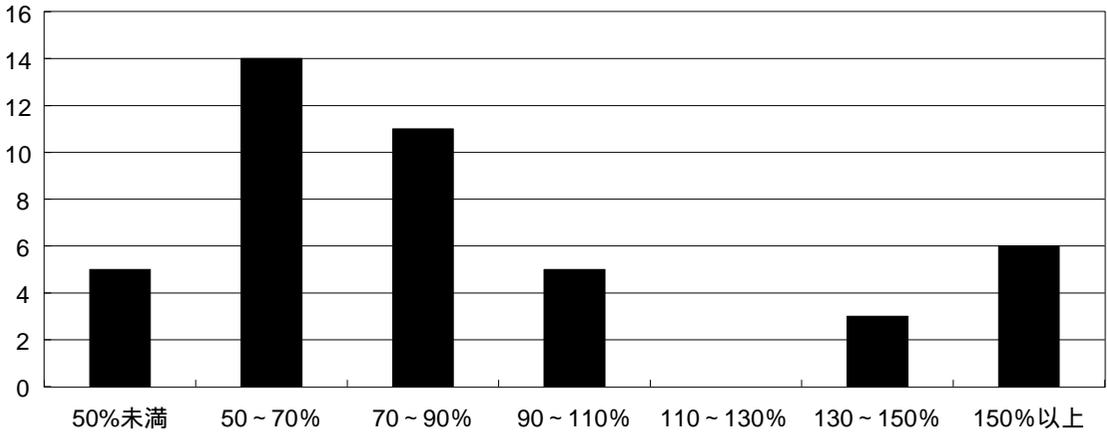


図4 ボヨラリ郡に届いた教科書の小学校ごとの充足率

もし一人一冊の教科書があれば、児童生徒に年間を通して教科書を貸し出し、児童生徒は教科書を家に持ち帰って予習復習することが可能になる。これで成績の向上が期待できると考えられたためである。

しかし、実際には、教科書は多くの学校に十分な部数届かなかった。筆者は、1997年11月に、中部ジャワ州ボヨラリ県ボヨラリ郡において県教育文化省事務所（Kandep Dikbud）の協力を得て調査を行った。ボヨラリ郡は、ボヨラリ県の県庁所在地で、地域の行政的・経済的な中心であり、僻地といえるような地区はない。対象は、ボヨラリ郡にある44の小学校・宗教系小学校と12の中学校・宗教系中学校で、中学校一つを除きすべての学校から回答があった。1995年と96年に配布されたはずの図書作成センター発行の教科書（小学校で5教科32種類、中学校で5教科17種類）が、調査の時点で何部あるかを調査したものであったが、2年間で大きな損耗があることは考えにくく、これはほぼ配布された部数と同じと考えることができる。

これによると、小学校では届くはずの教科書の部数に対して、実際に学校に届いた部数の比率（充足率）は平均で75.1%であった。その教科書別の内訳は、表2のとおりである。教科によって差があり、パンチャシラでは平均で91.7%であったが、社会では45.8%で、特に5年生の社会の教科書は必要部数の16.0%の充足率であった。

更に、郡内の学校への配布も、図4のとおりかなり不公平あるいは無原則に行われている。7校では充足率が50%以下であった一方、150%以上の学校が6校あった。最も冷遇された小学校は、児童数223人の公立小学校で、充足率は26%であった。別の児童数175人の公立小学校では、充足率が33%で、しかも32種類の教科書のうち8種類が一冊もなかった。逆に、過剰な数の教科書が届けられた学校では、児童数46人の学校に300%、62人の学校に216%と生徒数を上回る教科書が届いた。しかし、これらの学校でも、32種類の教科書の全てが十分であるわけではなく、例えば小学校一年生のパンチャシラの教科書が7人の児童に20冊もある一方で、5年生の理科と社会は10人の児童に2冊しか届いていないなどのアンバランスが見られた。確かに、入学者選抜によって毎年の入学者をある程度コントロールしている中学校と異なり、小学校の入学者数は毎年異なり、留年が多いことから毎年完全に児童数と教科書数を一致させることは難しいと考えられる。しかし、それでも全体として教科書の数が十分でないこと、また配布の偏りが見られることは否定することはできない。

次に、域内の12の中学校・宗教系中学校うち、回答があった11校の状況を見てみよう。中学校全体の充足率は66.3%で、小学校より低い。その教科書別の内訳は、表3のとおりである。3年生の教科書がどの教科でも配布部数が多く、充足率が

表3 ボヨラリ郡への中学校教科書の配布状況(全体)

	生徒数*	パンチャシラ教育 (PPKn)	国語 (インドネシア語)	数 学	物 理	生 物
1年	2,121	1,287 (60.7%)	1,526 (71.9%)	A**1,296 (61.1%) B1,331 (62.8%)	1,228 (57.9%)	1,188 (56.0%)
2年	2,109	1,307 (61.2%)	1,475 (69.9%)	A1,118 (53.0%) B1,302 (61.7%)	1,501 (71.2%)	1,188 (56.3%)
3年	2,039	1,398 (68.6%)	1,623 (79.6%)	1,611 (79.0%)	1,538 (75.4%)	1,645 (80.7%)
計	6,269	3,992 (63.7%)	4,624 (73.8%)	6,658 (63.4%)	4,267 (68.0%)	4,021 (64.4%)
計の%の分母		6,269	6,269	10,499	6,269	6,269

* 生徒数及び教科書数は、ボヨラリ郡にある12の中学校・宗教系中学校のうち、調査に回答した11校の合計である。

**数学の教科書は、1年生と2年生ではA、Bの2冊に分かれている。

表4 ボヨラリ郡の中学校への教科書の配布状況(学校別)

		公立中学校						私立中学校				宗教系 中学校	計
生徒数	1	295	288	249	242	198	222	100	72	25	49	380	2,120
	2	318	285	249	192	194	248	119	61	26	26	389	2,107
	3	283	283	246	189	192	227	91	48	29	66	382	2,036
	計	896	856	744	623	584	697	310	181	80	141	1,151	6,263
PPKn	1	200	214	35	195	150	200	50	48	33	0	162	1,287
	2	129	192	212	189	140	195	70	75	75	0	30	1,307
	3	200	208	103	188	150	180	60	72	9	66	162	1,398
	計	529	614	350	572	440	575	180	195	117	66	354	3,992
国語	1	225	217	160	205	185	100	75	90	19	0	250	1,526
	2	100	241	244	188	100	215	50	48	19	20	250	1,475
	3	200	212	249	190	190	135	70	102	19	36	220	1,623
	計	525	670	653	583	475	450	195	240	57	56	720	4,624
数学	1A	200	76	272	189	190	200	20	48	13	0	88	1,296
	1B	200	65	240	220	190	210	35	57	13	13	88	1,331
	2A	144	44	244	188	100	200	60	47	9	20	62	1,118
	2B	144	44	244	188	100	200	60	45	9	20	248	1,302
	3	200	76	249	170	192	180	95	102	19	38	290	1,611
	計	888	305	1,249	955	772	990	270	299	63	91	776	6,658
	物理	1	200	185	195	150	100	200	25	40	9	13	111
2	144	244	244	188	100	200	60	45	9	32	235	1,501	
3	200	212	249	190	192	170	15	102	18	40	150	1,538	
計	544	641	688	528	392	570	100	187	36	85	496	4,267	
生物	1	200	277	148	189	100	200	20	15	9	0	30	1,188
	2	96	188	203	156	66	190	45	45	9	13	177	1,188
	3	200	212	249	190	192	180	15	102	19	36	250	1,645
	計	496	677	600	535	358	570	80	162	37	49	457	4,021
計	(冊)	2,982	2,907	3,540	3,173	2,437	3,155	825	1,083	310	347	2,803	23,562
	(%)	58.6	59.9	83.9	89.4	73.6	79.8	46.6	104.3	68.7	44.5	43.0	66.3
%の分母	5,093	4,853	4,218	3,549	3,312	3,955	1,769	1,038	451	780	6,524	35,542	

高い傾向が見られるものの、小学校に比べれば教科間・学年間のばらつきは少ない。表4は、学校ごとの充足状況である。小学校ほど極端ではないが、やはり43.0%から104.3%までの充足率のばらつきがあり、配布に偏りがあると結論せざるを得ない。

なぜ、国の政策として一人一冊の配布が決定され、必要な予算措置がされていたにもかかわらず、学校には十分な数の教科書が届かなかったのか。筆者は、1997年11月のアンケートによる調査に引き続き、県及び州の教育文化省事務所を訪問して関係者へのインタビュー調査を行った。まずボヨリ県の教育文化省事務所長及び担当者から配布の過程について話を聞いた。県では、州から教科書が届いたとき、とりあえず教員研修所の講堂などを倉庫にしてここに運び入れた。教科書は、各年度一度に届いたわけではなく、何度かに分かれて届いた。到着後、中学校の場合は各学校に、小学校の場合は郡教育事務所に連絡して、必要な部数を取りに来るように指示した。郡や学校はそれぞれに自動車などを仕立てて取りに来たので、県の職員が渡した。その際、領収証や記録はとらなかった。数が十分ではないことは承知しており、郡や学校からも「一人一冊と聞いていたのに、足りない」と言われたが、「これは当面の数で、きっと後でもっと届くだろう」と説明した。しかし、実際には十分な数が届かないままに、いつのまにか州からの配布が終わってしまったという。なお、県では、州からいつ何部の教科書が届いたかを記録しておらず、それを各郡及び学校へ何部ずつ配布したかも記録していない。

続いて州の教育文化事務所を訪問し、次長から事情を聞いた。次長は「各県に十分な数を届けたはずだ。足りないはずはない。もし各学校で足りないとすれば県の配布に問題があった」と主張した。しかし、各県に何部の教科書を配布したかの記録はないということであった。

最後に、教育文化省の初等中等教育総局長に教科書の配布に関する話を聞いた。総局長は、教科書が学校に十分に届いていないことが社会問題となり、新聞などでも批判されたことを認めた。しかし、1996年に総局長が各州を督励して実態の把握に努めたときにも、やはり州が「十分な数を県

に届けたはずだ」と主張し、結局実態はわからなかったと語った。総局長は、教科書が届けられなかった原因は、地方公務員の能力が低いためであるとし、研修などによって公務員の倫理や能力を高める必要があると語った。

教科書の配布事業においては、国が政策方針を打ち出し、実施に十分と思われる予算をつけても、所期の目的どおりの配布を実現させることができず、またその理由は明らかにすることができなかった。

3. 問題の解決へ

このような問題は、どのように解決ができるのだろうか。一見、根が深く、解決が難しいような問題も、様々な手段で改善しようとする試みがなされている。

(1) 農村部や僻地の教員不足解消のための試み
教員配置の問題では、2つの改善策が動きはじめている。

一つは、教員養成段階での方策である。小学校教員養成のため専門教育課程への入学者は、それまで普通科高等学校の卒業者が中心であったが、1996年からは奨学金支給者を一定期間僻地の学校に臨時雇用の教師(Guru honorer)として勤務することを約束した12年間の課程を修了した旧師範学校(SPG)の卒業者に限ることにしたことである(Somerset 1997)。これは、普通科高等学校の卒業生は通常都市や町の出身者あるいは農村部であってもより生活水準が高く交通の便のよい地域の出身者で、僻地での勤務を望まないと考えたためであるという。ただし、臨時雇用の教師は、BP3などから給与を受け取って雇われる公務員でない教師で、Somerset(1997)によれば、その給与月額は2万から4万ルピア程度で、正規の公務員である教員の給与の10分の一から5分の一程度である。その給与でしかも不便な僻地での勤務であっても勤務したいという教師が一方にあり、正規の公務員の給与を支給されて自分自身の希望で便利な地域に勤務し、なお「給料が低い」と不満をいだけ教師が他方に存在することを考えると、インドネシアが内部に大きな較差をかかえた社会

であることがわかる。そのような中で農村部や僻地で教員を確保しようとするのであれば、結局農村部や僻地の出身者や貧しい家庭の出身者を教師に登用するほかないのである。

しかし、臨時教員の給与はBP3すなわち地元の保護者の負担である。中学校とは事情が異なり、農村部の多くの小学校では現在BP3が寄付金を徴収する制度がなく、徴収への抵抗は相当強いのではないかと推測される。本当に貧しい地域では、臨時教員を雇うための寄付金を徴収することができるのであろうか。寄付金を払えないために就学できない子供が生じることがないのだろうか。また制度として、豊かで便利な地域には国費で給与を負担する教員を配置するが、貧しい僻地には国が配置できないので寄付金で臨時教員を雇わせるというのは不公正ではないのだろうか、などの疑問は残る。

もう一つは、アジア開発銀行の借款によるプロジェクトの一環として、北スラウェシ州など一部の州で臨時教師の給与への補助を導入したことである。公務員の教員の場合は、その学校から転出しても学校では欠員を補充することができないが、臨時教師は学校ごとに雇うものであるため、もし本人の意志で別の地域に移った場合、その時点で教師を辞めさせ、別の人を採用することができる。更に正規の教員ではDIIの基礎資格が採用の条件とされるが、臨時教師にはこれを条件としないこととされた。これは、本来望ましいことではないが、それでも農村部や僻地で教員を確保するためには当面やむをえないことであろう。

これらの施策が効果を発揮するかどうかは、臨時教員の採用とその分布の状況や定着の状況を長期的に観察する必要がある、まだ結論は出せない。

(2) 教員の欠勤防止のために有効な方策

先に、教員の欠勤は、インドネシアの公務員の文化に根ざしているのではないかと書いたが、これは決して教員の慢性的な欠勤状態を改善することが不可能であるという意味ではない。また、欠勤がなくなれば、実際に生徒の成績は向上する。校長の努力によって教員の欠勤を減らすことができた実例をあげたい。

筆者が1996年8月に訪問した中部ジャワ州ボヨリ県のSLTP Ampel 1は、従来、卒業試験の成績で県内の一番を争う優秀な学校であったが、前任の校長の時代に成績が目に見えて下がった。そこで新しく赴任した校長がまずやったことは、毎朝始業前に出席し、教員の出席を確認することであった。欠勤や遅刻を見るときは、個別に呼び出して、毎日出勤すること、少なくとも授業は休まず行うことを求めた。職員は、自分自身も休みがちだった前任の校長のもとで欠勤に慣れていたので最初は戸惑ったが、新任校長の粘り強い指導で、半年後には毎朝全員が出勤しているのが当たり前になったという。このほか、校長は、定期テスト後に反省のための教員研究会を開いたり、教科ごとの研究会を定期的に行ったりして授業の改善を図った。新しい校長の赴任した翌年から卒業試験の成績は大幅に改善し、再び県内で一位二位を争うようになったという。筆者の調査に同行した中部ジャワ州の中等教育課長は、校長の指導力によってその学校の教員の勤務態度と士気は大きく左右されると指摘した。これはもともと高い水準にあった学校の建て直しの例であり、低い水準の学校を高くした例ではないが、校長の指導によって教員の欠勤を減少させることが可能であることを示す一つの例である。

校長の指導力が教育水準向上の鍵であるということから、中部ジャワ州では当時も校長の研修に力を入れていた。現在では、国際協力事業団の開発調査事業Regional Educational Development and Improvement Project (REDIP)も、中部ジャワ州をサイトに、プロジェクトの一要素として校長の研修を行っている。

(3) 教科書を適切に配布するための方策

政府による教科書の配布は成功しなかったが、実はこれとほぼ同時期に行われ、配布がほぼ成功した教科書配布のプロジェクトがある。

1995年から開始された世界銀行支援によるBooks and Reading Development Projectである^[9]。このプロジェクトは、教科書の質の改善のために、複数の民間の出版社にパンチャシラ教育 (PPKn)を除く教科の教科書を編集させ、図書作成センターで一定の検定をした上で、各州がその中の一つ

を採択し、州内の公立中学校（宗教系中学校を含む）すべてにその教科書を配布するというものである。1996年度には英語と経済の教科書の検定が行われ、英語5社、経済6社が検定を合格し、筆者がボヨラリ郡で教科書の所有状況に関するアンケート調査を行った1997年11月の時点で既に配布が完了していた。

結果的にボヨラリ郡のほとんどの中学校に十分な数の教科書が届いていた。この配布事業については事前の聞き取り調査から配分にほとんど問題がないという結果が予想されたので、部数を報告することを求めず、問題があった場合はその問題を自由に記述してもらった。その結果、11校中2校から「足りなかった」という報告があったが、そのうち一校の公立中学校は最近第一学年で学級を一つ増設したが、この分が少なく届いたということであった。もう一つの宗教系中学校は、若干足りなかったと報告した。しかし、両校とも既にBP3の援助で不足分を購入したということだった。

このプロジェクトでは、政府の教科書配布プロジェクトとはまったく異なる配布方法を採用していた。Direktorat Sarana Pendidikan（1995）及び1998年2月に行った教育文化省初等中等教育総局教材局のプロジェクト担当者へのインタビュー調査によれば、このプロジェクトの配布は次のようであった。すなわち、州のプロジェクト事務局が各県の教育文化省事務所を通じて所管する中学校の学年ごとの生徒数と住所等を調査する。宗教系学校の場合は、県の宗教省事務所（Kandep Agama）から州の宗教省事務所（Kanwil Agama）を通じて州のプロジェクト事務局に調査結果が報告される。州のプロジェクト事務局は、学校のリストを作って出版社に渡す。出版社はそのリストに基づき、各学校に教科書を発送する。教科書の包みに中には葉書の形の領収証が入っていて、届いた学校の校長は、教科書の数を数え、領収証に記入して返送する。部数が足りなかった場合には、その旨をこの葉書に書き込む。この領収証は直接州のプロジェクト事務局に届き、事務局は発送状況をモニターするとともに、不足の苦情があったときはその原因を調査する。

プロジェクト担当者によれば、実際に不足の苦

情を寄せた学校があったが、そのほとんどが宗教系学校であったという。これは、州及び県の宗教省事務所からの報告の内容が不正確であったためであった。宗教省事務所は、既に廃校になった学校をリストに入れて報告してくることもあった。教育文化省事務所の学校を生徒数の報告は比較的正確であったが、一部にはボヨラリ県の中学校の例のように最近学級を増設したのに古い生徒数を報告してきたなどの誤りもあった。しかし、これらは誤った報告をした側の責任であるので、足りなかった分の再発送はせず、来年度からは正確な数を報告するよう要請した。発送した出版社の責による問題は、1996年度の事業では報告されていないとのことであった。

このように、各学校のデータを集めそれに基づいて発送を行い、発送の結果を領収証によって確認するなどの作業手順が徹底されていれば、現在の地方教育行政担当者や校長の事務能力でも十分な成果を上げることができる。この例に鑑み、すべての行政過程において帳簿と領収証の整備を徹底するなど各過程での責任を文書で明らかにする制度を整えれば、それだけで相当な効果があるのではないかと思われる。

（4）質の高い校舎を建設する方策

体系的な調査資料がないために第2章では問題を指摘しなかったが、インドネシアでは地方に調査に行くと、校舎の質が悪く、補修に経費がかかり困っているという訴えをよくきく。どうしたら質のよい校舎が建てられるのか、その示唆となるケースを紹介する。

筆者が1997年12月に訪問した北スラウェシ州ボラアンモンゴンドウ県にある第2イノボント第一小学校は、校庭をはさんで二つの校舎が向かい合って建っている。左が1984年に建てられ、右が1985年に建てられた、設計がほぼ同じで、外見上はまったく同じ校舎である。しかし、左の校舎は頑丈でこれまで一回も修理せずにすんでいるが、右の校舎は質が悪く、1997年までに2回も修理しなければならなかった。修理費用は公費からは支出されず、保護者をはじめ地元の人々の寄付でまかなったという。なぜ同じところに建ち、設計がほぼ同じで、しかも両校舎建築当時には郡の教育文

化事務所 (Dinas P dan K) 長であった現在の郡の教育文化省事務所 (Kancam Dikbud) 長の主張によれば予算上の経費も同額であったという建物の質が大きく違うのだろうか。校長及び郡教育文化省事務所長によれば、その原因は工事の方式が違ったためであるという。

1984年の建物は、スワクローラ (Swakelola) と呼ばれる方式で行った。スワクローラとは、請負業者を介在させず、官公庁や住民組織が直接小規模な建設工事や調達などの事業を行う方式である。郡の教育文化事務所 (Dinas P&K) 長が実施責任者となり、デサ長とデサ社会維持団体 (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa: LKMD) の代表4人を監視役に、地元の大工や労働者を雇って工事を行った。監視役と事務所長には手当ては支給されなかったが、交替でほとんど毎日現場を訪れ工事の進行を見守った。インドネシアの役所では、通常特別な手当てが支給されなければ職員が監視などの仕事に赴くことはない。しかし、地元の間人であり小学校の質に高い関心を寄せていた事務所長と監視役は、「自分たちの子供を通わせる学校で、修理が必要になったらその費用を自分たちで負担しなければならないから、地域のコミュニティー (masyarakat) が損をする。自分たちはコミュニティーの利益の代表者としてずさんな工事を許すわけにはいかない」と考え、無償で工事現場の監督に参加したものである。このように、コミュニティーに対する義務や責任の意識は、少なくともこの地域ではかなり強いようであった。

一方、1985年の建物は、州の教育文化事務所が業者を選定して工事を請け負わせた。請け負った業者は州都マナドの業者であった。郡教育文化省事務所長 (建設当時の郡教育文化事務所長) は、自分の目で見たこととして、「マナドからの業者は、セメントの袋を10袋持ってきても、5袋しか使わず、後は持って帰った」と語った。そして、「業者は地元の間人ではないので手抜きをしても儲ければよいという態度であった」と地元の間人の違いを強調した。筆者が土台のコンクリートを観察したところ、1985年の建物は砂が多く混じっていて、縁がぼろぼろと欠けているところが多かったが、1984年の土台は欠けているところは一箇所もなく、しっかりとしていた。また、1985年の

建物の壁や天井のコンクリートには亀裂が走り、亀裂がほとんどない1984年の建物とは、質の違いが明らかであった。

磯松 (1995)¹⁰⁾ は、インドネシアで公務員の給与の補填のため様々な工夫が行われていることを述べる中で、「よく行われているのは公共工事の発注などからむ業者からの賄賂を職場ぐるみでプールし、役職に応じて第二給与として再配分するケースだ。公共事業費などとして回ってきた予算そのものがプール資金の原資になることも多い」(磯松 1995, 133) と、公共工事のための経費が別の用途に使われることがあることを指摘している。この事例においてこれが理由であるかどうかを明らかにすることはできないが、公共事業において国や州の官庁が業者を選定し工事を請け負わせるという近代的な方式は、インドネシアの農村部ではあまりよく機能しないことは推定できる。北スラウェシ州の事例は、地元の間人が自分たちで工事を請け負い、監督するスワクローラ方式の方が、同じ費用でより質のよい公共事業が行える可能性が高いことを示唆していると考えられる。

このスワクローラ方式の学校建設での再導入は、1998年時点では国などで正式に検討されていなかった。今後、国際協力事業などでこの方式の実験的な導入が働きかけられない限り、導入は困難ではないかと思われる。

4. 結論

これまでに述べたようなインドネシアの教育の様々な問題を踏まえ、その中で真に効果的な教育の普及や改善を行おうとすれば、どのような政策が有効なのだろうか。

World Bank (1997) は、多くの問題が制度的な要素から引き起こされているとし、「これら (の問題) の解決には、より下のレベルの政府や学校へ責任を委譲する分権化 (decentralization) が最も有効である。分権化には、責任の明確化とインセンティブや財政システムの変革が必要である。これによって、中央政府の政策決定者の果たすべき責任と地方コミュニティーの自治との間のバランスを図らなければならない」(World Bank 1997, ii) とインドネシア政府に勧告している。

筆者が上げた問題は、すべて中央政府が大きな権限と財源を有しているにもかかわらず、それを有効に使うことができないために起こっている問題である。中央政府は、全学級に学級担任を配置できる膨大な数の小学校教員を雇用しており、膨大な給与を支払いながら、それを有効に配置することができない。また、それらの教員が欠勤によって30%もの教育時間を児童生徒から奪っていても、それに対して有効な手を打つことができない。教科書を配布するために予算を措置しても、各学校に必要な部数の教科書を届けることができない。これまで国際協力と開発予算で様々な教材を開発し、教員研修を行ってきたが、教育水準は現実に未だ極めて低い水準にある。

それに対して、有効性があると思われる施策は、地方や学校に問題の解決責任を負わせるか、あるいはその権限や責任分担を明確にすることによって問題を解決しようとするものである。教員配置問題は保護者の寄付金などで地域の学校に臨時教員を雇わせることによって解決されようとしている。教員の欠勤は校長の指導力によって解決できる可能性がある。教科書の配布は、各学校に生徒数を報告させ、また届いたかどうかの確認をさせることによって成功した事例がある。校舎建設も、工事の実施や監督の責任を地元のコミュニティに与えることによってうまくいく可能性を示す事例がある。世界銀行の勧告する分権化とは、このように地方や学校に権限や責任を与えることによって、現に存在している問題を解決しようとするものである。

しかし、World Bank (1997) も指摘しているように、責任の再配分には財政の再配分が伴わなければならない。例えば、公務員である教員の配置を現状のままにしておいて、足りない学校は臨時教員を雇えばよいということは、先に述べたように、国が豊かな地域を援助し、貧しい地域を放置することに他ならず、また貧しい地域の教員を低い給与で身分の不安定な臨時教員に止めるということである。臨時教員は、教員不足という当面の問題を解決するには有効だが、これを恒久化すれば地域間の教員待遇の格差、ひいては教員の質の格差という別の問題が生じる。将来は例えば現在の公務員の定員を各学校に割り振り、各学校が

それぞれの学校に必要な教員を確保することができるようにするなど、貧しい地域の学校にも公平に公費が配分されるような制度改革を行わなければならないであろう。

これまで指摘したインドネシアの初等中等教育の問題は、もちろんこれまで強い権限を有してきた中央政府に責任があることは当然であるが、同時に教育分野で国際協力を行ってきた機関にも一端の責任がある。インドネシアでは、1998年当時、国の予算が大蔵省の所管する経常予算 (Anggaran Rutin) と国家開発企画庁 (BAPPENAS) の所管する開発予算 (Anggaran Pembangunan) に分かれていた。経常予算は主として公務員の給与費等であり、事業費はほとんどない。一方、開発予算のほとんどが国際協力事業の実施に当てられていた。教育文化省が学校建設、教員研修、教材開発など教育の改善のために何らかの事業を行おうとすれば、国際協力機関の援助の約束を取り付け、そのための財源を国家開発企画庁に要求するほかに手段はほとんどないのが実情であった。このような仕組みの下では、様々な国際協力機関の意向が教育文化省の政策に強く反映する。教育文化省の側では本来もつべき政策立案能力が衰え、国際協力機関に協力してプロジェクトを立案する能力が高まることは避けられない。国際協力機関の側は、例えば教員の配置はインドネシアの内政問題である、あるいは内務省の問題で教育文化省では解決できないなどと、現に教育水準を左右している大問題に目をつぶって、簡単に立案できるプロジェクトを提案する傾向がある。両者が相乗した結果、根本的な問題は忘れ去られたまま、多種多様な機関が様々な国際協力プロジェクトを実施し、いたずらに制度を複雑化させ、時には互いにその効果を打ち消しあうような事態が生じた。

例えば、教科書改善では、図書作成センターがアジア開発銀行から技術協力を受けて職員の教科書開発能力を高めるプロジェクトを行ったが、これが終了して間もなく世界銀行が初等中等教育総局教材局のプロジェクトとして教科書を民間の複数の業者に開発させ競争によって質を高めるプロジェクトを開始したため、政府の方針が転換され、図書作成センターでは主要な教科の教科書を開発しないことになった。どちらのプロジェクトにも

それぞれ目的や理由はあるが、その効果は相互に打ち消しあう。限られた資源の有効な使い方とすることはできないであろう。

また、教員の研修に関するプロジェクトも、費用対効果の面から同じことが言える。1997年の時点で現職教員を対象とする研修は全部で300コース以上あるが、その一年間の参加人数をすべて足しても、全教員の1%をカバーしているに過ぎないという^[11]。World Bank (1997) は、世界銀行の支援で初等中等教育総局が行っているPrimary Education Quality Improvement Project (PEQIP) が能動的な教育学習方法の普及を目指すモデル事業として一定の成果を収めた現在、これをより大規模に実施し普及させることが求められているとしたが、同時に他の国際協力事業の経験から考え普及段階で当初の関心を持続させていくことが難しいのではないかと指摘した。インドネシアではあるプロジェクトがモデル事業として成果をあげた場合、国際協力機関もインドネシア政府もその成果の普及に力を入れるより、別のモデル事業を企画しようとすることが多い。しかし、教育水準の向上を考えるのであれば、新たなモデル事業を起こして既に300ある研修コースに新たに一つのコースを付け加えるより、効果が実証された研修コースに参加できる教員の数を増加させ、特に農村部の教員に研修機会を与える努力をする方が重要なのではないだろうか。

世界銀行がWorld Bank (1997) を出して世に問うたことは、インドネシア政府と国際協力機関の目を本来の目的とすべき方向、すなわち実効性のある教育の改善へと向けさせるために大変画期的なことであった。

その後、経済危機と政権交代を経て、インドネシア政府は地方分権を推進する方向へと向かっている。1999年5月に地方行政法(1999年法令第22号)と中央地方財政均衡法(1999年法令第25号)が定められ、2001年1月から地方分権制度が実施される予定である^[12]。しかし、このような大改革の中で教員の人事権や校長の権限のような個別の課題がどのようになっていくのかは、未だ決まっていない。

教育分野での国際協力を行おうとする者は、インドネシアの教育の現状と今後の政治行政改革の

方向性をよく研究し、大局に立って真に教育水準の向上に意義のある事業を行うように努めるべきであろう。

注記

- [1] Lockheed, M. E. et al, (1991), *Improving Primary Education in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press
- [2] World Bank, Population and Human Resources Division, Country Department III, East Asia and Pacific Region (1997), *Indonesia- Suggested Priority for Education, Report No. 16369-IND*, Jakarta.
- [3] 当時の Departemen Pendidikan dan Kebudayaan: Depdikbud. なお、その後の行政改革によって教育を所管する省は、国民教育省 (Departemen Pendidikan Nasional: Depdiknas) となった。
- [4] Somerset, A (1994), *Some Basic Number Skill in Twelve Primary Schools: An Exploratory Study*, Jakarta.
- [5] 公立中学校では、1994年から基礎教育化に伴って入学料と授業料が廃止されたが、通常各学校ごとに保護者による教育実施支援団体 (Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan: BP3) が組織され、入学者と在校生から強制的に寄付金を徴収している。その額は、学校ごとに定められる。
- [6] Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (1992), *Pembakuan Tipe Sekolah pada Jenjang Pendidikan Dasar*, (Standard by school type for basic education), Jakarta.
- [7] Ministry of Education and Culture (1997), *Indonesia Education Statistics in Brief 1995/1996*, Jakarta
- [8] Somerset (1997), *A Teacher Supply and Distribution Issue in Kabupaten Sukabumi: Result from a Rapid Revue*, Jakarta.
- [9] Direktorat Sarana Pendidikan (1995), *Rencana Proyek Pengembangan Buku dan Minat Baca Dalam Rangka Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun*, World Bank Loan IBPD 3887, (The Plan of the Books and Reading Development Project for the Realization Nine Years Universal Basic Education, World Bank Loan IBPD 3887), Jakarta.

- [10] 磯松浩滋 (1995) 『どこへ行くインドネシア』 ,
株式会社めこん .
- [11] Ministry of Education and Culture (1997) , *In-service
Teacher Training Project, Final Report, ADB-TA
No.2667-INO*, Jakarta.
- [12] 武田長久 (2000) 『総合報告書』 , 国際協力事業
団国際協力総合研修所 .

Abstract
Suggestions by Donors' Side on the Problems and their Solutions of
Primary and Secondary Educational Administration in Indonesia
- From a World Bank Report and Field Experiences

Hirakawa, Yukiko

Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University

(Higashi-Hiroshima 739-8529, Japan)

E-mail: hirayuki@hiroshima-u.ac.jp

In spite of challenging policy towards the realization of nine years basic education, education in Indonesia has been suffering of low quality and inefficiency in administration. There is often a large gap between policies of the central government and the real situation of schools. Because of unfair distribution, rural schools are facing shortage of teachers. 30% of instructional time is estimated to be lost because of absenteeism of teachers. The government intended to distribute one textbook for all students in basic education, but schools did not obtain appropriate number of textbooks.

The World Bank report suggests decentralization to improve the situation, based on the idea that lower-level governments, schools and communities will do better in solving the existing problems than the higher-level governments, if they are given appropriate responsibility and funding. The author found an example that a community, through a contract system called *swakelola*, could build a school building of better quality than private contractors selected by the provincial government. In an international cooperation project, the project office succeeded to overcome the problem of unreliable and inefficient government by clear definition of responsibility of each subject including schools, together with due account system.

To bring the real change in education, especially to provide poor children in rural areas with basic education, international cooperation agencies have to work together with the government of Indonesia to improve the administration system.