

インドネシアの学校教育における地方分権化に関する研究(1)

—— 州事務所の教育課程編成権の拡大 ——

中 矢 礼 美

(日本学術振興会研究員)

はじめに

インドネシアの教育政策においては、中央集権的な教育システムの中で生じてきた諸問題への反省から、規制緩和・地方分権化を推進してきている。その中でも特に画期的な改革は、1994年の基礎教育カリキュラム改訂を機に行われた、国家教育省州事務所(以下、州事務所)の教育課程編成における権限の拡大であった。従来、教育課程は国家教育省が編成した全国共通のものであったが、小学校および中学校教育課程に新設された地域科については、教育課程編成の権限を州事務所に委譲したのである。州事務所は、地域愛の醸成と地域開発に有効な人材育成という教科目的に沿って、州のニーズや状況に即応した多様な科目を自由に編成することができ、各学校はその中から地域の状況とニーズに適した科目を自由に選択できるようになった。

しかしそこには、「自由」という名の下での安易な方向への傾斜、規制緩和による効率性や公平性の低下、さらには長期的展望の欠如といった問題が起きている。

今回事例として取り上げるジョクジャカルタ特別州(以下、ジョクジャカルタ)は、ジャワ島随一の伝統を誇る古都であり、世界的な大遺跡をもつインドネシア第二の観光都市であり、近年ますます観光開発に力が入れている。ところが中学校段階の地域科には観光科が選択科目の一つとして設けられたにもかかわらず、全167校のうち観光科の実施校は初年度で2校、現在はわずか1校だけである¹⁾。この状況は一体何を意味するのであろうか、どのように解釈できるのであろうか。他国のケースと比較考察した場合、自由裁量の拡大における自由と規制のバランスの問題の一つとして位置づけられるが、ここには、地域科の特異性によって行政、学校経営、教育課程において複雑な課題が現れている。

そこで本稿では、以下、行政論的、経営論的、内容論的アプローチを通して、ジョクジャカルタにおける地域科(観光科)を事例とし、上記の問題について考察する。

1. 州事務所による地域科教育課程編成における問題

当初観光科を要望した学校がなぜ実際には選択しなかったのだろうか。地域科教育課程編成の手続き、基準および学習指導要領提示後の行政活動は適切であったのか、州事務所はどこまで学校を統制すべきなのか、州事務所地域科カリキュラム開発チームのメンバーに対して行った面接調査をもとに考察する²⁾。

① 地域科の科目設定の手続きと基準

州事務所は、選抜された小中学校の教師30名から成る地域科カリキュラム開発チームを結成後、全学校長を招集してセミナーを開催し、設定を希望する科目に関する質問紙調査を行った。その結果、特に要望の多い12科目の設定を決定した。観光科を希望した学校は、全学校の約4割であった。その後2年間にわたって、チームが全ての地域科内に設定された科目の学習指導要領を作成した。観光科学習指導要領の作成には、そのうちの2人があたった。教科書については、作成されなかった。

② 学習指導要領提示後の行政活動

州事務所は、実施初年度までに学習指導要領を全学校に郵送した。実施科目の選択は、各学校に任された。カリキュラム開発チームは、学習指導要領編纂後9名が州事務所の職員としてとどまるが、地域科開始後、各学校に対する調査・助言あるいは改訂作業に取り組んでいるわけではない。

観光科実施校の少なさの原因について、メンバーは第一に、自分たちの学校に対する働きかけが不足していた点をあげている。次に学校側の問題として、校長らはジョクジャカルタの第一産業が観光産業であることから地域科に観光科を設定することを要望したものの、学習指導要領を見て、具体的な教授内容が分かると、たった1年間の間に理論を教えることで、どのような成果が上がるのかが明確に想像できず、またそれ

を教えられそうな人材が見当たらないため選択しなかったのではないかと推測している。そしてメンバーらは学校側の怠慢さを批判しながらも、彼らの自由を尊重するというので、それ以上説明を行ったり、必要性を強調したり、規制することなく学校の判断に任せていたという。

また地域科を実施する以前あるいは現在においても、地域科を担当する教師らに対して行うセミナーや研修等の実施は、前身のある電気、家庭科、技術などの科目に限定されており、問題を指摘しつつもそれに対して具体的な対処を行っていない。

ここで、行政活動の問題として、四点ほどあげられよう。第一に科目設定の手続きと基準として、観光科の社会的ニーズの調査が欠如していることである。校長らの見解だけでなく、長期的な展望にたつて、労働市場と社会のニーズを調査していれば、第二の問題である、地域社会や生徒・保護者の状況とニーズに基づいた地域科目の選択方法の重要性・必要性の説明・助言の欠如、を克服し、観光科の必要性・重要性の説明（規制あるいは統制）を行うことができたはずである。第三に、新設科目に対する教師の取り組みを保障する現職教育制度が確立されていない問題である。この問題には教員養成大学にも問題が残されている。現職教育のみならず、教員養成課程においても地域科に対する対策がとられてしかるべきであるが、現在のところ、教育課程に関する教職授業で若干ふれる教師がいるだけという状況である。第四に、州事務所はカリキュラムを常に改良し、より適切なものにしていく研究センターとしての機能を果たしていない点が問題としてあげられる。1年間では十分な成果が上がらないのではないかと教師らが危惧しているのではないかと推測しつつもそれに対してなんら説明を行ったり、改訂の準備を行ったりしているわけではない。

このような問題の強弱は、州によって差がみられるが、州レベルに教育課程編成権が委譲されるに際して国家レベルが刊行したカリキュラム開発に関する指針の基準が徹底されていないこと、またこのような状況に対して適切な助言を行うための国家教育省のモニタリングシステムが作動していないことにも問題がある。現在インドネシアは財政的に非常に苦しいため、モニタリングを十分に行ったり、フォローしたりするための資金がないとしている。しかし教育省は、安易に地方分権化を進めるだけでなく、自由あるいは地域間格差と称して問題を見過すことなく、州が地域科の本来の目標を確実に理解し、その達成を目指すよう、助言、現職教育などのシステムの整備に努めるべきであろう。一方州事務所においても各自的確な自己評価

を行い、適切に改善ができるよう、州レベル間での情報交換に努める必要がある。また州事務所間だけでなく、教員養成大学などの横のネットワーク作りを形成していく必要があると思われる。

2. 学校による地域科の選択・実施における問題

ジョクジャカルタにおいて観光産業は第一産業であり、当初4割の学校長が観光科を要望しながら、実際にはほとんどの学校が実施していない。州事務所の教育課程編成権が拡大し、学校が科目を選択できるようになったが、この状況をみるかぎり、地域や保護者・生徒の状況とニーズに適した教育が提供されているとは言いがたいのではないだろうか。

地域科をめぐる、学校経営に問題はなかったのかを考察すべく、以下、学校は地域科内の科目を選択する際、何を基準に、どのように選択したのか、観光科を選択しなかった理由は何なのかをジョクジャカルタ市内5校の校長、教頭および教師に対する面接調査から明らかにする。

① 地域科選択の方法

その結果をまとめると以下の通りである。

実施科目の決定方法は、どの学校も校長と数名の教師のみの話し合いによって決定するという方法をとっていた。このことについては、「地域科の科目の選択方法は、まず学校が選択科目を決定してから親に知らせるようにした。親に聞いてからだと学校はすべての要求を満たさなければならなくなる。それは不可能であり、後で「できません」とは言えないから」という。このように、地域、生徒および保護者のニーズや状況が第一義的な選択基準として捉えられていないところにまず大きな問題があるようである。

② 観光科を選択しなかった理由

ついで観光科を選択しなかった理由としては、まず「観光科専門の教師がいない」「教師の数に余裕がなく、融通が利かない。外から呼べばお金がかかる」「中学校段階では、観光産業に関連する実習を行うことができない」という教師の事情、学校の施設・設備の問題をあげている。

地域科ではこれまでにはなかった科目を新しく創造することも多く、専門教師の欠如については常に問題とされる場所である。また実習については、学習指導要領にその実施は内容とされていない。実習が必要と教師が判断するならば、保護者や地域社会と相談した上で無理であるという結論を出すこともできるが、働きかける前に問題をあげて行動しない教師の行動パ

ターンが問題として考えられる。また「観光科は学問として確立しているのか定かでない」ことを理由にあげる学校も3校あった。この点についても地域科の特異性によって生まれる問題であるが、各学校が地域科の特徴とその有効性を正しく理解していないことにその原因がある。地域は地域の状況やニーズに即応した内容を構成していけるという柔軟性にその利点があり、親学問があるなしは重要なことではないのであるが、馴染みがないため、誤解・混乱を招いているのである。

さらに「観光科のような知識より、すぐに役立つと感じられるスキル、例えば、パティックや踊り、彫刻の方が生徒にとってやりがいがある」「観光科は、結局教師が話をするだけで、生徒は聞くだけの授業形態になってしまう」「自分の学校の生徒は殆どが進学希望であるため、観光産業にすぐに携わる可能性が低い」と生徒の学習意欲、生徒にとっての利益を慮っての理由をあげる。しかし、これらは生徒に対しての何らかの調査に基づくものではない。また生徒がやりがいがあるとみなすものが地域愛の醸成につながる、地域開発を志向する人材の育成につながるとは限らないことも考慮していない。地域にとっても生徒の将来にとっても有効である科目を、授業の中でやりがいのあるものと感じさせていく、という方向に思考が向いていないのである。授業形態についても、教授方法を開発していこうという教師の姿勢の欠落がみられる。

このように、地域科の実行には学校側の経営力（地域社会との話し合い、校長および教師の力量）が大きな影響を与えているようである。今後、地方分権化が進められるにつれて、もっとも重要なことは、地域参加型の学校経営、学校主体の経営であると国家教育省は認識し、いくつかのパイロットプロジェクトを進めている。しかし、現在のところ、地域社会や保護者と学校が相互に協力しあう状況にはほど遠いところにあるようである。

③ 観光科実施校の実施・選択要因

以上、観光科を実施しない学校をみてきたが、では、観光科を実施していたPLAYEN中学校（仮名）とKIDUL中学校（仮名）ではどのような理由あるいは状況により実施したのであろうか。それは生徒と保護者のニーズや状況に適した教育につながっていたのであろうか。両学校における校長・教師、保護者および生徒への質問紙調査、面接調査に基づいて考察を行う。

PLAYEN中学校では、1994年度から1996年度まで観光科を実施していた。観光科実施の理由と決定方法は、次の通りであった。近くに洞窟があり、近々観光地として開発される計画があったこと、また木の彫刻

が盛んな地域であるため、観光産業に関する学習が生徒たちの役に立つだろうと校長が単独で判断したというものであった。当時は英語の授業も観光科に対応させて力を入れていたという。しかし開始2年後に担当の教師が転勤し、替わって電気科専門の教師が配属されて来たため、校長は電気科の方が生徒の学習に有効と判断し、変更となった。質問紙調査によると、当時観光科を学習した生徒、保護者の多くは、観光科について非常に役立つ学習であったと評価していた。農家が95%を占めるこの地域であるためか、面接調査に応じてくれた5人の保護者は、その理由として、子どもらが高い学歴を取得できると考えていないこと、公務員になるより、自営業で生計を立てることを子どもに望んでいること、子どももそれを受け入れていることが分かった。ここでいう自営業の例として上げられたのは、観光地での飲食店経営であった。

KIDUL中学校は1994年度より観光科が実施されている。中学校教員らによると、そこでの決定的要因は、1人の美術の教師の熱意であったようである。この中学校では、保護者会で地域科の説明と設定科目についての話し合いがもたれたが、保護者からの要望にはしっかりとした根拠がなかったという。そこでその教師は観光科の重要性を説明し、反対者には家庭訪問まで行って最終的に保護者全員の賛同を得て観光科を実施することとなった。その教師によると、観光科実施の重要性とは、第一に世界遺産の多いジョクジャカルタにあって観光地としてまだまだ発展していないのは、地域住民の意識の低さが原因であり、その是正のためにも義務教育段階での地域史、文化遺産、観光産業の学習が非常に重要であること、第二に、生徒の家庭は農家、自営業者が95%を占め、進学率も低い状況にあるため、観光産業の学習は、生徒らの卒業後の起業に大いに役立つであろうということであった。保護者、生徒に対する質問紙調査および面接調査においても、自営業で生計を立てることを望む保護者は多く、観光科に対する期待と満足度はとても高いものになっていた。

このように、この二校では地域科選択に際して、学校側の事情よりも、地域社会や保護者・生徒の状況やニーズ、あるいは長期的な展望に基づいた教育的配慮が優先している。校長や教師の深い理解と強い意志、力量があったと言えよう。

地域科は、州レベルに教育課程編成権が委譲され、学校にも科目の選択権が与えられたにもかかわらず、学校の事情に左右され、適切な選択方法や基準がとられず、本来の目的である地域社会、保護者、生徒の状況とニーズに即応した教育、地域愛の醸成と地域開発

に役立つ人材の育成という目的は達成されにくいという問題を持っているのである。ジョクジャカルタは、インドネシア国内において、教育・教員の質の高さにおいて定評があるが、進学に直接関係のない地域科については、真摯な取り組みが見られない。従来の中学校には高校進学のための準備がその役割として強く求められていたが、義務教育年限が6年間から9年間へと延長されることによって、その役割も多様化が求められるようになった。そこで特に地域科には、生徒の多様なニーズに弾力的に対応することが期待されるようになってきている。そのため、先述したように地域社会、生徒の多様なニーズに応える学校経営を行うために地域参加型の学校経営、学校主体の経営が必要であるとされている。しかし現状は、学校は自らに与えられた権限を教育の質の向上に活かすことなく、進学率の向上のみを目標にした学校経営あるいは学校側の事情に合わせた学校経営に終始している。今後それを是正するためのチェック機能、校長らに対する研修の実施を州事務所もしくは県事務所が果たしていくことが肝要であろう。

3. 観光科の社会的ニーズとのずれ

以上、州事務所の行政活動と学校経営の問題について指摘してきたが、両者ともに他の観光行政機関、観光教育機関との関係をつくらず、観光教育に何が求められているのかという調査を行っていない問題がみられた。そもそも中学校段階で観光教育のニーズはあるのか、あるとすればどのような学習内容が求められているのか、職業準備教育の内容が適切なのか、あるいは観光地における住民として求められる知識・態度を育成する内容が適切なのか。他の教育段階や機関における観光産業関連教育および諸機関が地域科（観光科）に期待することについての面接調査をもとに地域科の内容について考察する。

① 観光科の目的および内容

まず、観光科の学習指導要領に述べられている観光科の機能、目的および内容の概略は、以下の通りである³⁾。機能は、「面白く、楽しませる観光地としてのジョクジャカルタを振興するための態度、意欲および創造性を育成する」とされている。目的は、「1. 生徒は観光産業活動の基礎知識に関連する事柄、観光産業を振興する諸側面について述べることができる。2. 生徒は観光事業に関連する諸状況について説明することができる。3. 生徒は観光名物、名所について知り、ジョクジャカルタ特別州の観光を発展させるための政策の諸側面について理解することができる。」

である。内容は、1学期は目的1に即して、国際的、国内的な観光、法律における観光の定義、様々な分野における観光の目的と利潤、観光名物・名所、観光客の目的、旅行者のプロフィール、地域を視野にいった観光（地域の利潤、環境保護、自然環境の有効利用）、観光を支えるインフラについてである。2学期は目的2に即して、観光生産物、観光ツアー、観光事業の諸活動、観光事業、旅行に必要な事業（宿泊所、食堂およびそれらの地図）、3学期は目的3に即して、ジョクジャカルタの観光名所、名物、政府の観光開発政策が内容とされている。1年間で観光産業に関するごく基本的な知識を身につけるよう編成されているが、ここで気が付くのは、ジョクジャカルタの観光については、3学期でのみ扱われ、機能に述べられているような「ジョクジャカルタの観光産業を振興する態度、意欲、創造性を育成する」ために十分な内容・時間が確保されているとは言い難いことである。

② その他の機関による観光教育と中学校における観光教育に対するニーズ

では次に、その他の教育機関での観光教育と中学校段階における観光教育に対するニーズをみていこう。中等教育段階では、ジョクジャカルタには私立3校、国立2校の職業・技術系高等学校観光コースがあり、ホテル、旅行代理店、秘書などの専攻に別れて、中級の労働力を育成している。ある国立の職業・技術系高等学校の校長、教師によると、中学校段階における観光教育の必要性について、「明確なビジョンを持たずに入学する生徒が多いため、一般的な概論は是非中学校段階で理解してもらいたい」とのことであった。また職業・技術系高等学校で観光教育を受ける生徒たちのほとんどは、ホテルや旅行代理店などの専門的な仕事に就くための教育を受けているため、中学校段階では、中学卒の学歴で就労することが多い手工芸品店での販売員やウエイトレスとして必要な知識、スキル、意識、態度を身につけることが望ましく、また間接的に観光産業を支える良識ある市民としての態度の育成が必要であるとしていた。高等教育段階では、ジョクジャカルタでは、6つのアカデミーがあり、一昨年度から国立大学であるジョクジャカルタ大学においてもガイドを主に養成する観光コースが設けられるなど、質の高い人材育成に力が入れられ、観光産業のための教育機関・機会が充実している⁴⁾。

これらは教育省の管轄であるが、一方で州政府観光局による観光教育活動も行われている。例えば一番の繁華街であるマリオボロでは、地域住民に清掃用具を配布し、清掃活動を呼びかけたり、観光名物でもある

カキ・リマと呼ばれる行商人や露天商にペンキを配布して屋台を新装させたり、交通マナーについての指導を行ったりしている。また、普通高校において観光に関する授業を行なうよう教師に呼びかけ、授業プログラムの作成と研修を行う等の観光産業振興活動を行ったりしている。観光局広報課担当者に中学校段階における観光教育の意義について尋ねたところ「非常に重要なことである。歴史的な遺産から学ぶことは多く、地域史に精通することで地域への愛も深まる。またそれらは、私たちに直接、間接的に利益を与える遺産であると同時に世界の遺産であることを自覚して、保護していく自覚を芽生えさせる必要がある」、そのためにも「我々は中学校教師が尋ねてくれれば、いつでもパンフレットや地図、授業内容の相談に応じるつもりで用意してあるが、彼らは全くそのような努力をしない」とのことであった⁹⁾。

しかしその点については、教師らは、「我々には観光局に行く交通費がない。なぜ観光局は我々に資料を郵送してくれないのか」と逆に不満を持っていた。また観光芸術文化省州事務所観光啓発課では、観光産業関連職人への研修（例：年1回皮細工職人30人に対して5日間、彫刻家30人に対して6日間の研修）や、観光地における薬物などの問題に対する啓発活動、緑化運動の呼びかけを地域住民（年1回、各町代表数十人、計200人）に対して行っている。

このように、さまざまな教育機関によってさまざまな形態の観光教育が行われているが、どの機関も中学校段階における観光教育へのニーズは高かった。そこでの学習内容に対するニーズの内容を要約すると、①中卒で就く職業に必要な知識やスキル、②観光産業に関連する職業に就くことが多い状況から将来の進路選択のための予備的知識、③直接、間接的に利益を受ける住民として、また貴重な文化遺産を受け継ぐものとしての資質（文化遺産の深い理解と地域愛、良識ある住民としての行動規範など）の育成であった。

このようなニーズから州事務所側の作成した学習指導要領をみると、これらのニーズに対して観光科の内容、時間数とも適切に答えているとは言い難いことが分かる。地域科は他の教育段階との連携をはかり、社会へのニーズに応えられるより柔軟で効率よい教育が行われる可能性の高いものでありながら、学校や州事務所はそれを十分理解していない、あるいは取り組みが不十分な状況にあるといえよう。

おわりに

以上みてきたように、インドネシアでは地方分権化の先駆けとして、州事務所に地域科の教育課程編成権

を委譲するという画期的な試みがなされたにもかかわらず、地域科の特異性もあいまって、行政活動、学校経営におけるさまざまな問題が残されている。

インドネシアでは、今後地方分権化をますます進めようとしている。具体的に何の権限を委譲していくかについては議論中であるが、2001年1月から準備の整った州から、第二行政府である州から第三行政府である県に大幅に権限が委譲される予定である¹⁰⁾。州レベルに権限を委譲するだけで起こっているさまざまな問題が再び県レベルで生じないように、国家および州によるモニタリングシステムの確立、全国情報ネットワークシステムの確立、地域参加型の学校経営など、地方分権化が有効に機能するためのシステム作りが早急に求められる。

【注】

1) ジョクジャカルタには以下の12科目が設定されている。

ジョクジャカルタの地域科

科目	学年	小学校						中学校		
		I	II	III	IV	V	VI	I	II	III
ジャワ語(必修)		2	2	2	3	3	3	2	2	2
舞踊(以下選択科目)		0	0	2	2	2	2	2	2	2
カラウィタン		0	0	0	2	2	2	2	2	2
農業		0	0	0	2	2	2	2	2	2
編み物		0	0	0	2	2	2	2	2	2
パティック		0	0	0	0	2	2	2	2	2
彫刻		0	0	0	0	2	2	2	2	2
電気		0	0	0	0	0	0	2	2	2
機械		0	0	0	0	0	2	2	2	2
家庭科		0	0	2	2	2	2	2	2	2
タイプ		0	0	0	0	0	0	2	*	*
経理		0	0	0	0	0	0	*	2	*
観光科		0	0	0	0	0	0	*	*	2
英語(小学校のみ)		0	0	0	2	2	2	0	0	0

*タイプ、経理、観光科は第一、第二、第三学年いずれかの学年で行なうことができる。

出典：Departmen Pendidikan dan Kebudayaan Kantor Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Acuan Pengembangan Kurikulum Muatan Lokal Pendidikan Dasar Daerah Istimewa Yogyakarta*, 1995, p.15, より筆者作成。

ジョクジャカルタはジョクジャカルタ市、パントゥル県、スレマン県、クロン・プロゴ県、グヌンキドゥル県から成る。ジョクジャカルタ市とグヌンキドゥル県の中学校で実施されている地域科の状況を例にあげると、ジョクジャカルタ市全54の中学校による地域科のべ実施数は、舞踊6校、パティック10校、PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga: 家庭科に相当) 40校、タイプ14校、カラウィタン2校、農業1校、彫刻7校、自動車1校、観光0校、編み物細工2校である。グヌンキドゥル県の全82の中学校による地域科のべ実施校は、舞踊12校、パティック6校、PKK68校、タイプ35校、カラウィタン15校、農業5校、彫刻29校、自動車5校、観光

- 1 校，編み物細工11校である。ジャワ語は必修科目として全校が実施し，全生徒が学習している。ジョクジャカルタ市は都市化が進んでいることと普通高校への進学を視野に入れている学校・生徒が多いため，農業や技術系の科目を選択する学校が少なく，一方グヌンキドゥル県は農村地域が多く，普通高校への進学よりは職業専門学校への進学もしくは就職を念頭におく学校・生徒が多いため，農業や技術系の科目を選択している学校が多いと推測できる。
- 2) 1999年12月，州事務所にてカリキュラム課長スナルト氏をはじめ，9名のメンバーに対して数回の面接調査を実施した。
- 3) *Departmen Pendidikan dan Kebudayaan, Kurikulum Sekolah Menengah Kejuruan GBPP BUKU II Jurusan Usaha Pariwisata*, 1993.
- 4) AKPARDA (Akademi Pariwisata Dharma Nusantara Sakti) の Purwanto SP, S. Sos, SH 氏 (Direktur) に対する面接調査より。
- 5) ジョクジャカルタ観光局広報課 Pipo Arokhmanur 氏への面接調査による。
- 6) 1999年地方自治体法及び予算に関する法律第22条及び25条。地方分権化により国家教育省の役割は国家レベルでの教育政策の立案に限定され，実際の教育サービスは小中学校教育に関しては，各州政府の県レベルの出先機関 (DINAS) が一元的に担当することになる。