

## 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(2)

中 矢 礼 美  
(広 島 大 学)

### はじめに

スハルト体制の崩壊後(1996年)、インドネシアは民主主義国家の実現に向けて大きく動きはじめています。特に2001年1月からの地方分権化政策の施行とそれに伴う教育改革は、日本を含めた多数の国際協力機関によって進められている大規模な支援プロジェクトを見ても分かるように、世界的な注目を浴びている。このような状況を踏まえて本研究では、①従来の地方教育行政システムの概要と功罪を指摘し、②さらに現在進行中の地方分権化とそれに伴う地方教育行政改革の概要を紹介し、③その改革によって今後どのような効果が期待されるのか、またどのような課題に直面することになるのかについて考察する。

### 1. 地方教育行政システムの概要と功罪

#### (1) 地方行政システム

従来の地方行政は、地方行政法1974年法律第5号によって定められている。それは地方自治体に中央集権的コントロールと地方自治を両立させるために、地方に自治運営機関としての役割と中央政府の下部機関としての役割の両方をもたせてきた<sup>1)</sup>。このシステムは、広大な群島国家において地方行政のナショナルミニマムを全国にわたって維持し、引き上げる点では絶大な役割をはたしてきた。しかし、地方議会の役割が限定されており、自治体の権限・事務の範囲が法律上なら保障されていなかったため、実際には中央政府の下部機関としての役割を担う中央集権的色彩が強く、その結果、独自の地方行政を展開する自治体の政策形成能力の発展を妨げ、地方行政における自治体の責任を曖昧にしてきた。この中央集権的システムの功罪は、中央政府から地方行政へ交付される補助金をみても明らかである。補助金が地方歳入に占める割合は平均約70%と非常に高く、地域間の格差が大きいインドネシアにおいて、極めて重要な格差は正の役割を果たしてきた。しかし一方で各自治体の経済状態が中央政府の財政状況によって制約され、地方自治体による自発的な開発、発展の意欲も育成されにくいという問題を

はらんでいた。

#### (2) 地方教育行政

教育省は、学校設置基準や教育課程基準の設定、教科書の検定、義務教育学校への教科書の無償配布、国立学校の運営など教育行政全般に関する指導、監督、助言を行ってきた。そして省の下部組織である教育省州事務所、教育省県事務所、教育省郡事務所が学校現場への直接の指導、監督、助言において中心的役割を果たしてきた。一方、州政府教育局は小学校の施設の維持管理、小学校教職員の任免についての権限を有してきた。そしてその下部組織として県教育局、郡教育局がおかれていた。またイスラム系学校については宗教省の所轄となっている。このシステムの特徴は、中央集権的で複雑な組織、政策決定・統制システムおよび権力ヒエラルキーであり、学校や学校教育関連機関独自の活動が制限されるという問題をもってきた。

#### (3) 教育分野の人的物的条件整備への関与

国民教育省は予算の約6割を占める経常予算の大半を教職員の給与にあてて教職員定数を確保し、開発予算におけるINPRES SD(大統領決定小学校開発補助金)やその他の補助金によって物的条件を整備してきた。しかしそれらは全国水準の確保に重点を置いており、かつ複雑なシステムで運用されるため、自治体をさまざまな形で拘束するものとなっていた。

#### (4) 教育内容に関する国の関与

1989年国民教育制度法において、第一に「国家的に行われるカリキュラムは大臣もしくは他の大臣、もしくは大臣から権限を与えられた省外の政府機関長によって定められる」となっている。第二に、同法施行規則で教育課程と授業時間標準が定められている。そして第三に、教育課程の基準として大臣が別に公示する学習指導要領(付則1『基盤、計画およびカリキュラム開発書』付則2『教授プログラム概要』付則3『教育課程実施手引書』)が存在する。このナショナルカリ

キュラムは国民形成と教育内容の水準の維持に貢献したが、多様なニーズに対応するために1994年以降は、小学校および中学校の教育課程における規制緩和が行われ、地域科については付則2と3は教育省州事務所長によって決定されることとなった<sup>2)</sup>。

## 2. 地方教育行政システムの地方分権化

以上述べてきたような従来の地方行政における諸課題を解決すべく、2001年1月より地方分権化が施行されはじめた。その法的基盤は、1999年の法律第22号「地方行政法」<sup>3)</sup>および法律第25号「中央・地方財政均衡法」<sup>4)</sup>、2000年の政令第25号「政府の権限と地方自治体としての州の権限」<sup>5)</sup>である。これらに基づき、「地方自治体が自らの事務を自らで行い、公共サービスの提供および政府開発事業の有効性と効率性を向上させ、地方自治体と住民の自立性を高め、民主主義を育成すること」を目的として、州から県/市へ自治権が拡大されることとなった。それは教育行政の改革にも大きな影響を与え、国内では教育改革委員会が設立され<sup>6)</sup>、ユネスコ、ユニセフ、アジア開発銀行、世界銀行、日本国際協力事業団、スイス、イギリス政府からの支援プロジェクトおよび研究報告書をもとに協議が続けられている<sup>7)</sup>。そこで以下では、現時点で決定されている教育改革方針の概要を述べ、期待される効果と予測される課題について分析を行う。

教育行政改革は、①教育の質、②平等性、③妥当性および④効率性の向上を目的として掲げ、2001年以前の教育行政組織を大幅に変更することとなった。最も大きな変更は、国民教育省の役割と権限の大幅な縮小と州政府およびその下部組織の事務権限の拡大による教育行政の一元化である(図1、2参照)。次に学校に基礎をおいた経営(School-Based Management: SBM)および地域社会に基礎をおいた教育(Community-Based Education: CBE)の推進である。この行政改革は、国民教育省および宗教省の職員および事務の内務省への組み入れの難しさと自治体内での総合的な計画の作成と実施能力を備えた人材不足という課題によって難航している。

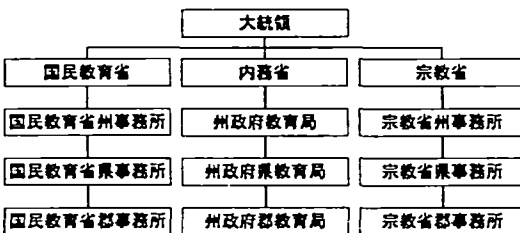


図1 2001年以前の教育行政組織図

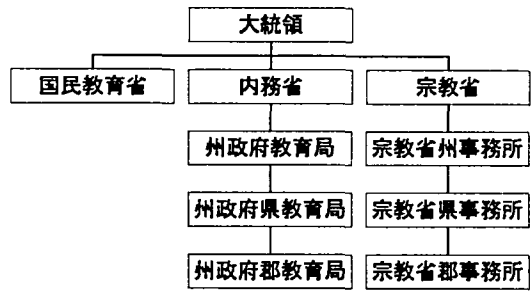


図2 2001年以降の教育行政組織図

## 3. 地理的・歴史的・政治的・文化社会的特徴による地方分権化に伴う教育効果と課題

上述した改革はどのような効果を上げ、また課題を持つことになるのだろうか。それは、インドネシアの地理的・歴史的・政治的・文化社会的特徴によって他国とは違った効果と課題が生まれると考えられる。

インドネシアは、群島国家という地理的特徴、「想像の共同体」の創造という国家成立の歴史的特徴、民族の多様性、宗教の多様性、都市と農村および西部と東部の開発格差、政治的紛争地域が存在するという文化社会的特徴を有している。そのため、地方分権化は教育分野においても様々な課題を残すのみならず、新たに生み出すことになると考えられる。そこで以下では、教育の地方分権化として一早く地域科教育課程編成権を地方に委譲したカリキュラム、改革の影響を大きく受ける教職員人事行政および財政について、その実情と地方分権化による効果と課題は何かを予想する。また、実際の学校教育の改革に直結し、また他国でも盛んに行われており、この度インドネシアにも導入されたSBMおよびCBEについて、他国と比較することにより、インドネシアでのその有効性と今後の課題を考察する。

### (1) カリキュラムにおける地方分権化の効果と課題

1994年の小中学校教育課程の改正により、地域の状況とニーズに合わせた地域科が教育省州事務所の裁量とされた。これが今回の地方分権化によって州政府県/市教育局の裁量となるわけである。教育省の事務権限は「児童、生徒および学生の能力の基準、国家カリキュラムと全国的に行う学習成果の評価およびその実施方針の決定」「主要教材基準の決定」と、基準や方針の決定にとどまる。そして県/市教育局は「小学校、中学校、高等学校の地域科カリキュラムの決定」「国家カリキュラムの実施」「最低限の能力に関する政府決定に基づく、幼稚園、小学校、中学校、高等学校および専門学校の水準の向上」「幼稚園、小学校、

中学校、高等学校および専門学校における政府決定に基づく最終学年末の学習評価の実施の指針の決定」

「幼稚園、小学校、中学校、高等学校および専門学校の効果的な学習時間数と教育カレンダーの実施指針の決定」がその事務権限となる。この県／市の裁量権の拡大によって次の有効性が考えられる。

①多様なニーズに対応するカリキュラム開発による教育内容の妥当性の向上：県レベルでのニーズは高いが州レベルではニーズが低く、開発されてこなかった分野のカリキュラム開発が行われる可能性が高いことである。例えば、従来西スマトラ州の地域科では、マジョリティの文化が強要され、マイノリティのムンタウェイ人が自文化を学習する選択肢はなかったが、今後解消される可能性が高い。またスダ語を母語とするスダ人が9割を占める西ジャワ州においては、ジャワ語を母語とする住民が多いチレボン県でジャワ語を地域科に入れるために、6年間を要したが、このような問題も解消されると思われる。しかし今後も地域科のカリキュラム実施に際しての校長・教師の教育課程経営能力の低さ、教師支援体制の不整備、教師の地域科軽視の問題改善が望まれる。そのためには、教師研修の運営の事務権限が県／市レベルに委譲されたことを機に、地域科内の新科目の研修に重点を置く必要がある。県／市教育局は「教育の自治」の視点からカリキュラム開発システムを見直し、フォローアップ研修を開発・実施し、教師の勤務評価に生徒・保護者・同僚教師・校長らによる授業評価を入れるといった総合的な計画の立案と実施を行うことが必要となろう。

②教育水準の維持：この地方分権化を進めるにあたっての一番の懸念事項は、教育水準の維持である。この点については、国民教育省が引き続き国家カリキュラムを開発し、県／市が実施することによって達成しようとしている。国家カリキュラムの実施は、教育水準の維持の問題だけでなく、国家統合・国民形成のために不可欠なものであり、これ以上のカリキュラム裁量権の移譲は当たらないと思われる。

## (2) 教員人事行政における地方分権化の効果と課題

従来国立学校の教員人事行政は、小学校教師については州政府が、中学校以上の教師については教育省がその任免権を有していた。しかし地方分権化によって教員人事行政の事務権限が大幅に県／市教育局に委譲されることとなる。教育省の事務権限は「国レベルで栄誉／功績の証明書を授与するシステムの規定」「国家公務員の昇格移動計画、解職、権限と義務および法的位置付けに関する基準とプロセスの決定」「公務員の再配置についての指針の決定」など、システム、基

準および指針の決定に限定された。また州政府教育局も「公務員の人事とキャリア経営の支援の実施」

「県／市間や県／市から州あるいはその逆の場合の公務員の配置と移動」にとどまる。そして県／市教育局が、幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び専門学校の教師の「ニーズ、有無、配置の計画」「人事異動の実施」「キャリア形成と開発の実施」「県／市の教職員の評価／特別俸給と福利厚生決定と公務員の評価／特別俸給手当ての支給」「県／市の教職員の停職、退職の決定と処理」など、人事行政全般を行うこととなる。このことによる有効性は以下のようなものである。

①迅速で適切な勤務評価、研修および人材配置：従来小学校教師は校長から県／市教育局、州教育局という過程を経て、中学校以上の教師については校長から教育省県事務所、教育省州事務所、教育省という過程を経て、評価報告に基づく研修および人事異動申請が行なわれ、そしてその逆の過程を経て実施命令が下されていた。しかし分権化によって迅速なプロセスが可能になる。そのため教師に対する適時で適切な研修、場合によっては懲戒、配置換えを保障することになり、教育の質の向上、教師、校長らのモチベーションの向上に大きな影響を与える重要な要素になる。

②生徒の多様なニーズへの柔軟な対応：従来ニーズはあるがコマ数が少ないため、地域科に多数の選択科目を導入できなかったが、今後担当教師を柔軟に配置できることによって、導入が可能になる。

③勤務環境の改善：従来僻地へ教師が行きたがらない理由は、一度赴任するとなかなか移動できないためであった。また僻地から帰省するために授業を休みがちな教師も多く、生徒にとっても劣悪な学習環境となっていた。今回の改革では様々な状況を考慮して県／市教育局が独自の規定を設け、僻地勤務手当ての徹底、キャリアアップのための僻地勤務経験、長期休暇の保障のための勤務交代制度などを設けるなどの工夫により、問題を改善しやすくなる。

しかし一方で不正・汚職の問題も懸念されている。これまで指摘されてきた小学校教師採用における不正・汚職が中学校以上の人事においても起こる可能性も高い。その解決策としては、評価基準など採用に関する情報を広く社会へ公開することが考えられる。

## (3) 財政における地方分権化の効果と課題

システムの改革、実際の学校運営において非常に重要となるのが、財政問題である。今回の改革で、国民教育省の事務権限は「教育運営予算指針の決定」「地方政府による国内外からの借入金の指針の決定」に限定される。そして、県／市は「県／市の予算を財源と

する県／市教育運営のための特別配分の提案」〔県／市の地方予算を財源とする教育予算運営の指導・監督〕〔県／市の地方予算を財源とする教育予算供給運営の指導・監督〕を担うこととなった。財政については、米澤彰純が詳しい分析を行っており、今後地方分権化されて教育予算が地方政府あるいは学校によって運営される場合の展望についてその有効性と課題を指摘している<sup>8)</sup>。地方政府によって教育予算が管理運営されるとなると、その有効性として、地域のニーズに対応でき、地域内の教育の質の一定水準化が行われ得るが、課題としては、地方政府内において教育政策の自律性が保障されないことをあげている。そして日本のように教育委員会が独立する形式が望ましいのではないかと提案している。また、学校が教育費を運営することになると、生徒と保護者のニーズに直接対応できるが、現状では必要な財政や人材の経営能力と知識を普及するのは困難であるとしている。学校の財政運営について、インドネシア国民教育省派遣 JICA 専門家佐久間潤（当時）は、学校が財政運営を自由に行えるようになると、目に見える評価の獲得のために、ハード面に投資し、教師研修などソフト面では逆に質が下がるのではないかとみている。この点については、施設の充実が学校風土に影響することを考えると一概に否定的には捉えられないが、教師研修による教師の質の水準の維持・向上のシステムは必須であり、日本の学校評議員制度に類似したシステムの導入や、県／市レベルにおける監視・統制が必要となるであろう。

#### (4) 学校に基礎をおいた経営 (SBM) と地域社会に基礎をおいた教育 (CBE) における地方分権化の効果と課題

今回の改革では、教育の質および学校の自律性を高める SBM および CBE を推進し、県教育局は社会が広く学校の教育活動に参加できることを支えて行くことが必要とされている。このことについて、教育省は「教育運営と実施における社会の参加に関する政策の決定」「教育実施における学校社会／コミュニティの取り組みに関する指針の決定」を行い、県教育局は「教育における社会の参加の支援」を行うこととされた。SBM と CBE は、様々な国において試みられており、有効性も課題も類似したものが多くなるが、インドネシア教育の現状における切実な問題解決に顕著に貢献するものとして、次の点をあげることができる<sup>9)</sup>。

① 生徒・保護者のニーズや状況に適応した教育活動の展開：従来の教育政策は各学校のニーズに適応しておらず、学校の問題を解決するには複雑な経路と気の

遠くなるようなプロセスを経なければならなかった。しかし今後、学校が中央の統制を受けず、「統制や規定を待つだけの姿勢」から「自ら変革する姿勢」でもって生徒・保護者のニーズに対応できるようになる。

② 学校成員の「私の学校」感覚の向上によって責任感とモチベーションが向上し、学校改善が推進される。

③ 教師の専門職意識の向上による教授力向上：官僚制的性格の強いシステムのもとで、教師の教育意欲は減退され、形骸化した授業に陥りがちであった。しかし今後、教師の創造性が生かされる状況で、教授法自体も改善されることが期待される。

④ 情報の共有による学校経営の改善：従来は学校経営に関わるリーダー層数名が情報を独占していたが、今後学校職員全員に平等に情報が共有され、利益が共有されることで、学校経営の改善が望まれる。

しかし SBM および CBE の成果に関しては、組織・機構の改革が形式上にとどまり、肝心の教授／学習過程の質的変革に変化を及ぼさないと他国の経験を見ても<sup>10)</sup>、楽観視できるものではない。インドネシアの課題としては以下の点が考えられる。

① SBM, CBE の概念、目的理解の徹底：SBM と CBE を成功させるためには、教職員全員および地域住民がその概念と目的を理解しなければならないが、時間、人材、財政面、すべての側面において困難である。概念と目的を説明できる人材が限られており、県／市教育局に校長を呼んでカスケード方式研修をとったとしても、これまでの経験上、研修を受けた校長のみが SBM・CBE の指針を手にし、学校内で行われる説明会も 1 度であり、コピー代は教師負担であることが多いこと、またコピー機がない場所も多いことから、資料は教師らに行き届かず、空文句になる可能性が高い。

② 校長の経営能力：これまで校長の経営能力を向上させるような研修はほとんど行われてこなかったため、力量保障プログラムの開発から始めなければならない。

③ 校長のモチベーション：校長のモチベーションを高めなければ、「やっかいな仕事」としか受け取れない。地域科の導入の際も、校長らは研修を受けていても、最終的に「学校（校長）の最終決定権」を濫用し、生徒・保護者らのニーズより学校（校長）の事情を優先させる結果となり、地域科が形骸化する場合もみられた<sup>11)</sup>。強権発動によるサイドビジネスの横行、教育の質の低下など思わぬ結果につながりかねない。

④ 教師文化：日本でもしばしば指摘されているように、「ことなかれ主義」や「なれあいの文化」によって、学校経営の活性化が妨げられる可能性が高いのはインドネシアも同様である。学校の大きな方向転換の

ために、従来の教師文化を変革しなければならない。

⑤地域社会・保護者の学校教育への不参加の伝統：学校間格差はあるものの、従来多くの学校において、保護者の学校への関わりは、保護者からの寄付金を決定するために年に1度保護者会に赴く程度であった<sup>12)</sup>。アメリカでは、SBMの成功のために多様な施策を行っている。その主要施策4点に基づいて<sup>13)</sup>、インドネシアにおける展望を考察してみよう。その4点とは、①基準に基づいたアカウンタビリティ（教育結果責任を州レベルできわめて厳格に監視するしくみ）、②総体としての学校の改革（学校が提携した学校外部セクターによって開発・提供された学校改善プログラムを実行）、③市場政策および④意思決定の共同化（特定のニーズを持つ保護者、児童生徒を意識した「特色」が前面に出され、個々の学校は教員・保護者・児童生徒による意思決定の共同化に基づいて経営される）である。②については、財政的にまず不可能である。現在国際協力事業団をはじめとする外国援助機関との共同プロジェクトで、モデルプログラムの開発が進められているが、「外部の目」があるだけで既にプロジェクト校にはモチベーションに多大な影響を及ぼしており、一般の学校に適用した場合、同じ効果があがるとは考えられず、モデルを個々の学校の状況に適応させていく能力も十分あるとは考えられない。地域料の場合も、ユネスコやイギリスとの共同プロジェクトが行われ、実施期間中は大成功を収めたが、その後、資金と「外部評価」がなくなってモチベーションは急速に減退し、期間内に行われたような活動は途絶え、またそこで開発されたモデルも他の学校、州に紹介されることもなく終わってしまった経緯がある。せっかくモデルが開発されても、現状ではその普及や各学校が自らの状況やニーズに適したモデルに改変し、実施していくことは、困難であろう。SBMの実施を妨げるあらゆる障害を想定して、一つ一つ解消していくための対処システムを構築していくしかないと考えられる。

③と④については、カリキュラムの開発がまだ県/市レベルの事務権限であることから、学校の独自性は出しにくい面があるが、それよりさらに問題なのは、既にインドネシアの学校は実質選択性になっているにもかかわらず、学校は多様化ではなく、序列化がすすみ、より教育意識の高い裕福な家庭の子どもは「評判の高い学校」へ、金銭的に難しい家庭の子どもは「評判の悪い学校」へと流れていることである。したがって、④は、「評判の高い学校」では可能であるが、そうでない学校では困難であろう。このようにみると、①の施策がインドネシアでは妥当なものと思われる。

## おわりに

以上みてきたように、地方分権化は他国の場合と共通した問題とインドネシア特有の有効性と課題を持つ。

従来の教育課題の打破として今回の地方分権化は今後も注目されるものであるが、既述したように、新たな問題の発生を防ぐためにも、他国以上に政府主導型で、統制が効いた分権化は免れないであろう。

## 【注】

- 1) 森田朗「インドネシア」、森田朗（編）『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年、167-193頁。
- 2) 拙著「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)」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第46巻 第一部、2000年、506-511頁。
- 3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- 4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi.
- 6) 教育改革委員会（Komite Reformasi Pendidikan）は、2001年2月21日に省令16号によって結成され、地方分権化、地方自治及び教育の質の向上、効率、有効性の向上および教育分野における広い社会参加の原則をもとに国家教育システムの改革戦略と内容を準備している。委員会は大臣と各部局長から構成され、各方面からの調査研究をもとに毎週会議を開いて協議を行っている。<http://www.edform.net/indonesian/sekilas/index.shtml>（2001年6月19日現在）
- 7) 各プロジェクトの実施期間、内容については、以下にまとめられている。<http://www.pdk.go.id/serba-serbi/dssd/summary-of-previous-outputs.htm>（2001年6月19日現在）
- 8) Akiyoshi Yonezawa, Finance of Junior Secondary Education in the decentralized administrative structure, 国際協力事業団 Regional Educational Development and Improvement Project 報告書, March 16 2001.
- 9) Slamet PII, Manajemen Berbasis Sekolah, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan. No.027. <http://www.pdk.go.id/Jurnal/27/manajemen-berbasis-sekolah.htm>（2001年6月19日現在）
- 10) 浜田博文「アメリカにおける自立的学校経営

～学校の自立性拡大施策の動向を中心に～」, 研究代表者 河野和清『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』(課題番号12410076 平成12年度 科学研究費補助金 (基盤研究(B)(1)) 研究報告書), 平成13年3月。

- 11) 中矢礼美「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)」, 中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第46巻第1部, 506-511頁, 2000年。
- 12) Wayan Koster, Restrukturisasi Penyelenggaraan Pendidikan: Studi Kapasitas Sekolah Dalam Rangka Desentralisasi Pendidikan, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan No.026-Des' 2000. (<http://www.pdk.go.id/balitbang/Publikasi/Jurnal/edisi-terbaru> 2001年6月19日現在)によると, 1999年ジャカルタの普通国立中学校59校に対して調査を行い, 59人の校長, 500人の教師, 850人の生徒, 550人の保護者から回答を得て, 次のような保護者の学校経営参加の現状を明らかにしている。参加の指標は,

①学校の方針やプログラムの決定, ②学校の方針やプログラムの実施の監視, ③学校で日常的に会うこと, ④エキストラカリキュラム活動への参加, ⑤学校の質の監視, ⑥保護者会議への出席, ⑦教育費の支払い, ⑧学校状況改善への参加, ⑨学校の施設・設備充実のための参加である。平均値は, 57.1%であり, 詳細に見ると, ①, ②, ③, ④, ⑧については非常に低いが, ⑤, ⑥, ⑦については非常に高い値を示したとしている。そして, 保護者の参加度が高い学校ほど学校の質は高いとしている。また, 都市中心部では地域社会の教育の重要性の認識が高く, 保護者の参加度も高いが, 都市周辺部では低いとしている。

- 13) 浜田は, Lashway の論に基づいて (Lashway, L., Trends and Issues: School Choice, 1999, May. (<http://eric.uoregon.edu/issues/reform/01.html>)), アメリカの SMB 動向について分析している。