

## インドネシアにおける自律的学校経営に関する考察

中 矢 礼 美

(広島大学留学生センター)

### 1. はじめに

インドネシアでは、地方分権化の流れを受けて、教育行財政の合理化と教育の効率化を目指した学校基盤の経営(Manajemen Berbasis Sekolah: 以下、MBS)改革が行われている。教育改革を行うに当たっては、諸外国政府、世界銀行、ユネスコからの資金援助およびプロジェクトを通して助言を受け入れ、各国での教育改革の動向やその結果を注意深く分析し、問題点を見極めた上で自国の問題解決に有効な制度を柔軟かつ大胆に取り入れようとしている。インドネシアは他国の試みから何を学び、何を自国で行おうとしているのだろうか。

インドネシアは、強力な中央集権的国家として知られてきたが、1998年のスハルト政権崩壊後は地方分権化へ大きく方向転換をしてきている(地方自治法及び予算に関する法律、1999年第22条、25条に基づき、2001年から地方分権化政策施行)。地方分権化による教育行政改革の目的は、教育の質、平等性、妥当性および効率性の向上であり、これまでに、以下のような取り組みを行ってきた(中矢 2000, 2001, 2002)。

#### 教育行政組織改革

分権化によって教育省組織の縮小と合理化を図り、州・県レベルの教育省事務所が廃止され、その機能は州および県政府の教育局に統合され、特に県教育局の権限が拡大した。

#### 教員人事行政システム改革

これまで小学校教師については州政府が、中学校・高等学校教師については教育省がその任免権を有していたのが、改革後は州およ

び県政府の教育局が幼稚園から高等学校までの教員の配置の計画、採用・任免、人事異動の実施、キャリア形成の開発と実施、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になった。

#### 教育財政システム改革

これまで国家が教育予算を決定していたが、分権化によって、県教育局が県・市レベルの教育予算配分を決定することとなった。

#### カリキュラムの規制緩和

分権後の教育省の権限は、児童、生徒および学生の能力基準、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など、基準や方針の決定にとどまることになった。そして各学校が県教育局(基礎教育段階)と州教育局(中等教育段階)による調整と監督の下でカリキュラムを発展させることとなった。

そして、MBSは1999年から試験的に施行され、「国民教育制度に関する法律、2003年第20号(以下、「2003年国民教育制度法」と略称)」第51条において、幼児教育、基礎教育、中等教育の各段階における「教育運営の原則」の一つとして施行されることが示され、より強く推進されることになった<sup>(1)</sup>。

本稿では、MBSの中でも特に教育の質の向上に焦点を当てた「学校を基盤とする質の向上のための経営(Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah: 以下、MPMBS)」(中学校段階)という名称を掲げる一連の施策を研究対象とする<sup>(2)</sup>。なぜならMPMBSは、近年の大きな制度改革を、実質的な学校教育そのものの変革・改善に結びつけることを目指して出された学校経営改

革指針であるという点において、インドネシア特有の課題意識と課題解決に向けた方針を提示するものとして注目されるからである。

MPMBSは、従来からの三つの主要な問題群(インプットの重視、過度の中央集権による学校の自律性の低さ、地域住民の学校教育への参加意識の低さと学校側のアカウントビリティの意識の低さ)の反省に立って、主に4つの改革をあげている。それは、各学校教育計画・プログラムの明確化、学校評価システムの確立、学校文化の変革、そして地域のコンテクストに合った教授学習である。

ところで、諸外国における自律的学校経営に向けた改革は、制度改革の努力に終始し、教育の質の向上に結びついたという結果はまだ立証されておらず、「真の意味での自律的学校経営は制度上の権限委譲をもって成立するわけではなく、学校内部における教育当事者どうしのダイナミックな営みが文字通り教育専門組織としての自律性を備えて初めて確立する」(浜田 2004, 38 頁)という。

そこで本稿では、インドネシアのMPMBSが、学校内外の行政的・文化的問題を克服し、実質的な教育の質の向上に結びつくように、どのようなしなかけをしているのか、そこでの課題は何かについて検討する。その際、浜田(2001)が教育の分権化研究のために援用したMohrman, S. A. と Wohlstetter, P. の「高関与モデル」に基づき、「権限」「知識」「情報」「報酬」<sup>(3)</sup>の4つのリソースが組織全体にいかにか配分されようとしているのかを検討し、それによって自律的な学校経営の実現において必須である「主体の形成」をどのように行おうとしているのかを検討する。

## 2. 学校教育計画・プログラム

MPMBSの第一の施策である「実施計画・プログラム」は、各学校によるMPMBSの実施計画・プログラム、予算計画の作成および実施状況の結果報告を通して、学校の自主性

やアカウントビリティの向上を目指すものである( DEPDIKNAS 2002 (b) )。MPMBS実施計画・プログラムのフォーマットにおける構成要素は、学校の展望・使命および目的、目的と現状のギャップ、学校教育目標(長期・中期・短期)、各目標の達成のために重要となる機能、SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, and Threat) 分析、諸問題解決のための選択肢、実施計画・プログラム、活動スケジュール、MPMBSのための予算、活動担当者である。予算計画のフォーマットの構成は、学校の収入金額とその出資先および活動ごとの予算計画からなる。計画・プログラムの作成においては、学校の管理職に限らず、教職員、生徒、保護者、地域の教育関係者を多く巻き込んでいくことの重要性が繰り返し述べられており、計画や予算計画の変更は、直ちに書面にて保護者会に報告することとされている。

従来、各学校は、1年間の教育活動計画および予算計画を立てて州教育事務所に提出するようになっていたが、学校の成員が自分の学校をどのような学校にしたいのか、という意識を持って長期にわたる学校独自の目標を立てることは特になされてこなかった。そのため、学校教育計画・プログラム作成の推進は、実質的な学校教育方針を決定する「権限」が学校にあることを認識させ、学校成員および関係者の自覚と責任感を向上させることにつながることが期待されているといえる。また、教育目標・プログラム・報告書作成の過程において、管理職者のみならず教職員の学校経営に関する「知識」がアップし、生徒、保護者および地域の教育関係者も含め、所属する学校の状況として、収入、支出、教職員という人的資源、施設・設備と目指すべき状況とのギャップ、目標達成のための政策および経済的環境についての戦略的「情報」が共有されることになる。これまで学校での教育活動にほとんど参加できなかった、参加しなかった、あるいは参加の必要性を感じていな

かった保護者らにも、それらの「情報」を伝達することによって、学校と地域の相互協力体制が作られる可能性が高まると考えられる。

このような学校が独自の目標と計画を持って、それを実行に移すという試みは、地方分権化後に新しく設置されることになった教育委員会(Dewan Pendidikan)および学校委員会(Komitie Sekolah)によって支援されることが期待されている。

教育委員会は、各県・市レベルに設置される。教育団体、地域社会、教育界、教育実施団体、産業界、教育専門家、学校委員会の代表から成り、定員は、4～5人である。財政および人材に関する支援、調整役を果たし、地域の学校教育への参加や協働を促し、県教育局に対して教育施策についての提言を行う。

学校委員会は、保護者、地域社会、教育界、産業界、教育専門家、卒業生代表、生徒代表、教職員の代表から成り、学校に対する助言、支援(財源・人材)行政と学校と地域観の調整、学校の教育成果の評価を行う。

教育委員会および学校委員会は、独立した組織であり、学校教育機関および地方自治体とは上下関係を持つものではない。これまでに存在していた保護者会(Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan: BP3)は、校長主導であるため、民主的ではなく、学校の要望に応えるだけになっていたが、学校委員会には外部者も含まれ、学校改善のための批判も行える点、外部(地域や地方政府)からの支援を要求したり、調整を行うなどの機能を持つことにより、学校教育の質の向上に効果的な役割を果たすことが期待されている。また、従来、教育省および州政府から学校までがトップダウンで「権限」が行使され、限られた「情報」のみが伝達されていたが、教育委員会が置かれることによって、ボトムアップと横との連携による意思疎通の向上、協力体制の強化がはかれるような

仕組みに移行しようとしている。

ただし、教育委員会および学校委員会の設置状況、運用状況については、未だ十分に数値化された情報はないものの<sup>(4)</sup>、現在のところ、それぞれの組織の機能に関しては、新聞紙上や教育省によって既に多くの問題が指摘され、議論されている。学校委員会については、「従来の保護者会の果たしてきた機能となんら変わらない」という批判が新聞紙上などで議論されており<sup>(5)</sup>、県・市教育局における面接調査においても問題としてあげられた<sup>(6)</sup>。また、学校委員会が集めたお金の運用をめぐるの地方政府と教育省の解釈の違いなども起こっている。例えば、バンドル・ランブンは、市長が市長令によって、学校委員会が集めた資金の運用内訳を提示し、2.5%を市教育委員会の運用に当てるようにと提示した。それに対して、教育省初等中等教育局長は「学校委員会は、独立組織であり、学校委員会が集めた資金は、学校独自の運営資金として自由に使えるものである」との見解を示した。ランブンは市長令を受けて、市長令に法的拘束力がないことを示した<sup>(7)</sup>。教育委員会の問題については、教育委員会が設置されても、県教育局側が教育委員会の提言を受け入れる機会やシステムを作らないため、教育改善のための流れに入り込んでいくことが非常に難しいという指摘がされている<sup>(8)</sup>。学校の自律性を高めるためには、学校委員会、教育委員会の「権限」がより明確化され、制度化されていくことが今後の重要な課題となろう。

### 3. 学校評価システムの確立 学校モニタリングと評価

次に、「学校評価システムの確立」として、モニタリングと評価システムの導入が推奨されている。モニタリングは、学校での教育活動プロセスの様子を観察し、効果的に行われているかチェックし、問題は何かを指摘し、

その解決方法を指導することを目的として行われる (DEPDIKNAS 2002(c))。評価は、一定期間毎 (1 学期、1 年間) に行い、学校プログラムが期待された通りに達成されたかどうか、特定の指標を用いて分析し、学校教育の成果を知ることを目的として行われる。

学校運営の評価は、学校教育の質を向上させるための触媒であり、諸外国の学校運営改革においても、「学校評価」のあり方は、主要な問題として問われてきている。特に、学校教育の評価項目および基準は、学校運営の方針決定において基盤となるものであり、それがそのまま運営の評価項目となるべきものであり、また誰が評価するのかという問題は、アカウントビリティ向上と学校経営改善のための必須条件である「主体の形成」にとっても非常に重要な問題である。

インドネシアは、新しく導入した学校評価システムにおいて、以下のようにインドネシア独特の教育関心や教育のあり方 (文化) 社会によって期待されている成果を基盤とした評価指標にしており、また評価主体として国家、学校、市場という 3 つのレベルを想定している点が注目される。

評価の構成要素は、コンテキスト、インプット、プロセス、アウトプット、成果 (アウトカム) に分けて、それぞれ以下のような指標を挙げている。

コンテキストのモニタリング・評価とは、学校プログラムが教育法規や教育政策、将来への対応、学校周辺地域の状況に適合したものを問うものであり、指標は、「教育法規・教育政策」「地域社会の地理的、社会経済的状況」「卒業生の将来への対応」「周辺地域における学校教育への期待」「教育プログラムに対する地域からの援助」である。これらの指標は学校プログラムの展望・使命および目的の基盤となるべきものとされ、モニタリング・評価は、これらの指標と学校プログラムの展望・使命および目的を照らし合わせて、その適合性を分析することと示されている。

インプットのモニタリング・評価とは、教育インプットを利用できる用意があるのかを、量的、質的に測るものである。その指標は、「施策、目的および質の対象」「人材 (教職員)」「高い達成志向」「顧客へのフォーカス」「職務、計画、プログラム、条件、限界、実行プロセス」が挙げられている。モニタリング・評価は、これらのインプット利用条件がニーズに適合しているかどうかを見極めるものである。

プロセスのモニタリング・評価とは、上記のインプットが適切に実施プロセスの中で利用されているかどうかを測るものである。その指標は、「効果的な教授学習プロセス」「強い学校の指導性」「安全で規律正しい学校環境の達成」「効果的な教職員人材運用」「学校成員および地域社会からの学校教育への高い参加」「オープンさ」「革新のための動機」「継続的な評価と改善」「ニーズへの対応」「よいコミュニケーション」「アカウントビリティ」「持続性」が挙げられている。プロセスには、政策決定プロセス、組織運営プロセス、プログラム施行プロセス、教授学習プロセス、モニタリングと評価プロセスが挙げられ、特に教授学習プロセスが最も重要だとされている。そこで重視されているユニークな注意事項として、「プロセスは調和をもって行われ、楽しんで学習できること」「学習の動機や意欲を伸ばし、生徒は教えられることを学ぶだけでなく、それを自分のものとして生活の中で役立て、引き続き学習していこうとする力をつけることが重要である」が挙げられる。学習過程における「調和」はインドネシアが国家的に目指す文化的特徴であり、学習を「楽しんで」行うことや「動機」「意欲」を重視する点、「生活の中で役立てる」点は、新しい学力観を示している。

アウトプットのモニタリング・評価とは、プログラムがある一定のところまで達成されたかどうかを問うものであるため、プログラムが終了した時に行われる「評価」活動とな

る。アウトプットの構成要素は常に生徒の学習成果に関係する。生徒の学習成果とは、a) 学問領域における成果(一般試験、学校最終学年末試験、全国統一基礎学力試験、作品、アカデミック競争イベント)、b) 学問以外の成果(自己尊厳、正直さ、共同性、寛容性、規律、勤勉、礼儀正しさ、宗教活動、運動、芸術、技術そのほかの課外活動の成果としてトロフィーの数など)とされている。またそれに関連して、教師の出勤状況、教授状況などの職業倫理が評価対象とされている点が注目される。

成果についてのモニタリング・評価とは、学校プログラムによる効果について問うものである。効果とは、通常、アウトプットが出てきて、しばらくたってから分かるものである。例えば、卒業生が進学あるいは就職できたかどうか、給料はどうか、また学校が地域社会から信頼を受けているか、学校への入学者が増えたかどうかなどが例としてあげられている。

モニタリング・評価の主体は、具体的に、校長、県教育局、州教育局、教育省とされている。校長は、学校プログラムのモニタリング・評価についての内部評価を行い、問題がある際には解決策を見だし、提示することが求められ、また評価結果は外部からの指導・助言を受けるために報告書としてまとめおくことが望まれている。県教育局は、学校支援機能を高めるために、すべての学校を対象にモニタリング・評価を行い、その結果は州及び国家レベルにおける教育政策の材料として提出することが求められる。州教育局は、県教育局によって行われたモニタリング・評価の有効性を図るため、また州レベルでの報告書を作成するためにサンプリング評価を行う。教育省は、県および州教育局によるモニタリング・評価の有効性を図るため、また国家レベルでの教育政策理念の発展と学校プログラムの発展のためにサンプリング評価を行う。すべての評価は、教職員の勤務状

況や生徒の学業成績、家庭状況などに関する資料、質問紙調査、面接調査、観察によって行くとされている。学校外部による質問紙調査や面接調査の対象者は、校長、教員3名、職員2名、生徒3名、保護者会1名とされ、その選抜方法についても細かい指示が出されている。

このモニタリング・評価の有効性は、学校がプログラム遂行上の障害と達成度を知り、解決のための方策を探ることができる点にある。そのためにも、学校は報告書を作成し、BP3を含む学校成員の会議を定期的に行い、「情報」を共有・議論し、また地域社会に対しても報告することで広く「情報」の共有を行うことが期待されている。その報告書をもとに学校は県レベルにおいて他の学校と自分の学校を比較検討し、県教育局に相談したり、優れた学校からその経験を学ぶことができるとされており、この点において学校の教職員の「知識」を高めていくことが期待できる。県教育局は、学校の内部評価報告書をもとに、学校視察、特別な支援を行い、また予算執行の効率性を検証して来年度の予算配分に役立てるとしており、適切な「報酬」配分が学校関係者に期待できるようなシステムとなっている。

このように、モニタリング・評価のシステムは具体的に指標も開発されており、また評価主体が管理者だけでなく、教職員、生徒、保護者および地域関係者を含むことになっているため、評価指標と基準についての「知識」を地域・保護者・教員が共有できる。そのことによって学校の構成員の意識改革、地域との連携、教授学習の質の向上など、実質的な学校改善が期待できる。また評価の結果を踏まえて、学校への適切な支援といった形での「報酬」が確保されるシステムが明記されていることによって、学校改善への動機付けにつながることが期待される。

ただし、評価指標においても、「報酬」においても問題は残されている。前者について

は、「学問領域外」のアウトプットの数値化が困難で、極めて恣意的である点である。後者については、学校教育の成果が評価されたとしても、それに対する「報償」は学校に対するものであるため、それが個々の教職員の動機付けにつながるかどうかは不明である点である。インドネシアには、学校予算が十分でない、教員の意識改革の前に教職員の給与が非常に低い、教員数が足りないという根本的な問題がある。学校評価がどの程度実際に定着していき、学校評価を学校の自律的な組織作りに結びつけていくのか、そのために学校改善意識に教員の動機をいかに結びつけていくのかは、今後、学校評価の結果をいかに学校支援および教職員の労働環境の整備・報償に反映させるかによって、大きく左右されることになる。

#### 4. 学校文化の変革

インドネシアのMPMBSにおいてユニークなのは、制度改革だけでなく、学校風土・学校文化の変革を目指していることである(中矢2004)。『規律と規範の指針』には、生徒・教員・校長・職員・地域社会とその関係性について、それぞれに求められる規律、調和の文化およびチームワーク重視などを盛り込んでいる(DEPDIKNAS 2002 (d))。この指針は、学校文化の変革によって学校と地域を基盤とした教育の質の向上を目指すもので、各学校が適切な学校規律に関する自分の学校独自の指針を作成・実施できるようにすることを目的としている。これは、MPMBSにおいて重要な要素として位置づけられている。

各学校が適切な学校規律を作成するために、指針では学校規律・規範の根底にある価値観として、次の3点を示している。第一に「宗教的価値、地域社会における特有の価値観(アダット)といった限定的な価値」、第二に「インドネシア国家として発展させたい

国民が共有する価値」、第三に「普遍的な人権や教育効果を高めるための価値」である。インドネシアには約300の民族が固有の価値観(アダット)を有している。また国民の約90%がイスラム教徒でありながらも、国教とはしておらず、カトリック、プロテスタント、仏教、ヒンドゥー教など宗教も多様である。この多様な価値観を調停しつつ、また普遍的価値、教育効果を高める価値とインドネシア国民が共有する価値を合わせて、10要素(畏敬の念、礼節、規律/秩序、清潔/健康/整頓、安全、正直、責任、共同、公正、敬意)が示されている。以前は国家理念であるパンチャシラ5原則(最高神への信仰、人道主義、民族主義、民主主義、社会主義)に基づいて、国民や社会の体現すべき基本的価値が説明されていたが、スハルト体制における思想統制の手段として用いられてきたことから、現在では直接その用語ですべてを語ることを極力避け、具体的な内容を示すようになっていられる。そして、10の基本的価値に基づいて、各学校は自分の学校をどのような学校にしたいのかについて、学校成員のみならず保護者や地域社会のニーズや要望をとりまとめ、合意を形成し、それを達成するために必要な学校規律・規範についての指針を作成することが求められている。

「具体的な指針作成のための例示」には、生徒、校長、教師および職員、保護者、地域社会および同窓会の3者に分けておおよそ次のようなことが挙げられている。

生徒は、教育の対象であり、人格を形成し、潜在能力を引き出す過程にあるため、規律・規範の遵守は最も重視されるとし、生徒個人、生徒と生徒、生徒と教職員、および生徒と地域社会の関係のあり方について、諸価値に基づいて規定される。生徒については日本でいう生徒手帳(Buku Saku Siswa, Tatakrma dan Tata Tertib Khidupan Sosial Sekolah Bagi Siswa)を携帯させること、そして生徒の学校での行動については

その指針に基づいて評価を行い、ポートフォリオに記載し、定期的に保護者に開示するとともに、進級の決定を行う際の一つの材料とすることとされている。指針の中で示されている生徒手帳の見本を見ると、第1章「一般規則（1. 制服、2. 頭髪、爪、入れ墨、化粧、3. 登下校、4. 清潔、規範、規律、5. 礼儀、6. 国旗掲揚、国家行事、7. 宗教行事、8. 禁止事項、9. 補足）」、第2章「禁止事項と罰則」、および第3章の「その他」から構成されている。

校長、教師および職員、保護者、地域社会および同窓会に対しては、別々の冊子を作成・配布し、適切な学校風土・文化の形成のための意識の共有を図ることがすすめられている。冊子の内容例を見ると、校長、教師および職員については、それぞれ個人の規範、相互の関係性について述べられている。例えば校長は、学校成員のモデル的な存在として振る舞い、すべての価値の体現者であることを示すこと、教職員との関係においては調和を保って協働し、すべての教職員の業務を把握し、適切な指示を与え、教職員とビジョンの共有を図り、提言や批判に対してオープンであり、教職員に指導する際には他の教職員や生徒の前で恥をかかせないように配慮すること、生徒に対しては問題やニーズを把握し、学業に対する動機付けを行い、生徒の指導は他の生徒の前で恥をかかせないように配慮すること、などが挙げられている。教職員については、諸価値を体現して生徒の手本となるよう、例えば学校周辺や教室内でたばこを吸ったりしない、主要な職務である教授プログラムの作成・準備・実行・生徒評価およびプログラム改善を効率的・効果的に行うことが個人的な規律・規範として挙げられている。そして他の教師との関係のあり方としては、職場の友人として調和を保って協働し、提言や批判も含めた積極的なコミュニケーションを行い、専門性を高めるために自ら積極的に手本を示すよう努め、良い行いを

する同僚を讃え、生徒の前で他の教職員を非難したり、激しく論争したりせず、同僚の間違いに対しては礼儀正しく指摘すること。また、教科研修会（Musyawarah guru Mata Pelajaran: MGMP）などには積極的に参加し、新しい知識や有効なスキルを同僚に対して伝えるよう努めることがあげられている。校長との関係性では、指示通りに職務を遂行し、教授スキルを向上させるための批判や提言を受け入れ、学校における7K（安全、清潔、規律、美しさ、家族性、安寧、および繁栄）の向上のための新しいアイデアを提言すること等が挙げられている。職員との関係としてはお互いに尊重し合い、業務の効率化を助け、職員が続けて学べるよう動機付けを行うことが挙げられている。生徒との関係としては、生徒の問題解決に向けて手助けを行い、学習の動機付けを行い、指導にあたっては他の生徒の前で恥をかかせることがないように配慮し、指導原則に沿って適切な指導を行うことなどが挙げられている。

保護者、地域社会および同窓会に対しての規律・規範指針においては、学校とそれぞれとの関係が効果的な学校教育の実現に非常に重要であるとし、それぞれの役割と関係性が示されている。一般概要にまとめられている部分を見ると、学校は保護者から期待されているように、生徒に対して科学テクノロジーとバランスのとれた知識、態度、技能を習得させ、人格形成に努めること、一方、保護者は家庭における学習、適切な態度・行動の育成および人格の形成に対して積極的な役割を果たすこと、同窓会は学校の発展を気にかけて、手本として礼儀正しい態度と服装で学校訪問を行い、後輩たちが成果を上げるよう学習方法を教えたり、課外活動を手助けしたり、資金集めに参加したり、学校に対して批判や提言を行ったりすること、地域社会は学校周辺地域の安全、清潔、健全さを保つこと、学校成員に対して礼儀正しく振る舞い、学校からの招聘がある場合には受け入れ、必要と

される情報を提供し、学校周辺地域の問題が発生した場合には学校とともに問題解決に臨むことなどが示されている。

学校および地域社会が育成すべき生徒像が明確化され、また学校成員、保護者、地域社会の果たすべき役割、それぞれの姿勢や態度が学校風土・学校文化の形成に重大な影響を与えること、それが教育の質の向上になくてはならないものであることを指摘し、適切な学校文化とはどのようなものであるかといった教育戦略的な「情報」を具体的に示している。これによって、MPMBSを推進するにあたって重要な主体の意識形成を促進すると考えられる。

## 5. コンテキストに合った教授学習

そもそも、教育行政や教育経営改革は、教育理念の転換が基盤にあり、その理念の遂行のために行われるべきものである。日本の学校教育制度上の大きな転換である学校週5日制や新教育課程の実施も、根底には、学力観の転換があり、「生きる力」の育成のために、家庭や地域社会との連携が謳われ、子どもとともに創り上げるカリキュラム編成・実施が行われている。

インドネシアにおける教育理念や学力観の転換は、これまでの「インプット(教育内容)重視」「学校教育内容と生活・労働市場の乖離」といった課題に対する反省から、「コンテキストにあった教授学習」へと移行されている<sup>9)</sup>。それは、上述した教育委員会や学校委員会の新設といった教育行政改革と2004年度から施行されている「2004年カリキュラム(KBK:「コンピテンシーに基づくカリキュラム」)によって実現の可能性が大幅に高まることが期待されている。新カリキュラムでは、カリキュラム開発・実施の規制緩和が進められ、教育省は生徒が卒業時に有することが期待されるコンピテンシーとカリキュラムフレームワークの決定に限定し、各学校

は、その基準に従って、学校カリキュラムを開発し地域社会のコンテキストに合った教授・学習の実施を目指すこととなった(中矢2003, 二宮2004)。

新カリキュラムの導入に先立って示されたMPMBSにおける「コンテキストにあった教授学習」は、教師が現実世界の現状に教材を関連づけさせることを助け、生徒が家族、国家および労働市場の成員としての生活と学校で学ぶ知識とを関連づける動機づけを行い、学習に勤勉に取り組むようになることを目指すものである(DEPDIKNAS 2003 (e))。

ここでいうコンテキストとは、生徒の日常生活における、個人のコンテキスト、地域の社会的・文化的コンテキストを示しており、「コンテキストに合った教授学習」の教授方法として、推奨されている事項は、以下のとおりである。

まず、基本概念としては、相互関係の原則(学校は教職員、生徒、地域社会との相互関係の中で成り立っているため、教材開発、教授学習過程、評価はその関係性を考慮し、それに対応する) 異質性尊重の原則(生徒の個性・多様な志向性、差異を尊重し、生徒が創造的になること、協同すること、アイデアの発展・新しい成果をあげることを推奨し、違いは強みであることを理解させる) 自立・自律の原則(教授学習過程の中で、生徒自身が自分の潜在的能力を発揮し、積極的な活動への参加を通して自己実現させる)が挙げられている。その教授戦略としては、a)課題基盤の学習(Problem-Based Learning) b)オーセンティック教授法(Authentic Instruction) c)探求中心の学習(Inquiry-Based Learning) d)プロジェクト基盤学習(Project-Based Learning) e)職業重視型学習(Work-Based Learning) f)サービスラーニング(Service-Based Learning) g)協同学習(Cooperative Learning)など、地域社会や労働市場に役立つ学習、あるいは学習者の自主性・自律性の向上によって学習効果を高め



るために海外で取り組まれている様々な教授法・教授形態が挙げられている。そして、評価方法としては、オープンエンド方式、ポートフォリオ、観察を通したオーセンティック評価を重視することとされている。

これまでも1984年にはCBSA（「子ども中心の教授・学習方法」）が盛んに唱えられ、一斉学習および教師による一方的な教授方法の改善が目指されてグループ学習方法の導入が積極的に奨励された。また、1994年カリキュラムでは地域科が新設され<sup>(10)</sup>、地域の多様な文化やニーズにあわせた教育内容が州レベルで開発され、各学校において教授されたり、と教育方法や内容を地域や子ども中心に移すことで教育効果を上げようという試みが行われてきた。今回は、子ども中心というだけでなく、地域社会のコンテキストにも合わせることで、地域科という特定の教科だけでなく、すべての教科内容、教育活動を個人および地域のコンテキストに合わせることを目指している。

ここに示される原理・原則や様々な学習形態はいずれも理論的には有効なものであるが、「地域のコンテキスト」に合わせる点において、遠隔地や貧困地域などにおいては、「弾力化」は資源不足のため「新しい事や改革が何もできない」と説明に帰結してしまう可能性を高める」という落とし穴があることを考慮しなければならない。新たに権限が拡大した県教育局、新設された教育委員会および学校委員会によって積極的な指導・助言・援助が自発的に行われるのか、あるいは、このような地域や学校については国家主導で保証していくのが注目される。

## 6. おわりに

インドネシアにおける自律的学校経営は、学校教育計画・プログラムの作成、学校評価システムの確立、学校文化の変革、コンテキストに合った教授学習を通して、概ね以上み

てきたように進められようとしている。他国の先進事例からの教訓と自国固有の課題を基に、学校の「権限」を明確化した上で、学校教育に係るあらゆる成員（教職員、生徒、保護者、地域社会の関係者）による意思決定機会を設けて「知識」の向上と「情報」の共有を通して相互協力体制の強化を図り、教育の質を向上させようとしている。しかし、「報償」については明確ではない点、MPMBS実施のための最低限の環境整備に問題を残している。

現在のところ、MPMBSの実施状況は全国的に把握されているわけではないが、都市部実力校と農村部一般校のケースを見ると学校運営を介して学校の質を向上させるための条件、環境、戦略は全く異なり、その差は歴然としている。

例えば、首都ジャカルタにあり、昨年度の全国学力統一試験の結果が全国の国立学校で1位、私立を含めても10位に入るA中学校では、今回の改革を生かして、さらなる学校の質の向上を着実に進めている。校長が、改革に必要な「知識」の伝達を重視して、MPMBSに関わる内容を簡略化したプリントを作成し、教職員への研修を行い、学校委員会および保護者会を頻繁に開いて生徒の学力向上を目指した明確な目標・教育プログラムの作成、共通意識の醸成を図り、学校教育と家庭教育の明確な役割分担、継続的な状況報告と適宜修正を行うことによって地域・家庭・学校の連携を強化している。そして、確実に成果を挙げることで地域社会や保護者会から寄付金を集め、学習環境のさらなる整備を行っている。その資金運用にあたっては学校委員会へプロジェクト案の提出・承認・自己評価報告という手順を踏んで透明性と有効性を証明している。このような地域と学校との関係構築を進める中で教職員の意識も高まり、規律や勤労といった学校文化を育て、それによって新カリキュラムの実践に対する教職員の積極的な取り組みを引き出し、さらな

る成果を生み出している。これらの成果に対する教職員への「報償」は直接的・即効的に給与の増加という形では現れないが、勤務評定から希望勤務地・勤務校への異動や昇格をスムーズにさせたり、教員研修会のメンバーに選考されやすくなったりすることで、長期的に「報償」が得られることが充分期待できると認識されている。このような結果、次年度にはさらに多くの入学希望者が殺到し、ジャカルタに在住する優秀な生徒を選択することが可能となっている。優秀な生徒、関心と力量のある教職員と保護者、校長のリーダーシップ、成果に応じてさらなる財源を地域社会から得られる潤沢な経済状況がこのA中学校のMPMBSの成功の要因として存在している。

このような成功事例がある一方で、遠隔地学校の状況は劣悪であり、未だ教員の給与も定期的に届かないほど物資の流通や情報の伝達ルートが整備されていない。このような地域では、学校を選択する可能性もなく、保護者は学校に通うために学校周辺の寮に住む子どもたちに月に2回程度食料を届けるのが精一杯で、学校教育へ参加する意味が感じられないだけでなく、物理的に非常に難しい状況にあるため、学校委員会も機能するとは考えられにくい。

MPMBSは、一定レベルの条件がそろった学校においては、さらなる教育の質の向上を期待できるが、そうでない学校については、どのような効果を上げることができるのか。今後、国家・州・県が学校の自律的組織発達を促す最低条件をいかに保証していくのが注目される。

## 注

<sup>(1)</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003, Sistem Pendidikan Nasional (2003年国民教育制度法)に関連して、Surat Keputusan Mendiknas No87/U/2002(学

校アクレディテーションに関する教育大臣令2002年第87号)により学校アクレディテーションが始まり、2004/2005年度からは「コンピテンシーを基盤とするカリキュラム」(Kurikulum Berbasis Komeptensi; KBK)という新カリキュラムが施行されている。MBS、アクレディテーション、KBKという三つの新しい教育改革が、はたして教育の質の向上に結びつくのかについては、国内紙上でも盛んに議論されている(Kompas 10 Nov 2003. Drs. Nurkolis MN(Kepala SLTP Semesta Boarding School, Semarang) “MBS+BAS+KBK= Kualitas?” コンパス紙2003年11月10日、スマラン・セメスタ中学校学校委員長、「MBS+BAS+KBK= 質?」など)。ちなみに、MBSの実施状況については、1999年から2003年11月の時点までに3000校が施行しているが、教育省の調べでは、本来期待されている方法で行っている学校は極めて少ないという。

<sup>(2)</sup> MPMBSは、『学校を基盤とする質の向上のための経営』というシリーズ本として、教育省初等中等教育局(DEPDIKNAS)より、以下、5冊が発行されている。(a) Konsepta Dasar (『基本概念』)、(b) Rencana dan Program Pelaksanaan (『実施計画とプログラム』)、(c) Panduan Monitoring dan Evaluasi (『モニタリングと評価ガイド』)、(d) Pedoman Tatakrama dan Tata Terbit - Kehidupan Sosial Sekolah Bagi SLTP (『規律と規範の指針 中学校における学校社会生活』)、(e) Pembelajaran dan Pengajaran Kontekstural dalam Kerangka Kurikulum Berbasis Kompetensi (『コンピテンシーを基盤とするカリキュラム枠組みにおけるコンテキストにあった教授学習』)。これらの冊子は、校長研修会、全国教員研修会等において用いられており、研修会に参加した校長・教員によって各学校においてもMPMBSを遂行するために用いられることが望まれている。『基本概念』(pp.3-4)において、MBSは、学校成果(効果、質、効率、革

新、妥当性、および教育機会の平等とアクセス)を目指しているのに対し、MPMBSは、教育の「質」の向上に焦点を当てたものであるとし、これこそが現在の教育改革の中で最も重要視されているものである、と解説している。

<sup>(3)</sup>「権限」とは、「組織としての実践・方針・支持に影響をおよぼす意思を決定する権限」、「知識」とは「被雇用者が組織としての業績を理解しそれに貢献することができるようにするための知識で、職務を行ったりサービスを提供したりするための技術的な知識、対人関係のスキル、経営上の知識や専門的識見を含むもの」、「情報」とは「組織としての業績に関する情報で、収入、支出、個々の業績、より幅広い政策および経済的環境についての戦略的情報を含むもの」、「報酬」とは「組織の業績と個々人の貢献とに基づいた報酬」を示す。

<sup>(4)</sup>各州は、Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah(「教育委員会および学校委員会に関する2002年国民教育大臣令第44号」)に基づき、学校委員会および教育委員会の設置時期を決定することが義務付けられている。例えばジャカルタ特別都市では、2003年10月1日からすべての学校において学校委員会が機能することとされている(Surat Keputusan Gubernur No.59/2003 tentang Pembentukan Komite Sekolah「学校委員会編成に関する州知事令2003年第59号」)。

<sup>(5)</sup>「Komite Sekolah Hanya Jadi Mesin Pencari Uang(学校委員会は、資金集めの機械にすぎない)」(SUARA PEMBARUAN, 31 Jul 2003)、「Apakah BP3 Ganti Nama Komite Sekolah?(保護者会は、学校委員会と名前を変えたのか?)」(MEDIA INDONESIA, 02 Aug 2003)など。

<sup>(6)</sup>西ジャワ州バンドン市教育局における職員および中学校長に対する面接調査結果より(2004年1月6日)、学校委員会の問題は、「自分の動物園内でお金集め」と教育関係者内では表現

されているという。つまり、従来も学校は足りない学校予算を保護者会に対して要求してきたが、学校委員会も外部資金を調達することができず、結局、同じテリトリー内の関係者である保護者に寄付金や学校運営補助金を請求しており、なんら状況が変わっていないことを示している。

<sup>(7)</sup>Kompas, “Di Bandar Lampung, 2.5% persen Dana Komite Sekolah Diminta Disetorkan ke Dinas Pendidikan”, 25 JAN 2003. (コンパス紙「バンダル・ランブンにおいて、学校委員会予算の2.5%が県教育局に納めることが要求された」2003年11月25日)より。

<sup>(8)</sup>Eko Purwono, “Dewan Pendidikan Kota”(「教育委員会」, (<http://www.sd-islam.org/diskusi/dewan-pendidikan-kota.htm> 2004.12.27.付)より)。

<sup>(9)</sup>1989年国民教育制度法において、教育の理念は、第3条において「国民教育は、国家目標を達成する中で、インドネシア人の能力と生活の質の向上および尊厳を高めるために機能する」、第4条において「国民教育は、国民生活を鋭敏にし、全人格的インドネシア人、つまり唯一神への信仰と畏敬の念を持ち、高貴な人徳を有し、知識と技能を持ち、心身共に健全で、強く、自律した人格と社会や国家に対する責任感を有する人間の育成を目的とする」から理解される。2003年に改正された国民教育制度法第3条においては「国民教育は、国民生活を豊かに中で、尊厳を持った国民の能力を向上させ、人格と教養を形成し、唯一神への信仰と畏敬の念を持ち、高貴な人徳を有し、健康で、知識を持ち、賢明で、創造的で、自立した人間になるよう、また民主的で責任感のある国民になるよう学習者の潜在能力を発展させることを目的とする」と示されている。新しいインドネシア国民像として、「創造的」「民主的」といった用語が用いられている。

<sup>(10)</sup>地域科とは、「1994年カリキュラム」では、必修教科として、小学校1年から中学校3年まで、週あたり2～7時間が当てられ、州レベルで必

要とみなされた科目群(例えば「伝統舞踊」「地方語」「観光産業」「地方のアダット」など)からなる。各学校は、その科目群からいくつかの科目を選択し、教授する。ちなみに、2003年国家教育法においては、地域科は引き続き教えるべき教科の一つとしてあげられているものの、2004年カリキュラムにおいては、地域科は選択科目となり、地域が必要とする場合には、週あたり4授業時間まで教えてもよい選択科目となっている。その理由は、カリキュラム開発局長(当時の局長であるシスカンダール氏へのインタビュー、2003年8月)によると、「他教科がすでに地域のコンテクストに合わせられたため、特別な教科領域を他に設ける必要性がなくなる場合があるため」であるという。

## 参考文献

- 中矢礼美(2000)「インドネシアの教育行政 地方分権化政策分析に向けての予備的考察」『徳島文理大学研究紀要』第61号、123-129頁。
- 中矢礼美(2001)「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。
- 中矢礼美(2002)「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)」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第47巻第1部、384-389頁。
- 中矢礼美(2004)「社会的コンピテンシーの育成を目指した生徒指導」『生徒指導』12月号、54-57頁。
- 二宮皓・中矢礼美・下村智子・佐藤仁(2004)「Competency-Based Curriculumに関する比較研究」日本カリキュラム学会編『カリキュラム研究』第13号、45-59頁。
- 浜田博文(2001)「アメリカにおける自律的学校経営 学校の自律性拡大施策の動向を中心に」『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 研究成果報告書』(平成12年度科学研究費補助金 基盤研究B(1)), 研究代表者:河野和清) 7-15頁。
- 浜田博文(2004)『アメリカの自律的学校経営』河野和清(編著)『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』多賀出版、29-40頁。
- DEPDIKNAS (Departmen Pendidikan Nasional Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Direktorat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama) (2002). *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah; (a) Konsep Dasar (b) Rencana dan Program Pelaksanaan (c) Panduan Monitoring dan Evaluasi (d) Pedoman Tatakrama dan Tata Terbit - Kehidupan Sosial Sekolah Bagi SLTP (e) Pembelajaran dan Pengajaran Kontekstural dalam Kerangka Kurikulum Berbasis Kompetensi.*