

第1章 予備調査の概要

1-1 要請の背景

インドネシア共和国は、初等教育の普及をほぼ達成したものの、前期中等教育(我が国の中学に相当)についてはいまだに就学率は低水準にとどまり(1993年時点の就学率はそれぞれ、93.5%と40.2%と推計される)、また、教育内容の質的側面においても様々な問題を有している。このため、同国は2003年までに前期中等教育を義務化することを目標として、就学率の向上や質的改善のために様々な施策を講じてきたが、必ずしも所期の成果をあげるに至っていない。

この背景には様々な要因がある者と考えられるが、文化、宗教、地理、経済などの各側面における国内の多様性が、従来の施策に十分に反映されてこなかったことが主な要因であるとの認識が同国関係者及び援助機関の側において強まりつつある。これを踏まえ、同国政府は教育計画とその実施の両段階において地域固有の事情を的確に反映させる枠組みの確立をめざし、地域教育行政の機能強化や学校及び地域コミュニティのレベルでのイニシアティブの活性化に本格的に取り組みつつある。

他方、1997年以來の経済危機の影響は教育分野においても顕著に表れており、交通費、文房具、制服などのための直接コストの上昇が家計を圧迫し、就学率の低下、中退率の増加を惹起している。

1998年度においては、中学校在校生の13%が中退するとともに、400万人の小学校卒業生が中学校への進学を断念したものと推計されている。これに対し、同国政府は世界銀行及びアジア開発銀行の支援を受け、大規模な奨学金及び学校補助金プログラムを1998年度に開始したが、同プログラムの実効性を担保するうえでも、州レベル以下の教育行政の機能強化や、学校運営の改善が必要とされている。

以上のような背景の下、同国政府は1998年8月に我が国政府に対し、前期中等教育について、就学率低落防止のための短期的な対策とともに中長期的に拡充していくための対策の策定を我が国政府に対し要請した。

1-2 予備調査の目的

前項に記した要請の背景を確認したうえで、調査方針等について本対処方針に基づき同国側と協議を行い、本格調査の範囲等を確定するなど、以下の諸点を目的として1998年12月に予備調査団を派遣した。

- (1) 本件調査の要請背景を関係機関との協議及び現地踏査を通じて確認し、関連情報を収集する。
- (2) 本格調査の実施方針・内容について、S/W案に基づき関係機関と協議し、合意する。

- (3) 本格調査の実施体制・手順について確認するとともに、S/W案に基づき双方の負担範囲について合意する。
- (4) 技術移転の範囲及び方法を確認する。
- (5) 上記諸点について、合意、確認事項を協議議事録(M/M)を作成し、署名交換する。
- (6) 前項に関連し、調査内容が確定し、実施体制について問題がないことが確認されるとともに、実施細則(S/W)案について合意が得られる場合には、本調査の緊急性にかんがみ、今次調査における署名の可否を請訓し、S/Wを署名交換する。

1－3 調査団の構成

担当分野	氏 名	所 属
総括/教育行政	牟田 博光	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
協力計画	松永 正英	国際協力事業団社会開発調査部社会開発調査第一課課長代理
調査企画	岩井 伸夫	国際協力事業団社会開発調査部社会開発調査第一課職員

1－4 調査日程

日順	月日(曜日)	調 査 工 程	宿 泊 地
1	12/16(水)	松永、岩井 成田 10:50→ジャカルタ 16:25 (JL725) 北野職員、佐久間専門家と日程の打合せ	ジャカルタ
2	12/17(木)	JICA 事務所打合せ (中川次長) 日本大使館表敬 (加藤一等書記官) 教育文化省研究開発総局 (ORD) との協議 (Dr. Manan, Dr. Ery, Dr. Tola) Dr. Indra 初中等教育総局長表敬、Dr. Umaedi 普通中等教育局長表敬訪問	ジャカルタ
3	12/18(金)	AM: ORD との S/W 協議 (Dr. Manan, Dr. Ery, Dr. Tola) PM: 世界銀行中等教育プロジェクトとの協議 (Dr. Harris, Dr. Syafiq)	ジャカルタ
4	12/19(土)	牟田団長 成田 10:50→ジャカルタ 16:25 (JL725)	ジャカルタ
5	12/20(日)	ジャカルタ 6:30→マナド 12:20 (GA600)	マナド
6	12/21(月)	Drs. Togas 北スラウェシ州教育事務所長表敬訪問 Mongan 州中等教育課長及び各県教育事務所長との協議 ビトゥン第4中学校、ビトゥン第1中学校、ビトゥン公開中学校訪問・視察	マナド
7	12/22(火)	マナド第12中学校訪問・視察 マナド 13:20→ジャカルタ 17:10 (GA601)	ジャカルタ
8	12/23(水)	ORD との S/W 協議 (Dr. Boediono, Dr. Manan, Dr. Ery, Dr. Tola, Dr. Ella) ADB との協議 (Cecile Gregory)	ジャカルタ
9	12/24(木)	S/W 署名・交換、JICA 事務所報告 (庵原所長、中川次長) ジャカルタ 23:45→ (JL726)	
10	12/25(金)	→成田 8:35 (JL726)	

1-5 主要面談者リスト

<インドネシア側>

(1) 教育文化省研究開発総局

Dr. Boediono	Director General of Office of Research and Development
Mr. Abdul Manan, MSC	Director of Innovation Center, Office of Research and Development
Dr. Ery Kusuma	Official, Office of Research and Development
Dr. Boerhanudin Tola	Official, Office of Research and Development
Dr. Ella Yulaelawati	Official, Office of Research and Development

(2) 教育文化省初中等教育総局

Dr. Idra Djati Sidi	Director General of Basic and Secondary Education
Mr. Umaedi, MED	Director of Secondary Education
Dr. Harris Iskandar	Project Director, Junior Secondary Project
Dr. Syafiq Dhanani	Consultant, Junior Secondary Project
Mr. Jun Sakuma	JICA Expert, Directorate of Secondary Education

(3) 北スラウェシ州教育事務所

Mr. D. P. Togas	Director of Regional Office of North Sulawesi, MOEC
Mr. APS. Mongan, MED	Head of General Education Div., Regional Office of North Sulawesi

<関係ドナー>

Ms. Cecile Gregory	Sr. Project Officer, ADB Resident Mission
--------------------	---

<日本側>

(1) インドネシア事務所

庵原 宏義	所長
中川 寛章	次長
北野 一人	職員

(2) 日本大使館

加藤 敬	一等書記官
------	-------

(3) 海外経済協力基金インドネシア事務所

金子 篤	所員
------	----

1-6 調査の概要

(1) 総論

本調査団は1998年12月17日から12月23日の間、教育文化省他関係機関との協議及び北スラウェシ州における現地踏査を通じて、本調査の背景を確認するとともに本格調査の方針及び範囲などについて教育文化省側と合意し、24日、本調査団団長牟田博光東京工業大学教授と本調査の実施機関である教育文化省研究開発総局のブディオノ総局長との間で実施細則(S/W)及び協議議事録(M/M)を署名、交換した。

本調査は予備調査として実施したものであるが、本格調査の目的、範囲などについて、具体的な方法論を含め確認することができたこと、また、2000年7月から開始される新学年までに就学率低落防止のための緊急対策を取りまとめることを強く求められたこと、さらに、ステアリング・コミッティの構成など調査の実施体制及び先方の便宜供与事項について同意が得られたこと、また、S/Wの内容について、当初案に字句の修正を若干加えたのみで、ほぼ原案のとおり合意したことから、本部及び外務本省の了解を得たうえでS/Wの署名を行った。

本調査において確認された主要な点は以下のとおりである。

(2) 調査の背景及び目的

同国の教育行政は分権化の過渡的状況にあり、特に本調査の対象である前期中等教育については初等教育とともに、州レベル以下の教育行政機関への権限委譲、学校の裁量権の拡大、地域社会との絆の強化などの措置が試行されるなど、従来の中央主導の教育行政のあり方が大きく転換しつつある。今回の調査においては、一連の民主化の流れを受け、このような新たな方向性について教育文化省本省幹部から末端の学校教育や教育行政の現場に至るまで広く認識が共有されていることが確認された。ただし、新たな改革は緒に就いた段階とはいえ、まだ具体化が進んでおらず、適切な制度的枠組みが模索されている状況にある。

以上の背景の下、インドネシア側との一連の協議を通じて、本調査において、地域レベルの教育行政機能の強化とコミュニティーの参加について、効果的かつ実行可能な制度や組織の改革案を取りまとめるとともに、具体的な政策の選択肢を提示することを強く期待されていることが確認された。その点において、本調査は同国で進行中の行政改革の流れを踏まえた政策支援としての意義を有しているものと考えられる。

(3) 調査の成果

本調査の成果(アウトプット)については、単なる調査として完結させるのではなく、具体的な政策やプロジェクト・プログラムにつなげることが肝要であるとの見解がインドネシア側より繰り返し述べられた。同国の中等教育セクターにおいては既に我が国の円借款のほか、世界

銀行、ADBの支援を受けた大型案件が進行中であるが、その執行状況は概して芳しくない。インドネシア側は本調査において地方レベルの教育行政の機能強化や学校自治の枠組みが生み出されることにより、これら既往の事業の進捗が促進されることを期待している。世界銀行及びADB側との調整を含め、具体的な連携のあり方については更なる検討を要するが、インドネシア側のニーズを踏まえ、本調査の成果がこれら既往事業に随時活用され得るよう、調査の内容及び連携の手順を検討する必要がある。

(4) 調査の範囲及び手法

インドネシア側は中等教育のアクセスと質を改善するうえで、学校及び地域社会のイニシアティブを引き出すことや中央からの権限委譲の受け皿として教育現場に近い県及び郡レベルの教育行政機能を強化することを主要な政策課題と位置づけている。特に、中央主導による校舎整備や教員養成等の個別インプット単位のプロジェクトプログラムが所期の成果を生み出さなかったとの反省から、学校及び地域社会が自律的に質やアクセスの改善に取り組むる制度的な枠組みを創造することに強い意欲を有しており、本調査において、クラスター・システム、マイクロ・プランニング、公開中学校等の様々なオプションの有効性とそれらが有効に機能する条件を、パイロット・プロジェクトを通じて実証的に確認することを期待している。

これらの調査内容については、対象地域の実情に基づき詳細に検討することが必要なことから、現状分析を中心とする第1フェーズの終了後に、その結果を踏まえて、詳細にレビューすることをインドネシア側と合意した。また、対象地域については、北スラウェシ、中部ジャワの両州とし、パイロット・プロジェクトを実施する県、郡の選定については第1フェーズにおいて行うこと、両州併せたサイト数は10～15程度とすることを合意した。

(5) 調査の緊急性

同国政府は経済危機に対応した緊急対策の一環として、就学率の低落を防止することを目的に、世界銀行及びADBの支援を得て大規模な奨学金・学校補助金プログラムを実施している。同プログラムは学校及び地方行政機関に大きな裁量権を与える形で実施されており、その点において教育行政の分権化の試金石として同国政府及び援助機関側の双方からその成果が注目されている。インドネシア側は2000年7月に新学年が始まるまでに初年度の執行状況とインパクトを分析し、必要な制度の見直しを行いたいとしており、本調査においてもこれらの作業に優先的に取り組むよう要望がなされた。同プログラムの重要性及び我が国技術協力に大きな期待が寄せられていることを踏まえ、インドネシア側の要望に応じ得るよう可能な限り1999年度中に本格調査に着手することが望ましいものと考えられる。

(6) 調査の実施体制

本調査のインドネシア側実施機関である研究開発総局は、教育文化省の調査研究、政策企画、統計関連業務を所掌しており、政策及び制度面に重点を置き、実証的アプローチを重視する本調査のカウンターパートとして十分な実施体制を有しているものと考えられる。今回の予備調査にあたって、事前に広範な関連情報を整理するとともに、現地踏査に担当者を同行させるなど、真摯な姿勢がうかがえた。また、開発調査を初めて受け入れることから、本格調査に関する便宜供与等について準備状況が懸念されたが、開発調査に類似する他の援助機関の技術援助を多数受け入れていることもあり、この面についても問題がないことが確認された。

他方、同総局の提案に基づき実際に事業を実施する、いわば「エンドユーザー」といえる普通中等教育局側も本調査に大きな期待を寄せており、本格調査の段階において主体的に参加する意向を有していることが確認された。同局には佐久間専門家が派遣されていることから、同専門家の協力を得て同局との緊密に連携しつつ本調査を進めることが望ましい。なお、本調査の実施に際して必要となる旅費などの州レベルのローカルコストについては、普通中央教育局において予算措置を講じる必要があるため、本格調査の開始に先立ち、あらためて予算手当の状況を確認する必要がある。

なお、本調査は同国政府教育文化省との共同作業により行うものであるが、広範囲の関係省庁、機関、自治体や学校及び地域コミュニティ関係者等を対象として、調査作業の調整や情報収集を行う必要がある。また、大半の資料がインドネシア語によるもので、英語又は日本語への翻訳を必要とする。これらの作業を効率的に行うために、本調査においてはタイピスト等の一般的な庶務要員のほかに、現地補助業務要員を調査期間を通じて配置することが必要と考えられる。