

インドネシア共和国
地方教育行政改善プロジェクト
実施協議報告書
(付・第1次～第2次事前評価調査報告書)

平成16年10月
(2004年)

独立行政法人 国際協力機構

人間開発部

人間

JR

04-44

インドネシア共和国
地方教育行政改善プロジェクト
実施協議報告書
(付・第1次～第2次事前評価調査報告書)

平成16年10月
(2004年)

独立行政法人 国際協力機構

人間開発部

序 文

インドネシア共和国では、2001年より地方分権化を進めており、教育に関しては効率的かつ公正な教育行政サービス確保のための教育委員会・学校委員会設立などが推進されている。しかしながら、それまでの中央集権行政から十分な事前準備を経ずに分権体制へ移行した結果、多くの県・郡で混乱が生じ大きな問題と認識されている。このため同国政府は、「学校主体」「地域参加」による教育計画の立案・実施を支援する技術協力を我が国に対し、要請してきた。

これを受けて独立行政法人国際協力機構（JICA）は、これまでの同国に対する基礎教育分野の協力（開発調査、現地国内研修など）を通じて構築された地方教育行政の改善モデルの普及と、コミュニティ参加型学校運営の活性化を通じた地方教育行政及び学校レベルでのキャパシティビルディング強化に関する協力を検討するため、2003年12月に第一次事前評価調査団、翌2004年3月に第二次事前評価調査団を派遣し、インドネシア共和国政府及び関係機関との間で、協力計画の策定に係る協議を行った。

本報告書は、プロジェクトの事前調査ならびに実施協議の結果を取りまとめたものであり、今後のプロジェクトの展開に活用されることを願うものである。

ここに、本調査にご協力をいただいた内外の関係者の方々に深い謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成16年10月

独立行政法人 国際協力機構
人間開発部部長 末森 満

地図



バンテン州

中部ジャワ州

北スラウェシ州

協力対象地域の位置図

写 真



開発調査 REDIP2 の対象中学校（中部ジャワ州）



PCM ワークショップにて各地域における前期中等教育（中学校）の問題分析・目的分析を行った（バンテン州）



R/D 署名（インドラ初中等教育総局長、加藤 JICA インドネシア事務所長）

略 語 表

| | | |
|--------------|--|--------------------|
| ADB | Asian Development Bank | アジア開発銀行 |
| APBD | Provincial or District Budget | 州・県予算 |
| BAPPENAS | National Development Planning Agency | 国家開発企画庁 |
| BEGIN | Basic Education for Growth Initiative | 成長のための基礎教育イニシアティブ |
| BP3 | Parents' Association | 保護者会 |
| Bupati | Head of District | 県知事 |
| Camat | Sub-District Head | 郡長 |
| COPSEP | Community Participation in Strategic Education Planning for School Improvement | 地域教育計画立案研修 |
| DBO | School Block Grant | 学校補助金 |
| Desa | Village | 村 |
| DIK | Routine Budget | 経常予算 |
| EFA | Education for All | 万人のための教育 |
| GER | Gross Enrollment Rate | 総就学率 |
| IKIP | Teachers' College | 教員養成大学 |
| IMSTEP | Maths and Science Teacher Education Program | 初中等理数科教育拡充プロジェクト |
| JSE | Junior Secondary Education | 前期中等教育 |
| Kabupaten | District | 県 |
| Kecamatan | Sub-district | 郡 |
| Kepala Desa | Village Head | 村長 |
| KKKS (K3S) | Principal's Working Group | 校長研修グループ |
| Kota | Autonomous City | 市 |
| LKKS | Principals' Organization | 校長会 |
| MGMP | Subject Teacher Support Program for Secondary Schools | 教科別現職教員研修会 |
| MKKS | Meeting of Principals' Working Group | 校長会 |
| MOF | Ministry of Finance | 財務省 |
| MOHA | Ministry of Home Affairs | 内務省 |
| MONE | Ministry of National Education | 国家教育省 |
| MORA | Ministry of Religious Affairs | 宗教省 |
| MSS | Minimum Service Standard | ミニマム・サービス・スタンダード |
| NER | Net Enrollment Rate | 純就学率 |
| PDM | Project Design Matrix | プロジェクト・デザイン・マトリックス |
| PO | Plan of Operation | 活動計画 |
| R/D | Record of Discussions | 討議議事録 |
| REDIP | Regional Educational Development and Improvement Program | 地域教育開発支援調査 |
| SBM | School-Based Management | 学校主体の学校管理運営 |
| SLTP | Junior Secondary School | 中学校 |
| SLTP Terbuka | Open Junior Secondary School | 公開学校 |
| TPK | Kecamatan SLTP Development Team | 郡中学校開発委員会 |
| USAID | United States Agency for International Development | 米国国際開発庁 |
| Yayasan | Private Non-profit Foundation | 非営利民間基金 |

目 次

序 文
地 図
写 真
略 語 表

| | |
|-------------------------------------|----|
| 第1章 要請の背景..... | 1 |
| 第2章 調査・協議の経過と概略 | 2 |
| 2-1 プロジェクト形成の経過と概略 | 2 |
| 2-2 討議議事録（R/D）の署名..... | 3 |
| 第3章 事業事前評価表（技術協力プロジェクト） | 4 |
| 付属資料..... | 11 |
| 1. 第一次事前評価調査報告書 | 13 |
| 2. 第二次事前評価調査報告書..... | 39 |
| 3. 討議議事録（R/D） | 83 |
| 4. ミニッツ（M/M）（プロジェクトドキュメントを含む） | 95 |

第1章 要請の背景

インドネシア共和国（以下「インドネシア」と記す）は2008年に9年制義務教育（小学校6年＋中学校3年）の完全達成を目指しているが、90年代後半のアジア経済危機の影響もあり未だ中学校総就学率は72%にとどまっている（2000年推定、国家教育省（MONE）資料）。また、インドネシア政府は2001年に行政全体を地方分権化し、中学校教育行政も中央から県に移管されたが、十分な移行準備過程なく進められたため、各学校へ配分される教育予算が急減する、行政官・校長・教員間で権限が混乱し学校運営に支障が生じるなど、地方の教育行政が適切に機能していない状況にある。このため、中学校就学の地域格差是正や教育内容の質的向上などの重要課題に対し県政府が取り組むための効果的な地方教育行政体制の確立が急務である。

インドネシアの教育行政の地方分権化に対し、我が国はこれまで、開発調査「地域教育開発支援調査（REDIP）」や現地国内研修「地域教育計画立案研修（COPSEP）」を実施し、「教育開発のプライオリティは当事者（住民・学校）が一番知っている」とのコンセプトのもと各コミュニティや学校の個別ニーズに柔軟に対応するべく、住民／学校主体の教育改善モデル（通称REDIPモデル）の開発と試験的導入を支援してきた。

REDIPモデルの有効性を認識した開発調査の対象県政府は、同モデルを県教育行政に組み込み継続的に実施する方針であり、県教育予算の確保を進めている。MONEも「当国の現状に非常に適した教育支援」として上記事業を高く評価している。しかし、本モデルを県教育行政官が真に自律的に実施していくためには、更なる行政能力強化と経験の蓄積が必要である。また、開発調査で対象としたのは中部ジャワ州、北スラウェシ州内の一部の県であり、地理的拡大も今後の課題である。

係る状況のもと、インドネシア政府は我が国に対し、上記REDIPモデルを核とした住民／学校主体の地方教育行政システムの確立と普及に係る協力を要請した。これを受けて独立行政法人国際協力機構（JICA）は、事前評価調査団を派遣し、インドネシア政府及び関係機関との間で、協力計画の策定に係る協議を行うこととした。

第2章 調査・協議の経過と概略

2-1 プロジェクト形成の経過と概略

本プロジェクトの形成にあたり、以下の調査団を派遣した。

- ① 第一次事前評価調査 2003年12月8日～2003年12月24日
- ② 第二次事前評価調査 2004年3月17日～2004年4月8日
(調査期間は、コンサルタントのみの調査期間も含めた全体期間)

各調査の概略は以下のとおり（以下、派遣者の所属機関・役職は派遣当時）。

(1) 第一次事前評価調査

| | |
|----------|--|
| 期 間 | 2003年12月8日～2003年12月24日 |
| 団員構成（所属） | 総括・団長：牟田博光（東京工業大学大学院社会理工学研究科教授） 教育計画：佐久間潤（JICA 社会開発協力部社会開発協力第二課課長代理） 地方教育行政：高澤直美（長谷川コーポレーション開発教育担当主任） プロジェクト効果分析：古谷典子（グローバルリンクマネジメント研究員） |
| 派遣の目的 | インドネシア側関係機関とプロジェクトフレームワーク（協力目的ならびに対象地域、具体的技術移転項目等）に係る共通理解を形成する。また、地方分権後の教育行政の実施体制ならびに県教育行政官の実施能力について確認し、本プロジェクトにおける地方教育行政モデルに関する検討を行う。 |
| 調査結果概略 | ① 協力目的については、これまでの開発調査（REDIP1,2）の経験を十分ふまえ、ボトムアップ型教育改善支援モデルの完成及びモデルの普及を目指すことで合意した。 ② 協力対象地域については、開発調査での協力対象の2州（中部ジャワ、北スラウェシ）のほか、前期中等教育の拡充について、より大きな課題を抱える州を追加してほしいとの要望がインドネシアより出され、候補としてバンテン州、ゴロンタロ州などが挙げられた。 ③ 調査団は上記の2新規協力州の候補を現地調査して実施体制等を確認するとともに、教育財政や教育状況等に係る関連情報をローカルコンサルタントを通じて収集し、第二次事前調査にて分析結果に基づきインドネシア側と改めて協議のうえ新規協力州を確定することとした。 |

(2) 第二次事前評価調査

| | |
|----------|---|
| 期 間 | 2004年3月17日～2004年4月8日 |
| 団員構成（所属） | 総括・団長：牟田博光（東京工業大学大学院社会理工学研究科教授） 地方教育行政：高澤直美（長谷川コーポレーション開発教育担当主任） 協力企画：小泉高子（JICA 社会開発協力部社会開発協力第二課職員） プロジェクト効果分析：古谷典子（グローバルリンクマネジメント研究員） |
| 派遣の目的 | ① REDIP2からの継続協力県／市ならびに新規協力対象州を確定するとともに、新規州における県の選定基準について合意する。また、新規協力対象州にお |

| | |
|--------|---|
| | <p>いて問題分析ワークショップを行い、共通のプロジェクトコンセプトを構築する。</p> <p>② サイト州・県における実施体制（特に予算計画）について確認し、プロジェクトの妥当性ならびに自立発展性を詳細に検討する。</p> <p>③ プロジェクトにて実施する具体的活動・期待される成果・モニタリング評価の指標についてインドネシア側関連機関と協議し、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）案・活動計画（PO）案について合意する。</p> |
| 調査結果概略 | <p>① 協力対象地域については、第一次事前調査団派遣後に実施したローカルコンサルタントによる補足調査の結果に基づき、中部ジャワ・北スラウェシ・バンテンの3州とすることでインドネシア側と合意した。</p> <p>② 実施体制（組織ならびに C/P 人材のリソース確保の可能性）及びプロジェクト実施期間における先方予算措置等を中心とした協議・現地調査をインドネシア側中央政府ならびに州・県政府と行い、プロジェクトの妥当性ならびに自立発展性が高いことを確認した。</p> <p>③ 新規協力州となるバンテン州において PCM ワークショップを開催し、問題分析・目的分析を行い、その結果も踏まえつつ PDM・PO 案を作成し、インドネシア側と合意した。</p> |

2 - 2 討議議事録（R/D）の署名

第一次・第二次事前評価調査の結果を踏まえ、JICA インドネシア事務所を通じ、協力実施体制の詳細などに関して先方とさらに協議を重ね、2004年7月に実施協議の討議議事録（R/D）を JICA インドネシア事務所長と MONE 初中等教育総局長とで署名した。

なお、本協力が対象とする中学校には、宗教省（MORA）の管轄する中学校（マドラサ）も含まれることから、R/D には MORA のイスラム機関総局長もウィットネスとして署名した。

第3章 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

| |
|---|
| 1. 案件名 インドネシア共和国地方教育行政改善計画 |
| 2. 協力概要 (1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 インドネシアにおける住民／学校主体の地方教育行政システムの普及を目的に、対象地域（中部ジャワ等3州内の5県／市）の県行政官ならびに地域住民・学校関係者の計画運営能力の向上に係る技術協力を行う。 (2) 協力期間 2004年9月～2008年9月（4年間） (3) 協力総額（日本側） 約6.5億円 (4) 協力相手先機関 MONE、プロジェクト対象の県教育局 (5) 国内協力機関 東京工業大学等 (6) 裨益対象者及び規模等 プロジェクト対象地域（3州の5県／市：中部ジャワ州ブレベス県・ペカロンガン県、北スラウェシ州ビトゥン市、バンテン州新規2県）の中学生：約16万人（対象中学校数：約450校）。 |
| 3. 協力の必要性・位置付け (1) 現状及び問題点 本案件は、開発調査「地域教育開発支援調査」 ¹ のパイロット県で成果が確認された、住民・学校提案型の教育改善事業を、さらに面的に拡大することを目的として実施するものである。 インドネシアは2008年に9年制義務教育（小学校6年＋中学校3年）の完全達成を目指しているが、90年代後半のアジア経済危機の影響もあり未だ中学校総就学率は72%にとどまっている（2000年推定、MONE資料）。また、インドネシア政府は2001年に行政全体を地方分権化し、中学校教育行政も中央から県に移管されたが、十分な移行準備過程なく進められたため、各学校へ配分される教育予算が急減する、行政官・校長・教員間で権限が混乱し学校運営に支障が生じる等、地方の教育行政が適切に機能していない状況にある。このため、中学校就学の地域格差是正や教育内容の質的向上などの重要課題に対し県政府が取り組むための効果的な地方教育行政体制の確立が急務である。 インドネシアの教育行政分権化に対し、我が国はこれまで、上記開発調査や現地国内研修「地域教育計画立案研修」を実施し、「教育開発のプライオリティは当事者（住民・学校）が一番知っている」とのコンセプトのもと各コミュニティや学校の個別ニーズに柔軟に対応するべく、住民 |

¹フェーズ1：1999年3月～2001年10月、フェーズ2：2002年1月～2005年3月

／学校主体の教育改善モデル（通称 REDIP モデル）の開発と試験的導入を支援してきた。REDIP モデルの具体的特徴は、①郡中学校開発委員会（TPK）²の設立と②プロポーザル方式教育事業³である。同モデルをパイロット地域に導入した結果、親やコミュニティの中学校教育への関心が飛躍的に高まり、アクセス・質両面に係る顕著なインパクトが生じた。アクセス面では、中学進学者の急増や中退者の減少などが多くのパイロット郡で確認された⁴。また、質的な面では、パイロット地域の中学校における校長及び教員による学校・授業運営の活発化、生徒の学習意欲向上などが確認された⁵。

REDIP モデルの有効性を認識した開発調査の対象県政府は、同モデルを県教育行政に組み込み継続的に実施する方針であり、県教育予算の確保を進めている。MONE も「当国の現状に非常に適した教育支援」として上記事業を高く評価している。しかし、本モデルを県教育行政官が真に自律的に実施していくためには、更なる行政能力強化と経験の蓄積が必要である。また、開発調査で対象としたのは中部ジャワ州、北スラウェシ州内の一部の県であり、REDIP モデルの地域的拡大を図ることは今後の課題である。そのため今般インドネシアは、①開発調査サイトにおける県教育行政官の計画・監理能力強化、②中学就学率の低い他地域に対する本モデルの展開、に係る技術協力プロジェクトの実施を我が国に対し要請してきた。

本協力は係る要請を受けて実施するもので、上記 REDIP モデルを核とした住民／学校主体の地方教育行政システムの普及を目的としている。本協力の主眼は2点あり、一つは REDIP モデルを県政府が独力で実施可能にすることであり、事業の予算配分やモニタリング、会計監理等について、県教育行政官への技術移転を行う。もう一つは REDIP モデルの他地域への普及であり、MONE の要望に基づきバンテン州（2001年に西ジャワ州より独立、地方教育行政が未だ脆弱であり、就学率も低い）をサイトに追加し、REDIP モデルを適宜修正しながら導入し、中学校教育へのアクセスならびに質の向上を図る。

なお、開発調査の実績と比較すると、本プロジェクトの実施により、裨益規模は中学校生徒数にしてほぼ倍増（約9万人→約16万人）、対象地域は2州（中部ジャワ、北スラウェシ）4県／市から3州（右2州及びバンテン州）5県／市に拡大する。

（2）相手国政府国家政策上の位置付け

本プロジェクトの支援分野（人的資源開発及び地方分権化促進）は、ともに国家開発計画（PROPENAS）2000-2004年の5大重点分野の一つとして取り上げられている。また、本プロジェクトはインドネシア政府が推進する9年制義務教育完全達成（目標年度2008年）へ向けた具体的な取り組みである。したがって、本協力はインドネシアの政策に合致した時宜を得たものと言える。

（3）我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムの位置付け）

² 郡内の中学校長・親やコミュニティの代表等により構成される教育協議会。

³ 上記1の郡中学校開発委員会及び学校が、中学校教育改善のため必要と考える事業を自由に提案し、承認された活動を実施する。コンサルタント（インドネシア人中心）が助言・支援する。事業例：「質的改善」校長マネジメント研修、教員研修、教員による教材作成、「教育環境整備」屋根や運動場の改修、教室・トイレ改修、水道設置、「課外活動及び住民参加」芸術祭、スポーツ大会など。

⁴ 郡中学校開発委員会の「中学校就学促進キャンペーン」の結果、中学校新入生が前年比20%増となった郡、中退率が15%→5%に減少した郡、貧しい生徒への奨学金制度（住民寄付で運営）を開始した郡などが確認された。

⁵ 非パイロット地域との比較統計調査の結果に基づく。

基礎教育拡大は我が国の対インドネシア援助重点分野の一つである。また、JICA 国別事業実施計画では、「基礎教育の拡充」及び「地方分権化への支援」はともに重点分野になっている。なお本プロジェクトは同事業計画における「初中等教育の改善」プログラムの中心的存在であり、コミュニティ・学校のニーズに柔軟に対応する地方教育行政の普及を通じ、地方分権下の教育マネジメントの改善を支援する。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

4 - 1 協力の目標（アウトカム）

（1）協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【目標】

「プロジェクト対象県の中学校に住民／学校主体の地方教育行政システムが普及する」

【指標】

<コンポーネント1：開発調査からの継続協力県／市>

- ① 県行政官が独自にプロポーザル事業の計画監理（予算配分、モニタリング、会計監理など）を行った件数／割合
- ② 県教育予算における郡中学校開発委員会・学校向け活動経費の割合（執行ベース）
- ③ マッチングファンド⁶を出す郡中学校開発委員会・学校の割合

<コンポーネント2：新規協力県>

- ① 県内の郡中学校教育開発委員会の数
- ② 県内でREDIPモデルを適用する中学校の数
- ③ プロポーザル事業の実施状況（例：設備改善の度合い、教員研修への参加頻度など。パイロット地域の住民・学校からのプロポーザル内容に応じ設定）

（2）協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【目標】

「プロジェクト対象県の中学校教育のアクセス及び質が向上する。」

【指標】

<コンポーネント1・2 共通>

- ① 各県における中学校就学率及び中退率
- ② 各県における中学生の学習意欲

4 - 2 成果（アウトプット）と活動

（1）成果（アウトプット）

<コンポーネント1：開発調査からの継続協力県／市>

中部ジャワ州ブレベス県、ペカロンガン県、北スラウェシ州ビトゥン市において、県行政官により住民／学校主体の地方教育行政が実施される。

【指標】

- ① 県行政官を対象にしたプロポーザル事業研修（予算配分、モニタリング、会計監理など）

⁶ プロポーザル事業等に対する住民・学校側負担資金。事業費の10%程度。労働提供としても可。

の開催回数及び参加者数

- ② 上記研修参加者の理解度／達成度（参加者による自己評価）
- ③ 上記研修参加者の理解度／達成度（研修講師による客観評価）

<コンポーネント2：新規協力県>

バンテン州の2パイロット県（プロジェクト初年度に選定）で、各県の社会ニーズに応じた住民／学校主体の地方教育行政モデルが開発される。

【指標】

- ① 広報活動やプロポーザル研修の回数及び参加人数（県行政官・住民・学校関係者）
- ② 保護者の学校訪問の頻度
- ③ 郡中学校教育開発委員会及び中学校からのプロポーザルの採用率

(2) 投入（インプット）

<日本側>

- 専門家派遣（総括／教育開発計画、地方教育行政、教育統計、地域コミュニティ開発、教員研修、経済財務評価など）
- 研修員受入（年間5名程度）
- 郡中学校開発委員会及び学校に対する活動支援費（漸次減額）

<インドネシア側>

- カウンターパート人件費（MONE、県教育局）
- プロジェクト活動費
 - * 研修費用（ワークショップ及びソーシャライゼーション（事業趣旨の広報活動）
 - * 郡中学校開発委員会及び学校に対する活動支援費（漸次増額）
- 事務所の提供（MONE 初中等教育総局、プロジェクトサイト県／市教育局）

(3) 外部要因（満たされるべき外部条件）

①プロジェクト目標達成のための外部条件

- 対象県において、知事交代等により教育政策の優先度が低下しない。
- 対象県において、実質所得水準が急激に悪化しない。

②上位目標達成のための外部条件

- 地方分権政策に変化がなく住民／学校主体の地方教育行政への政策支援が継続する。

5. 評価5項目による評価結果

以下の視点から評価した結果、協力の実施は適切と判断される。

5-1 妥当性

本案件は以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- インドネシアの開発政策は教育セクターに高い優先度を与えており、国策大綱（GBHN）及びこの実施内容を詳述する PROPENAS2000 - 2004 年では、前期中等教育の機会均等、質の向上、運営効率の向上を課題としている。現在、地方教育行政の分権化が進む中で、特に運営効率向上の戦略の一つとして地域／学校ベースの運営システムに基づく地方教育行政モデルを開発することが目標として掲げられている。従って、本プロジェクト目標ならびに達成手

段は、ともにインドネシア側の上位計画ならびに具体的戦略と整合している。

- 我が国政府は、ODA 大綱で「人間開発を通じた貧困削減支援」として教育分野の協力に高い優先度を与えている。また「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」により「万人のための教育 (EFA)」実現にむけた取組みを展開しているが、その基本理念の一つに「地域社会の参画促進と現地リソースの活用」を掲げている。よって、本プロジェクトによる地域住民の学校運営への参画や学校レベルのマネジメント支援は上記政策に合致したものである。
- 基礎教育の拡充は JICA の対インドネシア協力重点分野のひとつであり、本プロジェクトは住民／学校のニーズに即した中学校教育行政システムの普及を通じ上記を支援するものである。
- 本プロジェクトは現在実施中の開発調査の成果や教訓を十分活用し、地方分権化のインドネシア教育開発に適したアプローチを選択している。具体的には、開発調査において試行した 6 種類の活動メニューの中から特に高い効果を示した 2 項目の組み合わせ（郡中学校開発委員会及び活動支援費）に絞り込んで実施する。
- 上記 3. (1) に記載のとおり、住民・学校の主体性を尊重した教育改善アプローチは中学就学率向上・中退率減少・生徒の学習意欲向上などの成果を生むことを開発調査により実証済である。したがって本プロジェクトで上記手法を県教育行政官に技術移転して持続可能性を高め、更に他地域へも拡大することは、インドネシアの 9 年制義務教育の完全達成（2008 年目標）に貢献するうえで適切である。また、国際的観点からも住民参加を通じた EFA 達成へのモデル事例として注目される。

5 - 2 有効性

本案件は以下の理由から有効性が見込める。

- 開発調査からの継続協力県（コンポーネント 1）では、新規協力郡が県内の半分程度含まれるが、これまでの協力郡と社会文化的背景がほぼ共通しているので開発調査モデルの適用が可能と考えられる。
- 新規対象県（コンポーネント 2）では、既協力サイトとは社会文化的背景が異なるため開発調査モデルの修正がある程度必要となることが見込まれる。しかし住民や学校の主体性を引き出す経験を豊富に有する既協力サイトのフィールドコンサルタントを活用（新規サイトへの出張指導）できるので、新規サイトに適したモデルの開発が可能である。
- 上記の 2 点から、継続協力県・新規協力県それぞれにおいて、プロジェクト目標（住民／学校主体の地方教育行政システムの普及）が達成される見込みが十分あると考えられる。

5 - 3 効率性

本案件は以下の理由から効率的な実施が見込める。

- 本プロジェクトは義務教育 9 年制キャンペーンにより教育の重要性の理解を深めた住民から寄付金・労働提供が見込めるほか、学校に対してもマッチングファンドを必須とするので他

の類似案件に比べ低い経費で事業実施が可能である。

- 開発調査以降、類似案件が他ドナー及び教育省予算により国内各地で準備・開始されているが、地域的な重複が起こらないよう教育省及びドナー間の協調により整理されている。
- 開発調査では、JICA「初中等教育の拡充」プログラムの関連協力（現地国内研修 COPSEP、技術協力プロジェクト「初中等理数科教育拡充計画（IMSTEP）」）と連携をとりつつ実施中であり、本案件も同様の連携により効率的な実施を図る。

5 - 4 インパクト

本案件は以下の観点から大きなインパクトが予測できる。

- 開発調査からの継続協力県（コンポーネント1）では上記3.（1）に記載のとおり既にパイロット郡でアクセス・質両面に係る改善が見られており、県行政・コミュニティ双方の意欲も高い。よって上位目標「プロジェクト対象県の中学校教育のアクセス及び質が向上する」の達成見込みは非常に高い。
- 新規対象州（バンテン州）パイロット県（コンポーネント2）では、初年度のソーシャライゼーションを皮切りに住民／学校主体の地方教育行政モデルを徐々に試行導入するため、就学率や中退率改善などの定量的成果が出るまでにはやや時間を要することが予想される。しかしながら、継続協力県の活動事例を踏襲することで上位目標の達成見込みは高いと推測できる。
- 負のインパクトに関しては、現段階で具体的に予測されるものはないが、例えばマッチングファンドの捻出において無理な負荷が住民・学校にかかるような事態とならないよう、開発調査と同様に住民・学校の経済状態を配慮しつつ柔軟な対応を行う。

5 - 5 自立発展性

以下のとおり、本案件による効果は、プロジェクト終了後も継続されると見込まれる。

- MONE は開発調査で実証された住民／学校主体の地方教育行政モデルを高く評価しており独自予算で開発調査がカバーしていない地域に対し同モデルの適用を拡大している。更に教育の地方分権を支援する他ドナー（ADB・USAID等）も同モデルをデザインに取り入れた新規案件を開始するなど、国レベルの制度化へ向けた政策が大枠で確定していると言える。
- 開発調査からの継続協力県では住民／学校主体の地方教育行政モデルの有効性が既に広く認識され、県教育予算の増大ならびに郡・学校活動費の県予算化が進んでいる。係る背景のもと本プロジェクトでは、初年度から郡・学校活動費の県側負担（最低40%）を求め、徐々に県側負担額を増額したうえで最終年度には郡・学校活動費の100%を県が負担するとの協力終了後を見据えた方針を各県と合意している（県予算も確保済）。従って協力終了後も県が独自予算で住民／学校主体の中学校教育行政を実施していくことが期待できる。
- データ・マネジメントやモニタリング評価等の技術は、数年後に外部からの支援が投入されなくなっても県行政官により継続していける水準に簡素化する。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトでは開発調査同様、普通中学校のみならず MORA が所管する中学校（通称マドラ

サ：普通中学校とカリキュラム・教育内容は同じだが、宗教の授業が追加的にある。普通中学校より謝金等が割安なため貧困層が通学するケースが多い)も対象としている。新規サイトのバンテン州はインドネシアのなかでも特にマドラサ校が多く、これまで教育支援が十分でなかった地域であり、今回の協力を通じ、マドラサ校に対するアクセス・質両面に係る改善ひいては教育格差の是正が期待される。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

類似案件の有無：有

本プロジェクトのプロポーザル事業には教科別現職教員研修会(MGMP)の強化が含まれる。教員研修の質的向上には授業内容に関し適切な助言を行うリソースパーソンの確保が必要だが、インドネシア初中等理数科教育拡充計画(1998-2005)では現地リソースとして教員養成大学教官の活用が効果的との教訓を生んでいる。そのため本案件も各サイトの教員養成大学と連携して大学教官を教員研修アドバイザーに起用し現職教員の授業力向上を図る。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：2006年4月頃
- 終了時評価：2008年2月頃

付属资料

1. 第一次事前評価調査報告書
2. 第二次事前評価調査報告書
3. 討議議事録 (R/D)
4. ミニッツ (M/M) (プロジェクト・ドキュメントを含む)

1. 第一次事前評価調査報告書

第一次事前評価調査報告書

(平成 16 年 1 月作成)

第一次事前評価調査報告書

目 次

| | |
|--------------------------------|----|
| 第1章 調査団派遣について..... | 17 |
| 1 - 1 調査目的..... | 17 |
| 1 - 2 調査団構成..... | 17 |
| 1 - 3 調査日程..... | 18 |
| 1 - 4 主要面談者..... | 18 |
| 第2章 調査結果要約..... | 21 |
| 2 - 1 調査総括（団長所感）..... | 21 |
| 第3章 調査結果..... | 22 |
| 3 - 1 プロジェクトのフレームワーク..... | 22 |
| 3 - 2 インドネシアにおける地方教育行政の現状..... | 24 |
| 3 - 3 教育財政と地方分権化..... | 30 |
| 3 - 4 他ドナーの動向..... | 34 |
| 第4章 プロジェクト実施に向けての留意点..... | 37 |
| 4 - 1 実施スケジュール..... | 37 |
| 4 - 2 実施体制..... | 37 |
| 4 - 3 無償資金協力要請との関係..... | 37 |

第1章 調査団派遣について

1-1 調査目的

インドネシア政府は2001年1月より地方自治法と中央地方財政均衡法を主軸に地方分権化を進めており、初中等教育に関しても県政府を中心とした行政システムの確立を図っている。しかしながら、それまでの極端な中央集権行政から分権体制へ移行するにあたっての事前準備は不十分で、大半の県・郡で混乱が生じる結果となった。このような状況に対応し、我が国はこれまで、住民参加型教育計画策定（マイクロプランニングのための現地国内研修 COPSEP や前期中等教育改善支援開発調査 REDIP1・2）を通じ、特に前期中等教育を対象とした地方教育行政の改善モデル構築に貢献してきている。

これらの協力をインドネシア側は高く評価しており、今般右モデルを普及していくための技術協力プロジェクトの実施を我が国に対し要請してきた。

本技術協力は、上記要請を受けて実施するものであり、地方教育行政官等のキャパシティビルディングを通じ、コミュニティ参加型学校運営を中心とした地方教育行政システムの定着と普及を目指すものである。

第一次事前評価調査の目的は以下のとおりである。

- ① インドネシア側関係機関とプロジェクトフレームワーク（サイト州、具体的技術移転項目・対象等）に関し協議を行い、共通理解を形成する。
- ② 地方分権後の教育行政の実施体制ならびに県教育行政官の実施能力について確認し、本プロジェクトにおける地方教育行政モデルを検討する。
- ③ サイト州の協力候補県において、教育財政や教育状況等に係る関連情報を収集・分析し、プロジェクト実施に際しての基礎情報とする。

1-2 調査団構成

| 担当分野 | 所属先 | 氏名 |
|------------|----------------|-------|
| 総括・団長 | 東京工業大学 | 牟田 博光 |
| 教育計画 | JICA | 佐久間 潤 |
| 地方教育行政 | 長谷川コーポレーション | 高澤 直美 |
| プロジェクト効果分析 | グローバルリンクマネジメント | 古谷 典子 |

1 - 3 調査日程

| 月日 | 曜 | 活動内容 | | | |
|-------|---|--------------------------------------|---|------|------|
| | | 牟田団長 | 佐久間団員 | 高澤団員 | 古谷団員 |
| 12/8 | 月 | 成田発→ジャカルタ着 | | | |
| 12/9 | 火 | JICA事務所、在インドネシア日本大使館表敬 | | | |
| | | 国家開発企画庁表敬 | | | |
| | | 国家教育省初中等総局との協議（サイト候補州選定、具体的協力項目等） | | | |
| 12/10 | 水 | 財務省（予算総局）、宗教省表敬 | | | |
| | | 国家教育省中等総局との協議（サイト候補州選定、具体的協力項目等） | | | |
| 12/11 | 木 | ジャカルタ発→スマラン着、中部ジャワ州教育局との協議、 | | | |
| | | ブレベス県・ペカロンガン県教育事務所長との協議、スマラン発→ジャカルタ着 | | | |
| 12/12 | 金 | バンテン州教育局との協議、中学校視察 | | | |
| 12/13 | 土 | 資料整理 | | | |
| 12/14 | 日 | ジャカルタ発 | ジャカルタ発→マナド着 | | |
| 12/15 | 月 | （→バンコク着）→日本評価学会/JBIC業務、12/18帰国 | 関係機関との協議（北スラウェシ教育局、ミナハサ県知事、県教育事務所、ピトゥン市教育局） | | |
| 12/16 | 火 | | 同上 | | |
| | | | マナド発→ジャカルタ着 | | |
| 12/17 | 水 | | 国家教育省初中等総局との協議 | | |
| | | | JICA事務所、在インドネシア日本大使館報告 | | |
| | | ジャカルタ発 | | | |
| 12/18 | 木 | 成田着 | 補足調査（バンテン・ゴロンタロ州現状、他ドナー活動状況等） | | |
| ↓ | ↓ | | ↓ | | |
| 12/23 | 火 | | 同上、JICA事務所報告 | | |
| | | | ジャカルタ発 | | |
| 12/24 | 水 | | 成田着 | | |

1 - 4 主要面談者

<国家教育省（MONE）>

| | |
|----------------------------|------------------------------------|
| Dr.Indra Djati Sidi | 初中等教育総局長 |
| Mr. Didik Suhardi, SH, MSi | 初中等教育総局前期中等教育局 |
| Mr.Supriano | 初中等教育総局前期中等教育局、SIGP 州マネージャー |
| Dr.Hamid Muhammad, Ph.D. | 初中等教育総局前期中等教育局長 |
| Ms.Yenny Rusnayani | 初中等教育総局前期中等教育局、SIGP 郡マネージャー |
| Dr.Moch.Hatta | 初中等教育総局カリキュラム局カリキュラム部長 |
| Drs.Dedi Karyana, M.Ed | 初中等教育総局前期中等教育局 ADB 地方分権化教育プロジェクト担当 |

<宗教省（MORA）>

| | |
|----------------|----------|
| Mr. Azhari.HM. | 局長代理 |
| Mr.Zubaidi | カリキュラム課長 |

<財務省（MOF）>

| | |
|--------------------------|--------------|
| Dr.Kadjatmiko, M.Soc.Sc. | 均衡財政局均衡財政部長 |
| Ms.Wendy J. | 均衡財政局均衡財政部職員 |
| Mr.Putut | 地方財政情報局情報部職員 |

<中部ジャワ州>

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| Mr.Soebayo Brotosedjati | 中部ジャワ州教育局長 |
| Mr.Suwilan W.Y. | K.A. Subdin Pemb. Dikas |

Mr.Tarsun
Mr.Tambyan

ブレベス県教育局長
ブカロンガン県教育局長

<北スラウェシ州>

①ミナハサ県

Mr.Vreeke Runtu
Mr.Jautje Saja
Ms.Wilson Polnan
Mr.Daniel C.Kambey
Jimmy Maramis
Wilson Poluan
Dolly Mamcaph
Jautje Saja

県知事
県教育長
会計係
REDIP 2 フィールド・コンサルタント
ミナハサ県教育事務所
ミナハサ県教育事務所
ミナハサ県教育事務所
ミナハサ県教育事務所

②ビトゥン県

Drs.H.R.Makagansa
A.F.Aingal
Ir.Tonny C.M.Korah, M.Si
J.J.Moninyka
F.A.Runtunuwill
J.W.Dungus
Theodore V.Lumingkewas
M.M.Umboh
A.Manikome
E.N.Mantiri

ビトゥン市長
ビトゥン市 BAPPEDA 支所代表
ビトゥン市役所 財政・開発局エコノミスト補佐
ビトゥン市教育局教育プログラム開発部長
ビトゥン市役所財政運営・地域配置予算部財政運営課長
ビトゥン市教育局教育プログラム開発部職員
BAPPEDA 教育部長
ビトゥン市教育局会計役
ビトゥン市教育局前期中等教育局長
ビトゥン市教育局インプレメンテーション・チーム

<バンテン州>

Drs.Didi Supriadie Mpd.
Drs.Hudaya
Drs.Ajak Muslim Mpd.
M.Hisya Muddin
Ms.Feny Setiawati
Mr.Opar Sohari
Mr.Mohamad Isa
H.Agus Ma'mun
Daud Fansuri
H.Dedy A.Soepardi
Mr.Madsidi
Mr.Siswara
Mr.Mlskanda Suryanata
H.Dadang Saiful

バンテン州教育局長
後期中等・高等教育課長
プログラム指導課長
就学前・初等教育指導係長
後期中等・高等教育課職員
基礎教育課長
基礎教育指導係職員
スラン県教育局長
スラン県中学校カリキュラム担当
ルバック県教育局長
ルバック県教育局次長
パンデグラン県教育局長
パンデグラン県教育委員会委員長
タンゲラン県教育局次長

Mr.Slamat Santoso
H.M.Harry Mulya Zein
Mr.M.Ali teingg

タンゲラン県前期後期中等教育カリキュラム担当職員
タンゲラン市教育局長
Kaslbdin Sarpraszb

<ゴロンタロ州>

Mr.Darwis Salim
Ms.Elvie Mokoginta
Mr.Azis Razak
Mr.Bary Hunawa
Mr.Lukman Kasim
Ms.Asri Duverlir

ゴロンタロ市教育局長
ゴロンタロ市教育局指導主事
ゴロンタロ市教育局計画局職員
同上
ゴロンタロ市教育局中等教育カリキュラム担当職員
ゴロンタロ市教育局指導主事

<米国国際開発庁 (USAID) >

Mr. Richard J.Hough

米国国際開発庁インドネシア所長

<日本大使館>

飯村 豊
枝 慶

駐インドネシア日本大使
日本大使館、二等書記官 (教育担当)

<JICA インドネシア事務所>

加藤 圭一
大竹 祐二
橘 秀治

JICA インドネシア事務所長
JICA インドネシア事務所次長
JICA インドネシア事務所職員

<IMSTEP 関係者>

斉藤 英介

IMSTEP 専門家 (教育計画)

<REDIP2 関係者>

佐藤 幸司
Prof.Dr.Winarno Surakbamad
P.Kolantung
Johija Djodjobo

IDCJ 研究員、REDIP 2 調査団員
REDIP コンサルタント
REDIP2 フィールドコンサルタント、北スラウェシ州
REDIP2 フィールドコンサルタント、北スラウェシ州

第2章 調査結果要約

2-1 調査総括（団長所感）

今回の調査の目的は、平成16年度に開始予定の「インドネシア地方教育行政改善計画」に関して、その妥当性や有効性などを事前評価することである。この新プロジェクトはこれまでのREDIP1、2の経験を十分ふまえ、ボトムアップ型教育改善支援モデルの完成及びモデルの普及を目指すものである。

モデルの完成の観点からは、これまで協力を行ってきた地域に対し、どのようなフォローアップを行ってモデルを完成させるかが課題である。JICAがイニシアティブをとったプロジェクトをインドネシア政府自身が自力で実施可能な形でハンドオーバーすることに向けて、さまざまな問題を克服しなければならない。例えば、ブロックグラントを直接学校の口座に振り込み、複数の署名で引き出し、明朗な会計処理のため支払いの証拠書類を保全する、などといったことも、従来の教育行政の枠外で行ってきた。その成果は十分あったが、この機能をどのようにインドネシアの教育行財政の仕組みに組み込むか、などは考慮すべき課題のひとつである。

普及という観点からは、新しい地域を選んでプロジェクトを立ち上げなければならない。候補となる地域としては、これまで協力を行ってきた州の中でまだ協力を行っていない県を選ぶことが考えられる。また、教育省初等中等総局長より希望が出されたが、地方分権に伴い新しく分割されてできた州であるゴロンタロ州、バンテン州も候補として挙げられた。その他、JICAが協力し、現在フォローアップしているIMSTEPの本拠地がある西ジャワ州も候補州である。プロジェクトの実施能力から考えれば、新たに協力できる州は最大2州であろう。そこで、州のコミットメントの強さ、アクセスの良さ、フィールドコンサルタントを含めたこれまでの経験の活用、現在の就学率の低さ、学力の低さ、他ドナーとの重複、IMSTEPとの連携可能性、地域的バランス、学校数、プロジェクトの将来発展可能性、などを総合的に判定して、バンテン州、ゴロンタロ州、中部ジャワ州、西ジャワ州の順に、より具体的な可能性を検討する事とし、各種指標など必要な情報の収集に努めた。様々な検討を加えた後に具体的な州の選定を行い、3月に予定されている第二次調査によって最終的な協力州の確定と県の選定基準の合意を取り付けたい。

今回訪問した各州では、どこでも今後の協力についての熱い期待が寄せられ、組織的な協力をすることを約束してくれた。将来におけるサステナビリティの確保を担保するためには、新たなプロジェクトを開始する際には相手側のコミットメントを確実にしなければならない。最終的な県の選定に当たっては、十分な公教育支出の確保も含め、相手側のコミットメントを合意書作成の形で担保することが必要であるが、この点についてはどの州も合意した。

MDGsの達成に向け、インドネシアでは2008年までに中学校就学率100%の達成を目標にしているが、現状では達成困難な状況である。例えば、バンテン州教育局の予測によれば州平均で2008年の就学率は64%と推定されている。国の掲げる目標を達成するために、様々な教育指標が悪い地域を重点的に支援するのは当然としても、指標が悪いにはそれなりの理由があるはずである。これまでの経験だけに頼らず、問題の所在を把握し、その解決に向け新たな工夫をすることも必要となろう。

最後に、教育省、州教育局などとの協議をとおして、REDIPで開発した援助手法がアジア開発銀行（ADB）、USAID、世界銀行、また政府自身のプロジェクトやプログラムに取り入れられていることを実感し、REDIPに当初から関係してきた一人として嬉しく、またありがたく思った。

第3章 調査結果

3-1 プロジェクトのフレームワーク

3-1-1 協力目的と活動概要

本プロジェクトの位置付けに関し、現在実施中の開発調査 REDIP2 の成果を踏まえ、そのモデルの完成及び普及とすることで関係者間と合意した。したがって、引き続き前期中等教育を対象に、基本的に REDIP の活動内容やアプローチを踏襲した協力を実施していく。ただし、上記のようなモデルの完成と普及という観点から、本協力は現在の REDIP2 の対象サイトに対する、自立発展性を確保するためのフォローアップ的活動（以下、コンポーネント1）と、新規州・県における普及を目的とした活動（以下、コンポーネント2）の二つにより構成することが適切であるとの見解で合意した。ただし、コンポーネント1に関しては、今回の各対象県の訪問結果も踏まえ、以下のような異なる対応方針とすることを教育省と確認した。

(1) コンポーネント1について

① ブレブス県及びベカロンガン県（中部ジャワ州）

両県においては、REDIP2 の学校及び郡を中心とした様々な住民参加型のパイロット活動が活発に行われており、かつ、その住民参加型教育モデルを REDIP 協力対象外の郡にも県独自の予算で普及すべく、2004 年度に一校当たり 600 万から 1,000 万ルピア程度の開発予算を県に要請する等（12 月中旬以降に可否が判明する予定）、自立発展性確保のための努力が行われている。ただし、右額は REDIP2 での予算額（一校当たり平均 3,000 万ルピア）に比べれば、いまだ十分とは言えないため、両県に対する継続的な協力を行い、3 年程度のフォローアップにより、協力をフェイドアウトして行くことが望ましい。例えば、各学校及び TPK に対するブロックグラントの供与額を、本プロジェクトの1年目は現在の半額の 1,500 万ルピア、2年目は 750 万ルピア、3年目にはゼロ（フィールドコンサルタントによる技術的支援のみ実施）とするといった形でのフェイドアウトの方法が考えられる。中部ジャワ州及び両県の教育局長いずれからも、このような形でのフォローアップ協力をぜひ要請したいとの考えが表明されたところ、MOU 等により右フェイドアウトの方法 (Exit Strategy) について事前に合意した上で協力を行うことが適切である。

② ビトゥン市（北スラウェシ州）

ビトゥン市では、REDIP モデルの有効性がすでに広く認識され、上述の中部ジャワ州の 2 県を上回る自立発展性確保のための努力が行われている。具体的には、今年度の約 2 倍にあたる 1 億ルピア/校を来年度の開発予算として要求しており、1~2 週間のうちに結果が確定することであった。ただし、市の教育局関係者からは、未だ同局スタッフのキャパシティは十分ではなく、今後 REDIP 型の地方教育行政を展開して行くために、技術的支援（特にフィールドコンサルタントによる支援）を継続してほしいとの要請がなされた。今後の自立発展性確保のためには必要と判断されることから、技術支援を積極的に検討することが望ましい。

③ ミナハサ県（同上）

ミナハサ県においても、学校及び郡レベルでは REDIP モデルの重要性が認識され、各活動が活発に行われている。しかしながら、県のコミットメントが弱く、他県では 2,000 万から 3,000 万ルピア確保されている学校ごとの経常経費が、同県内の学校には、一校あたり 500 万ルピアし

か支給されていない。このため、同県知事との協議の際に今後の予算拡大の可能性について質問したが、来年度 20%程度の予算増を計画しているに過ぎないことが確認された。十分な経常経費がなければ、フォローアップの協力を継続しても、持続発展性の確保につながる可能性は乏しい。そのため、予算確保状況に大きな進展が得られない限りは、同県に対する協力は REDIP2 をもって終了し、本件の対象外とすることが適切と考えられる。

(2) コンポーネント 2 (新規州・県での協力) について

新規の対象サイトに関しては、当初日本側案としては、中部ジャワ州内の他県及び現在フォローアップ協力を実施中の IMSTEP の対象地である西ジャワ州内の県を中心に検討する方針であった。しかしながら、教育省からは、同省の最優先課題である、2008 年までに 9 年制義務教育（中学校段階での完全就学）を達成するという方針と歩調を合わせ、中学校の総就学率が 60 ないしは 70%に達していない地域での協力を優先してほしいとの要請があり、具体的な地域としてジャワ島最西部に位置するバンテン州（2000 年に北スラウェシ州から分離）の 2 州の名前が挙げられた。

このため、調査団は急遽バンテン州教育局長を訪問し、同州の教育の現状等を質問したところ、州予算の約 20%を教育予算として確保し、各種施策を行っているものの、依然として就学率等の教育指標は低く（2003 年現在で中学校の総就学率約 51%）、現在実施中の世界銀行の協力も来年には終了するため、本プロジェクトの実施をぜひお願いしたい旨回答があった。同州は、ジャカルタから約 1 時間半の距離にあり（ただし高速道路を利用）、アクセスも良く、かつ州のコミットメントもあり十分なポテンシャルを有しているものと考えられる。また、西ジャワ州に隣接しており、IMSTEP フォローアップ協力との連携も十分視野に入れることが可能である。したがって、今後さらに追加調査を必要とするものの、新規対象サイトとして取り上げることの妥当性は高いものと判断される。ゴロンタロ州に関しては、調査のスケジュール上、訪問が難しかったため、古谷団員が追加調査の際に訪問し、基礎的な教育指標を収集するほか、関係者と面会し、その対応振りも踏まえ、対象とすることの適否を検討することとした。

他方、中部ジャワ州に関しては、REDIP2 をモデルとした同様の協力を USAID が同州内の 3~5 県程度を対象に今後実施する予定であること、及び今後 REDIP モデルを自前の予算において積極的に他県にも普及して行く方針であることが確認された。したがって、同州内の新規県を対象とした協力は、バンテン州等に比較した場合、かならずしも優先度が低いものと思われる。なお、中部ジャワ州教育局長からは、これまでの REDIP2 の協力は、一部特定のスタッフが対応してきたが、今後は州教育局のキャパシティディベロップメントの観点から、組織として十分な対応を行なって行きたいとの発言があったため、JICA としてこれを歓迎する旨回答した。

3 - 1 - 2 対象州・県の選定プロセス

新規州・県の選定にあたっては、州教育局や県知事、県教育局及び県議会のコミットメント、教育予算の確保、アクセス等が重要であり、以下のようなプロセス及び基準に基づき選定を進めることで基本的に合意した。

- ① 州教育局のコミットメント、教育予算・活動状況、就学率等の教育指標により対象州を決定
- ② 決定した対象州の中から県知事、県教育局及び県議会のコミットメント、教育予算の規模（県全体予算に占める割合等も含む）、各種教育指標、学校数、社会文化的特徴、アクセシビリティ等により県を選択。その際には、県のコミットメントを担保するため、県側から関心表明を行っ

てもらおうとともに、活動開始前に、対象とする県の県知事及び JICA の間で MOU を結ぶこととする（教育省、州教育局、県議会等もウィットネスとして署名することを検討）。

3 - 1 - 3 プロジェクトの実施期間

上述のとおり、コンポーネント 1 に関しては、3 年程度で終了することが適切である。他方、コンポーネント 2 については 1 年目を活動開始のための準備フェーズと位置付けた場合、REDIP モデルの十分な普及を確保するためには計 4 年間の協力とすることが望ましいとの認識で先方と合意した。

3 - 1 - 4 対象の学校数

現在 REDIP2 のパイロット活動が約 300 校において行われていることから、最低限同程度の新規校を対象とすることが適切である。大使への表敬訪問の際にも、現在の規模を縮小することなく普及のための本プロジェクト活動を実施して欲しいとのコメントを頂いた。

3 - 2 インドネシアにおける地方教育行政の現状

3 - 2 - 1 法制度の枠組と今後の計画

教育行政の地方分権化の法的な枠組の基本は、1999 年の第 22 号法⁷と第 25 号法に示されている（表 3-1 参照）。前者は、地方行政の枠組を決める法律であり、後者は、中央政府と地方自治体の財政均衡の枠組を定める法律である。さらに 2003 年に施行された 2003 年法律第 20 号（教育法）も、1989 年以来教育の基本法となっていた法令第 2 号に代り教育基本法となり、上記 22 号及び 25 号と共に基本的な法的枠組を形成している。

表 3 - 1

| 法令名 | 内 容 |
|--------------------------|---|
| 地方行政法（1999 年第 22 号法） | 地方行政の枠組を決める法律：外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教及びその他の分野における権限を除くすべての行政分野が地方自治体が権限を持つ（第 7 条 1 項）。上記の「その他の分野」の権限として、国家プランニング、マクロレベルの国家開発のコントロール、財政均衡、国家行政機構や国家経済機関、人材育成・能力強化、天然資源利用、戦略的ハイテク、自然環境の保全、ナショナル・スタンダードの設定についての政策、が挙げられている（第 7 条 2 項）。 |
| 中央地方財政均衡法（1999 年第 25 号法） | 中央政府と地方自治体の財政均衡の枠組を定める法律 |
| 政令 2000 年 PP 第 25 号 | 中央政府の管轄となる「その他」分野の権限を更に具体的に説明する政令：中央政府と地方政府の役割分担が一層明確にされた。まず、第 2 条第 3 項において中央政府の管轄となるその他の分野の権限は 25 分野に範疇分けされ、その中の一つに「教育・文化」が挙げられている。第 2 条第 3 項は、この 25 分野について中央政府が行なう内容についての細則をそれぞれ定めている。中央政府は、基本的には、各分野での指針、基準、規範を定めて大枠 |

⁷ 地方行政に関する 1999 年法律第 22 号の変更についての法案が存在（2003 年秋）しているが、地方分権の度合いを制限する方向での修正案に反対する政治的動きもあり、今後の動きを引き続き確認する必要がある。

| | |
|-----------------------------------|---|
| | <p>を設定したり、調整などを行なう。一方、州政府は、基本的に、県や行政村をまたがる州域での自治機能、及び県・市政府が自らの権限を実施する能力を十分持っていない場合において委託される機能の実施について権限を有することになった。</p> <p>基礎教育に関しては、県政府の権限：政策立案、財政、運営、提供、学校教職員任命、転任、学校建設計画、中央政府の権限：政策、全国カリキュラム・試験制度の制定、年齢別学習達成度、教材、生徒の入学・転校・修了認定、教育課程、学年暦などに係る基準の設定、さらに、教員や校長を含めた国家公務員・地方公務員の①任命・転任・解任、②年金・給料・諸手当、③権利と義務、④法的地位、の基準とそれに係る手続きの設定。州政府の権限：①少数民族、貧困家庭、遠隔地居住の生徒への公正性を考慮した生徒選抜制度、入学制定、②基礎教育の指導要綱、③高等教育の運営やカリキュラム認定、教員の任命、大学設置・閉鎖などに関するサポート、④教員養成機関などの特別機関の運営、⑤特殊教育に関する機能、を果たすこと。また、県にまたがる公務員の転任や県／市と州の間での転任に関する権限を持つ。</p> |
| <p>教育大臣通達 (No.044/U/2002)</p> | <p>県・市レベルに、教育委員会、学校レベルに学校委員会を設置することを定める。公選制。委員構成は、教育委員会：教育専門家、地域住民代表、教育関連 NGO、経済界代表、教職員代表などから最大で 17 名、学校委員会：保護者、地域住民代表、教育専門家、経済界代表、教職員代表、生徒代表などから 9 人以上。設立目的は、地域の教育政策やプログラム形成・円滑な教育行政運営、教育行政サービス効率化、説明責任向上、運営における透明性確保のための地域社会の積極的参加促進。</p> |
| <p>2003 年法律第 20 号 (教育法)</p> | <p>1989 年以来施行されてきた教育法令第 2 号に代り、新たな教育基本法となる法律。7 才～15 才までの国民は基礎教育を受けなければならないこと（第 6 条 1 項）、義務教育が無料であること（第 34 条第 2 項）、国、地方自治体、市民が義務教育に責任を持つ主体であること（同条 3 項）が定められている。従来の中核集権システムに代る地方分権化教育システムに関して述べられており、例えば、カリキュラムに関して国レベルの基準と地域の特性を生かすこと（第 36 条）や、コミュニティベースの教育について（第 55 条）、教育委員会及び学校運営委員会（第 56 条）について規定されている。教育財政の負担は、国や地方自治体さらには市民が責任を持つものとされ（第 46 条）、教員給与と公的研修費用を除いた教育投資が、国家予算（APBN）においても地方予算（APBD）においても全体予算の 20%を超えるべきことが規定されている（第 49 条）。</p> |

3 - 2 - 2 現状と課題

(1) 法令による定義の不明確さと現場の混乱

地方分権化に伴う新しい地方自治体の誕生が今なお起っている。例えば、今般訪問したバンテン州やゴロンタロ州も 2000 年に誕生した州であるが、その州の中でも、ゴロンタロ州が 1 市 2 県体制

から2003年半ばに1市4県体制となるなど、今まさに変化が起こっている。これに伴い、新たに設置される県教育行政組織は、独立による高い志気が観察される一方で統計整備の必要性などを含む管理体制構築の途上に現れる課題に立ち向かっている。

地方分権化は、2001年1月の実施から約3年を経たが、その根拠となる1999年第22号法、第25号法、及び2003年に承認された教育20号法は、行政上の管理運営に関して解決すべき課題を残している。簡潔にその問題の本質を述べるならば、基本的な地方分権化に関する法律が漠然としており、同時に関連法令間で整合性のとれない部分が少なからず存在しており、教育管理運営に関する関連組織の機能が適切に采配されていない状況を生み出しているということである。

このことは、『1999年法律第22号の完備における行政面の修正』に関するドナー国の技術アドバイザーからのインプット」の中でも、地方分権の政策実行には行政の段階間の業務配分に関連する諸々の問題を引き起こしてきた、と表現されている。この諸々の問題の中には、各々の行政段階、特に県/市地域、の業務の境界が不明瞭であること、中央・州及び県/市の間でいくつかの業務が奪い合いになっていること、が指摘されている。

非整合性の具体例として、教員の管理が挙げられる。公立校においては、マドラサ校を除き県が教員の採用や給与支払いに責任を持つことになっているが、公務員の保障システムについては中央での管理に任されるという従来どおりのやり方が並存している。また、主たる教員養成は、中央省庁である教育省の高等教育総局によって認定される大学（高等教育機関）においてなされるのであり、教員の現職研修をだれが実際に責任をもつのか不明確なままとなっている。上記の例は、中央集権的なシステムとその対極にある地方分権化システムが同時に存在するという非整合性から生じている。

段階の異なる各政府間で起こっている摩擦例として、今般、地方視察の際に、州レベルと県/市レベルでの行政組織及び行政官との接触から観察されたことの一つに、従来型の上位・下位の関係に変化が起こっていることが挙げられよう。まさにこのことがトップダウンではない地方分権化そのものと言えるのだが、例えば、州レベルの行政官からの依頼が県や市に対してそれほど大きな権力を持たないように見受けられた。それを裏付ける例として、バンテン州においては、州政府からの職員同行や事前連絡があっても、県/市政府が全力で指示を遂行するという、いわゆる上意下達の雰囲気が存在しなかったことや、ゴロンタロ州においては、ゴロンタロ市が必ずしも自市より先駆けて州への顔立てをすることにに対して積極的であるように見受けられなかったことなどが挙げられる⁸。また、中部ジャワ州教育局長から、以下2点の指摘があった。①分権化後の困難は、報告（モニタリング）体制が不備だと言う点だ。現在、従来のヒエラルキーが存在しなくなり、県が必ずしも州に報告しないという事態が発生している。県の人材が州によって雇用されているわけではないので、従来のような強制力が働かない。県によっては、州をとばして直接国に報告する県も存在する。②県に移譲された責任は非常に重いものであり、県はまだ州政府の支援を必要としていると州側では認識しているが、時に県が州に助けを求めたがらないという場合がある。この背景には、県が握った予算に対して、州からの影響（圧力）を受けたくないという県としての心理が働いている（と考えている）。

このような新しい組織間調整の不明確な状態を改善し、それぞれの組織の機能を地方分権化の目的

⁸ さらに、USAIDからの聞き取りで得た情報では、地方分権化が落ち着くまでにはまだ時間がかかるであろうと判断する根拠の一つとして、以下のようなエピソードが紹介された。州と県との役割が不明確であり、これらの中で権力争いのことが起きている。現在、州には調整やファシリテーターとしての役割が期待されているが、これよりもさらに強い監督力を州に持たせようと、州知事の連盟により、22号法・25号法を改正して州の権限を取り戻そうとする動きがある一方、これに対して県レベルでの代表たちが反対しているなど政治的な状況が存在している。

に沿って明確にすること、すなわち、役割と責任分担に関して明快に定義することが今後の課題である。従って、現在進められる法律・規則の整備を完遂することが期待される。この点に関するプロジェクト実施上のリスクを検討しておくことが必要となる。

次回調査までに、もしくは次回調査にて確認が必要な事項

- ① 地方分権化を修正する法改正の動きを確認
- ② 異なるレベルの政府がそれぞれ使用できる予算と実施する（ことが期待されている）機能との間に不整合を生み出している規則上の矛盾点が存在するか否かを確認

(2) 教育サービスと地域間格差

教育行政の地方分権化のメリットが存在する一方、これまで他の豊かな地域からの経済的恩恵を被っていた貧しい地域は、予算不足に苦しむことになっている⁹。このように、地方自治体の経済・財政状況に格差があること、また、組織としてのキャパシティが異なること、教育への重要度をどの程度おくかという政治的意思に相違が存在することから、地方分権化が教育サービス・デリバリーに及ぼす影響も異なる。現段階では、その配置する予算の額に現れる格差が明らかに観察できる。また、地域住民の経済力、すなわち、保護者（親）の経済力も学校や地域の主体性や責任が増すに伴い、教育の質に影響を及ぼす大きな要因になる。現在、公立学校においても、学校に設置された学校運営委員会により学校側が徴集する費用が決定されるが、この額にも大きな格差が存在すること¹⁰は、その結果としての受けるサービスにも大きな格差が生まれてくるといえることが予測できる。

現段階での教育指標の格差に関しては、地方分権化の結果として生じたというよりは、それ以前から存在し続けてきた課題が多いと言える。しかしながら、上述したとおり、経済的に貧しい地域がますます教育への投入を減らすことになるという状態が続くならば、数年をかけて現れる教育指標にも、地方分権化を要因とする教育指標の低下が現れることは想像に難くない。「『1999年法律第22号の完備における行政面の修正』に関するドナー国の技術アドバイザーからのインプット」には、「全インドネシアの社会の権利である質と手の届く範囲内の公共サービスが用意されることを保障するためのメカニズムがまだない」ことが問題として指摘されている。このような地方分権化された教育デリバリー・システムのマイナス影響を軽減するために、ミニマム・サービス・スタンダード（MSS）を国が設置している¹¹。2002年前半に省がガイドラインを策定し、その後各州が地域の実情に則したMSSに改訂し、各県／市に普及・徹底することとなっていたが、実際独自にMSS改訂を果たした州はごくわずかであり、多くの県／市は省の作成したガイドラインを参考にしているのが実情である。そのMSSには各レベルの最低限の行政義務と権限が示されているが、問題は、そのMSS自体がまだ適用可能なものとなっていないことである。このようなMSSが実現できない状況を緩和するため、地方分散基金¹²によりこれらの格差の問題を改善する働きが中央によって設置されている。但し、今

⁹ 北スラウェシ州ミナハサ県やバンテン州パンデグラン県での聞き取りなどがこれを裏付ける情報を与えている。

¹⁰ 体系だった調査結果ではないが、調査中に知り得た二つのゴロンタロ州内のある学校で1か月10,000ルピアである一方、ジャカルタ市内のある人気公立中学校では125,000ルピアという格差が生じていた。後者では、教員が副業を持たずに当該校での任務に専任できるようにインセンティブを与えているとのことであったが、これが例外的に良い例だとすれば、大半の学校では教員が満足のいく給与を得ていないことが推測できる。

¹¹ 教育に限らず、各セクターとも形式上MSS作成に2001年から着手している。

¹² De-concentrated Fundを仮訳したもの。中央の定める教育サービス提供水準に達しない地方に対して中央から配置される資金。

般調査の地方行政レベルでの聞き取りから推測すると、まだ多くの需要が満たされぬまま残されているのが現状である。

次回調査までに、もしくは次回調査にて確認が必要な事項

- ① プロジェクト対象地域（県／市）において設置される MSS の内容
- ② 地方分散金の利用状況（プロジェクト対象地域側から）
- ③ 地方分散金の配布状況（国側から）

（3）人材育成と地方分権化

① 教員

教員の需給管理について、今後教員不足が起こってくるのが予想されているが、現段階においても、教員数の不足が今般訪問した地方の聞き取りで報告された。例えば、中部ジャワ州のブレベス県とプカロンガン県の双方にて、教員不足を臨時雇用やパートタイマー教員で補っている実態が浮かび上がった¹³。地方分権化の法令のもとでは、マドラサを除き、全ての公立小中学校での教員雇用は県レベル政府の責任となっており、これには私立学校で教える公務員教員なども含まれている。また、借款によって行なわれているプロジェクトの予算で雇用されている教員を抱える県もある。教育セクターのみに限らないが、全てのセクターにおける公務員の追加雇用の上限は中央政府レベルで定められており、それに従わねばならない。もし、この上限を超えて県政府が教員を追加採用する場合は、県独自の予算から財源を捻出してこななければならないが、この追加的公務員の採用を根拠に、県が MOF に対して予算増額を申請することはできない。

教員の質の低さという問題も地方自治体での大きな課題となっている。中部ジャワ州プカロンガン県では、中等教育の状況を把握する一環として教員の質を測るための試験が中央政府により実施された試験の実施結果で一定の水準に到達していない教員については、県がフォローアップ研修を供与しなければならないというシステムのもと教科別の研修を組み9教科の794名の教員に研修を受講させたことが報告された。また、教科書の選択についても、地方分権化の中で、教科書・教材の選定や内容に関して学校裁量となったが、中部ジャワ州のプカロンガン県やブレベス県では、MGMP メンバー、教員、校長、指導主事などが県レベルで集まり、共同選択を行なっているという事実に象徴されるように、実際には個別の学校がそれを実施できるだけの能力を有するまでには至っておらず、県や郡での合同でそれらの作業を行なうに留まっているようだ。

教員養成は、中央省庁である教育省の高等教育総局が認定する大学によって担われている。しかしながら、そのようにして育成された教員の専門性を継続的に伸ばすための現職研修に関しては果たしてだれが責任を持つのか不明のまま残されていることは既に言及したが、県／市に実質上の能力も財力もないため、ほとんど全ての現職教員研修は教育省の予算で賄われているのが実情である。従来トップダウンで配分されていた受講者枠を州レベルでの選定から、学校レベルからの申請ベースで実施されるようになってきている。今般北スラウェシ州にて見学した研修は、MGMP 方式による CBC (Community-Based Curriculum) 研修で、教育省の予算で実施されている

¹³ バンテン州パンデグララン県においても教育局長から以下のような点が指摘された。新規採用者（正規教員）がほとんどいないため、60歳以上の退職者数を合計すると2011年には、200人の教員不足が予測される。この教員不足の背景には、教員養成校が不足していること、経済的観点から、インドネシア政府の中で教員給与への予算配置などに関わる予算配置に優先度が低いことなどが要因として存在している。

ものであった。また、公務員であるマドラサ学校の教員は、未だ地方分権化されていないシステムのもとにある MORA によって管理されている。中央政府レベル(中央省庁の MORA そのもの)で直接教員を雇用しているという場合が存在している。

今後の課題として教員のパフォーマンス評価方法導入などを含む効率的な教員管理システムが重要となってくるのがドナー間での議論にも上っている¹⁴が、本プロジェクト実施に際しては、プロジェクト開始段階で、地方分権化進捗とともに教員の養成及び現職研修に関する制度への変化状況を確認し、外部条件とするか否かの検討を行なうことが必要となる。

次回調査までに、もしくは次回調査にて確認が必要な事項

- ① プロジェクト対象地域の教員現職研修の財源別実施実績
- ② プロジェクト対象地域の教員現職研修の講師状況
- ③ プロジェクト対象地域の教員現職研修の開催方法
- ④ プロジェクト対象地域の教員現職研修内容

② 教育行政官

今般の調査にて訪問した地方自治体の多くで地域住民のソーシャリゼーションが学校主体の学校管理運営 (SBM) に伴い行われていた。それを実施するのは、教員とともに教育行政官であり、教育行政官が訓練を受けると同時に、また、その行政官が講師として研修を実施しているようである。

REDIP が推進してきたボトムアップの住民参加型学校運営、また、それを支援する行政能力の強化というアプローチは、地域や学校レベルで大きなインパクトを示してきている。中学校進学者の増加、中途退学率の減少のみならず、校長や教員の意欲や住民の意識の高まりなどの変化は著しい¹⁵。このアプローチは、地方分権化、SBM を推進する政策に合致し、中央、地方を問わず、大きく評価され、その結果、当該アプローチの更なる推進、また、それを可能にする人材の育成を地方自治体レベルでも開始させるに至っている¹⁶。

しかしながら、自立発展性の観点から、この REDIP 型アプローチを推進するにあたり中心的機能を担う人材・組織の育成については今後の育成計画強化がさらに望まれる。なぜなら、REDIP2 において好結果を出している県においても完全なテイクオフまでにあと 2~3 年 (技術協力のフェイドアウト期間) が必要と見込まれるが、それらの県の人材育成戦略についてはまだ明確に示されていないからである。また、バンテン州バンデグラン県での聞き取りで報告された¹⁷ように、ソーシャリゼーションの実施方法については、教員数など地域の学校の実情を考慮し

¹⁴ 内部検討資料目的の位置付け段階の Education Sector Review 参照。

¹⁵ 詳細については、REDIP2 のプログレスレポート参照のこと。

¹⁶ 中部ジャワ州での聞き取りでは、州事務所の人材育成戦略として以下のような報告があった。州独自の REDIP モデルの普及・展開される中、2003 年度から「質的向上プログラム」を実施、2004 年度も全県を対象に、小学校から高校まで、州教育事務所の職員 2 名ずつが、各学校を訪問しているが、その「質的向上プログラム」のコンポーネントは殆どが訓練・研修から構成されている。教育行政官は、教員や指導主事、視学官らと共に研修を受け、研修を受講した行政官たちが各学校を訪問している。州レベルでの人材は、大学と連携して州で実施し、県レベルでの人材は、州側から研修を提供している。また、州のスタンスとしては、州から予算を出したとしても、なるべく県レベルで訓練・研修を実施していく方向性で進めている。

¹⁷ バンテン州バンデグラン県での聞き取りでは、以下のことが指摘された。SBM のプロセスに問題があったと感じている。遠隔地に位置する学校には、教員が 2~3 人しか配置されていないにもかかわらず、そこから研修を受け

た工夫が必要であろう。

今後の課題として、県／市では、新しいマネジメントシステムを運用できる人材を育成し、スキルのレベルを上げ監査能力を向上するためのキャパシティビルディングに力を入れることが必要と思われる¹⁸が、教員の場合と同様、本プロジェクト実施に際しては、プロジェクト開始段階での教育行政官の研修状況を地方分権化の進捗との関係から確認し、外部条件とするか否かの検討を行なうことが必要となる。

次回調査までに、もしくは次回調査に確認が必要な事項

- ① プロジェクト対象地域の教育行政官現職研修の財源別実施実績
- ② プロジェクト対象地域の教育行政官研修の講師状況
- ③ プロジェクト対象地域の教育行政官研修の開催方法
- ④ プロジェクト対象地域の教育行政官研修内容

3 - 3 教育財政と地方分権化

3 - 3 - 1 県財政の概要

県予算（APBD）の財源は、大きく、五つのカテゴリーで構成されている。均衡予算、地方財源（PAD）、地方政府借款、その他補助金、繰越金、となっている。通常、県財源のほとんどの部分を占める一般交付金（DAU）や特別交付金（DAK）は均衡予算に含まれる。

一般交付金は、2001年より現在まで、各県の面積、人口、貧困指数、地価の四つが算定基準となっている。今後、これらの変数の見直しと、教育・保健・貧困削減の観点にもとづいた変数も加えることが検討されている¹⁹。

特別交付金は、法律では、各県政府からのプロポーザルをもとに決定されることとなっている。しかし、2001年より現在まで、MOF側で、貧困地域、島嶼・遠隔地域、紛争地域など緊急のニーズのある地域を対象とし、それらの地域に特別交付金を配分してきた。特別交付金の配分は、将来的には法律に沿った県政府からの申請ベースで決定される方向に向かうことが見込まれる²⁰。

県予算は、經常予算（Rutin）と開発予算（Pembangunan）の二つのカテゴリーに分けられる。經常予算は、全セクターを対象としており、各県とも給与（Gaji/Beranja Pegawai）が大きな割合を占めている。給与以外の予算は10項目あるが、それらはまとめて給与以外の經常予算（Non-Gaji/Operasional）とも呼ばれる。中部ジャワ、北スラウェシ2州内の全県／市の給与が全体の予算に占める割合は、2002年度で平均約50%（約25～75%）となっている。開発予算は、教育セクターを含む20セクターに細分化され、毎年四半期ごとに財務報告が各県よりMOFに提出されている。同2州内の県／市予算における開発予算の割合は、2002年度で平均約20%弱と非常に小さい規模に留まっている。

るために人員を派遣したり、ソーシャリゼーション活動を提供することは困難である。限られた現在の人的資源をそこなわない形での研修やソーシャリゼーション実施の方法を考慮しなければ実際に動いていかない。

¹⁸ ビトゥン市での聞き取りでは、外部支援終了を見込んで、現在は、プロジェクトの運営管理、プロポーザル準備方法などに関する研修を実施して独自の人材育成に努力しているが、今後2～3年の延長期間においてフィールド・コンサルタント（プロジェクトによる雇用）の支援が必要であることが報告された。

¹⁹ 財務省均衡予算担当者談（2003年12月10日会見）

²⁰ 同上

3 - 3 - 2 教育予算の動向

2002年の憲法改定で、中央政府、地方政府とも全国的な教育改善のため、教育予算の20%配分達成が明記された。ただし、その20%には給与は含まないとされる。この予算割合は現状との大幅な乖離が認められるものの、国として教育開発を推進するというコミットメントを示したものである。

現状としては、中央政府も2003年度まで教育予算が10%にも届いておらず、県/市政府も現在約400ある中で、教育予算20%の目標を達成した県/市はほんの少数に留まっている。

MOFが所轄している特別交付金でも教育セクターを対象としている。2003年度には、特別交付金2兆2,690億ルピアのうち6,250億ルピア（全体の27.5%）を教育セクターに計上し、2004年度には同じく2兆7,000億ルピアのうち6,500億ルピア（全体の24.1%）を申請中である²¹。

3 - 3 - 3 学校財政

REDIP2では、中学校を支援対象としているが、地方分権化以前の（教職員給与を除いた）中学校年間経常予算は平均約3,000万ルピアであった。その他に、教科書・教材購入、教室整備、校舎メンテナンスなど、各種プログラム・プロジェクトのコンポーネント予算が計上されていた。地方分権化以前の学校財政の状況は、その当時の最低水準であり、各学校とも足りない部分を保護者に、保護者会月会費、寄付金などの形で依存していた。

上述のとおり、地方分権化以降、地方財政が教員を含む公務員の給与に圧迫され、給与外及び開発予算が縮小傾向にある。学校財政においても、地方分権化以前のレベルもしくはそれ以上の水準を維持している県は少数派である。それらの県は、厳しい財政事情にもかかわらず、教育開発に対するコミットメントが高い県であると言える。

3 - 3 - 4 EFA 普及活動における学校運営費の取り扱い（3 - 3 - 3の補足）

インドネシアにおけるEFA啓蒙活動は、2002年後半から全国規模で推進されてきた。2003年前半に国レベルのEFA行動計画が採択され、同年12月上旬に全州が州レベルのEFA行動計画を発表した。今後州に次いで、近々、各県/市レベルのEFA行動計画が作成されることになる。

各学校に配分する予算の積算基準については、これまでのところ分権化以前の学校運営費を目安にしていた県/市がほとんどであった。現在、国内のEFA啓蒙活動の一環として、学校運営費の積算基準も普及されつつある。今回訪問調査を行った県/市では、EFA啓蒙活動で紹介されている積算基準を新たな学校予算配分の目安にしようとしていることが確認された。参考資料1にその学校運営費（中学校）算出方法が解説されている。

この算出基準で平均的規模の中学校の学校運営費を積算してみると、普通中学校の平均生徒数が約360人²²であり、単純計算で、教員給与を除く平均的学校運営費が2億6,712万ルピア（基本運営費：1億4,472万ルピア+特別運営費：1億2,240万ルピア）ということになる。現在この水準に達している学校は、天然資源を有する地域を除いては、地方にはほとんど存在しないと考えられる。県/市内の1校あたり平均学校運営費（中学校）が2億ルピアどころか1億ルピアにも達していない自治体がほとんどとなっている。

参考資料1：前期中等教育局資料

²¹ 同上

²² MONE (2002) Indonesia Educational Statistics in Brief 2001/2002

学校運営費算出方法

中学校（普通中学校及び宗教中学校）

ユニットコスト：

- i. 基本コスト（年間生徒一人あたり）
 - a. 教員給与（給与＋各種手当）
 =180%（ADB 調査：Educational Financing 1996）× Rp.444,000
 =Rp.799,000
 - b. 教科書=12 科目 × 2 学期 × Rp.10,000（各冊）=Rp.240,000（1 年につき）
 - c. 教材教具（視聴覚教材、補助教材など）=200% × Rp.42,000=Rp.84,000
 - d. メンテナンス費（校舎、教室備品、電球）=200% × Rp.20,000=Rp.40,000
 - e. 光熱費（水、電気、電話）
 =平均年間光熱費 Rp.6 百万／約 360 人（平均規模の学校）=Rp.17,000
 - f. 清掃費=Rp.21,000
 （1 校につき警備員兼用務員 1 人雇用想定：その給与と清掃手当）
- ii. 教育質改善（特別）コスト
 - a. 教員能力向上（謝金＋その他）=200% × Rp.62,000=Rp.124,000
 - b. 教員資格向上
 =平均教員対象奨学金 ×（80% × D3 以下の教員数）／全校生徒数
 =Rp.146,000
 - c. 身体障害児、学習障害児補習担当手当＋補助教材
 =Rp.40,000（指導手当）＋Rp.10,000=Rp.50,000
 - d. 図書室用コンピューター=Rp.20,000
 1 校あたり 20 台（@Rp.1 千万）5 年間使用

| 年間生徒一人あたり学校運営費基本積算方法 (Rp.) | | |
|----------------------------|-----------------|------------------|
| [基本] | 教員 | 799,000 |
| | 教科書 | 240,000 |
| | 教材教具 | 84,000 |
| | メンテナンス費 | 40,000 |
| | 光熱費 | 17,000 |
| | 清掃費 | 21,000 |
| | 小計 | 1,201,000 |
| [特別] | 教員能力向上 | 124,000 |
| | 教員資格向上 | 146,000 |
| | 学校図書（補習＋教材） | 50,000 |
| | 生徒用コンピューター（図書室） | 20,000 |
| | 小計 | 340,000 |
| | 合計 | 1,541,000 |

Cf. 基本運営費から教員給与を除いた場合：Rp.402,000

全体の運営費（合計）から教員給与を除いた場合：Rp.742,000

3 - 3 - 5 REDIP2 サイト県の教育財政状況

今回の調査では、地方行政における REDIP2 のインパクト及び制度化（持続性、発展性）の観点から、対象州及び県／市の教育財政動向のレビューを行った。

（１）ブレベス県

ブレベス県は、地方分権化以降も学校財政を分権化以前より高い水準で維持してきている県である。2002 年度の開発予算における教育予算は 16.1%と州内で第 3 位の水準となっている。2003 年の中学校運営費（給与以外の経常予算）は平均で 2,740 万ルピアを計上している（学校の平均的規模が小さいため、3 千万ルピアを若干下回っていると見られる）。2004 年度には、REDIP タイプの自前プログラムとして、質向上支援プログラム実施を計画している。県内の公私立普通中学校全校に対して各 6 百万ルピア、公私立宗教学校に対しても 400 万ルピアを支給することを予定している²³。現在 REDIP2 がブロックグラントとして支援している平均 3,000 万ルピアには届かないものの、REDIP アプローチの制度化に向けた積極的努力がなされている。

その他に普通学校、宗教学校とも対象に校舎改修や教室増設、教員研修、さらに教育委員会事務所の建設も予定されており、同県の教育開発のますますの盛り上がりを見せている。

（２）プカロンガン県

2002 年の教育予算が 12.1%と州内第 6 位の水準に達している。2003 年度の詳細な予算については現在確認中であるが、2004 年度には、中学校運営費平均約 3,400 万ルピアが計上されている。県政府は、REDIP2 を独自に普及することも計画しており、REDIP2 対象校以外の中学校に 1,000 万ルピアを計上し、現在、議会での審議結果待ちである。同県でも、REDIP2 の自主的な制度化に着手し始めた。

また、同県では、REDIP2 で設立されている TPK を独自に応用し、農村開発などのセクターにも拡大している。

（３）ビトゥン市

2002 年度予算では、教育予算が 9.5%と 10%を超えていないが、学校数が少ないことなどから、学校の運営費は、地方分権化以降、それ以前より高い水準を維持している。2003 年度の中学校運営費は平均 6,180 万ルピアと、地方分権化前の 2 倍の水準を計上した。2004 年度には、中学校の運営費として平均約 5 億 7 千万ルピア、開発予算として平均 1 億ルピア計上を申請中である。その他に、開発予算による各種プログラムを計画中である。REDIP2 アプローチのプログラムを自前で実施する準備を整えている。

また同市政府は、TPK を非常に有効と考え、市長通達により、制度化していくことが検討されている。

（４）ミナハサ県

ミナハサ県は地方分権化以降、県政府が教育開発の責務を怠ってきた県である。議会の予算審議におけるミスもあり、中学校の運営費は、地方分権化以降、一旦それ以前の 30 分の 1 の 100 万ルピアまで落ち込み、REDIP2 からの強力な働きかけもあり、2002 年度 300 万ルピア、2003 年度 500 万ル

²³ 宗教学校は依然として宗教省の所轄であるが、公立学校の比率が全国で 5%以下となっており、宗教学校は宗教省から十分な予算措置を受けていないのが現状である。県政府が宗教学校の支援まで手当とする県は少なく、県のプログラムに宗教学校を自主的に含めている県は、教育開発に真にコミットした県と言える。

ピアと回復してきている。とは言え、地方分権化以前の水準にはまだ遠く届かないのが現状である。2004年度予算では、中学校の運営費が前年の20%増の600万ルピアが計上されている。この他に、2003年度に特別予算として、REDIP2対象各校に500万ルピアが計上され、これから給付されるところである。県の財政が給与に圧迫され、2002年度で70%を上回っており、県知事自ら、教育ばかりでなく他のセクターの予算も回らない状況であると語っていた²⁴。

(5) 中部ジャワ州

2003年度より州の予算でREDIPアプローチ（郡ベースの教員研修、ブロックグラントを通じた学校マネジメント向上支援、プロポーザルベースの各種支援など）を実施した。USAIDでもREDIPアプローチをそのまま採用した。州から県に向けてのソーシャライゼーションでは、積極的にREDIPアプローチを普及している。

(6) 北スラウェシ州

2004年度より独自予算でREDIP2タイプのプログラム実施を計画している。現在同プログラム実施のため2億1,600万ルピアを州政府に申請中である。各関係課や学校指導主事を通じて、REDIP2アプローチが広く普及されようとしているところである。各種プログラムもREDIP2に習い、プロポーザルベースを導入し、審査していく予定である。

3-4 他ドナーの動向

今般の調査で実際に面会が実現できたUSAIDの教育関連支援政策に関して、以下に要点を示す。但し、2004年1～2月に予定されているUSAID対インドネシア戦略更新の検討結果によっては若干の修正もありうる。USAIDは、インドネシアにおいて1990年初頭から約10年間は基礎教育分野への支援を実施していなかったが、2003年から当該分野に介入を開始した。USAIDは、これまでもREDIPとの情報交換を行なってきたり、また、実際に、現場レベルではその独自プログラムを説明するに際し、REDIPと同様のアプローチであるという表現も関係者に行なってきたり²⁵。今般のUSAID所長との会見においても、USAIDと日本との教育分野での連絡・連携に積極的な姿勢が見られた。なお、これまでの他ドナーのプログラムに関する報告は、開発調査REDIP2の報告書（プログレスレポート1及び3）に既に示されていることからここでは割愛する。

教育分野の他ドナーの動きを伝える関連情報として、約1年前から当該分野のリーディング・ドナーであるADBを中心として2か月に一回程度の頻度で集まる教育分野ドナーネットワークが存在する。これは、ドナー会合で各分野のワーキング・グループが設置され各議題に応じて取り纏め役となるドナーが決定された際に立ち上げられた基礎教育ワーキング・グループのことであり、ADBがそのリーダーとなったものである。

²⁴ ミナハサ県知事談（2003年12月15日会見）

²⁵ 中部ジャワ州教育事務所での聞き取りから得た情報。州独自でのREDIPモデルの普及・展開として、①USAIDの支援を受け、現在2県を対象に初年度パイロット事業としてパティ県とバタン県で実施している。予算としては5県分が配置されている。この際、最初に説明にやってきたUSAID関係者は、これからやろうとしていることの説明を「REDIPアプローチ」と表現したとのことであった。また、もう一つとして②州と県の合同予算で、初等教育も含めREDIPアプローチ（名前はREDIPと謳っていないものの）を実施している。

3 - 4 - 1 教育分野支援への基本方針

対インドネシアのUSAIDプログラムは、国家安全保障や民主化への移行を脅かすテロリズムを根絶することを目指すインドネシア政府や地方自治体の努力を支援することが基本となっている。テロリズムを産み出す土壌を取り除くためには、一にも二にも教育が決定的な役割を果たすことが確認される等、対インドネシア支援の中において教育の果たす役割が強く認識されている。公・私立普通校、宗教学校で提供される教育の質向上を支援することが主要な新規イニシアティブである。そのことを通して、インドネシアの子どもたちが世界経済の中で生産的な活動ができる人間へと成長し、自国においてはより民主的な社会の参画者となり、民主主義を宣揚し多様性を受け入れる人間となる、そのような市民を育成することを目的としている。

3 - 4 - 2 戦略

インドネシアの教育システム、中でも基礎教育について、質の低下などを根拠に危機的な状況にあると分析し、また、地方分権化によって、教育を含む基本的な社会サービスが400以上を越す地方自治体へと実質的な権限委譲がなされたが、現実には、それら地方自治体は、計画立案、予算、社会サービス・デリバリーの効果的かつ透明性・説明責任の果たせる管理運営方法に関してまだまだ力量が不足しているとの判断を基礎に戦略が策定されている。

3 - 4 - 3 活動内容

宗教系学校については、MORA、地方政府、温和路線国内イスラム系団体と、さらに学校とも直接に連携しながら、生徒たちが物事を批判的に検討・判断する能力と経済的に有利な就職を可能にするスキルを獲得することを目指し、宗教系学校の教育の質向上を図る。具体的活動としては、学校運営への参画や民主的運営を促進する地域社会・保護者へのアドボカシー、国で定められたカリキュラムに関しての教員研修や教員メンタリング・プログラム、世界情勢に関する客観的情報提供を目的とした教材パッケージの提供などを行なう。

公・私立普通校に関しては、地方分権化が本来目的どおりに実施されるならば、教育の質向上に貢献するとの認識にもとづき、地方政府、県、地域社会のリーダー、校長、教員、保護者や生徒などと直接に協働する。また、これを促進するためには中央レベルでの教育省、自治省、MORAとも協力する。義務教育と位置付けられている小・中学校の計9年間に焦点を当て、学校運営への地域社会や民間セクターの参画を促しながら、施設・設備改修、公共・民間投資促進を図るものである。教育財政、教育計画、ガバナンスの課題、に取り組むための現在の地方分権化支援プログラムを後押ししつつ、さらに、教授法の質向上、学校運営、パフォーマンス・メジャーメントに関する新たな活動を開始していく。具体的には、①アドボカシー：改革の中心人物としての保護者の役割を強調し学校運営改善へのアドボカシーを強め、地域社会の参画を大幅に増大させる。また、質の高い教育を後ろ盾するための地方政府や地域社会での立法機能を育成する。さらには、教育政策や教育機関、意思決定を改善し、課題解決にむけた教育課題の人々の理解を深めることにより、教育のガバナンスを拡大する。②教育投資：地方教育セクターにおける参加型計画立案及びパフォーマンス予算を支援することで、教育財政と教育計画を改善する。すなわち、地方レベルでの財源捻出を増大させ、予算の透明性を高め、明確な基準に基づいた学校への予算配置、地方政府が教育に対してビジョンを持ちうるような関係者すべてが関わる参加型の計画立案を実現する。③教育の質向上：教授法や施設管理及び教育予算運営の質を高めるために、これらへの地域社会の参画を促し、SBMを強化する。さらに、教員へのメン

タリング・サービスを提供することで教授法の質を向上させ、真のニーズに合致する教員配置を実現する。すなわち、教員が事務的作業のみに終始することがないように、教員に資格とインセンティブを与え、指導教材や生徒主体の指導法を改善し、教員が本当に必要とされている生徒たちの待つ教室に教授能力のある教員を送り込む、ということである。このために、教員養成機関と協力し、教員訓練と実践をリンクさせるものである。

第4章 プロジェクト実施に向けての留意点

4-1 実施スケジュール

コンポーネント1に関しては、現在の REDIP2 の協力との継続性を確保する意味で、2004年7月から始まる新たな学校年度にあわせ協力を開始することが望ましい。

他方、コンポーネント2に関しては、本格的な活動開始に先立ち、教育行政官、学校関係者、対象地域の住民等に対する十分な事前説明（socialization）を行うとともに、郡教育委員会や学校委員会の組織化、マイクロプランニングのための研修等を、時間をかけて行う必要がある。このため、1年目の協力は、コンポーネント1を中心に実施し、コンポーネント2における新規対象サイトへのブロックグラントの供与については、2年目以降実施して行くことが望ましい。

4-2 実施体制

現在 REDIP2 においてフィールドコンサルタントが担っている学校・住民レベルでの活動へのアドバイス（facilitation）やモニタリング、監査といった機能をどのように州・県の教育行政官に技術移転していくかという点に関しては、今回の調査で十分に分析できなかったところ、今後さらなる検討が必要である。ただし、監査やモニタリングに関し、フィールドコンサルタントに代わり、NGOを活用するというアイデアについては、教育省としても来年度以降 NGO を活用して行く方針であり、基本方針としては問題ないことを確認した。ただし、適切な NGO を選択する必要があり、この点については今後教育省と意見交換していくこととした。

また、学校や TPK からあがってくるプロポーザルの審査は、現在の行政システムから言えば県教育局が責任をもって実施するものであることから、本プロジェクトにおいてはプロポーザル審査のための研修等も実施することが必要と考えられる。同研修は、当初は JICA が中心となって行うものの、将来の州内他県への普及を考えれば、州教育局が実施できるようになることがあわせて求められる。したがって、州教育局も巻き込んだ形での研修を実施していくべきであろう。

同様に、プロポーザル審査後の各学校や TPK に対する実際の資金の支出（ディスバース）も、本来であれば県教育行政官が実施するべきものである。しかし、この点に関しては、不正な資金支出を防ぐ観点から、明確かつ厳格な支出ガイドラインをまず策定し、あわせて県教育局のキャパシティビルディングを、時間をかけて行ったうえで少しずつ移譲していくべきであるとの意見が関係者の大勢から出された。したがって、この点については今後十分な検討をする必要がある。

4-3 無償資金協力要請との関係

本協力とは別途、平成17年度案件として、REDIP 同様の活動に係る無償資金協力要請があがっている。同案件の採択の可否についてはいまだ確定していないものの従来型の無償資金協力での実施は難しく、採択までには更なる時間を要するものと思料される。したがって、本件協力は現時点では特に右無償資金協力との関連にこだわらず、むしろ同協力が採択された場合に必要になる普及型教育モデルの完成に傾注して行くこととする。

