

# インドネシアにおける中学校の教員の質の現状と課題

2010年3月

財団法人国際開発センター  
自主研究事業

藪田みちる

## 要 約

インドネシアではこの 20～30 年の間に急速に就学率が向上している。中学校においては、国の定めた目標「2009 年までに粗就学率 95%」が達成され、純就学率は 65.2%（2005 年）となっている。近年、就学率以上に問題となっているのは、教育の質の低さである。OECD（経済協力開発機構）の実施する PISA（生徒の学習到達度調査）や、IEA（国際教育到達度評価学会）の実施する TIMSS（国際数学・理科教育動向調査）の結果を見ると、国際的な順位は下から数えたほうが早い。教育の質の低さが小・中学生の学力に表れている。こうした背景から、インドネシアの現行の教育政策は「教育の質」を三大課題のひとつに挙げている。特に教員の質の低さが大きな問題になっており、当面の重点課題とされている。

国民教育省は、教員の質の向上のために二つの政策に力を注いでいる。学歴向上政策と教員認定プログラムである。学歴向上政策は、教員に必要な学歴の基準を定め、全ての教員が基準以上の学歴を持つことを目標としている。教員認定プログラムは、この学歴基準を満たす教員のうち、さらに政府が定めた能力基準を満たす者に対して教育者認定を与え、彼らの給料を二倍にするものである。政府はこれらの政策を通して、教員のモチベーション、能力、地位を向上させ、教員の質の向上、ひいてはインドネシア全体の教育の質の向上を実現させようとしている。しかし、政策が始まって 3 年以上が経過した現在、その効果は現場で出ているのであろうか。

教員の質を向上させるためには、制度の構築と同時に、授業の質の向上を重視すべきではないか。こうした認識に基づき、筆者は 2009 年 11 月～12 月までインドネシアに滞在し、当センターが実施する JICA の技術協力プロジェクト「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト」の活動について把握するとともに、プロジェクトのメンバーに同行して地方の中学校 4 校の授業現場を観察した。「多くの教員は、生徒がどのように学習しているかに関心を寄せる意識が低い」、「教員は、生徒の反応に沿ってではなく、自身が事前に作成した授業計画に沿って時間通りに授業を終わらせることに注力している」、「教科書の知識や情報を単に生徒に覚え込ませる」といった教員の質に関する指摘を、実際に自分の目で確かめることが目的であった。

また、このプロジェクトで実施された質問票調査の結果から、教員による生徒の理解への関心の低さ、教員と生徒との認識のギャップ、教員の研修機会の少なさといった問題が見えてきた。授業現場の観察の背景を示すデータとして紹介する。

これらの観察事例や質問票調査結果をふまえ、結びとして、中学校教員の質の現状、およびその向上に関する政策の課題について整理する。現状においては、①知識偏重型の授業、②専門知識の浅さと授業デザイン能力の低さ、③教員の研修機会の少なさ、④個々の生徒の学習プロセスへの関心の低さ、といった問題が挙げられる。このような問題に対する政策の課題として、①教員の資質をより適切に審査しうる認定基準の必要性、②実践をより重視した教員養成ならびに現職教員研修の内容の充実、③教員の質を保つための継続的な仕組みづくり、④新カリキュラムの導入の仕方の改善、が挙げられる。

# 目次

はじめに .....	1
<b>1. インドネシアが直面する教員の質に関する課題</b> .....	<b>1</b>
1.1 教育セクターの概況 .....	1
1.1.1 教育制度／1.1.2 教育行政／1.1.3 教育財政／1.1.4 就学状況／ 1.1.5 新カリキュラム／1.1.6 学力	
1.2 教員の質に関する課題 .....	6
1.2.1 教員の質の問題／1.2.2 教員の質に影響を及ぼす問題	
<b>2. 教員の質の向上に関する政策</b> .....	<b>9</b>
2.1 学歴向上政策と教員認定プログラム .....	9
2.2 学歴向上政策 .....	10
2.2.1 政策実施の背景／2.2.2 四つの研修プログラム	
2.3 教員認定プログラム .....	11
2.3.1 政策実施の背景／2.3.2 政策の目的／2.3.3 認定の手続／ 2.3.4 現職教員認定の関係機関およびその役割	
2.4 給料および福利厚生を増大 .....	14
2.5 二つの政策のまとめ .....	15
<b>3. 中学校教員の質の現状</b> .....	<b>15</b>
3.1 JICA 技術協力プロジェクト「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト」 (Pelita) の授業研究の事例 .....	15
3.1.1 授業現場観察の概要／3.1.2 「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト」と は／3.1.3 観察の対象となった中学校／3.1.4 授業研究の進め方／3.1.5 観察を通しての考察	
3.2 Pelita のベースライン調査から見る教員の質の現状 .....	21
3.2.1 教員による生徒の理解への関心／3.2.2 教員と生徒の認識のギャップ／ 3.2.3 学校で学んだことを日常生活に生かしているか／3.2.4 教員研修の機会の少なさ	
コラム：大学の教職課程修了生へのインタビュー .....	26
<b>4. 現行の二つの政策にかかわる課題の整理</b> .....	<b>27</b>
4.1 教員の質の現状の問題点 .....	27
4.2 二つの政策の課題 .....	27
謝辞 .....	28
参考文献 .....	29

## はじめに

インドネシアではこの 20～30 年の間に急速に就学率が向上している。中学校においては、国の定めた目標「2009 年までに粗就学率 95%」が達成され、純就学率は 65.2%（2005 年）まで向上した。近年、就学率以上に問題となっているのが教育の質の低さである。OECD（経済協力開発機構）の実施する PISA（生徒の学習到達度調査）や、IEA（国際教育到達度評価学会）の実施する TIMSS（国際数学・理科教育動向調査）の結果を見ると、国際的な順位は下から数えたほうが早い。教育の質の低さが小・中学生の学力に表れている。

こうしたことを背景に、インドネシアの現行の教育政策は「教育の質」を三大課題のひとつに挙げている。特に教員の質の低さが大きな問題になっており、当面の重点課題とされている。国民教育省は教員の質の向上に関して二つの政策を実施しているが、開始後 3 年以上が経過した現在、その効果は現場で出ているのであろうか。

本稿では、インドネシアにおける中学校の教員の質の現状と、教員の質の向上に関する政策の課題を整理することを目的とする。1 章では、教育セクターを概観し、インドネシアが直面する教員の質に関する課題を指摘する。2 章では、教員の質の向上に関して国民教育省が行っている二つの政策を紹介する。3 章では、地方の中学校 4 校における授業現場の観察を事例に、教員の質の現状を考察する。4 章では、これらをふまえて、教員の質の現状ならびにその向上に関する政策の課題について整理を試み、結びに代える。

## 1. インドネシアが直面する教員の質に関する課題

### 1.1 教育セクターの概況

インドネシアの教育セクターの概況として、まず、教育制度、教育行政、教育財政を紹介する。続いて、インドネシア政府がこれまで力を入れてきた就学率向上について、その達成状況を示す。さらに新カリキュラムの導入に触れたうえで、近年の重点課題とされている「教育の質の低さ」の根拠として、インドネシアの生徒の学力について述べる。

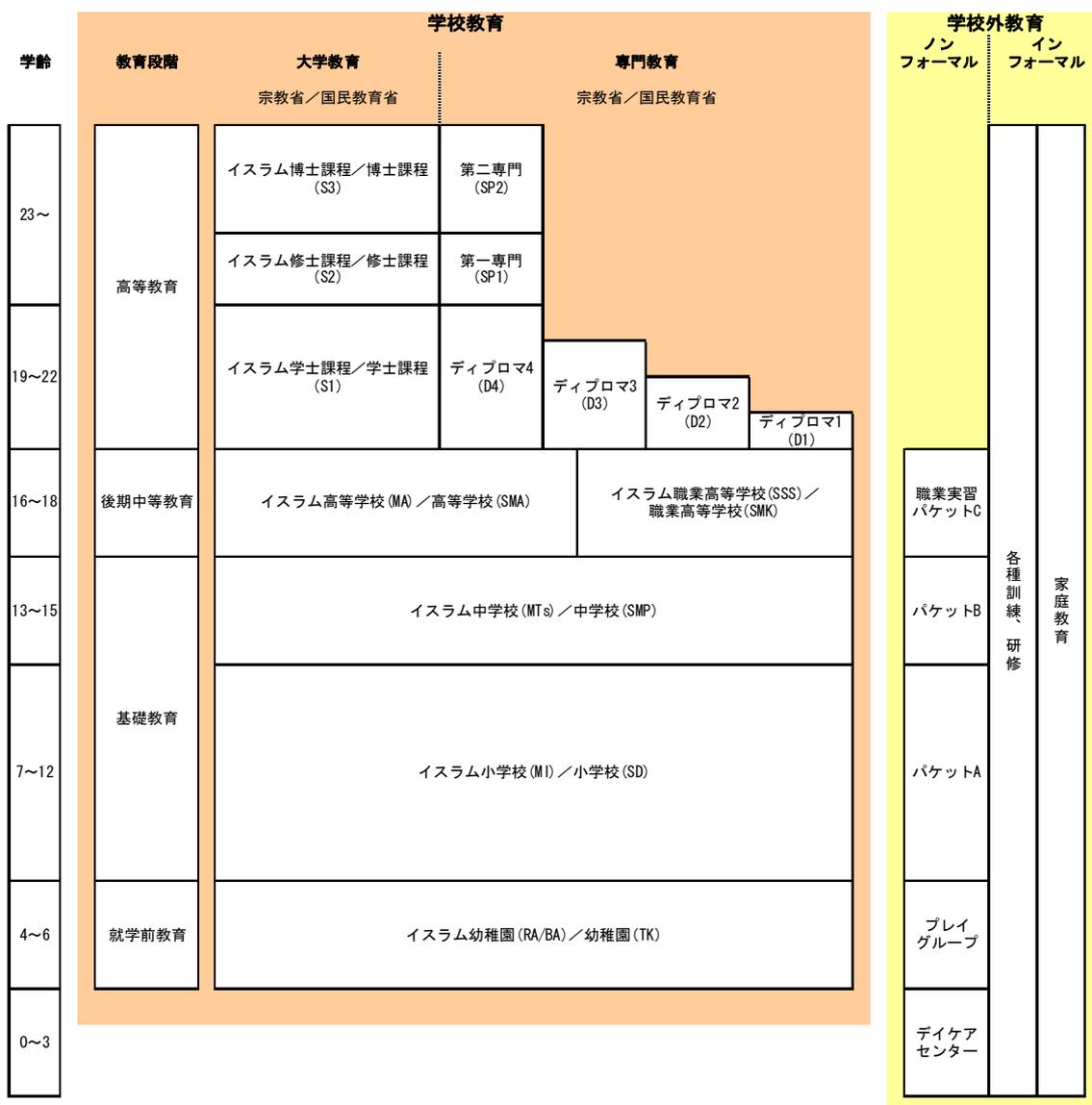
#### 1.1.1 教育制度

インドネシアの教育制度は、図 1 のとおり、学校教育（幼稚園から大学院まで）と学校外教育（ノンフォーマル教育・インフォーマル教育）に大きく分けられる。

学校教育は 6-3-3-4 制であり、義務教育は 1994 年にそれまでの 6 年間から小学校と中学校の 9 年間へと延長された。高等教育機関としては、4 年生の大学と 1～4 年制の各種短期大学および専門学校がある。学校外教育において、中途退学者や非識字者に対して学習機会を提供するために小学校・中学校・高校に相当する学習プログラムを行っているのがノンフォーマル教育である。家庭および地域における教育がインフォーマル教育と位置づけられている。

インドネシアの教育制度の特徴のひとつは、学校が大きく二つの系統に分類されることである。小学校から大学までの各教育段階に、国民教育省所轄の普通学校と並行して宗教省所轄のイスラム系学校が存在し、さらに、それぞれに公立校と私立校が存在する。中学校で言えば、公立普通中学校、私立普通中学校、公立宗教中学校、私立宗教中学校の4種類に分けられる。

図1 インドネシアの教育制度



出所：MONE (2006a) より作成

### 1.1.2 教育行政

インドネシアでは2001年に地方分権化が開始され、多くの権限が中央から地方政府に委譲されることとなった。教育分野においても、2003年の国家教育制度法制定以後、県・市による実施および運営管理の権限が拡大し、教育予算も県・市の裁量で決定できるようにな

った。同時に学校の意思決定の権限も拡大した（国際開発センター 2009b）。

地方分権化を進めるうえで、計画・予算策定、教育システム構築、財政管理、説明責任などにおける地方政府の能力の未熟さが問題となっている。特に、計画・予算策定のもととなるさまざまなデータ整備、教員採用や現職教員研修の実施、教育の質や生徒の学力のモニタリングなどについて、技術面および運営面における能力と体制が不十分だと言われている（World Bank 2009）。こうした問題が、地方における質の高い教育の提供を妨げている。

なお、国民教育省所轄の小・中学校の直接的所管は県教育局、高校は州政府教育局に順次移管されている一方で、宗教省所轄のイスラム系学校は引き続き中央集権体制下にある。

### 1.1.3 教育財政

国民教育省の 2006 年度予算は約 36 兆 7,558 億ルピアである。表 1 のとおり、国家予算を占める国民教育省予算の割合は、2002 年の 3.31% から 2006 年の 8.6% へと増加を示している。国民教育省予算と GDP の比率も、2001 年の 2.1% から 2007 年の 3.9% へと増加している（国際協力機構 2008）。こうした着実な増加の背景には、2002 年の憲法改正および 2003 年の国家教育制度法において「中央政府と地方政府は国家予算ならびに地方予算の 20% を教育予算に配分する」と定められたことがある。しかしながら実態は 20% には程遠く、達成には時間を要すると見られている<sup>1</sup>。

なお、2001 年の地方分権化開始に伴い、地方教育行政や学校運営のための費用は各県・市に一般交付金の一部として直接配分されている（国際協力機構 2008）。

なお、2001 年の地方分権化開始に伴い、地方教育行政や学校運営のための費用は各県・市に一般交付金の一部として直接配分されている（国際協力機構 2008）。

### 1.1.4 就学状況

いずれの教育段階においても、過去 20～30 年の間に就学率は急速に向上している。各教育段階における就学率の推移を見ると、1970 年代の小学校の純就学率は 72%、中学校は 17%、高校は 17% と極めて低い値であったものの、2005 年の小学校の純就学率は 93.2%、中学校は 65.2%、高校は 41.7% まで向上している（表 2）。本稿のテーマである中学校について言えば、国家教育制度法 2003 年第 20 号により「2009 年までに粗就学率 95%」という目標が設定されているが、2007 年には 88.7%、2008/09 学年度開始時点には 96% と既に達成されている。

男女間の就学率の格差も縮小傾向にある。しかし、所得別および地域別の就学率の格差はいまだ深刻と言われている。図 2 によると、所得階層を五段階に分けて比較した場合、

表 1 国民教育省予算および国家予算額の推移  
（単位：十億ルピア）

年度	国家予算	国民教育省 予算	国家予算中 国民教育省予算 の割合
2001	258,849	12,180	4.71%
2002	344,008	11,403	3.31%
2003	347,400	16,565	4.77%
2004	368,800	16,868	4.57%
2005	380,400	21,721	5.71%
2006	427,600	36,755	8.60%

出所：MONE (2007a) より作成

<sup>1</sup> 「20%」には人件費は含まないとされているが、実際のところ教育支出のうち最も大きい割合を占めるのは人件費（71.7%、2005 年）である（World Bank 2007a）。

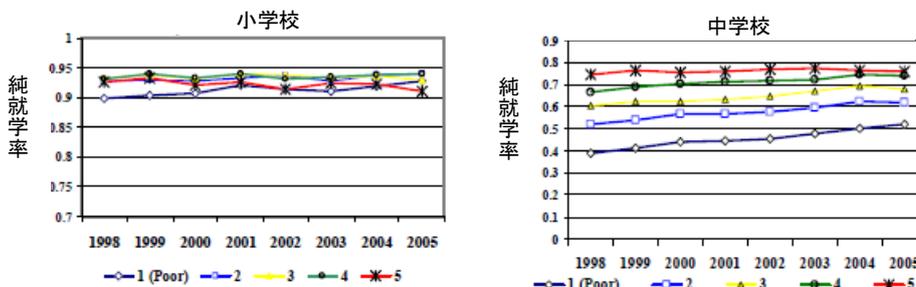
最下位の所得階層の中学校の純就学率は、上位二つの所得層のそれよりおよそ 20% 下回っている。また、遠隔地や島嶼は、州・県政府所在地やその周辺地域と比べて就学率が低い（図 3）。これらの地域は、施設や教員配置などの学習環境が比較的十分でない傾向にあるためと言われている（国際協力機構 2008）。

表 2 教育段階別の純就学率および粗就学率（1970 年～2005 年）（単位：%）

	1970	1980	1995	1998	2000	2002	2004	2005
<b>純就学率</b>								
小学校	72	88	91.5	92.3	92.4	92.7	93.0	93.2
中学校	17	-	51.0	58.4	61.7	60.9	65.2	65.2
高校	17	-	32.6	36.9	39.5	36.8	42.9	41.7
<b>粗就学率</b>								
小学校	80	107	107.0	109.3	110.1	106.1	107.0	107.1
中学校	16	29	65.7	70.3	76.0	79.5	82.2	81.7
高校	16	-	42.4	46.4	51.5	50.4	54.4	52.9

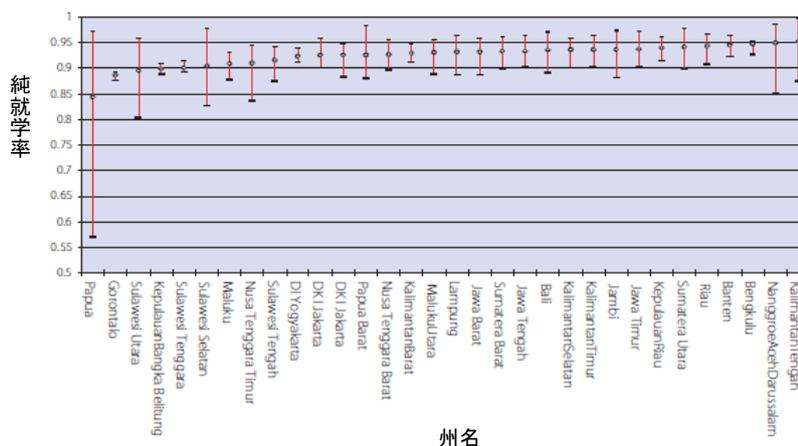
出所：World Bank (2007b) より作成

図 2 小学校・中学校の所得階層別の純就学率（1998-2005 年）



出所：World Bank (2007a)

図 3 小学校の州別および州内の純就学率



出所：World Bank (2007a)

### 1.1.5 新カリキュラム

従来のカリキュラムは知識詰め込み型であり多様な地域のニーズに対応できていない、という批判があった。これを受けて国民教育省は、2004年から、学習項目を各生徒の能力に合わせて教師の判断で柔軟に編成できる「到達度別能力開発型カリキュラム（KBK）」を導入した。このカリキュラムでは、到達すべき能力基準のみが設定され、具体的な教育内容は教師と学校の裁量に委ねられた。

2006年には、この新カリキュラムが改訂され、各学年の到達すべき基準が同省により設定されたうえで、各学校で目標設定を行い、自由にシラバス・授業計画の組み立てを行うという「教育機関主導のカリキュラム（KTSP）」が導入された。教育内容や授業時間、学習負担は少なくなったが、発表された内容の7～8割は2004年カリキュラムに基づいている（国際協力機構 2008）。このように、各生徒の自主性や想像力を発揮させるべく、教員や学校の裁量が重視されるようになった。

### 1.1.6 学力

2007年のTIMSS<sup>2</sup>（Trends in International Mathematics and Science Study：国際数学・理科教育動向調査）におけるインドネシアの中学2年生のスコアは、数学・理科ともに国際平均を下回っている（表3）。数学を見ると、2003年は45カ国中34位、2007年は49カ国中36位である。理科を見ても、2003年は45カ国中36位、2007年には49カ国中35位である。いずれの科目においても順位に変化は見られず、学力が向上しているとは言いがたい。

また、2006年の中学3年生を対象としたPISA<sup>3</sup>（Program for International Student Assessment：OECD生徒の学習到達度調査）の順位も低い（表4）。調査対象57カ国中、科学的リテラシーは52位、読解力は48位、数学的リテラシーは51位に位置している（World Bank 2009）。学力の低さは現在のインドネシアにおける重要な課題と認識されている。

表3 TIMSSの数学・理科のスコア比較（中学2年生）  
（単位：点）

	数学			理科		
	1999年	2003年	2007年	1999年	2003年	2007年
インドネシア平均点	403	411 (34位/45カ国)	397 (36位/49カ国)	435	420 (36位/45カ国)	427 (35位/49カ国)
最高得点	604	605	598	568	578	567
最低得点	275	264	307	243	244	303
国際平均点	—	466	451	—	473	466

表4 PISA2006のスコア比較（15歳）  
（単位：点）

	科学的リテラシー	読解力	数学的リテラシー
インドネシア平均点	393 (52位/57カ国)	393 (48位/57カ国)	391 (51位/57カ国)
最高得点	563	556	549
最低得点	322	285	311
国際平均点	443	421	430

出所：World Bank（2009）より作成（表3、4ともに）

<sup>2</sup>国際教育到達度評価学会（IEA）が実施する国際数学・理科教育動向調査。1995年に開始以来4年ごとに実施しており、2007年調査は45カ国の小学校4年（約16万人）と中学校2年生（約22万人）を対象に行った。

<sup>3</sup>15歳の生徒を対象としたOECDによる国際的な学習到達度調査。読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの3分野について行う。2000年に開始以来3年ごとに実施しており、2006年調査には57カ国・地域（OECD加盟30か国、非加盟27か国・地域）から約40万人の15歳児が参加した。OECD加盟国の生徒の平均得点が500点、約3分の2の生徒が400点から600点の間に入るように換算されている。（文部科学省 2007）

## 1.2 教員の質に関する課題

以上からわかるとおり、インドネシアでは就学率は急速に向上しつつある一方で、学力の向上が図られたとは言えない状況にある。こうした状況をふまえ、現行のインドネシアの教育政策は、以下の三つのテーマに重点を置いている（MONE 2006b）。

「教育機会の拡大および公平・均等化」

「教育の質、レリバンス（適切性）、競争力の向上」

「教育統治、アカウンタビリティ（説明責任）、イメージの改善」

教育の質の向上が三大課題のひとつとされているなか、特に教員の質の低さが大きな問題になっており、当面の重点課題とされている。次項より、教員の質の問題、ならびに教員の質に影響を及ぼすと言われる問題について述べる。

### 1.2.1 教員の質の問題

#### (1) 教員の資格要件の問題

教員（講師・教授を含む）に係る新法律（2005年制定）において、幼・小・中・高の教員には、専門分野におけるS1（学士）もしくはD4（専門高等教育を4年受けた資格）の学歴を持つことが求められている。2006年の国民教育省の統計によれば、約270万人の教員総数のうち、規定の学歴（S1/D4）に満たない教員は60%を超える約170万人であり、彼らがこの資格要件を満たすことが急務とされていた（MONE 2007b）。

表5 資格要件別に見る教員数（2006年）（単位：人）

学校レベル		教員資格要件				合計
		高卒以下/ D1/D2/D3	D4/S1	S2	S3	
国民 教育省	幼稚園	155,661	18,652	115	1	174,429
	小学校	1,041,793	207,074	1,161	4	1,250,032
	中学校	185,603	299,319	3,277	7	488,206
	特殊教育	5,590	4,514	50	-	10,154
	高校	34,547	189,753	3,106	27	227,433
	職業訓練・技術 系後期中等教育	33,297	120,764	1,691	9	155,761
宗教省	小学校	173,354	31,312	108	-	204,774
	中学校	83,880	95,326	599	4	179,809
	高校	25,759	65,635	1,321	8	92,723
合計		1,739,484	1,032,349	11,428	60	2,783,321

出所：World Bank（2009）より作成

注： D1：Diploma-1（専門高等教育1年修了資格） S1：Sarjana-1（学士）  
 D2：Diploma-2（専門高等教育2年修了資格） S2：Sarjana-2（修士）  
 D3：Diploma-3（専門高等教育3年修了資格） S3：Sarjana-3（博士）  
 D4：Diploma-4（専門高等教育4年修了資格）

1945年から1970年にかけては小・中学校でトップクラスの成績の生徒だけが奨学金を受けて高等教育に進学し教員になっていたため、教員の質は一定以上に保たれていた。しかし、小学校の義務教育化、1994年以降の中学校の義務教育化の流れを受けた学校の急速な増加に、教員の養成が追いつかず、適切な資格や経験を持たない多くの者が教鞭をとるこ

ととなった。これが規定の学歴を満たさない教員の増加、すなわち教員の質の低下の一因であるとされている（World Bank 2009）。

## (2) 教員の教授法の問題

現場ではいまだに講義伝達式の一斉型授業が広く行われている。これは、教員が講義・説明することによって生徒に新しい情報を覚えさせるという暗記レベルに留まるものである。多くの教員が、個々の生徒がどのように学習しているか（つまり知っているか、疑問を抱いているか）に深い関心を寄せる意識は極めて低く、過密なカリキュラムと自分が立てた授業計画をいかに授業時間内で消化できるかに注力していると言われている。教員研修の場としての現職教員研修は存在するが、座学を通じて講師が受講生に対して一方的に理論を講義する形式が一般的である。教員は、ここでさまざまな教授法を習得するものの、それを授業の流れにあわせて実践するまでに至っていない。教授法そのものを学ぶものの、実際の授業でこれらをいつどのように活用すればよいかわからないままの状況に陥っている（国際開発センター 2009a）。

また世界銀行の研究<sup>4</sup>では、インドネシアの教員の教授法の弱みとして、次の点が不十分であることが挙げられている。(1) 時間管理（重点を置くべきコンテンツにより時間を割く）、(2) 強弱のある教え方をする（何を強調するか）、(3) 生徒の理解をより明確に確かめる工夫をする（生徒が学んだこととテストの内容をオーバーラップさせる）、(4) 生徒の理解力と、授業の難易度や履修範囲を一致させる、(5) 生徒の興味を惹きつけ楽しく学べる環境を創る（World Bank 2009）。

### 1.2.2 教員の質に影響を及ぼす問題

#### (1) 教員の給料の低さ

教員の質の低さの大きな原因と言われているのが教員の給料の低さである。インドネシアにおいて、教員の給料は、医師、弁護士、心理学者といった他の専門職とは比較にならないと言われる（MONE 2007b）。近年の物価の上昇とそれに伴う生活費の上昇により、この状況はさらに悪化している。教員という職種自体、金銭的な魅力が十分でないのが実態であった。

また、多くの他の専門職とは異なり、学歴と給料の関係が必ずしも比例していない。2004年度労働力調査をもとにした表6によると、相対的に学歴の低い教員は、同学歴の他の職種と比べて給料が高く、相対的に学歴の高い教員は、

表6 教員とそれ以外の職種の平均月給  
（最終学歴別）

	月給の平均（単位：100ルピア）			
	教員以外	小学校以外 の教員	小学校教員	
最終学歴	小学校未満	445.5	-	-
	小学校	528.4	-	-
	中学校	643.4	-	-
	高校	920.0	621.6	1,062.7
	D1, D2	1,147.7	1,070.1	1,220.4
	D3	1,441.7	1,298.1	1,143.4
	S1, D4	1,772.1	1,432.7	1,160.1

出所：World Bank (2007b)

注：1ルピア=0.00952円

（JICA 月次レポート 2010年3月に基づく）

<sup>4</sup> Video-Study in Mathematics: Indonesia 2007, Jakarta 2008.

同学歴の他の職種と比べて給料が低いことがわかっている。例えば、D1 に満たない学歴の者は、同学歴の他の職種の者と比べて 16%多く支払われている。一方、D3 保有者は 21%、S1/D4 以上を保有する者は 35%少なく支払われている。このような実態は、教員が高学歴を得ようとするインセンティブを削ぐ要因の一つとなる。反対に、学歴のそれほど高くない人にとっては、教員という職業は魅力的と捉えられている（World Bank 2009）。

また、給料が低いために副業をしなくてはならない教員は少なくない。副業には、一般的に比較的地位が低いとされている運転手や露天商といった職業もあり、地域住民が教員を見る目にも影響している。また、副業を優先するあまり学校を欠勤する者もおり、こうした素行も、教員の地位の低下に影響している（World Bank 2009）。

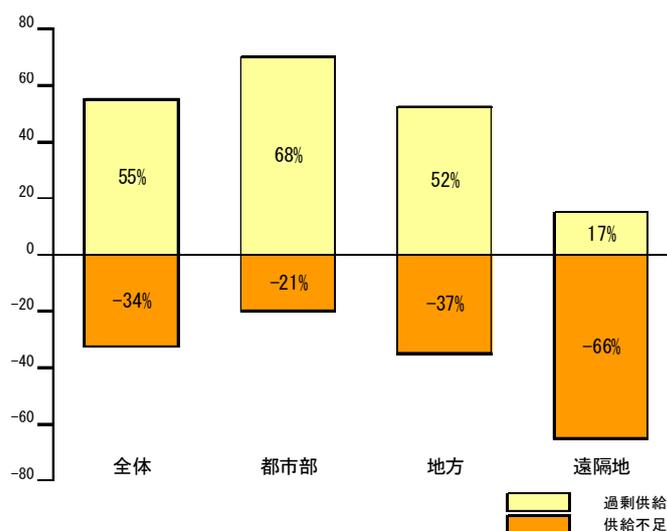
収入向上のために一人の教員が複数の学校で教鞭をとることもインドネシアでは珍しくない。中学校教員を例にすれば、複数の中学校で教える教員はもちろん、中学校と高校、中学校と小学校といった異なる教育段階で教えている教員も存在する。

このように副業を持ったり、複数の学校で教えたりすることで、教員としての能力向上に充てる時間が損われている。

## (2) 偏った教員配置

教員は、都市部および県・市の中心部周辺の地域に集中している。国全体における割合は、図 4 のとおり、教員が過剰な学校が 55%、不足している学校が 34%である。地域別に見ると、都市部および地方の学校では教員が溢れている割合が高い（都市部 68%、地方 52%）のに対し、遠隔地では 66%の学校で深刻な不足が起こっていることがわかる（World Bank 2007b）。

図 4 地域別の小学校教員の供給状態



出所：World Bank (2007a) より作成

### (3) 教員の授業担当コマ数の格差

表 7 によると、教員の授業担当コマ数は教育段階、地域によって異なる。教育段階で比較すると、小学校教員の 23%と中学校教員の 44%は、1 週間に 18 コマ以下<sup>5</sup>となっている。平均コマ数は小学校教員のほうが中学校教員より多い。地域別に比較すると、小学校において 18 コマを満たさない教員の割合が最も大きいのは地方、次いで都市部である。一方、遠隔地ではこの割合が最も小さく、平均コマ数が最も多い。これらのことは、遠隔地の教員の供給不足と、地方および都市部の供給過剰を意味している。なお、中学校においては遠隔地の教員の担当コマ数が都市部や地方よりも少ない。これは、遠隔地における生徒数が相対的に少ないためである (World Bank 2009)。

表 7 教員の平均授業コマ数および 18 コマ/週に達しない教員の割合 (%)

	小学校教員		中学校教員	
	平均コマ数/週	18コマ未満の教員の割合 (%)	平均時間/週	18コマ未満の教員の割合 (%)
都市部	24.9	18	18.0	37
地方	23.9	28	16.4	53
遠隔地	29.0	13	15.9	59
合計	24.7	23	17.3	44

出所：World Bank (2009)より作成

### (4) 教員の専門科目と授業科目とのミスマッチ

インドネシアでは、教員が本来専門とする科目と、実際に授業で担当する科目とが一致していないケースがある。表 8 は、地方における中学校教員の専門科目のミスマッチを示したものである。調査対象となった教員 402 人のうち、数学教員 194 人中 10.8%が、理科教員 208 人中 5.3%が専門外の科目を教えていることがわかる。専門外の科目を教える教員の存在は、授業の質の低下の要因の一つと言われている。

表 8 教員の専門科目と授業担当科目とのミスマッチの割合 (単位：人)

中学校の数学教員対象

地名	スマトラ島 パダン市	カリマンタン島 バンジャルバル市	ジャワ島 北ミナハサ市	合計
数学	88 (91.7%)	53 (91.3%)	32 (80.0%)	173 (89.2%)
理科	2 (2.1%)	1 (1.7%)	2 (5.0%)	5 (2.6%)
その他	6 (6.3%)	4 (6.9%)	6 (15.0%)	16 (8.2%)

中学校の理科教員対象

地名	スマトラ島 パダン市	カリマンタン島 バンジャルバル市	ジャワ島 北ミナハサ市	合計
数学	0 (0.0%)	2 (3.2%)	0 (0.0%)	2 (1.0%)
理科	98 (95.1%)	59 (95.1%)	40 (93.0%)	197 (94.7%)
その他	5 (4.9%)	1 (1.6%)	3 (7.0%)	9 (4.3%)

出所：IDCJ(2009)より作成

## 2. 教員の質の向上に関する政策

### 2.1 学歴向上政策と教員認定プログラム

1 章で述べたとおり、教員の質の低さは近年のインドネシアにおける大きな問題となっており、教育の質の向上が現行 RENSTRA2004-2009 (国家教育戦略計画) の三大課題のひとつであった。中でも特に、インドネシア政府は教員の質の向上に特に力を注いできた。

<sup>5</sup> 2005 年時点での中学校教員の最低授業担当コマ数は 18 コマであったが、現在では 24 コマと規定されている。

こうした流れを受け、国家教育基準法（2005年19号の新法律）では、教育内容、プロセス、教員、教育施設、教育財政、教育達成度、教員の資格、教育の質保証といった要素に関する基準が定められた（国際協力機構 2008）。2章では、国民教育省が進めている、教員の質の向上に関する二つの政策について紹介する。

2005年の国家教育基準法および同年の教員に係る新法律において「最低限の教員資格は、専門分野におけるS1もしくはD4とする」と規定された。学歴向上政策は、インドネシアの全教員がこの資格を持つことを目指すものである（World Bank 2009）。

教員認定プログラムは、S1もしくはD4を持つ教員のうち一定の基準を満たす者に対して、教育者認定を与える政策である。この一定の基準とは、2005年の教員に係る新法律によって規定された四つの能力基準（pedagogic：指導能力、personal：人格、social：生徒、親、同僚、社会とのコミュニケーション能力、professional：専門分野における習熟、知見）を指す（World Bank 2009）。この政策は、2015年までに、現職教員および教員を目指す全ての者がS1もしくはD4と教育者認定を併せ持つことを目指している。認定された教員には、基本給の二倍の給料が支給される仕組みである。

政府はこれら二つの政策により、教員の質を全体的に底上げすることを意図している。

## 2.2 学歴向上政策

### 2.2.1 政策実施の背景

S1もしくはD4を持たない教員は、2006年現在で教員総数約270万人のうち約170万人（62.5%）である。このうち約98万人は遠隔地に住み高等教育へのアクセスが困難な小学校教員である。こうした現状から、この政策においては、遠隔地の教員への支援が特に必要と考えられている。

### 2.2.2 四つの研修プログラム

政府に認定された高等教育機関によって、表9に示す四つの研修プログラムが行われている。これは、「幼・小・中・高全てのレベルにおける教育者は、国から認定された高等教育機関から創出されるべきである」という2003年の国家教育制度法に基づくものである（MONE 2007b）。

表9 学歴向上政策の四つの研修プログラム

<b>1. the full-time face to face program</b>
一時的に職務を離れることが可能な教員対象。終了時に試験が設けられている。
<b>2. the part time face-to-face program</b>
1のプログラム受講を希望するにもかかわらず現職を離れられない教員、かつ休日の受講が可能な教員対象。
<b>3. the pre-service distance learning program</b>
高等教育機関に簡単に通うことのできない遠隔地在住者を対象とする。現職を中断することなく学習を続けられる仕組みとなっている。face-to-faceの個別指導によってサポートされている。
<b>4. the special pre-service distance learning program</b>
1～3のプログラムを受けることができない遠隔地在住の教員を対象とする。教材は単位毎に準備されており、休日にITメディアを通じた個別指導がある。

出所：MONE (2007b)

## 2.3 教員認定プログラム

### 2.3.1 政策実施の背景

教員認定プログラムは、S1/D4に加えて四つの能力基準を満たす教師に対して教育者認定を与えるものである。2006年より実施する予定で進められていたものの、国民教育省が各関係機関のコンセンサスを得るために時間を要し、第一回認定は2006年11月に延期された。第一回認定の対象者は小・中学校教員のうち2万人に限定されたが、第二回は20万人を対象として2007年9月に行われた。認定されなかった者に対する是正措置は同年12月に実施され、第三回目認定は2008年10月に開始された（World Bank 2009）。

### 2.3.2 政策の目的

教員認定プログラムの目的は、①教員の適性の判断、②教育プロセスと教育活動の改善、③教員の地位向上、④教員の専門性の向上、⑤教員の給料の増額である。このうち最も大きな目的は、基本給と同額の専門職手当支給による「⑤教員の給料の増額」、それをインセンティブにした教員の質の向上である(MONE 2007)。2015年までに教員の100%が教育者認定を受けることが目標となっている。

### 2.3.3 認定の手続

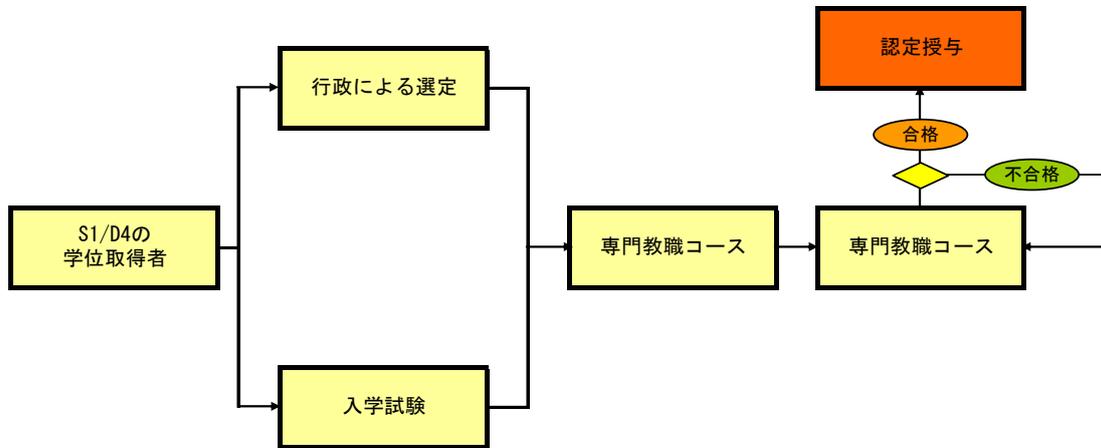
政府から認定された高等教育機関が認定を実施する。教員を目指す者と現職教員とでは認定手続が異なる。

#### (1) 教員を目指す者の認定

S1もしくはD4を取得しこれから教員を目指す者は、国から認定された高等教育機関が実施する専門教職コースを受講することとされている。この専門教職コースは1～2学期から成り、履修単位は教育実習を含む18～40単位に及ぶ。内容は、四つの能力基準のうちPedagogyに主眼が置かれている。専門教職コース受講の資格を得るには、S1もしくはD4取得後に、行政による選定または入学試験に合格することが必要である。専門教職コースを修了すると、現職教員に必要とされる「能力・経験のポートフォリオ評価」の手続を踏むことなく教育者認定が与えられる。一連のプロセスは図5のとおりである（World Bank 2009）。

将来、新卒の教員は、教育者認定を持たずして教員になることはできなくなる。教員の質を保つために不可欠な資格となる。

図5 教員を目指す者の認定プロセス



出所：World Bank (2009)より作成

## (2) 現職教員の認定

S1 もしくは D4 を持つ現職教員が認定を受けるには、能力評価を受けることが規定されている。この能力評価は、教員が「能力・経験のポートフォリオ」（教員としての能力・経験を証明する書類を集めたファイル）を国が認定した高等教育機関に提出し、審査されることによって行われる（MONE 2007b）。

### 能力・経験を示すポートフォリオの評価

次の10項目について資料をそろえ、県・市教育局を通して高等教育機関に提出する。

- (1) 学位を証明するもの
- (2) 教職コースや研修の受講実績
- (3) 現職教員としての指導経験
- (4) 授業計画と、実際に実施した授業内容のレポート
- (5) 校長と指導主事による評価
- (6) 学力
- (7) 学術研究・論文の業績、論文審査経験、教科書等作成経験
- (8) 科学的フォーラム（学会等）への参加・発表業績
- (9) 教育関連団体、なんらかの社会的組織への所属経験
- (10) 教育分野における社会的評価および受賞経験

最高得点1,500点中850点をとれば認定が得られる。

(World Bank 2009より)

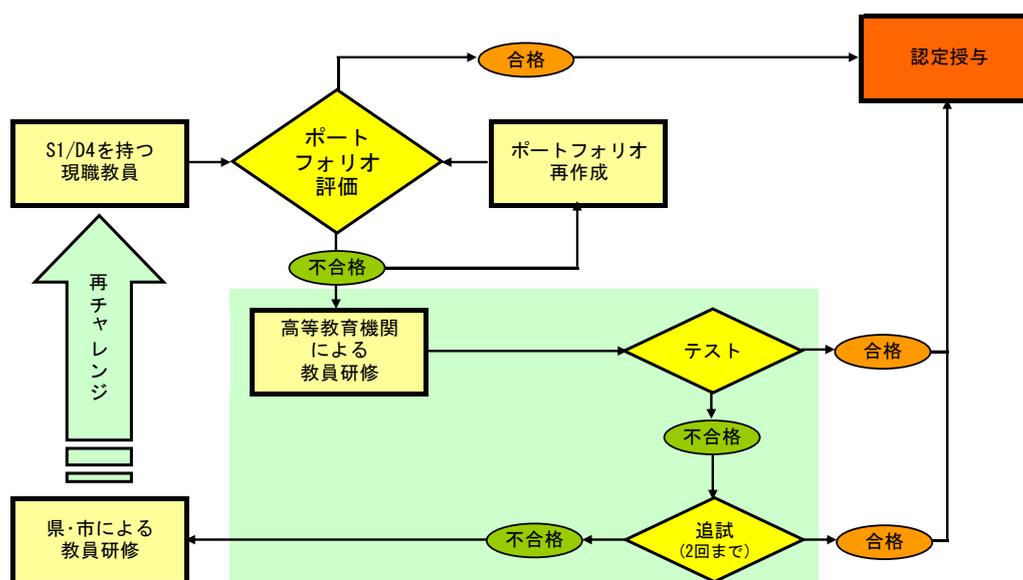
ポートフォリオ評価で不合格になった者は、国から認定された高等教育機関が実施する90時間の教員研修コースを受けることになる。これは、座学30時間、実習60時間で構成される。実習には、受講者同士の授業の観察とフィードバックが含まれる。教員研修コースの最終テストを合格した教員には、ポートフォリオ評価の手続を再度経ることなく教育

者認定が与えられる<sup>6</sup>。テストに落ちた教員は、もう二回テストを受けるチャンスを与えられる。三回目のテストに落ちた者は、さらなる研修を必要とするため県・市教育局に差し戻される。現職教員の認定プロセスを整理すると図6のようになる（World Bank 2009）。

なお、インドネシアでは、自身の専門とは異なる科目や異なる教育段階で教える教員がしばしば見られる。このような教員は、実際に教えている科目または教育段階において認定を受けることができる。例えば、物理のS1を持っている教員が、数学教員としての認定を希望する場合、数学のポートフォリオ評価を受け、数学の教育者認定を得ることが可能である（MONE 2007）。

2007年10月～11月に実施された第一回目の認定では、対象者全体の52%がポートフォリオ評価に合格した。ポートフォリオ評価で不合格となり教員研修コースを受けた者のうち96%が追認定に合格した（World Bank 2009）。

図6 現職教員の認定プロセス



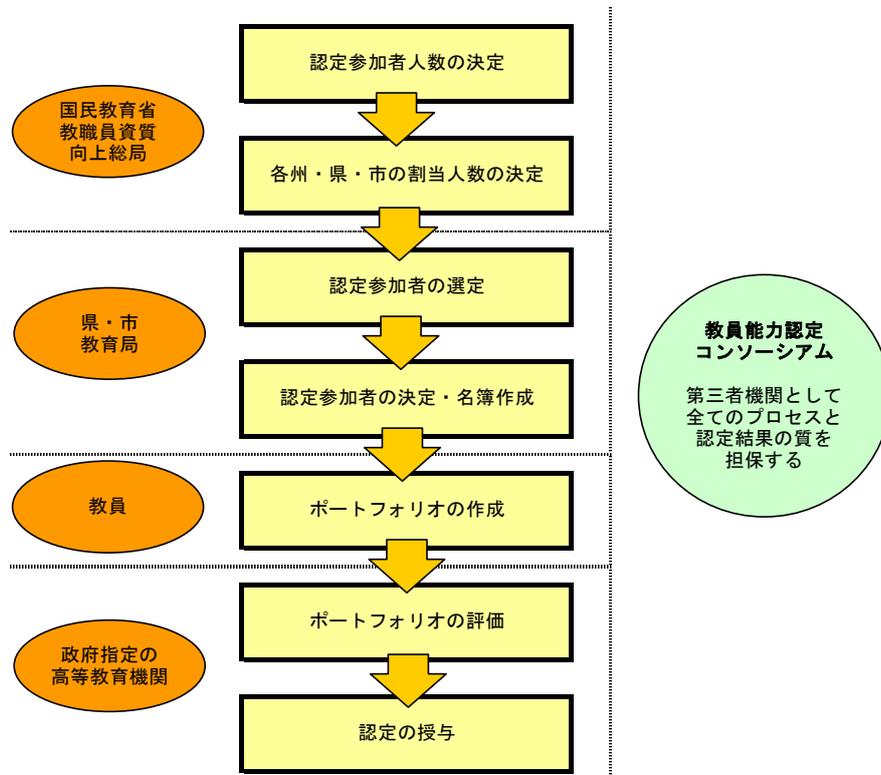
出所：World Bank (2009) より作成

### 2.3.4 現職教員認定の関係機関およびその役割

教員認定プログラムには多くの関係機関が関わっている。主要な関係機関とその主な役割を整理したのが図7である。

<sup>6</sup> テストは筆記試験、教育実習、出席率、授業観察の4つのコンポーネントに分かれている。テストには認定審査の75%が配分され、残りの25%はポートフォリオ評価である。よって、テストをパスすれば改めて再度ポートフォリオ評価を経なくて良い。

図7 認定プロセスの各段階における役割分担



出所：MONE(2007b)より作成

注：教員能力認定コンソーシアムは、国民教育省教職員資質向上総局（DG-QITEP）、国民教育省高等教育総局（DG-HE）、高等教育機関の代表とスタッフで構成される。

## 2.4 給料および福利厚生が増大

認定を受けた教員は県・市教育局に登録され、基本給と同額の専門職手当を受け取ることとなり、彼らの給料は認定前の二倍になる。教員は、自身の専門性が認められ給料が増額されることにより、生活水準にあった収入を得られるようになる。また、教員の社会的地位が向上し、将来性のある若者が教員を目指すことにもつながる。専門職手当は、教員の能力およびパフォーマンス向上を促し、国全体の教育の質の向上に大きな影響をもたらすと考えられている。

教育者認定を持つ教員であれば、幼稚園から高校までの全ての教育段階、国家公務員・非国家公務員、公立校・私立校、教育省系・宗教省系の別なく専門職手当が与えられる。一週間に24時間以上の授業を行う限り、定年（60歳）まで継続的に専門職手当を支給される。定年以降も教育者認定を持ち続けることは可能だが、専門職手当の支給はなくなる。なお、教育者認定を複数持つ教員（複数の科目ないし複数の教育段階）も存在するが、彼らが専門職手当を二倍支給されることはない（MONE 2007b）。

## その他の手当

### (1) 職能手当

2005年の教員に係る新法律において定められた職能手当は、教員の経歴、業績、教育指導経験、教育者としての熱意などを評価して与えられる。対象者は国家公務員、非国家公務員の両方であり、金額は専門職手当ほど大きくはない。

### (2) 特別手当

2007年より支給されることとなった特別手当は、遠隔地で働く教員が直面するさまざまな困難への対価とされている。遠隔地の定義は、県や市の中心部からのアクセスが困難な地域、他国との国境に面する地域、自然災害ないし人的災害に見舞われ非常事態にある地域である。遠隔地で働く教員のうち教育者認定を持つ教員に対しては、専門職手当に加えて特別手当（基本給と同額）が支給されることから、基本給の三倍の給料を受け取る者が生まれるということになる。特別手当の狙いは、遠隔地での教員不足の緩和である。

### (3) 追加的な奨励手当

2005年の教員に係る新法律より、追加的な奨励手当として、教員への教育手当、教育保険、健康保険、奨学金、賞与などを支給し、教員の子が教育を受けやすい環境をつくることとなった。定年時の退職金、優秀な教員の子供に対する教育手当、という二つのタイプがある。地方政府からの追加的な奨励手当支給の例として、遠隔地の学校周辺での公営住宅建設、遠隔地の学校への交通費無料化といったものが挙げられる。

(MONE 2007b より)

## 2.5 二つの政策のまとめ

国民教育省が実施している二つの政策は、(1) 教員の資格要件 (S1 もしくは D4) をインドネシアの全教員が保有すること (学歴向上政策)、および (2) 現職教員および教員を目指す全ての者が、2015年までに S1 もしくは D4 と教育者認定を併せ持ち、彼らに基本給の二倍の給料を支給すること (教員認定プログラム)、の二つである。国民教育省は、これらの政策を通して教員の資格・待遇・地位が向上し、教員の質、ひいてはインドネシア全体の教育の質が向上すると考えている。

しかし制度面の課題と同時に重視すべきは、授業の質の向上ではないだろうか。学校の現場はどうなっているのだろうか。筆者は、地方の中学校を実際に訪問し、授業の現場を観察した。3章において中学校の教育の質の現状について考察する。

## 3. 中学校の教員の質の現状

### 3.1 JICA 技術協力プロジェクト「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト」(Pelita) の授業研究の事例

#### 3.1.1 授業現場観察の概要

筆者は2009年11月～12月までインドネシアに滞在し、国際開発センター (IDCJ) が実施する JICA の技術協力プロジェクト「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト (以下、Pelita : Peningkatan Kualitas SMP/MTs)」の活動について把握するとともに、期間の一部、Pelita 専門家チームに同行して地方の中学校を訪れ授業の現場を観察した。「多く

の教員は、生徒がどのように学習しているかに関心を寄せる意識が低い」、「生徒の反応に沿ってではなく、自身が事前に作成した授業計画に沿って時間通りに授業を終わらせることに注力している」、「教科書の知識や情報を単に生徒に覚え込ませる」といった教員の質に関する指摘を、実際に自分の目で確かめることが目的であった。事例は4校に留まるが、筆者の観察した授業、教員の質の現状について述べたい。

### 3.1.2 「インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト」とは

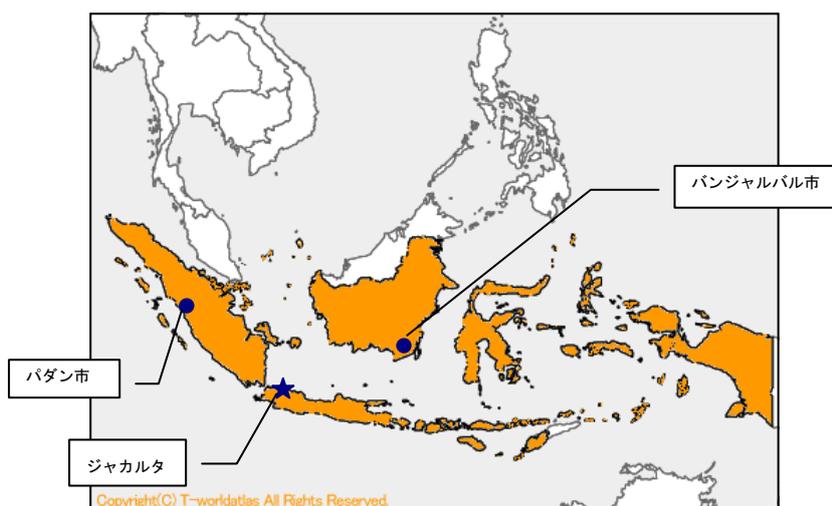
JICAは1998年以降、インドネシアに対して、参加型学校運営及び授業研究に関するモデル開発への協力を県単位で行ってきた。参加型学校運営とは、生徒の親や地域住民が学校運営に携わりながら、学校が基盤となって学校改善を目指すものである。授業研究とは、生徒の学習プロセスを改善するために効果的なアプローチを導き出すための活動であり、教員が授業をデザインし、そのデザインのもと授業を実施し（他の教員は観察し）、参加した教員同士でその授業を分析し、次の授業の向上へとつなげるというサイクルを繰り返すものである（国際開発センター 2009a）。

Pelitaは、これら二つのモデルを全国的に普及させ実施していくために、中央政府、地方政府、さらに学校現場の能力強化を目的として、2009年3月から2013年2月の予定で、対象地域7州にある6県3市<sup>7</sup>の中学校教育に対して支援を行うものである。

### 3.1.3 観察の対象となった中学校

筆者が観察した中学校は4校(カリマンタン島南カリマンタン州バンジャルバル市:3校、スマトラ島西スマトラ州パダン市:1校)である。

図8 観察した中学校の所在地



<sup>7</sup> 参加型学校運営活動地域：バンテン州セラン県・セラン市・パンデグラン県、授業研究活動地域：西ジャワ州スメタン県、ジョグジャカルタ州パントゥル県、東ジャワ州パサルアン県、西スマトラ州パダン市、南カリマンタン州バンジャルバル市、北スラウェシ州北ミナハサ県。

### 3.1.4 授業研究の進め方

バンジャルバル市3校では9年生(中学3年生)、パダン市1校では8年生(中学2年生)を対象として公開授業が行われた。科目は理科または数学であり、各校のカリキュラムの進度に合った授業テーマが選ばれた。教室内はいずれも生徒がグループごとに座る形となっており、教員と生徒が対面するスクール形式の座り方ではなかった。教員一人に対して生徒は35人程度、授業時間は中学校の通常の間である80分であった。

授業研究研修は、8時30分から15時30分頃までというスケジュールで行われ、はじめに公開授業、次に教員同士による授業の振り返り、最後に日本人専門家によるコメントという三段階で構成された。公開授業に参加する教員たちには、あらかじめ授業指導案、ワークシート、座席図(グループ名と生徒の名前を記載)、テスト問題が配布された。

公開授業は、まず前回の復習を行い、ワークシートを配布して例題を解きながら生徒に知識を得させ、グループワークを通して問題を解き、答え合わせをし、最後にテストを行って生徒の理解を確かめる、という進め方が4校にはほぼ共通していた。

各校の授業の内容、特徴、課題について表10に整理する。



生物「遺伝子の組み合わせ、優性遺伝」授業のグループワーク(バンジャルバル市 SMPN10 Banjarbaru)



数学「確率」授業で生徒に問いかける教員(バンジャルバル市 SMPN5 Banjarbaru)

表 10 (1)各校の授業内容

	2010年11月23日(月) バンジャルバル市	2010年11月24日(火) バンジャルバル市	2010年11月25日(水) バンジャルバル市	2010年11月30日(月) パダン市
学校	SMPN1 Banjarbaru	SMPN10 Banjarbaru	SMPN5 Banjarbaru	SMPN26 Padang
科目	数学「 $p^0=1$ 、 $a^{-n}=1/a^n$ 」	生物「遺伝子の組み合わせ、優性遺伝」	数学「確率」	化学「家庭用化学製品」
学年	9年生(中学3年生)	9年生(中学3年生)	9年生(中学3年生)	8年生(中学2年生)
人数/グループ数	36人/8グループ	34人/7グループ	34人/8グループ	35人/9グループ
教員	1人	1人	2人	1人
授業の内容	<p>●導入 前回授業で「2乗、3乗」「<math>a^m \times a^n = a^{m+n}</math>」「<math>a^m / a^n = a^{m-n}</math>」を学んだことを復習したうえで、今回のテーマ「自然数の0乗は1、自然数の-n乗は<math>1/a^n</math>」に入る。</p> <p>●コア活動 グループごとにワークシートを解き、実際に今日のテーマの解答を導けるか公式を用いて確認。2つのグループが解答を発表し、クラス全体で答えを確認する。</p> <p>●評価テスト 評価テストを生徒各自に解かせ、全体で答えあわせをして終了。</p>  	<p>●導入 前回授業で「遺伝子の優性・劣性、遺伝子型」について学んだことを復習したうえで、赤・白の花を見せつつ「遺伝子の組み合わせによって、優性・劣性の身体的特徴の現れ方が異なる」というテーマに入る。</p>  <p>●コア活動 赤色と白色の液体を混ぜるとピンク色になるというデモンストレーションを通して、優性と劣性を理解したうえで、グループごとにワークシートを解きながら、異なる遺伝子型(AA, Aa, aa)の組み合わせによって、優性・劣性の特徴の現れ方が異なることを知る。1つのグループが解答を発表し、答えを確認するというプロセスを2回行う。</p>  <p>●評価テスト 評価テストを生徒各自に解かせ、全体で答えあわせをして終了。</p>	<p>●導入 「コインを投げたら裏表のどちらが出るか」、「ギャンブルを知っているか」など身近な事柄を採り上げて生徒の興味を惹きつけたうえで、コイン、サイコロを投げるとそれぞれ何通りの結果があるか確認するところからテーマに入る。</p>  <p>●コア活動 組み合わせの規則性を見つけることを目的に、グループごとに、2つのコイン、2つのサイコロをそれぞれ同時に投げた結果をホワイトボードに記録していく。全てのグループのホワイトボードを教室前方に貼り、クラス全体で組み合わせの結果を確認する。次に2つの応用問題をグループごとに解かせ、教員が生徒をランダムに当て解答させていく。</p>  <p>●評価テスト 評価テストを生徒各自に解かせ、最後に教員が正解を発表し、正解者を挙手させて終了。</p> 	<p>●導入 (授業公開のタイミングより30分先行して開始されていたため導入の様子が不明だが、家庭用化学製品の用途と特徴を覚えることが今回の目的のようであった)</p> <p>●コア活動 家庭用化学製品として、洗剤、石鹼、シャンプー、漂白剤、芳香剤などを採り上げ、その用途や特色、含まれる化学物質を生徒に発言させる。その後グループごとにワークシートを解かせた後、挙手でランダムに答えを発表させ、教員がホワイトボードにそれを書き出していく。</p>  <p>●評価テスト 評価テストを生徒各自に解かせ、解答用紙を回収して終了。</p> 
ワークシート	・1人に1枚。	・1グループに1枚。	・2人に1枚。	・1グループに1枚。
授業で用いた道具	・各グループにホワイトボード。	・教室前方に模造紙2枚。 (ワークシートの答えが既に書かれている)  ・教員用に、赤と白の花、赤と白の液体。 (優性と劣性を視覚的にイメージする)  ・各グループに、2色の色紙(2cm <sup>2</sup> )とそれらを貼る糊・台紙。	・各グループにホワイトボード、コイン、サイコロ、四角錐。	・教室前方にホワイトボードと模造紙。

出所：筆者作成

表 10 (2) 各校の授業内容に関する筆者の観察

	11月23日(月) バンジャルバル市	11月24日(火) バンジャルバル市	11月25日(水) バンジャルバル市	11月30日(月) パダン市
道具の使い方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホワイトボードはグループワークの結果を清書するためにのみ用いられた。教員はディスカッション自体にも活用できるということに気づいていなかった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・黒板に貼り出された模造紙2枚には、ワークシートの答えが既にかかれていた。このため生徒が自分で考える機会を作ることができなかった。</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホワイトボードは、グループ毎に話し合っ組み合わせの規則性を発見するのに役立った。</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教室前方のホワイトボードと模造紙は、文字が小さく、後方に座る生徒には見えにくかった。</li> </ul>
授業中の生徒の理解度をどう見ているか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・正解を導いたグループだけでなく、不正解のグループにも発表の機会を与えていた。不正解のグループは、発表の過程で自分達の誤りに気がつくことができた。</li> <li>・正解にたどりつくプロセスを見ず、結果のみで生徒が理解したと判断していた(公式に当てはめているだけで意味を理解していないことが明白な子もいたが、教員はそれに気づかなかった)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・問題を解く際、生徒の進捗を見ていないため、解く時間を十分に与えずに答え合わせを始めてしまった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組み合わせの規則性を発見できないままのグループがあったことに教員は気づけなかった。このグループは最後まで規則性に気づけなかった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒が理解できているか、興味を失っていないか、に注意を払っているように見えなかった。</li> <li>・授業中に説明しなかったことばかりをテスト問題にしていた。そのようなテストの結果は、授業の理解度の確認にはならない。</li> </ul>
生徒の目線に立った指示をしているか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・練習問題を解く際、最後まで計算して解を求めめるのか、公式を導けられれば正解とするのか、明確な指示がないため、生徒の解答の仕方がまちまちになった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・問題を解く前に全ての答えを言うため、生徒にとって発見の喜びがない(「優性 x 優性の組み合わせからも劣性が生まれる」というのは驚きであるはずだった)。</li> <li>・生徒も先生が答えを言うことを期待して自分で発見しようとしていなかった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ギャンブル、サイコロなど身近な事柄を例に興味を持たせる導入ができた。</li> <li>・ランダムに生徒を当てても、恐れず元気に発言できる雰囲気があった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒の発言を各自ノートにとるよう指示があったが、生徒は何に重点を置いてノートをとっていいかわからないまま必死に全てを記録していた。</li> <li>・ワークシートには何をどのように答えるのか指示が明確でない問題があり、生徒が混乱した。</li> </ul>
目的にあった授業の仕方だったか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ディスカッションの過程で答えを見つけていくというより、実践や反復練習によって正解を導くことが必要なテーマだった。グループ単位ではなく、生徒が個々に問題に取り組み時間を多くとるとより良いのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ディスカッションをしながら答えを見つけていくという点でグループワークは適していたが、生徒を発見に気づけなかったり、発見のタイミングを設けてあげることなく、ただ組み合わせをつくる練習のようになってしまった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各自が実験によって規則性を見つけられる試みとなっていた。しかし、確率の規則性についての説明がなかったため、実験の結果を規則として一般化するまでには至らなかった。</li> <li>・教員は二人体制だったが、一人はアシスタントに徹している印象があった。生徒の様子を二人で分担して見ることができれば、生徒の理解度の違いに気づけたのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・正確な情報を理解し覚えることが求められていたようだが、化学製品の定義、各化学製品に含まれる化学物質は何か、そもそもこの授業の目的は何か、何を覚える必要があるか、といった説明がないまま授業が行われたため、目的自体よくわからなかった。</li> <li>・「覚える」ことが目的であれば、グループワークは不要だったのではないか。</li> </ul>

出所：筆者作成

### 3.1.5 授業観察を通しての考察

授業の観察を通して、教員の質に関して指摘されている問題が確かに現場で発生していると感じた。4校に特に共通していた点について考察する。

#### (1) 授業の目的にあったアプローチをしているか

授業の目的（新しいことを発見させたいのか、正確に理解して覚えてほしいのか、実践・反復して習熟してほしいのか）を教員自身が明確に意識していないため、なぜグループワークや演習を行うのか、生徒の理解を促進するためにはどのように授業を組み立てたらよいのか、といったことを曖昧にしたまま授業を行っている様子が4校ともに見られた。

生徒が新しいことを発見するのが目的であれば、グループでディスカッションをすることはひとつの方法である。正確に理解し実践して習熟するのが目的であれば、個々が演習に取り組む時間を十分にとることもひとつである。正確な知識を覚えて身につけることが目的であれば、ただ暗記させるだけの指導に留まるのではなく、なぜ覚えるのか、何を覚えることが不可欠かといった動機づけや、複雑な知識をたくさん覚える前に基礎を説明し理解する時間を十分に与えるといった工夫も必要であろう。

このように、教員自身が授業のテーマによってそれぞれの目的を明確に意識すれば、授業の組み立て方のみならず、教材、時間の活用、生徒の理解を確認するための問題・テストの作成などにおいて、より授業目的に合ったアプローチができるのではないかと。

#### (2) 生徒の学習への関心

広く指摘されているように、教員が、時間内にいかに自分の授業計画どおりに終わらせるかに集中し、生徒の学習プロセスにまで十分に深い関心を持って見ることができていない、ということは共通していた。

例えば、優秀な生徒が正解を答えることでそれをクラス全体の理解とし、実は授業についていけない生徒が置き去りにされたまま授業が終わるケースが見られた。また大半の生徒が問題を解き終えていなくても、授業の進行のために答えあわせを開始してしまい、全員が十分に理解できたか確認する機会を逸しているケースもあった。練習問題やテストの解答を個々に確認し、生徒それぞれの理解を知ろうとする姿勢は見られるものの、最終的な答えが合っていることで安心してしまうために正解を導くプロセスを見ておらず、したがって、生徒が実は理解していないことに気づかない、というケースもあった。

生徒の学習により深い関心を持つことで、授業中の生徒の反応をより敏感にキャッチすることができるはずである。それによって、自身の組み立てた授業計画ではなく生徒の理解の度合いに沿った授業の進め方を、その時々で選択していけるようになるのではないかと。

#### (3) 知識偏重型の授業

パダン市の化学の授業では、化学物質について学ぶことを目的としていた。家庭で身近な化学製品を題材としたにもかかわらず、その製品の用途・特徴と、含まれる化学物質と

の関係についての説明はなく、生徒が日常生活の中ですでに知っていることと授業で新たに得る知識を関連づけるような試みはなかった。また各製品の用途と特徴、化学物質について知っていることをひたすら発言させ、発言の全てを目的なくノートにとらせることに終始しており、知識の詰め込みに偏っている様子が見られた。

バンジャルバル市の生物の授業（遺伝子）では、生徒にワークシートに取り組みさせる際、ワークシートの答えが書き込まれた模造紙を黒板に貼り出していたため、生徒たちは自分で考えるというより模造紙を見ながらワークシートへの書き込み作業をしていた。また、「優性×優性の組み合わせからも劣性が生まれる」ということはひとつの驚きであるはずが、生徒に組み合わせを実践させて発見させるというプロセスを踏まず、淡々と説明が行われた。生徒が考える機会がなければ、自分で発見する機会もなくなる。自分で発見することは、生徒本人にとって忘れられない体験であり、そのような過程で得た知識は忘れにくいのではないかと。

インドネシアの最新カリキュラムが目指しているように、知識詰め込み型ではなく日常生活に結びつくような授業、そして生徒を中心とした、生徒に考えさせる授業を行うことが必要だと思われる。

### 3.2 Pelita のベースライン調査から見る教員の質の現状

Pelitaでのベースライン調査<sup>8</sup>によると、筆者の訪問先2市を含む3つの対象地域（パダン市、バンジャルバル市、北ミナハサ県）のサンプル中学校教員および生徒への質問票調査で、次のような結果が出ている。3.1で述べた観察結果の背景として紹介する。

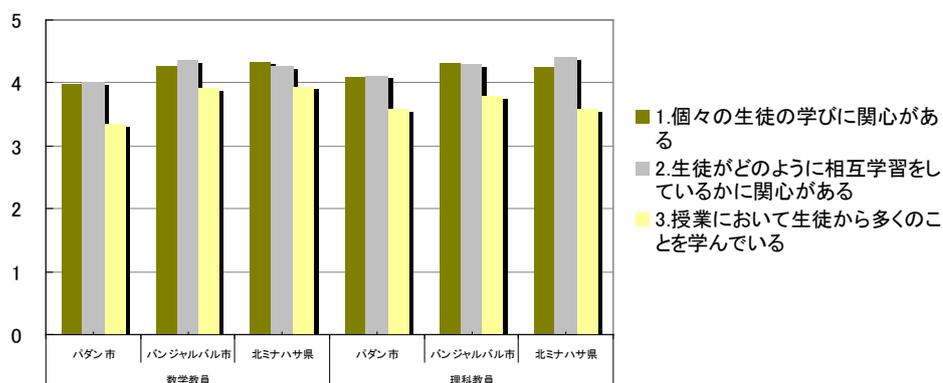
#### 3.2.1 教員による生徒の理解への関心

教員が生徒の理解の度合いに深く関心を持つことができないまま授業を進めているということが指摘されているが、実際に、教員は個々の生徒の理解をどのように見て、生徒はそれをどう感じているのだろうか。

図9は、教員が「1. 個々の生徒の学びに関心がある、2. 生徒がどのように相互学習をしているかに関心がある、3. 授業において生徒から多くのことを学んでいる」という三項目について五段階評価を行った結果である。各地域に共通して最も評価が低いのは、数学教員、理科教員ともに「3」であり、授業を通して生徒から学ぼうとする教員の姿勢が低いことがわかる。

<sup>8</sup> Pelitaでは、新規に参加型学校運営および授業研究を導入し始めた3つの対象地域（パダン市、バンジャルバル市、北ミナハサ県）のサンプル中学校189校（国民教育省系/宗教省系、公立/私立全て）を対象に、2009年9月～10月に質問票調査、学力テスト、インタビュー調査を実施した。対象者は各校の校長（80人）、理数科教員（402人）、生徒（中学3年生2,107人）である（IDCJ 2009）。

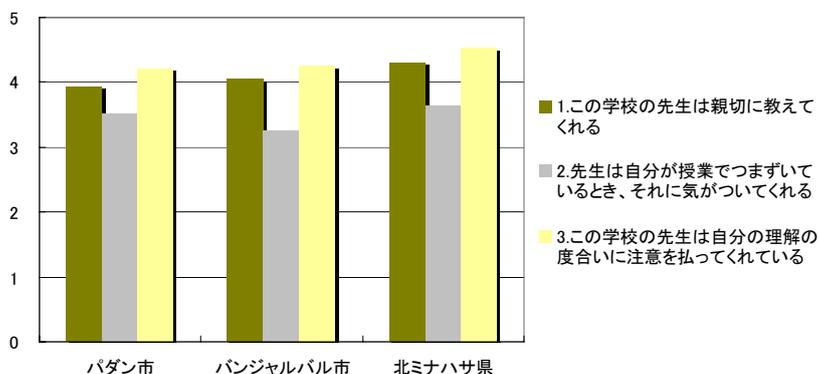
図9 教員による生徒の理解への関心



出所：IDCJ(2009)より作成

一方、図10は、生徒が「1. この学校の先生は親切に教えてくれる、2. 先生は自分が授業でつまづいているとき、それに気がついてくれる、3. 先生は自分の理解の度合いに注意を払ってくれている」という三項目について五段階評価を行った結果である。生徒の評価が各地域に共通して最も低いのは「2」であり、次いで「1」、「3」の順となっている。ここからも、教員が自分達に個別に注意を払ってくれていると感じる生徒が少ないことが読み取れる。

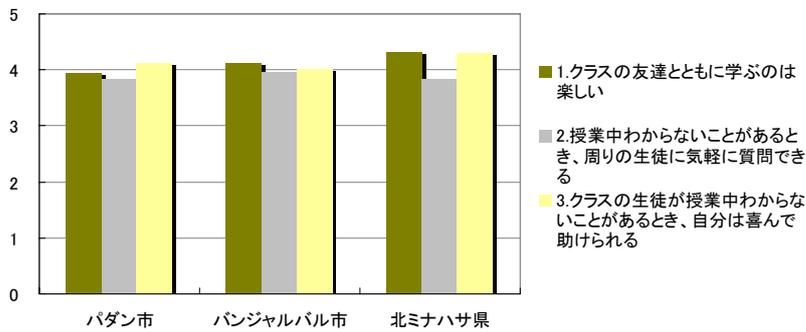
図10 生徒から見た、教員による生徒の理解への関心



出所：IDCJ(2009)より作成

次に図11は、生徒が「1. クラスの友達とともに学ぶのは楽しい、2. 授業中わからないことがあるとき周りの生徒に気軽に質問できる、3. クラスの生徒が授業中わからないことがあるとき自分は喜んで助けられる」という三項目について五段階評価を行った結果である。生徒の評価が各地域に共通して最も低かったのは「2」である。授業についていけないう状態でも、授業中にそれを表現するのは生徒にとって比較的難しい環境であることが読み取れる。

図 11 クラスの雰囲気を生徒はどう感じているか



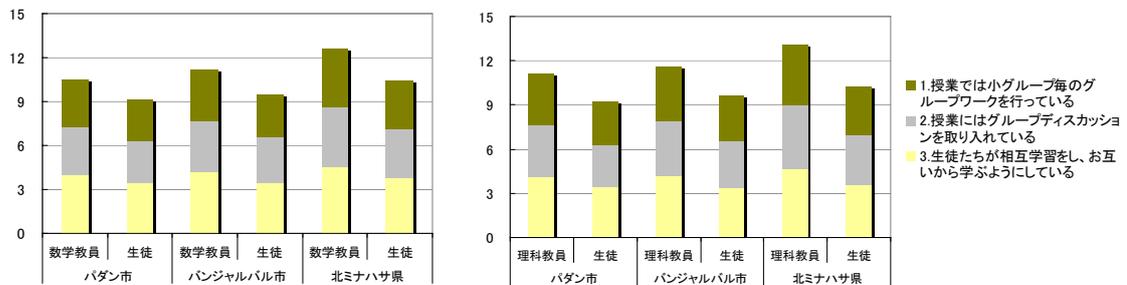
出所：IDCJ(2009)より作成

### 3.2.2 教員と生徒の認識のギャップ

授業は教員と生徒との相互の関係で成り立つものだが、授業で行われていることをお互いにどのように受けとめているのだろうか。

図 12 は、教員と生徒が、「1. 自分の（私が受ける）授業では小グループ毎のグループワークを行っている（が行われている）、2. 自分の（私が受ける）授業にはグループディスカッションを取り入れている（が取り入れられている）、3. 私は（先生は）相互学習をし、お互いから学ぶよう生徒たちに（私たちに）働きかけている」という三項目について、五段階評価を行った結果である。

図 12 授業にグループワークが組み込まれているか（左：数学、右：理科）



出所：IDCJ(2009)より作成

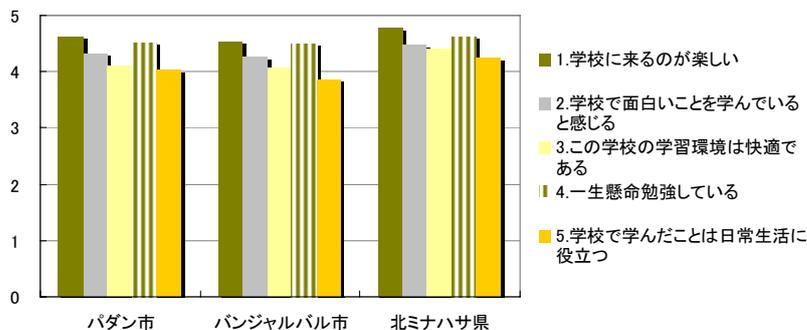
数学、理科の授業ともに、全ての質問について生徒の評価は教員の評価より低い。教員が自負しているほどには、授業でのグループワークや相互学習の機会を生徒が実感できておらず、教員と生徒の認識にギャップがあることが窺える。ここにも教える側の教員が教えられる側の生徒の学習プロセスに十分な配慮を注いでいないことが表れている。

### 3.2.3 学校で学んだことを日常生活に生かしているか

インドネシアの最新カリキュラムでは、日常生活にできるだけ結びつくような授業を行うことに重点が置かれているが、生徒は実際の授業をどのように捉えているのだろうか。

図 13 は、生徒が「1. 学校に来るのが楽しい、2. 学校で面白いことを学んでいると感じる、3. この学校の学習環境は快適である、4. 一生懸命勉強している、5. 学校で学んだことは日常生活に役立つ」という五項目について五段階評価を行った結果である。

図 13 学校で学ぶことについてどう感じているか



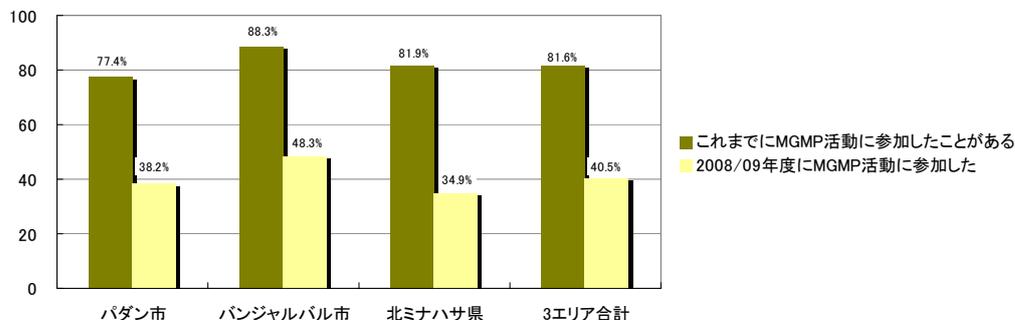
出所：IDCJ(2009)より作成

各地域に共通して評価が最も低かったのは「5」、次いで低い順に「3、2、4、1」となっている。生徒は、学校で学んだことが日常生活に役立つという感覚が比較的低いことがわかる。学校で学ぶ知識と日常生活とをリンクさせるような授業が十分に行われておらず、知識偏重型の授業に留まっていることが理由の一つと考えられる。

### 3.2.4 教員研修の機会の少なさ

インドネシアには、県・市教育局が組織する教科別現職教員研修（MGMP）があり、年に数回研修を実施し、新しいカリキュラムの説明や行政事案の伝達、試験問題の作成などを行っている。図 14 を見ると、これまでに一度でも MGMP 活動に参加したことがある教員は 80%を超えるが、2008/09 年度に参加した教員は 40%程度である。また、MGMP 活動に足りない点は何かに関する質問票調査によると「多くの教員に MGMP 研修に参加する機会が与えられていない」ことが最も指摘されている。

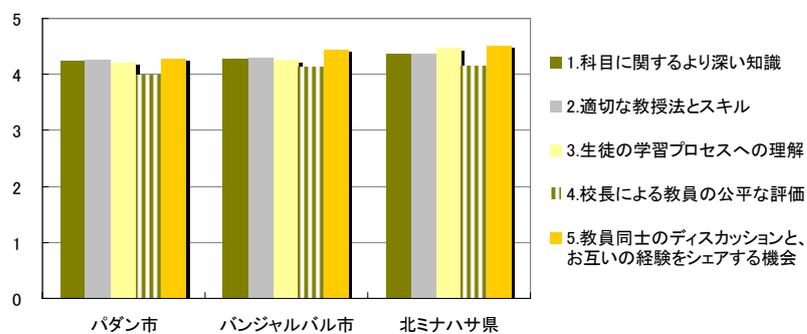
図 14 MGMP 活動への参加状況



出所：IDCJ(2009)より作成

一方で、教員が MGMP 活動に求めるニーズとして最も大きいのは、図 15 に示されるように「教員同士のディスカッションと、お互いの経験をシェアする機会」である。

図 15 授業の改善のために MGMP に何を求めるか



出所：IDCJ(2009)より作成

これらの結果から、ニーズが大きいにも関わらず、多くの教員が研修の機会に恵まれていないという現状が見えてくる。

## コラム：大学の教職課程修了生へのインタビュー

国民教育省が実施する二つの政策の中でも重要な教員養成研修。これを実施しているのは高等教育機関（大学）であるが、実際にどのような点に主眼をおいて教員養成、教員能力の評価が行われているのだろうか。特に生徒の学習への関心への持ち方についてはどのような指導がなされているのだろうか。2007年に大学の教職課程を修了した女性にヒアリングを行った。

- ◆ヒアリング相手： Iさん（女性）
- ◆出身大学： ジャカルタ国立大学
- ◆専門科目： 英語
- ◆教職課程受講時期： 2002年～2007年
- ◆教育実習実施校： 公立高校（SMPN 30, East Jakarta）
- ◆現在の仕事： 国会の通訳

— 授業現場を見てみて、生徒が理解しているかどうかを見ずに授業を進めている先生が多いように感じました。教職課程では、生徒の理解の見方について何か教わりましたか？また、教員養成において最も重要視されていたことはなんだと思いますか？

I：教職課程において、生徒の理解の見方についてはまったく教わりませんでした。教育実習生の授業をチェックするための observation sheet にも、生徒の理解の観察に関する審査項目はひとつもありません。あるとすれば、クラス全体という視点から、「クラスはうるさくなかったか」、「寝ている子がいなかったか」といったレベルに留まっていました。最も重要視されていたのは、国の定めたカリキュラムにしたがって授業計画書（どういった目的、ステップ（導入、エクササイズ、テストなど）、メディアを用いて授業を進めるか等）を作り、それに正確に沿って授業を進めることでした。

— 他に重要視されていたことはなんでしょうか？

I：授業計画書の時間配分どおりに授業を進めることです。授業が順調に進んでも、予定より早く終わらせたり、先に進むことはできませんでした。このため、教育実習で授業が早く終わってしまいそうときは、練習問題をたくさん入れるようにしていました。私は、授業のはじめと終わりにおさらいの時間を設けるよう努めていましたが、指導教官は「カリキュラムを時間通りに終わらせるには、復習の時間はもったいない」と言っていました。

— 教職課程の講義で主に学んだことというのを挙げられますか？

I：教授法の型を多く学びました。多数の教授法を習得しておけば、実践においてそれを選んで活用できる、ということでした。

— その教授法は、授業の目的と関連づけて教えてもらえるのですか？授業現場では、個人個人の生徒が覚え、正しく理解することが重要なトピックでも、グループワークを

取り入れている場面に遭遇しました。なんだか不自然な気がしました。

I：授業の目的と関連させて教授法を教わるということはありませんでした。一般的な教授法を学ぶという感じです。

— 教育実習の時期、期間、審査のステップなどを教えてください。

I：教育実習は大学3年生で実施されます。ひとつの学校（私の場合は高校）で3ヶ月間の授業を受け持ちます。授業のペースは週1～2回、うち1回は、大学の指導教官が見に来ます。教育実習の最後には最終審査があり、これが教職課程の実地試験にあたります。最終審査では、大学の指導教官とその学校（高校）の教員がそれぞれ観察シートに記入し、2者の合計点が最終審査の結果となります。

— 教育実習生は授業実施にあたって主にどのような準備をしていましたか？またその準備は現職教員においても同様ですか？

I：毎回の授業のために、ワークシートと授業計画書を作っていました。現職教員は、毎回ではなく、一年のはじめに年間の授業計画書を作ります。しかし、これは指導主事しかチェックしないうえ、彼らも詳細な中身は見ません。よって、他の教員のものを写したり、前年度の他人の授業計画書をそのまま使う教員もいるのが実態です。

— 教育実習の際、あなたは生徒の理解を見るためにになにか努力をしていましたか？

I：課外時間に生徒と個別に話したりはしませんでした。宿題を毎回与えチェックすることで生徒の理解を確認していました。

— 今回の授業現場の観察では確認ができなかったのですが、自分の専門科目ではない科目を教えている教員がインドネシアには多いと聞きます。あなたの周囲にもそのような教員はいますか？

I：ジャカルタの公立学校ではそういうことはありませんが、地方では専門科目と指導科目のミスマッチはよくあります。私の友人は、英語を専門としているにもかかわらず宗教（イスラム教）を教えています。なぜなら学校が、英語とイスラム教をともに教えられる人を探していたからです。彼女は教職につきたかったのですが、現状に不満を持ってはいません。しかしイスラム教に関して独自に勉強して、新たな知識を得る必要はあったと聞いています。

## 4. 現行の二つの政策にかかわる課題の整理

本稿では、教員の質の向上に関して国民教育省が行っている二つの政策を紹介した。これらの政策が施行されて3年以上経過しているが、現在も教員の質に関してさまざまな問題があることが中学校の授業現場の事例から見えてきた。ここまでの考察をふまえて、教員の質の現状ならびに二つの政策にかかわる課題について整理を試みる。

### 4.1 教員の質の現状の問題点

第一に、知識偏重型の授業を行っている点である。インドネシアの最新カリキュラムでは、日常生活にできるだけ結びつくような授業を行うことに重点が置かれている。また、生徒中心型の、生徒に考えさせる授業の実施を目指している。しかし実際には、そのような授業は十分に行われておらず、これまで通りの知識詰め込み型の授業に留まっている。

第二に、授業内容や目的と、教授法や学習活動が合っていないことが挙げられる。これまで学んできた教授法を、実際の授業でいつどのように活用すればよいかわからないままに、教授法ありきで授業を行っている教員が多く見られる。言い換えれば、多くの教員の専門的知識は浅く、また授業デザイン能力が低いため、ただ単に教授法に頼った授業の実施に陥ってしまっている。

第三に、教員の研修機会の少なさがある。教員同士での意見交換や経験共有の場を求める声が多いにもかかわらず、研修の機会が少ない。一般の教員が参加可能な研修は、教科別現職教員研修である。しかし、これは県レベルで選抜された教員のための研修であるため、一般の教員にその機会が巡ってくることは少ない。特に非正規教員が多い小規模私立校の場合、その機会は極めて少ないのが現状である。

第四に、教員は、個々の生徒の学習プロセスに深い関心を寄せる意識が低い。生徒の学習を見ながら臨機応変に授業を進めるのではなく、過密なカリキュラムと自分の立てた授業計画にそって時間通りに終わらせることを優先している。

### 4.2 二つの政策の課題

このような教員の質の問題をふまえ、二つの政策の課題について整理する。

第一に、現行の政策の認定基準だけで教員の能力を測ることに限界がある。学歴向上政策によって、教員は一定以上の学歴を求められる。教員認定プログラムでは、能力・経験のポートフォリオ評価（証明書の提出）のみで能力認定が行われる。しかし「高学歴・有資格者＝優れた教員」では必ずしもない。教員の資質としてより重要なのは、授業をデザインする力、深い専門的知識、生徒一人ひとりをみとる力などではないか。これらを客観的な基準で測るのは難しいが、現行の認定基準では実際の授業での教員の能力を測るところが欠落している。

第二に、教員養成ならびに現職教員研修の内容を、上述の問題に焦点を当てたものにする必要がある。政府は、給料の増額により教員のモチベーションが高まり、教員の待遇・

地位の向上が教員の質の向上をもたらすと考えている。しかし、現場の観察やインタビュー結果に見られるように、教員は国の定めたカリキュラムを一年間で終了することに一番の重点を置いており、一方で研修で習得した教授法を授業の文脈に関係なく教授法ありきで適用しており、授業のデザイン能力に欠けている。教育制度が整っても、教員養成や研修の内容が充実しなくては、より質の高い授業を行う教員の創出は難しいのではないか。このような現場の状況を踏まえ、Pelita では授業の実践を通しながら教員が授業をデザインする力や、生徒一人ひとりをみとる力をつけること、そのための研修の機会を増やすことなどに技術支援を行っており、このような実践型の取り組みがインドネシアの教育現場で必要になってくる。

第三に、給料の増額に満足し、その後の能力向上に熱心に取り組まなくなる教員が出てくる懸念もある。現行の政策によってたとえ教員の質が上がったとしても、一時的な効果で終わる可能性がある。こうした事態を避けるために、継続的な審査や研修の仕組みを作ることも必要ではないか。

第四に、新カリキュラムの導入の仕方である。新カリキュラム導入当時、その普及方法は、中央のトレーナーから州教育局、州教育局から県教育局、県教育局から学校というカスケード方式による単体の研修の全国一斉実施であり、ごく限られた教員にしかその内容や情報は伝達されなかった。よって、現場の一般の教員たちは未だに混乱している。また、新カリキュラムの理念と指針が伝わっても、一般の教員には日々の授業改善のための具体策が示されていないため、新カリキュラム導入以降の授業はそれ以前のものと比較して大差がないのが現状である。

教育の質の問題の背景には、この他、教育予算の制約、地方分権化の影響など、さまざまな要因があるが、本稿ではこれら全てについての考察は行っていない。教員自身が抱える問題として、授業の質をどうしたら向上できるかという観点からの課題整理をし、結びとする。

## 謝辞

本稿の執筆にあたっては、Pelita 専門家チームリーダーである IDCJ の佐藤幸司主任研究員、インドネシア国民教育省初中等教育アドバイザーの増田知子 JICA 専門家、東京工業大学副学長の牟田博光先生から多大なるご指導を賜りました。インドネシア滞在時には、Pelita 専門家チームの大口修平研究員、滝本葉子研究員、菊池美帆子研究員、現地コーディネーターの高橋理恵氏、ローカルスタッフの皆様日々ご指導いただきました。また寺田幸弘総務部長、佐久間美穂研究員、津久井純研究員をはじめ多くの方から貴重なアドバイスをいただきました。ここに深く感謝の意を表します。

## 参考文献

- 国際開発センター (2009a) 『インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト着手報告書』
- 国際開発センター (2009b) 『インドネシア国前期中等教育の質の向上プロジェクト事業進捗報告書 1』
- 国際協力機構 (2008) 「JICA 業務参考資料 インドネシア教育セクターの概要」
- 服部美奈 (2008) 「インドネシア：地方分権化のなかの基礎教育支援」、廣里恭史・北村友人編著『途上国における基礎教育支援 下 国際的なアプローチと実践』、学文社、pp.217-250.
- 豊間根則道 (2007) 「インドネシアの中学校教育を改善する - JICA プロジェクト REDIP の軌跡 - 」、『IDCJ Regional Trend』 No.6, pp.19-27.
- 中矢礼美 (2006) 「ガルーダを掲げる学校 インドネシア」、二宮皓編著『世界の学校』、学事出版、pp.156-165.
- 文部科学省 (2006) 「OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) ～2006 年調査国際結果の要約～」
- 文部科学省 (2007) 「国際数学・理科教育動向調査の 2007 年調査 (TIMSS2007) 国際調査結果報告 (概要)」
- 国際協力機構ウェブサイト <http://www.jica.go.jp/project/indonesia/0800042/02/index.html> (2010.02.08 アクセス)
- Education Sector Working Group (2010). *Transforming Indonesia's Teaching Force*.
- International Development Center of Japan (2009). *Program for Enhancing Quality of Junior Secondary Education (Pelita-SMP/MTs) Baseline Survey Report*.
- Ministry of National Education (2006). *RENSTRA*. Jakarta.
- Ministry of National Education (2007). *Reforming Teachers towards Educational Equality and Quality*. Jakarta.
- Ministry of National Education (2004). *Overview of Education for Sustainable Development (ESD) in Indonesia*.
- RTI International (2007). *More Effective Decentralized Education Management and Governance (DBE1). Study of Legal Framework for the Indonesian Basic Education Sector*. USAID/Indonesia.
- SMERU Research Institute (2006). *Cause of Low Secondary School Enrollment in Indonesia*.
- World Bank (2007a). *Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review 2007*.
- World Bank (2007b). *Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures*.
- World Bank (2009). *Teacher Certification in Indonesia: A Strategy for Teacher Quality Improvement*.