

インドネシアにおけるノンフォーマル教育の模索 ——ブカシ市廃棄物処分場周辺の PKBM を事例に——

間中 光*・藤山 一郎**

Future Issues Regarding Non-Formal Education in Indonesia :
The case of the PKBM around the Waste Disposal Site at Bekasi

Hikaru KENCHU, Ichiro FUJIYAMA

要 約

本稿の目的は、ポスト・スハルト期のインドネシアにおけるノンフォーマル教育の特徴とその課題について明らかにすることにある。同国では、ノンフォーマル教育に対する国際的な取り組みが始まった 1990 年代以前から、政府によって大規模なノンフォーマル教育政策が推し進められてきた。こうした国策としてのノンフォーマル教育は、ポスト・スハルト期における民主化・分権化の進展によって、いかに変容するのか。本稿では、この問いをスハルト政権が崩壊した 1998 年に設立された官製のノンフォーマル教育施設である PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat : 地域住民学習活動センター) に焦点を当て考察した。

その結果、PKBM を中心としたノンフォーマル教育政策においても、地域の多様性と自律性に基づく教育や市民社会アクターに対する国家教育制度への包摂などが求められている点を確認した。その一方で、多くの PKBM は財政面で大きな課題を抱えていることを指摘し、他の市民社会アクターからの援助・協力の拡大を目指すのか、それとも政府からの支援に期待するのかという「政府との距離」に関する揺らぎの中に、ポスト・スハルト期におけるノンフォーマル教育は存在することを明らかにした。

キーワード：ノンフォーマル教育、インドネシア、ポスト・スハルト期、PKBM

*追手門学院大学地域創造学部講師 **和歌山大学研究グローバル化推進機構国際連携部門准教授

1 はじめに

本稿の目的は、ポスト・スハルト期のインドネシアにおけるノンフォーマル教育の特徴とその課題について明らかにすることにある。インドネシアでは、1998年のスハルト体制崩壊を契機として、行政の民主化・地方分権化が推進され、教育行政においても従来の中央集権的・画一的な行政への反省から、同様の改革が進められている。後述するように、同国では、「万人のための教育世界宣言（World Declaration on Education for All）」によってノンフォーマル教育が基礎教育の中に位置づけられ、国際的な取り組みが始まった1990年以前から、政府による大規模なノンフォーマル教育政策が展開され、識字率の向上など一定の成果を挙げてきた。本稿では、こうした政府によるノンフォーマル教育政策が、民主化・地方分権化という時代背景の中でいかに変容しているのかを問い、ポスト・スハルト期のノンフォーマル教育が持つ可能性と課題について考察する。具体的には、1998年に設立された官製のノンフォーマル教育施設であるPKBM（Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat：地域住民学習活動センター）の制度と活動に注目する。

以下、第2章でノンフォーマル教育の国際的な潮流について確認した後、第3章で、1945年の独立以降、インドネシアにおいてノンフォーマル教育がいかに展開されてきたのかという点について明らかにし、本稿が焦点を当てるPKBMの成立背景とその概要について述べる。続けて第4章では、ブカシ市にあるPKBMを事例として、PKBMが果たしている役割や抱える課題について明らかにし、最後に第5章では、本稿の考察で得られた知見から、ポスト・スハルト期のノンフォーマル教育の特徴と課題について指摘する。

2 ノンフォーマル教育の国際的な動向

2-1 ノンフォーマル教育の定義

国際開発においてノンフォーマル教育の分野は主たる援助対象となっており、日本においても国際協力機構（JICA）がODAにおける教育セクターの援助対象を明確にするために、2005年に以下のように定義している。まず、フォーマル教育を「確立した教育機関において制度化されたフルタイムの学習が与えられる教育システム。学校教育。主に5歳から25歳くらいまでを対象とすることが多い。」であるとし、その上で、ノンフォーマル教育を「正規の学校教育制度の枠外で組織的に行われる活動。学校外教育。フォーマル教育（学校教育）が初等教育の完全普及を達成できていない現状に対応するため、すべての人の基礎教育ニーズを補完的で柔軟なアプローチで満たそうとする活動を指す。」と定義した。さらに「インフォーマル学習」をあげて、これを「日常の経験や、家庭、職場、遊び、市場、図書館、マスメディアなどの環境から教育上の影響を受けることによって、態度、価値、知識、技術が付随的に伝達される、生涯にわたる組

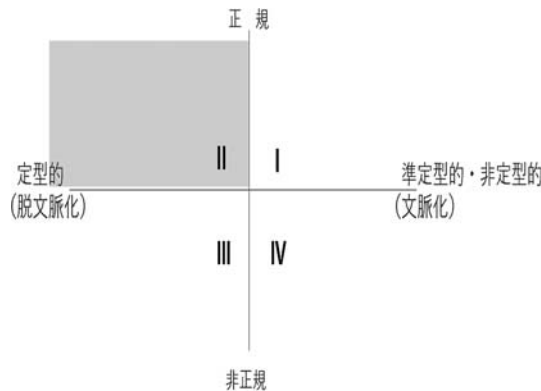


図1 正規性と定型度合いによるノンフォーマル教育の分類
(出典：丸山, 2016, p.73)

組織的ではない学習プロセス。」としている (JICA, 2005, pp.x-xii)。フォーマル教育とノンフォーマル教育は、一定の教育意図を有した組織的な活動という意味で共通する一方、ノンフォーマル教育は非就学児童や学校中退者、少数民族、ストリート・チルドレン、移民、国内避難民といった教育を受ける機会がない／なかった人々の基礎的な学習のニーズを満たすことを通じて、(Ibid, p.5)、フォーマル教育の補完、あるいはフォーマル教育への橋渡しの役割を担うものとして認識されている。

しかし後述のように、近年においては、ノンフォーマル教育が対象とする範囲が拡大するとともに、いつでも・どこでも・誰でも多様な方法で学習が可能となることを目指す「生涯学習」の概念とも重複するようになるなど、動態的に捉えられるようになっている (丸山, 2018, p.202)。この点について、丸山らは図1のように「公式性」(正規か非正規か)と「形式性」(定型的か準定型的か)の度合いによって、フォーマル教育とノンフォーマル教育の区分、およびノンフォーマル教育形態をより明確に分類している。この場合の「公式性」とは、公権力による認可と公費による運営であり、「形式性」は教育活動と日常生活との接合の度合いを指す。高度に定型化された教育は日常生活の文脈からほぼ切り離されているが、定型化されていない教育は日常生活に即して展開されていることを指す (丸山・太田, 2013, p.40-43)。そして、正規の学校において定型的な教育がおこなわれる第II象限のみがフォーマル教育に相当し、それ以外の全ての象限がノンフォーマル教育と呼ぶことができるとしている⁽¹⁾。このようにノンフォーマル教育は国や地域によって異なる形態であられ、運営主体に対する国家の関与度合いも多様な形態をとる。

以上のことから本稿では、丸山らの議論に従いノンフォーマル教育を「正規の学校教育の枠外で、教育する意図を伴って、ある程度組織的に行われる教育活動を指す。」と定義しておきたい (丸山, 2018, p.202)。

2-2 ノンフォーマル教育の背景

ノンフォーマル教育が世界的に注目されるようになったのは1970年代であるが、その背景には2つの潮流があった。第1の潮流は、フォーマル教育の不足という現実的な課題への対応である。学校教育（フォーマル教育）が不足していた途上国では、様々な学校外教育が行われており、そこでは識字教育から開始され、徐々に実践的な教育内容に移行していくという教育形態がとられていた（村田, 2005, p.143）。1968年に『現代教育への挑戦－世界教育危機のシステム・アナリシス』を出版したクームスは、学校教育の普及が困難な途上国の状況からノンフォーマル教育に注目し、フォーマル教育と同様にノンフォーマル教育は学習を促進するための型をもっていると評価した上で（丸山・太田, 2013, p.33）、貧困解決の手段としてノンフォーマル教育に期待を示した。

第2の潮流は先進国における学校教育への批判であり、具体的には既存の教育システムが富裕層と貧困層の間の不平等を是正せず、むしろ拡大しているというものである。丸山はその批判を二つの立場に分類している。第1の批判は、既存の教育制度は費用対効果が低く、資源の分配においても不均衡となっているというものである。第2は、欧州生まれの近代教育制度を根本的に批判する、脱学校論（イリイチ）、被抑圧者の教育学（フレイレ）などの議論である。国民教育というものが「国民」や「国民文化」を定義し、その範疇に入らない者を落伍者として必ず一定数生み出し、また彼らを序列の下位に位置づける機能をもつという問題が浮き彫りにされたのである（丸山, 2016; 丸山, 2018）。

この様に、ノンフォーマル教育は、途上国では学校教育制度の不備を補完するものとして、先進国では不平等を拡大する近代学校教育制度の代替として議論され、その議論は1980年代にピークを迎えた（丸山, 2018, p.202）。またその過程において、教育が制度化された学校教育に限られず、状況やニーズによって柔軟に展開できるとする認識が広がっていった。

他方で、1980年代に入ると、世界銀行など国際援助機関による各種文書では「ノンフォーマル教育」という表現を用いなくなる。これは構造調整政策の展開によって教育開発投資が鈍化するなかで、様々なNGOが思い思いの教育を実践し、その多様性や柔軟性の強みを主張するばかりであったノンフォーマル教育は、統一されたODAの枠組みで捉えることができず、その成果を評価することが困難であったからである。さらに、ノンフォーマル教育は、教員免許を持たない教員や曖昧なカリキュラム、児童生徒のまばらな定着率などによって「二流の教育」ともみなされた（丸山, 2016, p.72-73）。

2-3 ノンフォーマル教育のフォーマル化

1990年代に入ると、教育は基本的人権であり、教育自体が開発の目的になりうるという点が再認識され、「万人のための教育（EFA）」アプローチに基づき、教育の量的拡大が目指されるようになった。学校教育とノンフォーマル教育がEFAという共通目標に向けて同等の重みをもつ

ようになったのである（村田，2005，p.153）。2000年には「世界教育フォーラム」が開催され、EFAの数値目標について総括がおこなわれたが、達成には程遠い現状が確認され、改めて2015年を目処とした目標が立て直された⁽²⁾。また、2003年には「国連識字の10年」が設定され「すべての人に識字を」を目標に、識字教育・ノンフォーマル教育の取り組みを強化することが採択され、2005年には「国連持続可能な開発のための教育の10年」においてもノンフォーマル教育の位置づけが認められるなど（丸山，2016，p.75；村田，2005，p.154）、「ノンフォーマル教育」という用語が再び国際機関やドナー国の文書で使用されるようになる。しかしながら、国際機関や途上国にとっては学校への通学が何より重要であり、ノンフォーマル教育には学校教育の不足分を補完する役割を期待するに留まっていた。一方で、途上国の現場では、NGOやコミュニティが実施する様々な教育であっても、政府の認可のもとで学校教育と同等であることを示す修了証を提供し、上位の学校に進学することを保障する制度（イクイバレンシー制度）を採用している国も一部ではあるが存在する。（丸山，2018，p.203）。後にみるように、インドネシアは2000年代にはノンフォーマル教育を学校教育と同等のものとして保証することが定着しており、先進事例として評価されている。（大橋，2005，p.70）。このようにノンフォーマル教育は就学率を上昇させるツールとして見なされるようになり、国際的な教育目標に組み込まれるようになった。

2015年の「持続可能な開発目標（SDGs）」は、それまでの「ミレニアム開発目標（MDGs）」を引き継ぎつつさらに拡大し、先進国・途上国関係なく持続可能な社会を構築することを目標に国際的に合意したものである。教育分野は目標4として「すべての人にインクルーシブかつ公平で質の高い教育を保障し、生涯学習の機会を促進する」が掲げられ、当然ながらノンフォーマル教育も対象としている。同時に、保健衛生、環境、ジェンダー、人権、平和など他分野においても、人材育成、能力開発・構築、技術向上、エンパワーメントなど多様な学習ニーズが含まれており、これらのニーズに応えるものとしても、ノンフォーマル教育が位置づけられるなど（丸山，2018，p.203）その役割期待が拡大している。

3 インドネシアにおけるノンフォーマル教育

3-1 成り立ちとその概要

こうした1970年代におけるノンフォーマル教育への関心の高まり、1990年代におけるノンフォーマル教育のフォーマル化という国際的な潮流の中で、インドネシアでは、1945年の独立後という比較的早い時期から、国家による主導的なノンフォーマル教育政策が推し進められてきた。

オランダ植民地期・日本軍政期を経て1945年に独立を果たしたインドネシアでは、それを契機として一般民衆を対象とした教育の普及が目指されることとなった。無論、独立以前のインドネシアにおいて「教育の場」が皆無であったわけではない。植民地期以前から、家庭やコミュニ

ティが組織的に行っていたイスラム学習（Pengajian）や農村部を中心に発展したイスラム寄宿塾（Pesantren）などで伝統的な宗教教育が行われてきた（中田，2000）。また、オランダ植民地期においても、20世紀に入ると植民地政庁の手によって近代的な学校教育制度が導入され、オランダ人子弟やインドネシア人上流階級の子弟に対するオランダ語を用いた学校、マレー語を用いて読書算を教える3年間課程の村落学校（Sekolah Desa；Volks School）などが設置された（利光，1994）。こうした近代的な学校教育制度の導入は、日本軍政期でも引き続き行われ、初等教育から高等教育に至る全段階においてはじめてインドネシア語による教育が行われるなど進展をみせた（Jalal & Musthafa, 2001）。また民間においても、1911年に設立され、従来のイスラム教育に西洋式の普通教育を導入したムハマディヤ（Muhammadiyah）や、1922年に民族主義的教育活動を目的としてジャワ人貴族が設立したタマン・シスワ（Taman Siswa）が、インドネシア各地に私立学校を開校していった⁽³⁾。しかし、独立以前に、これらの近代的な学校に通うことができたのは全人口の3%にも満たず、独立時には国民の92%が非識字者であった（Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan, 2016, p.1）。

そこでインドネシアの初代大統領となったスカルノとその政権は、1954年に6歳に達した児童に6年間の初等教育を義務付ける法令を制定し、公教育システムの整備を行うとともに（高澤，2014, p.167）、成人非識字者の削減にも力を入れた。1946年に、教育省地域教育課にABCコース（Kursus ABC）という名称の成人非識字者撲滅プログラムを立ち上げ、独立戦争が終結した1949年からは地域教育局を担当部署として成人非識字者の削減に取り組んだ。その結果、1964年には、13-45歳の全国民が住所や名前などの短い文章であれば読み書きができるようになったとされる⁽⁴⁾（Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan, 2016, p.2）。しかし、スカルノ政権下のインドネシア社会では政治的混乱と経済的停滞が続いたため、獲得した読み書き能力を伸ばしていく機会は非常に限定的であり、多くの人々が次第に文字を忘れていった（Soemardjan & Breazeale, 1993 中村監訳 2000, p.90）。また義務化された初等教育においても教員不足が深刻化し、半数近くの学校で地域住民がボランティア教員をつとめる有り様であった（Djojonegoro, 1996；高澤，2014）。

こうした教育政策の停滞は、1968年に成立したスハルト政権の手で解消に向かう。スカルノ時代の「改革」に変えて「開発」を国策の旗印に掲げたスハルト政権では、権威主義的開発国家の構築に資するものとして教育が捉えられ、その普及・拡大が図られた。まず初等教育においては、1973年の大統領令により小学校建設が推進され、第2次5カ年計画（1974/75～1978/79）・第3次5カ年計画（1979/80～1983/84）期に13万6000校が建設された⁽⁵⁾。その結果、大統領令前には64%に満たなかった総就学率は1983/84年度に100%近くまで上昇し（牟田，1987）、続けて1994年には前期中等教育も無償・義務教育化されることとなった。

このように、30年間にわたるスハルト政権下（1968～1998）で、インドネシアの学校教育を中心としたフォーマル教育は、留年・中退率の高さや教員の欠勤、農村部・へき地における教員

不足、教科書配布の未達成など「質」に関する多くの課題（平川，2001）を抱えながらも、「量」の拡大を果たした。

一方、スハルト政権はノンフォーマル教育にも目を向け、1975年の教育文化省の再編によって新たに誕生した学校外・青年・スポーツ教育振興総局（Direktorat Jenderal Pendidikan Luar Sekolah Pemuda dan Olahraga）の管轄にある地域社会教育局（Direktorat Pendidikan Masyarakat）を担当部署とし、ノンフォーマル教育の開発と実施に取り組んだ。世界銀行の融資を受けた第一次ノンフォーマル教育プロジェクト（1978～1983）は、国内の5州で行われ、約500万人が参加した（黒柳，2001）。プロジェクトは地域社会教育局から派遣された大卒・大学生ボランティアや地域の有志たちによって担われ、基礎的な読書算を教えるパッケージ A（Paket A）、前期中等教育に該当するパッケージ B、後期中等教育に該当するパッケージ C の3コースが、同省によって編集された冊子に基づきグループ教育の形式をとって進められた。続く第2次ノンフォーマル教育プロジェクト（1984～1989）は国内17州で行われ、第1次で試験的に行われた職業訓練プログラムについても、第2次では、パッケージ A の中で新たな職業技術の紹介が行われるとともに、パッケージ B・C の中で織物・縫製・大工・自動車修理といった技術訓練が行われた（Soemardjan & Breazeale, 1993 中村監訳 2000, p.90-99）。続く第3次ノンフォーマル教育プロジェクト（1992～1998）では、パッケージ A-C のさらなる推進と、評価や管理面の改善が目指された。

こうしたフォーマル教育の拡大とノンフォーマル教育プロジェクトの推進によって、スハルト政権が終焉を迎えた1998年には、インドネシアの成人識字率は84.80%まで上昇した（国際協力銀行，2001）。ただし、同政権下において行われていたノンフォーマル教育は、先述したノンフォーマル教育プロジェクトだけに限られていたわけではない。スハルト政権下では、開発への住民参加の媒体となることを期待された官製住民組織が次々と作られていった。内務省管轄の婦人会（PKK）や保険省管轄の母子保健グループ（Posyandu）、情報省管轄の視聴読者グループ（Kelompok Pembaca），農業省管轄の農民グループ（Kelompok Tani）、社会省管轄の青年団（Karang Taruna）などがその代表例である。こうした住民組織の多くが、その効果や妥当性という課題はあるにせよ、住民が新たに情報・技術・知識を学ぶという意味での「ノンフォーマル教育」の場ともなっていた⁽⁶⁾。また、説教師による講話や住民によるクルアーン・キタブの学習会などのイスラム学習（Pengajian）や、地域の若者を中心に組織されるルマジャ・マスジット（Remaja Masjid）などの宗教活動の場も引き続き、「ノンフォーマル教育」の場として機能し続けていた（服部，2007, p.313）。

このように、インドネシアでは独立とともにフォーマル教育の普及が目指され、「開発」を国策の旗印としたスハルト政権下において、初等教育を中心にその量的拡大が果たされてきた。そうした過程において、ノンフォーマル教育においても、学齢期にフォーマル教育を受けることができなかった層を対象とした識字教育や職業訓練が政府主導で大規模に進められるとともに、村々では「開発」への住民参加を目的として設立された官製住民組織の手による「ノンフォーマ

ル教育」が実施された。無論、独立前から続くイスラム学習などの宗教活動も引き続き積極的な役割を果たしたが、インドネシアにおけるノンフォーマル教育の展開を考えると、政府が担ってきた役割は無視しえないものがあると言える。

3-2 理念としての PKBM

本稿で取り上げる PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat: 地域住民学習活動センター) は、こうした「開発」を推進してきたスハルト政権が崩壊した 1998 年に、教育文化省地域社会教育局 (Direktorat Pendidikan Masyarakat) によって新たに設立された組織である (Agung, 2007)。

1997 年に発生したアジア通貨危機によって、インドネシアでは通貨ルピアの暴落と資本の急激な流出が発生し、好調だったインドネシア経済は深刻な打撃を受けた。1998 年初頭にバリ州で行われた地域社会教育局の部長会議では、インドネシア経済の悪化・混乱を受けて、地域社会教育の合理化を図ることが合意され、そのための施策として PKBM の設立が打ち出された。具体的には、地域に散在する教育備品・施設を PKBM に集約し、これまで個別に行われてきた同局の各プログラムを PKBM にて一括して行うことが定められた。また、PKBM の設立に当たっては、十分に活用されていない既存の施設を再利用することも併せて合意された。(Direktorat Pendidikan Masyarakat, 2008; UNESCO Bangkok, 2011)。このように、設立当初の PKBM には、政府の財政難に伴うノンフォーマル教育の合理化という点が強く期待されていた。

しかし、スハルトの中央集権の権威主義体制が崩壊し、その反動として民主化・地方分権化が希求される中で、2003 年に「国家教育制度に関するインドネシア共和国法 2003 年第 20 号 (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa) (以下、国家教育制度法)」が成立し、地域の多様性と自律性にもとづく教育が奨励されるようになると (服部, 2007, p.318-321)、PKBM についても、地域社会の主体性が強調されていく。

同法第 55 条では「地域社会は、フォーマル教育・ノンフォーマル教育のいずれにおいても、宗教的特徴・社会環境・文化に応じて、地域社会を基盤とする教育を実施する権利を持つ」ことが明記されている。PKBM もこうした権利を担保する組織として捉えられ、教育文化省フォーマル・ノンフォーマル乳幼児教育総局の地域社会教育推進局 (Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal dan Informal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan) が作成した「PKBM の基準と実施手順 (Standar dan Prosedur Penyelenggaraan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM))」にも、地域住民の・地域住民による・地域住民のための (Dari Masyarakat/Oleh Masyarakat/Untuk Masyarakat) 組織として PKBM が記されている (Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat, 2012, pp.4)。同手引書には、PKBM の参加者として地域外の個人・団体も想定されているが、それはあくまでも教員や生徒、協力者としての参加であり、プログラムの企画・実施・改善と施設の管理に全面的な責任を負う運営者

(Penyelenggara) は、地域住民の代表組織が担うとされている (Ibid., pp.6-7)。

ここで述べられている運営者とは、1) 地域の有志・法人による PKBM 設立計画の策定、2) 行政等が主催する住民説明会の開催、3) 地域の有力者・関係者による合議、という 3 段階を経てメンバーが選出されるコミュニティ審議会 (Badan Musyawarah Komunitas) のことを指し、同審議会が、実際の業務を取り仕切る会長・秘書・会計係などの管理者 (Pengelola) を選定する。同手引書の中に「管理者は地域住民から選ばなければならない」とする文言は確認できないが、PKBM の発展度合いを測る項目の一つとして、運営・管理への住民参加が、地域社会に与えるインパクト・プログラムの品質・持続可能性と併せて挙げられていることを踏まえると (Ibid., pp.8-9)、同手引書は地域住民の中から管理者が選出されることを理想としていると言える。

このように、民主化・地方分権化というインドネシア社会の変化に伴い、当初想定されていた中央政府によるノンフォーマル教育政策の合理化から、地域社会を実施主体としたノンフォーマル教育の確立へと PKBM に期待される役割は変化してきている。

一方で、こうした中央政府から地域社会への実施主体の移行は、PKBM という組織が政府から完全に独立した組織であるということを意味するわけではない。先述した国家教育制度法の第 62 条では「フォーマル教育・ノンフォーマル教育のいずれの教育機関も政府、または地方政府からの許認可を受けなければならない」とされている。このため、先述した手引書にも、PKBM には独自に運営費を獲得することが求められ、財政的な独立が謳われているが (Ibid., pp.9, 25-26)、その許認可権は地方自治体にあることが示されている。コミュニティ審議会によって選出された PKBM の管理者は、必要書類をそろえて県／市 (kabupaten/Kota) の教育局へ PKBM 設立の申請をし、同局より運営許可証の発行を受けることが義務付けられている。また、許可証の交付を受けた後も、同局が地域社会の利益を害する利用や国家に損失を与えるような逸脱・不正利用があったと判断した場合は、運営許可の取り消しを行うことができるとされている (Ibid., pp.18-21)。

このように、PKBM は、許認可制という一定程度の規制を政府から受けつつも、原則的には地域主権を理念とし、「地域住民の地域住民による地域住民のための」組織としてノンフォーマル教育の民主化・分権化を推進することが求められている組織であると言える。

3-3 PKBM の現状とその課題

しかし、実際には、地域住民に限らない多様なアクターが PKBM の設立・運営に携わっている。2018 年時点で、インドネシア国内には 10,947 の PKBM があり、一部、国や州政府が運営する PKBM も存在するが、その大多数と言える 10,858 は民間が運営する PKBM である (Pusat Data Dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, 2018)。この民間運営とされる施設には、先述したような地域の住民組織が運営する PKBM も含まれるが、他にも宗教団体や企業、NGO など地域

外の組織・団体が設立した施設も含まれており、PKBM の運営における住民参加の深度にも大きな幅がある（増田，2009）。また近年は、独自の理念に基づいた教育を行うオルタナティブスクール（桜井，2010）や、自宅での勉強を中心としたホームスクーリング（Suyatno & Saputro, 2017）などが PKBM の認可を取得する例もみられる。これは、国際機関等で「イクイバレンシー・プログラム（Equivalency programme）」として認識されているものであり、PKBM の認可を受け、既存の教育をパケット A/B/C として位置づけることにより、教育手法・内容を保ちつつ、受講生たちが小学校卒業・中学校卒業といった「正式な」修了証明書を取得できるようにしようとする狙いがある⁽⁷⁾。教育文化省の同等教育・成人教育局局長も、PKBM で学ぶ 60 万人近くの受講生たちの半数以上が学齢期の子どもであることを踏まえたうえで、PKBM は「今や、単なる学校教育の代替や補完・強化ではなく、むしろ人々にとっての一つの選択肢になっている」との認識を示している（TRIBUNnews, 2018 a）。

実際の許認可権を持つ県／市の教育局も、先述した PKBM の理念は保持しつつ、実際の設立・運営に関しては「ノンフォーマル教育機関の設立に関する教育文化省大臣規則 2013 年第 81 号（Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2013 tentang Pendirian Satuan Pendidikan Nonformal dengan Rahmat Tuhan yang Masa Esa）」を適用し、技能・職業訓練施設（LKP）などの他のノンフォーマル教育施設と同様、個人・組織・法人による設立を認めている。また地域社会の関与についても、同大臣規則第 5 条の中で必須とされている村長／区長（Kepala Desa/ Lurah）作成の所在証明書の提出に加え、隣組（RT）・町内会（RW）・区／村からの活動許可書があれば設立を認めており⁽⁸⁾（TRIBUNnews, 2015）、先掲した手引書の中で、教育文化省が求めていた「コミュニティ審議会」の設立は必須としていない。

また、実施されるプログラムの内容についても、同手引書では、地域社会の特性やニーズに合わせたプログラムの企画・実施を求めており、教育分野（識字教育やパケット A・B・C などの同等教育、保育／幼児教育、プレイグループ、託児所、各種研修、女性教育、子育て教室、市民図書室など）・経済事業分野（新規事業・コミュニティビジネスの開発、マーケティング・品質管理能力の向上など）、コミュニティキャパシティーエンパワーメント分野（コミュニティインフラの整備やリーダー向けの研修、地域特有の言語・文化の再発見など）の 3 分野から、最低 3 つ以上のプログラムを行うことを必須としているが（Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat, 2012, p.27-32）、実際には、パケット A・パケット B・パケット C それぞれが 1 つのプログラムとして認められるため、学校教育の中途退学者や経済的理由で進学できなかった住民のための同等教育プログラムを中心とする PKBM が多く（ギラン，2015）、同等教育以外の教育系プログラムや経済事業分野・コミュニティキャパシティーエンパワーメント分野のプログラムを実施する PKBM は少ない。

一方で PKBM は、「地域住民の地域住民による地域住民のための」組織という理念に従い、独自資金による財政的独立が求められているが、そのための試みは必ずしも成功していない（UN-

ESCO, 2011)。そのため、教員に対し1か月10ドル以下の給与しか支払うことができず、能力や知識のある教員の雇用につながらない（UNESCO Bangkok, 2008）、受講生から受講料を徴収せざるを得ず、貧困層の学生の参加が妨げられる⁽⁹⁾（スルヤディムリア, 2015）などの課題が生じている。こうした PKBM の資金不足という課題については、2017年に教育文化省が各 PKBM へ教育運用支援金（Bantuan Operasional Pendidikan）を支出するなどの対策に乗り出したが、同支援金が今後も継続されるかどうかは不透明な状況にある（Harian National, 2018；Republika Online, 2018）。

このように PKBM は、設立当初こそ、政府主導のノンフォーマル教育施設として存在していたが、ポスト・スハルト期における民主化・地方分権化という流れの中で、その立ち位置を大きく変化させてきた。そして、現在は地域主権を理念として掲げつつ、実際は、民主化によって生じた多様な教育アクターによる多様な教育を、政府の教育政策の中に包摂する一つの手段として機能していると言える。一方で、民主化・地方分権化は政府からの財政的独立をも PKBM に求めたが、その試みは成功しているとは言えず、慢性的な資金不足が指摘されている。

4 事例研究－廃棄物最終処分場周辺の PKBM

4-1 ブカシ市の廃棄物最終処分場と周辺社会

次に、こうしたポスト・スハルト期に誕生した PKBM の事例として、首都ジャカルタの近郊にあるブカシ市バンタルグバン郡（Kecamatan Bantar Gebang）の PKBM バトゥ⁽¹⁰⁾を取り上げる。同 PKBM があるバンタルグバン郡には、バンタルグバン廃棄物最終処分場（TPA Bantar Gebang：総面積約110ヘクタール）とスムルバトゥ廃棄物最終処分場（TPA Sumur Batu：総面積約10ヘクタール）の2つの廃棄物処分場が隣接して設置されている（佐々木, 2015, p.35）。スムルバトゥ廃棄物最終処分場はブカシ市で発生する廃棄物の処分場である。他方、バンタルグバン廃棄物最終処分場はジャカルタ首都特別州がブカシ市から借り受けて1989年に操業を開始し、ジャカルタの廃棄物が全て回収されている。設置当初は公営であったが、その後民営と公営を繰り返し、2016年以降は再び公営（ジャカルタ首都特別州環境局）となっている⁽¹¹⁾（佐々木, 2015, p.30；DINAS LINGKUNGAN HIDUP, 2018）。スムルバトゥ廃棄物最終処分場の処理はオープンダンピング方式で、バンタルグバン廃棄物最終処分場のそれも堆肥化施設やメタンガス回収発電施設が稼働するものの、オープンダンピングが実状である（中地・藤本, 2013, p.118）。バンタルグバン廃棄物最終処分場における主たる廃棄物は、有機性廃棄物（39%）、プラスチック性廃棄物（33%）である（DINAS LINGKUNGAN HIDUP, 2018）。以上のような状況の中で両処分場の周辺には、有価物の収集活動をおこなうスカベンジャー（ウェイストピッカー）が生活するスラム街が形成されている。

両処分場はスムルバトゥ村（Sumur Batu）、チキウル村（Cikiwul）、チクティン・ウディック

村（Ciketing Udik）、セラン村（Serang）から形成されており（佐々木、2015, p.35）、同処分場の周囲には、1534 世帯（Ibid., p.35）・約 6000 人のスカベンジャーが暮らしている（図 2）。

佐々木は、ジャカルタ市の都市廃棄物処理の問題を、1) 技術的な問題、2) 制度的な問題、3) 財政的な問題、4) 政治的な問題、5) 社会経済的な問題、6) 環境問題の 6 つに区分しているが、スカベンジャーの社会はすべての問題に関わっており、特に、1) 技術的な問題、および 5) 社会経済的な問題に大きく関係している。廃棄物処理の技術については、現状ではバンタルグバン廃棄物最終処分場とスカベンジャー社会に依存せざるを得ず、5) の社会経済的な問題ではスカベンジャーは廃棄物処理場で有価物を収集・リサイクルすることで収入を得ている労働者であるため、「資源循環システム（中地・藤本 2013, p.120）」の一部を形成している。そのため、仮にスカベンジャーに依存している状況を変更する場合、数千人規模の失業者が発生することが予想される（Ibid., p.30-31）。

バンタルグバンのスカベンジャー世帯にはブカシ市出身の世帯も存在するものの、多くがブカシ市外の出身世帯によって構成されている。また、バンタルグバンに居住するものの、故郷に家族の一部を残したり年齢に応じて家族の一部が故郷に戻ったりする者も多く、スカベンジャーは



図 2 廃棄物最終処分場で働くスカベンジャー
（2018 年 3 月 8 日 筆者撮影⁽¹³⁾）

収入を得るための「出稼ぎ」状態にあるといえる。

スカベンジャー世帯では、子どもも労働者として有価物の収集に従事している。佐々木の現地調査によると、小学6年生の学齢期における男子児童の50%が通学しておらず、同じ学齢期の男子児童の30%、中学3年生の学齢期の70%がスカベンジングに従事している。(Ibid., p.89-90)。また、スカベンジャー世帯の多くが、日本の「住民票」にあたる「家族カード (Kartu Keluarga)」をバンタルグバン郡に変更していない⁽¹²⁾。これにより、子どもが公立学校に通学することができないという事態も生じている。

4-2 「ゴミ山」と PKBM

(1) 成り立ちと PKBM 化

PKBM バトゥは篤志家のディニ氏によって設立された施設である。ディニ氏は1970年東ジャワ州生まれの女性であり、経営学の修士号を持つムスリマである。結婚後は母親として二人の息子を育てる一方で、貧困家庭への援助に積極的であった父の影響を受け、自らも積極的に社会貢献活動に取り組んできた。2007年に夫の転勤によって西ジャワ州プカシ市に移り住んだディニ氏は、同年1月に偶然スカベンジャーたちの小屋が立ち並ぶ地域を通りがかり、ゴミ山で遊ぶ子供たちの姿を見て「何かしなければならぬ」という強い使命感を感じたという。そこで、夫の許可を得て1月中旬に再度同地域を訪問し、一人の母親・一人のムスリマとして、ゴミ山で暮らす子供たちも他の子どもたちと同様に教育を受ける権利があることを示す、そのための場所を作り出すことを決意した。

ディニ氏の同地域における活動は4期に分けられる。まずは活動を開始した2007年1月から2008年12月までの第1期である。この時期の活動場所は、スカベンジャーたちが暮らすバラック小屋の中にある簡素な礼拝所であった。ディニ氏は、毎週月曜日から木曜日に60人ほどの幼児を対象とした就学前教育を行い、簡単なゲームや課題、初歩的なイスラム教育を行うとともに、日曜日には母親たちを招き、イスラム教の講話会や勉強会、子供の成長に関する講習会を実施した。こうした活動の資金は、すべて夫からの援助で賄っていたとのことである。

しかし、こうした活動に対して「礼拝所を個人的な目的のために占拠している」「子供たちを搾取・支配しようとしているのではないか」などと非難する住民もおり、また同礼拝所は低地にあるため、雨が續くとゴミ山から流れ出た汚水が礼拝所に流れ込み、うじ虫や泥が入り込むなど問題点も多かったため、ディニ氏は2008年12月に活動場所を移転している。

新たな活動場所は、以前使用していた礼拝所から50mの場所に位置し、ディニ氏はその場所に自己資金を投じて簡易校舎を建設した。この簡易校舎で活動していた2008年12月から2009年5月までが第2期に当たる。簡易校舎は100㎡の広さであり、竹材と使用済みのトタンを再利用して建設したものであった。椅子やトイレもなく、電気も使用できないなど問題も多かったが、移転前と比較すれば教育環境は改善された。この新たな簡易校舎で、ディニ氏は趣旨に賛同

してくれた二人の知人と共に、就学前教育・母親への勉強会・講習会を継続するとともに、新たに初等教育の未就学者に対しても教育的働きかけを開始した。こうした初等教育へ対象の拡大は、参加を希望する児童の大幅な増加につながり、100 m²の簡易校舎では対応しきれなくなったディニ氏は、2009年5月に再度、校舎の移転を行う。

第3期は、新校舎を使用した2009年5月から2012年3月に当たる。新校舎は、500 m²の広さを持ち、木材と再利用したトタンを用いて建設された。以前の簡易校舎にはなかった生徒用の椅子も用意され、教員も10名まで増員するなど、設備・人材の両面で改善が図られた。

また運営面においても、これまでのディニ氏による個人的活動という体制を改め、2009年5月23日に新たにウミ財団（Yayasan Umi）を設立し、組織として学校を運営していく体制を整えた。財団の監督者にはディニ氏の夫が就任し、ディニ氏は財団の代表の座に就いた。また財団の副代表や会計役にもディニ氏と親交がある宗教指導者や企業幹部が就任しており、実質的にはディニ氏を中心となった運営体制であることに変わりない。しかしこうした組織としての運営体制を整えることにより、政府からPKBMとしての認証を受けることが可能となった。ディニ氏はPKBMの認証を目指した理由として「国家教育省からPKBMとして正式な認可を受けておけば、子どもたちが進学や転校を希望した際に、この学校で発行した卒業証明書が国家に認められた正式なものとして他校に受け入れられる」と述べ、同校の合法性の確立を最大の理由として挙げている。こうしたウミ財団による申請は1年後の2010年5月に認められ、これ以降、同校は国家教育省に正式に認可された「PKBM バトゥ」⁽¹⁴⁾として教育事業を展開していく。その際、これまで行ってきた初等教育の未就学者に対する活動を先述したパッケージ A として再編することにより、活動内容には極力変更が生じないように努力したという。

最後の第4期は、2012年4月から現在に至る時期である。2009年に建造した校舎も年月を経るにつれてシロアリ被害による劣化や雨漏りが進み、その維持が困難となった。そこで、ゴミ山に隣接した場所に教室や職員室、運動場、礼拝所を兼ねた講堂を備えた「本物の学校⁽¹⁴⁾」を建設すべく、財団として寄付を募った。幸い、国営電力会社の喜捨募集团体や国内大手銀行のCSR部門から大口の寄付を受けることができ、2012年4月、6つの教室と職員室、大小一つずつの講堂、運動場、トイレを完備した「本物の学校」としてPKBM バトゥは再スタートを切った（図3）。また、実施プログラムについても、パッケージ A を卒業する生徒たちが現れ始めたことに伴い、前期中等教育に当たるパッケージ B、後期中等教育に当たるパッケージ C を順次開講するなど、その対象層を拡大させていった。

(2) 現状と課題

2018年7月現在、PKBM バトゥにはパッケージ A に113名、パッケージ B に63名、パッケージ C に29名が在籍しており、総生徒数は205名である。（表1）。また、これ以外に就学前児童を対象とした幼児教育を実施している。



図3 PKBM バトゥの学校施設
(2017年9月1日 筆者撮影)

生徒の74%はピックアップの子弟であり(表2)、受講生自身もピックアップとして深夜や早朝に働いている場合が多い。そのため、日中に行われる授業との両立は簡単なことではない。加えて、両親の帰省やボス都合によるゴミ山内での転居⁽¹⁵⁾によって長期間 PKBM を休まざるをえない事態も度々生じており、在籍していた生徒が「突然いなくなって、また突然やってくる⁽¹⁶⁾」ことは日常茶飯事である。そのため、生徒の学習は遅れがちであり、全生徒の4割近くが適切な就学年齢よりも遅れた学年に在籍している。

205名の生徒を抱える PKBM バトゥでは、ウミ財団の関係者と同校教員が役割を分担して対応に当たっている。PKBM バトゥを所有するウミ財団は、現在も設立当初と同じ体制・メンバーで運営しているが、近年、ディニ氏夫妻が、夫の仕事の都合により生活の拠点をフランス・パリに置いているため、同校に対する直接的なサポートは残りの2名の幹部が行っている。一人は、財団の副代表を務める56歳の女性である。同氏はウミ氏の友人であり、イスラム教師として PKBM バトゥでも教鞭をとっているため、日常的に同校へ来校している。同じくウミ氏の友人であったことから財団の財務責任者を務めることになった企業幹部の51歳男性は、仕事の都合もあり日常的な来校は難しいため、週末や来客がある際などに同校を訪れることが多い。

表1 PKBM バトウの生徒数

パケット	学年	男	女	計	女子比率
パケット A	1	14	11	25	44%
	2	12	11	23	48%
	3	8	11	19	58%
	4	9	5	14	36%
	5	5	14	19	74%
	6	6	7	13	54%
	小計	54	59	113	52%
パケット B	7	10	14	24	58%
	8	11	11	22	50%
	9	4	13	17	76%
	小計	25	38	63	60%
パケット C	10	4	14	18	78%
	11	6	4	10	40%
	12	1	0	1	0%
	小計	11	18	29	62%
パケット A～C	総計	90	115	205	56%

(出典：PKBM バトウの生徒名簿を基に筆者作成)

 表2 PKBM バトウ生徒の父親の職業⁽¹⁷⁾

父親の職業	人数	割合
ピックアップ	151	74%
日雇い労働者	30	15%
自営業	8	4%
その他	7	3%
不明	9	4%
合計	205	100%

(出典：PKBM バトウの生徒名簿を基に筆者作成)

一方、生徒への日常的な指導に当たる教員は9名が勤務している。しかし、財団から支払われる教員給与は月給80万ルピアほどで非常に低額である⁽¹⁸⁾。そのため、校長を含め4名の男性教員全員が塾などの他所でも授業を担当し収入を得ている。一方、5名の女性教員はPKBM バトウでのみで勤務している者が大半であるが、その背景には、夫の収入があるため同校からの給与が低くても問題ない、子育てが忙しい、小学校教員の資格要件である専門分野の学士号を持っておらず他校で教えることができない、などの理由がある⁽¹⁹⁾。

表3は財団代表であるディニ氏が示した財団と教員間の役割分担である。設立時の「方針決定」を除けば、財団が担う日常的な役割は教員への給与支払いに関する「財務運営」、支援・寄付集めを主とする「広報」に限られる。カリキュラムの決定や生徒の募集、保護者や地域住民、行政への対応・折衝など、PKBM バトウで日常的に発生する業務の多くは校長を中心とした教員が担当している。

しかし、こうした管理運営体制には課題もある。PKBM バトウは、「ゴミ山」「子供たち」という注目を集めやすい特徴を持つことに加え、富裕層や国内外の大企業が集まる首都ジャカルタから車で1時間という立地環境もあり、これまでも多数の援助を受けてきた。先述した通り、学校の建設に当たっても、国営電力会社の喜捨募集团体や国内大手銀行のCSR部門から多額の援助を受けているが、PKBM バトウへの援助はこうした学校建設への補助だけにとどまらない。表4は、同校のSNSや各団体・個人のホームページなどを参照し、2016年にPKBM バトウが外部者から受けた援助についてまとめたものである。確認できるだけでも1年間に19の団体・

表3 財団と教員の役割分担

業務項目	財団／教員	主要な担当者
方針決定	財団	財団代表
カリキュラム決定	教員	校長
財務運営	財団	財団財務責任者
教員採用	教員	校長（財団代表の指示）
受講生の募集／対応	教員	校長
保護者対応	教員	校長（財団幹部の協力）
周辺住民への対応	教員	校長（財団による補助）
県教育局などの行政対応	教員	校長
広報（援助団体との交渉を含む）	財団	財団代表

（出典：ディニ氏への質問票調査より筆者作成）

個人から援助が行われ、その内容も、金銭や物品の提供から、語学レッスン・文章作成ワークショップ・サッカー教室・金融リテラシー講座などの課外活動まで幅広い。特に、国民の大多数をイスラム教徒が占めるインドネシアにあって、慈善活動が特に盛んになる断食月には同校への援助も集中する傾向にあり、2016年の断食月（Ramadhan）であった6月6日～7月5日には7つもの援助活動が行われている。また、表4で記した援助は単発的なものであるが、定期的な援助としては、ディニ氏を通じて同校の存在を知った2名のインドネシア人が、自身の日本語能力を活かした日本語学習会を毎週土曜日に希望する子供たちに対して行っている。

こうした援助はすべて財団幹部やその友人たちによって誘致されたものであり、彼らは自身の交友関係を活かして外国人や国内富裕層、国内外の企業・団体にPKBMバトゥを紹介し、寄付・活動を促してきた。しかし、先述した通り、財団幹部は1名を除いてPKBMバトゥには常在していない。そのため、援助者への実際の対応は、幹部からの連絡を受けた教員が行うことになるが、彼らにとってこうした援助は手放しに歓迎できるものではない。なぜなら、決して高くない給与で雇用されている同校の教員にとって、幹部からの突然の連絡によって実施されるこうした援助への対応は、勤務時間の延長を余儀なくされ、他校での授業や家庭における子守り・子育てなどに支障をきたすからである。また、教員らは同校の教育活動において「イスラム教に関する知識の習得・実践」「小学校・中学校の卒業資格の取得」「手に職をつける（ピックアップ以外の職に就く）」という点を重視している⁽²⁰⁾。この点は、財団が掲げる同校のビジョン・ミッション⁽²¹⁾やディニ氏の考え方とも相違はない。しかし、援助活動は時に「子供たちがこれらの活動に参加することによって、小学校・中学校の卒業資格取得に向けた学習時間が削られる」「子供たちが日本語の歌を覚えることを優先しコーランの暗唱が疎かになる可能性がある」「外国人から多額の寄付を受け取っていると勘違いされ、ピックアップ世帯ではない周辺の住民たちから妬まれる」などの不満を教員の間に生じさせている⁽²²⁾。こうした問題は、援助団体との交渉を担う財団側と実際に受講生への教育、援助者・周辺住民への対応を担う教員の間で、個別に行われる援助をいかに同校の教育に位置づけるのか、学習時間の減少や住民からの妬みなどその

表4 PKBM バトゥに対する援助（2016年）

日付	援助者	概要
1月6日	個人（ジャカルタ在住外国人）	日本語レッスンを実施。
1月17日	ブカシ市インスタグラム同好会	1周年記念パーティを同校で開催。 子どもたちには昼食・通学用カバンを支給。
2月4日	個人（作家・外国人旅行者）	インドネシア人作家による講演。 友人のオランダ人が語学レッスンを実施。
2月8日	個人（外国人大学生）	ジャカルタの日系企業でインターンシップ中の大学生が日本語レッスンを実施。
2月14日	個人（文筆家）	文筆家が文章作成のワークショップを4週連続で実施。
2月20日	個人（日本人旅行者）	インドネシアに短期滞在中の日本人旅行者が歯磨き教室や文化交流を行う。
3月12日	外国の大学生ボランティア団体	日本の大学生ボランティア団体が訪問。図画工作や映像作成などのワークショップを3日間実施。
3月4日	外資系情報システム企業国内支社	同校・子供たちに対する物品の寄付を実施。
6月10日	国有石油ガス関連会社の女性協会	体操服の贈呈。
6月12日	個人（外国人サッカー選手）	有名サッカー選手が主催するサッカー教室への招待。
6月13日	不明	イスラム学習を目的とする校内合宿の開催。
6月15日	外資系保険会社の国内代理店	物品の提供。
6月24日	ボゴール市の行政書士ら	子供たちやその保護者を対象とした劇の実施。
6月24日	イスラム系国内 NGO	クルアーン・アラビア語教材を各40冊寄贈。
6月26日	ブカシ市内の大規模モスクの青年団	青年団メンバーとのゲーム等を通じた交流。
8月29日	不明	同校教員とその家族の親睦会に対する金銭的補助。
10月14日	外資系情報システム企業国内支社	金銭の提供。
10月31日	国際 NGO	満10歳を迎えた子供たちに対する誕生日会の実施。 同校へは会場費の名目で金銭を提供。
11月27日	外資系銀行・国内中規模銀行	各教室の改修工事と子供たちに対する金融リテラシー講座を実施。また、子供たちに対し文房具等を贈呈。

（出典：PKBM バトゥの SNS 等より筆者作成⁽²³⁾）

負の影響をいかに軽減・解消するのかなどという点について十分にコミュニケーションがとれていないことに起因している。しかし教員側も、小学校教員の資格を持っていないことへの負い目に加え、専任教員でないこと、給与が低いことなどから、こうした問題に対して時間や労力を割いてまで根本的な解決をはかろうとはしていない。

5 考察

第3章で確認した通り、インドネシアにおけるノンフォーマル教育の展開において、政府は主要な役割を担ってきた。同国では、ノンフォーマル教育に対する世界的な注目が高まる1970年代以前から、スカルノ政権によって大規模なノンフォーマル教育プログラムが進められてきた。こうした取り組みは、同政権下の政治的混乱・経済停滞という時代背景もあり、その効果は限定的であったが、その後のスハルト政権下においても「開発」の名の下に引き続き推進され、フォーマル教育の量的拡大と相まって、国民の識字率向上などの成果を残してきた。先述したように、イスラム学習などの宗教活動や官製住民組織における活動などインドネシアにおけるノンフォーマル教育の場は幅広く、こうした活動が果たした役割は決して小さくない。しかし、第2章で整理したノンフォーマル教育の国際的な潮流と比較するとき、1990年の「万人のための教育」、2003年の「国連識字の10年」、2005年の「国連持続可能な開発のための教育の10年」と続くノンフォーマル教育のフォーマル化以前から、ノンフォーマル教育を国策として長期間・大規模に取り組んできたことは特筆すべきことであろう。

こうした国策としてのノンフォーマル教育も、1998年以降のポスト・スハルト期における民主化・分権化の流れに大きな影響を受けて変容していく。第4章で取り上げたPKBMも、当初はアジア通貨危機に伴う対策の一つとして誕生したが、地域の多様性と自律性に基づく教育を奨励する国家教育制度法が2003年に成立すると、PKBMも地域主権を理念として掲げ、地域社会によるノンフォーマル教育の企画・運営が目指されるようになった。一方で、その実態としては、民主化への移行後に活動領域が拡大した市民社会アクターによって行われる多様な教育を、国家の教育制度の中へ包摂する施設として機能している面が強い。

第5章で示したPKBMバトゥの事例も、個人の篤志家によるスカベンジャー子弟への教育活動が、教育内容を変更することなく国家教育システムに包括された事例であるが、一方でポスト・スハルト期におけるノンフォーマル教育の揺らぎを反映した事例でもある。

国策としてのノンフォーマル教育が地域主権を重視するものへと変容していく中で、その実施主体であるPKBMには政府からの財政的な独立も求められる。しかし、先述した通りその試みは成功しているとはいえ、PKBMバトゥでも低額な教員給与とそれに起因する問題が生じていた。こうした課題の解決・緩和について2つの方向性が考えられる。第一の方向性は、市民アクターとの協力である。同校は、一般市民や国内外のNGO・企業・宗教団体・学生団体などから様々な援助を受けていたが、こうした援助をマネジメントしていく点において課題があり、その可能性を十分に活かしきれていなかった。しかし、ポスト・スハルト期において、市民社会アクターがより自由度を増し積極的に活動する現状を踏まえるならば、インドネシアのノンフォーマル教育において、こうした市民社会アクターとの協力機会が増加していくことは想像に難

くない。こうした協力関係の機会を活用し、かつ効果的な協力関係へと深化させていくことでインフォーマル教育が抱える課題を緩和・解決していくことが期待される。

第二の方向性は政府との協力である。PKBM バトゥは大都市からアクセスしやすい立地であり、かつ「ゴミ山」「子供たち」という援助を得やすい特徴を有していたことも事実である。他の PKBM の中には、市民社会アクターとの協力が同校のようには期待できない施設もあり、その場合は、第3章で記述したような政府による支援の継続・拡大に期待せざるを得ない現状もある。その場合は、国家教育と多様化するノンフォーマル教育の整合性が問われることとなる。

このように、ポスト・スハルト期におけるノンフォーマル教育は、民主化・地方分権化の流れの中で、国といかなる距離を保つのか、その揺らぎの中にあると言える。

謝辞

本研究の一部は、科学研究費補助金（18H05739, 代表：間中光）（18K11868, 代表：藤山一郎）の助成を受けたものである。

註

- (1) 第Ⅰ象限は、公的な学校内で実施されるアクティブラーニングや課外活動など参加型学習などを指す。第Ⅲ象限は、塾や専門学校のように一斉授業形式が採用されているが単位化されていないもの、第Ⅳ象限が、ブッククラブや通過儀礼などの自主的な学習意図、または社会的な教育意図を伴う行為が含まれる（丸山 2016, p.74）。
- (2) 同じく 2000 年に合意された「ミレニアム開発目標（MDGs）」においても、目標 2 に初等教育の完全普及が設定され、途上国の教育開発の指針となった（丸山 2013, p.97）。
- (3) ムハマディヤやタマン・シスワが設立した私立学校は、ナショナリズム覚醒の場としても機能し、独立への機運を醸成した。タマン・シスワについては、土屋（1982）が詳しい。
- (4) ただし西イリアン地方（当時）を除く。
- (5) 2016/17 年度における教育文化省所管の小学校の総数が 14 万 8244 校（Statistik Pendidikan, 2018）であることを勘案すると、この時期にインドネシアの大半の小学校が建設されたことになる。
- (6) スハルト政権下の住民組織化について調査した島上宗子は、1980 年以降のジャワ農村において、開発への住民参加の媒体となることを期待された官製住民組織が乱立し、半ば組織化自体が目的化する「住民組織のインボリューション」とも呼ぶべき状況が生じていた点を指摘している（島上, 2001）。
- (7) 修了証明書を取得するためには、PKBM での学習に加えて、教育文化省が行う国家卒業試験に合格する必要がある。
- (8) ただしこうした処置には地域差がある。ジョグジャカルタ特別州バントゥール県の PKBM 関係者によれば、同県では、こうした 3 者から活動許可書の取得に加え、村役場や町内会、隣組などの村機関（Aparat Desa）の代表者 1 名を PKBM の顧問（Penasehat）とすることが求められている。（2018 年 12 月 11 日に筆者が行ったインタビュー調査より）
- (9) ジョコ・ウィドト大統領のイニシアチブによって、2014 年 12 月に「スマートインドネシアプログラム（Program Indonesia Pintar）」が教育文化省・社会省・宗教省によって開始された。このプログラムは、貧困層に対する教育機会の確保を目的としており、貧困証明書（Surat Keterangan Tidak Mampu）を持つ世帯の教育学齢期（7 歳～21 歳）の子どもに対して、教育費を直接援助するものである。本プログラムの大きな特徴は、フォーマル教育だけでなく、PKBM を含めたノンフォーマル教育をも対象としたことにあり、小学校／パケット A で学ぶ学生には年間 450,000 ルピア、中学校／パケット B の学生には 750,000 ルピア、高等学校／パケット C の学生には 1,000,000 ルピアが支払われる（Ke-

- menterian Pendidikan dan Kebudayaan, 2016)。本制度の誕生によって、こうした貧困層の学生も PKBM で学ぶことが可能となることが期待されるが、学生やその両親が目的に反して上記の費用を生活費等に流用する可能性も排除できないとの懸念も示されている (Kompas, 2018)。
- (10) 学校名 (PKBM バトゥ) や個人名 (ディニ氏)、財団名 (ウミ財団) はすべて仮名である。
 - (11) 2016 年以降に公営に戻った点については、2018 年 3 月にバンタルグバン廃棄物最終処分場の管理事務所を訪問し聞き取り調査をおこなった際に知り得たものである。その折に、ジャカルタ特別州環境局作成の同処分場の現状に関する資料「TPST BANTARGEBAANG」を入手した。DINAS LINGKUNGAN HIDUP, 2018 が当該資料である。
 - (12) 変更しない理由として、手続きが煩雑、手数料が発生するなどが考えられる。
 - (13) 管理者であるジャカルタ特別州環境局の許可を得て入場・撮影した。
 - (14) ディニ氏への質問票調査より (2018 年 10 月 14 日、電子メール経由)
 - (15) 同地域では、一人のボスの下に複数のピックアップパー世帯が所属し、収集活動を行うことがある。ボスは、居住地・バラック小屋の確保などピックアップパー世帯が仕事をするために必要な設備を提供する。一方、所属するピックアップパー世帯には、収集した有価物はすべて自身のボスに販売するという義務が生じる。また多くの場合、同じボスに所属する世帯は同郷であることが多い。
 - (16) PKBM バトゥ教員へのインタビュー調査より (2017 年 3 月 10 日、PKBM バトゥ職員室)
 - (17) 生徒生名簿にて、父親の職業欄に “Pemulung” “Buruh” “Wiraswasta” と表記されていたものをそれぞれ「ピックアップパー」「日雇い労働者」「自営業」と筆者にて訳している。また、その他の内訳は、死別・無職・農業従事者・会社員・警備員・運転手・バイクタクシーの運転手がそれぞれ 1 名であった。
 - (18) 2000 年代に入り、インドネシアでは著しい経済成長に伴い、労働者の賃金も急激に上昇している。政令に基づき州知事が決定する「独身の労働者が物理的に適正な生活を 1 カ月間送るために必要な複数の生活必需品目の総額」は、PKBM バトゥのある西ジャワ州では、2014 年に 100 万ルピアであったが、2019 年には 166 万 8372 ルピアにのぼった。
 - (19) ウミ財団理事へのインタビュー調査より (2017 年 3 月 10 日、PKBM バトゥ職員室)
 - (20) PKBM バトゥ教員へのインタビュー調査より (2017 年 3 月 10 日、PKBM バトゥ職員室)
 - (21) PKBM バトゥはビジョンとして「自立的で個性に溢れ、社会に貢献できる質の高い人材を育成する」こと、ミッションとして「1. 生徒が自身の可能性を認識し、発揮できるよう支援する 2. 生徒に対し効果的な学習を提供する 3. 学問的・非学問的分野の双方に置いて生徒の可能性を高めるためにそのモチベーションを向上させる」を挙げている。
 - (22) PKBM バトゥ教員へのインタビュー調査より (2017 年 3 月 10 日、PKBM バトゥ職員室)
 - (23) ここに記載したものは、PKBM バトゥの Facebook、または援助者・団体の HP などに記載があったものに限られる (最終閲覧日：2020 年 1 月 11 日)

参考・参考文献

- Agung, I. (2007). Hambatan Birokratis Dalam Penyelenggaraan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 68, 909-922.
- Direktorat Pendidikan Masyarakat. (2008). *Pengelolaan dan Pembinaan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat*. Indonesia : Direktorat Pendidikan Masyarakat Direktorat Jendral Pendidikan Nonformal dan Pemuda Departmen Pendidikan Nasional.
- Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat. (2012). *Standar dan Prosedur Penyelenggaraan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM)*. Indonesia : Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal dan Informal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan. (2016). *Profil Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan*. Indonesia : Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat.

- Djojonegoro, W. (1996). *50 tahun Perkembangan Pendidikan Indonesia*. Jakarta : Depdikbub.
- 片山信英 (2019) 「インドネシアにおけるコミュニティ学習センターの成立過程と地域特性に応じた事業の展開——バンドン市の事例を中心として」『ボランティア学研究』19, 105-121.
- ギラン・ユディスティラ・スルヤディムリヤ (2015) 「インドネシアにおけるノンフォーマル教育の現状と課題——バンドン市の住民学習活動センター (PKBM) を中心に」『日本公民館学会年報』12, 58-69.
- Harian National. (2018, July 31). *Awasi Ketat Dana Pendidikan Kesetaraan* Retrieved November 11, 2018, from <http://www.harnas.co/2018/07/30/awasi-ketat-dana-pendidikan-kesetaraan>
- 服部美奈 (2007) 「東南アジアにおける生涯学習と教育改革——インドネシアの事例から」大桃敏行・上杉孝實・井ノ口淳三・植田健男編『教育改革の国際比較』(pp.310-326) ミネルヴァ書房
- 平川幸子 (2001) 「国際協力の実施主体から見たインドネシアの初等中等教育行政の問題点と改善策：世界銀行提案との現地での経験から」『国際協力研究誌』7(2), 127-145.
- Jalal, F. & Musthafa, B. (2001). *Education reform in the context of regional autonomy : the case of Indonesia*. Jakarta : Ministry of National Education and National Development Agency Republic of Indonesia and World Bank.
- Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. (2016). *Tanya Jawab Kartu Indonesia Pintar* Retrieved November 11, 2018, from <https://indonesiapintar.kemdikbud.go.id/>
- 国際協力銀行 (2001) 『貧困プロフィール——インドネシア共和国』国際協力銀行
- 国際協力機構 (2005) 『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』JICA
- Kompas. (2018 February 15). *Bagikan 1.010 kartu Indonesia Pintar, Ini Pesan Presiden Jokowi*. Retrieved November 11, 2018, from <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/15/14083231/bagikan-1010-kartu-indonesia-pintar-ini-pesan-presiden-jokowi>
- 黒田一雄・横関裕見子 (2005) 『国際教育開発論——理論と実践』有斐閣
- 黒柳晴夫 (2001) 「インドネシアにおけるノンフォーマル・エデュケーション——旧スハルト体制下におけるもう一つの教育の整備・拡充過程」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』53, 222-223.
- 丸山英樹 (2016) 「持続可能な開発とノンフォーマル教育のグローバルガバナンス」『国際開発研究』25(1/2), 71-78.
- (2018) 「ノンフォーマル教育」国際開発学会編『国際開発学事典』丸善
- 丸山英樹・太田美幸編 (2013) 『ノンフォーマル教育の可能性——リアルな生活に根ざす教育へ』新評論
- 丸山英樹・太田美幸・二井紀美子・見原礼子・大橋知穂 (2016) 「公的に保障されるべき教育とは何か：ノンフォーマル教育の国際比較から」『〈教育と社会〉研究』26, 63-76.
- 根本伸悦 (2012) 「ノンフォーマル教育からみたスポーツ国際協力の意義」『広島経済大学研究論集』35(1), 47-60.
- 増田知子 (2009) 「インドネシアにおける CLC」財団法人ユネスコ・アジア文化センター編『平成20年度「公民館の国際発信に関する調査研究」海外のコミュニティ学習センターの動向にかかる総合調査研究報告書』(pp.13-21) 財団法人ユネスコ・アジア文化センター
- 源由理子 (2007) 「ノンフォーマル教育援助における参加型評価手法の活用——「利害関係者が評価過程に評価主体として関わること」の意義」『日本評価研究』7(1), 73-86.
- 村田敏雄 (2005) 「識字・ノンフォーマル教育」黒田一雄・横関裕見子編『国際教育開発論——理論と実践有斐閣』(pp.141-155) 有斐閣
- 牟田博光 (1987) 「インドネシアの教育とマンパワー」『東南アジア研究』24(4), 377-402.
- 中地重晴・藤本延啓 (2013) 「インドネシアの廃棄物処理の現状と課題 (調査研究シリーズ98)」『海外事情研究』40(2), 107-121.
- 中田有紀 (2000) 「インドネシアにおける学校教育普及の特質——公開中学校 (SLTP Terbuka) を中心として」『教育学研究集録』24, 91-101.
- 大橋知穂 (2005) 「アジアのノンフォーマル教育の概況と今後の課題」『東京大学大学院教育学研究科紀

- 要』45, 297-307.
- 大安喜一 (2014) 「コミュニティ学習センターにおける公共性の展開に関する研究：バングラデシュ、タイ及び日本の地域事例の検証」 博士論文 (大阪大学)
- Pusat Data Dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. (2018). *Jumlah Data Satuan Pendidikan (Sekolah) Pendidikan Masyarakat (Dikmas) per Provinsi*. Retrieved November 11, 2018, from <https://referensi.data.kemdikbud.go.id/index31.php>
- Republika Online. (2018 February 13). *Kemendikbud Klaim Telah Usulkan BOP untuk PKBM* Retrieved November 11, 2018, from <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/18/02/13/p42twa359-kemendikbud-klaim-telah-usulkan-bop-untuk-pkbm>
- 桜井ちの (2010) 「インドネシアのオルタナティブ・スクール」『インドネシアニュースレター』73, 21-36.
- 佐々木俊介 (2015) 『廃棄物最終処分場におけるインフォーマル・リサイクル——インドネシア共和国バンタル・グバン廃棄物最終処分場を事例に』 博士論文 (東京大学)
- 島上宗子 (2001) 「ジャワ農村における住民組織のインボリューション——スハルト政権下の「村落開発」の一側面」『東南アジア研究』38(4), 512-551.
- ソディキン (2017) 「CLCの識字教育プログラムへの参加とエンパワーメント——インドネシアにおける実践を事例として」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』66(1), 79-91.
- Soemardjan, S. & Breazeale, K. (1993). *Cultural Change in Rural Indonesia: Impact of Village Development*. Surakarta: Sebelas Maret University Press. [中村光男監訳 (2000) 『インドネシア農村社会の変容——スハルト村落開発政策の光と影』 明石書店]
- Statistik Pendidikan. (2018). *Gambaran Umum Keadaan Sekolah Dasar Menurut Status Sekolah* Retrieved November 11, 2018, from <http://statistik.data.kemdikbud.go.id/>
- Suyanto. & Saputro, I. W. (2017). Homeschooling: Indonesia New Trend of Islamic Education in the Global Era. *Journal of Education and Learning*, 11(4), 426-431
- 高澤直美 (2014) 「インドネシアの教育政策の変遷と学校改革の新たな波——トップダウンからボトムアップの実践へ」 上野正道・北田佳子・申智媛・齊藤英介編 『東アジアの未来をひらく学校改革——展望と挑戦』(pp.159-205) 北大路書房
- 利光正文 (1994) 「植民地期ムハマディヤの学校教育について」『別府大学アジア歴史文化研究所報』12, 5-14.
- Tribunews. (2015, January 8). *Syarat lengkap izin pendirian pkbm cukup seminggu* Retrieved November 11, 2018, from <https://surabaya.tribunnews.com/2015/01/08/syarat-lengkap-izin-pendirian-pkbm-cukup-seminggu>
- (2018, July 18). *PKBM Mulai Dipilih Masyarakat Usia Sekolah, Salah Satunya karena Faktor ini*. Retrieved November 11, 2018, from <https://surabaya.tribunnews.com/2018/07/18/pkbm-mulai-dipilih-masyarakat-usia-sekolah-salah-satunya-karena-faktor-ini>
- 土屋健治 (1982) 『民族主義研究——タマンシスワの成立と展開』 創文社
- UNESCO Bangkok. (2008). *Community learning centres: country report from Asia*. Bangkok: UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific.
- (2011). *Sustainability of community learning centres: community ownership and support; Asia-Pacific regional action research studies*. Bangkok: UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific.

2020年1月29日受理