

インドネシアにおける国立大学の整備方針の変容に関する一考察

和 氣 太 司

【要旨】

インドネシアでは高等教育機関数全体の96%を私学が占めるなど高等教育の普及拡大において私学が大きな役割を果たしてきた。一方、国立大学は私学の教育研究や大学経営のモデルとして、また、広大な国土に多様な民族を擁する中で政治的な意味もあり、各州最低1国立大学の方針で設置されてきた。しかし、方針が転換され2010年以降、政府は国立高等教育機関の整備に重点的に取り組んでいる。その背景には2000年の国立大学の法人化から「教育法人法」の制定に至る「高等教育の市場化」施策が同法違憲判決により、修正を余儀なくされ、国の高等教育への責務と関与を強調した「高等教育法」の制定へと至った経緯がある。

キーワード：国立大学の法人化、高等教育の市場化、教育法人法、違憲判決、高等教育法

はじめに

インドネシアは赤道をはさんで東西約5000キロにわたって連なる、ジャワ、スマトラ、カリマンタン、スラウェシ、パプアの各島から無人島まで2万近い島々からなる世界最大の島嶼国家である。国土面積は日本の約5倍、人口は世界第4位の2億6千万人である。広大な国土には1,128の民族集団、745の言語が確認できる多民族国家であり、また、国民の約9割がイスラーム教徒という、世界最大のイスラーム大国でもある。

アジア経済危機をきっかけとして、1998年に30年以上続いたスハルト第2代大統領の体制が崩壊し、その後の「改革」の時代を経て、民主化や地方分権化が進み、順調な経済発展を続けている。経済発展に伴い、高等教育の就学率も着実に向上しており、高等教育粗就学率¹⁾は29.15% (2014年)に達した。一方で、家庭の経済状況や居住地域により就学率に大きな格差があり、その是正が課題となっている。

インドネシアにおける高等教育の拡大は私学の高等教育を中心に進んできたことが特徴の一つである。2018年現在、高等教育機関数の96%、学生数では64%を私学が占める。その背景には高等教育の拡大に私学の果たす役割を認め、比較的容易に私立高等教育機関の設置を認めてきた政府の設置行政と民間の旺盛な私立高等教育設置への意欲がある (和

氣 2015:153-5)。

一方、国立大学はインドネシア大学やガジャマダ大学に代表される国立大学が私立を含む大学全体のモデルとして先導的な役割を果たしてきた (カミングス・カセンダ 1993: 199-201)。また、広大な島嶼地域からなり、多様性に富むインドネシアでは宗教・民族対立や分離独立運動がくすぶり続けているところもあり、独立以来、地方における国立大学の設置と維持は政治的な意味がきわめて強く、大学が存在することがシンボリックな意味を持ち、国立大学は各州に少なくとも1校なければならなかった (西野 2004: 109-11)。

このような中、2010年以降、国立高等教育機関の整備が大きく進んでいる (表1)。本稿はこのような高等教育機関の整備方針の転換の経緯を検討するとともに、国立高等教育機関の整備の現状について文献調査を中心に明らかにすることを目的とする。

表1 高等教育機関数の推移

		2008年 (A)	2018年 (B)	増減数	(B) / (A)
総合大学	国立	48	63	15	1.31
	私立	412	500	88	1.21
	計	460	563	103	1.22
専門大学	国立	6	12	6	2.0
	私立	48	79	31	1.65
	計	54	91	37	1.69
単科大学	国立	2	0	-2	-
	私立	1,304	1,449	145	1.11
	計	1,306	1,449	143	1.11
アカデミー	国立	0	0	0	-
	私立	1,034	973	-61	0.94
	計	1,034	973	-61	0.94
ポリテクニク	国立	27	43	16	1.59
	私立	135	156	21	1.16
	計	162	199	37	1.23
合計	国立	83	122	39	1.47
	私立	2,933	3,171	238	1.08
	総計	3,016	3,293	277	1.09

出典) Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional (2009) および Pusat Data dan Informasi Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (2018) により筆者作成。

このため、まず、インドネシアの高等教育機関の現状について記述する。次いで、2000年前後から2012年の「高等教育法 (2012年法律第12号)」²⁾の成立に至る高等教育政策の動向について高等教育の整備に焦点を当てて整理する。その後、2010年以降実施されている国立高等教育機関の整備の現状について分析する。

なお、インドネシアにおいては宗教省所管のイスラーム教育体系の高等教育機関³⁾も存在するが本稿では研究・技術・高等教育省所管の高等教育機関を対象として検討した。

1 高等教育機関の現状

インドネシアの高等教育機関は、総合大学、専門大学、単科大学、ポリテクニク、アカデミー、地域アカデミー⁴⁾の6種類である。高等教育は学術教育、職業教育、専門教育からなる。

2018年時点の高等教育機関数及び学生数の現状は表2の通りである。

表2 高等教育機関数及び学生数 (2018年)

		総合大学	専門大学	単科大学	アカデミー	地域 アカデミー	ポリテクニク	合計
国立	学校数	63	12	-	-	4	43	122
	学生数	2,240,176	94,579	-	-	887	156,461	2,492,103
	学生数/学校数	35,558	7,882	-	-	222	3,639	20,427
私立	学校数	500	79	1,449	973	14	156	3,171
	学生数	2,701,392	189,397	1,251,226	226,235	950	89,821	4,459,021
	学生数/学校数	5,403	2,397	864	233	68	576	1,406
合計	学校数	563	91	1,449	973	18	199	3,293
	学生数	2,736,950	283,976	1,251,226	226,235	1,837	246,282	6,951,124

出典) Pusat Data dan Informasi Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (2018) により筆者作成。

私立の高等教育機関の合計数は3,171で全体の96%を占める。また、学生数では私立が全体の64%となっている。このように量的な面では私学の比重が大きいが、1機関当たりの学生数を見ると国立の方が私立よりも一般に大きくなっている。総合大学の1大学当たりの学生数について、国立は35,558人、私立は5,403人であり、また、小規模な学校種である、単科大学やアカデミーは私立だけである。

2 高等教育政策の変容の経緯

上述のように、私立の高等教育機関の拡大に重点を置いてきたインドネシアにおいて、なぜ、2010年度以降、国立高等教育機関の整備を重点的に進めているのであろうか。

以下では2000年の国立大学の法人化から2012年の「高等教育法」の成立に至る経緯を述べる。

(1) 国立大学の法人化の進展

インドネシアの国立大学は行政機関の一部として一元的なヒエラルヒー構造のガバナン

スを形成してきたが、国際競争力のある大学を創出するためには自律的な大学の運営が重要との認識が高まり、2000年にインドネシア大学、ガジャマダ大学、バンドン工科大学、ボゴール農科大学の有力な4国立大学が法人化された。その後、北スマトラ大学(2003年)、インドネシア教育大学(2004年)、アイルランガ大学(2006年)が続いて法人化された。

法人化した有力大学は特別入学枠を設けて多額の入学金や授業料を条件に入学を認めるという収入確保策を始めたが、これに対する社会の批判は強く、「商業化」としてマスコミにも大きく取り上げられた(西野2004:114-7)。インドネシアにおいては家計所得や居住地域による大学への進学率の大きな格差が存在する(Putusan Nomor 103/PUU-X/2012:61)。そうした格差が大学の商業化への批判につながっていると思われる。

(2) 「教育法人」の導入と「教育法人法」違憲判決

政府は国立大学の法人化を進める一方、国立、私立を問わず、すべての学校の運営について「教育法人」が担うという方針を2003年の「国民教育制度法(2003年法律第20号)」⁵⁾で示した。2009年に制定された「教育法人法(2009年法律第9号)」⁶⁾では政府も民間財団も教育法人を設立し、学校の運営に当たることとされた。

しかし、この法律については、教育の責務を教育法人に委ねるものであり、教育は国家の責務とする憲法の規定に反するとして、国立大学の教員、学生、さらに私立大学運営法人など関係者から提訴された。2010年3月に憲法裁判所は教育法人法及び国民教育制度法の教育法人該当部分は違憲との判断を下した⁷⁾。

(3) 高等教育法の制定

上記の違憲判決を受けて、2012年に「高等教育法」が成立した。この法律は高等教育の基本法として位置付けられ、上記違憲判決に対応するものとして国の責務を重視している。また、国の高等教育に対する関与を強調している。

すなわち、高等教育の発展方針として、政府は各州に総合大学、専門大学、ポリテクニクなどの国立高等教育機関を1機関設置し育成すると明記された(高等教育法第80条)。これは従来、政府の指針であったが、これまで法律として明文化されたことはなかった。

このほか、国立高等教育機関への予算の配分や経済弱者や僻地出身者への支援など経済や地域による格差の是正をなくす観点からの規定が盛り込まれた。

3 高等教育機関の設置に関する規定の整備状況

教育法人法の違憲判決の直後から私立大学の国立大学への移管は開始されていたが、私立高等教育機関の国立化に関する規定を明確化するため、2014年3月、「国立高等教育機関の設置に関する教育文化大臣令(2014年17号)」が制定された。これは2000年に制定

された、「高等教育機関設置指針（国民教育大臣規則 234/U/2000）」に替わるものである（表3）。

表3 国立高等教育機関の整備に関する動向

年月	事項
2014年3月	国立高等教育機関の設置に関する教育文化大臣令（2014年17号）
2014年9月	国立高等教育機関の設置、変更、解散並びに私立高等教育機関の設置、変更及び許可の取消に関する教育文化大臣令（2014年95号）
2015年12月	国立高等教育機関の設置、変更、解散並びに私立高等教育機関の設置、変更及び許可の取消に関する研究・技術・高等教育大臣令（2015年50号）
2016年2月	新設国立高等教育機関の教員・職員についての大統領令（2016年10号）
2016年6月	35 新国立高等教育機関における契約政府職員である教員・職員の任免の手順に関する研究・技術・高等教育大臣令（2016年38号）

この大臣令では、国立高等教育機関を設置する目的として、以下の5点が上げられた（同大臣令第2条）。

- ①インドネシア全国における高等教育へのアクセスの向上
- ②僻地等における高等教育の格差是正の促進
- ③開発の促進のため地方における人材の質の向上を図る
- ④国民の統合の促進
- ⑤質の高い高等教育を提供されるという国民の権利の確保

また、私立高等教育機関を国立化する場合の手順については次の通りである。

- ①私立機関の運営法人が必要な書類を揃え教育文化省に提出。
- ②教育文化省は省内で評価などを行い、行政改革大臣に対し設置を提案。
- ③単科大学、ポリテクニク、アカデミーについてはその設置、組織、運営について、行政改革大臣との合意に基づき教育文化大臣が決定。
- ④総合大学と専門大学の設置については行政改革大臣が大統領に提案し、大統領が設置について決定。

なお、設置基準については表3に示したように2014年9月と15年12月に新たな大臣令が定められているが、設置の手順はほぼ同じとなっている。

(2) 教職員の処遇

私立大学の国立への移管を中心に新たな国立大学の設置を進めたが最重要の課題は従来の財団教職員の処遇であった。2016年2月の「新たな国立高等教育機関における教員と職員に関する大統領令（2016年第10号）」では、2010年以降創設された35の新たな国立高等教育機関である、15の総合大学、4の専門大学、16のポリテクニクについてその教職員を労働契約政府職員（PPPK）⁸⁾とするとし（同大統領令第3条）、その処遇についても規定した。さらに、同大統領令に基づき、研究・技術・高等教育大臣が教職員の任免

に当たるが、その詳細を定めるため、16年7月、「35 新国立高等教育機関の契約政府職員である教員及び職員の任免の手順に関する研究・技術・高等教育大臣令 (2016年38号)」を制定した。大臣が教職員を PPPK に任免するが、その際には13名(高等教育省から7名、新たな高等教育機関から6名)のチームを編成する。任免の条件も定められた。現在、採用に向けて取り組んでいるところである。

4 国立高等教育機関の整備の事例

次に、国立の高等教育機関の整備はどのように進んでいるのか。2010年以降、総合大学15校(表4)、専門大学6校(表5)、ポリテクニク16校(表6)の37校が設置されている。整備の現状について学校種ごとに見てみよう。

(1) 総合大学の新設状況

総合大学については2010年11月に「バンカブリトゥング大学、ボルネオ・タラカン大学及びムサムス大学の設置に関する大統領令(2010年65号)」により、国立大学の整備が開始された。

すべて私立の総合大学から国立大学に移管したものである。遠隔の地に高等教育を整備するという趣旨を反映し、ジャワ島以外のスマトラ島、カリマンタン島などの地域への設置を中心に進んでいる。これは上述の高等教育法に謳われた遠隔の地への高等教育機関の整備という方針を反映するものである。

表4 国立総合大学の新設状況(2010年～)

	大学名	設置年	所在州
1	バンカブリトゥング大学	2010年	バンカブリトゥング州
2	ボルネオ・タラカン大学	2010年	北カリマンタン州
3	ムサムス大学	2010年	パプア州
4	海洋ラージャ・アリ・ハッジ大学	2011年	リアウ諸島州
5	西スラウェシ大学	2013年	西スラウェシ州
6	サムドラ大学	2013年	アチェ州
7	11月19日コラカ大学	2014年	南東スラウェシ州
8	ティダル大学	2014年	中部ジャワ州
9	スリワンギ大学	2014年	西ジャワ州
10	テウク・ウマル大学	2014年	アチェ州
11	ティモール大学	2014年	東ササ・トゥンガラ州
12	ベテランジャカルタ国家開発大学	2014年	ジャカルタ特別州等
13	ベテランジャグジャカルタ国家開発大学	2014年	ジョグジャカルタ特別州
14	ベテラン東ジャワ国家開発大学	2014年	東ジャワ州
15	シンガプルバンサ・カラワン大学	2014年	西ジャワ州

(2) 専門大学の開設状況

専門大学については、私立の移管ではなく新設されたものである。例えばスマトラ工科大学については、「スマトラ工科大学の設置に関する大統領令（2014年第124号）」の前文にその設置目的として、「スマトラ州における技術分野の高等教育における人材の育成・開発、格差の是正、質の向上を図るため」とされている。カリマンタン工科大学も同趣旨の規定がなされている。バンドン工科大学やスラバヤ工科大学などジャワ島の有力な工科大学に相当するものとして国土のバランスある産業発展を志向し、設置されたものと思われる。

また、例えば、アチェ・インドネシア文化大学については、「アチェ・インドネシア文化大学の設置に関する大統領令（2014年第126号）」の前文にその設置目的として、「アチェ州における文化芸術分野の高等教育における人材の育成・開発、格差の是正、質の向上を図るため」とされている。これまで、ジャカルタ、バリ、ジョグジャカルタなど地域の文化・芸術の拠点となる地域に設けてきており、文化・芸術の新たな拠点として設置されたものと考えられる。

このように、専門大学については広く産業振興を考慮し戦略的な設置が行われたと思われる。

表5 国立専門大学の開設状況

	名称	設置年	所在地
1	スマトラ工科大学	2014年	ランブン州
2	カリマンタン工科大学	2014年	東カリマンタン州
3	アチェ・インドネシア文化大学	2014年	アチェ州
4	タナ・パプア・インドネシア文化大学	2014年	パプア州
5	東カリマンタン・インドネシア文化大学	2014年	東カリマンタン州
6	南スラウェシ・インドネシア文化大学	2014年	南スラウェシ州

(3) ポリテクニクの開設の状況

ポリテクニクの多くは私立からの移管である。職業教育を行うポリテクニクは地方の人材育成、産業振興の中核をなすと認識されており、ジャワ島以外を中心として設置が進んでいる。

表6 国立ポリテクニクの新設状況

	名称	設置年	所在地
1	バンカブリトゥングポリテクニク	2010年	バンカブリトゥング州
2	バタムポリテクニク	2010年	リアウ諸島州
3	ブンカリスポリテクニク	2011年	リアウ州
4	ヌサ・ウタラポリテクニク	2011年	北スラウェシ州
5	バリクパバンポリテクニク	2011年	東カリマンタン州
6	マディウンポリテクニク	2012年	東ジャワ州
7	パニューワングポリテクニク	2013年	東ジャワ州
8	サンバスポリテクニク	2013年	西カリマンタン州
9	タナ・ラウトポリテクニク	2014年	南カリマンタン州
10	クタパンポリテクニク	2014年	西カリマンタン州
11	チラチャップポリテクニク	2014年	中部ジャワ州
12	インドラマユポリテクニク	2014年	西ジャワ州
13	インドネシア海洋ポリテクニク	2012年	中部ジャワ州
14	マドゥラポリテクニク	2012年	東ジャワ州
15	ファクファクポリテクニク	2012年	西パプア州
16	スバングポリテクニク	2014年	西ジャワ州

おわりに

高等教育のグローバル化に対応し、競争力のある大学を目指して国立大学の法人化に取り組んだインドネシアでは「教育法人法」の違憲判決を契機に国の高等教育への関与を強化する方向へと転換し、国立高等教育機関の整備が進められていることが分かった。

また、本稿では言及しなかったが、ジョコ・ウィドド大統領はその就任直後の2015年、高等教育行政に当たる高等教育総局を教育文化省から研究・技術・高等教育省へと移し、科学技術と高等教育の連携強化を目指している。

インドネシアは広大な国土に多様な国民が暮らし、経済発展についても地域格差が大きい。一定程度の国の関与は重要と思われるが、限られた資源の中で国際競争力のある高等教育を実現するためには「高等教育の市場化」を一定程度取り入れることは不可欠だと考える。

国立の高等教育機関の整備が今後とも持続可能なのかその動向を注目したい。

注

- 1) 高等教育粗就学率は19歳～23歳の全人口に対する高等教育機関在籍者総数の割合。
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- 3) 2010/2011年現在、52国立イスラーム高等教育機関、557私立イスラーム高等教育機関が存在している (INDONESIA Educational Statistics in Brief 2010/2011)。
- 4) 地域アカデミー (Akademi Komunitas) は高等教育法により設けられた新たな学校種で、1年制

ディプロマ或いは2年制ディプロマの職業教育を提供する。

- 5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- 6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi 103/PUU-X/2012
- 8) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

引用(参考)文献

Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2009, *PERSPEKTIF PERGURUAN TINGGI DI INDONESIA TAHUN 2009*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia : PUTUSAN Nomor 103/PUU-X/2012

カミングス, ウィリアム K.・カセンダ, S. 1993 「インドネシアの近代高等教育の起源」アルトバック, P.G.・セルバラトナム, V. 編, 馬越徹・大塚豊監訳 『アジアの大学－従属から自立へ』玉川大学出版部, 199-230.

西野節男, 2004, 「インドネシア－市場化と国家統一維持の政治的課題」馬越徹編 『アジア・オセアニアの高等教育』玉川大学出版部, 101-23.

Pusat Data dan Informasi Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, 2018, *Statistik Pendidikan Tinggi 2018*

和氣太司, 2015, 『インドネシアの私立大学－発展の仕組みと特徴－』弘前大学出版会.