

第1章 インドネシアの民主化過程と地域開発政策への影響 村落は主体的な地域開発の担い手となれるのか

著者	松井 和久
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	578
雑誌名	地域の振興
ページ	[27]-56
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00042452

第1章

インドネシアの民主化過程と地域開発政策への影響

——村落は主体的な地域開発の担い手となれるのか——

松井 和久

はじめに

地方分権化は地域開発や地域振興や地域づくりを促すのだろうか。地方分権化は、いうまでもなく、中央政府が持つさまざまな行財政権限を地方政府へ委譲し、地方政府の裁量権を拡大させる役目を持つ。これにより、「地方のことをよく知る」地方政府がよりよい地域開発や地域振興を実現させる、という論理が出てくる。「地方のことは地方で」という方向性により、財政連邦主義の考え方からも、国家レベルでみた場合、より効率的で有効な行財政運営が可能になると考えられている（松井 [2003: 36-37]）。

インドネシアにおいても、「地方分権化は地域開発を促す」と考える論者が圧倒的に多いようである。インドネシアでは、2001年から地方分権化が開始され、中央政府は外交、国防、司法、金融、宗教、その他（マクロ経済政策、科学技術など）以外の権限を、地方、特に県・市政府へ委譲した。同時に、1998年5月のスハルト長期政権崩壊を受け、外国援助機関の支援も受けながら、権威主義から民主主義への急速な制度的移行が進められた。4度の憲法改正を経て、2004年には正副大統領直接選挙が、そして2005年には州、県・市のすべてのレベルで地方首長直接選挙が開始された。当初は、時期尚早との見方も根強かった地方首長直接選挙の実現は、インドネシアの制度的民主

化のひとつの到達点と考えられよう。

地方分権化の開始から7年を経過した現時点で振り返ったとき、地域開発はスハルト権威主義時代よりも促されたのだろうか。あるいは、地方分権化という名の地方への裁量権の拡大は、地域開発を促進させる制度構築に何らかの役割を果たしたのだろうか。とりわけ、地域開発の原点ともいえる村落は、スハルト時代も含め、長年にわたって自治体としての地位を維持してきたが、地方分権化や民主化の流れのなかで、その村落が地域開発や地域づくりの主体として動きはじめたのだろうか。2005年開始の地方首長直接選挙は、地域開発における村落の主体性を生かす方向を示しているのだろうか。

こうした問いが起こるのは、日本における地域開発や地域づくりが、地方分権化が叫ばれる以前から、それなりの実績を示してきたからである。日本では基本的に、中央政府が補助金や行政指導によって地方自治体を制御する仕組みが長年にわたって続けられてきた。そうしたなかにあっても、中央の米自給政策に抵抗し、梅・栗生産へ特化する道を選択した大分県大山町の事例を筆頭に、日本の地方自治体のなかには「体を張って」中央からの政策に抵抗し、独自の地域開発や地域づくりを断行したところが少なからずある。そのなかには、今や地域づくりの模範例との賛辞を浴びる地域さえ含まれる。地方分権化がなくても、日本では地域開発や地域づくりが地域主体で起こりえたのである。

長年にわたる権威主義体制により、独自性や主体性を徹底的に摘み取られたインドネシアの地方政府は、地方行財政運営のさまざまな経験の蓄積や能力の発揮度という点で、日本の地方自治体に及ばない面も多々あるだろう。そしてそれが、地方分権化後のさまざまな変化についていけない地方政府を生み出したことも事実であろう。

しかし、それに加えて、インドネシアでは、地方分権化や地方首長直接選挙の導入が、多くの識者の期待や希望とは裏腹に、地域開発に結び付く制度構築にとって必ずしもプラスに作用しない状況を現出させているのである。それはいったいなぜなのだろうか。インドネシアが地域開発の制度構築へ向

かうためには、いかなるアプローチが必要となるのだろうか。本章では、日本の事例を踏まえつつ、こうした疑問点を考察していくが、それは、独立後に中央集権型の国づくりを進めてきた、インドネシア以外の多くの開発途上国の今後の地域振興のあり方に対しても、有用な示唆を与えるのではないかと考える。

本章では、まず第1に、インドネシアの民主化過程を振り返りながら、民主化が結果的に地方政府レベルでの集権化をもたらし、地方に根強い封建意識とも重なって、主体的な地域づくりへの芽を摘む可能性を指摘する。第2に、地域開発における村落自治の問題を歴史的展開を踏まえて検討し、村落レベルから始まるボトムアップ型の地域開発計画策定過程を俯瞰するとともに、村落開発支援の名のもとに行われる国内外からの公的支援が村落開発の主体性を減退させる可能性を示す。そして第3に、日本の地域づくりの歴史との比較から、自治権を持つ村落が主体的に地域づくりを進めにくい理由や、そうした状況を克服するための良質な第三者による適切な関与について検討し、制度づくりだけでなく、その制度を適切に持続的に動かしていけるソフト面での働きかけの重要性を強調する。

なお、インドネシアでは、まだ「地域振興」あるいは「地域づくり」という用語は一般的ではなく、「地域開発」(pembangunan daerah) という用語が使われる(この事実自体が実は本章の分析課題であるといってもよい)。このため、本章のインドネシアの現状に関する論述部分では、この「地域開発」という用語を前面に出しながら議論を進める。後半の「地域開発における村落の役割」に触れる部分で、これら3つの用語に関する筆者なりの見解を示しながら、今後のインドネシアにおける「地域開発」から「地域振興」、「地域づくり」への方向性について議論を展開していくことにする。

第1節 インドネシアの民主化、地方分権化と地域開発政策

1. 中央と地方との関係——変化に対応できない地方政府——

32年間にわたるスハルト長期政権は1998年5月に崩壊し、それを機に、インドネシアの民主化は事実上開始された。1999年に制定された地方行政法（法律1999年第22号）および中央地方財政均衡法（法律1999年第25号）にもとづき、2001年から行財政面での地方分権化が始まった⁽¹⁾。大幅な憲法改正をともないながら、言論・表現の自由が保障され、政党や労働組合の設立も自由化された。2004年には初の正副大統領直接選挙が大きな混乱もなく実施され、翌2005年には地方首長直接選挙が開始された。かつては、内務省や大統領によるスクリーニングが不可避だった地方首長の選出も、地域住民の直接投票で行われることになった。この結果、いかなる行政機関の長も立法機関の議員もすべて国民の直接選挙で選ばれることになった人口2億人強のインドネシアは、世界有数の民主主義国家へ変貌したのである。これらの変化は、約10年前までの権威主義に彩られたスハルト時代のインドネシアを知る者にとっては予想以上の大きな変化だったといえよう。

こうした民主化や地方分権化といった変化によって、スハルト政権下で中央集権であったインドネシアの政治・行政面において、地方政府の役割や発言力が強まる環境が整ってきた。インドネシアの地方分権化は、中央政府による財政負担の軽減という面以上に、民主化の促進という面が強かった。中央政府から地方政府へ行財政権限を委譲することで、地方の主体性や創意工夫が発揮されることが期待された。

しかし、その期待に応えられた地方政府は必ずしも多くはない。それは、地方政府自体のこれまでの歴史的経緯を背景とした、以下のような理由があるためと考えられる。

第1に、中央政府による長年の命令・指導に慣れきった地方政府には、主

体的に何かを実施する意識や能力が十分に身につけてこなかった。地方政府は常に中央政府からの指示を待ち、失敗するリスクを極力避ける傾向がある。かつての中央集権体制では、地方政府は中央政府の指示通りに実施することが重要視され、「自ら考える」ことを求められなかったのである。地方政府もまた、中央政府から「反政府」とのレッテルが貼られることを極度に恐れ、独自の政策を行おうとしなかった。そして地方分権化が開始された後も、中央政府と地方政府は相互の位置関係をうまく測れていない。地方政府は依然として中央政府からの指示を「錦の御旗」として使おうとし、「自ら考える」ことを躊躇している。他方、中央政府も「統一国家」の名のもとに、地方が独自性を出しすぎると国家分裂につながるのではないかと警戒すると同時に、それを名目に自らの権益を維持しようとしている。

第2に、地方政府は、常に中央政府の命令・指導に合わせようとしてきた反面、自らの地域の実態や現状に十分な注意を払ってこなかったことである。開発途上国全般にそうなのであるが、インドネシアでも、行政は無批判に「近代化」を礼賛する傾向が強い。多くの行政官が、先進国を手本とする近代化や都市化を、経済開発の到達目標として認識している。そして、多額の資金の必要性や外国援助を正当化しようとする。こうした近代化の名のもとに、地方政府は、先祖代々長年にわたって培われてきた地域文化や慣習を衰退させ破壊することに、直接・間接に関与してきた²⁾。まして中央政府への忠誠を示すため、地方政府が進んでそれを敢行した側面さえあった。地方政府は、地方の主体性や創意工夫の源泉である地域性を自ら進んで破壊してきた面があるのである。

第3に、第1の理由とも関連するが、地方政府は財政的にまだまだ自立からは程遠いことがある。地方政府は、自己資金収入を増加させるため、さまざまな地方税 (pajak daerah) や地方利用者負担金 (retribusi daerah) を乱発させ、それが地方での経済活動を阻害しているという報告がいまだに後を絶たない。資源賦存の多寡にもとづいて地方政府間の財政不均衡を是正する中央政府からの交付金として、一般配分金 (Dana Alokasi Umum) や特別配分金

(Dana Alokasi Khusus) もあるが、これらの交付金は年々増加の一途を辿り、中央財政を圧迫すると同時に、地方政府の交付金への依存をも促している。その一方で、地方へ権限を委譲した中央政府が、公共サービスのナショナル・ミニマムを実現するための最低サービス基準 (standar pelayanan minimum: SPM) を満たすためという名目で、各中央省庁直轄の分散資金 (dana dekon-sentrasi) や支援事務 (tugas pembantuan) の金額を増やし、権限を失ったはずの地方レベルで自らの事業権益を維持しようという姿勢がみえる。実際、分散資金や支援事務の金額はここ数年で大きく増加し、地方政府によっては、分散資金と支援事務の合計が地方政府予算を上回ることもあるという⁽³⁾。地方分権化で行財政の実施権限の多くが中央政府から地方政府へ委譲されたにも関わらず、その実施のもとになる資金額でみると、必ずしも地方政府が主導権を握れる状況になっていない。

2. 地方における集権化と政治介入——地方首長直接選挙導入の影響——

地方分権化は、中央政府から地方政府へのさまざまな権限の委譲をもたらした。そしてこの地方分権化は、インドネシアの民主化の一環としての意味付けもあり、短期間のうちに、地方首長直接選挙をも実現させた。こうした一連の動きは、地方レベルでの民主化の動きを加速させたのだろうか。実は、必ずしもそうではない。国家レベルで見れば、地方分権化や地方首長直接選挙の実施は民主化の流れとしてみえるが、一般住民レベルからみると、行政は集権化したままである。すなわち、かつての中央集権化から地方政府レベルでの集権化へ移っても、集権化のままであることには変わらないのである。

地方首長直接選挙で何が起こったのか。紆余曲折を経て、インドネシアの政治制度には、2004年の大統領直接選挙とともに、アメリカ型に相似した強い大統領制が導入され、地方首長制もまたそれに追従したのである。すなわち、直接選挙という住民からの直接の信託を受けて首長となった者が、その強い正統性によって政策運営上の大きな裁量権を発揮できることになったの

である。従来に増して、地方首長の能力如何が地方政府のパフォーマンスを左右し、地域開発の成果に影響を与えることになったといってもよい。

たとえば、地方首長直接選挙導入以前は、ある地方の地域開発のビジョン・ミッションは、住民代表による公聴会などを踏まえ、議会と行政府との協議で決まる「地域の」ビジョン・ミッションという性格が強かった。対照的に、地方首長直接選挙導入後は、当選した地方首長候補が選挙運動中に公約として唱えていたビジョン・ミッションが、そのまま「地方首長の」ビジョン・ミッションとなる。ここでのビジョン・ミッションを作成したのは地方首長候補のブレンであり、公聴会などのプロセスを経てはいない。ビジョン・ミッションは当選した地方首長の意思であり、それがそのまま地方首長の任期期間（5年間）における地域開発の方向性を規定することになるのである。

では、地方首長は、自らが選挙で掲げたビジョン・ミッションをもとに、強いリーダーシップを持って地域開発を断行できる環境にいるのだろうか。現実には、地方レベルでの政治家や議会などとのさまざまな駆引きが不可避であり、ビジョン・ミッションやそれにもとづく中期開発計画（RPJM）が形式化、形骸化している傾向さえうかがえる⁽⁴⁾。こうした状態が起こる背景には以下に挙げるようないくつかの問題がある。

第1に、政党による政治介入の問題である。スハルト後のインドネシアの民主化は、政党・結社の自由を背景に、「政党を基本とする民主化」であった。首長候補は政党によって選抜される。他方、スハルト長期政権下で、与党的翼賛組織のゴルカル以外に2政党しか認められなかったインドネシアでは、現在50以上もある政党のほとんどが過去10年以内に設立され、組織としては未成熟である。すべての政党が、本部から地方支部への命令・従属関係を基本とする上意下達の構造を採る。この中央集権的な政党の推薦なしに、首長候補になることはできない。そして、当選後の首長は、選挙で支援を受けた政党からさまざまな見返りや便宜供与を要求され、それに応えざるをえない⁽⁵⁾。このため、比例代表制で議員が選出される議会への対策は首長にとつ

て最大の懸案となる。議会の議決は、議案の中身とともに、ときにはそれと無関係に、首長選挙を考慮に入れた政党の利益や政治的駆引きに大きく左右される。民主化のもとで制度的には行政府と立法府が分立しても、現実には両者は妥協・癒着せざるをえない。一方、住民レベルでの政党の組織化はあまり進んでおらず、比例代表制で選出される議員と住民との間にはまだ大きな隔りがある。政党が住民の声を反映して議会で議論する状態になるまでには、まだ時間がかかる。

第2に、社会全般に封建的な意識が根強く存在する。インドネシアの多くの地域では、ある意味で中央集権のスハルト時代もそうだったといえるかもしれないが、王やスルタンなどの領主による封建的な統治が歴史的に続いてきており、特にインドネシア東部地域では、多数の小王国が各々の限られた領域を支配してきた⁽⁶⁾。民主化の時代になったとはいえ、いまだに支配階層と被支配階層という意識は人々に根強く、両階層間の下克上の流動性はまだまだ乏しい⁽⁷⁾。実際、地方首長候補がかつての王族の子孫など支配階層の出身である場合は決して少なくない。それどころか、支配階層の出身であることが、その地方首長候補のカリスマ性を住民に意識させるのである。地方首長候補は、土着の歴史、文化、慣習などをことさらに強調して、ビジョン・ミッションやプログラムなど公約の中身よりも、むしろ自らの支配階層としてのカリスマ性をアピールすることで、当選を勝ち取ろうとする傾向がみられる。こうした状況のところに、民主化にもとづくアメリカ型の大統領制が入ってきたのである。その結果、直接選挙により正統性を強めた地方首長の存在と地方における集権化の進行は、かつての小王国の復活に似た状況を生み出している。すなわち、地方首長は、職業的な「トップ・マネージャー」というよりも、むしろ「王」として振る舞う、あるいはそう振る舞わざるをえない状況に陥っているのである。

第3に、上述のような状況を反映して、地方首長をトップにいただく地方政府職員が首長の意向を最優先し、自ら考えることを依然として躊躇している。首長の顔色をうかがいながら、首長の指示を待って業務を行う傾向が以

前より強まったのである。確かに、地方首長直接選挙によって選ばれた地方首長はその住民の代表であり、「地方首長の声は住民の声である」という論理は成り立つだろう。しかし、前述のように、政党などの政治介入や社会の封建意識の根強さによって、地方首長は必ずしも自分の思う通りに施策を進めることはできない。実は、地方首長直接選挙導入前には、地方分権化のもとで、公共サービスをどのように高めるかを地方政府職員がいろいろ考えはじめる兆候がうかがえたのだが、地方首長直接選挙導入後は、むしろ地方首長の命令や指示を遂行する態度へ変化してきた。また、再選を狙う地方首長は、地方政府組織や政策を自分の再選に有利なように利用したり、首長に逆らう職員を左遷したりする傾向もみせており、なおさらのこと、職員は「自分で考える」ことを躊躇する様子が見え始める。こうした状況もまた、地方首長が「王」として振る舞う傾向を助長しているといえる。

以上のように、インドネシアの民主化の成果とされる地方首長直接選挙の導入は、必ずしも、地方レベルでの地域開発の遂行に大きな変化を与えていないどころか、政党などによる政治介入と地域に根強い封建意識によって、地域開発政策が真剣に実施されないのではないかと懸念を生じさせている。制度的には、地方首長のパフォーマンスが地域開発のパフォーマンスを左右できる状況なのだが、地域の「王」として振る舞う、あるいは振る舞わざるをえない地方首長は、さまざまな地域内の利益調整などで内向的な態度を採らざるをえない。鍵を握るのが地方首長の「トップ・マネージャー」としての能力であるならば、そうした能力向上と地域開発に対する意識化が必要になる。そのためには、第三者による適切な働きかけが有効であると考えが、この点については第3節で考察する。

第2節 地域開発政策における村落

1. 村落と県・市，州，中央との関係の変遷

インドネシアの国家統治は、オランダ植民地時代以来、中央から州、県・市を中央集権的に統治し、末端の村落についてはその自治を認める代わりに、国家行政からは事実上切り離して、それを政府の監視対象と位置付けてきた。1945年憲法では、村落共同体を「特別な特徴を持つ地方」(daerah yang bersifat istimewa)とみなし、その固有な権利を尊重するとともに、「国家の礎」と位置付けたが、実際には、国家行政機構のなかに明確に組み込まれてこなかった。だからこそ、村落は、その領域内で自治機能を果たし続け、独立後も、各地方によって異なる村落の多様性が保持されてきた。

しかし、中央集権を強化するスハルト政権は、村落を行政単位として国家行政機構へ組み込むため、1979年デサ行政法(法律1979年第5号)を制定した。1950/1960年代にジャワを中心とする村落部で共産党が勢力を拡大したことに鑑み、村落部での政治活動を禁止するとともに、国家行政機構のなかに組み込んで、上意下達を徹底させながら村落を中央が直接統制することを目指した。1979年デサ行政法は、地方によってさまざまな名称とかたちを持っていた村落を、ジャワ語起源の「デサ」(desa)という名称に統一し、全国の村落の画一化を図る法律であった⁽⁸⁾。島上 [2003] によれば、この法律は、(1)村落単位的大幅な再編、(2)村落行政機構の画一化、(3)村落行政の「官僚制化」、の大きく3つのインパクトを持っていた(島上 [2003: 165-173])。なかでも、村落自治の根幹である村長については、県レベルでのスクリーニングに合格した者のなかから住民が直接選挙で選出し、州知事の名のもとに県知事が任命するかたちとなったため、村長は職務遂行上の責任を上位官僚(県知事の名代である郡長)に対して負うこととなった。これにより、村落は国家行政機構の末端行政組織と位置付けられた。県の出先である郡の下には、

村落以外に都市部を中心に区(kelurahan)があるが、この区は郡の出先であって、区長は任命制である。村長は選挙、区長は任命という差はあるにせよ、村落も区も機能的には郡の下に位置する末端行政組織としては同じとなった。しかも、区長や区職員が公務員であるのに対し、非公務員の村長や村職員が待遇面での不満を高めたことで、村落を区へ変更する動機を彼らに持たせる結果を招いた。村落における都市化に対する憧れもまた、村落から区へ移行する動きを助長させた。このようにして、かつて村落が持っていた自治機能と多様性が大きく損なわれてしまった。

1998年5月のスハルト退陣後、地方分権化を規程した1999年地方行政法(法律1999年第22号)が制定され、村落行政は、再び、画一化から多様性の尊重へ大きく方向転換された。村落の地方固有の名称が復活し、共同体としての各村落の固有性と慣習の尊重が新たに謳われた。そして村落は、州や県・市の持つ「地方自治」(otonomi daerah)と区別された「固有の自治」(otonomi asli)を持つと解釈された。村長は県のスクリーニングなしに住民の直接選挙で選出され、また立法機関に相当する村議会が初めて設立された。村議会議員は住民のなかから住民によって選出される。これにより、村長は、村議会を通じ、住民に対して職務遂行上の責任を負い、県知事へは報告義務のみとなった。このように、1999年地方行政法によって村落へ民主主義的な制度が導入され、国家の末端行政組織という位置付け自体は変わらないものの、その自治機能と多様性が尊重されることとなった。

しかし、この1999年地方行政法は実施規則が未整備だったため、中央、州、県・市の間で権限分担が不明確になり、さまざまな対立を引き起こした。また、中央政府には1999年地方行政法の連邦主義的性格が国家統一に不都合であるとの認識が強かった。さらに、NGOなどからは、住民参加に対する法的保障が不明確であるといった批判が上がった。これらを受けて同法は改訂され、2004年地方行政法(法律2004年第32号)が制定された。一般に、この新法は旧法による地方分権化の弊害を是正することが目的とみられた。

2004年地方行政法は、村落自治についても修正を加えた。まず第1に、村

落での村長と村議会との対立やそれともなう村長の権限の低下に鑑み、代議制の村議会が廃止され、話し合いで選ばれた住民代表による村落協議会へ切り替えられた⁹⁾。立法府と行政府の分立を指向した欧米型の代議制民主主義的な制度は短命に終わった。第2に、村議会の廃止にともない、村長は職務遂行上の責任を郡長を通じて県知事に負うこととなった。これは、地方首長直接選挙で選出される県知事が住民の代表とみなされる、との論理にもとづくものであるが、事実上、1979年デサ行政法の規定に戻ったことを意味する。そして第3に、これまで非公務員だった村書記が公務員化されることが規定された。これにより、住民向けの公共サービスの向上が期待される反面、中央政府（内務省）が公務員管理の名のもとに村落自治へ介入できる糸口も生まれた。また、非公務員のままの村長などから待遇面での不満も現れよう。結局、地方分権化の最大目標である住民向け公共サービスの向上と多様な村落自治とをどのように両立させていけるのか、が今後大きく問われてくることになるだろう。

以上みてきたように、インドネシアにおける村落自治は、1979年デサ行政法によって国家行政機構に明確に組み込まれた後、約20年間にわたり、画一化と同時に自治機能の低下を進めてきた。この20年を受けて、多様性の復活と自治機能の強化がいったんは図られたが、公共サービス向上という名のもとに、村落行政官の公務員化と自治機能の停滞が生じている。地域開発という文脈からみた場合、村落行政や村落自治をめぐるこれらの制度的変化は、村落住民に戸惑いと不確実性を意識させ、制度的変化にどう合わせるかに汲々とせざるをえない状況を現出させ、自分たちの地域をどうするのかを考える契機を結果的に失わせている可能性がある。上からの制度的変化への対応という意味では、以下に検討するボトムアップ型地域開発計画策定過程も例外ではない。

2. ボトムアップ型地域開発計画策定過程と村落

ボトムアップ型地域開発計画策定過程は、実は中央集権のスハルト政権下で1990年代に開始されている。基本的には、政府予算を使って進める事業を村落、郡、県・市、州からそれぞれより上位の政府レベルへ上げていき、県・市予算で実施する事業、州予算で実施する事業、県・市予算と州予算とを組み合わせて実施する事業、国家予算で実施する事業、というかたちでの仕分けをそれぞれのレベルで調整して決めていく仕組みである。予算策定の前段階の作業ということもでき、国家予算が成立する約1年近く前に村落レベルで開始されるのが通常である。国家レベルでみた場合、このボトムアップ型地域開発計画策定は、中央政府主導のトップダウン型の開発計画策定と補完的な関係にあるが、開発計画策定におけるボトムアップ型の位置付けは必ずしも大きくない。また、このボトムアップ型地域開発計画策定は、村落、県・市、州の財政収入が中央政府からの補助金などの資金移転に大きく依存しているという状況で行われていることにも留意する必要がある。

ボトムアップ型地域開発計画策定過程は、地方分権化実施後、その実施規則や会議等の名称が何度か細かく変更されてきたが、大枠では当初のやり方を維持している。「参加型開発」、「住民エンパワーメント」、「市民社会」、「ガバナンス」といった開発援助でよく使われる用語がこのボトムアップ型地域開発計画策定過程でも一般的に使われるようになり、それらの用語に合わせたニュアンスが実施規則に反映された。かつては、政府予算で実施してほしい事業を上位政府へ提案することが主たる目的であったが、地方分権化後の実施規則の変更にともなって、各レベルでの全体的な地域開発計画を議論し、その文脈において、住民の奉仕活動（swadaya）で行う事業、自己資金で行う事業、上位政府へ提案する事業、といったかたちでの仕分けを行うことがより重視されるようになった。また、かつては上位政府の職員が提案事業を話し合う開発調整会議に出席し、上位政府の意向をあらかじめ示して、

それに下位政府や住民が合わせるよう暗に求めるケースが多かったが、地方分権化以降、上位政府職員は会議に出席してもできるだけ発言しないように努めるようになった。

ボトムアップ型地域開発計画策定過程は毎年の恒例行事として実施されてはいるが、形骸化してきている様子がうかがえる。第1に、この過程は時間がかかることである。村落レベルでの事業提案が上位政府によって認められるまでに約半年、実際にその事業に予算がつくのはそれからさらに半年であり、事業提案から予算化と実施まで1年以上待たなければならない。しかも第2に、上位政府に認められたからといって、必ず予算がついて実施されるという保証はない。その時々々の政府の財政状況に左右されるほか、上位政府の意向や利害が優先される傾向があるからである。第3に、前年に却下された事業提案をそのまま翌年もその翌年も提案し続けるという現象がある。10年間も同じ事業を提案し続けているといった事例は決して少なくない。第4に、特に村落レベルでは、地域開発計画を議論し、その文脈で提案事業を決めるというやり方ではなく、住民の知らないところで、村長と一部の有力者が提案事業を決めてしまう事例がまだ多い。

実際、末端行政組織としての村政府の機能強化は大きな課題である。多くの村落では、村長、村書記、その他数人の職員で村政府が構成されるが、村落自治に大きな影響力を持つのはトコ・マシヤラカツ (tokoh masyarakat) と呼ばれる村の有力者であり、彼らが賢者として村落自治を担ってきた。あたかも村政府をよそ者の出張所のようにみなす風潮も根強い。政府によるボトムアップ型地域開発計画策定過程は、必ずしもまだ村落レベルでの開発計画策定の契機とは認識されていない様子なのである。

3. 村落資金配分 (ADD) と村落財政

インドネシアの村落財政は、全国で見ると、県・市財政などよりも実は自己財源収入比率が高く、意外に健全にみえる。しかし、県・市ごとに細かく

みると、自己財源収入比率の高低のばらつきに大きな差があり、必ずしも健全といって済ますわけにはいかない。おそらく、さらに細かく村落ごとにみれば、財政状況のばらつきがより明確になるものと思われる。村落レベルでの自己財源には村の資産、住民間の共同資金提供、利用料徴収、村落ビジネス収入などがある。村落財政統計をみると、全般に、自己財源収入比率の高さとインフラ整備などへの開発支出（資本支出）の高さとに正の相関がみられることから、自己財源収入の高い村落がそこでの何らかの開発に関わる活動を行っているとは推察できる。

村落は、中央政府、州政府、県・市政府からさまざまな補助金を交付されており、それらの資金も村落開発向けに活用される。多くの場合、貧困対策における奨学金など、用途が特定されるケースが少なくない。用途を明確にしないブロック・グラントは、1990年代後半、中央政府から県・市政府へ試験的に供与され、従来型の補助金をブロック・グラントへ徐々に替えていくプロセスを経て、最終的に地方分権化施行後の一般配分金（DAU）へつながった。通貨危機後、外国援助機関によるソーシャル・セイフティ・ネット資金の村落への直接供与が行われ、村落は、用途を自ら決めて自ら管理する経験を積むこととなった¹⁰⁰。その後、東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県や南スラウェシ州シンジャイ県などいくつかの県・市では、各村落に用途を定めない補助金を一律配分し、地元NGO等を活用して、用途の決定と利用管理、モニタリングを住民参加型で進めるプログラムを実施した。これらの経験がその後、村落向けのさまざまな支援プロジェクトの雛形となっていた。

こうした県・市政府の試みで注目されたのが、県・市政府予算収入の一部を域内のすべての村落向けに配分する村落資金配分（Alokasi Dana Desa: ADD）である。ここで、南スラウェシ州スラヤール県が実施しているADDの事例をみてみよう¹⁰¹。

スラヤール県のADDは県令2002年第3号によって定められたが、その背景には、開発のために活用できるだけの資産が大半の村落になく、県知事や

県職員の見学をもてなすこともままならぬ状況であったことがある。ADDとして村落へ配分されるのは次の3つの資金である。第1に、中央から県へ歳入分与された土地建物税の75%、州から県へ歳入分与されたC種鉱物採掘税の25%、同じく建築許可料の75%、土地建物取得税の75%、C種鉱物以外の天然資源収入の75%、を村落向けに配分する。第2に、県予算歳入の最低10%を村落一般配分資金とし、面積、人口、地理的条件、経済成長率を勘案した比重にもとづいて各村落へ配分する。いわば、国家予算における均衡資金の県・市予算版といってもよい。第3に、特別配分金(DAK)の配分である。

村落では、予算が下りる前に村落開発協議会(Musbangdes)を開催し、そこで村落予算を決め、それを村令化する。これがADDを受けるための条件である。そしてADDの受入れは、村落レベルで自己財源収入を増加させる努力を誘発させた。村落住民の収入機会が村落利用者負担金(Retribusi Desa)の対象となり、結婚式の実施にも課金された。そして、住民からの土地や椰子の提供、労務提供などが行われ、ある村では賠償なしに5ヘクタールの土地を確保できたという。このように、ADDがきっかけとなって、村落のさまざまな活動への住民の関与が増え、住民の無償奉仕が賞賛されるようになったという¹²⁾。

確かに、ADDを活用して教育、保健、インフラなどへの支出を住民が計画し、自分たちで管理していく経験を持つようになること自体は好ましいが、その一方で、村落住民に「参加」という名の事実上の強制を強いる状況が生じている気配がある。また、ADDはその配分プロセスの透明性と公正さを何らかのかたちで保証できないと、県知事、市長が政治目的で活用する道具となる恐れがあることも考えられる。2005年以降の地方首長直接選挙の導入は、なおさらそうした契機と誘引を与えることになる。

4. 中央政府や外国援助による貧困削減プログラムの影響

村落レベルでの地域開発を考える際に、忘れてはならないのが中央政府や外国援助による貧困削減プログラムの影響である。背景には、2004年10月の石油燃料価格値上げの後、貧困人口が大幅に増加したことがある。中央統計庁によると、貧困人口は2005年2月の3510万人（全人口の15.97%）から2006年3月には3905万人（同17.75%）へと増加した。完全失業率は2005年11月の11.2%をピークに減少しているが、それでも2006年3月時点で10.4%と依然として高い。

中央政府は2007年から貧困世帯796万世帯、貧困人口3192万人を対象に、住民エンパワーメント国家プログラム（Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat: PNPM）を開始した。このPNPMは、1990年代末から世界銀行が実施してきた郡（Kecamatan）開発プログラム（KDP）を国家プログラムとしてインドネシア化したものである。2007年の対象は2891郡で、各郡には貧困人口の多寡に応じて5～15億ルピアの住民直接支援資金が支給される。住民がこれを利用してさまざまな経済活動やインフラ整備などを行い、それにとまって雇用機会が創出されることが期待される。PNPMの2007年予算額は4兆4300億ルピアで、うち中央政府が3兆6200億ルピアを手当し、残りは対象郡のある地方政府予算とのコストシェアリングでまかなう。貧困削減プログラムはこのPNPMのほか、世界銀行のKDPや都市部貧困削減プログラム（P2KP）に加え、他機関もさまざまなプログラムを実施している。ほぼすべての中央省庁が何らかの貧困削減プログラムを持つといっても過言ではない。

貧困削減プログラムは、政府の貧困削減への強い意思を示しているが、その反面、次の選挙を睨んだポピュリスト的な側面も垣間見られる。村落レベルでは、こうした援助資金を得るために貧困村を演出する、あるいはひとつの村を複数の村へ分立させて援助資金をできる限り多く得ようとする、といった対応がみられる。こうして、貧困削減プログラムが政府と村落の双方に

モラル・ハザードを引き起こし、貧困状態の永続化を促す恐れがある。

村落レベルでは、貧困削減プログラムの洪水とってよい状況がある。ひとつの村落に入ってくる貧困削減プログラムの数は必ずしもひとつではない¹³。これでは、住民たちは、外からくる貧困削減プログラムに対応するだけで1年が終わってしまうほどである。そして、そのプログラムのひとつひとつが、対象グループへの資金のみならず、ワークショップ参加住民への日当、宿泊、ワークショップで発言する住民への謝礼などさまざまな資金を村落へ落としていく。プログラムの数が多いほど村落へ落ちる資金額とそれを得る機会は増える。こうした状態に慣れた住民は、気象条件や天候に左右される農業や漁業を徐々に敬遠し、簡単に資金を得られるこうした機会の永続を願うようになるのではないかと思えてくる。

また、貧困削減プログラムには通常、住民と行政とをつなぐファシリテーターと呼ばれるアクターが存在し、その多くは地元 NGO 活動家である。地元 NGO にとって、同プログラムは格好の資金源となり、次の同種のプロジェクトでもファシリテーターとして活躍できることを期待する¹⁴。NGO もまた同プログラムの永続を願ってもおかしくはない。

貧困対策の重点地域であるパプア州や東ヌサトゥンガラ州に加え、災害復興支援が進められるアチェにおいても、外国援助機関が地元 NGO とともに集中的に貧困削減プロジェクトを展開しており、上述のような問題が深刻化している。東ヌサトゥンガラ州の村々のなかには、援助関係者が頻繁に訪問するので、ただそれを待ち続けるところが現われているという¹⁵。外国援助機関と特に関わりもなく、村落住民の自立を促すようなファシリテーションを行っている地元 NGO の話では、隣村がそうした援助を待ち続けているのを知って、主体的に何かをする努力をやめる村落が現われているという。貧困削減という名の中央政府や外国援助による支援が、村落の自らの将来に対する開発を主体的に進めたいという意欲や動機を奪いはじめている様子が見えがえる。

第3節 村落は地域開発の担い手となれるのか

1. 日本の地域振興との比較

インドネシアの村落と日本の村落とを単純に比較することはできない。インドネシアの行政機構は中央、州、県・市、郡、村・区と5層のヒエラルキー構造になっている一方、日本では中央、都道府県、市町村と3層構造になっており、行政上は村が市や町と同格の扱いを受けている。村からの上位行政政府へのアクセスは日本のほうが短く、村長が中央省庁へ直接陳情へ出向くケースも少なくない。その意味でいうと、インドネシアで上位行政政府へ直接アクセスできるのは県・市レベルまでであり、村落が中央省庁とコンタクトすることはまずない。行政体としてみても、日本の村役場や村議会のほうがインドネシアの村長オフィスや村落協議会よりも組織として整備され、機能している。

しかし、だからといって、日本の村の話はインドネシアの県・市の話と同格と考えるのは間違っている。日本の市町村は、その人口規模だけでみても、大都市と村との間のばらつきが大きい。実際、人口規模だけでみれば、日本の村とインドネシアの村の規模はさほど変わらないのである。こうした点を踏まえて、日本の地域振興の歴史とインドネシアの地域開発との歴史をいくつかの点から比較してみたい。

まず第1に、民主化の手法である。戦後日本は、アメリカの影響を受けた民主化を進めたが、それは上からの民主化と下からの民主化を組み合わせたものであった。後者の代表例は農山漁村復興・民主化であり、農業改良普及・生活改良事業が1948年から実施された。なかでもそこでの生活改善運動は農山漁村女性を標的とし、台所改善から村落住民の生活向上へと活動の場を広げた。農業改良普及・生活改良事業の展開の過程で、村落住民は民主化というものを日々の暮らしの変化のなかで定着させていった。こうした事業

に関わった人材が後の地域おこしや地域づくりを担う人材となっていくのである。

一方、1998年以降のインドネシアの民主化は制度設計が中心であり、それが村落の持つ「固有の自治」と適切に接合することなく、上からの民主化として進められた点が指摘できる。これは、インドネシアの行政統治が基本的に支配・服従の関係に起因しており、村落など末端からの異議申立の芽を摘んできたことと関係する。日本もインドネシアも、民主化へ向けた動きの発端は中央政府からであるが、インドネシアには、日本の農業改良普及・生活改良事業のような、下からの民主化への働きかけがみられなかったのである。

第2に、地域振興や地域開発を村落自身がどれくらい切実なものとして受けとめていたかという点である。日本の場合、多くの村落が生き残るために、ときには中央政府に反旗を翻してでも、地域振興に運命を賭けた切実な面がある。たとえば、大分県大山町では1953年の大水害や国の米自給政策の強制であり、湯布院町では1950年代初頭の由布院盆地ダム化計画や1970年代のゴルフ場建設計画であり、姫島村では1950年代の塩田廃止であった（松井[2007]）。東北地方の多くの村落では、夏の冷害などによる作況悪化が常態化し、貧困の極みのなかで村落維持のための必死な闘いがあった。最も、産業再配置政策を国土開発の中心とした中央政府も決して農山漁村を見捨てたわけではなく、1953年の離島振興法を皮切りに、農山漁村振興のための法律を次々に策定し、補助金の供与を進めた。それでも、1960/1970年代の高度経済成長下で、多くの村落から若年労働力が都市部へ流出し、村落自体の衰退、廃村といった状況があちこちで生じたのであった。

それに対して、インドネシアの村落は「貧しい」といわれるものの、大量の餓死者が出るような飢饉などの状態に見舞われたことはない。農業耕作をせずとも暮らせるような豊かな実りがあり、自給自足的な生活が維持できる村落が相当数ある。村落が地域開発を意識しはじめるのは、貨幣経済の影響が大きくなったことが要因であり、村落維持のためといった切実さは必ずしもみられない。

第3に、村落側のしたたかさの度合いである。日本の村は中央政府からの補助金や各種交付金についての制度を熟知しており、中央に対して従順そうに振る舞いながらそうした資金を獲得し、村に必要なインフラ整備などへ活用してきた。また、大分県姫島村の有名な車えび養殖事業の事例のように、村は地元出身の代議士などをうまく活用しながら、中央政府から特別措置を引き出したケースも数多い。これらの場合、まず村の側に資金ニーズがあり、そのためにどの補助金や各種交付金を活用するか、組み合わせるかについての知恵があった。地域振興の主体性が村の側にあったのである。

それに対して、インドネシアの村落は、行政体の組織として整備されていないこともあり、中央政府からの補助金や交付金についての情報を持ち合わせていない。実は、村落の上位にある県・市政府レベルでもそれは同様なのである。また、国会議員や地方議会議員を活用して、資金ニーズを満たそうとすることもほとんどない。基本的に村落は、中央政府や県・市政府から提供された資金をそこに明示された用途にもとづいて使うように長年にわたって求められてきた。前述のように、近年はその用途を村落側が決める場合も増えているが、まず資金が先にあり、それから村落でのニーズを探す構図になっている。すなわち、村落が、情報や人的ネットワークを活用して、主体的に必要な資金を獲得しようとする状況にはなっていない。それは、インドネシアの村落が歴史的に中央政府からの監視の対象であり、特に1979年デサ行政法の施行以降は、上位政府に対する忠誠と従順を常に示し続けなければならない政治的な理由が支配的であったことが反映している。

以上のように、インドネシアの村落から主体的な地域開発が現出してこなかった背景としては、(1)行政体として不備であること、(2)中央政府による下からの民主化というアプローチがなかったこと、(3)地域開発を主体的に進める切実な危機に直面しているという認識がないこと、(4)情報や人的ネットワークを活用するしたたかさを持ち合わせず、上位政府への忠誠と従順を示し続けなければならなかったこと、などが考えられる。

これらに加えて、前半部分で述べたように、地方分権化後に地方レベルで

集権化が進んで村落まで権限委譲が進まないこと、地方首長直接選挙の導入によって地域開発政策に政治色が色濃くなったこと、中央政府や外国援助による貧困削減プログラムなどが村落の自発的な開発意欲を喪失させる結果を招いていること、なども、村落における主体的な開発への努力を引き起こさせない要因と理解できる。これらを勘案すると、現時点では、残念ながら、村落が主体的な地域開発の担い手となるような環境はまだ整っていないといえる。あるいは、構造的にそれが困難な状態になっているといえるかもしれない。

2. 村落が主体的な地域開発へ向かうために

多種多様な民族が統一国家を形成するインドネシアは、建国以来、国家統一を最重視してきた。実際、これまでの歴史上、国家分裂を招くような危機が何度かあり、中央政府は常にその危機を監視し、地方に対して中央への忠誠と従順を求めてきた。2001年から実施されている地方分権化下においても、その基本姿勢は転換していない。元来、村落には「固有の自治」があり、国家行政機構の末端に位置付けはしたものの、村落が中央政府に逆らわない限りにおいては、村落の「固有の自治」を事実上放任してきた面がある。しかし、住民の厚生という観点から、教育、保健など地方行政における公共行政サービスの向上がより重要視され、住民に最も身近な村落レベルでもそれが求められるようになってくると、これまでのように、村落の「固有の自治」をただ放任するだけでは済まなくなる。村落行政体の組織能力向上が求められる所以である。村落行政体の組織能力向上と従来からの「固有の自治」とをどのように共存、融合させていくかが重要な課題となる。

村落が主体的な地域開発へ向かうためにも、行政体としての組織能力向上が村落に求められてくる。ADDなどを通じたより効率的で公開性のある財政運営を進め、村落レベルでの開発計画策定をよりシステマティックに行うためにも重要である。さらに、村落のための開発資金を獲得する際、上位政

府に対する発言力を高め、補助金や各種交付金に関する情報収集能力を高めるためにも、村落行政体の組織能力向上は重要になる。そして、さまざまな叡智や経験を持つ有力者やトコ・マシラカッによる協議のよさをうまく引き継ぎながら、2004年地方行政法で廃止された村議会のような代議制機能を少しずつ高めていくことも必要になるだろう。代議制機能は、組織能力向上を図る村落行政体に対するチェックとともに、村落住民の行政に対する参加チャンネルの提供という意味で重要だと考えられるからである。個々の村落住民が地域開発をトコ・マシラカッなどの他人任せにせず、それを主体的に考えていくようになるためにも、代議制を目指す方向性が求められる。ただし、その形態は各村落に見合ったかたちになっていくことが望ましいだろう。

村落が主体的な地域開発を実現していくためには、行政体の組織能力向上や代議制の復活に加えて、何を考慮しなければならないだろうか。すなわち、村落レベルでの地域開発を考える場合に、地方分権化で生じた地方レベルでの集権化、地方首長直接選挙後の首長が「王」として振る舞う傾向、貧困削減など外国援助への依存度の上昇などの弊害が、村落へ及ぼす影響をどのように回避、軽減できるのか、という問題である。これらの弊害は、村落が主体的な地域開発の担い手となる動機を失わせており、行政体の組織能力向上や代議制の復活が実現したとしても、それが上位政府の忠実な実施機関のレベルにとどまるのであれば、主体的な地域開発の担い手となることはできないと考えられるのである。

これはかなり難しい問題である。おそらく、重要なのは、まず第1に、地方首長が「王」ではなく「トップ・マネージャー」として振る舞い、県・市の地域開発政策のために村落を利用、動員するのではなく、主体的な地域開発の担い手としての村落に対し、適切な指導・助言・誘導を行うことであろう。数は少ないが、村落への権限委譲を進めようとしている県・市がインドネシアにも存在する。そうした地方首長や県・市政府を少しずつ増やすには、信頼できる良質の第三者が、地方首長や県・市政府に村落への権限委譲を促すように適切なファシリテーションを実施することが有効であろう。いい換

えれば、第三者による適切なファシリテーションにより、地方首長や県・市政府の間で善政競争を促し、村落を主体的な地域開発の担い手として位置付ける動機を与えることである。

第2に、村落自体が主体的に地域開発を進めようとする動機付けの問題がある。全般的に、村落が地域開発に切実さを感じていないのは、自然環境の豊かさに加えて、村落自体が自らの歴史と文化を含む地域資源を振り返ることをせず、なおかつ、5年後、10年後の自らの子孫の代の村落の未来を描けないからである。最も、村落のなかには山岳地帯で何百年も慣習を守ってきたところもあれば、住民抗争や紛争・反乱などで離村、廃村して新たな村を作ったところもあり、一律に論じることができないことを付け加えておく。そうであっても、自らの足元にある地域資源の再発見を踏まえ、住民が一緒に望ましい未来の村落の姿を描き、その実現のために何をする必要があるかを考えるなかから、村落の主体的な地域開発の方向性がみえてくるはずである¹⁶⁾。日本の集落点検や地元学の手法をインドネシアの各村落の現状に合わせて適用することは、この点で効果的であると考え¹⁷⁾。すなわち、年中行事化したボトムアップ型地域開発計画策定過程へいきなり入る前に、こうしたプロセスを経ることで、村落自体に地域開発を進める主体性が形成されてくると考える。そうでなければ、ボトムアップ型地域開発策定過程や中央政府や外国援助機関による支援プログラムへの対応に忙殺され続けることになり可能性が高い。

まとめにかえて

権威主義的で政治活動が厳しく制限されたスハルト長期政権が1998年5月に崩壊した後、さまざまな制度上の民主化を進めてきたインドネシアは、短期間の中に地方分権化や地方首長直接選挙など、スハルト時代には考えられなかった大きな変化を経験した。地方分権化は地方に大幅な権限を委譲し、

制度的民主化の到達点とも評される地方首長直接選挙の実現とともに、地域住民が主体的に地域開発に取り組める方向への期待を高めた。

しかし、現実には、地方分権化が中央政府から県・市政府への行財政権限の委譲にとどまり、まだまだ封建的な意識の高い地方に地方首長直接選挙が導入されたことで、地方首長が「王」として振る舞うかのような、地方レベルでの集権構造が生まれてしまった。村落住民からみれば、中央から地方へ移ったとはいえ、集権化の状況に変わりはない。地方首長の影響力の高まりは、地域開発の計画策定や政策実施においても、地方首長の再選を睨んださまざまな強い政治介入を招く可能性を強め、村落もまた末端行政組織として、新たな集権構造のなかに位置付けられることになった。こうした状況下で、村落が主体的な地域開発の担い手となることが難しい状況が現出している。つまり、地方への権限委譲を促す地方分権化が、当初の期待とは裏腹に、地域や村落が主体的な地域開発を実現するのにマイナスの影響を与えてしまったのである。

この状況は、インドネシアにおける民主化という名のもとで生じたものであり、その是正はかなり難しい。本章では、地方首長が「王」ではなく「トップ・マネージャー」として、地域や村落の主体性を尊重した地域開発を進めていくようになること、地域や村落が足元にある地域資源を再発見することから自らのアイデンティティを深めて、自らの将来を考えた地域開発を進める素地を作ること、の2つの点への期待と、それらを促すための良質な第三者の関わりの重要性を強調した。

ここで最後に、地域振興や地域開発に関わるインドネシア語の用語について触れておきたい。インドネシア語の「開発」(pembangunan)は「(他者が何かを)作る・建てる」という意味で使われる。すなわち、「開発」には外部者主体というニュアンスが含まれる。村落開発(pembangunan desa)という言葉もあるが、これも外部者(政府)が村落にインフラなどを建設することを意味することが多い。「発展」(pengembangan)という言葉もあり、これは花が自ずと開くという意味だが、地域開発の現場ではこの2つ(pembangu-

nan と pengembangan) を明確に区別していない。つまり、地域開発における中央政府による関与が大きかったインドネシアでは、日本語の「地域振興」や「地域づくり」に相当する用語がまだみられないのである。この用語の問題が、インドネシアの地域や村落での主体的な地域開発への意欲を高められない陰の要因のひとつになっていると考える。

日本の地域社会が直面する共同体意識の減退、地域アイデンティティの低下、伝統固有の歴史や文化の崩壊、といった地域振興の主体性を揺るがす諸問題は、程度の差こそあれ、インドネシアを含む日本以外の世界各地の地域社会も同様に直面している。そして、そうした諸問題の深刻化の度合いは、少なくとも、経済成長、近代化、進歩への信仰がいまだに強く、政府の意向に従って地域固有のさまざまなものを捨て去ってきたインドネシアの地域社会のほうが、日本よりも大きいかもしれない。日本やインドネシア、ほかの世界の地域社会の人々が、国境を越えた同時代的な共通の問題意識を持って、ローカルとグローバルを結び付けながら自分たちの未来を考え、自らが主体となる地域振興へ向けた行動を一步一步起こしていく。こうした新しい動きのなかから、地域振興に関する新たな制度が構築されていく可能性があるのではないかと考える。

[注] _____

- (1) 両法は2004年にそれぞれ法律2004年第32号および法律2004年第33号として改正された。主な改正のポイントについては松井 [2005] を参照。
- (2) たとえば、インドネシアの南スラウェシ州の地元紙『ファジャール』の「変化の流れのなかでの琴演奏者の運命」(Nasib Seniman Kecapi dalam Arus Perubahan) と題する記事によると、南スラウェシ州政府は、音楽など伝統芸能を演じる演奏者たちに対して、イスラーム風の服装やイスラーム風の音楽を演奏するように強要しており、これを「伝統芸術のイスラーム化」と評している (Fajar, 2006年12月30日)。このように、イスラーム教やキリスト教などの流入とエリートによる宗教の政治的利用が、地域の伝統文化や慣習を直接・間接に破壊してきている事例もインドネシア各地でみられる。
- (3) 分散資金と支援事務の合計額は2005年度の9兆9000億ルピアから2006年度には30兆1000億ルピアへ大幅に増額された。これら資金については、支出報

告がほとんどなされておらず、中央省庁と地方政府との間での資金流用や汚職の温床になるとの懸念がある (*Kompas*, 2007年12月24日)。

- (4) ビジョン・ミッションを明示し、それを実現させるための中期計画を(首長就任後3カ月以内に)策定し、その中期計画を実施するための戦略計画を立てる、という一連のプロセスは、行政効率化のために世界的に導入されているニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の考え方にもとづいている。合わせて、予算実施を予算消化額で評価してきた従来の方法を改め、実績重視主義の予算管理も導入された。これらは日本の地方自治体にも広く導入されているが、インドネシアの地方政府に導入された時期は1990年代末であり、日本での導入時期とほぼ同時である。
- (5) 地方首長は、行財政における地方分権化と政党における中央集権との接点に在るといってもよい。中央から地方へ委譲された権限を持つ地方首長は、中央集権型の組織固めと資金獲得を狙う政党の意向を汲む必要があり、地方分権化が県・市レベルから村落レベルへなかなか進んでいかない状況を生み出す要因のひとつとなっている。
- (6) 地方政府や村落などの領域を策定する際に、かつての小王国の領域がもとなるケースがかなりある。地方分権化後、スハルト時代に進められた行政村(デサ)から各地域の実情に合った村落名称の復活と村落規模への調整が行われており、それがかつての小王国の「復活」を助長している面がある。マルク州では、インドネシア語で国家を表すネグリ(negeri)という語が村落の意味で今も使われている(Pariela [2007: 104])。
- (7) 南スラウェシ州での観察によれば、こうした支配階層と被支配階層の固定化の根源のひとつは、学校教育での支配階層による学校や教育者への介入と、その見返りとしての教育における支配階層子息の露骨な優遇である様子が見えがえる。これにより、学校教育の場で両階層の固定化が進むだけでなく、社会の不条理や汚職に対する感覚麻痺などが生徒に植え付けられる結果をもたらしていると考えられる。マルタンティ [2007] も参照のこと。
- (8) 村落の名称としては、ジャワで一般的なデサ以外に、アチュエのガンボン(gampong)、北スマトラ・タパヌリのフタ(huta)、西スマトラのナガリ(nagari)、南スマトラ・パレンバンのマルガ(marga)、マルクのネグリ(negeri)、北スラウェシ・ミナハサのマヌア(manua)、南スラウェシ・トラジャのレンバン(lembang)など、地域によってさまざまな名称がある。
- (9) 住民の尊敬を集める有力者や長老などの英知によって、長年にわたって運営されてきた村落自治に、村議会のような代議制を機械的にあてはめることに無理があった面もある。実際、村内のさまざまな人間関係などから、村議会が成立できなかったところも多かったという話もかつて聞いたことがある。
- (10) ソーシャル・セイフティ・ネット資金の多くは、地方政府を経由せず、直

接村の指定銀行口座へ振り込まれた。これは、同資金がさまざまな理由で地方政府によって引き落とされ、肝心の村落へ着くまでに資金額が減少してしまうことを防ぐためであった。通貨危機後の財政難に苦しむ地方政府はこの措置に猛反対したが、インドネシアの汚職撲滅を目的とした外国援助機関の意向が強く表面に出たかたちである。

- (11) 内務省、ドイツ技術公社 (GTZ)、アメリカ国際開発庁 (USAID)、国内 NGO が組織した村落刷新開発フォーラム (FFPD) が調査を行い、中ジャワ州マゲラン県、東ジャワ州トゥバン県、西ジャワ州スメダン県、南スラウェシ州スラヤール県、西スマトラ州リマプルコタ県、バプア州ジャヤブラ県の 6 県で採用されている ADD について調査を行った。なお、本節の議論の多くは、Eko [2005]、および村落刷新発展フォーラム (Forum Pengembangan Pembaharuan Desa) のスラヤール県に関する 2007 年 10 月 5 日付ウェブ報告 (出典は <http://forumdesa.org/>) にもとづく。
- (12) このスラヤール県の事例では、こうした住民による自発的な土地や労働力の無償提供を「参加」(partisipasi) という言葉で行政側が好意的に捉えている。これは通常の参加型開発の意味での「参加」とは実際上の意味が大きく異なる。このように、「参加」という言葉が一人歩きし、開発援助関係者とは異なる認識で現場では捉えられ、定着していくという現象がみられるのである。
- (13) 2006 年 12 月に筆者が訪れたゴロンタロ州ボアレモ県バジヨ村には 18 のプログラムが入っていた。
- (14) 中央政府は、世界銀行に対して、PNPM プログラム実施のために必要な 4 万人のファシリテーター養成への早急な協力を要請したといわれた。このファシリテーター養成のその後については情報を持たないが、東ヌサトゥンガラ州の事例では、こうしたファシリテーターの多くが地方インフラ事業といったハード面での経験のある人材で、住民エンパワーメントの経験を十分に持つ人材が不足している。また、州外から来たファシリテーターが適応障害を起こしている事例もあるという話だった (以上は、2007 年 9 月 20 日の東ヌサトゥンガラ州クバン市での地元 NGO からのヒアリングによる)。
- (15) 2007 年 9 月 20 日に筆者が東ヌサトゥンガラ州クバン市で行った地元 NGO 関係者との議論のなかでの指摘。議論では、住民の自立を目指したい一方で、組織維持のためには、外国援助機関による支援プロジェクトへ関与せざるをえない彼らのジレンマが強く現れていた。東ヌサトゥンガラ州では、栄養状態の改善を目的に、外国援助機関によって、貧困村の住民に対してビスケットや食糧を配給するプロジェクトが行われている。
- (16) 西カリマンタン州の地元 NGO 「パンチュール・カシ」(Pancur Kasih) は、森林地域の村落において、現在の姿と 10 年後にこうありたいと思う村落の姿

を住民に描いてもらい、その違いから村落の将来を住民自身に考えてもらうアプローチを採っている（本情報は、かつて西カリマンタン州で地域開発に関する調査を行った在マカッサル JICA 専門家の新谷直之氏のご教示による）が、日本の集落点検の手法に似ている。全般的に、州都や都市からのアクセスが大変で、インフラも整っていない遠隔地の村落では、慣習法にもとづく資源管理や共同体意識がまだまだ色濃く残っている。

- (17) 集落点検とは、集落の現況とこのまま放置した場合の10年後の集落の姿を住民からの聞き取りによって予測したうえで、その集落が10年後にどうありたいかを構想し、その構想の実現のために必要なアクションを考える手法である。また地元学は、地元の住民が外部者の眼差しを取り入れながら自分たちの持つ（広い意味での）地域資源を再発見し、それをもとに自分たちの地域を見直す過程で、自分たちの住む地域に対する愛着とアイデンティティを深め、住民の共存・共生意識にもとづいた主体的な地域づくりへの方向付けを生み出す一連のプロセスである。日本では、集落点検や地元学を実践する集落や地域が少しずつ増えている。筆者も、2004年に JICA 短期専門家を務めた際、インドネシアの複数の農村で地元学のアプローチを試行する機会があった。そこででの経験から、「何もない」という村落住民がさまざまな地域資源の存在に気付き、自ら主体的な地域づくりへの意欲を引き起こすのに、この地元学がかなり有効であることを確認できた。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- マルタンティ、ニ・ニョマン・アンナ [2007] 「幼稚園入園狂騒曲」（連載「スラウェシ市民通信(7)」）（『アジ研ワールドトレンド』9月号）。
- 小國和子 [2003] 「『分権化』をめぐる村落社会のリアリティ——人々の生活世界にみる政策の『解釈』——」（松井和久編『インドネシアの地方分権化——分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー——』アジア経済研究所）226-269ページ）。
- 島上宗子 [2003] 「地方分権化と村落自治——タナ・トラジャ県における慣習復興の動きを中心として——」（松井和久編『インドネシアの地方分権化——分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー——』アジア経済研究所）159-225ページ）。
- 松井和久 [2003] 「財政分権化と地方財政——中央の視点、地方の視点——」（松井和久編『インドネシアの地方分権化——分権化をめぐる中央・地方のダ

イナミクスとリアリティー——』アジア経済研究所 35-75ページ)。

- [2005]「地方分権化は根づき始めたのか」(特集：インドネシア・ユドヨノ政権の一年) (『アジア研ワールドトレンド』12月号)。
- [2007]「日本における地域振興の歴史的展開——地域振興の制度構築に関する検討のための準備作業として——」(西川芳昭・吉田栄一編「地域振興の制度構築に関する予備的考察」アジア経済研究所 161-172ページ)。
- 松井和久・山神進 [2006]『一村一品運動と開発途上国——日本の地域振興はどう伝えられたか——』アジア経済研究所。

〈インドネシア語文献〉

- Agustino, Leo [2005] “PILKADA Langsung: Beberapa Catatan Kritis” [地方首長直接選挙：いくつかの批評], *ANALISIS*, 34(2), Jakarta: CSIS, pp. 185-197.
- Eko, Sutoro [2005] “Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa” [村落自治の過去・現在・未来], in Soetandyo Wignosubroto dkk. *Pasang-Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun* [地方自治の満ち干：100年の流れのスケッチ], Jakarta: Institute for Local Development, pp. 438-560.
- Romli, Lili [2005] “Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal” [地方首長直接選挙, 地方自治, ローカル民主主義], *ANALISIS*, 34(3), Jakarta: CSIS, pp. 279-290.
- Sahdan, Gregorius [2005] “Distorsi dan Paradoks Demokrasi dalam Pilkada” [地方首長直接選挙における民主主義の逸脱とパラドックス], *ANALISIS*, 34(4), Jakarta: CSIS, pp. 383-406.
- Widjaja, H.A.W. [2005] *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh* [村落自治は根源的で完全に穢れない自治である], Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

〈英語文献〉

- Matsui, Kazuhisa [2007] “Regional Development Policy and Local-Head Elections,” in Kazuhisa Matsui ed., *Regional Development Policy and Direct Local-Head Election in Democratizing East Indonesia*, Makassar, pp. 1-27.
- Pariela, Tonny D. [2007] “Political Process, Public Policy, and Peace Building Process: Case of Ambon City, Maluku,” in Kazuhisa Matsui ed., *Regional Development Policy and Direct Local-Head Election in Democratizing East Indonesia*, Makassar, pp. 101-123.