

地方分権化と集会所
—インドネシア、南スラウェシ州、バルガ・サヤン政策の事例—
Decentralization and Community Center
The Case of BARGA SAYANG in South Sulawesi, Indonesia

指導教員：佐藤 仁 准教授

国際協力学専攻 47-086777 菊地 由香

キーワード：地方分権化、州政府、集権、住民参加、ローカル・エリート、集会所

1. 研究の背景

1980年代以降、開発途上国政府の腐敗防止、民主化、効率化などの実現の一方策として地方分権化が提唱され、開発の主流となっている。しかし地方分権化は途上国政府や社会に混乱や問題を生み出し、政府の調整コストを高めている。

このような現状を受け、国際援助機関や多くの研究者が地方分権化をいかに成功させるかと言う問題意識の下で研究を行っており、問題点の指摘やその解決策を論じている。しかし、統治機構である政府にとって、いかに集権化し、多元的な社会をいかに統治するかという論点も重要であろう。多くの先行研究においては、行政機構における権限や税源の配分を踏まえて政府が集権的か分権的かを判断しているが、政府は統治機構であるため、たとえ分権的な政府であろうとも集権化の方向性を持っていると考えられる。

本研究では、現在地方分権化の潮流の中にあるインドネシアの州政府に着目し、施策に組み込まれた集権化の方法を明らかにすることを試みる。先行研究においては、中央政府による地方分権化政策には中央政府の操作によって集権化が可能であることが指摘されているが、インドネシアの州政府においては、以下の3点の理由から従来指摘された方法での集権化が困難であると考えられる。第一に、インドネシアにおいては、1998年にスハルト政権が崩壊して以来地方分権化が急激に行われ、中央集権や上位政府からの介入に対する社会的反発が強い。第二に、州政府は地方自治体の頂点に位置するが、県政府に開発権限の大部分が移譲されたため、その統治能力が低下し

ている。第三に、州政府は中央政府と異なり地方分権化のマスタープランを作成することができないので、与えられた地方分権化政策の中で管轄領域の統治を行わなければならない。このような条件を抱える州政府が統治権力を維持しようとする方法には、これまで指摘された方法とは異なる新しいメカニズムが見出されることが期待される。

2. 問い

そこで、本研究ではインドネシア、南スラウェシ州政府を対象に分析を試みる。問いは次のものである。「インドネシアにおいて、中央集権化のための働きかけが困難な州政府がとりうる手段には、どのようなものがあるのか」。この問いを考察するにあたり、筆者は地域住民への公共サービスや参加型開発、村落自治といった、州政府が比較的関与しやすい領域における取り組みに着目し、南スラウェシ州政府による「バルガ・サヤン政策」を考察の対象とした。

バルガ・サヤン政策とは州の全村にバルガ・サヤンという名の集会所を設置し、村の行政サービス、コミュニティ活動の中心として機能させるというものである。2008年7月から州政府のトップ・ダウンで始まった政策であり、現在州内の全20県3市政府に承認され、今後州内の全郡政府および全村に受け入れられていく見込みである。政策は分権的に運営され、州政府は政策の枠組みを管理する以外は特に介入はせず、県・市・郡政府および村のエリート層に各村のバルガ・サヤンの運営を委ねている。

3. 研究方法

筆者はインドネシア、南スラウェシ州においてフィールドワークを行い、州政府の政策担当の職員や、県・郡政府の職員、バルガ・サヤン設置村、非設置村のローカル・エリート、および村人にインタビューを行った。また、バルガ・サヤンの特徴を他の集会施設と比較しながら観察した。

バルガ・サヤン政策の持つ効果については、第一に「可視化経営」(H.A.サイモン 1979)、(長尾、本道 2006)の理論を参考に、役人やローカル・エリート、および住民を「管理しやすい」対象にしていくメカニズムを考察した。第二に、プレモダンな社会において生業や儀式などに使われる「場所」が近代的空間に包摂される現象を考察することの意義を提唱した床呂(2006)を参照し、「場所」としてのバルガ・サヤンが持つ意義から政策の効果について考察を行った。

4. 仮説

問いに対する仮説は以下のとおりである。まず、政府が村の中に総合的な性格を持つ集会所を作り、それを村の中心にする。そしてその運営と自治を州政府から村までの地方自治体で分権的に促進する。さらにその集会所には、①可視化機能、②規格化機能、③総合性という側面が備わり、三つの側面が複合的に機能することで村を以前よりも統治しやすい対象に変化させ、ローカル・エリートや住民を自治の担い手に変えてゆき、結果として州政府が集権化する効果を生む。また集会所は個々のサービスなどとは異なり、ニーズや問題意識に変化に関わらず機能し続けることができる。そのため、従来の施策とは異なり、州政府と村、県・市・郡政府との関係を維持することができる。以上により南スラウェシ州政府は、直接的関与なしに統治権力を浸透させることが可能になると考えられる。

5. 到達点、課題

本研究の到達点は、福祉や住民自治のように州政府の介入が争点化しにくい分野に注目し、州政府が集会所という自治の場を提供することで集権化を行おうることを導き出した点である。

しかし本研究の結論は仮説の域を出ない。仮説の妥当性を検証するには、数年後、バルガ・サヤン政策について以下のような事柄を確認する必要がある。例えば州政府の開発戦略上の諸課題が村の自治や住民の意識に浸透していること、村の自治や社会開発において、縁故主義につながる行動が減じていることなどである。さらに以上の事柄について、バルガ・サヤン政策を採用していないインドネシアの他の州や他国の類似施設との比較を行うことも有効であろう。

6. 主要参考文献

- Badan Prmberdayaan Masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan (2008) *PEDOMAN UMUM Balai RUjukan keluarGA dan puSat laYanan pembaNGunan (BARUGA SAYANG)*.
- Simon H. A. (1979) "Rational Decision Making in Business Organizations", *The American Economic Review*, Vol.69, No.4, pp493-513.
- 岡本正明 (2005) 「インドネシアにおける地方政治の活性化と州『総督』の誕生—バンテン地方の政治 1998 - 2003」、『東南アジア研究』、43 巻、1号、pp3-25。
- 国際協力機構 (2006) 「インドネシアの地方行政能力向上に向けた JICA の取り組み」、『特定テーマ評価「地方行政能力向上」』、pp48-82。
- セロ・スマルジャン、ケンノン・ブリージュール (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』、中村光男監訳、明石書店。
- 床呂郁哉 (2006) 「変容する<空間>、再浮上する<場所>—モダニティの空間と人類学」、西井涼子・田辺繁治、『社会空間の人類学—マテリアリティ・主体・モダニティ』、世界思想社、pp65-90。