

インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発
プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究

報 告 書

平成9年12月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研
J R
97-53

はじめに

国際協力事業団(以下、JICA)は、貧困対策支援の留意点の整理と理論的枠組みの構築を目的として、『分野別』貧困問題 援助研究(1990年)』、『プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度作り」への配慮研究(1993年)』、『国際協力におけるJICAとNGOとの連携に関する基礎研究(1994年)』、『貧困問題とその対策:地域社会とその社会的能力の重要性(1994年)』、『開発プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究(1995年)』といった一連の調査研究を実施してきました。しかしながら、JICA事業における貧困問題への直接的かつ本格的な取り組みはその開始からまだ日が浅く、特に貧困対策の技術協力実施手法の開発やそのあり方については、まだ多くの検討すべき点が残されています。

国際協力総合研修所は、以上を踏まえた上、本調査研究において、貧困対策プロジェクトの実施に係る留意点並びに技術協力の手法開発に関して調査と分析をすすめてきました。特に本調査研究では、インドネシア国において平成9年3月より実施されているプロジェクト方式技術協力事業「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」を一つの素材とし、計画策定に関わる有効かつ効率的な社会開発手法のあり方について多角的に検討を加えています。

本調査研究の実施及び本報告書の取りまとめにあたっては、本調査研究の研究会メンバーの方々に多大なご協力を頂きました。ここに深く謝意を表します。

本報告書が、貧困対策支援をはじめとする社会開発プロジェクトの計画・実施の執務参考資料として広く活用されることを期待するとともに、本報告書に対し関係各位のご意見、ご示唆をいただければ幸いです。

なお、本報告書に記載された内容は、研究会が執筆したものであり、JICAの意見を代表するものでないことを申し添えておきます。

平成9年12月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 五十嵐 禎三

要 約

第1章 調査研究の概要

第1章では、本調査研究における背景及び目的、内容と範囲、実施体制、実施期間についてとりまとめ、原稿執筆分担について記す。

第2章 スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトにおける住民参加型村落開発の基本的枠組み

第2章では、JICAのプロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」の概略について説明し、インドネシア国におけるスラウェシ貧困対策村落開発プロジェクトの概略をまとめるとともに住民参加型村落開発の概念を整理する。

第3章 参加型地域開発と農村社会組織

参加型の貧困対策プロジェクトを効果的に立案・実施するためには、一方で地域社会システムの固有性とその開発ポテンシャルを十分に分析把握し、他方でプロジェクトの目的を達成するために必要な地域住民の能力育成とそれを支える組織制度メカニズムの整備強化を進めていく極めて戦略的なアプローチが必要になる。地域社会の開発ポテンシャルを把握するときに、農村社会組織のあり方、特に共有資源の管理運営のあり方を、組織、資源、規範の三つの要素から捉えることが必要である。これらの開発三要素は村落活性化のための基礎的な要件になるが、村落内部の組織メカニズムだけでなく、地域行政や地域市場の外部システムを含む地域社会システム総体との関連で検討してゆく必要がある。このような、地域コミュニティの開発能力の形成と組織メカニズムの整備強化を基軸とする「社会的能力の育成強化」のためには、住民の意識化・組織化を問題発見・プロジェクト形成を通して促進し、調査・計画・実施・評価のプロジェクトサイクルの全過程への参加を通じて地域住民の開発能力の形成蓄積を図る、参加型開発のアプローチが必要になる。そして、参加型アプローチを通して村落活性化を展開するにあたっては、対象となる地域コミュニティの開発ポテンシャルを、村落内における集団的対応・社会組織およびその目的の同定、それぞれの集団的対応・社会組織の具体的内容の把握、地域コミュニティシステムの構造機能的な把握の三段階を通して調査していくことが求められる。

第4章 地域社会開発における市場要素導入の意義と重要性 - 社会的マーケティング論から見た農村開発プロジェクト -

村落開発の基本コンセプトとして、村落地域社会の内部資源とその外側の外部資源との関係に注目するプロジェクトにおいて、マーケティングというテーマはこの関係を象徴的に語

るものと期待される。資源とは常にそれを資源として活用する主体無しには登場しないコンセプトである。また、資源を提供する側と求める側の相互が、相手を資源として認知しなければマーケティングは成立しない。言わば、内部資源と外部資源をつなぐ結節点の成立こそがマーケティングの要点とも言える。

こうして、資源を媒介とする社会関係の成立をマーケティングのコンセプトとするなら、低開発の構造は社会関係の希薄さに求められることになる。従来のコンセプト、すなわち、村落社会の自給的な日々の生活基盤の非自足的な停滞的原因を村落ないし住民自身の「未熟さ」に求めるのが、これまでの解釈とするならば、今回のスラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトのコンセプトは、それから離れたところにあるだろう。なぜなら、外部社会とのより濃密な社会関係の成長という相互インセンティブの成立・展開の中に村落の開発エネルギーの一つの重要な契機を見るからである。

地域社会の低開発の問題点の指摘に集中する場合、ややもすると先進開発地域との比較から、低技術レベルの改善改良に特化する傾向がある。しかし、こうした技術レベルの絶対的評価からではなく、市場流通価値の観点から見ることは、人々の改善・向上への社会的インセンティブの存在の問題として地域社会の低開発の問題を見ることを促していく。すなわち、全体社会を構成する不可欠の要素として当該村落社会が存在するとき、商品流通を媒介としたマーケティングは社会マーケティング(Socio Marketing)という、より広義の文脈の中でその重要性と発展性を位置付けることが出来る。

しかし、村落開発とマーケティングの関係から見るのが、技術的、資本的、経験的な現地地域社会の問題を無視することを意味するのではない。むしろ、そうした問題の解決への現実的理由が地域村落社会の当事者たちにとって切実なものとして浮かび上がってくるものが予想される。そして、その解決を遅らせているもの、あるいは阻害している要因が、地域社会単独では解決が困難である場合、行政なり、より大きな枠での社会的支援がより明確なものとして登場してくるだろう。

第5章 外部システムとしてのインドネシアの村落開発行政制度

村落開発を実施していく中で、村落内部の資源の活用とともに、外部からどのような資源やサービスを得ることができるかが重要な要素となる。第5章では、外部システムとしてインドネシアの農村開発行政制度がどのような政策環境、資源環境を提供しているかを考察している。インドネシアの村落開発に関連する省庁は18に及び、様々な活動が展開されている。内務省の管轄では貧困村対策補助金(IDT)や地域開発総合プログラムなどの開発政策が展開されている。また、村落開発の重要な要素の一つである小規模金融制度もインドネシア国民銀行(BRI)のユニットデサや協同組合などを通して様々な形で提供されている。村落開発の政策立案とその実施は内務省の村落開発局(PMD)により行われ、各省庁が村落レベル

で実施する様々な活動を調整する責任も負っている。村落開発局は村落レベルの開発を促進する重要な役割を果たすことが期待されているが、現場レベルでは必ずしも十分な能力を持ち、村落開発プロジェクトの実施と調整を行う体制が整備されているとはいえない。スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトでは、村落開発の支援システムの中核に位置する村落開発局の能力強化とNGOや大学などの関係機関と連携を行い、外部システムが提供する様々な資源やサービスへの村落住民のアクセスを確保し、住民参加型の開発を促進する支援システム作りを進めていくことが求められている。

第6章 参加型開発と援助事業の制度分析 - 取引費用アプローチ

第6章では、プロジェクトが持続しない原因を費用便益分析では扱われない取引費用の存在に求め、制度を適切にデザインすることにより取引費用が節約され、その結果、プロジェクトの持続性が高まり得ることを説明する。さらに分析の対象として参加型開発を選び、参加型開発の制度としての有効性や問題点を経済学的な視点から考察していく。なお第6章で紹介される取引費用アプローチの経済学的な意義は、以下のように要約されよう。

一般にプロジェクトの取引費用は、通常の市場経済取引における財貨サービスの取引費用と同様の意義を持つと考えられる。したがって、その存在を考慮しない分析は、取引費用や情報の不完全性を考慮しない従来 of 経済学と同様な欠陥を有することになる。例えば、従来の費用便益分析では、社会的厚生を最大限増大させるプロジェクトが選択されると想定されているが、情報の不完全性や人間の情報処理能力の限界等を考慮すれば、全く非現実的な想定であると言わざるを得ない。また特に、開発途上国では地域的な特異性が依然多く残され、それぞれの地域についての情報収集の必要性が高い上に、司法制度をはじめとする取引費用を節約する制度にも多くの不備が見られるために、プロジェクトの分析において取引費用に着目する意義は格段に大きいと言えよう。

第7章 国家と伝統的プラクティス:インドネシア外領の村落開発を取りまく状況とこれからのチャレンジ - 東カリマンタン州マハカム河中流域の事例から -

過去25年間のインドネシア国の開発政策は、開発独裁 / 近代化主義によって特徴付けられるが、この間に実施されてきた強力な中央集権化策のために、今になって急に貧困問題を「下からのイニシアチブ」で解決しようと声をかけても、行政官の意識の中に深く染み着いたトップダウン的思考方をなかなか軌道修正できないでいる。また、1980年代以降開発行政制度の改革も進み「下からの計画、開発」を実施しようとするトップの意欲は感じられるが、形式の方が先行しており、村落開発に関わる意志決定が行われるレベルが依然として高い所（つまり州レベルや中央レベル）にある。また、人材面、財政面が未整備な状況で放置されていることから、必ずしも「下からの計画、開発」は実行可能なものとなっていない。特に

スラウェシ、カリマンタンのような外領では、トップダウンの行政を支える優良な人材さえも不足しているような状況である。

第7章では、インドネシア国の東カリマンタン州マハカム河中流域での筆者のフィールドワークから観察しえたさまざまな村落開発に関わる事柄を13のトピックにまとめて概説するとともに、それからインドネシア外領の村落開発に関わる以下のような意味付けとイシューを見いだした。

- (1) インドネシアのこれまでの開発独裁 / 近代化主義の下では、伝統的なプラクティスはことごとく「遅れたもの」、「開発の障害」、「変更すべきもの」として否定されてきた。しかし、そうはいても、伝統的なシステムをすべて取り替えるだけの面倒を政府が必ずしも見てくれるわけではない現状では、住民が既によく知っていること(知識、ノウハウ)と、住民が既にもっているもの(資源)から開発努力をスタートする戦略も一つの重要な選択肢であると考えられる。
- (2) その上で、外部資源をいかに村落開発のために動員するかということが問題になってくる。外部者が、村落開発がおかれている事情に対してより深い理解をもてるような状況を作り出すこと、活用可能な外部資源の範囲を拡げること、そして資源をより適切な用途へ向けることが重要である。そのためには、外部に対するスポークスマンの役割と、村落内部に対するfacilitatorsの役割が重要となる。つまり、「村落開発の現場から学ぶこと」を学べるような人材訓練が村落開発行政側と村落リーダー側の両方に求められている。
- (3) 他方、「下からのイニシアチブ」のエネルギーを無駄にしないためには、制度改革が重要である。形式だけの下からの意見を吸い上げる既存の仕組みは、必ずしも期待通りには機能していない。現在、村落開発のためのプロジェクトに関わる意志決定のレベルをより下に下げることが検討されているが、スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトもそのような政策、制度的議論に重要なインプットを提供することが求められている。

第8章 インドネシアの法と参加型開発

米国における「法と発展論」のムーブメントが衰退して以降、開発法学は、ポストモダニズム法学の潮流の中で「第三世界法学論」と「多元的法体制論」に知的集積と理論構築の途を求め。未だ開発法学の歴史は浅いものの、近年、現状の法体制を分析する手法開発は活発化しており、参加型開発における法の可能性と役割についても検討と分析がすすめられてい

る。これまでの開発法学の業績に基づけば、参加型開発に関与し、参加を促進する法的要素の主要な部分は、国際法、成文法、慣習法という三つの法群の関連で説明し得よう。第8章では、法は参加を促進する資源であるという認識を踏まえ、既述の三法群を途上国における村落開発プロジェクトとの関係で考える。

目 次

はじめに

要 約

第1章 調査研究の概要	1
1-1 背景及び目的	1
1-2 内容と範囲	1
1-3 実施体制	1
1-4 実施期間	2
1-5 原稿執筆分担	2
第2章 スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトにおける	4
住民参加型村落開発の基本的枠組	
2-1 はじめに	4
2-2 「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」形成の背景と目的.....	4
2-3 インドネシア政府の貧困対策村落開発計画の基本枠組み	5
2-4 住民参加型村落開発の概念的枠組み	7
2-5 まとめ	10
第3章 参加型地域社会開発と農村社会組織	13
村落活性化に向けて	
3-1 はじめに	13
3-2 検討のための基本的概念及び枠組み	15
3-3 村落活性化の基礎要件	24
3-4 開発ポテンシャルを把握するための村落調査	28
3-5 まとめ	32
第4章 地域社会開発における市場要素導入の意義と重要性	33
社会マーケティング論から見た農村開発プロジェクト	
4-1 はじめに	33
4-2 社会マーケティング論と農村開発	35
4-3 地方村落より見る南スラウェシ州のマーケティング調査	40
4-4 まとめ	51

第5章 外部システムとしてのインドネシアの村落開発行政制度	55
5-1 はじめに	55
5-2 インドネシアの地方行財政制度	55
5-3 村落開発行政における内務省の役割	59
5-4 村落開発政策および支援制度	62
5-5 インドネシアの農村における小規模金融制度	68
5-6 プロジェクトと外部システムとのリンケージの形成	74
第6章 参加型開発と援助事業の制度分析	86
取引費用アプローチ	
6-1 はじめに	86
6-2 参加型開発の制度分析	86
6-3 戦略的費用の節約と共同体の機能	92
6-4 自己執行によるアプローチの限界と課題	97
6-5 まとめ	100
補論 地方分権化と取引費用	101
第7章 国家と伝統的プラクティス：	106
インドネシア外領の村落開発を取りまく状況とこれからのチャレンジ	
東カリマンタン州マハカム河中流域の事例から	
7-1 はじめに	106
7-2 マクロな政策環境 vs 下からの開発努力の可能性	106
7-3 行政村と自然発生村：資源としての土地と村組織	108
7-4 LKMD と村開発補助金	110
7-5 村レベルのリーダーシップの喪失と復活	113
7-6 村に出たブヌワ・ダヤク人：	114
外部を巻き込むチャネルとしての役割とそのジレンマ	
7-7 ゴトンロヨン(Gotong Royong)	115
7-8 協同組合：度重なる失敗とリーダーシップの問題	116
7-9 カトリック教会の活動と社会開発	117
7-10 KKN(Kuliah Kerja Nyata [Real Work Study])Program	118
7-11 GTZ による NGO を使った「自助努力による農村開発」を促進するプログラム	119
7-12 一度うまくいかなかったら再度チャンスは与えられないのか？	120
7-13 ダヤク人の政治的代表の喪失：インドネシアの政治システム再編の中で	121

7-14	ダヤク人の農業：知識と農業生産改良のための実験的試み	122
7-15	まとめ	123
第8章	インドネシアの法と参加型開発	128
8-1	国際開発協力と法について	128
8-2	インドネシア法制の背景と概略	129
8-3	参加を促進する資源としての法	132
8-4	まとめ	136

第1章 調査研究の概要

1-1 背景及び目的

JICAはこれまで、貧困対策支援の留意点の整理と理論的枠組みの構築を目的として、一連の調査研究を実施してきた。しかしながら、JICA事業における貧困問題への直接的かつ本格的な取り組みはその開始からまだ日が浅く、特に貧困対策への技術協力実施手法の開発とその問題点に関しては、十分な調査及び分析が実施されているとは言い難い。

したがって、本調査研究は、インドネシア国におけるプロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」(平成9年3月1日より実施)を念頭に置き、計画・策定と実施に関わる実効的かつ効率的手法の開発に資するための整理と分析を目的とした。つまり、本調査研究では当該プロジェクトを一つの素材とし、社会開発における計画手法のあり方について、参加型開発と地域社会システムの把握、村落の内部資源の動員と外部資源とのリンケージのあり方、村落開発における支援システムの問題を中心、様々な角度から検討を加えた。

1-2 内容と範囲

本調査研究は以下の7項目を網羅している。

- (1) 村落社会ニーズに沿った支援システム
- (2) 組織化・制度造りと村落活性化の試み
- (3) 市場へのアクセス
- (4) 対象地域に対して統合化された行政サービス制度
- (5) 村落開発と経済学的アプローチ
- (6) 村落開発と伝統的プラクティス
- (7) 村落開発と法

1-3 実施体制

本調査研究の実施にあたっては、大学・研究機関研究者、JICA国際協力専門員及びジュニア専門員により構成される研究会を設置した。その構成は以下の通りであり、事務局は調査研究課に設置された。

研究会メンバー

赤松 志朗(主査)	国際協力総合研修所国際協力専門員
武田 長久	国際協力総合研修所国際協力専門員(客員)
河村 能夫	龍谷大学経済学部教授
大濱 裕	日本福祉大学助教授
生江 明	社会開発国際調査研究センター代表
黒岩 郁男	アジア経済研究所研究員
佐々木 英之	パシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル プランニング事業部
新垣 修	国際協力総合研修所調査研究課ジュニア専門員(事務局兼)

1-4 実施期間

本調査研究においては平成8年7月から平成9年3月までの間、6回の研究会を開催し、同年4月～12月にかけて報告書のとりまとめを行った。

1-5 原稿執筆分担

第1章 調査研究の概要	武田、新垣
第2章 スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトにおける 住民参加型村落開発の基本的枠組み	河村
第3章 参加型地域開発と農村社会組織 村落活性化に向けて	大濱
第4章 地域社会開発における市場要素導入の意義と重要性 社会的マーケティング論から見た農村開発プロジェクト	生江
第5章 外部システムとしてのインドネシアの村落開発行政制度	武田
第6章 参加型開発と援助事業の制度分析 取引費用アプローチ	黒岩

第7章 国家と伝統的プラクティス：インドネシア外領の村落開発 をとりまく状況とこれからのチャレンジ 東カリマンタン州マハカム河中流域の事例から	佐々木
第8章 インドネシアの法と参加型開発	新垣

第2章 スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトにおける 住民参加型村落開発の基本的枠組

2-1 はじめに

筆者は、1996年11月にインドネシア共和国内務省とJICAとの間で合意に至った「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」のための事前調査団、長期調査団、実施協議調査団に参加し、このプロジェクトの形成過程に関わる機会を与えられた。本章の目的は、当プロジェクトの背後にある基本的な村落開発の概念的枠組みを明らかにすることにある。

2-2 「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」形成の背景と目的

インドネシアでは、第1次 25ヶ年長期国家開発計画(1969 - 1994年度)の実施を通して、一定の経済成長が達成されたものの、その結果、都市部と農村部、ジャワ島とその他の地域(殊に、東部インドネシア)など、国民間の貧富の格差、地域の格差の拡大が顕著となってきた。このため同国政府は国家的事業として本格的に貧困対策に取り組むことを明らかにしている。つまり、1994年に発表された『第6次国家開発5ヶ年計画』において、「人的資源の質的向上」、「経済発展と経済構造調整」とともに「平等と貧困軽減」を国家開発の中心的目標に掲げている。同計画では、1993年の時点での推定値で全人口のおよそ13.7%を占める絶対的貧困層2,590万人を計画終了時に6%、1,200万人まで減少させることを最重要課題の一つにあげている。

こうした背景の下に、インドネシア政府は、東部インドネシアの南スラウェシ州を対象に現在実施されている貧困対策事業の効果的実施に向けて、住民参加型村落開発事業の立案・運営能力の強化、ラボ村落における貧困対策事業の実施を通じた人材育成を図りたいとして、日本政府にプロジェクト方式技術協力を要請してきた。これに対応して、JICAは、1993年、94年に基礎調査を実施し、同国の貧困問題・対策の現状及び他の援助機関などの協力内容などの情報収集・分析を行った。さらに、1996年3月に事前調査、7月に長期調査を実施、10月に実施協議調査団を派遣し、11月にインドネシア側(内務省村落開発総局:PMD)と討議議事録(Record of Discussions: R/D)の署名を取り交わし、1997年3月1日から5年間にわたる「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」を開始することになった。この間、R/Dの基礎となっている3つのミニッツ(Minutes of Meetings: M/M 又は Minutes of Discussions: M/D)(1996年4月23日、8月9日、11月8日)をインドネシア側と合意している。

当 R / D(『実施協議調査団報告書』JICA 社会開発協力部、平成8年12月参照)の Annex I

Master Planでは、プロジェクト基本計画の上位目標として「南スラウェシ州における総合貧困撲滅計画の実施に人的資源開発を通じて寄与し支援する」ことが、プロジェクト目標として「南スラウェシ州におけるPMDと対象村落の住民組織の、村落開発における計画立案・実施・運営・管理能力を強化する」ことがあげられている。

プロジェクトの成果としては、以下の3点があげられている。

対象村落の住民組織の社会的能力が強化されること

スラウェシにふさわしい訓練システムが開発されること

村落開発にかかわる PMD 職員の運営能力が強化されること

プロジェクトの実施計画の骨子は、以下の相互に連携した3つの柱によって構成されている。

ラボサイトにおける村落開発事業の実施

研修システムの強化・更新

参加型村落開発戦略の策定と幅広い支援システムの構築

実施計画の概要は、3～4カ村のラボ村落における参加型村落開発事業を試み、その試みを通じて、参加型村落開発戦略の策定と研修システムの強化・更新を図るというものである。

2-3 インドネシア政府の貧困対策村落開発計画の基本枠組み

インドネシア政府は、従来から、村落を基礎社会単位として重視し、村落行政の形成・充実に力を注いできたといえる。1994年から開始された『第6次国家開発5ヶ年計画』の「村落開発計画」では、村落開発の問題点として、村落の人的資源レベルが低い、村落行政組織及び村落住民組織の運営能力が低い、村落経済活動を支援する経済制度サービスの未整備、村落経済基盤が弱い、村落住民のニーズにこたえる社会経済基盤の不均衡、の5点を指摘し、それに対応して、人的資源開発、村落住民の福祉向上と発展のための村落行政組織及び村落住民組織の機能の向上、開発に積極的に参加できるコミュニティ能力の向上、村落部と都市部の格差の是正と開発における相乗効果の推進、貧困問題の解消、の5点を村落開発の課題として明記している。

同計画では、これらの課題に対応した開発計画が示されている。特に貧困軽減プログラムとして、以下の5項目が強調されている。

貧困者の福祉向上に直結する基本社会サービスの整備

適性技術の習得とその向上

持続的な発展をもたらす資金にかかる環境整備

生産性の向上と事業の持続性をもたらすための共同事業グループの育成

経済活動を強化するための集約的かつ持続的な指導と援助

これらの貧困軽減プログラムに対応した主要な事業として、PMD では以下の5つを実施している。

村落開発交付金(Inpres Desa)を活用した経済活動支援：現在は、全国6万4,404村の内、2万8,223村がIDT(Inpres Desa Tertinggal：貧困対策のための大統領令補助金)対象村となっている。2度目の支援を受けているグループは100以上存在する。中には3度目の支援を受けているグループもある。IDTに関する省庁間の調整は国家開発企画庁(BAPPENAS)が庁内に調整セクションを設置して実施している。

村落共同グループを通じた村民経済活動への小規模融資事業(UED, UED-SP)：UED-SR(村落開発Inpresの一種)については、PMDがモニタリングしている。95年度まではパイロット事業であったが、96年度以降本格的実施の予定。96年3月現在は全国6万4,404村の内、623村が利用している。

総合村落開発、特に住民参加型村落開発研修(P3MD)の実施：マラン、ウジュンパンドンの研修で導入中。ドイツ技術協力会社(GTZ)の地方分権化支援事業(Support Programme for Decentralization Measures)の下に、ZOPP手法を援用した村落開発計画の参加型立法手法を実験的に試みている。この手法は、96年度からPMDに採用されて普及段階にあるとされ、そのために開発された研修(P3MD)が部分的に導入されている。

96年度から開始される学校給食事業：IDTを利用したプログラム。地元の産品を利用して、週に3度小学校給食を配給している。活動母体は、家族福祉指導(PKK)のメンバー。

適性技術の紹介事業

村レベルの組織強化、地域住民の参加の促進を目的とした以下の10研修コース：村落技術指導向上課で実施。

- ・トレーナー研修(中央レベル)
- ・トレーナー研修(州レベル)
- ・関係機関(secroral agency)へのオリエンテーション(州レベル)
- ・関係機関(secroral agency)長へのオリエンテーション(県レベル)

- ・ 関係機関(sectoral agency)へのオリエンテーション(県レベル)
- ・ 郡長へのオリエンテーション
- ・ 技術指導のための研修(郡レベル)
- ・ 村落開発セクション職員の研修(郡レベル)
- ・ 村落開発委員会(LKMD)委員への研修
- ・ コミュニティリーダーへの研修

PMDでは、貧困軽減プログラムの現状課題は人的資源開発であると認識しており、人的資源開発強化策では、グループシステムの活用、地域住民の中から選ばれるファシリテーターの重要性、地方インフラストラクチャーの供与、の3つを実施要素としている。しかしながら、実質的には、これらの事業を担うPMDの主な機能は、共同体行政組織(LKMD, PKK)の形成と育成にかかわる研修機会の提供と指導であり、その範囲内では十分に機能してきたものと考えられるものの、計画にも明確にされている村落の社会経済開発といった幅広い今日的課題に必要な技術力・資源は有していない。さらに、村落開発に関係する中央政府機関はPMDをはじめ、農業省・公共事業省・保健省など23にも及ぶと言われ、これらを中央・州・県・郡の各レベルで調整する役割を担っているのは、制度的にはPMDであるが、実際にはその調整機能が十分に発揮されているとはいえない状況である。

2-4 住民参加型村落開発の概念的 basic 枠組み

インドネシアの村落開発を検討する場合、既に見てきた通り、かなり完成度の高い中央集権的体制が村落の末端にまで組織化されている点が際立っている。しかし同時に、村落自治の概念が稀薄であることも、インドネシア政府の村落開発の特徴となっている。例えば、当プロジェクトの形成過程においても、肝心のラボ村落における参加型村落開発事業に関するPMDのイメージは漠然としており、その内容の形成は概ね日本側に依存したい意向すら見られた。このような事情から、1996年3月に実施された事前調査では、協議内容や村落開発事業の視察から得た考えをまとめて、「計画基本概念」(Conceptual Basic Framework for the Project for Strengthening Sulawesi Rural Community Development to Support Poverty Alleviation Programmes)を提出し、今後の事業計画作りの基本とすることで合意した。同年4月のミニッツ(M / D)に Annex I(『事前調査団報告書』JICA 社会開発協力部、平成8年5月参照)として添付されたものが、これである。

「計画基本概念」の前提条件は、参加型村落開発事業において、開発事業実施主体である住民にとっては、PMD職員やJICA専門家はあくまで外部資源(external resources)にすぎない、との立場に立っていることである。この立場から見て、村落開発をどのように理解するべき

なのか、さらに、村落レベルでは開発のために何をすべきなのか、を明確化するための枠組みとして提示されたものが「計画基本概念」である。その概念図は、図2-1に示される通りである。

「計画概念」は、(1)村落開発をどのように把握すべきかを明示した「村落開発のための基本枠組み(Basic Framework for Rural Development)」、(2)村落開発の在り方を基本的に規定しているのは何かを明示した「村落開発のための基本要因(Basic Factors for Rural Development)」、(3)村落開発を計画する場合の基本的なアプローチの在り方を示した「開発計画のための基本スキーム(Basic Scheme for Development Planning)」の3部構成となっている。詳細は、以下の通り。

(1) 村落開発のための基本枠組み

開発主体としての住民：当該プロジェクトの第1の関心事は、村落レベルでの住民である。村民を、村落開発計画での単なる対象目標としてではなく、村落開発計画そのものを企画・実行する主体として理解している。つまり、当該プロジェクトでは、自立的開発スキーム(self-reliance development scheme)を開発の概念的枠組みとして導入しているのである。従って、開発計画そのものを企画・実行していく住民の能力が、この村落開発計画にとっては最も重要な要素である。

村落内部環境と村落外部環境：当該プロジェクトの第2の関心事は、村民をとりまく環境である。ここでは、村民をとりまく環境を2層で把握している。第1の環境層は、村民をとりまく村落内部の環境層で、村落の自然環境や社会環境(文化的・社会的・経済的環境)を意味する。第2の環境層は、村落全体をとりまく自然環境や社会環境で、村落外部の環境層である。自立的開発スキームの枠組みでは、これらの環境をどう改善していくか、それ自体が村民にとっての重要な開発課題である。が同時に、これらの環境が村民の活動を規定する条件、つまり、村民にとっては与えられた条件として機能していることも事実である。与件として存在する環境に適応しながら、村民は自分達の能力を発揮し、その結果が活動という現象によって把握されると考える。従って、この村落開発計画にとって最も重要な関係は、住民の能力と環境と住民の活動の相互規定関係である。

ハード環境とソフト環境：当該プロジェクトの第3の関心事は、環境の構成要素である。ここでは環境の構成要素をハードとソフトの2側面から把握している。ハード環境は、一般的な開発スキームのインフラストラクチャーと密接な関係があり、経済活動構造でのストック部分の形成と直結する。一方、ソフト環境は一般的な開発ス

キームの制度・組織と密接な関係があり、経済活動構造でのフロー部分の形成に直結する。ハード環境の機能は地域社会のダイナミズムにとって基本的で潜在的な要素であるが、ソフト環境の機能は地域社会のダイナミズムを活性化する要素でもある。

(2) 村落開発のための基本要素

ファシリテーターとそのグループ: 自立的村落開発を目的とする当プロジェクトと現地住民との関係において決定的に重要な要素は、村内のファシリテーターとそのグループの役割である。このファシリテーターを核とするグループをどのように組織するかばかりでなく、彼らの活動が他の人々に与える影響がどのようなものであるかについて、十分に配慮するべきである。とりわけ、このグループと、村民をとりまく村落内部の環境層である第1の環境層に展開する組織との関係の在り方は、グループの村内社会に与える影響やグループ活動の普及の程度を直接的に左右する。

外部資源へのアクセス: 自立的村落開発を推進するうえで、次に注目すべき要素は、現地住民にとっての外部資源とのアクセスの在り方である。おそらく住民にとって最も重要な外部資源は、政府機関であり、調査・研究機関であり、流通機関や商人・市場である。これらの外部資源とのアクセスの在り方は、外的環境を利用しながら村落開発を推進する住民の自立的な能力に対して非常に強く影響を与えるものである。

開発パラダイム・シフト: 自立的村落開発を推進するうえで、最も重要な要素は思考方法、あるいは価値体系におけるシフトである。この一種のパラダイム・シフトは、住民にとってばかりでなく、住民にとっては外部資源としての存在であるPMD職員やJICA専門家にとっても重要である。村落開発スキームでの一般的な通常の思考方法は生産指向型、つまり供給サイドの価値観に基づいている。ところが、現地レベルでの生産の在り方を決定しているのは資本・技術・市場の3要素で、それらが三位一体として機能している。にもかかわらず、市場の要素は、従来の思考枠組みの中で無視されがちであった。村落開発スキームを市場指向型、つまり需要サイドの価値観に基づくものへと変化させなければならない。この重要な変化は、現実に実施される村落開発の戦略に大きく影響する。

(3) 開発計画のための基本スキーム

データ分析に基づく計画: データ収集と分析、その分析に基づく計画立案は、住民を取り巻く問題、さらに、その問題の因果関係を明らかにし、住民にとって自立的村落開発のためのスキームと手段を認識するのに大変必要なプロセスとして要求され

る。つまり、データによって現状の問題点が明確化され、分析によって問題の原因が明らかにされ、その因果関係構造に基づいて村落開発の計画を設計することが可能となるからである。データ収集・分析・計画立案のプロセス自体、参加型村落開発スキームでの住民参加の重要なプロセスである。同時に、このプロセスにおいては、大学や調査・研究機関のような知識集約的な外部資源とのアクセスが、住民の問題認識・計画立案にとって決定的に重要な要素として機能する。

総合多面的アプローチ:開発計画スキームは単一機能に限ったアプローチに基づくのではなく、多様な機能を統合したアプローチをするべきである。たとえば、その具体的な好例として、IDTを利用した96年度から開始される学校給食事業計画があげられる。地元の産品を利用して、週に3度小学校での昼食給食を配給する。活動母体はPKKの婦人たちである。この学校給食計画は、地域の農業生産計画や市場計画、婦人の教育計画と直接的に連携できうるものである。これらの統合を通して、このプログラムの村落における効果は同時多面的なものとなって、村落社会全体に与える影響は目に見えた大きいものとなろう。

ステップワイズ開発:開発の在り方は、住民の主体的能力と住民にとって与件として存在する環境との相互関係によって規定される。したがって、住民の能力変化、環境の変化に伴って、開発計画・事業の目的・方針は変化する。開発計画の総体は、それぞれ目的・機能の異なった多くの開発段階によって構成されることになる。各開発段階では、それぞれの段階に存在する固有の問題・原因を析出するためのデータ収集・分析から、その分析に基づいた事業計画の立案、計画の実施、事業到達点の評価に至るまでの全体的な事業プロセス(プロジェクト・サイクル)が実施される。この事業プロセスをサイクリックに繰り返すことによって、開発事業の総体が形成される。つまり、開発の総体は、村民の能力変化と環境変化に応じて形成される、多くの周期的な開発段階の積み重ねによって構成される「ステップワイズ開発」(stepwise development)である。

2-5 まとめ

JICAのプロジェクト形成過程で、今後の事業計画作りの基本とするために「計画基本概念」を作成しミニッツ(M/D)に添付するというプロセスは、例外的である。その目的は、JICA専門家とインドネシア側のC/Pとが、プロジェクトを遂行する過程で、参加型村落開発の基本的な概念的枠組みに関して同じ理念を共有するためである。このようなプロセスが必要

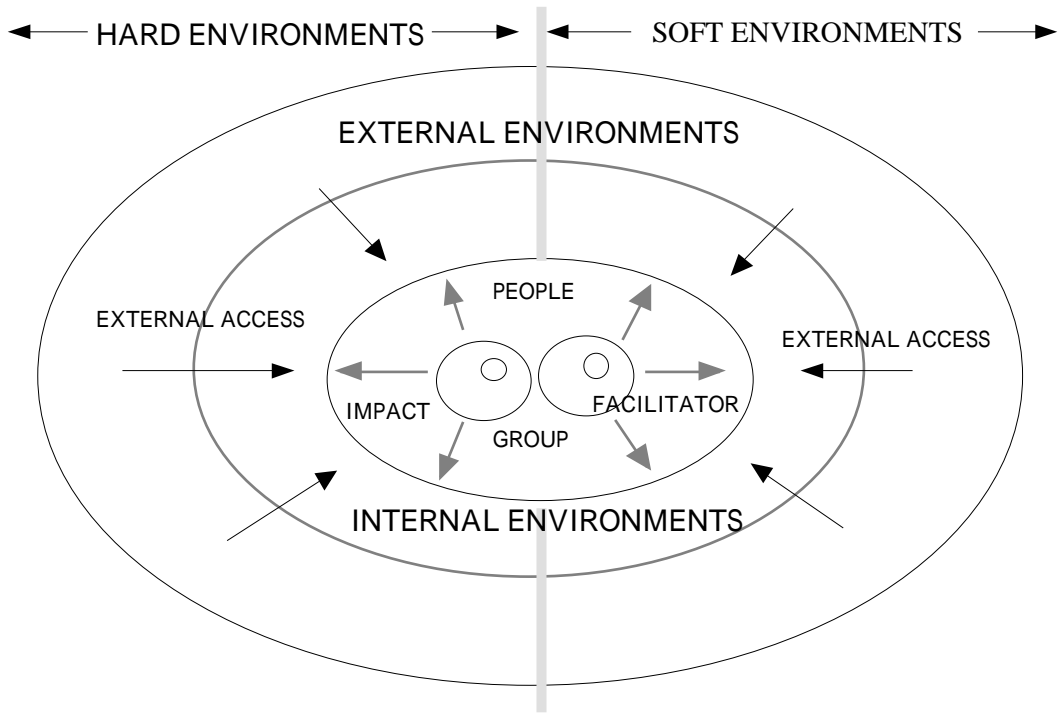
であったのには、2つの理由がある。第1の理由は、インドネシア側の事情であり、第2の理由は当プロジェクトの持つ性格によるものである。

第1の理由としては、既に見てきた通り、インドネシア政府の村落開発の特徴を挙げることができる。つまり、かなり完成度の高い中央集権的体制が村落の末端にまで組織化されているが、同時に、村落自治の概念が稀薄である点である。したがって、インドネシア政府の担当者に限って見ても、政策概念としての『参加型村落開発』の言葉は知られているものの、その具体的なイメージは極めて漠然としたものである。

第2の理由は、このプロジェクトが、インフラストラクチャー構築を目的とした従来の一般的なハード指向型プロジェクトではなく、『貧困対策支援村落開発』のように人づくり・システムづくりを目的とした極めて総合的なソフト指向型プロジェクトである点に在る。総合的なソフト指向型プロジェクトの場合、村民にとって何が問題で、その原因は何で、その解決には何を成すべきかが解れば、その段階でプロジェクトの目標の6割方が達成されたとさえ言える。したがって、問題の把握の仕方、アプローチの仕方は、事業内容の決定を左右し、プロジェクトの成果に根本的な影響を与える要素である。

参加型村落開発の前提条件は、開発実施主体はあくまで住民であり、PMD職員やJICA専門家は外部資源(external resources)にすぎない、との立場に立っていることである。このような外部人的資源との連携の下に、住民がステップワイズに参加型農村開発を押し進めていくということは、両者が同時平行的に、開発段階の必要性に応じて、その社会に対する理解を漸次的に深化させていくという、オンワーク的な学習機能(on-work learning)をも意味しているのである。

图2-1 村落开发基本概念



第3章 参加型地域社会開発と農村社会組織 - 村落活性化に向けて -

3-1 はじめに

インドネシアにおいて、地域住民の広範な参加に基づく「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」が開始された。過去、類似の貧困対策プロジェクトが幾多の国々で数多く実施されてきたが、それらの多くが所与の目的を十分達成するには至らなかった事は周知の通りである。本調査研究はこれらの経験およびその研究の成果を踏まえ、このプロジェクトを効果的に実施展開してゆくための具体的かつ実践的な政策枠組みならびに参加型開発アプローチを検討提起してゆく事をねらいとするものである。

そもそも、「貧困対策プロジェクト」なるものの基本的な目的は、その対象となる貧困層住民の経済的生産能力を高め、生活福祉の基礎的条件を整備する事によって、そうした人々が自立し社会発展に参加貢献してゆく事を支援してゆく処にある。その目的を効果的に達成してゆく貧困対策プロジェクトのあり方を論じるに先だって、「貧困対策」そのものの政策的枠組み並びにアプローチに関わる基本的変容を、これからの論議の前提として押さえておきたい。詳細はこれまでのJICA国総研に於ける一連の研究において既に論じているので必要に応じてそちらを参照して頂くこととし、此では重要なポイントに就いてのみ以下の通り整理指摘しておく。

貧困の概念規定：従来の社会開発的概念では「住民の生活生産活動に必要な資源・サービスが欠如している、或は、それへのアクセスが極めて限られている状況」とされていたのが、今日では「地域住民の生活生産活動に必要な資源・サービスを調達し管理運用してゆく能力とそれを可能にしてゆく社会的制度メカニズムが未成熟な構造機能状況」という認識に変化してきている。

アプローチ：従来の社会開発概念においては「資源・サービスの追加的投入供与」が基本的アプローチとされたが、今日においてはそれ以上に「地域住民の問題解決への能力育成とそれを支える組織制度メカニズムの改編強化」、即ち、「地域社会という具体的な場における社会的能力の育成強化」というより高度な戦略的アプローチが基本となりつつある。

開発主体：従来は政府機関や海外援助機関がプロジェクトの専一的な計画実施主体と考えられてきたが、今日ではその受益対象である地域住民自身並びにそれを支援する開

発NGOsが新たな開発主体として位置づけられ、それらのプロジェクトへの参加共同が基本的要件の一つと考えられるようになってきた。

これらの諸変化に明確に表現されている通り、「貧困対策プロジェクト」は従来の「現象対応的なトップ・ダウンの資源サービス供与」といったものではなく、対象住民が日々の生業を営む具体的な地域社会において、自ら参加しながら、目的達成に必要とされる開発能力やそれを持続的に維持してゆくにふさわしい社会組織制度を経験的に構築してゆく、その様なプロセスを生起せしめるものとして理解されなければならないだろう。

さて、その様な「貧困対策プロジェクト」を実現してゆく一つの手法として「参加型開発」が注目を集めている。開発現場でPA(Participatory Approach)と称されるこの参加型開発手法はその有効性ゆえに高く評価され、数々のプロジェクトにおいて導入されてきている。特に、地域住民の開発能力の育成強化においては現在の処これに勝る手法はないと言っても決して過言ではないであろう。然し、此で注意しておくべき点は、PAという同じ呼称で論じられ乍らも、その意味する処はそれを活用する主体によって様々に異なっている点である。開発途上諸国の政府諸機関、特に、DAC諸国におけるこれまでの研究では、専ら、「プロジェクトの社会的受容性、実現性および持続性を高める手段」として論じられてきている。然し、PAの本質はそうしたプロジェクト・ベースに於ける利便性にあるのではなく、地域住民がプロジェクト・サイクルの各段階に参加する過程で自らを組織化し、開発力量(KAS : Knowledge, Skill & Attitude)を経験的に修得蓄積し内在化させ自信を深めてゆく中で開発主体に成長してゆく、そうしたプロセスを側面的に支援してゆくことにあるのである。「持続性」というのはそうしたプロセスの展開の結果として担保実現されるものなのである。従って、プロジェクトに関する政策決定における参加とか住民による資源提供・コスト負担とか言った側面のみでそれを論じる事はPAの持つ有効性を甚だしく損なう事になる点を理解しておく事が肝要であろう。

然しながら一方で、PAを本来的な形で活用すれば全てが巧くゆくかと言えば決してそうではない。PAもまだまだ改良される多くの余地を残している。その中でも極めて重要な点は、PAがそれを通じて働き掛けてゆく地域社会の固有性とそこから結果される開発ポテンシャルを十分に把握し取り込んでゆくための分析枠組みをもっていないことである。地域社会は決して普遍的な存在ではなく、同様にそこに現れてくる貧困問題も現象的には同様に見えてもその原因は各々に異なるものである。従って、その解決へのアプローチも同様に地域社会の固有性に依じて異なるものになるのは当然の事であろう。

この地域社会の固有性というものは、後に論じる様に、対象となる「地域コミュニティ」と同時にそれを取り巻く「地域行政」や「地域市場」によって形成される「地域社会システム」のあり方から必然的に結果されてくるものである。従って、今日、参加型の貧困対策プロジェ

クトを効果的に立案実施しようとするれば、一方で地域社会の固有性とその開発ポテンシャルを十分に分析把握し、他方でプロジェクトの目的を達成するために必要な地域住民の能力育成とそれを支える組織制度メカニズムの整備強化を進めてゆく様な極めて「戦略的な手だて」が構じられなければならないであろう。真に効果的な仕掛は、何よりも先ずその対象となる相手があるがままに知る処から始められなければならない。それは、単に地域社会の自然生態環境的な状況や人口社会統計的な情報をいうのではなく、何よりも地域住民の開発ポテンシャル、即ち、「地域住民の伝統的・経験的な資源および社会管理のメカニズム」を地域社会システムとの関連において理解することである。

本章は、そうした地域社会システムの中でも貧困対策プロジェクトの直接的な対象となる地域住民が資源の利用管理に関して日常生活の中で形成維持している処の「地域コミュニティ・システム」およびそこに形成された開発ポテンシャルを分析把握するための理論的枠組みを検討する事を目的とするものである。開発に関わる地域行政制度政策および地域市場の重要性は十分に認識するものではあるが、それらとの関わりを主体的に展開する地域住民とその活動を具体的に担う農村社会組織および伝統的集団対応に焦点をあてて論じてゆくこととする。

3-2 検討のための基本的概念および枠組み

貧困対策プロジェクトの対象となる地域住民の開発ポテンシャルを農村社会組織 / 集団対応を基軸として分析把握してゆくに当たっては、以下の概念枠組みを基本として論じてゆく。即ち、地域住民の生産生活活動を再生産してゆくための基本要素、それらを目的達成にむけて利用管理してゆく活動を支える基本要素とそれらの形態、必要な資源・サービスの処分・獲得の経路(チャンネル)とそれらの相互関係、所与の環境および条件変化に対する地域住民の経験的対応能力、資源利用管理に関する社会組織 / 集団対応の機能的類型、そして社会組織 / 集団対応が生起する社会領域単位がそれである。これらは各々が別個に独立した概念ではなく、社会組織を媒介として全てが相互に深く関連しあうものである事に留意されたい。

3-2-1 家庭の再生産を支える基本的要素

社会的存在の最小基本単位は、如何なる社会にあっても家庭 (Household) である。それは、自らの所有する諸資源を家庭を取り巻く諸状況やその変化に応じて分離・再統合しながら安定的な再生産を図ってゆく基本的行動主体でもある。然し、一方で、そうした家庭が全て自らの再生産に必要な資源やサービスを十分かつ安定的に所有していないのは周知の通りであり、貧困家庭とは正にその様な基本的条件を欠いている状況にある家庭に他な

らない。

家庭の安定的かつ継続的な再生産を可能ならしめる基本的要素は、以下の2側面を組み合わせた処に見いだされる具体的資源と考えられる。即ち、その一つは資源の性格であり、他の一つは家庭の活動領域である。資源には、土地・水といった物的資源、労働力を提供し知識経験を蓄積する人的資源、そして資金・技術といった資本資源がある。一方、こうした資源を動員して家庭の再生産を追求する活動側面としては、生産活動・生活活動・管理活動の3領域が挙げられるであろう。これらを組み合わせて得られた諸資源が次に示すマトリックス(表3-1)であり、これらが家庭の再生産に必要な基本的要素と考えられる。

表3-1 「家庭」の基本的構成要素

	土地に関わる要素	人に関わる要素	資本に関わる要素
生活要素	家・水道をはじめとする生活環境に関わる装置	収入を同一にし、同じ協働・福祉システムを構成する家族員	現金をはじめ自由財・自給物を含む消費収入
生産要素	農地・灌漑をはじめとする生産のための諸装置	家族員の中で生産に従事し得る労働力	現金をはじめ自由財・自給物を含む生産資本
管理要素	生活・生産装置の処分・配分に関する権利	家族員の役割を決める権利、及び家庭を代表する権利	消費収入・生産資本の配分を通じ、福祉・生産のレベルを決定する権利

先に述べた通り、これらの諸要素が過不足なく所有されている場合にその家庭は自らの存続・再生産を安定的に追求する事が可能となるであろう。貧困家庭は、往々にして、人的資源は自己完結的に所有していながら他の資源については十分に所有していない状況にある。

3-2-2 開発の3要素と組織原理

開発プロジェクトにしる、或は個々の家庭による活動にしる、それらが目的を達成してゆくためには欠くべからざる基本的3要素がある。即ち、資源、組織、規範がそれである。先ず、資源は活動を展開してゆく上での基本的要素であり、これ無くしては如何なる活動も行いえない事は誰しも納得しえる前提である。然し、資源が十分に存在あるいは提供さ

れば事足りるかと言えば決してそうではない。「資源」は所詮資源であって、それを目的の達成に向けて分離統合し、利用管理してゆく主体としての「組織」がなければ何物をも生み出す事はあたわない。更に、組織には目的達成にむけてその活動を方向づけ、構成員の行動を律してゆく「規範」というものが必要である。この適切な「規範」を伴わない組織は、どれだけ豊富な資源を手にしても本来の活動を維持し目的を達成する事は期待できないのである。要は、資源・組織・規範というこれら3要素が充足されている事が、プロジェクトあるいは開発活動を成功に導くための基本的な前提条件なのである。中でも、後に述べる通り、資源の賦与・供与の条件変化という事を考え併せると、主体としての「組織」が取分け重要な意味をもつものである事を指摘しておきたい。

さて、資源・組織・規範という3要素は、唯単に存在していればよいというのではなく、それらの間にはある「組織原理」に基づいた均衡関係、即ち、資源の利用管理をめぐるある特定の「型」が成立していると考えられる。此にいう組織原理とは、「支配」、「共同」、「競争」といった各々に異なった原理を指している。これらの組織原理は、以下の3つの社会的条件の組合せから帰結されてくると考えられる。即ち、当該資源の所有・賦与状況における固定性の有無、当該資源の利用に関する社会階層的差別の有無、そして当該資源の外部調達機会の有無がそれである。例えば、或る資源を個別の家庭が利用しようとした時、それが地域社会の所有であり、それへのアクセスに社会階層的排除の慣習がなく、またその資源に外部における獲得機会がない場合にはそこに「共同原理」が形成され、その原理に従って資源が地域住民の間で合意された規範に基づいて利用管理されてゆくであろう。また、例えば、資源の固定性ならびに社会階層によるアクセス制限もなく、一方、豊富な外部機会が存在していれば、そこでは「競争原理」が支配的となり、その利用管理は各家庭が自らの力量に応じて個別に行うことになるであろう。この様な組織原理の相違は、その活動によって生み出された諸成果／余剰の再投資のあり方を決定づけ、引いては当該地域社会の発展ベクトルの方向性を左右してゆくものとなる。

先の家庭の再生産に関わる基本的要素との関連で言えば、各家庭はその必要とする要素資源の獲得を図るために個別に或は他の家庭と共に集団対応的な行動をとるが、そのあり方は上に述べた固有の社会環境の中で一定の型に規定されるという事である。この事は、ある資源の利用管理をめぐる一定の社会関係が、換言すれば、資源の利用管理に関わる参加のあり方が、地域住民の間に形成されている事を同時に示すものでもある。

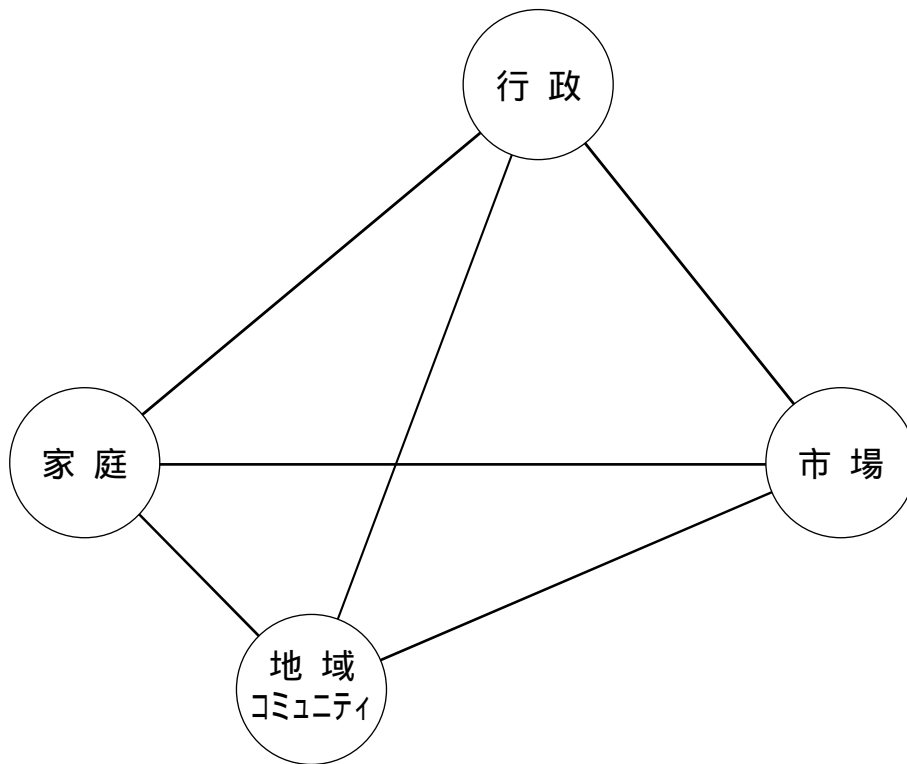
3-2-3 地域社会システムと地域コミュニティ・システムの相互関係

家庭は、その再生産に必要な諸要素資源を個別的にまたは集団的に新たに入手或は処分したりする事を通じてそのニーズを満たそうとしている。此で取り上げるのは、そうした資源の獲得処分の経路或はチャンネルとはどのようなものであるのか、またそれらは相互に

どのような相互関係の下で機能しているのかということである。

再生産活動の基本的単位主体である処の「家庭」から見た場合、要素資源の獲得処分に関わる具体的な「場」或いは「交渉対象」は、家庭がその一構成員であるところの「地域コミュニティ」、その地域コミュニティを統括管理する「地域行政」、そして家庭が日々の必要諸資源を交換という経済行為を通じて調達処分する「地域市場」が挙げられるであろう。実際、各々の家庭は、個別にであるか集団的であるかを問わず、様々な要素資源をその性格および賦与状況に応じて上に挙げた別個のチャンネルを通じて調達処分し、それらを目的の達成に向けて分離統合する中で日々の生業を営んでいるのである。家庭を含むこれら4者間の関係を示したものが下の図3-1である。

図3-1 開発に関わる四者の相対関係



家庭を取り巻く「地域コミュニティ」、「地域行政」、そして「地域市場」は、各々が家庭との間で相異なる媒体を通じて交渉を形成し、また各々が独自のシステム体系の中で機能している。例えば、「地域コミュニティ」は「人格」を媒体として構成員間の諸関係を維持管理してゆくメカニズムを歴史経験的に構築してきており、「地域行政」はある一定の要件を満たす家庭に対して、即ち「規格」という媒体を通じて、要素資源を政策として選別的に提供しそれを行政構造上のシステムを通じて実施してゆく。一方、「地域市場」は「価格」を媒体として家庭と交渉を取り結び、資源の調達処分はその市場がもつ価格決定、流通、

金融等のシステムの中で実現されてゆくのである。

これら4者によって構成されているのが「地域社会システム」であり、「家庭」・「地域コミュニティ」・「地域行政」・「地域市場」はそれを実質的に機能させている処のサブ・システムと位置づける事が可能であろう。更に、これらは、個々の家庭が日常的に協議共同を通じてその集団的存続を図ってゆく社会単位としての農村社会というものを考え併せると、2つのシステム、即ち、「家庭」と「地域コミュニティ」の両者の間で機能している「内部システム」、およびそれらを取り巻く処の「地域行政」・「地域市場」を「外部システム」という様に把握することもできるのである。これらの事は、一方で、「地域社会システム」というものは決して均質同様のものではなく、各々の地域におけるサブ・システムのあり方によって異なるという事を意味している。地域社会というのが非普遍的な存在であるということ、貧困というものが現象的には同じ様に見えてもその原因および対策は地域社会のそうした固有性によって異なるものであるということが此から理解されるであろう。

今日、貧困対策を含む開発プロジェクトの視点から取分け重要なのは、対象地域社会において機能している処の「地域社会システム」を先ず把握した上で、中でも特に「内部システム」のあり方を十分に分析検討する事である。それは、従来のプロジェクトが多くの場合「外部システム」の構築強化にのみその努力を傾注し、一方で「内部システム」の把握を十分に行わないままにブラック・ボックスにしてきたが故に、当初の目的を十分に達成しえなかったのではないかと考える故である。また、敢えて此で付記しておきたいのは、先に触れた本来の参加型開発手法(PA)は、伝統的・経験的に構築されてきたシステムを十分に分析する枠組みを構築しえていない嫌いを残しながらも、正にこの「内部システム」の構築強化をこそその目的とし、その実践手法としての有効性を一定程度証明しつつあるものである事である。

3-2-4 地域住民の自己組織力

家庭の安定的な再生産を担保するための基本的要素資源、それらの資源の調達管理の活動に必要な3つの要素とそれらの均衡関係を維持する組織原理、そして要素資源の調達処分に関わる地域社会システムのあり方に就いてこれまで論じてきた。また、分けても、家庭と地域コミュニティに間に形成される地域コミュニティ・システム(内部システム)の重要性を指摘してきた訳であるが、此では更に一步踏み込んで地域コミュニティ・システムの開発ポテンシャルの中核をなすと考えられる「地域住民の自己組織力」に焦点を当ててみたい。

地域コミュニティを構成する諸家庭は、その要素資源をコミュニティ内部における相互扶助や、或は、地域行政のプログラムまたは地域市場における交換を通じて調達処分し、それらを或る一定の型の下で利用管理して日々の生業を維持している。然し、一方、そう

した家庭の活動を取り巻く社会的諸状況や条件は決して一定不変のものではなく、むしろ、それらは絶えず変化している事が常態である。それは、例えば、若年人口流出による地域コミュニティ内部の労働力の不足や、地域市場における取引作物・条件の変化、また、政府プログラムの変更等、諸々の側面に於て見いだせる事柄である。この様に常に変化してゆく諸条件の中で、家庭がその安定的な存続・再生産を図ろうとすれば、当然、従来の資源利用管理のあり方を自ら変革してゆく事によって、外部条件の変化に適宜対応してゆく事ができなければならない。若し、地域コミュニティが、そして、その構成員たる個々の家庭がそうした自己変革を遂行しえない様であれば、結果として変化から取り残され、極端な場合には「死に体」の状態にならざるを得ないであろう。

このような外的条件の変化を選択的に取り込み、従来の資源・組織・規範の均衡関係(型)を自律的に組替え、新たな型を創造する事によって環境条件の変化に対応し自らの再生産の基盤を維持してゆく能力を「地域住民の自己組織力」と規定しておく。それは、地域住民が協議共同しながら、新しい条件の下で各々の再生産を可能ならしめる最もふさわしい資源の利用管理形態を生み出してゆく能力といってもよいであろう。その過程においては、条件変化のあり方に応じて、様々な活動形態が見いだされる。例えば、資源側面における単純な分離統合のレベルで終わるものもあれば、更に資源運用のあり方の変化が組織そのものの変革或はその外部化(別組織化)を導くことも有り得るし、また、それが組織の改編のみでなく規範の変更、即ち、結果として組織原理の変更を伴うことも生じるのである。要は、地域社会システムにおける様々な変化に対して、自らの活動のあり方を適応変化させてゆく自己組織能力のレベル、そしてそれを支えている処の地域コミュニティ・システムのあり方によって開発へのポテンシャルティは大きく左右されてくるのである。

重要な事であるので繰り返すが、上記の事は、地域住民がもつ自己組織力は決して一様ではなく、まずは当該地域コミュニティが置かれてきた地域社会システムのあり方、そしてそこに於ける地域コミュニティ・システムのあり方によってそうした自己変革活動の経験的蓄積が、そして、引いてはその自己組織化への能力レベルが異なる事を意味しているのである。貧困対策プロジェクトを通して、地域住民の開発ポテンシャルティを高めようとする場合、こうした固有の地域社会システムとそこに暮らす地域住民の自己組織能力を十分に踏まえた取り組みが不可欠となる事は多言を要しないであろう。

3-2-5 資源の利用管理をめぐる社会組織の機能的諸類型

参加型の開発プロジェクトを展開してゆくに当たっては、先に述べた地域住民の自己組織力が経験的に十分に蓄積されていることが望ましい前提である。然し乍ら、貧困対策プロジェクトが対象とする地域住民の間に、そして彼らが暮らす地域コミュニティにおいてそうした自己組織力が既に形成されているケースは極めてまれであるのが実態であろう。

そうであればこそ、貧困対策プロジェクトがそうした地域住民の開発へのポテンシャルを育成強化してゆく様に取り込まれるべきなのであるが、しかし、そうした地域住民に能力が全くないかといえれば決してそうではないのも一方の事実でもある。重要な事は、自己組織能力も含めて、対象となる地域コミュニティに歴史的・経験的に蓄積されてきている能力やメカニズムはどのようなものであるのかを客観的に把握し、それを活用し強化してゆく事であろう。此では、そうした地域住民の開発ポテンシャルを把握するために彼らの資源利用管理を巡る伝統的集団対応や社会組織に焦点をあて、それらの機能的類型化を試みる。これ迄の研究においては、次に述べる5つの類型化が可能であると考えられる。

(1) 相互扶助

個人の目的達成のために個人の資源を、2者間における人間関係をベースとして互酬原理(レシプロシティ)の下で必要が生じた場合に相互に利用しあうもの。例えば、「結(日本)」、「プマシ(韓国)」、「アッタム(スリランカ)」、「スユアン(フィリピン)」等の農作業における伝統的な労働交換慣習がこれにあたる。また、こうした相互扶助の別の形態として互酬性に基づかない良好な人間関係を維持するための自発的な労働提供も行われている。例えば、家屋の移動や屋根の拭き替え、農作業の補助等に見られる共同作業がそれであり、「トゥレ(韓国)」、「カイヤ(スリランカ)」、「バタリサン(フィリピン)」が事例として挙げられる。

(2) 資源のプール

個人の共通した目的達成のために個人の資源をプールしあい、それを参加者相互間で承認されたルールに基づいて「利用しあう」ものであり、管理的要素は最低限のものに過ぎない。これに参加する人々の選択規準は相互間の信頼関係を基本とするが、日本や韓国のように同じ地域コミュニティの構成員に限定されている場合もある。事例としては、「講(日本)」、「契(韓国)」、「シートゥ(スリランカ)」、「ダマヤン(フィリピン)」等がこれに相当するものである。

(3) 共有資源の利用管理

共有の資源を全体の利益促進のためにルールに基づいて利用し管理するもの。此では、その利用管理のために特定の組織/グループが形成され、具体的な役割を持つ役職が選出されその活動に責任を持つ。一方、一般構成員は活動を支えるための資源労力の提供を行う。この種類の活動は利用という点での便益は提供するものの、その活動の結果として余剰を生み出す性格のものではない。こうした活動は、例えば、地域

コミュニティが所有している山林、灌漑用溜池および水路、或は、特定社会グループが維持している生活施設や宗教グループの教育活動や宗教施設等を巡って展開される。

(4) 余剰形成にむけた共有資源の利用管理

或る共通の目的をもった諸個人がその達成のために各々の資源を提供しあい、それをルールに基づいて共同で利用管理してゆくもの。そこでの活動は極めて組織的に展開され、構成員の資格要件ならびに義務、役職の具体的な活動内容と義務権限、並びに違反逸脱行為に対する罰則規定等が明文化されている。活動の結果として生み出された余剰は、構成員の協議合意に基づいて彼らの間で分配されるか、或は組織の基盤強化のために再投資されるのが常であり、それらが非構成員または地域コミュニティの利益のために転用される事はない。具体的には、共同組合活動や利潤の獲得を目的とした生計向上プロジェクト等数多くの活動がこうした事例として挙げられるであろう。

(5) 自治による全体利益の促進

自治を達成している地域コミュニティにおいては、先に述べた各種の集団対応/社会組織が目的別に、また複層的に形成されており、それらの活動が地域コミュニティのレベルにおいて構成家庭の総意の下で展開管理されている。換言すると、各組織活動から生じた余剰が個別の組織利益の追求を越えてコミュニティ全体の利益促進のために転化活用してゆく様な、またそれを規制してゆく様な社会規範が内在化されている状況を現している。この様な自治を達成している地域コミュニティでは、住民自身の参加共同が各々のニーズや役割に応じて日常的に展開されている事がその特徴となる。

上に述べた地域住民の集団対応および社会組織の類型は資源の性格やその利用管理に関する機能的な側面から試みたものであるが、それらの関係は必ずしも発展の同一ベクトルの上に段階的に位置づけられる様なものでない。それは、飽くまでも資源の利用管理形態といった視点から個々の機能的特徴を描いたものなのであり、従って、地域社会によっては自治といった統治枠組みの下で全ての形態の集団対応/社会組織を内包したものから、或は、相互扶助や資源プールといった管理を伴わない資源利用の経験のみしか持たないもの、または、それらに加えて共有資源の利用管理の社会組織はあっても余剰を生み出しそれらを管理運用する様な社会組織は持たないもの等々、様々な地域コミュニティのあり方が現実的には見いだされるのである。

確定的な事は言えないが、これまでの研究からは、ほとんどの国々の地域コミュニティにおいて、事例にも紹介した通り、相互扶助あるいは資源プールという個人資源の利用に関しては同質の経験的な慣行が内在化されていると考えられる。然し、先に取り上げた地域住民の自己組織力となると、その前提となるのは共有資源・施設の有無といった要件が大きく関わっていると判断されるのである。即ち、共有という資源の性格ゆえに、それを利用する家庭の間にその維持管理を巡って必然的に相互協議共同の組織的メカニズムを生起せしめ、その日常的な実践が資源の共同利用管理という知識・経験を内在化させてゆく契機となるからである。その意味で、自己組織性というものは共同という組織原理と深く関わるものであることが理解されるであろう。また、それが、地域コミュニティを取り巻く外部システムのあり方によって規定されてくる点も見逃すことのできないポイントである。

3-2-6 集団対応 / 社会組織が生起する社会領域単位

最後に、上記の地域住民の集団対応や社会組織が生起してくる社会領域単位について論じておく。一口に農村コミュニティと言っても、その社会単位としての性格には2つの異なった内容があることに留意しておく必要がある。即ち、「行政村」と「自然村」がそれぞれある。「行政村」とは、言うまでもなく、国家の行政統治機構の末端最小単位をなすものであり、その本質はそこに暮らす住民の管理統治にある。一方、「自然村」とは、正に住民が歴史的経過の中で生活資源施設を媒介として自然発生的に集住していった中から形成された処の言わば生活共同体なのである。この両者は、一致している事もあれば、一つの行政村の中に複数の自然村が含まれている場合も、逆に一つの自然村が複数の行政村に分割的に取り込まれている場合もある。開発プロジェクトとの関連で見落としてはならない重要な点は、プロジェクトの実施単位とされるのは常に行政村のレベルであり、一方、これまで論じてきた地域住民の自己組織力が経験的に形成され、多様な集団対応 / 社会組織が見いだされるのは往々にして自然村のレベルであることである。従来の貧困対策プロジェクト並びに今日の住民参加を掲げるプロジェクトが十分な成果を挙げ得てきていないのは、開発の3要素の観点からすれば組織・規範を十分に考慮する事なく資源のみを一方的に供与してきた事、そして此で触れた点からすれば、その資源を提供するレベル或はプロジェクトの実施単位を誤ってきた事にあるといっても決して過言ではないであろう。

地域住民の集団対応や社会組織を考える際に、上記の区別とは別の意味で、それらが生起してくる社会領域単位を考えておく必要がある。例えば、社会単位という場合に、いわゆる帰属集団というもの、即ち、或る宗教や言語を共有するグループや氏族・部族といった血縁を基軸とした社会集団が専らその構成員の利益追求のための集団対応 / 社会組織の成立基盤となっている点を踏まえておく必要がある。一方、領域単位といった場合には上

記の行政村・自然村に加えて「近隣集団」や一段上の「ブロック」といった自然村内部の下部単位もあれば、河川管理等にみられる複数の行政村にまたがる単位まで考慮に入れておかなければならない。実際には、両者が全く別物という訳ではなく、相互扶助や資源プールに典型的に見られる様に、近隣に生活する血縁集団或は社会集団ないしは友人関係の中でそれらが実践されてゆくのである。要は、目的達成に必要な、或は、それに関わる資源の性格や規模に応じて、それを最も合理的かつ効率的に達成してゆく活動がそれにふさわしい社会領域単位において生起してくる事を理解しておく事である。従って、地域住民が経験的に蓄積してきた資源利用管理メカニズムを活用しながら貧困対策プロジェクトを展開してゆくためには、それらが機能している社会領域単位において実施して行くこと、決して画一的に行政村のレベルに実施単位をおかない事が肝要となる訳である。

3-3 村落活性化の基礎要件

3-3-1 村落活性化の意味

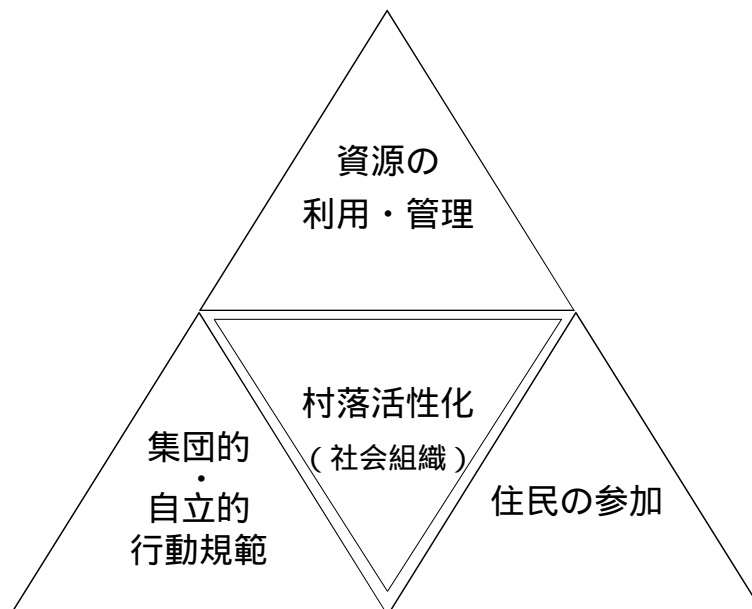
貧困対策を含む村落活性化に関する従来論議およびそこから帰結されてきた種々のプログラムは、概ね、対象とされる貧困家庭の経済状況改善を直接間接的に目的とする性格のものであった。然しながら、これまでの論議から明かな通り、村落活性化というものはひとり経済的収入向上の側面に限られるものではなく、むしろ、村落全体がその構成員たる諸家庭の生産生活活動を発展的に維持再生産してゆくに足る開発能力や組織メカニズムを構築し内在化させてゆくプロセスとして理解されるべきものであろう。また、それは先に触れた真の意味での村落自治を地域住民自身の参加を通じて形成強化してゆくプロセスでもある。各家庭における経済生活の向上は、そうしたコンテキストにおいて初めて村落活性化への具体的活動としての意味をもち、また同時にその成果を達成できる性格のものと考えられる。従って、村落活性化の基本は、開発に対するその社会的能力、中でも取分け、共同原理に基づいた資源の利用管理に関わる自立的な能力とそれを実践的に展開する社会組織メカニズムの整備強化にあると言っても決して過言ではないであろう。

この事は、個々の構成員家庭の立場からすれば、自らの生産生活活動に対してのみでなく、その前提となる村落全体の維持管理に直接的に参加し具体的な役割を担いながら共同で発展を追求する事から得られる自信と誇りを形成してゆくプロセスでもある。長い期間に亙り社会的に分断孤立化した中で貧困に苦しむ生活を与儀なくされてきた人々にとって、何よりも大切な事は、具体的な活動に参加し共同する中で経験的に獲得した実利と自らの能力に対する自覚と自信に他ならない。貧困層の人々からその様な体験を阻んできた社会構造的な諸要因を除去し、彼ら自らが開発活動へのイニシアチブをとってゆく様な達

成指向の発想や行動を醸成してゆく事が村落活性化への第一歩であろう。

上記の点を簡単にまとめてみると、村落活性化は以下の図に示される三側面、即ち、資源の利用管理、住民の参加、並びに 集団的かつ自立的な行動規範、これらが地域住民自身の経験蓄積を通じてバランスよく達成された処に結果されてくるものと考えられる。そして、言うまでもなく、これらの達成状況は地域住民自身が村落に形成する社会組織とそのあり方に具体的に現れてくる。その意味では、村落活性化とは、地域住民自身の自発性および自律性に基づき、その主体的参加を通じた資源の利用管理運営を実現する「社会組織の複層的な形成と村落レベルにおけるそれらの統合管理運営」を実現してゆくプロセスと言い換える事も可能であろう。

図3-2 村落活性化



3-3-2 村落活性化の具体的基礎要件

さて、上記の様な村落活性化を具体的に実現してゆくに必要と考えられる基礎的要件を、開発三要素の視点から改めて整理してみると以下の様になる。

(1) 資源の側面

活動を支える村落内外の資源・サービスへのアクセス

現実的な利益・便益をもたらす技術・サービスの確保及び育成修得

利用管理において村人の参加共同を必然化させる共有資源施設の形成

(2) 組織の側面

意思決定・実践活動における住民の実質的参加並びに相互協議のメカニズムの確立

住民参加による組織の民主的管理運営とその経験的蓄積

集団的リーダーシップの形成強化

目的に応じた機能組織の複層的存在とそれらの村人による管理統合

外部組織(住民組織・政府組織・NGOs)との連携ネットワーク

(3) 規範の側面

達成指向(変化に対する積極的姿勢)への意識変革

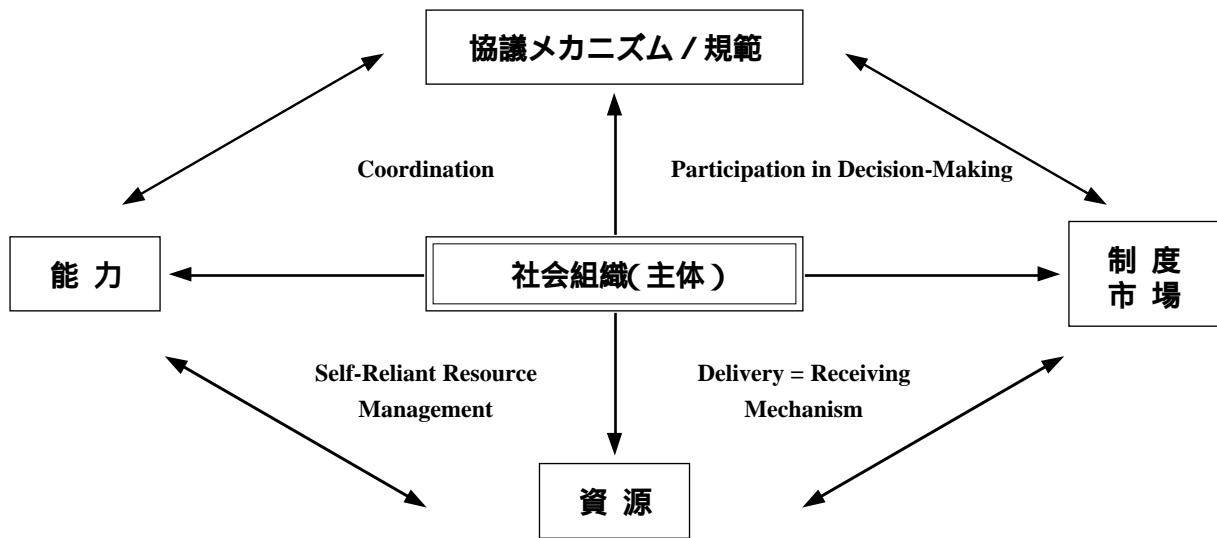
自助努力および共同/集団活動への認識・意欲の醸成

自らの村落を開発への基本的な社会領域単位とする認識の形成

ここに述べた基本的要件は、結局の処、住民自身の参加と「共同原理」に基づく資源の利用管理を村落ベースで展開してゆくためのものである。勿論、全ての資源が共同で所有される事を前提とするものではなく、様々な資源がその目的に応じながら利用ないしは管理のされる側面において何等かの共同作業が地域住民の間で展開される事が活性化の視点からは必要と考えられる。また、そうした資源の共同利用管理といった経験が、外部の状況変化に選択的に対応しながら地域社会の維持存続を図ってゆく「自己組織力」の形成に不可欠であることに改めて留意しておきたい。

更に、村落の活性化というものは村落内部での力量形成や組織メカニズムの強化というものだけで実体化できるものではなく、先に述べた「地域行政」や「地域市場」といった外部システムとの関連においてそのプロセスの進展具合が左右される事も念頭において置く必要があるであろう。特に、それは資源の調達処分といった側面で顕著に現れてくる。一方、そうした外部システムとの交渉において重要な役割を果たすのは地域住民自身によって形成される社会組織であることを考え併せると、村落活性化は単に村落レベルの問題ではなく、それらを含む地域社会システムに総体として働きかける必要がある事が認識されるであろう。それは、村落活性化というものが或る時点における状況をさすのみならず、むしろそうした状況を発展的に維持継続してゆくプロセスである点を考えれば不可欠の事柄であると言える。即ち、今日の開発論議において基本的な達成目標に掲げられる「持続性」の達成を担保する要件がこれである。図3-4は、これらの関係を、「持続性」を担保する諸要件の視点から描いたものであり、それは村落活性化を促進する具体的要件と表裏一体をなすものである。此では、これまでの論議と重ね併せて検討理解いただきたい。

図3-4 社会組織と規範・市場・能力・資源の関係



3-3-3 村落活性化を促進する開発アプローチ

此に展開してきた村落活性化、即ち、地域コミュニティの開発能力の形成と組織メカニズムの整備強化を基軸とする「社会的能力の育成強化」は従来型の資源・サービスの提供を専らとするアプローチでは決して達成される事はない。如何に多くの資源が外部から提供されようとも、その供与対象である地域住民の側に自らの問題を自律的に解決しようとする意思・姿勢とそれを実行してゆくための組織がなければ、提供された資源は一過性の便益と更なる依存心を地域住民の側に残すのみであろう。

これに対して、今日、開発途上諸国の主にNGOsによって展開されているのが謂ゆる「参加型開発(PA : Participatory Approach)」である。現場で展開されているPAは、住民の意識化・組織化を問題発見・プロジェクト形成を通じて促進し、また調査・計画・実施・評価といったプロジェクト・サイクルの全過程への参加を通じて地域住民の開発能力を経験的に形成蓄積し、彼らを開発主体に育成してゆく事に主眼を置いている。昨今の先進諸国研究者によるプロジェクト・ベースの社会的受容性や実現性の高揚効果といった狭義の「効率論議」とは一線を画する内容であることを承知しておく事が肝要であろう、即ち、村落活性化の基礎となる対象住民の意識化(達成指向、自助努力、勤勉、集団的共同等)と組織化(目的別の機能組織形成)を促進するのがこのアプローチであり、それは、開発の三要素でいえば規範および組織の側面に働き掛けるもので、従来の「先ず資源ありき」のそれとは好対照をなすものである。更に、地域住民の直接参加による資源の利用運営管理を徹底して追求するそのアプローチは、開発能力の経験的学習と自信の形成を促し、正に村落活性化のプロセスを継続的に展開してゆく上では極めて有効なものである。一口に言えば、今日の状況下にあっては、内部システムとしての地域コミュニティ・システムの形成

強化を図るアプローチとして極めて重要かつ効果的なものと言える。

然し、一方でPAにもこれから克服してゆかねばならない限界が存在する。それは、概ね以下の二つの側面に代表されるであろう。その第一は、PAは総体としての「地域社会システム」に働きかける枠組みは十分に形成しておらず、専ら「地域コミュニティ・システム」の育成強化をその対象としているために、十分な意識化・組織化が展開された状況でも外部資源との連携が不足している場合には地域住民の継続的・持続的な活動を維持でき難い状況に直面することがそれである。換言すれば、先に述べた地域社会システムに総体的に働きかける必要性からすると、PAは必要条件ではあっても十分条件ではないという事である。第二点として挙げられるのは、PAが地域社会に働き掛ける際、その対象となる地域住民の伝統的・経験的な資源および社会管理のメカニズムを機能的に把握するために有効な分析枠組みを未だ形成しきれていない事である。従って、地域状況の把握は叙述的には一定程度可能ではあるが機能的分析が十分でないために、時として地域社会の経験・実体に必ずしもそぐわない取り組みがなされる事がある。即ち、地域社会の非普遍性を如何に分析把握してその特性に見合った戦略的な展開をなしえるかという点に課題を残しているのである。現時点ではこうした限界をもつPAではあるが、然し、村落活性化への基本的アプローチとしては欠くことのできないものである事は疑う余地がない。

3-4 開発ポテンシャルを把握するための村落調査

参加型開発アプローチ(PA)を通じて村落活性化を展開するに当たって、先ずその前提となるのは対象とされる地域コミュニティの開発ポテンシャルを的確に把握する事である、近代開発主義に基づく従来の資源供与アプローチは、開発のインプット・アウトプット側面のみを量的・技術的にのみ取扱い、そのプロセスが具体的に展開される場である地域コミュニティの質的・構造的側面を等閑視してきたが故に多くの試みはその目的を達成できないで来た。今日、開発現場において開発プロジェクトの妥当性のみならず、それが対象とする地域社会/コミュニティの実態把握に照点が当てられつつあるのは、正にこうした認識の現れであろう。

然し乍ら、一方で、こうした地域社会/コミュニティの実態把握に一般的に用いられている調査手法は依然として静態的な状況描写の領域を越えるものではない。それらが無駄と言うわけでは決してなく、基本的情報としてはその重要性を認めつつも、そのみを以ってしては村落活性化を図ってゆく際に前提となる地域住民の資源利用管理に関する諸経験・メカニズムを機能的に把握し、その固有性を踏まえた戦略的なアプローチを同定する事はかなわないのである。要は、地域住民がその固有な自然社会状況の中で経験的に蓄積してきた資源や社会関係の利用管理メカニズムおよびその力量を構造機能的に把握してゆく様な調査枠組

みが今日最も必要とされている訳である。そして、そのために有効な切口は資源の利用管理を巡る地域住民の伝統的集団対応や社会組織に注目し、そこにおける具体的な内容を把握分析してゆく事であろうと考えられる。

これらの事柄を踏まえた上で、開発ポテンシャルティを把握するための村落調査を以下の二つの側面で提示しておく。その第一は、従来なされてきた処の一般的な地域状況・背景に関するものであり、第二に地域コミュニティ・システムの把握を意図するものである。これらが、相互に有機的に連関して捉えられた時に初めて地域コミュニティの全体像がPAが主張する処の開発主体として、或は、それなりのポテンシャルティを内在化させたパートナーとして描き出されるであろう。

3-4-1 一般的な地域状況・背景

これらに就いては既に一定程度確立された調査対象でもあり、此ではそれらを「自然生態系環境」および「社会環境」に区分けした上で簡単に紹介するに留める。

(1) 自然生態系環境の状況把握

天 候：年間降水量および降雨パターン、気温・湿度等

地 勢：地形分布、土質、水利等

生物生態：動植物の種類およびその分布状況等

(2) 社会環境の状況把握

人 口：人口世帯数、性・年齢分布、職業・学歴・所得分布等

経 済：活動内容、主要作物、市場状況、生産技術、生産組織等

政 治：イデオロギー、政党、政治組織等

行 政：行政制度枠組み、村落内の行政ヒエラルキー等

施 設：公共/共有施設の有無、各種施設組織の村落内分布状等

交通通信：市場・行政へのアクセス、道路、通信手段等

社会文化：社会集団(種族、言語、宗教等)、冠婚葬祭、伝統行事等

3-4-2 地域コミュニティ・システム

地域住民の資源利用管理に関わるコミュニティ・システムおよびその経験的力量を把握するために、伝統的な集団対応および社会組織に注目し、以下に述べる調査手順でその内容実態を個別に先ず捉え、最終的にコミュニティ・レベルでの全体像にまとめ挙げる。

(1) 第1段階：村落内における集団対応 / 社会組織およびその目的の同定

家庭の再生産要素の把握に用いたマトリックスをコミュニティ・レベルに拡大転用し、地域住民の伝統的集団対応および既存の社会組織等を全てその目的 / 活動領域別に分類し当て込む。この作業により、コミュニティにおける様々な資源利用管理の諸活動経験のあり様およびその特徴を全体として大まかに把握する事が可能となる。ある特定のグループを対象とする場合にも、そのグループ内部における諸活動経験とコミュニティ全体のそれを同時に把握し相互関係を理解しておく事が必要である。

(2) 第2段階：各々の集団対応 / 社会組織の具体的内容の把握

第1段階で同定された各々の集団対応 / 社会組織に関してそれらの具体的内容を把握するために以下の諸点に関する調査分析を行う。ここに述べる諸ポイントは、言うまでもなく、相互に関連しているものであり、これらを総合化した処に各々の活動の具体的な姿が把握されるのである。

各集団対応 / 社会組織における三要素および組織原理

各活動における資源・組織・規範の具体的内容を明確にし、また、資源の賦与所有状況ならびに活動の結果得られた余剰の再投資の方向性からその活動を律する組織原理を同定する。これを明確にする事は、ある資源の利用管理を巡って成立している組織原理が発展の方向性を規定するが故に極めて重要なポイントである。また、資源に就いては特に村落、或は特定の社会グループが所有する共有資源の有無に留意しておく必要がある、何故なら、共有資源はその利用管理を巡って必然的に住民の間に相互協議のメカニズムや遵守すべきルール等を形成せしめる訳で、これが地域住民の自己組織力を見定める時のポイントの一つになるからである。

各集団対応 / 社会組織の機能的類型および住民参加形態

各集団対応 / 社会組織活動を先に紹介した「社会組織の五類型」を規準としてその類型化を行い、そこにおける具体的な住民参加のあり方を同定する。これによって、各々の活動がそこで運用される具体的資源との関連においてどの機能的レベルにあるのか、また開発ポテンシャルの経験的蓄積がどの程度のものであるのかが理解される。

各集団対応 / 社会組織の活動基盤となる社会領域単位

目的機能的な活動が生起するベースとなる社会単位(例えば、種族・言語・宗教・血縁グループ等)や領域単位(例えば、隣組・自然村・行政村・水域等)を具体的に

把握する。こうした活動は、所与の資源賦与状況と目的との兼ね合いにおいて住民にとって最も合理的なレベル/範囲において形成展開されているものである。この基本単位を把握しておく事は、プログラムの実施単位の妥当性を検討する際に極めて重要な意味合いをもつことになる。

各社会組織の外部システム(行政・市場)との関連形態

地域社会システムの構成サブ・システム(家庭・コミュニティ・行政・市場)の相互関係の中で各社会組織の位置を具体的に把握し、その関係において組織活動に関わる開発三要素がどのような形で充足されているかを検討する。この外部システムとの関係の有無あるいは交渉頻度の高低は、地域社会の自己組織力の経験的蓄積度を左右する重要なポイントである。

各社会組織の歴史的発展のプロセス・経験

各々の社会組織が形成された契機(派生組織・導入組織)やプロセス、そこにおける問題とその解決への仕掛等を分析し、各々の社会組織がその活動の結果としてどの程度の自己組織力を内在化させているかを把握する。これは、同時に、各々の社会組織がどのようなリスク・マネジメントのメカニズムを構築してきているかを判断する上においても重要なポイントである。

(3) 第3段階：地域コミュニティ・システムの構造機能的把握

第2段階で得た各々の集団対応/社会組織の活動を総合的に組み合わせる事により、地域コミュニティ・システムの全貌が構造機能的な視点から描き出されるであろう。即ち、各々の活動が、何を目的として、どのような資源が、どのような規範に基づいて、どのような組織的アレンジメントの下で、また、どのような社会領域的な広がりの中で、どのような外部からの支援を得て、誰によってどのように利用され管理されて来ているのかが明確になるはずである。地域コミュニティ・システムは、これらが各々に目的機能的に活動するとともに、一方で全体として相互に関連しあっているそのネットワーク的な堆積構造に具体的に表現されるであろう。それは、また、地域住民自身が経験的に構築してきた住民参加の具体的なあり方、メカニズムでもある。

地域コミュニティ・システムを最終的にこのような堆積構造として明示する場合にも、先に述べた「家庭の再生産要素」のマトリックスを用いると効果的である。即ち、隣組・自然村・行政村・それ以上といった各レベルに於てどのような集団対応/社会組織が存在機能しているかを整理し、それらを積み上げてゆけば、相互間の関連と外部システムとの連携を含むコミュニティ全体としてのシステムが構造的にも機能的にも

同時に描きだされてくるであろう。それは、これまでの一般的な社会調査から描き出された表面的かつ偏平なコミュニティ像ではない、個有の特性とダイナミズム、即ち、個有の開発ポテンシャルティを備えた存在として我々の前に姿を現してくる。

3-5 まとめ

開発とは変化を促す一連の行為でありそのプロセスである。変化、即ち、「資源の利用管理運営形態」における変化と「価値」における変化がそれである。村落活性化とは、その様な変化を引き起こしそれを継続的に展開してゆくプロセスと言い換えてもよいであろう。そして、その変化を指向し、それに向けて活動を展開してゆく主体はあくまでも地域住民であり、政府にしるNGOsにしる、または国際的な援助団体にしるその基本的役割はその変化のプロセスを側面的に支援してゆく事に他ならない。住民自身のニーズの中から、住民自身の意欲に基づいて生じてくるダイナミズムこそが村落活性化の礎であろう。そして、住民の真の意味での参加を通じた開発ポテンシャルティの経験的構築がそのプロセスを持続的に展開させる具体的力量と自信を内在化させる。それが、自己の利益の枠を越え地域コミュニティのレベルで展開され始めた時、村落活性化は住民自身のものとなる。

この様な地域住民の手による村落活性化を支援する際には、援助する側に「適正技術」という言葉に現されている様な良い意味での戦略的な姿勢ならびに知見が必要となる。「適正技術」というものは、科学的技術水準から見た処のいわゆる「中間技術」とは本質的に異なるものである。それは、対象とされる地域コミュニティおよび住民の間に歴史的・経験的に蓄積されてきた資源利用管理の固有の型に準拠しながら、一方でそのパフォーマンスを高めてゆく様な極めて社会的な意味あいの強いものである。また、その前提は伝統的知見の理解と尊重であり、此にこれまでの論議との共通項が見いだせる。即ち、「対象となる地域コミュニティが経験的に構築してきた処の開発ポテンシャルティの適確な把握」とそれを更に発展強化させてゆくための「住民の参加を通じた主体形成による変化への支援」である。この様に考えれば、村落活性化のプロセスとは「伝統と革新の統合」といった極めて弁証法的なそれを前提とするものであり、画一化されたプログラム・パッケージでは実現し得ない職人芸的なアプローチを必要とするものであると表現できるであろう。

これまで国の内外で多くの地域起こしや農村開発の現場を訪れ、数々の事例を分析検討する機会を得てきた。そこで成功している事例における共通項は、「住民参加」であり、「自立共同の意識姿勢」であり、「住民組織の育成強化」であり、「伝統文化の尊重」であり、「外部組織との連携」であり、また「革新的技術の導入」等であった。これらはその一つ一つが村落活性化のプロセスを促進してゆく上で重要な要素となっているが、中でもその本質を総合的に表現したものとしてフィリピン農民の次の言葉を挙げておきたい。

「村落活性化とは、人を、土を、そして地域を耕し起こすこと……也」。

第4章 地域社会開発における市場要素導入の意義と重要性 社会マーケティング論から見た農村開発プロジェクト

4-1 はじめに

4-1-1 “物流あって市場無し”

南スラウェシ州の州都ウジュンパンダン市内には十を超す公設マーケットがある。州都に繋がる放射状の道路を通過して毎朝農漁村部から生鮮食品が運ばれてくる。その市場・流通調査をする中で改めて気が付いたことがあった。それはJICAの調査^{注1}の依頼に際してすでに指摘されていた“物流あって市場無し”という言葉であった。その意味するところは、「物を運ぶシステムはあるが、それは既定のルートで既定の種類を既定の量を運んでいるだけで、市場開発あるいは販売促進などの活動があるわけではない」ということである。買い手も売り手もほとんどが決まっており、その両者の間を運んでいるのが流通業者兼仲買人ということになる。

本章では「市場」は「しじょう」とだけ読むことにし、「いちば」を意味する場合は「マーケット」と記している。したがって、「こうせついちば」は「公設マーケット」と記している。

そのことに気が付いたのは、公設マーケットで売られている野菜を各々種類別に産地と値段を聞いて歩いてきたときであった。種類毎に、ほとんど少数の産地に片寄っているのである。そこで、早朝のマーケットに行き、その周辺の道路を舞台に卸売りに行っている流通業者のトラックや自転車(これも個人営業の流通業者の重要な手段である)を探しては、どこから何を運んできたのかを聞いて回った(生鮮物の専門卸売りマーケットがあるのは、水産物だけであって、農産物には無い)。その結果は、昼間のマーケットで尋ねて回った結果と同じであった。

さらに昼間のマーケットでその理由を聞いて回った。理由はさまざまであったが、それなりの理由があった。一つは品質への信頼度である。もう一つは昔からそこから買っているというものである。しかし奇妙なことに、品質の違うものが混ざっていても一盛りくらいで売られており、大きさや品質別に値段が異なって売られているわけではない。また店によってもそれほど差があるわけでもない。

そして、農村部の生産地へ向かった。そこで知ったことは、自家用に作っているものでも、市場用に作っていないものがあることだった。その理由は仲買人が買って行かないからということだった。そしてまた町のマーケットを尋ね回った。「なぜ他の産地の物を仕入れないのか?」と。その結果は、品質の問題と伝統的にそこが良いことになっているというものであった(遙か遠くチモール島から来た玉葱が大半の店に、わずかに置いてある地

元産玉葱の値段はチモール産の8分の1ほどであったが、買って行く人は少ないという。流通業者の言い分はまた少し違った。余計に仕入れても、早朝の数時間で売り切れなくて残ったら保存する倉庫が流通側にも小売側にも無いこと、一回に運べる量は限られていること、等であった。近代的なスーパーやホテルなどの言い分はまた異なった。こんな物が欲しいといっても、電話が相手にあるわけではなし、期待できないので、確実な対応が期待されるジャカルタに注文を出している、と言うのである。

4-1-2 原因と動因・誘因……イニシアチブの重視

これらの南スラウェシにおける話しを背景に据えて、農業を基盤とする地域の村落開発の可能性を市場要素の面から考えてみると、そこに一つ浮かび上がるのは、もし農村で農業生産の量や質の改善、新しい作物の栽培が行われたとして、それを受け入れる可能性が市場・流通の側に存在するののかという疑問である。ある地域の農業生産力が上がったとしても、市場・流通の側が動かないのであれば、農業プロジェクトは成功したが実際の成果は無いという事態もありえる。そのことが地域社会の人々自身に見えているとき、如何なる農業技術指導も、あるいは投資も先行きの不透明性の故に、結局人々は動こうとはしない可能性が高まる。そこでは人々が動かないことが、投資の危険性に対する積極的な自らのイニシアチブとして選択されることになると言っても良いであろう。

仮に、人々に或る技術が無いことが事実であったとしても、それはその技術が無いことが低開発状態の原因と捉えるよりは、むしろ技術を開発する動因と誘因の希薄・脆弱性こそが指摘されるべきであると考えられる。そしてウジュンパンダン市を一つの中心とする南スラウェシ州の市場・流通の現状が、地方の村落開発に対する現実的な阻害要因として登場することも大いにありえるのである。

4-1-3 本章のねらい

この章は、地域社会開発に市場要素の視点を導入することの意義と重要性、あるいは地域社会開発における市場要素の役割を述べるものである。低生産力を低開発の原因と看做すことから直線的に思い至るのは生産力指向の開発プロジェクトであるが、それはともすれば、理想とする地域開発のモデルを右に置き、左に置いた現実には不足しているものを補充するか、欠けているものを新たに投入する、言わば、モデル工場移転型の開発プランに近接していく可能性がある。

しかし、この調査研究が対象とするインドネシア・南スラウェシ州村落開発プロジェクトではこうしたアプローチを採ろうとしていない。その三つの基本的な概念枠組(第2章参照)すなわち、地域住民のイニシアチブを地域社会開発の最重要ファクターと看做すこと、地域住民の活動の土俵として地域社会の内部環境ばかりではなく外部環境をも

視野に入れ、その環境の活用を重視すること、ハード環境(=インフラストラクチャー)とソフト環境の総合的關係性を重視することが指摘されている。

これらを市場論から見るならば次のように言い替えることが出来るだろう。地域社会開発とは、地域社会それ自身が自らの自然・社会環境の有する資源を外部環境に対応して資源化することである。それは、他の発展地域と比較して不足するものを注入しようとするプロジェクトというよりは、現在そこにありながらこれまで資源と看做されていなかったものの資源性を再発見するプロセスを含むものとなるだろう。すなわち既存環境条件の活用(時に逆用)であるし、市場に於ける独自の市場性の発見と開発を行うことである。それは取りも直さず、より広い社会関係の中に、自らの地域社会が有する社会的意義に対する社会的自信をうち立てて行くプロセスとも言えるだろう。あるいはまた、人々の欠点を矯正指導し、能力強化を直接的に図るのではなく、人々や地域の潜在的な能力や可能性の生きる状況を発見し、そのことを通じてそれらの可能性が伸び発展する契機とするアウト・リーチ手法そのものであるとも言えるだろう。

そして、この村落開発プロジェクトの基本要素としてあげられている三つのポイント、すなわち、プロジェクトの村民への普及(乃至は受容)の最重視とその担い手/グループの重視、外部資源へのアクセスの重視、生産指向/供給側指向から市場指向/受容側指向への発想の転換も、こうしたプロセスへの手法として捉えるならば、この行政サイド(supply-side)からの地域社会開発プロジェクトの成否自身が、Good Governancelに関する住民側(demand-side)の視点から地域社会の人々の選択に晒されることになる。個々の産物の販路を切り開くものとしてのマーケティングとしてだけでなく、その発想の転換はdemand-sideからの検証をプログラム全体に要求することになるだろう。

それぞれの地域におけるプロジェクトが、個々に地域の活性化を促し、それらが周辺に波及し、多様に相互活性化を行うことで地域全体が、外部の市場から或る特定の地域乃至産地)として認識されていくなら、さらに地域の活性化は促進されて行くことが期待される。産地としての地域社会アイデンティティの形成である。

4-2 社会マーケティング論と農村開発

4-2-1 村落開発とマーケティング

農産物産地があって市場があればそこに流通が発生する、とは限らない。先にも述べたように、農産物の流通を調査した結果判明したことは、流通経路が固定的なために、新たな産地の市場参入は容易ではない、ということであった。それは村の側から見れば、販路を切り開くことが出来なければ、生産の蓄積をどんなに行っても、それは畑に立ち腐

れるゴミとなった農産物の山を作るだけになる、という危険を伴うことを意味することになる。農民たちの努力の蓄積が確かな社会的な力として機能しえるための条件無しに、村落開発の将来的展望を語ることは難しい。

マーケットにおける農産物産地の固定化が著しい現状からすれば、新産地がマーケットでよく売られているものを生産すれば、買い手が付くはずであるという見込みも、卸売マーケットへの新規参入が難しいことから、あまり当てにはならない。しかし、以下に後述する調査事例(バルーの西瓜やマリノの高原野菜など)では、この様な既存の市場流通の隘路を潜り抜けて、新たに独自のルートやマーケティング開拓を試みている村々も実際には存在する。

既定の流通ルートに乗っている村の側から現状を考えるならば、固定販路を有していることが安定を意味する。しかし逆に、そのルートに執着することによって、その販路の持つ容量とともに頭打ちとなることを意味する場合も出てくるであろう。現在の安定が、低レベルの固定的安定(将来の低発展性)をも意味する可能性があることになる。そうなる、安定的販路の獲得・確保というマーケティングの重要な要素が、長期的な地域発展の戦略にとって有益に作用するか否かは一概には言えないことになる。

地域社会開発にとって、マーケティングとは長期的短期的な地域経営の戦略を意味するものである。幾つもの多様なブリッジを地域外へと繋ぎ、地域内の様々な要素を資源化し、その多層的なブリッジを基礎に地域社会が持続的に発展して行くために、どのように発展利益を獲得し、しかも危険分散を図るか、と考えたとき、マーケティングとは極めて総合的な戦略的マネジメントとして登場することになる。従って、製品の販路・生産販売方法などに限定された意味ではない概念として、広義の意味で社会マーケティング(Socio-marketing)という言葉を用いることにしたい。

この概念は、自給自足的な村落においても、自然の変化と収穫の変化が連動し、日照りや冷害などで自給が脅かされた時などに、共有地の森林などの林産物を自家食糧や販売産物として活用する場合などにも当てはめられる。すなわち、危機状況の衝撃を吸収する地域の社会システムの運用として地域社会の構造を捉えるなら、社会マーケティングとはその一部を構成しているものと言えよう。

売り手と買い手、あるいは供給側と生産側の双方において、相手の有意義性を認識するときに関係が成立するものであるとするなら、マーケティングとは相互が有する資源を媒介とする社会関係の成立である。その観点からするならば、低開発の構造とは依存的あるいは単層的であるが故に脆弱で不活発な社会関係の中に求められると言える。

以上のような仮説的な概念(社会マーケティング)を使いながら、昨年行われた南スラウェシの市場・流通調査を下敷きに、地域社会開発における市場の意味と意義を3節以降で具体的に捉え直して見たい。

その前に、市場・流通調査を理解するために、マーケティング、流通および資源などについて簡単に触れておくことにしよう。

4-2-2 マーケット調査からマーケティング調査へ

マーケティングという用語は、製造生産計画から最終販売までの全過程を指す広い概念である。けっして、生産者もしくは流通関係者が次の段階の購入者を得るとい、言わば、販売先を得ることだけを指す限られた概念ではない。

販売先としての市場(= しょう)とは単にマーケット(= いちば)だけを指すのではない。村や町のそうしたマーケットを形成し、未加工のまま販売する小売業種だけでなく、食堂、ホテル等の二次加工もしくは大量購入先、あるいは加工材料として流通物を購入する加工業種(食品加工産業等)、そしてさらに地域外(国内、国外)への移出・輸出業をも含むものである。また、その市場は地域内、地方内にとどまらず、地方外さらには海外へと直接的間接的に範囲は広がっている。

マーケティングとはこうした消費市場の需要と関連させて生産を調整連動させる、あるいは生産供給の状況に合わせて消費市場を開発する双方向の流れ全体を指すのであって、決して販売先だけの問題ではない。従って、今回の調査も、マーケット(いちば)の調査を多く行ったが、それはマーケット(いちば)調査を以ってマーケティング調査としている訳ではない。

例えば、通常の市場調査は、何が、どのような用途で、どこで、いくらで、どのくらい、どのように販売され、誰が購入しているか、等の現況調査を通して、市場の消費流通傾向を探り、またそれを踏まえて、予測される需要動向に適應させた生産品目の選択、生産体制(時期、価格、規模等)の実施を図るために行われる。従って、現在、何が販売され、売れているかという実状調査だけではなく、何が、どこで、どの位販売可能であるのかという可能性(市場可能性 = MARKETABILITY)の調査をも含むものである。つまり、現状の市場動向の把握・追従だけに留まらず、切り開くべき可能性の追及発展無しには終わりえないものである。

従って、ある産地の物産が特定の市場に参入出来ていないとしたら、その理由を市場サイドと供給サイドさらに流通サイドで調べる必要も出てくる。需要が無いからその市場に物産が出回っていないと諦めるのなら、そもそも初めからマーケティングは必要無いことになる。

市場調査は、基本的には極めて能動的な目的を持って行われる。即ち、誰のための市場調査であるのかが明確にされなければならない。その理由は、市場に於ける取り引き関係が権威的命令もしくは専売的关系によって行われるものであるのではなく、需要と供給の両サイドの意見や評価と意思の一致という相互の選択によって行われるものであるからで

ある。売りたいくても相手が選んでくれない限り、また買いたくてもそれに応えるものを持つ相手がいない限り、取り引き関係は成立しない。つまり双方向の関係性の成立を追及するものである。

市場調査は、需要側の希望(質・量・価格・時期等)を明確にしようとするが、それは同時に供給側の実現すべき条件を明確にすることを意味する。その際、需要側も多様で異なる要求を持つグループに分化されるし、また供給側も多様で異なる実現性を有する幾つかのグループに分化されることを基本とする、と考えられる。つまり、市場関係とは、需要と供給相互の利害の一致する相手を見出し、架橋することを意味する。

「需要が存在しない限り、生産は継続理由を有し得ない」ことになるが、しかし、ある特定の生産物が人々の需要を喚起する場合、我々はそれを「生産が存在しない限り、需要は発生しない」と理解することが出来る。その際、市場は「探されるもの」というよりは、「新たに生み出されるもの、切り開かれるもの」と看做されることが出来る。

4-2-3 流通

しかし、その生産者と消費者の間に結ばれる架橋は一枚の板を懸けて直接的に行われるものではない。中継ぎの流通が橋を懸けるものである。消費者需要があったとしても、その情報の存在を生産者に届けられない流通機構がある限り、市場関係は発生しない。あるいは供給(生産)が発生したとしても、その情報を消費者(最終需要)側に届けられない流通機構がある限り市場関係は成立しない。「市場が無い」と言われる場合、多くの問題は両者を繋ぐ流通段階にあると考えられる。

生産サイドの技術や品質に問題があると捉えられる場合も、消費サイドの要求が生産サイドに伝わっていないか、理解されていない場合がある。こうした事態をさらに困難にしているのは、最終消費者と生産者・流通関係者との間に生活要求、生活様式等の違いが大きくある場合である。需要者が何を求めているかの情報を多く持っていない生産者の場合、生産者自身の常識で理解する要求を最終消費者の要求と看做して処理することが、却って、最終消費者を生産者から離反させる要因となる場合すらあるだろう。

そのことは、逆についても言える。生産者に実現困難な要求を行っても、最終消費者は希望のものを手に入れられるとは限らない。

しかし、このことは 生産側の予想しないものが需要側の要求するものであったり、逆に需要側の予想しないものが生産側の手のうちにある可能性をも示唆するものでもある。マーケティングとはこうした、見えない生産者や見えない消費者を相互に可視化することで、相互の関係性をより確かなものにしていく社会化過程を指すと言えるだろう。

4-2-4 資源の主観性

資源とは常にそれを資源として活用する主体無しには登場しないコンセプトである。誰にとっての資源か、ということと離れては成立しない。

村落地域社会においても、また、その外部社会においても相互に資源が資源として相互に確認され、常に明示され、一致しているとは限らない。村落社会においては当り前の静謐な夜と虫とが、喧騒の中に暮らす都会の人間からすれば経費を掛けても目指すべきもの(=資源)となるにもかかわらず、村落社会にとっては資源と看做されない場合もあるだろう。逆に、周囲を気にせず大音量の音楽を楽しむことのできる場所として都会の人々に求められる場合もまたある。「誰にとって」という点を抜きにして資源が語れないと同時に、資源を提供する側と求める側の相互が、相手を認知しなければマーケティングは成立しない。言わば、内部資源と外部資源をつなぐ結節点の成立こそがマーケティングの要点とも言える。

先に述べた流通の問題とはまさにこの異なる主体を持った資源を誰が繋いでいくのかという点に係わっている。

4-2-5 貧困パラダイムの転換

このように捉えてくると、自給的な、それでいて日々の生活基盤が非自足的な村落社会の停滞的原因を村落ないし住民自身の「技術不足」、「資金不足」、「経験不足」の問題という地域村落の内側の「未熟さ」に求め、それら不足物の外部注入に開発援助の役割を見出すのが、もし、これまでの解釈とするならば、Socio Marketingに注目する今回のプロジェクト・コンセプトは、それとはいささか異なるところにあると言えるだろう。

何故なら、本プロジェクトは内部資源と外部資源の双方向のインパクト連鎖の効果として開発という発展ベクトルが生まれて行くことを重視している。外部社会とのより濃密な社会関係の成長という相互インセンティブの成立・展開の中に、村落の開発エネルギーの一つの重要な契機を見るからである。そこには「低開発」という言葉の「低」という状態の認識に関わる新たな論点が見出される。それは「低」レベルの理解を固定的に捉えるか(図4-1)、停滞状態と言う動的均衡ないし静止状態と捉える(図4-2)かという主題であるとも言えよう。

図4-1は、現状のレベルを当事者の能力単独を現わすものと見ることを示し、図4-2は外部要因と内部要因各々における抑圧方向と伸張方向の合力相互の均衡レベルとして現状を捉える見方を示している。但し、ここには合力による方向(ベクトル)については表されていないことに注意する必要がある。まさにそこが地域社会開発の重要なポイントであるイニシアチブを問う局面だからである。

図4-1 静態的な貧困モデル

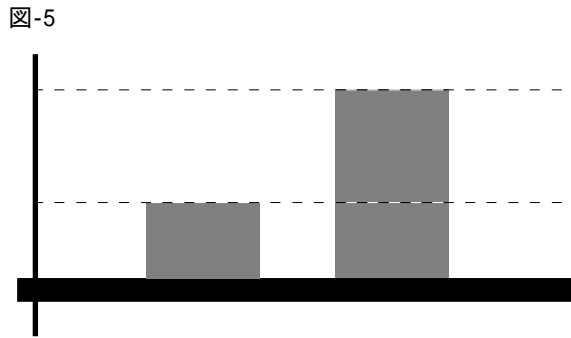
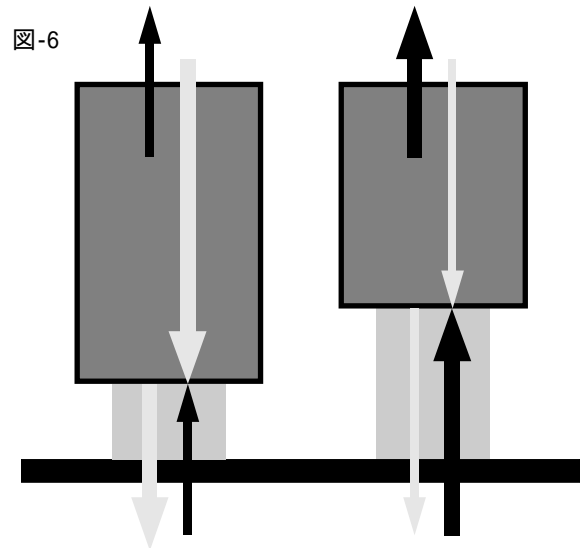


図4-2 動態的な貧困モデル



そして、この均衡モデルと方向論を踏まえることで、今回のプロジェクトは最近良く使われる「エンパワーメント」コンセプトに深く関係する主題となることが窺えるだろう。

地域社会の低開発の問題点や「犯人探し」に集中する場合、ややもすると先進開発地域との比較から、低技術レベルの改善改良に特化する傾向がある。しかし、こうした技術レベルの相対的評価からではなく、市場流通価値の観点から見ることは、人々の改善・向上への社会的インセンティブのありかたの問題として地域社会の低開発の問題を見ることを促していくだろう。

すなわち、社会全体から孤立した形での閉鎖的自己完結ないし自立をイメージするのではなく、全体社会を構成する不可欠の要素として当該村落社会が存在するとき、商品流通を媒介としたマーケティングは社会マーケティング(Socio Marketing)という、より広義の文脈の中でその重要性と発展性を位置付けることが出来るからである。

4-3 地方村落より見る南スラウェシ州のマーケティング調査

4-3-1 流通ルート

南スラウェシ州には、産物(農水産物など)によって異なるが、生産地から消費地に至る多様な流通ルートが存在する。州内には州都ウジュンパンダンの他に、第二の都市パレパレという流通上のもう一つの中核都市がある。パレパレを便宜的に除外したそのルート

を示したのが下の表 4-1 である。

その取り引き・流通形態も、生産者と消費者の直接取り引きによるものもあれば、仲買等の流通組織を経るもの、あるいはマーケットを経由するもの、逆にマーケットを経由せず直接買い付けによって流通するものなどがあり、その流通範囲も村落地域や地方内に流通範囲が限定されるものから地域外(島外)さらには海外へ流通するものまで多様である。また、この経路は時に出荷だけでなく流入する経路へとも転換する可能性がある。

一方、外部からこの地域に流入するものは工業製品ばかりではなく、農産物においても多数流入している例がある。料理用小型玉葱などはチモール島、また大玉の玉葱はサウジアラビアから、果物もジャワ島スラバヤから入ってくるものも多く、じゃがいもなどの種芋はジャワ島ボゴールから流入している。すなわち、南スラウェシ州内の流通は伝統的な限られた地域内の流通形態だけでなく、時に海外市場とも繋がる広範な近代的流通マーケットの中にすでに位置付けられている、と言えるだろう。

表4-1 村落からの産物の流れ

	流 通 ル ー ト	備 考
1	村落内 (村落 村落)	物々交換、村落市
2	村落間 村落 他村落	村落定期市
3	村落 南スラウェシ地方マーケット(郡、県)	
4	村落 南スラウェシ地方マーケット(郡、県) 他地方・他島市場	
5	村落 南スラウェシ中央マーケット(ウジュンパンダン市) 市内マーケット	
6	村落 南スラウェシ中央マーケット(ウジュンパンダン市) 海外市場	
7	村落 工場 (地方マーケット) 海外 *(プランテーション型作物)	
8	村落 他地方・他島市場	

4-3-2 ウジュンパンダン市の生鮮食品流通

南スラウェシ州の地域農村社会の主産物は米、野菜、果物そして水産物である。これら生鮮食品流通の大きな要である州都ウジュンパンダン市市内の状況を見ることから、当地の流通市場の傾向を見てみよう。人口百万を擁する州都には12の公設マーケットがあり、これらが基本的には市民の食生活に生鮮食品を供給している。その内、二つが水産マーケットであり、他は生鮮野菜を中心とし、その他日用雑貨をも扱う総合マーケットとなっている。

この他に地元資本のスーパー等もあるが、最近では、ジャカルタに本部を持ち全国展開をしている大型百貨店やスーパーマーケットの進出が目立ち、生鮮食品分野においても従来の地元流通業に対して新しい風を送り込んでいる。

これら市民の日常的な食糧供給ルート以外に、コーヒー、ココナツなどのプランテー

ション型の農産物、水産物などはマーケット直接買い付け、もしくは産地との直接ルートで扱われている。

(1) 水産物流通

ウジュンパンダン市には北(PASAR IKAN PAOTERE)と南(PASAR PELELANGAN IKAN)の二箇所に公設の魚マーケットがある。市内で売られている総ての水産物は、この二つの公設魚マーケットを経由していると言ってよいだろう。さらに、このウジュンパンダン市内の他の公設マーケットだけでなく、周辺の県内の一般地域マーケットで扱われている鮮魚や干魚も、基本的にはこれら二つのマーケットを卸し元としている。つまり、日本における水産物流通に占める築地市場の様に、各地の漁獲は一旦これら二つの魚マーケットに集中し、次に各地の一般地域マーケットの魚小売店へと流通している。

ウジュンパンダン市の公設魚マーケットの敷地内にはボス(Juragan)と呼ばれる元締め達の事務所があり、彼等はこのマーケットに接岸する漁船の漁獲を一手に握っている。この元締めから仲買人が鮮魚等を仕入れ、それをさらに場内マーケットで販売する。ここは直接小売販売の場であると同時に、市内公設マーケットあるいは他の地方公設マーケットの鮮魚小売商の仕入先ともなっている。市場の仲買や小売商人は獲れすぎた場合や売れ残った場合、これを干物にするルートを持っており、公設マーケット周辺はこれら水産加工品問屋等も含めた賑わいを見せている。

一方、こうした地域地方マーケットへの流通ルートだけでなく、マーケットの元締めと取引きをする仲買人の中にジャカルタ等遠隔地もしくは海外への水産物輸出取引ルートを持つ場合があり、シンガポール、マレーシア、日本等へも出荷されている。

以上のような水産物の流通において、そのルートは明確な秩序を示している。例えば、ウジュンパンダン市に隣接するMAROS県TUPABBIRING DESA(村)の漁師によれば、自分の漁獲の一部を地域のバザールに直接流すことは有りえないという。その理由は、彼の場合、十万ルピアを支度金としてもらうことでこの地域の特定の元締めの傘下に入らない限り、流通ルートに漁獲を流すことは出来ず、もし他のルートへ流した時はその支度金をその元締めに返済しなければならないからであるという。この元締めは、漁師から見れば、獲れた魚や海老などを買い上げる安定した取引相手となる一方で、流通から見ればその一元化を促す役割をも担っている。つまり、水産物流通は、必ず元締めを不可欠のものとする既定のルート以外に水産物は流れないようになっている、と考えてよいだろう。

さらに、これら元締め自身は漁船を所有している場合が多い。時に、外国資本の卸商がこうした元締めに資金融資をして大型船の操業を可能にさせ、輸出用の漁業を独

占化しているケースも見られている。その場合、特定の何種類かの魚は、もっぱら海外市場へ向けて出荷され、地方市場で販売されることが少なくなるという傾向もある。

他方、海老やミルク・フィッシュなどの養殖が各地の沿岸地方で(と言っても、海岸から10キロ程入った内陸部においても行われているが) 経営規模10ha~20ha程という大規模な形態で行われている。これら養殖池からの水産物流通は、個別の仲買人が養殖場をまわって買い付けを行い、こうした魚マーケットへ、あるいは冷凍工場等を持つ食品加工輸出産業へ流通させている。

(2) 市内一般農産物流通

ウジュンパンダン市内には、主に生鮮野菜や果物などを扱う10の公設マーケットがある。これら農産物流通は、その中でも比較的大型の公設マーケットであるテロンおよびパンプーの両マーケットさらにパ・ダエン・ダエン・マーケットを要として動いている。いわば中央卸売マーケットとしての機能をこれらマーケットが持っている訳だが、施設としての中央卸売センターが存在する訳ではない。毎早朝未明に各地の産地から仲買卸業者がトラック、借り上げた小型バス、そして多くの自転車に荷を積んで、これらのマーケットの外周道路沿いに集まってくる。ここが、つまりこの路上が、言ってみれば中央卸売機能を果たしている場所である。

路上に下ろされた野菜や果物は、それらのマーケット内の小売業者ばかりではなく、ウジュンパンダン市内外各地の中小規模の公設マーケットの小売業者、あるいは路上移動小売業者(自転車やリヤカー等の荷車付き自転車等で市内の家々を売り歩く小売業者)によって買い付けされる。ウジュンパンダン市内の独立系スーパーも、他の小売業者と同様にここで仕入れる。機能としての中央卸売マーケットである。これら公設マーケットの小売業者の中には同時に卸売・卸買業務も行う場合があり、その販売先も公設マーケット内の他の小売業者である場合もあれば、マーケット外との取り引きもある。

(3) 新しい生鮮食品流通

これに対して、ジャカルタ等に本部を置く全国チェーンのスーパーや百貨店等は、生鮮食品に関して、これとは異なる独自の納入卸業者を通した仕入れ、時には農家からの直接仕入れ、あるいはジャワ島の本部が仕入れた国内農産物、輸入農産物によって商品構成を行っている。その構成比率は地場産品4~6割である。そして詳しくは後述するが、定価システムを維持する為に、品質規格の採用や品質保持用冷蔵倉庫等の商品管理を行っており、それらはこれまで述べてきた他の流通ルートには無い画期的な新しい点である。

4-3-3 流通機構

南スラウェシにおける生産者と消費者とを繋ぐ流通機構として重要な役割を担っているのは、買い付けと集荷を担っている各種各レベルの仲買業者である。南スラウェシ州のマーケティングの問題の重要なポイントはこの流通機構の在り方にあると考えられる。生産地と消費地を繋ぐこの流通機構の在り方次第では、自由市場としてのマーケティングは成立しにくいことが懸念される。以下に調査から浮かび上がった現状とその問題点を上げることにはしたい。

(1) 仲買流通機構の現状と問題

南スラウェシの流通において特徴的なのは、流通の固定化である。それは特定の産地から特定の産物が特定量、特定のマーケットへ流れ、しかもそのパターンが限定されているということである。ある意味では、確立された生産地と消費地との関係が存在することは、特定の産地からすれば安定を意味する。しかしその反面、新しい産地の市場参入、新しい産物の市場参入のチャンスが少ないか、困難であることをも意味する。すなわち、産地と認定されていない地域の新しい試みが情報として消費地へ届けられることの困難、あるいはそうした農民の努力や投資が評価されるチャンスの少なさは、農民の生産向上、品質向上等の意欲を削ぐ状況の構造化をも懸念させるものである。

そして他方において、従来の産地から見ても、固定化した市場流通から得られる安定と引き替えに、生産量の拡大は価格の安値化を結果する場合も想定しえるだろう。これは中核都市ウジュンパンダンを流通の最終点とするために、ここの消費需要そのものの大きさが流通量の大枠を規定している現状の問題でもある。すなわち、市場規模が比較的固定的であり、貯蔵倉庫や冷蔵施設が流通段階や家庭において貧弱であることと相まって、そこから先の流通を生みにくくしているものと言えよう。

以下に、仲買流通業の抱える問題点を列挙する。

< 流通道路網 / 生活道路網の未整備 >

大きな市や町を結ぶ基幹道路が舗装されているが、そこから枝分かれする村々への道路は簡易舗装が多く、雨季などの農産物の搬送には困難が伴う。

さらに村内の各農家や集落を結ぶ生活道路網の多くは狭く、かつ全くの未舗装状態が多く、また自然地形に設置された道路は時に急峻な道路傾斜となり、集荷仲買業者のアプローチを困難にしている。今後、集落内道路網の整備が課題となるものと考えられる。

< 運送手段(トラックなど) >

道路状況は運送手段を小型のものに限定し、季節的な限定をも産地に与えている。小型自動車に積載荷重以上の農産物を積み込む事態を生んでいる。このことは二つの問題を与えている。一つは、出荷量の限界を貨物自動車の積載量が規定している、という問題である。もう一つは、過重積載により出荷農産物の質の劣化、もしくは品質基準設定の事実上の無意味化である。ある意味で道路条件が輸送手段とその輸送量、輸送方法を規定し、それが生産量 = 流通量を限定しているとも言えよう。

他方において10キロ~30キロ近くの道のりを、自転車の両脇の籠を野菜で満杯にしてウジュンパンダンのマーケットまで運んで来る個人の仲買流通業者の存在は、固定的な大きさの市場の中で、毎日多くの利益は出ないが確実に5千から7千ルピアの利益をもたらし、小さいけれどそれなりに安定した流通ルートを可能にしているという意味では伝統的流通の良い面であると思われる。

< 通信手段の未整備 >

通信手段の未整備な南スラウェシに於いて、流通機構は様々な困難を抱えている。それは事前の受注・発注の困難を意味する。同時に、農家側にとっては、予定出荷あるいは市場選択出荷を困難なものにしている。その日収穫したものを農道上に積み上げて、集荷業者が来るのを待つという早い者勝ち出荷方式では、新規流通業者の参入の不確実性・危険性を意味し、新たな市場拡大の障害ともなる。

< 貯蔵施設の未整備 >

さらに、ほとんどの流通業者は集荷物の冷蔵保存倉庫は勿論だが、一般貯蔵倉庫をも有していない。したがって、保存が効く特定の生産物(農産水産物)の場合を除いて、遠隔地の消費地はその射程に入りえないし、逆に運送時間が長く、品質悪化の可能性のある遠隔の産地は集荷対象とはなりにくい。

また、集荷したものはその日の内に売りさばく必要があるため、卸売市場の価格の不安定化を調整する機能は仲買集荷業者にとって低いといえる。こうした市場価格の危険性を仲買業者が一手に抱える状況は、農産物価格の低価格安定化を促進する。(初物から最盛期までに4倍ほどの値の開きがある。)

< 卸マーケットの未整備 >

先にも述べた様に、南スラウェシ州の州都ウジュンパンダン市においても青果物卸マーケットとして固定したものは無い。早朝4時頃から6時頃までの間のわずか

2時間ほど、路上で開かれる市が卸マーケットであった。ここでは「セリ（競売）」で取引が行われる訳ではなく、ほぼ決まった取引先への売り渡しが行われる。この卸売市場の固定性が流通市場全体の発展性にとって大きな障害をもたらしていることが懸念される。

上述の様々な要因は共に、農産物物流が市場（顧客）の特定化を前提として、つまり需要量の一定化をもたらし、仲買やマーケット店舗の貯蔵施設の未整備と相まって、固定的評価のある特定の生産地を繋ぐ、定量的物流に片寄るのを促進してしまう傾向があるのは否めない。

（2）全国チェーンのスーパーの場合

上述の既存ルートに対し、ほとんどがジャカルタに本部を置く全国チェーンのスーパーの場合、独自の仕入れルートを持っている。電算化されたレジから得られた販売実績を基にして、仕入れ量が決定され、保存用冷蔵倉庫ばかりではなく冷凍倉庫をも備えた貯蔵施設は仕入れ経費削減、定価システムの安定化の為に無くてはならないものとなっている。さらに、管理された発注システムを助けるのは、必要な物を必要な期日に仕入れることができる物流システムである。それはウジュンパンダン支店単独で可能なのではなく、ジャカルタ本店が管理している全国仕入れ物流システムの下で可能となっている。

例えば、食用トマト（地元で一般的な調味料用トマトでなく）の仕入れを不確実な現地納入業者に頼るよりは、ジャカルタ本部にファックス発注すれば確実に入荷されるので、南スラウェシ産のトマトに基本的には頼っていないという例を見れば分かるであろう。

もっとも、スーパーの仕入れ担当者は南スラウェシの農産物調査を行っており、ジャカルタから転送されてくる野菜と同質以上の農産物が現地にあることを既に十分知っている。しかし、現実には輸送時間その他の原因で輸送時欠損率が高くなること、あるいはアクセスそのものが困難であること、そして、決定的なのは相手に電話が無いため適当な時期に的確な発注が行えないこと、等の理由から、より確実性のあるジャカルタ発注を優先しているという。にもかかわらず、生鮮野菜や果物の4～6割は現地仕入れであり、その比率も徐々に高まってきている。

4-3-4 農村から見たマーケティングそして流通機構

州PMDの見解では、農村の低開発・貧困地域あるいは貧困層の問題として、技術・資本・経験が無いこと、特に前二者の問題が重要であることが指摘された。しかし、調査の

総合的所見としては、こうした貧困層自体の個的問題というよりは、人々が生活を向上させていく時のインセンティブとなる諸条件が社会的に脆弱であることの問題点がより指摘されるべきであると考え。そのことは、人々が農村地域社会において地域の発展に努めるよりも、州内外への出稼ぎによって世帯経済の維持・発展を図ろうとする行動の選択それ自体が示すところでもあるだろう。

ここでは、農村・農民の側から見た時に如何なるマーケティングの困難や問題があるかを検討する。と同時に、最終消費地と生産地を結ぶ流通機構の現状が農民にとって如何なる誘因や阻害要因を与えているかについて検討する。

(1) 生産向上のインセンティブ

生産地が生産量の拡大を果たしたときに、先に見たように、もっぱら固定的得意先との間を繋ぐ流通機構では、それら拡大分を消費しきれない、あるいは貯蔵しきれない可能性がある。そうした流通機構の現状から、生産拡大は、むしろ売り渡し価格の低落を結果する可能性すらある訳であり、生産増大への農民側のインセンティブを削ぐものともなる。流通機構と流通制度の固定化は市場の固定化を生み、新たな市場への展開力を有しえない可能性があると思われる。その限りにおいて、農民側の生産拡大意欲は、それに応え切れない流通の問題から停滞せざるを得ない可能性があると思われる。

しかし、ゴア県の高原地にある先進的野菜栽培地域であるマリノ村では、州都ウジュンパンダン市場を経由するのではなく、直接海を越えたカリマンタンの市場へキャベツ、トマト、葱、ジャガイモを、週2～3回の割合で定期的に出荷している。週一度の割合でウジュンパンダン市のマーケットで市場価格を調べている村長(彼自身農民である)は、相場の変動に気を付けながら、出荷先と量の調整もやっているという。南スラウェシにおける従来の伝統的流通ルートとは異なるルートの存在が、この村の生産意欲に応え、かつ生産拡大を現実化している、と言えよう。

(2) 品質向上へのインセンティブ

先に述べたゴア県マリノにおいても果たされていないのは、品質向上の問題である。先の村長が上げる一番の理由は、積載可能重量の三倍は積み込む集荷トラックでは、積み込み前の品質を良くしても、マーケットへの到着段階まで品質保持の保証が得られないのだから無意味ではないのか、という点であった。第二点は現にマーケットでは品質による値段の差はないこと、そして最後に、貯蔵施設もないマーケットでは品質よりも、問題は質が劣化する前に売り切れるかである、という指摘である。

では、この村では、出荷前の検品は行っていないのかと言えばそうではない。「不

良品を混ぜれば、やがて仲買人から信用されなくなるからね」という村長の話に他の村人たちも頷いてみせた。

(3) 規格化へのインセンティブ

品質向上の問題と規格化の問題はほぼ同一の問題である。ウジュンパンダン市内のマーケットにおいて販売されている物に規格化はほとんど存在しない。むしろ、産地による価格の違いは一般的に存在する。しかし、時には同じ種類の商品を扱う店舗が多数集まっている一角では、逆に値の高いはずの一級品産地のものを他の産地の価格と同じにすることで集客している例もあり、概して価格の差別化は進んでいないかに見受けられる。

生産地での仲買人による買い付けは、通常一山目方あたり幾らで行われており、むしろ混ぜこぜで買い付けすることで、農民の利益を保証しつつ、同時に、低価格をそれ故に確保しているというのが現状であろう。マロス県サマンキ村の砂糖ヤシの生産地では、精製された砂糖ヤシの規格化＝価格差別化を進めようとしているが、これに対して仲買人は受け入れせず、全村的な品質向上努力は頓挫しがちであった。しかし、この村に買い付けに来る仲買人たちが、外の市場でA級品B級品による異なる価格で取り引きしていることは村人の知るところである。流通の固定化は、こうした取り引き関係の固定化を生み、売り渡し価格の安値安定をも結果していると言えよう。品質と価格の非連動、そして旬の時期(生産時期のピーク時)の価格暴落などがこうした差異化を拒み、かつ取り引き関係の固定化を強化している。

4-3-5 産地・流通の固定化と流動化

(1) 産地の固定化と流動化

ウジュンパンダン市内の生鮮野菜・果物マーケットでは、取扱商品の産地固定化が著しい特徴として見られた。例えば、スイカではタカラル産のスイカ以外はついに見かけることができなかった。バルー県でも新たに「種なしスイカ」の生産を始めており、ウジュンパンダンとバルーを結ぶ国道沿いにはスイカ売りの店が多数出ている。あるスイカ売りの店ではバルー県のスイカも仕入れて見たが甘味が足りなかったり、簾が入っていたりとタカラル産のスイカに比べて質が低かったと、現在扱っていない理由を説明した。しかし、さらに他の理由として、定評の無いスイカを扱うことの販売リスク、マーケットでのタカラル産スイカ扱い業者の既得権の問題などが指摘された。

この他にも、人参、玉葱等の野菜ばかりではなく、米についても産地化・序列化があり、これに漏れた地域の産物は扱われない傾向にあった。

しかし、こうした閉鎖的な流通システムが却って新たな別の流通ルートを生んでいるケースもある。ウジュンパンダン市場への参入を拒まれた形の、先のバルー県のスイカはその販路をパレパレ港からカリマンタン島の市場へと送り出すことで活路を開き始めている。ウジュンパンダン市場を独占しているタカラル産スイカの将来よりも、より広く大きな外の市場へと拡大する可能性が、逆に、このバルー県産スイカに出てくる可能性があるかと看做すこともできるだろう。

(2) 流通の固定化と流動化

ある意味では、産地の固定化とは流通業者の利益の安定化であり、逆に言えば、まだ産地化していない各地の農村・農民からすれば市場参入の困難性をも意味する。しかし、ウジュンパンダン市の生鮮野菜需要総量が急激に伸びる訳でもなく、また流通業者が、ウジュンパンダン市やその外(他島や海外)への流通ルートを持ちえていない状況においては、この状況は変化しにくいであろう。

その阻害要因として、先にも上げたように、生鮮野菜・果物等を専門的に扱う卸売マーケットと集荷貯蔵倉庫の無いことが、南スラウェシ内外の産物に関する需要供給情報の交換の場の無さとして、将来の展望を開き憎くさせていることが指摘されよう。

しかし、全国チェーンのスーパーマーケットの例や、カリマンタンに直結する村の例などに見るように、注目すべき新たな動きが見られる。それは南スラウェシもしくは州都ウジュンパンダン市のマーケットに内閉された市場から、外へ向けた市場への開放であり、流通の流動化をも意味する。

例えば、こうした事態のイノベーターとして登場し始めているのがここ数年ウジュンパンダン市内に急激な展開を見せているスーパーマーケットである。先にも述べたように、これらチェーン・スーパーは仕入れ方法、在庫保存方法において地元の在来市場に比較して幾つかの新しいインパクトを与えている。その一つは定価販売であり、またそれを支えるシステムとして冷蔵冷凍倉庫を含む品質管理システムである。またこの強みを生かす生産市場への独自ルートの開拓である。

そのスーパーマーケットのウジュンパンダン支店では、現在の所は流通の流れはジャワ島からの商品流入だけであるが、これからは逆に、南スラウェシの産品の内、ジャカルタなど他の島の市場で市場性のあるものについては出荷することが検討されている。言わば、ジャカルタの商品をウジュンパンダン市で販売する拠点であったものが、南スラウェシの産品の送り出し機構としても働き始める可能性が検討されていると言える。

4-3-6 行政の役割

マーケティングは市場経済のメカニズムである。そして行政とりわけトップダウン型の行政がこの中で果たせる役割には自ずと限界がある。そして逆に行政でなければ果たせない役割があると思われる。そのことを現地で得た一つの事例を通して考えて見たい。

(1) 苺はなぜ今も栽培されているか：農業普及とマーケティング

ゴア県マリノ郡の農業普及員は1989年に郡内の村々で苺栽培の普及を指導した。苺の苗の配布を行い苗の増やし方や栽培法などを指導した。甘くて美味しい苺が収穫された。苺を道端に積んで、集荷仲買業者の買い付けを待ったが、ほとんど売れなかった。仲買の話では、町の市場では苺を買う人はいないということであった。買う人がいないのに栽培するというマーケティングの失敗であったとの自己評価を残して、結局次の年の1990年には苺栽培の普及プロジェクトは中止となった。売れ残った苺を、栽培農家は仕方が無いので、自分たちで食べてしまった。苺はとても甘くて、少し酸っぱく、美味しいので、6年後の現在でも農家の自家用家庭菜園で栽培は続けられている。しかし、郡役所での聞き取りに参加した農業普及やPMDスタッフ8人の内、実際に苺を食べたことのあるのは、苺普及員を入れて3人(内一人はジャカルタで)食べ方としては、全員苺だけを丸ごと食べただけであった。

さてこの事例を聞いて、ウジュンパンダン市内のスーパーあるいはホテル、レストラン、カフェなど十軒程に問い合わせた所、苺栽培が市内から2時間ほどの所で栽培していることを知っている支配人あるいはシェフはいなかった。南スラウェシ州北部のトラジャでホテルのオーナーが自ら栽培し、ウジュンパンダン市内のあるスーパーで販売している例は見つかった。その他は、ジャワ島バリ島で作っていることを知っている人はいた。

苺の可能性を訊ねると、ほぼ全員が積極的な関心を示した。しかし、その食べ方、用い方については、オーストラリア人のあるホテル支配人を除いて、全く知らない人がほとんどであった。

以上の経過から、幾つかのポイントが指摘される。苺栽培の技術指導にあたる農業普及員はあくまで技術普及であって、販売普及の役割は持たないこと。生産現地のマーケティング活動は集荷業者を対象とするものであって、最終消費地におけるマーケティングではなかったこと。そして、最終消費地における聞き取り調査からは、苺に関する今後の消費ニーズは、五つ星級のホテル3軒の進出を含めウジュンパンダン市内のホテル建設ラッシュの現状からも今後多いに期待されることが分かった。しかし、その意向は、仲買流通業者や生産者が知るところではない。物流はあっても情報は相互には流れていないのである。

(2) 行政の役割

農民が直接に最終消費地のホテルやスーパーマーケット等の近代的店舗に売り込みに入ることは難しいかもしれない。しかし最近、州のDINASプルタニアンや通商部門の胆入りで農民とスーパーマーケットの交流が初めて行われた。その後、スーパーに直接売り込みに来る農民も現われ、一回だけの試みではあるが、農民に与えたインパクトはきわめて強く、スーパーマーケットの取扱野菜類40数種を全部供給できるよう試験栽培をして見たいという農家も現われている。こうした農民側の積極的な姿勢は、行政側の指導によって生まれたものではなく、行政側の仲介・調整の企画を媒介にして生まれたものである。仲買卸売の中間流通システムが固定的であり、最終消費者のニーズを発掘する機能をあまり担えない現状にあって、行政の行う産地 - 消費地の交流事業は、今後も大きな意味を持つものと期待される。

4-4 まとめ

ここまで、主にウジュンパンダン市を中心とする農産品の流通に焦点を合わせて現状を捉えてきた。現在のように、生産者が如何に良質の産物を生産し得たとしても、販売サイドがその生産情報を如何にして得るか、その生産物にアプローチし、それを如何に運送するか、如何にしてその情報と生産物を消費者に届けるか、という道路、運輸、情報の流れが切れていては流通は見込めない。すなわち生産物の市場化の可能性に対し社会インフラを含めたシステムの面できわめて大きな困難がある。生産技術の面だけの改善ではこうした現状の打開は困難である。

同時に、消費サイドのニーズや販売側の注文を的確にかつ、速やかに届けるシステム(電話やファックスなど)が無い中で、流通において重要なもう一つの逆方向の流れ、つまり市場ニーズの流れも、現状では生産地には伝わりにくい。

すなわち、生産サイドと消費サイドの中間に位置する流通機構の困難点は、物流の両サイドに対するインセンティブを提供し得ないことにあるとあって良い。あるいは両サイドにブリッジを掛けられない流通機構の問題がポイントであるといってもよいだろう。そこで明らかになってきたと考えられるのは次の諸点である。

セリ(競売)方式を欠き、また専門の卸売マーケットを欠く現在のウジュンパンダン市の流通システムでは、南スラウェシ州の主に南半分の産物を市内へ流すか、精々が市の周辺地域への物流を提供するにとどまり、南スラウェシ州外への物流を提供するものとは捉えられない。すなわち、州外へ発展する物流の結節点となる物流ネット機能が低く、ウジュンパンダン市域というある意味では流動性・発展性の低い市場の規模に、農

村地域の発展を囲い込む機能しか果たしていないものと考えられる。「流通はあっても市場が成立していない」という、このウジュンパンダン市の流通の状態では、農民・農村において生産向上／新産品開発／質向上がなされたとしても、その増大・向上を吸収する力に乏しく、農村・農民側に対するポジティブなインセンティブを与えるものとはならない可能性が懸念される。

しかし、こうした地域内部に閉塞する従来の伝統的な流通システムとは異なる流通が、きわめて限定されたレベルではあるが拡大していく傾向があることに注目することができる。そして、この新しい流通に対応して農村・農民の積極的な行動が生まれている現状を鑑みるならば、今後の農村・農業開発の支援方法として、まずこうした生産向上／新産品開発／質向上のインセンティブとなる様々な流通支援が行政側から提起されることが期待される。

4-3で紹介したスーパーマーケットとの交流、あるいはカリマンタン、ジャワ、バリ島等との交流、あるいはウジュンパンダン市内のホテル・レストラン関係者との交流などの企画や、あるいは、ウジュンパンダン市内の市場に限定されている集荷仲買業者でなく、自由に各地と繋がることのできる、地域の村内集荷仲買業者への育成助成策なども考えられるであろう。

さらにこうした新たな市場需要に応える新作物・新品種の栽培に関して技術・栽培等々に関する行政指導支援の活躍する場面も、今後さらに生まれるに違いない。

その際、農民・農村側の問題として、技術不足、資金不足など従来から指摘されていた点は、新たな市場流動性の活性化の中で、農民・農村側からの切実な要望として登場することが予想され、村落開発総局(PMD)などの行政の技術・経営・運営トレーニングに対する農民側の需要そのものが明確なものとなるだろう。

また、地域社会の通信・運輸・生産出荷組織などの在り方も、流通に対応した具体的な要請に応える形で計画が浮上してくるものと予想される。例えば、地域社会内部の道路網の整備も、主要幹線道路との接続だけでなく、集落間を結ぶ円環道路網と組み合わせあって初めてその機能を発揮できるケースも生まれる可能性もある。あるいは、出荷組合の出荷作業所を地域の最奥部にするのか、センターに設置するかが地域社会振興の重要なファクターとなるケースも出てくるであろう。

市場に対して、地域のCI(Community Identity)を鮮明にするために、例えば「高原野菜の里：XXX」、「果樹の里：XXX」というような産地としての地域イメージを作り出す

手法や、他方で、ウジュンパンダン市内の30数軒に及ぶホテルを対象に産地提携の流通を生み出し、地域イメージを積極的に創出するなどの手法が考えられる。その時、産地自身に独自の卸売マーケット/市場が形成されるならば、従来の伝統的卸売流通市場ルートにある種のインパクトが発生する可能性もあるだろう。

南スラウェシがそれほど広大な地域でないにもかかわらず、自然地理学的かつ植物生態学的な意味で異なる特徴を持つ地域に細分化されるという地域特性が、逆にこうした地域特産や産地化の好条件を用意する可能性を示唆しているかもしれない。そして、細分化し過ぎることなく、ある程度の規模で産地を形成するために、産物の品目をしぼり込みすぎることなく、広目を取ることで、必要な規模を確保した産地形成(例えば郡や県レベルなどの)を狙うことも考慮されるべきかもしれない。そのことによって、特定の都市に(例えばウジュンパンダンのような)一元的に依存せざるを得ない地方農村ではなく、全国の消費地に対して産物を供給するセンターとしての機能を農村地域自身が形成していくなら、農村は地域内部において相互の資源を総合的に活用する地場産業化の方向を見出す可能性もあるだろう。単に特産物だけでなく、加工産業や包装梱包材産業、物流産業等の周辺関連の2次3次産業も備えたネットワークが形成する、総合的な形態を持つ地域となるならば、他の産地と差異化した(容易に真似できない独自性のある)産地となる可能性を基本的には有していると見ることもできよう。

流通機構が未成熟な段階では、技術あるいは市場情報を有している行政の役割は大きい。しかし流通機構そのものを直接的に育てるのではなく、その両端、つまり生産サイドと消費サイドの需要と供給関係の明確化無しには、流通機構改革のインセンティブはまた生まれまいだろう。新たな流通の活性化の中で、それを追いかけて地域の内外を結ぶ卸売センターの必要性が従来の仲買卸売業者の間に生まれるなら、従来の流通システムは次の時代へと対応していくであろう。

以上のマーケティングの観点からの総合所見の示すところは、農民の農業技術の問題として農村の低開発を捉えることよりも、たとえ現状の技術レベルが低いものであるとしてもであるが、農民の積極的な改善意欲を削ぐ要因(ネガティブ・インセンティブ)が大きいことにむしろ問題の所在を指摘するものとなっている。農民にとっての最大の関心事は、新しい試みの美味しさ大きさというポジティブ・インセンティブではなく、逆に最大のネガティブ・インセンティブであるところの、その新しい投資の万が一の失敗が、取り返しの付かない打撃を自分たちに与えるか否かであろう。農民たちの余力の許す限りにおいて歩みは始まることだろう。その打撃を少なくすることもまた行政の重要な役割である。

今後の調査では、市場に対して各々の地域が自らを独自の特徴を持つ産地として形成していくために、どのような地場資源(人と物の資源)があるのかについての調査、またその産地の対象市場としてどこが何が考えられるのか等について調査することつまり先に述べた様な産地形成に繋がる地域地場資源の調査が求められる。プロジェクト開始後の今後の調査に期待したい。それらが村落開発への援助協力や行政支援というアウトリーチのエントリーポイント明確化に資するものと思われるからである。

注釈(第4章)

注1 1996年7～8月にJICA長期調査員として筆者は南スラウェシ州の市場・流通調査を行った。本章はその調査を下敷きにまとめ直したものである。

第5章 外部システムとしてのインドネシアの村落開発行政制度

5-1 はじめに

プロジェクトを実施していく上で対象となる村落がどのような政策環境に置かれているか、外部の支援システムとしてどのような資源や支援を得ることができるかなど、プロジェクトに関わる外部環境をしっかりと把握しておく必要がある。本章ではプロジェクトのモデルサイトとなる南スラウェシ州のタカラール県の財政の概要を含むインドネシアの地方行財政制度と村落開発行政の概要を把握することを通して、プロジェクトを取り巻く外部の政策環境と資源環境に関する考察を行う。その中でも特に村落開発の重要な要素となる小規模融資制度に関してどのような制度があるかを見ていくこととする。

5-2 インドネシアの地方行財政制度

インドネシアの行政機構は大統領を頂点として内閣が構成され、その下には各大臣が所管する国家官房、内閣官房、省および省外機関が設けられている。中央省庁は21の省と大統領に直属する省外機関として国家開発企画庁(BAPPENAS)など22の庁で構成されている。省庁はその機能と責任により縦割りで構成されており、それぞれ地方の出先機関として州事務所(Kantor Wilayah : KANWIL)、省によっては県事務所(Kantor Departemen : KANDEP)が置かれている。

地方行政制度は内務省が管轄している。内務省は地方における治安の維持とともに、地方自治総局(PUOD)が地方行政に関する連絡調整、地方自治体への補助金・予算の承認、地域開発総局(BANGDA)が自治体の開発行政とインプレス補助金、村落開発総局(PMD)が郡レベル以下における行政と村落コミュニティ開発を担当している。国家開発企画庁は国の開発計画の策定に責任を持ち、セクター別予算の配分や地方政府への予算の配分の決定に重要な役割を果たしている。また、大蔵省も税金や関税行政、金融政策、予算の準備と執行に責任を持っており、地方の税制や予算の策定などの地方財政に関与している。

5-2-1 インドネシアの地方行政制度

インドネシアの地方行政制度には中央政府の機能を地方の出先機関に担わせる分散(deconcentration)と、自治体に中央政府の機能の一部や一定の決定権限を付与する地方分権化(decentralization)の二つの制度が併存している。そして各自治体の首長は自治体の長であるとともに国の機関としての役割も兼ね備えている。地方行政制度は1974年法令第5号の地方行政基本法により定められている。地方分権化の制度を担う地方自治体は、「ダ

エラ・オートノミ(Daerah Otonomi)」と呼ばれ、1級自治体(Daerah Tingkat I : DATI I) と2級自治体(Daerah Tingkat II : DATI II)に区分されている。1級自治体は27の州(propinsi)及び特別州から構成され、2級自治体は243の県(kabupaten)と60の政令市(kotamadya)から構成されており、地方自治の重点は2級自治体におくとされている。各自治体には首長(Kepala Daerah)と選挙によって選出される地方代表者議会(DPRD)がおかれている。

行政の地方分散を図るための地方行政区分(Wilayah Administratif)として、州及び首都(1級自治体)、県と政令市(2級自治体)、県と政令市の区域内に自治権を持たない郡(Kecamatan)がおかれている。また、県の区域内の比較的大きな町には政令により行政町(kota administratif)がおかれている。各行政区域の長は、州、首都には州知事(Gubernur)、県には県知事(Bupati)、政令市には政令市長(Walikota)、行政町には町長(Walikota)、郡には郡長(Camat)と定められている。

地方自治行政機構は1級自治体、2級自治体ともにほとんど統一化されている。自治体首長を補佐する機関として官房局(SETWILDA)がおかれ、自治体として地方政府の業務を実施するための業務局(Dinas)ならびに地方の開発と国のセクター別の開発の促進と調整を図り開発計画の策定と実施の促進を行う地方開発計画庁(BAPPEDA)が設置されている。また、州には地方投資調整庁(BKPM)が設置されている。また、内務省の出先機関として、社会・政治の安定政策を担当するSOSPOL、土地行政を行う土地局、村落開発局(PMD)が1級自治体、2級自治体に置かれている。自治体の首長である州知事、県知事・政令市長の役割は管轄地域の治安の維持とともに、自治体の行政の執行と中央の出先事務所である州事務所(KANWIL)、県事務所(KANDEP)との調整を通しての自治体と中央の行政の調整を行うことである。

郡の下には村落行政法(1979年法律第5号)により、村落行政として農村地域ではデサ(Desa)、都市部の行政村としてクルラハン(Kelurahan)が設置されている。デサはそれ自身の内政を執行する自治権を持つが、クルラハン是国家の末端行政機関と位置づけられている。

デサの行政は村長(Kepala Desa)と村会(Lembaga Musyawarah Desa:LMD)から構成される。村長は村書記局とデサの中に置かれる小区域の区長(Kepala Dusun)たちから成る村政機構の補佐を受けて職務を執行する。村長は25歳以上60歳未満の村民またはその村の出身者の中から17歳以上または既婚者の全村民の選挙によって選ばれ、州知事の名において県知事により任命される。村長の任期は8年である^{注1}。

インドネシアの地方制度は、図1で示されるように、地方行政区分(Wilayah Administratif)として内務省からつながっている州、県・市、郡、村落の行政制度と、地方自治政府(Daerah Otonomi)としての1級自治体(州)、2級自治体(県)が併存するとともに、中央省庁も出先機関を州および県レベルに持っていて、地方政府のセクター別の事業局と

併存するなど、地方政府の行政システムと中央政府の行政システムが併存する形になっている。

インドネシア政府は1974年の自治体法にある分権化の原則の施行を図るために1995年から予算、人材、責任を2級自治体(県)レベルに下ろす分権化のパイロットプログラムを27州の内、ジャカルタ特別州を除く26州で各一県ずつ選定し、26県において実施している。2級自治体への分権化は内務省がどの権限を県に移管するか各省庁と協議して、県レベルの出先機関(Kandep)を廃止し、県の事業局(Dinas)に統合する。例外として教育に関する監督(Inspection)があり、引き続き出先機関によって行われる。資金に関しては経常予算(主に給料など)は移管されたが、開発予算の移管に関しては十分進んでおらずBAPPENASと大蔵省との間で協議がなされている。分権化に伴う地方への財政移転はブロックグラントとしてのインプレスの増加や地方自治交付金の増額により行われる。南スラウェシ州ではゴア県が対象となっているが、人材、施設、資金の移管のうち、人材と資金に関して問題が生じている。政府の分権化への政策は漸進的に実施されており、1997年からは各州の州都で市の分権化のパイロットプロジェクトが実施される予定である。そして、次の段階では州政府の分権化を行い、中央の出先事務所(Kanwil)の権限の一部を縮小し、州の事業局に統合することを検討している。

5-2-2 村落の住民組織

デサの行政は村長を中心とした村書記局、村会により行われるが、村の開発計画の立案協議を行う住民組織として村落保全委員会(Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa : LKMD)がある。LKMDは村長が委員長となり、10のセクター(宗教、パンチャシラ、治安維持、教育・啓蒙、生活環境、経済開発、保健・家族計画、青年・スポーツ、保安、婦人)に分かれて、村長により各グループの集落長などが委員に任命される。LKMDは治安維持とともに村の開発計画と予算を議論し決定する機関で、開発計画立案、実施の過程に村民の参加を促進する役目を果たしている。また、村落の女性の委員会として家族福祉委員会(Pembinaan Kesejahteraan Keluarga : PKK)が形成されており、婦人教育、保健衛生、福祉などに関する活動が行われている。また、その他にも各省庁の事業を行うために形成された組織もある。農業省から農業普及を受けるための受け皿としての農民組織(Kelompok Tani)、公共事業省の管轄で灌漑の維持管理を行う水利組合(Perkumpulan Pertani Permakai Air : P3A)、協同組合省が管轄する村落協同組合(Koperasi Unit Desa : KUD)がある。集落レベルや隣組レベルでも農民グループや、青年グループ、婦人グループが形成されている。

5-2-3 地方財政の現状

(1) 地方政府の歳入構造

インドネシアの地方財政は中央政府からの財政移転に大きく依存している。表1は1993/94年の地方政府の歳入構造を示すものであるが、地方政府の自己財源の占める割合が低く、1級自治体全体では26.2%、2級自治体全体では11.6%に過ぎない。南スラウェシ州の自己収入は30%と1級自治体全体で見るとも高いが、南スラウェシ州の2級自治体全体では6.9%、タカラール県ではわずか4.3%しかない。地方政府の自己収入は1級自治体が自動車税と自動車所有権移転税が大きな割合(90%)を占め、2級自治体ではホテルとレストランからの開発税、映画館などからの娯楽税、広告税などが大きな割合(70%)を占めている。地方政府が課税して税金を徴収できる割合は狭く、多くの税金が中央政府により徴収されている。中央政府によって徴収された税金は地方政府への交付金や補助金という形で財政移転がなされている。これにより地方政府の中央政府に対する財政依存が強くなり、1級自治体では60.9%、2級自治体では71.9%に達している。南スラウェシ州政府の歳入も54.4%を中央政府からの交付金や補助金に依存している。南スラウェシ州の2級自治体全体では中央政府への財政の依存度は81.5%とさらに高くなり、タカラール県では88.2%に達している。

一方、表2は1993/94年の村落の財政状況を示したもののだが、村落財政は村民拠出金などからなる自己財源の割合が州や県より高く、全国の農村部の村落では57%、南スラウェシ州の農村部の村落全体では52%、タカラール県の農村部の村落全体でも54%を占めている。中央政府からの補助金の占める割合はそれぞれ32%、35%、32%となっている。全国レベルあるいは南スラウェシ州全体では中央政府の補助金以外に県からの補助金が州からの補助金と同等かそれ以上となっているのに対して、タカラール県では州からの補助金が県からの補助金の3倍以上となっている。

(2) 地方政府の歳出構造

表3は地方政府の歳出の構造を示しているが、1級自治体全体で見ると人件費が大きな割合を占める経常支出が約7割を占めていて開発支出は3割となっている。しかし、南スラウェシ州政府の場合は開発支出の割合が5割を占め、経常経費の中で人件費が占める割合が46.3%と低く、資材費が19.9%、基金や補助金が11.9%と高い割合を占めている。また、開発支出においても約3割が補助金に当てられている。開発支出の多くは運輸・観光部門、特に道路や港湾の整備に当てられている。また青少年教育・文化と保健・福祉の占める割合が高い。タカラール県では保健・福祉の占める割合が他の県よりも高くなっている。

一方、村落レベルでは、表2で示されるように、地方政府に比べると開発支出の占

める割合が約7割と多くなっている。これは村落で給料をもらうのは村長など限られた人達で人件費の占める割合が低いことにもよる。開発支出の多くが交通インフラ、社会インフラ、生産インフラの整備に当てられている。タカラール県の村落では他と比べて社会インフラの占める割合が大きい。

(3) 政府からの補助金

政府からの補助金として地方政府の人件費などの経常経費に使われる地方自治交付金(SDO)と開発補助金としてのインプレス補助金(INPRES)がある。インプレスには一般補助金(Block Grant)、特定補助金(Specific Grant)、特定一般補助金(Specific Block Grant)の3種類がある。一般補助金としては、1級自治体(州)インプレスと2級自治体(県・市)インプレス、村落インプレスがある。2級自治体インプレスの配分基準は人口総数一人当たり5,500ルピア(人口20万人以下は定額10億ルピア)、地域面積1平方キロあたり25,000ルピア、島の数に応じてランク分けして補助金が出されている。村落インプレスは各村落に650万ルピアが平等に配分されている。これは、村の開発プロジェクトの材料購入に当てられ、コミュニティが労働を提供して村落道路、橋、給水施設などのインフラ建設が行われることが多い。

特定補助金としては、学校建設(新設)インプレス、公衆衛生(保健所・給水)インプレスがあり、総額が決められていて使い方も細かく決まっている。特定一般補助金は総額が決められているが地方が使い方を決められるものである。これには、1)郡レベルの公設市場建設インプレス(ジャワ・バリ以外)、2)小学校・イスラム宗教学校の改修のインプレス、3)保健所のリハビリ、運営、維持管理、4)県道の整備、5)緑化・植林のためのインプレスがある。その他にも、BAPPEDAに対するプロジェクトの研修、モニタリング、監督のインプレス、郡に対する援助資金(郡のボトムアップ計画に関する会議費)をBANGDAが金額の査定と支出をし、PMDが実際の運用をするもの、県政府に移管された農業改良普及員への給与の支給、後進村とは認定されていない村のアクセス道路の整備(ジャワ・バリ以外)のための内務省が所管するインプレスなどがある。

5-3 村落開発行政における内務省の役割

内務省は地方の治安維持と地方政府行政、村落開発行政に責任を持っている。地方政府の一般的な行政と運営ならびに交付金の配分は地方自治総局(PUOD)が行う。地方政府(州、県・市)の開発とインプレス補助金は地域開発総局(BANGDA)が行う。そして、郡以下の村落レベルに関しては村落開発総局(PMD)が管轄し、農村コミュニティ開発を担当している。

5-3-1 村落開発総局(PMD)の役割

インドネシアの村落開発は関連する各省によって実施されているが、PMDが各省庁が実施する活動を調整する責任を負っている^{注2}。PMDは郡・村落レベルで次の8つのコミュニティ開発のプログラムを実施している^{注3}。

(1) 村落開発援助：

村落開発インプレスを各村落に供与し開発へのコミュニティの参加を刺激する。

(2) コミュニティのイニシアティブや自助の向上：

村の自助を促進するために村落開発委員会(LKMD)の役割を強化するためのLKMD指導チームと家族福祉運動(PKK)を強化するためのPKK指導チームが設けられている。LKMDはコミュニティの開発活動への参加の媒体となり、中央から郡の各行政レベルにあるLKMD指導チームはLKMDの計画、実施、管理能力の向上を図る。

(3) 郡地域開発ユニット(UDKP)の強化：

郡レベルに設置されるUDKPの強化を行う。

(4) 後進村対策インプレス(Inpres Desa Rteringgal : IDT)

IDTのプログラムの実施支援を行う。

(5) 村落開発の評価：

村落の開発段階を評価するためのデータの収集と村落プロフィールを作成する。

(6) 村落経済活動(UED)：

技術研修を通して小規模企業の開発を促進する。研修修了者をマネージャーとしてUEDグループを形成し、回転基金から運転資金の貸し付けを行う。

(7) 総合村落環境居住開発(P2LDT)：

社会問題省、公共事業省、住宅局、内務省の関連する機関と共に、環境ならびに居住開発の研修を行う。

(8) 収入向上(UP2K)：

農村の経済活動を促進するため、特に女性への生産、管理、マーケティングの技術研修を実施する。

5-3-2 村落開発計画の立案過程

インドネシアの村落開発計画の立案過程は、年度ごとに行われる予算の策定過程に合わせて村落からコミュニティの参加を得てボトムアップの形式で立案され、郡、県、州へと開発計画が積み上げられるボトムアップ計画(P5D)となっている。P5Dは次のようなプロセスで実施される。

集落(dusun)レベルで毎年の活動計画と予算が話し合われ、3月/4月に村長の指導の下にLKMDのフォーラムで計画と予算に関する議論がなされる。LKMDフォーラムでの結果は村議会(LMD)で承認され、村落予算が決定される。

4月/5月に村落レベルの開発プロジェクトのプロポーザルは郡レベルのUDKPフォーラムで協議される。フォーラムには郡長も出席し、県BAPPEDA長官と県PMD局長の指導の下に行われる。フォーラムでは計画されたプロジェクトがコミュニティ自身あるいは村落開発インプレスのどちらで資金手当されるか決められ、県や州、インプレス、国の予算で実施されるプロジェクトは県に提出される。

県レベルの開発協議会(RAKORBANG TKII)は5月/6月に県BAPPEDA長官の調整の下、郡から上がってきたプロジェクトと県の各機関から出されるプロジェクトプロポーザルが、県知事の指導を受けて県BAPPEDA、県事務所、県PMDで検討され、県、州、中央政府、インプレス、大統領補助(BANPES)、外国援助などで、どのように資金手当がなされるかが決められて州に提出される。

州レベルの開発協議会(RAKORBANG TKI)は7月/8月に州BAPPEDA長官の調整の下、州知事の指導を受けて県の開発協議会の結果と提出されたプロポーザルを州レベルでとりまとめる。ここでは県、州、BANPESの予算で実施されるプロジェクトが決められ、地域開発協議会に提出される。

地域開発協議会は8月/9月に行われ、地域内で共通するプログラムやプロジェクト、州予算で資金手当がなされる主な開発分野に関して議論され、州予算でまかなうことができないプログラムやプロジェクトが中央政府により予算化されるように中央レベルの開発協議会に提出される。

中央レベルの開発協議会は10月/11月に実施され、地域開発プログラムやインプレスにより実施されるプロジェクト、村落開発の問題などが協議され、予算の決定がなされる。

このように開発計画は村落レベルから積み上げられる形式になっているが、村落レベルでのLKMDによる開発計画の企画立案能力の弱さや、県や州レベルのBAPPEDAによる開発計画案件の企画調整能力の不十分さにより必ずしもボトムアップの計画立案がうまく機能しているとは限らない。ボトムアップ計画手法をうまく機能させていくためには村落や地方政府の計画立案能力を強化していくことが必要であり、PMDもLKMD指導チーム

や後述のP3MDの導入により村落レベルの計画立案能力の強化を図る活動を行っている。

5-3-3 参加型開発計画立案手法(P3MD)

ドイツの技術協力公社(GTZ)は村落レベルの計画立案過程において参加型開発計画立案手法(Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa : P3MD)を導入するパイロットプロジェクトを 1992 年から実施している内務省に対する分権化支援プロジェクト(Support for Decentralization Measures)のコンポーネントの一つとして行っている。

P3MDはGTZの目的指向型プロジェクト立案手法(ZOPP)と参加型社会分析手法(PRA)を組み合わせたものである。PRAの手法の内、P3MDでは特に三つの手法、村落の資源地図の作成(村落内の資源、建物、作物などを示す)、村落カレンダーの作成(季節における農作業や行事を示す)、組織図の作成(村落内にどのような組織があり、誰が参加し、どのような関係にあるか、また、どのような外部の組織と関係があるかを円で示す)が用いられている。このような参加型の手法を用いて村落の資源状況を把握し、どのような潜在力があるかを分析し、PCM手法と同じようにプロジェクトの立案を行っていく。また、村落レベルの計画立案能力の向上と参加の促進を図るためにLKMDの能力強化が行われている。GTZはP3MDのマニュアルを作成し試験的に村落レベルでの計画ワークショップを行っている。

5-4 村落開発政策および支援制度

村落開発には18の省庁が関わっており、様々なプログラムが村落レベルで実施されている。ここでは農村開発の支援制度の中で、内務省地域開発局が担当している地域総合開発プログラム(PPWT)、PMDが運営している後進村対策補助金(IDT)、協同組合省が管轄する村落協同組合(KUD)、ならびにNGOの活動に関して見ていくこととする。

5-4-1 地域総合開発プログラム

地域総合開発プログラム(Program Pengembangan Wilayah Terpadu : PPWT)は開発の遅れている特定の地域の総合的な開発を行い、地域の生活レベルと生産力の向上を図ろうとするもので、国家開発5カ年計画、州開発計画の枠組みの中で実施される。PPWTの特徴はプログラムの実施が分権化され、コミュニティの計画や実施への参加を通して開発における地方政府やコミュニティの能力の向上を図るとともに、適正技術による生産性の向上と孤立した地域を生産やマーケットの中心地と結びつけ、地域経済への統合を図ろうとすることである。PPWTは内務省の地域開発局(BANGDA)が管理し、州知事と県知事がそれぞれの管轄圏におけるプログラムの計画、実施、管理の責任を持つ。プログラムの運営

において州知事は州BAPPEDA、州業務局、中央省庁の州事務所ならびに県知事の支援を受け、また、県知事は県BAPPEDA、県業務局、中央省庁の県事務所、郡長の支援を受ける。プログラムの管理は地域開発総局がBAPPENAS、大蔵省、関連する機関と協力して行うが、実施面においては州知事が1級自治体あるいは2級自治体の業務局や事務所のオフィサーの中からプロジェクトマネージャーと財務官を任命する。プログラムの全ての活動は地域の5カ年計画に従って、ボトムアップ方式とトップダウン方式を組み合わせたP5Dの地方の開発計画立案のプロセスを通して地域プロジェクトプロポーザルのリストとしてまとめられる。プロジェクトの実施においては、1級自治体、2級自治体の事業局や中央の出先機関が計画に従って事業を展開することになる^{注4}。現在実施中の地域総合開発プログラムとしては、世界銀行の援助を受けて実施されているジョクジャカルタ地域開発プロジェクトや中スラウェシ州と南東スラウェシ州のスラウェシ農業地域開発プロジェクト、GTZの援助を受けた西スマトラ州でのプロジェクト、海外青年協力隊(JOCV)のチーム派遣による援助を受けた南スラウェシ州のバル県地域総合開発プロジェクトなどがある。ここでは世界銀行のスラウェシ農業地域開発プロジェクトとJOCVのチーム派遣によるバル県地域総合開発プロジェクトを概観する。

(1) スラウェシ農業地域開発プロジェクト

世界銀行のスラウェシ農業地域開発プロジェクト(Sulawesi Agricultural Area Development Project)はPPWTの一つで、農業を基礎にした地域開発プロジェクト、地方農業支援システムのプロジェクトマネジメントと能力向上、農業システムと漁業研究の三つのコンポーネントを持ち、中部スラウェシ州の27郡585カ村(286カ村は貧困村)と南東スラウェシ州の25郡289カ村(160カ村は貧困村)を対象として1996年から2001年の6年間にわたって実施されるプロジェクトである^{注5}。プロジェクトはマルチセクターで分権的に実施され、実施上の主な責任は県やそれ以下のレベルにあり、プロジェクトマネージャーは主に県レベルに任命されている。中央レベルではBAPPENASが議長を務めBANGDA、大蔵省、農業省の代表者を加えた中央指導委員会(Central Guidance Committee)が設置され、政策的な指導や調整がなされる。州レベルでは州BAPPEDA長官を議長とする州調整委員会(Provincial Coordination Committee)が設置され、農業省州事務所、州の農業局、公共事業局、PMDが参加してプロジェクトの調整、計画、監督、技術支援の責任を持つ。各県では県BAPPEDAでプロジェクトコーディネーターが任命され、関係する業務局でプロジェクトマネージャーが任命される。

農業開発のコンポーネントには村落灌漑、食糧種子生産、乾燥地農業システムの開発、果樹やカカオ、カシューナッツなどの多年作物、畜産などの活動があるが、それ

らの活動を支援するものとして回転基金、アクセス道路の建設、コミュニティのイニシアティブの促進が含まれている。回転基金のプログラムでは農業技術の導入や農産加工、マーケティングを促進するため、プログラムに参加する村に対して1,000万ルピア以内(プロジェクト期間での上限2,500万ルピア)を初期のシードマネーとして無償で提供する。村では村長や集落長で構成する村落クレジット委員会(少なくとも女性の委員を一名以上含む)を設置し、農民や農民グループに最初の年は最低限15%の利子で貸し付け、その後はさらに高い利子で貸し付けて返済された資金を回転させていく。村における仲間うちの圧力(Peer Pressure)を通して高い返済率を確保することが期待されている。

ボトムアップの開発計画の立案、ならびに農業技術の導入や回転基金の設立を支援し、コミュニティのイニシアティブと参加を促進するために、プロジェクトはコミュニティ開発ファシリテーター(Community Development Facilitators : CDF)を雇用し(注：CDFは地元から、大学から、あるいはコミュニティ開発組織から採用される)現場の普及員と他のコミュニティ開発スタッフとともに農民や農民グループの支援にあたらせている。また、プロジェクトは草の根のコミュニティ開発組織(Community Development Organizations : CDOs)の育成を行うために各県レベルで地元のCDOを一つ選び、経験のあるCDO(国内あるいは国際的なNGO)とパートナーシップを結ばせて村や農民グループの支援を行うという枠組みを作っている^{注6}。

(2) バル県地域総合開発プロジェクト

1995年から1999年までの5年間に渡ってJOCVがチーム派遣によりバル県地域総合開発の実施を支援するプロジェクトとして、6カ村を対象として農民の収入向上を図るために食用作物、灌漑、市場調査、農民訓練、生活用水などの活動を農民の参加を促進しながら実施する。中央レベルではBAPPENASとBANGDAがプロジェクトの全体の責任を負い、州レベルでは州BAPPEDA長官が調整・モニタリングを行い、県レベルでは県知事がプロジェクト全体の監督と調整の責任を負い、県BAPPEDA局長がプロジェクトマネージャーとして実施と調整の責任を負う。中央レベルではBAPPENASの代表者を長として関係する各機関の代表者による管理委員会が設置され、県レベルでは県BAPPEDA局長を長とする運営委員会が設置され調整が行われる。JOCVはリーダーと調整員を含む8名の隊員が派遣され、県BAPPEDAや関連する業務局の職員がカウンターパートとなり、村では村長や集落長がコンタクトポイントとなっている。村落給水システムや新しい市場の建設、灌漑施設の改修などを村人の参加を得て実施している。

5-4-2 後進村対策補助金(IDT)

政府は第6次五カ年開発計画において貧困農村の開発のための後進村対策インプレスプログラム(Inpres Desa Tertinggal : IDT)を 1994 年に導入した。IDTの目的は後進村における経済活動を促進し、雇用機会を創出することにより貧しい人々の生活条件を改善しようとするもので、そのための活動の運転資金として一カ村あたり2,000万ルピアを提供する補助金事業である。1994/1995 年の後進地域対象村は 20,498カ村にのぼり、総額 438,332,640,000 ルピアの資金が使われている。南スラウェシ州では全村落 2,711 のうち 33.5%にあたる 909カ村が貧困村に指定されている^{注7}。タカラール県では全73カ村のうち 23.3%の17カ村が貧困村となっている。IDTプログラムは、中央政府レベルでBAPPENAS と内務省PMD、大蔵省、関連する省庁により政策の調整とモニタリングが行われている。州及び県では州知事と県知事がそれぞれ責任を持つ。郡レベルでは郡長が郡のPMD局長の支援を得てプログラムの計画、実施、モニタリングの責任を持つ。村落レベルでは村長やLKMDの協力を得て貧困層にグループの形成を働きかける。

IDTプログラムの実施のガイドライン^{注8}によると、IDTの資金は対象村に形成されている自助グループ(Kelompok Swadya Masyarakat : KSM)を通して配分される。グループのメンバーは約30家族で、村落や集落、隣組などの単位で形成されているグループや、貯蓄グループ、家族計画のグループ、青年グループなどの組織を基礎に形成されるが、IDTの資金を受けるために新たにグループが形成される場合もある。グループの形成や活動の支援にあたっては村長やLKMD、PKKなどの村のリーダーや組織だけでなく、農業普及員(PPL、PPS)や郡社会問題担当官(PSK)、青年組織(Karang Taruna)、家族計画普及員(PLKB)、青年スポーツ省のPemuda Pelopor(パイオニア青年)、労働省のTKST(Voluntary Educated Labor Force)、教育文化省のSP3(Village Development Motivator-Graduates)、医師、教師や村落のレベルの他のオフィサーがファシリテーターとしての役目を果たしており、郡レベルのPMD事務所がその調整と監督を行うことになっている^{注9}。

IDTにより支援される活動は、(a)短期間で結果が出るもの、(b)村や郡の潜在力を活かしたもの、(c)市場の需要に応じて付加価値を生むもの、(d)多くの貧しい人の緊急の基本ニーズを満たすもの、(e)グループのメンバー全てに利益をもたらすもの、(f)コミュニティの既存の技術・ノウハウを活かしたもの、(g)地域の環境に影響を与えないもの、(h)セクター別、地域別の他の活動と競合しないもの、(l)社会文化的にコミュニティに受け入れられるもの、に適合するもので、インフラ事業には使うことはできない。

IDTは村に形成された自助グループを通して資金が配分されるが、それは必ずしも自助グループで行う活動を対象としているのではなく、個々人で行う経済活動をグループとして企画し自助グループを通して資金を個々に貸し付けるものである。自助グループでIDT資金を使う事業を企画しLKMDでの協議を経て村長がUDKPIに提出し、承認されると事

業資金が提供される。自助グループは自らが取り決めた条件によってメンバーに資金を貸し付け、返済された資金は回転基金として蓄えられて村の他のグループによる事業に貸し付けられることになる。しかし、IDT資金が提供されてもグループの形成やどのような事業を企画すればよいのかなど対象となる村人が主体的に事業を興している場合は少なく、村長やLKMD、村レベルの普及員、郡PMD事務所、県BAPPEDAなど、上からの指導による組織化や計画の立案がなされているのが現状のようである。

村落での経済活動の振興は生産面だけでなくマーケティング面も重要な要素となり、特に市場アクセスの確保が重要になる。これに関する活動として、IDTと連動して後進村支援インフラプロジェクト(P3DT)が実施されており、貧困村に指定された村落における道路や橋、船着き場の建設や飲料水の供給など村落インフラストラクチャーの支援プロジェクトがBAPPENASとBANGDA、PMD合同で実施されており、OEFCの借款が供与されている。

5-4-4 協同組合(KUD)

インドネシアの協同組合は独立以前のオランダ統治時代から存在し、独立後も成長を見せたが政治的な運動に傾斜した側面があり、1965年の政治変動により大きな影響を受けた。しかし、1973年の大統領令4号の村落協同組合(Koperasi Unit Desa:KUD)に関する法律により、その活動の促進と強化が図られるようになった。KUDは多目的の協同組合で、村におけるアグリビジネスの単位として、農業製品のマーケティングと加工(精米など)、肥料や農機具などの投入材の供給、電気や交通手段の提供、クレジットや貯蓄の運営などの活動を行う。メンバーはオープンで村人の自発的な参加による。1978年の大統領令2号では、KUDの機能が多目的な農業協同組合から多目的な村落協同組合へと拡張された。また、1984年の大統領令4号ではKUDが村落の経済活動のサービスセンターになるとの位置付けがなされている。1992年の時点で全国に8,596のKUDがあり、そのメンバーは1,380万人に達している^{注10}。

政府はKUDを強化して自立させる政策を取っている。1978年の時点では4,444のKUDのうちAクラスにランクされる自立したKUDは103(2.3%)にすぎなかったが、1988年には7,834のKUDのうち1,141(14.3%)がAクラスにランクされている。1993年には4,236が自立したKUDに分類されており、全体の49.3%に達している。1993年1月の時点で南スラウェシ州では、507のKUDがあり、メンバー数は983,600人に達している。そのうち285(49.3%)が自立したKUDに分類されている

KUDが提供している融資制度は商業に対する小規模融資を行うKCK(Kredit Candak Kulak)と小規模農民への融資であるKUT(Kredit Usaha Tani)がある。KCKは1976年に355のKUDで導入され、1992年の時点で3,986のKUDが取り扱い、79億ルピアの資金が貸し

付けられている。申請の手続きが簡単で利子も低く押さえられている。KUTは1985年に685のKUDで導入され、1992年の時点で1,483のKUDが取り扱い、883億ルピアの資金が貸し付けられている。その他にも小規模農民の砂糖増産プログラムの融資制度(TRI)を1981 / 1982年に404のKUDで実施され、1992年には644のKUDを通して2,125億ルピアの資金が貸し付けられている。また、KUDは貯蓄・信用活動も行っており、その活動を実施しているKUDは1992年に6,005にのぼっている。

KUDは協同組合省によりその強化がなされてきているが、経済的に自立して運営することができる組合は約半分で、その他は外部からの資金に依存している。また、融資プログラムを扱っているKUDの数も限られており、運営能力の弱いKUDの活性化と強化を行うことがさらに必要になっている。

5-4-5 NGOによる活動

インドネシアは1965年の政変による新秩序への移行によって、政府による治安維持の強化とパンチャシラ5原則の普及促進が行われたため、多くのNGO、特に宗教関係のNGOにとっては活動が難しい環境にあった。しかし、60年代には、それまで社会福祉組織が中心であったNGOと異なり、特に自助(self-reliance)を強調して福祉よりも開発に重点を置くNGOが現れるようになってきた。70年代に入ると保健や小規模産業、適正技術などコミュニティに焦点を当てた活動が実施されるようになった。70年代の政治状況はNGOの活動に関して良い環境ではなく政府による規制や監視がなされていたが、80年代に入ると政府はNGOの経験を政府のプログラムの実施を向上させる上で価値があるものと認識し始めるようになってきた。しかし、政策レベルでNGOとの協力が推進されようとしても、現場の地方の役人のレベルではその認識が十分共有されておらず、NGOに対する不信や敵対感が地方レベルでは残っている^{注11}。

インドネシアの代表的なNGOとしてはピナ・スワダヤ(Bina Swadaya)やディアン・デサ(Yayasan Dian Desa)など、村落開発や小規模産業、人材育成などの活動を全国レベルで実施し、インドネシア政府との協力関係を持ち、国際機関や海外のNGOからの支援を受けている2つの大きなNGOをあげることができる。

インドネシアNGOダイレクトリーによると南スラウェシ州のNGOとして以下の6つが紹介されている。初めの4団体は州レベルで活動しているが後の2団体はタナトラジャで活動している^{注12}。

(1) 南スラウェシ NGO 情報コミュニケーションフォーラム

(Forum Informasi Komunikasi (FIK) : LSM SULSEL)

1988年に設立され、南スラウェシ州のNGOのネットワークを強化するため、村落

開発、環境、人権などの調査研究、アドボカシーを行っている。23団体が加入している。

(2) 地域住民のための調査・コンサルタント機関：Institute of Social Studies

(Lembaga Kajian & Konsultansi Masyarakat : LEKMAS SULSEL)

NGO活動家のための訓練、ネットワークの形成、住宅組合の支援、農民・漁師グループへの支援などに関して、調査研究、情報提供、アドボカシー、人材育成などを行っている。労働省、協同組合省と協力関係を持っている。

(3) 環境パートナー研究所(Yayasan Lembaga Mitra Lingkungan : LKL)

ウジュンパンダン全地域の環境保全、タカラール県の海岸沿いの村落の開発など、環境保全、天然資源に関する住民の意識を高める活動を行っている。

(4) スラウェシ天然資源保全情報センター

(Pusat Informasi Pelestarian Sumbar Daya Alam Sulawesi : PIPAS)

自然保護を目的に環境・女性に関する調査研究、情報提供を行っている。

(5) 祖国保全財団(Yayasan Wahana Lestari Persada : WALDA)

タナトラジャにおけるアグロフォレストリー、エイズに関する啓蒙活動などを実施している。

(6) テンコ・シトゥル財団(Yayasan Tengko Situru)

タナトラジャにおけるコミュニティ開発を実施している。グループ形成や所得向上プログラム、保健衛生、クレジットユニオン、人材育成、女性の地位向上などの活動を行っている。

5-5 インドネシアの農村における小規模金融制度

村落開発において内部の資源を動員して生産活動を行うときに、外部からの融資制度は村落の経済活動を促進する上で重要な役割を果たしている。インドネシアでは1970年から1983年の間に実施された米の増産計画(BIMAS計画)において、農業技術の普及や肥料などの投入財の使用を促進するために農民に対する融資制度が設けられた。また、農業に関連する融資制度だけでなく、村落レベルの中小企業の育成のための小規模融資制度などが整備されている。ここでは、インドネシア政府の小規模融資政策を概観するとともに、小規模金融

制度の成功例として評価されているインドネシア庶民銀行のユニットデサ・システムと中部ジャワ州で展開されているBKKの例を紹介する。また、南スラウェシ州の開発銀行が果たしている役割やその他の小規模金融制度に関する考察も行う。

5-5-1 インドネシア政府の小規模融資政策

1990年に出されたPAKJANと呼ばれる小規模融資政策によって、政府の補助による融資制度は、農民への融資(Kredit Usaha Tani : KUT)、協同組合への融資、食糧及び砂糖購入のための融資、投資のための融資の4種類に統合された。KUTはBIMASクレジットに代わるもので1985年に導入された。米や食糧作物の増産のための融資制度で土地の面積によって融資額が決められる。この制度はBRIが主に扱っていたが他の銀行も扱えるようになった。協同組合への融資は、上限が3,000万ルピアで市場金利が適用される。米や食糧作物、肥料の購入などに使われる。また、銀行による小規模事業への融資制度(Kredit Usaha Kecil : KUK)は、土地を除いて6億ルピアまでの資産を持つ企業に対して、生産的な事業に2億ルピアまで融資を行うことができるようになっている。

5-5-2 インドネシア庶民銀行(Bank Rakyat Indonesia : BRI)ユニットデサ・システム^{注13}

政府が所有する5つの銀行の内の一つであるインドネシア庶民銀行(BRI)は、1970年から1983年の間、BIMAS(Bimbingan Massal)計画(米の増産計画)の実施にともない農民に融資を提供する銀行としての役割を果たした。この計画を通して1983年までに郡レベルに3,600のユニットデサ(Unit Desa)が全国に作られた。BRIはBIMAS計画に伴う農業融資を行っていたが、その他の融資プログラムも導入されていた。1974年にはKredit Mini (農村で事業を行う個人に上限20万ルピアまでを年利12%で融資する)、1980年にはKredit Midi(Kredit Miniを卒業した人に対して上限50万ルピアまでを年利12%で融資する)が導入された。また、貯蓄プログラムとして1976年には年利12%の利子を付けるTABANAS (国民貯蓄プログラム)が導入されている。しかし、1970年代と1980年代の前半はユニットデサは赤字を出しており、インドネシア銀行からの低利(3%)の融資と大蔵省からの補助によりユニットデサの損失を埋めていた^{注14}。ユニットデサの運営は優遇金利による融資から商業ベースの金利による融資に転換するために1984年に導入されたKUPEDES (Kredit Umum Pedesaan : 一般農村融資制度)によって好転していった。これにより1986年からユニットデサ・システムが黒字に転換した。

(1) ユニットデサの組織と運営

ユニットデサはBRIのオペレーションの一つで、クチャマタンに設置され支店(全国で312)の下にあるが独立採算のセンターとして位置づけられている。標準的なユ

ユニットデサはマネージャー、融資担当、ブックキーパー、キャッシャーの4人で構成される。通常4人から10人のスタッフで運営され、仕事量が増えて11人以上になると新しいユニットデサが作られる。ブックキーパーとキャッシャーの2名で構成されるVillage Service Postがユニットデサの下にあり、貯金と融資の返済の受け入れ、融資申請の受け入れを行う。1990年7月現在2,893のユニットデサと735のポストがある。

(2) KUPEDES 融資制度

KUPEDESは村落レベルの生産的な事業への融資が主だが、消費目的のものも認められる。運転資金と投資資金の2種類の融資があるが運転資金への融資が多い。融資対象者は、収入源の証明、事業の免許を提出できる個人で、返済の記録により5つの範疇に分けられ、融資の上限が設定される。融資受けるためには何らかの担保を必要とし、多くは土地が担保となる。返済期限は運転資金(全体の90%)の場合は3カ月から24カ月、投資資金の場合は36カ月までとなっている。融資額は最低25,000ルピアだが10万ルピア以下のものは少ない。最初は最大限100万ルピアだったが1990年5月から2,500万ルピアに引き上げられた。平均の融資額は109万ルピアで20万ルピア以下のものはない。金利は資金と管理費、ユニットデサの利益がカバーされる金利を設定している。300万ルピア以下の融資の場合は月1.5%(元本に対するフラットレート)、実質的な年利は複利で31.7%となっている。300万ルピア以上の場合は300万ルピアまでが月1.5%、300万ルピアを超える部分が月1%の二段階になっており、実質年利31.7%(上限2,500万ルピアの場合は22.7%)となっている。村で金貸しから融資を受けた場合は月10%を越える利子をつけられることになる。一方、大規模な農村の事業に対する商業銀行の融資は年利20-25%、政府の補助による融資は年利12%となっているが、融資を受けるための条件が高かったり申請手続きが煩雑なためアクセスがしにくい。それに比べてBRIのユニットデサの融資は村落から比較的近い郡レベルにあり、申請手続きも容易でアクセスがしやすい融資制度である。

返済を促進するインセンティブとして、期限内に返済したものは次回は前回の2倍の融資が受けられるようになっている。さらに、全ての返済が期限内に行われると月に0.5%の払い戻しがなされる。また、返済が遅れた場合は次回の融資限度額が低下し、最終の返済が2カ月以上遅れた場合は次回の融資が受けられないようになっている。

1984年から1990年の間にユニットデサは約3兆4,000億ルピアの融資を行った。この間に合計640万件の融資を行い1件の平均融資額は1984年の287,000ルピアから1989年には777,000ルピアに上昇している。年間の融資件数も同じ時期に64万件か

ら140万件に増加している^{注15}。ユニットデサの顧客は農村のミドルレベルの農民が多いと言われている。特に融資には担保として土地が必要になる点があるためであろう。しかし、KUPEDESの融資を受ける顧客のうち土地無しやそれに近い農民の割合が73%占めるという調査結果もある^{注16}。

(3) 貯蓄プログラム

ユニットデサは融資だけでなく貯蓄プログラムも行っていて村落レベルでの資金動員がなされている。1976年にはTABANAS(国民貯蓄プログラム)が開始され、年利12%(後に15%に上昇)で農民からの貯蓄の動員を行っている。TABANASは引き出しが月2回に制限されていた。1990年にBRIはTABANASの魅力を高めるために利子を17%に上昇し、引き出し制限のが緩和された。その他に定期預金であるDeposito Berjangkaがあり、1986年から全てのユニットデサに導入された。1カ月から24カ月までの定期で利子は18%から21%になる。

BRIで最も重要な貯蓄プログラムはSIMPEDES(Simpanan Pedesaan: 村落貯蓄プログラム)である。SIMPEDESは貯蓄残高が2,500ルピアまでは利子無し、25,000-200,000ルピアは9%、200,000-750,000ルピアは14.4%、750,000ルピア以上は15%の利子がつく貯蓄プログラムで、引き出しを自由に行うことができ、しかも6カ月毎にくじ引きがあり当選者には商品があたるという制度があって農民の貯蓄インセンティブを刺激している。1991年末の時点でSIMPEDESの貯蓄額は1兆3,340億ルピアにのぼり、SIMPEDESの都市版であるSIMASKOTの2,840億ルピアを加えるとユニットデサの全貯蓄額、2兆5,400億ルピアの63.7%に達している。これに対して定期預金のDeposito Berjangkaは全貯蓄額の22.3%、TABANASは8.6%を占めている。SIMPEDES、SIMASKOT、TABANASは少額貯蓄者のためのプログラムで、ユニットデサの口座の97.1%を占め、貯蓄額の72.3%に達している。平均貯蓄額は113USドルとなっている^{注17}。

5-5-3 中部ジャワ州のBKK(Badan Kredit Kecamatan)

BKKは1972年に中部ジャワ州の州知事により農村貧困層に「早い、安い、生産的」な融資制度を作るために創設された。州政府が州開発銀行(BPD)を通して2億ルピアの資金を融資し、200のBKKによって貸し付けがなされた。最初の年は119,870件、442,576,000ルピアの融資がなされ、平均融資額は3,692ルピアであった。BKKのオペレーションは、1991年末で中部ジャワの492のクチャマタンを全てカバーする510のユニットオフィスがあり、州の8,500の村のうち約半分をカバーするようになっている。1992年末の時点では毎月約70億ルピアを58,000人に融資を行い、一人当たりの融資額は平均121,000ルピアに達して

いる。多くの借り手が年に一回あるいはそれ以上の融資を繰り返し受けている^{注18}。

BKKの融資制度の特徴はアクセスが容易であることである。BKKはクチャマタンにオフィスがあり、ブックキーパーとローンオフィサーの移動チームが村を定期的(毎週)に巡回している。融資手続きは簡単で、担保は特に必要でなく、村長が個人の融資資格者を証明するだけで融資が受けられる。また、融資の申請書は簡単で短く、画一的な様式と手続きを採用している。BKKの融資とその運営に関して中部ジャワ州の地域開発銀行が技術的な監督を行っている。また、融資目的に対する柔軟性があり、事業の運転資金として融資を受けることができる。さらにジェンダーに中立で女性も融資を利用することができる。小規模の商売は女性が行っていることが多く約55%の借り手が女性で、約30%のBKKのユニットの長は女性となっている。BKKのプログラムは利子の優遇措置がとられておらず、利子がBKKの資本と管理コストをカバーするように設定されている。実質的な利子は月5.3%-6.9%となり、さらに融資を受ける者は強制貯蓄プログラム(融資額の6.5%-20%、一般的には約10%)に参加することが求められる。農民は繰り返し融資を受けることができ、返済状況によって融資限度額が上昇し、返済のインセンティブを与えている。BKKの返済率は一般的に良く、滞納するものは10%以下となっている。ジャワの農村の同質的な社会構造は返済率を高める一つの要因と考えることができる。担保が必要でなく村長の証明で融資を受けられるため、自分の評判を落としたり、村長の顔をつぶすことがないように返済を行うことが励行されている。

5-5-4 その他の地域の小規模金融機関

インドネシアの小規模金融機関の中で全国的に展開しているのはインドネシア庶民銀行のユニットデサであるが、州などの地域に限定された小規模金融機関は上述の中部ジャワ州のBKKの他にジャワ島を中心にいくつか見ることができる。表5-4は成功例としてあげられているインドネシアの代表的な小規模金融機関(インドネシア庶民銀行のユニットデサと中部ジャワ州のBKKを含む)を示すものである。

近年、バングラデシュのグラミン銀行の成功に端を発して小規模のグループを形成して融資を行うグループ融資制度が小規模金融の有効な手法として各地で実践されるようになってきている。これはグループを形成することによって連帯責任を持たせ、同輩の圧力(Peer Pressure)を通して返済を促進するなど、小規模金融において高くつく借り手に関する情報収集とモニタリングに関わる取引費用をグループ形成により低下させる側面を持っている。一方、インドネシアの小規模金融機関はグループベースではなく個人ベースに融資を行っているが、地元出身者をユニットの職員として雇用したり、担保を取らない代わりに村長による保証を得ることを必要とすることによって借り手に関する情報収集やスクリーニングに必要となる取引費用を低下させている。また、ジャワに代表される伝統的な農村

表5-4 インドネシアの小規模金融機関(1991年現在)

金融機関	地 域	設 立 年	ユニット数	総貸付額 (billion Rp)	総貯蓄額 (billion Rp)	貸出者数 (千人)	貯蓄者数 (千人)
LPD	バリ	1985	631	18.8	14.7	94	204
KURK	東ジャワ	1987	1,426	10.3	2.6	171	177
BKK-C	中部ジャワ	1971	3,525	43.6	7.7	564	496
BKK-SK	南カリマンタン	1991	30	1.3	0.6	14	n.a.
LPN	西スマトラ	1932	193	3.7	2.0	19	57
BKPD-LPK	西ジャワ	1971	326	74.0	44.9	218	405
BRI-Unit Desa	全国	1983	3,210	1,476.0	2,542.0	1,900	8,500
BKD	ジャワ	1927	4,000	56.0	2.0	1,073	235

注 : LPD(Lembaga Perkreditan Desa)、KURK(Kredit Usaha Rakyat Kecil)、BKK(Badan Kredit Kecamatan)、LPN (Lumbung Pitih Nagari)、BKPD(Bank Karya Produksi Desa)、LPK(Lembaga Perkreditan Kecamatan)、BKD (Badan Kredit Desa)

出所 : Chaves Rodrigo A. and Claudio Gonzalez-Vega (1996) pp. 66-67, 表1、表2より作成。

社会では個人の評判を維持することが重要になり高い返済率を保証する要因となっている。さらに、融資を受ける際に村長による保証が必要になることは、借り手にとっては返済を怠ることは村長の顔をつぶし自分の評判を悪くしたり、次に融資を受けようとする際に村長から保証を得ることができずどこからも融資を受けられないというリスクを伴う。一方、保証を与える村長の方も返済を怠るものが出てくることは自分の信用に関わる問題であり、信用を維持するために借り手に返済を行うように圧力をかけるようになる。このように村長による保証の制度は、村長が村落における一種の「信用格付け機関」としての機能を果たすとともに、借り手の返済に関するモニタリングの機能も持っており、グループ金融と同じように金融機関にとっての情報収集とモニタリングに関する取引費用を低下させる側面を持っている^{注19}。

その他にもうまく機能している要因として、中部ジャワ州のBKKの例に見られたようにユニットが村落に位置したり出張サービスがあり村人のアクセスが容易であることや、ユニット独立採算制を取っていて融資決定権を持っていて融資の実施までの時間が短いこと、融資コストをカバーする利子の設定を行っていること、融資だけでなく貯蓄も扱っていて村人にとって銀行としての役割を果たしていること、州政府など外部からの支援を受けているが最初のシードマネーとして資本金に対する一回きりの補助であり年度ごとの外部からの継続的な支援に依存していないこと、などが共通点としてあげられる^{注20}。

5-5-5 他の融資制度

(1) 南スラウェシ州開発銀行(BPD)

南スラウェシ州地域開発銀行は1961年に設立された州政府と県政府による所有の商業銀行である。主に地方政府のプロジェクトへの融資と農民への融資を行っている。本店の他に州内に13の支店と9カ所の出張所がある。米作農民の融資は主にBRIが担当しているが、南スラウェシ州開発銀行は非米作農民への融資を主に行っている。農民への融資の利子は6%-12%で、カカオ農民や農民グループへの融資が多い。農産物を売買する商人への融資も商品作物の流通を促進するという意味で行っており、20%の利子で商人に貸し出し、総融資額の18-20%を占めている。BPDの融資のうち90%が小規模融資(KUK)となっている。

(2) TAKESTRA

IDTの他に一般の村を対象にしたクレジットプログラムとしてタケストラ(Takestra)がある。一世帯当たり2,000ルピアから最高20,000ルピア借りられる。IDTはグループで借りることになるが、タケストラは個人で借りることができる。

(3) 村におけるインフォーマルな貯蓄制度

貯蓄組合は Arisan と呼ばれ、村落内のグループのメンバーがお金を出し合いメンバーが資金を借りることができる伝統的な制度で、日本の講に似た形態である。一番高い利子をつけた者が金を借りることができるなど様々な運営形態がある。また、ルンブン・デサ(Lumbung Desa)と呼ばれる村落における相互扶助のシステムがあり、タイのコメ銀行と同じように米を現物で貯蔵して米を不足したときに低利で融通し、米で返済を行う制度がある。また、バンク・デサと呼ばれる村落の信用組合のようなグループがあり、村有資産やBRIからの借入、またメンバーの貯蓄を下に信用事業を行う組織もある。

5-6 プロジェクトと外部システムとのリンケージの形成

5-6-1 村落の内部資源と外部資源へのアクセスの把握

インドネシアは様々な村落開発政策を展開しており、それに基づく支援システムが形成されている。また、農村への小規模融資制度も様々なチャンネルがあり、外部からの資源や技術の獲得がなされる環境にある。したがって、プロジェクトを実施していく上で、対象となる村落が外部の村落開発行政のシステムからどのような支援を得ているか、また得

ることができるかを早い時期に把握することが重要である。対象村自身がどのような内部資源を持っているかを確認する事とともに、どのような外部からの支援システムや資源があるかリストアップし、対象村がそれらに対してどの程度のアクセスを確保しているのかを調査することは、プロジェクトによってどのようなインターベンションを行うことができるかを検討するときの重要な要素となる。例えば、農民がどのような目的でどこから資金を借りているか、フォーマル、インフォーマルなソースの両方に関して調査を行うこともクレジットへのアクセスを把握する上で必要になってくる。図2は農村開発の外部支援システムとしてどのようなものがあるかを例として図式化したものであるが、プロジェクトで外部支援システムに関する調査を行い、図式化することによってそれらの関係が明らかになり、理解を深めることができよう。

一方、外部資源としてのクレジットへのアクセスに関してはIDTプログラムも含めて小規模金融制度について概観してきたが、村落レベルの経済活動を考えるときにクレジットへのアクセスとともにマーケットへのアクセス、マーケティングの問題が非常に重要になる。これに関連してプロジェクトでも村落レベルにおけるマーケティングの支援が重要な活動の一つになると思われるが、マーケット調査を産物の生産者や物流を担っている村人の参加型で行ってマーケティングに関するノウハウとネットワークの形成を促進したり、スタディツアーや情報の提供、外部の流通業者や商人とのリンケージの形成支援などの活動を支援していくことが必要になってくるかもしれない。

村落の内部資源と外部資源へのアクセスに関する調査が必要になってくるが、これに関連してPMDは1996年2月に17分野の約200項目に及ぶ村落プロファイルの調査項目を設定し、村落(デサ及びクルラハン)からの情報ならびに郡や関連する事業局、農業普及員などからの情報を集約してプロファイルを作成するためのガイドラインを出している。したがって、PMDが行っている村落プロファイル作成の既存の調査の内容と村落プロファイルの作成状況がどのようになっているかを確認しておく事が必要になる。ベースライン調査を計画する際には既存の調査内容で活用できるものは利用し、重要な項目の確認と新たに必要となる項目に重点を置いた調査を実施し、既存の村落プロファイルを補強することも可能である。PMDでは村落プロファイルを改善するための基準の見直しを検討しており、このようなプロジェクトの活動を通して貢献できる余地があるものと思われる。

5-6-2 村落開発支援システムのコーディネーションの強化、ネットワーク形成

村落開発に関してはPMDが村落レベルでその調整を行うことになっているが、村落開発の先端にいる郡レベルのPMD職員が他の省庁の村落開発プログラムに関してどれだけ情報を持っていて調整を行うことができているかを調査することも必要である。それによってプロジェクトが他の支援システムと対象村をどのようにリンクすることができる

か、PMD職員がその役割を担うためにどのようなトレーニングを行い、どのように他の機関とのリンケージを形成していくことが必要になるのかを考える必要がある。また、対象村の計画立案の過程で、村長やLKMDに対する支援を通して、村の資源と村落インプレス、IDTなど外部からの資源を組み合わせた開発活動の計画立案へのアドバイスをPMD職員がどのように実施するかその手法の開発も必要になろう。村落レベルの事業計画の立案においては、対象村同士のコンテストによる計画づくりや、対象村と周囲の村あるいは対象村同士の協力によって一つの事業を計画することも相互の補完性を利用するという意味で考慮することができるであろう。

プロジェクトの調整を行う上で、PMDと県レベルあるいは州レベルのBAPPEDAとの緊密な関係を形成していくことも必要になる。さらに村落開発に関連する政府機関や金融機関、産業組織、大学、NGOなどとのネットワークの形成を通して、対象村の開発活動に必要なリンケージの形成を支援していくことが支援システムを強化していく上で重要な要素となる。特にNGOとの連携に関しては世界銀行のスラウェシ農業地域開発プロジェクトの連携手法や他の類似プロジェクトの手法を参考にしたり、南スラウェシ州のNGOとのネットワークづくりを行うことが必要になるだろう。

このように村落開発の支援ネットワークを形成し他省庁の活動との調整を強化したり、NGOや大学、産業組織などの仲介組織との連携を強化していくための障害の一つとして、PMD職員を初めとする中央政府の地方出先事務所の職員や地方政府職員に見られる縦割り行政の慣行や村人に対するパターンリスティックな態度、NGOや民間に対する警戒心など、インドネシアの官僚文化にある考え方や態度をあげることができるだろう。したがって、参加型の農村開発手法の実践と研修を通してPMD職員を初めとする役人の意識の変化を促進していくことを長期的な目標の一つとして念頭においておくことが必要であろう。参加型の村落開発を持続的に展開していくためには、組織制度や仕事の進め方、昇進などのインセンティブ構造の変化、役人の価値観と態度の変革を伴う、いわゆる「官僚の再方向付け(Bureaucratic Reorientation)」^{注21}を促進して行くことが求められるだろう。そのためには、現場でのトレーニングとともに現場での活動をフィードバックして、中央レベルでの村落開発政策の方向性に何らかのインパクトを与えることも必要になってくるだろう。

注釈(第5章)

- 注1 加納啓良(1987)pp. 35-36.
- 注2 村落開発に関連する省庁は、内務省を含めて保健省、教育・文化省、農業省、協同組合省、社会問題省、労働省、開発における女性の役割国務省府、工業省、公共事業省、移住省、鉱業・エネルギー省、貿易省、宗教省、情報省、森林省、国防・治安省、家族計画調整庁の18省庁である。APO(1994)p229.
- 注3 Directorate General of Rural Community Development(1995)参照。
- 注4 Directorate General for Regional Development, Department of Home Affairs,(1990)
Guidelines on the Implementation of Integrated Area Development Program in the Framework of Regional Development
- 注5 World Bank(1996)Indonesia Sulawesi Agricultural Area Development Project, Staff Appraisal Report
- 注6 CDO選択の基準と手続きは、経験のあるCDOと地元のCDOの双方が県のCDFに同意する；郡に1から2名のCDFを置くこと；CDOがコミュニティ開発コーディネーターとジェンダー・青年コーディネーターを県に配置すること；県レベルでは県BAPPEDAが少なくとも三つの地元CDOのプロポーザルを招き、州レベルでは州BAPPEDAがその州で経験のある2から3の国内あるいは国際CDOのプロジェクトプロポーザルを招く；設定された選択の基準に従って県レベルおよび州レベルのCDOが決定され、中央のプロジェクト事務局の承認を得る。
- 注7 BPS(1995)p175.
- 注8 National Development Planning Agency and Ministry of Home Affairs(1995)IDT Program Implementation Guidance
- 注9 National Development Planning Agency and Ministry of Home Affairs(1995)IDT Program Implementation Guidance
- 注10 Department of Cooperatives(1993),An Historic Chronicle Village Cooperative Unit(1973-1993)
- 注11 Farrington, John and David J. Lewis with S. Satish and Aurea Miclat-Teves eds.(1993),Non-Governmental Organizations and the State of Asia, Routledge, pp. 273-274.

注12 日本インドネシアNGOネットワーク(JANNI 1996)「インドネシアNGOダイレクトリー データ編」

注13 ユニットデサ・システムに関しては、Maria Otero and Elisabeth Rhyne eds., (1994), The New World of Microenterprise Finance の第2章、第9章、第11章を参照。

注14 政府とインドネシア銀行はBIMAS計画の融資制度の損失の75%をカバーしている。

注15 Boomgard, James J. and Kenneth J. Angell (1994) p 220.

注16 Boomgard, James J. and Kenneth J. Angell (1994) p 221.

注17 Robinson, Marguerite S. (1994) pp. 41-44.

注18 Riedinger, Jeffrey M. (1994), pp. 301-306.

注19 Chaves Rodrigo A. and Claudio Gonzalez-Vega (1996) pp. 74-75.

注20 Chaves Rodrigo A. and Claudio Gonzalez-Vega (1996) pp. 70-73.

注21 Uphoff, Norman T. (1986) pp. 227-231.

参考文献(第5章)

<日本語文献>

加納啓良(1987年)「インドネシアの政治体制と行政機構」萩原宣之、村島英治編『ASEAN諸国の政治体制』アジア経済研究所

尾村敬二(1991年)「インドネシアの地方行政と自治制度」東京都議会議会局

日本インドネシアNGOネットワーク(JANNI 1996)「インドネシアNGOダイレクトリー データ編」

<外国語文献>

Asian Productivity Organization (1994) Rural Development Policies and Strategies

Boomgard, James J. and Kenneth J. Angell (1994) "Bank Rakyat Indonesia's Unit Desa System : Achievements and Replicability", in Maria Otero and Elisabeth Rhyne eds., The New World of Microenterprise Finance, Kumarian Press.

BPS (1995) Daftar Nana dan Indeks Peta Desa Tertinggal Menurut Kabupaten/Kotamadya dan Kecamatan Propinsi-Propinsi di Pulau Kalimantan dan Pulau Sulawesi 1995

Chaves, Rodrigo A. and Claudio Gonzalez-Vega (1996) "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia", World Development, Vol. 24, No.1, pp.65-78.

Central Bureau of Statistics, (1995a), Statistical Yearbook of Indonesia 1994

Central Bureau of Statistics, (1995b) Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994

Central Bureau of Statistics, (1995c), Financial Statistics of the Second Level Local Government 1992/1993-1993/1994

Central Bureau of Statistics, (1995d), Village Government Financial Statistics 1993/1994

Department of Cooperatives (1993), An Historic Chronicle Village Cooperative Unit (1973-1993)

Directorate General for Regional Development, Department of Home Affairs, (1990) Guidelines on the Implementation of Integrated Area Development Program in the Framework of Regional Development

Directorate General of Rural Community Development, (1995), Rural Community Development in Indonesia, Ministry of Home Affairs

Farrington, John and David J. Lewis with S. Satish and Aurea Miclat-Teves eds., (1993), Non-Governmental Organizations and the State of Asia, Routledge.

National Development Planning Agency and Ministry of Home Affairs (1995) IDT Program Implementation Guidance

Riedinger, Jeffrey M. (1994) "Innovation in Rural Finance : Indonesia's Badan Kredit Kecamatan Program", World Development, Vol. 22, No.3, pp.301-313.

Robinson, Marguerite S. (1994) "Saving Mobilization and Microenterprise Finance : The Indonesian Experience', in Maria Otero and Elisabeth Rhyne eds., The New World of Microenterprise Finance, Kumarian Press.

Uphoff Norman T. (1986), Local Institutional Development : An Analysis Sourcebook with Cases, Kumarian Press.

World Bank, (1996), Indonesia Sulawesi Agricultural Area Development Project, Staff Appraisal Report

図5-1 インドネシアの地方行政制度の構造

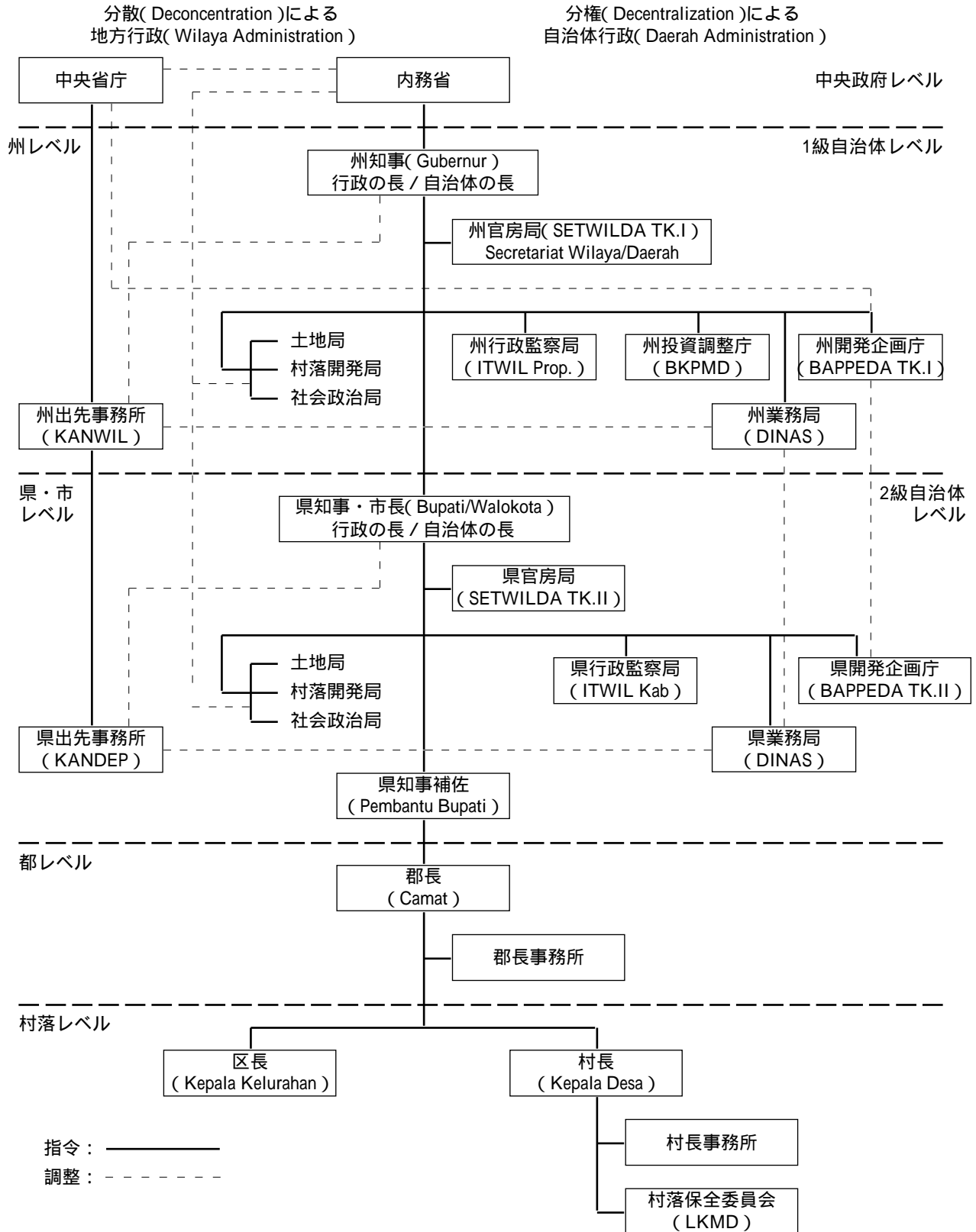


表5-1 インドネシアの地方政府の歳入の構造、1993/94年(1,000 rupiah)

		一級自治体全体	%	南スラウェシ州政府	%	二級自治体全体	%	南スラウェシ州全県	%	タカラール県	%
1.	次年度からの繰り越し	403,119,687	4.8%	4,611,400	3.3%	191,033,669	2.3%	16,018,125	2.9%	191,869	1.2%
2.	自己収入	2,196,806,721	26.2%	41,558,794	30.0%	952,155,921	11.6%	37,884,212	6.9%	659,996	4.3%
2.1.	地方税	1,663,774,176	19.8%	28,124,010	20.3%	276,146,887	3.4%	9,228,089	1.7%	127,756	0.8%
2.2.	料金徴収	338,546,672	4.0%	11,173,243	8.1%	524,124,215	6.4%	23,891,732	4.3%	488,592	3.2%
2.3.	地方政府企業収入	31,840,541	0.4%	317,792	0.2%	26,891,104	0.3%	568,696	0.1%	3,600	0.0%
2.4.	サービス収入	27,059,542	0.3%	125,274	0.1%	41,052,023	0.5%	1,287,258	0.2%	0.0%	
2.5.	その他	135,585,790	1.6%	1,818,475	1.3%	83,941,692	1.0%	2,908,437	0.5%	40,048	0.3%
3.	交付税・税外収入	644,426,401	7.7%	16,874,191	12.2%	1,116,845,086	13.6%	45,434,053	8.2%	969,581	6.3%
3.1.	交付税	418,659,544	5.0%	7,597,043	5.5%	981,140,579	11.9%	37,807,598	6.9%	898,689	5.8%
3.2.	税外収入	225,766,857	2.7%	9,277,148	6.7%	135,704,507	1.7%	7,626,455	1.4%	70,892	0.5%
4.	分担金と補助金	5,116,393,403	60.9%	75,279,572	54.4%	5,904,681,276	71.9%	449,438,961	81.5%	13,559,041	88.2%
4.1.	分担金	3,929,119,985	46.8%	35,366,851	25.6%	2,766,534,149	33.7%	283,902,601	51.5%	8,751,466	56.9%
4.2.	補助金	1,187,273,418	14.1%	39,912,721	28.9%	3,138,147,127	38.2%	165,536,360	30.0%	4,807,575	31.3%
5.	開発収入	38,443,816	0.5%		0.0%	50,595,340	0.6%	2,527,525	0.5%		0.0%
5.1.	地方政府借入	38,332,484	0.5%		0.0%	49,884,751	0.6%	2,527,525	0.5%		0.0%
5.2.	地方企業体借入	111,332	0.0%		0.0%	710,589	0.0%		0.0%		0.0%
	合計	8,399,190,028	100.0%	138,323,957	100.0%	8,215,310,669	100.0%	551,302,876	100.0%	15,380,487	100.0%

出所：Central Bureau of Statistics, (1995), Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994
 Central Bureau of Statistics, (1995), Financial Statistics of the Second Level Local Government 1992/1993-1993/1994

表5-2 農村部の村落財政、1993/1994年(1,000rp)

	全国合計	%	南スラウェシ州合計	%	タカラール県合計	%
歳入	1,050,917,589	100.0%	44,933,667	100.0%	1,235,158	100.0%
前年度の繰越	3,666,973	0.3%	1,909	0.0%	575	0.0%
自己財源	596,988,006	56.8%	23,577,512	52.5%	670,128	54.3%
中央からの補助金	361,459,476	34.4%	15,699,587	34.9%	397,670	32.2%
州からの補助金	27,624,206	2.6%	966,715	2.2%	71,703	5.8%
県からの補助金	25,653,179	2.4%	1,902,674	4.2%	22,057	1.8%
他の収入	35,525,751	3.4%	2,785,271	6.2%	73,025	5.9%
歳出	1,044,326,317	100.0%	44,749,090	99.6%	1,235,158	100.0%
経常支出	347,820,291	33.3%	11,853,837	26.4%	326,600	26.4%
人件費	227,805,749	21.8%	5,303,331	11.8%	148,707	12.0%
資材	27,681,203	2.7%	1,809,368	4.0%	61,629	5.0%
維持・修理	17,058,987	1.6%	1,094,226	2.4%	30,763	2.5%
旅費	16,132,762	1.5%	1,089,447	2.4%	33,212	2.7%
その他	42,251,284	4.0%	1,938,204	4.3%	49,071	4.0%
緊急費	16,890,306	1.6%	619,261	1.4%	3,220	0.3%
開発支出	696,506,026	66.7%	32,895,253	73.2%	908,558	73.6%
村政府物的インフラ	86,887,379	8.3%	4,604,280	10.2%	139,668	11.3%
生産インフラ	99,565,147	9.5%	4,688,310	10.4%	163,875	13.3%
交通インフラ	217,982,828	20.9%	9,238,507	20.6%	192,625	15.6%
市場インフラ	12,178,679	1.2%	1,753,277	3.9%	32,775	2.7%
社会インフラ	164,836,999	15.8%	8,777,540	19.5%	325,301	26.3%
その他	115,054,993	11.0%	3,833,338	8.5%	54,315	4.4%

出所：Central Bureau of Statistics, (1995), Village Government Financial Statistics 1993/1994

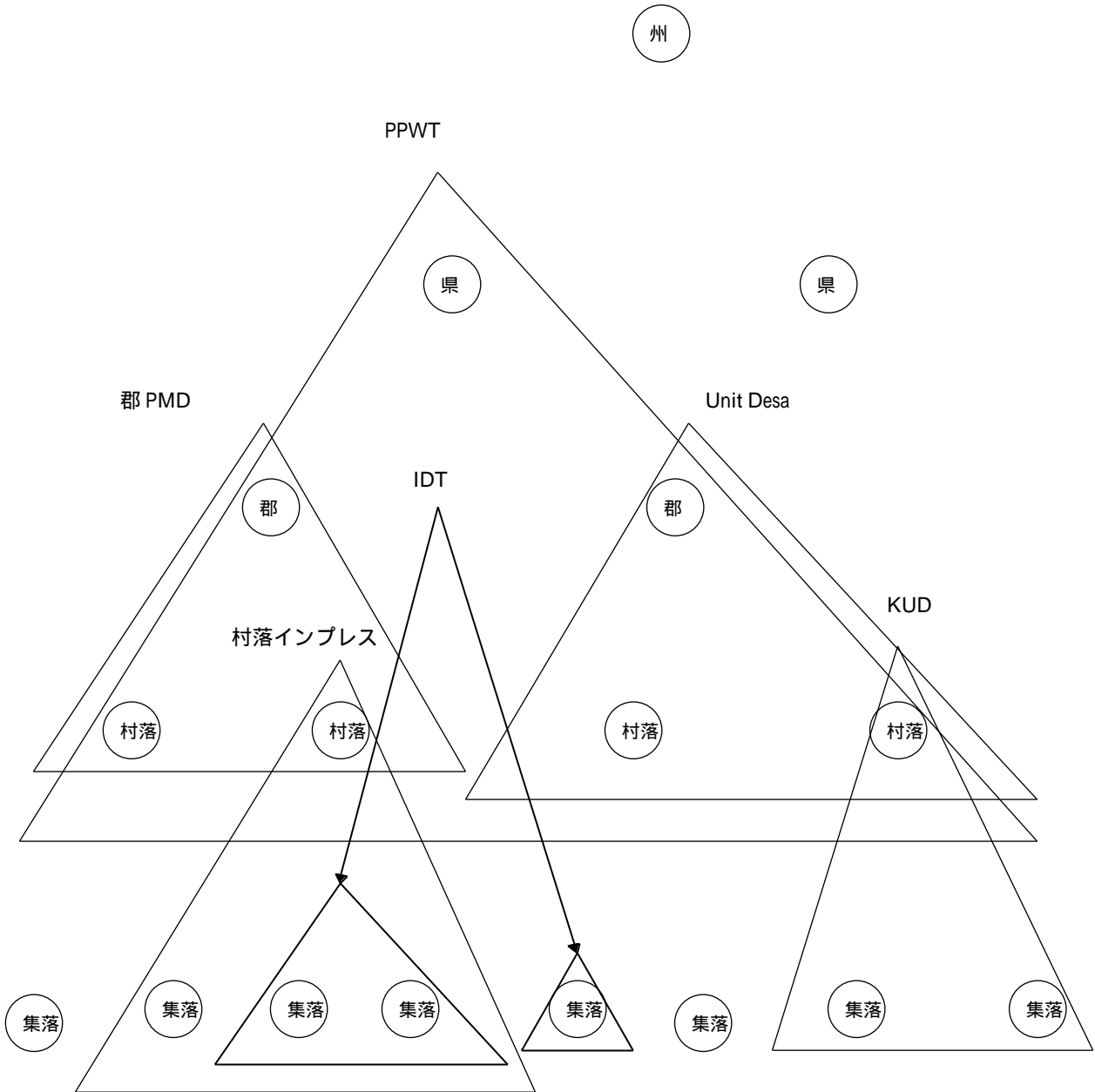
表3 インドネシアの地方政府の歳出の構造、1993/94年(1,000 rupiah)

		一級自治体全体	%	南スラウェシ州政府	%	二級自治体全体	%	南スラウェシ州全県	%	タカラール県	%
	経常支出										
1	人件費	3,863,630,514	71.6%	30,996,786	46.3%	2,732,366,156	68.7%	274,253,831	83.9%	8,781,547	91.2%
2	資材費	531,341,315	9.8%	13,302,714	19.9%	418,182,762	10.5%	17,971,126	5.5%	405,775	4.2%
3	維持管理費	263,043,438	4.9%	1,905,599	2.8%	121,708,060	3.1%	5,458,711	1.7%	104004	1.1%
7	基金 / 補助金	209,715,351	3.9%	7,965,135	11.9%	70,094,157	1.8%	933,793	0.3%	0.0%	
	合計	5,398,929,546	100.0%	66,939,339	100.0%	3,976,560,096	100.0%	326,745,222	100.0%	9,633,982	100.0%
	開発支出										
1.	農業・灌漑	235,668,643	9.8%	6,424,279	9.6%	109,324,555	2.8%	10,137,403	5.2%	274,683	5.2%
2.	工業	13,046,344	0.5%	240,904	0.4%	7,648,691	0.2%	226,504	0.1%	7,653	0.1%
3.	鉱業・エネルギー	20,432,906	0.8%	502,700	0.7%	11,432,923	0.3%	385,383	0.2%	14,000	0.3%
4.	運輸・観光	766,351,623	31.8%	16,471,142	24.5%	1,638,333,274	41.6%	90,507,753	46.2%	2,228,329	42.5%
5.	商業・協同組合	11,693,483	0.5%	115,000	0.2%	42,005,503	1.1%	1,785,389	0.9%	11,310	0.2%
6.	マンパワー・移住	15,806,557	0.7%	223,960	0.3%	5,052,333	0.1%	37,950	0.0%	1,500	0.0%
7.	開発	143,965,976	6.0%	2,486,156	3.7%	457,433,743	11.6%	14,796,389	7.6%	221,728	4.2%
8.	宗教	49,113,711	2.0%	1,040,883	1.5%	27,012,928	0.7%	666,550	0.3%	4,000	0.1%
9.	青少年教育・文化	168,383,115	7.0%	2,898,926	4.3%	635,794,571	16.1%	32,969,801	16.8%	943,327	18.0%
10.	保健・福祉	115,551,666	4.8%	2,596,799	3.9%	258,281,025	6.6%	13,905,314	7.1%	865,761	16.5%
11.	住宅・居住	62,199,042	2.6%	2,093,863	3.1%	39,244,805	1.0%	1,983,272	1.0%	1,500	0.0%
12.	法律	5,590,653	0.2%	94,790	0.1%	5,570,773	0.1%	166,922	0.1%	0.0%	
13.	治安・国防	35,037,536	1.5%	27,500	0.0%	11,713,653	0.3%	211,314	0.1%	2,875	0.1%
14.	情報・コミュニケーション	13,796,937	0.6%	18,172	0.0%	9,220,623	0.2%	203,405	0.1%	0.0%	
15.	科学・技術・研究	40,318,218	1.7%	731,854	1.1%	53,479,623	1.4%	4,775,758	2.4%	208,632	4.0%
16.	国家行政機構	318,836,676	13.2%	6,884,951	10.2%	433,686,060	11.0%	14,517,304	7.4%	289,510	5.5%
17.	ビジネスエンタープライズ	81,966,238	3.4%	564,460	0.8%	62,993,357	1.6%	2,430,338	1.2%	48,000	0.9%
18.	資源・環境	69,325,673	2.9%	2,485,335	3.7%	65,128,652	1.7%	5,733,914	2.9%	115,574	2.2%
19.	補助金	245,445,905	10.2%	21,319,116	31.7%	53,572,291	1.4%	229,000	0.1%	0.0%	
20.	債務返済	187,500	0.0%		0.0%	12,941,712	0.3%	70,000	0.0%	0.0%	
	合計	2,412,718,402	100.0%	67,220,790	100.0%	3,939,870,798	100.0%	195,739,682	100.0%	5,238,382	100.0%
	経常支出	5,398,929,546	69.1%	66,939,339	49.9%	3,976,560,096	50.2%	326,745,222	62.5%	9,633,982	64.8%
	開発支出	2,412,718,402	30.9%	67,220,790	50.1%	3,939,870,798	49.8%	195,739,682	37.5%	5,238,382	35.2%
	合計	7,811,647,948	100.0%	134,160,129	100.0%	7,916,430,894	100.0%	522,484,904	100.0%	14,872,364	100.0%

出所：Central Bureau of Statistics, (1995), Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994
 Central Bureau of Statistics, (1995), Financial Statistics of the Second Level Local Government 1992/1993-1993/1994

注：経常支出に関しては10項目のうち主な4項目のみを示してあり、合計は経常支出全体の合計であり、4つの項目の合計とは一致しない。

図5-2 農村開発における外部支援システム



第6章 参加型開発と援助事業の制度分析 - 取引費用アプローチ -

6-1 はじめに

プロジェクトを実施すべきかどうかの判断基準を提供するものとして、費用便益分析が使われている。しかしながら実際には、プロジェクトの規模が過小である場合、評価が著しく困難である場合(技術協力、プログラム援助等) 評価の時間が限られている場合(混合借款等)には、費用便益分析が使われないことの方が多い。ただしこのような場合でも、通常は、何らかの形でプロジェクトの便益と費用が比較考量された上で、それを実行すべきかどうかの判断が下される。ところでこれを前提とする限り、少なくともプロジェクトの便益はその維持・運営費用等を上回ることになるから、当然のことながら、政府あるいはプロジェクトの受益者である住民の間にそれを維持・継続しようとするインセンティブが生まれ、その結果プロジェクトは持続するはずである。ところが、援助事業に限らず、開発途上国におけるプロジェクトでは持続しない事例が余りに多く、そのためプロジェクトの持続性が重要なテーマとなっている。本章では、プロジェクトが持続しない原因を費用便益分析では扱われない取引費用の存在に求め、制度を適切にデザインすることにより取引費用が節約され、その結果プロジェクトの持続性が高まり得ることを示す。さらにここでは、分析の対象として参加型開発を選び、参加型開発の制度としての有効性や問題点を経済学的な視点から考察していく。

本章の構成は、以下のとおりである。まず6-2において、プロジェクト契約を定義した上で、それに伴う取引費用ならびに参加型開発と取引費用の制度的な関係を示す。次に6-3で、本章で取り上げる取引費用のうち、特に住民の機会主義的行動により発生する取引費用に着目し、それと参加型開発の基盤となる地域共同体の機能との関係について考察する。また6-4では、このようなアプローチの限界と課題を明らかにするとともに、参加型開発の動的側面として、プロジェクトへの住民参加を通じて住民の協調関係が進化するプロセスについて検討する。最後に補論では、本論との比較のために地方分権化の影響に関する同様のアプローチによる分析結果を紹介する。

6-2 参加型開発の制度分析

6-2-1 プロジェクト契約と取引費用

本章ではプロジェクトの実施に伴って取引主体間で交わされる契約あるいは合意をプロジェクト契約と呼ぶ。またその具体的内容は以下のとおりである。

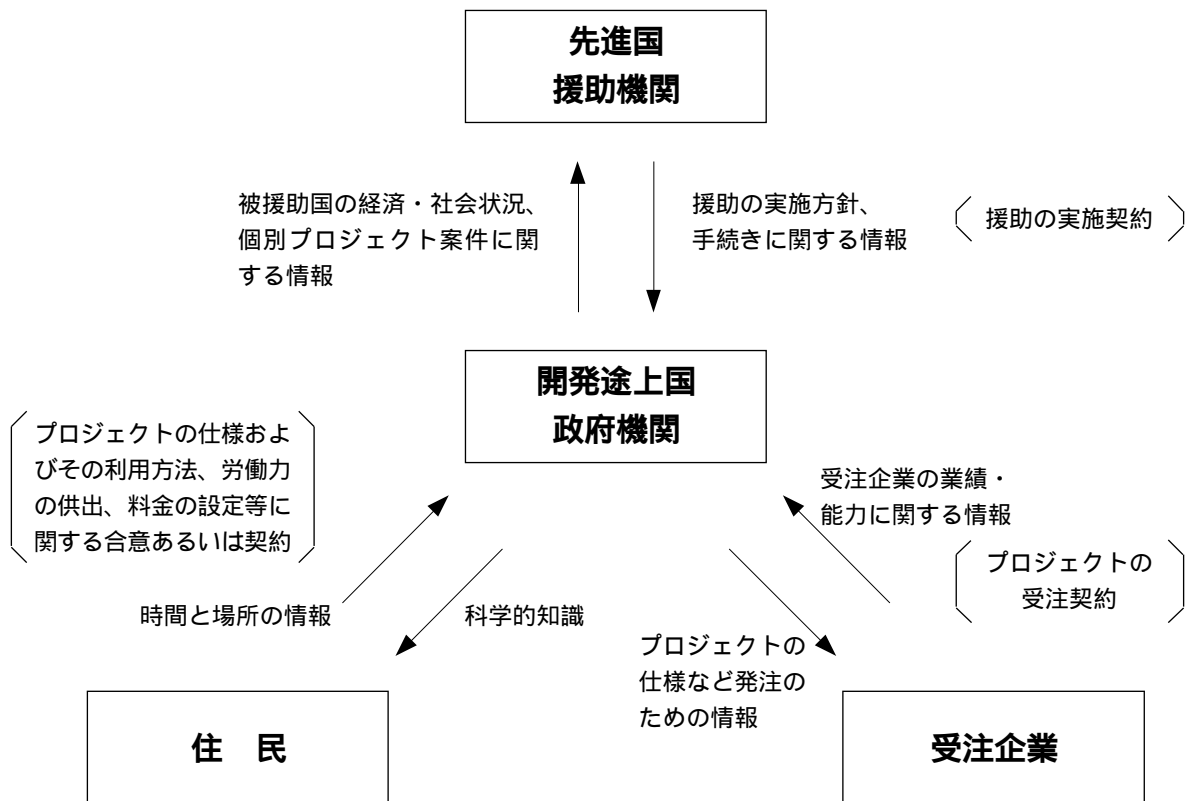
- ・プロジェクト契約 = 異なる取引主体間(政府、外国援助機関、NGO、受注業者、受益者等)で交わされるプロジェクトの実施に伴う契約、あるいは合意である(図6-1)。特に受益者である住民に関しては、費用を事業主体がすべて負担するのではなく住民も一部負担する義務(例えば、施設使用料・維持費用の支払い、共同労働への参加)を負う場合を含む。さらに住民は事業の提供する財・サービスの利用方法についても定められたルールを遵守する義務を負う。

さてこのようなプロジェクト契約に対し、通常、以下のような取引費用が発生すると考えられる。

- ・情報費用 = 取引主体間の契約、合意にかかわる情報収集・分析の費用、ならびに情報収集の失敗あるいは不完全性により発生するプロジェクトへの損失費用である。プロジェクト契約に伴う交渉、意思決定を行うには、それぞれの取引主体にとって必要となる情報が収集・分析されなければならない、またそのような情報が十分に入手し得ない場合、プロジェクトが適切に立案されず、それによる損失費用が発生する可能性がある。特に取引主体の収集する情報のうち、プロジェクトの効果的実施にとって重要であるのは、事業主体と住民の間で交わされる「時間と場所の情報」ならびに科学的知識である(図6-1)。

「時間と場所の情報」は、特定の時間と場所に限定された情報であり、具体的には、プロジェクトの対象となる地域における、自然環境(地形、降雨量、生態系等)に関する情報、社会環境(社会、経済、文化、慣習、宗教等)に関する情報、利用可能なローカルな生産資源(資源、技術、組織・制度等)に関する情報、住民の嗜好あるいはニーズに関する情報、等が含まれる。ところでこれらの知識や情報は、を除けば、住民の現場での経験を踏まえて蓄積されたり、あるいは彼らの日常生活の中に深くかかわっているものであり、その多くは住民の側に偏在していると言える。そのためプロジェクトの事業主体は現地に専門家を派遣してこうした情報の収集に努めなければならない。特に現地に科学者や技術者を派遣することにより、比較的短期間である程度正確に入手することが可能である自然環境に関する情報に対し、社会環境に関する情報は把握するのに時間を要し、しかもどの情報が重要となるか予測するのが困難である場合が多い。したがって従来プロジェクトではあまり重視されることがなかったが、特に住民の生活と密接な関わりを持つことが多い社会開発プロジェクト等の場合には、それがプロジェクトの成否に重大な影響を持つことが次第に明らかになってきた。そのため現在では、調査段階において文化人類学や社会学の専門家を現地に派遣したり、あるいは住民から直接対象地域の社会的固有性についての情報を引き出すように努めている。

図6-1 プロジェクト契約と取引主体間の情報収集



一方、科学的知識は、「時間と場所の情報」とは対照的に、普遍的な知識として先進国における研究活動を通じて生み出され、正規の学校教育の中で普及していく。そのためこのような知識や情報はプロジェクトの事業主体の側に偏在しており、多くのタブーや迷信、因習等に縛られながら十分な学校教育を受けられない開発途上国の住民には入手しがたい情報であることが多い。しかしながら、プロジェクトの交渉や意志決定への参加を進めていくためには、住民にもそのような情報が提供されるべきであろう。例えば、医療関係のプロジェクトにおいて予防接種の重要性を住民に理解してもらうためには免疫等の基礎的な医学知識が必要であるし、また家族計画を普及させるには、妊娠のメカニズムや避妊具の機能、さらには出生数をなぜ抑制すべきかについての理解が求められる。

- ・ 調整費用 = 取引主体間の契約、合意にかかわる交渉、意志決定の費用、ならびに交渉、意志決定の失敗あるいは不完全性のために発生する損失費用である。上述したように、実際のプロジェクトでは、取引主体間の情報収集・分析が進められた上で、交渉、

意志決定が行われる。しかしながら、取引主体間の利害関係の調整が困難である場合には、交渉、意志決定に多くの時間と手間を要し、さらに対立が深刻な場合には、取引主体にとって本来有益であるはずのプロジェクト契約が結ばれない恐れがある。

- ・戦略的費用 = 取引主体間の契約、合意にかかわる監視、執行の費用、ならび監視、執行の失敗あるいは不完全性により発生する損失費用。一般に契約が締結されても、それぞれの取引主体が機会主義的に振る舞うために契約や合意した内容がそのまま遵守されるとは限らない。そのため、その発生を防ぐために取引相手を監視したり、契約を執行させたりする必要がある。しかしながら、取引主体間に情報が非対称に分布している状況では、監視、執行は完全ではなく、モラルハザード、怠業、ただ乗り、その他の機会主義的行動(灌漑事業であれば、水利費の滞納、盗水等)が発生する可能性がある。

以上のように本章では、プロジェクト契約に付随して発生する取引費用を、情報費用、調整費用、戦略的費用の合計であると捉える。さらに以下では、参加型開発に焦点を絞るために、プロジェクト契約に関わる取引のうち、政府機関(あるいはNGO等の他の事業主体)と住民の間の取引に着目する。

6-2-2 参加型開発と取引費用の関係

ここでは、上述の取引費用の概念を踏まえ、参加型開発と取引費用の関係について検討する。参加型開発の形態は、プロジェクトの種類や対象地域、さらには事業主体の相違等により異なり、かなり幅のある概念と捉えることができよう。しかしながら、本章ではその論旨をより明確にするために、参加型開発を下記のように捉える。

- ・参加型開発 = プロジェクト契約にかかわる取引の全過程、つまり情報収集・分析からはじまり、事業主体である政府機関との交渉、意志決定、監視、執行までのすべての過程に、受益者である住民(あるいは住民代表)が直接参加する事業形態である。特に後半の監視、執行に関しては、プロジェクトの管理、運営が地域共同体の住民組織に委ねられることにより、住民自らが彼らの行動について監視、執行を行う。

以上のように参加型開発を理解した上で、参加型開発と取引費用の関係は以下のように説明される。

・「情報費用」との関係

まず取引の全過程への住民参加により、住民の保有する地域に関する情報が直接プロジェクトの企画、立案に利用されるために、「時間と場所の情報費用」の節約が期待できる。つまり情報収集の物理的な費用のみならず、「時間と場所の情報」を適切に入手し得ないために発生する損失費用が削減されるであろう。特に住民参加は、把握の困難な社会環境に関する情報を収集する上で有効であり、さらに近年では、PCM手法、K-J法、簡易農村調査(RRA)等と組み合わせることにより、住民の持つ地域に関する情報を体系的に収集・整理できる。

一方、科学的知識に関しては、「時間と場所の情報」と正反対の結論を導くことができよう。つまり先ほども指摘したとおり、科学的知識は事業主体の側に保有されており、住民の側には欠如している場合が多い。したがって、より多くの住民が取引に参加する機会を得るにつれて、彼らへの科学的知識の提供が必要になる。また同時に、科学的知識を十分にもたない住民に意志決定が委ねられるために適切な意志決定がなされず、それによる損失費用の発生も懸念される。

・調整費用との関係

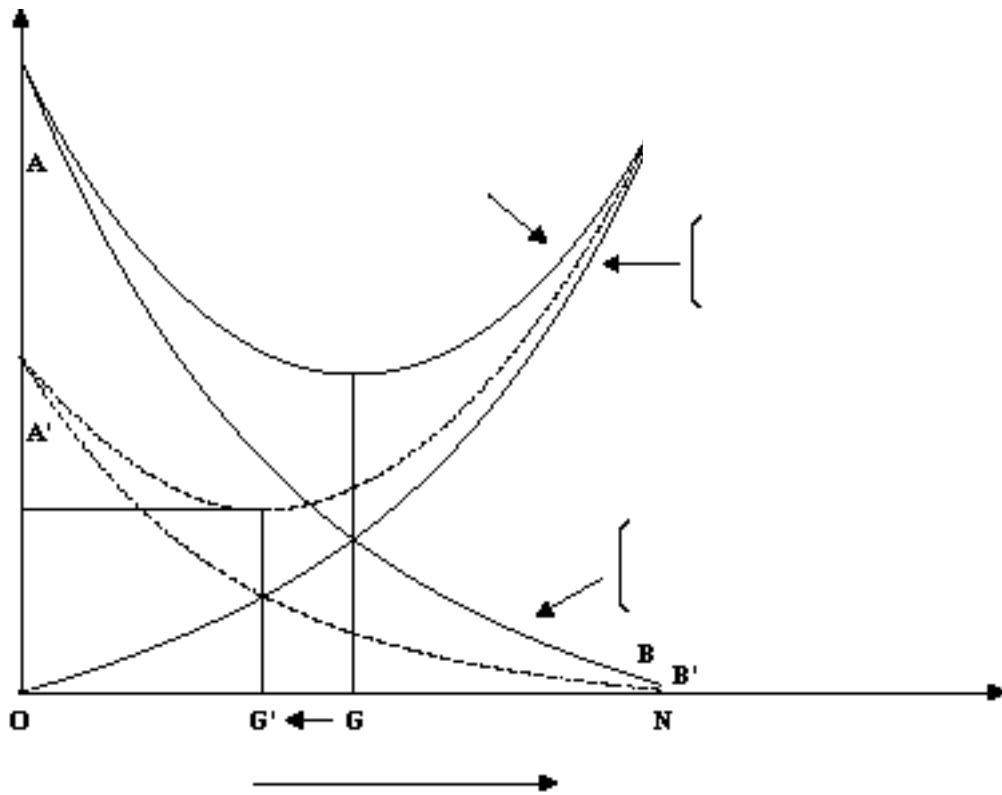
住民参加の結果、より多くの住民が交渉、意志決定の過程に参加するにつれて、利害関係の調整は困難になり、そのために調整費用の増大が予想される。また同時に、利害関係の調整が著しく困難であれば、交渉、意志決定が難航し、その結果プロジェクト契約が結ばれないことによる損失費用が発生する恐れがある。

・戦略的費用との関係

取引の全過程への住民参加を通じて、プロジェクトに対する住民の理解とオーナーシップの意識が高まり、同時に意思決定の拘束力が高まると期待される。また、それにより住民の機会主義的行動が抑えられれば、監視、執行の費用も節約できよう。(なお参加型開発における戦略的費用節約のメカニズムについては、6-3でより詳細に触れる予定である)。

以上のように参加型開発と各種取引費用の関係が明らかにされたが、今度はそれをもとに参加型開発と取引費用全体の関係を見てみよう。図6-2において、横軸は取引の全過程に参加する住民の数を表す。そして対象地域の住民の総数をNとすれば、点Nは、全住民が取引に参加する完全住民参加型と言える。一方、点Oはだれ一人住民が参加しない完全住民排除型、あるいは政府によるトップダウン式のプロジェクト運営である。ここで先ほどの参加型開発と各種取引費用の関係を整理すると、次のようになる。

図6-2 住民参加と取引費用



まず「時間と場所の情報費用」ならびに戦略的費用は、参加する住民の数が増えるに従い、減少すると考えられる。一方、それとは反対に、科学的知識の情報費用と調整費用はそれによって増加するであろう。ところで図6-2では、前者二つの費用は最初は大きく減少するが、参加する住民の数の増加に伴い減少幅が逡減するように描かれている。一方、後者二つの費用は逡増的に増加している。このような費用曲線の形状については、一般に指導的立場にある住民から順番にリーダーや住民代表に選出されることから、以下のように説明することができる。

まずリーダーや住民代表は、多くの場合、対象地域を最もよく知る者であるから、彼らが最初に参加した時点で、「時間と場所の情報費用」は最も大きく減少する。また同時に、彼らは他の住民にとって畏怖や尊敬、信頼の対象であり、さらに後者に対して何らかの恩義を与えている場合も多い。したがって、彼らの参加した意思決定は住民に対する最も強い拘束力を持つと予想される。ところが、参加の枠が他のよりマージナルな住民へと広がるにつれて、そのような効果は薄れ、「時間と場所の情報費用」ならびに戦略的費用の節約効果は次第に逡減していくであろう。一方、科学的知識に関しては、通常、リーダーや住民代表は、住民の中でも教育水準が高く、プロジェクトの意義や目的をよく理解できる立

場にあるため、彼らに対する科学的知識の情報費用は相対的に低くなる。また調整費用に関しても、特定された少数の代表者に継続的に交渉、意志決定が委ねられることにより、彼らの情報処理や意志決定能力は高まり、合意に達するための時間と手間は少なくなる。ところが、よりマージナルな住民へと参加の枠が拡大するにつれて、彼らに対する追加的な科学的知識の情報費用や調整費用は逡増するであろう。

以上のように図6-2の費用曲線の形状が説明されたが、それによって最も望ましい住民参加の水準は各種取引費用の合計を最小化させる点Gと決められる。この場合、点Gは完全住民排除型でも完全住民参加型でもなく、その中間の一部のリーダーや住民代表を主体とした住民参加が望ましいことを示している。ただし、すべての事業でそうであるとは限らない。例えば、住民生活との関連が希薄であり、さらに住民が直接費用を負担する必要のないインフラ整備事業等であれば、「時間と場所の情報費用」や戦略的費用が低くなるから、曲線A Bの下方シフトにより、求められる住民参加の水準も低くなる(点G')。反対に、住民生活との関連が強く、また住民に負担が求められることの多い社会開発プロジェクト等では、それらの費用が無視できない程度に大きくなり、その結果より広範な住民参加が求められる^{注1}。また無論、同一のプロジェクトであっても意思決定の各段階においてこれら費用曲線の形状が異なれば、それに応じて参加すべき住民数もプロジェクトの段階ごとに違ってくるかも知れない。

6-3 戦略的費用の節約と共同体の機能

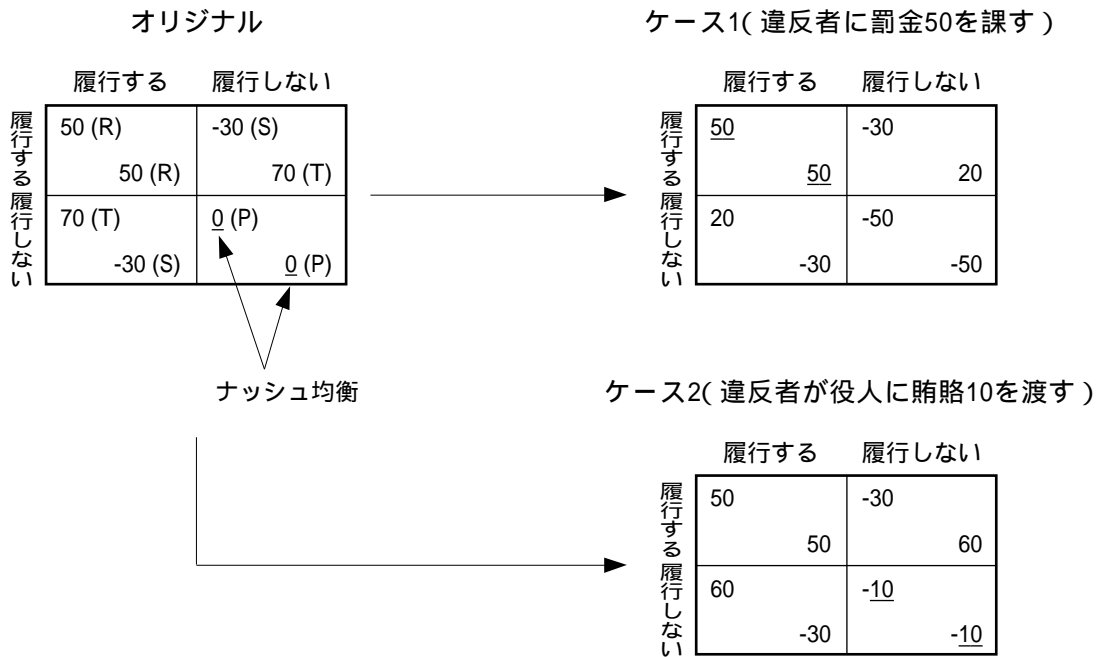
ここではこれまで取り上げた取引費用のうち、特に戦略的費用に焦点を絞り、戦略的費用と地域共同体の機能の関係について述べる。

6-3-1 戦略的費用節約のための2つのアプローチ

まずはじめに、住民側の責務に対する監視、執行を政府と住民のどちらに委ねるかに応じて、第三者執行と自己執行に分け、開発途上国の現状を踏まえた上で、その両者を比較検討してみよう。

- ・ 第三者執行 = 政府(司法、警察等)が契約執行のエージェントとして働き、フォーマルな法、ルールを基に契約違反者に対し制裁を課すことにより契約を執行させる(ケース1)。

図6-3



* なお、オリジナルで示された「囚人のディレンマ」の状況において、 $T > R > P > S$ ならびに $R > T + S$ が成立する。

オリジナルのペイオフ表は、「囚人のディレンマ」と呼ばれる有名なゲームを表しており、各セルの左上と右下の数字は、行側と列側の住民の戦略とそれにより獲得できる利得の関係をそれぞれ示している。それによると、通常プロジェクトであれば、プロジェクト契約の当事者である住民が契約の中にある彼らの責務(例えば、施設使用料・維持費用の支払い、共同労働への参加、さらには盗水等をしない)を確実に履行する限り、プロジェクトが持続し、それにより彼らは予定されたプロジェクトの便益を享受することができる($R = 50$ 、 $R = 50$)。一方、それに対し、それぞれの住民には他人にのみ責務を負わせて、自分はそれにただ乗りしようとするインセンティブが存在する($T = 70$ 、一方、ただ乗りされた相手は大きな損失を被り、 $S = -30$ となる)。さらに、もしすべての住民がただ乗りを試み自分達の責務を履行しない場合には、プロジェクトは持続せず、全員の利得が当初の状態より悪化する事態に陥る($P = 0$ 、 $P = 0$)。しかしながら、周知のとおり、相手の採用するどの戦略に対しても責務を履行しないことが最適な戦略となる($T > R$ 、 $P > S$)から、このゲームにおける唯一の均衡(=ナッシュ均衡)は、誰も責務を履行しない状態である。そこでケース1では、その解決策として、政府が違反者に対し制裁を課すことによりペイオフ表の構造が変わり($R > T$ 、 $S > P$)、全員が責務を履行する状態へと均衡をシフトさせている。

ところで、このような解決策は、政府が契約執行のエージェントとして公正かつ効率的

に機能する場合においてのみ有効であることに注意が必要である。したがって、例えば、政府の役人に賄賂を渡すことにより違反者がその責務を免れたら、均衡は再びパレート劣位の状態になる(ケース2)。また政府が効率的に違反者を摘発できない場合、あるいは摘発できても罰則を与えられない場合は、オリジナルと同じ結果となる。

このように第三者執行の有効性は、最終的に、政府の契約執行のエージェントとしての機能あるいは能力に依存していると言えよう。ところでこの点において、司法制度をはじめとする国家機構が未整備であり、また行政の非効率や腐敗等に象徴される「軟性国家」としての特徴を有する開発途上国では、このような公権力による制裁によって執行を担保された制度は有効に機能しない可能性が高い。つまり「軟性国家」としての開発途上国のありようが、プロジェクト契約に伴う取引費用の十分な節約に結びつかず、その結果プロジェクトの持続性が損なわれることになるのである。

- ・自己執行 = 成員の責務に対する監視、執行を成員自らが行う。またそのような活動の主体は、通常、何らかの地域共同体的な結びつきを持ち、成員の間に信頼・協力関係が存在するような住民組織である。例えば、多くの住民参加型のプロジェクトでは、施設使用料・維持費用の徴収、共同労働への参加強制、水争いの紛争処理等も政府が直接関与せず、住民が方針を決定した上で、彼ら自身が行う。

上述のように、多くの開発途上国の政府は、契約執行のエージェントとしての機能に多くの問題点を抱えている。そこで、国家権力の行使に頼る社会契約論的な解決方法を避け、地域共同体が持つ取引費用節約の機能に着目したのが自己執行であると理解できる。ここで、そのような機能のいくつかを示すと以下ようになる。

- (i) 地域共同体における住民同士の情報共有、地理的近接性等により住民の行動に対する監視費用が節約できる。特に、住民同士は第三者にとって立証が困難な情報(例えば、ある住民が料金を支払う意志があるのに支払えないのか、あるいは単に支払えないふりをしているだけなのかといった情報)もある程度収集可能である。またプロジェクトに対する住民のオーナーシップの意識が確立され、その中でもし機会主義的に振る舞う者がいれば、裏切り者として他の仲間から容赦なく告発されるかも知れない。また執行に関しても、他の住民が一丸になって圧力をかければ、ルール違反者の行動に対して無視できない影響力を及ぼすであろう。
- (ii) 6-4-2でも触れるように、共同体における住民同士の長期継続取引と裏切り行為に対する社会的制裁の恐怖、さらには評判の機能等により、彼らの機会主義的行動を抑

制することができる。特に、共同体において見られる住民同士の多面的な取引(投入物、産出物、土地、労働力、資金等の取引)と相互扶助(所得・雇用の分け合い、儀礼交換等)の関係は、裏切り行為の結果失われる将来の利益(あるいは裏切り行為の機会費用)を増大させるために、裏切り行為に対する強力な抑止力になる。

(iii)共同体における倫理規範が住民の機会主義的行動を抑制する場合がある。例えば、フィリピンにおける「恩」を守るという倫理規範が灌漑事業における建設費等の回収に有効に働いた事例が角田(1994)により紹介されている。それによると、水利組合長が「親分」としての「恩」を組合員に与えていた場合、組合員は水利組合の規則に反する行為はできなかった。なぜならば、そうすることにより彼らは自分の受けた「恩」に報いない者として、'walang utang na loob'(恩知らず)や'walang hiya'(恥知らず)という個人に対する最大の侮辱の言葉を受けることになるからである。

以上のように、共同体的結束を持つ住民組織には、取引費用を節約させる機能がすでに内在化されており、むしろそうした機能を積極的に利用する方が開発途上国の現状に適合していると言えよう。またそれに加えて、いわゆる「共同体の排除性」を考慮に入れると、その傾向は一層高まるであろう。例えば、「地域の住民にとって、政府機関は自らの共同体にとっては「外」の存在で、共同体の倫理からして、外部者の資産を内部の利益のために盗用することは非難されるべきことではなく、賞賛されることすらありうる」という、速水(1995)の指摘がここにおいても重大な意味を持つとすれば、外部者である政府が監視、執行のためにいくらコストを支払っても、住民の非協力的態度に阻まれて、プロジェクトの建設・維持費用等を容易に回収できるとは思えない。明らかに、この場合、住民のオーナーシップの意識を高めるために最初から配慮してプロジェクトを運営した方が効率的である。

6-3-2 開発事業の組織的枠組み

上述のように、住民参加型のプロジェクトでは住民組織に内在化されている自己執行の機能に依存して取引費用が節約される。したがって事業の組織的枠組みも、その機能に応じて決められるべきであり、行政的区分やその他の便宜的な方法によって決定されるべきではない。ところで、そのような機能を持つ組織的枠組みは、対象とする国や地域、さらには時代によっても違い得る。その意味でそれは、いわゆる地域研究の視座、つまり「それぞれの地域ごとに独特の社会的文脈に注目する視座(重富、1996)」を必要とするであろう。

しかしながら、元来、自己執行の機能は、個々の住民の利己的行動が社会に対して無視

できない外部的影響力を持ち、そのために外部性の適切なコントロールが重要な課題となる状況において、大きな意味を持つ。例えば、速水(1995)によると、日本における村落共同体の規制が強化されたのは、人口成長のために天然資源が相対的に希少化し、共有資源(灌漑用水、山林、草地等)をめぐる人々の関係が、いわゆる「共有地の悲劇」の状況に陥る危険性が増大した18世紀の初期(享保期)以降のことである。また同様に、フィリピンのイロコス地域やインドネシアのジャワ島における農村共同体も共有資源の管理の必要性を契機としてその結束が強化されたと考えられており、さらにそれに影響を与えた大きな要因としては、土地の希少性の他に、それら地域における水資源の管理可能性や気温等が挙げられている(Hayami and Kikuchi, 1981)。このように、すでに社会が共有資源の管理等を契機として「囚人のディレンマ」の状況に直面した経験を持ち、そのなかで人々が機会主義的に振る舞うのを抑制し、彼らの行動を協力解へと導くメカニズムがすでに内蔵されている場合には、その社会の自己執行の機能に依存してプロジェクト契約に伴う取引費用を節約することができる。

一方、社会がそのような経験を有していない場合は、別の形態の組織的枠組みが必要となろう。例えば、重富(1995, 1996)によると、タイ東北部の農村では、沼地や草地といった共有資源の管理を通じて人々のまとまり意識が形成されてきたわけではなく、代わりに集落における守護霊をはじめとする共通のシンボルの存在や村における仏教寺院の設立・共同管理を通じた集団的な資源動員の経験がそれを形成する重要な契機となっている。また東北タイの場合、そのように発生した自生村が、そのまま行政村の単位ともなっていたために、開発事業の組織的枠組みとして行政村を利用することができた。

一方、中部タイの場合には、集落の守護霊や寺をめぐる地縁的な結びつきも、行政村を単位とした人々のまとまり意識も形成されなかったために、利用可能な組織的枠組みは親族を中心としたリーダーの個人的ネットワークのみであった。このように、同じ国内においても地域によって利用可能な組織的枠組みが異なっているのが興味深い。また、共に地縁組織として認識されていても、共有資源の管理という経済的利害関係の調整が直接の契機となって組織が形成される場合と、集落の守護霊ならびに寺の設立・共同管理というむしろ精神的な結びつきがその契機となっている場合とでは、共同体における人々の結びつきの強さや性格にも違いが生じ、それが自己執行の機能にも反映されるかも知れない^{注2}。さらに、中部タイのように、組織的枠組みとして地縁組織を利用できない場合、空間的に限定された形で事業を運営するのは困難になり、プロジェクトを進める上での制約要因となろう。

以上、自己執行の機能の視点から、開発事業の組織的枠組みについて検討してきたが、その他にも、親族関係や宗教、あるいは過去の歴史的経緯の相違によって、その組織的枠組みは異なってくるかも知れない。またその社会構造によっては、人々の信頼や協調関係

を導き出すのが困難なケースもあろう。だが、いずれの場合でも、それぞれの地域の社会的文脈に照らして最も適合的な社会組織を探しだし、その枠組みに従って事業を進めることが肝要である。

6-4 自己執行によるアプローチの限界と課題

これまで開発途上国における自己執行の機能について検討してきたが、ここではそのアプローチの限界と課題について考察する。

6-4-1 共同体による事業規模の制約

自己執行によるアプローチでは、個々の共同体における成員間の信頼・協力関係が基盤となって取引費用が節約される。そのために、プロジェクトが単一の共同体の枠組みを越えて事業規模を拡大する場合、外部の人間に対する信頼・協力関係の欠如のために困難に直面することが多い。例えば、先ほどの角田(1994)の事例では、一つの灌漑システムが三つの独立した地域集団をカバーしていたために、下流部の地域集団で水不足が発生しても上流部の地域集団はそれを助けなかった。また水利組合長が自分の所属している地域集団以外の組合員とまで「恩」の貸借関係を結んでいなかったために、彼らの協力が得られず、料金滞納、共同労働への不参加、水争い等が頻発した。

このように一つの共同体の結束の強さは、他方で他の共同体に対する排他性に結びつく可能性があり、事業規模を拡大するときの大きな制約要因となり得る。しかし、プロジェクトの効率性向上のためには「規模の経済性」を実現することが不可欠となる場合もあり、そのためには共同体の枠組みを越えて規模を拡大する必要がある。その意味で、共同体における成員間の信頼・協力関係に依存した自己執行には限界があり、並行して第三者執行の機能を高めるように政府の制度的な基盤を整備しなければならない。

6-4-2 共同体的結束が脆弱な地域での事業運営

自己執行によるアプローチでは共同体における成員間の信頼・協力関係あるいは結び付きの強さがプロジェクトの成否を決定する重要なポイントとなる。したがって、多くの場合、共同体的結束が脆弱な地域では住民同士の協調的な関係を導き出すのがむずかしくなり、機会主義的行動の発生を抑えることができない。またそのため、料金滞納や共同労働への不参加、盗水や債務不履行等が頻発すれば、プロジェクトの持続性が損われる。つまり、ここでは先ほど触れた「囚人のディレンマ」の状況が再び大きな課題となるのである。

では、そのような地域におけるプロジェクトはまったく絶望的であるかと言えば、そうとは限らない。例えば、機会主義的行動の多発とそれによる高い取引費用によって特徴づ

けられるバングラデシュのような国においても^{注3}、グラミン銀行の例に見られるように、制度の設計に工夫を凝らすことにより住民の機会主義的行動が抑えられ、その結果プロジェクトの持続性が高まり得ることが示された。また参加型開発の動的な側面として、プロジェクトの実施による住民の意識化、組織化、規範の強化等が注目され、持続的な開発への環境整備に関心が置かれている^{注4}。つまり、プロジェクトを単発的に成功させるよりも、それを契機とした長期的な開発のポテンシャル向上こそが重要であり、そのなかでも、地域共同体における自己執行の機能強化は不可欠の条件であると言えよう。

ところでこの点で興味深いのは、グラミン銀行の制度的な特徴とゲーム理論としても有名なアクセルロッドの「協調の進化」の理論(Axelrod, 1984)の間にいくつかの共通点があることである。例えば、「協調の進化」の理論によると、ゲームが(図6-3で最初に示したような)一回限りの場合ではなく、際限なく繰り返される場合、たとえ利己的な動機を持つ人間社会(あるいは生物の社会)においても、「囚人のディレンマ」の状況を克服して互恵的な協調関係が進化し、それが定着し得ることを示した。しかしながら、あらゆる状況においても、それが自動的に成立するわけではない。特に次の命題は重要である。

命題：未来係数(w)が充分大きい場合、具体的には、 $w \geq (T - R) / (T - P)$ かつ
 $w \geq (T - R) / (R - S)$ の場合、「しっぺ返し」は集団安定的になる(式中の記号は、図6-3・オリジナルの記号に対応する)。

「しっぺ返し」とは、際限なく繰り返される「囚人のディレンマ」ゲームにおいて、初回は協調的に振る舞い、次回以降は、相手がある前にとった行動をこちらもとるという戦略である。したがって「しっぺ返し」の戦略をとる者を相手にして、こちらが先に相手を裏切れば(例えば、図6-3・オリジナル中、「履行しない」を選択すれば)、相手からも次回に裏切られるが、相手と同様に、こちらも「しっぺ返し」の戦略をとれば、初回で成立した協調関係が必ず継続するようになる。ところで、「目には目を」という言葉にも表されるように、これと同様な原理がわれわれ人間社会にも働くと考えられる。

次にゲームの勝敗は、現在から未来にかけて繰り返されるゲームにおいて各プレイヤーが獲得する利得の割引現在価値の多寡により決められる。なお、侵入可能であるとは、侵入者の方が既存の集団の各メンバーよりも高い利得を獲得することを意味する。そして、いかなる戦略をとる者も侵入可能でないならば、その集団がとる戦略は集団安定的であるという。ここで、上の命題の条件が成立すれば、協調関係を継続することの利益がそうでない場合の利益と比較して相対的に高まり、「しっぺ返し」の戦略をとる集団が生き延びて、彼らの間で協調的な関係が継続するようになる。

最後に未来係数(w)とは、未来の利得の割引率のことであり、それは単なる未来の利得

に対する評価という意味と、当事者の間でつきあいが継続する可能性という二つの意味を含んでいる。そして、上の命題からも分かるように、未来係数が低過ぎる場合、つまり未来の利得が低く評価されるか、あるいはつきあいが途絶える確率が高い場合、裏切り行為を抑えて協調関係を進化させることが難しいのが分かる。したがって、プロジェクトに参加する住民同士の協調関係を育てあげるためには、 w が増加するように、住民同士のつきあいが長く頻繁に行われるように配慮することが重要である。そのためには、例えば、(i) 協調関係を結ぶ者同士を限定あるいは固定化する、組織化する、協調関係を行う段階を細分化する、等が方策として考えられる。

次に、上の命題の不等式を成立させるためにゲームの利得構造自体を変化させるのも重要である。例えば、他の利得 (T 、 P 、 S) に対し、全員が協調することにより得られる利得 (R) が上昇した場合、必要とされる未来係数の水準が低下して、協調関係を醸成することが容易になる。このことから、(ii) 全員が協調的行動をとる場合とそうでない場合に大きな差異がでるような状況において、協調関係を導きやすいことが分かる。また、さきほど共有資源の管理の必要性をめぐって共同体が強化される原因として成員間に存在する外部性について言及したが、まさにこの外部性が大きい状況も、全員が協調行動をとることの利益を高めるという意味においてこのケースに該当すると言えよう。

さらに、アクセルロッド自身も述べているように、協調関係を育てあげるためには、(iii) 教育活動を通じて他人の幸福を尊重するように諭したり、互惠主義のありがたみを教えたりすることも大切である。また、アクセルロッドによると、協調関係の範囲は、人間の相手を識別する能力と相手の過去の挙動を覚えておく能力の限界によって制限される(因みに、これが共同体の規模の決定要因の一つだと思われる)が、同時に、(iv) 相手の協調と裏切り行為を他の成員がはっきり識別できるようにするのも重要な要件の一つである。

ところで、上で示されたような条件は、実際に運営されているプロジェクトの中でも散見され、さらにプロジェクトを成功させるための条件として注目されている場合も多い。例えば、グラミン銀行のケースで考えると、五人組を中心とした受益者集団の固定化および組織化、分割返済と返済後に新たな融資を受けられる可能性(= 協調関係を行う段階の細分化)は条件(i)に、「16の誓い」をはじめとするメンバーへの積極的な教育・啓蒙活動は条件(iii)に、メンバー間の相互監視の強化(= 意図的な債務不履行、すなわち裏切り行為に対する識別の可能性)は条件(iv)にそれぞれ該当するであろう。しかしながらグラミン銀行のスキームの中で最も大きな特徴の一つは、個々のメンバーの行動が他のメンバーの厚生に対して大きな影響力を持つことである。例えば、連帯責任制、最初の2人の返済実績による残りのメンバーへの貸付の制限、新規貸付のための全員完済の必要性等に見られるように、一人のメンバーの債務不履行は、他のメンバーに大きな損失を与えてしま

う。換言すれば、あたかも条件(ii)が満たされるように、人為的に大きな外部性が形成されて、それをメンバー間で適切にコントロールする必要性が急速に高められたのである。そして、それによるメンバー間の相互監視の強化や不履行に対する社会的制裁が大きなプレッシャーとなり債務返済が促されたと考えられる。

現時点で、グラミン銀行の成功の秘訣を、アクセルロッドの「協調の進化」のプロセスと対比させて論じるのは早計かも知れない。しかしながら、たとえその自然環境や歴史的経緯のために、人々の協調関係を導き出すのが困難となった社会においても、協調を進化させる何らかの契機が存在するはずである。そして、理論的な考察と過去の失敗や成功事例の中から我々はその手掛を得ることができよう。

6-5 まとめ

本章では、プロジェクトの取引費用の視点から、参加型開発について論じてきた。その主な目的は、参加型開発の制度としての有効性や問題点を経済学的な視点から検討することであった。本章において、まず6-2では、取引費用の最小化という静学的側面から参加型開発に関する分析が進められ、続く6-3では、自己執行の機能の視点から参加型開発の組織的枠組みについて考察した。また6-4では、「規模の経済性」を実現する上で自己執行には限界があることを指摘し、最後に、住民参加を通じて地域共同体の自己執行の機能を強化させるという動態的側面にも着目した。その結果、依然試論の域を出ていないが、参加型開発の制度としての意義を体系的に理解する上で、一つのフレームワークを提示することができたように思う。

なお本分野の研究においては、これまで費用便益分析等を通じてプロジェクト評価と深い関わりを持ってきた経済学者の参入があまり見られない。今後、プロジェクトの実施における組織や制度の重要性がますます高まる中で制度分析を通じた各分野の専門家達との研究交流が深まるのを期待したい。

補論 地方分権化と取引費用

第6章では、参加型開発を対象とした制度分析を見てきた。ここでは、その補論として地方分権化に関する同様の制度分析の結果を紹介しておこう。筆者は、地方分権化がフィリピンの医療・保健事業に与えた影響を調査するために、1995年11月に現地調査を行った(黒岩(1997)参照)。当時のフィリピンでは、1992年1月に施行された「地方自治体法(Local Government Code)」により、医療・保健事業における多くの権限や予算、さらには担当職員が中央政府から地方自治体へと移管されたために、事業活動にかなりの混乱が生じていた。例えば、分権化後は、それまで無料配布されていた基礎的医薬品の不足、担当地区における職員の家庭訪問の困難な状況、州立病院における診療費、薬代の徴収開始、等が問題点として指摘されていた。そしてその原因を取引費用の視点から分析すると、以下のような点が明らかになった。

- (1) 地方分権化の最大の利点は、全国一律の施策に代わり、地域の状況を最も良く知る地方自治体に政策運営が委ねられることにより、現地ニーズに適合した行政サービスが提供されることである。換言すれば、それは取引費用における「時間と場所の情報費用」の節約に他ならない。しかしながら、医療・保健事業の場合、地域の特殊性によるサービス差別化の必要性は元々乏しく、むしろ全国一律のスタンダードに従って基礎的な医療・保健サービスを提供することが優先されるべきであった。
- (2) 一般に地方自治体における政治家や役人は、中央政府の役人等と比べると専門知識の点で劣ると考えられる。例えば、分権化後は予防接種の重要性に対する政治家の知識あるいは認識が欠けていたために、予算がそうした分野に振り分けられなかった。これは、科学的知識の欠如により発生した情報費用であると考えられる。
- (3) 中央集権体制であれば、自治体間あるいは自治体と中央政府の間でなんらかの利害や意見の対立が生じて、強い権限を持つ大統領や大臣が最終的に上から指令することにより比較的容易に問題を解決できた。ところが、分権化後はそうした調整のメカニズムは働かず、交渉や意志決定のための調整費用は上昇する傾向にある。例えば、分権化後は、中央政府の意向に反し、住民への避妊具の配布を拒否する州知事が出現した。
- (4) 分権化以前であれば中央政府で発生していたような腐敗が、分権化後は自治体を舞台にして起こるようになった。例えば、分権化により権限を委譲された町長が医薬品業者

から多額の賄賂を受け取るようになったと報告されている。このように、権限委譲とともに戦略的費用も中央政府から自治体へと移っていくと考えられる。

- (5) 自治体が購入する医薬品の数量が、中央政府が一括購入していた頃と比べるとはるかに少ないので医薬品の単価が急騰した。また自治体は当該分野の行政経験が乏しかったために分権化後は行政効率の低下が指摘されている。これらの費用は取引費用に対して変換費用と呼ばれているが、変換費用は少なくとも短期的に増大したと考えられる。

以上の結果を総合すると、少なくとも医療・保健事業の場合、取引費用と変換費用の両面において、分権化のマイナスの効果はプラスの効果より大きかったと評価できよう。しかしながら、そのようなマイナスの側面があるにもかかわらず、分権化は「時間と場所の情報費用」の節約という大きな利点を持っており、さらに他のマイナスの効果である自治体の行政効率等も時間の経過とともに次第に改善していくかも知れない。したがって、特に地域の特殊性に配慮して実施すべき事業の場合、分権化により得られる潜在的利益は決して小さくないものと考えられる。そして何よりも大切なのは事業の性格に応じて分権化の水準を決めることであり、一律にあらゆる分野で分権化を進めるのは必ずしも好ましいことではない。なお、この点は参加型開発に関する本論の結論と同じであり、分権化に対しても慎重に対処する必要があることを示唆している。

次に、分析の視点を変えて、地方分権化と援助事業の関係について検討してみよう。まず分権化の第一の影響は、ドナーにとっての取引費用の増大であると考えられる。なかでも分権化により自治体が援助事業の実施主体となる場合、援助の実施方針、手続きに関する自治体側の無知や経験不足の上に、ドナー側の個別プロジェクト案件に関する情報収集や全国に多数ある自治体の経済・社会状況を把握することの困難が重なり、援助の実施に伴う情報費用は急増すると予想される(図6-1)。また事実、ドナーの現地事務所において、自治体から小規模な援助案件の依頼が急激に増え、案件の選定が以前よりも困難になったとの報告を受けている。さらにその他にも、自治体がプロジェクトの実質的なカウンターパートとなる機会が増えれば、自治体の経験不足、行政能力の低さ、他の自治体あるいは中央官庁との調整機能の欠如等のために取引費用をはじめとする諸々の費用が影響を受ける可能性がある。

このように、地方分権化は援助事業に対しても大きな影響を与えることが予想される。そして、分権化のプラスの効果を積極的に活かすとともにそのようなマイナスの影響をできる限り小さくとどめるように援助の実施体制を整備することが肝要である。またそのためには、以前と同様に、中央政府の調整能力に依存することもある程度必要であろう。

最後に、本論の参加型開発に関する分析と補論の地方分権化に関する分析結果の間いくつかの類似点があったことを指摘しておこう。まず最初の類似点として、参加型開発と地方

分権化の双方における制度上の利点は、住民や住民に最も身近な行政機関である地方自治体に意思決定が委ねられることにより、「時間と場所の情報費用」が節約できることである。このような利点は、住民参加や地方分権化が本来持つ民主主義的制度としての価値とは別に、取引費用の節約を通じて資源配分の効率性向上にも役立つと考えられる。一方、これらの制度の欠点としては、住民ならびに自治体における専門的知識の欠如が原因となる科学的知識の情報費用の増大、さらには交渉、意思決定に関わる調整費用の増大等が指摘された。これらの費用の存在は、これまで住民参加や地方分権化が制度として普及するのを妨げた理由の一つであるが、今後これらの制度を普及させるにあたり、取引費用の増大につながるこれらの要素をいかに取り扱うかが重要なポイントとなる。

注釈(第6章)

注1 ここでの議論を援用すると、住民排除型あるいはトップダウン式で進められてきた従来のプロジェクトの持続性が低かった理由を以下のように説明できる。まず、それらのプロジェクトでは取引の過程から住民を排除することにより、住民にプロジェクトの意義や目的を理解させたり、あるいは彼らの合意をとりつける時間や手間を省くことができた。つまりその分、科学的知識の情報費用と調整費用を節約することができたのである。しかし実際は、その節約分以上に、「時間と場所の情報費用」と戦略的費用が高くついたと考えられる。つまり、住民排除の結果、住民が保有する現地についての有用な情報がプロジェクトの企画・立案に活かされず、また住民の協力的態度も醸成されなかった。そして、後者の費用増大分が前者の節約分を上回ったために、全体の取引費用が増大し、それがプロジェクトの持続性の低下につながったわけである(図2の点Oと点Gにおける取引費用を比較せよ)。

注2 この部分は本研究会メンバーの大濱裕氏との議論を参考にした。大濱氏によると、共同体を形成する契機は、大きく物縁と心縁の二つに分けられる。またわれわれの議論との関連において、共有資源の管理を契機とした人々の結びつきは物縁、集落の守護霊や寺をめぐる人々の地縁的な結びつきを契機とするのは心縁によるものといえよう。一般に、人々の経済的利害関係やさらにはその生存基盤にまで直接かかわる物縁に対し、精神的でさらに不満があればそれから離脱することも可能な心縁による結びつきは脆弱であると思われる。

注3 藤田(1993)は、バングラデシュを含めた南アジア型農業構造について次のよ

うに述べている。「以上、「南アジア型」農業構造の在立を規定する要因をつきつめていくと、一つには、どうやら農村住民の人と人との信頼関係の希薄さという点まで到達しそうである。かかる信頼関係の希薄さ、相互規制の弱さは、あらゆる経済取引において、取引の当事者双方の機会主義的行動の蔓延という事態を生み、勢い、取引費用の低い状態が選好される結果になると仮説化されるのである」。このようにバングラデシュ等においては、機会主義的行動の蔓延が取引費用を高め、その結果、取引の当事者にとって本来、有益となる経済取引が実現せず、反対に取引費用は低い経済効率の面で劣る取引が行われている。

ところでこのような事実から考察すると、低開発国の抱える最大の問題の一つは、執行能力の欠如であると考えられることができるかも知れない。つまり、低開発国では、政府を介した第三者執行の機能が弱く、人々のそれに対する信頼感も薄い。一方、自己執行に関しても、地域共同体において歴史的にその機能が形成されなければ、信頼をおけるものにはならない。それゆえ人々の経済取引に伴う取引費用が著しく高くなるか、あるいは禁止的な水準まで高くなれば、取引そのものが成立しなくなる。

注4 国際協力事業団の参加型開発に関する報告書は次のように述べている。「さらに、参加とは一過性のものではなく、参加の質が持続的に高まっていくことが必要である。そのためには参加のための意識化・組織化とその過程での資源の管理運用能力の向上、規範づくりやそのメカニズムの内在化、対外交渉能力の構築といった長期に及ぶ参加のプロセスと、参加が自発的に継続していくための環境整備が必要である」（国際協力事業団、1995）

参考文献(第6章)

<日本語文献>

角田宇子、1994、「小規模灌漑プロジェクトと社会文化的要因 フィリピンの事例から」 佐藤寛編 『援助の社会的影響』 アジア経済研究所。

黒岩郁雄、1997、「地方分権化と援助事業の制度分析 取引費用アプローチ」 佐藤寛編 『援助の実施と現地行政』 アジア経済研究所。

国際協力事業団、1995、『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書 国際協力事業団。

重富真一、1995、「参加型農村開発の組織論」『アジア経済』 第36巻2号.

重富真一、1996、「タイ農村における参加型開発」『ワールドトレンド』 第11号.

速水佑次郎、1995 『開発経済学』 創文社現代経済学選書 11.

藤田幸一、1993 『バングラデシュ農村開発序説』 農業総合研究所.

< 外国語文献 >

Axelrod, R., 1984, The Evolution of cooperation, Basic Books (松田裕之訳『つきあい方の科学』、HBJ 出版局、1987).

Hayami, Y., and M. Kikuchi., 1981, Asian Village Economy at the Crossroads, University of Tokyo Press.

第7章 国家と伝統的プラクティス:インドネシア外領の村落開発を取りまく状況とこれからのチャレンジ

- 東カリマンタン州マハカム河中流域の事例から -

7-1 はじめに

インドネシア政府は、過去4半世紀において、様々な局面で近代化・開発を推し進めてきた。その中では、伝統的な文化や様々な伝統的なプラクティス(practice)は近代化・開発の妨げになるものと考えられてきた^{注1}。例えば、伝統的なアニミズム信仰、焼畑のような伝統的な農業、それらに伴う伝統的な儀礼や互酬制、伝統的な村落単位やその統合を維持してきた慣習法等はことごとく政府の推進する近代化や開発の障害と見なされ、それらの力を奪い近代的なものへ転換を促すような方策が取られてきた。

本章では、東カリマンタン州マハカム河の中流域のブヌワ・ダヤク族の村々で筆者が観察した事柄について、トピックごとに取りまとめ記述することを通じて、インドネシア政府の近代化主義 / 開発主義の政策の下で何が起こってきたのかを示す。同時に、南スラウェシで企画されているJICA貧困対策のための村落開発プロジェクトが、その実施過程で直面するであろうさまざまな事柄とそこで必要とされるチャレンジについて、意味付けを読みとることを試みる。以下のトピックの選択は、必ずしも網羅的でも系統だってもないが、思いつく限りの村落開発に関連するトピックについて、筆者がフィールドワーク^{注2}を行った村々で起こった事柄の概略を記述し、さらにその意味についての筆者なりの解釈を付けた。

村落レベルで起こっていることは様々で、時にどのように解釈してよいのか戸惑ってしまうことが多い。本章で試みるのは、「国家と地域の伝統的プラクティス」という一面から見た解釈であり、別の観点からは違った姿が浮かび上がるという性格をもっている。

7-2 マクロな政策環境 vs 下からの開発努力の可能性

インドネシアでまかり通っている「開発や環境問題に関わる通念」というものがある。国際社会で一般的に理解されているものとは異なる場合も少なくない。以下に熱帯林と焼畑について 中央政府と地方行政の認識の違いを示す例を記す。

7-2-1 中央政府の認識

東カリマンタン州マハカム河流域において、政府がより大きく問題にしてきたことは、焼畑農業についてである。オランダ植民地時代以来、焼畑農業が森林資源を無駄に消失させているという認識が、さまざまな政府政策の背景に強く存在していると言える。現在は

林業コンセッション内に居住する農民の焼畑農業やその他の生産活動を指導して、森林資源に害を与えないように生計改善をさせることを目的とするプログラム(Bina Desa Hutan)の実施が林業コンセッション会社には義務付けられている^{注3}。また、1970年代から1980年代の初めの頃には、焼畑を行う先住民をリモートエリアから移転させる Resttlement Programも実施された^{注4}。ジャワ等の人口密度の高い地域から外領への移住事業(Transmigration Program)においても、1980年代後半以降には、焼畑農業を行う先住民を定住させるための受け入れ地を確保するという意味合いが追加された。

焼畑が問題であるということは、地方行政機構を通じて村々にも伝えられているはずであるが、他の生業が存在しない地域では、農民は依然として焼畑を続けざるを得ないでいる。「直接に焼畑をやめると命令を受けたことはないし、役人が畑までやってきて焼畑をやめさせることもない」というのが焼畑農民の実感である。結局は、無理に他の形態の農業に転換させようとしても長続きしてこなかった。それは、農民にとっての労働生産性を考えると焼畑の方が高かったり^{注5}、経済地理的な理由から商品作物の導入による農業の定着化がほとんど無理な所であったからである。

それでも焼畑に対する批判には根強いものがあり、大規模商業伐採が熱帯林の破壊の主要因としての指摘が高まった時期にも、政府は焼畑が熱帯林破壊の元凶と決めつけていた^{注6}。この焼畑の問題については、大統領までもテレビ放送される農民との間の会話の中でも口にするほどである。これらの政府認識は、かならずしも科学的事実確認を基にしているというよりも、特定の政策や利益集団に資するために「作り上げられたある種の discourse」といってよい。

これらは、ある種の政策環境を形成していて、なかなか短期的には変更が期待できない部分である。このようなゆがんだ政策環境は、伝統的プラクティスを基にしながら村落開発を図ろうとする場合の大きな障害になると考えられる。しかし、一度に大きな政府認識の変化を起こすことは非現実的ではあるが、次に記すようなチャマツ(郡長レベル)の理解と協力が得られる場合には、事情は変わってくると言える。

7-2-2 チャマツ(郡長)の問題認識

過去10年以上、パロントンコ郡のキリスト教徒がチャマツ(郡長)になっていた。この数年は、パロントンコ郡で多数を占めるツウンジュン・ダヤク人がチャマツを勤めてきた。彼は、ある会議の中で、ツウンジュン・ダヤク人、ブヌワ・ダヤク人の開発問題について語ったことがあったが、そこで次の3つの問題を指摘した。

ダヤク人の焼畑が森林を破壊していると広く指摘されているが、そんなことはない。森林を破壊しているのは、むしろ森林伐採会社の方である。しかし、この逆の事の方が信じられている。

ダヤク人の生産活動は、焼畑ではあれこれ多くの作物を作り、農業以外にもさまざまな生産活動を行っている。だから、まとまった量のものを売ることはできないでいる。

村で育って下流の町で学校に通う者は、勤勉で学業で成功する機会が多いが、町育ちのツンジュン・ダヤク人やブヌワ・ダヤク人は、そうでない場合が増えている。

これは、チャマットが地元住民の立場や生計の問題をそれなりに住民の側から理解している場合であるが、このような例は東カリマンタンでも希であった。

7-2-3 意味付け(Implications)

村落開発のためのリソースを如何に手に入れるかを左右するのは、郡長(チャマット)の力量にかなりかかっていると言って良い。しかし、郡長が伝統的な事柄やプラクティスに対し、どのような考えを持っているかによって、村落振興のためにどのような努力が政府から得られるのかが大きく異なる。この意味で、郡長の理解、協力自体も村落開発のリソースであると言える。したがって、これまでインドネシアの通例であったトップダウン方式とは逆に、現場での発見でもって下から郡長を啓発することが必要であると考えられる。

7-3 行政村と自然発生村：資源としての土地と村組織

7-3-1 行政村と自然発生村

Desa(村)は、インドネシアでの最小の行政単位であり、行政村である。しかし、東カリマンタン州の多くのDesaは、自然発生的に成立した村落がそのまま行政村となっている場合が多い。ダヤクと呼ばれる様々な部族では、伝統的に一つの集団が一つもしくは二つのロングハウスを作り、ある領域をコントロールしてきた^{注7}。

マハカム河中流域では、オランダ時代にクタイ王国(Kutai Sultanate)が内陸部のダヤク族とある種の緩い支配関係を結び、各集落の長に特別な名前(尊称)を与えていた。これらの地域では人口密度が低く、自然発生的な集落の一つ一つがある程度の距離をもって離れていたため、オランダ植民地政府やインドネシア政府の管理下になった段階で、そのまま行政村として扱われるようになったと考えられる。

7-3-2 村の統合構想が浮上

1990年代初めになって、郡役場の行政業務を効率的にするという目的で、村のリグループング(Regrouping)、つまり人口の小さいいくつかの村を統合することが計画された。これによって、郡役場から村々への行政連絡や様々な事務手続きを省くことができると考え

られていた。このリグルーピングという考えは、州によって、一村当たりの人口に大きな差が生じてきていること、それによって村落開発補助金の割当額にも不公平があるという認識から生まれてきていると考えられる^{注8}。

他方この逆の措置、つまり、人口が大きすぎる行政村を分割することが、スマトラの一部の州で実施された。これによって、スマトラのマルガと言う伝統的な村落組織が分割され、インドネシア全国共通の形態と実態をもった行政村のシステムを導入して行く努力がされてきた^{注9}。

自然発生的な村(伝統的なコミュニティ組織と領域を持った村)を、他の村と統合すると、村落内のコミュニケーションと統合性が疎外されることが懸念される。カリマンタンの内陸部では焼畑を主な生業としていることもあって、ジャワの集落からは想像できないくらい居住パターンが分散的であり、コミュニケーションが集落内でも取りにくい。近年、子どもの学校教育やライフスタイルの変化に伴って次第に集住する傾向があるが、村の中のコミュニケーションや農作業のための統合は依然として難しい状況である。人口密度が比較的に高いパロントンコ郡やメラク郡(5-8人/km²)では、隣の村との距離(集住地区間の距離)は少なくとも5~6キロはあり、幾つかの村が合併した時には、コミュニケーションがさらに困難になるとともに、コミュニティとしての統合的機能が大きく失われるだろう。また、元の集落をベースにした派閥ができあがり、村落開発補助金の用途をめぐって争いや不協和音は避けられないだろう。特に、違った部族の村が合併されるような次に述べるような場合には、さらに大きな問題を生むと考えられる。

7-3-3 ムンチマイ村、エンクニ村、レジョバスキ村の合併案

レジョバスキ村は、世帯数70ほどのジャワからの移住村^{注10}、ムンチマイ村とエンクニ村はブヌワ・ダヤク族の村で、それぞれ約40-50世帯の村である。移住村は、各世帯約2ヘクタールを与えられてスタートしたので、村の領域も4平方キロと他のダヤク村に比べて大幅に小さい。何か政府のプログラム(例えば、ゴム林作り、果樹林作り)がやってくると、レジョバスキ村は隣のムンチマイ村に土地をゆずってくれるよう頼んではなかなか認められてこなかった。ブヌワ・ダヤク人の土地システムは、一度切り開いて利用した土地は2次林が再生してもその個人または世帯が利用権を持ち、原生林や長い間利用されぬまま放置されている林は、村人ならば利用が許される仕組みである。したがって、合併によりジャワ村と同じ村となれば、ジャワ人もブヌワ・ダヤク人と同様に、土地の利用権が認められるようになる。実際、村長の許可を得て、ムンチマイ村に転入したジャワ人は、他のブヌワ・ダヤク人と同様の土地の権利を認められている。

7-3-4 意味付け

伝統的な村落が持つ重要な資源である土地、その他自然資源、そして村の伝統的組織が、上記のような行政村の再編成により乱され、ひどい場合には重要な機能が失われることが十分考えられる。

実際の村落開発プログラム実施においては、村落形成の歴史を、行政村の編成、再編成も含めて調査し把握することで、土地を基にした伝統的組織を村落開発のための単位として活用することが一つの方法となりうる^{注11}。

7-4 LKMD と村開発補助金

7-4-1 LKMD

LKMD(Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, Village Resilience Institution)とは、村の開発委員会のような機関^{注12}で、その役員は村の集会で選出される。この委員会の総議長は村長が勤め、第1議長は村民により選出される。第2議長は村長の配偶者が勤めることになっている。この機関の主な役目は、村へ政府から与えられる村開発補助金(INPRES Grants)の使い道(様々なプログラム)についてLMD(村議会)に提案し承認を得ると共に、そのプログラムの実施に関わる勤めも行うことになっている。

LKMD は、次のような様々な分野の活動の企画と調整をすることになっている。

- 治安
- 教育、文化、パンチャシーラの実践
- 情報
- 経済
- インフラ整備と環境
- 宗教
- 家族福祉
- 保健、人口、人口計画
- 青少年、スポーツ、芸術
- 社会福祉

これを見てもわかるように、政府は、村長を中心とした村行政が様々な分野に関与することを求めている。

村落開発補助金の利用計画については、次のような手順で県庁の承認まで得ることになっている。

LKMD が計画作成。

LMD でその計画を議論、承認されたら、村長が最終承認しサインをする。

郡役場での承認手続き。

県庁での承認手続き。

補助金が村へ支給される。そのお金はLKMDの会計係が保管。

計画にそって支出される。

しかしながら、ムンチマイ村では周辺の村々と同様に、LKMDもLMDもこのようには働いてはいなかった。1984年ころ、LKMDの役員が選出されたが^{注13}、実際には機能することはなく、肝心の村開発補助金の活用、管理については、村長一人に任せっきりであった。

しかし、想定される通りこの仕組みが働いたとしても、LKMD(村落開発委員会)とLMD(村議会)ともに村長が総議長を勤めるので、重要な決定においてすべて村長が大きな力をもっており、村民の意向が反映されないこともありうる構造となっている^{注14}。

7-4-2 1992年の総選挙と結果

ムンチマイ村の若者たちは、それまで村長が村落補助金の利用を透明な形で行っていないので、反発を強めていた。実際、何年もの間、村落開発補助金がどこへ使われたのか明らかな説明が村人、LMD、LKMDに対してなされてこなかった。

この村落補助金は、大統領から直接交付される形式をとるものであり、地方政府の決定を経て支給されるものではない。それだけに、村長と村の役職者は、かなりの裁量でその用途を決めることができる。その用途の大枠が県庁の指導で決められていても、例えば、誰からゴム林を購入するか、誰に村の牛を貸し出すか等を決めることができる。この意味からも、この補助金により村長や役職者はそれなりに金銭的に潤うと言える。

別の視点からみれば、村長と役職者は、この村落開発補助金の流れによって、国家公務員ではないものの、ゴルカルという与党のために村レベルで票を取りまとめることを強く期待されている。総選挙における各党の集票数は村ごとに公表されるので、村長や役職者がどれほどその期待に答えることができたかも容易にわかるのである。

1992年に実施された総選挙では、マハカム流域西部(メラク郡、バロントンコ郡、ダマイ郡等)のいくつかの村で、与党ゴルカルが敗北し、キリスト教徒の多くが支持するPDI(インドネシア民主党)が勝利した^{注15}。その総選挙の後に、ムンチマイ村の若者グループは、その選挙の結果を村人の村長への不満、不信任であると理解して、これまで村開発補

助金の使い方や村レベルの行政について改善を求める動きを始めた。

若者たちは、何回か自分たちだけで、その問題を議論する集会を開き、村の集会に参加してくれるようチャマットに招待状を送りつけた。2回チャマットはその招待に応じなかったが、3回目に招待された時についてやって来た。そして、村の集会で、村長に政府の定めた規則にそった村行政を行うように求め、村長もそうすることを村人とチャマットの前で約束するに至った。本来このような集会が開かれること自体普通のことではなく、政治的な意図のある動きと捉えられると軍や警察に捕らえられる危険性もあった程のことであるが、村の若者の真摯な態度によって無事におさまった。

村長は、村民の投票により選出し、県庁が承認して決まる。この村長選挙は8年に一度行われ、一人による村行政の長期支配を可能にしたものとなっており、一旦質の悪い村長が選出されてしまうと、その村の先行きは暗いと言わざるを得ない。

7-4-3 村落開発補助金(Bantuan Pembangunan Desa ^{注16})の利用：ムンチマイ村の場合

1993年度に、ムンチマイ村には4.5百万ルピア(約225,000円)の村落開発補助金が支給された。カプパテン・オフィスからはゴム林を購入するような指導があったようである。ムンチマイ村のLKMDは約2ヘクタールのゴム林を、村人から3.2百万ルピアで購入した。この時LKMDの第1議長(Ketua LKMD)の若者(実は当時筆者の研究助手)の機転で、実際にゴム林の持ち主に支払われた金額は、2.2百万ルピアであり、自由に使える百万ルピアを捻出した。これは、カプパテン・オフィスからは認められない目的に出費された。具体的には、復興したいロングハウスの建設資材購入と若者の様々な活動費に使われた。

このゴム林を購入するようという上からの指導は、補助金を生産的な用途に使うようという意味をもっていた。しかし、村落内にすでに存在したゴム林(もう数年で樹液を収穫できるようになるゴム林)を村人から購入することは、必ずしも生産性の高い投資とは言えない。これでは、単に、村人の生産物を村政府が購入して村内での現金の流動性を高めただけである。これが次の生産性の高いものに投資されれば問題はないのであるが、もともと貧困村で現金が不足している経済状況にあるのであるから、日々の出費や贅沢な消費財へと消えてしまいがちである。その時も、ゴム林を売った村人は、別の村人から中古のバイクを購入した。しかし、このバイクが商売や農作物を市場へ運搬するのに使われることによる便益は、乗相自動車という代替交通機関があったので、さほど大きくはなかった。

LKMDは、その資金を様々に投資したり、村の財産をやりくりして(例えば、砂や石を工業者に売って)収益を上げることも許されている。つまり、将来村が購入したゴム林からの収入があがり、他の事業に投資することができるという訳である。これまでも、牛

を村が購入し、村人に貸し出して、借りた方は増えた子牛を村と分けあって利益を分配することになっていた。

村落開発補助金を貯蓄したりして運用することは許されない。しかし、例えば、投資から収益が上がれば、その分を銀行や郵便局に貯蓄しておくことができる。村でプログラムを実施するための運転経費が不足する例としては、重油を燃やして発電機により電気を村の家々に供給するプログラムがある。これは、あちこちの村で始められては、長続きしないている。その最も大きな問題は、電気の供給を受けている各戸が電気代の支払いを渋るからである。というのは、発電機や電線は通常村落開発補助金で購入されてスタートし、当初はその補助金で購入した燃料で発電が続けられるが、いずれは各戸の支払いによってサービスが続けられなければならないのに、なかなか電気プログラムの管理者への不信感から運転資金が集まらない。このような電気プログラムによる電気は主に電灯を灯すのに使われるものであるから、油で灯りをとったり、油を節約した暗い夜を過ごしたりするよりは、補助金をうまく活用して電気を供給できるほうが、よっぽど高い便益を生む。このようなことは、村落開発補助金の投資が収益を生むようになればうまくやりくりできる問題であろう。

7-4-4 意味付け

村落開発補助金は、小さな人口の村にとっては、村落開発のために利用できるかなり大きなリソースである。現在のLKMD, LMDは、機能的には、村長がかなりコントロールをきかせることができる構造となっているが、村長次第で、LKMDを有効に機能させることはできるだろうし、補助金の使途も民主的に議論し、決定できる仕組みとなっている。問題は、村民の民意で村長の権限を制限し、いかにそれを村落開発に自発的に活かして行くかである。

7-5 村レベルのリーダーシップの喪失と復活

7-5-1 村レベルのリーダーシップの喪失

コミュニティのリーダーシップは、村落開発の資源の一つと考えることができるが、実際には現在のダヤク人の村々では、リーダーシップが期待通り機能しているとは言い難い。村レベルのリーダーシップが失われてきた理由には次のようなことがある。

- ・ 学校教育が普及し、伝統的な知識体系が尊とばれなくなった。
- ・ 行政の機能拡大により、村社会の中でアダットの役割が減ってしまった。もともと

村内の多くの事柄を規定するルールであったのであるが、今ではごく限られた部分しかカバーしなくなった^{注17}。その結果、アダットをつかさどる伝統的リーダーの役割が小さくなってしまった。

- ・ 村の伝統的農業が停滞し、村のリーダーと言えども、現金収入が少ない故に、村開発補助金を不正に使ってしまうということも少なくなかった。そのために、村人に不信感を植え付けてしまう結果となっている。

さらに1980年になって、村長に選出されるには、少なくとも小学校(6年制)を卒業していることが求められるようになったため、それまで伝統的なリーダーとして村を取りまとめてきた村長の多くが、小学校を卒業した世代へ交代せざるを得なくなった。これによって、新たに選出された村長の多くは、伝統的なリーダーシップの要件を必ずしももたない者になってしまった^{注18}。これによって、伝統的なリーダーシップが、村の中で、正式な場所を与えられなくなってゆく動きが加速したと言ってよい。

7-5-2 意味付け

村落レベルのリーダーシップの復活や強化は、村落開発補助金の運用のためばかりでなく、自助努力型や外部からの援助型の村落開発を実施してゆく上で非常に重要である。しかし、上の例でも分かるとおり、個人や世帯として経済的な強化や自立なしには、強いリーダーシップの復活も困難であろう。村落開発努力の初期段階では、これら2つの条件を同時には成立させるのは難しく、この問題を解決するためのきっかけを得るには、外からの援助が不可欠となろう。

7-6 町に出たブヌワ・ダヤク人：外部を巻き込むチャンネルとしての役割とそのジレンマ

内陸部に住むブヌワ・ダヤク人や他のダヤク族の人々は、下流の町に移住した親戚を大きな頼りとしている。これは、子どもを下流の学校に通わせる時に下宿させてくれる親戚というだけではない。村で困ったことが有った場合の相談チャンネルとなる。例えば、政府の道路事業が村人たちの畑や果樹林を壊してゆくが、建設業者に掛け合っても相手にしてもらえない。チャマットもダヤク人ではなく、道路事業の見方である。こんな場合には、村長は、下流の町に住む親戚で、州政府のどこかに勤めている者に相談を持ちかけるのである。多くの場合、その親戚は、国家公務員であるので、政府事業に正面から反対する立場はとれないのであるが、困っていること、不満を伝えるチャンネルにはなる。

1993年の3月には、慣習法的に守られていると思っていた森林や土地が、外部から、主に政府プロジェクトで乱されることが相次いだので、東カリマンタン州の10以上のダヤク族

が州都サマリダに集まり、フォーラムを開き、そのアダットに関する問題が多く議論された。このフォーラムを政府に意見を届けるチャンネルにしたいとする期待があったと思われるが、実際はこの組織の主要メンバーが国家公務員であることから、政府の政策やプログラムの方針に公に批判的意見を述べるができない立場にあり、実質的に期待された活動ができない状況にある。

7-7 ゴトンロヨン(Gotong Royong)^{注19}

7-7-1 動員としてのゴトンロヨン

東カリマンタン州のマハカム中流域には、Gotong Royongは日本軍とともにやって来た。それは、Bowenが主張するように、それは政治的に形作られた村落レベルの公共事業に労働力の動員のためのイデオロギーであった^{注20}。現在でもインドネシア政府は、さまざまな場面でこのGotong Royongというプラクティスやその精神を持ち出す。実際、毎年ある月には村総出でGotong Royongにより必要な作業をするように政府は指導している。

しかし、ダヤク人社会にとって、何か公共の共通の目的のために共同して働くということ、所謂ゴトンロヨンは、現在では一般的ではないと言える。それよりもむしろ、ある特定の人や家族が主催者となった時には、村の人々はコミュニティとして、その主催者を労働提供や物資提供によって助ける。つまり、主催者は、その労働提供や物資提供に対して別の機会に同様の労働や物資を返さなくてはならない。かつ、共同作業をしてもらう時には、食事や飲み物を振る舞う必要がある。したがって、村の村長や役員が皆の役にたつのだからと、政府が言うように単にゴトンロヨンと呼びかけても、なかなか歩調があわないのが実情である。むしろ、村長が食事や飲み物の準備をした上で、共同作業を村人をお願いするという形態ならば、無理なく村人の協力を動員することができるだろう。そのためには、主催者にとって、食事、お茶、砂糖、たばこ等かなりの費用を必要とすることになり、政府が言うゴトンロヨンとは少々意味合いが異なるものとなる。

7-7-2 比較：ジャワ人のゴトンロヨンとブヌワ・ダヤク人の共同作業

マハカム河中流域に移住してきたジャワ人の間では、特定の人や家族を助けるための共同作業について、Reciprocityの強制力が比較的弱い。彼らはその共同作業に参加するかどうかについては、当人の自主性に任せている。それに対し、ブヌワ・ダヤク人の共同作業への参加は、かなり互酬について厳しいルールがあった。また、ジャワ人は共同作業に必要となる食事供与については、できるだけ切り詰めて効率よくお互いが協力できるようにしていたのに対し、ブヌワ・ダヤク人の方は互酬に関して十分な食事を出せないこと等か

らくる悪口を言われることの方を恐れ分不相応に贅沢な食事の提供をしているような感じがあった^{注21}。

農業のための共同作業は、ブヌワ・ダヤク人にとって労働力を確保するために重要である。ムンチマイ村の場合、焼畑の米の種蒔き作業のために、約45世帯の全体が順繰りに共同作業をする組織を形成していた^{注22}。中流域の上流に住むブヌワ・ダヤク人のブシ村では、川ぞいに広く畑が分散していることから、共同作業をするグループを形成して焼畑を作るエリアを決めていた^{注23}。共同作業の利点は、決して利用できる労働量を増やすことができるわけではなくて、一度に作業を進めることができること、一人で徐々にやっていたのでは効率が悪いことを短時間でやってしまえることにある。

7-7-3 意味付け

公共的な目的のための共同作業について言えば、伝統的な食事、飲み物その他の振る舞い方に、他のやり方と比較してある種の無駄があるように見えるにしても、その共同作業の方式をすべてやめてしまうことはコミュニティにとって大きな損失になる。いかなる形態による動員にせよ、村人の労働力を自発的に動員することなしに、村全体の公共のための作業はなかなか進めることはできないのであるから、伝統的な共同作業のやり方を活かしながら、実施することが必要となる。実際、筆者が村にいた時には、筆者が雇っていた研究助手(ムンチマイ村出身)が村にもどっていたので、彼がリーダーとなって、村の実態にあった村開発補助金の利用して、共同作業を行う時には、村が食事や飲み物を提供するようにしていた。

7-8 協同組合：度重なる失敗とリーダーシップの問題

バロントンコ郡では、何度となく政府の指導による協同組合(KUD)が、ある時は町をベースに、ある時は村ごとに、結成され会員と出資金を集め、活動がなされてきた。しかし、どれも長続きせず、人々の期待を裏切る結果となってきた。唯一、カトリック教会の牧師が運営する共同組合が信頼を保って、メンバーを維持している。

たいていの場合、協同組合を運営することを任された役員に対して信頼がおけないというところに、協同組合の活用が進まず、立ち行かなくなってしまう根本の原因があるようだ。信頼にたるリーダーのもとで運営することで協同組合は存続することができるが、そのようなリーダーシップを取れる人物が近年村には不足している。これは、自分の利益を後回しにしても、協同組合員に平等に経済的利益を得るチャンスを与えることができるほど、リーダーが強い経済的基盤を持たないからであろう。このことは、村長が村落開発補助金の活用において、信頼を得ることができないことと同様の事情である。

大統領からの開発補助金を原資にして、村で協同組合を作り、クレジット・システムが運営され始めても、村人は、大統領からの / 政府からのプレゼントであると思い借入金を返そうとはしない傾向が強いことも、これまで協同組合の運営がうまく行かなかった主要因である。

7-9 カトリック教会の活動と社会開発

7-9-1 学校教育支援

まだマハカム中流域で政府の小学校が普及していなかったころ(1950年代、1960年代)カトリック教会は村々で小学校教育を展開していった。多くの場合、初めはロングハウスで授業が行われた。そのうちに、政府からの補助金で村々に小学校の校舎が建てられるようになった。しかし、その場合でも政府から教師が派遣されるのにはしばらく時間がかかったし、教師の数も十分ではなかった。このような状況下で、カトリック教会の運営する小学校は地元の子どもたちの教育に大きな意味をもった。

さらに、教会からの奨学金で下流の学校で中等教育、高等教育を継続する者も現れた。このように教会が支援する小学校に通った子どもたちの中から将来の多くの教師が生まれた。そして彼らの多くが下流の町に転出していった。この町に住むダヤック人たちは、下流の町で学校に通う内陸部に住む兄弟やいとこ達に住まいを提供する役割を果たした。

7-9-2 経済活動支援

1960年後半から教会は、布教活動のために、資金が必要であった。資金集めのために、教会が行う経済的な活動に、農民が雇われていった。例えば、ゴムの買い取り。1950年代に政府が配布したゴムの苗が多数植えられたが、その後収穫可能なゴムの木も収穫がなされていなかった。そこで、ある牧師(インドネシア国籍をもったオランダ人)は、協同組合を作り、スモーク施設を建設しゴムの樹液を農民から買い入れることを始めた。このことがきっかけになって、既にあるゴムの木から樹液を収穫するようになった、少しづつ焼畑跡地にゴムの木を植えることが広がっていった。また、教会組織が、村々に教会を建設することを目的に、木材の伐採と製材を始めた。同時に、布教活動の資金集めの目的で、農民を労働者として雇い入れて、アクセスの良い森林から木材伐採を始めた。しかし、このような木材伐採と製材は、正式の政府許可を得たものではなかったもので、林業管理所から罰金の支払い等の処罰を受けたこともあった。

7-9-3 意味付け

このようにキリスト教教会の活動が、これまで内陸部ダヤック人コミュニティーの社会開発に与えたインパクトは測り知れない。現在は、政府による開発努力が目立つ中で、以前のような活発さを見せていないが、村落開発のためにはこれからも積極的に活用すべき外部資源として考えるべきであろう。

7-10 KKN(Kuliah Kerja Nyata [Real Work Study])Program

7-10-1 レジヨバスキ村の場合：KKNが外部との接触を促進することに働いた例

KKNとは、4年制大学生の卒業条件となっている農村実習である。農村での生活から何か学ぶことが期待されているものの、基本的には、大学生の側が農民を指導するという役割を演ずることになっている。

1980年代半ば、東部ジャワからの移住村レジヨバスキ村へのKKNがある農業普及員経験者をつれてきた。彼はレジヨバスキ村が気に入り引き続き住むことになって、進んだ農業技術が農民の間で試されるようになった。化学肥料や農薬を使って、さまざまな作物の栽培が試みられたが、結局はジャワ島で好まれている野菜やスイカが盛んに作られるようになった。

この進んだ農業技術保持者が村に加わったことは、レジヨバスキ村にとって全く幸運なことであった。彼がもたらした農業技術は、その当時の地域経済の変化に対応して、化学肥料や農薬を使った換金作物の栽培を拡大する結果となった。その地域経済の変化のきっかけとは、1980年代終わり頃この地方で大規模な金鉱開発がオペレーションを開始したことであった。この金鉱は当初ほとんどすべての食料や必要物資を下流の町サマリダから調達していたが、しだいに地元からも食料を調達するようになった。金鉱オペレーションをたち上げる時期には大量のコントラクターが雇われ、外人技術者も多くサイトに滞在していた。そのために比較的高価で食料を調達したことから、地元で比較的高い化学インプットを使った農業でも採算があう環境が登場したのである。

結果として見れば、地理的経済環境が整っても、進んだ農業技術の導入が遅れれば現在のようなレジヨバスキ村の野菜/スイカ栽培が今のように成立していたとは限らない。

7-10-2 ムンチマイ村の場合

1992年にムンチマイ村にもKKNがやってきた。地方のエリート大学生たちが遅れた村人を指導するために約3カ月村に世話になるというものである。村の環境や経済、作物のことを何も知らなくても、正規の教育、特に大学教育をうけているというだけで、農民に

こうすべきだという指導をする立場が与えられた。

KKNの学生たちの中には、県庁に出かけて行き、既存のプログラムの中から村が利用できるファンドを申請したり、その他の陳情をしたりすることを手伝う活動を展開するものもいる反面、予定の滞在日数を全うすることなく逃げ出してしまう場合もあった。

7-10-3 意味付け

Doveが指摘するように、このような大学生と村人の関係は、インドネシア国での正式教育が極度に高く評価される傾向にあることから生じてきている^{注24}。KKNにも、何も知らないで外で手に入れた知識を村人に教えるという立場ではなく、村人ができることから、村が持つさまざまな資源を発見することから、そしてそれを活かすために頭と身体を使うと言った新しいアプローチを取るようにプログラムを組み替えることができないものであろうか。

このKKNにまつわる問題は、村落が外部からやってくる地方政府のオフィサーの意見を、現状にあうかどうかは別にありがたく受け取るらなくてはならないということと似ている。KKNや地方政府オフィサーの意見のほとんどは聞き流されるのであろうが、そのために本来もっと有効に活用できるはずの資源(例えばKKNや地方政府の開発プログラム)のかなりのものが無駄になっているという問題があると言える。

7-11 GTZによるNGOを使った「自助努力による農村開発」を促進するプログラム

7-11-1 自助努力による村落開発を促進するためのプログラム：ZOPPを使ってもうまく行かない事例

ZOPP手法による問題分析を売り物にした「自助努力による村落開発」を促進するプログラムがマハカム中流域にやってきた。幾つかの村がそのプログラムの対象として選ばれた。筆者が滞在していたムンチマイ村もそれに選ばれた。

まずは、各村から一人ずつ選ばれて、モデレーターの訓練を受けた。そして各村で、村人を集めて3つくらいのグループに分けて参加型の問題分析を行った。その分析セッションには、モデレータを訓練したトレーナーも同席し、適宜アドバイスしたり、説明したりした。村での問題分析のセッションで気が付いたことは、petani tidak trampil(=unskilled farmer, 技術的に遅れている農民)という言葉使いをトレーナーがすることである。これは、分析する側が初めから問題意識を植え付ける傾向を持っていることを示している。このトレーナーは、下流の町にあるNGOから派遣されているのであるが、実際は、GTZがこのような活動を委託するためにできあがった組織で、中身を構成するメンバーの多くは、州

や県の役人であった。実際、言葉の端々から彼らが農民を指導するためのお墨付きをもっていることを誇示するかのようなこと(例えば役所との関わりや教育の程度をうかがわせるような正式の言葉使い)が感じられた。

一通り各村での問題分析のセッションが終わり、その成果を郡長の前で発表する会合が開かれた。一つの村の問題分析では、「焼畑をやっていること」自体を問題だとしていた。それは、頻繁に焼畑が問題だと言われ、常畑化するために鋤を使うことによって連続耕作するようにいつも言われているからであった。その村長は、あと何年ですべての村人に常畑化するように指導してゆくと言っていた。その村長の村を後で訪れる機会があったが、彼は自分では小さな畑を耕すこともやっていた。しかし、他の村民にそれを無理に指導することなどできない相談であることを彼は十分承知していた。

この発表の会合こそ、村の側から郡長(地元の人々と同じツンジュン・ダヤク人)に村で感じている問題/事情を伝える数少ないチャンスであったはずであるが、郡長や彼の側近たちには、村人による村の問題を伝え聞くという態度はなかった。

7-11-2 意味付け

「参加型手法を用いた自助努力による村落開発のための計画作り」と言っても、それを指導する側の人々が、村人から村落開発に関わる事情について学び考えるという姿勢がない限り、いくらそのような手法を形式的に応用しても、実質的には目的に沿った結果を得ることはできない。

これからスタートするプロ技協の成果を評価するための評価基準の一つとして、「村落の外部の人々、特に、郡長、村落開発局職員が、どれほど村人から彼らの問題について学ぶこと(Social Learning)ができるようになるか」という点を採用することを考えるべきである^{注25}。

7-12 一度うまく行かなかったら再度チャンスは与えられないのか？

7-12-1 もう一度やりたいという希望

ムンチマイ村でのZOPP式問題発見の集会から、大人でもう一度文字を習いたいという強い希望がでてきた。村長オフィスの統計によると、村人約230人の内50人は学校に行ったこともなく文字が読めない、40人は一度学校に行ったことはあるのだが、文字の読み書きを忘れてしまっているという状況であった。しかし、ムンチマイ村は既に一度地方政府の援助を受けて、パケットAという成人学級のプログラムを実施したことがある。その時は20名参加して3人だけが最終テストを受けるといところまで到達したが、実際には誰

もそのテストを受けなかった。このことで、ムンチマイ村のパケットAプログラムは失敗したという評価を郡役場から受けてしまっていた。

7-12-2 意味付け

ここで問題にしたいのは、本当に必要と住民が感じるプログラムならば、一度失敗したプログラムでも、その失敗した経験を活かすことを期待して、もう一度チャンスが与えられるというような態度や扱いが欲しいものである。一度二度の失敗は許して、政府からのリソースを動員することが必要であろう。

7-13 ダヤク人の政治的代表の喪失：インドネシアの政治システム再編の中で

7-13-1 強化されてきた中央集権制

インドネシア国では、スハルト大統領を支える与党ゴルカルが1971年に勝利した後で、既存の政党の機能を大幅に制限する施策を取った。1973年には、4つのイスラム系政党が統合されてPPR(Unity Development Party)が作られた。残りの5つの政党は、PDI(Indonesian Democratic Party)に統合された。このころから、国民、特に農村人口をFloating Massと見なして、普段の政治的活動から遮断する必要性が議論されていた。それに従って、県の首都を除くエリアでは政党事務所は閉鎖され、政党活動も禁止された。これによって、農村部に住む人々は、政治的選好を5年に一回の総選挙の時にだけ表すことを許されることになった^{注26}。通常の政党の活動が県や州の首都でのみ行われることになったので、農村部から選出された議員も次回の選挙で高い比例代表順位を勝ち取るためには、多くの時間を都市で過ごすことを余儀なくされ、農村部の選挙民の意向を拾い上げることができなくなった。そして、しだいに、政党が都市ベースになってしまったために、東カリマンタンのクタイ県中流部のダヤク人達は自分たちの代表者を県議会に送り出すこともできなくなった。

7-13-2 意味付け

いくら民主主義が十分に熟成しているとは言いがたいインドネシアだとしても、自分たちのグループを代表する議員を地方議会に送り込むことが、政府関連の資源を手に入れるための基本であろう。上記のように、政治的代表者を持たない東カリマンタン州のダヤク人の将来は短期的には明るいとは言えないが、このような構造的制約を解決してゆく努力も、村落開発のために活用できる外部資源を増やすことのためには重要である。

クタイ県で現在構想されているような中流部より内陸部に新たな県を作ることができれ

ば、内陸部ダヤク人にとって、自分たちのグループから議員を選出することがずっと容易になると言えるし、中流部に配分される開発予算も大きく増加すると考えられる。

7-14 ダヤク人の農業：知識と農業生産改良のための実験的試み

7-14-1 Local Knowledge と実験的農業技術改良

原始的に見えるブヌワ・ダヤク人の焼畑をベースにした生産システムは、ローカルに蓄えられた知識と実験的ノウハウ開発の成果の上に成り立っている。筆者の「焼畑ベースの籐栽培」の技術的、経済的イノベーションの研究^{注27}が例を示すように、新しい経済環境の中でも、ブヌワ・ダヤク農民はローカルな知識を基にして、日頃の農業の中で実験しながら、農業生産性改良やリスク回避の努力をしている。伝統的農業と言われるものにも「実験的な試みる特性」があることを指摘する論考がある^{注28}。このような特性に頼った、農業改良プログラムをインドネシア政府は、ほとんど行わってきていない。ほとんどの場合は、ジャワ島の商業化した農民が取り入れてい技術を目標にした農業技術普及である。このようなアプローチは、経済地理的な環境が整っていない地域や特殊な自然環境にある地域では、これまでうまく行かなかった。

7-14-2 ダヤク人による野菜作りの試みとその限界：経済地理的制約に対する無理解が生む障害

世の中には、どうしようもないことがある。それを理解しないで、「ダヤク人は劣っている」、「怠け者である」、「伝統にしがみついて近代化しようとしないう」、「隣のジャワ人にはできるのに、ダヤク人にはできない」と決めつける発言が大統領を始めとする政府意志決定者に多い。マハカム河中流域に移住してきたジャワ人もつい数年前までは、中流域であるために市場へのアクセスが悪く、農作物への十分大きな需要がないので、米、トウモロコシ以外の農作物は作ってもほとんど売れないという状況であった。そのために、ジャワ人農民もダヤク人と変わらぬような焼畑農業をやったり、自給中心の農業をやるかたわら行商をやったりしていたと言う事実を知らない人々が多い。そしてその困難さは、経済地理的なたいていの場合どうしようもない要因から生じているのだということを理解しない発言や論考が多い。このような無理解が、どれほど村落開発の障害となっているか知れない。

市場の存在や市場へのアクセスばかりでなく、市場サイズによる制約も深刻である。いくら市場の需要が存在するようになってきても、農民の数に比べて、市場のサイズは相変わらず小さい。例えば、焼畑農業から野菜作りへ転換しようとしているダヤク人農民

は、ジャワ人農民や商人のネットワークに依存しているために、市場サイズが限られている段階では、ダヤク人は農作物をいつも買ってもらえるとは限らない。そのために、なかなか野菜作り、スイカ作りにシフトすることができるダヤク人農民は少なかった。また、化学肥料や農薬を使った高投入の農業をやり続けるリスクを負うことができるダヤク人農民は非常に少数であった。

しかし、貧困村補助金が支給されることになり、野菜作りや西瓜作りをやる気があるダヤク人農民の資金制約は一旦は取り払われ、比較的若いダヤク農民も野菜/スイカ作りに取り組むことになった。これからはその資金をいかにリボルピングしてゆくかにかかっている。

7-14-3 意味付け

いかに外部の無理解が村の自助努力を阻害しているかを知るべきである。そのような村の事情についての理解を深める努力が、外部からリソースを持ってくる者にこそ求められる。村の事情についての理解を基にした支援こそが、エンパワーメント(empowerment)につながる と筆者は考える^{注29}。

7-15 まとめ

これまで雑多な出来事のなかから、インドネシア外領での村落開発の意味付けを読みとろうとしてきたが、その中で共通するイシューは以下の2つに絞られる。

伝統的なものは、開発、発展の障害か？

伝統的なものを単純に非近代的で非生産的、非効率的と決めつけしないで、彼らもつリソースの一つとして位置づけて、そこから彼らによる開発努力をスタートするという作戦も一つの選択肢とすることが重要であると考えられる。上記の事例は東カリマンタン州マハカム河中流域で焼畑を中心に生計を営んでいるダヤク人の場合であったが、同種の問題がインドネシア外領の各地域に存在するであろう。

自助努力による村落開発を目標としながらも、暗黙の内に、外から新しいシステム(生産、社会組織、開発イデオロギー等)を持ち込むことを「開発」と考えている場合が少なくない。今彼らが持つリソースから出発するという考え方は、当たり前のように、自分のバイアスに気が付いていない「開発プランナー」には、当たり前ではないことが多い。

村落開発のための援助プログラムの評価基準に何を含めるか？

プログラムの評価基準は、プログラムの目的の明確化、再認識する作業から見えてくるものであるが、本章で考察してきたように、政府とコミュニティという関係について考えると、次のような視点プログラムの目的に含まれるべきでないかと考えられる。

村落開発に従事する職員の意識改革：村落開発に従事する地方政府職員の意識、村人の意識から、村落に対するバイアス、伝統的なものに対するバイアスを取り除くこと。そのためには、まずはそのバイアスや偏見(知りもしないのに思いこんでいること)を自分たちの中に見いだすために、フィールドワークやPCM / KJ法を使ったワークショップの経験を共有することを重視する。

村落開発のために Social Learning することを学ぶこと：Social Learning をもとにした村落開発の指導、訓練が必要であることを認識すること、その方法を具体的に現場での経験から会得すること。

村落開発のための Social Learning への参加範囲を広げること：村落開発の対象となった村落の住民やPMD職員ばかりでなく、周辺の政府、民間組織、援助組織をも、この Social Learning のプロセスに巻き込むことも目標とする。

注釈と参考文献(第7章)

注1 Dove, Michael R. (1988), "Introduction : Traditional Culture and Development in Contemporary Indonesia", Dove, Michael R. ed. The Real and Imagined Role of Culture in Development, Honolulu : University of Hawaii Press

注2 筆者の東カリマンタン州のフィールドワークは、1991年7月の1か月間は日産科学振興財団の研究助成を受け、1992年1月から1993年10月までの22ヶ月間は、国際開発高等教育機構(FASID)の研究フェロー派遣助成(最初の1年間)及びトヨタ財団の研究助成(残りの10か月)を受けて行われた。この研究は、カリフォルニア大学ロスアンゼルス校の John Friedmann 教授、Susanna Hecht 教授、Francesca Bray 教授及び HariPriya Rangan の指導を受けて実施された。

- 注3 Wentzel, Sondra (1995), Main Results of the SPMF Social Forestry Field Survey in the Area of the Three Partner Forest Enterprises, SFMP, Proyek Pengembangan Sistem Manajemen Hutan Lestari, Promotion of Sustainable Forest Management Systems, Bidang Perhutanan Sosial (Social Forestry Section)
- 注4 Appell, G. N.(1985), "Resettlement of the Bulusu' in Indonesian Borneo : Social Consequences", Borneo Research Bulletin, 17, 1
- 注5 水田と焼畑の労働生産性については、Dove, Michael R. (1985) "The Agroecological Mythology of the Javanese and the Political Economy of Indonesia" Indonesia, No.39 を参照。
- 注6 Barbier, Edward B.等が主張するように、FAOのdeforestationの定義は、農業による森林消失の割合が強調され、林業によるそれは過小評価されるような特徴を持つ。参照 page 27 of Barbier, Edward B. (1994), The Economics of the Tropical Timber Trade, London : Earthscan Publications Ltd.
- 注7 伝統的な村の領域は、村のメンバーが切り開くことが慣習法で許されている原生林 / 古い2次林の範囲を示している。また村のメンバーは、村の領域内の森林から林産物を収穫することができる。他の村のメンバーは、村長の特別の許可がなければそのようなことは許されない。
- 注8 東カリマンタン州の村にとって幸いなことに、このリグルーピングが実施されないうちに、1995年に貧困村プログラムが始まった。つまり、貧困村に与えられる補助金は、村の大きさの最小限の基準をクリアすれば、人口の大小に関係なく同じ額(1年に二千万ルピア = 約百万円、2年間にわたって)与えられた。
- 注9 Kato, Tuyoshi (1989), "Different Fields, Similar Locusts : Adat Communities and the Village Law of 1979 in Indonesia", Indonesia, 47
- 注10 1960年代半ばに、マレーシア連邦とのKonfrontasi関係の下で、マハカム中流域に小規模の移住村(約100世帯 / 村)がいくつも作られたが、1980年までは移住事業を管轄する役所の管理下であり、州政府に移管されていなかった。それまでは、コミュニティのリーダーを選出し、そのリーダーの下でまとまってきたが、正式には村長ではなく、村落開発補助金も与えられて来なかった。
- 注11 実際に西カリマンタン州の地元NGOであるYayasan Pancar Kasihは、自然発生的な Kampung という単位で Community の empowermentにとりくんでいる。

注 12 LKMDについては、1980年の大統領令により定められた。Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1980

注 13 村長や村の役職者には手当が支給されるものの、Ketua LKMD(第1議長)やLKMDの役員には手当は支給されない。これは、LKMDの事業からの収益で手当を支払うことができるようになることが期待されているためである。

注 14 このような問題点に対処するために、1996年度以降村落開発補助金を使った事業の実施責任者は、それまでの村長からLKMDの第1議長に正式に変更された。

注 15 実際には、村ごとの各政党の得票数による勝ち負けは問題にはならず、カブパテン・レベルで集計した際、州レベル、国レベルで集計した際の得票数で、比例的に各党から議員が選出される。

注 16 Bantuan Pembangunan Desa=Village Assistance Program Fund

注 17 アダット、現在では観光資源として取り上げるようになった。1984年頃からやっと州政府、カブパテン政府はアダットのセミナーを催してアダットの役割を議論するようになった。

注 18 このことによって近代的なことを含めて変化を受け入れやすくなる「良い面」もあるであろう。

注 19 Koentjaraningra(1961)は、ジャワ人のゴトンロヨンは3つのシステムから成り立っている。その3つのシステムとは、1)生産のために労働力を動員するシステム、2)社会生活の中での相互扶助のシステム、3)ジャワ人の精神文化の基幹をなす価値システム、である。

注 20 Bowen, John R.(1986), "On the Political Construction of Tradition: Gotong Royong in Indonesia", Journal of Asian Studies, 14(3).

注 21 共同作業時にふるまわれる食事や飲み物には、コミュニティ内で栄養を分配する意味もあると言われているが、その食事や飲み物を提供するために、塩乾し魚、砂糖、食用油を現金で購入しなくてはならない状況下では、彼ら自身の生計を苦しめる結果となっていることを否めないと考えられる。

注 22 焼畑作りのための他の共同作業のためには、他の種類の組織が利用されている。

- 注 23 Sasaki, Hideyuki (1997), "Technical and Economic Innovations in Swidden-Based Cultivation of Benuaq-Dayak People in the Middle Mahakam, East Kalimantan, Indonesia", Paper presented at the Workshop on Indigenous Strategies for Intensification of Shifting Cultivation in Southeast Asia, organized by Cornell International Institute for Food, Agriculture and Development, and International Centre for Research in Agroforestry (ICRAF), in Bogor, Indonesia on June 23th-27th, 1997.
- 注 24 Dove, Michael R. (1988), "Introduction" (p.7)
- 注 25 Social Learning と開発についての議論については、Korten, David C. et al. eds. (1984) People-Centered Development: Contribution toward Theory and Planning Framework, West Hartford: Kumarian Pressを参照。
- 注 26 Amal, Ichlasul (1994) "The Dilemmas of Decentralization and Democratization" Bourehier, David et al. eds. Democracy in Indonesia 1950s and 1990s, Clayton: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University
- 注 27 Sasaki, Hideyuki (1997), "Technical and Economic Innovations in Swidden-Based Cultivation of Benuaq-Dayak People in the Middle Mahakam, East Kalimantan, Indonesia"
- 注 28 Johnson, Allen W. (1972), "Individuality and Experimentation in Traditional Agriculture", Human Ecology, 1(2).
- 注 29 エンパワーメントについては、Friedmann, John(1992)Empowerment: The Politics of Alternative Development, New York: Basil Blackwell を参照。

第8章 インドネシアの法と参加型開発

8-1 国際開発協力と法について

経済体制移行諸国への支援の一つとして、法制度整備・法制度改革のための開発協力事業が、世銀、欧州復興開発銀行、UNDPといった国際機関、そしてUSAID、CIDA等の援助機関を中心に実施されている^{注1}。我が国においても、JICAの「ヴィエトナム重要政策中枢支援：法整備」プロジェクトが^{注2}、様々な方面で注目を集めつつある^{注3}。

法の主要な機能は社会秩序の維持である。それに加え、法の内在的機能には社会秩序の創出も認められており、近代資本主義成立以来、法の政策化という現象の進展は著しく、法が経済的、社会的発展を牽引する役割が重視されている^{注4}。国家の枠組みや政治的・社会的基盤について規定する基本システム「法制度」に対し、政策的、目的的にアプローチする開発援助事業については実施例が多いわけではない。そのような形態の開発援助の有効性や問題点については今後、様々な角度から整理、検証されなければならないが、それは本章の目的ではない。ここでの主題はむしろ、途上国の村落における開発援助プロジェクトの策定と実施を念頭におきつつ、参加型開発における法の可能性と役割について諸学説を基に取りまとめ、参加を促進する手法としての法の位置づけを検討することである。つまり、途上国の法制度への支援を市場経済化の流れの中のみで捉えるのではなく、参加を促す「資源」として法を活用する可能性を考えるとともに、その理論的側面も含んだ見解と情報を整理・再検討することが本章の主眼である。

「開発」と「法」をインターフェイスする研究形態 ここではとりあえず「開発法学」とよぶこととする への本格的な取り組みは、米国で1960年代に始まった。この「法と発展論」(Law and Development Studies)は、比較法学、法社会学、法哲学というそれまでの法学研究の基盤を多少なりとも共有していたものの、開発援助における法の役割を探究しようとする点で、既存の研究枠組みとは目的を異にしていた。このムーブメントは、1970年代中頃までは一様の展開をみせるものの、それ以降は内外からの批判にさらされ沈静化する。その原因は欧州エスノセントリズムや西欧法を絶対視する考え方にあったとされ、さらに当時のパックス・アメリカナを背景とした米国の外交政策と密接に関連していた点も厳しく批判された^{注5}。

「法と発展論」衰退以降、開発法学は、ポストモダニズム法学の潮流の中で^{注6}、第三世界法学論と多元的法体制論に知的集積と理論構築の途を求める。前者は、開発によってもたらされる利益が途上国の住民一般に波及することを目標とした学派であり、途上国における国家と法の特徴的役割、関連性を分析基軸の一つとして研究を展開している。この学派は1980年以降、国際第三世界法学会(International Third World Legal Studies Association)を足場に活動

を続けている。一方、多元的法体制論は、複数の法システムが混在している状態が先進国を含め全ての国家に見られる現象であると指摘した上で、正式な手続きに基づいて制定・公布される法以外の法規範や、住民自身によって形成されてきた紛争解決手続きを分析する視点を提供している^{注7}。この二つの学派に共通する特徴は、それ以前の実定法学が、国家を柱石としたケルゼンの「法の段階的発展」を当然の前提とする国家法一元論の傾向にあったのに対し、国家・地域間の経済的、社会的、文化的摩擦や交流を含む植民地化のプロセスとその影響を分析することにより、一つの国家内に複数の法体制が複雑かつ重層的に混在していることを提示した点であろう。我が国の有識者も、以上の背景や諸学説を踏まえつつ、法人類学的アプローチやアジア諸国の法を対象とした現状調査分析を通じ、開発法学の基盤造りとその理論体系化に向け積極的に活動を展開している^{注8}。

開発法学は、例えば「開発経済学」や「開発行政学」といった研究分野に比して、研究手法の確立や理論の構築という面で立ち遅れていることは否めない。特に、ODA政策の中で、法制度や法的視点がどのように取り入れられるべきかについての調査研究は十分になされていないのが実状の様である。しかし既述のように、近年、現状の法体制を分析する方法の発見と開発は盛んになり、研究枠組みづくりへの取り組みはますます積極的なものとなっている。特に第三世界法学論と多元的法体制論によって蓄積されつつある情報、法理を、今後の事業の中でどのように活用していくかが重要となろう。以下では、インドネシア法制史の概略を踏まえた上で、参加型開発における法の位置づけをいくつかの法群との関連で説明する。

8-2 インドネシア法制の背景と概略

ここでは、インドネシア法制度に関する小史、そして現行の司法制度の概略及び成文法の種類についてまとめ、本章 8-3 以降の前提としたい。

8-2-1 法制史

インドネシア地域への西洋法の初の導入は、バタビア法令集が編纂された1642年にまで遡る。これは東インド会社の進出に伴い実施されたのであるが、同社の営利指向の性質や目的からして、法制度導入のインセンティブは高まらず、当時のインドネシア地域の独自の法体制の基盤はほぼ手つかずで残った。よって、本格的な法体制の変更は、19世紀以降の宗主国オランダによる同地域の支配と植民地政策を待つこととなったのである^{注9}。

オランダ政府が、より明確にインドネシアにおける法政策を打ち出したのは1848年になってからである。この時、オランダ領インド立法の基本原則が裁判所構成法典、民事刑事訴訟法典、そしてナポレオン法典を基礎とした民法典及び商法典とともに国内法として

施行され^{注10}、同時に、総督と評議会を中心とする統治制度が確立するに至った^{注11}。ただしこれら法令は、インドネシア国内にいる者全てに対して一律平等に適用されたわけではなかった。というのは、欧州人とその他の住民を人種的、地理的に区別することにより、原則としてこの法令を欧州人だけにのみ適用したのである。他方、共同体の解体に伴う社会的混乱と住民の貧困化を避けるという理由で、オランダは「アダット」(adat)という慣習法を制度的に廃止することを回避したため、住民は以前と同様、この固有の慣習的制度に依存する結果となる(アダットの内容・性質については以下8-3-3を参照)。つまり、慣習法の温存を前提として上記の基本法が移植されたのであり、これによりアダットの存続が決定的となったと考えられている^{注12}。

その後のインドネシアの成文法レベルでの大きな変更は、1945年8月のスカルノ及び民族主義指導者達による独立宣言に伴う集中型大統領制憲法の制定であった。この憲法は、アダットに基礎を置く家族主義的統治構造を採用しており^{注13}、パンチャシラといわれる建国5原則 唯一最高神への信仰、公正にして高雅な民主主義、インドネシアの統一、合議制と代議制に指導された人民主義、インドネシア人民のための社会正義の実現 が前文に掲げられている。インドネシアの独立を承認しないオランダとの間にしばらく交戦状態が続いたが、1949年のハーグ条約締結により、議員内閣制を基盤としたインドネシア連邦共和国暫定憲法が制定された。この新憲法体制は当時の政治、社会状況に馴染まず、結局1959年、スカルノ大統領は軍部の力を背景に、集中型大統領制憲法への回帰を一方向的に宣言した^{注14}。

以上の法制史にみられる最も顕著な特性は、オランダの植民地政策の過程で実施された欧州人と現地人への法の差別的適用と、その歴史的過程に起因する法体制の二元化あるいは多元化といわれる現象である^{注15}。この過程で、慣習法は外来宗教と欧州法からの挑戦と影響を受け続けることとなったものの、そのような時流の中でも淘汰されることはなかった。

まず外来宗教の影響であるが、1821年から1845年まで続いたパドリ戦争に見られるように、イスラム教等外来宗教の侵入とそれらとの衝突にもかかわらず、アダットは温存されている。インドネシアでは、「アガマ(宗教)は海から、アダットは山から」といわれる。これは、ヒンズー教やイスラム教が海外から流入したのに対してアダットは民族固有の存在であることのみを意味するのではなく、インドネシア人の山岳信仰を背景とした「山」の「海」に対する優越、つまり、土着の価値観が外来宗教に優先することを示していると理解されている^{注16}。かつては、宗教と慣習法が同一視されるという誤解が生じた時期があったが、イスラム学者スヌック・フルフローニエ(C. Snouck Hurgronje)の社会調査によって、両者の区別は判然となった。しかし、ヒンドゥー教、イスラム教、キリスト教がインドネシアに流入するプロセスで、アダットはこれら宗教と共存し、またこれらの影響を受ける

こととなる。例えば、アダットと外来宗教が相互調整し合っている場合(メナンカバウ社会では、先祖伝来の財産はアダットによって、家族の手で獲得された財産はイスラム法によって処理される)が報告され、また宗教とアダットの融合ないし相互依存関係(例えば評決を下す方法において、イスラム教とアダットが一对の柱となっている)が指摘されている^{注17}。

19世紀には取引の安全性と円滑さを確保する必要性から、オランダ人側から法の一元化を要請する声があがるなど、オランダ法が本格的に移植されて以来、経済メカニズムへの適合という観点から法の統一と画一化という運動が活発化した^{注18}。また近年、法の近代化と国民法制定の努力に伴い、アダットは縮小と質的変容を迫られている^{注19}。以上のような制限と変化にもかかわらず、住民の生活に密接に関わる領域(例えば家族法・親族法)については、法の一元化に対して抵抗が見られるのであり^{注20}、少なくとも、アダットの「特異性が現在のインドネシアの法制度にも影響を及ぼしている」^{注21}という主張は無視し得ないだろう。

8-2-2 司法制度と成文法

植民地化の過程を通じて、オランダ型ないしは大陸型の司法制度がインドネシアのそれに色濃く反映していることは想像に難くない^{注22}。1970年基本法によれば、裁判所の頂点に配置されているのは、国内の全ての裁判所に対して監督権を有し、最終的上訴管轄権を認められている最高裁判所である。下位の普通裁判所には高等裁判所と地方裁判所がある。高等裁判所は、管轄区内の地方裁判所からの刑事、民事に関する上訴を管轄し、地方裁判所は管轄地域内の刑事、民事事件について管轄権を有する。普通裁判所以外には、行政裁判所(国家行政機関・公務員と私人間に発生する紛争の処理)、軍事裁判所(軍事関係者の犯罪を審理)、宗教裁判所(特定分野でのイスラム法をめぐる事件の審理)が設けられている^{注23}。

成文法の種類については、憲法以外に以下があることを付言しておく。まず、国民協議会決定であるが、これは国の立法及び行政に係る政策の決定で、立法にかかるものは法律により、行政にかかるものは大統領決定によりそれぞれ実施される。法律は国会によって制定され、大統領によって裁可される。また法律は、憲法または国民協議会決定を実施することを目的として制定されるものである。政令は、法律を実施するために大統領によって公布される。大統領決定は大統領によって公布される。この決定は、憲法、行政分野における国民協議会決定、または政令のいずれかを実施する目的で公布される。その他の実施規定としては、大臣命令、大臣の指示、大臣決定等があり、大臣により公布される^{注24}。

8-3 参加を促進する資源としての法

第三世界法学会のポール(J.C.N. Paul)は、法はツールとして専門領域のみに埋没すべきではないと主張する。さらに彼は、参加を推進するために利用可能かつ有効な「資源」として法を理解することにより、開発協力事業のプロセスと「法の支配」の概念を有機的に連結しようとする^{注25}。例えば、事業の過程において、農民や労働者の団体を確立し、地域的融資制度や情報事業の活動を広範に確保・維持するための資源として法を利用することが可能であろう。また、村落住民が苦情を申し立て、それを正統化することによって権利へと転化するための資源として法を活用するわけである。要するに、各種の権利保障を開発に関連づけ、法の支配という概念を住民の開発ニーズに連動させる試論と理解されるのである^{注26}。

開発法学分野に見られる近年の業績に基づけば、参加型開発に関与し、参加を促進する法的要素の主要な部分は、国際法、成文法、慣習法という三つの法群に依拠して整理することができよう。ここでは、以上の法群が参加にどう影響するかを説明したい。これら三つの法群を主柱とした検討手法は、必ずしも網羅的、包括的なものではないものの、それにより参加型開発と法との基本的関係を素描し、重要な法的要素の内容を示すことは可能であろう。

8-3-1 国際法

まず第一の法群は国際法 原則として国家と国家の関係を律し、また一定の環境下で国際機構、個人、そして個人の団体を規律する法、特にその一部を構成する国際人権法である^{注27}。世界人権宣言において表明され、国際人権規約やその他諸条約において具体化された基本的権利 例えば労働の権利、労働条件に関する権利、団結権及びストライキ権、生活水準及び食料の確保、健康を享受する権利、公正な裁判を受ける権利、結社の自由、法の前での平等 は、開発プロセスを律する規範との関連で特に大切である。この法群と開発を連関することにより、途上国のグッド・ガバナンス及び民主化の促進が期待される^{注28}。そして、参加型開発プロセスにおける国際人権法の役割は、途上国の制定法の不明瞭な部分を補完し、また時において、既存の国内法規を運用する場合に正統性を与えることである。例えば、参加型開発の過程に必要となる諸権利が成文法で不明確な場合、あるいは既存の法が開発協力事業の実施段階で必ずしも認識された上で運用されていない場合、国際人権法が国内法整備の指針となることもあろう。国際人権法が関連規範を調達する可能性の例として、以下を挙げておく。

参加型開発の要は、住民の主体性を体現するための、地域に根ざした組織の創設とその発展であると主張される^{注29}。開発事業を管理運営するにあたり、住民を組織化し、住民を支援する組織を生みだし、それを育成する必要がある場合、住民が自由に組織し集団的に活動する権利が保障されていることが前提条件である^{注30}。主体たる住民の媒介となる組織 事業の分野、対象、目的、規模によって様々であるが、例えば、農協、労働組合、

学生団体、技術者団体、村議会 の組織化とその活動は、法によって保障される。途上国政府が、不合理な許可制度や不当な解散命令によりこのような自由を制限することになれば、住民が主体的に開発に参画する前提を否定することになりかねない。また、たとえ成文法に規定されていても、住民がこのような権利を十分に認識していないような場合、法が担保機能としての役割を果たす機会が失われる危険性もある。したがって、開発事業の実施において、住民組織の実態やその活動内容、そして関連法規並びにその実質的運用の実状を明らかにすることにより、住民の組織化の阻害要因を発見するとともに、国際人権法からの規範の援用を絡めて事業を策定することが肝心である。

また、従来、開発の過程に有効に参画する自由が制限されてきた一定の住民にとっても、国際人権法は有効な資源となろう。例えば、ジェンダーの指標を掲げ、女性を開発プロセスにおける対等なプレーヤーとして位置付けようとする場合、あるいは女性の社会・生活基盤の改善そのものを目的とする事業を策定する場合、関連する基本的人権規定例えば性別による不合理な差別の禁止 は諸問題を解決するための法的拠り所となる。特に女性の自立という点に鑑み、彼女らが土地、金融制度に平等にアクセスする自由が法的に認められ、実質的に保障されなければならない。

それでは、インドネシアには、国際的人権秩序を開発協力事業に活用し得るほど強固な政治的基盤が存在するのであろうか。つまり、国際法規範の国内的受容及び実施レベルでの実効性という問題が予想される。インドネシアは「女性の政治的権利に関する条約」、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」等の人権に係る国際条約を批准し、また「拷問禁止条約」、「児童の権利に関する条約」にも署名しており、国際的人権保障体制について少なくとも表面的には消極的な姿勢をとってはいない。その一方、實際上、西欧を中心に構築されてきた伝統的な国際人権諸原則を受け入れることに躊躇しているという批判も多く、同国の人権における理念の相違はインドネシア憲法上の人権規定の「多義性、漠然性及び一貫性の欠如」に表象されていると主張される^{注31}。この制約要因ゆえ、参加を促進する法的要素を提供する法群としての国際法は、成文法の内容及び慣習法に見られる制度や手続きとの接点を常に視座に据えて考えなければ現実的ではなく、また実施において有効性を確保することは困難であろう。その意味で、参加における国際法の有効性は限定的、補充的といえる。

8-3-2 成文法

以下でいう成文法とは、国家の正式な形式及び手続きに従って制定され、文書により明示的に公布される法を意味する。国家的権威と実効性の保持という意味で、実際のプロジェクトの計画にあたり強く関連性が求められる法領域が成文法である。特に経済の活性化と発展という文脈においては、市場と行政の分野を律する実定規定が肝要である^{注32}。

近代資本主義経済という枠組みにおいては、法と市場経済は両輪を担う関係にある。市場経済に係る法は、旧宗主国を中心とする欧米諸国に起源を有し、その後、途上国にもたらされたものである。市場を律する法は、近代社会における商品交換に典型的にみられるような人と人の間の等価性を前提としており、交換関係を律するというテクニカルな色彩が強い。市場システムの安定を図りつつ経済効率性を高めるためには、計算合理性が確保されなければならない、また経済環境を十分に予見し得るよう、法により透明性が追求される^{注33}。結果的に、権利義務関係の明示性が追求される。この法領域の中心は私法、特に契約法の分野にあり、民商・取引法等がその具体的例である。なお、インドネシアの現行の民法典も、オランダが依ったフランス法の影響を強く受けているといわれる^{注34}。

契約自由の原則の絶対性や合理性の追求を中心に展開してきた資本主義社会は、やがて様々な弊害や矛盾（例えば貧富の格差という社会問題）をはらむようになる。その状態を修正すべく、国家による大幅な市場経済への介入が求められたのであった。このように、行政チャネルを通じた法的強制力により、国家が私人の取引関係にある程度の関わりもつようになったのは事実であるが、基本的に、行政府の市場への直接の関与は大きく制限されたままである。他方、途上国においては、市場の修正を目的とするのみならず、市場システムそのものを創出するために法整備が実施されることが多い。つまり、政府が積極的に私人間の取引関係に関与することにより、地域住民の市場への参加能力を強化するための環境が整備される場合もある。農業開発事業における小規模農民の保護、貧困層を対象とした金融関連法、公共衛生改善に向けた社会福祉関連法がその例として挙げられよう^{注35}。

8-3-3 慣習法

参加型開発に関わる第三の法群は、国家内の地域や共同体に自生的に生成し存立する固有の慣習法であり、参加型開発の強化という観点で無視しえないように思われる^{注36}。開発事業のプロセスに法の支配を確立する際、慣習法による、ある程度の影響が予想される。住民自身が組織化を行い、問題を発見し、異議を申し立て、権利を主張するための法的装置を組み込もうとする場合、慣習法は一定のインパクトを与える。なぜならそれには、道徳、正義、公正、分配、調整に対するその地域社会や村落のインフォーマルな価値観や解釈が投影されているからであり、成文法の内実化を促進しかつ実行性を引き出す上でも肝要だからである。

インドネシアの都市及び農村の社会生活で維持されている慣習法がアダットと呼ばれていること、そして外来の宗教や法体系とアダットとの連鎖の歴史やアダットの変質については既に触れた。アダットは口承であり、その大部分は不文法である。また、共同体の生活に関わる親族・地縁集団を支えてきた価値観や理念を反映した「生きた法」とも理解さ

れている。代表的なアダットの定義として、例えば、「大部分が不文法からなり、インドネシア民族全体の慣習規律を内容とする法規範の総体であり、しかもインドネシアの何百もの異なった民族がもっている生活哲学を基礎にし、多様な慣習内容から構成されたもの」、「社会的・組織的結びつき、その他の結びつきを基礎に、アダット裁判官、アダット首長、村長等の法律機関が直接に、しかも王室命令等の文書なくして下す権限ある規範の全体」、「理想的行動パターンを示す慣習」が挙げられる^{注37}。またジョーンズら(A.H. and Y. Johnes)は、アダットを、慣習規範を含むより広い概念で理解することにより、それを「共同体における生活の術」と定義している^{注38}。

アダットの代表的原則として度々引用されるのが、農村共同体における相互扶助の原則、助け合いの精神「ゴトン・ロヨン」である。その具体的例として、道路建設、農耕作業、冠婚葬祭、貧困救済等における住民の無償の労働力の提供がある。なおアダットの特徴として、不文法であること、機能的かつ流動的であること、伝統的な内容を有すること、具体的であること、動産と不動産の区別ないこと、物的権利と対人権の区別がないこと、公法と私法の区別がないこと、民法と刑法の違反の区別がないこと、大半のアダット契約は土地の取引に関わる規定であることなどが報告されている^{注39}。

アダットは共同体内の秩序を創出、形成するのみならず、「住民間の調和」^{注40}、「共同体内の平和と調和」^{注41}を維持するために機能している。このような平和維持や調整機能のメカニズムは、アダットを中核とした土着の司法システム（1970年の司法権基本法で認められた司法システムと区別される）に体现されている。

共同体内部のインフォーマルな司法システムとその仕組みに注意が向けられたのは、いわゆるレイデン学派（アダットの理論化と体系化に多大な貢献をなしたファン・フォレンホーフェン(C. van Vollenhoven)を中心とした学派）が、共同体社会特有の法概念を承認するようオランダ政府に求めた時期に呼応する。これを契機とし、1935年、小規模な共同体の自治的司法システムによってもたらされた決定を尊重する旨が法令により規定され、またそれ以降も、このことはオランダ政府の宣言で確認がなされている。これにより、共同体におけるインフォーマルな司法上のフォーラムの形成が強化される結果となったのである^{注42}。

このような土着の司法システムは、組織化した裁判所や正式な手続きを完備したのではなく、村落の歴史の中で次第に培われてきた住民による紛争解決手法である。多くの場合、村長や共同体の有力者がアダットの規範、原則ないし規則を解釈、適用、援用することにより、自発的な仲裁や調停といった機能をはたしている^{注43}。例えば、共同体における合意形成と紛争処理にしても、ムシャワラ(協議)やムファカット(全員一致)といった伝統的規範が往々にして適用されているのである。このようなインフォーマルな司法システムは一つの共同体における住民間の争いのみならず、共同体間あるいは政府と共同体の

間の紛争にも利用されていることが報告されている^{注44}。

国際法、成文法という法群については一定の諸権利ないし法域に関わる議論であったが、参加型開発で慣習法を最も活用し得る点は、私的な交渉過程と紛争解決方法という制度や手続き面についてではなからうか。開発事業の策定、実施期間、そして終了後においても、既得権や所有権、補償、資源及び利益の分配等をめぐり、住民あるいは共同体間で紛争が発生することがある。このような事態を適切に処理する方法として、勝者、敗者の立場を明確に打ち出す対審主義を基盤とする訴訟制度は、村落内部の利害関係を調整する諸原理に馴染まない場合も多々ある。さらに先進諸国においても、西欧法の紛争処理機能自体に内在する限界と構造的歪みが指摘されている。つまり、訴訟の費用に係る負担や、訴訟の量的増加等が問題化しており、これまでの訴訟制度に対する見直しも議論されているところである^{注45}。

アダットに依拠して形成された独自の平和的調停メカニズムは、住民が主張や異議申し立てを自ら表明する空間を提供する。共同体内部に現存するADR(Alternative Dispute Resolution:裁判外での紛争解決手法)例えば、交渉、調停、仲介における村落の適任者による積極的かつ多面的役割、申立てに関する非形式的な手続き、時間をかけた話し合いを、既存の司法制度との調和と均衡を保ちつつ活用することが有意義となるのではないだろうか^{注46}。ただしその場合、例えば、仲裁人となる村落の実力者が恣意的な判断を下したり、手続きが権力のある者に有利に働くといった弊害をどのように除去・予防するかが課題となろう。

8-4 まとめ

本章では開発法学を中心とした諸学説に基づき、国際法、成文法、慣習法を関連ある法群として捉えることにより、開発協力事業において参加を促進する「資源」として、法という側面を整理した。参加型開発といっても、「参加」の定義さえ未だ明瞭とは言えず、また参加を強調する事業でも、その分野や対象、インプットの内容等によってプロセスが著しく変容するのは言に及ばない。その一方、参加型開発の事業に不可欠な共通因子や要素について、近年多くの研究者や実務家によって研究結果が蓄積されつつあることもまた事実である^{注47}。本章では参加の構成要素の一部と、三法群から導き出される規範・原則とを連結し、どのような形で参加型開発に利用し得るか、その可能性について説明した。

これからの開発法学及び実務における課題として、途上国の法と法体制についての現状把握と理解について、さらなる調査研究の積み重ねが求められる。そのためには、部族法、未開人法の実態調査研究にコミットしてきた法人類学の現地調査手法を有効に活用することが求められる^{注48}。第二に、参加と法の関係について、理論の精密化に努力を傾注する必要がある

ある。特に、法的視点を事業に注入する場合、国際法、成文法、慣習法から抽出される規範・原則の相互関連性を明確にし、法体系における整合性を維持する必要がある。例えば、慣習法に表象されている制度的側面や手続きその他関連規則は、成文法の内容としてどの程度受容されることによって実効性を最も発揮し得るのか、あるいは、国際法による主権の制限と成文法及び慣習法とをどのように実際上調和させるのかが問題となろう。開発法学における理論的欠落を補強しつつ、実践における学習とフィードバックを繰り返すことによって、参加型開発における法の役割がより具体化されるのではなかろうか。

注釈(第8章)

注1 国際機関及び海外援助機関の動向の一例として、国際協力事業団国際協力総合研修所(1996b)を参照。

注2 1986年のドイモイ路線の採用以降、ヴィエトナム政府は市場経済化と対外開放政策を推進しているが、そのためには旧ソ連の法制度を基礎としている法体系を見直し、市場経済化を支える新たな法的枠組みを構築することが急務となっている。これを背景として、JICAは1996年より、民法執行のための諸規則、民事訴訟法、法律家の育成制度等の分野において、重要政策中枢支援スキームを通じた支援を実施している。

注3 例えば、読売新聞(1996年3月8日)、Japan Times(1 March 1996)。

注4 近代社会における政策としての法については、平井(1977)が参考となる。

注5 「法と発展論」の背景及び評価について、千葉(1991)、安田(1987)、安田(1996)、Trubek and Galanter(1977)、Merryman(1977)を挙げる。

注6 ポストモダニズム法学とは、法制度の整備や改革によって、社会秩序の構築と法の支配の確立を図ろうとする法アカデミズムのあり方と手法に異議を申し立て、モダンの認識論的前提からの脱却を指向する法律学を指す。例えば、和田(1996)参照。

注7 第三世界法学論及び多元的法体制論については、千葉(1991)261頁、安田(1996)272-276頁に詳しい。

注8 例えば、田中成明、千葉正士、安田信之、吉田稔らはいずれも、独自の法類型モデルを活用することにより、法の動態を立体的、重層的に捉えようとする。

注9 安田(1996)64-65頁。

注10 ナポレオン法典とは1807年にナポレオン1世が制定したフランス民法典であり、1804年の民法典を改正したものである。

注11 Subekti(1973), pp.9.

注12 安田(1987)103-104頁、安田(1996)65-66頁、作本270-271頁、Ter Haar(1948), pp.10-14を参照。

注13 例えば、インドネシア憲法第33条は「経済は家族制度の原理にもとづく努力として組織されなければならない」と定める。

注14 安田(1996)68-70頁、安田(1987)103-105頁、Subekti(1973)pp.14-16を参照。

注15 Hooker(1978)pp. 1.

注16 大槻重之(1991)137頁。

注17 アリフィン・ベイ(1975)62頁及び64頁、綾部・石井(1995)95頁、石井(1991)46頁及び233-234頁。

注18 安田(1996)62頁及び66頁、作本283-285頁。

注19 労働組合、著作権、鉱業権や特許権といった新しい権利、法概念が本格的にインドネシアに導入された。安田(1996)66-67頁を参照。

注20 Institute of Developing Economics(1986)pp.15-16.

注21 安田(1996)62頁。

注22 大陸法は英米法とともに世界の一大法系をなすものである。ローマ法やゲルマン法の性質を受け継ぎ、抽象的な法を具体的事例に適用するという考え方に基づいている。

注23 インドネシア司法制度については、安田(1996)76-80頁、Institute of Developing Economics(1986)pp. 17-24、Subekti(1973)pp. 25-36に詳しい。

注24 安田(1996)71-74頁。

注25 ポール(1993)27-130頁。

注 26 この法理として、ポール(1993)、 Paul and Dias (1982) が参考となる。

注 27 ポール(1993)132-133頁、吉田(1994)296-297頁、トマチェフスキー(1992)は、国際法が関連の法群であることを前提として議論を展開し、あるいは国際人権秩序と開発事業との関連性を指摘する。またODA政策の改善を目的としては、既存の国際人権保護制度と発展の権利を理論的に連携しようとする試みとして、多谷(1994)144-171 頁。

注 28 国際協力事業団(1995a and 1995b)

注 29 オークレー(1993)159 頁を参照。

注 30 Paul and Dias (1982)

注 31 本間(1994)34 頁。

注 32 安田(1996)286-290頁では、アジア法の三法理、つまり共同法理、市場法理、指令法理の理論構築が試みられているが、本章では後者二つを取り扱っており、彼の理論に負う。なお、吉田(1994)295頁においては、「経済系と法」という枠組みで議論されている。

注 33 van de Walle (1996) pp.31, Gray (1991)

注 34 安田(1987)51-53頁、安田(1996)290-292頁、国際協力事業団国際協力総合研修所(1995)14 頁を参照。

注 35 安田(1996)289-290 頁、安田(1987)227 頁。

注 36 ポール(1993)133-136頁を参照。ただし、ここでポールは、慣習法を内包するより広い概念として「非国家的な民衆法」を法源として位置付けている。その関連で、吉田(1994)297-298 頁も参照。

注 37 作本277頁、Abdullah (1966) pp. 1 を参照。

注 38 Johns and Johns (1972) p.27.

注 39 作本 278 頁。

注 40 大槻重之(1991)137 頁。

注 41 アリフィン・ベイ(1975)60 頁。

注 42 Hooker (1978)pp. 140-141.

注 43 Ter Haar (1948) pp.25-26, Vargas (1985).

注 44 Vargas (1985).

注 45 安田(1996)255-256 頁、国際協力事業団国際協力総合研修所(1996b)、van de Walle (1996)pp.31.

注 46 なお本章に関連して、経済発展におけるアダットの役割については、Hooker (1978)pp.2-3 が参考となる。

注 47 例えば、オークレー(1991)159-201頁、国際協力事業団(1995b)を参照のこと。

注 48 このメソッドについては、千葉(1995)(1991)及び(1988)、ホーベル(1983)、Vargas (1985)を参照。

参考文献(第8章)

<日本語文献>

綾部恒雄・石井米雄

(1995)『もっと知りたいインドネシア：第二版』、弘文堂

アリフィン・ベイ

(1975)『インドネシアのこころ』、文遊社

オークレー、P.

(1993)『国際開発論入門：住民参加による開発の理論と実践』、勝間靖・斎藤千佳
訳、築地書館

大槻重之

(1991)『インドネシア百科 完結版』、関西電力株式会社

国際協力事業団

(1995a)『参加型開発と良い統治：分野別援助研究会報告書』

(1995b)『参加型開発と良い統治：分野別援助研究会報告書(現状分析資料)』

国際協力事業団国際協力総合研修所

(1995)『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的な能力育成の重要性』

(1996a)『内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進』

(1996b)『欧州開発復興銀行 中央アジア諸国の法整備における協力』国総研セミナー・シリーズ(96-3)

作本直行

『インドネシアの法の近代化と多元構造』

多谷千香子

(1994)『ODAと環境・人権』、有斐閣

田中成明

(1984)『現代法理論』、有斐閣ブックス

千葉正士

(1988)『スリランカの多元的法体制 西欧法の移植と固有法の対応』、成文堂

(1991)『法文化のフロンティア』、成文堂

(1995)『世界の中のアジア法』、『比較法雑誌』、第29巻3号

トマチェフスキー、K.

(1992)『開発援助と人権』、宮崎繁樹・久保田洋 監訳、国際書院

平井宜雄

(1977)『法政策学』、有斐閣

ホーベル、E.A.

(1983)『法人類学の基礎理論 未開人の法』、千葉正士・中村孚 訳、成分堂

ポール、J.C.N.

(1993)『サブサハラ地域における基本権の現状と課題』(第7章)、『アジア法の環境：非西欧法の法社会学』、千葉正士 編、成文堂

本間浩

(1994)『アジアの人権問題 ASEAN諸国における問題点と地域協力可能性』(第二章)、『地域協力機構と法：アジア・ラテンアメリカ地域主義の現代的意義』(経済協力シリーズ第174号)、安藤勝美 編、アジア経済研究所

安田信之

(1987) 『アジアの法と社会』、三省堂

(1996) 『ASEAN 法 An Introduction to ASEAN Law』、日本評論社

吉田稔

(1994) 『変動する世界と法』(第 8 章) 『現代日本の法的論点』、勁草出版

和田仁孝

(1996) 『法社会学の解体と再生 ポストモダンを超えて』、弘文堂

< 外国語文献 >

Abdullah, T.

(1966) "Adat and Islam : An Examination of Conflict in Minangkabau," Indonesia, No. 2,

Clive S. Gray

(1991) Reform of the Legal, Regulatory, and Judicial Environment : What Importance for Development Strategy ?, Development Discussion Papers, Harvard Institute for International Development, Harvard University

Hooker, M.B.

(1978) Adat Law in Modern Indonesia, Oxford University Press

Institute of Developing Economics

(1986) Cooperation and Law in ASEAN Countries With Special Reference to Indonesia

Johns, A. H. and Johns, Y.

(1972) Indonesia, Thomas Nelson (Australia) Ltd., Melbourne

Merryman, J. H.

(1977) "Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development," The American Journal of Comparative Law, Vol. 25, No.3.

Paul, J.C.N. and Dias, C.J.

(1982) "State-Managed Development : A Legal Critique and Alternative Development : A Legal Prospectus," Third World Legal Studies, pp.35-58 and 284-311.

Subekti, R.

(1973) Law in Indonesia, P.T. Gunung Agung, Jakarta

Ter Haar, B.

(1948) Adat Law in Indonesia, Institute of Pacific Relations

Trubek, D.M. and Galanter, M.

(1977) Law and Society; Scholars in Self-estrangement : Some Reflection on the Crisis in Law and Development Studies," Wisconsin Law Review

van de Walle, N.

(1996) "Improved Governance and Sustainable Development in Africa : A Conceptual Framework," in Promoting Good Governance in Wartorn Countries, Institute for International Cooperation, Japan International Cooperation Agency

Vargas, D.M.

(1985) The Interface of Customary and National Land Law in East Kalimantan, Indonesia, a dissertation, the Faculty of the Graduate School of the Yale University