
第5章

インドネシア市民社会の可能性

岡本 正明

はじめに

インドネシアは赤道をまたがる東南アジア最大の国民国家であり、人口は2億3,000千万人を超える。1.3万以上の島々からなり、言語集団、民族集団数は300を超える。宗教的にはイスラーム教徒が9割近くいるとはいえ、カトリック教徒、プロテスタント、仏教徒、ヒンドゥー教徒、アニミズム信奉者もいて多様性に富む。インドネシアの国是が「多様性の中の統一」であるのは、インドネシアがこのようにさまざまな面で多様であることを反映している。

そのインドネシア共和国が1945年8月に独立宣言を出してから半世紀以上を経た。現在に至るまでの間、インドネシアの政治体制は揺れ動いてきた。オランダからの独立闘争（1945年～49年）が終わると、インドネシアは連邦共和国の時代（1949年～50年）に入ったものの一年しか続かず、統一共和国となった。統一共和国のもとで議会制民主主義の時代（1950年～59年）、初代大統領スカルノによる権威主義体制の時代（1959年～65年）があった。国軍による共産党の物理的解体をもたらした9・30事件（1965年）を経て、第二代大統領スハルトによる権威主義体制の時代（1966年～98年）が32年間続いた。スハルト体制崩壊後の現在は民主的・分権的体制が続いている。

そして、国家体制を揺さぶる運動がさまざまな形で続いてきた。1950年代の地方反乱、スハルト体制時代の東チモール強制併合とそれに伴う東チモールの独立運動、アチェ、パプア、そしてアンボンにおける分離主義運動などが代表的な例である。更に、1997年に始まるアジア通貨危機がインドネシア通貨ルピアの暴落をもたらして経済混乱、社会政治混乱が発生し、32年間続いたスハルト体制が崩壊した。そして、「パンドラの箱」が開いたかのように、社会、経済、政治、文化的差異からくるさまざまな不満が表面化した。ジャカルタやソロを中心として再び反華人暴動が発生して、華人たちのなかには資本逃避のみならず自ら国外逃避するものも現れた。西カリマンタンや中カリマンタンでは先住民ダヤック人たちが経済的不満から移民のマドゥラ人たちを襲撃して追い出した。アンボンやボソではイスラーム教徒とキリスト教徒の間に紛争が広がり、大勢の死傷者、避難民を出した。スハルト体制時代に開発の恩恵を受けることができなかった不満から、アチェやパプアではこれまで以上に分離独立運動が盛り上がりもした。

こうしたエスニシティや宗教アイデンティティに基づく紛争、運動のみならず、階級闘争的な運動も復活した。都市部では、NGO 活動家や左翼系活動家たちの支援を受けて労働者たちが立ち上がり、あまたの労働組合が結成されて、労働争議が頻発した。農村部ではスハルト体制時代に農園となった土地に農民たちがNGO 活動家の支援もあって侵入して「不法」占拠を行い、自らの農地として農作物の栽培を始めた。慣習 (Adat) 共同体からは、スハルト体制が彼らの土地を勝手に国有化したとして国有地の占拠を行う動きが生じた。

さまざまな分野、レベルでの政治秩序の揺らぎに伴い、インドネシアは「第2のユーゴスラビア」となって国家が分裂するといった意見やインドネシアは「失敗しつつある国家」(failing state)、「破綻国家」(failed state) になりつつあるといった意見が内外の研究者から一時は主張された。こうした負の側面ばかりに目を向けると確かにインドネシアという国民国家そのものさえ盤石ではなく、民主的政治体制のもとで市民社会が活性化していくようには見えないかもしれない。しかし、紛争に参加したエスニック集団や宗教集団、そして蜂起した労働者や農民、彼らを支援するNGO 活動家の側からすれば、彼らの運動はスハルト体制時代に奪われた社会正義を回復する動きであって、そうした正義

が実現するような国家の制度改革が起きれば実力行使を継続する動機は弱まるものであった。実際、2002年ぐらいいまでは、インドネシアは民主的・分権的政治体制のもとである種の政治的安定を実現しはじめており、さまざまな不満が制度的にある程度は回収され始めている。民主主義が定着し始めているとも言えるかもしれない。そして、いい意味でも悪い意味でも NGO は市民社会の代表的担い手として政治的に認知されるようになった。

では、インドネシアは今後、活発な市民社会に裏打ちされた民主主義を定着させることができるのであろうか。本論では、インドネシアにおける市民社会論を簡単に振り返った後、スハルト体制期の国家と社会の関係を NGO の登場という視点から概観する。その上で、民主化後の地方社会で始まった住民の主体性を回復する試みを取り上げて、そうした試みの限界をふまえてインドネシアにおける市民社会の可能性を考えることにする。

I. 西欧的市民社会論の普及、そしてイスラーム的市民社会論の誕生

インドネシアにおいて「市民社会」という言葉が広まり始めたのは冷戦が崩壊した1990年代になってからのことである。もともとインドネシア語には「市民社会」に当たる言葉はなかった。したがって、英語の Civil Society、英語の直訳「マシヤラカット・シビル」(Masyarakat Sipil : Masyarakat は社会、Sipil は市民の意味)¹⁾が多く使われている。他にも「マシヤラカット・ワルガ」(Masyarakat Warga : Warga は住民の意味)、「マシヤラカット・クワルガアアン」(Masyarakat Kewargaan : Kewargaan は Warga の抽象名詞)などが訳語として使われてきた。またイスラーム国家樹立を最終目標とするイスラーム主義者の間では、預言者ムハンマドがマディナで建設した都市国家を連想させる「マシヤラカット・マダニ」(Masyarakat Madani : Madani はマディナの意味)という訳語を利用することが多い。西欧でも市民社会の定義は多様である。アダム・ファークソンが18世紀後半に初めて Civil Society という言葉を使って以来、ホッブズ、ロック、トーマス・ペイン、ヘーゲル、マルクス、グラムシ、トクビルなどがさまざまな意味合いで使ってきた。インドネシアでも多様な意味合いで、また、十分に理解されないまま使われることが多い。ただし、シビル・ソサイエティあるい

はマシャラカット・シビルという言葉を使って市民社会論を展開する知識人や NGO 活動家は、おおよそ下記のような三点を市民社会の重要な要素として捉えている。

- ①社会の中において自立した個人や集団が存在する。こうした個人や集団がどの程度自立的であるのかは、彼らが国家権力と対峙したときに分かる。
- ②市民が意見を述べ、政治的行動をすることが可能な自由な公共空間が存在している。こうした公共空間が存在することで、民主的に決定を行うプロセスが保障されている。
- ③国家権力を否定するものではないが、国家権力と対峙するだけの力を市民が有している。国家はとりわけ資源分配の過程において監督者として、また、紛争調停者としての役割、更には国内治安秩序の維持と対外的安全の保障を担う必要がある。

この三点はヒカム (Muhammad A. S. Hikam, 1999: p. x) が取り上げたポイントである。ヒカムは国家権力が圧倒的に強く社会勢力の弱かったスハルト権威主義体制時代に知識人として台頭したことから、若干、国家と市民(社会)との緊張・対抗関係を強調している傾向が強い。しかし、個人や集団の自立性、公共空間の存在と民主的決定過程の重視、国家から自立性をもつ社会の肯定という点はおおよそどの市民社会論者にも当てはまる。

こうした市民社会論が普及し始めた理由はいくつかある。国外的な理由は、冷戦に勝利したアメリカが途上国民主化プロジェクトの一環で「市民社会」強化を推進したからである。その結果、EU 諸国や日本のドナーも「市民社会」強化をお題目とする途上国支援を始めたのである。それまでの途上国支援が政府への支援であったのに対して、「市民社会」強化プロジェクトは非政府組織(NGO)も主たる対象とした。NGO は市民社会の担い手であるという理解があったからである。そうすると、次から次へと NGO が誕生し、「市民社会」強化プロジェクト向けプロポーザルを作成してドナーから資金を獲得し始めた。こうした世界的なドナーの潮流が権威主義体制下のインドネシアにも流れ込んできて、NGO が生まれて市民社会強化を目指し始めたのである。

一方、国内的な理由としては三つあげることができる。まず、権威主義体制

下で7%を超える国内経済成長率を達成してきたことでジャカルタを中心とする都市部で中産階級が台頭し始めたことが市民社会論の普及に貢献した。一般には、中産階級の台頭＝理想的な市民社会の実現＝民主化の進展・定着という理解があり、中産階級は責任ある市民として民主化への旗手となることが期待されている²⁾。そうしたことから、NGO 活動家や知識人によって市民社会論が人口に膾炙していった。

二つめは、マクロなスハルト体制の変容である。1970年代までは、国家歳入の大半を占める石油収入が輸入代替型の経済政策を可能にし、スハルト体制の開発事業を支えてきた。しかし、石油価格の下落に伴って国家歳入が減少し始めたことで、規制緩和による民間セクターの活性化とドナーからの支援によって経済成長を継続させる必要が出てきた。さらに、1990年代に入るとスハルト大統領が軍から文民へと政権基盤の移行を図り始め、政権党ゴルカルも国軍主導ではなく文民主導へと方向転換をし始めた。その結果、これまで以上に社会の側の要求をくみ取る必要が生じ、政権党ゴルカルはスハルト体制下で始まったアフーマティブ・アクションのもとで実力をつけたプリプミ（原住民）実業家たちを積極的に取り込んでいった³⁾。と同時に、イスラーム学生連盟(HMI)など学生組織の出身者たちが中央でも地方でもゴルカルを通じて政治家になる道が開かれた。イニシアティブは国家にあるとはいえ、わずかではあるが市民社会の要望が国家に届くルートが作られ、「市民社会」が実態として存在する可能性が生まれた。

三つ目は二つめとも関連する。スハルト体制の質的変容に伴う政治アクターの変容である。スハルト大統領がゴルカルの文民化を図ったとき、文民側でその主役となったのは国家官房長官を1973年から88年まで務めたスダルモノや彼を支えたギナンジャル・カルタサスミタといった経済ナショナリストたちであった。スダルモノは1988年にはゴルカル総裁、93年には副大統領になり、ギナンジャルも投資調整庁長官、鉱山エネルギー大臣を歴任した。スダルモノにしてもギナンジャルにしても将校とはいえ、その政治基盤は国家官房を中心とする官僚機構にあり盤石なものではなかった。そこで、ギナンジャルは、93年に経済自由主義者たちの牙城で先進国からの援助案件を一手に掌握していた国家開発企画庁(BAPPENAS)の長官ポストに就任したとき、新たな戦略を打ち

出した。これまでの閉鎖的な国家開発計画策定プロセスを社会に開き、国家開発企画庁に NGO 活動家たちを招聘して議論をし始めたのである。ギナンジャールは彼らの支持をバックにして、国家開発企画庁内、そして政権内部での権力基盤を固めることができた。

こうした内外の事情から、スハルト体制時代においても市民社会論が普及し始め、国家が許容するような NGO は活動しやすくなった。興味深いことは、こうして市民社会論がイデオロギーとして、あるいは言説として普及し始め、また実践の試みも始まる一方で、イスラーム的市民社会論がイスラーム主義者たちから生まれてきたことである。それまでの市民社会論が Masyarakat Sipil という英語の直訳に象徴されるように、西欧の政治理論に理念型を求めるものであった。そこでは、国家と社会は切り離されて理解され、国家からの自立性を備えた強い社会とそれを支える自由・公平な市民の存在が重視されていた。それに対して、イスラーム的市民社会論は上述のように、市民社会にあたる言葉としてマシャラカット・マダニという言葉を使うことでも差異化を図っている⁴⁾。見市（2004）に従えば、マシャラカット・マダニは、預言者ムハンマドがマディナで建設したイスラーム教団都市国家を理想的な「国家＝社会」とする。重要なことは、ムハンマドが異教徒にも信仰の自由を認め、イスラームが多元社会を認めていること、異教徒を含む諸集団との間で「マディナ憲章」を締結して契約に基づく統治を行ったことである。もともとは、インドネシア語に近いマレー語を公用語とするマレーシアの元副首相アンワル・イブラヒムやインドネシアの代表的イスラーム知識人ヌルホリス・マジッドがマシャラカット・マダニ論を提唱した。西欧社会が盲目的にイスラーム社会を否定的に捉えがちな状況を打開することやマレーシアやインドネシアにおいてイスラーム化が社会的に進展するなかでイスラーム的価値規範をも包含するような市民社会論を展開する必要性を感じたことなどがマシャラカット・マダニ論の展開になったといえる。

民主化後に誕生して急速に勢力を拡大しているイスラーム政党である福祉正義党は、その綱領において「公平にして、豊かで、品位のあるマシャラカット・マダニの実現」を謳っている（PKS, 2008: 1）。マシャラカット・マダニとは、優れて進歩的な教養をもつ社会であり、信仰心に基づく価値観、規範、法律、

道徳に依拠しており、多元性を尊重し、開かれた民主的な対応をし、国家主権を皆で守るような社会であると規定している。国家と社会を切り離さずに、宗教色を重視するというイスラーム的理解を固持しているとはいえ、イスラーム国家樹立を強制しておらず、また、民主主義、多元性の尊重など、Civil Society論とも相通じるものがあり、この二つの市民社会論はその唱道者たちが具体的政治の中で、また交渉と妥協を繰り返しながら少しずつ歩み寄りを見せている。

続いて、具体的にどのような形で NGO がスハルト体制時代に発展を遂げてきたのかを見てみよう⁵⁾。

II. スハルト権威主義体制と NGO

スハルト権威主義体制を単純化して表すなら、一国の経済成長を最優先課題として、そのために個人の政治的・思想的自由を制限して政治的安定をはかる政治体制であった。末廣のいう開発主義国家の一類型だといえる（末廣、1998）。1980年代半ばを過ぎると、規制緩和の影響もあってスハルト一族及びその取り巻きの民間企業が優先的に政府開発事業を獲得しはじめ、スハルトによる「国家の私物化」傾向が顕著になっていったとはいえ、基本は上述の開発主義体制であった⁶⁾。

政治的安定が重視された結果、スハルト体制は、社会あるいはそのアクターである市民が国家の意図とは異なる政治的意思を持ち、それを言説として、あるいは運動として表現することを厳しく規制した。スハルト体制構築に当たって重要な役割を果たしたスハルトの側近アリ・ムルトポは人民（Rakyat）を虎にたとえ、その封じ込めの必要性を強調した。人民を政治に無関心な「浮動する大衆」（Floating Mass）に押しとどめて政治的安定の実現を図ろうとした。スハルト体制というのは、当時の陸軍戦略予備軍司令官スハルトが、共産党がクーデターを企てたと決めつけて、国軍とイスラーム組織の力で共産党を物理的に解体することで誕生した体制である。したがって、イデオロギー的には反共であり、国家の意向に沿わないものはすべて共産主義者とのレッテル貼りを行うことで市民の政治的自由を強く制限し、国家の意向に沿わない社会活動の自由を制限し続けた。国家原理パンチャシラ（Pancasila）を持ち出して、スハ

ルト体制は反体制＝反パンチャシラという論理を打ち立てた⁷⁾。五つの原理からなるパンチャシラはある種玉虫的な内容であり、国家の側で望むような解釈が可能である。1985年にはすべての社会組織・団体、政党がパンチャシラを組織原理とすることが強制されるようになり、社会への国家の介入が組織原理として行われた。

さらに、国軍が行政区画にはほぼ対応する形で軍隊を配置することで具体的な住民監視を行った。軍管区 (Kodam) → 軍分区 (Korem) → 軍小分区 (Kodim) → 分軍支部 (Koramil) → 村落指導官 (Babinsa) という形で展開しており、村落部に展開する下士官の Babinsa は1998年時点で約3万3,000人も存在していた (本名、2003: pp. 79-80)。社会組織を創設するにあたっては政府の許可が必要であった。反政府活動をする学生に対しては、国軍兵士が事前に行動確認を行った後、誘拐監禁をするということもあった。スハルト体制に批判的な作家プラムディヤ・アナンタ・トゥールなどの著作は出版禁止 (breidel) になったし、新聞が政府に批判的な記事を掲載すれば、情報省から編集部に警告の電話がかかり、その警告を二度無視すると出版禁止処分がくだされるという仕組みになっていた。こうしたことから分かるように、スハルト体制時代に市民社会の発展は期待されていなかった。

ただし、スハルト体制誕生当初から市民の中から国家から自立的な社会組織を作る動きはあった。ここではその典型例として NGO、インドネシア語でいう「住民自立組織」(Lembaga Swadaya Masyarakat, 以下 LSM) を取り上げ、ベニー・スビアント (Benny Subianto, 2007) の分類にしたがって、年代別の特徴をみていく。NGO あるいは LSM の定義は、インドネシアの NGO について研究を行ったエルドリッジ (Eldridge, 1995) におおよそしたがって、社会的弱者からなるグループ、あるいは社会的弱者の発展を支援するグループとする⁸⁾。

1960年代後半から70年代にかけては、スハルト体制設立支持者たちが開発志向の NGO を作った。たとえば、バンバン・イスマワン (Bambang Ismawan) はオランダ人牧師 J・ダイクストラ (Dijkstra) と共に1967年に「農民社会経済開発財団」(Yayasan Sosial Tani Membangun) (後の「自助開発財団」(Yayasan Bina Swadaya)) を設立して、農民への技術指導やマイクロ・クレジット提供などを行った。そのモットーは、「パンチャシラ堅持、多様性の中の統一堅持、

そしてインドネシア堅持」というものでスハルト体制のイデオロギーと抵触するどころか、極めて体制の立場に沿うものであった。1970年には、アドナン・ブユン・ナスティオン（Adnan Buyung Nasution）ら弁護士が、当時のジャカルタ州知事の支持を受けて「法律扶助協会」（Lembaga Bantuan Hukum : LBH）を設立した。LBHの目的は、自分の権利を擁護できない人たち、土地から追い出されたり不当に解雇されたりした貧しい市民を法的に支援すること、彼らに対する日常的な人権侵害に対して支援することであった。

1980年代にはいると、政策批判・提言型、環境保護、ジェンダー系のNGOが数多く生まれた。環境保護系NGOでは、現在でも行政の環境政策批判を展開している「環境フォーラム」（Wahana Lingkungan Hidup : Walhi）や森林保護の必要性を訴える「インドネシア森林保護協力事務局」（Sekretariat Kerjasama Pelestarian Hutan Indonesia : SKEPHI）などが誕生し、また、NGO間のネットワークが作られるようになった。1990年代にはいると前述のように市民社会ブームが起きて、更に民主化推進や人権擁護を標榜するNGOの数が増えた。「改革のための情報・活動ネットワーク・センター」（Pusat Informasi dan Jaringan Aksi untuk Reformasi : PIJAR）、「人民民主同盟」（Aliansi Demokratik Rakyat : Aldera）、「インドネシア社会調査開発所」（Lembaga Penelitian dan Pengembangan Masyarakat Indonesia : LAPERA）など、厳しい政府批判などで知名度をあげるNGOが生まれる一方、具体的な変革を実現するため、労働者や農民との積極的なネットワーク作りの必要性が少しずつNGO関係者の間で認識されるようになった。

スハルト体制期全般を通じていえるのは、国家が圧倒的に重要な役割を果たしており、自由に意見表明や結社作りが可能な市民社会は存在するものではなく、勝ち取るべきものであった。NGO活動家というのは国家の側から基本的に疑わしい存在として扱われた。それでも活動을続けて政府批判を繰り広げるNGO活動家は英雄視されたが、広範な社会変容をもたらすことはできなかった。社会開発に力点を置き、都市部のスラム住民や農村の貧農支援を行うNGOなどは、1990年代ともなれば中央でも地方でも政策形成過程に参加を認められるようになった。しかし、国家の影響力が圧倒的に強い中での「参加」では、NGOが国家に政策変更を迫って市民社会の可能性を拡大するという意

味での参加というより、むしろ国家が政策を NGO に認めさせることで国家権力をさらに社会に貫徹させる意味を持っていたといえる。NGO は市民社会なき市民社会の担い手でしかなかったとはいえ、NGO が多く存在していた意味は大きい。というのも、スハルト体制が崩壊して民主化・分権化が始まったとき、そうした NGO が市民社会の確立に向けて多方面で活躍し始めたからである。

Ⅲ. 「改革」と NGO

1997年にアジア通貨危機が発生した結果、インドネシア通貨ルピアが暴落し、その影響は経済を超えて社会政治的危機となっていた。そして1998年5月には国軍の分裂、学生の国会占拠などを経て32年間続いたスハルト体制が崩壊して民主的・分権的政治体制が誕生した。国家が弱体化し、社会組織・集団の設置も自由化され、メディアへの検閲もなくなった。国軍の強圧的支配に対する反発と不信から自警団まがいの社会組織も含めて、多様な社会集団・組織が勃興した。「国連インドネシア復興支援機構」(United Nations Support Facility for Indonesian Recovery : UNSFIR) によれば、スハルト体制期から民主体制期に移行した結果、市民社会組織数は大幅に増加した。労働組合、ジャーナリスト組合、法律扶助組織、女性組織、環境グループそれぞれの増加率は3,900%、566%、1,200%、266%、900%である (Feulner, 2001: p. 17)。NGO も急増した。例えば南スラウェシ州では、スハルト体制期には60ぐらいしかなかった NGO が2002年には1000に激増したと、同州の古参 NGO 幹部が言っていた。NGO が急増したのは、1980年代末の東欧の民主化期と同様、アメリカ、EU 諸国、日本のドナー機関がこぞって民主化、分権化支援プロジェクトを開始したこと、そうしたなかで市民社会確立・強化の必要性が見いだされて市民社会「創設」プロジェクト、住民参加促進プロジェクトをインドネシア各地で実施したからである。また、ドナーの影響もあって中央政府も地方政府も NGO をからませるプロジェクトを次々と始めたからである。

もちろん NGO もさまざまである。市民社会の時代の到来 = NGO (が関わるプロジェクト) の時代の到来という波に乗って思いがけない NGO も生まれた。

無職の大卒にとって NGO は新しい魅力的な職場となった。彼らを作る NGO の多くの目的はカネである。市民社会の確立と発展を目指すわけでも、中央政府や自治体への政策提言を目論むわけでも、国家からの社会の自立を目論むわけでもない。政府プロジェクトを獲得して収入を得ることしか考えていない。中には公務員自ら、あるいは公務員の一族が政府プロジェクト受注を目的に作り上げる NGO まで生まれた。こうした政府プロジェクトを目的とする NGO に対して、批判者からは「赤いプレートの NGO」という揶揄が浴びせられた。公用車のナンバー・プレートは一般車の黒と違って赤いことからそうした揶揄が行われたのである。他にも、スハルト体制を支えてきた社会組織も市民社会の時代にふさわしい NGO であると自己主張するようになった。

首都ジャカルタに隣接するバンテン州の政治経済を牛耳るハサン・ソヒブ率いる「インドネシア・バンテン拳術家・武芸家連合」(Persatuan Pendekar Persilatan Seni dan Budaya Banten Indonesia : PPPSBBI) はスハルト体制時代に創設された社会組織である。その構成員は勇敢さ、男らしさを尊び、拳術に長け、幹部ともなれば呪術にも長けていると思われるような者たちで、日本語で言う「やくざ」に近い者たちであり、国家原理パンチャシラを至上原理としており、その意味で日本の右翼に近い者たちである。スハルト体制期にはもっぱら体制擁護派として政権党ゴルカルをサポートし、暴力を武器としてバンテン地方の治安維持の一翼を担っていた。ハサン・ソヒブはこの PPPSBBI について次のように述べている。「思うに、現在 (2000年当時) に至るまで Pendekar (PPPSBBI) は政府を愛しており、NGO の中でも『警察を護衛し』『国軍を護衛する』ことも含めて『自衛し、民族を守り、国家を守護する』NGO はこの Pendekar だけである。他の NGO は大したことがない。」国家の公的暴力装置と緊密な関係を保つことで地方の政治経済権力を掌握し暴力の行使もためらわない組織であるという事実にはみじんも触れずに、PPPSBBI の NGO 性を賞賛するというのは驚くべきことである。しかし、こうした NGO 理解も存在する。PPPSBBI は極端な例であるとしても、インドネシア各地で同様の「NGO」が存在するのは事実である (岡本、2005 : p.11)。

以下ではこうした NGO は取り上げない。むしろ、インドネシア社会の変革に向けて真摯に取り組んでいる NGO が関与して地域住民の政策形成参加に努

める地方の事例を三つ見ていくことにする⁹⁾。インドネシアにおいて民主化、分権化の定着を実現させ、また、市民社会をうまく機能させていく上では、首都ジャカルタで政策提言活動をするだけで満足するのではなく、地域社会における市民の主体的かつ持続的活動とそのサポートこそが重要だと思う。

IV. 民主的・分権的体制下で立ち上がる市民社会の担い手たち

最初の二つは都市部における「市民フォーラム」(Forum Warga, Civic Forum)創設の動きを主に取り上げ、三つ目としてドナー支援によるコミュニティ・エンパワーメント事業とその後の動きを見ていくことにする。民主化後のインドネシアでは市民フォーラムが急増した。市民社会組織の連合体「コーカス17++」(Kaukus 17++)がインドネシア全域でサポートしている市民フォーラムの数だけでも2003年までに140を数えている(Hetifah, 2004: p. 45)。一方、ドナーによる民主化、分権化支援プロジェクトは多岐にわたるなかで、コミュニティ・エンパワーメント、住民参加支援は重要な役割を占めており、世界銀行、USAid、JICA などによりさまざまな試みが模索されてきた。ここではその具体的実践に加えて、ドナー撤収後の動きがどうなったのかも見ていく。ドナー撤収後に地域住民、自治体がどのようにプロジェクトを継承していくのかは住民参加が地域のイニシアティブとして継続するかどうかを考えるうえで不可欠だからである。

1. 西ジャワ州バンドン県¹⁰⁾

バンドン県は、首都ジャカルタに接する西ジャワ州の州都バンドン市を囲っている自治体であり、バンドン市と同レベルの自治体である。人口は約400万人で、ムスリムが圧倒的に多い。バンドン地区で極めて盛んであった繊維産業は1997年の経済危機の影響で壊滅的打撃を受けた。バンドン工科大学、パジャジャラン大学など有力な大学が多く、知識人層の厚い地域であり、1998年のスハルト体制崩壊に当たっては学生運動が盛り上がった。こうした知的雰囲気があったこともあり、インドネシアで民主化、分権化が始まると、それに対応した制度変更を自治体においても積極的に進めようとする動きが自治体、NGO、

大学関係者の中から盛り上がった。2001年1月、ヘティファ(アカティガ財団)、フルコン(バンドン工科大学講師)、アセップ(バンドン県地域開発企画庁)といったバンドン工科大学卒業生11人が「ガバナンス・イニシアティブのためのインドネシア・パートナーシップ」(the Indonesia Partnership for Governance Initiatives: IPGI)という組織を発足させた。きっかけは、フォード財団の支援を受けて、2000年初めにバンドンのNGO、大学、自治体からの代表がフィリピンを訪れて地方分権の状況と地方レベルでの民主化の視察を行ったことであった。IPGIの目的は、自治体、大学、市民社会組織が連携してバンドン県の行政改革を実施することであった。

IPGIは、2000年に県内のマジャラヤ郡(人口約20万人)に誕生した「豊かなマジャラヤのための市民フォーラム」(Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera: FM2S)の支援を始めた。FM2Sは、スハルト体制崩壊と共に表面化した県や郡の行政に対するマジャラヤ住民の漠然とした不満が二つの具体的な事件で決定的に高まったことがきっかけで誕生した。一つ目は、スハルト体制末期に郡長が秘密裏に郡長事務所の土地を業者に売り払ったことであった。二つめは、行政が住民のあずかり知らぬところでマジャラヤの新都市空間計画を策定したことであった。この二つの事件を受けて、地元の有力者たちは、地域住民の意見を行政に反映させる手段の必要性を痛感してFM2Sを結成した。そして、FM2Sメンバーは、マジャラヤ郡の政治社会的緊張を緩和するには外部者の支援が不可欠だと判断してIPGIの支援を仰いだ。

FM2Sのメンバーは、地元の有力者に加えて労働者代表や露天商代表などもある。FM2Sの会合が始まった当初は、メンバー間の相互不信、そして県・郡行政への不信が消えず、議論もかなり感情的であった。しかし、IPGIのサポートもあり、FM2Sの定期会合は少しずつ相互不信が弱まり、民主的なものになっていった。幹部会メンバーは民主的手続きを経て選ばれ、その職種は、宗教指導者、技術士、企業家、露天商、公務員など多様である。幹部会も各種委員会でも週に一回は定例会を行い、マジャラヤ郡開発のための真剣な討議を展開している。多様な立場の参加者が加わる定例会では、行政の立場や露天商の意見などがその場で表明され、お互いの立場の異同をわかり合うことができるメリットがある。

定例会でさまざまな意見が交わされる中で具体的な成果も出ている。例えば、洪水で損傷が激しい幹線道路の橋梁を再舗装して作り直す上で、その道路を利用する工場から合計3.5億ルピアの資金を集めることに成功した。2001年5月、民間コンサルタント会社が作成したマジャラヤ郡都市計画が発表されたときには、FM2Sはその計画の中身の妥当性について話し合った。スハルト体制時代には考えられなかったことである。その結果、コンサルタント会社が1990年代初めのデータからの予想で人口成長率、店、露店、車の数などを弾き出しており、極めて過小評価していることが分かった。この事実を受けて、県行政側は、FM2Sが代替案を提出することに合意した。FM2Sが重要なのは、こうした具体的な成果が上がっているだけでなく、これまで相互不信にあった住民間で話し合いが行われるようになり、FM2Sに参加する地方公務員たちが積極的に情報開示するようになったことである。市民組織が自立性を保ちながら、行政側と話し合えることは画期的であり、一つの市民社会の萌芽を見ることが出来る。

FM2S参加者の中からは、参加できたことを高く評価する声がある。たとえば、FM2Sに参加して視野を広げることができた、それまでは私は馬鹿だった、多くのことを学び、最初の二ヶ月間は聞き手に徹していたけれども、会合で自分の意見を表明できるようになったという声がある。しかし問題も多い。発足のイニシアティブに見られるように、エリート主義的傾向は否めず、貧困層の声はFM2Sではくみ取ることができず、彼らの声は相変わらず行政に届かない構図はあまり変わっていない。また、男女バランスが悪く、幹部会メンバーは全員男性で、幹部会の下に設置される各種委員会メンバーに女性は二人だけである。多くの市民フォーラム同様、外部者の支援なしに完全に自立して運営できる保証はまだない。それに、有志たちが作り上げたフォーラムという性格上、本当にマジャラヤ住民の代表といえるのかという代表制の問題もつきまとう。貧困層以外の多様な社会層の声が確実に反映されている保証はない。

FM2Sと並んでバンドン県で特記すべきことは、県知事のリーダーシップ、そしてIPGIのサポートにより住民参加型開発計画が策定されたこと、村に交付金が配分されるようになったことである。スハルト体制時代の「地方開発計画・運営指針」(Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan

表 5-1 P5D と MPKT の違い

項目		P5D	MPKT
住民参加	村	○	○
	郡	×	○
	県	×	○
郡や県への住民代表の有無		×	○
住民の要望への優先度		×	○
地域ベースの要望とセクターベースの要望の区別の有無		×	○
開発への予算源		国家・州・県予算、村開発資金（国家特別予算）	県予算
住民の予算配分決定権		×	×

出所）Ito (2005: p. 154)

di Daerah : P5D) と呼ばれる地方開発計画作成過程に関する指針は、トップ・ダウン・アプローチとボトム・アップ・アプローチを組み合わせた指針というものの、実態は村レベルではトップ・ダウン型であった。地域住民が参加できる過程は村での審議に限られ、しかも誰が参加できるのかについての指針はなかった。したがって、もっぱら村長とその取り巻きが参加して、彼らが村の開発のための要望リストを作り上げることが多かった。しかも、リストにあがった要望は県レベル、州レベルに上がっていく段階で説明もないまま削除された。したがってリストを作る意味もほとんどなかった。それゆえ、地域開発計画への地域住民の関心は極めて薄かった。

民主化、分権化の始まりと共に、他の自治体同様、バンドン県でもこのP5Dスタイルを変更する模索が始まった。民主化後に制定された1999年第22号地方分権法に従えば、自治の中心となるのは全国に31しかない州ではなくて、353ある県・市である（数値は2001年1月時点）。分権化に伴って県・市の事務権限と予算は大幅に増え、県知事や市長の責任が高まった。バンドン県知事としても分権化時代に自らの行政改革の成果を積極的に売り出す必要に迫られていた。県知事にすれば、IPGIは県政の改革をサポートするシンクタンクとして格好の存在であった。2003年、IPGIとの協働作業で県政はP5Dに代わる「年

表5-2 バンドン県自治体による村への配分予算一覧

費目	種類	監督官庁	予算	説明
村開発費	定額交付金	県地方自治支援庁	500 億ルピア	財政能力、人口規模、地理的特徴などにかかわらず、全村に一律 500 億ルピア配分
村役人人件費	定額交付金	県地方自治支援庁	218.4 億ルピア (平均)	村役人への人件費補填。配分額は村ごとに異なる
村インフラ整備	要望ベース	県地方自治支援庁	半額負担	村の道路や学校などのインフラ整備に対して予算の 5 割を支援。県が承認した村の要望のみに支援
村自治支援	要望ベース	住民・市民登録庁	1,000 億ルピア	県が村が設けた銀行口座に 1,000 億ルピアを振り込む。村はその利子を教育、保険、経済活動に回せる。2004 年度から 10 村を対象に開始。
母親支援	要望ベース	地域開発企画庁	200 万ルピア	県が妊婦と胎児の健康サポートのために村に配分。2002 年度に 20 村で開始し、2005 年度には 55 村に拡大

出所) Ito (2005: p. 160)

次開発活動計画協議会」(Musyawara Perencanaan Kegiatan Tahunan : MPKT) を作り上げて県知事決定として交付した。MPKT の特徴は、村→郡→県という形で開発計画をボトム・アップでまとめるにあたり、村の代表を県レベルにまで参加させるようにしたこと、それから、県政側が求めるセクターごとの開発計画と村側が求める地域ニーズに応じた開発計画のすりあわせを郡レベルの会議で行うようにすることで、透明性をもって郡レベルの開発計画を作り上げ、それを県レベルの会議で審議する仕組みを作り上げたことである。P5D と MPKT の違いは Ito (2006) がまとめた表 5-1 を見てほしい。明らかに住民が開発計画に参画できる余地が拡大していることが分かる。それでも MPKT は住民が予算配分過程に参加することまで予定されていないなど問題は残っている。

MPKT に加えてバンドン県は村に交付金の配分を開始した。地方自治の要諦の一つが地域住民の主体的地域作り、コミュニティ作りにあることは間違いない。その意味で、県予算の一部を村に回して、村民がその用途について審議を行い、村としてのニーズに適った事業を作り上げること、その過程で醸成されるコミュニティとしての連帯感というのは非常に重要である。それゆえ、バン

ドン県に限らずインドネシアの多くの県・市自治体が村への交付金配分を試みた。表5-2はバンドン県が村に配分した交付金項目一覧である。県のライン部局は自部局の予算減につながる村への交付金配分には反対であった。しかし、県知事の意向もあって実現した。ただし、村に交付金を配分しても、使途の決定プロセスは村（の裁量）に委ねられており、村長とその取り巻きによって配分が決められる可能性が常にある。

2. 中ジャワ州ソロ市（別名スラカルタ市）¹¹⁾

ソロ市は人口約40万人を数えるこぢんまりとした都市でジャワ人が大多数を占める。ジャワ更紗(Batik)の製造で有名な都市である。サービス産業や小規模産業が発達している。昔から社会活動が組織化されやすく、20世紀初頭、インドネシアで最初の大規模な社会運動はソロから始まった。1945年から始まる独立闘争の時代には数多くの民兵組織が誕生したし、1950年代から60年代中葉にかけて共産主義が急伸長したのもソロであり、ソロは急進主義の伝統があると言われている。スハルト体制崩壊後にはジャカルタと並んで激しい反華人暴動が起きた。こうした急進主義の伝統があるせいか、ソロではFM2Sとは性格を異にする市民フォーラムが誕生した。「スラカルタ周縁住民連帯」(Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta : SOMPIS) がそれである。FM2Sがマジャラヤ住民を構成員として結成された地域ベースの市民フォーラムであるのに対して、SOMPISはスラカルタ住民の中でも周縁化されている住民からなる市民フォーラムである。SOMPISは周縁化されている住民を次のような12グループに分けている。①伝統的市場（いちば）で働く人達、②路上駐車管理者たち、③ベチャ（人力車）引き、④バイクタクシー運転手、⑤路上音楽家、⑥行商人、⑦工場労働者、⑧屋台商、⑨土地なし民、⑩障害者、⑪ミニバス運転手、⑫廃棄物汚染の被害者。主に彼らがSOMPISを構成している。

もともとは、フォード財団の支援を受けた「公共機関のモニタリングとエンパワーメントのコンソーシアム」(Kosorsium Monitoring dan Pemberdayaan Insitusi Publik : KOMPIP) が、周縁化された住民たちによるフォーカス・グループ・ディスカッションを何度か実施したことがSOMPIS結成につながった。その討議の中で彼らの抱える問題が浮かび上がってきたものの、組織化しなけれ

ばそうした問題を市政に訴えて解決することはできないという認識で一致したからである。SOMPIS は、「全スラカルタ屋台商・路上売り連合」(Paguyuban Pedagang Kaki Lima dan Asongan Se-Surakarta, Gudang Kalimas) と一緒になって、屋台商に不利なソロ市の「屋台商整理・支援条例」の改正を求め続けた。条例そのものはいまだに改正されていないものの、市政の側が屋台商への認識を変える契機となり、行政への参加も認めるようになった。屋台商に対する施策が生まれ、更に市行政の中に屋台商管理部が誕生して、屋台商施策予算が増えた。同管理部は、屋台商についてのデータ収集を行い、屋台商の営業を手続きの容易な許可制にした。そして、屋台商の営業地域の設定も行った。今ではソロ市政は、屋台商の場所と経営状況まで把握しており、屋台商への融資事業まで行っている。

SOMPIS メンバーの屋台商は次のように発言している。「(SOMPIS への参加は) 非常におもしろい。本当に誇りに思う。自分にたくさん友達がいることが分かった。こんな風に強くなれば我々は交渉力をもてるんだ。」あるいは、SOMPIS メンバーの障害者は、「やる気が出てきた。はっきり言って、我々障害者だけが差別されているわけではないんだ」と述べている。周縁化されて行政に意見を陳べるどころか他の人達に対する不信感をもっていたような人達が SOMPIS に参加することで同胞の存在を知り、信頼することを学んだ。そして、行政に具申するようになった。この意味は非常に大きい。一方で、封建的性格が一般的に強いジャワ文化の影響が SOMPIS にも反映されていることは否めず、権力者や社会的地位の高い者たちに対して弱者が意見表明したり行動したりすることを避ける傾向は根強く残っており、平等な参加は必ずしも実践できているとは言えない。

3. 南スラウェシ州タカラール県¹²⁾

タカラール県は東部インドネシア最大の都市マカッサル市からほど近いところにある農業主体の県であり、人口は約24万人(2003年時点)である。マカッサル人が大多数を占める。国際協力事業団(現国際協力機構)(JICA)は、インドネシア政府の要請を受けて、貧困削減支援の一環で農村地域開発プロジェクトを1997年に同県で始めた。本プロジェクトの目的の一つは住民主体の地域

開発であった。スハルト体制下には上述のように P5D という開発計画策定計画があり、実質的なボトム・アップ・アプローチの実現は困難であった。しかし、1998年にスハルト体制が崩壊して民主化・分権化の時代に入ったことで、県政が主体的に地域開発計画を作る状況がタカラール県でも生まれた。そこで、JICA チームは南スラウェシ州やタカラール県の村落エンパワーメント庁、さらには NGO も絡める形で、ボトム・アップ・アプローチに基づく地域開発計画「村落住民エンパワーメント支援システム」(Sistem Dukungan Pemberdayaan Masyarakat Desa : Sisduk) を作成した。

Sisduk のポイントは、開発の主役は自治体を含めた政府ではなく住民であるということ、それゆえ、目的を共有する住民たちがグループを作って一緒に活動提案書を作成するようにしたことである。提案書の活動に対して必ず自己負担分も設けるようにした。村長が提案書について通知を受けた後、この活動提案書は郡レベルに設置されたサポート・チームによって審査される。審査に当たっては、住民グループが問題と捉えている事柄に対して彼らが提案した活動が本当に適切なものなのか、資源的に実現可能か、グループ構成員は適切か、グループ内の規則などはしっかりしているかなどについて判断する。郡のチームが適切だと判断すれば、県に設けられた関係部局からなる調整チームに建議書として届けられ、そのチームが支援の可否を決定する。支援が妥当だと判断されれば、Sisduk 事務局を通じて必要な資材が現物支給される。重要なことは、住民グループによる提案書作成に当たっては JICA がリクルートした NGO 活動家がフィールド・オフィサー (Field Officer:FO) としてしっかり支援活動を行ったこと、そしてその提案書が郡レベル、県レベルにあがっていく段階を FO がしっかり把握したことである。比較的封建的性格の強い地方ゆえ、仮に住民グループが提案書を作成しても村長が無視するか、村長の意向に沿う提案書のみが認められる可能性を危惧して NGO を積極的に関与させたのである。

県知事決定により、Sisduk は2000年から2001年にかけて実地訓練の意味もかねて2郡4村で行われた。住民グループの活動提案書が出されれば随時対応するという方針をとり、FO たちは県予算から給与支払いを受けていないので自立性をもって住民グループの支援ができた。したがって、比較的経済活動や公衆衛生改善活動に対する提案書も通った。こうした成果もあって、2002年に

Sisduk はタカラール県条例となった。

しかしながら、JICA プロジェクトが2002年3月に終わって、タカラール県政が主体的に Sisduk を運営し始めると当初の運営とは乖離が生じてきた。最初の問題は、一気に32村に Sisduk が対象とする範囲が拡大され、総計8億ルピアが218の住民グループに配分されたことである。そして、県政府から給与を受け取るようになった FO わずか7名が32村を見て回ることとなった。使途について評価してみると、わずか76の住民グループの提案書のみが Sisduk に基づく受給条件を満たしていた。その理由は、住民グループ側に Sisduk を十分に理解してもらう準備期間が短すぎたこと、郡の支援チームが機能せず、村長が住民グループの提案などに介入してきたこと、そして、FO がそうした介入を防げなかったことがある。FO が県政から給与を受け取ることで自立性が弱まったことがその一因である。そして、短期間でばらまきの配分が起きた最大の理由は、県知事選があり、現職としては人気取りのためにばらまく必要があり、Sisduk は格好の方法であったからである。

翌2003年度には、新県知事が選ばれ、Sisduk に22億ルピアの予算がつけられ、全73村を対象とすることになった。最終的に19億ルピアが配分されたものの、その3分の2が村長の意向に沿ったものとなり、村役場や婦人会のニーズのために使われてしまった。その後、村長の介入を防ぐ試みが続き、村長の署名を不必要にするなどの改善があり、2007年度になると、県が村役場向け予算をつけたことから、村役場や婦人会のニーズのために Sisduk 予算が回らないことが期待されている。しかしながら、FO 一人あたり3村を担当し、年間に約50件の提案書を扱い、郡の支援チームが機能不全に陥っているために、FO が支援チームの機能を果たす状況になっており、FO の負担が大きすぎて住民グループの能力向上を行い切れていない。さらに、Sisduk の支援を受ける住民グループの数が増える一方で提案書あたりの予算配分が減少の一途をたどっている。JICA 事業の時と違って、一村あたり1,500万から3,000万ルピアと固定された予算をできるだけ多くの住民にばらまこうとの意図が働いたためにこうした事態に陥っている。Sisduk が抱える諸問題は、県知事の意向次第で改善する可能性はある。県知事がばらまきによる政治的権力の獲得と維持をもくろむのではなく、長期的な住民エンパワーメントこそが県政の安定、県経済の成長にも

つながるとの認識を抱けば改善しうる。また、NGOなどの力を借りて、住民の側がエンパワーメントによる自立性の獲得を目指す意識をより強くもつ必要がある。そうしたコミュニティの自立が最終的にインドネシアという社会が強靱性をもった市民社会を作り上げることになる。

V. 新たなインドネシアに向かって

民主化、分権化が始まった当初は、ある種の変革への高揚感が盛り上がり、さまざまなドナーが民主化支援、分権化支援のために市民社会・コミュニティ・エンパワーメントプロジェクトを次から次へと実施した。「新しいインドネシア」作りに燃えるNGOや住民からは自発的に社会変革の試みを始めたり、その過程で積極的にドナーの支援を受けたりする動きが各地で起きた。中央政府や地方政府のなかから改革派が現れて、主体的に行政改革、政治改革に取り組んだり、あるいはドナーやNGO、住民の動きに呼応したりする動きが見られた。

民主化が始まって11年を経た現在、そうした当初の高揚感は弱まっている。民主化、分権化が問題含みとはいえ定着しつつある中、ドナーはインドネシアの民主化、分権化支援プログラムを減らしてきている。NGOの中にはドナーのこうした関心低下を危惧する声もある。しかし、インドネシアにとっては、「改革」の宴後のこれからが重要である。本当に意味のある市民社会を作り上げることができるかどうかは今後の地道な努力次第である。上記の三事例をみれば、どれもドナーの人・物・金・情報があつたからこそある種の社会変革の動きがサポートされていることが分かる。しかし、ドナーのこうした支援があるからこそ市民社会実現の努力が継続し、民主化が定着するというのでは悲しすぎる。恐らく長期的に重要となってくるのは、いかにして地域住民がコミュニティに基盤を置く組織（Community-Based Organization：CBO）を自らの手で作り上げられていくのかであろう。

このCBOの重要性を力説し、そして実践もしているルム・トパティマサン（Roem Topatimasang）の言葉を借りよう（Roem Topatimasang, 2006）¹³⁾。彼は、1980年代以降に登場した数多くのNGOの活動に批判的な古参活動家たちが集まって1997年に発足させた「社会変容研究所」（Institute for Social Transforma-

表5-3 CBOとNGOの違い

	CBO	NGO
形成過程	完全に地元主導；長期間にわたる社会過程	ほぼドナー主導；専ら外部の論理；時にごく短期間の過程
主要アクター	地元住民；支援者としての外部者	都市部の教養ある中間層主体
関心事項	具体的ニーズから開始；日常生活の問題などミクロな関心から開始	戦略的問題から開始；マクロな観点から開始
構造	みんながよく知っている地元の構造、伝統的構造；ほぼインフォーマルな構造；地元の人が持ち、管理し、運営する	「近代的」運営原理に依拠；形式化されている；地元の人々は「対象グループ」や「参加者」
リソース	まずは地元の資源；会費；補助的に外部資金	ほぼ外部資金（特に海外ドナー資金）；サービス利用料
説明責任	構成員と地元の人々	特にドナー

出所) Roem (2006)

tion: INSIST) (現「社会変容のためのインドネシア社会」(Indonesian Society for Social Transformation: INSIST)) の初代メンバーの一人である。彼に従えば、CBO の特徴は次の四つである。① CBO とは、地域コミュニティにおける社会過程で形成されるもので、通常は地域住民の日常生活に関わる地域特有の問題から形成が始まる。②地域住民が通常は CBO を管理し、しっかりと統御しており、外部者はそのサポーターかファシリテーターにとどまる。③ CBO は既存の地域の社会構造や伝統的構造に基づいている。たとえば、村内会、慣習協議会、村落協議会などメンバーがはっきりしている組織である。④まずは地元のリソースを利用し、外部リソースはあくまでも後から来るもので、補完的役割しか果たさない。表5-3はインドネシアにありがちな NGO との違いを図式化したものである。

こうした CBO は根本的な社会変化・変容を引き起こす上で本質的役割を果たすとする理由は言う。一つ目の理由は、CBO を通じて草の根の住民がこれまで以上に体系的に組織化することを学び、民主的实践をする上での基本を学べるからである。次に、CBO は、地域コミュニティが真の意味での地方自治、自立、強靱性を獲得して発展する媒介役となるからである。三つ目に、CBO は、一般住民が自らの知識と知恵を再生産していくメカニズムをもっているからである。四つ目に、CBO は他の社会運動を実践している組織と協力することによ

り上位レベル、あるいはより広い分野で社会的正義の実現をみざすことができるからである。

CBO の特徴や役割の多くは上述の市民フォーラムや市・県の行政改革の試みと相反するものではない。ただ、一つ大きく違うのは限りなく地元のリソース、そして社会構造を尊重する点である。外部者の支援・介入により地域コミュニティで組織化が始まる場合、どうしてもジェンダー・メインストリーム、コミュニティ・エンパワーメントなどといった NGO 業界専門用語が使われ、外部者はそうした用語をつかって地元住民と意思疎通を図ろうとする。ルムはこうした態度には極めて否定的である。五日間ほど行動を共にした私に対して、ルムはマルク州にある島で長きにわたって CBO 支援をしてきた経験を最後に話してくれた。彼の頭には、コミュニティの重要事項を話し合いする際には女性参画が不可欠だとの認識はある。しかし、共同体の慣習に従えばコミュニティの問題は長老たちが話し合って決めることになっていた。彼は長老たちに向かって大上段に女性参画の必要性を訴えることなく、コミュニティの人たちの日々の活動をじっくり見て、そして参加しながら八年間待った。

ある時、長老たちの話し合いにおいて、近くの砂浜がテーマとなり、長老たちは砂浜に何があるのか全く知らないという事実が分かった。そこで、ルムは村のおばさんたちに聞けばすぐに教えてくれると伝えたところ、長老たちがおばさんたちを呼んで意見を聞いた。そうすると、おばさんたちが砂浜にある貝などの多様な天然資源について非常に詳しく語った。このことがきっかけとなって、長老たちも女性の意見を聞く重要性を認識して、徐々に会議に参画を認めるようになったという。極めて気の長い話である。女性の地位が男性と対等になったとはいえないにしても、現場を知り尽くした外部者のほんの一言がきっかけとなって地元のなかから主体的に始まった女性参画の試みであり、それだけに正統性の強いルールとなりうる。地域のイニシアティブで地域社会の民主化、そして市民社会の実現を図ろうとすればこのように長い時間がかかるし、恐らく外部からのアイデアをやみくもに押しつけるだけでは長続きしない。こうしたルムのような形で外部者たちが活動することが不可欠であろう。そして、今のインドネシアには本気でこうした取り組みをすることができる活動家、地域住民が確実に少しずつ登場してきている。彼らこそが未来のインドネ

シアの市民社会の担い手となっていくことを切に願う。

注

- 1) インドネシア語の sipil には軍人 (militer) に対峙する文民という意味もある。スハルト権威主義体制のもとで Masyarakat Sipil という言葉を使うことは国軍による支配への反発と捉えられることから、政治的穏健派からはこの訳語の利用に警戒感があった。
- 2) こうした中間層に対する民主化の担い手としての期待はあくまでも期待である。1980年代、90年代中葉までの中間層はスハルト体制のもたらす経済成長の恩恵にあずかる階層であって、スハルト体制そのものへの批判精神は弱く、ましてや積極的に体制批判運動をするような役割を担うことはなかった。こうした中産階層の保守性については、Robison (1996: pp.79-104) 参照。
- 3) プリブミ実業家へのアフーマティブ・アクション的政策を打ち出したのは国家官房のスダルモノやギナンジャル・カルタサスマタであり、その要諦は優先的な公共事業の配分にある、そのことを通じて輸入に頼らない国内経済基盤を樹立することであった。この政策の恩恵を受けたのは、ユスフ・カラ、アフマド・カラ、アブリザル・バクリー、イマン・タウフィック、シスウォノ・ユドフソド、ファフミ・イドゥリス、スルヤ・パロ、ポンチョ・ストウォ、アグス・カルタサスマタ、ハシム・ジョヨハディクスモ、アブドゥル・ラティフ、アリフィン・パニゴロなどである (Schwarz, 2004: pp. 117-120)。
- 4) 市民社会の訳語としてマシラカット・マダニという訳語を使っている場合でも、西欧的文脈での市民社会を意味して使うインドネシア人もいる。ガジャマダ大学政治社会学部講師リスワンダ・イマワン (Riswandha Imawan) (故) (2000: pp. 103-120) など。
- 5) インドネシアにおいて国家から自立性をもった大規模な近代的社会組織が生まれたのは大きな社会変容が始まる20世紀初頭である。民族組織の端緒的な存在としてジャワ人からなるブディ・ウトモ (Budi Utomo) やスンダ人組織バグユバン・パスンダン (Paguyuban Pasundan) が生まれた。インドネシア初のナショナリスト運動の母体であるイスラーム商業同盟 (Sarekat Dagang Islam) は1912年に誕生した。他にもイスラーム的社会組織としてはナフダトゥール・ウラマー (Nahdlatul Ulama) やムハマディヤ (Muhammadiyah) が誕生した。その後、独立戦争時にも多様な社会組織が生まれ、政治的不安定の続く1950年代に入っても同様であった。初代大統領スカルノによる権威主義体制が崩壊して第二代大統領スカルノが国軍を率いて政権につく1960年代半ばの政治的混乱の時代にもさまざまな社会組織が勃興した。1998年のスハルト体制崩壊期も同様であった。そういう意味で、インドネシアにおいては社会秩序の混乱、あるいは国家の弱体期に自警団的組織も含めて、国家から自立性の高い社会組織が勃興するのは1つの政治的特徴となっている。
- 6) スハルト権威主義体制については白石 (1996, 1999) を参照。
- 7) パンチャシラとは①唯一神への信仰、②公平で文化的な人道主義、③インドネシ

アの統一、④協議と代議制において英知によって導かれる民主主義、⑤インドネシア全人民に対する社会正義の五原則である。

- 8) 英語の非政府組織 Non-Government Organization のインドネシア語の直訳は「オルガニサシ・ノン・プムリント」Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) である。Organisasi は組織を、Non は非を、プムリントは政府を意味する。元々は NGO のインドネシア語訳として Ornop という言葉が一般的であった。しかし、スハルト体制が盤石な体制となり始めた1983年頃、NGO 活動に理解を示すエミル・サリム (Emil Salim) 人口・環境大臣 (1978-1993) らが NGO 活動家たちに対してその単語の使用を抑えるように強い忠告を行った。その結果、LSM という言葉が NGO に取って代わった。エミル・サリムらが忠告したのは、Ornop という言葉が政府サークルや保守的中间層の間で反政府的含意があると理解されており、そのことを理由として NGO が活動できなくなることをおそれたからである (Eldridge, 1995: p. 13)。スハルト体制を厳しく批判し続けてきた J・アディチョンドロ (J・Aditjondoro) からは、この変更は (スハルト体制による NGO への) 言語的植民地化であり、国家が抱く価値と言語を NGO が内部化してしまったと厳しく批判した (Eldridge, 1995: p. 43)。
- 9) ジャカルタを中心として中央政府に対して政策提言をする NGO も数多い。例えば、「選挙改革研究所」(Center for Electoral Reform: CETRO) は、1999年9月に発足後、自由・公平な選挙を実現するための政策提言活動を展開し、2005年にインドネシア史上初めて大統領直接選挙を導入するに当たっても重要な役割を果たした。
- 10) 本事例の参考文献は、Hetifah (2002; 2004: pp. 292-304; 2007: pp. 233-268; 2008), Antlöv (2002), Ito (2006)。
- 11) 本事例についての主な参考文献は、Hetifah (2007, 2008)。
- 12) 本事例については、Agnes (2008) など参照。
- 13) ルムと同様の思想をもった東南アジアの活動家が「東南アジア民衆コミュニケーション・プログラム」(Southeast Asia Popular Communications Program: SEAPCP) というネットワーク型組織を作っている。彼らの住民支援のあり方については Jo Hann Tan and Roem Topatimasang (2003) によく現れている。また、日本の NGO 「いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク (略称: あいあいネット)」の試みも興味深いものがある。「あいあいネット」については、例えば島上 (2007) を参照してほしい。

引用文献

- 岡本正明 (2005)、「インドネシアにおける地方政治の活性化と州「総督」の誕生——バンテン地方の政治: 1998-2003」『東南アジア研究』第43巻第1号
- 島上宗子 (2007)、「「いりあい交流」がつなぐ日本とインドネシア: 山村の知恵と経験に学ぶ」加藤剛編著『国境を越えた村おこし: 日本と東南アジアをつなぐ』NTT 出版
- 白石隆 (1996)、『新版インドネシア』、NTT 出版
- 白石隆 (1999)、『崩壊インドネシアはどこへ行く』、NTT 出版
- 末廣昭 (1998)、『開発主義のイデオロギーと成立過程』東京大学社会科学研究所編『20

- 世紀システム4：開発主義』、東京大学出版会
- 本名 純 (2003)、『国軍の財政破綻とその政治インパクト：10州の事例から見る国軍ビジネス、軍管区制度、地方政治、社会不安の関係』財団法人国際金融情報センター『インドネシアの構造改革と日本の援助政策』（財務省委嘱調査）
- 見市 建 (2004)、『インドネシア：イスラーム主義のゆくえ』、平凡社
- Agnes Rampusela (2008), "Pencarian Formula Lokal Pengembangan Masyarakat untuk Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Sulawesi: Belajar dari Pengalaman Proyek Penanggulangan Kemiskinan JICA" (「スラウェシにおける貧困削減戦略のための地域に応じたコミュニティ開発方法の探求：JICA 貧困削減プロジェクトの経験から学ぶ」) A Paper presented at The International Symposium "Sulawesi Area Studies in 50 Years: In Search of Its Identity and Local Systems" JSPS Kyoto University Global COE Program, JSPS Kyoto University ITP Program, and Research Center of Hasanuddin University on October 11, 2008 at Makassar.
- Antlöv, Hans (2002), "The Making of Democratic Local Governance in Indonesia" A Paper presented at Logo Link International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance on January 20-27, 2002 at Bandung.
- Beny Subianto (2007), "The Prince as the Merchant: the Rise of NGO Industry in the Post-Soeharto Era" A Paper Presented at UC Berkeley-UCLA Joint Conference on Southeast Asian Studies, "Ten Years After: Reformation and New Social Movements in Indonesia, 1998-2008" on April 25-25, 2008 at UC Berkeley Campus.
- Eldridge, Philip J. (1995), *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*, Kuala Lumpur, Oxford University Press.
- Feulner, Frank (2001), *Consolidating Democracy in Indonesia: Contributions of Civil Society and State*, UNSFIR Working Paper 01/04, Jakarta, UNSFIR
- Hetifah Sj Sumarto (2004), *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia* (『革新、参加、そしてグッド・ガバナンス：インドネシアにおける革新的、あるいは参加型イニシアティブ20例』), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Hetifah Sjaifudian (2002), "Encouraging Citizen Participation through Partnership Approach: The Experience of Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives-IPGI" A Paper presented at Logo Link International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance on January 20-27, 2002 at Bandung.
- Hetifah Sjaifudian (2007), "Citizen Participation in Post-Authoritarian Indonesia: What Can Be Learned from the Citizen Forums?", In the Proceedings of the Seminar "Private Faces of Power and Institutions in Southeast Asia (volume 1)" Thammasat University, CSEAS, Kyoto University, JSPS-NRCT CORE University Program and JSPS Kyoto University Global COE Program on December 6 and 7, 2007 at Bangkok.
- Hetifah Sj. Sumarto (2008), *Membangun Partisipasi Warga Dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia; Praktik, Kebijakan dan Agenda* (『インドネシア地方ガバナンスにおける住民参加促進：実践、政策、課題』), USIAD, Local Governance Support Program.
- Hikam, Muhammad A. S. (1999), *Islam, Demokratisasi, Dan Pemberdayaan Civil Society*

- (『イスラーム、民主化と市民社会のエンパワーメント』), Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Ito Takeshi (2006), "The Dynamics of Local Governance Reform in Decentralizing Indonesia: Participatory Planning and Village Empowerment in Bandung, West Java", 『アジア・アフリカ地域研究』第5-2号
- Jo Hann Tan and Roem Topatimasang (2003), *Get Organized: Stories & Reflections on Community Organizing*, Kuala Lumpur, SEAPCP. (インドネシア語版は *Mengorganisir Rakyat: Refleksi Pengalaman Pengorganisasian Rakyat di Asia Tenggara* として出版されている。)
- Partai Keadilan Sejahtera (PKS). (2008), *Meperjuangkan Masyarakat Madani* (『マシヤラカット・マダニの実現を目指して』), Jakarta, Majelis Pertimbangan Pusat Partai Keadilan Sejahtera.
- Riswandha Imawan (2000), "Agenda Politik dan Ekonomi dalam Format Reformasi Menuju Terbentuknya Masyarakat Madani" (『マシヤラカット・マダニ形成を目指した改革のための政治経済的アジェンダ』), In *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*, eds., By Widodo Usman, Rahayu Widodo, Didik Suyatno and Ahmad Arif, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Robison, Richard (1996), "The Middle Class and the Bourgeoisie in Indonesia" in *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle-class Revolution*, eds., By Richard Robison and David S. G. Goodman, London and New York, Routledge.
- Roem Topatimasang (2006), "Community Based Organization" A Paper presented at a Special Seminar "NGOs and Local Governments in Indonesia: Friends, Foes, or (Just) Neighbours?" on November 15, 2006 at Kyoto.
- Schwartz, Adam (2004), *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*, Singapore, Talisman.