

〈論文〉

討議民主主義を支える文化とは何か

—インドネシア共和国 スラウェシ島を中心にして—

What is the Cultural Foundation for Deliberative Democracy?

— “*MusyawarahMufakat*” and “*Sara*” in Indonesia —

木澤 徹 (KIZAWA, Toru)

Abstract

Since the 1990s, deliberative democracy has been discussed in order to deepen democracy in the world. The purpose of this article is to show to what extent the cultural foundation will contribute to building deliberative culture through the characteristic of Indonesia as 1) the practice of agreement and deliberation as a traditional decision-making “Musyawarahmufakat” and “Sara”, and 2) the distinct experience of historical rule on Jawa and Non-Jawa, and 3) the Revitalization of Adat among many parts of this country after the Soeharto Regime. The last part of the article refers to the importance to balance institution and norm making the democratic value shared by the people for building deliberative culture.

1. はじめに

これまで日本国際文化学会や各大学を中心にして、国際文化学の確立に向けた多くの議論がなされてきた¹。新しい学問の確立を試みる以上、世界的な関心事や複雑化する問題に対して、新しい何等かの貢献が必要である。そこで本稿が扱うトピックは、世界的な問題でもあり私たち一人ひとりに身近なものでもある、民主主義の問題を取り上げたい。

冷戦終結以降、民主主義は望ましい政治体制として世界のほとんどの国で採用されているが、同時にそれはまた危機に瀕しているとも言われる。政治家への不信や、投票率の低下は日本のみでなく欧米世界でも数字によって明確に示されており、国民の半数が欠席の中で当選した政治的代表者がものごとの決定を行う事に対して、その正統性が問われている。この意味で現在は民主主義の正統性の危機である。

1990年代以降、この危機を乗り越える構想として登場してきたのが討議民主主義（deliberative democracy）である。これは従来のリベラル民主主義と補完関係にあり、議会のように制度的手続きに則って様式化された討議だけでなく一般の人々が討議に参加することによって発言の機会を確保し、より効果的な結実を目指すことで正統性を確保しようというものである²（篠原 [2004]）。この民

1 たとえば、松井賢一 [2008]。

2 このように一般住民が公的活動へ直接関与すべきであるという主張は、単に民主主義の理念から来るものではなく、

主義の特徴は後に詳述するが、政治システム内だけでなく市民社会における討議によって意思決定の正統性を担保する点にある。

しかし、討議民主主義には「討議文化」の育成が重要である。市民社会で討議を行うためには、一人ひとりの間で討議しやすい仕組みが模索され、継承していく事が必要だからであり、そのような営みの必要性から「討議文化の形成」に焦点が当てられる³。本稿は、この「討議文化の形成」に関する、国際文化学が持つ射程を考えたい。

まず本稿では討議民主主義を、人々を組織化するための「制度」とそれを機能させる「規範」の2つの側面から捉えている。討議は単なる制度的整備だけでは機能せず、その討議のあり方の模索が必要であることは上に述べた。しかし、それ以前に人々が特定の物事のために場を設け発言することに価値を見出す規範が必要である。制度と規範の両立が討議民主主義の源泉であり、この両者はまた人々が持つ歴史的経験によって影響される側面を持つ。とりわけ、各社会が今まで物事をどう決めてきたかという「統治経験の歴史的蓄積」（より一般的に民主主義の歴史的経験と捉えてもよい）は、どのような物事の決め方に正統性（民主的価値）を見出すかという人々の持つ認識に影響を与えると考えられる⁴。したがって、討議文化の育成には、あるべき物事の決め方に対して人々が歴史的に受継いできた民主的価値に応じて発展していくものであり、社会の歴史的推移の検証を必要とする。

次節から取り上げるインドネシアの事例は、次の三点で重要になる。まず、この国ではムシャワラ・ムファカット（合議・全員一致）という伝統的意思決定の原則が共有されていると言われる。それは多数決でない意見の一致を意味するムファカット（mufakat）、そのための合議（協議）がムシャワラ（musyawarah）として表記される⁵。篠原によれば、討議民主主義の特色が「合意達成への志向を主張する」ことであり、「合意が達成されない場合でも討議の原理が有効と考える」点にあるとしており（篠原 [2007] p.32）、この事からもムシャワラ・ムファカットがインドネシアにおけるデモクラシ（demokrasi）を発展させる上で、また討議文化の育成上重要になると考える。第二に、同国内でも歴史的に異なる統治経験を持つジャワ地域と非ジャワ地域に焦点を当てる。「統治経験の歴史的蓄積」が討議文化にいかに関与するのか検討する上で、植民地期から独立後もその拠点であり続け

現代の要求される多様な公共サービスを行政単独では担うことが困難になったという現実的な課題の上に成り立っているものである。

3 篠原は、討議民主主義が日本で発展するには2つの困難があると指摘している。①日本は福沢諭吉が指摘したように「無議の文化」であり、現代では政治的痛覚を失いつつある個人で構成される社会＝アナルゲシア（無痛覚社会）を乗り越える必要があること②これは日本だけでなく国際社会でも強調されることだが、民族や環境、ジェンダー、アイデンティティといった人々の間で生まれる亀裂は常に対立を抱え、社会を解体する危機を持っているというアゴニズム（闘技的多元性）の存在であり、アゴニズムの問題は例え討議が実現したとしても容易に解消されるものでない。解体を避け討議の継続を保証していくためにも、討議文化の育成なしには困難であり、その必要性を説いている（篠原 [2007]）。

4 例えば、公的な場で討議するに相応しいと判断されるトピックは、各々の社会・文化で編成されてきた価値のあり方に依拠する（齋藤 [2000] p.10-13）。また、それ以前に途上国とされる国々において、先進諸国ほど私と公の境界が明確でない事も無視できない。

5 この伝統の現代的意義に関する一連の研究として、水野 [2006]；[2007]。

たジャワ、それとは異なる統治経験を持つ非ジャワの対比が有意義であると考える。第三に、1998年スハルト独裁体制が終焉した現在の各地方では、これからあるべき社会発展・社会像を自身の歴史的過程の中に見出そうとする「慣習復興」の性格を持つ⁶。あるべき社会像を描く中で人々が明示的に顕在化させている歴史的な認識を検証することで、人々が受け継いできた民主的価値や討議文化のいわば受け皿となるものが観察できるのではないだろうか。現代インドネシアの特殊性に基づいて行われるこの考察が本稿の目的である。

次に、国際文化学は文化と文化の関係を対象としていることは確かであり、その一つのモデルとされている文化触変論は、外来文化との接触による受け手文化の特長の変容を捉えることを目的としている⁷。討議民主主義を外来文化と捉えるならば、この文化触変論を援用することで、受け手側の討議文化の形成プロセスについての多くを説明することが可能であろう。しかし、本稿では文化触変論からの教訓を得つつ、より歴史的な経験を重視している。なぜなら、文化触変論が基本的にその必要性によって文化変容が始まるとするのに対し、討議文化の形成は歴史的に受け継いできた経験や規範の問題であると考えるのが本稿の主張だからである。

人々の間で討議文化がいかに形成され、継承し、発展していくのか、その要件を歴史的経験との関係で説明できるか、これを議論しようという試みが本稿の特徴になる。

2. 討議民主主義と討議文化育成に向けた試みの展開

表 1：リベラル民主主義と討議民主主義の構成（著者作成）

	Liberal Democracy	Deliberative Democracy
決定	選挙・議会制度	討議
過程	政治システム	市民社会
志向	Pluralism	Consensual society
社会像	代表者による利害調整	人々の合意による社会調和
立場	Positivism	Relativism

現在の主流であるリベラル民主主義は、選挙と議会に基づいた制度設計によって、討議の様式化を行っており、政治的代表者間で利害調整を行っている。一方、討議民主主義は繰り返すようにリベラル民主主義を補完する役割を持っており、市民の討議を欠いた多数決や政治家の決定は、たとえ合法であっても正統性は付与されないという認識を持って登場した。つまり2つの民主主義間の最大の違いは、リベラル民主主義が政治システム内だけの討議に終わることに対して、討議民主主義では政治システムのみでなく市民社会でも行われることによって初めて正統性が付与されるという点にある。市民社会でふさわしい討議のあり方とは議会のように制度化できるものでなく、この意味で討議は相対的であり、各社会が何をもって民主的とするかの意味合いの探究が必要になる。

6 慣習復興についての各地域の動向は、スラウェシ島では島上 [2003]；スマトラ島では加藤 [2004] など。
7 文化触変論の詳細は、平野 [2000] を参照。

市民が討議に参加するのは従来のリベラル民主主義の枠組みでは過参加として捉えられるが、討議民主主義はある原則を踏まえた上で市民の討議への参加を促すという対極の立場にある。原則とは、合意の可能性を念頭に置き①公正な情報公開、②小規模での討議、③意見の変化を望ましいものとする事であると説明される。この原則は人々が意思決定過程に参加し討議する上で様々な角度からの検討を可能にし、本当に解決すべき問題の発見やより望ましい解決策への結実を生むことを保証しようというものである。

その具体的な制度化に向けた代表的な試みとして、米の政治学者 James・S・Fishkin が中心となっていて行っている討議制意見調査 (Deliberative Poll) が挙げられる⁸。この試みは、ランダムサンプリングで集められた市民が特定の問題についてまず小規模で、最後に全体で討議を行う事で、討議の前後における意見の変化を観察し、学習機会としての討議の目的を図る。この過程で公正平等な情報公開と多様な立場の意見を紹介し、実際に政策決定者や政治家と討議する機会も設定される。さらにテレビ中継等で報道する事で、討議の社会的拡大を目指し、市民全体の関心を高めた後に、政策決定のための投票や選挙を実施する事で市民の選好でなく討議によって洗練された意見を実際の意思決定に繋げようという試みである。同時に、フィッシュキンは「討議の日」の制定を提唱しており、これは討議参加者だけでなく、討議の社会全体への波及を目的としている。これは討議を社会的に積み重ねる重要性を認識する契機という意味において、討議の社会化つまり討議文化の育成の点で高く評価される⁹。また学校教育段階から討議の重要性を教授する必要性も指摘されており、討議文化の育成は長期的な社会全体の課題として認識されるに至っている。

しかし前述の通り、討議文化は決して単一的な形成でなく、各社会の多様な歴史的経験に応じて形成されるものと考えるならば、インドネシアの伝統とされるムシャワラ・ムファカットは討議文化という現代的な要請にどのような意味をもつのか。

3. インドネシアにおける統治経験の歴史的蓄積

本稿では上記の議論を進めるために、首都ジャカルタが置かれ政治・経済の中心地であるジャワ地域、東インドネシア地域を中心に構成される非ジャワ地域に着目する。両地域間は歴史的に問題が噴出する境目でもあり、ジャワ中心的な統治・開発のあり方を巡り地方から反発が繰り返されてきた¹⁰。政府は、主に地方行政制度の改正等を通してその鎮火に注力してきた¹¹。また1990年代以降、非ジャワ地域の低開発問題が顕著となり、スラウェシ島をその開発の拠点とする東インドネシア開

8 その他、具体的な取組みは、コンセンサス会議・市民陪審制度など、篠原 [2004] に詳述。

9 その理念や実施方法の詳細は、Ackerman and S.Fishkin [2004] を参照。討議制意見調査のアメリカ・EU・中国等での社会実験の詳細は、(S. フィッシュキン [2011])。

10 ダルル・イスラム運動やブルメスタ反乱など、スラウェシ島で活発化した。

11 インドネシアにおける地方行政制度は、国家独立直後から非ジャワ地域の相次ぐ反発 / 反乱に対応する形で展開してきた。1950年の単一国家成立の際にジャワに拠点を置く独立政府が48年に施行した地方政府基本法を、それまで異なる地方行政を続けてきた他の地域に適用したことがその発端となり、以後地方行政に関する制度は改定を続けてきている。

発構想が国家の重点政策に位置付けられた。日本国際協力機構（JICA）もこの島を中心に技術協力を続けてきている¹²。このようにジャワ地域に比べて低開発問題が取り上げられる一方、スラウェシ島は異なる一面も持っている。インドネシアにおいてスハルト独裁体制（1966-98）転換の目的を持って取り組まれた政策は地方分権化であり、この政策をまとめる上でスラウェシ出身の人物が大きな役割を担ってきたからである。事実、スハルト政権時から積極的に地方分権化の議論を起こしてきたのは南スラウェシ州出身のリャアス・ラシド（Ryaas Rasid）であり中央政府の内務省に所属しながらも統治の変革に対する役割を担ってきた。そして、南スラウェシ州マカッサル市にあるハサヌディン大学の研究者も彼と共同する形で、1999年の地方分権化法である地方行政法、中央・地方財政均衡法の制定を行い、民主化の進展に寄与してきたからである¹³（松井 [2003] pp.5-6）。

このように歴史的な統治上の面、実際の政策面からも異なる様が見受けられるスラウェシとジャワを取り上げ、ムシャワラ・ムファカットの位置づけを確認したい。

3-1 ジャワにおける王権と旧王侯領について

現在のインドネシアは、ジャワを中心に繁栄してきた農業国家群と、海域世界に王国を形成した港市国家群の変容と統合によって構成されているとされる（土屋 [1994] p.4-14）。農業国家群としてジャワに存在した王権は島の豊かな生産能力と、それによる人口支持力によって安定した繁栄を維持してきた。古来、仏教的王権・ヒンドゥー的王権・イスラム王権が誕生しそれぞれ独自の文化を形成し継承された。そして1578年頃に成立した最後の王国マタラムは、ジャワ全域に渡り繁栄したが次第に衰退し、台頭したオランダ東インド会社との1755年ギャンティ条約によって王家が分岐し消滅した。分岐した王家は現在のジョグジャカルタ特別州と、スラカルタ地域として継続している。詳細は割愛するが、前者は独立戦争時の貢献によりインドネシア共和国側から特別州の区分が与えられた。後者はジョグジャカルタと同様植民地期まで自治権が与えられたが、共和国成立後は行政的に中ジャワ州に組み込まれた。現在のインドネシア各地での「慣習復興」が旧王家や貴族を中心に展開されるため、旧王侯領とりわけスラカルタにおける現在の村落社会の意思決定についての考察は、本稿の趣旨にとって重要なものである。ただ現在の所、スラカルタ村落におけるムシャワラ・ムファカットの営みについての資料は未確認であるため今後の課題とし、立ち入らない。しかしながら、王侯領以外の地域、つまり蘭領東インドの直轄領として19世紀以降典型的な植民地政策が継続されてきたジャワ地域について触れておく必要がある。

3-2 ジャワにおけるムシャワラ・ムファカット（村落会議）とその制度的起源

ジャワ島では19世紀以降の本格的な植民地期に入ると、オランダによる農業製品の増産政策が唱えられ、それに伴い土地制度の整備、統治管理ネットワークの構築が行われた。これはオランダ側

12 スラウェシにおける技術協力開始に至るまでの詳細は、河村・赤松 [2004] を参照。プロジェクト内容については後述する。大まかな時期などは適時図1も参照されたい。

13 内務省は、1980年代から地方分権化に向けた取組みをドイツ技術公社（GTZ）による技術協力プロジェクトと平行して進めてきた。GTZと関わった内務省官僚の一人がリャアス・ラシドであるという側面もある。

の財政問題の側面が大きく、主にジャワで増産した農産物を世界市場に供給するためのもので、この実施管理は細かく村単位で行われた。原住民首長や村長を介して住民を管理・強制したために、村落内の権力を変質させ、大規模な飢饉に発展する地域もあった。これが1830年の強制栽培制度である（適時、図1を参照されたい）。次に1854年以降の蘭印統治法を機に官僚ネットワークがジャワ島を中心に構築される。これはオランダ直轄領全土に対して行政制度を導入する事から始まり、総督府（バタヴィア）一州一県一郡一村に規定すると共に、鉄道・船舶、道路、航空路、郵便、電信、電話、ラジオ放送が20世紀に入るまでに全ジャワに拡大された事による。統治上のかかる整備がひと段落したのち、行政単位の末端にある村落を規定したのが1906年土着民村落条例である。

本稿において重要となるこの村落条例の要素は、村落における意思決定の際に、村長は住民の協議が行われる前にその決定を行わないことを規定した部分である。水野 [2007] は、インドネシアにおける村落の意思決定のあり方を「一定の基準を満たす成員全ての参加が期待される、いわば直接民主主義に基づく会合」を「村落会議」とし、「一方、村落議会ないし村落協議会は、一定の基準で選出された代表が村落の諸問題を話し合う場として存在し、いわば間接民主主義に基づく機関である」とし、続けて水野は、村落会議を初めて規定した法令がこの土着民村落条例であるということを指摘している。ただ独立以降現在までこの村落会議の役割について規定した法令はなく、村落議会或いは村落協議会の規定のみである。ムシャワラ・ムファカットはこの村落会議の場で行われ意思決定されている。現在でも政府が規定した村落協議会は、その決定を追認するのみである事を水野は西ジャワ州の事例から例証した。また1906年村落条例の制定後オランダによって行われた大規模な村落調査があり、1925-29年の間に出されたジャワ村落自治調査報告書では、ほとんどの村で村落会議の開催が明らかにされた。その制度がジャワ地域に適応したものであったことが確認されると共に、この意味で水野は伝統としてのムシャワラ・ムファカットが意思決定の重要な機能として現在も継続していることを示した。

ジャワにおける村落会議（ムシャワラ・ムファカット）は、1960年代から活発な調査が行われ、村予算やコミュニティ関連のプロジェクトについての継続的な開催が報告されているが、少なくとも70年代からスハルト政権による1979年村落行政法の影響で村落会議が消失する地域が出て始めた。1979年村落行政法の特徴を2点あげると、まず独立以降手つかずであった村落を中央集権的トップダウンシステムの末端として位置付け、それまで多様であった村落システムを画一化させたこと。第2に、政府が選抜する村長に新しく設置する村落協議会の議長を兼任させることで村落の権限を集中させた。その後1999年法では村落協議会を廃止し、公選制の村落議会に改めたが村長と議会の対立が各地で頻発した事をうけ2004年に村落協議会が再設置された。一方、水野の報告に依れば近年の一連の法令レベルでの変更が村落会議を実施している村に大きな影響を与えた形跡はなく、ムシャワラ・ムファカットの伝統は維持されていると結論づけている。

ただ、水野の議論は「慣習復興」との関係に言及しておらず、本稿にとってムシャワラ・ムファカットの伝統の確認はされたが、それが討議文化とどう繋がるかについて進む事はできない。したがって、本稿ではジャワにおける議論をここまでとしスラウェシ島に移る。

	植民地期以前	植民地期	「革命期」 Revolusi 1945-1966	「開発」 Pembangunan 1966-98	「改革」 Reformasi 1998-現在
蘭東インド貿易 会社 (VOC) 及び 蘭領東インド ↓ インドネシア共 和国の統治体制 及び制度	VOC バタヴィアを根拠地 1619 VOC 東インドネシア進出 17-18世紀 1799 VOCの倒産 オランダ政府による 領域支配 (植民地国家) 19世紀-1942	首都(バタヴィア (ジャカルタ)) VOCとギャンディ条約 1755 マタラム王家の分裂 強南嶽塔制度 1830 蘭印統治法 1854 土著民村落条例 1906 ジャワ村落自治調査報告書 1925-29	独立宣言 1945 独立戦争 1945-49 インドネシア連邦共和 国 及び 他国憲との併存 1945-1949	スカルノ大統領 インドネシア単一共和国への移行と安定 権威主義体制 (1950年憲法) 1949-1959 議会制民主主義 1950-1959 地方行政基本法 1957 指導される民主主義 1959-1965 地方行政基本法 1966	ハビビ、ワヒド、メガワティ、ユドヨノ大統領 ポスト・スハルト期 民主主義体制 (改定1945年憲法) 1999-現在 地方分権化 インドネシア各地 「慣習復興」 地方行政法 1999 地方行政改正法 2004
			インドネシア連邦共和 国時代 インドネシアによる意思決定 1979年法より 村落協議会との平行は 村ごとに相違	新秩序期 中央集権体制の確立 地方行政基本法 1974 村落行政基本法 1979 地方自治実施規則 1992	村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 1999年法より 村落協議会による 合議・全員一致 西ジャワ州マナングル県 バンドゥン県 村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 2004年法より
			村落協議会による 合議・全員一致 1906 土着民村落条例より	村落協議会による意思決定 1979年法より 村落協議会との平行は 村ごとに相違	村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 1999年法より 村落協議会による 合議・全員一致 西ジャワ州マナングル県 バンドゥン県 村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 2004年法より
			地方行政基本法 1948	地方行政基本法 1966	地方行政改正法 2004
スラウェシ地域 (港市国家群)	マカッサル王国 約1300-1667 現在の南スラウェシ 州に位置	VOCと覇権争い 17世紀初頭～ 1667 フンガヤ条約 衰退 事実上のVOCの覇権 1667	蘭領インドによる セレベス州及び属領 1824-1942 ↓ 東インドネシア国時 代 1947-50 東インドネシア国 地方行政法 1950	村落協議会による意思決定 1979年法より	村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 1999年法より JICAの断続的な参加型開発プロジェクト タカラル プロジェクト 1997-2001 PKPM プロジェクト 2004-2006 CD プロジェクト 2007-2012 プトン・ラヤ新州の分立構想 ワカトビ島の分立 2003
			南・南東スラウェシ州 設立 1960 ↓ 南東スラウェシ州 設立 1964	村落協議会による意思決定 1979年法より	村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 2004年法より
			中央政府による 地方首長の任命 制 1959 プトン王国の没落 1960	村落協議会による意思決定 1979年法より	村落協議会の廃止 村落協議会の再設置 2004年法より

図1 インドネシアにおける統治経験の歴史的推移 (筆者作成)



図2 17-18世紀における主な勢力拠点の位置（筆者作成）

植民地期以前から継続して統治拠点となってきたジャワに対し、スラウェシ島はいかなる特徴を持っているか。また村落会議はスラウェシでも存在するか。どのような形で慣習復興が起こっているかについて述べる。

3-3 ブトン社会と人々が語る統治経験の歴史的蓄積及び慣習復興

マカッサル王国、ブトン王国は港市国家群に属するものであり、交易活動に王権の基盤を築く特徴を持つ¹⁴。外界に対する開放性と流動性に特色があり、多くの人々による都や港の活況が当該王国の繁栄の象徴であったとされる。ブトン王国はVOC、テルナテ王国、マカッサル王国の交易間に位置し、海域世界の支配領域を巡って競争を展開した。当時東部インドネシア海域世界で最も影響力を誇ったマカッサル王国をテルナテとVOCの協力によって降伏させた後、ブトンもまたVOCの覇権によって徐々に勢力を弱める。本稿であえて注目したいブトン王国は、マカッサル王国と異なり歴史資料が乏しく王国時代の内情についての詳細は明らかにされていない。歴史資料に乏しい一方、1999年から2004年までブトン社会での人類学調査を行った山口裕子氏は近年刊行した著書にて、人々が語る興味深い王国の歴史を浮かび上がらせている。以下、その報告に基づき進めていきたい。

3-4 ブトン王国——スルタン・ラ・エランギの時代

山口が探究した人々の語りからは、「今から400年も前から今日のインドネシアの国是「多様性の中の統一」と、民主主義を達成した」というブトン王国像が語られる。それは特にブトン王国第4代スルタン・ラ・エランギの時代（在位：16世紀末-17世紀初頭）に関連して「スルタンの選挙制度」「72の自治村と4つの衛星国」「三権分立」「卓越した統治機構」に焦点が当てられるという（山口[2011]p.66）。

¹⁴ スラウェシ島内には他の小王国も点在したが、ここでは触れる事ができない。

まず上述した語りは現在の人々の単なる歴史的知識としてでなく、それは「今日のインドネシアの一地域社会、ブトンが目指す人間社会のあり方の模範、モデル」として、ブトン社会¹⁵内の市の公式行事などで市長が言及するものでもある（山口 [2011] p.67）。改革期のインドネシアにおいて、王国時代の歩みの中にあるべき社会像を求めるこの傾向は冒頭で述べた「慣習復興」に他ならない。現在このブトン社会が旧ブトン王国の勢力範囲をなぞる形で新州ブトン・ラヤの設立準備を行っている事からもそれが明らかである。歴史的事実としてのそれだけでなく、ここでは人々が実際に共有し語る「統治経験の歴史的蓄積」に注目したい。山口が書き留めたブトン社会の人々の語りを引用することから始める。

「ラ・エランギの時代に、スルタン国内に72のカディエが制定された。（中略）カディエはそれぞれにスルタン国に対して異なる朝貢の義務があったが、それぞれの慣習、言語による自治が認められていた。今から約400年前にすでに地方自治（*otonomi daerah*）が実現していたというわけだ。今日ある村々は、このカディエを踏襲したものである。」（前掲書 p.87）

「ラ・エランギの時代には、（中略）4つの小国を支配下にいれ（中略）、それらはスルタン国の東西南北の衛星国として防衛にあたった。これら4つの衛星国はバラタという。（中略）この広大な領土と、言語慣習の異なるカディエとバラタを、ラ・エランギは卓越したサラナ・ウォリオによって統治したのだ。リパブリック（インドネシア共和国）より400年も前のラ・エランギ時代に、もう「多様性の中の統一」が実現していたのだよ。」（前掲書 p.87）

サラナ・ウォリオは王国の評議会である。そしてブトン王国においてカディエは自治村を意味し、語りの通りカディエごとに朝貢を差異化させ、各カディエの団結や反乱を防止する事で統治された。そして、植民地期、独立期を経て1960年の王国廃止まで事実上ブトン社会における最小の行政単位であった。現在の行政村の境界や名称もカディエのそれから継承されている（山口 [2011] p.130）。

3-5 カディエにおける意思決定の場——村落評議会（sara）

カディエの統治形態に関して、王国時代から村落評議会（サラ）を通して行われてきた事が明らかになっている。山口が著書で取り上げたワブラ村ではそれがサラノ・ワブラ（慣習の評議会）として継承されている¹⁶。この組織の長であるパラベラ（慣習長）が、「農事歴儀とその実施運営、農作物の作柄や漁獲量、天候、自然災害、村人の生活に関わる一切の事象に対して責任をもつ。」とされている。1979年スハルト政権が全土に適用した村落制度は行政上の村長を形成させたが、中央政府

15 山口氏によれば、現在この社会に住み言語や慣習を異にする人々が、かつてブトン王国を構成した地域であるという歴史的な帰属意識を共有していることから、それをブトン社会と呼んでいる。本稿でもこれに従う。

16 ブトン社会のワブラ村とそれ以外の複数の村々を調査した山口氏は以下のように振り返っている。「ブトン島内で私が短期調査を行った村の多くでも、慣習長はパラベラとよばれ、その権威は行政上の村長をしのぐものであった。村をはじめて訪れ、村長宅にまず挨拶に向かうと、ワブラ村の時と同様、村長はまずパラベラに挨拶することを私に促した。（中略）村落行政に関わる基礎的な情報を求めた時でさえ、村長は、それらの情報をよそから来た調査者に与えてよいものかどうか、一つ一つパラベラに許可を求めながら説明したものだった」（山口 [2011] p.339）。またワブラ村を訪れた際には、「慣習衣装に着替えたサラノ・ワブラの十数人の年長者とパラベラが山口氏を受け入れるかどうかの村落会議ムシャワラが始まった。」（山口 [2011] p.181-183）。

からの指令をその村長が実施する前にパラベラの承認が必須となっている。最終的な意思決定として全員一致もしくは多数決であるのかの記述は見受けられなかったが、パラベラを頂点とするサラノ・ワブラは資源の管理・利用等に関してもムシャワラ（協議）を通して行くとされる。本稿ではそれぞれの意味合いを重視するのでムシャワラ・ムファカット（村落会議）とサラ（村落評議会）は区別して扱うことにする。

ジャワにおけるムシャワラ・ムファカットとブトンにおけるサラは、国家独立以前に制度的起源をもち、かつ現在でも継承されているという意味で、インドネシアの伝統であると共にその内容を共有している。つまり、現行の政府・行政機関の意思決定にとって、その前後問わずムシャワラ・ムファカット及びサラを通す事が重要であり、或いはその正統性を与えられる。少なくとも、この村落の人々が物事の決め方としてどのようなプロセスを妥当と見なしているか確認できる。このような各村落に応じた意思決定方法を活かしていく視点がインドネシアにおけるデモクラシを深化させていく上で重要になると本稿では考える。この点は再度後述したい。

ムシャワラ・ムファカットとサラの制度的起源に関する性格の明確な違いとして、前者は水野が指摘した20世紀初頭のオランダによる村落制度であるが、後者はオランダがブトン地域で重点的な植民地経営を行わなかった事に大きな要因があると考えられる。ブトン王国は1824—1942年まで蘭領東インドによるセレベス州及び属領として、現在の南スラウェシ州地域と同区画に扱われ、時には南スラウェシ州地域の属領として位置付けられてきた。蘭政府にとって重要な港の機能は果たしていたが、ついにジャワのような集約的な植民地経営がなされぬまま独立を迎える事になる。他方、長津は、海上生活を行うサマ人の分布からこの周辺海域は植民地期及び独立後も政治的影響が少なかったと推察している。東インドネシア海域に多いサマ人の分布は「近代国家をはじめとする外部権力への抵抗と、その相互作用の歴史過程での彼ら独自の「適応」の帰結であった。同時にそうした「適応」のあり方は、彼らの移動が、必然的に近代国家のマクロな政治空間の周縁に向かうものであったこと」を指摘している（長津 [2009]p.255）。したがって、現在のブトン社会に続くパラベラを長とするサラやカディエ制度は、宗主国や中央政府による村落への介入をほぼ受けずに来た事が1つの要因として挙げられる。そしてブトン社会の中でも最も大きなサマ人コミュニティを持つ地域がワカトビ県であるという事を指摘して次章に移る。

4. ポスト・スハルト期のスラウェシと日本国際協力機構（JICA）のプロジェクト（1997-2012）

上記のような村落伝統を持ち、かつ慣習復興という社会変革期にあるブトン社会に合わせるように、考察すべき「外来文化」として登場したのが日本からのODAプロジェクトである。ODAが文化と文化が接触する状況として国際文化学の恰好の対象であることは言うまでもない。このプロジェクトの目的は村落と地方政府が共に意思決定過程を担う協働システム制度の構築にあった。特筆すべきであるのは、ワカトビ県がその制度化にいち早く成功した事である。ワカトビはまず村落を、

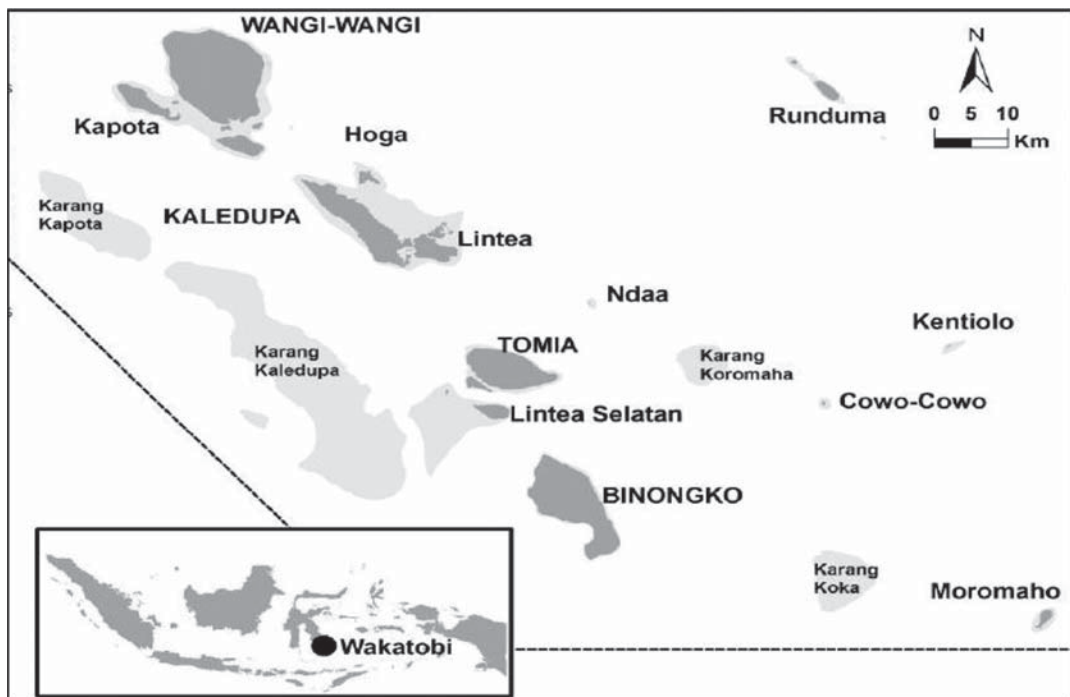


図3 ワカトビ県の位置と島の構成（図2にもその位置を示した）

慣習的に運営してきた正当と見なされるコミュニティと規定し、村落（サラを含めた村の組織）での意思決定を認め¹⁷、村落だけでは困難な案件を行政に上げる役割を Community Facilitator（CF）が担う事を定めた。したがってこの制度でCFが最も重要な役割を持つ。基本的にCFは村落へのファシリテーション活動に従事する。一つの村落で従事する期間は最低でも一年と規定され、村落だけでは困難であった問題の把握や分析、事業計画及びその実施・管理・評価、行政と共に事業を実施するための事業提案書の作成を村落と共に行う事である。その過程で適時、必要な情報を提供し行政とのコミュニケーションを図る。そしてこの制度は村落と地方政府の合意の場所である村落開発協議会でその実施と予算化を確定し、社会的認証を受ける事に特色を持つ。この制度は、ジャワの事例のように、重複していた村落組織と行政組織の意思決定上の役割をCFの導入で定義した点に意義が設けられる。そして、このCF制度がブトン社会で行われた事にも意義があるが、この起源は同じく慣習復興期のスラウェシで行われたODAの前身プロジェクトにある。まずそれについて触れる。

スラウェシは既述の通りスハルト政権崩壊直後の「慣習復興」の最中に、東インドネシア開発構想の拠点である故に日本からのODAが開始された。それは南スラウェシ州の「タカラール・プロジェクト1997-2001」に始まる。このプロジェクトはスラウェシにおける村落開発モデルの構築を目指し、

17 ワカトビ県地域でカディエが設置された経緯について山口の研究や他の先行研究でも明らかにされていない。ただカディエの設置がなくともサラが存在し、実際に協働システム制度に則って資源管理に関わる討議を他の組織と行っている事は筆者の2011年の調査から確認されている。

それは参加型開発行政システムを確立したタカラール・モデルとして国内外に知られる事になった¹⁸。参加型開発とは1990年代以降、国際援助社会において主流になった考え方で、開発専門家や政府だけでなく村落の人々が意思決定過程に参加することで発言機会を確保し、異なる立場との討議を通してよりふさわしい考え方や解決策を得られる過程を重視する理念である（斎藤 [2002]）。この具体化の過程で障壁になった事は、やはり「住民と行政のギャップが大きい」事であった（河村・赤松 [2004]）。この主な理由は地方分権化以前、国家指導の開発過程に一般住民が参加する事は、社会の中で想定されてこなかったからである¹⁹。また本稿からは、村落と行政が各々独立し異なる意思決定方法を保持してきた事も指摘できる。これを受けタカラール県は、NGO等の人材をField Officer（以下、FOとする）として両者の間を埋めることを試行し、両者の討議と意思決定を同一の意思決定過程に結合させる事で参加型開発のための行政システムを確立させ、FOの有効性を残した。このFOの役割が上述のCFの原型となっている。

続く「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト 2004-2007」（通称PKPMプロジェクト）では、FOをより専門的なファシリテーターとして研修・養成し²⁰、そして、これらの経験や研修方法・人材をスラウェシ島全域に広めたプロジェクトが「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 2007-2012」（通称CDプロジェクト）ということである²¹。ワクトビ県が参加したのはこのCDプロジェクトからである。

冒頭で討議が一様な形態を持つものでなく、その社会の人々の間からふさわしい討議の形態が模索される必要があるとした。篠原も討議のあり方として「個々人の能力を考えた場合も、不利な社会環境におかれた人は十分に討議する能力を有しないことが多い、そのため単なる平等者間のダイアログではなく、もっと異なった形態のコミュニケーションのあり方（篠原 [2007] pp.32）」の必要性を指摘している。スラウェシのCFの事例は有意義な討議を可能にする一つの形態であり、工夫であると考えられる。

5. まとめに代えて ―討議文化の歴史的要件とは

上述したCF制度による社会変化がODA（外来文化）と慣習復興期のスラウェシ（受け手側）との文化触変の結果であると捉えるならば、それはスラウェシの「必要性」に基づいたものであると

18 ワクトビ県を扱うのは長期的な援助経験を持つタカラール県に次いで、その制度化を行ったという意味においてである。

19 各地方における開発独裁期の影響や民主化への変革期についての報告は、松井 [2003] を参照。また松井 [2002] では、スハルト体制崩壊直後、スラウェシ島内の上流階級者によるスラウェシ独立や島内新州設立の政治的主張の過程で一般住民の声が置き去りにされていたことを報告している（特に pp.139-146）。

20 その手法内容・研修方法は、和田・中田 [2010] に詳述。研修内容は、国際協力事業団 [1997]・国際協力事業団 [2001]。その成果はPLSD（Participatory Local Social Development）の枠組みとして、大濱 [2007] にまとめられている。同様の研修は、「CDプロジェクト」でも継続されている（国際協力機構 [2009]）。

21 このほかスラウェシ島で実施されてきたODAとして、「地域開発・政策支援プロジェクト（2001～2005）」、「地方行政人材育成プロジェクト（2002～2007）」などがある。

捉えられ、そして村落内のデモクラシの担保として帰結したと考えられる²²。ワカトビ県での検証に入る前に本稿におけるインドネシアの伝統的意思決定の特徴を整理しておく。そのまとめとしては、村落が慣習的に持つ討議の規範的な正統性と、政府が持つ意思決定の制度的正当性の併存であり、この制度と規範の乱立が討議民主主義の実現を困難にすると考える。逆にこの側面はCFを生むきっかけにもなったが、その困難性は次の三点になる。第一に、スハルト体制下では村落において討議の有無に関係なく最終的決定は中央で行われ、それが末端行政を通じて執行された。討議が実際的意思決定に意味を与えると保証される事で初めて価値が見出されるが、中央集権的な制度下ではその機会を与えずにきた。第二に、討議が意思決定過程に意味を与える事を制度的に整備したとしても、その討議が有効に機能しない事もある（本稿における村落議会や村落協議会）。本稿では、その場での討議や決定に価値を見出す規範に正統性が裏付けられなかった事が考えられ、ムシャワラ・ムファカットやサラがその役割を担ってきた。第三に、水野がいみじくも指摘した直接民主主義としての村落会議と間接民主主義としての村落議会は、インドネシアにおいてそれぞれ意思決定の場として共有しつつも、慣習的な規範を持つ討議と政治的制度としての討議に分けられる。この区分けからすると、討議民主主義が求めるのは社会的な討議の場であり、社会に必要であると考えた物事についていつでも自由に討議できる場を保障する事にある。この討議機会の確保を社会的に進める事が討議文化育成の重要な要因であることは2章で述べた。

以上の制度と規範の害を現時点で最も少なくしようと試みている点でワカトビは評価される。ワカトビでは、サラや他の村落組織の役割を有効な意思決定を行う上で重要な構成要素と捉えている事がCFの積極的な養成から伺える。事実、ワカトビは2007年当時からCFを自己予算で養成、2010年には今後全ての村落にCFを配置させる事も制度化し同年そのためのガイドラインを発行した。制度の工夫と規範の活用をCFを通して進めているという意味で、ワカトビは社会的な討議の場を社会全体に進めている事が確認され、討議文化の育成が今後期待できる状況にあると考えられる。最後に、近年のワカトビにおける社会変化がなぜこのように推移したのか、慣習復興の側面を含めてその要因を並べてみたい。

第一に、このようなワカトビ県の取組みは2006年に県初の知事になったフグア氏のリーダーシップによる所が大きい。彼はJICAのPKPMプロジェクトに参加した人物であり、知事自身がファシリテーター研修を受けた元NGO出身者である。同時に、ブトン王国時代衛星国のバラタが置かれたKaledupa島を出身地とすることからワカトビにとって一定の意味を持っていると考えられる、CFの養成つまり人材育成という評価しにくい長期的な政策に正統性が与えられた要因ではないだろうか。

第二に、具体的な検証は今後の課題となるが、近年のワカトビ県を概括すると1998年スハルト崩壊、2003年分立、2006年に初の知事を迎え2007年にCDプロジェクトへ参加するまで、ワカトビ県は他のブトン社会と同様に、過去の王国時代に今後の社会のあり方を求める形でこの時期を経てきた可能性が高い。2010年の協働システム制度を見ると、CFの派遣先として規定された村落で慣

22 植民地期や独立以降を通じた文化触変の検証も重要であるが、ここでは言及できない。

習的自治・意思決定を認めた点はブトン社会にとって非常に大きい。なぜならこれが「多様性の中の統一」「地方自治」の象徴としてブトン社会の人々が認識し語るカディエ制度の内容と重なるからである。

第三に、強制栽培制度や 1979 年村落で見たように、宗主国や国家による「統治経験の歴史的蓄積」が村落へ大きな影響を与えてきた。ワカトビがその期間を通してどれほどの影響を受けてきたのか大きな課題である。ただワカトビには 48km に及ぶ世界最大のカレドゥパ・サンゴ環礁が約 9 万 ha に渡り存在している。これは先ほど長津が指摘したように単なる自然の生態的環境というよりもこの地域において政治的影響を余り受けてこなかった側面に目を向けるべきである。この地でサラが資源管理に大きな役割を持っている事を見ると、伝統的な「統治経験の歴史的蓄積」が残る事で、自然資源管理にも影響を与え、それが討議文化を受容しやすい認識環境を持っているのではないだろうか²³。

参考文献：

『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』、国際協力事業団 国際協力総合研究所、1997 年 12 月。

『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画・終了時評価報告書』、国際協力事業団 国際協力総合研修所、2001 年 10 月。

『インドネシア共和国「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」終了時評価調査報告書』、独立行政法人 国際協力機構 インドネシア事務所、2006 年 10 月。

『インドネシア共和国スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト 中間レビュー調査報告書』 国際協力機構 インドネシア事務所、2009 年 8 月。

S. フィシュキン、ジェームス [2011] 『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』 曾根泰教監訳、早川書房。(S Fishkin, James [2009] *When the People Speak -Deliberative Democracy and Public Consultation-*, New York: Oxford University Press.)

大濱裕 [2007] 『参加型地域社会開発 (PLSD) の理論と実践—新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』 ふうろう出版。

加藤剛 [2004] 「現代インドネシアの文化政策と地域アイデンティティの生成—リアウ州のムラユ化の政治過程」『変容する東南アジア社会—民族・宗教・文化の動態』加藤剛編、めこん。

河村能夫・赤松志郎 [2004] 「地方分権化における参加型農村開発と地方行政システムの事例研究 JICA 貧困対策インドネシアプロジェクト・タカラールモデル」、白石克孝編「分権社会の到来と新フレームワーク」『龍谷大学社会科学研究所叢書』日本評論社。

23 その点で興味深い Child [2008] の指摘は、南部アフリカ地域の自然保護政策において自然から人間を排除する形の古典的な原生自然保護政策よりも、コミュニティが関与することで資源管理を行う CBNRM (Community Based Natural Resource Management) がより機能することを実証したことで、これが最も発展した自然保護の形と欧米人は捉えているが、植民地以前のアフリカ人から見れば、元々 CBNRM を実践しており、元に戻っただけであるという示唆を与えている事である。

- 斎藤文彦編 [2002]『参加型開発 貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社。
- 篠原一 [2004]『市民の政治学 ―討議デモクラシーとは何か―』岩波新書。
- 篠原一 [2007]「歴史の中の討議デモクラシー」、『歴史政治学とデモクラシー』岩波書店。
- 土屋健治 [1994]『インドネシア 思想の系譜』勁草書房。
- 長津一史 [2009]「島嶼部東南アジアの海民―移動と海域生活圏の系譜―」、春山成子、野間晴雄、藤巻正己編『東南アジア（朝倉世界地理講座 大地と人間の物語）』朝倉書店。
- 平野健一郎 [2000]『国際文化論』東京大学出版会。
- 松井和久 [2002]『スラウェシだより 地方から見た激動のインドネシア〔アジアを見る眼 102〕』アジア経済研究所。
- 松井和久編 [2003]『インドネシアの地方分権化 ―分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー―』アジア経済研究所。
- 松井賢一 [2008]「国際文化学の確立 ―シンポジウムと考察―」『龍谷大学国際社会文化研究所紀要』第 10 号、p.185-214。
- 水野広祐 [2006]「合議・全員一致と多数決原理の間で―インドネシアの村落議会と村落会議」、杉島敬志・中村潔編『現代インドネシアの地方社会―ミクロロジーのアプローチ』NTT 出版。
- 水野広祐 [2007]「インドネシアにおける村落会議と村落議会―植民地期 20 世紀初頭における村落集会の形成と村落協議会の試み」、『東南アジア研究』45 巻 2 号。
- 山口裕子 [2011]『歴史語りの人類学 複数の過去を生きるインドネシア東部の小社会』世界思想社。
- 和田信明・中田豊一 [2010]『途上国の人々との話し方 国際協力メタファシリテーションの手法』みずのわ出版。
- Ackerman, Bruce and S.Fishkin, James [2004] *Deliberation Day*, New Haven and London: Yale University Press.
- Bappeda Wakatobi Indonesia, JICA Indonesia Sulawesi CD Project [2010], *Guidelines Pengembangan Kapasitas Pemberdayaan Masyarakat ―Pembelajaran Pilot Project Pengembangan Kapasitas di 6 desa, Model Kabupaten Wakatobi Propinsi Sulawesi Tenggara―* : Bappeda Wakatobi Sulawesi Tenggara Indonesia.
- Child, Brian [2008]“Conservation in Transition”, in Helen Suich and Brian Child with Anna Spenceley, (eds.), *Evolution and Innovation in Wildlife Conservation―Parks and Game Ranches to Transfrontier Conservation Areas―*, EarthScan.
- Clifton, Julian, Richard K.F. Unsworth, and David J. Smith (eds.), (2010) *Marine Research and Conservation in the Coral Triangle, The Wakatobi National Park*, New York: Nova Science Publishers.