

補完性とレジリエンス及び持続可能性の関係 ——インドネシアの村落基金の事例

ウィニバルドス ステファヌス メレ

ジョコ・ウィドド（通称ジョコウィ）は、2014年にインドネシアの大統領に就任して以来、政権の国家開発アジェンダの優先事項として、「村落基金（dana desa）」に焦点を当ててきた。村落基金とは、村落コミュニティの開発とエンパワーメントを実施するために地区/都市の地方予算を介して村落に割り当てられる国家予算からの資金である⁽¹⁾。それは、インドネシアの未開発の遠隔地から優先的に開発する、というジョコウィ政権の開発戦略を具体的に実施するための政策の一つである。

スハルトの中央集権的独裁政権の時代には、村落基金に似たような「貧困村向け大統領訓令特別補助金（INPRES Desa Tertinggal）」といった政策もあったが、それは中間政府機構（県、市、地区）を通じたものであり、中央政府から村落へ直接に補助金を送金することはなかった。その結果、多くの補助金は村落まで届かなかった。もし補助金が届いたとしても、その使い道に村落の自立性はなかった。その後、スハルト政権崩壊直後の移行期には地方自治制度が採択され、それに伴って、村落に自らの発展を管理するより大きな権限を与えるために「村落交付金（Alokasi Dana Desa）」が2005年に設定された。それによって、県政府（pemerintahan kabupaten）が地域開発のために中央政府から受けた交付金の10%を村落に渡すことになったが、村落交付金の村落への割り当てに関する権限は、県政府にあったので、必ずしもそれが村まで届いたとは限らず、適切な割り当てが行われたとも限らない。

そうした事態を避けるために、ジョコウィ政権以来、村落基金は中央政府から村落へ直接に交付され、それぞれの村落の状況と必要性に応じて、その使い道を自立的に村落のレベルで計画し決定することになっている。それは、村落基金を規定した村落法（法律2014年第6号）⁽²⁾が記すように、村落がもはや開発の受け手とは見なされず、開発と人々の福祉の向上の主体及び最前線として位置付けられているからである。中央政府は、必要とされる基金を提供し、自治権を与えることにより、村落が村人の福祉を統治する能力を活用できるようにしている。

(1) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Buku Saku Dana Desa, Jakarta, November 2017, P. 7, (online) <<https://www.kemenkeu.go.id/media/6750/buku-saku-dana-desa.pdf>> [2020年9月15日確認]

(2) Undang-Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2015 tentang Desa (online) <<https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2014/6TAHUN2014UU.htm>> [2020年9月15日確認]

そのために、村落の管理運営、農村社会の開発と発展、村落強化などに関する政策はパンチャシラ (Pancasila⁽³⁾) という原則の他、承認、補完性、多様性、連帯、相互協力、親愛、熱議、民主性、独立、参加、公平、権限強化、持続可能性という原理に基づく必要があると制定された⁽⁴⁾。それらの原理は、実際に相互に交差し補完し合う。本稿は、その中でも特に補完性と持続可能性の原理に注目し、必要に応じて他の原理も議論に含める。ここで問われるのは、補完性の原理において、どのように村落基金を理解すべきか、どのようにそしてどの程度村落基金が実際に補完性の原理に適合するのか。そして、補完性の原理に基づいて、村落基金は村落コミュニティの持続可能性への構築にどのように、そして、どの程度必要であるのか。本稿は、これらの課題を分析し、回答してみたい。そのために、まず、(1) 補完性の原理の概念を説明し、(2) 補完性の原理とレジリエンス及び持続可能性の関係を議論する。その後、(3) 村落基金を事例として取り上げて、(4) 結論を述べる。

1. 「補完性の原理」の概念

補完性の原理は、社会的関係性とガバナンスの構造における各社会的政治的主体、即ち、個人とあらゆる社会的（共同体、集団、組合、家族、学校、など）政治的（国、県、市、村）組織の役割を明確にする必要性から提起されたものである。それは、各社会的政治的主体はそれぞれの自立性と能力において、それぞれの役割と使命があるにもかかわらず、上位の主体の役割が下位の主体の役割をオーバーライドする可能性があり⁽⁵⁾、結果として、下位の主体が自らの尊厳の本質となる自由意志と知識を生かすことが出来なくなってしまう可能性がある、という懸念があったからである。そのために、個人と社会（各社会主体と社会全体）との関係だけではなく、各社会的政治的主体のあり方と役割を明確にし、それぞれの可能性を生かす方途を探る必要がある。言い換えれば、補完性の原理は、それぞれの社会の層に応じた権力と可能性の公正な分配を示すものとも言える。それが要請するのは、より大きな権力と可能性を持っている社会及びより上位の主体が、個人及びより下位の主体の可能性を生かすために補うことである。

そういった意味で、「補完性の原理」は文字通り「補うこと」を指している。但し、人を完成させる、即ち、人の尊厳を満たすための原理として、補完性は単に人を補うことだけにとど

(3) 第二条（パンチャシラとは、インドネシア建国五原則、即ち、(1) 唯一神への信仰、(2) 公正で礼節に富む人道主義、(3) インドネシアの統一、(4) 代議制による英知に導かれる民主主義、(5) 全国民にとつての社会正義、である。）

(4) 第三条

(5) Jonathan Chaplin (1993), 'Subsidiarity and Sphere Sovereignty: Catholic and Reformed Conceptions of the Role of State' in Francis McHugh and Samuel Natale (eds.), *Things Old and New: Catholic Social Teaching Revisited*, Lenham · New York · London: University Press of America.

まらず、相手の自立性を尊重しながら補うこと、という幅広い意味合いを持つ。だから、補完性に基づいて行動する時、「高次の集団はより低い地位の集団に対して補助する姿勢、つまり支援、促進、発展という姿勢を」持つ必要がある⁽⁶⁾。そうすることによって、「中間集団は、高次の組織に吸収されたり、取って代わられるなど、その尊厳と正当な位置づけが損なわれる形で不当にその役割を譲らざるをえなくなることなく、与えられた役割を適切に果たせる」のである⁽⁷⁾。具体的に言えば、個人及び集団が問題に直面する際には、それを抱えている個人及びより下位の集団とより近い関係を持つより力ある集団、または、組織的により上位の集団が、その解決を可能にする補いと対応を提供することによって、その相手が自らの問題を解決していくようにと促す。要するに、補完性の原理は、個人（市民）を社会の仕組みの中心とする思想であるので、市民に権限を与えることを前提としており、意思決定は実行可能な限り市民、特に課題を抱えている個人と集団の近くで行われる⁽⁸⁾。

この原理の根本的な哲学的、神学的及び道徳的思考に関しては、教皇ピウス十一世が教皇回勅「クワドラジェシモ・アンノ」（以下：QA）で雄弁に次のように述べる。

個人がその発意と努力とによって果たしうる仕事を奪って、共同体に移管することが重大な不正であるように、規模の小さい集団からその果たしうる役割を奪って、より広大でより高次の集団に託することは、不正を犯すことであり、社会秩序をはなはだしく損ない、乱すこととなります。あらゆる社会活動の本来の目的は、社会の構成員を助けることであって、それを減ぼしたり、吸収したりすることではありません⁽⁹⁾。

従って、国家は、基本的には下位のものに自らの問題や懸念を処理させるべきである。国家は必要性に応じてのみ、その補助の役割、即ち、サポート、指示、監視、促し、抑制などをする。ここで、最高の権限を持っている国家がいつも認識しなければならないのは、次の点である。あらゆる社会組織の間で段階的な秩序がより完全に保たれば保たれるほど、様々な社会主体の間の権威のバランスが強化されることになる。更に、各主体の権限がより自立的効果的になればなるほど、個人と社会の状況もより幸福的繁栄的になりうる⁽¹⁰⁾。

補完性の原理が教皇によって明示的に定式化されたのは回勅QAが初めてであったが、概念

(6) 教皇庁正義と平和評議会編、『教会の社会教説綱要』マイケル・シーゲル訳、カトリック中央協議会、2009年158頁(以下は『教会の社会教説綱要』という)。

(7) 『教会の社会教説綱要』158頁。

(8) Michelle Evans and Augusto Zimmermann (2014), 'The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview', in Michelle Evans and Augusto Zimmermann, *Global Perspective on Subsidiarity*, New York: Springer, p. 1.

(9) Pope Pius XI (1931), *Quadragesimo Anno*, Vatican: Liberia Editrice Vaticana, para. 79. 『教会の社会教説綱要』157頁。

(10) *Quadragesimo Anno*, para. 80.

としてのそれは、アリストテレスやトマス・アクィナスの哲学思想まで遡ると言われる⁽¹¹⁾。カトリック教会の教理では、そのアイディアは、教皇レオ十三世による教皇回勅「レールム・ノヴァールム」(以下:RN)に暗黙的にすでに含まれていた。例えば、RNは、より小さな民間社会と、より大きな社会の間の明確な区別をし、そのような民間社会に参加する個人の自然権に法的効力を与える義務が国家にあると記した⁽¹²⁾。そして、そのような国家の義務は市民の権利を奪うことではなく、正当かつ適切に彼らを保護し強化するためであることが確認された⁽¹³⁾。だから、市民と家族が不当な国家介入から保護されることを保証するために、国家に対する家族の独立した権利を守らなければならないと強調した⁽¹⁴⁾。

その後、教皇ピウス十一世がそのような散らばった補完性のアイディアを明示的な定式として策定したのに伴って、補完性の原理は「社会哲学」の最も重要な原理の一つとして強調された⁽¹⁵⁾。というのは、市民社会は、個人及び様々な集団の間の繋がりの総計、そして、その中に起こっている「市民としての創造的主体性」によって成り立っており、人間の尊厳を促進する社会的関係を築くためには、社会的関心とケアが必要になるからである。そのような社会構造の中で、個人及び「家族、集団、組織、ならびに地方の現状に目を向けずに、人間の尊厳の擁護と尊重を促進することは不可能」である。「つまり、人々が自発的に生み出していき、そこから効果的な社会的成長を得られる経済、社会、文化、スポーツ、娯楽、専門職、政治などにおける活動の総体に目を向けなければ人間の尊厳を促進することは」できないと思われる⁽¹⁶⁾。それらの繋がりとそれに伴うケアによって、「社会構造」が強まるだけでなく「人間の真の共同体の基礎」も構築されることで、「より高度な社会活動の認識が可能」となるのであろう⁽¹⁷⁾。

このようにして、補完性の原理は、より小さくより下位のものに経済的、制度的、法的支援や補助などを整えるという「積極的な意味」を持つ一方、「否定的な意味合い」も伴う。それは、支援や補助などを与える際に、より小さくより下位のものの居場所を制限せず、彼らの「創意、自由、責任」を奪ってはいけない、ということである⁽¹⁸⁾。言い換えれば、補完性の原理は、社会における権力の制限と、それを行使するための適切なガイダンスを提供する。そうすることによって、補完性の原理は「社会的に上位にある権力による不正から人々を保護し、このよう

(11) 補完性の詳しい歴史的な概念の発展、Nicholas Aroney (2014), 'Subsidiarity in the Writing of Aristotle and Aquinas', in Michelle Evans and Augusto Zimmermann, *Global Perspective on Subsidiarity*, New York: Springer, Ch. 2

(12) Pope Leo XIII (1891), *Rerum Novarum*, Vatican: Libreria Editrice Vaticana, para. 51.

(13) *Rerum Novarum*, para. 32.

(14) *Rerum Novarum*, para. 14

(15) 『教会の社会教説綱要』157頁。

(16) 『教会の社会教説綱要』156頁。

(17) 『教会の社会教説綱要』156頁。

(18) 『教会の社会教説綱要』158頁。

な権力に対して、個人と中間集団が自らの任務を果たすための支援を求めるもの」である⁽¹⁹⁾。と同時に、「すべての人、すべての家族、すべての中間集団は共同体に提供できる何らかの特質を備えている」ので、補完性の原理により、彼らはその役割を実装することが出来るようになる⁽²⁰⁾。

実際には、権力構造の様々な層でのガバナンスの慣行を見ると、中央集権、または、官僚制の形態がしばしば発生し、権力介入が行き過ぎたため、市民の創造性を制限する場合がある。この一方的及びトップダウン的なガバナンスの慣行は、市民、特に下位の者の責任を奪い取るだけでなく、彼らへの補助にあまり効果のない官僚を増加させるだけになる。そうすると、上位のもの、特に政治的・経済的権力を持つ者が、社会のあらゆる可能性とリソースを独占するため、補完性の原理も否定されることになる⁽²¹⁾。それを避けるために、補完性の実施を可能にするいくつかの基本的な条件を整える必要がある。それは、(1)「人間一人ひとりと家族を尊重し向上させること」、(2)「団体や仲間集団の根本的な決定が他者にゆだねられたり、行使されたりすることがないように、それらの団体や仲間集団をより尊重すること」、(3)「社会を構成するすべての集団が、それぞれの特徴を生かして共通善のために貢献できるように、民間レベルの取り組みを奨励すること」、(4)「社会における多様性の存在とその多様性の構成要素が十分に確認されること」、(5)「人権および少数派の権利が保護されること」、(6)「官僚組織および行政の分権」が実現されること、(7)「公的領域と民間の領域との正当なバランスを成立させることによって民間の領域の社会的役割が認識されること」、(8)「国家の政治的、社会的現実の「一部」として、市民が責任を積極的に担うようにするための適切な手法が採択されること」、という条件である⁽²²⁾。

以上の条件を整える主な責任は、国家と各層の政府機関にある。というのは、国家は、共通善を守護し、経済部門を含む社会生活のすべての部門が各部門の正当な自治を尊重しながら、その共通善の達成に貢献することを保証する義務を負っているからである⁽²³⁾。但し、その義務が根本的には、ただ市民の可能性を生かす環境作りのようなことにとどまるべきであって、市民を補助する以外に彼らの役割と責任を引き取ったりしてはいけない。つまり、上位の権力(国家)は、より小さな社会主体(個人、家族、団体、地域社会)が必要を自ら満たすことが出来ない場合にのみ、それらの力と可能性に介入することが許される。ここで、市民の権利を保護する以外のことに対して国家の介入が制限されることになる。勿論、場合によって、例えば自然災害のような緊急の状況では、国家が市民の状況に介入し、国民の代わりに役割を果たすことになりうる。そうした役割の代替は、市民が無力の状況に置かれているような複雑な構造

(19)『教会の社会教説綱要』158頁。

(20)『教会の社会教説綱要』158頁。

(21)『教会の社会教説綱要』158-159頁。

(22)『教会の社会教説綱要』159頁。

(23) Pope John Paul II (1991), *Centesimus Annus*, Vatican: Libreria Editrice Vaticana, para. 11.

的社会不正の状況についても当てはまると言える。しかし、教会の社会教説によると、もしそのような状況が起こる場合、補完性の視点から次のように考えなければならない。

上位の権限が下位の権限に取って代わることは必要以上に続けられてはなりません。公的介入が正当化されるのは、例外的な状況においてのみです。どのような場合においても、正しく理解された共通善は、補完性の原理の適用に関する識別の基準とならなければならないのです。共通善から生じる要求は、人間がもっとも大切であるという理念の擁護と促進、そして社会におけるその理念の実現に、決して反するものではありません⁽²⁴⁾。

ここで、共通善を構築するための市民参加は、補完性の特徴的な意味合いになる。それぞれの能力と役割に伴う責任に応じて、その市民参加を実施する。但し、共通善への効果的な市民参加、つまり市民が自らのイニシアチブと能力によって達成できるのは、より大きな上位の権限によって与えられたり奪われたりしない時に限られると思われる⁽²⁵⁾。

補完性の原理は、市民参加及び市民の近くでの意思決定が特徴とされるため、権限の集中化よりも権限の分散化を好む。それは、下位の者のパフォーマンスを大事にして優先するガバナンスの行使になる⁽²⁶⁾。それは、前述の個人及び国レベルでの社会的政治的關係による権限配分だけではなく、地域的に統合された国々で構成された欧州連合（EU）のような、各国と連合との関係による権限配分にも当てはまるものであろう。実際は、EU憲法条約⁽²⁷⁾の前文と本文に明示される通り、補完性の原理に照らしてEUはその分散化されたガバナンス思想と方法によって成り立っている。前文には、前述のカトリック教説と同じような表現を用いて、諸国民の間の緊密な連合を達成するために「補完性の原理に従い、決定が出来る限り市民の近くで行われる」と述べる。その上、本文の第二項には、補完性の表現を使わずに、「決定が出来る限り市民の近くで行われる」と規定する。それを明確にするために、5条には、補完性と比例性の原理における権限の行使と範囲が定められている。それは、(1) 連合は、条約において定められた目的を達成するために、加盟国が付与した権限の範囲内でのみ行動をし、付与されていない権限は加盟国に残る；(2) 連合は、その専属的管轄と権限に属さない分野においては、加盟国によって提案された行動の目的が充分達成されることが出来ず、かつ、提案された行動の規模や効果において連合によってよりよく達成できる場合にのみ、また、その限りにおいて行動をとる；(3) 連合の行動の内容と形は、この条約の目的を達成するために必要な限度を超え

(24)『教会の社会教説綱要』159-60頁。

(25) Michelle Evans and Augusto Zimmermann (2014), p. 1.

(26) Michelle Evans and Augusto Zimmermann (2014), pp. 2-3.

(27) Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01 (online) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>> [2020年9月1日確認]

てはいけない、というものである。要するに、補完性の原理は、連合による権限の行使を規制し、各国の状況において必要性和追加価値がある時に限って連合の介入が一時的に許されるという考え方である。それ以外の場合については、加盟国の決定に対する自主性と主体性を守り生かすために、連合はその専属的管轄と権限に属さない分野において加盟国の決定と権限に介入してはいけないということである。

こうした連合と加盟国の権限関係に関する補完性の原理による理解は、実際には、その権限の範囲と社会的政治的構造や関係の法的性質などが違って、一般概念として、個人と社会に関する関係、または、国内の上位-下位（例えば、中央政府とあらゆる地方自治体）の権限関係についても共通の理解を持つと言える。それは、上位機関との関係ではより低い権限の、また、中央政府・連合との関係では地方自治体・加盟国の、ある程度の自立性と主体性を保証することである。但し、個人や下位集団の可能性の有無について、どんな基準で、誰によって、それを判断し決定するのか。それに応じて、もし補助や介入が必要だとすれば、それはどんな形で、どの程度必要なのか。その答えを出すのは簡単なことではない。政治形態（民主主義、社会主義、独裁主義）、市民参加の意識、国と地域の治安などによってその答えは異なってくるであろう。民主主義と社会主義の場合には、補完性の原理をある程度実施することが出来るであろう。逆に、独裁主義の環境では、補完性の原理はあらゆる政府機関に反する考え方となる可能性がある。

いずれにせよ注意すべきことは、上述の補完性の「積極的」及び「否定的」意味合いに関連して、権限介入を正当化するために、その「否定的」な意味も「積極的」な意味として捉えられてしまう可能性もある、ということである。つまり、補完性の原理は、決定権が市民（下位の者）の近くに置かれることによって、彼らの自立性と自體性を尊重しながらその可能性を生かすためにも利用することが出来る一方で、必要性和効率を理由にして決定権を上位の機関に移しながら、個人と下位の者への権限介入を正当化するためにも利用することが出来るということである。但し、どのような具体的な事例があるのか、どの程度それが現実化されているかは本稿の範囲外であり、別の調査が必要になる。

上述のように、本稿は、補完性の「積極的」意味合いと「否定的」意味合いだけに焦点を当てる。そしてジョコウィ政権の「村落基金」を特定の事例として用いて、どの程度その補完性の意味合いがそこで実現化されているかを分析する。とはいえ、個人または社会の観点から市民の本来の幸福と繁栄を考える時、その達成条件となるレジリエンスや持続可能性と結び付けて考えることが多いので、まずは補完性の原理におけるレジリエンスと持続可能性の関係と理解を議論しておきたい。

2. 補完性の原理におけるレジリエンスと持続可能性の理解

レジリエンスと持続可能性は概念として異なるが、どちらも一般的に、システムの状態、または、機能の経時変化を指し、通常動作条件下での外乱への応答におけるそのシステムの持

続性に焦点を当てる⁽²⁸⁾。どちらも生存可能性を維持することに重点を置くと言える。但し、その応用を考えると、レジリエンスは短期間の目標に関連づけられ、持続可能性は長期間の目標を目指す。それに沿って、レジリエンスへの働きは、異変が生み出した新しい状況への適応、伝統的な知識の革新的な使用法の開発、ただちに必要となる生活状態と雇用の改善など、という短期間の努力に重点を置く。対照的に、持続可能性への働きは、長期間のウェルビーイングに必要となるリソースの使用、生計、生活と環境知識、及び天然資源の維持を中心とする⁽²⁹⁾。

とはいえ、あらゆる学問分野において、それぞれの分野の視点からレジリエンスと持続可能性の複数の定義が提唱されたが、それぞれの本質を正確に言い表すことが出来る統一された定義が欠けている。例えば、工学の分野では、レジリエンスを「バウンスバック」(‘bounce-back’) という用語で表現し、障害が発生する前の状態にできるだけ早く戻るシステムとして定義される⁽³⁰⁾。生態学の分野では、レジリエンスとは、「緩衝能力」(buffer capability)、または、摂動を吸収するシステムの能力を指す。それは、システムがその構造を維持することによって様々な変化に伴う摂動をどの程度吸収することが出来るかということに対する能力として理解される⁽³¹⁾。どちらの分野もシステムの回復力を指しているが、工学的レジリエンスは、単一の安定状態内で動作するシステムに適用されるが、生態学的レジリエンスは、生態系、社会生態学的システム、情報及びエネルギーネットワークなどの複数の安定状態を持つシステムに適用される。本稿では、引用数の多い、米国の国家研究評議会 (National Research Council) による「有害事象に備え計画し、それを吸収し、そこから回復し、それに対してより適切に適応する能力」(‘the ability to prepare and plan for, absorb, recover from, and more successfully adapt to adverse events’)⁽³²⁾ というレジリエンスの定義を採用する。この定義はシンプルだが、システムとしてだけではなく、レジリエンスのより広い適用に関する理解を提供するからである。それは、有害事象の前、最中、後の必要な態度 (prepare-absorb-adapt/準備・吸収・適応) を含むレジリエンスの包括的な範囲をカバーしている。

一方、上述のように、持続可能性は、社会と環境のウェルビーイングを保障するあらゆるシステムと状況に関わる。ウェルビーイングを保障するシステムと状況がより長く保たれると、

(28) Dayton Marchese, et al. (2018), ‘Resilience and Sustainability: Similarity and Difference in Environmental Management Applications’, *Science of the Total Environment* 613–614, p. 1275.

(29) Alan A. Lew, et al. (2016), ‘Community sustainability and resilience: similarities, differences and indicators’, *Tourism Geographies*, 18(1), pp. 18–27

(30) Siambabala B. Manyena, et al. (2008), ‘Sustainability of rural water supply and disaster resilience in Zimbabwe’, *Water Policy*, 10(6) pp. 563–575.

(31) William E. Adger (2000), ‘Social and Ecological Resilience: Are They Related?’, *Progress in Human Geography* 24(3), p. 349.

(32) National Research Council (2012), *Disaster resilience: A national imperative*, Washington, DC: The National Academies Press, p. 1.

より持続可能になると思われる⁽³³⁾。よく知られている持続可能性の定義は、環境と開発に関する世界委員会（WCED）による報告書「我ら共有の未来」、通称ブルントラント報告にある。この報告書では、持続可能性は、「将来の世代が自らのニーズを満たす能力を損なうことなく現在のニーズを満たすこと」（‘meet[ing] the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs’）⁽³⁴⁾と定義されている。但し、「ニーズ」はあいまいな用語であり、更に明確にする必要があると思われたため、「ニーズ」の代わりに、「ウェルビーイング」の用語を置き換える場合がある⁽³⁵⁾。そのようにしても、「ニーズ」と同様に「ウェルビーイング」も非常に広い概念であり、人によって捉え方が大きく異なる場合がある。本稿では、「ウェルビーイング」を、人々が人生の価値を積極的に体験し評価するためのすべての方法を含むものとする⁽³⁶⁾。具体的には、幸福や精神的・肉体的な健康、人生の繁栄、あらゆる人権の尊重といったものが含まれる。このように「ウェルビーイング」を定義した上で、持続可能性は、社会的、経済的、環境的領域で特定された幸福の組み合わせとして理解される⁽³⁷⁾。

レジリエンスは、持続可能性を達成するための根本的な条件の一つとして必要とされる。つまり、レジリエンスは持続可能性のコンポーネントとして理解される。レジリエンスを保ち続けることによって、持続可能性が実現できる。その場合、持続可能性はシステムの目的を提供し、レジリエンスはそれらの目的を達成するために使用されるので、レジリエンス無しではシステムは脆弱な持続可能性しか持つことが出来ないと思われる⁽³⁸⁾。一方、レジリエンスがシステムの目標として提供される場合において、持続可能性はレジリエンスを達成するための貢献要素（助長環境）として必要とされることもあるので、持続可能性は逆にレジリエンスのコンポーネントとしても理解されうる。その場合、システムの持続可能性を高めることによって、そのシステムのレジリエンスも高まると思われる⁽³⁹⁾。両者の関係は次のように表される（図1及び図2）。

レジリエンスと持続可能性のいずれが目的になるにせよ、効果的で持続的な結果を達成するための基本的な能力は、個人または社会の内部からもたらされるのである。有害事象に対する

(33) Alan A. Lew, et al, (2016), ‘Community Sustainability and Resilience: Similarities, Differences and Indicators,’ *Tourism Geographies* 18(1), pp. 18–27.

(34) World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, Oslo, 20 March, para. 27 (online) (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>) [2020年9月6日確認]

(35) Alan A. Lew, et al., p. 20.

(36) William Tov (2018), ‘Well-being concepts and components,’ in E. Diener, S. Oishi, & L. Tay (eds.), *Handbook of well-being*, Salt Lake City, UT: DEF Publishers. (DOI: nobascholar.com)

(37) Dayton Marchese, et al., p. 1280.

(38) Dayton Marchese, et al., p. 1276.

(39) Dayton Marchese, et al., p. 1276.

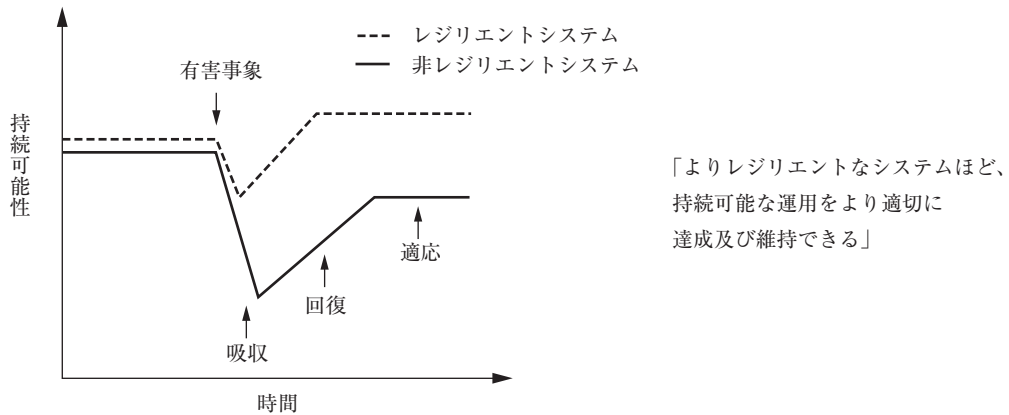


図1：レジリエンスが持続可能性のコンポーネントである場合

参照：Dayton Marchese, et al., p. 1277.

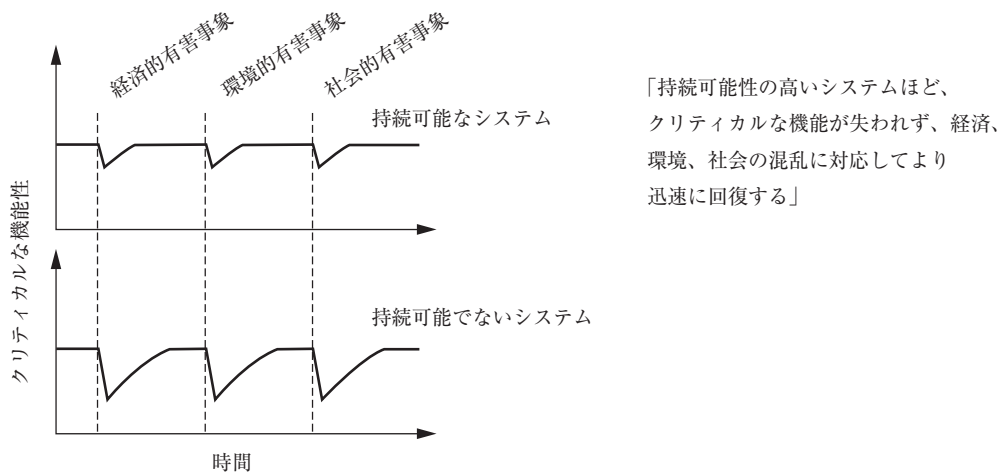


図2：持続可能性がレジリエンスのコンポーネントである場合

参照：Dayton Marchese, et al., p. 1278.

準備・吸収・適応を可能にし、個人と社会のウェルビーイングを保ち続ける能力を生かす状況と環境を整えるのは、補完性の原理に基づくシステムであろう。それを前提にして、次節では、インドネシアの「村落基金」政策における補完性の原理について述べ、それが村人と社会のレジリエンスと持続可能性に対してどんな形でどの程度影響を与えるのかを議論し分析する。

3. 「村落基金」の事例

ジョコウィ政権は、インドネシアを未開発の遠隔地から開発する方針を実現するために、地方自治制度を強化する必要があると考え、2014年に新地方行政法（法律2014年第23号）を制定した。地方行政を強化する取り組みの中心は村落の発展であるので、上述のように、同年に

村落法（法律2014年第6号）が制定された。村落法は、村落に行政と村民の経済と地域福祉を改善する可能性を管理する権限を与える。そのために、国家予算（APBN）に基づく用途を規定しない必要な資金を中央政府から村落へ配分することが義務化されている。それと同時に、県、市部、地区に対しても、地方の予算から村落交付金を割り当て、村落に配分することを義務付けた。そうすると、村落コミュニティの開発とエンパワーメントに必要とされる資金は、村落基金以外に、県と市の村落交付金からも得られる。その他、村落は、県・市からの歳入分与と財政支援、村の自主財源収入、第三者からの寄付、その他の収入⁽⁴⁰⁾もある。勿論、この村落基金は、すべての村に同金額ではなく、村落の人口数、貧困率、地域の大きさ、地理的難易度⁽⁴¹⁾という四つの基準によって配分される。

村落法に規定された義務に準拠して、中央政府は毎年、（2020年時点では74,953の）村落に与えるための十分な大村落基金の予算を立てている。2015年には、国家予算（APBN）のうち村落基金の予算は20.8兆ルピアで、各村落に平均2億8,000万ルピアが割り当てられていた。2016年には、村落の資金は46.7兆ルピアに増加し、各村の平均は6億2,800万ルピアになった。2017年には、59.8兆ルピアに増加し、各村落の平均は8億ルピアになった。それから更に拡大し、2018年は59.9兆ルピア、2019年は69.8兆ルピア、そして、2020年には、72.0兆ルピアに増加し（前年から2.86%上がり）、各村落の平均は9億6,060万ルピアになった。

この村落基金と地方資金に他の村落の収入を合わせると、村落コミュニティの開発とエンパワーメントに必要とされる資金は充分である。

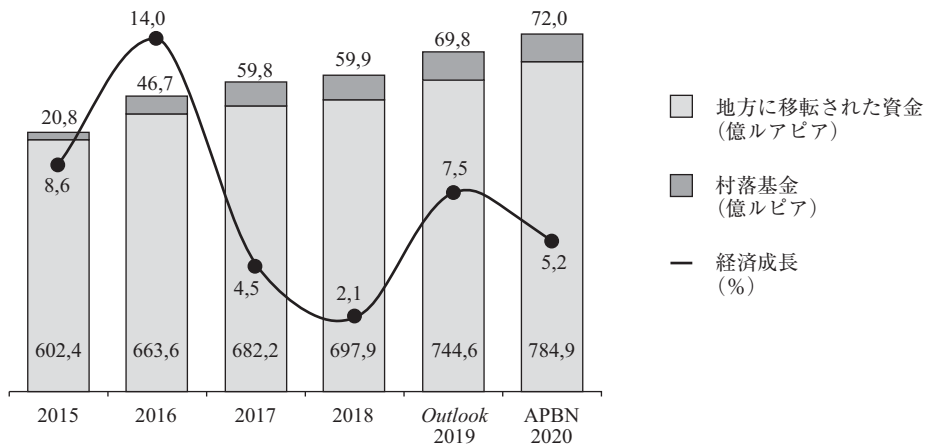


図3：村落基金配分の増加（2015年-2020年）

参照：Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Pokok-Pokok APBN 2020, p. 13

(40) 法律2014年第6号、72条1節（7種類の村落基金が記述されている）

(41) 法律2014年第6号、72条2節、コメント。

以前の村落資金と異なり、ジョコウィ政権の村落基金は、用途を規定しない資金として直接に中央政府から村落へ配分する。村落の自立性、イニシアチブ及び可能性を生かすために、細かい用途に関しては、それぞれの村落の状況、必要性、価値観に応じて村人に任されているのである。但し、村落基金がジョコウィ政権の勧めた「国を未開発の遠隔地から開発する」という方針に適合するように、実際には、その用途の目標が提示された。それは、(1) 村落の公共サービスを改善すること；(2) 貧困の緩和をすること；(3) 村落の経済を成長させること；(4) 村落間の開発ギャップを克服すること；(5) 開発対象としての村落コミュニティを強化すること、である⁽⁴²⁾。これらの目標を達成するためには、地方の経済的エンパワーメント、村落の開発、発展している地域への地方交通アクセスの創出、基本インフラの充実の加速を通して、村落の開発方法を改善する必要がある。結果的には、それが経済的、環境的及び社会的なレジリエンスを備えた自立的で持続可能な村落コミュニティと社会を築き、都市と村落の経済活動の連帯をより強化することになる⁽⁴³⁾。

それに沿う村落基金の具体的な用途は村落に任せるので、有効な用途を実践出来るように、村落組織は2015年以降、独裁的な構造からサービス中心的な構造へと変化したのであった。

なお、村落基金の執行までのプロセスは以下の通りである⁽⁴⁴⁾。

- (1) 村落に割り当てられた資金に基づいて、村落の事務局が村落支出予算の準備のための規則草案を作成して、村落長に報告する。
- (2) 村落長がそれを村落協議委員会に報告し、議論した上で議決により決定する。(最低限、村落コミュニティのニーズに沿った3、4個の優先プログラムを決定する。)
- (3) 郡長を通してその優先プログラムを県長・市長に報告する。それらのプログラムは、関連法規や村落コミュニティの掟に反することがあるかどうかについて、検討し評価される。20日以内に検討は終わり、承認されたら、それらのプログラムを村落民に報告し、村落開発の指導者達の協力を受けながら、実施し始める。

承認されたプログラムのために村落基金が積極的に実施されたかどうか、そして、県と市が適切なタイミングで適切な金額を村落に送金するかどうかを確認するために、村落が郡長を通じて県長・市長に1月末と7月末の二回期の報告を行う。村落のレベルでは、基金の用途に関する監督責任は、村民と村落協議会にある。それと同時に、会計監査庁と汚職撲滅委員会は、資金の管理ミス、誤用、腐敗などへのモニタリングと取り調べを行う。更に、内務省、財務省及び村落大臣は、それぞれの管轄下にある地方政府機関を通して村落基金の用途と優先プログラムの実装をモニタリングし、評価する義務がある⁽⁴⁵⁾。要するに、中央政府は、村落コミュニ

(42) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Buku Saku Dana Desa, p. 7.

(43) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Buku Saku Dana Desa, p. 14.

(44) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014, pasal 20-23 (内務大臣令2015年113号、20-23条)

(45) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Buku Saku Dana Desa, pp. 48-53.

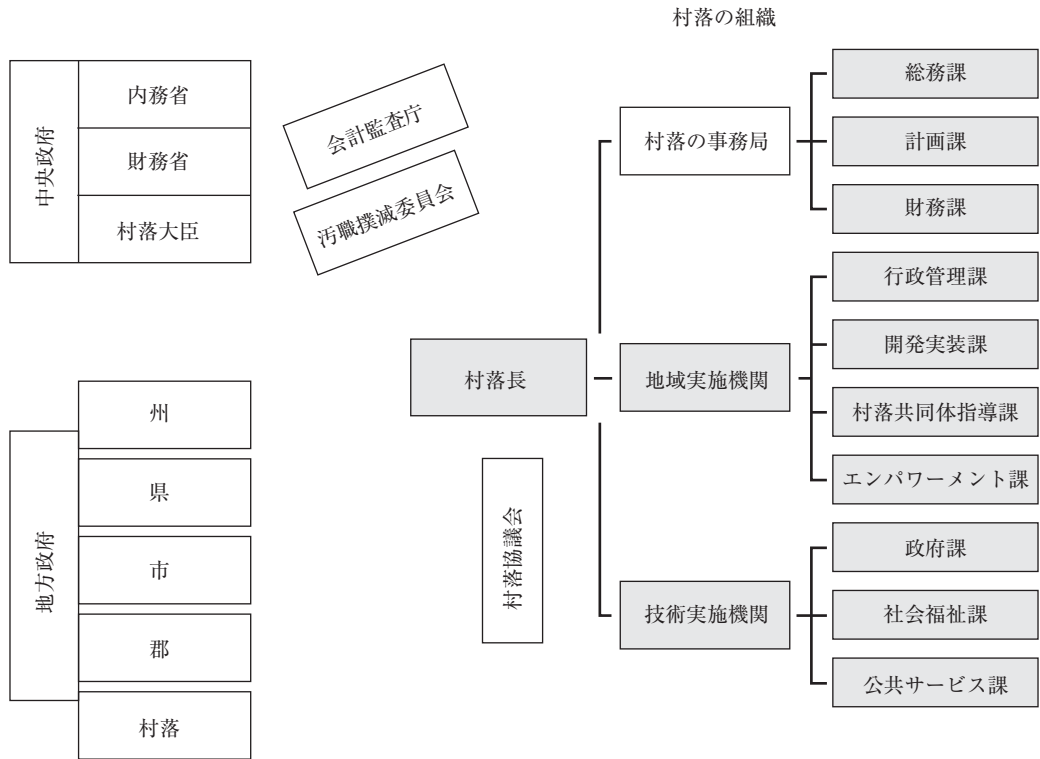


図4：村落基金をめぐる組織図

参照：Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 84 Tahun 2015, pasal 2-5（内務大臣令2015年84号、2-5条）

ティをはじめ、独立した機関、地域の監督当局を関与させることにより、村落基金に対する監督を段階的に実施している。この包括的相乗的な監督・モニタリングのシステムは、腐敗が生活様式になり、公的資金に対する監督メカニズムが弱くなっているインドネシアにとって、非常に重要である。

とはいえ、最初の数年間の評価によると、村落基金の配分と用途に様々な問題が発生したことがわかった。配分に関しては、タイミングが遅れたり、配分された金額も実際に優先プログラムに必要とされる金額よりも小さ過ぎたり、という適切でない計算で行われていたこともあった。用途に関する問題では、優先プログラム以外に基金を使用してしまったため、村落コミュニティが目標とした開発を達成することができないケースもあった⁽⁴⁶⁾。そうした問題が生じたのは、村落の配分と用途に関するノウハウのせいだけではなく、多くの地方政府機関と村落にはまだ基本的なシステムとインフラが出来ていなかったからである。

従って、中央と地域政府は、配分の適切なタイミングと適切な金額という問題に対処するために配分と用途のノウハウの指導に力を入れた。更に、2020年度から財務省が基金の配分

(46) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Buku Saku Dana Desa, p. 12.

方法と金額の割合に関する新たな取り組みを採択した。過去4年間、年度内の三回期に行われた送金は、20%、40%、40%の割合であったが、2020年度からは、それが変更され、40%、40%、20%の割合になっている⁽⁴⁷⁾。一回期に早い段階から実行しなければならない優先プログラムがあったのに、貰った金額の割り当てが小さかったため、実行できるプログラムが限られていた。逆に、二と三回期には金額が大きかったが、プログラムを実行できる期間が限られたため、資金が余ってしまった。しかし、このような変更によって、年度の初めからより多くの優先プログラムを実行できるようになると想定される。

送金の遅れを避けるために、2020年度から、財務省から地域に送金する同じ日に、地域から村落に送金しなければならないことになっている。以前は、国から地域に村落基金を送金した後に、いつそれをまた地域から村落に移転するのかは不確定であった。国と地域が村落基金を同日に村落に送金することが義務化されることによって、基金配分のタイミングの問題が解決できると思われる⁽⁴⁸⁾。最も、こうした変革が、どの程度村落基金の優先プログラムの実施状況に反映されるかは、実際に年度の終わり頃まで明確にはならないであろう。

村落基金は、現時点では未熟な政策であり、上述のように改善しなければならない点が多々ある。しかし、一般的に言えば、村落基金の政策は多くの場合、村落の人々の経済活動を向上させるために必要とされるあらゆるインフラ構築に貢献したと言える。図5の財務省による村落基金に関する2020年度評価報告にそれを確認することが出来る。

勿論、この財務省報告には、各村落による大きなプログラムだけが示され、多くの細かく小さな取り組みが含まれていない。但し、ここで強調すべき大事なことは、村落の人々が自らのイニシアチブ、決意及び協力によって、村落の必要性と状況に応じて、村落基金の用途を自立的に計画し、行使するからこそ、村落開発に関するそれらの具体的で大きなプログラムとインフラを通して、村落コミュニティの経済力と生活水準、即ち、ある程度のウェルビーイングの向上に繋がると言える。図6が示している村落における貧困層の減少は、自立性を伴う村落基金の使用の具体的な成果の一つだと言えよう。

中央・地方政府が村落に自らのコミュニティ統治と開発に対する権限を与え、その自立性を生かしながら、財政支援と補助をしているからこそ、こうした成果を成し遂げることが出来た。そして、村落の権限と自立性が尊重され保護されることによって、村落コミュニティは、政府による村落基金を通じた開発の政策に積極的に参加することが出来るようになった。この村落レベルでの市民参加は、村落コミュニティの可能性を生かすのに非常に重要である。実際には、上記のように、村落基金を通して、中央・地方政府は、村落コミュニティのあらゆる開発プログラムへの参加と問題解決に対する権利を奪うことなく、村落での様々な可能性を活用するために村落コミュニティをエンパワーしているのである。

(47) Herman/JAS, 'Pencairan Dana Dipercepat, Tiap Desa Terima Rp 960,59 Juta,' Berita Satu, Senin, 10 Februari 2020.

(48) Ibid.



図5：村落基金政策の具体的な成果としてのインフラ整備（2015-2018年）

参照：Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Pokok-Pokok APBN 2020, p. 13



図6：村落の貧困層の動向

参照：Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Pokok-Pokok APBN 2020, p. 13

そのような村落開発の方針は、過去の政府における開発方針とは、大きな違いがある。過去の開発方針は、積極性と継続性が欠けていただけではなく、トップダウン的な政策として実施されたので、資金の用途に対する決定と権限が村落にあまり与えられていなかった。開発政策の中に、村落コミュニティの可能性と参加が主な考慮事項として含まれていなかったため、村落コミュニティに与えられたプロジェクトやインフラ整備などは、多くの場合、彼らの生活水準の改善に繋がらなかった。更に、単なる一時的な政策として、選挙前の政治的運動の一環で押し付けられる場合もあったので、村落コミュニティのイニシアチブと可能性は生かされないままであった。それと同時に、多くの村落コミュニティの自立性が無くなり、政府への依存を

強化するばかりであった。そうしたことは、災害による緊急事態の時にだけでなく、平時にも起こっていたのである。

しかし、この数年、特に村落基金の政策が実施されて以来、その状態が徐々に変わりつつある。村落基金政策は、村落コミュニティが自分達のあらゆる可能性をより積極的に特定し、その可能性に応じた取り組みのために基金の用途を共に決定し、その取り組みを実現するために参加し続けるように動機付けた⁽⁴⁹⁾。その結果、少なくとも2,700の未開発な村落 (desa tertinggal) が自立した村落 (desa mandiri) になった⁽⁵⁰⁾。財務的に自立した村落には、コミュニティの経済力の向上とともに、市民参加もより活発になり、より多くの新たな開発の取り組みも発生するようになった。そのような村落には、コミュニティの社会経済的なウェルビーイングを達成するのに必要とされる基本的な設備とプログラムなどが整えられるようになった。その自立した村落の詳しい状態 (例えば、一人当たりのGDP、失業率、死亡率、識字率、健康状態など、そして、それらが村落コミュニティのレジリエンス及び持続可能性に具体的にどの程度影響するか) については別個の調査が必要だが、本稿ではそれらには触れない。但し、上記の財務大臣による村落基金の用途に関する評価報告書にあった貧困率のデータを適用して、村落基金政策における補完性とコミュニティのレジリエンス及び持続可能性の関係を推定することは出来るであろう。その関係は、Dayton Marchese, et al. によるレジリエンスと持続可能性の関係のモデルを基にして、更にそれに補完性を加えて、図7のように描くことが出来るであろう。

図7には、貧困率という経済的ウェルビーイングに繋がるメトリックスの他に、環境的・社会的ウェルビーイングに繋がるメトリックスをも加えることが出来ると思われる。本稿の執筆時点でそれらのデータが入手不可能のため、現在使える経済的ウェルビーイングのメトリックスを中心にして、村落基金における補完性とレジリエンス及び持続可能性の関係を考察したいと思う。おそらく、経済的ウェルビーイングのメトリックスは、他の二つのメトリックスよりも根本的であり、それが目標値を達成したら他のメトリックスの目標値も達成すると見込まれるので、結論的には、他の二つのメトリックスに基づく補完性とレジリエンス及び持続可能性の関係に関するパターンは、本稿で示すものと同様であると思われる。

村落基金は、理論的かつ実践的に、補完性の原理に沿った考え方とシステムに基づく政策であると言える。財務省によるガイドブックに明示的に書かれたように、補完性は村落基金政策の最も重要な原理の一つとされているが、実際に、村落コミュニティのイニシアチブと可能性を尊重しながら、その現状と必要性に応じて基金の用途に対する権限を与えることによって、補完性の原理が実施されている。村落コミュニティが村落基金に関するプロセス全体 (村落の

(49) Fajar Sidik, et al., (2018), 'Pemberdayaan Masyarakat Desa Menggunakan Badan Usaha Milik Desa: Desa Ponggok dan Kritik Terhadap Prestasi "Terbaik Nasional",' Jurnal Pemikiran Sosiologi 5(2).

(50) Kemenko PMK, '2020, Dana Desa Fokus Pada Pemberdayaan Masyarakat dan Pengembangan Potensi Ekonomi Desa', Fokus, 11 Mei 2020 (online) <<https://www.kemenkopmk.go.id/2020-dana-desa-fokus-pada-pemberdayaan-masyarakat-dan-pengembangan-potensi-ekonomi-desa>> [2020年9月14日確認]

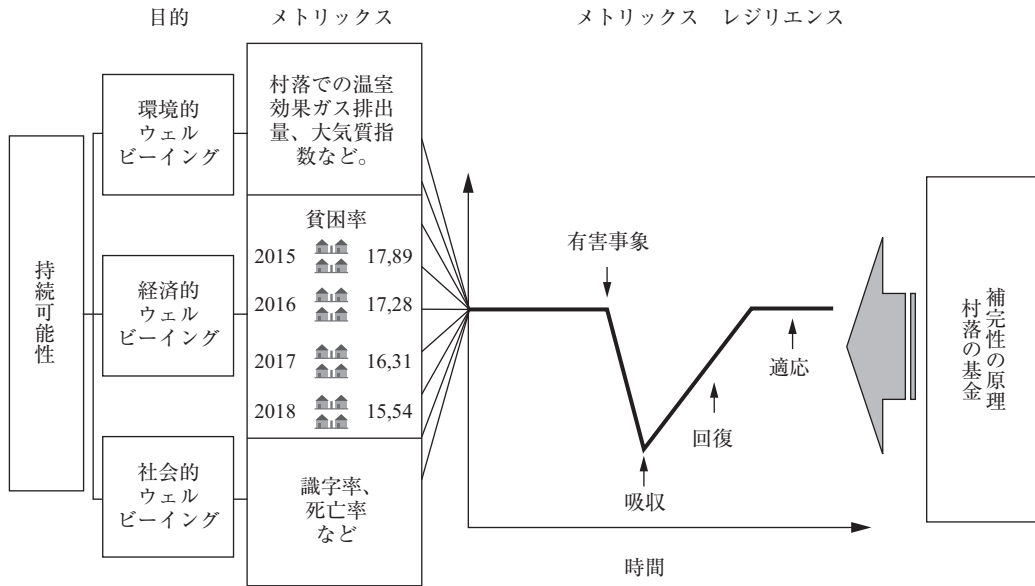


図7：村落基金政策と補完性、レジリエンス、持続可能性の関係のモデル

参照：Dayton Marchese, et al., p. 1279 (修正と追加あり)。

具体的な課題と可能性の特定、その課題を解決するための可能なプログラムや取り組みの決定と計画、プログラムの実装への関与とモニタリング)に参加することによって、そのプログラムの目的達成だけではなく、有害事象に対する吸収・回復・適応への積極性を持つようになる。Anne E. Sander, et al.によると、レジリエンスが存在するのは、有害事象に対する吸収・回復・適応への積極性がある時である⁽⁵¹⁾。そういった意味で、補完性の原理に基づく村落基金政策は、貧困に由来する様々な有害事象にさらされる村落コミュニティに、そのレジリエンスを持たせることになっていると思われる。貧困率が17.89% (2015年)から15.54% (2018年)に下がり、2,700の未開発村落が自立した村落になったのは、2%以上の村落の人口、または、その2,700の村落コミュニティが貧困の状況を乗り越えるためのレジリエンスを保つようになったからであろう。このような状況が、図7に示された通り、経済的ウェルビーイングを達成するのに最も重要な条件であり、結果的に経済的な持続可能性を生み出すことになりうる。それと同様に、補完性の原理に基づく村落基金政策は、村落コミュニティに環境的・社会的問題から生じた有害事象を乗り越えるための社会的・環境的レジリエンスを与え、環境的・社会的ウェルビーイングを向上させることで、結果的に、その村落コミュニティの持続可能性をも達成することが出来るであろう。

(51) Anne E. Sander, et al. (2008), 'Resilience to Urban Poverty: Theoretical and Empirical Considerations for Population Health', American Journal of Public Health, 98(6).

結論

補完性の原理に基づく考え方とシステムは、人間の個人的・社会的問題を解決し、持続可能な生活を築くために最も重要なものである。これは、社会の主体としてそれなりの能力と使命（責任）を持ったあらゆる個人や組織が、幸福をもたらす生活水準を築くために、抱えている身近な問題を出来る限り自ら解決する、という考え方から生み出された。そして、そうした考え方やシステムは、生活の問題から生じる異常な状況を乗り越えるためのレジリエンスを構築すべく、自立性、積極性のある参加、イニシアチブなどといった基礎と環境を作る。そのレジリエンスの状態を継続的に持つと、生活の持続可能性に繋がるウェルビーイングを充実することが出来るであろう。

本稿では、インドネシアの村落基金政策を用いながら、持続可能性をシステムの最終的目標とし、レジリエンスを持続可能性のコンポーネントと定めて、その関係を明確にした。まず、ジョコウィ政権による村落基金政策は、理論的・実践的に補完性の原理の適用の適切な事例だと言える。経済的な側面に焦点を当てると、補完性の原理に基づく村落基金のシステムは、村落コミュニティにとって、貧困状況から生じたあらゆる異常状態を乗り越えるためのレジリエンスを築かせる大切な条件と環境になった。結果として、貧困率が下がり、多くの未開発の村落が自立した村落になり、継続的にその状況を保つことによって、経済的な持続可能性を生み出す経済的ウェルビーイングを作り上げることが出来ると見込まれる。

但し、村落基金政策における補完性とレジリエンス及び持続可能性の関係をより適切に詳しく分析するためには、直近数年間及び長期間の各種データを集め、経済以外の側面にも着目する必要があると思われる。

本研究はJSPS 科研費 19H01189の助成を受けたものである。