

第7章

インドネシアにおける村落ガバナンス —共同体か、自治体か、行政末端組織か—

島上 宗子

要約：多民族国家であるインドネシアにとって、各地域の慣習・文化により多様な形態・機構を持つ村落をいかに近代的行政の枠内に組み入れていくかは、建国以来の国家的課題となってきた。本章では、これまで繰り返されてきた村落再編の内容とそのインパクトを整理・検討し、地方分権化以降の村落再編を歴史的に位置付けることで、村落ガバナンスをめぐる論点と課題整理を試みる。

キーワード：インドネシア、村落、固有な権利、村落ガバナンス

はじめに

インドネシアは、言語・慣習・文化の異なる300以上の民族集団からなる多民族国家である。アチェのガンポン、西スマトラのナガリ、パレンバンのマルガ、ジャワのデサなど、村落を表す名称も、その規模や組織も、各地域の慣習・文化により多様である。こうした多様な村落をいかに近代的行政の枠内に組み入れ、位置づけていくのかは、独立以来、国のスローガンである「多様性の中の統一」を象徴する国家的課題となってきた。

インドネシアのあらゆる国家法令の基礎となってきた1945年憲法は、こうした多様な村落の存在とその固有な権利を認知し、尊重すると規定している。しかし、実際には、村落単位の合併・分割、村落組織・機構の再編が重ねられ、村落の多様性・固有性が認知、尊重されてきたとは言い難い。特にスハルト政権期に制定された1979年のデサ行政法（デサ行政に関する法律1979年第5号）は、開発と効率的な行政の推進を目的に、村落の規模、村落行政の形態・機構を可能なかぎり画一化することを謳い、大規模な村落再編がなされた。村落を表す名称はジャワ語で村落を意味する「デサ」として統一され、画一的なデサ行政機構が全国津々裏々に導入された。デサは国家行政機構の再末端に位置付けられ、デサ長は郡長を通じて上位政府に責任を負うものとされた。また、行政と政治(与党)が混然一体化していたスハルト体制の下、デサは与党ゴルカルの集票マシンとしても機能することとなった(島上[2001])。

スハルト退陣後の急速な分権化・民主化の中で制定された1999年地方行政法（地方行

政に関する法律 1999 年第 22 号) は、村落の「画一化」をめざした 1979 年デサ行政法を 1945 年憲法の精神に適合しないものと位置付け、村落の多様性・固有性を認知・尊重するとともに、村の民主化を図る方向性を打ち出した。「デサ」と全国的に統一されていた村落の名称や機構は、各地域の慣習・文化にもとづき、各県が県令によって定めるものとされた。また、村落行政をチェックしコントロールする機能を備えた「村議会 (Badan Perwakilan Desa)」が設置され、近代的な民主主義の制度が村レベルに導入された。

こうした 1999 年地方行政法にもとづく村落再編は、村落レベルでのガバナンス強化と民主化の進展を支持する国際的潮流の中で、国際援助機関や NGO、研究者らの関心を集め、さまざまな支援事業や調査研究がなされてきた⁽¹⁾。しかし、法制定からわずか 5 年後の 2004 年には、1999 年地方行政法は改正され、新たな地方行政法 (地方行政に関する法律 2004 年第 34 号、以下、2004 年地方行政法) が制定された。この 2004 年地方行政法は、村落に対する中央政府のコントロールを再強化させ、1979 年デサ行政法の時代に再び振り子を押し戻す内容となっている。一部の NGO や研究者からは「2004 年地方行政法は村落自治と民主化を後退させる」(Eko[2009, 57])との批判がなされ、新たな村落法案が提言されているが、村レベルでの実施・展開状況やインパクトを実証的に検証し、その意味を考察した研究は非常に少ない。

研究会の 1 年目の報告となる本章では、インドネシアでこれまで繰り返されてきた村落再編の内容とそのインパクトを、法令、統計、先行研究などの二次資料、および筆者の過去の現地調査の成果をもとに分析・再検討し、村落ガバナンスをめぐる論点を整理することを目的とする。現行の 2004 年地方行政法による村落再編の意味を理解し、村落ガバナンスの現状と課題を明らかにするには、これまでの歴史的展開を視野に入れることが不可欠だと考えるからである。また、ここでガバナンスという言葉を用いるのは、村落がガバナメントの機能を果たす自治体として制度化の途上にあることが確認できる一方で、村落がガバナンスの結節点としても広く期待されていることが伺えるからである。

以下、第 1 節では、インドネシアのこれまでの法令がいかに村落を位置付けてきたのか、その歴史的展開を概観する。第 2 節、第 3 節では、それぞれ 1979 年デサ行政法と 1999 年地方行政法にもとづく村落再編のポイントと内容を整理した上で、第 4 節で、現行の 2004 年地方行政法にもとづく再編のポイントと方向性を検討する。以上を踏まえ、最後に、インドネシアにおける村落ガバナンスをめぐる論点を整理し、来年度の現地調査にむけた課題を明確化させたい。

第 1 節 インドネシアの国家行政機構と村落：歴史的展開

インドネシアの村落行政をめぐる政策の基盤となっているのは、地方行政を定めた、1945 年憲法の第 18 条およびその注釈にある次の規定である。

(1945 年憲法第 18 条)

「インドネシアは大小の地方に分けられる。これらの大小の地方は、国家行政機構における協議原則と、特別な特徴をもつ地方に固有な権利を考慮・尊重しながら、法律によって定められた行政機構をもつ。」

(第 18 条 II 注釈)

「インドネシア国家の領域内には約 250 の自治領 (Zelfbesturende Landschappen) と村落共同体 (Volksgemeenschappen) がある。たとえば、ジャワやバリのデサ、ミンナカバウのヌグリ、パレンバンのドゥスンやマルガなどである。これらの地方は固有の機構をもち、それが故に特別な特徴をもつ地方とみなしうる。」

条文にあるように、1945 年憲法は、デサ、ヌグリ、ドゥスン、マルガなど固有の機構をもつ村落共同体を「特別な特徴をもつ地方」と見なし、その固有な権利を尊重したうえで、地方政府を組織することを定めている⁽²⁾。1945 年憲法のいう「村落共同体」もしくは「特別な特徴をもつ地方」は、植民地期にオランダの慣習法学者らが概念化した「法共同体」(rechtsgemeenschap)といいかえることができる⁽³⁾。この「法共同体」概念は独立後の法令に受け継がれ、現行の 2004 年地方行政法にいたるまで、インドネシアの村落を規定する重要な法概念となっている。

では、こうした固有な機構をもつ村落は、具体的には、いかに国家行政機構の中に位置付けられてきたのだろうか。独立後、インドネシアの地方行政について規定した主な法律は、(1) 1945 年地方国民委員会設置法、(2) 1948 年地方政府基本法、(3) 1950 年東インドネシア国地方行政法、(4) 1957 年地方行政基本法、(5) 1965 年地方行政基本法、(6) 1965 年第三級地方自治体設置促進のための移行形態としてのデサプラジャ設置法、(7) 1974 年地方行政法、(8) 1979 年デサ行政法、(9) 1999 年地方行政法、(10) 2004 年地方行政法、の 10 編である。なかでも村落再編という点で重要と思われる 8 法令について、その主な特徴を整理したのが表 1 である。

表 1 地方行政に関する主な法令と村落の位置付け

		地方政府の構成	村の位置付け・特徴
1	1948 年地方政府基本法 (1948 年第 22 号法律)	①州、 ②県・市(kota besar)、 ③村・町(kota kecil) の 3 レベルからなる。	第 3 レベルの自治体として位置づけられる。
2	1957 年地方行政基本法 (1957 年第 1 号法律)	①第一級地方自治体、 ②第二級地方自治体、 ③第三級地方自治体 の 3 レベルからなる。	デサ、クリア、ナガリなど慣習法共同体を土台として、第三級地方自治体を設置。

3	1965年地方行政基本法 (1965年第18号法律)	①第一級地方自治体(州・大市)、 ②第二級地方自治体(県・中市)、 ③第三級地方自治体(郡・小市)の3レベルからなる。	一つもしくは複数のデサ(村落共同体)が集まり、第三級自治体をつくることができる。
4	1965年第三級地方自治体設置促進のための移行形態としてのデサプラジャ設置法 (1965年第19号法律)		<ul style="list-style-type: none"> ■ 第三級地方自治体設置にむけた移行形態として、全国の法共同体をデサプラジャとして整備する。 ■ デサプラジャには、行政と分離した議会(Badan Musyawarah Desapraja)が設置される。
5	1974年地方行政法 (1974年第5号法律)	地方政府(Daerah)は、 ①第一級地方自治体(=州)、 ②第二級地方自治体(=県・市)、 の2レベルからなる。 中央からの行政事務を実施する地方機関(Wilayah)は、「州」「県・市」「郡」からなる。	村については別途法令で定めるものとされる。
6	1979年デサ行政法 (1979年第5号法律)		<ul style="list-style-type: none"> ■ 最末端の行政組織として、その形態と機構が画一化される。 ■ 農村部には「デサ」、都市部には「クルラハン(Kelurahan)」が設置される。 ■ デサには、議会的な機能を果たす「デサ評議会(Lembaga Musyawarah Desa)」が設置されるが、クルラハンは持たない。
7	1999年地方行政法 (1999年第22号法律)	地方自治体(Daerah otonom)は ①「州」、 ②「県/市」からなる。 県/市の下部組織として「郡」、 郡の下部組織として「クルラハン」がおかれる。 「村」は県域内に存在する法共同体。その詳細は地域の慣習を尊重し、県令が規定。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「村」は、地域に固有な機構を持つ法共同体。固有な自治が尊重される。 ■ 村には、行政と分離した「村議会(Badan Perwakilan Desa)」が設置される。 ■ 都市部には「クルラハン」が設置される。クルラハンには議会も自治の権限も持たない。
8	2004年地方行政法 (2004年第34号法律)	同上	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域に固有な機構を持つ法共同体。 ■ 村議会にかわって、「村協議会(Badan Permusyawaratan Desa)」が設置される。村落行政に対するコントロールの権限は弱まる。 ■ 村は、クルラハンへの移行形態としての位置付けが強まる。

(出所：島上[2003, 164-165]を加筆修正)

表1から、これまでの村落再編の方向性として大きく次の3つのベクトルを読みとることができる。第一に、各地域に多様で固有な機構をもつ村落共同体を基盤に、近代的な行政機構をもった「自治体」として整備することをめざすもの、第二に、行政の効率化をはかるため組織の画一化を推進し、行政機構の最末端の「行政組織」として整備していくことをめざすもの、第三に、固有な自治と権利をもつ「村落共同体」そのものとして認知し位置づけようとするもの、である。スカルノ期に制定された1948年、1957年、1965年の法令はいずれも第一の方向性が強く、スハルト期の1979年法は第二、そして、ポスト・ス

ハルト期に制定された 1999 年と 2004 年法は第三を基本におきながら、第一、第二のベクトルも併せ持つとすることができるだろう。

スカルノ期の法令は制定されながらも実際にはほとんど実施の日の目をみていない。法令が具体的に実施され、全国の村落に行政機構が浸透したのは、1979 年デサ行政法の施行によるものであり、その意味で 1979 年デサ行政法は、それまでの法令とは比較にならない影響をインドネシアの村落に与えた。現行の 2004 年地方行政法にもとづく村落行政の形態と機構は、1979 年デサ行政法および 1999 年地方行政法による村落再編の影響を大きくうけている。次節では、1979 年デサ行政法にもとづく村落再編の内容とそのインパクトからみていくことにしたい。

第 2 節 スハルト期の村落行政：1979 年デサ行政法とそのインパクト

1979 年デサ行政法は、ナガリ、マルガ、ガンポンなど地域により多様な形態・機構をもつインドネシアの村落を「デサ」として統一し、機構の整備と画一化を進めた法律である。1979 年デサ行政法は、その制定の前提を次のように規定している。

「開発への住民参加をさらに動員し、より広範で効率的な村落事務の運営を可能とする村落行政の強化をはかるため、今なお実効する慣習の定めと村落の多様性を配慮したうえで、インドネシア統一国家の性格にもとづき、村落行政の地位を可能な限り画一化する。」[1979 年デサ行政法、前文の b]

「今なお実効する慣習の定めと村落の多様性を配慮したうえで」との条件が付されているとはいえ、慣習の定めやデサの多様性は配慮すべき対象というよりも、排除すべき「進歩の障害」とみなしていることは、1979 年デサ行政法の注釈 4 にある次の記述から明らかである。

「現在の村落行政の状態は、これまでに存在した村落を規定した法律・・・(中略)・・・を継承した結果である。上記の法令は、村落行政を画一的に規定せず、社会がダイナミックな進歩の方向に成長することを十分促進しえなかった。その結果、現在ある村と村落行政は形態も特徴もいまだ多様であり、それぞれの地方で独自の特質を持ち、住民の生活水準の向上を目的とした、集中的な育成や監督のしばしば障害となっている。本法は、・・・(中略)・・・村落行政の形態と機構の画一化をめざすものである。」(下線筆者)

以上のような方向性をもった 1979 年デサ行政法施行は、それまでのインドネシアの村落

のかたちを大きく変えた。主なインパクトとして次の3点が指摘できる。

第1に、村落単位の大規模な再編である。表2はKato[1989]を参考に、州別にみた村数の推移である。それぞれ前の数値よりも2倍以上の増加（もしくは2分の1以上の減少）のみられたものは太字で示した。表2から明らかなのは、大規模な変化がスハルト期（1966～1998年）に集中していること、そして、村数の推移には地域による偏差がかなりみられることである。つまり、スマトラのほとんどの州では主として1974年から1986年にかけて急増、ジャワでは西ジャワ州をのぞいて大きな変化はなく、カリマンタンでは西カリマンタン州で急減（1986年から2000年）がみられる一方、南カリマンタン州では急増（1974年から1986年）、スラウェシでは南スラウェシ州が急減（1961年から1974年）とともに急増（1986年から2000年）、といった具合である。地域別の人口推移と比較しても、この行政村数の推移は明らかに人為的である。また、通常、財政基盤の強化および行政の効率化を目的に合併方向に向かうのが一般的であることとは裏腹に、村の「分割」が進んだ地域が多いことも特筆すべきだろう。

表2 州別行政村数の推移

州名	1956	1961	1974	1986	2000	2002	2007
アチェ特別州	568	572	708	5567	5596	5697	6260
北スマトラ州	2517	2573	5729	5643	5335	5365	5713
西スマトラ州		561	625	3563	2176	868	918
リアウ州	} 1252	637	725	1103	1468	1830	} 1551
リアウ諸島州		-	-	-	-	-	
ジャンビ州		119	101	1220	1161	1172	1295
南スマトラ州		824	429	2432	2972	2657	} 2971
バンカ・ブリトゥン諸島州	} 575	-	-	-	-	-	
ベンクル州			55	70	1226	1162	1153
ランブン州		959	1195	1509	2066	2097	2265
西ジャワ州	3802	3794	3870	6980	7223	7232	} 5832
バンテン州	-	-	-	-	-	-	
ジャカルタ特別区	140	137	224	236	265	267	267
中ジャワ州	8492	8558	8462	8411	8543	8551	8573
ジョクジャカルタ特別州	407	554	556	556	438	438	438
東ジャワ州	8206	8162	8331	8357	8452	8460	8505
西カリマンタン州	4060	nav	4993	4690	1433	1431	1686
中カリマンタン州	} 1507	935	1138	1145	1330	1257	1432
南カリマンタン州		602	676	2369	2330	1941	1968
東カリマンタン州	915	956	1087	1081	1269	1263	1406
北スラウェシ州		1021	1143	1273	1526	1563	1360
ゴロンタロ州		-	-	-	-	-	491
中スラウェシ州	} 7144	1089	1260	1305	1436	1427	1628
東南スラウェシ州		606	403	694	1551	1538	1816
南スラウェシ州		3422	1165	1209	3123	2946	} 2893
西スラウェシ州		-	-	-	-	-	
バリ州		574	557	608	678	674	707

西ヌサトゥンガラ州	5982	469	564	564	703	702	883
東ヌサトゥンガラ州		753	1719	1725	2515	2545	2780
マルク州	1671	1552	1767	1833	1569	1554	886
北マルク州	-	-	-	-	-	-	
イアン・ジャヤ州／パプア州	67	nav	2634	897	2861	3482	2822
西パプア州	-	-	-	-	-	-	
東チモール州	nap	nap	nap	1753	-	-	-
インドネシア全体	47305	39434	50101	67949	69081	68110	73408

(出所：1956, 1961, 1974, 1986 年は Kato[1989, 90]、2000 年と 2007 年は Statistik Indonesia 2000[2001]および

Statistik Indonesia 2008[2008]、2002 年は Statistik Potensi Desa Indonesia 2003[2003]より筆者作成。2000 年、

2002 年、2007 年は Desa/Kelurahan の両者を含む (Desa Persiapan を除く。)

Kato[1989] は 1979 年デサ行政法に関連した村落分割政策のインパクトを、リアウ州を事例に検討している。Kato によれば、村落分割政策は同一州内でもその実施の度合いには地域差がみられ、民族構成が相対的に均質であり、慣習がなおも住民の生活に強い影響力を持つ州西部において、より顕著な分割がみられたという。Kato の調査村であるコト・ダラム村もその一つであり、村落分割政策の結果、人口 2512 人であった村 (negeri) は、人口 55 人という極小村を含む、計 7 つのデサに分かれることになった。こうした極端なまでの村落分割状況を描いたうえで Kato は、この村落分割政策の主目的は、デサの数を増やすことに他ならず、その結果、ヌグリとよばれる慣習共同体の社会文化的結束の破壊をもたらした、と結論づけている。

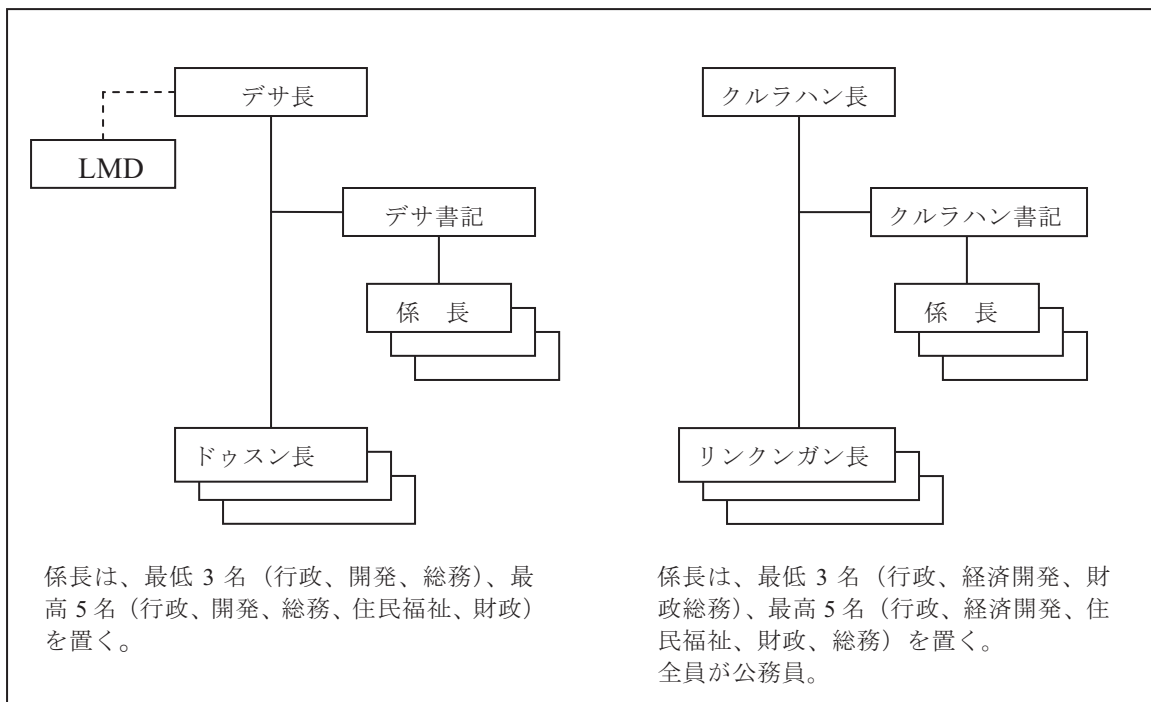
この村落分割を促した要因としてあげられるのが、1969/1970 年から 1998/1999 年度までの約 30 年間、毎年全国すべての行政村にそれぞれ同一額が中央政府から支給された「大統領訓令に基づく村落補助金」(通称：インプレス・デサ) プログラムである。このプログラムによれば、人口 55 人の村も人口 2500 人の村も毎年同額の村落補助金を受け取ることになる。筆者もこれまでの調査の中で、村落分割の理由として最も頻繁に耳にしたのが「インプレス・デサを受けるため」という説明であった。Kato もこの点に言及し、インプレス・デサは「村人が苦い薬を飲みこみやすくするために被せられた甘いコーティング」であったと指摘している (Kato[1989, 102])。しかし、それでもなお疑問として残るのは、なぜ村落分割が激しい地域とそうではない地域 (ジャワなど) があり、さらには統合が進んだ地域 (西カリマンタン州) があるのか、という点、そして、なぜ村落分割が実施される時期にズレがあるのか (スマトラでは主に 1980 年代、南スラウェシでは 1990 年代)、という点である。

行政運営上効率的とは思われない極小規模のデサが誕生していることから、村落分割を推し進めた政権側の理由は、行政上の効率というよりも、政治的な要素が強いと推察できるが、その理由を実証できる情報は得られていない。少なくともいえることは、1979 年デサ行政法は、村落規模という点では画一化というよりも、恣意的な分割を進める方向に機能したということである。換言すれば、1979 年デサ行政法を成立させたスハルト政権は、

地域毎に固有な機構をもつ「法共同体」を統治や開発のために利用するのではなく、あえて法共同体の結束を弱体化させ、補助金政策により中央政府に依存させることで統治しようと考えたのではないか、とみることができるだろう。

第2に、村落行政機構・組織の画一化である。地域により固有な形態・機構をもっていた村落は、農村部はデサ、都市部はクルラハン（Kelurahan）という形で機構統一された(図1)。1979年デサ行政法の制定後、無数の政令、内務大臣令、内務大臣決定などが出され、デサ行政の形態・機構・業務などが事細かに規定された。1979年デサ行政法にもとづく再編は、ジャワのデサをモデルにしていることから、「ジャワ化」とも呼ばれたが、こうした事細かな規定に基づく再編・整備は、ジャワのデサにとっても新たな制度導入という側面が強かった(島上[2001])。こうして全国の村落に整備されたこの機構は、1999年地方行政法、および2004年地方行政法制定以降も、村落行政機構の形を実質的に基礎づけている。

図1 1979年デサ行政法にもとづくデサ/クルラハン行政機構



(出所：1980年内務大臣令第2号および第45号より筆者作成。)

第3に、村落行政の「官僚制化」(bureaucratization)である。1979年デサ行政法は、デサを次のように規定している。

「デサは、そのなかに法共同体を含む社会単位として、住民が居住する地域であり、郡長の直接下に位置する最末端の行政組織をもち、インドネシア統一国家との関係のなかで内政を実施する権利を持つ。」[1979年デサ行政法第1条a項]

「内政を実施する権利」(berhak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri)はオランダ時代からの「自治」概念の遺産ともいわれる「内政を統治し処理する権利」(hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri)に近い表現ではあるが、自治権に相当する「内政処理権」とは微妙に区別され、「郡長の直接下に位置する最末端の行政組織」と位置づけられた(下線いずれも筆者)⁽⁴⁾。

デサ長は、住民による直接選挙により選出されるものとされたが、事前に県での試験に合格することが必要とされた。デサ長をはじめデサ役人は、政府から給与が支給される公務員ではなく、数カ月に一度、政府からわずかな報酬うける名誉職的位置付けにある。しかし、デサ長の任命・罷免権を持つのは上位政府であり、デサ長はその職務の遂行において上位政府に対し責任を負うものとされた。また、デサ長・デサ役人らは、公務員と同様の制服の着用が義務付けられた。デサ長はその意味で実質的には「官吏」化されたといえる。

デサ内には議会的な役割を果たす機関としてデサ評議会(Lembaga Musyawarah Desa: LMD)が設置されたが、いわゆる行政と立法の分離はなく、LMDの議長はデサ長が自動的に兼務し、デサ書記、ドゥスン長らが自動的にメンバーを兼務するものとされた。残りの数名のメンバーは住民から選ばれるが、デサ長がデサ内のリーダーを集め、「協議と全員一致による合意により」選出する。デサ長は、デサの予算を作成する際や「デサ決定」を発令する際にLMDの合意が必要であるが、以上のような構成では、LMDにデサ行政の執行をチェックしコントロールする機能は望みがたいことは明らかである。

LMDのほかに、スハルト政権期には、デサの開発の計画と実施にあたる組織としてデサ社会強靱性委員会(LKMD)や、婦人会(PKK)、青年団(Karang Taruna)など、様々な官製組織がデサ内で組織化されたが、いずれの組織においても、デサ長はその長を自動的に兼務するものとされ、デサ内の権限はすべてデサ長に集中する体制が作られていった。その一方で、デサ長に、上位官僚に対して責任を負うことを義務づけることで、デサはまさに「内政を実施する権利」を持ちながらも「郡長の下に位置する国家機構の最末端の行政組織」として位置づけられたといえる。こうしたデサ行政機構とデサ内に網の目のように組織化された官製組織は、行政と与党ゴルカルが一体化していたスハルト政権下においては、与党ゴルカルの集票マシーンとしても機能することとなった⁽⁵⁾。

この「官僚制化」の方向性は、1979年デサ行政法がデサとともに設置を定めたクルラハン(Kelurahan)の性格により明確に表れている。クルラハンは、都市部に設置が定められた、デサと同レベルの行政単位である。デサと同様「郡長の直接下に位置する最末端の行政組織」であるが、デサとは異なり、「内政を実施する権利」は持たない。クルラハンには、LMDもなく、財政権もない。クルラハン長・役人とも全員、県知事/市長に任命され、責任を負い、県/市政府から給与の支給を受ける「公務員」である。つまり、クルラハンは国家行政機構のヒエラルヒーの末端に位置づけられた完全なる行政組織である。

1979年デサ行政法の国会での審議段階で最も問題となったのが、デサ長の地位の問題であり、内務省は当初、デサ長およびデサ役人全員を「公務員」化したいと考えていたという（Schulte Nordholt[1987, 59]、Kato[1989, 109]、Warren[1990]）。つまり、クルラハン・モデルの全国的な適用である。しかし、財政的な理由から現実のものとはならず、農村部ではデサ、都市部ではクルラハンとして法制化され、デサは、人口をはじめとする基準を満たせば、クルラハンとなることができるとされた。自治権を全く持たない最末端の行政組織としてのクルラハン（もしくは他名称で呼ばれる村落）と併設させる体制は、現在にいたるまで続いている。1999年地方行政法および現行の2004年地方行政法がいかに村落の「固有な自治」を認め、村議会の設置をつうじた「民主化」を進める方向性を打ち出していたとしても、その一方で村落からクルラハンへの移行は進展している。住民の側にも、村長・村役人に給料が支給されるクルラハンへの移行を歓迎する傾向がみられる（この点については次節で触れる）。

第3節 分権化期の村落行政（1）：「固有な自治」の認知と村の「民主化」

スハルト退陣後約1年が経過した1999年5月に制定された1999年地方行政法は、1979年デサ行政法から180度方向転換する内容となった。つまり、村落の「画一化」「官僚制化」から「固有な自治」の認知・尊重、「民主化」へと大きく転換することとなったのである。1999年地方行政法は、村落行政を規定する基本的な考え方を「多様性、参加、固有の自治、民主化、住民のエンパワーメント」（1999年地方行政法注釈、総則9（1））と定め、村落を次のように定義している。

「以下デサと言及する、デサもしくは他名称で呼ばれる村落は、国家行政機構のなかで認知される固有性と慣習に基づき、住民の権益を統治し処理する権限を持つ法共同体である。」（1999年地方行政法第1条o.）

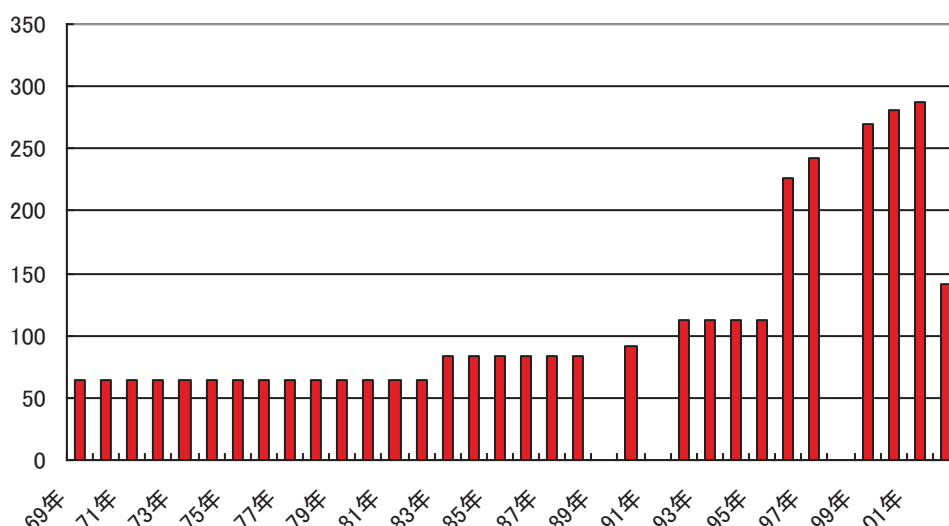
つまり、再び、村落を「法共同体」として位置づけ、その固有性と慣習を尊重する、という方向性が示されたのである。ただし、1999年地方行政法は、スカルノ期のように村落を「第三級地方自治体」として組み込もうとする意図はみられない。組み込むのではなく、州・県・市が持つ「地方自治」と村落が持つ「固有の自治」を区別して位置づけようとするものだといえる。1999年地方行政法によれば、地方自治は「法令の定めに従って、住民の要望にもとづき、住民の権益を統治し処理するための地方自治体の権限」と規定される一方、村落は「固有性と慣習にもとづき、住民の権益を統治し処理する権限」を持つと規定された。ヤンドラはこの違いを、州および県／市は国家から「付与された権限」（hak berian）を持つのに対し、村落はそれぞれの地域に固有な「生来の権限」（hak bawaan）を

持つものとして表現している（Yando et al.[2001, 52]）。

1999年地方行政法のこうした規定にもとづき、とくにジャワ島以外の地域では、慣習にもとづく固有な村落単位・組織・機構を復興させようとする動きが活発化した。その背景には、第一に、1979年デサ行政法による村落単位の再編は、特にジャワ島以外で大規模に実施されたことから、再編以前のかたちを戻そうという反動が存在したこと、第二に、ジャワ島以外では、スハルト期以来、土地・森林など自然資源に対する慣習的な権利をめぐる住民＝国家間で対立が根強く、1999年地方行政法が謳う「固有な自治」の認知・尊重を梃子に、土地・森林への慣習的権利の認知を国家に対して求めていこうとする動きが活発化したこと、などがあげられるだろう⁽⁶⁾。

そうした動きの先駆けとなった西スマトラ州では、2000年12月、ミナンカバウの慣習的な村落単位である「ナガリ」(nagari)を行政村として復興させることを定めた州令が制定された(Benda-Beckmann[2000, 13])。表2にあるように、西スマトラ州の村落数が2000年から2002年の間に2176から868へと減少しているのは、ナガリの復興に伴うものである。西スマトラ州に続き、南スラウェシ州タナ・トラジャ県でも慣習的な村落単位といわれる「レンバン」(Lembang)を復興させることを定めた県令が2001年4月に定められた。タナ・トラジャ県の場合も、レンバン復興に伴い、大規模な村落合併が行われ、村落数は288から141へと減少した。図1にみるように、タナ・トラジャ県では、1990年代後半から村落分割が急速に進んだ。なぜこの時期に村落分割が行われたのか、理由は不明だが、2002年の村落合併は実際には、1990年代の急激な村落分割以前の状態に戻す形がとられたといえる⁽⁷⁾。

図2 タナ・トラジャ県の行政村数の推移（1969～2002）



（出所：南スラウェシ州統計局資料、タナ・トラジャ県令2002年第1号付表などから筆者作成。）

（注） 1981年から1989年は南スラウェシ州統計書（Sulawesi Selatan Dalam Angka）、1991年から2000年は南スラウェシ州行政村ディレクトリー（Direktori Desa Sulawesi Selatan）を参照した。

1999 年地方行政法による村落再編のもう一つの柱として、「村議会」(Badan Perwakilan Desa、以下 BPD)設置を軸とした村の民主化があげられる。すでに述べたように、1979 年デサ行政法の下では、LMD のメンバーの過半数をデサ長およびデサ役人が自動的に兼務し、デサ内のすべての権限はデサ長に集中する体制が作られていた。これに対し、1999 年地方行政法にもとづく BPD では、村長・村役人はメンバーを兼務できなくなり、メンバーはすべて住民のなかから住民により選出されることとなった。選出方法は、投票による直接選挙方式と村の主なリーダーらによる協議による選出方式が可能とされ、県令においてその方式が定められることとされた。BPD は、(1) 慣習の保持、(2) 村令の制定、(3) 村行政の執行状況の監督、(4) 住民の声の代表、の 4 つの機能を持つとともに、村長の解任を県知事に提案する権限を持つこととなった。また、村長は県知事に対してではなく、BPD を通じて住民に対し責任を負い、県知事には職務遂行について報告する義務を負うこととなった(第 102 条)。村長選挙の前に実施されていた上位政府によるスクリーニングもなくなり、村長は住民選挙により選出され、BPD がその結果を確定した後、県知事の承認の下、就任する (dilantik) こととなった。つまり、立法と行政の分離に基づく近代的民主主義の原則が村に導入され、村は近代的な「自治体」に近い特徴を備え持つようになったといえる。

BPD 設置による村の民主化は、とくにジャワの村々で活発化した。BPD が村長解任権を行使し、それがゆえに村長と BPD の間に対立関係が生まれるといった問題がマスコミなどで取り上げられた他、BPD に注目して村の民主化について検討した研究がだされた。一方で、筆者が当時調査を実施していたスラウェシ島ではそうした事例を耳にすることは非常に少なかった。また、ジャワ島のほぼ全県で BPD の選出方法として投票による直接選挙方式がとられたのに対し、南スラウェシ州では全 21 県中 6 県で直接選挙ではなく協議方式が選ばれたことも、近代的民主主義システムの導入に対し、ジャワの村々がより積極的な態度を表した一つの証左とみることもできるだろう (Suginaga[2001])。

以上のように、「固有な自治」の尊重・認知と村の「民主化」は、1999 年地方行政法にもとづく村落再編の柱となってきた。しかし、両者には相矛盾する側面を持つといえる。つまり、たとえ村の「民主化」をめざすものであったとしても、BPD という制度を導入することは、「固有な自治」を認知し、尊重することに相矛盾しないのか、という点である。たとえば、タナ・トラジャ県では、慣習にもとづく意思決定のメカニズムとして、あらゆる層の住民が参加し、平等の発言権をもつ「コンボガン・カルア」(慣習大会議)を復活させる重要性がレンバン復興のプロセスの中で議論されていた(島上[2003, 202-203])。しかし、実際には各レンバンに 1999 年地方行政法の規定にもとづく形で、代表制議会の形をとる「レンバン議会」(Badan Perwakilan Lembang: BPL)が組織され、コンボガン・カルアとは異なる村の合意・意思決定メカニズムをつくりだしていた。こうした点は人々の間であまり議論されることは少なく、BPL とスハルト期の LMD の違いについてもあまり意識されていないように見受けられた (こうした点の検討は、今後の課題である)。

第4節 分権化期の村落行政(2)：2004年地方行政法制定

1999年地方行政法制定からわずか5年後に制定された2004年地方行政法は、1999年地方行政法の枠組みを基本的に踏襲しつつも、各所に細かな改定を加えるものとなった(表3)。一部のNGOや研究者からは「2004年地方行政法は村落自治と民主化を後退させる」(Eko[2009, 57])との批判がなされているように、全体として、村落に対する中央政府のコントロールを再強化させ、1979年デサ行政法の時代に再び振り子を押し戻す内容となったといえる。改定が示す方向性として次の3点を指摘しておきたい。

第一に、村落行政に対するBPDのコントロール機能の弱体化である。1999年地方行政法にもとづく改革の柱の一つといえる「村議会(BPD)」にかわり、2004年地方行政法では「村協議会(Badan Permusyawaratan Desa、略称は同様にBPD)」が設置されることとなった。村長・村役人は「村協議会」のメンバーを兼務することができないという意味では、行政と議会の分離が維持されたが、メンバーは、住民による直接選挙ではなく、村の主なリーダー(連合隣組長、宗教指導者、青年層リーダー、など)の中から、「協議と全会一致」(musyawarah dan mufakat)を通して選ばれることとなった。また、1999年法では、「村長はBPDを通じて住民に責任を負う」と明確に定義されていたが、2004年法ではそうした条文はなくなり、誰に対して責任を負うのか、あいまいなものとなった⁽⁸⁾。つまり、1999年地方行政法がBPDの設置を通して目指していた、村への近代的民主主義制度の導入は、明確に否定されていないものの、あいまいなものとなり、形骸化したといえることができるだろう。

第二に、村落自治、固有の自治の尊重という点でも、ほぼ同様のことがいえる。1999年地方行政法は、村落行政を規定する基本的な考え方を「多様性、参加、固有の自治、民主化、住民のエンパワーメント」と明記していたが、2004年地方行政法では、「村落自治」あるいは「固有の自治」といった言葉は一度も使われていない。表3にみるように、村設立の主要な基準となる人口規模に地域別の基準が設けられ、村の多様性がより尊重される枠組みとなったようにみえる。しかし、実際には、村の数は現在にいたるまで増加しつづけ(表2)、必ずしも慣習にもとづく村落単位にされたとはいえない村落分割が各地で進んだようである。たとえば、1999年地方行政法制定後、レンバンの復興とそのため村落合併が大規模に進められたタナ・トラジャ県では、2002年に288デサから141レンバンとなったが、2006年には再び310レンバンにまで激増している(すべてクルラハン数を含む)。このレンバン数の激増は、現段階で筆者が確認できたかぎりでは、タナ・トラジャ県を分立させるため、郡、さらにはレンバンの数を増加させる必要があったという、県レベルの地方政治に関連しているようである。その意味で、村落再編は、県レベルの政治の道具となったといえることができる。

第三に、村落の「行政末端組織」化の傾向である。村長に対する BPD のコントロール権限が弱まったことに加え、村書記は県から給与の支給をうける「公務員」と位置付けられることとなった。また、1979 年デサ行政法の制定以来設置されているクルラハンは、そのまま継続され、村落はその人口増加などの変化にともない、クルラハンに移行できることが 2004 年法でも規定された。具体的な検証は今後の課題であるが、自治的機能を一切持たないクルラハン数は、全国的に、特にジャワ島外で増加傾向にある。「固有な自治」の復興をめざしたタナ・トラジャ県においても、クルラハン数は増加している。村長・村役人に給料が支給されるクルラハンへの移行を歓迎する傾向は、住民の間で今も根強いように見受けられる。その意味で、実際には村落の「行政末端組織」化が進行しているといえるだろう。

表 3 主要な村落関連法令の主な相違点

	1979 年デサ行政法	1999 年地方行政法	2004 年地方行政法
村の名称	農村部はデサ（都市部はクルラハン）と全国的に統一	各地域の慣習と地域状況に応じて、県令で定める。都市部はクルラハンが設置。	同左
位置づけ	郡長の下での最下位の行政組織	固有の権利をもつ法共同体	同左
人口規模	最低 2500 人もしくは 500 世帯(1981 年内務大臣令第 4 号)	最低 1500 人もしくは 300 世帯(1999 年内務大臣決定第 44 号)	地域差が設けられる。 最低 1500 人もしくは 300 世帯(ジャワ・バリ) 最低 1000 人もしくは 200 世帯(スマトラ・スラウェシ) 最低 750 人もしくは 75 世帯(カリマンタン他)
村の権限	村長は、 ①内政を実施し、 ②秩序安寧の創出などの一般行政業務および村落行政業務を実施し、 ③住民の相互扶助精神を育成する権利・権限・義務をもつ。	①村固有な権利に基づく既存の権限、 ②現行の法規により、政府、州政府、県政府が実行していない権限、 ③中央政府、州およびもしくは県／市政府からの委任業務(tugas pembantuan)	①村固有の権利に基づく既存の行政業務 ②県・市の権限で、村にその管理が委譲された行政業務 ③中央政府、州およびもしくは県／市からの委任業務 ④法規により、村に移譲された、その他の行政業務
「議会」	<ul style="list-style-type: none"> ■ デサ評議会 (Lembaga Musyawarah Desa=LMD) ■ デサ長は LMD の議長を、デサ書記は LMD 書記を、集落長は LMD メンバーを兼務。 ■ 残りのメンバーは、村長が村内のリーダーたちと協議の末、決定する。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 村議会 (Badan Perwakilan Desa=BPD もしくは他名称) ■ 村長および村役人は BPD メンバーを兼務できない。 ■ メンバーは住民の中から住民により選挙（もしくは協議）で選出される。 ■ BPD は村長の解任を県知事に提案できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 村協議会 (Badan Permusyawaratan Desa=BPD もしくは他名称) ■ 村長および村役人は BPD メンバーを兼務できない。 ■ メンバーは住民の中から協議で選出される。 ■ BPD は村長の解任を県知事に提案できる。
村長の選出方法	県政府による試験選抜の後、住民選挙により選出、県知事により任命。	住民選挙により選出され、村議会が確定。県知事の承認の下、就任する。	同左
村長の責任	郡長を通じて上位政府に責任を負う。	BPD を通じて住民に責任を負う。BPD により、村長の責任遂行説明が二回拒否された場合、村議会は村長の解任を県知事に提案できる。	県知事に対し責任遂行説明を行う形で、住民に責任をおう。

村の法令	村長は、LMDにおける協議と合意形成を経て「村落決定」を制定。郡長による承認が必要。	BPD は村長とともに「村令」を制定。県知事の承認を得る必要はなくなる。上位法規もしくは公共の福祉に反するものを県政府は廃止できる。	BPD は村長とともに「村令」を制定。上位法規もしくは公共の福祉に反するものを県政府は廃止できる。
村の収入	村有地、住民の自助・相互扶助、村の事業収入、上位政府からの寄付や補助、等	1979 年デサ行政法に規定された収入に加え、村は借入をおこなうことができる。	1999 年地方行政法の内容とほぼ変わらないが、借入はできなくなる。

(出所：各法令から筆者作成)

おわりに

以上みてきたように、インドネシアの村落行政・自治政策は、地域により多様な村落を、慣習にもとづく固有な権利を持つ「村落共同体」として認知・尊重し、そのまま国家行政機構に位置付けようとするベクトルと、「自治体」として再編して位置付けようとするベクトルと、「行政末端組織」として位置付けるベクトルの間で揺れ動いてきたといえる。いかなる方向に向かうにしても、憲法に謳われた「固有な権利を考慮・尊重」という原則を、いかに具体的に国家行政機構の中で実現するのが、常に課題となってきた。

1999 年地方行政法は、「固有な自治」の認知・尊重を明確に打ち出すとともに、村議会の設置を通じた村の民主化をめざしたという点で大きな転換となった。2004 年地方行政法は、1999 年地方行政法の枠組みを基本的には踏襲しつつも、細かな改定が加えられ、1999 年地方行政法がめざした村落自治と民主化を実質的には形骸化させる内容となっている。そうした改定に対し、一部の NGO や研究者から批判が出され、新たな村落法案が NGO・研究者グループだけではなく、内務省からも出されている。しかし、住民の側から目立った批判や反対の動きは見られない。1999 年地方行政法制定を機に活発化した村落をめぐる改革熱は、そのモメントムを失ったかのように見受けられる。

その根本的な理由の一つは、地方行政法や村落行政法でいかに村落の固有な権利の尊重を定めていたとしても、村落の自治の基盤となる自然資源に対する権利が、森林法をはじめとする他の法令において大きく制限されていることにあるのではないかと筆者は考えている。ゆえに、村落自治・民主化をめざした再編・改革は、単なる行政組織・機構の再編の域を出ず、結果として県レベルの政治状況に取り込まれるように村落再編が進行したり、村落の「行政末端組織」化が進んでいるとみることもできるだろう。次年度の現地調査では、1999 年地方行政法制定後、「固有な自治」を軸とした村落再編が進んだジャワ島外の村落と、村議会を通じた「民主化」熱が高まったジャワの村落を事例に、その後の実態把握を行うとともに、現在提案されている村落法案がどこまでを視野にいれた議論がなされているのか、そして、いかにその議論が展開していくのかを、検討していくこととしたい。

本報告書では、「ガバメント」と「ガバナンス」という視点から東南アジア主要各国の状況を検討する視点が議論された。その視点でみるならば、インドネシアの村落再編の歴

史は、村落レベルに近代的な「ガバメント」をいかに確立させるか、あるいは「ガバメント」の一部としていかに位置付けるかを模索するものだったといえる。ただし、村落が一種の共同体として備える自治的な能力を、ガバナンスに活かすべき「外部リソース」の一つととらえるならば、それは村落レベルに「ガバナンス」を生みだす模索とも捉えることができるだろう。筆者は後者の視点から村落ガバナンスを検討していきたいと考えている。

【注】

- (1) たとえば、Juliantara ed.[2000]、Benda-Beckmann[2001]、Juliantara[2002]、島上[2003]、Prasetyo[2005]など。この他、IRE(Institute for Research and Empowerment)、住民参加促進フォーラム(FPPM)など、村落ガバナンスに焦点をあてた研究・実践をすすめる NGO やネットワーク活動も活発化した。こうした活動には、フォード財団、USAID、UNDP などの助成・援助機関からの支援が大きな役割を果たした。特にフォード財団は、インドネシア事務所のローカル・ガバナンス・プログラム担当者として、インドネシア村落研究に携わってきたハンス・アントロフ(Hans Antlov)が 1998 年 1 月から着任したことから、ポスト・スハルト期の村落再編・改革をめぐる先進的な取り組みに積極的な助成がなされた。
- (2) 第 18 条は、2003 年の憲法改正で下記のように改正されたが、その基本的な原則に変更はないといえる。「国家は、慣習法共同体とその伝統的な権利が現存し、インドネシア統一国家の原則と社会の発展に適合する限り、これを認知し、尊重する。」(1945 年憲法第 18 条 B2)
- (3) 代表的な慣習法学者ファン・フォレンホーフェン (C. van Vollenhoven) による「法共同体」の概念を馬淵は次のように整理している。つまり、法共同体は自己の (I) 行政 (bestuur)、(II) 財産 (vermogen) および (III) 裁判 (rechtspraak) を有することによって特徴づけられるが、すべての法共同体が三者を具備するとは限らず、(I) は必須、(II) は多くの場合に見出され、(III) はあまり重要ではない、という。馬淵によれば、これは社会経済史学における共同体概念に近いが、焦点が特に土地に関する共同体規制におかれているわけではなく、(II) に関しては、土地、灌漑水、祠堂、墓地、会堂、聖物、さては共同体の財政にまでまたがるものであり、そのいずれについて共同体が権利を有するかは場所によって異なるという (馬淵[1960])。
- (4) Gie は、オランダ時代の法令における自治概念である「内政」(huishouding) と「日常行政」(uitvoering) が独立後もインドネシアの法令に受け継がれていると指摘している (Gie[1993, 60, 106])。1948 年地方政府基本法以来、地方政府の権限には一貫して「内政を (統治し) 処理する権利」という表現が使われている。1974 年地方行政法も、「地方自治」(Otonomi Daerah) を「内政を統治し処理する権利、権限、義務」と規定している (下線筆者)。また、クルラハンの場合は「内政処理権」も、デサが

持つ「内政実施権」も持たない。つまり、デサは、地方自治体ではないが、クルラハンのような完全なる末端行政機関でもなく、擬似自治体的なものとして位置づけられているといえるだろう。

- (5) ジャワ農村におけるこうしたデサ行政機構と官製組織の機能については島上[2001]参照。
- (6) 第二の動きについては、Li[2000, 2001]、島上[2007]など参照。
- (7) タナ・トラジャ県のレンバン復興のプロセスについては島上[2003]参照。
- (8) 2004年地方行政法にもとづいて制定された「村落に関する政令 2005年 72号」の第15条には村長は「県知事/市長に対して村落行政実施報告を提出し、BPDに対して責任報告書を提出し、そして住民に対して村落行政実施報告を伝える義務をおう。」と記されている。

【参考文献】

<日本語文献>

- 島上宗子[2001]「ジャワ農村における住民組織のインボリューションスハルト政権下の『村落開発』の一側面」(『東南アジア研究』第38巻第4号)
- [2003]「地方分権化と村落自治—タナ・トラジャ県における慣習復興の動きを中心として」(松井和久編『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所)。
- [2007]「地方分権下のインドネシアにおける森林管理と『慣習社会』—中スラウェシ山間部の事例から」(田中耕司編『インドネシア地方分権下の自然資源管理と社会経済変容—スラウェシ地域研究に向けて』平成16年度—平成18年度科学研究費補助金・基盤研究A・研究成果報告書)。
- 馬淵東一[1960]「インドネシア慣習法共同体の諸相」(岸幸一・馬淵東一編『インドネシアの社会構造』アジア経済研究所)。

<外国語文献>

- Benda-Beckmann, Franz and Keebet[2001] *Recreateing the Nagari: Decentralization in West Sumatra*, Working Paper No. 31, Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology.
- Eko, Sutoro[2008] “Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa [村落自治の過去、現在、未来],” IRE’s Insight Working Paper/Eko/II/February/2008.
- Gie, The Liang[1994a] *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid I, Edisi Kedua(Diperlengkap)* [インドネシア共和国における地方行政の発展・第1巻、第二版<増補版>], Yogyakarta: Liberty.
- [1994b] *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid II, Edisi*

- Kedua(Diperlengkap)* [インドネシア共和国における地方行政の発展・第2巻、第二版<増補版>] , Yogyakarta: Liberty.
- Juliantara, Dadang[2002] *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Yang Terbawah* [村落改革：最も下に根ざして] , Yogyakarta: LAPPERA.
- ed.[2000] *Arus Bawah Demokrasi : Otonomi dan Pemberdayaan Desa* [民主主義の底流：村落自治とエンパワーメント] , Yogyakarta : LAPERA.
- Kato, Tsuyoshi[1989] “Different Fields, Similar Locusts: Adat Communities and the Village Law of 1979 in Indonesia,” *Indonesia* No. 47.
- Li, Tania Murray[2000] “Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot” *Comparative Studies in Society and History* 42 (1) pp. 149-179.
- [2001] “Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia’s Forest Zone” *Modern Asian Studies* 35 (3) p. 645-676.
- Prasetyo, Pius S.[2005] *Democracy in the Indonesian Village Society: The Impact of Local Autonomy Policy and the Role of Local Culture Toward Democratization in Village Society*, Lit Verlag Munster.
- Schulte Northolt, Nico G.[1987] “From LSD to LKMD: Participation at the Village Level” in Philip Quarles van Ufford ed., *Local Leadership and Programme Implementation in Indonesia*, Amsterdam: Free University Press. pp. 47-63.
- Suginaga, M.[2001] Basic Fact-Finding Survey on Village Representative Board (*Badan Perwakilan Desa*) in the Province of South Sulawesi, JICA (mimeo).
- Warren, Carol[1990] *The Bureaucratization of Local Government in Indonesia*, Working Paper 66, Clayton: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.