

## 第3章

# インドネシア分権化時代の村落改革 —「村落自治」をめぐる理念と現実—

島上宗子

### はじめに

「言うこと、書くこと、することが全部違う」。パプア州の住民リーダーの1人が政府の法令と政策実施を揶揄して、そう語った。「言うこと」を法が掲げる理念、「書くこと」をその理念にもとづき、実際に制定される法令、そして「すること」をそうした法令にもとづき、実際に実施される政策内容と考えると、インドネシアの村落をめぐる状況は、まさにそれぞれが「全部違う」顕著な例のひとつといえる。

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、各地域には、インドネシア独立以前から、地域の慣習と文化にもとづき、自らを統治してきた村落が存在している。村落を表す名称もその規模や機構も、地域により固有であり、多様である。独立直後に制定された1945年憲法は、そうした多様な村落の存在とその固有な権利を尊重することを謳い、地方行政を定める法令の基礎となってきた。この「地域に固有な権利の尊重」は、独立以来、インドネシアの村落をめぐる法に底流する基本理念となってきた。

しかし、こうした法が掲げる理念とは裏腹に、実際には、村落の多様性やその固有な権利を尊重しているとは言いがたい、さまざまな法令が制定され、政策が実施されてきた。なかでも、スハルト政権期(1966～1998年)に制定された1979年デサ行政法(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、村落行政の形態と機構の全国的な画一化を推進した。村落を表す名称は「デサ」として統一され、全国津々浦々、同じ機構をもつデサ行政が整備された。このデサ行政機構は、村落内のあらゆる権限をデサ長に集中させる一方で、デサ長は郡長を通じて上位政府に責任を負うものとするすることで、村落を国家行政機構の最末端に位置づけた。また、行政と政治が混然一体化していたスハルト体制下、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激な民主化と分権化のなかで制定された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づけ、180度ともいえる方向転換を打ち出した。「村落自治」「村の民主化」が村落改革のキーワードとなり、村落の名称や機構は、各地域の慣習を尊重して、県・市条例により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、近代的な民主主義制度の導入が試みられた。

こうした1999年地方行政法にもとづく村落改革は、村落レベルでの「ガバナンス」強化と民主化が注目されるなか、国際援助機関やNGO、研究者らの関心を集めてきた<sup>(4)</sup>。しかし、わずか5年後には2004年地方行政法(地方行政に関する法律2004年第32号)が制定され、1999年地方行政法が示したドラスティックな改革の方向に軌道修正がなされた。一部のNGOや研究者からは、「村落自治と民主化を後退させる」(Eko[2008:57])との批判がなされているが、2004年地方行政法による村落再編に対する研究者の関心は薄く、住民の間でも目立った批判や反対の動きはみられない。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、そのモメンタムを失ったかのようにも見受けられる。

地域により多様で、固有な機構をもつ村落をいかに国家行政機構に位置づけるのか。建国以来模索されてきたこの課題は、村落にまで国家統治をいかに浸透させるか、という意味では、村落にかかわる「ガバメント」の確立の問題であり、また、村落に固有な自治を尊重しつつ、「ガバメント」との接合・融合をいかに図るか、という意味では、村落を基盤とした「ガバナンス」形成の問題だともいえる。しかし、これらの課題に対し、1979年法、1999年法、2004年法による再編・改革を経た今も、明確な答えが出されたとは言いがたい。冒頭の言葉が象徴するように、法の掲げる理念、法令が定める規定、そして、実際に実施される政策内容や現場の現実との間にはズレがあり、その狭間で村落の位置づけは矛盾をはらむものとなっている。

本章は、そうしたズレや矛盾に留意しながら、独立から現在に至るおもしろな村落再編を振り返り、過去10年余りの分権化にともなう村落改革を歴史的な脈のなかに位置づけつつ、その中身を検討することを目的とする。そのうえで、前述の課題と関連して、分権化にともなう改革は村落に何をもたらしたのかを明らかにしたい。

以下、第1節では、独立後の主要な村落関連法のなかで村落はいかに定義され、位置づけられてきたかを概観する。第2節、第3節では、それぞれ1979年デサ行政法、1999年地方行政法にもとづく村落再編・改革の特徴を整理し、第4節では、2004年地方行政法にもとづく村落改革の特徴を指摘するとともに、現行法にもとづく村落行政の基本枠組みと現状を、村の単位、権限と業務、機構と人事、財政の側面から検討する。最後に、分権化後にみられる変化と今後の改革のゆくえについてふれ、おわりにかえたい。

## 第1節 国家行政機構における村落の位置づけ

人口約2億3000万、国土面積191万平方キロメートルという東南アジア最大の規模を誇るインドネシア共和国は、2008年現在、33の州、

483 の県・市，6520 の郡，7 万 5666 の村・町の地方行政単位を通じて統治されている（Biro Pusat Statistik [2008a]）。このうち，地方自治体として位置づけられているのは，州と県・市である。郡と町は県・市の下部組織であり，自治権はもたない。こうしたなか，特殊な位置づけにあるのが，村である。村は，州や県・市のような地方自治体ではないが，郡や町のような行政下部組織でもなく，インドネシア独立以前から存在し，自らを統治してきたという意味で「固有な自治」をもつ単位として位置づけられている。

インドネシアの村落をめぐる，こうした特殊な位置づけの基盤となってきたのは，独立直後に制定された 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。

「インドネシアは大小の地方に分けられる。これらの地方の行政機構は，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し尊重しながら，法律がこれを定める。」（1945 年憲法第 18 条）

「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，ミナンカバウのヌグリ，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。」（第 18 条 II 注釈）

条文にあるように，1945 年憲法は，約 250 の自治領とともに，デサ，ヌグリ，ドゥスン，マルガなどの村落共同体を固有の機構をもつ「特別な特徴をもつ地方」とみなし，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。1945 年憲法のいう「村落共同体」は，オランダ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）」と言い換えることができる<sup>(2)</sup>。この「法共同体」概念は独立後の法令にも受け継がれ，現在に至るまでインドネシアの村落を規定する基本概念となっている。

この 1945 年憲法第 18 条は，2000 年 8 月に初めて大幅改正された。

以下にあるように、州と県・市のみを地方政府とみなす（すなわち、村は地方政府には含まれない）ことが明確に定義される一方で、村がもつ伝統的権利の認知と尊重に関しては、いくつかの条件を加えつつも、残されることとなった。

「インドネシア共和国単一国家は、州に分けられ、州は県および市に分けられる。州、県および市はそれぞれ地方政府を有し、法律によりこれを定める。」（第18条第1項）

「国家は、慣習法共同体およびその伝統的権利が今なお現存し、インドネシア共和国単一国家の原則および社会の発展に適合する限りにおいて、これを認知し、尊重し、法律によりこれを定める。」（第18B条第2項）

以上のような憲法の規定にもとづき、インドネシアの地方行政関連法令は、独立以来、村落をいかに位置づけてきたのだろうか。独立後、地方行政を規定したおもな法令として、1948年地方行政基本法（1948年第22号法）、1957年地方行政基本法（1957年第1号法）、1965年地方行政基本法（1965年第18号法）、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）、1974年地方行政法（1974年第5号法）、1979年デサ行政法、1999年地方行政法、2004年地方行政法、の8法を挙げることができる（Gie [1993, 1994]、島上 [2003: 164-165]）。これらの法から、村落をいかに位置づけるかをめぐって、次の三つの方向性が指摘できるだろう。

1. 地域に固有な村落共同体を基盤としつつも、近代的な行政機構をもち、州、県・市に続く第3レベルの「地方自治体」としての整備をめざすもの
2. 行政の効率化を図るため組織の画一化を推進し、最末端の「行政下部組織」としての整備をめざすもの
3. 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、行政機構に位置づけようとするもの

スカルノ政権期（1945～1966年）に制定された1948年、1957年、1965年の法令は主として第1、スハルト政権期の1979年法は主として第2、そして、分権化期に制定された1999年と2004年法は第3を軸にしながらも、第1、第2の方向性もあわせもつということが出来る。

以上のうち、スカルノ期の法令は制定されながらも、村レベルでの実施には至っていない。実際に施行され、全国津々浦々に画一的な村落行政機構を確立したのは、1979年デサ行政法である。1999年法や2004年法による村落再編・改革を経た今も、1979年デサ行政法による村落再編の影響は色濃く残っている。次節では、この1979年法にもとづく村落再編とその特徴をみていくことにしよう。

## 第2節 スハルト政権期の村落行政—村落への「ガバメント」の浸透—

1979年デサ行政法にもとづく村落再編の特徴として次の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1は州別にみた村数の推移である。1956年を起点に、5年、13年、12年、12年、4年、6年と、等間隔での数値ではないが、それぞれ前の数値よりも約2倍の増加（もしくは半分以上の減少）のみられたものは太字で示した。表1から明らかなのは、大規模な変化（特に村落分割）がスハルト政権期に集中していること、そして、村数の推移には地域によりかなりの違いがみられることである。

1979年デサ行政法にもとづき発令された1981年内務大臣令第4号は、デサの設置基準のひとつとして「最低2500人もしくは500世帯を有すること」と定めている。しかし、実際には、この基準を満たさない、恣意的な村落分割が進んだようである。たとえば、リアウ州を事例に検討したKato [1989]によれば、1979年法に関連した村落分割政策の結果、人口2512人であった調査村（ヌグリ）は、人口55人という極小村を含む、

表1 州別行政村数の推移

	スカルノ期 (1945 - 1966 年)		スハルト期 (1966 - 1998 年)			分権化期 (1998 年 - 現在)		
	1956	1961	1974	1986	1998	2002	2008	
スマトラ	アチエ特別州	568	572	708	<b>5,567</b>	5,601	5,697	6,424
	北スマトラ州	2,517	2,573	<b>5,729</b>	5,643	5,274	5,365	5,774
	西スマトラ州	} 1,252	561	625	<b>3,563</b>	2,180	868	924
	リアウ州		637	725	1,103	1,351	1,830	1,622
	リアウ諸島州		-	-	-	-	-	351
	ジャンビ州		119	101	<b>1,220</b>	1,149	1,172	1,342
	南スマトラ州		824	429	<b>2,432</b>	2,882	2,657	3,075
	バンカ・ブリトゥン諸島州		-	-	-	-	-	342
	ベンクル州	} 575	55	70	<b>1,226</b>	1,159	1,153	1,351
ランブン州		959	1,195	<b>1,509</b>	1,995	2,097	2,339	
ジャワ	西ジャワ州	3,802	3,794	3,870	<b>6,980</b>	7,193	7,232	5,871
	バンテン州		-	-	-	-	-	1,504
	ジャカルタ特別区	140	137	224	236	265	267	267
	中ジャワ州	8,492	8,558	8,462	8,411	8,536	8,551	8,574
	ジョクジャカルタ特別州	407	554	556	556	438	438	438
	東ジャワ州	8,206	8,162	8,331	8,357	8,426	8,460	8,505
カリマンタン	西カリマンタン州	4,060	不明	4,993	4,690	<b>1,403</b>	1,431	1,791
	中カリマンタン州	} 1,507	935	1,138	1,145	1,236	1,257	1,457
	南カリマンタン州		602	676	<b>2,369</b>	2,169	1,941	1,981
	東カリマンタン州	915	956	1,087	1,081	1,247	1,263	1,421
スラウェシ	北スラウェシ州		1,021	1,143	1,273	1,482	1,563	1,495
	ゴロンタロ州		-	-	-	-	-	584
	中スラウェシ州	} 7,144	1,089	1,260	1,305	1,412	1,427	1,688
	東南スラウェシ州		606	403	694	<b>1,357</b>	1,538	2,031
	南スラウェシ州		3,422	<b>1,165</b>	1,209	<b>3,023</b>	2,946	2,946
	西スラウェシ州		-	-	-	-	-	542
バリ東	バリ州		574	557	608	658	674	707
	西ヌサトゥンガラ州	} 5,982	469	564	564	660	702	913
	東ヌサトゥンガラ州		753	1,719	1,725	2,516	2,545	2,805
	マルク州	1,671	1,552	<b>1,767</b>	1,833	1,559	1,554	906
	北マルク州		-	-	-	-	-	1,036
	イアン・ジャヤ州／パプア州	67	不明	<b>2,634</b>	<b>897</b>	<b>2,312</b>	3,482	3,416
	西パプア州		-	-	-	-	-	1,244
	東チモール州	不明	不明	不明	1,753	<b>442</b>	-	-
インドネシア全体	47,305	39,434	50,101	67,949	67,925	68,110	75,666	

(出所) 以下の資料より筆者作成。

1956年, 1961年, 1974年, 1986年 : Kato [1989]。

1998年 : Statistik Indonesia 1998 [1999]。

2002年 : Statistik Indonesia 2002 [2003]。

2008年 : Statistik Indonesia 2008 [2008a]。

(注) 村数には町数を含む。

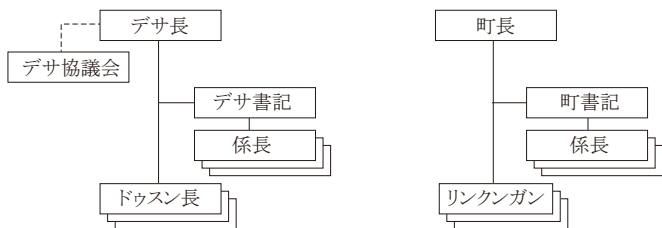
計7つのデサに分かれることとなった。

こうした村落分割を促した要因として Kato が指摘しているのが、スハルト政権期の約 30 年間、毎年全国すべての村に一律額が中央政府から支給された「大統領訓令にもとづく村落補助金」プログラムである。全村を対象に実施されたプログラムであることから、これだけでは、なぜ分割が進んだ地域と進まなかった地域、さらには合併が進んだ地域とがあるのかを説明することはできない。しかし、少なくとも、村落分割が進んだ地域でその理由として筆者が頻繁に耳にしたのも、「補助金が受けられるから」という説明であった。

Kato の調査村にみられるように、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、村落分割を進めた政策意図は、行政効率というよりも、政治的な要素が強いのではないかと推察できる。つまり、恣意的な分割を進め、村落の社会文化的結束を弱体化させるとともに、補助金政策により中央政府への依存を強めることで村落を統治しようとしたのではないか、ということである。

第 2 に、村落行政機構・組織・業務の画一化である。ガンボン、マルガ、ナガリなど、地域により多様な名称、形態、機構をもっていた村落は、農村部ではデサ、都市部では町（クルラハン）という形で機構統一された（図 1）。村役人の数、種類、選出方法、それぞれの基本業務など、事細か

図 1 1979 年デサ行政法にもとづくデサおよび町の行政機構



(出所) 1980 年内務大臣令第 44 号および 1981 年内務大臣令第 1 号より筆者作成。

(注) デサ長・デサ役人は全員、県知事の任命書を受けるが、公務員ではない。町は全員が公務員。



に定めた内務大臣令や内務大臣決定が次々と出され、全国どこにいても同じ機構をもつデサもしくは町が設置された。

第3に、擬似自治体ともいうべき、デサの位置づけである。先にみたように、デサは、州や県・市のような地方自治体ではないが、郡や町のような、単なる行政下部組織でもない。こうしたデサの位置づけは、州および県・市、郡および町と比較してみると明確となる（表2）。

表2にみるように、スハルト政権期のデサは、郡や町と異なり、資産をもつことができ、財政を管理し、「内政を実施する権利」をもつ。ただし、これは地方自治体である州や県・市がもつ「内政を統治し処理する権利」とは異なり、自治体としての権限ではないと区別された。

また、デサ長は住民による直接選挙により選出されるが、事前に県での試験に合格することが必要とされた。デサ長およびデサ役人は公務員同様の制服の着用が義務づけられ、町長や町役場職員同様の行政事務をこなし、与党ゴルカルに対する一元的忠誠（モノロイヤリタス）が課せられたが、公務員ではなく、数カ月に1度、政府からわずかな手当を受ける名誉職的位置づけとされた。また、デサ長の任命・罷免権は上位政府にあり、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。

表2 スハルト政権期の地方行政単位のおもな特徴

	州および県・市	郡および町	デサ
自治権	内政を統治し処理する権利（自治権）をもつ	なし	自治権はもたないが、内政を実施する権利をもつ
首長	地方議会が選出	県知事が任命する公務員	住民が直接選挙し、県知事が任命
職員	公務員	公務員	公務員ではない
財政権	あり	なし	あり
議会	行政と分離した議会をもつ	なし	議会的組織（デサ協議会）が設置されるが、行政と立法の分離はない
条例制定権	条例を制定できる	なし	条例は制定できないが、デサ協議会の合意の下、「デサ決定」を制定できる

（出所）1974年地方行政法および1979年デサ行政法より筆者作成。

デサには、議会的な役割を果たす機関としてデサ協議会 (Lembaga Musyawarah Desa) が設置された (図 1)。デサが予算案を作成し、デサにおける決定事項を「デサ決定」として策定する際には、デサ協議会の全員の合意が必要となる。しかし、いわゆる行政と立法の分離はなく、デサ協議会の長はデサ長が自動的に兼務し、デサ書記とドゥスン長はデサ協議会のメンバーを兼務するものとされた。残りの数人のメンバーは住民から選ばれるが、デサ長が村のリーダーらを招集し、協議と全員一致による合意により選出する。つまり、デサ長が自らの取り巻きを選ぶことも可能なシステムであり、デサ行政の執行をチェックしコントロールする機能は制度的には保証されていない。

デサ協議会のほかに、スハルト政権期には、デサ開発委員会 (LKMD) や、婦人会 (PKK)、青年団 (Karang Taruna) など、さまざまな官製組織がデサ内に組織化された。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し、デサ内の権限をすべてデサ長に集中させる体制が作られていった。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ンとしても機能することとなった (島上 [2001])。

こうしたデサ行政をめぐる法案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])。つまり、「町」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、擬似自治体ともいえる形でデサが定められ、農村部ではデサ、都市部では町として法制化されることとなった。また、デサは、法令の定める基準を満たせば、町となることができるとされた (内務大臣令 1980 年第 2 号)。

こうした町と村を併設させる体制は、現在に至るまで続いている。1999 年地方行政法や 2004 年地方行政法がいかに村落自治を認める方向性を打ち出していたとしても、自治権をもたない町への移行は進展している。この点については後節で再度議論することとしたい。

### 第3節 1999年地方行政法による村落改革—村落自治にもとづく「ガバナンス」の模索—

スハルト退陣後の改革機運のなかで制定された1999年地方行政法は、村落を規定する基本的な考え方を「多様性、参加、固有な自治、民主化、住民のエンパワメント」（注釈、総則9（1））と謳い、スハルト期の1979年デサ行政法から、180度方向転換する内容となった。表3は、1979年デサ行政法、1999年地方行政法、および2004年地方行政法にもとづく、村落の制度枠組みのおもな相違点を整理したものである。1999年地方行政法による改革の柱として次の2点が指摘できる。

第1に、村落の「固有な自治」の認知と多様性の尊重である。1999年地方行政法は、1945年憲法の精神に即し、村落を「国家行政機構のなかで認知される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もつ法共同体」（第1条o.）と定義づけ、その「固有な自治」を尊重する方向性を打ち出した。また、中央政府が無数の政令や決定を通じ、デサ行政を詳細にわたって規定していたスハルト政権期と異なり、1999年地方行政法のもとでは、中央政府はガイドラインのみを示し、村落にかかわる詳細は、県・市政府が各地域の慣習や固有性を尊重し、地方条例により規定するものとなった。

ただし、1999年地方行政法が謳う「固有な自治」は、スカルノ期のように村落を、州、県・市に続く第3レベルの地方自治体として整備するものではなく、州と県・市がもつ「地方自治」と村落がもつ「固有な自治」を区別して位置づけようとするものだといえる。第1節でみたように、1945年憲法の改正第18条が、州と県・市のみを地方政府と位置づけていることから明らかである。1999年地方行政法によれば、地方自治は「法令の定めに従い、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、村落自治は「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」と規定された（下線筆者）。ザカリア（Zakaria Yando R.）らはこの違いを、州および県・市は国家から「付与された権限」をもつものに対し、村落はそれぞれの地域に固有な「生来の

表3 村落関連法にもとづく制度枠組みのおもな相違点

	1979年デサ行政法	1999年地方行政法	2004年地方行政法
村の定義	内政実施権をもつ、最下位の行政組織	慣習と固有性にもとづき、住民の権益を規定し処理する権限をもつ法共同体	
村の名称	デサとして統一 都市部には町を設置	地域の慣習と地域的狀況に応じて、各県・市条例で定める。都市部には町を設置	
人口規模	最低2500人もしくは500世帯	最低1500人もしくは300世帯	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	村長の権利・権限・義務 (1) 内政の実施 (2) 一般行政および村落行政業務の実施 (3) 住民の相互扶助精神の育成	(1) 村固有な権利にもとづく既存の権限 (2) 中央、州、県・市政府が実施していない権限 (3) 中央、州、県・市政府からの委任業務	(1) 村固有な権利にもとづく既存の行政業務 (2) 県・市の権限で、村にその管理が移譲された行政業務 (3) 中央、州、県・市からの委任業務 (4) 法令により、村に移譲された行政業務
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、村議会が確定。県知事の承認の下、就任する	
村長の任期	8年（再選1回まで可）	5年（再選1回まで可）	6年（再選1回まで可）
村長の責任	郡長を通じて上位政府に責任を負う	村議会を通じて住民に責任を負う	県知事に対し責任遂行説明を行う形で、住民に責任を負う
「議会」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「デサ協議会」</li> <li>・デサ長が議長、デサ書記が書記、集落長がメンバーを兼務</li> <li>・残りのメンバーは、村長が村のリーダーたちと協議のうえ、決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「村議会」</li> <li>・村長および村役人は村議会メンバーを兼務できない</li> <li>・住民選挙もしくは協議により選出</li> <li>・村長の解任を県知事に提案できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「村協議会」</li> <li>・村長および村役人は村協議会メンバーを兼務できない</li> <li>・住民の協議より選出</li> <li>・村長の解任を県知事に提案できる</li> </ul>
村の法令	デサ決定を制定 ただし、郡長による承認が必要	村条例を制定 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	

(出所) 各法令および関連政令より筆者作成。

権限」をもつものとして表現している（Fauzi and Zakaria [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や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1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2に、ジャワ島以外では、スハルト政権期以来、土地や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」の認知を梃子に、土地や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ていたこと、などが挙げられるだろう<sup>(3)</sup>。

こうした動きの先駆けとなった西スマトラ州では、デサにかわり、ミンカバウの慣習的な村落単位である「ナガリ」を復興させることを定めた州条例が2000年12月に制定された(Benda-Beckmann [2000: 13])。表1にあるように、西スマトラ州の村落数が1998年から2002年の間に2180から868へと減少しているのは、ナガリの復興にともなうものである。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だといわれる「レンバン」を復興させることを定めた県条例が2001年4月に定められた。タナ・トラジャ県の場合も、レンバン復興にともない、大規模な村落合併が行われ、村落数(町を含む)は290から141へと減少した。

第2に、村議会の設置を軸とした村の民主化である。すでにみたように、1979年デサ行政法のもとでは、デサ協議会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をデサ長に集中させる体制が作られていた。これに対して、1999年地方行政法では、村長・村役人は村議会メンバーを兼務できなくなり、メンバーは全員、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、住民の投票による直接公選方式と村のリーダーらによる協議と合意による方式が可能とされ、県・市条例にてその方式が定められることとされた。村議会は、①慣習の保持、②村条例の制定、③村行政の執行状況の監督、④住民の声の代表、の四つの機能をもつとともに、村長の解任を県知事に提案する権限をもつこととなった。また、村長は県知事に対してではなく、村議会を通じて住民に対し責任を負うものとされた。村長選挙の前に実施されていた上

位政府による試験もなくなり、選出された村長は村議会が確定した後、県知事の承認のもと、就任することとなった。以上のように、立法と行政の分離にもと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」に近い特徴を備えもつようになったといえる。

村議会設置を通じた村の民主化機運は、とくにジャワの村々で活発化した (Prasetyo [2005])。村議会が村長解任権を行使し、村長と村議会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。一方で、筆者が当時調査を実施していたスラウエ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村議会メンバーの選出方式として直接公選が採用されたのに対し、南スラウエシ州では全21県中6県でリーダーによる協議と合意方式がとられた (Suginaga [2001])。行政と議会の分離、議員の直接公選といった近代的民主主義システムの導入に対し、ジャワの村々はより積極的な態度を示したといえることができるだろう。

以上のように、固有な自治の認知と村の民主化は、1999年地方行政法にもとづく村落改革の柱となってきた。しかし、両者は相矛盾する側面があるともいえる。すなわち、たとえ村の民主化をめざしていたとしても、村議会という制度の導入は、固有な自治の尊重に矛盾しないのか、地域に固有な意思決定システムに対する一種の画一化ではないのか、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「コンボンガン・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で議論されていた (島上 [2003: 202-203])。しかし、実際には、1999年地方行政法の規定にもとづき、代表制議会の形をとるレンバン議会が各レンバンに組織され、「コンボンガン・カルア」とは異なる村の合意・意思決定メカニズムが作り出されていた。こうした点は人々の間で議論されることは少なく、また、スハルト政権期のデサ協議会との違いについても、ジャワの村々に比べ、強く意識されていないように見受けられた。

## 第4節 2004年地方行政法にもとづく村落行政の基本枠組みと現実

1999年地方行政法の本格実施からわずか4年後に制定された2004年地方行政法は、1999年地方行政法と村落改革の基本的な方向性は共通しているが、随所に細かい改定が加わり、全体として村に対する上位政府のコントロールを強めるものとなった(表3)。たとえば、以下の点が挙げられる。

第1に、1999年地方行政法による村落改革の柱となった村議会に代わって、「村協議会(Badan Permusyawaratan Desa)」が設置されたことである。村長と村役人は村協議会のメンバーを兼務できないという点では変わりはないが、住民による直接公選は廃止され、村のリーダーらによる協議を通じて選出されることとなった。また、1999年法では「村長は村議会を通じて住民に責任を負い、任務遂行について県知事に報告を行う」(1999年法第102条)とされていたが、2004年法では該当する条文は削除され、注釈で「村長は原則として、郡長を通じて県知事もしくは市長に責任遂行説明を伝える手続きを通して、村住民に責任を負う」(2004年法注釈10)と規定されることとなった(下線筆者)。こうした改定は、とくにジャワの村々で、1999年法制定後、村議会による村長解任要求などにより、村政が不安定化したとみなされたためと考えられる(水野[2006:152])。

第2に、村書記の公務員化が定められたことである。先にみたように、1979年デサ行政法以来、村長および村役人は実際には公務員同様の義務や業務を負いつつも、公務員とは位置づけられてこなかった。また、後述のように村長・村役人の実際の業務は、行政の末端組織としての業務が大きな割合を占める。それに対し、政府から支給される報酬・手当はごくわずかなものであることが、村長および村役人の不満として蓄積されていた。村書記の公務員化はそれに対する対応策ということができる。これを受け、一部の村長の間では、村長も公務員同等の給与と年金や健康保険などの保障をすべきだとの要求や、村から町へと移行を望む傾向が強まりつつある。



第3に、町への移行形態としての位置づけがより明確になったことである。村から町へと移行できることは、1999年地方行政法のもとでも内務大臣決定により定められていたが、2004年地方行政法では、法の条文のなかで明確に次のように規定された。「村は、村落政府と村協議会の提案とイニシアティブにより、段階を経て町に移行することができる。」(第200条(3))

こうした改定の背景やその意味を検討するには、法の掲げる理念や法令の規定だけではなく、現場の実態をみていく必要がある。以下、2004年地方行政法にもとづく、村落行政の制度的枠組みと現状を、村の単位、村の機構と人事、権限と業務、財政の点から検討することにしたい。制度的枠組みは共通していても、その現状は地域により非常に多様であることから、2010年8月に筆者が訪ねた4州8村(バンテン州、ジョグジャカルタ特別州、南スラウェシ州、中スラウェシ州)での聞き取り調査結果にも適宜ふれていくこととする。

## 1. 村の単位

1999年地方行政法の制定後、デサにかわって、ナガリ(西スマトラ州)、ガンボン(アチェ特別州)、カンボン(西カリマンタン州)、レンバン(タナ・トラジャ県)など、地域に固有な村落単位を復興させる条例がいくつかの地域で制定されたことは、先に述べたとおりである。2004年地方行政法では、こうした村の単位をめぐる、主要な地域ごとに村設立の人口基準に地域差が設けられることとなった(表3)。

分権化後の村数の変化に注目してみると、1999年地方行政法にもとづく再編が一段落したといえる2002年に6万8110村・町であったものが、2008年には7万5666村・町と、6年間で7556村・町の増加をみせた。これは、1979年デサ行政法実施の影響が顕著にみられた1980年代に次ぐ大きな増加といえる(表1)。しかし、こうした増加は、固有な村落単位の復興というよりも、州および県・市分立にとまなう村・町の分立による可能性が高い。その典型例としてタナ・トラジャ県の事例をみてみよう。



タナ・トラジャ県は、2001年および2002年の県条例により、デサにかわり、トラジャに固有な村落単位としてレンバンの復興と再編がなされた地域である。これにより、スハルト政権下、290にまで増えていた村数(町を含む)は、レンバン復興にともなう合併により、一気に141に減少した。しかし、2004年には、まず郡数が15から19となり、その後、村数が再び268に急増した。つまり、スハルト政権末期の村数にほぼ戻ったわけである。さらに、2007年には郡数が27にまで急増し、2008年にはタナ・トラジャ県から北トラジャ県が分立することとなった。この県の分立にともない、郡および村数はさらに増加し、2県の合計で、40郡、310村になった(表4)。スハルト政権期と比べても、分権化後の再編が激しいことがみてとれる。

表4 タナ・トラジャ県における行政単位の再編

時期	再編の契機	郡数	村・町 合計数	内訳
1925		32 (ディストリクト)		
1952	臨時政府の解散	15 (ディストリクト)		
1961	南スラウェシ州知事決定により、ディストリクト制から郡制に	9		
1967	州知事決定および県知事決定によりデサ・ガヤ・パルの設置	9	65	65 デサ・ガヤ・パル
1980年代	1979年デサ行政法の施行	9	65	45 デサと20町(以後、2000年まで増加し続ける)
2000	県条例により郡の再編	15	290	238 デサと52町
2001	県条例によりデサからレンバンに名称変更	15	290	238 レンバンと52町
2002	県条例によりレンバンの合併(レンバン単位の復興)	15	141	114 レンバンと27町
2004	県条例により郡の再編	19	145	118 レンバンと27町
2004	県条例によりレンバンの再編	19	268	195 レンバンと73町
2007	県条例により郡の再編	27	268	195 レンバンと73町
2008	2008年第28号法により北トラジャ県が分立 北トラジャ県 タナ・トラジャ県	21 19 (計40)	151 159 (計310)	111 レンバンと40町 112 レンバンと47町 (計223 レンバンと87町)

(出所) 島上 [2003:183], タナ・トラジャ県県条例2004年第2号, 2004年第7号, 2004年第8号および聞きとり調査より筆者作成。

拙稿（島上 [2003]）で検討したように、レンバン復興のイニシアティブは村からではなく、県レベルのリーダー層から出てきたものということができる。分権化当初、県レベルの関係者の間では、レンバン復興を進める一方で、県を分立し、トラジャ・ラヤ州を設立する方向性が議論されていた。国政および南スラウェシ地方におけるトラジャ族の政治的発言力を高めることがおもな目的といわれた。その後、分立運動が本格化するなかで、郡とレンバンの分割が県のイニシアティブで再度進み始めた。村人の間では、こうしたレンバンの再分割に対し、「県の言うことに合わせるだけ」、「役場が近くなるから分割されたほうが便利」、「再編されても、集落がばらばらにならないかぎり問題ない」といった声が聞かれた。集落の成り立ちや機能に関する詳細な調査が必要であるが、住民からみれば、レンバンの下の集落単位こそが重要であり、再編は県の条件にあわせ、集落単位を組み合わせる形でなされた、ということなのかもしれない。

表4にあるように、町の増加数も顕著である。これは、人口がより密集し、都市化の進んだジャワ島ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県とは対照的な展開である。同県では、現在に至るまで県内全村が村であり、町はひとつも存在していない。ただし、タナ・トラジャ県のレンバンのなかにも、町への移行を村人が拒否したレンバンもある。「町になると自分たちで長を選べなくなる。村外の人間に統治されたくない」ことが、そのおもな理由であったという。

以上のようなタナ・トラジャ県の事例は分権化期のインドネシアでも極端な例といえるだろう。しかし、2002年から2008年にかけての村・町数の増加の背景には、県・州分立が大きく影響していることは明らかと思われる。

## 2. 権限と業務

表3に整理したように、1999年地方行政法、2004年地方行政法とも、村の権限として第1に、村の固有な権利にもとづく権限を挙げている。しかし、その中身は曖昧であり、かつ非常に限定されたものだというこ

ができる。2004年地方行政法にもとづき制定された、村落に関する政令2005年第72号は、村の固有な権利にもとづく権限を「固有な起源と実効する慣習に適合し、かつ、法令に反さずに、住民の権益を統治し処理する権利」（第7条注釈）と定義し、その例として、スバック、サシ、ジョゴボヨ、ジョゴティルトなど、各地の水利や漁をめぐる慣習的な制度や慣習的な村の役職などを挙げている。そして、こうした固有な権利にもとづく権限については地方政府が調査し、県・市条例で定めるものとしている。

そもそも、スハルト政権退陣後、とくにジャワ島外で活発化した慣習復興は、自然資源、なかでも森や土地に対する慣習的な権利の回復を求める動きが主要な背景として挙げられる。インドネシアの森林法にもとづけば、国土の約7割を占める森林区域では、政府の許可のない居住、耕作、資源利用は認められていない。しかし、現実には、森林区域内およびその周辺には無数の集落が存在し、区域内の資源に依存して暮らしている人々は5000万人を超えると推計されている（Departemen Kehutanan [2006]）。なかには、森林区域の指定あるいは独立以前から、その土地に存在し、固有な起源と慣習をもつといえる村落も少なくない。そうした村々の、森や土地に対する慣習的な権利を回復させる手段のひとつとして、「固有な自治」が求められたのである。これは、タナ・トラジャ県でのレンバン復興の背景にもあった。

民主化と分権化のなか、森林行政においても、住民を森林管理の主体と位置づけるなど、理念は大きな転換を遂げた。森林省は「慣習林」「村落林」「コミュニティ林」といった制度を創設したが、実際の村人の権利は非常に限定されたものであり、実施面積もかなり限られている（島上 [2010]）。さらに、森林法も、地方行政法も、村の固有な権利の尊重を謳いながらも、政策レベルで齟齬をきたしているケースは非常に多い。たとえば、中スラウェシ州シギ島のトンブ村は、歴史の古い村として知られ、行政上も村として認知されていたが、村の全域が森林区域に指定されたことから、1970年代半ば、全世界帯が強制的な移住政策の対象となり、村は解散させられた。移住先に馴染めず、故郷に戻った世帯は、森林利用と管理をめぐる慣習的な決まりがあることを示すことで、その権利の認知を求

めているが、森林法上は「不法」占拠、内務行政上は麓の2村に分かれる形で住民登録をしている状態にある。また、同州ドンガラ県のマレナの人々は、国立公園区域内での村人の慣習的な森林利用・管理をめぐり、公園当局と協定を結ぶに至ったが、地方行政法上は村ではなく、その下の集落として位置づけられている。両村とも、村としての認知と自治を求め、県政府と交渉を続けているが、人口が基準に満たないことなどを理由に現在まで認められていない。こうした例は、特に森林区域内・周辺では枚挙にいとまがない。

このように、法が理念として掲げる、村の固有な権利の認知と尊重は、実際には非常に限定されたものといえることができる。結果として、現在、村がその権限として実施している業務は、固有な権利にもとづくものというよりも、おもに上位政府から課せられたさまざまな行政・開発業務が中心を占める。たとえば、村の予算書・決算書の作成、村条例の制定、ボトム・アップ型開発計画策定（ムスレンバン）への提案、土地建物税の徴収、村営事業の運営、政府の村落開発事業・プログラムの実施、貧困世帯への支援サービスの配布、村落開発中期計画（5年間）および村落開発年間計画の作成、村落統計の作成、人口動態の把握、各種証明書の発行、などである。こうした業務内容は、スハルト政権期と基本的には大きな変化はないが、詳細にわたる村落開発中期計画の作成など、行政的な文書作成がさらに課されるものとなっている<sup>(4)</sup>。

業務の実施状況は、地域により大きな差がみられた。たとえば、筆者が1994～1995年および1999年に調査を行ったジャワ島ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県のD村では、2009年には住民から募った約1億5000万ルピアの拠出金をもとに村役場が改築され、行政窓口の一本化が図られていた。平日の午前8時半からお昼過ぎまで村役人が村役場に常駐し、各種手続きをコンピュータで処理することで、担当役人が不在の場合でも書類の発行が可能な体制が作られていた。役場の壁には書類発行手数料・施設利用料が貼り出され、会計処理もきわめて明瞭なシステムとなっていた。後述するように、この手数料・利用料からの収入は、2009年度は5769万ルピアにおよび、D村の主要な自主財源となっている。

過去10年余りに、行政サービスは急速に「近代化」されたといえる。

D村で発行している各種証明書とその発行手数料および施設利用料は表5のとおりである。種類はスハルト政権期から大きな変化はない。表中の1から23の証明書はどの村でもほぼ共通して発行されているもので、村で手続きが完了するものは少なく、村からの証明書を持ち、郡役場や関係政府機関での手続きが必要となる。24から35はD村内の公共の施設や機材の利用料である。表中のものはすべて、村協議会での協議で毎年額が決定され、村条例として制定されていた。

また、1999年地方行政法の制定により、村営公社の設立が可能となったことを受け、D村では、2009年に村営公社を設立し、県による水道料金よりも安価に水を提供する水道事業を展開していた。この水道事業は、D村が公共事業省の担当局と直接交渉し、深井戸ポンプの建設費約8億

表5 D村が発行している各種証明書とその発行手数料，および施設利用料

No.	書類の種類	金額 (ルピア)	No.	書類の種類	金額 (ルピア)
1	銀行借入申請書類	10,000	19	祝祭許可	50,000
2	土地証書取得手続き	150,000	20	社会政治団体会議許可	50,000
3	銀行借入許可手続き	25,000	21	自家用チーク伐採許可	20,000
4	建物建築許可 (IMB) 手続き	25,000	22	商売用チーク伐採許可 (1m <sup>3</sup> 当たり)	10,000
5	その他の許可手続き	10,000	23	村外者埋葬許可 (Numpang kubur)	100,000
6	転出証明	10,000	24	冠婚葬祭目的の村落地会館利用料	600,000
7	死亡証明	10,000	25	公共目的の村落地会館利用料	200,000
8	転入証明	15,000	26	村有家屋利用料	100,000
9	新世帯証明	5,000	27	会議室利用料	50,000
10	住民登録証取得のための証明書	5,000	28	村有店舗賃貸料	300,000
11	旅行証明	10,000	29	テントとイス賃貸料	3,000,000
12	素行良好証明	5,000	30	応接イス賃貸料	1,200
13	運転免許証取得のための証明書	10,000	31	運動場利用料	20,000
14	未婚証明	15,000	32	商業目的の運動場利用料	300,000
15	結婚条件証明	75,000	33	保健センター利用料	500,000
16	離婚証明	100,000	34	D村第一小学校建物利用料	200,000
17	後见人証明	25,000	35	D村第二小学校建物利用料	200,000
18	村外者結婚許可 (Numpang Nikah)	50,000			

(出所) D村条例2010年添付資料より筆者作成。

ルピアと水道メーター 125 台分の支援を取り付けたことに始まるもので、2009 年度には計 630 世帯に水を供給し、約 1 億ルピアの収益を上げていた。この収益の 80%は村営公社スタッフの雇用など維持管理費に充てられる一方で、20%は開発資金として村の歳入に繰り入れるシステムとなっている。村営公社による水道事業により、住民への安価な料金での水道サービスの提供、村の自主財源への繰入れ、地元での雇用創出を可能にするシステムを創り出したといえる。

同州同県の C 村においても、書類発行や財政運営は D 村と同様の明瞭さをもって進められていた。また、C 村で特筆すべき点は、住民からの物品供与、労力提供などにより、村営コミュニティ・ラジオを設置し、村長が年間事業報告や村の決定事項を流すなど、村落行政の情報公開メディアとして活用していたことである。

以上のように、ジョグジャカルタ特別州の 2 村が行政サービスを大きく向上させていた一方で、バンテン州（ジャワ島）、南スラウェシ州、中スラウェシ州の村々では、目立った変化はみられなかった。発行手数料を村条例で定めているところは少なく、定めていたとしても、村役人に対する「たばこ代」を随意、上乘せすることが今も慣例となっている。また、こうした発行手数料は、村の財政に入るのではなく、書類を処理した村長や村役人が個々人の手数料として受けとる形がとられていた。バンテン州では、村役場自体がなく、村長宅を村役場に兼ねている村や、逆に元村長が村役場を私物化している村もみられた。また、後述するように、村の予算書・決算書が作成されている村も少ない。

こうした行政・開発業務のパフォーマンスの違いは、スハルト政権期にもみられるものであった。しかし、分権化後、行政窓口の一本化、情報公開、会計処理の明瞭化などの点で行政パフォーマンスをさらに向上させたジョグジャカルタ特別州の 2 村と、大きな変化のみられないほかの村々との間で、地域的な格差はさらに拡大したといえることができるだろう。

### 3. 機構と人事

先にみたように、1999年地方行政法の制定後、村落にかかわる詳細は地方政府が各地域の固有性を尊重し、地方条例で定められることとなった。いくつかの地域で、ナガリやレンバンなど固有な村落単位・名称が復活したが、行政機構自体は、中央政府が出したガイドラインに従い、どの地域も類似した形がみられる。すなわち、村長、村書記、開発・行政・総務を担当する各係長、そして集落長といった構成である。

村長は住民の直接選挙で選出される。任期は6年(最大2期まで)である。村長は、郡長を通じて県知事もしくは市長に責任説明を伝える手続きを通して村住民に責任を負う。公務員化されることになった村書記は、高校卒業以上、行政事務の知識と能力をもち、当該村に居住する意志がある、などの条件を満たした者のなかから、県知事・市長の名のもと、県・市の官房長により任命される。係長や集落長はいくつかの条件を満たした住民のなかから、村長が任命する。

村長および村役人(公務員となった村書記を除く)は、毎月報酬および手当を村落財政から受け、それは各地域の最低賃金以上であることと規定されている(政令2005年第72号第27条)。しかし、実際の報酬額は非常に低く、かつ地域差も大きい。筆者が2010年8月に訪ねた8村における村長の報酬は、月額10～20万ルピアから月額100～150万ルピア程度までの開きがみられた。各地の2010年度の最低賃金が、月に約75万ルピア(ジョグジャカルタ特別州内各県)から105万ルピア(バンテン州セラン市)程度であり、公務員化した村書記の月給が150万ルピア程度であることに比較すると、非常に低い。

村長の報酬は、主として、①県・市政府から村に配分される村落交付金(Alokasi Dana Desa)の一部、②県・市政府からの報酬補助、③村落財政からの報酬(職田を含む)、からなる。ただし、地域により額やその有無に違いがあり、特に②がない地域の村長の報酬は非常に低い。ただし、これらはすべて「正規」の報酬であり、村長にはさまざまな臨時もしくは非正規の収入がある。正規報酬は月額にして10万ルピア程度だというバ



ンテン州セラン市 B 村の村長が、2008 年に出馬した村長選のキャンペーンに 2 億ルピアを費やしたということからも、そうした臨時・非正規収入の多さは想像に難くない。もちろん、村長立候補の動機は、経済的なものというよりも、社会的名誉や政治的ステップアップ（県議会・市議会に出るなど）にあるとみなしている村長が多いようであった。それでも、ある程度の具体的な見返りを見越しての選挙戦への「投資」といえるのだろう。ただし、これにも地域差があり、ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県では、村長は責任が重い金にならない、村長選に大金をかけて出る者はいない、という話が一般的であり、実際に C 村、D 村では過去 10 年あまり村長候補は 1 人という状態であった。

#### 4. 村落財政

##### (1) 村落財政の特徴

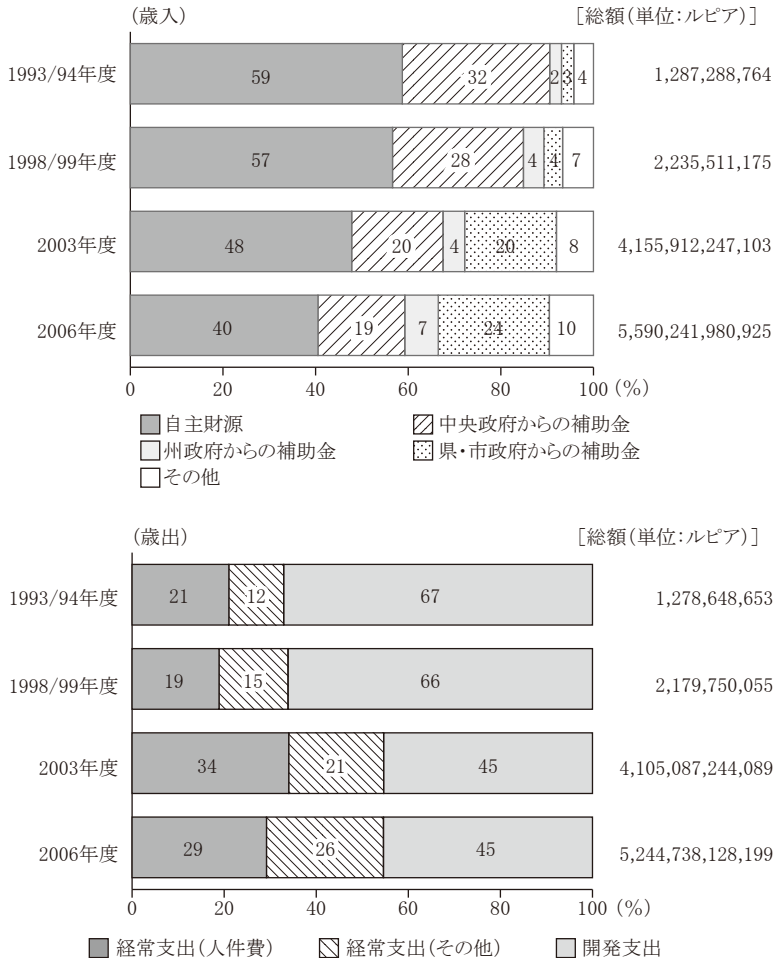
村と町の大きな違いは、村は資産をもち、財政を自ら運営することができる点にある。政府中央統計局は少なくとも 1970 年代前半から、全国の村落財政の概況をサンプルによって推計した「村落財政統計」を毎年発行している。データが信頼できるか否かは別にして、そうした統計が発行されていること自体、自治体の側面をもつ村の位置づけを表しているといえるだろう。上位政府との関係や、村の行政・自治能力を検討するうえで、村落財政は重要であることから、ここで少し詳しくみていきたい。

図 2 は 1990 年代半ば以降の村落財政の変化を、この「村落財政統計」をもとにみたものである。分権化後の変化として指摘できるのは、歳入面では、自主財源と中央政府からの補助金の割合が減り、県・市政府からの補助金の割合が大幅に増えたこと、歳出面では、経常支出、なかでも人件費の割合が増え、開発支出の割合が減ったことである。

ただし、村の自主財源（pendapatan asli desa）の解釈には注意が必要である。村の自主財源の主要な項目に「住民のスワダヤ」と「住民のゴトン・ロヨン」がある。スワダヤとゴトン・ロヨンはそれぞれインドネシア語で「自助」と「相互扶助」を意味するが、村落財政においては、前者は



図2 分権化前後の村落財政の内訳割合の変化



(出所) Statistik Keuangan Pemerintahan Desa の各年版より筆者作成。

- (注) 1) 総額は、村落財政統計各年版のもととなったサンプル村(町を含む)の財政の総額。1998/99年度から2003年度にかけて、急激な増加がみられるのは、アジア通貨危機と分権化の影響と考えられるが、その詳細は別途調査が必要である。
- 2) インドネシアの財政年度は、1999/2000年度まで、4月1日から翌年3月31日までの1年間とされていたが、2001年度より1月1日から12月31日までとなった。そのため、前者の場合は1993/94年度といった形で表記した。なお、2000年度はその調整年として2000年4月1日から2000年12月31日までの9カ月間となった。

「村の開発事業に対して住民が拠出した金銭や資材の金銭換算額」、後者は「住民が拠出した労働力の金銭換算額」を意味する。スハルト政権期から、スワダヤとゴトン・ロヨンが占める割合の高さは、村落開発の進展を示す重要な評価基準となってきたことから、多く見積もられている可能性は高い。いずれにせよ、スワダヤとゴトン・ロヨンを除けば、村落行政の自主財源率は大幅に下がり、上位政府からの補助金への依存度は高くなる。

2004年地方行政法は、村の歳入源を表6に記した5種と定めている。村により、これらの歳入の額と割合は大きく異なる。また、その財政管理・運営状況も違いが大きい。村の予算書の作成は村落行政の業務のひとつとして義務づけられているが、2010年8月の訪問時、予算書をみせてほしいとの筆者の問いにその場で対応してくれた村は、ジョグジャカルタ特別州のC村、D村だけであり、そのほかの村では、「2007年に作って以来、作っていない」「作成したが、郡に出してしまって手元にない」「作ったことがない」との返答であった。

そのため、おもに村長への聞き取りにもとづく比較となるが、各村の財政規模には大きな開きがみられた。ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県のC村とD村の2009年度決算書によれば、D村の歳入額は約4億1800万ルピア、C村は約8億5800万ルピアにのぼる。しかし、そのほかの村では、自主財源はほとんどなく、おもな歳入は、県からの村落

表6 2004年地方行政法にもとづく、村の歳入源の種類

歳入の種類	おもな内容
1) 自主財源	村営事業からの収益、村有財産からの収益、住民のスワダヤ、住民のゴトン・ロヨン、その他の正当な村の自主収入
2) 税収分与	県・市政府の税収の最低10%、および県・市の利用者負担金 (retribusi) の一部
3) 均衡資金 (村落交付金)	県・市政府が受けとる中央・地方財政均衡資金の最低10%を各村に割り当て、村落交付金とする
4) 財政補助金	行政業務実施のための、中央、州、県・市政府からの財政補助金
5) 第三者寄付	第三者からの寄付

(出所) 2004年地方行政法より筆者作成。

交付金と州からの補助金だとの返答で、歳入総額は1～2億ルピア程度である村が多いようであった。財政運営という点でも、ジョグジャカルタ特別州の2村とそのほかの調査村の間では違いが大きい。

## (2) 村の決算書にみる歳入構造

財政状況に大きな違いがあるため、典型例とはいえないが、D村の2009年度の決算書(表7)をもとに、村の歳入構造をみていこう。グヌン・キドゥル県では、県政府が村の予算書・決算書作成に関して細かい書式を整備し、各村に電子ファイルの形で配布しており、C村、D村とも同じ書式で処理されていた。なお、訪問したほかの村々の財政概況は表8にまとめた。そのなかで特筆すべき点については以下、適宜ふれていくこととする。

D村の歳入で最も割合が大きいのは、自主財源であり、歳入全体の32%(約1億3300万ルピア)を占める。このうち、書類発行手数料が約半分(約5800万ルピア)を占め、また、前述したように、村営公社の年間収益の20%(約2000万ルピア)が村落財政に繰り入れられている。住民のスワダヤ約3900万ルピアは、村役場改築のため、各世帯から毎月3000ルピア(ただし貧困世帯は減額)の拠出金を募ったためである。なお、D村では2年前から、スワダヤとゴトン・ロヨンについては金銭で受けとった額のみ、予算書・決算書に記載し、物品や労働力の金銭換算額は加えていない。財政収支を明確にするためだという。「数百ルピアでも合わない」と再計算するよう村長に指示される」と担当する村役人は話していた。

次いで大きいのは、上位政府からの財政補助金であり、44%(約1億8300万ルピア)を占める。この大部分は、村長・村役人への報酬補助として県政府から支給されている財政補助金(約1億3000万ルピア)である。この報酬補助は、村長に月額150万、5人の係長に月額80万ルピア、7人の集落長に月額60万ルピアという形で支給されていた。ただし、すべての県・市がこうした形で村長・村役人に報酬補助を支給しているわけではなく、バンテン州セラン市、中スラウェシ州のシギ県やドンガラ県、南スラウェシ州タナ・トラジャ県の村々ではこうした報酬補助はなく、い

表7 ジョグジャカルタ特別州グヌン・キドゥル県D村，2009年度歳入決算

項目および内訳	歳入額（ルピア）	比率（%）
1. 自主財源	133,286,500	32
1-1 村営事業	23,658,500	
1-2 村有財産（土地・建物）からの収入	12,890,000	
1-3 住民のスワダヤ	39,048,000	
1-4 住民のゴトン・ロヨン	0	
1-5 その他の自主財源	57,690,000	
2. 税収分与	13,843,000	3
2-1 州からの税収分与	0	
2-2 県からの税収分与	3,861,000	
2-3 土地建物税税収分与	9,982,000	
3. 利用者負担金分与	8,615,000	2
3-1 州からの利用者負担金分与	4,999,000	
3-2 県からの利用者負担金分与	3,616,000	
4. 均衡資金	57,800,000	14
4-1 村落交付金	57,800,000	
5. 中央，州，県からの財政補助金	182,740,000	44
5-1 中央からの財政補助金	0	
5-2 州からの財政補助金	45,000,000	
5-3 県からの財政補助金	137,740,000	
5-4 その他の財政補助金	0	
6. 政府，NGO，個人などからの譲渡金	0	0
7. 第三者寄付金	22,136,800	5
7-1 集落長，村役人からの登録金	9,200,000	
7-2 集落長，村役人からの寄付金	10,000,000	
7-3 村基金の利子	2,100,000	
7-4 財政運営ユニットからの配分収益	836,800	
歳入合計	418,421,300	100

（出所）2009年度村落予算執行報告に関するD村条例2010年より筆者作成。

ずれも村落交付金の一部を報酬に充てる形がとられていた。これらの村々では，村長の正規報酬は月額10～20万ルピア前後と極めて低く，最も

高いタナ・トラジャ県H村でも月額100万ルピアである(表8)。

村落交付金は、県・市政府が受けとる中央・地方財政均衡資金の一部(最低10%)を村々に配分し、交付するものである。各村への支給額は県・市条例によって定められるが、全体の6割は各村に均等に配分し、4割は村のさまざまな条件(人口、面積、貧困世帯の割合など)を考慮して傾斜配分するものと定められている。結果として、各村が受けとる村落交付金は、県・市がその年に中央政府から受けとる均衡資金の額と、県・市条例が定める各村への配分率などにより異なる。D村では2009年度、5780万ルピア(歳入の14%)を受けている。筆者が訪ねた8村では、最も少ない村で3500万ルピア、最も多い村で1億2700万ルピアであった(表8)。内務省は、この村落交付金の3割を村落行政運営費、7割を住民のエンパワメントを目的とした事業に使用することと定めているが、実際の使用のあり方は、県・市および村により異なるようであった。

この村落交付金の支給に際し、土地建物税の完納を条件としている県もみられた(ルバック県、セラン市、タナ・トラジャ県)。国税である土地建物税の徴収は、村落行政に課せられた業務のひとつであることから、住民から100%徴収できていない場合は、村落交付金を支給しないというものである。たとえば、ルバック県のA村では、土地建物税徴収目標額2000万ルピアのうち、700万ルピアしか集まらなかったため、A村村長は不足分の1300万ルピアを親族などから借り集めて納入し、3500万ルピアの村落交付金を受けた。支給された村落交付金のなかから借り入れた1300万ルピアを返済し、残りの2200万ルピアを行政運営費や村協議会メンバーの手当として使ったが、県には3500万ルピアを使用した形で「架空の報告書(laporan fiktif)」を作成し、報告したという。数百ルピアまで収支を確認するD村とは大きな違いである。

D村の税収分与および利用者負担金分与は、両者あわせて約2250万ルピア(歳入の5%)である。このなかで大きいのは、土地建物税税収分与998万ルピアである。ちなみに、D村の2009年度の土地建物税の徴収・納入額は約8000万ルピア、約80%の納入率であったという。なお、ジョクジャカルタ特別州のC村、D村以外の村々でも、税収分与を受けてい

るはずであるが、その額については聞きとることができなかった。

### (3) 開発資金をどう調達するか？

以上のように、村落財政の規模、運営状態には村により大きな格差、

表 8 訪問村 8 村における村落財政の概況

村	位置する自治体	人口・面積 (含、概数)	村長の 正規報酬	村落財政の概況 (単位はルピア)	開発資金の 調達方法
A	バンテン州 ルバック県	820 世帯 12km <sup>2</sup>	月額 150 万	・自主財源、若干あり ・村落交付金、3500 万 ・州からの補助金、5000 万 ・村長の報酬補助として、 県から月額 150 万が支給	プロポーザルを書き、 政党の議員に後押しを頼み、 政府から資金調達
B	バンテン州 セラン市	400 世帯 1.2 km <sup>2</sup>	月額 約 10 万	・自主財源、ほとんどない ・村落交付金、5000 万 ・州からの補助金、5000 万	プロポーザルを書き、 政府に交渉するが資金獲得に至らない
C	ジョグジャカルタ特別州 グヌン・キドゥル県	1200 世帯 6.15 km <sup>2</sup>	月額 150 万 および 職田	・自主財源、約 5 億 ・税収分与、約 2000 万 ・村落交付金、6130 万 ・上位政府からの財政補助金、 約 2 億 8000 万	住民のスワダヤを集める NGO との協力・ネットワークを活用
D	ジョグジャカルタ特別州 グヌン・キドゥル県	1600 世帯 5.14 km <sup>2</sup>	月額 150 万 および 職田	・自主財源、約 1 億 3300 万 ・税収分与、約 2250 万 ・村落交付金、5780 万 ・上位政府からの財政補助金、 約 1 億 8300 万 ・第三者寄付、約 2200 万	住民のスワダヤを集める 必要に応じ、政府 関連部局と交渉
E	中スラウェシ州 ドンガラ県	490 世帯 不明	月額 15 万	・自主財源、あり ・村落交付金、5600 万 ・州からの補助金なし	プロポーザルを書き、 政府に交渉するが資金獲得に至らない
F	中スラウェシ州 シギ県	293 世帯 24 km <sup>2</sup>	月額 約 20 万	・自主財源、若干あり ・村落交付金、1 億 2700 万 ・州からの補助金、500 万	不明
G	中スラウェシ州 シギ県	592 世帯 36 km <sup>2</sup>	月額 約 20 万	・自主財源、若干あり ・村落交付金、6800 万 ・州からの補助金、500 万	プロポーザルを書き、 政府関連部局から少額の物品支援を得る
H	南スラウェシ州 タナ・トラジャ県	492 世帯 18.78 km <sup>2</sup>	月額 100 万	・自主財源、あり ・村落交付金、6000 万 ・州からの補助金なし	プロポーザルを書き、 政党の議員に後押しを頼み、 政府から資金調達

(出所) 2010 年 8 月の各村での聞き取り調査より筆者作成。

(注) 村名はすべて仮名。村長の報酬は、3 カ月もしくは 6 カ月に 1 回支給される場合もあるが、すべて月額換算した。財政概況は、ジョグジャカルタ特別州の C 村、D 村は 2009 年度の決算書にもとづく。その他の村は、2010 年 8 月に実施した村長からの聞きとりにもとづく。

ばらつきがみられる。とくに自主財源は、C村やD村以外では、非常に限られたものとなっている。財政規模が相対的に大きいC村やD村にあっても、村長・村役人や村協議会メンバーの手当などの人件費が村落財政の大きな割合を占める。D村の2009年度歳出に占める人件費の割合は約63%（約2億8700万ルピア）に及ぶ。つまり、こうした状況下、村の開発を推進するには、住民のスワダヤを募るか、別途開発資金を調達することになる、ということである。

前述の村落財政には含まれていないが、近年インドネシアの村々における村落開発の柱となっているのが、中央政府が世界銀行の支援を受けて実施している「住民エンパワメント国家プログラム（略称、PNPM）」である。PNPMは、村落の住民エンパワメントを目的として、村落の小規模インフラ整備事業と住民の経済活動支援を実施するもので、各郡に資金が割り振られ、郡内の村々の話し合いでどこの村の事業を実施するかが決定される。8村では、そのいずれもが、過去数年間に一度は年間1億から3億ルピアあまりの規模の事業を実施していた。PNPMには村長・村役人は当然のことながら関与するが、事業とそのため資金管理は、住民が住民のなかから選んだ役員らが事業運営チーム（TPK）を組織して直接行い、郡レベルに組織された事業運営ユニット（UPK）に報告することから、村落財政には反映されていない。

PNPMのように、中央政府がプロジェクトとして実施している事業のほかに、インドネシアには、村から郡、県、州、中央へとボトム・アップで開発計画を策定していくシステム（通称、ムスレンバン）がスハルト政権期から存在している。村で必要な開発事業をまず協議し、その結果を郡に上げ、郡でほかの村々から提案された開発事業と合わせて再び協議し、その結果を県に上げ、県の開発計画と下からの提案との融合を図っていく、といったシステムである。ただし、現実には、「ムスレンバンで提案した事業が実施されることは滅多にない」のがどこの村でも常識となっていた。それでも、毎年、村で協議し、提案を上げることが義務づけられており、村長は村で必要とされる開発事業のリストを作成し、郡へと提案していた。タナ・トラジャ県のH村では、2011年1月、2012年度に向け

たムスレンバンの協議が村のリーダーら約70人を集めて開かれ、30を超える事業がリストアップされた。集まった村のリーダーの話では、ひとつでも二つでも県の開発計画に適合し、予算がつけばラッキーだ、という。また、村が県行政の幹部や県議会に有力なコネクションをもっていない限り、予算がつくことは難しいともいう。ちなみに、70人も村人が集まったのは、前述のPNPMの会合と併せてムスレンバンの協議を開いたためだと村長は話していた。PNPMは住民参加が厳しく条件づけられており、協議に40人集まらなると事業実施に移せないという制裁があるが、条件さえ満たせば事業が実施される可能性は非常に高い。協議しても事業実施に至ることの少ないムスレンバンだけでは村人は集まらないのだという。

PNPMのようなプロジェクトが実施されない限り、あるいは、C村やD村のように住民のズダヤを集めることができない限り、村の開発資金の調達には難しい。こうしたなか、聞きとりのなかで村長の多くが口にしたのが、「プロポーザル」という言葉である。村で必要とする事業に資金調達するためプロポーザルを書き、関連政府部局に交渉をする。とくに、報酬がきわめて低い村々の村長は、プロポーザルを書き、村で事業を実施することで、収入を得ているケースも多い。建設事業の場合は、自らが請負業者となるといった形である。しかし、ムスレンバンで村のリーダーが語っていたように、上位政府の幹部や議会にコネクションをもたない限り、プロポーザルはなかなか事業には結び付かない。ルバック県のA村とタナ・トラジャ県のH村の村長はそれぞれ正義福祉党、闘争民主党の党员であり、今も党とのつながりを活かしてプロポーザルを作成し、いくつかの事業を取り付けていた。筆者の訪問中にも、A村村長の携帯電話に党の幹部からメッセージ(SMS)が入り、保健分野で事業枠があるからプロポーザルを書かないか、との情報が流れてきた。政党にとって村長は票田を握るキーパーソンであり、村長にとって政党は開発資金調達のための有力なルートのひとつということができるだろう。

もちろん、こうした政党との関係がすべての村でみられるとはいえない。A村、H村以外では、「政党は信用していない、必要に応じて政府関連部局に交渉に行く」というスタンスの村長が多かった。実際にD村では、



政党のルートを使わず、政府関連部局と直接交渉することで、水道事業のための深井戸ポンプ設置に総額8億ルピアを中央政府予算から取り付けていた。

以上のように、2004年地方行政法は「固有な自治」を謳いながらも、森林や土地などの自然資源に対する村の権限は、実際にはきわめて限定されている。書類発行手数料や住民のスワダヤ以外に実質的な財源をもたない村にとって、既存の財政基盤と開発予算システムのなかで、上位政府からの資金なしに行政を運営し、開発を進めることは不可能である。自治のための財政基盤をもたないなかでは、県や州の分立などを契機に村が再編されたり、町へ移行する村数が増えたりすることも自然なこととして理解できる。また、分権化後、村落に対する財政補助および行財政運営という点で、県・市政府はその影響力を増している。2004年地方行政法により地方首長直接公選制が導入されるなか、「ばらまき」型の政治が加速すれば、地方政治家や政党の票田として、村が政治的に利用・動員されていく可能性があることも指摘できるだろう。

## おわりに

2010年2月、全国の村長を組織した村長連合のひとつ(Parade Nusantara)が、ジャカルタの国会前で大規模なデモを行った。報道によれば、全国から900台ものバスで村長数万人が国会前に集まり、国会で審議予定の村落法案に次の項目を要求したという。すなわち、中央政府予算の10%を村落への交付金とすること、村長任期の延長(8年もしくは10年)、村長選挙実施費用の県・市予算による負担、村長・村役人への退職功労金や健康保険の支給、などである。こうしたデモはその後もしばしば繰り返された。いずれもおもな要求内容は、村の民主化や固有な自治をめぐるものではなく、村長・村役人への報酬・保障の充実と村への補助金の拡充である。

過去10年余りの分権化政策のもと、「村落自治」を掲げた村落再編・

改革は、村落にいかなる変化をもたらしたのだろうか。本稿の議論をふまえ、何が変化し、何が変わらなかったかについて、三点指摘するとともに、今後の改革のゆくえについてふれ、おわりにかえたい。

第1に、村落に固有な権利の認知と尊重が法令で謳われる一方で、村落の自治を支える財政基盤はきわめて制限されており、スハルト政権期同様、村は擬似的自治体としての性格が今なお強いということである。森や土地をはじめとするおもな自然資源はすべて国の管理下に置かれ、自然資源に対する村の慣習的な権利が認知されたり、村に管理が移譲されたりするケースはきわめて少ない。理念上は「固有な自治」が謳われつつも、実際には、脆弱な財政基盤のもと、さらに増大する行政業務を「自治的」にこなさざるを得ないのが、村落行政の現実といえるだろう。冒頭で引いた「言うこと、書くこと、することが全部違う」典型例である。村長らが報酬や社会保障を求めるデモを繰り返すのも当然の帰結といえる。

第2に、とくに2004年地方行政法の施行後、村に対する上位政府（特に県・市政府）のコントロールが強まり、村を県・市政府の末端として位置づける傾向が高まったという点である。本稿でみたように、1999年法では、村長は「村議会を通して」住民に責任を負うと規定されていたが、2004年法では、村長は「郡長を通じて県知事・市長に責任遂行説明を伝える手続きを通して」住民に責任を負うものとなった。また、村書記は県・市政府の公務員として位置づけられた。さらに、村落交付金や財政補助金の支給という点で、県・市政府はその存在感を増し、村落行政に対する影響力と監督者としての役割を強めたといえることができる。

第3に、村落の行政・開発運営のパフォーマンスによりばらつきがみられるようになったことである。ジャワ島とジャワ島外の村々の間では、行政運営の格差がスハルト政権期から指摘されていた。分権化はそうした格差を縮めることが期待されていたが、本稿でみたように、行政パフォーマンスをさらに向上させたジョグジャカルタ特別州の2村と、大きな変化のみられない他の村々との間では、さらに格差が拡大したように見受けられる。こうした違いの背景を検討するには、歴史的、社会文化的要因の考察が不可欠だろう。また、自治を支える財政基盤が制限されるなか、

上位政府への財政的依存度はスハルト政権期と同様に高い。そうしたなか、分権化後、県・市政府により、村落に対する政策、とくに村長・村役人の報酬を含む補助金政策にばらつきがみられることは、村の行政パフォーマンスに影響を与える一因として指摘できるだろう。

内務省は、2004年地方行政法を、地方行政、地方首長選挙、村落の3法に分ける方向で法案を準備している。2008年段階で内務省が準備していた村落法案は、2004年地方行政法にもとづき制定された村落に関する2005年政令第72号の焼き直しといった内容である。2011年1月の内務省でのインタビューでは基本的な方向に変更はないという。つまり、村の「固有な自治」を尊重し、中央政府は村落行政機構の基本枠組みを定めるが、詳細については県・市が条例により定めていく、ということである。しかし実際には、村の固有な権限はこれまでどおり限定されたものであり、県・市が定めるといっても、基本枠組みは中央政府のガイドラインにもとづき、画一化される傾向にある。

村落改革に関与してきたNGOと研究者らが作るネットワークは、この村落法案への対案を提出している。対案は、村落を「固有村 (Desa Asli)」、「行政村 (Desa Praja)」、「自治村 (Desa Swapraja)」の3類型に分け、それぞれ異なる権限、機構、人事、財政をもつものとして定めている (Institute for Research and Empowerment [2008])。「固有村」は、慣習が今も色濃く息づき、その組織も地域により多様な慣習共同体であり、「行政村」は、県・市の下部機構であるが自治的な権限・組織をもつものとして位置づけられている。「自治村」は、近代的な自治を備えた自治体である。現行の村落行政機構はこの対案でいう「行政村」に近いといえる。しかし、本稿でみたように、ジョグジャカルタ特別州のC村やD村は「自治村」的能力を備えているし、森林区域内・周辺に位置する村々は、「固有村」などの形で別途定めない限り、その慣習的な権利や単位を現行の村落行政に位置づけることは難しいといえるだろう。きわめて多様な現実が存在するなかでは、統一的な村落行政機構ではなく、3類型を想定することは現実的なオプションといえるかもしれない。また、村の固有な権利の尊重と認知をめざすのであれば、村落行政をめぐる改革だけではなく、森

林や土地をめぐる法令や政策を視野にいれた統合的な改革が不可欠であることはいうまでもない。

地域により多様で、固有な権利をもつ村落をいかに国家行政機構に位置づけるのか。分権化にともなう村落再編・改革を経た今も、この課題に対する明確な答えは出ていない。村落をめぐる理念、政策そして現実、今もズレと矛盾をはらんでいる。分権化された県・市がそうしたズレや矛盾を解消し、村落自治を尊重した「ガバナンス」を生み出すことができるのか、それとも、村は県・市の「ガバメント」の末端として位置づけられていくのか。地方首長公選制が導入されるなか、動員を図る票田として、村をめぐるズレや矛盾がさらに増す可能性もある。今後も注視が必要だろう。

#### 【注】

- (1) たとえば、Juliantara ed. [2000], Benda-Beckmann et al. [2001], Prasetyo [2005] など。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・実践を進める 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。
- (2) オランダ慣習法学者による「法共同体」の概念については、馬淵 [1960] を参照。
- (3) 第 2 の動きについては、Li [2000, 2001] など参照。
- (4) 村落開発中期計画は、近年新たに課せられるようになった文書のひとつである。中央政府が世界銀行の支援を受けて実施している「住民エンパワメント国家プログラム (PNPM)」の事業実施条件のひとつとして、各村は村落開発中期計画の作成が義務づけられることとなった。村落開発中期計画では、村の概要、歴史、資源、今後 5 年間に計画される事業などを詳細に記すことが必要となる。

#### 〔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ジョンースハルト政権下の『村落開発』の一側面」(『東南アジア研究』第 38 巻第 4 号) 512-551 ページ。
- [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—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』日本貿易振興機構アジア経済研究所) 159-225 ページ。
- [2010] 「インドネシアにおけるコミュニティ林 (Hkm) 政策の展開：ランブン州

- ブトゥン山麓周辺地域を事例として」(市川昌広他編『熱帯アジアの人々と森林管理制度—現場からのガバナンス論』人文書院) 128-147 ページ。
- 馬淵東一 [1969] 「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) 23-127 ページ。
- 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会議と村落議会」(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) 148-176 ページ。

<外国語文献>

- Benda-Beckmann, Franz, and K. von [2001] “Recreating the Nagari: Decentralization in West Sumatra,” Working Paper No.31, Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology.
- Biro Pusat Statistik [1995] *Statistik Keuangan Pemerintahan Desa 1993/94* (村落財政統計).
- [1999] *Statistik Indonesia 1998* (インドネシア統計).
- [2000] *Statistik Keuangan Pemerintahan Desa 1998/99* (村落財政統計).
- [2003] *Statistik Indonesia 2002* (インドネシア統計).
- [2005] *Statistik Keuangan Pemerintahan Desa 2003* (村落財政統計).
- [2008a] *Statistik Indonesia 2008* (インドネシア統計).
- [2008b] *Statistik Keuangan Pemerintahan Desa 2006* (村落財政統計).
- Departemen Kehutanan [2006] Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006-2025 (森林長期開発計画 2006-2025).
- 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.
- Fauzi, Noer, and R. Yando Zakaria [2001] *Men-siasat-i Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria* (土地改革のために地方自治を攻略する), Bandung: KPA.
- Gie, The Liang [1993] *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.
- [1994] *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2巻, 第二版<増補版>), Yogyakarta: Liberty.
- Institute for Research and Empowerment (IRE) [2008] “Policy Paper: Rancangan Undang-undang Desa (村落法案政策ペーパー),” Yogyakarta: IRE.
- Juliantara, Dadang 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, pp.89-114.
- 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), pp.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*, Münster: Lit Verlag.
- Schulte Nordholt, 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).