

インドネシアの民主化10年—その成果と課題

村落行政はどうか変わったか —インドネシア的村落民主主義の再生

水野広祐

●はじめに—インドネシア村落行政の民主化

スハルト退陣後のインドネシアにおける民主化・分権化の制度改革の影響は社会の隅々におよんだ。インドネシア行政組織の末端である村落行政、さらに村落社会においてもこの影響は顕著に見て取ることができる。

スハルト期の一九七九年村落行政法は、中央集権的開発行政推進のための各地の村落行政の画一化を理念とし、村長は県知事に対して責任を負うとした。一方、一九九九年地方行政法は、村落行政について、地方の事情に応じた多様性、参加、伝統的自治、民主主義、そして住民のエンパワメントに重点を置き、村長は、村落議会（BPD）を通じて住民に対して村落行政執行の責任を負うと規定した。

スハルト体制下の村落行政では、村役場（Pemerintah Desa）は村長および村落協議会（LPD）よりなり、村長はじめ村役人は全員村落協議会のメンバーであり、村落協議会の議長は村長であった。村落開発

計画の策定・実行に関し、村長を補佐する LKMD（村落社会維持開発機構）が存在したが、その議長は村長が務め、メンバーは村長の指導のもと合議によって決められ、第二副議長も多くの場合村長夫人が務めた。

一方、改革の結果生まれた村落行政（Pemerintahan Desa）は、村役場（村長および村役人）と村落議会によって構成されることとなった。この村落議会のメンバーは、公選され、村長や村役人の兼任を禁じた。村落議会は、「村落行政の執行を監督する機能を担う」と定められ、県知事に対して村長の罷免を提案できる。さらに、LKMDに代わって、村落エンパワメント機構（LPM、地域により名称・組織が異なる）が設立され、村落開発計画立案・実行の組織とされたが、メンバーの村長や村役人さらに村落議会の兼任を禁じ、村長・村役場および村落議会から独立した。

これらの変化には、意思決定メカニズムの変化も伴った。スハルト期の村落協議会においては、合議・全員一致が旨とされて投票行動は避けるべきとされ、反対意見の表出は抑えられたのであった。一方、新し

い制度では、村落議会はメンバーの三分の二の参加と過半数の賛成で決定を行う多数決原理が規定された（参考文献①）。

●古くからのインドネシア的村落民主主義

ところで、インドネシア農村には、かつて村落民主主義が存在したと考えられてきた。例えば、スハルト権威主義体制下にあった一九七〇年代のジャワ村落行政を研究したチョンドロヌゴロは、「一九六五年以前のスカルノ政権下には、村落協議会（BMD）のもと村役場における協議に基づいて集団的に重要事項を決定し、村民間のコンセンサスが得られたのだが、今日はそのような集団的意思決定システムが機能していない」と述べていた（参考文献②）。

このような古くからの協議にもとづく意思決定メカニズムについて、スタルジョは述べる。「インドネシアの慣習法に従えば、すべての決定は、村民の間の全員の一致でもってなされなければならない。合議と討論は、ムシヤワラー・ムファカット（musyawarah mufakat＝合議・全員一



インドネシアの民主化10年—その成果と課題

致)の名のもと、参加者が全員一致で賛成するしないし反対するまで継続されなければならない」(参考文献③)。

実際、合議・全員一致はインドネシアでは長い歴史をもつ。一九〇六年の土着民村落条例あるいは村落条例は、ジャワ島村落における村民集会を規定し、村長は重要事項に関しては村民集会に諮る前に決定してはならない、と定めた。村落条例は基本的には多数決による決定を規定していた。ただし、一九二七年から一九九年にかけて実施された村落自治慣行調査によると、調査一五県のうち少なくとも一二県においてムファカット(合議・一致)方式が採用されていたことが確認できた(参考文献②)。

このような合議・全員一致の制度を、パンチャシラ民主主義の重要な柱として、反対意見を封じ込める権威主義体制に利用していたのがスハルト政権であった。「意思決定に際しては、合議が全員の一致をみるまで行わなければならない。そして、インドネシア国民はこの決定を受け入れかつ実行する責任をもつ」(一九七八年国民協議会決定第二号)と規定した。この結果、「インドネシアには野党がない」とする解釈も生まれたのであった。

では、権威主義体制の重石がとれた今日のインドネシアでは、以上のような古くからの協議システムは機能しうるのだろうか。

●一九九九年以降の変化—インドネシアの村落民主主義の再生

「はじめに」で述べた村落行政の諸改革は基本的には手際よく実施された。二〇〇一年には全国的に村落議員選挙が実施され、村落議会も形成された。

このような村落行政制度改革は、村落社会に大きな変化をもたらした。最も大きな変化は、村内のより多くの人々が参加する協議制の復活である。スハルト退陣前後に生じた経済危機に対処するために実施されたソーシャルセーフティーネット・プログラムの旧来の村落行政における汚職体質を回避するため、従来の村落行政以外のメカニズムによる村内の協議が強調された。ここで活用された制度が、村落エンパワーメント機構であり、またムスバンデスと呼ばれる村落開発協議会であった。

この村落開発協議会自身は、スハルト体制下で開始されていたが、開発プログラムに関するこの協議制度が機能する村もあれば、まったく存在しない村もあった。一方、ソーシャルセーフティーネット・プログラムはすべての村で実施されたため、その結果、ほとんどの村でこの村落開発協議会が活用されることとなった。村落エンパワーメント機構が主催するこの会議は、同機構メンバー、村役場、村落議会メンバー、さらに隣組長、そして村民も多数参加した。種々のソーシャルセーフティーネット・プ

ログラムの実施に関する議論では、しばしば無記名の多数決によって決定がなされた。

今日、西ジャワ州チアンジュール県にある筆者の調査村では、村落行政の予算のうち、各種プロジェクトよりなる開発予算は、村落エンパワーメント機構が予算の策定と実施に当たる。この開発予算の村レベルの審議は、やはり村落開発協議会が行う。この村落エンパワーメント機構が主催する村落開発協議会では、スハルト体制下におけるような村長や村長夫人によるコントロールはほぼ不可能である。

一九九九年地方行政法で規定された村落議会は、むしろ重要な役割をもった。特に重要な役割は、村長による年一回の責任演説に対する対応である。年度予算と決算の報告に際して行うこの演説は、議会が十分と認めれば村長は演説をやり直さなければならない。筆者が調査した西ジャワ州カラワン県のある村では、村落議会は、ソーシャルセーフティーネット・プログラムに関連したマイクロクレジット・プログラムの貸付金返済率が八〇%と不十分であったとし、村長に演説のやり直しを求め、それを拒否する村長との間で対立が生まれた。

むろんどの村でも、このような村長と村落議会との対立が表面化したわけではない。筆者が調査した西ジャワ州チアンジュール県の村では、村落議会よりも村落会議(Rapat Desa、村民集会とも訳すことができる)がはるかに重要な役割をもつ

た。すなわち、村落議会、村長ら村役場、村落開発エンパワーメント機構の各メンバー、集落区長、隣組長さらにインフォーマルリーダーその他の村民、総計一〇〇人余りが参加する村落会議は、村落経常財政の決算および予算に関する実質的な議論をし、また村長の責任演説の場となったのであった。そして、村落議会は、この村落会議の後にすぐに開かれて、村落会議における決定を承認したにとどまった。

すなわち、村落議会は、それがもつ権限をフルに行使するのではなく、むしろその権限を村落会議に委譲し、いわば直接民主主義を尊重したのであった。

その村落会議では合議が尊重されていた。基本的には合議・全員一致にのっとっているが、時に挙手による採決も実施される。では、合議・全員一致が反対意見を封じ込める場合は存在するのであろうか。

筆者の観察では、今日の村落行政においては、合議・全員一致に名を借りた反対意見の封じ込めはきわめて困難である。西ジャワ州チアンジュール県の事例でも、バナナ葉商人の売り上げに対する課税がバナナ葉商人が反対しても仕方がないと思わせる雰囲気の中で可決されたものの、バナナ葉商人が税を支払わないという事実に対して村役場も村落社会もなんら税の支払いを強制することができなかった。そして、三年後にはその課税は事実上廃止された。このようなプロセスを一連のものと見るなら

ば、今日、合議・全員一致は、むしろ長期的な観点から村民の間で無理のない合意を形成する過程として機能しているように思われる(参考文献①)。

一九九九年地方行政法のもとに作られた村落議会は、メガワティ政権終了直前に作られた二〇〇四年地方行政法で早くも法改正されて村落協議会(BPD)となった。合議方式で議員が選ばれることになり、公選制は廃止され、少なくとも法律上は村落行政のチェック機能はそがれることになった。このような法改正は、二〇〇一年以降各地で発生していた、村落議会と村長の間の対立をその理由としていた。

たしかに、西ジャワ州カラワン県の村のような一群の村では、村落会議(あるいは村民集会)の伝統が消滅しており、一九九九年地方行政法に基づく村落議会と村長の間の対立が表面化した。ただし、スハルト退陣後の村落開発協議会の普及とその機能を考えても、村民間の協議の機会が増え、村落行政に住民の意見がより反映される方向にあることは確かであろう。さらに、チアンジュール県の村のように、村落議会と村長の対立は表面化せず、むしろ村落会議や村落開発協議会における協議が尊重され、村落議会はそれらの機関における決定を承認したに過ぎない村も存在した。

以上を総合すれば、今日、大多数の村で、村長ら一部村落エリートによる村落行政や村落社会の支配、さらに国家による上下下

達とはやや困難な状況にある。

このような流れの中、合議・全員一致の慣行が、挙手採決行動を柔軟に交えて維持されており、村民の多様な意見を汲み取って意思一致を容易にするという伝統的機能の優れた面が生かされていると考えることができる。いわば、インドネシアの村落民主主義の再生である。このような背景を考えれば、今日の村落における意思決定の場が村落議会なのかあるいは村落協議会なのかの相違は、それほど大きな差を生むものではないと考えられる。

(みずの こうすけ／京都大学東南アジア研究所教授)

《参考文献》

- ① 水野広祐「合議・全員一致と多数決原理の間でー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ーミクロロジーのアプローチ』NTT出版、二〇〇六年。
- ② 水野広祐「インドネシアにおける村落会議と村落議会ー植民地期二〇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』第四五巻第二号、二〇〇七年九月。
- ③ Sutarjo Kartohadikuseno, *Desa, Bandung: Sumur Bandung*, 1965.
- ④ Sudiono Tjondronegoro, *Social Organization and Planned Development in Rural Java*, Oxford: Oxford University Press, 1984.