

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 —— \*

水 野 広 祐\*\*

The Emergence of Village Meetings and the Introduction of Village  
Assemblies in Early Twentieth Century Colonial Indonesia\*

MIZUNO Kosuke\*\*

Although almost no stipulation was made by Indonesia's Acts on Local Administration, village meetings played an important role in creating consensus among villagers during the Soekarno era and after the step-down of President Soeharto and the implementation of the decentralization policy. This paper traces the origins and characteristics of village meetings and the attempt to introduce village assemblies using colonial Residents' reports on the Village Autonomy survey conducted in 1927–29 in Java and Madoera. The village meeting was firstly stipulated by the Village Ordinance of 1906, but meetings were seldom held until the 1910s in Central and East Java. In 1928, in almost all villages surveyed, meetings were held by village heads to consult on important issues with villagers who had the right to choose the village head. Yearly and monthly meetings as well as hamlet meetings were held in many areas. Participants were mainly those villagers who owned agricultural lands and were obliged to perform compulsory *herendienst* service. Although some widows had the right to attend, they exercised their rights only to choose the village head. Consensus was reached through unanimous agreement without voting. Attempts to introduce village assemblies failed because of conflicts between the assembly and village heads. Similar conflicts appeared in 2002–04 after the introduction of village assemblies designed to check the performance of village administration.

**Keywords:** Decision-making, village assembly, village administration, Indonesia, Nederlandsch-Indië, village meeting, village autonomy, *musyawarah mufakat*

**キーワード:** 意思決定, 村落議会, 村落行政, インドネシア, 蘭領東インド, 村落会議, 村落自治, 合議・全員一致

は じ め に

スハルト大統領退陣後展開された地方分権化を規定した, 1999 年地方行政法 (1999 年第 22

\* 本稿は, 2005–07 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) 海外調査「民主化・地方分権化後のインドネシアにおける地方政治経済構造の変容」(代表: 水野広祐), 日本学術振興会・京都大学東南アジア研究所・タマサート大学間日タイ拠点事業「東アジア社会システムの社会科学的研究」の成果である。

\*\* 京都大学東南アジア研究所; Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University  
e-mail: mizuno@cseas.kyoto-u.ac.jp

号法)<sup>1)</sup>における最も重要な改革点のひとつは、スハルト体制下の1979年に作られた村落行政法(1979年法律第5号)<sup>2)</sup>に基づき、たいてい村長に対するイエスマンとしてしか機能していなかった村落協議会(Lembaga Musyawarah Desa)を廃止して、村落行政へのチェック機能をもった村落議会(Badan Perwakilan Desa)を設立した点にあった。1979年村落行政法に基づく村落協議会は、村長はじめ村役人全員がそのメンバーとなり、議長は村長、書記は村落行政の書記が兼任した。さらに他のメンバーは慣習グループや宗教グループなどの住民諸組織の指導者と住民の有力者とされて、合議・全員一致(musyawarah mufakat, ムジャワラー・ムファカット)を旨とし、投票行動が回避されることを特徴とした。一方、1999年地方行政法に基づく村落議会は、議員はすべて公選され、村長ら村役人の議員兼任が禁止され、さらにその機能として「村落行政の執行の監督」が法律で規定された。そしてある県の規定は、この村落議会は多数決原理に基づいて意思決定すると定めた。このように、上記の村落協議会と村落議会の間の村落自治における役割の相違は明確である。

このように地方分権化のための重要な改革として新たに規定された村落議会は、2001年3月から4月にかけて全国において議員が公選されて活動を開始した。中には、村長による行政責任演説が不十分であるとして、村長の罷免まで求める村落議会があらわれた。だが村落議会は、メガワティ政権による1999年地方分権法の大幅改定の試みにより、制定後わずか5年後に、2004年地方行政法(2004年第32号法)<sup>3)</sup>の成立に基づき再び村落協議会(Badan Musyawarah Desa)となった。

この2004年地方行政法は、村落協議会について、村長とともに村落決定を定め、住民の意見の受け皿となってそれを伝達すると規定したが、1999年地方行政法に見られた「村落行政の執行に対して監督を行う」とは規定しなかった。そして、新たな村落協議会のメンバーは、合議と全員一致によって決められた村落住民の代表であると規定され、1999年地方行政法で規定された公選制は廃止された。2004年地方行政法の説明文<sup>4)</sup>は、その村落住民の代表として、集落区長や慣習リーダーおよび村の有力者等を例にあげており、村落協議会メンバーの構成は1979年村落行政法に基づく村落協議会と類似している。<sup>5)</sup>

この2004年地方行政法の制定に政府代表として関わった内務大臣ハリ・サバルノ Hari

1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4) Penjelasan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

5) 2004年地方行政法に基づく村落協議会の構成はまだ明確になっていないわけではないが、1979年村落行政法に基づく村落協議会との最も大きな相違は、2004年地方行政法に基づく村落協議会の議員には村長や村書記が含まれていないのに対し、1979年村落行政法に基づく村落協議会では、議会の長が村長であり、書記が村書記であった点である。

Sabarno は以下のように述べている。「この間、村落議会と村長の間の紛争が多数発生している。この結果、それまで村落の行政を彩っていた合議の日々が、村長と村落議会との競合の場となった。村落議会を、村落協議会に改めることにより、村落レベルでの合議の意欲を植え付けることにした」。<sup>6)</sup>

この2004年における制度の変更が、村民による村落行政への参加やチェック機能の後退であるのかどうかという点について筆者は前稿〔水野 2006: 147-173〕において主として西ジャワのチアンジュール県（Kabupaten Cianjur）やバンドゥン県（Kabupaten Bandung）における調査に基づき考察した。

その結果、以下のことが明らかとなった。特にスハルト大統領退陣後は、調査村においては、多数の村民が参加する村落会議（rapat desa）や村落開発協議会<sup>7)</sup>が活発な活動を行った。一方、村落議会は村落会議や村落開発協議会における議論を事実上追認しているに過ぎないので、村落会議や村落開発協議会が村民の間の村落行政に関する意思決定機関として機能している間は、議員公選制の廃止の意味合いはまだ明らかにできなかったものの、村落議会から村落協議会への変更はそれほど大きな意味があるわけではない。また前稿では、合議・全員一致か、あるいは多数決方式かという意思決定方式の相違についても検討した。これから、今日の調査村では日常的に挙手による多数決が行われ、ここでも村落会議や村落開発協議会が活発な議論の場となっていること、およびそのような間はその決議方式の差もそれほど大きな意味合いを持つわけではないことを明らかにした。

このように今日の調査村においては、村落会議や村落開発協議会が村民の重要な意思決定の場となり、村民が意見を言うことに特別の制約を感じるわけではない現状では、村落議会と村落協議会の役割の差は大きくないといえた。このように重要な村落会議はしかし、今日も法律によって規定されているわけではない。

この重要な村落会議について、実は独立後のインドネシアの法律でほとんど規定されたことがなかった。前稿で明らかにしたように、独立後の地方行政や村落行政に関する法律は押しなべて村落議会、ないし村落協議会などの、村民の代表が村民の声に配慮しながら村落行政について議論する機関について規定してきた。一定の資格要件をみたす相当多数の村民が集まり村落行政について議論する村落会議は、1979年村落行政法で、「村落予算に関する村民の意見を

---

6) Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Paripurna Terbuka tentang Pembicaraan Tingkat II/Pengembalian Keputusan atas Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Perubahan Undang-undang (UU) 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, di ruang rapat BAMUS/KK II Gedung Nusantara MPR/DPR-RI, Jakarta, Rabu, 29 September 2004.

7) ムスバンデス（MUSBANDES）という。村落社会エンパワーメント機構（LPM）によって開催される、主として村落開発予算を議論するため多数の村民が参加する会議。多くの村でスハルト退陣以降活発化した。水野〔2006: 165-175〕参照。

聞くために村落会議 (rapat desa) を開催しても良い」と規定されたのみで、その他の法律はこれに触れることがなかった。<sup>8)</sup>

一方、独立後のインドネシアにおける村落行政ないし村落における意思決定の研究では、少なくともスハルト期以前では常に村落会議の重要性が強調された。これは、クンチャラニングラット [Koentjaraningrat 1964: 163] もジェイ [Jay 1969: 380-384] でも同様である。例えば、1964-68年に西ジャワの4カ村において村落の意思決定メカニズムを研究したホフステーデ [Hofstede 1971: 51-167] によると、村内のコンセンサスに至る過程では、有力者会議、集落区 (Rukun Kampung, 略して RK) 単位の集会、プロジェクトの利害当事者の会合があったが、最終的には村落会議の場で意思決定された。そして、村落会議は詳細な研究対象であったのに、村落議会に相当する村落協議会にはわずか数行触れられているに過ぎなかった。

このように重要な村落会議が法律で規定されたのは実は植民地期であった。1906年に定められた土着民村落条例 (Inlandsche Gemeente-ordonnantie) あるいは村落条例 (Ordonansi Desa)<sup>9)</sup> は、植民地期における最初の広域的かつ体系的な村落行政法であり、正式名を1906年の「ジャワおよびマドゥラの直轄地における土着民村落の行政およびその他の財政的利益に関する規則」<sup>10)</sup> といった。この条例の第6条第2項は、「重要な事項については、村役人以外に、村長選挙権のある村民 (het kiezen van een desahoofd gerechtigden) およびその場に呼ばれる必要があると考えられる他の村民の参加する集会 (vergadering) において、当該地の慣習に配慮しながら協議する (beraadslaging) 前には、村長は決定を行わない」と定めていた。また、基本的に過半数の賛成を得て決議されるとも定めていた。

ブーケは、「土着民村落条例は、実に、東洋的な村落社会を西洋的な手本のように発達させようとの意図を持っていた」と述べている [Boeke 1934: 56]。また岸も、「インドネシアの慣習的な村落行政を一挙にオランダの自治体の諸要素を導入して変容させようとした」と述べている。[岸, 1967: 43]。インドネシア村落を法共同体と規定し、それまで住民の間には存在しなかった村長選挙民という概念を導入したこの法律については、インドネシアの慣習法に基づかない、オランダの法律の上からの適用という性格がしばしば強調される [Ranneft 1919: 2-3]。

では、独立後少なくともスカルノ期においては明らかな重要性をもっていた村落会議は、1906年村落条例を前後して、植民地期にどのように形作られていったのであろうか。また、村落集会ないし村落会議それに類する制度はこの時期どのように成立していたのであろうか。ま

8) 地方レベルの規則では触れられることはあった。例えば、1969年の東ジャワ州の条例。水野 [2006: 157], Surianingrat [1981: 456] 参照。

9) インドネシア語では Ordonansi Desa と呼ばれた。

10) Regelen omtrent het Beheer en Andere Huishoudelijke Belangen der Inlandsche Gemeenten in de Gouvernementslanden op Java en Madoera (Staatsblad 1906 No. 83)。

た、村落集会はどのように村内で機能しており、村長や住民、さらに上級の行政はどのように関与していたのであろうか。また、植民地期の村落集会などにおいては、合議・一致原則に基づいて議決されていたのか、あるいは多数決原理に基づいて決定されていたのであろうか。本稿は、筆者が前稿において明らかにしえなかった以上の点を検討しようとするものである。

本稿は、これらの点について、特に 1927 年から 1929 年にかけてジャワ島において実施された、村落自治慣行調査結果を中心に検討する。

本稿で言う村落集会はオランダ語の dorpsvergadering の訳語である。vergadering は集会の訳が適している。一方、独立後の rapat desa は村落会議と訳した。インドネシア語の rapat には集会という語感もあるが会議とする訳が適切であると考えたためである。ただし、両者の間の差はほとんどなく、一定の基準を満たす成員すべ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である。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。

本稿は、第 I 章で、植民地期における村落集会や村落協議会の村落自治における位置づけの概略をのべる。第 II 章で、村落自治慣行調査結果に基づいて、村落集会についてその形態や機能について論ずる。第 II 章の 1 では、簡単に村落自治慣行調査そのものについても紹介する。第 III 章は村落議会に相当する村落協議会について論じる。そして、第 IV 章のまとめでは、村落自治慣行調査によって明らかとなった諸点をまとめると同時に、植民地期の村落集会の今日の社会における意味合いを論じる。

## I 植民地期における村落集会の村落行政における位置づけ

植民地統治下の最初の村落行政に関する基本法は、1854 年の統治法 (Regerings Reglement)<sup>11)</sup> であった。この 71 条は、「土着の村落 (Inlandsche gemeenten) は、一般法令によって権力を付与された統治者の承認を条件として、その首長と役人を選出する。総督は、あらゆる侵害からその権利を守るものとする」「その村落は、総督によって、あるいは、一般法令に基づき指示された独自の自治体の行政によって出された法令に配慮しつつ、その規制および財政の統治が任されるものとする」と定められた。以上のように、法令は、村が村長を選出し、また村や村長が村落財政を含む村落行政を実施するという村落自治を定めていた。植村によると、1888 年から 1892 年までの連続的な理事命令により村落首長の権限や収入について詳細な規定を行いそれを州毎に画一化しようとするなどの村長に関連する村落再編策がとられてお

---

11) Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indië (Wet van 2 Sept 1854 NS. 1855-2; 1955-2)

り、これをさらに進めるものとして1906年土着民村落条例があった〔植村1988: 77-82〕。アンゲリノらによると、上記の村落自治は、多く、規定上のもの、あるいは理論上の域をでなかった。そして、1906年の村落条例が、20世紀初めの地方分権化の一環として考えられている。すなわち、1903年地方分権法<sup>12)</sup>により、それまでの中央集権的植民地行政に代えて、州(Gewest)から副郡(Onderdistrict)にいたるまでの地方行政府を設置し、また地方行政府の各レベルにおける協議会の設置と議員の選出・任命を狙った政策が開始された。これらに基づき蘭印政府は、1906年に村落統治制度の更なる整備に乗り出した〔Angelino 1931: 411-416, 450-452; Surianingrat 1981: 65-73; Kansil and Kansil 2002: 19-21〕。

土着民村落条例あるいは1906年村落条例によると、村落行政は村長および村役人によって構成されるとされ(第1条)、前述のように、重要な事項については、村役人以外に、村長選挙権保持村民およびその場に呼ばれる必要があると考えられる他の村民の参加する集会において、当該地の慣習を考慮して協議する前には、村長は決定を行わない(第6条第2項)、と定めていた。そして第12条は、特に村落が保有する土地の国家への移譲などに際しては、村長選挙権をもつ村民の過半数の同意(de toestemming van de meerderheid)が得られなければならない、と定めていた。<sup>13)</sup> また、村長は、郡長(het districtshoofd)によって召集された集まりで選挙権をもつ村民によって選ばれ、その候補が県知事によって村長として任命されると規定していた。<sup>14)</sup>

ファン・ホーレンホーヘン(Van Vollenhoven)は、主として1910年までに行われた調査に基づいて、この時期の村長と村落集会の性格について以下のように述べている。すなわち、中ジャワおよび東ジャワにおいては、権力は村長の下にある。村落集会参加者は、中核村民<sup>15)</sup>によって構成され、選挙権保持者によって構成されるわけではない。ただ、村落集会はほとんど開催されず、村長を頂点とする専制的体制の意味ある修正はみられない、としている。その村の専制的性格の例外を示す事例は二つだけである。それは、長老の存在であり、村長はかれらに相談し、また、村内の土地紛争の際の司法権は、村長にあるのではなく、かれら長老の下にある。また、村長に対するコントロールは、昔からの村民らによる上級権力に不満を訴えるための行進を通じて行われていたのであった〔Vollenhoven 1918: 530-531〕。

西ジャワでは、権力は、一方では村落集会にあり、他方では、村長と、毎日村長の命令を実

12) Decentralisatiewet (Staatsblad 1903, No. 329)

13) その他の村落集会の協議事項は後述する。

14) Reglement op de Verkiezing, de Schorsing en het Ontslag van de Hoofden der Inlandsche Gemeeten op Java en Madoera (Staatsblad 1907 No. 212) の第1条。

15) クリクンチェン(kuli kentjeng)といい、通常、農地、屋敷地、庭ないし住宅をもつ既婚者ないし成人で、種々の労役負担者でもある村民。クリクンチェンについては、加納〔1976〕などを参照。



行するわずかの補助者の下にある。ここにおける村落集会は、わずか中核村民のうちの一部を参加者として包摂するに過ぎず、その性格は、共和的というよりもむしろ専制的ということが出来る。中ジャワのような長老はここでは現れず、人々は、特権的な中核村民をそのような存在としてみなすにいたった [ibid.: 708]。

ホーレンホーヘンはまた、村落集会におけるムファカット (moepakat) の慣行をその特徴としてあげている。「アチェにおいては、人々にとりそのような村落規則ないし合意と言えるものはなんら特別なものではなく、すでに人々は、村落を合議の場として理解しえた。すなわち、麗しきムファカットであり、これはバタックの土地でも同じであった。ミナンカバウの人々の慣習法としてもこれは明らかに認識しうる住民の規則であった。おのおののナガリ (村落) は、ムファカットによって、その基本原則を変えることなく、慣習規則に修正をもたらす権利をもっていた。ムファカット (moepakat) とは、アラビア語の mowāfaqat を語源としているが、それは村落の合議であり、一致が後に続かなければならない。そして、上級権力によるその権利の変更は、必要なムファカット (合議) と村民による一致した合意をまったく欠いているため、ミナンカバウ人の間で承認するものはいなかった」 [ibid.: 108-10]。

ランネフト (Ranneft) は、権威主義的村長の存在について以下のように述べている。すなわち、蘭印政府が、村落社会に対して非常に干渉的な政策を取り、上記のような慣習法に基づく村長権力に対する制約を法令では認めることなく、蘭印の諸法令は村長に権威主義的な地位を与え、1906年村落条例は、慣習法には存在しなかった選挙権保持者による会議を規定したとした。ただ、ランネフトは、ジャワ島の過半数の村では村長は権威主義的であるわけではないとしている。彼は、主として1910年代後半の観察に基づき以下のように論じた。すなわち、村落の行政上の権力の一部は、うたがいなくコミュニティーのメンバーのもとにあり、東ジャワの特定地域のように、村落集会という形式さえもとらないところもある。コミュニティーメンバーの力は特にはるかに村長より強い。

ランネフトはさらに続けて言う。行政の権力の一部はそれにもかかわらず村長の下にある。村長の力は三つの要因に規定されている。一つは、村内の諸問題に関する規則である。二つ目は、上級の行政の末端としての遂行の任に当たるという面である。村長はまた、村落集会の決定に拘束され、村長を補佐する村役人の指名においても自由に決められるわけではない。上級行政府の強い介入があり、上級行政府の命令が村民に対して村長によって実行され、住民は発言権を行使するところではない。そのため、村長が権威主義的に振舞っているように見えるが、実際には、村長が権威主義であるのではなく、上級の行政が権威主義的なのである。必要に迫られて、地方の行政官は、しばしば、村落に対して干渉を及ぼし、村長を、自立した村落の長としてよりも、最末端の行政官やあるいは警察官への従属者として扱った。今日、村の教育や信用供与あるいは牧畜にかんする政府の関心が高まり、以上の傾向は一層強まるのである。

これらの地方行政官による村落への干渉は、心の狭いおせっかいから来ているのではなく、実際、これらの上級権力による介入がなかったら、行政が望む問題の改善が不可能なためである。村落行政は三つの権威によって調整されている。それは、村長、村落集会および地方行政官であり、村長は、1906年村落条例の言葉によって付与されている権力の一部しか手に入っていないとランネフトは述べている。また、ランネフトによると、村落集会の参加者は選挙権保持者ではなく、中核村民である。

さらにランネフトは、村落行政の民主化のため、村落協議会(Dorpsraden)が村落行政に影響を及ぼすべきだと述べている[Ranneft 1919: 3-7]。

村落協議会は、1903年以降の県や州における協議会の設置と幾分の対応をもちながら構想されてきた。1903年以降、一部の県では県協議会が設置され、<sup>16)</sup> これは1922年の行政改革法<sup>17)</sup>によってより多くの地域における県や州における協議会の設置にいたった。例えば、バタビア県協議会は、27名のメンバーよりなり、うち14名は公選で、非公選議員のうち2名はオランダ人、5名が東洋外国人であるなど人種別構成に配慮されていた。非公選議員は州知事により任命された。県協議会は、立法機能をもつのみならず、法令の発布施行、課税など行政機能も担い、総督や理事会(Collega van Gecommitteerden)の監督を受けるものの、きわめて強い権限を持っていた[Angelino 1931: 428-440]。一方、ジャワ・マドゥーラの村落協議会に関して、村落による財政管理運営と課税の権限付与に欠くべからざる存在と認識されて、1919年には国民協議会において、村長は村落協議会決定を実行する、とする法案も議論されたがこれが決定されるには至らなかった。ただし、西スマトラでは規定が作成され、これによると、村落行政は村長および村落協議会によって実施されるとされた。村落協議会メンバーは、村落社会の諸リーダーと長老よりなり、これらの人々は慣習によって人々の間から選ばれ承認される。ただし、上級行政単位の首長により、読み書きのできる若者が任命を受けるようリストが作成された。村落協議会は村落の規則を作成し、村長はこれを実行する。ただし、その規則が上級の法律に違反したり、公共の利益に反すると考えられる場合、上級の行政により無効とさせることができた[*ibid.*: 455-458]。<sup>18)</sup>

以上のように、20世紀はじめの村落行政において、村長との対比、あるいはその権力乱用の

16) 1906年村落条例でも、第5条で、県協議会(Regentschapsraad)の定める規則に準じて村落の機構や財政、所有物の適切な管理運営を行うことと規定されていた。

17) Bestuursvormingswet (Staatsblad 1922 No. 216)

18) 大木は、西スマトラ・ミナンカバウ社会において、1914年に公布された「ナガリ条例」により創設された村落協議会を紹介している。村落協議会は、立法権および執行権をもった。慣習法会議と並んで村内に二重の権威体系をつくり出した点、議員ポストをめぐる氏族長(プンフル)の争いなどの問題点を指摘している。ただし、大木は、この村落協議会を村落会議と呼んで論じている[大木 1984: 163-174]。



チェック機能をもつ組織として村落集会在非常に重要視されていたことが明確であり、村落協議会も構想されたことがわかる。

ホーレンホーヘンの叙述からも、ランネフトの叙述からも、地方ごとにかかなりの相違があることが想定できる。また、ホーレンホーヘンの調査が行われた時点と比べるとランネフトの研究した時期のほうがより多く村落集会在開催されていると予想できる。

では、この村落集会在、どのように開かれていたのであろうか。また州よりも下位の行政区分で見たとき、村落集会在の開催状況にどのような差異があるのでであろうか。さらに村落集会在の参加者はだれであり、何が話されていたのであろうか。さらに、植民地期にも構想された村落協議会はどう展開したのであろうか。これらの問いに答えるため次章では、村落自治慣行調査に基づいて村落集会在などに関して明らかにする。

## II 村落自治慣行調査と村落集会在

### 1. 村落自治慣行調査

1854年の統治法を引き継ぎ1925年に定められた蘭印統治法は、<sup>19)</sup> 128条および129条で、統治法71条を敷衍し、128条第5項において「土着の村落は、法令により、1. 規定された監督のもと、税を課す、2. 規定された範囲内で規則への違反に対して罰を課す、権限を行使することができる」とした。1854年統治法も前述のように村落自治を定めていたがさらに踏み込んだ1925年の蘭印統治法の村落自治規定の実施可能性についての調査が1926年に定められた。この、規則および財政の統括、さらに村落協議会実施の可能性を考えるための村落自治慣行調査は、1926年の政府決定第3号（Gouvernementsbesluit van 8 Mei 1926 No. 3）に基づき、ジャワ島内の15の県（regentschap）において実施された。<sup>20)</sup> 15県の州（provincie）別内訳は、スンダ社会である西ジャワ州（Provincie West-Java）4県、ジャワ人社会である中ジャワ州（Provincie Midden-Java）4県、および東ジャワ州（Provincie Oost-Java）7県はジャワ人社会の5県およびマドゥーラ人社会の2県より構成された。当時のジャワ・マドゥーラの県は全部で76あったがそのうち15県において調査が実施された。また、各県から、4つずつ、村（desa）が選択され、これらの60カ村において調査が実施された。1926年の共産党蜂起後治安が悪化したため調査は延期され、西ジャワでは1928年1月から、中ジャワでは1928年3月

19) Indische Staatsregeling Wet op de Staatsinrichting van Nederlands-Indie (Wet van 2 September 1854, Ned. S. 1850 2 jo 1) それまでの統治法を1925年6月23日法律（蘭印官報25-415、施行1926年1月1日）によって修正を加えられ、条文の順番も整序されて法律の呼び名もそれまでの統治法（Regereingsreglement）から蘭印統治法（Indische Staatsregeling）に変わった。

20) 1922年以降の地方行政府は、州（provincie）-理事州（residentieあるいはafdeeling）-県（regentschap）-郡（district）-副郡（onderdistrict）-村（desa）であった。

から、東ジャワでは1927年11月から開始された。調査は1929年1月まで継続され、その後、まず、『村落自治調査最終報告書付属県別報告書』<sup>21)</sup>が作成され、その後、1929年8月にはこれをまとめる形で『1926年5月8日付け政府規則第3号編集ジャワ・マドゥーラ村落自治調査最終報告書』<sup>22)</sup>が作成された[Laceulle 1929: 1-2]。調査対象期間は、1925年から1928年までが普通だが、時には1925年と1926年にとどまることもある。ただし、情報そのものは、各村内の事情について1910年代までさかのぼることもある。調査項目はきわめて多岐にわたっており、それらについて調査対象60カ村おのおのにおいて調査を行い、調査報告書である『1926年5月8日付け政府規則第3号編集ジャワ・マドゥーラ村落自治調査最終報告書』に結果がまとめられており、その調査報告書の附属資料として、『村落自治調査最終報告書付属県別報告書』が発行されている。この『1926年5月8日付け政府規則第3号編集ジャワ・マドゥーラ村落自治調査最終報告書』は、本稿では以下、『村落自治調査最終報告書』と呼び、『村落自治調査最終報告書付属県別報告書』は、以下『県別報告書』と呼ぶ（引用に当たっては[*Regentschapsverslagen*]とする。<sup>23)</sup>引用に当たってはページ数のみ記す)。この『県別報告書』は、県ごとに、調査結果がまとめられており、各県内の村ごとの事情を詳しく述べている場合もあるが、普通は、各県内の4カ村の事情が調査項目ごとにまとめられて報告されている。本稿は、より具体的な記述が多い『県別報告書』の記述を中心に、『村落自治調査報告書』によって補完する形で議論を進める。

調査項目はきわめて多岐にわたる。『県別報告書』も多くの情報を掲載し、調査村の選択理由および概要から始まり、第1節 領域的土着民法共同体として、住民の法律あるいは慣習法、村落関係、村落集会、村落決定および村落規則、さらに政府規則を論じている。第2節自治はAで住民資格、村落メンバー資格、村長選挙権および重要村落課題への発言権に関する監督上の立場、B 村落行政機関、制限的村落集会および村落協議会、C その他の行政問題で、村落司法権、村落の地域および処分権、土地権など、さらに第3節では自治あるいは上級の国内法諸団体との共同となっている。報告はきわめてシステムティックに記載しており、調査村数の多さから見ても、また報告の詳細さから見ても、その調査報告の資料的価値はきわめて高いと言える。<sup>24)</sup>

21) *Regentschapsverslagen Behoorende bij het Eindverslag over het Desa-Autonomie Onderzoek.*

22) Laceulle, E. A. E. 1929. *Eindverslag van het Desa-Autonomie Onderzoek op Java en Madoera samengesteld ingevolge het Gouvernementsbesluit van 8 Mei 1926. No. 3*, Weltevreden: Landsdrukkerij.

23) 『県別報告書』自体に記載がないが、出版年は上記説明より明らかに1929年であり、出版地も『最終報告書』と同じWeltevredenと考えられる。

24) この報告書を用いた研究は多数存在する。例えば植村 [1988; 1990; 1997]。村落集会に関しては、植村 [1988] が論じているが、村落（デサ）首長の社会的地位をめぐる議論に必要な限り触れられており、村落集会や村落協議会についての系統的な論述にはなっていない。

本稿は、以上の中の第1節の中の村落集会および第2節における制限的村落集会および村落協議会を中心に論ずる。

## 2. 村落集会

### 1) 村落集会の有無

まず村落集会の有無についてみると、調査された15県のすべてについてその存在および開催が確認できた。全部の県について、1906年村落条例第6条第2項に基づいて、村長は重要事項につき、村民と協議を行っており、その場として村落集会(dorpsvergadering)が挙げられている。ただし、条例に従えば、村長選挙権保持者等との協議となっているが、これはすべての村でそうであるわけではなかった。このことは後に議論する。

村落集会の名称として、現地語が記されていたのは東ジャワ州のクディリ県(Regentschap Kediri)などで、クディリ県ではブブラー(boebrah)、アンドゥム・ガウェ(andoem gawe)と呼ばれる年の定期村落集会がいくつかの村で行われている[*Regentschapsverslagen*: 391]。また東ジャワ州シダルジョ県(Regentschap Sidoardjo)では、年間の定期村落集会がバレ・グデ(bale gede)と呼ばれて開かれている[*ibid.*: 435]。一方、中ジャワ州トゥガル県(Regentschap Tegal)やウォノソボ県(Regentschap Wonosobo)では、年間の定期村落集会名称であるクンプラン ラブー(koempoelan laboeh)あるいはクランプハン(kloempoehan)はもう知られていない、とされて、以前は存在していたことが示唆されている[*ibid.*: 229, 272]。トゥガル県やウォノソボ県でも1906年村落条例に関連する村落集会は後述するように35日ごとの村落集会として開催されていた。これらの名称の存在や、1906年村落条例の存在にもかかわらず一部の名称は忘却されていることから、1906年村落条例施行前からの村落集会の存在も想定できる。

### 2) 村落集会の種類と定例会議

報告書には多くの種類の村落集会ないしこれに類する会議について報告されている。

まず、年次定期村落集会である。独自の年次村落集会(vaste jaarlijksche dorpsvergaderingen)が開かれているのは、西ジャワ州スカブミ県(Regentschap Sukabumi)、バンドゥン県、東ジャワ州クディリ県、シダルジョ県、およびバンカラン県(Regentschap Bangkalan)であった。このうち、バンドゥン県は、1926年8月14日の県協議会の条例により、毎年9月の村落年間予算の決定は「重要事項」に属することになった。この重要事項となることにより、1906年村落条例第6条第2項にいうように、村長はこの「重要事項」について、村長は村長選挙権のある村民らとの協議無しに決定をおこなうことができない、すなわち、村落集会を開かなければならないことになったと考えられたのであった[*ibid.*: 89-90]。

シダルジョ県では、年次村落集会が開かれ、多くの選挙権保持者が集まった。そこでは、

ゴゴール (gogol, 村落共有田持分保持者) 持分の配分, 持分保持者の間における割替, 村落労役の成果, 村落労役の免除者の決定, 警護所の維持やそこにおける点灯などの作業分担者の決定, パンチェン労役 (pantjen dienst, 首長のための賦役) の買取, 村落共有田の貸出などの問題を討議した。共有田の割替えの会議は, 8月か9月ないし10月に, 稲の雨期作の苗床作業の始まる前に開かれた。その会議には, 村落が通知しないので地方政府の行政官は出席しなかった [ibid.: 434-435]。

月例の村落集会を開いている地域も多かった。西ジャワ州スカブミ県, チェリボン県 (Regentschap Cheribon), 中ジャワ州プルウォケルト県 (Regentschap Poerwokerto), テウガル県, ウォノソボ県 (Regentschap Wonosobo), 東ジャワ州ポノログ県 (Regentschap Ponorogo), クディリ県, トゥバン県 (Regentschap Toeban) およびバンカラン県である。西ジャワ州のチェリボン県および中ジャワ州の上記3県および東ジャワ州の上記3県では, 月例村落集会をスラーパナン (slapanan) 村落集会と呼び, 正確には35日ごとの会議であった。

例えば, チェリボン県では, ほとんどすべての村でこのスラーパナン村落集会が開かれ, 人々は夕方前に村役場 (bale desa) に集まった。緊急な問題が生じたとき, スラーパナン会議以外にも村落集会を開いた。定期的な年次村落集会はなく, 村落予算をふくめ, 村落行政のあらゆる問題がこの月例村落集会で話された。村落集会への村民の出席はよかったが, 行政官が参加していないのもその理由であった [ibid.: 130, 145]。あるいは東ジャワ州のトゥバン県では, やはり年次村落集会はなく, 年の最初の月例村落集会で村落予算や村落労役の割り当てなどが決められた [ibid.: 543-544]。

さらに, 集落単位の問題については, 集落集会 (gehuchts vergaderingen) が開かれることが多かった。この集会の開催が確認できた県は, 西ジャワ州の調査4県全部, 中ジャワ州クンダル県 (Regentschap Kendal), 東ジャワ州クディリ県, マラン県 (Regentschap Malang), シドアルジョ県およびトゥンバン県であった。これらの全部の県で, 集落会議は決議を上げる権限がないので, 村長が, 村落決定として取り決めたと述べられている。

村落集会の参加者は, 後述するように選挙権者などその数は非常に多かった。多くの参加者に通知することも村落行政にとって負担であり, また時に実のある討論ができないこともあった。そのため, 参加者数をしぼった限定的村落集会 (beperkte desavergaderingen) の導入が検討され, 『村落自治慣行調査』において, その導入の可能性がすべての調査対象村落について質問されている。

西ジャワ州のルバック県 (Regentschap Lebak) では, 1926年より, 上級行政の指令に基づき, 参加者数が制限された月例の限定的村落集会が開催され, 郡などの行政官と村民の間の接触が促進された。村落決定が下されることはなかったが, この場では, 郡や副郡の行政官は村落行政の諸問題に答え, また解決策も示した [ibid.: 5]。

また、東ジャワ州トゥバン県では、地方の条例に従ってスラーパナン会議が開かれているが参加者が多くない。クタンプル (Ketamboel) 村では、20 人から 30 人のゴゴールが集まるに過ぎなかった。この村のとなりのある村では、村民自ら参加者の制限された限定的村落集会の開催を主張し、各集落の 10 人のゴゴールごとに 2 名の代表を村落集会に送った。そして、10 人の間で順番に村落集会に参加した。その村は、約 300 人の村長選挙権保持者がいた [ibid.: 543–545, 553–554]。

政府は、選挙権保持者 10 人ないし 20 人に 1 人の信頼のおける村民が各集落から代表として派遣される限定的村落集会の実現可能性を考えた。この集会を通常の村落集会と代替することを考慮し、その可能性を各村に問い合わせた。これに対して、多くの村落の村長や村役人は賛成するが、課税や村落労役に関する問題はやはり通常の村落集会で議論決定すべきであるとする意見が多数であった。中には、西ジャワ州バンドゥン県とチェリボン県、東ジャワ州パナルカン県 (Regentschap Panaroe kan)<sup>25)</sup> のように、明確に反対表明する県や村もあった。チェリボン県では「信頼にたる人物」にまかせるよりは村民自らが村落集会に出席したほうがよいとする理由があげられた [ibid.: 145–146]。また、バンドゥン県では、もともと月例会議はなく、基本的に必要なときだけ村落集会が開かれており、わざわざ限定的会議を開催する理由がないとするものであった [ibid.: 101]。限定的村落集会の開催が確認された事例は上記の 2 県のみであった。

参加者確保の方策として、いわば強制的な方策も採られたことが『村落自治調査最終報告書』で述べられている。すなわち、いくつかのジャワ人の県およびクニンガン県 (西ジャワ州) では、村落集会への参加が、懲罰規定による脅しをもちいて強制化された。これは、土着民行政官の働きかけにより生じたとしている。そして、村落決定の際しての村落集会への出席はある種の村落労役であると説明されることがあった [Laceulle 1929: 11]。

上級行政府の役人が村に来るごとに開催される村落集会も存在した。中ジャワ州クンダル県では、重要事項があったときに村長は村落集会を開いていたとはいえ、月例会議も年次会議も開いていなかった。また 1907 年の県条例で村落予算は村落集会で承認されることとなっていたが、村落予算は作られない有様であった。こうしたなか、地方行政官がこれらの村を 3 カ月に一度訪れて、幅広い問題を話すと同時に政府の政策の利益や要点を説明した。この会合をティティカン・デサ (titikan desa) といい [Regentschapsverslagen: 315–318]、同様の会合が、やはり月例村落集会も年次村落集会も開催されない、東ジャワ州パナルカン県で見られた。

『村落自治調査最終報告書』は、1906 年村落条例における、村落決定の登録と、村落決定が法律や公共の利益に反するとき、上級行政府によって無効にすることができる権限について論じ

---

25) シトゥボンド県 (Regentschap Sitoebondo) とも言った。



ている。そして、1916-27年の間に、チャリボンやスマランの県を除いてほとんど上級行政府による村落決定の無効化の事例がないとし、これは、土地をめぐる司法権の行使や、懲罰規定の適用などの重要事項に関しては、村落集会に郡長や副郡長が出席して、村長がそれらの指示に従っているためである、としている [Laceulle 1929: 11-12]。

### 3) 村落集会の議題

1906年村落条例第6条第2項は重要事項について村落集会で議論するとしているのであるが、第12条は、以下について村落集会参加者の過半数の同意を得なければならないとしている。それは、村落保有の土地の国家への譲渡、村落保有の土地の住民に対する村落の名における村落による貸与ないし使用権の付与、土地以外の村落保有の建物および不動産の貸与ないし使用権付与である。その他、村落による金銭の貸与、村落による不動産の入手や譲渡、質入契約、訴訟を起こす場合（第11条）、村落労役の規定の適用の場合が（第17条）で過半数の同意をうる必要のある項目として挙げられた。また、第13条では、村落保有の土地の使用に対して許可した使用条件の変更は、持分権保有者の四分之三の同意が必要であるとされた。

上記問題を中心に、村落集会で議論され決議があげられた問題は多数存在する。西ジャワ州ルバック県では、村落作業に対する労役および金銭的貢献から村役人への給与支払いに関わる規則および村役人の任命などが「重要事項」と考えられた。1926-27年にルバック県調査村の一つでは、パンチェン労役（首長のための労役）の買い上げ価格が0.25フローリン引き上げられた。また他の村では、灌漑路の掃除およびドブさらえの例年の作業が、それまでの水田保有者にのみ課せられていたのを、村落労役負担村民全員に対して相互扶助形式で作業をゆだねる（グゴール・グヌン goegoer goenoeng）ことが、良好な稲の収穫は村全体の利益であるとの考えから決められた。また別の村では、村落学校および市場のための土地を政府に要求をすることが決議された [Regentschapsverslagen: 9]。

スカブミ県では、1925年と1926年に調査4カ村で各々各年において複数回（2-6回）の村落決定（poatoesan desa）が決められた。それらは、村落予算の決定、村落学校および村役場の設立、村落作業のための労役および金銭課徴の住民への付加的な要求、道路の改修、村役人の増員、職田の配分、地租等級付与手順規則、および村落銀行への資本増額を目的とする金銭貸与であった [ibid.: 43-44]。

他の村も当然、色々なバリエーションが見られた。どこの地域でも、村長選挙権保持者の確定は村落集会の重要議題である。中・東ジャワでは上のシダルジョ県の例で見たような村落共同保有地の持分の配分に関する議論などが増えるのであった。

#### 4) 村落集会参加者

村落集会参加者は、1906年村落条例では、前述の通り、村長選挙権保持者であった。一方、ホーレンホーヘンらが、実際はクリクンチェン（kuli kentjeng）などの村民であったと述べていたのは前述の通りであった。では、1927-29年時点ではどのような現実であったのであろうか。

まず、村長選挙権保持者についてである。「ジャワおよびマドゥラの住民自治体首長の選出、停職および解職に関する規則」である1907年住民行政規則<sup>26)</sup>（以下1907年村長選出規則と呼ぶ）の第1条第2項は、本規則による選挙権保持者（kiesgerechtigd）は、a. ヘーレンディンスト（賦役）労役負担者（heerendienstplichtige）<sup>27)</sup> および村落行政のメンバー、b. 懲戒免職ではなく職を終えた村長および県長に認められた宗教教師、モスク職員および墓地の管理人である村の住民、と規定している。

ヘーレンディンスト労役負担者の定義は地域によって異なる。

西ジャワ州ルバック県をみると、バンタム理事州（Residentien Bantam）の1914年ヘーレンディンスト法および1919年の修正により、ヘーレンディンスト労役義務負担者は、自立した家族の働くことのできる長とされ、農地、家および屋敷地の保有とは関係がないとされていた。<sup>28)</sup>

ルバック県が含まれる北バンタムでは、多くの村において生計手段をもつ未婚の男性も、ヘーレンディンスト労役負担者としてみなされ、また人頭税額の査定をうけ、かつ村落道路維持労役負担を課せられていた。そして、人頭税額の査定をうけることで、投票権を得た村落居住民とカウントされそして村落の重要な問題への発言権を得た。

非ヘーレンディンスト労役負担者には、政府公務員、地方政府役人、旧自治州の元職員、年金生活者および退役軍人が含まれ、これらの人々は、村に住んでいても村長選挙権がなく、またこれには貴族やモスクの高位の役職者も含まれた。そして、ルバック県では、ヘーレンディンスト労役負担者のみが選挙権を持ちまた村の重要事項に発言権を持って村落集会に参加したと考えられた。そこでは、女性のヘーレンディンスト労役保持者はなく、村落集会への参加女性もなかった。これはイスラームの影響がより強いためであると、報告書は述べている [Regentschapsverslagen: 8-10]。

中ジャワ州プルウォケルト県では、選挙権保持者は1907年村長選出規則が適用された。ヘー

26) Inlandsche Bestuur Reglementen. 注14)と同じ。

27) ヘーレンディンスト労役などの諸労役については宮本 [1993]などを参照。

28) 19世紀終わりに行われた、義務労役に関する調査によると、ルバック県においてはヘーレンディンスト労役負担者は、バク労役負担者（bakoedienstplichtigen）と呼ばれ、働くことのできる世帯主ないし、国の支配する水田（sawah negara）の保有者とされていた [Fokkens 1901: 17]。

レンディンスト労役負担者は、1916年蘭印官報第66号の条例および1919年第723号の修正により、農地、屋敷地ないし庭の保有者とされていた。一方、村長選挙権がなかったものは、非ヘーレンディンスト労役負担者で、地方行政府の役人、年金生活者、この地方に配属された軍人、貴族、村落行政管轄外のモスクの高位の管理者などは村落社会関係の外にいてと考えられていた。他方、ヘーレンディンスト労役負担を免除されているものの中には時に村長選挙権が認められたものもいた。それは、認められた宗教導師、墓地の管理人、懲戒解雇されていない勤務期間5年以上の元村長および勤務期間30年以上の元村役人、および貧窮者、老齢者、病弱者のゆえヘーレンディンスト労役負担を免除されていると考えられる人々であり、これらのものは、地域社会の内部に存在していると考えられたのであった。

ヘーレンディンスト労役負担者である女性（普通寡婦であった）は、ほとんど村落集會に出席しなかった。また村長選挙の際には、時々とくに呼ばれて投票権を行使した。ヘーレンディンスト労役負担者ではない女性は、たまに、権利を持つものの代理として會議に出席した。

いくつかの、家のみ所有するカテゴリーの人々（ヌンパン・カラン noempang karang, リンドゥン lindoeng など）は、夜警労役に従事しなければならないが、村長選挙権をもたず、また発言権もなかった。ヘーレンディンスト労役負担住民は、このカテゴリーの村民に、選挙権および発言権が与えられることにはなんら異論がなかった。しかし、当事者らは、これらの権利にかなり無関心で、権利付与がより多くの村落労役の賦課に結びつくことへの恐れを表明し、この権利付与に抵抗しようとした。ポンドック・リンクー (pondok ringkoeh) と呼ばれる独自の生計手段をもつが他人の家に同居している住民に対して選挙権と発言権を与えようとする考えには、かれらが完全な村民とみなされていないことから、住民の間にはっきりとした反対意見表示が見られた。これは、ラヤット (rahajat 成人した若者) およびブジャン (boedjang) と呼ばれる召使に対しても同様であった。

村落行政上、重要な事項について、村長は発言権のある住民に相談する。村落決定は、村民會議において、選挙権保持者と相談して決めるが、規則に利害関係のある他の住民も村落集會に参加することができた [ibid.: 179-184]。

プルウォケルト県で調査対象になった4つの村の各々の選挙権保持者数は、297人、298人、332人および459人で、これらの村の住民総数は、各々1,904名、3,240名、2,293名、および2,991名であった。したがって、プルウォケルト県4県の村別選挙権保持者の村の住民総数に対する割合は、各々15.6%、9.2%、14.5%、15.3%となる。

県別で見てこの比率が一番高かった県は、パナルカン県で20.8%、2位がルバック県で20.0%、もっとも低かったのはバンドゥン県で11.5%、2位がポノログ県で11.7%であった。州別で見るとほとんど差がなく、西ジャワ州と中ジャワ州が共に15.0%、東ジャワ州が14.9%であった。村別にみると最高はルバック県ムアラチウジュン村 (Desa Moeara-Tjioedjoeng)

の41.7%で、最低は、トゥガル県クジャンボン村 (Desa Kedjambon) で6.8%<sup>29)</sup>しかなく、州別よりも県別、県別よりも村別のばらつきが大きかった。

ちなみに村別平均人口の最も多かった県はスカブミ県で6,320人、2位がチェリボン県で5,507人、最も少ない県がシダルジョ県の1,272人であった。

東ジャワ州トゥバン県では、ヘーレンディンスト労役負担者は、農地、養殖池、屋敷地ないし庭のない家をもつ、村内に居住する家族の長であった。これらの人は、ゴゴールと呼ばれ、村長選挙権をもちまた村の重要事項に発言権をもっていた。女性のゴゴールは、ふつう寡婦であったが、村長選挙の際の村落集会には呼びかけがあると時々参加した。ただし、その女性らは、事実上、未成年の息子の代理として参加した。なぜなら、慣習によると、世襲個人保有地の保有者の死亡に際して、保有地は、寡婦に相続されるのではなく、その息子に相続されるためであった [ibid.: 547-548]。

女性の村落集会参加の状況は、上のブルウォケルト県に類似した状況の県が多い。すなわち、寡婦のうち農地保有者は、ヘーレンディンスト労役担当者でもあり、村落集会における発言権がある。<sup>30)</sup> ただし、ほとんどの女性はこの権利を行使しないが、村長選挙時には呼びかけられて集会に参加するのが普通である (このような例は、西ジャワ州スカブミ県、バンドゥン県、1926年までのチェリボン県、中ジャワ州の全部の県、さらに東ジャワ州ではバンカラン県を除くすべての県)。バンカラン県ではルバック県のように、女性の選挙権保持者はいない。<sup>31)</sup>

村落集会に参加する女性は少ないが、それでも、息子の代理として参加するケース、および都合で出席できない家長の代理として参加する例は多く見られた (ブルウォケルト県、ウォノソボ県、クンドル県、クディリ県、シダルジョ県で存在した)。

---

29) ムアラチウジュン村が多いのは、有資格者が土地所有と関係なく生計手段をもつ働ける成人、としているためで、一方、クジャンボン村が少ないのは、2,642人の村民に対し、39バウの共有水田および44バウの屋敷地ないし庭地しかないため、多くがヘーレンディンスト労役負担者のカテゴリーに入らないためと考えられる [Regentschapsverslagen: 223]。

30) 今日のジャワやスダ農村には、女性世帯主世帯がたいていの農村世帯数の10-15%、ときに20%近く存在する (例えば水野 [1999: 247-255])。1920年代にも多くの女性世帯主世帯が存在したと考えられ、それらの一部は農地を保有していたわけで、実際にはかなりのヘーレンディンスト労役負担女性が存在したと考えられる。

31) 女性の村落集会への参加の記述において見られるように、村長選挙のための村民集会が、1906年土着民村落条例の規定する村落集会と同じように議論されていることも注目に値する。すなわち、1907年の村長選挙法によれば、第1条で、村長を任命するとき、郡長は、同じ月に選挙集会 (verkiezingsbijeenkomst) を開催し、関係村落の選挙権保持者に対して適切な時期に召集をしなければならぬ、と定めていた。これが実施されていたことは前述のように『月別報告書』からも窺える。この選挙集会は、1878年選挙法によっても規定されていた。これは、1819年の法律が「村落に住民が彼等の首長を自分達の方法で選ぶ」としていたのに対し [植村 1988: 77-78]、明確に選挙集会を規定した点で従来の法律と異なった。選挙集会は郡長が開催するのに対し、1906年土着民村落条例に基づく村落集会は村長が開催する点で異なる。

### 5) 村落集会における意思決定方法

西ジャワ州ルバック県では、選挙権のある村民に対する取り扱いに差はなかったが、ただし長老 (toewa-toewa) の意見は他より重んぜられた。村落集会では、賛否をとるのではなく、拍手などの全員の行動によって (ムファカット moefakat, bij acclamatie) 決議を採択した [ibid. 9]。中ジャワ州プルウォケルト県では、めったに賛否をとることがなく、村長の提案は大抵、全員の拍手などの意思表示により採択された [ibid.: 183]。また、中ジャワ州テウガル州では、村長は、提案した方策について参加者にその目的や意図を説明し、参加者の意見を尋ねた。そして、賛成が得られないことが明らかなとき、その方策を無理やり押し通さない、あるいは、妥協を探ろうと努力した [ibid.: 232]。中ジャワ州オウノソボ県でも、村長の提案は、普通、拍手など全員で採択されたが、賛成が得られないと、たいてい妥協がはかられ、あるいは問題は慎重に検討されることとなった [ibid.: 276]。

報告書からこのようなムファカット方式の決議が普通であったことが明らかな県は、上記の県以外では、西ジャワ州スカブミ県、チェリボン県、および東ジャワ州の調査全県であった (すなわち調査全 15 県のうち 12 県)。

### 6) 村落集会の意義

『村落自治調査最終報告書』は、1906 年村落条例第 6 条第 2・3 項の、村長は村落集会において村長選挙権保持者らの村民と協議をする前に重要事項について決定を行ってはならないとする規定実施の成果を述べている。すなわち、これらの規定は、かつてしばしば見られた村長の専制的な性格に終止符を打ち、また、村落の運営についてかなりの発言権を持っているとする村民の考えの発展に対して大きな貢献があったとされた。

このような意見について、植村は、村長の権威がもともと地域により大きなばらつきがあり、かならずしも村落行政が専制的であったとはいえない事実をおおく指摘することによりその見解の一方性を指摘している。そして、ジャワ島の村落では本来かなりの地域において住民参加の慣行が存在しており、村長もこれを無視できなかったとしている。1906 年村落条例は、こうした慣行を明確に政庁の方針として制度化する役割を果たしたがこれを新たに作り出したわけではないとしている [植村 1988: 86-88]。

村長の専制的性格についての地域的なバラツキは、ランネフトらも指摘したとおりであった。村長の専制的な性格は 1906 年村落条例の規定とその実施によって終焉したという『村落自治調査最終報告書』の主張は、植村も指摘するとおり、きわめて怪しいだろう。ホーレンホーヘンや植村らの指摘どおり、もともと村落社会は村長の専制的性格を抑止する機能を持っていたからである。ただし、大きく変化した崩壊しつつあるとはいえない住民からみて村長の地位や権威はなお跪拝の対象であった [同上書: 106]。1906 年村落条例は、制度としての村落集会の



ジャワ・マドゥーラ地域全体への普及を実現した点では明らかな意義があった。ただし、その定着は容易なプロセスではなく、時に強制的な方法さえ用いられていた点は、『村落自治調査最終報告書』が指摘するとおりであった。

### III 村落協議会

村落自治慣行調査は、村落協議会の導入について、すべての県への質問に対する回答を載せている。その中で、実際に村落協議会の導入が図られたケースについて、以下のように報告している。

チェリボン県シンダンラウト郡 (Distrikt Sindanglaoet) クバンカラン村 (Desa Koebangkarakang) では、1910 年代の末に、村落協議会が設立された。22 人の村落協議会メンバーが村民により選出された。しかしながら、村落協議会は、村内に不和をもたらし、所期の目的を達成することができなかったとして、設立後 1-2 年で、副郡長 (onderdistrictshoofd) からの詳細な情報に基づき解散させられた。村落協議会設立当時の村書記であり、1927 年の調査時点の村長、および何人かの村役人らは、村落協議会メンバーは、例えば村役人の任命など、村長の権限に干渉したが、一方では、老タンコン (tangkong 村落共有地持分資格者) への村落共有地の持分配分において賄賂を要求したと語った。村長は、このような妨害があっては力を持ち得ないと判断し、以降、村落行政の遂行には一切責任をもてないと宣言した。

一方、調査時点で「長老」としての役割を果たしている何人かの元村落協議会メンバーは以下のように語った。すなわち、村長およびその協力者は、村の共有地持分の配分などの村落行政を支配しようとして、村落協議会に対して常に反対し、また敵対視していた。村落共有地持分の空きがでると、村長の家族がいつも優先されており、村落協議会はこの慣行をやめさせようとしたのだ。

行政官の立場からは、当時、村落協議会には、何人かの代弁人・代書人 (pokrol/procureurs-klachschrijvers)<sup>32)</sup> が正式メンバーとして出席し、村長にたいするコントロールをしようと試みていたと、報告されている。

調査の数年前、チェリボン県チェリボン郡ハルジョムクティ村 (Desa Hardjomoekti) においても村落協議会の設立が計画されたが、その意図はこれまで、実行に移されていない。

クバンカラン村における村落協議会設立の失敗の経験から、報告書は、まずよく準備された計画を作成し、のち、いくつかの村で当初の目標が達成可能な試験的試みを実施し、機が熟したのちに、適切な協議会を他の村でも設立すべきであるとしている [Regentschapsverslagen:

---

32) 法学士号を取得したり弁護士試験に通ったりしたわけではないが、法廷などで住民の弁護をしたり住民の主張を代書することを政府に認められた者で、代弁人・代書人と訳すことができる。

145-146]。

また、西ジャワ州スカブミ県の報告は、チェリボン県やバンカラン県およびプロバン県における村落協議会設立の失敗が、これらの村落協議会が法的規定に支えられて設立されなかったためにもたらされ、その結果、村長との間で紛争を引き起こすに至ったと分析している。そしてその結果、当分の間は、漸進的に実行に移すための計画を作成しようとする機運さえ失なわれてしまったとし、まずは、これまでの経験について語られるべきだと述べている。そして、村落協議会の存在が、伝統的村落状況を改善させる梃子として機能すると期待できることが、いくつかの試みによってあきらかにされるべきであるとされた。そして、村民の間の小さな紛争の解決に関する、土着民規定第25条<sup>33)</sup>に規定された村長の権限を、村落協議会に委譲してはどうかと述べられた。

スカブミ県の報告書はまた、村落協議会がうまく機能するための前提として以下の3点を挙げている。すなわち、① 通常の活動以外に簡単な予算管理が独自にできるための、村長および村書記の十分な教養（少なくとも、第2級学校<sup>34)</sup>における教育の修了）、② 村役人に対する給与の支払い、村落金庫への規則的収入などの完全な財務管理、および、村落協議会が注意を払う公的な問題への人々の関心と、複数年にわたる村落プログラムの確立、③ おのれの村落協議会メンバーの能力が発展しかつ独自の生計手段を持つことや、村落の諸問題の議論のための十分な数の当事者などの、村落協議会メンバーが必要な要求を満たすことを可能にするための十分な数の村民の存在、である [ibid.: 55-56]。

村落協議会は、調査が実施された1927-29年時点では、設置されそれが機能している村はどこにもなく、またチェリボン県などの失敗は、広く知られており、多くの県の報告に触れられている。そして、村落協議会設立のための満たすべき要件についての回答は、多くの県で類似している。上記の3点以外によく挙げられた村役人らの意見は、村落協議会の導入に反対ではないが、その村落協議会の命令を実行できるようになるための村落行政組織の変化および、財政的裏づけをもつことができるのか、という点において疑念がある、とするものであった（バンドゥン県 [ibid.: 101-102] など）。

村落協議会が法的な裏付けなく実施された点は、『県別報告書』の指摘するとおりであり、この時期にはジャワ・マドゥーラにおける村落協議会に関する統一的な規定を生み出せなかった点

33) 土着民規定 (Het Inlandsch Reglement, 蘭印官報 1848 年題 16 号, 1848 年 57 号および 1929 年 559 号) 第 25 条は「……住民の利害に関する小さな紛争について、村長はできるだけ公平に、また村の長老と相談して、穏便に問題を解決するものとする」と規定した。

34) 3 年制の庶民学校 (Volksscholen) に続いて、2 年ないし 3 年の修業年限をもつ第 2 級学校 (2e klasse scholen, 延長学校 Vervolgescholen と呼んだ) と呼ばれる初等教育を行う学校。職業教育に接続した。3 年制の庶民学校を経ずに、直接この第 2 級学校にはいる (一貫学校, Volleidige scholen と呼ばれた) こともあり、そのときは修業年限は 4 年ないし 5 年であった。1915 年以降の制度 [Gonggryp n. d. 1016-1017]。

は先に述べたアンゲリノの説明からも明らかである。このため、チェリボン県において導入された村落協議会の機能や制度はいまひとつ明らかではない。

『村落自治調査最終報告書』は、『県別報告書』の説明をうけ、無理な実施を避けるべきであると述べている。また村落財政が存在し、適切な村落行政が実施されている村では村落決定により理事会の承認のもと村落協議会を設置する、村落協議会メンバーは、過半数を公選に、その他を理事会による任命とすること、議長は村長とする、などを定めた村落条例の改正案を作成し掲載した [Laceulle 1929: 20, 68, 71-74]。

#### IV まとめと考察

本稿は、独立後の村落行政を規定した法律にほとんど触れられることのなかった村落集會ないし村落会議について、今日のインドネシア社会（特にスハルト大統領退陣後の改革の時代に入った後）において果たしている重要な役割を踏まえて、それがどのように形成され、また機能してきたのかを植民地期にさかのぼって検討した。1920年代後半に、ジャワ島の60カ村において実施された村落自治慣行調査の結果に基づいてこれらを論じた。そして、独立後、常に法律で規定されてきた村落議会ないし村落協議会について、植民地期における構想とその設置の試み、およびその帰結、さらにその設置を可能とする条件などを、『県別報告書』などに基づいて論じた。

まず、村落集會について、それは1906年村落条例ではじめて法律として規定されたが、その背景には、村長の「専制的性格」を抑制する機関としての期待があった。村落集會について各地で異なったローカルな名称があること、忘れられた名称もあったこと、合議の伝統は慣習法ともなっていたことから、1906年村落条例施行以前からの村落内における存在も想定できた。ただし、ランネフトが言うように、村長の「専制的性格」は、実際には村長自身や村内権力構造によって規定されていたというよりも、植民地政府の村落への干渉政策のなか、行政の末端としての性格からもたらされるというコンテキストの中にあった。このような中、植民地政府は、村落集會を規定し活性化をはかる政策をとった。そして、1920年代後半の時点では、「重要事項」を審議するための村落集會は、ほとんどすべての村で開催されていた。ただし、村落集會の開催の仕方は様々であった。年次集會を開催している県は、西ジャワ州2県、東ジャワ州3県であった。月例集會を開催している県は、西ジャワ州2県、中ジャワ州3県、東ジャワ州4県であった。ほか、集落集會を開いている県は、西ジャワ州4県、中ジャワ州1県、東ジャワ州5県であった。

これらから、ホーレンホーヘンがその著を執筆した1910年代までとは異なり、1920年代後半時点では、村落集會が広く開催されていたといえる。ただし、なかには、上級の行政官が訪れることでようやく参加者が確保できる村も存在した。あるいは、集會への参加を促すために

懲罰規定により強制されることもあった。1920年代後半までにほとんどの地域で、村落予算の村落集会における決定が定められ、実施されたが、これは今日、村落会議における村落予算の合意形成として重要な点となっている。

村落集会参加者は、1920年代後半時点ではほとんどの地域で村長選挙権保持者であったが、問題別の利害当事者も村落集会に参加したとの報告も見られた。村長選挙権保持者は、基本的にヘーレンディンスト労役負担者で、農地、屋敷地などの所有者であったが、ルバック県では働くことのできる家長とされ、一部地域では生計手段をもつ未婚男性も含まれた。また、村長選挙権保持者には、村役人や宗教導師なども含まれた。

また1920年代後半時点では、女性は寡婦として農地を保有する場合には選挙権を持ち、従って村落集会における発言権を持っていた場合も多かったが、実際には、村長選挙集会に参加するだけの地域が大多数であった。一般の村落集会には、息子や家長の代理として参加する場合は多く見られた。

村落集会は、参加資格者が村民全体の約15%で、この数値は州ごとというよりも、県ごとの、さらに村別のばらつきが大きかった。そして、女性、さらにヘーレンディンスト労役負担者以外の住民の多くを排除していた。

決定方法をみると、法令では「過半数」の賛同による決定が定められていたが、実際には、非常に多くの村で、明確な賛否をとることは回避され、合議・一致の方式がとられた。ただし、全員一致かどうかは不明である。村長は、合意が得られないことが明確なときは無理に通そうとせず妥協点を探ったのであった。

村落協議会は、1910年代の末に導入が図られた。しかし、チェリボン県の事例では、村落協議会と村長の対立が生まれ、結局、村落協議会が解散させられた。紛争の種は、職権と汚職をめぐる意見対立であった。この経過は、1999年地方行政法に従って村落議会が活動を始めた後の、インドネシア各地の議会と村長の対立の構図と似ている。

村落集会の1920年代後半までの普及は、植民地政府の奨励策と切り離しては考えられない。ただし、植民地政府が導入を検討した、有権者10人ないし20人に1人の代表がでる制限的村落集会は、調査時点ではわずかな数の村で実施されているにすぎなかった。また、村落協議会も導入のための多くの議論や努力にもかかわらず、ジャワ・マドゥーラでは1920年末の時点では、導入に成功した村はなかった。これらのことを考えれば、村落集会はジャワ島の村落社会にとってより適合性をもった制度であったと考えることができ、それゆえにこそ、それがもつ重要性は大きいということができよう。

独立後、インドネシア政府は、この集会において実践されていたムファカットの慣行を合議・一致の原則として最大限強調することとなるが、一方法令レベルにおいては村落集会を無視し、他方、村落議会ないし村落協議会を重視した。なぜ独立政府が制度としての村落集会を

法令レベルでは無視したのだろうか。ランネフトが提示した、政府の政策、村長、村落集会の関係から、村落行政と村落政治のダイナミズムを把握するアプローチによる歴史的分析を含め、今後の課題としたい。

#### 参 考 文 献

- 加納啓良. 1976. 「19世紀ジャワの土地制度と村落（デサ）共同体」『アジア土地政策論序説』斎藤仁（編），155-212 ページ所収。東京：アジア経済研究所。
- 岸 幸一. 1967. 「ジャワの村落組織についての覚書——デッサとカルラハンについて」『東洋文化』43: 23-48.
- 宮本謙介. 1993. 『インドネシア経済史研究』京都：ミネルヴァ書房。
- 水野広祐. 1999. 『インドネシアの地場産業——アジア経済の再生への道とは』地域研究叢書 No. 7. 京都：京都大学学術出版会。
- . 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」『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』杉島敬志・中村潔（編），148-176 ページ所収。東京：NTT 出版。
- 大木 昌. 1984. 『インドネシア社会経済史研究』東京：勁草書房。
- 植村泰夫. 1988. 「十九世紀後半～二〇世紀初頭ジャワ・マツラのデサ首長の社会的地位をめぐって」『東洋史研究』47(3): 76-118.
- . 1990. 「植民地期ジャワ・マツラにおけるデサ首長の『自由選挙』をめぐって」『史林』73(1): 73-104.
- . 1997. 『世界恐慌とジャワ農村社会』東京：勁草書房。
- Angelino, A. D. A. De Kat. 1931. *Staatkundig Beleid en Bestuurzorg in Nederlandsch-Indië, Tweede Deel*. s' Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Boeke, J. H. 1934. *Dorp en Desa*. Leiden, Amsterdam: H. E. Steneeft Kroese's Uitgevers-Maatschappij.
- Djajadiningrat, R. Hasan. 1920. Schets eener Besluitsrichting voor Nederladsh-Indië. *Kolonial Studien, Tijdschrift van De Vereeniging Voor Studie van Koloniaal Maatschappelijke Vraagstukken*. Vierde Jaargang, Tweede deel, pp. 1-41.
- Fokkens, F. 1901. *Eindresumé van Het bij Besluit Van den Gouverneur-General van Nederlandsch-indië van 24 Juli 1888 no. 8 bevolen Onderzoek naar De Verplichte Diensten der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera Tweede Gedeelte: Gemeentelijke Diensten*. Batavia: Jav. Boekh. En Drakkerij Rijswijk.
- Gonggryp, G. F. E. n. d. *Geillustreede Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië*. Leiden: Leidsche Uitgersmaatschappij.
- Hofsteede, W. M. F. 1971. Decision Making Processes in Four West Javanese Villages. Doctoral Thesis, De Katholiek Universiteit te Nijmegen.
- Jay, Robert R. 1969. *Javanese Villagers: Social Relations in Rural Modjokuto*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Kansil, C. S. T.; and Kansil, Christine S. T. 2002. *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Koentjaraningrat. 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Djakarta: Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Laceulle, E. A. E. 1929. *Eindverslag van het Desa-Autonomie Onderzoek op Java en Madoera samengesteld ingevolge het Gouvernementsbesluit van 8 Mei 1926 No. 3*. Weltevreden: Landsdrukkerij.
- Ranneft, Meijer. 1919. Grondslagen en voorwaarden voor de hervorming van de desa. *Koloniale Studien*, Derde Jaargang, Eerste deel, pp.1-42.
- Regentschapsverslagen Behoorende bij het Eindverslag over het Desa-Autonomie Onderzoek*. 1929. Weltevreden: Landsdrukkerij.
- Surianingrat, Bayu. 1981. *Pemerintah dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.
- Vollenhoven, Van, C. 1918. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. Leiden: Boekhandel en Drukkerij Voorheen E. J. Brill.