

## 第 10 章

### インドネシアの地方分権化と法

#### はじめに

1997 年に始まったアジア経済危機に伴い、インドネシア各地で激しい民主化運動が起こり、98 年には 32 年間続いたスハルト権威主義政治体制が崩壊した。これによって、1945 年憲法が支えてきた強権的かつ集権的な統治体制は事実上解体され、民主的な憲法構造へと移行した。2004 年の次期総選挙を控えてすでに 4 回の憲法改正が実施され<sup>(1)</sup>、当面の憲法改正はほぼ一段落したとされている<sup>(2)</sup>。インドネシアにおいて分権化への試みは蘭領インド時代から繰り返されてきたが（表 1 参照）、今回の地方分権化が過去のそれと決定的に違う点は、強権的な政治体制の崩壊とその後の民主化過程において実施されたことである。

スハルト体制下においては、行政府とりわけ大統領への権力一極集中がみられた。法治よりも人治であり、司法権の独立はおろか、三権分立に基づく統治原則さえも採用されず、いわゆる近代的な法治国家の体裁はおよそみられず、まさに憲法は制定されたが実質のない外見的立憲主義体制そのものであった<sup>(3)</sup>。国家建設の原則であるパンチャシラさえも国家護持のための政治イデオロギーに変質した<sup>(4)</sup>。わが国の欽定憲法を範にしたともいわれるインドネシア 1945 年憲法であるが、インドネシアにおける国家制度の民主化お

表1 インドネシアにおける分権化関連法

1854 年「蘭領インド統治法」
1903 年「蘭領インドの地方分権法」
1922 年「行政改革に関する法律」
1945 年 憲法
1945 年法律第 1 号「国家地方委員会の設置について」
1948 年法律第 22 号「地方政府基本法」
1950 年 NIT (インドネシア東部地区; Negera Indonesia Timur) 法律第 44 号 「地方政府基本法」
1957 年法律第 1 号「地方政府基本法」
1959 年大統領決定第 6 号 地方政府基本について
1960 年大統領決定第 5 号 ゴトン・ロヨン地方議会と地方事務局について
1965 年法律第 18 号「地方政府基本法」
1965 年法律第 19 号「Desapraja」について
1974 年法律第 5 号「地方政府基本法」
1979 年法律第 5 号「村落政府基本法」
1992 年法律第 24 号「空間利用管理に関する法律」
1992 年政府規則 45 号「第 2 行政地域に重点をおいた地方分権化」
1999 年法律第 22 号「地方政府法」
1999 年法律第 25 号「中央と地方政府の間の財政均衡法」
1999 年法律第 34 号 インドネシア共和国首都ジャカルタの特別自治法
2000 年法律第 34 号 地方税及び地方課金 (levies) に関する 1997 年法律第 18 号改正
2001 年法律第 18 号 ナングル・アチェ・ダルエスサラーム州特別自治法
2001 年法律第 21 号 パプア州特別自治法

よび分権化過程において、大統領権限の縮小、国軍の二重機能の廃止、選挙制度の改革、議会制度の改革など中央の機構改革によって権限集中を排除するとともに、新たな地方制度をとおして中央から地方政府への権力分散がはかられた。インドネシアの地方分権化は、中央の強大な権限を地方に分散させることにより、地方に対する政治的コントロールを緩和させ、さらに地方自治の導入によって民主化を根づかせる動きとして理解できよう。

ところで、現在の地方分権化は、1945 年憲法が掲げる単一制原則の枠内で行なわれている。つまり、1945 年憲法下の旧政治体制あるいはスハルト時代の新秩序 (Orde Baru) 体制下と同じ単一制原則の下で分権化は実施され

てきている。現在進行中のインドネシアの地方分権化は、ハビビ大統領時代の98年の国民協議会決定およびこれに引きつづく憲法改正、ならびに99年の中央と地方政府間の政治権限の分権化と財政均衡化に関する二つの法律を基礎にしている。2001年にアチェおよびパプアには特別自治法が制定された。

しかし、インドネシアの分権化の議論には、さまざまな立場がある。アチェ、パプアなどの州は連邦制や分離独立といった強硬な要求を突きつける一方で、1999年に制定された地方自治法は国家分裂をもたらす危険があり改正すべきだと主張する中央政府の動きも顕著である。さらに、この法律の主な草案者である元地方自治國務大臣リ阿斯・ラシド<sup>(5)</sup>や知識人らは、この法律は改正すべきでなく、適正な執行こそが必要だと主張する。これまで天然資源に恵まれたアチェ、パプアなどでは分離独立運動が頻発し、暴動を含む政治的混乱が続いてきた。このようにインドネシアでは、地方自治の法律は制定したが、なおもその是非をめぐり中央と地方政府の間で大きな摩擦が生じている。分権化では、政治権限の地方分権過程に関わる問題と中央と地方政府間の財政均衡に関わる問題とが中心的であるが、これに限られない根本的な課題があるものと考えられる。

インドネシアは、民主化過程において、これまでのような権力的な手段とは違った民主的な方法によって、国家統合を発展させつつ、同時に分権化を行なうという難しい課題に迫られているといえよう。この意味で、民主化への移行過程にあるインドネシアにとっての地方自治の課題は、分権化と集権化という一見相反した要請をいかに同時に満足させるかということであろう。ところで、1999年制定の地方自治法と中央地方政府間財政均衡法の2法は2001年1月から施行されたが、メガワティ大統領をはじめ、現内務大臣からも改正要求が強まっている。国家の最高意思機関である国民協議会からも見直しの見解が表明され、国内の議論は錯綜している。

このように、現在のインドネシアでは、地方自治の実施をめぐり積極論と慎重論が対立している。民主化過程を是としながらも、制約された固有の条

件がある。法治国家としての未熟性、不完全な国家統合、重層的な法文化構造、ジャワ中心主義への地方の反発、分権化への地方の対応能力の不足、集権的な国家構造体質の残存、地域間の経済格差等、根深い構造的な課題がある。インドネシアの代名詞でもある「多様性の中の統一」の標語あるいはこれを象徴した同国の国章や憲法に採用されているパンチャシラ原則は、多民族、多言語、多宗教の多元的法社会における国家統合の難しさを象徴している。

そこで、インドネシアの地方自治を検討するにあたり、特に重層的な法構造のあり方、民主的な統治構造の実現と地方自治の役割、現在の地方自治の発展と制約要因の点から、分権化と集権化との調和点を検討することが必要であろうと考えられる。第1の重層的な法構造をみることによって、インドネシア固有の社会文化的事情と分権化に対する歴史的な背景を理解し、何故中央地方関係で重層構造が制度化されたのかを理解することが可能である。第2の民主化以降の統治構造との関わりでは、民主化実現によってもたらされた地方自治の役割を検討することが重要である。第3の地方自治の発展と制約要因では、分権化に対する制約が何故生じているのか、単なる政治的な駆引きによるものかあるいは本質的な制約によるものかが重要な課題である。とりわけ、第1の点との関連で、インドネシアの地方法の基層構造はなおも重層的であり、地方がそれぞれ独自の法システムを発展させてきており、分権化を地方政府による天然資源の排他的な処分権限の獲得と勘違いする自治体も増えている。また、現段階のインドネシアの地方自治によって、地方レベルの法が急速に近代化しかつ民主化も促進されるとの保証は必ずしも約束されていないといえよう。このようにみると、インドネシアの地方自治の確立においても日本と同様に、民主的な参加をとおして地方の発展をはかるという住民自治の側面と、民主化以後の新しい中央地方関係のあり方を構築するという団体自治の側面の二つが成り立つものといえよう<sup>(6)</sup>。

そこで、本論では、インドネシアの地方制度の展開過程を植民地時代と独立後に分けてそれぞれ重層的な法構造の形成と地方制度の変容過程を明らかに

し、現行法の内容と地方自治の積極論と慎重論の対立をとおして民主化移行過程の課題を、順次検討したい。

## I インドネシアの分権化政策の展開と法

一般的にみた場合、中央地方政府間関係のあり方は、当該国の歴史背景、期待される役割、経済社会状況等によって異なっている。地方自治の態様について、特に中央政府に対する地方の自律性（いわゆる団体自治）の点から、分権・分離型かまたは集権・融合型かといったおおよそ二つの類型に分けてみることができる。先進国の場合に、前者は、近代国民国家の形成過程において国家に対する地方の主権概念を絶対的なものと見なし、地方の自治権を地方社会にとっての固有の権利として見なす立場であり、アングロ・サクソン系の諸国にみられる。後者は、近代国民国家の形成過程において集権国家が地方政府をその支配機構として創設したものであり、国家あるいは中央政府が自治権を地方政府に伝来・授権するという考え方に立っており、ヨーロッパの大陸法系諸国にみられる<sup>(7)</sup>。

このように、一口に分権化あるいは地方制度の確立といっても多様な形態が含まれる。地方自治の確立は、中央と地方政府間の統治に関する権力の綱引きであり、分権と集権の緊張関係の上に成り立っているといえよう。これは、中央地方政府間の意思決定の自立性と行政機能上の関係に基づいている。インドネシアの分権化をみるにあたり、民主化との関連における地方自治の発展の視点と、一般的な法類型からみて大陸型の集権的融合に属するかどうかは興味深いところである。因みに、わが国の近代的な地方自治は戦後のシャウプ勧告や戦前の内務省解体などによって開始し、1991年によりやく総理大臣による知事の罷免権が廃止され、99年に機関委任事務制度が廃止された。しかし、わが国では伝統的な田中二郎行政法学が強調するとおり、地方自治において法律の留保が強調されてきた歴史もある<sup>(8)</sup>。

そこで、インドネシアの現在の地方自治制度の発展段階と問題状況を理解するため、これまで国家統合との関連でどのような内容と特徴をもった分権化政策が採用されてきたのか、過去の地方制度において抑えられていた部分は何か、何が自発的な発展部分か、さらに現代の重層的構造に引き継がれている部分は何か、過去の地方制度の呪縛から逃れて民主化過程で何を獲得しようとしているのかといった点について、理解する必要がある。このため、本章では蘭領インド植民地時代から現在の民主化過程までの分権化政策の基本的特徴およびその変化をできるだけ当時の法律を中心に制度的な検討を行なうことにしたい。

## 1. 植民地時代

### (1) 蘭領インドの統治法と地方分権法

蘭領植民地時代の分権化に関する代表的法律は<sup>(9)</sup>、1903年の「蘭領インドの地方分権法」(Ind. Stb. (蘭領インド時代の官報) 1903年第329号)と1922年の「行政改革に関する法」(Ind. Stb. 1922年第216号)である。現在のインドネシア法の重層構造あるいは地方制度の重層的な成り立ちは、オランダ植民地時代の統治手法に大きく由来している。1854年の蘭領インド統治法は当時の植民地憲法にあたり<sup>(10)</sup>、オランダ人総督は、国王の代理人として、人々に絶対的な服従義務を課したのである(第1条)。当時、総督は、1854年の蘭領インド統治法と本国の国王命令に従った「中央命令」に基づき、統治を行ない、蘭領インドに関する事項について、広範かつ強大な権限を集権的に行使できた(第20条)。

しかし、このような総督の絶対的な統治の下で、中央政府の各長官は、総督の指揮監督を受けて、一般行政を行なった(第64条)ものの、他方で「自治が認められた地方においては、中央命令は、自治制度と並立できる間のみ適用」(第27条)されるところで法の適用範囲に制限が加えられた。「原地民は、事情の許す限り、政府の任命せる又は承認される部族長の直接指揮

の下に置かれる」と規定される一方で、部族長は、総督の監督に服する（第67条）ものとされた。州レベルには世襲的な資格を有する官吏が置かれ（第68条）、地方又は地方の一部に対する固有財源が認められたものの（第68(a)条）、植民地財政に対する会計検査も義務づけられた（第66条）。地方の固有財政を強化するために、総督の審査の下に、租税の徴収権限が認められた（第68条(c)）。

このようにして、地方に対して直接統治と間接統治の二つの異なった原理が重層的に使い分けされたのである（図1参照）。つまり、総督が自ら統治する直接統治方式と、自治を認めた地域に対する間接統治方式が併存したのである。ジャワ、マドゥーラの地域には直接統治を行ない、これ以外の地域のいわゆる外島<sup>(11)</sup>では間接統治を採用した。このため、外島では地方自治を認めたとしばしば言われている。しかしながら、当時のオランダの1815年憲法下では、単一制に基づく集権的な国家統治システムが採用されていたのであり、総督は、植民地大臣から授権された最高レベルの統治権限を、オランダ国王の名の下に、蘭領インドに対して集権的かつ絶対的に行使できたものと理解できるであろう。

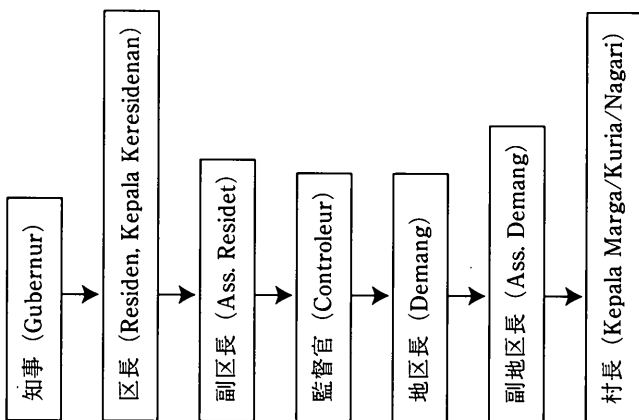
オランダの間接統治は、いわゆる分権化として近代的な自治を尊重したものとはとうてい言い難い。オランダ側による統治能力の制約とインドネシアの地方法文化の多様性によって、反射的にもたらされた結果といえよう。むしろ実務的な植民地統治においては、集権的な直接統治を全土的に実施することが手法として推奨されていたのであり、多数の首長および相互に利害反目する人口グループを統治するにあたり、厳格に集権化を進めることが国土と人民の振興を保障するものと理解されていた<sup>(12)</sup>。

ところで、蘭領東インド会社は、同1903年法下で地方を間接統治する方法として、「長文契約」と「短文契約」の二つを認めていた。長文契約とは、オランダ統治下でも自治状態にあったスマトラ、ジョグジャカルタ、南スラベシの各諸侯王との間で締結された長文の統治契約<sup>(13)</sup>であり、これら自治区（Swapraja）との権利義務関係を詳細に規定したものである。他方、短文

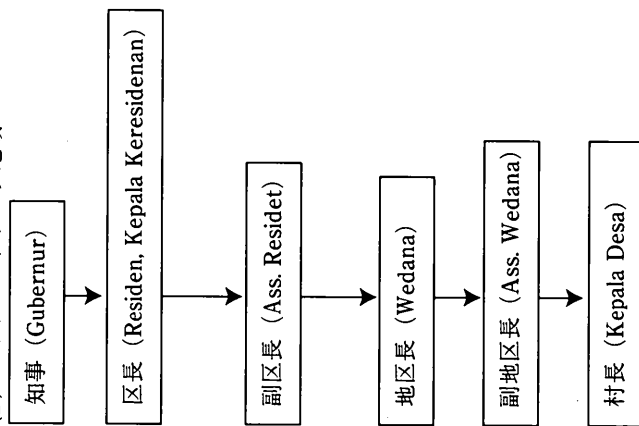
図1 蘭領インド時代の地方制度

(1) 分散原則 (Azas Dekonsentrasi)

(A) ジャワ・マドゥーラを除く地域



(B) ジャワ・マドゥーラ地域

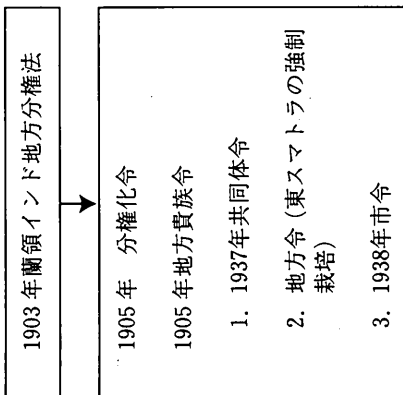




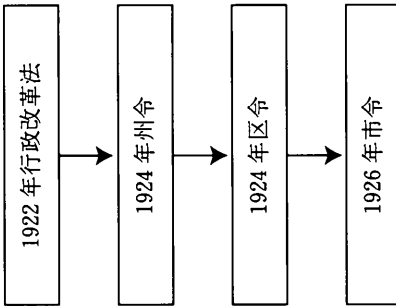
(2) 分権原則 (Azas Desentralisasi)

(A) 領土的分権 (Desentralisasi Territorial)

(a) ジャワ・マドゥーラを除く地域

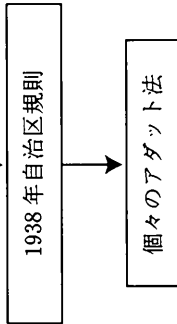


(b) ジャワ・マドゥーラ地域



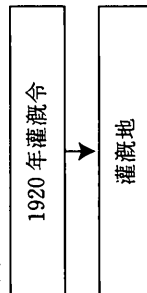
(c) アダット法

(ジャワ・マドゥーラ地域  
およびそれ以外の地域)

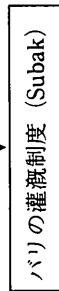


(B) 機能的分権 (Desentralisasi Fungsional)

(a) ジョグジャカルタの自治区 (Swapraja)



(b) アダット法



(出所) Amrah Muslimin, *Ichisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, 1960, p. 16 を参考に作成。

契約<sup>(14)</sup>とは、多数の村落規模の共和国 (Republics) の首長との間に締結された統治契約であり、各領地を承認し、アダット慣習法の適用やアダット裁判所の設置を認めたものである。これらは文言上契約と呼ばれているが、強制的な統治手段であり、被支配者の側に契約を拒絶する自由、内容選択の自由、契約終了の申入れの自由はもちろん認められていない<sup>(15)</sup>。

1903年の地方分権法の下で議会が設置された。州に州議会、州の一部に地区議会、さらに市に市議会がそれぞれ設置された(第2条)。議会には、オランダ人以外に、オランダ人でない原地民とオランダ人でない外来住民の参加を認めた(第1条)。会議は公開制(第8条)であったが、被選挙資格はオランダ臣民に限定されていた(第5条)。州議会の議長には州の行政長官があたり、地方規則が地区議会の議長選出を定め、総督が市議会議長の任免を行なった(第3条)。予算は、毎年、議会が定め、知事の認可(拒絶)が条件(第18条)とされた。議会には、その区域の利益に関する事項について、地方規則制定権が認められた(第12条第1項)。

しかし、議会の解散は認められず(第17条)、地方規則の制定権も制限されていた。中央法令が地方に授権していない事項や中央法令がすでに規定した区域関連の事項に関しては、規定できない(同第2項)ものとされ、中央法令が当該地域に新たな法令制定を行なった場合には既存の地方規則は失効するとされた(同第3項)。法令遵守のための罰則制定も認められた(第4項)。また、総督は中央法令が定める範囲内で徴税を実施できた(前出蘭領インド統治法第58条)ものの、地方レベルの課税には、知事の事前認可と総督の認可が必要とされた。畜犬、広告、酒精飲料、娯楽が認められ、花火への課税には知事の許可が必要とされた。なお、総督と知事には議会に対して課税拒否権を発動する権限も認められていた(第14条)。また、消耗品に対する課税と、租税を課して輸送・移出その他移入を妨げる行為は認められなかった(第13条)。

ところが、1903年法による地方分権化は実際進まず、その後の20年間からみても効率性や地方自治達成の点で失敗したと評価されている<sup>(16)</sup>。1905

年のバタビア議会（現在ジャカルタ）の設置を皮切りに、ジョグジャカルタとスラカルタを除くジャワ島の主要都市や外島の多くの地区で議会が設置されたが、地方議会が利益代表の場と化してしまったこと、地方レベルでの地方自治意識の欠如、中央官僚が実務的に予算を支配していたこと、地区議会がさらに小さな地方単位には権限行使できなかったことなどの理由による。1922年に、オランダ本国では、蘭領インドを主要植民地として認識し、母国と植民地の関係を新たに規定する新基本法を制定したことがあり、蘭領インドにおいても分権改革を実施するべく、1922年に行政改革法を制定した。

## (2) 1922年行政改革法

1922年法<sup>(17)</sup>は、現在の「州」にあたる行政単位として州（Province）を設置した。州には議会が設置され、議会権限によって州の事項を統治行政することが認められ、日常的な執務を補佐する委員会（College de Gedeputeerden）を新設し、総督が任命する州知事が議会と委員会の両方を監督した（第119条）。これがその後の地方自治の原型となり、1854年蘭領インド統治法の改正およびその後の法に引き継がれている（1924年の官報 Indische Staatsblad/Ind. Stb. No. 78 および最終段階の1940年の Ind. Stb. No. 226）。また、現在の県（Kabupaten）の前身にあたる自治領として、Bupati（Regent）が設置され（1924年の Ind. Stb. No. 79, 最終段階の1940年の Ind. Stb. No. 226）、市単位の Kotapraja も同様に設置された。この新制度の下で、1926年1月1日に西ジャワが最初の州となり、その後1928年に東ジャワ州、1929年に中部ジャワ州となり、ジョグジャカルタとスラカルタは地区（Residency）から政府（Government）に格上げされ<sup>(18)</sup>、これまでの地区議会は廃止されて、州議会に置き変わった。しかし、この州制度はジャワ島を中心に浸透したものであり、1932年に外島への州制度の適用を制定したが、1935年にはスマトラ、ボルネオ、および大東部地域（ジャワ以东の小スンダ、モルッカ、スラベシを含む島々であり、The Great East）では、それぞれの政府が成立した。因みに、1927年の「蘭領インドの外領原地民自治規則」（法令1927年第190号）、1938

年の「蘭領インドの外領原地民共同体地方規則」（蘭領インド総督令第30号）などに見られるように、外島における自治領域に対しては、現地の慣習法を尊重しつつ、自治権を認める方向が打ち出されていた。

### （3）日本統治下の分権化

しかし、その後1942年、日本軍がインドネシアに大東亜共栄圏の名の下に侵攻し、オランダの統治を終了させるとともに、未完の地方自治制度を引き継ぐことになる。軍による地方統治では、ジャワ、スマトラ、およびマカッサルに拠点を置いた「その他」の地域の三つに分割された。ジャワとスマトラは陸軍、その他は海軍が統治した。オランダの支配拠点には日本人が就き、低い地位にはインドネシア人が充てられた。官令と呼ばれる官報の「治（おさむ）政令」によって地方制度を規定した。旧暦2602年（1942）治政令第27号でジャワ全土の名称を州、市、県、郡、村・区に置き換え、旧暦2603（1943）年の治政令第36号で衆参議会、同年第37号で特別市参議会を設置したとされているが、議員の選出は普通選挙によらず、階層ごとに指名されていた<sup>(19)</sup>。日本軍は、地方分権方式を採用したとされているが、むしろオランダ植民地時代の地方制度の枠組みをそのまま踏襲したものとされ、特にオランダが行なったような地方分権化を意図したものでないとされている<sup>(20)</sup>。日本軍による集権的で野蛮な支配がこれまでの分権化政策にとって代わったと理解する立場や<sup>(21)</sup>、オランダの植民地時代にすでに胎動していた地方分権化は日本の植民地化によって崩壊してしまったとの立場<sup>(22)</sup>もある。

以上、インドネシア植民地時代の分権化政策を検討した。蘭領インド時代における地方分権は1903年の地方分権法とともに開始され、ジャワで30年代、外島で40年代になってようやく萌芽がみられたが、その後の日本軍のインドネシア侵攻によって中断された。ジャワでは州が主要な地方政府機関として成立したが、外島では達成できなかった。蘭領インド時代において、

インドネシアの法文化的特性およびオランダの植民地統治方式をとおして重層的な地方支配構造が形成される一方で、中央と地方関係の基礎構造が形成されたといえる。ジャワ、マドゥーラの直接統治の対象地域には、宗主国と同じヨーロッパ法が適用され、これ以外の間接統治地域には、現地の慣習法であるアダット法が原則適用された。なお、オランダによる直接統治と間接統治の併用による分割統治方式は、ここでみた地理的な区分だけではなく、人口グループ別<sup>(23)</sup>にも行なわれた。しかし、このような植民地遺制は独立とともに払拭されず、戦後のインドネシア法制度の重層構造として引き継がれる。インドネシアにおける直接統治地域における地方自治は地方統治の一環として行なわれたものであり、間接統治地域における自治は、オランダによる間接統治の結果、反射的に与えられたものにすぎなかったといえよう。

## 2. 独立後のインドネシアの地方分権化制度（スハルト体制の崩壊まで）

1945年にインドネシアは独立を獲得したとはいえ、独立直後から政治的、経済的な危機に見舞われた。現行の地方分権化の動きまでに、大きな変遷がみられた。独立後の流れをみると、スカルノの時代、スハルトの時代、ハビビ以降の時代とに分けられるであろうが、独立前の歴史の残渣を引き継いでいる。1945年憲法は第18条において地方制度の原則を制定した。1945年法律第1号はこの憲法規定を受けて、大小区分に基づき国土を分割した。オランダが46年に設置した東部インドネシア国（NIT）を除く地域に対して<sup>(24)</sup>、1948年法律第22号は、大小区分に基づきながら、地方議会の設置を認め、地方政府への権限委譲を認めた。1957年法律第1号では、地方政府が自ら行政を行なうため、中央からの代表者の数を制限し、地方議会が地方政府の長を自ら選出できるための改正を行なったが、中央政府は引きつづき候補者を提案、任命できた。しかし、59年7月に1945年憲法に復帰したのを機に、59年の大統領決定第6号は、1957年法を改正して、憲法との整合性をはかり、安定的で効率的な地方政府確立との理由の下に、再び集権的な分権化体

質に復帰し<sup>(25)</sup>。3層から成る地方制度（第1級行政区，第2級行政区，下部地区）を採用した。その後，1965年法律第18号「地方行政の基本原則」は，ナショナリズム，宗教，コミュニズム（ナサコム）精神に合った地方政府制度を確立するための法改正を行なった。

スハルト政権下で最も注目される分権化法は1974年の法律第5号である。これによって，分権化，分散化，協力事務に基づく三つの地方制度原則が確認され，中央と地方政府の関係が規定された。1979年法律第5号の村落行政法は，村落行政の一元化を目指して行なわれた。ここでは，以下，憲法体制の変動との関連で地方制度をみていくことにする。

#### （1） 1945年憲法原則と分権化

1945年憲法の第6章第18条が地方行政について規定する。行政組織とともに地方を大小の地域に分割し，かつ国の統治制度と地方の伝統的な権利を勘案して，法律で定めると規定する。他方，憲法は第1条第1項の冒頭の条文において，インドネシアが単一制原則を採用すべきことを宣言する<sup>(26)</sup>。これは，1928年10月28日の「青年の誓い」（Sumpah Pemuda）が<sup>8</sup>，インドネシアの独立の条件として打ち出したものであり，集権制，共同体自治を取り入れた国家制度および反封建性を示したものである。

しかし，日本の統治下において独立後に向けての準備委員会が憲法起草に着手していたが，独立後の8月22日に準備委員会から同委員会の代表機能を国家委員会に引き継ぐことを要求され，同29日に中央国家委員会（Komite Nasional Indonesia Pusat: KOMITE）が設置された。これは，全土的に地方委員会を設置する必要があったためである。1945年法律第1号には，日本軍がすでに準備委員会の規則で示した八つの州政府（ジャワの4地域，スマトラ，カリマンタン，スラベシ，小スンダ，マルク）の長を補佐する地方委員会の地位を規定化する意図があったものとされている<sup>(27)</sup>。

その後，イギリス軍，オランダ軍が再来し，インドネシアは全国各地で戦火を交え，オランダ軍の優勢の下に，1949年のハーグでの円卓会議に交渉

が持ち込まれることになる。46年11月にインドネシアとオランダの間で締結されたリンガジャティ条約において、両国は即座にインドネシアの連邦制確立に協力すると規定されていたが、双方の解釈の違いで実施にいたらなかったためである。しかし、このハーグ会議において、インドネシアの独立は確認されたが、連邦制の採用を条件づけられることになる。ただし、オランダは、46年のリンガジャティ条約締結時の前後から、連邦国家や「自治憲法班」(Autonomous Constitutional Units)と称して、連邦制を準備するための単位として自治区(Swapradja)や新自治区(Neo-Swapradja)を各地方に設置して、連邦化を推進していた。このようなオランダの事実上の連邦化政策の下で、45年の法律第1号を改正し、分権化をはかり、かつ自国の統治能力を国際的にアピールするため制定されたのが48年の法律第22号であった<sup>(28)</sup>。ただし、当時のナシール内閣は、同法に基づく分権化が実施上大きな困難を伴う点を指摘<sup>(29)</sup>していた。議会での支持も受けられず、この動きはさらにその後の1950年憲法第131条が求める新法制定の機運につながっていった。

## (2) インドネシアの連邦制度と分権化

インドネシアの連邦制の採用は、1949年のインドネシア連邦共和国暫定憲法によって確定された(50年8月15日の憲法で停止)。この憲法は、連邦共和国が採用すべき原則を前文(序章)で明言し、既存の単一制原則を排除した。第1条は、「独立と主権を有するインドネシア連邦共和国は、民主主義の法治国家であって、連邦の形態をとる」、第2条は「インドネシア連邦共和国の主権に由来する権力は、政府が国民議会及び上院が共同して、これを行行使する」と規定した。国家の領域は、(1)1948年1月17日のレンビル協定に基づき、当時の現状維持に沿った地域、(2)それぞれ自立する行政単位、(3)構成単位でないその他残余のインドネシア地域の三つに区分された。(1)には、東インドネシア国、パスンダン国、東ジャワ国、マドウーラ国、東スマトラ国、南スマトラ国、(2)には、中部ジャワ、バンカ、ビリトン、リアウ、

西カリマンタン、ダヤク・ブサール、バンジャル地域、東南カリマンタン、東カリマンタン地域が含まれる。

これらの連邦構成地域は相互に平等の権利を有するものとされた（第42条）。さらに第43条は、構成地域の最終確定においては、民主的方法に従って自由に表現される当該地域の住民の意思が最終的な地位を決定すること、第44条は、「いずれかの構成地域の領土変更、既存の他の地域への編入又は合併は、（第43条の原則を遵守し……）（中間省略）、関係構成地域の同意を得た場合にのみ、これを実施できる」旨を規定した。この2カ条は、構成地域の住民の意思が地域の最終的な地位をも決することを意味しており、解釈上、単一制国家選択の余地をも容認した政治的な色彩の濃い規定だったといえよう。さらに、第45条は、これを再確認するため、「行政制度とその運営は、この憲法に掲げる諸原則に適合した民主的方法に従って行なう」と規定する。これは、モハメッド・ハッタによるオランダとの政治交渉における妥協の産物であったといえよう<sup>(30)</sup>。地方制度の詳細をみると次のとおりである。

連邦制度下における立法権について、連邦政府は「1 地域、もしくは数地域、もしくは全構成地域、又はそれら地域の一部に直接の関係を有する事項に関する法規、又はインドネシア連邦共和国と第2条に掲げる各地域との関係について」、立法権を行使（第127a条）する。第51条以下は、連邦共和国と各構成地域間の行政分担を定める。「本憲法付表に記載する諸事項に関する行政は、インドネシア連邦共和国が担当する。そして、連邦の担当は連邦がすべて必要な措置をとる」と連邦制の原則を明らかにする一方で、「これに含まれないすべての行政部門は、構成地域の権限に属する」ものとした（第51条(1)、(4)）。

中央と地方の関係として、構成地域と連邦政府の間の協力関係、構成地域からの連邦政府への協力事務、より高度の関係連邦機関の意見に適應した方法による各構成地域の行政への執行参加が規定されている（第52条）。なお、行政任務の遂行にあたり、各構成地域は連邦法の一般規定に基づき、共同行動を行なうことができるとしており、この場合には、連邦共和国の介入を規



制するとともに、当該構成地域からの要請がある場合、執行を可能にしている（第53条、第54条）。また、財政関係については、連邦の財源と、構成地域の財源を区別し、「構成地域の財源は構成地域の財源に繰り入れる」との原則を示している（第55条(1)）。なお、司法権については、第3章以下の第144条以下が定めており、第151条は、構成地域内における民事事件および民事処罰は、同構成地域の法律の委任により、または委任において設けられ、または認められた裁判所がこれを行なうと規定する。

### (3) 1945年憲法への復帰と分権化

連邦制の試みは1年間の短命に終わり、1950年8月集権制に立ったインドネシア共和国暫定憲法が採択された。この暫定憲法第131条は、単一制下での地方自治原則を明らかにする。地方行政に関して、「それぞれが自治権をもつインドネシア領域内の大小の地域とその行政機構形態は、国家の統治制度における協議の原則と代議の原則に照らし、法律がこれを定める」（同第1項）とし、「各地域に対しては、それぞれが自らを治めるための最も広範な自治権を与える」（同第2項）と規定する。また、各自治地域の法的地位については法律で定めることが原則とされ、公共の利益に反しないかぎり、既存の自治地域は、その意思に反して廃止または縮小されないとの原則を確立した（第132条）。

1950年の暫定憲法が採用する単一制原則の下で、53年に発足した第一次アリ内閣は、48年の法律第22号が社会発展にもはや調和しないとして、3カ月以内に新法を議会に提出する意思を表明した。54年に法案は提出されたものの、度重なる討議、修正等を経てようやく57年に法律第1号として成立し、地方議会を設置した点で、自治のための法的枠組みができたかに見えた<sup>(31)</sup>。しかし、単一制の下で、過去にオランダに対して協力的か非協力的かで政府人事が左右され、ジャワ中心主義が醸成され、中央から地方への支配が強化され、地方が抱える天然資源に対する中央の支配が浸透するにつれ、地方主義（provincialism）が台頭し、地方から中央政府への反発が強ま

った。また、非常事態の宣言、軍部の台頭などがあり、同法の実質的な適用は見送られてしまった。

スカルノ大統領は、この1950年憲法で採用された単一制原則を維持しつつ、59年に1945年憲法に復帰する。1945年憲法への復帰に伴い、1959年大統領決定第6号によって3層から成る地方行政を確立したものの、65年の法律第18号「地方行政の基本原則」によって改正を受けた。

#### (4) スハルト大統領体制下の分権化（1974年法を中心に）

スハルト大統領の時代に入り、地方制度に関し、特に1974年の法律第5号の地方行政基本法と1979年法律第5号の村落行政法が制定された。前者は、上記65年の法律第18号を廃止し、二級行政地域である県、市に地方自治の基礎をおいた法律であり、後者は、村落行政の一元化を目指した法律である。ここでは、1974年法を中心にみることにする（図2参照）。

1974年法は、単一制国家との関連で、地方政府の地位と国土の分類を明らかにし、中央地方の調和的關係が真実かつ有責な地方自治の実施に指導されるべきこと、ならびに地方行政を「分権化」(azas desentralisasi)、「分散化」(azas dekonsentrasi)、「協力事務」(azas tugas pembantuan)<sup>(32)</sup>の3原則に基づき実施すべき点を明らかにした（前文）。「分権化」とは、中央政府または上位の地方政府から下位の地方政府へ行政事務を移転しこれを地方政府の事務とさせることであり、「分散化」とは、中央政府または領土の長または中央政府の垂直的な出先機関の長から政府の担当官に権限が委譲されることである。他方、「協力事務」とは、指示を与える（上位の）政府の責任とともに、中央政府またはより上位の地方政府が指示する事務を下位の地方政府が執行することと定義されている（第1条b, d, f各号）。「地方自治」とは、「法令に基づき自ら地方行政を管理処理する権利、権限および義務」と定義されている（同条c号）。「垂直的政府機関」(Instansi Vertikal)とは、当該地域における中央から地方への出先機関とされている（同条第h号）。国土は、「自治地域」(Daerah-daerah Otonomi)と「行政領域」(Wilayah-wilayah Admini-



stratip) に大別され、前者は法令上一定の境界をもった「社会的な法単位」(Kesatuan Masyarakat hukum) とされ、後者は中央政府が地方の一般行政を実施するにあたっての中央政府の機関が機能する領域として定義されている(第2条)。

分権化の対象は、一級行政地域(Daerah Tingkat I)と二級行政地域(Daerah Tingkat II)とされ、自治の発展および進展は、政治的、経済的、社会文化的条件および防衛安全保障に基づき、自治地域の新設の場合にも、これらの条件が勘案される(第3条、第4条)。ただし、一級行政地域は大統領に責任を負う州知事(Gubernur)によって運営されるため、地方自治の中心は二級行政地域におかれる。規則制定権が認められ(第11条)、それぞれ、区には区長(Bupati)、市には市長(Walikota)がおかれる。協力事務については、中央政府は法令により地方政府に事務を割りあて、一級行政地域は地方規則により二級行政地域に事務を割りあてることができる。ただし、それぞれに予算措置が必要である(第12条)。

地方政府には、地方政府の長と地方議会(DPRD)が設置される(第13条(1))。地方政府の長になるための資格要件がパンチャシラや憲法の遵守等15項目にわたり規定されており(第14条)、特に同条dは、インドネシアの単一制国家に反逆する活動に直接、間接に関与したことがないこと、さらに共産主義運動に関わったことがないことを規定する。一級行政地域の地方政府の長は、地方議会議長／政党代表および内務大臣が協議・合意した3名以上5名以内の立候補者のなかから地方議会が指名・選出する(第15条)。また、二級行政地域の長は、地方議会議長／政党代表と地方政府の長である知事が協議・合意した同数の候補者から指名・選出される(第16条)。地方政府の長の任期は5年であり、再任が1回だけ可能である。地方政府の長の地位、財政上の地位および公務上の権限については、政府規則の規定が予定されている(第19条)。ただし、地方政府の長は、内務大臣をとおして、州知事同様、大統領に責任を負う上下関係(hikarkhi bertanggung jawab kepada Presiden)に立っており、地方議会が年1回行なわれる年次報告は義務的で

あり、かつ報告の方法は内務大臣が決定するとされている（第22条）。

他方、地方政府の副長は長を補佐して、長が不在の際に長の通常業務を行なうことになる。一級行政地域の州知事は、地方議会の同意を得て、内務大臣をとおして大統領に対し、条件を満たす候補者を推薦する。他方、二級行政地域の副長は内務大臣が大統領の名の下に条件を満たす者のなかから任命する。さらに、区長は、二級行政地域自治体の副長の候補者を、州知事をとおして、内務大臣に推薦する（第24条）。

地方議会の構成、議会権限と責務、会期などは第7章に規定されている。また、地方規則制定権は第8章で規定されるが、地方規則では、公共の利益に違反しかつ上位の地方規則がすでに定めた内容に反してはならないとする一方で、下位の地方政府権限に属する事項を定めてはならないとする（第39条）。さらに、一級および二級の行政地域は地方規則に、没収刑とともに、6カ月以内の懲役刑と5万ルピア以下の罰金刑を定めることができ（第41条）、行政上の課金制を設置することもできる（第42条）。地方規則違反の調査および訴追を行なうことも可能である（第43条）。人事に関する第12章は、中央政府からの公務員が地方政府に出向く場合の方式、一級行政地域の公務員が二級行政地域に出向く場合の方式、さらに地方政府に出向いた公務員がすべて当該地方政府の長に服従すべき旨を規定する（第51～54条）。

地方財政に関する第13章は、11カ条の少ない条文から構成されている（第55～64条）。地方の歳入として、独自の歳入源、中央政府から配分される歳入源およびその他法律による財源の三つがあるが、中央と地方政府の間の財政関係は別途国の法令によるとされており、本法には租税原則さえも規定されていない。地方税の基本法は国が定め、地方税と地方課金制度については地方規則を制定できる建前になっているが、国法の規定する手続きに従い、中央政府の権限のある係官によって地方規則が承認されなければ、地方規則は発効できないことになっている。地方歳入源として事業を実施するにあたって同じであり、地方政府は地方規則を制定できるものの、中央政府の権限ある係官の承認が必要になる。

同章における財政関連の規定は、会計年度や財産処分など基本的な会計原則に関する内容がほとんどである。このため、中央政府が関与する手続き上の煩雑さ、中央政府からの予算配分への不満等が、本法律が機能しなかった理由の一つとされている<sup>(33)</sup>。地方政府にとって財源確保の要請が大きな課題であった。地方政府は1965年頃までは8～9割を中央の予算に依存していたが、70年代に入ってから石油ブームによって中央政府が大量の資金と援助資金で潤ったことがあり、地方政府にも経常予算 (Subsidi Daerah Otonomi) と開発予算 (Inpres Programs) として大量の資金が流入した。70年代にわたり、国家予算全体の2割前後の割合で予算が配布され、全国平均で州の財源の6～7割が中央政府からの補助金収入で賄われた<sup>(34)</sup>。

さらに、行政の分散に関わる領域区分に関しては、第5編が定めている。地方は、州と首都に分かれ、州はさらに区と市に分かれ、区と市はさら郡に分かれる。一級行政地域では州都がその首都となり、二級行政地域では区都がその首都となる。他方、州と首都の長はそれぞれ知事、区では区長、市では市長、行政市では行政市長、郡では郡長となる。職務の遂行段階において、郡長は区長または市長または行政市長に責任を負い、行政市長は区長に責任を負い、区長と市長は州知事に責任を負い、州知事または首都の知事は内務大臣をとおして大統領に責任を負う仕組みが形成されている。これによって、大統領への一極集中のための地方制度が組織されたといえる。また、中央政府の州政府への出先機関としてKANWIL、さらに下位の地方政府にはKAN-DEPが設置されたが、実務上の事務の区別ははっきりせず、むしろすべてが協力事務として行なわれていたとされている<sup>(35)</sup>。

以上のように、オランダ植民地時代もスハルト以前の独立後の時代においても、インドネシアでは、1925年以降日本侵攻までの若干の期間と50年代の連邦主義の短期間を除き、地方自治に値する分権化はほとんど実施されてこなかった。むしろ蘭領ジャワ支配の下で、ジャワ島・マドゥーラ島の直接統治地域とその他の外島の間接統治地域で異なった地方制度を行ないかつそれぞれに異なった法システムを適用したことによって、重層的な法構造は公

式化され、その後の中央地方関係のあり方を規定してしまった。特に、植民地時代の地方制度の確立によって、外島におけるアダット慣習法の適用が固定化されたといえる。蘭領時代にジャワ島中心の中央集権的な統治システムが確立し、外島は強制裁培の対象程度に考えられることはあっても、むしろ植民地統治の対象からは放置されたということができよう。ファーニバルやブーケが主張したようなインドネシアの重層的な経済構造は経済社会変化とともに変わり得ても、地方制度をとおしてすでに固定化された重層的な法構造は容易には変えがたい。

蘭領時代以降のインドネシアにおいては、基本的には蘭領時代の集権的な地方制度の遺産を引き継いできたのであり、日本の植民地時代も集権的な地方制度を踏襲したにすぎない。さらに、スカルノとスハルト大統領時代の集権的な国家統治構造下においては、地方制度は集権的な統治構造を地方から支えるためのものであり、やはり地方自治は理念だけにとどまりその実を結んでいない。さらに別の視点からみると植民地時代に取り残されてしまったジャワ以外の地域を国家的に統合するための手段としての地方制度であったといっても過言でないであろう。インドネシアの強固な中央集権的な国家体制における中央と地方の関係は、地方政府への政治権限の委譲ではなく、行政権限の移転にすぎなかった。地方政府になんら政治的な決定権限は委譲されなかったものであり、地方政府は単なる行政事務の伝達機関にすぎなかった。これは、図2からも明らかである。すべての地方行政機関は中央により近い上位の機関をとおして大統領への一元的な支配につながっている。地方議会(DPRD)の決定といえども、1974年法の第15条、第16条、第22条の上位からの任命権限の規定、地方規則制定の範囲制限によって、自治の性格は打ち消されてしまう<sup>(36)</sup>。実際、同法第57条が予定した中央と地方政府間の財政均衡に関する法律は民主化以前の段階に制定されなかった<sup>(37)</sup>。言い換えると、スハルト政権の新秩序下で実施された分権化過程は、中央政府からの権限分散過程をとおして、地方政府へ行政事務が移転されたにとどまり、政治行政面において地方政府を取り込むための集権化過程だったということが

できよう<sup>(38)</sup>。なお、マーク・ターナーが、1974年法の集権化によってもたらされた結果と指摘する点<sup>(39)</sup>は次のとおりである。(1)中央政府に対する地方政府の受身的行政、(2)中央政府公務員による地方公務員の支配、(3)中央政府公務員による地方行政機関の支配浸透、(4)地方政府における政治・行政レベルのリスク回避、(5)中央政府の規制的・予算的手法による地方政府支配を回避できた場合があること。

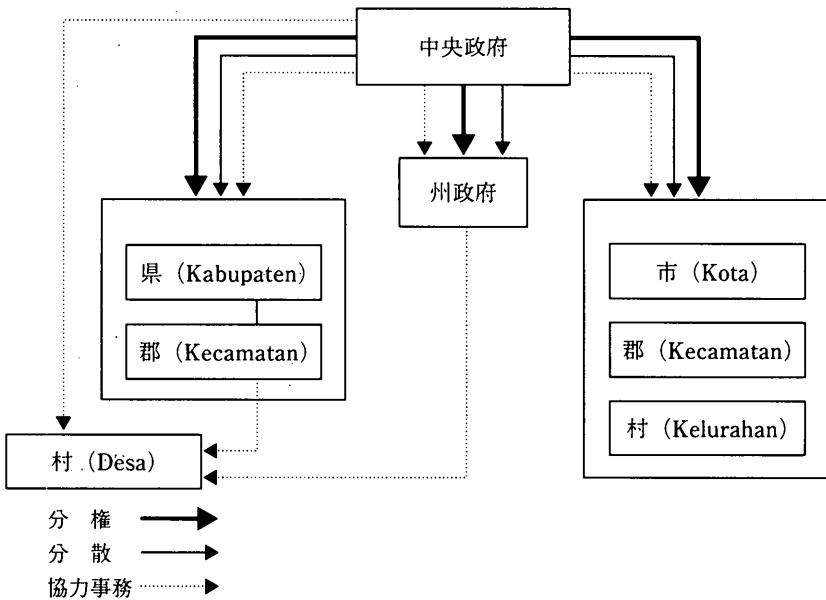
スハルト時代の分権化過程において、分権化が進んだのではなく、政治的統一、国家統合に向けて中央の権限浸透が地方にまで進んだ過程であり、逆に地方からみれば、地方政府が中央政府に対して政治的依存度を増す過程であり、中央政府から配分される開発予算への従属性増大と中央政府からの地方無視・無答責体質を拡大した過程だったとすることができよう。背後には、インドネシアの歴史、ジャワ中心支配的な風土、ジャワの資源不足、民族の多様性、群島的な地理的特徴がある。また、ジャワ中心主義に対する反発、地域間の経済格差拡大といった問題があり、また分権化をとおして地方政府を管掌する内務省だけが中央レベルで権限を拡大したとされ、1974年法は実質的に地方自治の効果を示さなかったといえる。

## II 現行の地方分権化法とその内容

民主化後にスハルト大統領の後を継いだハビビ大統領は、1998年の国民協議会(MPR)において、地方分権化政策を民主化の実現過程に取り上げた。国民協議会の決定第15号(XV/MPR/1998)が地方分権に関して政策的な方向づけを行ない、その後99年の憲法改正、99年の地方分権化に関わる主要2法の制定、2001年に独立運動が激しかったアチェとパプアに関する特別自治法が制定された。99年の地方分権に関する主要2法とは、第22号の中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律と第25号の中央政府と地方政府の間の財政均衡に関する法律である。この法律第22号は2001年1月に施



図3 1999年地方自治法下の分権化



(出所) Syaikhul Usman, *Indonesia's Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging Problems*, SMERU Working Paper, 2001, 3p. から作成。

行されたが、すでに公布時期の前後から、問題点が指摘され、法改正を求める声が高まりはじめている (図3 参照)。関連の諸規則のなかでは、政治権限の分権化を詳細化した 2000 年の政府規則第 25 号が重要である。本章では、99 年の現行 2 法を中心に、民主化後の一連の法制定の流れに沿って、内容を検討する。

#### 1. 国民協議会決定 No. XV/MPR/1998 (1998 年 11 月 13 日)

国民協議会決定第 15 号<sup>(40)</sup>は、地方自治の実施において、国の資源を公平に分割し、中央と地方の財政均衡をはかると規定する (第 1 条)。また、地方自治の実施にあたっては、民主的な諸原則に基づき、地方の特性に配慮すると規定する (第 2 条)。インドネシア国において地方自治を実施するにあ

たり、単一制に立って、広範、明確かつ有責性ある権限を均衡のとれた形で地方政府に付与し、国家資源の公正な配分ならびに中央と地方政府間の均衡のとれた財政の確立を目的にしたものである。中央と地方の財政均衡の具体化にあたり、地方の潜在力、地方の面積、地理的条件、人口規模、社会の所得水準に留意する（第4条）。他方、天然資源の管理、分配、利用は、地域社会と国民全体の繁栄のため、公平に行ない（第3条第1項）、かつ環境の管理にあたって、効率性、透明性および中小企業と協同組合に広く機会を提供すべき旨を要求する（同条第2項）。地方政府は資源を管理する権限を与えられる一方で、環境の保全に配慮する責任を負担する（第5条）。本決定はこのような地方自治に関する基本原則を示しただけであり、具体的な詳細は別途法律の制定を予定している（第7条）。

## 2. 「国策大綱」（GBHN）1999-2004 年と「国家開発プログラム」

国民協議会決定第15号を受けて、国家政策としてこれを確立するため、5年ごとに採択される「国策大綱 1999 年-2004 年」（Garis-garis Besar Haluan Negara: GBHN）とこれを実現するための5カ年計画である「国家開発プログラム」（PROPENAS 2000-2004）がある。GBHN の第2章は、地方自治を実施するにあたり、人的資源と地方政府の機関の準備と能力がまだ支援されておらず、地方の天然資源を管理する上での法令の整備も不十分であるとの認識に立っている。さらに第3章の展望と責務に関する第8号は、地方自治によって地方の発展と統一国家として均衡のとれた成長を達成目的に設定する。具体的には、第4章の政策方向に関する第G号「地方の発展」があり、一般事項で8項目、特別事項としてアチェ、イリアン・ジャヤ（パプア）、マルクを取り上げる。

他方、PROPENAS は、地方自治を促進するための具体的プログラムを示している。第1に、地方自治を発展させるプログラムとして、(1)地方政府機関の人材能力向上、(2)地方政府の制度能力の向上、(3)地方政府の財政管理シ

システム, (4)非政府機関強化, 第2に, 地域の開発促進のためのプログラムとして, (1)地域経済の改善, (2)地域戦略の発展と迅速な成長促進, (3)農村開発, (4)市開発, (5)住宅開発, (6)定住促進, (7)取り残された地域の開発, (8)境界地域の開発, (9)空間利用, (10)土地管理, 第3に, 社会活性化プログラムとして, (1)社会組織の強化, (2)貧困社会の解消, (3)社会民間組織の改善, 第4に, アチェ特別区, イリアン・ジャヤ, マルクの開発促進として, 各地域のための個別プログラムが準備されている<sup>(41)</sup>。

### 3. 1945年憲法の第二次憲法改正

1945年憲法が定める単一制原則の下で, 99年の第2次憲法改正は地方自治制度を導入した。州 (Propinsi) と州を構成する県 (Kabupaten) と市 (Kota) に, 自治権をそれぞれ認めるとともに, それぞれに州議会 (DPD), 県議会 (DPRD), 市議会 (DPRP) を設置し, 州知事 (Gubernur), 県知事 (Bupati), 市長 (Walikota) をそれぞれ設けた。地方政府は, 自治の原則と支援供与の任務に従い, それぞれ政府事務の行政と管理を行なうものとされ, このため地方規則制定権が認められる。また, 各長は, 民主的な方法で選出される (以上第18条)。特別あるいは特殊な地域に対しては, 国は地方政府の単位を法定して認める (第18条A, 第18条B)。

### 4. 1999年法律第22号

1999年法律第22号 (中央政府と地方政府間の政治的な権限の分権化に関する法律) では<sup>(42)</sup>, 「地方自治」とは, 「法に従い, 社会の熱意を基礎に, 地域社会の利益を自主的に規制および保護するための地方自治体の権限」と定義する。「分権」 (Desentralisasi) とは, 「インドネシア共和国の単一制枠組みのなかで, 中央政府が行政権限を自治体に移譲すること」, 「分散」 (Dekonsentrasi) とは, 「中央政府の権限を中央政府の代表機関としての知事

あるいは地方における中央政府の機関に移転すること」と区別されている。「協力事務」(Tugas Pembantuan)とは、「中央政府から地方や村、あるいは地方から村に対して、特定の任務の実施を、予算、設備、インフラおよび人的資源とともに命ずること」とされ、実施者は命令者に対して報告および説明の責任を負う(第1条)。

この法律第22号は、地方を、州(Propinsi)、県(Kabupaten)および市(Kota)の3層に区分し、それぞれを自治体に指定する(第2条)。これらはそれぞれが独立した立場にあり、相互に上下関係はない(第4条第2項)。ただし、州は、同時に中央政府の代表としての知事が行政を行なう「行政地域」(Wilayah Administrasi)であると規定する(第3条)。また、自治能力を欠いた地域については、廃止あるいは他地域との合併がある(第6条第1項)。このような地域の廃止、合併および拡大については、別途法律の制定が予定されている。

地方自治の権限は、外交、国防治安、司法、財政金融、宗教およびその他の領域を除くすべての範囲に及ぶとされている(第7条)。この第7条だけからみると、地方政府には広範な自治権限が与えられたかにみえるが、除外対象とされる「その他の領域」に、きわめて多くの事項が含まれている。国家計画およびマクロベースの国家開発に関する政策、財政均衡の資金、ならびに人的資源の向上、天然資源の効率的利用および戦略的な高技術、環境保全、国家基準を強化・開発するための国の行政制度および経済制度が含まれる(第8条)。この規定ではきわめて抽象的に定義されているだけであるが、後で検討する2000年の政府規則第25号が内容を詳細に定めている。県あるいは市に横断的な事項あるいは県と市に属さない事項あるいは将来実施される事項はすべて州権限に属する(第9条)。他方、県と市の自治権限も同様であり、上記の第7条と第9条が規定する他のすべてに及ぶ。例えば、公共事業、衛生、教育文化、農業、通信、産業貿易、投資、環境、土地問題、協同組合および労働に関する事項である(第11条第2項)。

地方議会の地位、組織、責務、権限、権利、議員資格、議長などについて

は、別途法律の制定が予定されている。地方議會の権限と責務に含まれる内容は、(1)知事、副知事、県知事、副県知事、市長、副市長を選出すること、(2)国民協議会の地方代表議員の選出、(3)知事、副知事、県知事、副県知事、市長、副市長の任免提案、(4)知事、県知事または市長とともに、地方規則を制定すること、(5)知事、県知事または市長とともに、歳入歳出に関する地方予算を作成すること、(6)地方規則その他の諸法令の適用、知事、県知事および市長の決定内容の実施、地方財政の実行、地方政府の政策実施、地方での国際協力の実施を監督すること、(7)中央政府に対して地方の利害が関わる国際条約の締結に対して意見ないし検討を申し立てること、(8)地方および地域の熱意を受容し継続させることである。さらに、地方議會の権利義務（第19条、第22条）、会期（第23条）、議事手続き規則（第24条）、会議の公開制（第25条）、議員の免責特権（第27条）、不逮捕特権等（第28条）が規定されている。

州知事は州の長であると同時に、中央政府の代表でもある（第31条）。この結果、州議會に責任を負うとともに、政府を代表する立場として大統領の下位にあって大統領に責任を負う（第31条）。県知事は県の長であり、市長は市の代表であり、それぞれ県議會、市議會に対し責任を負う。地方政府の長の関連事項に、任期（第41条）、義務（第43条）、禁止行為（第48条）、罷免（第49条）、取調べ行為（第55条）等がある。なお、大統領は、地方政府の長が犯罪行為を行ない、刑法上5年以上の懲役刑または死刑の虞がある場合には、地方議會の決定なしに、罷免が可能である（第51条）。また、単一制共和国であるインドネシア国を分離させるような反逆行為等を行なったと見なされる場合にも、一時的に罷免を行ない、このような反逆行為等が確定された段階で罷免が確定する（第52条）。なお、村落行政（第67～68条）、地方規則および地方政府の長の決定（第70～74条）、地方公務員（第75～76条）、地方財政（第78～86条）、紛争処理（第87～89条）等が規定されている。なお、地方自治の実施を支援するのは中央政府とされ（第112条）、地方自治諮問會議が大統領への諮問機関として設置される（第115条）。

なお、同法の逐条解説によると、広範かつ円満な自治は県と市に認められるが、州の自治権限は制約されると判断する。なお、見直しに関わる問題点については、次章に譲る。

#### 5. 1999 年法律第 25 号

法律第 25 号は、単一制国家の下での中央政府と地方政府との間の財政均衡を定めることを目的としている。中央政府と地方政府の間の財政配分にあたり、地方の潜在可能性、状態、要請を考慮して、定めている（第 1 条）。本法律の内容には、中央地方財政の均衡、地方自治体の借入れ、権限の分散と委任事務の費用、地方における財政運用、財政情報システムが含まれる。地方財源として認められているのは、固有の地方歳入、均衡予算、地方債、

表 2 中央政府と地方政府の財政均衡 (%)

	歳入の種類	中央政府への配分	地方政府への配分	
			州	県／市
1	土地建物税	10	90	
2	土地建物への権利取得税	20	80	
3	天然資源			
	a. 森 林			
	森林事業料	20	16	64
	森林資源料	20	16	64
	b. 鉱物資源			
	定額料	20	16	64
	開発利用料	20	16	64
	c. 漁 業	20	—	80
	d. 石 油	85	3	12
	e. 天然ガス	70	30	
4	一般配分予算	—	10	90
5	特別配分予算	60	40	

（出所）1999 年法律第 25 号等より作成。

その他法律による歳入の4種類である。

とりわけ均衡予算は、国家予算（APBN）に依存しており、一般配分予算と特別配分予算から構成され、土地建物取得税、天然資源税などからの財源が含まれる。地方政府への割当て分は、不動産税で90%、土地建物取得税80%、森林、鉱山、漁業関連は80%、石油15%、天然ガス30%であり、残りが中央政府への割当て分となる（表2参照）。スハルト時代においては、財政面において中央集権的であったため、中央の歳入・歳出が地方自治体の歳入に比べ圧倒的に高く、地方自治体の自主財源確保がきわめて困難であった。中央政府側の理由は、地方行政機構の改革再編が行なわれつつあり、この関連で、中央から地方に、権限、事務、人材がどれだけ具体的に委譲されるかが不明、地方への財政規模を把握できないと理解されたためである。しかし、地方への予算配分をめぐって、地方政府の経済的自立を担う鍵としての予算配分に大きな関心が集まっている。

#### 6. 政府規則 2000 年第 25 号

本規則は、分権化される権限内容を事項別に詳細に規定する。この規則は、前述の1999年法律第22号が規定した自治体権限から除外される内容を25項目列挙するとともに（第2条(3)）、州、県および市に分権化される権限を列挙する（第3条、第4条）。

外交、国防・治安、法務、財政・税制、宗教の五つの主要分野に加えて、農業、林業、水産業、投資、商工業、石油・ガス等、国民生活に関わる25のほとんどの経済部門が中央政府の管轄に含まれてしまった。なお、中央の権限にも州の権限にも属さない残余の部分が県・市の権限となり、各自自治体の権限となる。地方自治はきわめて限定的な範囲にならざるを得ない。

### III 現行の地方分権化法をめぐる問題点

現行の地方自治法をめぐるこれを見直す動きあるいは改正を求める声が登場しているので、これをまず検討する。

#### 1. 国民協議会決定による地方自治法の改正勧告

第1に、2000年の国民協議会決定第4号（No. IV/MPR/2000）が、地方自治法の見直しを要求している。国家開発の主要部分としての地域開発は、地方自治の実施、天然資源に関する正当な規制および中央地方政府間の財政均衡によって支援される（前文a）との前提に立っている。しかし、中央政府と地方政府との間で地方自治が予定どおり実施されなかったこと、さらに決定された目標を達成できずに多くの失敗を経験してきたこと、しかもこの失敗が国民に不満感と不信感を惹起させて、分離運動や地方自治の強硬な実施に対する欲求を生みだしてきた点を反省しつつ、一方で地方自治に関する国策を完全実施すべきだとの立場と、1999年の法律第22号を見直すべきとの判断を同時に行なっている。

この国民協議会決定は、地方自治に関わる政策勧告として、大統領に対して行なわれたものである。具体的には、本決定は、同2法に基づく地方分権化の展開に失敗があった点を指摘しており、施行前の段階で同地方自治法の改正を提言している。基本的な認識と問題の所在は次のとおりである。

- (1) 中央政府による地方自治の実現は、これまで憲法上の要請とは考えられてこなかったために、分権化は妨害されてきた。
- (2) 強度の中央集権的政策が、中央に対する地方の依存度をいっそう強める結果となり、地方の社会と政府機関の創造性はほとんど黙殺されてしまった。
- (3) 天然資源、文化的資源、経済基盤および人的資源の質レベルでは、中



中央と地方および地方間に大きな格差が存在する。

(4) 地方自治の実施を妨害するさまざまな集団の利害が存在する。

この結果、国民協議会は次のような勧告を行なった。

(1) アチェとイリアン・ジャヤの特別自治に関しては、地域社会の要望に配慮して、遅くとも2001年5月1日までに法律を公布する。

(2) 1999年の上記2法の施行にあたり、2000年12月末までに必要な政府規則を公布する。2001年1月1日からただちにかつ完全に地方自治を実施できる地方政府は、中央と地方の予算執行に反映させて実施する。さらに、全面的に地方自治を実施できない自治体は、能力に応じて段階的に実施する。なお、仮にすべての政府規則が2000年12月末までに公布されない場合、完全な実施能力をもった地方政府は予め地方で実施規則を制定し、その後に政府規則との調整を行なう。

(3) 各地方は、実施段階、制度的な制約、人員、経済インフラ、予算・住民の管理制度に配慮して、地方自治の実施に関する基本計画を作成する。

(4) 天然資源に制約された地方では、その地方にある国営企業の利益の一部およびその地方で操業している企業から所得税の一部を徴収する可能性を検討しつつ、財政の均衡に務める。

(5) 天然資源が豊かな地方については中央地方間の財政均衡は公正かつ妥当に配慮して行ない、教育を受けた人材に乏しい地方についてもこれを留意する。

(6) 地方自治を実施するにあたり、各地方の問題解決のために機関間調整チームを設置し、明確なプログラムをとおして地方自治を円滑にはかため、政府機関や非政府機関を活性化させる。

(7) 分権化、民主主義および中央地方間の平等の精神に従い、1999年の法律第22号と法律第25号の2法に対して、法改正(revisi)を可能にするための最初の先駆的な努力が必要である。なお、この法改正は、1945年憲法第18条に合致させる意図で行なうものであり、州、県・

市および村などに対して階層的な自治を与えることも斟酌する  
(termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap Propinsi……)。

第2に注目されるのは、このような地方自治法の見直しを説いた直後の国民協議会の2000年第5号(No. V/MPR/2000)が、国家統一と単一制強化について決定したことである。特に注目されるのは、問題の所在として、権威主義的な政治システムの問題、中央集権的な政府の問題、国軍の二重機能、KKNに象徴される慣行などへの批判だけでなく、「国民の統一と単一制への構想を保ちながら、地方に自らの地方を管理する権限を与え、公平な地方自治を実施すること」、さらに「国家運営に対する社会の信用および社会の構成員間の信用を回復すること、これが国家における協調の基礎となる」(第4章第9号、第10号)と強調していることである。

さらに、同決定の結語は、「国家の統一と単一制を強化するための和解を実行することにより、インドネシア国民が過去の諸問題に終止符を打ち、その結果として、危機を克服し、よりよい将来…」と指摘する。分権化が中央と地方のバランスのとれた発展を実現するための和解的な手法であることを指摘する。分権化自体だけが目的ではなく、地方分権をとおして、これまでのバラバラのインドネシアの文化社会、地方間の極端な経済格差、あるいはジャワ中心主義に象徴されるような地方軽視意識が解消され、国家統合に関わる課題克服に資することができると理解されている。

第3は、2002年の国民協議会決定第6号(No. VI/MPR/2002)であり、国民協議会の年次会議で大統領、国会、最高諮問会議、最高裁、会計検査院の各国家機関すべてに対して勧告を行なうとの立場から討議成果として報告されたものである。この決定は、政治と治安と題する冒頭の章「国家分裂の危機と地域紛争」で、アチェ紛争、パプア問題、ポソ・マルク・マルク北部の問題、サンピット・中部カリマンタンの問題などの地域紛争が国家統一にとって脅威であり、解決の必要があることを示している。地方自治については、地方自治法がまったく適用されておらず、このため中央政府・州・県／市の間で権限の重複が生じ、法の空白と地方間の不均衡が生み出され、この結果、

不調和感、法の不確実性、産業発展への足かせが生じていると厳しく批判する（「政治と治安」に関する1(f)号）。その上で、大統領に対し、次の3点を勧告する。

- (1) 法律機関の機能と能力 (kinerja) を動員して、地方自治の実施に関わるすべての法律を速やかに適合させること
- (2) 本地方自治法を施行するため、政府規則の整備を迅速に行なうこと
- (3) 法整備の実施において、DPR とともに、地方自治の実施状況について全体的な評価を実施すること、さらに地方自治法、中央地方間の財政均衡法および地方税法を完全な法律にするための可能性を検討すること

この決定は、最高裁に対し、地方自治の実施を支援するため、地方規則類の合法性について司法審査を速やかに実施すべきことを命じている（同 (f) 号 (d)）。

## 2. 地方自治法の改正をめぐる賛否両論

メガワティ大統領は副大統領の時代から、同法に基づく分権化は憲法の単一制に抵触する、国家統合を害すると主張してきた。メガワティは、地方自治は「インドネシアの国家と国民に関わる問題」として、同法には問題ありとして、法改正の必要性を、国家の統一性と統合の必要性の立場から絶えず主張してきた。また、内務大臣 Hari Sabarno は、法改正の意向を強調し、政府に集権化の意思はないとも主張してきた。2002年2月4日の国会第二委員会では、同内務大臣は、「政府が地方自治二法の改正を予定しているのは、事実上の連邦化に歯止めをかけるためである。インドネシアでは単一制下で分権化が実施されているが、これを連邦化と誤解する立場がある。地方では国家利益を犠牲にして自らの利益追求に奔走し、エリートたちは地方の天然資源から富を奪取しようとしている。法改正作業は進行中であるが、これは中央政府が絶対的な権限を取り戻すことを目的としたものでなく、資源

の分割方法を改善することで中央地方間の関係改善を期待することにある」<sup>(43)</sup>と発言した。

さらに、同内務大臣は、分権化により、第7条に基づき、県・市が、防衛、外交、財政、司法、天然資源開発、環境以外のすべての分野で権限をもつのは問題であると指摘し、第7条の注釈規定になんらの説明も付されず、誤解が生じていること、鉱工業、農業、貿易、労働などの許認可権がすべて自治体に委譲されてしまうこと、州知事権限が弱い点は問題だと指摘した。州知事からは、県・市の調整権限と罰則権限による知事権限の強化に関する要求が出されたりした<sup>(44)</sup>。地方政府で他の地方からの公務員を採用しないといった異動に制限を加える主張は問題だとの意見も出された<sup>(45)</sup>。また、内務省局長のイマデ・スワンディは、「分権化の結果が不良ならば、集権化に戻る理由づけを行なうことができる」<sup>(46)</sup>と指摘する。

他方、反対論では、この法改正は集権化への逆戻りであり、中央政府の意図は地方自治を後退させることだとして、本草案作成の中心人物であったリアス・ラシドをはじめとする知識人や NGO などからの批判がある。「法改正の提言は、中央政府の側に自治よりも集権制を優先させる意図があるのではないかと疑われる」<sup>(47)</sup>とか、「分権化の振り子が集権化に引き戻されている」<sup>(48)</sup>などである。地方自治法の使命は、民主化の逆行を食い止めることであり、地方での政治参加の拡大、政治の権利を地方社会に取り戻させること、下からの民主主義を育てること、地方の開発を促進させることであるとの主張<sup>(49)</sup>や、問題はむしろ法律そのものの改正ではなく、地方の現場での法適用の問題だとの指摘<sup>(50)</sup>も行なわれた。

また、中部ジャワの県知事会議では、大統領による地方議会の解散権に反対して 35 人中 23 人が法改正に反対した<sup>(51)</sup>。2002 年 2 月初旬、第 2 の政党ゴルカル (GOLKAR) は実施に関する評価が行なわれるまでは法改正に反対、2002 年 2 月 19 日に国民覚醒党 (PKB) も法改正反対を打ち出した (両党だけで国会 (DPR) の 170 以上の議席を保有する)。同 19 日、現メガワティ大統領の出身母体である闘争民主党 (PDI Perjuangan) は、法改正は必要であり、地

方自治法に改善されるべき点は多々あると主張した。大統領は、2004年の総選挙を前に、側近の政治経済エリートに地方から利得してもらいたいがために、分権化を脱線させようとしているとの非難さえも行なわれている。

なお、2002年5月末に同内務大臣は、政府は地方自治の評価を行なうまでは法改正を行わない決定をしたと第2回県行政協会全国会議（APKASI）で発表した<sup>(52)</sup>。また、2002年9月26日のドナー向け内務省の政府公式声明は、このMPR勧告に対して、分権化に関して20の地方自治状況の詳細調査を実施し、評価した上で、既存の法改正審議を行なうとした<sup>(53)</sup>。

### 3. LIPIの地方自治法改正法案ほか

2002年10月下旬、インドネシアの国家研究機関である国家科学研究院（LIPI）は、政府の改正法案作成のため、5人の研究チームを編成し、地方自治法の改正草案を検討し、その成果を発表した。例えば、州知事、県知事、市長は、現行法下では、地方議会に議席をもつ政党指名の候補者のみが議会で選出されることになっているが、これを改め住民による直接選挙制を導入する。ただし地方の普通選挙委員会（KPU）を組織するとともに、個人でも立候補が可能な方法を提案する。また、大統領は、国家の破壊になるような政府転覆罪や他の犯罪があった場合、州議会の了解なく州知事を直接に罷免できる旨、提案する。さらに地方議員の質の低さが問題となっており、これに対しては、刑事犯罪の有罪者と被疑者を除き、大学卒以上を議員の立候補資格の条件にすることを提案する<sup>(54)</sup>。

### 4. 分権化から集権化への揺り戻し

これまで見たように、インドネシアの地方自治への主張には、中央政府からは国家統合の必要性和分権化の行き過ぎによる国家分裂、憲法下の単一制原則の趣旨を逸脱するといった主張が行なわれ、地方の側からは再び集権化

表3 中央政府と地方政

	中央・地方政府の 関係（自治原則の 確立）	地方の行政単位	地方の長の選出方法・権 限
1903 年法 律第 329 号	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1854 年蘭領イン ド統治法</li> <li>・ 総督による集権 的・絶対的支配</li> <li>・ 直接統治地域と 間接統治地域の 区分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州, 地区, 市, 郡, 県の区画は国王の 決定による</li> <li>・ 自治区(Swapraja)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 部族長は, 総督の監督 権に服し, 州レベルで 官吏は世襲的な資格を 有する</li> </ul>
1974 年法 律第 5 号	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 分権・分散・協 力事務の 3 原則 採用</li> <li>・ 内務大臣を通し て大統領に一元 的に従属</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自治地域と中央行 政の出先機関とし ての行政地域を区 別</li> <li>・ 第 1 級行政地域 (州)と第 2 級行政 地域(区, 市)に 区分</li> <li>・ 地方自治の中心は 第 2 級行政地域</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州知事は地方議会推薦 の候補者から内務省経 由で大統領に提出, 選 任</li> <li>・ 州知事は, 地方議会と 大統領に責任を負う</li> <li>・ 州知事的主要業務(対 外関係, 政治, 治安, 財政, 経済, 開発, 公 務員)</li> </ul>
1999 年法 律第 22 号, 第 25 号	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 分権・分散・協 力事務の 3 原則 採用</li> <li>・ 地方自治権限は 外交, 国防治安, 司法, 財政金融, 宗教その他を除 く分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州・県・市が地方 自治の単位, それ ぞれが自治体に指 定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州知事等の選任は地方 議会の権限, しかし州 知事には大統領の同意 が必要, 州知事は州長 であり, 中央政府の代 表だが, 議会には有責</li> <li>・ 県・市の長選任に中央 政府は不干渉</li> </ul>

(出所) 筆者作成。

府の関係対照表

地方議会の設置・地方議会の権限	中央と地方の財政関係	その他
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州議会，地区議会，市議会を設置</li> <li>・ 議員資格はオランダ人のみ，会議公開制</li> <li>・ 議会解散はない</li> <li>・ 地方規則制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方の固有財源を認め，植民地財政の検査を受け，財政強化のため，租税の徴収権限認めた</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方議会の設置</li> <li>・ 憲法遵守とパンチャシラの誠実な実践</li> <li>・ GBHN，MPR 決定，諸法令の遵守</li> <li>・ 地方に委譲された権限の範囲内で地方のために，予算を編成実行</li> <li>・ 地方規則制定</li> <li>・ 住民の生活水準向上と政府の開発プログラムの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方財政は，独自の歳入源，中央政府配分の歳入源，その他法律による歳入源の三つ</li> <li>・ 中央政府の予算承認権限強い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方自治諮問会議</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方議会の権限は，各長の選出，国民協議会の地方代表議員の選出，知事などの任免提案，地方予算作成，地方規則制定，地方利害関連の国際条約に意見提出等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 固有の地方歳入，均衡予算，地方債，その他法律による歳入の 4 種類</li> </ul>	地方自治諮問会議（大統領への諮問機関）

に戻るとの危機感が示されている。国際援助機関<sup>(55)</sup>や NGO<sup>(56)</sup>からも分権化を懸念する意見が多くみられる。

しかし、すでに無計画な分権化に伴う問題も発生している。分権化後の具体的な問題をみると、バリでは観光収入で豊かな県とそうでない貧しい県の間で経済格差が拡大しており、貧しい県では法律違反を犯しても外部資本に頼った観光開発が始まっている。また、各県で地方自治の考え方はまったく異なり、地方自治の意味のわからない役人が好きかって放題の暴君に様変わりしつつある。バリには複数の県に跨った米作用の伝統的な灌漑システムが利害衝突によって管理の危機にさらされており、県境の天然資源や観光資源の開発でも衝突が起こる可能性が高まっている<sup>(57)</sup>。リアウ州とジャンビ州では、経済、観光、漁業に有望なベルハナ島の領有権をめぐる対立が再燃した<sup>(58)</sup>。西スマトラ政府と議会がグレシック・セメント会社の現地子会社パダン・セメント会社を没収し、地方政府は許認可の交付合戦を行ないつつ、森林破壊などの環境破壊に多大な影響をもたらしている<sup>(59)</sup>。森林大臣は森林行政の分権化には地方レベルの森林管理能力が欠如しているために反対<sup>(60)</sup>し、環境大臣は環境の運命を地方行政に任せるのはリスクが半分だと語った<sup>(61)</sup>。また、分権化に伴い、インドネシア商工会議所 (Kadin) は数千の矛盾した関係法令が地方の経済活動を妨害していること、地方自治の専門家でもある上記のリアス・ラシドは、鉱業、教育、保健、森林、投資、商工業に関する何百、何千もの地方規則と 197 の大統領決定をただちに廃止すべきだと主張する<sup>(62)</sup>。

実際、州、県、市が並列関係で自治が認められており、州と県、市の関係、州知事などの長の選出方法、州政府の調整権限の行使方法、住民参加の方法などは明らかでない。また中央政府で行なわれている許認可なども整理されずに、そのまま地方政府に投げ出されている。また、財政配分への不満も強い。もちろん法令相互間の齟齬、重複、曖昧さの問題も指摘されることが多い (表3参照)。また、分権化の実施過程における問題もある。

しかし、地方の資源格差あるいは経済格差がむしろ問題になっている。特



にアチェ、パプア、リアウの各州は天然資源に富んでおり、連邦化や分離独立運動を主張した。これらの州にとっての民主化要求とは、資源主権であり、連邦化であり、まさに分離独立運動であった。問題は、天然資源をもたずあるいは貧困の問題を抱える地域が多いということである。同法の改正反対はむしろ天然資源に恵まれた州からであり、貧しい州・地域からはむしろ地方自治法の改正要求が強かったというべきであろう。

### まとめ

現在のインドネシアの地方分権あるいは地方自治は民主化過程で実施されたにもかかわらず、地方自治の問題はむしろ民主化よりも国家の本来的なあり方、つまり、国家統合や地域間の経済格差に関わるものが明らかになってきた。連邦制の主張、民主化実現のための総論賛成としての地方自治、あるいはすでに批判されているような中央主権化によって利益をジャカルタに還流させたいといった立場がみられる。これまでは、インドネシアの分権化議論は、植民地統治や権威主義的な体制によって、バンドラの箱に押し込められてきたといえよう。しかし、民主化過程で地方自治を後戻りさせることができないとなれば、分権化過程でどのように多元的な国家の統合を維持しつつ、国全体の経済的社会的発展を地方自治と調和させて発展させるかといった方向が地方自治の議論として重要になるであろう。ここでは、民主化を定着させるための地方自治ではなく、むしろどのような民主的な形態の地方自治をとおして、インドネシアの多民族、多宗教、多言語、しかも経済格差のきわめて著しい国家を全体的に統合し、維持していくかという問題に直面せざるを得ない。

冒頭にみた大陸系諸国に共通してみられる集権・融合型と連邦制諸国にみられる分権・分離型の類型に合わせてインドネシアの現状をみると、すでに両者の型が混在してしまっている状態が明らかである。つまり、集権と分権

を座標軸の縦線の上下に、さらに融合と分離を座標軸の左右にとって4分割した場合、縦の集権・分権の軸は意思決定の自律性度合いを示すことになり、他方融合・分離の横軸は行政機能上の関係を示すことになる<sup>(63)</sup>。モデルにあてはめてインドネシアの分権化状況をみると、次のようにみることができるであろう。集権型としては、大統領は州知事に自治権限とともに監督権限を認めていること、また、融合型としてみると、州の行政事務は内務省の監督を受けるとされ、地方事務の範囲は国の事務に属しない内容を差し引いた概括列举方式で示されており、国と地方の事務とは整然とは区別されていないといった特徴がある。

しかし、インドネシアの場合、州と県・市にはそれぞれかなりの自治を認めつつも、州には大統領からの強い監督権が及び、むしろ下部の県・市にはより完全な自治が保障されるという不自然な方法が採用されている。第2に、出先機関をみると、これまでのKANWILのような中央から地方政府への出先機関は廃止されてしまったものの、分散、協力事務は中央政府と地方政府の間で残っている。第3は、アチェやパプアなど天然資源が最も豊かな地域で特別の自治を認め、それ以外の地域とは区別している。インドネシアの地方自治の型は、基本的には集権的・融合型であるといえるが、連邦制度型の分権化部分と大陸型の集権化がすでに同居してしまっているといえよう。

ところで、前出のマーク・ターナーは、アジアの分権化方向には、分権化、集権化、再集権化という三つの形態があり、単なるグローバル化といった表現では説明できず、むしろ多様性の拡大と言うべきだとしている<sup>(64)</sup>。フィリピンは分権化の例で、「良い統治」、参加制度が重視され、民主主義の高揚にも役立っているとする。集権化とは、政府は自治または分権の用語を広く用いつつも、実は中央が地方を強固に支配する関係であるとする。インドネシア（1974年法を対象にする）とタイが含まれるとするが、近年のタイは分権化にも分類が可能だとする。再集権化とは、集権的な国家制度を分権化し地方制度を分権化したものの、集権的分権化などと称して集権化に再度歩み出す社会主義諸国であり、ラオス、ベトナムなどを含むと指摘する。このよ

うな分類からみると、現在のインドネシアは、制度として理想型に近い地方自治をとり入れたが、むしろ再集権化に近く揺り戻しの段階にあると言うことができよう。ただし、現段階では、最終的な法改正が不明のため方向はままだはっきりしていない。

ところで、インドネシアではこれまで、直接統治と間接統治による地域的な分割統治、連邦主義と単一制、さらに人口グループによる民族的な統治など、さまざまな方法で国家の統合を実施してきた。逆にみると、多民族、多言語、多宗教および群島という地理条件のために、分権化が困難であり、多元的な法制度が存在してきたということができよう。法制度のみならず、経済社会の跛行的な発展もこのために生み出されてきた。長期間の重層構造は、中央と地方の隔絶した関係あるいは地方間の経済格差などを温存したまま、現在に引き継がれている。このため、パンチャシラ（建国5原則）やビネカ・トゥンガル・イカ（多様性のなかの統一）に謳われているとおり、国家統合はまだ十分になしとげられていない。地方自治を実現するにあたり、政治経済社会のすべてについて成熟度を高めることが必要である。伝統的に引き継いでいる経済的、社会文化的な諸条件を無視して、一足飛びに地方自治の確立をはかることは困難であるだけでなく、むしろ混乱を生み出す結果となる。また、分権化が及ぼす影響として、アダット法がさらに強化される地域（アチェでのイスラム法の遵守強化やパダンのメナンカバウ族地域など）と逆に分権化のなかで都市化が進み、アダット法が希薄化する地域とに両極化といった傾向もみられる<sup>(65)</sup>。

そこで、インドネシアにとって、融合的集権化とはいえ、集権化と分権化の調和点を求めることが必要と考えられる。大陸的な法体系、国家の統合状況、地理的要因、経済社会の形態、文化社会的な条件、地方間格差、天然資源の分布等を仔細に検討して、分権化政策における集権化あるいは段階的な自治の発展といった理解が必要であろう。現段階では、中央地方関係の信頼回復、天然資源の破壊防止、地域間格差の是正が必要であるにもかかわらず、まだ十分な解決の方途は見い出せないままである。中央政府に対する国民の

信頼回復、司法に対する国民の信頼醸成といった課題を達成するにあたり、やはり集権的な体制がまず必要とされるであろう。しかしながら、民主的な方法による集権的な分権化が模索されなくてはならないであろう。重層構造あるいは地方のアダット法を尊重することは、現状の多様な重層的な法構造を尊重することになる。パンチャシラ理念あるいは多様性のなかの統一が民族間の共通のルールとなったときにはじめて、実質的な自治が成り立ちえるといえよう。

これまでインドネシアの集権化は、きわめていびつでしかも非民主的な形で行なわれてきた。スハルト家族に対する KKN (汚職, 癒着, 温情主義) の批判が国民から行なわれる一方で、地方レベルでは、「Raja raja kecil dimana」(小さな成金が国中に)とも言われるように、スハルト政権崩壊時代以降むしろ天然資源の無秩序な開発が急速に拡大し、汚職の蔓延が国中で問題となっている。これは、スハルト政権の“重し”が外されたためであり、これまで開発に過度に傾斜しすぎた社会的なツケが浮上してきたためである。インドネシアにおける多民族国家の国家統合のあるべき姿を、分権的であれ集権化であれ、地方の異なった状況を勘案しながら、再度近代的な国家形成の点から検討し、その上で分権化を段階的に進めることが妥当な方法だと考える。

- 注(1) 憲法改正の焦点は、第1次改正では大統領権限の縮小と中央国家機構の権限縮小、第2次改正では地方分権化、国会(DPR)等の国家機関の権限強化、第3次改正では、憲法裁判所設置、大統領の選出方法など、第4次改正では、大統領、副大統領の直接選挙制等。
- (2) 憲法改正論議がすべて終了したのでなく、2004年の総選挙に向けて、議席数の割当て、政党関連の選挙制度をこれ以上変更したくないとの政治的な判断によるものである。インドネシアの基本統治構造の課題には、国民協議会と国会の地位の関係、司法権の独立、多様な人権保障など、多くの課題が残されている(拙稿、*The Rule of Law in Indonesia*, IDE-Asian Law Series, No. 20, アジア経済研究所, 2002 参照)。

- (3) 外見的立憲主義については、樋口陽一「比較憲法」(全訂第3版)、『現代法学全集36』(青林書院)1992年。
- (4) 拙稿「インドネシアの民主化と法」(作本直行編『アジアの民主化と法』アジア経済研究所, 1998年)。
- (5) リアス・ラシッド(Ryaas Rasyid)は地方自治法制定の中心のメンバーであったが、特に自治協議委員会(DPOD)の設置について当時大統領のワヒドと対立して法律制定の直後に内閣から罷免されたと報道されている。その後、Andi Malarangengとともに、法改正は中央集権化への後戻りであり、法律を執行の問題は政府の支援がないためであるとの批判を行なってきた。また、メガワティ大統領も、ワヒド大統領の副大統領であった時期にすでに、同法には反対を唱えていた(以上、*Jakarta Post*, 2001年1月4日, 同8月29日, 同10月29日, 12月27日など)。
- (6) 日本の地方自治の本旨として理解されている住民自治と団体自治の考え方に共通するといえる。
- (7) 佐藤俊一『地方自治要論』成文堂, 2002年; 天川 晃「広域行政と地方分権」(『ジュリスト総合特集』第29号); 「現代国家の政府体系・中央集権と地方分権」(<http://gyousei.mine.utsunomiya-u.ac.jp/gairon/singairon5-6.htm>)等参照。アングロ・サクソン系の諸国(イギリス, 英連邦諸国, アメリカ)では分権・分離型の中央地方関係が多くみられ, 大陸法系の諸国(フランス, ドイツ, イタリア, スペイン, ポルトガル, オランダ, 北欧諸国, ラテンアメリカ諸国等)では集権・融合型の対照的な形態がみられる。日本の場合も, 他の大陸法系諸国の例に漏れず, 集権・融合型である。
- (8) 小早川光郎「司法制度の政府間調整」(松下圭一他編『自治体の構想2-制度』岩波書店, 2002年)。
- (9) 「蘭領インドにおけるオランダ・アチェ条約」(1857年3月30日); 「蘭領インドの州(原地理理事州)地方規則」(1925年4月1日公布(バタビア)・施行); 「蘭領インドの立法行政法」(1925年7月13日); 「蘭領インドの外領原地民自治規則」(法令1927年第190号, 1927年5月10日制定(ハーグ), 同7月1日施行); 「蘭領インドの外領原地民共同体地方規則・蘭領インドの総督令第30号」(1938年9月3日制定(バタビア), 同9月16日公布)など。
- (10) 蘭領インド統治法と地方分権法については, 浦野起央編著『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第2巻アジア1e』(パピルス社)の訳文を参照。なお, 同書の「原住民」の訳語に対して, 本文では「原地民」をあてた。
- (11) 外島の呼称について, 初期段階ではOuter Possessions (buitenbezittingen)だが, 1921年以後はOuter Territories または Outer Provinces (buitenge-

- westen) に変更された (Gerald S. Maryanov, *The Establishment of Regional Government in the Republic of Indonesia*, Indiana Univ., 1959, p. 129)。
- (12) Gerald S. Maryanov, *ibid.*, pp. 133-134. 同様の議論は、当時 C. van Hollenvohen に代表されるアダット学派とオランダ総督との間の統治方式をめぐる意見対立およびアダット法の適用をめぐる論争に表れている。
- (13) 例えば、分権の必要がある場合で、灌漑工事や道路建設や、当時のジョクジャカルタ王国などの自治領に水路建設等の特別な活動が必要とされた場合には、個別の規則を作って権限を分散した。
- (14) 「短文契約」とは、正確には地方の首長とオランダとの間で個別に締結された「短文宣言」Short Declaration (Korte Verklaring) であり、小スندا、モルッカ、セレベス (スラウェシ)、ボルネオ、スマトラなど、最終的には合計 250 近くが署名した。中部ジャワでかつての強国マタラム王国を引き継ぐスラカルタやジョグジャカルタとの取決めでは内容が詳細かつ長文で規定されたのに対し、オランダがアチェを征服した際の小首長との間の複数の取決めでは、1898 年に Snouck Hurgronje 教授と General van Heutsz がモデル契約書として草案した簡単な取決め文書が採用されたこと、さらにこれがその後小首長との間で普及したため、広く「短文契約」(Short Contract) と呼ばれている (A. D. A. de Kat Angelino, *Colonial Policy II*, translated from the Dutch by G. J. Renier, The University of Chicago Press, 1931, p. 103)。
- (15) Angelino, *ibid.* は、分権化政策は統治手段以外の何者でもなく、民主的だったとはけっして言えないと指摘する (p. 373)。
- (16) Maryanov, *op. cit.*, p. 146. 他方、本法が効果的であったとの意見 (J. S. Furnival) もある (S. H. Sarundajang. *Arus Kembali ke Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, 2000, p. 58)。
- (17) C. F. G. Sunaryati Hartono & et al., ed., *Political Change and Legal Reform towards Democracy and Supremacy of Law in Indonesia*, IDE-Asian Law Series No. 12, アジア経済研究所, 2002, p. 123.
- (18) Maryanov, *op. cit.*, pp. 149-150.
- (19) Amrah Muslimin, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, 1960, p. 20.
- (20) ジョージ・S・カナヘレ『日本軍政とインドネシア独立』(後藤乾一他訳) 鳳出版, 1977 年, 104-108 ページ。
- (21) Maryanov, *op. cit.*, pp. 156-159.
- (22) A. Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*, W. Van Hoeve, 1955, pp. 200-201. この立場によると、1949 年からの連邦化は、地方に権限を再び取り戻す動きとして理解される。
- (23) ヨーロッパ人, 東洋人, マレー系住民の三つの人口グループに国民を区分

し、適用すべき法を区別した。それぞれに異なった法が適用され、マレー系住民にはアダット法が適用された。このオランダの統治方式と現在のインドネシア法の重層構造に関しては、拙稿「インドネシアの法の近代化と多元構造」(『黒木三郎先生還暦記念論文集：アジア社会の民族慣習と近代化政策』敬文堂、1992年) 265-288 ページ参照。

- (24) John D. Legge, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, Cornell Univ. Press, 1961, p. 72.
- (25) M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*, 1978, pp. 79-80.
- (26) インドネシアの各旧憲法訳文については、浦野起央・西 修編著『資料体系国際関係政治社会史第6集憲法資料アジアI』1980年を参照。
- (27) Maryanov, *op. cit.*, pp. 162-165. この法律は、ただちに適用されず、スマトラの一部で適用されたにすぎない (Badri, *Otonomi Daerah: Masalah dan Beberapa Perbandingan*, Tintamas, 1953)。
- (28) 同法の逐条解説は、インドネシアでは地方政府との間に二重構造があること、さらに中央と地方関係で自治と権限分散の二つがあると指摘する (Badri, *op. cit.*)。
- (29) Maryanov, *op. cit.*, p. 189.
- (30) Hartono, *op. cit.*, p. 137; 前掲書 *The Formation of Federal Indonesia* の著者 A. Schiller は、インドネシアにとっての最適な政府形態は、時間の経過のなかでインドネシアの指導者が国全体のニーズを考えて決めるであろうとする一方で、伝統的で慣習的なアダットを基礎にした社会構造は戦後になってもなんら変わっていないと指摘する (p. 342)。
- (31) John D., Legge, *op. cit.* 参照。筆者は、「地方自治からの後退」と結論している。
- (32) 訳語としてインドネシアの原語に近い「協力事務」をあてたが、内容は委任事務に相当する。英訳では co-administration (共同行政) が使われている。
- (33) Colin McAndrews, ed., "An Overview," *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press, 1986, pp. 10-11)。1965年のクーデタによって政権を獲得したスハルトにとっては、中央政府の権限を確保すること、経済の安定、制度の合法性を確保することが、政治課題だった。
- (34) Anne Booth, *Efforts to Decentralize Fiscal Policy: Problems of Taxable Capacity, Tax Effort and Revenue Sharing*, p. 78 (Colin McAndrews, *op. cit.*)。
- (35) Rolf Gerritsen and Saut Situmorang, *Beyond Integration? The Need to Decentralize Central/Local Relations in Indonesia*, 50p. (Mark Turner ed., *Central-Local Relations in Asia Pacific: Convergence or Divergence?*, Ausaid, 1999)。

- (36) Turner, *op. cit.*, p. 55.
- (37) 1975 年政府規則第 6 号が財政について規定するが、会計制度としての貸借対照表の作成指示にとどまり、上位の政府機関から配分される通常予算と開発予算の費目説明に終始している。
- (38) 世界銀行は、インドネシアの地方政府の給付行政、財政、政策策定などは中央政府の指示に従ったものと指摘する（世界銀行; *World Bank Report* 1988, 1988）。
- (39) Turner, *op. cit.*, p. 56.
- (40) 国民協議会の決定とは、最高レベルの国家意思決定機関としての国民協議会が行なう決定であり、法形式上は憲法と法律の中間に位置し、法律よりも優位した強い拘束力がある（2000 年国民協議会決定第 3 号（III/MPR/2000）「法源及び法形式について」第 2 条）。
- (41) “GBHN 1999–2004,” Pustaka Setia, 1999, p. 77; “Propenas 2000–2004,” Sinar Grafika, 2001, pp. 241–249. なお、Propenas は、Program Pembangunan Nasional Lima Tahun の略称。
- (42) 1999 年法律第 22 号関連の資料として、岡本正明「途上国の地方分権化の現状把握」（国際協力事業団『地方行政と地方分権報告書』2001 年）；松井和久「地方分権化と国民国家形成」（佐藤百合編『民主化時代のインドネシア』アジア経済研究所，2002 年）。
- (43) *Jakarta Post*; 2001 年 2 月 5 日他。
- (44) *Ibid.*, 2002 年 2 月 12 日。
- (45) Eriko Uchida, Revision of Indonesia's Autonomy and Decentralization Law (<http://www.geocities.com/aroki.geo/0203/INA-decentralisationamend.html>).
- (46) Pembahasan Substansi Revisi UU Otonomi Daerah Perlu Dekedepankan, Kompas, Apr. 9, 2002.
- (47) Shaiku Usman, *Regional Autonomy in Indonesia: Field Experiences and Emerging Challenges*, SMERU Working Papers, 2002. 6, pp. 20–21.
- (48) “Tak Ada Revisi UU Otonomi” (<http://www.kontan-online.com/html/politik.html>).
- (49) Moh Samsul Arifin, Mencerna Penundaan Revisi UU No. 22/1999, *Pikiran Rakyat*, 2002. 7. 31.
- (50) *Ibid.*
- (51) *Jakarta Post*, 2002 年 2 月 12 日。
- (52) *Ibid.*, 2002 年 5 月 30 日。
- (53) Ministry of Home Affairs, Republic of Indonesia, Consultative Group on Indonesia; *3<sup>rd</sup> Quarterly Review*, Sept. 26, 2002.
- (54) *Jakarta Post*, 2002 年 10 月 29 日。さらに、*Jakarta Post*, 2001 年 3 月 24 日に。



よると、国際戦略研究所 (CSIS) の Tommy Legowo によると、27 県の調査では、地方自治に対する誤解が多く、自治に熱意はあるが、権限、人事、良い透明な統治を行なうための能力などで円滑に自治に移行するには問題があるとする。LIPI が行なった 1200 の質問状で、36% がその行政能力に、そして 64% が汚職体質に、40% が癒着・ネポティズムに問題があるとの返答を行なったとする。また、2002 年 7 月 31 日付の前出 *Pikiran Rakyat* 紙によると、西ジャワと西スマトラを対象に行なった LIPI の調査で、政治エリートには地方自治が理解されておらず、資源管理の独立と考えられている、政府規則などの不足と法律の不明箇所が多いこと、さらに地方内外の多数の利害関係者がいることが指摘されている。

- (55) GTZ, 世界銀行, SMERU などが、インターネット情報をとおして多くの地方自治関連の論文を発表する。なかには、連邦制採用に傾斜した報告書もある。16 カ国の地方制度の内容を比較してはいるが、本文中でネパールと南アフリカ共和国を中心に単一制を論じ、民主化実現と連邦制が同義であるかのような印象を与える論文もある (Gabre Ferrazzi, *Legal Standing and Models of Local Government Functions in Selected Countries: Implications for Indonesia*, GTZ Paper (SfDM Report No. 2002-1)。
- (56) 政治的な分権化に関わる問題点として、州の下での自治地域の人口、面積等の規模が明らかでない、地方規則制定の手続きや制定の範囲、地方議会議員の任命方法が明確でない、スハルト時代の政治犯罪者への議員立候補資格、資源開発に関わる投資関連分野で地域社会との協議制度が確立されていない、州・県・市間の自治は並列的に認められているが、これらの間の権限関係が不明、手続きの透明性確保に不十分、天然資源保護の責任帰属が不明、地方自治審議会の権限不明、住民参加の仕組みが不明といった問題点が指摘されている (Indonesian Local Autonomy Legislation. DOWN TO EARTH, March 2000. <http://dte.gn.apc.org/index.htm>)。
- (57) *Jakarta Post*, 2001 年 12 月 27 日。
- (58) *Ibid.*, 2002 年 1 月 28 日。
- (59) *Ibid.*, 2001 年 11 月 7 日, 2003 年 1 月 27 日。
- (60) *Ibid.*, 2000 年 5 月 3 日。
- (61) *Ibid.*, 2001 年 12 月 27 日。
- (62) *Ibid.*, 2002 年 10 月 28 日。
- (63) 佐藤, *op. cit.*, 6-19 ページ参照。
- (64) Mark Turner, *op. cit.* 筆者は, global convergence といった特徴づけはアジアの動きにあてはまらず,むしろ divergence のほうが言い当てていると指摘する (pp. 236-240)。
- (65) 筆者は, 2002 年 9 月にメダン, パダンでヒアリング調査を行なった際,

メダンにおいては部族・地域によってアダット法の変化方法が異なること、さらにメナンカバウ族は分権化過程で自治が認められたことにより、アダット法の役割がいつそう強化されつつあるとの話を聞いた。メナンカバウ族の場合、独自の法制度形成が促進され、さらに重層構造が進む結果になるものと考えられる。