

## 第2章

# 逆コースを歩むインドネシアの地方自治 —中央政府による「ガバメント」強化への試み—

岡本正明

### はじめに

32年間続いたスハルト権威主義体制が1998年に崩壊して以来、インドネシアは分権的民主主義体制を作り上げた。政治も行政も制度が大幅に変わり、地方自治体に大きな権限を移譲して、地方自治体を通じた住民福祉の実現をめざすことになった。首長も住民による直接公選で選ばれるようになり、自治体が行政サービスの実施の主たる担い手になるという「分権的ガバメント」がインドネシアで成立した。ところが、いったん分権化したインドネシアにおいて、中央政府と地方政府の力関係が再び変わろうとしている。そうした現象が、今インドネシアで起きつつあるのはなぜか。本章は、この問題を考察することを課題にしている。

インドネシアにおける地方分権化の成果と現在の問題点を考察するにあたって、興味深い世論調査結果が二つあるので、ここで紹介しておきたい。ひとつは、世論調査機関「インドネシア・サーベイ研究所」(Lembaga Survei Indonesia : LSI) が2007年3月に1240人を対象として行った簡単な世論調査である。その結果は、次のとおりであった<sup>(1)</sup>。

1) 現在の自治体と以前の（著者注：中央集権時代の）自治体のどちらがよいですか。

現在：64%，以前：27%，不明：9%

2) 住民福祉の実現にとって現行のシステム（地方自治）とかつてのシステムのどちらがよいですか。

現在：63%，以前：28%，不明：9%

3) 地方行政を実施するうえで、また、住民福祉を実現するうえで、権限は県・市、州、あるいはかつてのように中央政府にあるべきでしょうか。

県・市：65%，州：13%，中央：22%

4) 地方自治を支持しますか。

支持：73%，反対：27%

このことから、インドネシアの住民は、自治体が行政サービスの大部分を担う「分権的ガバメント」の制度そのものや、なかでも州より県・市が中心的な行政サービス供給主体であるべき原則（いわゆる「補完性の原理」）を支持していることがわかる。地域ごとの多様性に配慮した「分権的ガバメント」への支持は定着し、それは地方レベルで目立った行政サービス提供の停滞がないことによる、と推測される。

ところが一方で、「分権的ガバメント」制度への期待も相まって、その「ガバメント規律」の現状に不信感が存在することも伺える。2008年4月、コンパス紙が33州の州都に住む1139人に地方分権について世論調査を行った<sup>(2)</sup>。

その結果、この調査では、60%の人が「治安は以前よりよくなった」と答えたものの、72%の人が「首長直接公選で当選した首長は選挙公約を守っていない」と回答し、52%の人が「地方自治は地域住民の福祉と経済状況の改善をまだもたらしていない」と答えた。

前述の二つの世論調査結果は一見矛盾するようにみえるが、じつはそうではない。「分権的ガバメント」制度の導入そのものは強く支持されているものの、地方自治体内部の「ガバメント規律」が不十分な運営の実態

に、住民は不信や不満を抱いていることを示唆しているのではないか。

実際、地方自治体トップのなかには、地方首長は何でも思いどおりにできると考え、法的枠組みを無視して自分の望む行政を執り行い、自分が気に入った人物を地方高官に取り立てよう、と考える者もいる。北スラウェシ州マナド市で市長に選ばれたばかりのヴィッキーが、法的手続きを説明する同市の官房長に言い放った言葉が、このことを象徴している。

「この市行政のトップはどっちだ、お前か私か？」。

首長個人の裁量で自治体の家産制化が進行するかのような状態がみられるのである。だからこそ、メディアもこうした地方首長の横暴ぶりを積極的に取り上げ、中央政府も汚職の疑いのある地方首長、地方高官、地方議員の積極的な取り締まりを始めている。

全体としてみたとき、地方自治体運営の現状にはマイナス評価がつきまとい、これが中央政府による再集権化の背景になっている。地方政府では家産制化が進行し、汚職が広がり、住民ニーズを反映しない行政サービスが提供されている、と中央政府は判断している。内務省からすれば、分権化のマイナス面の危機的状況こそが、徐々に再集権化を強めなければならない理由であろう。

しかし、こうした動きとは別に、地方首長のなかには、分権化を契機として、行政改革、住民参加型開発など、次々と革新的な政策を打ち出すものも現れている。インドネシア有数の総合誌『テンポ』2009年8月号は、地方分権についての特集を組み、9つの自治体を優れた自治体として取り上げている<sup>(3)</sup>。

以上のような問題設定と背景から、本稿では以下のように議論を進める。最初に、極めてラディカルな分権化が始まり、それでも地方行政サービスが予想以上に低下しなかった背景を理解するために、「分権的ガバメント」に至る以前の中央地方関係と地方行政について考察する。続いて、スハルト体制崩壊後の中央地方関係と「分権的ガバメント」について考察する。そして最後に、地方首長による勝手気ままな自治体運営が目立つ一

方で、スハルト政権時代に作り上げられた官僚制が行政サービス供給を持続していること、中央政府が再中央集権化や地方自治体に対する「ガバメント規律」を強化しつつある点にふれる。

## 第1節 スハルト権威主義体制—中央による地方統治貫徹の時代<sup>(4)</sup>—

### 1. スハルト体制の成立

第二次世界大戦後の1949年に国家として国際承認を受けたインドネシアがスハルト権威主義体制にたどり着くまでに約15年の歳月がある。

インドネシアが最初に採用した政治体制は議会制民主主義であった。20世紀初頭からインドネシア民族主義運動が起きていたとはいえ、多様なエスニック集団を抱えるインドネシアはひとつの国民としてのまとまりが不十分であり、イデオロギー的にも多様な集団を抱えていた。それゆえ、国は選挙と議会内政治を通してさまざまな意見や立場の違いからくる対立を解消しようとした。また、中央地方関係では、広範な自治を自治体に認めようとした。

しかし、広範な自治権の付与が本格化する前に、ジャカルタの中央政府による支配に対する不満が各地の地方反乱につながった。こうした事態を受けて、初代大統領スカルノ（在職：1945～1967年）は戒厳令を布告し、1959年に共産党を一翼とする権威主義体制を樹立した。スカルノはそれまでの議会制民主主義を否定したのである。ところが、スカルノの権威主義体制は短期間しか続かなかった。1965年、共産党の台頭に危機感を募らせた陸軍とイスラーム勢力が結託して、スカルノを大統領の座から引きずり下ろしたからである。そして1966年、スハルト陸軍戦略予備軍司令官（当時）が大統領代行に就任してスハルト体制が始まった。

## 2. スハルト体制のもとでの中央地方関係

こうした経緯で誕生した体制であったために、地方の反乱とイデオロギー対立という政治的不安定を克服することが、スハルト大統領（在職：1967～1998年）の第一命題となった。スハルト体制は経済発展を遂げることで、統治の正当性を高めようとした。スハルト体制下のインドネシアには国会も地方議会も存在した。しかしそれは、国軍による強制と官僚の統御により、政権党であるゴルカルが選挙で確実に勝利する権威主義体制であった。また、メディアに対する統制が厳しく、自由な報道はできなかった。中央地方関係でも、中央は地方を厳しい監督下において地方反乱の芽を摘もうとしてきた。

以下では、スハルト権威主義体制が作り上げた中央地方関係をみていくことにしよう。

スハルト体制が中央地方関係、地方行政を律する法律を制定できたのは、体制が発足してから8年を経た1974年であった。1974年第5号法が中央地方関係、地方行政を律する基本法（以下、1974年地方行政法）である。その5年後に行政の最末端組織である行政村（デサ）に関する1979年第5号法（以下、1979年デサ行政法）を制定し、地方行政に関する法律は整った。1974年地方行政法の序文には「インドネシア共和国が統一国家であることから、どの地方自治体もできる限り同一の性質をもつべきであることに鑑み…」と書かれている。また、1979年デサ行政法はインドネシア各地に存在していた慣習法にもとづく村落を、すべてジャワ島の村落になぞらえたデサにしていた。そして、国軍を率いるスハルト体制は、地方に集権的な制度を押しつけて、地方に同一の性質を与えようとした。また、人民に暴れてもらっては困ることから、情報公開、住民参加といった「ガバナンス」の推進はほぼ皆無であった。さらに、住民サービスの提供はおもに上意下達の行政ルートを通じて行われた<sup>(5)</sup>。以下では、地方行政制度について簡単にふれた後、中央地方関係を律する「ガバメント規律」確立の過程を人事、権限、予算の3点からみていく。

## (1) 地方行政制度

インドネシアの地方行政単位は、スハルト体制の時代から現在に至るまで大きく変わっていない。地理的大きさに従って、州(27)→県・市(247・59)→郡・行政市→町・デサとなる(括弧内は1998年時点の自治体数)。地方自治体としての位置づけをもつのは、州と県・市である(町・デサの位置づけについては第4章参照)。スハルト時代には建前でしかないといってもよかったが、地方分権の力点は現在に至るまで、地域住民のアクセスが容易な県・市に置かれてきた。各自治体には地方首長がいて、地方公務員がおり、地方議会がある。加えて、各省庁が地方に出先機関を設けた。州の出先機関は州支所(Kanwil)、県・市のそれは県・市分所(Kandep)と呼ばれた。

## (2) 権限

統一的な行政をインドネシア全域に実現することはスハルト体制の要諦であった。それゆえ、自治体の予算は乏しく、州や県・市にある中央省庁の出先機関が中央政府の予算を使って開発事業を主として実施し、自治

表1 中央・州・県/市公務員数の変遷

(単位:人)

年	中央	州	県/市	総計	
1980	1,542,527		414,337	1,956,864	(1980年12月現在)
1985	2,571,113		384,969	2,956,082	(1985年3月現在)
1990	3,291,110		480,185	3,771,285	(1990年3月現在)
1994	3,471,595		494,183	3,965,778	(1994年3月現在)
1998	3,585,677		504,760	4,090,437	(1998年3月現在)
2003	840,018	311,068	2,496,919	3,648,005	(2003年12月現在)
2004	824,644	303,283	2,459,410	3,587,337	(2004年12月現在)
2006	851,785	291,894	2,489,582	3,633,261	(2006年6月現在)
2008	841,158	299,767	2,942,435	4,083,360	(2008年12月現在)

(出所) BPS [1980, 1985, 1990, 1994, 1998], BKN [2008: 26], [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id) (最終アクセス: 2010年1月30日) より筆者作成。

体に当たる州や県・市の予算は乏しいうえに、県・市は州に、州は中央政府に責任を負うという関係が徹底しており、自治体主導の開発事業の計画や実施は困難であった。そもそも自治体の権限自体が制限されていた。1974年地方行政法においては、国防治安、司法、外交、金融、地方首長の義務的業務、中央政府が取り扱う方がより効果的な業務の6分野を除き、中央政府は地方自治体にすべての事務を移譲できるとされている。つまり、基本的には中央政府がさまざまな業務を実施するというのが中央政府と自治体の役割分担の出発点であった。したがって、表1に示すように、公務員数はスハルト体制時代、常に圧倒的に国家公務員が多かった。

### (3) 地方首長の選出

そもそも自治体の権限が少ないうえに、地方首長に対する締め付けも厳しかった。地方首長は内務大臣を通じて大統領に責任を負い、地方議会に対しては責任を負わない。地方首長の選出は地方議会で行われるとはいえ、内務省の厳しい監督下で行われており、当選する候補は選挙前から明らかであった。加えて、首長の最終任命権は大統領にあった。では、実際にどのような人物が地方首長になったのであろうか。たとえば、1984年には、27人の州知事のうち15人が軍出身者であり、16人がジャワ島出身者である。ジャカルタ、東・中・西ジャワなど、人口が多く統治が厄介な州には地元出身の軍人が、外島でも資源が豊富なカリマンタン各州やスマトラ島の南スマトラ州、リアウ州や北スマトラ州では軍人が州知事であり、東・南・西カリマンタン各州ではジャワ人の軍人、リアウ州や南スマトラ州でもジャワ人の軍人が州知事を務めた<sup>(6)</sup>。インドネシアの人口の半数以上を占め、インドネシアが単一国家であるための要であるジャワ人や、統一国家の堅持をたたき込まれた軍人が重要な州の知事に納まることで、地方を管理しようとしたのである。

### (4) 地方公務員人事

地方公務員人事についても中央政府の監視の目は及んでいた。州であれ、県・市であれ、官房長、局や庁の長などの任命にあたっては、中央政

府の承認が必要であった。また、出向人事というものがあり、国家公務員が自治体に勤務していることも多かった。たとえば、自治体において社会政治活動を監視する役割を担っていた社会政治局 (Dinas Sosial Politik) のトップには、州レベルなら陸軍大佐 (Kolonel)、県・市レベルなら陸軍少佐 (Mayor) が就くのが普通であった。そして、州と県・市の間でも人事交流は一般的であり、県・市の能吏は州の公務員として昇進するというキャリア・パスがあった。

### (5) 自治体予算

事務権限が乏しく、地方公務員数も少ないことから、自治体予算も乏しかった。あくまで概算だが、歳入において90%以上、歳出において75%以上を中央が占めていた (1996年度予算)。また、州歳入に占める自主財源比率は約34%、県・市歳入に占める自主財源比率は約14%でしかなかった (1996年度予算)。

## 3. スハルト体制崩壊と中央地方関係

以上の状況をまとめてみると、スハルト時代の自治体というのは、権限も予算も少ないうえに、中央政府の意向を反映した候補しか地方首長になれなかった。そのことが政治的安定を作り上げて、スハルト時代の驚異的な経済成長につながったことは間違いないであろう。しかし、経済成長が進んで地方でも開発の恩恵が感じられるようになると、地方エリートの間では、中央の厳しい統制に対して強い不満がもち上がってきた。とりわけ天然資源が豊富なカリマンタン島やスマトラ島の自治体で不満が強く、中央政府が押しつけてくる地方首長候補に対する反発という形でその不満が現れた<sup>(7)</sup>。中央政府も、地方の不満には気づいており、1990年代に入って県・市への権限移譲を進めようと試みるが、結局はほとんど進展しなかった。

そして、1997年のアジア経済危機を迎え、インドネシアは深刻な経済危機を超えて、汚職・癒着・縁故主義にまみれたスハルト体制に対する不



満が爆発して、社会的・政治的危機になり、1998年5月、スハルト権威主義体制は崩壊した。崩壊する直前から、スハルト体制の重要な一翼を担ってきた州知事、県知事・市長、地方議員、さらには村長に対する不満が高まり、首長・村長更迭要求デモ、地方議会解散要求デモが繰り広げられた。地域によっては実際に更迭、解散といったことまで起きて、社会革命的な様相まで呈した。ただし、吊し上げの対象となったのは地方首長、地方議員、村長であって、スハルト体制を実態として動かしてきた官僚たちには矛先はさして向かわなかった。

では、スハルト体制崩壊後の中央地方関係や自治体はどのように変わったのであろうか。節を改めてみてみよう。

## 第2節 分権的民主主義体制のはじまり―「分権的ガバメント」と「ガバナンス」の模索―

スハルト大統領の後を継いだハビビ大統領（在職：1998～1999年）は、スハルト権威主義体制の負の側面を一掃しようとした。汚職・癒着・縁故主義を排除するため、その防止法を1999年5月には国会で通過させた。国軍の行政・政治への介入にも強い不満があったことから、現役軍人の文官出向をとりやめ、警察の国軍からの分離、国会・地方議会における国軍・警察議席数削減を実施した。政治的自由化を推し進めて、多党制を導入し、自由・公平な選挙を実施することにした。マスメディアの統制も解除され、報道の自由化が一気に進んだことから、地方でも複数の地方紙が出版された。アチェ州、パプア州、東カリマンタン州、リアウ州など天然資源が豊富な地域を中心として中央の統制と天然資源の富の搾取に対する強い不満があったことから、中央地方関係でも統制解除が一気に進んだ。分権的民主主義体制と呼ぶべき政治体制が生まれた。

ハビビが大統領に就任してから半年も経たない1998年11月、国権の最高機関である国民協議会特別会において、地方分権の実施、天然資源の公正な規制・分配・利用、インドネシア共和国の枠内における中央・地

方財政均衡に関する1998年国民協議会第15号決議が採択された。天然資源の産出地方への還元，地方財政の拡充を軸として，地方分権はこの時点で国策となった。そして，分権化の基本法案作成がはじまり，早くも1999年2月には大統領が地方分権法案と中央・地方財政均衡法案を国会に提出し，5月には国会審議が終了して，それぞれ1999年第22号法（以下，1999年地方行政法），1999年第25号法（以下，中央地方財政均衡法）として成立し，2001年から本格施行することになった。法案作成が始まって半年，国会審議が始まって三カ月でスハルト体制崩壊後の中央地方関係の基本法は誕生した。そのスピードも驚くべきであるが，さらに内容も驚くべきものであった。中央集権的な「ガバメント」による支配から，180度転換して地方分権的な「ガバメント」を重視する法体系へと一変させたのである。世界銀行はこのあまりの変わりようから，そのアプローチをビッグバン・アプローチと呼んだ。以下，その内容をみていこう。

## 1. 地方自治へのスタンスと枠組み（権限と人事）

まず，地方自治へのスタンスが根本的に変わった。1999年地方行政法の序文には，「地方自治の実施に当たり，民主主義，住民参加，平等と正義といった原則をより重視し，地方の潜在的可能性と多様性を考慮する必要があることに鑑み…」とあり，同質性を強調するかつての文言は消えた。地方の多様性を考慮して，民主主義，住民参加を推進するということは，全国一律の「ガバメント」を推進するのではなく，地方の多様性を考慮して，住民をも巻き込んだ「ガバナンス」を統治のスタイルとして導入することを表明したといえる。

### (1) 地方行政制度

地方行政機構図はスハルト体制期とさほど変わっていない。州と県・市が地方自治体であるという位置づけもそのままである。しかし，中央政府と自治体の関係，自治体間関係が劇的に変わった。中央政府は外交，国防治安，司法，金融・財政，宗教の五分野およびその他の分野における

権限を除くすべての行政分野の権限を自治体，とりわけ県・市に委ねた。スハルト体制期とは様変わりして，補完性の原理を採用したといえる。それにともない，五分野以外の省庁の州支所，県・市分所は自治体に統合され，州の関連部局が中央省庁の事務を実施することとなった。ただし，五分野の省庁の出先機関はそのまま残った。具体的には，裁判所，宗教省支所は省の出先機関として残り，大蔵省下にある国税総局の出先機関である税務署は地方での国税徴収を行い，予算総局の出先機関は地方に割り当てられた国家予算の出納・執行監督を行い続けることになった。

### (2) 中央公務員の地方自治体への異動

事務権限の地方への移譲にともない，国家公務員から地方公務員への大量配置転換が発生した。スハルト体制末期の公務員総数が約410万人おり，そのうち国家公務員が約360万人，地方公務員が約50万人であった。それが，配置換えにより，約190万人の国家公務員が地方公務員に転じた。これほどの急激な配置転換は世界でも例をみないであろう。そのうち約110万人が教師，約20万人が保健省の公務員である。残りの約60万人は，中央省庁の出先機関の解体にともなって自治体の関連部局に配置換えとなった公務員である。以後，圧倒的に地方公務員，とくに県・市の公務員数が多いことは，先に記した表1から読みとることができる。

### (3) 首長と議会との関係

スハルト体制期には中央→州→県・市という確固とした階統的關係があったが，1999年地方行政法のもとでは州と県・市とは自治体として対等な関係となった。州知事には中央政府の代理という機能があり，その点では大統領に責任を負うが，基本的に州知事，県知事・市長ともに地方議会に責任を負うことになった。地方議会は地方首長を選ぶだけでなく，首長の成果が乏しければ更迭さえできるようになった。その意味で，自治体内のことはできる限り中央政府は介入しないというスタンスを示したといえる。

#### (4) 地方官房長人事

人事をみてみると、州、県・市ともに地方官房長人事は、自治体独自に決めることができるようになった。条件を満たす公務員のなかから首長が選んだ候補を地方議会が同意すれば、官房長人事が発動する。また、それ以外の役職者の昇進、異動、更迭にあたっては、制度としては、官房長を部会長とする役職・等級検討部会（Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, Baperjakat）が検討し、それをふまえて首長が決定することになっている。それによって、地方首長と官房長が圧倒的なパワーを握り、スハルト体制以来の官僚をコントロールできるようになった。地方首長の情実人事の可能性が強くなったとはいえ、官僚のキャリア・パスに関する制度については大きな変更はなく、一定程度の経験と能力がなければ昇進できない仕組みになっている。

ラディカルな地方分権化にもかかわらず、思ったほど自治体による行政サービスの悪化が進んでいないのは、この地方公務員のキャリア・パス制度の連続性に依存することも大きかった。それゆえ、ここでインドネシアの公務員制度を少し詳しくみていく。

#### (5) 地方公務員制度

スハルト体制から現在に至るまで、インドネシアの公務員制度には、資格等級（Golongan）と職務階層（Eselon）がある。資格等級は、下から I, II, III, IV というように大きく四つに分かれている。そして、下級である I, II, III の等級はさらに A, B, C, D というように分かれ、最上級の IV については A から E まで分かれている。

表 2 からわかるように、最初の資格等級は公務員になったときの最終学歴で決まる。たとえば、小卒なら I/A から、中卒なら I/C から、高卒なら II/A から、大卒なら III/A からそれぞれ資格等級が始まる。公務員の基本給は、この資格等級と勤務年数に応じて決まっており、2009 年度の場合、表 2 の右側のようにになっている。一般公務員の場合、4 年に一度、勤務評価がよければ、たとえば、I/A から I/B へとといった具合に等級が上がり、それに応じて基本給が上がる仕組みになっている。たとえば、大

卒公務員がスタッフ職のまま平凡な職歴で州官房長になろうと思えば、最短でも24年かかることになる。ただし、とくに勤務評価が優れていたり、新たに学位をとったりすることで早く等級が上がることも可能である。

職務階層というのは、役職（Jabatan Struktural）のランクであり、州や県・市の役職の階層は表3のようになっている。役職には役職手当がある。ある役職に就くためには、一定程度の資格等級に達していなければ

表2 資格等級別公務員数、必要学歴、給与、職務階層対応表

資格等級	公務員数 (人)	必要学歴	給与 (ルピア)	職務階層
I/A	23,237	小卒	1,040,000	
I/B	4,155		1,124,300	
I/C	45,891	中卒	1,171,800	
I/D	23,095		1,221,400	
II/A	508,777	高卒・専門学校 (一年制) 卒	1,320,300	
II/B	213,350	特殊高校卒・専門学校 (二年制) 卒	1,427,300	
II/C	260,732	専門学校 (三年制) 卒	1,487,600	
II/D	187,924		1,550,600	
III/A	582,462	大卒・専門学校 (四年制) 卒	1,655,800	
III/B	501,469	医・薬学部卒、修士卒	1,725,900	IVB
III/C	398,199	博士卒	1,798,900	IVA
III/D	549,212		1,875,000	IIIB
IV/A	704,933		1,954,300	IIIA
IV/B	62,593		2,036,900	IIIB
IV/C	12,561		2,123,100	IIA
IV/D	3,596		2,212,900	IB
IV/E	1,174		2,306,500	IA
合計	4,083,360			

(出所) BKN [2008 : 28] および 2009 年第 8 号法令より筆者作成。

(注) 公務員数のデータは 2008 年 12 月時点のもの。

表3 自治体ポスト・職務階層対応表

職務階層	州	県・市
IB	官房長	
IIA	局長，庁長官，官房補佐，地方議会事務局長	官房長
IIB	官房室長，副局長	局長，庁長官，官房補佐，地方議会事務局長
IIIA	事務所長，部長，局・庁事務局長，次局長	副局長，事務所長，部長，局・庁事務局長，次局長
IIIB		郡長
IVA	課長	課長，郡事務局長，町長
IVB		町役場助役，町役場課長

(出所) 関連政令をもとに筆者作成。

ならず，それは表2にあるとおりである。たとえば，州の官房長になるためには，資格等級でIV/C以上である必要がある。

このようにインドネシアの公務員は，この資格等級と職務階層の二つの仕組みがあるために，獮官化に歯止めがかけられ，「ガバメント」確立の要である官僚機構の自立性の確保に努めてきたのである。

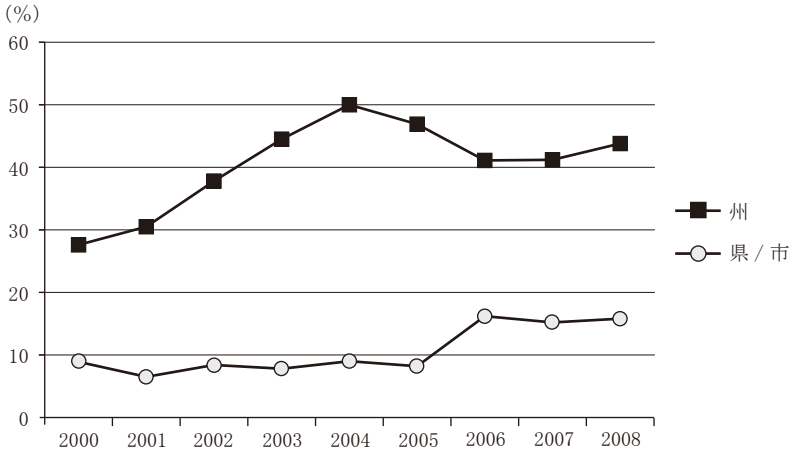
## 2. 地方財政の枠組み

### (1) 地方自治体の財源

自治体の財源は，自主財源 (Pendapatan Asli Daerah: PAD)，均衡金 (Dana Perimbangan)，その他の収入 (特別自治体向け資金 [Dana Otonomi Khusus]，調整資金 [Dana Penyesuaian]，前年度繰越金，借り入れなど) からなる。

自主財源は，地方税 (Pajak Daerah)，利用者負担金 (Retribusi)，自治体資産運用益，その他 (利子収入，自治体固定資産売却益など) からなる。自主財源が自治体の予算に占める割合は図1にあるように，地方分権化以降，州では4割程度，県・市では少しずつ上昇して1.5割程度になっている。

図1 自主財源率



(出所) KPPOD [2009: 66] より筆者作成。

中央政府から自治体に移転される資金には、均衡金、特別自治体向け資金、調整資金があるが、その大半が均衡金である。均衡金は地方分権の始まった2001年度の81兆1000億ルピアから2007年度には253兆3000億ルピア、2008年度には293兆6000億ルピアにまで達しており、年率20.2%の伸び率である<sup>(8)</sup>。

均衡金には、歳入分与 (Dana Bagi Hasil)、一般交付金 (Dana Alokasi Umum: DAU)、特別交付金 (Dana Alokasi Khusus: DAK) の3種類がある。歳入分与には、土地建物税や個人所得税のほか、石油・ガス、鉱物資源、森林などの天然資源からの利益の分与もあり、天然資源の豊かな地方により多く配分される仕組みとなっている。一方、一般交付金は1999年中央地方財政均衡法のもとで、純国内歳入の最低でも25%を割り当てることが義務づけられており、財政収入 (自主財源と歳入分野の合計額) が豊かなところは一般交付金の配分額が相対的に減る仕組みになっている<sup>(9)</sup>。特別交付金は、国家の優先的プログラムに対して自治体に配分

される予算で、自治体側も配分額の10%を自治体予算で割り当てる必要がある。特別交付金は、セクター別でみても州別でみても、年度ごとに配分額は大きく異なっており、自治体のロビー活動次第で配分額が変わる可能性がある予算である。

特別自治体向け資金とは、特別自治体に指定されたアチェ州とパプア州への特別資金であり、調整資金とは前年度より一般交付金の配分額が少なかった自治体に配分される資金である。

## (2) 急増する自治体予算

この1999年地方行政法、中央地方財政均衡法のもとで自治体予算は大幅に増えた。図2、図3は、天然資源の豊かなリアウ州、東カリマンタン州、観光資源の多いバリ州、人口の多い中ジャワ州、北スマトラ州およびこれらの州内の全県・市のスハルト体制期から現在までの歳入の変化である。地方分権の始まる2001年度から歳入が大きく増えているだけでなく、歳入が毎年度増えていることがわかる。

自治体の予算を考えるうえで重要なのは、自治体予算に計上されないが自治体で執行される中央政府の予算である分散金と委任事務金である。分散金は中央省庁の出先機関か州に配分され、委任事務金は中央省庁から州、県・市、村に配分される資金である。

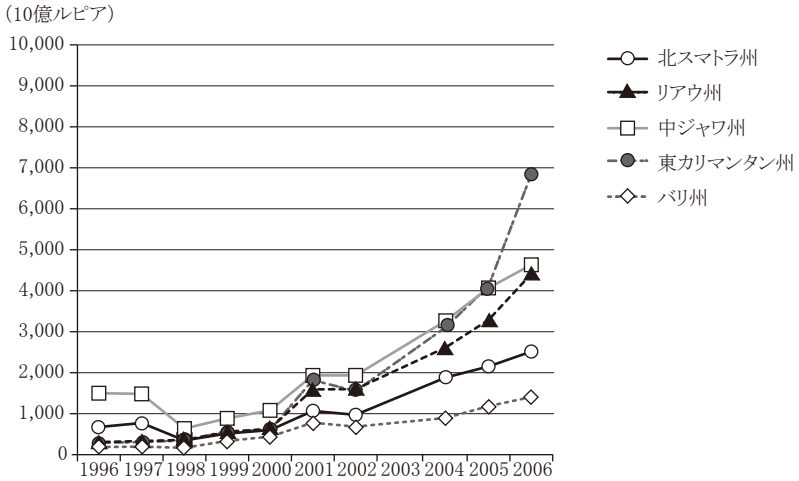
表4は2005年度から2008年度の分権化の資金と分散金、委任事務金の額の推移を示したもので、表5は先の5州に配分された分散金・委任事務金の額を自治体歳入と比較したものである。分散金と委任事務金の額は年度を追うごとに増えており、バリ州など自治体によっては均衡金の5割にも迫る勢いであることがわかる。この資金は自治体のロビー活動で獲得できる可能性もあるであろう。

このように中央政府から地方への移転金は均衡金、分散金、委任事務金など多様であり、最終的に中央政府の予算のうち、地方で支出されるのは約65%に達している<sup>(10)</sup>。

続いて自治体の歳入構造を確認しておこう。インドネシア全州、全県・

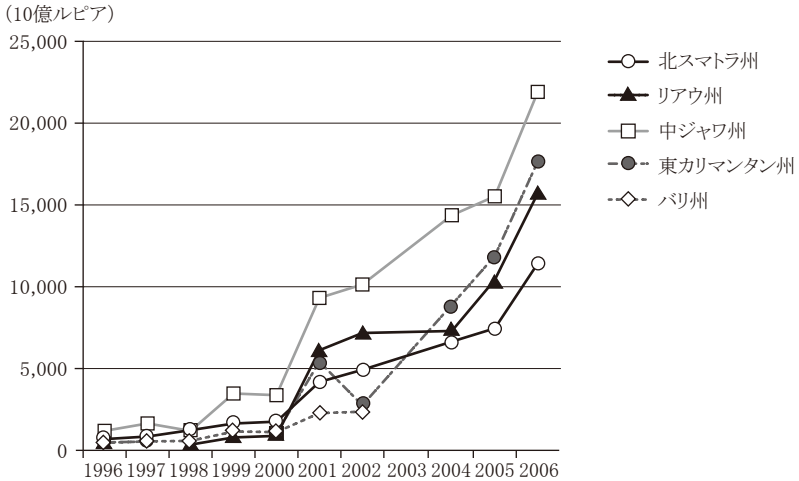


図2 5州の歳入変化 (1996～2006年度)



(出所) BPS [2002, 2003a, 2003b, 2006, 2007, 2008a, 2008b] より筆者作成。

図3 5州内の全県・市の歳入合計の変化 (1996～2006年度)



(出所) 図2 に同じ。

表4 分権化資金および分散金・委任事務金の推移(2005～2008年度)

(単位：10億ルピア)

分類	2005	2006	2007	2008
分権化の資金				
歳入分与	28	49	61	64
一般割当金	89	146	165	180
特別割当金	4	12	17	17
総計	121	206	242	261
分散金・委任事務金				
分散金	18	25	25	25
委任事務金	12	6	9	11
総計	30	31	34	36

(出所) Republik Indonesia [2009: V-51] より筆者作成。

表5 5州の分散金・委任事務金と歳入の比較(2008年度)

(単位：10億ルピア)

	北スマトラ州	リアウ州	中ジャワ州	東カリマンタン州	バリ州
分散金・委任事務費	598	304	537	395	527
歳入	1,906	2,672	3,527	3,690	1,013
自主財源	1,373	770	2,491	898	743
均衡金(一般割当金, 特別割当金,歳入分与)	518	1,784	807	2,792	261
その他	15	118	229	0	9

(出所) 表4に同じ。

市の総歳出のうち、公務員の人件費に支出されているのは、2005年度から2008年度にかけて、41.8%、32.3%、38.5%、39.4%となっており、最大の支出項目となっている(決算ベース)。一般的には、人件費への支出が州よりも県・市において高い。

1999年地方行政法と中央地方財政均衡法により、自治体は権限、人員、予算を増やし、予算策定の裁量幅も増えた。中央政府の介入する制度的余地は乏しくなり、裁量幅の増えた自治体予算の使用について、地方議会と行政サイドのみならず、自治体レベルでの「ガバナンス」理念導入に沿って地域住民を計画策定段階で積極的に参加させる自治体が増えた。さらに、「ガバナンス」による行政を推し進めていき、行政村に交付金を一定額配分して、その使途については村民に委ねる試みも各地で増えた。その場合には、村民側も労働力などリソースの提供を求められており、非政府部門のリソースの動員も視野に入れているという点で、「ガバナンス」的な自治体運営強化の試みといえるだろう。

### 3. 「分権的ガバメント」の模索

中央政府による「分権的ガバメント」の強化や自治体における「ガバナンス」要素導入の試みと並んで、ボトムアップで自治体の単位を見直す動きも出てきた。典型的には、既存の自治体から分離して新しい自治体を作る動きである。

1999年地方行政法および自治体廃置分合についての2000年第129号政令における自治体新設の条件は次のとおりである。新州は、三つ以上の県・市からなること、新県・市は三つ以上の郡からなること、経済状況などから客観的に自治体となりうること、地域住民および自治体から新自治体設立への政治的要望があること、母体自治体の首長と議会からの支持があること、中央政府の支持があること、である。こうした条件を満たす自治体新設運動は多く、表6にあるように、ジャワ以外の島を中心に自治体の数が増えていった。

ある地域住民が自治体を作り上げようとする場合、行政サービスをより身近にして、効率的にするためという理由が挙げられることが多い。そのことからすれば、この自治体新設の試みは「分権的ガバメント」強化の動きにもみえる。しかし実際には、ムスリム多数派の地域から少数派のキリスト教徒が集住する地域が分離したり、ある少数派のエスニック・グ

表6 自治体数の変化(1998年1月～2008年12月)

	1998年1月		2008年12月		増加数	
	州	県・市	州	県・市	州	県・市
スマトラ島	8	73	10	147	2	74
ジャワ島	5	108	6	117	1	9
バリ, スサ・トゥンガラ	3	29	3	40	0	11
カリマンタン島	4	30	4	55	0	25
スラウェシ島	4	40	6	73	2	33
マルク, イリアン・ジャヤ	2	18	4	58	2	40
合計	26	298	33	490	7	192

(出所) インドネシア法令集などより筆者作成。

(注) 東チモール州は2000年に独立することから、東チモール州および州内の13県・市は1998年1月時点で含めていない。

ループが別の多数派のエスニック・グループから分離をしたり、一自治体内の地域間格差を解消するために貧しい地区の住民が分離を求めたりするなど、周辺化された地域の住民が政治的自立を求めてのことであることも多く、「分権的ガバメント」強化とは一概にはいえない。

自治体新設はともかく、「集権的ガバメント」から「分権的ガバメント」へと大きな制度変更をしたものの、実態として「分権的ガバメント」を実現することは容易ではないことがすぐに関わり始めた。地方議会では地方首長を選び、更迭さえできるとはいえ、監督機能を果たし得なかった。地方首長は開発プロジェクトを地方議員やその関係者にばらまいて取り込んでいったからである。それゆえ、地方首長はミニ・スハルト、「小さな王様」として自治体に君臨し始めた。首長による自治体の官僚機構の私物化も容易になり、部局を増やして信頼できるものを、より多く高官ポストに据えるような傾向も自治体によっては生まれ始めた。中央政府、とりわけ内務省からすれば、地方首長が地方官僚のキャリア・パスの制度を軽視し始めたことで、スハルト体制時代に曲がりなりにも機能していた経験と能力人事が、政治的任命の前に瓦解する可能性に対する強い危惧が生まれた。

キャリア・パスを崩壊させる極端な人事の例は北スラウェシ州ビトゥン市であった。犯罪歴がありながら、インドネシア闘争民主党本部の支持もあって、市長職を握り続けた、実業家上がりのミルトン・カンシルは2001年に市長になってから、2年余りの間に19回もの人事異動を行い、次々と自分の意向に添う形で自治体幹部をすげ替えていったのである<sup>(11)</sup>。ほかにも南スラウェシ州のある県のように、同県の水産セクターの実態をまったく理解していない人物が水産漁業局の局長に就任するようなことも起きている。

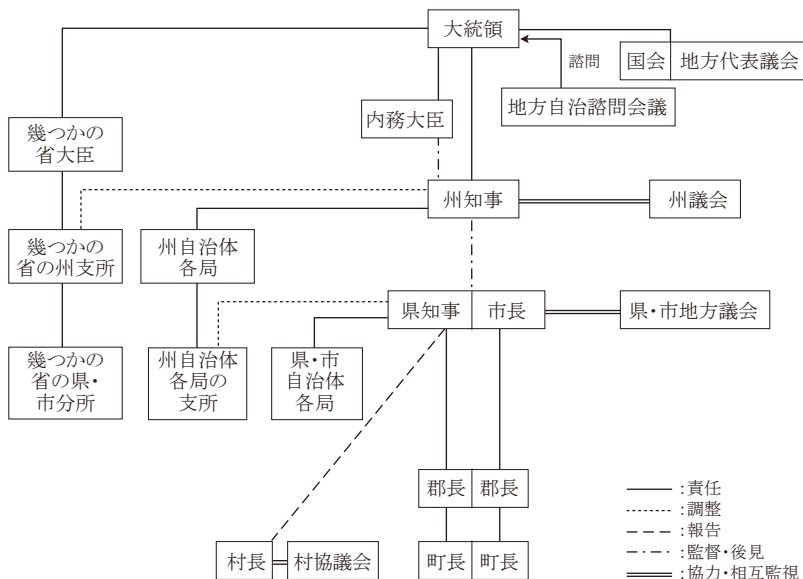
また、自主財源を増やすことを目的として自治体独自の地方税や利用者負担金を設定する条例や、中央政府の権限であるはずの宗教にかかわる条例などを制定する自治体も現れた。中央からの監督が緩んだことで汚職も横行して「汚職の分権化」という言葉が自治体への批判として頻繁に使われた。地域開発計画への住民参加も形骸化が目立った。たとえ行政村、郡、県レベルでの開発計画策定会議に住民代表が出席して、彼らのニーズを提示したとしても、行政的知識に富んだ官僚サイドはいくらでも否定する理由をもっているし、また、換骨奪胎して官僚サイドの望むプロジェクトを推進することは簡単だからである。こうした状況を踏まえて、内務省は地方自治体に行政サービス提供を任せるという「ガバメント」の実現に懐疑的になっていく。

### 第3節 分権的民主主義体制の変容—「ガバメント」強化へ—

ハビビの後を継いだワヒド大統領（在職：1999～2001年）のもとでも分権化は既定路線であり、ワヒド大統領は州の数を50に増やしてもよいといった発言まで行っていた。2001年に発足したメガワティ政権は分権化自体を否定はしなかったものの、住民参加や非政府部門のリソース動員といった「ガバナンス」の実現ではなく、「ガバメント」の強化に力点を置くようになった。メガワティ政権末期の2004年10月には、1999

年地方行政法に代わる 2004 年第 32 号法（以下、2004 年地方行政法）、および 1999 年中央地方財政均衡法に代わる 2004 年第 33 号法（以下、2004 年中央地方財政均衡法）の国会通過に成功した。2004 年地方行政法は、民主化をさらに進めるために、地方首長の公選制を打ち出した点を除けば、中央政府が自治体から権限を奪って自ら直接公共サービス提供を行い始めるといふ再中央集権化の側面と、自治体の権限は奪わないものの、籬をはめて適切な権限行使を自治体に求めるという「ガバメント規律」強化の二側面があった（機構図については図 4 参照）<sup>(12)</sup>。中央政府が再集権化をし始めたのは、自治体での行政の混乱を憂慮しただけではなく、メガワティ率いる闘争民主党はナショナリズム政党であり、国民国家として

図 4 2004 年第 32 号法にもとづく地方行政制度



(出所) 筆者作成。

(注) 県の場合、郡の下に町と村がある。県都や郡都など都市部に町は存在する。市の場合、郡の下に町しかない。

の統一的な支配を重視したからでもある。

以下では、どのような形で再中央集権化や「ガバメント規律」強化の試みがなされてきたのかを、事務権限、組織、人事、予算を通じてみていこう。

## 1. 再中央集権化

### (1) 中央・地方での事務権限の分有

2004年地方行政法は、中央政府は「外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教」、その他について権限をもち、それ以外は地方自治体が権限をもつという1999年地方行政法以来の原則を変えていない。しかし、2004年地方行政法では中央政府と自治体間、州と県・市間で共同事務が大幅に増えた。というのも、中央政府の権限である「その他」は自治体の権限である教育、保健、公共事業など31分野に及ぶことが2007年第38号政令で明記され、中央と地方の権限の分有が原則になったからである。同政令では、この31分野について、中央政府、州、県・市の権限を明記している。

さらに、州と県・市の権限の重複度を高めることで、中央政府の代理人でもある州の県・市に対する権限強化を図ろうとした。表7は、2004年地方行政法に明記された州と県・市の実施すべき業務一覧である。州の機能は、基本的には複数の県・市にまたがる行政事務を実施することとはいえ、開発計画、空間計画、公共秩序、公共インフラ、保健、教育などの分野ではその点が明記されておらず、県・市の機能と重複する。したがって、制度的には州が県・市の行政に関与しやすくなった。1999年地方行政法は、県・市が行うべき行政分野として、公共事業、保健、教育・文化、農業、運輸・通信、通商・産業、投資、環境、土地、協同組合、労働を明記しており、これらの分野に関する権限については州への移譲を認めていなかった。しかも、州と県・市は対等であるとされていたから、県・市は州の意向を考慮せず、また県・市間での調整もなく、独自に開発計画を作ってプロジェクトを実施した。州の役割に曖昧さがつきまとい、隣接県・市がこぞって同様の港湾建設計画やバスターミナルの設置計画を作るなど、非効

率さも目立っていた。そうしたことへの反省から、2004年地方行政法は中央政府、州の機能強化を図ったのである。たとえば、空間計画に関する地方政令については、州令の場合には関連大臣の事前合意、県・市令の場合には州知事の事前合意が必要になった。

権限などをめぐる政府間対立に対する対応でも、2004年地方行政法では変化が起きた。1999年地方行政法のもとでは、最高裁を通じて司法解決を図る道があったが、それが2004年地方行政法においてはなくなった。一州内の県・市間の行政機能実施上の対立は州知事が、そして、州同士、州と県・市の対立は内務大臣が解決に当たり、その解決法が最終的拘束力をもつことになった。権限についてみれば、分有が進み、そして権限をめぐる対立において上位政府が優位に立つようになったことからすれば、再中央集権化が進んだといえるであろう。

表7 州および県・市が実施すべき義務的事務のリスト

No	州の実施すべき義務	県・市の実施すべき義務
1	開発計画・統制	開発計画・統制
2	空間計画・利用・監督	空間計画・利用・監督
3	公共秩序と社会安寧の確保	公共秩序と社会安寧の確保
4	公共インフラの整備	公共インフラの整備
5	保健部門への対応	保健部門への対応
6	教育への取り組みと有望な人材の割り振り	教育への取り組み
7	県・市にまたがる社会問題への取り組み	社会問題への取り組み
8	県・市にまたがる労働問題への対応	労働問題への対応
9	県・市にまたがるものも含めた協同組合・中小企業の発展支援	協同組合・中小企業の発展支援
10	環境問題への取り組み	環境問題への取り組み
11	県・市にまたがるものも含めた土地問題への対策	土地問題への対策
12	人口問題と住民登録への対策	人口問題と住民登録への対策
13	一般行政サービス	一般行政サービス
14	県・市にまたがるものも含めた投資事務サービス	投資事務サービス
15	県・市が未だに行い得ていないその他の基本的サービスの実施	その他の基本的サービスの実施
16	法令によって委託されたその他の義務的事務	法令によって委託されたその他の義務的事務

(出所) 2004年第32号法第13条および第14条より筆者作成。



### (2) 中央政府による権限奪回

再中央集権化という点では、中央省庁による権限奪回の動きも始まった。公共事業省を例にとってみてみよう<sup>(13)</sup>。

中央政府の公共事業を公共事業省、同省の出先機関、自治体の公共事業局のいずれが実施するののかについては、時代によって変化してきた。スハルト体制時代の1984年から1985年にかけて、国道建設は同省直轄から、同省の支所や分所に移管された。しかし、1999年地方行政法の施行にともない、公共事業省の支所や分所は廃止され、国道などの本省管轄のものについては、州政府が委任事務の形で実施監督をすることとなった。国道の建設は本省が実施主体となるが、維持管理については州の公共事業局が担当をし、プロジェクト主任も州から選ばれた。

ところが、2004年地方行政法が施行されて再集権化が強まると、さらに変化が起きた。2006年に入ると、公共事業省道路・橋梁総局は10カ所に国道建設大型事務所(Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional)を設置した。本事務所は公共事業省道路・橋梁総局の出先機関に当たり、国道の建設・維持管理の実施調整を行った。その結果、州が国道事業に関与する可能性は減った。インドネシア全域に統一的な「ガバメント」を実現する方向に軌道修正したとみることができる。

### (3) 人事の統制へ

自治体の人事においても中央政府は統制を強化した。2004年地方行政法は、教育・研修も含めた地方公務員管理を国家レベルでは内務大臣、地方レベルでは州知事が行うと規定した。そうすることで地方公務員管理の全国画一化を図った。さらに、州官房長の任免権は大統領が、県・市官房長の任免権は州知事が握り、県・市の局長、庁長官といった高官の人事については州知事と協議をしたうえで県知事・市長が決定することになった。広範囲の人事異動を奨励するために、昇進基準のひとつとして自治体間の異動も付け加えられた。

また、首長ではなく官房長を地方公務員の指導役(Pembina)とした。1999年地方行政法のもとでは政治職である首長が行政官僚の指導役に当

たるとしており、その結果獵官制のように行政官が首長の政治的・主観的  
判断で異動・昇進するという事態が発生して官僚のキャリア・パスが不安  
定化している自治体も生まれていた。そこで2004年地方行政法はそうし  
た行政官僚制の政治化を防ぐ意味も込めて、地方行政職最高位にある官房  
長を地方公務員の指導役に据えたようである。官房長の任免権は上位政府  
が有することから、上位政府が合理的な判断をするのであれば、地方公務  
員の政治化には歯止めをかけられるとの思惑からである。

こうした試みは、自治体の人事権に制限を加えていることから、再中  
央集権化の一環といえるであろう。

## 2. 自治体の「ガバメント規律」強化

### (1) 自治体部局数の制限へ

このように行政事務や人事において集権化の動きが強まる一方、自治  
体の権限を取り上げるのではなく、「ガバメント」としての自治体の規律  
を強化する動きも強まった。その典型は、自治体の組織数への規制である。

1999年地方行政法で自治体に権限が大幅に移譲されたことにとまな  
い、自治体の多くは局や庁、部や課の数を増やした。その結果、業務内容  
が不明瞭な部門が増え、役職ポストも増えた。表8にあるように、1999  
年地方行政法を境に大半の自治体で部局数が増えたことがわかるであろ  
う。中央政府は自治体機構再編の指針として「単純な構造、豊富な機能  
(Miskin Struktur, Kaya Fungsi)」を挙げており、できる限り少ない組織  
数で機構再編するよう求めていた。

しかし、表8にあるチアミス県のようにその言葉を具体的に実践した  
自治体は少数にとどまった。自治体組織が肥大化した理由は、単純に考え  
ても増大した公務員数に対応する必要がある、また、分権化にともなう事  
務量の増大を懸念したということが挙げられる。それに加えて、地方首長  
や自治体幹部は、公務員所得の増額を狙っていたと思われる。ライン・ポ  
ストが増えることで、そうしたポスト就任にともなう職務手当を支給され  
る公務員が増えるうえ、ライン・ポストに就けば自治体のプロジェクトに

直接携わらなくても、プロジェクトの諸手当がつくからである。

自治体組織の肥大化は、自治体行政の効率を下げ、財政負担も大きくするだけであった。そこで、2004年地方行政法施行前から中央政府は自治体の局や庁、部や課の数を制限する政令を施行していたが、2004年地方行政法施行にともない、改めて組織数を制限する政令2007年第41号を発した。その政令は、自治体の人口、面積、予算に応じて自治体が設置できる局や庁の数を制限した。また、局や庁内の部や課の数にも、一律に制限を加えた。自治体新設についても規制を強化した。新州は3県・市ではなく5県・市からなること、新県は3郡ではなく5郡、新市も3郡ではなく4郡からなることと、より厳しい条件を課した。このことも、自治体の組織肥大化に対する歯止めと呼ぶことができるであろう。

## (2) 自治体予算の統制

「ガバメント」としての自治体をどこまで強化するのかを考えるうえで、中央政府が自治体予算にどのような統制を加えるのかはきわめて重要である。

1999年中央地方財政均衡法から2004年中央地方財政均衡法への変更で、「ガバメント規律」強化に踏み切ったといえるのは、予算や財源設定に対する上位政府の監督機能が強化された点である。1999年地方行政法のもとでは、予算案については上位政府の事後承認があればよかったが、

表8 1999年地方行政法施行前後での自治体内部局数の変化

	施行前	施行後	変化
ミナハサ県	20	34	14
ボラーン・モンゴンドウ県	16	25	9
ゴロンタロ県	13	25	12
カロ県	25	33	8
シマルングン県	18	25	7
デリ・セルダン県	22	26	4
チレボン県	16	16	0
ガルット県	15	19	4
チアミス県	39	28	-11

(出所) Widjajanti [2003: 7] より筆者作成。

事前承認に変わった。州政府の予算案については、州知事と州議会が同案について合意をしてから3日以内に、内務大臣に提出して評価を受ける必要がある。受領後15日以内に内務大臣が同案を公共の利益と上位の法規に反していないと判断すれば、州知事は予算を決定できることになった。また、県・市政府の予算案については、州知事の評価を仰ぐことが必要になった。

さらに、地方税や地方利用者負担金の設定にあたっては、予算案と同様の手続を踏むことが義務づけられた。これは前述のようなやみくもな利用者負担金、第三者寄付の禁止を、2004年中央地方財政均衡法は狙っていたからである。表9は、2008年6月までに財務大臣に提出された地方税・利用者負担金関連の条例、および条例案のうち無効あるいは修正された条例および条例案の数を示している。こうした財務省の取り組みは、自治体の税収増加を目的とする条例作成を否定している訳ではないので、「分権的ガバメント」を強化する試みであるといえるであろう。

ほかに、中央政府が自治体の「ガバメント」強化を図ろうとしている動きとしては、最低サービス基準 (Standar Pelayanan Minimal: SPM) の導入や成果重視予算 (Performance-Based Budgeting: PBB, インドネシア語では Anggaran Kinerja) 編成手法の導入を挙げることができる。これら二つの規則の導入は、住民サービスの質を全国レベルでできる限り一律にすること、効率的に具体的な成果を出すための歳出計画を自治体に立てさせることを目的としている。SPMは県・市に権限が移譲された11

**表9** 財務省が受理した地方税・利用者負担金関連条例・条例案数  
(2001～2008年6月)

	受理数		却下		修正要求		問題なし		審査中	
	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案
州	506	66	138	5	2	38	323	23	43	0
県	7,434	1,461	1,390	191	101	755	3,580	498	2,363	17
市	2,563	309	340	32	46	178	1,304	96	873	3
計	10,503	1,836	1,868	228	149	971	5,207	617	3,279	20

(出所) Republik Indonesia [2009: V-30] より筆者作成。

分野について、関係する省庁が大枠を作成した後、州政府が域内の県・市向けに詳細な基準を設定し、その遵守を求める仕組みとなっている。

一方の成果重視予算は、2000年の政令第105号で「自治体は成果重視の予算を組む」とされた後、2002年内務大臣決定第29号により具体的な地方予算作成方法が規定された。ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の影響を受けて作成された第29号の特徴は、自治体の開発ビジョンの下に開発プログラムを位置づけ、さらにその下にプロジェクトを位置づける形で予算作成を義務づけることで、歳出と開発計画に整合性をもたせようとしたことと、プロジェクトの達成度を図るためにインプット、アウトプット、アウトカム、ベネフィット、インパクトという五つの指標をすべてのプロジェクト、プログラムに設定を義務づけたこと、物資などの政府調達を県・市の基準価格で行うことを義務づけたことなどである。ドナーからはその指標など同政令の不十分さに対して非難の声が上がり、財務省との調整も十分行われていなかったが、内務省は見切り発車をして同政令施行後、各地で説明会を行い始め、可能であれば2003年度から自治体導入するよう求めた。そして、2004年中央地方財政均衡法のもとでも予算は成果を重視するものであり続けた。

内務省がこうした成果を重視した予算作成を自治体に義務づけた背景としては、次のような2点を挙げることができる。

まず第1に、スハルト体制時代であれば、地方予算が効率的に使われたか否かを判断する基準は、もっぱらプロジェクトに割り当てられた資金が年度内に使い切ることができたか否かでしかないといってよかった。したがって、たとえばプロジェクトによって小学校や診療所が建設されてもそうした建築物が具体的に建設基準を満たしており、どれだけ住民サービスの向上に貢献しているのか、地域住民の教育水準・保健水準上昇に貢献しているのかといった視点はまったくなかった。その結果、何のために作られたのかわからない小学校や診療所が各地で建設されるといった、予算の浪費が起きた。また、地方首長の気まぐれでプロジェクトが生み出され、失敗するといった事例も数多くあった。地方分権の時代に入って自治体が自由裁量で使うことのできる予算が増え、さまざまなプロジェクトが自治

体によって実施されるようになる。そうなれば、スハルト体制時代以上に不明瞭かつ非効率なプロジェクトが作成される可能性がますます高まるであろう。そうした危惧が、同政令施行につながったと思われる。

第2に、実際、地方分権化後の自治体予算の使途についてはさまざまな問題が浮かび上がってきていた。新設されたバンテン州では、開発予算の6割が副知事の父親によってコントロールされ、彼が所有する土地を州知事公舎建設予定地として州政府が購入する際には法外な価格で購入する羽目になり、彼から脅されると同時に恩恵を受けてきた多くの地方議員はおおよそ黙認していた。ゴロンタロ州ゴロンタロ県では、実業家上がりの県知事が開発計画とはまったく関係のない鉄塔を作り上げていた。石油資源が豊富で自主財源の豊富な東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県では、県政府が「自立への扉 (Gerbang Dayaku)」という村落開発プロジェクトを始め、初年度は一村当たり20億ルピアが割り当てられることになっていたが、実際にはほとんどが村に降りる前に役人の懐に入るなどして消えてしまい失敗に終わっていた。バンテン州ルバック県では日本の大分県の一村一品運動に形式的には似ているプロジェクトを実施したが、一村一品運動の本質を理解することなく、自治体が杓子定規に一村ごとに一品を指定してまったく成果が上がらなかった。西ジャワ州チアミス県では、かつては公共事業コストの10%を請負土建業者が役人に貢ぐのが通例であったが、地方分権化後はその額が25%に跳ね上がった。直接事業費に充てる費用が減れば手抜き工事は不可避となるであろう。自治体が始めたこうしたマーク・アップ、成果無視のプロジェクトに対して歯止めをかけるといった目的もあって、内務省は第29号政令を実施したのである。

SPMにせよ成果重視予算にせよ、中央政府が自治体に具体的事務を強制するという性格のものではなく、あくまでも自治体が住民サービスの質向上に努め、成果を重視したうえで予算を効率的に使用するように求めるといった性格のものにとどまる。その意味で、自治体の「ガバメント規律」強化の一環であるといえる。

### (3) 地方首長公選制の導入へ

2004年地方行政法には、中央政府が自治体に箍をはめる性格の制度設計が多いなか、地方首長公選制も盛り込まれており、地域住民によって選出され、正当性の高い地方首長による「分権的ガバメント」、そして自治体における「ガバナンス」の実現を図ろうというもくろみもあった。同法のもとでは、首長候補者は副首長候補と組んで、地方議会で15%以上の議席をもつか、あるいは地方選挙で15%以上の得票率を獲得した政党あるいは政党連合を通じて立候補できることとなった。そして、2005年から各地で地方首長選挙が始まった。

2007年には憲法裁判所(Mahkama Konstitusi)が、政党推薦の義務づけは憲法違反であるとの判断を下した。その結果、2008年には2004年地方行政法が改正され、政党推薦なしの候補が立候補できるようになった。条件としては、自治体の規模により、総人口の3%から6.5%の住民の支持があること、住民登録証(KTP)のコピー付きの支持表明書でその支持が確認できること、そして、州なら州内の5割以上の県・市の住民からの支持、県・市なら県・市内の5割以上の郡の住民からの支持があることである。

## 3. 自治体「ガバメント」強化の光と影

### (1) 「ガバメント」強化の光—革新的首長の誕生

では、この2004年地方行政法、中央地方財政均衡法の制度設計のもとでインドネシアの地方自治はどのような様相を呈してきているのであろうか。

一連の「分権的ガバメント」強化のなかで最も大きな影響は、地方首長公選制の導入である。有権者により直接選ばれたという高い正当性を武器に地方首長のなかには、さまざまな改革の試みをするものも生まれてきている。選挙キャンペーン中での有権者向けの公約として義務教育や保健サービスの無料化を掲げ、選出された際には実際に公約実現に取り組み始める首長が現れてきている。行政改革や住民参加を積極的に推進する首長も現れている。地域住民の支持を獲得することに必死になり、携帯電話番



号を公開して、いつでも住民がSMSで苦情を首長に訴えることができるようにしたり、頻繁に住民対話を行ったりする首長もいる。

ここでは、首長を核に進んだ自治体での「ガバナンス」導入の事例として、“はじめに”で取り上げた週刊誌『テンポ』に掲載されたソロ市とルバック県を紹介したい。

#### ① ソロ市—ジョコ・ウィドド市長

ソロ市は中ジャワ州にあり、現在のジョコ・ウィドド (Joko Widodo) 市長のもとで行政改革・住民参加が最も進んでいる自治体のひとつとして有名である。ソロ市の行政改革で目立つのは住民サービスの向上と住民参加である。住民登録証は、郡レベルにおいて数分間で発行することが可能になり、また、市役所内に総合的許可証サービス事務所が設置され、各種の許可証が短期間で発行されるようになった。頻繁に成功例として取り上げられるのが、路上に展開する行商の平和的移動である。市の中心部の路上の一部を不法に占拠してさまざまな商売をしている行商人たちに対し、市長自ら7ヵ月の間に54回にわたって食事をしながら話し合いを行い、最終的に低利融資を提供し、ソロ市の周辺部に新設した市場に移動することに同意させた。移動にあたっては、市長自ら馬に乗って儀礼めいた催しを実施して、行商人たちは儀礼用の山型に盛られたご飯を運んで移動した。さらに、古くて不潔感漂う市場 (Pasar) を次々に改装してモダンな市場に変えていった。

こうした目に見える改革を通じて、ジョコの知名度はインドネシア国内、そして国外にも広まり、ドイツなどからの支援金が舞い込んでくるだけでなく、各地で講演をするようになった。地方分権化において、新しいタイプの州知事、県知事、市長が生まれてきており、ソロ市長はそうした新しい首長の典型である。

とはいえ、実際に移動させられた行商人の話を見ると、移動先の市場では4割の行商人がそれなりに利益を上げ、4割は利益を減らし、2割は倒産したともいう。住民参加型で平和的に移動したとは



いえ、市長が54回にわたって主催した会議は、行商人からいわせれば、「食事が準備されており、行商人を新市場に移すという市長の方針は明確で、それにはっきりと反対を表明するのはそれほど簡単ではなかった」という。雑誌などで取り上げられ、国内外で改革の旗手として知名度が高いとはいえ、実際に地域住民の声を聞いてみれば、実態との乖離があることは否めない。

## ② ルバック県—ムルヤディ・ジャヤバヤ県知事

ルバック県はバンテン州南部に位置し、植民地時代から貧困地帯として有名であった。この県は情報公開の先進自治体と位置づけられている。そのきっかけは、2002年初めに、自治体公務員、県議会議員、実業家、NGO活動家、大学教員、大学生など17人が集まってルバック県の開発について話し合ったことであった。意見交換を重ねるなかで、遅れたルバック県の開発推進には、実業家や一般市民の参加が不可欠であり、その前提として自治体の情報公開が必要だとの理解に達したのである。折から、世界銀行が地方行政改革イニシアティブ・プログラムを実施し始めており、ルバック県がプログラムを実施する9県のひとつに選ばれた。このプログラムの支援を得て、当時の県知事はイスラーム指導者をトップにして各分野の代表を集めたフォーラムを結成して、このフォーラムが作ったグループが情報公開条例案を作成した。

そして、2004年に新たに県知事に就任した土建業者上がりのムルヤディ・ジャヤバヤ (Mulyadi Jayabaya) は、この法案を積極的に支持した。翌2005年には5人の委員からなる情報公開・住民参加委員会を発足させ、住民からの情報公開要求に対処している。そして、あいまいな点があれば、コーヒー・モーニングと呼ばれる会合を開いて、そこに担当職員を呼んで説明を求めるようになった。また、自治体予算の詳細についても、住民は容易にアクセスできるようになっている。

ジャヤバヤ自身は、こうした情報公開の促進が投資家の信頼を生

み、同県への投資額が2004年度の2350億ルピアから2009年度には5兆8000万ルピアに伸びたと誇らしげに語っている。確かにジャヤバヤが県知事になってから、県役所付近を中心にインフラが急速に整備され、開発は目にみえる形で進んでいる。こうした功績もあって、2009年には圧倒的な得票率でジャヤバヤは県知事再選を果たした。ただ、ジャヤバヤ自身が語るように、ルバック県は貧困県であり、情報公開条例のもつ意味を本当に理解している住民が10%にも満たない可能性は高い。それゆえ、県知事が代わり、情報公開・住民参加委員会構成メンバーが変われば、情報公開が形骸化する可能性もあり、今後この方針をどう定着させるのか、が重要な課題である。

## (2) 「ガバメント」強化の影—山積する未解決の問題

こうした地方首長のさまざまな試みがあるとはいえ、インドネシア全体としてみるならば、地方分権化には問題が山積していると言わざるを得ない。2004年地方行政法に典型的に見られるような再中央集権化・自治体への「ガバメント規律」強化が、必ずしもそうした問題への適切な処方箋となっていない。自治体が抱える課題の代表的なものをみていこう。

まず、クリーンな地方政治行政の実現が達成できていない点である。会計検査院は歳出について毎年度チェックをしている。2008年度には、問題なしという評価を受けたのはわずか6自治体に過ぎない<sup>(14)</sup>。つまり、疑わしい予算の使途が大半の自治体で存在するということである。実際、「汚職の分権化」は大きな問題となっている。たとえば、2004年に大統領に就任してから2010年6月までにスシロ・バンバン・ユドヨノは汚職嫌疑のある150人もの地方首長への取り調べを許可している。そして、実際に刑が確定して服役している首長もいる<sup>(15)</sup>。地方自治体数は524(2011年3月時点)であるから、これまでに3割近くの自治体の首長が汚職容疑者となり、その一部がすでに実刑判決を受けたことになる。世界的にみても、6年あまりの間にこれだけの首長が汚職嫌疑をかけられる例はないであろう。地方公務員、地方議員の汚職も含めればその数はさらに

膨大なものとなり、2008年だけで汚職撲滅委員会に届いた汚職告発文書は3万8000件に上る。

分権化は権限の移譲のみならず、自治体新設も認めていた。これが大きな問題を引き起こしている。各地で予想以上に自治体新設の動きが盛り上がり、自治体の数は1998年の333から2010年までに524に急増した。2010年5月段階でも内務省には148件の自治体新設要望が上がっており、歯止めがかかりそうにない。宗教の違い、エスニシティの違い、地域間格差を解消するうえで自治体新設は有効であり、政治的安定をもたらした点は評価できる。しかし、内務省が行った新設自治体の行政能力調査では、およそ8割の新設自治体が低いパフォーマンスしか示せていないことが明らかとなった。それを理由として、内務大臣は国会に対して自治体新設のモラトリアムを決めた。分権化が既存の自治体にもさまざまな課題をもたらしている以上、新設自治体が即座に高いパフォーマンスを示すことを期待するのはそもそも容易なことではない。自治体新設当時の目的が地域住民の行政へのアクセス向上や既存自治体内の格差是正というものであったにせよ、いったん自治体が新設されてみれば地方エリートによる利権獲得が目立ってしまっていることが行政能力の低さにつながっていると批判されている。

もうひとつトレンドとして顕著になっているのが、自治体の家産制化と呼ばれる現象である。分権化が始まったのが2001年であり、地方首長直接公選制が導入されたのが2005年である。2010年から2度目の地方首長直接公選が始まった。その傾向をみてみると、現職首長の妻、子弟など一族が首長候補として立候補して勝利し始めている。また、地方議員や国会議員にも一族を送り込み始めている。現職首長が5年の任期の間に地方官僚の統御に成功して、地域住民に対してはポピュリズム的なばらまき政治を行い、ローカル・メディアを統制してイメージ向上に努めることに成功すれば、現職の一族はその貴重な政治的リソースを有効活用して選挙戦を有利に展開することができる。選挙戦に勝利を取れば、その一族とその取り巻きが自治体を私物化する可能性が強まり、実際にもそうしたことが起きつつある。自治体の家産制支配が始まっている。

最も目立つ例は、バンテン州でみられる<sup>(16)</sup>。キングメーカーのハサン・ソヒブの一族が同州を牛耳り始めている。州知事には娘、州都セラン市の副市長には息子、セラン県の副知事には娘が就任している。加えて、2010年には南タンゲラン市長に息子の妻、2011年にはパンデグララン県の副知事に自分の妻を当選させることに成功した。バンテン州、および州内の7県・市のうち、5つの自治体に一族を送り込むことに成功していることになる。一族のなかには国会議員、州議会議員、県・市議会議員に納まっているものもあり、圧倒的な政治的影響力をもつに至っている。その結果、自治体のプロジェクト実施においても強い影響力を発揮し、地元経済界でも圧倒的な影響力をもっている。住民参加をめざした「ガバナンス」実現はおろか、汚職の噂もつきまとい、「分権的ガバメント」の実現もおぼつかない。

## おわりに

中央政府、とりわけ内務省からすれば、現在の地方分権化はこれらの例が象徴するように問題含みである。それゆえ、分権化に歯止めをかける逆コースを推進してきている。そうした動きは、2010年第19号政令で明らかになっていた<sup>(17)</sup>。

同政令は、中央政府の代理としての州知事の役割を強化するものであり、州内の県・市の地方行政の監視機能を担わせ、調整会議などに出席しない県知事・市長に対しては制裁を科すという規定まで設けていた。再中央集権化の動きである。次いで、内務省としては、スハルト体制時代の地方行政基本法である1974年地方行政法を参考にした2004年地方行政法改正案も作成中であり、2011年内に施行する予定である。中央政府、州政府、県・市政府の権限の重複を見直すということに加えて、首長公選制の見直しと自治体新設手続きの見直しを重要な改正点とするようである。経済力のない自治体や教育レベルの低い自治体については買票行為が後を絶たず、選挙戦で勝利するために現職首長による地方行政機構の政治化が

目立つことから、公選制は採用しないという可能性も出てきている。また、公選制で選ばれた正首長と副首長は就任後に関係が悪化することが多く、それが地方行政の効率を下げているとの判断から、小さな自治体については副首長ポストをなくす。副首長ポストのある自治体についても、副首長は首長が公務員から選んだ3人を内務省に提示して、内務省が最終決定する方式に変更するという案が検討されている。自治体によっては首長や副首長が中央政府の任命制となるというのは、明らかに再中央集権化の動きである。

また、自治体新設についても根本的な見直しが始まろうとしている。2004年地方行政法では一自治体を構成する下位行政単位数を増やすことで新設に歯止めをかけようとしたが、結局、それはあまり有効ではなかった。そこで、自治体新設についても1974年地方行政法のスキームに逆戻りする可能性がある。自治体新設要望があり、諸条件を満たせば、新設法案を国会審議にかけ、通過すれば自治体新設法が成立する、というこれまでの方法を見直している。自治体新設要望があれば、まず準備自治体を設置し、役所、人材、財源など行政インフラを整備する期間を3年から5年設ける。準備が整えば、国会に新設の是非を問うというスキームにする予定である。多くの新設自治体では、行政の基本的サービスが十分に行えていないという判断から、内務省は準備自治体の設置を検討しており、新設自治体でも「ガバメント規律」の強化をねらっている。

インドネシアでは、スハルト体制崩壊にともなう政治社会的混乱のなかから民主化と並んで地方分権化は始まった。それゆえ、ビッグバン・アプローチとも呼ばれる急速な分権化を推進し、「集権的ガバメント」を特徴とする体制から一気に「分権的ガバメント」や自治体での「ガバナンス」導入をめざすという行政的アクロバットを実施した。それが曲がりなりにも政治的安定を作り出すうえでは貢献したものの、内務省からすれば、汚職の分権化、官僚の政治化、自治体の家産制化など、数多くの問題がある分権化であった。だからこそ、地方レベルでの行政機能強化をめざした「分権的ガバメント」強化のみならず、中央政府の統制による行政機能強化である「ガバメント規律」強化もあわせて推進してきたといえる。

今後の地方行政，地方自治のあり方として，スハルト体制期の地方行政基本法である1974年地方行政法が参照枠組みとなっているということは，内務省はますます再中央集権化強化を推進していく可能性が高い。それに対して，今のところ，自治体サイドが結束して反対するような動きもないことから，本当に内務省の思惑どおり，逆コースを突き進む可能性がある。

【注】

- (1) 調査の内容については Lembaga Survei Indonesia [2007] を参照。
- (2) 『コンパス』(Kompas) 紙，2009年4月28日。
- (3) 『テンポ』(Tempo) 誌，2009年8月17-23日号。
- (4) スハルト体制時代の地方行政・自治および分権化後の変容については，主として岡本 [2001: 3-46] に依拠している。
- (5) とくにジャワの村においては，慣習的に存在した「ゴトンロヨン」(相互扶助)精神の発揚という名目で，村での開発事業に村民が参与した。しかし，それは自発的というより，村長を通じてトップダウン的に動員されたという方が適切である。
- (6) 1984年のジャワ人および軍出身者が知事であった州については，Cribb [2000: 172] を参照。
- (7) この地方首長選の混乱については，深尾 [1999] を参照。
- (8) インドネシア政府の財政報告 (Republik Indonesia [2009: V-1]) を参照。
- (9) 各自治体への一般交付金配分額は，各自治体の財政ギャップ(財政需要－財政収入)と基本配分額(同自治体の公務員給与総額)の和である。財政需要とは，基本的な公共サービスを実施するためのコストであり，自治体の人口，面積，建設費指数，一人当たり域内総生産，人間開発指数からはじき出される。財政収入は，自主財源と歳入分与の和である。
- (10) Republik Indonesia [2009: V-2] を参照。
- (11) 『ハリアン・コメンタール』(Harian Komentar) 紙，2002年7月13日。
- (12) 2004年第32号法がもたらした制度変化については，岡本 [2005: 343-362] を参照。
- (13) 2009年10月21日，タウフィック・ウィジョヨノ(公共事業省道路総局計画局長)に行ったインタビュー調査による。
- (14) 2009年10月21日，ユスリザル・イルヤス(財務省財政均衡総局地方財政執行評価・情報局長)に行ったインタビュー調査による。
- (15) 以下のウェブサイトを参照。Berita Dan Informasi Online Indonesia - okezone.com <http://news.okezone.com/read/2010/06/17/339/343930/sbyizink> (最終アクセス：2010年11月12日)。
- (16) バンテン州の地方政治については岡本 [2011] を参照。
- (17) 2010年10月11日，地方自治総局職員に行ったインタビュー調査による。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 岡本正明 [2001] 「インドネシアにおける地方分権について—国家統合のための分権プロジェクトの行方」(国際協力事業団『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団国際協力総合研修所) 3-46 ページ。
- [2005] 「分権・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ—新地方分権制度と内務省の勝利」(松井和久・川村晃一編著『2004年インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ』明石書店) 343-362 ページ。
- [2011] 「民主化した多民族国家インドネシアにおける安定化のポリティクス」京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科提出博士論文 [未刊]。
- 深尾康夫 [1999] 「中央エリートの内部対立と州知事選挙—1990年代前半インドネシアの事例—」(亜細亜大学国際関係学会『国際関係紀要』第8巻第2号) 91-134 ページ。

<外国語文献>

- Badan Kepegawaian Negara (BKN) [2008] *Statistik Pegawai Negeri Sipil Desember 2008* (公務員統計 2008年12月現在版), Jakarta: Author.
- Badan Pusat Statistik (BPS) [1981] *Indonesia dalam Angka 1981* (インドネシア統計 1981年版), Jakarta: Author.
- [1986] *Indonesia dalam Angka 1986* (インドネシア統計 1986年版), Jakarta: Author.
- [1991] *Indonesia dalam Angka 1991* (インドネシア統計 1991年版), Jakarta: Author.
- [1995] *Indonesia dalam Angka 1995* (インドネシア統計 1995年版), Jakarta: Author.
- [1999] *Indonesia dalam Angka 1999* (インドネシア統計 1999年版), Jakarta: Author.
- [2002] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 1999/2000-2000* (県・市財政統計 1999/2000年度～2000年度版), Jakarta: Author.
- [2003a] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi: 1999/2000-2000* (州財政統計 1999/2000年度～2000年度版), Jakarta: Author.
- [2003b] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2000-2002* (県・市財政統計 2000年度～2002年度版), Jakarta: Author.
- [2006] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2004-2005* (県・市財政統計 2004年度～2005年度版), Jakarta: Author.



- [2007] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2005-2006* (県・市財政統計 2005 年度～2006 年度版), Jakarta: Author.
- [2008a] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi 2004-2007* (州財政統計 2004 年度～2007 年度版), Jakarta: Author.
- [2008b] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2006-2007* (県・市財政統計 2006 年度～2007 年度版), Jakarta: Author.
- Cribb, Robert [2000] *Historical Atlas of Indonesia*. Richmond: Curzon Press.
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) [2009] *Sewindu Otonomi Daerah: Perspektif Ekonomi*. (地方自治の10年：経済的視点から), Jakarta: Author.
- Lembaga Survei Indonesia [2007] *A Report: Regionalism and Nationalism in a Democracy: A Political Economy Perspective*. Jakarta: Author.
- Republik Indonesia [2009] *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009* (国家歳入・歳出報告 2009 年度), Jakarta: Republik Indonesia.
- Widjajanti I. Suharyo [2003] *Indonesia's Transition to Decentralized Governance: An Evolution at the Local Level*. Jakarta: Smeru.