

第8章

地方分権化後の地方経済とアクター

——問われる地方政府の能力——

松井 和久

はじめに

地方分権化は地方経済にいかなる影響を及ぼすのだろうか。地方分権化は地方経済の開発の手段ではないが、地方分権化と経済開発との関係については、分権化が主に構造調整や民営化の文脈で論じられた1980年代にいくつかの議論が行われていた。

たとえば、開発途上国における地方分権化を数多く観察してきた世界銀行のシーマ＝ロンディネリは、地方分権化が経済開発に与えた影響として、(1)辺境地の住民の中央政府リソース・制度へのより容易なアクセス、(2)地方官僚・政治家がより多くの中央政府リソースを地方へ向けさせる能力の向上、(3)地方組織の行政・技術的能力の漸進的な向上、(4)開発を計画し管理する新しい組織の地方レベルでの発現、(5)地方レベルの計画立案が国家開発戦略の重要な要素として強調されて決定過程に新しい見方や関心が入っていったこと、などをあげている (Cheema and Rondinelli [1983: 298-299])。

1990年代に入ると、地方分権化は民主化の文脈で論じられることが多くなるが、たとえば、地方分権化の合理性として、マノールは、(1)分配の効率性、(2)政府の競争力向上、(3)「よい統治」(good governance)の実現、(4)多様性に富んだ国家における合法性と持続性の拡大、をあげている (Manor [1999])。

もっとも、Bardan [1997] やMartinez-Vazquez and McNab [2003] が述べるように、地方分権化は経済成長に直接的な影響を与えるとみられるものの、理論的にまだ十分に実証されているとはいえないのである。

一般に地方分権化、とくに財政分権化の目的は、財政連邦主義の考え方に沿って、公共部門のもつ三つの経済的役割（所得分配、経済安定、資源配分）のうち、資源配分面での効率を高めることにある（松井 [2003]）。すなわち、地方公共財・サービスの供給には、全国一律に対応する中央政府よりも、地方の特殊性を熟知している地方政府の方が適しているとみなされるためである。当然、地方の実情に即した開発政策を立案・実施するのも地方政府の方が好ましいということになる。地方分権化によって中央政府から権限を委譲された地方政府がイニシアティブを発揮すれば、より効率的な資源配分が達成され、地方経済の開発、ひいては国家経済のよりよい発展が可能、という構図が描ける。

現在のインドネシアの地方分権化は、1998年5月のスハルト政権崩壊後の民主化プロセスを進めるために、いわばインドネシア外から持ち込まれた制度である。地方分権化の導入には世界銀行、国連開発計画（UNDP）、ドイツ技術協力公社（GTZ）、アメリカ援助庁（USAID）など外国援助機関が大きな役割を果たしたが、これら機関は、マノールの指摘と同様、地方分権化を民主化プロセスの一環と位置づけ、「よい統治」、「市民社会」、「住民参加」などの用語を用いて、法規整備や地方行政官の研修などさまざまな形で導入・定着を支援してきた。

他方、中央への不満を鬱積させてきた地方は、32年間にわたり中央集権体制をとってきたスハルト（Soeharto）政権の崩壊を、中央に対する地方のバーゲニング・パワー拡大の絶好の機会と捉えた。また、「スハルトの子飼い」といわれた後継大統領のハビビ（B. J. Habibie）はスハルト・イメージを払拭するための有効な手段を探しており、同時に自身の政治的基盤であるジャワ島外（とくにインドネシア東部地域）へアピールする政策を必要としていた。このように、インドネシアのなかにも地方分権化を積極的に受容する動機が存在

していたため、地方分権化は導入への大きな抵抗もなく、比較的すんなりと受け容れられた。

しかし、この地方分権化は、外国援助機関が期待していた民主化プロセスとはかなり異なる形でインドネシア側に受容されていった。すなわち、中央に集中していた権限や資金が地方へ移転すると同時に、権益やレントを獲得する機会もまた地方へ移転し、それをめぐる獲得競争が中央の統率なしに地方のさまざまなレベルで発生していったのである。

こうした事態は、地方分権化という制度の導入に際して、実はある程度予想されていたことである。すなわち、第1に、地方政府や地方経済アクターに権限や資金を有効利用した経験もする能力も乏しかったこと、第2に、地方自治の制度が機能するための法秩序など環境整備が進んでいなかったこと、第3に、持ち込まれた地方分権化と地方固有の慣習や伝統規範との間に大きな乖離があったこと、あるいは地方分権化導入を契機に復興された慣習とスハルト時代に無力化された慣習とが非連続であること、などが導入前から明らかだったからである⁽¹⁾。しかし、スハルト・イメージを払拭したいハビビ政権も、インドネシアの民主化を本格的に支援したい外国援助機関も、「改革」の機運がしばむ前に急いで地方分権化を導入しようと考えた点では、双方の思惑が一致していた。

地方分権化を推進するアクターとして、また地方分権化を地方経済開発へつなげるアクターとして、地方政府の役割は重要である。前述の財政連邦主義の構図は、「委譲された権限を活用し、地方経済開発のための有効な政策を立案・実施できる能力を地方政府がもつ」という仮定が成立して初めて実現する。すなわち、住民に対する行政サービスの供給者としての地方政府の能力が決定的に重要になる。中央集権下の地方政府には、中央政府の指示を忠実に実行する能力が求められるが、地方分権で地方政府に求められるのは、地方政府が自律的に判断して必要な行政サービスを的確かつ巧みに供給できる能力である。

中央集権から地方分権へ舵を切ったインドネシアでは、地方政府の能力に

関する仮定が十分に満たされていないため、権益やレントをめぐる獲得競争が経済アクター間で生じたとみられる。こうした事態がより進めば、地方での資源配分はむしろ非効率になり、さまざまな地方が財政支出を野放図に拡大するようなことになれば、国家レベルでのマクロ経済安定を確保することが難しくなる。政府も外国援助機関も、地方分権化にとって必須の地方政府や地方経済アクターの能力形成に時間がかかることを承知していたし、さまざまな問題が生じる可能性も認識していた。しかし、結局、地方分権化導入のタイミングを優先し、予想されるさまざまな問題には地方行政官への研修などを通じて徐々に対応して、試行錯誤を繰り返しながら地方分権化を定着させるしかないと判断した、と考えられる。

以上を念頭に、本章では、インドネシアの地方分権化が地方経済へ与えた影響について、制度改革としての地方分権化をアクターとしての地方政府、地方公営企業、民間企業などがどのように受容し、それが構造としての地方経済にいかなる影響を与えたか、という観点に立って考察する。なかでも次の2点を重視する。第1に、財政連邦主義において地方分権化推進の前提とされている地方政府の能力である。これまで中央集権型の行財政運営に慣れきってきた地方政府が、財政連邦主義で期待されるような地方公共財・サービスの効率的な提供を今後果たせるための条件を考える必要がある。ただし、地方政府の能力が高まれば地方政府が地方経済アクターとして主役を務め続けるのが望ましい、ということには必ずしもならない。「分権化」を広義に解釈すれば、そこには官から民への移行、すなわち民営化も含まれる(Rondinelli, Nellis and Cheema [1983])。このため、第2に、地方経済における政府部門・民間部門の位置づけを考える必要がある。すなわち、地方分権化を契機に地方経済での民間部門の役割が高まっているかどうかをみる。従来、インドネシアの地方開発における主たる担い手は政府部門と認識されてきたが、それに変化がみられるか、実際の経済活動で地方政府と民間との位置関係が変化したかどうか、がポイントになる。

本論に入る前に、インドネシアの地方分権化との関連で地方経済を論じた

最近の論考を概観しておく。地方分権化後、財政歳入増を目指した地方政府による地方政令 (Perda)⁽²⁾の乱発問題は、すでにWorld Bank [2003] や松井 [2003] などで論じられてきたが、新設されたさまざまな地方税、地方利用者負担金、第三者寄付などは、新たなレントを求める地方経済アクターの重要な収入源として地方経済のなかで構造的にビルト・インされるに至っている。Casson and Obidzinski [2002] は、東カリマンタンでのフィールド調査に基づき、地方分権化が森林での違法伐採や木材の違法取引を支持する環境を作り出していることを指摘し、違法伐採が事実上合法化されて地方政府の歳入増に貢献し、地域住民だけでなく、地方における官僚や軍人の重要な収入源となっているため、違法伐採を禁止することは現実的にきわめて難しいと論じる。また、Marks [2002] は地方分権化が資源枯渇を招いた事例として東ヌサトゥンガラ州の白檀 (サンダルウッド) を取り上げ、白檀取引に対する州政府と国軍のレントシーキングが悪影響を与えていることを指摘した。Shidiq [2003] は、地方分権化後、パトロン＝クライアント関係がスハルト時代のパトロンが統率する関係からクライアントがパトロンに積極的に寄生する関係へ変化したと論じる。そして地方への資金移転による新たなレントを獲得するため寄生組織 (clientelists organization) が誕生してその組織化の社会的費用が高まり、地方エリート間の対立を顕在化させている、と論じる。

地方政府借入を論じたLewis [2003a] は、中央政府からの借入条件が地方政府にとって非常に緩やかなため、地方政府から中央への債務返済がこれまで滞ってきたことを指摘した。ルイスは、地方インフラ建設などで資金需要が大きい地方の現状を考えると地方政府借入は増やす必要があり、地方政府の借入リスクの軽減や借入能力の改善など、市場重視の借入を促進するための前提条件を整える必要性を強調した。また土地・建物税を論じたLewis [2003b] では、国家歳入比やGDP比でみた土地・建物税の比率は他国に比べて低く、中央から地方への人材の移転や中央政府の徴税よりも大きなインセンティブを与えることで、地方政府の手によって土地・建物税の徴収が高まることを期待している。

以上のように、インドネシアの地方分権化と地方経済の関係について論じた既存研究はまだみられない。他方、地方分権化は導入されて間もなく、厳密な分析にはまだ時間を要する。本章は、地方分権化前後の地方経済の変化を定量的な側面と定性的な側面の双方から検討しつつ、2004年総選挙後に発足する新政権が取り組むべき課題を提示する。

第1節 地方分権化前後の地方経済における定量的変化

1. 地方分権化以前の地方経済に関する一般的議論

これまで、インドネシアの地方経済の特徴としては、たとえば、中央集権による効率的資源配分、資源・人口賦存の不均等、ジャワ=非ジャワの国内植民地的構造、地域間格差などがあげられ、論じられてきた。ここでは、主に地方分権化準備前(1999年以前)までに通説となってきたインドネシアの地方経済の一般的な特徴を整理しておく。

まず、インドネシア全体からみた地方経済の特徴としては、Hill [1998: 21-23] が指摘するように、(1)不平等な経済活動の分布、(2)地方間の所得格差、(3)社会指標の不平等、(4)ジャワと外島での産業構造の大きな相違、があげられる。

インドネシアでは、多くの経済活動が首都ジャカルタや地方大都市に集中する一方、農村部や辺境部では経済活動がさほど活発ではない。国内の経済活動に関わる銀行貸出や銀行預金の約7～8割が首都ジャカルタで占められている。また、全国を市場とする製造業製品の生産のほとんどはジャカルタやジャワ島で行われ、他の多くの地方では地方限定的な市場へ向けた生産活動が行われている。他方、輸出向け生産の多くは資源活用型であり、外島で展開されるが、ジャワ島での生産活動は、労働集約型の製造業製品などに輸出指向型があるものの、国内市場向けの生産が主である。

地方間の所得の絶対的格差は大きい。州内総生産（gross regional domestic products: GRDP）でみると、首都ジャカルタが突出し、ジャワの各地方が比較的高いが、残りの地方は、石油ガス産出地方を除いて押しなべて低くなる。ただし、ヒルによれば、1970年代以降の地域間不平等化の傾向は必ずしも鮮明ではない（Hill [1998: 22-23]）。実際、1人当たり所得でみると、所得格差はそれほど小さくなる。Akita and Alisjahbana [2002: 216]によれば、1993～97年は地方間所得格差が拡大したが、その要因はリアウ、ジャカルタ、西ジャワ、東ジャワにおける州内の県・市レベルでの地方間所得格差が拡大したことが要因として指摘されている。

社会指標でも、ジャカルタやジャワの社会指標は総じて相対的に高いが、それ以外の地方での教育、保健などの指標は大きく劣っている。教育、保健などの社会サービスへのアクセス度は、地方間格差もさることながら、都市・農村間の格差もきわめて大きい。

不平等な経済活動の分布とも関係するが、ジャワ島とそれ以外の地方との間で産業構造が大きく異なっている。もともとは農業主体だったジャワ島では、製造業やサービス業の比率が高まって農業の比重が相対的に低下したが、ジャワ島外の地方では現在でも農業が産業の主要部分を占める。一方、天然資源の多くはジャワ島外に賦存しており、資本集約型の外国資本による大規模資源開発が資源富裕地方で局地的に行われている。

2. 地方分権化後の定量的変化

次に、地方分権化が準備・開始される前後の1990年代後半～2003年（または2002年）の州別の産業構造・支出所得構造の変化、地方財政状況、投資許可状況、銀行預貸率などの統計データを用い、地方分権化後に地方経済の構造に変化があったのかどうか、変化があった場合にはどのような変化が起こったのか、について論じる。時期区分としては、通貨危機以前（1993～97年）、通貨危機期（1997～99年）、地方分権化準備・実施期（1999～2002年）の

三つに分けて変化をみてみる。

(1) 地方別州内総生産（GRDP）の変化

これまで、インドネシアの地方経済においては、ジャワ、とくに首都ジャカルタへの経済活動の一極集中が指摘されてきた。GRDP（名目価格）で確認すると、全GRDPに占めるジャカルタの比率は1993年に15.8%だったのが1997年に16.4%，2002年には16.6%へ上昇している。ジャワの比率も同様に59.1%から60.1%，60.3%へと上昇した。地方分権化後のジャカルタやジャワと他地方との格差は、むしろ拡大傾向にあることがわかる。

表1は、地方分権化前後の地域別実質GRDPの変化を表したものである。これによると、通貨危機以前は、どの地方においても、ほとんどの産業部門において毎年順調にGRDPの成長がみられる。しかし、通貨危機期には、カリマンタン以外はマイナス成長で、その落ち込み方はジャワでより大きかった⁽³⁾。地方分権化準備・実施期になると、激しい暴動が継続したマルク州や戦闘状態が続くアチェ州が依然マイナス成長であるのを除けば、ほかは回復基調を示した。それでも、ようやく通貨危機直前の1997年ごろの実質GRDP水準には戻ったにすぎない。また、地方分権化準備・実施期では、製造業が停滞し始め、商業やサービス業の比重が各州で高まっている。支出別GRDPでみると、投資の低迷を消費が支えている。とくに政府消費が地方分権化準備・実施期から大きく増加しているのが目立つ。

参考までに変動係数をみると、1人当たり州内総生産でみた州間格差は、地方分権化後やや拡大傾向にある（表2）⁽⁴⁾。地方分権化は本来、地域間格差の是正のために行われる施策ではなく、地方への権限委譲によって地方開発を地方の発揮能力に委ねるものであり、地域間所得格差が拡大傾向を示すのはむしろ当然のことである。

(2) 地方別の地方財政状況

地方財政についてもまず地方間のシェアの変化をみてみる。1993年のイン

表1 地域別・産業別にみた年平均GRDP成長率の変化

(1) 通貨危機以前(1993~97年)

(%)

	農業	鉱業	製造業	水道ガス	建設業	商業	運輸通信	金融	サービス	全体
全国	3.4	3.5	10.0	11.9	10.0	8.6	8.3	7.3	4.0	7.2
ジャワ・バリ	0.9	-0.1	11.4	11.2	10.0	8.6	7.2	6.9	3.2	7.4
スマトラ	6.1	0.6	7.1	16.4	10.5	9.2	8.8	8.8	4.6	6.0
カリマンタン	5.2	9.0	5.6	12.1	11.1	7.4	11.2	7.1	8.9	7.5
スラウェシ	5.4	10.2	9.5	12.7	8.5	7.9	10.1	7.9	5.2	7.2
東部諸島	6.2	14.0	6.6	10.0	9.2	9.4	10.9	13.8	5.7	9.1

(2) 通貨危機期(1997~99年)

(%)

	農業	鉱業	製造業	水道ガス	建設業	商業	運輸通信	金融	サービス	全体
全国	1.1	-0.8	-7.5	4.8	-19.9	-5.4	-0.9	-11.3	-2.2	-5.2
ジャワ・バリ	-0.1	-13.0	-9.5	4.2	-21.8	-6.6	-1.4	-10.9	-3.0	-7.5
スマトラ	4.0	-3.7	-4.7	7.2	-17.0	-3.6	-2.0	-11.2	-0.5	-2.9
カリマンタン	-0.6	4.5	1.5	5.5	-9.4	-1.6	0.6	-10.0	1.1	0.3
スラウェシ	1.9	13.4	-0.3	8.5	-12.6	0.7	2.7	-17.1	-2.0	-0.6
東部諸島	-1.6	13.1	-16.0	7.7	-23.9	-3.7	2.5	-20.6	-0.9	-0.7

(3) 地方分権化準備・実施期(1999~2002年)

(%)

	農業	鉱業	製造業	水道ガス	建設業	商業	運輸通信	金融	サービス	全体
全国	2.4	4.8	5.9	9.1	3.1	4.8	6.0	4.6	3.6	4.6
ジャワ・バリ	1.3	9.0	7.4	9.4	2.1	5.0	6.4	4.7	3.2	5.1
スマトラ	3.0	2.0	3.0	8.1	5.2	4.3	6.0	4.4	3.4	3.5
カリマンタン	4.2	6.0	2.2	10.5	5.2	2.8	3.3	3.9	4.2	3.9
スラウェシ	3.6	3.8	4.2	7.1	5.0	7.4	7.2	6.0	4.9	5.0
東部諸島	2.6	8.1	0.9	2.9	4.7	4.9	6.2	2.4	6.3	5.3

(出所) 中央統計庁(BPS)『州別産業別GRDP統計』各版をもとに筆者作成。

ドネシア全体の地方政府(州政府+県・市政府)による財政歳入に占めるジャカルタの比率は1993年度の11.6%から1997年度には10.4%, 1999年度に10.0%と減少したが, 地方分権化後の2002年度には11.1%と増加に転じた。ジャワの比率も同様で, 1994年度の50.4%から1999年度に46.8%へ低下したが, 地方分権化後は57.9%へ大幅に上昇した。財政資金のジャワへの集中傾向は, 人口規模が額に大きく反映される中央から地方への一般配分金の増加によると

表2 1人当たり州別GRDPの変化と地域間所得格差の推移

	1993年不变価格でみた1人当たりGRDP(ルピア)			増減率(%)	
	1995	2000	2002	1995～2000	2000～2002
全国	1,933,987	1,978,938	2,079,796	0.46	2.52
アチエ	2,907,442	2,323,583	2,299,641	-4.38	-0.52
北スマトラ	1,957,210	2,062,927	2,179,554	1.06	2.79
西スマトラ	1,631,708	1,851,786	1,982,434	2.56	3.47
リアウ	4,815,613	4,372,074	4,454,651	-1.91	0.94
ジャンビ	1,219,662	1,393,496	1,466,789	2.70	2.60
南スマトラ	1,736,491	1,782,038	1,833,698	0.52	1.44
ベンクルー	1,133,510	1,115,249	1,153,814	-0.32	1.71
ランブン	962,002	1,065,853	1,139,098	2.07	3.38
ジャカルタ	6,655,476	7,139,627	7,668,998	1.41	3.64
西ジャワ	1,593,886	1,647,582	1,723,269	0.66	2.27
中ジャワ	1,315,670	1,311,266	1,380,799	-0.07	2.62
ジョグジャカルタ	1,625,721	1,607,725	1,697,491	-0.22	2.75
東ジャワ	1,685,395	1,635,406	1,728,739	-0.60	2.81
バリ	2,280,260	2,387,886	2,493,408	0.93	2.19
西カリマンタン	1,667,418	1,811,255	1,813,933	1.67	0.07
中カリマンタン	2,217,462	2,206,208	2,229,468	-0.10	0.53
南カリマンタン	2,340,880	2,153,038	2,249,282	-1.66	2.21
東カリマンタン	5,400,881	9,128,910	9,574,615	11.07	2.41
北スラウェシ	1,235,116	1,460,586	1,559,403	3.41	3.33
中スラウェシ	1,053,854	1,095,451	1,164,753	0.78	3.11
南スラウェシ	1,158,700	1,254,744	1,345,439	1.61	3.55
東南スラウェシ	927,918	918,787	982,132	-0.20	3.39
西ヌサトゥンガラ	810,716	1,091,849	1,198,525	6.14	4.77
東ヌサトゥンガラ	690,870	772,266	837,721	2.25	4.15
マルク	1,333,659	1,137,702	1,108,995	-3.13	-1.27
パプア	3,157,096	3,766,099	4,019,527	3.59	3.31
変動係数	0.714	0.860	0.867		

(出所) 中央統計庁 (BPS) 『州別産業別GRDP統計』各版をもとに筆者作成。

ころが大きい。

通貨危機以前の地方財政は、毎年少しずつ規模を拡大していたが、地方分権化準備・実施期、とくに2001年以降、地方財政収入はさらに大幅に増加し

表3 1人当たり州別財政歳入でみた地域間所得格差の推移

	1人当たり財政歳入(1,000ルピア)			増減率(%)	
	1995	2000	2002	1995～2000	2000～2002
全国	114.9	221.3	632.9	14.00	69.13
アチェ	130.8	366.7	880.0	22.88	54.92
北スマトラ	106.3	202.3	536.7	13.73	62.88
西スマトラ	120.5	278.4	770.0	18.23	66.32
リアウ	162.7	307.7	1,874.2	13.60	146.79
ジャンビ	150.6	288.7	892.6	13.90	75.84
南スマトラ	108.2	174.5	588.7	10.02	83.70
ベンクルー	149.8	273.9	622.5	12.83	50.74
ランブン	78.4	164.7	462.6	16.00	67.58
ジャカルタ	298.1	585.4	1,279.6	14.45	47.85
西ジャワ	80.8	127.1	368.4	9.49	70.24
中ジャワ	80.0	142.7	414.8	12.28	70.50
ジョグジャカルタ	123.3	235.0	537.0	13.77	51.15
東ジャワ	77.8	155.8	477.8	14.90	75.12
バリ	189.9	493.6	1,077.0	21.05	47.72
西カリマンタン	128.2	229.2	627.3	12.32	65.45
中カリマンタン	260.4	454.8	1,032.1	11.80	50.64
南カリマンタン	163.4	366.4	808.4	17.52	48.54
東カリマンタン	308.7	674.0	3,656.9	16.90	132.94
北スラウェシ	142.7	246.1	781.1	11.51	78.15
中スラウェシ	189.4	322.1	646.3	11.21	41.65
南スラウェシ	112.7	241.5	616.3	16.46	59.76
東南スラウェシ	154.6	319.3	734.4	15.62	51.65
西ヌサトゥンガラ	127.3	204.3	524.0	9.93	60.15
東ヌサトゥンガラ	98.5	257.5	793.2	21.19	75.50
マルク	157.3	453.4	1,039.5	23.59	51.42
パプア	367.4	780.7	1,174.2	16.27	22.64
変動係数	0.478	0.515	0.729		

(注) 上記財政歳入は、州政府歳入と当該州内の県・市政府歳入の合計を当該期人口で除したものである。

(出所) 中央統計庁(BPS)『州別財政統計』『県・市別財政統計』各版をもとに筆者作成。

た。また、すべての地方政府で財政規模は拡大しているが、とくに歳入分与の導入で、資源富裕州とそうでない州との間で財政規模の不均衡が増大し、

一般配分金でその不均衡を緩和しようとしている。ただし、中央から地方への資金移転に関しては、「各地方政府の受け取る一般配分金の額は前年度実績を下回らない」という暗黙の了解事項があり、歳入分与による地方間財政収格差拡大の調整役としての一般配分金の役割は十分に果たされていない (Lewis [2001])。実際、州別にみた 1 人当たり地方間財政格差は、変動係数でみると、地方間所得格差と同様、地方分権化後は拡大傾向にあることがうかがえる (表 3)。

地方財政の自己財源比率は、自動車税など安定した税源をもつ州が増加傾向にあるのに対し、県・市は中央からの大幅な資金移転があったこともあり、絶対額で増えていても比率としては減少傾向をみせている⁽⁵⁾。

(3) 地方別の投資許可状況

1990年代半ばをピークに国内投資、外国投資とも減少傾向が顕著となっているが、州別にみると、通貨危機期以降、スマトラ、スラウェシの国内投資やカリマンタン、東部諸島の外国投資などジャワ島外での投資許可が相対的に増える一方、ジャワ島への投資許可の比重は低下してきている (表 4)。

投資許可状況は、2002年までは減少を続けてきたが、2003年になって好転の兆しが現れている。すなわち、2003年の投資許可額は国内投資が前年比 93.3% 増 (48兆7647億ルピア)、外国投資が同 49.7% 増 (14億6684万ドル) といずれも大幅に増加した。もっともこれらの投資許可額の増加は、1 件当たり許可額の大きい案件が数値を押し上げている面があるので、投資の好転を本当に意味するかどうかについては注意が必要である⁽⁶⁾。

後述のように、地方分権化実施後、財政歳入増を目指す地方政府がさまざまな地方政令を制定し、地方税や地方利用者負担金などを企業家に課すことが、地方への投資の阻害要因になっているという指摘が頻繁になされる。2002年までの投資許可状況はそれを支持するような展開となっていたが、2003年の国内・外国投資許可増は、経済再建が軌道に乗りつつあるなかで、投資もまた回復基調に入り始めた可能性を示している。ただし、例年投資実

表4 州別にみた国内投資・外国投資の許可状況推移

	国内投資(10億ルピア, %)			外国投資(100万米ドル, %)		
	1993～97	1997～99	1999～2002	1993～97	1997～99	1999～2002
全国	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
スマトラ	21.8%	25.2%	29.3%	20.5%	34.7%	29.5%
ジャワ・バリ	56.9%	45.8%	32.4%	64.7%	59.4%	48.3%
カリマンタン	12.6%	13.3%	7.1%	5.6%	3.4%	5.6%
スラウエシ	4.1%	8.0%	25.0%	5.1%	1.3%	1.3%
東部諸島	4.6%	7.7%	6.3%	4.1%	1.1%	15.3%
アチェ	3,302.0	2,505.6	1,141.1	4,501.2	829.8	1,868.9
北スマトラ	9,759.9	5,576.4	5,159.9	5,085.0	3,846.9	447.1
西スマトラ	4,894.9	1,457.0	1,129.4	368.2	527.8	412.3
リアウ	29,671.0	25,879.0	50,085.5	13,580.0	14,237.0	10,614.2
ジャンビ	12,802.5	14,224.6	5,383.5	72.7	243.9	322.0
南スマトラ	15,258.2	6,423.4	854.6	3,416.7	242.2	1,063.8
ベンクルー	2,453.0	756.1	293.1	126.5	56.1	20.5
ランブン	5,521.2	2,155.3	3,245.3	652.3	248.3	332.9
ジャカルタ	49,391.4	14,103.7	16,594.8	18,063.2	8,620.0	8,582.6
西ジャワ	103,519.8	63,934.5	40,607.9	35,135.1	14,975.6	8,469.3
中ジャワ	23,165.1	9,188.6	5,984.1	8,076.7	5,332.1	3,340.8
ジョグジャカルタ	1,141.3	276.2	303.8	219.3	30.8	44.3
東ジャワ	35,786.7	17,176.0	9,255.6	25,357.9	5,052.8	3,330.9
バリ	4,893.7	2,658.0	1,630.1	800.4	617.0	929.3
西カリマンタン	15,665.5	4,465.4	277.4	760.3	381.4	128.4
中カリマンタン	6,604.8	14,342.8	4,549.0	219.6	56.7	145.5
南カリマンタン	8,679.1	5,351.2	3,865.8	2,503.6	542.4	77.2
東カリマンタン	17,288.9	7,102.4	7,650.4	4,169.6	1,025.1	2,491.7
北スラウエシ	2,525.8	1,462.0	2,841.7	667.9	540.3	49.5
中スラウエシ	4,735.2	1,900.1	1,978.4	127.4	15.1	5.2
南スラウエシ	6,206.4	13,744.9	47,372.3	6,043.3	98.6	501.6
東南スラウエシ	2,162.0	1,561.6	5,221.1	13.0	106.5	115.9
西ヌサトゥンガラ	682.2	1,005.9	1,385.3	1,382.3	48.7	1,546.0
東ヌサトゥンガラ	1,176.1	1,540.3	1,117.9	128.3	38.0	10.1
マルク	5,336.6	1,124.5	88.0	267.4	24.4	11.1
パプア	10,051.1	11,406.3	11,750.1	3,765.8	536.3	6,230.9

(出所) 投資調整庁ホームページ (<http://www.bkpm.go.id>) など。

表5 地域別にみた銀行

	1993	1997	1999	2000
<貸出>				
スマトラ	14,555	29,404	22,309	33,636
ジャワ	125,385	327,747	186,283	211,355
カリマンタン	4,122	7,830	5,899	9,954
スラウエシ	2,734	6,047	5,635	7,169
東部諸島	3,426	6,941	5,007	6,886
計	150,222	487,426	225,133	269,000
<預金>				
スマトラ	12,159	26,018	55,451	64,310
ジャワ	120,405	309,483	524,054	601,301
カリマンタン	3,664	7,819	16,291	20,189
スラウエシ	2,867	6,041	12,963	15,062
東部諸島	3,447	7,882	16,859	19,517
計	142,542	357,243	625,618	720,379
<貸出の地域別構成比>				
スマトラ	9.7%	6.0%	9.9%	12.5%
ジャワ	83.5%	67.2%	82.7%	78.6%
カリマンタン	2.7%	1.6%	2.6%	3.7%
スラウエシ	1.8%	1.2%	2.5%	2.7%
東部諸島	2.3%	1.4%	2.2%	2.6%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<預金の地域別構成比>				
スマトラ	8.5%	7.3%	8.9%	8.9%
ジャワ	84.5%	86.6%	83.8%	83.5%
カリマンタン	2.6%	2.2%	2.6%	2.8%
スラウエシ	2.0%	1.7%	2.1%	2.1%
東部諸島	2.4%	2.2%	2.7%	2.7%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<預貸率>				
スマトラ	119.7%	113.0%	40.2%	52.3%
ジャワ	104.1%	105.9%	35.5%	35.1%
カリマンタン	112.5%	100.1%	36.2%	49.3%
スラウエシ	95.4%	100.1%	43.5%	47.6%
東部諸島	99.4%	88.1%	29.7%	35.3%
計	105.4%	136.4%	36.0%	37.3%

(出所) Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 各号。

貸出残高・預金残高の推移

(単位：10億ルピア，%)

2001	2002	2003	変化率		
			1993～ 97	1997～ 99	1999～ 2003
40,652	50,530	58,498	19.2%	-12.9%	27.3%
237,094	276,100	324,206	27.2%	-24.6%	14.9%
12,336	14,477	18,767	17.4%	-13.2%	33.6%
8,566	13,001	16,884	22.0%	-3.5%	31.6%
8,946	11,302	13,875	19.3%	-15.1%	29.0%
307,594	365,410	432,230	34.2%	-32.0%	17.7%
79,155	86,527	95,234	20.9%	46.0%	14.5%
660,692	684,954	703,295	26.6%	30.1%	7.6%
26,276	28,928	30,264	20.9%	44.3%	16.7%
18,480	19,017	21,236	20.5%	46.5%	13.1%
24,523	25,589	27,801	23.0%	46.3%	13.3%
809,126	845,015	877,830	25.8%	32.3%	8.8%
13.2%	13.8%	13.5%			
77.1%	75.6%	75.0%			
4.0%	4.0%	4.3%			
2.8%	3.6%	3.9%			
2.9%	3.1%	3.2%			
100.0%	100.0%	100.0%			
9.8%	10.2%	10.8%			
81.7%	81.1%	80.1%			
3.2%	3.4%	3.4%			
2.3%	2.3%	2.4%			
3.0%	3.0%	3.2%			
100.0%	100.0%	100.0%			
51.4%	58.4%	61.4%			
35.9%	40.3%	46.1%			
46.9%	50.0%	62.0%			
46.4%	68.4%	79.5%			
36.5%	44.2%	49.9%			
38.0%	43.2%	49.2%			

施額は許可額を下回っているため、本格的な投資の回復になるかどうかは予断を許さない。

もっとも、地方分権化が投資誘致の促進または阻害要因になっているかどうかについて、早急に判断することは難しい。たとえば、治安の悪化や法秩序の無視は、必ずしも地方分権化が原因とはいえないからである。

(4) 地方別の銀行預貸状況

表5は地方分権化前後の銀行貸出残高・預金残高の推移を地域別に示したものである。これによれば、通貨危機以前は貸出が預金を上回っていたのが、通貨危機以降は逆に預金が出出を上回ようになった。通貨危機期において、貸出は年平均32%減と大幅に減少したのに対して、預金は同32.3%増と増加したため、預貸率は大幅に減少した。その後の地方分権化準備・実施期になると、とくに2000年以降、貸出は増加傾向に転じ、年平均増加率は預金のそれを上回っているものの、基本的にはまだ預金が出出を上回る状況にある。

地域別にみると、通貨危機以前は貸出も預金もジャワの増加率が高かったが、通貨危機以後はジャワ以外の地域の方が貸出も預金も増加率が高くなった。地方分権化準備・実施期においても、ジャワのみが低い増加率となっている。このためジャワの預貸率は2003年でもまだ46.1%にとどまっているのに対して、スラウェシ、スマトラ、カリマンタンでは60～70%に回復している。

全体に占めるジャワの構成比は貸出でも預金でも減少傾向を示しているが、地方分権化実施後とくにそれが顕著である。貸出では1999年の82.7%から2003年には75%へ低下した。ジャカルタの比率の低下はもっと激しく、同期間に60.7%から38.1%へ激減した。一方、預金でも同様に83.8%から80.1%、ジャカルタの比率は59.8%から54.4%へ低下している。これらをみるかぎり、とくに通貨危機を乗り越えた地方分権化準備期ごろから、国内銀行資金は徐々にジャワ一極集中からジャワ以外の地域へと拡散し始めたといえるかもしれない。

一方、表6によると、貸出における民間向けの比率が1999年の92.6%から

表6 アクター別にみた銀行貸出・預金状況

(1) 借り手別貸出状況

(%)

	1999	2000	2001	2002	2003
政府部門	7.4	4.5	5.0	5.1	4.4
中央政府部門	7.3	4.4	4.8	5.0	3.8
地方政府部門	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6
州政府	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
県・市政府	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
地方公営企業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
民間部門	92.6	95.5	95.0	94.9	95.6
民間	71.1	69.5	64.0	59.4	56.0
庶民信用銀行	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
個人	21.5	26.0	31.0	35.4	39.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(2) 預金者別預金状況

(%)

	1999	2000	2001	2002	2003
非居住者	5.9	10.5	2.5	5.7	1.8
政府部門	23.1	28.2	33.8	31.2	35.5
中央政府部門	18.0	24.6	26.0	22.5	23.4
地方政府部門	5.1	3.6	7.8	8.7	12.1
州政府	0.0	2.0	2.7	3.2	4.2
県・市政府	0.0	1.5	5.0	5.4	7.6
地方公営企業	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2
民間部門	71.0	61.3	63.7	63.2	62.7
民間	42.8	38.9	38.1	36.9	36.3
庶民信用銀行	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2
個人	28.2	22.4	25.5	26.0	26.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 各号。

2003年には95.6%へ増加したのに対して、預金における民間部門の比率は71%から62.7%へ減少した。預金の増加は政府部門、なかでも近年の県・市政府において著しく、地方分権化後の重要な変化として注目される。ここから、政府が銀行へ預けた資金が民間へより多く貸し出されつつある傾向がうかがえる。しかし民間部門のなかでも個人への貸出が増加しているのであり、

これは消費者金融向け貸出の増加と一致するものである。

第2節 地方分権化前後の地方経済における定性的変化

ここでは、地方分権化を契機に、地方経済に起こってきた新たな動きを地方政府、地方公営企業、地方開発銀行、民間といった地方経済アクターに焦点を当てながら論じる。

まず、各地方経済に共通してみられる特徴をみておこう。まず第1に、ピラミッド型の商品流通システムがあげられる。日用品や加工食品の多くでは、ジャカルタやジャワで全国市場向けに生産された商品が全国へ配送されている。この配送をうまく進めるための支店網が形成されている。しかし、この支店網がカバーするのはせいぜい地方大都市レベルまでである。地方大都市の支店には地方小都市から商人が商品を購入しに定期的によってくる。そしてまた、地方小都市の商人の配下の小商人が村落などへ出向いて商品を販売する、というピラミッド型の商品流通システムが商品ごとに構築されている⁽⁷⁾。また、地方経済を支援する地方金融機関の力が弱く、日本のような地方普通銀行は発達していない。地方には、ジャカルタに本店のある銀行などの金融機関の支店が設置されているのみである⁽⁸⁾。

第2に、地方の経済活動の多くは小規模なものにとどまる。地理的な条件や企業統合が進まないなどの理由はあるが、地方経済では「規模の経済」が十分に働かず、地方市場限定で小企業が割拠する、コスト・パフォーマンスの相対的に悪い経済活動が行われている。またさまざまな地方政府による規則変更や価格統制などの政策介入が頻発する。このため、地方の企業家はとくに長期的利益よりも短期的利益を目指す傾向が強く、そのためにはいかなる手段を用いても小さな市場での市場シェアを確保しようとする行動をとりがちである。また、一般に、地方ごとに同族経営企業が多いため、同族の利益が最優先され、地方経済全体への企業貢献という意識が乏しい面もどうか

える。

第3に、地方経済活動では官需への依存が大きいことである。これまで、地方開発の主役は政府部門という認識が政府内外に根強く、地方企業、とくに建設業などは政府部門の公共投資プロジェクトへの依存が大きい。しかし、多くの公共投資プロジェクトにおいて、地方企業は中央で指名されたコントラクターの下請け的な役割を果たしているにすぎない。

こうした地方経済を通じて共通にみられる特徴については、地方分権化前後で基本的に大きな変化はまだみられない。変化がみられるとすれば、それは地方分権化で権限・資金・人員が委譲された地方政府が経済アクターとしての存在をより大きくしている点である。

地方分権化では「中央から地方へ」、「政府から民間へ」が基本的な考え方であるが、現実の地方分権化では、政府部門における中央政府から地方政府への資金移転が最も顕著である。地方分権化後には州内総生産における政府消費の比重が高まっていることから、地方政府へ移転された資金はまだ本格的に開発投資へ向かっていないと推定される。

ただし、地方政府、たとえば東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県などの資源富裕地方のなかには政府主導の大規模開発を志向するところがある⁽⁹⁾。また、いくつかの州では自前の航空会社を設立・運航するところもあり、自らの存在を誇示するかのような地方政府自身の経済活動への参入傾向がうかがえる⁽¹⁰⁾。すなわち、現象面をみるかぎり、地方分権化が契機となって、地方経済での民間経済アクターの比重が高まるといった事態はまだ起こっていないのである。むしろ、資金移転を享受する地方政府の経済活動への積極的な参入意欲の方が前面に現れている。

地方分権化を通じて、地方経済におけるアクターとしての地方政府の存在がより大きくなったとするならば、地方経済開発の鍵を握るのは、やはり地方政府の能力になる。地方政府の能力が向上へ向かうか否かは、地方分権化にともなって地方政府の地方開発政策に対する姿勢や考え方にいかなる変化が生じているかを観察しつつ、判断するしかない。

1. 地方政府の開発政策

スハルト時代の地方開発政策では、地方政府以外の開発主体を事実上想定しなかったが、地方分権化後の地方開発においては、地方政府が唯一の開発主体ではなく、民間や住民の参加を前提とした地方開発計画策定の必要性が地方政府にも認識されてきている。これは、経済危機を通じて地方開発のための公的資金に余裕がなくなったため、民間投資を誘致して政府による開発支出を補うことが必要とされたからである。このため、地方政府と地方民間企業、地方政府と地元NGOのパートナーシップ関係の構築が試みられ始めている⁽¹¹⁾。

地方政府のなかには、地方開発計画策定に参加型開発手法を導入する動きがみられる。従来の地方開発計画策定プロセスにもボトムアップ型プロセスが存在し、1990年代後半には曲がりなりにも機能していたが、現実には末端の村レベルで住民全体の合意形成が行われることはなかった（松井〔2002a: 22-27〕）。また、全体の地方開発計画策定というよりも、予算要求案件の提示という「買い物リスト」的な色彩の強いプロセスであった。地方分権化実施後は、末端の村レベルにおいても、開発計画の議論のなかで重点項目が設定され、それに必要な案件が形成され、政府・民間・住民の役割分担が規定されて、その政府に関する部分が上位の県・市政府向けに予算要求される、という形が想定されている⁽¹²⁾。それでなくとも、住民は土地問題をはじめとするさまざまな問題に関して政府へ異議申立てを活発に行うようになっていて、政府が住民無視の施策をとることはできなくなっている。また1999年地方行政法の改正論議では地方首長の直接選挙導入の動きなどもあり、行政側も住民をうまくなだめて、地方開発政策のなかに取り込んでいく必要性に迫られている。その意味で、従来のように住民を外部的に排除するのではなく、地方開発計画策定プロセスに住民を関与させ、内部化する試みが始まっているともいえる。住民参加型開発手法はその意味で地方政府にとっても有用な

手段となってくるのである。

しかしながら、そうした新たな試みを始めている地方政府は必ずしも多数派ではない⁽¹³⁾。従来の地方開発政策では、ほぼすべての事業がプロジェクト方式で進められてきたため、政策立案・運営ではなくプロジェクト形成・実施にすぐに結びつくような考え方がまだ支配的である。それに加えて、地方政府は従来から商人性悪説、搾取論、農民保護論など、初代副大統領ハッタ（Mohammad Hatta）以来の「インドネシア社会主義論」の影響を受けており、経済アクターとしては非効率な協同組合などへの期待が依然として高い⁽¹⁴⁾。地方政府が一種の「番人」として、地方経済活動をコントロールするという意味での「社会主義計画経済」的な思考からも実はなかなか抜け出せていないのである。

地方政府は貧困層や弱者に配慮するための政府介入を肯定し、所得分配への意識を強く前面に出すと同時に、特定の地方経済アクターと特別な関係を結び、彼らのみを利するような特別措置を与えることで「地方経済をコントロールする」という傾向も根強い。こうした関係を透明化できていない現状では、「弱者配慮」という住民向けの建前と、地方政府へ「貢ぐ」特定経済アクターへの特別扱いという本音とが並存し、経済効率性を無視したレント追求型の政策立案が依然として改善できないままとなっている。

2. 地方政令の増発と高コスト経済化

地方分権化の負の影響としてよく取り上げられるのが、地方政府による地方政令の増発である。地方分権化実施以降、ひとつの地方政府で年間約30以上の地方政令が地方議会の承認を得て制定されているが、その多くが地方税（pajak daerah）、地方利用者負担金（retribusi daerah）、第三者寄付（sumbangan pihak ketiga）などの自己財源収入増に関わるものである。地方税も地方利用者負担金も、地方税・地方利用者負担金に関する法律2000年第34号によってある程度は制限されているが、地方議会の承認を経て地方政令化されるとい

う手続きを踏めば地方レベルで覆すことは容易ではない。地方分権化実施後の議論では、こうした地方税、地方利用者負担金、第三者寄付などが地方の経済活動の活性化を阻害し、高コスト経済を現出させているという批判が多い（KPPOD [2003], World Bank [2003]）。実際、地方自治実施監視委員会（KPPOD）によれば、5140社を対象にしたアンケート調査の結果、回答者の85%が地方政府官僚への「サービス料」(pungutan)として生産費用の2～10%を支出しているという⁽¹⁵⁾。地方分権化で住民サービスの向上を求められている地方政府が、実は、公共サービスの対価として、企業からみれば不当に高い「サービス料」を受け取っているのである。

しかし、はたして、地方分権化以前の地方経済は効率的な経済で、分権化が高コスト化を進めたのだろうか。前述のように、地方経済では公正な市場競争が経済アクターに保障されていたわけではなく、特定のアクターが地方政府からさまざまな特典を得ることで経済活動が行われてきた。また新たな経済アクターの参入機会が制度的に保障されていたわけでもない。地方政府は表向き、民間大企業を罪悪視し、弱者救済と称した住民保護・指導プログラムの名のもとにさまざまな介入を行い、地方政府と癒着した企業を除く一般企業から根拠の不明確なさまざまな「サービス料」を取り立ててきた。すなわち、地方分権化実施以後、乱立気味の地方税・地方利用者負担金や「サービス料」が地方経済へ悪影響を及ぼすという問題が指摘されるが、これは従来、ブラック・ボックスのなかで行われてきたことが制度化されて表面に出たにすぎないともいえる。

前述の政府官僚への「サービス料」は、実はスハルト時代にも存在していた。企業はそれを予め上乘せして費用計算していた。問題なのは、KPPODの指摘する2～10%という数値の多寡ではなく、企業側がこうした「サービス料」にどのくらいかかるか、予め計算することが難しくなっている、ということなのである。すなわち、地方分権化以降、地方政府官僚や軍・警察から要求される額や頻度に歯止めがかからなくなっている⁽¹⁶⁾。Shidiq [2003] が述べるように、地方分権化にともない、さまざまなアクターが入り混じって

レント獲得競争が繰り広げられる現状では、地方経済アクターのどこからも高コスト経済構造の是正を行おうとする動機が生まれない。

言葉のうえでは、地方政府はどこでも「地方経済活動を活性化させるためのファシリテーターの役割を果たす」、「住民の立場に立って公共サービスを改善する」というようになってきた。しかし、実際に経済活動を促進させるように市場に対して親和的な政策をとったり、そうした姿勢を示したりしている地方政府は多くない。逆に、過去の特定アクターとの癒着を清算できず、それどころか新たなアクターとの癒着を作り出し、政府高官などが個人的な利益を得ることが根絶できない現状では、以下に述べるような地方公営企業の経営改善も含めて、課題はまだまだ多いといわざるをえない。

3. 経済アクターとしての地方政府

地方分権化後、地方に存在する国有資産の引き受けや国営企業業務の肩代わりを地方政府が要求するケースも増えてきた。とくに目立つのは、空港や港湾などの公共機能の中央から地方への移管要求であり、それらの施設を管理する国営企業の不透明な経営や不明朗な課徴金の存在が地方政府により批判されている。また、空港や港湾を管理する国営企業の統廃合が計画されていることから、統廃合されて空港や港湾の機能縮小・サービス低下が予想される地方の政府が機能維持のために肩代わりを申し出るケースがみられる。バンテン州では、国の港湾運営がうまくいっていないとの理由で、州が独自に別の港湾の運営を始めて、港湾運営で国と州が競争する事態が発生している⁽¹⁷⁾。ジャカルタでは、首都としてのサービス提供・コスト負担に見合った見返りが中央政府から必要だとし、また経営効率を上げるために、ジャカルタにある国有資産の州への移管を求めている⁽¹⁸⁾。国は既得権益として国有資産の移転には難色を示し、港湾管理や空港管理に関する政令を制定して制限を加えている⁽¹⁹⁾。現状では、地方の資産管理能力にも問題があるという見方が強い。

一方、地方政府のなかには積極的な資金調達を試みるところも現れた。たとえば、北スラウェシ州政府は地方政府で初めて投資信託を発行し、州内企業への投資資金を募った⁽²⁰⁾。またリアウ州政府は地方政府債の発行を検討している。地方政府債の発行については、地方政府が必要とされるインフラ建設費用の捻出のために行われる場合以外に、経常予算を増やすための地方政府債発行という誘因も強くある。ただし後者の場合には、地方政府債が借換えなどで継続的な発行を余儀なくされる以上、十分な減債基金（sinking fund）を予め用意して備える必要がある⁽²¹⁾。

地方分権化後の地方経済発展には投資誘致が不可欠との認識が地方政府に一般的になる一方で、地方政府が地方に存在する国営企業や外資系企業のもつ資産へアクセスしようとする傾向も強まっている。地方政府は一般に、豊かな資源を背景とした発展潜在性を生かせないのは自分たちに技術や知識が不足しているからだと考え、それらを備えた「よそ者」を招いて開発させ、その分け前（資源利用の対価）を得ようとする傾向がある。すなわち、自分たちのもつ豊かな資源を目当てにそこから利益を得ようとするよそからの投資は必ず来る、と「待ち」の構えを取る。そして投資した企業は、地方のもたない技術や能力をもっているから、地方開発に貢献する必要があると考え、「開発協力金」としての第三者寄付などを支払うのが当然、と考える。とくに資源富裕な地方は、地方分権化実施後、中央政府から歳入分与の形で多額の資金移転を享受しているにもかかわらず、それでも、地方政府は民間投資企業が活動しやすい環境を作るよりも、いったん進出した民間投資から何らかの理由をつけて資金を獲得する方に関心があるかのようにみえる。

こうした姿勢は、頻発する地方政府と外資系企業との対立のなかに見いだすことができる。たとえば、2000年に生じた北スラウェシ州ミナハサ県のケースでは、県政府が金鉱開発外資のニューモント社に対して、契約当初にはなかった地下水利用税やC種鉱物資源税などの支払いを求めた。それを拒否して撤退を示唆したニューモント社に対して「金鉱に投資したい企業はいくらでもある」と同県政府は開き直った。また、南スラウェシ州タナ・トラ

ジャバ地区では、日系コーヒー農園に対するコーヒー取引税が導入されるなど、地方に立地する外資系企業は地方政府の資金獲得の格好の標的となる。地方政府にしてみれば、自分たちの土地の資源を使って得た莫大な利益を地域外へ持ち出しているとみるから、その一部を地域内に還元するのは当然のことと考えるのである。

東カリマンタン州に立地する外資系石炭開発会社カルティム・プリマ・コール社 (PT Kaltim Prima Coal: KPC)⁽²²⁾をめぐり中央政府と地方政府の対立は、地方分権化との関連で最も注目された問題であった。KPC社は1982年に設立されたが、契約上、操業開始の1992年からインドネシア現地側に株式売却を始め、10年後の2001年末までに51%の株式を現地化する義務を負っている。この間に通貨危機が起こり、売却する株式の評価額に関してKPC社側とインドネシア側に食い違いが生じ、株式売却が遅れることとなった。このインドネシア側パートナーとして中央政府だけでなく、東カリマンタン州政府や東クタイ県政府が名乗りを上げ、結局、2002年7月に中央21%、東カリマンタン州政府および東クタイ県政府で30%の株式を買い取ることで合意、東カリマンタン州政府と東クタイ県政府は株式を買い取るための地方公営企業を設立した。ところが、両地方政府の陰には複数の異なる民間企業があり、その民間企業がKPC社の売却株式51%の獲得に固執したこともあって実際の売却交渉は困難を極めた。その間の2003年にはKPC社従業員による大規模な労働争議が発生してそれが長期化したこともあり、結局、2003年7月に外資側はKPC社の全株式をインドネシア資本のプミ・リソース社 (PT Bumi Resource)⁽²³⁾へ売却し、KPC社の事業から撤退するという顛末になった。このKPC社の株式売却問題は、資源開発の担い手としての外資の投資意欲を減退させ、他方、レント獲得機会を狙った地方政府が何も得られなかったという意味で、双方に大きな教訓を与えた。

4. 地方公営企業（BUMD）の経営問題

地方分権化実施後、地方経済の担い手として、また自己財源収入増の対象として、地方公営企業に関心が向けられている。地方では、地方政府が地方開発の担い手として前面に出てきていた経緯もあり、民間部門が重要な経済アクターとして機能してこなかった。

しかし、期待された地方公営企業もまた、国営企業と同様に、あるいはそれ以上に経営の非効率がかねてから問題視され続けてきた。現在、地方公営企業1600社の約6～7割が赤字経営とみられる⁽²⁴⁾。国営企業が1980年代から経営効率化、民営化の対象として議論されてきたのに対して、地方公営企業はそうした圧力からも遠く、経営改善への契機を得てこなかった。国営企業の経営改善策を進めてきた中央政府はようやく、地方公営企業についても国営企業に倣った経営改善を行うよう地方政府に求め始めた。ハリ・サバルノ（Hari Sabarno）内務大臣は2003年3月、地方公営企業を収益重視の株式会社（perseroan terbatas: PT）と公益性重視の地方会社（perusahaan daerah: PD）の二つへ再編する方向性を明らかにした⁽²⁵⁾。インドネシア大学経済学部講師のシマンジュンタク（Robert Simanjuntak）はこの件に関して、地方公営企業の従業員の人事配置が適性よりも人的コネクションによって決まり、出資者であることを根拠に地方政府が好き勝手に地方公営企業の経営へ口出ししている現状を問題視している⁽²⁶⁾。

最近発表された中央統計庁の国営企業・公営企業統計（BPS [2001] [2002]）からも明らかなように、産業部門別にみると、地方公営企業のなかで水道会社（perusahaan air minum: PAM）の損失が1999年以降突出して大きくなっているために、地方公営企業全体の経営状態の損失額を増加させていることがわかる（表7）⁽²⁷⁾。水道事業には、外国援助が「投資基金勘定」（Rekening Dana Investasi: RDI）や「地方開発基金勘定」（Rekening Dana Pembangunan Daerah: RDPD）などを通じて2ステップ・ローンのような形で貸し付けられてきてい

表7 地方公営企業の経営状況

(単位：100万ルピア，%)

	営業収入(A)		税引き後利益(B)		利益率(B/A)			
	1997	2000	1997	2000	1997	1998	1999	2000
全国	3,777,146	5,742,422	139,078	-242,974	3.7	-0.5	-23.5	-4.2
農業	25,749	37,425	6,454	6,095	25.1	50.5	25.7	16.3
鉱業	5,286	12,949	119	1,342	2.3	4.7	7.4	10.4
製造業	86,071	101,806	445	1,755	0.5	1.6	5.3	1.7
水道	1,520,738	1,821,528	-17,017	-552,118	-1.1	-7.9	-29.3	-30.3
建設業	4,570	28,635	-1,404	1,070	-30.7	13.4	-3.8	3.7
商業・ホテル	53,082	147,518	-3,973	6,534	-7.5	1.5	0.1	4.4
通信・運輸	937	790	143	108	15.3	4.2	13.6	13.7
金融	2,019,313	3,435,854	155,731	281,578	7.7	1.2	-24.6	8.2
サービス	61,400	155,919	-1,420	10,663	-2.3	3.1	5.5	6.8

(出所) BPS[2001] [2002].

るが、地方政府から中央政府への返済が滞り、ほとんどの公営水道会社が赤字経営となっている。赤字の規模は2000年の税引き後で5521億ルピアにのぼる⁽²⁸⁾。水道以外の他部門は統計上黒字になっているのだが、水道部門の赤字が大きいため、地方公営企業全体では2430億ルピアの赤字となっている。RDI/RDPDをめぐる問題では、Lewis [2001] も指摘するとおり、地方借入の条件が緩く、その結果、地方が国からの借金を返済する意図をもたなくなっていた可能性が強い。

地域別にみると、地方公営企業の赤字が最も大きいのはジャカルタ首都特別州であり、2000年の経営赤字は税引き後で5154億ルピアに達する。ジャカルタの赤字をほかのジャワ諸州や南・東カリマンタン州での黒字で補う格好である。ジャカルタ首都特別州政府は、外資導入で州の水道事業の経営改善を図ろうとしているが、構造的な経営赤字を抱える地方公営企業を外資導入で容易に健全化できるのかどうかは疑問である。

Lewis [2001] も指摘するように、地方分権化後の地方開発において、地方公営企業の役割は、地方開発のためのインフラ整備や新たな事業活動の展開のなかで益々重要視されてくることになろう。地方公営企業向けの貸出残高

は2002年末の320億ルピアだったが、2003年6月に一気に2兆3600億ルピアへ急増した（同年11月時点で2兆3400億ルピア）。この急増の原因は不明だが、内務省などが構想するように、地方公営企業の経営改善を進め、地方政府による保護的措置や不透明な人事制度などを改め、一部の公益性をもつものを除いて、競争に耐えうる株式会社化を進めること、すなわち将来的な経営改善と民営化が今後の地方公営企業の重要な課題のひとつとなつてこよう。

5. 普通銀行化を目指す地方開発銀行（BPD）

地方開発銀行（Bank Pembangunan Daerah: BPD）は、本来、地方政府（州、県、市）が出資する「地方政府の銀行」である。地方開発銀行の役割は地方開発銀行法（法律1962年第13号）に定められているが、地方政府または地方政府と民間の合弁企業が実施する開発プロジェクトの投資・拡張・更新に対して融資することとされる。また1992年の新銀行法（法律1992年第7号）で地方開発銀行は融資を行う普通銀行に位置づけられている。

地方開発銀行の貸出は通貨危機前までは増加したが、通貨危機時の1997年から2000年にかけては減少した。地方分権化が2001年に実施されると、地方開発銀行の貸出も大幅に増加し、2001年のそれは前年比45%の伸びを示した。活動が州内という地域的制約に阻まれて貸出の量的拡大は限定的であるためか、不良債権比率はほかの銀行より低い。具体的に地方開発銀行の貸出をみると（表8）、2000年末時点で70.4%、2003年末時点でも61.9%が消費者金融へ貸し付けられており、国営銀行や民間銀行と比べても運転資金や投資資金の貸出の比重が低い。地方開発銀行の貸出は、2000年末から2003年末までに貸出全体の7.6%から10.7%へと上昇し、外国銀行支店・合弁銀行を上回るに至った。

現在、国内のほとんどの地方開発銀行は、金融仲介機能を強化するために、従来の地方政府出資のみの銀行から他の資金調達を図れる普通銀行化や外国為替銀行化を目指しており、すでに社債を発行して資金調達を図る地方開発

表8 銀行別貸出状況

(%)

	年	国営銀行	地方開発 銀行	民間銀行	外国銀行支 店,合弁銀行	計
運転資金	2000	16.6	2.8	43.6	37.1	100.0
	2003	29.6	6.0	50.3	14.1	100.0
投資資金	2000	28.9	3.3	54.3	13.6	100.0
	2003	34.2	5.2	57.6	3.0	100.0
消費者金融	2000	31.5	24.0	35.4	9.1	100.0
	2003	26.8	22.6	44.1	6.5	100.0
運転資金	2000	48.6	23.4	63.8	85.6	63.5
投資資金	2000	19.1	6.2	18.0	7.1	14.3
消費者金融	2000	32.3	70.4	18.2	7.3	22.2
計	2000	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
運転資金	2003	51.8	28.9	52.3	74.7	51.8
投資資金	2003	21.8	9.2	21.8	5.8	18.8
消費者金融	2003	26.5	61.9	26.0	19.5	29.3
計	2003	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 表記データはいずれも年末値。

(出所) Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 各号。

銀行もある⁽²⁹⁾。西ジャワ州開発銀行 (Bank Jabar) は資産額では全銀行で第19位 (2003年上半期) に名前を連ね、東ジャワ州開発銀行 (Bank Jatim) などはジャカルタに支店を開設した⁽³⁰⁾。地方開発銀行の貸出においては、地方案件により効果的に対応できる利点がある反面、地方政府高官などの個人的利害に結びつく案件に情状融資の行われることが頻繁にあったことを指摘しておく必要がある。地方公営企業の改革策として指摘されたのと同様に、地方開発銀行が普通銀行化し、株式会社化してくれば、地方政府との癒着や汚職に関わる頻度はより少なくなり、独自の判断で貸出を行うようになるため、地方開発銀行も企業統治の確立を目指すことになる。その際、貸出や預金獲得で国営銀行や民間銀行との激しい競争が繰り広げられる。

6. 地方での民間企業の動き

民間アクターについてみると、とくに地方都市で、小規模の飲食業やインターネット活用サービス業などの新たな事業に加え、ショッピング・モール、ルコ（ruko）と呼ばれる住居兼店舗や住宅などの建設が目につき、不動産事業が活発化している様子がうかがえる。地方都市でのショッピング・モールの建設にともない、ジャカルタやジャワの有名店の支店が地方都市へ出店する一方、地元の市場や零細商店には競争に敗れて没落するものもみられる。たとえば、南スラウェシ州の州都マカッサルでは、通貨危機で一時頓挫していたニュータウン「タンジュン・ブンガ」の建設が進んでいる。好調な消費を反映して、この2年間で大規模ショッピング・モールが市内2カ所に開所し、ショッピング・モール間の激しい競争が始まっている。地元の新興実業家のマンガバラニ（Idris Manggabarani）は市内に多数のルコ（住居兼店舗）を建設し、マカッサルは「ルコの町」の異名をとるほどになった⁽³¹⁾。郊外には住宅地建設が進められている。西カリマンタン州の州都ポンティアナクや東カリマンタン州の州都サマリンドなど、他の地方都市でも大規模ショッピング・モールや新興住宅地の建設が進められている。

地方都市の街中では、かつてはジャカルタやスラバヤでしか見なかった輸入高級車が見られるようになり、地方の富裕層にジャカルタ並みの消費ブームがみられる。他方、農村部では大きな変化はほとんどみられず、地方における都市と農村との経済格差は、少なくとも短期的には拡大すると予想される。

振り返ってみると、通貨危機は、地方での民間企業活動に大きな影響を与えた。中央と同様、地方でも一部の民間企業グループが政府開発プロジェクトにおける公共工事などの官需を契機としてさまざまな事業に乗り出していった。地方では大企業に分類されるこうした企業家は通貨危機で資金調達が困難になり、多額の不良債権を抱えることとなったため、拡大した事業の

縮小・整理に追われることになった。そして本来の中核事業に回帰し、景気の回復を待つことになった。一方、通貨危機を契機に伸び始めたのが地方の中小企業であり、政府の保護政策に頼ることなく、堅実な経営を進めることで通貨危機を乗り越えた。こうした中小企業が、経営再建を図る銀行の新たな融資先として注目された。通貨危機の経験から、銀行は大口顧客の大きなリスクを避けて中小規模の優良顧客を発掘すべく、中小企業向けの貸出意欲を高めた。そして地方の中小企業向けに審査の自動化、動産や事業そのものを担保とした貸出の拡大などを進め、積極的な貸出攻勢をかけている。

このようにして、地方の中小企業の一部が堅実な経営で競争力をもち始めたところへ、地方分権化実施にともなう中央からの大規模な資金移転とそれに付随したさまざまな新たなレント獲得機会が出現することになった。地方経済に占める公共事業の比重が依然として高い現状では、行政や政治家と結びついたさまざまなアクターがレント獲得のために競い合い、再び、通貨危機以前のような、不健全な事業環境へ戻りつつあるようにみえる。

結局、地方の民間企業、とりわけ堅実な経営で競争力をもち始めた新興中小企業もまた、地方政府から「民間投資が全般的に活動しやすい環境」を提供されるのではなく、むしろ地方政府から「開発協力金」や「公共サービス」に対する不当な対価を求められたり、場合によっては特定の関係を作ってレント獲得機会を共有するよう持ちかけられたりする傾向が強まっているのである。

おわりに——地方経済開発へ向けての地方政府の能力

地方分権化という制度が持ち込まれ、それに地方政府、地方公営企業、民間などのアクターがどう反応したか。それが構造としての地方経済にどのような影響を与えたのか。本章ではそれを地方経済の定量的変化と定性的変化の双方から考察してきた。その結果、定量的には、地方分権化後に以前とは

異なる新たな変化が認められたが、定性的には、地方分権化後に地方政府への権限や資金の委譲が生じたものの、アクターの行動や地方経済活動自体には大きな変化はまだ認められない。

定量的には、地方分権化前後で地方経済におけるジャワの比重に明確な変化が表れていることがあげられる。すなわち、地域別にみると、GRDPや財政ではジャワの比率が上昇した反面、投資や銀行貸出・預金では低下している。財政資金や経済活動ではジャワとジャワ以外との格差が拡大する方向にある反面、銀行資金の流れや事業機会は相対的にジャワ以外へ広がり始めている、という一見相矛盾する二つの現象が並行して起きている。産業別州内総生産における製造業の不振と商業・サービス業の比重増加、支出別州内総生産での投資の不振、銀行貸出における消費者金融の比重増加などから判断すると、地方へ流入した資金の多くは消費や広義のサービス産業へ回っており、実物経済部門の農業や製造業の回復にはまだあまり貢献していない。地方分権化は地方政府部門への資金流入を促したが、その資金は公共投資ではなく政府消費や銀行預金へ向かう傾向を示しており、また銀行も投資資金や運転資金への貸出を本格化させていないことから、地方分権化による地方への資金流入は地方経済開発の推進力とはまだなっていない。

一方、定性的な面については、地方分権化後も基本的に地方経済の構造自体に明示的な変化はない。たしかに、地方分権化によって中央から地方へ権限や多額の資金が移転され、地方にさまざまな権益やレントの獲得機会が現出した。それらは地方での生産・投資活動ではなくむしろ消費を刺激するものであった。地方政府はこれを機会に、地方にある国有資産へのアクセス、空港や港湾などの機能の地方への移管、地方債発行などの資金調達、一部資源富裕地方での野心的プロジェクトの立案・実施など、経済アクターとしてより前面に出始めた。地方公営企業や地方開発銀行にも資金が流れ始めてはいるが、地方政府による介入を排除することは難しく、また経営状態も万全ではないため、中長期的な視野に立った地方開発のエージェントにはなりえていない。また、地方都市周辺でのルコや新興住宅開発など新たな民間ビジ

ネスの芽もみられるが、実物経済への波及は限定的である。むしろ問題なのは、地方分権化を契機としたレント獲得機会の現出によって、通貨危機以後に芽生え始めた健全競争の兆しが喪失していくことである。

結局、地方分権化という新しい制度が導入されたが、それは外国援助機関などが意図した民主化プロセスとしての地方政府の「よい統治」の実現よりも、地方経済アクターによって中央から地方へ拡散した権益やレントの獲得競争が繰り広げられる状況を現出させた。地方経済活動の「管理者」という意識が根強い地方政府もまた、「弱者配慮」という建前に基づいた政府介入と同時に、特別な関係を結んだ一部企業への特別措置の供与を通じて、そうした権益やレントの獲得競争に自らも「アクター」として参画するに至っている。

基本的に、地方分権化は地方間格差の是正ではなく、むしろ格差の拡大を促す。なぜなら地方分権化は地方や地方政府の能力や賦存資源の差異を認知し、それぞれの地域や地方政府のイニシアティブや自律性を尊重するからである。このため、1人当たり州内総生産や1人当たり財政歳入でみた変動係数の上昇からもわかるように、地方間格差は拡大傾向をみせる。それだけではなく、同一地域内で都市と農村との間に経済格差や社会インフラ・資金などへのアクセスの格差を広げる結果を作り出す。

こうした格差拡大を内包した経済ダイナミズムに基づくトリックル・ダウン型の地方開発戦略を容認することは、本来、インドネシアが地方分権化を決断したときに覚悟していたはずである。しかし、地方政府の地方経済を管理しようとする計画経済的な政策運営と、その裏腹にある特定経済アクターと結びついてレント獲得を目指す狭い視野に基づいた地方政府官僚の態度からは、むしろ経済ダイナミズムを抑えようとする意図が表れている。すなわち、新しい制度が要請する自律的な地方政府という理想型と、現実の旧来型の地方政府の行動との間に乖離が生じているのである。

地方分権化が地方経済開発にプラスとなっていくかマイナスとなっていくかの鍵は、繰り返し述べてきたように、地方政府（ひいては地方政府官僚）の

能力に帰着する。地方政府官僚は、地方分権化支援の名のもとに、外国援助機関からインプットされた新しい行政管理の考え方を頭では理解しているつもりになっている。だが、これまでの地方政府の能力開発のための支援は、知識提供、学歴向上に偏ってきた。地方政府官僚は、地方分権化以前のスハルト政権下で慣れ親しんだ、上意下達・軍隊的な行政運営以外のやり方を経験したことがない。つまり、指令型ではない調整・誘導型あるいは啓発型の「民間投資が活動しやすい環境作り」の行政運営に慣れていない。一方民間経済アクターも、正当な競争より地方政府官僚が提供する機会を利用して特別扱いされることや、インフラ利用などでできるだけただ乗りをすることに慣れてしまっている。特別扱いを受けられない民間経済アクターや一般住民は、対価として高い費用のかかる公共サービスはいらないとさえ考えている。

地方政府が地方経済に対して行うべきことは、自らが番人として地方経済を制御することではなく、民間経済アクターが自律的に経済活動を競える「競技場」を整えることである。そのためにはアクターの参入機会を公正に保障し、必要な行政サービスの内容とコストを明確にして、「競技場」で正当な競争が自ずと持続するような働きかけを工夫しなければならない。そのためには、上意下達・軍隊式の命令・服従ではなく、アクターに対して調整・誘導・啓発する能力を身につける必要がある。こうした能力を一言で表すなら、それは、外国援助機関などが持ち込んでインドネシア語化された「ファシリタシ」(fasilitasi。英語では「ファシリテーション」)に相当する⁽³²⁾。換言すれば、地方政府には、このファシリタシを現実に即して実体化することが求められるのである。ファシリタシの重要性については、外国援助機関の働きかけもあり、地方政府、NGO、住民などの間に共通認識が存在する。ただし、地方政府に「社会主義計画経済」的な思考が根強く残っている現状では、地方政府による「ファシリタシ」は動員を意味する「モビリスシ」(mobilisasi)へ容易に切り替わる恐れがある。

地方経済活動に対する政治介入・レント獲得機会の排除や、地方政府と民間・外資を含めた経済アクターの態度変化は、一朝一夕に可能なものではな

い。地方分権化が後戻りできない以上、地方政府、民間企業、住民などさまざまなアクターの地方経済における役割分担と相互関係を再構築するとともに、その役割が発揮できる環境づくりをともに進めながら、制度としての地方分権化を地方の文脈になじませていくことで、地方経済をこれまでよりも自律的に発展させる方向を目指していく。この一連のプロセスをどのように巧みに「ファシリタシ」していくかを、地方政府は試行錯誤のなかから見いださなければならない。これは、地方分権化という制度をどう運用していくかという問題であると同時に、2004年総選挙を経て発足する新政権が、地方経済の現実によりなじんだ新しい開発政策運営の手法を、能力開発を図るべき地方政府とともに、辛抱強く模索していくことにほかならない。

〔注〕 _____

- (1) 地方分権化と慣習の問題については、島上〔2003〕を参照のこと。
- (2) インドネシアでは中央政府の定める規則Peraturan Pemerintahの定訳が「政令」となっていることを受け、地方政府の定める規則Peraturan Daerahを「地方政令」と訳した。「地方政令」は、日本において市町村の定める規則「条例」に相当する。
- (3) 州別にみると、通貨危機期に平均でプラス成長となったのは東カリマンタン（平均実質GRDP成長率1.9%）、北スラウェシ（同1.6%）、パプア（同4.3%）の各州である。
- (4) 地域間格差を示すときなどによく用いられる指標で、「標準偏差／平均値」で表される。ただし、変動係数だけで地域間格差を証明することは不十分である。ここではあくまでも参考として変動係数を用いるにとどめる。
- (5) 地方財政について詳しくは、松井〔2003〕を参照されたい。
- (6) 投資調整庁ホームページのデータを総合すると、1件当たり許可額の大きな案件は国内投資では東南スラウェシ州の化学品投資（28兆ルピア）、外国投資では西ヌサトゥンガラ州の化学品投資（28億ドル）およびジャカルタ首都特別州の運輸向け投資（21億4000万ドル）が含まれる。ただし具体的な案件名は不明である。
- (7) 地方大都市の商人と地方小都市の商人との取引関係は、場合によっては数十年にも及ぶ中長期的な関係である。たとえば、スラバヤ市のカンブン・ジェブン地区の文房具・雑貨商人のところへは、インドネシア東部からきた商人たちが品物を納入にやってくるが、もう30年もなじみになっているとのことであっ

た（2003年11月のスラバヤでの筆者インタビューによる）。

- (8) 民間銀行で地方都市に本店があったのは、ピナエサアン銀行（本店・北スラウェシ州マナド）とNISP（同・西ジャワ州バンドゥン）である。いずれも本社をジャカルタに移したが、前者はその後経営危機で倒産に追い込まれ、後者は存続している。NISPについては第4章を参照のこと。
- (9) クタイ・カルタヌガラ県では、バリクパパンとの連絡道路をもう1本新たに敷設し、分厚いコンクリート舗装を行っていたほか、マハカム川に浮かぶ中洲にディズニールランド張りのレジャー施設を建設する計画を明らかにした。同県はインドネシアで最も豊かな県といわれ、シャウカニ（H. Syaukani）県知事は全インドネシア県知事会（APKASI）の会長を務めている。
- (10) 航空会社を設立したのはナングロ・アチェ・ダルサラーム州、北スマトラ州、リアウ州、南スラウェシ州、パプア州、東カリマンタン州東クタイ県などである。南スラウェシ州政府は、スラウェシ島内の近距離を飛ぶセレベス航空とインドネシア東部を結ぶスラウェシ航空の出資に関わったが、州予算からの出資金が不明朗であることが州議会で問題となった。スラウェシ航空は、民間のカルティカ航空と共同運航の形で、パプアとジャカルタを結ぶ路線などへ就航している。
- (11) 一例として、これまで地方政府の直轄事業として行われてきたごみ収集などの社会サービス事業の一部が民間企業へ委託されるケースがみられる。
- (12) こうした試みとしては「セミナー形式による住民参加型の地方開発計画策定の試み」と「一定資金を配分して地方開発計画策定を住民に委ねる試み」が行われている。前者では、集落レベルでのあらゆる利害関係者が参加するセミナー形式の話し合いで開発ニーズの絞り込み、住民・民間・政府の役割および協力分担、実施資金の調達方法などを話し合う。それを受けてより上位のレベルで、同様のセミナー形式での話し合いの機会をもっていく。利害関係者にはベチャ曳きなどのインフォーマルセクター従事者、女性、NGO、民間実業家、政府関係者などを含む（東南スラウェシ州クンダリ市、南スラウェシ州ゴア県、ゴロンタロ州ゴロンタロ市などで実施）。後者では、県政府が各村単位へ一定額の資金を配分し、その使途について村内で住民参加型の話し合いの機会をもたせ、オープンな形で資金の有効利用を図る。情報がオープンなので、村民が当該資金をもとにした事業の進捗状況を逐次モニタリングすることが可能である（東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県、南スラウェシ州シンジャイ県などで実施）。
- (13) 筆者はここ数年、南スラウェシ、西・東カリマンタン、西・東ジャワ、北スマトラなどをまわって各地の地方政府職員と地方分権化や地方自治に関して議論する機会を得てきたが、地方によって、あるいは地方政府によって、地方開発策定過程への住民参加の必要性についての認識にかなりの違いを感じた。

中央政府は、こうした違いを考慮せずに一般化する傾向が強いので、注意する必要がある。

- (14) ハッタはオランダで経済学を学んで帰国し、インドネシア独立後は初代副大統領となった。彼は独立インドネシアの経済活動の中心に協同組合を据える考え方を展開した。その後スカルノ (Soekarno) 大統領は1960年代に社会主義的な計画経済を進めようとした。現在でも、地方政府職員との議論の端々に「農民は商人に搾取されている」、「農民は教育がなく分からないので、政府が助けなければならない」などの発言が頻出する。地方政府職員の経済開発観にハッタやスカルノの時代の影響がまだ色濃く残っていることがわかる。地方政府は自らのプロジェクトとして、農民に種子、肥料、家畜などを配るような事業を「農民のエンパワーメント」と称して当然のように行うが、こうした事業が農民の農業投入財情報へのアクセスを妨げるとともに、特定業者が地方政府と癒着する事態を継続させている。
- (15) *Kompas*, 2004年1月21日。一般にプングタン (pungutan) と呼ばれる「サービス料」は、制度的に認められた地方税や地方利用者負担金などとは異なり、政府職員が自分の提供するサービスに対してさまざまな名目で要求する手数料的な側面をもつ。対価となるサービスが明確でなく、また要求者が政府職員かどうかとも疑わしいような場合の「サービス料」は、不法プングタン (pungutan liar: pungli) と俗称される。
- (16) 2003年11月に行ったジャカルタ近郊の家具企業に対する筆者インタビューによる。
- (17) パンテン州政府は、BUMD Banten Pelabuhan Mandiriという地方公営企業を設立し、国営港湾会社ペリンド社に対抗している (*Kompas*, 2002年10月29日)。
- (18) *Media Indonesia*, 2003年3月14, 15, 18日。同様の問題として、県庁所在都市が単独市に昇格した際に、新市から元の県に対して県資産の移管を求める動きが多発した。
- (19) 政令2001年第69号 (港湾管理) および政令2001年第70号 (空港管理)。
- (20) 北スラウェシ州政府は証券会社PT Dhanawibawa Arthacemerlangとともに約1兆ルピアの「北スラウェシ・ファンド」を投資信託として発行し、地方企業債に投資する予定だったが、まだ地方には社債を発行する企業がないため、とりあえず国債に投資することになる。投資信託は2003年にブームを巻き起こしたが、これは地方が発行した最初の投資信託である (*Kompas*, 2003年5月1日)。
- (21) *Kompas*, 2004年2月3日。
- (22) カルティム・プリマ・コール (KPC) 社は、インドネシア国内で最大規模の外資系石炭開発・輸出企業であり、英国・オーストラリア系のリオ・ティント (Rio Tinto) 社と英国系のブリティッシュ・ペトロリアム (BP) 社が50%ずつ

出資し、1982年に資本金85億ドルで設立された。設立時の1982年にインドネシアの国営石炭開発企業であるタンバン・バトゥバラ社（PN Tambang Batubara）との間で締結した石炭鉱業事業契約（PKP2B）No. J 2 /JidU/16/82においては、大統領決定1981年第49号の規定に従って、操業開始4年後からインドネシア側パートナーに毎年株式を売却し、5年目に15%、6年目に8%、7～10年目に7%の株式を売却し、10年間で51%の株式現地化を完了することが定められている（PKP2B第26条）。株式売却の受け手である「インドネシア側パートナー」にはインドネシア政府、インドネシア国民、インドネシア人が所有するインドネシア企業が含まれる。また「インドネシア政府」には中央政府、省庁、機関、州あるいは県・市当局が含まれており、さまざまな「インドネシア側パートナー」のなかでの上下関係や優先度については規定されていない。

- (23) バクリ・グループ系列の国内最大の民間石炭開発会社である。バクリ・グループはそれ以前に別会社で東カリマンタン州政府や東クタイ県政府へ接触し、株式購入を狙ったが、両地方政府からはパートナーとして選定されなかった。東カリマンタン州政府にはサリム・グループ系の企業が通貨危機以前から付いており、また東クタイ県政府は公開説明会で県政府に最も有利な条件を提示した元陸軍戦略予備軍司令官プラボウォ（Prabowo Subianto）所有の企業を選好していた。
- (24) 全インドネシア地方公営企業協力会議（BKS-BUMDSI）のスニルマン（Prabowo Sunirman）議長の発言による。同会議は2003年6月23日に発足し、幹部会メンバーは内務大臣により任命された（*Kompas*, 2003年6月24日）。中央統計庁の統計によると、2000年時点で同統計のサンプルとなっている地方公営企業578社のうち272社が赤字となっている。
- (25) *Kompas*, 2003年3月11日。
- (26) *Kompas*, 2003年3月12日。
- (27) 国営企業統計・地方公営企業統計は、中央統計庁により1999年版と2000年版が発刊されている。今回はそのデータを利用した。
- (28) 中央統計庁の統計によると、2000年に赤字だった地方公営企業272社のうち217社は水道会社であった（水道会社の総数は290社、うち284社は県・市政府所有）。水道会社の経営悪化は通貨危機の影響を直接被った形となっている。すなわち、1997年には税引き前利益209億6000万ルピアを計上していたが、1998年に収入減少で同890億ルピアの赤字となり、1999年に販売基本費用が大幅に増大して同赤字幅が4620億ルピアに拡大、2000年にはさらにそれが5416億ルピアへ拡大した。
- (29) 2003年12月時点で債券が売買されているのはジャカルタ、南スマトラ、西ジャワ、東ジャワ、西スマトラ（バンク・ナガリ）の地方開発銀行5行である。
- (30) *Investor*, No. 89, 2003年11月5～18日、28～29ページ。

- ③1 南スラウェシ州不動産協会会長を務め、実兄は南スラウェシ州警察長官を務めた。なお、ルコ (ruko) は家 (rumah) と店舗 (toko) を合体させた造語である。
- ③2 ファシリタシ (fasilitasi) は地方分権化準備期に持ち込まれた新語だが、インドネシア全国の地方政府、NGO、住民などが日常的に口にする用語となっている。ファシリタシを行う者をファシリタートル (fasilitator) と呼び、「異なる利害関係者間の対話を促進するためのファシリタシ」といった形で用語が用いられる。なお、利害関係者を表すステークホルダー (stakeholder) という用語もまた、ファシリタシと同様にインドネシア全国で広く使われている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 島上宗子 [2003] 「地方分権化と村落自治—タナ・トラジャ県における慣習復興の動きを中心として—」(松井和久編『インドネシアの地方分権化—分権化をめぐる中央・地方のダイナミズムとリアリティー—』アジア経済研究所)。
- 松井和久 [2002a] 『スラウェシだより—地方から見た激動のインドネシア—』アジア経済研究所。
- [2002b] 「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—政治経済変動と制度改革—』アジア経済研究所)。
- [2003] 「財政分権化と地方財政—中央の視点, 地方の視点—」(松井和久編『インドネシアの地方分権化—分権化をめぐる中央・地方のダイナミズムとリアリティー—』アジア経済研究所)。

<英語・インドネシア語文献>

- Akita, Takahiro and Armida S. Alisjahbana [2002] “Regional Income Inequality in Indonesia and the Initial Impact of the Economic Crisis,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38 (2), pp. 201–222.
- Bardhan, P. [1997] *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, Paris: OECD Development Center.
- BPS [2001] *Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah Tahun 1999* [1999年国営企業・地方公営企業], Jakarta.
- [2002] *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Daerah 2000* [2000年地方公営企業財務統計], Jakarta.
- Casson, Anne and Krystof Obidzinski [2002] “From New Order to Regional Autonomy: Shifting Dynamics of ‘Illegal’ Logging in Kalimantan, Indonesia,”

- World Development*, 30 (12), pp. 2133–2151.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli [1983] *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: SAGE Publication.
- Hill, Hal [1998] “The Challenge of Regional Development in Indonesia,” *Australian Journal of International Affairs*, 52 (1), pp. 19–34.
- ed. [1989] *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970*, New York: Oxford University Press.
- KPPOD [2003] *Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia: Persepsi Dunia Usaha* [インドネシア県・市の投資誘致力：実業界の見方], Jakarta.
- Lewis, Blane D. [2001] “The New Indonesian Equalisation Transfer,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37 (3), pp. 325–343.
- [2003a] “Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Does Fiscal Capacity Matter?” *World Development*, 31 (6), pp. 1047–1063.
- [2003b] “Property Tax in Indonesia: Measuring and Explaining Administrative (Under-) Performance,” *Public Administration and Development*, 23, pp. 227–239.
- Manor, James [1999] *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Marks, Stephen V. [2002] “NTT Sandalwood: Roots of Disaster,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38 (2), pp. 223–240.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab [2003] “Fiscal Decentralization and Economic Growth,” *World Development*, 31 (9), pp. 1597–1616.
- Rondinelli, D. A., J. R. Nellis and G. S. Cheema [1983] “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience,” World Bank Staff Working Papers No. 581, The World Bank.
- Shidiq, Akhmad Rizal [2003] “Decentralization and Rent Seeking in Indonesia,” *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 51 (2), pp. 177–207.
- World Bank [2003] *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report*.