

# 第 1 章

## インドネシアの官僚制

### ——公務員制度を中心に——

#### はじめに

インドネシアの現代政治についての研究の多くは、内外ともに政治過程、政体、政治文化の3分野に集中しており、国家機構の屋台骨を成す官僚制についての専門的研究は従来きわめて少なかったように思われる。研究史におけるこの欠落を少しでも埋めるために、本章では、植民地化以前のジャワ王朝と植民地時代のオランダ領東インド政府の官僚制について簡単な概観を与えたのち、公務員制度を中心に現代インドネシアの官僚制を概観し、若干の分析を加えたい。筆者の専門分野はもともと社会経済史であり、政治学、行政学の分野についての知見は狭いため、問題の見落としや誤りが多々あるかも知れないことを恐れている。読者による忌憚のない叱正をあらかじめ乞うしだいである。

#### 第1節 ジャワ王朝の官僚制

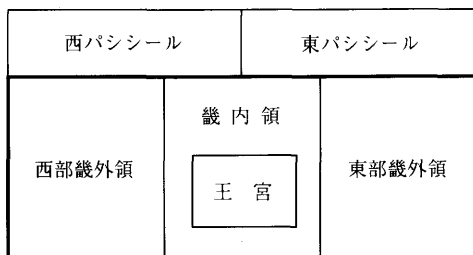
19世紀後半から20世紀初めにかけてオランダ領東インド (Nederlandsch Oost-Indië) という名の植民地国家 (colonial state) が形成されるまで、現

在のインドネシアにあたる地域の全体を統治する単一の主権国家は存在しなかった。植民地化以前のインドネシアの各地には、大小さまざまな国家や首長権力が点在しており、それらの間には複雑で不安定な支配・従属、同盟、対立・抗争などの関係が取り結ばれてきた。それらの諸国家・権力のなかで、最も大規模な統治機構をもち、植民地化以後の国家官僚制にも制度的文化的影響を残すことになったのは、17世紀初めから中・東部ジャワに君臨した（後期）マタラム王国である。

マタラム王国の統治制度と官僚機構については、オランダ植民地時代から今日に至るまでにいくつかのすぐれた研究があるが<sup>〔1〕</sup>、ここでは植民地時代末期のオランダの学者スフリーケの記述を参考に、18世紀半ば頃の時代を念頭に置いてその概要を記す。

当時のマタラム王国の版図は、(1)王（susuhunan）の宮廷（kraton）の直属地である畿内領（negara agung）<sup>〔2〕</sup>、(2)地方領主＝ブパティ（bupati）を介して統治する畿外領（manca negara）、(3)バタビア（現ジャカルタ）を本拠地とするオランダ東インド会社に統治権の委譲されたジャワ海沿海地域（pasisir）の三つに区分されていた。さらに畿外領は、畿内領より西に位置する（2-a）西部畿外領（manca negara kulon）と東に位置する（2-b）東部畿外領（manca negara wetan）とに、ジャワ海沿海地域もまた、（3-a）西パシシル（pasisir kulon）と（3-b）東パシシル（pasisir wetan）とにそれぞれ

図1 マタラム王国の領土区分



（出所）筆者作成。

れ二分されていた(図1の模式図を参照)。

王国の官僚は、宮廷に属し畿内領に領地(オランダ人の呼び方では *apanage*)を与えられた王族および中央の廷臣(*abdi dalem*)と、畿外領の支配に当たる地方官(実態は各地方の土豪)の双方から成っていた。王(先代の王を含む)の子弟から成る王族はパンゲラン(*pangeran*)という称号で呼ばれ、王位継承権をもつ筆頭の王子は特にパンゲラン・アディパティ・アノム(*pangeran adipati anom*)と呼ばれて大きな権力が与えられていた。他方、パティー(*patih*)と呼ばれる執権職を最高位とする廷臣は、全部で12名から成る侍従=ウドノ(*wedana*)、その部下であるマントリ(*mantri*)とジャクサ(*jaksa*, 司法官)、そのまた部下であるパネクト(*paneket*, 50人長の意)と続く官職ヒエラルヒーに組織されており、ウドノ職にはトゥメンゲン(*tumenggung*)、ラデン・アルヨ(*raden arya*)、ラデン(*raden*)などの称号をもつ高位の貴族(*priyayi*)が、マントリ職にもンガベイ(*ngabehi*)、ドゥマン(*demang*)などの称号をもつ中・下位の貴族が任ぜられた<sup>(3)</sup>。また、地方領主と同様にブパティの名でも呼ばれたウドノ職には、宮廷の内政に直接参与する、より高位の「内ウドノ」(*wedana lebet*, 4名)と、主に宮廷外の地方統治に責任をもつ「外ウドノ」(*wedana jawi*, 8名)の区分があった。また、宮廷には以上の一般行政官僚とは別に、プンフル(*penghulu*)、クティブ(*ketib*)、モデイン(*modin*)、スロノト(*suranata*)などの称号をもつイスラームの宗教役人のヒエラルヒーも存在した。

宮廷のある王都以外の地域は、ブパティすなわち各領主の支配する小地域に細分されており、領主にはやはりウドノまたはマントリの職位が与えられた。これら領主もまた、ディパティ(*dipati*)、トゥメンゲン、ラデン・アルヨ、ンガベイ、ドゥマン、ロンゴ(*rangga*)などの称号をもつ貴族が任ぜられた(なお「領主」の語をあてたが、彼らの領地は代々世襲ではなく、職位に対して与えられる給与地にすぎなかった)。彼らの領地の大きさは、チャチャー(*cacah*)と呼ばれる単位によって表現された。たとえば、廷臣であるウドノの領地は5000チャチャーから1万チャチャー程度の規模とされ、畿外領を

構成する諸地域（東西両畿外領を合わせて40カ所近い数のブパティ領地に分けられていた）のうち最大規模のマディウン（Madiun）は1万2000チャチャー相当、中規模のクディリ（Kediri）の場合は5000チャチャー相当、小規模なパチタン（Pacitan）は500チャチャー相当などとされていた。チャチャーとは元来、物の個数を数えるために木の板に刻まれた「切り欠き」を意味する言葉にすぎなかったが、領地の大きさを表現する単位として用いられた場合には、その領主が支配する「領民」の人数を意味するものと観念され、後にはさらに転じて領地内の「世帯」数を意味するようにもなった<sup>(4)</sup>。ただし、これらの数字が実際にその領地内に居住する住民の人口や世帯の数を示すものであったとは考えられない。王が領主に、また領主が領民に貢納・賦役・軍役などを課す場合に計算の目安として用いる擬制的人口数であったと考えるのが妥当であろう。領地の大きさはまた、ジュン（jung）、パウ（bahu）などの単位（1ジュン＝4パウ）で表示される土地の広さで表現されることもあった。この場合も、それは現実の土地面積を示すものというよりは、やはり課税のための擬制的単位にすぎなかった。

チャチャーやジュンの擬制性に示されるように、マタラム王国とその官僚たちの領地・領民支配は、たとえば、人別帳と検地帳によって人口と耕地を直接的に把握していた同時代の日本の幕藩体制などの場合に比べると、はるかにルースで不安定なものであった。同様のルースさと不安定性は、王と領主たちの間の関係にもみられた。特に王都から遠い畿外領のブパティたちは、事あらば王権の統制から離れて自立化しようとする動きをみせた。また、家督が原則的に長男へと相続されていく近世日本の家制度のような家産相続のルールのないジャワでは、王位継承をめぐる王族間の紛糾が絶えなかった。このため、王国時代のジャワでは内乱の勃発が常態化した。不安定な権力を維持するため、歴代の王たちは王権の神聖性と至高性を強調する各種のイデオロギー的宗教的装置を動員し、また反乱の芽を摘むための術策や直接的な暴力の行使に訴えねばならないことが多かった。このことが、ジャワの王に絶対的専制君主のような外観を与えることになった。しかし、上に述べたよ

うに、王権への社会の統合力は実際には脆弱であり、その存続はきわどい力関係のバランスの上に成り立っていたのである。王権を支える官僚機構もまた、権限と責任の分割、機能的分業の原理に基づいて効率よく編成された近代的官僚組織からはほど遠いものであり、常に瓦解の危険をはらんでいた。そしてこのような弱点のために、オランダ植民地権力の浸透に対してマタラム王国は衰退と縮小を余儀なくされたのである。

## 第2節 オランダ植民地時代の官僚制

インドネシアにおけるオランダの植民地支配の起源は、17世紀前半の東インド会社によるバタビアの商館の建設にまで遡る。しかし、今日のインドネシア全土にわたる植民地支配が確立されたのは、すでに述べたように19世紀後半から20世紀初めにかけてであった。植民地国家の支配を支える官僚機構が本格的に整備されたのも、この時代のことである。植民地期の官僚制を研究するのに必要な当時の文献資料は多数残されているし、概説的な説明を加えた書物も少なくない<sup>(5)</sup>。ここでは、主に1910年代に編まれた『蘭印百科事典』の記述を参考にその輪郭を略述する。

植民地国家オランダ領東インドの最高統治権を有するのはオランダ国王であり、国王の執行する植民地行政は、オランダ王国憲法の定めにより「上級行政」(opperbestuur)と呼ばれた。実際にその任にあたったのは、オランダ政府の植民地省 (Ministerie van Koloniën) とその長たる植民地大臣である。これに対して、植民地の現地において執行される行政は「東インド行政」(Indisch bestuur)と呼ばれた。その最高責任者は「総督」(Gouverneur Generaal)であり、彼の指揮下に「東インド政府」(Indische Regeering)が行政を担当した。この場合、総督は重要事項の決定については諮問機関としての「東インド評議会」(Raad van Indië)の同意を得ることが義務づけられていた<sup>(6)</sup>。「上級行政」と「東インド行政」、すなわち国王(および植民地大

臣)と総督の間の権限と任務の分担関係は法律上必ずしも明確ではなく、しばしば紛糾の種となった。しかし人事権に関しては、総督、副総督、東インド評議会副議長(議長は総督が兼任)および議員、東インド高等裁判所長官(Hooggerechtshof)、東インド会計検査院(Algemeene Rekenkamer)議長および会計検査官の任免は国王、その他の植民地官吏の任免は総督の権限という区分が確立されていた(ただし植民地軍の軍人はすべて国王が任免)<sup>(7)</sup>。

総督の下で東インド植民地中央政府は、今日の国家官房に相当する「総督官房」(algemene secretarie)と、オランダ本国政府の「省」(ministerie)に相当する「部」(departement)から構成されていた。1910年代には、「司法部」(Departement van justitie, 1870年創設)、「内務部」(Dep. v. binnenlandsch bestuur, 1869年創設)、「教育・宗教部」(Dep. v. onderwijs en erediens, 1869年創設)、「農工商業部」(Dep. v. landbouw, nijverheid en handel, 1904年創設)<sup>(8)</sup>、「公共事業部」(Dep. v. burgerlijke openbare werken, 1871年創設)、「官営企業部」(Dep. v. Gouvernementsbedrijven, 1907年創設)<sup>(9)</sup>、「財政部」(Dep. v. financiën)、「陸軍部」(Dep. v. oorlog)、「海軍部」(Dep. v. marine)の九つの部が存在した。このうち、陸軍部、海軍部、官営企業部を除く六つの「部」はそれぞれの長である「長官」(directeur)によって統轄されていた<sup>(10)</sup>。

次に「地方行政」(bestuur ter plaatse)は、その担当官吏と所管の種別により、「内務部」所属のヨーロッパ人官吏が担当する「内務行政」,「現地人による現地人に対する政府行政」を担当する「現地人行政」(inlandsch bestuur)、中国人、アラブ人などの「東洋外国人」(vreemde oosterlingen)に対する行政の3種に区分されていた。1910年代初めの時点で東インド植民地は全部で36の地域(ジャワが17、外領が19)に分割され、各地域に「内務部」所属のヨーロッパ人官吏が行政の最高責任者として配属された。これら地方行政の長は、ジャワではすべて「理事官」(resident)、外島では「理事官」(15地域)、「知事」(gouverneur, 3地域)、または「副理事官」(assistentresident, 1地域)の職名が与えられた<sup>(11)</sup>。その後、ジャワでは

「理事官」が管轄する「理事州」(residentie)の上位に「州」(provincie)が設置された。また「理事州」の下位には、「管区」(afdeeling)または「県」(regentschap, ジャワのみ)、「郡」(district)、「副郡」(onderdistrict)の各級行政区が置かれていた。1920～30年代に地方行政区分にはかなりの改変が行われた。1930年代末における地方行政の区域とその長たる官吏のヒエラルヒーは、おおむね図2のようであった。

この図2に示されているように、地方行政はヨーロッパ人官吏(Europeesch bestuur)と現地人官吏を組み合わせて執行された。現地人官吏はジャワ・マドゥラ(以下、単にジャワと記す)では「県」以下、外領では「郡」以下の行政区に配置された。これに対してヨーロッパ人官吏は、ジャワでは「郡」、外領では「副管区」以上の行政区に配置された。このためジャワでは、「県」にヨーロッパ人の「副理事官」と現地人「県長」,「郡」にヨーロッパ人「監督官」と現地人「郡長」の双方が並存することになった。それぞれの区域内の一般住民に直接に接して日常行政に当たるのは現地人官吏の側であったが、「県長」と「理事官」の関係は弟と兄の関係のようではないと法令で定められたように、現地人官吏は常にヨーロッパ人官吏の指導と監督を受けなければならなかった。なお「県長」(regent)および「郡長」(districthoofd)は、マタラム王国時代の官職名を踏襲して、それぞれブパティ、ウドノ(西部ジャワのスンダ語地域の発音ではウダナ)と呼ばれた(ただし、その官職ヒエラルヒー上の地位は、王国時代と大きく異なっている)。また、ヨーロッパ人、現地人の別を問わず、地方行政の長には管内の警察権と一定範囲内の裁判権が与えられていた。この点で植民地時代の地方官の権力は、今日のそれよりも強大であった<sup>(12)</sup>。

官僚制を担う公務員(軍人を除く)の種別とその採用方法は、だいたい次のとおりであった。まず公務員は、一定の資格をもつ者の間から選抜される上級職としての「官吏」(ambtenaar)と、下級職としての「雇員」(beambt)とに、さらに「官吏」は、上記のようにヨーロッパ人官吏と現地人官吏とに類別された<sup>(13)</sup>。またヨーロッパ人官吏は、一般事務職

図2 オランダ植民地時代の地方行政制度 (1930年代の概略)

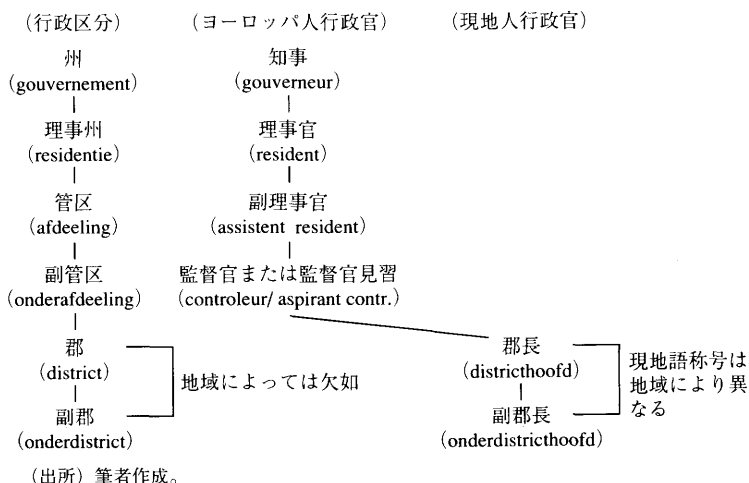
## a. 領域区分



## b. ジャワ・マドゥラ直轄領の地方行政区分とその長



## c. 外領の地方行政区分とその長





(bureaudienst) と内務部所属の地方行政官とに区分された。一般事務職は、その職務に応じて定められた学業修了証書 (diploma) をもつ者が採用された。これに対してエリート官僚である地方行政官は、(1)東インド政府行政職採用のための最終試験に合格した者、(2)法学博士号をもち東インド政府行政職のための補足試験に合格した者、のいずれかが採用された。オランダ本国で(1)、(2)いずれかの基準を満たして東インド政府官吏候補となった者は、さらに身体検査と乗馬実技試験を受けた後に東インド政府総督に行政官として任用され、公費により現地へ、最初は「監督官見習い」(aspirant controleur) として赴任するのが普通であった<sup>14)</sup>。このように、19世紀後半以降東インド植民地の行政官には、オランダの大学で専門的教育を施された生え抜きのエリートが当てられるシステムが確立されていた。

これに対して現地人官吏は、多くの場合、在地の貴族や名望家層の出身者が当てられた。そのなかには総督により任免される官職と、地方行政の長により任免される官職との区別があった。その任用と昇任に当たっては教育歴に配慮するという一般的な法令上の規定はあったが、ヨーロッパ人官吏の場合のように明確な学歴による資格要件の制限はなかった。東インド政府直轄領における最高位の現地人地方官であるジャワの県長は、マタラム王国からオランダ東インド会社へと踏襲されたプパティ制度の尾を引くものであり、その大半は高位の貴族または王族の出身者が当てられ、その任用は極力世襲とする原則がとられた。その任免は、その県が属する理事州の長である理事官の推薦により総督によって行われた。

このように、19世紀後半以降の東インド植民地の統治機構は、ヨーロッパ人官吏による近代的官僚制と現地人官吏による伝統的支配を接合した二元システムを特徴としていた。しかし、20世紀に入り、いわゆる「倫理政策」の時代に、教育、保健、鉄道、道路、灌漑水利など政府所管のインフラストラクチャーの整備が進むとともに、プパティより下位のレベルの行政官に、一定の教育と専門的訓練を受けた現地人官吏が必要されるようになり、その数を増していった。こうして植民地時代最末期には、東インド政府の公務員総

数（軍人、雇員を含む）は推定25万人にまで増加していたと言われる<sup>15)</sup>。

### 第3節 独立後の変化

独立後のインドネシアの中央政府官僚機構は、膨張に次ぐ膨張を遂げた。その第1の原因は、省庁の増加である。まず、1945年8月の独立宣言により発足したインドネシア共和国政府には、内務、外務、国防、法務、大蔵、経済、保健、教育文化、社会、通信、情報の11省が設けられた。旧蘭印政府の9部に比べると、外務、保健、社会、情報などが目新しい官庁であった。次いで、46年1月には宗教省が新設された。

1950年の暫定憲法の下で議院内閣制による政治運営が行われた時代には、各省庁は大臣ポストを握った政党による官職と役得の草刈り場と化した。内閣が交代して大臣ポストが他の政党の手に渡ると、その省庁の人事は丸ごと入れ替えが行われるといった現象が頻発した。これは公務員数の膨張をまねいただけでなく、職務よりも所属政党（正確には政党のペールを被った patronage link）への忠誠を優先することから生じる服務規律の乱れを常態化させた。

1945年憲法への復帰（1957年）が断行され、いわゆるスカルノ体制下で大統領への行政権限の集中が行われた時代にも、官僚機構の肥大化の傾向は弱まるどころかむしろ加速された。軍、政党など各種の社会勢力の均衡の上に君臨していたスカルノは、各勢力を手なずけるために、省庁の増設と大臣ポストの乱発をそれまで以上に推し進めたからである。その結果、65年の9月30日事件をきっかけにスカルノ体制が崩壊を開始する時期までに、内閣の閣僚ポストは実に104（そのいくつかは兼任だったので大臣数は93）にまで膨張を遂げていた。また、68年までに公務員総数は、植民地時代末期の10倍に当たる250万人にまで膨れあがったと言われる。官僚機構の肥大化は、紙幣乱発による放漫財政とその結果としての悪性インフレの高進と対をなして進んだ<sup>16)</sup>。

1960年代後半にスカルノに替わって最高権力を掌握したスハルトは、まず政府官僚機構からインドネシア共産党 (Partai Komunis Indonesia : PKI) とその同調者を一掃し、次いで自らの出身母体である軍の力を背景に、その他の政党の影響力を殺ぐことによって公務員の「一元的忠誠」(monoloyalitas)を確保することに力を注いだ。この過程でおそらく数十万人に及ぶ公務員が解雇、整理された<sup>17)</sup>。また、内閣を構成する大臣の数は大幅に削減され、省庁の整理統合も行われた。70年代前半には、合法的政治勢力は翼賛与党ゴルカル (Golongan karya : Golkar)、インドネシア民主党 (Partai Demokrasi Indonesia : PDI)、開発統一党 (Partai Persatuan Pembangunan : PPP) の3組織に整理され、公務員の大半は「インドネシア共和国公務員団」(Korps Pegawai Republik Indonesia : KORPRI) への組織化を通じてゴルカルへの忠誠を事実上義務づけられるようになった。

こうしておおむね1970年代半ばまでには、いわゆる権威主義体制の下での「開発独裁」の機構が完成し、インドネシアの官僚制は、国策の大目標としての「開発」に向かって驀進するマシーンとしての体裁が整えられた。しかし、80年代半ばまで続いたオイル・ブームによる国家財政のゆとりと、権威主義体制につきもののパトロネージ・システム (patronage system) の温存の結果、いったんは停止するかにみえた官僚制の肥大化傾向は再び息を吹き返し、以下で示すような国家機構の膨張をまねく結果となって今日に及んでいる。

#### 第4節 現代インドネシアの官僚制

1970年代から80年代にかけてスハルト現政権下で、国家機構と官僚制に関する法制の整備が進められた結果、現代インドネシアの官僚制は今日みられるような形を整えるにいたった。以下、主としてこれらの法制上の規定を紹介、検討することによって、現代インドネシアの官僚制とそれを規定する国家機構の枠組みを明らかにしていこう。

## 1. 政府行政機構の構成

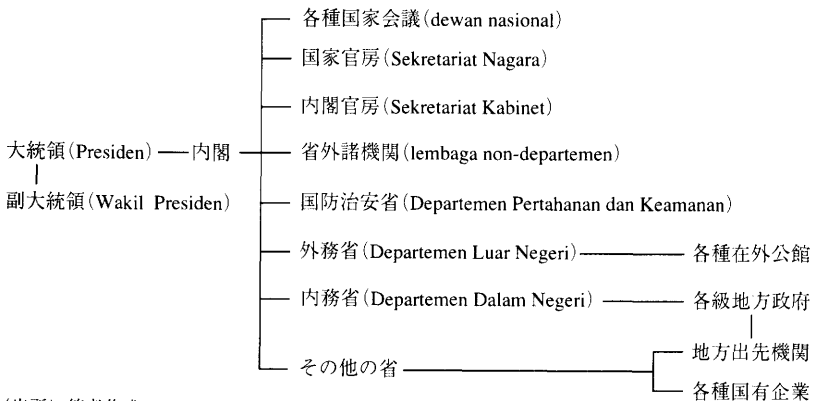
現行の1945年インドネシア共和国憲法の下での国家の最高機関は、5年ごとの総選挙によって改選される「国民協議会」(Majelis Permusyawaratan Rakyat : 以下、インドネシアの慣例に従い MPR と略記)である。MPR 以外に憲法が定めている中央国家機関は、大統領、副大統領、「最高諮問会議」

(Dewan Pertimbangan Agung : DPA)、各省大臣、「国民代表会議」(Dewan Perwakilan Rakyat : DPR)、会計検査院 (Badan Pemeriksa Keuangan : BPK)、最高裁判所 (Mahkamah Agung) の七つである<sup>18)</sup>。このうち大統領の補佐役である副大統領と大臣を除く5機関は、MPR に次ぐ「国家の高級機関」

(lembaga tinggi negara) とされ、1978年国民協議会決議3号によってその機能と位置づけが詳しく定められている。同決議によれば、「最高の国家行政権力執行者」として官僚制の頂点に立つ大統領は、MPR によって選出・任命され、同時に MPR が定める「国策大綱」(Garis-garis Besar Haluan Negara : GBHN) およびその他の MPR 決議を執行する権限が付与される。MPR 議員 (現在の定数は1000名) の半数によって構成される DPR は、国策の執行における大統領の施策を常時監視する役割を負う。このように現在のインドネシアの国家機関における権力分割の方式は、立法、行政、司法の三権分立というよりは、MPR に集約された単一の国家権力の五つの機関への機能的分担という考え方をとっている点に特徴がある。この場合、憲法上の国権の最高機関は MPR であるが、その議員のかなりの割合が実質的に大統領指名議員から構成されていることに象徴されるように、実質的には大統領を頂点とする行政権が強大な地位を占めている。

さて、大統領の統轄する政府行政機構の構成は、おおむね図3のようになっている。内閣の下には各大臣が所管する「国家官房」、「内閣官房」および各「省」(departemen) 機関があるが<sup>19)</sup>、その他に「省外機関」(lembaga non-departemen) と総称される各種行政機関が多数存在する<sup>20)</sup>。そのなかに

図3 政府行政機構の大枠



（出所）筆者作成。

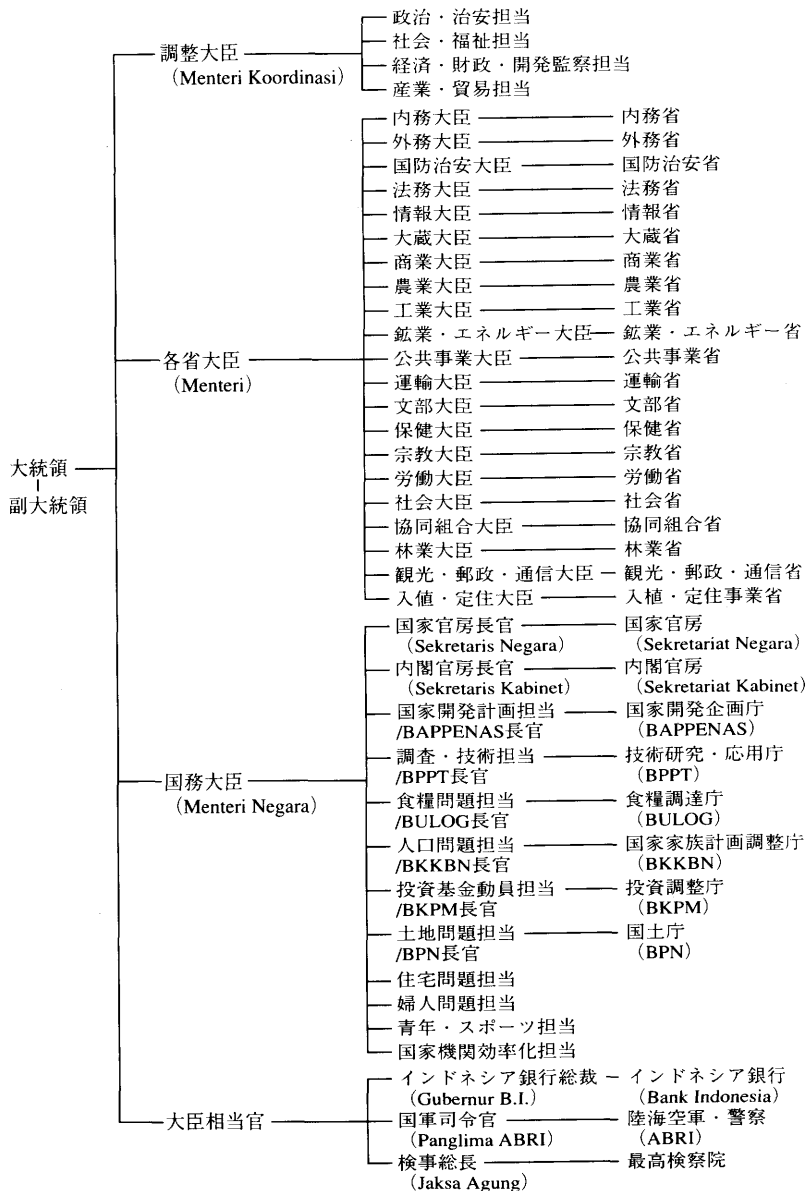
は、「国家開発企画庁」、「技術研究・応用庁」、「食料調達庁」など、担当の国務大臣のいる有力官庁も含まれる。また「国家開発企画庁」のように、「省」と同様の地方出先機関（地域開発企画庁＝Badan Perencanaan Pembangunan Daerah : BAPPEDA）をもつものもある。各省機関のうち、国防治安省と、各級地方政府を管轄する内務省、および在外公館を管轄する外務省は、組織構成上、他の省とは異なる独自の地位にあると言えよう。また現在のインドネシアには、民営化が徐々に行われつつあるとはいえ、なお100社を超える「国有企業体」（badan usaha milik negara : BUMN）があり<sup>(2)</sup>、いずれもなんらかの所轄官庁の監督下にある。これら「国有企業体」の職員にもまた、国家公務員としての地位が与えられている。

このように、現代インドネシアの政府官僚機構を構成する機関は多種多様であるが、そのなかで最も重要な地位を占めているのが各種省庁であることは言うまでもない。そこで次に、その構成をみることにする。

## 2. 中央省庁の構成

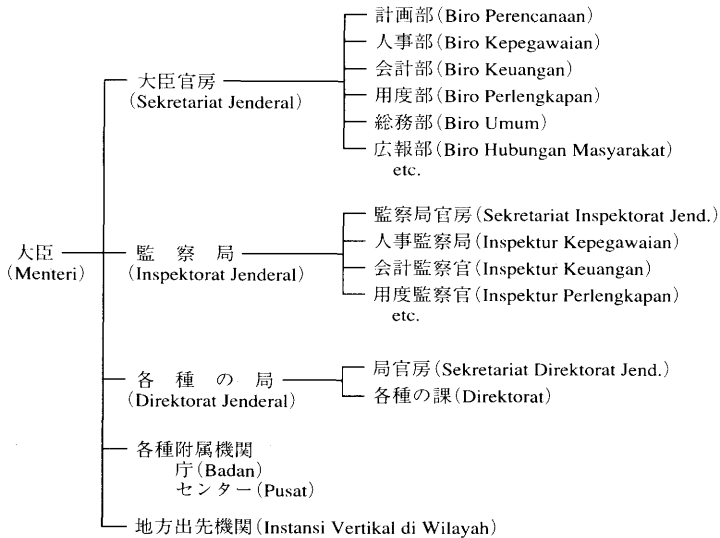
図4に、内閣（1993年に発足した第6次スハルト政権下でのそれ）を構成する

図4 内閣の構成と省庁の種類



(出所) 筆者作成。

図5 政府各省 (Departemen) の一般的構成



(出所) 筆者作成。

大臣の職名とその所轄機関を図示した。内閣は現在、正副大統領の他に37名の大臣と3名の大臣相当官の計42名から構成されている。大臣のうち、「省」(departemen)を所管するのは21名であり、他は12名の国務大臣と4名の調整大臣から成る。「省」は植民地時代の「部」に相当するが、その総数は2倍以上に膨張している。また国家開発企画庁、技術研究・応用庁、食糧調達庁などのように、「省」と並んで「庁」(badan)が設けられている点も、植民地期とは異なる点である。

次に、国防治安省を除く20省の組織編成については、1984年大統領令15号による詳細な規定がある<sup>22)</sup>。どの省にもほぼ共通する組織編成のパターンは、だいたい図5のようになっている。大臣官房 (sekretariat jenderal: sekjen)、各種業務を分掌する「局」(direktorat jenderal: dirjen)<sup>23)</sup>の他に、「監察局」(inspektorat jenderal)が置かれ数名の「監察官」(inspektur)が分野ごとに配置されているのが特徴である。「局」は、それぞれいくつかの「課」

(direktorat) に分割されている<sup>(24)</sup>。また省によっては、その附属機関としての「庁」(やはり badan という) をもつものもある。またどの省にも、関連研究機関や研修機関が「庁」または「センター」(pusat) として附置されている。以下、参考までに、上記大統領令に定められた各省内の局名を示す。

- |      |   |
|------|---|
| 内務省： | 社会政治局 (Dirjen Sosial Politik)   |
|      | 一般行政・地方自治局 (Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah)              |
|      | 地方開発局 (Dirjen Pembangunan Daerah)                                     |
|      | 村落開発局 (Dirjen Pembangunan Desa)                                       |
|      | 土地問題局 (Dirjen Agraria) ——のちに国土庁として独立                                  |
| 外務省： | 政治局 (Dirjen Politik)  |
|      | 対外経済関係局 (Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri)                         |
|      | 対外社会文化・広報局 (Dirjen Hubungan Sosial Budaya dan Penerangan Luar Negeri) |
|      | 儀典・領事局 (Dirjen Protokol dan Konsuler)                                 |
|      | ASEAN 国家書記局 (Sekretariat Nasional ASEAN, 局長が管轄)                       |
| 法務省： | 法務・立法局 (Dirjen Hukum dan Perundang-undangan)                          |
|      | 一般司法機関指導局 (Dirjen Pembinaan Badan Peradilan Umum)                     |
|      | 刑務局 (Dirjen Pemasyarakatan)   |
|      | 出入国管理局 (Dirjen Imigrasi)  |
| 情報省： | 一般情報局 (Dirjen Penerangan Umum)  |
|      | ラジオ・テレビ・映画局 (Dirjen Radio, Televisi dan Film)                         |
|      | 新聞・グラビア指導局 (Dirjen Pembinaan Pers dan Grafika)                        |
| 大蔵省： | 主計局 (Dirjen Anggaran)   |
|      | 主税局 (Dirjen Pajak)  |
|      | 関税局 (Dirjen Bea dan Cukai)  |
|      | 国内金融局 (Dirjen Moneter Dalam Negeri)                                   |
|      | 国際金融局 (Dirjen Moneter Luar Negeri)                                    |
| 商業省： | 国内商業局 (Dirjen Perdagangan Dalam Negeri)                               |
|      | 国際貿易局 (Dirjen Perdagangan Luar Negeri)                                |
| 農業省： | 食糧作物農業局 (Dirjen Pertanian Tanaman Pangan)                             |
|      | 漁業局 (Dirjen Perikanan)  |
|      | 畜産局 (Dirjen Peternakan)   |
|      | 農園局 (Dirjen Perkebunan)   |
| 工業省： | 機械・基礎金属工業局 (Dirjen Industri Mesin dan Logam Dasar)                    |
|      | 基礎化学工業局 (Dirjen Industri Kimia Dasar)                                 |
|      | 各種工業局 (Dirjen Industri Aneka)   |



- 小工業局 (Dirjen Industri Kecil)
- 鉱業・エネルギー省：
- 一般鉱業局 (Dirjen Pertambangan Umum)
  - 地質・鉱産資源局 (Dirjen Geologi dan Sumber Daya Mineral)
  - 石油・天然ガス局 (Dirjen Minyak dan Gas Bumi)
  - 電気・新エネルギー局 (Dirjen Listrik dan Energi Baru)
- 公共事業省：
- 水利局 (Dirjen Pengairan)
  - 道路局 (Dirjen Bina Marga)
  - 建設局 (Dirjen Cipta Karya)
- 運輸省：
- 陸上運輸局 (Dirjen Perhubungan Darat)
  - 海上運輸局 (Dirjen Perhubungan Laut)
  - 航空運輸局 (Dirjen Perhubungan Udara)
- 教育文化省：
- 初等中等教育局 (Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah)
  - 高等教育局 (Dirjen Pendidikan Tinggi)
  - 学校外教育・青年・スポーツ局 (Dirjen Pendidikan Luar Sekolah, Pemuda dan Olahraga)
  - 文化局 (Dirjen Kebudayaan)
- 保健省：
- 国民保健局 (Dirjen Pembinaan Kesehatan Masyarakat)
  - 医療サービス局 (Dirjen Pelayanan Medik)
  - 伝染病撲滅・住宅環境保健局 (Dirjen Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman)
  - 薬物・食品監視局 (Dirjen Pengawasan Obat dan Makanan)
- 宗教省：
- イスラム教徒指導・聖地巡礼担当局 (Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji)
  - イスラム教制度育成局 (Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam)
  - プロテスタント教徒指導局 (Dirjen Bimbingan Masyarakat Protestan)
  - カトリック教徒指導局 (Dirjen Bimbingan Masyarakat Katolik)
  - ヒンドゥー・仏教徒指導局 (Dirjen Bimbingan Masyarakat Hindu dan Buddha)
- 労働省：
- 労働力育成・配置局 (Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja)
  - 労使関係育成・労働基準監督局 (Dirjen Bina Hubungan Ketenagakerjaan dan Pengawasan Norma Kerja)
- 社会省：
- 社会福祉局 (Dirjen Bina Kesejahteraan Sosial)
  - 社会更正局 (Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial)
  - 社会援護局 (Dirjen Bina Bantuan Sosial)
- 協同組合省：
- 協同組合事業局 (Dirjen Bina Usaha Koperasi)

- 協同組合制度局 (Dirjen Bina Lembaga Koperasi)
- 林業省：  
 森林経営局 (Dirjen Pengusahaan Hutan)  
 再植林・土壌復旧局 (Dirjen Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan)  
 森林保全・自然保護局 (Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam)
- 観光・郵政・通信省：  
 観光局 (Dirjen Pariwisata)  
 郵政・通信局 (Dirjen Pos dan Telekomunikasi)
- 入植・定住省：  
 住宅準備局 (Dirjen Penyiapan Pemukiman)  
 召集・指導局 (Dirjen Pengerahan dan Pembinaan)

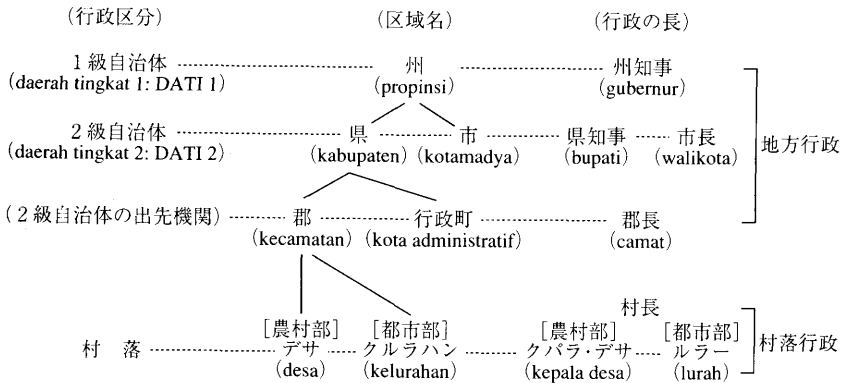
以上の概観から、現代インドネシアの国家官僚機構が、きわめて複雑かつ巨大になっていることが了解されるであろう。次に、地方行政制度について、必要な限りで簡単に触れる。

### 3. 地方・村落行政<sup>(25)</sup>

現在のインドネシアの地方行政の枠組みは1974年制定の「地方行政基本法」、またその下位にある村落行政の枠組みは1979年制定の「村落行政基本法」によって規定されている。この二つの法律によって、インドネシアの地方・村落行政の法律的枠組みは、全国一律のものに統一された。植民地時代のような「ジャワ」と「外領」の区別、また「直轄領」と「王侯領」または「自治領」の区別は消滅した。

上記2法による行政区分は、図6のとおりである。「地方自治体」(daerah otonom)は「1級自治体」と「2級自治体」に区分されている。「1級自治体」を構成するのは「特別区」<sup>(26)</sup>を含む「州」であり、「2級自治体」は「県」と「市」から成る。「県」と「市」の区域は「郡」に細分されているが、これは「自治体」の資格はもたない。また、「県」の区域内の比較的大きな町には、政令により「行政町」(kota administratif)の地位が与えられている。「地方自治体」には、法律の定めに従い各自の内政を執行する権限が与えられており、自治体首長(1級自治体では「知事」、2級自治体では「県

図6 現代インドネシアの地方・村落行政制度



(出所) 筆者作成。

長」および「市長」と住民選挙による地方議会が置かれている。また、地方行政の執行のために、首長の下には官房および各種部局 (dinas-dinas daerah) から成る自治体政府が組織されている。現在インドネシアには、27 の 1 級自治体 (ジャワに五つ、外島に22) と 298 の 2 級自治体 (ジャワに82県24市、外島に160県32市) がある。

地方自治体の公務員は、郡段階まで含めてすべて中央政府から給与を受ける国家公務員の地位を与えられており、自治体行政は全般に中央政府内務省の強い統制下に置かれている。また自治体の財政力は一般に脆弱であり、地方財政は国家からの補助金に強度に依存している<sup>(27)</sup>。

地方行政のしくみを植民地時代と比較してみると、かつて存在した「ヨーロッパ人行政官」と「現地人行政官」との 2 元システムは当然ながら廃棄された。また、ジャワと外島の間の行政区分の差異も消滅した。さらに、ジャワを例にとると、「理事州」(residentie) および「郡」(district) の区画が廃止され、行政区分は「州」-「県」・「市」-「郡」(かつての「副郡」に相当) の 3 段階に簡素化された。全体に、地方行政は一元化と簡素化がはかられたと言える。これは、中央政府における官僚機構の肥大と複雑化とは、逆

向きの変化であったと言えるかも知れない。

なお、「郡」より下位の村落行政も、農村部村落を「デサ」、都市部村落を「クルラハン」という名称で統一することにより、システムの一元化が進められつつある。「デサ」の村長と村役人は村落自身から給与・報酬を受けており国家公務員ではないが、「クルラハン」の村長は内務省から給与を受ける官選の国家公務員である。

#### 4. 公務員制度

以下、官僚制の担い手である国家公務員についての制度的枠組みを、現行の関連法規に即してみながら、インドネシアの官僚制の特徴を検討することにしよう。

##### (1) 公務員法

公務員制度の大綱を定めている法律は、1974年に制定された「公務員基本法」(全41条)である<sup>28)</sup>。同法第1条は、次のように国家公務員(Pegawai Negeri)を定義している。

「国家公務員とは、法令の定める条件を満たした後、任命権者(pejabat yang berwenang)によって任用され、なんらかの官職(jabatan Negeri)における職務を付託されるか、なんらかの法令に基づき定められたその他の公務(tugas Negara)を付託され、法令に従って給与を受ける者をいう」(a項)。「任命権者とは、法令に基づき、国家公務員を任用、罷免する権限(kewenangan)をもつ役職者(pejabat)をいう」(b項)。

次に同法第2条は、国家公務員を「文官」(Pegawai Negeri Sipil)と「軍人」(Anggota ABRI)とに分ち、さらに前者を「中央政府文官」(Pegawai Negeri Sipil Pusat)、「地方政府文官」(Pegawai Negeri Sipil Daerah)、および「その他政令によって定める文官」の3種類に区分している。

文官公務員(以下、単に公務員と略)の編制と任用については、第15～17条

に次のように定められている。

「必要な文官の数と職級構成 (susunan pangkat) は、執行されるべき業務の種類、性質、負担に応じ、一定期間についての定員編制 (formasi) <sup>29)</sup>に定められる。」(第15条)。

「文官の登用 (pengadaan) は、定員編制を埋めるために行われる」

「一定の条件を満たすすべての国民は、等しく文官の職に応募する機会を有する」。

「第2項に言う応募者が受け入れられた場合、その応募者は試用期間を経なければならず、試用期間中は文官候補の地位を有する」。

「最短1年最長2年の試用期間を経た後、文官候補は文官に任用される。」(第16条)

「文官は特定の職級 (pangkat) と官職 (jabatan) において任用される」。

「なんらかの官職への文官の任用は、その官職について定められた職級の位階 (jenjang pangkat) を配慮して行われる」。

以上の規定から読みとれるように、インドネシアではわが国の国家公務員試験のような統一的選抜試験による国家公務員の採用制度はとられていない。公務員の採用は、基本的に、「任命権者」たる各種政府機関の「役職者」の裁量に委ねられているのである。この点で、インドネシアの公務員採用制度はいわゆるメリット・システム (merit system) ではなくパトロネージ・システムを温存している。英領時代のマラヤ文官制度 (Malayan Civil Service) の伝統を受け継いだマレーシア、シンガポールや、第二次大戦以前から公務員採用試験制度の導入を試みてきたタイとは、大きく事情が異なると言えよう。後で述べるように、このことは、ともすれば政府官僚機構の膨張、非効率、腐敗の原因ともなっている。

次に、公務員の昇任と官職への任用については、以下の定めがある。

「職級の昇任は、経常的昇級と選択的昇級のシステムにより行われる」。

「所定の条件を満たす全ての文官は、経常的昇級の権利を有する」。

「選択的昇級は、当該文官の業績の評価として行われる」。

「経常的昇級の条件は、業績、規律、忠誠、奉仕、経験、およびその他の客観的条件である」。

「選択的昇級は、本条第4項にいう条件を満たさねばならない上に、職級順位表 (daftar urut kepangkatan) を配慮しつつ、当該文官が保有する官職に基づかねばならない」。

「死亡した文官には、死後に1級上位への昇級が行われる」(第18条)。

「官職への任用は、業績、規律、忠誠、奉仕、経験、信頼性およびその他の客観的条件による」(第19条)。

「職級の昇任と官職への任用の秤量と決定における客観性をいっそう高めるために、勤務評定表 (daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan) と職級順位表を設ける」(第20条)。

「全ての文官候補は文官への任用時に、その宗教と唯一神への信仰に基づき、文官の宣誓／誓約を行う義務を負う」(第26条)。

公務員基本法はまた、公務員の規律と福祉について次のように定めている。

「文官は、その公務の内外における態度、行為、行動の指針としての倫理コード (Kode Etik) を有する」(第28条)。

「勤務意欲 (kegairahan bekerja) を向上させるために、文官の福祉事業を行う」。

「病気と出産の際に、文官とその家族は医療看護の援護を受ける」。

「死亡した文官の家族は援護を受ける」(第33条)。

公務員の任用、昇任、規律および処遇については、以上の他に政令による細かい規定が存在する。以下、それらの要点をみていくことにする。

## (2) 任用と昇任

任用・昇任についての細目を定めているのは、1980年に定められた「文官の任用・昇級に関する政令」(全47条)である<sup>30)</sup>。この政令の最大の特徴は、公務員の任用と昇任の条件を、職級ごとに学歴により細かく規定しているこ

表1 初任の職級と学歴要件

職級名	等級	最低限必要な学歴	職級名	等級	最低限必要な学歴
Juru Muda	I/a	小学校卒	Pengatur	II/c	第3種証書 (Akta III)
Juru Muda Tk.I	I/b	3年制中学校卒	Penata Muda	III/a	大学後期課程 (sarjana) 卒業またはそれと同等の学歴
Juru	I/c	4年制職業中学校卒	Panata Muda Tk.I	III/b	国立大学博士号取得またはそれと同等の学歴
Pengatur Muda	II/a	高校卒またはそれと同等の学歴			
Pengatur Muda Tk.I	II/b	短大卒、大学前期課程 (sarjana muda) 修了またはそれと同等の学歴			

(出所) 注(30)を参照。

表2 経常的昇級の学歴による限度

学 歴	昇級上限
a. 小学校卒	Pengatur Muda (II/a)
b. 中学校卒	Pengatur (II/c)
c. 職業中学校卒	Pengatur Tk.I (II/d)
d. 高校卒または同等	Penata Muda (III/a)
e. 大学前期課程修了または同等	Penata Muda Tk. I (III/b)
f. 短大卒または同等	Penata (III/c)
g. 大学後期課程修了または同等	Penata Tk.I (III/d)
h. 大学院修了 (Pascasarjana) または同等	Pembina (IV/a)
i. 博士号取得または同等	Pembina Tk.I (IV/b)

(出所) 注(30)を参照。

とである。

同政令はまず、第3条において、採用された公務員が最初に任ぜられる職級および等級 (golongan) とその学歴要件を、おおむね表1のように定めている。なお各職級には、あたかも軍隊の階級のように固有の名称が割り振られている。日本には類似の制度がない上、翻訳が難しいので原語のまま記した。juru は「技能者」、pengatur, penata は共に「管理者」「監督者」といったほどの意味あいの言葉である。また、muda は「若い」、Tk.1 (Tingkat Satu の略) は「第1級」の意味である。採用試験制度がない代わりに、職級を学歴に関連づけることによって任用基準を客観化し、同時に選別をはかろうとしているのである。

学歴による選別と制限は、採用後の昇任にもついてまわる。すなわち同政令第7条は、「経常的昇級」(kenaikan pangkat reguler) による昇任の上限を、おおむね表2のように定めている。また、「経常的昇級」には、下記の規定により、上司の行う勤務評定が大きく影響する。

「経常的昇級は、当該文官が次の各項に該当する場合に、1回につき1等級ずつ行うことができる。

- a. すでに4年間同じ等級にあり、勤務評定の各要素が良 (baik) 以上である場合。
- b. すでに5年間同じ等級にあり、勤務評定の各要素が可 (cukup) 以上である場合 (第8条)。

次に、特別の業績を挙げた者に対し行われる「選択的昇級」(kenaikan pangkat pilihan) については、以下の定めがある。

「選択的昇級は、定められた特定の構造的官職 (jabatan struktural) または機能的官職 (jabatan fungsional) の保有者に対して行われる昇級である」。

「選択的昇級は、当該官職について定められた位階の限度 (batas-batas jenjang pangkat) 内で行われる」(第9条)。

「選択的昇級は、第9条に言う文官が次の各項に該当する場合に、1回



につき1等級ずつ行うことができる。

- a. すでに4年間同じ等級にあり、過去2年間の勤務評定の各要素が良 (baik) 以上である場合。
- b. すでに5年間同じ等級にあり、勤務評定の各要素が平均して良であり、不可 (kurang) の要素がない場合。
- c. すでに6年間同じ等級にあり、勤務評定の各要素が平均して可であり、不可 (kurang) の要素がない場合」(第10条)。

「経常的昇級」と「選択的昇級」の他に、特に成績優秀と認められた者に対する特例として、「特別昇給」(kenaikan pangkat istimewa) という制度も定められている。

「特別昇級とは、特別優秀な業績を挙げるか、国家にとって有益な新発見を行った文官に対して行われる昇級である」(第13条)。

「特別優秀な業績を挙げた文官は、次の各項に該当する場合に、1回につき1等級ずつ昇級させることができる。

- a. 過去2年間に継続して特別優秀な業績を挙げた結果、関係の大臣、検事総長、最高または高級国家機関の官房指導部、省以外の政府機関指導部、または1級自治体知事の決定書により、明白に周囲の模範となったこと。
- b. すでに2年間同じ職級にあること。
- c. 過去2年間の勤務評定の各要素が優 (amat baik) であること。
- d. 当該文官が保有する官職について定められた位階の限度内にまだあること」(第14条)

このように、昇任の基準と条件を、学歴と勤務評定によって細かく定めているのが、インドネシアの官僚制の特徴のひとつである。ただし、任用の場合とは異なり、上記政令には、次のように競争試験の原則による昇任の規定も存在する。

「この政令または他の法令に定める場合を除き、I/d 類の Juru Tingkat I、II/d 類の Pengatur Tingkat I、および III/d 類の Penata Tingkat I の職級に

ある文官は、1等級昇級を可能にするために、定められた条件を満たす以外に昇級試験 (ujian dinas) に合格しなければならない」(第35条)。

「第35条に言う昇級試験は、大臣、検事総長、最高または高級国家機関の官房指導部、省以外の政府機関指導部、および大統領が定める他の役職者により、各所管官庁内で、国家公務員行政庁長官 (Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara) および国家行政院議長 (Ketua Lembaga Administrasi Negara) の技術的決定に準拠して実施される」(第36条)。

ただし、この昇級試験には、いくつもの抜け道が用意されている。特に重要なのは、「国家機関の整備・改善の分野に責任を負う大臣により定められた、特定官職の教育・訓練を修了した文官」や「II / d 類の Pengatur Tingkat I から III / a 類の Penata Muda への昇級に当たり、大学後期課程卒業証書、博士号、医師免許状、薬剤師免許状、大学院修了証書、第1種技術専門家証書 (Ijazah Spesialis I) または第4種証書 (Akte IV) をすでに所有する文官」は試験を免除するとした第37条 b, c 項の規定である。所定の学歴・学位があれば試験は回避されるのであり、多くの場合、任用の際と同様に、公務員の昇任は試験を経ずに実施されているのが実態であると考えてよい。

現代インドネシアの官僚制における学歴・学位の極度の重視は、現職の公務員に対する研修・就学の奨励という政策にも現れている。すなわち、上記政令はその第26条で「教育または職務訓練を命じられた文官は、その教育または職務訓練の期間中に、昇級させることができる」として、公務員が在職のままで研修・就学を受けることに優遇措置を講じている (ちなみに日本の場合には、公務員の職務専念義務と大学など受入機関側の就学専念義務の原則の衝突のためにこの種の措置はとりにくいであろう)。また、在職中に「学業修了証書」 (ijazah) すなわち学位を取得した場合にも、初任時の職級 (前掲第3条, 表1) と同等の基準により自動的な昇級を保証している (第33条)。任用・昇任における競争試験の欠如と、その代替物としての学歴・学位の極端な重視は、現代インドネシアの官僚制の顕著な特徴のひとつと言えよう。

上記政令はまた、第39条で次のように定めることにより、文官ポストへの

軍人の任用に道を開いている（軍人の文民行政関与については、後段でも触れる）。

「軍人（Anggota ABRI）は、健康条件を満たし、かつ年齢が文官の定年の少なくとも5歳以下であれば、法令の定めに基づき文官に任用し、軍人としての経験と階級を配慮しつつ、今後保有する官職の等級に照応する職級を与えることができる」。

「前項に言う軍人は、文官としての任用の日付以降、名誉退職となる（diberhentikan dengan hormat）」。

### （3）服務規律

公務員の服務規律については、1980年に定められた「文官公務員の服務規律に関する政令」（全32条）で義務、禁止事項、罰則の細目が定められている<sup>(31)</sup>。まず義務については、第2条でaからzまでの26項目が掲げられている。煩雑になるので逐一紹介は略す。その大半は精神的規定である。ちなみに日本の国家公務員法は、「職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力の全てをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、官職を兼ねてはならない。職員は、官職を兼ねる場合においても、それに対して給与を受けてはならない」（第101条）として、公務員の職務専念義務を厳格に規定している。インドネシアの上記政令の義務事項のうち、これに類比しうるのは、「特定集団または自己自身の利益よりも国家の利益を優先し、かつ特定集団、自己自身または第三者の利益のために国家の利益を損ねる可能性のあるいっさいの事柄を回避すること」（b項）、「就業時間の規定を順守すること」（k項）の2項目だけであり、兼職についての制限規定は見当たらない。

次に、上記政令の第3条は、公務員の禁止事項としてaからrまでの18項目を掲げている。このうち、汚職、兼業などについての禁止事項は、次のとおりである。

「当該文官の役職又は職務に関連すると分かる、又は関連すると見なし

うる賞品またはいかなる形の贈与を、いかなる人物からも受け取ること」(h項)。

「(公務員として) 奉仕する相手を妨げ、又は困難をもたらすような結果をもたらしうる処置をとったり、意図的にある処置をとるのを怠り、その相手に損害を与えること」(k項)。

「役職上知りえた国家の機密を、私的、集团的、又はその他の利益のために漏洩したり活用すること」(m項)。

「政府機関から事業や注文を得るために、ある企業家や集団のための仲介者として行動すること」(n項)。

「その企業活動が所轄範囲にある企業の株式・証券を所有すること」(o項)。

「その企業活動が所轄範囲にはないが、株式の所有を通じて直接間接に企業活動の実施と持続を決定し得るほどの量と質の株式を、ある企業に対して所有すること」(p項)。

「IV/a 類の Pembina 以上の職級、又は eselon I 以上の役職にある者が、正式にまた副業としても商業活動を行うこと。私企業の取締役、指導者、監査役に就任すること」(q項)。

「公務の執行に当たり、いかなる形であれ、私的、集团的、又はその他の利益のために違法な徴収を行うこと」(r項)。

ここでも兼職についての制限はどこにも見当たらない。また兼業についても、日本の国家公務員法がすべての公務員に対して、営利企業の幹部を兼ねたり、自ら営利企業を営むことを禁じ(第103条)、非営利事業についても報酬を得て従事する場合には内閣総理大臣および所轄庁の長の許可を要としている(第104条)のに比べると、上記の p, q 項による兼業の制限ははるかに緩やかだと言わねばならない。実際、インドネシアでは、公務員による複数の官職の兼任や、公務以外の私的職業との兼業はごくふつうに見られる現象である。その背景には、生活を支えるのに足りない公務員給与の低さという現実があるが、兼任や兼職の蔓延が官僚制の規律と効率を低下させる大

きな原因になっていることも否めない。

#### (4) 公務員の政治活動

インドネシアの現行公務員法は、官庁機構が政党の勢力拡張の場として濫用されたという1950～60年代の経験の反省の上に立って、公務員の国家への一元的忠誠の確保のために、特定集団のための地位の利用を厳しく禁じる規定を設けている。しかし、このことは必ずしも公務員の政治活動への参加の制限を意味していない。たとえば日本の国家公務員法が、公選による公職の候補者になることや、政党その他の政治的団体の役員などに公務員が就任するのを禁じている（第102条）のに対して、インドネシアの政党法は、上司の許可を得て公務員が政党または官製与党組織ゴルカルに加入することを認めており、事実においてもゴルカルへの加入は（しばしば強制に近い形で）奨励されている<sup>(32)</sup>。

また公務員法は、国会、地方議会の別を問わず立法府の議員を特別職公務員（Pejabat Negara）のなかに含めており、一般職公務員が一時的に現職を離れて、または現職を保持したまま立法府議員に就任することを認めている（第11条）<sup>(33)</sup>。立法権と行政権の間の壁は、事実上ほとんどなきに等しいのである。これは、権力を本来分割不可能な一体のものとみなすジャワの伝統的政治思想に由来すると説明されることが多い。いずれにせよ、このことが、一方では政治の官僚化を、また他方では官僚機構の政治化をもたらしめていることは否めない。仮にこのような権力システムが歴史的伝統に根ざしたものであったとしても、経済発展にともなう社会各層の利害や価値観の多様化は、将来もっと明示的な権力の分割と、政治と行政の分離を要請するようになるにちがいない。しかし、それにはかなりの時間と紆余曲折が予想されることもまた否めないであろう。

表3 文官の職級名称と等級構成

順番 (No. Urut)	職級 (Pangkat)	等級 (Golongan)	号 (Ruang)
1.	Juru Muda	I	a
2.	Juru Muda Tingkat I	I	b
3.	Juru	I	c
4.	Juru Tingkat I	I	d
5.	Pengatur Muda	II	a
6.	Pengatur Muda Tingkat I	II	b
7.	Pengatur	II	c
8.	Pengatur Tingkat I	II	d
9.	Penata Muda	III	a
10.	Penata Muda Tingkat I	III	b
11.	Penata	III	c
12.	Penata Tingkat I	III	d
13.	Pembina	IV	a
14.	Pembina Tingkat I	IV	b
15.	Pembina Utama Muda	IV	c
16.	Pembina Utama Madya	IV	d
17.	Pembina Utama	IV	e

(出所) 注③4を参照。

## (5) 公務員の給与

公務員の給与については、1977年の「公務員の俸給に関する政令」<sup>③4</sup>に定めがある。この政令には「別表Ⅰ」として、公務員の職級と俸給の等級・号を関係づけた表3のような表が添付されている。さらに「別表Ⅱ」として、この等級・号ごとに基本給の額を定めた俸給表が添付されている。この「別表Ⅱ」は通貨価値の変動に対応するため数年おきに改訂され、給与額の引上げがはかられてきている（改訂が繰り返し行われるため、資料として用いた法令集には「別表Ⅱ」は掲載されていない）。この俸給表の改訂と給与の増額は、与党ゴルカルへの公務員の忠誠を確保するために、5年ごとの総選挙が近づく時期に行われることが多い。

なお、仮採用期間中の「文官候補」に対しては、採用当初は基本給の8割

を支給し、以後は経験に応じて加給すると定められている（第4条）。

全公務員に一律に適用される俸給表の改訂とは別に、個々の公務員に対しては、定期昇給（kenaikan gaji berkala）と特別昇給（kenaikan gaji istimewa）の二つの方法による昇給、つまり号俸（a～d）の引上げが行われる。定期昇給は、その等級における勤務年数が一定期間を経過し勤務評定の平均点が「可」以上の者を対象に行われる（第11条）。これに対して特別昇給は、勤務評定が「優」であり模範職員として表彰するに値する者に対して行われる（第14条）。

職級に応じて定められ、以上の原理によって支給される基本給の他に、公務員には何種類かの手当（tunjangan）が支給される。上記政令で具体的に定められている手当には、家族手当（tunjangan keluarga）と役職手当（tunjangan jabatan）の2種がある。家族手当の算定基準は、配偶者に対して基本給の5%（ただし夫婦ともに公務員の場合は2人のうち職級が上位の者にだけ支給）、18歳未満の無収入の実子または養子1人当たり基本給の2%（ただし3人が限度）とされている（第16条）。また役職手当についての細目は、別到大統領令によって定められる（第17条）。以上2種の手当の他に、食糧手当（tunjangan pangan）など「その他の手当」を所定の法手続きを経て支給しうる、と上記政令は定めている（第15条）。実際、公務員には米など現物の食糧手当が支給されており、その調達と配給は食糧調達庁の管理下に置かれている。その他にも、役職者に支給されるガソリン手当など、現物手当の支給を公務員が受ける機会は多い。

このように多種の現物給与によって生活保障が講じられているにもかかわらず、一般に公務員の給与は低く生活は楽ではない。あとで見ると公務員の絶対数が多く、1人当たり給与の平均額は健全財政の維持のためにも低く抑えざるをえないからである。そのため、上下を問わず多数の公務員が兼業による所得の向上に励むこととなり、官僚制の規律と効率を低下させる結果となっている。

## 第5節 軍人の民政関与

インドネシアでは、国軍の「二重機能」(dwifungsi : double function) という考え方にに基づき、軍が政治、文民行政の分野に関与することが長らく常態化している。現在、これに法律的根拠を与えているのは、1982年制定の国防治安基本法<sup>(35)</sup>における次の規定である。

「軍は、国家の治安維持勢力としての機能と社会勢力としての機能を有する」(第26条)。

「社会勢力としての軍は、国家の独立に内容を与え、全インドネシア国民の福祉を向上させるための闘争を守護し成功させる任務と責任を、他の社会勢力とともに負う」。

「前項の機能を遂行するに当たり軍は、国政と行政に関する決議に参加し、国家開発の全ての事業と活動においてパンチャシラ民主主義と1945年憲法に基づく立憲的生活を振興することにより、国家の防衛力の向上と強化に積極的能力をもつよう方向づけられる」(第28条)。

その具体的現れとしては、前述の「文官の職への軍人の任用」や各種官庁への出向の他に、各州、県・市における「地方指導者協議会」(Musyawarah Pimpinan Daerah) への参加が挙げられる。これについては、1986年の大統領令<sup>(36)</sup>による規定がある。それによれば「地方指導者協議会」とは、「国家の安定と開発を地域で実現、維持するための」、州知事、県長・市長と当該地域の軍その他の政府機関幹部との間の「協議と調整のためのフォーラム」(forum konsultasi dan koordinasi) である(第1条)。協議会を構成するのは、州(1級自治体)においては州知事、軍管区総司令官(Panglima Daerah Militer) または国軍総司令官の指名する軍幹部、地方警察本部長(Kepala Kepolisian Daerah)、および検事長(Jaksa Tinggi) の4名、県・市(2級自治体)においては県長・市長、軍地区司令官(Komandan Distrik Militer)、警察署長(Kepala Kepolisian Resort)、検事正(Kepala Kejaksaan



Negeri) の4名である。

現在、地方行政の重要課題の多くはこの協議会の討議事項とされており、その承認なしには実施は不可能である。協議会を構成する4者のうち軍（陸軍）と警察の代表は共に国軍に属しており、内務省を代表する州知事、県長、市長もまた軍人であることが少なくない。地方行政は、その最高の意志決定機構において治安維持の観点から強い統制を受けているばかりか、実態的には軍の支配下にあると言っても言い過ぎにはならないであろう。

なおインドネシアでは最近（1995年）、スハルト大統領の後継者問題などとの絡みもあって軍の二重機能の見直しが論議されるようになり、国会における国軍代表議員の定数削減がはかられつつある。仮に今後一般行政への軍の関与の削減を本格的に進めるとすれば、「地方行政協議会」のような制度の見直しも必至となろう。しかし、現状ではそこまで事態は進んでいないように思われる。

## 第6節 国家公務員数の統計

以上で、公務員制度を中心としたインドネシアの官僚制とその特徴についての概観を終える。最後に、公務員数について公表されている統計を紹介することによって、官僚制の人員的規模を明らかにしておきたい。

表4 男女別公務員数

(単位：人)

	1980	1986	1992
男	1,501,889	2,229,794	2,642,255
女	454,975	929,858	1,307,871
計	1,956,864	3,159,652	3,950,126
男(%)	76.75	70.57	66.89
女(%)	23.25	29.43	33.11

(出所) Statistik Indonesia 1980/81, 1986, 1992, Jakarta: Biro Pusat Statistik.

表5 教育文化省管轄下の学校教員数

(1990学年度)

(単位：人)

学校種別	教員数
小 学 校	1,136,907
普通中学校	401,289
職業中学校	6,826
普通高校	222,604
工業高校	39,008
家政高校 (SKKA)	4,482
師範学校	15,080
体育師範学校	1,574
商業高校 (SMEA)	49,997
高等教育機関 (国立)	41,104
高等教育機関 (私立)	87,548
合 計	2,006,419

(出所) Statistik Indonesia (Statistical Pocketbook of Indonesia) 1992, Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1993, pp.78-99.

表6 勤務先別公務員数

(単位：人)

	1980	1986	1992
省 庁 勤 務	727,919	1,290,239	1,697,916
地方政府等へ支援	622,071	1,284,380	1,516,506
地方政府等に雇用	129,624	143,619	232,412
国有企業体勤務	62,913	9,874	7,067
地方政府公務員	414,337	431,540	496,225
合 計	1,956,864	3,159,652	3,950,126
省 庁 勤 務	(37.20)	(40.83)	(42.98)
地方政府等へ支援	(31.79)	(40.65)	(38.39)
地方政府等に雇用	(6.62)	(4.55)	(5.88)
国有企業体勤務	(3.21)	(0.31)	(0.18)
地方政府公務員	(21.17)	(13.66)	(12.56)

(注) カッコ内%。

(出所) 表4と同じ。

表7 等級別公務員数

等 級	1980	1986	1992
I/A-D	649,935	705,595	611,228
II/A-D	1,121,081	2,072,271	2,660,925
III/A-D	127,146	354,300	639,809
IV/A-E	9,983	20,921	35,371
等級外	48,719	6,565	2,793
合 計	1,956,864	3,159,652	3,950,126
I/A-D	(33.21)	(22.33)	(15.47)
II/A-D	(57.29)	(65.59)	(67.36)
III/A-D	(6.50)	(11.21)	(16.20)
IV/A-E	(0.51)	(0.66)	(0.90)
等級外	(2.49)	(0.21)	(0.07)

(注) カッコ内%。

(出所) 表4と同じ。

まず表4に、1980、86、92年の三つの年の公務員数合計を性別に示した。12年間に公務員総数は、196万人から395万人へとほぼ倍増している。この表の数字から、年平均の公務員数平均増加率を計算すると、80～86年が8.31%、86～92年が3.79%となる。80～90年のインドネシアの総人口の年平均増加率は1.98%と推計されているから<sup>(37)</sup>、公務員数の増加率は人口増加率に比べてはるかに高い。80年代後半から増加率が下がってきているとはいえ、官僚制の人員膨張の傾向はなお止まっていない。また性別に見ると女性の比率がかなりのテンポで上昇してきていることが注目される。なお公務員のうちかなりの部分は、学校教員から成るものと思われる。表5に、1990学年度における学校教員数の統計を掲げる。これは私立学校を含めた数字なので全部が公務員に含まれるわけではないが、仮に全教員数の少なくとも半分が公務員と仮定した場合、その合計人数は100万人を下らないという計算になる。

次に表6は、勤務先別の公務員数を示したものである。公務員の圧倒的多数は中央政府に所属している。うちほぼ半数が省庁直属であり、残り半数が地方政府等へ「支援」または「雇用」となっている。中央の地方に対する圧倒的優位は、このような数字にも現れている。

表8 学歴別公務員数

	1980	1986	1992
小学校卒以下	546,086	603,531	547,074
中学校卒	118,903	183,438	211,258
職業中学校卒	229,644	216,623	191,644
普通高校卒	146,450	309,967	465,455
職業高校卒	730,522	1,423,897	1,854,245
短大卒	30,637	45,468	60,826
大学卒 (S1)	88,348	147,060	177,404
大学卒 (S2) 以上	66,134	142,204	289,457
不明/その他	140	87,464	152,763
合 計	1,956,864	3,159,652	3,950,126
小学校卒以下	(27.91)	(19.10)	(13.85)
中学校卒	(6.08)	(5.81)	(5.35)
職業中学校卒	(11.74)	(6.86)	(4.85)
普通高校卒	(7.48)	(9.81)	(11.78)
職業高校卒	(37.33)	(45.06)	(46.94)
短大卒	(1.57)	(1.44)	(1.54)
大学卒 (S1)	(4.51)	(4.65)	(4.49)
大学卒 (S2) 以上	(3.38)	(4.50)	(7.33)
不明/その他	(0.01)	(2.77)	(3.87)

(注) カッコ内%。  
(出所) 表4と同じ。

表9 公務員数の比較

	インドネシア 1992	日本 1990
公務員総数 (1,000人)	3,950	2,063
総人口 (1,000人)	180,100	123,611
公務員総数/総人口 (%)	2.19	1.67

(注) インドネシアの人口は、1990～92年の年平均増加率を1.7%として推定。また、日本の公務員総数には自衛官・警察官を含む。

(出所) Statistik Indonesia 1980/81, 1986, 1992/矢野恒太記念会編『1993年版 日本国勢図会』, 国勢社, 1993年。

表7には、等級別の公務員数を示した。Ⅰ等級に区分される下級公務員の比率が急速に低下し、Ⅱ等級以上の中・高級公務員が増大している。これは、表8に掲げた公務員の学歴別構成比の変化と密接に関係している。公務員の平均学歴は急上昇しつつあるが、特に目立つのは高校卒の中学歴者と大学卒以上の最高学歴者の急増である。このことは、公務員給与の財政支出負担が大幅に増加することをも意味している。

最後に、参考までにインドネシアの公務員総数と日本のそれを比較してみたのが表9である。インドネシアの公務員数には軍人・警察官、村役人が含まれておらず、また日本の公務員数には公社・公団など特殊法人職員が含まれていないので、単純な比較はできないが、インドネシアの公務員数が人口に比べてきわめて多いことは十分うかがわれるであろう。なお1991年に行われた労働力調査によれば、インドネシア全体の公共サービス従事労働者数は953万人であり、上記諸表に掲げた92年の公務員総数395万人をはるかに上回っている。これはおそらく、軍人、村役人、私立学校教員、医療サービス従事者などのほか、正規の公務員の資格をもたない政府機関臨時雇用者が含まれる結果であろうと推測される。いずれにせよ、国際比較の見地からみても、インドネシアの公務員数比率がきわめて高いことは確実であろう。

## おわりに

以上、公務員制度を中心に、インドネシアの官僚制の特徴をやや雑然と概観してきた。スハルト現政権下のいわゆる権威主義的「開発独裁」体制の下で、インドネシアの官僚制は政治的忠誠の対象を一元化され、組織の骨格を強化されることにより、国民国家の統一と開発行政を推進するためのマシンとしての機能をそれなりに果たしてきた。しかし、次の諸点でそれは内在的問題をかかえているように思われる。

(1)各種の煩瑣な法令上の規制措置にもかかわらず、いわゆるメリット・シ

システムの原理は現代インドネシアの官僚制に十分根づいていない。国家への一元的忠誠の強制にもかかわらず、任用における競争採用試験の欠如に示されるように、植民地化以前のジャワ王朝の伝統にまで遡るようなパトロネージ・システムの要素は、制度とその運用のさまざまな局面に影を残している。このことが制度の効率と公正性の向上にいまだに大きな障害となっている。

2)パトロネージにつきものの恩情主義の傾向は、政府機構の肥大化と公務員数の歯止めのない膨張をもたらしがちである。これは、一方では限られた国家財源への圧迫となり、他方では公務員の給与水準の停滞と兼職、兼業、汚職の横行をもたらす。

3)パトロネージによる人事行政の恣意性と不公正を制限するための措置として、学歴・学位による任用・昇任の秩序づけという原則が採用されているが、それは他面で極端な学歴・学位偏重の社会的風潮を生むものともなっており、必ずしも官僚制の効率とキャパシティーの向上に結びついていない。

4)官僚制の骨組みの強化のために軍人の民政関与が制度化されているが、経済発展による都市的中間層の台頭、教育の普及による高学歴者の増加は、その社会的前提をしだいに掘りくずしつつある。

5)行政権と立法権の重複、官僚機構内の下級への権限委譲の未発達などに示される権力の一元化、上方集中志向は、伝統的ジャワ的な政治文化にはなじみやすく、また国家統一と開発の推進のために、一定範囲内で有効性をもってきたことは否めないであろう。しかし、経済発展と都市化の進行とともに、このような統治スタイルはしだいに有効性を失うのではないか。

スハルト現大統領の老齢化とともに、次の時代のインドネシアの政治体制のあり方についての論議は今後ますます高まるであろう。今後の歴史の展開のなかで、インドネシアの官僚制はどのような変容の経路をたどるであろうか。

- 注(1) 代表的なものとしては、以下を挙げることができる。G.P., Rouffaer, "Vorstenlanden," *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië* (1st ed.), Vol.4, The Hague : M. Nijhoff, 1905, pp.587-653 (reprinted in *Adatrechtbundels*, Vol.34, 1931, pp.233-378) / B. Schrieke, *Indonesian Sociological Studies, Part 2 : Ruler and Realm in Early Java*, The Hague and Bandung : W. van Hoeve, 1957/ Soemarsaid Moertono, *State and Statecraft in Old Java : A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century*, Ithaca : Cornell Modern Indonesia Project, 1968. また、マタラム王国以来のジャワの官僚・貴族の位階と称号のシステムについては、次の古典的研究がある。Lodewijk W.C.van Berg, *De Inlandsche Rang en Titels op Java en Madoera*, Batavia : Landsdrukkerij, 1887.
- (2) Schrieke, *Indonesian Sociological Studies, Part 2*……, pp.178-180.
- (3) Ibid., pp.163-168. ジャワでは王の血を引く者が貴族とみなされ、貴族称号を用いることができた。ただし、王から数えて世代が下るごとに貴族としての格は下がり、一定限度を越えると貴族身分を喪失した。したがって、連綿と続く貴族の家系や門閥の類は形成されにくい仕組みになっていた。
- (4) Ibid., p.158.
- (5) たとえば、以下を挙げることができる。Clive Day, *The Policy and Administration of the Dutch in Java*, Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1966 (reprint) / A.D.A. de Kat Angelino, *Staatkundig Beleid en Bestuurszorg in Nederlandsch Indië*, 2 vols (in 3 books), The Hague : M. Nijhoff, 1931/ A. Vandenbosch, *The Dutch East Indies : Its Government, Problems and Politics*, Grand Rapids, Michigan : Wm. B. Eerdmans, 1933/ *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië* (2nd ed.) 8 vols, The Hague : M.Nijhoff, 1917-1939 の関連各項目。B. Schrieke, *Indonesian Sociological Studies, Part 1 : Selected Writings of B.Schrieke*, The Hague : W. van Hoeve, 1955. また、植民地期のジャワ人貴族の植民地官僚への変容過程についての優れた研究として、次がある。H. Sutherland, *The Making of a Bureaucratic Elite : The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*, Singapore : Heinemann Educational Books, 1979. なお、植民地行政機構の改編についての詳細は、毎年オランダ政府が刊行した『植民地報告』(*Koloniaal verslag*, 1931年以降は『インド報告』*Indisch verslag*) および『蘭印政府年鑑』(*Regerings Almanak*) の記載事実により、追跡することができる。
- (6) 1927年以降は、新設された国民評議会 (Volksraad) の同意が必要とされるようになった。
- (7) "Bestuur," in *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië*, Vol.1, pp.279-280.
- (8) 後に「経済部」(Dep. v. economische zaken) に改名。
- (9) 郵便, 電信, 電話, 郵便貯金, 鉱山, 塩専売, 運輸, 官営出版社, 官報刊行,

アヘン精製 (のちに廃止), 鉄道・軌道, 輸送用高架ケーブルの敷設と利用の認可などを所管した。

- (10) "Departementen van algemeen bestuur," in *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië*, Vol.1, pp.585-589.
- (11) "Bestuur," in *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië*, Vol.1, p.281.
- (12) Ibid., pp.284-286.
- (13) "Ambtenaar," in *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië*, Vol.1, pp.42-46.
- (14) "Administratieve ambtenaren," in *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië*, Vol.1, pp.10-11.
- (15) D. K. Emmerson, "The Bureaucracy in Political Context : Weakness in Strength," in K.D. Jackson and Lucian W. Pye, eds., *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley : University of California Press, 1978, p.86.
- (16) Ibid., pp.87-89.
- (17) Ibid., pp.99-109.
- (18) インドネシアの国家機構の概略については、次の拙稿を参照。加納啓良「インドネシアの政治体制と行政機構」(萩原宜之・村嶋英治編『ASEAN 諸国の政治体制』, アジア経済研究所, 1987年)。
- (19) 独立後の一時期に、英語の ministry に相当する kementerian という用語が用いられたことがあるが、結局、植民地期の東インド政府の departement に相当する departemen に回帰して現在に至っている。本章では、慣用に従い、「省」と訳す。
- (20) 1992年の時点で、次の22機関が存在した (★は大臣, ☆は大臣相当官を長とするもの)。国家行政院 (Lembaga Administrasi Negara : LAN), 新聞・世論院 (Lembaga Pers dan Pendapat Umum : LPPU), 映画検閲庁 (Badan Sensor Film : BSF), ビマス管理庁 (Badan Pengendalian Bimas : BP Bimas), 工業訓練教育センター (Pusat Pendidikan Latihan Industri), 気象・地球物理庁 (Badan Meteorologi dan Geofisika), 国家輸出振興庁 (Badan Pengembangan Ekspor Nasional : BPEN), 国家公務員行政庁 (Badan Administrasi Kepegawaian Negara : BAKN), 中央統計局 (Biro Pusat Statistik : BPS), ★国家開発企画庁 (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : BAPPENAS), ★食糧調達庁 (Badan Urusan Logistik : BULOG), ☆インドネシア銀行 (Bank Indonesia : BI), 国家原子力庁 (Badan Tenaga Atom Nasional : BATAN), 電信電話会議 (Dewan Telekomunikasi), インドネシア科学院 (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia : LIPI), 投資調整庁 (Badan Koordinasi Penanaman Modal : BKPM), 国家家族計画調整庁 (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional : BKKBN), 航空宇宙庁 (Badan Penerbangan dan Antariksa Nasional : LAPAN), 国家測量・地図作成調整庁 (Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional : BAKOSURTANAL), ★技術研究・応



用庁 (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi : BPPT), 資本市場管理庁 (Badan Pelaksana Pasar Modal : BAPEPAM), ★国土庁 (Badan Pertanahan Nasional : BPN)。

- (21) そのなかには、国鉄 (Perusahaan Jawatan Kereta Api : PJKA) や電力公社 (Perusahaan Listrik Negara : PLN) のように植民地時代の官営企業の系譜を引くもの、各種プランテーション企業のようにスカルノ政権期に植民地時代の欧米民間企業を接収して作られたもの、国营石油公社 (Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional : PERTAMINA) のように独立後に新たに創設されたもの、の3種がある。
- (22) Keputusan Presiden No.15 Tahun 1984 : Susunan Organisasi Departemen. 次の法令集を参照。 *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Disusun Menurut Sistem Engelbrecht*, P.T. Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1989 (以下 *HPPRI* と略), pp.176-200.
- (23) ふつうわが国では「総局」と訳されている。ここでは、次の注に述べる理由から「局」の訳語を当てる。
- (24) direktorat は、ふつうわが国では「局」と訳されている。しかし、わが国の中央官庁では、「局長」を general director, 「課長」を director と英訳するのが慣例化しているようであり、また組織の実態から言っても、インドネシアの dirjen (英訳は general directorate) および direktorat (同 directorate) は日本の中央官庁の「局」, 「課」とは同格と考えられるので、ここでは敢えて通例とは異なる訳語を用いる。
- (25) 本項の記述は、次の拙稿の記述の要約に当たる。加納啓良「インドネシアの政治体制と行政機構」, 32-36ページ。
- (26) 後述する「1級自治体」のうち、アチェー、ジャカルタ首都区、ジョクジャカルタ (旧スルタン侯領) の3地域は「特別区」(daerah istimewa または daerah khusus istimewa) の扱いを受けているが、実質的地位は他の「1級自治体」=「州」と大差がない。
- (27) 次の拙稿をも参照。加納啓良「財政から見たインドネシアの国家と地方」(『アジア経済』第29巻第2号, 1988年2月) / Hiroyoshi KANO, "The Reorientation of Indonesia's Centralized Budgetary System," *Developing Economies*, Vol.34, No.4, December 1992.
- (28) Pokok-pokok Kepegawaian : UU No.8 Th. 1974, LN. 1974-55 (*HPPRI*, pp.2322-2326).
- (29) formasi の語源は、オランダ語の formatie と思われる。英語の establishment (常備軍の編制) に当たる軍事用語である。文官公務員の組織を軍隊に準じて編成、運用しようとする傾向は、スハルト政権成立後に著しくなった。

- (30) Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil : PP No.3 Th. 1980, LN. 1980-6 (*HPPRI*, pp.2327-2336).
- (31) Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil : PP No.30 Th. 1980, LN.1980-50 (*HPPRI*, pp.2345-2352).
- (32) 加納啓良「インドネシアの政治体制と行政機構」, 41ページ。
- (33) 同上論文, 46ページ。
- (34) Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil : PP No.7 Th. 1977 (*HPPRI*, pp.2357-2360).
- (35) Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia : UU No.20 Th. 1982, LN. 1982-51 (*HPPRI*, pp.245-264).
- (36) Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA) : Keppres No.10 Th. 1986 (*HPPRI*, pp.219-220).
- (37) *Statistik Indonesia (Statistical Pocketbook of Indonesia) 1992*, Jakarta : Biro Pusat Statistik, p.23.