



南スラウェシ州知事選挙の候補者ポスター
(インドネシア共和国南スラウェシ州マ
カッサル市、松井和久撮影)

地域開発をめぐる二〇年の変化 — 地方分権化、地方首長直接選挙の影響

松井和久

● 地方から見たこの二〇年

スハルト政権崩壊以降の一〇年は、インドネシアの民主化の一〇年と言い換えられるかもしれない。「開発独裁」と称されたスハルト長期政権は、首都ジャカルタにある中央政府が強力な指導力を発揮し、共産主義やイスラーム過激派などの仮想敵を国民に意識させながら、いわば強権で国家構造を維持させる中央集権・上意下達のシステムを堅持させてきた。そこでは、国民が政府批判を表に出すことは控えられ、叡智ある「お上」の意向に自らを適応させていく態度を身につける必要があった。

スハルト政権崩壊後の一〇年のなかで、民主化の名の下に進められた様々な制度改革は根づいてきたのかどうか。国民のなかに、スハルト政権下で長年強いられた自己制御的な態度に変化が見られるようになったのかどうか。古いインドネシアと新しいインドネシアとがせめぎ合いながらも、徐々に前者から後者への移行が模索され始めた一〇年だったのではないだろうか。

民主化に伴う様々な現象のなかでも、中

央集権を是正するために導入された地方分権化、民意を反映する政体を実現するための正副大統領直接選挙の導入、およびそれに引き続く地方首長直接選挙の実施は、スハルト時代を思い起こせば、当時、近い将来に実現するとは誰も想像できなかったほどの変化だったに違いない。それらがわずかの間に実現してしまったことを思えば、中央政府が細部まで仕切ってきた地域開発政策にも、何らかの大きな変化が起こって当然のはずである。

しかし、ほとんどの地方政府は、一九九八年五月の首都ジャカルタでの暴動を伴ったスハルト政権崩壊の影響をすぐに受けたわけではない。スハルト政権からハビビ政権への交代の前後で、地方は政治・行政上の連続性を維持していた。中央レベルでの急速な動きを尻目に、地方では既存の政府組織がジャカルタでの動きをじっと見守っていたというほうが実態に近い。

地方分権化や地方首長直接選挙といった制度変化は、当初の構想段階での議論は別としても、基本的に、中央レベルで立案されて地方へ下ろされたものである。もちろん

ん、地方は自らの立場を強めるこれらの制度変化を歓迎したのだが、その一方で、制度変化を受け入れるための事前準備を十分に進めてきたわけではなかった。

それどころか、住民サービスの向上を理由に、地方では州や県・市の分立が進み、十分な財政的裏づけの乏しい新たな地方政府が数多く誕生する事態となった。地方政府はまず、権力を象徴するような官庁舎を建設し、公用車を購入し、多くの行政職や議員のポストを新設した。スハルト政権とは異なる新たな統治モデルを持たない地方政府では、小規模ながらも、権威主義的な体制づくりが進められた。いわゆる「ミニ・スハルト」と呼ばれる現象である。

これらを背景に生じた、地方分権化と地方首長直接選挙導入に伴う地域開発政策をめぐる変化は、民主化という大きな流れに沿った動きであったのだろうか。

● 地方分権化と地域開発政策

地方分権化は地域開発政策にどのような影響を与えたのか。前述のように、地方分権化は中央集権構造を抜本的に変える契機



インドネシアの民主化10年—その成果と課題

となった。たとえば、スハルト時代の画一的な村落制度は否定され、慣習法に基づく伝統コミュニティの復活も模索された。

しかし、長年にわたってトップ・ダウンの手法に慣れ親しんだ行政官は、まだ旧来の動的な動員の手法に捕らわれている。他方、これまで行政にうまく合わせてきた住民は、民主化の流れのなかで、自らの声を上げ始めた。地方の現場では、これら両者の様々なせめぎ合いが現れているのである。

とくに財政分権化では、地方政府の能力向上と公共サービスにおけるナショナル・ミニマムの実現というディレンマが見られる。中央は後者を自らの権益維持の論拠とし、地方政府の能力不足を理由に、地方分権化で地方へ委譲した様々な事務機会を中央へ引き戻そうとしている。実際、地方政府の能力向上に関して、中央は指導・協力にむしる冷淡な対応を示すのである。

地方政府からさらにその下のレベルへの財政分権化は、州からの歳入分与や支援資金が増加傾向にあり、また県・市からその下のレベルへも支援資金が増え始めており、徐々にではあるが進み始めている。

問題はむしろ、地方政府から資金を受け取る村落やコミュニティの資金管理・運営能力である。村落やコミュニティへは、地方政府からの資金以外に、貧困対策という名目で、外国援助機関や中央省庁からの様々な支援資金も流れてくる。スハルト時代後半に導入されたボトム・アップ型開発

計画策定プロセスは、その後改良が重ねられ、現在では村落レベルから積み上げられていく開発計画協議（ムシレンバン）の形で実施されているが、それらの支援資金はムシレンバンで予め協議されたものではない。村落やコミュニティは突然降ってくる様々な支援資金に翻弄されてしまうので、予算策定どころではないのである。このような村落やコミュニティの資金管理・運営能力を練成するには、中央などからの支援資金の流れを制御し、村落やコミュニティが自律的に計画を策定し、事業を実施できる機会を提供する必要がある。

●地方首長直接選挙の影響

地方首長直接選挙は、二〇〇四年に実施された正副大統領直接選挙に引き続き、二〇〇五年から導入された。スハルト時代には、大統領の意向に適合した人物のみが選出される形式的な選挙が地方議会を舞台に行われたのだが、今では、正副大統領も、州知事も、県知事・市長も、すべて国民の投じる一票で選出されることになった。

この地方首長直接選挙の導入は、地方レベルでの民主化をさらに進める働きをしているのだろうか。インドネシアの地方、とくにジャワ島外の地方では、数々の小王国が各々の限られた領域を支配してきた歴史を持っている。そこでは、現代においても支配者層Ⅱ被支配者層といった封建的な社会構造が根深く残っており、それが地方政

治にも大きな影響を与え続けている。

こうした状況のなかで、民主化の名の下に、地方首長直接選挙が導入されたのである。その結果、地方首長は地方政府の持つ様々な権限を住民へ分権的に委譲していく者としてではなく、住民による直接選挙で選ばれた正統性の強い新たな支配者として認識されるようになった。すなわち、地方分権化の進行にもかかわらず、むしろ地方首長への権限の集中、地方レベルでの集権化の現象が見られるのである。

インドネシアは、過去一〇年の間に経験した行政府と立法府のパワー・バランスの調整を経て、アメリカのような強い大統領制を採用し、地方首長もそれを踏襲した。すなわち、地域開発の方向性やビジョンを議会が住民の総意を代表する形で決めるのではなく、選挙で当選した首長候補が選挙運動期間中に掲げたビジョン・ミッションがそのまま当該地方政府のビジョン・ミッションとなる形へと変わったのである。

それには、現代の企業経営におけるトップ・マネジメントの重視という世界的な傾向が反映されているのかもしれない。地域開発政策の成否は、地方行政官以上に、トップ・マネジメントを担う地方首長の能力に大きく依拠する状況になったといえる。

これは、前述の「ミニ・スハルト」現象を助長する可能性を持つ。すなわち、根強い封建的な社会構造のなかで、地方首長は近代的なマネージャーとしてではなく、旧

来的な「王」として振る舞う、あるいは振る舞わざるを得ない状態に陥りやすい。選挙期間中に使った莫大な資金の回収のために、自分の家族や取り巻きを重用して、汚職に手を染める場合も少なくない。直接選挙を経た強い正統性を背景に、個人的利益の確保や既得権益化を進めるならば、地域開発政策もその影響を受けざるを得ない。

地方首長直接選挙の導入は、地域開発政策を取り巻く環境を大きく政治化させた。その一端を担うのが政党の存在である。インドネシアの民主化は政党政治を基本に進められてきたが、政党はいまだに大衆組織として根づいていない。政党は自らの組織強化のために政治力を駆使して資金確保に走るが、これが地方首長の行財政運営に影響を与える。政党の支援なしに地方首長に立候補できない規定のため、当選した首長が政党の影響を排除するのは難しかった。これについては、二〇〇八年六月から無所属候補が条件付きで認められることになった。是正の可能性が現れるだろうか。

●今後の課題と展望

過去一〇年間にインドネシアが進めてきた民主化プロセスのなかで、外国援助機関や識者は、地方分権化や地方首長直接選挙の導入を通じて、それまで受動的立場だった地方が能動的に地域開発政策を立案・実施し、行政から権限を委譲された住民が主体的に地域開発に参画していくという理想

形を思い描いていた。

しかし、実際には、地域開発の端々に政治の影響が強まり、再選を狙う政治家が住民に金銭や事業機会を「施し」のように与える状況が現出した。地方首長はマネージャーではなく「王」として振る舞う傾向を強め、地域開発政策を自身の権力・権益維持の手段と位置づける状況も見られる。

行政末端の村落やコミュニティの視点に立てば、民主化のこの一〇年間を経て、地域開発の手法について、スハルト時代と大きな変化が見られないのではないかと気がする。そして村落やコミュニティへは、「貧困対策」の名で様々な資金が上位政府から提供される。それが、結果的に、地域共同社会の持続性と自律性を失わせていくことになりはしないだろうか。

経済のグローバリゼーションに対抗するためにも、また中央政府などからの様々な支援資金に翻弄されないためにも、地域社会は自らの持つ地域資源を凝視し、それどのように活用していくかを主体的に考える必要がある。地域開発のあらゆる局面に政治の影響が増すなか、政治エリートの意識を変えることは難しいが、州や県・市などからの歳入分与や支援資金を村落・コミュニティが主体的に取捨選択して使える能力向上のための支援が必要になるだろう。そして、地域開発政策の今後を考えると、重要なのは、「王」として振る舞う傾向を示す地方首長に態度変化をどう起こさ

せるかである。地方首長が「王」として振る舞うことで、地域開発に関する視野が狭くなり、自分の地域のことにしか関心を持たない内向的な姿勢が顕著になる。

広域的な地域開発の必要性や地方政府間の調整がますます重要になるなかで、地域開発政策のパフォーマンスに決定的な影響を持つ地方首長に対しては、他の地方首長の地域開発政策を意識させるような、良質の外部者による働きかけが必要になるのではないだろうか。すなわち、地方首長間での「よい政策」やマネージメント能力に関する健全な競争意識を促し、第三者による公正な評価を与えるような試みを行うことである。ここでは、良質な外部者・第三者の助けを借りて、地域資源の発掘・活用や主体的な地域振興の手法、行政と住民との有効な協働事業、などが積極的に評価され、他者の事例から学び合う環境づくりを進めていく必要があるだろう。最近では、地方政府の地域開発先進事例から中央政府が学び、それを全国展開へつなげるという方向性が出始めており、注目される。

マネージャーとしての能力が高い地方首長のなかから閣僚や大統領候補になる者も出てくるかもしれない。その頃、インドネシアの地域開発はどんな展開を見せているのだろうか。不安と期待を抱きながら、今後一〇年の動きを観察していきたい。

(まつい かずひさ/いりあい・より
あい・まなびあいネットワーク)