

特集

特集／インドネシア・ユドヨノ政権の1年

地方分権化は根づき始めたのか

松井和久

二〇〇一年にインドネシアで地方分権化が開始されて、すでに五年近くになる。実施後しばらくの間、「地方分権は進むのか、中央集権へ戻るのか」、「単一国家から連邦国家へ向かうのか」、「地方分権化で国家は分裂するのか、あるいは単一国家が維持されるのか」などの議論がマスメディアを賑わせた。今では過度の期待も失望も影を潜め、後戻りできない既定路線として、地方分権化は国民に広く認知されている。

二〇〇一年の地方分権化は、一九九九年五月に制定された地方行政法および中央地方財政均衡法の二つの法律（以下、「旧法」とする）に基づき、一年半の経過期間を置いて実施に移されたが、現在では、二〇〇四年一〇月に制定・施行された地方行政法および中央地方財政均衡法（以下、「新法」とする）の下に実施されている。

●地方分権化の様々な問題

旧法が実施されていく過程で、地方分権化は様々な問題を引き起こした。外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教、その他（マクロ経済開発、財政均衡、行政、人材

育成、ハイテクなど）以外の様々な権限が中央から県・市へ移譲され、中央は地方行政への関心を失った。州と県・市の上下関係が事実上廃止され、州が県・市の調整役になったため、県・市は州を無視して動くことが普通になった。州も県も市も、自己財源拡大のために地方税、地方利用者負担金、第三者寄付などを次々に新設し、地方への企業投資コストが増大した。さらには、石油ガスなど天然資源収入の歳入分与の地方比率増大を要求して、炭鉱へのアクセス道路封鎖などの実力行使や分離独立をちらつかせるバーゲニングも見られた。

他方、地方への人材移転は進まず、能力形成が不十分なままの地方政府に様々な権限が移譲された結果、大幅に増えた歳入に見合う歳出が多く、地方で適正に行われなくなり、教育・保健などの公共サービスや道路・橋梁などのインフラ整備維持が質量ともに低下することとなった。そればかりでなく、地方首長の年次責務報告を二回続けて否決すれば罷免に追い込める権限を持った地方議会への対策費も必要となり、行政府と立法府の癒着、金権政治が恒常化する結果を招いた。地方分権化で汚職も地方へ分散した、と言われる所以である。

さらに、旧法の下で州や県・市の分立が進み、多数の新設自治体が誕生した。二〇〇一年から二〇〇三年のわずか二年間で県・市の数は三五三から四四〇へ急増した。多くの新設自治体は財政基盤が弱く、自立にはほど遠いにもかかわらず、二〇〇四年総選挙での選挙区新設などの政治的目的で分立したケースも多かった。

●「義務」の強調

では新法の制定で、インドネシアの地方分権化の何が旧法から変わったのか。

第一に、地方自治の原則が、旧法の「できる限り広範な自治」だけでなく、スハルト時代の原則であった「現実的で責任のある自治」の二本立てとなった。スハルト時代はこの後者の原則の下で地方分権化が骨抜きにされて、中央集権体制が堅持・強化された。今回このスハルト時代の原則が加わったことで、付与された権限が中央へ戻されることを恐れた県・市から、「新法で地方分権化は後退した」との批判が強まっ

た。これに対して、地方分権化が引き起こした様々な問題を重く見る識者は、「いったん緩めすぎた地方自治を中央のグリップが効く形でもう一度締め直した」と評した。

第二に、新法では地方分権化実施に関する地方の「権利」だけでなく「義務」を強調する内容となっていることが指摘できる。すなわち、その「義務」は教育、保健など行政サービスの最低基準を全国どこでも満たす「ナショナル・ミニマム」の実現に不可欠、との論拠である。このため、地方へ移譲するのは「事務」であって「権限」ではないとし、地方政府の「義務的事務」として開発計画・管理、空間計画・利用、インフラ整備、教育、保健、環境管理、投資サービスなどが定められた。しかしそれだけではサービスが画一化されてしまうため、地方の実情に応じた「選択的事務」も、住民の福祉向上を目的に実施される。

●州、県・市間の関係ほか

第三に、州と県・市の間の上下関係が復活した。すなわち、州を中央の代理者として明確に位置づけて、州の県・市に対する指導・監視機能を明示している。そして中央、州、県・市間の緊密な協力関係を前提にしながら、外部性、説明責任、効率性に基づいて各レベルでの事務が実施されるとされ、河川管理やゴミ処理など複数県・市にまたがる問題解決に有効となる。と同時に、地域間協力の促進も謳われている。

第四に、州や県・市の新設条件が厳しくなり、自治体新設ブームに歯止めがかけられた。たとえば、県新設に必要な郡の数及び州新設に必要な県・市の数は三から五へ増やされた。自治体が新設されれば政府部局に加えて議会も設立され、それらのコストは財政的に無視できない規模になる。

第五に、地方首長直接選挙に関する規定がかなりの割合を占めたことである。インドネシアでは大統領直接選挙に続いて州知事、県知事、市長など地方首長も直接選挙で選出されることになったが、その基本規定は、独立した法律ではなく、新法のなかに含まれた。立候補受付、有権者の選定、選挙運動、開票、当選者決定などに加えて、選挙違反者への罰則規定も書かれている。

そして第六に、村落自治については、旧法での代議員による村落代議会は廃され、協議と全会一致に基づいて選ばれた村人による村落協議会に変わった。これは一見すると民主化の後退に見えるが、近代的な代議制が村落レベルの実情に合わず、多くの村で機能しなかったためと考えられる。

なお、財政分権化に関しては、旧法と新法とで根本的な相違はないが、地方借入や地方債に関する細かな規定が加えられた。地方政府借入を含む政府借入の累積額が当該年GDPの六〇%未満、地方政府の直接の外国借入禁止、地方債発行に地方議会と中央政府の承認が必要、などが定められた。このほか、日本の地方交付税交付金に似た

一般配分金(DAU)資金源が純国内歳入の最低二五%から二六%へ引き上げられたことや歳入分与の地方への配分比率が細かく明記されたことも変更点である。

●国家解体の恐れは弱まる

この新法は、ユドヨノ政権が発足する直前にメガワティ前政権の下で成立したものである。アチエやパプアでの分離独立運動を念頭に、新法では「インドネシア単一家の維持」が強調されているが、ユドヨノ政権の地方分権化へのスタンスも、メガワティ前政権と大きく変わってはいない。

新政権発足後一年の間に、地方分権化との関連で起こった最大のイベントは、もちろん二〇〇五年六月から実施された地方首長直接選挙である(詳細は、本特集の岡本論文を参照)。地方首長直接選挙を細かく見ると種々の対立や騒動が発生したものの、全体で見れば地方首長直接選挙は大きな混乱なく進行しているようにみえる。

そして、かつて見られたような、たとえばリアウ州など天然資源の豊かな地方がそれを背景に分離独立をちらつかせて中央へ圧力をかける、といった動きは後退した。自治体の分立・新設や地方首長直接選挙で住民の関心が地域へ局所化し、権益も分散化したため、地域が一緒に中央へ圧力をかける意欲は薄まった可能性がある。ただし、八月のアチエ和平合意で反政府勢力を体制に取り込むためにアチエでの地方政党の設

立が認められたが、これが他州へ波及し、単一国家を脅かすとの議論が現れた。これに関しては、すでにパプア特別自治法でパプアにおける地方政党設立が認められており、特別自治でも中央の代理機能が州に等しく付与されている限り、地方政党設立が分離独立には直結しないとみられる。

●中央へのロビー活動が活発に

対照的に、頻繁に見られるようになったのは、地方首長や地元出身の国会議員による中央省庁へのロビー活動である。とくに地元出身の国会議員とその取り巻きが中央省庁と当該地方政府との仲介者の役割を果たしたり、地元へ戻らずジャカルタで中央省庁へのロビー活動ばかりしたりする地方首長がマスメディアで批判される。スハルト時代には、中央から資金が配分されるのを待ち、配分されたら言われた通りに使うだけだったのが、今では自ら積極的に中央省庁へ働きかけて資金獲得を試みている。このように、地方が能動的に動くようになったことも地方分権化に伴う変化として注目されるが、同時にこれは、地方分権化で分散化したと言われる癒着や汚職をさらに蔓延させ、構造化させることにつながる。

ロビー活動以外にも、地方には中央からの資金獲得を目指す様々な動きがある。たとえば、アチエやパプアのような特別自治を求める動きである。一〇月一日に二度目の連続爆破テロに見舞われたバリ州では議

会を中心に、社会文化的独自性を理由とした「特別自治州」を求める動きが続いている。観光収入の多くがバリに還元されずにジャワへ流れてしまうことが問題とされ、外国人観光客が支払う到着時査証の発行手数料収入を州へ還元すべきと主張する。また東・西ヌサトゥンガラ州、北スラウェシ州、マルク州などは共同で、島嶼部を含む州としての「特別自治」を要求している。

いずれにせよ、何らかの理由をつけて中央からより多くの資金を獲得しようとする動きはまだまだ出てくるだろうが、それが単一国家を脅かすような不安に結びつかなかったことは、この五年間の地方分権化の成果といってよいかもしれない。

●行政サービス向上につながるか

インドネシアの地方分権化において、政府が旧法から新法へ変更した最大の動機は国民の福祉向上、とくに教育・保健などの行政サービスの向上にある。このため、前述のように国民が等しく享受できる最低限のサービス基準を定め、それがどの地方政府でも実現できることを目指している。

ところが、中央省庁には行政サービス基準の数を増やす誘因がある。サービスの提供には当然費用がかかるが、サービス基準が多ければ多いほどそれを実現するための予算を増やせるのである。一方、行政はこれまで何かと理由をつけては、行政サービスの対価と称して民間企業や住民から公式

・非公式の「サービス料」(ブンゲタン)を徴収してきた。行政サービス基準が定められたからといって、行政がすぐに「サービス料」請求をやめるとは考えにくい。

地方分権化実施以後、どの自治体でも教育・保健の重要性が強調され、予算上も優先的に配分されてきた。財務力のある地方では義務教育や保健所診療の無料化などを実現しているが、一方で教育・保健サービスが低下した地方も少なくない。

この五、六月にかけて、西ヌサトゥンガラ州など全国各地で栄養失調児の存在が明らかになり、マスメディアが大々的に報じた。栄養面に関する保健婦や栄養士の地道な巡回指導の必要性が強調されたが、地方財政における実績主義・効率性基準の導入で、こうした末端での地道な行政サービスが切り捨てられる恐れも強まっている。

ユドヨノ政権下での地方分権化は、地方の不平・不満を和らげる「アメ」の段階から、新法の下で、地方が各々の行政サービスの向上によって国民生活のなかに地方分権化を根づかせる段階へ移ろうとしている。今後、地方分権化が根づいていくために、ユドヨノ政権は、汚職の分散化や低い地方行政能力といった懸案はもとより、効率性追求と弱者ケアという二律背反する問題や中央と地方とのコミュニケーション強化にも取り組んでいかなければならない。

(まつい かずひさ／アジア経済研究所 地域研究センター)