

# 財政から見たインドネシアの国家と地方

か　　の　　ひ　　よ  
加　　納　　啓　　し  
　　　　　　　　　　　良

はじめに

- I 中央政府の財政
- II 地方自治体の財政
- III 村落財政
- IV 国民所得と財政
- V 財政に見る中央と地方  
むすびにかえて

はじめに

インドネシアのスハルト政権の統治は、すでにほぼ20年間に及び、ASEAN諸国のなかではシンガポールのリー・クワン・ユー政権に次ぐ「長期安定」ぶりを誇示してきた。この長期政権下で、インドネシアの国家統一は著しく強化され、史上かつてない政治権力の一元的集中が進んだ。それは、どのような現実的基盤の上に実現されたのであろうか。そこに内在する問題点はどのようなものであろうか。本稿の課題は、政治と経済の最も重要な接点のひとつである財政の分析を通じて、インドネシアの政治権力の基盤の一端を明らかにし、そこに見いだされる国家と地方の関係の構造に、若干の統計資料にもとづいて基礎的な考察を加えることである。

なお、研究会全体の主題（本稿はアジア経済研究所の1986年度「ASEAN 諸国の政治権力構造」研究会の成果である）から言っても、本稿の目標は、財政の経済学的分析それ自体ではなく、財政を通じて権力構造の特徴の一端に迫ることに置かれる。また、ここで分析の対象とする時期は、主として1970年代の半ばである。これは、手持ちの資料の制約にもよるが、スハルト政権下の政治構造がいちおう完成の域に達し、石油収入の急増によって権力の資源的基盤が著しく拡張したのが、この時期にあたるという客観的事実を踏まえたものである。

なお、権力の経済的基盤という点に関しては、公の財政統計に現れない諸々の職権収入や公費の私的流用等

の問題が現実には存在し、しかも無視しえないほどの重みをもっているという事情が見いだされるが、この性質上、利用しうる客観的資料を欠いているためにここでは考察の対象外とせざるをえなかったことを、前もって断わっておきたい。

## I 中央政府の財政

1970年代の10年間にインドネシアの中央政府財政は著しい膨張を遂げた。とくに経常収入の増加は急であり、国民所得の増加のテンポをも大きく上回った。この点は、国民所得に対する中央政府財政の比重の推移を計算した第1表のデータから、明らかに読みとることができる。

そこで、中央政府財政の構造に若干の考察を加えることから始めよう。まず、歳入の構成を見ると、第2表のとおりである。第1に注目されるのは、石油会社税収入の比率がきわめて高いことである。1974年、79年の2度のオイル・ショックを契機にその比率はいっそう拡大し、80年には実に6割にも及んでいる。これは、第3表に示す石油の生産、輸出の増加の産物である。輸出の大半は日本およびアメリカ向けである。また、生産面では、1970年代前半にはカルテックス社の優位が目立ったが、70年代末には国営石油会社プルタミナとその契約会社のシェアが若干ながらカルテックスを上回るようになった。しかし、石油採掘技術における対外依存が続いていることに変わりはない。歳入が米・日両国との経済関係に極度に依存するようになったのが、1970年代のインドネシアの財政の著しい特徴と言えよう。

石油会社税に次ぐ中央政府財源は、「開発収入」の名による外国援助である。これらの外国援助に、輸入品販売税、輸入関税、輸出税を加えると、総歳入に占める比率は、常時7～8割に達する。インドネシアの国家財政は、貿易、援助など国際関係のもたらす収入に極端に依存していると言えよう。以下、このことを「国家財政の

資料

第1表 国民所得に対する中央政府財政の比重

(単位: 10億ルピア)

年 度	国民純生産 (A)	経常収入 (B)	開発収入 (C)	総歳入 (D=B+C)	B/A (%)	C/A (%)	D/A (%)
1971	3,138	428	136	564	13.6	4.3	18.0
1972	3,872	590	158	748	15.2	4.1	19.3
1973	5,741	968	204	1,172	16.9	3.6	20.4
1974	9,058	1,754	232	1,986	19.4	2.6	21.9
1975	10,746	2,242	492	2,734	20.9	4.6	25.4
1976	13,378	2,906	784	3,690	21.7	5.9	27.6
1977	16,251	3,535	773	4,309	21.8	4.8	26.5
1978	19,118	4,266	1,036	5,302	22.3	5.4	27.7
1979	26,212	6,697	1,381	8,078	25.5	5.3	30.8
1980	37,144	10,227	1,494	11,721	27.8	4.0	31.6

(出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan 1980/1981*, ジャカルタ, 1982年。

第2表 中央政府歳入の構成比推移

(%)

費 目	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
経常収入	76	79	83	88	82	79	82	80	83	87
直接税	32.1	40.4	43.1	61.9	58.3	55.5	58.3	56.5	63.5	70.2
所得税	3.1	3.2	2.9	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	1.8	1.4
一般会社税	4.5	4.1	3.8	4.6	4.7	3.5	3.9	4.3	3.7	3.8
石油会社税	20.0	26.6	29.4	49.0	45.7	43.9	45.2	43.6	52.7	59.9
源泉課税	4.4	4.0	4.9	4.2	3.6	4.0	4.7	4.4	3.6	3.7
地 税	—	2.0	1.7	1.4	1.3	1.1	1.2	1.2	0.9	0.7
その他	0.2	0.5	0.5	0.5	0.8	0.7	0.8	0.8	2.4	0.7
間接税	38.9	33.9	35.3	23.1	19.7	20.1	20.4	20.3	17.1	14.3
国産品販売税	4.3	4.6	4.7	4.3	4.4	4.4	4.7	4.2	2.4	2.3
輸入品販売税	4.0	3.7	4.3	3.5	2.7	2.8	2.7	2.4	1.7	1.7
物品税	7.2	6.3	5.3	3.8	3.6	3.5	4.2	4.8	4.0	3.7
輸入関税	12.3	9.8	10.9	8.1	6.4	7.0	6.7	5.6	3.9	3.8
輸出税	5.0	4.4	5.9	3.5	2.3	1.7	1.9	3.1	4.8	2.6
石油関係収入	5.0	4.2	3.2	-0.8	-0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
その他	1.2	0.9	1.0	0.8	0.6	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
税金以外の収入	4.9	4.6	4.3	3.4	4.0	3.2	3.3	3.6	2.3	2.7
開発収入	24	21	17	12	18	21	18	20	17	13
プログラム援助	16.1	12.8	7.7	1.8	0.7	0.3	0.8	0.9	0.8	0.6
プロジェクト援助	8.0	8.3	9.7	9.9	17.3	21.0	17.1	18.6	16.3	12.2

(出所) 第1表と同じ。

第3表 インドネシアの石油生産量・輸出額推移 (1971~80年)

年	会社別生産量 (1,000万バレル)				仕向け国別輸出額 (100万ドル)			
	ブルタミナおよび契約会社	カルテックス	その他	合 計	日 本	アメリカ	その他	合 計
1971	39	263	24	326	346	78	54	478
1972	64	304	28	396	646	143	124	913
1973	113	352	24	489	1,176	262	171	1,609
1974	153	330	19	502	3,170	1,303	738	5,211
1975	160	301	16	477	2,600	1,671	1,040	5,311
1976	231	305	14	550	2,846	2,098	1,060	6,004
1977	307	293	15	615	3,432	2,452	1,414	7,298
1978	307	275	15	597	3,269	2,312	1,858	7,439
1979	302	266	12	580	4,665	2,407	1,799	8,871
1980	305	258	14	577	6,601	3,279	2,979	12,859

(出所) Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocketbook of Indonesia*, ジャカルタ, 1976, 78/79, 82 各年版。

第4表 経常収入のフィリピンとの比較 (1975および80年)

(%)

費 目	インドネシア		フィリピン	
	1975	1980	1975	1980
収入・利潤に対する課税 (うち石油会社税)	68.7 <sup>1)</sup> (55.7)	78.9 <sup>1)</sup> (68.7)	18.9	21.4
物品・役務に対する課税	13.0 <sup>2)</sup>	8.8 <sup>2)</sup>	21.5	31.5
輸出入に対する課税	10.6 <sup>3)</sup>	7.3 <sup>3)</sup>	39.8	33.7
その他の税収	2.8	1.9	1.6	3.3
税金以外の収入	4.9	3.1	18.2	10.1
経常収入の対国内総生産比	17.7	31.2	14.6	13.0

(出所) インドネシアについては第1表と同じ。フィリピンについては、National Economic and Development Authority, *Philippine Statistical Yearbook 1985*, マニラ, 1985年から算出。

(注) 1) 所得税, 一般会社税, 石油会社税, 源泉課税の合計。

2) 国産品販売税, 輸入品販売税, 物品税の合計。

3) 輸入関税, 輸出税の合計。

第5表 中央政府税収構造の年次別比較

(カッコ内%)

項 目	1940 (10万ギルダー)	1960 (100万ルピア)	1980 (10億ルピア)
所得税	441(13.3)	2,614(10.9)	164( 1.7)
会社税	469(14.2)	5,205(21.7)	7,466(75.4)
うち石油会社税	—	—	7,021(70.9)
地 税	217( 6.6)	—	82( 0.8)
輸入関税	533(16.1)	2,848(11.9)	445( 4.5)
輸出関税	301( 9.1)	1,459( 6.1)	305( 3.1)
石油販売税	414(12.5)	571( 2.4)	—
煙草販売税	209( 6.3)	5,083(21.2)	—
対総売上高課税 (turnover sale)	—	3,308(13.8)	—
その他	724(21.9)	2,892(12.1)	1,442(14.6)
税収合計	3,308(100)	23,980(100)	9,904(100)

(出所) 1940: Central Kantoor voor de Statistiek, *Statistisch Zakboekje voor Nedelandsch Indië 1941*, バタヴィア。

1960: Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocketbook of Indonesia 1963*, ジャカルタ。

1980: 第1表と同じ。

対外依存」という言葉で表現することにしよう。財政の対外依存は、開発途上国の多くに共通する現象であるが、インドネシアの場合にはそれがとくに顕著である。この点は、たとえば、ASEANの隣国フィリピンの財政収入との比較を試みた第4表のデータからもうかがうことができよう。財政の拡大を可能にした石油輸出の急増は、その対外依存性をも、ますます際立ったものにしたと言って差し支えあるまい。

ここで、歴史的変化を探るための材料として、植民地時代の1940年、スカルノ政権期の60年、70年代末の1980年の、20年おきの三つの年度について、税収構造を示し

たデータを並べると、第5表が得られる。この表から推測される限りでの、過去40年間の変化の特徴は次のとおりである。

- (1) 所得税収入の比率が独立後、とりわけ現政権になってから著しく低下している。
- (2) 会社税収入の比率は著しく上昇しているが、その中身は石油会社税の増加に他ならない。
- (3) 関税収入の比率は、逐次低下したように思われる。
- (4) 国内の商品流通に対する課税収入の比率は、スカルノ政権期にはきわめて上昇したが、現政権下では

第6表 中央政府歳出の構成比推移

(%)

費 目	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
經常支出	64	60	61	51	49	44	50	52	50	50
人件費	30.0	27.2	23.1	21.2	21.8	17.3	20.7	18.9	17.6	17.3
物件費	12.3	13.0	9.5	8.9	11.2	9.2	8.8	7.9	7.1	5.7
地方交付金	12.3	11.4	9.3	10.2	10.4	8.5	11.1	9.9	8.3	8.3
元利返済	8.6	7.3	6.1	3.7	2.9	5.1	5.3	10.1	8.5	6.7
その他	1.0	0.7	13.3	7.3	2.6	4.1	4.0	5.0	8.9	11.5
開発支出	36	40	39	49	51	56	50	48	50	50
非プロジェクト援助支出	27.7	32.0	28.9	38.7	33.9	34.8	33.0	29.6	33.4	38.3
プロジェクト援助	8.3	8.5	9.8	9.9	17.3	21.0	17.1	18.6	16.3	12.2
歳出総額 (10億ルピア)	545	736	1,164	1,978	2,730	3,684	4,306	5,299	8,075	11,716

(出所) 第1表と同じ。

第7表 中央政府開発支出の構成比推移

(%)

費 目	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
農業・灌漑	31.4	18.4	17.3	17.6	17.6	12.7	15.7
工・鉱業	7.4	8.9	9.5	6.4	8.0	8.9	8.3
電力	8.2	9.1	10.6	10.4	10.6	9.4	7.3
運輸・観光	12.8	22.3	20.9	16.5	16.2	11.6	13.2
商業・協同組合	0.4	0.3	0.5	0.4	0.5	0.8	1.7
労働力・島嶼間移住	0.5	0.9	1.3	2.8	3.7	4.0	5.5
地方・地域開発	14.1	12.4	9.3	11.6	10.8	8.4	8.2
宗教・信仰	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	0.5	0.5
教育文化・青年対策	4.9	8.1	6.6	9.8	9.8	9.0	9.7
保健・家族計画・社会福祉	2.6	2.7	2.4	3.3	3.1	3.6	3.7
住宅・水道	0.7	1.0	1.5	4.2	2.2	2.9	3.2
司法	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	0.8	0.9
国防治安	2.4	2.6	2.9	2.6	6.2	8.2	8.1
情報・通信	0.3	1.2	2.3	0.5	0.4	0.6	0.6
科学技術・調査	1.2	1.2	1.2	1.7	1.7	1.4	1.5
国家機構	2.5	2.3	2.3	2.6	2.1	2.8	2.8
銀行を通じた投資	10.2	8.3	11.0	8.8	6.3	11.6	6.6
天然資源・環境	—	—	—	—	—	3.0	2.5
開発支出総額 (10億ルピア)	962	1,398	2,055	2,157	2,556	4,014	5,916

(出所) 第1表と同じ。

植民地時代よりも低い水準にまで低下した。

財政の対外依存という点から見ると、スカルノ政権期がその度合いが最も低く、現状は植民地期以上に依存度が高まっていると言える。

次に第6表によって歳出の構成の変化を見ると、經常支出の比率は1970年代前半に逐次低下し、74年以降は開発支出が歳出総額の5割前後を占めるようになったことが確認される。そこで開発支出の部門別内訳の推移を見ると、灌漑、運輸、電力などインフラストラクチャー関連の支出が目立っている(第7表)。これらインフラストラクチャーの整備は、財政規模それ自体の膨張とともに、国家権力の物的基礎の強化に寄与したものと理解さ

れる。

対外依存の増加と国家権力の基礎の強化は、1970年代における中央政府財政の推移から読みとれる変化過程の、メダルの両側面を成すものと言える。

## II 地方自治体の財政

インドネシアの地方自治体 (daerah otonom) は、1級自治体 (州、特別区)、2級自治体 (県、市) の二つのレベルから構成され、それぞれが独自の財政をもっている(注1)。以下では、1975財政年度を例にとり、1、2級自治体の財政を概観しよう。この時点では全国に合

第8表 1級自治体（全国22州計）歳入の構成  
（1975財政年度）

費 目	10億ルピア	%
経常収入	309.7	71.3
地方税	24.8	5.7
手数料	4.3	1.0
行政サービスによる収入	6.3	1.5
中央政府補助金・交付金	239.0	55.0
借入金	0.4	0.1
賃貸料	2.0	0.5
地方公営企業収入	0.8	0.2
財産処分による収入	0.1	0.0
その他	32.0	7.4
開発収入	124.7	28.7
前年度剰余金	15.9	3.7
中央政府交付金	39.7	9.1
自動的外貨配分(ADO)代替金	12.1	2.8
地方開発寄付金(地税)	4.7	1.1
財産収入	29.3	6.8
その他	23.1	5.3
歳入総額	434.4	100.0

（出所） Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat I (Propinsi)*, 1975/1976, ジャカルタ, 1978年。

第9表 1級自治体（全国22州計）歳出の構成  
（1975財政年度）

費 目	10億ルピア	%
経常支出	283.8	72.4
人件費	155.7	39.8
物件費	14.4	3.7
補助金・交付金	69.8	17.8
元利返済	0.5	0.1
賃貸料	0.0	0.0
軽度の修繕・維持管理	6.9	1.8
その他	36.5	9.3
開発支出	108.0	27.6
重度の修繕・維持管理	32.6	8.3
建物・橋梁・道路等建設費	36.1	9.2
装備等への資本支出	8.4	2.2
開発補助金	6.9	1.8
その他	23.9	6.1
歳出総額	391.8	100.0

（出所） 第8表と同じ。

計26の1級自治体と287の2級自治体が存在したが(注2), それらの全てについて統計が得られるわけではない。以下に示すのは, 1級自治体については西スマトラ, 北スラウェシ, マルク, イリアン・ジャヤの4州を除く22自治体, 2級自治体についてはジャワの106自治体のうち99, ジャワ島外の181自治体のうちの152の計251自治体について, 中央統計局が公開した数字の集計値である。すなわち, 第8, 9表が1級自治体についての, 第10,

第10表 2級自治体（251自治体計）歳入の構成  
（1975財政年度）

費 目	10億ルピア	%
経常収入	119.2	67.3
地方税	8.5	4.8
手数料	14.7	8.3
行政サービスによる収入	3.8	2.2
補助金	70.1	39.6
借入金	0.4	0.2
賃貸料	0.5	0.3
地方開発寄付金(地税)	7.3	4.1
地方公営企業収入	0.9	0.5
財産処分による収入	0.2	0.1
その他	12.7	7.2
開発収入	57.8	32.7
前年度剰余金	2.1	1.2
中央政府交付金	16.4	9.3
1級自治体交付金	3.9	2.2
地方開発寄付金(地税)*	19.4	11.0
財産収入	7.5	4.2
その他	8.5	4.8
歳入総額	177.0	100.0

（出所） Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah: Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya)* 1975/1976, ジャカルタ, 1978年。

（注） \* 開発収入充填分。

第11表 2級自治体（251自治体計）歳出の構成  
（1975財政年度）

費 目	10億ルピア	%
経常支出	113.4	66.5
人件費	75.5	44.3
物件費	11.2	6.6
補助金・交付金	1.1	0.6
元利返済	0.6	0.4
賃貸料	0.1	0.1
軽度の修繕・維持管理	6.1	3.6
その他	18.8	11.1
開発支出	57.0	33.5
重度の修繕・維持管理	10.3	6.0
建物・橋梁・道路等建設費	15.7	9.2
装備等への資本支出	5.2	3.1
開発補助金	1.8	1.1
その他	24.0	14.1
歳出総額	170.4	100.0

（出所） 第10表と同じ。

11表が2級自治体についてのそれである。

中央政府財政と同じく, 地方自治体財政も経常収支と開発収支の2本立て方式を採用している。しかし, 上記各表から読み取れるように, 地方自治体財政の場合には

中央政府財政とは異なり、経常収入と経常支出、開発収入と開発支出の額の間に大きな乖離は見られない。

まず、1級自治体財政から見よう。第8表の歳入総額の数字を第1表の1975年度中央政府総歳入額と比較すれば分かるように、1975財政年度の1級自治体（22自治体合計）の歳入総額（4340億 $\text{Rp}$ ）は、同じ財政年度の中央政府歳入総額（2兆7340億 $\text{Rp}$ ）の2割に満たない。しかも、その6割以上は中央政府の交付金・補助金から成っている。1級自治体の財政的基盤の弱さと国家への依存度の高さが、明らかに読み取れる数字である。また第9表によって歳出の構成を見ると、1級自治体の歳出の4割は人件費に費やされ、約2割は下位の地方行政機構への補助金・交付金に充てられていることが分かる。同じ年度の中央政府歳出中の人件費の比率が2割強にとどまり（第6表）、しかも年々低下の傾向を見せたのとは対照的である。州独自のイニシアティブで支出することのできる開発関連の財源枠は、一般にきわめて限られていることがうかがわれる。

次に、2級自治体について見よう。第10表が示すように、同じ財政年度の2級自治体（251自治体計）の歳入総額は、1770億 $\text{Rp}$ と1級自治体に比べてもはるかに少ない。その5割は、中央政府および1級自治体からの交付金・補助金から成っている。2級自治体の財政基盤は、1級自治体に比べても、いっそう弱いと言わねばならな

い。これは、地方自治の重点を2級自治体に置く、という地方行政基本法（注3）（1974年法律第5号）の法文上の規定とは全く裏腹な現実を暗示している。さらに、第11表に見るように、2級自治体においても、歳出の4割以上が人件費に充てられ、独自の開発関連予算の枠は小さい。

地方自治体財政の貧弱と強度の中央依存という特徴が、以上の観察から得られる結論である。これは、地方行政全般に対する内務省を通じた国家の強固な統制という現実に対応する事態である、と言えよう（注4）。

（注1） 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）37ページ。

（注2） 1976年に旧ポルトガル領東ティモールを併合してからは、1級自治体の数は27、2級自治体の数は300に増加した。

（注3） 加納 前掲論文 33ページ。

（注4） 同上論文 34～35ページ。

### III 村落財政

1、2級自治体と異なり、村落財政は中央政府内務省の直接的支配・監督の下に置かれているわけではない。このため、総数約5万に及ぶ全国の村落の歳出入を明ら

第12表 村落（全国計）歳入の構成比（1975財政年度、推計値）

費 目	都市部 <sup>1)</sup>		農村部 <sup>2)</sup>		全 国 <sup>3)</sup>	
	10億ルピア	%	10億ルピア	%	10億ルピア	%
経常収入	50.7	41.9	566.5	30.7	617.2	31.4
1, 2級自治体地方税	15.8	13.0	269.0	14.6	284.7	14.5
村 税	2.3	1.9	54.1	2.9	56.3	2.9
1, 2級自治体交付金	2.7	2.2	13.9	0.8	16.6	0.9
村営事業収入	0.1	0.1	4.4	0.2	4.5	0.2
賃貸料	28.4	23.5	203.6	11.1	232.0	11.8
その他	1.4	1.2	21.6	1.2	23.0	1.8
開発収入	70.3	58.1	1,276.4	69.3	1,346.7	68.6
中央政府補助金	18.8	15.5	462.5	25.1	481.3	24.5
1, 2級自治体補助金	6.9	5.7	85.0	4.6	91.8	4.7
財産収入	2.0	1.7	61.0	3.3	63.0	3.2
村民拠出金 <sup>4)</sup>	42.5	35.1	661.3	35.9	703.8	35.8
その他	0.2	0.1	6.6	0.4	6.8	0.3
歳入総額	121.0	100.0	1,842.9	100.0	1,963.9	100.0

（出所） Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan Desa 1975/1976*, ジャカルタ, 1978年。

（注） 1) 全国2774村中400村のサンプルからの推計値。

2) 全国4万3393村中3802村のサンプルからの推計値。

3) 都市部、農村部双方の推計値の合計。

4) 原語は“swadaya masyarakat”, 村落社会の自力更生資金、の意。

第13表 村落（全国計）歳出の構成比（1975財政年度，推計値）

費 目	都市部 <sup>1)</sup>		農村部 <sup>2)</sup>		全 国 <sup>3)</sup>	
	10億ルピア	%	10億ルピア	%	10億ルピア	%
經常支出	50.7	41.9	266.5	29.8	586.5	30.5
俸給・賃金	33.0	27.4	233.3	13.0	266.2	13.9
物件費	1.0	0.8	26.0	1.4	26.9	1.4
上級政府への上納金	15.1	12.5	246.2	13.7	261.3	13.6
その他	1.3	1.1	30.7	1.7	32.0	1.7
開発支出	69.9	58.1	1,264.4	70.2	1,334.3	69.5
歳出総額	121.0	100.0	1,842.9	100.0	1,920.8	100.0

（出所） 第12表と同じ。

- （注） 1) 全国2774村中400村のサンプルからの推計値。  
 2) 全国4万3393村中3802村のサンプルからの推計値。  
 3) 都市部，農村部双方の推計値の合計。

第14表 村落財政（全国計）における開発支出の構成比（1975財政年度，推計値）

費 目	都市部 <sup>1)</sup>		農村部 <sup>2)</sup>		全 国 <sup>3)</sup>	
	10億ルピア	%	10億ルピア	%	10億ルピア	%
住宅建設	2.8	4.0	84.5	6.7	87.3	6.5
住宅以外の建物建設	40.7	58.3	705.8	55.8	746.6	56.0
その他の建築物	22.4	32.1	304.1	24.1	326.6	24.5
土地改良・農園造成	1.1	1.5	103.7	8.2	104.7	7.9
輸送手段購入	0.1	0.1	10.6	0.8	10.7	0.8
機械・設備購入	0.1	0.1	18.1	1.4	18.2	1.4
畜産・役畜飼養振興	0.0	0.1	7.4	0.6	7.4	0.6
その他	2.7	3.9	30.1	2.4	32.9	2.5
開発支出総額	69.9	100.0	1,264.4	100.0	1,334.3	100.0

（出所） 第12表と同じ。

- （注） 1) 全国2774村中400村のサンプルからの推計値。  
 2) 全国4万3393村中3802村のサンプルからの推計値。  
 3) 都市部，農村部双方の推計値の合計。

かにした統計資料は得られない。やはり1975財政年度についての中央統計局刊行のサンプル調査の数字から、全国レベルの村落財政の規模（集計値）と歳出入の構成を推計することにする。このサンプル調査で数字が集められたのは、ジャワの2944村、ジャワ島外の1260村の計4204村であり、うち400村は都市部の行政村落、3802村は農村部の行政村落から成っている。同じ時点のインドネシア全体では、都市部に2774、農村部に4万3393の行政村落が存在した。ここでは、サンプリングに異常な偏りはないものと仮定し、都市部、農村部別に、村落総数／サンプル数を調査の集計値に乗じて全国レベルの推計値を導く方法をとった（第12，13表）。

村落財政もまた、經常収支と開発収支の2本立て方式

を踏襲している。經常収入と經常支出、開発収入と開発支出の額の間に大きな差は認められない。しかし、1，2級自治体の場合とは異なり、歳出の約7割は開発支出から成っており、經常支出の比率は低い。これは、役場など施設維持費が少ないために物件費が低く抑えられていること、村役人に対する報酬が多くの場合、非貨幣的支出の形をとっている（ジャワの多くの村では在職中職田が支給される）ために見かけ上の人件費が低くなること、などによるものと思われる。

さて、まず第12表により、歳入から見ていこう。1975財政年度の全国の村落の歳入総額推定値は1兆9640億<sup>7)</sup>であり、1，2級自治体のそれよりもはるかに大きく、金額だけから言えば、中央政府の財政規模にほぼ匹敵し

ている。他方、歳入総額（推定）に占める中央政府および上級自治体からの補助金・交付金の比率は約3割である。これに1, 2級自治体地方税収入の村落への割り当て部分を加えれば、村落財政の国家、上級自治体への依存率は4割を超える。しかし、歳出の内訳（第13表）を見ると、1, 2級自治体地方税収入とほぼ等しい額の上納金があり、上級政府に対して村落から支払われている。これを差し引いて考えると、村落財政の中央依存度は、1, 2級自治体の場合よりは相当に低いと言える。

ここでとくに注目されるのは、「スワダヤ・マシヤラカット」と称される村民拠出金収入<sup>(注1)</sup>が歳入総額の3割以上を占めており、若干ながら補助金収入を上回っていることである。このことは、1, 2級自治体が実質的には国家権力の地方出先機関にすぎないのとは異なり、村落が、一方では補助金給付を媒介として国家の強力な統制を受けながらも、他方ではかなり大きな自主財源の存在を根拠に、村民の意志を体现する自治機構として機能しう側面をも併せ持っていることを暗示する（このことを、かりに「村落の二面性」という言葉で表現しておこう）。

歳出面では、すでに触れたように、開発支出の比率が相対的に高い。その内訳を見ると、役場、学校など「住宅以外の建物建設」費の比率が圧倒的に高い（第14表）。

（注1）“swadaya masyarakat”とは、直訳すれば、「社会の自主努力」の意味。その賦課方法に画一的基準はなく、各地方、村落の実情に応じた徴収が行なわれているように思われる。筆者が1976～77年に調査した東ジャワの一村落では、地税と同じように、土地所有面積に比例した金額の徴収が毎年行なわれていた。

#### IV 国民所得と財政

以上で、中央、地方の各級政府の財政状態についての概観を終える。ここでは、国民所得に関する数値との比較によって、中央、地方を合わせたインドネシアの財政の相対的規模がどの程度なのかを測ってみることにする。これは、社会全体に対する国家の比重の大小を、経済的側面から測定することを意味する。

すでに第1表で示したように、中央政府歳入総額の国民純生産（NNP）に対する比率は、1970年代に急増した。また、第4表によりフィリピンと比較してみても、1970年代末における国家財政の国内総生産（GDP）に対する比率ははるかに高くなっている。石油収入を背景とするインドネシアの国家権力の強大化が、これらの数字に明瞭に現われている。財政の面から見れば、石油こそが現在のインドネシアの国家権力を支えているのである。

他方、経済における国家の役割の程度を知るには、国内総生産に対する政府消費支出の比率がひとつの目安になる。これについては、第15表に掲げた世銀の統計がある。これによると、フィリピンを除き、ASEAN各国の政府消費支出比率はいずれも増加の傾向を見せているが、その増加の程度はインドネシアが最も著しい。日本を除く他の先進諸国よりはかなり低いにしても、国家の経済的役割が相当に増大したことが読み取れる。

次に、第1, 6, 8, 10, 12表のデータにもとづき補助金、上納金による重複分を除いて中央・地方財政（歳入）純計額を計算することにより、地方財政を含む政府財政全体の規模を試算すると、第16表が得られる。同表

第15表 国内総生産に対する政府消費支出の比率

国 名	1965		1983	
	GDP (100万ドル)	政府消費支出(%)	GDP (100万ドル)	政府消費支出(%)
ASEAN 5 カ国				
インドネシア	3,630	6	78,320	11
フィリピン	6,010	9	34,640	8
タイ	4,050	10	40,430	13
マレーシア	3,000	15	29,280	18
シンガポール	970	10	16,640	11
先進 5 カ国				
イギリス	99,530	17	455,100	22
日本	90,970	8	1,062,870	10
フランス	97,930	13	519,200	16
西ドイツ	114,830	15	653,080	20
アメリカ	688,600	17	3,275,701	19

（出所）World Bank, *World Development Report 1985*, ワシントン D. C., 1986年。



第16表 財政規模の推定 (1975財政年度)

(単位: 10億ルピア)

中央政府歳入 総額 (A)	1級自治体歳入		2級自治体歳入		村落歳入		村落歳出中の対 上級政府上納金 (H)
	総 額 (B)	補助金 (C)	総 額 (D)	補助金 (E)	総 額 (F)	補助金 (G)	
2,734	434	278	177	90	1,964	590	261
I. 1, 2級自治体財政純計	(B+D-C-E)						243
II. 地方財政純計	(B+D+F-C-E-G)						1,617
III. 中央・地方財政純計	(A+B+D+F-C-E-G-H)						4,090
IV. 国民純生産 (NNP)							10,746
地方財政の中央財政に対する相対的規模							8.9
I/A (%)							59.1
II/A (%)							38.1
財政全体の国民純生産に対する相対的規模							
III/IV (%)							

(出所) 筆者作成。

第17表 中央・地方を通ずる日本の財政規模

(1978年度予算) (単位: 億円)

国の一般会計(歳出)	A	342,950
地方普通会計(歳出)	B	343,396
総 計 A+B	C	686,346
重複額	D	144,602
{ 国から地方へ		144,397
{ 地方から国へ		205
統計規模 C-D	E	541,744
国民所得	F	1,690,000
E/F (%)		32.1

(出所) 大熊一郎編『財政読本』第3版 東洋経済新報社 1980年 45ページ。

の最下欄に計上したように、中央・地方財政(歳入)純計額の国民純生産に対する推定比率は4割弱となる。しかも、この場合、四つの1級自治体と36の2級自治体の歳入はこの推計から漏れているから、これらを含めて考えると、上記比率は4割を超えると見てよいであろう。参考までに、第17表に日本の場合(1978年度予算)の数値を掲げる。これと比較すると、インドネシアの財政の国民所得に対する規模は、日本の場合よりも大きめであるという結論が得られる。また、中央政府財政優位の構造は、日本の場合よりもはなはだしい。「国家資本主義」とか「国家独占資本主義」とかの概念の適用可能性については、おそらく何重もの留保が必要と思われるが、社会、経済に対して今日のインドネシアの国家・政府が占める役割は、かつてなく大きくなっていると言わねばならない。

すでに見たように、この財政の膨張を支えているのは、租税収入の拡大である。1975財政年度の中央・地方財政収入純計に占める税収総額(石油会社税を含む)の比率は、第18表が示すように、約8割に及んでいる。そ

第18表 税収の財政に占める比重 (1975財政年度)

(単位: 10億ルピア, かつこ内%)

中央・地方財政収入純計	4,090 (100.0)
中央政府石油会社税収入	1,249 (30.5)
その他の中央政府税収	884 (21.6)
1級自治体税収	30 (0.7)
2級自治体税収	35 (0.9)
村落段階の税・拠出金収入*	1,045 (25.6)
税収総額	3,243 (79.3)

(出所) 筆者作成。

(注) \* 1, 2級自治体地方税の村落割り当て分を含む。

第19表 租税負担率の推計 (1975財政年度, 対NNP) (%)

項 目	
中央政府税	19.8
(うち石油会社税)	(11.6)
1, 2級自治体税	0.6
村落段階の税・拠出金	9.7

(出所) 筆者作成。

第20表 租税負担率の国際比較 (1975年)

(%)

国	国 税	国税・地方税計
インドネシア		
石油会社税を含む	19.8	30.1
石油会社税を除く	8.2	18.5
日 本	11.3	17.7
アメリカ	15.7	27.8
フランス	27.1	30.6

(出所) インドネシアは第19表, その他は第17表と同じ (92ページ)。

こで、国民所得に対する租税負担率を推計すると、中央政府税がほぼ20%（うち石油会社税11.6%）、これに地方税を加算して約30%という数字を得る（第19表）。この数値は、日本の場合よりもはるかに高く、欧米諸国に匹敵する（第20表）。かりに石油会社税を差し引いて計算しても租税負担率は2割に近く、日本とほぼ同等の水準にある。これらの数値のみに着目すれば、インドネシアもまた現代的な租税国家としての様相を示していると言えよう。しかし、所得税収入の圧倒的低位と、中央政府財政の極端な対外依存という事実は、資本主義世界の中心部に位置する先進諸国とは質的に異なる、インドネシアの経済・社会のいわゆる「周辺の」性格を象徴するものと言わねばならないであろう。

## V 財政に見る中央と地方

第15表に示したように、補助金を差し引いた地方財政（1、2級自治体と村落の合計）の純計額は、中央政府の財政規模に比べてかなり小さい。しかも地方財政歳入総額（純計）の8割以上は、村落の財政収入によって占められている。極論すれば、財政の点から見た場合、インドネシアの行政機構は、頂点における国家と底辺における村落の2極に重心をもつ二元的構成をとっている、ということができる。

このことは、第17表の税収についての統計数字からも確認できる。この場合、注目すべきことは、中央政府の財政収入が石油会社税、関税、外国援助など対外関係にもとづく収入に圧倒的に依存しているのに対して、村落の財政収入は、一方では上級政府からの補助金に依存しながらも、村民自身の拠出金に最大の基盤を置いていることである。

中央と地方の財政的関係についての以上の観察は、(1)国家権力の主な資源的基盤は対外関係に置かれている（これを、かりに「国家の外部性」と表現しよう）。(2)補助金の交付を通じて国家権力の影響は、地方・村落に財政的にも強固に浸透している（「国家の浸透性」と表現しよう）。(3)1、2級自治体の財政基盤は貧弱であり、国家に完全に依存している（地方自治体の中央依存）。(4)補助金への依存にもかかわらず、村落はかなりの規模の内部的財政基盤をもっており、大多数の国民に対する直接的な課税の主体は、国家よりもむしろ村落である（「村落の半自立性」と表現しよう）、の4点にまとめることができよう。

むしろにかえて

(1)対外関係を主要な基盤とする国家財政と、内部収入に大きく依存する村落財政の2極から構成される財政の二元的構造、(2)石油会社税の増加による国家収入の急増と財政の拡大、(3)補助金を媒介とする地方財政の国家への強度の従属、以上が本稿の主な論点である。

このような財政構造にもとづいて、1970年代の「開発体制」は形成され、機能したのであるが、その客観的前提は、何よりもまず、石油輸出の急増であった。財政におけるこのような構造は、一方における対外依存の深化と、他方における中央集権的、国家主義的内部統合の強化という、スハルト政権下の政治経済構造全体の特徴と、正確に対応していると言わねばなるまい（注1）。

しかし、1970年代に入ってから、石油増産の停止と原油価格の低迷という国際環境の変化により、この構造の基盤に若干の動揺が生じつつある。とりわけ、1986年度予算における歳入の縮小は、石油会社税に依存してきた国家財政の行き詰まりと、財政をてことして進められてきた開発政策の前途に暗雲を投げかけるものと言えよう（第21表）。

もっとも、根拠は定かでないにせよ、各官庁には1970年代の好況期に内部留保された潤沢な隠し財源がある、という風評も流れている。これが事実とすれば、この「貯金」の流用によって、財政的な危機の顕在化は当面回避される可能性がある。しかし、石油（および天然ガス）輸出をめぐる国際環境が今後も好転しない場合には、財政の逼迫が1970年代に形成された中央集権的権力構造の基盤に深刻な亀裂を生じさせる可能性がないとは言いきれない。また、中央政府開発収入の財源を形成してきた対外借款の継続による累積債務の増大は、いわゆるdebt service ratioの傾向的増加をもたらしつつあ

第21表 1980年代における中央政府歳入の推移  
（単位：10億ルピア、カッコ内は%）

年 度	歳入総額	うち石油会社税
1981	13,928	7,943 (57.0)
1982	14,356	7,450 (51.9)
1983	18,311	8,522 (46.5)
1984	19,381	8,937 (46.1)
1985	23,046	9,480 (40.1)
1986	21,421	8,145 (38.0)

（出所）Tempo、第15巻第46号、1986年1月11日、64、67ページ。

る。この面からも、1980年代後半におけるインドネシアの財政状況は、政治危機の震源のひとつとなる可能性をはらんでいることを、否定しきれないのである。

（注1） もちろん、厳密には、財政の中央依存という事態から政治権力の中央集中をただちに結論するのは、論理に飛躍がある。フィリピンなどの場合に見られたように、中央からの財源の地方での配分に地方有力者の権力が強く介在する場合には、財源の中央集中と権力の地方分散とが、なにがしか共存しうることに

なる。しかし、今のインドネシアの場合には、中央政府官僚機構の浸透と政党の弱体化、および政党別比例代表制選挙システムが地方有力者階層の台頭を阻んでいると言えよう。

（東京大学助教授）

〔付記〕 本稿は1986年度「ASEAN諸国の政治権力構造」研究会（萩原宜之主査）の成果の一部である。