

第5章

インドネシアの地方分権

——分権の流れと問題の類型化——

岡本 正明

はじめに

1. 地方分権の法制化へ
2. 地方分権の制度
3. 地方分権化後の地方政治

おわりに

はじめに

2001年1月1日をもってインドネシアは本格的に地方分権化を開始した。1998年5月に32年間続いたスハルト体制がアジア経済危機のあおりを受けて終焉してから約2年半後のことである。この二年半の間にインドネシアは、これまでの中央集権的なスハルト体制から急速に地方分権的な政治体制へと舵を切ったことになる。では、どのような過程を経て地方分権化が始まり、その結果、地方の政治・行政はどのようになりつつあるのであろうか。以下では、分権化の流れを振り返った後で、分権化後の地方行政・政治のありようについて具体例を挙げながら検討していくことにする。予め結論を言えば、現在の地方レベルでは、新たな地方行政・分権制度に基づく「ヒト・モノ・カネ」の中央から地方への移動とそれに伴う地方の政治・行政ルールの再編に加えて、地域アイデンティティの模索が始まり、それがエスニシティ、宗教・イデオロギーを通じた自治体ごとの差異化へとつながりつつある。つまり、今回の分権化は、単なる行政的分権化を越えて、適切な自治単位の模索及び自治の内実の模索にまでつながっているのである。

ではまず、地方分権の法制化の過程を振り返ることにする。

1. 地方分権の法制化へ

(1) 中央集権、地方分権、連邦制？

1万3千以上の島からなり、多様な宗教・言語・民族を抱えるインドネシアにおいては、中央集権的な統一国家、地方分権化した統一国家、連邦制国家、このうちいずれが政治的安定を達成することができる政治秩序の形であるかについて、独立以前から既に様々な論議が交わされてきた。例えば、インドネシア共和国初代大統領のスカルノは中央集権的な統一共和国を志向し、彼と後に袂を分かった初代副大統領のハッタは連邦制がインドネシアには適切な政治体制であると考えていた。また、単に論議にとどまらず、具体的にもそれぞれの政治体制が一度は試みられてきた。インドネシア共和国が独立を宣言した1945年からスハルト体制の終焉する1998年までを振り返ってみると、1949年から1950年には連邦制、1957年から1959年には地方分権化した統一国家、それ以外の時代は中央集権的な統一国家が政治体制として選択されてきた。政治体制の実験経験で見れば、インドネシアでは圧倒的に中央集権的な統一国家の時代が長く、中央から「ヒト・モノ・カネ」が地方に流れる連邦制や分権化した統一国家の時代は1年間から2年間しか続かず、振り子はすぐに中央に戻ってきている。こうした歴史を見れば、インドネシアにおいて「権力の分散」（白石隆）を志向する連邦制や分権化はそれほどなじみのあるものではない。にもかかわらず、90年代後半、インドネシアでは分権化が始まった。次項ではその背景について見ていきたい。

(2) スハルト体制の崩壊から「改革」へ

1997年中葉にアジアを襲った経済危機はとりわけインドネシア経済を悪化させた。タイ、マレーシア、韓国が経済危機にとどまったのに対して、インドネシアでは政治的・社会的危機をも招いた。そして1998年5月、スハルト大統領が辞任することで32年間続いたスハルト体制が崩壊した。経済危機に陥ってからスハルト辞任に至るまでの間、首都ジャカルタのみならず、各地の主要都市で学生を主体としたデモが頻発し、スハルト辞任要求に加えて、スハルト体制そのものの否定がデモの主題となり、「改革」（Reformasi）という言葉がキーワードとなった。もう少し具体的に「改革」が意味するものを説明すると、汚職・癒着・縁故主義（Kolupsi, Kolusi, dan Nepotisme: KKN）の排除、国軍の政治・行政への介入拒否、民主化の実現である。地方レベルでは、上は州知事、州議会から下は村長その他の村役場官吏までが地域住民によるKKN批判の対象となり、地方議会や役所に押し掛けるデモが各地で繰り広げられた。

こうした状況の中、スハルトの大統領辞任と同時に副大統領から昇格して第3代大統領に就任したハビビは「改革」の実現を迫られた。というのも、ハビビはスハルトから政権を禅譲されただけであり、選挙のような国民の信託獲得プロセスを経て大統領になったわけではない。だからこそ、ハビビ政権の正当性は「改革」の実現度次第であったのである。ハビビは矢継ぎ

早に「改革」路線を実行に移していった。KKN排除という点では、少なくともKKN防止法(99年第28号法)を99年5月19日には国会を通過させた。国軍の行政・政治への介入拒否という点については、現役軍人の文官出向取りやめ、警察の国軍からの分離、国会・地方議会における国軍・警察議席削減を実施した。更に民主化の実現という点では、一年以内の自由・公正な総選挙実施と地方自治拡大を公約した。前者については、実際に99年2月1日に政党法(99年第2号法)、総選挙法(99年第3号法)を制定し、同年6月に同法に基づいて比較的の自由・公正な総選挙を実施した。

また、表現の自由が大幅に拡大した。各地で地方紙、地方タブロイドが発刊され、根拠があるにしろないにしろかなり中央政府、地方自治体に批判的な記事が掲載されても問題が無くなった。また、イスラーム国家樹立運動を訴える雑誌、アンボンやポソでの宗教紛争を聖戦(ジハード)的観点からムスリムの行動を正当化するタブロイドなど所謂右翼的出版物が各地で見受けられるようになった一方、マルクス主義関連の書籍が本屋に並べられるようになった。スハルト体制時代には考えられなかったことである。

地方分権化の背景及び法制化の過程については次項で見ていくことにしたい。

(3) 地方分権化の制度化

スハルト体制の崩壊と共にインドネシアで分権化が民主化要求の中に位置づけられて政治的テーマとなり、実際にも施行されていった背景としては次の三つが考えられる。

- ① 地方全般に当てはまることとしては、中央集権的なスハルト体制において、地方の自発性が発揮できる状況にはなかったこともあり、ジャカルタ近辺以外の地方、特に東部インドネシアにおける経済開発は著しく遅れていた。分権化により地方自治体に自主性を与えることで、効率的かつ効果的な地方行政を実現し、地域の実情にあった地域開発を推進する必要性が中央レベルでも認識されていた。
- ② 国軍が組織的に暴行、殺害を行った東チモール州、アチェ特別自治州やイリアン・ジャヤ州では独立要求がこれまで以上に高まっていた。こうした独立の動きを阻止して統一国家の枠内で問題解決を図るために地方分権が必要であった。
- ③ 天然資源が豊かな地方、東カリマンタン州、リアウ州、イリアン・ジャヤ州などには、スハルト体制時代、天然資源の権益が全て中央政府に吸い上げられ、地方に還元されていないことへの根強い不満があり、連邦制、更には独立要求の声が挙がっていた。こうした地方の不満を分権化によって解消する必要があった。

以上のような事情を背景として、ハビビが大統領に就任してから半年もたない98年11月、国権の最高機関である国民協議会特別会において、地方分権の実施、天然資源の公正な規制・分配・利用、インドネシア統一共和国の枠内における中央・地方財政均衡に関する1998年国民協議会第15号決議が採択された。天然資源の産出地方への還元、地方財政の拡充を軸として、地方分権はこの時点で国策となった。

続いて地方分権に関する法案作成が始まった。法案作成に当たったのは、内務省一般行政・地方自治総局長リヤス・ラシッド (Prof. Dr. Ryaas Rasyid) を委員長とする7人委員会 (Komisi 7) である。この7人委員会は、スハルト体制末期の98年4月27日にスハルト体制存続の一手段として分権化が妥当か否かを検討するために設置されていた組織である。ハビビ政権に入ってからこの委員会は存続し、分権化の実施とそのための法案作成に当たったのである¹。7人委員会が具体的に法案作成に着手し始めたのは、当委員会が総選挙法、政党法の法案作成に終了の目処を付け始めた98年12月から99年1月にかけてであると言われる²。法案作成に当たっては、その審議に参加したドイツの国際援助機関であるGTZの関与が大きかった。中央・地方財政均衡関係については大蔵省の影響も強かったという。

早くも2月4日には地方分権法案が、2月9日には中央・地方財政均衡法案が大統領により国会に提出され、同月10日には同二法案に対する国会審議が始まった。そして、まず99年5月7日に地方行政の基本的枠組みを定める1999年第22号法、続いて同年5月19日に中央政府と地方自治体の財政均衡の枠組みを定める1999年第25号法が大統領の署名を経て公布された。

7人委員会結成からわずか1年あまり、法案の国会審議からわずか三カ月あまりで「改革」後のインドネシアの地方行政・財政の枠組みは決まった。非常なスピード決定である。したがって当然ながら、関連省庁との十分な意見交換もなされず、関連法令、政令などは後日に作成されることとなった。これほど短期間で法律が公布された理由は、ハビビ政権の安泰確保と地域社会の安定確保の二つの側面があったと思われる。前者についていうと、分権法の公布は分権化の推進というハビビ政権の公約を目に見える形で実現することになり、6月の総選挙実施前に公布することができればハビビに対する支持も広がり彼の支持政党であるゴルカルに有利となる可能性があった。次に後者については言うまでもないであろう。国軍を動員して地方の不満を武力鎮圧するというスハルト時代のやり方は「改革」後は使えなかった。従って、中央政府とすれば、独立までのめかす地方を武力以外の形で早急に懐柔する必要に迫られていた。その一つが分権法の公布であったと言える。

東チモール州については、99年1月時点でハビビ政権はインドネシアの自治州として存続するか否かを選択する住民投票を実施すること、そして東チモール住民が自治州という選択を拒否すれば独立も認めることを方針として打ち出していた。政権の方針通り、8月30日には

1 リヤス・ラシッドのグループ以外にもモフタル・パボティンギのグループ、ユスリル・イフザ・マヘンドラのグループも分権化のコンセプトを提示した。当初、リヤス・ラシッドのグループは、ハビビも支持する形で地方自治体としての州を廃止する案を提示し、他の二グループは州に力点を置く地方分権の実施案を提示した。結局、リヤス・ラシッドのグループは州をも自治体とする地方分権案を法案化するに至り、ハビビの反発を買ったという。これらの経緯については、JICA・ハサヌディン大学共催の「スラウェシにおける開発計画と実践に関する研修」での内務省地域開発総局スタッフのサハット氏 (Drs. Sahat Maralitua, MA) の発言 (2001年11月13日) に基づく。分権二法成立過程についての研究はまだない。

2 ドイツの国際援助機関GTZの分権化政策支援チームのR・ライナー氏 (R. Rainer) の発言。2001年9月24日。

住民投票が行われ、圧倒的多数の東チモール住民は独立を支持した。10月、国民協議会はこの投票結果に同意した。東チモールは75年に強制的にインドネシアに併合された地域であり、その他のインドネシア地域以上に独立要求が強く国際社会からも独立を支持する声があった。従って、東チモールは他地域と性格を異にしており、東チモールに独立を認めたからといってインドネシアの中央政府が他の地方にも独立という選択肢を提示することはない。だが地方からすれば、こうした東チモールの特殊性は理由にならない。地方にとって住民投票実施要求、独立要求は少なくとも中央政府に対する圧力行使としては有力な手段であり続けた。

1999年10月、大半の予想を覆して大統領に就任したアブドゥルラフマン・ワヒド (KH. Abdurrachman Wahid) もまた分権化の促進を支持し続けた。彼は地方分権化を一層促進する立場を表明するかのようになり、新たにリヤス・ラシッドを長とする地方自治担当国務大臣府を設け、内務省一般行政・地方自治総局の官吏約200名を当大臣府に異動させた。また、国権の最高機関である国民協議会もまた分権化促進の立場を明確にしていた。2000年8月に開催された国民協議会年次会議においては、地方行政・自治に関する憲法改正を行って、地方自治に関する条項を追加した。更に同年次会議においては次の二つのことを政府に求めた。

- ① 2001年5月までにアチェ特別州とイリアン・ジャヤ州に対して特別自治権を付与する法律の作成を行う。
- ② 第22号法と第25号法の実施に必要な政令の整備を2000年12月末までに終了する。地方自治を完全に実施できる地方については、2001年1月1日から地方自治の実施を認め、関連法令の整備が2000年12月末までに終わっていない場合でも、地方自治体に対して地方自治実施のための条例作成を認める。

この2点から窺える国民協議会の立場は、インドネシアの両端にあって天然資源があり、かつ独立運動が終焉する気配のないアチェ、イリアン・ジャヤに対しては特別待遇をして、それ以外の地域、つまりアチェとイリアン・ジャヤに挟まれた地域に対しては早急な地方分権の実施で対応するというものであったといえる。

では次に、インドネシアの大半の地域で実施されつつある地方分権の内容について、99年第22号法、第25号法及びその関連法令、政令を基に見ていくことにする。更にアチェ州、イリアン・ジャヤ州に関する特別法についても触れる。

2. 地方分権の制度³

(1) 地方行政・自治制度

① 中央と地方の権限の配分

まず中央と地方の関係については、99年第22号法では、外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教及びその他の分野における権限を除く全ての行政分野において、地方自治体が権限を持つことになっている（第7条第1項⁴）。第7条第2項には、その他の分野の権限として、国家プランニング、マクロレベルの国家開発のコントロール、財政均衡、国家行政機構や国家経済機関、人材育成・能力強化、天然資源利用、戦略的ハイテク、自然環境の保全、ナショナル・スタンダードの設定についての政策を挙げている。

更に2000年第25号政令（2000年5月6日）により、中央政府の管轄となるその他の分野の権限は次の25分野に範疇分けされた。

1. 農業、2. 海洋、3. 鉱業・エネルギー、4. 森林・プランテーション、5. 通商・産業、6. 協同組合、7. 投資、8. 観光、9. 労働、10. 厚生、11. 教育・文化、12. 社会、13. 地域計画、14. 土地、15. 居住、16. 公共事業、17. 運輸・通信、18. 生活環境、19. 内務・公共行政、20. 地方自治促進、21. 財政均衡、22. 人口、23. 体育、24. 司法・立法、25. 情報。

第25号政令は、この25分野について中央政府が行う事務の細則をそれぞれ定めている。その細則を大まかに括って言えば、中央政府は基本的には各分野で指針、基準、規範を定めて大枠を設定したり、調整を行ったりすることになっている。具体的な指針や基準の設定の仕方次第で中央政府の地方への監督・介入を強くすることは可能である。

人事については首長も含めて全て自治体に委ねられることになった。スハルト時代は自治体の局長レベルは中央政府の承認が必要であったがそれもなくなった。

② 地方自治体の種類と各自治体単位の権限

スハルト体制時代には地方行政単位として、州・第一級地方自治体（Propinsi・Daerah Otonom Tingkat I）（27）、県/市・第二級地方自治体（Kabupaten/Kotamadya・Daerah Otonom Tingkat II）（249/65）、郡・行政市（Kecamatan・Kota Administratif）、行政村・町（Desa/Kelurahan）（67, 925）があった（カッコ内は98年現在の単位数、大まかな機構図

3 この節の第1項と第2項は、拙稿[岡本2001a]に大きく依拠している。

4 74年第5号法においては、中央政府は国防治安、司法、外交、金融、地方首長の義務的業務、中央政府が取り扱う方がより効果的な業務の6分野を除き、地方自治体に全ての事務を委譲できるとされている。地方自治体が全ての行政分野について権限を有することを出発点とする99年第22号法と違って、中央政府が全ての権限を有することを出発点としているにしても、この74年第5号法の下でも法律的には地方分権は可能であった。現実には、重点が置かれた地方自治体である県/市への権限委譲はほとんど進まなかった。この状況の解説については深尾氏の論文[深尾1999b]が優れている。

については図1参照)。

これらのうち、地方自治体としての位置づけを与えられたのは、州・第一級地方自治体、県/市・第二級地方自治体、行政村である⁵。州、県・市には公選議員、任命議員からなる議会が設置されており、行政村には村長が議長となる村落評議会 (Lembaga Musyawarah Desa, LMD) が設置されて立法府の役割を期待されていた。地方首長については、第一級地方議会 (DPRD Tingkat I)、第二級地方議会 (DPRD Tingkat II) がそれぞれ、州知事 (Gubernur)、県長/市長 (Bupati/Walikota) を複数の候補者の中から選挙で選んでいた。行政村長 (Kepala Desa) は村民が直接選挙で選んだ。重点が置かれた地方自治体は第一級地方自治体ではなく第二級地方自治体であるが、第一級、第二級とあるように、州・第一級地方自治体は県/市・第二級地方自治体よりも上位にあるとされ、県/市の条例を却下、執行延期することができた。第二級地方自治体に重点が置かれた理由は、「第二級地方自治体こそが住民とより直接的に関係を持ち、その結果、当該地区の住民の要求を理解し、実現することが期待される」(74年第5号法注釈)ということと、第一級地方自治体に権限を与えすぎると政治的統一を危うくするという懸念とからである。

スハルト政権崩壊後の99年第22号法のもとでは地方行政組織は若干簡素化された。地方行政単位は、地理的大きさから順に言うと、州 (Provinsi)、県/市 (Kabupaten/Kota)、郡、町・行政村である (大まかな機構図については図2参照)。

これらのうち、地方自治体としての位置づけを与えられていたのは、州、県/市、行政村である。州、県・市には1割程度の国軍・警察出身の任命議員を除いて公選議員からなる地方議会が設置された。村落には住民の直接選挙で選ばれた公選議員からなる村落議会 (Badan Perwakilan Desa, BPD) が設置された。州知事 (Gubernur)、県長/市長 (Bupati/Walikota) はそれぞれ、州議会 (DPRD Propinsi)、県/市議会 (DPRD Kabupaten/Kota) によって選ばれる。一方、行政村長 (Kepala Desa) は村民の直接選挙によって選ばれる。

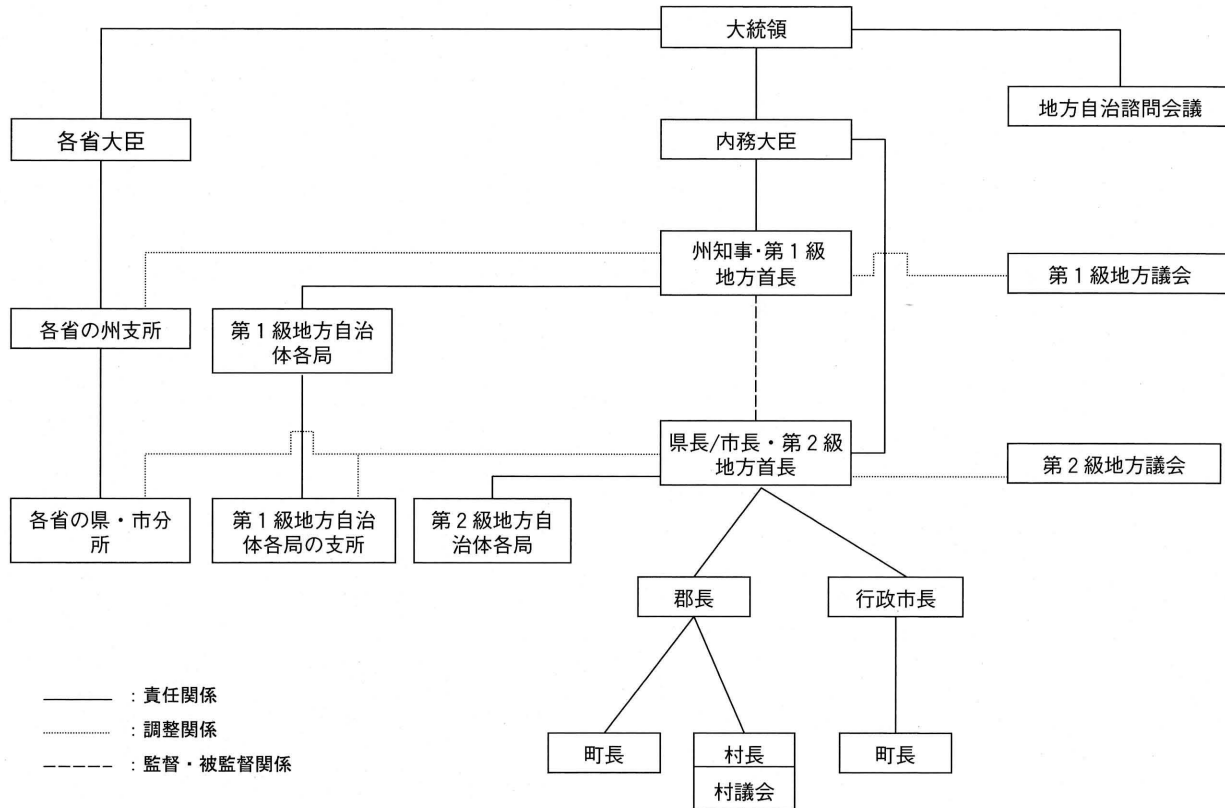
重点が置かれる地方自治体はスハルト体制期と同じく県/市であり、県/市が行う義務のある行政分野として、公共事業、保健、教育・文化、農業、運輸・通信、通商・産業、投資、環境、土地、協同組合、労働が法律に明記され、州に委譲してはならないとされた (第11条第2項及びその注釈)。また、市については、市のニーズに対応して、消防、清掃、公園、都市計画なども市の権限となる (第11条第2項注釈)。

海域についても規定が定められ、州の海岸線から12海里以内が州の領海となり、県/市の海岸線から4海里以内が県/市の領海となった (第3条、第10条)。

スハルト時代と違って、州と県/市の間には上下関係はなくなり、地方自治体として同等

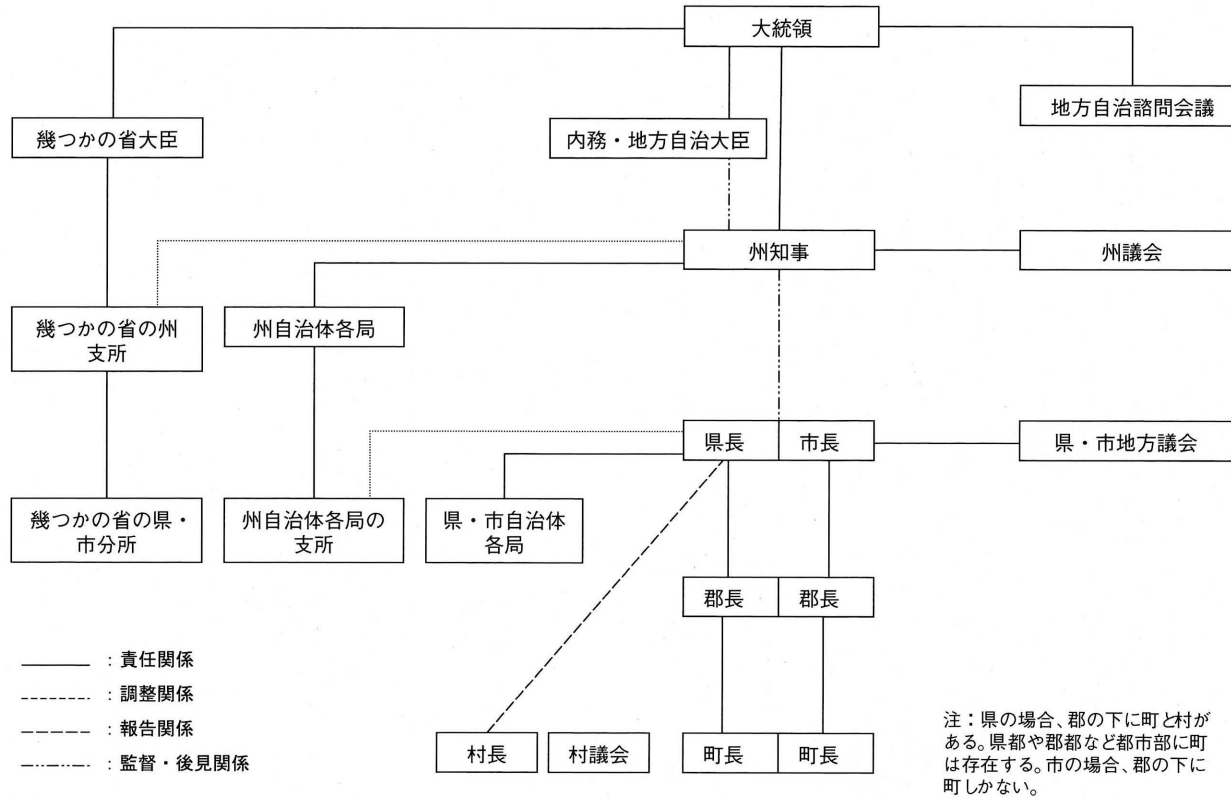
5 Kotamadya (市) はKabupaten (県) の境界外にある。都市化が進み行政事務の増加した地域が県から分離する形で市という地方自治体は設置される。日本語では便宜上、Kotamadyaを市、Kabupatenを県と訳した。

図1：スハルト体制下の地方行政制度



[出所：拙稿「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』（座長：村松岐夫・京都大学教授）]

図2：改革後の地方行政制度



[出所：拙稿「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』（座長：村松岐夫・京都大学教授）]

の位置づけが与えられるようになり、地方自治体としての州は、県や市の境界事項に関する行政権限及びその他特定の行政分野での権限を有する（第9条第1項）⁶。また、県や市が遂行できない、或いは、まだ遂行していない権限についても地方自治体としての州が行政権限を有する（第9条第2項）。県や市の境界事項に関する行政権限とは、例えば、公共事業、運輸・通信、森林、プランテーションに関するもので、その他特定の行政分野での権限とは次の7分野に関するものである：a. マクロ・レベルの地域開発計画及びコントロール、b. 特定分野の研修、有望な人材の配置、州域に及ぶ調査、c. 域内港運営、d. 環境規制、e. 貿易及び文化・観光振興、f. 伝染病、害虫対策、g. 州の空間設計（第9条第1項注釈）。

行政村は上述のように自治体としての位置づけを与えられており、住民によって選ばれた行政村長と村議会（Badan Perwakilan Desa）とからなる⁷。行政村長は村議会に責任を負い、村議会は行政村長の解任を県長に求める権限がある。

また、スハルト体制期に権限の分散の一環で設けられていた中央省庁の出先機関は基本的に廃止されることになった。各省庁の出先機関は、地方で相互に調整を図るよりもお金が降りてくるジャカルタの自省庁にしか目を向けず、縦割り行政の弊害を象徴しており、しかも、各地方自治体にも同様の職務を担う部局がありながら、互いの関係は密ではなく、バラバラに業務を遂行しており行政の効率性を下げていた。出先機関の廃止は、広範な地方自治の付与のためであると同時に、こうした行政非効率の解消も目的としていた。

県/市に設けられていた中央省庁の出先機関、県分所/市分所（Kantor Departemen : Kandep）は、県/市に広範な地方自治を与えるという目的に沿って、廃止ないしは県/市の関連部局に統合されることとなった。州は地方自治体であると同時に中央政府の下部機関としての性格を併せ持つものの、中央省庁の出先機関、州支所（Kantor Wilayah : Kanwil）は廃止ないしは州の関連部局に統合され、権限の分散に伴う事務の遂行は、州の関連部局が行うことになった（第63条）。但し、中央の権限である外交、国防治安、裁判、金融・財政、宗教に関する出先機関は残る（第129条第2項）。具体的には、裁判所、宗教省支所は省の出先機関として残り、大蔵省下にある国税総局の出先機関である税務署は地方での国税徴収を行い、予算総局の出先機関は地方に割り当てられた国家予算の出納・執行監督を行い続けることになる。

6 2001年4月27日に出された「地方行政遂行に対する後見と監督に関する2001年第20号政令」では、州が中央政府の代理として、県/市への後見・監督を行うことが明記された。この法律が一つの契機となって州が県/市に対する締め付けを厳しくしていくかは定かではない。対等とされる州と県/市との関係は今後の展開を見ないと分からない。

7 スハルト体制期には地方行政基本法である74年第5号法とは別に1979年第5号法があり、それが村落行政基本法であった。「改革」後の地方行政基本法である99年第22号法では、行政村に関する規定も含められ、自治体についての法律は一本化された。99年第22号法の下で行政村がどのように変化していくかまだはっきりしないので今回は行政村については詳述しない。スハルト体制時代の（ジャワの）行政村のありようについては島上氏の論文[島上2001]が参考になる。

③ 自治体の廃置分合

99年第22号法第6条で自治体の廃置分合の可能性が指摘され、その詳細は2000年第129号政令で定められた。廃置分合の中でも自治体の分割要求が各地で持ち上がっており、中央政府としても対応せざるをえなくなっている。その点は後述する。ここでは分割のための条件を記す。新設州ならば3県・市以上の自治体から構成され、母体州及び該当県・市議会の同意を必要とし、新設県・市ならば3つ以上の郡から構成され、該当州と県・市議会の同意を必要とする。また、7つの観点(経済力、自治体潜在力、社会文化、社会政治、人口、自治体面積、その他)について該当地域を19の指標を用いて分析し、自治体となる適格性を判断する。適格と判断されれば、地方自治諮問会議(後述)が更なる調査を行った後、承認決定を下す。

④ 地方首長と地方議会

スハルト時代は地方首長が地方議会に対して優位に立っており、地方議会はほとんど目立った活動をしていなかった。理由は、1) 地方首長選出に当たっては、地方議会の意向よりも中央政府の意向が強く反映される仕組みができていたこと⁸、2) 地方首長が責任を負っていたのは、地方議会ではなく内務大臣を通じて大統領であったこと、3) 地方議会がチェックできる自治体予算が小規模であったこと、その上に、4) (元)官僚や(退役)軍人が多数を占める政権党ゴルカルと国軍会派とが地方議会における多数派であり、野党の影が薄かったことなどが挙げられる。

分権化に伴い、地方議会の首長に対する影響力が増大した。その理由はまず、1) 地方首長は基本的に地方議会の多数決で選ばれ、中央政府が干渉することが困難となった。次に、2) 地方首長は地方議会に責任を負うこととなり、地方議会により首長の年度末施政報告が二度拒否されれば、辞任を迫られることとなった。その結果、地方議会は首長に対して大きなバーゲニング・パワーを持つこととなった。更に、3) 地方自治体予算枠が絶対的に拡大した上に、中央からの補助金もブロック・グラントの割合が増大したことから、地方議会がチェックできる予算の枠が拡大した。4) ゴルカルが意見・利益の調整・集約を行うシステムが崩壊して多様な政党が地方議会に席を占めるようになったことから、議会内における首長の潜在的批判勢力が増大した。

⑤ 中央と地方の媒介項

ここでは、中央政府と地方自治体の媒介役を担うフォーマルな制度を見ていきたい。スハルト時代であれば中央省庁の出先機関である州支所、県/市分所が中央政府と地方自治体の媒介というより、中央政府の意向を地方に貫徹する組織として存在した。また、人事の上で

8 スハルト時代の地方首長選の動き、特に90年代に入ってから若干の政治化の動きについては深尾氏の論文[深尾1999a]が参考になる。

は、上述のように州知事選、県/市長選は中央政府の介入の余地があった。

1999年第22号法の下では、中央の出先機関は5分野を除いてなくなり、州知事、県/市長人事への中央の介入は困難になった。従って、政令、通達などを除けば中央が地方自治体、特に県/市の行政・政治に介入することは困難になった。むしろ、地方自治体が中央政府に対して要求を提示することを可能にする制度が誕生した。それは、以下の地方自治諮問会議、地方自治体連合である。

・地方自治諮問会議 (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah: DPOD)

スハルト体制時代にもDPODはあった。しかし、構成員は閣僚だけであった。一方「改革」後は、DPOD構成員に自治体代表も含まれるようになり、地方の声が反映されやすくなった。大統領直属の諮問機関で議長を内務大臣、副議長を大蔵大臣とする15名からなり、地方自治体に関して自治体の廃置分合についての調査、地方自治政策及び中央地方財政均衡政策への提言とモニタリングを行う。

・地方自治体連合 (Assosiasi Pemerintah Daerah)

同レベルの地方自治体間の協力を行うための組織で、州自治体連合、県自治体連合、市自治体連合、州議会連合、県議会連合、市議会連合などが作られている。地方分権政策に関し、州、県、市それぞれの自治体の観点から意見表明を行っている。

(2) 地方財政制度

続いて、新しい地方財政制度をスハルト体制期のそれと比較した上で見ていく。

① スハルト体制期の地方財政状況

スハルト体制期、財政面で中央集権的であったといえるのは、中央政府の歳入・歳出が地方自治体の歳入・歳出に比べて圧倒的に高く、それとも関連して地方自治体が自主財源拡大を独自に図れなかったためである⁹。

あくまで概算だが、中央・地方を合わせた政府歳入において90%以上、歳出において75%以上を中央が占めていた(96年度予算)(表1)。州自治体歳入に占める自主財源比率は約34%、県/市自治体歳入に占める自主財源比率は約14%でしかなかった(96年度予算)。

中央政府は政府決定を通じて自治体補助金 (Subsidi Daerah Otonom : SDO) と大統領令交付金 (Instruksi Presiden : Inpres) とを毎年度地方自治体に付与して、乏しい自治体予算の補填を行った。しかし、SDOは地方自治体公務員給与を中心とする地方自治体の経常支出に割り当てられる補助金であり、地方自治体が自由に用途を決定することはできなかった。

一方のInpresは各地方自治体の開発支出に割り当てられる。Inpresには2種類あり、道路、灌漑、教育、衛生など特定分野への利用を義務づけたものと、州、県/市、行政村にブロック・グラントとして割り当てられるものがあった。Inpresは地方の人口、地方自主財源、道路距離

9 スハルト体制期の地方財政については、例えばN・デーバスの著作[Devas 1989]を参照してほしい。

表1 全政府歳入・歳出に占める各政府の歳入・歳出比(1996年度)(10億ルピア)(注1)

中央政府純歳入	州政府純歳入	県・市政府純歳入	村政府純歳入	全政府純歳入合計
95,840	5,428	2,352	1,087	104,707
91.53%	5.18%	2.25%	1.04%	100.00%
中央政府純歳出	州政府純歳出	県・市政府純歳出	村政府純歳出	全政府純歳出合計
77,823	10,835	12,282	1,832	102,772
75.72%	10.54%	11.95%	1.78%	100.00%

[出所: 拙稿「インドネシアにおける地方分権について: 国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』(座長: 村松岐夫・京都大学教授)]

(注1) 全政府歳入合計と歳出合計の差が約1935億ルピア生じているのは、各政府レベルにおいてかなりの額の次年度繰越金が発生しているためであると思われる。上記の計算はあくまで概算であると考えていただきたい。

(注2) ここでいう中央政府純歳入、州政府純歳入、州政府純歳出、県・市政府純歳入とは以下とした。
 中央政府純歳入=総歳入-地方政府への補助金-下部政府への開発補助金-土地税・土地建物税-後進地域への補助金
 州政府純歳入=前年度繰越金+自主歳入+借款
 州政府純歳出=総歳出-経常支出からの補助金-開発支出からの補助金
 県・市政府純歳入=前年度繰越金+自主歳入+借款

などのデータに基づき、大蔵省が国家開発企画庁(Badan Perencanaan Pembangunan Nasional: BAPPENAS)との調整を経て毎年度支給した。各地方自治体に対する実際の配分額の決定においては、客観的データに依拠するというより中央政府の政治的判断に依るところが大きかったという[深尾1999b: 52]。

政府歳入・歳出の大部分が中央政府であり、地方自治体は自主財源に乏しく、中央からの補助金にかなりの部分を頼るというのがスハルト時代であった。その結果として、天然資源の豊富な地域からは天然資源の利益が地方に還元されていないとして不満があがり、地方自治体一般で言えば、財政面での中央依存だけでなく、自治体のイニシアティブを全体として弱め、指示待ちが地方公務員の典型的な姿勢となってしまった。「改革」期に施行された1999年第25号法はこうした不満・状況を解消すべく、地方の財源を拡充し、地方自治体が財源を地方の実状に即した形で使えるようにしようとするものである。

以下、新しい地方財源の種類を見ていく。

② 地方財源の種類 (1): 自主財源

地方自治体にとって地方税と課徴金が主な自主財源である。スハルト時代には、地方税に厳しい制限が課せられていたが、分権化に伴い先述の1997年第18号法を改正した2000年第34号法が制定されて制限が緩和された。両法の地方税種などの違いについては表2を参照してほしい。表を見れば分かるように徴税可能な税種が増えた。また県/市については自主課税も可能になった。また、分権化の力点が県/市に置かれていることから、県/市に対する州税の歳入分

表2 2000年第34号法における地方税の種類・配分（左）と1997年第18号法における地方税の種類・配分（右）

税 項 目	合計	内訳		最高税率	税 項 目	合計	内訳		最高税率
		州	県・市 行政村				州	県・市 行政村	
A. 州税*					A. 州税*				
1 エンジン付き車両税 ¹⁾	100	≤70	30≤	5	1 エンジン付き車両税	100	100		5
2 エンジン付き車両名義変更税	100	100		10	2 エンジン付き車両名義変更税	100	100		10
3 ガソリン税 ¹⁾	100	≤30	70≤	5	3 ガソリン税	100	10	90	5
4 地下水/湧水取得・利用税	100	≤30	70≤	20					
B. 県・市税**					B. 県・市税**				
1 ホテル税 ²⁾	100		≤90 10≤	10	1 ホテル・レストラン税	100		100	10
2 レストラン税 ²⁾	100		≤90 10≤	10	2 娯楽税	100		100	35
3 娯楽税 ²⁾	100		≤90 10≤	35	3 街路照明税	100		100	10
4 広告税 ²⁾	100		≤90 10≤	25	4 C種天然資源採掘・加工税	100		100	20
5 街路照明税 ²⁾	100		≤90 10≤	10	5 地下水・湧水利用税	100		100	20
6 C種天然資源採掘税 ²⁾	100		≤90 10≤	20					
7 駐車税 ²⁾	100		≤90 10≤	20					

[出所：拙稿「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』（座長：村松岐夫・京都大学教授）]

* 中央政府が政令でインドネシア全土に対する一律の税率を定める。

** 各県・市が条例で税率を定める。

1) 州内の県・市自治体の取り分は県・市自治体間の均等化と潜在性を考慮して州の条例で定められる。

2) 県内の行政村の取り分は行政村間の均等化と潜在性を考慮して県条例で定められる。

与率が高まった。

③ 地方財源の種類 (2): 均衡金

中央政府の歳入のうち地方自治体に割り当てられる資金であり、歳入分与、一般割当金、特別割当金がある。歳入分与、一般割当金はブロック・グラントであり、特別割当金は使途が定められている。

歳入分与の対象となるのは、石油・ガスなどの天然資源からの利益、土地建物税、土地建物権利取得税、所得税がある。分与率は対象によって異なる。こうした点については表3を見てほしい。例えば、石油収入については、85%が中央、15%が地方の取り分となり、地方の取り分である15%のうち3%が産出州、6%が産出県/市の取り分となり、残りの6%は州内の産出県/市以外の県/市に同額が配分される。

次に一般割当金を見てみたい。一般割当金は、地方自治体間の財政能力の均等化を目的として国家歳入から割り当てられ、その利用方法については地方自治体が決めることができる包括的補助金であり、国内歳入の最低25%が割り当てられる。一般割当金の90%は県・市に、10%は州に割り当てられる。各地方自治体への一般割当金配分額の算出は、地方自治体のニーズと潜在的経済力とに基づいて定められる。

特別割当金は使途が特定されており、耐久性のあるインフラや施設の設置・改善のための投資などに向けられる。

④ 地方財源の種類 (3): 自治体借入

基本的には、地方議会の同意を得ることができれば、地方自治体は中央政府、銀行、ノン・バンクからの借入、地方債発行を行うことができる。対外借入については地方自治体は直接行わず、中央政府を通じて行う必要がある。

以上が今後の地方財政の枠組みである。特徴は、地方自治体による借入を容易にしたこと、税収の多い財源を地方に委ねなかったこと、歳入分与・一般割当金といった均衡金を通じて地方自治体の歳入確保、地方自治体間の財政均衡確保を図ったこと、均衡金を完全にブロック・グラント化したことなどである。一般割当金を国内歳入にリンクさせて国内歳入の25%にしたのは、地方自治体予算の安定確保を目指しているのであろう。

(3) アチェとイリアン・ジャヤ

① アチェ特別州

2001年8月9日に「ナングロ・アチェ・ダルサラーム (Nanggroe Aceh Darussalam) 州としてアチェ特別地域州への特別自治権付与に関する2001年第18号法」が国会を通過した。ポイントは以下の点である。

表3 99年第25号法などに基づく歳入分与金の配分率

税項目	歳入分与基準	中央政府	地方自治体				詳細
			合計	内訳			
				州	県・市 産出県・市	その他の 県・市	
I. 歳入分与							
1. 土地建物税	徴税コスト9%を差し引いた全徴税額	10.0	81.0	16.2	64.8	—	・中央政府取得分の65%は、全県/市に平均的に再配分される。35%は村落部・都市部での土地建物税収が予定を上回った県・市に再配分される。
2. 土地建物権利取得税	全徴税額	20.0	80.0	16.0	64.0	—	中央政府取得分は全県・市に同額が分配される。
3. 天然資源							
a. 森林							
— 森林経営権取得税	全徴税額	20.0	80.0	16.0	64.0	—	
— 森林資源利用料	全徴税額	20.0	80.0	16.0	32.0	32.0	
b. 一般鉱物資源							
— 地代	全徴税額	20.0	80.0	16.0	64.0	—	
— 鉱山使用料	全徴税額	20.0	80.0	16.0	32.0	32.0	
c. 水産物							
	全徴税額	20.0	80.0	—	80.0	—	地方自治体取得分は全県・市に同額が分配される。
4. 石油	税控除後、地方自治体領域内で産出された石油全て	85.0	15.0	3.0	6.0	—	地方自治体領域外（12マイル以遠）で産出された石油及び石油関連税収は中央政府取得分となる。
5. 天然ガス	税控除後、地方自治体領域内で産出された天然ガス全て	70.0	30.0	6.0	12.0	12.0	地方自治体領域外（12マイル以遠）で産出された天然ガス及び天然ガス関連税収は中央政府取得分となる
6. 個人所得税	全徴税額	80.0	20.0	8.0	12.0	—	所得税に関する2000年第17号法
II. 一般割当金							
	国内歳入の25%	75.0	25.0	2.5	22.5	—	
III. 特別割当金							
1. 緑化基金	全徴収額	60.0	40.0	—	40.0	—	

[出所：拙稿「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』（座長：村松岐夫・京都大学教授）]

- a. イスラーム教徒は、イスラーム法院 (Mahkamah Syar'iyah) を通じてイスラーム法で裁かれることになった。
- b. 自主財源項目に喜捨 (ザカート) を加えた。
- c. 歳入分与の割合が石油収入については税控除後の55%、天然ガス収入については税控除後の40%となり、他の産出地方に比べて大幅に歳入分与割合が増加した。(9年後には割合はそれぞれ35%と20%に削減される。)
- d. 当州のみで操業活動を行う国営企業に対して、当州政府は資本参加を認められた。
- e. 歳入の最低30%を教育費に充てなければならなくなった。
- f. 正副州知事、正副県・市長の直接選挙制を導入した。
- g. ナングロ・アチェ・ダルサラーム特別自治州の慣習・文化・紐帯のシンボルとしてワリ・ナングロ (Wali Nanggroe) とトゥハ・ナングロ (Tuha Nanggroe) を設置した¹⁰。
- h. 当警察管区で任務に当たるインドネシア国家警察の将校、下士官の選択はナングロ・アチェ・ダルサラーム州の法律、文化、慣習、州知事の政策を考慮した上で当警察管区長官が行うことになった。

② イリアン・ジャヤ州

2001年11月21日に「パプア州に対する特別自治権に関する2001年第1号法」が国会を通過した。ポイントは以下の点である。

- a. 州旗、州歌の制定を容認した。
- b. 地元出身を正副州知事になる条件とした。
- c. 最高諮問機関として、慣習法代表、宗教代表、女性代表からなるパプア人民協議会の設置を決めた。
- d. パプア人民による政党結成を容認した。
- e. 歳入分与について、向こう25年間、石油収入については税控除後の70%、天然ガスについても税控除後の70%がパプア州に割り当てられることになった。26年目以降は、それぞれ50%となる。
- f. 特別割当金配分においてパプア特別州に重点配分されることになった (20年間)。
- g. 一般割当金総額の2%を教育・保健費としてパプア特別州に配分されることになった (20年間)。
- h. パプア特別州の要望に基づいてインフラ整備用追加資金割り当てが行われることになった (20年間)。
- i. 中央政府に報告後、パプア特別州は外国援助を受けられるようになった。

10 このワリ・ナングロとトゥハ・ナングロの具体的位置づけや任務については今のところ未定であり、詳細は追って条例で決められる。西芳実氏 (東京大学大学院博士課程) のご教示による。

- j. 当州に拠点があり、操業活動を行う国営企業及び民間企業に対して、当州政府は資本参加できるようになった。
- k. 当警察管区で任務に当たるインドネシア国家警察の将校、下士官の選択は州の条例、文化、慣習、州知事の政策を考慮した上で当警察管区長官が行うことになった。

3. 地方分権化後の地方政治

第1節で触れたように、インドネシアにおける分権化とは様々な側面でのコントロールを解消する過程の一側面である。特に、自由・公正な総選挙の実施などの政治的民主化により、地方レベルでも様々な政治的思想、要求、それらの対立或いは利権争いが表面化してくるようになった。第2節で述べた地方分権制度の導入は地方レベルでのこうした要求や対立を制度内化しようとする試みの側面もある。一方で新制度の導入が新しい地方政治・行政のルールを地方で作出している。そこで以下では、現在のインドネシアの地方政治の動向を二つに分けて考えることにしたい。一つ目は、スハルト体制の崩壊と共に顕著化した地方の要求が地方分権化によって対応しきれているか否かについて、二つ目は新しい分権制度の導入そのものがもたらした新しい地方政治の方向性について論ずることとする。当然ながらこの二つは明確に区分しうるものではなく程度の問題であるが便宜上分けて論じる。

(1) 地方の要求の制度内化——資源再配分、宗教・イデオロギー、エスニシティ

スハルト体制崩壊と共に顕著化した地方の要求は大きく三つに分けることができる。一つ目は利益分配の不平等性は正要求、二つ目は例えばイスラーム法適用を求めるといった宗教・イデオロギー的要求、三つ目は外島で顕著な自民族優先要求である。一地方からの要求はこれらのうちのどれか一つではなく複数の要求からなることが多い。ここでは、幾つかの事例を見ていくことで地方の要求にどのような対応がなされているかを見ることにする。

① 西ジャワ州内のバンテン地方

バンテン地方（人口約763万人）（1998年統計）は、首都ジャカルタを取り囲んでいる西ジャワ州の西部に位置する。バンテン地方の領域はほぼオランダ時代の理事州の領域に等しい。バンテン地方の州昇格を主張する人の意見に従えば、バンテン地方は歴史的・文化的に西ジャワ州の他地域とは異なる。他の西ジャワ州と比べて経済的に取り残されており、人材が育たずバンテン地方の上級公務員は西ジャワの中心地方であるプリアンガン地方出身者が多い。

こうした事情を背景として、また有力な工場地帯であるバンテン北部のチレゴン地方やタンゲラン地方の経済的利権の獲得を目指して、バンテン地方エリートの一部が住民を動員して新州設立要求を求め始めた。彼らのカネ・動員・ロビー活動の結果、母体州西ジャワ州が反対に

回っていたにもかかわらず、中央政府はバンテン州設立を認めた¹¹。更に、バンテン地方はイスラームの影響が強い地域であるため、アチェでイスラーム法適用が認められたことを受けて、バンテン州にもイスラーム法適用を求める声が挙がってきている。これに対する中央政府の対応は未定である。

② 北スラウェシ州内のゴロンタロ地方

ゴロンタロ地方(人口約84万人)(1999年統計)は北スラウェシ州の西部に位置し、オランダ時代の一理事州の中心地であった。この地方もまた「改革」に伴い州新設を要求し始めた。その背景は北スラウェシ州の他地域との歴史的・文化的違い、経済的・社会的後進性など、バンテン地方のそれと似ている。特徴的なのは、キリスト教徒が優位に立つ北スラウェシ州にあってゴロンタロ地方ではムスリムが98.5%(1999年統計)と圧倒的である点であり、表沙汰には主張されないものの、これが州新設要求の要因の一つとなっていることである。北スラウェシ州内でゴロンタロ地方に隣接するボラーン・モンゴンドウ県がムスリムがマジョリティでありながらゴロンタロ州に参加しなかったことからして、必ずしも宗教だけではこのゴロンタロ州の新設を説明できないにしても、宗教の違いを理由として州の境界線を設定する側面を持つことは否めない¹²。ゴロンタロ州への参加を表明したのは2県と1市だけであったが、母体州である北スラウェシ州がそれほど州分割に反対しなかったこともあり、ゴロンタロ地方は州となった¹³。

この1と2の場合、中央政府は地方の要求を分割という形で対応し、それなりの成功を収めたと言える。

③ 東カリマンタン州のクタイ地方

クタイ地方は石油・天然ガス産出地方である。従って、99年第25号法の下では歳入分与により大幅に予算が増加することになる。同法施行までは約800億ルピアの歳入分与を受けていたが、同法施行後の2001年度予算ではその25倍に当たる2兆ルピア近い歳入分与を受けることとなった。その意味で石油・天然ガス資源からの収益の大半を中央政府に提供しているという東カリマンタンの不満は減少したといえる。しかし、99年10月にクタイ県がクタイ・カルタヌガラ県、東クタイ県、西クタイ県、ブルンガン市の3県・1市に分割されたことから新たな問題が起きた。2001年度国家予算案では、東クタイ県に8300億ルピア、クタイ・カルタヌ

11 バンテン州設立の政治過程については、拙稿[岡本2001b]を参照してほしい。

12 ボラーン・モンゴンドウ県では、ミナハサ県との土地係争に対する不満をきっかけとしてトタブアン州新設を求める動きが起きている[Forum Keadilan, No.43, 10 Februari 2002]。

13 ゴロンタロ州設立の過程については、例えばその中心人物の一人でゴロンタロ州設立国民理事会会長であったネルソン・ポマリンゴ(Dr. Ir. Nelson Pomalingo, M.Pd)の伝記[Hardi 2000]を参照してほしい。

ガラ県に9200億ルピアが歳入分与金として供給されることになっていた。クタイ・カルタヌガラ県長であり県政府連合会長のシャウカニは、東クタイ県がデータ改竄を行っていると主張してジャカルタの大蔵省、地方自治諮問会議にロビー活動を繰り広げた。その結果、エネルギー・鉱物省事務局長は彼の主張を受け入れる形で、クタイ・カルタヌガラ県に対しては1.5倍増の1.4兆ルピア、東クタイ県に対しては約8.2割減の1470億ルピアを歳入分与として割り当てる決定を下した。当然ながらこの決定に不満を抱いた東クタイ県長はジャカルタに出向き、エネルギー・鉱業省大臣、同省石油・天然ガス総局長、予算総局長、国会予算委員会にロビー活動を展開した。こうして石油・天然ガスを産出する二県の県長が歳入分与の額を巡って争っている一方、また新たな問題が生じた。クタイ・カルタヌガラ県に属し、大規模な石油埋蔵量を誇る4郡が新県設立要求を提出し始めたのである。しかもその要求運動を率いているのは、4郡のうちの1郡出身者で東カリマンタン州議会議長である。この要求に対して東カリマンタン州知事は新県設立の適切性に関する調査を地元国立大学に行わせることに同意した[Tempo, 10 Juni, 2001: 168-169]。

④ 中カリマンタン州

2001年2月下旬以降、伐採業が中心の東コタワリンギン県都サンピットでの殺害事件を契機として地元民のダヤック人と移住民のマドゥラ人との間で凄惨な民族抗争が起き、3月末までに中カリマンタン州都パラカラヤ市、カプアス県、西コタワリンギン県都パンカラン・ブンなど同州各地に広がった。ダヤック人によって狩られたマドゥラ人の首の写真がインターネット上で流れ (<http://listen.to/Sampit>)、その凄惨さが際だった。97年と99年には西カリマンタン州で同様の事件が起きている。こうした事件の結果、数万人単位のマドゥラ人難民が発生し、東ジャワのマドゥラ島だけで約97,300人の避難民を引き受けた。その避難民には中カリマンタンで育ち、マドゥラを知らない者も多い。抗争の直接の原因は色々と言われているが、ダヤック人がマドゥラ人の首を狩り、それを正当化する背景には移住民マドゥラ人に対する地元民ダヤック人の根強い反感がある。ダヤック人は、移住民のマドゥラ人が伐採業や小売業に従事して彼らの就業機会を奪っていることに不満を抱いていたのである。

4月以降、マドゥラ人を除く形で中カリマンタン州の各県・市でマドゥラ人の居住を今後認めるかどうかについての住民会議が行われた。それを受けて6月第1週には中カリマンタン住民会議がパラカラヤ市で行われた。この会議の結果、3つの県は中カリマンタンの慣習（アダット）を尊重するという条件付きでマドゥラ人の居住を認め、東コタワリンギン県を含む2県1市は、ダヤック人と結婚したマドゥラ人、既に中カリマンタンに10年以上居住していたマドゥラ人を除きマドゥラ人の居住を認めない方針を打ち出した¹⁴。

14 東カリマンタンの情勢については以下の雑誌記事を取りあえず参照してほしい。[Tempo 27 Mei, 2001: 30-31 ; Forum Keadilan, 27 Mei, 2001: 85 ; Gatra, 16 Juni, 2001: 42-43] また、森下明子氏（京都大学大学院博士課程）からご教示を頂いた。

3と4のケースは、地方分権化では必ずしも対応できなかった場合である。3では、天然資源産出地方に有利な歳入分与を行う中央・地方財政均衡制度を導入した結果、石油・天然ガス産出地方がこれまで同じ自治体内にあった他地域を切り離す方向を生み出した。上述のように2000年第129号政令(2000年12月13日)に従えば、3県・市以上あれば州設立を、3郡以上あれば県・市設立を求める最低条件を満たすことになっており、この条件が自治体設立要求を妨げるどころか促進する要因にさえなっている。4では、エスニシティ・民族・宗教問題でも1や2のように民族ラインを行政の境界ラインと一致させることで処理できた場合と違って、複数のエスニシティが同地域に混住している場合であった。従って行政の境界を新たに引き直すことでは対応できなかった場合である。地方分権の導入はこうした場合には十分な対応ができないばかりか、シンプルな地元意識を芽生えさせ、移住民を追い出すことを正当化する要因にさえなったと言える。

⑤ 南スラウェシ州

1999年10月19日、スラウェシ島出身のハビビ大統領の総括演説が国民協議会によって拒否され、大統領再選の道が断たれた。すると、南スラウェシ州都マカッサルでは、ハビビ支持派、特に学生が失望を露わにして、「スラウェシ独立！」(Sulawesi Merdeka!)、「東インドネシア独立！」(Indonesia Timur Merdeka!)を主張して州議会前などでデモを繰り広げた。この動き自体はどの地域までが独立の対象地域なのかも分からない極めて感情先行論的なものであり、一時的に新聞をにぎわす程度に留まった。その後の南スラウェシ州における秩序のあり方を巡る論争と運動は二つに大別できる。一つ目は既存の境界線見直しであり、もう一つは宗教を巡るものである。まず一つ目から見ていこう。

現在、南スラウェシ州では二つの州新設運動が有力である。一つは西スラウェシ州新設運動、もう一つはルウ・ラヤ州新設運動である。ここでは前者を見てみる。この運動は、南スラウェシ州北西部に位置するマムジュ県、マジエネ県、ポルマス県からなる西スラウェシ州の新設を求めるものである。州新設運動の背景には次のようなものが考えられる。①エスニシティ：南スラウェシ州の4大エスニック・グループ(ブギス人、マカッサル人、マンダール人、トラジャ人)のうちのマンダール人がこの地域住民の75%を構成しており、そうしたエスニック的連帯感が州新設運動を突き動かしている面がある。②経済的後進性：この地域は南スラウェシ州の中でもっとも経済的に取り残されており、それはマカッサルからこの地域に入っただけでも一目瞭然である。そうした後進性に対する不満が州新設運動につながっている。

2001年1月の段階で上記3県議会及び県長は州新設を明確に支持しているため、母体州である南スラウェシ州としても対応せざるを得なくなり、州新設の適性調査チームを発足させた。このチームの調査結果は未定であるが、南スラウェシ州政府としては、地方自治の主体が県・市であることを理由として、とりあえず3県の細分化を先行させた。2002年4月にはポルマス県からママサ県が分離し、2003年2月にはマムジュ県から北マムジュ県が分離した。南ス

ラウエン州政府としてはまずそうした県分割・新設を認めることで時間稼ぎ及び州新設運動の弱体化を狙っている節がある。

次に南スラウエン州における宗教を巡る問題を見ていくことにする¹⁵。99年第22号法にあっても宗教は中央政府の管轄であり、地方自治体が独自の宗教政策を実施することは困難である。にもかかわらず、ムスリムが人口の90%を占めること、歴史的にもイスラーム王国が存在してきたことなどを背景として、スハルト政権崩壊後、南スラウエン州をイスラーム法の適用される特別自治体にしようとする動きが起きた。その母体はイスラーム法適用準備委員会(Komite Persiapan Penerapan Syariat Islam, KPPSI)と呼ばれる組織である。KPPSIによれば、南スラウエン州でイスラーム法の適用を求める理由は、スハルト長期政権がもたらしたモラルの崩壊に現行法体系では対応できないからである。

2000年10月下旬、マカッサルでKPPSIが南スラウエン・イスラーム共同体会議を主宰し、南スラウエン各県・市からの代表を含む約1000名がイスラーム法適用に関して話し合いを行い、最終勧告でイスラーム法の適用を求めて会議は終わった。その後、KPPSIは南スラウエン州議会、州政府に対してイスラーム法適用を支持するよう圧力をかけ続けた。一方、KPPSIは支持勢力の拡大に努め、南スラウエン州全県・市に支部設立に至る。また、アチェがイスラーム法適用州となったことがKPPSIにとっては追い風となった。南スラウエン州政府、州議会としてもイスラーム法適用に対する積極的な反対理由がないために、2001年4月にまず州議会が全会派一致でKPPSIの要求を大統領及び国会議長に対して考慮するよう求める書面を提出した。一方の州政府は2001年7月、イスラーム法適用に関する諮問委員会設置を決めた。

KPPSIは南スラウエン州の県・市レベルでイスラーム法の要素を含む条例の作成を押し進めてボトム・アップ的なイスラーム化を推進する一方で、あくまで合法的に州レベルでもイスラーム法適用を求め続けた。2001年12月29日～31日にかけて、第二回南スラウエン・イスラーム共同体会議を開催し、その際にKPPSIは2002年提出法案として南スラウエン州に対するイスラーム法が適用される特別自治体法案を提示した。開会の辞を依頼されていた副大統領のハムザ・ハズは別の式典に先に出席したために遅れて会議場に現れた。副大統領のスタンスは、アチェでイスラーム法がうまく適用されるか否かを見てから、南スラウエン州でのイスラーム法適用を考えるべきという穏健なもので会議場からは不満の声が挙がった。その後、2002年10月中旬にはバリ島で、12月上旬には南スラウエン州の州都マカッサル市においてイスラーム過激派による爆弾テロが発生したことで、南スラウエン州におけるイスラーム法適用運動も少し下火になった。運動の主体が動きを弱めたためと、州政府がこうした運動に一層警戒心を

15 南スラウエン州のイスラーム法適用特別自治化の動きについては、KPPSIが編纂した文献を参照してほしい[KPPSI n.d.a; n.d.b; n.d.c.]

強めたからである¹⁶。だが、KPPSI自体は存続して活動を続けていることから、運動が再活性化の可能性は高い。

この南スラウェシ州の例は、エスニシティ、宗教・イデオロギーという二つのアイデンティティを巡る政治が同地域で同時に発生した例である。スハルト政権崩壊後の地方レベルではこうしたアイデンティティを巡る政治が至るところで起きているが、南スラウェシ州の例は複数のアイデンティティが相互の調整を図ることなく表出し、州政府側はそれらへの対応に苦慮している例といえる。

⑥ 自治体数の増加

地方分権を実施する、地方自治を拡大するというとき、その具体的な制度がどのようなものであれ、地域住民、地元住民が行政・政治の主要アクターであるべきとの含意が一般にあり、インドネシアでも例外ではない。天然資源が偏在し、様々な宗教・言語・エスニシティからなるインドネシアの場合、こうした分権化の持つ含意がより典型的な形で表出したといえるかもしれない。インドネシアでは上記にあるように、中央政府は既存の州、県・市にこれまで以上に自治権を付与するにとどまらず、既存の州、県・市の境界への異議申し立てにも対応せざるを得なくなっている。そして、中央政府はそうした異議申し立てに対して地方の分割という形で応じており、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領（当時）は州の数を50まで増やすことを容認するような発言をしていた。

表4は1998年1月から2003年6月（予定）までの州、各州の県・市の増加数及び地区ごとの州、県、市の増加数を示したものである¹⁷。まず州の数から見てみる。98年1月時点で東チモール州も含めて27であったが、2003年6月（予定）時点では1減5増して31になっている。次に県・市の数であるが、98年1月時点で東チモール州内の13県も含めて314の県・市があった。2003年6月（予定）時点では合計437の県・市が存在することになる。東チモール州の独立により13県が存在しなくなったことから、インドネシアではこの5年あまりの間に136の県・市が増加したことになる。このようにして次々に新州、新県・市設立を認めていけば、その境界線はエスニシティ・宗教・言語の境界線と限りなく一致していくであろう。そのことは、表5の島ごとの自治体増加率を見れば分かるように、自治体が増加しているのはジャワ島よりも

16 2002年3月15日、フィリピンのマニラ空港で南スラウェシ出身のイスラーム教徒3名が爆弾所持の容疑で逮捕された。そのうちの一人は、アグス・ドゥイカルナといいKPPSIの委員長かつラスカル・ジュンドゥラー（Laskar Jundullah）という聖戦部隊の隊長である。容疑者三名は爆弾所持を否定しており、また、彼らの弁護士はこの問題はインドネシアの国内政治問題であると述べており、イスラーム過激派の台頭を恐れたインドネシア国家諜報機関BIN（Badan Inteligen Negara）が三名に対して意図的に仕組んだ罠である可能性が指摘されている。アグス・ドゥイカルナの逮捕もまた、イスラーム法適用運動の動きを弱めた。

17 2003年4月末、内政を担当する国会第2委員会のM・アキル・モフタル氏が、同年6月までに更に22県が新設されると述べたことから、ここでは6月時点での県・市の数に依拠する[Suara Pembaruan 24 April, 2003]

表4 インドネシアの自治体数の変化（1998年1月～2003年6月末予定）

州・島	新設州	1998年1月現在		2001年末現在		2003年6月末予定	
		県の数	市の数	県の数	市の数	県の数	市の数
アチェ特別自治体		9	2	11	4	17	4
北スマトラ州		11	6	13	7	18	7
西スマトラ州		8	6	9	6	12	7
リアウ州		5	2	12	4	10	2
	リアウ島嶼部州					3	2
ジャンビ州		5	1	9	1	9	1
南スマトラ州		8	2	6	4	10	4
	バンカ・ピリトゥン州			2	1	6	1
ブンクルー州		3	1	3	1	8	1
ランブン州		6	1	8	2	8	2
ジャカルタ首都特別市		0	5	0	5	0	5
西ジャワ州		20	6	16	8	16	9
	バンテン州			4	2	4	2
中ジャワ州		29	6	29	6	29	6
ジョグジャカルタ特別自治体		4	1	4	1	4	1
東ジャワ州		29	8	29	9	29	9
バリ州		8	1	8	1	8	1
西ヌサ・トゥンガラ州		6	1	6	1	7	2
東ヌサ・トゥンガラ州		12	1	13	1	15	1
東チモール州		13	0	0	0	0	0
西カリマンタン州		6	1	8	2	10	2
中カリマンタン州		5	1	5	1	13	1
南カリマンタン州		9	1	9	2	11	2
東カリマンタン州		4	3	8	4	9	4
北スラウェシ州		4	3	3	2	6	3
	ゴロンタロ州			2	1	4	1
中スラウェシ州		4	1	7	1	9	1
南スラウェシ州		21	2	22	2	25	3
東南スラウェシ州		4	1	4	2	8	2
マルク州		4	1	4	1	5	1
	北マルク州			2	1	6	2
イリアン・ジャヤ州		12	1	12	2	27	2
合計		249	65	268	85	346	91
スマトラ島		55	21	73	30	101	31
ジャワ島		82	26	82	31	82	32
バリ、ヌサ・トゥンガラ、東チモール		39	3	27	3	30	4
カリマンタン島		24	6	30	9	43	9
スラウェシ島		33	7	38	8	52	10
マルク、イリアン・ジャヤ		16	2	18	4	38	5
合計		249	65	268	85	346	91

[出所：インドネシア統計庁出版データ、Kompas記事、内務自治省一般地方行政総局地域開発・境界局「全インドネシア州・県・市の名前と数について」（2001年2月現在）などをもとに筆者作成]

表5 インドネシアの県・市の増加率(1998年1月~2003年6月末予定)

州・島	県・市の数 (1998年1月現在)	県・市の数 (2003年6月末予定)	県・市増加率
スマトラ島	76	132	73.68%
ジャワ島	108	114	5.56%
バリ、ヌサ・トゥンガラ、 東チモール*	42	34	-19.05%
カリマンタン島	30	52	73.33%
スラウェシ島	40	62	55.00%
マルク、イリアン・ジャヤ	18	43	138.89%
合 計	314	437	39.17%

[出所:表4に同じ]

*バリ、ヌサ・トゥンガラ、東チモールの県・市増加率がマイナスなのは、東チモール州が独立して同州内の13県が減少したためである。

小規模エスニック・グループの多い外島に目立っていることからもうかがえる。その結果、地域内・自治体内対立は減少する可能性があるが、中央政府の対応次第では地域間・自治体間対立が激しくなる可能性がある。

分権化に伴う地元意識の高揚は、例えば上述の中カリマンタン州の場合のように、移住民の追放という極端な事態に至っている場合もある。そこまで極端でなくとも、「州知事、県長・市長には地元出身者(Putra Daerah)を!」という主張は各地で聞かれる。こうした主張は地元出身者でない首長候補者を追いおとす政治的道具になってしまっている面もあるが、やはり地元利益を代弁して地域経済の発展に尽くすのは地元出身者にしかなしえないとの意識が地域住民に蔓延していることも間違いない。こうした意識は、自治体の人事権が自治体に専ら委ねられたこととも相まって今後公務員人事にも大きな影響を及ぼす可能性がある。

続いて分権法が生み出した地方行政・政治の混乱・変容を見ていくことにする。

(2) 分権下の地方行政・政治の混乱・変容

——人事、地方税・課徴金、地方議会の台頭

分権法が地方行政・政治に与えたインパクトを二つに分けて検討する。一つ目は74年第5号法の地方行政制度から99年第22号法、第25号法の地方行政制度へと転換するに当たって地方自治体が直面した問題とそのインパクトについて、二つ目は99年第22号法、第25号法の枠組みそのものが持つ地方行政・政治へのインパクトについてである。

① 74年第5号法体制から99年第22号法、第25号法体制へ

地方分権基本法二法が公布されたのが99年5月であり、その法律に基づいて地方分権化を実施させるのが2001年1月であった。従って、地方自治体としてはわずか一年半で分権化へ

の対応を済ませる必要があった。分権後の行政の歯車を回す体制を整えるためには、最低四つのことをする必要があった。地方行政機構再編、中央からの人材引き受けと人事異動、分権後の新たな開発計画作成、予算編成である。これらの点について以下、簡単に触れる。

a. 地方行政機構再編

これには、ア．中央省庁出先機関の地方自治体関連部局への統合とイ．自治体機構の再編それ自体の二つの側面がある。アで問題となったのは、中央公務員の自治体職員化であり、これについてはbで述べる。また、中央の出先機関が5部門を除いて廃止されたことにより、権限の分散化に伴う中央政府管轄事務は州の局によって行われることになった。

イについては、2000年第84号政令において地方自治体行政機構のあり方の大枠は決められたが局の数などは自治体のニーズに委ねられた。その結果、局数、各局の権限の内容については自治体ごとに差が生じた¹⁸。

b. 人材引き受けと異動

インドネシアの公務員総数が約390万人（国家公務員：約320万人、地方公務員：約70万人）である。約320万人いる国家公務員のうち約190万人が地方公務員に配置換えとなった。そのうち約110万人が教職員である。中央省庁の出先機関の公務員が自治体職員に配置換えになるに伴い、自治体の各局ではポスト争いが激しくなった。自治体の人事権は最終的に首長にあることから、首長の意向を反映した人事異動が行われた。その際、エスニシティ、地元出身が一つのメルクマールとなった地域もある。

c. 開発計画作成

地方分権化に伴い、自治体が地域の実情に応じた開発計画を策定する必要性が出てきた。スハルト体制下の自治体の開発計画といえば、中央政府の作ったものの焼き直しであることが多かったが、2001年度以降、自治体は5カ年計画として基本構想、地域開発プログラム、戦略計画を作り、単年度計画として年度開発計画を作ることを義務付けられた。自分の地域のポテンシャルさえ十分に理解していない自治体にとってこれらの計画文書作成は容易ではなかった。開発計画作成に当たっては、自治体の地域開発企画庁が中心的役割を果たしたが、ドナー、中央政府、大学の支援を受けた自治体が多い。

d. 予算編成

2001年度予算から均衡金の増大により自治体予算が大幅に増加した。1998年から2001年にかけての南スラウェシ州の各県・市の歳入・歳出、経常支出・開発支出及び99年から2001年にかけてのそれらの増加率については表6、7、8を見てほしい。増加分の大半は増大した地方公務員への給与分を中心とする経常支出に割り当てられたものの、開発支出枠も大半の自治体で増加しており、その内訳は自治体に委ねられることになった。その結果、自治体によって

18 2003年2月、自治体の局・庁数、各局・庁内の部、課数を自治体のサイズに応じて制限する2003年第8号政令が出された。

表6 南スラウェシ州内の県・市歳入(1998年度~2001年度)及び歳入増加率
(1999年度~2001年度)(千ルピア)

県・市名	1998年度歳入	1999年度歳入	2001年度歳入	増加率 (99-01年度)
パンケップ県	42,505,646	62,747,905	123,493,184	96.81%
ゴワ県	71,860,892	87,474,906	186,780,532	113.52%
マムジュ県	34,888,854	51,424,982	134,066,806	160.70%
パレパレ市	26,869,252	38,372,465	83,143,577	116.68%
ボネ県	67,532,350	107,211,244	195,273,163	82.14%
マカッサル市	112,819,783	132,287,816	371,520,173	180.84%
タナ・トラジャ県	49,626,647	59,662,553	165,578,981	177.53%
スラヤール県	20,055,226	27,281,804	80,646,298	195.60%
シドラップ県	37,720,536	50,273,091	107,226,769	113.29%
ソッペン県	34,749,700	51,866,791	105,402,924	103.22%
マロス県	33,524,337	45,659,263	137,946,882	202.12%
エンレカン県	26,316,755	35,629,513	90,969,229	155.32%
タカラール県	31,850,784	41,312,861	114,698,583	177.63%
ワジョ県	44,920,262	64,125,532	132,050,743	105.93%
ブルクンバ県	42,286,711	55,205,640	139,368,798	152.45%
ルウ県	79,965,243	128,124,222	191,622,568	49.56%
マジェネ県	23,510,763	47,760,163	89,654,320	87.72%
北ルウ県			217,497,885	
バルー県	33,433,218	45,268,852	101,906,041	125.11%
ピンラン県	41,466,813	67,073,567	146,573,508	118.53%
バンタエン県	21,556,674	29,257,505	74,813,793	155.71%
シンジャイ県	32,603,729	46,276,016	94,500,611	104.21%
ポルマス県	52,541,849	67,381,191	137,705,873	104.37%
ジェネポント県	29,643,742	43,964,637	97,092,569	120.84%
合計	992,249,766	1,385,642,519	3,319,533,810	139.57%

[出所：インドネシア統計庁出版データなど]

表7 南スラウェシ州各県・市の歳出(1998年度~2001年度)及び歳出増加率
(1999年度~2001年度)(千ルピア)

県・市名	1998年度	1999年度	2001年度	増加率 (99-01年度)
パンケップ県	40,772,355	61,926,001	123,493,184	99.42%
ゴワ県	70,260,611	86,724,806	186,780,532	115.37%
マムジュ県	34,888,854	45,788,201	134,066,806	192.80%
パレパレ市	24,855,897	37,132,371	83,143,577	123.91%
ボネ県	65,946,901	103,066,603	195,273,163	89.46%
マカッサル市	109,707,379	128,498,223	371,520,173	189.12%
タナ・トラジャ県	43,581,142	59,324,620	165,578,981	179.11%
スラヤール県	19,062,287	26,577,085	80,646,298	203.44%
シドラップ県	36,879,144	49,908,757	107,226,769	114.85%
ソッペン県	34,466,618	50,879,787	105,402,924	107.16%
マロス県	31,338,081	44,613,777	137,946,882	209.20%
エンレカン県	22,919,499	34,663,221	90,969,229	162.44%
タカラール県	28,948,242	39,915,117	114,698,583	187.36%
ワジョ県	41,471,650	62,031,675	132,050,743	112.88%
ブルクンバ県	42,180,888	53,778,821	139,368,798	159.15%
ルウ県	72,845,620	119,949,370	191,622,568	59.75%
マジェネ県	22,807,277	38,791,869	89,654,320	131.12%
北ルウ県			217,497,885	
バルー県	29,516,967	42,697,157	101,906,041	138.67%
ピンラン県	37,335,489	65,861,183	146,573,508	122.55%
バンタエン県	19,427,339	27,933,083	74,813,793	167.83%
シンジャイ県	31,176,624	45,505,397	94,500,611	107.67%
ポルマス県	45,422,064	65,608,888	137,705,873	109.89%
ジェネポント県	29,640,919	43,949,637	97,092,569	120.92%
合計	935,451,847	1,335,125,649	3,319,533,810	148.63%

[出所：表6に同じ]

表8：南スラウェン州各県・市の経常支出・開発支出及びその増加率（1998年度～2001年度）（千ルピア）

県・市名	1999年度歳出			2001年度歳出			経常支出増加率 (99-01年度)	開発支出増加率 (99-01年度)
	経常支出	開発支出	歳出合計	経常支出	開発支出	歳出合計		
パンケツプ県	38,056,921	23,869,080	61,926,001	91,153,906	32,339,278	123,493,184	139.52%	35.49%
ゴワ県	52,770,803	33,954,003	86,724,806	130,336,564	56,443,968	186,780,532	146.99%	66.24%
マムジュ県	28,415,621	17,372,580	45,788,201	76,433,138	57,633,668	134,066,806	168.98%	231.75%
パレパレ市	23,049,379	14,082,992	37,132,371	63,167,147	19,976,430	83,143,577	174.05%	41.85%
ボネ県	71,780,827	31,285,776	103,066,603	171,445,341	23,827,822	195,273,163	138.85%	-23.84%
マカッサル市	108,559,014	19,939,209	128,498,223	296,989,348	74,530,825	371,520,173	173.57%	273.79%
タナ・トラジャ県	46,907,093	12,417,527	59,324,620	126,711,475	38,867,506	165,578,981	170.13%	213.01%
スラヤール県	20,060,673	6,516,412	26,577,085	52,043,012	28,603,286	80,646,298	159.43%	338.94%
シドラップ県	34,382,117	15,526,640	49,908,757	85,807,346	21,419,423	107,226,769	149.57%	37.95%
ソッペン県	37,693,629	13,186,158	50,879,787	91,919,564	13,483,360	105,402,924	143.86%	2.25%
マロス県	34,813,816	9,799,961	44,613,777	97,001,060	40,945,822	137,946,882	178.63%	317.82%
エンレカン県	22,948,495	11,714,726	34,663,221	64,668,134	26,301,095	90,969,229	181.80%	124.51%
タカラール県	30,153,095	9,762,022	39,915,117	81,098,815	33,599,768	114,698,583	168.96%	244.19%
ワジョ県	44,473,521	17,558,154	62,031,675	104,193,866	27,856,877	132,050,743	134.28%	58.65%
ブルクンバ県	42,860,916	10,917,905	53,778,821	109,544,270	29,824,528	1,393,687,980	155.58%	173.17%
ルウ県	83,036,068	36,913,302	119,949,370	138,666,816	52,955,752	191,622,568	67.00%	43.46%
マジエネ県	22,447,839	16,344,030	38,791,869	65,463,071	24,191,250	89,654,320	191.62%	48.01%
北ルウ県				121,416,015	96,081,870	217,497,885		
バルー県	25,924,966	16,772,191	42,697,157	61,392,042	40,513,999	101,906,041	136.81%	141.55%
ピンラン県	39,534,092	26,327,091	65,861,183	101,516,633	45,056,875	146,573,508	156.78%	71.14%
バンタエン県	19,936,011	7,997,072	27,933,083	46,236,903	28,576,890	74,813,793	131.93%	257.34%
シンジャイ県	28,659,998	16,845,399	45,505,397	76,791,630	17,708,982	94,500,611	167.94%	5.13%
ボルマス県	47,480,004	18,128,884	65,608,888	118,753,663	18,952,210	137,705,873	150.11%	4.54%
ジェネボント県	25,681,034	18,268,603	43,949,637	76,683,876	20,408,693	97,092,569	198.60%	11.71%
合計	929,625,932	405,499,717	1,335,125,649	2,449,433,635	870,100,177	4,573,852,992	163.49%	114.57%

[出所：表6に同じ]

予算配分に変化が見られるようになった。ただ、多くの自治体では予想以上に公務員給与に予算が消化されて開発予算が拡大さほど拡大しないことに不満が高く、一層の一般割当金増額を求める声が高い。

② 分権基本法二法の枠組みの中の地方行政・政治

ここでは分権基本法二法がもたらした新しい地方行政・政治のあり方についてポイントとなる点について簡単に触れることにする。

a. 政府間関係

99年第22号法において州と県・市の間に階層の関係がないと明記されたことにより、州の位置づけが曖昧になった。スハルト時代であれば、州知事が招集をかければ間違いなく県長・市長は出席するということがなくなった。地方分権の主体が県・市であることを考えれば当然のことであるが、州政府にしてみれば当惑すべき事態であり、現在、州と県・市の関係のあり方について模索中である。

b. 地方税、課徴金、第三者寄付

分権化に伴い自治体予算が増大したものの、その大半が公務員予算などの経常支出に割り当てられたこともあり、多くの自治体で自主財源の増大が声高に主張された。2000年第34号法(上述)により地方税については県・市、課徴金及び第三者寄付については州、県・市が条件付きで設定できるようになったため、各自治体が短期的観点からの自主財源増大を図って地方税、課徴金、第三者寄付関連の条例を次々と作り始めた。2001年9月上旬には、こうした情勢に不満を抱いたインドネシア商工会議所(KADIN)会頭が、経済活動を妨げる条例が1006本あると述べて、地方分権がもたらすネガティブな側面を強調した。これに対してスダルソノ地方自治総局長は、2001年9月現在までに制定された地方税・課徴金関連の条例1054本のうち問題があると認められたものは105本であり、その105本の条例について大蔵省に意見を求めている段階だと述べた[Kompas 10 September, 2001]。そして、2001年11月23日、内務自治省に設置された条例・首長決定調査作業部会は投資環境を妨げるとして68の条例を無効にするよう内務大臣に勧告した[Kompas 24 November, 2001]。勧告を受けて内務大臣は、関係する州知事、県・市長に対して、地方議会と話し合っ問題のある条例を見直すよう求めた[Sinar Harapan 9 Januari, 2002]¹⁹。

c. 地方議会の台頭

地方議会が首長選出・更迭を行えるようになった上、拡大した予算の承認権を握ったため、首長に対する議会の影響力が極めて大きくなった。その結果、首長としては地方議員の私的権益を公的権益にすり換えて彼らの利益実現を図る必要に迫られることとなった。地方議員は土

19 2002年7月現在、68条例のうち、52条例は自治体が修正を行い、9条例は無効になり、7条例は関係自治体と調整中である[Detik.com, 31 Juli, 2002]

建業者関係者が多いと言われているので、特に公共事業の配分を巡って議員の意向が反映されるようになりつつあるようである。

d. 人事権の地方化

自治体における公務員人事が専ら地方首長、官房長、人事部に委ねられるようになったことから、自治体の要職には首長が信頼できる人材を配置できるようになった一方、コネ、カネ、出身地、売官が任用・昇進の基準となる可能性が増大した²⁰。

e. 住民参加、NGO

世界的に開発パラダイムの転換が起き、国際援助機関が住民参加型開発アプローチを積極的に推奨していることもあり、インドネシアでも住民参加が一つのテーマとなり、また、その住民参加を側面支援する組織としてNGOの役割が重要視されつつある。地方分権化は住民自治の実現という側面があるので、住民参加を推進する上では極めて適切的な政治体制である。地方自治体によっては開発の計画・実施・評価の全ての段階に積極的に住民参加を進めたり、NGOの関与を積極的に認めようとしていたりしている。こうした方向性自体は正しいが、住民の側がパラダイム転換について理解を示していなければ住民参加の実施段階で全く形骸化する可能性がある。また、NGOといっても様々であり、パラダイム転換に伴いNGOが政府プロジェクトを獲得するようになったために、地方公務員や土建業者がNGOを作り始めている。これではNGOの質を無視してとにもかくにもNGOを開発過程に参加させるという建前だけを実現させているに過ぎないことになる。

おわりに

中央政府の役人は、地方は今「ユーフォリア (euphoria)」に浸っているとよく言う。確かに地方でのセミナーやワークショップのタイトルには頻繁に「地方分権」(desentralisasi) や「地方自治」(otonomi daerah) が枕詞のようにつく。上述のように、地方自治体の中には地方分権の一側面である住民参加を積極的に押し進めて条例化したり、NGOとの連携を図ったりするところが出てきている。その一方で乏しい自主財源を少しでも増やすという短期的利得獲得のために新たな地方税、課徴金、第三者寄付を設定する自治体もある。「ユーフォリア」はポジティブにもネガティブにも現れている。また、分権化のための詳細な実施規則はまだ不十分であり、中央、州、県・市の間での権限の配分が不明確な点が多い。従って、現段階でこの分権化は失敗した、成功したと判断することはできない。ただ、ネガティブな面が顕著に現

20 2003年2月、州の官房長任命にあたっては内務大臣との協議、県・市の官房長及び局長・庁長官任命に当たっては州知事との協議を義務付ける2003年第9号政令が出され、首長による人事権の乱用に歯止めがかけられた。

れている面は否めず、それもあってアブドゥルラフマン・ワヒドに次いで大統領に就任したメガワティは政党法、選挙法の見直しに加えて地方分権基本法の見直しを発表した。そして、2002年1月5日には内務省地方自治総局によって99年第22号法改正案が作成された。この改正案では、大統領による地方議会解散権、州の権限明確化、地方首長の直接選挙、住民の政治的権利の拡大など様々な側面での現行法改正を含んでいた。県・市は、州の権限強化、大統領の地方議会解散権などに強く反対した。その結果、同年5月末、内務大臣ハリ・サバルノ(Hari Sabarno)は現行法を当面施行し続け、改正するにしても中央集権化することはないと明言した[*Forum Keadilan*, 9 Juni, 2002:92]。

こうした段階にあってインドネシアの地方分権について言えることは次の二つである。

- ① 適切な自治単位そのものが問われている。このことは第3節第1項からも分かるが、適切な自治単位の模索は州や県・市といった上位の自治体の境界見直しに留まらず、村レベルの境界見直しに及んでいる。例えば南スラウェシ州タナ・トラジャ県では、現在の行政村(デサ)をオランダ植民地時代前の自治単位(或いは小王国の単位)であるレンバン(Lembang)に依拠して再編しようとしており、行政村の名称をレンバンに改称すると同時に数もかつてのレンバンの数に合わせるために半減しようとしている。こうした自治単位の見直しは、中央主導ではなく専ら地方のイニシアティブに基づいて行われており、今のところ中央政府が干渉する気配がないため、根本的には地方の側が適切な自治単位を見いだすまで見直しが行われ続けるであろう。加えて、その自治の内実も問われている。内実を問うというのは、行政の効率や公共サービスの向上といった適切な地方行政のあり方を問うというだけでなく、自治体としてのアイデンティティを文化的・政治的に問い直すことまで含んでいる。上述のレンバンの復活もその一例である。
- ② 自治単位そのものが安定している地域や安定した地域では、長期的には権力の寡占化・独占化が到来する可能性が高い。中央政府が地方に介入する権限は、人事面、財政面であまりない上、現在の地方自治システムでは地方首長に対するチェック機能が弱い。地方議会は首長を選出し、更迭する権利を有しており首長に対するチェック機能を果たすことを期待されている。しかし首長にすれば、地方議会から支持を取り付ければ自治体を掌握できるのであり、それはさほど難しくないのである。例えば、公共事業を議員関連業者に優先的に割り振るなどして取り込めばよいのである。或いは、首長が改革の旗手として地域住民を味方に取り込みつつ積極的に行政改革・地域開発に取り組むことで、地方議会としても首長のパフォーマンスを肯定せざるを得ない状況に持っていくことも可能である。首長のリーダーシップがどのようなスタイルを取るにせよ、また、リーダーシップのスタイルがどういった社会構造に裏付けられているにせよ、首長のリーダーシップが自治体の政治経済状況に大きな影響を与えることができるようになったことは間違いない。

【引用文献】

(邦語文献)

- 岡本正明 2001a. 「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」、国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』。国際協力事業団。
- 岡本正明 2001b. 「改革派に転向したスハルト期地方エリートたち：パンテン州新設の政治過程に焦点を当てて」、『アジア・アフリカ地域研究』第1号。
- 島上宗子 2001. 「ジャワ農村における住民組織のインボリューションスハルト政権下の「村落開発」の一側面」『東南アジア研究』第38巻第4号。
- 深尾康夫 1999a. 「中央エリートの内部対立と州知事選挙－1990年代前半インドネシアの事例－」亜細亜大学国際関係学会『国際関係紀要』第8巻第2号。
- 深尾康夫 1999b. 「インドネシアの分権化－スハルト政権期パイロットプロジェクトへの考察」秀明大学紀要『国際研究論集』第12巻第1号。

(英語文献)

- Devas, N. 1989. *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Monographs in International Studies, Southeast Asia Series, No.84. Athens : Ohio University Press.

(インドネシア語文献)

- Hardi Nurdin 2000. *Sang Deklarator - Nelson Pomalingo dalam sepeinggal sejarah pembentukan provinsi Gorontalo*, (布告者－ゴロンタロ州設立史の断片の中のネルソン・ポマリソゴ) Gorontalo : Presnas Publishing.
- KPPSI n.d.a. *Hasil-Hasil Keputusan Kongres Ummat Islam Sulawesi Selatan* (南スラウェシ・イスラーム共同体会議諸決議). n.p.
- KPPSI n.d.b. *Hasil-Hasil Keputusan Kongres II Ummat Islam Sulawesi Selatan* (第二回南スラウェシ・イスラーム共同体会議諸決議). n.p.
- KPPSI n.d.c. *Progres Record dan Program Perjuangan KPPSI* (KPPSIの経過報告と闘争プログラム). n.p.

(雑誌)

Forum Keadilan, Gatra, Tempo

(新聞)

Kompas, Sinar Harapan, Suara Pembaruan

(インターネット)

Detik.com