

第3章

9年目のインドネシア地方分権プロジェクト

—ガバメント強化のもつ意味—

岡本 正明

要約：インドネシアで地方分権が始まってから9年が経った。一般住民の地方分権に対する評価は比較的高いものの、中央政府には地方自治体への不信感が強く、2004年以降、ガバメント強化の名のもとに中央集権化の兆しも見える。本稿ではこの9年間の地方分権化の流れを振り返った後、少しずつ始まっているガバメント強化の試みを紹介する。その上で、企業経営の発想や住民参加の手法を取り入れて革新的な自治体運営を試みている地方首長を見ていく。その上で、ガバメント強化が単なる集権化に陥る可能性に警鐘を鳴らす。

キーワード：インドネシア、地方分権、地方自治、首長直接選挙、民主化

はじめに

1998年に民主化と同時に地方分権化をインドネシアが決定してから11年が経とうとしている。地方分権が本格化したのが2001年であるから、今年で9年目である。さて、この間の地方分権をどのように評価したら良いであろうか。まずは、世論調査機関「インドネシア・サーベイ研究所」(Lembaga Survei Indonesia, LSI)が2007年3月に1240名を対象として行った簡単な世論調査の結果を見てみよう(LSI[2007])。

①現在の地方政府と以前の(中央集権時代の—筆者注)地方政府のどちらがよいですか。

現在：64%、以前：27%、不明：9%

②住民福祉の実現にとって現行のシステム(地方自治)とかつてのシステムのどちらが良いですか。

現在：63%、以前：28%、不明：9%

③地方行政を実施する上で、また、住民福祉を実現する上で、権限は県・市、州、あるいはかつてのように中央政府にあるべきでしょうか。

県・市：65%、州：13%、中央：22%

④地方自治を支持しますか。

支持：73%、反対：27%

この世論調査からするかぎり、国民の大半は現行の地方分権的政治体制に対して支持を表明していることが分かる。インドネシアの地方分権は、中央から地方への権限の委譲の仕方があまりにラディカルなものであったため、世界銀行からは「ビッグバン・アプローチ」と称された。そして、本当にうまくいくのかどうか不安視する声が起きていたことからすると、この国民の高い評価は地方分権が予想以上にうまくいっていることを伺わせる。地方分権の実態を見ていけば、スハルト時代の中央集権的汚職体質が地方分権に伴い地方に拡散したり、地方公務員の採用がコネ次第であったりするといったマイナス要因も数多い。それでも、筆者も地方分権を次の四つの理由から好意的に評価したい。①まず何よりも、政治的安定の実現に貢献した。スハルト体制崩壊前後から盛り上がりを見せていた地方からの中央政府への不満の台頭、さらには東チモール、アチェ、パプア、リアウなどでの分離運動の台頭は、地方分権により鎮まっていた⁽¹⁾。不満が高かったのは天然資源賦存度の高い地方であり、分権化により地方財源が豊かになると、地方が反旗を翻す理由が弱まったからである。加えて、民主化・分権化を理由として自治体の新設が地域住民のイニシアティブによって実現可能となった。その結果、宗教的、民族的少数派が自らの自治体を作って多数派になる政治的機会が生まれ、水平的対立の解消に繋がった。

②地方分権は、経済成長の促進要因といえるかどうかはともかく、少なくとも経済成長の積極的な阻害要因とはなっていない。地方分権開始当初に指摘されたのは、地方自治体がやみくもに使用者負担金(retribusi, user fee)、第三者寄付金(sumbangan pihak ketiga)、地方税を設けて企業に負担をかけており、投資の妨げになっているということであった。実際、実業界が設けた NGO「地方自治ウォッチ」(KPPOD)が 2007 年末から 2008 年 3 月にかけて 12187 社に対して調査を行ったところ、地方自治体の許認可権や規制、使用料や地方税などはビジネスを展開する上でさしたる阻害要因とはなっていないことが分かっている(KPPOD[2009, 3])。GDP 成長率も他の東南アジア諸国と比べれば高いパフォーマンスを示している。97 年のアジア通貨危機の影響で 98 年には -13%まで落ち込んだ後、回復し始めており、リーマンショックにもかかわらず 2008 年には 6.1%の成長率を維持している。

③①でいう政治的安定と②でいう経済成長とは、スハルト権威主義体制を正当化する根拠であった。民主的・分権的政治体制でもこの二つは曲がりなりにも実現している。そのことからすると、アジアの経済成長モデルとしての権威主義体制は妥当性が弱いともいえる。開発主義イデオロギー自体は現在の東南アジアでも妥当性を持つにしても、その政治体制は民主的・分権的であっても良いということになる。その意味で、インドネシアの地方分権化は、経済成長を考える上で新たな示唆を提示してくれている。

④言うまでもなく、地方分権化を推進する理由は、住民による自治を実現することである。そして、地方行政に積極的に地域住民が参画することである。まとめると、地方レベルでのガバナンス強化を実現することとも言い換えることができる。スハルト体制時代にも村長については村民の直接選挙が実施されており、また、国家開発計画策定に当たって

は村落レベルの要望をくみ上げる制度は整備されていた。しかし、とりわけ後者については形骸化が進んでいた。後述するように、分権化に伴い、基礎自治体である県・市が地域開発の計画と実施についても主体的責任を担うようになり、県知事や市長によっては積極的に地域住民の意見を反映させたガバナンスを実現するものも現れた。とりわけ、地方首長が直接選挙で選ばれるようになってその傾向が顕著になった。全ての自治体でこうした住民参画が進んでいるとはいえないにせよ、スハルト体制時代と比べれば雲泥の差であり、積極的に評価できる。

しかし、興味深いことに、この9年間の地方分権化の制度を見ていくと、こうした評価にも関わらず、集権化の動きが強まってきている。中央政府は、中央政府→州→県/市の階層的関係を強め、そうすることで、インドネシア全域でレベルの高いガバメントを実現することを狙っている。本章は、こうした制度的動きの背景と実態をさまざまな側面から見ていくことにする。

第1節 地方分権化の流れ

スハルト権威主義体制時代にも90年代に地方分権は政治的アジェンダとなったことがある。しかし、地方分権化が本格的に始まったのはスハルト体制崩壊後の98年以後である。大統領に就いたのはスハルト政権下で副大統領であったハビビである。スハルトの側近が後釜に座ったことから、インドネシア国民の目からすればハビビの正当性は薄い。そのことを十分に理解しているハビビは、急速に民主化・分権化路線に面舵を切ることで正当性の担保を図った。98年内に選挙法、政党法を作り上げて翌年の6月には選挙を実施して民主化を実質的にも推進していく一方で、99年5月には民主化後の地方行政の基本的枠組みとなる二つの法律、すなわち99年第22号法(地方自治法)、同年第25号法(中央地方財政均衡法)の国会での制定にこぎ着けた。それは州と県・市という二つのレベルの自治体間の階層的関係をなくし、大幅に自治体に権限を移譲する内容で連邦制に近いものであった。そして、2001年にはこの二つの法律に則って地方分権が本格的に始まった。法案作成から法案の国会通過まで1年もかかっておらず、国家の支柱ともなるべき中央地方関係を律する法律作成過程としては拙速きわまりない。早急に地方分権化を進める必要に迫られていたのは、まず、ハビビ自身の正当性である。スハルト政権下の副大統領であったハビビが政権を維持するためには拙速であっても「改革」を実行していかざるをえなかったのである。次に、当時は極めて政治的に不安定な時代であり、連邦制の実現を要求する声やインドネシアからの分離を求める声をあげていた地方を宥和する必要があったからである。通常の法案審議過程であれば、反分権派の中央官僚や政治家の手によって換骨奪胎が起きてもおかしくないところ、こうした政治状況であったために、ラディカルともいえる地方分権化が実現した。また、ラディカルすぎて実際に施行したときの問題点が判然としなかつ

たことも同法案通過に役立ったともいえる。

99 年第 22 号法では、外交、国防・治安、司法、金融及び国家財政、宗教及びその他の分野における権限を除くすべての行政分野において自治体が権限を持つことになった。その結果として、200 万人近くの国家公務員が地方公務員に配置換えとなり、各省の出先機関も軒並み廃止ないしは自治体の関連部局に統合された。これは、インドネシア全域に統一的なガバメントを実施する試みを放棄したとも言える事態であり、2001 年の頃には自治体ではとまどう声が多かった。

その後、内務省やその他各省庁の関連政令が整備されていく。分権化の実施に伴って中央政府はガバメントのスタイルを大きく変えた。スハルト体制時代のように中央政府が歳入を握り、各省庁が出先機関を地方において統一的なガバメントをインドネシア全域に及ぼすというのではない。むしろ、中央政府は何よりも自治体のファシリテーターであり、自治体が最低限の行政運営、業務遂行を確実にを行うようにサポートするというスタンスに変わった。とはいえ、中央の各省庁の間で相互の調整がなされておらず、中央省庁の中には権限委譲を渋るところもでてきた。また、急速な分権化によって自由度を増した自治体にはミニ・スハルト、「小さな国王」(Raja Kecil)と揶揄されるような地方首長が現れて、自治体を思うがままにコントロールしているといった批判や汚職が地方に拡散しているといった意見が世論の間で有力となった。その結果、99 年第 22 号法は 2004 年第 32 号法に、また、第 24 号法は 2004 年第 33 号法に改正された。改正のポイントは次の二つである。一つめは、地方首長選を直接選挙にしたことである。地方議会が地方首長を選出するようになっていた 99 年第 22 号法のもとでは地方首長と地方議会の癒着が発生して地方議会による地方首長のコントロールがうまく機能しない。だから、有権者に地方首長を選ばせることでコントロールさせようとしたのである。二つめの特徴は、地方首長を公選制にすることで地方自治のさらなる充実を図る一方で、地方行政ラインでは集権化を強めたことである。中央政府→州→県・市という階統的關係を若干復活させた。以後、現在に至るまでこの二つの法律がインドネシアの中央地方関係、地方自治を律する法律となっている。そこで、次節では、この 2004 年の二つの法律をもとに、現在の地方分権の制度的枠組みを見ていくことにする。

第 2 節 地方分権化の制度設計

1. 自治体の行政事務類型⁽²⁾

インドネシアにおいて地方自治体を実施する行政事務には次のように三種類ある。

- ① 分権 (Desentralisasi) : 中央政府が地方自治体に権限を委譲する。基本的に地方自治体が自らの権限で実施する行政事務である。
- ② 分散 (Dekonsentrasi) : 中央政府が、中央政府の代理人としての州知事 (を通して関係省庁)、或いは地域にある省庁の支所 (Kantor Wilayah) に権限を委任する。中央政

- ②条例案を提出する。
- ③地方議会の同意した条例を制定する。
- ④自治体予算に関する条例案を作って地方議会に提出して審議し、共同で制定する。
- ⑤地方自治体の義務が遂行されるように努める。
- ⑥裁判の時でもそうでない時でも自治体を代表し、法令に従って自治体を代表する法定代理人を指名することができる。
- ⑦法令に定められたその他の任務と権限を遂行する。

正副首長は直接選挙で選ばれることから、地方議会に直接責任は負わない。但し、地方議会は次のような 11 の任務と権限、さらに 3 つの権利（①議会質問、②諮問、③見解表明）を持っている。

- ①首長と審議して共同で条例を作る。
- ②自治体の予算に関する条例案を首長とともに審議して合意する。
- ③条例、その他の法令、首長規定、自治体予算、地域開発プログラムや地方での国際協力を遂行するための地方自治体の政策の実施を監督する。
- ④州議会の場合には、内務大臣を通じて大統領に、県・市議会の場合には州知事を通じて内務大臣に正副首長の任命及び更迭を要請する。
- ⑤副首長職が空いた場合、副首長を選出する。
- ⑥地方における国際協力計画に対して地方政府に対して意見や判断を示す。
- ⑦地方自治体が実施する国際協力計画に同意をする。
- ⑧地方行政の遂行について地方首長の責任報告を求める。
- ⑨地方首長選出監視委員会を結成する。（のちに削除）
- ⑩地方首長選の実施について地方選挙管理委員会を監督し、報告を求める。
- ⑪地域住民や自治体の負担となる自治体間協力計画や第三者との協力計画について同意する。

地方首長更迭については、地方議会は正副首長が任務を遂行していないと判断した場合（本会議で総議員の 3/4 以上が出席し、その 2/3 以上が支持した場合）に、最高裁判所（Mahkamah Agung）に更迭要求を提出することができることになっている⁽³⁾。

地方自治体には、地方官房（Sekretariat Daerah）、各セクターを担う局（Dinas）、特定の政策を担当する庁（Badan）、事務所（Kantor）などを設置することができる。地方官房のトップは官房長（Sekretaris Daerah）であり、地方公務員の最高位にあたる。局には、公共事業局、運輸局、農業局、清掃局などが存在する。庁には、地域開発企画庁（Bappeda）、住民エンパワーメント庁（Badan Pemberdayaan Masyarakat）などがある。

中央レベルにおいては、地方分権・自治に関する機関としては、内務省、財務省、地方

代表議会（Dewan Perwakilan Daerah, DPD）、地方自治審議会（DPOD）を挙げることができる。言うまでもなく、内務省が地方分権・自治に関して最も包括的な影響力を有している。財務省は、地方への予算配分について決定権を持っている。地方代表議会は、地方の利益を代表し、適正な地方間関係、中央地方関係を打ち立てるための機構が必要だとの認識から 2001 年の憲法改正によって設置が決まった組織であり、法律上は国会と並ぶ組織である。DPD 議員は、各州から 4 名が直接選挙で選ばれる。権限としては、主として地方自治、中央地方関係に関わる分野での法案提出・審議権があり、国家予算法案、税、教育、宗教関連法案や会計検査院委員選出について国会に見解を表明できる。また、地方自治、税・教育・宗教関連の事項について監督する権限があり、その結果を国会に報告して対応を求めることができる。建前としては国会と同レベルの扱いを受けているものの、国会ほどの権限はない。DPD 議員からは権限強化の声が強い。

DPOD は大統領の諮問機関であり、内務大臣を委員長、財務大臣を副委員長として、関連省庁大臣、地方自治の専門家、州知事代表、県知事代表、市長代表などからなる。その権限は、自治体の廃置分合、自治体への補助金配分の適切さ、配分式の適切さなどについて大統領に提案や見解を述べるにとどまる。しかし、自治体の新設にあたっては、DPOD の判断が実現の可否に与える影響は大きい。

中央政府の各省庁は権限の分散事務を遂行するための支所を地方に持っていることが多い。とりわけ後述するような中央政府の権限に関わる省庁についてはそのことが当てはまる。たとえば、財務省であれば、国税総局や国家資産総局が支所を保有しているし、裁判所や検察庁も地方に当然、支所がある。

3. 正副首長選出方法

2004 年第 32 号法のもとで公選制を導入した。99 年第 22 号法は地方議会議員が複数の正副首長候補から選挙で選ぶ制度を取っていた。しかし、正副首長候補による議員の買収工作が頻発したことから、NGO などの市民社会勢力から厳しい批判がおきた。その結果、2004 年の地方自治法改正に伴い公選制導入が決まった。同法のもとでは、首長候補者は副首長候補と組んで、地方議会で 15%以上の議席を持つか、あるいは地方議会議員選挙で 15%以上の得票率を獲得した政党あるいは政党連合を通じて立候補できることとなった。

2007 年には憲法裁判所（Mahkama Konstitusi）が、政党推薦の義務付けは憲法違反であるとの判断を下した。その結果、2008 年には第 32 号法が改正され、政党推薦なしの候補が立候補できるようになった。条件としては、自治体の規模により、総人口の 3%から 6.5%の住民の支持があること、住民登録証（KTP）のコピー付の支持表明書でその支持が確認できること、そして、州なら州内の 5 割以上の県・市の住民からの支持、県・市なら県・市内の 5 割以上の郡の住民からの支持があることである。

4. 事務権限、組織

スハルト政権時代と大きく変わったのは、補完性原理が採用されたことである。スハルト体制時代には、全ての権限を握る中央政府が地方に権限を移譲できるというルールであったのに対し、2004年第32号法は、中央政府は「外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教」、その他について権限を持ち、それ以外は地方自治体が権限を持つという補完性原理の規定がある。補完性原理は99年第22号法の頃から採用されていたが、第32号法では集権化が強まり、中央政府と自治体間、州と県・市間で共同事務が大幅に増え、補完性原理も曖昧になってきている。というのも、中央政府の権限である「その他」は全ての自治体の権限である次の31分野に及ぶことが2007年第38号政令で明記され、中央と地方の権限の分有が原則になったからである。同政令では、この31分野について、中央政府、州、県・市の権限を明記している。

1. 教育、2. 保健、3. 公共事業、4. 住宅、5. 空間整備、6. 開発計画、7. 運輸、8. 環境、9. 土地、10. 人口・住民登録、11. 女性エンパワーメント・児童保護、12. 家族計画・家族福祉、13. 社会事業、14. 労働・移民、15. 協同組合・中小企業、16. 投資、17. 文化・観光、18. 青年・スポーツ、19. 民族統一・内政、20. 地方自治・一般行政・地方財政管理・自治体機構・公務員人事・暗号管理、21. 住民・村落エンパワーメント、22. 統計、23. 公文書管理、24. 図書館、25. 情報・通信、26. 農業・食料保障、27. 森林、28. エネルギー・天然資源、29. 海洋・漁業、30. 貿易、31. 産業

表1: 州政府及び県・市政府が実施すべき義務的事務のリスト

No	州政府の実施すべき義務	県・市政府の実施すべき義務
1	開発計画・統制	開発計画・統制
2	空間計画・利用・監督	空間計画・利用・監督
3	公共秩序と社会安寧の確保	公共秩序と社会安寧の確保
4	公共インフラの整備	公共インフラの整備
5	保健部門への対応	保健部門への対応
6	教育への取り組みと有望な人材の割り振り	教育への取り組み
7	県・市にまたがる社会問題への取り組み	社会問題への取り組み
8	県・市にまたがる労働問題への対応	労働問題への対応
9	県・市にまたがるものも含めた協同組合・中小企業の発展支援	協同組合・中小企業の発展支援
10	環境問題への取り組み	環境問題への取り組み
11	県・市にまたがるものも含めた土地問題への対策	土地問題への対策
12	人口問題と住民登録への対策	人口問題と住民登録への対策
13	一般行政サービス	一般行政サービス
14	県・市にまたがるものも含めた投資事務サービス	投資事務サービス
15	県・市が未だに行い得ていないその他の基本的サービスの実施	その他の基本的サービスの実施
16	法令によって委託されたその他の義務的事務	法令によって委託されたその他の義務的事務

(出所: 2004年第32号法第13条及び第14条)

また、中央政府は、自治体が実施すべき業務について最低限の基準、つまり、ミニマム・サービス・スタンダードを定め、その遵守を自治体に求めてもいる。さらに、州と県/市の権限の重複度を高めることで、中央政府の代理人でもある州の県/市に対する権限強化を図ろうとした。表 1 は、第 32 号法に明記された州と県/市の実施すべき業務一覧である。州の機能は、基本的には複数の県・市にまたがる行政事務を実施することとはいえ、開発計画、空間計画、公共秩序、公共インフラ、保健、教育などの分野ではその点が明記されておらず、県・市との機能と重複する。従って、制度的には州が県・市の行政に関与しやすくなった。99 年第 22 号法は、県・市が行うべき行政分野として、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、労働を明記しており、これらの分野に関する権限については州への委譲を認めていなかった。しかも、州と県・市は対等であるとされていたから、県・市は州の意向を考慮せず、また県・市間での調整もなく、独自に開発計画を作ってプロジェクトを実施した。州の役割に曖昧さがつきまとい、隣接県/市がこぞって同様の港湾建設計画やバスターミナルの設置計画を作るなど、非効率さも目立っていた。そうしたことへの反省から、第 32 号法は中央政府、州の機能強化を図ったのである。たとえば、空間計画に関する地方政令については、州令の場合には関連大臣の事前合意、県/市令の場合には州知事の前合意が必要になった。

権限などを巡る政府間対立に対する対応でも 04 年第 32 号法では変化が起きた。99 年第 22 号法のもとでは、最高裁を通じて司法解決を図る道があったが、それが 04 年第 32 号法のもとではなくなった。一州内の県・市間の行政機能実施上の対立は州知事が、そして、州同士、州と県・市の対立は内務大臣が解決に当たり、その解決法が最終的拘束力を持つことになった。これほど中央政府や州が県・市に対して優位であることを示す規定はないであろう。

このように行政事務において上位政府の統制の動きが強まる一方、自治体の組織数についても中央政府は規制をかけた。99 年第 22 号法で自治体に権限が大幅に委譲されたことに伴い、自治体の多くは局や庁、部や課の数を増やした。その結果、業務内容が不明瞭な部門が増え、役職ポストも増えた。このことは、自治体行政の効率を下げ、財政負担も大きくするだけであった。そこで、第 32 号法施行前から中央政府は自治体の局や庁、部や課の数を制限する政令を施行していたが、第 32 号法施行に伴い、改めて組織数を制限する 2007 年第 41 号政令を発した。その政令は、自治体の人口、面積、予算に応じて自治体が設置できる局や庁の数を制限した。また、局や庁内の部や課の数には一律に制限を加えた。

地方分権化によって自治体の権限が増加したとはいえ、中央政府も地方で実施するプロジェクトを持っている。スハルト体制時代には、各省庁が州レベルに設置した支所 (Kanwil)、県・市レベルに設置した分所 (Kandep) があり、そうした中央のプロジェクトの責任を持っていた。それが、99 年第 22 号法により、前述したように中央政府が権限を持つ外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教以外の分野の支所、分所は廃止となり、自治体にいつ

たんは統合された。しかし、第 32 号法の下で変化が起き始めている。公共事業省を例にとってみる。

中央政府の公共事業を公共事業省、同省の出先機関、自治体の公共事業局が実施するの
かについては時代によって変化してきた。スハルト体制時代の 84 年か 85 年には、国道建
設も同省直轄から、同省の支所や分所担当になった。しかし、99 年第 22 号法の施行に伴
い、公共事業省の支所や分所は廃止され、国道などの本省管轄のものについては州政府が
委任事務の形で実施監督をすることとなった。国道の建設は本省が実施主体となるが、維
持管理については州の公共事業局が担当をし、プロジェクト主任も州から選ばれた。第 32
号法が施行されて集権化が強まると変化が起きた。2006 年にはいると、公共事業省道路・
橋梁総局は 10 カ所⁽⁴⁾ に国道建設大型事務所 (Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional) を設
置した。本事務所は公共事業省道路・橋梁総局の出先機関にあたり、国道の建設・維持管
理の実施調整を行う。その結果、州が国道事業に関与する可能性は減った。インドネシア
全域に統一的なガバメントを実現する方向に軌道修正したと見ることができる⁽⁵⁾。

5. 公務員制度と人事

インドネシアの公務員制度で注意を要するのが資格等級 (Golongan) と職務階層 (Eselon)
である。資格等級は、下から I、II、III、IV というように大きく四つに分かれている。そ
して、下級である I、II、III の等級はさらに a、b、c、d というように分かれ、最上級の IV
については a から e まで分かれている。

表2: 資格等級別公務員数、必要学歴、給与、職務階層対応表

資格等級	公務員数 (2008年12月現在)	必要学歴	給与～	職務階層
I/A	23,237	小卒	1,040,000	
I/B	4,155		1,124,300	
I/C	45,891	中卒	1,171,800	
I/D	23,095		1,221,400	
II/A	508,777	高卒・専門学校(一年制)卒	1,320,300	
II/B	213,350	特殊高校卒・専門学校(二年制)卒	1,427,300	
II/C	260,732	専門学校(三年制)卒	1,487,600	
II/D	187,924		1,550,600	
III/A	582,462	大卒・専門学校(四年制)卒	1,655,800	
III/B	501,469	医・薬学部卒、修士卒	1,725,900	
III/C	398,199	博士卒	1,798,900	
III/D	549,212		1,875,000	
IV/A	704,933		1,954,300	
IV/B	62,593		2,036,900	
IV/C	12,561		2,123,100	
IV/D	3,596		2,212,900	
IV/E	1,174		2,306,500	
合計	4,083,360			

(出所: BKP [2009: 28] 及び2009年第8号法令)

そして、表2を見れば分かるように、公務員になったときの最終学歴で最初の資格等級が決まる。たとえば、小卒ならⅠ/aから、中卒ならⅠ/cから、高卒ならⅡ/aから、大卒ならⅢ/aから始まる。公務員の基本給は、この資格等級と勤務年数に応じて決まっており、2009年度の場合、表2の右側のようになっている。一般公務員の場合、4年に一度、勤務評価が良ければ、たとえば、Ⅰ/aからⅠ/bへといった具合に等級があがり、それに伴って基本給があがる仕組みになっている。ただし、特に勤務評価が優れていたり、新たに学位を取ったりすることで早く等級があがるのが可能である。

表3: 自治体ポスト・職務階層対応表

職務階層	州自治体	県・市自治体
Ⅰb	官房長	
Ⅱa	局長、庁長官、官房補佐、 地方議会事務局長	官房長
Ⅱb	官房室長、副局長	局長、庁長官、官房補佐、 地方議会事務局長
Ⅲa	事務所長、部長、局・庁事 務局長、次局長	副局長、事務所長、部長、 局・庁事務局長、次局長
Ⅲb		郡長
Ⅳa	課長	課長、郡事務局長、町長
Ⅳb		町役場助役、町役場課長

(出所: 関連政令をもとに筆者作成)

職務階層というのは、役職(Jabatan Struktural)のランクであり、州や県・市の役職の階層は表3のようになっている。役職には役職手当がある。ある役職に就くためには、一定程度の資格等級に達していなければならず、それは表2にある通りである。たとえば、州の官房長になるためには、資格等級でⅣ/c以上である必要がある。

地方公務員の人数は、分権化により大幅に増えた。スハルト体制末期の公務員総数が約390万人おり、そのうち国家公務員が約320万人、地方公務員が約70万人であった。それが配置換えにより、約190万人が国家公務員から地方公務員になった。そのうち約110万人が教師、約20万人が保健省の公務員である。残りの約60万人は中央省庁の出先機関の解体に伴って自治体の関連部局に配置換えとなった公務員である。以後、圧倒的に地方公務員、とくに県・市の公務員数が多いことは、2008年までの公務員数と比率の変遷を表した表4からも読み取れる。また、同表からは2004年に減少後、地方公務員数が増え続けていることが分かる。その一番の理由は、後述する新設自治体の増加による新規公務員採用の必要性が高まったためと思われる。

表4: 中央・州・県/市公務員数の変遷

	中央	州	県/市	総計	
2003	840,018	311,068	2,496,919	3,648,005	(2003年12月現在)
2004	824,644	303,283	2,459,410	3,587,337	(2004年12月現在)
2006	851,785	291,894	2,489,582	3,633,261	(2006年6月現在)
2008	841,158	299,767	2,942,435	4,083,360	(2008年12月現在)

(出所: www.bpk.go.id; BKPN [2008: 26])

次に、地方公務員の人事について見ていく。スハルト体制時代には、職務階層 II 以上の役職、官房長や局長、庁長官などについては中央政府の承認が必要であった。それが 99 年第 22 号法でいったんはなくなり、州は州独自の人事を、県・市は県・市独自の人事を行って良いことになった。制度としては、役職者の昇格、異動、更迭に当たっては、官房長を部会長とする役職・等級検討部会（Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, Baperjakat）が検討し、それをふまえて首長が決定することになっている。しかし、上からの人事統制がなくなったことで、自治体によってはこうした検討部会の役割は形骸化し、首長の独断専行も見られるようになった。首長が行政改革に取り組むうえでは、人事権の完全掌握は好都合であったが、売官・情実人事を実行する上でも好都合であり、中央政府は後者の弊害の方を問題視した。そこで第 32 号法では上からの統制を復活させた。

同法は、教育・研修も含めた地方公務員管理を国家レベルでは内務大臣、地方レベルでは州知事が行うと規定した。そうすることで地方公務員管理の全国画一化を図り、中央政府、州政府の統制を強めた。統制のより具体的な点としては、州官房長の任免権は大統領が、県・市官房長の任免権は州知事が握り、県・市の局長、庁長官といった高官の人事については州知事と協議をしたうえで県知事・市長が決定することになった。さらに、広範囲の人事異動を奨励するために、昇進基準の一つとして自治体間の異動が加えられた。

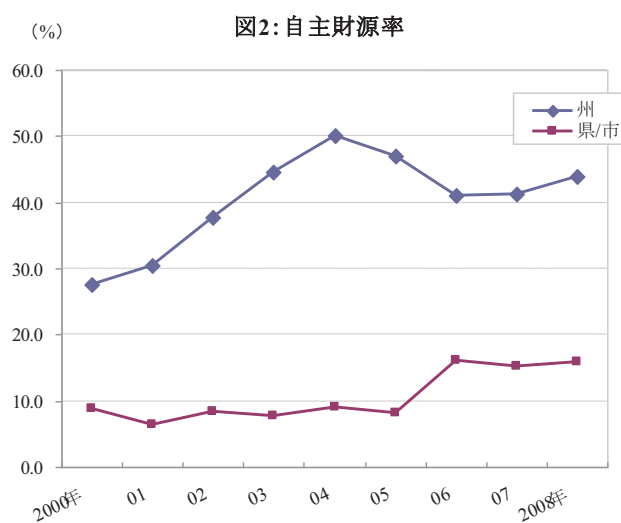
また、首長ではなく官房長を地方公務員の指導役（Pembina）とした。第 22 号法体制では政治職である首長が行政官僚の指導役に当たるとしており、その結果として、猟官制のように行政官が首長の政治的・主観的判断で異動・昇進するという事態が発生して官僚のキャリア・パスが不安定化し、行政が非効率化しやすく、また政治化しやすくなっていた。第 32 号法ではそうした行政官僚制の政治化を防ぐ意味も込めて、地方行政職のトップである官房長を地方公務員の指導役に据えたようである。官房長の任免権は上位政府が有することから、上位政府が合理的な判断をするのであれば、地方公務員の政治化には歯止めをかけることができるからである（岡本[2004]）。

こうした統制をかけていても、地方公務員の政治化を止めることは難しく、猟官化は健在である。というのも、第 32 号法が集権化の一方で、首長の公選制を導入したことから、地方公務員の政治化が一気に進んだからである。公務員は政治的に中立であるというのは建前であり、首長選が始まると現職は往々にして公務員を政治的に動員していく。現職首長と副首長がライバルとなるような首長選では公務員の間で首長派と副首長派に分かれて亀裂が走ってしまうこともある。当選した首長は、首長選での貢献の度合いに応じてポストの配分を行うために、専門性を考慮しない論功行賞としての役職配分が発生することがよく起きる。売官の話もよくある。もちろん、首長によっては、大学や民間企業などから有識者を呼んできて、高官に採用して行政刷新、地域開発の推進に邁進していることもあり、結局のところ、自治体人事は首長次第という傾向は変わっていない。

次に自治体の行政執行を支える地方財政について見ていくことにしよう。

6. 財政面

自治体の財源は、自主財源(Pendapatan Asli Daerah, PAD)、均衡金(Dana Perimbangan)、その他の収入（特別自治体向け資金（Dana Otonomi Khusus）、調整資金（Dana Penyesuaian）、前年度繰越金、借り入れなど）からなる。自主財源は、地方税（Pajak Daerah）、利用者負担金（Retribusi）、自治体資産運用益、その他（利子収入、自治体固定資産売却益など）が挙げられている。



(出所: KPPOD [2009: 66])

表5: 州及び県/市の地方税項目別割合(2001-2006年度)

(単位: %)

税目	2001	2002	2003	2004	2005	2006
州						
エンジン付き車両名義変更税	55.77	45.80	48.62	48.40	46.42	37.46
エンジン付き車両税	42.22	33.49	36.46	35.06	34.50	38.38
ガソリン税	1.84	14.48	13.46	14.35	17.24	22.56
地下水・地表水取水使用税	0.13	0.59	1.46	2.18	1.84	1.59
エンジン付き水上車両税	0.00	5.65	0.00	0.00	0.00	0.00
エンジン付き水上車両名義変更税	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
県・市						
街灯税	42.77	49.71	53.24	53.99	53.02	41.44
ホテルおよびレストラン税	38.20	31.25	25.75	27.57	29.36	27.27
C種資源採掘利用税	7.41	7.98	7.68	5.90	5.35	3.48
広告税	3.04	3.66	4.79	4.87	5.53	8.12
娯楽税	2.70	2.77	2.85	2.85	2.78	4.87
駐車税	0.00	0.00	0.00	0.70	0.82	2.21
その他	5.89	4.63	5.68	4.11	3.13	2.61

(出所: Republik Indonesia [2009, V-27])

自主財源が自治体の予算に占める割合は図2にあるように、州では4割程度、県・市では少しずつ上昇して1.5割程度になっている。地方税については表5にあるように、州と

県・市で徴収税目が異なる。利用者負担金とは、公共サービス、事業サービス、許認可に伴う負担金であり、表6のようなものを挙げることができる。表7は州と県・市の自主財源に占める地方税と利用者負担金の割合を示し、さきほどの表6は州と県・市の地方税別の収入割合を示している。州レベルでは地方税の役割が圧倒的に高く、県・市レベルでは地方税と利用者負担金はどちらも重要な役割を果たしていることが分かる。県・市の利用者負担金の中で高い収入比率を占めているのは、保健サービス、建設許可関連であり、2001年度から2006年度を通じてこの二つだけで利用者負担金からの収入の4割から6割を占めている。

表6: 県/市の利用者負担金種別割合(2001-2006年度)

(単位: %)

地方における利用者負担金	2001	2002	2003	2004	2005	2006
福祉サービス負担金	30.81	33.37	35.51	39.68	39.90	43.38
建築物建築許可負担金	11.13	10.78	10.62	11.04	11.72	13.54
マーケットサービス負担金	9.67	8.73	8.51	6.95	5.74	3.90
清掃サービス負担金	4.22	4.02	4.57	3.91	5.20	3.84
住民証および市民登録証明の発行経費立替負担	5.98	5.77	5.25	4.50	4.78	3.32
地方財産使用料	3.83	4.34	4.85	4.54	4.55	5.11
自動車使用試験負担金	1.00	2.01	2.61	2.52	2.77	2.79
鉄道駅舎使用負担金	4.40	4.00	4.06	3.28	2.70	2.07
迷惑事業許可手数料	2.42	2.79	2.58	2.52	2.68	1.89
一般道路傍への駐車場設置許可手数料	3.10	2.78	3.11	2.54	2.54	2.08
地図発行経費立替負担金	2.00	1.74	1.80	1.54	1.31	1.21
卸売・ショッピングセンター使用料	0.40	0.51	0.72	0.83	1.06	0.79
公益企業生産販売負担金	1.65	1.39	1.22	1.14	0.98	0.74
屠殺場使用料	0.94	1.17	1.34	1.18	0.74	1.13
旅客運送路線許可手数料	1.00	0.80	0.76	0.72	0.55	0.41
駐車場特区負担金	0.42	0.46	0.47	0.42	0.40	0.48
し尿汲み取り料	0.53	0.49	0.65	0.47	0.35	0.30
競売場使用料	0.08	0.11	0.19	0.12	0.28	0.19
港湾使用料	0.05	0.09	0.27	0.30	0.26	0.64
埋葬・死体処理サービス負担金	0.06	0.24	0.36	0.34	0.21	0.19
アルコール飲料販売許可手数料	0.15	0.13	0.13	0.16	0.18	0.29
障害物設置許可負担金	0.15	0.51	0.40	0.09	0.12	0.22
消防検査負担金	0.13	0.14	0.15	0.12	0.12	0.11
汚水使用料	0.13	0.14	0.13	0.12	0.10	0.10
宿泊施設・別荘等使用料	0.04	0.04	0.09	0.05	0.05	0.11
屠殺場使用料	0.03	0.03	0.03	0.13	0.04	0.03
漁船試験負担金	0.00	0.06	0.01	0.04	0.01	0.01
その他	15.67	13.36	9.58	10.74	10.67	11.12

(出所: Republik Indonesia [2009, V-28])

(訳文については自治体国際化協会(2009)参照)

表7: 自主財源における地方税および利用者負担金の占める割合

(2001-2007年度)

(単位: %)

財源別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
州							
地方税	85.23	83.09	84.98	87.34	86.83	84.23	85.44
利用者負担金	4.90	4.86	4.67	5.31	4.83	5.24	5.56
県・市							
地方税	43.32	37.72	36.78	40.74	40.03	32.86	34.59
利用者負担金	33.47	31.18	32.52	33.72	35.51	32.32	36.58

(出所: epublik Indonesia [2009, V-27])

第 34 号では、自主財源を増やすために安易に条例を設けてハイ・コスト・エコノミーになることを自治体に明確に禁止している。これは、99 年第 22 号法のもとで次から次へと自主財源を増やすための条例を自治体が設けたことを踏まえている。

表8:財務省が受理した地方税・利用者負担金関連条例・条例案数(2001-2008年度)

州、県/市	受理数		却下		修正要求		問題なし		審査中	
	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案	条例	条例案
州	506	66	138	5	2	38	323	23	43	0
県	7434	1461	1390	191	101	755	3580	498	2363	17
市	2563	309	340	32	46	178	1304	96	873	3
小計	10503	1836	1868	228	149	971	5207	617	3279	20

(出所:Republik Indonesia [2009, V-30])

表 8 は、2008 年 6 月までに財務大臣に提出された地方税・利用者負担金関連の条例および条例案のうち無効或いは修正された条例および条例案の数を示している。いかに多いかが分かるであろう。

表9:中央政府から自治体への移転金内訳(2001-2008年度)

	I. 均衡金	a. 歳入分与 (*)	b. 一般割当 金	c. 特別割当 金	II. その他 の収入	a. 特別自治体 向け資金	b. 調整資金	総計	
国家 予算 の 実 際 値	2001	81,054.4	20,708.6	60,345.8	-	-	-	81,054.4	
	%	4.8	1.2	3.6	-	-	-	4.8	
	2002	94,656.6	25,497.2	69,159.4	-	3,547.5	1,175.0	2,373.5	98,204.1
	%	5.1	1.4	3.7	-	0.2	0.1	0.1	5.3
	2003	111,070.4	31,369.5	76,977.9	2,723.0	9,243.9	1,539.6	7,704.3	120,314.3
	%	5.4	1.5	3.8	0.1	0.5	0.1	0.4	5.9
	2004	122,867.6	37,900.8	82,130.9	2,835.9	6,855.3	1,642.6	5,212.7	129,722.9
	%	5.3	1.6	3.6	0.1	0.3	0.1	0.2	5.6
	2005	143,221.3	50,479.2	88,765.4	3,976.7	7,242.6	1,775.3	5,467.3	150,463.9
	%	5.1	1.8	3.2	0.1	0.3	0.1	0.2	5.4
	2006	222,130.6	64,900.3	145,664.2	11,566.2	4,049.4	3,488.3	561.1	226,180.0
	%	6.7	1.9	4.4	0.3	0.1	0.1	0.0	6.8
2007	243,967.2	62,942.0	164,787.4	16,237.8	9,296.0	4,045.7	5,250.3	253,263.2	
%	6.2	1.6	4.2	0.4	0.2	0.1	0.1	6.4	
見 込 み	2008	279,567.9	78,858.6	179,507.1	21,202.1	13,986.7	7,510.3	6,476.4	293,554.6
	%	5.9	1.7	3.8	0.4	0.3	0.2	0.1	6.2

脚注:*) 2001-2005年の歳入分与には特別割当金緑化基金も含む。

(出所:Republik Indonesia [2009, V-8])

中央政府から地方政府に移転される資金には、均衡金、特別自治体向け資金、調整資金がある。それぞれの割合については表 9 を見てほしい。大半が均衡金であることが分かる。特別自治体向け資金とは、特別自治体に指定されたアチェとパプアへの特別資金であり、調整資金とは前年度より一般割当金の配分額が少なかった自治体に配分される資金である。

均衡金には、歳入分与 (Dana Bagi Hasil)、一般割当金 (Dana Alokasi Umum, DAU)、特別割当金 (Dana Alokasi Khusus, DAK) の三種類がある。均衡金は地方分権の始まった 2001

年度の 81.1 兆ルピアから 2007 年度には 253.3 兆ルピア、2008 年度には 293.6 兆ルピアにまで伸びており、年率 20.2%の伸び率である (Republik Indonesia[2009, V-1])。歳入分与には、土地建物税や個人所得税の他、石油・ガス、鉱物資源、森林などの天然資源からの利益の分与もあり、天然資源の豊かな地方により多く配分される仕組みとなっている。一般割当金では、純国内歳入の最低でも 26%を割り当てることが義務づけられている。各自治体への一般割当金配分額は、各自治体の財政ギャップ (財政需要－財政収入) と基本配分額 (同自治体の公務員給与総額) の和である。財政需要とは、基本的な公共サービスを実施するためのコストであり、自治体の人口、面積、建設費指数、一人当たり域内総生産、人間開発指数からはじき出される。財政収入は、自主財源と歳入分与の和である。この計算式を用いることで、財政収入が豊かなところは一般割当金の配分額が相対的に減ることになり、貧困地域への配分が多くなる。

特別割当金は、国家の優先的プログラムにたいして自治体に配分される予算で、自治体側も割当額の 10%を自治体予算で割り当てる必要がある。特別割当金は、セクター別で見ても州別で見ても、年度ごとに配分額は大きく異なっており、自治体のロビー活動次第で配分額が変わる可能性がある予算である。

表10-1: 6州及び州内の全県・市の歳入の変化 (1996年度～2006年度) (百万ルピア)

	東カリマンタン州				リアウ州			
	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他
1996	290,341.46	72,035.81	184,700.38	33,605.27	307,088.03	106,352.41	150,076.88	50,658.74
1997	305,012.14	83,175.71	190,385.87	31,450.56	333,322.27	129,860.29	163,876.14	39,585.84
1998	349,097.06	61,535.85	277,475.84	10,085.37	358,551.67	95,388.37	215,242.10	47,921.20
1999	574,368.70	78,707.40	466,353.47	29,307.83	546,943.66	128,635.74	363,962.21	54,345.71
2000	605,017.35	104,722.32	455,323.42	44,971.61	636,354.03	162,757.55	374,909.33	98,687.15
2001	1,818,526.00	195,604.23	1,532,601.57	90,320.20	1,592,628.82	299,423.79	1,199,633.15	93,571.88
2002	1,551,311.29	236,692.00	1,158,339.29	156,280.00	1,599,040.52	308,654.33	993,901.65	296,484.54
2004	3,110,291.32	705,631.21	1,827,165.09	577,495.02	2,617,408.36	706,474.51	1,248,715.80	662,218.05
2005	4,112,614.50	897,515.82	2,792,313.82	422,784.86	3,286,503.19	769,561.70	1,783,743.46	733,198.03
2006	6,847,102.79	1,196,995.52	3,465,865.51	2,184,241.76	4,411,563.40	964,668.29	2,489,065.46	957,829.65
	同州内全県・市				同州内全県・市			
1996	490,496.75	42,099.44	422,291.97	26,105.34	429,086.36	24,517.63	388,396.45	16,172.28
1997	533,214.46	48,642.45	457,170.99	27,401.02				
1998					349,499.28	13,015.84	326,774.24	9,709.20
1999					788,210.30	126,651.92	625,535.69	36,022.69
2000	1,047,562.16	65,370.98	816,242.17	165,949.01	886,268.96	97,293.39	738,341.55	50,634.01
2001	5,413,490.72	168,489.43	4,963,915.10	281,086.20	6,119,599.73	324,814.27	5,568,780.29	226,005.17
2002	2,755,694.00	118,134.31	2,129,477.59	508,082.11	7,172,798.10	350,397.84	5,274,870.46	1,547,529.80
2004	8,896,553.56	395,877.12	7,047,435.75	1,453,240.69	7,295,601.11	304,940.90	5,969,437.93	1,021,222.28
2005	11,882,146.77	387,103.57	10,301,923.18	1,193,120.02	10,424,342.12	439,654.31	8,161,417.93	1,823,269.88
2006	17,658,052.66	632,946.01	13,722,783.76	3,302,322.89	15,709,273.95	644,958.82	11,094,176.19	3,970,138.94

(出所: BPS [2002; 2003a; 2003b; 2006; 2007; 2008a; 2008b])

表10-2: 6州及び州内の全県・市の歳入の変化 (1996年度～2006年度) (百万ルピア)

	バリ州				ジャカルタ特別州			
	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他
1996	185,873.19	97,210.93	60,203.88	28,458.38	2,972,349.66	1,787,375.78	771,870.26	413,103.62
1997	195,764.76	103,925.44	65,202.32	26,637.00	2,868,408.76	1,830,739.10	865,473.57	172,196.09
1998	166,723.79	81,914.32	72,872.48	11,936.99	2,480,155.23	1,225,922.14	1,232,116.44	22,116.65
1999	335,698.32	229,742.79	85,390.52	20,565.01	4,178,545.18	1,692,919.38	1,559,903.64	925,722.16
2000	440,726.76	237,915.03	102,550.67	100,261.06	4,894,480.97	2,439,285.10	1,558,026.49	897,169.38
2001	780,331.82	400,473.59	191,112.28	188,745.94	9,095,723.79	3,644,150.89	3,684,456.14	1,767,116.75
2002	684,418.36	380,182.32	199,042.49	105,193.55	10,001,125.03	4,480,059.63	3,282,042.44	2,239,022.97
2004	895,915.15	559,681.56	236,938.13	99,295.46	13,200,333.51	6,430,334.81	5,096,297.65	1,673,701.05
2005	1,184,363.41	742,886.07	261,364.43	180,112.91	15,407,185.55	7,597,867.92	5,770,008.02	2,039,309.61
2006	1,407,356.70	729,338.16	421,596.13	256,422.41	17,444,618.90	7,817,457.60	6,520,073.38	3,107,087.92
	同州内全県・市							
1996	462,963.69	137,294.31	293,639.88	32,029.50				
1997	546,721.21	156,033.85	365,716.65	24,970.71				
1998	579,912.67	155,449.30	399,318.65	25,144.72				
1999	1,150,635.65	378,266.99	594,990.71	177,377.95				
2000	1,114,019.27	316,927.41	584,791.54	212,300.32				
2001	2,272,600.99	562,957.92	1,293,600.06	416,043.00				
2002	2,362,524.72	489,227.37	1,515,261.39	358,035.96				
2004								
2005								
2006								

(出所: BPS [2002; 2003a; 2003b; 2006; 2007; 2008a; 2008b])

表10-3: 6州及び州内の全県・市の歳入の変化 (1996年度～2006年度) (百万ルピア)

	中ジャワ州				北スマトラ州			
	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他	歳入	自主財源	交付金・補助金	その他
1996	1,500,397.96	328,962.70	1,106,994.91	64,440.35	673,819.91	171,953.97	467,245.43	34,620.51
1997	1,483,188.78	363,053.77	1,079,876.82	40,258.19	772,628.76	212,842.68	546,820.35	12,965.73
1998	636,869.03	238,875.00	366,260.71	31,733.32	347,839.12	122,888.67	223,351.83	1,598.62
1999	886,311.32	318,566.66	518,595.80	49,148.86	515,926.10	187,597.43	247,331.57	80,997.10
2000	1,081,631.45	474,210.35	521,123.56	86,297.54	600,279.62	255,078.47	278,327.02	66,874.13
2001	1,934,153.33	830,974.16	875,304.11	227,875.06	1,066,803.84	423,075.22	392,994.08	250,734.54
2002	1,935,336.14	909,568.47	841,588.41	184,179.27	972,236.35	440,591.44	366,644.88	165,000.03
2004	3,266,952.33	1,865,390.53	789,076.70	612,485.10	1,882,698.58	1,136,071.83	512,975.46	233,651.29
2005	4,069,416.70	2,490,643.74	807,132.66	771,640.30	2,152,110.11	1,361,818.03	518,391.30	271,900.78
2006	4,633,297.51	2,630,621.27	1,185,860.72	816,815.52	2,517,402.98	1,502,608.22	782,842.71	231,952.05
	同州内全県・市				同州内全県・市			
1996	1,191,795.64	262,169.16	854,250.69	75,375.79	686,852.62	107,952.64	558,862.46	20,037.52
1997	1,643,794.50	297,260.31	1,262,131.12	84,403.07	845,939.76	115,549.31	701,660.88	28,729.57
1998	1,189,020.88	360,606.41	754,239.42	74,175.05	1,233,746.89	117,723.29	1,085,334.28	30,689.32
1999	3,474,975.68	381,631.82	2,962,539.35	130,804.51	1,639,126.42	120,664.77	1,486,130.95	32,330.70
2000	3,373,487.83	359,549.59	2,838,520.34	175,417.89	1,754,742.85	124,223.36	1,524,263.09	106,256.40
2001	9,316,487.14	674,128.11	8,036,027.11	606,331.92	4,179,839.69	221,182.64	3,514,717.92	443,939.13
2002	10,137,866.35	745,999.67	8,733,827.78	658,038.90	4,923,297.92	296,923.22	4,123,758.37	502,616.33
2004	14,370,716.06	1,268,585.20	11,210,573.86	1,891,557.00	6,647,474.04	502,263.96	5,445,320.86	699,889.22
2005	15,527,205.65	1,504,320.87	12,051,644.47	1,971,240.31	7,456,958.32	565,750.27	6,097,974.41	793,233.64
2006	21,909,829.53	1,914,958.65	18,190,228.27	1,804,642.61	11,421,215.72	686,260.80	10,056,525.41	678,429.51

(出所: BPS [2002; 2003a; 2003b; 2006; 2007; 2008a; 2008b])

表 10-1 から 3 は、天然資源の豊かなリアウ州、東カリマンタン州、観光資源の多いバリ州、首都のあるジャカルタ特別州、人口の多い中ジャワ州、北スマトラ州およびこれらの州内の全県・市のスハルト体制期から現在までの歳入の変化である。地方分権の始まる 2001 年度から大きく歳入が増えているだけでなく、毎年度、歳入が増えていることが分かる。

自治体の予算を考える上で重要なのは、自治体予算に計上されないが自治体で執行される中央政府の予算である分散金と委任事務金である。分散金は中央省庁の出先機関か州に配分され、委任事務金は中央省庁から州、県・市、村に配分される資金である。

表11: 分権化資金および分散金・委任事務金の推移

(2005～2008年度)

(単位:10億ルピア)

分類	2005	2006	2007	2008
分権化の資金				
歳入分与	28.0	48.5	60.5	64.0
一般割当金	88.7	145.6	164.7	179.5
特別割当金	4.0	11.6	17.1	17.1
総計	120.7	205.7	242.3	264.7
分散金・委任事務金				
分散金	18.0	25.0	24.6	25.2
委任事務金	12.1	5.6	9.4	10.8
総計	30.1	30.6	34.0	36.0

(出所: Republik Indonesia [2009, V-51])

表12: 6州の分散金・委任事務費、歳入の比較(2005年度)

	北スマトラ州	リアウ州	ジャカルタ特別州	中ジャワ州	東カリマンタン州	バリ州
分散金・委任事務費	597,67	304,06	179,66	536,78	394,50	527,23
歳入	1.906,37	2.671,76	13.476,93	3.526,84	3.678,83	1.013,08
自主財源	1.372,99	769,56	7.597,87	2.490,64	897,52	742,89
均衡金(一般割当金、特別割当金、歳入分与)	518,39	1.783,74	5.770,01	807,13	2.792,31	261,36
その他	14,99	118,46	109,06	229,06	0,00	8,83

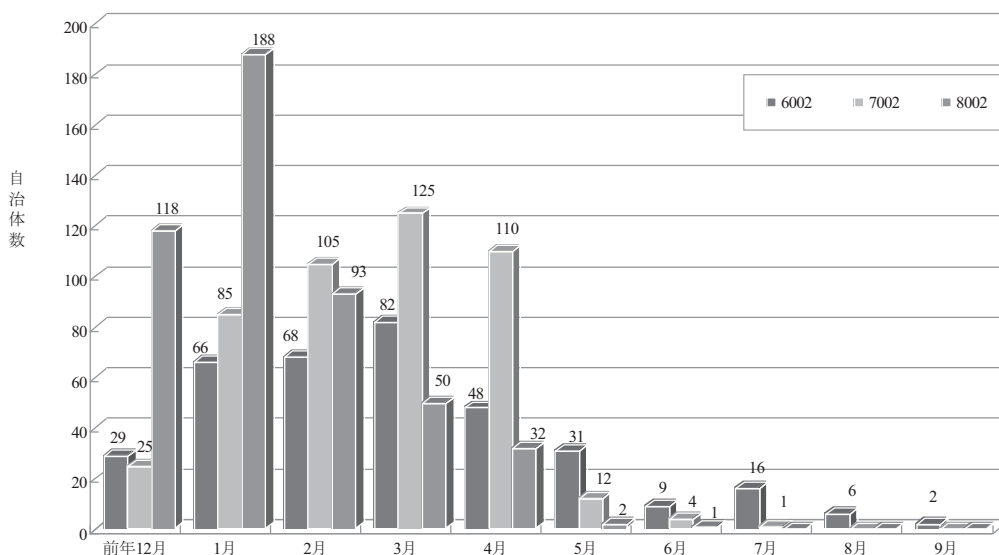
(出所: 財務省資料)

表 11 は 2005 年度から 2008 年度の分権化の資金と分散金、委任事務金の額の推移を示したもので、表 12 は先の 6 州に配分された分散金・委任事務金の額を均衡金と比較したものである。分散金と委任事務金の額は年度を追うごとに増えており、バリ州など自治体によっては均衡金の五割にも迫る勢いであることが分かる。この資金は自治体のロビー活動で獲得できる可能性もあるであろう。

中央政府から地方への移転金は均衡金、分散金、委任事務金など多様であり、最終的に中央政府の予算のうち、地方で支出されるのは約 65%に達している (Republik Indonesia [2009, V-2])。

さて、続いて自治体の歳出構造を見ていこう。インドネシア全州、全県・市の総歳出のうち、公務員の人件費に支出されているのは 2005 年度(決算)：41.8%、2006 年度(決算)：32.3%、2007 年度(予算)：38.5%、2008 年度(予算)：39.40%となっており、最大の支出項目となっている。一般的には、人件費への支出が州よりも県・市において一般的に高い。また、自治体には年度内に予算を支出し切れていないということが起きている。その結果、次年度繰越金や中銀証券 (SBI) 購入による利ざや稼ぎが起きているという。その理由は、汚職撲滅委員会の「活躍」や警察、検察の (利権目的もあって) 公務員の汚職追及が厳しさを増している中で予算の執行に不安を感じている自治体が増えていることもある。それ以外にも次の理由が考えられる。①自治体の予算作成の遅れ。

図3：インドネシア全国の州・県/市が中央政府に予算案を提出した時期 (2006～2008年度)



(出所：Republik Indonesia [2009])

図3は2006年度から2008年度の中央政府への地方予算案提出時期を示したものである。インドネシアの予算開始は1月でありながら、2006年度などは特に前年度までに提出している自治体が非常に少なかったことが分かる。予算作成が遅れば、当然、執行にも遅れを来してしまう。但し、年度を経るにつれて予算作成が年度始まりの1月から大幅に遅れる自治体の数は減ってきている。②自治体における人材不足。予算・決算のテクニカルな側面について精通した地方公務員が少ないために予算執行が遅れてしまう。③歳入分与金の分配の遅れ。法人税などの徴収が終わるのが12月であり、それから各自治体への歳入分与金を決めることから、実際に分与金が配分されるのも年度末12月になってしまっている⁽⁶⁾。

歳出の規模が大きくなり、自由度も高まると、その使途に問題が大きくなる。そこで、中央政府はインプットではなく、アウトプットとアウトカムを重視した業績重視型予算の作成を自治体に指示しており、また、会計検査院は歳出について毎年度チェックをしている。2008年度には、問題なしという評価を受けたのはわずかに6自治体しかなかった。この結果はウェブ上にも公開されている⁽⁷⁾。さらに、汚職取り締まりも強化している。世界銀行が2007年5月に出版した『分権化したインドネシアにおける汚職撲滅に向けて』(Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi)においては、2002年から2007年5月にまでの地方議会議員と地方首長の汚職事件に関する高等検察庁のデータが載せられている。それに従えば、地方議会議員については265件摘発されている。29の州レベルの検察庁のデータでは、容疑者、被告人となった地方議会議員は967名にのぼる。そして、捜査令状が327名の州議会議員、735名の県議会議員、市議会議員に対して執行された。更に、63人の地方首長を容疑者、被告人とする46件の汚職事件がある。2004年から2006年初めの内務省のデータでは、7人の州知事、6人の正副県知事、正副市長に対して捜査令状が執行された(Taufik et al.[2007, 2])。2007年9月現在、元東カリマンタン州知事は獄中にあり、東ヌサトゥンガラ州知事と西カリマンタン州知事は容疑者として取り調べを受けた。クタイ県、ガルット県、クンダル県の県知事は拘留され、クンダリ市、メダン市、クパン市の市長たちは容疑者として取り調べを受けた。中でも、分権化によって石油資源からの収入で最も豊かな自治体の一つとなったクタイ県の県知事シャウカニが汚職容疑で逮捕されたことは、中央政府の復権を象徴する出来事であった。県知事連合の会長まで勤め上げて、『再集権化を認めない：地方自治の充実へ』(Menolak Kembalinya Sentralisasi: Memantapkan Otonomi Daerah[2003])といった書物まで出版して、地方分権化時代の代表的な地方首長として注目を浴びていただけに、彼の逮捕は地方首長の限界をまざまざと見せつけた。このことが象徴するように、地方首長にとっては地方での政治経済権力を保持しておく上で中央政界との重層的ネットワークを構築しておくことが、十全ではないにせよ不可欠の条件となり、中央政府から完全に切り離された自治は困難である。その意味で、地方首長は中央に首かせをかけられており、反中央政府の動きを弱体化させ、政治的安定を生み出す一因となっていることは間違いない。

7. 廃置分合

廃置分合のなかでも圧倒的に意味を持つのが、自治体の新規設置である。第22号法スキームのもとでは、極めて単純に言えば、3県・市以上の自治体から構成され、母体州及び構成県・市議会の同意があれば新州が新設でき、また、3つ以上の郡から構成され、構成州と県・市議会の同意があれば新県・市が新設できた、と行ってよい。建前では大統領直属のDPODが自治体として適性であると判断を下さない限り、新設は認められないとはいえ、実際には同協議会委員に金銭授与を行うことで適性であるとの判断は比較的容易に下

りていた。その結果として、自治体の数は急増した⁽⁸⁾。1998年には26州と314県・市であった自治体数は2004年時点では34州と440県・市となった。99年に2州、34県、9市、2000年に3州、2001年に12市、2002年に1州、33県、4市、2003年に47県、2市、2004年に1州増えた。

3県・市以上があれば新州を、3郡以上あれば新県・市を作ることができ、しかも新設した方があらゆる意味で「お得」である。公務員、議員ポストが増え、新自治体となった地域に対する予算は確実に増えるからである。したがって、地方エリートは競って自治体新設を要求するし、第22号法体系下ではそれに対する有効な歯止めはなく、新自治体分立要求が収まる気配はなかった。そこで、第32号法のもとでは新設に当たってもう少し厳しい条件が設けられた。

新設州ならば母体州及び構成県・市の首長と議会の同意、さらに内務大臣の推薦が必要だけでなく、5県・市以上から構成されることとなった。新設県・市ならば母体県・市の首長と議会の同意、同県・市を管轄下におく州知事と議会の同意、内務大臣の推薦だけでなく、新設県なら5郡以上、新設市ならば4郡以上から構成されることとなった。また、新設自治体から別の新設自治体を作る動きを緩和させるために、新州設立後10年間は同新州のさらなる分割を認めず、新県・市設立後7年間は同新県・市のさらなる分割を認めないことにした。

しかも、内務省は自治体新設にモラトリアムを提示したものの、実態としてはこの動きは止まる気配を見せていない。2007年には21県、4市、2008年には6県、2009年にも2県新設された。

自治体新設が急増する背景には、上述するように単純に「お得」ということに加え、次の二つの理由を挙げることができる。①地域間格差解消：ある自治体の中で中心地域が経済的に繁栄する一方、天然資源がありながら貧しい周辺地域がある場合、その周辺地域が自治体新設を求める。②民族間格差解消：複数の民族集団がある自治体に存在する場合、貧困地域で多数派を構成する民族集団が自らの自治体を求める。地方分権が始まった当初は、①や②の理由で自治体が誕生したケースが多かった。しかし、新設自治体のリソースを獲得していることが明白になると、格差解消ではなく単純にリソース独占を求めた自治体要求運動も誕生している（岡本[2008]）。

第3節 ドナーによる地方分権支援

インドネシアとドナーとの関わりはスハルト体制時代から強い。ドイツのGTZなどは、スハルト体制時代から内務省にオフィスを構えており、スハルト体制が崩壊して民主化、分権化が始まると、99年第22号法作成に当たって大きな役割を果たした。地方分権化には、GTZ以外にも、USAID、AusAid、JICA、UNDP、Asia Foundationなど、ありとあらゆる

るドナー機関が支援の手をさしのべ、関わった分野も多様であり、自治体への支援も数多い。また、地方分権化が民主化の一環であり、また、分権化を成功させるには市民社会の強化が不可欠であるとの認識から、NGOにグッド・ガバナンスのためのプロジェクトを行わせるドナーも出てきた。その場合、NGOは自治体とパートナーシップを組んで、情報公開、住民参加、参加型開発などの実現に努めることになる。地方自治体への支援としては、自治体公務員の能力向上や参加型開発モデルの普及、業績重視予算作成研修など多岐にわたった。しかし、民主化が始まって10年ほど経って、政治的安定が実現し始めると、インドネシアへのドナーの関心、支援する根拠が乏しくなり、ドナーのインドネシア支援枠は小さくなっていった。それに伴い、地方分権支援も減っていく傾向にある。

第4節 地方分権時代の革新的首長像

インドネシア全土に画一的なガバメントのスタイルを中央政府が自治体に強制するだけの権限を持たず、自治体でのガバメント能力の高低は結局のところ、それぞれの自治体に委ねられているのが現状である。そうしたなかで、自治体が高いガバメントを実現できるかどうかの必要条件として、首長のリーダーシップが非常に頻繁に取り上げられている。このリーダーシップを支えるものが何であるのか、或いは強いリーダーシップを発揮する上での十分条件は何であるのかといった問題点は残るにしても、インドネシアで評価の高い自治体には革新的な首長がいる。そこで、次に、二人の革新的な首長をとりあげ、彼らがどういった自治体運営を行っているのかを見ていくことにする。

① ファデル・ムハマド(ゴロンタロ州知事)⁽⁹⁾

ゴロンタロ州は、改革の波のなかで、2000年10月に北スラウェシ州から分離して誕生した新州である。北スラウェシ州での多数派はキリスト教徒のミナハサ人であるのに対して、ゴロンタロ地方はイスラーム教徒のゴロンタロ人が多数派であった。宗教的・民族的差異が経済的差異ももたらしており、北スラウェシ州の州都マナド市周辺と比べれば、州都から車に8時間以上乗らなければ到着できないゴロンタロ地方の中心ゴロンタロ市は経済的に立ち後れていた。ゴロンタロ人は、こうした格差に対する不満を抱いており、それが新州設立に繋がった。

この新州の知事に2001年に就任したのがファデル・ムハマドである。両親がゴロンタロ人であるとはいえ、インドネシア有数のバンドン工科大学を卒業後、ジャカルタを中心として実業家として成功を収め、スハルト体制期の万年与党ゴルカルを通じて政界進出を図り、スハルト体制崩壊後の99年には党本部財務部長まで上り詰めた人物である。彼は、ゴロンタロ人とはいえ同州の政治経済的利権からは無縁なままに州知事に就任したため、しがらみに縛られずに全く新たな自治体運営を始めていった。その典型は、農業を中軸に据

えた地域開発であり、それをアグロポリタンという言葉で表現した。企業の経営方針を自治体運営に導入したファデルは、ブランド作りの重要性を意識しており、ゴロンタロで普通に栽培されていたトウモロコシを特産品に仕立て上げた。ファデルが演説をすれば、いつでも「トウモロコシ産地＝ゴロンタロ」というメッセージが入っており、中央政官界とのネットワークを駆使して、農業省などの予算分捕りに成功して、そのメッセージの実現に努めた。就任前には7万トンでしかなかったトウモロコシ生産量を2006年には100万トンにまで増やすと公言し、そのために最低買い取り価格設定、農民グループ育成、低利融資スキームなどを政策として実行していった。結局、2006年の生産量は44万トンであり、100万トンには遠く及ばないが、就任から5年で6倍以上の伸びを示した。地域経済も他地域と比べても高い成長率を誇り、2006年には7.06%のGRDPを実現した。これはインドネシア全州で第3位の高さである。また、一人あたりでも2001年の216万ルピアから2006年には372万ルピアに延びた。さらに、グッド・ガバナンスの実現にも務めた。2004年に中央政府がパフォーマンス・バジェットの導入を決めると、いち早く賛同を表明して、導入のパイロット州になった。

こうした自己宣伝と実績を武器に、2006年11月に行われた地方首長直接選挙では、インドネシア州知事選史上最高の得票率である82%を獲得して圧勝した。その後、2009年にはユドヨノ政権下で海洋水産大臣に就任することに成功した。

② ジョコウィ(ソロ市長)⁽¹⁰⁾

ソロ市は現在のジョコウィ市長のもとで行政改革・住民参加が最も進んでいる自治体の一つとして有名であり、インドネシアで最も知名度の高い総合週刊誌「テンポ」の2009年8月独立記念日特集号では、最も光り輝く9自治体の1つとして最初に取り上げられた。ソロ市の行政改革で目立つのは住民サービスの向上と住民参加である。住民登録証は、郡レベルで数分で発行することが可能になり、また、市役所内に総合的許可証サービス事務所が設置され、各種の許可証が短期間で発行されるようになった。頻繁に成功例として取り上げられるのが、路上に展開する行商の平和的移動である。市の中心部の路上の一部を不法に占拠してさまざまな商売をしている行商人たちにたいし、市長自ら7ヶ月の間に54回にわたって食事をしながら話し合いを行い、最終的に低利融資を提供し、ソロ市の周辺部に新設した市場に移動することに同意させた。移動に当たっては、市長自ら馬に乗って儀礼めいた催しを実施して、行商人たちは儀礼用の山型に盛られたご飯を運んで移動した。更に、古くて不潔感漂う市場(Pasar)を次々に改装してモダンな市場に変えていった。こうした目に見える改革を通じて、ジョコウィの知名度はインドネシア国内、そして国外にも広まり、ドイツなどからの支援金が舞い込んでくるだけでなく、各地で講演をするようになった。地方分権化において、新しいタイプの州知事、県知事、市長が生まれてきており、ソロ市長はそうした新しい首長の典型である。とはいえ、実際に移動させられた行商

人の話を聞くと、移動先の市場では四割の行商人がそれなりに利益を上げ、四割は利益を減らし、二割は倒産したともいう。住民参加型で平和的に移動したとはいえ、市長が 54 回にわたって主催した会議は、行商人から言わせれば、食事を準備されており、行商人を新市場に移すという市長の方針は明確であり、それにはっきりと反対を表明するのはそれほど簡単ではなかったという。雑誌などで取り上げられ、国内外で改革の旗手として知名度が高いとはいえ、実際に地域住民の声を聞いてみれば、乖離があることは否めない。

ファデルがかなりトップダウン的なリーダーシップを発揮して企業経営的な自治体運営をしてきたのに対して、ジョコウィは住民参加を促進する形で自治体運営をやってきており、好対照である。それは一つにはファデルが州知事であり、ジョコウィが基礎自治体の市の首長であるという違いもあるのであろう。いずれにしても、こうした革新的首長が各地で現れて起きており、地方のガバナンスに新しい風を吹き込んでいることは間違いない。

おわりに

現在のインドネシアでは、中央地方関係を見てみると、地方分権化が始まった頃と比べれば、明らかに再集権化の動きが強まっている。中央政府からすれば、多くの自治体は、公務員採用・昇進の不透明さ、それに伴う行政能力の低さ、予算作成・執行能力の低さ、汚職の拡散など、まだまだ多くの問題を抱えており、住民参加などガバナンス以前にガバメントが実現できているとは言い難いと判断しているからである。再集権化は、インドネシア全土で統一的な行政の実現に向けたガバメント強化の動きとして正当化されている。

こうした集権化の動きで気になるのは、それが自治体のイニシアティブを抑制する方向に働きかねないことである。上述のゴロンタロ州やソロ市のように、革新的自治体も現れてきており、中央政府が行っている初等教育無料化や情報公開法制定などはもともと地方自治体の試みとして始まったものであり、地方のイニシアティブを中央政府が採用した側面もある。さらに、県知事や市長が正副州知事になり、また、州知事が閣僚になるというボトムアップ型のキャリア・パスが生まれてきており、基礎自治体のガバナンス実践が州行政に反映され、地方のガバナンス実践が中央に反映される人的つながりが作られつつある。こうした「地方から中央を」、「地方からインドネシア」を変革させる試みが今後も続くようにするためには、自治体が自治体としてなすべき業務を確実に遂行するガバメント能力を高めること、そうすることで、ガバメント強化のために再集権化を進めるという正当化自由を中央政府に安易に与えないことが重要なのであろう。

【注】

- (1) 例外は、2000年に独立を果たした東チモールである。東チモールの場合、ポルトガル領からインドネシアに半ば強制的に併合されたのが1975年であって、オランダ領植民地時代を経験した他のインドネシアの地域と史的経緯が異なっている。
- (2) 以下、99年第22号法、第25号法、2004年第32号法、第33号法の制度設計について

- ては、岡本（[2001][2003][2004][2005]）、自治体国際化協会[2009]などに依拠している。
- (3) また、犯罪行為が確定した場合や国家統一を犯していると判断した場合には、大統領は地方議会での審議を経ずに正副首長を更迭する権利を有している。
 - (4) 具体的には、メダン、パダン、パレンバン、ジャカルタ、スラバヤ、バンジャルマシン、マカッサル、デンパサール、アンボン、ジャヤプラである。
 - (5) タウフィック・ウィジョヨノ(公共事業省道路総局計画局長)とのインタビュー、2009年10月21日
 - (6) ブディ・ハルソヨ (Budi Harsoyo) (内務省地方財政運営支援総局一般割当金設備課長)とのインタビュー、2009年10月19日
 - (7) ユスリザル・イルヤス (財務省財政均衡総局地方財政執行評価・情報局局長)とのインタビュー、2009年10月21日。
 - (8) 自治体新設要求についての邦語文献としては次のようなものがある。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—バ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』第一号) pp.186-211。深尾康夫[2003]「ポスト・スハルト時代地方政治の構図—リアウ群島州分立運動の事例から」(松井和久編『インドネシアの地方分権化—分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー』(研究双書 No.533) アジア経済研究所) pp.77-158。
 - (9) ゴロンタロ州の設立過程については、岡本[2007]、ファデル・ムハマドの自治体運営については、Okamoto[2008]参照。
 - (10) ジョコウィの行政については、ジョコウィ自身とのインタビュー、2009年10月22日。また、トト・アメント・ソロ市許可証一括サービス事務所所長、スバギョ・ソロ市市場管理局局長とのインタビュー、2009年10月22日。また、住民の声としては、移動させられたエディ・スルヤント、ジョコ(二人とも元行商人)、2009年10月23日。

【参考文献】

<日本語文献>

- 岡本正明[2001]「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」(JICA 国総研報告書『地方行政と地方分権』) pp.3-46。
- [2003]「インドネシアの地方分権—分権の流れと問題の類型化」(村松岐夫・白石隆編『日本の政治経済とアジア諸国 [I] 政治秩序篇』) pp.97-128。
- [2004]「地方分権化後インドネシアの中央地方関係—自治体への箍を締め始めた中央政府の諸政策について」((財)国際金融情報センター『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』) pp.55-71。
- [2005]「分権・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ—新地方分権制度と内務省の勝利」(松井和久・川村晃一編著『2004年インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ』明石書店) pp.343-362。
- [2007]「自治体新設運動と青年のポリティクス—ゴロンタロ新州設立運動(1998年～2000年)に焦点を当てて」(『東南アジア研究』第45号第4号) pp.137-158。

——[2008]「細分化する地域主義とその後のポリテイクスー民主化・分権化後のインドネシアから」(『地域研究』第8巻第1号) pp.128-143。

自治体国際化協会[2009]『インドネシアの地方自治』財団法人・自治体国際化協会。

<外国語文献>

Badan Kepegawaian Negara (BKN)[2008] *Statistik Pegawai Negeri Sipil. Desember 2008* Jakarta: BKN.

Badan Pusat Statistik (BPS)[2002] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 1999/2000-2000* Jakarta: BPS.

BPS [2003a] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi: 1999/2000-2002*. Jakarta: BPS.

—— [2003b] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2000-2002*. Jakarta: BPS.

—— [2006] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2004-2005*. Jakarta: BPS.

—— [2007] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2005-2006*. Jakarta: BPS.

—— [2008a] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi 2004-2007*. Jakarta: BPS.

—— [2008b] *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 2006-2007*. Jakarta: BPS.

KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah). [2009.] *Sewindu Otonomi Daerah: Perspektif Ekonomi*. Jakarta: KPPOD.

LSI (Lembaga Survei Indonesia) [2007] *A Report: Regionalism and Nationalism in a Democracy: A Political Economy Perspective*. Jakarta; LSI.

Okamoto Masaaki [2008] “Populism under Decentralization in post-Suharto Indonesia” in Mizuno Kosuke and Pasuk Pongpaichit eds., *Populism in Asia*, 144-164.

Republik Indonesia [2009] *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009*.

Syaukani HR [2003] *Menolak Kembalinya Sentralisasi: Memantapkan Otonomi Daerah*. Jakarta: KomunaL.

Taufik Rinaldi, Marini Purnomo, and Dewi Damayanti [2007] *Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah*. Justice for the Poor Project, Bank Dunia.