

## 第7章

### インドネシア地方自治の新展開 —2014年地方行政法と2014年村落法—

#### Changing Local Governance in Indonesia: The 2014 Local Government Law and the 2014 Village Law

長谷川 拓也

要約：

2014年に成立した新たな地方行政法と村落法により、インドネシアの中央と地方の関係は大きく変わろうとしている。新地方行政法は2004年地方行政法が進めた再中央集権化への歩みをさらに推し進めるものとなった。教育、林業、エネルギーと鉱物資源、海洋と漁業等、多くの重要分野で県・市は権限を剥奪され、代わりに中央政府の代理人でもある州の機能が強化された。さらに新村落法では、村落レベルへの財政の分権化が進められ、県・市はブロックグラントを村落に交付することを強いられた。こうした大きな制度変化に加えて、予算管理の電子化や議員予算枠の定着による変化もあり、自治体の予算・プロジェクト獲得競争は激しさを増している。

キーワード：decentralization, autonomy, e-budgeting, village fund, musrenbang

#### はじめに

現在のインドネシアの地方自治制度は、スハルト政権崩壊直後の移行期に始まったものでありながら、15年以上の試行錯誤を経て、その枠組みは既に定着したと言える。しかしながら、その大枠のなかにおいて、中央政府、州、県・市、村落の4レベルでの行政機構の間で権限をめぐって常に綱引きが行われてきた。そして、2014年に制定された新たな地方行政法と村落法により、中央と地方の関係はまた大きく変わろうとしている。分権的な統治体制はおおむね維持されたものの、後述するように、多くの分野で中央政府と州が県・市から権限を奪回した。その一方で、村落レベルへの財政の分権化が進められ、大規模な資金が村にブロックグラントとして流入するようになった。こうした状況のなかで、地方自治体が参加する予算・プロジェクト獲得競争にどのような変化が見られるのか、この点を考察することが本章の課題である。

## 第1節 2014年の制度変化

2004年に誕生したユドヨノ政権にとって、地方行政の改革はそれ以前の政権と同様に、課題のひとつであった。内務省は、新政権の承認を得て、これまでの地方行政法を3つの内容にわけ、従来の地方行政法に加えて、地方首長選挙法、村落法の3つの法律をそれぞれ成立させる計画を立てた。政権が2期目に入ってから、内務大臣に改革派知事として名高かったガマワン・ファウジを据え、上記の3つの法律案の取りまとめに本腰を入れた。ガマワンは、スカルノ政権時代以来の文民出身の内務大臣でもあった。そうした取り組みがようやく結実したのは、10年続いたユドヨノ政権最終年の2014年であり、計画していた3つの法案すべてが同年に成立した。この年は、インドネシア地方行政の重要な転換点のひとつとなった。地方首長選挙制度は、紆余曲折はあったものの、従来の制度とそれほど変わらないものに落ち着いたので、以下ではそれ以外の2つの法律による変化を見ていく。

### 1-1 中央政府と州の権限強化

現在の地方自治制度の大まかな枠組みを形作った1999年の地方行政法（法律1999年第22号）と中央地方財政均衡法（法律1999年第25号）は、それまでの中央集権的な統治形態を一気に転換するものであり、2001年の施行開始直後から多くの問題を引き起こした。最も大きな問題は、州ではなく県・市に大幅な権限を移譲した一方で、自治を尊重して中央—州—県・市の垂直関係を弱めたために、県・市に対する指導・監視体制が不十分となってしまった点にあった。それ以降、直ちに中央政府は内務省を中心として様々な分野で統制の強化に取り掛かり、再中央集権化の方向に揺れ戻しが起こることとなる（岡本 2005・2012）。

1999年地方行政法では、県・市が地方自治の主たる担い手であることが強調され、基本的な行政サービスに関する11分野（インフラ整備、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）は、県・市が担うものと明記されている。これを規定する条項（第11項）の附則には、これら11分野に関する権限が州に移譲されることはないとも強調されている。それに対して、州の権限は、県・市がまだ担っていない分野、複数の県・市にまたがる事項の調整、中央政府から委譲された仕事であるとされ、限定的なものであった。そのうえ、州と県・市との間に上下関係がないとも規定されており（第4項）、県・市が州の指導に従わないということが各地で報告された（松井 2003）。

こうした状況を改善するために、2004年に新たに制定された地方行政法（法律2004年第32号）と中央地方財政均衡法（法律2004年第33号）では、中央政府や州の監督・指導権限が強化された。まず、県・市が担うべき11分野という規定がなくなり、それらを含むあらゆる行政分野で、中央政府、州、県・市が役割を分担して責任を負うことが原則となった。特に中央政府の代理人でもある州と県・市の権限の重複度を高めることで、州による県・市の行政に関与しやすくした（岡本 2014）。こうした2004年の法律改正による制度変化を分析して、

岡本 [2014]はインドネシアの分権は逆コースを歩んでいると論じた。

地方行政法は、その10年後にまた新たに制定された(法律2014年第23号)。この法律改正は、2004年地方行政法が進めた逆コースへの歩みをさらに推し進めるものとなった。権限の共有が強調されるとともに、中央政府や州の権限がより一層強化された。

行政権限に関する2014年地方行政法の特徴は、政府の仕事を専権分野(urusan absolute)、一般分野(urusan umum)、共同分野(urusan konkuren)の3種に分けた点にある。専権分野とは、中央政府が専権的に担う仕事のことであり、「外交、国防、治安、司法、金融・国家財政、宗教」の6つの事項を指す。これについての規定は1999年から変更がない。一般分野とは、国家の存続、公共秩序の安定に関してのものであり、国民国家の統一を保つ等7つの項目が挙げられている。これら2つに当てはまらないものが共同分野とされ、地方自治体の仕事のほとんどはこれに当てはまる。英語のconcurrent(競合的な)をそのままインドネシア語にしたkonkurenという専門用語を使うことで、権限の共有が強調されている<sup>1</sup>。

この共同分野は、義務的行政分野(urusan wajib)と選択的行政分野(urusan pilihan)の2つに分けられる。さらに義務的行政分野は、基本的なサービス(pelayanan dasar)に関わるものとそうでないものに分けられる。基本的なサービスに係る義務的行政分野は、①教育、②保健、③インフラ整備と空間計画、④住宅と住宅地域整備、⑤治安と住民保護、⑥社会政策の6つの項目のことである。それ以外の義務的行政分野とは、①労働力、②女性エンパワーメントと児童保護、③食糧調達、④土地利用、⑤環境、⑥住民記録、⑦住民と村落のエンパワーメント、⑧家族計画、⑨運輸、⑩情報通信、⑪協同組合・小企業、⑫投資、⑬青年・スポーツ、⑭統計、⑮機密保持、⑯文化、⑰図書館、⑱文書管理の18項目である。また、選択的行政分野とは、①海洋と漁業、②観光、③農業、④林業、⑤エネルギーと鉱物資源、⑥通商、⑦産業、⑧移住の8項目であると規定されている。

2014年地方行政法では、上記の共同分野に関して、中央政府、州、県・市の権限が明確に規定されている。それ以前の2つの地方行政法では詳細は政令によって規定されるとされ、その後の政令の制定を待たねばならなかったのに対し、本法律では多くのページ数を割いて権限を詳細に規定している。前述のとおり、この規定で、多くの分野において州や中央政府は県・市から権限を奪回した。以下では最も大きな変化のあった4つの分野を見ていく。特に後者の3分野に関しては、本則において中央政府と州のみが担う行政分野であると明記され(第14項)、県・市の役割はほとんど無くなった。

#### (1) 教育分野

特殊教育と後期中等教育の事務権限が県・市から州に移譲された。これにより、県・市が担うのは幼児教育から前期中等教育までとなった。後述するように、これは膨大な人員と事務が州に移ることを意味しており、州の財政支出の特徴まで変えてしまった。また、高等教育に関しては、これまで県・市や州も教育資源の充実化において役割を与えられていたのに対して、

2014年地方行政法では中央政府のみの事務権限となった。

### (2) 林業分野

林業の分野において、県・市は、これまで林産物・非木材林産物の採取権の交付、生産林地域における土地利用許可の付与、森林利用事業に関する技術的な意見書の付与、生産林や保有害林等の森林区分の変更の上申等、多くの役割を担ってきた。2014年地方行政法では、そうした県・市の権限はすべて無くなり、唯一規定された役割は管轄内にある森林公園の運営のみとなった。その一方で、これまで主に複数の県・市にまたがる地域における調整役であった州がそうした役割を一手に担うようになった。これにより、多くの県・市自治体において単体での林業局は無くなり、他の局と合併された。

### (3) エネルギーと鉱物資源分野

鉱物資源に関しては、鉱物や石炭の採掘権の認可 (IUP、Izin Usaha Pertambangan) やそうした採掘業を営む地域 (WIUP、wilayah izin usaha pertambangan) を決定する権限等が県・市から剥奪され、これまで調整役であった州のみが担うようになった。エネルギーに関して、大きなものとしては、電力事業の許認可権が県・市から剥奪され、中央政府と州のみが担うようになった。また、地下水利用の許認可権も県・市から剥奪され、主として州が担うようになった。エネルギーと鉱物資源分野において、県・市の権限は管轄内における地熱エネルギーの利用許可の付与のみとなった。林業分野と同様に、この分野においても関係局の再編成が進められた。

### (4) 海洋と漁業分野

海洋と漁業分野も明確に中央政府と州政府のみが担うものと規定された。県・市は、小規模漁業の発展支援、魚市場および入札場の管理運営、管轄内の養殖漁業経営の認可とその発展支援に限定されるようになった。これまで県・市には海岸から4マイル以内では、海洋資源開発を含む大きな権限が与えられてきた。今回の法律改正により、たとえ4マイル以内でも先に述べた権限以外は州に移譲され、県・市はその4マイル以内の区域で得られた歳入の県・市の取り分を得るのみとなった。それに対して、州は海岸線から12マイルまでの区域を、中央政府はそれ以上の区域を管轄する。州は、その管轄内における行政規則、空間計画、そして、石油とガス以外の海洋資源の調査、開発、管理、保全の権限を持ち、軍や警察と共同で海上の安全や国家の領域主権を守る役割を担う。また、これまで総トン数が10トン以下の船の操業権の認可は県・市が担っていたが、この法律改正により、5トン以上30トンまでの船の操業権は州が付与するようになった。一方で、これまで州が担っていた海産物への品質保証付与の権限は、中央政府に奪回された。これにより、マルク州など大幅に歳入が減少した州もあった。とはいえ、全体的にみれば、州の権限は強化されたと言えるだろう。

以上を見ると、中央政府は自身の権限を強化しつつも、主に州の権限を強化することで県・市への統制を強める戦略をとっていることが分かる。小規模なものにも目を配れば、上記の4分野以外でも、労働や交通・運輸の分野で県・市から州に権限が移譲されている。

こうした権限移譲にともない、多くの公務員が県・市から州へ所属を移している。そのうちで最も大きな割合を占めるのは、普通高校と職業高校で働く教員であり、その数は26万人以上にも及ぶ（Kemendikbud 2016）。この他にも、例えば、県の林業局が統廃合されたことにより、局長クラスを含む多くの職員が州の林業局に異動するといったことが起きている。こうした人事異動が始まったのは2017年からであり、それがデータとして反映される2018年の統計年鑑は本章の執筆時点ではまだ出ていない。表1は2016年時点での中央政府、州、県・市に所属する公務員の数を示しており、州に所属しているのは30万人程度である。ここにその倍に近い数が新たに移ったと推計される。

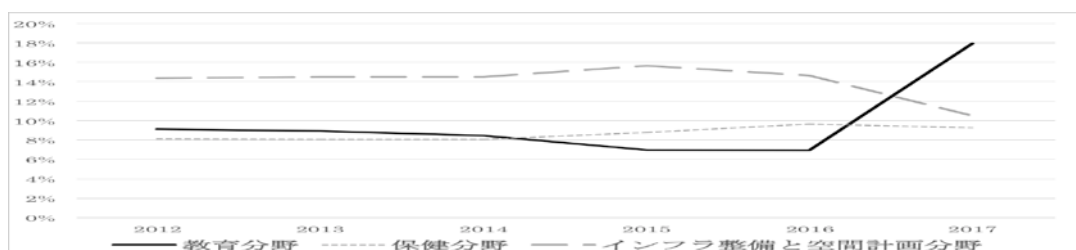
表1 中央、週、県・市の公務員数（2016年）（単位：人）

中央	907,314
州	301,324
県・市	3,151,965

（出所）BPS [2017]

こうした変化は、州の財政支出の傾向にも表れている。2014年地方行政法による変化が初めて反映されたのは、2017年の予算である。全34州を合算した歳出の推移を示した図1をみると、この年に教育分野への支出の全歳出に占める割合が7%から18%に増えている。地方自治体は、2003年国家教育システム法（法律2003年第20号）により、歳出の20%以上を教育分野に割り当てることが義務づけられている<sup>2</sup>。これまで州がその義務を履行することは非常に難しかったが、この地方行政法の改正により多くの州が基準を満たすことができるようになった。一方で、保健分野への支出は微減に留まったものの、インフラ整備と空間計画分野への支出は15%から11%に大きく減少しており、総額としてもおよそ8.2兆ルピア減っている。このように2014年地方行政法は、州行政を大きく変えるものであった。

図1 州の歳出に占める教育・保健・インフラ整備分野の推移（2012~2017年度）



（出所）内務省で得られた情報より筆者作成

## 1-2 村落への分権化

先に述べた通り、地方行政法が制定された同年には、村落法（法律 2004 年第 6 号）も新しく制定されている。村落については、スハルト政権崩壊以来、地方行政法（1999 年および 2004 年）のなかで規定されていたのに対し、2014 年では 1979 年以來の単独での法律となった。この法律の成立の背景には、村長や村役人による下からの強い要求があり、内容はそれが強く反映されたものとなった。ロビー活動や時に行う示威運動の中心を担ったのは、全インドネシア村落行政機構連盟（Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia: APDESI）やそれと構成メンバーが多く重なるパレード・ヌサンタラ（Persatuan Rakyat Desa Nusantara: Parade Nusantara）という組織であった。こうした組織がジョクジャカルタを中心とする NGO、学者のネットワークと連携することで要求を精緻化させていった。一方で何名かの国会議員がそれに積極的に呼応し、村落法の必要性を発信していった結果、総選挙のわずか 3 か月前での成立に至ったのである（Vel, Zakaria and Bedner 2017）。

この新村落法での大きな変化は、中央政府から村落へ直に、用途を細かく規定しないブロックグラントを配分するようになった点にある。スハルト時代にはそうした仕組みはあったものの、1999 年以降は原則として村落は県・市が管轄するものであり、中央政府から村落へ直接に資金を移転することはなかった<sup>3</sup>。新村落法では村落への交付金が義務化され、政令でそれは村落基金（Dana Desa: DD）と名付けられた（政令 2014 年第 60 号）。さらに、県・市に対しても、ブロックグラントである村落交付金（Alokasi Dana Desa: ADD）の配分を義務付けた<sup>4</sup>。この 2 つの仕組みにより、村落自身が用途を決定できる予算が一気に増加したのである。

一方で、村落と同レベルにある行政機構の区（Kelurahan）には、そうした交付金の配分の仕組みが作られなかった。ほとんどの市は区のみで構成されるなど、区は都市部に多く、全国で 8,430 ヲ所存在する（2016 年時点）。これら区に対して、中央政府からの交付金は全く無く、県・市からもあるかどうかは地域によってばらつきがある。こうした不均衡を生じさせながら、村落への分権化が進められているのである。

新村落法において、村落の歳入は全部で 7 項目に分類される。内訳は、①中央政府予算からの交付金（すなわち、村落基金）、②県・市からの村落交付金、③県・市からの歳入分与、④州、県・市からの財政支援（Bantuan Keuangan）、⑤村の自主財源収入、⑥第三者からの寄付、⑦その他の合法的な村の収入、である。このうち後者の 3 つに関しては全くないところも多く、重要度は低いので、前者の 4 つについて詳しく見ていきたい。

まず村落基金について、中央政府は地方自治体（州と県・市）への移転資金（Dana Transfer ke Daerah）にさらに上乘せしてその 10%を村落に交付することが義務づけられた。ユドヨノ大統領の後を引き継いだジョコ・ウィドド大統領は、選挙キャンペーンで 1 村につき 10 億ルピアを交付することを約束しており、村落基金は政権の目玉政策のひとつとなった。新政権は、村落省（正式名称は、村落・後進地域開発・移住省）を新設し、内務省と財務省とともに村落基

金の使用について指導していく役割を与えた。この村落基金に対して、2015年に約21兆ルピア、2016年に47兆ルピア、2017年には60兆ルピアもの予算を割いた(表2参照)。2018年予算(2018年1月～12月)でも前年と同額が計上されている。実は、2018年の段階でも上記の地方への移転資金の10%という規定額には達していないので、村落基金は今後さらに増額されていくと考えられる。こうした膨大な資金が、国内にある約74,000カ所の村にほとんど一律に配分されている<sup>5</sup>。人口の多寡に関わらず、2017年までは村落基金全体の90%は等分で各村に交付されていた。

村落基金の使途は、すべて開発に使うことが規定されている。それゆえに、村長や村落行政官の給与に使うことはできない。それらは次に説明する村落交付金から捻出される。村落基金の使途は様々に及び、インフラ整備だけでなく、人材開発にも使え、住民の職業能力開発支援や村落行政官の研修などにも使うことできる。また、村営企業(BUMDes)の設立・運営支援にも使われる。

表2 村落への移転資金の推移(2015年から2017年)(単位:10億ルピア)

	2015年	2016年	2017年
村落基金(DD)	20766	46982	60000
村落交付金(ADD)	33835	35455	40068
地方税・利用者負担金の歳入分与	2650	2849	3119
合計	57251	85286	103187
ひとつの村あたりの平均額	0.8	1.1	1.4

(出所)内務省で得られたデータをもとに筆者作成

注:ADDおよび歳入分与は県が規定されている義務を履行すると仮定した場合の値。

村の数は2015年が74,093、2016年が74,754、2017年が74,954である。

県・市からの村落交付金については、中央政府からの均衡資金(Dana Perimbangan)を構成する3項目(歳入分与 [Dana Bagi Hasil]、一般割当金 [Dana Alokasi Umum]、特別割当金 [Dana Alokasi Khusus]のうち特別割当金を除いたものの10%を村落に配分することが義務付けられた。この規定では、天然資源が豊富な自治体は、歳入分与の額も大きくなるので、村落交付金もそれに従い大きくなる。この村落交付金という仕組み自体は、2001年頃からいくつかの先進的な自治体で始められており、2005年には政令(2005年第72号)で義務づけられてもいた。しかしながら、上位法令である法律で義務づけられていないので、それを履行するかについて各自治体によってばらつきがあった。さらに、政令の規定は「歳入分与と一般割当金を足したのから自治体の全職員の人件費を除いたものの10%」であり、実際に履行したとしても、新村落法で課せられたものと比べると遥かに少ない配分額であった。

村落交付金の配分額は、2017年には全県・市の合計で60兆ルピアにも及ぶ(表2を参照)。

これはすべての県・市が義務を履行したと仮定した場合の額であるが、それを履行しない場合には中央政府からの資金移転が一時的に停止される等の罰則措置が厳しくとられるため、これに近い額が実際にも配分されていると考えられる。こうした少なくない額を県・市は、ブロックグラントとして村落に配分しなければならなくなったのであり、制度的側面から見れば、県・市の権限はその分だけ縮小されたと言える。

どのように村落交付金を配分するかは、村落基金ほど明確に割合が規定されているわけではない。各県・市の裁量にある程度任せられている。ただし、先に述べた通り、村長と村落行政官の給与は村落交付金で支払うと規定されており、それらの必要を満たすために、ある程度均等に配分しているところが多い。上記の必要を満たせば、人口や貧困世帯数、村落の面積、地理上の不便さを考慮して分配するという規定があるのみである。

次に県・市からの歳入分与では、地方税と利用者負担金の10%を村落に配分することが義務づけられた。しかしながら、これら2つによる収入自体が多くないため、この項目での村落への配分額は少ない（表2を参照）。また、財政支援（Bantuan Keuangan）の項目では、県・市からは村落交付金があるので、州からのものを考えればよい。財政支援は義務ではないため、州は村落への資金移転が義務付けられていない。したがって、州によっては1村につき10兆ルピア以上もの財政支援をしているところもあれば、全くそうしたことを行わないところもある<sup>6</sup>。

以上のような仕組みの確立により、村落基金、村落交付金、歳入分与のみを合わせても、2016年から1村あたり平均して10億ルピア以上の資金が配分されている（表2を参照）。日本円に換算すると、約1000万円以上の資金である。資源豊富な地域や州からの財政支援がある地域は、これよりもさらに多くの資金が交付されている。

当然のことながら、このような資金移転には責任がともなう。インドネシアのすべての村落は県・市と同じように中期開発計画、年次開発計画、予算案、補正予算案、予算の決算報告書等を作成することが義務となった。これに不慣れなところも多く、村落行政を担う人材の育成が急務となっている。また、汚職の蔓延も懸念されている。これらの問題に対処するため、村落行政機構の機能を強化する様々な法令も整備されつつあり<sup>7</sup>、村落レベルへの（財政の）分権化が進められている状況にある。

そうした問題に加えて、村落の増加問題もある。先に説明した通り、村落への分配は人口の多寡に関わらずほとんど均等にされる傾向があり、村落の新設を全国的に促している。村落の分立だけでなく、区から村落へのステータスの転換申請も増えている。これにより表2の注で示したとおり、2015年から2017年までのわずか2年で861村も増加している。村落の新設には、当該の行政区域で5年以上経過していること、一定の人口数を満たしていること、村落の境界線が県・市の条例で規定されていること、社会的安寧をもたらす社会文化を有していること等を満たせば申請できるので、それほど難しいものではない。今後も村落数は、急激に増えていくと予想される。



村落法の成立以前は、村落が自由に用途を決められる予算など全く無かった地域も多かったことを考えると、これは大規模な制度変化である。この変化を村落法成立に尽力したバンバン・スジャトミコ国会議員は、インドネシア経済全体を変える可能性のある「村落革命 (Revolusi Desa)」であると述べているが (Kompas 紙, 2015年7月10日)、そうした表現も大げさでないほどの大きな変革であると言える。

### 1-3 地方への移転資金の推移

次に、2014年の地方行政法と村落法の成立以降、中央政府から地方への移転資金にどのような変化があったのかを概観したい。移転資金の分類が2015年に若干変更があったので注意が必要である (表3を参照)。地方自治体に移転される資金は、均衡資金、インセンティブ資金、特別自治体向け資金がある。そのうち均衡資金は、一般移転資金 (Dana Transfer Umum) と特別移転資金 (Dana Transfer Khusus)の2つに分けられる。さらに一般移転資金は、歳入分与と一般割当金に、特別移転資金は公共事業のための特別割当金 (Dana Alokasi Khusus Fisik) と非公共事業のための特別割当金 (Dana Alokasi Khusus Non-Fisik) に分けられる。歳入分与には、土地建物税や個人所得税、天然資源からの利益分与等がある。一般割当金は、ブロックグラントであり、多くの地方自治体にとって最大の歳入源である。公共事業のための特別割当金 (Dana Alokasi Khusus Fisik) とは、2015年まで特別割当金とだけ呼ばれていたものである。非公共事業のための特別割当金には、学校運営補助金 (BOS) や教師の追加給与のための補助金等がこれにあたり、2015年までは調整資金 (Dana Penyesuaian) とされていた。これらに2015年から始まった村落基金を加えたものが、地方への移転資金である。

表3 地方自治体への移転資金 (2015年と2016年) (単位: 1兆ルピア)

分類	2015年	2016年
<b>均衡資金</b>		
<b>一般移転資金</b>		
歳入分与	78	109
一般割当金	352	385
<b>特別移転資金</b>		
公共事業のための特別割当金	55	90
非公共事業のための特別割当金	97	121
<b>インセンティブ資金</b>	2	5
<b>特別自治体向け資金</b>	18	19

(出所: Kem enkeu [2017] より筆者作成)

このうち、主要なものは一般割当金、歳入分与、特別割当金（現在の分類では公共事業のための特別割当金）の3つであり、それらは量としては、2014年以降も変わらず、増え続けている。そのうえ、さらに村落基金も追加されているので、地方への移転資金の総額は2015年から2016年にかけて大幅に増えている。このように資金の流れを見ると、分権的な統治体制はおおむね維持されていることが分かる。

## 第2節 県・市の予算・プロジェクト獲得競争

次に、こうした制度変化の中で、県・市自治体が参加している予算・プロジェクト獲得競争にどのような変化があるのか考察する。まずは、制度変化前の2011年の調査ではあるが、永井を中心とする調査チームがジャワ島の県・市官房長官に対して行った質問票調査が自治体エリートの陳情活動を把握するのに有用であるので見ていきたい(岡本他 2014)。

上記の調査で、予算配分増額のためには、8割以上が中央政府に要望を伝えると答えている。その内訳は表4の通りであり、彼らは大臣、そして、総局長、局長クラスの省庁の高官に陳情することが最も有用であると考えている。一方で、州政府に対しても、5割以上の官房長官が要望を伝えたことがあると答えている。その内訳は表5のとおりであり、州地域開発企画庁長官や関連する局長に対して陳情することが最も有用であると考えられている。特に州地域開発企画庁長官については、後述するように、彼がムスレンバン(Musyawah Perencanaan Pembangunan: Musrenbang; 開発計画会議)の開催を取り仕切っていることと無関係ではないと考えられる。また、州議会議員のルートについても少なからず重要であることを示している。

先行研究では、県・市の州に対する陳情については、ほとんど論じられていない。しかしながら、上記の質問票調査が示すとおり、州からプロジェクトを持ってくることは、県・市にとって中央政府からと同様に重要であることに変わりはない。また、2014年地方行政法により、州の影響力はますます大きくなってきている。そこで本節では州に対する陳情に絞って考察する。次項では、まず正式な要望を伝えるルートであるムスレンバンの現在について考察し、その後非公式な陳情について見る。ここで正式な陳情とは、法律で規定され、保証されたルートを通してするものを指す。

表4 中央政府からの予算配分増額を実現する上で、県・市官房長官はどのルートが最も/二番目に効果的だと考えているか

	最も効果的		二番目に効果的	
	度数	割合	度数	割合
1. 大統領とそのスタッフ（側近、顧問）のルート	0	0.0	0	0.0

2. 副大統領とそのスタッフ（側近、顧問）のルート	0	0.0	0	0.0
3. 大臣のルート	27	32.1	12	14.3
4. 省庁高官のルート（総局長、局長）	44	52.4	24	28.6
5. 地元選出の国会議員のルート	4	4.8	30	35.7
6. 国会の予算委員会のルート	4	4.8	3	3.6
7. その他	3	3.6	2	2.4
無回答	2	2.4	13	15.5

（出所）自治体サーヴェイ

表5 州政府のプロジェクトを持ってくる上で県・市官房長官はどのルートが最も/二番目に有効だと考えているか

	最も有効		二番目に有効	
	度数	割合	度数	割合
1. 州知事のルート	20	36.4	3	5.5
2. 副州知事のルート	1	1.8	0	0.0
3. 州官房長のルート	2	3.6	13	23.6
4. 州地域開発企画庁長官のルート	12	21.8	11	20.0
5. 関連する局長のルート	14	25.5	17	30.9
6. 州議会議員のルート	4	7.3	8	14.5
7. 政党幹部のルート	0	0.0	0	0.0
8. その他のルート	1	1.8	1	1.8
無回答	1	1.8	2	3.6

（出所）自治体サーヴェイ

## 2-1 正式ルート —ムスレンバンの重要性—

インドネシアの開発計画策定システムは、村落レベルから始まるボトムアップ型のシステムとなっている。スハルト時代の1980年代にはじまり、民主化、地方分権化を経て、現在ムスレンバンとして広く定着するものとなった（Widianingsih and Morrell 2007）。ムスレンバンとは、優先的に実施すべき案件について、自治体側と住民が討議する場のことである。その討議結果である案件のリストは、村落レベルから、郡レベル、県レベル、州レベルを経て、中央レベルへと上げられていく。ムスレンバンの討議結果は、県レベル以上からは、年次行動計画（Rencana Kerja Pemerintah Daerah : RKPD、中央政府レベルではRKP）として結実する。こうした正式な陳情ルートは、2004年第25号国家開発計画システム法によって制度として保障されており、関連する政令や省決定によって細かく実施ガイドラインが決められている<sup>8</sup>。

ムスレンバンは、政府代表、地方議会議員、住民代表、市民社会組織の代表などが一堂に会し、1日から2日かけて行われる。規定によれば、各レベルでの会議ごとに案件の優先順位が決められ、会議終了時にそれらの結果が公表されることになっている。しかしながら、それを真面目に議論すれば紛糾して収拾がつかなくなる場合が多いことから、案件の必要性や実現可能性を深く議論する場となっていないことがほとんどである。それゆえに、ムスレンバンというイベント自体は、ただの要望カタログを作っているに過ぎず、形式的で儀式的であると批判されることが多い (Sorosa, Nurman and Hasan 2007, Widiyanto and Kariati 2011)。

しかしながら、少なくとも、ムスレンバンを通して、そうした要望カタログに案件を載せることの重要性は近年高まっている。ムスレンバンで中央政府に案件を上げていない場合には、省庁に陳情に行っても門前払いで断られるようになってきている<sup>9</sup>。

こうした状況は、インドネシア政府が全国的に取り組んでいる予算管理の電子化 (E-budget化) の取り組みと無関係ではない。その取り組みのひとつにムスレンバンの電子化 (E-musrenbang) がある。2016年頃から全国的に実施が始まっており、例えば、州のムスレンバンでは、県・市ごとにひとつのアカウントが与えられ、オンラインで要望を出すシステムになっている。これにより、要望カタログリストへのアクセスやその要望リストに載っているかどうかのチェックが容易化されている<sup>10</sup>。こうした電子化により、まずは正式なルートで要望を伝えること、リストに載せることの重要性が高まっている。

## 2-2 非公式ルートによる陳情

### (1) 州の官僚エリートへの非公式な陳情

州のプロジェクトを県・市に持ってくる場合、まず上述の正式なルートで陳情することが重要である。そうしたうえで、法律で制度化されていない陳情活動が必要であり、それはムスレンバンの開催前から始まっている。州の各局・機関ごとの年次行動計画を作成している段階で要望を伝えることが重要である。同様に重要なのは、州の年次行動計画リストに載せたプロジェクトが無事に予算案にも入るように、県・市の役人が随時、地方開発企画庁や関係局を訪れ、進捗状況のチェックを行うことである。

### (2) 州議会への非公式な陳情

州の予算に対しては、官僚側だけでなく、州議会議員も同様に影響力を持っている。多くの場合、州議会議員ひとりひとりに自分の思い通りに使途が決められる予算枠が与えられている。これは、東京都議会に2016年まで慣行としてあった「政党復活枠」に近い制度と言える<sup>11</sup>。東京都との違いは、特定の政党だけでなく、多くの場合、すべての議員が享受できる枠であるという点である。この法律で規定されない非公式な制度は、州議会と官僚側が毎年交渉を重ねていくなかで、徐々に形成され、定着していったと考えられる。

この予算枠は、一般のインドネシア人には、地方議会議員の主要な考え (Pokir, Pokok-Pokok

Pikiran)や住民要望配分金 (Dana Aspirasi Masyarakat) として知られている。非公式な制度であることを反映して、地域によってそれぞれに定着化した呼称があり、東ジャワ州では住民要望ネットワーク (Jasmas, Jaringan Aspirasi Masyarakat) という言葉で認識されている。メディアの報道や議員による証言によれば、西スマトラ州の1人当たりの議員予算枠はおよそ40億ルピアであり、東ジャワ州の議員予算枠は1人あたりおよそ80億ルピアである<sup>12</sup>。このように非常に多額の予算が議員予算枠に割かれている。こうした議員予算枠の制度は全国的に広がりを見せ、州だけでなく、県・市レベルでも似たような制度がある。

ではいったい議員予算枠で承認されたプロジェクトには、どのようなものがあるのだろうか。これについて、西スマトラ州議会議員の証言によれば、議員予算枠において承認されるプログラムは、主に3つの項目に分けられる。それは①補助金や社会支援金 (hibah dan bansos)、②インフラ整備 (belanja modal)、③県・市への財政支援金 (bantuan keuangan) である<sup>13</sup>。①はモスク等の礼拝施設、児童養護施設や教育施設、宗教団体、農民団体への寄付等に使えるものである。②は、州の予算で実施すべきインフラ整備についてであり、比較的規模の大きなプロジェクトがこれに当たる。何人かの議員の枠を合わせて予算を捻出することもあるという。③は、県道・市道の整備、小規模の灌漑整備など、県・市が行うべきプロジェクトを実施するための項目である。

このように議員予算枠は多額であり、かつ使途も様々である。その定着に伴い、県・市の州議会に対する陳情の重要性は高まっていると言える。

おわりに

このように県・市にとっては、2014年地方行政法により重要な行政分野で権限を剥奪され、そのうえ、村落法でブロックグラントとして村落に交付することを強いられた。言わば、中抜きのかたちで、県・市のみ権限が縮小している。しかしながら、これまでのところ県・市が組織した大規模な示威運動などは見られず、激しい抵抗を示していない。

表立った唯一の抵抗として、県・市はまず憲法裁判所に新地方行政法の違法性を訴える戦略をとっている。教育分野に関しては既に2つの案件が憲法裁判所で審議され、後期中等教育は県・市が担うべきであることが訴えられた。そのうちのひとつの案件の審議では、改革派リーダーとして名高いスラバヤ市長トリ・リスマハリニも証言者として意見を述べている。しかしながら、2つの訴えはいずれも退けられている。この他の行政分野（林業、エネルギーと鉱物資源、海洋と漁業等）でも、既にある関連諸法との齟齬がある部分もあり、随時審議が行われるだろうと予想される。県・市にとって、有利な判決が下る可能性も十分にあり、今後も注視していく必要がある。

また、村落へのブロックグラントに関して言えば、県・市は全く抗議の意思をこれまで正式に示していない。これはひとつには、国民に人気の政策であり表立って抗議しにくいということ、もうひとつはブロックグラントにすることが必ずしも県・市の権限を弱める結果となって

いないことが理由として挙げられる。村落は予算に関する文書作成に慣れておらず、また汚職の疑いが掛けられることを避けるためにも、県・市の指導を必要とする場合が多い。例えば、インフラ整備に関しては、県・市の公共事業局との相談が不可欠である。このように村落予算の執行に指導・監督者として密接に関与することで、県・市はそれまでとあまり変わらない役割を担っている。

#### 参考文献

(日本語文献)

- 片山義博 [2017] 「東京都の「政党復活枠」に見る自治体の病理」『世界』2月号、52-54頁。
- 岡本正明 [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『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、343-362頁。
- [2010] 「逆コースを歩むインドネシアの地方自治—中央政府による「ガバメント」強化への試み—」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所、27-66頁。
- 岡本正明・砂原庸介・籠谷和弘・ワフユ、プラスティアワン・永井史男 [2014] 「インドネシア地方自治体エリートサーヴェイ調査」『法学雑誌』60巻2号。
- 松井和久 [2003] 「財政分権化と地方財政—中央の視点、地方の視点—」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』アジア経済研究所、35-76頁。
- [2009] 「インドネシアの民主化過程と地域開発政策への影響—村落は主体的な地域開発の担い手となれるのか—」『地域の振興』27-56頁。
- 国際協力機構 (JICA) [2012] 『インドネシア国地域振興・地方分権に係る基礎情報収集・確認調査最終報告書』国際協力機構。

(英語文献)

- BPS [2016] *Statistical Yearbook of Indonesia 2017*, Jakarta: Author.
- Depkeu [2010] *Data Pokok APBN 2005–2010*, Jakarta: Author.
- Kemenkeu [2015] *Nota Keuangan dan RAPBN 2015*, Jakarta: Author, Jakarta: Author.
- [2017] *Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017*, Jakarta: Author.
- [2018] *Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018*, Jakarta: Author.
- Kemendikbud [2016] *Indonesia Educational Statistics in Brief 2015/2016*, Jakarta: Author.

- Sarosa, Wicaksono., Ari, Nurman. and Misahul, Hasan. [2008], *Analytical Study on District Planning and Budgeting Processes: Revised Inception Report*. Jakarta: Decentralization Support Facility.
- Vel, Jacqueline., Yando, Zakaria., Adriaan, Bedner. [2017] “Law-Making as a Strategy for Change:Indonesia’s New Village Law,” *Asian Journal of Law and Society*, Vol 4, No. 2, pp. 1-25.
- Widianingsih, Ida. and Elizabeth, Morrell. [2007] “ Participatory Planning in Indonesia: Seeking a New Path to Democracy,” *Policy Studies*, Vol 28, No. 1, pp. 1-15.
- Widianto and Syafa’atun Kariati [2011] *Representasi Populer dalam Penganggaran Partecipatif*. Jakarta: DEMOS.

---

<sup>1</sup> konkuren という用語自体は、中央政府と自治体間の役割分担を規定した政令（政令 2007 年第 38 号）でも使われているものの、法律の中で全面的に使いだしたのは 2014 年地方行政法からである。

<sup>2</sup> 法律 2003 年第 20 号では、この義務付けられた教育分野への支出に公務員（主に教師）への給与を含めてはならないという非常に厳しいものであった（第 49 項）。しかしながら、2008 年に憲法裁判所で上記は違憲と判断され、公務員への給与は含めてもよくなった。それでも州にとっては、この規定を満たすことは非常に難しかったのである。

<sup>3</sup> 法律上の仕組みでは、これまでも中央政府から村落に財政支援（Bantuan Keuangan）をすることは可能ではあった。しかしながら、それは村落が中央政府の仕事を担う場合であり、ブロックグラントではない。また、村落基金のように毎年与えられるものではなく、一時的なものである。

<sup>4</sup> インドネシア語を語順通りに直訳すると、村落資金配分であるが、実態としては交付金であり、英語でも Village Allocation Fund と訳されることも多いので、本章では村落交付金と訳す。

<sup>5</sup> 2015 年から 2017 年まで、村落基金の 90%は等分で交付し、残りの 10%を人口や貧困世帯数、村落の面積、等に比例して配分した。2018 年には等しく配分する割合は 77%に減り、残りの 20%を比例配分、3%を後進地域の村に優先的に配分するようになった。

<sup>6</sup> 例えば、2017 年において、私の知る限り、バリ州は 1 村につき 10 兆ルピア以上の財政支援を行っている。一方で、リアウ州や南スマトラ州では全く配分していない。

<sup>7</sup> 内務省と村落省が競うように、手続きや権限を明確化することで、村落の権限を強化する省令を出している。内務省令では、予算の計画・執行を規定した 2014 年第 114 号がある。村落省令では、村営企業の設立・運営を規定した 2005 年第 4 号や村落の権限を規定した 2015 年第 1 号がある。

<sup>8</sup> 主な政令としては、開発計画の実施や評価方法を規定した政令 2006 年第 29 号、開発計画の立て方を規定した政令 2006 年第 30 号、地方の開発計画に焦点を当てた政令 2008 年第 8 号があり、ムスレンバンは、内務省と国家開発計画庁の共同回状(Surat Edaran Bersama)（例えば、2007 年の 0008/M.PPN/01/2007/050/264A/SJ）や内務省決定（例えば、2007 年の 050-187/Kep/Bangda/2007）によって細かく実施ガイドラインが決められている。

<sup>9</sup> 2017 年 8 月 21 日、ソロック県知事グスマルに行ったインタビュー調査による。

<sup>10</sup> 2017 年 8 月 16 日、アリフ（東ジャワ州地方開発企画庁経済部局長）に行ったインタビュー調査による。

<sup>11</sup> 2016 年 7 月の都知事選で当選した小池都知事が、同年 11 月の定例会見で政党復活予算の仕組みは終了とすると宣言したことで、その制度の存在が国民に広く知られるようになった。東

---

京都では、東龍太郎都知事時代（1959-1967年）に始まったとされる。知事が行う予算査定の過程で削られた項目を議会からの要望で「復活」させるもの。東京都ではその枠が200億円用意されており、長らく知事与党であった自民党を中心に使途が決められていた。問題なのは、議会の審議過程で修正するのではなく、その前段階で修正し、知事の予算案の中に忍び込ませている点にある。政党復活枠によって復活した案件は、知事側が説明責任を果たすことになる。そのかわりに、議会は知事の予算案をほとんど無傷で了承する（片山 2017）。これにより、予算案が密室審議で決まる傾向が強まっている。インドネシアの議員予算枠にも同様の問題があると言える。

<sup>12</sup> 2017年8月22日、ラフマツト・サレ西スマトラ州議会議員（福祉正義党）、および2017年8月14日、オンラインニュース（Kanalsatu.com）の記者であるユリスティアルソ・ヒダヤットに行ったインタビュー調査による。

<sup>13</sup> 2017年8月22日、ラフマツト・サレ西スマトラ州議会議員に行ったインタビュー調査による。