HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜第6回研究会＞地方分権化で地域はどう変わるか？：インドネシアの例
Author(s)	横本, 真千子
Citation	地域経済経営ネットワーク研究センター年報, 2, 68-70
Issue Date	2013-03
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/52505
Type	bulletin (article)
File Information	rebn-2-68.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

＜第 6 回研究会＞

地方分権化で地域はどう変わるか？

－インドネシアの例－

横本　真千子

インドネシアは，東西約 5,110km の領土に広がる大小およそ 1 万 3,000 の島から構成される。2010 年の国勢調査によると，人口はおよそ 2 億 3,800 万人，1,000 以上の民族から成る多民族国家である。インドネシアの行政地域は，大きく州に分けられ，州は県・市の単位から成り，さらに県・市は郡そして村という単位から成る。インドネシア共和国は 33 州，398 県，93 市，そしてジャカルタ首都特別州の 1 行政県と 5 行政市から構成される（2010 年現在）。インドネシアが広い国土，多くの州そして多数の民族から構成される国であることが，地方自治制度の歴史にさまざまな紆余曲折と混乱をもたらした。

インドネシアの地方自治制度は，20 世紀初頭のオランダ領東インドの時代に確立した。1930 年代の地方行政は，ジャワ・マドゥラ地域の直轄領では知事（州）－理事官（理事州）－副理事官（県）－監督官（郡）の各地位にヨーロッパ人官吏が配属され，県長（県）－郡長（郡）－郡長補佐（副群）に現地人官吏が配属された。ジャワの県長の地位には高位の貴族または王族の出身者が当てられ世襲された。県および郡ではヨーロッパ人官吏と現地人官吏の両方が行政を執行することとなったが，一般住民との日常行政に当たるのは現地人官吏の役割とされ，現地人官吏は常にヨーロッパ人官吏の指導と監督を受けなければならなかった。このような植民地時代のヨーロッパ人官吏と現地人官吏が並存する地方行政のあり方は，その後のインドネシア共和国における中央政府の出先機関と地方政府の部局が並存する地方行政制度へと受け継がれ，1999 年の改革まで維持された。

独立後の初代大統領スカルノ政権の当初は，地方政府に地方の民意を反映させる地方自治を認めようとしていた。しかし，国民国家形成過程での相次ぐ地方反乱，宗教対立，財政悪化，国軍と共産党の台頭を受けて中央政府は地方を統括する力を強めていき，政権末期には中央集権国家の枠組みの中に地方を位置づけた。そして次期大統領政権で確立する中央集権化の先鞭をつけることとなった。

1965 年政変から 2 年後に大統領に就任したスハルト大統領は，安定と開発による国家統一を目指し，中央集権体制を確立した。1974 年に制定された地方行政基本法では，地方政府は地方自治と中央政府の出先機関の二つの役割が想定され，後者の役割が優先された。地方政府は第 1 級地方政府と第 2 級地方政府の二層に分けられ，地方首長と地方議会で構成されることとなった。これら地方政府は同時に中央政府の出先機関の機能を有し，前者の長は州知事，後者の長は県知事または市長と肩書こそ異なるが同一人物によって担われた。州知事は大統領から任命され，県知事あるいは市長は内務大臣から任命された。さらに下部の行政区域の長は県知事に

よって任命された。こうして中央政府の地方行政遂行機関の長が地方政府の長を兼任することによって，地方自治は中央集権の官僚国家のもとに組み込まれたのである。県・政令市よりも下部の機関は自治権のない行政機関となった。

1979 年には村落行政法が制定され，これまで慣習法によって自治をおこなっていた村落共同体を解体して全国一律に行政村を編成し，中央政府の指令が末端の行政村にまで届く体制を確立した。そして，この行政機構と並行するかたちで中央から行政村にいたるまで国軍の領域治安体制が整えられ，住民管理・監視機能を大幅に強化した。この法律によって地方の村民にいたるまで中央集権体制に動員することが達成された。

スハルト政権下の中央集権体制は，政治と経済の首都ジャカルタ一極集中をもたらした。政治制度においては中央の地方に対する管理体制を徹底し，経済制度においては地方産出の天然資源が生み出す富を中央が独占する。こうした政治と経済の一極集中システムは，経済成長を履行することで地方の不満を逸らし維持されてきたが，アジア通貨危機を発端に経済の格差是正と地方分権を望む人々の声が噴出し，32 年間のスハルト政権において自らつくり出した政治・経済構造の歪みによって政権が交代することとなった。

スハルト大統領の辞任後，副大統領のハビビが大統領の座を引き継いだ。ハビビ大統領は，前スハルト大統領色を払拭し自らのリーダーシップを証明するかのようにドラスティックな地方分権改革を断行し，1999 年に地方行政法と中央・地方財政均衡法を制定した（2001 年 1 月施行）。地方行政法により，これまで中央政府のもとに集中した地方の権限を地方政府に移譲し地方分権をすすめた。地方政府は州と県・市の二層に定められ，両者の上下関係は取り払われた。州は県・市間の横断的な事務の調整や中央政府に代わって県・市の行政事務を指導監督することとなった。県･市は中央政府がもつ権限（外交・国防治安・司法・金融財政・宗教・その他）以外の分野の権限を委譲された。中央政府の地方出先機関のほとんどは県・市の関連部局に移管された。この際に大量の国家公務員が地方公務員に鞍替えし，その数は中央政府職員数の約 6 割の 190 万人を超えた。

中央・地方財政均衡法は，地方の財源を自己財源，中央からの移転資金，地方債，その他とした。中央から地方への資金移転に関しては歳入分与，一般配分金そして特別配分金の三つのシステムを導入し，人口，面積および経済力などによる算出にもとづき資源賦存が不均衡な地域間に資金配分の是正をおこなうこととした。まず歳入分与によってジャカルタ首都特別州や非ジャワ地域に税収割合や資源賦存度に相応する資金を配分し，一般配分金によって歳入分与から生じる財政収入格差を緩和して地域間財政格差を抑えるという構造が整えられた。特別配分金は地方の特定需要に即して中央から地方に移転された。地方政府の自己財源は，地方税，地方利用者負担金，公営企業収益，その他収入から構成される。しかしながら，各自治体は自己解釈によって自己財源獲得に走り，その結果地域経済が停滞する事態や，自治体間や自治体内部で利権争いがおこる事態を招いた。

ユドヨノ現大統領は，2004 年の地方分権二法によってハビビ政権の地方分権化政策を大きく改正した。手はじめに 1999 年法の行き過ぎた地方分権の見直しがされた。2004 年改正では，州知事は中央政府の代理機能として県・市政府の監督をおこなうこととなった。そして，地方税や土地利用等の重要条例の制定の際に上位政府の承認が必要となり，その他の条例についても地方議会での議決後に中央政府に報告すること

が義務付けられ，地方条例が公共の利益または上位の法令に反するものと中央政府が判断した場合には無効とされた。特に，人・物・サービスの移動を妨げるような地方利用者負担金や第三者寄付の設定に関しては厳しく制限が加えられた。また2004年改正により，地方首長は地域住民からの直接選挙によって選出されることとなった。地方議会議員は，政党による比例代表選挙によって選出されることとなった。

地方分権二法の改正後，地方政府の財政はどうなったか，ジャワの典型的な稲作地域である東ジャワ州ガウィ県の2009年の歳入・歳出から検討する。ガウィ県の歳入構造は，地方税を含む地方自主財源収入の割合は歳入全体の3.3％と著しく小さい一方で，国からの一般配分金が大きな割合を占める（歳入全体の69.6％）。歳出構造においてもっとも大きな割合を占めているのは公務員の給与として支給される人件費である。2001年以降に地方公務員の数が増大したため，地方公務員の給与がガウィ県の財政バランスを悪化させ，中央政府からの均衡資金に依存した地方財政の構造を作り出すこととなっている。

民族紛争が続いたアチェ州においては，2006年7月にアチェ統治法が制定され，地域の独自性とイスラム法の尊重，および地域産出の原油・天然ガス収入の70％を地域に配分することとなった。

地方分権化の各地域における成果は，まだ明確にはあらわれていない。しかし，多民族・多宗教国家のインドネシアにおいて，地方分権の進展により地域の独自性が尊重されたことで，現政権に政治的安定をもたらし，経済の成長へとつながると考えられる。