

「地域の発展と政府の役割」  
分野別援助研究会報告書

現状分析編

1997年3月

# 「地域の発展と政府の役割」 分野別援助研究会報告書

## 現状分析編

1997年3月

JICA LIBRARY



J 1154802 (1)

国際協力事業団

000  
43  
IIC  
LIBRARY

総研
JR
97-19







# 現状分析編

この現状分析編は、地域の発展と政府の役割分野別援助研究会（座長、村松岐夫京都大学教授）で検討を行うにあたって、タスク・フォースが基礎資料として取りまとめたものである。文体・形式などに不統一な点もみられるが、各執筆者の意向を尊重してあえて全面的な統一は図らなかった。

作成にあたり、ご指導・ご助言を頂いた委員・関係者の方々に厚く御礼を申し上げたい。

なお、ここに述べられている見解、あり得べき誤りなどはあくまで各執筆者に帰属するものであり、研究会の意見を必ずしも代表するものではない。

「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会事務局



1154802 [1]

# 目次

1. 総論：途上国における中央—地方関係	1
1-1 はじめに：視座	1
1-2 環境変化と地方自治の変容	2
1-3 途上国の地方制度の現状	6
1-4 地方制度の変遷	10
1-5 地方分権の類型	15
1-6 わが国の地方自治制度	20
1-7 地方自治と地方分権の理念	25
1-8 ガバナンスシステムとしての中央—地方関係	28
1-9 おわりに	30
参考文献	34
2. インドネシアの地方行財政制度と地域開発政策	37
2-1 はじめに	37
2-2 インドネシアの政治体制と行政機構	38
2-3 地方行政制度と中央—地方関係	38
2-4 地方財政の現状	44
2-5 公務員制度	55
2-6 開発行政と分権化の動向	56
2-7 地域格差の現状	60
2-8 地域開発政策	63
2-9 地域開発および地方の開発におけるわが国の援助の動向	66
参考文献	69
3. 地域産業振興—フィリピンをケーススタディーとして	71
3-1 フィリピンの開発トレンド	71
3-2 フィリピンにおける工業地方分散政策	75
3-3 フィリピンの地域総合開発計画調査	82
3-4 フィリピンの「1991年地方自治法」	85
3-5 地域の発展／地域格差の是正のための「地域産業振興」の重要性	89
3-6 フィリピンにおいて期待されるODAの「地域産業振興」支援とその留意点	92
参考文献	95
4. メキシコの中央—地方関係	97
4-1 はじめに	97
4-2 政府・地方制度の概略	97
4-3 中央—地方関係	102
4-4 地域間格差の現状	106
4-5 地域間格差是正への取り組みとその評価	106
参考文献	114

5. インドの中央—地方関係 .....	115
5-1 はじめに .....	115
5-2 政治構造の概観 .....	115
5-3 中央—州関係 .....	119
5-4 地方制度 .....	130
参考文献 .....	137



## 執筆担当者一覧

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| 第1章 総論：途上国における中央－地方関係       | 齋藤 友之<br>地方自治研究機構主任研究員                        |
| 第2章 インドネシアの地方行財政制度と地域開発政策   | 武田 長久<br>国際協力事業団<br>国際協力専門員                   |
| 第3章 地域産業振興－フィリピンをケーススタディとして | 鈴木康次郎<br>国際協力事業団鉦工業開発協力部<br>鉦工業開発協力第二課課長代理    |
| 第4章 メキシコの中央－地方関係            | 那須 隆一<br>国際協力事業団総務部<br>法務室室長代理                |
| 第5章 インドの中央－地方関係             | 鳥居 香代<br>国際協力事業団<br>国際協力総合研修所<br>調査研究課ジュニア専門員 |
| 第6章 中国における中央－地方関係           | 大岩 隆明<br>国際協力事業団<br>国際協力総合研修所<br>調査研究課課長代理    |



# 1. 総論：途上国における中央—地方関係

## 1-1 はじめに：視座

近年、アジアの途上国では、地方分権化が劇的に開花している。それらの取組みの範囲と多様性は、ほとんどがそれぞれの国の多様な歴史や文化、政治的な状況を反映していることが印象に残る。同時に、現に表れている異なるシステムの底流には、多くの共通した経路と特徴がある。地方分権の圧力は、将来的には増大し、さまざまな分野に大きな影響を与えていくように思える。

各国がいかなる理由にしろ、分権化に取り組む際、いわば時代の大きな転換点での政府行動は、2つの危険を冒しやす。ひとつは「いきすぎ」と、もうひとつは「及び腰」である。前者は、自分の都合のいいように考え、いいところだけをつまみ食いし、実際には超えてはならない線を超えてしまい、そのために本来想像もしなかった事態に追い込んでしまう危険である。後者は、行き先の不安が先行するあまり現状の制度や環境に縛られ、結果として、中途半端な行動をとってしまうか、何も行動しない危険である。

いずれも、現実には避けがたい危険であるが、それは改革を進める政府にとって、正しい行動は何か、超えてはならない境界線はどこか、事前にははっきりしないためである。これらは、ともに新しく導入すべき制度の理念の把握が不徹底であることから生まれる危険ともいえる。現実の政府行動の変化とは、制度を変えたり、意思決定のプロセスを修正したり、具体的な戦略を実施して試みることである。そのとき、どのような理念を守るべきかがはっきりと意識されないために、境界線がはっきりしないのである。

したがって、考えるべきは、行動を導く指針ないしビジョンは何か、ということである。その点で、たとえ、このような2つの危険がつかまとうとはいえ、分権化は先進国・途上国を問わず、その概念があいまいなるがゆえに魅力的なものなのである。それゆえ、本来分権化の理念にはある程度の普遍性が備わっていなければ、新しい環境のもとでの判断基準にはなり得ない。新たにその国で想定する分権の理念が適切なものであるかどうかは、二次的な重要性しか持たないかもしれない。より重要なことは、国際社会のなかで、いかにうまく開発資金を調達できるか、自国の統治を安定させ、経済発展に結びつけるか、である。

地方分権は、ひとつの実現すべき理念として語られると同時に、ある理念を実現するための「制度装置」としても語られる。それゆえ、地方分権を議論する際には、その制度が実現すべきと考えられる理念を明確化する作業とともに、その理念をどのような制度内容によって実現することが可能かを明らかにする作業が必要とされる。「理念から制度へ」という方向と「制度から理念へ」という二方向からの言語構築が必要なのである。しかしながら、この両者の結合関係は、その国の社会環境（歴史・文化・政治状況など）によって一義的とは限らず、多義的でもある。

例えば、同一の制度がある場合、まったく相反する理念の達成をもたらすこともあるし、他方で、ある特定の理念は、さまざまな制度によって達成される場合もある。このように理念と制度の関係は多様である。この2つの間の関係を本来予定したように適合させるためには、理念と制度とを結び付ける論理が必要となるが、現実にはこの2つを実際の場において媒介する社会環境にも依存する。それゆえ、社会環境の変化が、どのような形で制度と理念とに妥容を与えるのか、また、この2つとどのような適合関係を示すのかも考察される必要がある。

そこで、本稿では、上述の視点を踏まえて、途上国（アジア諸国のわずかな国に限定されるが）において、どのような分権化の歴史過程があり、そのことによって中央地方関係（地方制度）がどのように性格づけられているのかを考察する。もとより、ここでの分析は、以下で述べるとおり、十分整理されたものではなく、あくまでも試論の域を出るものではないことをあらかじめ了解願いたい。そう前置きしたうえで、まず、現在盛んに取り沙汰されているアジア諸国の発展状況と地方自治に対する認識を素描することから始めたい。

## 1-2 環境変化と地方自治の変容

### (1) 政治経済の発展経路

冷戦構造の終焉と同時にもたらされたものは、軍事・安全保障よりも政治・経済問題の顕在化であった。日本、アジアNIES（新興工業経済地域）、ASEAN（東南アジア諸国連合）だけでなく、アジアの社会主義諸国にも大きな影響を及ぼしてきている。世界のどこの国も資源や技術を手前の論理だけで独占することができなくなってきた。国と国との相互依存関係の深化を無視して経済発展はあり得ないのである。すでに、その国の政治体制の違いや国境という、際を超えたさまざまな活動はアジア地域で経済力の充実化を進め、その経済力を背景に国際関係において政治的発言力をも増大させている。

そうした経済のグローバル化は、国内の諸制度に変革を要請している。例えば、規制緩和や制度そのものの撤廃、新たな制度の創設など改革内容は多様である。つまり、国際間での経済問題が、その国の政治問題へと転化し、内部化されてきているのである。

アジアの飛躍的な経済発展は、戦後の1960年代の日本に始まり、これまで3つの経済発展のうねりを形成し、近年新たなうねりを生んだ。これらの経済発展は、相乗効果によって新しい潮流を生み出し、その相乗効果によるメカニズムの繰返しによってアジア全域に拡大してきたものと考えられるだろう<sup>31</sup>。

そのうねりの第一が、1960年代に始まるわが国の経済発展である。敗戦による経済の疲弊から立ち直る契機となった朝鮮動乱は、わが国に戦争特需をもたらした年率10%を超える高度成長を実現させた。

第二が、1970年代の韓国、台湾、香港、シンガポールの高度成長である。のちにアジアNIESと呼ばれ、その急激な成長ぶりから「アジアの四小龍」ともたとえられた。これらの国・地域は、石油危機による世界経済不況を乗り越え、輸入代替型から輸出振興型へと、経済構造の転換に成功することによって発展した。

第三が、1980年代に生まれたマレーシア、タイ、インドネシアなどのASEANの高度成長である。これらの国は、NIESの直接投資をてこに第一次製品の輸出から第二次製品である工業製品の輸出国へと転換することによって発展が加速した。またマレーシア、インドネシア、シンガポールの一部地域には、「成長のトライアングル」と呼ばれる局地経済圏も生まれ、今日でも飛躍的な成長を続けている。

<sup>31</sup> 齋藤友之(1994), pp.70-71に負う。

第四が、社会主義を歩む中国やヴィエトナム、ミャンマー、ラオスの近代化路線による経済発展である。なかでも中国やヴィエトナムの経済発展は著しい。中国でいえば「4つの現代化」のもとで、1979年の対外開放政策以来、積極的に外貨導入を図ってきている。1989年の天安門事件で一時停滞したものの、それ以降の改革・開放路線の進展に伴い生まれたのが「社会主義市場経済」である。大躍進に続く大躍進は、年間成長率約10%強という驚異的な発展をしたほどである。

このような経済発展の背景には、自国の国力を高める方法は、何にも増して経済発展であり、社会の安定であり、一部には民族問題への対応である、とする基本的思考が存在する。その意味するところは、経済の持続的発展を可能にするために、①イデオロギー的、政治的、軍事的手法から経済手法への移行、②保護主義的な輸入代替政策から開放型の輸出振興政策への転換、③民営化の推進と規制緩和の促進、さらに④これら関連諸法の制度化とその充実を図ることである<sup>12</sup>。漸進的ではあるが、国家主導によるこうした経済優先の政策こそが、政治体制の違いを超え経済発展を導いてきたといえるだろう。

このようなアジア諸国の経済発展には、共通項が2つある。第一に、その急激な経済発展は、明らかに国家主導という、「見える手」によって導かれていることである。民主主義体制であると否にかかわらず、国家主導=官僚主導による発展の構図がある。第二に、それとは逆に緩やかではあるが、経済発展を背景に地方の地力が加速することに伴い、いっそう中央と地方の関係に緊張関係が生まれつつあることである。その結果、地方分権化の動きにも弾みがつき、中央-地方を通じた制度変革へと結実するケースも生まれてきているのである<sup>13</sup>。

## (2) 分権化の共通要因

分権化の突然の出現は何を意味するのか。もとより、分権化の出現にはグローバル化がその底流にあることには違いないが、よりつぶさにみると、その出現の背景には大きく3つある<sup>14</sup>。その第一の要因としては、国レベルでの民主化がある。その説明の一面には、韓国、台湾、フィリピンなどに代表されるように、権威主義体制によってあらかじめ統治された国々において、民主的ルールの創設に対する政治的な要求が横たわっている。国レベルでの民主的な代議制の装置は、国民の自由、平等、福祉の権利を享受するために欠くべからざるものである。

中央から地方への政治的権限の移譲は、ナショナルレベルの再民主化に連動して訪れている。例えば、フィリピンでは、1991年に分権的な地方政府法が制定されたが、これはアキノ政権の政党綱領である、「ピープルパワー」において最も重要な項目のひとつであった。フィリピンの新地方政府法は、地方開発のより大きな責任をとる州と基礎自治体を最も重要なものと位置づけている。そして、開発計画の立案と遂行において、地方のNGOに特別な役割を与えている。これからもわかるとおり、分権化は、国レベルで起こっている民主化過程での民主改革、それに対する期待とその実現の「第二の波」としてみることができる。

第二の要因としては、地域においてその国の民族的多様性があり、アジア社会のなかでより大きな政治的自律のために異なるグループの要求が増大しつつあることである。インド、スリ・ランカ、

<sup>12</sup> 世界銀行(1994)やその論評などをもとに参考とした。

<sup>13</sup> この点で最もドラスチックな改革をしているのが、韓国、中国、ヴィエトナムなどである。

<sup>14</sup> Aziz, A. and Arnold, D.D. (1996), pp. 17-19, および前掲注2, p.5に負う。

バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンなどがその典型である。例えばインドの場合、中央への過剰な権限の集中は、パンジャブ州、カシュミール州、アッサム州のような地域において、不安の一因としてしばしば引証されている。インド政府はもとより州政府が民族や地域、宗教の多様性の圧力と緊張をマネージするために、政治的分権が本質的に必要であることを証明している。

パンチャヤットラージ制を制定するために、全州に指令するインドの新しい憲法修正（第73次と第74次）もまた、中央の手による開発計画のさまざまな失敗から生まれた。ところが、そのような政府の計画が一部の村人に依存心を植えつけたということも見逃せない。なぜなら、これは村レベルの組織の活性化によって克服できるものではないからである。事実、新しいパンチャヤットラージ制の遂行を監督する責任は、農村開発省に与えられており、同省がインドにおける農村開発と村の民主主義との間に介在し、密接な関係を示している。

第三の要因としては、分権化の過程が構造調整と経済の自由化政策の導入に伴って一斉に起こっている点である。概念上、もし、所期の目的が経済の意思決定よりも中央の国家機構のコントロールを減らすことであるならば、規制緩和あるいは民営化と分権化との間の論理的な結合である。国際的な資金提供者やマルチラテラルなドナーは、コンデショナリー（条件づけ）のレベルに浮上しなくとも、現実には総体的な構造調整の一部として分権化を強力に進めてきている。分権化の過程における要因として、経済の自由化にあまりにも重心を掛けすぎて失敗した場合には、地方統治改革の促進のために都合のよい政策環境を作り出す明確な手助けがより重要とならざるを得ないためである。

これらの3要因、なかでも経済的發展とそれに伴う問題の克服のために、多くの国々でとられている重要な政策のひとつが「地方分権化」にはかならない。具体的には、効率を促進し、国家開発への地方参加を促し、市場諸力を活性化させ、中央集権制に伴う非能率な形式主義を克服する、という政治行政制度の再編である。すなわち、各国では、行政をいかに効率 (Efficiency) よく、しかも効果的 (Effectiveness) かつ経済的 (Economies) に運営していくか、ということにはかならない。しかし、現実には、途上国はかつて植民地支配だったか、あるいは先進諸国から自国を防衛しなければならなかったため、高度に中央集権的な政治行政制度を受け継がなければならなかったのである。

そのようなことは戦後(独立後)、特に、中央集権的な経済計画と重工業化が経済發展の最も速い方法であるとする認識のもとでいっそう加速した。つまり、中央集権的な官僚制の強化と中央機関への諸力の集中を意味したのである。また、途上国で一般に指摘される「市場の不完全性」という認識で補強され、ますます集権的性格を助長することになってきたといえるだろう<sup>15</sup>。

しかし、中央集権的な制度が存続する主たる理由は、上述のように常に社会政治的な背景によるが、地方レベルの行政機関が弱体であるか、あるいは存在したならば、地方の問題を管理し、統制する、強力な中央機関の必要性を高めなければならない、という認識があるからである。要は、強い政府を持ち、その政策決定の統制と管理には、権力の集中と集権的なヒエラルキーが必要であるということである。しかしながら、制度や政策決定が非常に集権的であるからといって、地方政府の能力が弱体であるということにはならない。なぜなら、多くの国は地方組織と制度を持ち、それらを強力なものへと発展させてきているし、その存在はその国の地方分権化プログラムの成功を左右する基本的要因だからである<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> ジョセフ・Y・リム、野沢勝美編(1993)、p.41に負う。

<sup>16</sup> 同上。この点に対してはかなり早くから指摘されている。

ではなぜ、中央集権的な仕組みが今日の途上国でうまく機能しないのか。その第一が、中央集権的な政府の諸政策は強力な地方組織や機関なしには実効性あるものになり得ないということである<sup>17</sup>。強力な地方組織と制度がない場合、ほとんどが中央集権的政府が陥りやすい権力の腐敗と乱用を引き起こす蓋然性が高い。それと同時に、この点については、現に多くの国で観察することができるだろう。第二が、過度な集権化によって、結果として広範囲な地域間格差が作り出されていることである<sup>18</sup>。都市と農村の関係はその典型であり、ほとんどの機関と権力の集中する都市部がより発達し、資源のより大きな配分を獲得することに伴い発生するのである。しかも、その格差は広がる傾向にある。

このように、集権と分権は、途上国においても現実の問題として存在し、分権化政策が実施されても明らかに「上からの集権的な分権」（集権的分権）なのである。また、アジアの連邦制を採用している数少ない国々（インドやマレーシア、パキスタン）においても、地方制度はほとんど連邦政府が設計し、行財政のいずれの面からも強い指導ないし監督がなされている。つまり、連邦を中央とした集権的な構図に変わりがないのが実態である。

### （3）取り残された地方自治

アジアを中心とする国々は、第2次世界大戦後、植民地支配の桎梏から脱して次々に独立し、近代国家の仲間入りを果たした。そのような植民地支配とそれからの脱却まもない状況を考慮すれば、地方自治とは国家の分裂解体を招きかねないものであり、国全体の発展への「活力の統合」において相入れないものでしかなかった。むしろ、近代国家として、わが国がそうしたように、先進国にキャッチアップするための国レベルでのマクロな政治制度・経済発展（とそれらの研究）のほうが有益であり、社会システム自体を集権構造にすることによって「発展」することが第一義であったためである。したがって、地方自治という価値基準にもまして、政治的安定と経済発展が優先されてきたのである。

一般に、途上国の研究自体が開発研究と呼ばれ、そのほとんどは国家レベルの政治、経済過程に集中し、行政分野ではわずかながら官僚制に関する研究が行われているにすぎない。それゆえ、途上国における地方自治研究はいまだ「籠子」扱いのままである。仮に、そうした研究があっても、ほとんどが大都市地域に焦点が据えられている。特に、首座都市（primate city）がその主な関心領域である。これはその都市が国家の中心地を意味し、国家権力が目的を達成するために、特定の場所に拠点を設け、そこに目的達成のための施設を建設するなかで形成されてきた「統合機関」であるためである<sup>19</sup>。

首座都市は、その国にとっての首都がほとんどである。首都は国家において持つ重要性から、他の都市とは違った制度を有する。いわゆる「首都（国都）制度」と呼ばれるものである。首都制度の最大の特徴は、国家権力の意向が反映しやすい特殊な統治形態をとっていることであり、ひととき強い統制下に置かれていることである。このように、国家発展のための重要な都市の「統治機関」的性格は、発展戦略のためには、制度的安定と大都市地域の政治が重要とみなされたからにはかな

<sup>17</sup> 前掲書。

<sup>18</sup> 同上書。

<sup>19</sup> 梶山弘夫(1993), p.60に負う。

らない。

では、本来、国の政治の役割とは、いかなるものであろうか。先進国の場合、一般には薄い階層の人々や組織だけでなく多様な利益を明らかにするため、その過程における政治的調整は地方を基盤とする。ところが、途上国の場合には、先進国にもまして、国の政治、いわゆる国家権力は、地方基盤に基づかなければならない事実を無視する傾向がある。

しかし、政治、経済、文化、社会というマクロ構造が、結局、地方のアクターによって構成され、その多くの説明が地方の活動の英知に依存しているとすれば、地方政府の持つさまざまな内部蓄積効果は、国の政治過程で実質的な影響力を持つであろう<sup>110</sup>。例えば、人口の多い地域ないし資源(財源)の十分にある地域は、政治体制を超え、その持つ影響力を行使しているものと理解できよう。それゆえ、このようなことは現実のこととして、途上国の中央レベルでの意思決定においても重要な役割を果たしているのである<sup>111</sup>。

地方自治は、国家の基本決定を左右する力として単に有益であるだけでなく、それはまた、地域の発展と開発戦略の向上とを結び付けて考えれば、ひときわその重要性を帯びることになる。国家戦略としての政府活動は、地方リーダーの協力ないし一定の行政能力を持つ地方政府なしでは失敗するか、十分な効果をあげることはできないのである。

そこで、次に、途上国における現行の地方制度は、いかなる論理から形成されているのかを概括する。

### 1-3 途上国の地方制度の現状<sup>112</sup>

#### (1) 地方制度の論理

途上国の多様性は、地方制度においても既製品の物差しで測れるほど単純ではないことを改めて証明する。多様性を基本的な社会環境とする途上国における地方制度とは、どのような論理から成り立っているのか、あるいは、どのような理念と制度との適合性を持っているのか。この点をあえて簡単化すれば、途上国の地方制度とは、一方に行政的には圧倒的な中央集権的形態(行政における集権)、他方に政治的にはサブナショナルな自治の要求を調和させるために分権的形態(政治における分権)の、両者の共存のなかで生まれた「妥協の産物」というものである。

したがって、制度が安定し、制度に従って紛争が処理される、つまりゲームのルールが全員に共有され、それに従って処理されるのではなく、制度自体ないしゲームのルール自体が紛争の過程で変えられていく傾向がある。なぜなら、発展のための国家形成と物質的進歩(経済発展)という、結び合った国家目標についての合意はあるものの、その背景には成功の見通しに対する不安感がつきまとう。それゆえ、スベック(思惑)の達成に終始し、「行政における集権」と「政治における分権」の組合せは、常に複雑で流動的にならざるを得ないのである。

このような論理を具体的に支える制度内容をみれば、その国ごとに実に多様で、さまざまな工夫が凝らされている。そこで、以下では現行制度とそうした実態をクロスさせながら、次の三点を中心に概観することとする。

<sup>110</sup> 以下の2つの論文を参照。

Peterson, R. (1987), p.115およびAshford, D. (1900), pp.90-107.

<sup>111</sup> Ruland, J. (1992), p.11に負う。

<sup>112</sup> 斎藤友之(1994)(前掲論文)をもとに一部修正しつつ、引用している。



## (2) 2つの国家目標

通常、国といえば自明の概念であり、地方自治といえば、その国のある一定の地域とある一定の範囲の事項をみずからが決定し、実施することを指す。また、Alderferの指摘するように、地方政府(自治体)は、正常な行政運営の重要な要素のひとつであると観念されている。しかし、アジア諸国の多くの国々では、われわれが自明の理とすることが理解はされていたとしても、必ずしもそれが現実に実行されているわけではない。

特定の国を除き多くの国々は、その国内に多様な民族、文化、言語、宗教など、複数の部分社会からなる多元的な社会なのである。しかも、よくいわれるように、そうした部分社会の持つ性向として、例えばおのおのの民族や言語ごとに独自の自立的な社会を形成しようとする蓋然性が高い。したがって、そうした部分社会を一定の方向に導き、全体社会としての国家を形成しようとするためには、何にもましてアイデンティティーの形成ないしは確立による国家統合が求められる。これがひとつ目の課題である。また、国家統合の前後を問わずその国の人々に希求されるのが、豊かな生活であり安定した生活である。それゆえ、その国の持つ、あらゆる資源の最適な配置や活用によって、経済成長を達成することが2つ目の課題として求められる。

しかし、こうした状況を前提とした社会では、常に両者のバランスをとることが制度上容易なものではないし、たとえ制度設計が図られたとしても、現実と制度の間には埋めがたい溝が生じてしまうことが多い。また、地域開発にあたって資源動員を図り国全体では有効ないし有利であったとしても、ある部分社会にとっては開発に伴う地域政策や経済政策が不利に働く場合もあり得る。したがって、なかば単純化してみればゼロ・サムの関係にある状況を克服していくための集権的な仕組みが必要なのである。

## (3) 地方制度の特徴

多くの途上国において、共通した特徴としては、まず上述の「集権的な行政」の原理が働くことである。その背景には、たとえ地方団体が存在しても、その行財政能力の低さが横たわっている。それゆえ、圧倒的に強力な中央政府の行政技術と財政力に依存しなければ、最低限の行政活動を行えないのである。

2点目は、法制度のうえでは、地方団体の自治権が認められていても、現実にはきわめて限定されていることである。しかも、わが国のように広範な自治権を持つ「地方自治体」というよりは、むしろ国内のある一定の地域において、行政を行うために設けられた行政区画、ないし国の下部機関としての性格の強い「地方団体」といえる。

3点目は、地方制度の構造は基本的には基礎的団体と広域的団体の2層構造であるが、実際には2層制から5層制まで多様である。多様性をその国の特徴とすれば、効率的な行政を行うために、地方制度は可能な限り画一的で、単純な構造を持つものにしようというわけである。これは、地方団体の行財政能力の向上のために、統合ないしは合併によってその規模の拡大化、つまり階層の再編が図られているのである。しかし、例外的に伝統的なコミュニティーを実質的な行政単位とするケースや特別な都市制度が存在している。

4点目は、地方団体の行政活動、いわゆる事務が限定的で、しかも地域の道路管理や小規模な土木

事業、公衆衛生、公園、ごみ収集などの事務にとどまり、制限列举方式がとられていることである。治安維持や初等教育はその性質上、国家統合や経済発展にとって重要な機能であることから、一部の例外を除き多くの場合、中央政府の事務とされている。しかし、現実的には、中央-地方の事務の範囲や区分は形式的なものであり、政治情勢や行財政能力に応じて流動的でしかも不明確なことが多い。

5点目は、地方団体の財政基盤が脆弱で、パブリックセクター全体に占める地方財政の割合は数パーセント程度しかなく、しかも上述の事務範囲・区分と連動して中央財政との区別も不明瞭なことである。財政基盤の弱さは税制面の不備もさることながら、課税対象の補足とその徴収面での能力が欠如していることによる。地方団体の主な歳入源は不動産税や事業免許税、手数料などであるが、大半は中央政府からの補助金に依存し、自主財源は乏しい。

6点目は、公務員は国家公務員と地方公務員との区別が明確ではなく、一元的なシステムのもとで人事管理が行われていることである。その場合、地方団体に働く公務員のうち、地方団体が独自に採用する公務員は現業職員などであり、自治行政の中核に位置する幹部職員は、中央政府ないし全国的な人事管理機関が一括採用し、そこから地方団体に派遣されるケースが多い。その大きな理由は、地方団体みずからの調達が困難なことや給与を支払うだけの財政力がないこと、加えて国家に対する忠誠心を持った公務員が何よりも国家統合のうえで重要なためである。

#### (4) 地方政治の機能

アジアの途上国において、「地方自治」を語るならば、地域住民がその団体の意思決定に参加する単位としての地方自治体、つまり地方団体の政治的側面に着目することが重要である。それは途上国が持つ政治課題が、多様な社会での国家統合をいかにして成り立たせるか、という前提条件に端を発している。国家としての全体社会に対して、自立を求め、遠心力として作用しかねない、人種・宗教などをもとに一定のまとまりを持つ部分社会に、自治権を委ねても、抑制しても、時として統合どころか解体に向かう可能性も生まれる。したがって、国家としては、ある一定の自治の要求を満たすにせよ、それが国家統合と経済発展を維持し得る範囲内にとどめておく必要がある。その場合の地方団体は中央に依存していることから、自治の実現は地方団体の首長ないしは議員をいかに選出し任命するかという、政治面における制度の問題となる。

わが国をはじめ先進諸国のように、首長や議員を住民の直接選挙で選出することが最も民主的な形態といえるが、途上国の場合、そのようなシステムではリスクが大きい。したがって、地方団体の首長は、連邦制を採用している一部の国の州の長を除いて直選制を採用している国は少ない。ほとんどの首長は任命か、議会による間選制を採用している。また、首長の地位は中央政府の行政官としてのそれと、地域の代表者のその「二重の性格」を持っており、これは首長が国家統合と自治の要求の接点となっていることを意味する<sup>11)</sup>。しかし、国内における対立が激しいときは、中央政府による直接的な任命を避け、妥協策として、議会の選出する候補者のなかから中央が選ぶシステムや、わが国の助役などに相当するコミッショナーやセクレタリーを任命することでバランスを

<sup>11)</sup> 少なくとも、この自治と統合の実際的關係によって、各国の地方自治が規定され、それゆえ、異なった形態の地方自治制度が生まれる。この点で、村松は、「どの程度地域の政治的主張に妥協するか、他方、統治能率を確保する必要がどの程度あったかという、少なくとも、2つの実際的事実が異なった形態を作り出している」としている（村松枝夫(1996), p.23に負う）。

表 1-1-1 対象国の地方政府の階層と政府形態

	連邦州政府				広域団体				中間団体				基礎団体			
	種類と数	知事	議員	官房長	種類と数	首長	議員	助役	種類と数	首長	議員	助役	種類と数	首長	議員	助役
中国	省級政府 (30)	任	間	間	地区級政府 (335)	任	間	間	県級政府 (2,835)	任	間	間	郷級政府 (48,179)	任	間	間
	直轄市(3)	任	間	間	自治州	任	間	間	県級政府 (2,835)	任	間	間	鎮	任	間	間
	民族自治区(5)	任	間	間	地区級市	任	間	間	自治県	任	間	間				
グイエ トナム					特別市(3)	間	直	間	郡(20)	間	直	間	社	間	直	間
インド ネシア					省(50)	間	直	間	県(470)	間	直	間	市鎮	間	直	間
									各城市(15)	間	直	間	坊	間	直	間
									市社(39)	間	直	間				
フィリ ピン					州(24)	推任	直・任	任	県(242)	推任	直・任	任	デサ	推任	直	任
					ジャカルタ特別市(1)	推任	直・任	任	数令市(50)	推任	直・任	任	クルラハン	任	-	任
					特別州(2)	推任	直・任	任								
インド					州(75)	直	直・任	任	市(60)	直	直・任	任	バランガイ(41,657)	直	直・任	任
					高度都市化市	直	直・任	任	町(1,534)	直	直・任	任				
					県(380)	間	直・指	任	郡(5,491)	間	直・指	任	村(221,754)	任	直・間	不明
メキシ コ					連邦直轄市(7)								特別市(70)	間	直	任
													一般市(1,745)	間	直	任
													計(543)	間	直	任
					州(31)	直	直	任	郡	直	直	任	市	直	直	任
					連邦区(1)								町村	直	直	任

注1: 直は直接選挙、以下、間→間接選挙、任→任命、推→推薦、指→指名。  
 注2: 中国は、単一国家制であるが、ここでは規模などの理由で連邦国家制扱いをしている。  
 注3: 各国の地方政府の種類および数は、中国(1993年末時点)、グイエトナム(1995年)、インドネシア(1992年)、フィリピン(1991年)、インド(1995年)のデータによる。

とるシステムを持つ国もある。議員については、すべてが選挙によって選出するとは限らず、ある一定は任命や間選も併用されている。また、人種や宗教などによってある一定議席が留保されていることや、その割合に応じて代表できるような比例代表制もあり、肯定的な差別制度が重要な意味を持っている。

#### 1-4 地方制度の変遷

途上国における政治的行政システムのほとんどは、極端な集権性によって特徴づけられる。この事実には、①植民地と君主制、②ポスト植民地での国民国家や国家建設の要請、③1950～1960年代の中央集権的開発理論によるものと考えられる。そこで、以下ではこれらの諸点と地方自治を関連づけながら地方制度の変遷をたどりたい。

##### (1) 植民地時代から国家建設へ

いくつかの高度な集権的政府は、植民地行政や君主政の伝統にその起源を持つ。植民地以前には、それでも小さな家族集団による村、部族あるいは酋長や王国ごとに分かれていた。それらは、それ自体、社会組織であり、みずからの必要性に応じた特有の相互作用あるいは統合の方法として存在した。それゆえ、植民地は、国家の境界に沿って伝統的な社会の行政的統合だけをもたらし、そのことは集権的植民地行政をもたらすことになった。

高度な集権制と厳しく統制された行政構造は、宗主国の公務員や駐在官によって形成された。彼らの主要任務は、どんな犠牲を払っても、①法秩序の維持、②徴税の促進、③資源開発を遂行することであった<sup>注14</sup>。確かに、イギリスによる植民地の場合では、イギリス行政システムは地方の代議制をもたらした点では、地方政府の発展に貢献したとはいえるが、地方自治という意味では、中央集権統制システムによって限定され、そのことによって集権性は社会的に構造化された。後に、これは厳しい法制と官僚からなる「鉄のフレーム」として、地域行政を通じて現れたのである。一般に、植民地政府は適応的かつ漸進的な“行政国家”であるが、住民の圧力に応答するための適応ではなく、変化に対して革新的でもダイナミックな機関でもなかった<sup>注15</sup>。

植民地の終焉は、高度な集権的システムの終わりではなかった。したがって、集権的システムは続き、新しい開発政策が根底にとらえられ、新生国政府のプログラムとなってつきまとった。つまり、新生国の行政システムは、植民地体制において重要な役割を果たした公務員などが、エリート官僚として組み替えられたものだったのである。この行政官僚達は西欧的教育を習得した者たちであり、彼らは近代的な行政手続きや政策を試みた。そのごくわずかな結果として、フィリピンやインドは曲がりなりにも地方統治を民主的なシステムに変革するために、憲法上の基本原則のひとつに分権化を規定した。

しかし、独立それ自体が国家統合を自動的にもたらすものではなかった<sup>注16</sup>。国家建設と国家統一

注14 Siedentopf, H. (1987), p.7に負う。

注15 ibid.

注16 この点では、今回の調査対象とした国々も同様であり、途上国においては、独立と同時に国家統合を自動的に果たした国は少ない。

の維持は、新しい緊張と闘争を生んだ。これに対して、中央政府は、地方に対する自治権を与えることに躊躇し、逆にこれまで以上の集権化をもたらした<sup>17</sup>。

## (2) 開発理論

国家建設に中央集権主義を利用することは別として、発展のための社会主義的色彩を帯びた全国開発計画は、ほとんどのアジア諸国で採用された。なぜなら、国際的援助や二国間援助は、全国の開発のために首尾一貫した計画に適合させるために補助金やローンを通じて強要しているからである。そのようなドナー国や国際機関は、いっそう資本主義的な工業化政策を基本として促進した。そしてまた、社会開発に関連させて経済成長を進めることも主張した。これによって、大都市地域に資本集約的な工業政策や基盤整備事業が集中し、大都市地域だけがその思意を受けたにすぎず、その政策は“みせかけ”のものとなってしまった<sup>18</sup>。結局、こうした大都市の開発から地方へその効果の波及を期待した滴り落ち (trickle down) 理論に基づく経済開発は、貧困の緩和や所得増のいずれにも大きな効果をもたらさなかった。

大規模プロジェクトへの移行傾向は、1950～1960年代の間のエネルギー価格の低落でいっそう加速した。この間、援助機関による莫大な資金の投入は、資本集約的な工業策や社会基盤整備事業を比較的容易なものとした。反面、このような開発戦略は、中央政府による投資や生産過程において、強力な干渉をもたらした。また、国家発展のための総合的な計画は“中央生まれの計画”と呼ばれ<sup>19</sup>、この期間にはほとんどの国が導入した。

したがって、中央政府の企画立案した計画や事業執行は、地域における自治行政を支配することになった。つまり、中央レベルでは、主として「執行なき計画」の過程を意味した<sup>20</sup>。通常、中央が作成した全国計画は、ショッピングリストよりもはるかに少ない数の部門計画から構成されている。全国計画がその地域の資源とニーズに関連している場合、発展のための地方計画は、しばしば中央計画と乖離し、結果的に、地方レベルにおいては、「計画なき執行」をも意味した<sup>21</sup>。また、対象とするグループあるいは受益者は、意思決定過程において、影響力の行使あるいは参加することもできず、発展から隔離されることになった<sup>22</sup>。

このような資本集約的な工業化や大規模な基盤整備、農村開発のための中央計画による戦略は短命に終わった。この間、急速で無秩序な都市化問題を抱えた大都市は、農村人口の流出をいっそう助長してしまった<sup>23</sup>。

それらの戦略の欠点は、開発の焦点が1970年代後半には近代化から基本的ニーズ (basic needs) の概念にシフトし、大規模開発や資本集約の開発は小規模型や人間中心型へと変化したにもかかわらず、その流れに適応できなかった点にある。具体的には、人間中心型プロジェクトは不明確な点が

<sup>17</sup> Mathur, K and Cheem, G.S., Rondinelli, D.A. (eds) (1983), p.70に引う。

<sup>18</sup> Siedentopf, H., op.cit., p.8.

<sup>19</sup> ibid.

<sup>20</sup> ibid., p.9.

<sup>21</sup> ibid.

<sup>22</sup> Reddy, R.g. (1981), p.2.

<sup>23</sup> Ralston, L., Anderson, J. and Colson, E. (1983), pp.8-9.

多かったにもかかわらず、その成功は住民の参加に依存していたため、結果として、遂行するうえで実験や柔軟性、革新が求められることになった<sup>注24</sup>。この点が適応できなかった主たる原因といえるだろう。つまるところ、人間中心型開発プロジェクトと基本的ニーズの戦略は同時に、集権から分権的な行政へのシフトをも要請したのである。

### (3) 開発政策と政府の役割

途上国における地方団体の役割とは、国の大半が農村的環境に置かれている国情が示すとおり、農村開発が最も重要なものである。その農村地域の開発における地方団体の機能については、Uphoff and Esmanの2人によって示唆に富む6つのカテゴリーに分類されている<sup>注25</sup>。

第一が計画立案と目標設定の機能である。これは当然、農村地域の状況分析に基づき、目標・目的・対象の設定、計画の公式化や事業の順位づけ、限られた資源の配分などの役割である。第二の機能は資源動員である。資源動員とは、ある目標や目的を達成するために、金、物、人材、方法(手法)、情報、権限といった、諸資源を集中させることである。第三がサービスの配給である。

例えば、保健・医療、農業、福祉、社会基盤、便益施設、その他のサービスの提供である。実際には、いくつかの部門機関が農村地域でサービスを提供している。第四の機能がそれらサービスの統合である。これは、サービスの質、量、配給の機会を保証するための機能である。第五がコントロールと責任を保証する機能である。これは、農村開発機能の遂行を担う省庁や代理機関をコントロールし、遂行組織の責任を明確にする機能である。第六が農村開発に対する表出機能である。これは、農民の利益、ニーズ、需要の明確化のために開かれた討論を通じて表出する機能である。

通常、中央政府は、農村開発を推進するためにそれらの機能を中央省庁の出先機関や地方団体に分与している。中央省庁の出先機関や地方団体は、中央政府と農村コミュニティーとの間をつなぐ媒介機能が期待されている。いわば、政府と社会の漸移帯のなかにあるのが、地方政府をはじめとする地域組織なのである。

一般に、多くの中央省庁は、中央と地方団体の間に先機関を設けるだけでなくより地方団体に近い地域(regional, district, provincial, municipal, village)レベルにサービスポイントを持っている。そうした機関は、中央の権限、監督、コントロールのもとで機能し、中央に対して責任を負う。ところが、たいていの場合、中央の出先機関は、地方団体に対しては責任を負わない。地方団体との関係では調整を図るにすぎない。中央と地方は、一定の農村開発機能を果たすことから両者の機能が当該地域レベルにおいて混同する。つまり、その機能は中央省庁の技術監督のもとで、しかも地方団体の行政区域内で同時に遂行することを意味する。

アジア諸国における農村開発は、必ず全国計画に基づいて遂行されてきている。そして、その計画は、中央の出先機関によって代わる代わる管理された。例えば、インドの場合、集落の自治組織やパンチャーヤトをコミュニティー開発に取り組む際には、住民を誘導するように企画された開発事業が中央省庁によって監督されながら進められた。

また、いくつかの国は、また農村開発を遂行するために複数の省庁にまたがった協力・連携を通

<sup>注24</sup> The World Bank (1983), p.88.

<sup>注25</sup> Uphoff, N.T. and Esman, M.J. (1974), pp.16-18.

じた各省の共管 (inter - ministerial) アプローチを試みている。この手法は、中央政府の出先機関の活動を通じて特定機能、例えば、人口計画、食料栄養計画、地区計画などを実行したが、計画対象地域内の調整と統合にとどまった。

以上のような状況をもとに、いくつかの限界が指摘できる。第一に、中央政府の指導と権限のもとでの出先機関の執行であったため、計画を進めるうえで「柔軟性と革新性」が欠如していたことである。これに反して、官僚は開発計画の管理における画一性と固定的な手続きの重要性に固執した。このような構図においては、地域の特殊性や多様性を調和することをいっそう困難なものにした。

第二に、地方団体には、たいていの場合、法的権限が付与されており、これをもとに多様なサービスを提供し、地域住民（選挙民）に対して責任を持っているものの、地方団体はその事務を処理するために中央政府以外（他国やNGOなど）にも依存せざるを得なかったことである<sup>126</sup>。地方団体は、農村開発事業の遂行のために中央政府の手のなかで機能し、つまるところ、それらの地方団体は名前だけの存在でしかなく、地方団体みずから多くの農村開発努力を試みたわけではなかったのである。

それでも、理屈のうえでは、地方団体の創設は、農村開発を促進するために有益であると理解されている。例えば、統一された構造を通じて、地方団体は当該地域全体の開発のための内部調整、誘導、責任をまっとうすることを可能とする。その結果、分立した中央政府機関の部門割拠に打ち勝つことができる。また、行政の活動区域で物理的に配置された立法機関としても機能する。さらに、地方団体は地域のリーダーの選択と、選挙民に対する公選議員や職員の責務のために住民の参加を促進するものと期待されていた<sup>127</sup>。

同時に、地方政府は、計画を促進するために、住民に対して計画の目的と利用可能な資源との関係の理解を促し、地方資源の動員過程においてもまた、地方団体は住民参加を促進する。また、農村開発戦略と事業の水平的調整、革新、実験を助長する。そして、ついには地方による農村開発事業は、中央政府によって取り組まれる事業とは対称的に、地方の管轄区域内の人々によってみずから進められるものと一般にとらえられた。

しかし、一連の開発過程は、地方団体に対するいろいろな問題を顕在化させた。その第一に、地方の選出議員は、住民や地方団体にとって非常に有能かつ能率的なものとして機能しなかったことである。地方団体は、しばしばエリート集団によって支配され、地域内の不公平な利益配分ばかりか、汚職、買収、同族登用によって運営されてた。第二に、地方団体は不十分な資源に加えて、他の上位政府との重複した業務が拡大傾向にあることである。第三に、中央に基盤を持つ政治家は、地方政治に政治権力を分割することを危険なこととみなしがちなことである。この背景は、権力を与えたならば、中央政府の利益と衝突することになるかもしれないし、その結果、国家権力を弱めることになるかもしれないという考えが根底にある。それゆえ、通常は地方団体や地域行政を強化する努力は払われないし、たとえ強化されたとしても、中央行政にとって不安とならないようにみずからの権力基盤と統制手段を強化する方策も一方で講じられてきている。

地方制度の長い歴史からみて、地方団体の重要性が指摘され、中央の権限の地方への移譲が行われたにもかかわらず、地方団体の権限は完全に限定され、権限の拡大はみられなかったのである。と

<sup>126</sup> Uphoff, N.T. and Esman, M.J., op.cit., p.20.

<sup>127</sup> Siedentopf, H., op.cit., p.12.

ころが近年、分権化の流れは、地方団体の財源確保・規制権限・立法権を拡大する必要性があることを再認識させた。それゆえ、中央集権論者の戦略を追求し続けるアジア諸国の中央政府も、地方団体の位置づけの強化と民主的プロセスに基づいた自治を強化する方向に政策の転換を図りつつある。

#### (4) 集権的戦略の限界と分権化

1970年代のはじめには、開発を促進するために構築されたはずの、高度に集権的な政治行政システムの限界が広く認められた。集権的構造では、途上国の地域やグループのなかで経済成長の利益配分を公平に提供し得ないことが明らかになったのである<sup>注28</sup>。この期間、世界銀行は絶対的貧困に  
いる人に対して、利益の配分につながる取組みを行った。それに伴い、開発理論の研究は、近代化と経済成長から人間中心型開発と社会的公平へとコンセプトの重点をシフトさせていった。

地域開発の経験はまた、多くの途上国が全国計画のなかで地域の計画を明確に位置づけたとき、非常に高い経済成長を達したことも示した<sup>注29</sup>。しかし、一方では、高度な集権構造は、たいていの途上国における地域間や集団間に大きな格差をもたらした。裏を返せば、これは近代的な首都や大都市が出現する一方で、農村地域では貧困状況を悪化させている兆候でもあった。開発過程は、金持ちがより豊かになり、貧困者がより貧しくなるという結果を招いたのである<sup>注30</sup>。

この地域的、階層的な格差を別とすれば、集権的システムは、行政上の非能率と官僚主義をも生んでしまった。つまり、集権的システムと環境との間に不適合が生まれたのである。それゆえ、中央政府の異なる省庁や部局だけでなく、異なる政府レベルでも開発政策を調和させるための調整や統合化をせざるを得なくなり、これがかえって複雑化したために、政策そのものが失敗した。むしろ、農村部の貧困者に対する行政サービスの不在も意味していた。層間のコミュニケーションと調整をうまく機能させることができないまま、何層ものレベルに政府が形成されていることが最大の原因であったのである<sup>注31</sup>。

1970年代半ばには、途上国政府は、ILO、OECD、NUのような国際的開発機関と同様に、地域において農村貧困者の基本的ニーズへの適合の見地から政策を順位づけることに努めた。その目的は、全国開発の流れのなかで、農村部門をいっそう生産的にさせることであり、自立させ、参加を促進させるためだった。このような経済発展の追求から“公平な発展”戦略への移行は、政治行政制度の運用において根本的な変化を意味していたが、そのなかでも大幅な分権化と開発における幅広い人々の参加を要請したのである。

こうした開発戦略の路線変更は当然、分権的な計画と行政の必要性をも要請した。さらに、分権化は、アジア諸国では暴動や民族紛争に対する解決策のひとつに利用された。この時期から分権化は、開発行政における最新の「ファッション」<sup>注32</sup>となったのである。

しかし、そのファッションの中身は、実に多様なものであった。異なる社会あるいは同じ社会で

注28 Mathur, K. and Cheem, G.S., Rondinelli, D.A. (eds) (1983), p.60に負う。

注29 Cheem, G. and Rondinelli, D.A. (1983), p.2に負う。

注30 Siedentopf, H., op. cit., pp.3-4.

注31 Illy, H.F. and Heper, M. (ed) (1900), p.111に負う。

注32 Siedentopf, H., op. cit., p.14.



あっても状況や文脈でその意味するところも異なる。中国の場合の分権化は、非常に厳格な独占国家から責任生産性への移行を意味し、農業生産の向上のために早くから村レベルの生産組織（郷鎮企業）に対して活動の自由を与えるものであった。また、タイの場合には、地方団体の知事などを任命制に切り換え、幹部職員の方への派遣を行う一方で、分権化策として、地方レベルの最も基礎的団体としてタンボン評議会を実質的に容認した<sup>133</sup>。

こうした小刻みな分権化は、1980年代に入ってから多くの国で試みられてきたが、その内容のほとんどが、中央政府の考える政策を中央がみずからの手で実施するための「口実」か、対外的な資金調達のための「リップサービス」のようなものであった。しかし、1980年代後半から1990年代前半は、中国、韓国、台湾の民主化への高まりを受け、分権の内実があがりはじめた。また民主化過程が急速に進んでいる国では、NGOの発展によって地方レベルの政治行政へ関与する傾向が強まった。さらにフィリピンに代表されるように、民主化が行政事務の分権の推進力となるケースも生まれた。

この間の分権化状況は、一面においてアジアの途上国の政治の成熟をうかがわせる。それと同時に、これまでの分権の意味内容を変化させてきている。つまり、従来の分権化は、その中心が中央の権限を地方に移すことであったが、それがあまり重要な関心事ではなくなったことである。むしろ、分権は行政コストの軽減化や行政実務の合理化などの観点から推進されるようになった。いわば、実利的な分権論となっており、その中身は、わが国の機関委任事務（決定権と執行権の分離）によく似た形態となっていることが最大の特徴といえるかもしれない。

そこで、以下では、どのような意味で地方分権が用いられているか、その構造はどのようなになっているのか、なぜ多様な分権が生まれるのか、を述べていきたい。

## 1-5 地方分権の種類

### (1) 地方分権の意義

途上国の事情に詳しいDennis A. Rondinelliは、分権を次にみるように広く定義している。すなわち、分権とは、およそ中央政府からその出先機関、地方政府、準公共機関、NGO/NPO、民間企業、住民組織に対して、プランニングと意思決定の公共機能の管理における政治的、行政的、法的な権限を移転すること、ととらえている<sup>134</sup>。これは分権の対象や範囲などがその国々で異なっていることの裏返しの結果である。それゆえ、分権の対象や範囲が色々である分だけ分権の持つ意義は多様性をはらむことになる。

ここ30年、世界中の政府は、中央政府およびそれに準じる行政機関、地方政府、NGO/NPO、民間企業・住民組織に対し、分権化策に基づきより効率的・効果的・応答的なサービス提供の可能性を探求し続けてきている。この間の経験は、特定の状況のもとでは、分権化策は、政府が住民ニーズに適ったサービス範囲の拡大と配給方法の変更のうえで役立つことを明らかにした。分権化はそれ自体で終わりではなく、むしろ、分権化はより効率的・効果的・応答的な政府を形成するための「制度装置」というわけである。

<sup>133</sup> Siedentopf, H., op. cit., p.14.

<sup>134</sup> Rondinelli, D.A. (1996), unpublished, p.11に負う。

この制度装置としての分権化は、特定の環境のもとでは、次の点で有効であることを意味している<sup>注35</sup>。すなわち、①中央政府の計画やコントロールの複雑化と同時に、それに伴うサービスの拡大傾向におけるサービスの遅延やその他の障害の克服。②国内のさまざまな地域の状況やニーズに関する公務員の感度の向上、③中央政府の配給するサービスとそれを必要とする住民間における公平性の確保、④提供されているサービスの効率性・効果性に関するよりよい情報の入手、⑤全国的な政策の向上や達成に中央政府を集中させ、政府職員のルーチンワークからの解放、⑥供給するサービスのタイプと配給方法に影響を与える、サービス消費者の広範な参加の促進、⑦地方政府の独自の取り組みを認めることによる革新的で応答的なサービス配給計画の創造、⑧より効果的な施設やインフラを配置することに対する地方政府への支援。⑨過度な集権制によって生まれるサービスや行政の規模の不経済の縮小、⑩地方政府の施設およびインフラとその設備の維持・修復の誘因の向上などである。

このような、分権の効果を生むためには、ある一定の環境条件と制度との間に適合関係が成立しなければならないが、現実にはそのバランスをとることは難しい。それゆえ、分権は、ひとつの「構想としての戦略」と呼べるものであり、そのことが多様なアプローチを可能としているといえるだろう。

## (2) 分権の多義性

途上国といえども、いまや国際的にも国内的にも、現在の統治体制では対応できない問題も漸増しており、統治システムの見直しは避けて通れない。それゆえ、分権は、あいまいとした分だけ、その有効な切り札のひとつとなり得るであろう。しかし、あるレベルで分権化を実現するためには、マクロレベルでみれば、社会が自治に伴う自由と責任の双方を受け入れる成熟度を持ち、政府間関係というミクロレベルでみれば、中央政府が権力の拡大にのみ多大な関心を払う特権集団であることやめ、一方では、地方政府が単なる行政サービスの供給者にとどまらず統治の責任を果たすことが必要となる<sup>注36</sup>。しかし、それ以前に、戦略としての分権の意味するところに共通認識がなければかえって混乱を招く。そこで、分権概念は何ゆえ多義的になるのか、あるいはあいまいとなるのかを、効率、民主主義、組織の自立性、集権との関係から明確化しておきたい<sup>注37</sup>。

### 1) 分権と効率性

第一は、分権は効率的であるということである<sup>注38</sup>。これは、ひとつの組織が扱う仕事量には一定の限界があり、これを超えてなお抱え込んでしまうと、肥大化による効率低下が起こる。これを克服するためには、ひとつは、規制緩和や民間委託により、活動の主体を私的セクターへ移すことで、仕事量自体を減らすことである。

もうひとつの方法は、仕事を分担する組織を増やすことである。分担には、事務ごとに決定と執行の権限をセットにする方法（責任分担、いわゆる decentralization）と、決定する組織と執行す

注35 Rondinelli, D.A. (1996), unpublishing, p.11に負う。

注36 岩崎美紀子 (1996), p.78に負う。

注37 同上書。以下の各項目についての説明は、同論文に負う。

注38 分権と効率性については、岩崎論文のほかに、次の2論文に負う。  
Smith, S. Panella, G. (eds) (1991), pp.55-59, 日経国際誌 (1995), pp.22-28.

る組織を分ける方法（機能分担、いわゆる deconcentration）の2つがある。

前者は個別の組織の観点からみて効率はよいが、これは、多様性を前提として初めて保証される。一方、全体のシステムとしての一元的な効率を優先するならば、非効率となる。後者は、「決定する中枢と執行する末端」という構図であり、命令系統がはっきりしている点で効率はいい。これは、画一性を容認して初めて成立する。政策が執行される現場から遠いところで決定されることは、現場に近いところで決定する場合に比べて、現場への応答性において明らかに劣る。また、決定を忠実に執行しようとするほど、執行者は現場よりも決定者に目を向けることになる。

また、環境変動の観点からは、変動が低い場合には集権、中位の場合には分権、高い場合には集権的なシステムが、最も効率性（情報効率）が発揮できる（後述）。

## 2) 分権と民主主義

第二は、分権＝民主主義を無条件に信じる傾向にあることである<sup>注39</sup>。民主主義の基本は、統治側と被統治側の間に双方向のチャンネルが確立されていることであり、民主政とは、「法による統治」と「立法過程への参加」を同時実現させる政治形態である。したがって、「人による統治」（絶対君主制や独裁）あるいは「力による統治」（軍政）から、「法による統治」への移行、および人々の「立法過程への参加」が実現することが、民主化の過程である。

同様に、地方政府が存在したとしても、住民とのチャンネルが確立されていなければ、一方向的統治となり民主主義とはい得ない。また、地方政府が決定権を有していなければ、決定過程そのものが存在しないのであるから、住民の参加もあり得ない。前述の deconcentration がこれに相当し、途上国でよくみられる現象であって、このような明らかに分権＝民主主義とはならない分権の形態も存在するのである。

## 3) 組織の自立性と組織間関係

第三は、組織の自立性と組織間関係の不明確さにある<sup>注40</sup>。①同一組織内で指令系統が完結するのか、②組織を超える指令系統が存在するのか、③地方組織は中央組織から自立した存在であるのか、あるいは④中央組織の一部が物理的に地方にあるというだけなのか、自立した存在であるならば、中央組織に対して、⑤対等な関係にあるのか、それとも⑥従属しているのか、といった点でも分権の意味内容は異なる。

これらをもとに、大ざっぱに類型化してみれば、権威主義体制における中央と地方の関係、あるいは中央官庁と地方出先機関の関係は、①、④、⑥であり、単一制度における中央政府と地方の関係は、②、③、⑥であり、連邦制度においては、①、③、⑤がその特徴となっている。

## 4) 分権と集権

第四は、分権を集権の対立概念として、二元的にとらえがちなことである<sup>注41</sup>。分権化された国家といえば、強い地方政府と弱い中央政府を、集権化された国家と聞けば、強力な中央政府と脆

<sup>注39</sup> 岩崎美紀子、前掲書、p.79に負う。

<sup>注40</sup> 岩崎美紀子、同上書、p.80。

<sup>注41</sup> 岩崎美紀子、同上書。

弱な地方を自動的に想起しがちである。このように、ゼロサム・ゲームの発想でとらえることが多い。しかし、実際には、分権と集権は、一元的にとらえることはできない。

ひとつに、分野によって中心となる主体が異なることである。活動主体が、主として地方である分野と中央である分野があり、前者では分権、後者では集権と、個別にいうことはできても、システム全体を分権、あるいは集権と断定できない。2つに、中央と地方の間では、方法や形態に違いはあっても、相互協力が必ず行われている。現実として政府間協力が進展していること、また地方の「自治」のみならず、国政への地方の「参加」も重要な指標である。3つに、国家政府と中央政府の性格の違いである。国際社会とのかかわりが強まるにつれて、対外関係あるいは国際要因と国内政策の連関など、国家の仕事は増える。それは地方政府に対する中央政府 Central Government としてではなく、国家政府 National Government の仕事である。すなわち、中央政府の権限の強化は、必ずしも地方の犠牲においてではなく、国際環境の変化が国家政府に新たな権限を供与するのであり、集権とはいえない。

### (3) 分権の種類

以上のように、分権化 (decentralization) は、分散 (deconcentration)、委任 (delegation)、移譲 (devolution)、規制緩和・民営化 (deregulation or privatization) の4つの型に分類できる。ところが、すでにみたとおり、国によって、さまざまな特徴や政策的意図が異なるため、この分権化の意味内容も異なるが、多かれ少なかれ、共通していえることは、さまざまなサービスを中心にみて、以下のように整理されるであろう<sup>注42</sup>。

表 1-2 分権化の種類と特徴

分権の種類	対象	移転内容				備考
		意思決定	財源	管理責任	執行責任	
分散	中央の出身機関	×	×	○	○	地方政府に勤務する中央の職員が担当する場合でも、中央の指揮監督下にある
	地方政府	×	×	○	○	中央の技術的な監督と統制を受ける
委任	準公共機関(公営企業・公社公団等)	△	△	○	○	最終的な責任は中央にある
	地方政府	△	△	○	○	
移譲	準公共機関(同上)	○	○	○	○	組織と役割が法律に明記されている
	地方政府	○	○	○	○	組織と役割が法律に明記されている
規制緩和/民営化	民間企業、非営利組織等	○	○	○	○	特定分野に限定され、政府の許可を必要とする

注： 明確に決定づけることはできないが、ここでは一応×はなし、○はあり、△は場合によってはありとして整理している。

出所：筆者作成。

<sup>注42</sup> Rondinelli, D.A. (1996), op. cit., pp.2-6.

### 1) 分散

分権化は、意思決定、財政、中央政府のさまざまなレベルのなかで提供しているサービスや施設の管理責任を再配分することである。通常、中央政府によって提供されているサービスや施設は、消費者ニーズに即ちそう応答的に配給する方法として分散を採用している。具体的には、首都にある中央政府からリージョン、プロビンス、ディストリクトのような地域にある中央政府の出先機関へサービス責任（主に執行権）を移行することで、応答性や効率性の確保を図るものである。いわば、中央地方を通じた行政という、同一システム内での管理権や執行権の移転である。

この分散は、地域行政（field administration）と地方行政（local administration）の2つの型があり、これらは最も広範に活用されている。地域行政とは、中央省庁の出先機関あるいは中央省庁の監督下にある地方行政機関に、サービスの配給責任を移行することである。地域行政のもとでは、スタッフは中央政府の職員であり、たとえ彼らがプロビンスやディストリクトの出先機関に勤務していたとしても、中央政府の指揮監督下にある。一方、地方行政とは、地方政府にサービスの配給責任を移行することである。中央政府より下位のプロビンスやディストリクトのような地方行政単位には、その管轄区域内での政策立案や事業執行に関する大きな責任が与えられている。そうした地方の機能は、中央省庁の技術的監督と統制のもとで行われている。この2つのもとで、中央省庁は地方のニーズや状況に応じてどのようにサービス計画を立案し、執行し、配給するかについて、地域行政官にいくつかの裁量権が与えられている。

### 2) 委任

委任は中央政府が、地方政府と公営企業や公社のような準公共機関に対して、主として一定の範囲で意思決定と行政サービスの実施責任を移転するものである。それらの機関は、中央政府によって完全に統制されてはおらず、ある程度の裁量権を与えられているものの、最終的な責任は中央政府にある。

### 3) 移譲

中央政府が準公共機関や地方政府に対して、法的に意思決定、財源、管理の権限を移転することである。移譲は、みずからの長と議会を選び、自己財源を持つ地方政府にサービス責任と、開発計画の決定に関する独立した権限の移転をも含んでいる。この移譲の一般的な特徴として、次の4つが指摘できよう。

第一に、アメリカ、ドイツ、マレーシア、メキシコ、インドのような連邦制の国では、州あるいは地方政府は法的自治権を持ち、連邦政府は間接的でも限定的なコントロールだけしか行使し得ない、分離した政府として明確な形で認められている。第二に、単一制の国では、地方政府は、通常、一定の地理的境界内で公共機能を遂行することを法的に認められている。第三に、連邦制下の地方政府は、普通、法人格を持ち、特定の機能を果たすための財源を確保する権限を持っている。第四に、多くの政府での移譲は、厳格な上下関係というよりも、むしろ、中央と地方にとって相互に有利な関係を築くための調整手段として用いられている。

#### 4) 規制緩和/民営化

この2つは、端的に言えば、政府が非営利組織や民間企業にサービス責任を移転することである。規制緩和は、文字どおり規制の撤廃や弾力化によって民間の活動の環境を高めるものである。民営化は、いつもとは限らないが、経済改革に伴って行われている。いずれも政府よりも民間のほうが効率的かつ効果的なサービス供給が可能な場合、あるいは、利用者の負担が少なくなる分野のサービスの供給を、政府が民間に許可するものである。

#### 5) 事例

上述した4つの分権は、先進国よりもむしろ途上国で、ひとつひとつ重層的に利用されている。本来このようなシステムは、制度運用が難しく、行政的インフラ（公務員能力・制度の安定性など）の整備状況に規定される。教育や保健などの多くの基本サービスでは、事業の立案と執行のさまざまな面で以上のような型が利用されている。さまざまなサービスを特定の型に適合させることは、分権化を成功させるための本質なのである。そこで、このシステムをインドの教育分野を例にみてみよう。通常、初等教育では国が全国的な指針や執行基準を設定している。しかし、たとえば、地方にいくつかの執行責任が分権化されても、中央政府のすべての政策においていくつかのコントロール権を残すのが普通である。

これに対して、インド政府は最低基準を維持するために、教育政策の企画および執行に関する義務があるが、一方で州や地方政府に資金調達や遂行の責任を分与している。州政府は、小中学校の運営と職員研修、カリキュラム編成、クラス編成、評価に関する責任があるが、それらの責任は同時に県（district）レベルにも委任されている。地方政府は、教育サービスの第一義的な責任があり、資格基準に合う教師の確保、学校の認可、生徒の募集と採用試験を行う。つまり、州と国のガイドラインに従って地方で行うべき機能を持っているのである。また、政府は、小中学校およびそれ以上の質の高い教育を提供する高等教育を非営利組織や民間組織に認めている。このように、その国の置かれた環境に応じ、政策に4つの型のいずれか、あるいはそれらを組み合わせることによって、その政策目的を実現することが可能となるのである。そこで、より具体的な事例として、次にわが国の地方自治制度を述べることで、分権の持つ意義や効果について他国との相違を明らかにしていきたい。

### 1-6 わが国の地方自治制度

わが国は、戦後の国際社会のなかで、近代化した国のひとつとして、その秘密が何であるか、途上国に限らず、先進国にとっても魅力的なテーマを提供している。何よりも、途上国にとっては、見習うべきお手本（例えば、マレーシアの「ルック・イースト政策」）の国として映っていることも事実である。それゆえ、わが国の地方自治制度をここで概観することも有意義かもしれない。そこで、以下では、比較の視点からわが国の地方自治制度の位置を確認しながら概観していく。

## (1) 地方自治と地方分権

今日、わが国では、中央—地方関係が緊密化し、相互依存関係が増大している状況のなかで、伝統的な集権・分権の軸に加えて、分離・融合という軸を導入し、この2つの軸によって中央—地方関係を整理することが試みられている。この分析枠組みを通してみると、日本の地方自治制度は、世界のなかでも類例のないモデルとして浮かび上がる<sup>243</sup>。同様に、現在、わが国で摸索中の地方分権推進方策は、わが国独自の新しい地方自治制度、世界にも類例をみない新しい中央—地方関係を構築しようとしているのである。つまり、模範とすべきモデルのない、壮大なる実験に取り組みはじめているのである。

## (2) 集権・分権、分離・融合

ここで地方自治制度の類型分析に用いている概念とは、簡単にいえば、次のようなものである。すなわち、集権とは、地方に関する意思決定を中央政府みずから行い、地域住民とその代表機関に許容する自律的意思決定を狭く限定しようとすることである。逆に、分権とは、地域住民とその代表機関に許容する自律的意思決定の範囲を拡大することである。

分離とは、自治体の区域内のことであっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担する仕組みであり、中央と地方がそれぞれの役割を独自に処理することである。一方、融合とは、その逆で、中央政府の機能であっても自治体の区域内のことであれば自治体はその固有の行政機能とあわせて分担する仕組みである。

これらの組合せから、①集権・融合型、②集権・分離型、③分権・融合型、④分権・分離型の4つのモデルができる<sup>244</sup>。しかし、通常は、フランスを中心とするヨーロッパ大陸諸国の地方制度を集権・融合型、イギリスやアメリカのそれを分権・分離型の典型とし、この2つを基準として分類されている。大陸型とアングロサクソン型には、これまでの歴史的事実から共通して認められる特徴がそれぞれある。

大陸系を特徴づける集権型の特徴<sup>245</sup>としては、①国民国家の形成過程で封建時代の地域区分が意図的に解体されていること。②国と市町村の中間政府が存在すること。③警察が国家警察として整備されていること。一方、融合型のそれは、①自治体の事務権限が法律上、概括授権方式または概括例示方式と呼ばれる方式を採用していること。つまり、国と地方の事務権限を明確に区分せず、それぞれのレベルの政府が提供する行政サービスが同一地域内において重複し競合することが多い。②国の各省の事務権限は、国の地方総合出先機関としての中間政府を通して執行する一方で、国の事務権限の執行を基礎自治体に委任して執行させるという方式が活用されていること。③国に「内政の総括官庁」というべき内務省が設置され、中間政府には内務官僚の官選知事を置き、一元的に

<sup>243</sup> 日本の制度に対する認識は、わが国だけでなく海外での認識も、一致していると思われるが、一部の例外を除けば、現実には、似ているようでも国によってかなり異なるケースのほうが多い。例えば、ヨーロッパの統合型（大陸型）を特徴とする地方制度を下敷きにしたわが国は、同じグループのなかでもひととき自治体の活動量の多い、ひとつの地方自治のタイプであると、村松前掲論文は指摘している。また、後発型産業国家としての日本はそれなりに凝み出した要素も付加して自治を形成したが、それが日本に最初の自治であるという意味で、第一型の自治と名づけている。この指摘は、村松岐夫（1994）『日本の行政』中央公論社、第7章が詳しいので参照されたい。

<sup>244</sup> 西尾勝（1990）、pp.403-438および西尾勝（1993）、pp.57-66に負う。

<sup>245</sup> 上に、西尾勝（1993）を参照。

統括する仕組みがとられていること。

次に、アングロサクソン系の分権・分離型の特徴<sup>注46</sup>は、ひと言でいえば、大陸系の対極にあることである。分権型の特徴としては、①国の地方下部機構が簡素であること。②国の地方下部機構の役割が広域的な自治体に転化していること。③警察が自治体の所管事項であること。一方、分離型のそれは、①自治体に対する授権が制限列举方式を採用していること。②各レベルの政府の行政サービスが相互に分離された形で国民に提供されていること。③国に内務省に相当する「内政の総括官庁」が存在しないこと。

### (3) 世界に類例なき日本モデル

この枠組みを使って明治から今日の地方自治制度をみると、依然として集権・融合型に近いものとなっている。明治時代には、プロイセン型の地方制度を導入し、大正時代から戦前にかけては、むしろフランス型（大陸型）の地方制度に近似したものに落ち着いた。戦後はアメリカ型（アングロサクソン型）の地方制度の導入とその一連の改革によって、大陸型ともアングロサクソン型ともいえない、いわば中間の地方自治制度として今日までその制度が運用されてきているのである。ここに、特殊性がある。

戦前の集権・融合型の地方自治制度は、戦後の一連の改革によって、かなりの程度、集権型から分権型へと移行し、一部では融合型から分離型へと移行した。つまり、①都道府県の完全自治体化、②都道府県と市町村の首長の直接公選化、③内務省が分割解体による縦割り行政化、④警察の自治体警察化したからである<sup>注47</sup>。

ところが、次のような諸点が不変の要素として戦前から戦後にそのまま継承されたため、分権・分離型でも集権・融合型でもない、中間的なシステムとなったのである<sup>注48</sup>。すなわち、①自治体に対する授権方式が概括例示方式を踏襲していること。②自治体を国の下部機構として活用していること。その典型が機関委任事務制度である。③都道府県と市町村との間に上下の指揮監督のヒエラルキー構造を残していること。

こうしてみれば、依然としてわが国の地方自治制度は集権・融合型に近いといえるだろう。なぜならば、戦後の数次の改革にもかかわらず、改革とは正反対の方向に進み、しかもその傾向が強まり続けてきたのである。そして、その結果、国・都道府県・市町村の間の事務権限の分担が不明確なままであり、ほとんどすべての行政分野において3層の政府のすべてが相互に介入し合う複雑な関係を形成してきたのである。それゆえ、中央集権型行政システムと呼ばれているのである。

### (4) わが国の集権システムの構成要素

通常、国民国家の形成期には、国家の統合を図るために地域の独自性を超越するアイデンティティを形成するとともに、国家全体をひとつのシステムに構成するような画一的な制度による中央集権的な統治が必要とされる。そして、現代国家は、福祉国家への道を歩み始めるにつれて、行政分

<sup>注46</sup> 西尾勝、前掲書。

<sup>注47</sup> 西尾勝、前掲書。

<sup>注48</sup> 西尾勝(1996)、p.14に負う。



野ごとのナショナルミニマムを全国的に達成するために中央集権化していく傾向がある（この集権化傾向は、国民国家形成期に次ぐという意味で「新中央集権」と呼ばれる）。このように、ある一定の環境条件のなかでは、集権化の必然性が存在するのである。

しかしながら、福祉国家が進むなかで、教育、福祉、保健、医療といった行政サービスは、急激に膨張し続けてきたが、これらはすべて国民個人を対象にした対人サービスであるため、できる限り現場においてきめ細かく対応しなければ効果のあがらない性質のものである。それゆえ、中央集権化のもとでは、政策を企図する権限とその実施を担保する財源は中央政府に集中される一方で、実際の執行業務は地方政府に委ねられていく傾向も顕著であった。

つまり、決定権は国に集中させ、その執行権は幅広く自治体に分散させることによって、きめ細かな対人サービスを行うという、いわゆる「集権的分散システム」だったのである<sup>注49</sup>。このシステムは、機関委任事務制度を根幹とする「通達行政」と「補助金行政」によって担保されているのである。このようなシステムは、実は、先進諸国にほぼ共通してみられる現象の日本版にほかならない。

しかし、わが国の場合には、他の先進諸国とは異なり、戦前から継承されている集権・融合型のシステムを前提とし、そのうえで、地方への事務移譲が大幅に進んでいる。そして、国・都道府県・市町村の間の上下・主従関係がどこの国よりもはるかに厳格で、そして緻密かつ濃密になっているのである。

今日のこのような中央集権システムを構成している主要な要素とは、機関委任事務制度を根幹とする「通達行政」と「補助金行政」にほかならない。これをより具体的に行政的側面と財政的側面に分けてみれば、次のようなことがあげられるだろう。

まず、行政的側面からは、①中央省庁による地方出先機関・特殊法人・付属施設の新増設、②機関委任事務の増大（一貫して増加傾向にある）、③通達行政の深化、④補助金行政の拡大による国の自治体に対する関与の増大とその濃密化という「自治制御装置」が存在している。一方、財政的側面からは、①国税・地方税制度、②地方交付税制度、③地方債制度、④補助負担金制度という、4つで構成された「財源制御装置」が存在しているのである<sup>注50</sup>。

わが国の場合、インフラやナショナルミニマムを実現するための仕組みは、諸外国のそれとは非常に異なっている。

その秘密の第一が、中央財政が集中的に公共サービスを供給するのではなく、その役割を地方政府が担っていることである。それゆえ、おのずと中央財政によって供給される公共サービスのウェイトは著しく小さい。第二が、地方財政を通じる公共サービスの供給によって、中央財政が集中的に公共サービスを供給することと同様の効果をあげるために、中央の厳しい財源統制が敷かれていることである。それゆえ、世界でも類をみないほどの大規模な地方歳出と地方税との乖離を生んでいる。第三が、その乖離を中央から地方に対する財政移転で調整していることである。

こうした財源統制と財政移転とを、システムティックに組み合わせることによって、中央政府が地方財源をコントロールする財源制御装置が形成されているのである。それゆえ、地方政府が自主的に企画した事業を実施しようとしても、地方税に厳格な租税統制が加えられているために、課税

注49 神野直彦(1994), pp.29-34に負う。

注50 神野直彦、同上書。

努力（新税創設や増税など）によって、その財源を調達することができない。かといって、地方債によって調達しようとしても、起債統制によって、その自由は奪われている。したがって、地方政府は、中央政府からの財政移転に財源を頼らざるを得ない。ところが、財政移転のうち、交付税・譲与税は当然ルールによって配分されるため、その決定に地方政府は関与できないのである。

このように、地方政府の財政自治権が著しく制限されていることから、おのずと地方政府は、補助金獲得に走らざるを得なくなり、その結果、中央政府が企画した補助事業に誘導されていくことになるのである。換言すれば、補助事業であれば、財政力の弱い地方政府でも実施できるように、裏負担をまかなうべく、交付税が交付される。さらに、補助事業には原則として起債が認められ、その執行を保障されているのである。

こうして財源制御装置を媒介にして、画一化した公共サービスを、中央政府の意思決定のもとに供給する地方財政システムができ上がっている。このような中央集権システムが、「集権的分散システム」と呼ばれている<sup>451</sup>。つまり、その視点として、公共サービスの供給を中央政府が支配的に担っていれば集中、逆に地方政府が支配的に担っていれば分散、また、意思決定に着目して、公共サービスの供給の意思決定権を中央政府が握っていれば集権、地方政府が握っていれば分権と仮定しているのである。

確かに、日本では地方財政が分散的に公共サービスを供給している。しかし、それは中央政府が機能を専門的に分化され、それをピラミッド型に組織化したのと同じ結果となっている。つまり、機能を専門化された中央政府のそれぞれの職能部門が、財源制御装置を媒介にして、地方政府の職能部門をピラミッド状に組織化して公共サービスを提供しているわけである。

こうして日本でも、地方政府が分散的に公共サービスを供給しながらも、全国的規模でデザインされ、全国的規模でミニマムを保障する公共サービスの提供が可能となっているのである。

#### (5) 中央—地方関係と政策コンテスト

以上のように、わが国の地方制度が中央集権的であることは確かであるが、一方で、それが民主的であるかどうかは別にして、そのシステムが果たした役割も正確に理解されなければならない。その点で、中央—地方関係は、集権的システムのなかでも、中央と地方が相互に浸透した関係と同時に、安定的な選挙を通じて「地方から中央へ」向かう影響力を拡大させ、しかも、その過程において、自治体の政策構想力を向上させてきている<sup>452</sup>。この一連の特徴は、以下の3つに集約され得るだろう<sup>453</sup>。

第一に、日本の地方は、主要施策についてみずから選び決定することができた点にある。つまり、地方は、中央の援助と支援によって決定を実施に移すことが可能となるが、その場合、中央は、自治体の自主的な決定の内容に制約を与え、時に命令することになる。そのような関係において、中央は、地方の政策の質を高め、ナショナルミニマムを保障したのである。この中央の関与も完全な統制を要求しているわけではなく、一定の範囲で地方の自主性を生かすことが可能であったのである。

<sup>451</sup> 神野直彦、前掲書。

<sup>452</sup> 村松岐夫（1994）を主に参考としている。このほかに、村松岐夫（1998b）などに詳しい。

<sup>453</sup> ここでの説明は、主として村松岐夫（1994）（1998）に負っている。

第二に、中央-地方関係は、中央と地方の部門が縦断する構造となっているが、この縦割り構造は一面において、部門間ごとにある一定の政策コミュニティーを形成していたことである。その政策コミュニティーには、中央から地方への情報の流ればかりではなく、逆に、地方から中央へのコミュニケーションルートも成立させている。こうした、中央と地方を結ぶ情報のルートは、中央からの指令と刺激によって、地方レベルの政策革新を生み出し、片や、中央の政策が地方の要求で革新されるといふ、相互依存現象を生んだ<sup>54</sup>。

第三に、このような政策革新や中央-地方関係の相互浸透化は、安定した地方選挙によって争点化され、明確な意思表示を、地元出身の国会議員がメディアエーターとなって結実している点である。

このような、特徴は各省庁が自治体を通じて実施する地域開発関連施策でみることができる。例えば、1960年代には「新産業都市計画」において、また1980年代には通産省の提唱した「テクノポリス計画」において、自治体間で激しい地域指定獲得競争が演じられ、陳情合戦が繰り返されたのである。つまり、その地域指定に際して関係自治体を相互に競争させて、中央省庁の担当官がレフリーとなり決定するという、いわゆるコンテスト方式<sup>55</sup>がそのことを如実に物語っている。また、それとは少し趣を異にしているが、最近では、1980年代後半の「ふるさと創生」にもうかがわれるであろう。

こうしてみると、厳しい制約があるとはいえ、膨大な事務量を誇るわが国の自治体は、中央と地方のコミュニケーションルートを通して執行を確保し、漸進的であるが、革新してきたことは、見逃してはならない最大の点かもしれない。つまり、情報のやりとりのよさが（その過程が民主的かどうかは別として）、一方では行政の効率性を高め、他方では中央地方関係に革新をもたらしたといえるだろう。この点については、日本を含む先進20カ国を比較研究したHesseらの著書においても、北部・中部ヨーロッパ型（日本も含まれている）の特質として指摘されており、しかも経済発展との関係でみれば、この型が将来のモデルになると予測されている。

## 1-7 地方自治と地方分権の理念

これまで、途上国の地方制度をみるうえで、環境変化、開発と地方制度の変遷、分権の流れとその意味、わが国地方制度の特質などを概観してきたが、ここでは、改めて、地方自治と分権の理念レベルにおいて両者を結び付ける論理を考察する。そして、そこから導出される分権の理念と中央-地方関係の特徴づけを試みたいが、その前提として地方自治の理念から検討していこう。

### (1) 地方自治の理念

基本的な地方自治の理念ないし原理は、マディソン、トクヴィル、ミル、ラスキらの思想に求められる。彼らの地方自治とは、多元的な社会の維持と参加を促進するための最も重要な制度上の装置として考えられている。そして、イルヴィセイカーが指摘したように、地方自治には権力の面的

<sup>54</sup> この点に関しては、主に注52の村松岐夫(1988)第2章第2節が詳しいので、参照されたい。

<sup>55</sup> 自治体間の指定争い現象は、一連の村松岐夫の論文が詳しいが、同様に、地域経済学関係の論文でもかなり同様な指摘がなされている。また、世界銀行(1994), pp.91-103でその特質や構造を論述しているので、参照されたい。

<sup>56</sup> Ylvisaker, P.N. and Mass, A.R. (ed) (1959), p.30に負う。

区分と結合した3つの基本的な価値がある。すなわち、自由、平等、福祉である<sup>注56</sup>。つまり、地方自治は地域を基礎とする権力の分立によって、特定の権力が優越することをやわらげ、自由の享受を可能にし、地方政府における政策形成においては政治参加の機会が与えられているため、市民の間の平等化が促され、そして、地域社会のニーズに合致する政策を遂行する地方政府を持つことによって、福祉の増進が可能になる、ということである。

第一の自由の局面では、自治体なくして国家は自由の精神を持ち得ない、という言葉に代表されるように、トクヴィルによって力説された<sup>注57</sup>。高度な自治権を持つ地方自治体は、強大な中央政府と権力の乱用を防止する効力を持つとされ<sup>注58</sup>、また、社会における中央の多元的な権力の創造によって、地方自治は圧制（専制政治）に対する砦となり、独裁政治に対する保険<sup>注59</sup>であるとされている。場合によっては、マイノリティーを保護するための装置としてもみられている。地域的分割と力強い生活を通して政治力の分散と自己を頼りとする地方自治は、したがって、調和（統一）における多様性の原則によって社会経済開発を保証するものといえるだろう。しかしながら、地域を基礎とする権力分立による自由の確保という点では、今日その重要性が低下してきているように思われる。というのも、ここで念頭に置かれている自由とは、パーリーンの自由に関する2類型を適用するならば、いわゆる「からの自由」であるが、地方分権によって促される自由とは、むしろ「への自由」であるから、それは、むしろ参加という価値のなかへ包摂することが可能である<sup>注60</sup>。

第二の平等の局面では、政治参加の機会が増大することに伴う政治的な機会の平等を意味しており<sup>注61</sup>、その結果としての社会的かつ経済的な平等ではない。社会的かつ経済的な平等は、個々人の価値観によって決定されるものである。それゆえ、この平等という価値は、その源流となる参加という価値へと置き換えることができる。

第三の福祉の局面では、地方自治体の責任と関係して論じられている。有権者のために地方の意思決定者に接近することで、権力の地域区分というものは、付加的な（特別の）保険と考えられている。つまり、要求とは耳を傾けるべきものであり、また、結果的に公共サービスとは、人々のニーズに調和して供給される。福祉の局面は、したがって、有効と効率のために必要であることが強調され、そして能力優先の政府活動である<sup>注62</sup>。

この点は、いま少し細分化してとらえる必要があるかもしれない。すなわち、地域のニーズに合致した政策を遂行し、サービス供給が可能になることによって、①不要な施策が排除されるという意味で資源の有効利用が図れるという効率性の確保という側面と、②地域ごとにさまざまな施策を展開することが可能になり、選択の幅が増大するという点での多様性の増大という側面とがある。福祉というややもすると抽象的な価値は、効率性と多様性という制度評価の基準として用いることで、可能な価値へと分解することが可能である<sup>注63</sup>。

以上をまとめるなら、つまるところ、地方自治の理念価値としての「自由」「平等」「福祉」は、それを実現するための理念価値として「参加」「効率」「多様性」の3つに組み替えることができるだろ

<sup>注57</sup> de Tocqueville, A., 邦訳書「アメリカの民主政治（上・中・下）」（1987）。

<sup>注58</sup> Byrne, T. (1981), p.23.

<sup>注59</sup> Mottahib, M.A., Ali Khan and M. Akbar (1982), p.15.

<sup>注60</sup> 田辺国昭、前掲論文に負う。

<sup>注61</sup> Ylvisaker, P.N. op.cit., p.32.

<sup>注62</sup> *ibid.*, p.32.

<sup>注63</sup> 田辺国昭、前掲論文に負う。

う。つまり、それは地方分権の理念価値である。したがって、以下では、地方自治を推進するための、参加、効率、多様性という理念価値を持つ「地方分権」という手段的側面に着目して述べてみたい。

## (2) 地方分権の理念

現在、さまざまな国において進められている地方分権は、市民の政治への参加を促し、社会資源の効率的な利用を可能とし、さらに政治社会の多様性を育む、と考えられる。

まず第一に、地方政府が住民に身近であり、政治参加の機会をより広範に開いていることは、市民が公的な意思決定へと参与し、その経験を通じて政治教育が行われる場としての意味を有する。トクヴィルのしばしば引用される言葉を借りるならば、地方制度が自由に対して持つ関係は、初等教育が科学に対して持つ関係のようなものである。地方制度は、自由を人々の手の届くところに据え、それをどのようにして平和的に享受するのかを理解することを教え、いかにそれを利用するのかについて習慣づけるのである<sup>164</sup>。また、デューイの民主主義論に典型的に示されるように、公的な領域への参与は、その一連の問題解決活動を通じて経験を積み、自己実現を可能にする<sup>165</sup>。地方という決定の場は、このような自己実現に適切な場としての価値を有する。社会において重視されるさまざまな価値が階層的な構造を有し、社会の成熟に伴って自己実現という価値が重視されるとすれば、地方自治を支える参加という理念は、再び指導的な概念としての位置を取り戻すこととなろう。

第二に、地方分権は公的な資源の効率的な利用を可能にする。この効率性は、2つの側面に区分することができる。まず、分権的な制度においては、ある特定の政策領域において地域のニーズに合致した施策の展開が可能になる。地域ごとに異なる政策需要に関する情報を取り入れ、これをその情報が発生する場において政策へ結び付け対応することによって、情報の発生場と対応する政策決定の場とが異なる集権的な制度よりも、より効率的な資源配分が可能となる。これに加えて、各政策領域間での資源配分の流動化を図ることによって、政策の間で住民によって示される比重づけに合致させ、政策間の統合化を推進することができる。中央政府においては、一般に組織が機能別に編成されているため、いわゆる縦割りの弊害が大きい。この機能別領域を横断する形での施策の統合という点で、分権的なシステムは効率的な資源利用を可能としているのである。

第三に、分権的な地方制度は、さまざまな政策を許容し、政策の多様性を育むとともに、どのような形で公的な領域を組み立てるかに関して行政システムの多様な構築を促す。このような多様性は、各地方政府がその固有の環境に対して独自の方法を探索しながら適応していくことによって生じる。多様性は、自立的なコミュニティーによる自己組織化の結果であり、試行錯誤の経験を集団的な記憶として擁しつつコミュニティーが発展していったことの証である。

以上3つの理念のうち、参加という理念は、個人レベルの価値であり（参加について終章で述べる）、効率、多様性というのは、コミュニティーレベルの価値である。したがって、以下では、いったん、中央-地方関係をガバナンスという視点を交えながら、効率と多様性について述べることで、参加については次に検討していく。

<sup>164</sup> 田辺昭昭、前掲論文で訳したままを再引用している。

<sup>165</sup> 本稿の1-5-(2)-1)を参照のこと。

## 1-8 ガバナンスシステムとしての中央-地方関係

### (1) ガバナンスシステムと情報

一般的にいて、地方政府が地域の発展を促進し、民主主義の肯定的な価値を伝える単位としてみることに異論はないだろう。だが、この問題は、地方政府が求めるいくつかの権限を手に入れるかどうかにかかっている。ところが、この点に関して、たいていの途上国では、合意が形成されているわけではない。しかし、平和的な選挙過程、代議的政治構造、権限と財源の移譲、公選議員と住民参加といった、肯定的な民主主義の価値が明らかな間は、少しではあっても満足なものとなるかもしれない。さらに、ニーズの明確化、人々の要望の把握、地方資源の活用といった、前向きな開発の価値は、公式な開発計画の立案と遂行の2つをセットとし、地域住民にコミュニティと経済開発を促進するような、効果的な方法で多かれ少なかれ示されなければならないだろう。

このような意味においては、よい統治(good governance)<sup>注66</sup>でいう、参加型の開発を推進するための基盤となる効果的かつ効率的な政府機能、すなわち組織・機構や行政能力、行政メカニズムのあり方に関する視点からのアプローチが重要である。いわゆる、途上国の国家目標がその国の発展のバネとなる、経済成長に眼目が置かれている現状からすれば、地域の発展を中央-地方を通じていかに効果的かつ効率的に進めることが可能か、あるいは、いかに中央-地方を有機的に機能させるか、という「運営手段」としての制度をガバナンスシステムと呼ぶことができる。中央-地方関係は、中央の地方に対する一方的な支配関係から、説明責任(accountability)と行為責任(responsibility)を基底に据えた相互依存的な関係へと、運営手法の転換が求められているといえるだろう。

地方自治の充実を図るための地方分権という、手段的側面からすれば、意思決定権と事務執行権の2つをどのような形で中央政府と地方政府に配分するかによって、政策の決定と執行のパターンが形作られる。また、その形作られたパターンは、中央政府から地方政府に対する介入モードによって柔軟的にも硬直的にも構造化され得る。つまり、これは、介入モードを通じて、中央-地方間でどのような情報処理が行われたかによって、ガバナンスシステムの性格が決定づけられるのである。それゆえ、これを「情報処理の束」<sup>注67</sup>としての中央-地方関係として、以下では、政策の決定と執行、介入を「情報の効率性」という観点から中央-地方関係を概括する。

### (2) 「情報処理の束」としての中央-地方関係

中央-地方関係は、さまざまな政策の決定と執行に関するトランザクション(処理/取引)の束としてとらえることができる<sup>注68</sup>。特に、その関係が融合的ないしは統合的な場合には、中央と地方とのコミュニケーションルートの配置環境と情報流通の程度によって、統治と行政の効率性が担保される。それゆえ、中央と地方とのトランザクションは両者のコミュニケーションであり、その良し悪しによって、集権・分権の諸政策の有効性も左右される。仮に、政策決定・作成と政策執行において、どのような情報(広範な地域を横断するような環境変動に関する情報を「システム情報」、地

注66 国際協力事業団(1995a)(1995b)を参照。

注67 この点に関する記述については、その多くを田辺、前掲論文に負っている。

注68 個々での説明に関する記述についても同上。加えて、Smith S, op.cit.に負う。

域固有の政策ニーズや社会環境に関する情報を「個別情報」とする)が、どの政府レベルで管理され使用されるか、をもとに、その分業と統合の形態によって表現することが可能となる。つまり、全国レベルの目的を達成する場合には、地域の個別情報よりもシステム情報のほうが情報としての有用性が高まり、その処理形態としては、集権的なほうがより効率的といえる。

集権的なシステムは、システム情報と個別情報の両方が事前に中央政府によって収集され、これをもとに中央と地方に共通の政策目標が中央政府で設定される。この共通の政策目標を地方政府が執行するが、その場合はあらかじめ中央によって設定された基準に基づいて執行される。ところが、地域固有の情報を生かす経路が存在しない場合には、中央と地方の情報に関する整合性は確保されない。あくまでも政策に関する多様な情報は中央政府に蓄積されるにすぎない。したがって、地方政府にとっては情報効率が低いことになる。

一方、分権システムは各地域が持つ地域固有の個別情報をもとに、あらかじめ中央政府によって設定された指針やビジョンに従って、それぞれの政策の内実を形成し地域において執行する。政策の一般的な指針は、システム情報と中央政府に上がってくる地域固有の個別情報とを用いて、中央政府によって形成される。他方、各地域での具現化に際しては、事後的な地域に関する個別情報をビルトインし政策が形成され執行されることになる。この場合、地方政府にとって情報効率は高いことになる。

以上のことから次のことが導出され得る。第一に、国家目標といった地域を超えた目的を達成する場合には、地域の個別情報よりもシステム情報の方が有用性が高く、したがって、集権システムのほうが情報効率がより高い。キャッチ・アップ型の政策体系を遂行するうえでは集権システムが適合することになる。ところが、そのような共通した政策目的が地域の目的と適合しない場合には、分権的なシステムのほうが情報効率は高くなる。

第二に、環境変動が少ない場合には、情報処理がパターン化しやすい集権システムのほうが効率的に作動する。これに対して、環境変動が中位の場合には、分権システムのほうが情報のフィードバック経路が短いので情報効率が高く、より適切な対応を可能とする。しかし、環境変動が著しく激しくアドホックな対応では対応できない場合には、分権的なシステムよりも集権システムのほうがより適応性は高くなる。

第三に、政策形成から執行までの一連の過程において、どのようなレベルの政府に、どのような効率を求めるかという、いわば組織内部における生産効率(経済効率)の面からすれば、より生産効率の高い政府により権力と権限とが配分されているほうが、高いパフォーマンスを達成することができる。自律的組織としての地方政府が自由に動けることによって、全体としてかえって柔軟性が生まれ、あるいはリスクヘッジ(危険分散)になる。また、地方政府における人的資源を中心とする組織力の向上は、分権システムへの移行を促す要因となる。つまるところ、社会構造としても非階層化につながるばかりか、一部の権力を持ったエリート階級の出現を抑さえることにもつながる。

以上の結果として、集権システムと分権システムは、環境変動の水準と政策目的の共有化の程度および中央と地方との間のシステム情報と個別情報の経済的な(処理の)効率性によって、その相対的な優位が決定されるといえるだろう。

### (3) 介入のモード

このような情報構造としての2つのシステム（集権と分権）に、中央政府から地方政府に対する介入モードが連動することによって、システムの具体的な内容に相違が生まれてくる。中央政府の介入モードには、時間的局面と機能的局面の2つがある。前者には事前、中間、事後の介入がある。事前の介入とは、政策形成や事業執行に先立って一般的な指針を決めることによって、地方政府の行動を規定することである。中間的介入は、計画段階から実施段階においてモニタリングを行うとともに、その細部に介入することである。事後の介入とは、政策や事業の結果を評価し、一定の基準を満たしていない場合には事後的に処理する介入である。後者の機能的介入は、中央政府の縦割り組織（省庁）による特定の政策領域に対する介入と、部局を横断するような統合的な介入の2つがある。

分権的システムにおいては、中央政府の介入は、事後の介入、個別的・機能別の介入ではなく、より横断的な介入が求められる。また、分権的統治システムへの移行には、分権化の類型で述べた分散、委任、移譲、規制緩和（民営化）というサブシステムをさらに組み合わせて、中央地方関係が規定されることになる。

#### 1-9 おわりに

次に、「参加」という政治側面から分権について若干の検討を加えたい。この意味で、表1-3は今後の分権化政策をいかように考え、対処すべきか、という点において参考となるだろう。むろん、分権化と民主化は同義ではないし、分権化がただちに民主化につながるわけでもない。しかし、分権化と民主化の明確な区別が必要であるとしても、分権化が民主化の基礎となり得ることもまた事実である。

そこで、以下では、分権化は民主化を自動的にもたらさないとしても、それを促進するきっかけとしては十分なり得るといように、分権を積極的な意味で取り上げていきたい。

分権的な意思決定が福祉（well-being）を保障するという事実はよく知られている<sup>69</sup>。この前提には、意思決定過程への参加が利益に影響を及ぼす、という厳然たる政治性（民主性）から導出されている。すべての人が意思決定過程に参加するとき、利益それ自体がすべての利益に一致するという、決定に導くために参加はサポートしてくれる。このロジックは、分権的な意思決定を促進する政治制度の進化に理論的基盤を提供している。

同様に、分権的統治の論理的根拠もまた、マクロな政府レベルに集中された意思決定という、明白な欠点から導出される。ピラミッド型の権力基盤においては、空間の頂点（中央）に集中した権力から、部落や村のような基本的な空間ユニットは乖離している。また、権力構造は、十分な権限を付与された地域や社会部門からみずからの代表者を輩出することで形成される。ところが、開発の遅れた地域や弱い社会部門は、みずからの代表を輩出できずに取り残され、国レベルで見れば「飛び地型の権力基盤」の出現を生み<sup>70</sup>、結果として、人々の間での権限配分の不平等と地域間格差を

<sup>69</sup> Ariz, A. and Arnold, D.D. op. cit., p.13.

<sup>70</sup> ibid, p.14.



引き起こす。それゆえ、そのような地域は自動的に集権システムのもとで、みずからの意思を反映されないままに中央に監督されることになるのである。

集権システムでは、どの国でも人々の参加はさほど多くない。それゆえ、上位政府が政策を遂行するために人々の協働化を促す。あるいは、動機づけがない場合には、直接的に上位政府が行うことになる。他方、分権的システムのもとでは、議員が村や部落を含むすべての地域やコミュニティーの部門から選出されたときから（必要ならば、留保議席のような肯定的な差別システムを通じて）、2つの重要な結果を予期できる。第一に、出現する権力構造は、不平等あるいは飛び地型がすべてではない。第二に、意思決定過程におけるニーズの明確化とさまざまな社会セクターの要求の増大を導く可能性が高まる。また、住民の参加や新たな制度の創設によって、決定の遂行は分権的統治のもとでいっそう効率的になるだろうし、開発遂行過程におけるNGO/NPOや住民組織のモニタリングを促進する可能性が高まるだろう。

より効果的な運営をするための分権的統治システムの場合には、適当なマナーにおいて、分権的意思決定を実行するために伝導力（特にフィードバック）のある環境をも手に入れる必要があるだろう。そのような環境をもたらすためには、まず第一の要素として、意思決定過程にすべての住民のアクセスを提供する分権的な政治構造が必要である。しかし、もしその構造がコミュニティーの幾人かの個人あるいは部門だけに限定された政治的分権ならば、すべての住民の福祉を保障することができなくなる。換言すれば、分権的政治制度は、あらゆる意味で代表的特性を持たなければならない。

例えば、分権的政治制度であれば、意思決定過程において参加する機会をコミュニティーすべての部門あるいは利益集団に与えている。これは、肯定的な差別の手段（差別待遇）を利用することによって成し遂げることができる。すなわち、弱い部門や開発の遅れた地域のための留保議席を設定することである。つまり、意思決定機関の自律性は、伝導力のある環境の第二の要素である。意思決定機関は、自由に決定し得るべきであり、国家あるいは中央政府のいずれからの圧力をたやすく受け入れるべきものではない。その意味では、地方政府が政治的、財政的な両面の自治権を持つことを必要とする。分権的政府の存在は、高いレベルの政府のなすがままにあるばかりではなく、財政的な必要性のために高いレベルの政府に過度に依存するわけでもない。地方政府それ自体の資源を生み出すことができるだろうし、開発上の活動を自分自身で実行することも可能であろう。

しかし、その自律性は国家レベルの政治制度からの完全な自由を意味することではない。錯綜する目的で動く多様な政府の階層の弊害を回避するために、地方レベルでの政治制度は少なくともある程度、国家や中央政府制度システムに統合される必要があるだろう。換言すれば、政治的、財政的な自律性が望ましいゴールである限り、中央と地方がお互いに競争するよりもむしろ、両者の努力を補完するために、幾分網の目にならなければならない。この点では、憲法によって敷かれた枠組みのなかで、各政府が機能する必要がある。同時に、国家レベルの思慮ない政治家から最小の権利、あるいは、無干渉、法的承認を地方政府が受けるためには、いくつかの憲法上の権利を中央政府に認めさせることも等しく重要である。論理的に重要なのは、前向きに住民側の価値を促進するために、地方政府が必要なのである。それらの価値は、平和的な選挙過程による選出議員の責任、そして、人々に影響する問題に関して、人々に定期的に助言することを含んでいる。また、地方政府が住民組織やNGO/NPOと密接な連携のもとで機能することが望ましい。なぜなら、そのような組織は地方政府からのフィードバックを受けることができないならば、地方政府はまた計画や事

業の遂行において支援を受けることができないからである。中央と地方の関係においても同じことである。また、表1-3の下欄に明示されているように、支援ばかりでなく、NGO/NPOは民営化や規制緩和と同様に、分権の内実を規定する重要な要素である。それらの活動の活発化は、政治機能の縮小化と政治権限や役割を民間セクターに分散する可能性を持っていることを忘れてはならない。

このように、何よりも分権化は、非常に魅力のあるものとしてとらえることが重要である。そのうえで、分権的統治が成功する条件には、次の4つが考えられる<sup>17)</sup>。すなわち、①分権化の過程が国の統治構造の連続体 (continuum) として認められること、②地方政府機構の持つダイナミックな「ボトムアップ」構造がボランタリストイックな土台の上に形成されること、③地方政府レベルでの意思決定権がすべての社会経済セクターに公平に配分されること、④住民がみずからの組織を通じて民主的権利を行使し続ける可能性を与えられていること、が重要である。

表 1-3 分権化戦略と民主主義

分権化戦略	民主主義			
	主な特徴	利用方法	主な障害	障害の回避方法
分散	地方と大都市レベルでの効率的、効果的なサービス	官僚主義の方向転換と住民主義(ポピュリズム)	公職者や職員は中央に責任を負い、住民に対する責任は二次	サービス評価のモニターとしてNGOやクライアントとの連携
委任	統制による自治権だが、分散よりもより効率的、効果的なサービス	同上	同上	同上
移譲	公職者は選挙を通じ住民に責任を負う	公職者の選挙による恵まれない者のニーズの汲み上げ	パトロネージの政治	責任の明確化、市民とリーダーの教育、政府-市民のインターフェース
規制緩和 /民営化 (非営利組織 への移転)	有利な間は効率的、効果的なサービス  (恵まれない者の直接的な代表)	政府による効果的な規制  (政府-市民のインターフェース)	金のある者しかサービスを利用できない  (公式責任がない、エリート支配、リーダーの背信)	サービスの規制と社会的責任の浸透化  (誠実な意識と市民の闘争心)

出所: Carimo, L. (1994), "Five alternative forms of decentralization of Services", Robert J. Bennettm, R. J. (ed), *Local Government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*, United Nations University Press, Tokyo, p.347.

アジアのたいていの国々は、分権が民主政治を発展させ、それを強固なものにする重要な要件であると考えていることは事実である。また、現状の制度が機能不全に陥っていることも理解しているように思われる。さらに、ガバナンスという考え方に関連し、分権が民主制の中身の問題に直結することも重々承知しているようにも思われる。

本来、途上国は、わが国と比べた場合、分権化という言葉に対しては、国連などの影響を受けてきたこともあり、接する機会が多く、その意味するものが何であるかを中央官僚や政治家たちは理解していたはずである。それにもかかわらず、なぜ、分権化に着手できなかったのか、あるいは、分権が進まなかったのか、という疑問については、政治的要因、社会的要因、物理的要因の3つがい

17) Aziz, A. and Arnold, D.D. op. cit., p.22.

ともたやすく指摘できるだろう。

第一の政治的要因とは、権限の下方移転は国からの分立を招きかねない危険性である。第二の社会的要因とは、それぞれの国が経済面での発展やそれに伴う利益を国民に平等に分配しようとするれば、中央の一元的な統制を必要とする。集権制の要請である。第三の物理的要因とは、分権する場合に求められるべき人材不足や財源不足などの問題である。

皮相的な結論といえるかもしれないが、今後の途上国の地方制度や分権化策を考える場合には、何よりもこれらの点をまず国ごとにより詳細に明らかにしていかなければならない。その際、有効な手がかりとなるのが、ある特定領域に関する政策分析やNGO/NPOなどの要因分析と考えられる。

分権の手段的側面からみれば、途上国にとって、分権の「参加」「効率性」「多様化」という理念は、今、最も求められているキーワードである。しかし、分権は常に試行錯誤の積み重ねの過程であり、不安定な過程でもある。それゆえ、そうした社会や制度の不安定な状況を分析するだけでなく、安定し、公正な形で経済的な恩恵を享受できる社会に導くために、実行性の高いビジョンづくりや制度構築を念頭に置いた研究も一方で必要だろう。

以上のような研究に取り組む場合、基調となる分権化とは、わが国でとられているシステム（機能分担）に近いものであり、一部ではこれを「機能分権」(Functional Decentralization)<sup>122</sup>と呼ばれるものであることを忘れてはなるまい。

<sup>122</sup> 「機能分権」という表現は、1995年9月に東京で開催されたエロパ総会において、オーストラリアのバースにあるマードッチ大学教授のイアン・スコット (Ian Scott) 氏が講演で使用したものである。その意味するところは、権限をまず政策形成と実施の2つに分け、そのうえで、実施権限だけを地方に移し、その結果、中央政府と地方団体は、それぞれ別の機能を担当するものということであった。これほどもなおさず、わが国でとられている仕組みであるが、この仕組みこそがアジアの分権を指摘した。そして、これは、アジアの中央集権国家にとって最も実効性が高いとも述べている。

## 参考文献

- 岩崎美紀子 (1996)「分権と中央—地方関係」日本行政学会『分権改革—その特質と課題—』ぎょうせい
- 神野直彦 (1994)「リストラと地方財政」『地方自治の窓』、No. 52、財団法人地方自治協会
- 国際協力事業団 (1995a)『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団 (1995b)『現状分析資料』
- 齋藤友之 (1994)「アジアの躍動と途上国の地方自治をどうみるか」『地方自治の窓』、No. 51、(財)地方自治協会
- 齋藤友之 (1995)「アジア諸国の地方制度 (1-7)」『日刊自治フォーラム』、4月号~10月号、第一法規
- ジョセフ・Y・リム、野沢勝美編 (1993)『フィリピンの経済開発と地方分権政策』アジア経済研究所。
- 世界銀行 (1994)『東アジアの奇跡』東洋経済新報社
- 田辺国昭 (1995)「地方分権の理念・制度・環境」財団法人地方自治協会『自治体における政策予測・評価に関する調査研究(Ⅲ)』財団法人地方自治協会
- 中 章 (1995)「アジア・太平洋地域における行政学と分権」『月刊日次フォーラム』、12月号、第一法規
- 西尾勝 (1990)『行政の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝 (1993)『行政学』有斐閣
- 西尾勝 (1996)「地方分権の推進」日本行政学会『分権改革—その特質と課題—』ぎょうせい
- 藤田弘夫 (1993)『都市の論理』中公新書
- 村松岐夫 (1988)『地方自治』東京大学出版会
- 村松岐夫 (1994)『日本の行政』中央公論社
- 村松岐夫 (1996)「日本における地方分権論の特質—絶対概念から相対概念の分権へ—」日本行政学会、『分権改革—その特質と課題—』ぎょうせい
- Ashford, D. (1900), "Theories of Local Government: Some Comparative Considerations", *Comparative Political Studies*.
- Aziz, A. and Arnold, D.D. (1996), "Introduction", *Decentralised Governance in Asian Countries*, Sage Publication India.
- Byrne, T. (1981), *Local Government in Britain*, Penguin Books.
- Carimo, L. (1994), "Five alternative forms of decentralization of Service", Robert J. Bennetm, R.T. (ed), *Local Government and market decentralization: Experience in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*, United Nations University Press, Tokyo, p.347.
- Cheem G.S. and Rondinelli, D.A. (eds) (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage.
- de Tocqueville, A. (1900), *Democracy in America*, 邦訳書 (『アメリカの民主政治上中下』講談社学術文庫、1987)

- Hesse, J.J. (ed.) (1991) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty Western Industrialized Countries* (北海道比較地方自治研究会訳【国際比較からみた地方自治と都市問題】1994)
- Illy, H.F. (1900), "Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey", metin Heper (ed), *Decentralization as a Tool for Development?*, Research Institute of the Friedrich-Ebert Stiftung.
- Mathur, K. (1983), "Administrative Decentralization in Asia", Cheem, G. S. and Rondinelli, D. A. (eds), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage.
- Muttalib, M.A, Ali Khan and M. Akbar (1982), *Theory of Local Government*, New Delhi, Sterling.
- Pertierra, R. (1987), "An Anthropological Perspective on Philippine Politics", Krinks, P. (ed), *The Philippines under Aquino*, Canberra, Australian Development Studies.
- Ralston, L., Anderson J. and Colson, E. (1983), *Voluntary Efforts in Decentralized Management: Opportunities and Constraints in Rural Development*, Institute of International Studies, University of California.
- Reddy R.g. (1981), *Institutional and Organizational Arrangements for Decentralization: The Rural Development Experience*, a paper presented to the Nations Interregional Seminar on Decentralization for Development, Sudan.
- Rondinelli, D. (1996), *International Experience with Administrative Decentralization* (unpublishing).
- Ruland, J. (1992), *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*, Westview Press.
- Siedentopf, H. (1987), "Decentralization for Rural Development: Approaches and People's Initiatives in Asia and Pacific", Bhatt, A., Carino, L.V., Shams, K., Siedentopf, H., Sosmena, G., Jr, *Building from Below: Local Initiatives for Decentralized Development in Asia and Pacific*, Asian and Pacific Development Centre, Kuala Lumpur.
- Smith, S. (1991), "Reason for the Decentralization of Government", Owens, J. and Panella, G. (eds), *Local Government: an International Perspective*, Elsevier Science Publishers.
- The World Bank (1983), *World Development Report 1983*.
- Uphoff, N.T. and Esman, M.J. (1974), *Local Organization for Rural Development in Asia*, Special Series on Development Committee.
- Ylvisaker, P.N. (1959), "Some Criteria for a 'Proper' Areal Division of Governmental Powers", Mass, A.R.(ed), *Area and Powers: A Theory of Local Government*, Glencoe.



## 2. インドネシアの地方行財政制度と地域開発政策

### 2-1 はじめに

インドネシアは、東西約5100km、南北約1900kmの範囲に散らばっている約1万3,000の島々により構成される群島国家である。その広大な領土に現在約2億の人口を数え、約60以上の民族から構成されており、多様な言語、文化、習慣を有する多民族国家でもある。多様な民族の存在と広大な国土は国家統合を図っていくうえで大きな制約要因となる。さらに、インドネシアは1950年の共和国設立以来、単一共和国としての統合を図っていくなかで、地方反乱に対処して中央政府の政権基盤を固めることが必要であったなど、地方の不満を抑えて国家統合を維持していくことが重要な政策となった。

このような事情から、スカルノ大統領は1959年に独立後の暫定憲法から1945年の独立宣言時に制定された「1945年憲法」を復活させ、政治権力の集中を進め新しい政治体制づくりを行った。「1945年憲法」はインドネシアが単一の国家であることを何よりも強調しており、国家統合のイデオロギーとしてパンチャシラと呼ばれる建国5原則を掲げている。それは、「唯一至高の神への信仰、公正にして高雅な人道主義、インドネシアの統一、合議制と代議制による叡智に指導された人民主義、ならびに全インドネシア人民のための社会正義の実現」、の諸原則である<sup>1)</sup>。

1965年のクーデター未遂事件(9月30日事件)後、政治の実権を掌握したスハルトは、治安維持と国民統合を軍の二重機能としてその政治介入を正当化し、1968年に正式に第2代大統領に就任した。スハルト大統領は1945年憲法とパンチャシラの護持を唱える「新秩序」のもとで、経済開発が最大の目標であるとして国民の統合を図った。経済開発政策では、テクノクラートを登用し経済安定化政策の実施と開発計画の立案(5カ年計画:Replita)がなされるとともに、外国資本の導入や民間企業の自由な経済活動を許す形で経済開発を促進していく方針が打ち出された。しかし、国家は民間企業活動の規制者としてだけでなく、民間の代理人としても経済開発の主体となっていくという開発戦略が採用され、外資を含めた民間投資の促進を図る政策とともに国家みずからが国营・公営企業を設立して投資を行う方式もとられた<sup>2)</sup>。

このようにインドネシアは、「多様性のなかの統合」を図るために、政治行政制度が中央集権的に作られ、国家のアイデンティティを強化するためにパンチャシラ5原則の宣伝普及を行うイデオロギー政策がとられたり、国の統一と安定を図るための開発政策、経済政策がとられている。本章ではインドネシアの政治、行政制度を概観し、地方行政制度の仕組みと地方財政の現状を分析する。また、地方行財政制度と官僚制、開発計画の立案過程などの開発行政制度の現状の把握を踏まえて、1995年から実施されている地方分権化の動きを分析する。さらにこのような開発行政の枠組みのなかで地域開発や地方開発の政策がどのように計画、実施されているかを概観する。

<sup>1)</sup> 加納啓良(1987), p.27.

<sup>2)</sup> 原洋之介(1994), pp.250-252, 275に負う。

## 2-2 インドネシアの政治体制と行政機構

### (1) 政治体制

1945年憲法の前文で、インドネシアは共和国の形態をとる単一国家であるとし、国家の最高機関は主権者たる国民の化身としての国民協議会（MPR：Majelis Permusyawaratan Rakyat）に属すると明記されている。国民協議会は国家元首たる大統領および副大統領を任命し、憲法および国策大綱（GBHN：Garis Garis Besar Haluan Negara）の制定を行う。国民協議会のもとには①行政権（大統領を長とする政府）、②諮問権（最高諮問会議）、③立法権（国民代表会議）、④検査・監察権（会計検査院）、⑤司法権（最高裁判所）の5つの権力が置かれている。しかし、国民協議会の議員の半数は選挙によらない選任議員で3分の1は大統領任命議員である。したがって、インドネシアの政体は形式的には国民協議会を最高機関としているが、実質的には大統領を長とする行政府の強力なリーダーシップによって統率された、共和制化の官僚制国家とでもいうべき特徴を備えている<sup>133</sup>。

### (2) 行政機構

行政機構は大統領を頂点として内閣が構成され、そのもとには各大臣が所管する国家官房、内閣官房、省および省外機関が設けられている。中央省庁は21の省と大統領に直属する省外機関として国家開発企画庁（BAPPENAS）など22の庁で構成されている。省庁はその機能と責任により縦割り構成されており、それぞれ地方の出先機関として州事務所（KANWIL：Kantor Wilayah）、省によっては県事務所（KANDEP：Kantor Departemen）が置かれている。

地方行政制度は内務省が管轄している。内務省は地方における治安の維持とともに、地方自治総局（PUOD）が地方行政に関する連絡調整、地方自治体への補助金・予算の承認、地域開発総局（BANGDA）が自治体の開発行政とインプレス補助金、村落開発総局（PMD）が郡レベル以下における行政と村落コミュニティー開発を担当している。国家開発企画庁は国の開発計画の策定に責任を持ち、セクター別予算の配分や地方政府への予算の配分の決定に重要な役割を果たしている。また、大蔵省も税金や関税行政、金融政策、予算の準備と執行に責任を持っており、地方の税制や予算の策定などの地方財政に関与している。

## 2-3 地方行政制度と中央-地方関係

### (1) 地方制度の構造

インドネシアの政治行政制度は、多様な国民を統合することを目的に大統領を頂点とする中央集権体制を整えてきた。地方行政制度も中央集権的なコントロールが実施できるように全国画一的な制度を形成している。しかし、地方の実情に合った行政を行うためには地方に一定の自治を認める必要があるとともに、地方自治が中央の政策に沿った形で行われるようにコントロールすることが必要になる。このような中央のコントロールと地方自治の必要性の両方に応えるために、地方行政

<sup>133</sup> 加納啓良、前掲書、p.28-29に負う。



制度には中央政府の機能を地方の出先機関に担わせる分散 (Deconcentration) と、自治体に中央政府の機能の一部や一定の決定権限を付与する地方分権化 (Decentralization) の二つの制度が併存している<sup>注4</sup>。また、自治体が中央行政事務を代行する共同事務 (Co-administration) の形態をとるものもある。そして各自治体の首長は自治体の長であるとともに国の機関としての役割も兼ね備えている。

地方行政制度は1974年法令第5号の地方行政基本法により定められている。地方分権化の制度を担う地方自治体は、「ダエラ・オートノミ (Daerah Otonomi)」と呼ばれ、1級自治体 (DATI I : Daerah Tingkat I)、と2級自治体 (DATI II : Daerah Tingkat II) に区分されている。1級自治体は27の州 (Propinsi) および特別州から構成され、2級自治体は243の県 (Kabupaten) と60の政令市 (Kotamadya) から構成されており、地方自治の重点は2級自治体に置くとされている。各自治体には首長 (Kepala Daerah) と選挙によって選出される地方代表者議会 (DPRD) が置かれている。

行政の地方分散を図るための地方行政区分 (Wilayah Administratif) として、州および首都 (1級自治体)、県と政令市 (2級自治体)、県と政令市の区域内に自治権を持たない郡 (Kecamatan) が置かれている。また、県の区域内の比較的大きな町には政令により行政町 (Kota Administratif) が置かれている。各行政区域の長は、州、首都には州知事 (Gubernur)、県には県知事 (Bupati)、政令市には政令市長 (Walikotamadya)、行政町には町長 (Walikota)、郡には郡長 (Camat) と定められている。

自治体の首長は地方議会が3~5名の候補者のなかから2~3名の適格者を選出し、1級自治体の州知事は内務大臣の推薦によって大統領が任命し、2級自治体の県知事・政令市長は州知事の推薦に基づいて内務大臣が任命する。自治体の首長は地方議会に責任を負うのではなく、それぞれ大統領、内務大臣に責任を負い、その役割はその地方の治安秩序維持が第一の任務とされている。また、管轄地域で行われる中央政府の出先機関を含めた行政組織の活動を調整する役割を果たすことになる。このように中央集権的コントロールと地方自治とを両立させるために、自治体の首長に自治体の長として地方における行政活動を行うとともに、中央政府の一機関として地方における中央政府の委任事務を執行する二重の役割を持たせている。

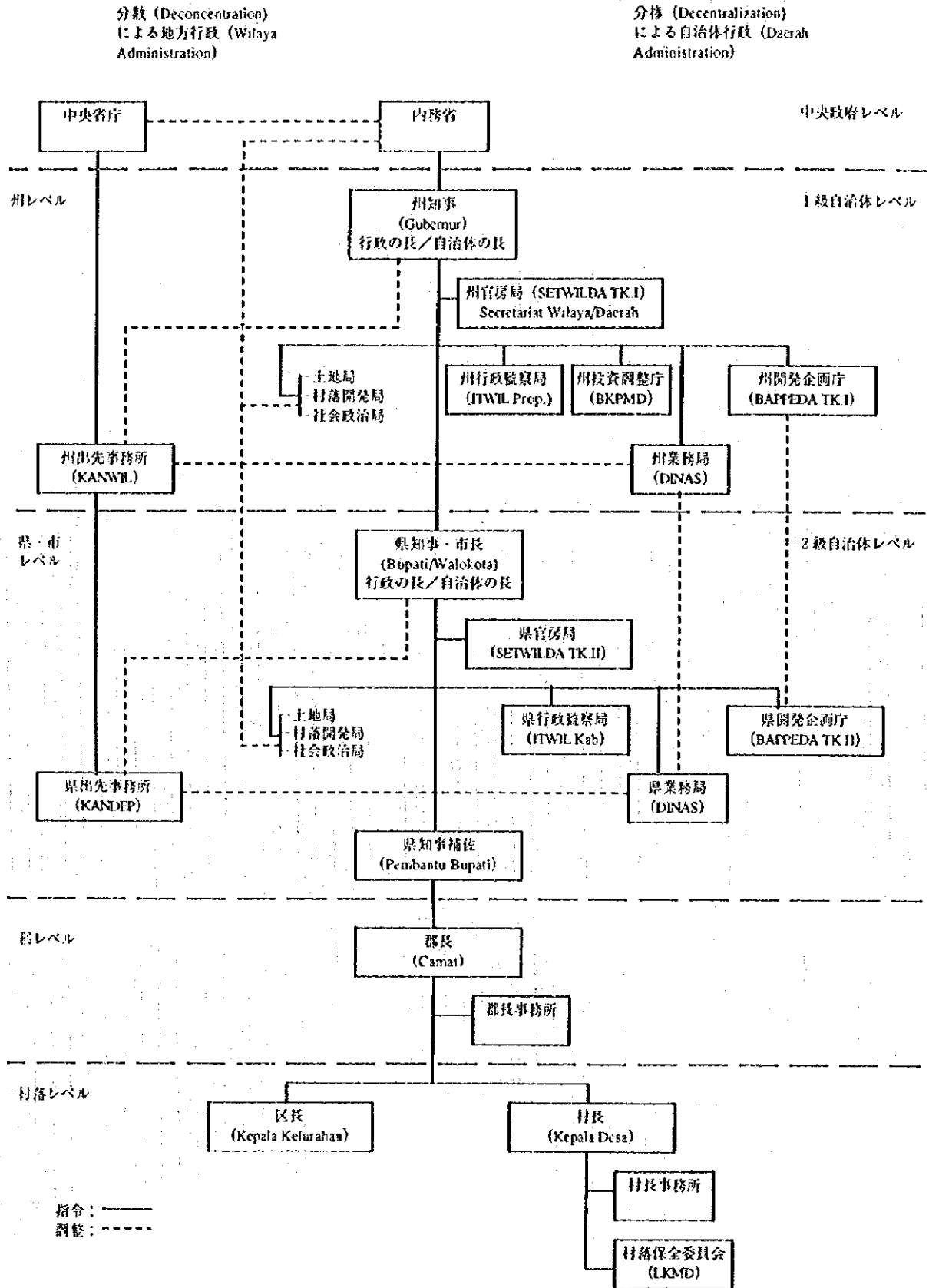
郡の下には村落行政法 (1979年法律第5号) により、村落行政として農村地域ではデサ (Desa)、都市部の行政村としてクルラハン (Kelurahan) が設置されている。デサはそれ自身の内政を執行する自治権を持つが、クルラハンは国家の末端行政機関と位置づけられている。地方分権化による自治政府 (Autonomi Daerah) は州 (1級自治体) と県・市 (2級自治体) までであるが、行政区分としては州、県・市、郡、町・村となり、町・村は中央政府、特に内務省が直轄することになる。

図2-1はインドネシアの地方行政の構造を示すものである。デサの行政府は村長 (Kepala Desa) と村会 (LMD : Lembaga Musyawarah Desa) から構成される。村長は村書記局とデサのなかに置かれる小区域の区長 (Kepala Dusun) たちからなる村政機構の補佐を受けて職務を執行する。村長は25歳以上60歳未満の村民またはその村の出身者のなかから17歳以上または既婚者の全村民の選挙によって選ばれ、州知事の名において県知事により任命される。任期は8年である<sup>注5</sup>。

注4 (財)地方自治協会 (1993), pp.244-245.

注5 加納啓良、前掲書、pp.35-36.

図2-1 インドネシアの地方行政制度の構造



## (2) 自治体の行政制度、組織構成

地方自治行政機構は1級自治体、2級自治体ともにほとんど統一化されている。地方自治体の主要な組織としては、自治体首長を補佐する機関として官房局 (SETWILDA) が置かれ、自治体として地方政府の業務を実施するための業務局 (Dinas)、ならびに地方の開発と国のセクター別の開発の促進と調整を図り開発計画の策定と実施の促進を行う地方開発計画庁 (BAPPEDA) が設置されている。また、州には地方投資調整庁 (BKPM) が設置されている。

官房局は総務、人事、中央政府の地方行政および地方自治に関する調整、開発事業のモニタリング、行政プログラムの策定などを行い、その長である官房長は国家公務員であり1級自治体の官房長は内務大臣に任命され、2級自治体の官房長は州知事に任命される。官房長もまた自治政府の官房長と地方行政の官房長の二重の機能を果たすことになる。

BAPPEDAは、地方の開発と国のセクター別開発の促進と調整を図るための開発政策の立案と実施を保証するために設置された機関で、地方政府の機関のひとつとして首長に責任を負っている。州 BAPPEDA の機能は、州開発5カ年計画の策定、州独自予算による年間開発計画の策定、州の業務局の間の計画調整、2級自治体の諸機関、中央政府の出先機関との調整、州の開発計画の実施の準備および促進などである。2級自治体の BAPPEDA も県知事あるいは政令市長に対して直接責任を負い、開発計画の立案と遂行において首長を補佐する。1級自治体の BAPPEDA は常に中央の BAPPENAS と、2級自治体の BAPPEDA は常に1級自治体の BAPPEDA と協議し地方開発プログラムの予算作成の調整を行う。

業務局は自治体としての地方政府の業務を実施する単位で、手続き業務や行政指導、計画・立案、許認可業務、業務実施およびその監督・管理を行う。業務局の局長は地方の首長に任命され、首長に対して責任を負う。

地方投資調整庁 (BKPM) は、中央の投資調整庁 (BKPM) にならい1980年の大統領令により1級自治体にのみ設置されるようになった。地方投資調整庁は州知事に責任を負い、その業務は州内の投資計画の策定、投資に関する許認可業務と連絡調整、投資の実施状況の評価などである。

1974年の地方自治法により中央政府から1級自治体に対して19分野の業務が自治行政権として移譲されている<sup>16</sup>。2級自治体に対する権限移譲は、中央から直接権限が移譲される場合と中央が1級自治体に権限を移譲した後に1級自治体が2級自治体に権限を移譲する2段階の間接移譲の形がある<sup>17</sup>。表2-1は公共サービスにおける中央政府、1級自治体、2級自治体の役割分担を示したものである。これによると中央は主に政策や開発計画の策定と出先事務所による実施、1級自治体はその管理と監督ならびに移譲された業務の実施、2級自治体は直接住民にサービスを提供したり政策の実施を担う役割を果たしているとみることができる。

<sup>16</sup> 地方政府に移譲された19の分野は、小規模農業、畜産、淡水漁業、小規模ゴムプランテーション、大規模プランテーション、海洋漁業、林業、教育・文化、保健、地方公共事業、中小企業、小規模鉱業、住宅、運輸・交通管理、一般行政、労働者福祉、社会福祉、観光、地方企業とプロジェクト、である。World Bank (1994), p.17.

<sup>17</sup> 尾村政二 (1991), p.63に負う。

表 2-1 公共サービスの提供における中央政府と地方政府の役割分担

機能	中央政府	1級自治体 (州)	2級自治体 (県・市)
外交	中央の専管事項		
天然資源・環境	主として中央		
財政政策	中央の専管事項		
金融政策	中央の専管事項		
規制	主として中央	地方の交易、商業に関するもの	
災害救助	中央の専管事項		
土地利用計画	中央の専管事項		
司法	中央の専管事項		
安保	国防政策		夜警
科学・技術研究	中央の専管事項		
教育	初級・中級・高等教育の政策、教員、カリキュラム、教科書、教育機材に関すること。教育施設の設計	小学校の運営と監督。教材と建物の維持管理、土地の提供と建物の改善	学校施設のための土地の取用、中央の資金と監督のもとでの小学校の建設
保健	特別な病院、州・地方政府への移転、すべてのレベルの医療機関従事者、薬品、予防サービス。全般的な保健政策、訓練、研究	主な病院、薬局・薬品の供給、パブリックヘルス	クリニック、地方病院、薬局、地方給水・衛生
農業	戦略的計画、研究・訓練、特別プロジェクトの維持管理	試験農場、教育、普及、訓練。園芸作物施設。害虫駆除	1級自治体と同様であるが限定された関与の仕方
プランテーション	中央政府所有のエステート	州所有のエステート	地方所有のエステート
森林	森林伐採の許認可 伐採料	植林補助金 (インプス) の配分と計画立案。種子の貯蔵、育苗プログラム	1級自治体と同様の役割を果たすことがある
畜産		2級自治体と同様の範囲で同様の役割を果たすことがある	主として地方の役割。屠殺場の監督、獣医サービス
漁業			魚場 (Fish farm) の認可
灌漑	水資源政策・計画、河川管理、規制	灌漑計画の準備、1次システムおよび大部分の2次システム	2次システムの一部と3次システム
工業	主要な責任を持つ		地方ビジネスの認可
鉱業・エネルギー	主要な責任を持つ。石油・ガスは中央政府の専管事項	小規模鉱山施設の許可。砂利・砂の採掘。村落電化における役割	地下水の汲み上げ
運輸	国道 運輸システムの監督、州での交通管理、海上交通、航空運輸、空港、港湾	州道路 車両の認可、河川交通、一部州での交通管理	地方道路 信号、駐車場、街灯
通信	主要な責任		ラジオの認可
観光	観光振興	観光振興	観光振興
協同組合	大規模協同組合	中規模協同組合	小規模協同組合
マンパワー・移住	政策開発、実施		中央からの資金による実施における支持的な役割
地域開発	政策、資金手当、実施	資金手当	
都市開発	戦略的計画立案、政策開発、資金手当、実施		実施
村落開発	政策開発・資金手当	監督	実施
家族・社会福祉		ニーズのある人への援助	ニーズのある人への援助
人口計画	政策		実施
住宅・居住	政策と提供		地方スタッフの住居
都市給水	政策開発と技術援助、新しい方法の開発	管理と資金援助	提供
都市サービス	政策形成、資金援助	管理	提供
情報・プレス	国営ラジオ放送、テレビ放送、検閲	州ラジオ放送局	地域ラジオ放送局
民間セクター開発	政策	地域開発銀行	販売、醸造、不動産開発、銀行などに関与している
一般政府	行政府、立法、行政	行政	行政
残余、不特定の機能	中央政府の専管		

出所：World Bank (1994), *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, pp. 18-20.

### (3) 地方の政治社会構造

インドネシアの地方行政が果たしている大きな役割のひとつは治安秩序維持である。中央および地方での治安秩序維持活動の責任者は内務大臣であり、内務省がその活動を担当している。地方では1級自治体、2級自治体の首長が治安維持に関する責任を負っているが、その任務遂行を保証するために地方指導者協議会（MUSPIDA）が設置されている。1級自治体のMUSPIDAは州知事、国軍の地方師団司令官あるいは同司令官が指名するもの、地方警察長官および高等検察局検事によって構成される。2級自治体のMUSPIDAは県知事および政令市長、地区軍司令官、地区警察局長および地方検事長によって構成される。MUSPIDAはその地域の治安および国家開発の協議機関であり、自治体の首長が長官となり官房局長が事務局長を務める。MUSPIDAでの協議はゴトンロヨン（相互扶助）の精神に基づいて行われ、会議で合意された事項の実施は担当する各政府機関が責任を負うが、既存の政府機関の任務、義務および権利を阻害してはならないとされている<sup>118</sup>。インドネシア政府は治安維持と地方の政治的な安定の確保を開発の促進を通して行っており、地方においても国軍が治安と開発の両方に大きな影響力を持っている。

官僚機構の整備とともに官僚も政治的な力を付けてきたが、地方における軍人の政治的影響力は大きい。行政分野における退役を含めた軍人の大規模な進出はめざましく、閣僚および外交官を含む全省庁の要職や国営企業、地方政府の州知事、県知事・政令市長、郡長から末端の村落行政にまで及んでいる<sup>119</sup>。特に国軍のなかでも地方軍管区司令官を務めたものは県知事や市長、州議会議長などになるチャンスが大きい<sup>120</sup>。また、軍人のほかに地方においてはイスラム宗教指導者が政治的、社会的な影響力を強く持っているところもある。一方、政党は与党としてのゴルカル（職能集団）ならびに野党としてイスラム系の開発統一党（PPP）、非イスラム系のインドネシア民主党（PDI）があるが、大統領を頂点とする権威主義的な官僚制のなかでは議会が果たす役割は弱い。また、与党のゴルカルも軍人の影響力が強く残っている。

インドネシアの社会関係は伝統的なジャワ文化の影響を受け、多くの社会組織にパトロン－クライアント関係がみられる。軍隊や官僚文化のなかから村落の社会関係においてもそのような関係を見ることができる。また、多民族国家であるインドネシアにおいては部族のネットワークが社会関係の調整を行う役割を果たすこともある。華人のネットワークもビジネスの世界で大きな役割を果たしている。しかし一方で、人口密度の高いジャワ島やバリ島からの移住政策や、伝統的に海洋民族で流動性の高いブギス人などの移住が行われており、異なる民族が混住する地域も多くみられ、社会構造が複雑になっている側面もある。

### (4) 村落の住民組織

村落の行政は村長を中心とした村書記局、村会により行われるが、村の開発計画の立案協議を行う住民組織として村落保全委員会（LKMD：Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa）がある。LKMDは村長が委員長となり、10のセクター（宗教、パンチャシラ、治安維持、教育・啓蒙、生活環境、経

<sup>118</sup> 尾村政二、前掲書、p.50-51に負う。

<sup>119</sup> 梅澤達雄（1992）、p.15による。

<sup>120</sup> 安中章夫・三平則夫編（1995）、p.125に負う。

済開発、保健・家族計画、青年・スポーツ、保安、婦人)に分かれて、村長により各グループの集落長などが委員に任命される。LKMDは治安維持とともに村の開発計画と予算を議論し決定する機関で、開発計画立案、実施の過程に村民の参加を促進する役目を果たしている。また、村落の女性の委員会として家族福祉委員会(PKK: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga)が形成されており、婦人教育、保健衛生、福祉などに関する活動が行われている。

また、そのほかにも各省庁の事業を行うために形成された組織として、農業省から農業普及を受けるための受け皿としての農民組織(Kelompok Tani)、公共事業省の管轄で灌漑の維持管理を行う水利組合(P3A: Perkumpulan Pertani Permakai Air)、協同組合省が管轄する村落連合協同組合(KUD: Koperasi Unit Desa)などがある。また、集落レベルや隣組レベルでも農民グループや、青年グループ、婦人グループが形成されている。政府は村落社会に伝統的にみられる相互扶助(ゴトンロヨン)を農村インフラストラクチャーの建設など村落開発に生かしていくように自助と参加を奨励している。

## 2-4 地方財政の現状

### (1) 中央政府による地方への財政移転

中央政府の財政における地方への財政移転は、經常予算における地方自治体への補助金(SDO: Subsidi Daerah Otonom)と開発予算における大統領令に基づくインプレス補助金(INPRES)がある。地方自治補助金はそのほとんどが人件費にあてられており、その算定は公務員の定員数をもとになされる。また、中央から地方に移転される資金の流れのひとつとしてセクター別に中央の各省庁が地方で実施する開発プロジェクトリスト(DIP)によるものがある。この資金の規模と用途に関しては、担当各省庁が決定を行い、地方の出先機関によってその執行がなされる。

開発補助金としてのインプレス補助金には、一般補助金(Block Grant)、特定補助金(Specific Grant)、特定一般補助金(Specific Block Grant)の3種類がある。一般補助金としては、1級自治体(州)インプレスと2級自治体(県・市)インプレス、村落インプレスがある。1級自治体インプレスの配分基準は各州同額の補助金の基準が設定され(1992/1993年は22.5億ルピア)、州の面積に応じて補助金の追加がなされる。2級自治体インプレスの配分基準は人口総数1人当たり5500ルピア(人口20万人以下は定額10億ルピア)、地域面積1km<sup>2</sup>当たり2万5000ルピア、また島の数に応じてランク分けされ補助金が出されている。村落インプレスは各村落に650万ルピアが平等に配分されている。これは、村の開発プロジェクトの材料購入にあてられ、コミュニティーが伝統的な相互扶助(ゴトンロヨン)の精神を通して労働を提供し、村落道路、橋、給水施設など村落インフラの建設が行われることが多い。

特定補助金としては、学校建設(新設)インプレス、公衆衛生(保健所・給水)インプレスがあり、総額が決められていて使い方も細かく決まっている。特定一般補助金は総額が決められているが地方が使い方を決められるものである。これには、①郡レベルの公設市場建設インプレス(ジャワ・バリ以外)、②小学校・イスラム宗教学校の改修のインプレス、③保健所のリハビリ、運営、維持管理、④県道の整備、⑤緑化・植林のためのインプレスがある。

表2-2は主なインプレス補助金の種類と基準、実績額を示すものである。1994/1995年から新た

表 2-2 インプレス補助金の種類

インプレス補助金	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
1. 村開発補助金 (Inpres Desa)	66,979 Rp 1,500,000 Rp 112 billion	66,979 Rp 2,500,000 Rp 181 billion	67,033 Rp 3,500,000 Rp 250 billion	63,721 Rp 4,500,000 Rp 327 billion
2. 県開発補助金 (Inpres Dan II)	175.6 million Rp 1,450 Rp 200 million Rp 270 billion	179.1 million Rp 2,000 Rp 500 million Rp 392 billion	179.3 million Rp 3,000 Rp 625 million Rp 591 billion	183.1 million Rp 4,000 Rp 750 million Rp 825 billion
3. 州開発補助金 (Inpres Dan I)	— Rp 324 billion	Rp 14 billion Rp 108 billion Rp 486 billion	Rp 18 billion Rp 108 billion Rp 594 billion	Rp 22.5 billion Rp 108 billion Rp 716 billion
4. 小学校補助金 (Inpres SD)	運営費 リハビリテーション 新規建設 教室の増設 本 全補助金額	163,065 units 21,228 units 400 units 1,000 units 12,000,000 Rp 370 billion	164,466 units 32,752 units 692 units 1,200 units 12,000,000 Rp 522 billion	36,000 units 725 units 1,400 units 30,600,000 Rp 670 billion
5. 保健補助金 (Inpres Kesehatan)	保健センター 保健サブセンター 移動保健センター 医者・パラメディクス 保健センター(リハビリ) 清潔な水 全補助金額	1人当たり Rp 450 100 units 1,000 units 500 units 500 units 1,800 units Rp 122 billion	1人当たり Rp 475 200 units 1,800 units 600 units 1,000 units 3,000 units Rp 269 billion	1人当たり Rp 600 165 units 1,532 units 600 units 3,286 units 1,669 units Rp 340 billion
6. 緑化・植林補助金 (Inpres Penghijauan/ Reboisasi)	緑化 植林 フィードバック 全補助金額	96,000 ha 19,000 ha Rp 16 billion Rp 225 billion	231,000 ha 40,000 ha Rp 33 billion Rp 472 billion	110,000 ha 66,000 ha 6,890 Rp 97 billion Rp 826 billion
7. 地方道路補助金 (Dan II Inpres Jalan)	全補助金額	Rp 70 billion	Rp 290 billion	Rp 348 billion
8. 州道路補助金 (Inpres Jalan Propinsi)	全補助金額	Rp 8 billion	Rp 13 billion	Rp 14 billion
9. カウンターパート ファンド (PPWA)	全補助金額	Rp 2 billion	Rp 35 billion	Rp 160 billion
10. カウンターパート ファンド (PKT)	12 郡 全補助金額	112 郡 Rp 2 billion	215 郡 Rp 70 billion	Rp 160 billion

出所：World Bank (1994), *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, p.63.

に後進村対策補助金 (IDT : Inpres Desa Tertinggal) が導入されている。そのほかにも BAPPEDA に対するプロジェクトの研修、モニタリング、監督のインプレス、郡に対する援助資金 (郡のボトムアップ計画に関する会議費) を BANGDA が金額の査定と支出をし、PMD が実際の運用をするもの、県政府に移管された農業改良普及員への給料の支給、後進村とは認定されていない村のアクセス道路の整備 (ジャワ・バリ以外) のための内務省が所管するインプレス、などがある。

表2-3は中央政府の財政の状況を示すものであるが、地方自治体への補助金は経常支出と開発支出をあわせて1989/1990年は歳出の13.9%であったのが1994/1995年には19.8%に増加している。特に開発支出におけるインプレス補助金の割合が大きくなってきている。そのなかでも2級自治体へのインプレスが1994/1995年は前年度に比べて2倍以上に増加している。これは地方の自立性を強化する政府の意思の表れと示され、後に詳しく述べる1995年の地方分権化のパイロットプログラムの実施との関連があると思われる。しかし、その実際は中央政府管理のインプレスから2級自治体によって運営されるインプレスへの支出項目の変化であった<sup>注11</sup>。農村家屋建設、補修のための基金、郡の市場の建設・改修のインプレス、環境 (植林) インプレス、一般およびイスラム小学校改善のための基金、2級自治体での道路向上インプレスが2級自治体インプレスに統合され、中央政府の指導のもとで自治体によって配分されるようになった。

インプレス補助金は、地方自治体のインフラ整備や公共サービスの提供に大きな役割を果たしている。特にインプレスを通して何千キロもの道路が建設されてきた。そのなかでも2級自治体が管轄する地方道路の伸びが大きい (表2-4)。また、灌漑施設の改善や保健センターの開発による乳幼児死亡率の減少、小学校建設による小学校教育の普及などもあげられる。

## (2) 地方政府の財政構造

インドネシアの地方財政は中央政府からの財政移転に大きく依存している。表2-5は1級自治体 (州政府) の財政構造、表2-6は2級自治体 (県・市) の財政構造を示すものである。地方政府の自己財源が占める割合は低く、1993/1994年で1級自治体全体では26.2%、2級自治体全体では11.6%にすぎない。しかし、ジャカルタ特別州の歳入が1級自治体全体の歳入の19.9%を占め、かつジャカルタ特別州の自己財源の比率が59.5%と高いことを考慮して、ジャカルタ特別州を除く1級自治体の歳入のうち自己財源の占める割合をみると17.9%に低下する。

地方政府の自己収入は、1級自治体が自動車税と自動車所有権移転税が大きな割合 (90%) を占め、2級自治体ではホテルとレストランからの開発税、映画館などからの娯楽税、広告税などが大きな割合 (70%) を占めている。地方政府が課税して税金を徴収できる割合は狭く、多くの税金が中央政府により徴収されている。中央により徴収された税金のうち土地・建物税 (PBB) などのように地方政府の取り分として交付される税金がある。PBBは中央政府が10%の取り分と手数料として9%を確保し、1級自治体に16%、2級自治体に65%が戻される。そのような交付税の占める割合は1級自治体の場合は歳入の5%にすぎないが、2級自治体の場合は11.9%にのぼっている。また、中央政府に

注11 モハメド・アルシャド・アンワール、尾村敬二編 (1994)、pp.25-27による。

注12 林業ロイヤリティーは1級自治体に30%、2級自治体に15%、林業許可と鉱山のロイヤリティーはそれぞれ1級自治体に56%、2級自治体に14%、鉱山の地代は1級自治体に19%、2級自治体に16%が配分される。World Bank (1994)、p.42に負う。



表 2-3 中央政府の財政1989/1990~1994/1995年

(単位: 10 億ルピア)

中央政府の歳入		1989/1990	%	1990/1991	%	1991/1992	%	1992/1993	%	1993/1994	%	1994/1995	%
I	経常収入	28,740	75.3%	39,516	80.0%	41,585	80.0%	47,452	81.6%	52,280	83.4%	61,370	84.8%
A	石油・ガス収入	11,252	29.5%	17,712	35.8%	15,039	28.9%	15,330	26.4%	13,508	20.9%	13,399	18.5%
B	ガス/非石油・ガス収入	17,488	45.8%	21,834	44.2%	26,546	51.1%	32,122	55.2%	39,772	63.5%	47,971	66.3%
1	所得税	5,458	14.4%	6,755	13.7%	9,580	18.4%	11,913	20.5%	15,273	24.4%	18,350	25.4%
2	付加価値税	5,837	15.3%	7,463	15.1%	8,926	17.2%	10,714	18.4%	12,282	19.6%	14,087	19.5%
3	関税	1,587	4.2%	2,486	5.0%	2,133	4.1%	2,652	4.6%	2,888	4.6%	3,218	4.4%
4	物品税	1,477	3.9%	1,917	3.9%	2,223	4.3%	2,381	4.1%	2,560	4.1%	3,001	4.1%
5	輸出税	172	0.5%	41	0.1%	19	0.0%	8	0.0%	11	0.0%	120	0.2%
6	その他の税	275	0.7%	213	0.5%	303	0.6%	360	0.6%	285	0.5%	303	0.4%
7	土地及び建物税	590	1.5%	811	1.6%	875	1.7%	1,101	1.9%	1,531	2.4%	1,632	2.3%
8	振外収入	2,062	5.4%	2,115	4.3%	2,437	4.8%	2,993	5.1%	3,895	6.2%	5,997	8.3%
9	その他の石油収入		0.0%							1,041	1.7%	1,263	1.7%
B	開発収入	9,429	24.7%	9,905	20.0%	10,409	20.0%	10,716	18.4%	10,372	16.6%	10,983	15.2%
1	援助プログラム	1,007	2.6%	1,397	2.8%	1,563	3.0%	512	0.9%	411	0.7%	10	0.0%
2	援助プロジェクト	8,422	22.1%	8,508	17.2%	8,846	17.0%	10,204	17.5%	9,931	15.9%	10,983	15.2%
	合計	38,169	100.0%	49,451	100.0%	51,994	100.0%	58,168	100.0%	62,652	100.0%	72,353	100.0%

中央政府の歳出		1989/1990	%	1990/1991	%	1991/1992	%	1992/1993	%	1993/1994	%	1994/1995	%
I	経常支出												
1.	人件費	6,202	16.2%	7,053	14.3%	8,102	15.6%	9,456	16.3%	11,214	17.4%	13,069	18.1%
a	米手当	589	1.5%	649	1.3%	922	1.8%	888	1.5%	905	1.4%	1,038	1.4%
b	給料	4,826	12.6%	5,570	11.3%	6,299	12.1%	7,533	13.0%	9,167	14.2%	10,490	14.5%
c	食料手当	373	1.0%	381	0.8%	393	0.8%	473	0.8%	498	0.8%	801	1.1%
d	他の内部人件費	243	0.6%	263	0.5%	279	0.5%	313	0.5%	342	0.5%	396	0.5%
e	外部人件費	111	0.4%	199	0.4%	209	0.4%	259	0.4%	302	0.5%	341	0.5%
2.	資材費	1,701	4.5%	1,830	3.7%	2,373	4.6%	2,870	4.9%	3,042	4.7%	4,296	5.9%
a	内部資材費	1,569	4.1%	1,670	3.4%	2,218	4.3%	2,681	4.6%	2,818	4.4%	4,071	5.6%
b	外部資材費	132	0.3%	160	0.3%	155	0.3%	189	0.3%	194	0.3%	225	0.3%
3.	地方自治体への補助金 (SDG)	3,566	9.3%	4,237	8.6%	4,834	9.3%	5,283	9.1%	6,796	10.5%	7,188	9.9%
a	人件費	3,338	8.7%	3,962	8.0%	4,520	8.7%	4,906	8.4%	6,418	10.0%	6,756	9.3%
b	人件費以外の支出	228	0.6%	275	0.6%	314	0.6%	377	0.6%	378	0.6%	432	0.6%
4.	利子と債務の返済	11,939	31.3%	13,395	27.1%	13,434	25.8%	15,217	26.2%	17,288	26.8%	18,422	25.5%
a	国内債務	149	0.4%	250	0.5%	251	0.5%	275	0.5%	121	0.2%	201	0.3%
b	対外債務	11,790	30.9%	13,145	26.6%	13,183	25.4%	14,942	25.7%	17,167	26.6%	18,216	25.2%
5.	その他	923	2.4%	3,483	7.0%	1,484	2.9%	1,195	2.1%	459	0.7%	201	0.3%
	経常支出合計	24,331	63.7%	29,998	60.7%	30,227	58.1%	34,031	58.6%	38,799	60.2%	43,179	59.7%
II	開発支出												
1.	省庁	2,509	6.6%	4,853	9.8%	5,921	11.5%	7,858	13.5%	8,560	13.3%	9,478	13.1%
2.	地方自治体への補助金	1,758	4.6%	2,998	6.1%	3,953	7.6%	5,040	8.7%	5,976	9.3%	7,136	9.9%
a	村落への開発補助金	112	0.3%	181	0.4%	250	0.5%	327	0.6%	390	0.6%	432	0.6%
b	県への開発補助金	270	0.7%	392	0.8%	583	1.1%	825	1.4%	1,025	1.6%	2,554	3.5%
c	州への開発補助金	324	0.8%	456	1.0%	573	1.1%	701	1.2%	783	1.2%	1,318	1.8%
d	小学校の建設	400	0.3%	374	0.8%	522	1.0%	655	1.1%	698	1.1%	538	0.7%
e	保健所	122	0.3%	193	0.4%	269	0.5%	320	0.6%	371	0.6%	412	0.6%
f	市場の建設、改修	3	0.0%	3	0.0%	2	0.0%	1	0.0%	4	0.0%		
g	団体	16	0.0%	33	0.1%	75	0.1%	95	0.2%	104	0.2%		
h	チモール												
i	土地税/土地・建物への税金	517	1.4%	657	1.3%	708	1.4%	891	1.5%	1,243	1.9%	1,485	2.1%
j	インフラストラクチャー開発	291	0.8%	679	1.4%	922	1.9%	1,225	2.1%	1,352	2.1%		
k	後進村対策補助金 (IDT)											392	0.5%
3.	その他開発支出	1,183	3.1%	1,093	2.2%	1,494	2.9%	1,033	1.8%	1,194	1.9%	1,566	2.2%
a	肥料補助金	278	0.7%	265	0.5%	302	0.6%	175	0.3%	265	0.4%	457	0.6%
b	銀行を通じた投資	111	0.3%	323	0.7%	470	0.9%	150	0.3%	126	0.2%	205	0.3%
c	その他	764	2.0%	505	1.0%	722	1.4%	708	1.2%	803	1.2%	904	1.2%
4.	予備費			2,000	4.0%	1,500	2.9%						
5.	援助プロジェクト	8,422	22.0%	8,508	17.2%	8,846	17.0%	10,204	17.6%	9,931	15.4%	10,983	15.2%
	開発支出合計	13,872	36.3%	19,452	39.3%	21,765	41.9%	24,035	41.4%	25,661	39.8%	29,163	40.3%
	合計	38,203	100.0%	49,450	100.0%	51,992	100.0%	58,066	100.0%	64,460	100.0%	72,342	100.0%

出所: Central Bureau of Statistics (1995d), Village Government Financial Statistics 1993/1994.

表 2-4 道路延長距離 (km)

年	国	1級自治体*	2級自治体	合計
1980	12,152	33,164	98,225	143,541
1984	11,938	36,310	146,696	194,944
1988	14,590	40,299	195,425	250,314
1992	21,858	42,625	255,275	319,758

\*: ジャカルタ特定州を除く

出所: Central Bureau of Statistics (1995a), Statistical Yearbook of Indonesia 1994.

表2-5 1級自治体(州)の財政

(単位:1,000ルピア)

1級自治体(州)の収入								
	1990/1991	%	1991/1992	%	1992/1993	%	1993/1994	%
1. 次年度からの繰越し	384,514,802	7.0%	580,490,731	9.1%	505,198,765	6.9%	403,119,687	4.8%
2. 自己収入	1,433,298,300	26.3%	1,602,926,904	25.0%	1,743,872,699	24.0%	2,195,806,721	26.2%
2.1. 地方税	1,106,345,578	20.3%	1,191,795,030	18.6%	1,290,183,260	17.7%	1,663,374,176	19.8%
2.2. 国庫徴収	198,970,580	3.6%	249,140,147	3.9%	275,069,328	3.8%	338,346,672	4.0%
2.3. 地方政府企業収入	20,132,883	0.4%	35,849,672	0.6%	40,183,049	0.6%	31,840,541	0.4%
2.4. サービス収入	25,241,470	0.5%	24,819,826	0.4%	25,124,185	0.3%	27,059,542	0.3%
2.5. その他	82,607,789	1.5%	101,722,229	1.6%	113,312,877	1.6%	135,585,790	1.6%
3. 交付税・税外収入	359,117,641	6.6%	432,749,909	6.8%	490,330,365	6.7%	614,476,401	7.7%
3.1. 交付税	211,666,132	3.9%	273,177,408	4.3%	310,647,063	4.3%	418,659,544	5.0%
3.2. 税外収入	147,451,509	2.7%	159,572,501	2.5%	179,683,322	2.5%	225,766,857	2.7%
4. 交付金と補助金	3,259,773,750	59.7%	3,751,033,824	58.5%	4,493,691,810	61.7%	5,116,393,403	60.9%
4.1. 交付金	2,538,209,792	46.5%	2,820,172,444	44.0%	3,378,206,212	46.4%	3,929,119,965	46.8%
4.2. 補助金	721,563,958	13.2%	930,861,380	14.5%	1,115,485,598	15.3%	1,187,273,418	14.1%
5. 開発収入	22,482,415	0.4%	40,110,781	0.6%	46,365,175	0.6%	58,443,816	0.5%
5.1. 地方政府借入	22,429,083	0.4%	40,058,716	0.6%	46,140,176	0.6%	58,332,484	0.5%
5.2. 地方企業借入	53,332	0.0%	51,665	0.0%	224,999	0.0%	111,332	0.0%
合計	5,456,186,908	100.0%	6,407,311,749	100.0%	7,279,458,835	100.0%	8,399,490,028	100.0%

1級自治体(州)の支出								
	1990/1991	%	1991/1992	%	1992/1993	%	1993/1994	%
1. 人件費	2,399,573,321	47.6%	2,667,845,567	45.3%	3,266,961,543	47.5%	3,863,630,514	49.5%
2. 資料費	341,731,230	6.8%	434,879,656	7.4%	496,504,548	7.2%	531,341,315	6.8%
3. 維持管理費	149,359,621	3.0%	208,836,686	3.5%	245,523,606	3.6%	263,043,438	3.4%
4. 旅費	44,779,095	0.9%	59,711,915	1.0%	57,016,541	0.8%	65,332,928	0.8%
5. その他経常経費	235,375,412	4.7%	263,329,799	4.5%	312,571,097	4.5%	318,545,779	4.1%
6. 債務・利子返済	12,558,472	0.2%	11,686,102	0.2%	11,834,147	0.2%	14,433,495	0.2%
7. 基金補助金	90,844,786	1.8%	115,945,216	2.0%	172,269,892	2.5%	209,745,551	2.7%
8. 年金・奨励費	882,109	0.0%	10,686,559	0.2%	484,846	0.0%	395,152	0.0%
9. その他	71,507,127	1.4%	90,440,426	1.5%	102,999,162	1.5%	123,301,011	1.6%
10. 予備費	9,554,658	0.2%	6,690,421	0.1%	9,684,479	0.1%	9,490,553	0.1%
合計	3,356,165,831	66.6%	3,870,222,041	65.8%	4,675,879,041	68.0%	5,398,929,546	69.1%
開発支出								
1. 農業・漁業	158,788,847	3.2%	192,504,190	3.3%	212,399,124	3.1%	235,668,643	3.0%
2. 工業	1,574,369	0.2%	42,268,254	0.2%	11,635,596	0.2%	13,046,344	0.2%
3. 鉱業・エネルギー	17,403,668	0.3%	15,922,568	0.3%	18,191,438	0.3%	20,432,906	0.3%
4. 運輸・観光	582,841,911	11.6%	662,321,149	11.3%	688,559,262	10.0%	766,351,623	9.8%
5. 商業・協同組合	5,374,966	0.1%	9,114,692	0.2%	10,067,998	0.1%	11,693,483	0.1%
6. マンパワー・移住	10,518,707	0.2%	13,542,420	0.2%	14,667,222	0.2%	15,806,557	0.2%
7. 開発	91,038,822	1.8%	117,393,809	2.0%	132,089,101	1.9%	143,965,976	1.8%
8. 宗教	23,740,604	0.5%	34,831,339	0.6%	37,817,354	0.5%	49,113,711	0.6%
9. 青少年教育・文化	132,556,364	2.6%	121,693,237	2.1%	143,906,091	2.1%	168,383,115	2.2%
10. 保健・福祉	62,603,607	1.2%	71,765,593	1.2%	91,530,698	1.3%	113,551,666	1.5%
11. 居住・移住	44,749,429	0.9%	52,450,525	0.9%	65,375,676	1.0%	62,199,042	0.8%
12. 法律	3,391,623	0.1%	4,813,525	0.1%	4,763,574	0.1%	5,590,633	0.1%
13. 治安・国防	22,012,462	0.4%	38,261,815	0.7%	33,250,890	0.5%	35,037,536	0.4%
14. 情報・コミュニケーション	15,063,170	0.3%	14,193,264	0.2%	13,887,302	0.2%	13,796,937	0.2%
15. 科学・技術・研究	21,930,587	0.4%	26,514,371	0.5%	32,827,864	0.5%	40,318,218	0.5%
16. 国家行政機構	263,407,850	5.2%	304,181,467	5.2%	324,936,391	4.7%	318,836,676	4.1%
17. ビジネスエンタープライズ	35,896,418	0.7%	66,457,800	1.1%	78,112,563	1.1%	81,966,238	1.0%
18. 新著・環境	36,034,055	0.7%	46,004,757	0.8%	51,100,452	0.7%	69,325,673	0.9%
19. 補助金	145,632,982	2.9%	211,282,683	3.6%	237,472,765	3.5%	245,445,905	3.1%
20. 債務返済	167,000	0.0%	167,000	0.0%		0.0%	187,500	0.0%
合計	1,680,427,466	33.4%	2,015,685,164	34.2%	2,202,681,882	32.0%	2,412,718,402	30.9%
経常支出	3,356,165,831	66.6%	3,870,222,041	65.8%	4,675,879,041	68.0%	5,398,929,546	69.1%
開発支出	1,680,427,466	33.4%	2,015,685,164	34.2%	2,202,681,882	32.0%	2,412,718,402	30.9%
合計	5,036,593,297	100.0%	5,885,907,205	100.0%	6,878,560,923	100.0%	7,811,647,948	100.0%

出所: Central Bureau of Statistics (1995b), Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994.

表2-6 2級自治体(県・市)の財政

(単位:1,000ルピア)

2級自治体の歳入		1992/1993	%	1993/1994	%
1.	次年度からの繰越し	164,228,826	2.5%	191,033,669	2.3%
2.	自己収入	814,575,890	12.4%	952,155,921	11.6%
2.1.	地方税	226,378,377	3.4%	276,146,887	3.4%
2.2.	料金徴収	448,898,754	6.8%	524,124,215	6.4%
2.3.	地方政府企業収入	24,192,255	0.4%	26,891,101	0.3%
2.4.	サービス収入	29,414,829	0.4%	41,052,023	0.5%
2.5.	その他	85,691,675	1.3%	83,941,692	1.0%
3.	交付税・税外収入	839,455,433	12.7%	1,116,845,086	13.6%
3.1.	交付税	739,091,035	11.2%	981,140,579	11.9%
3.2.	税外収入	100,364,398	1.5%	135,704,507	1.7%
4.	交付金と補助金	4,717,752,402	71.6%	5,904,681,276	71.9%
4.1.	交付金	1,965,990,463	29.8%	2,766,534,149	33.7%
4.2.	補助金	2,751,761,939	41.8%	3,138,147,127	38.2%
5.	開発収入	54,655,925	0.8%	50,595,340	0.6%
5.1.	地方政府借入	53,349,534	0.8%	49,884,751	0.6%
5.2.	地方企業借入	1,306,391	0.0%	710,589	0.0%
	合計	6,590,668,476	100.0%	8,215,310,669	100.0%

## 県・市(2級自治体)の歳出

経常支出		1992/1993	%	1993/1994	%
1.	人件費	1,887,954,156	64.8%	2,732,366,156	68.7%
2.	資材費	341,483,752	11.7%	418,182,762	10.5%
3.	維持管理費	98,197,568	3.4%	121,708,060	3.1%
4.	旅費	56,552,547	1.9%	73,695,639	1.9%
5.	その他経常経費	309,896,102	10.6%	398,712,341	10.0%
6.	債務・利子返済	29,674,985	1.0%	34,357,257	0.9%
7.	基金/補助金	54,895,814	1.9%	70,094,157	1.8%
8.	年金・援助費	10,736,084	0.4%	457,706	0.0%
9.	その他	96,208,871	3.3%	106,356,317	2.7%
10.	予備費	17,109,003	0.6%	20,634,701	0.5%
	合計	2,912,708,882	100.0%	3,976,560,096	100.0%
開発支出					
1.	農業・灌漑	91,602,746	2.6%	109,324,555	2.8%
2.	工業	10,789,150	0.3%	7,648,691	0.2%
3.	鉱業・エネルギー	21,250,406	0.6%	11,432,923	0.3%
4.	運輸・観光	1,465,480,522	42.3%	1,638,333,274	41.6%
5.	商業・協同組合	41,510,604	1.2%	42,005,503	1.1%
6.	マンパワー・移住	7,743,709	0.2%	5,052,333	0.1%
7.	開発	369,213,939	10.6%	457,433,743	11.6%
8.	宗教	26,479,957	0.8%	27,012,928	0.7%
9.	青少年教育・文化	619,362,406	17.9%	635,794,571	16.1%
10.	保健・福祉	234,226,359	6.8%	258,281,025	6.6%
11.	居住・移住	30,554,176	0.9%	39,244,805	1.0%
12.	法律	4,383,840	0.1%	5,570,773	0.1%
13.	治安・国防	14,014,284	0.4%	11,713,653	0.3%
14.	情報・コミュニケーション	5,853,608	0.2%	9,220,623	0.2%
15.	科学・技術・研究	39,881,393	1.2%	53,479,623	1.4%
16.	国家行政機構	332,363,429	9.6%	433,686,060	11.0%
17.	ビジネスエンタープライズ	43,703,315	1.3%	62,993,357	1.6%
18.	資源・環境	60,508,492	1.7%	65,128,652	1.7%
19.	補助金	38,553,953	1.1%	53,572,291	1.4%
20.	債務返済	9,243,577	0.3%	12,941,712	0.3%
	合計	3,467,719,865	100.0%	3,939,870,798	100.0%
	経常支出	2,912,708,882	45.7%	3,976,560,096	50.2%
	開発支出	3,467,719,865	54.3%	3,939,870,798	49.8%
	合計	6,380,428,747	100.0%	7,916,430,894	100.0%

出所: Central Bureau of Statistics (1995c), *Financial Statistics of the Second Level Local Government 1991/1992-1993/1994*.

よって徴収された税外収入のうち、林業や鉱山に関するロイヤリティーなどによる収入は一部が地方政府に配分されている<sup>注12</sup>。

地方政府の中央政府に対する財政依存は強く、1級自治体では60.9%（ジャカルタ特別州を除くと71.2%）、2級自治体では71.9%に達している。1級自治体の場合は中央からの補助が人件費にあたる地方自治補助金（SDO）の占める割合が大きい、2級自治体では、地方自治補助金よりもインプレス補助金が占める割合が大きくなっている。表2-7は地方政府の歳入の内訳を地域別にみたものだが、ジャカルタ特別州を除くジャワの1級自治体の自己財源は18.7%と全国平均より高いが、補助金の割合も77%と全国平均を上回っている。また、ジャワの2級自治体の自己財源の占める割合は20.6%と全国平均の2倍近い数字となっている。

ジャカルタ特別州を除く西部地域と東部地域を比較すると1級自治体では西部地域の自己財源が19.5%と高いのに対して東部地域は13.3%と低くなる。しかし、補助金の占める割合は西部地域の72.2%に対して東部地域は68.5%と低い割合になっている。これは鉱物資源を有するカリマンタンとマルク、イリアンジャヤにおいて交付税や割当金の占める割合が多いことを反映している。2級自治体では西部地域の自己財源が14.8%と高いのに対して東部地域はわずか5.8%と低くなっている。それに伴って中央からの補助金が占める割合は西部地域の69.7%に対して東部地域が75.8%と高くなっている。

地方政府の歳出の構造は、1級自治体全体で見ると経常支出が約7割を占めていて開発支出は約3割となっている。特に経常支出のうちで人件費は1993/1994年をみると1級自治体全体で経常支出の71.6%（ジャカルタ特別州を除くと78.1%）と大きな割合を占めている。また、開発支出においては、約3割が運輸・観光部門で、特に道路や港湾の整備にあてられている。また、国家行政機構や補助金、農業・灌漑もそれぞれ開発支出のうちの約1割を占めている。

一方、2級自治体のレベルでは、経常支出と開発支出の割合が1993/1994年では約5割ずつと1級自治体と比べると開発支出の占める割合が高い。開発支出のうちでは運輸・観光セクターが約4割と道路・港湾などのインフラストラクチャーへの支出が多い。また、教育・文化、開発、国家行政機構、保健・福祉の占める割合が多くなっている。このような1級自治体と2級自治体の開発支出の割合の違いや、セクター別の支出の違いは表2-1でみた中央政府、1級自治体、2級自治体の公共サービスの提供における役割分担の違いを反映している。公共サービスの提供と実施の主体が2級自治体になっていて、1級自治体はその管理や監督の役割を果たす場合が多いため1級自治体よりも2級自治体のほうが開発支出の占める割合が多くなっているものと思われる。しかし、セクター別の開発支出の内訳を中央政府、1級自治体、2級自治体別にみると（表2-8）、中央政府の支出が非常に大きいことが示される。

地方政府が占める割合が多いセクターは国家行政機構、宗教、運輸・観光、ビジネスエンタープライズ開発、保健・家族計画・福祉、天然資源・環境の順になっている。支出額の大きなセクターでは運輸・観光セクターで地方道路や港湾の建設などで地方政府が果たしている役割が多いことを反映している。また、保健・家族計画・福祉や教育・文化・青年など直接住民に社会サービスを提供する分野における地方政府の役割も大きい。

表 2-7 地方政府の歳入の内訳 (1993/1994年)

	1級自治体			2級自治体		
	自己財源	交付税・税外収入	中央からの補助金	自己財源	交付税・税外収入	中央からの補助金
1. アチユ特定州	13.9%	11.4%	72.0%	5.3%	25.7%	66.6%
2. 北スマトラ州	18.2%	5.2%	76.5%	13.8%	14.6%	66.1%
3. 西スマトラ州	29.5%	8.3%	58.3%	7.9%	7.3%	82.6%
4. リアウ州	23.9%	29.9%	26.7%	7.1%	13.3%	76.2%
5. ジャンビ州	16.4%	11.1%	65.2%	3.9%	15.9%	79.3%
6. 南スマトラ州	21.7%	18.7%	48.1%	5.0%	19.4%	73.8%
7. ベンクルー州	11.9%	4.6%	81.6%	4.6%	4.4%	89.9%
8. ランボン州	23.8%	5.1%	69.0%	6.2%	6.1%	85.9%
9. ジャカルタ特別州	59.5%	9.9%	19.4%			
10. 西ジャワ州	21.4%	2.5%	73.9%	22.5%	11.9%	62.3%
11. 中ジャワ州	14.4%	1.9%	81.4%	20.2%	10.8%	66.0%
12. ジョクジャカルタ特定州	15.5%	1.8%	79.1%	19.9%	12.5%	65.8%
13. 東ジャワ州	20.6%	2.3%	75.8%	18.9%	12.9%	65.7%
14. バリ州	41.6%	4.2%	48.8%	18.9%	7.3%	69.4%
15. 西ヌサトゥンガラ州	14.9%	4.4%	77.6%	6.7%	4.7%	88.0%
16. 東ヌサトゥンガラ州	16.6%	3.9%	74.2%	4.4%	5.0%	89.2%
17. 東ティモール州	6.7%	3.2%	82.0%	1.5%	3.5%	94.2%
18. 西カリマンタン州	8.9%	6.3%	83.5%	8.8%	16.3%	73.3%
19. 中カリマンタン州	4.5%	19.0%	71.4%	2.7%	34.4%	60.0%
20. 南カリマンタン州	10.8%	9.9%	76.9%	8.7%	31.8%	54.6%
21. 東カリマンタン州	26.6%	30.0%	32.8%	9.3%	39.8%	43.1%
22. 北スラウェシ州	22.5%	6.7%	68.1%	6.5%	4.6%	87.3%
23. 中スラウェシ州	7.0%	4.2%	88.1%	6.4%	11.1%	80.7%
24. 南スラウェシ州	30.0%	12.2%	54.4%	6.9%	8.2%	81.5%
25. 東南スラウェシ州	10.1%	6.2%	75.6%	4.1%	6.5%	88.7%
26. マルク州	8.7%	16.4%	68.4%	3.7%	14.6%	78.5%
27. イリアンジャヤ州	5.8%	20.8%	60.3%	2.4%	15.7%	78.3%
26州合計 (ジャカルタを除く)	17.9%	7.1%	71.2%	11.6%	13.6%	71.9%
27州合計	26.2%	7.7%	60.9%			

地域別 (ジャカルタを除く)	1級自治体			2級自治体		
	自己財源	交付税・税外収入	中央からの補助金	自己財源	交付税・税外収入	中央からの補助金
スマトラ	19.8%	12.3%	61.9%	7.4%	14.1%	75.9%
ジャワ	18.7%	2.2%	77.0%	20.6%	11.9%	64.6%
ヌサトゥンガラ	21.8%	4.0%	68.8%	9.0%	5.5%	83.5%
カリマンタン	13.0%	16.3%	65.8%	7.7%	32.9%	54.5%
スラウェシ	17.6%	7.5%	72.0%	6.4%	7.5%	83.6%
マルク・イリアン	6.8%	19.2%	63.1%	2.9%	15.3%	78.3%
合計	17.9%	7.1%	71.2%	11.6%	13.6%	71.9%
西部インドネシア	19.5%	5.1%	72.2%	14.8%	12.6%	69.7%
東部インドネシア	13.3%	12.8%	68.5%	5.8%	15.4%	75.8%

出所：Central Bureau of Statistics (1995b), *Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994* および Central Bureau of Statistics (1995c), *Financial Statistics of the Second Level Local Government 1991/1992-1993/1994* より作成

表2-8 各政府レベルにおけるセクター別開発支出、1993/1994年

(単位：10億ルピア)

	中央政府	1級自治体	2級自治体	合計	中央政府	1級自治体	2級自治体	合計	中央政府	1級自治体	2級自治体	合計
1. 農業・漁業	3,082	236	109	3,427	12.2%	9.8%	2.8%	10.9%	89.9%	6.9%	3.2%	100%
2. 工業	529	13	8	550	2.1%	0.5%	0.2%	1.7%	96.2%	2.4%	1.4%	100%
3. 鉱業・エネルギー	3,286	20	11	3,316	13.0%	0.8%	0.3%	10.5%	99.0%	0.6%	0.3%	100%
4. 運輸・観光	4,667	766	1,638	7,071	18.5%	31.8%	41.6%	22.4%	66.0%	10.8%	23.2%	100%
5. 商業・協同組合	319	12	42	373	1.3%	0.5%	1.1%	1.2%	85.6%	3.1%	11.3%	100%
6. マンパワー・移住	953	16	5	974	3.8%	0.7%	0.1%	3.1%	97.9%	1.6%	0.5%	100%
7. 開発	3,562	111	457	4,130	14.1%	6.0%	11.6%	13.2%	85.6%	3.5%	11.0%	100%
8. 宗教	80	49	27	156	0.3%	2.0%	0.7%	0.5%	51.2%	31.5%	17.3%	100%
9. 青少年教育・文化	3,565	168	636	4,369	14.1%	7.0%	16.1%	13.8%	81.6%	3.9%	14.6%	100%
10. 保健・福祉	1,087	116	258	1,461	4.3%	4.8%	6.6%	4.6%	74.4%	7.9%	17.7%	100%
11. 居住・移住	1,087	62	39	1,188	4.3%	2.6%	1.0%	3.8%	91.5%	5.2%	3.3%	100%
12. 法律	84	6	6	96	0.3%	0.2%	0.1%	0.3%	88.3%	5.9%	5.9%	100%
13. 治安・国防	1,147	35	12	1,194	4.5%	1.5%	0.3%	3.8%	96.1%	2.9%	1.0%	100%
14. 情報・コミュニケーション	82	14	9	105	0.3%	0.6%	0.2%	0.3%	78.1%	13.1%	8.8%	100%
15. 科学・技術・研究	661	40	53	754	2.6%	1.7%	1.4%	2.4%	87.6%	5.3%	7.1%	100%
16. 国家行政機構	349	319	431	1,102	1.4%	13.2%	11.0%	3.5%	31.7%	28.9%	39.4%	100%
17. ビジネスエンタープライズ	391	82	63	536	1.6%	3.4%	1.6%	1.7%	73.1%	15.2%	11.7%	100%
18. 資源・環境	409	69	65	543	1.6%	2.9%	1.7%	1.7%	75.3%	12.8%	12.0%	100%
19. 補助金		245	54	299	0.0%	10.2%	1.4%	0.9%	0.0%	82.1%	17.9%	100%
20. 債務返済		0	13	13	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	1.4%	98.6%	100%
合計	25,227	2,413	3,940	31,580	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	79.9%	7.6%	12.5%	100%

出所：Central Bureau of Statistics (1995a), *Statistical Yearbook of Indonesia 1994*.

Central Bureau of Statistics (1995b), *Financial Statistics of the First Level Local Government 1990/1991-1993/1994*.

Central Bureau of Statistics (1995c), *Financial Statistics of the Second Level Local Government 1991/1992-1993/1994*.

### (3) 村落財政

表2-9は1993/1994年の村落の財政状況を示したもののだが、村落財政は村民拠出金などからなる自己財源の割合が州や県より高く、全体で58.7%、農村部の村落では56.8%に達している。地域別ではばらつきがみられ、ジャワの村落の自己収入の割合が高く71.4%に達しているのに対してカリマンタンでは23.7%、スマトラは35.2%と低くなっている。中央政府からの補助金の占める割合は全体で31.8%、農村部の村落の合計では34.4%となっている。しかし、地域別に自己財源の占める割合の大小に中央政府からの補助金の割合が対応しており、ジャワの村落に対する中央政府からの補助金は19.7%と低いのに対してカリマンタンでは61.2%、スマトラでは56.2%と高い割合を占めている。全体として中央政府の補助金以外に県からの補助金が州からの補助金を上回っているが、スマトラを除いてこの傾向がみられる。

一方、村落レベルでは、表2-9で示されるように、地方政府に比べると開発支出の占める割合が約7割と多くなっている。これは、村落で給料をもらうのは村長など限られた人たちであり人件費の占める割合が低いことにもよる。また、開発支出の多くが交通インフラ、社会インフラ、生産インフラの整備にあてられている。

### (4) 中央と地方の関係

インドネシアの中央-地方関係は中央集権体制のもとで中央のコントロールを確保しながら地方の自治を認めていくために、中央省庁の出先機関への権限の移譲を行う分散と、自治体への権限の移譲を行う分権化、地方自治体によって中央行政事務の代行がなされる共同事務の3つの形態を用いている。それにより、インドネシアの地方行政の持つ特徴として、地方自治政府(Daerah)の行政単位と中央政府の行政区分(Wilayah)としての行政単位が共存していること、州知事と県知事・市長がそれぞれ地方自治政府の首長(Kepala Daerah)であるとともに、地方行政区分の長(Kepala Wilayah)でもある二重の機能を持っていること、地方行政が大統領を頂点として村レベルまで内務省を通してひとつの指令系統に統合されている、3つの点をあげることができる<sup>11)</sup>。

インドネシアは中央-地方関係の類型のなかでは統合型に当てはまり、自治体の首長が自治体の長であるとともに行政区の長でもあるという二重の機能を持ち、地方の自治とともに中央の行政を出先機関との調整を行うことを通して、中央-地方の連絡のよさが確保されている。また、開発計画の立案過程においても、地方からのボトムアップ方式の立案過程と中央からのトップダウン方式の開発計画の枠組みづくりが統合され、双方向の情報の流れを確保して連絡のよさを図ろうとする形式がとられている。

しかし、地方財政の側面では中央政府からの財政移転に大きく依存していて、地方の独自性が発揮できるような十分な自己財源を持つ地方は小さい。また、地方政府レベルの計画策定能力は十分に育っておらず、中央政府の影響力が大きい。さらには自治体の首長はそれぞれ大統領や内務大臣に任命され、中央に対して責任を負っているため、中央-地方の関係は中央から地方に対する指導がより強い関係となっている。

<sup>11)</sup> Rehdehohld, R. (1995), p.60に負う。

表 2-9 村落の財政状況 (1993/1994)

(単位: 1,000 ルピア)

	スマトラ	ジャワ	カリマンタン	スラウェシ	その他	全体 (%)	全体	町合計	町合計 (%)	村落合計	村落合計 (%)
収入	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1,287,178,764	236,261,175	100.0%	1,050,917,589	100.0%
前年度からの繰越	0.15	0.50	0.61	0.05	0.47	0.40	5,191,473	1,524,500	0.6%	3,666,973	0.3%
村落の自己収入	35.20	71.41	23.73	49.29	46.14	58.73	756,017,041	159,029,035	67.3%	596,988,006	56.8%
中央政府からの補助金	56.24	19.74	61.18	41.50	41.63	31.83	409,854,760	48,195,284	20.4%	361,459,476	34.4%
1級自治体からの補助金	3.99	1.50	5.79	1.55	1.55	2.53	32,618,211	4,994,005	2.1%	27,624,206	2.6%
2級自治体からの補助金	2.34	2.29	6.91	2.94	2.94	2.67	34,308,159	8,654,980	3.7%	25,653,179	2.4%
他の収入	2.27	4.56	1.77	4.67	4.67	3.84	49,389,122	13,863,371	5.9%	35,525,751	3.4%
支出	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1,278,648,653	234,322,336	100.0%	1,044,326,317	100.0%
經常支出	21.98	38.80	22.97	25.29	25.89	32.93	420,996,101	73,175,810	31.2%	347,820,291	33.3%
人件費	13.97	25.33	13.71	12.25	16.51	21.01	268,603,141	40,797,392	17.4%	227,805,749	21.8%
資材費	2.49	2.75	3.37	3.62	2.82	2.80	35,795,958	8,114,755	3.5%	27,681,203	2.7%
修理維持費	1.30	1.87	1.26	2.27	1.81	1.76	22,536,669	5,477,682	2.3%	17,058,987	1.6%
旅費	1.38	1.52	1.54	2.15	0.95	1.50	19,124,157	2,991,395	1.3%	16,132,762	1.5%
その他	2.13	5.20	2.19	3.93	2.59	4.19	53,542,492	11,291,208	4.8%	42,251,284	4.0%
緊急支出	0.72	2.15	0.89	1.10	1.21	1.67	21,393,685	4,503,379	1.9%	16,890,306	1.6%
開発支出	78.02	61.20	77.03	74.71	74.11	67.07	857,652,551	161,146,525	68.8%	696,506,026	66.7%
村落政府物理インフラ	6.54	8.30	8.41	10.52	11.25	8.40	107,346,775	20,459,396	8.7%	86,887,379	8.3%
生産インフラ	14.12	6.13	9.42	10.82	12.48	8.62	110,182,354	10,617,207	4.5%	99,565,147	9.5%
運輸インフラ	25.53	19.80	27.02	19.06	16.76	20.89	267,156,741	49,173,913	21.0%	217,982,828	20.9%
市場インフラ	1.46	0.58	2.29	3.26	1.37	1.09	13,894,315	1,715,636	0.7%	12,178,679	1.2%
社会インフラ	16.34	17.11	13.89	20.35	19.74	17.27	220,855,427	56,018,428	23.9%	164,836,999	15.8%
その他	14.04	9.27	15.99	10.50	12.32	10.81	138,216,938	23,161,945	9.9%	115,054,993	11.0%

出所: Central Bureau of Statistics (1995d), Central Government Financial Statistics 1993/1994.



## 2-5 公務員制度

### (1) 国家公務員の分類

1974年に制定された公務員基本法によると国家公務員は文官と武官に大別されている。そのうち文官は、中央政府の文官、地方政府の文官、その他政令によって定める文官の3種類に区分されている。さらに中央政府の文官は、①中央政府の諸機関または国会、裁判所事務局などの国家機関に勤務する者および地方の政府出先機関に勤務する者、②現業部門に勤務する者、③地方自治体への支援勤務または出向勤務に就いている者、④政令に基づき公営企業、財団などの機関への支援勤務または出向勤務に就いている者、⑤裁判所判事などの国家のその他の職務に従事する者の5種類に区別される。支援勤務は中央政府雇用の形を指し、出向勤務は地方自治体など出向先機関の雇用になっている場合を指す。各地方には中央政府出先機関職員、支援勤務の中央政府職員、出向勤務の中央政府職員、本来の地方自治体職員の4種類の国家公務員がいることになる<sup>114</sup>。表2-10は公務員の種類と人数、ならびに男女比を表している。公務員の数は増加する傾向にあり、中央政府公務員の割合が上昇している。一方、女性の進出も増えており1994年は女性の占める割合が34.5%に達している。

表2-10 公務員の人数

種別	1983	%	1988	%	1994	%
中央政府公務員						
各省およびその他の国家機関公務員	1,085,424	41.3%	1,441,353	40.8%	1,717,176	43.3%
地方自治体などへの支援勤務職員	967,397	36.8%	1,389,012	39.4%	1,555,717	39.2%
地方自治体などへの雇用	188,945	7.2%	220,785	6.3%	201,702	5.1%
国有企業体勤務	14,296	0.5%	9,201	0.3%		0.0%
地方政府公務員	372,412	14.2%	469,389	13.3%	494,183	12.5%
合計	2,628,474	100.0%	3,529,640	100.0%	3,968,778	100.0%
男性	1,933,163	73.5%	2,438,069	69.1%	2,597,960	65.5%
女性	695,311	26.5%	1,091,571	30.9%	1,367,818	34.5%

出所：Central Bureau of Statistics (1983, 1988, 1994), *Statistical Yearbook of Indonesia 1983, 1988, 1994*.

### (2) 公務員の任用と昇進の制度

公務員の採用に関しては、わが国の国家公務員試験のような統一的選抜試験による国家公務員の採用制度はとられていない。公務員の採用は任命権者である各種政府機関の役職者の裁量に委ねられていて、定員を埋めるために行われる。一定の条件を満たすすべての国民は平等に文官の職に応募する機会を有し、応募者が受け入れられた場合1~2年の試用期間を経て本採用がなされる。採用された公務員が最初に任ぜられる職級および等級は学歴によって定められている。これにより、採用試験がない代わりに職級を学歴に関連づけて任用基準を客観化し、同時に選別を図ろうとしている。また、任用後の昇進の基準と条件も学歴と上司が行う勤務評定によって細かく定められている。一部に昇進試験が必要になる場合もあるが、所定の学歴や学位があれば試験が免除される規定も設けられている。このようなインドネシアの公務員制度は、任用・昇任における競争試験がないため

<sup>114</sup> 加納啓良、前掲書、p.45に負う。

に、パトロネージシステムによる縁故採用や昇任が多くみられている。さらに、学歴や学位が極端に重視されるという特徴を持っている<sup>注15</sup>。

インドネシアの公務員の服務規程のなかで兼職についての制限に関する明確な規定はなされていない。公務員による複数の官職の兼任や、公務以外の私的職業との兼業はよくみられる現象である。兼任や兼職の蔓延が官僚制の規律と効率を低下させる大きな原因にもなっているが、その背景には公務員給与の低さという現実がある。公務員の絶対数が多く、健全財政を維持するためには1人当たり給与の平均額を低く抑えなければならない。そのため、公務員は基本手当のほかに各種手当が支給され、そのなかでも米やガソリンなど現物手当の支給がなされて生活保障が講じられているが、一般的に給与は低く生活は楽ではない<sup>注16</sup>。

インドネシアの公務員制度の持つパトロネージシステムの要素は制度の公平性と効率を妨げ、政府機構の肥大化と公務員数の膨張、それによる公務員の給与水準の停滞と兼職、兼業、汚職の横行をもたらす要因ともなっている<sup>注17</sup>。

### (3) インドネシアの官僚文化

インドネシアの公務員の価値観や態度は、伝統的なジャワの権力や階級、紛争解決の方法などの影響を受けている。伝統的な集権的な権力のあり方はトップダウン的な意思決定や、目上の者の意見の重視につながっている。また、行政と社会の関係においては、官僚が国の開発と統一を図る役割を果たしていることから、官僚の温情主義的 (Paternalistic) な態度を育てている。権力の集中と官僚の高い社会的地位は官僚が住民を指導するという温情的な意識を持つとともにパトロン-クライアント関係の特徴も持ちあわせている。また、官僚機構内部においてもパトロン-クライアント関係が大きな要素になっている。

あからさまな批判を避ける伝統的なジャワの文化を反映して、インドネシアの官僚制はコンセンサスと協調を重視する個人的な関係が重要な要素になっている。したがって、親族関係や出身地、部族、宗教的なバックグラウンドを共有することや、同じ大学の卒業生などの個人的な関係が官僚の社会的な関係や仕事の関係において重要な役割を果たしている。公務員の採用において競争試験がないことは、個人的な関係があることが重要な意味を持ち、官僚組織も部局のトップを中心にしたひとつのファミリーとしての関係が重要視されている。また、個人的な関係は組織内だけでなく組織を超えた調整を行うときに重要なネットワークとしても働いている<sup>注18</sup>。

## 2-6 開発行政と分権化の動向

### (1) 開発計画の立案過程

インドネシアの開発計画は国の長期計画である国策大綱 (GBHN) に基づいて1968年の第1次開発5カ年計画 (REPELITA I) の策定に始まり、BAPPENASを中心として中央政府主導で作成される

<sup>注15</sup> 加納啓良 (1996), pp.25-30に負う。

<sup>注16</sup> 加納啓良、同上書、pp.32-35。

<sup>注17</sup> 加納啓良、同上書、p.42。

<sup>注18</sup> Rohdewohld, R. (1995), pp.112-115に負う。

国家開発5カ年計画（REPELITA）と地方レベルでは州のBAPPEDAが主導して作成する州開発5カ年計画（REPELITADA）が策定されている。県・政令市レベルでも開発5カ年計画が策定される。開発5カ年計画の策定はトップダウン方式で行われており、BAPPENASによって策定された中央の計画に沿って州あるいは下位レベルの開発計画が作られる。国家開発5カ年計画はマクロ経済政策、セクター別計画、地方の開発計画における開発の方向性、優先順位を示すものである。現在1993年の国策大綱に基づく第6次開発5カ年計画（1994～1998年）のもとで開発が進められており、毎年の開発計画は年度ごとの予算の策定に反映されている。BAPPEDAは地方政府予算（PAD）とインプレスで行う事業の予算の策定を行い、BAPPENASは中央の各省庁が行うセクター別の予算（DIP）の策定を行う。

地方の年間開発計画の立案過程は、年度ごとに行われる予算の策定過程に合わせて村落からコミュニティの参加を得てボトムアップの形式で立案され、郡、県、州へと開発計画が積み上げられる。下から積み上げられた開発計画は、地方政府予算（PAD）とインプレスによって実施される事業として、トップダウンの形式で策定された上位レベルの国家5カ年開発計画や州レベルの5カ年計画との整合性をチェックした後に策定されるボトムアップ計画（PSD）となっている。PSDは次のようなプロセスで実施される。

集落（dusun）レベルで毎年の活動計画と予算が話し合われ、3月/4月に村長の指導のもとにLKMDのフォーラムで計画と予算に関する議論がなされる。LKMDフォーラムでの結果は村議会（LMD）で承認され、村落予算が決定される。

4月/5月に村落レベルの開発プロジェクトのプロポーザルは郡レベルの郡開発協議会（UDKP）フォーラムで協議される。フォーラムには郡長も出席し、県BAPPEDA長官と県村落開発（PMD）局長の指導のもとに行われる。フォーラムでは計画されたプロジェクトがコミュニティ自身あるいは村落開発インプレスのどちらで資金手当がなされるか決められ、県や州、インプレス、国の予算で実施されるプロジェクトは県に提出される。

県レベルの開発協議会（RAKORBANG TKII）は5月/6月に県BAPPEDA長官の調整のもと、郡から上がってきたプロジェクトと県の各機関から出されるプロジェクトプロポーザルが、県知事の指導を受けて県BAPPEDA、県事務所、県PMDで検討され、県、州、中央政府、インプレス、大統領補助（BANPES）、外国援助などで、どのように資金手当がなされるかが決められて州に提出される。

州レベルの開発協議会（RAKORBANG TKI）は7月/8月に州BAPPEDA長官の調整のもと、州知事の指導を受けて県の開発協議会の結果と提出されたプロポーザルを州レベルで取りまとめる。ここでは県、州、BANPESの予算で実施されるプロジェクトが決められ、地域開発協議会に提出される。

地域開発協議会（RAKORDA）は8月/9月に行われ、地域内で共通するプログラムやプロジェクト、州予算で資金手当がなされる主な開発分野に関して議論され、州予算でまかなうことができないプログラムやプロジェクトが、中央政府により予算化されるように中央レベルの開発協議会に提出される。

中央レベルの開発協議会（RAKORNAS）は10月/11月にBAPPENASが主導して実施され、州BAPPEDA、内務省地域開発局（BANGDA）、各省庁が参加して、地域開発プログラムやインプレスにより実施されるプロジェクト、村落開発の問題などが協議され、予算の最終調整がなされる。

このように開発計画は村落レベルから積み上げられる形式になっているが、村落レベルでの開発

計画の企画立案能力の弱さや、県や州レベルのBAPPEDAによる開発計画案件の企画調整能力の不足により必ずしもボトムアップの計画立案がうまく機能しているとは限らない。したがって、ボトムアップ計画手法をうまく機能させていくためには、村落や地方政府の計画立案能力を強化していくことが必要となっている。

## (2) 行財政改革、分権化の動向

1974年の地方自治法では、地方分権化は2級自治体に重点を置くことと規定されていた。これは、公的には2級自治体が直接住民と接触する機会が多く、それぞれの地域のニーズや要望をよく把握することができ、自治を促進することによって住民の参加を促進するためとされている。一方、2級自治体に分権化の基礎が置かれたのは、州政府により多くの権限を与えることによって、州の分離独立主義的な傾向を促進してしまうのではないかという恐れがあったために政治的な配慮がなされたともみることができる。しかし、中央省庁が既存の権限を放したがいなかったことや、地方自治を促進することが国家の統一に対する不安定要因となることへの恐れ、さらには地方政府自体の能力不足の問題などが原因となって、自治体法に盛り込まれた分権化の原則の施行が進まなかった<sup>19</sup>。

1974年の自治体法第5号の実施規則として1992年の政府規則第45号が制定されている。それに従って4年間の移行期を設けて中央から県への機能と施設の移管が実施されている。また、分権化のプロセスを進めるために中央省庁の間に地方自治諮問委員会 (Regional Autonomy Advisory Board) が設置されている。さらに、2級自治体にどのような権限を移譲することができるかどうかを調査するために、東ジャワ州、西ヌサテンガラ州、中スラウェシ州の3州を例にとって2級自治体の評価調査を2年間にわたって実施している<sup>20</sup>。また、分権化の促進は1993年に策定された国策大綱のなかでも確認されている。

インドネシア政府は、分権化の原則の施行を図るために1995年から予算、人材、責任を県レベルに下ろす分権化のパイロットプログラムを27州のうち、ジャカルタ特別州を除く26州で各1県ずつ選定し、26県において実施している。内務省がどの権限を県に移管するか各省庁と協議して、県レベルの出先機関 (Kandep) を廃止し、県の事業局 (Dinas) に統合する。例外として教育に関する監督 (Inspection) があり、引き続き出先機関によって行われる。資金に関しては経常予算 (主に給料など) は移管されたが、開発予算の移管に関しては十分進んでおらずBAPPENASと大蔵省との間で協議がなされている。分権化に伴う地方への財政移転はブロックグラントとしてのインプレスの増加や地方自治交付金の増額により行われる。

インドネシアの分権化への政策は漸進的に実施されており、1997年からは各州の州都で市の分権化のパイロットプロジェクトが実施される予定である。そして、次の段階では州政府の分権化を行い、中央の出先事務所 (Kanwil) の権限の一部を縮小し、州の事業局に統合することを検討している。

県レベルへの分権化のパイロットプロジェクトが実施されているが、南スラウェシ州ゴア県の現状をみると、人材、施設、資金の移管のうち、人材と資金に関して問題が生じている。中央からの資金が十分でないため、人材のコストをカバーするために州からも県に資金が流されている。ま

<sup>19</sup> Rohdewohl, R. (1995), p.58, 70に負う。

<sup>20</sup> Smoke, P. and Lewis, B.D. (1996), pp.1288-1290による。

た、人材も州から県に送られているが、よい人材が送られているとは限らず県の行政能力の強化に必ずしもつながっていない。また、逆に県の優秀な人材が州に引き上げられることもある。また、農業普及員が農業省から県に移管されたときには県への資金の移管がうまく対応して行われず、農業普及員の活動が低下した例もみられた。したがって、分権化の推進を図っていくためには、県の行政能力を強化するような人事政策や県に移譲された権限に見合う資金をインプレスの増額などにより中央から県に移管することが必要になる。また、サービス料金を徴収して資金手当を行う場合もあるが、高収益が期待できるサービスは中央政府が放したからという問題もある。

JICAが南東スラウェシ州で1991年～1997年2月にかけてプロジェクト方式技術協力で実施した南東スラウェシ州農業農村開発プロジェクトでは、プロジェクトが実施されたクンダリ県が分権化のパイロットプロジェクトの対象県となっている。しかし、プロジェクトの実施機関が州農業局と州BAPPEDAであり、県の関与は県BAPPEDAが関係しているくらいで少なかったため、分権化による影響はあまり大きくなかった。しかし、普及員が農業省から県に移管されたことにより、コマンドラインが変わってうまく動かなかったことがあったようである。プロジェクト終了後は州政府がプロジェクトオフィスを設置して予算を確保し、活動を継続していく予定になっている。

### (3) GTZによる分権化支援プログラム

分権化のパイロットプログラムを支援するために、ドイツの技術協力公社（GTZ）は内務省に対する分権化支援プロジェクト（Support for Decentralization Measures）を1992年から実施している。このプロジェクトでGTZは内務省と行政改革省（MENPAN：Ministry of Administrative Reform）をカウンターパートに分権化のパイロットプロジェクトのモニタリングと評価のための調査を行っている。調査の内容としては、①選ばれた県のベースライン調査を実施して、どのようなサービスが県政府により提供されているか調査する、②県レベルのオフィサーの見方を調査する、③インプットのモニタリングを行うため、どの程度パイロットプロジェクトが実施されたか質問表により調査する、④人と資財と予算がどのように地方へ移管されたか、どのような問題があるか調査するなどである。さらにはパイロットプロジェクトのインパクトを測る基準を開発することも加えられている。

プログラムの評価では、人材、施設、資金の県への移管のうち、資金面の移管が十分に進んでいないことが指摘されている。経常予算は移管されたが、各省庁に付けられている開発予算の移管が十分になされておらず、引き続き関係各省、大蔵省との協議がなされ、セクター別の予算を一般補助金としてのインプレスに転換することが検討されている。

また、GTZは村落レベルの計画立案過程において参加型開発計画立案手法（P3MD：Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa）を導入するパイロットプロジェクトを分権化支援プロジェクトのコンポーネントのひとつとして行っている。

P3MDはGTZの目的指向型プロジェクト立案手法（ZOPP）と参加型社会分析手法（PRA）を組み合わせたものである。PRAの手法のうち、P3MDでは特に3つの手法、村落の資源地図の作成（村落内の資源、建物、作物などを示す）、村落カレンダーの作成（季節における農作業や行事を示す）、組織図の作成（村落内にどのような組織があり、誰が参加し、どのような関係にあるか、また、どのような外部の組織と関係があるかを円て示す）が用いられている。このような参加型の手法を用いて村落の資源状況を把握し、どのような潜在力があるかを分析し、PCM手法と同じようにプロジェ