18-3. 地方開発戦略

執筆担当者:松井 和久(東部インドネシア開発政策/国家開発企画庁)

A. 現状と問題点及びその背景

地方開発の方向性は、1999年の地方分権二法(地方行政に関する法律第22号、及び中央 地方財政均衡に関する法律第25号)の制定に始まる地方分権化へむけた動きのなかで大き く変化してきた。換言すると、中央統制型の地方開発政策から地方イニシアティブ重視型 の地方開発政策への転換である。

1. 中央主導の地方開発

1998 年にスハルト政権を受け継いだハビビ政権は、前述の地方分権二法の制定など中央集権的な地方開発政策の転換を図るための制度の準備を始めた。しかし、ハビビ政権は、スハルト時代のジャワ中心的な地方開発政策に異議を唱えて、東インドネシアなどジャワ以外の地方の開発を重視する姿勢を示したが、地方開発の手法や方向性自体を変えるには至らなかった。

ハビビ自身が東部地域開発協議会議長として、1990 年代初めから東部インドネシア開発を中央管理型で強力に進めようとした手法にも見られるとおり、ハビビ政権の地方開発は非ジャワ地域(とくに東インドネシア地域)への中央政府からの開発資金の配分をいかに傾斜的にするかに重点が置かれていた。

また、東インドネシア開発自体がハビビ自身の政治的な影響力の拡大のために利用された面がある(注:国家開発企画庁地域開発総局には従来、西インドネシア開発振興部と東インドネシア開発振興部が置かれていたが、2000年3月の組織改正でこの区別がなくなり、地域局に統合された。ハビビ・グループの使用した東部地域[Kawasan Timur Indonesia: KTI]という用語も最近ではあまり用いられなくなっている。こうした傾向の背景にはハビビらによる「東部インドネシア地域という概念の政治利用」という問題があると見られる)。

東インドネシア開発においては、中央政府の機関・東インドネシア開発協議会の主導で 拠点開発方式が取り入れられ、東インドネシア 13 州 (当時) に一つずつ総合経済開発地域 (Kapet) を指定し、税制上の優遇措置などを与えることによって、Kapet を成長拠点とし た開発戦略が指向された。一応各州に地域指定をさせたものの、中カリマンタン州などの ように中央政府の介入で指定地域が二転三転するケースもあった。Kapet が予想通りに進ま ないと、中央政府と地方政府との間で責任の擦り合いが生じた。

この東インドネシア開発の事例や、70年代末~80年代初めの野心的な重工業の地方展開を含む地方開発戦略をみても、歴代の地方開発は中央政府の主導で行われ、地方政府の役割は住民の説得や土地の確保といった「従」の立場に終始していた。

2. 地方イニシアティブ重視の地方開発

1997年7月にインドネシアを襲った経済危機は、ジャワや都市部を中心とした住民の食糧事情や保健・教育環境を急速に悪化させ、開発資金の削減に伴って、大規模な公共事業が進行不能な状態に立ち至った。前述の Kapet 構想もまた、もともとの計画自体が稚拙かつ準備不足であったことに加え、中央政府からの資金配分が大幅に削減されたことで、大半が頓挫した(注: Kapet については現在、居住インフラ・地域開発省の主導で全面的な見直し作業が始まりつつある。また Kapet は中央政府の管轄から州政府へ移管される予定である)。地方分権化の議論が進むなかで、従来の単純なトップ・ダウン+ボトム・アップの組み合わせによる地方開発計画策定プロセスに関する再検討が各地域で進められることになった(例: 東南スラウェシ州クンダリ市では、UNDP-BUILD プロジェクトによるファシリテーションを生かし、従来の提案を上部機関に上げる仕組みから村落レベルで全部のステークホルダーを参加させるセミナー形式を導入、住民・民間・政府間の役割分担を明確にする計画策定過程を試行している)。

グス・ドゥル政権の基本的な考え方は、特定の経済アクターをことさらに重視することなく、農民や民間企業家を含む様々なアクターが十分かつ正当に活躍できる場を作っていくことに重点が置かれているようにみえる。とりわけ、農民や住民のイニシアティブを生かした地方開発を志向している。また、地方分権化の精神に則り、地方政府や地方のアクターの開発イニシアティブを可能な限り尊重し、それを阻害するような中央政府からの介入や干渉をできるだけ行わない姿勢を示している(2001年1月の全スラウェシ県知事・市長セミナーでのエルナ居住インフラ・地域開発大臣の発言などに端的に見られる)。そこでは、中央政府は、地方間の利害調整や地方だけでは不足する資金の融通といった面でまだ役割を果たすが、地方と十分な話し合いを行い、地方の意向を曲げてまで中央政府の意志を押しつけるような従来型の地方開発手法を取らないことを標榜している。

地方レベルでは、参加型開発や住民イニシアティブの重視といったことが、政府・民間・NGOといった日常レベルの議論で普通のことのように交わされるようになった。数年前までは、「住民を反政府的な行動に目覚めさせる」ような村落開発の議論は事実上タブーだったが、現在では当たり前の議論となり、現場で見ていて隔世の感がある。様々な県・市レベルで住民参加型の協議をもとにした計画策定の試みが始まっている。また、インフラ整備

においても、灌漑における水利組合の設立などにNGOを介在させた住民参加型のアプローチを取り入れることが半ば常識化しつつある。

地方開発はこれまで「政府のみが実施」と見なされる場合が多く、住民や民間企業家はその政府の地方開発に「参加する」という側面が強かった。政府が住民に対して「政府の開発プロジェクトに参加してくれてありがとう」と言うことも度々だったのである。ジャワの村落などでの住民どおしの協力によって事業を行う swadaya もまた、住民相互監視の意識を用いた一種の緩やかな動員体制であったという見方がある。現在の地方開発の考え方においては、地方開発の担い手は政府だけでなく、住民、民間企業、協同組合、NGOなど様々な主体によって担われることが認識されつつある。住民でできること、民間がすべきこと、政府と住民が共同ですべきこと、といった事業ごとの役割分担を考えることが重要と見なされ始めており、前述の住民参加型の協議による計画策定の重要な目的の一つとなっている(前述の東南スラウェシ州クンダリ市の事例など)。

3. 地方開発の問題点

地方分権化実施による政府組織での人員・資金・資産の移転に伴う問題を除けば、地方 開発に関して新たに生じた問題点は少なく、むしろ従来から指摘されてきた問題がよりクローズアップされているといえる。とくに、人材の確保、インフラ整備の遅れ、地域間不 均衡の3つは重要な問題点である。

地方開発が従来、中央政府主導で行われてきたことからも明らかなように、地方開発を 主体的に担える優秀な人材の多くはジャカルタに集まり、事実上、中央政府の指示を実施 する役割のみを課せられていた地方は、中央政府の意向を忠実に実施する人材で済んだ。 このため、地方開発のイニシアティブを担う「自ら考える」人材が地方に乏しい状態とな っている。もっとも、地方開発に関する中央政府の人材が豊富だというわけでもない。中 央の彼らは、限られた情報に基づいて地方の多様性を無視した画一的な地方開発政策を地 方に押しつけてきたのである。地方レベルのみならず中央レベルでも、政府職員の行政管 理能力の向上は基本的に重要だが、彼ら自身が地域のことを能動的にかつ現実的に考えて いけるような意識改革が求められるところである。

広大な国土を持つインドネシアの地方のインフラ整備が遅れていることは、誰の目にも明白である。とりわけ、人口密度の低い非ジャワ地域では、厳しい自然状況に加え、費用対効果が低いという面からも、インフラ整備が大幅に遅れている。島嶼国家であるインドネシアのインフラ整備コストは、陸続きの国に比べてかなり高くなることは否めない。マクロ経済レベルで債務返済問題を抱え、かつ地方分権化のもとで行政の効率化・簡素化が志向されている今日、石油ブームでもなければ、政府が地方のインフラ整備に十分な財政資金を捻出することは難しいといわざるを得ない。新規のインフラ建設のみならず、既存

インフラ、とくに外国援助によって建設されたインフラの維持管理コストの問題もこうした文脈のなかで考えていかなければなるまい。

前述の東インドネシア開発に象徴されるように、インドネシアの地方開発における地域 間不均衡の問題は極めて重大である。人口の約6割が集中するジャワ島やマレーシア半島 部に近いスマトラ島などインドネシア西部の開発が相対的にインドネシア東部の開発より も進んでいることは事実である。この地域間格差を緩和するための様々な施策が試みられ てきたが、状況はほとんど改善していない。

しかも、地方分権化のもとで、資源富裕地方の財政力が大幅に高まり、資源を持たない地方との開発格差が一層高まるのではないかという不安が高まっている。加えて、地方イニシアティブを重視する地方開発政策においては、アイディアや政策の内容もまた地域間で異なってくるので、格差がある程度生じるのを是認せざるを得ない。強力な分配指向政策は、逆に地方のイニシアティブを奪ってしまう可能性がある。両者の微妙なバランスを注視していかなければならない。

地域間不均衡の問題は、それをことさらに煽る政治勢力によって、極端な場合、国家統一を脅かす重要なファクターになることも考えられる。資源は貧しいが地方イニシアティブを持って何かをしようとしている地方を精力的に支援するとともに、資源もなく地方イニシアティブも乏しい地方を衰退から救う救済的な支援も必要になってこよう。

4. 地域開発計画の策定プロセス

地方開発の基本となる地域開発計画の策定プロセスは、地方分権化の開始を前に大幅な変更をみた。主なポイントは、(1) 詳細な数値目標を明示した地方開発5ヵ年計画(レペリタダ)を廃止し、基本的な開発プログラムのみを記した地方開発5ヵ年プログラム(プロペダ)に変更したこと、(2)地方首長が5年間の任期内に行う政策を記した戦略計画(レンストラ)を策定、その戦略計画の達成度如何で地方首長の業績が評価されること、(3) 開発基本方針、開発5ヵ年プログラム、戦略計画のいずれもが地方議会の承認を必要とすること、などである。

従来、まず中央政府が向こう5年間の開発の基本的方向を定める国策大綱(GBHN)を策定し、国権の最高機関とされる国民協議会(MPR)で承認を受ける。次に、この国策大綱に基づいて、開発5ヵ年計画(レペリタ)が国家開発企画庁を中心に策定され、5年間に達成されるべき各省庁ごとの細かな政策目標が数値で明示される。このレペリタに基づいて、各州において州開発5ヵ年計画が策定され、その州開発5ヵ年計画に基づいて県・市開発5ヵ年計画が策定されていく。この結果、文書の書き振りに至るまで、中央と地方とがほとんど同じようなものになってしまった。

現在の方式では、まず中央政府が国策大綱を策定して国民協議会の承認を受けるのは同様だが、地方では各州・県・市もまたそれぞれの地方の開発基本方針 (Pola Dasar) を策定する (注:これは国家開発企画庁の提案が採用されたものである。内務省案では地方が開発基本方針を作る必要はなく、国策大綱に基づいて地方は開発計画を策定すればよいとされていて、当初はこの両者の案の調整がつかず、地方政府は対応に困惑した)。ただし、統一国家の枠組みを維持するという観点から、地方の作る開発基本方針のビジョン・使命は国策大綱のそれと (表現は異なってもかまわないが) 内容的に齟齬があってはならない。

すなわち、国策大綱を前提として地方の開発基本方針が策定される。引き続き中央では 開発5ヵ年プログラムの策定を行なっていくが、地方ではこの地方の開発基本方針に基づ いて地方の開発5ヵ年プログラムを策定する。地方の開発5ヵ年プログラムの策定は、中 央の開発5ヵ年プログラムの策定を待つ必要はなく、また内容も両者が完全に重なる必要 はない。地方ごとに開発ニーズは異なるはず、というのがその理由である。同様の理由で、 県・市は州の開発5ヵ年プログラムの策定を待つ必要はないし、またそれと内容が完全に 重なる必要はない。

同様の形で、開発5ヵ年プログラムが地方議会の承認を受けて成立した後、地方政府では各機関・部局(Dinas)ごとに5ヵ年戦略計画(レンストラ)を策定、地方首長もまた自身の5ヵ年戦略計画を策定する。地方首長の5ヵ年戦略計画は一種のプログレス・レポートとして、毎年、地方首長の年次責務報告演説を地方議会が評価する際の材料となる。地方首長の5ヵ年戦略計画が地方議会の承認を受けた後、具体的なプロジェクト案件と配分予算額を明示した年次計画(レペタダ)が策定される。以上のプロセスでは、国策大綱の策定以後は、中央、州、県・市で同時並行的に進んでいくことになるが、その内容が相互に矛盾したり、対立関係になる場合には、中央政府を介した調整が必要となってくる。

国策大綱 (GBHN) 州開発基 県・市開発 本指針 基本指針 国家開発5ヵ年プログラム (プロペナス) 州開発5ヵ年 県・市開発5ヵ年 プログラム プログラム (プロペダ) (プロペダ) 戦略計画 戦略計画 戦略計画 (レンストラ) (レンストラ) (レンストラ) 年次開発計 画(レペタ) 年次開発計 年次開発計 画(レペタダ) 画(レペタダ)

図: 開発計画策定過程

B. 政策の重点課題及びイ国政府の取り組み状況

1. 中央政府レベル

2000 年に中央政府によって策定された国家開発五ヵ年プログラムにおいては、地方開発 戦略に関する事項は「地方能力向上及び住民エンパワーメント」の部分に含まれている。 地方分権化の進展に伴い、中央政府が各地方政府の開発政策を細かく指示・統制すること はなくなった。中央政府は、地方政府のレファレンスとなるような地方開発の基本的なス タンスを提示するに留まり、各地方政府のイニシアティブを最大限尊重する姿勢である。

国家開発五ヵ年プログラムにおいては、「地域経済開発」の項目で以下のような地方開発 戦略を提示している。

- (1) 生産・投資の流れをスムーズにするためのアクセシビリティ改善及び地域間連携 の創造
- (2) 潜在性を持つ天然資源の有効活用及び新たな開発潜在性のある地域の開発
- (3) 比較的開発の進んだ地域を発展センターとして企業活動を促進
- (4) 比較優位・競争的優位に基づいた投資誘致のための地方政府行政能力向上

これらの戦略を実施するため、地域間インフラ網の整備、後進地域の開発、成長地域の 開発、戦略地域の開発、の四つのプログラムを掲げている。地方開発の具体的な案件については、各省庁においてセクター別に計画されるので、それぞれのセクターごとの説明を 参照して欲しい。

ただし、前述のように、東部地域開発をことさらに特別視する傾向はなくなったものの、 開発から取り残された地方へのケアやローカル資源を生かした地方開発戦略の策定を基本 的な方向としている。とくに、地方分権化の進展に伴い、天然資源や人材の賦存状況の違 いによって、地域間で開発の進捗状況に大きな格差が現れ、それが中央への不満となって 国家統一を脅かすことになる可能性を鑑み、開発から取り残された地方へは中央政府が十 分な配慮を行なうことが求められている。

国家開発企画庁高官によると、地方分権化の進捗状況を把握するために、中央政府は横並びで各地方政府の行政能力に関するパフォーマンス評価を導入する予定であるが、行政能力は高くとも(改善の方向にあっても)資源賦存が少ないために開発の遅れている地域などへ配慮がいくよう、この行政能力に関するパフォーマンス評価をうまく活用することが期待される。

特別視はなくなったが、グス・ドゥル政権が東部インドネシア地域開発を重要視していることに変わりはなく、2000 年8月に発足した改造内閣では、東部インドネシア開発促進担当副大臣の職が新たに設けられた。同副大臣は、南スラウェシ州マカッサルに東部インドネシア連絡事務所(仮称)の設置を検討しており、東部インドネシア地域の国立大学間ネットワーク、商工会議所ネットワーク、州開発企画局ネットワーク、州投資調整局ネットワークを互いに結びつけ、有機的に活用することが考慮されている。

その他、アチェ特別州サバンや北スラウェシ州マナド=ビトゥンなど国内数ヵ所が中央 政府により「自由貿易地域」と指定され、貿易上の優遇措置の適用を期待されている。し かし、東部インドネシア地域へのタックス・ホリデーの導入といった地域特定型の税制優 遇措置について、中央政府はまだ具体的な反応を示していない。

投資誘致政策については、基本的な投資許可のガイドラインは中央政府が策定し、その 取り扱いについては、中央の投資調整庁、地方の投資調整局のいずれからアクセスしても 同様のプロセスで進む体制を整えていると見られる(外国投資の場合にはこれに在外イン ドネシア公館が加わる)。しかし、投資許可プロセスの迅速化やガイドラインの内容を逸脱 しない範囲でのインセンティブの付与は各地方ごとに実施される可能性が高く、中央政府 は地方政府間の投資誘致競争が起こることを期待している。

2. 地方政府レベル

地方政府レベルでの政策課題はより現実的かつ実際的なものとなっている。政策指向について一言でいえば、成長・工業化指向から分配・地域資源利用指向への転換が起こっている。インドネシアの地方の多くは農・林・水産業など第一次産業の比重が大きく、第一次産業の生産性や品質の向上が大きな課題となっている。一次産品を加工して付加価値を高めるためのアグリビジネス・アグロインダストリーへの関心は高く、裾野産業の強化といった従来の中小企業振興策が適切なのは、ジャカルタやスラバヤなどの大都市周辺の工業地帯に事実上限られている。

注目すべきは、地方分権化の実施を受けて、前述のように、開発政策の実施にあたっての政府・民間・住民の間の役割分担意識が現われ始めたことである。これまで開発政策の実施主体は政府が支配的であったが、新しい開発計画策定プロセスのなかでは、政府も開発を進める一主体に過ぎないという認識が政府側から提示されている。その結果、理想的な形では、経済活動はできるだけ民間に任せて政府は市場メカニズムがうまく機能するように監視していく、しかし民間や住民レベルで負担できない保健・教育などの社会サービスは政府が実施していく、というイメージが政府内にでき始めている。

スラウェシでは、多くの県・市政府が保健・教育セクターへの予算配分を他セクターよりも優先している。もっとも、配分予算の多くは地方分権化に伴う保健婦や教師への人件 費であるが、社会セクターへの優先的な配慮を行政が考えている点は評価できよう。

地方分権化では、県・市レベルに広範な自治が認められる一方、州レベルも自治を認められてはいるが、主として複数の県・市にまたがる事項の連絡調整機能が中心となる。もちろん、州政府は中央政府の代理機能を持つため、その意味で中央政府の代理として県・市の行政状況を監督・指導する機能を持つ。2001年1月現在、州知事の中央政府代理機能に関する規定が中央政府からまだ発布されておらず、州政府は開発政策の実施にあたっての自らのポジションを明確化できないでいる。

一方、県・市政府は、かつてのような中央政府の代理機能を持たず、自治機能のみを持つため、自らのイニシアティブに基づいて開発政策の策定・実施・評価ができる立場にあるが、人材・経験の不足により、まだ十分に動ける状態にない。

開発政策の実施にあたっては、以上の問題を十分に把握し、中央政府=州政府=県・市 政府間のコミュニケーションをより密にしていくなかで、県・市政府のイニシアティブを 損なわずかつ必要な監督・指導が中央政府や州政府から受けられるような環境を醸成して いくことが必要である。具体的な開発政策の案件立案・実施・評価のなかで、中央=州= 県・市のコミュニケーション・ノウハウ及び協働ノウハウが高められてくることが求めら れよう。

C. 日本の援助

地方開発については、1995 年 11 月から三年間、JICA のミニプロ「東部地域開発政策確立実施支援」が実施されてきた。同ミニプロのオフィスは東部地域開発協議会の隣に置かれ、国家開発企画庁とともに東部地域開発協議会への助言を行なった。ただし、選定過程が不明朗でかつ調査が十分でない Kapet 構想への助言は注意深く避けた。専門家 3 人のうち1人はスラウェシ島のウジュンパンダン(現・マカッサル)に配置され、地方イニシアティブに基づく地域開発政策の助言を行ない、日本の一村一品運動の紹介などに努めた。

JICA はこのミニプロと同時に、南スラウェシ州タカラール県をサイトとするプロジェクト方式技術協力「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」を1997年から実施中であり、また青年海外協力隊チーム派遣「南スラウェシ州バルー県総合地域開発計画実施支援」を1995年から5年間にわたって実施した。これらミニプロ・プロ技・協力隊チーム派遣はそれぞれの対象が異なる一方、相互補完的に南スラウェシ州の地方開発に複合的にアプローチする三位一体型の技術協力と当初は位置付けられていた。その成果を三者統合的に評価することは難しいが、三者の相互交流によって少なくとも南スラウェシ州におけるJICAの地方開発への取り組みが地方政府から一定の評価を得たことは確かなようである。

JICA はミニプロ終了後も、東部地域開発政策アドバイザーを個別専門家として引き続き 南スラウェシ州ウジュンパンダン (現・マカッサル) へ派遣し、南スラウェシでの様々な 地方開発の経験を他のスラウェシ三州に伝えるとともに、スラウェシ四州間の地域間開発 協力の促進を支援した。前述のプロ技・協力隊チーム派遣との協力関係も引き続き維持さ れた。地方分権化へ向けての準備段階でもあり、プロ技・協力隊チーム派遣とともに、地 方分権化を地方開発と結びつけて、地方の自立性を伴った地方イニシアティブに基づく地 方開発への助言や意識づけ、協力意識の酸成などに努めてきた。

JICA ではさらに、南カリマンタン州バンジャルマシンに1名の地域開発政策アドバイザーを派遣して、一村一品運動などへの助言を行なっている。今後は、ジャカルタの内務省地域開発総局に派遣した地域開発政策アドバイザー1名をキーとしながら、北スマトラ州メダン、西カリマンタン州ポンティアナック、東ヌサトゥンガラ州クパンにそれぞれ地域開発政策アドバイザーを派遣し、すでに派遣されている南スラウェシ州マカッサル、南カリマンタン州バンジャルマシンの地域開発政策アドバイザーとも連携しながら、地域開発政策アドバイザーのネットワークを活用した地域開発政策への様々な助言・情報交換・ベ

ストプラクティス交換などを展開していく構想である。

開発調査レベルでは、アチェ特別州サバンの地域開発計画などが JICA を通じて行なわれている。大規模な地域開発総合計画に関する開発調査は、1998 年に終了した西部カリマンタン調査の後は実施されていない。

2000年2月段階で、JBICもまた南スラウェシを対象に県レベルでの開発計画策定プロセスへの支援を行ないたい意向を表明していたが、現在のところ、まだ具体的な動きは見せていないようである。

D. 他ドナーの動向

具体的な地方開発案件については、セクター別の記述に詳しいと思われるので、そちらを参照していただくこととし、本稿では取り上げない。

地方開発にかかわる他ドナーの取り組みとしては、現在、世銀によるスラウェシ農業開発プロジェクトが中スラウェシ州や南東スラウェシ州を対象に実施されている。これはマルク州で行なわれていた農業開発プロジェクトと関係があると思われる。世銀はまた、郡(クチャマタン)レベルを対象としたクチャマタン開発プログラムを全国展開している。

UNDP は、全国 9 都市を対象とした開発政策立案・実施ファシリテーション・プログラム (BUILD) を実施しており、2001 年度から対象都市数を大幅に拡大して展開する予定である。 南東スラウェシ州クンダリ市などでは、従来のボトムアップ型地域開発策定過程 (P5D) を全アクターが集まるセミナー形式で行なうなど、大きな成果を上げている。

ADB は、東部インドネシア地域を対象に東アセアン経済圏地域を含めた中小企業支援のプロジェクトを構想しており、一度マカッサルでセミナーを開催したが、その後具体的なアクションはまだ見られない。

USAID は南カリフォルニア大学及びバンドン工科大学と共同で、県・市政府職員を対象に 地域開発プロジェクトの案件形成・プロポーザル作成に関するトレーニング・プログラム などを実施している。

ドナーの多くは、これまで地方分権化にかかわるインスティチューション・ビルディング (法規整備、制度改革) への支援を行なってきており、地方分権化を担う地方行政職員の能力向上のトレーニング・プログラムを展開してきた。地方開発については、地方開発アドバイザーの派遣などは行なっておらず、個々のセクターごとの支援案件ごとに外国人コンサルタントを派遣している。また、地方での案件実施にあたっては、ローカル・コンサルタントを活用するのが一般的である。

18-4. 村落開発

執筆担当者:赤松 志朗 (スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト)

A. 現状と問題点及びその背景

1. インドネシアにおける村落社会の概要

インドネシアにおける村落を概観する際に、先ず留意すべき点は、その多様性である。東西4500キロの海域に広がる島嶼部から成り立つインドネシアはその国家建設のスローガン(多様性の中の統一)にもあるように歴史、文化、自然、地理、民族等、様々な観点において多様性に富んでいる。

次に重要な留意点はジャワ島とその他の地域、一般には外領と呼ばれる地域の社会とその発展度の違いである。際だった違いの一つは、人口分布、人口密度と人口増加率に観られる。全人口のの約6割がジャワ島に集中し、その人口密度は1平方キロ当たり950人前後、人口増加率もジャワ島では減少傾向にあるのに較べて、スラウェシ、カリマンタン、イリアンジャヤなどの外領では未だに2%代後半であるといった事情である。また、ジャワ島村落における社会関係では村落住民間の"横の関係"が強調されるのに対して、外領部の多くでは"縦の関係"があるいは"個人"が強調されると云った違いが観られる。さらに、ジャワ島の村落においては1970年代を通じて進んだ商品経済の浸透と農民層の上下分解、農村貧困層の蓄積といった、いわゆる近代化過程を背景とした社会変化がみられたが、一方、外領の殆どの地域では一部の都市周辺部を除き、このような近代化過程を経ておらず、特に村落部では伝統性をより色濃く残した"低開発状況"にあるといえる。

次に村落社会の状況であるが、建国以来、スハルト長期政権下では村落及び村落行政の画一化が、治安上の管理体制を強化する意図を持って進められ、その結果、自然村の伝統的機能は個人及び家族に確認されても村落社会単位では希薄であるか、もはや存在しないとさえ云われている。村落社会単位の社会・政治機能は開発政治の村落への浸透に伴って地方行政に取って替わられ、制度的には"自治単位"とされながら、村落行政は中央からの財政支援と政治・行政指導に大きく依存した様相となっている。この過程では自発的村落社会組織と村落の伝統的有力者が無視される一方、国家イデオロギーであるパンチャシラの普及、保健衛生や初等教育、農業開発などの各種

開発サービスが導入され、多くの行政主導の社会組織が形成されている。その結果、 村落部においては様々な発展がもたらされた一方で、"自治単位"としての村落社会 の社会・政治的発展が遅れ、村落の自律的発展性が大きく歪められてしまった。結果 的には、伝統と近代(行政)の対立、世代間の対立に加えて、行政への過度の依存心 と不信感が形成された一方、問題処理能力の低下が観られるなど、不安定な村落社会 状況が形成された、といえる。これらの事情は地域によって一律ではないが、一般化 し得る事情である。

2. 村落開発行政の現状と課題

以上のような村落社会状況に対する、中央政府(内務省村落開発総局)の認識は既に 1990年代半ばには政策課題に反映されており、担当機関の名称も BANDES (村落開発)からPMD (村落社会開発)への名称変更が行われる一方、"参加型開発概念"が強く意識されている。政策的には"伝統村"、"自立村"、"発展村"の3段階に各村落を評価し、それを基に開発事業を導入する韓国のセマウル・モデルが導入されると同時に、1997年以降はP3MD (参加型村落開発計画法)がGTZによる協力によって開発され全国に普及されている。また、その精度には疑問が多いとされている"プロフィール・デサ"と通称される村落社会統計事業も幾たびか更新されつつ、今日に至っている。

以上の諸施策は、州・県に置かれた出先機関、郡への派遣職員を通じて上意下達式に実施されてきた。1979年の村落行政法によって定められた村落へのLKMD(村落開発委員会)とPKK(婦人会)の設置は、村落部への開発行政の導入を制度化するものであるが、初期には国家イデオロギーの啓蒙など政治的指導色の濃い事業が導入され、徐々に開発事業の企画、実施に関連した機能を濃くしてゆく。

一方、内務省村落開発総局を含め、村落開発関連事業を実施している中央機関は行政改革前の時点で農業省、公共事業省、保健省、宗教省など20数機関といわれ、これらの機関も州・県に設置した出先機関を通じて事業を企画実施していた。UNDPの調査では"ある村落では85の政府事業が実施されており、村落住民が混乱した様相にある"ことが報告されている。このような村落社会不在の村落開発事業を調整することを意図して、1995年には内務省村落開発総局の任務として、"全ての村落開発事業の調整"が加えられたが、縦割りの集権体制下では実効性は極めて限定されたものであった。

つまり、村落開発諸事業は集権的なシステムを通じて実施され、州・県にお ける企画・調整機能を強化し、地域参加型の内容に更新することが意図され、試行さ れてきたが、それらは依って立つ集権システム自体によって相殺されてきたといえよう。参加型計画システムとして、例年4月に開催される村落開発会議(ムスバンデス)で提案された村落開発事業案は郡、県、州、中央レベルの開発会議での審査を通じて採択され翌年に実施されるが、提案から実施までに平均20数ヶ月を要し、採択案件も極端にインフラ事業へと偏るなど、"参加型概念"とは余りにもかけ離れた様相を呈していた。

B. 政策の重点課題及びイ国政府の取り組み状況

1. イ側実施体制の変化

1999年5月、地方分権法(22号法)と中央・地方財政均衡法(25号法)が採択され、翌年の2001年1月から施行に移された。これらの地方分権政策では市及び県に大幅な自治権が与えられ、上述した集権体制から分権体制へ更新される予定である。従来、中央の政策と技術力・予算に依存していた地方・村落開発事業は、これによって、市及び県政府が地域の開発ニーズに沿った事業を企画し議会の承認を得て、実行できる体制になる。このことは政策観点、社会距離観点からすれば、村落社会と行政の間の距離が飛躍的に改善されることを意味し、また、議会制民主主義の導入は参加型村落開発事業を誘導する、より適切な環境整備であることを意味している。

地方分権化政策環境に沿った地方公務員の人材育成、補足的運用制度の構築、組織 改編、地方歳入の増大措置、地方議会との連携など、幅広い課題を抱えており、これ らの制度変更がより積極的効果を発揮するには尚、時間が掛かるであろう。見通しと しては、今後、約2年は、予算、人材、機能・権限等の移譲を受けた地方自治体側の 体制整備が主な課題となり、その後、それらの整備を背景に自治体としての政策と事 業実施へという試行段階に入り、5年から6年後には中央・地方関係を含む調整期を 迎えるものと予測される。既に積極的対応を見せる県政府もあるが、実質的な分権体 制が部分的に機能し始める時期は早くても大凡、施行後、3,4年後であると予測さ れる。

2. イ国政府の取り組み状況

上述したとおり、イ側実施体制の変更に伴う幅広い課題が横たわっており、地方公務 員の人材育成、補足的運用制度の構築、組織改編、地方歳入の増大措置、地方議会と の連携等の点で課題を抱えている。従って、村落開発分野の政策環境、実施環境は全 体的には未熟であると結論できる。

今後の約2カ年は、予算、人材、機能・権限等の移譲を受けた地方自治体側の体制整備に多くの努力が注がれるものと予測され、移行期のモニタリングとその評価に沿った取り組みがなされると思われる。

一方、地方分権化政策が施行されたが、上述したようにその体制の整備と効果を期待するには今しばらくの時間が必要である。従って、当面は中央政府主導のソーシャル・セーフティ・ネット事業が村落に対する直接的支援として実施される他、分権化政策によって県政府に提供される予算を使った規模の小さい事業が実施されるものと予測される。

C. 日本の援助

全体的には、この部分は前項の 18-1., 18-2., 18-3. 他の項で記述される、現状と分析結果にほぼ重複すると思われるので省略する。ただ、日本の援助としては1997年3月に開始された「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」が、地方分権化環境に即した参加型村落開発モデルを形成しつつある。

内容的には PLSDP (参加型地域社会開発計画) 研修、県単位の村落開発システムの形成、村落部における社会組織形成と開発事業の実施の3つのコンポーネントによって構成されている。また、NGOを通じたコミュニティ・エンパワメント事業がある。これら以外にも1-2. で述べたように、従来、村落開発事業に関連した中央機関は20数機関に及び、これらの事業については別稿の各セクター別の報告を参照していただきたい。

D. 他のドナーの動向

現時点では地方分権政策下においてより効果的な地方行政制度と事業企画・実施力量の形成が主要な開発課題と認識されており、事業としては組織形成や人材育成に焦点を合わせた地方行政支援が多く実施されている。

GT2、CIDAやUNDP等の事業がそれらの事例である。また、USAIDはNG Oを通じた支援を強調、世銀、アジ銀、JBICなどの融資機関はソシャル・セーフティ・ネット事業へと、それぞれの実施機関の持つ特徴に応じた支援を行っている。何れにしろ、現時点では村落社会に直接、焦点を当てた開発事業への協力例は極めて少ないのが実状である。また、詳しくは前項と同様、各セクター別の報告を参照していただきたい。

IX ガバナンス



19-1. 法制度整備、司法

執筆担当者: 奥山 明 (援助調整/国家開発企画庁)

A. 現状と問題点及びその背景

開発の制度的な側面は、持続可能な開発を達成する上で必要不可欠な要素の一つである。 とりわけ「グッド・ガバナンス」(Good Governance = 「良い統治」)は、国際協力のキー ワードの一つとして、特に 1990 年に入り、にわかに注目を集めてきた。

「カバナンス」の概念は、各援助国・機関によってそれぞれ異なっており、大きくは広い定義と狭い定義の二つに分けられる。OECD・DACは前者の例にあたり、ガバナンスを「政治体制」、「経済的、社会的資源を管理する上での権力行使のあり方」、「政府が政策を立案し、実行する能力」の三つの側面から構成されるものとし、さらに公的部門の効率、法の支配、汚職や軍事支出の抑制などの要因も重要であるとしている。他方、世界銀行では後者の例にあたり、政治的問題に関与しないとの方針から、ガバナンスを「ある国の経済的・社会的資源を開発のために活用する際の、権力行使のあり方」に限定して定義している。

そして、経済発展を達成するためのグッド・ガバナンスの要件として、①政府権力行使 に際しての説明責任(accountability)、透明性(transparency)、公開性(openness)、② 法制度による統治、独立した信頼できる司法部門の存在、③効率的な公共部門、④腐敗・ 汚職の防止などを挙げている。

JICAでは、ガバナンスを、「国家のあり方」と「政府機能のあり方」の二つの概念から捉えている。国家のあり方とは、「自立的かつ持続的な開発、社会的公正を実現するような姿勢を取っているか、あるいは民主的な志向を持っているか」ということである。また、「政府機能のあり方」とは、政府(及び司法・立法部門)が効果的かつ効率的に機能するための政治システムや行政システム、あるいはそれを支える能力を持っているか」を指す。

1. 法制度・司法に関する歴史的な背景や課題

(1) 慣習法から近代的な法体系へ

インドネシアにおける国家法制度の基本的な課題として、ジャワ島以外の多くの地域では、いまだに「アダット」と呼ばれる旧態依然とした慣習法が生きた法として支配的な役割を果たしており、近代的な法群を受け入れられない世界がまだ残っていると言われている。例えば、市民生活にとって最も重要な民法典でさえ20世紀初頭のオランダ植

民地時代民法の翻訳であり、陳腐化した内容も多かった。多くの法律が、オランダ植民 地時代の原文のままであったり、法律の解釈権限が一方的に政府・行政の側に帰属して いたりといったことが長い間続いていた。

今のインドネシアにおいては、民族、宗教、貧困問題などの複雑かつ固有の問題や課題に対して、多様な価値観を支援するための法制度的枠組みが要求されている。また、他方で、欧米的な個人主義に基づく民主主義的なルールを積極的に採用する必要にも迫られている。しかし、先進国では仮に一般的な民主化の原則であったにせよ、これが直ちに現状のインドネシアにとって採用すべき原則かどうかは充分な議論が必要である。現在のインドネシアの法制度そのものが全く近代化してこなかった背景があり、オランダ植民地時代の法律がいまだ残存し、国家法と慣習法の重層的な法構造がジャワ島以外にまだ残っているといった歴史的な条件も考慮せざるを得ないのが現実である。

2. 法制度整備・司法に関する現状と問題点及びその背景

(1) 建国5原則(パンチャ・シラ)

建国 5 原則 (Panca Sila) は、1945 年 6 月、スカルノ大統領 (当時) が独立後のインドネシアの建国理念として発表し、その後 1945 年憲法の前文に盛り込まれた。さらに 1966年に開催された国民協議会であらゆる法の根源であると規定され、不可侵性を確立されたもの。 ①唯一至高神への信仰、②公正にして開化された人道主義、③インドネシアの統一 (民族主義)、④協議制/代議制における英知によって指導される民主主義、⑤全インドネシア国民のための社会正義、の 5 原則からなっている。

(2) 1945 年憲法(UUD1945)

インドネシアの憲法 (1945 年憲法: Undang-Undang Dasar 1945) は、16 章 37 条及び ジャカルタ憲章からなり、1945 年 8 月 17 日のインドネシア独立宣言に続き、同年 8 月 18 日に公布された。

30年以上にわたるスハルト政権時代(当時)の1945憲法では、大統領が、①国会の同意を得て法律を制定(5条1項)、②政令の制定(5条2項)、③陸海空軍の最高指揮権の 掌握(10条)、④緊急事態の宣言(12条)⑤外国使臣の任命・接受(13条)、⑥赦免・恩赦、刑の破棄や復権(14条)、など強大な権限を有していた。

現行の1945年憲法では、司法府・立法府といった国家機関の上に国権の最高機関として国民協議会(MPR)が位置付けられており、国民協議会により全権を委任された大統領が国会(DPR)と協力し、内閣の補佐を受けて国民協議会の定めた国家の基本方針、すなわち「国策大綱」(GBHN)に従って施策を行うことと規定されているため、厳密な意味での三権分立とは異なるとの見方もある。

また、基本的人権の保障を確実なものとするためは、憲法における規定を整備する必

要がある。1945 年憲法では、基本的人権の保障が明文化されていない。国家権力によって侵害されてはならない基本権は、憲法で明確に規定されなくてはならない。また、基本権を制度的に保障するためには、司法府の独立性を確保し、その機能・権限を強化する必要がある。

(3) 法令体系

インドネシアにおける法令体系は、次のとおりとなっている。スハルト政権時代には、大統領が、国会の承認を必要としない大統領令や大統領告示の形で重要な政策を度々 決定してきた。

- ・ 憲法 (UUD1945: Undang-Undang Dasar 1945): 国民協議会で制定又は改正。
- · 国民協議会決定 (TAP MPR): 国民協議会による決定。
- 法律(UU: Undang-Undang):国会の承認を得て制定し、大統領名で公布。
- ・ 政府規則/政令 (PP: Peraturan Pemerintah): 政令に相当し、法律を実施するため、 法律で定められている条項をより具体的に規定するもの。大統領名で公布。
- ・ 大統領令 (KepPres: Keputusan Presiden): 政令に相当。大統領名で公布。
- ・ 大統領告示 (InPres: Instruksi Presiden): 政令/通達の一種。大統領名で公布。
- ・ 大臣令 (KepMen: Keputusan Menteri Negara): 省令に相当。所管大臣名で公布。
- 地方規則 (PerDa: Peraturan Daerah):条例に相当。

(4) 司法権及び裁判所の体系

司法権は、「最高裁判所及び法律で定めるその他の司法機関がこれを行使する」(憲法第4条)。裁判所は、①普通裁判所 (Peradilan Umum)、②国家行政裁判所 (Peradilan Tata usaha Negara)、③軍事裁判所 (Peradilan Militer)、④宗教裁判所 (Peradilan Agama)の4種類に分かれる。

- ・ 普通裁判所:一般の民事及び刑事事件
- ・ 国家行政裁判所: 政府機関により法が侵害され、または権限の濫用により財産的損害を受けた者が、政府等行政機関に対して提起する民事事件
- ・ 軍事裁判所:被告人が軍人であり、軍事裁判所で裁判することが適当であると判断 される刑事事件
- ・ 宗教裁判所: 当事者がイスラム教徒であり、イスラム法・教義により裁判すること が適当と判断される婚姻等関係民事事件

各裁判所とも、地方裁判所、高等裁判所の各級に分かれ、最高裁判所は共通である。 各裁判所は、司法権の行使に当たっては、技術的には最高裁判所の指導・監督を受ける が、宗教裁判所と軍事裁判所はそれぞれの関連行政機関(宗教省、国防省等)の管理下 に置かれている。また、各級の普通裁判所に対応して、最高検察庁、高等検察庁及び地 方検察庁が置かれている。 最高裁判所(Mahkamah Agung)は、この国の司法組織の頂点に位置しており、行政権を司る政府(大統領)、立法権を行使する国会(DPR)とともに三権分立の関係を構成している。最高裁はすべての訴訟事件に対して終審判決を下す権利を有しており、1人の長官(主席判事)と2人の副長官(次席判事)が統率し、60人の判事から構成されている。最高裁長官及び副長官は、国会が推薦した最高裁判事の中から大統領が任命することになっている。

(表) 裁判所の区分とその数(1997年)

区分	裁判所の数	
	地方裁判所	高等裁判所
普通裁判所	2 9 5	2 6
国家行政裁判所	1 8	4
軍事裁判所	2 3	3
宗教裁判所	305	2 5

(5) 訴訟手続き

インドネシアにおける訴訟手続は、まず地方裁判所(Pengadilan Negeri)に訴訟事件として提訴し、そこでの判決を不服とした場合、高等裁判所(Pengadilan Tinggi)に上訴することが出来る。さらに、高等裁判所の判決にも不服の場合には、最終的に最高裁判所へ上訴することになる。

現在、最高裁にまで提訴された訴訟事件の数が現行の処理能力を超えてあまりにも多くかつ関連法規が未整備のため下級審で判定し得ない場合も多く、未確定事件が山積(約16千件)していることが問題として指摘されている。また、裁判所が直面している問題はこうした未確定事件の山積のみならず、一般国民やマスメディア等から裁判所の決定に内部での汚職・贈賄の疑いがかけられる事例が数多くあることである。

(6) 法務省及び最高裁判所の機構・組織(2000年8月の省庁再編前)

法務省の組織は、法務大臣の下で、次官(官房長官)、総括監察官のほか、以下の5つの総局、附属機関や地域事務所等から構成されている。

- 総局:法令総局、知的所有権総局、裁判所管理総局、懲罰総局、入国管理総局
- ・ 附属機関:国家法律開発庁、研究開発センター、教育研修センター
- 地域事務所

最高裁判所は、長官(主席判事)の下で、副長官(次席判事)、以下の 6 人の副議長、事務総長、3 管理部局、附属機関、専門家及び判事等から構成されている。また、長官への諮問機関として、法令審議会が設置されている。

· 副議長:宗教裁判所担当、民法担当、刑法担当、軍事裁判所担当、国家行政裁判所 担当、慣習民法担当

• 管理部局:総務局、財務局、人事局

・ 附属機関:研究開発/教育研修センター

B. 政策の重点課題およびイ国政府の取組状況

1. 政策の重点課題

(1) 国策大綱 (GBHN)

1999年10月の国民協議会 (MPR) において策定された国策大綱 (GBHN) において、『国家法制度の整備による、正義と真実に基づいた法の支配と基本的人権の尊重』や『職業意識があり、効率的かつ生産的で透明性のある、クリーンな行政機構の整備』を重要な国家の基本方針 (12 項目) の一つとして掲げている。また、こうした方針を踏まえ、①法による統治の確立、②法制度整備、③司法機能の強化、④基本的人権の尊重、その他を法務に関する重点課題の基本方針として掲げている。

(2) 国家開発計画 (Propenas)

2000年11月に制定・公表された「国家開発計画 (Propenas)」においては、『法による 統治・グッドガバナンス』を国家開発の重要な優先政策課題 (5項目) の一つとして掲げている。具体的には、次の各項目が取り組むべき政策課題として明示されている。

(法務)

- 法制度整備、司法制度・機構の改革、法務執行能力の強化等
- 基本的人権の尊重、KKNの排除(汚職防止委員会の設置)、国民の法意識や知識の啓蒙・ 普及活動等

(政治/国家行政)

- 行政機構改革、行政法・規則の整備による行政の透明性・説明責任の確保等
- 人材育成、公共サービスの向上、公務員の地方配置、公務員制度改革等

2. インドネシア政府の取組状況

(1) 1945 年憲法の一部改正

スハルト政権時代において、強大な権力を有する大統領や政府・行政に事実上支配されてきた立法権(国会)並びに司法権の強化及び法制度整備が、インドネシアの民主化の推進にとって、必要不可欠な要素の一つである。

こうした背景から、1999 年 10 月に開催された国民協議会 (MPR) では、憲法改正のための作業委員会が設置され、審議が行われた。この委員会審議では、大統領の任期や立法権・人事権を制限することなど、これまで大統領が保持してきた広範な自由裁量権を縮小させるために必要な最低限の憲法改正を行うことで合意が成立した。これまで大統領は、国会の承認を必要としない大統領令や大統領決定の形で重要な政策を決定してきたが、今回の改正で大統領の法律提案権は認められる一方で、大統領自らが法律を制定する権利は剥奪された。

人事権についても、いわゆる大統領特権であった外交使臣の任命権・接授権、刑の減免や市民権の回復など恩赦・特赦の決定権等については、単独で行使することができなくなり、国会(DPR)や最高裁判所との協議が必要とされることとなった。

(2) 司法改革

普通裁判所や国家行政裁判所は、従来は法務省の管轄下にあり、行政府に従属する形になっていた。現在では、一連の司法改革の一環として、司法府の独立性を確保するため、両裁判所とも最高裁判所の管轄下に入れて組織が一本化されることとなった。

(3) Partnership to support Governance Reform in Indonesia

第9回 CGI での合意に基づき、インドネシア政府は、UNDPや世銀等の支援を受けて「Partnership to support Governance Reform in Indonesia」を創設して、ガバナンスに積極的に取り組んでいる。このプログラムは、インドネシアにおけるガバナンス改革について、①ガバナンス改革のモデルとなるインドネシア国内外の事例の紹介・普及を行い、②インドネシア政府・援助機関、NGOの活動を調整するとともに、③ガバナンス改革の促進に貢献する新たな活動への資金手当を行うもの。このプログラムが対象とする主な課題は、①司法改革、②立法機能強化、③公務員制度改革、④選挙制度改革、⑤コーポレート・ガバナンス改善、⑥市民社会/マスメディアの強化、等である。

C. 日本の援助

1. 日本のガバナンスへの取組み

(1) 基本的な考え方

民主的で公正かつ透明性のある社会システムの構築等のグッド・ガバナンスの実現は、 国際社会からの信任を得るためのみならず、社会の安定および持続的な経済発展の基盤 整備を実施するためにも必要不可欠である。

日本はこれまで、こうした行財政、税務、金融等の諸制度整備やその他の政策提言や人材育成等、主に組織の機能・運営強化に資する支援、即ち、政策決定の公平性・透明性と確保する適切な行政・経済・社会制度の運営という、いわゆる「狭義のガバナンス」に力を入れてきた。他方、民主化の促進や社会的公正の実現等、国家システムのあり方そのものに関わる「広義のガバナンス」支援についても今後どのような支援が可能かどうか引き続き検討する必要がある。

民主化促進等の広義のガバナンス支援については、その国の文化や価値観に根ざした 部分に関わる問題でもあり、その支援アプローチに絶対的な基準やモデルはなく、その 国の政治システム改革の現状に照らした支援が必要と思われる。

日本は今後、こうした分野への支援も積極的に行っているべきであるが、その際に、 ドナー側の価値観の押し付けではなく、インドネシア側の価値観を尊重しつつ他国の経 験や教訓の提供を含めた議論の場の提供を中心とする、との姿勢を採るべきであろう。

(2) 法務・司法改革に関する基本的考え方

適切な法制を基盤とする法の支配は、社会の安定化、外国直接投資の誘致を含む経済 運営の円滑化のために重要である。裁判官の任免や職遂行に対する政治的な圧力の排除 等も法務・司法改革を進める上で不可欠であろう。

法体系や制度の枠組み造りとともに、司法行政官や弁護士をはじめとする人材育成も 重要である。特に、地方分権化が推進されている中、中央とともに地方における諸制度 の枠組み造りや人材育成も同時に進めてゆく必要がある。

(3) これまでの具体的な収組み

法制度整備や司法改革を含むグッド・ガバナンスは、インドネシアにおける重要な政策課題の一つであるが、日本は他のドナーに比較してこれまでガバナンス支援として明示的に取り組んできた事例は少ない。

しかし、特に、経済運営の安定化に対する協力、地方分権化に対する協力、その他に 関する支援実績の中に、効果的・効率的な政府機能の改善強化に資するという観点から 広い意味でのガバナンス支援と位置付けられるものがある。そうしたグッド・ガバナン スの改善に資する協力の主な事例として、次のものが挙げられる。

<「国家のあり方」に関する支援>

● 民主化支援に関し、1996年6月に実施された総選挙への支援として、ドナー調整を担当 した UNDP を通じた緊急無償資金協力及び総選挙管理委員会及び UNDP に対する専門家 (計20人)の派遣。

<「政府機能のあり方」に関する支援>

- 経済運営の安定化に関し、専門家派遣や研修を通じた、税務行政、税関業務改善、資本市場育成、金融・通貨政策、貿易金融管理、銀行監督等に関する政策助言や人材育成。
- 地方分権化に関し、内務省や南スラウエシ州政府等に専門家を派遣し、地域の開発政策 に関する助言や、地方行政官の能力向上のための研修を実施。
- 環境保全に関し、環境管理庁へのアドバイザー専門家の派遣、環境管理センタープロジェクトを通じたエンフォースメントの強化支援を実施。

(4) 今後の具体的な取組みに関する検討課題

<「国家のあり方」に関する主な支援策>

- 選挙制度に関する情報提供や議論の場の提供<「政府機能のあり方」に関する主な支援策>
- 法制度整備に関し、司法機能の強化、法曹界の人材育成など。
- 警察行政の改善
- 経済運営の安定化に関し、税務監査能力の向上、財政分野における人材育成と能力向上、 国際流通市場の育成、破産法の運用に関する司法の近代化など。
- 地方分権化に関し、地域開発計画の企画立案・実施のための能力向上、政策支援、地方 行政官の人材育成、地方相互間の情報ネットワークの形成支援など。

D. 他ドナーの動向

(1) CGI等の場での議論

ガバナンスは、2000年2月にジャカルタで開催された第9回援助国会議 (CGI) 及び同年10月に東京で開催された第10回 CGI において主要議題の一つとして取り上げられなど、日本を含む各ドナーの関心も非常に高い。

こうした累次に渡る CGI の場で議論された結果、司法改革、法制度改革、汚職防止などのガバナンス改善に対する支援を行うことが合意されており、ガバナンスは、極めて緊急度の高い重要な課題となっている。こうした合意を踏まえ、インドネシア政府、各

援助国・国際機関等によるガバナンスに関するパートナーシップをつくり、インドネシ ア政府が市民社会や民間セクターなどとも対話した上で、司法改革や法制度改革、汚職 防止等を含む具体的なガバナンス改善プログラムを策定することを支援している。

(2) 世界銀行(世銀)

ガバナンスに関する世銀の重点分野としては、①統治機構の改革、②司法・法制度改革、③公務員制度改革、④市民社会の強化の 4 点が挙げられる。具体的には、世銀の全融資案件に公的機関における不正・腐敗の撲滅、効率性向上、透明性の確保を不可欠な要素として含めるとともに、腐敗防止関連法案の支援を行っている。

また、市民社会の強化による政府の監視や案件に関する地方分権化と住民参加の促進による透明性の向上を目指している。

また、UNDP や ADB とともに「Partnership to support Governance Reform in Indonesia」を創設し、ガバナンスに関する各ドナーの支援調整を行っている。

(3) アジア開発銀行 (ADB)

ガバナンスに関する ADB の支援の特徴として、不正・汚職防止に力点を置いていることが挙げられる。具体的には、①各セクターへの融資の際の説明責任や透明性の改善、実施・管理の地方分権化による不正・腐敗の減少、②汚職防止法の改正、③最高監査機関 (BPKP) の組織強化、④検察庁の能力強化、⑤独立した不正・汚職防止委員会の設立、などへの支援を行っている。

また、UNDP や ADB とともに「Partnership to support Governance Reform in Indonesia」を創設し、ガバナンスに関する各ドナーの支援調整を行っている。

(4) 国連開発計画 (UNDP)

1996 年の総選挙ではインドネシア政府の要請を受けて、各ドナー及びNGOの選挙支援の促進と調整を担当した。

また、世銀やADBとともに「Partnership to support Governance Reform in Indonesia」を創設し、ガバナンスに関する各ドナーの支援調整を行っている。

(5) GTZ

GTZのガバナンス支援は、地方分権化に関連したものが中心となっている。

(6) CIDA

CIDAのガバナンス支援は、人権保護、統治機構の改革及び選挙支援の三つに分類 される。人権保護については、インドネシア国家人権委員会 (Komnas Ham) の調査・人 権保護啓発等についての能力の向上、人権NGOの人権問題に対処する能力 (アドボカ シ・能力や国内外ネットワーク強化)向上等を支援している。

統治機構の改革については、住民ニーズに対応できるように住民参加型開発を含む Bappenas の企画・プログラム化・政策策定能力等について支援するとともに、NGOの 能力強化による参加型開発の促進を行っている。選挙支援については、NGOの選挙監 視や啓発活動に関する能力向上を支援している。

(7) USAID

ガバナンスにおけるUSAIDの活動は、①選挙支援による民主的政府の形成、②啓発団体、各専門家の協会、労働組合、住民組織等の市民社会組織による政治過程への参加促進、③法整備、法治、民主的政党育成、治安維持・国防の文民統制等の支援による民主的かつ効果的なガバナンスの促進、④報道方法や報道倫理面での能力強化による自由かつ責任あるメディア育成、⑤マルク、アチェ、イリアンジャヤ等における人権遵守監視や仲裁・紛争管理能力の育成、などの各分野における支援を行っている。

(8) AusAID

AusAIDのガバナンス支援は、①人権保護の促進を目的としたインドネシア国家 人権委員会 (Komnas Ham) への技術支援、②Center for Democratic Governance の設立 による政治的側面でのガバナンスの改善戦略の策定、③総選挙における選挙管理委員会 (KPU) やNGOへの技術支援等を行っている。

<参考文献>

- ・ 国際協力事業団「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」、2000年
- · 大野泉「世界銀行 開発援助戦略の変革」NTT 出版、2000 年
- ・ 白石隆「インドネシア 国家と政治」リボロポート、1992年
- ・ ジャカルタ・ジャパン・クラブ編「インドネシア・ハンドプック 1997/1998 年版」 ジャカルタ・ジャパン・クラブ、1998 年
- ・ 「アジ研ワールド・トレンド 2000・4 月号 55 号」アジア経済研究所、2000 年
- 三平規夫編「アジ研トピックレポート 1997.4ー展開急なインドネシア大統領後継問題」 アジア経済研究所、1997 年
- Law Reform in Indonesia Results of a research study undertaken for the World Bank, CYBERconsult, 1997

19-2. 統計情報

執筆担当者:伊原 一(統計情報整備/中央統計局)

A. 現状と問題点及びその背景

インドネシア国の統計制度は典型的な集中型である。インドネシア中央統計庁(BPS)はどの省にも属さない大統領直轄の政府機関であり、4つの部の下に16の課及び統計研修所がある。地方には各州(プロビンス)及び特別区3カ所に直属の統計事務所があり、また、その下の行政組織である市(コタマジャ)64カ所及び県(カブパテン)249カ所にも直属の統計事務所がある。さらに、郡(クチャマタン)4030カ所には指定市又は郡統計事務所から派遣された統計職員が一人ずつ配置されている。職員数は、中央に約1700名、地方に約10000名である。2001年に施行された中央政府の地方分権化については中央統計庁はその業務の性格から、財政及び宗教等の他省庁と共に中央集中制を維持することが認められいる。

中央統計庁は、インドネシア国における唯一の統計専門の政府機関であり、国内のほとんど全ての基本統計を作成している。人口センサス、経済センサス、農業センサスの3大センサスの実施を始めとして、物価調査、労働力調査、輸出入調査、家計調査などの主要48種類の統計調査を実施すると共に、68種類の基本統計を作成している。また、消費者物価指数(CPI)、国民経済計算(GDP)及び産業連関表などの二次統計も数多く作成している。

各種センサス等の統計調査の結果は、種々の政策を立案し、効果的に実施していく上で基本となる情報である。インドネシア国(人口 2億 346 万人、GD P/C1080 \$)では、近年のアジア経済危機からの復興のための弱者対策等、社会・経済政策立案を行うため、信頼し得る統計調査を実施する体制を整えることが重要な課題となっている。また、「イ」国では小地域の統計について計画立案の基礎となる統計情報が十分に整備されておらず、経済危機や異常気象等への対応に加えて、地方分権化に対応するための県・市レベルでの開発計画立案が困難となっており、特に人口センサスを始めとする大規模統計調査について、小地域統計の整備が重要な課題となっている。

国全体の人口を把握する人口センサスは各種統計調査の基本となる最も重要な統計調査として位置づけられており、「イ」国においては1961年以降ほぼ10年毎に行われてきてい

る。しかし、「イ」国がこれまで行ってきた調査集計方法は手入力に頼ったものであり、全数集計では男女別、婚姻別の人口しか集計できず、年齢別、地域別などの重要な統計は推計値であった。このため、種々の政策立案を行うには不十分な精度となっていた。そこで、2000年7月に実施された人口センサスでは、信頼し得る統計精度を確保するため、OCR(光学式文字読取装置)が導入され、コンピュータへの入力の機械化が図られた。

我が国は、1997年11月から2000年11月まで「2000年人口センサス改善」の専門家チーム派遣による技術協力を実施し、統計調査にかかる技術指導、OCR入力のためのソフト開発等の技術協力を行っており、また、「インドネシア国統計用機材整備」の無償資金協力により、2000年6月に「イ」国に79台のOCRの供与を行っている。

現在「イ」国の 2000 年人ロセンサスは、OCR (光学式読取装置) による調査票のデータ入力が行われている。調査票のOCR入力は、導入前に 2000 年末完了が見込まれていたが、実際の作業はデータのエラー訂正を行いながら進められているため 2000 年末で約 20%の完了となっており、現在の作業ペースで 2001 年末までかかる見込みとなっている。OCRデータ入力は、人口センサスにとどまらず他の統計調査でも有効な方法であり、OCRを十分に活用するために他の大規模統計調査でもOCRの利用を図っていく必要がある。

B. 政策の重点課題及びイ国政府の取り組み状況

中央統計庁が取り組んでいる当面の重点課題としては、2000 年人ロセンサス、小地域統計、サンプリング・フレーム、経済センサス等がある。

1.2000年人口センサス

人口センサスは、全人口の実態を明らかにするための統計調査である。人口センサスは統計調査の中でも最も重要な調査と位置づけられており、インドネシアにおいて 1961年以来ほぼ 10年ごとに実施されており、2000年人口センサスは第5回目となる。人口センサスの結果からは人口統計と共に人口及び世帯の標本基礎データが得られるが、この人口世帯標本の精度は各分野の統計精度に反映されるため、これを向上させることにより人口統計のみならず、他の統計分野も改善が図られる。

インドネシアにおいては近年の急激な経済変化のため、各種行政政策をより的確にかつ迅速に実施することが求められており、政策立案の基礎資料となる各種統計の精度向上が必要となっている。

人口センサスは現在OCRによる調査票の入力が行われているが、調査票が6000万枚以上の膨大な数に上るため、入力には2001年末までかかる見通しとなっている。日本の国勢調査の例でも調査票4000万枚を積み上げると富士山よりも高くなることからデータ

入力には約1年程度の期間を要しており、人口が2倍近いインドネシアにおいて日本と 同程度の期間で調査票入力を行うことができれば十分に迅速であると評価できる。

2000 年人口センサスは 2000 年7月1日現在で実施され、2001 年1月には州別の総人口が公表されている。総人口の公表にあたっては、調査の実施段階で政治・治安情勢不安定のためアチェ、マルク及びイリアンジャヤ州において調査が困難な地域があり、これらの調査困難地域については推計値が用いられている。

2. 小地域統計

BPSが公表している主要な統計の多くは州(プロビンス)レベルとなっており、その下の県(カブパテン)、郡(クチャマタン)、さらに村(デサ)等の小地域統計についてはほとんど整備されていないのが現状である。

その一方で、近年、政策立案等に小地域統計の基礎データが求められていることから、 BPSでは村(デサ)レベルの統計データの整備を始めている。現在、デサのスケッチ マップのデジタル化に加えてPODESと呼ばれる人口や水道、通信等の社会基盤の基 礎データが整備されつつあるが、このデサレベルの統計データはデジタル地図がスケッ チマップを基に作成されており、行政目的の使用のための十分な地理的精度が得られて いないこと、デサの境界が必ずしもはっきり決められておらず、現地に行っても地図上 の境界線が確認できないケースが多いこと、デサの境界は変化が激しく数年で変動して しまうこと、デサレベルで集計できる統計は主に人口センサス等の全数調査となるが、 デサレベルでの集計がまだ行われておらず、データが手に入らないことなどの数多くの 問題を抱えている。

このことから、BPSでは日本において作成されているメッシュ統計に着目し、インドネシア版メッシュ統計作成の検討を行っている。メッシュ統計は緯度経度によって区切られた約1km 四方の正方形単位で人口や事業所数などの統計を集計するもので、行政区界のような変動が無いこと、人口センサスや経済センサスなどの異なる統計間で地理的な比較が可能であること、基本単位が地理上の正方形の区域であるためコンピュータ上での表示が容易であり、デジタルデータとしての利用に向いていること、都市計画等においてkm圏での分布図の作成が容易になるなどのメリットがあり、日本においても首都圏計画等の他、各種行政、学術、及び商業目的に利用されている。

メッシュ統計の作成、利用については日本の総務省統計局に実績とノウハウの蓄積があることから、BPSではJICA専門家を通じて総務省統計局に対して技術協力の可能性について打診を行っている。

3. サンプリング・フレーム

人口センサス及び経済センサス等の全数調査は、調査区に関する資料がセンサス以外 の統計調査の標本フレームとして使用される。この標本フレームが標本調査の標本抽出 に必要で適切な情報を備えて確立されていれば、他の統計調査の精度向上が図られる。

従来の人口センサスによるサンプリング・フレームは、地域的に40%程度の調査区しかカバーしておらず、また、層別に使用可能な情報は推計世帯数のみという不十分なものであり、標本フレームとして適切とはいえないのが実情である。このサンプリング・フレームが全国地域をカバーし、層別抽出に必要な情報を備えるように改善されればインドネシアの統計改善につながることから、BPSでは2000年人口センサスの結果を待ってサンプリング・フレームの改善に取り組む予定となっている。

4. 経済センサス

経済センサスはインドネシア国内全ての事業所を対象に行われる全数調査であり、その集計結果は国民経済計算(GDP)の計算はもとより、あらゆる経済統計の基礎データとして利用されている。

経済センサスは10年ごとに実施され、前回は1996年に実施されている。次回の実施予定は2006年であるが、経済センサスの結果は他の経済統計調査の基盤となるため、人口センサスと同様に小地域統計及びサンプリング・フレームの整備等による改善が望まれている。

C. 日本の援助

1.「インドネシア国統計用機材整備」OCR無償資金協力

中央統計庁は、2000 年人口センサス結果集計の早期化及び小地域統計集計を可能にするため、調査票入力に光学式文字読取装置OCR (Optical Character Reader)を使用することを決め、専門家チーム派遣(ミニプロ)によるOCRプロトタイプ構築の技術協力の要請を行ったが、実際のデータ入力に必要なスキャナー、OCRソフトウェア、PCセット等の機材を自力で購入できないため、平成9年9月に日本政府に対する無償資金協力による機材供与の要請が行われた。

しかし、平成9年から平成10年前半にかけて、インドネシアを襲った金融危機、暴動、スハルト政権の倒壊などの一連の経済・社会不安の連続に日本のODAも当面の危機対策以外の案件については慎重な対応とその見直しが求められた。これを受けて平成10年8月から10月にかけて無償資金協力要請の内容見直しが行われ、修正案が作成された。この修正案に沿って「インドネシア国統計用機材整備計画基本設計調査」の実施が決定され、日本政府は平成11年4月から5月にかけて調査団の派遣を行った。基本設計調査を通じて統計の整備がインドネシアが必要としている社会的弱者対策、失業対

策、教育問題対策、社会問題対策にとって極めて重要であることが改めて確認された。 平成11年10月には「インドネシア国統計用機材整備計画」実施の閣議決定が行われ、 総額3億6200万円規模の無償資金協力についてインドネシア政府とのE/Nが調印され た。同年12月末までに機材調達の手続きが完了し、平成12年5月には41カ所のサイトに79台のOCRが設置され、引き渡しが完了した。

2.「2000年人口センサス改善」ミニプロジェクト(専門家チーム派遣)

インドネシア国は、独立後 1961 年の第1回人口センサス以来 10 年毎に過去4回の人口センサスを実施してきている。また、人口センサスの間には経済センサス、農業センサスなどの大規模な調査を実施している。しかし、1990 年人口センサスの状況を見ると、多くの欠陥が認められる。人口センサスは全数調査であるにもかかわらず、全数で集計されていない調査事項が多数あり、小地域統計や標本調査の標本フレームとしての機能も十分でなく、また、人口センサス実施の基礎である調査区の設定や集計の基礎である分類・符号化が必ずしも適切ではない場合がある。

このことから、インドネシア中央統計庁 (BPS) は2000年人口センサス実施に当たってこれらの課題を解決するための新しい技術やノウハウを導入して調査方法や集計能力の改善を図るため、専門家チーム派遣によるミニプロジェクトによる技術協力の要請を日本政府に行った。これを受けて、1997年11月に「2000年人口センサス改善」ミニプロジェクトが開始された。

2000 年人口センサスのための予算、機材用品、要員等を確保してセンサスを実施するのは基本的にBPS側であり、ミニプロジェクトはBPSが実施する2000年人口センサスの計画段階において調査や集計の技術改善の為の技術協力を行うことを目標としている。ミニプロの技術協力の内容は、

- 1. OCRによるデータ入力システムのプロトタイプ構築
- 2. コンピュータ支援型コーディングシステム
- 3. マスター・サンプリング・フレームに関する技術指導
- 4. 調査・集計計画に関する技術指導
- 5. GPSの活用についての技術指導

となっている。「2000 年人口センサス改善」ミニプロジェクトは3年の期間で実施され、その成果によって2000 年人口センサスにOCR調査票入力システムが導入され、2000 年人口センサスの改善に多大な貢献をして2000 年11 月に終了している。

3. 現地国内研修

統計に関連する JICAの現地国内研修プログラムは平成 10 年度から開始され、2000 年人ロセンサスに関連して地方統計職員の統計調査方法、集計方法等についての研修訓練に多大に貢献した。第一回目は平成 11 年 2 月から 3 月にかけて約 5 0 名を対象に実施された。第二回目はOCRデータ入力システムの使用方法及び維持管理について平成 12 年 1 月から 3 月にかけて 4 週間の研修を 2 回に分けて約 8 0 名を対象に実施された。

講師は日本でC/P研修を受けた職員及び日本からの短期派遣専門家が中心となり、統計研修所 (OECF により 1997 年完成) において行われた。第三回目については平成13年1月から3月にかけて 2000年人口センサスのデータ検査及び集計方法について約100名を対象に実施されている。

4. 個別派遣専門家

2000 年人口センサス改善に関しては、2000 年 11 月のミニプロ終了以降に引き続き 1 名の長期派遣専門家が 2002 年 3 月までの任期で派遣されている。1996 年経済センサスに関する協力に関しては、1992 年から 1997 年にかけて 2 名の J I C A 長期個別派遣専門家が派遣されている。また、1980 年人口センサスに協力するため、1980~1986 年にかけて合計 4 名の J I C A 長期個別派遣専門家が派遣されている。

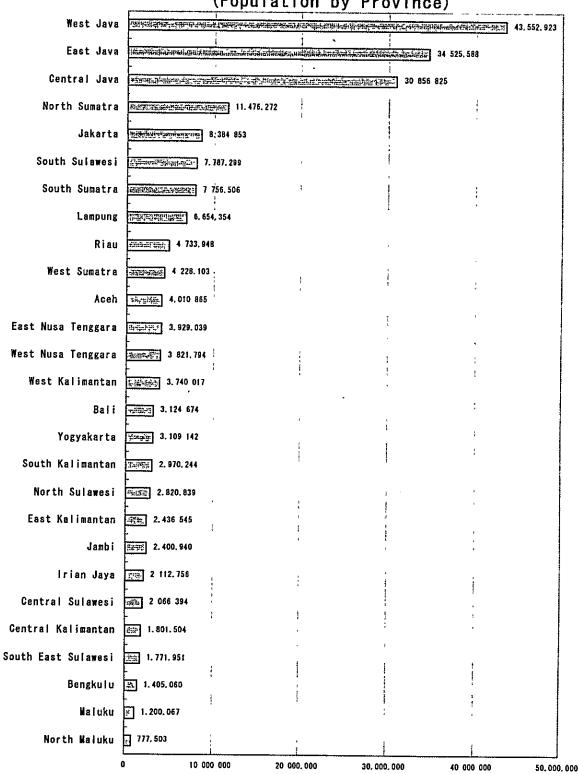
5. 円借款 (JBIC)

中央統計庁のコンピュータ整備について、1979年、1987年、1994年の3回にわたって合計90億円の円借款がOECFから行われている。1994年の円借款では20年ローンにより統計研修所が建設され、同研修所及びBPSにPC約2000台が導入されている。このPCについてはアップグレードのためにJBICによる円借款が平成12年度前半に認められ、平成12年10月に約1000台のPCが更新されている。

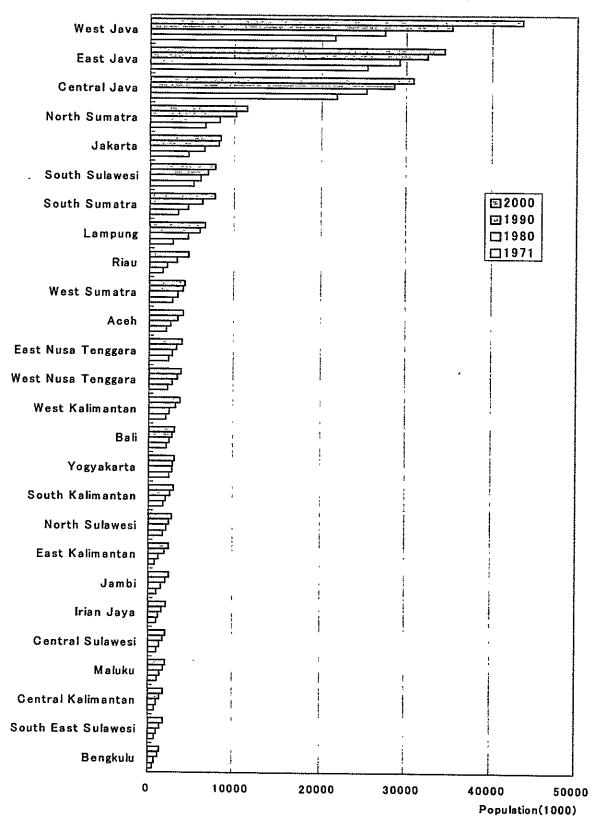
D. 他ドナーの動向

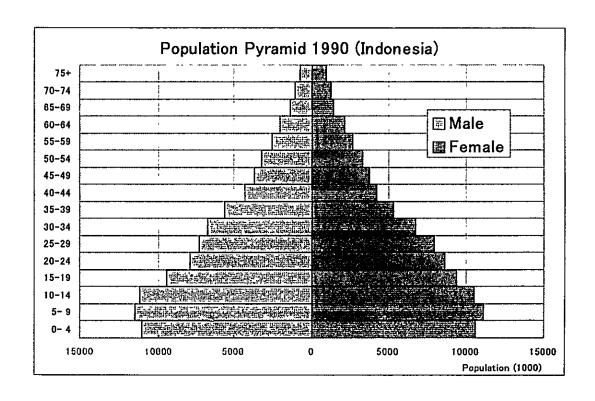
中央統計庁は、過去に国連(UN)、世界銀行、USAIDなど多数の国及び国際機関から協力を受けている。短期ベースではかなり頻繁に各国の専門家が協力のために訪れており、また、日本、アメリカ合衆国、オーストラリア等に留学した職員が多い。現在は、アメリカ合衆国から長期派遣専門家が経済統計分野に派遣されている。また、オーストラリアからは、2000年人口センサス集計の為にオーストラリア中央統計局が開発した統計集計用パッケージ「スーパースター」を導入し、各州の集計センターに配置する予定となっている。

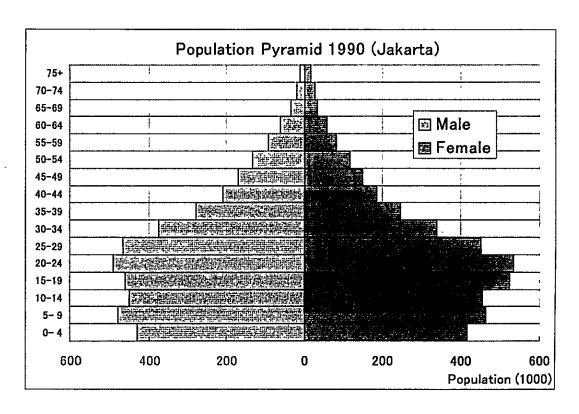
Population Census 2000 (Population by Province)



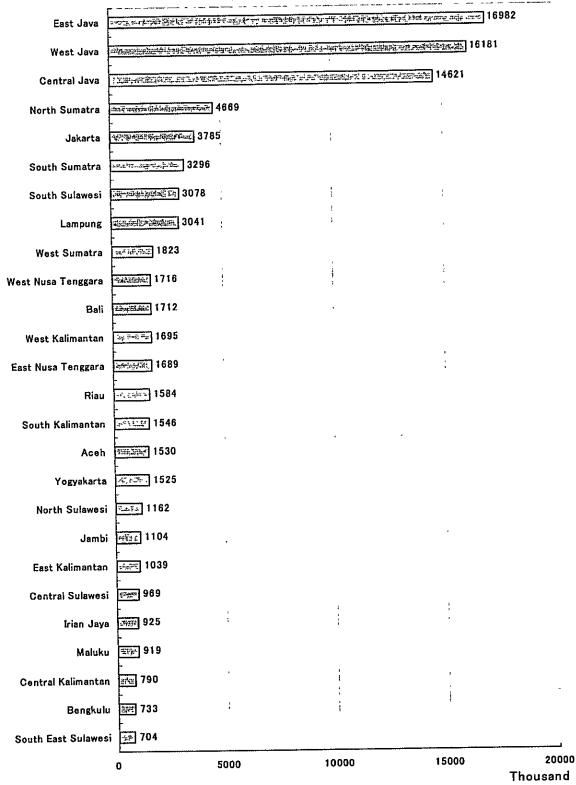
Population by Province (1971-2000)



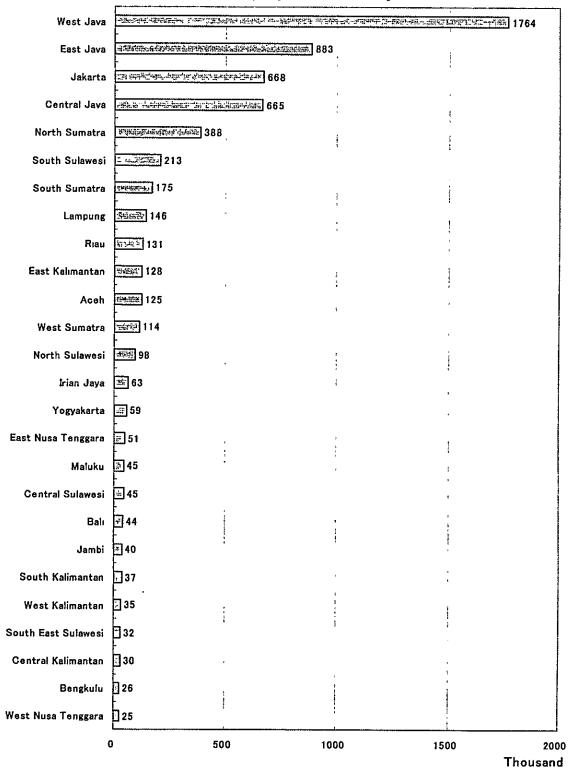




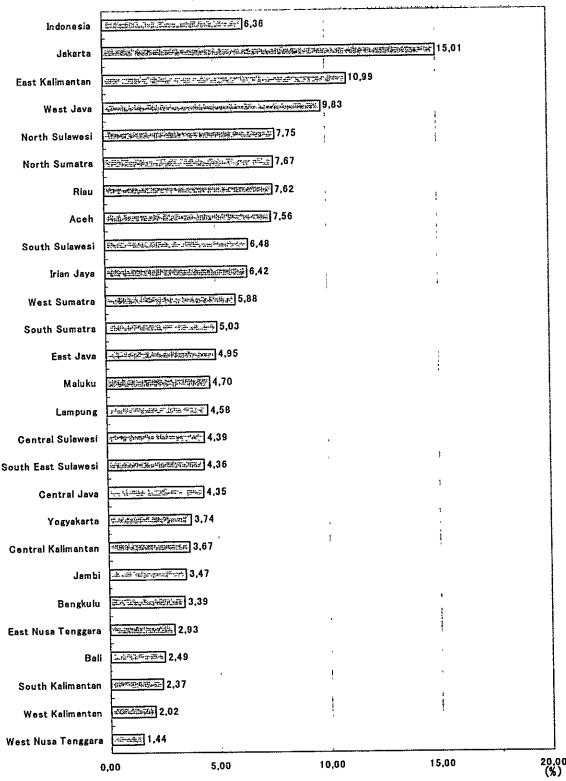
Number of Employed Person by Province 1999

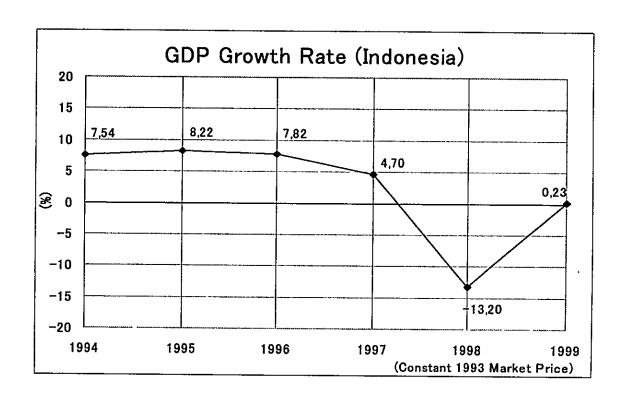


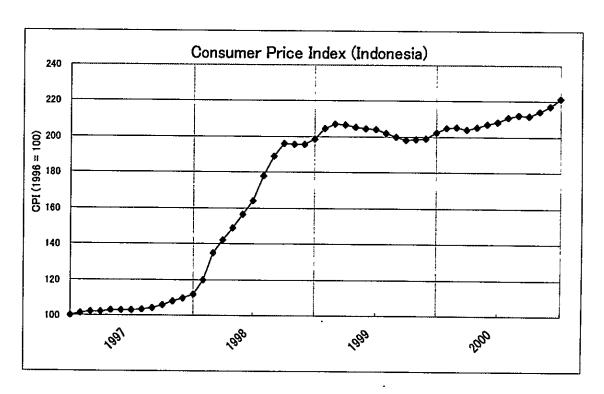
Number of Unemployed Person by Province 1999



Unemployment Rate by Province 1999







付録



L.		
		And the second s
	44.00 44.00 44.00	

インドネシア国策大綱(GBHN)の概要

1. 経緯等

- 国策大綱 (Garis-garis Besar Haluan Negara = State Policy Guideline) は、1999 年 10 月 19 日、 国民協議会 (MPR) において、向こう 5 カ年間 (1999 年~2004 年) に政府が国家政策を策定する際の最重要な基本方針として制定された。
- 国策大綱(GBHN)では、国家開発計画(Propenas)を策定すること、ならびに年次開発計画(Repeta)および国家予算(APBN)において国家開発計画が具体化されることが規定されている。

2. 国策大綱の主な構成

- (1) 緒言、一般概況
- (2) 展望と役割 (国家の基本方針)
- (3) 基本方針の方向性(重点課題の基本方針) ⑥法務、®経済、©政治、⑩宗教、⑫教育、⑰社会と文化、⑥地方開発、⑪天然資源と環境、① 国防・治安
- (4) 実施方針、結語

3. 国家の基本方針

- (1) 社会、国家のあらゆるレベルにおけるパンチャシラ (Pancasila=国是5原則) の実践
- (2) 社会、国家のあらゆるレベルにおける人々の尊厳維持
- (3) イスラム教義の日常生活での尊重による地域社会の寛容、調和、平和の増進
- (4) 平和、秩序、安心できる社会の保障
- (5) 国家法制度の整備による、正義と真実に基づいた法の支配と基本的人権の尊重
- (6) グローバリゼーションに耐えうる、ダイナミックで創造的な社会的・文化的生活の実現
- (7) 公正な市場メカニズムに支えられた経済システムを創造することにより、すべての経済主体に 対する均等な機会を付与
- (8) 統一国家体制のもとで、地方開発とその普及のための地方自治の実現
- (9) 社会福祉の重視および適正で尊厳を保てる生活条件や人間としての基本的なニーズ (Basic Human Needs: 食糧、衣服、住居、健康、教育、雇用) の確保と保障
- (10) 職業意識があり、効率的・生産的で透明性のある、クリーンな官僚機構の整備
- (11) インドネシア人の人々の資質向上を果たしえるような、民主的で質の高い国家教育システムと創造的・革新的、知的・責任感のある気風の実現
- (12) グローバリゼーションの進展に対処しうる、自主的で尊厳に満ちた外交政策の実現

4. 主な重点課題の基本方針(要点)

- (1) 法務:法による統治の確立、法制度整備、司法機能強化、基本的人権の尊重など
- (2)経済:国民中心の経済システの確立、健全な市場競争環境の確立、マル経済の安定化、国家歳入増大と対外債務の抑制、海外援助の生産的な経済活動への有効活用と外国借入の国会承認、国際競争力向上に資する産業・貿易・投資政策の確立、食糧安定供給の確保や農漁民の所得向上と生産の増大など
- (3) 政治: 内政、外交、国家行政官、通信・情報・マスメディアなど
- (4) 教育:教育機会の均等な拡大、教員の質の向上、教育制度改革の推進、地域住民参加による教育 機関の強化等
- (5) 社会と文化:公衆衛生・社会福祉、文化・芸術・観光、女性の地位・役割、青年・スポーツ
- (6) 地方開発:地域経済・社会機能の向上、小規模工業の振興、地域社会を強化する村落開発の促進、 天然資源の有効活用、フチェ・イリアンジャヤ・マルクの問題への対応など
- (7) 天然資源と環境: 資源管理、資源・環境の活用促進、管理権限の地方委任、資源の有効活用など

10項目の経済回復促進プログラム(概要)

1. 背景、経緯等

- (1) 2000 年 8 月 26 日に発足した第 2 次ワヒド内閣の新経済閣僚チームを代表して、リザル・ラムリ経済担当調整大臣は、インドネシアの最重要かつ緊急な政策課題である経済回復を促進するため、当面の緊急政策課題として「10 項目の経済回復促進プログラム」(The 10 Economic Recovery Acceleration Program)を同年 8 月 28 日に発表した。
- (2) 本プログラムは、現在策定中の国家開発計画 (Propenas) および来年度の年次開発計画 (Repeta) も踏まえて経済担当調整大臣府が策定したもの。本プログラムの内容は、2000 年 9 月 7 日に署名・交換された IMF との改訂 LoI (趣意書) の中に、インドネシア政府の当面の緊急政策課題として反映されている。

2. プログラムの内容(要点)

(1) 金融セクターの安定化

経済ファンダメンタルズの改善に資する金融セクターの強化、財政と金融・通貨政策の調整と協調の増進、国家経済の回復に向けた投資家等からの信認の回復や期待の創出など

(2) 輸出の拡大

製造業部門の輸出余力の活用、各種貸出しを活性化する銀行部門の流動性余力の活用、競争原理 が働き障害のない企業環境創出の振興など

(3) 農業の生産性と農民福祉の向上

生産性向上や農民所得の増加に資する種子政策プログラムの実施、機械化の振興、重点開発する 主要農業産品の選択、農産物の品質・付加価値向上に資する加工産業の振興など

(4) 融資ベースから投資ベースによる経済回復の優先

IMF・世界銀行・ADB等の国際機関からの支援の増大、経済回復の促進や雇用創出に資するインフラ整備事業への支援、インフラ整備事業に対する国内・海外投資家の参画の強調など

(5) 付加価値を生み出す国営企業の民営化

国営企業・IBRA 資産の安売りの回避、外国投資家に魅力ある部門で付加価値を生み出す民営化の実施など

(6)経済の地方分権化の実施

中央と地方政府のマクロ・財政均衡を維持する実施プロセス、地方レベルの基本的なインフラ開発に係る経済面での地方分権化、域内での貿易や投資協力による地方経済開発の促進など

(7) 恵まれた天然資源の活用

海洋資源の有効活用の振興、海洋部門の改革の振興および民間セクターの参画インセンティブの 付与、石油部門の段階的な自由化による石油部門の精製・供給・マーケティングの効率性の向上など

(8) 零細・中小企業振興

専門金融機関による融資枠の拡大、経営補助や技術支援による金融機関に対するインセンティブ の増大、金融・非金融支援による生産拠点での主要製品開発の振興、税制上の優遇措置や企業競 争環境確立への支援など

- (9) 社会・政治的な安定性を強化する村落地域における住民福祉の向上 農産物貿易の改善による農村所得の増大、村落インフラ整備の促進など
- (10) 金融再編および民間セクター再編の促進

民営化した金融機関の内部再編、整理・統合された金融機構確立の推進、金融機関から中小企業 向け貸出しの活性化など

インドネシア国家開発計画(PROPENAS)の概要

1 名称:国家開発計画(PROPENAS: PROgram PEmbangunan NASional

= National Development Program)

2 対象期間:2000年~2004年(中期5ヵ年計画)

3 基本的考え方

- 新国家開発計画 (Propenas) は、従来の国家開発 5 ヵ年計画 (Repelita) に代わるものとして、 1999 年 10 月の国民協議会 (MPR) で制定された国策大綱 (GBHN) に基づき、同月に発足した ワヒド新政権の下で策定作業が行われ、国会審議等を経て、2000 年 11 月 20 日に「PROPENAS 法 (2000 年法律第 25 号)」として制定された。
- Propenas は、毎年度ごとに策定される年次開発計画(Repeta)と国家予算案(APBN)において 具体的な政策として反映される。また、各実施省庁や地方政府は、Propenas を踏まえ、より具体 的な各課題・セクケーや各地方の中期開発計画(Renstra や Propeda)を策定することになっている。
- Propenas では、①統一国家体制の維持と民主的政治システムの確立、②法による統治・グッドガバナンスの実現、③経済回復の促進と持続可能かつ公平な発展基盤の強化、④国民の繁栄や宗教・文化の増進、⑤地方開発の推進の5項目が国家開発の重要な優先政策課題として位置付けられている。
- Propenas のマクロ経済フレームは、基本的には 2000 年 1 月に IMF と合意した経済再建のための趣意書 (LoI) およびその後の改訂趣意書 (新 LoI) 等を踏まえて策定。(2004 年度最終目標:実質経済成長率 GDP 6-7%、消費者物価上昇率 3-5%、為替 6,500-7,500Rp/US\$、公的対外債務残高 GDP 比 46%程度)

4 Propenas の主な構成

- 第1章 序文:一般概況、国家開発の展望と役割、Propenas の策定根拠、構成等
- 第2章 国家開発の優先課題:統一国家体制の維持と民主化、法による統治・グッドカ゚パナンス、経済 回復と持続可能かつ公平な発展基盤の強化、国民の繁栄や文化・宗教の増進、地方開発
- 第3章 法務:法制度整備、司法制度・エンフォースノント強化、KKN 排除・基本的人権、法務意識の向上 等
- 第4章 経済: 貧困削減、中小企業振興、経済安定化、投資促進、経済基盤整備、マクロ経済アレーム等
- 第5章 政治:内政、外交、国家行政、情報·/f'/7等
- 第6章 宗教:
- 第7章 教育:初中等教育、高等教育、教育の質的向上、教育運営システム改善、科学技術向上等
- 第8章 社会と文化:保健・医療、社会福祉、女性の地位、文化・芸術・観光、青年・スポーツ等
- 第9章 地方開発:地方自治の増進、地方開発の推進、地域社会の活性化、特別地域への対応等
- 第 10 章 天然資源と環境:天然資源の活用や環境保全、情報整備、環境管理・公害対策等
- 第11章 国防・治安
- 第12章 結語

5 策定プロセス (概要)

- 2月~ Bappenas で第1次案作成、国会等へ事前説明。Bappenas 内部で討議
- 3月~ Bappenas で第2次案作成。各実施省庁・機関、地方政府、マスメディア、学会等へ原案提示
- 4月~ Bappenas や主要都市でセナー開催(各方面への趣旨説明等)。原案の修正等
- 5月~ Bappenas で最終原案作成。政府案確定
- 9月~ 国会へ政府案提出、国会審議
- 10月~ 2001年度の年次開発計画および国家予算案の策定、国会審議

- 11月 国会承認、PROPENAS 法制定(UU Propenas)、公表
- 12月 2001年度国家予算の成立

6 留意点等

- Propenas は、従来の Repelita とは異なり、具体的な開発計画よりも重要な国家政策課題を踏まえた中期的な国家開発戦略の策定に重点がおかれている。また策定プロセスが、従来のトップダウンではなく、各実施省庁や地方政府、有識者等の幅広い意見も踏まえ、透明性の確保や説明責任にも配慮。
- Bappenas は、国家開発計画の企画・調整を行うとともに、各課題・セクター間や地方間の開発計画の 調整を行い、国家開発計画と当該諸計画との整合性を確保することが重要な役割の一つ。

国家開発計画(Propenas)における優先課題(要点)

1. 統一国家体制の維持および民主的な政治システムの確立

(政治、国防・治安)

- 軍の役割の見直し、三権分立制度の確立、議会の役割・機能の見直し
- 選挙制度整備、政党の役割の改善、公正で差別のない社会原則の確立、通信情報・タディアの改善
- 外交機能の向上、海外経済協力、周辺諸国間協力の強化
- 国防・治安機能の向上

2. 法による統治とがッドがバナンスの実現

(法務、国家行政)

- 立法制度確立、司法制度・機構の拡充、法務執行能力の強化
- KKN 排除や基本的人権の尊重、国民の法意識の向上や法文化の啓発
- 行政法令・規則の整備による行政の透明性・説明責任の確保
- 行政機構・運営の改善(行政改革、地方分権等)、公共サービスの向上(地域住民参加、規制緩和等)、 人材育成(公務員制度改革、公務員再配置等)

3. 経済回復の促進および国民経済に基づく持続可能かつ公平な発展基盤の強化 (経済)

- 貧困削減や社会の基本的ニーズの充足〜貧困削減、雇用対策、社会保障制度、農業・食糧・灌漑開発
- 零細・中小企業振興〜企業環境整備、人材・資本市場・技術・情報等の生産資源へのアクセス向上
- 経済・財政の安定化~経済安定調整機能の向上、適切な財政管理(歳入増大・効果的歳出、公的債務管理)、財政機構向上、銀行再建促進や民間債務管理、財政の地方分権化
- 競争力の改善~輸出振興、競争力のある産業拡大、市場制度化支援、観光開発、科学技術の振興
- 投資拡大~内外投資改善、資本市場拡充、国営企業再編の促進
- 産業基盤整備〜既存インフラの維持管理、業界再編・民活導入、地域社会参加型インフラ開発、運輸・交通
- 天然資源の活用~海洋資源開発、森林・国土開発、水資源開発 (天然資源と環境)
- 資源情報のアクセス改善、天然資源・環境の有効活用や保全・修復
- 環境管理・公害対策、法制度・機構の整備、環境への社会参加増進

4. 国民の繁栄および宗教・文化の増進

(教育、宗教、社会・文化)

- 初等教育、中等教育、高等教育、校外教育、国家教育の協調と調整、科学技術の振興、産学協調
- 宗教
- 保健・医療の充実〜地域住民参加による啓蒙、医療環境整備・感染病対策・母子保健、地域栄養改善・医療施設向上、保健人材開発、医薬物管理、医療政策運営強化、保健の科学技術
 - 社会福祉の向上、女性の地位向上
 - 文化・芸術・観光の増進、青年・体育活動の振興

5. 地方開発の推進

- 地方自治の増進〜地方行政能力向上、地方行政制度・機構改編、地方財政管理、NGO の役割強化
- 地方開発の推進〜地域経済の充実、戦略的地域開発、村落開発、地方都市整備、住宅整備、地方心 77整備、後進・国境地域開発、居住空間計画、土地利用計画
- 地域社会の活性化~地域社会組織の強化、社会的弱者支援、地域社会の自助努力支援
- アチェ、イリアンジャヤ、マルクへの特別措置〜特別自治対応、地域社会への特別経済復興対策、公共サービスの向上、人材育成、人権侵害への適切な対処など

インドネシア共和国政府2001年度予算案の読み方

2000年10月20日 大蔵省官房 広川 孝司

1. 予算規模

対外借入れをネット(純額)ではなくグロス(両建て)で計算すれば、2001年度(注1)予算案の規模は(外債償還費21兆6093億紀7だけ多い) 310兆9894億紀7,対GDP(国内総生産)比で22.1%となる。このうち政策的に使用できる額(国債利払い費を除く経常支出+期発支出+均衡資金(注2))は 217兆7118億紀7である。予算案発表資料によれば、国債元利払いの重圧のため、景気刺激策は限定され、むしろ経済の安定化に資するものとされている(注3)が、今年度予算に比べれば実質 7.2%増加している。対GDP比では15.1%から15.5%にわずかながら上昇している。

2. 財政収支

財政学で言われるプライマリー・バランス(注4)は、税収など(経常収入+国有株式 売却額+銀行再建庁資産回収額)から利払い費を除く支出を引いた額であり、57兆2849億 ル7、対GDP比で 4.1%の黒字となる。逆から見れば、国債元利払い額が国債発行額を 上回っているのである。経常収入と支出を比べても25兆2849億ル7の黒字である。

本当の問題は、金融システム再建のために1999年から2000年に発行された国内債の償還が始まる、2002年以降にある。

(中期目標)

- 財政赤字 GDPの 3.7%(2001)→ 0.7%(2003)

• 対外借入れ(ネット) 2003年に脱却

- 対外債務残高 GDPの約86%(2001)→約65%(2003)

3. 支出

国債利払い額を除く経常支出は 109兆4535億ル7 で実質 7.2%減, 開発支出は33兆3620 億ル7 で同10.7%減である。これらの合計(日本国予算の一般歳出にほぼ相当)は 142兆8155億ル7 で同 8.1%減である。

国債利払い費を除く経常支出のうち最も比重の大きい項目は補助金(燃料36兆3961億 紀7 の他に電気、米など、利子補助金も含む)で、48兆2741億紀7 、実質 9.8%増、人件 費などその他の項目は地方分権化の影響もあり、実質減となっている。本年10月1日の燃料価格の引上げ(平均12%、当初4月の予定から延期)に続いて、来年4月に平均20%引き上げることが前提とされている。

開発支出は、対外借入れによるものよりも自前の収入によるものの方が実**質減**の比率が 大きい。

4. 収入

国内税収 (163兆4032億4년7), 関税収入 (10兆 400億4년7) とも実質19%台の伸びを期待しており、実質成長率 (4.5%) や輸出入の伸び率 (注5) の見通しを大きく上回っている。それだけ徴税当局の努力が必要だということである。 (例えば、付加価値税収額はGDPから純輸出を除いた額の3.5%相当にすぎない。)

天然資源からの収入(53兆1671億州7)は実質 7.0%減,銀行再建庁による資産回収額(27兆州7)は横ばい(注6)、今年度の実績がいまだにない国有株式売却額(5兆州7はほぼ半減である。なお、石油価格は、最近の30USドルを超える原油高にもかかわらず、22.0ドル/ルル と手堅く見積もっている。

石油・ガス関連所得税を除く国内税収と関税収入の合計は 155兆8203億ルア (予算総額 の50.1%) にすぎない。それに対して、石油・ガスからの直接的な収入と関連所得税の合計は67兆1452億ルア (同21.6%)である。

5. 借入れ及び元利払い

借入れは対外借入れのみで、プログラム・ローン約18.8億ドル相当、プロジェクト・ローン30.5億ドル相当、合計約49.3億ドル相当である(注7)、プロジェクト・ローンはそのまま開発支出のうち外貨建ての部分22兆2650億元7に相当する。公債依存度は11.6%である。

約21.7億ドル相当を慣還し、28億ドル相当の慣還を繰延べすることが前提とされている 價遠額よりも新規借入れ額の方が多いので、債務残高は増加する。利払い費は77兆4017億 №7 (うち国内債分は55兆7924億№7) にも上り、資産回収額では国内債の利払いさえ賄 えない、なお、対外借入れの元利払い額は実際の為替レートに左右され、国内債(のうち 変動金利債)の利払い額はSBI(中銀証書、3か月物)金利に左右される。国債事務管 理費は人件費などに含まれている。したがって、国債費(元利払い+事務管理費)は93兆 2776億€ 27 + a である。

SBI金利は11.0%が前提とされているが、現在のそれが13%台であり、物価上昇率も 燃料価格の引上げなどにより現在とあまり変わらないとすれば、名目金利もそれほど下が らないのでないか (アプトッルラーマン ワビ 政権への信頼が高まり、リスク・プレミアムを含む実 質金利が低下することを期待?). 国内債利払い費を抑えるために低く見積もったとの見方もある.

6. 地方分権化

均衡資金(74兆8963億州7,実質56.6%増)は日本の地方交付税交付金にほぼ相当する。 同資金は、天然資源収入、土地・建物関連税収、個人にかかる所得税収の配分(18兆2549億州7)、一般配分資金(56兆 335億州7,注8)、再植林のための特別配分資金(6079億州7)から構成されている。このうち65兆 875億州7(86.9%)が基礎自治体である県・市庁に配分され、州政府(9兆8088億州7)よりも重視されている。

今年度予算については地域開発費の大部分,経常支出18兆1135億ル7,開発支出15兆4089億ル27,合計33兆5224億ル7が均衡資金に相当する.

この他に予備費6兆923億船7が経常支出の中に計上されている。

7. マクロ経済的前提条件

実質経済成長率 4.5%←3~4% (2000年, IMFあて書簡)

消費者物価上昇率 7.0%← 6.8% (2000年9月, 対前年同月比)

金利(SBI平均)11.0%←現在13%台

為替 7,300ルピア/USドル←現在8800AE7 前後で推移

- (注1) インドネシアの財政年度は2000年3月まで日本と同じく4月から3月までであっ が、2001年から暦年と同じ1月から12月までとなる。そのため、2000年度は4月から12月までの9か月予算であり、来年度予算案との比較に際しては、12/9を乗じ、 また、想定消費者物価上昇率7%を勘案した。
- (注2) 中央政府自身による支出は経常支出と開発支出に分類されている。均衡資金は地 方政府に交付される。
- (注3) 財政赤字の削減は、それが支出の削減によるものであれ増税によるものであれ、 総需要抑制効果を持つ可能性がある。しかし、中長期的には財政赤字の削減が金利 を低下させ民間投資を拡大させるので、こうした効果はより緩和されていくと考え られる。

また、財政赤字の削減が十分に大きく継続的なものである場合には、財政の持続可能性に対する懸念が和らぐことにより消費マインドが改善するとともに、将来所得の増加を見込むため、消費の拡大が同時にみられるとの主張もある。(平成12年版経済白書p. 240, 242参照)

- (注4) インドネシア政府の用語法とは異なる(例えば、前掲白書p.232 参照).
- (注5) 財の輸出はドル建て評価で 4.2%, 輸入は同10.4%それぞれ増加の見通し.
- (注6) | MFあて書簡(9月7日付け)でも本年中に予定されていたBCA (第2回) とNiaga 銀行の株式売却は、より高い価格で売るために、来年に延期された。
- (注7) CG!東京会合(10月17, 18日)で48億ドルの援助が表明された。
- (注8) 地方政府間の財政能力を均等にすることを目的として配分される.

(付記) インドネシア政府の予算案は単一会計である(国有企業などや帳簿外のお金の流れをとりあえず無視する)が、わかりにくいものである。その基本的な考え方は税収など(の経常的な収入)では足りない額を、国有株式の売却と銀行再建庁による資産回収(という臨時的な収入)、そして対外借入れで賄おうということである。そこで、我々に理解しやすいように日本国政府の予算と同じ形式に仮に再編成した。

そういう考え方の違いは別にしても、財政再建を最終的に担う納税者をはじめとする国民に対して、財政の現状に関するより深い理解を求めるために、情報開示を工夫すべきであると考える。例えば、国債の残高と償還期限別の内訳を付属資料に入れてはどうか(表23、金利の推移よりもよほど重要である)。また、経常支出と開発支出の分類にそれほどの意味はなく、両者を総括する表が必要ではないか、さらに、経常支出の大蔵省所管分

("Finance Sub-sector" 151兆9986億紀7, 経常支出の81.3%) には、国債利払い費、補助金、予備費などが含まれ、不透明である。

インドネシア共和国政府2001年度予算(DPRでの修正)

大蔵省官房 広川 老司

政府の提出した2001年度予算案は国会(DPR) で修正の上,2000年12月5日に成立した。 総額では 310兆9894億ルア から 332兆7193億ルア への増額(対外借入れを両建てで計算) であるが、修正の要旨は下記のとおりである(DPRと大蔵省との12月2日付け覚書によ る. なお、修正後の予算は別表のとおり).

1. マクロ経済的前提条件の変更

程済成長率(実質) 4.5%→ 5%

⇒税収など

物価上昇率

 $7\% \rightarrow 7.2\%$

⇒税収など

為替レート

7,300→ 7,800NE7/USFN ⇒対外債務償還,石油関連収入など

石油価格

22USF#→24USF#/パレ#

⇒石油・ガス関連収入。補助金

金利

11%→11.5%(SBI3か月物,年率換算)⇒国内債利払い

(注)「石油価格の政府見通しは高くても23USFAだった。」

2. 国有企業の効率化

利潤国庫納付金 8.01兆ルア →10.5兆ルア

株式売却

5 " → 6.5 "

- (注) 「国有企業の国家財政への寄与を高めるために、同企業の育成は投資・国有企業育 成担当国務相から蔵相に移管された。」(大蔵省に国有企業総局を設置)
- 3. 開発支出(内貨分)の増額

11兆 970億紀7 →21兆7224億紀7

増額分の60%は優先項目に配分

(教育, 保健・社会福祉, 農業, 海洋・漁業, 協同組合・中小企業, 定住・地域イン フラストラクチャー、治安・法の確立)

残り40%は予備費(大蔵省に─括付与→使用に当たってDPRに事前協議)

(労働の場の創出, 貧困の軽減, 義務教育, 自然災害や不穏など緊急事態への対処)

- (注) 外貨分は、為替レートの見通し変更にもかかわらず、増額されなかった。
- 4. 経常支出のうち物品購入費の削減

11兆9270億吨7 → 9 兆6889億吨7

5. 中央銀行による国債の分担(24.5兆47)

国内債利払い費 55兆7924億船7 →53兆4602億船7

(注) 金利見通しは上方修正されたが、国内債利払い費は削減された。



これのある かかいかかかかないない あかれない かかいしゃかい ノ こう