

# 現代インドネシア地方分権・ 自治の研究

平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

JR

00-71

# 現代インドネシア地方分権・自治の研究

新谷直之

名古屋大学大学院国際開発研究科国際協力専攻博士課程

平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 12 年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した  
研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団  
の意見を代表するものではないことをお断りします。

# 目 次

要約 .....	i
1. はじめに：インドネシアの政治改革と中央－地方関係の見直し .....	1
2. インドネシアにおける中央－地方関係 .....	5
2－1 インドネシア中央－地方関係の歴史的背景 .....	6
2－1－1 地方政府法の歴史的変遷（1）：独立から 1957 年まで .....	6
2－1－2 地方政府法の歴史的変遷（2）：1957 年から 1974 年まで .....	9
2－2 スハルト体制下の中央－地方関係 .....	11
2－2－1 内務省の地方支配と中央集権 .....	11
2－2－2 第二級地方自治体に重点を置いた地方自治：第一級地方自治体の優位 .....	14
2－2－3 第二級地方自治体と地方自治モデル事業 .....	15
3. 新地方政府法の制定と地方分権・自治の展開過程 .....	20
3－1 新地方政府法制定の背景 .....	20
3－1－1 1997 年の通貨危機と上からの地方分権・自治 .....	20
3－2 新地方政府法の制定とその内容 .....	23
3－2－1 新地方政府法の内容 .....	23
3－3 新地方政府法施行過程と中央－地方関係：西カリマンタン州政府機構改革 .....	34
3－3－1 新地方政府法施行過程と 4 つの段階 .....	34
3－3－2 西カリマンタン州政府機構改革過程 .....	37
4. 地方分権・自治推進官庁：内務省 .....	45
4－1 スハルト後の内務省機構 .....	45
4－2 内務省と地方自治担当国務大臣府間の軋轢 .....	48
5. おわりに .....	54
参考文献一覧 .....	55

## 要 約

1998年5月のスハルト大統領辞任後、「改革」が一気に加速した。国政の行方を左右する政治改革は、スハルト大統領の跡を継いだハビビ大統領の下で1999年国民協議会（MPR）開催、総選挙実施、政治犯釈放、プレスの自由、中央—地方関係の見直し（地方行政改革）、国軍改革等をはじめとしてこれまで足早に取組まれてきた。

これらの取組みに見られるように、インドネシアでは「民主化」が国を挙げての方針となっているが、中央—地方関係の見直し＝地方自治の確立はその大きな柱の一つとなっている。スカルノ体制下で行われた1950年末期の体制方針の転換—議会制民主主義から指導される民主主義へ—から、1965年の9.30運動/共産党事件を契機としたスカルノ大統領失脚、スハルトの新秩序発足、1998年5月のスハルト政権崩壊に至るまで、同国の中央—地方関係の是正に関する議論は事実上封印された形であった。

中央集権政府機構を整備したオランダ植民地時代、日本軍政期を経て、1945年8月の独立宣言後、オランダとの独立闘争、1950年のインドネシア共和国発足、議会制民主主義時代にいたっては地方分権化が進んだ。「呉越同舟」的な短命政権による国内政治の不安定性、1950年代半ばころ顕著となった地方反乱を経て、1957年に戒厳令、1959年には1945年憲法への回帰と、地方政策は中央集権へ向かう。これは1965年の9.30事件を契機としてさらに強められた。同年の9.30事件を契機として発足したスハルト体制は、1974年第5号法律（地方における政府法）、1979年第5号法律（村落政府法）という2つの法律に基づき、内務省による地方政府（州—県・市—郡—村・町）の実質的支配の一方、国軍の二重機能に基づいて内務省と国軍（特に陸軍）の地方機構が協働する中央集権行政機構が体制の骨組みの要であった。この骨組みを基に政治の安定の実現と経済開発推進＝経済成長の達成というスハルト体制下の国策方針を踏まえた施策が、中央政府主導で推進されてきた。

1980年代には第二級地方自治体（県）に重点を置いた地方自治に向けた取組みが行われてくる。これらが、1990年代に地方自治体モデル事業として具体化してくる。これらは経済開発の効率的・効果的实施による社会福祉の向上がその目的であり、民主化という政治的側面からの地方自治を意味するものでは到底なかったのである。

1997年の通貨危機を端として高まったスハルト政権への国内外の圧力、民主化の盛り上がりの中で、地方から中央に対する地方分権・地方自治を望む議論が高まった。その議論の1つとして、中央政府が有する各種権限と地方政府への税収配分の是正問題が急浮上した。特にアチェ、リアウ、イリアン・ジャヤ等をはじめとする州では、中央政府に対し、前体制の地方政策に対する異議申立てが相次ぎ、政治運動として分離独立を辞さない形で中央政府に対し中央—地方関係の是正を迫っている。そもそもこれらの地方では、歴史的に中央政府への不信感が顕著な形で政治的・経済的・社会文化的に鬱積・表出していた経緯があった。例えばスマトラ島北部のアチェ特別州（Daerah Istimewa Ache）は、国軍の特別作戦地域（Daerah Operasi Militer: DOM）に指定され、反政府ゲリラ掃討作戦が長年にわたって展開されたこともあり、おびただしい数の死傷者が出ていた。その一方同州は、石油・天然ガスなどの豊富な天然資源に恵まれていたが、その潤沢な産出額の大部分が税金、配当金等を通じて

中央政府・企業等に吸い上げられ、地方に還元された割合は僅かだったという事実への異議の申立てと是正要求をしている。これらは、1950年代の地方反乱を想起させるものである。

分離独立運動の一方、州の分立（Pemekaran）を望む声も各地で高まり、2000年9月7日現在で公式に州分立を政府に申請している分立候補州は、バンテン、バンカ・ブリトゥン、リアウ諸島、西スラウェシ、北カリマンタンをはじめとして、12にのぼっている<sup>1</sup>。10月4日に国民議会で承認され、成立したバンテン州を皮切りに、今後新たな州が誕生していき、将来的には40州から50州が成立する方向性が見られる。ある研究者はこれがインドネシアの国家分裂を防ぐ政治的な最善の策であるとす。

このような背景を持つ地方行政改革過程では、インドネシアの民族的・文化的・地理的多様性を包含した地方事情・需要に合わせた行政の推進の重要性が、端的に単一国家か連邦国家かという議論に収斂する形で、国家のあり方をその根幹から問いながら主張されている。スハルト体制でその中枢を担った国軍内においては、地方自治に関する議論が二分化し、早急な地方自治の実現は国家の統一を乱すとする意見と、陸軍の地方機構（領域管理機構）を廃止して民主的社会の構築を目指し、地方自治を推進していくべし、という意見に分かれている。

スハルトから大統領職を禅譲される形で発足したハビビ政権の下、1999年5月に新地方政府法と中央-地方政府間財政バランス法の2法が制定され、現在2001年1月の完全実施を目指している<sup>2</sup>。中央政府は地方政府法が連邦制をとった場合と変わりないくらいに地方の自治を認めているとし、国家のあり方をめぐる問題は、要は「解釈の問題」として早急な連邦制構想を事実上否定している。こうして地方自治（Otonomi Daerah）、あるいは略して自治（Otonomi）という言葉が巷に氾濫することになったが、この地方自治をめぐる議論では中央政府から地方政府に対する各種権限委譲、地方政府収入拡大の必要性を唱えた地方分権議論（権限かお金か/kewenangan atau uang）が先行し、行政への地域住民の参加を伴った民主的社会構築という地方自治の究極的意義が宙に浮く形で地方自治のあり方が議論されている側面がある。このことが地方自治議論を行政技術的、法解釈的、一面的議論に終始させている。

この研究では、現在国家分裂の危機に直面しているインドネシアの中央-地方関係の歴史的な性格に留意しながら、スハルト体制下の地方行政過程のメカニズム・問題点を特定分野の行政過程に注目して再検証し、更にはスハルト後の地方行政の動向・変化をも追うことで、同国の地方行政の課題・展望を出来るだけ具体的事例（公共事業と社会政治分野）に即してなるべくわかりやすく明らかにすることにある。

国内行政の総合主管省としてスハルト体制下の地方行政過程において絶対的な影響力を持ってきた内務省は、土地、農業、土木、労働、保健、交通、国防・治安、社会政治、宗教、教育、村落開発等、多岐分野にわたる権限を有している。この中でも土木分野は同国の経済インフラ整備と連関して同国

---

<sup>1</sup> 内務省地方一般行政局職員へのインタビュー（2000年9月7日）、この他には中マルク、フローレス、マドゥーラ、西イリアン・ジャヤ、ゴロンタロ、ビマ、タパヌリが申請されている。この後バンテン州は10月4日、バンカ・ブリトゥン州は11月2日に成立した。

<sup>2</sup> 今年8月に行われた国民協議会（MPR）年次総会での決定を受けて、地方政府法の実施は当初の2001年5月から1月に繰り上げて行われることとなった。

の開発の大きな部分を占めてきた。これに関連して内務省地方開発局は地方開発計画局を管轄し、権限と豊かな財源を持つ。政府単位では地域のボトムアップ計画に財政的な裏付けをする権限を持っている。本稿では公共事業分野とも結びつけて、ボトムアップ計画形成過程のメカニズムを追い、その過程における内務省の役割をも考察する。

社会政治分野で内務省は、国軍の二重機能と連動して社会の安寧秩序の実現を追求してきた。政治、社会、宗教団体のあり方、活動に必要なに応じて介入し、各種の指導と監督を行ってきたものであり、同国の民主化に直接影響を与えてきた分野である。

これら2つの分野が地方分権・自治の中でどう変わりつつあるのか、変わらないのか、それはどうしてなのかなどについても考察する。これら2つの行政過程における中央—地方関係、州—県・市—郡—村の地方内関係、中央政府・地方政府と住民のこれまでの関係と、「民主化」の中でのその関係の変化を明らかにする。振返れば、日本の戦後改革でも内務省の地方支配から地方自治体への転換は民主化の大きな柱であった。日本の経験についての先行研究をも加味して、本研究を通じて、インドネシアの地方レベルにおける民主化の流れの質に迫る。

## 1. はじめに：インドネシアの政治改革と中央－地方関係の見直し

1998年5月21日のスハルト辞任後、改革（Reformasi）が一気に加速した。国政の行方を左右する政治改革は、スハルトの後を継いだハビビ大統領の下で1999年国民協議会（MPR）開催、総選挙実施、人権改善、KKN撲滅（KKNとは汚職、癒着、身内びいき）、政治犯釈放、プレスの自由、中央－地方関係の見直し（地方行政改革）、国軍改革等をはじめとしてこれまで足早に取組まれてきた。これらの取組みに見られるように、インドネシアでは「民主化」が国を挙げての方針となっているが、中央－地方関係の見直し＝地方自治の確立はその大きな柱の1つとなっている。

スカルノ体制下で行われた1950年末期の体制方針の転換—議会制民主主義から指導される民主主義へ—から、1965年の9.30運動/共産党事件を契機としたスカルノ大統領失脚、スハルトの新秩序発足、1998年5月のスハルト政権崩壊に至るまで、同国の中央－地方関係の是正に関する議論は事実上封印された形であった。スハルト体制下では、1974年第5号法律（地方における政府法）、1979年第5号法律（村落政府法）という2つの法律が制定され、中央政府から地方一州一県一市一郡一村一町一に至る政府機構が整備された。これに協働する形で国軍の二重機能に基づく民政関与が、特に陸軍の地方に伸びる領域機構と共鳴して行われた。この2つのラインが体制の骨組みとなり、政治の安定の実現と経済開発推進＝経済成長の達成という同体制の国策方針を踏まえた施策が、中央集権で推進されてきた背景があった。これらの制度にスハルト後、メスが入られることになった。ハビビ政権の下で行われた地方政府に関する1999年第22号法律、中央政府・地方政府間財政均衡に関する1999年第25号のいわゆる地方自治2法の制定に基づいて、地方分権・自治が行われることになったのである。

ただし、気を付けなければならないことは、現在展開するインドネシアの地方分権・自治は、基本的に一貫して上から行われてきたという事実である。これを身近に知るには、昨年（2000年）9月に内務省が全国の州知事、県知事、市長に宛てた地方分権・自治実施スケジュールに関する通達の前文を見ればよい。そこには、同国の地方分権・自治が国際通貨基金（IMF）やアジア開発銀行（ADB）との国際的コミットメントに基づいて行われる、と明記されている。これが何を意味するのかは、元地方自治担当国務大臣のリアス・ラシッド（Ryaas Rasyid）が指摘するように、現在展開する地方分権・自治のターニング・ポイント、1997年に記憶をさかのぼってみればわかる。

同年7月、タイで通貨危機が起こった、これは数ヵ月後インドネシアにも伝染して、IMFに支援を要請する事態につながった。そもそも、インドネシア政府が地方分権・自治の早期実施の必要性を突如、それも真に認識したのはこの1997年だった。この危機はインドネシア国内の経済危機、社会危機、政治危機を玉突き的に先鋭化させ、やがては1998年5月のスハルト大統領を辞任に追い込んだ。このように、通貨危機を契機とした一連の動きは、「民主化の高まり」と表現されるようにスハルト辞任要求と政治改革要求へ収斂したものだ。しかしこの動きだけをみて、地方分権・自治への取組みが地方から高まったというのは、一面的な判断である。そもそも、特定の地方を除いて地方が下からの動きと呼応して中央政府に地方分権・自治を要求する、というイニシアティブを削がれていた。それほど、優れて中央集権体制であったのであり、そのような要求・運動はスハルト体制下では禁句・



禁じ手の類だった。政治改革はスハルト辞任をその前提条件としながら中央政府に突き付けて、お上主導で実行させたに過ぎないものだった。

地方分権・自治に関する議論の1つとしては、中央政府が有する各種権限と地方政府への予算配分（税収配分）の是正問題である。特にアチェ、東チモール（1999年に独立）、イリアン・ジャヤなどの州は中央政府に対し、中央政府の地方政策に対する異議申立てを行い、政治運動として分離独立を辞さない形で中央—地方関係の是正を迫っている。そもそもこれらの地方では、歴史的に中央政府への不信感が顕著な形で政治的・経済的・社会・文化的に鬱積していた経緯があった。例えばスマトラ島北部のアチェ特別州（Daerah Istimewa Aceh）は、国軍の特別作戦地域（Daerah Operasi Militer :DOM）に指定され、反政府ゲリラ掃討作戦が長年にわたって展開されたこともあり、おびただしい数の死傷者が出ていた。その一方で同特別州は、石油・天然ガスなどの豊富な天然資源に恵まれているが、その潤沢な産出額の大部分が税金、各種の配当金等を通じて中央政府・企業等に吸い上げられ、地方に還元された割合はごく僅かだったという事実への異議の申立てと是正要求をしている。

このような分離独立運動の一方、現在見られる顕著なトレンドとしては、州の分立（Pemekaran）を望む声が各地で高まったことである。2000年9月7日現在で公式に州分立を政府に申請している分立候補州は、バンテン、バンカ・ブリトゥン、リアウ諸島、西スラウェシ、北カリマンタンをはじめとして、12にのぼっている<sup>1</sup>。10月4日に国民議会で承認され、成立したバンテン州を皮切りに、11月には南スマトラ州からバンカ・ブリトゥン州の分立、12月には北スラウェシ州から分立したゴロンタロ州のように、今後新たな州が誕生していき、将来的には40州から50州が成立する方向性が見られる<sup>2</sup>。このように一連の州の分立は究極的には国家分裂の危機を回避する短期的、長期的な現実的処方箋として注目されている。

このような背景を持つ地方分権・自治の展開過程では、インドネシアの民族的・文化的・地理的多様性を包含した地方事情・需要に合わせた行政の実施の重要性が、端的に単一国家か連邦国家かという二者択一的議論に収斂し、国家のあり方をその根幹から問いながら叫ばれている。その一方、スハルト体制で特にその中枢を担った国軍内では、地方自治に関する議論が二分化し、早急な地方自治の実現は国家の統一を乱すとする意見と、陸軍の地方機構（領域管理機構）を廃止して民主的社会の構築を目指し、地方自治を推進していくべき、という意見に分かれている<sup>3</sup>。

スハルト大統領から大統領職を禅譲され発足したハビビ政権の下、1999年5月に新地方政府法（1999年第22号法律）と中央—地方政府間財政均衡法（1999年第25号法律）の2法が制定され、

---

<sup>1</sup> 内務省地方一般行政局職員へのインタビュー（2000年9月7日）、この他には中マルク、フローレス、マドゥーラ、西イリアン・ジャヤ、ゴロンタロ、ビマ、タパヌリが申請されている。この後バンテン州は2000年10月4日、バンカ・ブリトゥン州は同年11月2日、そしてゴロンタロ州は同年12月5日に成立した。

<sup>2</sup> アファン・ガファール（Afan Gaffar）ガジャマダ大学教授の発言、2000年10月5日、Liputan 6 SCTV

<sup>3</sup> 1999年12月ジャカルタのホテル・ボロブドゥールで行われた、夕刊紙スアラ・ブンバルアン SUARAPEMBARUAN 主催の地方自治セミナーで、スドラジャット（Sudrajat）国軍情報センター所長（当時）は「早急な地方自治の実施はインドネシアの一体性を脅かす恐れがあり、慎重な対応が必要」と発言した。一方で、国軍改革派に位置付けられているアグス・ウィラハディクスマ（Agus Wirahadikusuma）少将（当時）は、地方自治推進と民主化の立場をとっており、その両者の見解の違いは国軍内の両派の将校の関係と共に先鋭化した。

2001年5月の完全実施を目指すことになった<sup>4</sup>。中央政府は新地方政府法が連邦制をとった場合と変わりないくらいに地方の自治を認めているとし、国家のあり方をめぐる問題は、要は「解釈の問題」として早急な連邦制構想を事実上否定している。こうして地方自治（Otonomi Daerah）、あるいは略して自治（Otonomi）<sup>5</sup>という言葉が巷に氾濫することになったが、この地方自治をめぐる議論では、中央政府から地方政府に対する各種権限委譲と、地方政府自主財源拡大の必要性を唱えた地方分権・自治議論（Kewenangan atau Uang）といった、法的・行政技術的議論が先行し、地域住民の参加を伴った民主的社会構築という地方自治の究極的意義、そしてボトムアップ式の地域開発活性化などといった議論が宙に浮く形で地方自治のあり方が議論されている現状がある。

本稿の目的は、現在国家分裂の危機に直面しているインドネシアの中央—地方関係の歴史的 성격に留意しながら、スハルト体制下の地方行政のメカニズム・問題点を特定分野の行政過程に注目して再検証し、更にはスハルト後の地方行政の動向・変化をも追うことで、同国の地方行政の課題・展望を出来るだけ具体的事例に即してなるべく解りやすく明らかにすることにある。

研究にあたっては、インドネシア地方行政の主管省としてスハルト体制下の行政過程において絶大な影響力を持ってきた内務省のあり方・役割（内務省機構：内務省から村落政府まで）に注目する。特定分野としては、内務省が地方政府を通じて管轄してきた地方開発分野、および国軍の二重機能<sup>6</sup>と連動している内務省の社会政治分野（社会政治行政）に着目する予定である。後者はとくに、社会の安寧と秩序を具体化するために政府が積極的に政治、社会、宗教団体のあり方、活動に必要な応じて介入し、各種の指導と監督を行ってきたものであり、民主化の行方に大きく影響を与える分野である。

これら2つの行政過程における中央—地方関係、州—県・市—郡—村の地方内関係、中央政府・地方政府と住民のこれまでの関係と、「民主化」の中でのその関係の変化を明らかにする。振り返れば、日本の戦後改革でも内務省の地方支配から地方自治体への転換は民主化の大きな柱であった。日本の経験についての先行研究をも参考にして、本研究を通じて、インドネシアの地方レベルにおける民主化の流れの質に迫ってみたいと考えている。

ただし、インドネシア政情の悪化（特にジャカルタのデモ及び西・中カリマンタンにおける暴動）や国家予算の見直しなどの客観情勢の悪化に加えて、地方分権・自治の展開過程における中央・地方

---

<sup>4</sup> 昨年8月に行われた国民協議会（MPR）年次総会での決定を受けて、新地方政府法に基づいた地方分権・自治の実施は、当初の2001年5月から2001年1月に半年繰り上げて実施されることとなった。

<sup>5</sup> 行政学の教科書には、一般的に地方自治に関する説明として、①中央集権、②中央政府に対する地方政府の自治（団体自治：地方分権）、③住民の中央・地方政府に対する自治（住民自治：地方自治）というように、地方自治の3つの段階が説明されている。これらは③に収斂する形で、民主化の究極的形態である住民自治を指すものとされる。これに伴い、インドネシア語でいう Otonomi Daerah（地方自治）については、法令中の用語、それを受けた解説等では地方自治と訳すが、インドネシアの中央地方関係の性格に基づいて個人的に使用する場合は、地方分権・自治と訳す。

<sup>6</sup> 国軍が国防・治安の分野だけでなく、社会政治分野にも積極的に関わっていくということ。ここで使用している社会政治行政という用語は、宗教団体、政治団体、青年団体等の社会組織などへの指導・育成・監督に関する各種の施策を指す。その究極的目的はインドネシアの統一・一体性の崩壊を未然に防ぐことにある。このために、国家イデオロギー・方針の教化・普及、各種政党・社会団体動向の把握・指導・監督、外国人管理（例えば外国人による調査許可申請の審査・許可発行）、華人の帰化事務、各種集会の登録事務、共産党等の禁止組織関与者監視事務等を行ってきた。しかし、内務省は今年3月、これら事務の一部廃止、地方政府への委譲を決定している（民主化への改革の1つとして位置付けられている）。

政府の業務増加、あるいは著しい低下（予算の見直しによる業務停滞）は、当初のフィールドワーク計画遅延を余儀なくさせている。よって、事実確認のための追跡調査が現時点で不可能な部分を含む2章分は、すべて本報告書から割愛したため、執筆の途中で止めた極めて暫定的な内容となっている。これらは今後の継続活動を通じて、稿を改めて完全な形で別途発表することにしたい。

## 2. インドネシアにおける中央—地方関係

インドネシアは陸と海が織り成す群島国である。インドネシア語のタナ・アイル (Tanah Air: Tanah は土地、Air は水を差す) が「祖国」という意味を指すことが表しているように、その広大な面積の国土に大小約 1 万 4,000 もの島が存在し、2 億人以上が居住している。さらには、200 以上の民族・言語が存在するとも言われ、かつ気候、植生、時間帯等も様々に異なっている。その有様は「多様性の中の統一」というインドネシアの国家スローガンに凝縮されている。このスローガンは建国 5 原則「パンチャシラ」の精神を通じて、インドネシアの統一と一体性 (Persatuan dan Kesatuan) のキーワードに投射され、国家、国民のあり方が中央政府によって絶えず創出されながら、インドネシアが創出、維持、強化されることになる。

インドネシアにおける中央—地方関係を身近に鳥瞰するために、ナショナル・フラッグ、ガルーダ・インドネシア航空の国内線航空路線図を開いてみる。目に付くのはインドネシアの首都ジャカルタを起点として全国殆どの州首都へ向けて引かれた多くの航空路線である。この路線図は同国の優れて中央集権的な中央—地方関係を顕著に表している。これに方面毎の航空便数や航空機の機種・輸送力、そして国際線発着の有無などの条件を重ねて見ると、首都ジャカルタとどの地域・都市とのつながりが強いかがわかる。一番便数が最も多く集中している地域は、人口の 6 割が居住しているジャワ島 (ジャカルタ、スラバヤは圧倒的) およびバリ島である。その次がスマトラ島、その次がカリマンタン島、スラウェシ島の順へ続く。一番少ないのは 100 人程の定員の B737 型機が就航するアチェ (毎日 1 便)、イリアン・ジャヤ (週 4 便) である。もっとも西ヌサトゥンガラ州の州都や東ヌサトゥンガラ州州都のクパンやマルク州州都アンボンなどへは、ガルーダ航空は路線自体を持たない。同社の直行便はないため他の民間航空会社を使っての乗り継ぎを要する。国際線へのアクセスについては、ジャワ島からは近隣諸国のみでなく、欧米諸国へのアクセスが直接可能である。その一方、スマトラ島はマレーシアやシンガポール、カリマンタン島はマレーシア、シンガポール、スラウェシ島からはシンガポール、あるいはフィリピンへの便 (スラウェシ島からは廃止予定) というように、近隣国との往来が主流である<sup>7</sup>。これらのように、ジャカルタから主要都市への直行便の便数を見るだけで、中央からみた位置付けを見ることが出来る。

そもそもジャワ島は、インドネシアにおいて歴史的に開発の恩恵を最も受けてきた地域である。経済基盤はオランダ植民地時代から整備されてきた経緯があり、工業化は早い段階で始まっていた。国内外の大企業の本社・支社は、ジャワ島のジャカルタ、スラバヤ、あるいはスマトラのメダンにかなり集中している。ジャワは一般的に肥沃な土壌に稲作を基本とする国内消費を前提とする農業社会であるのに対して、外島—ジャワ島以外の島々—は石油、天然ガス、鉱物、森林、プランテーション農業がその中心的産業であり、輸出産業に特化している。国家収入に占める外島における税収入は、ジャワ島のそれを常に上回ってきたという経緯がある。これらの違いは、航空路線図におけるジャワ

---

<sup>7</sup> ガルーダインドネシア時刻表 (2000 年 10 月 29 日～2001 年 3 月 24 日有効) 綴込み路線図、ジャカルタ発各地向け全便スケジュール参照

島と外島の位置付けの違いに比例しているのである。

## 2-1 インドネシア中央-地方関係の歴史的背景

### 2-1-1 地方政府法の歴史的変遷（1）：独立から1957年まで

「インドネシアの国土を大・小の地方へ分割すること、政府機構の結成については、法律によってこれを定める。それは中央政府内でのムシャワラ（合議、話し合い）の原則や、固有の性格を保持している各地方の伝統的な権利を、遵守・尊重するものでなければならない。」<sup>8</sup>（1945年憲法第18条：2000年8月に行われた国民協議会での改正前の条項）

インドネシアの中央-地方関係は、その根拠を1945年憲法の18条に求めることが出来る。同条によると、国内には国家の存在はなく、それに相当する名称も存在しないとして、事実上、連邦制を否定している。国家の領域は州に分割され、州はより小さな単位に分けられるとされた。地方は地方自治体（Daerah Otonom）が管轄する区域と中央政府が地方で直接管轄する行政区域（Wilayah Administratif）の2つが存在すると想定し、さらには地方自治体への地方議会設置などが想定されている。この規定に基づいて、一連の地方政府法—1945年第1号法律、1948年第22号法律、1957年第1号法律、1965年第18号法律、1974年第5号法律、1999年第22号法律—などがこれまで制定されてきた<sup>9</sup>。これらの法律に規定されている地方政府の形態は、これまでその時代の「政治地図」によって大きく変化した。もっとも、これは政治だけでなく経済、社会・文化、国防・治安などにも影響された。

1945年8月17日の独立宣言後、インドネシアのあり方をめぐって2つの潮流があった。1つは「従来の権力構造の上に共和国を構成しようとするものであり、もう1つはその構造を突き崩す可能性をもった下からの民衆運動」だった<sup>10</sup>。インドネシア政府機構の再編は前者に後者を加える形で上から行われた。地方は西ジャワ、中ジャワ、スマトラ、ボルネオ、スラウェシ、マルク、小スンダの7つに区分され、大統領の補助機関として中央国民委員会（KNIP）が結成されると、地方首長を補助する形で立法、行政に関する事務が暫定的に地方国民委員会（Komite Nasional Daerah：KND）によって執行されるようになる<sup>11</sup>。地方国民委員会（KND）は州、理事州、県・市、そして村落まで支部が置かれた。同年11月23日に6条から構成される1945年第1号法律が制定された。これは地方国民委員会の地位とその職務を定めたものであった。同委員会には理事州、県・市の3つの政府単位に置かれることとされた。州や分県（Kewedanaan）、市内の村落には置かないこととされた。さらには地方国民委員会が地方議会部（Badan Perwakilan Rakyat Daerah）と行政部（Badan Eksekutif）へ

<sup>8</sup> Pasal 18, Undang-undang Dasar 1945（1945年憲法第18条）を和訳して引用

<sup>9</sup> これら一連の地方政府法はお決まりのように紹介される。例えば、Prof.H.Rozali Abdullah, S.H（1999）, Warsito Utomo（1999）

<sup>10</sup> 木村宏恒（1989） pp.28-30

<sup>11</sup> The Liang Gie（1993） pp. 41-47

機能を分化することが決まった<sup>12</sup>。この法律はオランダ植民地時代、日本の軍政時代の影響を残しつつも、インドネシアの地方政府の形態を初めて示したものであった。

しかし、この頃は中央政府機関と地方政府の“権力関係”が明確ではなかった。地方首長は地方の代表でもあり、中央の代表でもあった。もともと地方首長次第で地方の顔を前面に出すことは出来た。ただし地方首長と地方議会部、行政部の責任関係が不明であった。各省庁は頻繁に規則を作って地方政府に執行させたが、その制定過程に地方政府は関与しなかったこともあり、各種の問題も起きた<sup>13</sup>。このように中央政府が地方政府に事務を執行させることはオランダ語で“Medebewind”と呼ばれた<sup>14</sup>。連合軍に対する中央政府からの供給命令（パレンバン市）、ジャカルタ市政府への社会省事務委任、理事官に対する大臣命令（ジャワ外への出荷許可）など、機関委任事務に類似した事務も委任された。地方政府の実施にかかる費用は、中央政府との財政関係が機能していなかったこともあって、基本的に各地方で賄い、日本軍政期のように住民税、手数料などの徴収金を継承するか、独立資金（Fonds Kemerdekaan）などの寄付金を充当したと言われる<sup>15</sup>。

1945年第1号法律を踏まえて制定されたのが、地方政府の基本に関する1948年第22号法律であった。この法律ではじめてインドネシア独立後の政府単位—州、県、市（Kota Besar）、村落、町（Kota Kecil）—が明確に明らかにされた。地方政府はそれら政府単位毎に設置される地方議会（Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:DPRD）と地方政府協議会（Dewan Pemerintah Daerah:DPD）から構成され、地方政府協議会委員長には地方首長が兼任することになった。地方議会議員の任期は5年であった。州知事は州議会の申請したリスト（2～4名）から1名を大統領が任命する、県知事は同様の方式で内務大臣が任命する、村長は村議会が申請した候補者リストから州知事により任命される。この選出方法にも見られるように、基本的に地方首長は地方の首長である一方、「中央政府の役人（Pejabat Pemerintah Pusat）」に位置付けられていた。このように、1948年第22号法律に基づく地方政府結成は、それまでの中央官吏専権による行政形態が変化することを意味した。地方首長は地方議会を監督する責任を持った。ただし、共産党の起こしたマディウン事件やオランダ軍との対峙・戦闘などに掛かりきりの政府はこれら国内問題の処理で、この時期には同法律を完全に施行するには至らなかった<sup>16</sup>。

同法は地方自治事務と団体委任事務（Medebewind）を想定していた。更に上級政府による下級地方政府の監督が規定され、それには予防的監督と抑制的監督があった。前者は特定の地方決定には事前の承認が必要となることであり、後者は特定の決定を延期・取消しすることであった。なお、同法

---

<sup>12</sup> *Ibid.* pp. 47-51

<sup>13</sup> *Ibid.* pp.51-57.各種問題については、人事分野における中央政府の各種決定に対する西ジャワ・バンドン県地方国民委員会行政部による異議申立て（1947年）。

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 55

<sup>15</sup> *Ibid.* pp.56-57.1945年第1号法律が制定された頃には、地方政府の実施に必要な資金は理事州、県・市間で融通しあってきたとされる。特に県・市はその当時まだ運用されていた州長官（Syuutyokan）会計から住民税（Residensi）として収入を得ており、使われていた通貨は日本のものだった。インドネシア通貨は1946年10月26日から流通し始めたという（*Ibid.*p.57脚注）。

<sup>16</sup> *Ibid.* pp. 97-98.西スマトラでは同法に基づいて地方政府の設置が試みられたがオランダ軍の侵攻により中断した。ただし、オランダ軍の軍事侵攻後、同地域の主権が回復されるに至っては、同法に基づく州、県など地方政府の設置、下部政府単位への監督、財源の委譲、地方予算に関する規定等が行われたという。

では地方財政についても規定が見られた。地方財源は地方税（手数料等）、法人税、地方へ委譲された国税、借入金、補助金（寄付）、地方所有物の売却、貸出収入、相続税、宝くじ税等とされた。同法制定までは、基本的に予算は編成されず、一切の支出の不足分を中央政府に依存し補う方法が取られた。しかし同法により予算編成が行われることになり、編成は政令が定める指針に基づいて行われることとなった<sup>17</sup>。

基本的に同法はジャワ事情を反映した法律であった。州、県、村落という単位名称はジャワでは既に長く知られていたが、ジャワ以外では一般的でなく、その施行は容易ではなかった。これを懸念して歴史学者のテ・リアン・ギーは、スポモの論文を引用して、同法による政府の全国的結成過程では、ジャワ風の政府機構をそのまま結成するのではなく、地方事情に合わせていくことが重要としている<sup>18</sup>。

1945年から1950年までの間、インドネシアには2つの国が存在していた。1つはインドネシア共和国であり、もう1つはインドネシア連邦国である。前者はインドネシアの「本流」であり、これまで1945年第1号法律、1948年第22号法律の制定をもって同国の地方政府の結成を試みてきた。後者はオランダの傀儡国として、1946年から1949年にかけて各地に15の連邦国を結成した<sup>19</sup>。しかし、1950年両者は統合されインドネシア共和国として発足する。この後、1948年第22号法律に基づいて地方政府が結成されていった。

1950年代の議会制民主主義の時代には、西ジャワ、南スラウェシ、アチェなどの地方で、中央政府に対する異議を唱える地方反乱が陸軍を巻き込む形で発生した。この状況は1960年代中頃まで続いたが、中央政府の地方政策の是正、ジャワ中心主義の是正を要求する性格が特に強かった。背後にあった具体的問題としては、例えば中央政府による州地方政府人事（特にジャワ人官僚の配置）政策、さらには外島の外貨収入がジャワに重点的に配分されていた事実など、財政関係の是正の問題、さらにはジャワと外島の開発格差等の理由などが挙げられる<sup>20</sup>。このような雰囲気の中で地方行政の基本に関する1957年第1号法律が制定された<sup>21</sup>。そもそもそれまで、1948年第22号法律が制定されていたにもかかわらず、各地方では様々な法令が運用されており、地方政府に関する統一的な制度が事実上不在だった。各地方での地方政府の運用状況、中央政府と地方政府の関係は不安定かつ「ばらばら」であった。このような背景の下1950年代には地方政府法の編纂と議論が続いた。内閣は倒れては発足するという状況の中で、地方政府法に関する議論は常に流動的であったが、1955年から1956年にかけて国民議会で審議されるようになった。この審議過程では、中央政府による地方議会の解散権、地方政府単位毎に地方首長選挙方法が異なること、第三級地方自治体を政令で結成することなど

---

<sup>17</sup> *Ibid.* pp.100-101

<sup>18</sup> *Ibid.* pp.105-106

<sup>19</sup> *Ibid.* pp.161-167 東インドネシア国、東スマトラ国、マドゥーラ国、パスンダン国、南スマトラ国、東ジャワ国、大ダヤク連合国、東南カリマンタン連合国、バンカ連合国、ブリトゥン連合国、リアウ連合国、バンジャール地方連合国、東カリマンタン連合国、西カリマンタン特別府連合国、中ジャワ連合国。

<sup>20</sup> MacAndrews (ed.)(1986) pp.9-10

The Liang Gie (1993) Jilid II, pp.230-239. 木村宏恒 (1989) pp.54-56

<sup>21</sup> 俗に“地方政府の基本に関する1956年法律”と呼ばれる。1950年代には新地方政府法の編成が試みられてきたが、相次ぐ内閣交代により1956年まで議論は具体的成果を見せず推移した。

の事項に反対意見が集中したが、同法は 1957 年 1 月 18 日に施行された<sup>22</sup>。この法律は、基本的に 1948 年第 22 号法律を継承していた。地方政府は地方議会と政府協議会から構成され、地方首長は後者を兼任する。地方政府単位は第一級地方自治体、第二級地方自治体、第三級地方自治体からなり、それらは州、県・市、村落に相応するとされた。

## 2-1-2 地方政府法の歴史的変遷（2）：1957 年から 1974 年まで

1957 年の戒厳令発布（1963 年まで）から 1960 年代中頃までのいわゆる指導された民主主義の時代は、1959 年 7 月 5 日の大統領命令による 1945 年憲法への回帰と、大統領権限の強化による中央集権化が図られる一方、地方反乱も国軍、特に陸軍によって抑えることが出来るようになっていた。特に「安定と効率」を保証する地方政府システムの具体化を謳った大統領決定 1959 年 6 号は、1957 年第 1 号法律の内容を一部修正した<sup>23</sup>。地方首長は地方議会が提出する候補者リストに基づいて大統領または内務大臣が任命することになった。ただし、この方法以外による直接任命もありえた。さらには、地方首長は地方議会に責任を負わなくともよいことになった。地方政府は地方首長と地方議会から構成される。大統領決定 1960 年第 5 号では、地方首長は地方議会議長を兼務するなど、地方首長に権限が集中されていった。さらにその一方で、地方政府は戒厳令による陸軍の影響を受け地方首長に軍人が就任することで、その支配が強化された。これに対して大政党からは、反民主的、国民主権侵害、地方自治の後退といった批判が浴びせられた。もっとも、指導された民主主義の意図は、地方の利害と中央の利害の均衡にあり、地方の指導が地方首長に一元化され、円滑化されることにあった<sup>24</sup>。

1961 年には地方分権・地方自治国家委員会が結成され、それまでの地方政府法を踏まえた新たな地方政府のあり方と村落政府のあり方―村長、村議会、村役人など―に関する議論が始まった。これらの議論は指導される民主主義の精神、1948 年第 22 号法律、1957 年第 1 号法律、大統領決定 1959 年第 6 号/1960 年第 5 号に基づいて 2 つの政府法案として具体化し、1963 年にはインドネシア州知事会議に上程され審議された。これらは、最終的には 1965 年 9 月 1 日にそれぞれ、地方政府の基本に関する 1965 年第 18 号法律、行政村政府に関する 1965 年第 19 号法律として制定されるに至った。

1965 年第 18 号法律によると、地方政府は 3 つの単位から構成され、州あるいは都市を第一級地方自治体として、県・市は第二級地方自治体、郡あるいは行政市は第三級地方自治体とされた。これは、地方自治体の名称のみを表すものとされた。中央政府の地方における行政区域を指すものではなくなった。地方政府は地方首長と地方議会から構成された。地方首長の任期は 5 年であり、国家公務員（Pegawai Negara）とされた。地方首長は中央政府機関と地方自治体の機関として位置付けられた。議会は地方首長の罷免権を持たず、最低年 1 回の責務総括演説を行うか、議会より要請された場合、地方首長が必要と認めた場合、などに説明を行うことになった。

ところで、行政村に関する 1965 年第 19 号法律は、オランダ植民地時代、日本軍政時代に制定され

---

<sup>22</sup> The Liang Gie. pp. 111-116

<sup>23</sup> *Ibid.* pp. 208-222

<sup>24</sup> *Ibid.* pp. 238-239



た村落関連法を全て廃止し、再編する目的を持っていた。1965年第18号法律に規定されている第三級地方自治体の結成と連動しており、制定後2年間で行政村を結成し、その後2年間で第三級地方自治体の結成を目指す、というものだった<sup>25</sup>。

同法律は村が村長、村議会、字長、各分野担当役人、村職員、村協議会から構成されるとした。村長は任期が8年で、住民による直接選挙で選ばれた2人から3人の候補者の中から州知事によって任命されるとし、村落事務の実施者である以外に、中央政府の機関でもあると位置付けられた。村会の議長を兼ね、罷免されないとされた。村長や役人の待遇については、古来の財産運用制度（例えばジャワの *Bengkok* : 職田の付与）はいずれ廃止されるとし、村役人の手当は現金で支給する方針が出された。村長は第二級地方自治体の管轄にあり、村の決定は第二級地方自治体長によって承認されることとされた<sup>26</sup>。

これらは、取り残された村を近代的政府へ組み込む目的があった。この動きは1948年第22号法律にも見られるが、成果はなかった。これが1955年に第三級地方自治体を郡に注目して結成するという動きから発展したものだ<sup>27</sup>。これに際して際末端の単位である村落の再編が必要とされることとなった。1957年第1号法律では、当面第一級地方自治体と第二地方自治体の2つを結成するとしていた。これは、第三級地方自治体の結成に政府が消極的であった。地域の共同体に見合わない単位を形成することのリスク、さらには自治体収入をどうするのか、という現実的問題等があったからである<sup>28</sup>。この問題は、1965年第18号と第19号の施行にも影響した。特に行政村の結成は2年間で行うこととされ、その後2年間で第三級地方自治体の結成を実現させるものとされた。ただし、これは9.30事件の半年後に開催された1966年暫定国民協議会で同2法の見直しが決定されるに至り、1974年に地方政府基本法が制定されるまでの間、その施行は宙に浮いた形となった。

1965年9月30日から10月1日未明にかけて起こった9.30事件を契機として、スカルノ大統領は翌年1966年3月11日、国軍戦略予備軍司令官スハルトに大統領権限委譲を行い、スハルトの新秩序（オルデ・バル）が成立した。同秩序はスカルノ体制を旧秩序と位置付けることで発足したものであった。同秩序は、公正かつ繁栄した社会の実現のためには計画に基づいた経済開発の推進が必要であるとして、その前提としての政治の安定、究極的には国家の一体性の維持・強化を国策の方針の1つとした。3月12日には共産党が解散・禁止組織とされ、それと相まって共産党分子の粛清が進められ、共産党員、公務員、軍人、スカルノ派政府高官、政治家らをはじめとして、共産党に直接的、間接的に関わった人々が検挙されるか殺されたりした。

1966年7月には暫定国民協議会（MPRS）が開催され、地方に対する広範な自治の付与に関する暫定国民協議会決定第21号の制定が行われた。主な内容としては、中央地方政府間の財政バランスの是正、1965年第18号法律と19号法律の見直しなどが盛り込まれていた。この決定に基づいて1968年から1970年にかけて中央政府と地方政府の地位と関係に関する法律案、地方自治体に関する法律

---

<sup>25</sup> *Ibid.* pp. 285-286

<sup>26</sup> *Ibid.* pp. 286-288、pp. 293-295

<sup>27</sup> *Ibid.* pp. 297-304

<sup>28</sup> *Ibid.* pp. 300-301

案、機関委任に関する法律案などが国民協議会へ上程された<sup>29</sup>。スカルノ時代には政党割拠の場であった中央政府、地方政府機関の再編も行われた。これらは「ブルドーザー」の異名を持つアミール(Amir Machmud) 内務大臣らを中心として行われた<sup>30</sup>。1971年には総選挙が実施され、暫定国民協議会が国民協議会として発足すると、同協議会で1973年には国策大綱が制定された。同協議会では1966年暫定国民協議会決定第22号の失効決定も行われ、地方政府法の制定は白紙にもどった<sup>31</sup>。これを受けて新地方政府法案が編成され、1974年4月に国民議会へ上程された。5月22日から7月2日の可決まで44日のスピード成立だった。7月23日に大統領によって承認され、地方における地方政府の基本に関する1974年第5号法律が施行された<sup>32</sup>。

このように、インドネシア独立後の中央地方関係をめぐる様相は、オランダとの独立闘争、スカルノ体制期の政党乱立と「呉越同舟」短命政権の不安定性、地方反乱、議会制民主主義から指導される民主主義への転換、大統領、共産党、陸軍の間の権力闘争などが9.30事件を機に終焉し、新秩序が発足してもなお波乱に富んでいた。地方政府は1950年までの経緯で地方によって異なる地方政府制度が存在していたことが影響し、1950年代を通じて緩やかに単一の地方政府制度が整備されてきた。1950年代末期からは戒厳令の施行や1945年憲法への回帰も手伝って地方政府に対する中央政府の統制が強くなってきた。しかし一貫していたのは地方首長が基本的に中央政府の代理人としての顔を持つことであった。これにより、地方の安定と政府の円滑な実施を目指したのである。

## 2-2 スハルト体制下の中央-地方関係

### 2-2-1 内務省の地方支配と中央集権

政府のことをインドネシア語で *Pemerintah* (プメリンタ) と言う。この言葉は、*Perintah* (命令) - *Memerintah* (命令する) - *Pemerintah* (命令する者; 政府) というように語義変化して使われる言葉である。このように、「政府」は上から下へのヒエラルキーを常に内蔵し、命令に基づいてその権限・事務が行われる、という意味合いを常に包含している。地方政府 (*Pemerintah Daerah*) がインドネシアの中央-地方関係においてどういう位置付けにあるのかを見てみよう。

スハルト体制下の中央-地方関係は、1974年第5号法律(「地方における政府の基本に関する法律」と1979年第5号法律(「村落政府の基本に関する法律」)の2つの法律がその骨格をなしていた。この2つの法律により中央政府から全国の州-県・市-郡-村・町といった、優れて単線的かつ上下関

---

<sup>29</sup> The Liang Gie (1993) Jilid. III, pp.77-79

<sup>30</sup> Pour (2000) pp. 268-271. 山積する懸案事項に果敢に取組む様を比喻したもの。

<sup>31</sup> The Liang Gie (1993), Jilid III, p.80、国民協議会決定1973年第5号により失効した。国策大綱の新政策と原則に合致しなくなったことが原因であった。

<sup>32</sup> *Ibid.* pp.79-81

係を持つ地方政府機構が規定されていた<sup>33</sup>。「地方における政府」という表現に表れているように 1974 年第 5 号法律は、地方自治体政府だけでなく、地方における中央政府に関する取決めという側面・性格も持っていた。このことは、同法律の現実的かつ責任のある自治 (Otonomi yang Nyata dan Bertanggung Jawab) 原則に集約された。この背景には、暫定国民協議会決定 1966 年第 21 号で規定された「広範な自治の付与」が、スカルノ時代の経験に鑑みると、国家の一体性を脅かすもので、国策大綱 (1973 年) の方針に合致しないという問題意識があった。

1973 年国策大綱で示された方針を踏まえると、1974 年第 5 号法律でいう「現実的とは、地方への自治の付与が、地方自治体が実際に自治事務を行えるよう保証するような諸要素、計算、行為、政策などに基づいて行われなければならない、という意味を含んでいる。責任のあるとは、地方への自治の付与が全土各地で行われる開発の円滑化という目的、政治振興・国民の一体性に関する各種訓示と一致し、中央政府と地方政府の対等な関係、および地方の発展と開発を保証するという意味を含んでいる<sup>34</sup>。」すなわち、中央による地方に対する自治付与は、同国の国策の方針である政治安定と経済開発の円滑化のための地方自治実施を前提に行われたのである。

1974 年第 5 号法律によると、地方は 1945 年憲法第 18 条に明記されているように、2 つの区域を想定して、地方自治体という単位・区域 (Daerah) と中央政府の地方出先機関が管轄する行政区域 (Wilayah Administratif) の 2 つが 1 つに重なった形で存在した。前者は第一級自治体、第二級自治体と呼ばれる一方、それに呼応して後者は州、県・市、郡という名称で呼ばれた<sup>35</sup>。この 2 つの区域が 1 つに重なった行政区域の長は、第一級地方自治体長と州知事、第二級地方自治体長と県知事あるいは市長というように、地方首長は 1 人でありながら、2 つの名称を持っていた。特に地方自治体の区域と平行して存在した「中央政府の地方における行政区域 (Wilayah Administrasi)」は、地方自治体による統制の及ばない中央政府の聖域であり、地方自治体に対して明らかに優位に立っていた。

第一級地方自治体と第二級地方自治体には、それぞれ地方議会 (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: DPRD) が設置された。地方政府は地方首長とこの地方議会から構成されていたが、地方議会は立法と予算編成、議員への質疑、各種調査権をもった。立法や、予算編成時には地方首長と協働したが、事実上は地方首長の翼賛機能的存在であった<sup>36</sup>。地方首長は年 1 回の施政総括責任演説 (Laporan Pertanggungjawaban: LPJ) を行ったが、議会に対しては責任を負わず、地方首長の最終人事決定権を持つ内務大臣、大統領に対して責任を負った。このように、地方首長は地方政府の長である一方、「中央政府の地方における代理人」として明確に位置付けられていた。このことは、例え

---

<sup>33</sup> ちなみに Pemerintah は行政政府を指すニュアンスがつよい。同じ「政府」を意味する Pemerintahan は、立法府、行政府、司法府を含めるような幅広い意味を持つ。更には英語の Public Administration のインドネシア語訳として「行政」という意味も持つ (Didyapraja No.19 Tahun III 1994, p.5)。よって、Undang undang Nomor 1974 tentang Pemerintahan di Daerah は、地方における政府に関する 1974 年第 5 号法律と訳す。なお、スハルト後のハビビ政権下で制定された 1999 年 22 号法律 (地方政府に関する法律) は、それまでのヒエラルキーを持つ行政機構を、再編してそれぞれ対等な関係と位置付けている。

<sup>34</sup> Ibid. p. 88

<sup>35</sup> 地域住民は、地方政府単位の名称を地方自治体、中央行政区域と区別することなく州、県、市と一般的に呼ぶことが多い。一方第一級、第二級地方自治体という呼称は政府機関内部、行政文書上の言葉としては頻繁に使われるが、人々には親しみのない言葉である。

<sup>36</sup> MacAndrews (ed.)(1986) pp.24-25

ば地方首長の選出方法にも顕著に見ることができる。地方議会各会派指導部と内務大臣との協議で合意した3名から5名の県・市長候補者のリストを基に議会内で選挙を行う。そして最少2名が州知事を通じて内務大臣へ「お伺い」を立てられそのうち1人が任命される。同様に地方議会内各会派指導部と内務大臣との協議で合意した3名から5名の州知事候補リストは議会内選挙で最少2名に絞られて、内務大臣を通じて大統領へ提出され、「決裁」された後、任命されていた。そもそも議会による選出過程で、最終的に地方から内務大臣に提出される首長リストの段階で、該当する地方の長に誰になるかがほぼ決まっていた。このことは、議会内での選出で最多票を獲った者が地方首長になれると限らないことを意味している。地方首長（特に州知事）の人事は大統領の専権（Hak Prerogatif）事項だったのである<sup>37</sup>。

地方首長の職務は多岐にわたったが、地方議会の承認を得て条例の制定、条例施行に伴う地方首長決定、特に州知事は下級地方自治体の監督を行う一方、制定された法令の承認、あるいは取消し権、中央政府出先機関と地方政府部局の調整等を有した。地方の安寧秩序の維持・向上に関する職務も有した。これは、国軍（特に陸軍の地方機構）の地方司令官、警察署長などとの協議機関の設置も前提にあった<sup>38</sup>。

ところで、スハルト体制下の中央—地方関係を特徴的に表すものに、1974年第5号法律で定められている「地方における政府」の3原則がある。それは地方分権の原則（Azas Desentralisasi）、機関委任の原則（Azas Dekonsentrasi）、団体委任（Azas Tugas Pembantuan）の原則である。このうち、団体委任の原則は地方分権の原則と機関委任の原則の間であって、両者を補完するものとして捉えられてきた。即ちこれら3原則のうち、地方分権原則の対極にあるものが、機関委任原則であり、この両者の利害競合を防ぐために「緩衝材」として補完的に位置付けられたのが団体委任原則であった。この原則は地方分権の原則に最も近く、いずれは地方政府の事務として委譲される可能性を持っている。これによる団体委任事務の内容としては、大統領令による各種開発プログラム（Inpres: Instruksi Presiden）が例として一般的に取上げられるが、各省庁が地方出先機関を通じて地方政府に委任する事務も多くある<sup>39</sup>。そもそも団体委任事務には、通常団体委任事務（Tugas Pembantuan Rutin）と一時的団体委任事務（Tugas Pembantuan Insidentil）の2種類がある<sup>40</sup>。

団体委任を行う理由は、中央政府の事務をすべて地方政府へ委譲することは不可能、しかし中央政府が地方であらゆる事務を行うことも不可能、非効率かつ非効果的であるという認識、さらには中央政府の事務を地方政府に行わせて中央政府と地方政府の利害調整を図る目的、などを挙げることが出来る。1974年第5号法律第12条に基づいて、第二級地方自治体に重点を置いた地方自治の実施に関する1992年第45号政令が制定され、その第22条から第26条で、団体委任事務について具体的な取決めがなされた。地方政府は特に農業省、公共事業省、運輸省、鉱業・エネルギー省、内務省などからの団体委任事務を行ってきた。しかし、この事務が地方政府の固有事務なのか、団体委任事務な

<sup>37</sup> The Liang Gie (1993), Jilid III, pp.95-96

<sup>38</sup> *Ibid.* pp.100-101

<sup>39</sup> Badan Penelitian Dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri (1996) *Laporan Akhir Penelitian Tentang Pelaksanaan Azas Tugas Pembantuan*, Jakarta（内務省調査・研究局、団体委任原則の履行に関する調査最終報告、1996年、ジャカルタ）、pp. 6-9

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 10

のかという区別がつきにくい状況にあった。これらの事務の実施に必要な財源の裏付けについては、1本化されておらず、国家予算、地方政府予算からそれぞれ補填する形で拠出されるものが多く、かえって、あらゆるプログラムが団体委任事務だと見なされることにもつながった<sup>41</sup>。1992年第45号政令では、団体委任した事務で、4年以上経つものについては随時地方政府へ委譲していくこと、としている。これらの原則は第二級地方自治体に重点を置いた地方自治の実施過程において、中央—地方関係の現実的表現＝中央政府による権限委譲拒否として表出することになる。

## 2-2-2 第二級地方自治体に重点を置いた地方自治：第一級地方自治体の優位

スハルト体制下の地方自治の方針は、地方政府の単位を第一級地方自治体（州レベル）と第二級地方自治体（県と市レベル）の2つに限定し、第二級地方自治体へ重点を置いた地方自治の実施であった。第一級地方政府と第二級地方政府とは上下関係を持たない、とされ、第二級地方政府が責任を負うのは「中央政府の代理人」としての州知事に対してであった。しかし、ルディニ元内務大臣が率直かつ正しく指摘しているように、実態では上下関係を持っており、第一級地方自治体の優位—第一級地方自治体に重点を置いた地方自治—が顕在化していた<sup>42</sup>。例えば、中央政府からの補助金や権限・事務の委譲は全て第一級地方政府を通じて、第二級地方政府へ支給・委譲されてきた。第一級地方政府の裁量如何によっては、第二級地方政府への権限・事務の委譲は行われなかった。つまり、第一級地方政府はその権限・事務の「段階的消失」を恐れ、第二級地方政府への権限・事務の委譲を渋ってきたのである<sup>43</sup>。そこでは「第二級地方政府の能力はその財政、公務員の資質から評価しても、新事務を行うには低レベルの能力である」、とルディニ元内相が指摘する言説をしばしば伴っていた<sup>44</sup>。1974年第5号法律が制定後、15年以上の間、第二級地方政府に重点を置いた地方自治に関する政令が制定されていなかった事実は、県・市への事務委譲のためらいを証明されることになっていたのである。

このことは、州知事が「地方の王様」、あるいは「地方の大統領」としばしば比喻されたように、「中央政府の代理人」としての顔が前面に出ていたことからすると、地方政府の3原則の1つ、地方分権原則の重視ではなく、機関委任原則が優位に立ち、地方分権原則は後退していたことを意味する。更には、1950年代の中央—地方関係が不安定であったという教訓に基づき、地方の独立を恐れる中央政府が第一級地方自治体よりも第二級地方自治体へ重点を置いた地方自治を推進しようとした、と紹介される言説は、実のところ、適切な説明ではないということの意味している。それくらいに、スハルト体制下の地方政府は地方における政治を中央集権システムに埋め込んだものであった。むしろ第二級自治体に重点を置いたインドネシア地方自治は、経済開発推進の側面から重視されたのであった。

これを顕著に見せるのが、1980年はじめから取組みが始められ、1990年に政策として具体化した第二級地方自治体に重点を置いた地方自治モデルをめぐる一連の施策であった。1990年10月と12

<sup>41</sup> *Ibid.* pp.iii-viii

<sup>42</sup> Departemen Dalam Negeri (1991), *Beberapa Pokok Pikiran Menteri Dalam Negeri Tentang Otonomi Daerah Sebagai Pelaksanaan Azas Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Di Daerah* (地方における政府、開発の実施における地方分権原則履行と地方自治に関する内務大臣の見解) pp.8-9

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 9

<sup>44</sup> *Ibid.* p 9

月、内務省は全国 9 大学からの学識経験者、州知事・副知事、県知事・市長他を招いて参加者限定の地方自治セミナーを開催した。このセミナーにおいて、地方への政治的分権については見解が分かれたが、共通して持たれた認識は、国家の一体性維持、福祉の向上に向けた開発の増進、社会に対するサービス提供の円滑化にあった<sup>45</sup>。これは地域住民に最も近く、地域事情・需要に精通した第二級自治体のあり方を問うことに他ならなかった。1992 年には内務省とガジャマダ大学の協力によって 1992 年第 45 号政令が編纂・制定され、第二級地方自治体に重点を置いた具体的施策が打ち出された。そもそも、これは突然湧いて出たわけではなく、第二級地方自治体に重点を置いた施策の模索は、1980 年代ははじめから内務省調査・開発局の主導ではじまり、全国 9 大学が関与して 1991 年度までには各種データに基づく第二級地方自治体の能力別グループ化に至っていた<sup>46</sup>。地方自治体の評価・ランク付け手法の模索は、地方政府の能力に関する研究 (Studi Kemampuan) と呼ばれたガジャマダ大学の評価・ランク付けの手法に軍配が上がり、内務省により採用されることになった<sup>47</sup>。これらの取組みは、第二級地方自治体への権限・事務の委譲を行っていくために、その能力を測る意図で行われた。

この他には国家行政院 (Lembaga Administrasi Negara : LAN) のイニシアティブで 1991 年までに地方政府の財政運営能力評価システムの開発も始まっていた。具体的には地方政府が受取る補助金 (既に項目付けされ用途が定められているもの) 運用において地方政府の裁量の拡大がどの程度可能か、ということ計測するものであった<sup>48</sup>。内務省の採用した「能力調査」よりも国家行政院の開発した評価手法の方が優れていたが、内務省は地方分権の牽引者として、その「負け」を認める訳には行かなかったといわれる<sup>49</sup>。

### 2-2-3 第二級地方自治体と地方自治モデル事業

1995 年 4 月 25 日、ジャカルタの国家宮殿でスハルト大統領 (当時) 他政府高官が列席し、全国 26 第二級地方自治体に対する政府事務の一部委譲のためのモデル事業実施宣言式が開催された。スハルト大統領は同宣言式の中で、地方自治の目的が究極的にはパンチャシラ民主主義を強化することにあると位置付けた上で、これまで中央政府によって管轄されていた事務が計画的かつ段階的に、地方政府へ委譲されることの意義を評価した。同大統領は、経済、情報、社会・文化のグローバル化の中で、中央政府の職務は一段とその負担が重く、複雑になってきているとした上で、「競争」という環境の中で、生活を維持するだけでなく、成長し発展できるよう、各分野での「修正」が必要である、既にパンチャシラの理解・実践、そして開発の成果を通じてインドネシアの国家としての強靱性が高度に達している現在、広範な自治の付与が国家分裂や地方における独裁主義の方向性といったリスクへつながるものではない、とコメントした<sup>50</sup>。ヨギ内務大臣 (当時 : Yogie SM) は、このモデル事業では徹底した指導のもとに 2 年間の評価を行い、「いずれは全国の第二級地方自治体で自治の付与を行

<sup>45</sup> Ibid. p.2

<sup>46</sup> Beier and Ferrazzi (1998) pp.2202-2203

<sup>47</sup> Ibid. pp. 2202-2203

<sup>48</sup> Ibid. pp. 2203-2204

<sup>49</sup> Ibid. p. 2204

<sup>50</sup> 1995 年 4 月 26 日付 KOMPAS

っていくことになっている」、と発言している<sup>51</sup>。なお、4月25日は「地方自治の日」(Hari Otonomi Daerah)と決定された<sup>52</sup>。このモデル事業の実施については、1994年10月には「第二級地方自治体における地方自治モデル事業実施に関する内務大臣決定1994年第105号」が制定された<sup>53</sup>。翌年1995年4月21日には、「26モデル第二級地方自治体に対する政府事務の一部委譲に関する政令1995年第8号」が制定された。この一連の過程中心となったのは、国家機関改革担当大臣府、内務省、財務省、国家人事院、国家行政院などであり、同政令に基づく権限・事務委譲と機構改革が全国の第二級地方自治体(県レベルのみ)で実施された。ちなみに全国27州(当時)、243の第二級地方自治体の中からジャカルタ特別地方を除く26県が以下のとおり選ばれた<sup>54</sup>。

州名	県名	
アチェ特別区	北アチェ県	Ache Utara
北スマトラ	シマルゲン県	Simalungun
西スマトラ	タナ・ダタール県	Tanah Datar
リアウ	カンパール県	Kampar
ジャンビ	バタンハリ県	Batanghari
南スマトラ	ムアラ・エニム県	Muara Enim
ランブン	中ランブン県	Lampung Tengah
ブンクル	南ブンクル県	Bengkulu Selatan
西ジャワ	バンドウン県	Bandung
中ジャワ	バニユマス県	Banyumas
ジョグジャカルタ特別区	スレマン県	Sleman
東ジャワ	シドアルジョ県	Sidoarjo
西カリマンタン	サンバス県	Sambas
中カリマンタン	コタワリギン県	Kotawaringin
南カリマンタン	タナ・ラウト県	Tanah Laut
東カリマンタン	クタイ県	Kutai
北スラウェシ	ミナハサ県	Minahasa

<sup>51</sup> 同日付 *KOMPAS*

<sup>52</sup> 同日付 *KOMPAS* および Beier and Ferrazzi(1998) p. 2205

「地方自治の日」は大統領決定1996年第11号で正式に決定され、その1周年、2周年記念行事は共に、全インドネシア第一級地方議会・第二級地方議会会議で行われた (Prof.Drs.H.A.W.Widjaja (1998), *Percontohan Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, p.165

<sup>53</sup> Beier and Farrzzi(1998) p.2205 および、Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II (第二級地方自治体における地方自治モデル事業実施に関する内務大臣決定1994年第105号)

<sup>54</sup> Departemen Dalam Negeri (1998), *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan*, Jakarta (内務省/1998、26モデル第二級自治体への一部政府事務委譲実施評価報告、ジャカルタ), pp.6-7

中スラウェシ	ドンガラ県	Donggala
南スラウェシ	ゴワ県	Gowa
東南スラウェシ	クンダリ県	Kendari
バリ	バドゥン県	Badung
西ヌサトゥンガラ	中ロンボク県	Lombok Tengah
東ヌサトゥンガラ	南中チモール	Timur Tengah Selatan
東チモール	アイレウ県	Aileu
マルク	中マルク県	Maluku Tengah
イリアン・ジャヤ	ソロン県	Sorong

このモデル事業の要点は、中央政府、州政府が管轄する一部の事務を第二級地方政府へ委譲すること、それに伴う人員、資金、施設を地方政府へ移管・統合することにあった。中央政府による事務委譲は、農業分野（53種類）、移住・拓殖分野（14種類）、村落社会開発分野（5種類）、人口・民事分野（15種類）、協同組合分野（4種類）、社会分野（9種類）、林業分野（5種類）、観光分野（2種類）、鉱業（1種類）、保健（2種類）、労働（10種類）、通商・産業（11種類）、教育・文化（6種類）、州政府による事務委譲は鉱業（6種類）、林業（2種類）、交通（5種類）、公共事業（8種類）、労働（2種類）であった<sup>55</sup>。これに伴い第二級地方自治体での機構改革が行われた。すなわち県レベルの中央政府出先機関は廃止され、地方政府へ統合されることになった。第二級地方自治体政府の各部局は、行政改革担当国務大臣、内務大臣と関係省庁が協議して決めることになった。これにともなって、中央政府地方出先機関の職員は第二級地方自治体各部局へ異動し、等級も格上げされた。特に国家公務員の出向という形をとるか、地方公務員となるかの2つが選択肢として挙げられていた。等級が高いほど出向という体裁をとった。これらは、国家人事行政院（現在国家人事院）が内務大臣の裁量に留意して執り行った<sup>56</sup>。

資金の委譲については、財務大臣、国家開発企画庁長官、内務大臣による取決めにより行われ、委譲によって得た収入・財源は第二級地方自治体のもものとなった。モデル自治体へ委譲された事務を支弁する予算については、国家予算や第一級地方自治体予算に計上され、モデル自治体予算へ組み込まれた。施設の委譲については、その内容を整理・管理してモデル自治体へ委譲された。

大部分の中央省庁、州は支援・協力の姿勢を見せたが、一部の省庁や州知事は頑なにその態度を保留した。特に教育文化省、情報省、宗教省はモデル事業の実施に対して消極的対応をした政府機関であった<sup>57</sup>。基本的に、モデル自治体の権限委譲、機構改革では、該当自治体新部局を設置したのはよかったが、事務を執行する予算がない、その予算が中央政府によって配分されない、という根本的な問題があった。さらには、中央省庁地方出先機関がモデル自治体各部局への編入・統合されるに伴い、

<sup>55</sup> *Ibid.* pp.8-9

<sup>56</sup> *Ibid.* pp.9-11

<sup>57</sup> Beier and Ferrazzi (1998) pp.2206、および Departemen Dalam Negeri (1998) p.10。後者の文献によると、3省は地方政府への組織統合を見送った。例えば、教育文化省は中等・高等教育および、幼稚園、学校教育評価事務を固持し、教育文化省の事務所名を同省県事務所から同省監査事務所（Kantor Inspeksi）と変更することどまった。さらには郡レベルの事務所も名称変更にとどまった。



単独の部局を要求した、あるいはそのまま存続したという問題があった。これは事務の内容、量と実施効率性、事務の潜在性などを無視していた<sup>58</sup>。さらには、人事異動では、第2等級d号以下の中央公務員は地方公務員となり、第3等級a号以上の中央公務員はモデル自治体への出向公務員(Pegawai Negeri Sipil Pusat diperbantukan)となった。これ自体は問題とならなかったが、問題となったのはモデル地方自治体への異動と官職別格付の上昇(Peninkatan Eseloning)に伴って、官職に相当する資質向上教育問題である。これに対処するため、中央政府、州、県政府は各種の公務員研修を実施し、地元大学との連携を促進した<sup>59</sup>。

予算の委譲に関しては、公務員給与以外の通常補助金(Subsidi Rutin Non Pegawai)用途の明確化をめぐるモデル地方自治体間で意見の相違が見られた。これを詳細に明確化する必要性を唱える自治体と、これは明確化せず地方自治体の裁量にまかせるという意見に分かれた。これまでは開発予算の付与が、各分野別のプロジェクト(予算)を地方へ配分していくことではなく、大統領令による補助金(Bantuan Inpres)の配分を拡大することで行われてきた。ただし、モデル地方自治体は一般的にプロジェクト予算の配分を要求しており、このことから、プロジェクトの運営は地方自治体に任せ、中央省庁の地方出先機関は指導役に徹するのがよいという方策が見出されている<sup>60</sup>。

施設・備品の委譲については、委譲が行われているもののリストと合致した委譲は停滞している。同委譲が最小限に止まりかつ、委譲される施設・備品の古さのために、かえってメンテナンス費用負担につながっている状況がある。

このように、モデル自治体事業実施過程においては、中央政府、第一級地方自治体、第二級地方自治体間で解釈、見解の違いが目立った。これは特に1995年第8号政令に規定された各種事務が一般的かつ抽象的であり、このことが事務の実施における第二級地方自治体の権限、責任をあいまいにしているとする。中央政府、第一級地方自治体が特定事務の委譲を渋ることや、機構改革においては、中央省庁地方出先事務所は地方政府内に単独での部局を要求する傾向にある。これは地方政府の財政へ負担となる。さらには、移管された事務を裏付ける財源がもとの上部自治体にあることなどの弊害など、上部政府機関のエゴが見え隠れしている。

ところで、1997年にはそれまでの全国26県に加え、全国43県、25市(州首都)が地方自治モデル事業へ追加された。これは第二級地方自治体/県・市の地方自治モデルに関する内務大臣決定1996年第178号、同号の改正に関する内務大臣決定1996年194号に基づいて行われたものである。特にバリ州、東カリマンタンの2州においては同州の第二級地方政府(県・市レベル)全てが、州全域での地方自治実施状況をみるための「テストケース」として追加された<sup>61</sup>。

1998年に入ると、第7次開発内閣発足後、スハルト大統領辞任の1ヵ月前の4月、ハルトノ内務大臣(当時)は、2000年にはインドネシア全国で第二級地方自治体における地方自治の実施を行う旨発言した<sup>62</sup>。同内相は、これまでのモデル事業では、地方政府に移管・統合すべき要素の一部が、中

---

<sup>58</sup> Departemen Dalam Negeri (1998) pp.34-36

<sup>59</sup> *Ibid.* pp.36-37

<sup>60</sup> *Ibid.* pp.37-39

<sup>61</sup> Prof.Drs.H.A.W.Widjaja (1998) pp.155-159

<sup>62</sup> 1998年4月15日付 *KOMPAS*

央省庁およびその地方出先機関によって未だ握られていると指摘した上で、「地方政府への権限・事務の移管が中央省庁によって行われないと地方自治は行き詰まるだろう。」とコメントしている。

ここまでの流れを総合すると、インドネシアの地方自治が、特に同国の開発の効率的・効果的推進という大前提のために、人員、施設、資金などを地方政府へ移管して官僚制改革（政府機構改革）を図るという側面を持っているということがわかる。これはスミトロ（Sumitro Maskun）元内務省一般行政地方自治局長が、「地方に対する自治の付与は自由（liberal）に解釈されるものではない。インドネシアの地方自治概念は機関委任の原則に沿っており、官僚制における自治を意味している。第二級地方自治体は技術的な事務の分掌において、より広範な権限を与えられるまでだ」、とコメントしていることから裏付けられる。さらには地方自治が「第二級地方自治体レベルにおける政治的自由」を認容するものではなかったのである<sup>63</sup>。スミトロは第二級地方自治体に重点を置いた地方自治が、地方で官僚の「機会主義」を増幅させるリスクを伴い、このリスクこそが経済成長や、地方間格差の是正に大きく影響するだろうと推測している。地方自治は中央政府、州政府の権限や資金を伴わない単なる事務の委譲だけでは、かなり機関委任に近い性格を持つと言えよう<sup>64</sup>。

1998年5月のスハルト大統領辞任を頂点とした民主化の高まりの中で、その大きな柱となる地方分権・自治の推進は、同国の政治改革の進展に伴ってますます脚光を浴びることになり、地方政治の民主化を絡めた抜本的改革を迫られることになっていった。ただし、これらは地方からの要求に基づいて行われたというよりも、上からの地方分権・自治という性格が強い。その一環としての地方政府機構改革過程では、上記モデル事業で表出した問題が散見される。これは地方における事例研究で具体的に明らかにしていくことにしたい。

---

<sup>63</sup> 1995年4月5日付 *Bisnis Indonesia*

<sup>64</sup> 1995年4月6日付 *Suara Karya* に掲載されたガジャマダ大学大学院教員 Agus Dwiyanto、Warsito Utomo に対するインタビュー

### 3. 新地方政府法の制定と地方分権・自治の展開過程

#### 3-1 新地方政府法制定の背景

##### 3-1-1 1997年の通貨危機と上からの地方分権・自治

1997年7月、タイで通貨危機が起こった。これはインドネシアにも波及した。8月には変動相場制への移行、10月には国際通貨基金（IMF）に対して支援を要請した。しかし、IMFとの合意項目はなかなか遵守されなかった。これらの一連の動きは、インドネシアの経済的・社会的・政治的危機を本格化させた。翌年にはスハルト政権に対する改革を要求する学生運動が活発化する。5月に入ると、インドネシア各地では政府に対する物価高騰抗議行動、改革要求、スハルト退陣要求デモが頂点に達していた。これらの動きの中、フェイサル・タミン内務省官房長（Feisal Tamin：現公務員団総裁）は、リアス・ラシッド内務省附属自治大学校学長（Ryaas Rasyid：前地方自治担当国務大臣）に連絡をとり、政治関連法案改正に向けた研究チームの結成を打診した<sup>65</sup>。5月21日午前、スハルト大統領が辞任して副大統領のハビビに大統領職を禅譲すると、翌日、開発・改革内閣が発足した。スハルト政権下で国民協議会（DPR）副議長であったシャルワン・ハミッド（Syarwan Hamid）が内務大臣に就任し、5月29日には、同内相によって政治関連法編纂チーム（Tim 7）が結成された。これにより、インドネシア政府による「政治改革」の第一歩が踏み出された<sup>66</sup>。7月1日には、ハビビと同じスラウェシ出身で政府学の権威であるリアス・ラシッド自治大学校学長が内務省一般行政・地方自治局長（Direktor Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah）に就任した。

同年11月には国民協議会特別会（Sidang Istimewa MPR）が開催され、総選挙の実施、人権、KKN（汚職・癒着・身内びいき）の一扫、地方自治の実施、パンチャシラ理解・実践のための指針に関する国民協議会決定1978年第2号の廃止などについて決定が行われた。同会議では、このようにスハルト政権で議論が事実上禁止されていた項目に関する「改革」への取組みが具体的に提示された。地方自治については、国民協議会決定1998年第15号—地方自治の実施；国家資源の規定・分配・活用；中央と地方の財政バランスに関する取決め—が制定された。この決定においては、「広範、明確かつ責任を帯びた権限の付与をもって地方で行われる地方自治が、中央・地方の財政バランスと国家資源の公正な規定・分配・活用を伴って実現されること」、その「地方自治は民主主義の諸原則、地方の多

<sup>65</sup> Panji Masyarakat, April, 1999

<sup>66</sup> Dewan, Edisi AGUSTUS 1998, pp.26-27

1. Affan Gafar: ガジャマダ大学社会政治学部教員

2. Ramlan Surbakti: アイルランガ大学教授

3. Andi Alfian Mallarangeng: ハサヌディン大学教員

4. Djohermansyah Djohan: 政府学研究所（IIP）政治学専攻元主任

5. Luthfi A.Mutty: 政府学研究所（IIP）政治学専攻主任

6. Anas Urbaningrum: インドネシア学生連盟（HMI）総裁

7. Ryaas Rasyid: 政府学研究所（IIP）所長（後に内務省一般行政・地方自治局長、地方自治担当大臣、国家機関改革担当大臣を歴任し2001年2月に辞任）

様性に留意して行われること」、が原則として謳われた<sup>67</sup>。その他、中小企業への機会供与、環境保護における政府の役割、そして地方議会と住民による監視の重要性などが強調された。この決定を受けて新地方政府法の編纂が本格的に始まった。

1999年2月4日、政府は国民協議会（DPR）へ新地方政府法案を上程し、2月10日に行われた国民議会総会で内務大臣による説明が行われた<sup>68</sup>。2月19日に第2レベル会合として、各党派の見解が紹介される一方、26日の総会で政府の回答が行われた。3月1日から4月7日までは第3レベル会合、4月9日からは第4レベル会合が行われ、中央・地方政府間財政バランス法案と同時に審議が4月16日まで行われた。この一連の過程では、政府高官・民間研究機関・民間団体・有識者等らが招かれて、特別委員会（Pansus : Panitia Khusus）により公聴会が開催された<sup>69</sup>。このように、国民協議会で特別委員会・作業委員会（Panja : Panitia Khusus）等の場で4月21日まで計4回の審議が行われた。このように、新地方政府法案編纂開始から、国民議会での2ヵ月の審議を経て約半年という短期間で同法は制定された。

1999年5月7日、地方政府に関する1999年第22号（以下第22号法律）と、中央政府・地方政府間の財政均衡化に関する1999年第25号（以下第25号法律）の2つの法律が制定された。2001年5月までの2年間の移行期間を設けて同2法の完全施行を目指す、という大胆な方針が示された。この後6月7日に行われた総選挙後の8月30日、東チモールの独立の真意を問う住民投票が行われた。その結果なんと78.5%もの独立支持票を集め東チモールの分離独立が決まった。この結果は、アチェ、イリアン・ジャヤの分離独立運動を刺激した。これを抑えるために中央政府高官のアチェ、イリアン・ジャヤ訪問による話し合いが続いた。

2000年5月には、1999年第22号法律と第25号法律に基づいて中央政府と州政府の権限配分を決めた2000年第25号政令が制定された。同年8月には国民協議会年次総会が開催され、1945憲法の2回目の改正（第18条等の条項改正）、国家の統一・一体性の強化、国軍と警察の分離、国軍と警察の役割、地方自治の実実施スケジュールの繰り上げなどに関する決定が行われた<sup>70</sup>。特に「地方自治実施への政策提言に関する」国民協議会決定2000年第4号は、アチェ特別州、イリアン・ジャヤ州特別自治法の早期制定、地方自治実施スケジュールの繰り上げ（2001年5月から1月へ）、地方分権・自治に関連する各種実施政令の制定が間に合わない場合の地方政府による「条例」の制定、中央・地方政府間の財政バランス均衡における諸原則などが「提言（Rekomendasi）」として制定されたもの

---

<sup>67</sup> Ketetapan MPR XV 1998 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah

<sup>68</sup> Biro Humas Masyarakat Departemen Dalam Negeri, Undang undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah（内務省広報課、地方政府に関する1999年第22号法律：解説付）、pp 2 - 4

<sup>69</sup> *Ibid.* pp. 4-5

任意に選ばれた幾つかの州知事、県知事・市長、各政府レベルの地方議会議長、インドネシア社会森林連絡フォーラム、インドネシア経済学士連盟、バンドン工科大学同窓会連盟、インドネシア・ウラマ協議会組織役員、イリアン・ジャヤ、バリ、リアウなどの地方指導者や新インドネシア国民向上財団（PARIBA）などからの有識者を特別委員会が招いて行われた。この公聴会に招かれた参考人の中には、地方自治2法の審議延期の提案や同2法の不完全性などを指摘する者もいた。

<sup>70</sup> 2000年8月18日付、1945憲法第2回改正（Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945）、Ketetapan ketetapan MPR pada sidang tahunan MPR 2000, Sinar Grafika, pp.1-3

であった<sup>71</sup>。

この国民協議会決定による地方自治実施スケジュールの繰り上げに伴い、内務・地方自治大臣名で、2つの通達（Surat Edaran）が出された。これらは全国の州知事、県知事・市長宛に送付されたものである。1つは9月5日付の内務・自治大臣通達であり、もう1つは9月22日付の内務・自治大臣通達である。そこでは地方自治の実施に関する各施策の内容、実施スケジュールが具体的に再確認された。内務省が提示する施策には大きく分けて4項目あった。即ち、①権限・事務の明確化、②地方政府組織・機構改革、③人員再配置、④地方財政改革である。

地方分権・自治政策の展開の一方で、中央政府にとって国家統一の「癌」となっているアチェ、イリアン・ジャヤでは2000年10月、11月と、アチェ特別自治法、イリアン・ジャヤ特別自治法の編纂過程における、アチェ特別州、イリアン・ジャヤ州に対する中央政府の「態度硬化」が目立ってきた。アブドゥルラフマン・ワヒド大統領（以下ワヒド大統領とする）は、分離独立の動きは一切これを認めない、パプアという名称はイリアン・ジャヤの社会・文化に敬意を払った故に認めたが、これが分離独立という政治的目的に転化されているため、今後一切認めない、という方針を示した<sup>72</sup>。一方、12月に独立宣言の動きのあるアチェ問題では、中央政府は分離独立勢力に対し、対話を通じた交渉が現在決裂状態にあるが、この状態が今後も引き続く場合は、対話を放棄したものと見なし、関係修復の見込みがないと見なし、非常事態宣言をする可能性もある、と警告している<sup>73</sup>。これは2001年に入ってから国軍の限定軍事作戦（Operasi Militer Terbatas）の準備へと方向付けられることになった。

---

<sup>71</sup> 同提言の内容は以下の通り。

1. アチェ、イリアン・ジャヤ特別自治法を遅くとも2001年5月までに制定する。
2. その他の地方が「地方政府に関する」1999年第22号法律、「中央政府と地方政府間財政均衡に関する」1999年第25号法律に沿って、地方自治の実施は、以下の諸事項に留意し、既に取決められたスケジュールに沿って行われる。
  - a. 上記2つの法律の実施政令は遅くとも2000年12月末までに制定されること。
  - b. 地方自治を完全に実施できる自治体は、国家予算、地方予算中に反映された内容について、2001年1月1日より行うことが出来る。
  - c. 地方自治を完全に実施することが出来ない自治体は、その能力に応じて段階的に行うことが出来る。
  - d. 2000年12月末までに上記法律の実施政令全部が制定されない場合、能力のある地方自治体は、地方自治の実施を取決めた条例（Peraturan Daerah）を制定する機会を与えられる。なお、実施政令が制定された場合には、それら条例は該当する政令の内容に合わせなければならない。
3. 地方自治の実施に際して、各自治体は、特に予算運営システム、公共運営および実施の各段階、機関の限定、能力、インフラを考慮して、地方自治計画を作成すること。
4. 天然資源が限定される地方自治体については、財政均衡を該当する地方にある公営企業の利益からの一部、法人税の一部を収入とすることを念頭に行われる。
5. 天然資源の豊富な地方自治体については、中央政府と地方政府の財政均衡がその公平と相応に注目されなければならない。育成された人材提供に限界のある地方自治体は、特別の配慮を得る必要がある。
6. 地方自治の実施においては、問題解決のための調整チームを結成し、政府機関非政府機関が明確なプログラムによって地方自治の実施を円滑化する。

<sup>72</sup> 2000年11月22日付 *SUARA PEMBARUAN*

<sup>73</sup> 2000年11月22日、スシロ（Susilo Bambang Yudoyono）政治・治安・社会担当調整大臣の発言。SCTV、Liputan 6（SCTV 正午のニュースより）

## 3-2 新地方政府法の制定とその内容

### 3-2-1 新地方政府法の内容

1998年5月21日のスハルト辞任から約1年後の1999年4月21日、新地方政府法案の審議が最終局面を迎えていた。国民議会総会で行われた各会派の最終意見陳述でのことである。開発統一会派代表は最終意見陳述の際に、以下のように前置きした。

「彼らは民主主義と、そこにある機関を権威主義のために利用した。5年に1回の総選挙の実施は、不誠実かつ不正であった。人々の意見の表明は許されても、権力者と合うものでなければ、聞き入れられることはなく、検挙され、拷問された。人々は権力者の見解を逸脱しない限りにおいて創造の自由を持ち得た。このように“民主主義”という言葉は、これまで権力者の“政敵”を弱体化するため以外のものに他ならなかったのである。地方における政治は中央政府によって全て決定された。大統領の支持なしに州知事になれた者は1人もいない。中央政府、特に大統領にひれ伏して、忠誠であると認められることなしに、その地方出身者（Putra Daerah）が地方を率いることもなかった。」

コディジャ・サレ（Hj.Chodidjah HM. Saleh）開発統一会派報道担当

スハルト体制の中央集権権威主義を民主化推進過程における「障害」とし、これを是正する形で、同年5月7日地方政府に関する1999年第22号法律（以下1999年第22号法律と呼ぶ）が制定された。1999年第22号法律は前文、条文、解説からなり、全134条から構成されている。これにより、スハルト体制下で制定された「地方における政府の基本に関する1974年第5号法律」（以下1974年第5号法律と呼ぶ）及び、「村落政府に関する1979年第5号法律」（以下1979年第5号法律と呼ぶ）は、今日の地方自治の実施原則、展開する情勢に合わなくなり「廃止」されることになった<sup>74</sup>。1999年第22号法律は、①地方自治が広範で現実的かつ責任ある権限を地方へ比例的に付与して行われること、②実施にあたっては、民主主義、住民参加、均等な分配、公正の原則と地方の潜在力、多様性への留意、そのために③国家資源の規定、分配、活用、さらには中央政府と地方政府間の財政バランスが必要、という原則・方針を持つ<sup>75</sup>。それでは1999年第22号法律で取決められている、いくつかの重要な点を以下見てみることにする。

#### （1）地方自治体への一本化

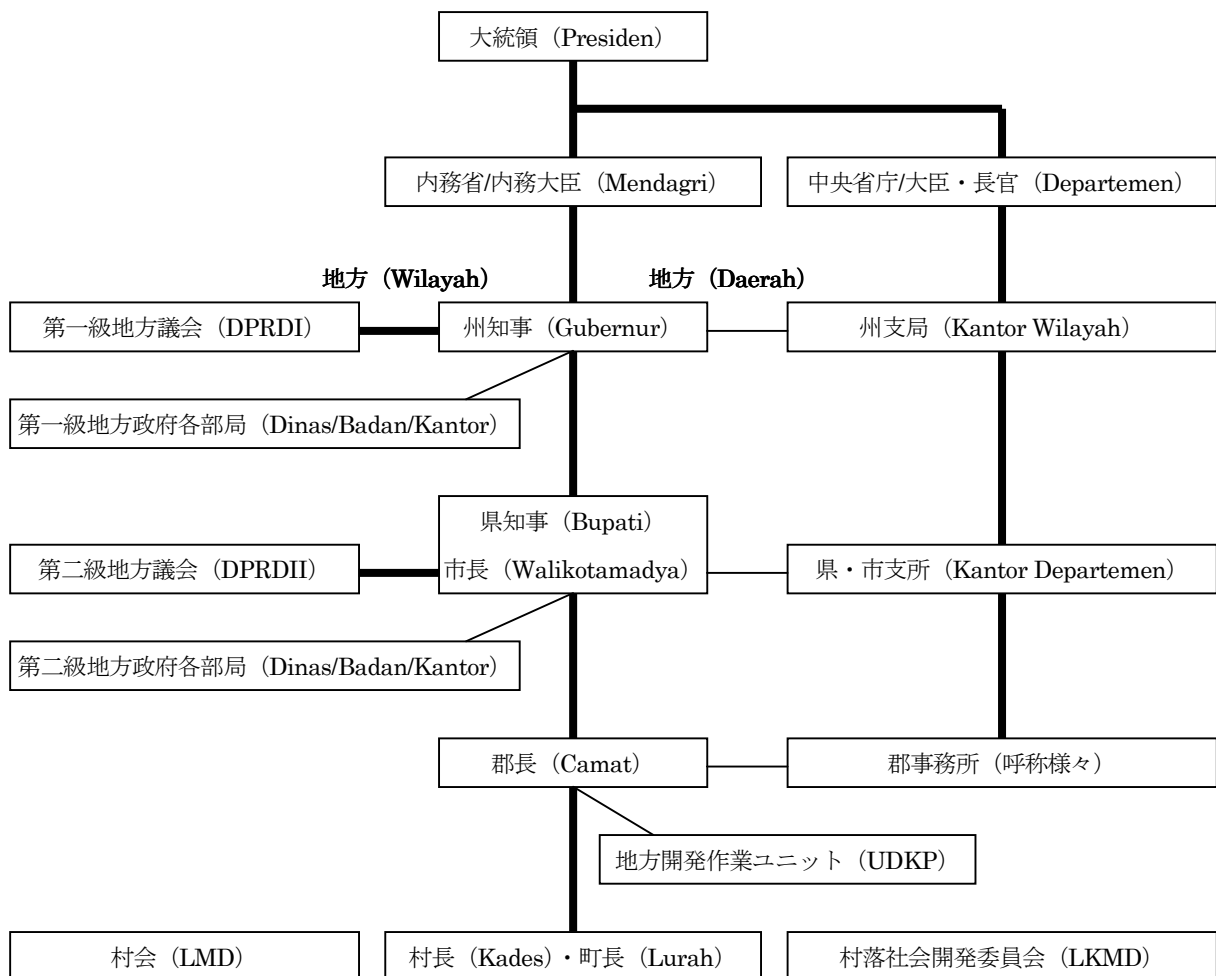
前章で先述したように、1974年第5号法律は、中央政府から村落政府に至るまで上下関係を持つ地方政府機構を制度化したものだ。そこでいう地方とは、次の2つを意味した。すなわち、1つは地方自治体の行政区域（Daerah）——第一級地方自治体（Daerah Tingkat I）・第二級地方自治体

<sup>74</sup> インドネシア政府は、1999年第22号法律が適用できる状態になるまでの暫定措置として、1974年第5号法律、1979年第5号法律の内容で、1999年第22号法律の原則・内容に明らかに反しないものについては、行政を停滞させない目的で運用できるという判断をしている。

<sup>75</sup> Undang undang Nomor 22 1999 Tentang Pemerintah Daerah（地方政府に関する1999年第22号法律前文）

(Daerah Tingkat II) であり、もう 1 つは中央政府が地方出先機関を通じて行政を行うための行政区域 (Wilayah) —州、県・市と郡と呼ばれた—であった。これら 2 つの行政区域が設定され、かつ相互に重なる形で 1 つの地方を形成していた<sup>76</sup>。このように Daerah と Wilayah という二面性を持つ地方の行政区域の力関係においては、後者が前者のそれに優越していた。具体的に言えば、中央省庁の地方出先機関がその持つ権限・事務、財源において、地方政府のそれに圧倒的に優越していた、ということである。これは、地方政府 3 原則の力関係—地方分権原則<団体委任原則<機関委任原則—を見るとおり、スハルト体制の地方政府制度が優れて中央集権的であることを意味していた。

### スハルト体制下の地方政府 (1974 年第 5 号法律)



<sup>76</sup> 地方政府は内務省管轄であり、実質は内務省の地方出先機関であった。これを見るには例えば、地方首長の選出過程、地方政府職員の人事管理のあり方を見ればよい。たとえば、地方首長の選出については、首長が地方議会での選挙を通じて選出されるという体裁をとりながらも、内務大臣と大統領による任命制であった。地方政府職員については、内務省から地方政府への出向 (Pegawai Diperbantukan と Pegawai Dipekerjakan) という形で人事管理されている職員 (職員番号 NIP 010) が多く、その官職任命権を内務省が持っていた。新地方政府法の制定により、一部の幹部を除いて地方政府に人事権が委譲された。

これらの政府単位、中央政府と地方政府の力関係は、1999年第22号法律の下では中央政府から地方政府（特に県・市政府）への権限の広範な「付与」、地方政府間のヒエラルキーの解消と「対等な関係」の構築、中央政府・州政府の権限の明確化と県・市政府の権限拡大、州、県・市レベルに設置された中央省庁地方出先機関の廃止と地方政府への統合、人員再配置、地方政府財政改革などの施策（一部省庁を除く）によって、地方政府の位置付けが大胆に変化することになった<sup>77</sup>。ただし、州は地方自治体と「中央政府の代理人」として、2つの位置付けをこれまでどおり併せ持つこととなった。これについては日本の都道府県知事が、地方首長であり、かつ数々の機関委任事務（現在は法令委任事務という表現）を有する「中央政府の代理人」である一方で、市・町・村長が純粋に地方首長としての顔を持つことをイメージすればよい。

州政府は今後、中央政府から州知事への機関委任事務（Tugas Dekonsentrasi）と団体委任事務（Tugas Pembantuan）、さらには県・市をまたがる権限・事務の実施、あるいは県・市政府が現時点で行えない権限・事務を引き取り代行する形で行うことになっている<sup>78</sup>。よって、県・市政府のもつ自治——広範かつ完全な自治（Otonomi Luas dan Utuh）——とは対照的に、州の持つ自治は中央政府の代理人として「制限された自治」（Otonomi Terbatas）という位置付けにある<sup>79</sup>。

ところで、スハルト体制下で県・市政府の下位に位置した郡（Kecamatan）は中央政府管轄の行政区域に相当していたが、実際には、法律に定められたあり方と現実とはかなり性格が異なっていた。中央政府の事務を行いながらも第二級地方自治体の事務も行った。新地方政府法においては、明確に県知事・市長の一機関として位置付けられた。郡長は従来どおり、要件を満たす公務員の中から県・市政府官房長の推薦に基づいて選ばれ、町長をその下部機関として有することになった<sup>80</sup>。

---

<sup>77</sup> 権限の付与としているように、地方自治は中央政府によって与えられるもの、という性格を持つ。中央省庁の地方出先機関の地方政府編入（P3D）については、州レベルで、財務省州支局、宗教省州支局などを除き、中央省庁地方出先機関の殆どが地方政府へ移管・編入される予定である。9月25日現在で、6省庁が地方政府に移管・編入している。2001年2月にはこれに続いて9省庁も統合され、最終的に計15省庁が地方政府へ統合される。

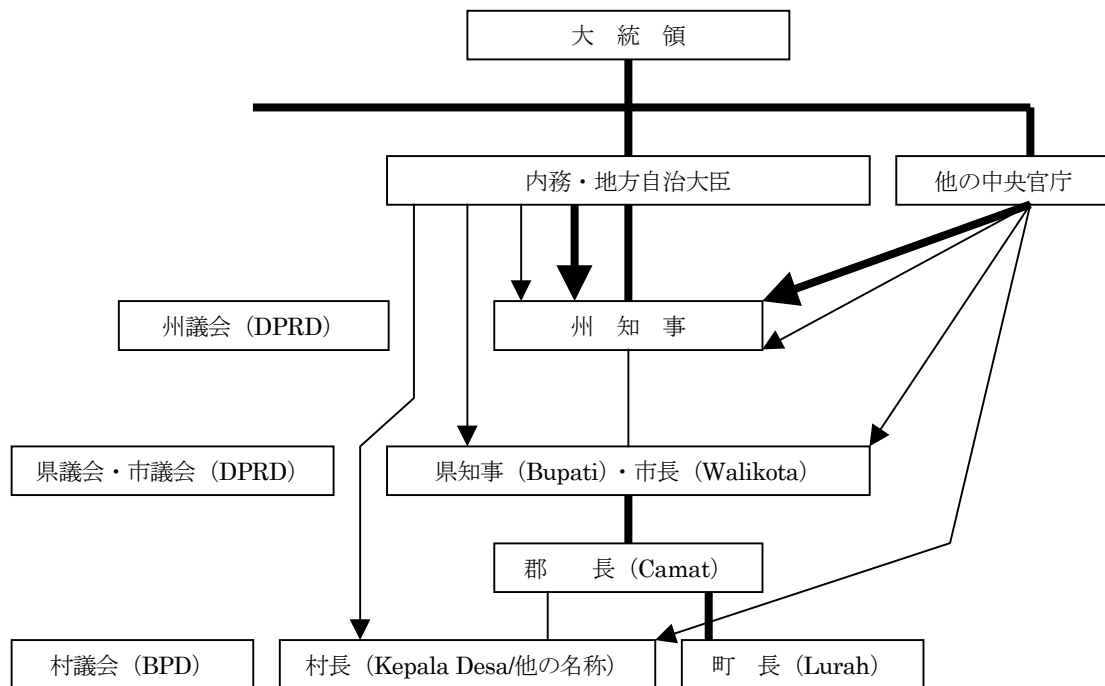
<sup>78</sup> 機関委任事務（Tugas Dekonsentrasi）と団体委任事務（Tugas Pembantuan）は、法律上の区別は可能であるが、地方政府内における実際の事務ではどれが機関委任事務で、どれが団体委任事務かの区別は一般的に付け難い、という（西カリマンタン州財務課職員へのインタビュー：2000年9月）。1974年第5号法律は機関委任事務を中央省庁から地方首長、中央省庁の地方出先機関の長、地方内での下位機関の長への権限・事務委任とする旨、規定されていた。

<sup>79</sup> 州の位置付けに関しては、県・市政府に対する自治の付与よりも州政府に対する広範な自治の付与が必要である、と州の位置付けの重要性を説く論者も存在する。例えば、1995年から2年間、全国の26の第二級地方自治体（現県・市政府）で行われたパイロット・プロジェクトの全国的行き詰まりを根拠にした、R.Siti Zuhro（インドネシア学術院研究員）の主張（1999年4月8日付、KOMPAS紙）を見よ。  
尚、ジョグジャカルタ特別州は、ジャカルタ首都特別州のような、州レベルに重点を置いた地方自治の構築を模索している。この動きに対して、内務省のある幹部は、「アカデミック過ぎる発想」として、冷笑・一蹴している（2001年4月17日、内務省幹部との懇親会）。

<sup>80</sup> Sarundajang (1999) pp.159-160



## 新地方政府法（1999年第22号法律）



注：1) 太線・細線は中央官庁間あるいは政府間関係の強さを表す。

2) 太線の矢印は機関委任 (Dekonsentrasi)、細線の矢印は団体委任 (Tugas Pembantuan) を意味する。

出所：1999年第22号法律、および関連政令を基に作成

### (2) 地方議会の役割・機能の拡大と地方首長のあり方

新地方政府法はその大きな柱として地方の民主化を挙げている。この一環として地方議会のあり方、役割、機能の拡大を打ち出した。旧地方政府法では、地方議会は地方政府の構成要素の1つとして位置付けられており、地方首長の翼賛機能的性格が非常に強かった。その地方議会が地方政府から完全に分離され、立法府として独立して存立することが明確に規定された。これに伴い、県知事および市長は地方議会に対して責任を負うことになった。もっとも、県知事・市長は内務大臣を通じて大統領に対し定期的に報告義務を持つ。これは県知事・市長に対する中央政府の指導と監督がその目的である。一方、地方自治体の長と「中央政府の代理人」という2つの位置付けを持つ州知事は、地方議会と大統領に両方に対して責任を持っており、スハルト体制下のそのあり方との継続性が見られる。

州知事、県知事・市長の任期は5年で、再選は1回のみとされている。地方首長の選出過程の要点は、まず、①地方議会内の各会派が首長と副首長候補を2人1組のペアで擁立した後、②地方議会幹部会で各候補者が所信表明をする。そして③地方議会幹部・各会派幹部は擁立された候補者の能力・性格の審査を行い、最終的には最少で2組の候補者ペアに絞られる。その後、州知事・副知事については、大統領との協議（実際には内務大臣が協議を担当）を経た後の議会内選挙で選出される。県知事・市長については、大統領への協議は行われず直接議会内選挙を経て選出されることになった。議会内投票で最終的に選出された州知事・副知事、県知事・副知事、市長・副市長の承認は大統領名で

内務大臣がこれを行うことになった<sup>81</sup>。

### (3) 地方政府 3 原則と権限・事務の委譲

新地方政府法では 1974 年第 5 号法律と同様に、地方政府が 3 つの原則—地方分権 (Desentralisasi) の原則、機関委任 (Dekonsentrasi) の原則、団体委任 (Tugas Pembantuan) の原則—を基に地方自治を行うとしている。このことは、インドネシア政府があくまでも中央集権の枠内で、中央政府による地方への関与を前提にした地方自治の展開を想定していることを意味する。地方分権 (Desentralisasi) の原則は、1999 年第 22 号法律の中心的原则であり、中央政府・州政府から県・市政府に対して各種の権限および事務の委譲が行われていくことを意味する。中央政府は国の専権事項として、外交、国防・治安、金融・財政、宗教の 4 分野の他、国家計画、国家区画、天然資源、技術などの戦略的権限を管轄する。2000 年 5 月には、地方自治関連政令として「2000 年第 25 号政令」の制定が制定された。同政令は中央政府と州政府の有する権限・事務を明確化したものである。これにより、同政令に規定された中央政府・州政府の権限・事務以外の権限・事務が、県・市の行う権限・事務と「見なされる」ことになった。ちなみに新地方政府法においては、県・市が行う事務は公共事業・保健・教育/文化・農業・運輸・通商・産業・投資・環境・土地・協同組合・労働の 12 分野に及ぶが、これらの分野に中央政府・州政府の権限・事務が「大量に委譲される形」となった。県・市政府がその行政能力に鑑みて、現時点で行えない権限・事務と判断すれば、それらの権限・事務は州に「預ける (Titip)」か、近隣の県・市が代わって執り行うことも可能とされている。ただし、県・市政府に委譲される権限・事務については、中央政府が前向きにこの委譲を行っていくのではなく、中央政府の「承認 (Pengakuan)」によって行われる、と内務・地方自治大臣は釘を刺している。この事は、県・市が提出した権限・事務リストは中央政府の審査によって修正される方向性にあることを意味する<sup>82</sup>。県・市政府によって作成された権限・事務リストが、現在条例化されているが、これらが権限・事務の拡大を実現したかどうかは別問題であり、その内容を周到に検討する必要があることを示唆している。

ところで、昨年以來、地方分権原則に基づき中央政府の地方出先機関—人員、施設、予算、文書 (P3D)—が地方政府に統合されるに伴い、中央政府から州政府、県・市政府との関係という縦のライン (実際には中央官庁の地方出先機関から地方政府への委譲という横の関係を想起すればよい) で地方分権が行われてきている。これに伴い、中央政府の地方政府 (特に県・市政府) に対する中央集権性がそれまでの「実線」から「点線」となってかなり弱まった。注目されるのは機関委任 (Dekonsentrasi) の原則及び団体委任 (Tugas Pembantuan) を通じた中央政府による地方政府への関与である。前者は、中央政府の代理人である州知事に対して権限・事務を委任することを指す。一方で後者は、中央

<sup>81</sup> 1999 年第 22 号法律州知事・副知事候補の協議および、地方首長・副首長の承認・任命に関する 2000 年第 47 号政令。Mimbar Depdagri No.44, 2000, pp.35-37 (内務省広報紙)

<sup>82</sup> Pengarahan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Pada Rapat Konsultasi Regional Penataan Kewenangan, Organisasi Perangkat Daerah dan Relokasi Pegawai : Hotel Indonesia, 8 Oktober 2000 (権限の決定・地方政府機構改革・人員配置に関する地域会議における内務・地方自治大臣訓示：2000 年 10 月 8 日、ホテル・インドネシア)。なお、県・市政府が作成し、中央政府に提出した権限リストは地方自治審議会 (DPOD) で検討・修正後、明確化される。

政府から州、県・市などの地方政府または村落政府に対する特定事務執行の委任を指す。特に後者には、事務の委任にかかる費用の支弁、施設・インフラ、人材を伴うことになっている。さらには委任者に対して該当事務の実施状況報告義務、責任義務を課している。

この機関委任原則と団体委任原則という2つの原則は、これまで中央政府の地方政府に対する中央集権コントロールの根拠となってきた。これらは新地方政府法でも明確に継承されることになった。地方自治の推進によって地方への権限委譲という地方分権原則が手放しで歓迎されている様相があるが、これはあくまでも「表面的な現象」であり、中央政府の関与がどの程度弱められ、地方政府の自主権が拡大したのかを判断するには、今後特定分野における権限がどの程度増減したのか、予算付けがどう変化したかなど、数年間の動向分析が必要である。これは裏返すと地方分権・自治の展開過程においても、依然として中央集権の影響力が非常に大きいことを示唆している。

#### (4) 村落政府に関する規定の一本化

インドネシア農村社会変容研究の権威の1人であるセロ・スマルジャン (Selo Soemarjan) 氏およびその調査チームが、1980年代半ばに内務省の委託で全国10地域において村落調査を行ったことがあった。その調査報告書は、村落政府に関する1979年第5号法律の施行とそれに伴う村落の再編過程において顕著に見られることとして、地域固有の慣習共同体—例えば南スマトラ・パレンバン地方のマルガ (Marga)、西スマトラのミナンカバウ地方のヌガリ (Negari)、北スマトラのバタック地方のクリア (Kuria)、アチェ地方のムキム (Mukim) —の単位を無視するような村落の再編が全国で画一的に行われていることを指摘していた<sup>83</sup>。ジャワにおける村落単位であるデサ (村落) の全国での一般化が、民族的・地理的・文化的な多様性を無視した結果、地域における紛争を多発させてきた。特にジャワ島以外の島々 (以下外島と呼ぶ) では、それらの弊害が顕著に表れたと言われる<sup>84</sup>。このように1979年以後再編された村落政府は政府事務だけを管轄し、地域固有の慣習に関する事務は行えなかったことも見られた。これは内務大臣規定1984年第11号により、村長や郡長が慣習の指導、発展に努める、と抽象的に規定されていたことにも表れている。同報告書では、村落政府に関しては、デサ規模の最低基準の遵守 (世帯数、人口)、村政府の収入源の限界、デサ長他の低待遇、村役人の低学歴と事務の停滞、村長選立候補率の低さ、法律と慣習法の関係、村会 (LMD) と村落開発計画委員会 (LKMD) の違いのあいまいさ、デサ問題に対する州・県の対応の鈍さ、などが率直に指摘されていた<sup>85</sup>。基本的にスハルト体制下の村落政府再編は、中央政府による政治の安定、経済開発の推進を効率的・効果的に行うための、いわゆるインフラ整備の一環であった。こうして整備された機構は、中央政府にとって国策の課題—政治の安定、経済開発推進—を実現するためには優れて統制の取れた機構であった。この機構を通じて、例えば大統領令 (インプレス) による各種開発資金の投下を通じて社会・経済インフラの整備、住民の生活向上が目指されてきた。1980年代には村落開発計画委員会

<sup>83</sup> Selo Soemarjan Dan Team Peneliti (1988) *Pemerintahan Desa: Laporan Penelitian Masalah Masalah Rekomendasi* (村落政府：様々な問題、提言に関する調査報告)。尚同報告書には、「配布者限定 (Terbatas)」の印が押されている。村落政府再編過程の諸問題・欠点、提言を指摘している。

<sup>84</sup> Frans Hendra Winarta (1999) *Dampak Penyeragaman Pemerintah Daerah*, 1999年4月15日付 KOMPAS 論壇には、アンボンの村落政府とアダット (慣習) の関係が紹介されている。

<sup>85</sup> Selo Soemarjan., *Ibid*.pp.3-15

(LKMD) や家庭福祉向上運動 (PKK) が村落における村落開発の基幹組織として位置付けられ、村落の再編と呼応しながら村落社会開発が本格化した。

1999 年第 22 号法律には、村落政府に関する規定が設けられ地方政府法と一本化された。新村落政府をめぐるキーワードは、多様性 (Keanekaragaman) ・参加 (Partisipasi)、固有の自治 (Otonomi Asli)、民主化 (Demokratisasi) および住民のエンパワーメント (Pemberdayaan Masyarakat) である<sup>86</sup>。これまで全国で統一化されたデサ (村落) という名称は今後、各地域の慣習に基づいた名称の使用が可能になり、尊重されることになった。村長がその長を兼任した、かつての村会 (Lembaga Musyawarah Desa : LMD) は廃止され、政府が支援する民主化の一環として、立法府である村議会 (Badan Perwakilan Desa : BPD) として再編されることになった。これまで村会の一構成員であった村長は、独立した存在として村議会 (BPD) を通じ住民に対して責任を負うことになった。この他、村落政府のパートナーとして村落社会組織 (Lembaga Masyarakat Desa) 結成の自由が定められている。なお、村長は県知事に対し定期報告を行う義務を持っている。

村落部 (デサ) に位置する村落政府と同レベルの政府単位であり、都市部に位置する政府の町政府 (クルラハン : Kelurahan) は、郡長の下部機関とされ、町長は要件を満たす公務員から選ばれる。よく指摘されることだが、町議会は新政府法でも不在であり、町長は県・市政府の機関としての郡長に対して直接責任を負っている。ただし、町に関する規定も今後、地方自治法の改正において、村落政府を基準としてより民主的に改正される方向性にある。すでにジャカルタでは、行政への民意の更なる反映を目指して、町条例制定権はないが、町審議会 (Dewan Kelurahan) という準議会的な組織が結成されていることは注目される。

#### (5) 地方自治審議会 (DPOD) と地方政府連合会の結成

1999 年第 22 号法律の施行過程において見られる重要な動きの中に、地方自治審議会 (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah : DPOD) の再編と地方政府連合会 (Assosiasi Pemerintah Daerah) 結成という 2 つの動きがあった。スハルト体制下の DPOD は、大臣をはじめとする中央官庁がその構成員であった。これは地方政府の問題が中央政府によって一方的に諮問されることを意味していた。新地方政府法の制定により、地方政府・地方議会の代表を DPOD の構成員に組み入れるという変化が見られた。これらの地方自治推進機関の結成・設置の具体的根拠は、1999 年第 22 号法律の第 115 条に求めることが出来る。DPOD は地方政府の廃置分立、中央政府と地方政府の財政バランス、権限の実施に向けた地方政府の能力に関する大統領の諮問機関と位置付けられている。地方政府連合会は、州政府、県政府、市政府という 3 種の地方政府によって結成され、中央政府が作成した指針に基づき

---

<sup>86</sup> Pemberdayaan という言葉は、日本語に訳すと活性化という程の意味である。この言葉には、ある主体一例えば人、機関一が、その能力を発揮するように、様々な支援や便宜を与えていく、という現在進行形での意味を含んでいる。これは、開発におけるガバナンスの問題に密接に絡んで出てきた言葉であり、英語でいう Empowerment をインドネシア語に訳したものである。この言葉は 1990 年代になってからインドネシアで多用されるようになってきた。これは開発をめぐる諸制度が制度疲労を起こしてきたことに他ならず、それを活性化するという意味も持つ。

政府間協力、中央政府への政策提言を行っていくための場として位置付けられている<sup>87</sup>。中央政府は自らを地方政府のパートナーと位置付け、指導・育成・監督（Pembinaan）ではなく、地方政府が能力を発揮するように力添えをする者（Pemberdaya）、あるいは地方がイニシアティブを発揮できるように、各種の便宜供与を提供、支援する者（Fasilitator）として、地方政府、地域組織、社会团体、外国組織などの役割、組織間の協力促進、支援を行っていくとしている<sup>88</sup>。

地方政府連合という新しい動きの一方で、地方には既に多くの分野において各種の連合（Assosiasi）が結成されている。地方の利益、地方自治に関連する各分野・各種の連合設立やその連合間協力においては、地方政府連合会を媒介していく必要があるとの問題意識を、内務省は持っている。なお、地方政府連合会（Assosiasi Pemerintahan）に続き、地方議会連合会（Assosiasi DPRD）の設立も既に具体化されている。更には、各種連合会の連合（Federasi Assosiasi）結成の構想もあり、この一連の「連合会」結成の動きが、地方分権・自治で確実に崩れる中央政府の地方に対するコントロールを、「中央政府の後援」、相互協力というスローガンに扮れさせる形で実現されてきている。

スハルト体制下の DPOD の再編には、地方の関与がなく地方事情に応じた政策形成が行われてこなかったという反省が反映されている。このことは、DPOD の設置と地方政府連合会のリンク、相互呼応に見て取れる。DPOD は、「地方自治審議会（DPOD）に関する大統領決定 2000 年第 49 号」の制定をもって、2000 年 4 月 7 日に設置された。5 月 23 日には地方政府全国連合会の結成と地方自治審議会役員に関する内務大臣決定 2000 年第 16 号が制定された<sup>89</sup>。この決定の中では、DPOD が 6 月中に結成されることと想定されていたため、5 月 25 日には市政府連合会（Assosiasi Pemerintah Kota）、5 月 30 日に県政府連合会（Assosiasi Pemerintah Kabupaten）、そして 6 月 6 日には州政府連合会（Assosiasi Pemerintah Kabupaten）が相次いで結成された<sup>90</sup>。これら地方政府連合の結成は、州、県、市の全国会議（Pertemuan Nasional）を通じ、①連合会結成宣言、②連合会役員の決定、③地方政府連合会協議会（Musyawara Nasional）開催日程などが話し合われて行われた<sup>91</sup>。これを受けて、一連の連合会総会—市政府連合会総会はスラバヤで 6 月 22 日から 24 日まで、州政府連合会はジャカルタで 7 月 16 日から 7 月 18 日まで、県政府連合会は東カリマンタン州・クタイ県で 8 月 3 日から 4 日まで—が行われ、連合会定款・内規の制定、作業プログラムの策定、中央政府への提言等が行われていった<sup>92</sup>。

ところで、同年 6 月 7 日には大統領決定 2000 年第 49 号の改正が行われ、大統領決定 2000 年第 84 号により地方自治審議会委員規定他の追加・修正が行われた。そして 6 月 16 日には地方自治審議会委員（地方代表）選出の手引きに関する内務大臣決定 2000 年第 19 号が制定され、地方代表の選出方

---

<sup>87</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Assosiasi Pemerintah Daerah Dan Penetapan Wakil Assosiasi Pemerintah Daerah Sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah（地方政府連合会の結成と地方自治諮問会議地方政府連合会代表に関する内務大臣決定 2000 年第 16 号）第 1 条より

<sup>88</sup> 内務省地方一般行政局一般行政課連合会班長へのインタビュー（2000 年 10 月 4 日）

<sup>89</sup> 内務省地方一般行政局一般行政課連合会班長へのインタビュー（2000 年 10 月 4 日）

<sup>90</sup> Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri* No.43 Tahun 2000, pp.15-18

<sup>91</sup> 例えば州の場合は州知事全国会議に州政府連合会の結成が行われた。

<sup>92</sup> 内務省地方一般行政局一般行政課連合会班長へのインタビュー（2000 年 10 月 4 日）

法および、その選出期限（7月中）が明らかになった<sup>93</sup>。同2000年第19号に基づいて、7月11日に州地方代表、7月13日に市地方代表、7月21日に県地方代表が地方議会議長全国会議（州、県、市）でそれぞれ選ばれ、DPODの役員計16名すべてが揃った<sup>94</sup>。その内訳は以下に挙げているとおり、中央政府代表7名、地方代表9名（内訳は地方連合会代表3名、地方代表6名）となっている。

#### 中央政府代表：7名

内務大臣、財務大臣、地方自治担当国務大臣（2000年8月の内閣改造後同国務大臣ポストは廃止）、国防大臣、行政機構改革担当国務大臣、国家官房長、国家開発計画庁長官

#### 地方代表：9名

州政府連合会代表1名、州地方代表2名

県政府連合会代表1名、県地方代表2名

市政府連合会代表1名、市地方代表2名

州政府、県政府、市政府連合会からは、それぞれ連合会会長（州知事、県知事、市長）が自動的にDPOD役員へ就任することになっている<sup>95</sup>。一方、各州、県、市議会の審議を通じて地方有識者（個人、民間団体、社会団体、職業団体等）の中から選ばれる地方代表は、各州、県、市レベルでまず1名ずつ選ばれる。その後、州、県、市議会議長全国会議において、最終的に「全国レベルの地方代表」としてそれぞれ一気に2名ずつに絞られた。しかし、これは地方代表の代表性の問題につながることであった。州は2000年10月1日現在で27州、県・市は合わせて330以上存在した。それらの中から2名ずつだけが選ばれることになると、その代表性に疑問が出てくる。これに対しては、「代表性の問題より、代表選出過程の民主的手続きこそが重要」、と内務省地方一般行政局連合班長が一蹴したように、各地方議会を通じて選出された地方代表らは、全国地方議会議長会議に集まり、それら地方代表の互選による「フォーマットール（Formatur）」方式によって最終的に各2名ずつに絞られ選ばれた<sup>96</sup>。なお、地方自治審議会（DPOD）地方代表委員の任期は2年とされている。

#### （6）財政バランスの実現

1999年第22号法律は中央政府と地方政府間の財政均衡を図るとしている。これは1999年第25号法律として具体化されている。この法律の要点は、地方財政自主権の是正にある。これに関連しては、国家予算案の度重なる見直しと地方予算執行の遅延などで、地方財政は停滞しているので、本稿ではその概要に触れるにとどまり、詳しくは別稿で触れることにしたい。

<sup>93</sup> Himpunan Peraturan Pemerintahan Daerah Tahun 2000, BP. Cipta Jaya, Jakarta（2000年度地方政府関連法令集）、大統領決定2000年第49号は4月7日に制定された。

<sup>94</sup> Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri* No.44 Tahun 2000, p.8

<sup>95</sup> 地方政府連合会会長が地方自治審議会委員に「自動的に」に就任（＝兼任）する事を“ex officio”（職権上）という言葉で言い表す。例えば、かつてインドネシア公務員団（Korpri）総裁が内務省官房長により自動的に兼任されていたが、同表現が使われていた。

<sup>96</sup> 内務省地方一般行政局一般行政課連合班長へのインタビュー（2000年10月4日）

中央政府と地方政府の財政バランスで問題となるのは、地方政府の財政自主決定権の拡大という問題である。中央政府の過度の関与を是正するために、1999 年第 25 条では財政均衡金（Dana Perimbangan）を規定した。これは、天然資源収入等の中央政府による再分配金（Dana Bagi Hasil）、一般交付金（Dana Alokasi Umum : DAU）、特別交付金（Dana Alokasi Khusus : DAK）の 3 種類の交付金から構成される。これらは、中央政府から地方政府に交付される。

一方、地方政府の自主財源は、地方税や各種手数料・課徴金などからのあがりから構成される。これに上記均衡金が加わって、全体としての地方予算（APBD）を構成する。現在の段階でわかっていることは、これら地方自主財源からの収入額、一般交付金（DAU）交付額である。後者に関連しては、地方からの見直し要求が高まっていることを指摘しておく。現在、DAU に対しては全国の 267 の地方政府—24 州、184 県、59 市—から、見直し要求が出されている。その見直し要求総額は 15.19 兆ルピアで、州が 4.33 兆ルピア、県が 8.34 兆ルピア、市が 2.52 兆ルピアとなっている<sup>97</sup>。DAU には基本的に地方政府の人件費（＝給与）、域内のインフラ修繕費などの経常予算（Dana Rutin）が含まれている。この経常予算でも人件費だけで地方政府によっては、DAU の 50%以上を占める。これが何を意味するかであるが、これは地方の開発予算を圧迫する。これらの不足を補う手段として、大統領令 2001 年第 39 号で制定された「地方政府に対する人員、施設、資金、文書（P3D）の移管援助に関する予備金」での充当や、あるいは一般交付金が地方政府能力を超えて交付されている地方政府、天然資源収入の豊かな地方政府からの予算移転が検討されている。

なお、天然資源収入からの再分配金や特別交付金（DAK）については現在、各州、県・市毎の交付額の設定作業が行われている。前者において問題になるのは、収入項目別に設定された再分配金の算出比率が具体的にどのような算出法になっているのかということである。これについては、1999 年第 25 号法律（中央政府—地方政府間の財政バランス法）に基づく地方収入の配分が、同法中に提示されている各項目別パーセンテージの傍ら、各項目別収入のどの部分に配分率を掛けていくのかが不明である。中央政府は地方政府に対して、税算出方法に関する情報を開示しておらず、例えば、石油総収入からどの程度の割合が中央政府によって税金として吸い上げられ、どの部分が配当金（Deviden）として差し引かれ、どれくらいの部分が財政均衡法に基づいて配分されるのか、ということが地方政府にとっては不明となっている<sup>98</sup>。このように、中央政府の持つ財政情報への地方政府のアクセスがこれまでの上意下達式の行政慣行で閉ざされていた。これについては、中央政府が開催する作業会議などで、地方政府による政策提言を通じて、その慣行が是正されて行くような雰囲気生まれてきてはいる。

ところで、財政均衡金のうち天然資源収入などからの再配分金については、提示されている再配分率（パーセンテージ）を天然資源各項目別収入源にそのまま掛ければ、それで済む、地方収入が増大するという単純な計算方式にはなっていない。たしかに、天然資源を産出する州、県にとっては例年に比して相対的には増収が見込まれるが、天然資源の乏しい地方は逆に、天然資源の豊富な地方に比して収入が相対的に低くなる。収入が低くなる分だけ、需要・能力に応じた手当が必要になる。この

---

<sup>97</sup> 2001 年 5 月 26 日付 KOMPAS

<sup>98</sup> 西カリマンタン州政府財務課長（2000 年 9 月 20 日）、予算課予算班長（9 月 21 日）へのインタビュー

格差をどういう基準で補い解消していくのか、という問題がある。東カリマンタン州では、豊富な天然資源収入による財政改善により、教育費の無償化の動きがある。ジョグジャカルタ特別州では、開発予算がマイナス化しており、一般交付金の増額を要求している。尚、以下は、2000年5月にジョグジャカルタで行われた地方自治セミナー（『東カリマンタン住民の福祉向上に向けた地方自治の実現』：ホテル・アンバルクモ、5月27日）で、説明された財政均衡金の算出方法にも表れている。以下の算出法が財政均衡法による財政均衡金のエッセンスであるとされている。

内務省幹部が発言するように、「国家予算の見直しなども影響して、数年間は試行錯誤が続き、現段階でこれが地方財政の形だと明示することが出来ない」としているように、新たな地方財政の形が地方政府の行う政策提言と照らし合わせて模索の段階にある<sup>99</sup>。

1999年第25号法律による中央政府・地方政府別分配比率（単位：％）

	中央	地方
燃料税	10	90
土地建物権取得税	20	80
林業	20	80
一般鉱業（例えば石炭）	20	80
漁業	20	80
石油	85	15
天然ガス	70	30

石油・天然ガス総収入は課税後に均衡比率で分配される。他の項目についても中央政府の課税後に分配される可能性があり、地方政府の収入は項目別均衡率を掛けても著しい増収にはならない。

#### 財政均衡算出例（単位：US\$ mil.）

##### ・石油（Minyak Gas Bumi）

総収入		1,500
税金	60%	900
配当金	10%	150
残額		450
中央	85%	382.5
地方	15%	67.5

石油収入からは税金、配当金が引かれる。その残額に均衡比率を掛ける。よって中央政府の取り分は、 $900+150+382.5=1432.5$  百万米ドル（95.5%）となり、地方政府の取分は67.5百万米ドル（4.5%）となる。1999年第25号法律の解釈ならば、地方の取分は総収入の75%となり、1,125百万米ドルとなるはず。

<sup>99</sup> 2001年4月17日、内務省地方自治局幹部の発言より



・天然ガス (Gas Alam:LNG)

総収入		3,400
税金	60%	2,040
配当金	10%	340
残額		1,020
中央	70%	714
地方	30%	306

中央の取り分は 2,040+340+714=3,094 百万米ドル (91%) となり、地方の取り分は 306 百万米ドル (9%) となる。本来ならば地方の取り分は総収入の 75% で 2,550 百万米ドルとなるはず。

・石炭 (Batu Bara)

総収入		1,100
DPHB	9.0%	99
PPN	1.2%	13.2
鉱区使用料	3.3%	36.3

$$\text{中央 } 20\% \times \text{Royalty (36.3)} = 7.26$$

$$\text{地方 } 80\% \times \text{Royalty (36.3)} = 29.04$$

石炭の場合は、全体から DPHB、PPN、鉱区使用料 (Royalty) を引いた額が採掘者のマージン (100% - 9.0% - 1.2% - 3.3% = 86.5%) である。採掘者のマージンからはオペレーション・コスト (総額の 25%) が引かれるから、採掘者は結局 61.5% の利益を上げている。中央政府と地方政府の財政均衡は、中央政府が DPHB と PPN を差引き、鉱区使用料から算出される。中央政府の取分は 99 (DPHB) + 13.2 (PPN) + 7.26 (財政均衡：鉱区使用料収入の 20%) = 119.46 百万米ドル (80.4%) で、地方政府の取り分は 29.04 百万米ドル (財政均衡：鉱区使用料収入の 80% : 19.6%) となる。これは、DPHB+PPN+鉱区使用料=148.5 百万米ドルの 80.4% が中央政府に、19.6% が地方政府に入ること示している。このように、中央政府が天然資源収入から税金を引いたものの、差額を再配分するということになっている。

### 3-3 新地方政府法施行過程と中央-地方関係：西カリマンタン州政府機構改革

#### 3-3-1 新地方政府法施行過程と 4 つの段階

「地方政府機構改革において地方政府の直面している状態は、正直に言いますとまさに “Kebingungan (当惑)” という言葉に尽きると思います。これはご存知の通り、中央政府による各種政令・指針の策定が遅れているためですが、1999 年第 22 号・第 25 号法律を受けて今年 5 月に制定された 2000 年第 25 号政令 (中央政府の権限と地方自治体としての州政府の権限) も、先述 2 法律施行への 2 年間の準備期間をかなり意識し、当面の暫定的措置としてかなり急いで策定されたようです。特に中央政府が地方へ委任する事務が明らかになっていない現在、2001 年度予算も編纂できない

状況にあります。」（2000年9月21日、ジャンビ州政府調査団との会議で 西カリマンタン州官房長第四補佐の発言）

昨年9月21日夜、西カリマンタン州知事庁舎2階の会議室でのことである。西カリマンタン州政府機構改革の状況について調査するために来訪したジャンビ州調査団との会議の席で、西カリマンタン州官房長第四補佐（Assisten IV）がこう発言した。同州政府機構改革は、1999年8月の機構改革チームの結成から始まっていた。地方政府職員、地方議会議員からなるジャンビ州政府調査団は、特に組織機構改革と権限に関する情報提供を西カリマンタン州政府機構改革チームに対して求めた。

ここで、まず地方政府法実施における地方政府の取組みの諸段階を整理しておこう。今年8月に開催された国民協議会（MPR）で提言された地方自治施行スケジュールの繰り上げに伴い出された、2000年9月5日付内務大臣通達（118/1379/PUMDA）及び、9月22日付内務大臣通達（118/1500/PUMDA）に基づいて、地方政府による地方分権・自治の取組みの各段階を整理すると、以下の4項目を挙げることが出来る。これらは以下の4項目を上から下への順で行われる。ただし、現実的には相互に密接に関わるためほぼ同時並行的に取り組まれている。

- 県/市の権限・事務の明確化
  - ① 県/市の権限・事務
  - ② 県/市が現時点で行えない権限・事務
- 地方政府（州、県/市）組織・機構改革
- 機構改革に伴う人員配置・異動
- 地方政府への財源配分の明確化

まず、県/市が行う権限・事務の明確化においては、西カリマンタン州政府官房政府課は2000年6月13日の事務連絡で同州内の全県/市政府に対し、①県/市政府が行う権限・事務、②県/市政府が現時点で行うことの出来ない権限・事務の2点を明らかにするよう指示している<sup>100</sup>。このことは、「県/市政府が現時点で行うことの出来ない権限・事務」が、「暫定的」に州政府または中央政府に引き取られることを意味する。西カリマンタン州では、9月25日現在で、前者の50%が提出済、後者は殆どが県/市政府から提出されていない状況にあった<sup>101</sup>。

地方政府機構改革については、2000年2月4日付で国家機関改革担当国務大臣（MenPAN）が出した事務連絡（56/M.PAN/2/2000）により、6中央省庁地方出先機関の職員、施設/備品、予算（P3D）の地方政府（州、県・市）への編入が決定した。この動きは具体的には6省の組織の改編、即ち情報省、社会省の廃止、協同組合・中小企業省、移民・拓殖省、公共事業省、観光・芸術・文化省を国務

<sup>100</sup> ジョグジャカルタ特別州政府も同時期（同州政府課職員インタビュー（2000年6月）

<sup>101</sup> 西カリマンタン地方政府官房政府課地方自治班長へのインタビュー（2000年9月25日）

大臣級へ改組したことに伴うものであった<sup>102</sup>。その後 2000 年 4 月 10 日付同国務大臣事務連絡 (126/M.PAN/2000)、2000 年 3 月 31 日付内務大臣事務連絡 (061/801/SJ)、さらには 2000 年 5 月 17 日付内務大臣事務連絡 (061/1138/SJ) により、6 省の地方出先機関地方政府編入のための現状把握が全国の地方政府で行われることになった。この動きを受けて、西カリマンタン州では、同日に出された各県知事・市長宛の州政府官房長事務連絡で、州レベル、同州の県・市レベルにおける中央省庁地方出先機関の職員、施設/備品、予算および、文書 (P3D/Personil, Peralatan, Pembiayaan, Dokumentasi) の現状を項目別にとりまとめて整理、州政府への報告を指示した。

西カリマンタン州では、1999 年 8 月に機構改革のためのチームが編成され、州副知事を顧問、官房長を総責任者、官房長第四補佐をチーム長として、組織・機構課長、財務課長、政府課長、人事課長、法務課長他が委員となり機構改革に関する各種の話し合いが行われてきた<sup>103</sup>。なかでも組織機構課は機構改革の中心的存在であり、新組織策定のため昼夜働き詰めの状態が続いている。同州、ジャカルタ特別区、西ジャワ州、東ジャワ州、ジャンビ州などの州は、大統領令による機構改革に関する指針策定のためのモデル州として指定されていた<sup>104</sup>。

人員配置・異動については、州政府レベル、県政府レベルでも政府機構再編における最も深刻な部分で、対応を間違えると地方政府の「内部分裂」をもたらす恐れのある問題となっている。すなわち、①州政府機構、県政府機構の統廃合により、余剰人員をどこへ配置するかという問題、②係長、班長、課長といったポストの削減と職員の再配置、これに伴うポスト争い激化が予想されている。西カリマンタン州官房人事課人事行政班長によると、これらを解決するため、次の 3 点がシナリオとして浮上していた。

- ・州政府から県政府への人事異動
- ・早期退職奨励または解雇
- ・州政府幹部クラスの等級を持つ職員でポストがない者の異動

州政府から県政府への人事異動については、①職員が勤務先の生活環境等から勤務を拒否すること、②異動により州政府で勤務時よりも等級が低いポストに就く可能性が予想される。内陸部では物価の高さ、学校教育レベルの低さ、医療・衛生レベルの低さと、生活環境が沿岸部と比べて劣悪である。遠隔地手当等の給付もない。州政府で高い等級についていたものが県政府に異動し、それに相当するポストがない場合への対処をどうするか、が問題となっている。受入先の県/市政府職員の昇進機会、ポストを奪う可能性を持つことから、州政府職員に対する反発、もしくは受入拒否が起る可能性があると言われる。

これらの問題に対処するために、定年年齢に近い職員で、退職受入可能な者には各種の手当をもつ

---

<sup>102</sup> 1999 年 10 月のワヒド政権発足を受けて、6 中央省庁は廃止されるか、国務大臣級に格下げされた経緯がある。地方出先機関は地方政府へ編入されたが、地方政府による組織・機構改革が実施されるまで、職員、施設・備品・文書等の地方政府各部局への移管は宙に浮いた形となる。

<sup>103</sup> 1999 年 8 月 19 日付、西カリマンタン州知事決定 1999 年第 332 号により結成された。なお、同州の副知事ポストには、同州地方政府政府課長から官房長を歴任した官僚が就任するよう傾向がある。

<sup>104</sup> 西カリマンタン州政府組織・機構課長へのインタビュー (2000 年 9 月 21 日)

て早期退職奨励を行っていくことが想定されている。職員で行き着くところがない場合は、解雇の可能性もある。さらには、州知事あるいは州政府官房に、専門職員（Staf Ahli）を設置し、等級の高い職員を一時的あるいは、定期的人事を前提にそのポストへ配置する。あるいは研究員として州政府内の調査研究部に配属する、大学教員などへの転出など、さまざまな専門（Jabatan Fungsional）へ異動させることで、人事における混乱を防ぐ施策が考えられている。

### 3-3-2 西カリマンタン州政府機構改革過程

西カリマンタン州機構改革案が昨年9月5日に公表された後、同案に異議を示す地方政府各部局や、社会政治局や村落社会活性化事務所などの内務省ユニット他の政府機関が、1部局単独での存在を主張するようになった<sup>105</sup>。9月25日には、州知事庁舎で異議を示す各部局がその存在理由について発表する場が持たれた。州政府機構改革案は以下のとおりであり、第1案と第2案が示された。ちなみに異議を示す地方政府各部局、内務省ユニットは、8部局・事務所に及んだ。意見聴取会では、州副知事以下州政府機構改革チーム他、州政府各部局代表をはじめ、民間団体、有識者らが情報提供者として参加した。

第 1 案	第 2 案
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府・政治課 <ul style="list-style-type: none"> <li>政府機構課</li> <li>村落政府課</li> <li>社会政治局</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府課 <ul style="list-style-type: none"> <li>政府機構課</li> <li>村落政府課</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法務・人権課 <ul style="list-style-type: none"> <li>法務課</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律/人権課 <ul style="list-style-type: none"> <li>法務課</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会福利厚生課 <ul style="list-style-type: none"> <li>社会課</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会・女性エンパワーメント課 <ul style="list-style-type: none"> <li>社会課</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済課 <ul style="list-style-type: none"> <li>経済課</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済課 <ul style="list-style-type: none"> <li>経済課</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府機関改革課 <ul style="list-style-type: none"> <li>組織課</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府機関改革課 <ul style="list-style-type: none"> <li>組織課</li> </ul> </li> </ul>

<sup>105</sup> 一度は昨年10月の新内閣発足で消えた省庁が、今年8月の内閣改造で再浮上した関係で、一度は地方政府各部局への合併を認めていた各省庁の地方出先機関なども独立の部局として存続すると主張している。

人事課

・総務課

総務課  
広報課  
プログラム編成課

・農業・水利局

農業局  
畜産局  
水利局（公共事業局の1部局）  
農業省州支局

・農園局

農園局  
森林・農園省州支局

・森林局

森林局  
森林・農園省州支局

・鉱業・エネルギー局

鉱業局  
鉱業・エネルギー省州支局

・産業・通商・協同組合局

産業局  
産業・通商省州支局  
協同組合・中小企業省州支局

・住居・地方基盤整備局

公共事業局（建設局）  
土地局州支局  
地方開発計画局（区画整理部）  
公共事業省州支局  
移住・拓殖省州支局

人事課

・総務課

総務課  
広報課  
プログラム編成課

・農業水利局

農業局  
畜産局  
水利局  
農業省州支局

・農園局

農園局  
森林・農園省州支局

・森林局

森林局  
森林・農園省州支局

・鉱業・エネルギー局

鉱業局  
鉱業・エネルギー省州支局

・産業・通商・協同組合局

産業局  
産業・通商州支局  
協同組合・中小企業省州支局

・土地・住居・地方基盤整備局

公共事業局（建設局）  
土地局州支局  
地方開発計画局（区画整理）  
公共事業省州支局

・運輸局

交通局  
公共事業局（道路建設部）  
運輸省州支局

・海洋・漁業局

漁業局

・社会・労働・社会エンパワーメント

村落社会エンパワーメント事務所  
社会省州支局  
労働省州支局  
BKKBN  
移住・拓殖省州事務所

・保健局

保健局  
保健省州支局

・教育局

教育・文化局  
教育省州支局

・文化・観光局

観光局  
観光・芸術・文化省州支局  
教育・文化局

・政府警察局

政府機構課  
警防団地方本部  
森林局（森林警備）  
交通局（交通警備）  
森林警備隊  
海上警備隊  
交通警備隊他

・運輸局

交通局  
公共事業局（道路建設局）  
運輸省州支局

・海洋・漁業局

漁業局

・社会・労働・社会エンパワーメント

村落社会エンパワーメント事務所  
社会省州支局  
労働省州支局  
BKKBN

・保健局

保健局  
保健省州支局

・教育局

教育・文化局  
教育省州支局

・文化・観光局

観光局  
観光・芸術・文化省州支局  
教育・文化局

・政府警察局

政府機構課（公安担当）  
警防団（住民救護）  
森林警備隊  
海上警備隊  
交通警備隊他

・開発計画・運営局  
地方開発計画局  
プログラム編成指導課

・環境影響コントロール局  
地方環境影響コントロール局

・州監査局  
州監査局  
BPKP

・州人事局  
人事課

・州振興、投資、外国協力局  
BKPM  
地方開発計画局

・州財政運営・資産局  
地方収入局  
財務課  
Biro Perwat

・州調査・開発局  
調査開発局

・州教育・訓練局  
州教育・訓練局

・州統計・データ応用局  
統計局  
電子データ応用事務所

・州コミュニケーション・情報事務所  
情報省州支局  
広報課  
情報省州支局

・州開発計画・運営局  
地方開発計画局  
プログラム編成指導課

・環境影響コントロール局  
地方環境影響コントロール局

・州監査局  
州監査局  
BPKP

・州人事局  
人事課

・州振興、投資、外国協力局  
BKPM  
地方開発計画局

・州財政運営・資産局  
地方収入局  
財務課  
Biro Perwat

・州調査・開発局  
調査開発局

・州教育・訓練局  
州教育・訓練局

・州統計・データ応用局  
統計局  
電子データ応用事務所

・州国民統合・コミュニケーション  
情報事務所  
社会政治局

## 広報課

- |   |   |
|---|---|
| ・州文書事務所<br>州地方文書事務所<br>国家文書館州地方事務所      | ・州文書事務所<br>州地方文書館事務所<br>国家文書館州地方事務所     |
| ・西カリマンタン州政府連絡事務所<br>西カリマンタン州政府<br>連絡事務所 | ・西カリマンタン州政府連絡事務所<br>西カリマンタン州政府<br>連絡事務所 |

なお、州政府機構改革案に異議を唱えた部局・事務所は以下のとおりである。

公共事業局、移民・拓殖省州支局、協同組合省州支局、社会政治局、土地局、村落社会エンパワメント事務所、警防団地方本部（Mawil Hansip）、BKKBN 事務所

これらの政府機関はすべて、地方政府へ統合されることは了解済みであるが、現在地方政府部局・事務所（Badan、Dinas、Kantor）などとして、単独組織で存続の主張をしている。西カリマンタン州機構改革チーム案では、これらの中央省庁州支局、地方政府部局・事務所などは地方政府各部局へ統合されるか、地方政府官房の各課へ吸収・合併される方向性にある。ここでは、以下、地方政府機構改革における社会政治局といった内務省ユニットと、地方政府公共事業局の再編に対する異議の過程を紹介するにとどめる。

地方政府機構改革の一環としての組織改革は、2000年3月の内務大臣通達（061/729/SJ）でその基準が示された。もっとも、地方政府の必要に応じてその組織も変わりうるとしている。この内務大臣通達は、翌4月に改訂が行われた<sup>106</sup>。その内容は州社会政治局、県・市社会政治事務所の改組に関連する内容であった。例えば州社会政治局はこれまで、地方政府では内務省ユニットという範疇にあり、言うなれば内務省の地方出先機関だった。スハルト政権下では、事実上地方政府官房自体が内務省の一般行政・地方自治局の地方出先機関として位置付けにあった一方で、内務省の各局がいわゆる内務省ユニットとして地方で独自に出先を持っていた。この部分は機関委任原則の部分、いわゆる中央省庁が直接地方へ出先機関を置いて事務を行う部分で、地方政府のコントロールが利かない部分、中央政府の統制が強いラインだった。

同年3月の通達では、州社会政治局は州国民統合・住民救護事務所へ一組織として改組されることになっていた。しかし、翌4月の通達改正では国民統合事務所と住民救護事務所の2つに分かれて組織案が示されていた。もっとも、内務省社会政治局（現国民統合・住民救護局）が行う事務には、社会政治指導・育成、監督事務以外に、住民救護事務があり、それは地方では警防団地方本部（Mawil Hansip）として、事務所を分けて存立し職務を行っていた経緯があった。内務省はあえてこの住民救

---

<sup>106</sup> 内務省官房長署名事務連絡（061/847/SJ）による改訂



護事務所（警防団地方本部の改組後の組織）を地方政府機構改革の一部として基準に入れた。州社会政治局は、警防団地方本部とともに、この4月の通達を盾にその単独存立を主張していた。

内務省官房長が2000年2月に「今後も州知事を通じて地方政治の動向をモニタリングしていく」、と言明しているが、そのための受け皿が必要となる。1999年12月の内務省の改組により、それまでの社会政治局は国民統合・住民救護事務所となることが決定していた。現在、内務省のイニシアティブで組織の改定が行われている最中で、内務省案をたたき台にしている。地方における州社会政治局や県・市社会政治事務所は、現在も内務大臣決定1978年第134号に依拠して、スハルト体制下と同じ業務内容、組織のまま運営されているが、基本的には政党への各種指導（政党内事項への指導）は行わなくなり、政党への補助金支給、政党間の協力促進、紛争調停をはじめ政党活動への支援をする方向性にある。

一般的に地方政府機構改革では、内務省ユニットは、内務省に対して地方政府の機構改革への取組みを報告する形で意見を伺い、それに対する回答をもって地方政府へ「印籠的」に示すような動きを見せていた。たとえば、中カリマンタン州では、村落社会活性化事務所（PMD）が内務省本省に対して、同州の取組み（PMDを地方開発計画局へ編入する案）を説明し、それに対する回答（内務省側はPMDを地方開発計画局へ統合するのは、その機能を考えると不適切という回答をしている）をもって、単独での組織存続の正当性を主張するようなことが行われている。

公共事業にかんしては、西カリマンタン州では、水利（pengairan）、道路（Bina Marga）、建設（Cipta Karya）という各課を、水利は農政局へ、道路は州交通局へ、建設は同課を改組して住宅・地方基盤整備局へという様に、それぞれに分散させ、事務の効率化を図る案を提示している<sup>107</sup>。これに対して、同州地方政府公共事業局側は運輸省、住居・地方基盤整備省という「親が2人」いるとして猛反発した。一方州交通局（DLLAJ）は州政府案の受入れを承認した。公共事業局の再編については、内務省や住宅地方基盤整備省、公共事業担当閣僚大臣、国家機関改革担当大臣が中心となって、今年6月にジャカルタで地方政府機関結成のための全国会議を開催しており、内務大臣決定による公共事業分野における組織・職務に関する「手引き」を策定した。これをもってすれば、地方政府の案は「つぶされる」可能性が高いのも当然だった。これらの動きから、公共事業分野の中央集権性が顕著に見て取れる（なお、同州公共事業局および旧公共事業省州支局は、今年2月の漏電による火災で全焼し、過去の政府公文書、各種の統計がすべて灰になった）。

以上の動きを見るだけで、地方政府がどういう問題を抱えているのか、中央政府がどういう対応をとっているのか、今後どういうことが起きそうかがわかる。

まず、機構改革における州政府組織の改組で見られるのは、各部局の現状維持志向と中央政府のコントロールの強さである。組織改革は地方政府部局内の部門別の問題としてだけでなく、中央政府の縦割り行政と連動している。中央省庁の地方出先機関が地方政府に統合されることで、権限・事務が地方政府へ「委譲」されるが、中央政府が地方政府各部局を事実上、その地方出先機関と化してしまう現象が見られる。具体的には各省庁が、地方政府のコントロールのために各種の「手引き」を作成しており、これらは地方政府のイニシアティブによる機構改革を事実上阻む可能性を持っているとい

<sup>107</sup> ジョグジャカルタ特別区地方政府も公共事業局下部組織のうち、道路建設を運輸局へ統合する動きがある。

うことである。

新地方政府法と中央政府・地方政府間財政均衡法の施行に伴い、それまで重点のあった州の位置づけが形式的には弱まっている。これは2000年第25号政令が制定され、これに規定された権限・事務以外の大量の権限・事務は県・市が行うことになったことに伴う。しかし、州知事が今後も引き続き中央政府の代理人として、中央政府からの権限・事務を委任される見込みであること、さらには、県・市が現時点で行えない権限・事務を引き取り行うことになっていることから、州は以外にも権限・事務を有することになり、地方政府の実施のためには重要な位置にあることがわかる。県・市への権限・事務委譲は中央政府が積極的にこれを行っていくのではなく、中央政府が「承認」する形で行っていくものであると、内務大臣が発言しているように、これまで県・市が作成した権限・リストがそのままその権限・事務にはならない、ということになっている。これらは地方自治審議会（DPOD）で審議され決定されることになっていることから明らかであり、中央政府のコントロールがしっかりと働いている。

西カリマンタン州の地方政府機構改革では、中央政府、州政府、県・市政府の方針、各政府単位間の府事務関係明確化のために、州機構改革チームが県・市政府の機構改革のたたき台を作成し、議論を通じた意見交換、問題意識の共有などを行っている。これは、中央政府、州政府の位置づけとイニシアティブを明確に打ち出した動きであり、同州の地方分権・自治施策を円滑に行おうとするものである<sup>108</sup>。

州政府では州政府官房各課を中心として、中央政府の過度のコントロールに対する各種の「自己主張」が噴出している一方で、州政府各部署の現状維持の保守的主張は州政府官房が中心となった地方政府改革チームの提示する改革案と相俟って独特の緊張感を醸し出しており、時には事務方レベルで見解・認識の違いとして、互いに対峙している様相を見せている。これは州政府官房がいかに力を持っているかを見せ付けた。州政府の勢力配置図は官房を中心として、地方政府各部署、内務省ユニット、中央官庁地方出先機関がその外延を形成するような配置図となっており、外延に向かうにつれ、州政府官房との調整関係が希薄になる<sup>109</sup>。世界銀行、オーストラリア政府、アメリカ政府等の援助で地方分権・自治の研究を行った、SMERUという団体は、同州政府官房のイニシアティブとは別に、中央官庁地方出先と州政府各部署の分野間協力——例えば教育省と教育局の提携——が積極的に見られたと報告している。その一方で州政府官房と積極的に協議しない官庁地方出先機関もあった<sup>110</sup>。

---

<sup>108</sup> 州政府組織課が中心となって、9月13日、14日の両日の機構改革セミナーを開催し、州内の県・市政府の組織課長らを集めて組織改革に関する議論、州政府案への批判・意見交換などを行っている。このことは、州と県・市の間である程度の共通認識を持つことの重要性を示している。ジョグジャカルタ特別州では、機構改革案策定について、県・市間の自主的な広域行政に基づいた話し合いに任せている。ただし、特別州組織課側は、県・市の策定を待っているのは州政府機構改革が遅れてしまうので、ある段階でイニシアティブを取らざるを得ない局面が出てくることを想定している（ジョグジャカルタ特別府組織課長臨時代理へのインタビュー、2000年10月14日）。

<sup>109</sup> 筆者が行った2000年6月、9月、2月の州政府内参与観察、インタビュー活動に基づく。同州組織課長の計らいで、州政府内各種会議や同課と部局間、地方政府との会合に出席させてもらった。

<sup>110</sup> 社会モニタリング・早期対応ユニット（Social Monitoring & Early Respon Unit : SMERU）、地方分権・自治に向けた取組み：Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Jakarta, 2000、同団体は、世界銀行、ASEM、AusAID、USAIDの援助を受け、全国12州（9県、3市）で地方自治・分権の展開過程を調査している。

これらに、合わさるように人員再配置による余剰人員の異動とポスト争いが実際に各地の地方政府内で起こってきている。これらは、県知事・市長による政治的な人事と合わさって、地方政府内の人事プロセスを攪乱してきている。中央官庁地方出先の長と地方政府各部局の長のどちらが、長になるか、副になるかが西カリマンタンでは内部基準として話し合われてきたが、マネーポリティクスと政府内のコンフリクトが過熱化する可能性をはらんでいる。さらには、財政権の向上も、中央政府と地方政府の関係、あるいは州政府と県・市政府間の事務分担、「上下関係」も絡んで地方分権・自治の展開過程には、中央政府と地方政府の関係だけでなく、地方政府内の関係を分断するような力学が潜んでいる。

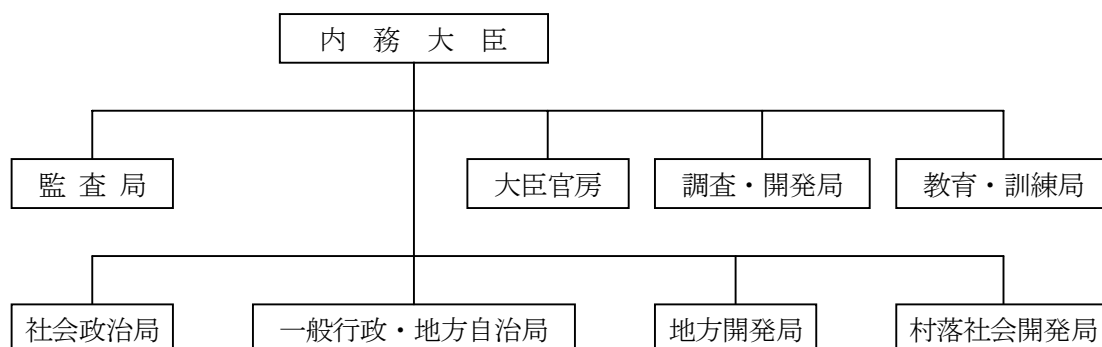
## 4. 地方分権・自治推進官庁：内務省

### 4-1 スハルト後の内務省機構

内務省 (Departemen Dalam Negeri) はインドネシアにおける国内行政の総合的推進機関である<sup>111</sup>。同省は州―県・市―郡―村・町へ至る地方政府機構を管轄し、地方行政 (地方政府/地方議会、地方財政) をはじめとして、地方開発 (教育、労働、運輸、社会、保健、農林水産業、公共事業など) や地方政治・治安・秩序維持、村落社会開発など、広範囲にわたる分野に関与してきた。

スハルト体制下の内務省の職務は、国策の基本方針である政治の安定実現と経済開発の原動力として、州―県・市―郡―村・町に至る地方政府機構を通じ、一般行政を基軸としながら、社会政治行政、地方開発・村落社会開発を推進していくことにあった。これはその機構配置のあり方に顕著に表れている。スハルト体制下の内務省は、図 4-1 のように大臣官房、監査局、社会政治局、一般行政・地方自治局、地方開発局、村落社会開発局、調査・開発局、教育・訓練局の 8 局から構成されていた。

図 4-1 内務省組織図 (内務大臣決定 1992 年第 92 号)



この他に政府学研究所 (IIP)、国内行政大学校 (STPDN)、村落社会開発推進局が外局として設置されていた<sup>112</sup>。これまでスハルト体制下の内務省は、1970 年以来 1992 年 (内務大臣決定 1992 年第

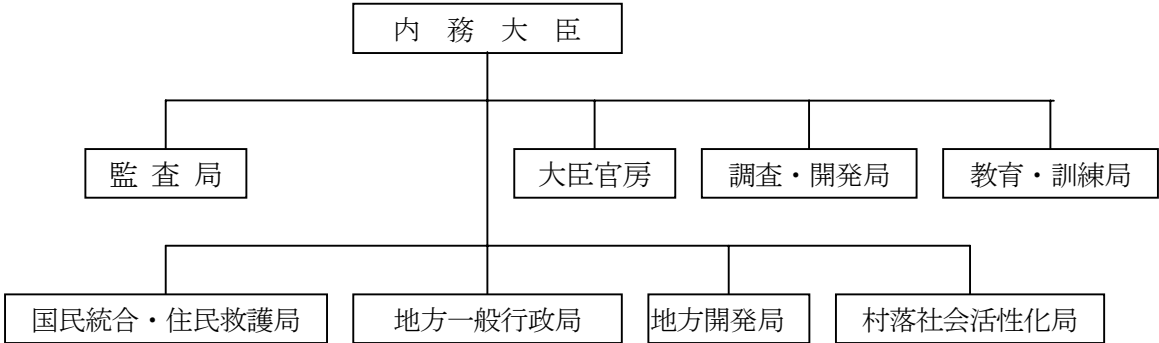
<sup>111</sup> 2001 年 4 月現在の正式名称は内務・地方自治省である。内務省 (Departemen Dalam Negeri) という名称は、中央省庁、大学関係者、テレビ・新聞・雑誌などのマス・メディアなどによって、その長々しい呼称の反復を防ぐため、省略形で Depdagri (デブダグリ)、内務大臣 (Menteri Dalam Negeri) を Mendagri (メンダグリ) という俗称で呼ばれてきた。尚、内務省の歴史的変遷については本稿の目的を外れるので、稿を改めて触れることにする。

<sup>112</sup> 各部局の名称はインドネシア語表記で、大臣官房 Sekretariat Jenderal、監査局 Inspektorat Jenderal、社会政治局 Direktorat Jenderal Sosial Politik、一般行政・地方自治局 Direktorat Jenderal Pemerintahah Umum dan Otonomi Daerah、地方開発局 Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah、村落社会開発局 Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa、調査・開発局 Badan Penelitian dan Pengembangan、教育・訓練局 Badan Pendidikan dan Pelatihan、政府学研究所 Institut Ilmu Pemerintahan : IIP、国内行政大学校 Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri : STPD、地方教育・訓練センター (Pusat Pendidikan dan Pelatihan Regional)、村落社会活性化推進局 Balai Pemberdayaan Masyarakat Desa : BPMD である (内相決定 1999 年第 99 号)。

92号)に至るまで数回の改組が行われた<sup>113</sup>。ただし機構配置の根本的変更はスハルト体制発足後、崩壊、そして現在に至るまで顕著な形では見られない。1999年6月7日にハビビ政権下で行われた総選挙を経て、1999年10月20日の大統領選でアブドゥルラフマン・ワヒドが大統領に、21日の副大統領選でメガワティが副大統領に選出され、26日にはワヒド内閣(挙国一致内閣)が発足した。新内閣では地方自治担当国務大臣府が新設されてリアス・ラシッド内務省一般行政・地方自治局長が同国務大臣に任命された。11月10日には大統領決定1999年第134号(国務大臣の地位、職務、機能、組織機構、作業の基本)により、地方自治担当国務大臣府が正式に発足した。

同年12月29日には内務大臣決定1999年第99号により内務省改組が行われ、図4-2のように大臣官房、監査局、国民統合・住民救護局、地方一般行政局、地方開発局、村落社会活性化局、調査・開発局、教育・訓練局の8局が発足した。この改組では、中央政府による政治への積極的関与に中心的役割を担った社会政治局は廃止され(Dilikuidasi)国民統合・住民救護局へ、一般行政・地方自治局(PUOD)は地方一般行政局(PUMDA)へ、村落社会開発局(PMD)が村落社会活性化局(PMD)へと改組された<sup>114</sup>。特に地方自治との絡みで、地方自治担当国務大臣府の新設に伴って、一般行政・地方自治局(PUOD)にあった地方自治事務を新設大臣府へ移管する形で発足した地方一般行政局(PUMDA)は、地方分権・自治の展開過程で、地方自治担当国務大臣府と共に重複した事務を行うという事態を生み出した。

図4-2 内務・地方自治省組織図(内務大臣決定1999年第99号)



翌年7月には内務大臣決定2000年第25号により、内務大臣決定1999年第99号の一部改正が行われた。これにより内務省外局が増設され、行政官の資質・専門性向上という要請に対処するための地方教育・訓練センター(Pusat Pendidikan dan Pelatihan Regional)が設置された。それまでの村

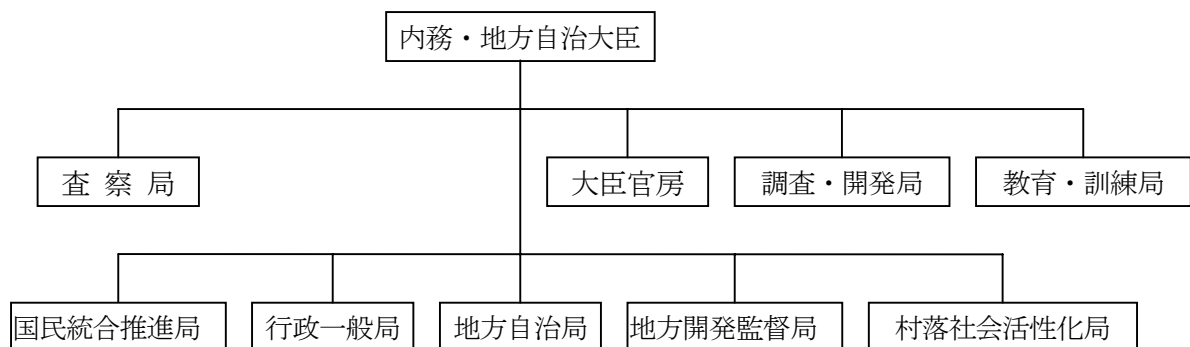
<sup>113</sup> 中央官庁の改組は基本的に5年毎の総選挙を受けて行われてきた。中央官庁の組織構成は大統領決定(Kepususan Presiden: Kepres)に規定される。これに基づいて、省庁別の組織・職務が各省庁の大臣・長官決定により個別に規定される。例えば、内務省の場合は、内務大臣決定(Keputusan Menteri Dalam Negeri: Keppmendagri)により省組織、組織がより詳細に規定される。

<sup>114</sup> 国民統合・住民救護局はインドネシア語でDirektorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakatと表記される。内務省員によってケスバン・ダン・リンマス(Kesbang dan Lingmas)と略称されることが多い。村落社会開発局(Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa)は村落社会活性化局: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa/PMDと表記される。

落開発推進事務所 (Balai Pengkaderan Pembangunan Masyarakat Desa) は村落社会活性化事務所へ改組された。同年 8 月にはワヒド内閣改造が行われ、地方自治担当国務大臣ポスト廃止と同国務大臣府の内務省への統合 (内務省への事務・職員再移管) に伴って、省名は内務省から内務・地方自治省へと改称された。しかし、驚くことに同年 12 月までの間、内務・地方自治省はこちら側 (内務・地方自治省) とあちら側 (旧地方自治担当国務大臣府) という形で事務所を並立させる形で統合作業は平行線をたどっていた。これはワヒド内閣発足後に地方分権・自治の展開過程で顕在化した両機関の対立が尾を引いていたからだった。特に旧地方自治担当国務大臣府職員らはリアスの内務大臣就任を期待していたが、結果は異なったため内務・地方自治省へ新局の設置という条件つきでの再異動を提示していた<sup>115</sup>。

同年 12 月になってようやく内務・地方自治省は、改組案をリアスの率いる行政機関改革担当国務大臣府へ提出した。2001 年に入って行政機関改革担当国務大臣リアス・ラシッドが 1 月 2 日に辞表を提出し、1 ヶ月後の 2 月 2 日、大統領決定 2001 年第 29 号で辞任が承認された。後任には内閣官房長官のマルシラム・シマンジュンタクが任命されて同ポストを当分の間兼任することになった。それまでは「看板だけ取替えた形」にとどまり、旧態依然と内務省のままであった内務・地方自治省の改組が本格的に行われることになった。今年 (2001 年) 1 月に出された内務大臣決定によって、それまでの 8 局に地方自治局が増設され、図 4-3 のように大臣官房、査察局、国民統合推進局、行政一般局、地方自治局、地方開発監督局、村落社会活性化局、調査・開発局、教育・訓練局の 9 局となった。

図 4-3 内務・地方自治省組織図 (内務・地方自治大臣決定 2001 年第 1 号)



注目すべきなのは、局名に指導・育成・監督・推進・向上などの意味を持つ、ビナ (bina) という言葉が使われるようになった事である。この言葉は、1997 年版インドネシア語大辞典 (『Kamus Besar Bahasa Indonesia』) によれば、より良い、あるいは新しい状態を作り出すための一切の計らいをさす、とある。例えば、国民統合推進局 (Direktorat Jenderal Bina Kesatuan Bangsa) や地方開発監督局 (Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah) はその例である。ただし、これはスハルト体制下には、もともと内務省各局内の各課名に使われていた言葉であり、内務省員に言わせれば、そ

<sup>115</sup> 2000 年 8 月 23 日付 Satunet.com 速報記事、内務・地方自治省地方一般行政局職員へのインタビュー (2000 年 10 月 18 日)

の意味付けが変化したということに過ぎない。地方分権・自治の本格的展開に伴って、内務省本省の位置付けが、地方政府の指導者として中央政府の政策に従わせる方向に導くあり方から、中央政府が政策基準を示す一方で、地方政府がその能力を発揮するように様々な力添えをする役（その表現にはいろいろあろうが）に徹する役割への位置付けが前面に出ることになった。

スハルト体制下の一般行政・地方自治局につながる、地方一般行政局は、地方自治局と行政一般局に分けられた。内務省が直接地方で行う事務を意味した一般行政という名称が局名から消えて、行政一般局となった事は注目される。行政一般局は、決して一般行政局という従来からの名称をひっくり返したのではない。行政一般局とは、どの官庁の権限・事務にも該当しない事務—例えば、突発的に起こる問題に対処する事務—を扱うことがそのニュアンスとして含まれている。これも、今になって突然出てきた名称ではなく、スハルト体制下の内務省機構で存在していた名称である。地方分権・自治の展開過程で地方政府の位置付けが高まり、地方分権・自治の展開過程で、一般行政にあたる民事登録事務、国境、県・市境事務、地方の秩序維持に関する事務を内務省はこれからは明確に地方政府に委任する形で行うことになり、その中央集権性が相対的に形式上は弱まったからである。

#### 4-2 内務省と地方自治担当国務大臣府間の軋轢

ハビビ政権下の1999年5月に制定された地方自治2法の制定後、地方分権・自治の展開過程において、政策推進官庁の政策的見解の違いが顕著に露呈された。具体的にはワヒド政権下で新設された地方自治担当国務大臣府と内務省の間で顕著に見られるようになった。一連の動きの中で、国内行政の主管官庁としての内務省が地方分権・自治の展開過程を左右するほどの影響力をどれほど持っているかを見せつけた。このことは、地方分権・自治の展開過程における中央政府内の主導権争いの象徴的事件であり、大統領・内務大臣（地方分権・自治慎重派）対地方自治担当国務大臣（抜本的改革積極派）、ハビビ政権とワヒド政権の決別の構図そのものであった。

内務省はハビビ政権下で政治関連法—政党法、総選挙法、国民議会・国民協議会の地位・組織法—を改正するため、7人チームを結成して一連の法案の編纂を行った。さらには新地方政府法、中央政府・地方政府間財政バランス法の編纂にも関与し、1999年5月には上記地方自治2法を制定した。この7人チーム（Tim 7）の有識者は欧米留学経験を持ち、改革を推進するための革新的処方箋を提示した。リアスはアメリカのハワイ大学で博士号を取得しているし、アンディ・マララゲン（ハサヌディン大学教員）、アフアン・ガファール（ガジャマダ大学教授）などはアメリカの大学で博士号をとっている。7人チームに特徴的なのは、そのほとんどがジャワ島以外のいわゆる外島出身者であるという事実であった。これはハビビと同じスラウェシ州出身であるリアスが7人チームの人選をしたことにも影響しているだろう。マララゲンも南スラウェシ州出身である。アフアン・ガファールは西ヌサトゥンガラ州ビマの出身であり、彼らはハビビに極めて近い人物として有名である。リアスが地方自治担当国務大臣に就任すると、大臣補佐官（Assisten Menteri）として登用され、同大臣府による政策形成の中心をなした。

1999年10月26日のワヒド内閣の発足に際して、地方自治担当国務大臣（Meneg Otda）ポストが新設された。ハビビ政権下の1998年7月、内務省の一外局である政府学研究所所長（IIP）から内

務省一般行政・地方自治局長（Dirjen PUOD）へ抜擢されたリアス・ラシッド（Ryaas Rasyid）が同国務大臣に就任した。これに伴って内務省一般行政・地方自治局下の一課である地方自治課の職員ら約 120 名がリアスと共に同大臣府事務所へ異動した<sup>116</sup>。地方自治担当国務大臣府事務所は、タムリン通りの一角から東へ入った通り——中央ジャカルタ市のクボン・シリ通り（Jl. Kebon Sirih）——に設置された。しかし、地方自治担当国務大臣ポストは 2000 年 8 月の内閣改造によって廃止され、1 年も経たないうちに内務省（正確には名称変更後の内務・地方自治省）へ統合されることになった。そもそも内閣改造案はリアスや、スシロ・バンバン・ユドヨノ（Susilo Bambang Yudhoyono）政治・社会・治安調整担当大臣、エルナ・ウィトゥラル（Erna Witoelar）住宅・地方基盤整備大臣の 3 人が中心となり検討・策定されたものだった。これは俗に 3 人チームと呼ばれた（Tim 3）が、同チームは内閣改造案作成において、中央官庁の組織改革の方に重点を置いており、人選は大統領の専権事項であった。この過程で同チームは、リアスの提案で内務省と地方自治担当国務大臣府の統合と、内務・地方自治省の外局として地方自治コントロール局（Badan Pengendalian Otonomi Daerah : BPOD）の設置という 2 つを提案した<sup>117</sup>。リアスは内閣改造以前から内務大臣候補としてマス・メディア他に取り上げられることが多かった。本人も当然、内務大臣ポストを狙っていたらしい。しかし、蓋を開けて見ると内務大臣ポストには、国軍退役将校のスルヤディ・スディルジャが留任することになっていた。さらには、BPOD の設置案は結局実現されず、無視された形となった。一方で、リアスは国家行政機関改革担当国務大臣（MenPAN）に任命された。同国務大臣に任命された彼は一時辞任を考えたが、メガワティ副大統領の要請・説得で内閣にとどまり、前任のフレディ・ヌンベリ大臣（元イリアン・ジャヤ州知事・元海軍将校）と交代した<sup>118</sup>。

内閣改造後、それまでの内務省は内務・地方自治省（Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah）へと省名を変更した。1950 年代後半に内務省の名称が内務・地方自治省となったことがあるが、それ以来のことである。その内務・地方自治省は、旧地方自治担当国務大臣府を統合して発足するはずであったが、統合作業はまったくと言ってよい程進まず、統合に伴う改組は半年以上有名無実化していた。要は、2000 年 8 月の内閣改造前の内務省と同じ機構で 2001 年を迎えたのだった。この背景には、リアスと共にかつて内務省から異動し、内閣改造にあたってはリアスの内務大臣就任を切望していた旧地方自治担当国務大臣府職員らが内務・地方自治省への異動に際して、古巣の内務省へ戻る条件——内務・自治省内に新局（Direktorat Jenderal）を設置すること——などを提示・要求する事態に発展していたことにあった<sup>119</sup>。理由は明らかである。同国務大臣府と内務省は地方分権・自治政策実施過程で方針・見解の違いから対立関係にあった。内務省と地方自治担当国務大臣府の不和は、政策的見解の相違として地方分権・自治の展開過程に影響を与えていた。地方政府は内務省と地方自治担当国務大臣府から送られてくる訓令・通達・事務連絡の内容が、相互に食い違ふ、政策とし

<sup>116</sup> 内務・地方自治省地方一般行政局職員へのインタビュー（2000 年 10 月 18 日）

<sup>117</sup> 2001 年 4 月 4 日、ジャカルタ市内のホテルで開催された地方自治・地方開発セミナーにおけるリアスの発言より（セミナーの発表内容については録音し資料化した）

<sup>118</sup> 2000 年 8 月 24 日付 Satunet.com 速報記事、8 月 29 日付 *SUARA PEMBARUAN*

<sup>119</sup> 内務省地方一般行政局行政一般課職員へのインタビュー（2000 年 10 月 18 日）、なおフレディ大臣辞任に抗議するデモがあった。



ての一貫性がない、といったことに直面・当惑していた<sup>120</sup>。特に地方財政に関する部分は、顕著にその違いが見られていた。スルヤディ内務大臣、リアス元地方自治担当国務大臣ともにそれぞれの立場でこれを認めていた。両者の立場の違いは、地方分権・自治主管官庁が行う事務の重複と両機関の調整不足、中央官庁の地方分権・自治政策に対する保守性といったスルヤディ大臣の指摘と、リアス大臣の言う抜本的で急を要する地方分権・自治の実施（関連法律・政令の早期制定）という両者の根本的な見解の違いに収斂した<sup>121</sup>。ただし、法律上は両機関の役割分担は明確化されており、政策の対立はありえない筈であった。内務省は地方自治担当国務大臣府が策定した政策は、内務省がモニタリング・評価を行うと解釈していた。地方自治担当国務大臣府は、同大臣府が策定した政策は、同大臣府が自らモニタリング・評価を行うものと解釈していた<sup>122</sup>。

ワヒド政権の発足に伴って、大統領決定 1999 年第 134 号（Keppres 1999/No.134）に基づく内務大臣決定 1999 年第 99 号（Kepmendagri 1999/No.99）が行われ、内務省のかつての一般行政・地方自治局（PUOD）は地方一般行政局（PUMDA）へ改組された。問題は同局の名称に使われている「地方」の内容にあった。本来ならば、大統領決定を受けて、内務省には一般行政分野（内務省が地方で直接行う事務：例えば地方の治安・秩序維持、国境、県・市境事務、住民登録などの事務）が残り、一般行政局あるいは、行政一般局となるのみだった。しかし、この「地方」の部分を担当する課が維持されたため、地方自治担当国務大臣府の事務との重複が生じてきた。これは内務省の持つ特定分野における権限の喪失に難色を見せたことに他ならない。地方自治でも特に人事、財政の分野の権限は内務省の利権と絡んでいるため、内務省は「地方」の部分を残すために、行政機関改革担当国務大臣府とロビー活動を行った<sup>123</sup>。同年 12 月になってようやく内部での話し合いに一応決着がつき、内務・地方自治省は国家行政機関改革担当国務大臣府（＝リアス国務大臣）に対して内務・地方自治省新組織の骨子を正式に提出するに至った<sup>124</sup>。

ところが、リアスは 2001 年 1 月 2 日、法務・人権大臣ユスリル・イフザ・マヘンドラ（Yusril Ihza Mahendra）の付添いでワヒド大統領に面会し辞表を提出した。リアスは地方分権・自治改革における内務省（内務・地方自治省）の姿勢に対して不信感を持っただけでなく、大統領への不満・失望も隠せなかった。リアスはこれまで大統領に対し地方自治コントロール局（BPOD）の設置、政府内部

---

<sup>120</sup> 2000 年 6 月 27 日付 Satunet.com 速報記事、西カリマンタン州政府でのインタビューノート（2000 年 6 月）他参照。政策的見解の違いについては、2000 年 7 月に西ジャワ州の州都バンドンで開催された村落開発計画委員会（LKMD）の全国大会における、同委員会全国連合（Assosiasi LKMD）の結成過程と社会活性化委員会への改組の過程でも散見された。すなわち、内務省村落社会活性化局の見解と地方自治担当国務大臣府の見解に大きなズレが見られた。内務省の後押しによる村落開発計画委員会（LKMD）の再編が、村議会（BPD）の結成以前に行われることは地方政府法の趣旨＝民主化に反する動きであると批判、さらには、全国レベルで連合会を結成することにどれだけのメリットがあるのか、そもそも全国 6 万以上の村があるが、各州から 5 名が代表として出席することに、どれだけの意義があるのかなど、内務省に対して疑問を呈していた。ここでは、両者の政策的見解の相違はさておいて、全国大会開催に便宜を図った内務省の「本流」としての影響力の強さの露呈と、後者の勧告的な位置付けを指摘しておけば十分であろう。

<sup>121</sup> 2001 年 1 月 4 日付 Satunet.com 速報記事

<sup>122</sup> 内務省 U 局職員へのインタビュー（2001 年 4 月 27 日）

<sup>123</sup> 内務省 U 局職員へのインタビュー（2001 年 4 月 27 日）

<sup>124</sup> 週刊誌 *Forum Keadilan* 2001 年 1 月 9 日第 40 号：地方自治特集号、pp.xiv-xv の内務省地方一般行政局スダルソノ局長へのインタビュー記事参照。国家行政機関改革担当大臣府（Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negera : MenPAN）の職務の 1 つは、国家行政機関の組織機構・定員に関する決定・事務を行うことである。

査察院 (Badan Pegawai Intern Pemerintah) —既にある会計・開発検査院や各査察機関の強化を目的の設置が目的—など、数々の提案を行った。リアスが提案して実現した内閣改造における農業省と林業省の統合は、大統領によって改造内閣発足後、しばらくして覆され再分離された<sup>125</sup>。リアスによるとこれらはすべて当初大統領の賛同を得たものの、結果的には無視されて実現できなかったか、覆されたものだった。ただし、注目されるのは、リアスが自ら語るように、ワヒド大統領が彼に対して「中央政府における紛争の火種」と言い放ったということである<sup>126</sup>。これは、リアスが唱える地方分権・自治の抜本的改革の展開過程で生じる様々な問題は、政府システムの混乱、社会不安に直結する深刻な問題を引き起こすことが懸念されていたことを意味する。地方分権・自治の展開過程において、県・市への地位強化による州と県・市間のコミュニケーション断絶や州の権限強化の必要性を説く、全国の州知事や州政府連合会などに大統領は理解を示している状況である。

ワヒド大統領はリアスに対して反感を持っていた。昨年制定された副大統領への権限委譲に関する大統領決定 2000 年第 121 号の編纂には、リアスが中心に関わったが、リアスのメガワティ寄りの姿勢、リアスの容赦ないワヒド政権批判—例えば現政権における指導性の危機の兆候指摘など—に不快感を有していたと言われる<sup>127</sup>。これに加えて、リアスとスルヤディ内務・地方自治大臣との不仲は最悪—犬猿の仲—になっていた。これらはリアスが自ら語るように、例えば国内各種団体、国際援助機関が開催する地方自治セミナーに両者が顔をそろえることはなかったように、リアス本人、スルヤディ内務・地方自治相の意識的な相互回避行動だった<sup>128</sup>。

今年 2 月 2 日、大統領決定 2001 年第 29 号でリアスの辞任が正式に承認された。後任として内閣官房長官のマルシラム・シマンジュンタクが同ポストを当面兼任することになった。これに前後して、内閣改造以来懸案事項だった内務・地方自治省改組が本格的に行われた。この改組では内務省幹部 (特に官職格付 I、II、III) の人事異動が、大々的に行われた。この改組では予定通り地方自治局が新設された。これは旧地方一般行政局から地方自治局と行政一般局に分かれる形で新設されたものであるが、旧地方自治担当国務大臣府に移管された事務はこの地方自治局に戻った。この改組で注目されるのは、リアスが率いた旧地方自治担当国務大臣府の職員等の移動先である。彼らは地方自治局や地方開発局、あるいは村落社会活性化局などに移動したが、その殆どは行政一般局 (Ditjen.Umpem) に配置された。同局事務所はクボン・シリ通りにあるが、この事務所は旧地方自治担当国務大臣府の看板をそっくり変えて発足したものだ。このことは、行政一般局に配属されたリアス下の職員らにビンのフタがされたことを意味した。同局は内務省が地方で行う事務 (一般行政) 及び、どの官庁・分野にも属さない事務 (行政一般) を担当している。これにより事実上、かつての地方自治推進の中心から外された形になった。こうした組織上の枠内で、同局の一部職員らは地方自治推進のための官庁横断機関である大統領決定 157 号チームに関わり、地方自治に関与することになっている。

最後に、上記大統領決定 157 号チームについて、簡単に説明しておく。2000 年 8 月の国民協議会年次総会 (SU-MPR) における勧告を受け、地方分権・自治の実施スケジュールが当初の 2001 年 5

<sup>125</sup> 2000 年 8 月の内閣改造で農業省と林業省は農林省として発足したが、後に分離した。

<sup>126</sup> 2001 年 4 月 4 日、地方自治・地方開発セミナーでの発言

<sup>127</sup> 週刊誌 *Forum Keadilan* 2001 年 1 月 9 日第 40 号：地方自治特集号、pp.x-xii 参照。

<sup>128</sup> 同上セミナーにおけるリアスの発言より

月から1月へと繰り上げられた。9月初めには内務・地方自治省によって、2001年1月の実施に向けた地方分権・自治の準備スケジュールが見直された。この見直しによって内務・地方自治省の完全主導により地方分権・自治政策が一元化されて展開することになった。このことは、同スケジュールの繰り上げ後、2000年11月10日に大統領決定第157号チーム（Tim Keppres 157）が結成されたことにも表れている。同チームは、大統領決定2000年第52号によって結成されていた「1999年第22号法律、1999年第25号法律実施・調整チーム」（Tim Keppres 52）の後に結成されたものである。大統領決定第157号チームは内務・地方自治大臣をチーム長として、以下関係官庁の局長レベルが中心となってチーム委員を構成されている<sup>129</sup>。

表4-1 大統領決定第157号チームの構成

・ チーム長	内務・地方自治大臣
・ 書 記	内務・地方自治省地方一般行政局長（現在は地方自治局長）
・ 副 書 記	財務省財政・金融分析局長
・ 委 員	内閣官房副長官 国家人事院総裁 国家行政院総裁 国家文書館長 財政・開発検査院総裁 政治・社会・治安分野調整担当国務大臣次官 経済分野調整担当国務大臣次官 国家機関改革担当国務大臣次官 財務省予算局長 各省官房長 その他の政府機関次官 国家開発計画庁地域・天然資源分野担当第3局長 副大統領府領域・国民・人道分野担当補佐官 副大統領府政治分野担当補佐官 内務・地方自治省幹部（官職格付Iレベル：Eselon I）

同チームの職務は、1) 地方自治2法（地方政府法、中央政府・地方政府間財政バランス法）に基づいた戦略的政策の形成、2) 地方自治2法関連実施令の制定時期・優先順位の決定、3) 地方自治2

<sup>129</sup> 地方政府に関する1999年第22号法律、中央政府・地方政府間の財政バランスに関する法律実施のための中央作業チームの結成に関する大統領決定2000年第157号（Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2000 tentang Pembentukan Tim Kerja Pusat Implementasi Undang Undang Nomor 22 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah）による。

法関連実施令のモニタリング・編纂支援、4) 地方自治 2 法関連実施令施行における普及活動・協議の実施、5) 人員・施設/備品・資金・文書等の中央政府から地方政府への移管・再配置、さらには地方行政能力向上等を含む、地方自治の早期、円滑な実施に向けた措置の策定、6) 大統領に対する職務実施状況の報告とされる。同チームには 5 つの作業チーム (Sub Tim Kerja) ——組織改革・移管作業チーム、権限改革・委譲作業チーム、予算・資産移管作業チーム、文書・保管文書移管作業チーム、地方政府行政能力向上作業チーム——が設置されている。これらのチームが地方分権・自治の展開過程をモニタリングして、起こる問題に対処しているものである。

## 5. おわりに

地方分権・自治の展開過程には、権限委譲、組織改革、人員再配置、財政改革という4つの柱プラス議会の活性化という5つの柱に沿って、中央政府と地方政府の関係をその根幹からの見直しが想定されていた。これはハビビ政権下でのリアス・ラシッドらのグループが制定した地方政府法に基づくものであったが、これらが、ワヒド政権下で見直しの方向をたどっていることは注目される。中央官庁間の政策的見解の違いはもちろん、中央政府と地方政府間の認識のズレと現実のズレが、地方政府に多大な当惑をもたらしていることは確かである。

現在の国内政治の混迷は、地方分権・自治の振り戻しという現実にも密接にリンクしてきている。これらは特に、県・市政府による地方分権・自治のユーフォリアの一方で、同時並行的に着々と進んできている。それらの見直しの1つとして注目されるのは、州と県・市の関係の明確化である。これと相俟って、全国24州が中央政府に対して一般交付金の増額を要求しているように、州政府の地位の見直し圧力が今後、州政府連合会などの組織を通じて中央政府に高まっていくことは避けられない見通しである。例えば、それらに関連することとしては、州政府連合会や県・市連合会の持つ温度差の違い、内務・地方自治省の地方政府に対する各種基準の提示、それらに対する地方政府の対応（これも地域差がある）を具体的に見ていくことが必要である。更には、政府内部局間の力関係とあるいは地方政府と地方議会、地方部局と中央官庁との関係の変化も同様である。

これらは、ワヒド大統領や副大統領がすでに釘を刺しているように、地方政府の自由奔放な自治を認めているわけではなく、あくまでも単一国家の枠内＝中央と地方の関係が前提となっている。地方自治法の改正の取組みが目下行われているが、これらは、国内政治の混迷とともに、より中央集権への振り戻しの方向へ向かいつつある兆候として注目されよう。

## 参考文献一覧

### 《地方政府関連法令》

- Undang undang Dasar 1945 (1945年憲法：インドネシア共和国憲法)
- Undang undang No.1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (地方国民委員会の地位規定に関する1945年第1号法律)
- Undang undang No.22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah (地方政府に関する1948年第22号法律)
- Undang undang Nomor 1 1957 Tentang Pokok pokok Pemerintahan Daerah (地方政府の基本に関する1957年第1号法律)
- Undang undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok pokok Pemerintahan Daerah (地方政府の基本に関する1965年第18号法律)
- Undang undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok pokok Pemerintahan di Daerah (地方における政府の基本に関する1974年第5号法律)
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II (第二級地方自治体に重点を置いた地方自治の実施に関する政令1992年第45号)
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II (第二級地方自治体における地方自治モデル事業実施に関する内務大臣決定1994年第105号)
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26(Dua Puluh Enam) Daerah Tingkat II Percontohan (26モデル第二級自治体に対する政府事務の一部委譲に関する政令1995年第8号)
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 194 Tahun 1996 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 178 Tahun 1996 Tentang Percontohan Otonomi Daerah Pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II (内務大臣決定1996年第194号：第二級地方自治体・県における地方自治モデルに関する内務大臣決定1996年第178号の改訂について)
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 178 Tahun 1996 Tentang Percontohan Otonomi Daerah Pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II (第二級地方自治体県/市における地方自治モデルに関する内務大臣決定1996年第178号)
- Ketetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998, Pabelan Jayakarta, Jakarta* (1998年国民協議会特別会における国民協議会決定)
- Undang undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (地方政府に関する1999年第22号法律)
- Undang undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (中央地方政府間の財政バランスに関する1999年第25号法律)
- Ketetapan Ketetapan MPR: Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999 termasuk GBHN 1999-2004, Barca Jaya, Surabaya, 1999* (1999年国民協議会総会におけるMPR決定、1999-2004年国策大綱)
- Amandemen UUD 1945:Perubahan Pertama Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,*

Sinar Grafika, Jakarta, 1999 (1945年憲法改正)

- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi (中央政府の権限と地方自治体としての州の権限に関する2000年第25号政令)
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Assosiasi Pemerintah Daerah Dan Penetapan Wakil Assosiasi Pemerintah Daerah Sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (地方政府連合会結成のための指針、地方自治審議会委員としての地方政府連合代表の決定に関する内務大臣決定2000年第16号)
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pemilihan Wakil Wakil Daerah Sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (地方自治審議会委員としての地方代表選出指針に関する内務大臣決定2000年第19号)
- Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2000 Tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (地方自治審議会に関する大統領決定2000年第49号)
- Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2000 Tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (地方自治審議会に関する大統領決定2000年第49号改正に関する大統領決定2000年第84号)
- Ketetapan Ketetapan MPR Pada Sidang Tahunan MPR 2000*, Sinar Grafika, Jakarta, Agustus 2000 (2000年度国民協議会年次総会における国民協議会決定)
- UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*, Sinar Grafika, Jakarta, Agustus 2000 (第二次改正後の1945年憲法)

《外国語文献》(インドネシア語・英語) (刊行年順)

- Nasroen, M (1951) *Masalah Sekitar Otonomi*, J.B. Wolters, Groningen, Djakarta
- Legge, J. D. (1961) *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, Cornell University Press, Ithaca, New York
- MacAndrews, Colin (ed.) (1986) *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press, Singapore
- The, Liang Gie (1993) *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia (Edisi Kedua/Diperlengkap), Jilid I – Jilid III*, Liberty, Yogyakarta (『インドネシア共和国における地方政府の発展』)
- MacAndrews, Colin and Ichlasul Amal (eds.) (1995) *Hubungan Pusat – Daerah Dalam Pembangunan (Cetakan II)*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rohdewohld, Rainer (1995) *Public Administration in Indonesia*, Montehch Pty Ltd., Melbourne
- Tim Suarapembaruan (1995) *Otonomi Daerah, Peluang Dan Tantangan*, Suarapembaruan, Jakarta
- Ibrahim, Jimmi Mohamad (1997) *Prospek Otonomi Daerah Dalam Rangka Memberikan Peranan yang Lebih Besar Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II*, Dahara Prize, Semarang
- Kaho, Josef Riwu (1997) *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Devas, Nick (1997) “Indonesia: What Do We Mean by Desentralization?”, *Public Administrarion and Development*,

Vol.17, pp.351-367

- Handoyo, B.Hestu Cipto SH., M.Hum (1998) *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah: Pokok Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum Di Bidang Pemerintahan Daerah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Beier, Christoph and Gabriele Ferrazzi (1998) “Fiscal Desentralization in Indonesia: A Comment on Smoke and Lewis” , *World Development* Vol.26, No.12, pp .2201-2211
- Widjaja, H.A.W. (1998) *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta (『インドネシアにおける地方自治モデル』)
- Sarundajang, S.H. (1999) *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Analisis CSIS, *Otonomi Daerah: Penyelesaian atau Masalah?*, Tahun XXIX/2000, No.1
- Pour , Julis (2000) *Baramuli Menggugat Politik Zaman*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- H.Rozali Abdullah, S.H. (2000) *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalism Sebagai Suatu Alternatif*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Tim Suarapembaruan (2000) *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho (2000) *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Elex Media Komputindo, Jakarta
- Jurnal Otonomi*, Vol.I, No.3, Mei 2000
- Konteks*, Vol.1, No3. Agustus-September 2000
- Wacana: Otonomi Siasat Rezim Sentralistik*, Edisi 5, Tahun II 2000
- GTZ/USAID, Capacity Building Needs Assessment for Local Governments And Legislatures: *Status Report No.1-35*

### 《日本語文献》

- 木村宏恒(1988)『インドネシア現代政治の構造』三一書房
- 白石 隆(1996)『インドネシア』NTT出版
- 白石 隆(1999)『崩壊 インドネシアはどこへ行く』NTT出版
- 松井和久「地方分権化へ向けての課題—新たな中央＝地方関係の模索」佐藤百合編 (1999)『緊急リポート インドネシアワヒド新政権の誕生と課題』アジア経済研究所
- 村井吉敬、佐伯奈津子 (1998)『インドネシアースハルト以後』岩波ブックレットNo.168
- 地方自治法 (最終改正、平成10年)

### 《内務省・地方政府内部文書》

- Kementrian Dalam Negeri (1951) *Madjalah Pemerintahan, Tahun 1 Nomor 3*, Jakarta
- Selo Soemardjan dan Team Pemeliti (1988) *Pemerintahan Desa: Laporan Penelitian Masalah-Masalah Rekomendasi*, Jakarta
- Department of Home Affairs (1989) *The Government of the Republic of Indonesia: Local Government and The Role*



*of the Department of Home Affairs, Jakarta*

Departemen Dalam Negeri (1990) *Seminar Terbatas Tentang Otonomi Daerah: 8 Dan 9 Oktober 1990 Di Jakarta*,  
Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, Jakarta

Menteri Dalam Negeri (1991) *Beberapa Pokok Pikiran Menteri Dalam Negeri Tentang Otonomi Daerah Sebagai  
Pelaksanaan Azas Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Di Daerah*,  
Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia

H.Soediyono Arifin,H. (1992) *Titik Berat Otonomi Daerah:Pengaturan, Pengukuran dan Pembinaan*, Badan  
Penelitian Dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, Jakarta

H.Soemitro Maskun (1992)*Prospek Otonomi di Indonesia*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen  
Dalam Negeri, Jakarta

Badan Penelitian Dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri (1996) *Laporan Akhir Hasil Penelitian Tentang  
Palaksanaan Azas Tugas Pembantuan*, Badan Penelitian Dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri,  
Jakarta

Departemen Dalam Negeri (1999) *Rekapitulasi Data Kecamatan*

Biro Humas Departemen Dalam Negeri (????) *Otonomi Daerah Yang Luas, Nyata dan Bertanggungjawab  
berdasarkan Undang undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jakarta

Departemen Dalam Negeri (2000) *Rekapitulasi Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Kabupaten/Kota Dan  
Desa/Kelurahan Tahun 2000*

Biro Humas Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri*, Nomor 41 Tahun 2000

Biro Humas Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri*, Nomor 42 Tahun 2000

Biro Humas Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri*, Nomor 43 Tahun 2000

Biro Humas Departemen Dalam Negeri, *Mimbar Depdagri*, Nomor 44 Tahun 2000

Biro Humas Departemen Dalam Negeri (2000) *Surat Edaran:Sebutan Sebutan Undang Undang Nomor 22 Tahun  
1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta

《インドネシア日刊紙、週刊誌、インターネット・ニュース他》

KOMPAS (コンパス紙)

SUARAPEMBARUAN (スアラプンバルアン紙)

REPUBLIKA (レプブリカ紙)

SUARA KARYA (スアラ・カルヤ紙)

Tajuk

Panji Masyarakat

Forum Keadilan

Gatra

Tempo

Detik Com

Satunet.com