

インドネシア国
地域振興・地方分権に係る
基礎情報収集・確認調査
最終報告書

平成 24 年 1 月
(2012 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)
東南アジア・大洋州部

東大
JR
12-012

序 文

インドネシア共和国は、1990年代から地方分権化に取り組み、地方政府への権限移譲と予算配賦を推進してきました。現在、地方分権に係る制度は整備されつつある一方、開発計画策定や予算執行、住民に対するサービスの提供といった地方行政能力には未だ改善の余地があるといわれています。また、インドネシア共和国では地域間経済格差も依然大きな課題であり、格差是正の観点からも、これら地方行政能力の強化は重要な課題となっています。

地方分権化の影響は多方面に亘ることから、インドネシアで協力事業を行う際には地方分権を踏まえた実施体制、事業計画とする必要があります。そこでこの度、地方分権の現状と課題を把握するとともに、地域振興の事例を調査することを目的に、元インドネシア地域開発政策アドバイザーである松井和久氏のご協力のもと、基礎情報収集・確認調査を実施致しました。

本報告書は、同調査の調査・協議結果を取りまとめたものであり、今後の国際協力活動の進展に広く活用されることを願うものであります。なお、本報告書の調査結果、提案は本調査調査団員の分析に基づくものであり、特に JICA としての支援の方向性を述べたものではないこと、申し添えさせていただきます。

最後に、本調査にご協力いただいた松井和久氏をはじめ、貴重なご意見を賜った内外関係各機関の方々に深く御礼申し上げます次第です。

2012年1月

独立行政法人 国際協力機構
東南アジア・大洋州部
部長 広田 幸紀

目次

序文
目次
略語表
要約
写真

第1章	調査の概要	1
1-1	目的と概要	1
1-2	団員の構成及び現地調査期間	1
1-3	調査日程	2
第2章	地方分権・地域振興の制度とその変遷	4
2-1	民主化過程における地方分権化	4
2-2	地方分権化の基本法規と制度的枠組み	5
2-3	行政面での地方分権化	7
2-4	財政面での地方分権化	9
2-5	開発政策における地域振興の位置づけ	10
2-6	開発計画策定プロセス	12
第3章	中央＝地方の権限・業務・役割分担	14
3-1	地方分権化が目指す国家目標と地方での目標	14
3-2	中央による義務的事務と最低サービス基準 (SPM)	16
3-3	政令2007年第38号における行政事務の分担	16
第4章	中央から地方への資金移転	19
4-1	国家予算から州・県／市政府への直接資金移転	19
4-2	国家予算から各省庁を通じた地方への資金	27
4-3	国家予算から地方への資金の流れ(まとめ)	30
4-4	州から県／市、県／市から村／区への資金	31
4-5	州・県／市・村における予算支出と問題点	36
第5章	開発計画策定・実施プロセス	42
5-1	開発計画策定・実施プロセス	42
5-2	村／区、郡、県／市、州、中央におけるムスレンバンの位置づけ	45
5-3	PNPMとムスレンバン：開発計画策定・実施プロセスの「並列」	48
5-4	インフラ事業における中央＝地方関係および官民関係	51

第6章	地域振興とグッドプラクティス	54
6-1	地域開発政策における地域振興の位置づけ	54
6-2	地域振興とコミュニティ開発アプローチ	55
6-3	グッドプラクティスとは何か	56
6-4	グッドプラクティスと考えられる事例	59
6-5	地域開発におけるグッドプラクティスの活用方法	63
第7章	地方分権・地域振興を担う人材育成	65
7-1	地方行政官の人材育成システム	65
7-2	人事政策と政治の介入	66
7-3	PNPM等のファシリテーター養成プログラム	68
第8章	今後の課題と提言	72
8-1	地方分権・地域振興の成果と課題	72
8-2	地方分権・地域振興を促す手法とその方向性	73
8-3	中央＝地方の権限・業務・役割分担	74
8-4	中央＝地方の資金移転関係および貧困対策プログラムの位置づけ	75
8-5	地域振興とグッドプラクティス	77
8-6	地方分権・地域振興を担う人材育成	78
8-7	まとめにかえて	79
別添資料		
1.	面談者一覧	81
2.	入手資料リスト	87
3.	ローカルコンサルタント報告書	91

略語表

ADD	Alokasi Dana Desa	村落資金配分
ADK	Alokasi Dana Kampung	村落資金配分（パプア州）
BaKTI	Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia	インドネシア東部地域知識交流センター
Baperjakat	Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan	役職審査委員会
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	地方開発企画局
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	国家開発企画庁
BOS	Bantuan Operasi Sekolah	学校運営支援金
BPD	Badan Perwakilan Desa	村議会
CDP	Capacity Development Project	地域開発能力向上プロジェクト（JICA 事業）
CSIS	Centre for Strategic International Studies	国際戦略問題研究所
DAK	Dana Alokasi Khusus	特別配分金
DAU	Dana Alokasi Umum	一般配分金
DID	Dana Insentif Daerah	地方インセンティブ資金
DPA	Daftar Pelaksanaan Alokasi	配分実施票
DPID	Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah	地方インフラ調整資金
DPL	Development Policy Loan	開発政策借款
DSF	Decentralization Support Facilities	分権化支援ファシリティ（世銀）
FEUI	Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia	インドネシア大学経済学部
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara	国策大綱
IDT	Inpres Desa Tertinggal	貧困村向けインプレス
Inpres	Instruksi Presiden	大統領指令
KDP	Kecamatan Development Project	郡開発プロジェクト
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah	地方自治実施監視委員会
LAN	Lembaga Administrasi Negara	国家行政庁
LMD	Lembaga Masyarakat Desa	村落評議会
LPEM	Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat	経済社会研究所
MP3EI	Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia	経済開発加速化・拡充マスタープラン

MPR	Musyawarah Rakyat Papua	パプア人民協議会
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat	国民協議会
Musrenbang	Musyawarah Rencana Pembangunan	開発計画協議
NIP	Nomor Identifikasi Pegawai	公務員識別番号
OTOP	One Tambon One Product	タイ版一村一品事業
PEACH	Public Expenditure Analysis and Capacity Harmonization	公共支出分析と能力調和（世銀事業）
PKK	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga	家族福祉エンパワーメント、婦人会
PKP2A	Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur	公務員教育訓練研究センター
PKPM	Pengembangan Kemitraan dalam Pemberdayaan Masyarakat	市民社会の参加によるコミュニティ開発（JICA 事業）
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat	住民エンパワーメント国家プログラム
PPP	Public Private Partnership	官民合同パートナーシップ
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査手法
PLA	Participatory Learning and Action	参加型学習行動手法
PSF	PNPM Support Facility	PNPM 支援ファシリティ
Rakorbang	Rapat koordinasi Pembangunan	開発調整会議
Repelita	Rencana Pembangunan Lima Tahun	開発 5 カ年計画
RESPEK	Rencana Strategis Pembangunan Kampung	村落開発戦略計画（パプア州）
RISE	Regional Infrastructure for Social and Economic Development	貧困削減地方インフラ開発事業
RKA	Rencana Kerja Anggaran	予算業務計画
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah	中期開発計画
SBI	Sertifikat Bank Indonesia	中銀債務証書
SofEI	Support Office for Eastern Indonesia	東インドネシア支援オフィス
SPIMNAS	Sekolah Kepemimpinan Nasional	国家上級職員研修所
SPM	Standar Pelayanan Minimum	最低サービス基準
STIA	Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi	行政学高専

要 約

01. 本調査の目的は、インドネシアにおける地方分権化関連制度とその運用の実態、及び地域振興政策の取り組みについて、最新状況を整理し課題分析を行い、これまでの JICA 事業の位置づけ、意義、成果、課題を整理することである。

02. 2001 年に本格的に開始された地方分権化は、民主化と平行で進行し、住民に対する公共サービスの提供を最大目標と位置づけた。地方分権化は地域間格差を広げる性格を基本的に持つため、地域間格差を是正するための一般配分金（DAU）を重点とした。同時に、財政面での地方分権化には、中央政府における財政負担の軽減という面が強く反映されている。

03. 地方分権化の基本法規は、まず 1999 年地方行政法（法律 1999 年第 22 号）と 1999 年中央地方財政均衡法（法律 1999 年第 25 号）であるが、その後、抜本的な改正が行われ、2004 年に新たな地方行政法（法律 2004 年第 32 号）と中央地方財政均衡法（法律 2004 年第 33 号）が制定された。これらに加えて、アチェ特別自治法（法律 2001 年第 18 号）、パプア特別自治法（法律 2001 年第 21 号）が制定された。1999 年法が 2004 年法へ抜本的に改正された背景には、地方首長直接選挙の導入、地方分立による県／市新設の抑制の必要、州と県／市のヒエラルキー関係の明確化などがある。

04. 現行の 2004 年地方行政法では、中央政府から地方政府へ移譲するのは「事務」（urusan）であり、その「事務」を行う際、地方政府に「権限」（kewenangan）が発生する、と整理される。中央政府の「事務」である外交、国防、治安、司法、金融・国家財政、宗教の 6 つについての「権限」は、中央政府のみに発生する。地方政府が実施する「事務」は、義務的事務（urusan wajib）と選択的事務（urusan pilihan）に分けられ、前者は最低サービス基準を全国どこでも実現するために果たすべき事務であり、後者は余力のある地方政府がより望ましいサービス水準を目指すために付加するものである。

05. インドネシアが財政面での地方分権化は、基本的に「財政連邦主義」の考え方に基づいている。財務省は財政分権化の目的として、(1) 中央政府からの資源配分と地方政府の財政運営の効率化、(2) 地方と中央の財政歳入の増加、(3) 公開性の拡大と政策決定過程への住民参加による地方財政運営上の説明責任の向上、(4) 財政不均衡の是正と国民に対する基本的公共サービスの提供、(5) 財政分権化による国民の社会的厚生改善の 5 つを挙げている。所得分配では均衡資金（歳入分与、一般配分金、特別配分金）を通じて中央から地方への資金移転を増やし、資源配分では地方政府へ権限を委譲して地方公共財・サービスの供給を行わせることが進められた。

06. 以前は中央政府のいう通りに開発政策を進めることが地方政府の指針であったのが、現在では、地方政府の創造性や革新性に焦点が当てられ、各々の間で開発政策や投資誘致の比較・競争が繰り広げられている。地方政府の創造的な取り組みを中央政府が取り上げて

学び、その有効性を他の地方政府へ広めたり、地方政府と地方政府との間で情報交換が盛んになり、地方政府予算を使って他の地方政府へ視察に行ったりするケースが増加した。

07. 地方分権化以前の開発計画は、中央→州→県／市の開発の順番で策定され、地方開発計画は中央のその下部構造であった。2001年に地方分権二法が施行された後は、地方の開発計画のビジョンが中央のそれと齟齬を生じないことを前提に、地方の開発計画策定は中央を待つ必要がなくなった。2004年以降、大統領・地方首長直接選挙となってからは、中期開発計画が、当選した大統領や地方首長が任期中に行う政策ステートメントという性格を持つようになった。中期開発計画の期間は大統領や地方首長の任期と同一になるため、中央の中期開発計画と地方のそれとの期間が一致せず、各地方首長の任期も様々なので、両者の調整は、年次計画で行うことになった。

08. 中央政府は、公共サービスの向上を地方分権化の目的と位置づけ、必要とされる公共サービスの最低基準を定め、それを全国どこでも実現できる体制を作ろうとした。一方、地方政府は、地方分権化で従来中央政府の持っていた様々な権限が地方政府へ委譲され、より自由な地方自治の実現を目的とした。地方分権化は、中央から県／市レベルまでの分権化を想定してはいるが、県／市レベルからさらにその下位の郡や村への分権化までは事実上想定していない。これは、公共サービスの提供が行える能力を持った行政体としては県／市レベルまでという認識がある。

09. 中央政府は全国民に対する最低限の公共サービスの提供を地方政府に委ねたままとせず、中央自らが最低サービス基準 (Standar Pelayanan Minimum: SPM) を策定し、その達成を地方政府にも義務的事務として課した。同時に、2004年法により、州政府が中央政府の名代として県／市政府における義務的事務を監督する立場を明確にした。一方、県／市政府の多くは、最低サービス基準の導入を、中央政府が県／市政府へ与えた権限を取り戻し、中央集権化へ逆戻りさせようとする口実と受けとめて反発した。もっとも、中央の各省庁による最低サービス基準の策定は、技術的な面から難航した。

10. 中央、州、県／市間の行政事務分担は政令 2007 年第 38 号が規定している。対象となる地理的領域については、中央政府の対象は複数州にまたがる事務、国境に関わる事務、国家にとって戦略的な場所に関わる事務であり、州政府の対象は複数県／市にまたがる事務、県／市政府が対象とするのはその県／市内部の事務、である。また、事業の中身については、中央政府が全国レベルでの方針・計画、州政府が州レベルでの方針・計画、県／市政府が県／市レベルでの方針・計画と事業の実施、という分担になっている。

11. 中央から地方への資金移転には、(1) 国家予算から州・県／市政府へ直接資金を移転する均衡資金および特別自治資金と、(2) 国家予算から各省庁に配分された資金が中央政府の代理機能を持つ州政府へ配分され、それがさらに県／市政府レベルで使われる分散資金・支援事務、の大きく 2 つに分けられる。(1)は国家予算から州・県／市予算に直接組み入れられるものであるのに対して、(2)は州予算には組み入れられない。なお、貧困対策として

実施されている PNPМ (住民エンパワーメント国家プログラム) など外国資金で実施される案件は(2)に含まれる。

12. 均衡資金は国家予算から州・県／市予算へ直接移転される資金であり、歳入分与、一般配分金 (DAU)、特別配分金 (DAK) の3つに分けられる。歳入分与によって生じる財政収入格差を一般配分金によって緩和して地域間財政格差を抑える、という基本構造を持っている。特別配分金は特定の目的に沿って配分される資金だが、近年、その対象分野と配分対象県／市の数が大幅に増加した。また、特別自治法が制定されたアチェ州及びパプア州に対しては、通常の均衡資金に加えて特別自治資金も供与される。このほか、調整資金は、当初、DAU 受取額が前年を下回った地方政府が最低でも前年と同額の DAU 相当額を受け取れるようにするために供与される資金だったが、2009 年以降は特定期間の特定プログラムを対象に供与される資金となり、財政分権強化・地域開発加速化資金と称された。

13. 2005～2011 年の国家歳出は年平均 15.7%増加したが、地方への資金移転はそれをやや上回る年平均 17.2%増であった。地方への資金移転のなかでは、均衡資金の増加率は国家歳出の増加率とほぼ同じであったが、特別自治資金・調整資金の増加が大きく、年平均 41.7%増に達した。

14. 均衡資金、特別自治資金、調整資金以外に、中央政府の事業を地方にて直轄で行うための分散資金・支援事務資金がある。これを実際に実施するのは、中央省庁の名代である州政府あるいは実施を委託された県／市政府である。分散資金は、中央省庁の事業を地方で行うための資金であり、支援事務資金は、地方政府に実施を肩代わりしてもらう機関委任事務のための資金である。分散資金の大半は国家教育省による学校運営支援金 (BOS) が占める。BOS は 2011 年度から分散資金ではなく、中央政府から直接地方政府予算へ移転される均衡資金のなかの「調整資金」として扱われることになった。

15. 2011 年国家予算書によると、2010 年度補正予算で見た場合、総額 1,126.15 兆ルピアのうち、60.62%に当たる 682.69 兆ルピアが地方へ流れている。その内訳は、国家予算から地方政府予算への直接移転 (均衡資金+特別自治資金) が 344.61 兆ルピア (国家予算全体の 30.6%)、国家予算から各省庁へ配分されて地方へ流れたもの (分散資金・支援事務等) が 126.37 兆ルピア (同 11.22%)、石油製品向けなどの補助金が 176.32 兆ルピア (同 15.66%)、PNPM などの国家プログラムを通じた国民への支援が 35.36 兆ルピア (同 3.14%) となっている。

16. 地方政府歳入は、自己財源収入と中央からの移転資金からなる。自己財源は地方税、地方利用者負担金 (retribusi)、公営企業収益、その他収入からなる。地方政府は、自己財源収入を増加させるために地方税・地方利用者負担金を乱発し、それが企業家の経済活動に大きな負担を強いて、地域経済にマイナスになるとの懸念が起こった。地方自治実施監視委員会 (KPPOD) が毎年、地方税／地方利用者負担金の弊害について調査している。

17. 州政府予算から県／市への資金の流れは、地方税の歳入分与と県／市への補助金との大きく2つからなる。歳入分与によって、すべての州税はその一部が県／市へ再配分される。その比率はエンジン付車両税とエンジン付車両名義変更税では 30%、ガソリン税とタバコ税は 70%、地表水税は 50%（ただし、水源が一県／市の場合には、80%を県／市へ配分）、となっている。

18. 州と比べると、県／市の自己財源比率はかなり低い。県／市から村／区へも県／市税の歳入分与支出、利用者負担金の歳入分与、財政補助金などの形で資金が流れている。しかも、村行政の活動資金のほとんどは、村長や村役人の給与などの人件費を含め、県／市からの財政補助金に依存している。県／市から村への資金移転のうち、歳入分与の部分は、中央政府における一般配分金の仕組みを真似た村落資金配分（ADD）という形を採っている。ADD における分配の基本方法は、(1)県／市税の最低 10%を村へ、(2)県／市利用者負担金からも村へ、(3)中央から地方への均衡資金として県／市へ配分された資金の 5～10%を村への財政補助金とする、(4)村への財政補助金の 60%は最低配分額とし、40%は貧困、教育、保健などの要素を勘案してプロポーショナルに配分する、としている。

19. 州政府の財政は、エンジン付車両税、エンジン付車両名義変更税、ガソリン税など比較的手堅い自己財源があるため、県／市財政に比べると健全である。2010年の州平均で、公務員人件費は全歳出の 26.4%、実際のプロジェクトなどに使われる資本歳出は全歳出の 23.3%、県／市への移転資金は全歳出の 19.8%を占めている。一方、県／市予算歳出では、公務員人件費の歳出全体に占める比率は 51.1%に達しており、これが県／市財政を圧迫し、住民への基本的な公共サービスを提供できない状態を招いている。

20. 村予算の歳入は、州や県／市と同様に、自己財源収入、県／市からの歳入分与、県／市からの財政補助金、贈与に加えて、第三者寄付の項目がある。一方、歳出においては、直接歳出と間接歳出に分かれる。直接歳出には報酬、物品費、公務出張費、被服費、資本支出が含まれ、間接歳出には村役人等への手当、財政補助金による活動への支出、村事務所の管理費、などの項目がある。村へ入る資金のほとんどは、あらかじめ住民間の話し合いで決まった案件など用途が定まった案件への支出に使うことが定まっている。村の運営予算は、基本的に県／市から配分される財政補助金に依存しており、村独自に自己財源を増やそうという努力はみられない。村の予算は村行政と村落協議会の活動を維持するための予算、という性格に変化はまだうかがえない。

21. 開発計画協議（ムスレンバン）は、政府、民間、NGO、住民代表などの関係者が一堂に会し、翌年の開発計画やそこで必要とされる具体的なプロジェクト案件を話し合う場である。村／区から郡、郡から県／市、県／市から州、州から中央へと一連の各レベルでのムスレンバンを通じたボトムアップ型の開発計画プロセスが進んでいくが、その各レベルで提案された要望案件のすべてに予算がつくわけではない。村／区では、予算がつくまで同じ案件を提案し続けるという状態が生じるため、ムスレンバンの開催自体にマンネリ感が生じ、形骸化してしまう場合もある。

22. PNPM は、貧困削減を目的とした住民参加型活動を促す国家プログラムであり、資金は中央政府予算の分散資金によってまかなわれる。PNPM の資金は、地方政府予算には組み込まれず、実際に貧困削減活動を行う住民グループの銀行口座へ振り込まれる。あらかじめ使用できる資金額が用意されるため、PNPM で実施すると決定された案件は必ず実施される。そのためには、住民参加型で計画を策定し、それをプロポーザルの形で表して、PNPM 事業担当者や県／市政府の承認を得る必要がある。この PNPM は全国すべての郡で実施され、ムスレンバンで要望案件を待ち続けていた村／区は、確実に事業を実施できるようになった。しかし、PNPM 予算が地方政府予算と別立てで並列になっていることから、PNPM の出口戦略とも絡んで、今後 PNPM 予算を地方予算化すべきかどうかの議論が始まっている。

23. インフラ事業における行政事務分担は、政令 2007 年第 38 号に明記されている。しかし、道路の例を挙げると、州政府の国道の建設・管理の際に果たす役割が述べられていない。広域地域ごとに地方道路管理庁（Balai Besar Jalan）が設置され、管轄区域内の国道の運営・管理を行う役目を担っているが、それと各州政府の道路局や公共事業局との関係がどうなっているのかが不明確である。また、土地問題に関する中央、州、県／市の行政事務分担は、まだ明確化されていない。一方、州政府のインフラ開発イニシアティブが先にあって、それが中央を動かすという事態が起こり始めている。しかも、州政府が官民共同パートナーシップ（PPP）を活用して資金調達を図る事例が現れている。

24. インドネシアの地域開発政策は、1990 年代後半の貧困村向け大統領令補助金の施行や開発調整会議（ラコルバン）に見られるボトムアップ型の開発計画策定プロセスの試行を契機とし、2001 年の地方分権化実施を通じて、中央政府が詳細に指示して地方が従う形式から、地方が主体的に地域をどう開発するかを考えてそれを中央がサポートする、という形へ少しずつ変化してきた。地方分権化当初、地方政府が独自に動くためのインプットや材料をインドネシア国内から見つけ出すのは難しく、JICA は日本の大分県における一村一品運動などの地域振興の具体的な事例や韓国のセマウル運動などの具体例を地方政府へ紹介し、これが、グッドプラクティス・アプローチのインドネシアにおける実際上の導入となったとみられる。

25. 現在の地域開発や地域振興の文脈において、「住民参加」という用語はもはや当たり前のように使用されている。これは、地方分権化の重要な目的が住民に対する公的サービスの提供とその質の向上にあり、また、インフラ建設前の住民を対象とした公聴会開催の義務化やムスレンバン実施などに見られるように、住民がそうした開発プロセスに関わることが民主国家インドネシアでは必要なこととなったことによる。また、2005 年から実施されている地方首長直接選挙では、住民一人一人が 1 票を投じることとなっており、地域開発政策において「住民参加」は重要視されている。

26. インドネシアにおいて、地域開発のグッドプラクティスの対象は地方政府が中心である

が、ヒアリングを実施した地方政府機関の中には、「それがなぜグッドプラクティスなのか」について明確な考えを持っている機関はみられなかった。個々の事業をグッドプラクティスと認識している事例では、たとえば、外国援助機関による事業である程度成功した事例を「グッドプラクティス」と位置づけることはみられた。事例を収集し、それをまとめて学び合う活動を行っている例があり、それはバクティ財団が主宰する東インドネシア・フォーラムでのスマートプラクティスの発表である。グッドプラクティス自体の取り扱い方が、それを模範例として他へ適用するという形ではなく、あくまでも参考事例として各地方政府・住民が自ら思考するための材料に過ぎなくなっていることが、各政府機関において「グッドプラクティスとは何か」を認知しにくい状況を生み出しているという可能性もある。

27. 本報告書でのグッドプラクティスとして、パプア州の村落開発戦略計画（RESPEK）プログラムを挙げる。RESPEKの対象はパプア州内のすべての村であり、2007年から一村平均1億ルピアのブロック・グラントを配分する。何に活用するかは村人自身がニーズを明確化し、計画を立て、実施し、モニタリングを行う。原資は州予算だが、中央から移転されたパプア特別自治資金を活用している。村落向け自立PNPMと一体化させ、世話人に係る費用はPNPM側が負担する形で実施している。さらに、実際の村では、州からの1億ルピアに加えて、県／市予算からも資金が併せて提供される。人口の過半を占める中央高地で村が孤立・散在している状況を踏まえ、パプア州の全村を対象にし、PNPMを合体させ、しかも県／市予算とも組み合わせるというユニークで実質的な形態を採る点が、他のADDとPNPMの並存状態をどう克服するか悩む地方政府に適した参考事例となる。

28. ジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラムは、基本的な構造はRESPEKと同じであるが、時期的にはRESPEKに先だって2005年から実施され、資金としては、県予算から村へ配分される村落資金配分（ADK）が活用された。そして同時に、地元NGOをファシリテーターとして、村中期開発計画（RPJM Kampung）の策定が進められた。139村・5区を対象に、375人のファシリテーターが活動している。全国的にも注目される有名な取り組みのようであり、様々な地方政府が頻繁に視察へ訪れる。ジャヤプラ県は、この住民エンパワーメント・プログラムを制度化するための村落エンパワーメントに関する県政令案を審議中であるが、これは、県知事選挙などを通じて県知事が交代しても、その影響を受けずに住民エンパワーメント・プログラムが継続されることを狙ったものである。

29. インドネシアの公務員研修は国家行政庁（LAN）を中心に形式上システマティックに実施されているが、上位号俸への昇級のための研修という意味合いが根強く、公務員としてのコンピテンシーを向上させるという本来の目的としている部分がまだ弱い。地方公務員の人材育成については、これまでに業績や能力をもとに業務実績を評価し、それを給与に反映させる試みが試されてきた。ゴロンタロ州はその一例で、優秀な部長・課長クラスはかなりの額の職務手当を受け取っており、それが管理職のやる気を引き出して、ゴロンタロ州政府の様々な新機軸の政策アイデアを生み出すもとになったと見られている。しかし、ゴロンタロ州政府のような事例は全国的に地方政府を見れば少なく、正当な業績評

価が公務員の昇級に反映されることはまだ明確に意識されていない。

30. インドネシアの公務員の昇級システムは、形式的には整っているとみられるが、その時々状況に応じてアドホックに人事異動が短期的視野で行われ、公務員自身のキャリア・パスが描けないという状況が、長期的な観点から公務員能力向上の足かせとなっている。民主化とそれに伴う地方首長直接選挙の導入による公務員人事への政治の介入がこうした状況をさらに難しくしている。住民から直接選挙で選ばれた地方首長の正統性は極めて強く、地方政府職員が地方首長のブレーンになる場合には、政治的影響を避けることは難しい。

31. ファシリテーターの解釈は様々であるが、行政と住民の橋渡し役としてその役割は今後益々重要になってくると思われる。PNPMによるファシリテーター資格認証制度の構想も、ファシリテーターの短期での量的確保が急務と考えられるためである。一方、時間をかけて本格的なファシリテーターを育てて地域に定着させる取組みを行ってきた PKPM/CD プロジェクトは、質の高いファシリテーターを養成できるが、時間がかかるうえに大量にファシリテーターを育成できない。ファシリテーター資格認証制度が PNPM の事業のためという狭い目的であるならば、CD プロジェクトで育成しているような質の高いファシリテーターの育成は難しいと思われる。

31. 地方首長直接選挙導入後の様々な政治的介入が不可避となるなか、地域開発や地域振興のパフォーマンスが地方首長の能力次第である状況が生まれている。過度の政治的介入の監視を中央＝地方の主従関係に委ねるには限界がある。全国すべての州、県／市が常に外部者に見られているという状況を作り、上昇志向の政治的野心を持った地方首長の自己顕示欲をくすぐるような働きかけを万遍なく行っていくことが求められる。この点、地方政府へ善政競争を促す間接的な環境づくりに日本が第三者として関与できる可能性はある。また、地域振興の面でも、地方行政におけるグッドガバナンスの実現や、一村一品運動を意識した県／市、州、全国レベルでの地域産品コンテストの実施といった形で同様の関与が可能である。

32. 政令 2007 年第 38 号でもまだ不明確な権限・業務・役割分担に関しては、当該事業の具体的なケースに応じて、スムーズな事業実施を第一目的に、担当者と協議を行いながら共通理解を進めていくことが重要と思われる。

33. JICA が取り組んできた質の高いファシリテーター養成という活動は一種の資産といえる。とくにスラウェシ CD プロジェクトによる行政官やファシリテーターの人材の育成は、同様の性格を持つ内務省のセトラワンの能力向上との関係でも検討に値するものである。すでに、東南スラウェシ州ワカトビ県に見られるように、インドネシア側が自前でファシリテーターの養成を再生産する動きが始まっている。今後、外国からインドネシアへ、ファシリテーター研修を受けに来る流れができてくる可能性もある。スラウェシ CD プロジェクト終了後にも、このファシリテーター研修の火種はしっかりとインドネシアに根づか

せていく必要があると思われる。ファシリテーターが関わるコミュニティの人々が、主体的に自立した地域を作っていく人材になり、その中から地域振興を担う人材が自ずと生まれ、広がり、総合的に地域開発人材が再生産されていくことが期待される。

34. インドネシアの地方分権化は、多くの問題を抱えたまま進行している。しかし、対インドネシア支援に関わる援助機関は、今後、インドネシア地方政府の能力を信頼しつつ、主体的に能力を高めていく支援を行う段階に入ってきていると思われる。主体的に判断し、様々なステークホルダーとしっかりコミュニケーションをとりながら問題解決にあたることが出来る、地方政府や住民を中央政府に従わせるのではなく、相手の能力を発揮させるための適切な働きかけを行うことが出来る、ファシリテーション能力の強化が今後必要になってくるとと思われる。

35. インドネシアにおける ODA の役割は大きく変化しつつある。外国援助プロジェクトを民間で担える形へ徐々に転換していくためには、従来型の支援とは異なるアプローチが求められてくる。インドネシアは、他国への国際貢献を果たす意欲を示している。また、今後の日本の対インドネシア支援では、インドネシアと日本が協力して、これまでの協力の成果を他国へ普及していくことも重視される見込みである。これまでの様々な協力の経験が培ってきた人材やノウハウの膨大な資産を有効に活用して、インドネシアで世界中の国々が学べるような、あるいはインドネシアから専門家が世界各地へ派遣されるように、準備を進めていくことが必要になる。PKPM やスラウェシ CD プロジェクトによるファシリテーター研修もその有用な材料の一つである。

写真

現地派遣調査（2011年4月22日～5月8日、6月5～19日）



郡長自ら、行政サービス向上を進める南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡役所（2011年5月3日）



南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡カユバワン村の村長宅の前にて（2011年5月3日）



南カリマンタン州タナラウト県ブミマクムール郡ブミハラバン村の RISE の現場を視察（2011年5月4日）



パプア州ジャヤブラ県にて、パプア州の RESPEK プログラムの現場を視察（2011年6月15日）



パプア州ジャヤブラ県住民エンパワーメント・プログラムで村から県政府に提出された会計報告書（2011年6月16日）



パプア州ジャヤブラ県センタニ郡イファル・ブサール村の村長らとともに、村民集会所の前にて（2011年6月16日）

第一章 調査の概要

1-1 目的と概要

インドネシアの地方分権化は1990年代に開始し、2001年の地方自治法と中央地方財政均衡法の地方分権二法の施行から11年を経過したが、中央及び地方間の行財政関係の不明確さ、行政能力の不十分さといった問題を抱え、効果的・効率的な行財政運営や住民への公共サービスの提供には向上の余地があるとみられている。また、地方分権化はJICAを含む多くの開発事業に影響を及ぼすものであり、とくに地方政府の行政能力如何が案件の形成・実施・監理を左右する可能性大きいと考えられている。JICA実施事業としては、とりわけ、スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（以下、CDP）、貧困削減地方インフラ開発事業（以下、RISE）、開発政策借款（以下、DPL）などで採られる参加型アプローチが地域振興や地方分権化の実現に有効であることを鑑み、これらの案件のスムーズな実施と成果の活用・波及の観点から、インドネシア政府や他機関による同種の案件を含めた現状の整理と課題分析が必要である。

これを踏まえ、インドネシアにおける地方分権化関連制度とその運用の実態、及び地域振興政策の取り組みについて、最新状況を整理し課題分析を行い、これまでのJICA事業の位置づけ、意義、成果、課題を整理することを目的に基礎情報収集・確認調査を実施するに至った。なお、本調査実施にあたっては、ローカルコンサルタント（インドネシア大学経済学部経済社会研究所：LPEM-FEUI）を雇用し、補足的な情報収集を行った。

地方調査対象地は、円借款事業「貧困削減地方インフラ開発事業」（RISE）の対象地域となっている南スラウェシ州、西ヌサトゥンガラ州、バンカ・ブリトゥン州、南カリマンタン州に加え、地域振興の取組みが進む東ジャワ州、また特別自治州であるパプア州の6州とし、行政機関での聞き取り及び村落において実地調査を実施した。

1-2 団員の構成及び現地調査期間

本調査は、以下の団員構成にて実施した。なお、現地調査は「地方分権」団員のみが行った。

担当分野	氏名	所属・役職	現地調査期間
総括	早川 友歩	JICA 東南アジア・大洋州部 東南アジア第一課 課長	無
地方分権	松井 和久	個人コンサルタント	2011年4月24-5月8日、 同年6月5日-6月19日

1-3 調査日程

(1) 第一回現地調査 (2011年4月24日-5月8日)

日程	工程、訪問先
4月24日(日)	成田→ジャカルタ
4月25日(月)	JICA インドネシア事務所、国家開発企画庁 (BAPPENAS) 地域開発・地方自治局
4月26日(火)	BAPPENAS 貧困削減局、財務省均衡資金総局
4月27日(水)	BAPPENAS 開発実績評価局、世銀分権化支援ファシリティ (DSF)
4月28日(木)	内務省地方自治総局、内務省地方財政総局、PNPM 支援ファシリティ
4月29日(金)	内務省住民エンパワーメント総局、内務省地域開発総局、副大統領府付貧困削減国家チーム、JICA インドネシア事務所
4月30日(土)	資料整理、南カリマンタン州調査準備
5月1日(日)	ジャカルタ→バンジャルマシン
5月2日(月)	南カリマンタン州 BAPPEDA、州関係部局、州 RISE 事務局
5月3日(火)	バンジャル県
5月4日(水)	タナラウト県
5月5日(木)	RISE 統括事務局、バンジャルマシン→ジャカルタ
5月6日(金)	ローカルコンサルタントとの打合せ、JICA インドネシア事務所、RISE 全国統括事務所
5月7日(土)	収集データの整理、要点整理、ジャカルタ→
5月8日(日)	→成田

(2) 第二回現地調査 (2011年6月5日-6月19日)

日程	工程、訪問先
6月5日(日)	成田→ジャカルタ
6月6日(月)	JICA インドネシア事務所、副大統領府地方分権担当補佐官
6月7日(火)	財務省均衡資金総局、経済調整大臣府産業振興担当官
6月8日(水)	内務省住民エンパワーメント総局
6月9日(木)	AusAID 地方分権担当部コンサルタント
6月10日(金)	内務省研究開発庁、GIZ 地方分権担当コンサルタント
6月11日(土)	資料整理、パプア州調査準備
6月12日(日)	ジャカルタ→ジャヤプラ
6月13日(月)	パプア州 BAPPEDA、パプア大学講師 (Musa 氏)
6月14日(火)	パプア州 BAPPEDA、州関係部局
6月15日(水)	ジャヤプラ県にて調査 (州 BAPPEDA 同行)
6月16日(木)	ジャヤプラ県にて調査 (州 BAPPEDA 同行) ジャヤプラ→ジャカルタ

6月17日（金）	ローカルコンサルタントとの打合せ、内務省地域開発総局、JICA インドネシア事務所
6月18日（土）	収集データの整理、要点整理、ジャカルタ→
6月19日（日）	→成田

第2章 地方分権・地域振興の制度とその変遷

2-1 民主化過程における地方分権化

インドネシアの地方分権化は1990年代に開始し、2001年の地方自治法と中央地方財政均衡法の地方分権二法の施行から今年で11年目を迎える新しい制度である。それ以前のインドネシアは、初代スカルノ大統領およびその後のスハルト大統領のカリスマ的統治の下、中央集権型の権威主義的国家体制を敷いてきた。1949年に旧宗主国オランダの傀儡で連邦国家が成立した経験を踏まえ、数百もの島々・種族からなるインドネシアを統治するには、連邦制ではなく単一制が望ましく、「中央の指導に地方が従って開発を進めるべき」との意識が徹底的に浸透していた。

地方分権化は、もちろん、中央から地方への権限委譲のことであるが、その意味で、民主化の文脈に沿う動きでもある。32年間にわたってインドネシアを統治してきたスハルト政権が崩壊した1998年5月以降、インドネシアは民主化への道を突き進んだ。言論の自由、政党・結社の自由など民主主義の基本的自由が次々に保障され、華人系インドネシア人への差別条項が撤廃されて、中国正月が国民の祝日に定められるまでになった。

度重なる憲法改正を経て、政体は、議会が首長を選ぶ擬似的な議院内閣制からアメリカ型の大統領制へと大きく変わり、2004年の大統領直接選挙を経て、国内のすべての州知事、県知事、市長、および国会議員や地方議会議員が有権者数2億人弱の国民による清き一票で選出されるに至った。任命議員が幅を利かせ、お上の意に沿わない候補者をふるい落としたスハルト時代には、到底考えられなかった変化が5年と経たずに実現し、大多数がイスラム教徒でありアジアで権威主義的な国として有名だったインドネシアは短期間で民主主義国家へと大きく変貌を遂げたのである。図2-1は、これまでの政権の変化についてまとめたものである。

図2-1: これまでの政権の変化

	スハルト政権	短命政権 (ハビビ、ワヒド、メガワティ)	ユドヨノ政権
期間	1966-1998	1998-2004	2004-
政府の形態	権威主義 中央集権	擬似的議院内閣制 地方分権	米国型大統領制 地方分権
開発のベース	国策大綱 (GBHN)		大統領の ビジョン・ミッション
主権・大統領選出	国民協議会 (MPR)、MPR 議員による投票		国民直接選挙
立法・行政・司法	分立せず	分立の法制化	三権分立
国防・治安	国軍の二重機能 軍と警察の一体化	軍と警察の法的分離	軍 (国防)、警察 (治安)

(出典) 調査団作成

こうしたインドネシアの民主化と地方分権化とは、パラレルで進行した。地方分権化は、中央政府の権限を地方政府、とくに県・市政府へ委譲し、住民に近いところにある政府がより住民ニーズに即した公共サービスを提供することを目指した。地方分権化の最大の目標は、この「住民に対する公共サービスの提供」という点にあった。また、地方分権化によって、地域間格差の解消をも目指そうとした。もともと、地方分権化の効果がどのように現れるかについては、地方政府の能力の違いに大きく依存するため、地方分権化は必ずしも地域間格差の解消につながるものではなく、むしろ逆に地域間格差を広げる性格を基本的に持っている。このため、財政分権化において、地域間格差を是正するための資金配分を交付金（日本では地方交付税交付金、インドネシアでは一般配分金[DAU]）といった形を採って進める必要が生じてくる。

実際、様々な状況が異なる地方に対して、いちいち中央政府が対応するのは効果的でも効率的でもないし、時間も費用も相当必要になる。むしろ、地方政府に権限を委譲してやらせたほうが効率的であり、限られた国家予算も有効に利用することができる。財政面での分権化では、いかに中央政府の負担を減らし、地方政府にそれを担ってもらおうかという面が強かったのである。したがって、地方分権化においては、思想的には民主化へ沿いながらも、中央政府における財政負担の軽減という面が強く反映されている。

2-2 地方分権化の基本法規と制度的枠組み

インドネシアにおける地方分権化の基本法規は、まず、1999年に制定された二法、すなわち1999年地方行政法（法律1999年第22号）と1999年中央地方財政均衡法（法律1999年第25号）である（施行は2001年）。その後、この二法の抜本的な改正が行われ、2004年に、新たな地方行政法（法律2004年第32号）と中央地方財政均衡法（法律2004年第33号）として制定され、現在に至っている。これら基本二法に加えて、ナングロ・アチェ・ダルサラーム州（以下、アチェ州）とパプア州の特別自治を規定するアチェ特別自治法（法律2001年第18号）、パプア特別自治法（法律2001年第21号）が制定された。

まず、1999年地方分権化二法の特徴は（1）分権の優越、（2）責任関係の水平化、（3）政府間資金移転規定の明確化、（4）村落自治の復活、の4点にまとめられる。

第1に、中央政府予算での業務をそのまま地方政府に代行させる分散（deconcentration）よりも、中央政府が資金を地方政府予算へ移転して地方政府が独自に業務を実施する分権（decentralization）を重視したことである。「中央政府の代理機能」は州政府のみとなり、県・市政府は完全に地方自治のみを実施する。中央政府の持つ外交、国防、司法、金融、宗教、その他（金融、科学技術など）以外の権限はすべて県／市政府に移譲された。広域自治体である州政府は複数の県・市にまたがる事項の調整とともに、中央政府の名代として県・市を監督・指導するが、法律上は州と県・市との間に上下関係がなくなった。なお、県／市の下に郡（Kecamatan）があるが、これは県／市の出先機関であり、自治機能を持たない。地方分権化以前は、郡までが「中央政府の代理機能」を果たしていた。

第2に、中央＝州＝県／市＝村・区という垂直関係よりも地方首長＝地方議会という水平関係への責任関係が変化したことである。地方首長は従来の中央政府ではなく、基本的

に地方議会へ責任を負うことになった。従前の行政の圧倒的優位を崩し、行政と立法の緊張関係を産み出すことが地方分権化の政治面での狙いだった。結果的には、逆に立法が行政よりも有利な立場に立つこととなった。地方首長は地方議会によって監視されるが地方議会の解散権はなく、一方で地方議会は5年に1度の比例代表選挙以外で外部監視を受けることはない。議会の意向が行政に優越するので、地方議会による罷免を恐れる地方首長は議会に擦り寄らざるを得ない状況を余儀なくされた。

第3に、中央から地方への政府間資金移転の規定を明確化したことである。中央から地方への資金配分では、石油など天然資源収入の地方への還元分を細かく定め、日本の地方交付税交付金に似た一般配分金（Dana Alokasi Umum: DAU）を導入した。地方政府の財源は、自己財源、均衡資金、借款、その他に分けられ、うち均衡資金はさらに歳入分与、一般配分金、特別配分金の3つに分けられる。特別配分金は一般配分金では賄えない特定の需要を満たすため地方を特定して配分され、その原資の一部は緑化基金である¹。なお、特別自治法が成立したアチェとパプアでは地方へより有利に規程が緩和されている。

第4に、村落自治を復活させたことである。1979年デサ行政法により、スハルト時代に郡の下での最下位行政機関として本格導入された行政村（デサ）は、各地域の多種多様性に適合せず、様々な社会問題を引き起こした。1999年地方行政法により、ジャワ起源の「デサ」という名称も使う必要はなくなり、カンポン、マルガなどの土着名称が復活した。また、それまでの村落評議会（Lembaga Masyarakat Desa: LMD）に代わって村議会（Badan Perwakilan Desa: BPD）が各村落に設立された。村議会議員は住民により選出され、村長は村議会に対して責任を取ることとなった。

しかし、1999年地方分権化二法が実施される過程で、地方分権化は様々な問題を引き起こした。まず、権限を県/市へ移した中央政府は地方への関心を失った。州と県/市の上下関係が事実上廃止され、県/市はそれらの調整役となった州を無視し始めた。州も県も市も、自己財源拡大のために地方税や地方利用者負担金を新設し、地方での企業投資コストを増加させた。ときには天然資源収入の歳入分与の地方比率増大を要求して、道路封鎖などの実力行使や分離独立の声を示した。他方、地方への人材移転は進まず、能力形成が不十分なままの地方政府は、大幅に増えた歳入に見合う歳出を適正に行えず、教育・保健などの公共サービスや道路・橋梁などのインフラ整備維持が質量ともに低下した。また、地方首長の年次責務報告を二回続けて否決すれば罷免に追い込める権限を持った地方議会への対策費が必要となり、行政府と立法府の癒着、金権政治が恒常化して、汚職の地方分散が進んだ。さらには、州や県/市の分立が進み、多数の新設自治体が誕生した（2001年～2003年に県/市の数は353から440へ）が、財政基盤は弱く、自立にほど遠い状況だった。2004年総選挙での選挙区新設など政治目的で分立した場合も多かったのである²。

こうした事情を背景とし、かつ、地方首長直接選挙の導入を控えて、2004年に1999年地方分権化二法の抜本的な改正が行われ、それが2004年地方分権化二法、すなわち2004年地方行政法（法律2004年第32号）、2004年中央地方財政均衡法（法律2004年第33号）

¹ 緑化基金とは、自然林での林産物利用許可（Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan）を持つ者（森林伐採企業など）から緑化と森林保全のために徴収する資金のことである。

² 地方政府分立の動きは、後述のように2004年地方分権化2法で制限措置が採られたものの、現在に至るまで続いている。中央統計庁『統計年報2010年版』によると、2010年現在、県/市の数は計497である。

として実施された。変更点についてまとめると、以下のようになる。

第1に、地方自治の原則が、旧法の「できる限り広範な自治」だけでなく、スハルト時代の原則であった「現実的で責任のある自治」との二本立てになった。スハルト時代はこの後者の原則の下で中央集権体制が堅持・強化された。委譲された権限が中央へ戻されることを恐れた県・市からの批判は強まったが、緩めすぎた地方自治を中央のグリップが効く形でもう一度締め直したとみることができる。

第2に、地方分権化実施に関する地方の「権利」だけでなく「義務」を強調する内容となった。その「義務」は教育、保健など行政サービスの最低基準を全国どこでも満たす「ナショナル・ミニマム」を実現するために不可欠という論拠である。このため、地方へ移譲するのは「事務」(urusan)であって「権限」(kewenangan)ではないとした。

第3に、州と県／市間の上下関係が復活した。すなわち、州を中央の代理者と明確に位置づけ、州の県／市に対する指導・監視機能を明示した。そして中央、州、県／市間の緊密な協力関係を前提にしながら、外部性、説明責任、効率性に基づいて各レベルでの事務が実施されるとされ、河川管理やゴミ処理など複数県・市にまたがる問題解決に有効となる。と同時に、地域間協力の促進も謳われている。

第4に、州や県／市の新設条件が厳しくなり、自治体新設ブームに歯止めがかけられた。県新設に必要な郡の数及び州新設に必要な県／市の数は3から5へ増やされた。自治体新設で政府部局や議会が設立され、それらのコストは財政的に無視できない規模になる。

第5に、地方首長直接選挙に関する規定が明示された。州知事、県知事、市長など地方首長直接選挙の基本規定が含まれ、立候補受付、有権者の選定、選挙運動、開票、当選者決定などに加えて、選挙違反者への罰則規定も書かれた。

そして第6に、村落自治については、旧法での代議員による村落代議会は廃され、協議と全会一致に基づいて選ばれた村人による村落協議会に変わった。一見すると民主化の後退に見えるが、近代的な代議制が村落の実情に合わず、機能しなかったためである。

なお、財政分権化に関しては、大きな相違はないが、地方借入や地方債に関する細かな規定が加えられた。地方政府借入を含む政府借入の累積額が当該年 GDP の 60%未満、地方政府の直接の外国借入禁止、地方債発行に地方議会と中央政府の承認が必要、などが定められた。このほか、日本の地方交付税交付金に似た一般配分金(DAU)資金源が純国内歳入の最低 25%から 26%へ引き上げられたことや歳入分与の地方への配分比率が細かく明記されたことも変更点である。

以下では、現時点までの地方分権化を行政面と財政面に分けて概観する。

2-3 行政面での地方分権化

現行の 2004 年地方行政法においては、中央政府から地方政府へ移譲するのは「事務」(urusan)であり、その「事務」を行うに当たっては地方政府に「権限」(kewenangan)が発生する、と整理される。事務の移譲に当たっては、資金、人員、機材の3つを揃えて移譲する必要がある。中央政府は、地方政府がこれらの事務を自治の精神に基づいて効果的に実施することを求めている。

こうして、ほとんどの事務は中央政府から地方政府へ移譲されるのだが、中央政府の「事務」である外交、国防、治安、司法、金融・国家財政、宗教の6つについての「権限」は、中央政府のみに発生する。そして必要に応じて、軍部隊、警察、出入国管理事務所、税務事務所、宗教事務所のような出先が地方に設置される。パスポートの発給や納税などは、こうした場所で行われる。または、中央政府は名代である州知事に対し、中央政府の代理業務の一部を行うように命じることができる。

地方政府が実施する「事務」は、義務的事務(urusan wajib)と選択的事務(urusan pilihan)に分けられ、前者は最低サービス基準を全国どこでも実現するために果たすべき事務であり、後者は余力のある地方政府がより望ましいサービス水準を目指すために付加するものである。地方政府の義務的事務としては、開発計画・管理、空間計画・利用、インフラ整備、教育、保健、環境管理、投資サービスなどが定められた。しかしそれだけではサービスが画一化されてしまうため、地方の実情に応じた「選択的事務」が付加され、住民の福祉向上を目的に実施される。

地方分権化が推進される2001年以前は、ほとんどすべての中央省庁が州、県／市に出先機関(Kantor Wilayah: Kanwil)を持っており、それと州や県／市の同種の部局(Dinas)との役割分担が不明確だった。現在では、中央省庁の出先機関は、中央政府の事務である6分野を除いて廃止され、中央政府の出先の役割を持つ州政府の部局が、州予算による案件以外に中央省庁予算による案件をも合わせて実施することとなった。他方、県／市政府の部局は基本的に県／市予算による案件を実施しつつ、中央政府や州政府から委託された支援事務があればそれも実施する、という形になった。

ここで注意しなければならないのは、地方分権化においては、中央政府から州政府、州政府から県／市政府へと段階的に事務が移譲されるのではなく、中央政府から州政府と県／市政府へほぼ同時に事務が移譲されたことである。しかも、州政府の事務は、州内の複数の県・市にまたがる事項にほぼ限定され、事実上、調整の役割を果たすに過ぎない。この結果、州政府の役割が不明確になり、州政府自体の機能に関するアイデンティティ危機とでもいう事態が生じた。このため、州政府に付加された中央政府の代理機能を強化し、あいまいになった州と県／市との上下関係を明確化するために、大統領の名代としての州知事の機能強化を図る規定が政令2010年第19号によって定められた。

元来、インドネシアでは、分離独立の動きを封じるために、中央政府は州政府の権限を強めることに消極的で、むしろより下位の県／市政府への権限移譲を重視した。州政府の力を強めることが連邦制の悪夢を呼び起こす可能性も考慮されていた³。

1999年地方行政法から2004年地方行政法へ至る過程では、州政府の機能に関する不明確さを増長して州政府の力を削ぎ、中央政府に従順な名代として県・市政府に対して指導・監督を行う上役としての役割を強化することで、州政府が独自に分離独立へ走る機会を巧妙に封じたということもできる。

中央政府は、今後、ジャカルタで行ってきた中央省庁による事務上の決定権を州政府へ委託・移譲する傾向を強めていく。そのために、中央政府の6つの専権事務以外について

³ 1999年地方行政法は、連邦制という用語こそ使っていないが、実質的に連邦制に限りなく近い方向性を目指していた、とも考えられる。

も、複数州を管轄する中央省庁の広域統括機関（Balai）をいくつかの州に配置し、ジャカルタに行かずとも各州レベルで処理できる事務は処理する方向性を明確にする傾向を見せている。すなわち、結果的には、州レベルで中央省庁の関係機関と州政府の同種の部局が並存する、地方分権化以前と似た状況が現れることになる。地方分権化以前の出先機関と関係機関が違うのは、後者には前者になかった許認可権が付与されていることであり、これにより、事業案件の実施に係る許認可プロセスに混乱を生じさせる可能性が出ている。

なお、行政面における地方分権化に関連して、中央政府と地方政府との権限分担については、第3章で触れる。

2-4 財政面での地方分権化

一般に、財政面で地方分権化を進める理由は、財政連邦主義に求められる。公共部門の経済的役割は、所得分配、経済安定、資源配分の3つにある。所得分配は、地域の面積が小さいほど住民の移動可能性が高いため、単一制の政府で実施するのが効果的である。また、財政政策しか採れない地方政府に対し、中央政府は財政政策と金融政策の両方を動員できるので、経済安定も国レベルで実施するのが効果的である。しかし資源配分では、中央政府は、全地域の住民に便益を与える公共財・サービスの供給には適しても、地域によって選好の異なる財・サービスの供給にはうまく対応できないので、配分上の非効率を発生させる。このため、資源配分のなかでの地方公共財・サービスの供給には、地方政府の役割を無視できない。以上から、公共部門の3つの問題の解決には、単一制の政府と分権化された政府の両者を折衷させた財政連邦主義を最適と考えるのである。

インドネシアが財政面での地方分権化に着手したのはなぜだろうか。1999年中央地方財政均衡法の解説前文には、「財政連邦主義」という用語は使用されていないものの、その考え方は明示されている。また財務省は、財政分権化の目的として、(1) 中央政府からの資源配分と地方政府の財政運営の効率化、(2) 地方と中央の財政歳入の増加、(3) 公開性の拡大と政策決定過程への住民参加による地方財政運営上の説明責任の向上、(4) 財政不均衡の是正と全国民に対する基本的公共サービスの提供、(5) 財政分権化による国民の社会的厚生改善、の5つを挙げ、事実上、財政連邦主義の考え方を反映させている。

財政分権化では、統一国家維持という命題を掲げながら、地方の財政上の取り分を増大することが最優先された。すなわち、所得分配では均衡資金（歳入分与、一般配分金、特別配分金）を通じて中央から地方への資金移転を増やし、資源配分では地方政府へ権限を委譲して地方公共財・サービスの供給を行わせることが進められた。しかし、所得分配や資源配分での地方政府の比重増加は、国家財政の持続性など経済安定に不安を投げかける状況を作り出している。また所得分配でも、地方分立で自治体の数が増えているなか、中央から地方への移転資金額が毎年増え続けているため、地方政府からの不満はあまり出していないものの、地域間の財政規模格差はむしろ広がっている。財政分権化は、資源配分を重視した一方で、所得分配と経済安定に不安を残したまま実施されているのである。

中央政府は、財政分権化に財政連邦主義の考え方を取り入れ、民主化と地方分権化を結びつけるアプローチを取る一方、当然のことながら、単一国家の維持を最重要視する。こ

れに対して地方政府、とくに資源富裕地方は、自地方に賦存する天然資源を長年にわたり中央政府のあるジャワ島に搾取されてきたという、一種「国内植民地」的構造の撤回をこの地方分権化に託した。加えて、各地方の実情を無視した全国一律の地方行財政運営を中央政府に改善させる機会とも受け止めた。

しかし、行財政運営の自主権を確立するにしても、地方には人材も資金も不足しているし、自主的な行財政運営の試みを経験した地方政府はほとんどない。地方分権化は、地方政府の自主権確立への具体的な準備が整わないうちに、権限委譲やより地方に有利な資金移転を実現させてしまった。財政分権化の観点からすると、使途が以前より拘束されない中央からの移転資金への依存度が高まるなかで、言い換えれば自己財源比率の低いままで、地方政府が財政運営の自主権を行使しやすい環境が現れてしまった。しかも、地方政府には歳入最大化への関心が高い一方で、供給すべき地方公共財・サービスの選定や手法への関心は低く、地方における歳出ニーズを適格に把握した財政運営ができていない。中央政府も認めているように、地方政府歳出の質的な改善が財政面での地方分権化における最大の課題となっている。

財政面での分権化に伴う中央から地方への資金移転については、第4章で触れる。

2-5 開発政策における地域振興の位置づけ

地方分権化の実施とともに、開発政策における地域振興の位置づけも変化を見せてきている。もともと、インドネシアにおける開発政策は、政府によって国民に施しを与え、それによって開発を進めるという、外から何かを持ってくるという側面が強かった。実際、地域振興という地域のなかから地域自身の手で何かを起こすという考え方は、地方分権化以前にはほとんど見られなかった。あったのは地域開発であり、中央政府が優れた技術や新しい考え方を地域の外から持ち込み、遅れた地域を文明化させるといった発想が濃厚であった。地方分権化以前には、開発政策のほとんどが中央省庁を通じた分散・支援事務による予算で賄われ、地方政府自体に自分たちの地域をどのように開発するかというイニシアティブはほとんどなかったのである⁴。

もっとも、省庁予算だけでは地方に対してくまなく開発の配慮をすることは難しいと考えた中央政府は、大統領令補助金（インプレス）⁵で全国の州、県／市、村といった地方政府へ、あるいは学校、保健、道路といった特定目的をつけて指定された地方政府へ、ダイレクトに資金配分を行い、社会インフラの整備を図った。現在の DAK はその流れを引き継いだ資金と考えることができる。

地方政府が自らの地域をどうするかに関心を持ち始めたのは、1990年代半ばに全国で機能し始めたボトムアップ型の開発調整会議（ラコルバン）⁶制度による。それまでのインド

⁴ スハルト時代の『開発5カ年計画書』（Repelita: Rencana Pembangunan Lima Tahun）は3分冊で、その1冊は州ごとの開発について記述されていたが、地名や数字以外の記述はどの州もほぼ同じであった、という笑い話のような話がある。

⁵ インプレス＝Inpres: Instruksi Presiden

⁶ ラコルバン＝Rakorbang: Rapat Koordinasi Pembangunan

ネシアは、中央政府が開発案件を決定して地方へ下ろすトップダウン型の開発政策を進めてきたが、村から郡、郡から県／市、県／市から州、州から中央、というボトムアップ型で案件を上げていく仕組みを導入し、形式的ではあれ、それが全国レベルで動き始めた。現在の開発計画協議（ムスレンバン）⁷の原型である。また、1995年に貧困村向けインプレス（Inpres Desa Tertinggal: IDT）が開始され、貧困村に指定された村に2000万ルピアずつが中央から配分され、その用途は各村で決める必要が生じたことも、自分の地域を考える契機となった。

とはいえ、地方分権化以前は、形式的に地方政府自身が開発計画に基づいて必要な予算を中央政府から獲得してくるという形にはなっていたものの、それは案件の実施という段階に留まっており、地域振興が含意する地域自体の主体性の発揮には程遠い状況だった。

地域振興に必要な創意工夫の生まれる契機は、やはり地方分権化であったといつてよい。地方分権化実施に伴って何をしたいのか不安な地方政府が多いなかで、いくつかの地方政府は自ら新たな試みを開始し、それが他の地方政府へも伝わっていく、というプロセスが見られるようになった。たとえば、2000年前後に南スラウェシ州タカラール県や東カリマンタン州東クタイ県などが導入した、身分証明証や許認可手続のワンストップサービスは、県知事のイニシアティブで予算のかんりの部分を費やして導入されたが、インターネットを活用した新しいシステムとして中央政府や他の地方政府に注目され、後に様々な同様のサービスを全国に広めるきっかけとなった。地域の特産品を重点的に奨励する産品振興も、スラウェシ島などを中心に、地域振興の典型的な手段として全国の地方政府が適用し、今では、どこへ行って開発政策の話をして、ほぼ必ず地元の特産品の話が出てくる状況になった。もちろん、ワンストップサービスや産品振興の具体的な戦略や実施方法などの細かい事項について、まだまだ十分に詰める必要が多いことは事実だが、地域が主体的に自分たちの考えた取り組みを創造し、その実現のために予算を活用するという形になったのは、やはり地方分権化が契機となっていたのである。

地方分権化以前のように、中央政府がモデルを作り、それを単一的に全国の地方政府に適用するという手法は、すでに影を潜めた。現在では、地方政府の創造的な取り組みを中央政府が取り上げて学び、その有効性を他の地方政府へ広める、ということが普通に行われている。また、地方政府と地方政府との間で情報交換が盛んになり、地方政府予算を使って他の地方政府へ視察に行くケースも、地方分権化以前に比べると大幅に増加した。しかも、産品振興などでその生産面に地方政府予算を投入するよりも、生産活動を支える周辺インフラの整備に予算を投入するといった形で、農民など民間の活力を生かす形での地方政府の関わりも見られるようになってきた。

以前は中央政府のいう通りに開発政策を進めることが地方政府の指針であったのが、現在では、地方政府の創造性や革新性に焦点が当てられ、各々の間で開発政策や投資誘致の比較・競争が繰り返されている。地方が生き生きと発展していくことがインドネシアの発展につながる、ということが言われるようになり、まさに地域開発と地域振興の境が亡くなりつつある状況となっている。

⁷ ムスレンバン=Musrenbang: Musyawarah Rencana Pembangunan

2-6 開発計画策定プロセス

インドネシアの開発計画策定プロセスは、基本的にトップダウンとボトムアップの組み合わせになっている。トップダウンというのは、州開発計画は中央の開発計画のなかに、県／市開発計画は州の開発計画のなかに、村の開発計画は県／市の開発計画のなかに、それぞれ包含されるもので逸脱してはならない、という意味においてである。この考え方は現在でも基本的に継承されている。

このため、地方分権化以前は、まず中央の開発5カ年計画が策定された後、州の開発5カ年計画が策定され、それを受けて県／市の開発5カ年計画が策定されるという順番があった。また、開発5カ年計画の期間はすべて中央のそれと同じであり、その意味でも、地方政府による開発計画は、中央の開発計画の下部構造であるという性格が明白であった。

2001年に地方分権化が実施された後も、しばらくは同様であった。ただし、地方分権化の精神を取り入れ、地方自治を尊重する立場から、地方の開発計画のビジョンが中央のそれと齟齬を生じないことを基本として、地方の開発計画策定は中央のそれを待つ必要がなくなった。同時に、開発計画は基本的なプログラムを明示すればよく、計画経済的な数値目標を盛り込む必要はないとされ、名前も「開発5カ年プログラム」とされた。しかし、プログラムという言葉の持つ曖昧さと成果評価のしにくさなど批判され、マクロ経済指標の数値化が程なく復活した。

従来の仕組みに大きな変化が現れるのは、2004年以降、大統領・地方首長直接選挙となってからである。すなわち、以前の開発5カ年計画が政府全体の作品であったのに対して、2004年以降の中期開発計画は、当選した大統領や地方首長が任期中に行う政策ステートメントという性格を持つようになった。これにより、中期開発計画の期間は大統領や地方首長の任期と同一になるため、中央の中期開発計画と地方のそれとの期間が一致せず、各地方首長の任期も様々なので、結果的に期間はバラバラになった。このため、中央の中期開発計画と地方の中期開発計画との調整は、それぞれの年次計画で行うことになった。

つまり、地方の中期開発計画を策定する際には、その時点での中央の中期開発計画を参考とし、それを逸脱しないように注意を払いつつも、当選する際に地方首長が唱えたビジョン・ミッションを基本に据えて、中央からのガイダンス無しに、自前で計画策定を行う必要が出てきたのである。

ボトムアップというのは、前節で述べたように、村レベルから郡、郡から県／市、県／市から州、州から中央、という形で翌年度の開発案件を提案していく仕組みである。地方分権化以前には開発調整会議（ラコルバン）、地方分権化以降は開発計画協議（ムスレンバン）と呼ばれており、その仕組みや実施細則には毎年改良を加えられてきた。スラウエシのように、州から中央へ上げる前に、スラウエシ内の全州が集まって地域開発計画協議を開催し、各州間の調整を行ったうえで、スラウエシで広域に関わるものについては、足並みを揃えて中央省庁に陳情するといったやり方も見られる。

中央集権だったスハルト時代から、形式的にはトップダウンだけでなく、ボトムアップの開発計画策定プロセスも動いていたが、スハルト時代においては、中央省庁の力が圧倒的に強く、ボトムアップは形だけとみなされても仕方ない状況であった。地方分権化以降は、ボトムアップ型のラコルバンをより住民参加型の形へ変えていくことを目指して、様々

な改良が加えられ、ムスレンバンの時代となった。ムスレンバンでは、村、郡、県／市、州の各段階で、住民が自分たちで資金を出し合って実施すべき案件、行政がやるべき案件、より上位の行政機関へ上げるべき案件、の峻別を行うことも大きな役割となった。

第3章 中央＝地方の権限・業務・役割分担

3-1 地方分権化が目指す国家目標と地方での目標

インドネシアが地方分権化で目指したのは、効率的な政府と公共サービス提供能力の向上の2点にあると考えられる。前述のように、中央集権体制では、財政上の機能である所得分配、経済安定、資源配分のうちの資源配分に非効率性を生じることから、地方の実情をより知る地方政府を資源配分に活用することで、より効率的な資源配分を実現することを狙っている。これを言い換えれば、中央集権よりもやや不平等な所得分配や経済安定の面でやや弱い面がある、ということになる。

実際、インドネシアの重要な国家的課題である地域間格差の是正については、地方分権化はむしろ逆行する性格を持つ。すなわち、地方政府の能力や資源賦存の違いが地域開発や地域振興のパフォーマンスの違いを生み、結果的に地域間格差が広がる方向へ進むことになる。しかし、地方分権化の開始に当たって、多くの国民が地域間財政格差の是正への期待を表明していたこともあり、日本の地方交付税交付金と同様の役割を果たす一般配分金（DAU）がその役割を果たすことへの期待が大きかった。すなわち、天然資源からの歳入分与で財政が潤う資源富裕な地方政府には DAU を配分しないことで、地域間財政格差を是正しようとした。しかし、DAU 自体は公務員給与を含むため、資源富裕な地方政府も DAU の削減には根強く抵抗した。DAU が地方への資金移転を平準化する機能を十分に発揮できたとはいいいくいのが現状である。

中央政府は、地方分権化の目的が公共サービスの向上にあることを何度も訴えてきた。しかし、地方政府の能力には大きな差異があり、ただ単に公共サービスの提供を地方政府へ委ねただけでは、公共サービスの質がバラバラになってしまう懸念があった。このため、後述のように、必要とされる公共サービスの最低基準を定め、それを全国どこでも実現できる体制を中央政府が責任を持って作っていく必要性が強調された。

一方、地方政府にとっての地方分権化は、従来中央政府の持っていた様々な権限が地方政府へ委譲され、地方政府がより自由に地方自治を行っていくことが目的となった。権限の委譲には当然、資金、人員、設備の委譲が伴う必要があるが、地方政府の焦点は資金と設備にあり、人員については中央政府からの委譲に対してかなり消極的な様子を見せた。その結果、資金的には潤沢になったものの、それを有効に扱える人員が不十分であったため、地方政府レベルでの歳出の質が大きな問題となって現れている。

また、地方分権化は、中央から県／市レベルまでの分権化を想定してはいるが、県／市レベルからさらにその下位の郡や村への分権化までは事実上想定していない。これは、公共サービスの提供が行える能力を持った行政体としては県／市レベルまでという認識がある。地方政府自体にも、郡や村の行政能力が不足している現状から、県／市レベルで行政権限を独占的に行使するという態度になりがちになる。こうした状況が、地方首長直接選挙の実施と重なって、地方分権化が県／市レベルでの集権化現象を引き起こす背景にもなっていると考えられる。

3-2 中央による義務的事務と最低サービス基準 (SPM)

前述のように、1999年地方分権化2法による地方分権化は、州と県／市の上下関係を事実上廃止してしまい、権限を委譲された県／市が各々バラバラに地方自治を追求し始めたため、地方分権化が本来持っているはずの地方レベルでの公共サービスの提供に支障をきたすことになった。まだ能力も整わない県／市政府へ権限が委譲されたため、スハルト時代に徹底された乳幼児向けの検診サービスや保健所などの機能が著しく低下した。すなわち、国家として、全国どこに住んでいる国民であっても最低限の品質の公共サービスを受けられる権利が阻害される状況が生じたのである。

こうした状況を鑑み、法律改訂によって、2004年地方分権化2法では、地方分権化の目的を公共サービス提供の改善と位置づけ直し、中央政府の事務 (urusan) を地方政府が権限をもって実行することとした。つまり、中央政府が全国民に対する最低限の公共サービスの提供を地方政府に委ねたままとせず、中央自らがその最低サービス基準 (Standar Pelayanan Minimum: SPM) を策定し、その達成を地方政府にも義務的事務として課すこととした。地方分権化は、換言すれば、公共サービスの提供を改善する仕組みのような形として認識されるに至った。地方政府の義務的事務としては、開発計画・管理、空間計画・利用、インフラ整備、教育、保健、環境管理、投資サービスなどが定められ、それぞれに関し、政令2005年第65号に基づいて最低サービス基準が策定されることになった。

2004年地方分権化2法においては、この最低サービス基準の導入と同時に、あやふやとなっていた州と県／市との間の上下関係が明示され、州政府が中央政府の名代として県／市政府における義務的事務の実行状況を監督する立場を明確にした。中央政府は、地方分権化がなし崩し的に無秩序な形で県／市政府が勝手に進めているかのような状況に不安を感じており、また国際機関などがそうした地方分権化の状況に危惧を強く抱いていたことから、何らかの形で地方分権化を秩序立たせることを目指していた。その意味で、誰も否定できない「公共サービスの提供改善のための地方分権化」という大義名分は極めて有効であり、その達成のために必要な最低サービス基準によって、能力の整わない県／市政府を野放しにせずに、しっかりと指導できる環境が整ったといえる。

他方、1999年地方分権化2法の下、何をしても許されるかのようなほぼ完全な地方自治を満喫していた県／市政府の多くは、公共サービスの提供改善とそのための最低サービス基準の導入を、中央政府が県／市政府へ与えた権限を取り戻し、中央集権化へ逆戻りさせようとする口実と受けとめて反発した。しかし、以前よりも公共サービスの提供を自前で改善させた県／市はほとんどなく、また、中央政府も中央集権化へ戻すことは非現実的であることを認めていたため、最終的には、最低サービス基準の策定に基づき、地方政府が中央政府の義務的事務を果たしていく形が定着した。

しかしながら、中央の各省庁による最低サービス基準の策定は難航した。最低サービス基準の策定に当たっては、全国どこでも最低限達成すべき公共サービスの基準を定めるだけでなく、それを達成するために必要なヒト・モノ・カネの投入量と単位当たりコストを計算し、それに基づいて予算策定を行う、というプロセスが伴った。実際にこの作業を行うと、通常予算額を大きく上回るコスト負担が必要となることが明らかになった。このため、中央省庁が地方分権化で削られる傾向にあった予算を確保し、むしろより多く獲得

するための手段として最低サービス基準を用いる可能性もささやかれた。現在までに 13 省庁が最低サービス基準を策定したが、財務省高官によると、教育と保健については、国家教育省と保健省が最低サービス基準のモニタリングをすでに実施しているが、単位当たりコストの計算はまだトライアル状態で、予算額との兼ね合いがあり、それが完全に実施されているものはまだないようである。

3-3 政令 2007 年第 38 号における行政事務の分担

地方分権化で常に問題となるのは、現実の開発事業を進めていくなかで、事業の計画・実施・評価のプロセスにおいて、中央、州、県／市の間での権限や行政事務の分担がどのようになっているかが明確でないことが改めて問題化することである。

1999 年地方分権化 2 法においては、中央政府が権限を持つ外交、国防、司法、金融、宗教、その他を除くすべての権限が県／市政府のものになった。ここでの「その他」のなかには国家マクロ計画、財政均衡資金、国家行政システム・経済組織、人材育成、天然資源活用、戦略的高度技術、環境保全、標準化が含まれるとされた。これら以外の教育、保健などはすべて県／市の権限とされたが、これらは分野やセクターを明示したに過ぎず、実際上の具体的な機能については一切触れられていなかった。たとえば、学校教育では全国共通カリキュラムがあり、また保健にも国家保健計画があり、実際に中央政府が全く関わらないということはある得なかった。しかし、その分野やセクターの権限が中央から県／市へ委譲されたことにより、中央も州も県／市も実際にどのように役割分担が行われるのかを再確認するのが困難な状況に陥った。こうした状況下で、県／市政府はそれぞれが権限を勝手に解釈しながら、針路なきまま、地方自治を進めていくことになり、実際の事業の進捗にとって大きな障害となった。

また、広域自治体である州政府は複数の県・市にまたがる事項の調整とともに、中央政府の名代として県・市を監督・指導するとされるが、法律上は州と県・市との間に上下関係がなくなったため、上記のような状況を改善するきっかけも見出せないままであった。

地方分権化を秩序立てるために、2004 年地方分権化 2 法が定められ、中央から地方へ移譲されるのは権限ではなく行政事務であるとの解釈に基づき、国家として行うべき行政事務を中央から地方へ委譲し、地方が実施権限をもって行う体制とすることで、中央、州、県／市が共同で行政事務を行っていくことが明確化された。すなわち、分野やセクターで権限や行政事務を分けるのではなく、機能に応じて分ける形を採った。したがって、各分野・セクターの各機能においてそれぞれ中央、州、県／市の行うべき行政事務の分担を明らかにする必要性が生じ、政令 2007 年第 38 号によって定められた。

政令 2007 年第 38 号には、エネルギー・鉱産資源、文書管理、文化・観光、林業、海洋・漁業、家族計画、市民記録、政治・民族・国家統一、保健、情報通信、協同組合・小企業、環境、労働力・移住、地方自治、公共事業、住民エンパワーメント、女性エンパワーメント、青年・スポーツ、投資、空間計画、教育、商業、開発計画、運輸、工業、図書館、土地、農業、住宅、社会、の各分野・セクターごとに細かく中央、州、県／市の行政事務分担がマトリックス形式で書かれている。表 3-1 は、水資源の事例である。

各分野・セクターで細かな行政事務分担が具体的に書かれているが、大まかにまとめる
と、対象となる地理的領域と事業の中身の二つにまとめられる。

表 3-1: 行政事務分担（水資源の事例）

サブ分野	中央政府	州政府	県/市政府
管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 水資源の国家政策立案 2. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源管理方針の策定 3. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源管理計画の策定 4. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水源保全地域の確定と管理 5. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源調整を行う国家水資源会議(Dewan Sumber Daya Air Nasional)の設立 6. 水資源管理の規範、標準、手続、基準の決定 7. 一県/市内、複数県/市、複数州、複数国、国家戦略の河川域の決定 8. 中央・州・県/市の権限と責任となる既存灌漑地域のステータス決定 9. 州間灌漑委員会設立の承認 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 州水資源管理政策の策定 2. 複数県/市にまたがる河川域における水資源管理方針の策定 3. 複数県/市にまたがる河川域における水資源管理計画の策定 4. 複数県/市にまたがる河川域における水源保全地域の確定と管理 5. 州レベル及び複数県/市にまたがる河川域における水資源調整を行う会議の設立 6. - 7. - 8. - 9. 州灌漑委員会の設立及び県/市間灌漑委員会設立の承認 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 県/市水資源管理政策の策定 2. 一県/市内の河川域における水資源管理方針の策定 3. 一県/市内の河川域における水資源管理計画の策定 4. 一県/市内の河川域における水源保全地域の確定と管理 5. 県/市レベル及び一県/市内の河川域における水資源調整を行う会議の設立 6. - 7. - 8. - 9. 県/市灌漑委員会の設立
指導	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源の供給、活用、利用、事業化に対する許可の決定・付与 2. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源の供給、活用、利用、事業化に対する技術的な助言の決定・付与 3. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源管理の効果、効率性、品質、実施規定に関する監督 4. 州及び県/市に対する水資源管理に係る技術的支援の供与 5. 水資源管理における複数州間の紛争解決のためのファンクショナル 6. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における第1種・第2種灌漑網の建設・利用・変更・撤去に関する許可の付与 7. 中央、州、県/市レベルの水資源管理における利害保有者のエンパワメント 8. 中央、州、県/市レベルの水資源管理組織化のエンパワメント 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数県/市にまたがる河川域における水資源の供給、活用、利用、事業化に対する許可の決定・付与 2. 複数県/市にまたがる地下水・地下水脈の供給、活用、利用、事業化に対する許可の決定・付与 3. 複数県/市にまたがる河川域における水資源管理の効果、効率性、品質、実施規定に関する監督 4. 県/市に対する水資源管理に係る技術的支援の供与 5. 水資源管理における複数県/市間の紛争解決のためのファンクショナル 6. 複数県/市にまたがる灌漑域における第1種・第2種灌漑網の建設・利用・変更・撤去に関する許可の付与 7. 州、県/市レベルの水資源管理における利害保有者のエンパワメント 8. 州、県/市レベルの水資源管理組織化のエンパワメント 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一県/市内の河川域における水資源の供給、活用、利用、事業化に対する許可の決定・付与 2. 地下水の供給、活用、利用、事業化に対する許可の決定・付与 3. 一県/市内の河川域における水資源管理の効果、効率性、品質、実施規定に関する監督 4. - 5. - 6. 一県/市内の灌漑域における第1種・第2種灌漑網の建設・利用・変更・撤去に関する許可の付与 7. 県/市レベルの水資源管理における利害保有者のエンパワメント 8. 県/市レベルの水資源管理組織化のエンパワメント
開発/運営管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源の保全 2. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源の有効活用 3. 国家レベルの影響がある河川の崩壊の防止 4. 国家レベルでの水資源情報システムの運用 5. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略灌漑域における第1種・第2種灌漑システムの構築と改善 6. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略灌漑域または3000ha以上の灌漑面積を持つ第1種・第2種灌漑システムの運営、メンテナンス、リハビリ 7. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における河川、湖沼、ダム湖、海岸の運営、メンテナンス、リハビリ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数県/市にまたがる河川域における水資源の保全 2. 複数県/市にまたがる河川域における水資源の有効活用 3. 州レベルでの影響がある河川の崩壊の防止 4. 州レベルでの水資源情報システムの運用 5. 複数県/市にまたがる灌漑域における第1種・第2種灌漑システムの構築と改善 6. 複数県/市にまたがる、または1000～3000haの灌漑面積を持つ第1種・第2種灌漑システムの運営、メンテナンス、リハビリ 7. 複数県/市にまたがる河川域における河川、湖沼、ダム湖、海岸の運営、メンテナンス、リハビリ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一県/市内の河川域における水資源の保全 2. 一県/市内の河川域における水資源の有効活用 3. 県/市レベルでの影響がある河川の崩壊の防止 4. 県/市レベルでの水資源情報システムの運用 5. 一県/市内の灌漑域における第1種・第2種灌漑システムの構築と改善 6. 一県/市内の1000ha未満の灌漑面積を持つ第1種・第2種灌漑システムの運営、メンテナンス、リハビリ 7. 一県/市内の河川域における河川、湖沼、ダム湖、海岸の運営、メンテナンス、リハビリ
監視/監督	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数州にまたがる、国境付近、国家戦略河川域における水資源管理の監督 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 複数県/市にまたがる河川域における水資源管理の監督 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 県/市内の河川域における水資源管理の監督

(出典) 政令 2007 年 第 38 号付録をもとに、調査団作成

まず、対象となる地理的領域については、中央政府の対象は複数州にまたがる事務、国境に関わる事務、国家にとって戦略的な場所に関わる事務であり、州政府の対象は複数県／市にまたがる事務、県／市政府が対象とするのはその県／市内部の事務である。

また、事業の中身については、中央政府が全国レベルでの方針・計画、州政府が州レベルでの方針・計画、県／市政府が県／市レベルでの方針・計画と事業の実施、という分担になっているのが一般的である。

たしかに、1999年地方分権化2法のとくと比べると、政令2007年第38号による中央、州、県／市の行政事務の分担はより明確になったが、それでも実際に事業実施における具体的な場面で、分担が不明確になる可能性は否定できない。このため、中央、州、県／市の間で協議を行える関係づくりを進め、状況に応じて柔軟に対処できるようにしていく必要がある。行政事務分担は役割を便宜的に分けるものではあるが、中央、州、県／市が協力してマネジメントを行うことがより重要であることはいうまでもない。

第4章 中央から地方への資金移転

中央から地方への資金移転には、(1) 国家予算から州・県／市政府へ直接資金を移転する均衡資金および特別自治資金と、(2) 国家予算から各省庁に配分された資金が中央政府の代理機能を持つ州政府へ配分され、それがさらに県／市政府レベルで使われる分散資金・支援事務、の大きく2つに分けられる。(1)は国家予算から州・県／市予算に直接組み入れられるものであるのに対して、(2)は州予算には組み入れられない。なお、貧困対策として実施されている PNPM など外国資金で実施される案件は(2)に含まれる。

国家予算は、2000年までは歳入と歳出が一致する「均衡予算」と呼ばれる形態をとってきたが、歳入のなかには、経常歳入以外に国外からの援助や借り入れを含み、これらを「開発歳入」と称していた。「開発歳出」は通常の資本支出に相当する。

国際会計基準に合わせることを目的として、2000年から中央政府予算は、歳入・贈与と歳出から成り、その差を手当とするために資金手当をするという形に変わった。以前の「均衡予算」も実質的に、財政赤字を援助や借り入れなど主に外国資金でファイナンスする形だったのだが、それを国内資金によるファイナンスも含めた通常形にしたのである（インドネシアは現在、以前はなかった国債も発行している）。国家予算の構造に従い、地方政府の予算の構造もまた同様の形に改められた。

図 4-1: 以前と現在の国家予算構造比較

以前の国家予算構造		現在の国家予算構造	
経常歳入	経常歳出	歳入・贈与	中央政府歳出
	開発歳出		地方向け歳出
開発歳入		↑	
		資金手当	

(出典) 調査団作成

中央政府予算では、国家歳入が大きく「歳入」と「贈与」に分かれ、歳入はさらに「租税収入」と「税外収入」に分けられる。一方、国家歳出は「中央政府歳出」と「地方向け歳出」に分けられ、中央政府から地方政府への移転資金は、この地方向け歳出に相当する。地方向け歳出は、「均衡資金」と「特別自治資金・調整資金」に分けられる。なお、中央省庁から地方へ移転される資金（分散資金・支援事務）は、中央政府歳出のなかに含まれる。

4-1 国家予算から州・県／市政府への直接資金移転

4-1-1 均衡資金

均衡資金は国家予算から州・県／市予算へ直接移転される資金であり、歳入分与（Bagi Hasil）、一般配分金（Dana Alokasi Umum: DAU）、特別配分金（Dana Alokasi Khusus: DAK）の3つに分けられる。歳入分与は、税収の多い首都ジャカルタや資源賦存度の高い

非ジャワ地方に見合った資金を配分するもので、歳入分与によって生じる財政収入格差を一般配分金によって緩和して地域間財政格差を抑える、という基本構造を持っている。なお、特別配分金は本来、特定の目的に沿って配分されるもので、均衡資金全体に占める比重は相対的に低い。

(1) 歳入分与 (Bagi Hasil)

歳入分与は、租税歳入分与（土地・建物税等）と税外歳入分与（天然資源等）の2つからなる（表 4-1）。歳入分与は毎年4、7、10、12月に地方政府へ送金されるが、かつては送金の遅延が頻発し、地方政府から不満の声が聞こえた⁸。

まず、租税歳入分与の対象となるのは、個人所得税、土地・建物税、土地・建物権利取得料の3つである。個人所得税は所得税法の第3次改正（法律 2000 年第 17 号）により、20%を地方へ還付する。後者二つは、中央政府取得分もすべて県・市へ再配分され、機能上は地方税に近い性格を持っていたが、新しい地方税・地方利用者負担金法（法律 2009 年第 28 号）により、県・市の地方税とすることが定められた。土地・建物税については、県・市の地方政令が定められた後に施行されるが、2013 年 12 月 31 日がその期限とされ、地方政令が制定されるまでは従来法が適用される。また、土地・建物権利取得料については、法律成立後 1 年の 2011 年 9 月 15 日までに施行されていなければならない。これらに加えて、2009 年からたばこ税も歳入分与の対象となり、2%を州と県／市に配分される。

次に、税外歳入分与の対象となるのは、原油、ガス、鉱業一般、林業、水産業であり、原油・ガスを除き、概ね中央 2、地方 8（水産業を除き分配率は州 16%、県・市 64%）で分配されている。一方、原油とガスでは中央の取り分がそれぞれ 85%、70%と依然支配的である。ただし、特別自治法が適用されたアチェ州とパプア州では、時限的ながら地方への分配比率が大幅に上昇した。

原油・ガス部門からの国家歳入のうち地方への歳入分与の対象となるのは、税引き後の同部門からの国家歳入である。原油・ガス部門からの国家歳入は法人所得税、採掘権供与に関わる使用料、輸出に対する課徴金、事業活動に利用された全物資に対する輸入関税、地域開発課徴金（土地・建物税）であり、これらのうちの税引き後歳入が歳入分与の対象となる。

その他の天然資源からの国家歳入で地方への歳入分与の対象となるのは、鉱業一般では、固定使用料・地代（Iuran Tetap/Landrent/Deadrent）、探査料（Iuran Eksplorasi）、採掘料・ロイヤリティ（Iuran Eksploitasi）の合計、林業では緑化基金（Dana Reboisasi）、森林資源手数料（Provisi Sumber Daya Hutan: PSDH）、森林伐採権使用料（Iuran Hak Pengusahaan Hutan: IHPH/IIUPH）の合計、水産業では漁労からの徴収金（Pungutan Pengusahaan Perikanan: PPP）、漁獲高からの徴収金（Pungutan Hasil Perikanan: PHP）の合計である。

なお水産業からの歳入分与は、漁獲地と水揚げ地が必ずしも一致しないため、地方分は

⁸ 財務省でのヒアリングによると、「以前と比べると、均衡資金の地方政府への送金は遅滞なく行われるようになった」とのことである（Junaidi 分散資金局長へのヒアリング、2011 年 6 月 7 日）。しかし、地方レベルにおいて、送金を受けた地方庫（Kas Daerah）から政府へ送られる際に遅れが生じる場合もあるようである。

全国の県・市へ均等配分し、県・市の漁業振興に活用するとしている。また、2006～2009年には地熱も歳入分与の対象となったが、2010年以降は対象から外れている。

表 4-1: 歳入分与における中央・地方間の配分比率

歳入分与	中央取り分	中央から再配分		州		県/市		徴税コスト	備考	
		県/市	インセンティブ	産出州	非産出州	産出県/市	その他県/市			
個人所得税	80.0			8.0		8.4	3.6			
土地建物税	0.0	6.5	3.5	16.2		64.8		9.0	2014年から地方税化	
土地建物権利取得料	0.0	20.0		16.0		64.0			2011年から地方税化	
たばこ税	98.0			0.6		0.8	0.6		2009年から	
税外	鉱業一般	産出県/市からの地代	20.0		16.0		64.0			
		産出州からの地代	20.0		80.0					
		産出県/市からのロイヤリティ	20.0		16.0		32.0	32.0		
		産出州からのロイヤリティ	20.0		26.0		54.0			
	林業	森林資源手数料	20.0		16.0		32.0	32.0		
		森林伐採権使用料	20.0		16.0		64.0			
		緑化基金	60.0				40.0			2006年にDAKから編入
	水産業	20.0				80.0				
	原油	産出県/市からの収入	84.5		3.1		6.2	6.2		
		産出州からの収入	84.5		5.17		10.33			
		アチエ	45.0		55.0					
		バプア	45.0		55.0					
	天然ガス	産出県/市からの収入	69.5		6.1		12.2	12.2		
		産出州からの収入	69.5		10.17		20.33			
		アチエ	40.0		60.0					
バプア		40.0		60.0						
地熱	20.0			16.0		32.0	32.0		2006～2009年のみ	

(出典) 調査団作成

(2) 一般配分金 (Dana Alokasi Umum: DAU)

一般配分金 (DAU) は、国家純歳入⁹の最低 26% (当初の 1999 年中央地方財政均衡法では 25%) を中央政府から州、県/市政府へ直接移転する資金である。基本的に、予め用途を定めない資金であるが、公務員の給与等を含み、それを差し引いた残りが州、県/市政府において開発のために使える資金となる。一般配分金は、年額を 12 等分して毎月各地方政府へ送付される。州・県/市政府に中央政府からの借入金があり、それが返済されない場合には、強制的にそれを差し引いた一般配分金が送付されることになる。

DAU は 10% が州へ、90% が県/市へ配分される。1999 年中央・地方財政均衡法及び政令 2000 年第 104 号によると、各州、各県/市への配分額は、算出式によって決定される。この算出式は、人口、面積、経済力などの指標を基に定められる。ただし、実際にはこの

⁹ 国家純歳入とは、国家歳入総額から債務利子返済、補助金、社会援助を除いた部分である。

算出式部分に「均衡部分」と「定額部分」を加えた形で算定されている¹⁰。一般配分金の算定方法は算出式を基本としながらも毎年改訂される。これら均衡部分と定額部分の存在は、地方政府の要望に応じて、一般配分金の配分を少なくとも前年実績を下回らないよう政治的に配慮した結果である。

国家純歳入の最低 26% を占める DAU は年々その金額を増加させている。2005 年の DAU 実績は 88.8 兆ルピアであったが、2010 年には 203.6 兆ルピアへ増加し、年平均増加率は 18.7% に達している。しかし、DAU で最も多く占めるのが公務員人件費であり、DAU の増加が必ずしも開発に振り向けられていないとの批判が大きい¹¹。

(3) 特別配分金 (Dana Alokasi Khusus: DAK)

特別配分金 (DAK) は、特定地域に対して特定のニーズを満たすために配分される均衡資金である。緑化基金 (Dana Reboisasi) の 40% は、企業によって自然林での木材伐採などが行われて同基金が支払われた対象県/市での植林活動用の特別配分金となる。また、特別配分金は耐久年数の長いインフラの維持管理にも利用できるが、その場合は 3 年間で目処である。新規のインフラ建設には利用できない。特別配分金を利用したい地方政府は、中央政府に対してプロポーザルの提出が求められる。

ただし、特別配分金の対象となる分野や地域の定義は法規で定められていない。特別配分金をその時々々の需要に応じて柔軟に配分できる一方、恣意的に配分される可能性も大きい。配分条件は毎年更新される。ちなみに、2003 年予算では、(1) 自己財源収入比率が一定指標以下、(2) 国境に隣接、(3) 新設、(4) アチェ州とパプア州の全県・市、のいずれかを満たすこと、また保健、教育、インフラ建設を行っていること、が条件であった。

2005 年からは対象セクターが定められ、その数は年々増加した。2005 年は教育、保健、道路、灌漑、政府インフラ、海洋漁業、浄水、農業の 8 セクターだったが、2006 年に環境、2008 年に家族計画、林業、2009 年に商業、村落インフラが加わって 13 セクターが対象となった。2010 年には浄水セクターを飲料水と衛生に分けたため、現時点での DAK の対象セクターは 14 セクターとなっている。

DAK の対象セクター数が増加した背景には、中央省庁から地方へ流す分散・支援事務をできるだけ省庁経由ではなく、直接州・県/市政府へ流せる均衡資金へ変更したいという考えがあったと思われる。実際、州・県/市政府自身で実施可能な案件を中央省庁が離さないケースが根強くあり、それを州・県/市政府で実施できるようにするための手段として DAK を活用するという考え方である。しかし実際には、DAK を活用するには、(1) 国家の優先事項であること、(2) 特定の地域を対象とした事業であること、(3) インフラなどハードな部門を対象にすること、といった条件があり、分散・支援事務の代替として自由に使えるわけではなかった。とくに、開発政策上重要視される教育や保健などソフトな部門へ DAK を活用するのは難しいため、中央政府は後述する調整資金 (Dana Penyesuaian)

¹⁰ 均衡部分とは、「中央政府の出先機関 (Kanwil/Kandep) から地方政府へ吸収された公務員の人件費」と「前年の一般配分金実績を下回らない額」とを勘案した部分であり、定額部分とは、一般配分金と「均衡部分及び算出式部分とで調整した一般配分金」の残差を地方政府数で除した部分である。

¹¹ 財務省のマルワント均衡資金総局長によると、全国 492 県/市のうち、DAU の約 80% 以上を公務員人件費に充てている県/市が 20 ある (Detik, 2011 年 7 月 6 日)。

をインフラ以外へ使うようにした。しかし、調整資金は毎年常に存在する資金ではなく、また、後述のように、様々な問題を抱えていた。

なお DAK 事業の実施に当たっては、DAK 受取額の最低 10% をカウンターパート資金として地方政府が予算化することが義務づけられている。これに対しては、地方政府からの反発が根強い。また、DAK の対象セクターの拡大に伴い、DAK を受け取る地方政府の数は、2005 年には 2 州、377 県/市であったのが、2010 年には 32 州、485 県/市へと大幅に増加している。

4-1-2 特別自治資金

特別自治法が制定されたアチェ州及びパプア州に対しては、通常の均衡資金に加えて特別自治資金 (Dana Otonomi Khusus) が供与される。

アチェ州への特別自治資金は、DAU の 2% 相当額を 15 年間、さらに DAU の 1% 相当額を 16~20 年目まで中央政府から供与される。一方、パプア州への特別自治資金は、DAU の 2% 相当額を 20 年間中央政府から供与されるが、その用途は主に教育・保健向けとすることが求められる。また、パプア州からの提案を受けて、中央政府からインフラ開発向け追加資金も供与されている。その額は、パプア州からの提案に基づき、中央政府と国会との協議によって決定される。

パプア州への特別自治資金は、パプア人民評議会¹²の運営費を差し引いた後、州の村落開発戦略計画プログラム (Respek) 向けの資金¹³を支出し、その残りを 40% が州政府、60% が州内の県/市政府へ配分される。

なお、パプア州への特別自治資金については、パプア州から西パプア州が分立したことに伴い、法律 2008 年第 35 号により、法律における「パプア州」にはパプア州と西パプア州の 2 つが含まれると解釈されることになった。その結果、西パプア州へも特別自治資金とインフラ開発向け追加資金が供与されることになった。

4-1-3 調整資金

次に、調整資金 (Dana Penyesuaian) は、当初、DAU の受取額が前年を下回った地方政府が最低でも前年と同額の DAU 相当額を受け取れるようにするために供与される資金として、2007 年に導入されたが、2009 年にこの考え方は撤廃され、特定期間の特定プログラムを対象に供与される資金となり、それは財政分権強化・地域開発加速化資金と称された。このほか、調整資金は教員所得補填資金としても使われたが、これはそれまで国家教育省によって分散資金として供与されていたのを調整資金へ移行させたものである。この国家教育省の手法に沿って、従来分散資金で扱ってきた他のソフト部門へも調整資金を活用できるのではないかという議論が財務省などで進められている。

このほか、2010 年からは地方インセンティブ資金 (Dana Insentif Daerah: DID) が導

¹² パプア州の最高機関で、州知事候補者のスクリーニングやパプアの独自性に関わる議論を行う。2011 年 6 月 15 日にパプア州から分立した西パプア州に西パプア人民評議会が設立され、パプアの統一を重視する勢力から反発の声が上がっている。

¹³ パプア州の村落開発戦略計画プログラム (Respek) は 2007 年から開始され、州内の全村に 1 村当たり 1 億ルピアを配分し、村民がその資金を自ら計画・実施・評価するプログラムである。PNPM Mandiri とタイアップで実施されている。

入された。DID は、財政運営や地域開発において優秀な成果を上げた地方政府へ報奨金として供与されるものである。

調整資金は、中央政府と国会との協議に基づいて、これまでに様々な形態が採られてきた。その変遷は、表 4-2 の通りである。

表 4-2: 調整資金の変遷

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
純粹調整資金	*	*				
DAU調整資金			*			
DAU均衡資金				*		
教育手当資金			*	*		
DAU追加資金					*	
アドホック調整資金	*	*				
道路インフラ調整資金			*			
インフラ調整資金 (DISP)				*		
財政分権化・開発加速化強化資金 (DPDF&PPD)					*	*
地方インフラ強化資金 (DPIPD)						*
教育インフラ開発加速化資金 (DPPIP)						*
地方インセンティブ資金						*
教員所得補填資金					*	*
DAKおよびインフラ調整資金の支払い不足分					*	*

(出典) 2011 年度国家予算書

なお、従来、国家教育省の分散資金として支出されてきた学校運営支援金 (BOS) は、2011 年度から調整資金での支出に変更された。小・中学校教育は県／市政府の権限で行われる事務であり、BOS は主に低所得世帯の学費負担を軽減するために使われる資金で、これまでは国家教育省から各学校の銀行口座へ直接振り込まれる資金であった。2011 年度の BOS は前年度比 128%増の 482.35 億ルピアが支出された。しかし、BOS が分散資金から均衡資金における調整資金へ変更され、県／市政府予算に組み込まれたことにより、各学校への配分が遅延する事態が生じている。

BOS が分散資金から調整資金へ変更になったということは、BOS が通常の県／市政府予算で処理されるようになったということである。通常の県／市政府予算においては、まず予算業務計画 (Rencana Kerja Anggaran: RKA) を作成し、それを基に配分実施票 (Daftar Pelaksanaan Alokasi: DPA) を策定して予算申請を行う。県／市政府部局は RKA や DPA の作成は手慣れているが、BOS の場合にはそれらを各学校が作成する必要がある。学校は RKA や DPA の作成に慣れていないために時間がかかるのである。一方、予算を調整する県／市開発企画局 (Bappeda) からすると、RKA や DPA の不明確な事業に資金を供与す

することはできない。なぜならば、それが汚職とみなされる可能性があるためである¹⁴。こうした事情から、BOS が地方政府予算化されることにより、各学校への配分が遅延するという事態が生じているのである。

補論 1：地方インフラ調整資金 (DPID)

上で述べた資金以外に、地方インフラ調整資金 (Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah: DPID) の存在が 2010 年の会計検査院の調査で明らかになり、問題となっている。DPID は国家予算書にない資金であり、中央政府が国会と協議して作られた。

国会では、ゴルカル党が国会議員の地方視察などでの陳情を受け、選挙区の地域開発のための願望資金 (dana aspirasi) を国会議員一人当たり 150 億ルピアずつ配分するよう求めたが、財務省は法的バックグラウンドがないことを理由にそれを拒否した。しかし、国会予算委員会が 2010 年末に DPID の創設を提案し、財務大臣が協議に応じて、財務大臣規則 2011 年第 25 号で DPID 配分に関する原則を定めた。DPID は自己財源の乏しい地方政府に対してインフラ整備のために配分される資金とされるが、国会が主導して定めた経緯があり、事実上、その配分権限は財務省ではなく国会に置かれる状況となっている。DPID が政党の政治資金として使われる可能性も指摘されているが、本調査の南カリマンタン州でのヒアリングによれば、DPID はすでに 2011 年度予算の話に組み込まれている。

この DPID の事例は、中央から地方への資金移転の決定に、国会を通じて政治家が大きく関与している実態を明らかにしている。

(参考) *Kompas*, 2011 年 7 月 1 日。

4-1-4 地方への資金移転の変遷

表 4-3 は、国家予算とそのなかにおける地方への資金移転の変遷を示したものである。これによると、2005～2011 年の国家歳出は年平均 15.7% 増加したが、地方への資金移転はそれをやや上回る年平均 17.2% 増であった。地方への資金移転のなかでは、均衡資金の増加率は国家歳出の増加率とほぼ同じであったが、特別自治資金・調整資金の増加が大きく、年平均 41.7% 増に達した。

2005～2011 年の国家予算を見る限り、予算収支はほぼ一貫して赤字となっている。この増加要因は、地方への資金移転というよりも、むしろ中央政府歳出における省庁向け歳出の増加に由来している。省庁向け歳出のうちで地方へ流れる分散・支援事務資金は、全体としては減らす方向にあるので、「地方への資金移転が多くなったから国家歳出が大きく増加した」という一般論については、もう少し細かく見ていく必要がある。

¹⁴ 州レベル、県／市レベルでも汚職監視機関が設置され、RKA や DPA の不備な事業への支出は汚職行為とみなされる危険が大きいと認識されている (2011 年 5 月 2 日、南カリマンタン州開発企画局でのヒアリング)。

表 4-3: 国家予算と地方への資金移転の変遷

(単位: 兆ルピア)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
国家歳入・贈与	495,224.2	637,987.2	707,806.0	981,609.4	848,763.2	992,398.8	1,104,902.0
1. 国内歳入	493,919.4	636,153.1	706,108.3	979,305.4	847,096.6	990,502.3	1,101,162.5
1.1. 租税収入	347,031.1	409,203.0	490,988.6	658,700.8	619,922.2	743,325.9	850,255.5
1.2. 税外収入	146,888.3	226,950.1	215,119.7	320,604.6	227,174.4	247,176.4	250,907.0
2. 贈与	1,304.8	1,834.1	1,697.7	2,304.0	1,666.6	1,896.5	3,739.5
国家歳出	511,619.1	666,211.9	757,886.5	985,789.5	937,397.7	1,126,146.5	1,229,558.5
1. 中央政府歳出	361,155.2	440,032.0	504,623.3	693,356.0	628,812.4	781,533.6	836,578.2
1.1. 省庁	120,823.0	216,094.7	225,014.2	262,003.3	306,999.5	366,134.5	432,779.3
1.2. 省庁以外	240,332.2	223,937.3	279,609.1	431,352.7	321,812.9	415,399.1	403,798.9
2. 地方への資金移転	150,463.9	226,179.9	253,263.2	292,433.5	308,585.3	344,612.9	392,980.3
2.1. 均衡資金	143,221.3	222,130.6	243,967.2	278,714.7	287,251.5	314,363.3	334,324.0
2.2. 特別自治資金・調整資金	7,242.6	4,049.3	9,296.0	13,718.8	21,333.8	30,249.6	58,656.3
予算収支	-14,408.2	-29,141.5	-49,843.8	-4,121.3	-88,618.8	-133,747.7	-124,656.5
資金手当	11,121.2	29,415.6	42,456.5	84,071.7	112,583.2	133,747.7	124,656.5
1. 国内資金	21,393.2	55,982.1	69,032.3	102,477.6	128,133.0	133,903.2	125,266.0
2. 外国資金(純)	-10,272.0	-26,566.5	-26,575.8	-18,405.9	-15,549.8	-155.5	-609.5
国家歳出入収支	-3,287.0	274.1	-7,387.3	79,950.4	23,964.4	0.0	0.0

(注) *補正予算、**予算

(出典) 2011年度国家予算書

次に、均衡資金と特別自治資金・調整資金の細かい変化を表 4-4 に示した。

2005～2011年で見ると、この間の均衡資金は年平均 15.2%増加したが、均衡資金のなかでの歳入分与の伸びは年平均 8.8%増に留まり、しかも天然資源に由来する税外歳入分与の伸びが同 8.2%増に留まった。鉱業一般は石炭などの生産増で大幅に伸びたが、原油・ガスは年平均 6.0%増、林業は同 4.2%増、水産業は逆にマイナスとなった。

一方、一般配分金(DAU)は年平均 16.8%増と順調に増加したが、特別配分金(DAK)の増加率(同 36.1%増)は DAU を大きく上回った。

2005～2011年では、特別自治資金・調整資金が均衡資金を上回る伸びを示した。とくに、調整資金は、額で見ると税外歳入分与に匹敵するほどになっており、年平均 43.7%増と大きく伸びた。

前述のように、DAU が前年度を下回った地方政府への補填という従来の調整資金の役割が大きく変化し、国会との協議を経て、調整資金が様々な用途で使われるようになったことと関係している。天然資源を含む税外歳入分与が相対的に伸び悩むなかで、調整資金がそれを補完する財源として位置づけられるようになりつつあるわけだが、調整資金は、前述のように、国会を通じて政治的な影響を受けやすい性格があるため、その変化には今後も注意を要する。

表 4-4: 均衡資金及び特別自治資金・調整資金の変遷

(単位: 兆ルピア)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
均衡資金	143,221.3	222,130.5	244,112.3	278,913.0	287,251.7	314,363.3	334,324.0
A. 歳入分与	50,479.2	64,900.2	63,087.1	78,618.6	76,130.2	89,618.4	83,558.4
1. 租税歳入分与	23,709.6	28,227.1	34,990.5	37,879.0	40,334.3	44,513.5	40,576.6
1.1. 所得税	5,439.6	6,052.6	7,965.3	9,988.3	10,219.1	13,177.3	13,133.5
1.2. 土地建物税	14,935.7	18,994.9	22,584.6	22,251.8	23,073.9	23,063.4	26,241.7
1.3. 土地・建物権利取得税	3,334.3	3,179.6	4,440.6	5,638.9	5,976.2	7,155.5	-
1.4. たばこ税	-	-	-	-	1,065.1	1,117.3	1,201.4
2. 税外歳入分与	26,769.6	36,673.1	28,096.6	40,739.6	35,795.9	45,104.9	42,981.8
2.1. 原油・ガス	22,633.3	31,635.8	21,978.8	33,094.5	26,128.7	35,196.4	32,101.4
2.2. 鉱業一般	2,584.2	3,624.9	4,227.6	6,191.7	7,197.6	7,790.4	8,699.6
2.3. 林業	1,334.0	1,212.7	1,724.2	1,389.4	1,307.1	1,802.6	1,706.1
2.4. 水産業	218.1	199.7	166.0	64.0	69.3	120.0	123.7
2.5. 地熱	-	-	-	-	1,093.2	195.5	351.0
B. 一般配分金(DAU)	88,765.4	145,664.2	164,787.4	179,507.1	186,414.1	203,606.5	225,532.8
1. 純粋DAU	88,765.4	145,664.2	164,787.4	179,507.1	186,414.1	192,490.3	225,532.8
2. 教員手当追加	-	-	-	-	-	10,994.9	-
3. インドラマニ県DAU修正	-	-	-	-	-	121.3	-
C. 特別配分金(DAK)	3,076.7	11,566.1	16,237.8	20,787.3	24,707.4	21,138.4	25,232.8
特別自治資金・調整資金	7,242.6	4,049.4	9,296.0	13,718.8	21,333.8	30,249.6	58,656.3
A. 特別自治資金	1,775.3	3,488.3	4,045.7	7,510.3	9,526.6	9,099.6	10,421.3
B. 調整資金	5,467.3	561.1	5,250.3	6,208.5	11,807.2	21,150.0	48,235.0

(注) *補正予算、**予算

(出典)『中央政府・地域開発必携 2011 年版』(Buku Pengangan 2011 Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Daerah)

4-2 国家予算から各省庁を通じた地方への資金

前節では、国家予算から直接地方政府予算に移転される均衡資金と特別自治資金・調整資金を見てきたが、中央政府から地方政府へ流れる資金には、それ以外に、国家予算から各省庁に配分された資金が中央政府の代理機能を持つ州政府へ配分され、それがさらに県／市政府レベルで使われる分散資金・支援事務資金がある。言い換えれば、分散資金・支援事務資金は、地方で実施される中央省庁の直轄事業のために使われる資金であるが、実際に実施するのは、中央省庁の名代である州政府あるいは実施を委託された県／市政府、ということになる。分散資金は、中央省庁の事業を地方で行うための資金であり、支援事務資金は、地方政府に実施を肩代わりしてもらい機関委任事務のための資金である。

実は、スハルト時代までの地方への資金のほとんどは、中央省庁が各々の事業を行うために流す分散資金と支援事務資金であった。地方分権化の時代を迎えた現在でも、これら

の資金は存続している。分散資金を継続する背景には、(1)インドネシアの統一国家体制の維持、(2)地域間格差を縮める国家政策の実施、(3)中央＝地方行政関係の円滑化、(4)地方社会文化の多様性と潜在性の維持発展、(5)国民一般の利益に関わる行政運営の効率化、(6)統一国家における国民間の社会文化的コミュニケーションの強化、といった狙いがある。

一方、支援事務は、中央政府が州、県／市、村落へ、州政府が県／市、村落へ、県／市政府が村落へ、本来上位行政体がやるべき事務を下位行政体を実施させ、下位行政体から上位行政体へ実施報告を義務づける形で実施される。

分散資金は、中央政府の代理機能を持つ州政府において、州知事名で実施される中央省庁の行政事務に使われ、調整、ファシリテーション、技術指導、研修、監査、監督などのインフラ以外の資産として残らない事業に支出される。

これに対して、支援事務資金は、建設、機械設置、灌漑、不足医薬品の補充などのインフラ関係の事業へ支出される。分散資金・支援事務資金の供与に当たっては、事業に密接に関係する地方政府事業がある場合を除いて、地方政府にカウンターパート資金の用意を求めてはならない。

しかし、財務省の報告¹⁵によると、実際には、「カウンターパート資金の用意を強制された」という地方政府からの不満が起こっている。また、分散化資金と支援事務資金を供与する際に、中央省庁は十分な運転・メンテナンス (OM) への資金を用意して、グラント化して地方政府に提供する必要があるが、それがきちんと行われていない。同時に、中央省庁は、地方政府に対して詳しい技術ガイドライン (一般方針、実施指示書) を提供する必要があるが、それについても不備が指摘されている。

こうしたことから、分散化事業と支援事務のサポート役として、中央政府の名代としての州知事の役割強化が求められ、政令 2010 年第 19 号により、それが明確化された。中央政府では、州知事の選出方法を現在の直接選挙から、大統領直接選挙が導入される 2004 年より以前と同じ、州議会による選挙へと変更することも含めて、中央政府の名代としての州知事の役割強化が議論されている¹⁶。

表 4-5 は、2008～2010 年の中央省庁ごとに見た分散資金・支援事務資金の推移である。分散資金の大半は国家教育省によるもので、これは前述の学校運営支援金 (Bantuan Operasi Sekolah: BOS) が相当する。前述のように、BOS は 2011 年度から分散資金ではなく、中央政府から直接地方政府予算へ移転される均衡資金のなかの「調整資金」として扱われることになった。また、支援事務資金では、内務省の 2008 年、2009 年の額が多いが、これは総選挙実施に関する地方での機材や設備への支出であるとみられる。

¹⁵ 財務省『2011 年地方資金均衡化のための財務大臣提案』(Rekomendasi Menteri Keuangan tentang Keseimbangan Pendanaan di Daerah Tahun 2011)。

¹⁶ 中央政府の名代としての州知事の役割強化は、州知事側からも歓迎されている面がある。なぜなら、地方分権化実施後、州知事の役割は複数県／市の調整役に事実上留まることで、県知事／市長が州知事の言うことを聞かなくなるという現象が一般化したからである。中央政府をバックに、権力者としての州知事はヒエラルキー上、県知事や市長の上に位置することの明確化を求めていたからである。地方分権化の際、もともと州知事の権限を強化すると連邦制へ動くことを中央政府が警戒して、州知事の権限を曖昧にした面があり、地方分権化 10 年を経過して、州知事が自治機能を事実上放棄し、中央政府に実質上取り込まれる方向性を示すものと解釈することもできる。

表 4-5: 省庁別にみた分散資金・支援事務資金 (2008~2010 年)

(単位: 10 億ルピア)

	分散資金			支援事務資金		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
内務省	529.6	765.4	960.2	4,015.1	7,136.9	748.8
法務省				1.9		
財務省	1.8					
農業省	893.8	947.7	923.8	2,624.7	2,476.8	2,040.7
工業省	61.3	68.0	63.4	58.1	50.4	45.0
エネルギー・鉱産資源省	33.0	33.0	33.0			
運輸省				21.2		61.6
国家教育省	20,722.4	32,125.4	24,445.5	117.8	193.4	307.6
保健省	803.9	829.9	728.0	1,259.7	1,158.4	486.8
宗教省				6.2		
労働力・移住省	113.9	248.5	224.0	1,217.4	1,475.8	1,257.3
社会省	747.1	714.0		0.3	68.5	
林業省			103.3			1.9
海洋漁業省	316.6	214.0	222.2	451.9	773.4	556.3
公共事業省	208.6	112.2	108.1	1,490.6	1,935.7	1,605.9
文化観光省		17.6	65.1		42.1	19.5
環境省	16.0	16.0	16.0			
協同組合・小企業省	118.5	133.8	126.0	29.9	110.5	
国家土地庁				4.7		
国立図書館	85.7	70.0	112.0			
国家警察	2.2					
投資調整庁			4.8			
後進地域開発省				474.1	464.9	419.5
家族計画庁			6.6			
国立公文書館	5.0	3.9	3.3			
商業省	56.1	53.9	53.5	158.7	435.0	31.0
住宅省			50.0			32.1
青年スポーツ省	98.9	144.1	194.1			
海外労働者管理保護庁				2.5	5.7	
合計	24,814.5	36,497.3	28,443.2	11,934.7	16,327.5	7,613.9

(出典)『中央政府・地域開発必携 2011 年版』(Buku Pengangan 2011 Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Daerah)

次に、分散資金・支援事務資金が州、県／市別にどう配分されたかを見てみる。分散資金・支援事務資金の配分は、年によって大きく変化していることが分かる。

表 4-6 によると、実は、本来ならば州にのみ配分されるはずの分散資金が 2008~2010 年には県／市へも配分されている。これは、前述の BOS によるものと見られ、BOS を分散資金から均衡資金(調整資金)へ移行したことにより、2011 年は県／市へ配分される分散資金はほぼなくなった。

表 4-6: 州、県／市への分散資金・支援事務資金の配分

(単位：10 億ルピア)

		2008	2009	2010	2011
分散資金	州	24,779	5,517	5,869	15,380
	県／市	35	30,981	23,077	0
支援事務資金	州	2,133	2,103	2,048	4,860
	県／市	9,802	14,225	5,672	7,144

(出典) 財務省『2011 年地方資金均衡化のための財務大臣提案』(Rekomendasi Menteri Keuangan tentang Keseimbangan Pendanaan di Daerah Tahun 2011)、第 3 章

4-3 国家予算から地方への資金の流れ

実際には、中央から地方へどれだけの比率で資金が流れているのだろうか。2011 年国家予算書によると、2010 年度補正予算で見た場合、総額 1,126.15 兆ルピアのうち、その 60.62%に当たる 682.69 兆ルピアが何らかの形で地方へ流れている(表 4-7 を参照)。

表 4-7: 国家予算から地方への資金の流れ (2010 年度補正予算)

(単位：兆ルピア)

地方政府予算への直接移転			中央省庁から地方への資金		
歳入分与	89.62	7.96%	分散資金	11.93	1.06%
一般配分金 (DAU)	203.61	18.08%	支援事務資金	7.64	0.68%
特別配分金 (DAK)	21.14	1.88%	垂直資金	106.80	9.48%
特別自治資金	9.09	0.81%			
調整資金	21.15	1.88%			
計	344.61	30.60%	計	126.37	11.22%
補助金			国家プログラムによる国民支援		
石油製品向け	88.89	7.89%	住民エンパワーメント (PNPM)	10.42	0.93%
電気向け	55.10	4.89%	学校運営支援 (BOS)	19.84	1.76%
食糧向け	13.92	1.24%	健康保証 (Jamkes)	5.10	0.45%
肥料向け	18.41	1.63%			
計	176.32	15.66%	計	35.36	3.14%

(注) 上記の%は国家予算総額に占める比率。また「垂直資金」は、中央省庁の出先機関に関する支出。

(出典) 2011 年度国家予算書

地方へ流れる資金の内訳は、国家予算から地方政府予算への直接移転(均衡資金+特別自治資金)が 344.61 兆ルピア(国家予算全体の 30.6%)、国家予算から各省庁へ配分されて地方へ流れたもの(分散資金・支援事務等)が 126.37 兆ルピア(同 11.22%)、石油製品向けなどの補助金が 176.32 兆ルピア(同 15.66%)、PNPM などの国家プログラムを通じ

た国民への支援が 35.36 兆ルピア（同 3.14%）となっている。国家予算から地方へ流れているのは、前節までで説明した地方政府への直接移転と各省庁へ配分された分散資金・支援事務に加えて、補助金と国家プログラムの2つのカテゴリーがある。

表 4-7 と前節の表 4-5 とを比べると、分散資金の額が適合しない。表 4-5 では、表 4-7 の「国家プログラムによる国民支援」に含まれている「学校運営支援（BOS）」は分散資金のなかに含まれていると考えられるし、同じ「住民エンパワーメント（PNPM）」は国家開発企画庁（Bappenas）の分散資金として扱うはずだが、表 4-5 の分散資金の表には国家開発企画庁が入っていない。表 4-7 の「中央省庁から地方への資金」のなかの「垂直資金」には、地方に勤務する国家公務員の給与等も含まれているものと見られるが、表 4-5 の分散資金は事業のみであって、人件費はふくまれていないと考えられる。

表 4-7 の「中央省庁から地方への資金」「補助金」「国家プログラムによる国民支援」の3つを中央政府から地方政府予算を通さずに流れる資金とみなせば、中央から地方への資金の流れは次のようにまとめることができる。すなわち、国家予算総額の約6割は地方へ流れるが、地方へ流れる資金の約半分は地方政府予算に組み込まれ、残りの半分は地方政府予算を通さずに地方へ流れる、ということができる。

4-4 州から県/市、県/市から村/区への資金

4-4-1 地方政府の予算構造

州から県/市、県/市から村/区への資金の流れを述べる前に、地方政府の予算構造について簡単に触れておきたい。地方政府歳入は、自己財源と中央からの移転資金（歳入分与、一般配分金[DAU]、特別配分金[DAK]、調整資金。アチェ州とパプア州はこれに加えて特別自治資金がある）からなる。

地方政府の自己財源は地方税、地方利用者負担金（retribusi）、公営企業収益、その他収入からなる。最新の地方税・地方利用者負担金について定めた法律 2009 年第 28 号によると、地方税のうち、州税として認められているのは、(1)エンジン付車両税、(2)エンジン付車両名義変更税、(3)ガソリン税、(4)地表水税、(5)タバコ税の5種類である。また県/市税として認められているのは、(1)ホテル税、(2)レストラン税、(3)娯楽税、(4)広告税、(5)街灯税、(6)非鉄金属・石類税、(7)駐車税、(8)地下水税、(9)ツバメの巣税、(10)農村部・都市部土地建物税、(11)土地・建物権利取得料の11種類である。法律では、これら以外の地方税の創設を禁じている。

地方利用者負担金については、(1)一般サービス、(2)事業サービス、(3)特定許可、の3つが対象となり、その各々に関して認められる地方利用者負担金の項目が挙げられている。たとえば、一般サービスに関する地方利用者負担金として認められるのは保健、ゴミ処理・清掃、身分証明証・市民登録、遺体埋葬、公道での駐車、市場、エンジン付車両試運転、消火器検査、地図印刷費用、トイレ設置、液状廃棄物処理、教育、通信塔管理などのサービスの利用に対する負担金である。事業サービスに対して認められるのは、地方資産の利用、卸売市場・商店街、公開入札場所、ターミナル、特別駐車場、宿泊所、屠殺場、港湾、娯楽・スポーツ、渡し船、地方事業販売生産に対する負担金である。さらに、特定許可に

対する地方利用者負担金として認められるのは、建築許可、アルコール飲料販売場所許可、騒音発生許可、路線許可、漁業許可に対する負担金である。

地方政府の自己財源収入の源である地方税・地方利用者負担金は、地方議会の承認を得たうえで、地方政令によって定められる。2000年代の半ば過ぎまでの間、地方政府は自己財源収入の拡大を目指して様々な地方税・地方利用者負担金を新設してきた。このため、これらの地方税・地方利用者負担金が企業家の経済活動に大きな負担を強いて、地域経済にマイナスになるとの議論が巻き起こった。実際、自県から他県への農産物の搬出に課徴金が掛けられたり、通過する県ごとにトラックから課徴金を支払わせたり、観光地での入場税が数年で5倍になる、といった事例が相次いだ。

これら全国で膨大な数の地方税・地方利用者負担金が法的に適切かどうかを審査する内務省の係員数は少なく、当初は「地方政府から内務省への申請後1ヵ月以内に返事がなかったものは合法とみなす」という規定があったため、地方税・地方利用者負担金の新設に拍車がかかった。そこで、中央政府は法律を改正して地方税・地方利用者負担金の種類を前述のように制限し、「地方政府から内務省への申請後1ヵ月以内に返事がなかったものは合法とみなす」という規定を変え、内務省の係員数を増やして審査結果を早急に伝える体制を整えるよう努めた。

表 4-8 は、地方自治実施監視委員会（Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah: KPPOD）¹⁷の発表による、全国で施行を停止させられた地方政令の数である。

表 4-8: 施行を停止させられた地方政令数

年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
地方政令数	20	106	237	127	114	173	229	99

(出典) KPPOD 資料

一方、地方政府歳出のカテゴリー分けには2種類がある。1つめは、運営支出（人件費、物品費等）、資本支出（土地費、機械設備、灌漑など）、予備支出、資金移転とカテゴリー分けし、州税の歳入分与支出は資金移転に含まれる。2つめは、間接支出と直接支出に分けるもので、これは開発プロジェクトに直接関わる経費を直接支出に含め、案件の有無にかかわらず必要とされる経費を間接支出に含めている。州から県／市への財政補助金は、間接支出のなかに含まれている。

¹⁷ KPPOD は、地方自治の実施状況がとくに地域経済に及ぼす影響を監視するために、経済界からインドネシア商工会議所、学界から国際戦略問題研究所（CSIS）、インドネシア大学経済学部社会経済研究所（LPEM-FEUI）、プラスティヤ・ムルヤ経営大学校、マスコミから The Jakarta Post、Bisnis Indonesia、Suara Pembaruan が合同で2000年に設立した。現在まで毎年「地域経済マネジメント調査」という名で全国の県／市を対象とした事業環境調査を行い、事業上好ましい県／市政府のランキングなどを発表している。2010年調査では、上位20県／市のうちの10県／市を東ジャワ州が占め、東ジャワ州ブリタル市が2007年に引き続いて第1位となった。同時に下位20県／市も発表し、パプア州4県、マルク州4県が含まれている。地域経済マネジメントについては、県／市間の能力格差が大きくなっているため、能力の低い県／市に対する特別の配慮が必要、と報告書は指摘している（KPPOD-AusAID-The Asia Foundation [2011], *Tata Kelola Ekonomi Daerah 2011: Survei Pelaku Usaha di 245 Kabupaten/Kota di Indonesia*）。

4-4-2 州から県/市への資金

州政府予算から県/市への資金の流れは、地方税の歳入分与と県/市への補助金との大きく2つからなる。それら以外に、州政府予算を通らない、中央省庁からの分散資金・支援事務資金で州レベルから県/市レベルへ流れる資金もある。

歳入分与によって、すべての州税はその一部が県/市へ再配分される。その比率はエンジン付車両税とエンジン付車両名義変更税では30%、ガソリン税とタバコ税は70%、地表水税は50%（ただし、水源が一県/市の場合には、80%を県/市へ配分）、となっている。

次に、州政府から県/市への財政補助金は、州内の県/市間の格差是正を目的とするもので、用途は限定されていない。南カリマンタン州の例を見ると、州内のすべての県/市に毎年必ず財政補助金が支出されているわけではない。

表 4-9: 南カリマンタン州の歳入・歳出構造

(単位: 100 万ルピア)

	2008	2009	2010
州政府予算歳入実績合計	1,875,513	2,109,411	2,310,716
自己財源収入	1,052,277	1,021,456	1,317,138
州税収入	904,947	833,642	1,088,346
中央からの資金移転収入	790,997	1,064,990	975,320
州政府予算歳出実績合計	1,545,694	2,105,293	2,410,267
州税の県/市への歳入分与支出	344,000	402,276	500,000
県/市への財政補助金	10,500	43,721	18,650

(出典) 南カリマンタン州予算実績表 2008・2009・2010 年。

表 4-9 は、南カリマンタン州の歳入・歳出構造を示しているが、州政府歳出の約 20%程度が県/市へ流れていることが分かる。また、南カリマンタン州は、自己財源収入比率が50%を超えて十分に高く、財政的に厳しい状況にはない。南カリマンタン州は近年、州内総生産 (GRDP) の約 2 割を占める石炭などの鉱産資源開発が活況を呈しているが、そこからのロイヤリティ収入や鉱山開発後の復元資金収入などが少ないという不満もある¹⁸。

4-4-3 県/市から村/区への資金

県/市予算の歳入・歳出構造は州予算のそれとは異なり、歳入に占める自己財源収入の比率が極めて低い。地方分権化を中心的に担う存在として、県/市政府には地方自治を行う権利と義務が与えられているにもかかわらず、地方分権化のなかで中央からの資金移転に依存する傾向が強まり、財政的な自立から程遠い状態に置かれているのである。表 4-10 に挙げた南カリマンタン州タナラウト県もそのような県の一つである。

¹⁸ 南カリマンタン州開発企画局でのヒアリング (2011 年 5 月 2 日)。

表 4-10: 南カリマンタン州タナラウト県の歳入・歳出構造

(単位: 100 万ルピア)

	2008	2009	2010
県政府予算歳入実績合計	487,877	600,947	684,409
自己財源収入	43,390	36,411	47,706
県/市税収入	3,993	4,358	3,647
県/市利用者負担金収入	22,236	17,382	19,562
中央からの資金移転収入	427,312	538,686	611,259
州政府予算歳出実績合計	482,437	500,955	550,710
県/市税の村への歳入分与支出	2,860	382	394
利用者負担金の村への歳入分与	660	1,862	1,710
村への財政補助金	13,672	13,932	15,967

(出典) 南カリマンタン州タナラウト県予算実績表 2008・2009・2010年

県/市から村/区へも県/市税の歳入分与支出、利用者負担金の歳入分与、財政補助金などの形で資金が流れている。しかも、村行政の活動資金のほとんどは、村長や村役人の給与などの人件費を含め、県/市からの財政補助金に依存している。

ただし、県/市から村/区への資金は、村への場合と区への場合とで異なる。なぜなら、村は自治機能を持つが、区 (kelurahan) は自治機能を持たず、県の出先に過ぎないからである。よって、区への資金は県予算のなかで処理されるのだが、近年は、村に倣い、区でも住民参加型の計画策定を行う動きがある。

県/市から村への資金移転のうち、歳入分与の部分は、中央政府における一般配分金の仕組みを真似た村落資金配分 (Alokasi Dana Desa: ADD) という形を一般的に採っている。ADD の仕組みは 2002 年に南スラウェシ州スラヤール県で初めて導入され、それが全国へ適用されたものであり、それを受けて、内務大臣回状 2005 年第 140/640/SJ 号により、ADD における分配の基本方法が通達された。それによると、(1) 県/市税の最低 10% を村へ歳入分与する、(2) 県/市利用者負担金からも村へ歳入分与する、(3) 中央から地方への均衡資金として県/市へ配分された資金の 5~10% を村への財政補助金とする、(4) 村への財政補助金の 60% は最低配分額とし、40% は貧困、教育、保健などの要素を勘案してプロポーショナルに配分する、としている。

補論 2 : スラヤール県の村落資金配分 (ADD)

スラヤール県の ADD は県令 2002 年第 3 号によって定められたが、その背景には、開発のために活用できるだけの資産が大半の村落になく、県知事や県職員の訪問をもてなすこともままならぬ状況であったことがある。ADD として村落へ配分されるのは次の 3 つの資金である。第 1 に、中央から県へ歳入分与された土地建物税の 75%、州から県へ歳入分与された C 種鉱物採掘税の 25%、同じく建築許可料の 75%、土地建物取得税の 75%、C 種鉱物以外の天然資源収入の 75% を村落向けに配分する。第 2 に、県予算歳入の最低 10% を村落一般配分資金とし、面

積、人口、地理的条件、経済成長率を勘案した比重に基づいて各村落へ配分する。いわば、国家予算における均衡資金の県・市予算版といってもよい。第3に、特別配分金（DAK）の配分である。

村落では、予算が下りる前に村落開発協議会（Musbangdes）を開催し、そこで村落予算を決め、それを村令化する。これが ADD を受けるための条件である。そして ADD の受け入れは、村落レベルで自己財源収入を増加させる努力を誘発させた。村落住民の収入機会が村落利用者負担金（Retribusi Desa）の対象となり、結婚式の実施にも課金された。そして、住民からの土地や椰子の提供、労務提供などが行われ、ある村では賠償なしに5ヘクタールの土地を確保できたという。このように、ADD がきっかけとなって、村落の様々な活動への住民の関与が増え、住民の無償奉仕が賞賛されるようになったという。

たしかに、ADD を活用して教育、保健、インフラなどへの支出を住民が計画し、自分たちで管理していく経験を持つようになること自体は好ましいが、その一方で、村落住民に「参加」という名の事実上の強制を強いる状況が生じている気配がある。また、ADD はその配分プロセスの透明性と公正さを何らかの形で保証できないと、県知事・市長が政治目的で活用する道具となる恐れがあることも考えられる。2005年以降の地方首長直接選挙の導入は、なおさらそうした契機と誘引を与えることになる。

しかし、ADD が全国一律に適用され、実施されているわけでは必ずしもないようである。南カリマンタン州では、調査団が訪問した 2011 年 5 月に一部の県でようやく ADD の導入が始まるところであり、訪問した村ではまだ ADD は実施されていなかった。他方、南スラウェシ州では、スラヤール県をはじめ、多くの県で ADD を導入しており、2011 年 6 月に訪問したパプア州ジャヤプラ県も導入していた。以前、南スラウェシ州スラヤール県とパプア州ジャヤプラ県は、ADD に関するモニタリング調査の対象県となったことがある。

また、ADD の定義についても必ずしも全国の件／市政府で同一に了解されていないと思われる。例えば、調査団が訪問したパプア州ジャヤプラ県では、ADD は ADK (Alokasi Dana Kampung) と称されている¹⁹が、それは県予算の「村／区向け財政補助金」の項目のなかに含まれており、2011 年度は総額 207 億 1400 万ルピアが計上されている。そして ADK とは別枠で、歳入分与の項目が存在する。これは、ADD が県／市から村へ移転される資金の総称で、財政補助金と歳入分与の両方が ADD に含まれる、というこれまで理解とは異なる。なお、ジャヤプラ県自体は自己財源収入の増加に熱心に取り組んでいるが、県内の村では、上記のスラヤール県の事例にあるような、ADD の導入によって村自体で自己財源を掘り起こそうという動きが活発化している様子はどうかがえなかった。

ADD がまだ明確に実施されていない南カリマンタン州バンジャル県では、県知事令 2011 年第 84 号により、県政府から 277 の村／区行政運営支援のために支出される補助金が規定されている。参考までに、その内訳を表 4-11 に示しておく。

¹⁹ パプア州では村落をジャワ語起源の「デサ」ではなく、「カンブン」と呼んでいることから、ADK という名前を使用している。

表 4-11: バンジャル県の村／区行政運営補助金の内容

(単位：ルピア)

村行政向け人件費		19,454,400,000
村長・区長	277 人@12 ヶ月@200 万ルピア	6,648,000,000
村書記	100 人@12 ヶ月@70 万ルピア	840,000,000
村事務担当者	831 人@12 ヶ月@60 万ルピア	5,983,200,000
集落長	831 人@12 ヶ月@60 万ルピア	5,983,200,000
村落協議会（BPD）人件費		2,532,000,000
議長	277 人@12 ヶ月@25 万ルピア	831,000,000
副議長	277 人@12 ヶ月@10 万ルピア	332,400,000
書記	277 人@12 ヶ月@10 万ルピア	332,400,000
議員	1,002 人@12 ヶ月@10 万ルピア	1,202,400,000
村運営支援	277 村@2000 万ルピア	5,540,000,000
行政運営・住民エンパワーメント	277 村@1150 万ルピア	
青年活動支援	277 村@100 万ルピア	
村落協議会運営支援	277 村@250 万ルピア	
村落婦人会（PKK）活動補助	277 村@340 万ルピア	
身分証明証発行支援（交通費）	277 村@100 万ルピア	
村制服作成補助	277 村@60 万ルピア	
区運営補助	13 区@4 回@1875 万ルピア	975,000,000
隣組（RT）長運営補助	1000 人@12 ヶ月@10 万ルピア	1,200,000,000
合計		29,701,400,000

(出典) バンジャル県知事令 2011 年第 84 号

4-5 州・県／市・村における予算支出と問題点

地方政府は歳入をどう上げるかに注意を向けてきたが、実は、どのように歳出の質を上げるかが大きな課題となっている。

前述のように、地方政府歳出のカテゴリー分けには、(1)運営支出（人件費、物品費等）、資本支出（土地費、機械設備、灌漑など）、予備支出、資金移転に分ける、(2)間接支出と直接支出に分ける、の 2 種類がある。地方政府において、住民サービスやインフラ整備を進めていくためには、(1)のなかの資本支出や(2)のなかの直接支出をより増やす必要があるのだが、実際には、公務員給与を含む人件費がかさみ、開発のための支出を抑えざるを得ない地方政府が少なからず存在する。

4-5-1 州予算歳出

財政面での分権化においては、地方政府歳出の質的向上が大きな課題となっており、世界銀行などが中心になって、2004 年から「公共支出分析と能力調和」(Public Expenditure

Analysis and Capacity Harmonization: PEACH) プログラムがバプア州やゴロンタロ州を対象に実施され、公共支出のあり方が再検討された。

州政府の財政は、エンジン付車両税、エンジン付車両名義変更税、ガソリン税など比較的手堅い自己財源があるため、県／市財政に比べると健全であるといえる。表 4-12 は、州予算の歳出に占める公務員人件費、資本歳出、県／市への移転資金の比率を示したものである。州平均で、公務員人件費は全歳出の 26.4%、実際のプロジェクトなどに使われる資本歳出は全歳出の 23.3%、県／市への移転資金は全歳出の 19.8%を占めている。

最も公務員人件費の比率が高いのはブンクル州の 42.2%、資本支出の比率が最も高いのはリアウ群島州の 41.5%、県／市への移転資金の比率が最も高いのは西ジャワ州の 46.6%であった。資本歳出比率や県／市への移転資金比率は、州によるばらつきがかなり大きい。

表 4-12: 州予算歳出に占める比率 (2010 年度)

州名	公務員人件費比率	資本歳出比率	県／市への移転資金比率
アチェ	14.9%	40.7%	5.9%
北スマトラ	22.6%	21.8%	25.4%
西スマトラ	26.2%	24.8%	19.5%
リアウ	25.8%	33.7%	12.2%
ジャンビ	30.7%	26.2%	15.6%
南スマトラ	35.0%	29.2%	18.9%
ブンクル	42.2%	15.6%	10.9%
ランブン	29.3%	14.5%	22.4%
ジャカルタ	36.9%	27.9%	0.0%
西ジャワ	19.6%	11.8%	46.6%
中ジャワ	24.7%	8.3%	35.9%
ジョグジャカルタ	32.2%	9.4%	18.3%
東ジャワ	25.9%	9.6%	33.0%
西カリマンタン	26.4%	20.9%	21.4%
中カリマンタン	19.4%	30.4%	18.5%
南カリマンタン	25.2%	26.9%	18.8%
東カリマンタン	16.4%	28.8%	30.7%
北スラウェシ	36.8%	19.0%	12.4%
中スラウェシ	34.4%	21.3%	13.1%
南スラウェシ	27.1%	9.4%	39.4%
東南スラウェシ	36.5%	24.2%	20.1%
バリ	27.1%	13.4%	20.3%
西ヌサトゥンガラ	34.7%	13.0%	19.0%
東ヌサトゥンガラ	37.7%	16.0%	9.9%

マルク	37.6%	12.0%	5.6%
パプア	15.2%	17.7%	38.2%
北マルク	27.3%	39.6%	1.7%
バンテン	18.4%	28.5%	27.1%
バンカ・ブリトゥン	18.4%	37.8%	18.9%
ゴロンタロ	34.8%	19.7%	12.2%
リアウ群島	19.5%	41.5%	8.6%
西パプア	11.1%	32.9%	31.1%
西スラウェシ	25.7%	30.7%	5.8%
州平均	26.4%	23.3%	19.8%

(出典) 財務省統計をもとに調査団作成

4-5-2 県/市予算歳出

県/市予算歳出は、州のそれに比べて公務員人件費の比重が大きく、逆に資本歳出が抑えられてしまっている。表 4-13 によると、公務員人件費が歳出全体に占める比率は、州の平均が 26.4%であるのに対して、県/市では 51.1%に達する。単純に言って、県/市予算の半分以上は公務員の人件費に充てられていることになる。

また、開発プロジェクトの実施などに充てられる資本歳出の全歳出に占める比率は州が 23.3%、県/市が 21.1%で、あまり差はなかった。これは、州の場合、州税歳入分与や財政補助金などの形で県/市へ移転される資金がかなりあるのに対して、県/市から村/区へ移転される資金の比率が歳出全体の 3.3%と少ない割合であることによる。

表 4-13: 州および県/市予算歳出に占める比率 (2010 年度)

	公務員人件費比率	資本歳出比率	下位行政体への移転資金比率
州	26.4%	23.3%	19.8%
県/市	51.1%	21.1%	3.3%

(出典) 財務省統計をもとに調査団作成

県/市予算における公務員人件費比率の高さは県/市財政を圧迫し、住民への基本的な公共サービスを提供できない状態を招いている。ガマワン・ファウジ内務大臣によると、全国 524 県/市のうち、公務員人件費比率が全歳出の 50%を超えているのが 294 県/市ある。そのうち、70%を超えているのが中ジャワ州カラニャール県 (75.47%)、マルク州アンボン市 (71.98%)、西スマトラ州アガム県 (71.98%) など 12 県/市、60%を超えているのが 116 県/市存在する。内務大臣は、地方首長が自分の選挙目当ての人気取りのために地方公務員の求人を無秩序に広げたことが公務員人件費の増加につながった、と指摘している。他方、少なからぬ地方首長は、公務員の数がまだまだ足りないと感じている。

西ジャワ州タシクマラヤ県では、県予算が 1417 億ルピアの赤字となり、健康保険の県政府負担分 2 億ルピアを県立病院へ払えなくなったため、病院の医薬品のストックがなくな

った。通常ならば公共サービス向けに 110～120 億ルピア用意できるのに、現在用意できるのはわずか 11 億ルピアに過ぎない。しかも、タシクマラヤ県は約 20 億ルピアの借金を抱えている。一方、中ジャワ州スマラン市は、市議会の勧めを受け、公務員人件費の補填のために、中ジャワ銀行から 1030 億ルピアの借入れを行った²⁰。

西ジャワ州タシクマラヤ県の場合は、タシクマラヤ市との分立によって、タシクマラヤ市以外に新しい県庁所在地を作る必要があり、なおかつ公務員の新規求人も行ったため、予算制約がきつくなった面がある。このように、県／市の分立によって公務員の新規需要が生まれ、それが県／市予算の歳出に占める公務員人件費シェアの増加に拍車をかけている。参考までに、県／市の分立の推移を表 4-14 に挙げておく。

表 4-14: 州、県／市設立の推移

	新設州の数	新設県／市の数
1950～1955 年	6	99
1955～1960 年	16	145
1961～1965 年	3	16
1966～1970 年	1	11
1971～1998 年	1	33
1999～2005 年	6	136
2006～2011 年	0	84
合計	33	524

(出典) USAID “Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia: Stock Taking Study Terkini: Ringkasan Utama”, 17 ページの表を調査団が一部改訂。2011 年 7 月までの数字。

こうした県・市における財政悪化の背景には、第 1 に、県／市政府による財政運営能力の欠如という大きな問題がある。上記のように、公務員人件費比率が上昇して開発案件向けの支出である資本支出に支障をきたすだけでなく、多くの県／市政府では歳出の一部を銀行に 3 ヶ月ものなどの中銀債務証券 (SBI) として預け、その利子を得ようとしている。2009 年時点で県／市政府が銀行へ預けている SBI の総額は 100 兆ルピアにも達する。一般に、県／市の第 3 四半期までの予算消化率は極めて低く、第 4 四半期で予算の過半が消化されるという事態になっている。自己財源収入を増やすために SBI の利子収入を期待している可能性がある。もっとも、最近では、会計年度途中で補正予算が配分された直後に歳出が急激に増えるという現象も起こっている。換言すれば、計画的な予算執行がしっかりと行われていないということである。

第 2 に、会計報告能力の欠如である。会計検査院の報告によると、全国の県／市政府で検査結果が「無条件で妥当」(Wajar Tanpa Pengecualian) とされたのは 2008 年が 21 県／市だったのが、2009 年には 12 県／市に減少したほか、一部の県／市では会計検査に手心を加えてもらおうと県／市政府側から検査員へ賄賂が送られたケースがあった (発覚し

²⁰ 以上の記述は、Gatra, 2011 年 7 月 20 日号による。

たものでは、西ジャワ州ブカシ市で2億ルピア、東ヌサトゥンガラ州エンデ県で1.5億ルピアなど)²¹。

県／市政府はこれまで自己財源収入を高めるために様々な地方税・地方利用者負担金を乱造して地域経済活動に負担を強いてきただけでなく、中央政府に対してさらなる移転資金の増加を求め続けてきた。しかしその一方で、公務員人件費に偏った不適正な予算配分、計画的な予算執行の不備、会計報告における責任能力の欠如など、予算を管理・実施する能力不足が露呈している²²。加えて、直接選挙で選出された地方首長や県／市議会の様々な政治的意向が予算執行に影響を与えている。県／市政府の予算歳出運営管理能力の改善・向上、およびそれを促す会計検査を含めた制度改革は、おそらく現時点での地方分権化に関わる最大の課題といえる。

4-5-3 村予算支出

村の予算管理は会計役が担っている。村予算の歳入は、州や県／市と同様に、自己財源収入、県／市からの歳入分与、県／市からの財政補助金、贈与に加えて、第三者寄付の項目がある。一方、歳出においては、直接歳出と間接歳出に分かれる。直接歳出には報酬、物品費、公務出張費、被服費、資本支出が含まれ、間接歳出には村役人等への手当、財政補助金による活動への支出、村事務所の管理費、などの項目がある。

南カリマンタン州ガンプット郡カユバワン村の2008年度の予算規模は1億100万ルピアで、これは全額、県／市からの「村行政実施支援金」から拠出されており、歳入には、村としての自己財源収入はない²³。2008年度の歳出は、直接歳出のなかに業務用被服があり、間接歳出には村役人の手当、村落協議会（BPR）議員手当、村落開発支援金、住民エンパワーメント活動支援、青年活動支援、村落協議会運営支援、婦人会（PKK）活動支援金、身分証明証発行事務支援金へ支出された。

ただし、カユバワン村は州都バンジャルマシンに比較的近いとため、工場などが約15件立地しているが、それらの工場が立地した際には、課徴金を課さないなど様々な便宜を図った経験がある。その代償として、村では、予算が足りなくなると、1件当たり50万ルピア程度の寄付を工場へお願いしているとのことであった。また、バンジャル県知事のプログラムとして県政府がガンプット郡に設立した公営企業に、郡内の全14村が各々1000万ルピアずつを出資し、各村が年間約65万ルピア程度の利子を得てそれを元利で回している。村長のレコメンデーション・レターがあれば、農機具などを購入する際にこの公営企業から融資を受けられる仕組みもある。

パプア州ジャヤプラ県イファル・ブサール村でのヒアリングによれば、ADDは年間1億2400万ルピア受け取っており、その用途は、宗教行事費用、保健、教育など、前もって村

²¹ 上記の記述は、Robert Endi Jaweng, “Mencegah Daerah Bangkrut” (KPPOD Website, 2011年5月19日)による。もっとも、調査団の観察したケースでは、会計検査が始まると対象部署の業務はほとんど停止し、地方政府職員は検査員に対して極めてセンシティブな対応になる。検査員の判断一つで不正経理と認定されるかもしれないという恐怖感が地方政府職員の姿から感じられた。逆に、検査員側から地方政府側に賄賂を要求するケースも皆無ではなかったのではないかと思われる。

²² 公務員人件費が大きくなっている別の理由は、ユドヨノ政権下で公務員給与が何度か10%程度引き上げられていることや、レバラン手当などは別に1ヵ月分の給与が加算されたことなどによる。

²³ カユバワン村令2011年第1号の付表にある村予算表に基づいて記述した。

落中期計画で定められた案件への支出に限定されており、いったん村予算の口座に振り込まれはするが、村の財政を強化することには用いられない。ADDによって村予算が潤沢になり、村における財政規律が問題化する、という話とは異なる状況が見えた。

例えば、南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡カユバワン村は784世帯・人口2500人で、行政に関わる人材は、村長1人、書記1人、部門長3人、集落長4人の計9人であり、村落協議会議員が9人であった。わずか10人弱の人員で、日本の村役場のような行政機能を期待したり、1999年地方行政法で想定したような行政府と立法府の緊張関係を形成したりするのは、非現実的であろう。県／市から村／区へ移転される資金の額は増えても、それが村の行政府としての拡大につながっている様子は見られなかった。

実際、PNPMやADDなどを通じて村へ入ってくる資金のほとんどは、それ以前に、村の住民の間の話し合いで決まった案件など支出用途が決まった案件への支出に使うことが定まっている。このため、資金がいったん村政府の口座に入金されても、多くの場合はすぐに引き出され、実際の活動に使われる。訪問した南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡カユバワン村、及び同州タナラウト県ブミ・マクムル郡ブミ・ハラパン村では、県から村への財政補助金があっても、ADDという形で実施されている様子はまだなかった。

村の予算は、基本的に県／市から配分される財政補助金に依存しており、村独自に自己財源を増やそうという努力はあまりうかがえなかった。村の予算は村行政と村落協議会の活動を維持するための予算、という性格は、いまだそのままである。

地方分権化で役割と権限が大きくなり、地方首長直接選挙の導入でより一層自治意識を高めている県／市政府とは対照的に、村行政の中身に根本的な大きな変化が起こった気配はない。前述のように、地方分権化は中央の権限・行政業務を州、県／市レベルへ委譲する結果をもたらしたが、県／市から郡、村／区へとさらに委譲する動きはまだ限定的なものでしかない。

地方分権化以前と比べても、村の行財政構造に大きな変化は見られないものの、後述のように、県／市政府予算をスキップした形で実施されるPNPMなどの国家プログラムが実施されることによって、実質上、村の様々な開発案件、とくに村落インフラ整備が実現できるようになった面がある。従来のもスレンバンでは難しかった村の開発案件実施が中央直轄の資金投入によって実現していることを踏まえて、県／市政府から村／区へのさらなる分権化がインドネシアにとって望ましいかどうかを別途議論する必要がある。

第5章 開発計画策定・実施プロセス

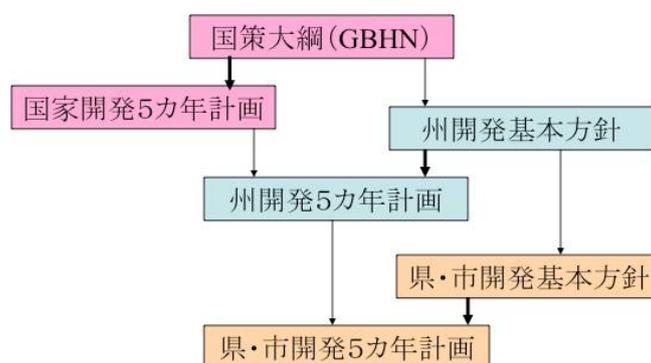
5-1 開発計画策定・実施プロセス

5-1-1 中期開発計画と地方首長直接選挙の導入の影響

インドネシアにおける中央、州、県／市の開発計画間の関係は、地方分権化が始まる2001年以前、移行期の2001～2004年、大統領・地方首長直接選挙が導入された2004年以降の3つの時期で大きく変化した。

2001年以前は、向こう5年間の国家開発方針である国策大綱（GBHN）が基本となり、これは国権の最高機関である国民協議会（MPR）が策定する（図5-1）。国策大綱に基づいて国家開発5カ年計画（Repelita）が策定される。一方、州でも同様に、州議会を通じて州の開発基本方針が定められ、州開発5カ年計画が策定されるが、それは中央レベルでの国家開発5カ年計画の策定を受けての作業となる。さらに、県／市でも同様に、県／市議会を通じて県／市の開発基本方針が定められ、県／市開発5カ年計画が策定されるが、それは州開発5カ年計画の策定を受けての作業となる。

図5-1: 中央、州、県／市の開発計画の関係（2001年以前）



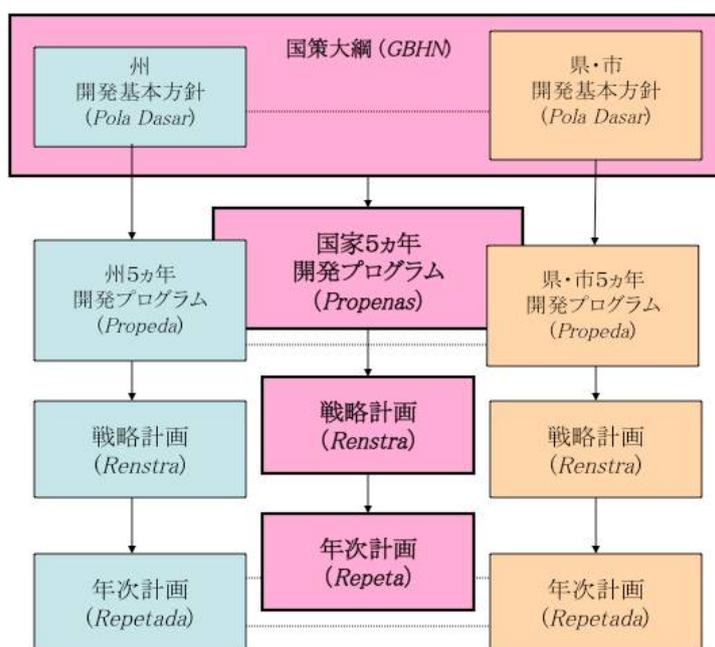
（出典）調査団作成

このように、2001年以前の開発計画の策定プロセスは、中央→州→県／市の順番で進められるトップダウン方式であり、州や県／市の開発5カ年計画は国家のその完全な一部と位置づけられていた。もちろん、すべての開発5カ年計画の対象期間は同じでなければならなかった。これはスハルト時代の中央集権型の開発行政を反映していた。

スハルト時代が終わり、民主化および地方分権化の時代になると、いくつかの変化が生じた。第1に、開発5カ年「計画」という計画経済的な表現から5カ年開発「プログラム」に名称が変更された。これは単なる名称変更ではない。通貨危機による経済の急激な変化を経験し、「計画」における数値目標がほとんど意味をなさない状況のなかで、細かい数値ではなく、状況の変化に応じて柔軟に対応できるように大まかな表現に留める「プログラム」という形を採るに至った。その結果、かつて計画書を埋め尽くした数値目標は姿を消

した。第2に、州、県／市の5カ年開発プログラムが国家レベルのその完全な一部となる必要性がなくなった。州／市の開発基本方針は国策大綱のなかに収まっていることは求められたが、実際の5カ年開発プログラムでは、地域の特質や特殊性を生かす形で、内容的にバラツキの生じることが許容されたし、大枠で国家5カ年開発プログラムを踏まえていれば、ここの記述については独自性が認められた。

図 5-2: 中央、州、県／市の開発計画の関係 (2001～2004 年)

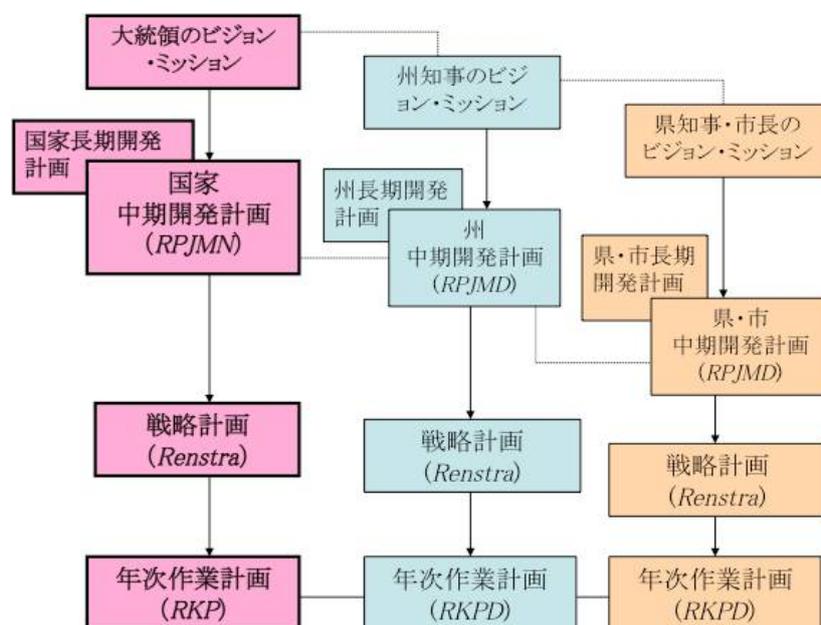


(出典) 調査団作成

2004年に正副大統領直接選挙が実施され、2005年から州知事、県知事・市長についても直接選挙が導入されると、開発計画のプロセスは大きく変化した(図5-3)。第1に、国権の最高機関である国民協議会が決定してきた国策大綱が廃止された。第2に、廃止された国策大綱の代わりに、直接選挙に立候補して当選した候補の掲げたビジョン・ミッションをもとに、中期開発計画が策定されることになった。すなわち、中期開発計画は当選した候補が公約として掲げたビジョン・ミッションを実現させるための道具となった。第3に、その結果、州や県／市の中期開発計画は州知事、県知事・市長の任期(5年)と連動することになり、地方政府によって開発計画の対象期間がバラバラになった。第4に、それまで「プログラム」という用語によって曖昧にされてきた計画の中身を、もう一度「中期開発計画」の名前で地域の開発目標を明確化し、地方首長の5年の任期中の開発実績を数値で評価できるように再度変更した。

もっとも、地方首長のビジョン・ミッションは、大統領のそれと大きく齟齬があってはならないことが基本である。たとえば、大統領が単一国家制を主張しているのに、地方首長が連邦制を主張する、ということはあるべきではない。こうしたチェックは、地方政府を管轄する内務省によって行われる。

図 5-3: 中央、州、県／市の開発計画の関係 (2004 年以降)



(出典) 調査団作成

前述のように、地方首長直接選挙導入後は、当選した地方首長候補が選挙運動中に公約として唱えていたビジョン・ミッションが、そのまま「地方首長の」ビジョン・ミッションとなる。ここでのビジョン・ミッションを作成したのは地方首長候補のブレインであり、公聴会などのプロセスを経てはいない。ビジョン・ミッションは当選した地方首長の意思であり、それがそのまま地方首長の任期期間（5年間）における地域開発の方向性を規定することになる。では、地方首長は、自らが選挙で掲げたビジョン・ミッションをもとに、強いリーダーシップを持って地域開発を断行できる環境にあるのだろうか。

現実には、地方レベルでの政治家や議会などとの様々な駆け引きが不可避であり、ビジョン・ミッションやそれに基づく中期開発計画（RPJM）が形式化・形骸化する傾向さえ窺える。こうした状態が起こる背景には、以下に挙げるようないくつかの問題がある。

第1に、政党による政治介入の問題である。首長候補は政党によって選抜される。現在50以上もある政党のほとんどが過去10年以内に設立され、組織としては未成熟であり、すべての政党が、本部から地方支部への命令・従属関係を基本とする上意下達の構造を採る。この中央集権的な政党の推薦なしに、首長候補になることはできない。そして、当選後の首長は、選挙で支援を受けた政党から様々な見返りや便宜供与を要求され、それに応えざるを得ない。このため、比例代表制で議員が選出される議会への対策は、首長にとって最大の懸案となる。議会の議決は、議案の中身とともに、ときにはそれと無関係に、首長選挙を考慮に入れた政党の利益や政治的駆け引きに大きく左右される。一方、住民レベルでの政党の組織化はあまり進んでおらず、比例代表制で選出される議員と住民の間にはまだ大きな隔りがある。政党が住民の声を反映して議会で議論する状態になるまでには、まだ時間がかかると思われる。

第2に、社会全般に封建的な意識が根強く存在する。インドネシアの多くの地域では、王やスルタンなどの領主による封建的な統治が歴史的に続いてきており、とくにインドネシア東部地域では、多数の小王国が各々の限られた領域を支配してきた。民主化の時代になったとはいえ、いまだに支配階層と被支配階層という意識は人々に根強く、両階層間の下克上の流動性はまだまだ乏しい。実際、地方首長候補がかつての王族の子孫など支配階層の出身である場合は、決して少なくない。それどころか、支配階層の出身であることが、その地方首長候補のカリスマ性を住民に意識させる。地方首長候補は、土着の歴史・文化・慣習などをことさらに強調して、ビジョン・ミッションやプログラムなど公約の中身よりも、むしろ自らの支配階層としてのカリスマ性をアピールすることで、当選を勝ち取ろうとする傾向がみられる。その結果、直接選挙により正統性を強めた地方首長の存在と地方における集権化の進行は、かつての小王国の復活に似た状況を生み出している。

第3に、上記のような状況を反映して、地方首長をトップにいただく地方政府職員が首長の意向を最優先し、首長の指示を待って業務を行う傾向が以前より強まった。たしかに、地方首長直接選挙によって選ばれた地方首長はその住民の代表であり、「地方首長の声は住民の声である」という論理は成り立つ。しかし、政党などの政治介入や社会の封建意識の根強さによって、地方首長は必ずしも自分の思うとおりに施策を進めることはできない²⁴。また、再選を狙う地方首長は、地方政府組織や政策を自分の再選に有利なように利用したり、首長に逆らう職員を左遷人事したりする傾向も見せている。

5-2 村／区、郡、県／市、州、中央におけるムスレンバンの位置づけ

開発計画協議（ムスレンバン）は、政府、民間、NGO、住民代表などの関係者が一堂に会し、翌年の開発計画やそこで必要とされる具体的なプロジェクト案件を話し合う場である。インドネシアにおけるボトムアップ型開発計画策定プロセスと位置づけられ、年に1回開催される。村、県／市、州、中央ではそれぞれ中期開発計画が定められ、それを実現するための年次計画に基づいて、必要とされる開発プロジェクト案件の吟味を行うためにムスレンバンが開催される。

インドネシアの予算年度は1～12月であり、これに基づいてムスレンバンの日程が決められる。まず、村／区レベルのムスレンバンが1～2月頃に開催される。それが終了した後、2月頃に郡レベルのムスレンバンが開催される。郡レベルのムスレンバンの終了を待って、3月頃に県／市レベルのムスレンバン、続いて4～5月頃に州レベルでのムスレンバン、そして6月に中央レベルでのムスレンバンが開催される。

その後、予算編成が本格化し、8月には翌年度の国家予算案（政府案）が発表され、国会での審議へ移る。各地方でも同時並行的に地方政府予算の審議が地方議会で行われる。そして、12月までに各予算案の審議が終わり、翌年度予算が決定される。

村／区レベルでは、ムスレンバンが開発計画を議論するほぼ唯一の機会である。村／区

²⁴ 実は、地方首長直接選挙導入前には、地方分権化のもとで、公共サービスをどのように高めるかを地方政府職員がいろいろ考え始める兆候がうかがえたのだが、地方首長直接選挙導入後は、むしろ地方首長の命令や指示を遂行する態度へ変化してきた。

レベルには県各部署の出先はなく、セクター別の議論にはならない。村／区の一つ下のレベルである集落単位から必要な案件が出され、それが村長／区長レベルでまとめられる。ここで、住民がお金を出し合って自分たちで行うスワダヤ (swadaya) で行う案件と政府に資金を出してもらうために郡レベルのムスレンバンへ上げる案件とに峻別される。たとえば、家の前の道路の穴をふさぐのは住民が自分たちで行えるが、壊れた橋を架け直すのは行政に頼む、といった具合である。

村／区レベルのムスレンバンには、県職員も出席する。スハルト時代には、県職員が演説して具体的に県が提案する案計の説明なども行って誘導し、住民がそれに従うといった状況が一般的であったが、地方分権化後、出席する県職員はとくに自らは発言せず、聞き役に徹し、必要があれば説明をする、という態度を採っている。

近年、村レベルでも、村中期開発計画 (RPJM Desa) の策定が求められるようになってきている。向こう5年間の村落開発の方向性を示すこの計画を策定し、それを実現するための年次計画を作る、という中央、州、県／市と同様の開発計画プロセスが想定されている。なお、PNPM の役割の一つとして、村ごとに住民参加型で村中期開発計画を策定するための支援を行うことが位置づけられている。

しかし、実際には、すべての村が想定通りに村中期開発計画を策定できたわけではない。調査団が訪問した南カリマンタン州の2つの村において、村中期開発計画の存在について尋ねた際、二つの村の村長はいずれも「ある」と答えたが、実際コピーを入手することはできず、2村のうち1村から提供されたのは、2007年に村レベルのムスレンバンで作られた要望案件リストだった。この村に入っているRISEのコンサルタントによると、「村中期開発計画と各年の要望案件リストとの区別がついている村長はいないのではないか」ということであった。

他方、パプア州ジャヤブラ県のイファル・ブサール村では、地元NGOがファシリテーターとして入って住民と一緒に村中期開発計画(2006～2012)を策定した²⁵。それをもとに、今年は何の案件を要望案件リストに載せるかを村レベルのムスレンバンで話し合っている。たとえば、村中期開発計画に5～10の案件が載っていれば、それらの優先順位をつけて、今年はこの案件、来年はこの案件、という風に割り振っている。それをもとに村長が毎年予算を策定し、それを村落協議会 (Bamuskam: Badan Musyawarah Kampung) で議論して最終決定する。ちなみに、2010年は村役所兼集会所を建設した²⁶。

このように、村中期開発計画の策定状況はまちまちであるが、村レベルでのムスレンバンは、要望案件リストを上げる毎年ルーティンの協議として位置づけられており、それが郡へ上がる通常のものについては、なかなか予算が付かないと認識されている、一方、それがPNPMの事業として提案されたものは確実に実施されると受けとめられ、PNPMへの親近感が村レベルでは窺えた。

²⁵ 参加型開発計画ファシリテーター協会 (AFP3: Asosiasi Fasilitator Perencanaan Pembangunan Partisipatif) という名前の地元NGOが村中期開発計画の策定に関わっている。AFP3は、ジャヤブラ県が独自に実施している住民エンパワーメント・プログラムのファシリテーションも担当している。なお、AFP3はジャヤブラ県の副県知事が設立したNGOということである(2011年6月9日、イファル・ブサール村のArnold Yokhu村長からのヒアリングによる)。

²⁶ ジャヤブラ県では、県の住民エンパワーメント・プログラムを通じて、各村での村落中期開発計画を策定している。今回はその一例として、タブラヌス村の村落中期開発計画書を入手した。

次に、郡におけるムスレンバンでは、村から上がってきた要望案件と郡レベルで県／市各部局が行う予定の案件との調整がなされる。郡レベルには学校や保健所など教育・保健などの部局に関わる案件がある。PNPM の入っている郡では、この段階で PNPM として行われるほうがよい案件の振り分けが行われる。

基本的に、郡は県／市の下部機関で自治機能を持たないため、村から上がって来た案件はそのまま県／市へ上げられる。PNPM への振り分けについても、最終的には、県／市が承認する形を採る。今回訪問した南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡では、PNPM の一つである RISE が実施されているが、村落道路の補修など村落インフラに関する案件は RISE へ、それ以外の教育・保健などの公共サービスに関わる案件はムスレンバンへ、という振り分けが行われている。

県／市におけるムスレンバンでは、郡から上がって来た案件と県／市部局で実施する予定の案件との調整が行われる。ムスレンバンの前に、地方政府部局調整会議（Rapat Koordinasi SKPD）が開催され、この場で個々の案件について、調整役を務める県／市開発企画局（Bappeda）と県／市の各部局との間で個別折衝が行われる。南カリマンタン州バンジャル県でも、この段階に於いて、ムスレンバンで郡から上がって来た案件を県／市各部局の案件とうまく組み合わせられるかどうかの調整が行われている。

県／市レベルでのムスレンバンは、事実上それら折衝の結果を追認する場と位置づけられ、形式的な意味を持つに過ぎない状態になっている。そして、この場で県／市予算で行う案件と州に上げる案件（州予算で行うものと国家予算の分散資金・支援事務資金で行うもの）との振り分けがなされる。

州におけるムスレンバンも、基本的には県／市のそれと同様の手続で開催される。ムスレンバンの前に、あらかじめ州開発企画局と州の各部局、及び各県／市との間で調整が行われ、その折衝の結果をムスレンバンで追認する形になる。農業や公共事業などの一部セクターでは、国家予算による分散資金・支援事務資金に係る案件の調整も必要となるため、ムスレンバン開催の前に、別個にセクターごとの調整会議（たとえば、農業局は農業調整会議、など）を開催している。そして、州予算で行う案件と中央の国家予算で対応すべき案件の振り分けが行われる²⁷。なお、分散資金・支援事務資金に載せる案件はムスレンバンには入れないが、前年度の実績をもとに、また中央省庁にもそれとなく探りを入れながら、ある程度の額を想定し、それを見込んで案件を提案する形を採る。

地域によっては、州から中央へ要望案件を上げる前に、複数州にまたがる案件を前もって協議するケースもある。スラウェシがその例である。スラウェシ島にある6州は、中央レベルでのムスレンバンの前に、スラウェシ6州が集まって地域ムスレンバンを開催し、道路や電力など広域で調整すべき案件について協議し、スラウェシ6州が同じ意識を持って共同で中央政府との交渉を行う準備をする。この地域ムスレンバンは、国家開発システム法（法律 2004 年第 25 号）には規定されていないため、開催する義務はないのだが、主

²⁷ このように、ムスレンバンの前に地方政府部局間調整会議を開催して細かな調整を行い、ムスレンバンは事実上同調整会議の結果を承認するという形になったのは、調査団の観察では5年程度前からである。それ以前は、州・県／市レベルのムスレンバンで全部局・全郡の発表を全員が数日間聞き続ける、という形式で、各部局と Bappeda との調整は別途行われていた。南カリマンタン州開発企画局によると、ムスレンバンの前に調整を済ませる形式はもともと地方レベルで試されたものが中央へも波及した、とのことである。

要な島単位の広域的な地域開発アプローチを標榜する国家開発企画庁（Bappenas）は、こうしたスラウェシのような地域ムスレンバンの役割を積極的に認めている。

こうして、最終的に中央レベルでのムスレンバンが開催されることになるが、その仕組みは県／市、州と基本的には同様である。あらかじめ、国家開発企画庁が各省庁と折衝をし、それを各州から上がって来た案件とすり合わせる。すでに、各州から関係省庁へは情報が上げられているため、国家開発企画庁が各省庁と折衝する際にはある程度州からの要請事項は織り込み済みである。

以上のように、村／区から郡、郡から県／市、県／市から州、州から中央へと一連の各レベルでのムスレンバンを通じたボトムアップ型の開発計画プロセスが進んでいくが、その各レベルで提案された要望案件のすべてに予算がつくわけではない。とくに、村／区から郡、郡から県／市という段階では、金額的な予算制約もあり、予算がつく案件のほうが少ないほどである。

村／区では、予算がつくまで同じ案件を提案し続けるという状態が生じるため、ムスレンバンの開催自体にマンネリ感が生じ、形骸化してしまう場合もある。とくに、村道などのちょっとした村落インフラの整備は、こうして何年も放置されることがよくある。このような状態の打破に貢献したのが PNPM であった。

5-3 PNPM とムスレンバン：開発計画策定・実施プロセスの「並列」

PNPM（Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat）は、そのまま訳すと「住民エンパワーメント国家プログラム」となるが、実質的には貧困削減を目的とした住民参加型活動を促す国家プログラムであり、資金は中央政府予算の分散資金によってまかなわれる。その原資の多くは世界銀行、ADB、AusAID などの国際機関などによる外国借款であり、日本も JICA を通じた円借款で、郡を対象にした村より広域の地域開発を標榜する RISE を実施している。そして、PNPM を運営管理する事務所として PNPM Support Facility (PSF) が設けられ、世界銀行コンサルタントなどが常駐している。

PNPM は以前に世銀融資で行われた郡開発プロジェクト（Kecamatan Development Project: KDP）を継承し、郡（Kecamatan）を対象として、PNPM 活動を実施するコミュニティへ、用途を制限しないブロック・グラントを供与する形を採っている。ブロック・グラントは、事業計画を提出して承認された住民グループへ直接拠出される。

2009 年からは、基本的に、全国すべての郡（2010 年時点で 6,314 郡）が PNPM の対象となり、しかもどの郡でどの PNPM が実施されるかは重複が起らないように配慮されている²⁸。2010 年度の基幹 PNPM 事業の種類を挙げると、表 5-1 のようになる²⁹。

²⁸ 郡開発プログラム（KDP）では、一県／市内の一部の郡がパイロットとして対象になったが、そこから外れた郡の不満が強かった。また、2009 年の大統領選挙に関連した政治的な理由で全郡を対象とする形へ変更されたものと見られる。

²⁹ 2011 年度国家予算書によると、2011 年度予算額は PNPM Mandiri-Desa が 9.6 兆ルピア（対象 5016 村）、PNPM Mandiri-Kota が 1.7 兆ルピア（対象 1 万 948 区）、RISE が 5470 億ルピア（対象 314 郡）、RIS-PNPM が 1.2 兆ルピアとなっている。

表 5-1: 主たる PNPM 事業の種類 (2010 年度)

PNPM 名	日本語訳	実施省庁	資金源	対象郡数
PNPM Mandiri-Desa	村落向け自立 PNPM	内務省住民エンパワーメント総局	世銀	4,791
PNPM Mandiri -Kota	都市向け自立 PNPM	公共事業省人間居住総局	世銀	885
RISE	社会経済開発のための地域インフラ	公共事業省人間居住総局	JICA	215
RIS-PNPM	自立 PNPM への村落インフラ支援	公共事業省人間居住総局	ADB	237
SPADA	貧困・不利益地域支援	後進地域開発担当国務大臣府	世銀	186

(出典) 2010 PSF Progress Report, Table 2 を参照に、調査団作成

上記の主たる PNPM 事業のほかにも、様々な PNPM 事業が行われている。それは、天然資源管理と再生エネルギーの利用を目的とした Green PNPM (実施省庁は環境担当国務大臣府、PSF 信託基金とカナダの CIDA 信託基金を活用)、ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成が遅れている地域を対象に教育・保健などに関する支援を行う PNPM Generasi (実施省庁：内務省)、最後進地域と国の貧困削減目標との格差を埋めるための PNPM Peduli などがある。また、農業省、海洋漁業省、観光文化省などの省庁も PNPM 事業を実施している³⁰。これらは、上記の基幹 PNPM 事業に付加される。

インドネシア政府は、貧困削減へのステップを4段階で考えている。すなわち、(1)社会的弱者の直接的保護・支援、(2)コミュニティ開発、(3)制度融資による事業化支援であり、それら3段階のそれぞれに対して(4)大統領の指示によるスポット的な対策 (安価な住居・交通・電気、漁民、マージナルな環境に置かれた住民など) が関わる、という構図である。PNPM でも、県/市政府が Pro-Poor 政策を採るように PNPM Peduli がサポートし、それがある程度可能になったら PNPM Mandiri でサポートしながら、グッドガバナンスの実現へ向かわせる、というシナリオが描かれている³¹。

国家プログラムである PNPM の資金は、地方政府予算には組み込まれず、実際に貧困削減活動を行う住民グループの銀行口座へ振り込まれる³²。PNPM はあらかじめ使用できる資金額が用意されているため、PNPM で実施すると決定された案件は必ず実施される。しかし、PNPM の資金を利用するには、住民参加型で計画を策定し、それをプロポーザルの形で表して、PNPM 事業担当者や県/市政府の承認を得る必要がある。こうした PNPM 事業を実施するプロセスにおいて、住民参加や民主的な案件決定手法、効果的なモニタリン

³⁰ DAK の場合と同様に、PNPM 資金を得ようとする省庁の数が毎年増える傾向にある。

³¹ 以上は、Bappenas での Vivi Yulaswati 貧困プログラム振興課長からのヒアリング (2011 年 4 月 26 日) および彼女からの提供資料による。

³² ただし、PNPM に係る現地での諸々の活動資金を支えるために、県/市ごとの財政負担能力に応じて PNPM 供与額の 20~50% をローカルコスト負担として県/市予算化することが求められている。この半ば強制されたかのようなローカルコスト負担に対して、歳出の増える県/市政府側の反発は大きく、一部の県/市では PNPM 事業を拒否しようとする動きも見られた。

グを学ぶことになる。

形式的には中期開発計画を策定し、年次計画を実施していく建前になっている村ではあるが、現実には予算規模が少なく、かつムスレンバンで提案した案件がいつ実施されるかも分からない状況では、身近な村落インフラの整備は放置されたままになる。このような状況下で、確実に実施される PNPM は、それによって貧困削減に貢献する村落インフラ整備を進められるという意味において、極めて重要である。

南カリマンタン州バンジャル県ガンブット郡カユバワン村は、RISE を実施している。カユバワン村では、すでに住民参加型で村中期開発計画が策定されている。村レベルのムスレンバンは毎年1～2月に開催されるが、RISE の協議の開催は毎年3～4月頃である。結果的に、ムスレンバンと RISE の協議との時期は別々で、同じような調整会議を2回開くことになってしまっているようにみえる。しかし、ムスレンバンが来年度予算に提案する案件の話をしているのに対して、RISE の協議は、時間をかけて来年度のムスレンバンに提案するための話し合いという位置づけで、実際に実施されるのは再来年度という位置づけになる³³。RISE は、このプロセスを通じてムスレンバンをより意味のあるものにするとともに、既存の行政における開発計画策定プロセスの改善をも目指している。

上記のように、ムスレンバンと PNPM とが連動していない現状を踏まえ、また PNPM の出口戦略との絡みで、将来的には、PNPM も現状の分散資金に基づく活動から地方政府予算化できる直接移転資金へと変更し、通常のムスレンバンのなかで協議できるようにすべきである、という意見もある³⁴。これについては、開発計画策定プロセスに関する学習効果を意識している RISE は、PNPM の出口戦略に関係したこの種の意見に親和的な対応が可能と思われるが、ほかの PNPM においては、官僚的な地方政府による予算構造の中に組み込まれることで、官僚的な面倒な手続による資金のディスバースの遅れや他用途への振り向けが発生が起り、PNPM 本来の貧困削減への効果が低下するのではないかという懸念が抱かれている。このため、世界銀行などは、将来的には既存の財政構造の中に組み込まれて行かざるを得ないものの、まだしばらくは、地方予算とは別に、国家予算の特別枠で分散資金による PNPM の実施が望ましいと考えている³⁵。

他方、実際に県／市政府が PNPM の地方予算化を求めているかは定かではない。村の現場では、PNPM 事業と ADD による事業とが混在する³⁶。今後、PNPM が地方予算化され

³³ RISE 側の考えでは、本年3～4月頃に再来年度実施の案件をじっくりと協議し、それをきちんとした事業計画にまとめてから翌年1～2月のムスレンバンで案件として提案し、再来年度に実施する、というプロセスを想定している（2011年5月6日実施の RISE 全国コーディネーターの Kim Suk Rae 氏からのヒアリングによる）。開発計画能力を高めるという意味とともに、RISE としては、プロジェクト期間内の資金提供額が前もってある程度計算できるというプロジェクト管理上のメリットもあると考えられる。

³⁴ 副大統領府所属の貧困削減加速化国家チーム（TNP2K）の Elang Satriawan モニタリング評価作業部会委員からのヒアリング（2011年4月29日）では、将来的な PNPM の出口戦略を議論し始めたところで、PNPM を地方予算の中に組み入れるという方向性を検討しているとのことであった。

³⁵ PSF の Jan Weetjens 社会開発コーディネーターは、「インドネシアの新政権が発足する2014年以降 PNPM がどうなるかはわからないが、おそらく名前を代えても実質的に続くことになるだろう」と述べた（2011年4月28日の同氏へのヒアリングによる）。

³⁶ パプア州ジャヤプラ県では、パプア州の村落開発戦略計画（RESPEK）プログラムが PNPM-Desa と同一化して実施されている一方、県政府の ADD は RESPEK に付加的な県による住民エンパワーメント・プログラムに使われるので、PNPM と ADD の対抗関係にはならない。なお、ジャヤプラ県政府によると、県による住民エンパワーメント・プログラムが先に実施され、その後に州の RESPEK が開始されたとい

た場合、PNPM 事業で実施してきた事業を ADD でやるのかどうかである。貧困削減に関わる事業を PNPM で実施するという事は、県／市政府によるローカルコスト負担（前ページの脚注 29 を参照）はあっても、施行責任は中央政府にあるため、県／市政府の実施上の負担は少なくなる。

一方、ADD は県／市予算からの資金移転であるため、県／市部局が利用できる予算を減らすことになってしまうので、ADD で貧困削減に関わる事業をやることに県／市政府があまり積極的にならない傾向がある。結局、県／市政府による PNPM 向けのローカルコスト負担が ADD による事業を行う負担を上回らない限り、県／市政府にとっては PNPM が現状のまま中央政府からダイレクトに実施されるほうが望ましいということになり得る。

また、前述の、学校運営支援金（BOS）が分散資金から DAK に変更されて地方予算に組み込まれた際、通常の手続³⁷を踏まないと汚職の嫌疑がかけられかねないとの不安は、PNPM が地方予算化された際にも同様に生じることになるし、PNPM 資金を活用する住民グループが県・市部局と同様の官僚的な予算申請手続を行うことは非現実的だろう。

5-4 インフラ事業における中央＝地方関係および官民関係

中央政府と地方政府との行政事務分担および実施権限については、すでに第 3 章で述べたように、政令 2007 年第 38 号によって定められている。簡単に振り返ると、中央政府の対象は複数州にまたがる事務、国境に関わる事務、国家にとって戦略的な場所に関わる事務であり、州政府の対象は複数県／市にまたがる事務、県／市政府が対象とするのはその県／市内部の事務、という地理的な分担がある。また、事業の中身については、中央が全国レベルでの方針・計画、州政府が州レベルでの方針・計画、県／市政府が県／市レベルでの方針・計画と事業の実施、という分担になっている。

インフラ事業においても、基本的にはこの分担が妥当する。たとえば道路については、国道、州道、県道／市道の区別が明確であり、中央政府は国内の道路全体の監督および国道の管理、州政府は州道の管理、県／市政府は県道／市道の管理および村道の管理を担当する。しかし、政令 2007 年第 38 号によれば、中央政府の代理機能を持つ州政府は、国道の建設・管理の際にどのような役割を果たすかについては何も述べられていない。州政府が州予算で行う行政事務と、分散資金・支援事務資金によって中央政府の代理として行う行政事務とが明確に描かれていない。政令 2007 年第 38 号の付録にあるマトリックスは、州が中央政府の代理として行う行政事務については「中央政府の役割の部分に含まれている」と読むことになると思われるが、明確な記載はない状況である。

道路の場合には、広域地域ごとに地方道路管理庁（Balai Besar Jalan）が設置され、管轄区域内の国道の運営・管理を行う役目を担っている。しかし、地方道路管理庁と各州政府（とくにそのなかの道路局や公共事業局）との関係がどうなっているのかが実は不明確

うことである。

³⁷ BOS の地方予算化で、BOS の申請において各学校が予算業務計画（Rencana Kerja Anggaran: RKA）を作成し、それを基に配分実施票（Daftar Pelaksanaan Alokasi: DPA）を策定して予算申請を行わなければならない、BOS の実施に遅れが出ている。

である。地方道路管理庁は、中央政府の出先であるが、単なる出先ではなく、中央政府の権限をある程度各地域の現場で決定できる能力と権限を持っていることから、州政府を監督する立場にある。国道が各州をまたがる性格を持つものであることから、各州の道路局に委ねたままでは、調整がうまくいかないことは想像に難くない。そして、そうした調整を行うためには、地方道路管理庁にある程度の権限を与える必要がある。しかし、州道路局の立場からすると、自らの中央政府の代理機能がどのように果たされるのかがはっきりせず、屋上屋を重ねているような状況と認識している。しかも、分散資金・支援事務資金の取り分が相対的に少なくなるという現実問題もあり、国道に関してどのように行政事務を行うのかがはっきり認識したとは言い難い。地方道路管理庁と州道路局との間で、個々の案件については役割分担が協議されているものと期待したい。

道路建設などのインフラ整備には、土地の収用が不可欠だが、土地問題に関する中央、州、県／市の行政事務分担は、まだ明確化されていない。たとえば、土地収用に係る住民への説明会の開催や補償問題の解決については、政令 2007 年第 38 号において、州と県／市で行政事務に関する記述が全く同じになっている。すなわち、州と県／市の両方で協力しながら行政事務を行うにせよ、より細かな役割分担に関する記述がないため、実際に行政事務を行う際には疑問と混乱が起こりうる。

インフラ建設のための土地収用については、現在、土地収用法案が国会で議論されているが、早期成立は難航しており、とくに道路建設とダム建設で問題が多い。その理由はいくつか挙げると、第 1 に、土地の賠償額がなかなか一致できない点であり、第 2 に、該当地がイスラム法に基づく寄進地 (tanah wakaf) である場合に宗教省の同意が必要になることである³⁸。こうした問題を解決するために、中央、州、県／市がどのように行政事務分担をしながら対応するのか、とくに第 2 の場合、宗教省は中央が行政事務を行う権限を持っているため、州や県／市が直接宗教省と交渉することは難しいといった状況が現れる。

インフラ事業における中央＝地方関係で注目されるのは、州政府のインフラ開発イニシアティブが先にある、それが中央を動かすという事態が起こり始めていることである。通常、空間計画は中央が国家空間計画を策定し、それに基づいて州が州空間計画を策定し、さらにそれに基づいて県／市が県／市空間計画を策定する、という順序で行われるため、中央政府が予算手当をするような大規模インフラについては、国家空間計画のなかに入れているのが通常である。

しかし、州政府が動いて資金供与側と話をつけ、それをもって中央政府と交渉して合意を取り付けるというケースが実際に起こった。しかも、そこでは、州政府が官民合同パートナーシップ (PPP) を活用して資金調達を図っている。中央政府は、2010～2025 年の経済開発加速化・拡充マスタープラン (MP3EI) におけるインフラ開発のための資金調達として、PPP を基本に据えているが、それが地方レベルでも急速に取り入れられている事も注目される。

その事例とは、西スラウェシ州のインフラ整備である。西スラウェシ州は 2005 年に南スラウェシ州から分立した新しい州であり、道路をはじめとしてインフラ整備は地域開発政策上の最優先課題であった。州内を縦断する幹線道路の状況は劣悪で、スラウェシ島全体

³⁸ *Indonesia Finance Today*, 2011 年 3 月 9 日。

の道路計画では、スラウェシ島の南北を結ぶ重要道路と位置づけられたが、対応は遅れた。また、電力網計画では、州内でスラウェシ北部電力網と同南部電力網とが切れてしまっていた。これらの理由は、現状からすると十分な需要増加が見込めないからであった。

西スラウェシ州政府は、こうした状況を放置したままでは開発は進まないと考え、独自に動かざるを得なかった。国家予算も日本などからの従来の外国援助も期待できないため、韓国や中国に直接働きかけたのである。西スラウェシ州政府がオファーしたのは、出力300MWのカラマ水力発電所の建設、州都マムジュと商業都市マジェネを結ぶ102キロメートルの幹線道路建設、マムジュに近いバランペラン港のコンテナ港化、の3事業である。

カラマ水力発電所は、何としてでも州内の電力網をつなげるという理由から計画されたが、想定水量が極めて大きく、カラマ水力発電所だけで現在のスラウェシ島全体の電力需要をまかなえる発電量が期待できた。この3事業のオファーに対して、韓国企業と中国企業が強い興味を示し、両者が競った結果、西スラウェシ州政府は中国企業にオファーすることを決め、州知事が中国・北京へ出向いて交渉を続けた。そして、これら3つのプロジェクトを1つのパッケージとして、中国の三峡ダムをはじめとする様々な水力発電用ダム建設とそれに付随する公共工事の実績を持つ中国葛州壩集団国際工程有限公司が担当することになった。西スラウェシ州政府は中央政府の公共事業省などに働きかけて了承させ、中国との間で資金調達協議も行い、当初は空間計画に入れられてなかったこれらの事業が実施されることになった。

このように、地方政府が先に走り、韓国や中国と話をつけて、それを中央政府が追随するという状況は、地方分権化以前には考えられなかったことである。インドネシア国内のインフラ建設需要が相当に大きいことを考えれば、PPPが中央レベルだけではなく地方レベルへも急速に広まり、外国や民間を含めた様々なチャネルから資金調達が行われるようになることが必要になってくるだろう。しかしながら、地方政府がイニシアティブを採った場合でも、中央政府と州、県／市政府との関係においては、行政事務分担を明確にしておき、アドホックな交渉次第で中央が承認したりしなかったりする事態が起きないように注意を払う必要がある。

第6章 地域振興とグッドプラクティス

6-1 地域開発政策における地域振興の位置づけ

第2章で述べたように、インドネシアの地域開発政策は、1990年代後半の貧困村向け大統領令補助金の施行や開発調整会議（ラコルバン）に見られるボトムアップ型の開発計画策定プロセスの試行を契機とし、2001年の地方分権化二法の施行から、中央政府が詳細に指示して地方が従う形式から、地方が主体的に地域をどう開発するかを考えてそれを中央がサポートする、という形へ少しずつ変化してきた。

この変化が起こり始めた当初、それまで中央政府の指示待ち型であった地方政府は、「自分の地方をどうしたいのか」という基本的な点について十分に意識してこなかったため、地方分権化で中央政府が指示を控えるようになってからは、どう振る舞っていいのか、事実上分からない状況に陥った。「地域をどうするか」を考えるためには、まず地域自体をより深く正確に知る必要があり、地域についての無知を地方政府が自覚する必要があった。中央の指示に従って開発政策を進めることが目的であった地域開発は基本的にどの地方政府も同様の活動をしていれば事は足りたが、自分で考えて地域の実態に即した地域開発を進めるには、地方政府は能動的に動かなければならなくなった。

しかし、地方政府が独自に動くためのインプットや材料は、同様に中央政府の指示待ち型であったインドネシア国内から見つけ出すのは難しかった。そこでJICAは、地域開発政策アドバイザーを派遣し日本の大分県における一村一品運動などの地域振興の具体的な事例や韓国の子サムル運動など、地域が主体となった地域振興の事例を地方政府に紹介し、それを題材にしながら地方政府が自ら考えるプロセスを作り出すことを目指した。

おそらくこれが、後述するグッドプラクティス・アプローチのインドネシアにおける導入の契機になったものと思われる。地方分権化前後は、中央政府が地域振興のモデルを作ってくれることを願ったり、信じていたりする地方政府がまだ少なくなかった。今日のように、地方政府が自らの地域振興アイデアを競って提示するような事態は当時まだ想像もできなかったのである。

その後、地方分権化後の10年以上の間に、地域振興が地方政府を源とするものであることが十分に理解されるとともに、有益な地域振興の事例は中央政府が取り上げて、他の地方政府への参考事例としてくれることも度々起こるようになった。地域振興策で取り上げられることは、州知事、県知事／市長の地元での評判が上がることにつながり、再選や中央政界への進出といった彼らの次の政治的ステップにも有益であることが認識されてもいる。地域開発政策における地域振興には、地域の持つ資源に目を向け、地域を再発見することから主体的な開発への取り組みを促すという面とともに、その取り組みの斬新さや革新性で中央政府や国際機関の関心を引きつけ、中央からの資金移転や国際機関の支援をより高めるとともに、地方首長自身の政治的野心を成就させるための重要な手段ともなりつつあるのである。

6-2 地域振興とコミュニティ開発アプローチ

現在の地域開発や地域振興の文脈において、「住民参加」という用語はもはや当たり前のようになっている。これは、1990年代から国際的に参加型開発が外国援助の主流となっていたことも背景にあるが、インドネシアの文脈では、地方分権化の重要な目的が住民に対する公的サービスの提供とその質の向上にあり、また、インフラ建設前の住民を対象とした公聴会開催の義務化やムスレンバン実施などに見られるように、住民がそうした開発プロセスに関わることが民主国家で必要になったことによる。また、2005年から実施されている地方首長直接選挙では、住民一人一人が1票を投じることとなっており、地域開発政策において「住民参加」は重要視されるものとなっている。

「住民参加」という用語が具体的に対象とするのはコミュニティ（インドネシア語ではマシヤラカッ（*masyarakat*）という言葉が相当する）である。地方分権化以前は、マシヤラカッといえば、それは住民全体ではなく、住民を代表する長老や有力者を指すトコ・マシヤラカッ（*tokoh masyarakat*）であり、彼ら賢人の見解がマシヤラカッの見解となった。そして、多くの場合、トコ・マシヤラカッは行政村（デサ）を代表するものともみなされ、行政村とマシヤラカッが事実上同一のものとして扱われることが普通であった。

第2章で述べたように、地方分権化によって行政村（デサ）の役割は大きく変化し、デサ以外の土着の集落単位が台頭することで、マシヤラカッが行政村とは必ずしも一致しない状況が生まれてきた。しかも、世銀による郡開発プログラム（KDP）とその事実上の後継である PNPM、JICA の村落開発支援事業や NGO 支援事業などほとんどの外国援助による地域振興事業が、行政村ではなく、住民グループを基本としたマシヤラカッを対象にした形で実施された。

そこでは、世銀や JICA などの援助機関は、中間媒体として NGO³⁹や類似の社会組織を積極的に活用して、参加型農村調査手法（PRA: Participatory Rural Appraisal）や参加型学習行動手法（PLA: Participatory Learning and Action）が適用され、住民エンパワーメントの一般的なツールとして活用された。こうして、コミュニティ開発アプローチが一般的に広がり、コミュニティの外から開発を持ち込む従来型のやり方から、コミュニティの中から開発を始める内発的発展の新たな方向性が生まれていった⁴⁰。

こうした外国機関によるコミュニティ開発アプローチは、インドネシアの中央政府や地方政府が行う事業にも影響を与えていった。たとえば、村／区レベルのムスレンバンで、県／市職員が聞き役に徹するようになったのも、村々にブロック・グラントを供与して村の住民たちが自分たちで用途を考え、実施し、資金管理のモニタリングを行う仕組みを県／市政府が取り入れたのも、地方分権化が始まる頃からであった。このようにして、住民エンパワーメント事業を含めて、コミュニティ開発アプローチがインドネシアの地域振興

³⁹ 多くの開発プロジェクトがコミュニティ開発アプローチを採用ようになったため、中間媒体としての NGO などへの需要が高まり、中央でも地方でも、地方分権化後、雨後の竹の子のように様々な NGO が設立された。それらのなかには、政府の役人が迂回的に事業を得るために設立した NGO もあり、それらは「赤ナンバー NGO」（LSM Pelat Merah）と称されていた。赤ナンバーは公用車を示すからである。

⁴⁰ もっとも、それ以前の外国機関の地域開発関連事業は、あらかじめ事業のプロトタイプを作り、それをいくつかの地域でパイロット事業として試行し、それを受けて、他の地域へ適用するという、パイロット・プロジェクト方式を採用するのが一般的であった。

事業においては一般的なものになっていった。

州、県／市レベルでは、地方首長が自らの政治的野心を含めながら他の首長との競争意識も手伝って、各州、県／市の独自性や革新性をアピールするような地域振興が試みられている一方、その下のレベルでも、コミュニティ開発アプローチによって、自分の足元を見たとえでの事業が進められるようになり、地域が主体となった地域振興が実現する素地が整ってきている。そして、それらの中から、グッドプラクティス、ベストプラクティスと呼ばれる事業が現れ、それ以外の地方政府やコミュニティが情報交換や視察などを通じて学び合える状況が作られてきたといえる。

6-3 グッドプラクティスとは何か

地方分権化のなかで、グッドプラクティス・アプローチが重要になる背景はすでに第1節で触れたが、ここでも若干繰り返し述べておきたい。

地方分権化以前の地域開発に関わるプロジェクトの方法は、インドネシアの中央政府によるものであれ、外国援助機関によるものであれ、ある単一のモデルないしプロトタイプを作成し、それをいくつかの場所でパイロット・プロジェクトとして実施するというものが一般的であった。そして、パイロット・プロジェクトでモデルないしプロトタイプの有効性が分かれば、それをパイロット地域以外にも広めていく、という手法である。しかし多くの場合、パイロット地域の指定には、その事業目的を達成するための科学的理由によるというよりも、そうしたパイロット・プロジェクトの地域的分布との兼ね合いで恣意的に決められることが少なくなかった。また、地方政府側も、自分のところがパイロット地域に指定されることを誇りと認識していた。そして多くの場合、パイロット・プロジェクトの他地域への適応はインドネシア政府が行う場合がほとんどであったし、そこに外国援助機関から引き続き資金が提供されるわけでもなかったため、他地域への適用が行われないケースが多くなった。結局、無数のパイロット・プロジェクトが実施され続けることになり、それがパイロットである理由が薄れていく結果をもたらした。

地方分権化以降は、地方政府ごとの創造性や革新性、地域資源の活用といったことが重視され、中央政府がモデルやプロトタイプを作ってそれを地方政府へ押しつけることが難しくなった。しかし、前述のように、地方分権化実施当初、インドネシア国内には地方政府にとって参考になるような地域振興の事例は数多くなかった。そこで、日本の一村一品運動など海外から事例をインプットし、それを基に新たな取り組みを始めた地方政府に注目して、少しずつインドネシア国内の参考事例を増やしていくことが試みられた。JICAはこの手法を最初に取り入れ、事例紹介やグッドプラクティスのデータベースづくりに取り組んだ。後続の地域開発政策支援プロジェクトでもこのアプローチは継承され、UNDP や GTZ など他の外国援助機関も従来のパイロット・プロジェクト方式からグッドプラクティス・アプローチへと転換していった。そして現在では、マカッサルに本拠を置くバクティ財団 (Yayasan BaKTI) ⁴¹がインドネシア東部地域における地域振興の様々な事例をグッ

⁴¹ 本来は世界銀行がインドネシア東部地域の外国援助プロジェクトの調整を行うため、2004年マカッサ

ドプラクティス（彼らの用語では「スマートプラクティス」）として取り上げ、東インドネシア・フォーラムなど様々な機会を通じて学び合いを促す活動をしている。地方政府の創造的・革新的取り組みを中央政府が注目し、他の地方政府へ紹介するという最近の傾向も、こうしたグッドプラクティス・アプローチの認知度の高まりとともに一般化したものと言える。

地方政府は、グッドプラクティスと認知した他の地方政府の事例を学ぶために、頻繁に視察を行うようになり、その傾向は 2000 年代半ばから全国へ広がった。グッドプラクティスの中身も、効率的な行政サービス、地方税・地方利用者負担金の活用、公務員研修、地域産品振興など、様々な分野に及んだ。地方政府間の視察が増えるにつれ、各地方政府の様々な取り組みに関する情報がどんどん共有されていった。グッドプラクティス・アプローチは、中央政府が認定して地方政府がそれを活用するというよりも、各地方政府が自発的に他の地方政府から学んで、自らそれを咀嚼して取り入れるかどうかを判断する、という形で展開していった。このため、すべてにとって共通のグッドプラクティスの定義や条件は必ずしも確立しないまま、グッドプラクティスを学び合う状況が進行した。

グッドプラクティスとして認知される過程では、マスコミ報道の役割も無視できないものであった。頻繁にマスコミで取り上げられることによってグッドプラクティスの評判が上がり、多くの他の地方政府から視察が相次ぐといった事象があちこちで起こった。もっとも、それを見越して、有名週刊誌などには毎回地方政府の開発政策に関する紹介記事のページが設けられ、あるいは地方政府側からマスコミ側に働きかけてスペースを作ってもらうなど、地方政府側がマスコミを活用して自らの施策をグッドプラクティスとして認知させようという動きも目立った。このように、グッドプラクティスという印象づけを地方政府の評判を上げるための手段として使う面があったのである。もちろん、世界銀行や ADB や JICA がグッドプラクティスと評価した事例は、ほぼ自動的にグッドプラクティスとして受け止められ、地方政府間の相互学習の対象となっていく。

これまでにグッドプラクティスとして評判になった事例をいくつか挙げてみる。たとえば、インターネットを活用して、身分証明証の発行や各種許認可申請をワンストップサービスで行える仕組みを 2000 年頃に導入した南スラウェシ州タカラール県や東カリマンタン州東クタイ県などは、その後全国各地に広まったワンストップ行政サービス導入の先駆的役割を果たした。こうした許認可事務に係る行政サービスの優れた地方政府として、バリ州ジェンブラナ県、南スラウェシ州パレパレ市、中ジャワ州スラゲン県、東ジャワ州ラモンガン県、東ジャワ州シダルジョ県、東カリマンタン州バリクパパン市などが有名になった。ADB はアジア諸国におけるグッドガバナンスの好例として、インドネシアからは、均衡ある開発を果たした東カリマンタン州タラカン市、急速な都市化をうまく管理したジョグジャカルタ特別州スレマン県、効果的かつ効率的な形でコミュニティ改善プログラムを実施したバリ州ジェンブラナ県の 3 つを挙げている⁴²。内務省は毎年、全国の地方政府を

ルに設立した SofEI (Support Office for Eastern Indonesia) に附属する情報センターとして BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia: インドネシア東部地域知識交流センター) が発足したが、2009 年に BaKTI はインドネシア国内の独立した財団として再発足し、インドネシア東部地域の行政、民間、学界、NGO を結びつける交流センターとして機能している。

⁴² Brian Roberts and Trevor Kanaley (2006), *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*, ADB.

グッドガバナンスの実施状況に応じてランキングづけをしており、2011年は173指標をもとにそれを行った⁴³。そこで上位に入った地方政府は、東ジャワ州パチタン県、東ジャワ州ジョンバン県、ゴロンタロ州ボアレモ県、バリ州ブレレン県、中ジャワ州ソロ市、中ジャワ州スマラン市、西ジャワ州ボゴール市などであった⁴⁴。

このように、インドネシアでのグッドプラクティスの対象は主に地方政府となることがほとんどである。たとえば、国家開発企画庁でヒアリングを実施した際には、地域振興のグッドプラクティスとして、市長が様々な改革を断行し、先の選挙で9割の得票率で再選された中ジャワ州ソロ市の事例が挙げられた⁴⁵。しかし、ヒアリングに出向いたどの政府機関で聞いても、「それがなぜグッドプラクティスなのか」という問いに対する答えは出てこなかった。

また、個々の事業をグッドプラクティスと認識しているケースとして、たとえば、外国援助機関による事業である程度成功した事例を「グッドプラクティス」と位置づけることはあっても、外国援助機関の事業という枠を外して、様々な事例を比べ合うという機会は最近あまり見られなくなってきた。現在でもそうした活動を行っているのは、バクティ財団が主宰する東インドネシア・フォーラムでのスマートプラクティスの発表である。

2008年の東インドネシア・フォーラムで取り上げられた18件のスマートプラクティスは、「普通の人々が作り出した改革的な事業」ということで、バクティ財団の関係者が実際に現場へ足を運んで確認した事例であるが、これらの多くには、実はCIDA、UNICEF、JICA⁴⁶、世銀などの外国援助機関の支援が関わっている。ここでは、指標で数値化してランキングをつけるといった審査は行われず、むしろ、こうした事例を通じて、インドネシア東部地域の様々なステークホルダーが学び合うことを目的としている。18件のスマートプラクティスは以下の通りである。

- (1) 出産時の保健所と祈祷師の協働（南スラウェシ州タカラール県）
- (2) 水管理のための村営企業運営と環境教育（西ヌサトゥンガラ州東ロンボク県）
- (3) ダイビングを通じた村の小学生への環境教育（パプア州ジャヤプラ県）
- (4) 高利貸を排除するための庶民信用銀行の低利融資（北マルク州）
- (5) 住民紛争を克服した行政管理（マルク州アンボン市）
- (6) 禁煙令で健康な村づくり（南スラウェシ州エンレカン県）
- (7) 持続的な森林管理のためのパートナーシップ（東南スラウェシ州ブトン県）
- (8) 住民の生活向上のための女性協同組合（東南スラウェシ州ブトン県）
- (9) 漁民に必要な物資の後方支援をする洋上タクシー制度（ゴロンタロ州）
- (10) 子供たちに自信をつけさせる村の私設学校（パプア州サルミ県）
- (11) HIV/AIDSに関する知識普及活動（西パプア州）

⁴³ 指標には、期限内の予算策定、会計検査上問題のない会計報告、公共サービス、競争力強化、環境配慮などの項目が入っている。

⁴⁴ *Jakarta Post*, 2011年4月26日。

⁴⁵ 2011年6月17日の国家開発企画庁でのヒアリングによる。

⁴⁶ これらの18件のうち、JICAによる事例は、(12) 住民参加によるエンパワーメント・プログラム（中スラウェシ州パル市）であり、スラウェシCDプロジェクトの枠内で行われている。通常のムスレンバン方式を改善し、住民参加型の計画策定プロセスにCDプロジェクトで採られるコミュニティ・ファシリテーションの手法を取り入れている。

- (12) 住民参加によるエンパワーメント・プログラム（中スラウェシ州パル市）
- (13) 自作タービンの水力発電で電力自給の村（西スラウェシ州ママサ県）
- (14) バイクを使った保健サービス事業（東ヌサトゥンガラ州フローレス島）
- (15) 女性の人権を守る「女性の家」事業（東ヌサトゥンガラ州クパン県）
- (16) 学校に登校できない子供や識字教育のための私塾（西ヌサトゥンガラ州）
- (17) 家族計画における避妊方法の改善（北スラウェシ州）
- (18) マラリア予防のための統合的な活動（北マルク州南ハルマヘラ県）

以上のように、これらバクティ財団が提示した 18 件のスマートプラクティスは、手本として他に適用するといった性格の事業とはみなされていない。しかし、これらの事業をレファレンスとすることで、事例から何かを学び、各自が個々に事業を実施していく際の参考になることが期待されている。

このように、グッドプラクティス自体の取り扱い方が、それを模範例として他へ適用するという形ではなく、あくまでも参考事例として各地方政府・住民が自ら思考するための材料に過ぎなくなってきたことが、各政府機関において「グッドプラクティスとは何か」を認知しにくい状況を生み出している可能性がある。

それでもなお、本報告書では、その内容がいくつかの面で他の事業へ十分な示唆を与えるグッドプラクティスの事例として、パプア州の村落開発戦略計画（RESPEK）プログラム、およびその関連でのジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラム、の 2 つについて触れることにする。

6-4 グッドプラクティスと考えられる事例

6-4-1 パプア州の村落開発戦略計画（RESPEK）プログラム

村落開発戦略計画（RESPEK）プログラムはパプア州独自のプログラムである。2006-2011 年を対象とするパプア州中期開発計画（RPJMD）に定められた 6 つの優先事項、すなわち、(1) 食糧・栄養の質と量の改善、(2) 保健サービスの質と量の改善、(3) 教育サービスの質と量の改善、(4) 住民経済システムの活性化、(5) 女性のエンパワーメント、(6) 基礎的インフラ整備、の達成に貢献することを目的とする。RESPEK の予算は、中央政府予算から移転された特別自治資金を活用している。

RESPEK の対象はパプア州内のすべての村であり、2007 年から一村平均 1 億ルピアのブロック・グラントを配分する。何に活用するかは村人自身がニーズを明確化し、計画を立て、実施し、モニタリングを行う。RESPEK の世話人（ファシリテーター）は約 1000 人で、RESPEK を通じて村や郡の行政機能を向上させ、村人がみんなで参加し、政府と非政府機関とが村を舞台に協力することを目指している。パプア州知事は、パプア州における行政構造が州から村に行くほど小さくなる逆ピラミッドの状態になっているのをひっくり返し、村をベースとした正ピラミッドの状態にすることを念頭に置いている。

RESPEK の原資は州予算だが、中央から移転されたパプア特別自治資金を活用している。現在では、村落向け自立 PNPM（PNPM Mandiri Desa）と一体化させ、世話人に係る費用は PNPM 側が負担する形で実施している。

実際の村では、州からの1億ルピアに加えて、県／市予算からも資金が併せて提供される。たとえば、ミミカ県では一村当たりで州のRESPEKから1億ルピア、鉱山会社フリーポート社の財団から1億ルピア、県政府から5億ルピアの計7億ルピアが配分される。ボゲン・ディグル県では州のRESPEKから1億ルピア、県から2億ルピアの計3億ルピアが一つの村に配分される。RESPEKによって、村には多額の資金が流れ込み、それを村人たちが管理・運営する必要に迫られている。

RESPEKはすべての村へ一律で一村当たり1億ルピアを配分するという形を採るため、当然のことながら、県によっては村の数を増やしてより多くの資金を獲得しようという動きが表れた。村の数を増やすために村の分割を促したり、村の数や人口の水増しが行われたりもした。たとえば、ヤフキモ県は前年の70村から翌年は518村へ村の数を急増させただけでなく、人口もセンサス結果の13.5万人を大きく上回る40万人と申告してきた。ヤフキモ県はまた、ジャヤウィジャヤ県から分立した際に、郡の数を12から52に増やし、郡長のなり手がいないために、学校教員をすべて郡長に就任させる（結果として学校教員が一時ゼロになった）という事態をも引き起こした。このような、分立によって新設された県の行政運営能力が大きく問われる事態であることを鑑み、RESPEKは州政府から県政府を通さず、直接村へ資金を流す仕組みとするとともに、配分方法を「一村当たり1億ルピア」から世帯数に応じて配分する形式へ変更した⁴⁷。

このRESPEKのポイントは次の2点である。第1に、パプア州ではとくに人口の過半を占める中央高地で村が孤立・散在している状況を踏まえ、行政による線での対応ではなく、村という点への対応によって、行政から村が事実上無視される事態を避けたという点である。散在しているすべての村に等しく資金を配ることによって、村と村との間に生じる猜疑心やそれに伴う軋轢・衝突を回避するという目的もある。第2に、RESPEKとPNPMを合体させて実施したことである。一般に、村レベルでは、県／市予算からのADDで実施される事業と国家予算から直接配分されるPNPMとが相互に関係を持たずに並存する。この両者をどのように関係づけるかは、今後のPNPMの地方予算化という方向性を考えるうえで重要な問題となるが、RESPEKでは、ファシリテーター関連の費用はPNPMを活用し、実際の村での活動にはRESPEKの資金を充てるという分担をしており、この組み合わせ方は、他地域にも十分参考になると考えられる。

6-4-2 ジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラム

ジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラムは、基本的な構造はRESPEKと同じであるが、時期的にはRESPEKに先だって2005年から実施され、資金としては、県予算から村へ配分される村落資金配分(ADK)が活用された。そして同時に、地元NGOであるAFP3をファシリテーターとして、村中期開発計画(RPJM Kampung)の策定が進められた。139村・5区を対象に、375人のファシリテーターが活動している。

ADKからは1村／区当たり1億ルピアが拠出されるが、そこには村役人の給与や乳児保

⁴⁷ 以上の情報は、2011年6月13日に行ったパプア州開発企画局長官らからのヒアリングによる。

健の費用は含まれていない⁴⁸。ADK からの 1 億ルピアは年 3 回に分けられ、最初に 25%、2 回目に 50%、最後の 3 回目に 25%が配分される⁴⁹。結局、ジャヤプラ県内の村／区は 1 村／区当たりで県の ADK から 1 億ルピア、州の RESPEK から 1 億ルピアの合計 2 億ルピアを得ている。この資金を使って、住民が橋を架けたり、村事務所の改築を行ったり、主にインフラ整備に活用している。

県としては、県内の地域の特性に応じて、牧牛、漁業、ココナッツ栽培、カカオ栽培などを中心とした生産活動を行うように住民へ促している。また、2 億ルピアという額が決まっているため、村レベルのムスレンバンではそれを前提に計画を立て、それが郡レベルのムスレンバンへ上げられても、実際にはそのまま了承されるので、県の部局は郡レベルで部局内の事項のみに集中すればよいということになる。

村では、住民がファシリテーターの助言を受けながら計画を立て、予算案を作り、それを県へ提出して承認をもらう。そして、半期ごとに資金利用計画を作成し、それに基づいて活動した後、領収証を添えた会計報告を作成し、県へ提出する。ジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラム担当者⁵⁰によると、住民がきちんと会計報告が行えるようになるまでに約 5 年かかり、その間、根気よく手取り足取り指導をしたということであった。実際、調査団が確認した会計報告は整ったものであり、こうしたプロセスのなかで、住民の計画策定・実施・モニタリング能力が向上していく様子が見えてきた。

ジャヤプラ県の住民エンパワーメント・プログラムは全国的にも注目される有名な取り組みのようであり、様々な地方政府が頻繁に視察へ訪れるという。とくに、北マルク州ティドレ市長はこれまでに 2 回視察に訪れている。ジャヤプラ県は、この住民エンパワーメント・プログラムを制度化するための村落エンパワーメントに関する県政令案を審議中であるが、これは、県知事選挙などを通じて県知事が交代しても、その影響を受けずに住民エンパワーメント・プログラムが継続されることを狙ったものである。ちなみに、RESPEK の制度化を目的として、州レベルでも RESPEK に関する特別州政令案を準備中である⁵¹。

補論 3：パプア州特別自治について

パプア州特別自治についてまず留意したいのは、この特別自治が認められている対象は州のみである、ということである。州内の県／市は、法的には特別自治の対象とはなっていない。しかし、パプア州に特別自治が認められたという解釈から、住民は全般に何らかの特別な行政が行われると期待しているのが現状で、「特別自治だから」という理由で様々な要求を政府に求めてくる場合が少なくない。

⁴⁸ ジャヤプラ県では、幼稚園のような形で、乳児園を県内に 630 ヶ所設け、乳児園職員（カデル）を配置している。

⁴⁹ 各村は県都セントニに銀行口座をもっており、そこに ADK 資金が振り込まれる形になっている。ジャヤプラ県ではまだ 15 村への交通アクセスが途絶しており、連絡はラジオ無線等で行っている。

⁵⁰ 担当者はまだ若い北スマトラ州出身のバタック族の女性であった。テキパキと仕事をこなし、次々に訪れる住民代表との会計報告等をめぐるやり取りを手際よくこなしていた。住民代表から絶大な信頼を得ているであろうことがその振る舞いからうかがえた。

⁵¹ パプア州知事もジャヤプラ県知事も 2011 年が改選年で、直接選挙が実施される。パプア州知事選挙には、再選を目指す現職のほか、現在のジャヤプラ県知事も立候補の予定である。

パプア州は特別自治を与えられたとしているが、しかしその「特別」性はどこにあるのかを突き詰めていくと、実は意外に少ない。強いて言えば、次の2点である。

第1に、州知事候補が「パプア原住民」(orang Papua Asli)であるかどうかの審査が行われる点である。パプア州特別自治法では、州知事はパプア原住民と定めている。この審査は、パプア人の長老的有識者で組織されるパプアでの最高権威機関であるパプア人民協議会(Musyawahar Rakyat Papua: MRP)によって行われる。

第2は、中央政府からの移転される均衡資金とその州への配分比率が他とは異なることである。通常の均衡資金である歳入分与、一般配分金(DAU)、特別配分金(DAK)に加えて、一般配分金の2%相当額が特別自治資金として2020年まで、さらにインフラ向け特別資金も、政府と国会が合意した額が毎年トランスファーされる。歳入分与では、2025年まで原油収入は55%、天然ガス収入は60%がパプア州に配分される(他州は15%)。

パプア州が中央から受け取る資金は、歳入分与、一般配分金、特別配分金の通常3点セットに加えて、特別自治資金、インフラ向け特別資金の2つが加わる。このうち、特別自治資金は、パプア人民協議会の運営費と後述の村落開発戦略計画(RESpeK)プログラム向けの予算をまず差し引き、残った資金を州政府40%、県・市政府60%の比率で配分する。各県・市政府への配分は、人口や所得などのウェイトづけによる算出式に基づいて行われる。特別自治資金の使途は、教育、保健が最優先になる。県知事・市長は、特別自治資金を活用する案件プロポーザルを予め州知事へ提出し、州ムスレンバンで協議をする。

大きな問題の一つは、西パプア州が既成事実として存在してしまったことである。パプア州特別自治法が定められた2001年時点ではパプア州は一つであったが、スハルト時代に制定された大統領決定を盾に、中央政府はパプア州を3分割する方針を強行し、2003年に西イリアンジャヤ州(後に西パプア州に改名)を設立させた(中イリアンジャヤ州は強硬な反対を受けて成立が断念された)。西パプア州設立に対するパプア州側の反発は強く、今でも西パプア州の存在は違法だとする見解もある。

ここで問題となるのは、パプア州特別自治は西パプア州にも適用されるのかどうかということであった。中央政府はしばらくこうした不透明な状況を放置し、西パプア州政府の行政運営能力がある程度整ってきたのを見据えて、2008年にパプア州特別自治法代行政令を出して、西パプア州にも特別自治が適用されるとの解釈を示し、2008年法律第35号でこれを法制化した。この法律の条文では「ここでのパプア州とは、パプア州と西パプア州の両方を指す」という紛らわしい表現が使われ、空間領域としてのパプア州と行政体としてのそれとの玉虫色の使い分けを余儀なくされている。

パプア州特別自治法が2001年に制定された後、中央政府は1999年地方行政法、1999年中央地方財政均衡法の改正を行い、それは2004年地方行政法、2004年中央地方財政均衡法となった。ここでの地方行政法の改正では、新たに導入された地方首長直接選挙の実施に関する規定が定められた。他方、パプア州特別自治法では、それ以前の、州議会が州知事を選ぶ方式を踏襲し、州議会が候補者をパプア人民協議会に挙げてそこで「パプア原住民」審査が行われ、審査を通った候補者のなかから州議会が州知事を選ぶという形になっていた。そこで、前述の2008年パプア州特別自治法代行政令と2008年法律第35号により、パプア州知事選挙も2004年地方行政法にある直接選挙で行うことが定められた。

6-5 地域開発におけるグッドプラクティスの活用方法

インドネシアにおける地方分権化の進展のなかで、地域開発プロジェクトの手法はパイロット・プロジェクト型から事例学習型へ変化し、同時に、グッドプラクティスの扱われ方も模範型から参照事例型へと変化していった。中央政府が雛形を作り、地方政府はそれに従えばよかった時代が終わりを告げたと同時に、地域開発プロジェクトにおいても、プロジェクトが作り出した事例をインドネシア側がそのまま当てはめればうまくいく時代も終わりを告げた。グッドプラクティスが何を指すのかが必ずしも明確にならないことはさておき、そうした参考事例をどのように活用するかは、地域開発の主体となる地方政府が自分の頭で考えなければならない状況を迎えているのである。

他者の事例であるグッドプラクティスを地方政府が自らの地域開発に活用するには、何をもって地方政府自身が自らの地域をどのように開発するかについて、明確なビジョン・ミッションと方向性を持っている必要がある。そして、グッドプラクティスを無批判に受け入れるのではなく、自らの地域の実情に照らしてつぶさに検討し、それを住民や民間などの他のステークホルダーと共有して、グッドプラクティスの当該地域での適用可能性について十分に議論することが重要になる。グッドプラクティスから学んだとしても、もう一度、地域の実情に合わせてその内容を再構成し、一つ一つ部分を確認しながらオーダーメイドで地域にあった形、最終的に自分たちの所有意識を伴った形へ作り替えていく作業となる。こうした一連の流れとそれによって作られた事業の実施が、今度は新たなグッドプラクティスとなっていく可能性を秘めている。

以上のようなプロセスを経て、時と場所を変え、過去のグッドプラクティスとの連続性を保ちながら、グッドプラクティスは進化し続けていく性格を持つものと思われる。そこで鍵を握るのは、自分たちの所有意識を伴った形へ作り替えるプロセスを地方政府が経験として蓄積したかどうかである。もしも、グッドプラクティス導入時の状態を進化させようとせず、それをただ単に維持しようとするだけの場合には、持続発展性が確保できなくなる。一例を挙げると、2000年頃、南スラウェシ州タカラール県や東カリマンタン州東クタイ県と同じ頃にワンストップ行政サービスを導入した東南スラウェシ州クンダリ市は、市長がラジオに自分の番組を持つなど、様々な革新的試みで全国的に注目されたが、それを支えていたのはUNDPのBUILDプロジェクトであった。このプロジェクトが終了し、担当者が異動で配置転換になると、革新的な試みは止まり、ワンストップ行政サービスは維持されても不当な料金支払いなどが住民に強いられるようになり、短い間に内容が形骸化していった。ワンストップ行政サービスにもかかわらず、身分証明証の発行に時間や費用が不当にかかるようになるなど、持続発展性の観点から課題がみられた。

また、グッドプラクティスといわれる事例があっても、それを実施した地方政府がすべての面で優れているということでは必ずしもない。たとえばゴロンタロ州ボアレモ県政府は、世銀の支援を受けて、公共サービスの公開性に関する県政令2004年第6号を制定し、貧困層への配慮を意識した革新的な試みとして外国援助機関から高く評価された。しかし、地元では公開性が必ずしも認識されず、県知事に反発する勢力からは中身が伴っていないという批判が絶えなかった。こうした県政令を制定し、革新的と評価されることによって、ボアレモ県は世銀による援助プロジェクトを毎年獲得することができ、それに伴って次の

選挙への準備を進める現職県知事の政治的立場が強化されることになった。グッドプラクティスといわれる事例は、政治的な目的で活用される面もあるのである。

むしろ、グッドプラクティスを活用して、地方政府間の相互学習と健全な競争意識を高めるのは、中央政府の役目とも考えられる。2005年の地方首長直接選挙導入後、全国の地方首長は他の地方首長に負けたくないという気持ちが強まっている。中央政府の働きかけ次第では、ある地方政府によるグッドプラクティスは、他の地方首長により優れたグッドプラクティスを考えさせ、試行させるいい機会を作り出せると思われる。グッドプラクティスをどう活用するかは地方政府の意識と態度によって様々であるが、中央政府が適切なグッドプラクティスを選び出し、それを参考事例として地方首長のやる気を引き出させる効果的なファシリテーションを行うことが、地方政府による地域開発への取り組みをより活性化し、前述のようなグッドプラクティスの継続的な進化を促すことにつながる事が期待されるが、現状では、中央政府側でそうしたファシリテーションを行う能力も意志もまだ明確に現れていないように思われる。

第7章 地方分権・地域振興を担う人材育成

7-1 地方行政官の人材育成システム

インドネシアの公務員システムでは、日本のような国家公務員と地方公務員という区別をせず、公務員として単一となっている。従来は、公務員識別番号（NIP）によって、全国区で異動する者と特定地方内での異動に留まる者が識別できたが、2008年以降はそれもすべて統一され、NIP を見ただけでは識別ができなくなった。もっとも、州政府職員に関するほとんどの人事権は州知事に、県／市政府職員に関するほとんどの人事権は県知事／市長に委ねられるため、地域を越えた人事異動を行う場合には、関係する地域間での調整（中央との場合や州間の場合は内務省）による調整が必要になってくる⁵²。

インドネシアの公務員研修については、政令 2000 年第 101 号によって定められている。ここでは公務員研修を(1)公務員昇格前研修 (Diklat Prajabatan) と(2)職位内研修の (Diklat Dalam Jabatan) の2つに大きく分けている。前者は、公務員候補者が公務員となるための研修で、公務員候補者は最低2年間研修を受ける義務がある。後者は公務員になってからの研修で、指導者研修、機能研修、技術研修のさらに3つに分けられる。

指導者研修は4階位 (eselon IV) から1階位 (eselon I) までそれぞれのライン階位 (部長、課長など) に応じて実施され、これに合格した者が上位の階位へ昇級する権利を持つことになる。機能研修は、ラインに属さない機能別職種の職員 (企画官、プランナーなど) に対する機能上のコンピテンシー向上のための研修であり、技術研修は、職員に必要とされる技術的コンピテンシーを向上させるための研修である。このように、政令 2000 年第 101 号では、公務員研修の基本をコンピテンシーの向上に置いていることが特徴的である。もちろん、地方行政官の研修も、基本的にはこの公務員研修に沿って実施される。

これらの研修を実施する機関は、政府によって研修機関として認定された機関であり、公務員研修の指導・監督・実施を行う国家行政院 (Lembaga Administrasi Negara: LAN) が担当する。LAN の下には、指導者層養成国家上級職員研修所 (SPIMNAS Bidang Kepemimpinan) と経営技術・開発政策国家上級職員研修所 (SPIMNAS Bidang TMKP) の2つの研修所があり、前者では指導者研修を、後者では経営技術と開発政策に関する職員のコンピテンシーを高めるための機能研修を実施している。後者については、LAN が独自に行う研修のほか、村長研修などのように、地方政府と協議のうえ、オーダーメイドで実施する研修もある。

ジャカルタの LAN 以外に、全国4ヵ所 (バンドン、マカッサル、サマリダ、バンダアチェ) の LAN 支部に公務員教育訓練研究センター (PKP2A) が設置され、LAN と同様の研修が実施されている。以前は、研修員の勤務地などを考慮し、中央省庁からの場合はジャカルタ、地方政府からの場合は地方、という分け方がなされていたが、現在では、研修

⁵² 法律 1999 年第 43 号 (公務員基本法) によれば、県／市官房長 (Sekda) の任免は州知事が、州官房長の任免は内務大臣がそれぞれ行う。また、役職や勤務地に関係なく、1階位公務員の任免は大統領、2階位公務員の任免は関係中央省庁の大臣が行い、3階位以下の公務員の任免は各中央省庁の大臣、州知事、県知事／市長が行う。

員の勤務地に関係なく、4カ所の PKP2A のどこで彼らが研修を受けるかはランダムに決定される。また、ジャカルタ、バンドン、マカッサルには LAN 傘下の行政学高専 (Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi: STIA) が置かれ、公務員を目指す学生を受け入れている。

公務員研修は、これら LAN 関係の施設のみで実施されるわけではない。LAN と同様の実施能力があると認定された他機関で実施することがあり得る。機関に対する能力認定は研修ごとに行われる。そこで、各州の教育訓練庁は、州政府職員および州内の県・市職員を対象とした機能研修・技術研修を独自に実施する一方で、一つでも多くの公務員研修を実施できるように LAN 認定を受ける努力を続けている⁵³。

このように、インドネシアの公務員研修は形式上システマティックに実施されてはいるが、やはり上位号俸への昇級のための研修という意味合いが根強く、公務員としてのコンピテンシーを向上させるという本来の目的としている部分がまだまだ弱い。LAN 内部では政令 2000 年第 101 号の内容の改革の方向性が議論されており、本格的にコンピテンシーに基礎を置いた公務員研修へ抜本的に改革すべきであるとの認識が強まっている⁵⁴。同時に、地方の研修機関に対する研修ごとの認定もまた、コンピテンシー基本の公務員研修への抜本改革を行うならば、何らかの改革を同時に行うことになると思われる。

地方公務員の人材育成については、これまでに業績や能力をもとに業務実績を評価し、それを給与に反映させる試みがいくつかの地方政府で試されてきた。2000 年に北スラウェシ州から分立したゴロンタロ州はその一例で、優秀な部長・課長クラスはかなりの額の職務手当を受け取っており、それが管理職のやる気を引き出して、ゴロンタロ州政府の様々な新機軸の政策アイデアを生み出すもとになったと見られている⁵⁵。しかし、ゴロンタロ州政府のような事例は全国的に地方政府を見れば少なく、正当な業績評価が公務員の昇級に反映されることはまだ明確に意識されていなかった。

国家公務員庁によると、政令 1979 年第 10 号において、国家公務員の業務実績評価について定められているが、その内容は数値化されるものの、そこに挙げられた指標はすべて主観的に判断されるものであり、客観性からは程遠い内容である⁵⁶。客観的な業績評価の必要性は認識されていても、実際の運用についてはまだまだ難しい面が多く、地方公務員の人材育成と組み合わせられる状態にはなっていない。

7-2 人事政策と政治の介入

インドネシアの公務員の昇級システムは、一応形式的には整っているといつてよい。そ

⁵³ LAN からの認定は A 認定、B 認定などのグレードの差がある。全国にある省庁・地方政府などの教育訓練機関 739 カ所のうち、州教育訓練庁で A 認定を受けているのは西ジャワ州と中ジャワ州の 2 つのみである。A 認定を受けると、LAN で行われている全号俸対象の指導者研修を実施することが認められる。しかし、教育訓練の質が落ちれば A 認定が取り消される場合もある (*Suara Merdeka*, 2011 年 2 月 24 日)。

⁵⁴ USAID (2010), *Desentralisasi 2009: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*, *Stock Taking Study Terkini*, 39~41 ページ。

⁵⁵ 企業家出身の Fadel Muhammad ゴロンタロ州知事が州政府に企業の経営のやり方を持ち込んだ影響もある。なお、Fadel 氏は任期途中で州知事職を退き、現在は海洋漁業大臣を務めている。

⁵⁶ 国家公務員庁サイト (<http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-penilaian-pns.html>) を参照。

これは中央の行政官も含めて、全国一律の体型のもとで機能している。しかし、LAN 自身も認めているように、公務員の能力やコンピテンシーを高めるといふ点ではまだまだ改善の余地がある。その背景には、公務員に採用された後のキャリア・ディベロップメント・システムが明確化されていないという問題がある。すなわち、その時々状況に応じてアドホックに人事異動が短期的視野で行われ、公務員自身のキャリア・パスが描けないという状況が、長期的な観点からインドネシアの公務員能力向上の大きな足かせとなっている。そして、こうした状況をさらに難しくしているのが、民主化とそれに伴う地方首長直接選挙の導入による公務員人事への政治の介入である。

前述のように、官房長など一部を除いて、州政府職員に対する人事権は州知事が、県／市職員に対する人事権は県知事／市長が持っている。ラインにある公務員の昇級・昇格人事に関しては、その基準が政令 2000 年第 100 号（その後政令 2002 年第 13 号で改正）において定められている。とくに幹部職員の人事に関しては、役職審査委員会（Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan: Baperjakat）が組織され、そこが審査して候補を複数決定し、候補者に対するフィット・アンド・プロパー・テストを行うことで、幹部職員人事が公正に行われることを担保する形になっている。

しかし、実際には、上記のプロセスが形式的なものになるケースが少なくない。なぜなら、住民から直接選挙で選ばれた地方首長の正統性は極めて強いからである。地方首長直接選挙に立候補する候補者は、選挙で訴えるビジョン・ミッションや政策構想を作る必要がある。第 5 章で述べたように、当選者の訴えたビジョン・ミッションや政策構想がそのまま当該地方政府の開発政策の指針や中期開発計画の核となる。このため候補者は、地方政府のなかの優秀な職員を自陣営へ囲い込み、自分が選挙で訴えるビジョン・ミッションや政策構想に関わらせることになる。

地方首長直接選挙終了後、当選した候補者のブレンだった地方政府職員は、多くの場合、重要ポストへ登用され、忠実な地方首長の部下として、ときには政治的なニュアンスの強い無理な要求でも拒まずに受け入れ、あらゆる部面で地方首長のビジョン・ミッションの実現に向けて邁進する。他方、落選した他の候補を公然と支持した地方政府職員は、閑職へ左遷され、そのまま沈むか、次の地方首長直接選挙で他候補を支持してカムバックを果たそうとする。地方行政はこうした状況がほぼ間断なく繰り返す状況になっており、行政が中立的に業務を遂行する環境が作りにくくなっている。

このような地方首長の意向が強く反映される状態では、幹部職員の人事に役職審査委員会が関わったとしても、それが中立性を保つことは難しく、結果的には形式的になってしまうのである。地方首長が自分の親族や友人を優遇したり、突然幹部を更迭したりしても、それを制御することは事実上難しい。しかしながら、「他の地方首長よりも優れている」とか、「外国援助機関から表彰された」とか、地方首長はよそからの評判にとっても敏感に反応するため、露骨に人事へ介入することを避けたり、そのように見えないような工夫をしたり、いろいろと考えた行動を採る者も少なくない。地方分権化で制度的民主化が進み、その結果として、地方首長の封建的な振る舞いも問題視されるなか、外部からの目をうまく活用して、多くの地方首長が善政競争を続けていけるような環境づくりを進めていくことが重要と思われる。これは、第 6 章で述べた「グッドプラクティスをどう活用するか」ということとも深く関わってくることであろう。

7-3 PNPM 等のファシリテーター養成プログラム

第5章で述べたように、地方分権化後のインドネシアにおける開発政策プロセスでは、ボトムアップ型のアプローチがより重視されるようになり、地方分権化の目標である住民に対する行政サービスの向上が求められるようになってきた。地方分権化からすでに10年以上経つものの、住民の眼から見た地方政府の対応や態度は、以前と大きく変わっていない。インフラ建設の前の公聴会や住民エンパワーメント事業など、住民を交えた参加型アプローチは、今や開発案件では主流となったともいえる。

そこで重要なのは、行政と住民との距離をどう縮めていくかという点である。長期にわたるスハルト政権の影響が強く、どうしても無意識のうちに住民を管理の対象として見てしまう地方行政官の態度変化には時間がかかる。そこで、行政と住民の橋渡し役を地元 NGO に求め、そうした NGO の住民に対するコミュニケーション力を高めていくことが、行政にとっても重要であると認識されるようになった。しかし、インドネシアでは長年にわたって NGO 活動が抑えられてきており、行政と住民との仲介役を期待される NGO もまた急ごしらえで、エリート意識を持って住民を教え導こうとする態度が目立った⁵⁷。

その背景には、「参加」(partisipasi)という言葉が旧来のインドネシアの開発の文脈で使われていた意味がある。スハルト時代の「参加」では、政府が開催する行事に出席し、そこで村の長老や賢者(トコ・マシヤラカッ)などによって定められた事項を承認することを意味して partisipasi という用語が使われた。地方分権化以降も、この partisipasi という言葉はそのまま使われ、「参加型」事業の多くで従来と同様の光景が見られた。PRA/PLA のような手法は使われても、住民側には旧来の「参加」意識が残り、また NGO 側も政府側と同様の意識を持っていた。PRA/PLA を使ったとしても期限のある事業の場合は、旧来の「参加」をやむを得ず所与のものとして受け入れて実施されたケースが少なくなかった。

それでも、外国援助機関などの住民エンパワーメント・プログラムに関わる機会を活用しながら、NGO は経験を積み、学び、少しずつ成長していった。行政と住民をつなぐファシリテーターの役割に NGO が関わることはほぼ常識とみなされている。現在では、世界銀行や JICA などが資金提供する PNPM が全国すべての郡レベルで展開され、実際に現場で住民と接するファシリテーターの活動が事業の成否を左右する状況になっている。

ファシリテーターの養成は、インドネシアにとっても重要な課題の一つとあってよい。それは単に PNPM のような住民エンパワーメント・プログラムの実施を円滑に進めるといふ話に留まらず、様々なステークホルダー間のコミュニケーションを密にし、開発に関わる活動がそれらの間の協働を促すという意味においてである。しかしながら、ファシリテーターに関する認識は、必ずしもステークホルダー間で共有されているわけではない。たとえば、地域開発政策実施に関する内務大臣令(Permendagri) 2010 年第 54 号におけるファシリテーターは、ムスレンバンの議事をスムーズに進行する役目を果たす者として理解されている。たしかに、様々なステークホルダー間の調整を行うムスレンバンのような

⁵⁷ 行政側が様々なプロジェクトで NGO を多用したので、それを機会と捉えた様々な NGO が雨後の竹の子のようにインドネシア中に現れた。なかには、行政官側がそうした機会を活用して迂回的に利益を得ようとして作った NGO もあった。当然のことながら、プロジェクトが終了して機会がなくなって消滅する NGO もたくさんあり、NGO の離合集散は頻繁に起こってきた。

場では、行政側でも住民側でもない第三者的なファシリテーターが有用であろうが、ここでは、ファシリテーターをムスレンバンの円滑な進行のための道具という、狭い意味でしか認識していない。他方、同じ内務省でも住民エンパワーメント総局では、セトラワン（setrawan）と呼ばれる行政官が村や郡において、住民に対する開発への日常的な働きかけを行っており、同総局高官は彼らをファシリテーターと認識している⁵⁸。また、PNPMも含め、外来の住民エンパワーメント事業があつて、初めてファシリテーターが存在するような状況があり、こうした事業がない場合、ファシリテーターというものは存在しえないのか、という疑問もある。

このように、ファシリテーターに関する認識も様々な状況で、ファシリテーター養成は緊要な課題となっている。たとえば、PNPMは事業遂行のために数万人規模の膨大な数のファシリテーターを養成しなければならない。PNPMは2010年に660人のマスター・トレーナーを養成したとしているが、肝心のファシリテーターのリクルートが思うように進まない。その理由はファシリテーターの条件が大卒となっていること、待遇の問題（低い報酬）、またそれを理由としてファシリテーターの定着率が低いこと、などである。ファシリテーターでいる間は将来のキャリア・パスを描くことができず、何年間続けても報酬額は上がらない。こうしたことから、ファシリテーターのなかには、PNPMを踏み石として、地方議会議員など政治の世界へ転身していく者も少なくなく、とくに総選挙のあつた2009年はたくさんのファシリテーターがPNPMを離れていった。また、ファシリテーターがPNPMの資金を持ち逃げしたケースもあり、ファシリテーターに関するブラックリストが存在する。

こうした状況を受けて、PNPM事業共同運営委員会からファシリテーターの資格認定を行う国家機関の設立が提案され、社会福祉担当調整大臣府を中心に議論が行われている。詳細は不明だが、国家開発企画庁でのヒアリングによると、すでにインドネシア住民エンパワーメント実施者協会（Asosiasi Pelaku Pemberdayaan Masyarakat Indonesia: APPMI）という組織が作られ、これを母体とする形で住民エンパワーメント・ファシリテーター資格認定機関を設立する構想のようである⁵⁹。この機関による資格認定は、直接にはPNPMのファシリテーターを対象とするが、将来的には国家資格とし、PNPM以外にもファシリテーター認証を行えるようにしたい意向である。

これまでのPNPMのファシリテーター研修は、おおむね期間が一週間弱の短期コースが主である。これは、PNPMにとっては、基本的な研修のみで次々にファシリテーターを送り出さなければならないという事情がある。研修内容はほぼすべてが座学で、フィールドでいきなり活動を始めることになる。ファシリテーターの資格認定制度を作るのであれば、研修の中身とファシリテーター認証を受けた者とそうでない者との報酬格差をどうつけるかといった問題があるが、資格認定制度の中身についての具体的な議論はこれからのようである。とにかく事業遂行のため、資格認定の形を整えてファシリテーターに資格を与え、

⁵⁸ 内務省住民エンパワーメント総局 Nuryanto 局長および Sartono 部長からのヒアリングによる（2011年6月8日）。セトラワンとはワヤンで戦いが起こっているときに登場する人物とのこと。PNPMの現場ではセトラワンもファシリテーターとして関与している場合があるとのこと。

⁵⁹ 国家開発企画庁 Vivi Yulaswati 貧困削減プログラム促進課長からのヒアリングによる（2011年4月26日）。

彼らの定着率を上げたいという話が進むならば、結局、ファシリテーター資格認証制度は極めて形式的なものに留まるのではないかという恐れがある。

ファシリテーターの資格認定との関連では、JICA が 2004～2006 年に実施した「市民社会の参加によるコミュニティ開発」技術協力プロジェクト（PKPM）のアプローチが参考になる⁶⁰。PKPM では、住民とのパートナーシップ形成、現場の事実から出発する課題抽出、住民と一緒に問題を分析など 5 段階で進む一連の過程を、フィールドでの実際的な住民とのコミュニケーションを行いながら学んでいく研修スタイルを採る。期間は約 1～2 年かけ、研修参加者は自己負担で研修に参加する。PKPM では第 1 回研修では 300 人が参加したが、その後は徐々に研修参加者が脱落し、最後まで残ったのは 10 人不足となった。しかしこの最後まで残った 10 人がファシリテーターを養成する能力を持ったマスターファシリテーターと認定され、近い将来にはそこから再びマスターファシリテーターが生まれてくるという再生産プロセスが期待された。

この PKPM 方式の研修は、JICA で現在実施されているスラウェシ地域開発能力向上プロジェクト（CD プロジェクト）の中に取り入れられ、スラウェシ島内の各県／市で PKPM 方式の研修とともに、そこから巣立ったファシリテーターの実践活動が進められている。そのなかでとくに注目されるのが、東南スラウェシ州ワカトビ県の動きである⁶¹。ワカトビ県知事自身が PKPM のマスターファシリテーターであり、PKPM 方式の定着には政府を挙げて取り組んでいる。すでに県予算で PKPM 方式のファシリテーター研修を実施し、合格した 7 名を県知事令でワカトビ県の正規ファシリテーターとして認定し、県政府の正規職員に採用された。この 7 名はすぐにファシリテーター養成に関わり、間もなくその教え子たちが県認定のファシリテーターとなる予定である。このようにワカトビ県では、PKPM が想定していたファシリテーターの再生産プロセスがすでに動き始めており、しかもそれは、JICA の CD プロジェクトの専門家を講師として活用しつつも、JICA 資金ではなくすべて県予算で自立的に実施している点が特筆される。

ファシリテーターの短期での量的確保が急務の PNPM と、時間をかけて質の高いファシリテーターを育てて地域に定着させる PKPM/CD プロジェクトとでは、ファシリテーターという主題を追求する方向性が全く異なる。PKPM/CD プロジェクトのアプローチならば質の高いファシリテーターが養成できるが、時間がかかるうえに大量にファシリテーターを育成できない。一方、PNPM のアプローチでは、短期的に大量にファシリテーターを作り出すことはできるが、現場で本当に必要なスキルや技能を身につけていないので、本当の意味での住民エンパワーメントが実現できない。

プロジェクト志向の根強いインドネシアの中央政府は、やはり、簡単に大量にファシリテーターを育成する方針を先行するのではないかと思われる。そうだとすると、先のファ

⁶⁰ この PKPM 方式のファシリテーター養成の実践については、西田基行(2008)『PKPM: ODA の新しい方法論はこれだ』(文芸社)が参考になる。また、その考え方については、和田信明・中田豊一(2010)『途上国の人々との話し方 - 国際協力メタファシリテーションの手法』(みずのわ出版)に詳細な説明と実践例がある。同書は現在、英語及びインドネシア語での翻訳出版を準備中である。

⁶¹ ワカトビ県は東南スラウェシ州ブトン県から 2001 年に分立した新しい県だが、世界一種類の多い珊瑚礁など自然の美しさを前面に出した観光振興とともに、珊瑚礁三角地帯唯一の海洋研究施設・海洋大学の設立、地域文化に根ざしたコミュニティ開発など、様々な分野で地域開発におけるインドネシア国内で注目される県となっている。とくにコミュニティ開発分野で、JICA の PKPM やスラウェシ CD プロジェクトが果たした貢献には大きいものがある。

シリテーター資格認定の議論は、残念ながら短期的な PNPМ のために使われる道具のレベルを超えられないことが想像できる。PNPM や政府が構想するファシリテーター資格認定制度は、どのような基準でどのような資格を出すのか、その基準を満たすための能力を身につけるための研修はどのように行うのか、といった具体的な議論はまだほとんどなされていない。

このファシリテーター資格認定の議論は、PNPM が今後いつまでどのように継続されるのかということにも大きく関わってくるだろう。第5章で触れたように、中央政府内部では PNPМ を地方予算へ組み込む方向で「出口戦略」の議論も始まっているが、ファシリテーター養成が政府やプロジェクトのために議論されている間は、インドネシアの開発のなかで本来的に求められるコミュニケーター、モティベーターとしての良質の自立したファシリテーターは生まれてこないのではないかと思わざるを得ない。むしろ、方向性としては、PNPM をはじめとするコミュニティ開発や住民エンパワーメントに関わる事業をどのように自立したコミュニティ・ビジネスの方向へ促せるのか、という観点から、ファシリテーターの養成を議論していく必要も出てくると思われる。

第8章 今後の課題と提言

ここでは、地方分権・地域振興に係る課題と、それらに対してどのような取り組みが考えられるかについて考察を行った。インドネシアの取り組みに対する支援として言及されているものについては、JICA 内で合意形成がなされているものではないことに加え、実施主体を JICA に限定したものではなく、また関係機関と調整を行ったものではないことを留意いただきたい。

8-1 地方分権・地域振興の成果と課題

インドネシアの地方分権化は、1998年5月のスハルト政権崩壊に民主化と軌を一にして進められながら10年以上が経過した。開始当初に懸念された国家分裂は起こらず、連邦制へ向かうこともなく、政治経済安定を達成した現在では、一人当たり GDP が 3000 ドルを超えて、G20 の一角を占める中進国への道を進み始めるまでになった。かつては翼賛組織ゴルカルと2政党に限定され、大統領任命議員が幅を利かせていた政治は、50もの政党が群雄割拠し、大統領以下すべての地方首長、すべての議員が国民による直接投票で選ばれる民主的な体制へと転換した。また、10年前、中央集権による中央政府からの指示待ちに慣れきったために、地方分権化でどのように地方自治や地域振興を進めていったらいいか、途方に暮れていた地方政府が、今では互いの政策を競い合い、頻繁にあちこちへ視察を行って学び合う姿勢を示し始めた。他方、中央から地方への資金移転の仕組みも年々改良が加えられ、中央省庁が所管する分散資金・支援事務資金を地方予算に組み込まれる直接資金移転へ変えていく方向性が明確になった。民主化に伴う政治介入などの影響を受けながらも、試行錯誤を経ながら、制度改革も進められている。

しかし、こうした地方分権化に伴うインドネシアの抜本的变化の一方で、あるいはそれが故に、様々な課題が現れている。第1に、民主化に伴う政治介入の拡大である。住民による直接選挙で選ばれた地方首長の正統性は極めて強く、それは地方における大統領的な存在といってよい。地方首長の政治アピールが開発計画に投影され、場合によってはポピュリズム的な政策が採られがちになる。多政党がうごめく地方議会が地方政府予算を承認するということもあり、地域開発政策に政治的な影響は避けられない。第2に、第1との関連で、地方政府における歳出管理が十分に機能しないことである。地方首長の意向に従った歳出が優先され、ときにそれは人事にも及ぶ。公務員人件費が最優先され、残りの予算で開発関連の支出がなされるという状態になる。これを中央省庁からの PNPM を含む分散資金・支援事務資金の案件が補う形にもなっている。第3に、新しい州、県／市、郡、村／区の分立が進んだことである。これらの分立には、行政効率を上げるためという目的もあるが、選挙対策など政治的な思惑が大きく反映している。新設によって新たな公務員の配置が必要になり、公務員人件費の増加へつながっていく。第4に、地方分権化が実際には県／市レベルまでで終わっており、その下部の郡、村／区まで進められる気配がないことである。とくに自治機能を持つ村の行政能力がこれまでに十分に高められた形跡は乏しく、県／市レベル以下だけをみると、むしろ集権化が進んだのではないかという印象さえ受ける。そして第5に、PNPM のような外国援助による事業をどのようにインドネシア

側で代替していくのかという出口戦略が本格的に始まっていないことである。ここでは、インドネシア側の事業運営能力の問題と同時に、外国援助機関側の継続の意向が影響を与えている。ファシリテーターの養成も、現段階では PNPB 事業の進捗という側面において議論されている状況であり、質の高いファシリテーターの養成を本格的に行うことへの関心はまだ高くはない。

このほかにも、インドネシアの地方分権・地域振興をめぐる課題はまだ数多く存在する。しかし、それをもってインドネシアの地方分権・地域振興が失敗、マイナスであったと即断することはできない。地方分権化の初期から、GTZ などの外国援助機関が制度設計に深く関わり、それは 2005 年の地方首長直接選挙の実施で一つの区切りが付いたと考えられる。それ以降は、むしろインドネシア側が自らの状況を見据えながら試行錯誤を繰り返し、自分たちの今の状況にあったレベルの制度構築を進めてきた面がある。外国援助機関からみれば、汚職の広がりや不徹底な中央＝地方間の行政事務分担など、弱点はいろいろ指摘できるが、そうした課題の解決策をインドネシアが外国援助を通じて教わらなければならぬ時代は終わったのではないかと思われる。

8-2 地方分権・地域振興を促す手法とその方向性

開始から 10 年以上経過したインドネシアの地方分権化は、それ以前は主従関係のみだった中央＝地方関係に地方が地方を意識するヨコの関係を促した。それは、中央が作ったプロトタイプ・モデルを地方が実施するというやり方の終焉を意味する。すなわち、地方が編み出す地域振興の様々な工夫や手法を他の地方が自発的に学ぶとともに、それを中央が取り上げて、モデルとして強要するのではなく参考事例として地方に提示し、地方どうしが学び合う状況を側面支援する、というやり方への変化である。もちろん、中央省庁では、技術的な理由からモデルを地方へ当てはめる手法を採っているケースも決して少なくないが、その場合でも、地方分権化の浸透により、それぞれの地方の特質や特殊事情に留意しなければならないことを中央省庁も意識している。

また、地方分権化は民主化とともに進行したため、地方首長直接選挙が導入されてからは、地方行政や地域振興において様々な政治的介入が不可避となった。地方首長直接選挙の導入は、地域開発や地域振興のパフォーマンスが地方首長の能力次第である状況を生み出した。地方首長（とくに県知事／市長）からの過度の政治的介入が地域開発や地域振興にとってマイナスにならないようにするために、中央政府は中央の名代である州知事による県知事／市長への監視を強める方向で制度改革を進めようとしている。

しかし、中央＝地方の主従関係による制度的監視には限界がある。地方分権・地域振興のより効果的な制度を構築していくためには、全国すべての州、県／市が常に外部者に見られているという状況を作り、上昇志向の政治的野心を持った地方首長の自己顕示欲をくすぐるような働きかけを万遍なく行っていくことが求められる。それは、予算や政策で日々直接地方政府と対峙する内務省や財務省のみに委ねるには難しい面がある。

一部の外国援助機関関係者のなかには、「地方分権化が当初の予想とは異なる方向に進み、汚職の蔓延などで改善は絶望的だ」と悲観的に語る者もいる。しかし、それは、GTZ などの外国援助機関が支援して構築された地方分権化に関わる制度を、インドネシア側が主体

的に運営してきた結果でもある。インドネシアの現状を外部者が一方的に否定的に捉え、地方分権化に関わる制度構築をもう一度強制するのは非現実的である。むしろ、インドネシア政府自身の持つ能力をある程度信じて、直接的な制度改革支援ではなく、それを発揮させられる環境づくりを間接的に支援するほうが現実的である。

この点で示唆的なのは、東ジャワ州で実施されている『自治賞』(Autonomy Award)の役割である。『自治賞』はスラバヤに本社のある地元紙『ジャワ・ポスト』が独自に自治支援研究所(Institut Pro-Otonomi)を立ち上げ、政治的コネクションのない若手調査員が州内の全県/市における地方自治の成果をグッドガバナンス、公共サービス、地域産業振興などの分野ごとに毎年精査し、優秀な成績を取った県/市を表彰するという活動であり、2002年から実施されている⁶²。KPPODによる2010年「地域経済マネジメント調査」では、事業上好ましい県/市政府の上位20県/市のうち10県/市を東ジャワ州が占めたが、これは各県/市が『自治賞』での表彰を年次目標に据え、善政競争を行った成果である。

日本は、このような地方政府へ善政競争を促す間接的な環境づくりに第三者として関わられるのではないかと考える。具体的には、『自治賞』の現状を踏まえたうえで、できれば『ジャワ・ポスト』のような民間が主導して同様の活動がインドネシア全国で行えるように、民間側・内務省と日本側と一緒に制度設計を進める事業を考えてみたい。加えて、必要ならば日本の総務省にも関わってもらい、優秀な成績の県/市を日本へ招いてインドネシアと日本の自治体間交流にも活用する。なお、これと同様の活動は、後述の「地域振興とグッドプラクティス」の部分で、一村一品運動を意識した県/市、州、全国レベルでの地域産品コンテストの実施、という形でも触れることにする。

8-3 中央＝地方の権限・業務・役割分担

中央＝地方の権限・業務・役割分担については、すでに述べてきたように、政令2007年第38号で定められている。しかし、道路の運営管理などでの中央の出先監督機関と州関連部局との関係、土地収用などにおける州と県/市との関係など実際の事業実施においては、権限・業務・役割分担が不明確なままになっている部分も少なくない。当初は、決められた権限・業務・役割分担の範囲を逸脱しないように過度に注意を払う傾向もうかがえたが、基本的には、不明確な部分については放置せず、実際の事業の進捗のなかで中央、州、県/市が綿密に協議を行いながら対応するという方向性が確認・実現すれば十分である。

インドネシアでは、法規に書かれた内容を原理原則に従って杓子定規に適用するという面と、それを臨機応変に自己解釈して対応するという面と、二つの相反する対応をケースに応じて採る場合が少なくない。これら二つの対応のどちらが実際に自分たちにとって利益になるかを判断し、その判断に応じて振る舞うのである。法令遵守という観点からすると、政令に定められた権限・業務・役割分担をきちんと守る義務があり、それが不明確であれば明確な規程に変えていく、ということが当たり前であるが、それを突き詰めると、

⁶² UNDPが『自治賞』に興味を示し、その後、中ジャワ州や南スラウェシ州などでも同種の活動が開始された。

おそらく権限・業務・役割分担の議論はより細かな点を明確にするという方向で際限なく続き、それが決まるまでは事業を実施できないといった事態が確実に招来する。

政令 2007 年第 38 号でもまだ不明確な権限・業務・役割分担に関しては、当該事業の具体的なケースに応じて、スムーズな事業実施を第一目的に、担当者と協議を行いながら共通理解を進めていく以外に方法はないのではないかと考える。

8-4 中央＝地方の資金移転関係および貧困対策プログラムの位置づけ

中央＝地方の資金移転関係については、中央省庁の事業を地方で行うための分散資金・支援事務資金を、中央政府予算が直接地方政府予算に移転される均衡資金へ徐々に変えていく方向性が明確にある。これまでに、インフラなどのハード部門の事業については特別配分資金（DAK）、非インフラ部門については調整資金（Dana Penyesuaian）を活用しつつ、学校運営支援金（BOS）などを均衡資金へ移し始めている。これは、地方分権化の方向性に則するという意味に加えて、分散資金・支援事務資金に対する各担当中央省庁の評価モニタリング体制が十分でないことや、分散資金・支援事務資金で実施する事業で地方政府へ機関委任する場合の中央政府予算からの費用負担がしっかりとなされていないことなどもその原因である。しかしながら、分散資金・支援事務資金を均衡予算化される中央省庁がその分を DAK で確保する方向に動いたため、DAK の対象分野は年々増加した。一方では、均衡予算化されて通常の地方政府予算の手続を踏むことになると、BOS に見られるように、学校への資金配分が遅れがちなる。他方、地方政府側は、通常手続をきちんと踏まない場合に汚職の嫌疑がかかることを恐れている。さらに、DAK や調整資金の活用にはそれぞれの条件による制約があり、条件の緩和や再定義が必要になるだろう。

しかし、何といっても財政面での地方分権化における最大の問題は、地方政府予算の歳出面での質の向上ということになる。地方分立で地方政府の数が大幅に増加したことに伴い、それらでの公務員需要が高まり、多くの県／市政府の歳出に占める公務員人件費の比率が5割以上、多いところでは7割以上となっている。他方、予算年度前半の支出を控えて中銀債務証券（SBI）などの購入に充てて自己財源増加のために利子収入を狙い、年度後半に使い切るといったスケジュールでの予算管理も多々見られる。歳出面での質の向上については、世界銀行や UNDP などがゴロンタロ州、パプア州などいくつかの地方政府を対象に支援プロジェクトを行なっている。しかし、地方政府運営における地方首長の政治的影響力が強い現状では、良質の歳出管理を促す技術的な支援は難しい。ただし、ゴロンタロ州ボアレモ県のように、外国援助機関に認められることで中央政府からの評価が上がり、中央政府からの移転資金の獲得にもプラスとなる場合があるので、外国援助機関等による歳出管理能力向上に関する適切な支援方法を議論していく意義はある。

中央政府の分散資金を活用して、MDGs の達成と貧困削減を目指した国家プログラムが PNPM という形で実施されているが、その資金が地方政府予算を経由せずに対象の住民グループへ直接提供されるという点で、既存の地方予算と「並列」状態にある。地方政府には PNPM が求めるローカルコスト負担への抵抗が強い一方、PNPM も含めた一括で地方政府予算として貧困削減・住民エンパワーメント事業を管理したいという考えもある。それ

とは逆に、PNPM が貧困削減・住民エンパワーメント事業を担うので、地方政府予算をその分節約できるという認識もあり得る。中央政府レベルでは、2014 年の大統領選挙以降をにらんで PNPM の出口戦略も議論され始めているが、直接住民に届いて確実に実行されるという PNPM があるからこそ、地方政府の能力不足を補って貧困削減が実現しているという認識も根強い。世界銀行など外国援助機関側は、たとえ事業名が変わったとしても、PNPM と同様の住民エンパワーメント事業が当面続くことを望んでいる様子である。

とはいえ、地方政府が自らの予算で自地域の貧困削減・住民エンパワーメントを進められることが理想的であろう。また、PNPM も時代に応じた新しいスキームに変化させていかなければなるまい。地方政府が PNPM と同様の事業を独自に行う環境を考えると、地方政府から直接住民グループに資金が提供できる体制とその際にセクターの枠を超えた使途が柔軟に対応できる資金提供のあり方が必要になる。

例えば、中央政府における DAK と同様の仕組みを地方政府レベルに作り、その原資を当面は中央政府からのブロック・グラントに求める形で対応する形も一案である。その際には、ブロック・グラントを現行の DAU の一部として付け加えるか、あるいは DAK の規程を変えてブロック・グラントでの供与を認めるかといった、細かい議論は必要になるであろう⁶³。この際の資金の流し方については、たとえば、PNPM と結びついたパプア州の RESPEK や同州ジャヤプラ県の住民エンパワーメント事業の例が参考になる。

そして、村落インフラなどがある程度整った段階で、PNPM で開始された事業を政府支援事業からコミュニティ・ビジネスへ変化させていくプロセスを生み出し、そのように促していくこともさらに重要であると思われる⁶⁴。そのためには、村レベルの公営企業の設立・運営計画の策定、既存の協同組合などの活用、また民間などが関わる起業家養成プログラムや経営指導事業との接続、といったことが求められる。これらの変化を引き起こしていくためには、従来の住民エンパワーメントのためのファシリテーターなどに対して、経営管理や財務管理などのビジネス面での知識と経験を付加するような実践的な訓練・研修が必要になってくる。あるいは、小企業経営コンサルタントや経営指導員と既存のファシリテーターをつなげていく。こうして、世界銀行など外国援助機関からの資金提供に依拠した PNPM を、国内民間資金を活用したコミュニティ・ビジネスへ転換し、地方政府の役割は、そこで必要になる技術情報の提供や技術指導に、より専念する方向へ向かうべきであろう。

こうした変化を起こさせるためには、やはりファシリテーターの育成と民間の小企業経営コンサルタントや経営指導員との接点を探っていくための支援が必要になる。日本としては、たとえば、JICA が実施する RISE とスラウェシ CD プロジェクトとのファシリテーター養成面での連携を進めながら、そこに、たとえば JETRO がインドネシア商工会議所を通じて進めてきた経営指導員養成プログラムやその関連活動との情報交換・協力の可能性を検討していくことも考えられる。

⁶³ ADD を県／市レベルでの DAU と考えれば、県／市レベルに「DAK」を設定しても使途を細かく指定せず、ADD との併用も認めて、各村単位へ配分する。その際のファシリテーターに関わる費用については、ADD または「DAK」の一部で対応する。こういった点を具体的に議論してはどうかと考える。

⁶⁴ インドネシア政府の貧困削減戦略では、第 2 段階の住民エンパワーメントから第 3 段階の事業化への道筋が構想されているが、具体的にどのように第 2 段階から第 3 段階へつなげるかの議論がまったく欠落している。

8-5 地域振興とグッドプラクティス

前述のように、インドネシアの地域振興は、地方分権化以後、地方首長直接選挙の導入以降は一層、地方が独自に自分たちの地域特性を生かした形で進めようとするようになっていった。中央政府や外国援助機関のアプローチは、特定のモデルを作ってそれをパイロット・プロジェクトで実証して他へ広げるといったやり方から、地方の様々な事例を集めてそこからグッドプラクティスを選び、それを参考事例として各地方が学び合うというやり方へ変化してきた。日本は、JICA のとくにインドネシア・スラウェシでの経験を踏まえて、グッドプラクティスに基づくアプローチを以前から採用してきた。その結果、地方どうしの視察や研修が盛んになり、互いに学び合う環境が作られてきた。

他の地方に負けたくない地方首長は、なお一層、自らの地域開発や地域振興に独自性を発揮するため、その材料として他地方の経験を学び、より革新的な施策を実現して、中央政府や他の地方首長へアピールしようと努めた。もっとも、かつてはグッドプラクティスと評された事例を持つ地方首長のなかには、汚職容疑で逮捕・失職した者もあり、その後、グッドプラクティス事例の評判を聞かなくなるケースも少なくない。このため、グッドプラクティスと認められることとともに、そのグッドプラクティス性をどのように維持・発展させるかという点も考慮されなければならない。各省庁や地方政府がグッドプラクティスの事例やその根拠を十分に認識していない背景には、これらグッドプラクティスの維持期間が長くないことも影響していると思われる。

このような状況で、日本が、インドネシアの特定地域の特定製品の振興を支援するというアプローチを採るのは、その製品に日本にとっての何らかの重要性がない限り、あまり適切ではないと思われる。また、地域振興に関わるステークホルダー間のネットワークづくりについても、これまで様々な形で長年にわたって貢献してきており、すでにそのネットワークは地方で十分に活用され、そこから新たなネットワークが彼ら自身の手によって広げられていることから、日本によるネットワークづくりの時代も終わったと考えられる。

ただし、バイオ技術や再生エネルギーなど、インドネシアの地方に存在する様々な資源を生かして新たな取り組みが生まれ、それが日本のそれらに関係する民間企業に新たな有望マーケットをもたらす可能性はあり得る。そこでは、すべての地方が情報や技術を知ったり活用したりできる機会を広く提供することが求められるだろう。その際に注意しなくてはならないのは、日本の技術や商品をそのままインドネシアへ提供するのではなく、地方の実情を日本側も十分に咀嚼し、むしろ日本側がインドネシアと一緒にあってより適性度の高い技術や製品を開発していこうとする態度が求められるということである。

今、インドネシアに求められているのは、地域振興のトータル・デザイン、すなわち、次々に地域振興の新しい事例が生まれ、その事例が進化していくプロセスを担保する環境づくりと、それらを総体として外の世界へ提示できる能力ではないかと思われる。そこでは、地方首長の持つ他の地方首長への競争意識を活用した健全な競争環境を、そのための中央政府の地方政府間ファシリテーションの能力を高めながら実現することが必要である。

たとえば、前述の『自治賞』にみられるような形で、地方政府間の地域振興に関する善政競争を促すことも一案である。日本から一村一品運動を導入したタイが毎年開催している『OTOP チャンピオン』では、県／市、州、全国の各レベルで地域産品をランクづけし、

優秀産品に OTOP ブランドをつけて世界に紹介している⁶⁵。インドネシアでは各省庁がバラバラに様々な展覧会を開催しているが、それをある程度統合して、『OTOP チャンピオン』のような形で具体的に地域振興へ結びつけ、総合的な産品プロモーションへつなげていく戦略も考えられる。

「一村一品」という用語を使うかどうかは別として、こうした第三者による善政競争ファシリテーションにおいては、日本などが審査過程に加わることで、ランクづけや評価の公正性の担保が可能となる。こうした機会を提供することで、グッドプラクティスが現れやすく、学びやすく、また維持発展しやすい環境ができてくることが期待される。どのような形でこうしたコンテストを運営するかについて、関係省庁と日本側と一緒に制度設計を進めるような事業の検討も一案である。要望があれば、優秀な製品の製造者とその県／市の関係者を日本のユニークな地域振興を行っている地域へ招聘し、インドネシアと日本の自治体間交流にも活用することができよう。

8-6 地方分権・地域振興を担う人材育成

インドネシアにおける地方分権化進展のボトルネックの一つとして、地方行政官の能力不足の問題が常に挙げられる。しかし、地方分権化における政治的影響の拡大を考慮すると、単に地方行政官の能力向上だけでは、地方分権化の進展は不十分であると考えられる。地方自治における地方首長の役割が決定的に重要である以上、地方首長の態度とパフォーマンスに影響を与え、善政競争を促すような環境づくりが何よりも重要と思われる。

同時に、地方行政の様々な場面でファシリテーションの必要性が認識されている。これまでは、行政と住民との仲介役を行う NGO などがファシリテーターとしての役割を担うと期待され、それをある程度果たしてきたことはたしかである。しかし、PNPM のファシリテーターをめぐる深刻な問題（人員不足、低い定着率）を鑑みると、行政が体よく NGO をファシリテーターとして使う時代は終わり始めているという感を強くする。ファシリテーターは、行政と住民の仲介役としてのみ活用されるだけでなく、様々なステークホルダーと質の高いコミュニケーションを果たすべき人々には、誰にでも必要なものになってくるだろう。すなわち、行政官においてもファシリテーションを理解し、それを実行できるような人材が求められてくると思われる。しかし、地域開発計画実施に関する内務大臣令 2010 年第 54 号に見られるように、たとえば内務省のファシリテーター認識は、「ムスレンバンの議事進行役」といった極めて狭いままなのが現状である。

JICA のスラウェシ CD プロジェクトが実施している研修では、行政官がファシリテーターとしても活動できるようになること、通常ファシリテーターとして活動する NGO が行政官について理解すること、を目的の一つとしている。ファシリテーター資格認証制度を構想している PNPM には、このような行政官とファシリテーターとの融合という発想はまだ

⁶⁵ OTOP とは One Tambon One Product の略称で、Tambon はインドネシアの郡に相当する地方行政組織・自治体である。OTOP チャンピオンでは、出展された産品を 1～5 つの星で品質を評価する。5 つ星をとれば、それは輸出品質とみなされる。OTOP チャンピオンでは、前年と全く同じ産品を出展した場合には、評価されない。必ず前年とは違う新しい要素の付加が求められる。

見られない。しかも、スラウェシ CD プロジェクトのファシリテーター研修は、プロジェクトの必要性を満たすための促成コースではなく、プロジェクトの有無にかかわらず、真のファシリテーターとして地域社会に貢献していく人材を育成している。このスラウェシ CD プロジェクトの研修の意義を理解し、それを取り入れようとしているのが、プロジェクトのカウンターパートであるスラウェシ6州政府と内務省である。前述の内務省住民エンパワーメント総局が担当しているセトラワンは、実はファシリテーターの役割を兼ね備えた行政官として村や郡に存在している。このセトラワンのファシリテーター能力をさらに高めるために、スラウェシ CD プロジェクトとのより一層の協力を目指そうと考えている。

インドネシアにとって、この JICA が取り組んできた質の高いファシリテーター養成という活動は一種の資産といえる。実際、すでに、東南スラウェシ州ワカトビ県など、インドネシア側が自前でファシリテーターの養成を再生産する動きが始まっている。しかも、そのワカトビ県に対しては、タンザニアやアフガニスタンなどの JICA プロジェクト関係者がこれまでに来訪し、ファシリテーター養成の現状を視察している。こうした動きを見ると、おそらく今後、外国からインドネシアへ、ファシリテーター研修を受けに来る流れができてくる可能性がある。スラウェシ CD プロジェクトの終了後も、このファシリテーター研修の成果はしっかりとインドネシアに根づかせていく必要があるであろう。

ファシリテーターが関わるコミュニティの人々は、主体的に自立した地域を作っていく人材になっていく。それらの人々のなかから、地域振興を担う人材が自ずと生まれてくる可能性がある。と同時に、善政競争を促す政府のファシリテーション能力を高めながら、注目すべきグッドプラクティスの事例やそれを担う人々をピックアップし、他地域への参考情報を提供するために活用し、様々な人材とつなげていく。そこに育ちつつあるファシリテーターも絡めていく。PNPM をコミュニティ・ビジネスへ変化させていくプロセスで、地域振興への方向性を打ち出していく。こうした取り組みによって、地域振興を担う人材が生まれ、広がり、総合的な地域開発人材が再生産されていくことが期待される。

8-7 まとめにかえて

インドネシアの地方分権化の現況は、外国援助機関が当初期待したような方向へ進んでいるとはいえず、たくさん問題を抱えたまま進行している。しかし、地方分権化がインドネシアを分裂させることも、混乱が長期化して中央集権へ戻ることも、地方政府がどうしていいかわからずに立ち往生することも実際には起こらず、あるいは時間とともにそれらが克服されてきた。インドネシアを外部から見れば、政治的にも安定した一種の秩序を保って見える。これは、インドネシアが外国援助機関の助言へ過度に依存することなく、身の丈に応じた形で、試行錯誤を繰り返しながら地方分権化を運営してきた結果である。援助機関はある程度、インドネシアのそうした能力を信頼すべきであり、インドネシアが主体的に能力を高めていけるような支援を行うべき段階に入ったと考える。

それはマニュアルがなくても自分で判断し、他者としっかりとコミュニケーションをとりながら、様々なステークホルダーが協働して問題解決に当たっていけるようにもっていく基本となるファシリテーション能力である。インドネシア政府にとって必要なのは、以

前のような地方政府や住民を中央政府に従わせる能力ではなく、相手の能力を発揮させるための適切な働きかけを行える能力である。さらに、マクロレベルでいえば、政府の総合的なファシリテーション能力の向上を通じて、地方政府に善政競争を促し、地方経済アクターに品質の高い産品を生み出し販売する健全な競争を促していく必要がある。

インドネシアにおける ODA の役割は大きく変化しつつある。インドネシアが中進国へ向かうなかで、政府の役割を民間が果たせる状況が増えてきている。PNPM などの外国援助プロジェクトでは、出口戦略が議論され始めている。これら外国援助プロジェクトを民間で担える形へ徐々に転換していくためには、従来型の支援とは異なるアプローチが求められてくるだろう。当然のことながら、インドネシアとの関係も外国援助を媒介とした政府対政府の関係から民間ベースの関係へと変化させていかなければならない。

G20 の一角を占めるまでになったインドネシアは、他国への国際貢献を果たす意欲を示している。長年にわたってインドネシアを支援してきた日本は、外国援助に関わる様々なノウハウをインドネシアとともに培ってきた。今後の日本の対インドネシア支援では、インドネシアと日本が協力して、これまでの協力の成果を他国へ普及していくことも重視される見込みである。PKPM やスラウェシ CD プロジェクトによるファシリテーター研修をはじめ、これまでの様々な経済協力の経験が培ってきた人材やノウハウの膨大な資産を有効に活用して、インドネシアで世界中の国々が学べるような、あるいはインドネシアから専門家が世界各地へ派遣されるように、準備を進めていくことが重要であると思われる。