

地方分権化という課題を考える——インドネシアの事例から

——東南アジア史学会第71回研究大会シンポジウム報告——

菅原由美・東條哲郎

2004年6月14～15日に東京大学駒場キャンパスにおいて行われた東南アジア史学会研究大会二日目のプログラムとして、インドネシアの地方分権化を議論するシンポジウムが開かれた。これまでの中央集権体制に対する疑問及び国民の政治意識の高まりから、全世界的に政治的民主化が推進されている現在において、時代の潮流となっている地方分権化について、インドネシアをその興味深い事例として取り上げ、その実態と課題を検討するという趣旨で行われた。特に、「地方分権化」について、中央と地方のそれぞれの視点からみたものを提示すること、また地方の多様なケースを提供することによって、経済学的観点からでは予測されえない地方分権化の実態を明らかにすることが試みられた。また、このインドネシアの事例を、東南アジアにおける地方分権化問題との関連において考察することが可能になることを目的の一つとした。

パネルの構成メンバーは、座長：永渕康之、発表者：臼井則之、奥島美夏、山口裕子、島上宗子、コメンテーター：松井和久でおこなわれた。

1.

まず、臼井則生(関西大学)により、「インドネシア地方分権化の評価——ビジョンなき改革? ——」と題する報告がなされた。臼井は、実際に、

中央省庁で財源分配の業務監査にあたった経験に基づき、インドネシアの地方分権化に対する評価をおこなった。インドネシアの分権化議論は、スハルト体制の終焉、民主化要求の高まり、民族問題激化のなかで、脆弱な政治基盤を分権化による地方支持拡大を通じて乗り越えようとしたハビビ政権の思惑のなかで誕生した。1999年に分権化二法が可決され、その後の不安定な政治情勢ゆえに、十分な政策準備がなされていないにも関わらず、分権化は異様な早さで2001年から実施に移された。分権化の主体が、1950年代の地方独立運動に対する抵抗感から、州ではなく県・市に置かれたことも特筆すべきことであった。地方分権化政策に基づく新たな開発システムは、公共のサービスに関する意思決定を住民に近いレベルの政府に移管し、地方のニーズに基づくサービスを提供することが主眼とされているが、このとき、委譲される権限は地方の行政能力を反映し、同時に委譲権限を執行するために必要な財源保障が必要となる。しかしながら、歳出責任は、限られた中央政府権限以外、明確な定義もなしに、ほぼ全て県政府に委譲されたため、県では混乱が大きくなっている。限られた地方財源と天然資源の歳入分与により地域間格差が拡大していく一方、一括補助金の交付は地域間格差を補正する機能を果たすどころか、地方における

新政府の乱立を促進させている。また、結局変わらずに地方政府が中央政府からの一括補助金に強く依存している結果、地方政府側に利益とコストの関係を問う財政責任が不明確なままである。

地方分権化のさらなる問題は、垂直的および水平的な政府間協調システムの欠落である。住民のニーズを汲み取る制度が地方政府組織に組み込まれなければならない、村落レベルの民主化改革が積極的に行われた(地域的な差異はあるが)。しかし、だからと言ってトップダウン方式を完全に排除すべきものではなく、むしろ、特に開発計画や予算編成に関して、上位政府による介入が必要な要素が依然として存在する。にもかかわらず、長く続いた中央集権体制に対する反発が強いために、垂直的(上位政府)及び水平的(近隣政府)連携をバランスよく保たなければならないという点が等閑にされている。白井は、結論として、今のところ、予想外に何とかうまく状況は保たれているが、明確なビジョンをもたずに、局所療法的な対応で推進しているラディカルなインドネシアの分権化は多くのリスクを抱えているとした。

2.

続いて、地方における分権化の事例が提示された。最初に、奥島美夏(神田外語大学)が「国境と石油をめぐる闘争史——東カリマンタン州の地方分権化と新州分立の過程——」で、石油資源の豊富な東カリマンタンの事情を説明した。奥

島は、地方分権化以降、自治体の分立が加速化し、中央政府の財政負担が増加している状況を確認し、この理由を 1999 年の地方分権化法案成立以前に求める説明をおこなった。インドネシアの地方分権化は、1980 年代の五ヵ年計画において、都市化及び地方政府整備を目的に、自治体統廃合を含む行政区画再編として試行されてきた。しかし、この再編は商業地や政府所在地を重点領域とされ、ジャワやスマトラとその他の地域との地域間格差だけでなく、一地方内における中央部と周縁部の格差を助長し、全国で区画再編が進んだ一方で、周縁部では重点的に開発された中央部に対する不満が募るかたちとなった。そのことが背景となって、スハルト政権が倒れ、地方分権化がすすめられた時に、周縁部が、各行政単位をできるだけ細分化することによって、政治経済的利点を地域内に確保するという方向に進んだと奥島は考えた。

東カリマンタン州の場合、石油・ガスなどの天然資源により国内第一位の住民所得があり、比較的合理的・平和的に村落や郡の統廃合がすすめられたが、広い州面積と人口過疎という問題に直面し、行政サービス向上のためには、遠隔地の人口を利便の良い地域に移動させる再定住政策とともに、行政単位を分立させて政府機関を増やす方向性が模索され、地方分権化のパイロットプログラムが全国で開始された 1995 年には県・市の分立と新たに州北カリマンタン州の分立が提唱された。この新州の分立は、東カリマンタン州の南北地域間の政治経済格差の是正を

主目的に計画された。当地では、南部は州都、商業中心地、油田が集中する開発先進地域であったのに対し、北部は国境の自由貿易地域と島嶼部の油田を除き、開発からとり残されてきた地域であった。これはインドネシア共和国成立の際に、中央政府寄りの州南部が州政府を掌握した結果でもあった。資源開発だけでなく、生活にかかわる基本的ニーズさえも十分に満たされてこなかった北部が、新州として分立することにより、政治的主導権を回復することを望んだ。しかし、北部は南部地域から産出される莫大な石油・ガス歳入分与を失い、南部は国境地帯との利権を失うという双方のリスクが存在する上に、単に分権化の予算を増やすために新州分立を申請し、地方議員の昇進、官僚の増員などをもくろむ官僚エリートの画策であるとする批判も続出し、新州分立は進展していない。かつて石油利権をめぐる国境間・地方間の争いに翻弄され続けたこの地域にとって、北カリマンタン構想は、民族・地域復興の機会である反面、虐殺・王都焼き討ち等の過去の悲劇や官僚の利権争いを再び引き起こす危険性をはらむものとして、慎重に受け止められている。が、そこには、行政改善を必要とする農民・労働者・学生などの「大衆」の民意が十分に反映されているとは言えず、これらを活性化させながら、最大公約数の民意に基づく「民主的」な州の実現に向け、試行錯誤を行っている、奥島はまとめた。

3.

二番目の事例報告として、山口裕子(吉備国際大学)による、「アイデンティティ」の境界——東南スラウェシ州・旧ブトン県における地方自治体分立の動向と背景」が報告された。本報告の目的は、ポスト・スハルト期の東南スラウェシ州・旧ブトン県における1市2県の分立及び新州分立運動と、旧ブトン王国の歴史や政治制度の再考運動の関係を分析することを通じ、地方の立場からインドネシアにおける「地方分権化」の動きを考察することにある。

1999年以降のインドネシアにおける州・県・市レベルでの地方自治体の分立への動きの背景には、中央、地方間の天然資源の利権などをめぐるコンフリクトがある。その中で、天然資源に乏しく、中央との確執が比較的少ない東南スラウェシ州においても、2001年に旧ブトン県からバウバウ市が分立し、03年には2県が分立した。このような分立の背景には、政府内での雇用拡大や、開発の促進を狙う地元出身の「新興エリート」の動きがあった。

更に、このような1市2県の分立の背景には、旧ブトン王国の領有範囲である旧ブトン県と隣接するムナ県を併せて、東南スラウェシ州から分立を図ろうとする動きが見られる。即ち、1市2県の分立とは、法によって定められた新州分立に必要な1市3県という条件をそろえるということであった。

だが、この1市2県の分立や、新州分立は、地域内での階層や階層内部での派閥ごとの争いを内包している。特に、1964年の東南スラウェ

シ州制定時に勢力を失った旧ブトン王族(カオム)の有力派閥(A派)や、69年に発生した県知事を含むブトン人エリートや知識人の逮捕・投獄事件により島外へ逃げざるを得なくなった旧王族の別派閥やワラカと呼ばれる王の選出者層(B派)は、かつて失った政治的中心を取り戻すために、それぞれ新州分立委員会を設立し、旧平民層(パパラ)新興エリートによる分立活動に対抗しようとした。

このような、旧支配者層達(A派、B派それぞれ)が、99年以降盛んに行なったのが、ブトン王国の歴史・政治制度の再考運動であった。彼らは、民主化に伴う言論・結社・出版自由化や全国的な慣習復興という時代の潮流を背景に、学習会や定期的な雑誌の発行やセミナーの開催などを通じ、ブトン人に向けてブトン王国の歴史や社会制度を広めていった。その中で共通して強調されている点が「現在インドネシアが目指す国家像のモデルはスルタネイト時代に実現したということである。彼らは、ブトン王国の持つ「空間配置」や、「多様性の中の統一」、「村落自治」という点を繰り返し強調することで、ブトン王国という「境界」の文化的歴史的正当性についての社会内部の合意形成を図るとともに、その指導者としての自身の位置づけを行なおうとした。

すなわち、1999年以降に起こったブトン王国復興運動は、2001年以降の新州分立運動を巡る各派の対立という文脈で考えるべきであり、より長期的な地域内の潜在的対立構造の表面化であると結論付けられる。

4.

最後に、島上宗子(京都大学大学院)による、「地方分権化と地方自治——タナ・トラジャ県における「慣習復興」の背景と問題点」が報告された。報告の要旨は以下の通りである。

「慣習復興」の世界的な潮流は、インドネシアにおける地方分権化に伴う村落自治の問題に大きな影響を与えている。インドネシアにおける村落復興は「Masyarakat Adat」の政治力の強化とも言える。これは、スハルト政権下における画一的な村落政策と自然資源管理に対する反動である。この動きの中で問題となったのが、1999年地方行政法による行政村改革である。これは、一面では慣習に基づく村落再編の動きであるが、他方では慣習村落をめぐる様々な問題点を表面化させた。本報告では、タナ・トラジャ県を事例として、民主化・地方分権化時代の「慣習復興」の意味と問題点を地方の文脈から考察する。

歴史的に、インドネシアの村落政策は、多様な村落組織をいかに近代的な行政に組み込むかということが課題となっていた。オランダ植民地期の村落政策は、原則として慣習を尊重し、徴税・行政の単位として活用した。これに対し、スハルト期の村落政策は、1979年デサ行政法に代表されており、村落を全国的に画一化しようとした。1999年デサ村落行政法は、79年行政法から180度政策を転換したものであり、地方に固有な権利を認知し、尊重するために制定された。

99年地方行政法の施行は、タナ・トラジャにお

いても地方復興の動きをもたらした。タナ・トラジャの慣習村落は、レンバン復興という形で現われた。タナ・トラジャ県は面積 3205.77 平方km、人口 404,689 人である。この地域はトンコナンに連なる親族集団を持ち、歴史的に身分社会を形成してきており、文化的な共通基盤を持つが、社会構成には地域偏差が存在している。

レンバン復興の背景には、NGO の政治力強化、国際的世論の趨勢と国際機関の支援、79 年法からの反動、地方政治の力学など、様々な要因があげられる。だが、レンバン復興は、様々な問題を表面化させた。まず、レンバンとは何かという共通認識の不在が問題となった。そのなかで、オランダ時代の 32 のディストリクトをレンバン、即ち慣習地域とし、その中に 1 個から数個の法共同体 (*rechetsgemeenschap*; *kesatuan masyarakat hukum*) が存在することを共通認識とするための、同意形成メカニズムの復興が求められた。

また、この地域に伝統的な身分意識が根強く残っていることを背景にして、王族や貴族主導の復興運動が「封建主義」の復興につながるのではないかとする懸念や、村で必要とされる民主主義のかたちとして、近代的民主主義制度を標榜するレンバン議会と伝統的有力者の集まる慣習大会議のどちらか適当であるかという疑問が生じた。さらに、「地方自治」に占める「村落自治」の位置づけ、即ち村の持つ固有の権利に基づく権限は何かという点も問題となった。

即ち、アクターそれぞれの利害や思惑の産物

としての「村落復興」の動きにより、求められる自治の単位とは何かという、慣習復興の現実性、妥当性が問われるようになったといえる。だが、その中で「村落自治」を模索したという地域住民に共有された経験は、今後の地方分権化に新たな希望を与えるものであると評価できる。

5.

続いて、松井和久(アジア経済研究所)によるコメントが出された。コメントは以下の4点である。

①地方分権化が今のところ「なんとなくうまくいっている」という印象を受けるのは、地方行政に大きな変化が生じていないためである。そのため、意識改革も遅れ、汚職体質も変わっていない。

②1999年の地方分権法の作成が非常に急であったという指摘があるが、実施規則の作成を大変急いだ点に問題があった。1974年の地方分権法の場合は、99年法以上に短期間で作成されたが、その後実施規則は作成されないまま17～

18年凍結された。③地方行政体の分立はジャワではほとんど起きていない。地方で分立が進んでいる理由は、地域によって異なるが、1市3県によって新しい州が成立することも一つの理由である。

④今の地方分権化に対しては、参加型開発や *good governance* の推進などの事例として国外からの要望も強い。実態は発表にあったような様々な問題をはらんでいるにもかかわらず、資金援助が必要であるかわりから、NGO 団体などは実態を知っていながらも、ドナーに対して、詳細な報告はなされないままになっている。歴史

的経緯を十分に理解した上で分権化をすすめていかなければならないという点が強調された。

所感

以上、報告及び当日の議論に対する筆者なり
の見解を雑駁ではあるが最後に示したい。地方
分権化という国際的な問題を、中央政府だけで
はなく、地方自身の問題として、州や村落のレベ
ルで、それぞれの地域の歴史や文化と関連付け
ながら、その実態を明らかにするとした方針から、
多様な事例が紹介され、各報告を大変興味深く
聞いた。しかし、「中央」と「地方」の視点という場
合に、その「中央」と「地方」とは何を指していた
のが、必ずしも明確ではなかったように思われた。
「中央」とは、インドネシア政府のことを指している
と考えていたが、報告の中にインドネシア政府側
の視点を明確には読みとることができなかった。
むしろ、インドネシアの地方分権化の経過を外か
ら注意深く見守っている様々な国際機関の存在
が大きな意味をもって存在していることが強調さ
れ、それらによる評価と地方における実態のずれ
が、明らかにされていた。

また、「地方」とした場合に、地方分権をめぐっ
て対立するエリート層の報告が主であったために、
より「民意」を反映させた地方分権の実現という目
標は、リップサービスに過ぎないことを示している
かのようにも聞こえた。議論の場でも加藤剛氏よ
り指摘があったように、地方分権を担っている者
は、地域ないし村落エリート層のみであり、地方
分権に対する認識の差異も伝統的エリート対新

興エリートの対立などに帰化されてしまいかねな
い。村落には、このような地方分権化や村落復
興運動には、その運動から取り残された、ないし
は全く興味のない層が、相当数存在するであろ
う。

このような、地方分権とは関係ない人びとが地
方分権をどのように捉えているのかを分析するこ
とで、地方分権化がポスト・スハルト期におけるイ
ンドネシア政治の一時的なファッションとして終わ
るのか、あるいはインドネシア各地で発生してい
る独立運動や拡大する汚職などの諸問題に対
する解答を示せるのかという課題に対し、有効な
視点を与えるものと思われる。

さらに、地方分権化に関わる人々の「語り」の
なかで、強制的に地方行政組織の画一化を進めた
Orde Baru やゴルカルが「敵」となり、地方の
人間が取り戻したいと思っている「過去」が、オラ
ンダ植民地時代の行政機構の下に存在していた
ものとなっている点が興味深かった。こうした言
説が、タナ・トラジャのように、多様な慣習を内に
持ちつつも、一つの地域としてまとめられている
地域でも、身分を問わず共有されていく過程が
どのようなものであるかを知ることが「民意」の捉え
方という点から重要であると思われた。