

インドネシアの中央集権体制・権威主義体制 ーパワーバランスと地方分権ー

日本都市センター研究員 中川 豪

インドネシアは東南アジア諸国において、長らく中央集権体制・権威主義体制が続いた国の1つである。特に、独立（1945年）から2000年以前は、スカルノ（Soekarno）とスハルト（Soeharto）という強権的な政治指導者によって中央集権体制・権威主義体制が構築された印象が強い。しかしながら、権力・権限・利権（レント）・経済的リソースが2人の政治指導者へ集約されていたわけではない。インドネシアは巧妙なパワーバランスのなかでステークホルダーが活動してきた国である。本稿では、インドネシアにおいて、中央集権体制・権威主義体制が確立するまでの歴史の変遷と地方分権の課題について考察する。

1 インドネシアの歴史の変遷

インドネシア¹では、約192万平方キロメートル（日本の約5倍）の国土面積に、約2.7億人のインドネシア人が定住している。この広大な国土面積のなかに約300の人種（ジャワ人・スダ人・マレー系・中華系・インド系・アラブ系等）が混在し、モザイク状に人種・宗教²・歴史・文化が散りばめられている。また、都市人口比率は約5割程度であり、約17,500の島³で構成される島嶼国家である。このため、インドネシア全域を統一するような統治政策を実施することが困難である。

この多様な文化圏において、統治政策を実施したのが、オランダ東インド会社（Verenigde Oost-Indische Compagnie：VOC）である。VOCは交易を目的とした活動に従事する傍ら、帝国主義の先駆けとなる政策をインドネシアで実践した組織・団体といえる。強制栽培制度と強制労働制度を設けることで、定住者を強制的に労働へと向かわせた（宮本1992）。VOCはインドネシアの肥沃な土地を活用し

て、コーヒー・スパイス・タバコ・ゴム等の栽培・収穫を労働者に課し、交易で利潤を獲得し続けた。これらの産業を通してインドネシア経済は発展し、システムチックな社会構造が形成された。

広域なプランテーションにおける栽培・収穫は重労働でありながら、決して単純作業ではなかった。商品は基本的に交易で利潤を獲得する目的で栽培・収穫されたものであるため、需要と供給に基づく価格調整メカニズムを考慮する必要があった。コーヒー・スパイス・タバコ等、奢侈品は需要が高まることで取引価格が上がるが、供給過多になると取引価格が下がる傾向にあった。このため、VOCは供給量を下げる目的で果実がなる木を労働者に伐採させ、取引価格をコントロールしていた。労働者は自国の資源をどのように扱うかの重要な決定権を持つことができず、この取引価格のコントロールに対応する責務を負わされていた。

1800年代以降、オランダ領東インド（現インドネシア）の社会構造は大きく変化していた。中華系

1 正式名称は「インドネシア共和国」であるが、本稿では「インドネシア」に統一して記載する。

2 約8割の国民がイスラム教信者であるが、キリスト教・ヒンズー教・仏教等の信者も定住している。

3 定住者が存在する島々の数は約6,000である。

移民労働者がオランダ領東インド・海峡植民地（マレーシア・シンガポール）・香港・タイ等で華僑ネットワークを形成し、移民労働者が国境を越えて交流する機会が盛んになった。シンガポール・香港海では、「客棧」という宿舎が設置されるようになり、出身地・使用言語・職業等が類似する移民労働者が集い、独自のコミュニティを形成した。このコミュニティは、現地の言語を使用できない、あるいは労働する国の法律・習慣に慣れ親しんでいない移民労働者に仕事・生活環境を提供する機会をつくっていた（杉原 2001：264-265）。

宗主国オランダ⁴によるオランダ領東インドの統治政策は、経済的には現地の人々（移民労働者を含む）に対してインセンティブを与えた政策だったと評価できよう。他方、政治的には第1次世界大戦に突入するまでの間、必ずしも現地の人々の要望を満たしていたとはいえない。当時、オランダ領東インドは反植民地主義運動に揺れた時代でもあった。パレンバン・ジャンビ・アチェ・バンジェルマシム・バリ等の支配者たちは、宗主国オランダの統治政策に対して抵抗を示した（弘末 2002：25）。特に、1873年～1904年、約30年間つづいた「アチェ戦争」は宗主国オランダによる統治政策の限界を示した事件であった⁵。1903年、アチェ王国最後のスルタンであるムハンマド・ダウド・シャー（Muhammad Daud Syah）が降伏し、アチェ王国が併合されたことで戦争は終結した。しかしながら、その後もこの地域では反植民地主義運動が行われており、宗主国オランダは、武力的弾圧ではオランダ領東インドを統治することが難しくなっていた。

オランダ領東インドの歴史は、宗主国オランダと反植民地主義運動を先導した人々がおそらく予想しえなかった形で終わりを迎えた。1942年、オランダ領東インドに日本軍が侵攻し、オランダ軍が降伏したことで、インドネシアの政治指導者は別の方策で独立を目指すことになり、準備期間はわずか3年半となった（倉沢 2002：33-35）。

インドネシアの政治指導者は日本軍が何故にオランダ領東インドに侵攻したかを理解していた。政治指導者はボルネオの油田を海軍に、パレンバンをはじめとするスマトラ島の油田を陸軍に差し出した。その対価として、独立の兆しを見出そうとした政治指導者がスカルノであった。スカルノは戦前から独立運動を先導していたこともあり、宗主国オランダにとって目障りな存在であった。その結果、スカルノは逮捕され、流刑となった⁶。しかし、戦中、日本軍の思惑とともに台頭した。また、スカルノに限らず、宗主国オランダの意向で身柄を拘束されていた政治指導者たちが解放されたことで、独立の機運が一気に高まったのである。

2 中央集権体制・権威主義体制の起源 - 独立運動とパワーバランス -

流刑となったスカルノが独立運動を先導する政治指導者へと台頭した一要因は、日本軍がスカルノに歩み寄ったことである。1942年、スカルノはオランダの輸送船でオーストラリアに護送される予定だったが、その輸送船が座礁したことで好機を得た。その後、西スマトラで陸軍の藤山大佐との会談に臨み、スカルノは日本軍への協力を約束した（白石 1997：43）。他方、スカルノが日本軍から協力を引き出したことで、インドネシアのナショナリズムは転換期を向かえた。インドネシアの政治指導者が日本軍のプロパガンダ活動に協力したことにより、「インドネシア・ナショナリズム」に無関心だった大衆層に影響を与えた。また、日本軍がインドネシアの政治指導者に独立をにおわせ、独立準備調査会を設置したことで、独立運動の勢いが停滞しなかった。日本軍による3年半の占領期は、政治指導者にとって独立の準備期間であった。この時、スカルノを筆頭として、その後にインドネシアの政治指導者となる人物は、大衆運動と組織化の手法に関して、実践を通して学ぶことができた。日本軍降伏直後の1945年8月17日、オランダが宗主国という立場で

4 VOCは1799年に解散しており、1800年代はオランダが宗主国としてインドネシアを統治していた。

5 インドネシアが隣国のマレーシア・シンガポールと異なる点は、前者が宗主国からの武力的弾圧と戦い続けた歴史を持つのにに対して、後者はそれを持たず、あくまで外交交渉のなかで独立運動を政治指導者が先導したことである。

6 1934年～1941年、スカルノはフローレンス諸島エンデで流刑生活を送っていた（白石 1997：33）。

インドネシアに舞い戻るより前に、スカルノを中核とする政治指導者は「統治権の空白期間」を狙い、インドネシアの独立を宣言した。その後、「インドネシア独立戦争（1945年～1949年）」という約4年間に及ぶオランダとの闘いの末、インドネシアは独立を達成した。1949年、オランダのハーグで開催された「オランダ・インドネシア円卓会議（ハーグ円卓会議）」において、オランダ領東インドの主権が「インドネシア連邦共和国」へ移譲された。翌年の1950年、すべての構成国がインドネシアに合流したことで、「インドネシア共和国」に再編された⁷。

独立直後のインドネシアでは、スカルノを中核とする中央集権体制・権威主義体制が形成されていたわけではなかった。むしろ、独立以前から政治活動を行っていたエリート層が複数政党をつくり、選挙による代表者の選出が行われていた民主主義国家であった⁸。スカルノ自身は一党独裁体制を構想していたが、当時のスカルノにはそれを実現できる条件が揃っていなかった。初代副大統領のモハマッド・ハッタ（Mohammad Hatta）はスカルノ同様、独立運動を先導する政治指導者であったが、スカルノの政治哲学とは対照的なものを持っていた。独立準備委員会⁹は当初、スカルノの構想に基づき、インドネシア国民党（Partai Nasional Indonesia）を単一政党にしようと試みていた。しかし、ハッタ副大統領による「政府の政治路線」に基づき、政党設立が自由化された。

1945年の独立宣言の時点で、スカルノは権力・権限を集約させるだけの勢力を持っていなかった。当時、ハッタとスタン・シャフリル（Sutan Sjahrir）は宗主国オランダに配慮するような方針¹⁰を打ち立てただけでなく、大統領であるスカルノに

権限が集中する「1945年憲法」体制を否定した。ハッタとシャフリルはあくまで対オランダ協調派であり、スカルノ率いる対オランダ闘争派とは異なる方法で独立し、民主的・分権的な政治体制を形成しようとしていたのである。

その後、スカルノに権力・権限が集中した要因としてあげられるのが、独立以降の民主的・分権的な政治体制が権力闘争と政治腐敗を招いたことである。地方政界では、イスラム国家樹立を目指す「ダラム・イスラム運動」が活発となった。中央政界では、第1回総選挙を睨んだ政党間の利権争いが激化していた。西スマトラでは、反政府運動とアメリカの支援によって「インドネシア共和革命政府」の樹立が宣言される等、国家存続の危機が深刻化していた（川村 2022：107）。このため、インドネシア国内では早くも民主制の限界が表面化しはじめ、政治体制を安定させるガバメントとガバナンスのあり方が問われるようになった。スカルノは民主制を批判し、「1945年憲法」とインドネシアの歴史・文化に基づいた「指導される民主主義」を提唱し、中央集権体制・権威主義体制を正当化させていった。

スカルノ陣営には国軍とインドネシア共産党（Partai Komunis Indonesia：PKI）がついた。当時、スカルノは国内（特に地方）の反乱を鎮圧するために国軍を必要としており、国軍はスカルノのカリスマ性と政治指導力を必要としていた。他方、PKIは「国民の支持」をスカルノに提供することで、スカルノの政治活動を支援した。その対価として、PKIは政治活動の自由を獲得することができたのである（白石 1997：83-88）。このことを考慮すると、スカルノは権力・権限が集中する政治体制を形成したが、最初から最後まで独裁者ではなかった、という

7 スカルノら政治指導者は独立を最優先としていたため、「ハーグ円卓会議」では「インドネシア連邦共和国」という国名を受け入れた。しかし、インドネシアの政治指導者にとって連邦制は宗主国オランダの植民地支配の遺物であり、忌み嫌うものであったことから、「インドネシア共和国」に再編したとされている（川村 2022：106）。

8 オランダ領東インド時代は国民参事会に、日本軍政下時代は中央参議院に、現地エリートが参加していた。しかし、現地エリートは政治的事柄に関して重要な決定権を持っていなかった。インドネシアでは、1945年の時点で政党設立が自由化されている（川村 2022：90-104）。

9 委員長にスカルノ、副委員長にハッタが就任しており、合計21名から構成された委員会。

10 対オランダ協調派は、①宗主国オランダの負債をインドネシアが承継すること、②外国資産の返還・接収資産の買収を行うことを表明した。宗主国オランダ側は、スカルノと独立に向けた交渉はしないが、ハッタとシャフリルとであれば独立の交渉に応じると通告した。このこともあり、1945年の時点では、スカルノよりもハッタとシャフリル率いる対オランダ協調派が政治権力を握っていた（川村 2022：100-101）。

見方もある。事実、スカルノがスローガンとして掲げた「西イリアン解放¹¹」と「オランダ資産国有化」を現実化するには、国軍の協力と民衆動員に長けたPKIの協力が必要不可欠であった（山崎 2002：100）。すなわち、スカルノ体制はスカルノ・国軍・PKI間の絶妙なパワーバランスによって成り立っていたのである。

3 スカルノ体制の統治政策

- 1945年憲法とパンチャシラ(Pancasila) -

スカルノ体制を下支えしたのが国軍・PKIであったとすれば、スカルノに権限を集中させることを合法化・正当化したのが「1945年憲法」であり、スカルノの政治哲学を国民に流布させたのが「パンチャシラ(Pancasila)：建国5原則」である。前述したように、インドネシアは広大な国土面積を誇り、多様な人種が異なる文化・歴史・宗教的価値観を持つ国である。このため、「インドネシア国民」として単一化させることは困難であった。また、「西イリアン問題」等、不安定な政治状況の影響が経済発展を阻害していた。地方では、ジャワ対非ジャワの対立が深刻化しており、ジャワをジャワ人とするのか、ジャワ島の人々とするのかが不明瞭であった。天然資源・農産物によってジャワが利益をあげる一方、非ジャワの意向が中央政府の政策に反映されない時期が続いた。国内では、人口比率の高いジャワが影響力を増し、非ジャワがマイノリティ側として自治を主張したが、分権的政治体制の確立には多くの諸課題が残っていた。

1957年、スカルノ体制はオランダ企業の国有化を達成し、経済的領域で「インドネシア・ナショナルリズム」を台頭させることに成功した。さらに、政治的領域では、1959年、スカルノが「1945年憲

法」の復帰を宣言し、スカルノに強い権限が与えられた。国権の最高機関は国民協議会であり、形式的には大統領任命権を有していたが、肝心の国民協議会の議員選出方法に関する規定がなかった（横山 2011：20）。スカルノはこの制度の瑕疵に目を付け、自ら国民協議会の議員を地方から任命し、国民協議会によって終身大統領に任命される仕組みを形成した。さらに、対オランダ協調派でスカルノの政敵であったハッタとシャフリル等の政治指導者をパージすることで、政治的安定を試みたのである。この時期、スカルノは「マレーシア構想¹²」に猛反発する等、外敵をつくっていた。しかし、これはスカルノがインドネシアのガーディアンであることを国民にアピールするためのものであった可能性がある。

スカルノが政治指導者として台頭したこの時期、「指導される民主主義」がスカルノ体制とインドネシアの象徴となっていた¹³。他方、その主義・スローガンに関して、多種多様な国民から支持を得ることに貢献したのが「パンチャシラ」であった。「パンチャシラ」はスカルノによって提唱され、現在でもインドネシア憲法前文に記載されている。「パンチャシラ」は国家形成の基本原則を成しており、①唯一最高神への信仰、②公正にして高雅な民主主義、③インドネシアの統一、④合議制と代議制における叡智に指導された人民主義、⑤全インドネシア人民のための社会主義の実現という5原則を掲げている。④の「指導された人民主義」は西欧諸国の民主主義（下からの民主化）に対抗する役割（上からの民主化）を担っている（安田 2000：150-151）¹⁴。これは、マレーシア・シンガポールの政治指導者が西欧諸国の民主主義に対抗するため、「アジア的価値観」を提唱し、アジア型の民主主義のあり方を主張したことと類似している（中川 2022）。

11 ニューギニア島を巡る問題は、インドネシアが独立する以前から発生しており、今日、インドネシアとパプアニューギニアの領土となっている。

12 マラヤ連邦の首相首相トUNKU・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）がシンガポール・サラワク・サバ・ブルネイを併合し、マレーシアとして宗主国イギリスから独立する「マレーシア構想」を公表した。のちに、ブルネイが構想から外れている。

13 NASAKOMはインドネシア語で、ナショナルリズム（Nasionalisme）・宗教（Agama）・共産主義（Komunisme）を表し、「指導される民主主義」の基礎となっている。

14 インドネシア国民の約8割はイスラム教を信仰しているが、ここでの「唯一最高神」はアラーを示しているわけではない。様々な神を統合した概念としての神である。この概念を否定する宗教結社は認められないことがあり、イスラム原理主義を抑制する際に役割を果たしている。隣国のマレーシアは憲法上、イスラム教を国教としているのに対して、インドネシアがイスラム教を国教としていないのは、「パンチャシラ」の原則によるものと考えられる。

スカルノ体制の統治政策のなかで、非常に重要な課題となっていたのが、エスニシティをどのように統合していくか、ということであった。人種・地域による格差は反政府主義運動を刺激する要因であり、差異を抑制するための統合化をはかる必要があったのである。文化政策はその中核を成したといえる。どの地域にも独自の文化があるのであれば、その文化を利用することで統治できる可能性がある。すなわち、インドネシアの中央政府は、文化政策を通して多種多様なエスニシティを統合し、「飼いなされるエスニシティ」を作り上げたのである(山下 1997: 35)。

4 スカルノ体制の限界

—スハルト体制と開発体制—

1965年に発生した「9月30日事件」をきっかけにスカルノ体制は崩壊した。事件発生の要因はいくつもあり、どれが主因か判断することは難しい。しかしながら、①スカルノ体制が外敵を作り過ぎたこと、②他国から経済制裁を受け、増大した軍事費を賄えなくなったこと、③経済的混乱が国内秩序を乱したこと、④ベトナム戦争が激化する冷戦構造のなかで、毛沢東率いる中国共産党との距離感を近づけ過ぎたこと、⑤国軍とPKIの対立関係が生まれたこと等、内政・外政・経済問題等、様々な要因が絡みあっていたことは間違いなからう。ここで注視しなくてはならない事柄は、スカルノ体制が築き上げた国軍・PKIとのパワーバランスが崩壊したことではなく、スハルトと国軍によってPKIが壊滅したことである。当時、PKI 党員は200万人を超えており、中国・ソビエト連邦に次ぐ党勢を誇っていた。そのPKIがわずか1日足らずで壊滅したこと

は驚愕である(山崎 2002: 104)¹⁵。以降、インドネシアでは、スカルノ・国軍・PKIのパワーバランスが崩壊し、スハルト・内務省(Ministry of Home Affairs)¹⁶・国軍・ゴルカル(Golongan Karya: ゴロンガン・カリヤ)¹⁷という新しいパワーバランスが形成され、「新秩序(Orde Baru)」の時代を迎えた。

スカルノが「独立の父」であるならば、スハルトは「開発の父」である。今日に至るまで、インドネシアの著しい経済発展の礎を築いたのはスハルト体制であった。スカルノ体制がインドネシア型社会主義国家の形成を目指したのに対して、スハルト体制は政治的安定を前提とした経済発展を模索した(大形 1994: 142)。スハルト体制はPKI・共産主義思想を持つ政治指導者と距離を置くことで、西側諸国の援助と外国資本の導入をもたらした。スハルト体制下の中央政府は効果的な経済政策を円滑に実施していたが、その背景には、スハルトの強権的政治と国軍による強制力があつた。また、スハルト体制が国民全体に影響力を顕示するには、総選挙での結果が求められた。スハルトは既存政党からの要望を受けるかたちで総選挙の実施を約束した。スハルト陣営はゴルカルを与党として1971年の総選挙に臨み、勝利を収めた。ゴルカルが総選挙で勝利すると、インドネシアの政党政治の仕組みが崩壊しただけでなく、三権分立を前提としたチェックアンドバランスの機能が失われたのである。

スハルト体制の経済政策は民主的・分権的なものではなかった。この時期に台頭したのが行政部門のテクノクラートであつた¹⁸。スハルト体制では、フォード財団から援助を受けてアメリカ・カナダの大学で経済学を学び、学位を取得した「バークレー・マフィア」¹⁹を中核として課題設定・政策立案が行

15 事件の首謀者とされたディパ・ヌサンタラ・アイディット(Dipa Nusantara Aidit)は逮捕後、射殺された。また、数多くのPKI 党員がこの事件に巻き込まれ、命を落としている。

16 内務省では、PKI関係者・スカルノ派官僚が徹底的にパージされ、スハルト派官僚による組織が形成された。1970年代に公務員共済組合が組織され、内務省官僚は組合への加盟とゴルカルの支持者となった。総選挙において内務省はゴルカルへの投票を呼びかけ、官僚・地方公務員にはゴルカルへ投票する義務が課されていた(白石 1997: 148-149)。

17 ゴルカル(職能集団)は植民地支配されていた時代から存在し、スカルノ体制期に勢力を拡大した。

18 宗主国オランダによる植民地支配期、インドネシアの王族・貴族階級が「現地人官僚」として行政部門の職に従事していた。また、スカルノ体制期に官僚機構は膨張しており、十分な人的資源を確保できていた(加納 1996: 13-14)。このため、インドネシアではスハルト体制以前から、現代官僚制の下地ができていたといえる。

19 そのうちの1人であるウィジョヨ・ニティサストロ(Widjojo Nitisastro)は、スハルト体制下の経済発展に大きく貢献し、大統領経済顧問等のポストに就任した。

われ、彼らが立案した経済政策がインドネシアの経済発展に大きく貢献していた。しかしながら、当時、経済政策を実施するにあたって必要な予算を発展途上国であったインドネシアの中央政府がどのように工面していたかには疑問が残る。スハルト体制期に常態化したのが、豊富な天然資源のレントに手を出し、徴税以外で多額の資金（裏金）を獲得・利用する方法であった（白石 1997：155-160）²⁰。この資金は政策実施以外にも政治資金として利用されており、スハルト体制・中央政府を親分、地方政府を子分として、賄賂・不透明な資金調達・分配によって、行政部門の運営がなされていた。これらの資金は公務員数の維持・増加にも充てられており、インドネシア国内の政治的安定を維持する役割があったことも否定できない。政治的安定は国外の起業家・投資家にとって魅力的なものであり、スハルト体制期に外国資本を獲得できた一因であった。このため、必ずしも不透明な資金調達・分配が経済発展を阻害したとはいえないのである。インドネシアの市場経済で横行していたレントシーキング（利権獲得行為）は、あくまで持続的な経済発展を促すためのものであり、経済的非効率性を高めるものではなかった（Schwarz 1999）。他方、スハルト体制ではネポティズム（縁故主義）が横行し、スハルトあるいは国軍・ゴルカル幹部の親族関係者へ優先的に恩恵が与えられる社会が形成されていた（加納 1996）。

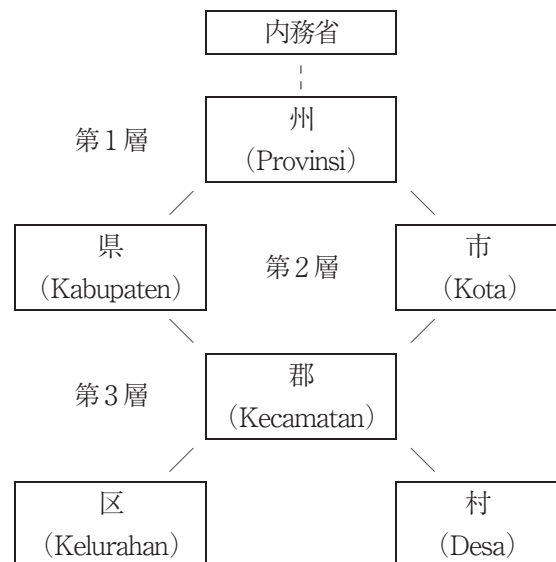
5 スハルト体制の崩壊と地方分権

ーミニ・スハルトの誕生と権限移譲の瑕疵ー

1993年の段階で、スハルト体制が崩壊することを予想することは困難であった。それほどにスハルト体制は経済発展・レントの分配を両立しながら、中央集権体制・権威主義体制を確立していた。総選挙においても、ゴルカルを脅かす政党は存在しなかった。しかし、1997年、タイから発生した金融危機（アジア通貨危機）は東南アジア諸国に派生し、

インドネシア経済は大きな打撃を受けた。最も著しい影響は経済的領域以上に政治的領域でみられた。これまで中央集権体制・権威主義体制を確立し、長期体制となっていたスハルト体制が崩壊したのである。隣国のマレーシアでも政治的混乱が発生したが、同様に中央集権体制・権威主義体制を確立していたマハティール（Mahathir bin Mohamad）体制が崩壊することはなかった。スハルト体制は経済復興の道筋を示せなくなったときに終わりを迎えたのである。このことを考慮すると、国民・ステークホルダーはスハルトの絶対的支持者だったのではなく、スハルト体制が経済発展による利潤を分配する限りにおいてはスハルトを支持する受益者だったのかもしれない。インドネシアで発生した金融危機は①通貨危機、②銀行危機、③社会危機という3つの危機要因の集合体であり、1つの危機を解消するだけでは足りなかった（黒岩 2004）。インドネシアでは金融危機発生以前から不透明な金融取引が常態化していたこともあり、短期対外債務残高と外貨準備率の不均

図1 インドネシアの統治構造（地方政府）



（出所）一般財団法人自治体国際化協会（2022）

20 限られた資源を経済政策に投入し、経済発展をはかる状況にある場合、フォーマルな制度よりも安価で効率的なインフォーマルな制度に依存する時期がある。インドネシアでは戦中、日本軍による生産者・流通業者に対する統制が強化され、組合制度が発展した。他方、統制強化による物資不足を解消する名目で「闇市」が発展した。このインフォーマルな制度・取引は、フォーマルな制度・取引を推奨する者からすれば見過ごすことはできない。しかしながら、戦中、このインフォーマルな制度・取引によって餓死者数が抑制されていたことを考慮すると、決して批判できるものではなからう。また、日本軍は華僑ネットワークに依存することで物資不足のなか効率的な取引を行うことができた（倉沢 2002：43）。

衡・国営銀行の不良債権率の高さ・民主化と分権化抑制の問題が限界に達していたとも考えられる²¹。

スハルト体制崩壊後、インドネシアでは地方分権の動きが活発となり、「分権的ガバメント」が成立した。以降、地方政府が地域社会の行政サービスの主たる担い手となった。スハルト体制期の首長選出では、建前上、首長の選出は地方議会で行われることになっていたが、実際には内務省の厳しい監督下に置かれていた。また、首長の最終任命権は大統領（スハルト）にあった。

1984年、州知事27名のうち15名が軍出身者であり、16名がジャワ島出身者であった。軍出身者かつ地元出身者は統治困難な地域の州知事となり、上手く地方政府を統治していた。州・県・市の公務員人事においても、中央政府の意向が反映されていた。官房長・局長等の幹部職の任命にあたっては、中央政府の許可が必要であった。さらに、出向人事制度によって国家公務員が地方政府に勤務することが慣例であった。特に、地方政府の社会・政治活動を監視する役割を担っていた社会政治局（Dinas Sosial Politik）のトップには、州の場合は陸軍大佐、県・市の場合は陸軍少佐が任命されていた。

地方政府の予算においても、中央政府からの締め付けがあった。1996年度の予算を概算計算したところによると、歳入の約9割と歳出の約8割を中央政府が占めていた。このため、州・県・市の自主財源はほとんどなく、公共事業・行政サービスを実施するうえで、地方政府は中央政府の財源・権限に依存している状態であった²²。スハルト体制崩壊後、中央政府は少なからず、スハルト体制期に集中していた権限・レントを地方政府へ分散化することによって、民主的・分権的制度を形成しようとしていた。特に、地方政府の首長を直接選挙で選べるようになったことは大きな進展といえる（岡本 2012：27-33）。また、「1999年地方行政法」を制定したことで、州・県・市間の関係性は水平的なものとなっ

た。しかしながら、2000年代から地方分権の動きが停滞すると、「2004年地方行政法」では、州・県・市間の関係性が再び垂直的なものとなり、中央政府（特に内務省）の息がかかった州知事が中央政府の代理機関として県・市政府を監督するようになったのである。「2014年地方行政法」では、さらに中央政府・州の権限が強化されるに至った（一般財団法人自治体国際化協会 2022：44-45）。2010年代以降、インドネシアでは民主化の後退と中央集権化が起きている。その要因としては、直接選挙で選ばれた首長が、移譲・付与された権限・レントを乱用する事例が発生し、法的枠組みを無視した経営が続いたことである。このため、近年は図1のように、地方政府は第1層を州（特別州を含む）、第2層を県・市、第3層を郡・区・村とする3層構造となっており、内務省はこれらの政府を監督する役割を担っている。

2000年代以降、インドネシアの地方政府では、家産制化・政治腐敗の蔓延・住民ニーズを反映していない行政サービスが横行した。また、マスメディアの活動に対して規制緩和がなされたことで、首長の横暴さを取り上げるニュースが広く拡散されるようになった。インドネシアでは、このような振る舞いをした人物を「ミニ・スハルト」と揶揄している。地方政府を統括している内務省はこのことを重く受け止め、地方政府の首長・高官・議員を積極的に取り締まるようになった。地方分権を円滑に推進するためには、中央政府が管理・運営していたレント、それに基づく権限をどのように分配・移譲するかを慎重に吟味しなくてはならない。そうでなければ、権限・レントを独占した後にそれらを乱用する人物あるいは組織・団体が出てくるからである。地方政府に「ミニ・スハルト」が誕生した政治的背景には、スハルト体制崩壊に伴うパワーバランスの崩壊と、急進的な地方分権政策があったことを見逃してはならないだろう。2000年代以降のインドネシ

21 スハルト体制下の中央政府による統制・政治腐敗等が金融危機の主因であったという根拠が証明されているわけではない（アンドリュウ 2007）。

22 すべての地域がスハルト体制と中央政府の意向に賛同しているわけではなかった。天然資源が豊富なカリマンタン島とスマトラ島の地方政府では、中央政府の息がかかった首長候補に対する反発があったようだ。こうした不満はスハルト体制崩壊とともに爆発し、首長更迭要求デモ・地方議会解散デモという形で表面化した。こうした現象を考慮すると、スハルト体制期の中央政府と地方政府の関係は1つの事件が発生することで崩壊してしまうような脆弱性を持っていた（岡本 2012）。

アでは、地方分権が進むと同時に「汚職の分権化」が進み、地方分権の諸課題を露呈したのである（岡本 2012）。

参考文献

<日本語文献>

- アンドリュー・マッキンタイヤー（2007）「不透明な貨幣ーインドネシアにおける財政政策、レント・シーキングおよび経済パフォーマンスー」『レント、レント・シーキング、経済開発ー新しい政治経済学の視点からー』, pp.321-352
- 一般財団法人自治体国際化協会（2022）『インドネシアの地方自治（令和4年度（2022年度）改訂版）』一般財団法人自治体国際化協会
- 大形利之（1994）「インドネシアにおける開発体制の形成過程ー1971年総選挙と85年選挙法の意義ー」『開発と政治ーASEAN諸国の開発体制ー』, pp.141-198
- 岡本正明（2012）「逆コースを歩むインドネシアの地方自治ー中央政府による「ガバメント」強化への試みー」『変わりゆく東南アジアの地方自治』, pp.27-66
- 加納啓良（1996）「インドネシアの官僚制ー公務員制度を中心にー」『ASEAN諸国の官僚制』, pp.5-46
- 川村晃一（2012）「インドネシアー独立運動の競争性と脆弱な民主制の誕生」『アジアの脱植民地化と体制変動ー民主制と独裁の歴史的起源ー』, pp.87-113
- 倉沢愛子（2002）「日本占領下のインドネシアー総動員体制にゆられた伝統社会」『東南アジア史』8巻, pp.33-55
- 黒岩郁雄（2004）「インドネシアの経済危機とガバナンスー汚職、契約執行、所有権の保護ー」『開発途上国におけるガバナンスの諸課題ー理論と実際ー』, pp.95-141
- 白石隆（1997）『スカルノとスハルトー偉大なるインドネシアをめざしてー』岩波書店
- 杉原薫（2001）「国際分業と東南アジア植民地経済」『東南アジア史』6巻, pp. 249-272
- 中川豪（2022）『マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗（汚職）と経済発展の相関性について

ー政治文化という媒介変数を通じてー』明治大学

- 西原正（1973）「インドネシア「新秩序」とその政治的近代化」『東南アジア研究』11巻, 2号, pp.171-190
- 弘末 雅士（2002）「インドネシアの「聖戦」」『東南アジア史7』, pp. 25-49
- 宮本謙介（1992）「諸外国におけるインドネシア経済史研究:植民地社会の成立と構造」『経済学研究』42巻, 2号, pp.77-102
- 安田信之（2000）『東南アジア法』日本評論社
- 山下普司（1998）「飼い慣らされるエスニシティ、暴力化するエスニシティー現代インドネシアの民族と国家ー」『アジアの多文化社会と国民国家』, pp.26-45
- 山崎功（2002）「インドネシア 未完の民族革命ー独立宣言からスカルノ末期まで」『東南アジア史』8巻, pp.85-115
- 横山豪志（2011）「インドネシアー「多様性の中の統一」を目指してー」『東南アジア現代政治入門』, pp.13-32

<外国語文献>

- Kornai, J. (1980). "Hard" and "Soft" Budget Constraint. *Acta Oeconomica*, 25 (3/4), 231-245.
- Kornai, J., & Maskin, E. & Roland, G. (2006). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41 (December 2003), 1095-1136.
- MacIntyre, A. J. (1993). The Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition. In Haggard, S., Lee, Chung, H., & Maxfield, S. (Eds.), *The Politics of Finance in Developing Countries* (pp.123-164). Cornell University Press.
- Schwarz, A. (1999). *A Nation in Waiting Indonesia's Search for Stability* (2nd ed). Routledge.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.