

インドネシアにおける 地方分権と地方財政

—シンポジウム「地方分権と地方財政」での報告と議論③—

政策研究大学院大学 教授 井川 博
(比較地方自治研究センター所長)

一 はじめに

標記シンポジウムでの報告と議論(本誌七月号)、中国における地方分権と地方財政(本誌八月号)に引き続き、本号では地方財政面を中心にインドネシアにおける地方分権改革の現状と課題について見ていきたい。

本号では、まず、インドネシア大学経済ビジネス学部(Brojonegoro)学部長から提出されたペーパー、シンポジウムでの同学部長の報告等に基づいて、インドネシアにおける地方財政改革の現状や地方財政運営の課題について述べることにする。次いで、インドネシアにおける地方分権改革の成果や問題点に対する同学部長の認識(考え方)などを紹介した上で、最後に、インドネシアにおける地方分権の評価や課題について少し触れることとした(注1)。

なお、以下の記述における報告等の要約、編集及び翻訳は、筆者の責任において行ったものである。

二 インドネシアにおける地方財政の現状と課題

(一) 地方財政改革の現状と課題

インドネシアの中央政府から地方自治体に交付される財源には、D A U(一般交付金、General purpose grant)、歳入分与(Revenue sharing)、特定目的補助金(Specific purpose grant)がある。

これらのうち、D A Uは最も重要な地方自治体への移転財源である(注2)。これまでは財政力に余裕がある自治体にも交付額保障条項(hold harmless provision)により相当な額のD A Uが配分されており、自治体間の財政力の調整が十分でなかった。しかし、大きな政治的な困難があったが、二〇〇八年

に初めて交付額保障条項に基づかない配分が行われた。財政力に余裕がある地域に交付されていたD A Uが財政力の弱い地域に回され、インドネシアの財政調整制度は大きく改善されることとなった。しかし、現行のD A Uの算定方式の下では、地方自治体が公務員数を削減し、効率性を向上することがほとんど不可能であり、給与費の負担等のため基礎的な行政サービスの向上や地域経済の活性化を図るための財源を地方自治体が十分に確保できないという問題がある。

D A Uに次いで重要な移転財源である歳入分与の交付対象となる団体は全自治体の一〇%に満たない。一九九九年に国会が地方分権を議論した際に、石油や天然ガスなどに恵まれた幾つかの地域は、地域経済に対し十分な還元を行わないで天然資源を開発する場合には、国家の統合から離脱すると主張した。その結果、石油、天然ガス、鉱産物、林産物、水産物といった産品(後には地熱も)について歳入分与の制度が設けられ、その後、税に関する歳入分与の制度も導入された。この制度により、過大な予算(財源)を持つ地域が生まれることとなった。

特定目的補助金は、当初、限られた財源移転の役割を担うものとして設計された。しかし、D A U、歳入分与の用途に制限がなく、国が基礎的な公共サービスの改善を地方自治体に課すことが困難になる中で、教育、健康といった行政サービスにおける最低限の基準を満たすために特定補助金による支援を行うべきとの考えが生まれている。こうした中で、「中央省庁機能の地方分散」を「地方自治体への権限委譲」にまで進め、「国の予算」から「地方の予算」に財源を移すための手段として、特定目的補助金を活用することができる。さまざまなタイプの少額の

補助金が見られる中で、特定目的補助金のさらなる改革が必要である。公共サービスを改善しナシヨナルミニマムの水準を確保するためには、移転財源の中でウエイトが少ない特定目的補助金の額を増加すべきであり、基礎的な公共サービスに特定目的補助金の焦点を絞った上で、例えば移転財源の二〇%にまで特定目的補助金を増額しDAUとのバランスを図るべきである。

インドネシアでは、国からの移転財源が中心で、地方税は自治体歳入の一〇%に満たない。地方の歳入構造を改善し、地方自治体の地域住民への直接的な説明責任を確保するためには、地方の課税権を充実する必要がある。こうした中で、財産税を国税から地方税に移譲するという議論が政府と国会の間で真剣に行われている。しかし、その実現は極めて困難であり、大きな政治問題である。また、比較的税率が低いさまざまな形態の地方税が数多く存在するという問題がある。たばこ税や環境税など新たなタイプの税を創設しようという提案もなされている。しかし、税制改革は包括的に行うべきであり、数多くある地方税を整理統合する一方、税率を上げるなどにより税額の増加を図るべきである。

(二) 地方財政運営における課題

最近まで、地方自治体は国からもっと多くの財源の移転が必要であるという歳入面での議論がほとんどであった。しかし、インドネシアの地方自治体の二〇〇七年度における黒字額は、全体で四十兆ルピアにも達しており、こうした議論の前提と相反するところがある(注3)。

職員給与や日常的経費の負担が、地方自治体の予算執行の効率性を低下させ、基礎的なサービス提供の改善を阻害し、インフラ施設の水準を低下させて

いる。

また、地方自治体の執行部と議会の議論が長引くため、各年度の予算の成立が、新年度が始まる一月から三〜四ヶ月遅れるという問題もある。予算の成立(議会の承認)がないまま、地域の開発事業や公共サービスのための経費を支出することができず、予算の成立が三月、四月に遅れば、残された八〜九ヶ月の間に事業を推進し、予算を執行しなければならぬ。

執行部と議会の対立による予算の成立の遅れに加え、厳しい汚職防止運動のため地方公務員が予算によつて認められた計画や事業の執行に積極的でないという問題もある。リスクがある事業や計画を実施しないで地域の銀行に預金しておいたほうが良いと考えている地方自治体もある。こうした中で、地方自治体の予算(財政)は黒字となるが、住民はより良い自治体サービスを享受できないという皮肉な状況が生まれている。

自治体予算の黒字の原因の一部は、国からの歳入分与の交付が遅れ、地方自治体が適切に支出する時間がないことによる。また、国の基準に従って特定目的補助金を受け入れる能力がないことなど、地方自治体が計画能力や行政能力に欠けるため、施策の執行が遅れている。主たる問題が、資金の流れ(管理)と自治体の内部管理にあることからすれば、国からの財源移転が十分でないという議論には疑問を持たざるを得ない。資金の流れを徹底的に改善することにより、問題の一部を解決することができる。また、予算成立の遅れを避けるためには、国と地方自治体の予算年度を変え、国の新年度が一月に開始するのに対し、地方自治体の予算年度の開始を四月に変更するという案も検討されるべきである。

三 インドネシアにおける地方分権改革の成果と問題点

(一) 地方分権改革の成果

二〇〇一年に大胆な地方分権が進められてから八年が経過した。インドネシアの地方分権に対しては、地方分権改革の模範事例というには少し時期尚早ではあるが、旧ソビエト連邦や旧ユーゴスラビアのように国が分裂することなく、地方分権的な統一国家として維持ができることの明るい見方を生んでいる。

州と県・市の首長、議員が住民の直接選挙で選出されることとなり地域の政治力が拡大した。また、地方自治体に多くの権限(責任)が移譲されることにより、政府はより住民に身近な存在となった。多くの公務員が国から地方自治体に移管され、国防、安全保障、外交、財政・金融、司法、宗教に関する権限のみが国に残された。現在、国家予算の三〇%が地方に移転され、三五%が地方で国により直接支出されており、合計すると六五%が地方で支出されていることになる。

歳出面における地方分権は進んだが、歳入面の分権化は進展しておらず、地方自治体の課税権は限られている。多くの地方自治体では行財政の分権化のプロセスに忙殺され、次のステップである経済の分権化に至っていない。また、国の機関の中には、その権限の維持に執着しているところもある。こうした中で、地方分権の結果、国民の福祉が向上したか、地域経済が発展したかが問題であり、地方分権が本当に住民のためになつていないか、地方エリートに利益があるだけではないかが問われている。

(二) 経済における地方分権

多くの地方自治体は、適切な予算の執行、管理に

苦勞しており、地方分権が、必ずしも地域経済の発展、住民福祉の向上に結び付いていない。地方分権の時代においては、地域の計画策定に住民が参加すべきであるが、地方自治体の議会と執行部が大きな力を持つ中で住民の参加は無視され、地方自治体の計画策定の能力には疑問がある。こうした問題が重なること、自治体予算の配分が地域経済の成長や発展に對し大きなプラス効果を持つことを期待できなくなる。

予算に関する多くの問題を解決し経済発展を志向した運営を行った優良な地方自治体の例は多くない。州知事や市長など地方のリーダーが、自治体予算を使い地域経済を發展させることにより住民福祉を向上させるという考え方に、地域の意識を変えていくことが重要である。しかし、多くの地方自治体では、予算が地域経済との関連を有しておらず、予算は地域の發展のためではなく役所の運営のためのものと考えられている。そうした中で、新しい予算の考え方に対する住民の納得を得ることは困難である。

多くの地方自治体では、独自の経済政策を持っておらず、地域の経済状況や特色を考慮することなく国の経済政策に追随している。こうした中で、成功した地方自治体の首長は、国の経済政策と地域の特色を結び付けて優先順位を決め、地域の制約に答えながら政策を実施し、地域経済の成長と發展を推進している。また、地域の投資環境を整備し、向上させることも有効な地域経済政策である。

二〇〇七年の調査によれば、地方自治体の投資環境整備における大きな問題は、インフラ管理、民間開発、アクセス、高い認可コストであった。これらの問題の解決に必要なものは、予算（お金）ではなく、地方自治体による投資家に対するよりよいサービスの提供である。経済發展を志向する政策においては、投

資家は、經濟發展の源として、新たな雇用の創出者として、地域福祉向上の源として扱われることとなる。確固たる地域經濟政策がないことは、政府間の施策（計画）の協調がないこともあって、地方自治体の権限を小さくしている。例えば、貧困撲滅計画では国が主導的な役割を果たしているが、地方分権の時代において、貧困撲滅計画の実施は地方自治体の最も重要な責務の一つである。所得の向上により貧困が減少する中で、地域における貧困や失業との戦いに、地方自治体は中央政府以上に利害關係を有している。

地方の經濟状況に地方自治体が全面的に責任を持つという經濟的な地方分権はまだ機能していない。地方分権の議論は、財政的な地方分権、特に地方歳入の在り方や配分された予算の支出方法の問題に留まっている。地方自治体は、經濟成長に影響を及ぼす存在になるといふより、単に国の經濟成長に頼っていると見える。

(三) 住民に対する地方分権改革の影響

國際社会は、インドネシアの地方分権改革は成功したと評価するかもしれない。しかし、本當の評価は、主役である地域の人々によってなされるべきである。多くの地域住民に対する地方分権の効果、利益という点から見れば、インドネシアの現在の状況はまだまだ不十分であると言わざるを得ない。こうした中で、インドネシアの地方分権の将来は、地方分権と地域の發展（福祉）とを結び付ける政府の能力にかかっている。

地方分権を成功に導くためには、計画策定の早い段階から住民との協議を通じ住民の積極的な参画を進めるべきである。予算編成過程では、透明性と説明責任が要求される。透明性がなければ住民の支持を得ることができない。地方自治体は、住民に對す

る説明責任をこれまで以上に果たし、地域のニーズを事業に適切に反映させるべきである。住民の支持を得るためにも地域經濟の發展を志向した予算に転換すべきである。

地方自治体の数の急増により住民が地方分権から享受すべき利益が減少している。二〇〇一年に三百三十であった県・市が、現在では四百九十にまで増加している。地方エリートは、国の厳しい經濟状況や地方自治体の急増が地域經濟の發展にマイナスの影響を与えることには関心がなく、予算の相当な部分が地方自治体の新設手続や新たな自治体組織の設置に費やされている。住民は、地方自治体の新設を望む地方エリートの犠牲になっているとも言える。

地方分権改革の評価について、インドネシアでは市民の満足度調査など多くの調査が行われているが、健康（平均余命）、教育（識字率・就学率）、購買力（GDP）という三つの要素からなる人間開発指数（human development index）により地方分権の成果を測定することが可能である。

四 おわりに

以上、プロジェクトネゴロ学部長の提出ペーパー、シンポジウムでの報告等に基づいて、インドネシアの地方財政や地方分権の現状と課題について紹介してきた。

インドネシアでは、首長の直接選挙の実施、権限委譲など積極的に地方分権改革が進められた。広大な国土と大きな人口、多くの民族と言語、複数の宗教を持つインドネシアのような国で、地方分権を大規模に推進していくことは、地域の独立性を強め、国家の統一を阻害するなど、多くの課題、困難が予想される。こうした中で行われたインドネシアの地

方分権改革は、予算の成立の遅延など自治体運営における課題は見られるものの、肯定的に評価するべきであると思われる。また、DAUや歳入分与など財政制度改革の現状や課題も、インドネシアという国の実情(特徴)を踏まえて、理解し評価する必要があるように思う。

プロジェクトネゴロ学部長は、地方自治体の課税権の充実、地方税の簡素合理化の必要性を指摘するとともに、「最低限の公共サービスの確保を目的として特定目的補助金の充実を図るべきである」と主張する。同学部長の主張は、我が国の地方分権改革における国庫補助負担金の廃止・合理化の議論とは方向性が異なっているが、こうした主張の背景には、住民が必要とする基礎的な公共サービスの提供が必ずしも十分でないインドネシアの地方自治の実態などがあることを理解する必要がある。

住民に対する効果、住民の利益という視点から見ると、インドネシアの地方分権改革の成果は不十分であり、地方分権の推進が住民福祉の向上に十分結び付いていないと、プロジェクトネゴロ学部長は指摘する。地方分権の推進は、地域における民主的な統治を確保するとともに、住民のニーズの適確な把握や地域の実情を踏まえた施策の実施などを通じて、行政サービスの向上や効率的な自治体運営を実現することなどを目的とするものである。地方自治体への権限移譲など地方分権改革の一次的な(表面上の)成果を、住民福祉の向上など地方分権改革の最終的な目的(真の成果)に如何に結び付けていくかは、インドネシアに限らず各国の地方分権の大きな課題である。

地方分権改革の成果が不十分な原因として、インドネシアの地方自治体において、①予算や計画の策定・管理能力が不足し、②住民の参加や透明性の確

保が不十分であり、③地域経済を発展させるための政策が欠如していることなどが指摘された。住民の参加や地域経済の活性化などは、インドネシアに限らず、我が国においても大きな課題であり、各自治体においてさまざまな取組みがなされている。それぞれの国の実情を踏まえつつも、こうした課題に関する各国の経験やノウハウ(知恵)を交換し、その解決方策を検討していくことが大切であると思う。

地方自治体の増加が、効率的な自治体運営を阻害し、地方分権改革の成果(効果)の実現にマイナスの影響を及ぼしていると、プロジェクトネゴロ学部長は指摘する。確かに、新たな地方自治体の創設には、多くの経費を要し、自治体規模の縮小は、効率的な行財政運営という観点からすれば、マイナスの影響を与える可能性が高い。しかし、二億を超える人口を有する国において四百九十という地方自治体(県・市)の数は、他の国々と比較すると極めて少ないことに留意する必要がある(注4)。

インドネシア国民の大多数は「地方分権は政府内部の問題と考えている」とのことである。地方分権改革の効果(利益)を明らかにすることは容易でないが、地方分権を成功させる上で分権に対する国民の理解を得ることは、極めて重要な課題である。そのためには、プロジェクトネゴロ学部長も指摘するように地方分権にプラスの効果があることを証明する必要がある。地方自治体が分権改革の成果を活かして、住民福祉の向上などを図っていくことが大切である。

プロジェクトネゴロ学部長は、地方分権の評価について、人間開発指数の向上により地方分権の成果を示すことが可能であり、地方分権の成果が人間開発指数に直ちに表れない場合には、地方経済の成長、雇用の創出などを指標とすることも考えられると指摘

した。一方、フィリピンのラント上席研究員からは、分権化と人間開発指数との間には直接の相関関係はないとの研究もあるとの発言がなされた。地域政治の民主化、効率的・効果的な自治体運営など、幅広い目的と多くの内容(要素)を持つ分権改革の成果を的確に把握(測定)していくことは容易でない。しかし、地方分権の成果を住民の視点から明らかにすることは、地方分権を進めていく上で極めて重要な課題であると言える。

(注1) インドネシアでは、三十三の州の下に約四百九十の県と市が存在する。インドネシアにおける地方分権改革の背景、内容などについては、政策研究大学院大学地方自治研究センター『アジアの地方分権』シンポジウム報告書(平成二十年二月)、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『地方分権と地域社会』シンポジウム報告書(平成二十一年二月)、高田寛文「インドネシアにおける地方分権と地域社会」(都道府県展望No.六〇三、平成二十年十二月)などを参照されたい。

(注2) 二〇〇七年度の移転財源の額(構成比)は、DAU 百六十五兆ルピア(一六・八%)、歳入分与六十八兆ルピア(二七・四%)、特定目的補助金十七兆ルピア(六・八%)となっている(Machlud Sidik 2007, "A New Perspective of Intergovernmental Fiscal Relations, Lessons From Indonesia's Experiences", Ripejige 三三七八頁以下)。
なお、二〇〇九年八月十九日の為替レートによれば、一兆ルピアは約九十五億円である。

(注3) なお、インドネシアの地方自治体の歳入規模(二〇〇六年度)は約二百八十兆ルピアである(前掲・SIDIK 三百九十五頁による)。

(注4) インドネシアの一自治体(県・市)当たりの平均人口は五十万人弱であり、日本の市町村の平均人口(約七万人)の約七倍の規模である。