

法律22号(1999), 法律25号(1999)がインドネシアの 空間計画に及ぼす影響・変化に関する考察と整理

服 部 圭 郎

1. はじめに

東南アジアの国々の多くは、1990年代にそれまでの中央集権的な行政システムから地方分権的なものへと転換を図っている。1991年に地方分権化法 (Local Government Code Republic Act) を制定したフィリピンをはじめとして、タイ、インドネシアなどである。特にインドネシアは、1999年に地方分権化2法といわれる法律22号と

法律25号を制定し、法的根拠が確立されたこともあり、地方分権化が強力に進められている。本論文は、この法律が制定されてからの3年間で計画の策定、実施面でどのような変化が見られるようになったか。そして、そのことによって生じた課題と影響に関して、特に空間計画の位置づけに着目することによって考察し、整理することを目的とする。調査は、現地の関係者への取材調査そして文献調査に基づく。表1に本調査の取材調査の対象者を示す。

表1 本調査の取材対象者一覧表

回答者	回答者所属組織・機関	取材日	
スバヌ・レクソノ教授	ガジャマダ大学	2003.1.11	2003.2.28
スダリヨノ教授	ガジャマダ大学		2003.1.11
シャーフディン・アキル氏	居住地域インフラ省		2003.1.9
イマン・ソエドラハット氏	居住地域インフラ省		2003.2.28
フリヨ・サソンコ氏	内務省		2003.1.8
ナナ・アブリヤナ氏	バペナス		2003.2.28
アマッド・ドュナエディ氏	ジョグジャカルタ州		2003.1.8
バンバン・スサントノ氏	経済調整省		2003.1.8
ヘル・ウィジョノ氏	国家土地省		2003.1.8
イスマイル・ズバイル氏	ジャカルタ特別市		2003.1.9

2. 調査の背景

2.1. インドネシアの概要

インドネシアは 17000 の大小の島から成る国土面積が 160 万 km² にも及ぶ国である。人口は約 2.1 億人弱であり、30 の州と 410 の自治体とから構成される。インドネシア中央統計局の推計によれば、国民の約 4 割が都市部に居住しており、また約 6 割が最も高密度のジャワ島に居住している。インドネシアは文化的、民族的にも極めて多様で、国としてのアイデンティティも希薄であり、當時中央政府に対する遠心力が働いていた。そのため、国としての一体性を維持することが重要な政策目標として位置づけられてきたのである。

しかし、1998 年 5 月にそれまで 32 年間君臨してきたスハルト大統領が更迭されるなど、現在のインドネシアは、大きな社会経済的構造の変革の過程にある。そして 1990 年代後半に大きなうねりをもって展開した民主化運動は、1999 年に 2 つの重要な法制度の制定を促した。地方自治に関する法律 22 号（1999）と財政の地方分権化を図る法律 25 号（1999）である。

2.2. 法律 22 号と法律 25 号の概要

① 法律 22 号

法律 22 号は、それまで過度に中央集権であった行政制度を改め、地方自治の権限を強化することを目的としたものである。その結果、中央政府の役割は縮小化され、防衛、外交、宗教、財政、司法、長期マクロ戦略計画の策定、などに限定されることになった。地方政府（県・市政府）の権限は、中央政府および州政府の権限以外のすべてを含むことになるが、特に公共事業、保健、教育

文化、農業、運輸、商工業、投資、環境、土地、協同組合、労働力に関する権限が従来に比べて拡張された。

そして、州と県、市にあった階層構造が廃止され、州と県、市は同等に位置づけられることになった。従来は、州政府、県・市政府に中央政府は出先機能を有していたが、同法の制定によって、中央政府の出先機能を有するのは州政府のみとなつた。中央政府の出先機関であった地方事務所（Kanwil・Kandep）は、中央政府が権限を保持した 5 分野のものを除いてすべて廃止され、各州や県・市の局（Dinas）へと再編されたのである。さらに、従来あった第 1 級地方自治体（Daerah Tingkat I）、第 2 級地方自治体（Daerah Tingkat II）といった呼称は廃止され、州（Propinsi）、県（Kabupaten）、市（Kota）に統一された。市の呼称も Kotamadya から Kota へと改称された。

地方自治体は議会と首長を擁し、議会は首長の選出、予算の決定、政令の審議等を行うことになった。地方首長の選出は、地方議会に設置される選挙管理委員会によって実施され、投票または協議により決定されることになった。従来必要とされた内務大臣への事前通報は不要となった。

② 法律 25 号

法律 25 号は、地方の財政に関する仕組みを規定するもので、予算、資金の分配についての法律である。

この法律によって、中央政府からの助成金制度は廃止され、中央政府から地方政府への予算は一般補助金（DAU）、特別補助金（DAK）、天然資源等の産出州への還元補助金（Sharing Budget）、の 3 つの分類によって配分されることになった。一般補助金は、中央政府による国家歳入の最低 25% を充てて、そのうちの 10% を州へ、90% を

地方政府（県・市）へと配分することとした。特別補助金は小学校や道路建設などの特定目的のために供出されていた大統領令特別補助金に該当する。特別補助金は、一般補助金では賄えない特定の需要を満たすために、ある特定された地方政府に配分されるものである。天然資源等の産出州への還元は、林業、工業、水産業に関しては8割、原油は1.5割、そして天然ガスは3割となった。

その使途に関しても自由度が増し、また課税徵収権が付与されるなど、地方政府の財政面での独立性が高まった。

2.3. インドネシアの空間計画の歩みとその概要

① 空間計画の歩み

空間計画の中でも、中央政府の役割が最も大きい国家空間計画（RTRWN）の歩みに関して、その概要を整理する。インドネシアにおける国家空間計画に関する法律は、オランダ植民地時代に既に制定されていたのだが、その差別的内容は独立した国家としては不適切なものが多かった。

1945年の独立当時、この法律を改定しようという動きが起きる⁽¹⁾のだが、国家空間計画そして土地利用の問題は極めて複雑な要素を含んでおりもあり当時は策定するまでには至らなかった。そして、1960年の法律5号において、独立後初めての空間計画の法律が制定されることになる。

その後、空間計画や土地利用への問題意識が高まり、州境や自然資源の保全などの方針をも包含した新しい空間計画に関する法律24号が1992年に制定される。同法は「空間配置、空間の有効活用、そして空間管理」のプロセスを規定したものである。この法律は、空間計画の大きな目的は国家の統一と国家の保全を図ることと位置づけ、経済的側面だけでなく、将来の世代のための環境保

全の必要性なども謳っており、インドネシアの特徴である多様性を重視する方向性を示している。

ただし、この法律は実践面で大きな課題があった。それは、この法律は実践方法に関しての記述がまったくなく、実現させるための方法論が記されていなかったからである⁽²⁾。現在、法律第24号も修正が加えられ、法律第22号によって生じた変化に適応できるように見直し作業も進んでいる。

② 国家空間計画の役割

国家空間計画の役割は大きく3つある。1つ目は、国家空間政策の具体的プログラムとしての役割。2つ目は、多地域、多セクターに及ぶ開発を進めるうえでの指針としての役割。3つ目は、州政府そして地方自治体が空間計画を策定するうえでの指針としての役割である。

空間計画は大きく、国家レベル、州レベル、地方自治体レベルの3段階で構成される。その概要を表2に整理する。

③ 国家空間計画を策定する組織

国家空間計画を策定する組織は現在、3つ存在する。居住地域インフラ省（Ministry of Settlement and Regional Infrastructure）、内務省（Ministry of Home Affairs）、国土開発計画庁（BAPPENAS）である。居住地域インフラ省は主に技術面での計画に携わっており、内務省は自治の面からの計画に携わっている。そして国土開発計画庁は、国家的観点から望ましい国土のあり方についての指針等を検討している。

これらの機関は、それぞれ国家空間計画に関する会議を1ヶ月に1回ほどのペースで開催し、協議をし、その調整を諂っている⁽³⁾。

表 2 各空間計画の役割と機能に関する整理

	内 容	機 能	期 間
国家空間計画	・構造と配置 ・目 標	・国家政策 ・統合ツール ・調整ツール	25年間
州 空 間 計 画	・構造と配置 ・開発指針	・州政策 ・統合ツール ・調整ツール ・投資先のガイダンス	15年間
自治体空間計画	・土地利用計画 ・社会基盤整備計画 ・都市開発計画	・政策指針 ・計画策定の前提条件 ・開発許可のガイダンス ・詳細計画の参照資料	10年間

3. 法律 22 号, 25 号制定による空間計画策定における中央政府と地方政府の役割の変化

3.1. 中央政府と地方政府の役割変化

① 地方分権化の進展

1999 年に制定された法律 22 号は、同時期に制定された法律 25 号とともに、中央政府と地方政府の役割に大きな変化を促した。従来のインドネシアは極めて中央集権的な行政システムを構築していた。これは、インドネシアは独立して以来、国家が一体として調和のとれた開発を行い、経済成長を遂げるためには、中央集権的な政治行政システムが適していると考えられたからである。

それに対して、法律 22 号と法律 25 号は、理念的には極めて地方分権色が強い。その特色として、次の 4 点が挙げられる⁽⁴⁾。(1) 分散よりも分権を重視したこと、(2) 責任関係を垂直から水平に移行させたこと、(3) 中央から地方への資金配分を明確に規定したこと、(4) 村落行政に慣習法の適用を認めたこと、である。

これによって、従来は大統領が州出先機関、自治体出先機関を設置することによって地方政府を

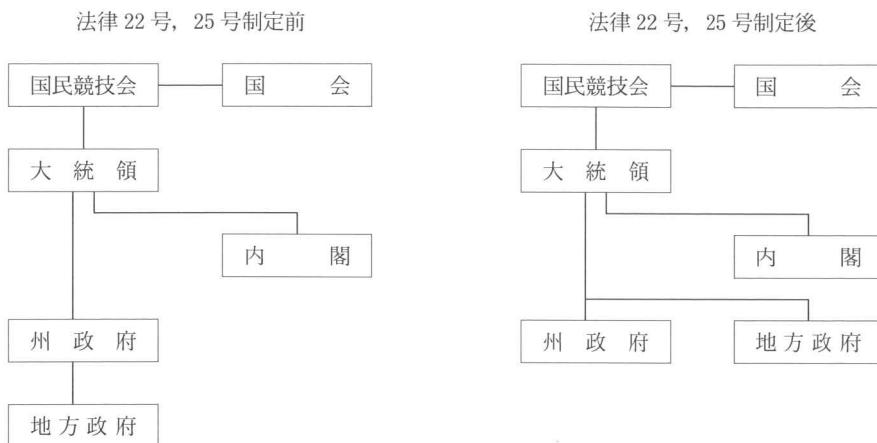
直接統制していたのだが、そのような中央政府の代理機関が廃止されたために、地方の独立性が確保されることになった。さらに、行政の構造も図 1 で示されるように、中央政府—州政府—地方政府（県・市）といったヒエラルキーが改められ、州政府と地方政府（県・市）との位置づけが同等になった。その結果、地方政府の裁量は大幅に増加した。

このような行政構造の再編に伴い、州政府協会、郡政府協会、自治体協会といった 3 つの協会が創設された。これらの協会は、地方分権に伴う権限譲渡の過程において、それぞれがより多くの権限を得るために活動することを目的としている。地方分権の過渡期であるが故の現象であると考察される。

② 予算面での力関係の再編成

さらに、法律 25 号はこれらの権利を予算面でもバックアップし、その権利が画餅にならないようとしている。同法が、中央政府から地方政府への予算の流れを助成金といった特定枠ではなく、一括的補助金に変えたことによって、地方政府は中央政府の顔色をうかがう必要がなくなった。これによって、従来のようにプロジェクトの有無、

図1 法律22号、25号制定前後の行政構造



注：州はPropinsi、県はKabupaten、市はKotaに該当する。この表での地方政府は市と県のことである。

規模等ではなく、人口そして自然資源の埋蔵量によって中央政府からの予算は地方政府へと比例配分されるようになったのである。さらに、地方政府はこの予算の使途に関して中央政府からの制約を受けず、独自の判断で決めることが可能となった。加えて、歳入に関しても地方政府の裁量が拡張された。従来は固定資産税のうち地方政府の取り分は40%前後であったが、現在では80%前後へと増加している。また、課税徴収対象が域内であること、公共の利益に反しないこと、他の租税・課徴金に抵触しないこと、マイナスの経済的影響を地域経済に与えないこと、などの条件を満たせば、地方税・地方課徴金を定める条例を地方議会が制定することも可能となった。このように、権利だけでなく、予算面でも地方分権は強化されているのである。

一方で、還元補助金の導入は地域間格差を拡大している。還元補助金は天然資源の産出量に応じて、各自治体に配分されるために、石油や天然ガス、森林資源などを有する自治体への予算配分が増加している。従来は、人口に応じて予算配分がされていたため、今回の改定によって、人口が集

積しているジャワ島やバリ島などは予算が減少し、森林資源が豊かな東カリマンタンのクタイなどは予算が大幅に増加している。

③ 地方議会、地方政府の独立性の強化

これらの分権化の展開によって、従来は中央政府の意向がほぼ100%反映され、形骸化していた地方議会の選挙においても独立性が発揮されるようになり、女性の市長、県知事などが選出されるなど、従来では考えられなかった事態⁽⁵⁾が生じつつある。また、地方政府は年次報告書を地方議会に提出することが義務づけられるようになったのだが、その内容が不十分であれば、地方議会は地方政府のトップを弾劾することが可能となった。この弾劾ということ自体が、極めて新しい動きで、実際それが行われたケースも始めている。

また、これらの法律は中央政府の国家空間計画における役割への変化をも及ぼしている。従来は、国家空間計画の調整機関はBKTRN (National Body for National Spatial Planning Coordination) で、その議長は国土開発計画庁が務めていたが、現在ではその役割は経済調整省が担ってい

る。また、国土開発計画庁は地方政府への予算配分の協議・決定を実施していたが、これも現在では国会が担当するようになった。

ただし、中央政府は、最低水準の行政サービスを設定しており、これを下回る地方自治体が出た場合は、中央政府はその地方自治体において最低水準の行政サービスを維持させる責任を有している。

3.2. 空間計画における影響

法律 22 号と法律 25 号によって、空間計画に関する地方政府の役割は、その計画の実施と、財政、評価、管理と定められた。そして中央政府の役割は、国家空間計画の策定、州レベルでの計画の調整、地方レベルでの空間計画を策定するまでの手段、方法などに関する規制の策定、などに定められた。法律 22 号によって、空間計画を策定する権限は地方自治体が有することになり、従来必要とされていた内務省の認可は必要とされなくなった。

また、国家空間計画（National Spatial Policy）は法律 22 号制定以前には、中央政府が一方的に作成し、地方政府はそれに従う、という構図でその実践が図られていたのであるが、自治体や地方議会の意見を反映させることが義務づけられることになった。（補足ではあるが、国家空間計画が策定される以前に、既に州レベルで空間計画を策定していたジャカルタのような自治体（ジャカルタは州レベルの市）もある。ジャカルタは、既に 1965 年時点ですでに空間計画となる都市計画を策定していた⁽⁶⁾）。

同法の制定によって、中央政府、地方政府という力関係が変化することによって生じた空間計画における大きな変化を 3 点整理する。まず、第 1 の点は、地方政府が独立性を有したことによって、従来のように中央政府の「言いなり」ではなく、

自らの判断で空間計画を策定し、実践する権限と責任を有したことである。すなわち、従来のようなトップダウン・アプローチではなくて、ボトムアップ・アプローチの空間計画が策定され、実践されるようになった。その結果、住民の積極的な参画、計画策定、実践における透明性の確保などが実現されるようになった。

第 2 の点は、中央政府と州政府、地方政府がそれぞれ策定する空間計画の内容面での不一致が、より顕在化しつつあるということである。特に隣接する自治体等において、広域ビジョンを共有しないような空間計画が策定されつつある。その結果、長期的・広域的なビジョンを欠いた短期的・限定的な計画が策定される傾向が見られ始めている。

第 3 の点は、中央政府や州政府の空間計画における相対的位置づけが大幅に後退したことである。中央政府の地方における出先機関の廃止は、中央政府の管理力を大きく削ぐことになる。また、州政府の位置づけも地方政府と同等になり、地方政府の調整機関として州政府が機能することも今後は困難になると推測される。その結果、地域によって計画の内容などに差異が見られ始め、多様な空間計画が策定される傾向が強まってきている。

これらの状況変化を「政策の流れ」、「住民参加」、「地域開発などの主体」、「計画策定のプロセス」、「社会環境の特徴」といった 5 つの項目から整理したものを表 3 に示す。今まで整理したことによる補足すると、分権化によって地方行政の役割が、中央政府が策定した計画に則って業務を遂行するといった下請的な位置づけから、自らが計画を策定し、その計画の実行を管理するという位置づけに転換するために、実際の計画を実践する主体は民間業者になっていくと想定される。

表3 法律22号の制定前後による空間計画策定に係る状況変化の整理

項目	制定前	制定後
政策の流れ	中央政府による一方的な決定。トップダウン。	分権化により各自治体により策定。ボトム・アップ。
住民参加	消極的な関与。住民の問題意識も希薄。	積極的。問題意識の高まり。
地域開発などの主体	行政	民間業者。行政はファシリテーターとしての役割を担う。
計画策定のプロセス	不透明。説明責任などは皆無に近い。	説明責任の必要性が高まる。透明度は向上する。
社会環境の特徴	安定, 画一的, 平穏	ダイナミック, 多様, 予測不能, 複雑

出所：本研究の取材調査の結果を筆者がまとめて作成

4. 分権化を遂行させるうえでの課題の分析

4.1. 分権化を遂行するうえでの空間計画をめぐる課題

このようにインドネシアは、ドラスティックに地方分権化の道を突き進んでいる。ただし、その性急なアプローチは多くの課題を生み出している。それらに関して、特に空間計画という観点から、関係者への取材調査の結果を整理したものが表4である。

これらの結果から、インドネシアにおいて分権化を進めるうえでの空間計画をめぐる主な課題としては、調整機能の欠如、地方自治体の上位政府への不服従、空間計画の規制の不在、地方自治体間の協調の欠如、地域間格差の拡大、広域的な課題の軽視、人的資源の不足等が挙げられる。これらに関して以下、整理する。

① 調整機能の欠如

地方分権化が図られてから、中央官庁の各省庁が調整を怠ったために、地方政府が空間計画を策

定するうえで課題が生じた場合、どの省庁に相談をすればいいか混乱するような事態が生じている。これは、国家空間計画を策定する機関が、内務省、居住地域インフラ省、国土開発計画庁と3つもあり、それぞれの分担が複雑に絡み合っているからである。経済調整省（Ministry of Coordinating, Minister of Economy）がその調整機能を有していることになっているが、実質的にはそれが機能している状況ではない。また、それぞれの省庁には政治家や大企業がバックについているため、調整を図るのが困難になっていると指摘する有識者もいる⁽⁷⁾。

加えて、法律22号が制定されてから、これら中央省庁の役割も頻繁に変化している。空間計画を策定するうえでのシステムが確立されていないのが大きな課題であり、ジャカルタ市のように独自で空間計画を策定できる自治体はそれほど問題ではないが、そのような能力が不足している自治体は混乱が生じている。

② 地方自治体の上位政府への不服従

早急な地方分権化によって、地方政府そして地方議会は突然、大きな権力を有することになった。

表 4 分権化を遂行するうえでの空間計画をめぐる課題

		課題の分類							
回答者	回答者所属組織・機関	課題	調整機能の欠如	地方自治体の上位政府への不服従	空間計画の規制の不在	地域間格差の拡大	広域的な課題の軽視	人的資源の不足	その他
スバス・レクソノ教授	ガジャマダ大学	各省庁の対立（林野省、農業省など）。							○
		地方政府での新しい自治権によって、国土計画に従わない傾向が増長されている。		○					
		規制制度がない。			○				
		地方政府は周辺の自治体と協力しない。			○				
		天然資源を持つ地方政府と持たざる地方政府の格差が拡大している。				○			
スグリヨノ教授	ガジャマダ大学	土地利用上の規制がほとんどない。		○					
シャーフディン・アキル氏	居住地域インフラ省	計画に関して自治体等が合意に達成することが極めて難しくなっている。			○				
		調整を計る経済調整省はただの調整組織にしか過ぎない。	○						
イマン・ソエドラハット氏	居住地域インフラ省	環境問題への配慮が為されていない。				○			
		空間計画を実践させる法的規制力がない。		○					
フリヨ・サソンコ氏	内務省	自治体等での調整、協力を図ることが必要である。	○						
ナナ・アブリヤナ氏	バペナス	地域間不均等の拡大（都市対農村、ジャワ対その他地域）。				○			
		空間計画に関与する中央政府の役所が複数あるために、地方政府が混乱している。	○						
アマッド・ドュナエディ氏	ジョグジャカルタ州	人的資源の不足を考えると、地方自治体で実施できるものは限られている。						○	
		以前は市長は知事の下に位置していたが現在は対等になっている。知事の指示に従わない自治体の首長も出始めている。		○					
		中央政府は州政府に権限を譲渡することをためらっている。							○
		州政府と地方政府との役割が曖昧になっている。	○						
パンパン・スサントノ氏	経済調整省	経済状況が安定していないことが円滑に分権化を進めるこの障害となっている。							○
		土地登録制度の混乱が、空間計画の実践で大きな妨げとなっている。							○
		人々が空間計画に従わない開発を行ってしまっている。	○						
ヘル・ヴィジョン氏	国家土地省	土地の登録制度が正しくないので、計画の実践で問題がある。							○
イスマイル・ズバイル氏	ジャカルタ特別市	郊外の地方自治体は傲慢になっており、広域的な問題の調整がしにくくなっている。			○				
		広域的な問題を調整しようとする組織は権威はあっても強制力がない。		○					

注：表における○印は、回答者が挙げた課題と、本論文における課題の分類との対応を示している。

その権力をどのように活用すべきかを未だ地方政府, 地方議会が模索しているような状況にある。当然, 権利は責任と表裏一体であるのだが, 責任に関してはそれほど認識していない, との指摘をする有識者もいる⁽⁸⁾。

また, 法律22号によって, 州政府の位置づけが大きく変化した。従来は地方政府の上位組織であったのが, 平等の位置づけへと変更された。これによって, 州政府の役割に関する解釈も州政府と地方政府とで相違が見られ始めている。例えば, 農業用水の整備に関して2つの地方自治体に跨っている場合は, 法律22号では州政府が関与することになっているのだが, 自治体によってはそのような州政府の関与は必要ではない, と主張するような事態も生じている⁽⁹⁾。

③ 空間計画の規制の不在

空間計画の分権化を進めるうえでの大きな課題は, 空間計画それ自体に規制がないことである。その結果, 空間計画は実行力を伴わないために, 往々にして, 計画のための計画になってしまっている。特に地方政府に大きな自治権が委譲されたことによって, 国家空間計画に従わない地方政府が散見されるようになり, その傾向は増長している。

現時点で, 法的に空間計画をコントロールできるものは建築許可である。これは, 建物を建てたり, 店舗を出す場合には, 地方政府の計画局にて許可を必要とするからであるが, 実際は, 人々は建築許可なくして, 建物を建て, 店舗を出している⁽¹⁰⁾。特にジャカルタは無法状態にあり, 罰則を課すことは理論上可能であるが, 現実的な管理は地方政府の業務遂行能力不足のために極めて難しい。

④ 地方自治体間の協調の欠如

分権化法が施行されて以来, 隣接している自治体の対立が陥くなっている。特に水資源を始めたとした天然資源の分配を起因とする対立が増えている。

また, ジャカルタのような一行政区を越えた大都市圏の計画を策定しなくてはならない場合も, 地方分権化によって郊外の自治体が「傲慢」(ジャカルタ特別市の行政官の言葉)になってきており, 計画策定に不可欠な自治体間の協調を図ることが難くなっている。

このような自治体間の対立は, マクロな地域でみた場合, 効率的ではなく, その是正が強く求められる。

⑤ 地域間格差の拡大

法律25号によって還元補助金(Sharing Budget)が導入されることとなった。これにより, 石油・天然ガスを除いた天然資源の8割が地方へ還元されるようになった(石油は15%, 天然ガスは30%)。これより, 天然資源を有している地域は多くの予算を確保することができるようになったが, そうでない地域は予算が減っている。

また, 国家空間計画の強制力が地方分権とともに弱まっているため, 地方自治体ごとの空間計画の質によって, 将来の方向性に隔たりが生じる可能性も生じている。特に人材が集まる都市とそうではない農村との較差が広がることが懸念される。

⑥ 広域的な課題の軽視

分権化以降, 複数の自治体にまたがる広域的な問題への関心が低下している。投資面では, 道路, 上下水, 農業用水などの広域地域にまたがる社会基盤整備に対する関心が低下しており, また管理面では環境問題への取り組みが後回しにされる傾

向にある。特に深刻なのは環境問題であり、自治体による環境管理は往々にして不十分であり、多くの問題が発生している。開発は環境への配慮がなく進んでおり、特に森林伐採、そしてそれに伴う洪水、土砂崩れなどが頻繁に起きている。

環境破壊をした自治体は補助金をカットされ、カットされた補助金は中央政府にいき、中央政府が環境保全活動をするなどの対応策はある。しかし、一度環境破壊が起きたものを復元するのには多大な費用がかかり、実質的にはあまり有効な方策ではない。

⑦ 人的資源の不足

地方政府の半数以上が、空間計画の策定に関して、未だ中央政府の力を必要としている⁽¹¹⁾。これは、地方においては人的資源に限度があるためである。

インドネシア全土に渡って地方政府の職員に、空間計画に関する専門知識を修得させることは困難である。空間計画という地域を対象とした行政サービスを中央政府ではなく地方政府に委譲するという方向性は理解できる。ただし、早急な分権化は、空間計画という高度な専門性を必要とする業務を遂行させるためのキャパシティを向上させるだけの準備期間を地方政府に与えなかった。これらの問題は、時間が経てば解決できるとは考えられるが、しばらくの期間は混乱が続くと推測される。

⑧ その他

これら以外の課題としては、空間計画における林野省と農業省などの省庁間の利害の対立、中央政府の下位行政組織への権限委譲の躊躇、土地登録制度の未整備による混乱、行きすぎた地元志向などが挙げられる。

5. 将来への課題の整理

法律 22 号、法律 25 号の制定により生じた大変革を踏まえたうえで、インドネシアの将来において、しっかりとした空間計画を策定していくうえでの課題分析を取材調査、文献調査をもとに行つた。その結果、今後インドネシアが取り組むべき課題として、次の 5 点が重要であると考察される。それらは、①自治体の業務遂行能力を向上させること、②空間計画における市民をはじめとする民間の参画を促進すること、③国家空間計画を内容面などで強化すること、④各行政組織が協調すること、⑤空間計画における法的規制を設けること、である。以下、これらの点に関して詳述する。

① 自治体の業務遂行能力を向上させること

分権化を展開していくうえでの課題の整理から示唆されることは、分権化が空間計画に求めるボトムアップ・アプローチは、関係者の積極的な参画と責任の自覚が不可欠であるという点である。そして、その関係者の利害を調整するためにも、しっかりとした将来指針としての国家空間計画の策定が求められる。ただし、その空間計画を策定するためには、その役割を担う地方自治体の職員は現段階では力量が不足しており、またその重要性への自覚も欠如している。

自治体の業務遂行能力は適切な研修や指導、そして組織としての経験が培ってくれると期待される。即効薬はないが、自治体職員を対象とした研修プログラム、大学の都市計画・地域計画プログラムとの連携、自治体のノウハウのストック化などを図ることで、長期的にこの問題の解決に取り組むことが求められる。

② 空間計画における市民をはじめとする民間の参画を促進すること

分権化を実施するメリットを活かすためには、市民を積極的に参画させてボトム・アップのアプローチを徹底させることが肝要である。中央集権に比して地方分権の長所は、空間の実際の利用者である市民のニーズ、声をより反映できる点である。そのメリットを最大限に發揮させるためにも、地方行政において市民を参画させるシステムを確立させることが必要である。

③ 国家空間計画を内容面などで強化すること

法律22号により地域レベルでの空間計画は、自治体へと委譲されている。ただし、大きな方針を策定するうえでの国家空間計画の役割は、自治体政府の空間計画策定の業務遂行能力が欠如している状況にあるからこそ、むしろ高まっている。特に国家レベルからみた資源配分、税金配分のあり方などの指針をしっかりと定めることは、国としての持続可能性を高めるうえでも必要不可欠である。

現状では、この国家空間計画自体、3つの省庁(内務省、居住地域インフラ省、国土開発計画庁)がそれぞれ策定しているため、その方向性も曖昧であり、作成される計画も妥協の産物といった批判も受けている。ただし、分権化により各地方での空間計画をめぐる対立、混乱が続くなか、その指針としての国家空間計画の重要性は高まっている。インドネシアの国情によるものだが、政情危機のあとは、各地で独立の動きが見られたりもする⁽¹²⁾。国家空間計画は、そのような地方の指向性を統一させ、一体化させるための役割を期待されている。しっかりとした国家空間計画を策定するためのシステムの構築と、それが地方自治体レベルにまで伝達する仕組みの構築が早急に求めら

れる。

④ 各行政組織が協調すること

上記のような課題を克服するためには、何より関係する行政組織が連携することが求められる。中央政府でも各セクター間での対立がみられるが、分権化によって、地方自治体間での対立が顕著になってきている。これは絶対的な調整役としての州政府、中央政府の位置づけが相対的に低下したためである。さらに、従来はほとんど見られなかっただ下位行政組織の上位行政組織への反発も散見されるようになってきている。特に自治体の州政府の軽視が顕著になっており、州知事に話を通さず、市町村の首長が直接中央政府に話を通すようなケースも見られ始めている。

そもそも、国としてのアイデンティティが希薄である⁽¹³⁾がゆえに、中央集権的政府を指向してきたインドネシアであるために、分権化によって、各地域のベクトルが拡散していく傾向は強まっている。そのベクトルをいかに民主的に、周辺地域との調整を図りつつ、同じ方向に向かせることが、法律22号で空間開発をはじめとした自治権を獲得した地方自治体の責任である。現状では、まだ棚ぼたで得られた自治権を持て余している印象が強いが、早急に対応を進めないことには、各地域での混乱はさらに拍車をかける恐れもある。

分権化を進めたことによって、マクロでの地域開発の視点が軽視され、結果的に地域全体の損失を被るという状況は、インドネシア固有の問題ではまったくなく、普遍的な現象ではある。1983年にそれまでの中央集権的な行政システムを改めたロカード法(別名分権化法)を制定したフランスにおいても、同様の問題が生じ、現在広域行政を設立する動きが活発化している。

インドネシアにおいても、分権化の問題点を補

完するための広域行政の設立が望まれる。現時点でも、スマトラ島の自治体では、調整機関として広域な行政主体を設立している。そのような動きは、各地で求められてくると推測されるし、中央政府もそのような方針を策定すべきであると考えられる。

特にインフラ整備など、一自治体では取り組むことが極めて困難な事業に関しては、地方分権化を進めていても、広域行政や州政府、中央政府と連携をとりつつ進展させる仕組みを構築することが求められる。

⑤ 法的規制

空間計画は法的強制力を伴わないので、計画を実践させることが難しい。そのため法的規制を設けることが必要である⁽¹⁴⁾。この法的規制が整備されていなければ、地方分権をいくら進めても、空間計画の実効性は甚だ心許ないものとなってしまう。

地方分権化を進めることによって、空間計画の実践、または空間計画に反した開発行為などのモニタリングが従来に比べて容易になる。土地の登録制度が杜撰である現状を改善させることによって、より計画の効率的な実践を図ることが可能となるであろう。実際の開発が行われている場所の近くに行政責任が委譲されることによって、空間計画の実効性は高まることが期待できる。そのためにも、空間計画に関する法的規制の仕組みを構築することが求められる。

6. まとめ

インドネシアにおいて 1999 年に制定された地方分権化法以後の中央政府、地方政府の役割の変遷を、空間計画を視座におき分析、整理してきた。

1990 年代は、東南アジア諸国において、地方分権という嵐が吹き荒れた 10 年であった。フィリピン、タイ、そしてインドネシアが地方分権へと方向転換を試みた。その是非・成果を検証するのには時期尚早ではあるが、これらの国々は分権化を進めていくうえで多くの困難に直面している。特に、インドネシアはそのドラスティックなアプローチが、様々な課題を抱えている状況にあることが本調査から浮き彫りになった。

インドネシアは 1945 年に独立宣言して以来、その国家的統一に腐心してきた国である。しかし、1999 年 8 月 30 日に行われた住民投票で東ティモールが独立を勝ち取ったことを始めとして、イリアンジャヤ州やアチェ特別州での独立を求める動きが活発化するなど、その中央集権的アプローチだけでは、問題を収斂させることは困難になっている。一方で 2000 年の総人口が 2 億 346 万人と、世界第 4 位の人口を擁するまでに増加している。このような大国を中央政府によるトップダウンの政策だけで運営することは相当困難になってきたことが推察される。

これらの観点から、中央政府主導での国家開発、国家政策を策定するよりかは、地方にそのような権限を委譲して任せてしまう、という方法論を採用したことは必要性に基づく流れに則っている。しかし、その意義にも関わらず、早急な地方分権化への移行は、多くの混乱を現場に生じさせている。

地方分権化は、空間計画においては、トップダウンのアプローチが往々にして陥りやすい独善性、住民ニーズの無視などの問題点を改善するための方法論として提示される。しかし、中央集権から地方分権へとシステムを変革させただけでは、その問題の解決にはならない。それは、システムを変革させても、そのシステムが機能しなければ無

意味であるからだ。そして、地方分権というシステムを円滑に機能させていくうえでは、インドネシアにおいては多くの課題を克服しなくてはならない。

これらは往々にして、他の発展途上国においても共通する課題であるが、インドネシアでは、スハルト前大統領の長期にわたる統治からの転換をあまりにも早急に求めたため⁽¹⁵⁾、地方分権化の取り組みも極めて性急なものとなり、現場では混乱が生じている。スハルトを頂点にした中央集権的ヒエラルキーに対しての反発は根が深いものがあり、これが地方分権化を拙速に進めている背景にあり、地方分権化がある意味で地方の不満を解消させる手段として使われた。そのため、中央政府も地方政府も準備不足のまま、新しいシステムへと突入させられた。

その結果、地方分権化を進める過程で多くの課題が噴出した。それらの課題は、「地方分権は中央集権より優れている仕組みである」といった前提が必ずしも正しくないことを示唆している。地方分権化をすれば、問題が解決するわけでは決してなく、地方分権化したとのシステムを円滑に機能させることができると明らかとなつた。

インドネシアの経験から、地方分権化自体が解答ではなく、それが機能するようになるためには、多くの課題を長期間に渡って克服するよう努力することが求められること、そして、地方分権に

取り組むうえでは、地方分権の限界等を認識することが必要であることが示されたと考えられる。

参考文献

- (1) 國土開発計画庁 の Heru Wijono 氏との取材に基づく (09/01/03)。
- (2) ガジャマダ大学の Subanu Leksono 教授との取材に基づく (11/01/03)。
- (3) 内務省の Sasongko 氏への取材に基づく (08/01/03)。
- (4) アジア経済研究所の松井和久氏の講演 (06/12/02) の議事録に基づく。
- (5) ガジャマダ大学の Subanu Leksono 教授との取材に基づく (11/01/03)。
- (6) ジャカルタ特別州の Ismail Zubair 氏への取材に基づく (09/01/03)。
- (7) アジア経済研究所の松井和久氏の講演 (06/12/02) の議事録に基づく。
- (8) ジャカルタ市職員 Ismail Zubair 氏との取材に基づく (09/01/03)。
- (9) ジョグジャカルタ州職員 Ir. Bayudono 氏との取材に基づく (10/01/03)。
- (10) 経済調整庁交通基盤開発課長補佐の Bambang Susantono 氏との取材に基づく (08/01/03)。
- (11) 居住地域インフラ省のアキル氏との取材に基づく (09/01/03)。
- (12) バペナス (Bappenas) の土地局長 Mirwan Sigalingging 氏との取材に基づく (09/01/03)。
- (13) 森田 朗, 「アジアの地方制度」, 1998 年 1 月, 東京大学出版会。
- (14) 経済調整庁交通基盤開発課長補佐の Bambang Susantono 氏との取材に基づく (08/01/03)。
- (15) 経済調整庁交通基盤開発課長補佐の Bambang Susantono 氏との取材に基づく (08/01/03)。

(2003 年 5 月 28 日経済学会受理)