

インドネシアの行政

平成 20 年 10 月

総務省大臣官房企画課

本報告書は、諸外国の行政制度等に関する調査研究活動の一環として、平成 19 年度において（財）行政管理研究センターに委嘱して実施した調査研究の成果であり、本文中の見解にわたる部分は執筆者のものであって、総務省としての見解を示したものではない。

は し が き

大臣官房企画課では、「国際的な視点に立った行政運営の推進を図るためには、諸外国の行政制度、行政改革等の動向を的確に把握し、各種業務に応用可能な形で情報を蓄積しておくことが肝要である」との認識に立ち、従来から行政情報の収集を行っているところである。

アジア諸国等については、我が国と政治・経済面で密接な関係が保たれており、これらの諸国に対する文献・資料も少なくないが、行政制度等については、十分に資料等が整備されていないことから、平成4年度より、ASEAN（東南アジア諸国連合）加盟国を中心として調査研究を行っている。

インドネシアの行政制度については、平成7年度（1995年度）に調査研究を行っているが、当時、インドネシアはスハルト大統領のいわゆる「開発独裁」体制下であり、大統領の強力なリーダーシップのもとに国家統治が行われていた。しかし、30年以上に及ぶ長期政権の下での腐敗に対する国内批判の高まりと1997年のアジア金融危機を受けて、インドネシアでは政治刷新を求める声が急速に高まり、ついに1998年にスハルト大統領は辞任に追い込まれた。その後、インドネシアでは、ハビビ、ワヒド、メガワティと短命の政権が続いたが、その間に憲法が改正され、大統領の直接選挙、地方代表議会の設置、地方分権など統治機構の大規模な改革が断行された。行政部門についても、行政組織再編、公務員制度改革、地方行政制度改革といった大規模な改革が矢継ぎ早に進められている。しかしその反面、世界最悪のレベルといわれる汚職など政府部門の腐敗は一向に改善されておらず、それがインドネシアの政治経済に対する信用を低下させ、インドネシアの経済成長を阻害しているとの指摘もある。

こうした状況に鑑み、本調査研究では最新のインドネシアにおける行政制度等の状況を把握することとし、現地調査を実施して最新情報を収集し、報告書の改訂を行ったものである。

本調査研究は、小池治横浜国立大学大学院教授を委員長、梶島洋美横浜国立大学准教授及び金丸裕志和洋女子大学専任講師を委員とし、また、委嘱先の（財）行政管理研究センターの伊藤慎弉研究員、岩井義和研究員の参加により実施されたものである。調査研究に当たっては、在インドネシア日本大使館、JICAインドネシア事務所、インドネシア国立大学のプリヨノ教授、アジア経済研究所の作本直行氏（インドネシア国立大学客員研究員）を始め、関係の方々に多大なるご協力をいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

本報告書がインドネシアの行政の現状等を理解する上で広く活用されれば幸いである。

平成20年10月

総務省大臣官房企画課

目 次

I	インドネシアの国情の概観	1
1	インドネシア国家の概要	1
2	政治史概略	1
(1)	植民地時代	1
(2)	独立革命の時代（1945年8月17日～1949年）	2
(3)	議会制民主主義の時代（1949年～59年）	2
(4)	スカルノ「指導される民主主義」の時代（1959年～65年）	3
3	スハルト体制の成立から崩壊	3
(1)	スカルノからスハルトへ―「9・30事件」	3
(2)	スハルトの長期政権と開発主義体制（1966年～98年）	4
(3)	スハルト政権の崩壊	4
4	憲法改正	5
(1)	1945年憲法	5
(2)	第一次憲法改正（1999年）	7
(3)	第二次憲法改正（2000年）	8
(4)	第三次憲法改正（2001年）	8
(5)	第四次憲法改正（2002年）	10
II	統治機構の概要	15
1	行政	15
(1)	大統領	15
(2)	内閣	16
2	立法	17
(1)	国民協議会（MPR）	17
(2)	国民議会（DPR）	21
(3)	地方代表議会（DPD）	25
(4)	立法過程	26
(5)	法令の種類	29
3	選挙	30
(1)	選挙制度	30
(2)	1999年総選挙	35
(3)	2004年総選挙	41

4	地方制度	52
5	司法	56
III	行政組織の概要	61
1	インドネシアの行政機構	61
2	中央管理機関	63
	(1) MENPAN (行政改革省)	64
	(2) BKN (国家公務員庁)	67
	(3) LAN (国家行政院)	67
	(4) 「国家人事委員会」の設置提案	67
3	中央省庁の組織再編等	68
4	行政管理の現状	69
	(1) 組織管理	69
	(2) 定員管理	70
	(3) 業績評価制度の導入	70
5	公務員管理の現状	72
	(1) 公務員の任用	73
	(2) 公務員管理機関	74
	(3) 公務員給与	75
	(4) 定年制	76
	(5) 公務員の労働組合	76
	(6) 公務員制度の課題	77
6	内部監査 (Internal Audit)	79
	(1) 財政開発統制庁 (BPKP)	79
	(2) 監察総監 (Inspectorates General)	80
7	最高検査院 (BPK) による外部監査	80
IV	地方分権	83
1	歴史的背景	83
	(1) スハルト時代	83
	(2) 新地方政府法制定	83
	(3) 新法の問題点の顕在化	84
2	政府間関係	85
	(1) 中央と地方の関係	85
	(2) 地方自治体の権利と義務	86

(3) 管轄の競合と業務連携	88
3 地方の財政	90
(1) 歳入と歳出	90
(2) 借入と貸出	92
(3) 財政のバランス	92
4 首長と人事	93
(1) 首長の権限	93
(2) 自治体人事	94
V 電子政府	96
1 インドネシアの情報通信技術戦略	96
(1) 国家のビジョン	96
(2) 電子政府へのロードマップ	97
2 具体化に向けた展開	98
(1) 電子政府充実化に向けた課題	98
(2) 現在の状況と今後の課題	98
インドネシア行政関連主要参考文献	100
インドネシアのプロフィール	103

I インドネシアの国情の概観

1 インドネシア国家の概要

インドネシアは日本の南方、赤道のやや南に東西およそ 5000 キロにわたって連なる、大小さまざまあわせておよそ 2 万ちかくの島からなる島嶼国家である。国土面積は約 189 万平方キロメートルで日本の約 5 倍。人口は 2 億 1700 万人（2004 年政府推計）。アメリカに次いで人口が多く、世界で 4 番目。首都ジャカルタだけでもおよそ 900 万人が居住している。近隣のフィリピンが 8450 万人、マレーシアが 2580 万人、タイ 6480 万人と比べてもはるかに多い。東南アジア最大の大国である。

国土を構成する数多くの島々には、島ごとに数多くの民族集団が存在する。その数はおおよそ 300 ともいわれるが、そのなかで最大のジャワ人は人口のおおよそ 45% を占める。また、これら各民族の言語も 200 から 400 存在するといわれる¹。17 世紀初めにオランダが植民地経営を初めて以来、マレー語をベースとした共通言語のインドネシア語が導入された。この共通言語を通じて国家統合が試みられ、現在ではインドネシア語が広い国土の隅々まで比較的良好に行きわたっている²。また独立後も、「多様性のなかの統一」というスローガンのもとで、これら数多くの民族集団をひとつの国家のもとに統一する努力が試みられてきた³。

2 政治史概略

(1) 植民地時代

インドネシアでは、古くは 7 世紀、スマトラを中心に仏教王国スリウィジャヤ王国が成立していた。以後ジャワを中心に仏教、ヒンドゥー王国が興っている。13 世紀、インド洋を渡り貿易船に乗って、イスラーム（イスラム教）がインドネシア最西端スマトラ島のアチェ地方に伝来した。イスラームは東へと伝播し、15 世紀後半にはジャワ島にも伝来。古来の宗教や文化儀礼と融合しながらインドネシア諸島全土に広まっていた。現在では国民のおおよそ 9 割、87% にあたる人々がイスラームを信じている。最大のムスリム（イスラム教徒）を抱える国家でもある⁴。（そのほかに、キリスト教を 10%、ヒンドゥー教を 2%、仏教を 0.3% の人々が信仰している。）

1512年、ポルトガルの艦隊がモルッカ諸島のアンボンを占領。1596年にオランダ艦隊が到来して、1602年、ジャワに東インド会社を設立した。以後、インドネシアはオランダの植民地となる。オランダ東インド会社は、ジャワではバタビア（現在のジャカルタ）に拠点を置き、主にコーヒーや砂糖などのプランテーション経営を行った。オランダ植民地下では、道路や鉄道などが整備された上、官僚制度も整えられた。また、多数の少数言語があったため、共通言語としてマレー語が導入された。

第二次世界大戦中、旧日本軍は石油やガスなどの天然資源の確保を目指してインドネシアに進出。敗戦の1945年8月15日まで占領下においた⁵。

(2) 独立革命の時代（1945年8月17日～1949年）

太平洋戦争が終戦を迎えた直後の1945年8月17日、スカルノを大統領、ハッタを副大統領として、両者により独立宣言が行われた。ところが日本軍の占領まで植民統治を行っていたオランダはもちろんこれを認めず、オランダはイギリスとの連合軍を組んでインドネシアの独立勢力を制圧にかかった。オランダは武力によって首都ジャカルタを制圧したが、時代は脱植民地・民族独立の風潮にあったため国際社会からの批判に直面。ここに、オランダとインドネシアを交渉させるべくアメリカが仲介して、1949年12月にハーグ円卓協定が締結され、オランダからインドネシアへの主権移譲が承認された。そして1950年、独立国家としてのインドネシア共和国が誕生したのである⁶。

(3) 議会制民主主義の時代（1949年～59年）

1950年、独立が承認されたインドネシアでは、スカルノ大統領の下で、暫定憲法による議会制民主主義の導入が試みられた。1955年9月には初の総選挙を実施。このとき、四大政党を中心とする118にもおよぶ政党が参加。また、多党分立のみならず、「イスラーム vs. ナショナリズム vs. 共産主義」という、三つ巴のイデオロギー対立の図式が存在した。四大政党は、マシュミ党及びナフダトゥール・ウラマー（NU）がイスラーム主義を掲げたのに対し、インドネシア国民党（PNI）はナショナリズム（国家主義）、そして共産党が共産主義を掲げて対立した。さらに、PNI、NU、共産党がジャワ中心であったのに対し、マシュミ党はジャワ以外をその支持基盤とし

た。結果、インドネシア政府の求心力・統合力は著しく低下した。軍のなかにも政党派閥ができて人事をめぐる抗争が起き、ジャワ以外の島では革命政府が樹立するという状況が発生した。インドネシアは早くも国家統合、国家存立の危機に直面していた。

こうした国家統合の危機的状況に対し、スカルノは国軍トップとの協力を築き、1957年3月に戒厳令を発令。59年7月には議会を解散し、以後、選挙を行わなかった。国家分裂の危機を退けるため、議会制民主主義を停止し、スカルノのリーダーシップによる国家運営が目指された。これを「指導される民主主義」と呼ぶ。

(4) スカルノ「指導される民主主義」の時代（1959年～65年）

1959年7月の議会解散直後、スカルノは首相を置いて新内閣を組織。まず、政党の活動を制限し、多党分立を避けるため、政党を強引に合併させた。さらに、議員を任命制にし、国民評議会を結成。国軍も国民評議会に参加させた。こうして1960年には、政党代表130名、職能代表150名からなる「ゴトン・ロヨン国会」が任命された。ゴトン・ロヨンとはインドネシア語で「相互扶助」を意味し、国内政治勢力の対立を抑制し、国家の調和と安定を目指すということの意味していた。この結果、議会は事実上無力化された。スカルノは、一方で国軍を他方で共産党を利用しながら両者の勢力均衡を図り、そのうえで大統領の権限を強化して、地方の反乱勢力や共産主義反政府勢力を制圧、大統領主導の権威主義体制を敷いて、政治の安定を図った。

3 スハルト体制の成立から崩壊

(1) スカルノからスハルトへ―「9・30事件」

スカルノの「指導される民主主義」体制のもとで、経済より政治が優先されたため、国家経済は低迷していった。そして破綻しつつある国家経済のなかで、国民の生活は混乱を来していた。そんな折の1965年8月、スカルノが病気で倒れた。スカルノは後継者を考えておらず、ここにスカルノ後への権力闘争が開始されつつあった。

1965年9月30日、正確には翌10月1日の未明、空軍部隊の一部が陸軍高級将校を殺害。決起部隊は、大統領官邸、国営ラジオ放送局、電話局を占拠したのち、国軍トップによるクーデター阻止のための武力決起であることを宣言した。これに対し、当時、陸軍戦略予備軍司令官であったスハルト少将が指揮を執って、この決起部隊を鎮圧。これは「9・30事件」と呼ばれた。

こののち、スハルトは共産党を徹底的に排除。数十万人といわれる人々がこの共産党排除のなかで殺害された。さらにスハルトは、国軍との勢力均衡を図るために共産主義者と共闘していた病床のスカルノにも責任追及。大統領の地位から降りるように迫った。そしてついに1966年3月11日、スカルノからスハルトへと大統領権限が移譲され、スカルノの時代が終わるとともに、スハルトの時代が始まった。1971年には総選挙を行いゴルカルが大勝。以後30年間、スハルト大統領とゴルカルによる権威主義的な長期政権が続くことになる。

(2) スハルトの長期政権と開発主義体制（1966年～98年）

スハルトは9・30事件後、共産主義者をはじめとする反対勢力を徹底して排除・抑圧し、そのうえで自己の権力基盤を組織化して盤石なものにしてきた。1945年に書かれた『インドネシア共和国憲法』によれば、大統領は、国家元首であるものの、国民協議会が国権の最高機関とされていた。大統領は国民協議会から指名され、国民協議会は大統領を罷免することもできた。こうした、「国民協議会主権」のもとで大統領の地位を確立するためには、国民協議会を大統領の支配下に置く必要がある。よってスカルノは、「ゴルカル（職能集団）」⁷を全国に組織し、これを集票マシンとして国民協議会を自らの勢力下に置いた⁸。同時に、国軍も含めた国民協議会議員の半数以上を大統領の任命制にすることで自らが選出される仕組みを作りあげた（国民協議会議員の構成は次章の（2）国民協議会の記述、とりわけ<図2—3>を参照）。かくして、スハルト大統領の地位は、揺るぎなきものになったのである。

こうした政治の安定が権威主義体制のもとで一応の達成をみた一方で、スハルト時代には開発主義体制のもとで経済の成長がもたらされた⁹。スハルトは、「バークレー・マフィア」とも呼ばれたアメリカ留学帰りのテクノクラートを重用し、国家経済開発に力を入れた。同時に、日本やアメリカからの政府開発援助や民間直接投資がもたらされ、それが開発の原資となって、1970年代から80年代、インドネシア経済は飛躍的に成長したのである。これは国家建設と国民統合という政治課題に終始したスカルノと対照的であったともいえる。インドネシアでは、スカルノが「独立の父」と呼ばれるのに対して、スハルトが「開発の父」と呼ばれるゆえんである¹⁰。

(3) スハルト政権の崩壊

1997年7月、タイの通貨バートの急落にはじまったアジア通貨・金融危機は、インドネシアにも深刻な影響をもたらした。インドネシアの通貨ルピアの価値は対ドルで5分の1以下にまで下落し、インドネシアの国民経済にも大打撃を与えた。インドネシア政府の要請で支援に乗り出したIMFは、緊縮財政を求めると同時に、インドネシア経済の構造に根本的問題があると指摘し、支援に際してクローニー（縁故主義的）資本主義やスハルト一族のファミリー・ビジネスの抜本的な改革を行うよう要求した¹¹。ところがスハルトは、ファミリー・ビジネスを温存しようとする一方、財政再建のために公共料金の値上げを実施した。これに対して国民の不満が爆発し、各地でデモや争乱が生じた。なかでもとりわけ富裕層の多くを占めていた中国人が暴動のターゲットとなり、中国系インドネシア人や彼らの商店が狙われ、襲撃にあった。また、ジャカルタなど都市部を中心に学生運動が日に日に勢力を増し、一般市民がそれに加わってデモが拡大、スハルトの退陣を求めた。

こうした混乱に対し、軍やゴルカルもスハルトに退陣を勧告。ついに1998年5月21日、スハルトはもっとも信頼していた側近で国軍指導者のウィラント将軍に退陣するよう促されて、辞任を発表した¹²。

4 憲法改正

(1) 1945年憲法

憲法（constitution）とはもともと国家統治機構のあり方（国制）を指す。民主主義か否か、大統領制か議会制か、連邦制か単一制（unitary system）か、等々。したがって、近代憲法のさきがけであるアメリカ合衆国憲法でも当初は統治機構のあり方のみが規定されており、人権にかんする条項はのちに「修正条項」として付け加えられた¹³。日本の憲法学においても通常、憲法の内容は「統治機構論」と「人権論」とに大別される。

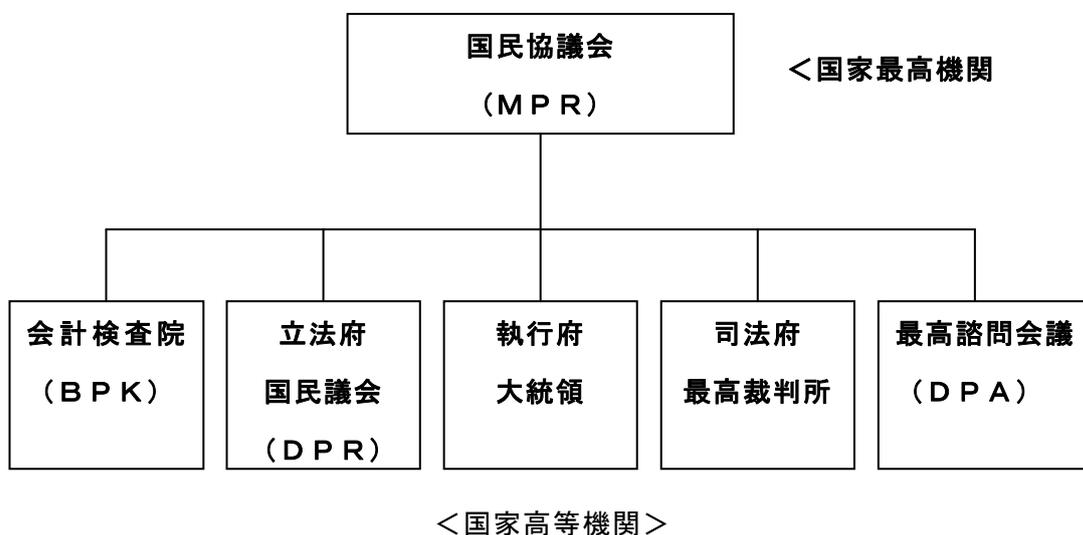
インドネシアにおけるスハルト体制の崩壊は、政治体制すなわち統治機構の大きな転換点となった。インドネシアの憲法は、共和国の公式な成立より以前、日本統治下から解放され独立宣言を発表した直後の1945年、旧ソビエト憲法を手本に作成された¹⁴。これを「1945年憲法」という。1998年スハルト大統領辞任後、この1945年憲法を改正し、新しい統治機構の構築が模索された。

1945年憲法で定められた統治形態の最大の特徴は、「国民協議会（MPR）」に主権があると規定したことであったといえよう。大統領ではなく国民協議会を国民と社会集団の代表とし、国民協議会に「主権」があると明記していた。

この、国権の最高機関である国民協議会（MPR）の下に、立法府としての国民議会（DPR）、執行府としての大統領、司法府としての最高裁判所、及び会計検査院（BPK）と最高諮問会議（DPA）という国家高等機関を置き、これら5つの国家高等機関に国家権力を分配するという形式を取り、これをインドネシアでは「五権分立」と呼んだ¹⁵。

実際は、この国民協議会の議員の多くを大統領任命議員が占め、これに大統領の集票マシンでもあるゴルカルが加わり、大統領の地位を不動のものとした。それゆえに、スカルノ初代大統領の政権で20年以上、次のスハルト大統領では32年にわたる長期政権が可能となった。実際は、国民協議会の最高権力（主権）に支えられて、大統領に強大な権力が集中していたともいえる。

<図1—1> 「1945年憲法」下での「五権分立」



このように、権威主義的で独裁的な政治体制であったスハルト政権では、権力が国民協議会ないしは大統領に集中していて権力の分立が存在せず、また基本的人権も守られていなかった。こうした権威主義的な旧体制下において蓄積されていた不満が、1998年スハルト大統領の失脚以後に噴出し、旧憲法への批判となって、憲法改正への

動きとなった。したがって憲法改正では、スハルト大統領の長期政権と権威主義体制の存続を許したことに対する反省から「国民主権」「基本的人権の尊重」「三権分立」を定める近代的憲法の確立が模索されたのである。こうして1999年から2002年まで4回にわたって毎年、憲法の改正が行われた¹⁶。

第一次憲法改正（1999年）

第二次憲法改正（2000年）

第三次憲法改正（2001年）

第四次憲法改正（2002年）

（2） 第一次憲法改正（1999年）

1999年の総選挙後初めての国民協議会で、憲法改正を行うというコンセンサスが得られた¹⁷。憲法改正ははじめ、大統領から議会へ権限を委譲し、大統領の権力を制限することに主眼がおかれた。憲法改正のために設置された、第一特別委員会（Ad Hoc Committee, No. 1: PAH1）では、国民協議会の政党勢力に応じてメンバーが選定されたため、4つの主要政党を代表するメンバーが中心になった。委員長は闘争民主党のヤコブ・トービン（Jakob Tobing）に決定され、この特別委員会ではほぼすべての条項にわたって、改正案と新条項の追加が検討された¹⁸。

この第一次憲法改正で中心となったのは大統領権限の抑制であった。これは、スハルト大統領が強大な権限を持ちかつ長期政権となったがゆえに、権威主義体制が成立したことの直接の反省から来ている。まず、大統領の任期を2期10年までとすることにより、長期政権の防止を試みた。それまでの規定では、「大統領及び副大統領の任期は5年とし、再任をさまたげない」となっていたが、この後半を「その後1期のみ再選されることができる」と改訂した。また、大統領の立法権を否定し、法案提出権だけを認めた。同時に国会解散権も否定した。立法過程に関してはのちに詳しく説明するが（「II 2（4） 立法過程」の項を参照）、改正された憲法では大統領は議会との話し合いを通じて法案を通過させるものとされており、法案成立には国民議会と大統領との両方の承認が必要とされている¹⁹。ただし実際は、大統領が議会で可決された法案を拒否することはできない。さらに、大統領の外交交渉権や人事権に、国民議会の同意ないしは協議が必要とされ、国民議会による抑制が加えられた。

第一次憲法改正の主な内容

- ①大統領任期の制限
- ②大統領の立法権を否定
- ③大統領の国会解散権を否定
- ④大統領の外交交渉権や人事権の制限

(3) 第二次憲法改正（2000年）

2000年の第二次憲法改正で最も重要なのは人権規定の充実であろう。改正前には、「法律でこれを定める」との規定しかなかったが、この改正で、平等権や自由権をはじめ、社会権や経済活動の自由に関する規定までが盛り込まれた。さらに、これらの基本的人権は、「いかなる状況においても制限されることのない」ものであり、「基本的人権の保護、発展、確立、充足は、国家の義務である」と明記されている。次に、地方自治に関する規定が書き込まれた。ここでは、州や県・市といった地方自治体に行政と議会が存在すること、さらに地方議会議員は民選であるという原則が確認されている。また、国民議会議員も民選の原則が明記された。

さらに、国軍を国防軍とし、国家警察を治安維持機構と規定することにより、これら国防軍と警察が分離した、別々の組織であることが規定された。そのほか、国民議会で可決した法律案に大統領が署名しない場合、30日以上が経過すると自動的に法律として成立するという規定が追加され、国民議会に対する大統領権限の制限がさらに強くなる一方で、国民議会の立法、予算審議、政府監督の機能、及び質問権や国政調査権といった権限が強化された²⁰。

第二次憲法改正の主な内容

- ①人権規定
- ②地方自治
- ③国民議会議員民選の原則
- ④国防軍と警察の分離
- ⑤大統領権限の制限と国民議会権限の強化

(4) 第三次憲法改正（2001年）

前年の第二次改正までは、大統領の権限を制限し国民協議会の権限を強化することが主な目的とされてきた。しかし、この第三次改正以降は逆に、大統領権力の正統性

を確保し、大統領にも応分の権限を与えることで、権力分立を確立することに主眼がおかれていたといえる。その最大の特徴が大統領直接選挙制の導入である²¹。この大統領直接選挙制の導入によって、大統領は国民から直接選ばれたという正統性を備えることになった。同時に大統領は、国民協議会ではなく国民に対して直接に責任を負うことになった。これにともない、国民協議会の大統領選出権と国策大綱の決定権が破棄された。また同時に、大統領を罷免する場合には、国民議会の罷免提案が憲法裁判所で承認されて初めて国民協議会での審議に付されることになった。つまり、国民協議会が大統領を罷免する権限を制限され、大統領の地位が確保されたのである。ただし、第三次改正では正副大統領の直接選挙が規定されただけであった。具体的に、第一回投票で過半数をとる候補がなかった場合の決選投票の規定については、政権党の闘争民主党が強く反対し、決定に至らなかった²²。

このように、大統領権力の正統性を確保することで、立法府との権力分立が確立されたといえる。こうした権力分立は、裁判所の地位がこれら大統領、国民協議会から独立することで、さらに強化された。同時に、法律や大統領令などの違憲審査ができるように憲法裁判所の創設が議論されたが、これも第三次改正では決定には至らず継続して審議することになった。

またこの改正で、各州の代表者からなる地方代表議会（DPD）の設置が決められた。ただし、これによって諸組織代表の任命議員枠を廃止し、国民協議会を国民議会と地方代表議会とで構成するという案には、諸組織代表が激しく抵抗し、実現には至らなかった。

最後に、大統領直接選挙制と並んで重要な改正として、国民主権が明記されたことが挙げられる。1945年憲法では第1条で「主権は国民に存し、国民協議会によって行使される」とされていたが、今回の改正で、「主権は国民に存し、憲法に従い行使される」と書き換えられた。

第三次憲法改正の主な内容

- ①国民主権
- ②大統領直接選挙制の導入
- ③大統領弾劾
- ④裁判所の独立
- ⑤地方代表議会の設置

(5) 第四次憲法改正（2002年）

2002年の第四次憲法改正は、前年の第三次改正の延長線上にあるといえる。第三次改正では、大統領権力の規定を中心としたいくつかの重要な改訂に着手されたが、多くは中途半端に終わった。この第四次改正はこれら第三次改正で着手した内容の、そして四次にわたる憲法改正の総仕上げとなった。

第一に、この第四次改正では国民協議会の構成が規定されることとなった。前回の改正では地方代表議会の設置が決められたが、諸組織代表の激しい抵抗で、諸組織代表の議席廃止は合意を得られなかった。今回の改正で諸組織代表の任命議員は廃止になった。同様に、国軍・警察任命議席も当初は反対を受けていたが、これは2009年には廃止されることが決まっており、土壇場で2004年選挙での廃止という案への賛成にまわった。この結果、国民協議会は、国民議会と地方代表議会のみで構成されることが決定されたのである。

第二に、大統領直接選挙制について、前回改正の議論では決選投票の方法が決定に至らなかったが、その際に決選投票の直接投票制に反対していた闘争民主党が、今回の審議では妥協した。結果、第一回投票で過半数を得られなかった場合、上位二組の候補で直接投票による決選投票を行うことが規定された。

第三に、憲法が改正され、かつ憲法を最高法規とすることが決まったことで、各種法令が憲法に適合的かを判断するための憲法裁判所の設置が必要とされた。ところがこれに対しては、闘争民主党が反対し、結果として憲法に規定はされなかった。しかしその代わりに、国民協議会の決定で憲法裁判所が設置されることが決定された。

また憲法規定ではないが、四次にわたる憲法改正によって大きく変わった大統領、国民協議会、国民議会及び地方議会などの選挙が2004年に行われるに先んじて、新しい政党法と選挙法とが国民議会で審議・可決された。2002年11月には新政党法が可決され、政党設立の条件が厳しくなった（詳細は、「II 3 (1) ウ政党の登録手続き」を参照）。また、新選挙法では、国民協議会の国軍・警察任命議席の廃止が決められた。ただ、審議の過程で、国軍及び警察の立候補を認めるか否かという点が問題になり、結局これらの立候補は認めないことになった。また、これら選挙に際して選挙管理を行う組織が必要とされ、総選挙委員会の設置が決まった²³。そのほか、中央銀行の独立性及び説明責任の確保なども規定された。

第四次憲法改正の主な内容

- ①国民協議会の再編成（任命議席の廃止）
- ②大統領決選投票の規定
- ③憲法裁判所の設置
- ④新政党法と新選挙法
- ⑤総選挙委員会の設置
- ⑥中央銀行の独立・説明責任

総じて、川村晃一が書いているように、「四次にわたる憲法改正の結果、国家最高機関としての国民協議会の下に五つの国家高等機関がそれぞれの権力と機能を配分されていた制度から、権力分立主義を全面的に採用した、より純粋な大統領制へとインドネシアの政治制度は大きな変化を遂げた」といえよう²⁴。こうした憲法改正の議論及び決定の過程は、ほぼオープン（公開）で行われており、一定の評価はできるであろう。ただし、その過程がオープンであったからといって、それが国民の参加を保証するものであったかという点、必ずしもそうとは限らない。こうした点からアンドリュー・エリスは、インドネシアのこれら一連の憲法改正過程は、オープンではあったが参加的ではない、「エリート主導型」であったと結論づけている²⁵。

-
- 1 水本達也『インドネシア—多民族国家という宿命』中公新書、2006。
 - 2 ベネディクト・アンダーソン『言葉と権力』日本エディターズスクール出版部、1995、及び『想像の共同体』NTT出版、1997。
 - 3 小川忠『インドネシア—多民族国家の模索』岩波新書、1993。
 - 4 観光地として有名なバリ島は、ジャワ島の東端に位置するが、ここにはかつて、西から伝播してきたイスラームに追われてジャワから逃れてきたヒンドゥー文化や古来の文化が現在でも残っている。エキゾチックな雰囲気にも浸ることができる、有形無形の数々の文化的遺産が存在するのはそのためである。
 - 5 当初、ポルトガルの占領下にあった当時のバタビアは、イスラーム勢力がいったんこの地を奪還して「偉大な勝利」という意味の「ジャヤ・カルタ」という名前に改めた。その後、オランダ統治下で「バタビア」と呼ばれていたが、戦時中、日本の占領下で日本軍はこの地を再び「ジャカルタ」と呼び、戦後、この呼び名が定着した（水本達也『インドネシア』121頁）。
 - 6 ただし西イリアンがオランダ領として残された。
 - 7 「ゴルカル（Golkar）」とは「ゴロンガン・カルヤ（Golongan Karya）」の略で、インドネシア語で「職能集団」を意味し、さまざまな職業集団を束ねる、大政翼賛会的な組織である。
 - 8 大形利之「インドネシア—ポスト・スハルトの課題」佐藤宏、岩崎育夫編『アジア政治読本』東洋経済新報社、1998、第5章、109-112頁。
 - 9 権威主義体制のもとで政治を安定化させ、経済成長を至上目的として、国家官僚ないしテクノクラートの主導で経済開発を行う政治体制を、岩崎育夫は「開発（主義）体制」と呼んだ。スハルト政権下のインドネシアも、ほぼ同時代のシンガポールやマレーシアと同様に、典型的な「開発（主義）体制」として取り上げられている。岩崎育夫「ASEAN諸国の開発体制論」岩崎育夫編『開発と政治—ASEAN諸国の開発体制』アジア経済研究所、1994、第1章、及び大形利之「インドネシア—ポスト・スハルトの課題」第5章。
 - 10 白石隆『スカルノとスハルト—偉大なるインドネシアをめざして』岩波書店、1997。
 - 11 スハルトのファミリー・ビジネスの実態にかんしては、村井吉敬ほか『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ、1999に詳しい。

12 ウィラント将軍がスハルトに引導を渡した瞬間の次のようなエピソードが、白石隆によって紹介されている。

「（5月20日）9時から10時の間、スハルトはウィラントと協議した。治安は大丈夫か、これがスハルトの問いだった。これにウィラントはこう答えた。治安維持はできます。しかし、多くの犠牲者が出ます。スハルトはこれで辞任を覚悟した。」白石隆『崩壊 インドネシアはどこへ行く』NTT出版、1999、92頁。

スハルト政権崩壊のいきさつについては、この白石の著書に詳しい。

13 とくに修正第1～10条が「権利章典」と呼ばれる。宮沢俊義『世界憲法集（第四版）』岩波文庫、1983、とくに28-32頁。

14 Asia Development Bank, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia*, 2004, p. 7. ただし旧ソビエトとは、連邦ではなく、集権国家であるという点で異なっていた。

15 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙—民主化の完了、新しい民主政治のはじまり—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005、第3章、80頁

16 1999年以降のインドネシア憲法改正にかんしては、Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," in McLeod, Ross H. and MacIntyre, Andrew eds., *Indonesia: Democracy and the Premise of Good Governance*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007: Ch. 2.が詳しい。

17 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 24.

18 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," pp. 25-26.

19 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 24.

20 川村晃一「インドネシア 動向分析レポート」『アジア動向年報 2000年』アジア経済研究所、2001。

21 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 28.

22 闘争民主党は、メガワティ大統領の人気凋落を懸念し、決選投票は国民協議会で行うことを主張していた。

23 加藤学「インドネシア 動向分析レポート」『アジア動向年報 2002年』アジア経済研究所、2003。

²⁴ 川村晃一「政治制度から見る 2004 年総選挙」85 頁。

²⁵ Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," pp.33-37.

Ⅱ 統治機構の概要

1 行政

(1) 大統領

1945年憲法において、大統領は国家元首であり国家の最高指導者であったが、同時に5つの国家高等機関のひとつであり、大統領は国権の最高機関である国民評議会から選出されていた。他の国家高等機関と同様、大統領も国民協議会に從属するものであった。大統領の任期は5年であったが何度でも再選が可能であったため、スハルト大統領は1966年から1998年まで32年間も大統領の地位にあった。この長期政権がスハルトの権威主義体制を助長したと考えられた。1999年の第一次憲法改正で、再選は1回までに制限された。そのほか、第一次改正では大統領権限を制限する改正が行われた。まず、大統領の立法権を否定し、法案提出権のみが認められた。また、大統領の国会解散権を否定し、外交交渉権や人事権も国民議会との協議若しくは同意が必要とされた。

このようにスハルト政権の教訓から、第一・二次憲法改正においては、大統領権力が制限されてきた。しかしこれによって国民協議会の権力が相対的に強まったため、第三次改正以降、今度は大統領の正統性を確保する規定が作られるようになった。まず、大統領が国民協議会からの選出ではなく、国民による直接選挙制へと変更された。これにより、大統領は国民に対して責任を負うことになり、国民協議会との権力関係が分立的になった。同時に、大統領の罷免に関しても、国民議会の罷免提案が憲法裁判所で承認されて初めて国民協議会での審議に付されるという手続きになった。それまで、大統領は国策大綱と国法を支持する義務があり、また大統領は毎年、定例国民協議会に対して中間報告書を提出しなければならなかった。国民協議会で少数政党の出身であったワヒド大統領は、この中間報告を国民協議会で否決され、事実上の不信任を突きつけられて辞任に追い込まれた。ワヒドの場合、国民協議会からの選出にもかかわらずそこでの支持勢力が少数派であったという事情があったが、大統領直接選挙制になればこういう事態が頻発しうる。そうした事態を避け、大統領と国民協議会の権力分立を図る意味でも、国民協議会による大統領の罷免や弾劾の手続きはより厳格にせざるを得なかったわけである。

このように、国民協議会と大統領との関係は四次にわたる憲法改正のなかで大きく変化してきた。では現在、立法における大統領と国民議会との関係はどうなっているのでしょうか。1945年憲法では、すべての議案は国会と大統領によって審議され、どちらの承認も得る必要があると規定されていた。とはいえ、国会は大統領の支持者によって固められていたため、立法に際して大統領と国会との間で齟齬を来すことはほぼ皆無であった。のみならず、大統領令や国民協議会令という形での立法も数多く行われてきた。ところが、大統領が直接選挙制になってその正統性を確立すると同時に、大統領の立法権は認められなくなった。ただし、大統領は国会に対して、議案提出権は持っているが、国会で承認された法案に対して、大統領は拒否権を持たないと規定された。また法案が大統領と国会に承認されたあと、大統領が30日以内に批准しなければ、その法案は自動的に有効となるという規定も作られた。なお、大統領は内閣を通じて「政令」を、また独自に「大統領令」を発令することができる。これらは議会の承認なしに公布されるが、法令の序列としては、法律のほうが政令や大統領令よりも優位であることが規定されている（2「(5) 法令の種類」を参照）。

(2) 内閣

内閣を構成する大臣、調整大臣、大臣級高級官僚は大統領によって指名される。内閣は議会ではなく大統領に対して責任を負い、大統領は各大臣を解任することができる。また内閣のメンバーは議会や地方議会のメンバーであってはならないことになっている。

大統領は大統領令により、内閣及び閣僚ポストを決定できる。閣僚ポストには大きく分けて、「調整大臣」「各省大臣」「国務大臣」の3種類がある。現在、これら各大臣の数は、調整大臣が3、各省大臣が20、国務大臣が10。このほか、国家官房長官、検事総長、内閣官房長官が閣僚級の扱いで内閣のメンバーに含まれる。これらの関係は次章の<図3—1>に図示されている。なお、大統領が「大統領令」を発令できるのに対し、大臣は「大臣令」及び「合同大臣令」を発令できる。

これら中央の各省庁がどのように組織されるかは、政府機関強化担当の国務大臣の諮問にもとづき、各省庁の省令や庁令によって決められる。このような、行政機構の詳細については、「Ⅲ 行政組織の概要」に譲りたい。

2 立法

インドネシアの立法機関として次の3つが挙げられる。国民協議会（MPR）と国民議会（DPR）そして地域代表議会（DPD）である。

(1) 国民協議会（MPR）

ア 憲法改正前

改正前の1945年憲法において、国民協議会（MPR）はインドネシア国民の総体を表す国権の最高機関であると規定されており、大統領や国民議会を含む、5つの最高国家機関はその下に置かれていた。よって、これら他の最高国家機関、すなわち大統領、国民会議、最高裁判所、会計検査委員、最高諮問会議の業務執行を査定し、評価する権限が与えられていた。もっとも、スハルト時代においては、たとえば大統領の職務評価を国民協議会が否認するようなことは行われなかった。ところがすでに見たように、スハルト体制崩壊後、ワヒド大統領は大統領年次職務報告を否決され、辞任に追い込まれた。また、大統領を含む、他のいかなる国家機関も、国民協議会の決定を破棄することはできないとされていた。こうした点にも、国民協議会の優越的権限を見ることができる。なお、国民協議会の決議には、国民協議会の内部及び外部で法的拘束力を持つ国民協議会令と国民協議会内部で法的拘束力を持つ国民協議会決議との2種類がある。

国民協議会の最も重要な役割は、憲法の制定及び改正、国策大綱の決定、そして正副大統領の選出と任命にあった。憲法改正以前、国民協議会は少なくとも5年に1度、総会を開催することになっていた。ここで行われるのは、大統領の任期5年間における国の基本的施政方針「国策大綱（GBHN）」の決定と正副大統領の選出であった¹。

憲法改正前の国民協議会の構成は、次の<図2—1>のようになっていた。国民協議会の総議員数1000のうち、半分の500が国民議会の議席で、残りの半分は追加議員という資格が与えられている。それぞれの内訳を見ると、まず国民議会500議席のうち、選挙で選ばれるのが425議席で、残りの75議席は国軍から大統領が任命する議員に割り当てられていた。次に、追加議員500議席のうち、各州議会から選出される地域代表が149議席、大統領の任命による諸組織代表が100議席、そして残りの251議席は国民議会の議席に比例して各政党及び国軍に配分される。このうち、各政党に

配分された議席はそれぞれの政党が議員を任命し、国軍に配分されたものは国軍司令官の助言にもとづいて議員が任命されることになっている。

このように、改正前の国民協議会は非常に複雑な構成をもっていたが、何よりも重要なのが、この 1000 議席のうち、直接選挙によって選出される議席は国民議会の一部の 425 議席だけに限られており、そのほかの議席のほとんどが、選挙ではなく任命によるものであるということである。確かに、地域代表の 149 議席は州議会からの選出という間接選挙であるし、国民議会の議席配分にもとづく追加議員は、間接的に選挙結果を反映しているものではある。しかし、選挙そのものが、必ずしも自由・公正に行われてこなかったこと、また選挙で多数派を獲得してきたのが、スハルト大統領のいわば集票マシンであったゴルカルであったことを考え合わせると、こうして構成された国民協議会は、スハルトを大統領に選出し、スハルト政権の正統性を演出するための装置であったといえる。スハルトが自らを選出するような構成の国民協議会を築き上げ、そこから自らが選出されるというカラクリで 32 年あまりにもおよぶ長期政権を可能にしてきた。5 年に一度行われる大統領選出は、いわばスハルト大統領の正統性を演出するための「政治ショー」にすぎなかったともいえるのである²。

イ 1999 年憲法改正後

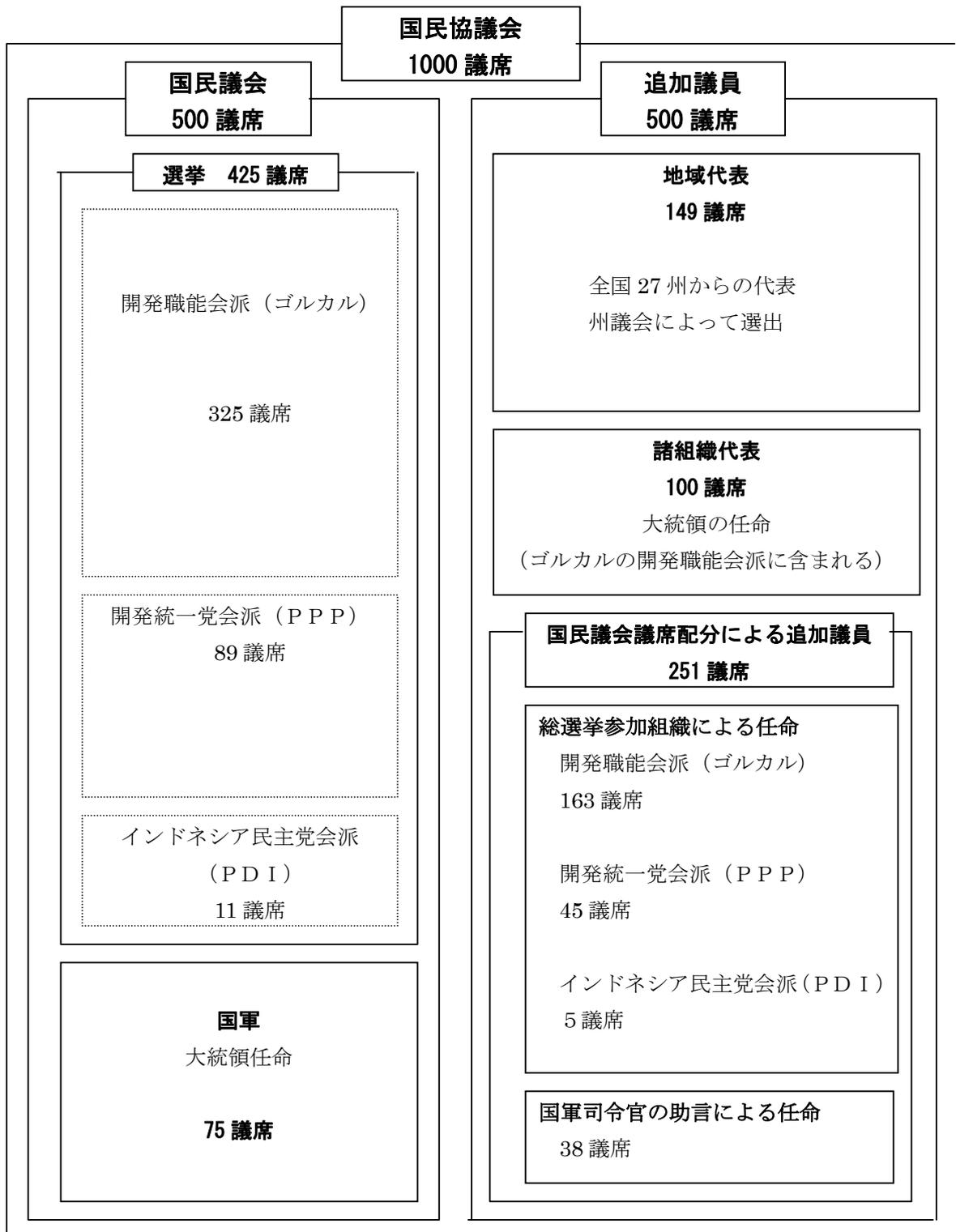
1999 年、憲法改正にともない、国民協議会は次のような構成に再編成された（<図 2—2>）。この改正により、全体の定数が 1000 から 700 議席に減らされた。廃止となったのは、追加議員のうち国民協議会の議席配分にもとづく任命議員で、また国軍からの任命議員も廃止にはならなかったが大幅に減らされている。逆に、国民議会への選挙選出議員が 425 から 462 議席へと大幅に増やされている。職能団体の代表議員は 100 議席から 65 議席へと減らされているが、これらは大統領による任命から、総選挙委員会による選任へと変更された。とはいえ、総選挙委員会による選任方法はきわめて主観的であるとされ、委員の裁量による恣意的な部分が大きかったといわれている³。またこの改正により、国民協議会の開催は 5 年に 1 度から毎年の開催になった⁴。

ウ 2001 年憲法改正後

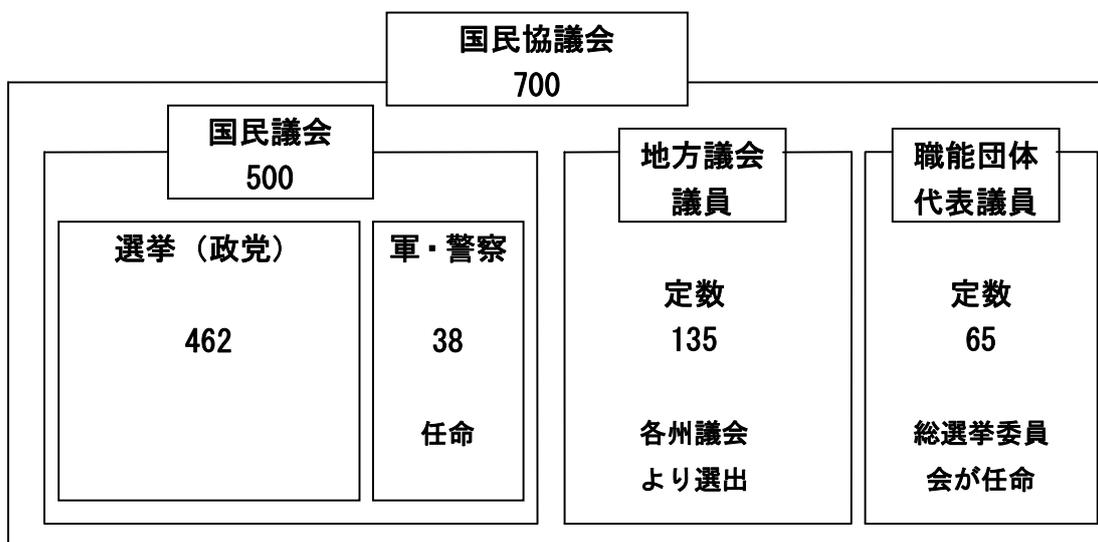
立法府の大幅な改正が行われたのは、2001 年の第三次改正以降である。とりわけ

2002 年の第四次改正では、国民協議会の大幅な権力制限が行われた。ここではまず、憲法の「国民協議会が全面的に主権を行使する」という条文が削除され、国民協議会の主権が失われた。同時に、国民協議会の大統領選出権と国策大綱の決定権も破棄された。機構面ではまず、地方代表議会（DPD）が独立し「二院制」への移行が試みられ、同時に議員民選の原則が導入されて任命制の組織代表議員は廃止、さらに国軍と警察の任命議員制度が廃止された。結果、現在の国民協議会は、国民議会議員 550 人と地方代表議会議員 128 人との 678 人で構成され、すべての議員が選挙によって選出されている（<図 2—3>）。

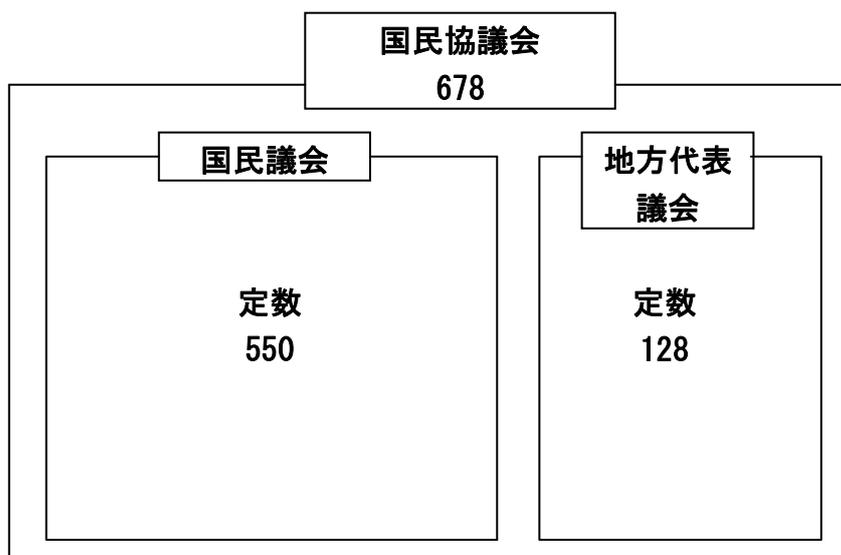
<図 2—1> 国民協議会の構成—憲法改正前（1997 年総選挙時）



<図 2—2> 国民協議会の構成—1999 年憲法改正時



<図 2—3> 国民協議会の構成—2001 年憲法改正後



(2) 国民議会 (DPR)

ア 国民議会の役割

国民協議会は現在、国民議会 (DPR) と地方代表議会 (DPD) とによって構成されている。このうち、国民議会は一般に、国会あるいは衆議院とも訳され、一般の法律の作成と国家予算の決定、そしてこれら法令の執行や予算実施の監視を行うことを中心的かつ最大の役割としている。そのほかに国民議会には次のような役割がある。

まず、大統領との関係において、大統領が国策大綱に反したと判断されるとき、国民議会は大統領に対して譴責決議^{けんせき}を提出して勧告を行う。このとき二度目の譴責が顧みられなかった際には、臨時国民協議会の召集を要求することができる。また、大使の任命と外国大使の受け入れについて、大統領に助言するという役割を持つ。次に、国民協議会との関係において、国民協議会が採択した命令や法律を執行する役割を持つ。さらに、各種、国家高等機関の人事に関して、国軍司令官及び警察庁長官の任命と解任に同意を与え、最高裁判所の長官、副長官、次官、裁判官の欠員を補充するために各3名の候補者を指名し、中央銀行総裁、副総裁、上級役員の推薦と指名に同意を与えるという役割がある。また、国際人権委員会のメンバーを選任したり、総選挙委員会のメンバーに同意を与えたりすることも国民議会の仕事である。同様に、人事に関して、会計検査院の議長、副議長、職員の欠員を補充するために、各三名の候補者を指名できる。また、会計検査院による監査結果を審議することも国民議会の役割である⁵。

国民議会の役割

中心的な役割

- ・法律の作成
- ・国家予算の承認
- ・法の執行、予算の実施、政府の政策の監視

そのほかの役割

- ・大統領が国策大綱に反したとき、譴責決議を提出して勧告
- ・大使の任命と外国大使の受け入れを大統領に助言
- ・国民協議会が採択した命令や法律の執行
- ・国軍司令官及び警察庁長官の任命と解任に同意
- ・最高裁判所長官、副長官、次官、裁判官の欠員補充に候補者を指名
- ・中央銀行総裁、副総裁、上級役員の推薦と指名に同意
- ・国際人権委員会のメンバーを選任
- ・総選挙委員会のメンバーに同意
- ・会計検査院議長、副議長、職員の欠員補充に候補者を指名
- ・会計検査院の監査結果を審議

イ 大統領との関係

また、大統領との関係においては、現在、大統領の施策を監視するという重要な任務が与えられている。従来、大統領と国会との関係は分立的ではなかったが、第四次憲法改正で権力分立が原則とされた。現在、憲法には大統領と国民議会とは協力しなければならないと明記されてはいるものの、同時に大統領は国民議会に従属するものではないため、大統領は国民議会に対して、必ずしも説明責任を負わないとも規定されている。逆に、国民議会は大統領によって解散されることもない。

ただしこうした規定から、大統領と国民議会多数派の政党が異なるときには、政治運営上、難しい状況が生じうる。2004年4月の国民議会選挙から、議会である一定以上の支持を得た政党にのみ、次の大統領選挙で候補を擁立する資格が与えられるという規定が設けられた。これによって、議会内小政党から大統領が出ることは不可能になり、大統領は国民議会内にある程度の政党勢力を持つことになった。ただし、大統領政党と議会内最大政党とのいわゆる「ねじれ」が起きることは避けることができない。現在の大統領ユドヨノは民主主義者党から大統領になったが、国民議会における民主主義者党会派の勢力は57議席で4番目、議席率は10.4%にすぎない。

ウ 現在の国民議会

第二次憲法改正で、2004年の総選挙から、国民議会は全議席が選挙での選出制になった⁶。現在の国民議会は定数550。全国69の選挙区から比例代表制で選出される（選挙制度の詳細については本章「3（1）選挙制度」を参照のこと）。任期は5年で解散はない。現在の議長はアグン・ラクソノ、ゴルカル党総裁代行で、そのほかに3名の副議長がいる。本会議の他に委員会があり、現在、11の常任委員会がある。そのほかに、予算委員会と懲罰委員会がある。また委員会ではないが、立法部、総務部、議会交流部という議院内組織があり、これらは議員によって構成されている。国会運営及び審議全般については、国民議会指導部と各委員会・部の長及び各会派の長が「議院運営委員会」を構成して議論をし、決定を行う。会期は通常、年に4回。第1会期は8月中旬から10月中旬、第2会期は11月上旬から12月中旬、第3会期は1月中旬から3月下旬そして第4会期は5月上旬から6月中旬に開かれる⁷。

国会の会期

第1会期—8月中旬～10月中旬

第2会期—11月上旬～12月中旬

第3会期—1月中旬～3月下旬

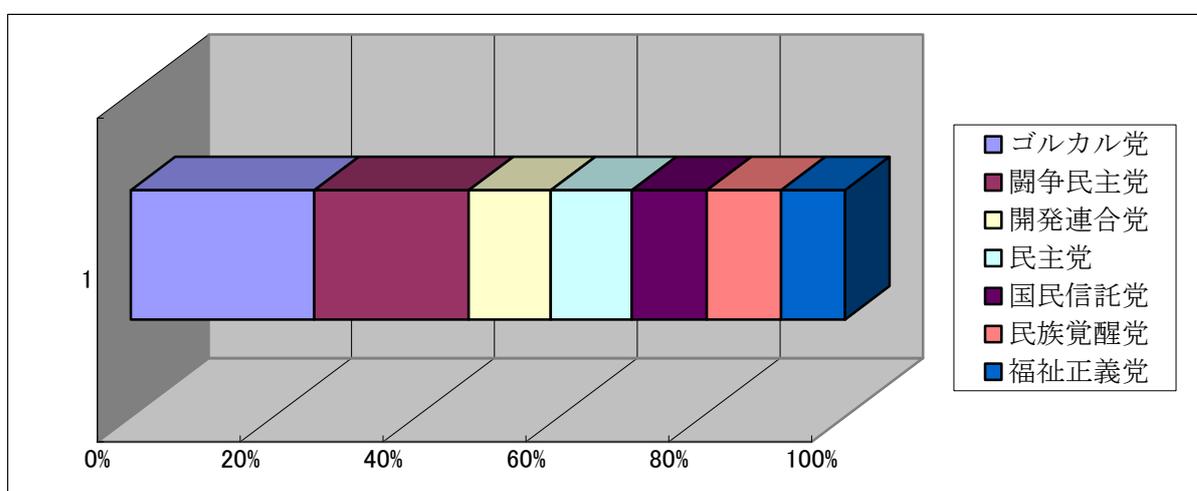
第4会期—5月上旬～6月中旬

エ 政党・会派

スハルト政権下では政党の活動に大きな制限があり、事実上政党は3つに限られていた。スハルト政権崩壊後、民主化の流れに乗じて多くの政党が創設されたが、小党乱立状況が甚だしかったため、制限された。またあとで見るように、現在の選挙制度では国民議会議員候補は政党の名簿に登録されることになっており、政党に所属しなければ立候補できない。政党（会派）に無所属ということはありません。在インドネシア大使館の資料『インドネシア事情』によれば、2006年10月現在、国民議会の主要政党とそれらの勢力は、<図2-4>のようになっている。まず、第一党はゴルカル党の129議席（23.5%）。第二党は闘争民主党で109議席（19.8%）。これらはそれぞれ20%前後の議席率を持っている。次に、開発連合党の58議席（10.5%）、民主主義者党の57議席（10.4%）国民信託党の53議席（9.6%）、民族覚醒党の52議席（9.5%）、そして福祉正義党の45議席（8.2%）がつづく。第3～7党までは、およそ10%の議席を占めている。このように、議会内会派勢力を見ると全体として分かるのは、まず多党制であるということ。次に、最大でも議席率25%以下と、比較的小規模の政党で成り立っているということ。またこれらのうち、上位2政党が比較的大規模で、それ以下は議席率10%程度の小規模政党が並んでいるということ、などである。

<図 2—4> 現在の国民議国会派（政党）勢力

- ・ ゴルカル党会派－129 議席（23.5%）
- ・ 闘争民主党会派－109 議席（19.8%）
- ・ 開発連合党会派－58 議席（10.5%）
- ・ 民主主義者党会派－57 議席（10.4%）
- ・ 国民信託党会派－53 議席（9.6%）
- ・ 民族覚醒党会派－52 議席（9.5%）
- ・ 福祉正義党会派－45 議席（8.2%）



出典) 在インドネシア日本大使館『インドネシア事情』7 頁より作成

(3) 地方代表議会 (DPD)

現在、国民協議会において国民議会と並んで存在するのが、地方代表議会 (DPD) である。地方代表議会は 2001 年の第三次憲法改正によって設置が決められ、2004 年の総選挙で議員が選出されて発足した。その目的は、下位国家レベルとりわけ貧困地域の声を国政に反映することであり、各州からそれぞれ同じ数の議員が選出されている¹。

現在、地方代表議会議員は、全国の 32 ある州からどの州も一律で 4 名が選出される方式を採っている²。よって、全国の地方代表議会議員の数は 128 名。議長は、西ジャワ州選出のギナンジャーラ・カルタサスマタ。また、地方代表議会候補者の条件のなかには、過去 4 年以内に政党幹部でなかったことという条件が含まれており、政党の幹部は立候補することができない。つまり、国民議会が政党によって構成されるのを

原則としているのに対し、地方代表議会は政党ではなく個人代表によって成り立っている。

地方代表議会には国民議会に対し助言を与える役割が与えられている。ただし、地方代表議会の権限は、①地方自治、②中央と地方との関係及び③天然資源の中央・地方間での配分という3つの点に関係する法案を国民議会に提出し、その審議に参加することに限られている。そのほかの案件での法案提出ができないほか、これらの法案審議にかんしても議決には加わらない。このように現在のところきわめて限られた役割しか与えられていない。この地方代表議会の役割を拡大し、国民議会と地方代表議会とを衆議院と参議院のような二院制にするという案もあるが、現在のところ進んでいないという¹⁰。

(4) 立法過程

ア 国民議会の立法過程

国民議会の立法過程は次のようになっている¹¹。

立法過程の概略
①法案の作成
②法案の提出
③審議
④承認
⑤大統領の承認
⑥法律の成立

①法案の作成

法案の提出権は政府及び国民議会議員にある。法案の作成は、政府提出法案の場合、第一に関係大臣及び法務人権大臣とで法案草稿作成のための閣内チームを形成し、そこで政策方針声明書 (position paper) あるいは政策理由説明書 (justification paper) を作成する。第二に、これらをもとに法案作成チームは、学者や社会・政治専門組織などに諮問を行う。立法過程に関する規定によれば、チームは関係者間での合意及び政策目標への整合性がとれるまで作業するものとされている。第三に、法案草稿は法案審査 (administrative review) のため国家官房に送付され、諮問が行われる。その後、政府関係者すべてに回覧。さらに、学者や他の関係者にも回覧する。これまでの

時点で、関係大臣及び司法人権大臣の各者は法案に対してすべての反対意見を提出しなければならない。対して、議員提出法案の場合、国民議会及び関係閣僚とで審議が行われる。

②法案の提出

まず、政府提出法案の場合、説明文書（必要ならば専門資料）を付けて国会幹部に提出される。また、大統領の紹介文書も添付され、そのなかでその法案の審議において政府を代表する大臣が指定される。その後、国会議長は法案の受領を議員に伝え、その法案の写しを配布する。国会幹部は法案と説明資料を新聞社と国営報道機関に配布して、広く一般に知らせる。

次に、議員提出法案の場合。国会議員による法案提出には10人のメンバーが必要となる。提出された法案はまず、委員会、合同委員会、立法審議会などによって、提案者の名前（及び署名）と政党名をつけて書面で国会幹部に提出される。続いて議長は提出法案の受領を伝え、その写しが議員に配布される。

法案が審議運営委員会で審議される前であれば、提案者はその法案に変更を加えることができる。さらに法案が議会法案として採用されなかったときは、提案者はこれを取り下げることができる。変更や取り消しの通告は、提案者すべての署名を入れて、書面で国会幹部に提出されなければならない。

これらののち、国民議会は、本会議で議員提出法案が受け入れ可能なものであるかどうかを決定する。提案者が法案について説明を行い、すべての会派が意見を述べたあとに議決が行われる。その際、①修正なしの提出法案承認、②修正付きの提出法案承認、③提出法案の却下という3通りの扱いがある。なお、同じ事項について議員提出法案と政府提出法案との二つがある場合、議員提出法案のほうを審議し、政府提出法案は比較案として取り上げられる。

③審議

国民議会の審議は、第一読会と第二読会との二段階で行われる。まず第一読会では、常任委員会、立法審議会、予算委員会、特別委員会などで政府とともに審議される。ここではまず法案に対する各会派の一般見解が述べられたあと、各会派の意見に対する政府の回答が示される。そのあと、項目一覧にしたがって、議員と政府が審議を行

う。なお、政府提出法案は、第一読会での審議が終わる前に取り下げることが可能である。

次に第二読会では、国会の本会議場で審議される。ここではまず、第一読会での結果報告が行われたあと、各会派の代表が最終意見を述べる。こののち政府の所見が述べられて議決に入る。なお、各会派は第一読会と第二読会との間に会議を持ち会派ごとの意見調整を行う。

国民議会での審議過程

第一読会—委員会での審議

- ①法案に対する各会派の一般見解
- ②各会派の意見に対する政府の回答
- ③項目一覧にしたがって、国会と政府が審議

第二読会—本会議での審議

- ①第一読会での結果報告
- ②各会派代表による最終意見陳述
- ③政府所見の陳述

④国民議会及び大統領の承認

以上の審議を経たのちに、国民議会の議決に付される。そこで可決されれば国民議会での承認を得たことになる。国民議会での承認に引き続き、大統領の承認が必要となる。ただし、大統領は基本的に、立法における拒否権を持たない。

国会を通過した法案が大統領に提出されたあと 15 日以内に立法化されなかった場合、国会幹部は大統領に対して書面による説明を求める。さらに、法案が国会で承認されたあと大統領が 30 日以内に立法化しなかった場合、その法案は自動的に法律となる。

イ 国民協議会の決議プロセス

法律は国民議会での審議・制定され、国民協議会は憲法改正や国策大綱といった内容に限られる。国民協議会での決議に至る過程は、次のように4つの段階からなっている。まず第一段階として、国民協議会の作業部会（委員会）によって当該事項が討議される。そこで審議の結果提出されたものが、第二段階の草案となる。次に第二段階として、本会議での審議が行われる。ここでは、まず議長の説明が行われたあと、会

派ごとの一般公聴会が行われる。そして第三段階では、草案が委員会及び特別委員会に回されて、審議が行われる。最後に第四段階では、再び草案が本会議に戻され、そこで委員会及び特別委員会（アドホック委員会）の長によって報告されたのち、必要に応じて会派からの意見陳述が行われたあと、最終決議に入る。なお、第二・三段階の審議に入る前に会派ごとの会議を開くことができる。また各会派は、第一・二・三段階の審議に入る前に提案書を提出することができる。

第一段階—作業部会（委員会）での審議

→草案の提出

第二段階—本会議での審議

議長の説明→会派ごとの一般公聴会

第三段階—委員会及び特別委員会での審議

第四段階—本会議での審議・決議

委員会・特別委員会の長による報告→会派からの意見陳述

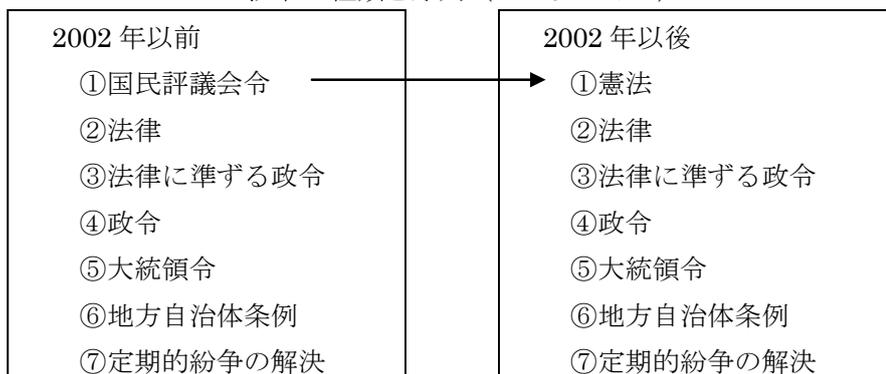
→最終決議

（５） 法令の種類

インドネシアの主な法令は、下記のような序列になっている。上位の法令に対して、下位の法令は適合していなければならない。このうち、政令や大統領令は法律の直下に位置しているが、これらは主に法律の実施のために必要な規制として制定されている。なお、大統領令は政令よりも下位に位置づけられている。

2002年憲法改正以前は、国民協議会令が最高の法的地位にあった。しかし、2002年憲法改正にともない、国民協議会は国権の最高意思決定機関ではなくなったため、同時に国民協議会令も最高法規としての地位ではなくなった。代わりに、憲法が最高法規とされた¹²。同時に、2003年には憲法裁判所が設置され、諸々の法令が憲法の規定に反しないかどうか、すなわち違憲審査を行う権限が与えられた。

法令の種類と序列（ヒエラルキー）



3 選挙

(1) 選挙制度

ア 大統領選挙

すでに述べたように、大統領選挙は 2004 年より国民による直接選挙で行われるようになった。現在の法律（「2003 年法律第 23 号（大統領選挙法）」）によれば、大統領選挙は議会選挙の結果が発表されてから 3 ヶ月以内に実施されなければならない。つまり、議会選挙の直後に行われるように規定されている。大統領候補は、国民議会の議席率 15%若しくは得票率 20%以上を得た、単独若しくは複数の政党から擁立された候補でなければならないとされている。ただしこの規定をめぐっては、大政党と小政党との間で対立があり、結果、2004 年大統領選挙では、議席率 3%以上、得票率 5%以上と経過規定で定められた。

最初の投票でいずれかの候補が規定の票数以上を獲得しなければ、上位 2 名の候補による決選投票が行われる。第一回投票で当選が決まるのは、いずれかの候補が、有効投票の過半数を獲得し、なおかつ全国の州の半分以上でそれぞれ 20%以上の票を獲得した場合である¹³。2004 年の大統領選挙では、7 月 5 日に第一回投票が行われ、いずれの候補も過半数を獲れなかったため、9 月 20 日に決選投票が行われた。このときは落選候補からの異議申し立てもなく、10 月 4 日に選挙結果が確定している（2004 大統領選挙の詳細については本章「(3) ウ (イ) 2004 年大統領選挙」を参照）。新大統領の選挙結果は、現職大統領の任期が切れる 14 日前までに確定しなければならない。

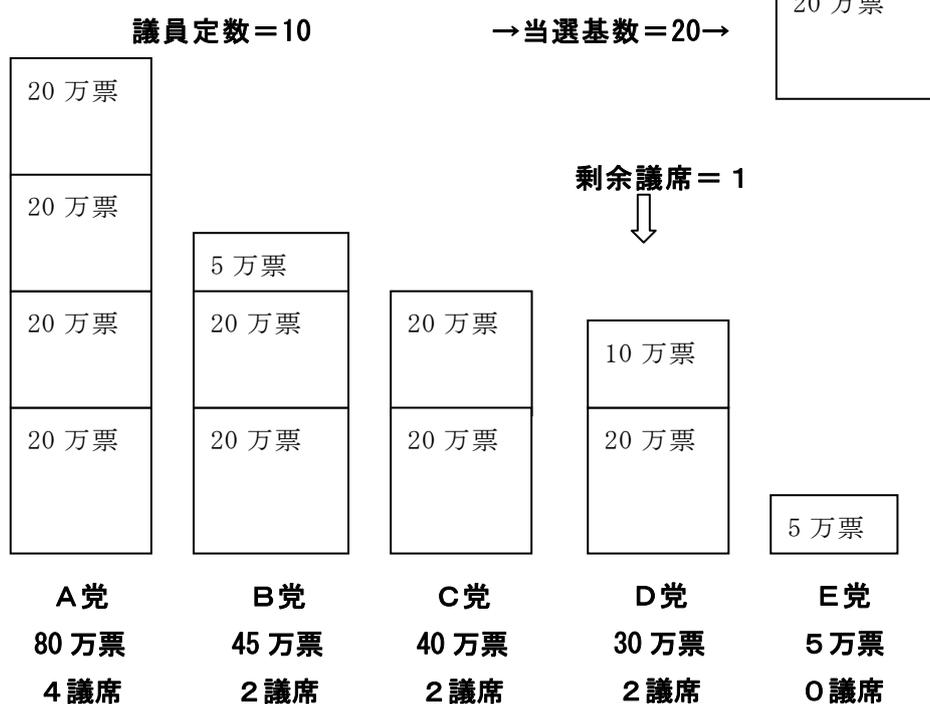
イ 議会選挙

国民議会選挙及び地方議会選挙は比例代表制で行われる。1999年までは拘束名簿式で行われていたが、2004年からは非拘束名簿式に変わった。現在の非拘束名簿式の投票では、各政党が候補者名簿を用意し、その名簿のなかの個人候補（1名）と政党名との双方に投票することになっている。当選者の決定は、選挙区における有効投票総数を議員定数で割って当選基数を計算し、各党の総得票数に対して当選基数ごとに1議席を与えていくという方式で行われる（ヘア式）。当選基数に満たない投票は、未配分の議席がある場合のみ、各党の得票数から分配済みの得票数を引いた剰余の大きい順に残りの議席を配分する（最大剰余法）¹⁴。

<図2—5> ヘア式比例代表制

有効投票総数 ÷ 議員定数 = 当選基数

たとえば：有効投票総数 = 200万票



選挙区割りは、1999年総選挙までは州を選挙区単位としていたが、2004年総選挙からは州を1～10の選挙区に分割しており、全国に69の選挙区が設けられている¹⁵。各選挙区には人口比に応じて3～12の定数が割り当てられている。ジャワでは合計の定数303になっており全議席数550のうちの55%を占めているが、人口は全土の6割以上を占めており、人口の集中するジャワに比べると、人口の少ない外島地域に若干

有利な定数配分になっている。ただし、この比率は前回 1999 年総選挙よりも改善されている。

地方代表議会選挙は、すでに述べたように、州を選挙区とし各州一律の定数 4 が割り当てられている。選出方法は多数代表制で、有権者一人が一票をいずれかの一人の個人候補に投票し、得票の多数純に 4 人が選ばれる単記非委譲式投票（Single Non-Transferable Vote : SNTV）である。

選挙権は 17 歳以上若しくは既婚の全国民に与えられている。ただし、インドネシアには決まった選挙人名簿がないため、総選挙のたびに選挙人名簿が作成される。名簿作成に際しては、係員が各家庭を戸別訪問して居住者の記録を取るという方法が採られている¹⁶。2004 年の総選挙では軍と警察に選挙権を与えるか否かが問題になった。従来、軍と警察には任命議員枠があったため選挙権が与えられていなかったが、議会制度改革により軍と警察の任命議員制度が廃止されたため、選挙権を与える方向で検討が始まった。しかし、議論の過程で軍と警察に対する国民の強い反感が示されたため、2004 年総選挙では選挙権は付与しないことが決定された。

ウ 政党の登録手続き

インドネシアの憲法には、「国民議会及び地方議会で選挙戦を戦う主体は政党である」と規定されている。国政選挙で、原則として政党を選択する比例代表制が採られているのもこうした憲法の規定にもとづいている。総選挙に際してはまず、政党の登録手続きが行われ、のちに選挙への参加を許可された各政党が候補者名簿を作成し、提出する。1999 年の総選挙では、総選挙委員会の前身の選挙管理準備委員会（P3KPU）が参加政党の選考を行ったが、結果として 48 もの政党が参加することを許可してしまった。そのため、2002 年に制定された政党法では政党の設立要件が厳格化された。参加政党に対してはいくつもの規定が設けられ、また二段階の登録手続きを経て、参加できる政党の数が絞られるようになった。現在の政党の登録手続きは次のようになっている。

まず、第一段階として、政党法にもとづいて司法人権省に登録申請が行われる。このときの政党登録要件として次のような規定がある。第一に、50 人以上の 21 歳以上の国民によって設立されたものであること。第二に、党綱領・規約を定めていること。そして第三に、全国の州の半数以上に支部を置き、その州内の半数以上の県・市に支

部を設置し、さらにその県・市内の4分の1以上の郡に支部を設置していること。これらの規定は、総選挙に参加できる政党が、一定程度以上の規模を持ち、全国規模の組織を持つものであることを条件付けているといえる。ごく小規模な政党や、一地域にのみ基盤を持つ地域政党はこれらの条件によって排除される。

政党登録の要件：第一段階（「政党法」）→司法人権省への登録

- ①50人以上の21歳以上の国民によって設立されたものであること
- ②党綱領・規約を定めていること
- ③全国の州の半数以上に支部を置き、その州内の半数以上の県・市に支部を設置し、さらにその県・市内の4分の1以上の郡に支部を設置していること

次に第二段階として、総選挙委員会（KPU）への登録申請が行われる。ここでの登録条件は、前述の第一段階の規定に加え、全国の州の3分の2以上に支部を設置し、その州内の3分の2以上の県・市に支部を設置していること、また各支部に1000人以上若しくは人口の1000分の1以上の党員を有することという項目がある¹⁷。これらの項目は、政党のうちでも総選挙に参加しようとするものは、さらに全国的な組織をもっていることを要求しているものといえる。また、1999年総選挙に参加した政党に対しても規制が行われている。すなわち、前回総選挙参加政党には、国民議会定数の2%以上若しくは全国の州の半分以上の州議会か全国の県・市の半分以上の県・市議会定数の3%以上の議席を獲得している政党だけが、2004年総選挙への参加を許された。この規定に満たない小政党は、他党と合併してこれらの条件を満たしたうえでの総選挙への参加となった。こうした規定は「代表阻止条項」と呼ばれ、やはり99年総選挙での小党乱立を是正するものとされている。なお、こうした「代表阻止条項」は2004年以降の総選挙ではさらに厳格化されることが決まっており、国民議会では定数の3%以上、地方議会では4%以上の議席を有することが条件になっている¹⁸。

総選挙参加政党の要件：第二段階（「総選挙法」）→総選挙委員会への登録

- ①政党法の要件を満たすこと
- ②全国の州の3分の2以上に支部を設置し、その州内の3分の2以上の県・市に支部を設置していること
- ③各支部に1000人以上もしくは人口の1000分の1以上の党員を有すること

2002年末までに司法人権省で登録申請をした政党の数は237あったが、2003年の

登録条件の厳格化により、2003年6月以降の登録政党は112になった。さらに、10月になって正式に認可された政党の数は50になった。これら、第一段階で司法人権省に登録を許可された50政党のうち、第二段階で総選挙への参加を認可されたのは24政党にすぎない。これは1999年総選挙に参加した政党数(48)のちょうど半分にあたる。これらの内訳は、1999年総選挙に参加した政党のうち、国民議会の議席数上位6つの政党、すなわち闘争民主党、ゴルカル党、開発統一党、民族覚醒党、国民信託党、月星党と、議席が少ないために合併して名称を改めた7政党(福祉正義党や正義党など)、それに2001年以降に新設された11政党の、合計24政党である(〈表2-3〉を参照)。

エ 立候補手続き

国民議会と地方議会では、比例代表制のため、政党が選挙区ごとの候補者名簿を作成し、総選挙委員会に提出する。このとき、名簿に記載できる候補者の数は各選挙区定数の1.2倍までで、それらの候補者のうち30%を女性が占めるようにという規定がある。ただしこの規定は努力目標となっており、必ずしも遵守されているわけではない。2004年総選挙に際しては、1月27日時点で7776人の候補が確定している。

一方、地方代表議会選挙では政党ではなく候補者が選ばれるため、候補者には次のような要件が課されている。第一に、立候補する州の人口規模に応じた一定数の有権者の署名を州内の4分の1以上の県・市から集めること。第二に、立候補以前に、その州に3年以上、若しくは17歳以降に10年以上の居住経験があること。そして第三に、過去4年以内に政党幹部でなかったこと¹⁹。第一の規定は州内にある程度の支持基盤を持つこと、第二の規定はその州に生活基盤があることを要求している。そして第三の規定では、地方代表議会議員は個人の資格であることを要求しており、政党の代表を排除することを表している。

地方代表議会議員候補者の主な要件

- ①立候補する州の人口規模に応じた一定数の有権者の署名を州内の4分の1以上の県・市から集めること
- ②立候補以前に、その州に3年以上もしくは17歳以降に10年以上の居住経験があること
- ③過去4年以内に政党幹部でなかったこと

オ 総選挙委員会（KPU）

1999年、総選挙法にもとづいて総選挙委員会（KPU）が設置された。総選挙委員会は公正な選挙を実施するための監視機関で、政権からの独立性を確保するために、政府委員と総選挙参加政党から構成された。ただ、政党代表をメンバーとすることで政党の利害が持ち込まれたため、2000年6月に改正が行われ、非政党人の学者ら11人からなる新しいメンバーになっている。2003年の新総選挙法でさらに独立性を高めるための改正が行われ、大統領が総選挙の責任者であると明確に位置づけられた。

(2) 1999年総選挙

スハルト後の選挙はどのようにして行われ、どのような結果を導いたのか。ここで、スハルト政権崩壊後に行われた、1999年と2004年の2回の総選挙の経緯を見ておきたい。

1999年総選挙は6月7日に投開票が行われた。スハルト政権後初めての総選挙であった。この総選挙は、1999年総選挙法（1999年法律第22号）が成立して2ヶ月も経たないうちに投開票が行われた。この間わずか2・3ヶ月で120の政党が結成されたが、総選挙への参加が許可されたのは48政党であった。政党の登録と総選挙への参加許可にあたってはまだ総選挙委員会（KPU）ができていなかったため、内務省が「選挙管理準備委員会（P3KPU）」（通称チーム・イレブン）を立ち上げた。ここで、全国227州のうち、少なくとも9つの州に支部を持ち、なおかつそれらの州内で少なくとも半分の県・市に支部を持つ政党に限定して総選挙への参加が許された²⁰。結果、許可される政党は25～30程度と当初は思われていたが、ふたを開けてみると48の政党が総選挙への参加を許可された²¹（これら48政党のリストは次の<表2—1>を参照）。

<表2—1> 1999年総選挙参加政党一覧

略称	日本語訳名	政党名（インドネシア語）
PIB	新インドネシア党	Partai Indonesia Baru
KRISNA	インドネシア国家キリスト教党	Partai Kristen National Indonesia
PNI	インドネシア国民党	Partai Nasional Indonesia

PADI	インドネシア民主連合党	Partai Aliansi Demokrat Indonesia
KAMI	インドネシウムスリム覚醒党	Kebangkitan Muslim Indonesia
PUI	イスラーム共同体党	Partai Umat Islam
PKU	共同体国家覚醒党	Partai Kebangkitan Bangsa Ummat
PMB	新マシュミ党	Partai Masyumi Baru
PPP	開発統一党	Partai Persatuan Pembangunan
PSII	インドネシアイスラム統一党	Partai Syarikat Islam Indonesia
PDI-P	闘争民主党（闘争インドネシア民主党）	Partai Demokrasi Indonesian-Perjuangan
PAY	アチェ孤児基金政党	Partai Sbdul Yatama
PKM	国家独立党	Partai Kebangsaan Merdeka
PDKB	国家賦与民主主義党	Partai Demokrasi Kasih Bangsa
PAN	国民信託党	Partai Amanat Nasional
PRD	民主人民党	Partai Rakyat Democratic
PSII1905	インドネシアイスラム統一党 1905	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905
PKD	民主カトリック党	Partai Karolik Demokrat
PILAR	国民選択党	Partai Pilihan Rakyat
PARI	インドネシア人民党	Partai Rakyat Indonesia
PPIIM	インドネシアイスラム政治マシュミ党	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi
PBB	月星党	Partai Bulan Bintang
PSP	労働者連帯党	Partai Solidaritas Perkerja
PK	正義党	Partai Keadilan
PNU	共同体覚醒党	Partai Nahdatul Ummat
PNI-FM	マルハエニズム戦線インドネシア国民 党	Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis
IPKI	インドネシア独立支援連盟	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
PRD	共和党	Partai Republik
PID	民主イスラーム党	Partai Islam Demokrat

PNI-MM	民衆マルハエニズム・インドネシア国民 党	Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaean
MURBA	大衆諮問党	Partai Musyawarah Rakyat Banyak
PDI	インドネシア民主党	Partai Demokrasi Indonesia
GOLKAR	ゴルカル党（機能集団政党）	Partai Golongan Karya
PP	統一党	Partai Persatuan
PKB	民族覚醒党	Partai Kebangkitan Bangsa Ummat
PUDI	インドネシア民主連合党	Partai Uni Demokrasi Indonesia
PBN	国家労働者党	Partai Buruh Nasional
MKGR	相互扶助・家族相談党	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong
PDR	人民主権党	Partai Daulat Rakyat
PCD	友愛平和党	Partai Cinta Damai
PKP	統一正義党	Partai Keadilan dan Persatuan
SPSI	全インドネシア労働者連帯党	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia
PNBI	インドネシア人民国家主義者党	Partai Nasional Bangsa Indonesia
PBI	多様性のなかの統一党	Partai Bhinnela Tunga Ika Indonesia
SUNI	インドネシア国家統一連帯党	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia
PND	国家民主党	Partai Nasional Demokrat
PUMI	インドネシヤムスリム共同体党	Partai Ummat Muslim Indonesia
PPI	インドネシア労働者党	Partai Pekerja Indonesia

出典) Donald E. Weatherbee, 2002, “Indonesia: Electoral Politics in a Newly Emerging Democracy,” pp. 272-273.

比例代表制であるため、個人候補者はこれらの政党が作成する候補者リストに記載される。個人の候補者は登録に際して年齢確認が行われ、資産が公開される。リストは各選挙区（州）の地方選挙委員会に登録される。しかしその候補者がどこに住んで

いるかは関係なく、その選挙区の住民とは限らないため、多くの候補がジャカルタの在住者、あるいは地方のなかでも各県の中心的都市の出身者であった。候補者の70%は政治の素人だったが、ほとんどは、大学卒や地域での指導者経歴のある人物であった。また、準備期間が短かったため、各政党は地方政策綱領を作成する時間がなく、選挙運動は地方政策についてはまったく触れられることがなかったという²²。

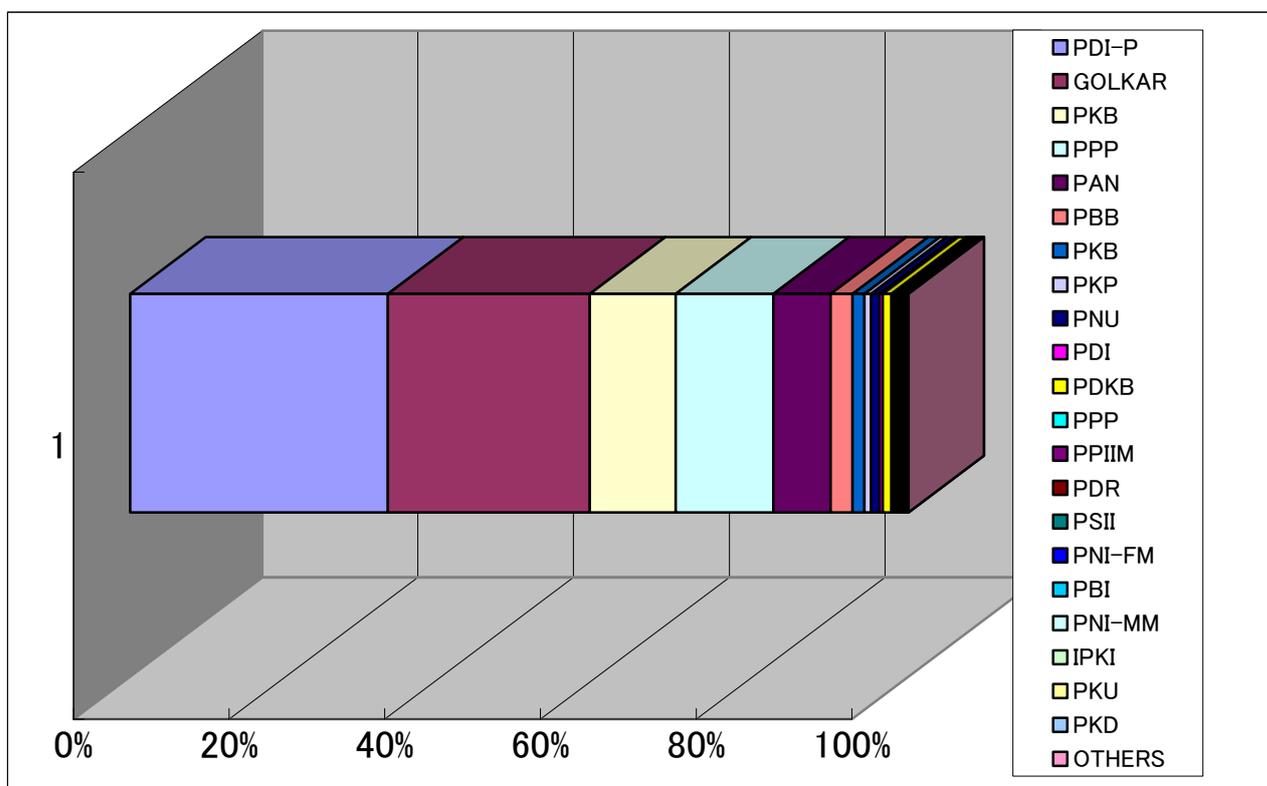
選挙運動期間は、5月19日から6月4日の16日間に設定された。そのうち、6月5・6日の選挙活動をしてはならない2日間を挟んで、6月7日に投票が行われた。選挙運動及び投開票は、全般的に公正に行われた。選挙の結果は次の通りである。

<表2-2> インドネシア 1999年総選挙結果

政党	得票率	議席数	議席率
PDI-P	33.7	153	33.12
GOLKAR	22.4	120	25.97
PKB	12.6	51	11.04
PPP	10.7	58	12.55
PAN	7.1	34	7.36
PBB	1.9	13	2.81
PKB	1.4	7	1.52
PKP	1.1	4	0.87
PNU	0.6	5	1.08
PDI	0.6	2	0.43
PDKB	0.5	5	1.08
PPP	0.5	1	0.22
PPIIM	0.4	1	0.22
PDR	0.4	1	0.22
PSII	0.3	1	0.22
PNI-FM	0.3	1	0.22
PBI	0.3	1	0.22
PNI-MM	0.3	1	0.22
IPKI	0.3	1	0.22
PKU	0.3	1	0.22
PKD	0.2	1	0.22
OTHERS	3.8	0	0
合計	100	462	100

出典) Donald E. Weatherbee, 2002, "Indonesia: Electoral Politics in a Newly Emerging Democracy," pp. 275.

＜図 2—6＞ インドネシア 1999 年総選挙結果：各政党の議席率



国民議会で過半数をとった政党はなかった。最大勢力の闘争民主党で、議席率 33.12%（得票率 33.7%）、次のゴルカル党が議席率 25.97%（得票率 22.4%）であった。99 年当時、国民評議会議院の 10%を、軍と警察出身者が占めていたため、政党は 54%以上の多数を形成しないと大統領を指名できなかった。そこで最大政党の闘争民主党でも他党との連立が必要となり、連立工作が始まった。闘争民主党が連立のパートナーとして選んだのは、ワヒドの率いる民族覚醒党（PKB）であった。民族覚醒党は得票率 12.6%で 11.04%の議席を獲得し、議席数で 4 番目の勢力となった。ここで闘争民主党は、ワヒドを大統領としメガワティを副大統領として連立を組むことになった。つまり、比較的少数の政党をパートナーとし、その党首を大統領に祭り上げるという戦術である。ちなみに、こうして大統領に担ぎ上げられたワヒドはのちに、自党の勢力が弱い国民協議会からの不信任によって 2001 年 7 月に解任されることになる。その代わりに副大統領のメガワティが大統領に昇格した。

1999 年総選挙は、それまでの総選挙と比べてアカウンタビリティの点で大きく進歩を遂げたといえる。しかし、この選挙から得た反省点も多い。まず、大統領選挙が、

多党の均衡状況にある国民協議会からの指名で行われるやり方が適切であるかどうか。これはのちに大統領の直接選挙制につながってゆく。また、国民議会での地域代表議員が各州議会から選ばれる点も疑問を残した。これものちに各州での直接選挙制へと変更されてゆく。

これらの問題点を勘案して、アジア開発銀行のレポートはその後の改革に必要とされる、次のようなポイントを挙げている。第一に、政策ベースの政党の形成。政治エリートを選択的利益の代表ではなく、国民の価値及び政策綱領を代表する政党が形成されることが必要とされている。次に、ジェンダーの問題。この選挙における女性の当選者は半数を超えているが、要職についているのは大変少ない。また、国民議会で立候補する政党は 30%以上の女性候補を必要とするとした法案は、1999 年総選挙法では通らなかった（この要件は 2004 年の総選挙法で盛り込まれることになる。）。最後に、政党は地域的 다양性を反映した政策をもっと表明する必要があると指摘している²³。

(3) 2004 年総選挙

このように、1999 年総選挙では、スハルト後の民主化に大きな一歩を踏み出したといえるが、そこで残された問題も少なからずあった。その次の総選挙が、5年後の 2004 年に行われた。川村晃一によれば、この「2004 年総選挙をもって、インドネシアの民主化は完成を見たと言える」²⁴という。この 2004 年総選挙に先立ち、2002 年から 2003 年にかけて、大統領を直接選挙で選ぶという法律の整備が行われた。また、地方代表議会も直接選挙に変更された。この年にはまず議会選挙（国民議会と地方代表議会）が行われ、それに引き続いて大統領選挙が行われることになった。以下に、これら国民議会・地方代表議会選挙と大統領選挙とを順に見ていくことにしよう。

ア 2004 年議会選挙

議会選挙は 2004 年の 4 月 5 日に投開票が行われた。このときには、国民議会選挙、地方代表議会選挙、州議会議員選挙、そして県・市議会議員選挙が同時に行われている²⁵。投票所は全国 58 万カ所以上にもなった。

国民議会議員選挙は定数 550 を全国 69 の選挙区に分け（〈表 2—3〉参照）、非拘束名簿式の比例代表制で争われた。この非拘束名簿式では、政党及び候補者を選択

することになっているが、あくまで政党を選ぶことが原則となっているため、候補者だけを選んだ場合は無効とされた。この選挙制度は、各地方議会の議員選挙でも同じであった。また、地方代表議会は、すでに述べたように、各州から一律で4名を選出する方式で、32州から128名を選出した。選挙制度は各州を選挙区とする中選挙区制（SNTV）で、定数は4、得票の多い順から4名を当選とする方式で行われた。ただしこの地方代表議会は政党ではなく個人を選ぶことが原則となっており、政党に所属しない者のみ立候補が可能とされた。

国民議会選挙では、24の政党が参加した（＜表2—4＞参照）。これは48政党が参加した1999年の半分である。すでに述べたように、このように参加政党が減った理由は、小党分立を避けるために政党の設立要件及び政党の登録資格を厳しくしたためであった（「II 3（1）選挙制度」を参照）。

<表 2—3> 2004 年総選挙選挙区と定数

選挙区名	定数				
		東ジャワ 1	10	ランプン 1	8
ジャカルタ 1	12	東ジャワ 2	7	ランプン 2	9
ジャカルタ 2	9	東ジャワ 3	7	バンガ・ブリトゥン	3
西ジャワ 1	6	東ジャワ 4	8	リアウ諸島	3
西ジャワ 2	10	東ジャワ 5	8	バリ	9
西ジャワ 3	11	東ジャワ 6	9	西ヌサトゥンガ	10
西ジャワ 4	11	東ジャワ 7	8	東ヌサトゥンガ 1	6
西ジャワ 5	12	東ジャワ 8	10	東ヌサトゥンガ 2	7
西ジャワ 6	6	東ジャワ 9	11	西カリマンタン	10
西ジャワ 7	9	東ジャワ 10	8	中央カリマンタン	6
西ジャワ 8	8	バンテン 1	11	南カリマンタン	11
西ジャワ 9	7	バンテン 2	11	東カリマンタン	7
西ジャワ 10	10	北アチェ・ダルサラーム 1	7	北スラウェシ	6
ジョグジャカルタ	8	北アチェ・ダルサラーム 2	6	中央スラウェシ	6
中央ジャワ 1	8	北スマトラ 1	10	南スラウェシ 1	12
中央ジャワ 2	7	北スマトラ 2	9	南スラウェシ 2	12
中央ジャワ 3	9	北スマトラ 3	10	東南スラウェシ	5
中央ジャワ 4	6	西スマトラ 1	8	ゴロンタロ	3
中央ジャワ 5	8	西スマトラ 2	6	マルク	4
中央ジャワ 6	8	リアウ	11	北マルク	3
中央ジャワ 7	7	ジャンビ	7	西イリアンジャヤ	3
中央ジャワ 8	8	南スマトラ 1	8	パプア	10
中央ジャワ 9	8	南スマトラ 2	8	合計	550
中央ジャワ 10	7	バンクル	4		

Source: Aris Ananta et.al., 2005, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 30-31.

<表 2—4> 2004 年国民議会選挙参加政党一覧

略称	日本語訳名	政党名 (インドネシア語)
PNIM	マルハエニズム・インドネシア国民党	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme
PBSD	社会民主労働者党	Partai Buruh Social Demokrat
PBB	月星党	Partai Bulan Bintang
MERDEKA	独立党	Partai Merdeka
PPP	開発統一党	Partai Persatuan Pembangunan
PPDK	国民民主統一党	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan
PPIB	新インドネシア連合党	Partai Perhimpunan Indonesia Baru
PNBK	独立バンテン国民党	Partai National Banteng Kemerdekaan
PD	民主主義者党	Partai Demokrat
PKPI	インドネシア公正統一党	Partai Keadilan dan Persatuan
PPDI	インドネシア民主擁護者党	Partai Penegak Demokrasi Indonesia
PPNUI	インドネシア信徒連盟統一党	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia
PAN	国民信託党	Partai Amanat Nasional
PKPB	民族憂慮職能党	Partai Karya Peduli Bangsa
PKB	民族覚醒党	Partai Kebangkitan Bangsa Ummat
PKS	福祉正義党	Partai Keadilan Sejahtera
PBR	改革星党	Partai Bintang Reformasi
PDI-P	闘争民主党	Partai Demokrasi Indonesian-Perjuangan
PDS	福祉平和党	Partai Demai Sejahtera
GOLKAR	ゴルカル党	Partai Golongan Karya
PANCASILA	パンチャシラ愛国者党	Partai Patriot Pancasila
PSI	インドネシア同盟党	Partai Sarikat Indonesia
PPD	地方統一党	Partai Persatuan Daerah
PP	先駆者党	Partai Pelopor

出典) Aris Ananta et.al., 2005, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 16-17.及び松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005、付属資料 424-427 頁。

選挙運動及び投開票は、全般的に公正に行われた。選挙の結果は次の〈表 2—5〉のとおりである。

〈表 2—5〉 2004 年国民議会選挙結果

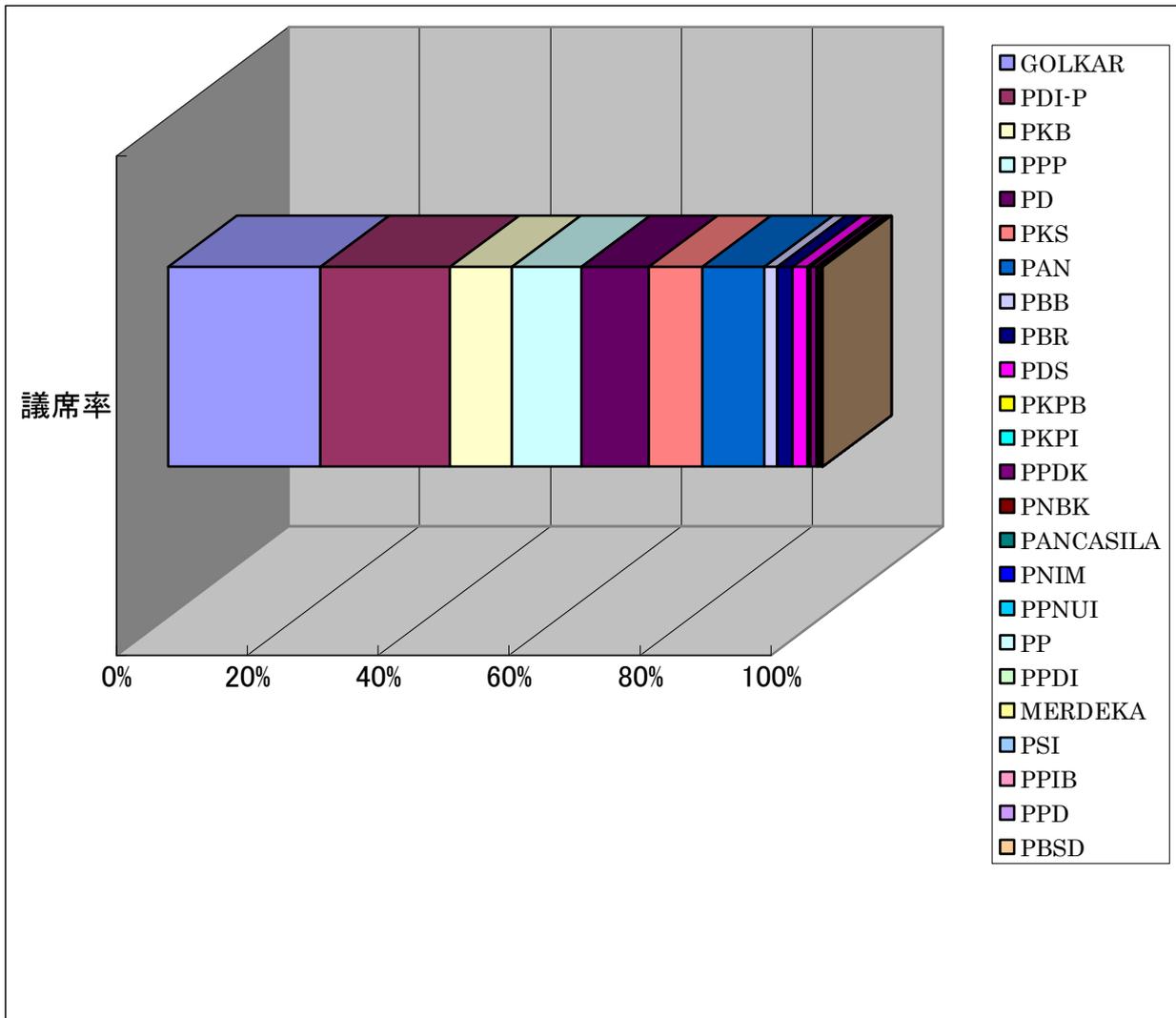
政党	得票率	議席数	議席率
GOLKAR	21.58	128	23.27
PDI-P	18.53	109	19.82
PKB	10.57	52	9.45
PPP	8.15	58	10.55
PD	7.45	57	10.36
PKS	7.34	45	8.18
PAN	6.44	52	9.45
PBB	2.62	11	2
PBR	2.44	13	2.36
PDS	2.13	12	2.18
PKPB	2.11	2	0.36
PKPI	1.26	1	0.18
PPDK	1.16	5	0.91
PNBK	1.08	1	0.18
PANCASILA	0.95	0	0
PNIM	0.81	1	0.18
PPNUI	0.79	0	0
PP	0.77	2	0.36
PPDI	0.75	1	0.18
MERDEKA	0.74	0	0
PSI	0.6	0	0
PPIB	0.59	0	0
PPD	0.58	0	0
PBSD	0.56	0	0
合計	100	550	100

出典) Aris Ananta et.al., 2005, Emerging Democracy in Indonesia, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 22.

この総選挙で、最大政党は闘争民主党からゴルカルへと入れ替わった。第一党のゴルカルは 21.58% の得票率で、128 議席を獲得。国民議会内での議席率は、23.27% であった。これに対して、第一党の座を降りた闘争民主党は第 2 番目で、得票率 18.53%、109 議席を獲得し、議席率は 19.82%。これら 2 政党が得票率、議席率ともに、20% 前

後で、他党より多く、また勢力も拮抗している。これに続くのが、得票率 10.57%の民族覚醒党、8.15%の開発統一党、そして7.45%の民主主義者党。ただし、獲得議席数はこのなかで開発統一党が最も多く、58 議席、続いて民主主義者党の 57 議席、そして民族覚醒党の 52 議席となる。これらに続いて福祉正義党が得票率 7.34%で 45 議席、国民信託党が 6.44%で 52 議席と、第 3 位から 7 位までの政党は、得票率 10%前後、議席数 50 前後ではほぼ並んでいる。さらに、8 位の月星党、9 位の改革星党、10 位の福祉平和党の 3 政党は、10 数議席のところでは並んでいる。その他、少数議席の政党も併せて、参加 24 政党のうち、17 政党が議席を獲得した。このように、比例代表制という選挙制度も手伝って、国民議会勢力は多党分裂状態にあるといえる。

<図 2—7> 2004 年国民議会選挙の結果：各政党の議席率



<表 2—6> 1999 年と 2004 年国民議会選挙結果の比較

政党	1999 年	2004 年
PDI-P	153	109
GOLKAR	120	128
PKB	51	52
PPP	58	58
PAN	34	53
PBB	13	11
PKS or PK	7	45
PD	-	55
PBR	-	14
PDS	-	13
PKPB	-	2
Others	26	10
合計	462	550

出典) Aris Ananta et.al., 2005, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 28.

<表 2—6>をみると、前回 1999 年と 2004 年総選挙との結果を比較することができる。大きく変化しているのは、第一に、99 年の第一党であった闘争民主党が大幅に議席を減らし、第 2 党へと交代している点である。これに対して、2004 年の第 1 党になったのはゴルカルであったが、ゴルカルは 8 議席の微増にとどまっていた。第 3 党及び第 4 党の開発統一党と民族覚醒党はほぼ横ばい。ただし、議席総数が、99 年の 462 議席から 2004 年に 550 議席へと大幅に増やされたことを考え合わせると、これらの政党は事実上、勢力をかなり縮小させたといわざるを得ない。それでは、議席総数の増分も含めて、いったいどの政党が勢力を拡大したのか？特筆すべきは、国民信託党と福祉正義党の急増、そして民主主義者党、改革星党、福祉平和党といった新生党の躍進である。とりわけ民主主義者党は、新党にして 55 もの議席を獲得し、議席数で 4 番目の政党に躍り出ている。そしてこの民主主義者党こそ、このおよそ半年後に大統領に選出されるスシロ・バンバン・ユドヨノの率いる政党であった。

イ 2004 年大統領選挙

大統領選挙は、総選挙の結果が確定してから3ヶ月以内に行われることになっている。しかし実際は、各政党で大統領選挙に向けた準備がかなり以前から進められていた。一例として、ゴルカル党の大統領候補選出過程を紹介したい。

ゴルカル党では、1年間にわたって地方支部から中央へ、順々に大統領候補選出大会を実施していった。そのなかで5人の大統領候補が残り、2004年4月20日に行われた全国大会で、ゴルカル党の正式な大統領候補が決定されることになっていた。5人の大統領候補は次の通りである。まず、アクバル・タンジュンはゴルカル党の党首であった。次に、ウィラントは元国防治安大臣でありインドネシア国軍の将軍であった。スハルト失脚時にはスハルトの側近として彼に直接、引導を渡した重要人物である。スルヤ・パロは日刊紙『メディア・インドネシア』の社主、アブリザル・バクリは前商工会議所会頭で、最後にユスフ・カラは前の調整大臣（国民福祉担当）である。このうち、最後のカラは最終選考を待たずに辞退した。民主主義者党のユドヨノと組んで自身が副大統領候補として出馬するためである。よって全国党大会では、残りの4人で争われた。当初の予想では、党首であったアクバル・タンジュンが有利と考えられていたが、この予想に反して、ウィラントがゴルカル党の公認候補として選出された²⁶。

ゴルカル党の5人の大統領候補

- ・アクバル・タンジュン—党首
- ・ウィラント—元国防治安大臣、将軍
- ・スルヤ・パロ—日刊紙『メディア・インドネシア』社主
- ・アブリザル・バクリ—前商工会議所会頭
- ・ユスフ・カラ—前国民福祉担当調整大臣

他党の正副大統領候補はどうなっていたのか。まず、ゴルカルから飛び出して副大統領候補となったユスフ・カラと組んだスシロ・バンバン・ユドヨノは、4月のゴルカル党大会前にいち早くコンビを結成したといえる。これに対して、他党は正副大統領コンビの形成に少なからず労力を費やした。そのなかでもとりわけ、メガワティとウィラントの副大統領候補をめぐる駆け引きは熾烈であったといえる。というのも、メガワティもウィラントも、ともに国内最大のイスラーム組織であるナフダトゥール・ウラマー（NU）の議長、ハシム・ムザディを副大統領候補としようと考えていたからである。そして4月27日、NUは聖職者会議でハシムを副大統領候補として

出馬することを承認。いずれかの大統領候補と組んで出馬することが正式に発表された。その後ハシムは、ウィラント（ゴルカル党）ではなくメガワティ（闘争民主党）と組むことを宣言。結果、ウィラントはNUの副議長であるワラフディン・ワヒドを副大統領候補として選挙戦を戦うことになった²⁷。

第1回投票は次の5組の候補者で争われた。まず、ゴルカルから選出されたウィラントは、NU副議長のワヒドを副大統領候補として出馬。次に、闘争民主党前職のメガワティは、同じくイスラーム勢力の取り込みを狙って、NU議長のハシム・ムザディを副大統領候補とした。第三に、国民信託党から代表のアミン・ライスが、そして第四に民主主義者党のユドヨノが、ゴルカルを出て福大党旅行補となったユスフ・カラとの組みで出馬。最後に、開発統一党のハムザ・ハズがアグム・グムラルとのコンビで立候補した。

第1回投票：正副大統領候補の顔ぶれ
 ゴルカル—ウィラント+ワラフディン・ワヒド
 闘争民主党—メガワティ・スカルノプトゥリ+ハシム・ムザディ
 国民信託党—アミン・ライス+シスウォノ・ユドフソド
 民主主義者党—スシロ・バンバン・ユドヨノ+ユスフ・カラ
 開発統一党—ハムザ・ハズ+アグム・グムラル

7月5日に行われた投票の結果は次のようになった。最多得票はユドヨノ+カラの33.6%、次がメガワティ+ハシムの26.6%。過半数の票を獲得した候補はなく、9月の決選投票に持ち越されることとなった。

＜表2—7＞ 2004年大統領選挙第一回投票結果

大統領候補	副大統領候補	得票率
ウィラント	ワラフディン・ワヒド	22.2
メガワティ・スカルノプトゥリ	ハシム・ムザディ	26.6
アミン・ライス	シスウォノ・ユドフソド	14.7
スシロ・バンバン・ユドヨノ	ユスフ・カラ	33.6
ハムザ・ハズ	アグム・グムラル	3

出典) Aris Ananta et.al., 2005, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 28 and 68.

民主主義者党のユドヨノ＝カラ候補と、闘争民主党（+ナフダトゥール・ウラマー）のメガワティ＝ハシム候補との決選投票へ向けた対立は、「国民連合」対「人民連合」の構図となった。まず、メガワティ＋ハシム候補は、閣僚ポストをエサにしながら多くの政党を糾合して、より広範な連合を形成し、組織動員による集票を行う戦略を採った。結果、闘争民主党、ゴルカル党、開発統一党、福祉平和党、改革星党、民族憂慮職能党、マルハエニズム国民党を糾合し、「国民連合」を形成した。これらの政党は、国会勢力にして 323 議席にのぼる。対して、ユドヨノ＋カラ候補は政党ではなく、人民投票に頼る戦略を採り、「人民連合」を形成した。ユドヨノ陣営に付いた政党は、福祉正義党など、国会勢力にして 114 議席にとどまった。なお、民族覚醒党と国民信託党は中立を宣言している。

9月20日、決選投票が行われた。結果、ユドヨノ＝カラ組が、6926万6350票（得票率60.6%）で当選した。メガワティ＝ハシム組の得票は4499万704票であった。メガワティ＝ハシム組は議会で多数を占める政党を糾合したが、この決選投票では敗れた。議会での政党勢力と実際の国民の大統領候補への投票とは異なった。大統領が議会で選出される従来の選出方法ではこうした結果にはならなかったであろう。まさに大統領選出が直接選挙となったことの結果であった。メガワティ＝ハシム候補からの異議申し立てはなく、10月7日、ユドヨノ＝カラの勝利が決定した。

松井和久はこの大統領選挙を次のように総括している。「これら一連の流れを見ると、この正副大統領選挙は『政党の力を信じたエリート』と『既成政治家に愛想を尽かした多くの一般国民』との対決だったのではないかという感を強くする。国民の多くは、『小さき国民の見方』を売りにして誕生したメガワティ政権が強制土地収用、違法経済活動の横行、汚職の蔓延、金権政治などで国民を裏切ったと見なし、これらを正してくれるのはユドヨノしかいないという過度なまでの期待感を抱いたのである」²⁸。

この、2004年の大統領選挙は、初の直接選挙であったのと同時に、インドネシア政治の大きな特徴に変化をもたらした選挙でもあったといわれる²⁹。それが「『アリラン政治』の弱体化」である。ところで、「アリラン政治」とは何か？これはそもそも、ジャワの社会文化的亀裂を分析するための概念として、クリフォード・ギアツにより提示されたものである³⁰。ギアツは、イスラーム対非イスラーム、宗教対世俗といったインドネシア社会にみられる社会的亀裂をもとに、次のような3つの社会集団を見

出した。一つめが「アバンガン」と呼ばれ、イスラーム教徒ではあるが伝統的習俗も信仰している人々のことをいう。第二に「プリセイ」という、ヒンドゥー文化の影響を強く受けた、王宮貴族や官僚の文化を持つ社会集団を指した。そして第三の社会集団が、「サントリ」と呼ばれる敬虔なムスリムで商業に従事する人々のことである。インドネシアの政治は、これら「アリラン」の社会集団が政治的試行の違いに反映されたものであるとする。つまり、アバンガンとプリセイは世俗民族主義政党、すなわちかつての国民党（PNI）や共産党（PKI）に代表されていた。対して、サントリはイスラーム系の政党、すなわちかつてのナフダトゥール・ウラマ（NU）党やマシュミ党に代表されていたというのである³¹。こうした社会亀裂を反映したものが、長らくインドネシア政治のダイナミズムを説明するのに有効であった「アリラン政治」である。2004年の選挙では、この「アリラン政治」に大きな変化が生じたというのである。

たとえば、大統領選挙第一回投票後の世論調査によれば、次のようにユドヨノ＝カラ候補のチームは他党候補の支持者からの支持を得ていることがわかった。

ゴルカル（ウィラント）の支持者	→ 30%
民族覚醒党（ワヒド）の支持者	→ 28%
PPP（ハムザ・ハズ）の支持者	→ 28%
正義福祉党（PKS）の支持者	→ 24%
闘争民主党（メガワティ）の支持者	→ 13%
PAN（アミン・ライス）の支持者	→ 10%

このように、ユドヨノは多くの既成政党の支持者から広く支持を得ることができた。言い換えると、「彼の支持基盤は、それまでインドネシア政治の大部分を規定してきたイデオロギー集団すなわち『アリラン』にもとづく伝統的な投票パターンに反するものであった」といえるのである³²。2004年大統領選挙におけるユドヨノの勝利は、こうした伝統的なアリランの分断線を超えて、広く多様な社会集団からの支持を得たことによるところが大きい。

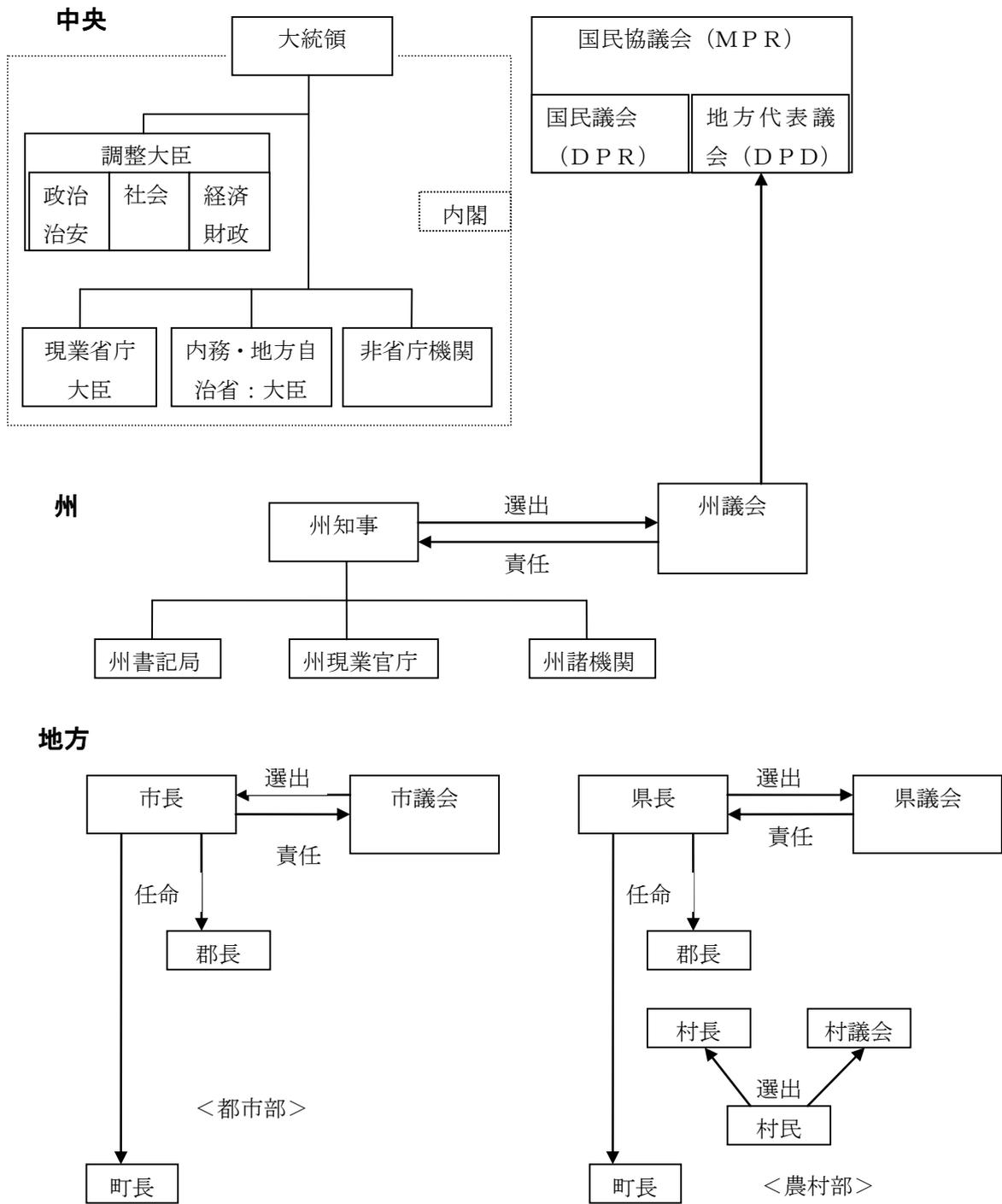
「民主化後二度の選挙を経て明らかになったのは、有権者の間で政党支持が必ずしも固定されていないという事実である」³³。しかし、ともすると、有権者の政党支持

は固定化しているという「アリラン政治」の先入観に、既成政党の政治家たちは捉えられていたのではないか、そう川村晃一は指摘する。スハルト政権下の32年間、政府・治安機構による有権者の影響や大衆動員政党としての共産党の抹殺がおこなわれてきた結果、政党と有権者の関係に断絶が生じた。そしてスハルト政権崩壊後も、政党は一般有権者ではなく政治・社会エリートの取り込みに専念してきた。ところが他方で、一般有権者は従来の「アリラン政治」の構造から離れ、政党支持は流動化してきていた³⁴。この、「アリラン政治」後の流動化した政党支持の波に乗ったのが、ユドヨノであったというのである。

4 地方制度

インドネシアの地方制度は、<図2—8>に示されているように、州とその下位単位の県・市からなっている。

< 図 2—8 > 地方制度



まず、州は現在（2007年）、全国に33ある。州には首長としての州知事と州議会があり、各行政組織がある。州政府は州知事を首長とする。州知事は州議会によって選出され、州議会に対して責任を負う。ただし、1999年の地方制度改革の法律第22号（地方自治法）は、知事は中央政府の代表も務め、大統領に対しても責任を負うと明記している

州の下には都市部に市（Kota）、そして農村部に県（Kabupaten）という地方行政単位があり、首長はそれぞれ市長（Walikota）、県長（Bupati）と呼ばれる。市議会と県議会があり、1999年以降、市長・県長は市・県議会で選出されるようになったため、市・県議会に対して責任を負う。ただし市・県長の選任方法は、2004年の地方制度改革で直接選挙制に変わった。また2004年改正以前から、市長や県長は（州知事と異なり）中央や州の代表を務めることはない。

市や県の下には郡があり、郡には郡長（Chamat）が存在する。郡長は市長あるいは県長によって任命され、郡長は市長あるいは県長に対して責任を負う。郡長は市長あるいは県長から職権の一部を委譲される。さらにその下に町（Lurah）があり町長（Kelurahan）がいる。町長は公務員のなかから、各郡長の推薦を受けたものが、市長あるいは県長によって任命され、彼らは各郡長に対して責任を負う。郡と町の間には村がある場合がある。村落は自治権を持っており、村長と村議会がある。村長及び村議会議員は村民の直接選挙によって選ばれる³⁵。

ところが1999年の地方制度改革では、これらの中央—州—地方との関係には不整合が存在した。すなわち、州政府は中央政府の下に明確に位置づけられていたのに対して、1999年の地方自治法は、「地方は、・・・それぞれに独立し、互いに階層的な関係を持たない」（第4条2）と規定し、州政府と県・市政府との間には明確な階層構造が規定されていなかった。これをインドネシア国家行政の階層構造における「連結の欠如」という。

1999年、「地方行政法」（1999年法律第22号）と「中央・地方財政均衡法」（1999年法律第25号）の制定による地方制度改革で分権化が大きく進んだ。ただ、前述の「連結の欠如」のような制度の不整合による問題が残されていた。また、地方分権はそのほかにもいくつかの問題を抱えていた。そこでメガワティ大統領は2004年、新しい「地方行政法」（2004年法律第32号）と「中央・地方財政均衡法」（2004年法律第33号）を作成し、退任直前の2004年10月15日に制定した。2004年の地方制度改

革を分析した岡本正明は、この改革で地方首長公選制が導入されたものの、「政府間の権限の共有度が高まり、集権的性格が強まった」と述べている³⁶。

この地方制度改革の最大の特徴は、地方首長公選制を導入したことであろう。これには次のような理由があった。すなわち、従来地方首長は地方議員による選挙で選出されていた。ところが地方議員の数は、州議会で45～100人、県議会や市議会では20～45にすぎない。こうなると、数十名の議員を買収することで選挙に勝利し、首長になれることになる。こうした首長のポスト買収を防止するという目的も、公選制の導入にはあったという³⁷。ただし、純粋な公選制に対しては既存大政党からの反対が強かった。なぜなら、ともすると政党に所属しないポピュリスティックな候補が首長になる可能性があるからである。こうした大政党の反対に対する妥協案として、地方議会では15%以上の議席を有するか、あるいは地方議会選挙で15%以上の得票を得た政党あるいは政党連合に所属するものだけを候補者として認めることとした。

こうした首長公選制は、確かに買収防止という目的があったにせよ、地方の自治を促すものではあったであろう。ところが、そのほかの変更点を見ると、2004年の地方制度改革は、むしろ地方への中央の権限の共有度を高め、中央集権的な性格を強めるものであったという。第一に、権限に関して、2004年の地方制度改革では中央と地方の権限を緩やかに「分有する」方向で変更された。また、州知事が県・市の司法行政を監督・指導する方向で変更された。1999年の法律で記載されていた、州と県・市に階続的關係はないという文言は削除され、州と県・市とのあいだに上下関係があることが規定された。たとえば、州と州との間あるいは州と県・市の間で問題が生じた場合は内務大臣に届け出て解決を図りそこでの解決が最終的拘束力を持つと規定がなされ、またある州のなかでの県・市の間での問題は州知事に解決を求めるように規定された。第二に、人事に関して、1999年の法律第22号では、地方の人事は完全に地方にゆだねられていた。ところが、地方における人事の恣意性、政治性、不透明性、非効率性が問題となり、新法では地方人事の管理は内務大臣及び州知事が行うように変更された。たとえば、州政府における事務官のトップである州官房長は大統領が任命し、県と市の官房長は州知事が任命するものと改められた。第三に、財政にかんして大きな変更はみられなかったが。歳入や予算に対する上位政府の監督機能が強化された³⁸。

2004年の改正では、新自治体の増加に対する対策も行われた。1999年の法律では

新しい自治体の創設が比較的容易であった。たとえば、3つ以上の県あるいは市によって構成され、なおかつそれらの県・市及びそれらの所属する州の同意が得られれば、新しい州を創設することができた。このように、比較的容易に新しい自治体を創設することが可能であったため、各自治体は、公務員や議員を増やしたり、あるいは天然資源を独占したりという、利己的な理由での新しい自治体を相次いで創設した。結果、1998年には26州314県・市あったものが、2004年には34州440県・市に増加していた。これに対し、2004年改正では、自治体の創設に関して、より厳しい基準が設けられた。すなわち、新しい州をつくるにあたっては、5以上の自治体が合意し、なおかつ内務大臣の推薦が必要とされた。また、県にかんしては5郡以上、市にかんしては4郡以上で構成され、それら自治体の首長と議会、そして所属する州知事と議会の同意を得たうえで、内務大臣の推薦が必要とされた³⁹。

5 司法

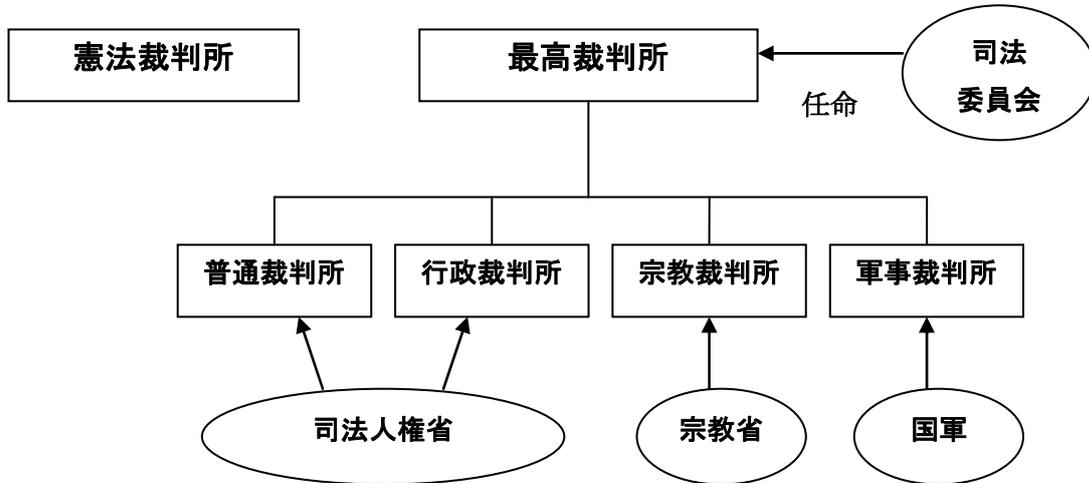
現在、裁判所には憲法裁判所と最高裁判所、下級裁判所がある。まず、憲法裁判所は憲法より下位の法令が憲法に違反しているかどうかを審査する権限を（違憲立法審査権）持つ。次に、最高裁判所は法律より下位の規範が法律に違反しているかどうかを審査する権限を持つ。また国家レベルの選挙関連の事件も最高裁で扱う。

下級裁判所には、次の4種類がある。第一に、普通裁判所では民事及び刑事事件一般を取り扱う。第二に、国家行政裁判所では中央・地方行政機関による国民の権利侵害などに関して、政府に対して提起する民事訴訟などを取り扱う。第三に、宗教裁判所ではイスラーム教徒が当事者となりまたイスラーム法にもとづいて裁判される家事事件などを取り扱う。そして第四に、軍事裁判所では軍人が被告人となる刑事事件を取り扱う裁判所である。これら4種類の裁判所には、それぞれ地方裁判所と高等裁判所がある。

下級裁判所の種類

- ・普通裁判所—民事及び刑事事件一般
- ・行政裁判所—強制機関による侵害などにたいして政府に対して提起する民事訴訟
- ・宗教裁判所—イスラーム教徒が当事者でイスラーム法により裁判される家事事件の場合
- ・軍事裁判所—被告人が軍人である刑事事件

<図 2—10> 司法機構の概略



もともとこれらは、普通裁判所ならば司法人権省、宗教裁判所ならば宗教省、軍事裁判所は国軍というように管轄が分かれていたが、1999年の法律第35号（裁判所基本法）により2004年以降、裁判官などの人事や予算・管理などが一括、最高裁判所の所管に移った。

憲法改正に伴い、司法権の権限強化が行われた。まず、すでに述べたように、それまで別々の官庁に管轄されていた一般裁判所、軍事裁判所、行政裁判所、宗教裁判所のすべてを最高裁判所の管轄下に置いた。また、最高裁判所の裁判官を任命する独立機関として、司法委員会を設置した。

2002年の第四次憲法改正時には、憲法裁判所が設置されることになり、これが2003年8月に発足した。川村晃一によれば、「憲法裁判所は、法令審査権を有するだけでなく、国家機関の間で権限に関する争いがあった場合に司法的判断を下し（機関訴訟）、選挙結果の合法性の判断や政党の解散を決定するなど、高度に政治的な決定を行う権限をもつ」⁴⁰という。憲法裁判所は、憲法改正に伴う権力分立と地方分権の確立にもなって生じつつある、法令の違憲審査や各国家機関あるいは各地方自治体間での権限に関する紛争を解決するために設置されたのである⁴¹。

-
- 1 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 25.
- 2 大形利之「インドネシア」。
- 3 日本貿易振興会『インドネシアの経済・ビジネス関連法調査報告書（1）立法・行政・司法制度概論』2002年11月、8頁。
- 4 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 25.
- 5 日本貿易振興会『インドネシアの経済・ビジネス関連法調査報告書』11-12頁。
- 6 Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," p. 26.
- 7 在インドネシア日本大使館『インドネシア事情』2007年8月、6頁。
- 8 Asia Development Bank, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia*, 2004, p. 12.
- 9 現在、州は全国に33あるが、2004年総選挙の時点で西スラウェシ州が南スラウェシ州から分割される途中であったため、まだ独立した1州として扱われていない。
- 10 日本大使館でのインタビューによる（2007年12月3日）。
- 11 日本貿易振興会『インドネシアの経済・ビジネス関連法調査報告書』17-19頁を参照。なお、国民議会での立法過程については1998年大統領令188に定められている。
- 12 Asia Development Bank, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia*, 2004, p. 10, Figure. 1.
- 13 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙」93-94頁。
- 14 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙」92-93頁。
- 15 Aris Ananta et.al., *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, pp. 30-31, Table 1. 5.
- 16 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙」87-88頁。2004年の各種国政選挙の有権者数は次のようになっている。
- 議会選挙—1億4800万359人
- 第一回大統領選挙—1億5205万8398人
- 第二回大統領選挙—1億5224万6184人
- 各種選挙においてそれぞれ名簿を作成しているため、有権者数が異なっている。
- 17 2003年総選挙法第7条に規定されている。
- 18 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙」88-91頁。
- 19 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙」91-92頁。

²⁰ Donald E. Weatherbee, "Indonesia: Electoral Politics in a Newly Emerging Democracy," in Hsieh, John Fuh-Sheng and Newman, David eds., 2002, *How Asia Votes*, New York: Chatham House Publishers, 2002: Ch. 12., p. 269.

²¹ 同前 p. 270

²² Asia Development Bank, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia*, 2004, p. 15.

²³ Asia Development Bank, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia*, 2004, pp. 15-16.

²⁴ 川村晃一「政治制度から見る 2004 年総選挙」78 頁。

²⁵ このように、いくつもの選挙が同時に行われたことが、非拘束名簿式の比例代表制という複雑な投票方式と相まって、有権者の間に少なからず混乱を起こしたことが、川村晃一「こぼれ話—総選挙てんやわんや」松井・川村編『インドネシア総選挙と新政権の始動』明石書店、2005、50-51 頁に書かれている。

²⁶ 松井和久 2005「正副大統領直接選挙はどのように進行したか—政治エリートのみが演じる「劇場国家」の終焉—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005、第 2 章、55-56 頁。

²⁷ 松井和久「正副大統領直接選挙はどのように進行したか」56 頁。

²⁸ 松井和久「正副大統領直接選挙はどのように進行したか」70-71 頁。

²⁹ Razali Kassim Yang, *Transition Politics in Southeast Asia*, Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2005, Part 3. および川村晃一「2004 年国民議会議員選挙に見る有権者の意思—既成政党に吹いた逆風、新党に吹いた追い風—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005、第 1 章。

³⁰ Clifford Geertz, *The Religion of Java*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.

³¹ Clifford Geertz, *The Social History of an Indonesian Town*, Cambridge Mass.: MIT Press, 1965.

³² Razali Kassim Yang, *Transition Politics in Southeast Asia*, p. 169.

³³ 川村晃一「2004 年国民議会議員選挙に見る有権者の意思」44 頁。

³⁴ 2004 年総選挙の時、すでに見逃せない多数になりつつあった政党支持なし層は、

「ゴルプット」と呼ばれていた。「ゴルプット (golput)」とは「golongan putih」すなわち「(政党色のない) 白色の集団」という意味のインドネシア語の略である。

35 日本貿易振興会『インドネシアの経済・ビジネス関連法調査報告書』21-22 頁。

36 岡本正明「文献・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ—新地方分権制度と内務省の勝利—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005、第13章、344 頁。

37 岡本正明「文献・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ」345 頁。

38 岡本正明「文献・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ」347-352 頁。

39 岡本正明「文献・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ」352-354 頁。

40 川村晃一「政治制度から見る 2004 年総選挙」85 頁。

41 憲法裁判所の機能にかんする詳細及び紛争解決の事例にかんして次を参照。Simon Butt, "The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability?," in Ross H. McLeod and Andrew MacIntyre eds., *Indonesia: Democracy and the Premise of Good Governance*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007: Ch. 10.

Ⅲ 行政組織の概要

本章では、2007年5月9日に発足したユドヨノ第2次改造内閣を中心に、インドネシアの中央行政機構について概観する。

1 インドネシアの行政機構

インドネシア憲法は、大統領内閣制を採用している。内閣を組織するのは大統領であり、大統領は省大臣その他の国務大臣を任命する。

各省の行政事務については大統領令で定められている。また、各省の組織及び関係省庁との責任関係については、MENPAN（行政改革担当国務大臣府：一般には「行政改革省」と呼ばれる）の承認のもとに省令で定められる。

インドネシアの国家行政機関は、以下の通りである。

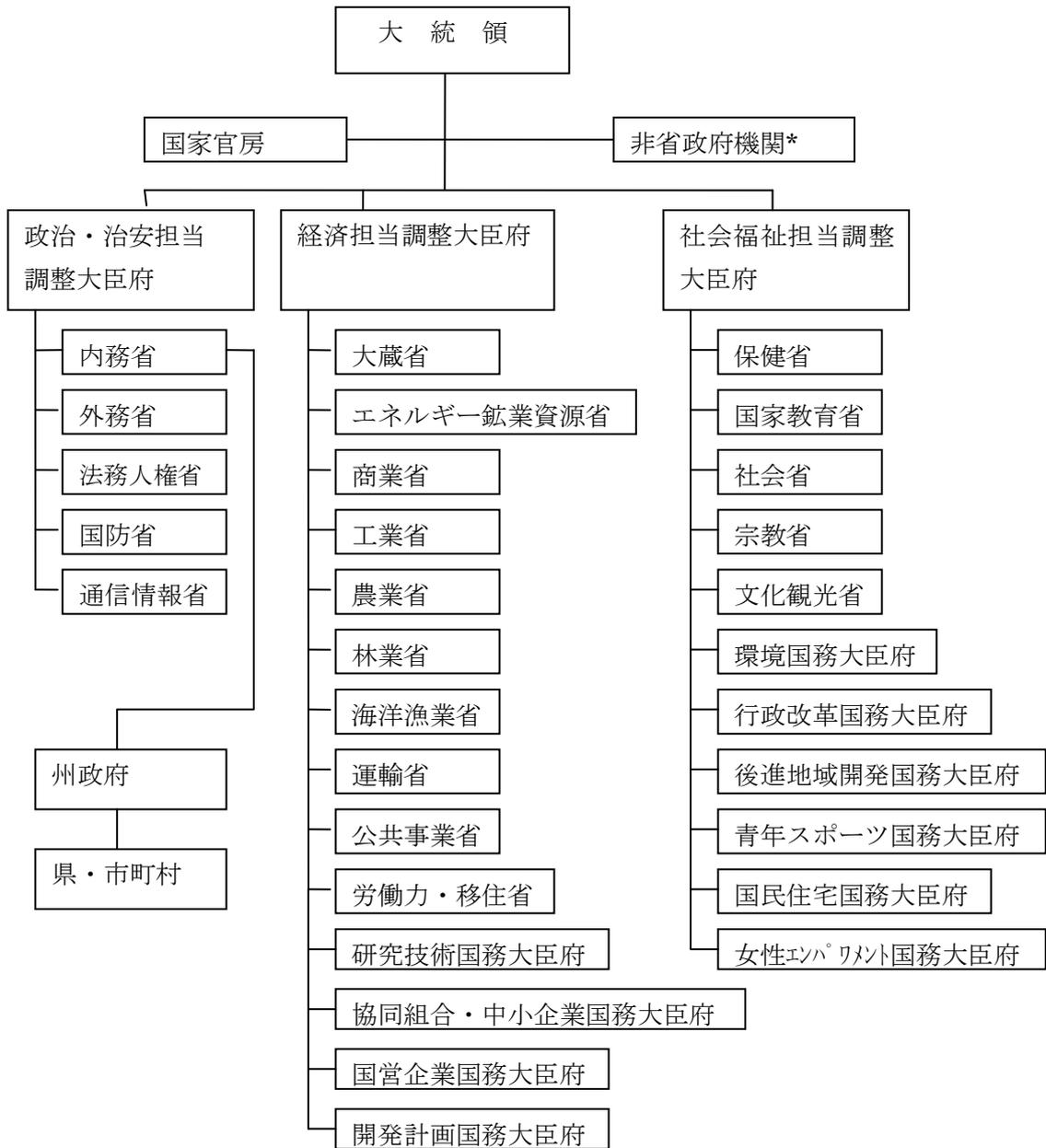
- ・ 国家官房（State Secretariat）及び内閣官房（Cabinet Secretariat）：総合的な政策の立案、調整。
- ・ 調整担当大臣：現在は、政治・治安担当調整大臣、経済担当調整大臣、社会福祉担当大臣の3名が置かれている。それぞれの調整大臣には事務を担当する大臣府が置かれている。
- ・ 省：大臣を長とし、官房長官（Secretary General）及び監察総監（Inspector General）が大臣を補佐する。ユドヨノ第2次改造内閣では、19名の省大臣が任命されている。官房長官と監察総監は、わが国でいう事務次官クラスに相当する。省の担当業務は、局長（Director Generals）により分担される。また大臣は大臣補佐官（Ministerial Advisers）を任命する。
- ・ 国務大臣府：国務大臣によって率いられる行政機関。大臣は、次官（Deputies）及び次官補（Assistant Deputies）により補佐される。国務大臣の数は、ユドヨノ第2次改造内閣では11名である。
- ・ 検事総長：閣僚級に位置づけられている。
- ・ 非省政府機関：大統領のもとに置かれる行政庁（エージェンシー）であり、長官には公務員が任じられる。ユドヨノ政権では、以下の機関が設置されている。

国家開発計画庁（BAPPENAS）、国家公務員庁（BKN）、国家行政院（LAN）、財政開発統制庁（BPKP）、国家公文書館（ANRI）、国立図書館、中央統計庁（BPS）、国家標準化庁（BSN）、原子力監視庁（BAPETEN）、国家原子力庁（BATAN）、国家情報庁（BIN）、国家コード院、国家家族計画調整庁（BKKBN）、国家宇宙航空庁（LAPAN）、国土地理院、国家科学学院（LIPI）、技術応用評価庁（BPPT）、国家土地庁（BPN）、職員薬品監視庁（BPOM）、国家情報院（LIN）、国家防衛研修所（LEMHANAS）、文化観光振興庁（BUDPAR）。

- ・委員会、タスクフォース等：大統領あるいは大臣に対して報告を行うために設置される組織。国家法律委員会（KHN）、地域自治評価協議会（DPOD）、国家人権委員会（KOMNASHAM）などがこれに該当する。

なお、2006年における行政機構の構成は、＜図 3 - 1＞のとおりである。

<図3-1> インドネシア政府の組織図



出所：アジア経済研究所『アジア動向年報』2006年版（2007年）、414頁の図を一部修正。

2 中央管理機関

インドネシア政府の行政管理を担当する中央機関は、MENPAN（行政改革担当国務大

臣府)、BKN(国家公務員庁)、LAN(国家行政院)の3機関である。MENPANが主に行政組織の管理を担当し、BKNとLANが公務員の人事管理を担当するかたちであるが、LANは行政組織の設計に関与する。

(1) MENPAN(行政改革省)¹

MENPANは、国家行政組織に関する事項を所管する省である。MENPANのインドネシア語の名称は **Kementarian Pendayagunaan Aparatur Negara** であり、直訳すれば「国家機関強化省」であるが、英語表記は **Ministry for Administrative Reform** であり、そのまま日本語に訳せば「行政改革省」となる。

MENPANの前身は、1957年政令第30号により首相の下に設置された「省組織に関する委員会(Committee for Ministerial Organization)」にまで遡る。²当時のインドネシア政府は、確立された行政組織体制をもっていなかった。そこでスカルノ政権は、政府の行政機構及び公務員制度確立を図るため、省組織に関する委員会を設置するとともに、国家行政院(LAN)を設置した。

しかし行政組織については組織編成の原則が確立されていなかった。そこで1967年に大統領代行に就いたスハルトは、国及び地方の行政組織のあり方について研究を行うために「PPAPチーム」と呼ばれる研究班を設置した。PPAPチームの座長には公務員担当大臣が任じられ、LANの局長が事務局を担当した。そして1968年に正式に大統領に就任すると、スハルトは大統領決定第19号を発して行政改革担当府(MENPAN)を設置したのである。同時にスハルト大統領は1968年大統領決定第199号により、国家経済と行政機構の調整を行うための委員会(Proyek 13)を設置した。³この調整委員会は後に「国家行政改革セクター(略称は「セクターP」)」に改組となり、政策、計画、事業、調整、監督及び国家行政機構改革の研究を行うこととされた。そしてMENPANが「セクターP」の議長役を務めることになった。また、MENPANはさらに「セクターN(研究開発)」及び「セクターQ(治安及び風紀)」のメンバーともなった。

そして第2次5ヵ年計画においてMENPANには、国だけでなく地方政府の行政機構の能力向上が任務に課された。そして1973年の大統領決定第9号によりMENPANは省レベルに昇格し、スマリン氏が行政改革相兼BAPPENAS副委員長に任じられた。そして1977年の大統領通知第9号により、MENPANは国家開発行政の監督に当たり大統領に助言することになり、州や地方の監察局を通じて行政機関に対する監督を強化していった。⁴

第4次5ヵ年計画のもとでは、MENPANは事業評価や国営企業改革にも関わるようになった。そして第5次5ヵ年計画の1989年にはサワルノ氏が行政改革相に任命され、国家行政機構改革について、8の事業（定員管理、職務分析、専門職、指導力の改善、国の行政機関における手続きの簡素化、公務員の人事管理の簡素化、行政情報システムの設計、地方自治の推進）が決定された。

また、第6次5ヵ年計画（1993-98）においては、さらに6の事業（公務員キャリアシステム整備、公務員定数の「ゼロ成長」、行政組織簡素化、行政部門の週休2日制、公共サービスの充実、地方自治の実験プロジェクト）に集中して取り組むとした。この時期にMENPANは、国家開発政策に沿うかたちで、開発事業の監督と行政機構改革を担当する調整大臣府に位置づけられ、ハルタルト氏が「開発事業監督及び行政機構改革調整大臣」に任命された。

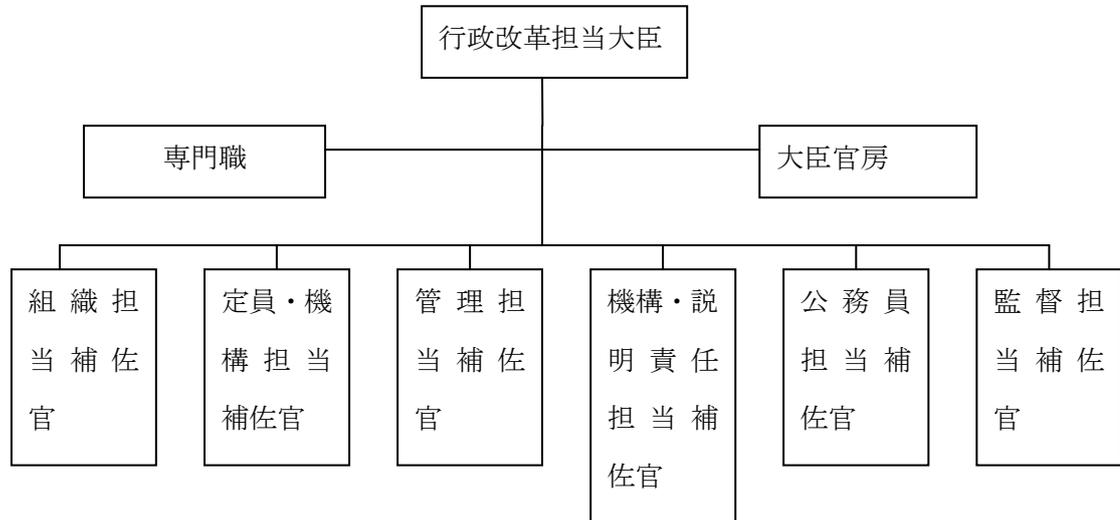
その後は、スハルト大統領の辞任により、インドネシアは変革の時代に入る。政権はハビビ大統領、ワヒド大統領、そしてメガワティ大統領に移った。しかし、MENPANについては、国家機構の統一性確保、行政能力の確保と向上、政治的影響力からの隔離という重要な任務が常に課され、政府の重要な中央管理機関として位置づけられていたといえる。現在の第2次ユドヨノ内閣では、経営学修士号をもつターフィク氏が行政改革担当相に任じられている。

現在のMENPANの活動については、2005年の大統領決定第9号第100条において、行政組織に関する政策の形成及び調整が定められている。その目的は、清廉で、効果的かつ能率的であり、高い専門性を備えた行政部門を構築することに置かれている。具体的には、MENPANは以下の任務を遂行するとされている。

- ①国家機構の改革に関する国家政策の策定。ここには州及び国の行政組織、国家機構の人的資源、行政管理、公務員、国家機構の監督と説明責任が含まれる。
- ②国家機構の改革に関する政策の実施に係る調整。ここには州及び国の行政組織、国家機構の人的資源、行政管理、公務員、国家機構の監督と説明責任が含まれる。
- ③行政改革担当相の責任のもとにある国家資産の管理
- ④勤務業績（パフォーマンス）の監督
- ⑤勤務評価、助言及び職務の検討に関し大統領に提出する報告書の準備

MENPANの組織構成は、以下の通りである。

<図3-2> MENPANの組織



なお、行政改革の推進については、長期開発計画（2005-2025年）、中期開発計画（2005-2009年）及び国家機構改革戦略計画（2005-2009年）において、以下のように定められている。⁵

- 1) 汚職、癒着、縁故主義（corruption, collusion, and nepotism: CCN）の撲滅
 - ・全政府機構及び全事業におけるグッドガバナンス原則の実施
 - ・有効な規則にもとづく適切な制裁の実施
 - ・内部統制、専門的統制、社会的統制を通じての国家機構の有効性及び統制の向上
 - ・勤務の文化、知識及び国家機構のグッドガバナンスに対する理解の向上
- 2) 国家行政管理の質的向上
 - ・政府組織がその任務を適切、簡素、弾力的そして応答的に遂行できるように組織改革を実施する
 - ・全政府機関が管理及び手続きの有効性と能率を向上
 - ・国民に奉仕するための任務及び機能遂行のため公務員の能力向上
 - ・勤務業績にもとづくキャリアシステムの実施
- 3) 開発計画の実施における人材の能力向上
 - ・基本的なサービスに求められる公務員の質の向上

- ・開発及びガバナンスの統制過程への参加による国民の能力向上

かかる目的を達成するため、MENPAN では、①グッドガバナンス関連プログラム、②国家機構の説明責任と統制向上に関するプログラム、③行政及び組織管理プログラム、④人材管理及び能力向上プログラム、⑤公共サービスの質向上プログラム、⑥政府及びガバナンス指導力プログラムの6事業を実施している。

(2) BKN (国家公務員庁)

公務員管理の担当機関は、BKN(国家公務員庁)である。BKN の前身は1972年に設置された国家公務員管理庁 (BAKN) であり、1999年法律第43号により BKN に名称が変更されている。

BKNは、公務員制度に関する1974年法律第8号及びその改正法である1999年法律第43号の執行を担当する。1999年法律第43号は、地方分権による公務員制度の変更と従来の公務員制度との整合を図ったものである。現在は、国家公務員についてはBKNの承認が必要であるが、州の公務員については州政府が定員及び人事管理権限を有する。ただし、その場合も、州政府は国が定める方針及びガイドラインに従うとされる。例えば、国のガイドラインは、州においても公務員の任用は内部から行うとしている。⁶

BKN は、公務員の任用や配置、各種手当の受給資格、休暇記録など人事管理に関する情報を管理する。国及び州の機関は、公務員の雇用管理について BKN に報告する義務がある。

(3) LAN (国家行政院)

LAN の正式名称は Lembaga Administrasi Negara である。LAN の英語表記は、National Institute of Administration であり、本書では「国家行政院」と表記する。

LAN は、2001年大統領令第103号にもとづき、行政組織のあり方について行政改革大臣に助言を行い、公務員の教育訓練及び上級幹部職員の研修を担当する。

(4) 「国家人事委員会」の設置提案

1999年法律第43号は、公務員管理政策について大統領に助言を行うための機関として新たに「国家人事委員会 (Komisi Kepegawaian Negara)」の設置を定めている。国家人事委員会は、常任委員2名 (議長と事務局長) 及び非常任委員3名で構成され、常任委員

には国家公務員庁（BKN）長官と副長官が就任するとしているが、現時点（2008年3月）では、国家人事委員会は設置されていない。⁷

3 中央省庁の組織再編等⁸

インドネシアの行政組織については、スハルト大統領が1998年に退陣して以降、ハビビ政権、ワヒド政権、メガワティ政権、そして現ユドヨノ政権と、大統領が交代するごとに大幅な変更が行われている。例えば、2000年8月に第二次ワヒド内閣が閣僚ポストを大幅に削減したと思えば、2001年8月に発足したメガワティ内閣は閣僚ポストを大幅に増やし、すべての大臣を3つの調整大臣の下に置くという組織再編を行っている。現在のユドヨノ大統領は、商工省を商業省と工業省に分離したほか、文化観光国務大臣府の省への昇格、国民住宅、青年・スポーツの各国務大臣職の復活、居住インフラ相から公共事業相への大臣職名の変更を行った。また、2005年には通信・情報国務大臣府が省に昇格しており、これに伴い郵政通信総局が運輸省から通信・情報省に移管されている。こうした頻繁な組織再編が行われるのは、行政組織の設置改廃が大統領令で可能なためである。そこで省庁の設置を国会の同意事項とする省庁設置法の制定が議論されているが、現時点ではまだ制定には至っていない。⁹

この他に、近年のインドネシアでは、汚職撲滅のための体制整備も進められている。2002年には汚職撲滅委員会（KPK）が独立の国家機関として設置されている。KPKは前メガワティ政権下では目立った実績がなかったが、汚職取り締まりに対するユドヨノ大統領の断固たる姿勢に後押しされ、総選挙委員会による組織的賄賂事件の摘発（委員長を始めとする幹部・委員を逮捕）、ロシア製ヘリコプター購入に関わる横領容疑によるアチェ州知事の逮捕など、国政・地方政府レベルの重大汚職事件を摘発するようになった。また、2005年6月には大統領直轄の「汚職犯罪撲滅チーム」が、KPKとの協働の下にメッカ巡礼資金の流用・着服容疑で前宗教相及び同省幹部を逮捕したのに続き、同年9月にはスハルト元大統領異父弟の汚職事件裁判における収賄容疑で最高裁職員・弁護士を逮捕、11月には同事件への関与が疑われる最高裁長官の事情聴取を行うなど、司法の不正追及も行っている。¹⁰

なお、2006年10月にユドヨノ大統領は「政府改革加速化のための3人チーム（UKP3R）」を設置したところである。UKP3Rの目的は、政府改革のアジェンダを策定することにあ

るとされているが、現在のところ目立った動きはみられない。

4 行政管理の現状

(1) 組織管理

行政組織の新設や改廃などの組織管理は、MENPAN の責任事項である。インドネシアでは、1974 年大統領令第 44 号に規定されている「国家行政組織体制」と呼ばれる組織編制モデルに従って、政府の組織は編成されている。その基本型は、以下のように定められている。

- ・ 大臣
- ・ 官房長 (Secretary General) : 官房は最大で 5 課で構成される。
- ・ 局長 (Director-General) : 事業部門を担当。最大で 5 名の局長 (Directorate) を置くことができる。
- ・ 監察総監 (Inspector General) : 総監の下に最大で 5 の監察官室を置くことができる。

組織の新設や改廃は、この国家行政組織体制に従わなければならないが、細かな規制があるわけではない。組織編成の原理は主に「釣り合い」と「格付け」である。行政改革省では、この原則に則って組織再編の提案を審査し、承認する。その結果、インドネシア政府各機関の組織編制はどれもほぼ同じ構造になっている。

各機関には、大臣、長官、及び監察総監が置かれる。省は大臣によって率いられ、各部局は局長が統率する。一方、調整担当大臣省の場合は、責任領域ごとに補佐官が置かれている。大臣庁の場合は、内部部局として部や課が置かれている。MENPAN の役割は、行政組織管理の観点から、組織改革に関する提案を審査し承認することと、提案者に対し国家行政組織体制に従って組織の増減を求めることである。なお、1999 年の地方分権法制定の際に、州に移譲されない領域については国家行政組織体制の権限が留保されたが、組織管理に関する MENPAN の権限は大きく変化した。州政府は中央政府が設定したガイドラインに基づいて州政府組織を設計するとされたが、その際における MENPAN の関与はなくなった。ただし、2000 年規則第 84 号のガイドラインには国家行政組織体制がとどめられており、州政府の裁量はあまり認められていないようである。州政府の組織再編についてはさらに 2003 年規則第 8 号で狭められており、MENPAN は依然として国家全体の行

政組織に関する規制権限を保持しているとされる。

MENPANは近年、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の理論に基づき、政府の官僚機構をより応答的、効率的かつ専門的な組織に改革すべく、政策提言を行い、改革を進めているが、アジア開発銀行の調査報告書によれば、その成果はまだ現れていないようである。¹¹

（2）定員管理

行政部門の定員は、MENPANがBKNの意見を参考にしながら決定する。MENPANの定員管理の基本方針は「ゼロ成長政策」と呼ばれる。「ゼロ成長政策」は1994年から実施されている政策で、それ以前は公務員の大量採用が行われていた。「ゼロ成長政策」は、退職者数と同数の新規採用を認めるものであるが、個々の省庁について退職者数と同数の新規採用を認めるものではなく、各省庁からの要求を総合的に勘案して、政府全体における公務員数のゼロ成長を図るものである。¹²「ゼロ成長政策」の執行は、省庁間人事を担当するBKNが行う。

もっとも、公務員の人事管理に関しては各省が個別に規則を定めている。また、州の公務員管理については内務省が多く規則を定めており、地方分権に関する新しい法律の理念に沿った地方公務員制度の構築はまだ途中である。もっとも、州は国会の承認が必要とされない独自の手続きやガイドラインを多く定めるようになっており、公務員管理の地方分権は徐々に進んでいるとみられる。

（3）業績評価制度の導入¹³

インドネシア政府が導入している行政評価制度は、「業績責任システム（SAKIP）」と呼ばれるものである。SAKIPは、1999年大統領令第7号「政府機関の業績責任」により導入されたもので、実施に当たっては、国家行政院（LAN）が要綱を作成し、財政・開発監督庁（BPKP）が業績報告を評価し、MENPANが大統領通知の実施状況を監視するという体制が作られている。SAKIPの実施機関は、各省大臣、軍最高司令官、中央銀行総裁、警察長官、政府関係機関長官、人民議会事務総長、州知事及び市長とされている。

SAKIPはアメリカ連邦政府が導入した「政府業績責任法（GPRA）」をモデルとしており、5年間の戦略計画、業績測定報告、業績評価から構成されている。要約すれば、各機関は戦略目標を立て、その目標を最も効率的かつ効果的に達成するための適切なプログラ

ムを作成する。そして実施機関の内部管理と外部機関による評価を通じて進行管理を行うというのが SAKIP の骨子である。

2001 年から 2005 年までの SAKIP の導入状況は、下のようになっており、次第に導入が進んでいることがうかがわれる。

＜表 3－1＞ SAKIP の導入状況

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
省・中央機関	37	59	62	64	68
州政府	10	23	30	27	29
県・市町村	82	273	342	291	356
合計	129	319	434	382	453

出所： Sobirun Ruswadi, “The Development of Government Agency Performance Accountability System in Indonesia,” a paper presented at the OECD-ASIAN Countries Performance Management Symposium, Seoul, 8 December 2005. 及び Sobirun 氏提供のインドネシア政府資料による。

SAKIPの成果としては、以下の点が指摘されている。第1は、MENPANと汚職防止委員会が協力して、SAKIPを腐敗防止のために活用するとしたことである。これにより公務員の法令順守と国民への奉仕という意識改革が進むものと期待されている。第2は、2005年度予算から、上司と部下が毎年「業績合意（Performance Agreement）」を締結することとしたことである。第3は、国家財政に関する2003年法律第17号によって、SAKIPと予算編成との連動が図られることとなり、国・地方とも業績予算への移行が図られることになった点である。また、政府は国家財務に関する2004年法律第1号において、政府の年次財政報告に業績の達成状況に関する情報を含めるとした。また、MENPANでは政府の業績情報の透明性を高めるための戦略計画（2004-2009年）を策定し、国民によるウェブサイトへのアクセスを解禁している。なお、MENPANでは、他の政府機関や州政府に対しても、業績情報の透明性を高めるように働きかけを行っている。

ただし、SAKIPの実施に際しては、以下のような問題点も同時に指摘されている。第1は、SAKIPの推進には公選あるいは政治任用の幹部官僚の関与が鍵となる。第2に、インドネシアの公務員文化には、国民よりも政府に奉仕する姿勢があり、公務員が専門性より

も情実により任用されているため、この文化を変える必要がある。第3に、業績を測定する指標を定めることが難しい。また、業績の定義にばらつきがあり、アウトプットや手続に限定する傾向がある。その他にも、政府職員のなかに大統領令は法律ではないという理解があることや、SAKIPの実施に必要な予算が配分されていないといったことも問題点として指摘されている。

そこで、SAKIPの推進を監督する立場にあるMENPANは、担当者研修用のモジュールの開発や啓発用のリーフレットの作成・配布をつうじて、SAKIPの浸透を図っている。また、SAKIPを腐敗防止のグッドガバナンスに結びつけるためのモデル事業も、州及び市のレベルで始められている。そこでは業務改善や政府情報の公開などが試行されており、MENPANでは、モデル事業を通じて地方レベルにおいても行政の能率改善や成果主義への意識啓発が進んでいると評価している。

5 公務員管理の現状

2005年の時点におけるインドネシアの公務員数は、中央・地方を合わせると、約374万人である。かつては公務員の8割近くが国家公務員の身分であったが、1999年の地方分権改革にともない、公務員法が改正され、地方に勤務する多くの国家公務員の身分が地方政府に移管された。その結果、2005年の時点で中央政府に所属する国家公務員は約90万人となり、その割合は24%にまで低下している（表を参照）。なお、地方政府に移管された公務員のほとんどは教員や衛生関係職員である。

＜表3-2＞ インドネシアの公務員数の変化

	1974		2002		2003		2005	
	職員数	%	職員数	%	職員数	%	職員数	%
中央政府	1,312,254	78.3	915,660	24.0	840,007	23.1	896,211	24.0
州政府					311,047	8.5	303,724	8.1
県・市町村	362,617	21.7	2,907,426	76.0	2,496,951	68.4	2,541,560	67.9
合計	1,674,871	100	3,823,086	100	3,648,005	100	3,741,498	100

出所：Priyono Tjiptoherijanto, “Civil Service Reform in Indonesia,” 2006. をもとに作成。

なお、1999年に制定された地方自治法（1999年法律第22号）は、76条において、州

及び地方政府が地方公務員の昇任や給与等について条例を制定する権利をもつと規定している。また、1999年改正の公務員法は、地方公務員の人事管理の円滑な実施のために、地方の首長による地方公務員庁の設置を規定している。

(1) 公務員の任用

公務員は、I級からIV級までの4の等級区分 (Golongan) に分けられ、IV級が最高位である。各級は、IVが5段階の職階 (a,b,c,d,e) に、IからIII級までは4段階の職階 (a,b,c,d) に分けられている。

また、管理職以上の職員は、エセロン (Eselon) と呼ばれる階層に属しており、最高位のI aから最下位のIVbまで8段階に区分されている。

表に示されているように、中央政府、州政府、地方政府 (県・市町村) では、エセロンが序列化されており、例えば、国の省の官房長がI aであるのに対して、州の官房長はI b、県の官房長はII aというようにランクが付けられている。等級 (Golongan) もそれに対応しており、国の課長はIV/a-IVbの等級であるが、県の課長はIII/b-III/cである。なお、等級III以上の職階に任用されるためには、大学卒業以上の学歴が必要である。また、等級III/b以上には修士の学位、等級III/c以上には博士の学位が必要であるとされ、学歴インフレが指摘されている。

各省及び州政府のトップ人事は、大臣が大統領に原案を提出したあと、大統領が国家公務員庁 (BKN) の意見を参考に決定する。県及び市のトップ人事については、県知事及び市長が州知事を経由して昇任案を大統領に提出する。

＜表 3－3＞ エセロンと等級の関係

エセロン	中央政府	州政府	県・市町村	等級
I a	次官、官房長、監察総監等			IV/d-IV/e
I b	大臣補佐官	官房長		IV/c-IV/e
II a	局長、部長、センター長	局長、副官房長、庁長官、議会事務局長	官房長	IV/c-IV/d
II b		部長	局長、副官房長、庁長官	IV/b-IV-c
III a	課長			IV/a-IV/b
III b				III/d-IV/a
IV a	係長	係長	局長、郡官房長、町長	III/c-III/d
IV b			村官房長、課長	III/b-III/c

出所：JICA 地方行政人材育成プロジェクト「インドネシアの公務員制度」（2004年）をもとに作成。

（2）公務員管理機関

公務員制度については、下の表にまとめたように、給与は大蔵省、公務制度の企画立案は MENPAN、任用や異動に係る事務は BKN（国家公務員庁）、そして教育研修については LAN（国家行政院）という体制がつくられている。前述のとおり、1999年の公務員法改正には「国家人事委員会」の設置が盛り込まれているが、同委員会はまだ設置に至っていない。

＜表 3－4＞ 公務員の管理機関

国家官房及び内閣官房	政府の政策全般
大蔵省	給与・年金
MENPAN	監督、調整、監視、行政評価
BKN	任用、承認、異動
LAN	教育、研修、組織設計

出所：Priyono Tjiptoherijanto, “Civil Service Reform in Indonesia,” 2006. をもとに作成。

(3) 公務員給与

公務員の任用における等級の階層制は、公務員給与において、さらに明瞭に序列化されている。下の表から分かるように、等級 I と等級 IV の差は 1 : 3 である。

インドネシアの公務員給与については、民間部門と比べると相当に低く、それが公務員の汚職などの大きな原因とされてきた。そこで政府は近年、公務員給与の改定を進めてきている。表の太枠に示されているように、2001 年に公務員給与の大幅な引き上げが行われ、等級間の差も縮小されてきている。

なお、公務員には基本給のほか、家族手当、食糧手当などの手当が支払われる。また、エセロンに属する管理職（役職者）には階級に応じて管理職手当が支払われる。手当の額は、最高位のエセロン I a の場合、月額 450 万ルピア（約 5 万円）であるが、最下位の IV b の場合は月額 31 万 5 千ルピア（3600 円）との間には相当の開きがある。

<表3-5> インドネシア公務員の給与表

級	a					b				
	1993年	1997年	2001年	2003年	2005年	1993年	1997年	2001年	2003年	2005年
I	78.0	135.0	500.0	575.0	661.3	92.2	151.1	537.5	619.7	712.6
	150.8	254.6	689.3	767.7	882.8	173.8	271.4	723.1	809.2	930.5
II	110.1	182.9	620.0	725.6	834.4	129.0	204.8	667.3	782.0	899.2
	277.3	409.3	832.8	1,047.1	1,204.2	294.0	425.7	868.5	1,091.4	1,255.2
III	150.2	241.8	760.8	905.4	1,041.2	154.0	251.5	788.3	943.7	1,088.2
	374.2	527.9	1,129.4	1,292.1	1,485.9	390.8	549.0	1,170.2	1,346.8	1,548.8
IV	168.6	282.9	878.8	1,068.6	1,228.9	176.4	294.2	908.4	1,113.8	1,280.9
	450.2	617.6	1,301.6	1,525.1	1,753.8	474.0	612.3	1,348.6	1,589.6	1,828.0
級	c					d				
	1993年	1997年	2001年	2003年	2005年	1993年	1997年	2001年	2003年	2005年
I	94.7	157.1	557.1	645.9	742.8	97.2	163.4	577.2	673.2	774.2
	190.7	282.2	749.2	843.4	969.9	207.6	293.5	776.2	879.1	1,010.9
II	131.7	212.9	691.4	815.0	937.3	135.3	221.5	716.4	849.5	976.9
	314.7	442.7	1,001.4	1,137.6	1,308.3	336.3	460.4	1,037.5	1,185.8	1,363.6
III	157.8	261.6	816.7	983.6	1,310.1	161.8	272.0	816.2	1,025.2	1,179.0
	407.4	571.0	1,212.5	1,403.8	1,614.3	424.0	593.8	1,250.2	1,463.2	1,682.6
IV	184.2	306.0	941.2	1,160.9	1,335.1	192.0	318.2	975.2	1,210.1	1,391.6
	494.6	668.0	1,367.3	1,656.9	1,905.4	515.2	694.7	1,447.7	1,727.0	1,986.0
級	e									
	1993年	1997年	2001年	2003年	2005年					
I	--	--	--	--	--					
	--	--	--	--	--					
II	--	--	--	--	--					
	--	--	--	--	--					
III	--	--	--	--	--					
	--	--	--	--	--					
IV	201.6	331.0	1,010.4	1,261.2	1,450.4					
	537.6	722.5	1,500.0	1,800.0	2,070.0					

備考：表中における各等級の上段は昇任した際の基本給額、下段は当該等級の最高額。

出所：Priyono Tjiptoherijanto, “Civil Service Reform in Indonesia,” 2006. をもとに作成。

(4) 定年制¹⁴

公務員の定年は、56歳である（1972年政令第32号）。しかし、幹部職員（エセロンI・II）の場合、2年の延長を2回まで行うことができる。年金は最終基本給の75%が支給される。

(5) 公務員の労働組合

インドネシアの公務員制度を語る際には、公務員の協同組織である Korpri の存在に触

れないわけにはいかない。スハルト政権の「新秩序」政策のもとで、Korpriは与党ゴルカルの最大職能組織であり、国民協議会（MPR）における最大派閥であった。Korpriはスハルト政権と公務員を結びつける政治的な役割を果たしただけでなく、さまざまな文化的イベントを通じてインドネシアにおける公務員文化の創造に貢献したといわれる。しかしながら、スハルトの失脚以降は、公務員法の改正により、公務員は政治的中立を保持しなければならないとされ、Korpri加入は任意となった。しかしながら、ユドヨノ政権においてもゴルカルは第1党の勢力を維持しており、ゴルカル党首のユスフ・カラ氏が副大統領に任じられている。それ以外にもゴルカルは閣僚ポストを押さえており、政府とゴルカルの関係はいまも強いものがある。

（6）公務員制度の課題

インドネシアの公務員制度は、メリットシステムにもとづく近代的な公務員制度の体裁を一応は整えているといえる。社会的にも公務員は尊敬される職業とされ、給与が低いながらも、権威のある職業となっている。しかしながら、現実の公務員集団については、「汚職・癒着・縁故主義（CCN）」がはびこっており、清廉で効率的な公務員組織の構築の必要性が声高に主張されている。

例えば、アジア開発銀行の調査報告書では、インドネシアの公務員制度が抱える問題点を次のように整理している。

＜表 3－6＞ 公務員制度の課題

総合的な評価	政府の行政管理制度や公務員制度は「良好な統治」や業績改善に結びついていない。
総合調整	運営計画、人事管理計画、開発計画、予算が個別に作成されている。
中央管理機関の役割	MENPAN、BKN、LAN は業績より手続きに固執
公務員の業績	公務員は経歴偏重であり、専門性や業績を軽視
職務分類	職務は専門的に分類されておらず、職務に必要な能力と職員の能力が一致していない
ジェンダー	保健・教育部門以外では、管理職に占める女性の割合が小さい
公務員組合・専門組織	公務員労働組合の活動は始まったばかりであり、専門職組織も少ない
地方分権	地方組織は自律性をもつようになったが、国のモデルは制約が大きい
職員の配置	職員の配置換や州間の異動に関する仕組みがない
人事記録	国家公務員の州への移管の際に、多くの人事記録の不備を発見。
研修	各省庁における専門研修の経歴が把握されていない
綱紀粛正（腐敗防止）	基本給が低く、公務員は各種手当てに依存。官職の売買が行われている。汚職容疑の公務員も現職にとどまるなど、過度に保護されている。

出所：Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia (2004), p.68 より作成。

インドネシアの公務員制度については、アジア開発銀行が公務員研修を支援しているほか、ドイツ GTZ (技術協力公社) が行政手続法の立法化支援を行っている。また、日本の JICA

(国際協力機構)も、地方行政人材育成プロジェクトを通じて地方政府の能力構築を支援している。

6 内部監査 (Internal Audit)

(1) 財政開発統制庁 (BPKP)

2003年に制定された新しい国家財政法は、内部監査を政府の責務の一つと定義し、予算及び財務管理に結びつけている。¹⁵ 内部監査の組織や手続きは大統領令で定められている。政府の内部監査を担当する機関は、財政開発統制庁 (BPKP) である。

BPKPは、1983年の大統領令第31号により設置された大統領直属の独立機関である。¹⁶ BPKPはこれまで国の各省庁及び州政府の行政活動について監査を行ってきたが、地方分権の推進にともない、2001年大統領令第103号により、州政府の内部監査はBPKPの職務からは外されている。BPKPの長官は監査について大統領に報告を行うが、行政管理に関しては行政改革担当大臣に報告を行う。BPKPの組織は7局で構成される本庁のほか、25の地方事務所が置かれている。職員数は約6800名であり、そのうち監査官は約5500人である。監査官のうち3000名は大学卒業資格をもち、さらに200名が海外で修士号を取得している。BPKPの職員に対しては、2年ごとに少なくとも120時間の専門研修が課されており、アジア開発銀行などの機関が研修を支援している。¹⁷

国レベルにおけるBPKPの責務はかなり広く、以下のものが含まれている。

- ・ 財務監察に関する戦略及び政府の方針の策定
- ・ 国及び州の政府機関に対する監査の実施
- ・ 国有企業の財務情報の監査
- ・ アジア開発銀行や世界銀行などの外部資金プロジェクトに関する独立の監査の実施
- ・ 政府の各省庁の業績評価の実施
- ・ 各省庁の監察総監局の職員研修、州や地方の監察官の研修及び内部監査官の認証試験の実施

なお、地方分権にともない、州政府の内部監査は、州の監査機構(BAWASADAS)の役割となっている。州の財務管理及び説明責任に関する2000年第105号規則は、州の長官に対して報告を行う内部監査官の任命について定めている。1999年法律第22号以前においては、州の監察官は国家公務員であり、四半期ごとに各州及び県の内部監察を実施していた。し

かし分権後は、国の融資事業を除いて、国による州・地方の監察はなくなり、各州の BAWASADAS が監査を行っている。

(2) 監察総監 (Inspectorates General)

各省においては、監察総監が内部監査に当たるとされ、監察総監は監査結果を大臣に報告する。各年度に監察総監が行う監査及び年度末における会計検査については、省令で定められる。各省の監察総監は、各省の官房長 (Secretary General)、最高検査院 (BPK) 及び BPKP に会計検査報告を提出する。重要問題について大臣は月例報告を受けるとともに、四半期ごとに監査報告及び内部監査についての勧告を受け取る。大蔵省白書は、監察総監に対して、幹部職員の倫理行動を監視するための監視班の設置を求めている。しかしながら、アジア開発銀行 (ADB) の調査報告書では、監察総監は能力不足であり、とりわけ財務監査の能力に問題があるとしている。¹⁸そこで最近、監察総監のスタッフに対する研修が MENPAN や BPKP、大蔵省の財務大学校との連携のもとに進められている。また、ADB は、地方分権にともない州機関に対する監察総監の監査業務は廃止されたが、それにもかかわらず職員は減っていないとも指摘している。ADB は、インドネシアの内部監査機関の仕事ぶりは国際的な基準に達しておらず、BPKP と各省の監察総監の間には業務の重複があること、そして地方分権の後においても BPKP や監察総監は過剰職員を抱えている一方、州の BAWASADAS は能力不足に直面しているとしている。

7 最高検査院 (BPK) による外部監査

インドネシア憲法は、最高検査院 (BPK) をインドネシアの最高検査機関 (SAI) と定めている。2002 年 4 月の憲法修正第 4 条は、BPK に対して外部監査機関としての独立性を保障し、国家の財務管理及び説明責任についての調査権限を付与している。BPK は国会に監査報告書を提出し、州の監査に関する事項については DPRD (地方代表議会) に報告を行う。BPK の委員は、国会により指名され、大統領により任命される。BPK の委員会は 7 名の委員で構成され、会計検査院長 (Auditor General) が議長を務める。委員の任期は 5 年である。BPK には 5 の部が置かれ、主任会計官が部を統括し、会計検査院長に報告を行う。5 部のうち 4 部は政府機関を担当し、1 部は国営企業及び中央銀行を担当する。また BPK は 6 の地方事務所をもち、全国の 460 以上の地域の会計検査を受け持っている。

現在のBPKの根拠法は1973年法律第5号である。なお、BPKを憲法が定める唯一の外部監査機関とし、リマ宣言に合致させるための最高検査院法改正は国会で審議中となっている。BPKの検査手続きはアメリカ合衆国会計検査基準（1994年）を基にしている。1973年法律第5号により、BPKは政府の会計及び予算執行を検査する権限が与えられ、検査結果を国会に報告する権限が与えられている。BPKはまた州政府の会計も検査する。法律ではBPKはすべての政府機関（政府各省庁及び国有企業）の財政を監査するとされているが、その範囲は国家予算に限定的に解釈される場合がある。

BPKの職員は約2800人であり、うち550人は会計学の専門資格を有している。しかし、この数字はBPKPの10分の1にすぎず、BPKの職員の資質はBPKPよりも劣るといわれている。¹⁹ 政府には約350万人の職員がおり、30以上の省庁があり、32の州に437の県が存在するため、会計検査院長は政府の重要政策課題を勘案し、監査の優先順位を決定する。それを受けて毎年の監査計画が作成され委員会で承認されることになる。会計監査の焦点は合規性である。BPKは各会計年度末に監査報告を作成する。そして担当監査官の審査を受けた後、最終報告書が作成され、監査対象となった省の大臣及び関係大臣に送付される。そして主要勧告と検査結果を要約した半期報告書が作成され、国会に提出される。²⁰

1 以下、MENPANの歴史については、同省のホームページ（英語版）による。

<http://www.MENPAN.go.id>

2 さらに歴史を遡れば、行政機構を担当する政府機関として1950年の政令第32号により首相の下に設置された「公務員庁（Civil Servant Affairs Office）がある。ただし、公務員庁は政治が不安定な状況にあるなかで、ほとんど機能できなかつたとされている。

3 Proyek 13は、国家行政院（LAN）、国家開発計画庁（BAPPENAS）、国家官房、大蔵省、公務員省、移民協力局で構成された。

4 そのためMENPANは「ミスター監督者（Mr. Controlling）」とも呼ばれた。

5 長期開発計画及び中期開発計画は、国家計画体系法にもとづき、BAPPENAS（国家開発計画庁）が関係省庁と調整を行い策定する。

6 アジア開発銀行（ADB）の調査報告書は、このガイドラインでは優れた職務能力や業績に基づく任用が促進されないと指摘している。Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia (2004), p.58.

7 独立の人事委員会と政府の人事管理機関との二元性という問題は、先進国の公務員制度においても共通にみられるものである。近年は、独立機関としての人事委員会を廃止し、大統領あるいは首相のもとに人事行政を一元化する動きがみられる。それに対して、インドネシアでは、まずもって公務員の権利を保護する必要があることから、国家人事委員会を設置するといったものと思われる。しかし、これまで公務員管理を担当してきたMENPANからすれば、第三者機関の設置は余計なことなのであろう。インドネシア国立大学のプリヨノ（Priyono）教授へのインタビュー（2008年1月12日）による。

8 以下の記述にあたっては、アジア経済研究所『アジア動向年報』2004年版、2005年版、2006年版を参照した。

⁹大岩隆明「インドネシアにおける政策・制度改革とその援助への含意—計画・財政・金融部門を中心に」国際金融情報センター『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』所収（2005年3月）、104頁。

¹⁰ KPKの活動については、みずほ総合研究所「みずほアジアインサイト」（2006年2月13日）を参照した。

¹¹ Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia (2004), p.57.

¹² 総務庁『インドネシアの行政』、1996年、68頁。

¹³ SAKIPについては、次の資料を参照した。Sobirun Ruswadi, “The Development of Government Agency Performance Accountability System in Indonesia,” a paper presented at the OECD-ASIAN Countries Performance Management Symposium, Seoul, 8 December 2005.

¹⁴ 定年制については、JICA 地方行政人材育成プロジェクト「インドネシアの公務員制度」（2004年）を参照した。

¹⁵ 国家財政法にもとづく財政管理の強化についてはここでは触れないが、次の文献が詳しく紹介している。大岩隆明「インドネシアにおける政策・制度改革とその援助への含意—計画・財政・金融部門を中心に」国際金融情報センター『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』所収、2005年3月。

¹⁶ BPKPの前身は、1936年10月31日に政令第44号により設置された政府会計検査局（Government Accounting Office）である。会計検査局は国営企業及び一部の政府機関の監査を行うとされた。会計検査局は1957年に国税局と統合された後、1961年大統領令第9号により財務総監（Treasury General）から切り離され、大蔵省直轄の筆頭機関に格上げされた。ただし、政府の財政を統制する機能は財務総監のもとにとどめられた（財務総監は1963年に廃止）。その後、インドネシア政府は、国営企業と政府の監査を統合するため、1968年の大統領令第26号で大蔵省に「政府財政統制担当局長（DDPKN）」を設置し、局長のもとに、公営企業監査部、政府財務管理部、政府予算監査部の3部を置いた。さらに1971年には大統領令第71号により、国営石油会社監査部、内部監査室、企画部などが置かれた。総務庁「インドネシアの行政」（1996年）、70頁。

¹⁷ Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia (2004), p.47.

¹⁸ Ibid., p.48.

¹⁹ BPKPの職員の能力が高いのは、BPKPは開発援助の予算によりスタッフの研修を行ってきたからであるという。Anwar Nasution, “The Role of the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK-RI) in Promoting Transparency and Accountability of the State,” n.d.

²⁰ Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia (2004), p.50.

IV 地方分権

1 歴史的背景

(1) スハルト時代

スハルト体制下においては、1974年第5号法律（「地方における政府の基本に関する法律」）と1979年第5号法律（「村落政府の基本に関する法律」）の2つが中央と地方の関係を規律していた。これにもとづき中央政府は地方政府に対して、一定の行政に対する自治権と中央の代理機関としての機能を与えるとされ、「地方分権の原則」、「機関委任の原則」、「団体委任の原則」の3つの原則がスハルト体制下の中央と地方の関係を特徴づけると説明された。すなわちインドネシアにおける自治体の活動姿勢は、ローカルによる自己決定権の拡充である地方分権と、国や主務大臣からの権限委任と指揮監督など強力な関与を受けることになる機関委任を両極とし、本来は国の事務と観念されつつもいずれは地方政府の事務として委譲される可能性を持った団体委任を両者の補完として位置づけることで、法律上は中央と地方の安定とバランスを保つ制度とされていた。また、地方政府間の関係については、第一級地方自治体（州）と第二級地方自治体（県と市）とは原則として上下関係を持たないとされていた。しかしながら、実際には中央と地方の関係は法律で言うほど対等ではなくむしろ中央集権的志向が強かったし、第二級地方政府への補助金や権限、事務の委譲が第一級地方政府を通じて行われていたことで、第一級地方自治体と第二級地方自治体とは上下関係にあった。

(2) 新地方政府法制定

1998年5月にスハルト政権が崩壊したあと政権についたハビビは、内閣を通じて地方分権に関する新法を作成するよう指示を出し、これを受けて国家機構監督調整大臣が7月に、内閣において地方分権改革の考え方について提示した。また、同年11月には国民協議会特別会が開催されて、国民協議会決定1998年第15号として、地方分権の実施、天然資源の公正な規制、分配、利用、および中央と地方の財政均衡について実現させることが決まった。結果、1998年12月から1999年1月にかけて内務省一般行政・地方自治総局長を委員長として学識経験者らから構成される「7人委員会」では地方分権法案が作成され、2月4日には地方分権法案が、2月9日には中央地方財政均衡法案が国会に提出され

た。その後、国会での審議を経て、1999年5月7日には1999年第22号法（以下、地方分権法）が、5月19日には1999年第25号法（以下、中央地方財政均衡法）が可決、公布され、ポスト・スハルト体制での地方分権の枠組みは、ハビビ大統領が新法作成を指示してからわずか1年で整えられることになった¹。

既述のとおり、スハルト時代、地方分権は中央と地方の関係を構成する原則とされ、1974年第5号法律においても地方分権への言及はあったが、基本的に中央政府に権限、情報などが集中して中央と地方との間の上下関係は所与のものとされており、中央集権体制そのものであった。それに対して1999年の地方分権法では、中央政府から自治体への権限付与、地方政府間の職階制解消と対等な関係の構築、中央政府と州政府の権限の明確化、県および市の権限拡大、州・県・市に設置された中央省庁出先機関の廃止と自治体への統合、人員再配置、自治体財政構造改革の推進に関する特別措置法などの施策によって地方の位置づけが大幅に変わるようになった²。

（3）新法の問題点の顕在化

1999年に公布された地方分権法と中央地方財政均衡法は2001年1月から施行されることになり、中央省庁の出先機関が自治体に統合されて9省の公務員190万人が地方公務員に配置換えとなったが、地方政府の組織に関する2000年政令第84号では部局の数に上限を設けなかったために地域のニーズにそぐわない部署が増設される結果を招いた。加えて地方分権法と中央地方財政均衡法においては、中央政府と各自治体のそれぞれの管轄権が不明瞭であった上、施行当時から州の県と市に対する監督、調整機能の低下、県および市の能力欠如、政治勢力による行政人事への介入などの問題点が指摘された。例えば、各自治体は木材伐採許認可権や油田開発地区の操業権をやみくもに獲得したり、港湾使用料や通行料など様々な課徴金を勝手に設定したりするなど、各自治体の管轄圏内にある天然資源やインフラからもたらされる果実によって自治体の収入を増加させようと躍起になった。その結果、一部の地元権力者や自治体内の諸機関に不当に利権が集中したほか、コストの上昇を招いたり地域経済の競争力が低下したりしたという報告がされている³。

2003年9月、当時のインドネシア大統領であったメガワティは地方分権法と中央地方財政均衡法の改正を決め、2003年大統領令第5号「IMFとの協力終了後の経済政策プログラム」として発令した。それを受けて2004年5月から国会特別委員会で地方分権法と中央地方財政均衡法の2つの法律の改正案に関する審議が開始され、同年10月には「地

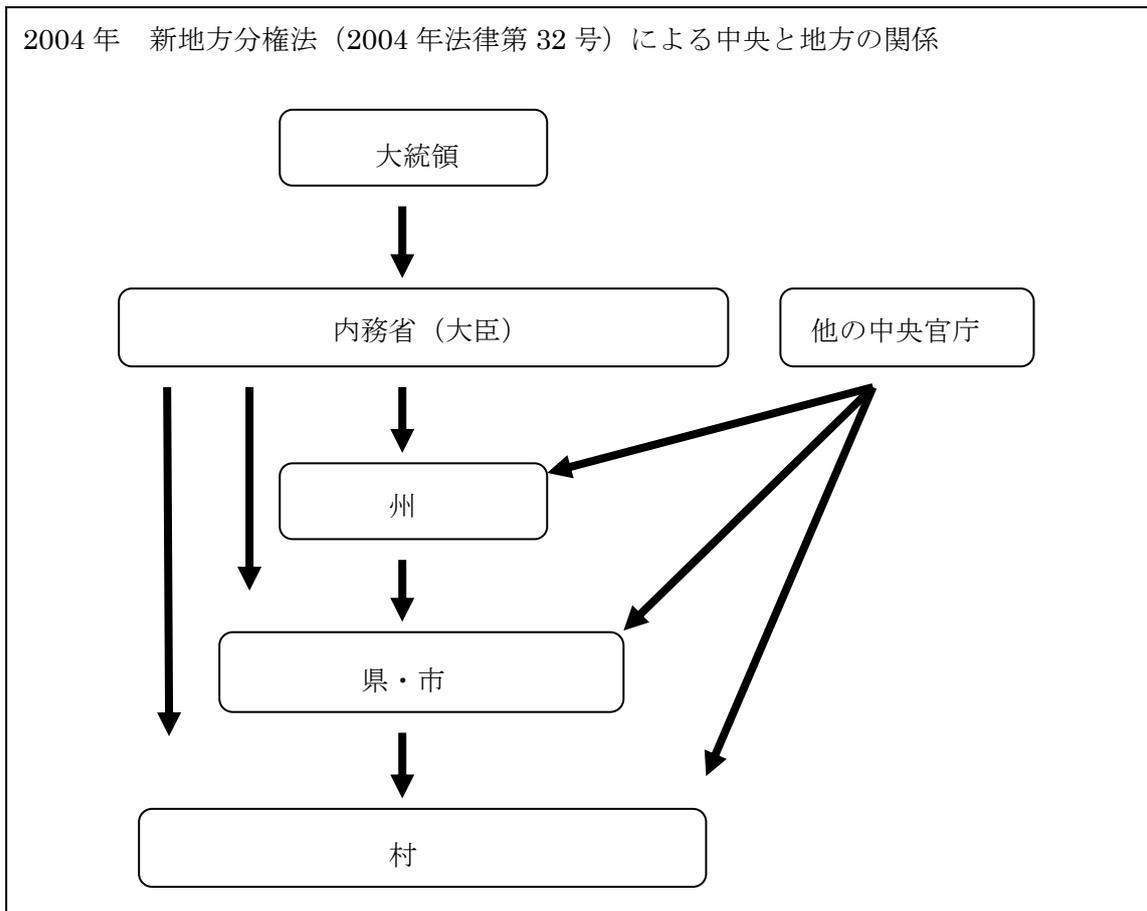
方自治に関する 2004 年法第 32 号（以下、新地方分権法）と中央・地方財政均衡に関する 2004 年法第 33 号（以下、新中央地方財政均衡法）が公布され、即日施行に至った。

2 政府間関係

（1）中央と地方の関係

1999 年制定の旧地方分権法が国→州→県・市の職階制関係を否定して地方政府に広範な権限を付与したことによる反省から、2004 年新地方分権法では州に対する国の、あるいは県・市に対する州の管理監督機能を明確に規定した。人口約 2 億 2300 万人を抱え⁴、東西約 5110 km、南北約 1888 km に約 1 万 8000 の島嶼群からなるインドネシアは 1945 年の独立以来、中央集権体制を容認してきたが、スハルト時代が終わって民主化が進められる中で地方分権の重要性も指摘されるようになり、中央集権と地方分権を両極とする軸のどこにインドネシアの中央と地方の関係を位置づけるかは焦眉の課題であった。前述のとおり、1999 年の地方分権法による自治体への権限分配に問題が生じたことから、再び上から管理する役割が求められ、「いきすぎた地方分権」から中央集権のほうへ揺り戻したのが 2004 年の新地方分権法と新中央地方財政均衡法であった。しかし、新地方分権法の中で具体的方法や指針として別途定めるとされている政令については、特に地方自治の監督官庁である内務省内のとりまとめ作業の遅れから、いまなお中央と地方との関係で不明瞭な点が多く、自治体によっては憲法、法律、政令と相容れない規定を持つ条例が優位に位置づけられて無秩序化を招いているという指摘もある⁵。但し、2004 年の新地方分権法により、州が県や市とは同等でなく上位に位置づけられることを示唆するとともに、中央政府の代理として州知事は県や市に対する指導、監督権限を持つことが明記された。さらに、空間計画に関する条例制定については、州の場合は関係する大臣、県と市の場合は州知事の事前合意が必要とされ、中央政府の自治体に対する介入は 2004 年の法改正以降強まってきている⁶。

2004年 新地方分権法（2004年法律第32号）による中央と地方の関係



(2) 地方自治体の権利と義務

地方行政および地方自治の実施は、「地方行政に関するインドネシア共和国 2004 年法律第 32 号」に基づくものである。

ア 自治の実施における地方の権利⁷

- a. 行政業務の自らの調整および実施
- b. 地方幹部の選出
- c. 地方官吏の管理
- d. 地方資産の管理
- e. 地方税および地方利用者負担金の徴収
- f. 地方の天然資源およびその他資源の運用から得られる歳入の分与の獲得

- g. その他の正当な収入源の獲得
- h. 関連法規で定める、その他の権利の取得

イ 自治の実施における地方の義務⁸

- a. 住民の保護、ならびに国家の統一、単一性、調和、およびインドネシア共和国単一国家の完全性の維持
- b. 住民の生活の質の向上
- c. 民主的生活の開発
- d. 公平性および平等性の実現
- e. 教育の基本的サービスの向上
- f. 保健サービス施設の設置
- g. 適切な社会施設および公共施設の設置
- h. 社会保障制度の開発
- i. 地方の計画および土地利用計画の作成
- j. 地方における生産的資源の開発
- k. 環境保護
- l. 住民関連事務の管理
- m. 社会文化価値の保全
- n. その権限に則した関連法規の策定および実施
- o. 関連法規で定める、その他の義務

ウ 州自治体の義務的業務⁹

- a. 開発の計画および統制
- b. 土地利用の計画、実行、および監督
- c. 公衆秩序および社会的安定の維持
- d. 公共施設・設備の設置
- e. 保健分野への対応
- f. 教育の実施、および潜在的人材の配置
- g. 県・市をまたがる社会問題の解決
- h. 県・市をまたがる労働分野のサービス実施

- i. 県・市をまたがる協同組合、中小企業振興の促進
- j. 環境管理
- k. 県・市をまたがる土地管理サービスの実施
- l. 住民サービスおよび住民登録サービスの実施
- m. 行政一般事務サービスの実施
- n. 県・市をまたがる投資事務サービスの実施
- o. 県・市が未だ実施していない、その他のサービスの実施
- p. 関連法規で定める、その他の義務的業務の実施

エ 県・市自治体の義務的業務¹⁰

- a. 開発の計画および統制
- b. 土地利用の計画、実行、および監督
- c. 公衆秩序および社会的安定の維持
- d. 公共施設・設備の設置
- e. 保健分野への対応
- f. 教育の実施
- g. 社会問題の解決
- h. 労働分野のサービス実施
- i. 協同組合、中小企業振興の促進
- j. 環境管理
- k. 土地管理サービスの実施
- l. 住民サービス、および住民登録サービスの実施
- m. 行政一般事務サービスの実施
- n. 投資事務サービスの実施
- o. その他の基本的サービスの実施
- p. 関連法規で定める、その他の義務的業務

(3) 管轄の競合と業務連携

自治体は、中央政府の専管事項である外交、国防、治安維持、司法、金融・国家財政、宗教をのぞく行政業務を実施するとされている¹¹。自治体間の管轄が競合する場合には上

位の政府（県・市間の競合に対しては州知事、州どうしあるいは州と県・市間の競合に対しては内務大臣）が調整を行うとされる¹²。

一方、自治体は、他の自治体や中央政府と権限、財政、公共サービス、天然資源、その他の資源の利用において連携することが求められている。ここでいう公共サービスの連携とは、中央政府と自治体との間にあっては、権限、責任、および最低サービス基準の決定、地方の権限となる公共サービスのための資金分配、公共サービスの実施における地方行政執行機関間の協力実施促進であり、自治体間にあっては地方の権限となる公共サービスの実施、公共サービス実施における地方行政執行機関間の協力、公共サービス分野における許認可の共同管理である。すでにいくつかの県や市で広域連合体が形成され、一部の事務を連携して実施しているが、政令が十分に整備されていないため州の関与について不明確であり、それぞれの県や市が手探りで広域行政の推進に向けた連携を行なっている段階である¹³。

地域固有の資源については、1999年の地方自治法の下では地方の天然資源やインフラなどに関する権利の濫用があったことから、天然資源とその他の資源に関する政府間関係についても法律で規定がされた。

ア 天然資源およびその他の資源に利用分野における中央政府と地方政府の連携

- a. 権限、責任、利用、保護、影響の統制、栽培・養殖、および保全
- b. 天然資源およびその他資源の利用による歳入の分与
- c. 環境、土地利用、および土地再生の調整

イ 天然資源およびその他の資源に利用分野における地方政府間の連携

- a. 地方の権限となる天然資源およびその他の資源の利用
- b. 地方行政執行機関間の天然資源およびその他の資源の共同利用での協力、および歳入の分与
- c. 天然資源およびその他の資源利用における許認可の共同管理

一方で、海洋領域を有する自治体には、海洋資源の調査、開発、保護、運用、行政の整備、地域利用の整備など海洋領域における資源の運用権限が認められている。

3 地方の財政

(1) 歳入と歳出

地方の歳入は、地方税や地方利用者負担金、分離独立した地方の資産運用から発生する収入などの自主財源と、歳入分与金など均衡資金、自治体借入、その他の収入からなる。ここでいう歳入分与金とは、土地建物税や土地建物権利取得税のほか、林業や水産業から発生する収入や手数料、原油や天然ガスの採掘から発生する収入などが含まれる。スハルト時代、石油や天然ガスなどの算出に関わる租税は全て中央政府に吸い上げられる仕組みであったが、現在では内務大臣から天然資源の産出を認められた州、県、市は、中央政府の決めた地方配分額を取得できる。さらに、同一州内の地域間格差を解消するために天然資源を産出しない県や市に対しても産出県、市に与えられる配分額の半分が与えられることになっている。

地方の歳入

ア 地方自主財源

①地方税

州税：エンジンつき車両・水上車両税、エンジンつき車両・水上車両名義変更税、ガソリン税、地下水・湧水取得利用税

県税、市税：ホテル税、レストラン税、娯楽税、広告税、街灯税、C種資源採掘加工税、駐車税

②地方利用者負担金による収入

特定のサービス受益者が相応を負担するものであり、法律および条例で詳細が定められた上で徴収することができる。但し、自治体が課徴金や第三者寄付金をやみくもに設定することにより地域住民や企業に不利益を課してしまう危険性から、利用者負担金や第三者寄付金に対する制限が強められつつある。

③州、県、市の所有する企業および資産からの収入

④その他の収入

自治体固定資本。売却益、利子収入など

イ 均衡金

①歳入分与金¹⁴

- ・ 村落、都市、農園業、鉱業、林業の各セクターの土地建物税
- ・ 村落、都市、農園業、鉱業、林業の各セクターの土地建物権利取得税
- ・ 個人納税義務者からの所得税の一部
- ・ 森林伐採権使用料、森林資源手数料、緑化基金を収入源とする当該地方から得られる林業収入
- ・ 天然資源にかかる固定使用料、探査料、採掘料を収入源とする当該地方から得られる一般鉱業収入
- ・ 漁労、漁獲高からの徴収金から得られる水産業収入
- ・ 当該地方から得られる原油採掘収入
- ・ 当該地方から得られる天然ガス採掘収入
- ・ 政府からの配分金、固定使用料、生産料を収入源とする、当該地方から得られる地熱鉱業収入

②一般配分金

一般配分金とは自治体間の財政能力の均等化を目的とした交付金で、中央政府から毎年一定の割合が与えられる。日本の交付金に相当するものであり、各自治体が独自に利用方法を決定することができる。一般配分金は、国家の予算内で定める国内純歳入から、行政業務の実施に即した平等性と公平性を重視した特定比率に基づいて配分される¹⁵。一般配分金の90%は県と市に、10%は州に割り当てられる。

③特別配分金

特別配分金とは特定の地域において特別な歳出の必要が生じたときに中央政府から配当される補助金であり、国家のプライオリティに基づき中央政府が決定する特別活動や特定地方が提案する特別活動に対して拠出されるものである。

ウ 自治体借入

次節参照。

エ その他の収入

州、県、市は、中央政府、住民、国内外の企業からの金銭や物品やサービスを取得できるほか、非常時において地方予算では対処できない緊急資金を拠出するために中央政府から下りてくる非常時資金を取得することが認められている¹⁶。

(2) 借入と貸出

各自治体は行政運営資金を調達するために借入れを行うことが可能であり、国内借入と国外借入に分類される。国内借入は、中央政府、他の自治体、銀行、銀行以外の金融機関、住民からの借入であり、自治体の借入残高限度額を該当年度の当自治体総生産額の6割以下にすることを条件に、財務大臣が事前に設定した各自治体の次年度の借入限度額の範囲内で自治体は借入をすることが可能である。地方債の発行についてはルピア建てのみ可能であり、地方債を発行するときは地方議会（州にあっては州議会、県や市にあっては県議会または市議会）および中央政府の同意を必要とする。なお従来、自治体は内務大臣と財務大臣の許認可さえ得られれば国外からも必要に応じて直接借り入れることができたとされていたが、2004年の法改正以降、海外から自治体が直接借入を行なうことはできなくなった¹⁷。海外から借入を行なう場合には、内務大臣の見解を得た後に中央政府名義で借入を行ない、財務省とその自治体の間で貸借契約を結ぶという2段階ローンの形式で行なわれる¹⁸。

2001年以降、地方分権が具体的に展開されてきたが、そもそも地方政府は分権化された政策や事業を遂行できるだけの能力や資金に乏しいことから、アジア開発銀行が中心となって、1990年代後半以降、インドネシアの分権化を進める政策を展開してきた。アジア開発銀行は、地方の発展と基本サービスの向上、貧困削減、中央政府への過剰依存状況の改善、地域のガバナンス改善などを目標とし、1999年のインドネシアの分権改革以降、総額10億ドル以上を地方分権支援に費やしてきた。たとえば、2005年には地方財政能力改善として3億3000万ドルを投入することになったが、そのうち3億ドルは分権化に関わる政策、法整備、規制の強化と自治体間の効果的連携を目的として15年間返済のローンとして、残る3000万ドルは財政管理情報システムの構築と更新を目的として32年間返済のローンとしてそれぞれ貸し付けられた¹⁹。

(3) 財政のバランス

中央政府と自治体間の財政均衡を図ることを具体化するために、1999年に中央地方財政均衡法が作られ、その改正版として2004年に新中央地方財政均衡法が誕生した。中央政府は自治体の収入に関係するもののうち、土地建物税の10%、土地建物権利取得税の20%、天然資源からの収入の20%、原油採掘収入の税引後額の84.5%、ガス採掘収入の税引後額の69.5%、地熱収入の20%を取得する。中央政府は歳出の約26%を一般配分金とし

て計上し地方政府に分配する²⁰。ほとんどの自治体は自主財源を地方財政の柱として運営することを不可能としてきており、一般分配金にかなり依存している。自主財源歳入のうち地方自主財源の割合が50%以上を占めているのは東ジャワとバリのみで、スラウェシ東南部、中央カリマンタン、イリアン・ジャヤについては自主財源が全体の10%にも至らない状況である²¹。

$$\text{各州への一般配分金} = \text{一般配分金総額} \times \text{州の加重値} \div \text{全ての州の総加重値}$$

各州への一般配分金のうち、10%を州政府が取得し、その残りが州内の県や市などの自治体間に分配される²²。

4 首長と人事

(1) 首長の権限

スハルト時代、地方議会内で当該地方首長選挙を実施する際、中央政府が首長選挙前に介入して中央政府の意向に沿った人物を首長にすることが常態化していた。結果として首長の選出をめぐる中央政府の支持獲得をめぐる競争が激化したり、中央政府の利権が温存されたりするなど、中央による統制の負の部分が顕在化していた。1999年の地方自治法では、中央からの介入の度合いが薄められ、地方議会内で協議または投票のみによって選ばれることになったが、今度は地方議会内での支持の多寡が直接結果に結びつくようになったため各地で買票行為が横行した。そこで2004年の新地方自治法では首長公選制が導入され、現在、首長は議会内だけではなく当該自治体の住民の支持を獲得することが求められるとともに、住民への説明責任と透明性を高めることが企図されている。

自治体の首長と議会との関係をみると、以前は首長の施政方針演説を議会が二度拒否すれば首長更迭の可能性があったが、現在ではそのような制度は廃止され、首長の更迭は、首長の就任時の宣誓に反したり首長としての義務を果たしていないと議会が判断したりしたときに限られる²³。すなわち、以前よりも首長の権限が強められている。また、既述のとおり、大臣、州知事、県知事および市長の階続的關係が2004年の地方自治法改正で強められたことにより、中央政府と自治体の間、あるいは自治体間の紛争については一切司法的解決を認めず、上位の執行機関が介入して解決にあたりとされている²⁴。特に

州知事は「中央政府の代理」として県や市の運営を管理監督し、県や市の予算案や条例案を審査しなければならないが、また、県と市の官房長の任免権も有している。州の予算や条例の監督責任、および州の官房長の任免権は国(中央政府)にある。

現在、各自治体の首長は下記の任務と権限を持つ²⁵。

- ア. 当該自治体の議会とともに定めた政策に基づく行政運営の主導
- イ. 条例案の提出
- ウ. 当該自治体との合意が得られた条例の制定
- エ. 自治体の予算に関する条例案の作成、および予算を議会と共同審議、制定するための条例案の議会への提出
- オ. 自治体の義務遂行の取り組み
- カ. 法廷内外での自治体の代理、また関連法規に則した自治体首長の代理を務める弁護人の指名
- キ. 関連法規に則したその他の任務と権限の遂行

(2) 自治体人事

1999年の地方自治法により、国防治安、司法、金融財政、宗教などを除いた全ての分野の業務の管轄権が自治体に移ったのに伴い、中央政府職員の約6割を自治体に移管した。これによって地方公務員の採用、昇進、異動などは全て自治体に委ねられ、人事面で中央政府が自治体に介入する余地は激減した。しかし、それが逆に自治体議会の人事への介入を強める方向へ作用し、地縁、血縁、賄賂による雇用や昇進が横行して、専門性や能力を無視した人事がしばしば行なわれた。そのため、2004年の新地方自治法によって、教育と研修を含んだ地方公務員管理の全国画一化が図られ、内務大臣や各州知事は公務員管理の指導と監督に関する調整を行なう権限を持つようになった。また、1つの県や市だけの閉鎖的な人事に陥らないよう、昇進基準の1つとして自治体間の異動が奨励されるようになった²⁶。州をまたぐ人事異動については、人事院の判断を考慮しながら内務大臣が決定し、県や市をまたぐ人事異動については州知事が決定すると規定されるとともに、一般配分金の中に公務員の給与と手当の原資となる基礎配分という項目を設けて、他からの公務員を受け入れる自治体の金銭的負担を減らすことにより、人事異動を活発にする工夫がされている。

-
- 1 岡本正明「第5章 地方分権化後インドネシアの中央地方関係」国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』2004年。
 - 2 新谷直之「現代インドネシア地方分権・自治の研究」平成12年度国際協力事業団 客員研究員報告書、国際協力事業団国際協力総合研修所、2001年。
 - 3 岡本、前掲書59-61頁、JICA「インドネシア地方分権の現状」地方行政人材育成プロジェクト（Ⅱ）、2005年などを参照。
 - 4 2006年世界銀行統計による。
 - 5 2008年12月6日、インドネシア大学社会政治学部政治学大学院院長 Julian Aldrin Pasha 氏へのインタビューによる。
 - 6 岡本正明「第4章 再集権化するインドネシア —内務省による権限奪回とユドヨノ新政権の展望」国際金融情報センター編『インドネシアの展望と日本の援助政策』2005年。
 - 7 地方行政に関するインドネシア共和国2004年法律第32号、第21条。
 - 8 同法第22条。
 - 9 同法第13条。
 - 10 同法第14条。
 - 11 同法第10条。但し中央政府の専管事項とされている業務であっても、「政府組織または地方の政府代理者に業務の一部を委託することができる。あるいは地方行政執行機関または村行政執行機関に対して業務の一部を委任できる」（同法第10条第4項）。
 - 12 同法第198条。
 - 13 JICA「インドネシア地方分権の現状」前掲書、15-16頁。
 - 14 地方行政に関するインドネシア共和国2004年法律第32号、第160条。
 - 15 同法第161条。
 - 16 非常時として分類される状況は大統領によって定められ、非常時資金の要請や分配方法、運用方法、責任遂行方法は政令で定められることになっている。地方行政に関するインドネシア共和国2004年法律第32号、164-166条。
 - 17 岡本正明「再集権化するインドネシア」前掲論文。また、『ASEAN 諸国の地方行政』自治体国際化協会、2004年を参照。
 - 18 地方行政に関するインドネシア共和国2004年法律第32号、170条。
 - 19 “\$330 Million Loan Package to Improve Local Government Financial Management in Indonesia”, News and Events, No. 176/05, 14 November 2005.
 - 20 Carunia Mulya Firdausy, “Indonesia”, *Local Government Finance and Bond Markets*, Asia Development Bank, pp167-223.
 - 21 Central Bureau of Statistics Indonesia, *Financial Statistics of Provincial Government* 2001.
 - 22 Carunia Mulya Firdausy, “Indonesia”, pp.191-192.
 - 23 その場合でも、最高裁判所が妥当であるという判断が下されなければならない。
 - 24 岡本正明「再集権化するインドネシア」前掲論文。
 - 25 地方行政に関するインドネシア共和国2004年法律第32号、第25条。
 - 26 スハルト時代には、少なくとも州内の県や市に数年ごとに異動するローテーション体制がとられていた。

V 電子政府

1 インドネシアの情報通信技術戦略

(1) 国家のビジョン

2000年頃からWTO（世界貿易機関、World Trade Organization）やAPEC（アジア太平洋地域協力、Asia-Pacific Economic Cooperation）など、政府が関与する国際会議の場で電子商取引の問題がしばしば取り上げられるにつれて、電子政府の確立が1つのアジェンダとして浮上してきた¹。特に、ASEANでは貿易促進のために効率的な通関情報処理や税関手続申請などが求められており、ASEANの全ての加盟国において2050年までに通関システムの最適化と効率化を実現することを目標としている。それに伴いインドネシア政府は、「情報通信技術による強力な下支えを伴って、豊かで競争力のある現代的情報社会を実現すること」を国家の情報通信技術ビジョンとして掲げ、2001年に情報通信省を新設した。情報通信省は、情報通信技術の発展のための政策や戦略について構想、調整、普及を行ない、情報通信技術の発展を奨励、推進すること、国民の日常の生活の中での情報通信技術の使用を拡大すること、情報通信技術政策の遂行を管理監督することなどについて責任を負うとされている。国家の情報通信技術の発展をより確実なものとするために、情報通信省の下にハイレベルの情報通信技術調整チームやテレマティクス調整チームなどが置かれてきた。サイバー上のコントロールについては、コンピュータ・セキュリティとコンピュータ犯罪対策の方法に関し、情報通信省がセキュリティ作業部会を立ち上げて対策にあたっているほか、現在国会には、サイバー法案（「電子情報と電子取引に関わる法律案」）があげられている。しかし、サイバー法案の審議は難航しており、成立、施行されるまで少なくともあと3年はかかるというのが現時点でのおおよその見方である。

電子政府については、2001年、国家情報通信技術のための5年計画アクション・プランに関する大統領令が出され、以来、情報通信技術政策の枠組みがはじまった。2003年には電子政府に関する国家政策について大統領令が出されている。

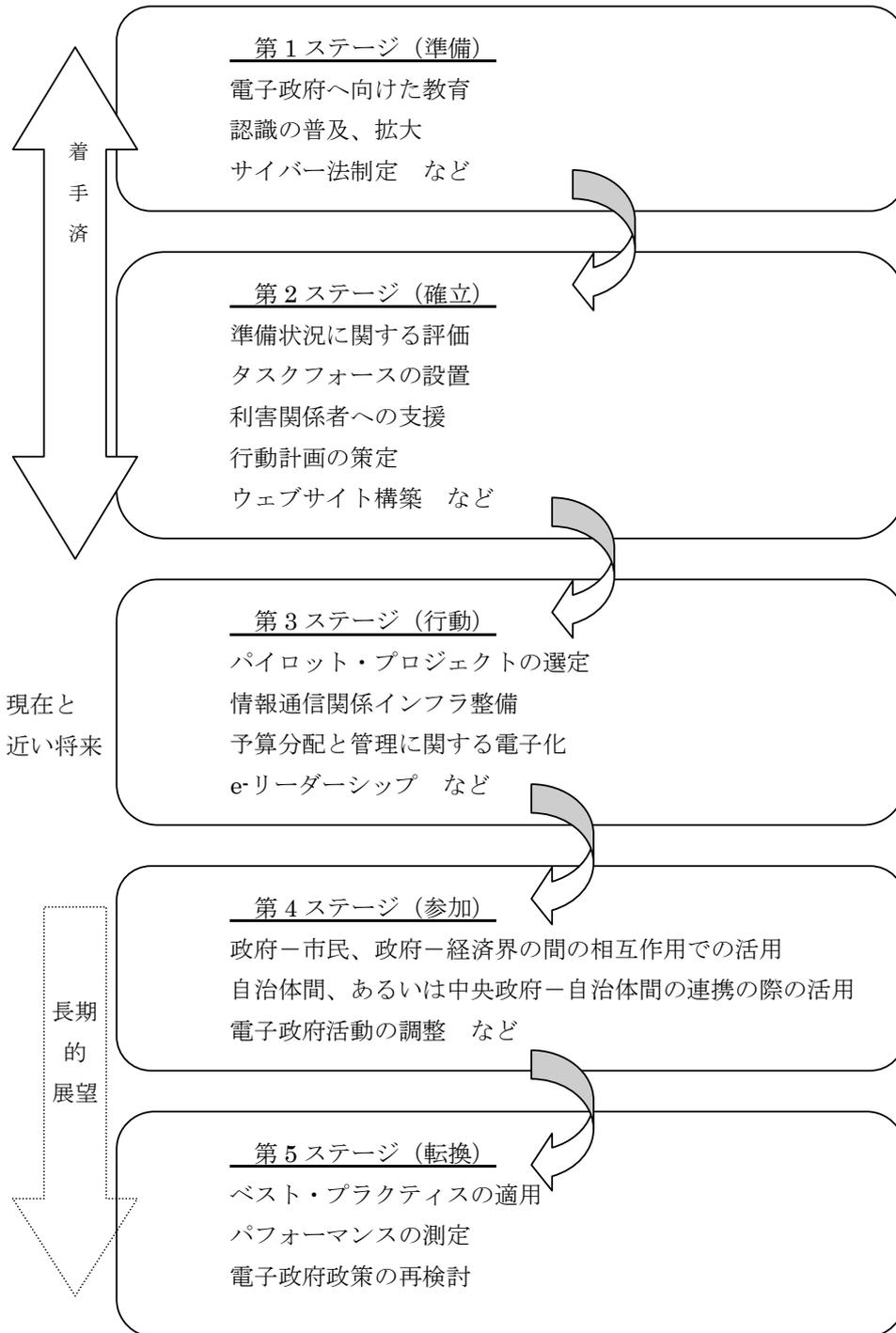
電子政府戦略（大統領令2003年第3号）の主な論点

ア．信用できる公共サービスの実現

イ．組織管理システムと業務プロセスの改革

- ウ. 情報通信技術の最適な使用環境の実現
- エ. 人材養成とコンピュータ使用能力の向上
- オ. 現実的で予測可能な計画の策定

(2) 電子政府へのロードマップ



2 具体化へ向けた展開

(1) 電子政府充実化へ向けた課題

インドネシア政府は、現在の状況（第3ステージ）において取り組むべき5つの課題を設定している。

第1段階：行政情報化のリーダーを創出する

電子政府の活動を促進し、調整するハイレベルの電子政府本部機能として最高情報統括責任者を設置する

第2段階：環境を整える

電子政府のための適切な立法とサイバー法を確立する

第3段階：ネットワーク・インフラを整備する

既存の情報通信技術を最大限に利用して適切な分配をおこなうとともに、将来政府内で横断的に活用されるはずのネットワーク・インフラを整備する

第4段階：パイロット・プロジェクトを立ち上げる

国家パイロット・プロジェクトの優先リストを作成し、各プロジェクトの実行戦略を概観する

第5段階：マネジメント最適化を図る

電子政府に関する各プログラムの展開をより充実したものとするために、政府内の情報通信技術マネジメントを最適化する

(2) 現在の状況と今後の課題

インドネシアの電子政府化は先進国に比べると確かに遅れをとっているが、2003年の大統領令にしたがい政府のポータル・インフラ開発やウェブサイト管理、電子記録管理などに関するガイドラインはすでに発行され、部分的には動き出している²。2004年には”go.id”のついたドメイン名が564、政府が開設しているウェブサイトは、中央政府では69件、自治体では214件が登録されていた。全国に468ある自治体のうち、186の自治体でウェブサイトを利用した公共サービスが展開され、なかにはデンパサール市のようにインドネシア語と英語の2つの言語によるサイトを用意し、電子商取引やe-ラーニングなど包括的サービスを試みる自治体もある³。

しかし、インドネシアの電子政府化へは課題も多い。インドネシア政府は全国にある約7

万の村すべてに電話線を開設するために、共同事業体形式で投資を呼び込むことをもくろんでいるが、実際のところ外資は都市部やモバイル部門に集中し、地方のネットワーク整備に向けた外資の導入は進んでいない。情報通信技術政策の展開とそれに伴う電子政府化へ向けた取組みは多額の金銭が必要とされるが、政策を実現するために十分な予算を組むことができず、外国の民間資本や政府開発援助（ODA）に頼らざるを得ない現実がある。教育省は全国の全ての学校にインターネットを導入して教育ネットワークを構築する政策を打ち出したが、これについては日本国際開発銀行（JBIC）をとおして行われることが決まっており、高等教育機関から順次着手される計画である。

情報通信技術政策実現に関わる問題は、インフラなどのハード面だけではなくソフト面にも存在する。前述のとおりサイバー法の国会審議は難航しており、加えてネット上の規制環境も十分には整備されていない。また、電子政府推進の一助となる最高情報統括責任者が必要とされているが、十分に能力を持った人材を欠く状況にある。さらに電子政府を進めていく上では一般の公務員も最低限度のコンピュータ・スキルは必要とされるが、現在のところ40歳代以上の職員のほとんどがパソコンを使うことになれていないため、ジョグジャカルタの公務員教育センターなどで教育プログラムを提供するなど人材育成へ向けた取組みをいかに行うかも喫緊の課題となっている⁴。

¹ 例えば、2000年のAPEC経済閣僚会議では、電子商取引の環境を改善したり、貿易投資を促進したりするために電子政府を進めることに関するワークショップを開催することを提案した。

² 早稲田大学電子政府・自治体研究所の調査によると、2008年2月現在、世界電子政府ランキング中、インドネシアは22位、偏差値43.8である。早稲田大学電子政府・自治体研究所『主要34カ国「電子政府世界ランキング2008」』2008年2月10日。

³ デンパサル市 <http://www.denpasarkota.go.id>

⁴ 2007年12月5日、Djoko Agung Harijadi 電子政府局長へのインタビューによる。また、次の資料も参照。Djoko Agung Harijadi, “Developing E-government, The case of Indonesia”, presented at APEC Telecommunications and Information Working Group 29th Meeting, workshop on E-government, 23 March 2004.

インドネシア行政関連主要参考文献

【邦文資料】

- アジア経済研究所『アジア動向年報』2004年版、2005年版、2006年版
- 岩崎育夫「ASEAN諸国の開発体制論」岩崎育夫編『開発と政治—ASEAN諸国の開発体制』アジア経済研究所、1994年。
- 大形利之「インドネシア—ポスト・スハルトの課題」佐藤宏、岩崎育夫編『アジア政治読本』東洋経済新報社、1998年。
- 岡本正明「第5章 地方分権化後インドネシアの中央地方関係」国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』2004年。
- 岡本正明「文献・分離モデルから弱い集権・融合モデルへ—新地方分権制度と内務省の勝利—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005年。
- 岡本正明「第4章 再集権化するインドネシア —内務省による権限奪回とユドヨノ新政権の展望」国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』2005年。
- 小川忠『インドネシア—多民族国家の模索』岩波新書、1993年。
- 加藤学「インドネシア 動向分析レポート」『アジア動向年報 2002年』アジア経済研究所、2003年。
- 川村晃一「政治制度から見る2004年総選挙—民主化の完了、新しい民主政治のはじまり—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005年。
- 川村晃一「インドネシア 動向分析レポート」『アジア動向年報 2000年』アジア経済研究所、2001年。
- 小池治・佐々木雅子「アジア諸国のガバナンスと行政改革—「政府近代化」の課題」『季刊行政管理研究』114号、2006年6月。
- 国際金融情報センター「インドネシアの将来展望と日本の援助政策」2005年3月。
- 在インドネシア日本大使館『インドネシア事情』2007年8月。
- 自治体国際化協会『ASEAN諸国の地方行政』2004年。
- JICA地方行政人材育成プロジェクト「インドネシアの公務員制度」2004年。

- JICA「インドネシア地方分権の現状」地方行政人材育成プロジェクト（Ⅱ）、2005年。
- 白石隆『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』岩波書店、1997年。
- 白石隆『崩壊 インドネシアはどこへ行く』NTT出版、1999年。
- 新谷直之「現代インドネシア地方分権・自治の研究」平成12年度国際協力事業団 客員
研究員報告書、国際協力事業団国際協力総合研修所、2001年。
- 「世界銀行統計」2006年。
- 総務庁長官官房企画課『インドネシアの行政』1996年7月。
- 日本貿易振興会『インドネシアの経済・ビジネス関連法調査報告書（1）立法・行政・
司法制度概論』2002年11月。
- ベネディクト・アンダーソン『想像の共同体』NTT出版、1997年。
- ベネディクト・アンダーソン『言葉と権力』日本エディタースクール出版部、1995年。
- 「みずほアジアインサイト」2006年2月13日。
- 松井和久「正副大統領直接選挙はどのように進化したか—政治エリートのみが演じる
「劇場国家」の終焉—」松井和久、川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動—
メガワティからユドヨノへ—』明石書店、2005年。
- 水本達也『インドネシア—多民族国家という宿命』中公新書、2006年。
- 宮沢俊義『世界憲法集（第四版）』岩波文庫、1983年。
- 村井吉敬ほか『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ、1999年。
- 早稲田大学電子政府・自治体研究所『主要34カ国「電子政府世界ランキング2008」』2008
年2月10日。

【英文・インドネシア語資料】

- Andrew Ellis, 2007, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed," in McLeod, Ross
H. and MacIntyre, Andrew eds., *Indonesia: Democracy and the Premise of Good
Governance*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007.
- Anwar Nasution, "The Role of the Audit Board of the Republic of Indonesia
(BPK-RI) in Promoting Transparency and Accountability of the State," n.d.
- Aris Ananta et.al., *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of
Southeast Asian Studies, 2005.
- Asian Development Bank (ADB), Country Governance Assessment Report: Republic

- Carunia Mulya Firdausy, “Indonesia”, *Local Government Finance and Bond Markets*, Asia Development Bank.
- Central Bureau of Statistics Indonesia, *Financial Statistics of Provincial Government* 2001.
- Clifford Geertz, *The Religion of Java*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- Clifford Geertz, *The Social History of an Indonesian Town*, Cambridge Mass.: MIT Press, 1965.
- Djoko Agung Harijadi, “Developing E-government, The case of Indonesia”, presented at APEC Telecommunications and Information Working Group 29th Meeting, workshop on E-government, 23 March 2004.
- Donald E. Weatherbee, "Indonesia: Electoral Politics in a Newly Emerging Democracy," in Hsieh, John Fuh-Sheng and Newman, David eds., 2002, *How Asia Votes*, New York: Chatham House Publishers, 2002.
- Priyono Tjiptoherijanto, “Civil Service Reform in Indonesia,” 2006.
- Razali Kassim Yang, *Transition Politics in Southeast Asia*, Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2005.
- Simon Butt, "The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability?," in Ross H. McLeod and Andrew MacIntyre eds., *Indonesia: Democracy and the Premise of Good Governance*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007
- Sobirun Ruswadi, “The Development of Government Agency Performance Accountability System in Indonesia,” a paper presented at the OECD-ASIAN Countries Performance Management Symposium, Seoul, 8 December 2005.
- “\$330 Million Loan Package to Improve Local Government Financial Management in Indonesia”, News and Events, No. 176/05, 14 November 2005.

【参照 URL】

- 行政改革省：MENPANホームページ（英語版） <http://www.MENPAN.go.id>
- デンパサル市 <http://www.denpasarkota.go.id>

インドネシアのプロフィール

一般事情

1.面積

約 189 万平方キロメートル（日本の約 5 倍）

2.人口

約 2.22 億人（2006 年政府推計）

3.首都

ジャカルタ（人口 896 万人：2006 年政府推計）

4.民族

大半がマレー系（ジャワ、スンダ等 27 種族に大別）

5.言語

インドネシア語

6.宗教

イスラム教 87.1%、キリスト教 8.8%、ヒンズー教 2.0% 他

政治体制

1.政体

共和制

2.元首

スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領（2004 年 10 月 20 日
就任、任期 5 年）

3.議会

(1)国会（DPR）：定数 550 名(2)国民協議会（MPR）：678
名（国会議員 550 名と地方代表議員 128 名の計）

4.内閣

内閣は大統領の補佐機関で、大統領が国務大臣の任免権を
有する。（ユドヨノ大統領は、2005 年 12 月に第 1 回内閣改
造、2007 年 5 月に第 2 回内閣改造を行った。）

5. 内政

1998年5月、スハルト大統領辞任、ハビビ副大統領が大統領に。

1999年6月、新しい制度の下で総選挙実施。10月、国民協議会においてアブドゥルラフマン・ワヒッドが第4代大統領に選出。

2001年7月、ワヒッドは国民協議会特別総会で解任され、同日、メガワティ副大統領が大統領に就任。

2004年10月、初の大統領直接選挙の結果、ユドヨノ大統領就任。

経済

1. 主要産業

鉱業（石油、LNG、アルミ、錫）、農業（米、ゴム、パーム油）、工業（木材製品、セメント、肥料）

2. GDP（名目、億ドル）（インドネシア政府統計）

2,038（2002年）、2,433（2003年）、2,576（2004年）、2,813（2005年）、3,643（2006年）、4,330（2007年）

3. 一人当たりGDP（名目、ドル）（IMF）（2006年及び2007年、数値はインドネシア政府統計）

930（2002年）、1,091（2003年）、1,165（2004年）、1,283（2005年）、1,663（2006年）、1,947（2007年）

4. 経済成長率（実質、%）（インドネシア政府統計）

4.5（2002年）、4.8（2003年）、5.1（2004年）、5.6（2005年）、5.5（2006年）、6.3（2007年）

5. 物価上昇率（%）（インドネシア政府統計）：

12.6（2001年）、10.0（2002年）、5.1（2003年）、6.4（2004年）、17.1（2005年）、6.6（2006年）、6.6（2007年）

6. 総貿易額（百万ドル）（インドネシア政府統計）

年号	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
輸出	62,124	56,321	57,159	61,058	71,585	85,660	100,799	113,993
輸入	33,515	30,962	31,289	32,551	46,525	57,701	61,066	74,403

7. 貿易品目（2007年）（インドネシア政府統計）：

(1) 輸出 石油・ガス（19%）、動物・植物油（9%）、電気機器（7%）

(2) 輸入 石油・ガス（30%）、原子炉・ボイラー及び機械類（13%）、電気機器（6%）

8. 貿易相手国（2006年）（インドネシア政府統計）：

(1) 輸出 日本（22%）、EU（12%）、米国（11%）

(2) 輸入 シンガポール（16%）、中国（11%）、EU（10%）

9. 為替レート（インドネシア中央銀行）：

1ドル = 9.291ルピア（2008年1月末）

10. 経済概況

1997年7月のアジア通貨危機後、政府はIMFとの合意に基づき、経済構造改革を断行。2004年末から2005年初めにかけて個人消費や輸出に支えられ経済は好調であったが、その後、石油燃料価格の値上げに端を発するインフレと高金利により成長率は鈍化。2006年は、インフレ率・金利の低下に伴い、消費が回復し、また過去最高額を記録するなど輸出が好調だったこともあり、経済は回復基調となった。2007年も引き続き好調を維持。民間消費、輸出に加え内外投資が活発であった。

（出所）外務省インドネシア共和国基礎データ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/indonesia/data.html>

インドネシア行政区分地図



Base 802900AI (C00429) 11-02

(出所) Indonesia: Administrative Divisions (Political), U.S. Central Intelligence Agency 2002
http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/indonesia_admin_2002.jpg