

(4) 制定された法律については、韓国国会の法律情報システム<<http://search.assembly.go.kr/law/>>を利用した。

(5) 本稿執筆にあたって参照した新聞記事は、KINDS

(Korean Integrated News Database System)  
<<http://www.kinds.or.kr/>>を使用し検索した。

(しらい きょう・海外立法情報課)

## 【短信：インドネシア】

### 地方分権化と地方自治—アチェ州特別自治法に注目して—

遠藤 聡

インドネシアでは、1999年5月に制定された「地方自治法」により、地方分権化が進められた。さらに2001年8月にはアチェ州に、11月にはパプア州に適用される特別自治法が制定される。これは、両州における分離独立運動に対する懐柔策でもあったが、とりわけアチェ州における武装組織「自由アチェ運動 (GAM)」への対処は中央政府にとって大きな課題であった。一方、2004年10月に「地方自治法」が改正されたことにより、分権化から再集権化への揺れ戻しが起きた。

そうした折、2004年12月に発生したスマトラ沖地震がアチェ州に甚大なる被害を及ぼしたことにより、国際社会からの復興支援活動を促進するために、中央政府とGAMとの停戦が非公式に合意され、「アチェ州特別自治法」改正への動きがみられることになった。インドネシア政府とGAMとのヘルシンキ協議は、2005年1月、2月、4月、5月に行われた後、7月の協議で紛争終結に向けた暫定合意がなされるに至った。<sup>(注1)</sup> また6月には、インドネシアで初の地方首長選挙が行われた。

本稿では、こうした時事的な状況に鑑み、民主化過程にあるインドネシアにおける地方分権化に関する諸問題を取り上げる。

#### 1. アチェ州特別自治法制定の意味

「民主化」の象徴として、「民主的な選挙」の実施と「権力の分散」が挙げられる。ここでは、権力の分散化の一例として、地方分権化へのプロセスを概観した上で、インドネシアにおける地方自治実現過程の諸問題をアチェ州特別自治法制定との関連で考察する。

##### (1) 民主化と地方分権化

1998年5月のスハルト退陣以降、インドネシアでは、スハルト体制のアンチテーゼともいべき「民主化」の時代を迎えたとされる。その象徴的な改革として、第1に権威主義体制から民主主義体制への移行、第2に権力の集中から分散への移行が実施されることになった。

前者では、1999年6月に行われた「自由」な総選挙を経て、10月に国民協議会 (MPR、国会に相当) の投票による大統領選が行われた。その後、2004年7月に初の大統領直接選挙が実施され、今日のユドヨノ政権が誕生するに至った。<sup>(注2)</sup>

後者では、中央集権体制から地方分権化への移行が促進されることになった。ここで問題とされたのは、第1にインドネシアでは憲法において「単一制」原則が明記されていること、<sup>(注3)</sup> 第2にエスニック・グループ別の法制度、たとえ

ばアダット（慣習）法の存在であった。すなわち、単一国家制の中で重層的な法構造が構築されてきた点である。

さて、インドネシアの現行憲法は「1945年憲法」と呼ばれるものである<sup>(注4)</sup>。1959年に、暫定憲法であった1950年憲法を停止し、1945年憲法を再公布した。これは、1956年から行われていた制憲議会における政治的混乱に際して、スカルノ大統領が制憲議会を解散した上で、大統領権限の強い1945年憲法により中央集権体制を強化するための措置であった。さらに、1966年からのスハルト政権期における権威主義体制の下で、大統領と軍に権力が集中した。

そのため、「スハルト後」の民主化の時代にあって、憲法は4次にわたり改正された。例えば、第1次改正（1999年10月）では大統領権限の縮小、第2次改正（2000年8月）では地方分権化、第3次改正（2001年11月）では大統領の直接選挙制、第4次改正（2002年8月）では大統領の直接選挙制に関する補足などが定められた<sup>(注5)</sup>。

## (2) アチェ問題

スマトラ島西北端に位置するアチェにおける「独立運動」は、19世紀後半にオランダ植民地支配に抵抗したアチェ王国の時代から続いている。インドネシア独立後、1959年に特別州として自治が与えられたものの、1970年代からは天然ガス・石油採掘の利権をめぐる独立運動が再燃し、1976年に分離独立を目指す武装組織 GAM が結成された。スハルト政権は治安確保を理由として、1988年にアチェを「軍事作戦地域 (DOM)」に指定し、1990年から GAM 掃討作戦を開始した。以降、アチェの内戦状態は長期化する。

1998年のスハルト退陣後、インドネシアにおける民主化へのプロセスの中で、2001年8月に「アチェ特別自治法」が制定された。しかしメ

ガワティ政権は、2003年5月に開催された東京和平協議が決裂したのを受け、アチェ州に対する軍事非常事態宣言（大統領令第28号）を布告し、GAM 掃討を目的とする国軍による軍事作戦を発動した。2004年5月には軍事非常事態宣言は解除されるものの、その後も国軍と GAM との武力対立は継続されていた。

## (3) 特別自治法制定への経緯

1998年11月の国民協議会でハビビ政権は、民主化実現へのプロセスの中に地方分権化政策を取り入れる「国民協議会決定第15号」(XV/MPR/1998) を決議した。1999年5月には「地方自治法」(2001年1月1日施行) が制定され、ワヒド政権に移行したのちの2000年8月に行われた「1945年憲法第2次改正」で地方自治制度が導入された<sup>(注6)</sup>。

ここでいう「地方自治法」とは、「中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律」(1999年法律第22号) と「中央と地方政府の間の財政均衡法」(1999年法律第25号) の2法を指す。ただし、この時点での「地方自治」の権限については、2000年5月の「2000年政府規則第25号」で明らかにされたように、外交、国防・治安、司法、財政・金融、宗教の主要分野に加えて、農業、林業、水産業、投資、商工業、石油・ガス等、経済部門の多くが中央政府の管轄であると規定された。

このような限定的な地方自治に対して、2000年8月に採択された「国民協議会決定第4号」(IV/MPR/2000)<sup>(注7)</sup> で、地方自治法の改正が勧告されることになる。ここで問題視されたのが、天然資源や経済基盤において、中央と地方、および地方間に大きな格差が存在すること、また地方自治の実施を妨害する様々な集団の利害が存在することであった。

こうして、アチェとイリアン・ジャヤ（のちにパプアと改称）に対する特別自治法を2001年

## インドネシア

5月1日までに公布することが要求された。最終的には、2001年8月に「ナングロ・アチェ・ダルサラーム国州」としてのアチェ特別州に適用される特別自治法が成立した（アチェ特別自治法、2001年法律第18号<sup>(注8)</sup>）。この法律では、イスラーム教徒に対してはイスラーム法が適用されるとともに、有権者住民による地方首長の直接選挙、天然ガス・石油採掘収入の大幅増が定められた。

## 2. 地方分権化の内実

ここでは、インドネシアにおける地方分権化の実情を、分権化の3形態<sup>(注9)</sup>、すなわち、「行政的分権化」（分散）、「財政的分権化」、「民主的分権化」（移譲）の3つの視座から言及し、2004年の地方自治法改正における注目点、およびアチェ州における特殊性を取り上げる。

### (1) 行政的分権化

インドネシアにおいて行政的分権化の法的基盤となるものは、前述した「中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律」である。ここでは、「分権」とは「インドネシア共和国の単一制の枠組みの中で、中央政府が行政権限を自治体に移譲すること」、「分散」とは「中央政府の権限を中央政府の代表機関としての知事あるいは地方における中央政府の機関に移転すること<sup>(注10)</sup>」とされている。

この法律によって、地方は、州、県、市の3層に区分された上で、それぞれが独立した自治体であると定められた。それまでの「中央政府—州政府—県・市政府—郡政府」という垂直的な従属関係が改められたことになる。すなわち、州と県・市は同格となり、その地方自治体としての自立性が大幅に認められたことになる。また地方議会の機能も強化され、地方首長は地方議会に対して責任を負うこと、地方首長の選出権を地方議会が持つことに改められた。

こうしてインドネシアの中央—地方関係は、法的には水平的な関係へと推移していった。しかし、前述したように、地方自治の権限には除外対象とされる領域が大幅にあることも事実である。また「多様性の中の統一」を国是としてきたインドネシアでは、憲法の前文にも記されている建国五原則である「パンチャシラ」<sup>(注11)</sup>による「単一制国家」の堅持を前提とした上で、分権化を推進していくという制約もある。さらには1999年8月に実施された住民投票の結果、東ティモールが分離独立（正式独立は2002年5月）していった経験からも、中央政府にとって、集権から分権への移行は慎重に行わざるを得ない状況にもある。

### (2) 財政的分権化

地方分権制度を維持していくためには、財政的分権化を推進することによって、地方政府の経済的自立を確立することが重要である。インドネシアでは、前述した「中央と地方政府の間の財政均衡法」により、単一制国家の下で中央政府と地方政府との間の財政均衡についての規定が置かれた<sup>(注12)</sup>。

ここには、地方自治体における借入れや財政運用が含まれ、また地方財源として、固有の地方歳入、均衡予算、地方債、その他法律による歳入が認められた。均衡予算とは、土地建物取得税、天然資源税などを財源とし、一般配分金（用途を定めない）・特別配分金（用途を定める）として中央から地方へ移転されるものである。

ところでインドネシアでは、財政的分権化の中で生じた地方財政構造の変化において、地域間による特色がみられた。とりわけ歳入分与において、天然資源収入の大きい地方へ偏った配分が生じた。すなわち、資源を豊富に抱える地方の財源は大幅に増加することに対し、資源の乏しい地方においては、財政的分権化の恩恵を受けられなくなる場合が生じ、結果的に地域間

における財源の格差が広がることに繋がった。

こうした地域間格差を是正するものとして、均衡予算の一般配分金が設けられたわけではあるが、実際には、地域間の格差を緩和するには至っていない。しかも、資源の豊富な地域においては、本来であれば受け取ることのできる収入が他の地域に流れているといった財政の「不公平感」も生じてきている。

### (3) 民主的分権化

インドネシアでは、地方分権化は、スカルノ時代やスハルト時代においても試みられてはいた。しかし、それは、あくまでも中央集権体制の中での分権化であり、行政的分権化を第一義に、それを補完するものとして財政的分権化が行われていたものであった。スハルト後の民主化の時代にあって、最も注目される分権化の対象は、民主的分権化による権力の地方への移譲、すなわち地方の「自治」の実態であろう。

「中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律」において、地方議会の権限と権利、地方首長の責任と義務が明確化された<sup>(注14)</sup>。

注目すべきは、地方議会に対して、地方首長・副首長の選出や、地方首長とともに条例・予算を制定する「権限」が定められ（同法18条）、地方首長の責任追及、条例案の提出、条例の改正、予算の決定といった「権利」が定められたこと（同法第19条）である。

地方首長に対しては、地方議会に対して「責任」を負うことが定められ（同法第31条、第32条）、条例案の提出、条例の決定という「義務」が定められた（同法第43条）。また同法では、条例や首長決定に関して、中央政府の事前承認が不要となった。さらに、中央政府から事後承認において無効の判断が下された場合には、異議申し立てと司法判断の機会が、地方自治体に与えられた（同法第113条、第114条）。

このように地方分権化に関する法整備が進ん

でいる一方で、州と県・市の関係、州政府の調整権限の行使方法、住民参加の方法、中央政府と地方政府との協力事務の分離など、未整備な問題も多く残っているのが現状である。

### (4) 地方自治法改正の注目点

2004年10月、「地方自治法」2法、すなわち「中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律」（1999年法律第22号）と「中央と地方政府の間の財政均衡法」（1999年法律第25号）が、それぞれ2004年法律第32号と2004年法律第33号に改正された。これは、前述した2000年8月の国民協議会決定第4号の勧告に基づくものであり、2002年1月に内務省が提示した改正案を踏まえたものであった。

国民協議会決定第4号の勧告では、企図される見直しとして、州、県・市、村等に階層的な自治を与えることが明示されていた<sup>(注15)</sup>。内務省の改正案では、第1に、中央政府、州政府、県・市政府の関係を、より階層的性格の強いものにする一方で、第2に、地域住民による地方政府への監督強化を図ることが提示された<sup>(注16)</sup>。しかし、この改正案は集権化の傾向が強いとして廃案になっていた。

こうした改正への論議を経て、「地方自治法」が改正されたのである。改正された内容を簡潔に整理すると以下ようになる<sup>(注17)</sup>。「中央政府と地方政府の間の権限分権に関する法律」で、地方首長公選制が導入された。これにより、首長の正当性が強まることになり、首長の議会に対する立場が強まることにもなった。さらに同改正法では、権限の「分有」、すなわち中央政府、州政府、県政府、市政府の間において権限を共有することが明記された。さらに、「中央と地方政府の間の財政均衡法」で、地方の予算や財源設定に対する上位政府の監督機能が強化されるに至った。

これらから考えられることは、民主化・地方

分権化の象徴として首長公選制が導入される一方で、実質的には集権的性格が強まってくるということであろう。この背景には、これまで行われてきた地方分権化が、単一性国家、すなわち「1つのインドネシア」の分化を招くとする危機感がある。さらに、これまでの分権化による地方での高コスト経済化や地方政府の権力乱用を抑制するために、地方への中央管理の強化がなされたと考えられる。<sup>(注18)</sup>

#### (5) 地方自治の特殊化

アチェ州特別自治法により、アチェ州に対しては、他の地域と比較して広範な自治が認められた。その概要を列挙すれば、第1に、正副州知事・県知事の選出が住民の直接選挙で行われること（2004年の地方自治法改正までは、他の地域では、地方議会による選出）、第2に、天然資源収入の地方への配分を石油は55%、天然ガスは40%とすること（他の地域では、それぞれ15%、30%）、第3に、イスラーム教徒に対するイスラーム法裁判所を設置すること、である。

ここでの論点は、第1に、これまで外資と中央が独占してきた資源開発をめぐる歳入分与を、「特別」な地域に対しては、より一層厚くするという財政面の優遇措置、第2に、多民族、多宗教、多言語という文化的な多様性への配慮が明確化されたことである。しかしまた、こうした地域の「特殊性」に配慮した優遇政策には、地域間の経済格差を是認することや、分離独立運動を刺激するといった側面もあるということは注意されてよいであろう。

2005年1月から、ヘルシンキにおいて開催された中央政府とGAMとの和平協議において、交渉の争点となったのは、「特別自治」の解釈の相違であり、それらが反映される「アチェ特別自治法」改正への議論であった。<sup>(注19)</sup> すなわち、GAMが要求するのが、連邦制への移行を想定

させる「自治政府」(self-government)案であることに対して、中央政府が主張するのが、特殊な地域に対して例外的に特別の自治を認めるとする「特別自治」(special autonomy)を基調としていることであった。これにより、両者の「自治」の在り方についての対立が鮮明となった。

同年7月に暫定的に合意された和平案は、GAMの武装解除と国軍の撤退、自治政府の樹立と地方選挙実施、EUとASEANからの監視団受け入れ、恩赦、紛争被害者への補償、経済権益の移譲、などからなる。今後注目されるのは、「地方政党」の設立をめぐる問題となろう。インドネシアの政党法（1999年法律第2号、2002年法律第31号により改正<sup>(注20)</sup>）では、全国政党の設立しか認めていないため、地方政党の設立には同法の改正が必要とされるからである。

こうした状況を踏まえた上で、インドネシア政府においては、東ティモールの分離独立以来、集権化を維持しつつ、民主化と分権化を推進することが大きな課題となっている。国際社会のアチェ紛争終結への期待が高いことから、また2005年10月にはアチェ州知事選挙が予定されていることから、特別自治法改正への動向が注目される。

#### 注

- (1) 2005年7月17日の第5回ヘルシンキ協議において暫定合意がなされた。同年8月に公式協議が開催され、その際に正式な和平協定が締結される予定である。
- (2) 1998年5月のスハルト辞任の際には、副大統領のハビビが大統領に昇格した。その後、1999年10月にアブドゥラフマン・ワヒドが大統領に就任するが、2001年7月には大統領職を罷免され、メガワティ・スカルノプトリが副大統領から大統領に昇格した。2004年7月には、初の大統領直接選挙が実施され、9月のメガワティとの決選投票の結果、スシロ・バ

- ンバン・ユドヨノが大統領に就任した。
- (3) 1945年憲法第1章第1条第1項において、「インドネシアは単一の共和制の国家である」と明記してある。これは「連邦制」と対峙するものと理解できる。
- (4) インドネシアにおける憲法施行期間を次に示す。  
「インドネシア共和国憲法（1945年憲法）」（1945年8月～1949年1月）、「インドネシア連邦共和国暫定憲法」（1949年12月～1950年8月）、「インドネシア共和国暫定憲法（1950年憲法）」（1950年8月～1959年7月）、「インドネシア共和国憲法（1945年憲法）」（1959年7月～現在）。
- (5) 詳しくは、作本（2003a）, pp.79-93. 島田（2003）, pp.77-81.
- (6) 憲法第18条を全面的に改正した上で、第18A条と第18B条を追記し、地方の特殊性への配慮を明文化した。第2次憲法改正の全文は、佐藤編（2001）, pp.215-216.
- (7) 全文は、佐藤編（2001）, pp.236-240を参照のこと。
- (8) イリアン・ジャヤについては、2001年11月にパプア州特別自治法（2001年法律第21号）が制定された。イリアン・ジャヤの分離独立運動は、1963年のイリアン併合の正当性をめぐる問題が基となっており、「自由パプア組織（OPM）」がその中心として活動している。なお「パプア」は民族名である。
- (9) 政治学者マノールによる分類。Manor, *James, The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank, 1999. 松井（2002）, pp.199-201による。なお松井は、インドネシアにおける地方分権化を、分散、分権化、支援業務の3分類で分析している。
- (10) 作本（2003b）, pp.337-338.
- (11) 「五つの原則」の意。①唯一至高なる神、②公平で文化的な人道主義、③インドネシアの統一、④協議と代議制において叡智によって導かれる民主主義、⑤インドネシア全国民に対する社会的公正、をいう。
- (12) 作本（2003b）, pp.340-342.

- (13) 松井（2003）, pp.57-59.
- (14) 岡本（2001）, pp.10-11.
- (15) 佐藤編（2001）, pp.236-240
- (16) 岡本（2005）, pp.47-49.
- (17) 以下、岡本（2005）, pp.49-55を参照。
- (18) 『アジア動向年報2005』 p.410.
- (19) The Jakarta Post, 2005.2.25, 2.26, 5.24. <<http://www.thejakartapost.com>> (last access 2005.6.9)
- (20) 1999年政党法の全文は、佐藤編（2001）, pp.56-62. 2002年改正の政党法では、政党設立の条件として、全国の半数以上の州に支部を置くことなどが定められた。『アジア動向年報2003』 p.389.

#### 参考文献

- ・『アジア動向年報』（2000年～2005年版）アジア経済研究所
- ・岡本正明「インドネシアにおける地方分権について－国家統合のための分権プロジェクトの行方－」『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団国際協力総合研修所, 2001.3, pp3-46.
- ・岡本正明「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－」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1703indonesia8.pdf>> (last access 2005.6.9)
- ・作本直行（2003a）「インドネシアの民主化過程と憲法制度」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法－フィリピン・タイ・インドネシアの比較－』アジア経済研究所, 2003, pp.69-96.
- ・作本直行（2003b）「インドネシアの地方分権化と法」作本・今泉編, 前掲書, pp.311-369.
- ・佐藤百合編『インドネシア資料データ集－スハルト政権崩壊からメガワティ政権誕生まで－』アジア経済研究所, 2001.
- ・島田弦「インドネシアの憲法事情」『諸外国の憲法事情－3－』国立国会図書館調査及び立法調査局, 2003.12, pp.63-84.
- ・松井和久「地方分権化と国民国家形成」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア－政治経済変動と制度

インドネシア

改革-』アジア経済研究所, 2002, pp.199-246.

- ・松井和久「財政分権化と地方財政-中央の視点、地方の視点-」松井和久編『インドネシアの地方分権化-分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー-』アジア経済研究所, 2003, pp.35-75.

(平成17年7月19日脱稿)

(えんどう さとし・海外立法情報課非常勤調査員)