

インドネシアの地方自治

Otonomi Daerah di Indonesia



財団法人自治体国際化協会

はじめに

当協会では、7つの海外事務所を通じて諸外国の地方自治制度や個別施策の調査・研究を行い、その成果を各種刊行物により日本の各地方公共団体や各地方自治関係者に紹介している。シンガポール事務所は、シンガポールのほか、タイ、マレーシア、ベトナム等のアセアン諸国とインドの合計11カ国をその調査対象地域にしており、インドネシアについても、クレアレポート第157号「インドネシアの地方行政（1998年2月）」を発行することにより、その調査結果を報告してきたところである。

今回の報告は、同レポートから10年の歳月が過ぎ、4度の憲法改正及び2度の地方行政法の全面改正及び1度の一部改正という大きな改革を行い、現在においても関連規定の整備を通じて地方自治制度の改革に取り組むインドネシア共和国について、現在の地方制度を調査することにより将来にわたる両国の地方自治体の交流に役立てられることを願い作成した。特に、インドネシアの地方政府で最も先進的な行政運営を行っている東ジャワ州スラバヤ市や、ジョグジャカルタにある国立ガジャマダ大学の協力を得て調査した地方自治の実情を随所に織り込んでいる。今回の執筆に当たっては、言語面での制約をはじめとして幾つもの困難を抱えつつも、現地調査を踏まえて可能な限り正確な内容となるよう意を用いたつもりであるが、今後関係者の方々にもご活用いただき、更なる内容改善のためにお気づきの点等をご教示いただければ幸いである。

最後に、2度の現地調査に格別のご協力を賜った、スラバヤ市のバンバン市長（**Drs. Bambang Dwi Hartono, M.Pd**）及びスラバヤ市諸官、国立ガジャマダ大学公共政策大学院のアグス教授（**Dr. Agus Dwiyanto**）、そして本稿の刊行に際して学術的アドバイスを賜った、元独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所の松井和久氏に改めて感謝の意を表したい。

平成21年3月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

『インドネシアの地方自治』

目次

はじめに

第1章インドネシアの概要

1 国土	2
2 人口	3
3 民族・言語	3
4 宗教	4
5 国是パンチャシラと国章	5
6 国旗・国歌	6
7 歴史年表	8

第2章インドネシアの国家制度

第1節 立法機関	12
1 国民協議会	12
2 国民議会	13
3 地方代表議会	16
第2節 司法機関	17
1 最高裁判所	17
2 憲法裁判所	17
第3節 行政機関	18
1 大統領	18
2 大臣・国务大臣	19
第4節 会計検査院	21
第5節 国軍・警察	21

第3章 地方統治システムと中央・地方の関係

第1節 憲法の地方自治規定	23
第2節 地方行政制度の変遷	24
1 1948年地方行政基本法	25
2 1957年地方行政基本法	25
3 1959年大統領決定第6号及び1965年地方行政基本法	25

4	1974年地方行政基本法	26
5	1999年地方行政法	27
6	2004年地方行政法	27
第3節	インドネシアの地方統治システム	28
1	州	28
2	県・市	29
3	村	29
4	特別地区	32
5	地方の設置	32
第4節	地方行政法上の中央政府と地方政府間の関係	33
第5節	中央政府及び地方政府の事務及び分業	36
1	中央政府の専管分野及び地方政府との分業分野	36
2	地方政府の行政担当分野	37
3	政府間分業に関する概念	38
4	中央政府と地方政府及び地方政府間の分業の具体例	39
第6節	所管省庁及び地方自治推進組織	40
1	内務省	40
2	地方自治諮問会議	41
3	インドネシアの地方六団体	41

第4章 地方政府

第1節	地方首長・副首長	43
1	地方首長の主な任務及び権限	43
2	地方副首長の主な任務及び権限	44
3	地方首長・副首長の義務	44
4	地方首長・副首長の禁止事項	45
5	地方首長・副首長の辞職・罷免	45
6	地方首長・副首長が欠けた場合の代行及び補充	47
7	地方首長・副首長に対する捜査	47
第2節	地方政府組織	47
1	地方政府の機関	48
2	地方政府の組織数	52
3	事業局・技術機関の担当分野	54
第3節	地方議会	56
1	地方議会の主な任務及び権限	56
2	地方議会の権利	57
3	地方議会議員の権利及び義務	58

4	地方議会議員の禁止事項	58
5	地方議会議員の任期中の辞職及び罷免	59
第4節	地方議会の組織・運営	59
1	地方議会の議席数	59
2	地方議会の機関	60
3	議会の開催及び種類	63
4	定足数・議決要件	65
5	会議の公開	65
6	地方条例案の審議・成立	65

第5章 選挙制度

第1節	地方首長・副首長選挙	68
1	選挙の実施機関・選挙監視機関	68
2	選挙権	71
3	立候補	71
4	選挙運動・選挙資金	75
5	投票76	
6	開票77	
7	再投開票・異議の申し立て	79
8	当選及び認定	79
第2節	地方議会議員選挙	80
1	立候補	80
2	投票、開票及び当選者の決定方法	81
第3節	大統領選挙・国民議会議員選挙・地方代表議会議員選挙	82
1	大統領選挙	82
2	国民議会議員選挙	82
3	地方代表議会議員選挙	82

第6章 公務員制度

第1節	大統領の公務員管理権と人事権の委任	84
第2節	公務員階級	86
1	ゴロンガン（等級）	86
2	エセロン（役職者階層）	88
第3節	公務員の採用	90
第4節	公務員給与	92

第7章 監査制度及び情報公開制度

第1節 監査制度	98
1 監査の種類及び内容	98
2 監査体制及び監査実施手順	102
第2節 情報公開制度	103
1 情報公開の対象機関及び対象文書	103
2 公開禁止文書	104
3 情報公開の手続き	105

第8章 地方財政制度

第1節 地方政府の歳入歳出構造	106
第2節 均衡資金制度	109
1 歳入分与	109
2 一般配分金	113
3 特別配分金	114
第3節 特別自治実施資金及び調整資金	116
1 特別自治実施資金	117
2 調整資金	118
第4節 地方債制度	118
1 借入期間・対象事業	119
2 地方借入金	120
3 公募型地方債	121
第5節 権限分散資金・補佐任務資金	122
1 権限分散資金	122
2 補佐任務資金	124
第6節 地方公営企業制度	127
1 実施事業	127
2 経営状況	128
3 国営企業の民営化と地方公営企業	128
第7節 開発計画及び地方予算の編成	129
1 開発計画制度	129
2 ムシュレンバン（開発計画協議）	131
3 地方予算の策定（スラバヤ市の例）	132

第9章 地方税及び地方利用者負担金制度

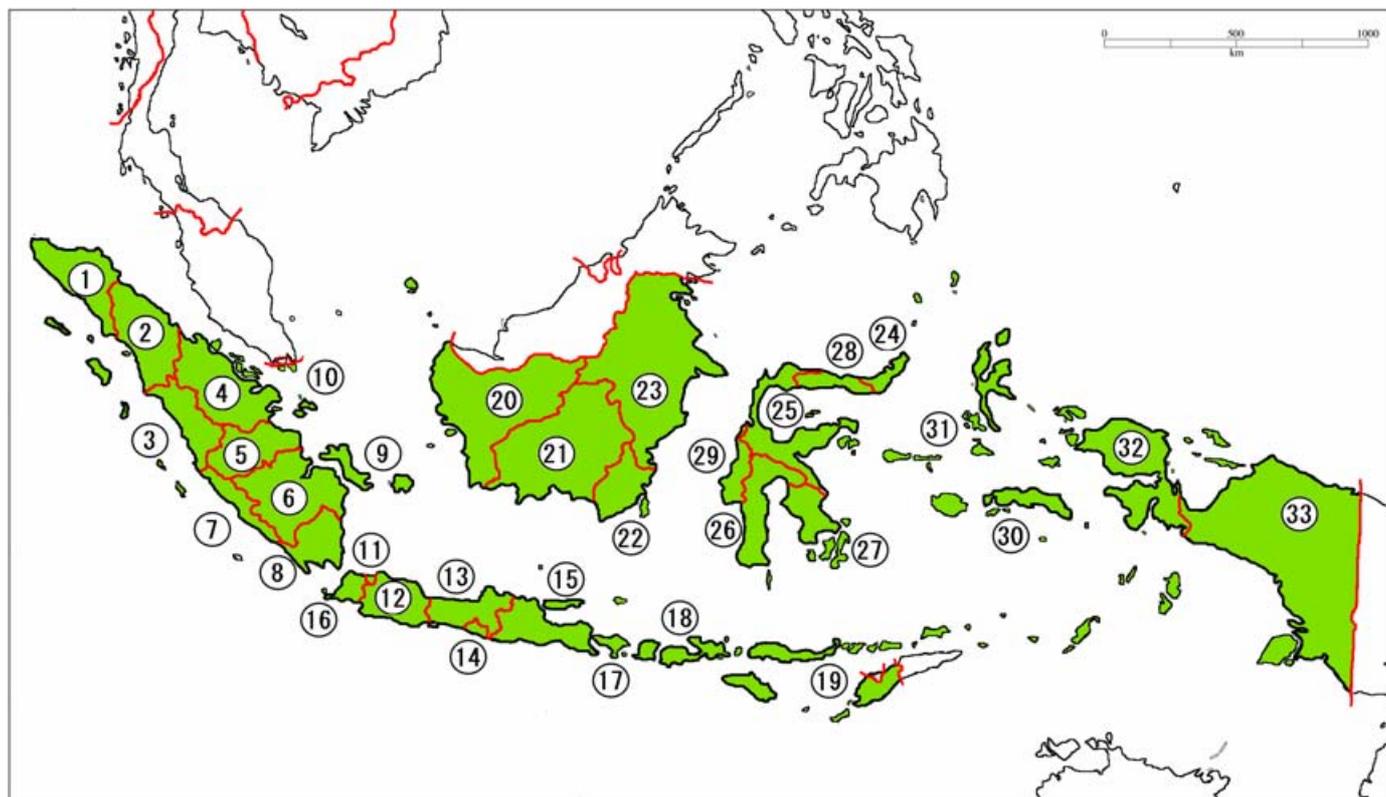
第1節 地方税の概要	138
第2節 州税	139
1 エンジン付車両・水上車両税	140

2	エンジン付車両・水上車両名義変更税	141
3	ガソリン税	142
4	地下水・表水取水利用税	142
第3節	県・市税	143
1	ホテル税・レストラン税	144
2	娯楽税	145
3	広告税	145
4	街灯税	146
5	C種資源採掘利用税	147
6	駐車税	147
第4節	税の徴収	148
1	スラバヤ市税務局の体制	148
2	地方税の徴収実務の例	149
第5節	地方利用者負担金	150

第10章 特別地方自治法

第1節	ジャカルタ首都特別州行政法	152
第2節	ジョグジャカルタ特別州法	155
第3節	パプア特別地方自治法	156
第4節	アチェ統治法	159

インドネシア共和国



- | | | | |
|-------------------------|-----------------|---------------|--------------|
| 1. ナングロ・アチェ・
ダルサラーム州 | 9. バンカ・ブリトゥン群島州 | 18. 西ヌサトゥンガラ州 | 26. 南スラウェシ州 |
| 2. 北スマトラ州 | 10. リアウ群島州 | 19. 東ヌサトゥンガラ州 | 27. 東南スラウェシ州 |
| 3. 西スマトラ州 | 11. ジャカルタ首都特別州 | 20. 西カリマンタン州 | 28. ゴロンタロ州 |
| 4. リアウ州 | 12. 西ジャワ州 | 21. 中カリマンタン州 | 29. 西スラウェシ州 |
| 5. ジャンビ州 | 13. 中ジャワ州 | 22. 南カリマンタン州 | 30. マルク州 |
| 6. 南スマトラ州 | 14. ジョグジャカルタ特別州 | 23. 東カリマンタン州 | 31. 北マルク州 |
| 7. ベンクル州 | 15. 東ジャワ州 | 24. 北スラウェシ州 | 32. 西パプア州 |
| 8. ランプン州 | 16. バンテン州 | 25. 中スラウェシ州 | 33. パプア州 |
| | 17. バリ州 | | |

第1章 インドネシアの概要

- (1) 国土面積：約 186.04 万 km²
- (2) 位置：北緯 6 度 8 分～南緯 11 度 15 分、東経 94 度 45 分～141 度 65 分
- (3) 標準時：+GMT 7～9 日本標準時±0 時間～-2 時間
- (4) 気温：最高 36.7 度、平均 28.8 度、最低 23.2 度（ジャカルタ）
- (5) 気候：雨季：12 月～3 月、乾季：6 月～9 月
- (6) 平均湿度：最高 100.0%、平均 73.4%、最低 45.0%（ジャカルタ）
- (7) 人口：2 億 2,219 万人（2006 年政府推計、以下同じ）
- (8) 人口増加率：2000 年～2006 年平均：1.34%
- (9) 人口密度：118 人/km²（参考：ジャカルタ 13,499 人/km²）
- (10) 世帯数：5,594 万世帯（平均世帯人員数 4.0 人）

出典：Badan Pusat Statistik（中央統計局）「Statistik Indonesia 2007」を元に作成

1 国土

太平洋に浮かぶエメラルドの首飾りと讃えられる世界最大の群島国家インドネシア共和国〔Republic of Indonesia〕は、ジャワ、スマトラ、スラウェシ、ボルネオ（カリマンタン）、ニューギニア（パプア）の 5 つの本島、小スンダ列島やモルッカ諸島等 30 の群島そして大小の有人・無人島の合計 18,110 の島々で構成し、インド洋と太平洋の 2 つの大洋に跨り、アジア大陸とオーストラリア大陸の境界を形成する。国土の東西の距離は約 5,110km（アメリカ本土の東西海岸間に相当）、南北約 1,888km（東京－沖縄間に相当）で、その位置は赤道を跨いで北緯 6 度 8 分～南緯 11 度 15 分、東経 94 度 45 分～141 度 65 分にわたっている。

国土面積は領土約 186.04 万 km²（日本の約 5 倍）と排他的経済水域及び領海約 790 万 km²と合わせた合計約 980 万 km²であり、各地域の面積は、スマトラ：約 446,687km²、ジャワ：約 129,306km²、カリマンタン：約 507,412km²、スラウェシ：約 193,847km²、パプア：約 424,501km²である。なお、パプアは世界で 2 番目に大きいニューギニア島の一部、カリマンタンは世界で 3 番目に大きいボルネオ島の一部である。広大な国土を持つインドネシアではあるが、陸地で国境を接するのはわずか 3 か国であり、ボルネオ島ではマレーシアのサバ州・サワラク州と、ニューギニア島ではパプア・ニューギニア独立国と、ティモール島ではティモール・レステ（東ティモール）と接している。

インドネシアは 3 つの標準時を採用しており、西部標準時（スマトラ島、ジャワ島、西・中央カリマンタン州）は日本標準時からマイナス 2 時間、中部標準時（北・東カリマンタン州、スラウェシ島、バリ州、東・西ヌサテンガラ州）は日本標準時からマイナス 1 時間、東部標準時（マルク州、パプア州）は日本標準時と同じである。

国土は熱帯雨林気候にあり、気候・天候は、ウォーカー循環（太平洋赤道域の大気の東西循環）、ハードレー循環（赤道付近の低緯度で上昇し南北 30 度付近で下降する大気の新

環)や東西モンスーンに影響され、雨季は概ね12月～3月、乾季は6月～9月である。平均気温は沿岸平野部では28度、内陸及び山間地で26度、高地で23度程度、平均湿度は70～90%程度である。常夏の島々が国土を占める一方で、ニューギニア島には5,000mを超える高山もあり、熱帯でありながら多様な気候を有する国となっている。

2 人口

2000年に行なわれた国勢調査によれば、インドネシアの総人口は2億584万人であり、中国、インド、アメリカに次ぐ世界第4位の人口規模を有している。1990年から2000年の人口増加率は年1.45%、2000年から2006年の人口増加率は年1.34%で、2006年現在の総人口は2億2,219万人と推計されている。

人口はジャワ島に集中しており、2006年の政府推計によれば国土面積の6.95%のジャワ島に人口の58.51%（約1億3千万人）が集中し、人口密度は1,019人/km²となっている。その中でも特にジャカルタ首都特別州は、国土のわずか0.04%の地域に総人口の4.0%（約900万人）が居住し、人口密度13,499人/km²の過密地域となっている。一方で、ジャワ島以外を見てみると、パプアやカリマンタンは地域の大部分をジャングルや山岳地域が占めており、パプア州（国土面積の16.66%）の人口密度は8人/km²、カリマンタン（同27.27%）では21人/km²、全国平均でも118人/km²であり、人口がいかにジャカルタやジャワ島に集中しているかがわかる。

3 民族・言語

群島国家のインドネシアは各地域が海に隔てられているため、それぞれの地域によって民族独特の言語・文化が生まれ、インドネシアの多様性を形成している。民族については、長い歴史の中での血縁交配により分類が難しくなっているが、最大のジャワ人が約8,600万人で、以下スダ人1,120万人、マレー人710万人、マドゥラ人700万人、バタック人630万人、ミナンガバウ人560万人と続く。また、インドネシア固有民族の他にも中国系、アラブ系、インド系の移民がそれぞれの出身に流れをなす文化を形成している。

インドネシアの公用語は独立以来「インドネシア語 (Bahasa Indonesia)」が採用されている。語彙や文法はかつてマラッカ海峡交易の共通語であったマレー語に由来しており、それぞれの民族や地方によって語彙が変化して独自言語となった。現在においてもインドネシア語とマレー語はその語彙の80%～90%は同一と言われており、インドネシア政府は1973年8月にマレーシア政府と文化協定を結び、インドネシア語とマレー語の同一の単語に同一の意味を持たせるよう調整の場を設けている。学校教育ではインドネシア語で授業が行われ、政府の公文書もインドネシア語で作成される。

また、インドネシア群島では150～250の民族言語・地方言語が存在すると言われており、代表的な民族言語・地方言語には、アチェ語（ナングロ・アチェ・ダルサラーム州）、

バタック語（北スマトラ州）、ミナンカバウ語（西スマトラ州）、スンダ語（西ジャワ州）、ジャワ語（中・東ジャワ）、ササック語（ロンボク島）、ダヤック語（カリマンタン）、トラジャ語（スラウェシ中部）、ブギス語（南スラウェシ）があり、その他少数言語が多数ある。

【図表 1-1 民族別人口シェア】

(単位：万人、%)

民族名	人口	割合
ジャワ人	8,600	41.71
スンダ人	1,120	5.41
マレー人	710	3.45
マドゥラ人	700	3.37
バタック人	630	3.02
ミナンガバウ人	560	2.72
ブギス人	520	2.49

出典：インドネシア通信・情報省「Indonesia 2005」を基に作成

【図表 1-2 宗教別人口シェア】

(単位：万人、%)

宗教名	人口	割合
イスラム教	17,753	88.22
キリスト教	1,795	8.92
ヒンズー教	364	1.81
仏教	169	0.84
その他	40	0.20
計	20,124	100.00

出典：「Indonesia's Population」Institute of Southeast Asian Studies:2003,を基に作成

4 宗教

インドネシアは信教の自由を保障しており、憲法¹第 28E 条 (1) は、全ての者に対して自由に宗教に帰依しその宗教に従って宗教行為を行うことを認めている。ただし、無制限な自由が保証されているわけではなく、政府はイスラム教、キリスト教（カトリック、プロテスタント）、ヒンズー教、仏教、儒教の 6 宗教を国家公認の宗教と定め、憲法上の権利保障の対象とする基本方針をとっている。

インドネシアは東西貿易の要衝であり、世界の主要宗教が交易とともにインドネシアにもたらされた。最大の宗教はイスラム教であり、13 世紀前半にインド北西部のグジャラティ地方やイランから来訪した商人によって、現在のナングロ・アチェ・ダルサラーム州に伝えられその後ジャワ島へと普及した。2000 年国勢調査によればイスラム教徒人口は約 1 億 7,750 万人（約 88.2%）に上り、世界最大のイスラム教徒を抱える国となっている。なお、次ページのとおり、憲法前文は「唯一至高神への信仰」をインドネシア共和国の国是の 1 つとしているが、これは特定の宗教を指したものではなく、インドネシアは近隣のマレーシアやブルネイのようなイスラム教を国教と定めるイスラム国ではない。一般的にイ

1 本稿で「憲法」とは 1945 年共和国憲法をいう。インドネシアでは 1945 年の独立以来 ① 1945 年共和国憲法、② 1949 年連邦共和国憲法、③ 1950 年暫定憲法の 3 本の憲法が制定されている。② はオランダとの独立戦争の講和条件に従い、当時ジャワ島を領土としたインドネシア共和国と、オランダがインドネシア各地で設置した傀儡政権の連合による連邦国家を樹立した際に制定されたものであり、その翌年にはインドネシア共和国のもと再結集し、③ が公布された。どちらも議院内閣制や広範な人権規定を有することが特徴的であるが、政党政治の混乱のために 1959 年 7 月にスカルノ大統領が国家緊急権に基づいた超法規的措置によって 1945 年憲法を再公布した。1945 年憲法は、スハルト退陣後の 1999 年から 2002 年にかけて 4 度の改正が行なわれ現在に至っている。

インドネシアのイスラム教徒は他宗教に寛容と言われ、世俗的なイスラム教徒も多い。

イスラム教に続くのがキリスト教徒で、総人口の約 8.9%を占める。そのうちカトリックについては、香辛料を求めたポルトガル商人に同行した牧師によってフローレス諸島で布教が行なわれ、プロテスタントについては、オランダ人とドイツ人の宣教師によって北スマトラ、マルク、北スラウェシで布教が行われ、その後全国に広まったと言われている。

また、仏教とヒンズー教はインド商人から伝えられ、ヒンズー教人口は総人口の約 1.8%を、仏教人口は総人口の約 0.8%を占めている。

インドネシアは広大な国土に多民族が暮らす国家であるため、言語と同様に宗教にも地理的な分布が存在する。イスラム教以外の宗教は特定の地域で特に普及しており、例えばキリスト教は東ヌサトゥンガラ州（州人口の約 90%）、パプア州（同約 75%）、北スラウェシ州（同約 70%）で多い。ヒンズー教については、バリ州で人口の約 90%を占めており、同州には全インドネシアのヒンズー教徒の約 75%が居住している²。仏教は集中度が低いながらもバンカ・ブリトゥン州（7%）や西カリマンタン州（6%）で割合が高い。

5 国是パンチャシラと国章

憲法第 36A 条は、「国章は、多様性の中の統一という標語を伴うガルーダ・パンチャシラとする」と規定している。『パンチャシラ (Pancasila)』とは、憲法前文に掲げる『建国五原則』をいい、広大な国土を持つインドネシアの歴史の歩みと、インドネシアが抱える多様な民族・文化を統合する象徴となる言葉である。パンチャシラはイデオロギーではなく全てのインドネシア国民が尊重すべき哲学であり、精神面における国家統合の象徴である。パンチャシラの内容は以下のとおりである。

(1) 唯一至高神への信仰

インドネシア国民は神の存在を信じ、神によって生活が導かれると信じることを意味する。この原則は 憲法第 1 章第 29 条の「国家は唯一神への信仰に基づく」という条文に具現化されている。

(2) 公正で文化的な人道主義

人類は神の創造物として尊厳をもち、尊重されるものであり、インドネシア国民がインドネシア国民から、あるいは外国勢力から物理的・精神的抑圧を受けることはないと言ったものである。

(3) インドネシアの統一（民族主義）

インドネシア国民は一つの国家、一つの国土を有するという国家主義を具現化し、多様な民族で構成するインドネシアにあって出身民族による優越による差別がなく、全ての国民が平等であることを表す。

2 カリマンタン等で多い精霊信仰も便宜的にヒンズー教に分類されている。

(4) 協議と代議制に基づき叡智に導かれる民主主義

インドネシアの意思決定は代議制に基づく民主的な議会制度に基づき行われるものであり、民主主義の行使は、人々の威厳・尊厳を尊重し、常に信念と信教に基づき、社会正義と国家の統一に資するものであり、神に対する深い責任が存在するものであることを表す。

(5) インドネシア全国民に対する社会正義

全ての国民の幸福を約束し、社会正義を持って弱者の保護や社会参画の促進を図ることを誓うものであり、その実現のためにインドネシアの天然資源や国富は国民の共通財産であることを表している。



国章とパンチャシラ碑文（北スラウェシ州マナドの街角）

インドネシアの国章のデザインのモチーフとされているのは『金色のガルダ（鷲）』である。ガルダはインドネシアの古代神話に由来するもので 創造力を、金色は国家の偉大さを表している。ガルダの中央部には、インドネシアの国旗の色である紅白を背景にパンチャシラの5つの原則を個々にイメージするマークが示されている。ガルダは両翼にそれぞれ17枚の羽、8枚の尾羽、首には45枚の羽を持っているが、これらの数字は同国の独立宣言日（1945年8月17日）を表現したものである。ガルダが足につかんでいる旗印に書かれている『Bhinneka Tunggal Ika』は 多様性の中の統一 を意味し、多様な民族・宗教を有するインドネシアの統治の象徴となる言葉である。なお、パンチャシラ及びBhinneka Tunggal Ika はどちらもサンスクリット語からの転用語とされている。

6 国旗・国歌

インドネシアの国旗は『サンメラプティ（Sang Merah Putih＝紅白旗）』と呼ばれており、憲法第35条により国旗に定められている。紅白は古代の太陽と月への信仰を意味し、

赤は勇気を、白は潔癖を表している。上部が赤で下部が白というデザインは、モナコ公国と同じであるが、両国の国旗は縦横比で区別でき、インドネシア共和国の国旗は縦横が 2 : 3 の比率になっている。

国歌『インドネシア・ラヤ (Indonesia Raya)』は、「偉大なるインドネシア」を意味し、憲法第 36B 条により国歌と定められている。1928 年 10 月 28 日にバタビア（現ジャカルタ）で開催された第 2 回全インドネシア青年会義³で初めて発表され、以後植民地支配からの独立を鼓舞する曲として親しまれ独立後に国歌に採用された。祖国への愛と独立心を歌い上げるこの歌は、インドネシア国民の誇りである。

【図表 1 - 3 地域別主要統計】

州名	人口 (千人)	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	世帯数 (千世帯)	労働力人口 (千人)
ナングロ・アチェ・ダルサラーム州	4,073	56,501	78	908	1,814
北スマトラ州	12,643	72,428	172	2,846	5,492
西スマトラ州	4,632	42,225	108	1,107	2,052
リアウ州	4,763	87,844	54	1,111	1,976
ジャンビ州	2,683	45,348	50	654	1,182
南スマトラ州	6,900	60,303	74	1,613	3,333
ベンクル州	1,568	19,795	79	385	811
ランプン州	7,212	37,735	204	1,769	3,372
バンカ・ブリトゥン群島州	1,075	16,424	66	265	470
リアウ群島州	1,338	8,084	15	362	587
ジャカルタ首都特別州	8,963	740	13,499	2,237	4,303
西ジャワ州	39,649	36,925	1,146	10,364	17,559
中ジャワ州	32,179	32,800	989	8,414	16,924
ジョグジャカルタ特別州	3,389	3,133	1,064	1,013	1,869
東ジャワ州	36,592	46,690	764	9,926	19,245
バンテン州	9,224	9,019	1,066	2,192	3,990
バリ州	3,432	5,449	609	872	1,990
西ヌサトゥンガラ州	4,257	19,709	211	1,104	2,093
東ヌサトゥンガラ州	4,355	46,138	92	929	2,048
西カリマンタン州	4,118	120,114	28	922	2,136
中カリマンタン州	1,938	153,565	13	478	1,012
南カリマンタン州	3,346	38,884	77	883	1,633
東カリマンタン州	2,936	194,849	13	703	1,325
北スラウェシ州	2,161	13,931	141	572	970
中スラウェシ州	2,349	68,090	37	559	1,155
南スラウェシ州	7,630	46,116	87	1,740	3,139
東南スラウェシ州	2,002	36,757	52	446	925
ゴロンタロ州	941	12,165	77	239	394
西スラウェシ州	992	16,787	11	223	431
マルク州	1,271	47,350	27	274	524
北マルク州	919	39,960	30	196	418
西パプア州	688	114,566	22	166	312
パプア州	1,974	309,934	8	469	905
合計	222,192	1,860,360	118	55,942	106,389

出典: Badan Pusat Statistik (中央統計局) 「Statistik Indonesia 2007」を基に作成

³ インドネシア全国から青年が集い、唯一の祖国はインドネシアであり、唯一の言語はインドネシア語であるという「青年の誓い」を採択した。インドネシアの民族史・建国史上極めて意義深い会議である。

7 歴史年表

①仏教・ヒンズー教文明時代

7世紀後半	スマトラ島パレンバンにシュリーヴィジャヤ王国（仏教）建国
8～9世紀	マラタム王国（ヒンズー教）、サイレンドラ王国（仏教）等がジャワ島で繁栄し有名なプランバナナやボロブドゥールなどの寺院が建立
14世紀～16世紀	ジャワ島部を中心にマジャパヒト王国（ヒンズー教）が繁栄、最盛期にはインドネシア全土、マレーシア、フィリピンの一部を支配 以後のジャワの王朝の正当性の起源となる

②イスラム教文明時代

15世紀	香料を求めて渡航したインド人とアラビア人によってスマトラ、ジャワの各地にイスラム教が伝播
16世紀	中部ジャワ北岸のデマック侯がイスラム教に帰依し、ジャワで最初のイスラム教国デマック王国が誕生、マジャパヒト王国を滅ぼし、デマック王国を引き継いだマラタム王国、バンタム王国によってイスラム教はジャワ全土に布教される

③オランダ統治時代

1598年	オランダ商船が初めて渡来。1602年にはオランダ東インド会社（VOC）を設立し東方貿易に乗り出す。バタビア（現ジャカルタ）を根拠地に東方経営開始
1799年	オランダ東インド会社解散、オランダ政府の直轄統治となる
1811年～1816年	ナポレオン戦争の影響で一時イギリスの統治下に
1824年	オランダ・イギリス間で条約が締結され、オランダの統治下に
1928年10月	インドネシア青年会議において、「青年の誓い」採択

④日本軍の占領とインドネシアの独立

1942年3月	首都バタビア陥落、オランダ領東インド全域が日本軍政下に入る
1945年8月	スカルノとハッタによりインドネシア共和国の独立宣言
1945年8月	1945年共和国憲法制定、スカルノとハッタ正副大統領に選出
1945年9月	連合軍がジャカルタに上陸、以降各地で連合軍と青年層・民族主義者との間で戦闘（インドネシア独立戦争）
1949年8月	ハーグ円卓会議により4年間の独立戦争が終結
1949年12月	オランダが占領地で樹立した地方政権及びインドネシア共和国が主権をインドネシア連邦共和国に委譲し、連邦制のもとインドネシアを統一、1949年連邦共和国憲法施行

⑤スカルノ時代

1950年8月	連邦構成国がインドネシア共和国の下に再集結し 1950年暫定憲法施行、翌月国連加盟
1955年	1950年暫定憲法によりインドネシアで初めての総選挙実施
1955年4月	アジア・アフリカの旧植民地国が結集した「バンドン会議」開催
1958年	日本・インドネシア平和条約及び日本・インドネシア賠償協定発効
1959年7月	政党制度及び議会制度の混乱により、大統領の国家緊急権に基づき 1945年共和国憲法に復帰を布告
1965年1月	国連から脱退、米国との関係が悪化し中国・ソ連へ接近

⑥スハルト時代

1965年9月	共産党によるクーデター未遂事件発生、スカルノは失脚しスハルトが実権を握る
1967年8月	インドネシアが主導してアセアン結成、ジャカルタに本部設置
1968年3月	スハルトが第2代大統領に就任、スハルトは西側諸国との関係改善を図り国連にも復帰、国内では共産党の取り締まりを徹底
1969年4月	第1次5ヵ年開発計画を実施、西側諸国の経済援助と外資導入推進
1974年	1974年地方行政基本法（1974年法律第5号）成立
1979年	1979年村落行政法（1979年法律第5号）成立
1982年9月	新国軍法が成立し、国軍の「二重機能」が制度化
1997年7月	アジア通貨危機発生
1998年5月	反政府運動が高まり、ジャカルタで大暴動発生。500人以上の死者

⑦ポスト・スハルト改革期

1998年5月	スハルト退陣、ハビビ大統領就任
1999年4月	地方行政法（1999年法律第22号）、中央・地方財政均衡法（1999年法律第25号）成立、中央・地方が並列関係（2001年1月施行）。
1999年6月	44年ぶりに多数党参加による民主的な総選挙を実施、故スカルノ大統領の娘メガワティ率いる闘争民主党が第一党
1999年8月	東ティモールで独立の是非を問う住民投票が行われ、独立派が圧倒的多数（2002年5月に2年半の国連暫定統治を経て独立）
1999年9月	公務員基本法（1999年法律第43号）成立
1999年10月	1945年共和国憲法第1次改正、大統領の権限を縮小し国民議会との均衡を図る
1999年10月	イスラム組織ナフダトール・ウラマのワヒドが第4代大統領に就任
2000年8月	1945年共和国憲法第2次改正、地方自治原則規定、地方議会選挙、国民の権利規定等を整備

2000年12月	地方税及び地方利用者負担金法（2000年法律第34号）成立
2001年8月	ワヒド大統領の専制的政権運営に議会が反発し失脚。副大統領のメガワティがインドネシアで初の女性大統領に就任
2001年11月	1945年共和国憲法第3次改正、大統領直接選挙制度、地方代表議会設置、司法権規定を整備
2001年11月	パプア特別地方自治法（2001年法律第11号）成立
2002年8月	1945年共和国憲法第4次改正、大統領直接選挙制度に関する補足規定を整備し2004年選挙から実施
2002年10月	バリ島爆弾テロ事件（以後2003年・2004年にジャカルタ、2005年バリ島で爆弾テロ発生）
2004年4月	総選挙を実施。国会ではゴルカル党が第一党
2004年7月	初めての大統領・副大統領直接選挙を実施、9月の決選投票でユドヨノ＝カラ組が60%を超える得票で勝利

⑧ユドヨノ政権・地方分権時代

2004年10月	ユドヨノ大統領、カラ副大統領就任
2004年10月	国家開発計画システム法（2004年法律第25号）成立
2004年10月	地方行政法（2004年法律第32号）、中央・地方財政均衡法（2004年法律第33号）成立、州を中央政府の代理機関と位置づけ・州・県・市の首長の直接選挙規定を盛り込む
2004年12月	スマトラ沖大地震発生
2005年6月	東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県で初の地方首長選挙実施
2005年8月	政府と独立アチェ運動との間で和平合意が実現
2005年9月	鳥インフルエンザ非常事態宣言
2006年5月	ジャワ島中部地震発生
2006年8月	アチェ統治法（2006年法律第11号）成立
2007年7月	改正ジャカルタ首都特別州行政法（2007年法律第29号）
2007年8月	安倍首相インドネシア訪問、日本インドネシア経済連携協定署名
2007年9月	リアウ郡島州バタム島、ビントラン島、カリムン島の一部を自由貿易地域及び自由港区とする法律代行政令を公布（10月法律化）
2008年12月	気候変動枠組条約第13回締結国会議がバリ島で開催される
2008年	日本インドネシア友好年（国交樹立50周年）
2008年3月	総選挙法（2008年法律第10号）成立、2009年総選挙の議席数・選挙区等を規定
2008年4月	改正地方行政法（2008年法律第12号）成立、地方首長立候補者になるための政党の推薦が不要に



独立宣言文（日付は 2605 年 8 月 17 日（日本の「皇紀」で表記されている））

< 主要参考文献 >

【日本語書籍・論文】

インドネシアの辞典（同朋舎出版 1991 年）

インドネシアの地方行政（(財)自治体国際化協会 CLAIR Report No.157 1998 年）

ASEAN 諸国の地方行政（(財)自治体国際化協会 2004 年）

インドネシアハンドブック 2006 年版 JETRO ジャカルタセンター編

（ジャカルタジャパンクラブ 2006 年）

インドネシア事情（在インドネシア日本大使館 2008 年）

【英語書籍・論文】

INDONESIA'S POPULATION（Institute of Southeast Asian Studies 2003 年）

INDONESIA 2005 ～an official handbook～（インドネシア通信・情報省 2005 年）

第2章 インドネシアの国家制度

本章では、憲法で規定されている ①国民協議会、②国民議会、③地方代表議会、④最高裁判所、⑤憲法裁判所、⑥大統領、⑦大臣・国務大臣、⑧会計検査院の各機関、及び、⑨国軍・国家警察の地位・役割の紹介を通じてインドネシアの国家制度を概観する。

第1節 立法機関

1 国民協議会

国民協議会（MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat）は、国民からの直接選挙で選出される国民議会（現在 550 議席）と地方代表議会（現在 126 議席）の二院の議員で構成（憲法第 2 条(1)）され、憲法改正の議決及び、大統領及び副大統領の任命・罷免の決定を行う機能を有する。常設の委員会等は存在せず、憲法第 2 条(2)の規定により最低でも 5 年に 1 度開催されている。

国民協議会の議決要件について主な議案で紹介すると、憲法改正の手続きについては、国民協議会の 3 分の 1 以上の議員の提案によって発議され、議員総数の 3 分の 2 以上の出席のもと、過半数以上の賛成により議決される。なお、憲法のあらゆる規定を改正できる訳ではなく、国家の単一性に関する規定の改正をすることはできない（憲法第 37 条）。また、大統領及び副大統領の罷免については、国民議会の提案に基づき議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、大統領及び副大統領の弁明の機会を与えた後に、出席議員の 3 分の 2 以上の賛成で議決される（憲法第 7B 条(7)）。

スハルト時代、国民協議会は憲法上 国権の最高機関と位置づけられ、国民議会、会計検査院、大統領、最高諮問会議⁴、最高裁判所という国家高等機関五権の上位に位置し、主権を有する国民に代わって主権を全面的に行使すると規定されていた。国民協議会議員は国民議会議員と、大統領の任命する地域代表議員、諸組織代表議員等で構成⁵し、憲法の改正の議決、国家の 5 年間の施政方針である国策大綱（GBHN : Garis-Garis Besar Haluan Negara）の制定権や大統領及び副大統領の選出権を有していた。しかし、国権の最高機関とは名ばかりであり、大統領が議員の半数弱の任命権を有し、残りの議員の選出についても大統領の支持基盤であるゴルカル⁶が必ず勝利することができる政党システム⁷によって、議員の過半数は必ず大統領派が占めることが保障されていた。その意

4 かつて 1945 年憲法第 4 章に規定されていた大統領の諮問機関であり「大統領の諮問に対して答申する任務を有し、政府に対して提案を行なう権限を有する」とされていたが、2002 年の第 4 次憲法改正で廃止された。

5 時代により議席配分は変遷したが、例えば 1980 年法律第 2 号では国民議会議員 500 議席（うち 51 議席が、大統領が任命する国軍代表）及び追加議員 500 議席で構成し、追加議員のうち 253 議席が国民議会構成に応じて配分され、残りの 247 名が大統領の任命する諸組織代表（100 議席）と地方代表（147 議席）で構成した。

6 ゴルカル（Golkar : Golongan Karya）は職能団体を意味し、インドネシア公務員組合（KORPRI）、ゴトン・ロヨン協同組合（KOSGORO）、全インドネシア労働組合（SOKSI）等約 290 の団体を構成し、政権与党としてスハルト政権を支えた。

7 全公務員のゴルカル加入義務、地方首長の公務員化、ゴルカル以外の政党を開発統一党（PPP）、インドネシア民主党（PDI）へ強制統合、郡レベル以下での政党活動の禁止、大統領への政党解散権付与等の制度を作り上げ、ゴルカル以外の政党の機能の低下を図った。

味で国民協議会は大統領に支配される存在であり、自らを選任した大統領を自動的に信任することによりスハルトの長期政権を支える専制システムに組み込まれていた。

1998年のスハルト退陣以降の憲法改正によって、国家機関の権限を分散させる改革が行われ、国民協議会についても国権の最高機関という位置づけがなくなり、国策大綱は廃止され、議会構成については全て選挙によって選出された議員のみとなった。大統領・副大統領の選出権についても、大統領直接選挙制度が導入されたことによって直接選挙の結果をうけた任命権へと変わり、また、大統領の罷免権については、国民議会の提案を受けて是非を決定する権限は残されたが、その前段階として憲法裁判所の判断を受けている案に対して判断を行うように変更されている。

国民協議会の主な機能・権限は以下のとおりである

- a. 憲法改正の議決を行うこと（憲法第3条(1)）
- b. （選挙結果に基づき）大統領及び副大統領を任命すること（憲法第3条(2)）
- c. （国民議会からの提案に基づき）大統領及び副大統領の罷免の判断を下すこと（憲法第3条(3),第7A条,第7B条）
- d. 副大統領が任期中に欠けた場合に60日以内に大統領が推薦する2名の候補者の中から副大統領を選出すること（憲法第8条(2)）
- e. 大統領及び副大統領が同時に欠けた場合に、30日以内に前回大統領・副大統領選挙で現職の次点の得票を得た2組の候補者から残りの任期を執る大統領及び副大統領を選出すること（憲法第8条(3)）

2 国民議会

国民議会（DPR : Dewan Perwakilan Rakyat）は総選挙で選出された議員で構成される。インドネシアの国会は国民議会とは別に地方代表議会という議会を有しており、二院制を採用しているが、地方代表議会の立法機能は地方自治制度に関係する分野に関する法律案の提出及び議論への参加権であり議決権が与えられていないため、立法権の主要な機能は国民議会が果たしていると言っている（憲法第22D条）。国民議会の任期は5年であるが、議席数は法律で規定されており、2004年から2009年までが任期の現在の国民議会は550議席であり（総選挙に関する2003年法律第12号第47条）、次期総選挙で選出される2009年から2014年までが任期の次期国民議会は560議席と定められている（総選挙に関する2008年法律第10号（以下「総選挙法」という。）第21条）。

国民議会の主な機能は、法律案や国家予算案を審議し制定すること、大統領を長とする行政権による法律や国家予算等の実施に関する監視を行うこと、及び主要公務員の選出や承認を行うことである。

国民議会はその機能を果たすために、議会に対しては質問権、国政調査権、意見表明権を、議員に対しては質問権、提案権、意見表明権、刑事免責特権が与えられており（憲

法第 20A 条)、行政権を監視する機能において、国民議会は国民協議会に対して大統領・副大統領の罷免を提案することができる。大統領及び副大統領が、違法行為、腐敗、収賄その他の重罪、不名誉行為等による国家への背信行為を行った時、及び職責を果たせないと判断される時は、国民議会議員総数の 3 分の 2 以上の出席による本会議において、出席議員の 3 分の 2 以上の賛成により憲法裁判所に罷免の提案の是非を諮り、憲法裁判所によって適当との判断が出た場合は、国民議会は本会議を招集し大統領及び副大統領の罷免を国民協議会に提案するとされている（憲法第 7A, 第 7B 条）。前述のとおり罷免の決定は国民協議会が行うため、構成メンバーである自らも国民協議会における罷免の審議及び議決に参加する。

国民議会には、その機関として議長及び 3 名の副議長（以下「議長団」という。）及びその下に 11 の各常任委員会（Komisi）、予算委員会（Panitia Anggaran）、懲罰委員会（Badan Kehormatan）、立法部会（Badan Legislasi）、総務部会（Badan Urusan Rumah Tangga）、議会交流部会（Badan Kerja Sama Antar Parlemen）及び、議院運営委員会（Badan Musyawarah）が設置されている。

（参考）常任委員会

第 1 委員会：外交・国防・情報担当	第 7 委員会：エネルギー・鉱物資源担当
第 2 委員会：内務・地方自治担当	第 8 委員会：社会福祉・宗教担当
第 3 委員会：法務・人権担当	第 9 委員会：保健・労働担当
第 4 委員会：農林水産担当	第 10 委員会：教育・観光・文化担当
第 5 委員会：運輸・通信担当	第 11 委員会：財政・開発担当
第 6 委員会：商工担当	

立法プロセスについて言及すると⁸、まず、法律案を提出することができるのは大統領、国民議会または地方代表議会である。議会による提出はその前段階として議会内からの提案及び是非の決定のプロセスが必要であり、国民議会の場合は a.13 名以上の国民議会議員、b.常任委員会、または c.立法部会⁹ の提案に基づき本会議で法案を議会として採用するかどうかを審議し、決定が行われ必要な修正が行われた後に国民議会に提出される。一方で地方代表議会の場合は a.4 分の 1 以上の地方代表議会議員、b.地方代表議会の機関である法律立案委員会（Panitia Perancang Undang-Undang）、c.臨時委員会（Panitia Ad Hoc）の提案に基づき地方代表議会内で同様の手続きが行われた後に国民議会に対して提案される。提案が採用されるためには国民議会内でも再度同様の手続きが行われる必要がある。

これらの事前手続きを経て議会として採用された法律案は大統領との議論を行う段階に入る。まずは、委員会や特別委員会における議論であり、①大統領提出法案であれ

8 「国民議会の運営に関する 2005/2006 年度国民議会令第 8 号」及び「地方代表議会の運営に関する 2004 年地方代表議会令第 4 号」参照。

9 国民議会によって設置される常任組織であり、提出された法律案の議論優先順位の検討及び審査、及び法律案の作成などに携わる。

ば院内各会派の、議会提出法案であれば大統領の見解・意見の発表が行われ、②それに対して提出者側の回答や説明が行われる。このような最初の手続きを経て実際の討論が開始されることとなり、③討論リスト（Daftar Inventarisasi Masalah）に基づいて、大統領や所管大臣と議員による討論が行われる。委員会での議論が終了すると法律案は本会議へと送付され、本会議では、④委員会等における審議の報告、⑤院内各会派の代表による最終見解の表明、⑥所管大臣による政府側最終見解の表明、が行われ、その後、に裁決が行われる。

国民議会は憲法第 19 条(3)の規定により、最低年 1 回以上開催することとされているが、通例として年 4 回の会期で開催されている。議会における年度は独立記念日の前日の 8 月 16 日（大統領が本会義で施政方針演説を行うことが通例とされている）から翌年 8 月 15 日までとされており、8 月 16 日～10 月頃（第 1 会期）、11 月～12 月頃（第 2 会期）、1 月～4 月頃（第 3 会期）、5 月～6 月頃（第 4 会期）に開催されている。国民議会の会期が、会計年度（1 月 1 日～12 月 31 日まで）と異なるところが特徴的である。

国民議会の主な機能・権限は以下のとおりである

- a. 法律の議決を行うこと（憲法第 20 条(1)）
- b. 緊急の場合に大統領が制定した政令を承認すること（憲法第 22 条(2)）
- c. 大統領の提出した国家予算に関する法律の議決を行うこと（憲法第 23 条(2)(3)）
- d. 大統領を監視し、憲法裁判所の判断を得た後に、国民協議会に対して罷免の提案を行うこと（憲法第 7A 条,第 7B 条,20A 条(1)）
- e. 地方代表議会の意見に留意し、大統領が任命する会計検査院検査官を選出すること（憲法第 23F 条(1)）
- f. 司法委員会が選出し、大統領が任命しようとする最高裁判所裁判官候補を承認すること（憲法第 24A 条(3)）
- g. 大統領が行う司法委員会委員の任免を承認すること（憲法第 24B 条(3)）
- h. 3 名の憲法裁判所裁判官候補を選出し大統領に提出すること（憲法第 24C 条(3)）
- i. 大統領の行う外交使臣の任命に対して意見を表明すること（憲法第 13 条(2)）
- j. 大統領の行う外国使節の接受に対して意見を表明すること（憲法第 13 条(3)）
- k. 大統領の行う恩赦、刑の破棄に関して意見を表明すること（憲法第 14 条(2)）
- l. 大統領が行う宣戦布告、講和及び条約の締結を承認すること（憲法第 11 条(1)）
- m. 大統領が行う財政負担が生じ、新たな法律の制定が必要で国民生活に影響する国際協定の締結を承認すること（憲法第 11 条(2)）

3 地方代表議会

地方代表議会（DPD : Dewan Perwakilan Daerah）は 2001 年の第 3 次憲法改正により憲法第 22C 条に新たに設置されることとなった議会であり、地方自治の実施に責任を持つ地方から国民の代表を選び、立法機関と行政機関の監視機能を向上させ、議会制度、住民の社会福祉・正義を向上させることを目的に設置された。

地方代表議会議員の任期は国民議会と同様に 5 年であり、各州を選挙区として直接選挙で選出される。議席数は各州同数でその総数は国民議会議員総数の 3 分の 1 を超えてはならないと定められている（憲法第 22C 条(1)(2)）。具体的な議席数は国民議会と同様に総選挙法で規定されており、2003 年及び 2008 年の総選挙法のいずれにおいても議席数は各州 4 議席で、現在の議席数は 2004 年総選挙当時の 32 州から各 4 名ずつ選出された合計 128 名であり、2009 年の次期総選挙では現在の 33 州から 132 名が選出される予定である（総選挙法第 30 条,第 31 条）。

地方代表議会の主要な機能は、①地方自治制度、②中央政府と地方政府の関係、③地方政府の配置分合、④中央政府と地方政府の間の財政均衡、及び、⑤天然資源その他経済資源の活用に関連する分野の事項について国民議会に法律の制定を提案し、あるいは国民議会が提出したこのような地方自治関連法案について、国民議会の議論に参加すること及び、地方自治分野以外にも地方政府運営に大きく関係する a.国家予算、b.税制、c.教育、d.宗教 関連の法案の審議にあたって地方の観点から国民議会に対して意見を表明することができる。しかし、認められているのが議論への参加だけであり、地方代表議会に議決権は与えられていない（憲法第 22 条）。国民議会の議決内容に不満があると後述する憲法裁判所に対して違憲立法審査請求を乱発するなど、むしろ政治の安定性を乱す場面も見られる。

地方代表議会の主な機能・権限は以下のとおりである

- a. 国民議会に対して地方自治関連法案(地方自治制度、中央政府と地方政府の関係、地方政府の配置分合、中央政府と地方政府の間の財政均衡 及び、天然資源その他経済資源の活用に関連する分野)を提案すること（憲法第 22D 条(1)）
- b. 国民議会における地方自治関連法案の審議に参加すること（憲法第 22D 条(2)）
- c. 国民議会が審議する国家予算、税制、教育、宗教に関する法案に対して意見を表明すること（憲法第 22D 条(2)）
- d. 地方自治関連法、国家予算、税制、教育、宗教に関する法律の実施を監督し、評価結果を国民議会に提出し、意見を表明すること（憲法第 22D 条(3)）
- e. 国民議会が選出する会計検査院の検査官の人選に意見を表明すること（憲法第 23F 条(1)）



インドネシア共和国国会議事堂

第2節 司法機関

インドネシアの司法機関については、憲法第9章に定められており、①最高裁判所及び下級裁判所（普通裁判所、宗教裁判所、軍事裁判所及び国家行政裁判所）と②憲法裁判所により構成する。

1 最高裁判所

最高裁判所（Mahkamah Agung）は下級裁判所である地方裁判所・高等裁判所の司法判断に対する上告を審査する終審裁判所であり、法令及び法令に基づく規則等に関する司法審査を行う裁判所である。最高裁判所裁判官は司法委員会（Komisi Yudisial）の推薦を受けた者が国民議会の承認を受けた後に大統領によって任命され、最高裁判所長官及び副長官は最高裁判所裁判官の互選により選出される（憲法第24A条）。司法委員会は行政権や立法権から独立した立場で最高裁判所裁判官の任命を提案し、司法権から独立した立場で裁判官を監視する役割を有する。委員は法務分野での知識と経験を有する誠実な者から国民議会の承認の上で大統領によって任命される（憲法第24B条）。

2 憲法裁判所

憲法裁判所（Mahkamah Konstitusi）は2001年の第3次憲法改正により設置された機関であり、違憲立法審査、国家機関の権力紛争に対する裁決、政党解散の決定、総選挙結果に関する紛争の処理に関して裁決する権限を有する一審にして終審の裁判所である（憲法第24C条(1)）。憲法裁判所は最高裁判所とは別の組織系統に置かれており、立法・行政機関が憲法に従って適切に運営されているかを専門的に監視し、法制度の一般原則を審査することによって法秩序を保つ役割を与えられている。これらの権限の他

に、国民議会が国民協議会に対して大統領及び副大統領の罷免を行なおうとする場合に、大統領及び副大統領の汚職や権限の乱用を示す証拠書類等の審査を行ない罷免請求の是非を審査する権限が与えられており（憲法第 7B 条(4)）、この審査を受けて国民協議会が罷免の是非を判断する。

憲法裁判所裁判官は大統領、国民議会、最高裁判所の 3 機関がそれぞれ 3 名ずつを推薦し大統領が任命し、憲法裁判所長官及び副長官は憲法裁判所裁判官の互選によって選出される（憲法第 24C 条(3)）。

憲法裁判所による違憲立法審査の例を挙げると、2007 年に、地方首長・副首長選挙の立候補者として認められる者は政党の推薦を得た者に限るとしていた地方行政法¹⁰の規定に対して違憲判決を下し、翌年に個人による立候補を認める内容に地方行政法が改正されたように、地方自治制度にも大きな影響を与えている。

第 3 節 行政機関

1 大統領

大統領（Presiden）は国家元首であると同時に行政権の長であり、1 名の副大統領に補佐される（憲法第 4 条）。かつては国民協議会によって選出されていたが、第 3 次、第 4 次憲法改正により、大統領及び副大統領は 2 人 1 組のペアを組み、国民による直接選挙で選出され（憲法第 6A 条）、国民協議会によって任命されることとなった（憲法第 3 条(2)）。なお、大統領の任期は 5 年で、再選は 1 度までとされ、政権運営は最大でも 10 年に制限されている（憲法第 7 条）。

大統領は国民議会に対する法律案の提出権、国家歳入歳出予算（以下「国家予算」という。）予算案の提出権、法律の施行に必要な政令の制定権、国民議会が議決した法律の認証、陸海空軍の最高指揮権、最高裁判所裁判官や会計検査院委員等の主要公務員の任命権等を有する。

大統領は、国民協議会、国民議会や地方代表議会を解散することはできない一方、国民協議会は国民議会からの罷免提案及び憲法裁判所による審査を経て大統領及び副大統領を罷免することができる。

大統領の主な機能・権限は以下のとおりである

- a. 行政権を行使すること（憲法第 4 条(1)）
- b. 国民議会に法律案を提出すること（憲法第 5 条(1)）
- c. 国民議会に国家予算に関する法律案を提出すること（憲法第 23 条(2)）
- d. 国民議会の議決した法律を認証すること（憲法第 20 条(4)）

¹⁰ 本稿を通じて特に断りのない限り「地方行政法」とは地方行政に関する 2004 年法律第 32 号及びその一部改正法である 2008 年法律第 12 号をいい、出典を示す場合は単に「法」という。

- e. 緊急の場合において法律に代わる法律代行政令を制定すること（憲法第 22 条）
- f. 法律の施行に必要な政令を制定すること（憲法第 5 条(2)）
- g. 国務大臣を任免すること（憲法第 17 条(2)）
- h. 陸・海・空の三軍の最高指揮を行うこと（憲法第 10 条）
- i. 国民議会の承認に基づき、宣戦布告、講和、条約を締結すること(憲法第 11 条(1))
- j. 国民議会の承認に基づき、財政負担が生じ、新たな法律の制定が必要で、国民生活に影響する国際協定の締結を承認すること（憲法第 11 条(2)）
- k. 緊急事態の宣言を行うこと（憲法第 12 条）
- l. 国民議会の意見に留意して、外交使臣を任命すること（憲法第 13 条(1)(2)）
- m. 国民議会の意見に留意して、外交使節の接受を行うこと（憲法第 13 条(3)）
- n. 最高裁判所の意見に留意して、赦免及び復権を行なうこと（憲法第 14 条(1)）
- o. 国民議会の意見に留意して、恩赦、刑の破棄を行うこと（憲法第 14 条(2)）
- p. 称号、勲章及びその他の栄誉を授与すること（憲法第 15 条）
- q. 国民議会が選出した会計検査院検査官を任免すること（憲法第 24F 条(1)）
- r. 国民議会の承認を受け、司法委員会委員を任免すること（憲法第 24B 条(3)）
- s. 国民議会の承認を受け、司法委員会が選出した最高裁判所裁判官を任命すること（憲法第 24A 条(3)）
- t. 3 名の憲法裁判所裁判官候補を選出し、別に国民議会と最高裁判所が選出した各 3 名の候補と共に任命すること（憲法第 24C 条(3)）
- u. 大統領諮問会議を設置すること（憲法第 16 条）

（参考）インドネシア共和国歴代大統領

初代大統領：スカルノ（1945 年～1967 年）

第 2 代大統領：スハルト（1967 年～1998 年）

第 3 代大統領：ユスフ・ハビビ（1998 年～1999 年）

第 4 代大統領：アブドゥルラフマン・ワヒド（1999 年～2001 年）

第 5 代大統領：メガワティ・スカルノブトゥリ（2001 年～2004 年）

第 6 代大統領：スシロ・バンバン・ユドヨノ（2004 年～現在）

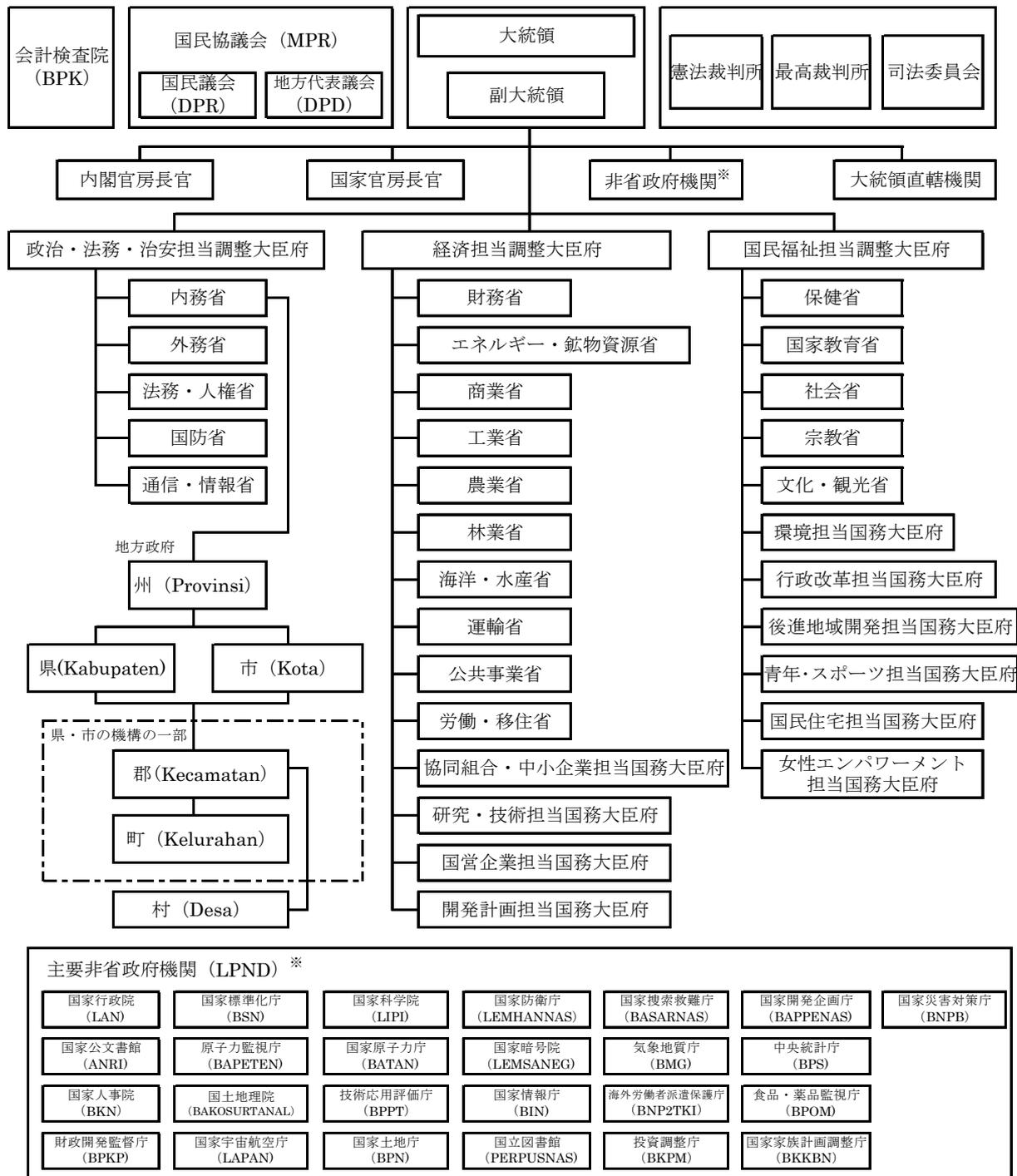
2 大臣・国務大臣

大臣（Menteri）及び国務大臣（Menteri Negara）は大統領の補佐を行なう機関であり、各大臣は大統領により任命及び罷免される。各省大臣や国務大臣の他に、政治・法務・治安担当、経済担当及び国民福祉担当の 3 名の調整大臣を置き、担当分野における横断的な調整機能を担っていることが、インドネシアの内閣の特徴の一つである。内閣は、大統領・副大統領の他、内閣官房長官、国家官房長官、20 省の大臣、10 府の国務大臣によって構成される。

また非省政府機関（LPND : Lembaga Pemerintah Non Departemen）が多く置かれ

ていることも特徴的である。非省政府機関は大統領令によって設置され、大統領の下に置かれる「庁 (Badan)」であり、担当分野を所管する各省大臣・国務大臣に行政上の指導を受けるが責任は直接大統領に負っている。非省政府機関の中でも国家開発企画庁長官は開発計画担当国務大臣が兼任しており、閣僚級の格付けとなっている。なお、各省の内部機関にも庁が存在するが、これについては日本でいう「外局」に相当するものであり、非省政府機関ではない。

【図表 2-3-1 インドネシアの国家機構】



出典：2007年アジア動向年報、2005年大統領令第11号等を基に作成

第4節 会計検査院

会計検査院（Badan Pemeriksa Keuangan）は、国家機関等の運営と説明責任を監視する検査機関として設置され、国家機構における唯一の独立した外部監査機関と位置づけられている（憲法第23E条(1)）。会計検査院は全ての国家資産の管理、国家機関の政策運営及び国家予算の使途に対して監査を行う義務を有しており、国の透明性を高める会計制度に関する提言や、会計に不正があった場合の損害回復を行う機能を有している。検査は①中央政府、地方政府、国営企業、地方公営企業及びその他の公の財産を使用している団体の全ての歳入及び歳出、②現金、備品、権利等の国家資産、③予算執行、財政政策、金融政策及びそれらを通じた経済への影響、④その他中央政府・地方政府その他機関の管理する資金が対象となる。

検査結果は全て被検査機関の長に提示されるとともに、国民議会、地方代表議会または地方議会に提出され、検査結果は議会制度の下で追求される（憲法第23E条(2)(3)）。なお、検査官は地方代表議会の意見をふまえて国民議会が選出し、大統領が任命する。会計検査院長・副院長は検査官の互選で選ばれる（憲法第23F）。

第5節 国軍・警察

憲法第30条は、全ての国民は国家の防衛及び治安に関する努力に参加する権利と義務を有し、国家防衛に関してはインドネシア国軍（Tentara Nasional Indonesia）を、治安に関しては国家警察（Kepolisian Negara Republik Indonesia）を設置し、支援戦力としての国民とともに形成する全国民防衛・治安システムによってこれを遂行すると規定している。

インドネシア国軍は、国家の統一及び主権の防衛、保護及び維持を任務とし、陸軍：約28.5万人、海軍：約6.5万人及び空軍：4.0万人¹¹で構成し、その最高指揮権は、憲法第10条により大統領が有し、国防行政（国防力の育成及び人的・物的資源の活用）の面では国防大臣に、軍令の面では国軍司令官に補佐される。

国家警察は社会の安全及び秩序を保護することを任務とし、その組織は国家警察制度が採用され国家警察（POLRI）を頂点として州レベル警察（POLDA）、県・市レベル警察（POLWIL・POLRES）、郡レベル警察（POLSEK）に組織化されている。

かつてのスハルト体制下には、インドネシア国軍は警察の機能も併せ持ち、国防と治安の両面において強大な権力を有し、歴史の裏表の様々な場面でその戦力を行使し反乱の鎮圧や抑止によって国体の維持に役割を果たした。一方で、インドネシア国軍は国民協議会及び国民議会に大統領による任命議席を有し¹²、また、多くの地方で国軍出身者が地方首

11 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/indonesia/data.html>）による2006年の数値

12 議席数は時代によって変遷しているが、例えばスハルト退陣直前の1995年には、国民議会500議席中75議席が国軍の任命議席であった（1995年法律第5号）。

長として任命される等、政治・行政に大きな影響力を有してきた（国軍の二重機能）。スハルト退陣以降、国軍の権力縮小を求める声が高まり、2000年に警察は国軍から分離され、さらに、現在では、現職の軍人や警察官には選挙権及び被選挙権も与えられておらず、政治への関与は制度上でできなくなっている。

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

- インドネシア資料データ集 佐藤百合編（アジア経済研究所 2001年）
民主化時代のインドネシア 佐藤百合編（アジア経済研究所 2002年）
諸外国の憲法事情 インドネシア（国立国会図書館調査及び立法考査局 2003年）
現代インドネシアの地方社会 杉島敬志・中村潔編（NTT出版 2006年）
インドネシアハンドブック 2006年版 JETRO ジャカルタセンター編
（ジャカルタジャパンクラブ 2006年）
インドネシア事情（在インドネシア日本大使館 2008年）
アジア動向年報 2008（アジア経済研究所 2008年）

【参照ホームページ】

- インドネシア共和国公式HP（英語）：<http://www.indonesia.go.id/en/>
国民協議会（英語）：<http://www.mpr.go.id/index.php?lang=en>
国民議会（インドネシア語）：<http://www.dpr.go.id/>
地方代表議会（インドネシア語）：<http://www.dpd.go.id/dpd.go.id/>
会計検査院（英語）：<http://www.bpk.go.id/en/>
日本国外務省HP：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/indonesia/data.html>

【参照法令（日本語・英語）】

- インドネシア共和国 1945年憲法（英語）（在オタワ インドネシア大使館）
：<http://www.indonesia-ottawa.org/page.php?s=1000constitution>

【参照法令（インドネシア語）】

- 地方代表議会の運営に関する 2004年地方代表議会令第4号
国民議会の運営に関する 2005/2006年国民議会令第8号
総選挙に関する 2008年法律第10号

第3章 地方統治システムと中央・地方の関係

本章では、「地方統治システムと中央・地方の関係」と題し、まず、憲法の概要及び地方行政制度の変遷について概説する。その後、地方政府の種類、中央政府と地方政府の関係や分業体制等を紹介し、インドネシアの地方統治システムを明らかにしたい。

第1節 憲法の地方自治規定

憲法第6章は地方政府について規定し、3つの条文で地方自治を国家統治システムの一部として保障している。

改正前の憲法では第18条に「インドネシアの国土を大・小の区域に分割し行政機構を設置することは、国家的合意に基づき、かつ地域固有の権限を尊重しつつこれを法律で定める」とあるだけで具体的な地方制度については実質的に何も規定されておらず、各時代の政治・経済・国防等の影響を受けながら地方行政法によって地方制度が規定されてきた。憲法は現在に至るまで1999年から2002年にかけて4度の改正¹³がなされており、地方自治規定はスハルト退陣後の地方分権の流れのもと、2000年の第2次共和国憲法改正で大幅に拡充されている。

改正後の憲法第18条は、州及び県・市という2段階の区分を規定し、その上でそれぞれが地方政府を有するとして地方統治機構が存在することを確認した。その行政は地方自治の原則及び中央政府から与えられた補佐任務の原則¹⁴に従って自ら事務を処理し、その処理にあたっては「可能な限りの広範な自治」を認め、事務執行のための地方政府の条例制定権の付与及び、地方行政法をはじめとする地方制度の規定の法律への委任を規定している。また、地方議会や地方首長の選出方法にも言及し、地方議会議員は選挙で選出され、地方首長は民主的な方法により選出するとした。

続く第18A条では、中央政府と地方政府及び地方政府間の権限関係、財政均衡、所管事務分掌及びインドネシア国内で産出される天然資源の利用を取り決める法律への委任が、さらに、第18B条では、特別または特殊な性格を持つ地方政府が存在すること及び慣習法に基づく共同体を尊重する旨が規定されている。

13 4度の憲法改正では、スカルノ、スハルトという2人の大統領への権力集中への反省から大統領の権限を縮小し、立法・行政・司法の三権のバランスの適正化と国民の権利に関する規定の整備が行われている。具体的には、第1次改正（1999年）ではそれまで広範に認められてきた大統領権限の制限及び国民議会の権限の拡充が、第2次改正（2000年）では地方行政、地方議会の規定の整備、国民議会の機能の拡充、国軍・警察の役割及び基本的人権の保障等が、第3次改正（2001年）では正・副大統領直接選挙の導入、司法権の強化及び地方代表議会の設置等が、第4次改正（2002年）では教育・文化や社会福祉の規定等が整備された。

14 本章第5節及び第8章第5節参照

(参考) 憲法第 6 章

第 18 条

- (1) インドネシア共和国単一国家は州の区域に分割される。州は県及び市の区域に分割される。それぞれ地方政府を有し、法律によりこれを定める。
- (2) 州政府、県政府及び市政府は、地方自治の原則及び補佐任務の原則に従って自らこれを処理する。
- (3) 州政府、県政府及び市政府はそれぞれ地方議会を有し、地方議会の議員は選挙によって選出する。
- (4) 州政府、県政府及び市政府のそれぞれの長である州知事、県知事及び市長は、民主的な方法でこれを選出する。
- (5) 地方政府は、法律によって中央政府が専ら処理することと定められた事務を除き、可能な限りの広範な自治を実施する。
- (6) 地方政府は、自治事務と補佐任務を処理するため、地方条例及びその他の規則を制定する権限を有する。
- (7) 地方政府の組織及び地方行政運営については、法律によりこれを定める。

第 18A 条

- (1) 中央政府と州政府、県政府及び市政府の間の権限関係または州政府、県・市政府の間の権限関係は、各地方の特色及び多様性に配慮して法律によりこれを定める。
- (2) 中央政府と地方政府の間の財政関係、公共サービスの分担、天然資源及びその他の資源の利用については法律によりこれを定め、正義と平等の原則をもって扱う。

第 18B 条

- (1) 国家は、特別または特殊な性格を持つ地方政府を認め、法律によりこれを定める。
- (2) 国家は、社会の発展及びインドネシア共和国単一国家の原則に則したものである限り、慣習法共同体及び伝統的権利の存在を尊重することを法律により定める。

第 2 節 地方自治制度の変遷

インドネシアでは独立以来、幾度にもわたってそれぞれの時代及び為政者の政策に適応した地方行政法の整備と改正が行なわれてきた。これまでに制定された主な法令は、①1948年地方行政基本法（1948年法律第22号）、②1957年地方行政基本法（1957年法律第1号）、③1959年大統領決定第6号及び1965年地方行政基本法（1965年法律第18号）、④1974年地方行政基本法（1974年法律第5号）、⑤1999年地方行政法（1999年法律第22号）そして現在の⑥2004年地方行政法（2004年法律第32号）である。

1 1948 年地方行政基本法

1948 年地方行政基本法（1948 年法律第 22 号）は、オランダとの独立戦争中であった当時の状況を反映して、インドネシア共和国の支配地域に広範な自治を付与して国内の統合を図ろうと試みたものである。地方行政区分を州、県・市区村の 3 層に分け、各地方は地方議会と地方首長が委員長を務める地方政府協議会を有すると規定された。地方首長は地方議会の推薦に基づき州知事は大統領に、県知事・市長は内務大臣によって任命され、地方政府の事務の処理と同時に中央政府の代理機関として中央政府の事務を執行した。しかしこの法律は独立戦争中のインドネシア共和国の構成地域であるジャワ島中部及びマドゥラ島、スマトラ島の一部等を想定したものであり、オランダの支配地域が別途採用していた地方制度を無視するものであり、1950 年のインドネシア共和国の下による全国統一の後には、旧オランダ支配地域からの不満が高まった。

2 1957 年地方行政基本法

1957 年地方行政基本法（1957 年法律第 1 号）は、1950 年暫定憲法の下で作成された法律である。この背景には同年に各地で発生した反乱があり、インドネシア共和国は分裂の危機に瀕していた。この根底にはジャワ中心主義があり、国内資源のジャワ島への集中投資、地方政府間の財政格差や開発格差の発生、あるいは、地方首長の任命に関するジャワ出身官僚の厚遇があった。

そのためこの法律では、基本的には 1948 年法を踏襲しつつも、地方首長の選出方法について中央政府の任命制だった地方首長が、州レベルでは大統領の承認に基づき、県・市及び区・村レベルでは内務大臣の承認に基づき、地方議会によって任命されるよう変更された。地方首長は地方議会に対して責任を有することとされ、地方議会は自ら任命した地方首長を罷免することができた。

3 1959 年大統領決定第 6 号及び 1965 年地方行政基本法

1965 年地方行政基本法（1965 年法律第 18 号）は 1959 年のスカルノ大統領の超法規的措置による 1950 年暫定憲法の停止及び 1945 年共和国憲法の再公布¹⁵の後に作成された。スカルノによる「指導される民主主義」体制の下、大統領権限が強い同憲法の精神を踏まえて地方制度においても中央集権が強化された。

法律に先立つ 1959 年に、1959 年大統領決定第 6 号が公布され、地方首長の選出方法の変更が行われた。州知事は地方議会の推薦に基づき大統領が、県知事・市長は地方議会の推薦に基づき内務大臣が任命すると変更され、地方首長は地方議会に対する責任が

15 1950 年暫定憲法下で実施された 1955 年総選挙で過半数を獲得する政党がなく、イデオロギーの異なる政党間での連立内閣は混乱を極め議院内閣制が全く機能しなかったことが背景にあり、スカルノ大統領は国軍や共産党の支持を得て大統領権限が強い 1945 年憲法を再公布することにその打開を求めたものであった。

なくなり、地方議会の地方首長の罷免権も廃止された。1965年地方行政基本法はこの大統領決定を織り込んだ形で作成され、地方首長は中央政府の地方における代理機関と地方政府機関という2つの性格を有し、国家公務員としての身分を有すると規定された。この法律によって地方自治は大きく後退するとともに、中央政府の地方政府に対する支配体制が固まり、以後のスハルト時代へと引き継がれていくこととなった。

4 1974年地方行政基本法

1965年地方行政基本法が成立した直後、共産党によるクーデター未遂事件（9月30日事件）が発生。スカルノは失脚しスハルトが実権を握った。1968年に第2代大統領に就任し、以後34年間の長期政権を担ったスハルトが制定した唯一の地方行政法が1974年地方行政基本法（1974年法律第5号）である。スハルトの時代は「新秩序（Orde Baru）」と呼ばれ、スカルノの旧秩序体制においては、政党が党利党略によって国政を混乱させ経済を停滞させたことと断罪し、開発計画に基づく経済開発によって繁栄した社会を築くことを目標とした。大統領は経済開発の一方で繁栄を阻害する不安定要因を排除することにも油断なく、共産党の禁止、国軍による治安と秩序の維持を行った。この体制の下では、広範な地方自治や地方分権は国家の一体性を脅かすものであった。

このような思想背景から1974年地方行政基本法は誕生した。地方首長は現職の地方首長と地方議会が共同で推薦する複数名の候補の中から州知事の場合は大統領が、県知事・市長の場合は内務大臣がそれぞれ任命し、地方首長は地方議会に対してではなく任命権者の中央政府に対して責任を負うとされた。さらに、地方議会においては、選挙で選出された議員の他に内務大臣による任命議員が導入され、その数は議席総数の5分の1を占める等、中央集権的システムが地方行政に組み込まれた。

地方政府は、第1級地方政府¹⁶（Daerah Tingkat I：州に相当）及び第2級地方政府（Daerah Tingkat II：県・市に相当）の2層の地方政府単位が設定され、地方首長と地方議会で構成した。この法律では過去に州レベルで発生した地方反乱の教訓から第2級地方政府が地方自治の主要な担い手であると規定したが、地方政府の事務の内容や中央政府からの権限移譲を規定する政令が1992年まで作成されず、この18年間の第2級地方政府は実質的には中央政府が委任した事務を行うに留まり、中央政府による監視機能を代行する第1級地方政府の下に位置づけられる存在であった。

1992年によりやく同法の実施政令が制定されると、1995年には地方分権を段階的に実施すべく26の県を対象とした分権モデル事業が実施され、当該県に存在していた中央政府の出先事務所が廃止され、事務とともに予算や人員が移管されることとなった。しかし、このモデル事業は元々法令の規定が曖昧である上に、中央政府や第1級地方政府が事務移譲を渋るケースや財源を伴わない事例が発生して地方行政に混乱が生じ、結

16 第1級地方政府、第2級地方政府という区分は地方政府単位（Daerah）を、州、県・市は中央政府の出先機関が管轄する地方行政単位（Wilayah Administratif）を指す。地方首長は中央政府の代理機関を兼ねるため、2つの呼称を有していた。

局この事業の成果が出ないまま 1998 年のスハルト政権の退陣を迎えた。

5 1999 年地方行政法

1997 年のアジア通貨危機を契機とする政治経済の混乱の中、1998 年 5 月にスハルト政権が退陣し、後を継いだハビビ政権はあらゆる分野で改革 (Reformasi) に着手、1974 年法を大幅に改正する 1999 年地方行政法 (1999 年法律第 22 号) を制定した。この法律では州、県・市の 2 層の地方政府が定められ、中央政府の代理機関としての機能は州に残ったが、法律上、州と県・市の間に上下関係はなくなった。州は県・市間の横断的な事務や県・市が実施できない事務を行うこととなった。また、中央政府の地方出先機関はほとんどが、主に県・市に移管された。なお、この際に地方政府に移籍した国家公務員の数は中央政府職員総数の約 6 割でその数は 200 万人を超えている。

地方首長は地方議会によって任命され、州知事は地方議会及び中央政府に対して、県知事・市長は地方議会に対して責任を負うこととなり、地方議会は地方首長が行う行政運営報告を承認しない場合には中央政府の承認を得て地方首長を罷免することができるようになった。一方で地方首長には地方議会の解散権がないため、首長と議会のバランス関係が崩れる結果になった。

この法律の制定によって地方政府の権限はスハルト政権下に比べて格段に拡大したと言える。しかし、地方政府の組織の整備や人材の育成、各種制度が整わない中での急激な地方分権は地方政治を混乱させる結果となった。この法律で中央政府の権限とされた外交、国防、治安、司法、金融及び国家財政、宗教及び政令で定めるとしたその他の分野 以外の権限は全て地方政府の事務とされたが、法律の解釈を巡って地方政府間で所管争いが発生し、様々な行政事務が停滞する事態も生じた。また、対等な立場となった州と県・市間の関係にも変化がおき、県・市の発言力の強化とともに州による指導・監督機能が低下する結果となった。さらに、地方議会による利権を巡る地方首長の罷免、執行部への人事介入が深刻になるなど問題も多数指摘されたため、2001 年に同法が施行されると間もなく政府は同法の見直しを開始した。

6 2004 年地方行政法

現在の 2004 年地方行政法 (2004 年法律第 32 号) では、1999 年地方行政法の行きすぎた地方分権の見直しが行われた。詳細については本稿を通じて説明するが、1999 年法の問題条文を巧みに修正している。例えば、州及び県・市の間に上下関係はないとした旧法の条文が削除され、州知事は中央政府の代理機関として県・市政府の監督を行うことが明記された。地方税や土地利用等の重要条例の制定の際に上位政府との調整が必要となり、その他の条例にあっても地方議会での議決後に中央政府に報告することが義務付けられ、地方条例が公共の利益または上位の法令に反するものと中央政府が判断した

場合には当該条例は無効となるとされた。さらに、地方首長は住民からの直接選挙で選出されることになり、地方議会とのバランス関係も適正化された。地方首長の罷免についても、旧法では地方議会が単独で決定することができたものが、地方議会はまず地方首長の罷免理由の事実認定を行い、最高裁判所による事実認定の適否の審査を得た後に大統領が最終的に罷免を決定することとされた。

同法は、2008年法律第12号によって地方首長・副首長の選挙制度の規定が一部改正されており、現在においてもインドネシアの地方行政制度の整備が続いている。

第3節 インドネシアの地方統治システム

前述のとおり憲法第6章は、インドネシアの国土は州の区域に、州の区域は県・市の区域に分割され、それぞれが地方政府を有していると規定しており、州政府及び県政府・市政府による2層制の地方制度を定めている。一方で地方行政法では、州及び県・市という地方政府の他に、地縁的・伝統的自治を行う村及び国益にとって重要な地域を特に指定する特別地区を設けている。本節ではこれらインドネシアの地方統治システムについて概説する。なお、県・市政府の内部機構の一部として、郡（Kecamatan）及び区（Kelurahan）という単位が設定されているが、これらは第4章第2節で紹介する。

1 州

州（Provinsi）はインドネシアにおける第1層の地方であり、州政府（州知事及び州行政組織）及び州議会から構成される（法第2条(1),第3条）。州知事（Gubernur）は州内における地方自治を担うとともに、中央政府の代理機関としての機能を有しており、州は、県・市の境界を跨る事務、県・市が自ら実施できない事務、中央政府から委任された補佐任務を実施するとともに、中央政府の代理機関として委託を受ける権限分散事務¹⁷の実施及び、県・市の行政事務の指導・監督等を行なっている（法第13条）。

インドネシアの地方制度は、全ての州で2004年地方行政法に基づく単一制度が導入されているが、ジャカルタ首都特別州、ジョグジャカルタ特別州、ナングロ・アチェ・ダルサラーム州、パプア州及び西パプア州の5つの州では、その地位や宗教・民族・歴史的経緯に基づき、単一制度を基本としつつ特別な自治権が与えられている¹⁸。

州と一概に言っても人口規模が3,000万人を超える西ジャワ州、東ジャワ州、中部ジャワ州といった巨大な州から、ゴロンタロ州や北マルク州のように100万人に満たない州もあり、行政区域面積を見てもインドネシアで最も広いパプア州は309,934 km²で、日本の本州、四国、九州及び沖縄を足した面積よりも広い。同州は密林が大半を占めているため人口密度としては8人/km²しかいないが、一方で最も狭いジャカルタ首都特別

17 本章第5節及び第8章第5節参照

18 第10章参照

州では 740km²の行政区域面積に約 900 万人の人口を抱え、人口密度は 13,499 人/km²で東京都特別区¹⁹に匹敵する過密地域となっている。

2008 年現在、インドネシアには 33 の州が存在する。1999 年時点では 26 の州が存在していたが、各地で分離の動きが起き、現在の 33 州で一応の再編が終了している。

2 県・市

県 (Kabupaten) 及び 市 (Kota) はインドネシアにおける第 2 層の地方であり、州と同様に、県・市政府 (県知事及び県行政組織、市長及び市行政組織) 及び県・市議会から構成される (法第 2 条(1),第 3 条)。県知事 (Bupati) や市長 (Walikota) には中央政府の代理機関としての役割はなく、県・市はインドネシアの地方自治の主体であり、自らの行政区域における基礎的行政サービスを実施している。

県と市の違いについては、農村部を主に管轄する地方政府を県、都市部を主に管轄する地方政府を市とそれぞれ称しているだけで、両者の間に基本的に制度的な差異はない。ただし、都市部と農村部という性質の違いから行政課題が大きく異なり、市では都市的な行政課題を主に処理するのに対して、農村部では食糧問題や貧困対策等に主に取り組んでいるため、その機構や人員配置は大きく異なっている。

1999 年以降の地方分権によって、中央政府が専管する外交、国防・治安、司法、金融・国家財政、宗教を除く多くの事務が、県・市を中心に地方政府に移譲され、あわせて地方出先機関を中心とする国家公務員の移籍や財源の大幅な移譲により、県・市の役割は大きく増大している。2006 年末現在、349 県及び 91 市が存在している。

3 村

村 (Desa) とは、インドネシア共和国単一国家行政システム内において認知され尊重されている地域の固有性及び慣習に基づき、地域住民の利益を調整し実行する権限を持つ地域的境界を有する共同体をいう (法第 1 条 12)。村は地域によって様々な呼称が使用されており、地方行政法上の用語であるデサの他にカンブン、マルガ、ナガリ等と呼ばれることがある。村は基本的に農村部、すなわち県に存在するもので、都市部にはほとんど存在せず、村に類似の共同体機能は市政府の内部組織である区が果たしている。

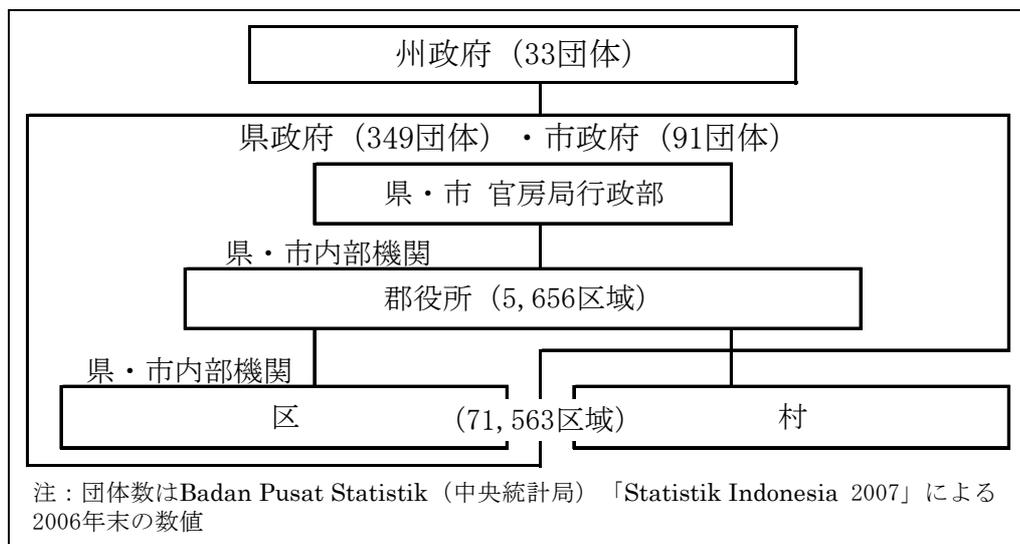
村の権限となる事務は a.村固有の権利に基づく既存の事務、b.県・市政府が中央政府から移譲を受けさらに村に移譲された事務、c.中央政府、州政府または県・市政府から委任を受けた補佐任務、d.法令に基づき村に移譲されたその他の事務等であり (法第 206 条)、具体的な事務には下水路の清掃、植林活動、礼拝所の整備等の共同事業等が含まれ、その実施は住民のゴトンロヨン (相互扶助) の精神による。

19 行政区域面積 621.35km²、人口約 850 万人、人口密度 13663 人/km² (2005 年国勢調査)

村は、村(村長及び村組織)及び村協議会で構成される(法第200条(1),第202条(1))。村長は村民の中から村民による直接選挙で選出され、任期6年で一期に限り再選が可能である。当選した村長は選挙後30日以内に県知事・市長から任命を受ける(法第203条～205条)。村長は、県・市から派遣される村事務長に補佐され(法第202条(3))、村行政の強化とともに村と地方政府との調整役を担っている。また、議事機関の村協議会(Badan Permusyawaratan Desa)は、村長と共に村令を制定し住民の要望に対処する役割を有しており(法第209条)、村協議会の議員には近隣組織の長、慣習文化の保存者といった村民を代表する者が就任する(法第210条(1))。

村の歳入は、a.村の自主財源収入(村有地の賃借料収入、相互扶助に係る収益事業からの収入等)、b.県・市の地方税及び地方利用者負担金分与金、c.県・市が交付を受ける均衡資金からの分配金、d.中央政府、州政府、及び県・市政府から公布を受ける補助金、及びe.第三者からの寄付金をもとにしている(法第212条)。ただし、これらによる収入は限られており、村の職員に給与を支払うことすら困難である場合が多いようである。法第200条(3)は、村及び村協議会の提案及び主導により段階的にそのステータスを変更して区に移行することができるかと定めているが、インドネシア各地で財政的な理由から住民自治の実践組織である村を廃し、県・市の一組織である区へと移行が進んでいる²⁰。

【図表3-2-1 インドネシアの地方統治システム】



20 アグス教授からのヒアリングによる。

4 特別地区

特別地区（Kawasan Khusus）とは、国益にとって特別な意味を持つ特定の行政機能を実施するために、国が定める州または県・市内の一地域をいう（法第 1 条 19）。政治、社会、文化、環境、国防または治安の観点から戦略的に重要な地域を意味しており、これらの地域には特定の政府機能が与えられる。特別地区には幾つかの種類があり、①特別行政地区、②自由貿易地区、③産業活動促進地区 等がある。

具体的な例では、シンガポール国境地域のリアウ郡島州のバタム島・ビントアン島・カリムン島に設定されている自由貿易地区及び自由港区²¹が挙げられ、同地区には地方政府とは別に、地区の戦略や政策を決定する『地域評議会』及び、自由貿易地区の運営を行う『自由貿易地区運営機関』が設置され、地域評議会の委員は大統領によって任命され、州知事、県知事・市長、州政府の関係部局長、自由貿易地区運営機関の代表等で構成されている。また、自由貿易地区運営機関は地方政府の職員で構成²²されている。

特別地区の設置については、自由貿易地区または自由港区については法律により、それ以外の特定の行政機能、例えば国防上重要な地区、離島地区、国境地区、文化遺産保護地区、自然保護地区、環境保護地区、調査研究機関のための特別地区等については政令によって定められる（法第 9 条(2)(3)）。

5 地方の設置

地方の設置は、隣接する複数の地方または地方の一部の合体及び編入、または 1 つの地方から複数の地方への分割の形が取られており、『〇〇州設置法』といった個別の法律によって定められる。この法律には、地方政府の名称、領域・境界、役所の所在地、行政権限の所在、地方首長職務代行者の指名、公務員の移籍、資金手当、財産、文書、及び地方政府組織に関する事項等が規定される（法第 4 条）。

地方の設置を行う場合には、①技術的要件（経済力、地方の潜在力、社会文化、社会政治、人口、行政区域面積、治安及びその他の要素において、地方行政運営を行うことができる能力があることを意味する）、②物理的要件（州の設立には 5 つ以上の県・市を、県の設立には 5 つ以上の郡を、市の設立には 4 つ以上の郡を必要とする）を満たした上で、地方議会の議決、内務大臣の推薦及び、新たな区域に含まれることとなる下位地方政府がある場合はそれらからの同意の取り付けといった ③行政上の手続きを経る必要がある（法第 5 条）、また、分割については、④分割元となる地方政府が最後に分割をしてからの最低行政運営年数を経過していることも条件に加わり、その期間は州の場合は 10 年以上、県・市の場合は 7 年以上とされている（法第 4 条(4)）。

21 2007 年政令第 46 号によって指定され、地域内においては、発効から 70 年間にわたって関税、付加価値税、ぜいたく税、物品税が免除される。

22 バタム地区については既存の中央政府の機関であるバタム工業開発庁を前身としており、役割が自由貿易地区運営機関に引き継がれたため中央政府出身の職員で構成する。

なお、地方政府の廃止を伴わない境界線の変更、地方の名称変更、新しい名称の付与、及び役所所在地の名称変更または移転は、政令により定められる（法第8条）。

第4節 地方行政法上の中央政府と地方政府間の関係

地方行政法では、地方政府は『最大限の広範な自治（Otonomi Seluas-luasnya）』を実施すると規定しているが、一方で、中央政府は地方政府に対して、以下のような義務を課し、あるいは権限を留保しておくことにより、地方政府の行政運営を監督している。

（1）中央政府に対する地方首長の地方行政運営報告

地方首長は、中央政府に対して年に1回、地方行政運営に関する報告²³を行うこととされており、州知事の場合は内務大臣を通じて大統領に、県知事・市長の場合は州知事を通して内務大臣に対して提出され（法第27条(3)）、報告は地方行政運営の評価や地方政府の指導を行うための資料として利用される（法第27条(4)）。なお、地方首長はこの中央政府に対する地方行政運営報告の他に、地方議会に対しての責任遂行説明報告及び住民に対する公表の義務もあわせて負っている（法第27条(2)）。

（2）大統領の地方首長・副首長の任命権、罷免権及び捜査に対する同意権

地方首長・副首長の任命は大統領が行うこととされ、地方総選挙委員会による当該地方首長・副首長選挙の当選結果に基づき、州知事及び州副知事の場合は大統領の名で内務大臣から、県知事及び県副知事または市長及び副市長の場合は大統領の名で州知事から任命を受ける（法第111条）。

また、大統領は、就任宣誓に対する違反や、職責を果たしていない等の理由によって地方議会から提案された地方首長・副首長の罷免に関する決定を行う権限を有しており、また、地方首長・副首長が、懲役5年以上の犯罪行為を行ったことが明らかになった場合や、汚職、テロリズム、反乱、または国家保安上の犯罪行為で起訴された場合については、大統領は地方議会の提議を経ずに仮罷免²⁴することができる（法第29条～第35条）。

さらに、大統領は警察から要求のあった地方首長・副首長に対する捜査の実施に対する同意権も有しており、捜査は大統領が同意をした後に実施される。ただし、現行犯逮捕の場合や死刑に相当する犯罪、または国家保安に対する犯罪を行った容疑がかけられた場合は同意を要さないこととされている（法第36条）²⁵。

23 第7章第1節参照

24 確定判決が出るまでの間、地方首長・副首長の任務を解き、職務代行者を置くことをいう。

25 第4章第1節参照

(3) 官房長の任命権・罷免権

公務員の人事権は大統領が有しており、法令によって中央政府の場合は各大臣等、地方政府の場合は地方首長に委任されているが、州の行政実務上のトップである州官房長の任命権は大統領に留保されており、州知事が3名の候補者を選出し、内務大臣を通じて大統領に提案し、内務大臣はそのうち最も適した者を大統領に推薦して大統領によって任命される。また、罷免についても州知事の提案に基づき大統領が行うものとされている（法第122条(2)）。

また、州官房長と同様に、県・市の官房長については、県知事・市長から3名の候補者の提案を受けた上で州知事が選出及び任命を行っているが、この場合には州知事は予め内務大臣の意見を求める必要がある（法第122条(3)）。

なお、官房長以下の職員の任命、異動及び免職等の人事については、州政府の場合は州知事が自ら決定することができるが、県・市政府についてはエセロン²⁶IIの地位にある幹部公務員（県・市の官房長及び事業局の局長・技術機関の長官）の人事は事前に州知事と協議を行なった上で県知事・市長が行うとされている（法第130条(1)(2)）。

(4) 政府間の人事交流に関する決定権及び地方公務員定員管理

異なる州の県・市政府間、及び州政府間で公務員を異動させようとする場合、また、州政府、県・市政府の公務員を中央政府に異動させる場合あるいはその逆の異動を行おうとする場合は、国家人事院長官の意見を聞いた後に内務大臣が決定することとされている。また、同一州内の県・市間の公務員の異動は、国家人事院長官の意見を聞いた後に州知事が決定することとされ（法第131条）、さらに、毎年度の州及び県・市に勤務する地方公務員の定員・構成は、州知事の提案を受けて行政改革担当国務大臣が決定するとされている（法第132条）。

(5) 地方条例の審査及び無効化

地方議会が議決した地方条例は、地方議会から地方首長に送付され、30日以内に地方首長によって認証され²⁷、その後地方官報へ公示されることになるが（法第144条）、この手続きと並行して、認証から7日以内に中央政府に通知することが義務付けられており、中央政府は公共の利益または上位の法令に反する内容かどうかとの観点から、条例の送付を受けてから60日以内に、大統領令によりこれを無効にすることができる。無効が決定された場合は、地方首長は7日以内に地方条例の施行を中止し、地方議会とともに当該地方条例の廃止手続きを行う必要があるが、一方で、地方首長は最高裁判所に対して異議を申し立てることができ、これが認められる場合は最高裁判所によ

26 インドネシアの公務員のうち役職を有する幹部公務員に付される役職者階層（第6章第2節参照）

27 インドネシアでは地方条例案に関する地方議会での審議が終了し採決された後に、議決された地方条例が地方首長に送付され、地方首長が当該地方条例の末節に「この地方条例は○月○日に××（地名）において正式に地方条例化された」といった一節を加え、署名することによって認証される。

り大統領令の無効が宣言される。（法第145条）。

なお、地方首長令に関しては、「地方行政運営の管理及び監査のガイドラインに関する2005年政令第79号」第37条(5)の規定により、上位の法令に違反する場合は内務大臣令によって無効とすることができる」とされている。

(6) 地方予算に関する地方条例の審査及び修正権

(5)の場合と同様に、州政府の地方歳入歳出予算に関する地方条例（以下「予算条例」という。）については事前に内務大臣の評価を受ける必要があり、この場合は州知事が認証する前に評価の手続きが行われる。州議会による予算条例の議決後に条例の送付を受けた州知事は内務大臣に対して、a.州政府の予算条例及び b.予算細目に関する州知事令案を提出し、内務大臣は受理から15日以内にその審査結果を州知事に通知する。この評価は中央政府の政策との整合性、公共の福祉の観点、上位法令との関係に関して行われ、予算条例の内容の問題がないとされた場合は州知事の認証によって予算条例は成立し、修正意見が付いた場合は、州知事は7日以内に州議会とともに修正作業を行う。なお、この場合に州政府が予算条例を修正せずに地方首長が認証した場合、内務大臣は予算条例及び州知事令の無効を決定し、前年度の地方歳入歳出予算（以下「地方予算」という。）の上限額を適用することを命ずるとされている。なお、このプロセスは補正予算の場合にも適用される。また、県・市の場合も同様の手順で中央政府の代理機関である州知事の審査を受ける必要があるが、州知事が行った県・市の予算条例、及び予算細目に関する県知事令案・市長令案に対する審査結果は内務大臣に通知する必要がある（法第185条,第186条）。

(7) 特定分野の条例の制定に関する中央政府との事前協議

地方税及び地方利用者負担金、及び土地利用に関する地方条例の制定に際して、地方税及び地方利用者負担金の規定に関しては財務大臣との、土地利用規定に関しては各分野別の土地の担当大臣との事前協議を経なければならない。なお、これらの大臣との事前協議を経た後に地方議会が当該条例の審議・議決を行う場合においても、予算条例の手続きと同様に州政府の場合は内務大臣の、県・市政府の場合は州知事の審査を受ける必要があり、結果的に二度のチェックを受けることとなる（法第189条）。

(8) 地方政府に対する指導・監査、褒章・制裁

中央政府は、①中央政府と地方政府間及び地方政府間の調整、②事務実施のガイドライン及び基準の作成、③行政事務の実施に対する指導、監査、相談、④公務員の教育及び研修の実施、及び ⑤行政事務実施の計画作成、調査研究、監視及び評価の実施、を通じて地方政府の行政運営に対する指導を行うことができる（法第217条(1)）。このうち監査については、 a.事務の実施に対する監査 及び b.地方条例及び地方首長令に

に対する監査を行うことが規定され（法第218条）、この監査は様々な事務の実施について、政府のガイドラインや行政水準を満たしているか、法令を遵守しているか、という観点で実施される²⁸。

この監督機能において中央政府は、地方政府、地方首長または地方副首長、地方議会議員、地方政府組織、地方公務員、村長、村協議会議員、及び住民が果たした、地域の開発や行政の向上に関する功労に対して褒章を与えることができ（法第 219 条）、一方で、中央政府は住民を除く上記の者に対して制裁を科すことができるとされており（法第 220 条）、例えば地方政府に対する制裁の例を挙げると、「地方行政運営の管理及び監査のガイドラインに関する 2005 年政令第 79 号」第 45 条(2)により、行政区域の見直し、公務員人事の取り消し、政策実施の停止または延期命令、行政指導、財政制裁、の方法によると定められている。

第 5 節 中央政府及び地方政府の事務及び分業

1 中央政府の専管分野及び地方政府との分業分野

地方行政法第 10 条（1）は、「地方政府は中央政府の事務と定める事務を除く地方政府の権限となる事務を実施」すると定めている。また、同条（3）は、中央政府の事務について、①外交、②国防、③治安、④司法、⑤金融及び国家財政、⑥宗教の 6 分野が含まれると規定しており、同法説明書²⁹ではこの 6 分野に含まれる中央政府の具体的な事務をそれぞれ以下のとおり想定している。

- ①外 交：外交政策の立案、条約・国際協定の締結、国際貿易政策の立案等
- ②国 防：国軍の設置、宣戦・終戦の布告、緊急事態宣言、防衛体制整備、徴兵等
- ③治 安：国家警察の設置、治安政策の決定、治安行動等
- ④司 法：裁判所の設置、裁判官及び検察官の任命、矯正施設の設置、司法行政及び入国管理政策の立案、恩赦・大赦の決定等
- ⑤金融及び国家財政：マクロ経済、通貨発行及び供給、為替政策、金融政策の立案等
- ⑥宗 教：宗教行事に係る祝日の決定、宗教の公認、宗教に関する政策等

この 6 分野の事務については、中央政府が実施する事務であることが法律によって明確に規定される一方で、これらが含まれるという曖昧な表現を使っており、それ以外の分野については政令に委任されている。

これを定めるのが「地方政府の事務に関する 2007 年政令第 38 号（以下「事務令」という。）であり、中央政府が担当する事務には中央政府が全て自らの責任において行わ

28 第 7 章第 1 節参照

29 インドネシアでは法律と一体の法説明書（Penjelasan）が作成されており、法律の各条文が想定する内容の注釈や用語の解説が記載されている。

なければならない事務と、中央政府と地方政府との分業によって行われる事務が存在し（事務令第2条(2)）、前者を地方行政法で定めた ①外交、②国防、③治安、④司法、⑤金融及び国家財政、⑥宗教の6分野の事務であるとし（事務令第2条(3)）、後者には具体的に以下の31の行政分野の事務が含まれるとしている（事務令第2条(4)）。

中央政府と地方政府が分業すべき31の行政分野

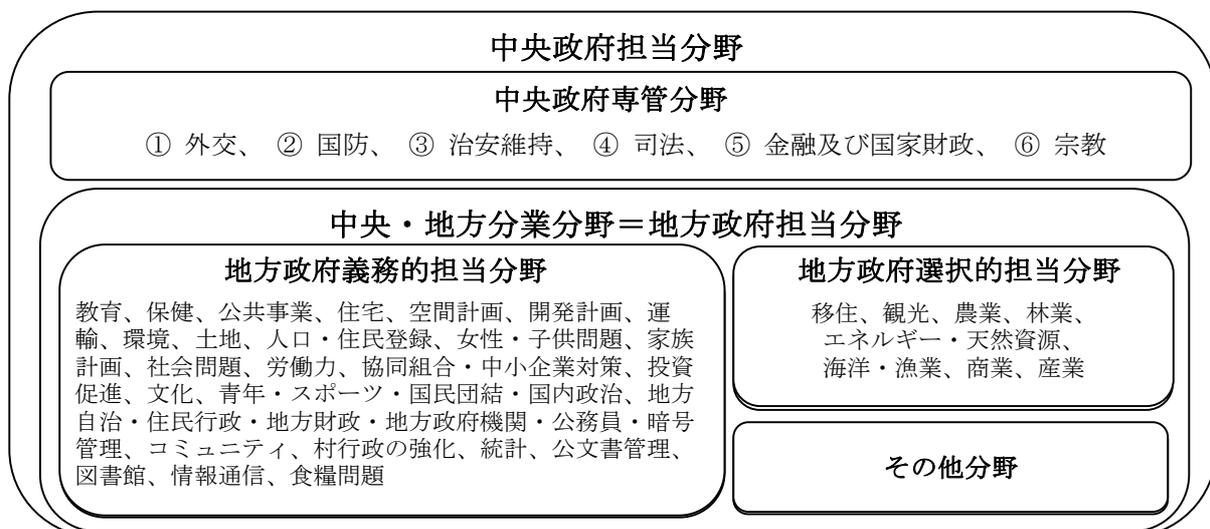
a. 教育、b. 保健、c. 公共事業、d. 住宅、e. 空間計画、f. 開発計画、g. 運輸、h. 環境、i. 土地、j. 人口・住民登録、k. 女性・子供問題、l. 家族計画、m. 社会問題、n. 労働力・移住、o. 協同組合・中小企業対策、p. 投資促進、q. 文化・観光、r. 青年・スポーツ・国民団結・国内政治、t. 地方自治・住民行政・地方財政・地方政府機関・公務員・暗号管理、u. コミュニティ、村行政の強化、v. 統計、w. 公文書管理、x. 図書館、y. 情報通信、z. 農業・食糧問題、aa. 林業、bb. エネルギー・天然資源、cc. 海洋・漁業、dd. 商業、ee. 産業

2 地方政府の行政担当分野

上記により、中央政府と地方政府が分業すべきは31の行政分野の事務にわたるが、即ちこの31の行政分野の事務が、地方政府が実施すべき事務であることを意味する。これらの分野の事務には地方政府が義務的に担当しなければならない義務的事務（Urusan Wajib）と、当該地方の状況、特性及び潜在能力に照らして実施を選択できる選択的事務（Urusan Pilihan）に分類される（事務令第6条(2)、第7条(1)(3)）。

事務令第7条(4)は、この31分野のうち、選択的事務について ①移住、②観光、③農業、④林業、⑤エネルギー・天然資源、⑥海洋・漁業、⑦商業、⑧産業が含まれると定め、義務的事務は教育や保健等の26種類の事務としている（図表3-3-1）。

【図表3-3-1 インドネシアの中央政府・地方政府担当分野概念図】



出典：2007年政令第38号を元に作成

3 政府間分業に関する概念

インドネシアの地方行政法では、中央政府と地方政府間及び地方政府間の分業や事務担当の決定に関して、a.地方分権、b.権限分散、c.補佐任務という3つの基本概念が存在し、この基本概念に基づいてそれぞれの政府が担当すべき事務が決定されている。

まず、『地方分権 (Desentralisasi)』とは、地方政府は『最大限の広範な自治を行う』との原則に従って、中央政府は地方政府に対して可能な限り行政上の権限を移譲すべきことを指し(法第1条7)、この概念によって移譲された事務は日本でいうところの自治事務となり、地方政府が自らの固有の事務として執行する。中央政府は地方分権を行う場合には事務の実施に必要な財源、施設・設備及び職員を付帯させなければならず(法第12条(1))、この事務によって得られた財産は当然ながら地方政府に帰属する。

次に、『権限分散 (Dekonsentrasi)』とは、日本におけるかつての機関委任事務に相当するものであり、中央政府の固有の事務の実施を中央政府の地方出先機関や中央政府の代理機関である州知事に対して委託することを指し(法第1条8)、中央政府の意思決定や事務執行の集権的構造を分散させることを意味する。しかし、この権限分散は行政権限を移譲するものではなく地方政府は中央政府の定めた規則どおりに事務を執行することが求められ、地方政府の裁量は小さい。権限分散事務の執行に際しては必要な資金手当が行われるが(法第12条(2))、当該資金の使用を通じて得られた財産は中央政府に帰属する。

最後に、『補佐任務 (Tugas Pembantuan)』とは、中央政府から地方政府、州政府から県・市政府または村、あるいは県・市政府から村に対して特定事務の実施を委任することをいう(法第1条9)。委任する際には資金手当、施設・設備、及び人材が付帯するものであり、事務の委任であるため、地方政府には一定の裁量が与えられる。中央政府は事務執行に際して最低サービス基準 (Standar Pelayanan Minimal) を定め、下位政府が補佐任務を行う場合に水準を維持できるようサポートをする。なお、法令上、中央政府の定める最低サービス基準を満たす能力があると認められる場合は、上位政府は補佐任務を委任した当該地方政府に対して事務を段階的に移譲することができるとされている(事務令第17条)³⁰。

この3つの基本概念の下、中央政府は分業の対象となる事務に関し、自ら直接執行するか、地方分権で地方政府の自治事務とするか、権限を留保した権限分散とするか、裁量を与える補佐任務とするかを決定する。その決定は中央政府及び地方政府の調和に配慮して、①外部基準 (Kriteria Eksternalitas)、②説明責任基準 (Kriteria Akuntabilitas)、③効率性基準 (Kriteria Efisiensi)、の3つの基準に基づいて行われる。①外部基準とは、事務の影響や効果の大きさを検証するもので、事務の効果が地域に限定されていれば県・市政府が、県・市を超えて広域に影響を及ぼすものであれば州政府が、全国レベルであれば中央政府が当該事務を担当することを意味する。②説明責任基準とは、事務

30 実際の運用では、補佐任務によって事務が委任されるケースはそれほど多くなく、地方分権によって事務が移譲される例はほとんどない。特に中央政府は自らの権限を確保できる権限分散によって事務を委託することを嗜好する(アグス教授からのヒアリングによる)。

の影響や効果を与える対象に一番近いレベルの政府を検証するものであり、事務の実施に関する説明責任を最も果たすことができるレベルの政府が事務を担当することをいう。また、③効率性基準とは、当該事務を最大限効率的に行うことができるレベルの政府を検証するもので、当該行政事務が住民に対してきめ細かいサービスを提供するものであれば、県・市レベルの地方政府が担当すべきであるとか、スケールメリットが期待できる事務であれば中央政府や州が担当すべきであることを意味する（法第11条(1)）。

4 中央政府と地方政府及び地方政府間の分業の具体例

事務令別表には中央政府と地方政府が分業すべき31分野についてその具体例をそれぞれ詳細に記載している。別表は膨大な量であり、ここで全てを挙げることはできないため、例として教育分野についてその一部を表にまとめて紹介する（図表3-3-2）。

【図表3-3-2 教育分野における中央政府、地方政府の分業の具体例（抜粋）】

	中央政府	州政府	県・市政府
政策立案	国家教育政策の決定	国家教育政策に基づく州レベルの教育方針の決定	国家教育政策及び州教育方針に基づく県・市レベルの教育方針の決定
	国家教育戦略の作成	国家教育戦略に基づく未就学児教育、初等教育・中等教育・非正規教育に関する州教育戦略の作成	国家教育戦略に基づく未就学児教育、初等教育・中等教育・非正規教育に関する実施計画の作成
教育の実施	高等教育の実施運営	—	未就学児教育、初等教育・中等教育・非正規教育の実施運営
	高等教育機関、外国人学校の設立許可及び管理	—	初等教育機関・中等教育機関・非正規教育機関の設立許可及び管理
	高等教育機関向け学校運営補助金の支出	—	未就学児教育機関、初等教育機関、中等教育機関、非正規教育機関向け学校運営補助金の支出
	国レベルでの教育水準の保証のための財政支援	州レベルでの教育水準の保証のための財政支援	県・市レベルでの教育水準の保証のための財政支援
履修課程・教材・教員	教育課程の決定	—	—
	初等教育・中等教育の教育内容の基準及び卒業要件の決定	—	—
	教科書検定	中等教育機関における教科書使用の監視	未就学児教育機関、初等教育機関、中等教育機関、非正規教育機関における教科書使用の監視
	教員免許の発行	—	県・市立の未就学児教育機関、初等教育機関、中等教育機関、非正規教育機関における教員の採用
	州間の教員の人事異動の決定	県・市間の教員の人事異動の決定	県・市内の教員の人事異動の決定
教育の質の確保	全国学力試験の問題、採点基準、合格水準の決定、実施、合格証明書の発行	—	—
	非正規教育の正規教育への認定	—	—
	教育水準評価ガイドラインの決定	州立学校での幼稚園・初等・中等・非正規教育の教育評価の実施	県・市立学校での幼稚園・初等・中等・非正規教育の教育評価の実施
	全国レベルでの教育水準評価の実施	州レベルでの教育水準評価の実施	県・市レベルでの教育水準評価の実施

出典：2007年政令第38号別表Aより抜粋及び編集

第6節 所管省庁及び地方自治推進組織

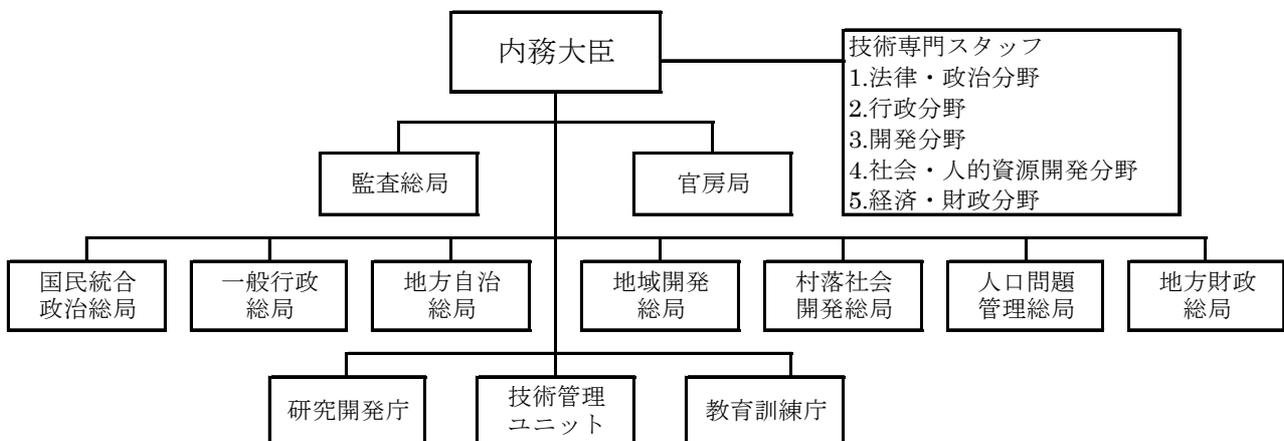
1 内務省

インドネシアにおける地方制度の所管省庁は内務省（Departmen Dalam Negeri）である。スハルト時代には、内務省はあらゆる面において強大な権力を有し、各地方政府の行政、財政に対して指導監督を行った。地方首長の人事権は地方議会での候補者選出プロセスはあるものの、大統領または内務大臣の任命制であり、主要公務員も内務省からの職員派遣が多く行われており、地方政府は内務省の地方出先機関ともいべき存在であった。しかし、地方行政法の改正によって中央政府の役割が限定され、中央政府の多くの事務が地方政府に移管され、地方政府の財源も拡大された。さらに、地方首長の公選制の導入によって内務省は地方首長を派遣することはできなくなり、幹部職員を派遣することについても現在ではほとんどなくなっている。これらによって内務省の地方政府に対する役割は、指導・監督する立場から、地方政府の行う政策のサポートと地方政府間の利害の連絡調整、適正執行に対する監視に変化してきている。

(参考) インドネシア内務省の使命

- a. インドネシア共和国の主権の擁護・強化
- b. 国内における治安・秩序の維持
- c. 地方分権の推進を通じ効率的な地方行政を促進
- d. 効率・公正・透明な地方財政制度の促進
- e. インドネシア共和国における民主的な政治システムの構築
- f. 経済、文化および政治の面で社会発展の促進
- g. 中央政府と地方政府及び地方政府間の良好な関係構築の調整、及び地方における持続的な発展のための政策を実施する地方政府の独立・自主性の確保

【図表3-4-1 インドネシア内務省機構図】



出典：インドネシア内務省ホームページを元に作成

2 地方自治諮問会議

ポスト・スハルト改革期以降のインドネシアでは、地方政府側が中央政府に対して様々な要求を提示する組織として、地方自治諮問会議（DPOD: Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah）や、日本の地方六団体に相当する地方政府の連合会（Asosiasi Pemerintah）や地方議会の連合会（Asosiasi DPRD）が再編整備されている。

地方自治諮問会議は、地方政府代表と閣僚等からなる³¹大統領の諮問機関であり、地方政府に関する重要な課題について大統領に助言及び提言を行う役割を担うものとされ、事務局は内務省地方自治総局内に置かれている。その所管事務は ①地方及び特別地区の配置分合に関する事、及び ②中央・地方間の財政均衡に関する政策に関する事（歳入分与金、一般配分金及び特別配分金の地方政府毎の配分額の算定、算定方法の立案等）等である。

3 インドネシアの地方六団体

インドネシアにおける地方政府の連合会や地方議会の連合会には、州単位の連合会、県単位の連合会、市単位の連合会がそれぞれあり、合計で六団体が存在している。これらは、地方政府や地方議会間の協力を行うための組織であり、地方自治諮問会議の再編に合わせて結成ないし再編が行なわれている。主な役割は地方政府間や地方議会間の情報交換の媒体となること、地方自治制度の調査・研究及び職員の研修活動を行なうこと及び地方政府や地方議会の連合として地方側の意見集約や中央政府に対する要望を行なうこと、海外の地方政府や地方議会との交流等である。

(参考) インドネシアの地方六団体

- ・全インドネシア州政府連盟：<http://www.appsi-online.com/>
(APPSI : Asosiasi Pemertintah Provinsi Seluruh Indonesia)
- ・全インドネシア県政府連盟：<http://www.apkasi.or.id/>
(APKASI : Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia)
- ・全インドネシア市政府連盟：<http://www.apekasi.or.id/>
(APEKSI : Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia)
- ・全インドネシア州議会協力連盟
(BKDPSI : Badan Kerjasama DPRD Provinsi Se-Indonesia)

31 地方自治諮問会議構成メンバー：(1) 内務大臣（議長）、(2) 財務大臣（副議長）、(3) 国防大臣、(4) 法務・人権大臣、(5) 国家・内閣官房長官、(6) 行政改革担当国務大臣、(7) 国家開発計画担当国務大臣兼国家開発企画庁長官、(8) 地方政府代表（州知事 1 名、県知事 1 名、市長 1 名）、(9) 地方分権・財務分野の専門家（3 名）（2005 年大統領令第 28 号）

・全インドネシア県議会連盟：<http://www.adkasi.org/>
(ADKASI：Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia)

・全インドネシア市議会連盟：<http://adeksi.or.id/>
(ADEKSI：Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia)

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

インドネシアの辞典（同朋舎出版 1991年）

インドネシアの地方行政（(財)自治体国際化協会 CLAIR Report No.157 1998年）

現代インドネシア地方分権・自治の研究

新谷直之（国際協力事業団国際協力総合研修所 2001年）

民主化時代のインドネシア 佐藤百合編（アジア経済研究所 2002年）

インドネシアの地方分権化 松井和久編（アジア経済研究所 2003年）

ASEAN 諸国の地方行政（(財)自治体国際化協会 2004年）

インドネシア地方分権の現状

((独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト 2005年)

現代インドネシアの地方社会 杉島敬志・中村潔編（NTT出版 2006年）

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著（Grasindo 2007年）

【参照ホームページ】

内務省（インドネシア語）：<http://www.depdagri.go.id/>

【参照法令（日本語・英語）】

インドネシア共和国 1945年憲法（英語）（在オタワ インドネシア大使館HP）

地方行政に関する 2004年法律第 32号（日本語）

((独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクトHP)

<http://project.jica.go.jp/indonesia/0060110E0/page.php-mod=pdf&sub=uu32&aksi=download&bahasa=jp.pdf>

【参照法令（インドネシア語）】

地方行政に関する 2004年法律第 32号

地方政府の事務に関する 2007年政令第 38号

第4章 地方政府

地方行政とはインドネシア共和国単一の国家体制及び国家原則に従って、最大限の広範な自治の原理に則した自治及び補佐任務の原則に基づく「地方政府」及び「地方議会」による行政の実施をいい、地方政府とは地方行政運営要素としての「地方首長」及び「地方政府組織」をいう（法第1条2及び3）。本章では地方行政の三要素である地方首長、地方政府組織及び地方議会について、その機能・権限等を紹介する。

第1節 地方首長・副首長

地方行政法第24条は、全ての地方は地方首長（Kepala Daerah）が主導し、地方首長は1名の地方副首長（Wakil Kepala Daerah）の補佐を受けるとしている。地方首長の主な権限には、地方条例案及び予算条例案の地方議会への提出及び地方議会との審議、地方首長令の制定等が挙げられる。地方副首長は地方首長に対して直接責任を有し、地方首長のあらゆる行政運営の補佐を務めるとともに地方首長が欠けた場合には地方首長職の代行を行う。

地方首長及び地方副首長は住民からの直接選挙で選出され、その任期は5年で1回限り再選が認められ（法第110条(3)）、州知事及び州副知事の場合は内務大臣から大統領の名前で、県知事及び県副知事または市長及び副市長の場合は大統領の名前で州知事から任命を受ける（法第111条）。地方行政法による地方首長及び副首長に関わる主な任務及び権限、義務、禁止事項、辞職、罷免、欠けた場合の代行及び補充、捜査、に関する規定は以下のとおりとなっている。

1 地方首長の主な任務及び権限

地方首長の主な任務及び権限は以下のとおりである。地方条例案及び予算条例案の地方議会への提出及び、地方議会との審議、地方首長令の制定等が挙げられる。

- a. 地方議会と共に決定した政策に基づく行政運営の主導
- b. 地方条例案の地方議会への提出
- c. 地方議会の議決した地方条例の認証
- d. 予算条例案の作成、地方議会への提出及び地方議会との審議
- e. 地方政府の義務的事務の処理
- f. 法廷内外における地方政府の代表及び、法律に基づいた地方首長の代理を務める弁護人の指名
- g. その他法令に基づく任務及び権限の遂行 （法第25条）

なお、州知事はその職位において当該州地域における中央政府の代理機関としての地位も有しており、この地位において州知事は大統領に対して責任を負い、県・市の地方

行政運営の指導及び監督をはじめ、主に以下の任務及び権限を有している。

- a. 県・市の地方行政運営の指導及び監督
- b. 州及び県・市における中央政府の事務の調整
- c. 州及び県・市における補佐任務の指導・監督 (法第 38 条(1))

2 地方副首長の主な任務及び権限

地方副首長は、以下の事務の遂行において地方首長に対して直接責任を有し、地方首長のあらゆる行政運営の補佐を務めるとともに地方首長が欠けた場合には地方首長職の代行を行う。具体的には主に以下のとおりの任務及び権限を有している。

- a. 地方行政運営における地方首長の補佐
- b. 地方における中央政府の出先機関との活動調整、監査機関からの監査結果の報告及び発見事項への対応、女性・青少年の地位及び活動の強化、及び地域文化・環境の保護への取り組みにおける地方首長の補佐
- c. 県・市の地方行政運営の監視及び評価（州副知事の場合）
- d. 郡、区及び村の地方行政運営の監視及び評価（県副知事・副市長の場合）
- e. 地方首長への地方行政運営に対する意見及び見解の具申
- f. 地方首長が定めるその他の事務の処理及び義務の遂行
- g. 地方首長が欠けた場合の地方首長の任務と権限の代行 (法第 26 条(1))

3 地方首長・副首長の義務

地方首長・副首長の義務は主に以下のとおりである。住民福祉の向上、民主的政治の推進、法令順守、地方の競争力の向上と開発の推進、透明性の確保等が規定されている。

- a. パンチャシラの擁護及び実践、憲法の実施、及び国家の単一性の維持
- b. 住民福祉の向上
- c. 社会の安定及び秩序の維持
- d. 民主的政治の推進
- e. 法令の遵守
- f. 地方行政運営における倫理及び規範の実践
- g. 地方の競争力の向上と開発の推進
- h. クリーンで公正なグッドガバナンスの実践
- i. 地方財政の運営及び説明責任の遂行
- j. 中央政府の出先機関及び、全ての地方政府組織との連携
- k. 当選後の地方議会本会議における地方行政戦略計画の提出 (法第 27 条(1))
- l. 中央政府に対する地方行政運営報告、地方議会に対する責任遂行説明報告及び住

4 地方首長・副首長の禁止事項

地方首長・副首長の禁止事項は以下のとおりである。兼職を行うことやその地位を利用した汚職（Korupsi）、癒着（Kolusi）、縁故主義（Nepotisme）（あわせて「KKN」と呼ばれている）の排除を求めている。

- a. 自身、家族、友人、特定グループ、または法令に反する政治団体に利便をもたらすような政策判断を行うこと、公共の利益を損うこと、特定の住民の利益に反すること、または特定の人々及び組織を差別すること
- b. 民間、国営、公営の別を問わず特定企業または財団の運営に参加すること
- c. 直接・間接を問わず自身に利益をもたらすその他の事業を行うこと
- d. 汚職、癒着、縁故主義を行うこと及び、自身の決定あるいは行動に影響を及ぼす者から金銭、物品、サービスを受けること
- e. 地方政府を代表する場合以外において、法廷で弁護人や代理人を務めること
- f. 権限を濫用し、就任宣誓^{*}に違反すること
- g. 法令で定める、別の政府役職または地方議会議員を兼務すること（法第 28 条）

（参考）^{*}インドネシアの地方首長・副首長の就任宣誓文

『神の名において、私は地方首長・副首長の義務をできる限り最善かつ公平に遂行し、憲法を遵守し、全ての法令を正しく実施し、公共、国家、及び国民のため奉仕することを宣誓する』（法第 110 条(2)）

5 地方首長・副首長の辞職・罷免

（1）死亡、依願辞職、職務の遂行に支障がある場合等

地方首長・副首長が死亡した場合、本人の意思により辞職を申し入れた場合、任期が満了した場合、及び継続して職務を遂行できない、または 6 ヶ月間にわたって連続して任務に支障がある場合は、議長団（議長及び副議長）による本会議の招集及び提議により、地方議会の議決によって罷免が決定される（法第 29 条(3)）。

（2）就任宣誓に対する違反、職責を果たしていない場合

地方首長・副首長の就任宣誓に対する違反行為が明らかになった場合や、その職責を果たしていない場合に関しては、以下のとおりの手続きが行われる。

- ① 地方議会本会議において議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、その 3 分の 2 以上の賛成により事実を認定する

- ② 最高裁判所に対して事実認定の妥当性に関する意見開陳を行う
- ③ 最高裁判所は受領後 30 日以内に地方議会の事実認定を審理し判決を下す
- ④ 是とされた場合、地方議会は本会議を開催し、議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、その 3 分の 2 以上の賛成により、大統領に対する地方首長・副首長の罷免提案決議を可決する
- ⑤ 以上によって提議された罷免の提案は大統領に送付され、大統領は 30 日以内に罷免に関する最終決定を行う (法第 29 条(4))

(3) 犯罪行為、テロリズム等に加担した場合

地方首長・副首長が裁判所の判決に基づき、懲役 5 年以上の犯罪行為を行ったことが明らかになった場合や、汚職、テロリズム、反乱、または国家保安上の犯罪行為で起訴された場合については、大統領は地方議会の提議を経ずに、確定判決が出るまでの間の地方首長・副首長の任務を解き職務代行者を置く「仮罷免」を行なう。また、裁判所の確定判決に基づき、反乱、または国家を崩壊させ得るその他の犯罪を行ったことが明らかになった場合は、大統領は地方議会の提議を経ずに、地方首長・副首長を罷免する (法第 30 条,第 31 条)。

(4) 汚職等の嫌疑によって住民の信任が得られない場合

地方首長・副首長が、その地位に関係した犯罪行為 (汚職等) を行った嫌疑で住民の信任を得られない事態に直面した場合は、以下のとおりの手続きが行われる。

- ① 地方議会は調査権を行使し、本会議において議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、その 3 分の 2 以上の賛成により地方首長・副首長の嫌疑に対する調査権の行使を決定する
- ② 調査権の行使によって調査が実施され、犯罪行為の証拠が確認された場合は、地方議会は法令に則し、当該問題の解決処理を司法当局に委ねる
- ③ 裁判所の判決に基づき、懲役 5 年以上の犯罪行為を行ったことが明らかになった場合、議長団は本会議を招集し、議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、その 3 分の 2 以上の賛成により、大統領に対する地方首長・副首長の仮罷免の提案を決議する
- ④ 大統領は、③の提案に基づき地方首長・副首長の仮罷免を決定する
- ⑤ 裁判所の確定判決に基づき、懲役 5 年以上の犯罪行為を行ったことが明らかになった場合、議長団は本会議を招集し、議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと、その 3 分の 2 以上の賛成により、大統領に対する地方首長・副首長の罷免の提案を決議する
- ⑥ 大統領は、⑤の提案に基づき地方首長・副首長の罷免を決定する (法第 32 条)

6 地方首長・副首長が欠けた場合の代行及び補充

地方首長・副首長が大統領によって仮罷免を受けた場合は、裁判所によって確定判決が下されるまでの間、その職務を代行する者が決定される。仮罷免が地方首長・副首長どちらか一方の場合はその残りの者が職務を代行することになるが、両方が仮罷免された場合は、州知事・州副知事の場合は内務大臣の推薦によって大統領が、県・市の首長・副首長の場合は、地方議会の同意に基づいた州知事の推薦によって大統領が地方首長・副首長の職務代行者を決定する（法第 34 条）。

裁判所の確定判決によって有罪が確定した場合は、それが地方首長の場合は地方副首長が地方首長職に就くこととなり、本会議の議決に基づき大統領が承認する。地方副首長が有罪となった場合は、その任期が 18 ヶ月以上残っている時は、選挙で現職の地方首長・副首長を擁立した政党によって二名の候補者が推薦され、地方議会の本会議で選出される。また、両名が同時に有罪となった場合は、仮罷免の場合と同様に大統領が地方首長・副首長の職務代行者を決定し、決定後 6 ヶ月以内に選挙を実施することを決定し、地方総選挙委員会に指示する。なお、職務代行者が決定されるまでの間の地方行政運営は官房長が行うこととされている（法第 35 条）。

一方、仮罷免された地方首長・副首長の無罪が確定した場合は、大統領は、30 日以内に当該地方首長・副首長の名誉を回復し任期満了まで復職させるが、既にその任期を満了している場合、大統領は名誉回復を行うが、復職はされない（法第 33 条）。

7 地方首長・副首長に対する捜査

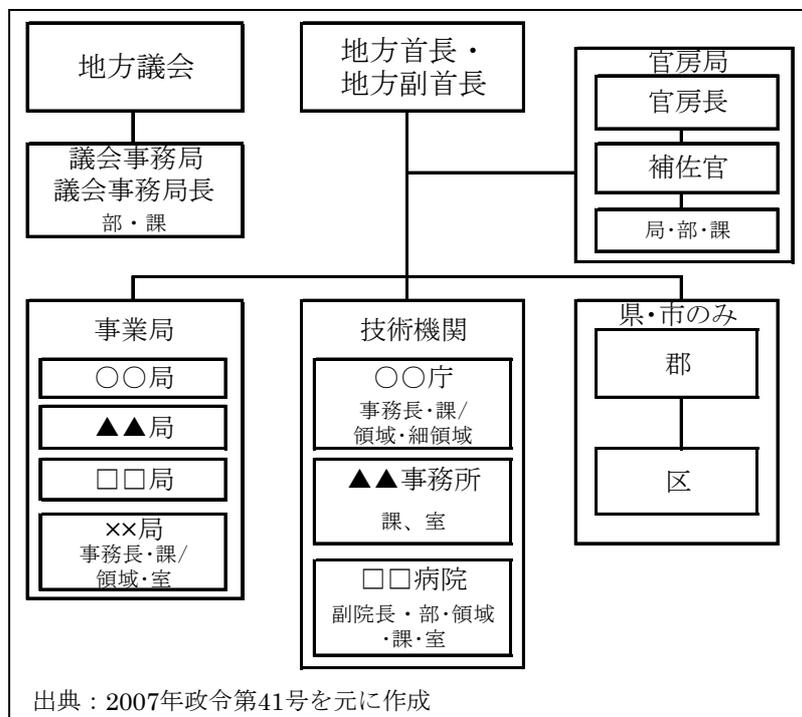
地方首長・副首長に対して犯罪捜査を行おうとする場合は、当局の要請を受けた大統領が文書で同意しなければならない。大統領は要請を受け取ってから 60 日以内に文書によって同意を行うかの判断を下し、60 日以内に同意を行わなかった場合には調査・捜査プロセスを開始することができる。ただし、拘留を伴う捜査は文書での同意が必ず必要となり、また、現行犯で逮捕された場合、死刑に相当する犯罪行為、または、国家保安上の犯罪行為の容疑の場合は同意のプロセスは不要とされ、このようなケースで捜査を行った場合は捜査終了後 48 時間以内に捜査当局は大統領に対し報告しなければならない（法第 36 条）。なお、地方議会議員に対して捜査を行おうとする場合は、州議会議員の場合については内務大臣が大統領名で、県・市議会議員の場合は州知事が内務大臣名で同意した後に行なわれる（法第 53 条）。

第 2 節 地方政府組織

インドネシアの地方政府における行政組織は、地方行政法第 120 条に規定されており、地方政府は官房局、議会事務局、事業局及び技術機関で構成し、県・市の場合はさらに郡・区を有するとされている。具体的な組織構成については同法第 128 条に、「地方政府組織の構成は地方の特色に配慮し、政令を指針にした地方条例で定められる」とされ、この政令は 2003 年政令第 8 号及び同政令を改正した、「地方政府の組織に関する 2007 年政令第

41号（以下「組織令」という。）を指している。本節では、組織令をもとにインドネシアの地方政府組織を紹介する。

【図表4-2-1 インドネシアの地方政府組織概念図】



1 地方政府の機関³²

(1) 官房局 (Sekretariat Daerah)

官房局は、地方政府の主要なスタッフ機関であり官房長 (Sekretaris Daerah) によって率いられる。官房長の役割及び義務は、政策の立案及び実施において地方首長を補佐し事業局及び技術機関との調整を行うことである。官房長の下には複数の補佐官 (Assisten) が置かれ、州の場合はさらに局 (Biro)、部 (Bagian)、課 (Sub-Bagian) が、県・市の場合は部、課が置かれる。

官房長の任命については、州官房長は、州知事が当該地方政府の公務員の中から3名の候補者を選出して内務大臣を通じて大統領に提案し、内務大臣はそのうち最も適した者を大統領に推薦して大統領によって任命される。一方で、県・市官房長は、県知事・市長が同様に3名の候補者を選出して州知事に提案し、州知事は内務大臣との協議の上で内務大臣の同意を得た者を任命する (法第122条)。このように官房長は、上位政府

32 組織令では地方政府の機関を、「官房長」、「地方議会事務局」、「監査庁」、「地方開発企画庁」、「事業局」、「技術機関」、「郡」、「区」としている。このうち監査庁及び地方開発企画庁については必置規制のために特に規定されているものであり、技術機関の一部局と位置づけられる、そのため本稿では監査庁については第7章第1節で、地方開発企画庁については第8章第7節で紹介し、本節では扱わないこととする。

からの任命を受けるわけであるが、官房長は当該地方首長に対して直接責任を有しており、上位政府の指揮系統下にあるわけではない。地方首長と共に副首長も公選で選ばれるインドネシアの地方政府にあって、官房長は当該地方政府の全ての公務員を統率する事務方のトップであり、地方政府の全ての公務員は、監査庁等の一部のケース除いて全て官房長を通じて地方首長に対して責任を負い、各事業局や技術機関の意思決定は、官房局の担当部局長、補佐官、官房長を経て地方首長まで上げられる（組織令第 3 条,第 24 条(1),第 28 条(1)）。

官房局は以下の機能を有している。

- a. 地方政府の政策立案
 - b. 事業局及び技術機関との調整
 - c. 地方政府の政策実施全般に対する監督及び評価
 - d. 地方行政運営及び地方政府組織の管理
 - e. その他地方首長が定める事務の実施
- （組織令第 3 条(3)）

（2）議会事務局（Sekretariat DPRD）

議会事務局は、地方議会に関することを所管する機関である。議会事務局の機能は地方議会の秘書事務、会計処理、地方議会の開催・運営、及び必要な専門スタッフを配置し地方議会をサポートすることである。議会事務局の長は議会事務局長（Sekretaris）であり、議会事務局長の下に部、課が置かれている。議会事務局長は、議会運営上は地方議会議長に対してその責任を有し、行政運営上は官房長を通じて地方首長に責任を有している（組織令第 4 条,第 24 条(2),第 28 条(2)）。

（3）事業局（Dinas Daerah）

事業局は、地方自治の実施に係る事務を処理する主要な機関であり、地方自治原則に基づく自治事務及び上位政府から委任を受ける補佐任務を処理する実行部隊である。住民登録、ゴミ収集サービス、消防、保健等の対住民サービスや中小企業対策や投資相談等の対民間事業者サービスを主に担当する機関と理解することができる。事業局の長は局長（Kepala Dinas）であり、官房長を通じて地方首長に責任を有する。局長の下には事務長（Sekretariat）及び課、及び領域（Bidang）及び室（Seksi）を有する。また、事業局内に特定の行政課題を担当し、または特定の下位政府の行政区域を活動範囲とする技術実行ユニット（Unit Pelaksana Teknis）を設置することができる（組織令第 7 条,第 25 条,第 29 条）。

事業局の機能は以下のとおりである。

- a. 所管分野の政策立案

- b. 公共サービスに関する事務等の実施
- c. 所管分野の管理及び運営
- d. その他地方首長が定める事務の実施 (組織令第7条(3))

(4) 技術機関 (Lembaga Teknis Daerah)

技術機関は、地方政府の特定の政策立案と、地方政府の政策運営を補佐する主要な機関である。技術機関の多くは 1999 年以降の分権改革で中央省庁の地方出先機関（地方支局 (Kantor Wilayah) や地方事務所 (Kantor Departmen)）が廃止され地方政府に移管されたものや、地方政府内でそれらと調整を行っていた機関に由来している。

技術機関の各機関は、庁 (Badan)、事務所 (Kantor)、病院 (Rumah Sakit) の 3 種類の形態をとり、それぞれ長は長官 (Kepala Badan)、事務所長 (Kepala Kantor)、病院長 (Direktur) であり、官房長を通じて地方首長に責任を有している。庁長官の下には事務長 (Sekretariat) 及び課、及び領域 (Bidang) 及び細領域 (Sub-Bidang) が、事務所長の下には課、室が置かれる。病院については保健大臣からの病院指定（一般病院、特別病院及びそれぞれの格付け）によって異なるが、基本的に副院長、部、領域、課、室で構成する。また、上記の組織と別に、庁には特定の行政課題を担当し、または特定の下位政府の行政区域を活動範囲とする技術実行ユニット (Unit Pelaksana Teknis) を設置することができる (組織令第8条,第26条～第27条,第30条～第31条)。

技術機関の機能は以下のとおりである。

- a. 所管分野の政策立案
- b. 地方政府の政策運営の補佐
- c. 所管分野の管理及び運営
- d. その他地方首長が定める事務の実施 (組織令第8条(3))

(5) 郡 (Kecamatan)

クチャマタン (郡) は、県・市内に置かれる行政区であり、県・市行政機構の一部である。日本における市町村の支所のような位置付けと考えればよい。郡長 (Camat) は、県・市の官房長の提案を受けて当該県・市の公務員の中から県知事・市長によって任命され、官房長を通じて県知事・市長に責任を有し、郡の組織として郡長の下に事務長及び課、及び室が置かれている (組織令第17条,第32条(1))。

郡長は以下の機能を果たしており、県知事・市長から権限の一部を付与された自治事務を処理する。

- a. 郡レベルの行政施策の実施
- b. 住民のコミュニティ活動の強化に関する活動の調整

- c. 治安・風紀の維持に関する活動の調整
- d. 公共サービス施設・設備の維持管理の調整
- e. 法令の適用及び法令遵守の確保
- f. 区・村の行政運営の指導
- g. その他区・村で実施できない行政サービスの提供 (法第 126 条(3))

(6) 区 (Kelurahan)

クルラハン（区）は、郡の下に置かれる行政区であり県・市行政機構の一部である。一定程度のコミュニティ単位に設置される日本における市町村の出張所のような位置づけであり、住民にとって最も身近な行政単位である。区長（Lurah）は郡長の提案を受け、県・市職員の中から県知事・市長によって任命され、郡長及び官房長を通じて県知事・市長に責任を有し、区の組織として区長の下に事務長及び室が置かれている（組織令第 18 条,第 32 条(2)）。

区長は以下の機能を果たしており、県知事・市長から権限の一部を付与された自治事務を処理する。

- a. 区レベルの行政施策の実施
- b. 住民のコミュニティ活動の強化に関する活動
- c. 治安・風紀の維持に関する活動
- d. 公共サービス施設・設備の維持管理
- e. 社会扶助サービスの実施 (法第 127 条(3))

(7) 風紀取締隊 (Satpol.PP : Satuan Polisi Pamong Praja)

風紀取締隊は、組織令に基づいて設置される機関ではなく、地方行政法第 148 条に基づき、地方首長が地方条例を実施し、または地方首長が行なう公共秩序及び社会的安定の維持を補佐するために任意で設置される取締部隊である。警察（Polisi）と名がついているが、国家警察の体系下に置かれる組織ではなく、犯罪捜査を行なう組織でもない。主に地方条例違反を取り締まる組織であり、例えばスラバヤ市の場合では、違法露店営業や広告税を納付せずに設置している違法看板の取締り等を行なっている（法第 148 条,第 149 条）。

(8) 専門スタッフ (Staf Ahli)

上記の様な組織とは別に、地方首長はその事務執行を補佐させるために、公務員の中から 5 名を上限とする専門スタッフを任命することができる。専門スタッフは事業局の局長や技術機関の長官級の幹部クラスの地位であり、その事務処理は行政運営上官房長

の指揮下に置かれる（組織令第36条,第37条）。

2 地方政府の組織数

地方政府が設置することのできる最大の組織数は組織令別表によって定められる公式を用いて求められるスコアで決定される（組織令第19条～第21条）。公式は各地方政府の、①人口、②行政区域面積、及び③歳入歳出予算規模に応じたポイントの合計であり、**図表4-2-2**のとおりとなっている。

【図表4-2-2 地方政府最大組織数算出ポイント表・公式】

公式：人口ポイント＋行政区域面積ポイント＋歳入歳出予算規模ポイント＝スコア			
スコア 40 点以下：最大組織数＝官房局(補佐官 3 名)＋議会事務局＋12 事業局＋ 8 技術機関			
スコア 41～70 点：最大組織数＝官房局(補佐官 3 名)＋議会事務局＋15 事業局＋10 技術機関			
スコア 71 点以上：最大組織数＝官房局(補佐官 4 名)＋議会事務局＋18 事業局＋12 技術機関			
ポイント表（1）：州の場合			
	ジャワ島内の州	ジャワ島外の州	ポイント
人口	750万人未満	150万人未満	8
	750万人以上 1,500万人未満	150万人以上 300万人未満	16
	1,500万人以上 2,250万人未満	300万人以上 450万人未満	24
	2,250万人以上 3,000万人未満	450万人以上 600万人未満	32
	3,000万人以上	600万人以上	40
行政区域面積	10,000Km ² 未満	20,000Km ² 未満	7
	10,000Km ² 以上 20,000Km ² 未満	20,000Km ² 以上 40,000Km ² 未満	14
	20,000Km ² 以上 30,000Km ² 未満	40,000Km ² 以上 60,000Km ² 未満	21
	30,000Km ² 以上 40,000Km ² 未満	60,000Km ² 以上 80,000Km ² 未満	28
	40,000Km ² 以上	80,000Km ² 以上	35
歳入歳出予算規模	5,000億ルピア未満		5
	5,000億ルピア以上 1兆ルピア未満		10
	1兆ルピア以上 1兆5,000億ルピア未満		15
	1兆5,000億ルピア以上 2兆ルピア未満		20
	2兆ルピア以上		25

ポイント表（２）：県の場合

	ジャワ・マドゥラ島内の県	ジャワ・マドゥラ島外の県	ポイント
人口	25万人未満	15万人未満	8
	25万人以上 50万人未満	15万人以上 30万人未満	16
	50万人以上 75万人未満	30万人以上 45万人未満	24
	75万人以上 100万人未満	45万人以上 60万人未満	32
	100万人以上	60万人以上	40
行政区域面積	500Km ² 未満	1,000Km ² 未満	7
	500Km ² 以上 1,000Km ² 未満	1,000Km ² 以上 2,000Km ² 未満	14
	1,000Km ² 以上 1,500Km ² 未満	2,000Km ² 以上 3,000Km ² 未満	21
	1,500Km ² 以上 2,000Km ² 未満	3,000Km ² 以上 4,000Km ² 未満	28
	2,000Km ² 以上	4,000Km ² 以上	35
歳入歳出予算規模	2,000億ルピア未満		5
	2,000億ルピア以上 4,000億ルピア未満		10
	4,000億ルピア以上 6,000億ルピア未満		15
	6,000億ルピア以上 8,000億ルピア未満		20
	8,000億ルピア以上		25

ポイント表（３）：市の場合

	ジャワ・マドゥラ島内の市	ジャワ・マドゥラ島外の市	ポイント
人口	10万人未満	5万人未満	8
	10万人以上 20万人未満	5万人以上 10万人未満	16
	20万人以上 30万人未満	10万人以上 15万人未満	24
	30万人以上 40万人未満	15万人以上 20万人未満	32
	40万人以上	20万人以上	40
行政区域面積	50Km ² 未満	75Km ² 未満	7
	50Km ² 以上 100Km ² 未満	75Km ² 以上 150Km ² 未満	14
	100Km ² 以上 150Km ² 未満	150Km ² 以上 225Km ² 未満	21
	150Km ² 以上 200Km ² 未満	225Km ² 以上 300Km ² 未満	28
	200Km ² 以上	300Km ² 以上	35
歳入歳出予算規模	2,000億ルピア未満		5
	2,000億ルピア以上 4,000億ルピア未満		10
	4,000億ルピア以上 6,000億ルピア未満		15
	6,000億ルピア以上 8,000億ルピア未満		20
	8,000億ルピア以上		25

出典：2007年政令第41号別表を元に作成

3 事業局・技術機関の担当分野

各地方政府は自ら設置することができる最大組織数の範囲内で、その地方が置かれている行政需要や地域のポテンシャルを考慮して設置すべき部局の名称や所管分野を選択する。組織令第 22 条(4)(5)は事業局及び技術機関がそれぞれ所管すべき分野として以下の分野を列挙しており、これ以外の分野は組織令第 23 条により官房局が所管する分野となる。地方政府は、前 2 頁で算出した最大組織数の限度において、その地域にとって重要な分野であれば単独で部局を設置し、そうでなければ複数の分野を所管する 1 つの部局を設置する等して組織を決定する。

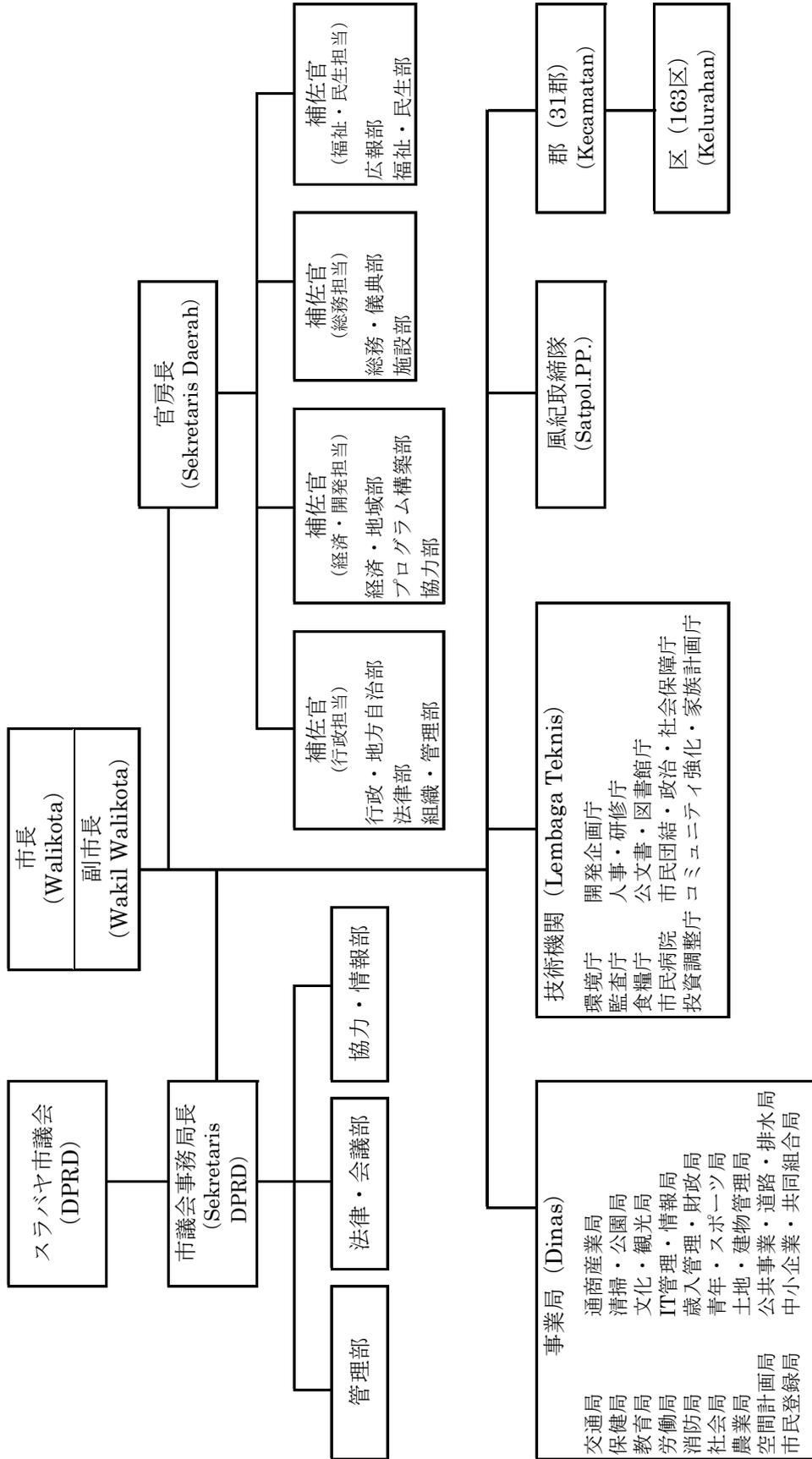
事業局が所管する分野は以下から選択する。

- a. 教育、青年問題、スポーツ分野
- b. 保健分野
- c. 社会問題、労働力、移住分野
- d. 運輸、情報通信分野
- e. 人口、住民登録分野
- f. 文化、観光分野
- g. 公共事業、都市計画分野
- h. 協同組合、零細企業、中小企業、産業、貿易等の経済分野
- i. 土地分野
- j. 畑作、牧畜、狩猟、海洋漁業、農園、森林等の農林水産分野
- k. 鉱業、エネルギー分野
- l. 歳入、財政管理、資産管理分野 (組織令第 22 条(4))

技術機関の庁、事務所、病院及び監査庁が所管する分野は以下から選択する。

- a. 統計、開発計画分野
- b. 調査研究分野
- c. 国民団結、国内政治・社会扶助分野
- d. 環境分野
- e. 食糧問題分野
- f. 投資促進分野
- g. 図書館、公文書管理分野
- h. コミュニティ・村行政の強化分野
- i. 女性問題、家族計画強化分野
- j. 公務員人事・研修分野
- k. 監査分野
- l. 病院サービス分野 (組織令第 22 条(5))

【図表4-2-3 スラバヤ市組織図】



出典：スラバヤ市官房協力部国際交流課からの提供資料を元に作成

第3節 地方議会

地方議会（DPRD：Dewan Perwakilan Rakyat Daerah）は当該地域の住民を代表する機関であり、地方議会議員は住民からの直接選挙で選出される。地方議会は、議長及び副議長で構成する議長団と、議会の倫理規定を定め議員を監視する懲罰委員会、各常任委員会等の議事機関、及び、補助機関としての地方議会事務局を有し、地方条例案や地方予算に関する地方条例案の審議及び議決、地方政府の政策実施に関する監視、地方首長・副首長の罷免に関する提議等の任務を行う。、地方議会及び地方議会議員の主な任務、権限、権利、義務、禁止事項、辞職及び罷免に関しては、地方行政法と、「地方議会の規則のガイドラインに関する 2004 年政令第 25 号（以下「議会令」という。）」によって規定されている。本節では、これらの法令の規定を中心に、スラバヤ市で聴取した実際の制度の運用を交えてインドネシアの地方議会制度を紹介する。

1 地方議会の主な任務及び権限

地方議会の主な任務及び権限は以下のとおりである。地方条例案や予算条例案の審議及び議決、地方首長の行政運営の監視、地方首長の任命³³及び罷免に関する中央政府への提議等が挙げられる。

- a. 地方条例案を審議し議決すること
 - b. 予算条例案を審議し議決すること
 - c. 地方条例、その他の法令及び地方首長令の実施、予算の執行、地方開発計画及び国際協力事業の実施に対する監視を行なうこと
 - d. 地方首長・副首長の任命³³及び罷免の提案を、州議会の場合は内務大臣を通じて大統領に対して、県・市議会の場合は州知事を通じて内務大臣に対し提議すること
 - e. 地方副首長職に空席が生じた場合に地方副首長を選出すること
 - f. 中央政府が当該地方に関係する事項に関して国際的合意を行おうとする場合に意見及び見解を提示すること
 - g. 地方政府が行おうとする国際協力事業（姉妹都市締結、人道支援の受入、債務繰延、資本参加を伴う協力事業等）に対する同意
 - h. 地方行政運営における地方首長の責任遂行説明報告³⁴の要求
 - i. 地方首長・副首長選挙の実施における監視、地方総選挙委員会への報告の要求
 - j. 住民及び地方政府の負担となる地方政府間及び第三者との協力事業に対する同意
- （法第 42 条）

33 ここでいう任命とは、地方首長・副首長選挙の当選者の認証に関する地方議会から中央政府への提議及び、これに基づく大統領による地方首長・副首長の任命を指す（第 5 章第 1 節）。

34 第 7 章第 1 節参照

2 地方議会の権利

地方議会はその任務の遂行のために、A. 質問権 (Interpelasi)、B. 調査権 (Angket)、C. 意見表明権 (Menyatakan Pandapat) を有している。

(1) 質問権

地方議会は地方政府に対する質問権を有し、質問権は地方政府の行う重要かつ戦略的で地域または住民生活に大きな影響を与える事項に対して行われる。5 名以上の地方議会議員の連名によって提案され、本会議において、提案者による口頭での提案趣旨説明、審議及び議決を行った後に、地方首長に対して質問することができる。質問された地方首長は本会議において口頭及び文書で回答し、その回答に対して議員は再質問を行い、意見を表明することができる (議会令第 22 条,第 23 条)。

(2) 調査権

調査権は、地方議会が行なう監視機能を担保するために与えられた権利の 1 つであり、地方首長の実施した政策が、重要かつ住民生活、地域あるいは国家に対して大きな影響を与えた場合で、当該政策の実施に法令違反の疑いがある場合にその情報の収集のために行使されるものである (議会令第 24 条)。

5 名以上の地方議会議員の連名によって提案され、提案をうけた議長団は議会運営委員会の意見を得た後に本会議を開催し、議員総数の 4 分の 3 以上の出席のもと 3 分の 2 以上の同意により採択された後に行使される。調査権の行使においては、地方議会の全ての会派から選出された委員から構成される調査委員会が設置され、同委員会は最高 60 日間の期間で調査作業に当たる。調査結果は地方議会に報告され、地方議会の本会議において地方議会決定として承認される。この調査委員会はその調査の遂行において、調査対象について何かを知っていると考えられる参考人を召喚し、尋問及び取調べを行うことができ、証拠や関係する文書の提出を求めることができる。召喚、尋問及び取調べを受ける者は全て、正当な理由がある場合を除いて調査委員会の召喚に応じる義務を負い、召喚に応じない者に対しては国家警察の支援を受けて強制的に召喚することができる。なお、調査権の行使の結果、犯罪行為の証拠が確認された場合は、法令の規定に従って当該事件を当局に告発し、司法当局による判断が行われる (法第 43 条(2)~(7))。

(3) 意見表明権

意見表明権は地方首長の地方行政運営に対する意見や、地域に非常事態が発生した場合にその解決策を提示する手段として行使される。5 名以上の地方議会議員の連名によって提案され、議長団は議会運営委員会の意見を得た後に本会議を開催し、本会

議において、提案者による口頭での提案趣旨説明、審議及び議決を行った後に行使される。その後地方議会は、A. 意見表明、B. 解決策の提案、C. 警告のいずれかの形の地方議会決定を行い、これを地方首長に提示する（議会令第 27 条）。

3 地方議会議員の権利及び義務

地方議会議員はその機能を果たすために以下の権利を有し、義務を負っている。

○地方議会議員の権利

- a. 地方条例案の提出権
- b. 質問の提出権
- c. 提案及び意見の表明権
- d. 常任委員会等の委員に関する選挙権及び被選挙権
- e. 自己弁護権
- f. 刑事免責権
- g. 儀典への参加権
- h. 行財政政策の立案権 （法第 44 条）

○地方議会議員の義務

- a. パンチャシラの実践、憲法の実施及び法令の遵守
- b. 地方行政運営における民主主義の振興
- c. インドネシア共和国の統一、調和及び一体性の保護及び維持
- d. 住民の福祉の向上
- e. 住民の要望の把握、収集、及び対応
- f. 個人、集団、及び階層の利益を考慮し国益に資すること
- g. 選出された選挙区の住民に対する道徳的責任・政治的責任を有する地方議会議員として、自らの義務の遂行及び成果に対して説明責任を果たすこと
- h. 地方議会議員の秩序規定、倫理規定、及び就任宣誓を遵守すること
- i. 関係機関との連携において規範及び倫理を保持すること （法第 45 条）

4 地方議会議員の禁止事項

地方議会議員は、政府役職者³⁵、裁判官、公務員、国軍・国家警察の職員、国営企業・地方公営企業、または国家予算や地方予算から財政支援を受けているその他の組織の職員を兼任してはならず、また、私立教育機関の要職、公認会計士、コンサルタント、弁護士、行政書士、医師、及び地方議会議員の業務と関係のあるその他の職業に就いては

³⁵ 国務大臣・非省政府機関の長、地方首長・副首長等の高級公務員を一般の公務員と区別して呼んでいる。

ならないとされている。このような職業に就いている者は、地方議会議員の在任中はその職を離れる義務を負い、これに違反する場合は、懲罰委員会の調査結果に基づき、議長団によって罷免される。地方行政法上このような兼職禁止規定の他に汚職・癒着・縁故主義の禁止等が規定されており、詳細は地方議会が定める秩序規定に委任されている（法第 54 条）。

5 地方議会議員の任期中の辞職及び罷免

地方議会議員は、死亡した場合、本人の意思により辞職を申し入れた場合、及び、選挙に擁立した政党からの提案³⁶があった場合に、その任期中に辞職する。また、これ以外にも以下の事由により罷免される場合がある。なお、その手続きについては、懲罰委員会からの提案に基づく本会議における議決が行われた後、議長団から地方首長を通じて、州議会議員の場合は内務大臣に対して、県・市議会議員の場合は州知事に対して通知されることによって行われる（法第 55 条）。

- a. 継続して職務を遂行できない、または 6 ヶ月間にわたって連続して任務に支障がある場合
 - b. 地方議会議員としての資格要件を充たさなくなった場合
 - c. 就任宣誓または倫理規定への違反が明らかとなった場合
 - d. 地方議会議員としての職責を果たしていない場合
 - e. 地方議会議員としての禁止事項に違反した場合
 - f. 裁判所の確定判決に基づき懲役 5 年以上の犯罪行為を行ったことが明らかになった場合
- （法第 55 条(2)）

第 4 節 地方議会の組織・運営

1 地方議会の議席数

州議会の議席数は 35 議席～100 議席とされ、州の総人口に応じて決定されている。選挙区は県・市若しくは複数の県・市であり、各選挙区の議席数は 3～12 とされ、州政府によって決定される。また、県・市議会の議席数は 20 議席～50 議席とされ、同じく県・市の総人口に応じて決定される。選挙区は郡、または複数の郡であり、各選挙区の議席数は 3～12 とされ、県・市政府によって決定される。人口規模別の州議会及び県・

36 所属議員が政党や会派の決定事項に造反したり、重大な欠格事項が生じた場合に、当該政党に所属する現職議員を、選挙時に同一政党から立候補して落選した者に差し替えることがある。政党から議長団に対してレターを提出し、その後、議長団は地方首長及び地方総選挙委員会委員長あてに書類を送付する。地方総選挙委員会では、本人確認等を行い、事務的に問題がなければ解職及び議員の差し替えが決定される（アグス教授からのヒアリングによる。）。

市議会の議席数は以下のとおりである(総選挙法第23条～第29条)(図表4-4-1)。

【図表4-4-1 地方議会の議席数】

① 州議会の議席数	
a. 人口100万人未満の州	35議席
b. 人口100万人以上300万人未満の州	45議席
c. 人口300万人以上500万人未満の州	55議席
d. 人口500万人以上700万人未満の州	65議席
e. 人口700万人以上900万人未満の州	75議席
f. 人口900万人以上1100万人未満の州	85議席
g. 人口1100万人以上の州	100議席
② 県・市議会の議席数	
a. 人口10万人未満の県・市	20議席
b. 人口10万人以上20万人未満の県・市	25議席
c. 人口20万人以上30万人未満の県・市	30議席
d. 人口30万人以上40万人未満の県・市	35議席
e. 人口40万人以上50万人未満の県・市	40議席
f. 人口50万人以上100万人未満の県・市	45議席
g. 人口100万人以上の県・市	50議席

(総選挙法第23条(2),第26条(2))

2 地方議会の機関

インドネシアの地方議会には①議長団(Pimpinan)、②議会運営委員会(Panitia Musyawarah)、③常任委員会(Komisi)、④懲罰委員会(Badan Kehormatan)、⑤予算委員会(Panitia Anggaran)、⑥その他の機関で構成され、その他の機関には、本会議から付託された議事について審議する特別委員会(Panitia Khusus)が含まれる。

(1) 議長団

議長団とは、議長及び副議長を指す。議員数が45名以上の州議会の議長団は1名の議長と3名の副議長、議員数が45名未満の州及び県・市議会の議長団は1名の議長と2名の副議長で構成され、議長団の候補者は会派³⁷から擁立され、本会議におけ

37 会派(Fraksi)はインドネシアの地方議会で議員が活動する基本単位であり、各会派には最低5名以上の地方議会議員が所属しなければならない。会派の結成に必要な最低人数を満たさない政党は5名以上になるように統一会派を結成する。会派は議長団の候補者の擁立、各委員会の委員の人選の提案、5名以上の議員の連名で提案が可能な地方条例案の立案、地方議会の審議において会派としての意見の表明、等を行う。

る選挙において多数を得たものが当選するが、議長と各副議長はそれぞれ別の会派から選出される。議長団は議会の運営に関して責任を有し、議事進行や議案に関する地方首長や地方政府の機関との協議、地方議会の議事進行、地方議会のスポークスマンとして地方議会の決定事項を社会に周知する役割、法廷内外で地方議会を代表する役割等を有する（議会令第9条～第14条,第44条）。

（2）議会運営委員会

議会運営委員会は常設の機関であり、選挙後の最初の議会において組織される。議会運営委員会は各会派からの代表で構成され、議長団もその職責上議会運営委員会の委員を兼ねる。その人数は議員総数の半数以下とされている。議会運営委員会の主な機能は、a.議会の行動計画の立案に対して提案し意見を表明すること、b.議会日程及び議題を決定すること、c.議会内で意見の対立が生じた場合の調整及び裁決を行なうこと、d.議会の活動内容に対して意見を表明すること、e.特別委員会の設置を提案すること、であり、各委員は所属会派の意見調整を行い、議会運営委員会での議論を各会派にフィードバックする役割を有している（議会令第46条,第47条）。

（3）常任委員会

常任委員会は常設の機関であり、選挙後の最初の議会ににおいて組織される。議長・副議長を除く全ての議員は1つの常任委員会に必ず所属しなければならず、議員の各常任委員会への配属や他委員会への異動については議員が所属する会派からの提案に基づき本会議で決定・任命され、委員長・副委員長・書記は委員によるの互選で選出され本会議に報告される。常任委員会の設置数は上限が設定されており、州議会の場合が5常任委員会、県・市議会の場合が4常任委員会までとされ、それぞれの常任委員会の委員数は同数となるように設定される（議会令第48条）。

常任委員会の主な機能は以下のとおりである。

- a. 地方条例案及び地方議会決定に関する検討を行うこと
- b. 各常任委員会の所管分野に関する開発、地方政府の行政運営、及び社会問題を監視すること
- c. 地方首長や住民から地方議会に対して寄せられた諸問題に関して、議長団による解決策の検討を補佐すること
- d. 民意を集約・調整し、議論を通じて対応すること
- e. 作業会議を設け、ヒアリングを行うこと
- f. 議長団に対して、各常任委員会の所管分野に関する諸事項を提案すること。

（議会令第49条）

〔参考：スラバヤ市の常任委員会の活動〕

スラバヤ市議会事務局における聴取によれば³⁸、スラバヤ市議会における常任委員会は日本の地方議会における委員会とは全く異なるものであり、本会議から付託された条例案を議論する場ではない。審議を行なう場というよりは所管分野を専門とする議員同士の懇談会や勉強会という方が適切である。スラバヤ市では4つの常任委員会が設置されており、それぞれA委員会（法律・行政分野）が所属議員10名、B委員会（経済・財政分野）が所属議員11名、C委員会（開発分野）が所属議員11名、D委員会（社会福祉分野）が所属議員10名となっている。

常任委員会は各分野別の行政課題の勉強や住民からの要望を調整する機能を有しており、様々なチャンネルから本会議で議論すべきことを探すことが求められる。最も基本的な活動は作業会議であり、地方政府の各部局の職員を同席させてテーマ毎の行政課題に関しての勉強会の開催や、住民からの要望の手紙が届いたり、デモが起こればその内容の検討を行ない、視察やヒアリングを通じて住民の行政ニーズの把握に努めている。これらの活動を通じて取りまとめられた結果は議長団に報告され、本会議での議題として採用され、あるいは結果をもとに作成した地方条例案が提案される。スラバヤ市議会では常任委員会からの条例提案を推奨しており、1つの常任委員会は年間最低3本の条例を立案するという内規を有しており、地方議会が提案した条例案は2007年には15案あり、うち8条例が成立した。地方条例案等の審議に関しては、本会議から付託された条例案の審議は、法令上は常任委員会、合同委員会、または特別委員会によって審議されているが、スラバヤ市においては、すべての条例案を臨時に設置する特別委員会で審議しており、常任委員会として審議を行なうのは当該常任委員会に関係する地方議会の予算に関する議案のみである。

常任委員会は議会の休会期間及び役所の休業日を除き毎日開催されており、スラバヤ市議会議員は議会にほぼ毎日登庁している。休会期間についても次ページで紹介する「民意の網」の収集活動を行っており、議員は通年で毎日のように拘束されるところが日本の地方議会との対比において特徴的である。

（4）懲罰委員会

懲罰委員会は、常設の機関であり本会議において組織される。懲罰委員会委員は、最低3名・最高7名の委員で構成され、その任命の提案は本会議において議長団によって行なわれる。委員には地方議会議員の他に外部の者を任命することとされ、委員数は奇数とされ、議会の外部からの委員の数が多くなるよう設定されており、委員が3名の場合は1名の議員と2名の外部の者で、委員が7名の場合は3名の議員と4名の外部の者で構成する。懲罰委員会の機能は、議員の行動が法令、倫理規定、秩序規

38 スラバヤ市議会事務局長ヒアリングによる。

定等を遵守しているかを監視・評価すること、議員が法令や倫理規定に違反していないかを調査すること、地方首長や住民から寄せられた告発を調査・裁決し必要な対応を講じること、調査結果を踏まえて議員の罷免を提案すること、調査によって告発が事実でないとした場合、議長団に対して名誉回復の措置を講じるよう勧告を行うこと、等である（議会令第50条,第51条）。

（5）予算委員会

予算委員会は各常任委員会から1名ずつの委員、議会の構成に応じた各会派からの代表により構成され、議長・副議長もその職責上予算委員会の委員を兼ねており、本会議において任命される。予算委員会の主な機能は、翌年度の予算条例が成立する少なくとも5ヶ月前までに、地方首長に対して予算の編成に関する意見書を提出すること、地方首長から提出された予算条例案及び補正予算条例案を審議し議決すること、地方議会予算の編成に関して議会事務局に対して意見を表明すること、等である（議会令第52条,第53条）。

3 議会の開催及び種類

インドネシアにおける地方議会の年度は1月1日から12月31日までで、3つの会期に分けられる。会期はそれぞれ開会期間（Masa Sidang）と最大6日の休会期間（Masa Reses）に分けられ、法令上、議会は定期的に年6回以上開催することとされている。なお、各議員は休会期間においても、民意を汲み取るために選挙区を巡ることが定められている。この住民ニーズの汲み取りは「民意の網（Jaring Asmara）」と呼ばれ、聞き取った内容は、議長団に提出され議会運営に反映される。定例会議の招集は議会運営委員会の日程調整及び日程の決定に基づいて議長または副議長が行うこととされているが、定例会議以外の議会については議員の5分の1以上の要求、もしくは地方首長が要求することができ、議長団によって招集される（議会令第55条,第56条）。

地方議会で行なわれる会議には以下の種類がある。

- ① 本会議（Rapat Paripurna）
- ② 特別本会議（Rapat Paripurna yang bersifat istimewa）
- ③ 会派集会（Rapat Fraksi）
- ④ 議長団会議（Rapat Pimpinan）
- ⑤ 議会運営委員会（Rapat Panitia Musyawarah）
- ⑥ 常任委員会・特別委員会（Rapat Komisi）
- ⑦ 合同委員会（Rapat Gabungan Komisi）
- ⑧ 議長団・常任委員会幹部・会派幹部三者会議（Rapat Gabungan Pimpinan）

DPRD dengan Pimpinan Komisi dan atau Pimpinan Fraksi)

⑨ 予算委員会 (Rapat Panitia Anggaran)

⑩ 作業会議 (Rapat Kerja)

⑪ 公聴会 (Rapat Dengar Pendapat) (議会令第 57 条)

本会議は地方議会において最高の会議であり、地方条例案や地方議会決定を議決する。一方、特別本会議は特定の議題の際に開催される会議であり、合意事項を議事しない会議である。どちらも議長団が議事進行を行なっている。会派集会は議員が所属する会派のメンバーによる会議であり、会派の会長と副会長が議事進行する。議会運営委員会の開催前や地方条例案の採決前に開催され、会議において会派の意見を表明するために、会派としての意見の取りまとめが行われる。合同委員会は複数分野に関する議案について複数の委員会により合同で開催され、議長団・常任委員会幹部・会派幹部三者会議は地方予算条例案の検討等の際に関係者が合同で開催するものである (議会令第 57 条)。

2006 年におけるスラバヤ市の議会開催状況をみると、本会議が 36 回、条例案等を審議する特別委員会が 256 回、予算委員会が 34 回となっており、常任委員会では法律・行政分野を担当する A 委員会が最多の 281 回の開催となっている (図表 4-4-2)

【図表 4-4-2 スラバヤ市における議会の開催状況】

(単位：回)

種類	2005年度	2006年度
本会議	42	36
幹部会議	48	15
議会運営委員会	68	61
特別委員会	125	51
特別委員会作業会議	399	205
特別委員会現地視察	6	0
予算委員会	23	15
予算委員会作業会議	19	19
A委員会	17	11
A委員会作業会議	343	261
A委員会現地視察	3	9
B委員会	10	2
B委員会作業会議	352	145
B委員会現地視察	7	0
C委員会	7	0
C委員会作業会議	443	164
C委員会現地視察	5	0
D委員会	16	5
D委員会作業会議	438	165
D委員会現地視察	6	6
合計	2,377	1,170

出典：Badan Pusat Statistik Surabaya (スラバヤ統計局)

「Surabaya in Figures 2007」をもとに作成

4 定足数・議決要件

地方議会の本会議の定足数及び議決要件は以下のとおりである。

- (1) 地方首長・副首長の罷免要求の議決
 - ・議員総数の4分の3以上の出席及び出席議員の3分の2以上の賛成
- (2) 議長団の任命・罷免に関する地方議会決定、地方条例案・予算条例案の議決
 - ・議員総数の3分の2以上の出席及び出席議員の過半数以上の賛成
- (3) その他の議案の議決
 - ・議員総数の2分の1以上の出席及び出席議員の多数決 (議会令第58条)

5 会議の公開

会議は、その種類や性質に応じて以下のとおり公開・非公開が決まっている。ただし、議長及び副議長の選出に関する会議、地方首長・副首長選挙の当選者の決定の認定に関する会議、地方条例に関する会議、予算に関する会議、地方税・地方利用者負担金に関する会議、地方借入金に関する会議、地方公営企業に関する会議、等については非公開とすることができない(議会令第59条,第60条)。

- ・公開：本会議、特別本会議、作業会議、公聴会
- ・非公開：議長団会議
- ・原則非公開：常任委員会、合同委員会、議会運営委員会、特別委員会、懲罰委員会
- ・任意：会派集会

6 地方条例案の審議・成立

地方条例案を提出することができるのは地方首長または地方議会である。地方議会による提出の場合を紹介すると、まず、5名以上の議員の連名によって、議長団に対して地方条例案の提出の提案が行われる。議長団は議会運営委員会の意見を得た上で本会議に送付し、本会議では地方条例案の提案を議会として採用するかどうかについて議論が行われ、この際に提案者による趣旨説明、地方首長側の意見表明、他の議員の見解表明及び必要な修正を行った後に議決される(議会令第29条)。採択された場合は議会提出条例案として審議が行われる。地方条例案は以下のように4段階の審議が行われる。

【第1段階】

本会議において、地方首長が提出した地方条例案の場合は、地方首長による趣旨説明が、地方議会が提出した地方条例案の場合は常任委員会、合同委員会、特別委員会の幹部(委員長、副委員長、事務局長)による趣旨説明が行われる。

【第2段階】

本会議において、地方首長が提出した地方条例案の場合は、会派からの質問及び質問に対する地方首長の回答が、地方議会が提出した地方条例案の場合は、地方首長からの意見表明・質問及び地方条例案を提出した議員の会派や常任委員会からの回答が行われる。

【第3段階】

第2段階までの議論を踏まえて、常任委員会・合同委員会・特別委員会のいずれかにおいて、地方首長または任命を受けた幹部公務員との議論が行なわれる。通常は常任委員会で議論されているが、議会運営委員会は、合同委員会または特別委員会で議論することを決定することができる。議論の結果は議会運営委員会に送付され、議会運営委員会からの助言、修正、意見の付与が行われる。

【第4段階】

第3段階までの議論の結果報告を踏まえ、本会議において、各会派からの最終意見の表明³⁹及び採決が行われ⁴⁰、議決に対する地方首長の見解が表明される。

(議会令第97条)

議決後の手続きについては、遅くとも7日以内に、議長団から地方首長に対して議決された地方条例が送付され、地方首長に対して地方条例として認証するよう求める。地方首長は議決から遅くとも30日以内に、地方首長の認証宣言文、日付及び署名を地方条例の最終ページに記入し、これをもって地方条例が認証される。なお、地方首長が署名を行わない場合は、議決から30日経過後に自動的に地方条例が成立することとなる。成立した条例は官房長によって地方官報に掲載され、この時点で地方条例が有効となる(議会令第99条～第101条)。

なお、地方予算、地方税、地方利用者負担金及び土地利用に関する地方条例は、認証する前に上位政府の審査を受けなければならない。また、これらを含む全ての地方条例は認証から7日以内に中央政府に通知することが義務付けられており、中央政府は公共の利益、または上位の法令に反する内容の地方条例については、受領後60日以内に、大統領令によりこれを無効にすることができるとされている⁴¹。地方首長は、無効化の決定後7日以内に、地方条例の施行を中止し、当該地方条例を廃止しなければならない。ただし、地方条例の無効の決定を受け入れることができない場合、地方首長は、最高裁判所に異議を申し立てることができ、申し立ての全てまたは一部が認められた場合、大統領令は無効となり、法的効力を持たない(法第145条)。

39 最終意見の表明の時点で当該地方議会の全ての会派が地方条例案に賛意を示した場合は、採決は行われずに可決したこととされる(アグス教授からのヒアリングによる)。

40 インドネシアの議会制度では地方条例案は地方議会と地方首長との審議の中で修正の合意がなされた内容をその都度修正していく。地方議会が最終意見の表明及び採決を行おうとする場合は、修正された地方条例案の内容を両者が合意(persetujuan bersama)していることが条件となり、地方議会側は地方首長が同意していない地方条例案を強行採決して実施を迫ることはできない(アグス教授からのヒアリングによる)。

41 第3章第4節参照



スラバヤ市議会：本会議場

<主要参考文献>

【参照ホームページ】

スラバヤ市（インドネシア語）：<http://www.surabaya.go.id/home.php>

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著（Grasindo 2007 年）

【参照法令（日本語・英語）】

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号（日本語）

（(独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクトHP）

【参照法令（インドネシア語）】

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号

総選挙に関する 2008 年法律第 10 号

地方議会の規則のガイドラインに関する 2004 年政令第 25 号

地方政府の組織に関する 2007 年政令第 41 号

第5章 選挙制度

インドネシアの選挙（Pemilihan）は、①大統領・副大統領選挙、②国民議会議員選挙、③地方代表議会議員選挙、④地方首長・副首長選挙、⑤地方議会議員選挙の5種類がそれぞれ異なった制度で行われている。それぞれの選挙毎に重複する部分があるため、本節では特に、地方行政法で定められている地方首長・副首長選挙制度を中心にインドネシアの選挙制度を紹介する。

第1節 地方首長・副首長選挙

地方首長・副首長選挙に立候補することが出来るのは政党が擁立した候補者ペア及び個人で立候補する候補者ペアである。その選出は、直接、全員、自由、秘密、正直、かつ公平の原則に基づき民主的に実施される。

2007年までインドネシアにおける地方首長・副首長選挙に参加できるのは政党の推薦をうけて立候補するペアだけであった。それ以外の個人がペアとなって立候補することは認められなかった。しかし、2007年のジャカルタ特別州知事選挙時に、候補者ペアを政党所属に限る地方行政法の規定に対して憲法裁判所が違憲判決を下したことによって2008年に地方行政法が一部改正され、現在では個人も一定の条件のもとで選挙に立候補できるようになっている。

1 選挙の実施機関・選挙監視機関

(1) 中央総選挙委員会・地方総選挙委員会

インドネシアにおいて選挙を実施するのは独立した機関の総選挙委員会（KPU：Komisi Pemilihan Umum）である。中央レベルには中央総選挙委員会、地方レベルには地方総選挙委員会（州総選挙委員会及び県・市総選挙委員会）がそれぞれ設置されている。中央総選挙委員会の委員は7名であり、委員を選定するための委員選定委員会の設置、当該委員会による候補者選定及び国民議会による選出を経て、大統領決定により任命される。地方総選挙委員会の委員はそれぞれ5名で構成され、中央と同様に委員選定委員会によって候補者が選定され、州総選挙委員会委員の場合は中央総選挙委員会決定により、県・市総選挙委員会委員の場合は州総選挙委員会決定により任命される（総選挙の実施組織に関する2007年法律第22号（以下「選挙組織法」という。）第12条～第26条）。

地方首長・副首長選挙における地方総選挙委員会の主な役割は以下のとおりである。

- a. 地方首長・副首長選挙実施計画の作成
- b. 地方首長・副首長選挙の実施方法の決定
- c. 地方首長・副首長選挙の実施全段階の調整、実施、及び統制
- d. 地方首長・副首長選挙運動実施日・実施方法、及び投票日・投票方法の決定

- e. 地方首長・副首長候補者ペアを推薦する政党及び連立政党の要件の審査
- f. 政党及び連立政党から推薦を受けた地方首長・副首長候補者ペアの要件の審査
- g. 要件を充たした地方首長・副首長候補者ペアの確定
- h. 選挙運動の登録受付及び公表
- i. 運動資金・献金報告の公表
- j. 地方首長・副首長選挙の開票集計結果の確定、及び選挙結果の公表
- k. 地方首長・副首長選挙の実施評価及び実施報告
- l. 運動資金の監査を行う公認会計士事務所の決定、及び監査結果の公表

(法第 66 条(1))

(2) 郡選挙委員会

県・市総選挙委員会は、それぞれの選挙の実施の 6 ヶ月前までに、投票・集計を行う機関として郡選挙委員会 (PPK : Panitia Pemilihan Kecamatan) を設置し、投票終了後 2 ヶ月以内に解散する。委員は 5 名の民間人で構成され、1 名の事務局長 (公務員) によって補佐される (選挙組織法第 42 条～第 43 条)。

郡選挙委員会の主な任務は以下のとおりである。

- a. 選挙人名簿の作成及び選挙の実施に関する県・市総選挙委員会の補佐
- b. 郡レベルでの選挙の管理
- c. 投票所での開票結果の集計
- d. 開票記録及びその証明の立会人及び県・市総選挙委員会等への提出
- e. 開票集計結果の公表
- f. 投票監視委員からの指摘への対応
- g. 選挙実施状況に関する評価及び報告書の作成 (選挙組織法第 44 条)

(3) 投票委員会・投票実施委員会

区・村レベルでの選挙の実施のために各区・村毎に投票委員会 (PPS : Panitia Pemungutan Suara) が設置される。投票委員会は郡選挙委員会と同様に県・市総選挙委員会によって選挙の 6 ヶ月前までに設置され、投票終了後 2 ヶ月以内に解散する。投票委員会の委員は 3 名の民間人で構成し、村長、区長、区委員会・村協議会の推薦をもとに県・市総選挙委員会によって任命される (選挙組織法第 45 条～第 46 条)。

投票委員会の主な任務は以下のとおりである。

- a. 投票実施委員会の設置
- b. 選挙人名簿の作成
- c. 個人で立候補する地方首長・副首長候補者ペアの住民の支持リストの検証
- d. 区・村レベルにおける全ての選挙の実施
- e. 投票箱の管理及び投票所から郡選挙委員会への輸送
- f. 選挙実施状況に関する評価及び報告書の作成

- g. 開票集計作業以外の郡選挙委員会の事務の補佐 (選挙組織法第 47 条)

投票実施委員会 (KPPS : Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) は選挙当日の投票所の管理運営及び開票作業を実施する実働部隊である。委員は投票所周辺のコミュニティの代表 7 名で構成し、投票委員会が県・市総選挙委員会委員長に代わって任命・罷免する。投票実施委員会の主な任務は以下のとおりである (選挙組織法第 48 条)。

- a. 投票所で投票用紙の回収及び開票
- b. 投票所での開票集計結果の公表
- c. 投票・開票記録、開票証明を作成し、投票委員会を通じて選挙監視委員会及び郡選挙委員会に送付し、その写しを立会人に交付すること
- d. 封印された投票用紙入りの投票箱及び投票結果の証明書を、投票委員会を通じて選挙当日に郡選挙委員会に提出すること (選挙組織法第 49 条)

(4) 地方議会

地方議会は地方首長・副首長選挙の適正な執行を監視する役割を負い、地方総選挙委員会による選挙結果の報告後に、地方首長・副首長の認証・任命に関する提議を行なう機能を負っている。

地方首長・副首長選挙の実施における地方議会の任務は以下の通りである。

- a. 地方首長に対する任期満了通知
- b. 任期が満了する地方首長・副首長の罷免、当選した者の認証・任命の提議
- c. 選挙の全ての実施段階における監視
- d. 地方首長・副首長選挙監視委員会の設置
- e. 当該選挙を行う総選挙委員会の任務遂行の要求
- f. 地方首長・副首長候補者ペアのビジョンや政策プログラムを聴取する本会議の開催 (法第 66 条(3))

(5) 地方首長・副首長選挙監視委員会

地方首長・副首長選挙の適正な執行を確保するために、地方議会は地方首長・副首長選挙監視委員会 (Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dan Walil Kepala Daerah) を設置し、選挙の運営を監視する。

地方首長・副首長選挙監視委員会の主な任務は以下のとおりである。

- a. 地方首長・副首長選挙の全ての実施段階における監視
- b. 地方首長・副首長選挙における法令違反に関する報告の受領
- c. 地方首長・副首長選挙実施中に生じた紛争の解決

d. 収拾が不可能な事態に関する確認事項等の関連当局への連絡調整

(法第 66 条(4))

(6) 選挙立会人

非政府組織や国内法人は地方首長・副首長選挙の立会人 (Pemantau Pemilihan) として投票所における開票作業や郡選挙委員会等における集計作業の立会いを通じて選挙に参加することができる。選挙立会人となることができる団体の要件は、a.政党と無関係で独立していること、及び b.団体の資金源が明確であることであり、当該選挙を実施する総選挙委員会に登録し、認定を受ける必要がある。選挙立会人となった場合は、当選した地方首長・副首長の就任から 7 日以内に、立会結果報告を地方総選挙委員会に提出する義務を負う (法第 113 条,第 114 条)。

2 選挙権

選挙権 (Hak Memilih) は 17 歳以上若しくは既婚あるいは結婚経験のあるインドネシア国民が有し、選挙人名簿に記載されてはじめて選挙権を行使することができる。選挙人として記載されるためには、a.精神・記憶障害を患っていないことが明らかであること、b.裁判所の確定判決に基づいた選挙権剥奪措置を受けていないこと、が条件となる。これらの条件を満たす選挙人は投票所単位で作成される選挙人名簿に記載されることとなり、直近過去の総選挙の選挙人名簿を基に条件を満たす選挙人が追加され、仮選挙人名簿が作成・公表される。この仮選挙人名簿から漏れている場合や、仮選挙人名簿に記載されている選挙人が転居したような場合は、投票委員会への報告が行われ、これをもとに追加選挙人名簿が作成される。最終的に、仮選挙人名簿と追加選挙人名簿を統合して確定選挙人名簿が作成される (法第 68 条～第 74 条)。

3 立候補

(1) 選挙立候補要件

地方首長・副首長選挙の候補者となることができる者は a.政党または連立政党から推薦・擁立された候補者ペア 及び b.住民から支持をうけた個人候補者ペア であり、地方首長候補と地方副首長候補が 2 人で 1 組のペアを結成して選挙戦を戦うこととなる。このうち a.の中の「政党または連立政党」とは、地方議会総選挙において 15%の議席を獲得した、または合計で 15%以上の議席を有する政党及び連立政党をいい、この議席要件をクリアする政党または連立政党は一組の候補者ペアのみを推薦することができる。

また、b.の個人候補者ペアについては一定の議席を有する政党の支持を受けない代

わりに当該選挙区に居住する有権者から一定数の支持を集める必要があり、これらの住民の支持は、州知事・州副知事選挙の個人候補者ペアの場合は当該州内の過半数以上の県・市で、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の個人候補者ペアの場合は当該県・市内の過半数以上の郡で獲得しなければならない。有権者からの支持は住民カードまたは住民証明書を添えたサポートレターの形で表明され、支持リストにまとめられる。有権者は1組の個人候補者ペアに対してのみ支持を行うことができる（法第59条）。個人候補者ペアが集めなければならない支持の数は以下のとおりである。

【図表5-1-1 地方首長・副首長選挙への立候補に必要な支持】

州知事・州副知事選挙個人候補者ペアの場合	
a. 人口 200 万人未満の州	有権者の 6.5%以上の支持
b. 人口 200 万人以上 600 万人未満の州	有権者の 5.0%以上の支持
c. 人口 600 万人以上 1200 万人未満の州	有権者の 4.0%以上の支持
d. 人口 1200 万人以上の州	有権者の 3.0%以上の支持
県知事・県副知事及び市長・副市長選挙個人候補者ペアの場合	
a. 人口 25 万人未満の県・市	有権者の 6.5%以上の支持
b. 人口 25 万人以上 50 万人未満の県・市	有権者の 5.0%以上の支持
c. 人口 50 万人以上 100 万人未満の県・市	有権者の 4.0%以上の支持
d. 人口 100 万人以上の県・市	有権者の 3.0%以上の支持
(法第 59 条(2a)(2b))	

(2) 候補者要件

地方首長・副首長候補者となることが出来る者は、以下の要件を充たすインドネシア国民である。

- a. 唯一至高神への信仰を行っていること
- b. 建国五原則パンチャシラ、憲法、独立の理想、国家の単一性を守り、政府に対し忠実であること
- c. 高等学校卒業以上またはそれに相当する教育を受けていること
- d. 州知事・州副知事候補者の場合は 30 歳以上、県知事・県副知事及び市長・副市長候補の場合 25 歳以上であること
- e. 医師による全身健康診断の結果、心身ともに健全であること
- f. 5 年以上の懲役刑に処されたことがないこと
- g. 裁判所から被選挙権の剥奪措置を受けていないこと
- h. 当該地域の実情を熟知し、地域住民からも認知されていること
- i. 個人資産リストを提出し、その公開に応じること

- j. 地方財政に損害を及ぼし得る個人の債務または自身の責任となる法人の債務を有していないこと
- k. 裁判所から破産宣告を受けていないこと
- l. 納税者基本番号または納税証明書を保有していること
- m. 学歴、職歴、家族構成、及び配偶者の記載のある履歴書を提出すること
- n. 当該地方政府の地方首長または副首長を合計で 2 期務めたことがないこと
- o. 地方首長職務代行者の地位にないこと
- p. 現職で立候補する場合は辞職すること (法第 58 条)

(3) 立候補手続き

以上の要件を満たすもので立候補を行おうとするものは、以下の手続きによって候補者と認定される。

①個人候補予定者ペアの住民の支持の検証

個人候補者ペアの場合は、立候補の必要書類の提出に先立つ事前審査において住民の支持を得ているかどうかについて検証される。この手続きは郡選挙委員会、投票委員会及び地方総選挙委員会が行うものであり、以下のような流れで行われる。

- a. 個人候補予定者ペアは投票委員会に各地域の有権者から集めた支持リストを提出（州知事・州副知事選挙の場合は立候補届提出の 28 日前までに、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場合は立候補届提出の 21 日前までに提出）
- b. 投票委員会は個人候補予定者ペアから支持リストを受領後 14 日以内に検証及び集計作業を実施し、郡選挙委員会に検証及び集計結果の記録を送付するとともに個人候補予定者ペアに写しを交付
- c. 郡選挙委員会は、投票委員会からの検証・集計記録を受領後 7 日以内に、住民が重複して個人候補予定者ペアを支持していないかという観点から、支持リストの検証・集計を実施、当該結果は投票委員会の検証・集計記録に追記されて、県・市総選挙委員会に送付されるとともに個人候補予定者ペアに写しを交付（県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場合は、この写しが有権者からの支持獲得要件の証明書となる）
- d. 州知事・州副知事選挙の場合は、県・市総選挙委員会において住民が重複して個人候補予定者ペアを支持していないかという観点から、再度、支持リストの検証・集計を実施、郡選挙委員会の検証・集計記録に追記されて、州総選挙委員会に送付されるとともに個人候補予定者ペアに写しを交付（州知事・州副知事選挙の場合はこの記録の写しが有権者の支持獲得要件の証明書となる）

②立候補届及び必要書類の提出及び検証

立候補を行おうとする者は立候補届受付開始後 7 日以内に、a.立候補届、b.政党及び政党連合から擁立された候補者ペア（以下「政党候補者ペア」という。）の場合は政党または連立政党の擁立合意書、c.候補予定者ペアのビジョン、使命及び政策プログラム、d.立候補を取り下げないとする表明書、e.現職公務員の場合は公職を辞職する表明書、f.現職議員等の場合は立候補する旨の地方議会への届出書、g.地方首長・副首長の候補要件を充たすことを証明する資料、h.個人候補予定者ペアの場合は住民の支持リスト及び証拠書類等の必要書類を、当該選挙を実施する地方総選挙委員会に提出する。

立候補届及び必要書類が提出された場合、当該選挙を実施する総選挙委員会は、提出期限から 21 日以内に届出の内容を審査し、候補者に認定または却下の判断を通知する。立候補届及び必要書類の内容に不備があった場合は、立候補予定者ペアは審査結果の通知後に修正の機会が与えられ、政党候補の場合は新しい候補者を推薦する機会が与えられる。なお、立候補届及び必要書類の修正の機会は 1 度のみであり、地方総選挙委員会の再審査以後に不備が残り、届出が却下された場合は、個人候補予定者ペアは立候補することができず、政党及び連立政党は再度新たな政党候補者ペアを擁立することはできない。

以上によって立候補届及び必要書類の検証が終了した後に、地方総選挙委員会は二組以上の候補者ペアを確定し、この名簿は審査終了後 7 日以内に公表され候補者番号を決めるための公開抽選会が行われる（法第 59 条～第 61 条）。

③立候補の辞退

前述（1）で紹介したとおり、地方首長・副首長選挙に立候補するためには地方議会に一定の議席を有する政党または連立政党による擁立、または、住民から一定の支持を得る必要があるため、インドネシアの地方首長・副首長選挙においては泡沫候補の発生は想定しておらず、立候補のための供託金の制度も存在しない。

その上で法第 62 条は、候補者ペアの確定以降に、政党及び政党連合が政党候補者ペアの擁立を取り下げ、あるいは政党候補者ペアが立候補を辞退した場合には、当該政党及び政党連合から代替候補を擁立することはできないとしている。さらに、個人候補者ペアが候補者ペアの確定以降に立候補を辞退した場合には、その者は、個人候補者としても、政党候補者としても、以後インドネシアで実施される全ての地方首長・副首長選挙に立候補することは許されず、さらに 200 億ルピア（約 1 億 5 千 4 百万円⁴²⁾ の罰金が課されることとなる（法第 62 条）。

42 本稿を通じて、為替レートは 1 円=130 ルピア (2 月 18 日現在のインターバンクレート) で計算している。

4 選挙運動・選挙資金

インドネシアの地方首長・副首長選挙における選挙運動は投票日の3日前までの14日間に行われる。地方行政法第76条(2)は、候補者ペアは書面または口頭でその候補者ペアのビジョン、使命及び政策プログラムを住民に対し提示する義務を負うと規定しており、以下のような選挙運動が展開されている。

(1) 選挙運動

インドネシアにおける選挙運動（Kampanye）は、候補者陣営が独自に行う選挙運動と、複数の候補者陣営が共同で行う選挙運動が存在する。選挙運動の内容は演説会や集会、メディアを用いた宣伝等である。地方政府は宣伝物の設置や公共施設の利用機会について均等に扱う義務を有し、同様にメディアは選挙キャンペーンの実施において全ての候補者ペアの選挙活動を均等に扱う義務を有する。どのような選挙キャンペーンを行っても良いという訳ではなく、他の候補者ペアや特定グループに対する中傷や暴力行為あるいは有権者への金品の提供等の違法行為とともに、建国五原則パンチャシラや憲法前文に規定する建国理念に関することを討論することや、礼拝施設及び教育施設での選挙活動、政府の予算や物品を使用した選挙活動等については禁止されている。これらの選挙キャンペーンの実施スケジュールは候補者ペアの提案に留意しつつ地方総選挙委員会が決定することとされ、その内容は以下のとおりである（法第75条～第79条）。

- a. 非公開会合（党員限定の会議等）
 - b. 対話
 - c. 印刷物・電子メディアを通じた宣伝
 - d. ラジオ・テレビを通じた放送
 - e. 運動資料の一般向け配布
 - f. 公共の場での宣伝・装飾の設置
 - g. 一般集会
 - h. 公開討論
 - i. 法令に違反しないその他の活動
- （法第76条(1)）

(2) 選挙資金

選挙資金（Dana Kampanye）は、①候補者ペアの自主資金、②候補者ペアを擁立する政党または連立政党の自主資金、及び③個人または民間企業といった第三者からの使途を拘束されない献金、の三種類が想定されている。

候補者ペアは選挙資金の経理のために専用の口座を設け、地方総選挙委員会に登録する義務を負っており、個人からの場合は1件5,000万ルピア（約38万円）を、民間の

法人からの場合は1件3億5,000万ルピア（約270万円）を限度として献金を受けることができ、金銭以外にも物品やサービスの形で献金を受けることができる。ただし、外国人や外国の企業・機関、身元不明者、政府予算、国営企業及び地方公営企業からの献金及び支援を受けることはできず、また、金銭または金銭価値が1件250万ルピア（約1万9千円）を超える献金を受ける場合は、候補者ペアはその金額及び献金者の情報を地方総選挙委員会に報告する義務を負い、当該報告はキャンペーン開始前及び終了後の二度にわたって候補者ペアから地方総選挙委員会に報告され、住民に公表される。この選挙資金の用途については投票日から3日以内に地方総選挙委員会に報告され、公認会計士による監査が行われた上で公表される（法第83条～第85条）。

5 投票

地方首長・副首長選挙の投票（Pemungutan Suara）は、地方首長・副首長の任期終了の1ヶ月前までに行われ、投票は休日または選挙の実施のために特別に休日扱いとなった日に行われる。投票所は300人以内の選挙人数を基準とする地理的範囲において、障害を持つ者でもアクセスが容易であり、全ての選挙人が直接、自由に、かつ秘密を保って投票できることが保証される場所に設置され、具体的な投票所の数、場所、形態、及び設置方法は、地方総選挙委員会によって定められる。

投票日当日の投票所の管理、運営については前述の投票実施委員会によって行われ、投票に先立って候補者陣営の立会人、選挙監視委員会、選挙立会人及び住民等の監視のもと、a.投票箱の開封、b.投票箱が空であることの確認、c.各種書類及び投票用具の設置確認、及び d.各種書類及び投票用具の数量確認が行われ、作成された記録には投票実施委員会委員長及び2名以上の委員とともに、候補者陣営の立会人がサインをすることができ、これによって投票所開設に関する透明性を確保している。実際の投票は候補者ペアの番号、写真、及び氏名が記載されている投票用紙に行われ、投票用紙は、確定選挙人数と同枚数及び選挙人数の2.5%分の予備が用意される。この予備については選挙人が誤った選択をした、または、投票用紙が破損した場合に投票用紙を交換するために使用される。

投票は、①選挙人の受付、②投票順番が呼ばれるまでの待機、③投票用紙の交付、④投票ブースでの候補者ペアの選択、⑤投票箱への投票、⑥手に投票済のスタンプ押印、の順序で行われる（77 ページ写真参照）。地方首長・副首長選挙の投票は、投票用紙内のいずれかの候補者ペアの名前が記載されている欄に穴を開ける方法で行われ、投票用紙に投票実施委員会委員長によってサインがされていること、候補者ペアを判別することができる場所1箇所穴が開けられている票が有効票となる（法第86条～第95条）。

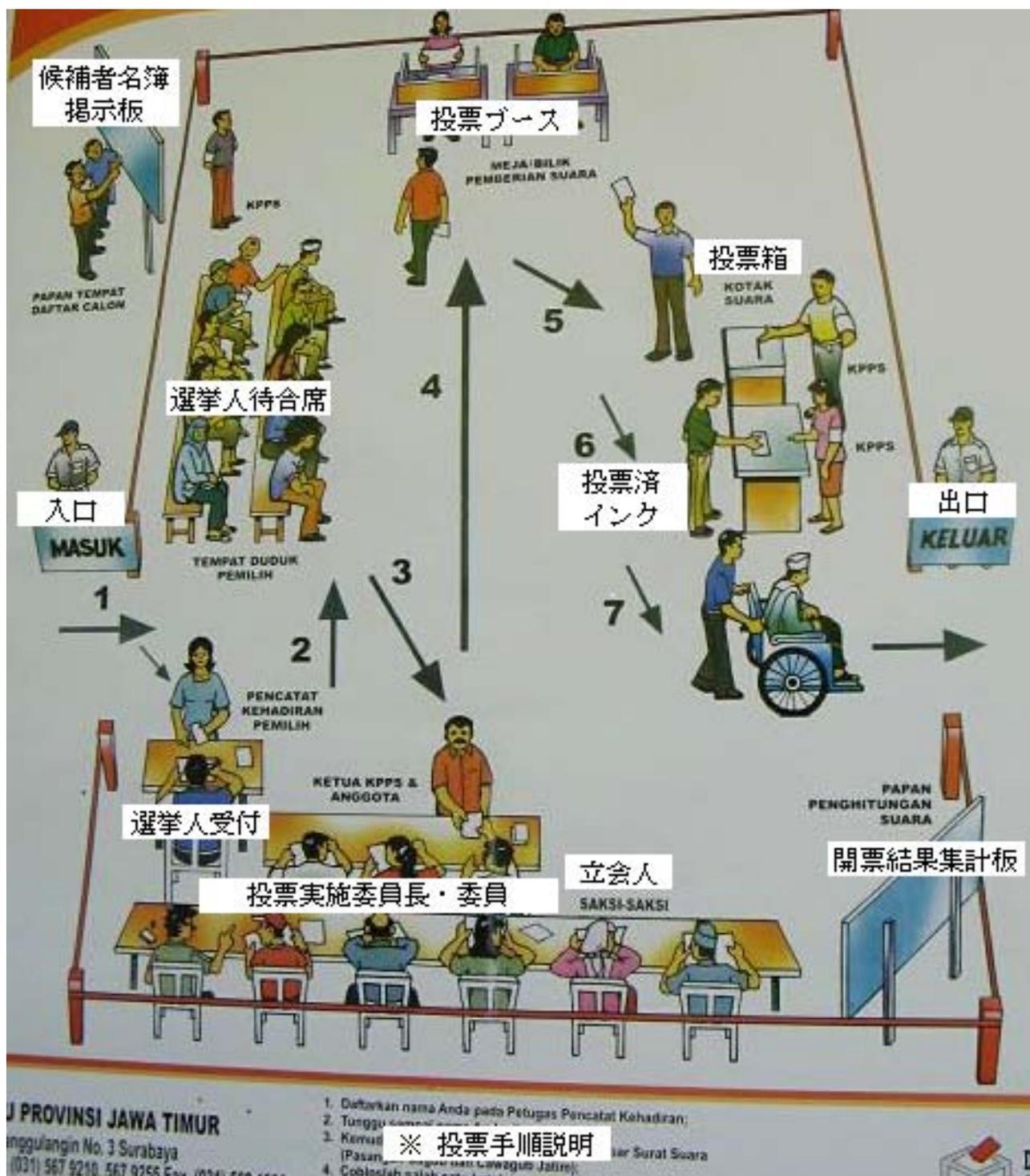
6 開票

開票（Penghitungan Suara）は投票が終了した後に投票所で行なわれる。開票に先立ち a.投票を行った選挙人の数、b.別の投票所に登録されている者が当該投票所で投票した数、c.使用されなかった投票用紙の数、及び d.毀損した、または誤って穴を開けたため選挙人から交換を求められた投票用紙の数の確認を行い、ここで予備の投票用紙の使用に関する記録が作成され、投票実施委員会委員長及び2名以上の委員が確認のうえ署名する。

開票作業は投票の終了後に投票実施委員会によって行われる。候補者陣営の立会人、選挙監視委員会、選挙立会人、及び住民が監視することができ、開票プロセスを確実に確認できるような方法で開票が行われる。開票作業が終了すると投票実施委員会は開票及び集計結果に関する記録を作成し、これらの書類は投票用紙や投票箱等の投票用具とともに投票委員会に直ちに送付され、写しを候補者陣営の立会人に交付するとともに投票所に掲示される。

投票実施委員会から投票所レベルでの開票結果の送付を受けた投票委員会は区・村レベルでの集計を行い、集計結果は投票委員会から郡選挙委員会に送付され、郡レベルでの集計が行われる。さらに県知事・市長選挙の場合は県・市総選挙委員会まで、州知事選挙の場合は州総選挙委員会まで同様の手順で集計作業が行われ、開票作業は終了する。この際に立会人等の同席や集計結果を公共の場所に掲示すること等の手続きに関しては、投票所レベルと同様の方法が採られる（法第96条～第102条）。

【写真 投票手順を示すポスター（2008年東ジャワ州知事選挙）】



※投票手順説明

①選挙人受付で出席登録してください。②名前が呼ばれるまでお待ちください。③1枚の投票用紙が渡されます(東ジャワ州知事・副知事候補者の名前がペアになっています)。④投票ブースで1組の候補者ペアを選び、名前の横にある四角形の欄に穴を開けてください。⑤投票用紙を投票箱に入れてください。⑥指にインクがつけられます。これはあなたが投票を完了した証拠です。⑦これで投票が完了です。

7 再投開票・異議の申し立て

開票・集計作業の際に、a.開票が非公開で行われた、b.開票が暗い場所で行われた、c.候補者陣営の立会人、選挙監視委員会、選挙立会人、及び住民が、開票プロセスを確実に確認することができなかった、d.所定の場所以外で、所定の時間外に開票が行われた、e.有効票と無効票の集計が一致していなかった場合については、郡選挙委員会の決定により投票日から7日以内に再集計が行われる。また、投票数の集計に相違が出た場合については、投票委員会及びその下位レベルでの相違についてはその直近上位レベルの機関において再開票が行われ、州または県・市総選挙委員会のレベルでの相違については直近下位の機関で開票及び集計結果に関する記録の検証が行われる。

投票結果を使用できない事態または開票を行えない事態が生じた場合、郡選挙委員会は再投票を行うことを決定することができ、投票日から7日以内に行われる。具体的には、a.投票箱または投票・開票関係書類の開封が、法令に定められた方法で行われなかった場合、b.投票実施委員会の担当者が、投票者を特定できるようなサインや住所の投票用紙への記入させてしまった場合、c.1人の選挙人が複数回にわたり選挙権を行使した場合、d.投票実施委員会の担当者が投票用紙を破損して判別が不可能になった場合、e.選挙人名簿に登録されていない者が投票を行ったことが判明した場合、に再投票が行われる。

候補者ペアは地方首長・副首長選挙結果の確定後3日以内に、当選結果に影響するような場合に限り、裁判所に対して異議を申し立てることができる。この申し立ては、州知事・州副知事選挙の場合は高等裁判所を通じて、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場合は地方裁判所を通じて最高裁判所に訴えることができ、異議申し立てから14日以内に裁決が下される。この裁決は最終決定であり法的拘束力を持つ（法第103条～法第106条）。

8 当選及び認定

開票が終了した後、開票及び集計結果に関する記録が地方総選挙委員会の総会において承認され、選挙結果が認定される（法第100条(1),第102条(1)）。

認定された選挙結果において、有効投票数の50%を超える票を獲得した候補者ペアが当選者となる。過半数以上の得票者がいなかった場合、有効投票数の30%を超える票を獲得したペアのうち最大票を獲得したペアが当選者となる。この場合で得票が同数のペアが複数あった場合、州知事・州副知事選挙の場合は最多数の票を獲得した県・市の数、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場合は最多数の票を獲得した郡の数が多いいペアが当選者とされる。有効投票数の30%を超える票を獲得したペアがいなかった場合、最大得票ペア及び次点のペアによる決選投票が行われる。得票が同数のペアが2組いた場合には当該2組による決選投票が行われ、3組いた場合には州知事・州副知事選挙の場合は最多数の票を獲得した県・市の数、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場

合は最多数の票を獲得した郡の数が多いペア 2 組による決選投票が行われる。決選投票で最多数の票を獲得したペアが当選者とされる（法第 107 条）。

地方総選挙委員会が選挙結果を認定した後、開票及び集計結果に関する記録は地方議会に送付され、地方議会は結果の受領後 3 日以内に、州知事・州副知事選挙の場合は内務大臣を通じて大統領に対して、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙の場合は州知事を通じて内務大臣に当選者の認証を提案し、受領後 30 日以内に州知事・州副知事当選者当選者については大統領により、県知事・県副知事及び市長・副市長選挙当選者については大統領名で内務大臣により認証が行われる（法第 109 条）。

この後に前地方首長・副首長の任期満了を待って宣誓式に臨むこととなり、州知事・州副知事については大統領名で内務大臣から、県知事・県副知事及び市長・副市長については大統領名で州知事から任命を受ける（法第 110 条,第 111 条）。

第 2 節 地方議会議員選挙

以下では、地方議会議員選挙の概要について紹介する。選挙運動等については地方首長・副首長選挙とほぼ同様のため、ここではそれら以外の主な項目を示す。

1 立候補

(1) 選挙参加要件

地方議会議員選挙に参加できるのは政党である。選挙に参加できる政党とは、a.政党法の要件を満たす政党であること、b. 3 分の 2 の州に政党の地方支部を有すること、c.b のうち 3 分の 2 の県・市に地域政党事務所を有すること、d.政党本部の幹部職員の 30%以上が女性であること、e.これらの政党の事務所が常設のものであること、f.地方総選挙委員会に選挙参加登録を行っていることであり、b.及び c.の条件については、当該州または県・市の 1,000 人以上の住民もしくは 1,000 分の 1 以上の住民が黨員となっている必要がある。これらの要件は地方総選挙委員会によって審査される（総選挙法第 8 条,第 9 条）。

(2) 候補者要件

立候補をしようとする者に必要な要件については地方首長・副首長選挙とほぼ同様であるが、地方議会議員選挙の場合は、選挙に参加する政党の黨員であることや終日の議員活動が可能であること、インドネシア国内に居住していること等が求められる。また、地方議会議員選挙は、国民議会議員選挙、地方代表議会議員選挙と同時に行われるが、そのうち 1 つの選挙の 1 つの選挙区にのみに立候補することができる（総選挙法第 50 条）。

(3) 立候補手続き

地方議会議員選挙は比例代表制で争われ、選挙に参加する政党は地方議会議員選挙の候補者名簿を作成する。州議会議員選挙の場合は各政党の州レベルの代表者が、県・市議会議員選挙の場合は各政党の県・市レベルの代表者が原則として公開のもとで民主的に作成し、当該地方議会の議長団または事務局長の確認後に地方総選挙委員会に提出する。この際に、候補者名簿には最低 30%以上の女性候補者を含まなければならないクォータ制度が導入されており、候補者名簿の 3 名につき 1 名の順番で女性が名簿に記載される。また、候補者名簿に記載できる候補者の数は、当該選挙区の議席数の 120%までとされている（総選挙法第 51 条～第 56 条）。

2 投票、開票及び当選者の決定方法

投票用紙にはマーク欄、政党シンボルマーク、政党番号、候補者番号及び候補者の氏名が記載されており、投票は政党名または候補者名欄にチェックを入れることによって行われる⁴³。地方首長・副首長選挙と同様に、投票実施委員会委員長のサインが入った有効な投票用紙に政党名または候補者名のどちらか片方にチェックが入っている票が有効となる（総選挙法第 143 条,第 176 条）。

開票及び集計作業は地方首長・副首長選挙と同様の手順で投票終了後直ちに行われ、地方総選挙委員会が集計結果を認定する。獲得議席の配分は、まず各選挙区の有効投票総数を集計し、それを当該選挙区の議席数で除することによって、各選挙区での議席計算基準数（BPP : Bilangan Pembagi Pemilihan）と呼ばれる当選基数を算出する作業を行う。この当選基数は当選するのに必要な得票数を意味し、政党名と候補者名に投票された数がこの当選基数を超えた政党に対して議席を配分していく。この方法で配分議席数に残余が出る場合は、各政党の総得票数から既に配分した基数を除いた数の大きい順に政党に対して議席を配分する（ヘア＝ニーマイヤー式）（総選挙法第 211 条）。

このようにして各政党の獲得議席数を配分すると、次に各政党の擁立した候補者の中から当選者を決定する。まず、当該選挙で個人名に投じられた投票数を集計し、当選基数の 30%以上の票を獲得した者の数が（以下「当選基数獲得者」という。）、当該政党が獲得した議席数の範囲内である場合はその者が当選者となり、残った議席は名簿上位の者から順に当選者となる。逆に、当選基数獲得者の数が、当該政党が獲得した議席数を超えた場合は、当選基数獲得者のうち名簿上位の者から順番に当選者を決定する。なお、当該政党が議席を獲得した場合で、当選基数獲得者がいなかった場合は、名簿上位の者から順番に当選者を決定することとなる（総選挙法第 214 条）。

43 インドネシアは多数政党制であるため 2009 年総選挙における投票用紙の大きさは 54×84 cm と巨大なものとなっている（2008 年総選挙委員会令第 34 号第 5 条(4)）。また、地方首長・副首長選挙の場合は候補者ペアの名前を記載する欄に穴を空ける方法で選択されるが、これは次回の地方行政法の改正でチェックを入れる方式に統一されることが見込まれる。

第3節 大統領選挙・国民議会議員選挙・地方代表議会議員選挙

1 大統領選挙

大統領選挙は地方首長・副首長選挙と同様に候補者ペアを選出する。ただし、個人の資格での立候補はできず、全て政党が擁立した候補者による争いとなる。候補者ペアを擁立する事ができるのは、直前に実施される国民議会議員総選挙において、総議席数の20%以上の獲得または有効投票総数の25%以上の得票を得た政党または連立政党である。選挙区は全国区のみで、当選するには有効投票総数の50%以上の得票及び半数以上の州で20%以上の得票を得なければならない。この要件を満たす候補者ペアがない場合は上位2組による決選投票が行われ、多数を得たペアが当選者となる（大統領及び副大統領選挙に関する2008年法律第42号第9条,第159条）。

2 国民議会議員選挙

国民議会議員選挙は政党が擁立する候補者により比例代表制で実施される。2009年の選挙では、それぞれの州を1~11の選挙区に分け、全国に合計76の選挙区が設置されている。各選挙区は県・市単位で構成され、人口に応じて3~10の定数が設定されている（総選挙法別表）。

選挙制度は地方議会議員選挙とほぼ同様となっているが、政党は全国の総集計において有効投票総数の2.5%以上の得票を得なければ議席の配分に加わることはできず、また、議席の配分については地方議会議員選挙と若干異なる。例を挙げると、当選基数を算出して議席を配分していく第1段階の議席配分までは同様であるが、第1段階の配分で配分議席数に残余が出る場合に各政党の総得票数から既に配分した基数を除いた数の大きい順に政党に対して議席を配分する地方議会議員選挙と異なり、第2段階として、第1段階の当選基数の半数を新たな当選基数に設定し、各政党の得票残数に対して議席の配分を行う等、議席配分が複雑化されている（総選挙法第205条~第209条）。

また、国民議会議員選挙についてのみ、インドネシア国外に居住する国民も投票に参加することができる。投票はインドネシア共和国の在外公館で投票日と同時または投票日に準ずる日に行われ、在外投票所で投票できない場合は在外選挙委員会への郵送によって投票することができる（総選挙法第157条）。

3 地方代表議会議員選挙

地方代表議会議員選挙は個人候補者によって争われ、各州に4議席が配分され、2009年の選挙では合計132議席を争う。選挙区は州であり、得票の上位4名が当選する大選挙区制となっている（総選挙法第30条,第31条）。

この選挙は他の選挙制度と異なり、立候補できるのは個人のみであり政党が候補者を

擁立することはできない。そのため立候補を行おうとする者は、地方首長・副首長選挙の個人候補者と同様に、当該州の住民から一定数の支持を集める必要があり、その数は以下のとおりとなっている。この支持は当該州の過半数以上の県・市から広範に集めなければならないとされている。

- | | |
|-----------------------------|-----------------|
| a. 人口 100 万人未満の州 | 有権者 1000 人以上の支持 |
| b. 人口 100 万人以上 500 万人未満の州 | 有権者 2000 人以上の支持 |
| c. 人口 500 万人以上 1000 万人未満の州 | 有権者 3000 人以上の支持 |
| d. 人口 1000 万人以上 1500 万人未満の州 | 有権者 4000 人以上の支持 |
| e. 人口 1500 万人以上の州 | 有権者 5000 人以上の支持 |
- (総選挙法第 13 条(1))

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

インドネシア総選挙と新政権の始動 松井和久・川村晃一編著 (明石書店 2005 年)

【参照法令 (日本語・英語)】

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号 (日本語)

((独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクトHP)

【参照法令 (インドネシア語)】

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号

総選挙実施組織に関する 2007 年法律第 22 号

総選挙に関する 2008 年法律第 10 号

地方行政法を一部改正する 2008 年法律第 12 号

大統領及び副大統領選挙に関する 2008 年法律第 42 号

第6章 公務員制度

インドネシアにおいて、公務員（PNS : Pegawai Negeri Sipil）は文民公務員、軍人、国家警察官の3種類が存在し、文民公務員は国家公務員と地方公務員に分類される。

本節では文民公務員制度に焦点をあて、法令をもとにインドネシアの公務員制度を概観するとともに、スラバヤ市で聴取した公務員制度の実際の情報を紹介する。

第1節 大統領の公務員管理権と人事権の委任

インドネシアの公務員制度は国家公務員・地方公務員を通じて単一の制度となっており、「公務員の基本的事項に関する1999年法律第43号（以下「公務員基本法」という。）」によって基本原則が規定されている。公務員基本法第13条は、公務員管理政策は大統領の権限と規定し、その権限の内容は①事務内容、②事務処理基準、③事務手続、④公務員編制、⑤任命、⑥人材開発、⑦人事異動、⑧給与水準、⑨手当、⑩福利厚生制度、⑪免職、⑫公務員の権利、⑬公務員の義務、⑭法的地位、の決定や管理に及ぶとしている。また、これら大統領の公務員管理政策の実施を補佐するために、大統領に対して人事管理に関する意見を具申する公務員委員会（Komisi Kepegawaian Negara）が設置されている。5名の委員で構成され、うち常任の2人は国家人事院（BKN : Badan Kepegawaian Negara）の長官と副長官が務めている。

公務員制度を所管するのは主に3つの省庁であり、上述の国家人事院、行政改革担当国務大臣府、及び内務省が挙げられる。国家人事院は中央政府及び地方政府の公務員の人事計画の立案、人事管理、人材育成・研修の実施、公務員採用試験問題の作成、情報システムの管理、福利厚生制度の運営管理等を所掌し、行政改革担当国務大臣府は毎年度の地方政府の新規採用公務員の許可といった定員管理を、内務省は州間を越える公務員の移動あるいは国家公務員と地方公務員の人事交流に対する判断を行なう権限等を有している。

公務員の昇任、人事異動、免職等の人事権は大統領が行うこととされているが、大統領はその一部を中央政府や地方政府の人事監督者（Pejabat Pembina Kepegawaian）に委任することができる。委任に関しては、地方行政法及び、「人事権限に関する2003年政令第9号（以下「人事権令」という。）」に規定されており、人事権の所在を明らかにしている。

（1）大統領の人事権

中央政府・地方政府の、

- ゴロンガン⁴⁴IV/c、IV/d、IV/eの公務員の昇格・免職の決定

（人事権令第5条,第22条）

- エセロン⁴⁴Iの公務員の任命・昇任・異動・免職の決定（人事権令第11条）

44 ゴロンガンは公務員の等級を、エセロンとは役職者階層をいう（第2節参照）。

(2) 中央人事監督者（各省大臣、国務大臣、検事総長、大統領直轄組織の長、国家警察長官、非省政府機関の長 等）に委任された人事権

当該中央省庁等の、

- 公務員候補者⁴⁵の任用及び公務員の正式採用の決定（人事権令第2条）
- ゴロンガン I/b からゴロンガン IV/b の公務員の昇格の決定（人事権令第6条(1)）
- エセロン II の公務員の任命・昇任・異動・免職の決定（人事権令第12条(1)）
- 公務員候補者及びゴロンガン I/b からゴロンガン IV/b の公務員の免職の決定（人事権令第23条(1)）

(3) 州人事監督者（州知事）に委任された人事権

当該州の、

- 公務員候補者の任用及び公務員の正式採用の決定（人事権令第3条(1)）
- ゴロンガン I/b からゴロンガン IV/b の公務員の昇格の決定（人事権令第7条(1)）
- エセロン II 以下の公務員の任命・昇任・異動・免職の決定⁴⁶（人事権令第13条(1)(2)）
- 公務員候補者及びゴロンガン I/b からゴロンガン IV/b の公務員の免職の決定（人事権令第24条(1)）

行政区域内の県・市の、

- 官房長の任命・昇任・免職の決定（法第122条(3)）
- ゴロンガン IV/a からゴロンガン IV/b の公務員の昇格及び免職の決定（人事権令第24条(2)）

(4) 県・市人事監督者（県知事・市長）に委任された人事権

当該県・市の、

- 公務員候補者の任用及び公務員の正式採用の決定（人事権令第3条(1)）
- ゴロンガン I/b からゴロンガン III/d までの公務員の昇格の決定（人事権令第8条）
- 公務員候補者及びゴロンガン I/b からゴロンガン III/d までの公務員の免職の決定（人事権令第25条(1)）
- 官房長を除くエセロン II 以下の公務員の任命・昇任・異動・免職の決定（人事権令第14条(1)(2)）

45 公務員候補者とは公務員採用試験に合格し任用をうけた試用期間中の公務員のことをいう（第3節参照）。

46 すなわち、州の官房長はエセロン Ib であるため大統領に、それ以外の公務員は州知事に人事権がある。

第2節 公務員階級

1 ゴロンガン（等級）

インドネシアの公務員には2種類の階級が付される。その一つが『ゴロンガン（Golongan）』と呼ばれる等級であり、日本の公務員の「職務の級」に相当する。等級については、「公務員の昇格に関する2000年政令第99号（2002年政令第12号で一部改正）（以下「昇格令」という。）」に規定されている。公務員の等級は、ゴロンガンⅠからⅣまでの4段階で区分され、それぞれゴロンガンⅠが担当職、ゴロンガンⅡが調整職、ゴロンガンⅢが管理職、ゴロンガンⅣが監督職を意味し、数が多い方が上位の等級を表す。一つの等級はさらにゴロンガンⅠ/a、Ⅰ/b…のようにそれぞれ4～5段階に細分されており（図表6-2-1）、その等級は公務員の俸給表に対応している（図表6-4-1）。この等級と在職年数や勤務成績によって与えられる号俸をもとに国家公務員・地方公務員を通じて全国一律の制度下で給与が支給される。

公務員は政府に任用されると、最終学歴に基づいて等級が与えられる。高等学校卒業の学歴を有する者が採用される場合は任用時にゴロンガンⅡ/aの等級が与えられ、学士号取得者の場合はⅢ/a、修士号取得者の場合はⅢ/b、博士号取得者Ⅲ/cの等級が与えられる（公務員の採用に関する2000年政令第98号（2002年政令第11号で一部改正）（以下「採用令」という。）第11条）（図表6-2-3）。

この等級は定期昇格と特別昇格によって「昇格」していき、定期昇格は現在の等級に昇格してから最低4年以上経過していること、及び過去2年間の人事評価がそれぞれの項目で「良好」以上である場合に行なわれる。ただし、スラバヤ市によれば、良好以上の評価はほぼ全ての公務員が受けており、ほとんどの公務員が自動的に4年に一度昇格している（昇格令第6条、第7条）。特別昇格は新たに学歴を取得した場合、極めて優秀な成績を遂げた場合、国家に有益な発見をした場合、公費留学を修了した場合等に特別に行なわれるもので（昇格令第9条～第21条）、その数は少ない。

なお、インドネシアの公務員は最終学歴に応じて定期昇格で昇格できる最高限度が決まっており、例えば高等学校卒業者の場合はゴロンガンⅢ/b、学士号保有者についてはゴロンガンⅢ/d、修士号保有者についてはゴロンガンⅣ/a、博士号保有者についてはゴロンガンⅣ/bが最高であり（昇格令第8条）、これ以上の等級を得るためには、在職中に新たに学歴を取得してその学歴に応じた地位までの定期昇格を受けるか、特別昇格を受ける必要がある（図表6-2-3）。

給与を決定するもう一つの要因が号俸であるが、新規採用された公務員は各等級のゼロ号俸を与えられることになる。ただし、採用以前に非常勤職員、在外公館職員、国際機関職員、国家予算から給与が支給される組織の職員、国軍、警察、国営企業・地方公営企業といった職業に就いた経験を有するものは、その経験年数は号俸の決定に参入され、また、民営化された政府系企業に1年以上勤務していた者は、その勤務経験の2分の1が最大8年まで参入され、両者を併せて任用時の号俸が決定される（採用令第13条）。任用後においては定期昇給によって号俸が「昇給」する。昇格と同様に過去2年間

の人事評価がそれぞれの項目で「良好」以上である場合に行なわれる（公務員給与に関する1977年政令第7号（以下「給与令」という。）第11条、第12条）。ただし、スラバヤ市によれば、良好以上の評価はほぼ全ての公務員が受けており、ほとんどの公務員が自動的に2年に1度昇給している。

【図表6-2-1 公務員の職名及び等級】

職名	等級
準担当職 (Juru Muda)	I/a
上級準担当職 (Juru Muda Tingkat I)	I/b
担当職 (Juru)	I/c
主席担当職 (Juru Tingkat I)	I/d
準調整職 (Pengatur Muda)	II/a
主席準調整職 (Pengatur Muda Tingkat I)	II/b
調整職 (Pengatur)	II/c
主席調整職 (Pengatur Tingkat I)	II/d
準管理職 (Penata Muda)	III/a
主席準管理職 (Penata Muda Tingkat I)	III/b
管理職 (Penata)	III/c
主席管理職 (Penata Tingkat I)	III/d
監督職 (Pembina)	IV/a
主席監督職 (Pembina Tingkat I)	IV/b
準総監督職 (Pembina Utama Muda)	IV/c
次席総監督職 (Pembina Utama Madya)	IV/d
総監督職 (Pembina Utama)	IV/e

出典：2000年政令第99号別表を基に作成

【図表6-2-2 男女等級別公務員数（2006年末）】

等級	男性		女性		合計	
	公務員数	男女比	公務員数	男女比	公務員数	割合
ゴロンガンI/a	1,843	90.03	204	9.97	2,047	0.05
ゴロンガンI/b	5,469	89.95	611	10.05	6,080	0.16
ゴロンガンI/c	19,166	88.84	2,407	11.16	21,573	0.58
ゴロンガンI/c	32,433	92.25	2,723	7.75	35,156	0.94
ゴロンガンII/a	195,932	70.42	82,288	29.58	278,220	7.47
ゴロンガンII/b	111,494	59.56	75,687	40.44	187,181	5.02
ゴロンガンII/c	139,518	57.00	105,247	43.00	244,765	6.57
ゴロンガンII/c	133,398	56.92	100,965	43.08	234,363	6.29
ゴロンガンIII/a	308,067	55.72	244,847	44.28	552,914	14.84
ゴロンガンIII/b	301,547	57.59	222,022	42.41	523,569	14.05
ゴロンガンIII/c	269,249	54.60	223,896	45.40	493,145	13.24
ゴロンガンIII/c	285,891	52.65	257,065	47.35	542,956	14.58
ゴロンガンIV/a	289,102	53.56	250,630	46.44	539,732	14.49
ゴロンガンIV/b	33,422	78.40	9,206	21.60	42,628	1.14
ゴロンガンIV/c	12,431	84.64	2,256	15.36	14,687	0.39
ゴロンガンIV/d	3,955	85.88	650	14.12	4,605	0.12
ゴロンガンIV/e	1,403	87.14	207	12.86	1,610	0.04
合計	2,144,320	57.56	1,580,911	42.44	3,725,231	100.00

出展：Badan Pusat Statistik（中央統計局）「Statistik Indonesia 2007」を基に作成

【図表 6 - 2 - 3 最終学歴、任用時の等級及び定期昇格限度等級の関係】

最終学歴	任用時の等級	定期昇格限度等級
小学校卒	I/a	II/a
中学校卒	I/c	II/c
職業中学校卒	I/c	II/d
高校卒、職業高校卒（3年制・4年制）、短大卒（1年制）	II/a	III/b
短大卒（2年制）	II/b	III/b
教師養成学校卒、専門学校卒、アカデミー卒、短大卒（3年卒）	II/c	III/c
学士号、短大卒（4年制）	III/a	III/d
医学学士号、薬学学士号、修士号	III/b	IV/a
博士号	III/c	IV/b

出典：2002年政令第11号第11条（任用時）及び2002年政令第12号第8条（定期昇格限度）を基に作成

2 エセロン（役職者階層）

公務員に付されるもう一つの階級が『エセロン（Eselon）』と呼ばれる役職者階層である。役職者階層については、「公務員の昇任に関する 2000 年政令第 100 号（2002 年政令第 13 号で一部改正）（以下「昇任令」という。）」に規定されている。エセロンは、全ての公務員に付されるゴロンガンとは異なり、一般行政職の公務員のうちゴロンガン III 以上の管理職及び監督職の等級にあり、かつ課室長以上の役職に就く者にだけ付される役職者階層である。エセロンは一般行政職だけに適用される制度であり、医師や高等教育機関の教員、教師、統計専門職、法律職等の専門職については、エセロンは付されず、それぞれの専門職毎に個別に役職者階層と同等の階層が設けられている。

エセロンは数が少ない方が上位の役職を示しており、最高位のエセロン Ia は中央省庁の事務次官や総局長クラス、以下 エセロン Ib は州の公務員のトップである州官房長、エセロン IIa は県・市の官房長や州の事業局・技術機関の長、エセロン IIb が州官房の局長級及び県・市の事業局・技術機関の長となり、エセロン IIIa 及びエセロン IIIb が部長級、エセロン IVa 及びエセロン IVb が課室長級である（地方政府の組織に関する 2007 年政令第 41 号（組織令）第 34 条～第 37 条）（図表 6 - 2 - 4）。エセロンは前述のとおりゴロンガン III 以上を有している公務員に対して付することができ、例えば、エセロン Ib の州の官房長に就任する場合はゴロンガン IV/c～ IV/e の職にあることが必要である。昇任するためには、最低でも一等級下のゴロンガンを有していること、現在のエセロンに昇任して 2 年以上経過していること、能力及び定められた学歴を保有していること、人事評価が良好で、リーダーシップが認められる者であること等が条件となる（昇任令第 5 条）。

エセロンの付与やエセロンに就いている公務員の人事については、大統領または人事監督者が最終決定を行うことになるが、地方政府においては⁴⁷、その選考は人事監督者

47 上位政府が任命権者となる地方政府の官房長を除く（第 3 章第 4 節参照）。なお、大統領が任命権者である中央政府のエセロン I の昇任については、当該中央省庁からの提案及び公務員委員会からの書面による意見

が設置する等級・役職検討委員会（Baperjakat : Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan）によって行われており（昇任令第14条）、スラバヤ市の場合、この委員会は官房長が委員長を務め、官房局補佐官、人事庁長官及び監査庁長官がメンバーとなっており、エセロンの付与や昇格の決定は常識問題や専門知識を問う筆記試験を合格した上で委員会メンバーによる面接が行われ、リーダーシップ、素質、スキル、勤務に対する態度等が評価されている。

【図表6-2-4 役職者階層・等級・役職名の関係】

役職者階層	等級	役職名	
		州	県・市
エセロンIa	IV/d~IV/e		
エセロンIb	IV/c~IV/e	官房長	
エセロンIIa	IV/c~IV/d	官房局補佐官、議会事務局長、事業局長、監査庁長官、技術機関長官、A種地域病院長、専門スタッフ	官房長
エセロンIIb	IV/b~IV/c	官房の局長、A種地域病院副院長、B種地域病院長、A種特別病院長	官房局補佐官、議会事務局長、事業局長、監査庁長官、技術機関長官、A・B種地域病院長、A種特別病院長、専門スタッフ
エセロンIIIa	IV/a~IV/b	事務所長、官房の部長、事業局・技術機関の事務長、領域の長、監査庁副長官、C種地域病院長、B種特別病院長、B種地域病院副院長、A種特別病院副院長、技術実行ユニットの長	事務所長、郡長、官房の部長、事業局・技術機関の事務長、監査庁副長官、C種地域病院長、B種特別病院長、A・B種地域病院副院長、A種特別病院副院長
エセロンIIIb	III/d~IV/a	病院の部長及び領域の長	領域の長、病院の部長及び領域の長、D種地域病院長、郡の事務長
エセロンIVa	III/c~III/d	課長、室長、細領域の長	区長、課長、室長、細領域の長、事業局及び技術機関の技術実行ユニットの長
エセロンIVb	III/b~III/c		区の事務長・室長、技術実行ユニットの課長、職業高校の校長（一般行政職の者）、郡の課長
エセロンVa*	—		中学校及び高校の校長（一般行政職の者）

出典：2000年政令第100号別表（役職者階層と等級の関係）及び2007年政令第41号第34条～第37条（役職者階層と役職の関係）を基に作成。

※エセロンVのポストは特別の場合に設置することができるとされており、2007年政令第41号第35条(7)では一般行政職の者が中学校及び高校の校長に就く場合はエセロンVaであるとしている。

【図表6-2-5 男女・役職者階層別公務員数（2006年末）】

(単位:人、%)

職階	男性	割合	女性	割合	合計	割合
役職なし	1,925,015	55.80	1,524,929	44.20	3,449,944	92.61
エセロンV	9,922	77.90	2,815	22.10	12,737	0.34
エセロンIV	153,900	77.28	45,240	22.72	199,140	5.35
エセロンIII	45,079	86.30	7,156	13.70	52,235	1.40
エセロンII	9,870	93.30	709	6.70	10,579	0.28
エセロンI	534	89.60	62	10.40	596	0.02
合計	2,144,320	57.56	1,580,911	42.44	3,725,231	100.00

出展：Badan Pusat Statistik（中央統計局）「Statistik Indonesia 2007」を基に作成

陳述の後に大統領によって行われる（組織令第13条）。

第3節 公務員の採用

インドネシアの公務員の新規採用は、定期的に行なう日本と異なって、その空席や増員の状況に従って非定期的に行なわれている。採用に至るまでのプロセスは大きく分けて①採用人数の調整、②募集、③公務員採用試験の実施、④試用期間・正式採用である。以下はスラバヤ市で聴取した新規採用までの流れである。

① 採用人数の調整

公務員の定員管理は行政改革担当国務大臣府が行なっており、地方政府が新規採用を行なう場合には採用人数についての許可を得る必要がある。人事庁長官は地方政府内の各組織に対して翌年度の人員配置希望調査を行い、定年退職や欠員・余剰人員の状況を勘案して採用計画を立案する。当該採用計画は各部局で必要な新規採用公務員の人数やその必要学歴等を詳細に調査したもので、これに基づき毎年度1回行政改革担当国務大臣府に対して新規採用の要望を行う。地方公務員の給与のうち基本給と法定の手当については、第8章で紹介するインドネシアの地方交付税制度である一般配分金の基礎割当として全額措置されているため、行政改革担当国務大臣府は中央政府の財政負担を勘案し、国家人事院と調整した上で採用可能人数を枠配分の形で地方政府に提示する。

② 募集

行政改革担当国務大臣府より枠配分の形で採用可能人数の提示を受け、地方政府では各部局毎の採用優先順位に基づいて実際の採用に向けた募集を行う。枠配分では一般行政職及び専門職ごとに採用可能人数だけが提示されるため、極端に言えば採用する全員を高学歴の幹部候補とすることや、特定の部局に重点配置することも可能である。募集告知は採用申込み受付の15日前までに新聞・ラジオ・テレビ等の公共媒体によって行われる。

なお、公務員の採用に応募する者は、以下の要件を満たす必要がある。

- ・インドネシア国民であること
- ・18歳以上35歳未満であること
(35歳以上でも、特別の事情を考慮して個別採用可能)
- ・懲役刑に処されたことがないこと
- ・公務員または民間企業の社員として、本人による依願退職によらない免職または懲戒を伴う免職(不名誉な免職)を受けたことがないこと
- ・すでに中央政府や別の地方政府で公務員候補者または公務員の身分を有している者ではないこと
- ・教育、能力、経験、技術を有するものであること
- ・品行が良好であること
- ・心身共に健康であること
- ・インドネシア全国または国外に配属されることができること

・その他の条件を満たす者

(採用令第6条)

③ 公務員採用試験

書面による資格審査を経た後に公務員採用試験が行われる。採用試験は人事監督者が設置する採用試験実施委員会が実施し、筆記試験と面接が行われる。

筆記試験は基本能力試験 (Tes Kompetensi Dasar) と分野別能力試験 (Tes Kompetensi Bidang) の2種類に分かれ、基本能力試験は、一般行政職と専門職を通じて公務員になろうとするものが全て受験し、①一般教養試験 (Tes Pengetahuan Umum)、②学術試験 (Tes Bakat Skolastik)、③心理テスト (Psikotes) が行われる。このうち学術試験は、博士号、大学卒業程度、高校卒業程度といった公務員採用試験を受験する者の学歴の区分によって異なる問題を受験する。分野別能力試験は、専門職の公務員になろうとするものが基本能力試験とは別に受験するものであり、例えば看護師職の場合は看護に関する専門の試験を受験する。

公務員採用試験の筆記試験の問題は国家人事院または国立大学が作成することとされており、スラバヤ市では国家人事院の指定する地元の国立大学である『11月10日技術大学』が作成している。なお、スラバヤ市では公務員採用の透明度を確保し、恣意的な採用を防止するために、採用試験実施委員会は直接試験を実施せず、同大学に筆記試験の実施や採点を委託している。心理テストについても州政府の公務員研修機関である東ジャワ州教育研修庁 (Badan Diklat Provinsi) と海軍心理学協会 (Lembaga Psikologi Angkatan Laut) の2つの機関に1年毎に交互に試験の実施を委託し、採用試験実施委員会には得点の形で通知されている。

この後に得点の上位の者から面接試験を受験することになるが、国家人事院長官令では、採用の際の面接は可能または必要な場合に実施するものと定めており、必ずしも義務付けられていない。スラバヤ市では、心理テストで適正を判断しているため面接試験は実施しておらず、筆記試験や心理テストの実施を委託した機関から通知される得点の上位の者から機械的に採用している。スラバヤ市によれば競争試験による機械的な採用によって公平な採用が確保でき、男女の採用差別もなく、地元出身者や特定民族に対する優遇も行われていないと話している。

④ 試用期間・正式採用

公務員採用試験に合格すると合格者は入庁に必要な書類を提出し、任官の意志を表明する。これを受け、地方政府の人事監督者は国家人事院に対して合格者リストを送付し、国家人事院は合格者に対して公務員番号を交付する。

インドネシアの公務員制度は一般行政職、専門職ともに、入庁後に最低1年～最大2年間の試用期間を設けている。この期間は通常の業務を行いながら初任者研修を行う。試用期間中は公務員候補者 (CPNS : Calon Pegawai Negri Sipil) の身分を与えられ、担当職

や調整職と言った職名は与えられない。試用期間中に問題を起こさず、勤務成績が良好であり、研修プログラムを修了し、さらに医師チームによる健康診断で問題がなかったことを条件に正式採用されることとなるが、その割合はほぼ 100%である。一方で、試用期間中に問題が発覚した場合等には免職される場合があり、スラバヤ市では 2007 年中に 3 名の公務員候補者が学歴詐称の発覚によって免職となっている。

第 4 節 公務員給与

公務員に対する給与は基本給 (Gaji Pokok)、と諸手当 (Tunjangan) で構成され、手当には法令で定められた一般手当、役職者手当、専門職手当・専門職追加業務手当、家族手当、コメ手当と、地方政府の財政事情に応じて独自に定めるその他の手当が存在する。毎年の賞与についても法定はされていないものの中央政府が決定してほぼ毎年支給されている。また、公務員が退職した後の年金制度も存在する。なお、インドネシアでは日本の地域手当のような金額調整を行っておらず、個別の地方政府が独自に調整するような場合を除いて全国一律の賃金となっている。地方公務員の月々の給与の財源については後述する均衡資金制度において、一般配分金 (インドネシアの地方交付税制度) の基礎割当として基本給と法定の手当が措置されており、地方政府が自主財源から支出するのは公務員に対する法定の手当以外の独自手当と、非常勤の職員の給与だけである。

① 基本給

基本給 (Gaji Pokok) は公務員給与の基礎的な部分であり、ゴロンガン等級及び勤続年数に基づく俸給表をもとに支給される (給与令第 4 条)。俸給表は政令で規定されているが、その額は民間企業の給与水準に比べて低い水準にあり、近年、政府が重点的に取り組んでいる汚職対策や公務員の生活向上のために毎年のように改定されている。現在の俸給表は 2008 年政令第 10 号で定められており (図表 6-4-1)、基本給の金額を見てみると、例えばゴロンガン III/a に任用される学士号を保有する新規採用公務員は月額 144 万 600 ルピア (約 1 万 1 千円) が支給されることとなるが、試用期間については、本来の基本給の 80% が支給されるため月額 115 万ルピア余り (約 8,900 円) となる。また、同じ学歴で勤続 10 年目の公務員が定期昇給や定期昇格が順調に行なわれている場合であれば、給与等級は III/c の 9 号俸で月額 171 万ルピア余り (約 1 万 3 千円) が支給されることとなる。

なお、基本給は各省の事務次官クラスであってもかなり低く設定されており、役職者手当等の諸手当や、給与ではないが各種委員会の委員を兼ねるような場合に支払われる諸謝金が所得の大半を占めることとなる。

【図表6-4-1 インドネシアの公務員俸給表】

年数	ゴロンガンI				年数	ゴロンガンII				年数	ゴロンガンIII				年数	ゴロンガンIV			
	a	b	c	d		a	b	c	d		a	b	c	d		a	b	c	d
0	910,000																		
1	931,400																		
2		982,200	1,023,700	1,067,000															
3	953,000	1,005,200	1,047,800	1,092,100															
4	975,600	1,028,900	1,072,400	1,117,800	0	1,151,700													
5	998,600	1,053,000	1,097,600	1,144,000	1	1,165,200													
6	1,022,000	1,077,800	1,123,400	1,170,900	2	1,192,600	1,243,000	1,295,600	1,350,400										
7	1,046,100	1,103,100	1,149,800	1,198,400	3	1,220,600	1,272,200	1,326,000	1,382,100	0	1,440,600	1,501,500	1,565,100	1,631,300					
8	1,070,600	1,129,000	1,176,800	1,226,600	4	1,249,300	1,302,100	1,357,200	1,414,600	1	1,474,500	1,536,800	1,601,800	1,669,600					
9	1,095,800	1,155,600	1,204,500	1,255,400	5	1,278,600	1,332,700	1,389,100	1,447,900	2	1,509,100	1,572,900	1,639,500	1,708,800					
10	1,121,600	1,182,700	1,232,800	1,284,900	6	1,308,700	1,364,000	1,421,700	1,481,900	3	1,544,600	1,609,900	1,678,000	1,749,000					
11	1,147,900	1,210,500	1,261,700	1,315,100	7	1,339,400	1,396,100	1,455,200	1,516,700	4	1,580,900	1,647,700	1,717,400	1,790,100					
12	1,174,900	1,239,000	1,291,400	1,346,000	8	1,370,900	1,428,900	1,489,300	1,552,300	5	1,618,000	1,686,500	1,757,800	1,832,100					
13	1,202,500	1,268,100	1,321,700	1,377,600	9	1,403,100	1,462,500	1,524,300	1,588,800	6	1,656,000	1,726,100	1,799,100	1,875,200					
14	1,230,800	1,297,900	1,352,800	1,410,000	10	1,436,100	1,496,900	1,560,200	1,626,200	7	1,695,000	1,766,700	1,841,400	1,919,300					
15					11	1,469,900	1,532,000	1,596,800	1,664,400	8	1,734,800	1,808,200	1,884,700	1,964,400					
16					12	1,504,400	1,568,000	1,634,400	1,703,500	9	1,775,600	1,850,700	1,928,900	2,010,500					
17					13	1,539,800	1,604,900	1,672,800	1,743,500	10	1,817,300	1,894,100	1,974,300	2,057,800					
18					14	1,575,900	1,642,600	1,712,100	1,784,500	11	1,860,000	1,938,700	2,020,700	2,106,100					
19					15	1,613,000	1,681,200	1,752,300	1,826,400	12	1,903,700	1,984,200	2,068,200	2,155,600					
20					16	1,650,900	1,720,700	1,793,500	1,869,400	13	1,948,400	2,030,800	2,116,500	2,206,300					
21					17	1,689,700	1,761,100	1,835,600	1,913,300	14	1,994,200	2,078,600	2,166,500	2,258,100					
22					18					15	2,041,100	2,127,400	2,217,400	2,311,200					
23					19					16	2,089,000	2,177,400	2,269,500	2,365,500					
24					20					17									
25					21					18									
26					22					19									
27					23					20									
28					24					21									
29					25					22									
30					26					23									
31					27					24									
32					28					25									
33					29					26									
34					30					27									
35					31					28									
36					32					29									
37					33					30									
38					34					31									
39					35					32									
40					36					33									

出典：2008年政令第10号別表を基に作成

② 一般手当

役職者手当や専門職手当の支給を受けていない公務員は、基本給に加えて一般手当（Tunjangan Umum）の支給を受けている（公務員の一般手当に関する 2006 年大統領令第 12 号）。ゴロンガンの等級に応じて 17 万 5 千ルピア（約 1,350 円）から 19 万ルピア（約 1,450 円）の幅で支給されている。一般手当は 2006 年に導入された新しい手当であり、民間企業に比べて低水準の公務員の生活向上を図るための措置として導入された。

現在のインドネシアの公務員の基本給は最低で月額 91 万ルピア（約 7 千円）であるが、一般手当として月額 17 万 5 千ルピアが追加で支給されることによって最低賃金は合計で月額 108 万 5 千ルピア（約 8,400 円）となっている。この手当は役職に就いて役職者手当が支給されることとなった場合には打ち切られる（図表 6-4-2）。

【図表 6-4-2 等級別一般手当額】

(単位：ルピア)

等級	金額
ゴロンガンIV	190,000
ゴロンガンIII	185,000
ゴロンガンII	180,000
ゴロンガンI	175,000

出展：2006年大統領令第12号を基に作成

【図表 6-4-3 階層別役職手当額】

(単位：ルピア)

エセロン	金額
エセロン Ia	5,500,000
エセロン Ib	4,375,000
エセロン IIa	3,250,000
エセロン IIb	2,025,000
エセロン IIIa	1,260,000
エセロン IIIb	980,000
エセロン IVa	540,000
エセロン IVb	490,000
エセロン Va	360,000

出展：2007大統領令第27号を基に作成

③ 役職者手当

ゴロンガン III 以上の等級に付されてさらに役職を有する一般行政職の公務員は、基本給に加えて役職者手当（Tunjangan Jabatan Struktural）の支給を受ける（給与令第 17 条）。この手当はエセロンの階層によって定額が支給されており、各省の事務次官級（エセロン Ia）の場合は月額 550 万ルピア（約 4 万 2 千円）、地方政府では、エセロン Ib の州官房長の場合は月額 437 万 5 千ルピア（約 3 万 4 千円）、エセロン IIa の県・市官房長の場合は月額 325 万ルピア（約 2 万 5 千円）となっている（図表 6-4-3）。

④ 専門職手当・専門職追加業務手当

エセロン制度が適用されない専門職の公務員に対しては、基本給の他に専門職手当（Tunjangan Jabatan Fungsional）が支給される（給与令第 17 条）。インドネシアの専門職公務員は、医師、歯科医、薬剤師、検事、裁判官、研究職、統計職、法律職等 多数存在するが、一例として高等教育機関の教育職をみると、その地位によって教授、主席講

師、講師、助手の4種類に分かれており、助手で月額37万5千ルピア（約2,900円）、教授で月額135万ルピア（約1万円）の専門職手当を受給している（図表6-4-4）。また、専門職の中で特定の職種の場合は、専門職手当に加えて専門職追加業務手当（Tunjangan Tugas Tambahan）が支払われており、例えば、高等教育機関の専門職では、大学学長、副学長、学部長、専門学校学長等の役職に応じて月額135万ルピア（約1万円）から550万ルピア（約4万2千円）の専門職追加業務手当を受給している（図表6-4-5）。

【図表6-4-4 専門職手当の例（高等教育機関）】

(単位：ルピア)

地位	手当額
教授	1,350,000
主席講師	900,000
講師	700,000
助手	375,000

出展：2006年大統領令第65号を基に作成

【図表6-4-5 追加業務手当の例（高等教育機関）】

(単位：ルピア)

役職	職階	手当額
大学学長	教授	5,500,000
	主席講師	5,050,000
大学副学長・ 大学学部長	教授	4,500,000
	主席講師	4,050,000
大学副学部長・専門大学学長・ 短期大学学長・専門学校学長	教授	3,325,000
	主席講師	2,875,000
	講師	2,675,000
専門大学副学長・短期大学副学 長・専門学校副学長	教授	1,800,000
	主席講師	1,550,000
	講師	1,350,000

出展：2006年大統領令第66号を基に作成

⑤ 家族手当

家族手当（Tunjangan Keluarga）はいわゆる扶養手当であり、基本給に一定の率を乗じて算出される。役職や地位に関わらず扶養家族をもつ全ての公務員に支給され、配偶者に対しては基本給の5%が基本給に加えて支給され、子女については21歳未満の未婚かつ就労していない子供3人までに対して、1人につき基本給の2%が追加で支給される。なお、子女が就学している場合は25歳まで支給される。また、夫婦が2人とも公務員の場合は、給料の高い方を基準にして家族手当が算出される（給与令第16条）。

⑥ コメ手当

インドネシアでは公務員に対して月 10 キロのコメ手当 (Tunjangan Beras) が支給される (給与令第 18 条⁴⁸)。支給は扶養家族にも適用され、配偶者と子供 2 人までが上限であり、1 世帯あたり最大で月 40 キロ相当が支給される。このコメ手当は政府が食糧調達公社から調達するコメの現物相当の現金で支給され、その額は、政府が食糧調達公社から買い取るコメ価格に基づいており、現在の額は、2006 年に財務省管財総局長が定めた 1 キロあたり 3,494 ルピア (約 27 円) である。

⑦ その他の手当

上記①～⑥の諸手当については、基本的に公務員基本法及び関連政令によって、全国一律の制度になっているが、それぞれの地方政府の財政状況や地域の生活習慣・環境に応じて様々な手当が設けられている。代表的なものとしては、業績手当、危険業務手当等が挙げられ、スラバヤ市の例を挙げると、昼食の補助として 1 日 6,000 ルピア (約 50 円) の昼食・飲料手当、公務員が支払う所得税や健康保険料の一部を補填する所得税手当 (Tunjangan Pajak Penghasilan) や、健康保険料手当 (Iuran Asuransi Kesehatan) が支給されている。

⑧ 賞与 (13 ヶ月目の給与)

賞与は 13 ヶ月目の給与 (Gaji ke-13) と位置づけられ、学校の新学期が始まる前の 5 月頃に支給される。その支給額は毎年度の財政状況によって中央政府によって決定されるが、通例では支給日時点の基本給に法定の諸手当を上乗せした給与総額の 1 カ月分が一律に支給されている。なお、現役の公務員とともに、退職した公務員 OB に対しても同水準の賞与が支給されており、最終退職時の等級及び号俸に相当する基本給の 1 ヶ月分が支給される。

⑨ 公務員年金

インドネシアの公務員の定年退職年齢は 56 歳である。ただし、特定の役職にある公務員や専門職の公務員については、定年退職する年齢になっても、退職時期を延期することができ、例えば、大学等の高等教育機関の教員や研究職の公務員等は 65 歳、最高裁判所裁判官、エセロン II 及び I の高級官僚、医師、小学校・中学校の教員等については 60 歳、高等裁判所の裁判官等は 58 歳まで、引き続き公職に就くことができる (公務員の退職に関する 1979 年政令第 32 号第 4 条)。

退職後の生活を支える公務員年金 (Pensiun) については、インドネシアの現役の公務

48 給与令第 18 条では「Tunjangan Pangan (食糧手当)」と表記されているが、これは旧名称であり、現在は「Tunjangan Beras (コメ手当)」と呼ばれている。

員は毎月の給与の一定額を掛け金として公務員年金基金（Tabungan Pensiun）に支払っており、退職後に年金が支給される。基本的な支給条件は、退職時に 50 歳を越えていること及び勤続年数 20 年以上であることであり、通常の公務員は定年退職の 56 歳から死亡までの間に受給する。なお、勤続年数 20 年に満たない場合は年金は支払われない。なお、本人が死亡した場合でも、公務員の遺族は配偶者が生存している期間及び子女が 20 歳になるまでの期間について年金を受け取ることができる。年金の金額は勤続年数に応じて決まり、勤務年数 1 年あたり退職時の基本給の 2.5%を受け取ることができ、30 年間の奉職であれば基本給の 75%が支給される。

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

インドネシアの公務員制度

((独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト 2006 年)

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著 (Grasindo 2007 年)

【参照法令（インドネシア語）】

公務員の基本的事項に関する 1999 年法律第 43 号

公務員給与に関する 1977 年政令第 7 号

公務員の退職に関する 1979 年政令第 32 号

公務員の採用に関する 2000 年政令第 98 号 (2002 年政令第 11 号で一部改正)

公務員の昇格に関する 2000 年政令第 99 号 (2002 年政令第 12 号で一部改正)

公務員の昇任に関する 2000 年政令第 100 号 (2002 年政令第 13 号で一部改正) (

人事権限に関する 2003 年政令第 9 号

地方政府の組織に関する 2007 年政令第 41 号

第7章 監査制度及び情報公開制度

第1節 監査制度

インドネシアにおける監査制度を規定しているのは「地方行政運営の管理及び監査のガイドラインに関する2005年政令第79号（以下「監査令」という。）」である。

インドネシアの「監査（Pengawasan⁴⁹）」は、予算の適正な執行や地方税・地方利用者負担金⁵⁰の適正な徴収を確保するために行われる会計帳簿や出納帳簿の監査だけではなく、行政の効率性を判断する行政評価や、地方条例・地方首長令が上位の法令に違反しているかといった点検作業まで含んだ広い概念となっている。本節では、スラバヤ市監査庁からのヒアリングに基づき、インドネシアにおける日本の監査制度に相当する部分について概説したい。

1 監査の種類及び内容

地方政府が監査を受けるべき事務は地方政府の義務的事務、選択的事務、中央政府から委託を受けた権限分散及び上位政府から委任を受けた補佐任務に関わる全ての事務である⁵¹。監査の実施対象となるのは地方政府の事業局・技術機関等の内部機関だけではなく、出資している地方公営企業まで含んでおり、これらの監査は、当該地方政府の監査庁、上位地方政府の監査庁、中央政府の監査部局等による内部監査と、会計検査院による外部監査によって行なわれている。なお、例外的に地方公営企業に対して行われている公認会計士による監査を除いて、地方政府の監査を行うのは行政内部の公務員であり、日本の監査委員（地方公共団体の財務管理、事業の経営管理等に優れた識見を有する者及び議員）のように執行機関の外部から任命された者ではない。

監査令第79号第28条(1)は、インドネシアの地方政府の監査庁の役割を、a.地方首長の交代時の監査、b.定期監査・臨時監査・共同監査、c.各事業局・技術機関から提出された行政評価報告書に対する定期監査・臨時監査、d.権限濫用・不正・縁故主義に関する通報に対する監査、e.政策及び事業実施の成果に対する評価、f.当該地方及び村における行政の監視・評価、としているが、地方行政法等の法令に基づいた他の監査のタイプもある。以下では、スラバヤ市監査庁から聴取した監査の実態について、①定期監査、②決算監査、③住民の要請による監査、④事業局・技術機関の長の交代時の監査、⑤地方首長の交代時の監査、⑥上位政府による臨時監査、⑦会計検査院による監査、に分類して紹介したい。

49 直訳すると「監督」「監視」「調査」の意であるが、本稿では監査と訳する。

50 地方政府が特別な行政サービスの対価として徴収する手数料を意味する（第9章第5節参照）。

51 法令上は監査の権限は権限分散事務・補佐任務事務にも及ぶが、実際の監査は地方政府の歳入歳出予算に関わる部分に力点が置かれ、権限分散事務等に対する監査についてはほとんど行われていないのが実情である。

(1) 当該地方政府による内部監査

① 定期監査

定期監査は前年度中に計画する「年間監査事務計画（PKPT：Program Kerja Pengawasan Tahunan）」に基づいて行なわれる定期的な監査であり、契約事務や金銭を多く扱う事業局・技術機関については毎年1回、その他の事業局・技術機関は2年に1回程度の割合で監査の対象となる。年間監査事務計画は地方政府が自ら行う内部監査について規定するものであり、監査の目的、監査目標、監査対象とする事業局・技術機関等の名称、監査日程、重点的にチェックすべき書類・資料名、監査を行なうスタッフ数、スタッフの行動表、監査に要する予算、監査報告書に記載すべき事項が盛り込まれている。その内容は対外的に公表されず、監査対象となる各事業局・技術機関等への事前告知も行われずに、監査当日にその場で文書を交付することによって抜き打ちで行われている。

定期監査では、①行政組織管理（Unsur Kelembagaan）、②公務員管理（Pegawai Daerah）、③地方財政管理（Keuangan Daerah）、④地方財産管理（Barang Daerah）、及び⑤事業実施（Urusan Pemerintahan）の状況に関する幅広い監査が行われている。監査される会計帳簿は、決算書、契約書、施設・物品管理に関する調書、予算執行に関する調書、現金収支記録、売買取引記録等であるが、単にこれらの会計帳簿のみを監査するだけではなく、併せて所管している条例が上位の法令を遵守しているか、効果的な事業実施となっているか等を幅広く監査しているのが特徴である。

定期監査での発見事項は、①～⑤の分野毎に報告書の形で取りまとめられ、地方首長に原本が、写しが監査対象となった事業局・技術機関、会計検査院及び、県・市の監査の場合は州知事に送付されている。なお、定期監査の結果は地方議会には報告されない。

② 決算監査

地方行政法第184条は、地方首長は会計年度終了後6ヶ月以内に、地方歳入歳出決算に関する地方条例（以下「決算条例」という。）案を会計検査院による監査済みの財政報告の形で地方議会に提出する、と規定している。財政報告には決算書、収支計算書、キャッシュフロー報告書、及び説明書が少なくとも添付され、また、地方公営企業の財政報告も併せて報告される。この決算書の作成過程において地方政府内の監査庁によって監査が行われており、この監査で重点的に監査される事項は、各事業局・技術機関の出納状況、資金残高（Kas Opname）、消耗品使用量及び物品残高（Stok Opname）である。

また、インドネシアの地方政府では会計年度終了後に、各事業局・技術機関毎に「自治体の機能及び責任報告書（LAKIP：Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah）」という予算・決算及び目標・結果に関する行政評価報告書を1年に1回

作成しており、会計年度終了後に事業局・技術機関は自らの事業に関する行政評価報告書を作成し、当該地方政府の監査庁によって内容が評価された後に、地方首長と行政改革担当国務大臣に対して提出している。

なお、地方行政法第 27 条(2)により、地方首長は年 1 回、中央政府に対して地方行政運営に関する報告（LPPD : Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah）を提出する義務を負っているが、この報告はこの行政評価報告書を取りまとめて作成されており、州政府については内務大臣を通じて大統領に対して、県・市政府については州知事を通じて内務大臣に対して提出している⁵²。

③ 住民の要請による監査

住民の要請に基づく臨時的な監査制度も用意されている。この制度は「公的機関の所管事務に対する苦情の処理に関する 2007 年内務大臣令第 25 号」に規定されているものであり、公務員等による権力の濫用、不正・癒着・猟官任用、違法行為等があった場合に、住民は内務省監査総局を通じて内務大臣に対して告発を行うことができるという通報制度に付随して行われる監査である。この内務大臣令では地方政府の行う違法行為等だけではなく、中央政府や政党、NGO、マスメディアの違法行為等についても告発でき、告発の内容が地方政府に関するものである場合、内務省監査総局から地方政府の監査庁へと資料が送付されて監査が行なわれる。

この制度はいわゆる目安箱制度のような投書制度であり、証拠となる事実があれば誰でも行うことができる。実情として告発の手紙は内務省に対してではなく、地方首長に直接届く場合が多く、スラバヤ市に直接手紙が届いた場合は、①書面によるものであること（告発電話は不可）、②不正の情報が具体的であること、③請求人の氏名が記載された請求であること、等による信用性の判定の後に監査の実施を決定しており、告発の手紙の多くはスラバヤ市長自らが目を通してしている。

④ 事業局・技術機関の長の交代時の監査

事業局・技術機関の長が退任し新たな長が着任する際には、在任期間中の適正な予算支出を証明するために、監査庁による内部監査が行われている。この監査で重点的に監査される事項は、①出納状況及び資金残高、②消耗品使用量及び物品残高、及び、③事業局・技術機関の長の在任中に実施された各事業の決算書である。次に紹介する地方首長の交代時の監査は上位政府の監査庁の職員によって行われるが、事業局・技術機関の長の交代の場合は当該地方政府の監査庁の職員によって監査が行なわれる。この監査の実施時期は長の交代の直後であり概ね翌日に行われることが多いという。なお、監査庁長官に対する監査についても監査庁の職員が評価を行っているという。

52 地方行政法第 27 条(2)は、中央政府に対する地方行政運営に関する報告の他に、地方議会に対する地方行政運営に関する年次報告「責任遂行説明報告（LKPJ : Laporan Keterangan Pertanggungjawaban）」の実施及び、メディアを通じた住民に対する地方行政運営に関する報告の公表が義務付けられている。

(2) 当該地方政府以外の機関による内部監査

⑤ 地方首長の交代時の監査

地方首長が任期の終了を迎える時に、上位政府の監査機関による監査が行なわれている。県知事・市長の交代の場合は州監査庁の担当官が、州知事の交代の場合は内務省監査総局の担当官が監査を実施するものである。この監査で重点的に監査される事項は、事業局・技術機関の長の交代時の監査と同様に、①出納状況及び資金残高、②消耗品使用量及び物品残高、③地方首長の在任中に実施された各事業の決算書である。

⑥ 上位政府による臨時監査

監査令第 26 条(1)は、各省及び非省政府機関の監査部局は、中央政府から委託された権限分散及び委任された補佐任務の実施のために中央政府から交付された権限分散資金及び補佐任務資金、地方借入金、外国からの無償資金協力及びその他の所管する事務に関連する事項について、地方政府に対して監査を実施することができるとしている。また、内務省については、地方行政運営の観点からこれらの監査以外にも地方行政運営全般の監査を行うことができるとされている。実際のところは各省・非省政府機関が地方政府の監査を行うことは滅多になく、財政開発監督庁（BPKP）⁵³の担当職員が各省等の要請によって 2～3 年に 1 度程度の割合で、また、内務省監査総局による監査も同程度の割合で行われるに止まっている。

また、州の監査庁は県・市に対して委任している補佐任務資金に関する監査を行っており、その割合は年 1～2 度程度であるという。

(3) 外部監査

⑦ 会計検査院による監査

② で紹介したとおり、決算条例案は会計検査院による監査を経た上で地方議会に提出される。会計検査院による監査のために、地方政府は会計年度終了後 3 ヶ月以内に決算に関する報告書を会計検査院に送付し、その後 2 ヶ月以内に会計検査院によって監査される。会計検査院の監査は、予算の支出や、財産管理、地方政府の行政評価に対して広範に行われ、不正経理が発覚した場合には必要な是正措置を実施させ、損害を回復させる権限を有している。なお、①～⑥までの地方政府や上位政府による内部監査の結果は会計検査院に報告されており、決算監査の参考資料とされている。会計検査院は監査計画の立案・実施、監査日時や方法について自由に決定できるとされており、決算監査だけではなく、随時の監査を行うことも可能となっており（監査制度の運営と国家財政の責任に関する 2004 年法律第 15 号第 6 条）、スラバヤ市においても半年に 1

53 財政開発監督庁は中央政府の内部監査機関として設置された非省政府機関であり、国家財政及び開発分野におけるガバナンスを監視することを主任務とし、国家歳入歳出予算や国営・地方公営企業の経営状況の監査や、地方政府の監査・行政評価に関する技術的協力等を行なっている。

回程度の割合で監査が行われているようである。会計検査院はインドネシアの他の国家機構から独立した唯一の外部監査機関と位置づけられており、上記のとおり、日本の会計検査院と比較しても広範な権限を有していると言える。

2 監査体制及び監査実施手順

地方政府が自らの監査を行う機関は監査庁（Inspektorat）である。当該地方政府の行政事務の監視、上位・下位政府との監査事務の調整及び下位政府の行政事務の監視を所管し、年間監査事務計画の企画、監査政策の立案及び監査体制の整備、監査、調査、検証及び評価を行なっている。その機能は、監査を通じて適正な会計支出や効率的な地方行政運営を確保すると同時に地方条例や地方首長令が上位の法令に合致しているか等、事務の総点検を実施する機関である。監査庁は監査庁長官（Inspektur）によって統率され、監査庁長官は監査の実施については地方首長に直接責任を負い、行政運営上は官房長を通じて地方首長に責任を負う。その組織は監査庁長官の下に、事務長（Sekretariat）及び監査補佐官（Inspektur Pembantu）が置かれ、さらに課及び監査専門官が置かれている（組織令第5条,第26条,第30条）。

スラバヤ市では、監査庁の中に ① 行政・組織課、② 財政・資産課、③ 開発課の3つの課を設置しており、それぞれの課は、担当分野の事業局・技術機関等を専門的に所管し、例えば、歳入管理・財政局に対する監査は財政・資産課が行なっている。なお、郡の監査については、それぞれの事務毎に3課で協力して監査を行なっている。

実地監査では、1名のリーダー及び4名のスタッフの計5人のチームを編成し、資料収集を行なう。必要資料を持ち帰った後、課内の検証係（Tingkat Pengendalian Teknis）が検証を行い、監査報告書案の作成を行う。さらに再検証係（Tingkat Pengendalian Mutu）によって再度の検証が行われるとともに、監査を受けた事業局・技術機関等に監査報告書案が提示され、反論の意見陳述の機会が与えられる。これらの手続きによって作成された監査報告書は、監査の都度、地方首長に報告されている。

第2節 情報公開制度

本節では、インドネシアの情報公開制度を紹介する。情報公開に関する 2008 年法律第 14 号（以下「情報公開法」という。）によって大枠が示されているが、今後詳細を定める政令の整備が行われ、2010 年までに実施される予定である。そのため、本節で記述する内容は、現在において地方政府で実施されているものではないことに留意されたい。

1 情報公開の対象機関及び対象文書

インドネシアの情報公開制度（**Keterbukaan Informasi Publik**）は、国民の知る権利を保障し、政策の方向性、政策の実施計画及びその決定に至る経緯等に関する情報へのアクセスを可能にし、政策決定過程に国民の参加を促し、ガバナンスを向上させ、透で、効率的、有効、かつ説明責任のある政府を構築することを目的としている。

情報公開法で定める情報公開の対象となる公的機関（**Badan Publik**）とは、立法、行政、司法権を有する機関またはその他の組織で、その機能、主要業務が行政事務に関連し、その予算の一部または全部が国家予算や地方予算から支出されているもの、それらから支出を受けた機関から支出されているもの、またはコミュニティや外国から寄付を受けているものとされ、中央政府、地方政府、国営企業、地方公営企業、政党、NGO が含まれる。

これらの公的機関は、組織内に情報管理者（**Pejabat Pengelola Informasi**）を設置し、公開文書の整備を行う義務を負っている。情報公開の対象には、文書や電磁的記録の閲覧及び写しの交付、公開される会議の傍聴が含まれている。法令上、公開対象となっているのは、政策の立案から実施に至るあらゆる文書であり、公的機関が作成した文書は次項に示す公開禁止文書に該当しない限り情報公開の対象とされている。なお、公的機関は情報管理者を置き、定期的に財政や事業活動に関する資料を整備することが義務付けられ、以下に示す文書は常に公開しなければならない資料とされている。なお、国営企業・地方公営企業については、年間事業報告書、財政報告書、損益計算書等の監査後の資料、政党や NGO については、中央政府や地方政府から交付された資金の用途に関する資料等も常に公開が求められている。

- a. 保有する情報のリスト
- b. 公的機関の意思決定の経緯及び結果
- c. 政策に関するあらゆる文書及び関係資料
- d. 事業計画及び予算執行状況
- e. 第三者との契約書
- f. 公開された会議で使用した資料
- g. 公共サービス関係の事務処理資料
- h. 情報公開の実施状況に関する資料

（情報公開法第 11 条）

2 公開禁止文書

インドネシアにおける情報公開制度では、以下の公開対象から除外される情報は、情報公開を行うことによって社会に与える影響や、公開する利益と公開しない利益とを比較し、法律で限定的に定められている（情報公開法第 17 条各号）。

一方で、情報の開示を受けることができなかつた場合、請求者は情報公開制度の監視機関である後述の情報公開委員会による調停や、裁判所に提訴することもできる。なお、公開禁止文書の公開禁止期間については、政令で定められる。

a. 犯罪捜査の執行を妨げる情報

①犯罪捜査の状況、②情報提供者、③犯罪情報収集活動、④犯罪防止活動、⑤国際犯罪、⑥犯罪捜査施設 等に関する情報、⑦当局職員の安全を脅かす恐れのある情報

b. 知的財産権に関する情報で、公開すると公正な競争を阻害する恐れのある情報

c. 国防や治安に関わる情報

①国内外の脅威に対する防衛体制、防衛力の行使に係る戦略、諜報、作戦、戦術、技術関係の情報、②防衛能力（戦力、構成、評価、配置等）の情報及び整備計画、③基地や兵器の写真やデータ、④外国の軍事能力の想定、⑤外国との軍事連携及び密約文書、⑥暗号 等に関する情報

d. インドネシアの天然資源情報

e. 経済を悪化させる恐れのある情報

①外貨、邦貨、株式、資産等の売買計画、②金融当局の金融政策、③政府借入や税制等に関する計画、④土地の売買計画、⑤外国投資計画、⑥銀行、保険、その他金融機関への監査結果、⑦通貨の発行 等に関する情報

f. 外交関係を悪化させる恐れのある情報

①二国間あるいは多国間交渉、②外交書簡、③外交で使用する通信システム、④暗号電文、⑤政府が外国で保有する施設 等に関する情報

g. 個人の遺言等の公証文書

h. 個人情報

①個人の家族関係に関する情報、②個人の治療情報、健康・精神状況、③個人の財産、収入、銀行口座情報、④個人の能力、知能、評価、⑤個人の学歴、非公式教育の受講歴 等に関する情報

i. 公的機関の間で交わされた覚書

j. の他法律で公開が禁止された文書

3 情報公開の手続き

情報公開請求を行うことができる者はインドネシア国民またはインドネシアに事業所が所在する法人であり、公的機関に対していつでも書面または口頭で情報公開請求を行なうことができる。請求を受けた公的機関は、請求者の氏名、住所、請求する資料の名称、資料の形式、提供方法を記録し、受付から 10 日以内に文書により、以下の内容を含む回答を行なう。公的機関は理由を書面で示すことにより、最大 7 日まで文書での回答を延長することができる。(情報公開法第 22 条各号)

- a. 請求された情報の所持の有無
- b. 情報公開の許可/却下の決定
- c. 許可する場合、情報の全部または一部の交付の決定
- d. 却下または情報の一部を公開する場合、その理由及び黒塗りとなる部分
- e. 公開を行なう場合の形式
- f. 費用及び支払いの方法

なお、情報公開制度を運営するために、中央政府、州政府は情報公開委員会（Komisi Informasi）を設置し、県・市政府は任意で設置することとされている（情報公開法第 23 条(1)）。これらの情報公開委員会が連携して情報公開制度を運営することとされている。情報公開委員会の任務は、情報公開に関するガイドラインの作成や情報公開に関する政策の立案の他、情報公開請求が公的機関によって却下された場合等の紛争処理についても所管しており、委員会の調停に不服がある場合は、裁判所に提訴することができる。(情報公開法第 23 条～第 26 条)

<主要参考文献>

【参照法令（日本語・英語）】

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号（日本語）

((独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクトHP)

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著 (Grasindo 2007 年)

【参照法令（インドネシア語）】

監査制度の運営と国家財政の責任に関する 2004 年法律第 15 号

地方行政に関する 2004 年法律第 32 号

情報公開に関する 2008 年法律第 14 号

地方行政運営の管理及び監査のガイドラインに関する 2005 年政令第 79 号

地方政府の組織に関する 2007 年政令第 41 号

公的機関の所管事務に対する苦情の処理に関する 2007 年内務大臣令第 25 号

第 8 章 地方財政制度

本章ではインドネシアの地方財政制度（Keuangan Daerah）を紹介する。次節以降ではまず、東ジャワ州とスラバヤ市の決算をもとにインドネシアの地方政府の歳入歳出構造を紹介するとともに、インドネシアにおける地方交付税交付金制度及び国庫補助金制度である ①均衡資金制度、特定地域に交付される ②特別自治資金及び調整資金、③地方債、中央政府から地方政府に対する国庫負担金制度である ④権限分散資金及び補佐任務資金、⑤地方公営企業、⑥地方予算の編成、の 6 点に焦点をあててインドネシアの地方財政制度を概説する。

第 1 節 地方政府の歳入歳出構造

インドネシアの地方政府の歳入の構造を紹介すると、インドネシアにおける中央政府と地方政府の財政調整を規定する「中央政府・地方政府間の財政均衡に関する 2004 年法律第 33 号（以下「均衡法」という。）」第 5 条は、地方政府がその行政運営のために得る財源を『地方歳入（Pendapatan Daerah）』と『財源調整（Pembiayaan）』とし、地方歳入は a.地方自主財源収入（地方税・地方利用者負担金、資産運用収入、利子・為替差益等）、b.均衡資金、c.その他の正当な収入（特別自治資金、調整資金、外国からの無償資金協力、非常事態政府資金等）で構成するとしている。インドネシアの予算書の基本的な構造として、歳入と歳出の所要額に余剰や不足が生じた場合は、資金の調達や余剰資金の処分によって資金バランスを調整しており（これを財源調整という）、地方債は財源不足の際の資金調達手段と位置づけられている。財源調整について具体的な例を挙げると、剰余金が生じた場合は a.地方債の元金償還、b.資本参加（投資）、c.基金への積み立て、d.後年度への繰越、によって処分し、財源不足が生じた場合は、e.決算剰余金の活用、f.地方債の発行、g.基金の取崩、h.財産売却収入、によって補填される。

なお、第 5 節で紹介する権限分散資金及び補佐任務資金については、中央政府の事務の委託や委任に要する経費に係る交付金であり、地方予算と別に資金を管理することとされ、予算書・決算書には登場しない。言い換えると地方政府は通常の方予算に係る出納簿、権限分散資金及び補佐任務資金に係る出納簿の 3 種類の帳簿を有していることになる。

以下では東ジャワ州とスラバヤ市の決算を通じて、インドネシアの地方政府の歳入歳出の状況を紹介します。

1 州政府の歳入歳出構造（東ジャワ州の例）

図表 8-1-1 は東ジャワ州とスラバヤ市の 2006 年度決算の状況を示している。

東ジャワ州の地方歳入総額は約 5 兆 1033 億ルピア（約 392 億 6 千万円）で、そのうち地方自主財源収入が 72.6%を占めている。詳細は次章で紹介するが、インドネシアでは州に対して地方税が手厚く措置されており、東ジャワ州においては歳入総額の 63.8%が地方税収入となっている。次に規模が大きいのが均衡資金であり歳入総額の 27.0%を

占めている。

歳出について見てみると、州レベルの地方政府では移転支出が非常に大きい割合を占めており、東ジャワ州でも歳出総額の34.1%が移転支出である。これは地方税制度の中に、州が徴収した地方税の一定割合を下位政府に対して交付する財政移転制度が組み込まれていることによる。また、県・市も含めてインドネシアの地方政府で共通しているのが物品サービス購入費の割合が高くなっていること⁵⁴であり、東ジャワ州では歳出総額の25.5%を占めている。単純比較はできないが、日本の2006年度決算⁵⁵における物件費の割合が都道府県で3.2%、市町村で12.4%であることから、非常に高い水準とわかる。

2 県・市政府の歳入歳出構造（スラバヤ市の例）

一方で県・市レベルの決算の状況については、スラバヤ市の例を見ると、2006年度決算における地方歳入総額は約1兆7122億ルピア（約131億7千万円）であり、地方自主財源収入が歳入総額の31.4%しかない。州の歳入構造とは逆に県・市では地方自主財源の割合が低く、特に地方税に関しては県・市に対して大きな収入源となる税目が与えられていないために、スラバヤ市では歳入総額の17.8%と日本の市町村の36.8%と比べても極端に小さい割合である。一方で、均衡資金の割合が歳入総額の68.6%と非常に高くなっている。68.6%の内訳は地方譲与税に相当する歳入分与が25.3%、地方交付税に相当する一般配分金が26.5%、国庫補助金に相当する特別配分金が0.6%、州政府の徴収した地方税・地方利用者負担金の交付金が16.2%となっている⁵⁶。

歳出に関しては物品サービス購入費が高い水準であることは州と同様であるが、県・市については人件費が非常に高い水準にあり、日本の市町村では歳出総額の21.1%である一方で、スラバヤ市では43.0%を占めている。

また、州及び県・市の歳入構造に共通するのが、地方債の借入額の割合が小さく、償還金も新規発行もほとんどないことである。第4節で概説するが、地方債も制度としては整備されているが、中央政府から地方政府への財政移転が十分行われており、地方政府自体に財源不足がそれほど生じておらず、財源としての地方債の魅力は小さいのが現状である⁵⁷。

54 物品サービス購入費の割合が高くなる一因として、地方政府幹部や地方議会議員に貸与する物品の購入が挙げられ、例えば地方議会議員の全員に乗用車や家具・備品付の住居が貸与されている。

55 総務省「平成20年版地方財政白書（平成18年度決算）」による（本節を通じて引用する日本の決算値に共通する）。なお、日本の物件費にはインドネシアでは別立てである旅費交通費も含まれている。

56 州政府からの税収分与は厳密に言えば中央政府からの財政移転制度である均衡資金制度には分類されないが、財務省ホームページ上の決算統計上の分類は均衡資金の一部に参入されているため、ここでは均衡資金に含めている。

57 スラバヤ市歳入管理・財政局幹部との意見交換を行ったところ、地方債を単なる赤字補てんの財源ととらえており、地方債が世代間の公平や年度間の財政調整に資するものであるという視点が見受けられなかった。

【図表 8 - 1 - 1 東ジャワ州及びスラバヤ市の決算の状況 (2006 年度)】

区分	東ジャワ州		スラバヤ市	
	予算額	割合	予算額	割合
地方歳入	5,103,268	100.0	1,712,217	100.0
地方自主財源	3,703,284	72.6	538,370	31.4
地方税	3,256,903	63.8	305,405	17.8
地方利用者負担金	261,614	5.1	166,978	9.8
公営企業繰入金、資産運用収入	61,252	1.2	21,479	1.3
その他の地方自主財源	123,514	2.4	44,508	2.6
均衡資金	1,376,748	27.0	1,173,847	68.6
歳入分与	555,975	10.9	432,387	25.3
一般配分金	820,773	16.1	453,753	26.5
特別配分金	0	0.0	9,550	0.6
州政府からの税収分与	0	0.0	278,157	16.2
その他の収入	23,236	0.5	0	0.0
その他の中央政府からの収入	125	0.0	0	0.0
寄付金・無償供与金	23,111	0.5	0	0.0
地方歳出	5,126,545	369.8	1,386,340	100.0
行政経費	3,354,335	65.4	1,350,923	97.4
人件費	1,019,161	19.9	596,065	43.0
物品サービス購入費	1,304,999	25.5	346,638	25.0
旅費交通費	228,327	4.5	12,725	0.9
維持修繕費	183,515	3.6	251,628	18.2
投資的経費	618,333	12.1	143,867	10.4
移転支出	1,747,407	34.1	34,449	2.5
予期せぬ支出 (税還付金等)	24,803	0.5	968	0.1
剰余金	▲ 23,277	-	325,877	-
財源調整	23,277	-	▲ 325,877	-
受取資金	1,226,243	100.0	525,402	100.0
過年度繰越金	1,226,089	100.0	525,402	100.0
基金取崩金	0	0.0	0	0.0
地方債	154	0.0	0	0.0
資産売却収入	0	0.0	0	0.0
支払資金	1,202,966	100.0	838,056	100.0
基金積立金	145,000	12.1	0	0.0
資本参加・投資費	213,775	17.8	317	0.0
元金償還金	154	0.0	1,152	0.1
後年度繰越金	0	0.0	836,587	99.8
その他	844,037	70.2	0	0.0

出典：インドネシア財務省ホームページ (<http://www.djpk.depkeu.go.id/apbd.php?id=realisasi2006>)

第2節 均衡資金制度

均衡資金制度（Dana Perimbangan）はインドネシアの財源調整制度の主要なメニューであり、自治事務の実施のために必要な資金手当として国家予算から支出される。

均衡資金は 1. 歳入分与、2. 一般配分金、3. 特別配分金の3種類に分類され、このうち歳入分与は日本における地方譲与税に、一般配分金は地方交付税交付金に、特別配分金は国庫補助金に相当するものである。

【図表8-2-1 中央政府から地方政府への財政移転の状況】

(単位：10億ルピア)

区分	2007年度		2008年度	
	予算額	割合	予算額	割合
I 均衡資金	250,343	96.7	266,780	94.9
1. 歳入分与	68,461	26.5	66,071	23.5
a. 税収分与	33,065	12.8	36,334	12.9
i. 個人所得税	7,475	2.9	8,491	3.0
ii. 土地・建物税	20,199	7.8	22,990	8.2
iii. 土地・建物権利取得税	5,391	2.1	4,853	1.7
b. 天然資源収入分与	35,396	13.7	29,737	10.6
i. 石油鉱業セクター収入	15,827	6.1	12,851	4.6
ii. 天然ガス鉱業セクター収入	11,623	4.5	10,770	3.8
iii. 一般鉱業セクター収入	6,036	2.3	4,245	1.5
iv. 林業セクター収入	1,710	0.7	1,711	0.6
v. 漁業セクター収入	200	0.1	160	0.1
2. 一般配分金	164,787	63.7	179,507	63.8
3. 特別配分金	17,094	6.6	21,202	7.5
II 特別自治実施資金・調整資金	8,452	3.3	14,449	5.1
1. 特別自治実施資金	4,046	1.6	7,510	2.7
2. 調整資金	4,406	1.7	6,939	2.5
合計	258,795	100.0	281,229	100.0

出典：インドネシア財務省「Budget Statistics 2007-2008」を元に作成

注：数値は当初予算ベース

1 歳入分与

歳入分与（DBH：Dana Bagi Hasil）は、インドネシア全国で広く徴収する国税や、国内で産出する天然資源からの国庫収入等を財源とし、中央政府が一旦国庫へ収納した国庫収入の一定割合を地方政府に分与するものであり、日本における地方譲与税に相当する制度である。歳入分与は、森林の再植林を目的とする緑化基金からの分与金や、石油鉱業セクター収入のうち教育振興を目的とする分与金以外は、用途を定めない一般財源として分与される。歳入分与の具体的な内容は以下のとおりである。

(1) 税収分与

ア. 土地・建物税

国税として徴収された土地・建物税の収入について、その100%が地方政府に分与されている。その内訳は、総収入の90%について、税源の所在する州にその18%を、徴収した県・市にその72%を分与し、総収入の残りの10%を徴収した県・市に徴収経費として配分する。また、総収入の残りの10%については、その65%をインドネシアの全ての県・市に均等に配分し、35%を前年度の同税の徴収実績が徴税見込み額を超えた県・市に対して褒章金として交付されている（均衡法第12条(1)~(3)）。

イ. 土地・建物権利取得税

国税として徴収された土地・建物権利取得税の収入について、その100%が地方政府に分与されている。その内訳は、総収入の80%について、税源の所在する州にその20%を、税源の所在する県・市にその80%が配分されている。また、総収入の残りの20%については、その全額をインドネシアの全ての県・市に均等に配分している（均衡法第12条(4)(5)）。

ウ. 所得税法第21条、第25条及び第29条による個人所得税

国税として徴収された所得税法第21条、第25条及び第29条による個人所得税に関する収入は、地方政府に対して総収入の20%が分与され、州に対してその40%、県・市に対して60%の割合で財務大臣が定める方法により各地方政府に配分される（均衡法第13条）。

(2) 天然資源収入分与

ア. 林業セクター収入

林業セクターからの国庫収入は、森林伐採権徴収料、森林資源手数料及び再植林や緑化活動のために森林資源を利用する事業者から徴収する緑化基金収入で構成される。

森林伐採権徴収料及び森林資源手数料収入はどちらも総収入の80%が地方政府に分与され、森林伐採権徴収料については、収入源となる森林が所在する州にその20%、収入が生じた県・市に80%が分与され、森林資源手数料収入については、収入源となる森林が所在する州にその20%が、収入が生じた県・市にその40%が配分され、残りの40%は均等に当該州のその他の県・市に配分される（均衡法第14条 a, 第15条(1)(2)）。緑化基金については総収入の40%を収入が生じた県・市に対して、再植林や土地の再生活動のために配分され、中央政府の収入となる総収入の60%についても、中央政府が自ら行う再植林や土地の再生活動の財源として使用される（均衡法第14条 b, 第16条）。

イ. 一般鉱業セクター収入

一般鉱業セクターからの国庫収入とは、土地使用料（鉱業事業権、地域における一般調査、探査または開発の際の土地使用料）及び 探査・開発料（鉱業事業権所有者が採掘によって得た鉱物の対価として国家に対して支払うロイヤルティ）として国家が受け取る収入のことであり、地方政府に総収入の 80%が分与されている。土地使用料からの分与金は使用料の収入源となった鉱区が所在する州にその 20%が、使用料の収入が生じた県・市にその 80%が配分され、探査・開発料からの分与金は、探査・開発料の収入源となった鉱区が所在する州にその 20%が、探査・開発料の収入が生じた県・市にその 40%が、当該州のその他の県・市に均等にその 40%が配分される（均衡法第 14 条 c,第 17 条）。

ウ. 漁業セクター収入

漁業セクターからの国庫収入は、漁業事業者納付金及び 漁獲高納付金収入である。漁業事業者納付金はインドネシア政府から領海内での漁業許可、漁獲量の割当、魚の運搬許可に係る許可手数料を事業者から徴収するものであり、漁獲高納付金収入は漁業許可に基づいて実際に操業した際に漁獲高に応じて納付する納付金である。総収入の 80%が地方政府に分与され、インドネシアの全ての県・市に均等に配分される（均衡法第 14 条 d）。

エ. 石油鉱業セクター収入

石油鉱業セクターからの国庫収入とは、国営石油ガス公社の操業による収益の国庫納付金、生産分与契約⁵⁸による収入、または その他の契約による収入として、国家が受け取る収入を意味する。

収入は中央政府に 84.5%、地方政府に 15.5%の比率で分与され⁵⁹、地方政府が分与を受ける 15.5%の 15%部分について、収入源の所在する州にその 20%が、収入が生じた県・市にその 40%が、当該州内のその他の県・市に均等に 40%が配分される。また、15.5%の残りの 0.5%部分については、初等教育の振興に充てる資金としてその 20%を収入源の所在する州に、40%を収入が生じた県・市に、40%が均等に当該州内のその他の県・市に配分される（均衡法第 14 条 e,第 19 条(1)）。

なお、特別地方自治法が適用されているナングロ・アチェ・ダルサラーム州（以下「アチェ」という。）、パプア州及び西パプア州（以下「パプア」という。）については、

58 石油やガス等の天然資源開発の際に、海外の開発会社が必要な資金と技術を拠出し、油田・ガス田を発見し生産が開始された場合に、海外の開発会社がその収益から優先してコストを回収し、コスト回収後の原油を産油国と海外の開発会社で分けあう形式の契約。

59 2008 年度までは時限措置として石油セクター収入の分与比率は中央政府 85%、地方政府 15%とされていた（均衡法第 106 条(1)(2)）。

特別地方自治の実施資金として、当該地域から得られる石油鉱業セクター収入の地域への配分比率が大きく設定されており、通常は総収入の15.5%のところを、パプアについては2002年から25年間は総収入の70%を、26年目以降は総収入の50%をパプアに配分することとされ（パプアの特別地方自治に関する2001年法律第21号（以下「パプア法」という。）第34条）、アチェについては2008年から期限を定めずに総収入の70%を配分することとされている（アチェの統治に関する2006年法律第11号（以下「アチェ法」という。）第181条）。

オ. 天然ガス鉱業セクター収入

天然ガス鉱業セクターからの国庫収入は、石油鉱業セクターからの収入と同様に国営石油ガス公社の操業による収益の国庫納付金、生産分与契約による収入、またはその他の契約による収入として天然ガス鉱業セクターから国家が受け取る収入を意味する。収入は、中央政府に69.5%、地方政府に30.5%の比率で分与される⁶⁰。地方政府が分与を受ける30.5%の30%部分について、収入源の所在する州にその20%が、収入が生じた県・市にその40%が、当該州内のその他の県・市に均等に40%が配分される。また、30.5%の残りの0.5%部分については、初等教育の振興に充てる資金としてその20%を収入源の所在する州に、40%を収入が生じた県・市に、40%を均等に当該州内のその他の県・市に配分される（均衡法第14条e,第19条(1)）。

なお、特別地方自治法が適用されているアチェ、パプアについては、石油鉱業セクター収入と同様に特別地方自治の実施資金として、当該地域から得られる天然ガス鉱業セクター収入の地域への配分比率が大きく設定されており、通常は総収入30.5%のところを、パプアについては2002年から25年間は総収入の70%を、26年目以降は総収入の50%をパプアに配分することとされ（パプア法第34条）、アチェについては2008年から期限を定めずに総収入の70%を配分することとされている（アチェ法第181条）。

カ. 地熱鉱業セクター収入

地熱鉱業セクターからの国庫収入は、地熱事業者との生産分与契約及び、探査・開発料及び開発収入手数料として徴収された収入であり、地方政府に対してその80%が分与され、収入源の所在する州にその20%が、収入が生じた県・市にその40%が、当該州内のその他の県・市に均等に40%が配分される（均衡法第14条g,第21条）。ただし、地熱鉱業セクター収入については、2008年度までに地方政府への交付実績はない。

⁶⁰ 石油鉱業セクター収入と同様に2008年度までは天然ガス鉱業セクター収入の分与比率は中央政府70%、地方政府30%とされていた（均衡法第106条(1)(3)）。

2 一般配分金

一般配分金（DAU：Dana Alokasi Umum）は、地方自治の実施にあたって必要となる財源を確保し、地方政府間の財政上の格差を解消するために、地方経済の潜在可能性、面積、地理状況、人口及び住民の所得レベル等を考慮して国庫収入の一部を配分するインドネシアの地方交付税制度であり、交付された後は用途を特定しない一般財源となる。その総額は均衡法第 27 条により、国家予算の国内収入額（Pendapatan Dalam Negeri）の 26% 以上を割り当てることとされており⁶¹、交付額の算出式は平等・公平の原則に基づき、**図表 8-2-2**のとおり定められている。

【図表 8-2-2 一般配分金交付額の算出式】

一般配分金	=	財政ギャップ（基準財政需要額－基準財政収入額） ＋基本割当（公務員給与額）
基準財政需要額	=	標準支出額×（人口係数＋行政区域面積係数＋建設費係数 ＋人間開発係数＋1人当たりの地域内総生産係数）
基準財政収入額	=	地方自主財源額＋歳入分与金額

出展：インドネシア財務省「Pelengkap Buku Pegangan 2008 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah（地方行政及び地方開発ハンドブック2008年度版）」を元に作成

一般配分金の交付額は、財政ギャップ分析によって算出された財源不足額と基本割当額の和である。財政ギャップ（Celah Fiskal）とは、地方政府の基準財政需要額（Kebutuhan Fiskal）から基準財政収入額（Kapasitas Fiskal）を差し引いた財源不足額を意味する。基準財政需要額は基本的な行政サービス（保健、教育、基礎インフラ及び貧困対策）を提供するための財政需要の額であり、①行政サービスの必要量を捕捉する人口係数、②インフラの必要量を捕捉する行政区域面積係数、③条件不利地域を捕捉する地域の建設費係数、④教育・保健等の発展度を捕捉する人間開発係数、及び⑤経済状況・地域の潜在可能性を捕捉する一人当たりの地域内総生産係数によって計算される。一方で、基準財政収入額は地方税、地方利用者負担金等の地方自主財源と、均衡資金のうち歳入分与金の合計額である（均衡法第 28 条）。基本割当は地方公務員の給与を意味しており、給与には基本給の他に家族手当や役職者手当といった法定の手当が含まれる。インドネシアでは地方公務員の給与を中央政府が措置することとされているため、一般配分金の算出式に基礎割当として参入されているのである（均衡法第 27 条(4)）。

財政ギャップの値がゼロである地方政府は、基本割当のみを受け取り、財政ギャップの値がマイナスで、そのマイナス分が基本割当額より小さい場合には、基本割当から財政ギ

61 2007 年度までの一般配分金の割合は国家歳入の 25.5%とされていた（均衡法第 107 条(1)）

ャップ額を差し引いた額を受け取る（均衡法第 32 条）。

個々の地方政府の一般配分金交付額は、上記の算出式によって機械的に算出されるが、基準財政需要額と基準財政収入額を計算するための必要なデータとして、地方政府は毎年 7 月頃に ①財政需要に関するデータ、②財政能力に関するデータ、③職員数 及び 前年度決算における給与支給総額、④前年度決算、及び ⑤前年度交付を受けた一般配分金の使途に関する事業報告を、財務大臣に提出する。財務大臣は全ての地方政府のデータを取りまとめ、地方自治諮問会議に協議を行なった後に、大統領令によって州及び県・市別の一般配分金の交付額が決定される。各地方政府への一般配分金は、交付額の 12 分の 1 が毎月送金されている（均衡法第 36 条）。

3 特別配分金

特別配分金（DAK : Dana Alokasi Khusus）は、特定の地域における特定の事業の実施のために国家予算から一定の金額を該当地域に交付するインドネシアの国庫補助金制度をさす。特別配分金は、インフラ施設の長期的な整備、強化及び改善等の投資的経費について必要経費をまかなうために特別に措置されるもので、基本的に事務的経費、研究費、研修費、旅費交通費及びその他の一般行政経費に充当することはできない。特別配分金は法律に対象分野等の詳細が明記されておらず、具体的な配分金の対象事業や対象となる地方政府の基準については、毎年度財務大臣令によって定められている（均衡法第 39 条）。なお、特別配分金の交付を受けて事業を実施しようとする場合は、特段の財政上の理由がない限り、原則として地方政府は特別配分金の交付対象事業費の最低 10%を自主財源で用意する（いわゆる裏負担）必要がある（均衡法第 40 条(1)）。

以下は、2007 年度に特別配分金が配分された分野及び対象事業である⁶²。

(1) 教育分野

義務教育（小学校及び中学校の 9 年間）を実施するために、以下の整備事業を行なう地方政府に対して必要額を補助

- a. 校舎・教室の修繕・改築
- b. トイレ・水場の整備・修繕
- c. 教室の机・椅子の整備
- d. 校長・教師・守衛用宿舍の整備
- e. 図書館その他施設の整備

62 インドネシア財務省ホームページ (http://www.djpk.depkeu.go.id/leaflet/leaflet_dak.pdf)

(2) 保健分野

県・市における保健サービスの提供範囲・質を向上させるため、保健サービス水準の低下している地方政府が行なう以下の事業に対して必要額を補助

- a. 保健センター（郡レベル：Puskesmas、区レベル：Pustu）、村保健所（Pos Kesehatan Desa）、移動医療サービス（Puskesmas Keliling）及び村分娩所（Pondok Bersalin Desa）における医療機材・非医療機材の整備
- b. 保健センターの整備・修繕
- c. 移動医療サービスの設備（車両等）及び施設の設置
- d. 保健センター、補助的保健センター、村分娩所の増築
- e. 村保健所の新設
- f. 医師の診察用二輪車の整備
- g. 医者・看護師用宿舎・病棟の増築・新築
- h. 県・市における薬局の設置

(3) インフラ分野

運輸の効率化のための道路の質・量の向上、灌漑システムの改善、清潔な飲用水の確保のために地方政府が行なう以下の事業に対して必要額を補助

- a. 県・市における道路・歩道橋の整備・修繕及び関連事業
- b. 農業生産性を向上させるために実施する 1000 ヘクタール以下の農業地の灌漑システムの改善事業（水路整備・修繕）
- c. 県・市における上水道及び下水道の整備・修繕

(4) 海洋・漁業分野

魚獲高の増加を図り、または島しょ部の経済発展のために、以下の事業を行う地方政府に対して必要額を補助

- a. 漁業用設備の購入
- b. 養殖場の設置
- c. 食品加工機材の整備及び加工食品のマーケティング事業
- d. 島しょ及び沿岸地域における漁業振興施設の整備
- e. 海域監視施設の構築

(5) 農業分野

食糧確保及び農業振興のために、以下の事業を行なう地方政府に対して必要額を補助

- a. 作物栽培用設備の整備

- b. 作物の種苗・肥料等の購入
- c. 畜産用設備の整備
- d. 農業インフラ・設備の整備
- e. 食糧の安定確保に必要な施設の整備

(6) 地方行政サービスの質の向上

地方行政サービスの質及び効率性を向上させる事業を行なう地方政府に対して必要額を補助

(7) 環境分野

地方の環境汚染の改善、環境保全に関する社会啓発、国全体の環境の質の向上のために、以下の事業を行なう地方政府に対して必要額を補助

- a. 水質管理施設の整備・設備の購入
- b. 環境汚染防止施設の設置・設備の購入
- c. 水源涵養施設の整備・設備の購入

【図表 8 - 2 - 3 分野別特別配分金の推移 (当初予算ベース)】

(単位：10億ルピア)

分 野	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
教育	625	653	1,221	2,920	5,195	7,015
保健	375	456	620	2,407	3,381	3,817
道路	843	839	945	2,576	3,113	4,045
灌漑	339	357	385	628	859	1,497
水道・衛生			204	608	1,062	1,142
行政施設	88	228	148	449	539	362
海洋・漁業		305	322	776	1,100	1,100
農業			170	1,095	1,492	1,492
環境				113	352	352
住民						279
森林						100
合 計	2,269	2,839	4,014	11,570	17,094	21,202

出展：インドネシア財務省「Pelengkap Buku Pegangan 2008 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (地方行政及び地方開発ハンドブック2008年度版)」を元に作成

第3節 特別自治実施資金及び調整資金

特別自治実施資金 (Dana Otonomi Khusus) 及び調整資金 (Dana Penyesuaian) は、地方歳入のうち、その他の収入の、その他の中央政府からの収入に分類され、特別自治実施資金は特別地方自治法が適用されるアチェ及びパプアに対する特別地方自治の実施資金

として、調整資金は毎年度の国家予算によって扱いは異なっているが、2008年度においては、後進地域のインフラ整備のための特別措置や、一般配分金の交付額に急激な変動があった場合の激変緩和措置等のために交付されている。

1 特別自治実施資金

特別自治実施資金は、特別地方自治法が適用されるアチェ及びパプアに対して交付される資金であり、以下の目的で交付される。

(1) パプア特別自治実施資金

パプア法に基づき、教育及び保健分野に充てる資金として交付される。特別自治実施資金の額は一般配分金の全国総額の2%とされ、一般配分金の別枠で措置される。交付期間は2002年から20年間でありパプア州及び西パプア州の州及び州内の県・市に対して配分される。2008年度においては約3兆5900億ルピア（約276億2千万円）が交付されている⁶³。

(2) アチェ特別自治実施資金

アチェに対する特別自治実施資金は、アチェ法に基づき、アチェの発展に必要な基礎インフラ整備及び維持、地域経済の強化、貧困撲滅、教育、社会福祉、保健分野に充てる資金として、州及び州内の県・市に対して配分される。特別自治実施資金の額は、パプア特別自治実施資金と同様に一般配分金の別枠で措置され、2008年から15年間は一般配分金の全国総額の2%を、16年目から20年目は一般配分金の全国総額の1%が交付され、2008年度は約3兆5900億ルピア（約276億2千万円）が交付されている。

(3) パプアインフラ開発資金

パプア法第34条(3)fは、中央政府は上記のパプア特別自治実施資金に加えて、パプアにおける特別地方自治の実施に必要なインフラ開発資金を国家予算から交付すると規定し、毎年度パプア州・西パプア州の提案に基づき、必要額が措置されている。2008年度においては、パプア州のインフラ開発資金として約3300億ルピア（約25億4千万円）が交付されている。

63 本節で示す特別自治実施資金及び調整資金の交付対象事業及び交付額は、2008年度の補正予算に関する2008年法律第16号による。

2 調整資金

調整資金の配分額は毎年度異なっており、2008年度は以下に対して交付されている。

(1) 一般配分金調整資金

一般配分金の交付額が前年度実績額に比べて75%から100%の大幅な減少となった地方政府に対する激変緩和措置として交付される。2008年度の交付総額は約2428億ルピア（約18億7千万円）となっている。

(2) 教育調整資金

教師の雇用の維持のために補助が必要な地方政府に対して交付され、2008年度の交付総額は約1兆2000億ルピア（約92億3千万円）となっている。

(3) 西パプアインフラ整備調整資金

西パプア州に対して基礎インフラ整備・維持に必要な経費として交付され、2008年度の交付総額は約6700億ルピア（約51億5千万円）となっている。

(4) インフラ調整資金

基礎インフラの整備及び維持に必要な経費として特定の地方政府に対して交付され、2008年度の交付総額は約4兆1635億ルピア（約320億3千万円）となっている。

(5) タバコ税調整資金

脱税、違法タバコの取締り、法令の普及及びタバコ業者の登録等を中央政府に代行し、行政区域内でタバコ税の収入があった地方政府に対して交付され、2008年度の交付総額は約2000億ルピア（約15億4千万円）となっている。

第4節 地方債制度

地方行政法第169条(1)は「地方政府は、行政運営資金に充当するため、中央政府、他の地方政府、銀行、銀行以外の金融機関、及び、住民から地方借入を行うことができる」とし、続く第2項は「地方政府は、地方政府の利益となる投資の資金調達のために、地方議会の同意を得て公募型地方債を発行することができる」と規定している。このようにインドネシアでは地方政府の地方債を、①地方借入金（Pinjaman Daerah）と、②公募型地方債（Obligasi Daerah）』とに区別している（以下、「地方債」とは地方借入金及び公募型地方債をいう。）。公募型地方債は2004年の地方行政法及び均衡法の改正で新たに認めら

れた形態であり、現在（2009年2月時点）のところ発行実績はない。また、前述のとおり、インドネシアでは財源不足が生じた場合に地方債の発行を行い、不足を補填しているが、現在の地方財政制度においては中央政府から地方政府への財政移転が十分に行われており、財源不足が生じている地方団体は少なく、地方財政における地方債のウエイトは極めて小さいものとなっている。図表8-1-1で示したとおり、東ジャワ州とスラバヤ市の2006年度決算においても借入額はほぼゼロである。

1 借入期間・対象事業

地方債制度については、「地方政府の借入に関する2005年政令第54号（以下「地方債令」という。）」に規定されており、その借入期間及び借入対象から①一時借入金、②中期借入金、③長期借入金に分類されている。

（1）一時借入金

一時借入金（Pinjaman Jangka Pendek）は当該会計年度中の資金不足を手当てするために行う借入であり、一会計年度内に元本、利子及びその他の返済が必要な費用の償還を全て終える借入金である（地方債令第5条(2)、第7条(1)）。①借入の対象事業が当該年度の地方予算に計上されていること及び、②事業に緊急性があり後年度に延期することが出来ないこと、が借り入れの要件となる（地方債令第11条）。地方債の借入先はa.他の地方政府、b.国内の銀行及びc.国内のノンバンクからと定められている（地方債令第8条）。なお、日本と同様に会計年度末に赤字を補填する目的で一時借入を行うことは禁じられている。

（2）中期借入金

中期借入金（Pinjaman Jangka Menengah）は日本の地方債制度に存在しない借入区分であり、一会計年度を越えて借入れを行うが、地方首長の在任期間内に元本、利子及びその他の返済が必要な費用の償還を全て終える借入金である（地方債令第5条(3)）。ただし、地方首長またはその職務代行者が任期途中で欠けた場合であっても当該借入自体は有効とされ、引き続き借入を継続することができる（地方債令第6条）。借入対象は、公共サービスの提供に要する資金であり、公共サービスの提供とは、住民の福祉のため地方政府の義務として提供すべきサービスで、サービスの対価として特定の収入を求めないものを意味し、ハード事業を実施して税収の増加を図るような事業ではない（地方債令第7条(2)）。中期借入金は、①既発債と新規借入債の残高の合計が前年度の地方歳入の75%を超えないこと、②過去に償還が滞ったことがないこと、③返済能力比率（図表8-4-1）が最低2.5以上であること、及び④地方議会の同意を得ること、が借り入れの要件となる（地方債令第12条）。また、借入先については、一時借入金の借入先に加えて中央政府や住民（公募型地方債）からも借り入れることができる（地

方債令第 8 条(2))。なお、中央政府からの借入には、国家予算から実施されるものと、中央政府が外国の機関から一旦借り入れた資金による転貸の 2 種類がある。なお、インドネシアでは、国内の資本市場において募集され海外からも購入することができる公募型地方債を除いて、地方政府は海外から直接借入を行なう外債は禁止されており、海外から資金を借入れようとする場合は必ず中央政府を通じて行う必要がある。違反した場合は均衡資金のうち歳入分与と一般配分金の支払いが留保される制裁が加えられる。

(3) 長期借入金

長期借入金 (Pinjaman Jangka Panjang) は日本で言う地方債に相当する借入区分である。一時借入金や中期借入金とは異なり、事業の実施によって税収の増加を図る公共投資プロジェクトに要する資金に充当するものであり、一会計年度を越え、融資元との条件交渉で決定された期間内に元本、利子及びその他の返済が必要な費用の償還を終える長期の借入金である (地方債令第 5 条(4),第 7 条(3))。公共投資プロジェクトとは、地方において施設や設備を整備し、当該施設や設備の利用料金を徴収することにより地方政府に収入をもたらす事業である。なお、借り入れの要件や借入先については中期借入金と同様である。

【図表 8 - 4 - 1 返済能力比率の算出式】

$$\text{返済能力比率} = \frac{\text{地方自主財源} + (\text{歳入分与金} - \text{緑化基金分与}) + \text{一般配分金} - \text{人件費}}{\text{借入金元本} + \text{利子} + \text{その他の経費}^{\ast}}$$

※その他の経費：管理費用、手数料、保険料、繰上償還弁済金等

なお、インドネシアの公債管理政策として、中央政府と全ての地方政府の借入残高の合計額はインドネシアの GDP 総額の 60% を越えてはならないというマクロフレームが設定されており、財務大臣は翌年度の地方政府全体の起債額の上限額を国民経済の成長予測に留意して前年度の 8 月までに決定している (地方債令第 10 条)。地方政府の借入残高は、四半期毎に財務大臣及び内務大臣に報告され、報告を行わなかった地方政府に対しては、財務大臣は均衡資金の交付を留保することができる (地方債令第 40 条)。

2 地方借入金

インドネシアにおいては、公共投資プロジェクトの実施にあたっては、地方自主財源や均衡資金、外国からの無償資金協力等の当該年度の歳入が充てられ、基本的に借入無しで整備が進められている。地方借入金は前述のとおり歳入に不足が生じる場合に財源不足の解消策として借り入れる補填財源である。しかし、単純に財源不足の額を借り入れるので

はなく、借入を行う対象事業を決定し、中央政府の評価を受け、地方借入の実施に関する地方条例を定め、さらに借入先との条件交渉を経た後に必要な資金の借入を行っている。なお、インドネシアの法令においては、事業の種類や性格に応じて充当率や償還期間が定められたり、借入先が指定されたりすることはなく、全てが条件交渉で決定されている。地方借入金はその借入先に応じて借入までに要する手続きが異なっており、以下では 国内銀行及び国内ノンバンクから借り入れる中期・長期の地方借入金について、その手続きを紹介する。なお、中央政府から借入を行おうとする場合は、財務大臣に対して借入の申し込みを行い、財務大臣は内務大臣との協議を経て融資の決定を行っている。

手続例：国内銀行及び国内ノンバンクからの借入手続き

- ① a.借入事業の骨子、b.当該年度歳入、c.返済能力比率の計算書、d.借入事業の資金計画、及び e.地方議会の同意に関する書類を添えて内務大臣に協議
- ② 内務大臣は歳入の不足状況及び地方政府の借入限度額を考慮して地方借入に対する同意または修正意見を示す
- ③ 内務大臣の同意または修正意見に従い、融資を受けようとする金融機関の候補に事業案を提示
- ④ 地方借入の実施に関する地方条例を制定
- ⑤ 融資元との条件交渉、契約の締結 及び 借入の実行
- ⑥ 内務大臣及び財務大臣に契約内容の報告
- ⑦ 地方官報に契約内容の公示 (地方債令第 19 条,第 39 条)

3 公募型地方債

公募型地方債は、資本市場を通じて住民等から直接借入を行う中期・長期の借入金を意味し、起債対象事業は、公共投資プロジェクト及び住民の福祉に資する事業とされている（地方債令第 25 条）。その特徴は、①住民等から借入する中・長期債であること、②国内の資本市場を通じて公募が行われる債券であること、③償還財源は地方債を充当したプロジェクトから生じた収入を基本とすること、④政府保証が付かず地方債を充当したプロジェクトで得られた資産が担保となること、⑤債権者保護のために地方政府の財政状況等の情報の開示等が義務付けられること、等が挙げられる。なお、地域の利益に資する公共投資プロジェクトとは、例えば、水道施設、廃棄物処理施設、交通施設、病院、市場、ショッピングセンター、娯楽施設、観光施設、自然保護施設、公営住宅、港湾の整備等が挙げられ、また、財政状況等の情報の開示については ①地方債管理政策、②発行ロット・発行時期を定めた地方債の発行計画、③地方債の借入残高、償還時期及び利率、④地方政府の財政状況、⑤募集した資金の使途、⑥返済準備基金の状況等が最低限公表すべき情報とされている。

前述のようにインドネシアの公募型地方債は、2004 年の地方行政法及び均衡法の改正で

新たに認められた借入金の一形態である。しかし、法律の成立から 5 年が経過した現在（2009 年 2 月時点）において公募型地方債を発行している団体は存在しない。これは法律の実施細則の整備が遅れていたためであるが、2007 年 3 月に発行条件や情報開示等の投資家保護に関する規定が整備され、全ての規定が出揃った現在では発行が可能となっている。公募型地方債については中央政府としてもその活用を推進する姿勢を見せており、今後多くの地方政府で発行されていくことが見込まれる⁶⁴。既に財政規模の大きい地方政府が将来の公募型地方債の発行を表明しており、例えばジャカルタ特別州は 2010 年までの発行を準備している。

第 5 節 権限分散資金・補佐任務資金

第 3 章第 5 節において、中央政府と地方政府の間及び地方政府間の分業や事務担当の決定に関する概念として、権限分散と補佐任務を紹介した。本節ではそれらの事務の実施に必要な資金として、中央政府あるいは上位の地方政府から交付される『権限分散資金 (Dana Dekonsentrasi)』と『補佐任務資金 (Dana Tugas Pembantuan)』について、権限分散・補佐任務に関する 2008 年政令第 7 号の規定を踏まえて概説する。なお、中央政府から交付される権限分散資金は、各省・非省政府機関の予算から支出され、地方政府においてこれらの資金は地方予算とは別に管理されており⁶⁵、上位の地方政府から交付される補佐任務資金も同様に別に管理されている。それゆえこれらの資金は図表 8-1-1 で示した地方予算には含まれていないことに留意されたい。

1 権限分散資金

権限分散資金は中央政府の事務の一部を、中央政府の地方出先機関または地方における中央政府の代理機関である州知事が処理する場合に、必要な資金を交付するものである。権限分散事務は日本におけるかつての機関委任事務に相当し、権限分散によって行われる州知事の事務執行は中央政府の事務の代執行として行われる。地方政府の裁量は限定されており、基本的に中央政府が定めたルールに従って事務を執行する。中央政府の専管分野である、①外交、②国防、③治安、④司法、⑤金融及び国家財政、⑥宗教の 6 分野の事務については、基本的に中央政府の地方出先機関が事務の委託を受け、州知事はそれ以外の分野についての事務の委託を受ける。権限分散で委託されるのは、調整、計画、指導、監督、研修、相談、運営、監査、統制といった管理・監督事務 (Kegiatan Non-Fisik) を基

64 インドネシアの地方政府は信用が非常に低いため、現状の不透明な財政運営を改めない限り公募型地方債が地方政府の財源として一定の地位を確保することは難しいという (アグス教授からのヒアリングによる)。

65 権限分散資金は地方歳入歳出予算で管理されず、州政府は中央政府の歳出予算を代執行しているのみであるため、地方議会や住民による監視がゆき届かず汚職の温床になっており、地方政府による恣意的な契約や、これらへの地方議会議員の関与の例も指摘されている。また、中央政府も地方政府をコントロールするために一部の不透明な経理を許容しているという実態もあり、会計検査院もチェック機能を十分に果たしていないという (アグス教授からのヒアリングによる)。

本としており、具体的な事業を伴う事務（Kegiatan Fisik）、例えば土地の買収、道路等の整備、予防接種の実施、種苗・肥料の調達・配布等の事務に対して使用できるのは、権限分散資金の交付額の25%までとされている。以下では、権限分散資金が交付されている事務の例として、社会省社会援護総局が2008年度に実施した自然災害被災者対策に関する権限分散事務⁶⁶を紹介する。

（参考）権限分散の例：自然災害被災者への社会扶助⁶⁷

- ① 被災住宅の復旧用建設資材補助プログラム
全壊・半壊の被害のあった住宅の復旧に必要な資材（柱材、壁材、屋根材、ドア、窓、セメント等）を提供
- ② 被災者食事援助プログラム（副菜の提供）
被災者の体調維持・回復のために、社会省の基準に基づくコメ、インスタント麺等の提供に加えて、副菜（1人1日当たり3,000ルピア相当（約23円）。卵、塩漬け魚、野菜、砂糖、塩、その他地方特有の食材）を提供
- ③ 災害援助青年団の組織化、訓練及び定着化
被災時に被災者援護活動を行う災害援助青年団を増員するため、地域コミュニティからの入団を促進し、訓練及び定着化を図る（組織化、防災データの活用、訓練、装備の整備等）
- ④ 災害時炊き出し要員の組織化、訓練及び定着化
炊き出し設備の理解、多品種の食事を提供するため、調理訓練を実施
- ⑤ 災害援助青年団の被災地への派遣
災害援助青年団への電話連絡体制の構築 及び 被災時の現場への派遣
- ⑥ 地域災害対策情報システムの構築
地域における防災情報、災害援助青年団の名簿、ロジスティック情報等を集めた情報システム（パソコン・ソフトウェアの購入を含む）の構築
- ⑦ 被災情報の調査・支援対象の選別
- ⑧ 災害対策事業の広報・啓発

なお、権限分散による事務の委託や補佐任務による事務の委任は、全国一律に行われるわけではなく、個別の州政府毎にその是非が判断される。地方政府側としては中央政府から権限分散の委託や補佐任務の委任を受けることによって、当該地方における中央政府の事務を確実に実施でき、地域経済にも大きな恩恵をもたらすため、できるだけ多くの事務

66 出展：社会省社会援護総局「Pedoman Teknis Dana Dekonsentrasi」

67 これらの事務のうち①、②、⑥が Kegiatan Fisik に該当する事務、③、④、⑤、⑦、⑧が Kegiatan Non-Fisik に該当する事務としている。

の委託や委任を受けることを希望しており、特に権限分散事務の委託は、各州が中央政府に対して陳情や働きかけを行って事業費を確保しているのが現状である⁶⁸。

2 補佐任務資金

補佐任務資金は上位政府の事務の一部を下位政府に対して委任する場合に、必要な資金を交付するものである。補佐任務は中央政府や上位地方政府の事務を地方政府に委任するものであり、その事務執行は委任を受けた地方政府の権限として行われ、補佐任務の実施のために地方条例を定めることもできる（法第 136 条(2)）。中央政府から州政府、県・市政府及び村に対する委任、州政府から県・市政府及び村に対する委任、県・市政府から村に対する委任のパターンが存在し、委任を受けた地方政府は、中央政府が定める最低サービス基準を満たすように事務を執行する。なお、村に補佐任務を委任する場合は、内務大臣、財務大臣及び 国家開発企画庁長官の協議の上、大統領の同意が必要とされており、これまで事務が委任されている例はない⁶⁸。

権限分散資金とは逆に、補佐任務で委任されるのは具体的な事業を伴う事務を基本としており、管理・監督事務に対して使用できるのは、補佐任務資金の交付額の 10%までとされている。

以下では、補佐任務資金が交付されている事務の例として、北スマトラ州メダン市が 2006 年度に委任を受けた補佐任務事務⁶⁹を紹介する。

(1) 保健分野

ア. 母子保健プログラム

○母親の保健プログラム：

村の健康維持の推進及び啓発、出産前検査、助産師と病院との連携促進、出産介助の提供・普及、保健所職員及び助産師による家庭巡回

○子供の保健プログラム：

新生児及び五歳未満の子供向けの保健プログラム（低体重児のケア、成長モニタリング、家庭訪問）

イ. 個人保健サービス：治療補助機材の整備

(2) 教育分野

中学校、高等学校、職業高等学校レベルの全国統一試験の実施・調整、学校運営補助金、教科書補助金の配分、教室の増加事業、教師への報奨金の支給

68 アグス教授からのヒアリングによる。

69 出展：メダン市「LKPJ Tahun 2006」

(3) 農業分野

ア. 村の社会開発プログラム：村落データ収集、調査及び社会啓発

イ. 食糧確保プログラム：農業協同組合への資金援助

(4) 人的資源分野：人的資源育成プログラム（研修事業）

(5) 公共インフラ分野：都市開発（排水設備）プログラム

【図表 8 - 5 - 1 省庁別権限分散資金及び補佐任務資金交付額（2006年度）】

（単位：百万ルピア）

省庁名	権限分散	補佐任務	合計
内務省	106,824	244,970	351,794
農業省	1,104,428	1,931,964	3,036,392
工業省	72,094		72,094
エネルギー・鉱物資源省	150,244		150,244
国家教育省	17,719,711		17,719,711
保健省	2,703,504	1,841,073	4,544,577
宗教省	45,445		45,445
労働・移住省	473,832	563,943	1,037,775
社会省	966,406		966,406
林業省	136,636		136,636
海洋・水産省	646,031	258,496	904,527
公共事業省	87,261	437,034	524,295
環境担当大臣府	2,300		2,300
協同組合・中小企業担当大臣府	210,000		210,000
国立図書館	9,625	3,500	13,125
投資調整庁	5,000		5,000
国家公文書館	3,650		3,650
商業省	76,315		76,315
青年・スポーツ担当大臣府	112,000		112,000
アチェ・ニース復興再建庁	113,361	21,019	134,380
合計	24,744,667	5,301,999	30,046,666

出典：インドネシア財務省ホームページデータを元に作成

注：各省庁の2006年3月時点の予算値であり、その後のプログラムは含まれない

(http://www.djpk.depkeu.go.id/data/dekon/Rekap_DK_TP06_KL.htm)

【図表 8 - 5 - 2 州別権限分散資金及び補佐任務資金交付額（2006 年度）】

（単位：百万ルピア）

州名	権限分散	補佐任務	合計
ナングロ・アチェ・ダルサラーム州	987,052	190,485	1,177,538
北スマトラ州	1,477,193	216,043	1,693,236
西スマトラ州	632,351	128,165	760,516
リアウ州	567,083	115,255	682,339
ジャンビ州	443,771	121,649	565,419
南スマトラ州	760,094	194,421	954,515
ベンクル州	370,330	138,769	509,099
ランブ州	980,842	107,351	1,088,193
バンカ・ブリトウン群島州	263,286	52,577	315,863
リアウ群島州	204,111	32,255	236,365
ジャカルタ首都特別州	638,321	10,732	649,054
西ジャワ州	2,707,889	232,042	2,939,931
中ジャワ州	2,374,032	384,830	2,758,862
ジョグジャカルタ特別州	439,188	68,419	507,608
東ジャワ州	2,669,019	408,626	3,077,645
バンテン州	815,305	85,110	900,415
バリ州	455,985	82,157	538,142
西ヌサトゥンガラ州	659,903	185,378	845,282
東ヌサトゥンガラ州	773,674	250,868	1,024,542
西カリマンタン州	652,125	180,133	832,258
中カリマンタン州	446,108	186,462	632,570
南カリマンタン州	453,749	163,741	617,490
東カリマンタン州	475,791	227,477	703,268
北スラウェシ州	436,291	114,116	550,407
中スラウェシ州	500,749	155,084	655,834
南スラウェシ州	890,926	312,362	1,203,288
東南スラウェシ州	390,648	219,548	610,196
ゴロンタロ州	237,718	85,664	323,382
西スラウェシ州	172,390	92,960	265,350
マルク州	628,103	153,969	782,073
北マルク州	479,150	175,708	654,858
西パプア州	221,120	107,855	328,976
パプア州	540,367	121,787	662,154
合計	24,744,667	5,301,999	30,046,666

出典：インドネシア財務省ホームページデータを元に作成

注：各省庁の2006年3月時点の予算値であり、その後のプログラムは含まれない

(http://www.djpk.depkeu.go.id/data/dekon/Rekap_DK_TP06_KL.htm)

第6節 地方公営企業制度

インドネシアの地方公営企業（BUMD : Badan Usaha Milik Daerah）は、「地方公営企業に関する 1962 年法律第 5 号」の規定に基づいて地方政府が所有する企業を意味する。所有とは、地方政府による完全所有（100%出資）、地方政府による一部所有（一部出資）の 2 種類の形態を意味し、地理上の利便や経済的便益のために、複数の地方政府が共同出資によって地方公営企業を設立することも可能である。

1 実施事業

インドネシアの地方政府が設立できる地方公営企業の業種は、電気事業やガス事業のように国営企業に限定されている事業を除いて広範に認められている。民間資本が発達していなかった時代に設置された地方公営企業が多く現存しているため、日本の地方公営企業とは違い、民間の参入が可能な採算性がある分野についても地方公営企業が多数存在している。代表的な事業は、水道、銀行、駐車場、宿泊施設、プール運営、レストラン経営、観光・旅行代理店、不動産業、鉱業、出版・印刷業、農業・畜産業、製氷業、精米所経営、薬局経営、製陶業等が挙げられる。

なお、日本の地方公営企業で大きな役割を果たしている病院事業については、インドネシアの地方政府の病院は保健省所管の国立病院を前身としており、1999 年以降の地方分権の際に地方政府の技術機関の 1 つとして組織に組み入れられた経緯から、地方公営企業ではなく、地方政府の技術機関の一つとなっている。病院の診察料や手術料は地方利用者負担金として地方条例で金額が定められており、診察費は 1 回 5,000 ルピア、入院費は 1 日 20,000 ルピアといった具合に料金体系化されている。

地方公営企業に勤務する職員については、過去は公務員が派遣されている場合が多かったが、現在は、ほとんどの事業で各分野の専門性を有する民間人を直接雇用しており、公務員が派遣されるケースは極めて少なくなっている。

【図表 8 - 6 - 1 分野別事業数（2005 年度）】

(単位：百万ルピア、%)

分野	州	県・市	合計	うち黒字 企業数	うち赤字 企業数
農業	2	11	13	9	4
鉱業	3	5	8	3	5
工業	25	33	58	45	13
水道	4	293	297	94	203
建設	7	17	24	14	10
商業・ホテル・レストラン	12	61	73	53	20
運輸・通信	2	8	10	8	2
銀行・金融	28	72	100	97	3
サービス	7	18	25	16	9
合計	90	518	608	339	269

出典：Badan Pusat Statistik（中央統計局）「Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara & Badan Usaha Milik Daerah 2005」を元に作成

2 経営状況

2005年時点におけるインドネシアの地方公営企業数は全国に608事業が存在し、うち水道事業が297事業（州：4事業、県・市：293事業）で最も多く、次いで銀行・金融業が100事業（州：28事業、県・市：72事業）となっている。経営状況を概観すると、他の事業を含めた全ての地方公営企業の税引き後利益は2兆1,678億ルピア（約166億7千万円）であり、608事業のうち339事業が黒字経営、269事業が赤字経営となっている。赤字額は水道事業が大半を占めており、赤字総額は2,218億ルピア（約17億円）に上る。一方で、黒字額の大部分は銀行・金融業（代表的企業：地方開発銀行）から生み出されており、税引き後利益は2兆2,678億ルピア（約174億4千万円）に上っている（図表8-6-2）。地方開発銀行は元々貧困層支援のために設置された銀行ではあるが、現在は他の銀行と同様に消費者金融や企業融資を行っており、収益性が高い事業となっている。

なお、地方公営企業法第25条は利益の処分について、地方政府が100%出資した企業の利益については、地方開発のための基金30%、地方政府予算への繰入金25%、企業の準備金や従業員の年金・福祉資金45%の利益配分を行い、第三者と共に出資している場合の企業の利益については、地方開発のための基金8%、地方政府予算への繰入金7%、株主への配当金40%、企業の準備金や従業員の年金・福祉資金45%の割合で利益配分を行うと定めており、繰り入れられる収益は地方政府の貴重な財源となっている。

【図表8-6-2 地方公営企業の経営状況（2005年度）】

（単位：百万ルピア、%）

分野	営業収入	税引後利益	総資本利益率
農業	128,421	16,365	11.49
鉱業	23,136	▲ 6,849	▲ 5.83
工業	395,978	18,986	3.51
水道	4,204,288	▲ 221,862	▲ 2.75
建設	96,908	15,804	3.18
商業・ホテル・レストラン	257,544	25,974	3.26
運輸・通信	8,542	433	0.98
銀行・金融	11,942,755	2,267,835	2.14
サービス	366,055	51,116	4.56
合計	17,423,628	2,167,800	1.85

出典：Badan Pusat Statistik（中央統計局）「Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara & Badan Usaha Milik Daerah 2005」を元に作成

3 国営企業の民営化と地方公営企業

現在、インドネシアでは国家財政の赤字補てんと国営企業健全化を目的とする国営企業の民営化プログラムが実施されている。このプログラムは、国営企業の政府保有株の一部の市場への放出や投資家への売却によってインドネシアの経済構造の転換を目指すとともに、調達した資金を、国家予算の赤字補てんや、業績が悪化している国営企業への増資に

よる経営改善に充当することを目的としている。このプログラムは、1997年のアジア通貨危機後に国際通貨基金から政府に対して要求された構造調整政策に端緒を發するものであり、2008年度はガルーダ・インドネシア航空やヌガラ・インドネシア銀行（BNI）を含む34社が対象とされ、5000億ルピア（約38億5千万円）の国庫収入を予定している。一方、地方公営企業については、内務省は2003年に収益力が高い地方公営企業を収益企業（PT：Perseroan Terbatas）に、収益性が少なく民間参入が見込めない地方公営企業を公益企業（PD：Perusahaan Daerah）に分類し、前者の民営化を推進する方針を示したが、現在においてもほとんど進展がない。最も収益性が高い地方開発銀行については、その収益が地方政府財政の大きな位置を占めていることやインドネシアの有力銀行の多くは国営銀行であり、民業を圧迫するという懸念が低いことから、また、企業数が多い水道事業は採算性が低い民間企業の参入が望めないことから、民営化の動きは現在においてはほとんど見られない。しかし、一部の地方公営企業で民間企業の資本参加によってサービスの向上を目指す動きもあり、今後民営化も視野に入れた再編が起こる可能性もある。

第7節 開発計画及び地方予算の編成

地方予算（APBD：Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah）は1月1日から12月31日までの会計年度内の地方財政運営の根拠となるものである。

インドネシアの予算編成は、地方政府の定める開発計画に大きく拘束されている。言い換えるとインドネシアでは計画行政と予算編成が一体化されており、計画が予算に直結する仕組みとなっている。本節はスラバヤ市の例を挙げながら、インドネシアの開発計画制度及び地方予算の策定に関する事務手順を紹介する。

1 開発計画制度

30余年の長きにわたるスハルト時代から、インドネシアでは開発計画を基にした開発優先主義の政策が採られてきた。スハルトは植民地型経済と低開発状態を脱し、自立し繁栄した国民経済を建設することを目標に、外国資本の導入、インドネシア債権国会合（CGI）（後にインドネシア支援国会合（CGI）⁷⁰を通じた大量の外国支援を獲得するとともに、大規模開発プロジェクトへの投資を行なった。首都ジャカルタを初めとした都市化、ASEAN諸国を牽引する工業化、食糧の自給化を実現し、現在のインドネシアの繁栄に繋がる大きな成果を残した。開発計画制度を所管する国家開発企画庁は、開発計画の立案だけではなく、開発計画の実施に要する毎年度の予算（開発予算）の原案作成を行う権限、

⁷⁰ 1966年9月、経済的破綻状態にあったインドネシアの対外債務支払の繰り延べを話しあうために東京で初めて開催された。以後、日本を初めとする援助供与国や世界銀行等の国際機関が、インドネシアの経済情勢、開発計画、開発プロジェクトなどに関する情報を共有し、意見交換や援助の意図表明を行うことを通じて、政策対話と援助調節の促進を図るための場となっている。

外国借款、外国援助及び技術協力の窓口としての役割、中央及び地方レベルでの開発計画の調整、開発政策の研究等における幅広い機能を与えられ、現在に至っても強大な権限を有している。一方で、アジア通貨危機以降の行政改革の中で、スハルト時代に構築された中央集権的・独裁的な開発制度の大幅な修正が行われ、公正で民主的な計画策定プログラムを盛り込んだ、「国家開発計画システムに関する 2004 年法律第 25 号（以下「開発計画法」という。）」が成立し、計画の立案が行われている。

開発計画法第 3 条は、国家開発計画は人々の生活を取り巻く全ての環境に関するマクロ計画であり、インドネシア国土の統合の手段であるとし、a.開発を行なう各利害関係者間の調整を図ること、b.政府間、地域間、政府外諸機関間及びそれらの現在・未来との調整において、開発における統合性、一体性、相乗効果の創出を図ること、c.計画システムを計画、予算、実施、評価の総合的なものとし、それぞれの間で整合性を確保すること、d.国民の参加を最大化すること、e.開発の効率及び効果を最大化させ、公正性を確保し、資源を持続的に活用することを目的とする、としている。

開発計画は計画期間によって 20 年間の ①国家長期開発計画、5 年間の ②国家中期開発計画、各年度の ③政府行動計画の 3 種類があり、下位計画として州及び県・市がそれぞれ策定する地方計画が作成される。また、これらの計画の下には各省・非省政府機関や地方政府の各事業局・技術機関の戦略計画及び行動計画が作成され（開発計画法第 1 条 4～11）、これらをあわせて開発計画が体系化されている。

【図表 8 - 7 - 1 開発計画の計画体系】

区分	中央政府	地方政府
長期計画(20年)	国家長期開発計画 RPJP	地方長期開発計画 (RPJPD)
中期計画(5年)	国家中期開発計画 (RPJM)	地方中期開発計画 (RPJPD)
	各省・非省政府機関戦略計画 (Renstra-KL)	事業局・技術機関戦略計画 (Renstra-SKPD)
行動計画(1年)	政府行動計画 (RKP)	地方政府行動計画 (RKP)
	各省・非省政府機関行動計画 (Renja-KL)	事業局・技術機関行動計画 (Renja-SKPD)

出典：国家開発計画システム法を元に作成

(1) 長期開発計画

国家長期開発計画（RPJP：Rencana Pembangunan Jangka Panjang）は、憲法をそれぞれの時代毎の状況に応じて具体化したものである。国家の将来展望、目標及び国家開発の方向性を示すものであり、法律によって定められる。また、地方長期開発

計画は、国家長期開発計画を基に地方条例で定められる（開発計画法第4条(1)、第5条(1)、第10条～第13条）。

（2）中期開発計画

国家中期開発計画（RPJM : Rencana Pembangunan Jangka Menengah）は、法律によって定められた国家長期開発計画の方向性を基に大統領の任期である5年にあわせて、大統領が就任後3カ月以内に大統領令によって定める行政計画である。この計画は、大統領の任期の5年間の展望、目標、政策運営方針を示すものであり、その内容は①開発戦略、②一般政策方針、③各省・非省政府機関、地方の行動計画、④マクロ経済フレーム、を含むものであり、この計画を基に各省・非省政府機関戦略計画（Renstra-KL : Rencana Strategis Kementerian/Lembaga）が定められる。また、地方中期開発計画は、国家長期開発計画及び国家中期開発計画を基に作成される計画であり、地方政府の長の任期の5年間の展望、目標、地域開発の方向性を示すものであり、地方首長令で定められ、この計画を基に事業局・技術機関戦略計画（Renstra-SKPD : Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah）が定められる（開発計画法第4条(2)、第5条(2)、第14条～第19条）。

（3）行動計画

政府行動計画（RKP : Rencana Kerja Pemerintah）は国家中期開発計画を基に大統領令によって前年度中に定められ、翌年度の①優先開発事業、②経済財政政策の方向性が示され、同時に必要な資金の枠組みを示すことを目的とする。計画は翌年度の国家予算編成の指針となり、この計画を基に各省・非省政府機関行動計画（Renja-KL : Rencana Kerja Kementerian / Lembaga）が定められる。また、地方政府行動計画は地方中期開発計画及び政府行動計画を基に作成される計画であり、地方首長令で定められる。この計画は地方予算編成の指針とされ、同時に住民・民間部門の開発への参加を求める指針としても使用される。この計画を基に事業局・技術機関行動計画（Renja-SKPD : Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah）が定められる（開発計画法第4条(3)、第5条(3)、第21条～第27条）。

2 ムシュレンバン（開発計画協議）

開発計画の制定過程において特に注目されるのが、『ムシュレンバン（Musrenbang : Musyawarah Perencanaan Pembangunan）』と呼ばれる、行政機関と関係者による開発計画の検討会議が開催されていることである。ムシュレンバンは開発計画をボトムアップ型で作成するために開催される会議であり、中央政府や地方政府が作成した計画概案に対して関係者が意見を述べ、ムシュレンバンにおける議論の内容を踏まえて計画が制定され

る（開発計画法第 11 条～第 12 条,第 16 条～第 18 条,第 22 条～第 24 条）。

スラバヤ市で聴取した情報によると、関係者とは、住民の代表、学術関係者・NPO の代表、地方の開発に関係する民間企業の代表等を意味し、会議は ①村やコミュニティの関係者による区レベルの会議（区長が議事）、②区の関係者による郡レベルの会議（郡長が議事）、③郡の関係者による県・市レベルの会議（県・市開発企画庁長官が議事）、④県・市の関係者による州レベルの会議（州開発企画庁長官が議事）、⑤州の関係者による中央レベルの会議（国家開発企画庁長官が議事）がそれぞれ行われているようである。

3 地方予算の策定（スラバヤ市の例）

地方政府の予算策定プロセスは大きく 6 つのプロセスに分けられる。①地方政府行動計画草案の作成、②ムシュレンバンの開催、③地方政府行動計画の制定、④予算条例案の作成、⑤地方議会の審議及び議決、⑥上位政府の評価及び予算の成立・施行である。ここではスラバヤ市における実際の事務手順を交えて地方予算の策定プロセスを紹介する。スラバヤ市では、この地方政府行動計画草案の作成プロセスに住民からの意見、苦情、政策提案を取り入れるシステムを整備しており、これを基に作成される地方予算は民主的なものとなっている。なお、スラバヤ市はインドネシアでも最も先進的な予算策定手法を採っており、従ってこの手法は必ずしも他の地方政府に当てはまるものではない⁷¹。

（1）地方政府行動計画草案の作成

地方予算の策定プロセスの第一段階として、スラバヤ市開発企画庁（BAPPEKO）は、地方中期開発計画を基に地方政府行動計画の草案を作成する。インドネシアでは県・市の行政組織である区や村の中に地域住民のコミュニティ組織である隣組⁷²（RT : Rukun Tetangga）や町内会⁷³（RW : Rukun Warga）が限なく組織されているが、スラバヤ市ではこれらのコミュニティを通じて、住民の日常生活における問題や、自然災害の発生による公共施設の被害の状況、住民生活の向上に資する事項等の要望や提案が開発企画庁に報告される体制が構築されている。住民が隣組の長に相談すると、町内会長、区民諮問委員会（LKMK : Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan）⁷⁴、区長、郡長

71 スラバヤ市以外の地方政府においても、自らが草案を作成した地方政府行動計画を議論するムシュレンバンが開催されるが、会議で表明される住民の要望は殆ど却下され、住民の要望は最終的な予算条例にはあまり採用されていないのが実情のようである（アグス教授からのヒアリングによる。）。

72 RT は日本統治時代に日本の隣組をモデルに導入された近隣住民組織である。スラバヤ市条例によれば、その役割は ① 住民サービスの提供に関して市の補佐を行うこと、② 住民の利益を守ること、③ 開発の計画・実施において住民ニーズを報告すること、であり、住民と市の仲介役を務め、架け橋として両方の意思疎通を図り、地域社会が直面している問題を解決することをその主な任務としている。

73 RW は地域社会のニーズに応じて、区の区域内に設置することができる。スラバヤ市条例によれば、その役割は ① 地域社会の自立を促すための住民協同作業の実施、及び ② 区の開発事業の実施を補佐すること、であり、地域内にある RT 間の調整、住民と市の仲介役を務め、架け橋として両方の意思疎通を図り、地域社会が直面している問題を解決することをその主な任務としている。

74 LKMK はスハルト時代には全国的に地方政府の下に組織されたが、現在ではほとんどの地方で消滅している。スラバヤ市ではコミュニティと行政の連携組織として現在も存続している。行政機構とは別の住民組織で

を通じて開発企画庁に報告される。報告された要望等は官房長、開発企画庁長官、歳入管理・財政局長、プログラム構築部⁷⁵部長で構成する予算チーム（Tim Anggaran）及び問題の発生した分野を所管する事業局・技術機関（例えば貧困問題の場合、失業問題を所管する労働局、女性の社会進出を所管する社会局、子女教育を所管する教育局が参加）によって対応策が協議され、緊急の場合は当該年度予算で確保している予備費の支出や補正予算編成によって対応し、時間的猶予がある場合は翌年度の地方政府行動計画概案に盛り込むことによって対応している。これらの住民の要望に対しては、①地方中期開発計画に反している、②提案された事業が不明確である、③他に提案された事業との重複、④事業の優先度が低い、⑤事業実施の条件に達していない（水道の幹線が未整備の地域における末端管渠整備の要望等）、⑥本来提案すべき人ではない人からの提出、等以外であれば何らかの対応が行われている。なお、2009年度の計画の作成に当たっては、約9000件の事業が住民から提案された。かつては住民からの要望はほぼ100%がハード事業の要望であったが、最近では啓発活動が功を奏し、ソフト事業（職業訓練や社会扶助等）の要望が全体の約20%を占めている。要望は市開発企画庁が中心となり審査を行い、約7,000事業まで絞り込まれて計画に盛り込まれている。なお、市のホームページには住民の要望やムシュレンバンの結果が掲載されており、提案された事業が不採択の場合は、その理由を記載して住民へのフィードバックに努めている。

予算チーム及び所管の事業局・技術機関による対応策の協議で翌年度の地方政府行動計画概案に盛り込まれることが決まった場合は、現地調査によって必要な事業量や予算額の詳細が検討され、例えば道路の整備事業であれば、道幅、メートルあたりの建設単価、備品、消耗品、作業従事者に支給する弁当代、旅費といった詳細な事業計画が作成され、計画概案に盛り込まれる。この段階で予算チームによって必要となる金額の算出、財源の捻出等が行われることにより、地方政府行動計画と地方予算の整合性が図られている。このシステムによって、住民側からすると、町内会長や隣組の長に相談することでスラバヤ市当局に要望が届き、利便性とコミュニティの維持・振興に資することになり、一方でスラバヤ市側からすると、住民の要望を的確に把握でき、予算を効率的に編成できるというメリットがある。なお、町内会長、隣組の長、区民諮問委員会の委員に対してはスラバヤ市から報酬が支給されているため⁷⁶、住民のニーズを確実にスラバヤ市へと報告する義務を有している。

（2）ムシュレンバンの開催

ムシュレンバンは、前述のとおり開発計画の作成時に開催される検討会議である。地方政府行動計画においては地方開発企画庁が作成する計画概案がムシュレンバンの議

あり、RW・RTの長等、地域社会のメンバーで構成される。主要な任務は土地用途の監視、市の開発事業の進行の補佐、違法営業の露店の監視、住民登録事務の補佐等である。

75 スラバヤ市プログラム構築部は官房局の一組織であり、各事業に係る予算執行の総合調整や進行管理を行っている。地方歳入歳出予算の編成においては、政策的経費の編成を担当している。

76 RTの長：月5万ルピア、RWの長：月7万5千ルピア、LKMKの委員：月10万ルピア。

題となる。ムシュレンバンは国家開発計画システム法によって、地方政府の場合は前年度の3月までに、中央政府の場合は前年度の4月までに開催することが定められており、スラバヤ市においては、区レベルの会議が1月末から2月中旬に、郡レベルの会議が2月上旬から中旬に、市レベルの会議が3月の末に開催されている。会議では、地方政府行動計画概案に盛り込まれた事業のうち、住民のイニシアチブで解決できるもの、例えば、コミュニティで設置している礼拝施設や集会場の整備、小規模な道路の整備等のように、行政ではなく住民の力で解決すべきこと⁷⁷を選別して計画概案から削除する等の調整が行われる。なお、スラバヤ市では市レベルのムシュレンバンに地方議会の代表も参加しており、予算条例案の審議に先立った議会側との調整の場ともなっている。

(3) 地方政府行動計画の制定

前項でスラバヤ市における市レベルまでのムシュレンバンの手順を紹介した。市レベルの会議の結果や、この後に開催される州レベルのムシュレンバンの議論の結果を受け、地方政府行動計画概案は修正され地方首長令案が作成される。州レベルの会議では県・市の開発企画庁、州の事業局・技術機関の代表者や関係者が参加し、県・市レベルの問題で県・市が単独で解決できないことや、県・市の境界をまたがる事業、州及び県・市が共同で設置する公共施設整備等に関する議案が議論される。州レベルの会議での議論の結果、県・市の計画概案を変更する必要がある場合は必要な修正を加え、地方首長令によって前年度の5月頃までに行動計画が制定されている。

(4) 予算条例案の作成

地方政府行動計画の制定を受け、市開発企画庁によって予算編成のガイドラインとなる予算編成基本方針（KUA:Kebijakan Umum APBD）及び、優先事業及びシーリング（PPAS : Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara）が8月上旬までに作成される。次に、これらに基づいて各事業局・技術機関の長によって事業局・技術機関レベルの行動計画（Renja-SKPD）が作成される。この中には、地方政府行動計画の制定以降に生じた災害等に対応するための事業や地方政府側のイニシアチブによる事業等も盛り込まれ、必要があれば地方政府行動計画の変更が随時行なわれる。なお、この作業の間も予算チームは調整作業を行っており、事業の査定や財源の確保が図られる。この間に歳入管理・財政局は歳出予算のうち経常経費の、プログラム構築部は政策的経費の取りまとめを行い、さらに歳入管理・財政局によって歳入予算を含め全ての予算が取りまとめられ、予算条例案、予算説明書及び補足資料が作成される。その後、毎年10月上旬に地方議会へ提出され審議が行われるが、スラバヤ市においては、地方政府行動計画を制定するためのムシュレンバンに地方議会議員が出席しており、さらに予算編成基本方針と優先事業及びシーリングの作成時に地方議会側との折衝が行なわれているため、翌年

77 インドネシアの公共事業には ① Swadaya Murni（予算も労働力も住民が提供）、② Swadaya Kelola（予算は地方政府が、労働力は住民が提供）、③ Proyek（予算も労働力も地方政府が提供）の3種類がある。

度事業の方向性や予算案の大筋はこの時点で地方議会側と合意されており、地方議会における審議で大幅な修正が行われることは少ないという。

(5) 地方議会の審議及び議決

予算条例案は、予算説明書及び補足資料を添付した上で、地方議会に提出され、審議が開始される。地方行政法第 181 条(3)により、地方議会はこの予算条例案に対して翌年度開始の 1 ヶ月前までに議決を行わなければならない、毎年 1 ヶ月ほどの審議が行われる。次ページで、スラバヤ市議会の 2008 年度予算の審議日程を紹介する（図表 8-7-2）。

(6) 上位政府の評価及び予算の成立・施行

地方議会で予算条例案が可決された場合は、地方首長は地方予算の細目に関する地方首長令案を速やかに作成し、評価を受けるために可決された予算条例とともに州の場合は内務大臣に対して、県・市の場合は州知事に対して提出しなければならない。内務大臣または州知事は受理から 15 日以内に評価を下し、中央政府の政策との整合性、公共の福祉の観点、上位法令に照らし問題がないと評価された場合、地方首長は予算条例を認証し、地方首長令を制定する。一方で、内務大臣または州知事から予算条例及び地方首長令案に対して修正意見が付された場合は、地方首長は地方議会と共に、評価結果を受理してから 7 日以内にその修正を行う（法第 185 条）。なお、上位政府の修正意見に応じずに予算条例の認証及び地方首長令の制定を強行した場合、上位政府は当該予算条例及び地方首長令を無効とし、前年度地方政府予算の上限額を限度に執行を行うことを命じることとなる。

【図表 8-7-2 スラバヤ市議会予算審議日程（2008 年度予算）】

2007 年 11 月 9 日

- ・ 議会運営委員会、予算委員会・予算チーム合同会議：審議スケジュール決定
- ・ 第 1 回予算審議本会議：予算チームによる予算条例案及び財政状況の説明
- ・ 予算委員会：予算チームによる予算条例案の説明

2007 年 11 月 12 日～13 日

- ・ 各会派集会：会派の見解の作成

2007 年 11 月 14 日

- ・ 第 2 回予算審議本会議：各会派による予算条例案及び財政状況に関する意見表明

2007 年 11 月 14 日～15 日

- ・ 予算委員会（議会運営委員会との合同会議）：地方議会の予算審議

2007 年 11 月 16 日

- ・ 第 3 回予算審議本会議：各会派の意見に対する予算チームによる答弁

2007 年 11 月 19～23 日

- ・ 各常任委員会：予算チームとの分野別予算の審議

2007 年 11 月 26 日

- ・ 予算委員会：各委員会の審議経過報告

2007 年 11 月 27 日

- ・ 予算委員会：予算条例案の最終修正（予算チーム出席）
- ・ 議会運営委員会：予算委員会からの予算条例案の最終修正報告
- ・ 予算委員会：予算条例案に対する最終意見の作成

2007 年 11 月 28 日

- ・ 各会派集会：予算条例案に対する各会派の最終意見の作成

2007 年 11 月 30 日

- ・ 第 4 回予算審議本会議：予算委員会の審議結果の報告及び最終意見の表明、各会派による最終意見の表明、採決

出典：スラバヤ市議会事務局提供資料

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

インドネシアの地方分権化 松井和久編（アジア経済研究所 2003年）

インドネシアの経済再編 佐藤百合編（アジア経済研究所 2004年）

インドネシア国家開発計画システム法の制定とその意義について 飯島 聡

（開発金融研究所報第25号 2005年7月）

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著（Grasindo 2007年）

Pelengkap Buku Pegangan 2008 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah（地方行政及び地方開発ハンドブック 2008年度版）（インドネシア財務省）

Panduan Penerbitan Obligasi Daerah（公募地方債発行ガイド）（インドネシア財務省）

Pedoman Teknis Dana Dekonsentrasi（権限分散資金テクニカルガイド）

（社会省社会援護総局）

LKPJ Tahun 2006（2006年度説明責任報告書）（メダン市）

【参照ホームページ】

インドネシア財務省（<http://www.depkeu.go.id>）

スラバヤ市（インドネシア語）：<http://www.surabaya.go.id/home.php>

【参照法令（日本語・英語）】

地方行政に関する2004年法律第32号（日本語）

（(独)国際協力機構インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクトHP）

【参照法令（インドネシア語）】

地方公営企業に関する1962年法律第5号

パプアの特別地方自治に関する2001年法律第21号

国家開発計画システムに関する2004年法律第25号

地方行政に関する2004年法律第32号

中央政府・地方政府間の財政均衡に関する2004年法律第33号

アチェの統治に関する2006年法律第11号

2008年度の補正予算に関する2008年法律第16号

地方政府の借入に関する2005年政令第54号

権限分散・補佐任務に関する2008年政令第7号

第9章 地方税及び地方利用者負担金制度

本章では、インドネシアの地方政府の自主財源の主要な項目である地方税（Pajak Daerah）と地方利用者負担金（Retribusi Daerah）を紹介する。

第1節 地方税の概要

インドネシアの地方税制度を規定するのは「地方税及び地方利用者負担金に関する2000年法律第34号（以下「地方税法」という。）」であり、同法により、それぞれ州、県・市の徴税する税金の種類や最高税率等が定められている。州税は①エンジン付車両・水上車両税、②エンジン付車両・水上車両名義変更税、③ガソリン税、④地下水・表水取水利用税の4種類、県・市税は⑤ホテル税、⑥レストラン税、⑦娯楽税、⑧広告税、⑨街灯税、⑩C種資源採掘利用税、⑪駐車税の7種類である（地方税法第2条(1)(2)）。

地方税の税率は、州税についてはインドネシア国内で統一の税率が定められており、法律がその上限を、政令（地方税に関する2001年政令第65号（以下「地方税令」という⁷⁸。））が実際の税率を定めており、県・市税の税率については法律により上限の税率が定められ、それぞれの県・市条例で実際の税率が定められる。

インドネシアの地方税制の特徴の1つとして、徴収された地方税が下位地方政府へ交付される再配分制度が挙げられる。すなわち州税は県・市へ、県税は村へと財源が自動的に再配分される。再配分比率は、州及び県の条例で定めることとされ、配分された税の用途に条件を付けることはできない（地方税法第2A条）。

【図表9-1-1 インドネシアの地方税】

(単位：%)

区分	地方税目	最高税率	最低再配分比率
州税	エンジン付車両・水上車両税	5	30
	エンジン付車両・水上車両名義変更税	10	30
	ガソリン税	5	70
	地下水・表水取水利用税	20	70
県・市税	ホテル税	10	10
	レストラン税	10	10
	娯楽税	35	10
	広告税	25	10
	街灯税	10	10
	C種資源採掘利用税	20	10
	駐車税	20	10

出典：2000年法律第34号を元に作成

⁷⁸「地方税令」に規定される税に関する用語の多くは同令説明書で解説されているため、本章においては、「地方税令」とは同説明書の内容を含む場合がある。

これらの税は必ずしも全てを課税する必要はなく、地方政府は財政等の状況を考慮して課税すべき税目を選択することができる。一方で、県・市政府は一定の条件を満たせば独自の地方税を新設することが可能であり、その条件は、①地方利用者負担金とすべきものではないこと、②課税対象が当該地方政府の区域内に存在するものであること、③課税対象・方法が公共の利益に反しないこと、④国税及び州税が課税しているものを課税対象としないこと、⑤税としての潜在性が高いこと、⑥経済にマイナスの影響を与えないこと、⑦住民の公正と担税能力に見合うこと、⑧環境の持続性に配慮することである（地方税法第2条(4)）。

地方税の新設の手続きは、まず県・市政府または県・市議会が a.税の名称・項目・対象、b.課税方法・税率・計算方法、c.課税対象地域、d.課税期間、e.税額の確定方法、f.納税・徴税手続き、g.納税期限、h.行政罰、i.発効日、を含む地方条例案を作成し、財務大臣との事前協議を行なう。事前協議を行なった後に、地方議会の審議及び議決が行われ、地方首長が認証し、その後に内務大臣に通知する。内務大臣は内容を審査し、上位の法令に違反すると判断される場合等には、内務大臣は財務大臣との協議の後に地方条例を取り消すことができる（地方税法第4条,第5A条）。

第2節 州税

前述のとおり、インドネシアの州税については、税の種類や税率は全国で一律とされており、州政府には課税を行うかどうかや、課税の免除に関する決定等を行う権限が与えられている。なお、州政府は独自の地方税を創設することはできない。本節では、地方税令の規定を中心にインドネシアの州税を紹介する。

【図表9-2-1 インドネシアの州税の状況（2006年度決算）】

(単位：100万ルピア、%)

税目	歳入額	割合	団体数
エンジン付車両税	8,425,665	32.9	29
エンジン付水上車両税	551	0.0	12
エンジン付車両名義変更税	7,522,133	29.3	29
エンジン付水上車両名義変更税	50	0.0	7
ガソリン税	5,293,676	20.6	29
地下水・表水取水利用税	306,416	1.2	29
その他	4,086,909	15.9	7
州税計	25,635,400	100.0	-

出典：インドネシア財務省財政均衡局提供資料（2008年7月8日）を元に作成

注：「その他」はジャカルタ特別州の徴収する県・市税、延滞金及び独自課税等をさす。

「団体数」は2006年度決算時点の全33州のうち、当該税目を課税している団体数である。

1 エンジン付車両・水上車両税

エンジン付車両・水上車両税（Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air）は、自動車・船舶の所有または使用に対して課税を行なう州税である。エンジン付車両とは2輪または4輪の燃料を動力とするエンジン機関を有する車両を指し、重機等の可動設備を含んでいる。エンジン付水上車両は燃料を動力とするエンジンを有する船舶を指す。課税標準は車両の販売価格を基本とし、車両の利用における道路や環境へのダメージ等の経済コストを反映して決定される。税率は法律上最高5%と規定されているが、地方税令で詳細が定められている。

（1）エンジン付車両税

- 課税客体は、港湾、農業、林業、鉱業、産業、スポーツ、レクリエーション等のためにあらゆる場所で使用されるエンジン付車両である（地方税令第2条(1)）。
- 課税標準は、車両の販売価格に、各車両が道路や環境へどれだけ負荷を与えるかを指数化し、両者に乗じて算定される。車両の販売価格は、メーカー代理店や販売者協会から提供を受けたデータによって設定される各車両の市場価格に基づき、内務大臣令で示され、各車両の市場価格が不明な場合は、①気筒・馬力、②用途、③車種、④メーカー、⑤製造年、⑥重量・乗車定員、⑦特殊車両の場合は輸入書類を考慮して設定される。車両の道路へのダメージ及び環境汚染への負荷指数は、車軸圧（車軸数、車輪数、重量から算出）、燃料の種類、車種（セダン・ピックアップ・バス・ジープ等）・用途（公共用・非公共用）・製造年・性能（排気量等）等から算出される。指数は標準的な車両を1.0とし、環境に悪い影響がある車両は1.0以上に、逆に環境にやさしい車両は1.0以下に算出され、車両の販売価格に指数を乗じた額を課税標準としている（地方税令第4条）。
- 税率は、以下のとおりである。

・非公共交通用車両	1.5%
・公共交通用車両	1.0%
・大型車両・重機等	0.5%

（地方税令第5条）
- 納税は、毎年車両の登録月に12ヶ月分を前払いすることによって行なわれ、他の地方政府の行政区域へ引っ越しを行った場合や、廃車等で車両の保有が12ヶ月未満の場合は還付が行われる（地方税令第7条）。
- 中央政府・地方政府（国営企業、地方公営企業は除く）、大使館、領事館、外国政府の代表機関及び国際機関、その他地方条例で定める者が所有する車両は、課税が免除される（地方税令第2条(2)）。

【図表 9 - 2 - 2 車両販売価格、負荷指数、課税標準の例】

単位：千ルピア

メーカー	型式	販売価格	負荷指数	課税標準
三菱自動車	STRADA CR 2.8L DOUBLE CABIN GLX (4X4) M/T	184,000	1.3	239,200
スズキ	RS 415 SWIFT ST (4X2) A/T	108,000	1.0	108,000
ダイハツ工業	S402RP-TMRFJJ KR	58,000	1.3	75,400

出典：2007年内務大臣令第62号を元に作成

(2) エンジン付水上車両税

- 課税客体は、以下を含む船舶である。
 - ・排水量 20m³または総トン数 7 トン以下の小型船舶
 - ・二馬力以上の漁船
 - ・個人用ヨット、プレジャーボート、スポーツボート
 - ・水上輸送の目的で使用する船舶 (地方税令第 8 条(2))
- 課税標準は、水上車両の販売価格であり、販売店から提供を受けたデータによって設定される各水上車両の市場価格に基づく額で、12 月第 1 週時点の市場価格が用いられている。各水上車両の市場価格が不明な場合は、①用途、②船種、③メーカー、④製造年・改修年、⑤重量、⑥乗船可能人数・積載可能量、⑦特殊船舶の場合は輸入書類等から算出される (地方税令第 10 条)。
- 税率は、1.5%である (地方税令第 11 条)。
- 納税は、毎年水上車両の登録月に 12 ヶ月分を前払いすることによって行なわれ、登録地の変更、廃船等で車両の保有が 12 ヶ月未満の場合は還付が行われる (地方税令第 13 条)。
- 中央政府・地方政府 (国営企業、地方公営企業は除く)、大使館、領事館、外国政府の代表機関及び国際機関、海軍、その他地方条例で定める者が所有する船舶は、課税が免除される (地方税令第 8 条(3))。

2 エンジン付車両・水上車両名義変更税

エンジン付車両・水上車両名義変更税 (Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air) は、商取引や、贈与、交換、相続等による所有権の移転の際に行なう名義変更に対して課税する州税であり、車両の取引価格に対して最高 10%が課税されると法律上規定されている。地方税令における実際の取り扱いは、以下のとおりとなっている。

○ 課税客体は、エンジン付車両・水上車両税と同様である（地方税令第 14 条(1)、第 21 条(1)）。

○ 税率は、**図表 9-2-3**のとおりである（地方税令第 17 条）。

【図表 9-2-3 エンジン付車両・水上車両名義変更税の税率】

分類	非公共交通用車両	公共交通用車両	大型車両・重機等	水上車両
初回の名義変更	10.0%	1.0%	0.1%	5.0%
2回目以降の名義変更	10.0%	1.0%	0.1%	1.0%
相続による名義変更	3.0%	0.3%	0.03%	0.1%

出典：2001年政令第65号を元に作成

○ 納税時期は、車両を所有することになった個人または法人は、所有から 30 日以内に、名義、住所、所有することになった年月日、車両登録ナンバー及び車両の写真に関して、州知事に対し届け出を行うことが義務付けられており、同期限までに納税を行なう（地方税令第 18 条～第 20 条）。

○ エンジン付車両・水上車両税の課税免除の場合に加えて、要人の使用のためにインドネシア国内に持ち込む場合、保税区域内での保管、展示・研究・サンプル・国際スポーツ競技等の目的のために車両登録を行なう場合は、課税が免除される（地方税令第 14 条(2)）。

3 ガソリン税

○ ガソリン税（Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor）は、エンジン付車両または水上車両の燃料として供給され、または燃料として使用されると想定されるガソリン、ディーゼル、圧縮天然ガスに課税する（地方税令第 28 条）。

○ 税率は、最高税率と同じ 5%であり、付加価値税（日本の消費税に相当）課税前のガソリン等の販売額に課税する（地方税令第 30 条,第 31 条）。

4 地下水・表水取水利用税

地下水・表水取水利用税（Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan）は、個人または法人による地下水・表水の取水・利用に課税する州税である。取水・利用する水の質、量、種類等に応じた受益額に対して、最高 20%が課税されるが、家庭での使用や農業のための使用は課税対象外とされている。地方税令

における実際の取り扱いは、以下のとおりである。

- 課税客体は、地下水・表水の取水・利用による受益価格である。受益価格は、①地下水・表水の別、②水源の場所、③目的・用途、④取水量・利用量、⑤水質、⑥取水の利用の場所、⑦季節（雨季・乾季）、⑧環境負荷等を考慮して算定される（地方税令第35条）。
- 税率は、以下のとおりである。
地下水 20%、表水 10%（地方税令第36条）
- 中央政府・地方政府の地下水・表水の利用、国営企業・地方公営企業の灌漑開発のための地下水・表水の利用、農業用灌漑のための地下水・表水の利用、一般世帯利用のための地下水・表水の利用、その他地方条例で定める場合は、課税が免除される（地方税令第33条(2)）。

第3節 県・市税

本節では、インドネシアの県・市税を紹介する。州税と異なり、県・市税の詳細は法律及び地方税令を指針として、それぞれの県・市の地方条例で定めるとされており、それぞれの地方政府が税率等の詳細を決定している。本節では、スラバヤ市における実際の地方税の課税状況を例に紹介することとしたい。

【図表9-3-1 インドネシアの県・市税の状況（2006年度決算）】

(単位：100万ルピア、%)

税目	歳入額	割合	課税団体数
ホテル税・レストラン税	1,009,649	23.3	344
娯楽税	106,889	2.5	328
広告税	235,581	5.4	343
街灯税	2,110,734	48.8	336
C種資源採掘利用税	271,002	6.3	316
その他	594,762	13.7	96
県・市税計	4,328,618	100.0	-

出典：インドネシア財務省財政均衡局提供資料（2008年7月8日）を元に作成

注：「その他」は延滞金及び独自課税等。データの制約から駐車税は含まれていない。

「団体数」は2006年度決算時点の全416県・市のうち、当該税目を課税している団体数である。

1 ホテル税・レストラン税

ホテル税 (Pajak Hotel) は、ホテルでのサービスへの支払いに対して課税される税である。ホテルとは人が宿泊若しくは休憩し、あるいは関連するサービスを受ける施設等であり、料金の支払いを伴うものである。インドネシアのホテルはオフィスやショッピングセンター等との複合施設も多く存在するが、課税されるのは宿泊施設内での支払額に対してである。レストラン税 (Pajak Restoran) はレストランでの支払額に課税する税であり、人が飲食を行う施設で、一定以上の売り上げがある施設が対象である。実際の取り扱いは、以下のとおりである。

(1) ホテル税

○ 課税標準はホテルで提供されるサービスの対価として支払った料金であり、以下の利用等が対象とされる。

- ・ 宿泊施設の利用
- ・ 宿泊に関連して提供される有料サービスの利用
(FAX、電話、コピー、クリーニング等)
- ・ 宿泊客のみに提供される有料のスポーツ施設、娯楽施設の利用
- ・ 会議室の利用 (地方税令第 38 条(1))

なお、以下に挙げるもの等は課税対象外である。

- ・ 家や部屋の賃貸 (アパートその他)
- ・ 学生寮やイスラム教学校の寄宿舎
- ・ ホテルにおいて宿泊客以外も利用できる有料のスポーツ施設、娯楽施設
- ・ ホテル内の店舗、事務所施設、銀行、サロン等
- ・ ホテルが主催するツアー (地方税令第 38 条(2))

○ 最高税率は 10% であり (地方税令第 41 条(1))、スラバヤ市では最高税率の 10% を適用している。

(2) レストラン税

○ 課税標準は、レストランで提供されるサービスの対価として支払った料金である。当該レストランにはカフェ・バー等の飲食施設も含まれる。レストラン内における飲食物の提供以外にも、レストランからの持ち帰りや配達の利用等にも課税されるが、ケータリング専門業者は除かれる。

○ 最高税率は 10% であり (地方税令第 46 条(1))、スラバヤ市では最高税率の 10% を適用している。

2 娯楽税

娯楽税（Pajak Hiburan）は、興行や催物等の娯楽の観覧及び参加に係る入場料等に対して課税される税である。娯楽とは料金の支払いの結果、人々が娯楽性を感じるものであり、スラバヤ市では、映画や美術鑑賞、動物園の入場料から、レンタルビデオの利用など広範に課税されている。ただし、健康増進のために競技場などのスポーツ施設を利用する場合等は課税対象から除かれる（フィットネスクラブ等の高級施設は課税される）。実際の取り扱いは、以下のとおりである。

- 課税標準は、娯楽を得る対価（入場料等）である。料金を取らない娯楽、例えば結婚式、伝統儀式、宗教行事は課税されず、伝統芸能の場合は、他の娯楽よりも税率を低くすることが定められている（地方税令第48条）。
- 最高税率は35%であり（地方税令第51条(1)）、スラバヤ市における税率は**図表9-3-2**のとおりである。

【図表9-3-2 スラバヤ市の主な娯楽税の項目】

項目	課税標準	税率(%)
映画館	入場料	10
美術展、コンサート、舞踊・演劇、サーカス	入場料	10
スポーツ観戦	入場料	15
動物園	入場料	15
レンタルビデオ・DVD等	レンタル料	15
ボーリング	支払額	25
ホテル、レストラン等の有料ショー	入場料	30
バー、ナイトクラブ、カラオケ	支払額	35
マッサージ、サウナ、スパ	支払額	35
ビリヤード	支払額	35
ゴルフ	支払額	35

出典：スラバヤ市税務局よりヒアリング（2008年3月27日）

3 広告税

広告税（Pajak Reklame）は、商業広告を掲示するための賃料等に対して課税される税である。インドネシアでは商業広告は許可制となっており、納税とともに許可が付与される。商業広告とは、あらゆる形態の商業的宣伝を指し、サービス・人物・商品への勧誘行為、人々の関心を惹く行為を意味する。地方税令における実際の取り扱いは、以下のとおりである。

- 課税標準は、広告を掲示するための賃料等であり、広告によって生じる利益を金額化するものである。賃料は広告の掲示場所、種類、期間、媒体等により決定され、計算方法は地方条例で定められる（地方税令第55条）。

- 広告とは、物体、装置、行動、情報伝達手段の別を問わず、固定看板や幟等のように特定の場所に用意されるものまたはビラやパンフレット等の配布物であり、具体的には看板、屋外広告板、映像広告版、布製広告（幟）、リーフレット、ステッカー、車両等による移動広告、空中広告、拡声器による広告、広告映画、見せ物を伴う広告等が含まれる（地方税令第 53 条(1)）。
- インターネット、テレビ、ラジオ、新聞、その他地方条例で特に定める広告、政府によって設置されるものや選挙ポスター等は課税対象外である（地方税令第 53 条(2)）。
- 最高税率は 25% であり（地方税令第 56 条(1)）、スラバヤ市では最高税率の 25% を適用している。



左：広告物の例（タバコ広告の幟）



右：幟に押印する「納税済スタンプ」

4 街灯税

街灯税（Pajak Penerangan Jalan）は、行政によって道路に設置されている街灯に要する電気代を地方政府が支弁している場合において、企業活動や一般家庭で使用される電気の消費に係る電気料金に対して課税されるものである。国営電力会社からの電力の供給に限らず、自家発電を行った場合であっても相当額に対して課税される。

- 課税標準は電力の使用価値であり、以下のとおりとされている（地方税令第 60 条）。
 - ・ 国営電力会社から供給されている場合は、電気使用量に応じた電気料金
 - ・ 国営電力会社以外からの電気を使用している場合は、最大容量、電気使用量または電気使用推定量、使用地域の電気料金から算出する
 - ・ 石油・天然ガス産業で使用する電気消費については、使用価値は実際の消費価値の 30% に軽減される
- 最高税率は 10% であり（地方税令第 61 条(1)）、スラバヤ市における税率は図表 9-3-3 のとおりである。

- 中央政府・地方政府（国営企業、地方公営企業は除く）、大使館、領事館、外国政府の代表機関及び国際機関、国営電力会社以外の発電・供給許可が不要な規模の業者から電力供給を受けている場合、その他地方条例で定める場合は、課税が免除される（地方税令第 58 条(2)）。

【図表 9-3-3 スラバヤ市の街灯税率】

項目	税率(%)
国営電力会社から供給を受ける大企業、鉱業・石油天然ガス採掘業	10
国営電力会社から供給を受ける中小企業、個人事業主	5
国営電力会社から供給を受ける一般世帯	6
国営電力会社から供給を受けない電力消費（自家発電等）	9

出典：スラバヤ市税務局よりヒアリング（2008年3月27日）

5 C種資源採掘利用税

C種資源採掘利用税（Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C）は、C種資源の採掘・利用に対して課税される。鉱山からの産出に限らず、身近な例としては川底から採集される建築用コンクリートや埋め立て用の砂が挙げられる。

- 課税客体は、採掘によって得られるC種資源であり、以下の鉱石をいう。
石綿、スレート、石灰岩、軽石、ベントナイト、白雲石、長石、岩塩、黒鉛、花崗岩、石膏、方解石、カオリン、マグネシウム、雲母、大理石、硝酸塩、黒曜石、黄土、砂・砂利、水晶砂、リン酸塩 等（地方税令第 63 条(2)）
- 課税標準は、C種資源の販売価格であり、販売価格は採掘トン数に市場取引相場または標準価格を乗じたものである（地方税令第 65 条）。
- 最高税率は 20%であり（地方税令第 66 条(1)）、スラバヤ市では課税していない。
- C種資源の採掘活動の中で、明らかにC種資源ではない鉱物が採掘された場合で、当該鉱物で経済活動を行わない場合、その他地方条例で定める場合は、課税が免除される（地方税令第 63 条(3)）。

6 駐車税

駐車税（Pajak Parkir）は、駐車場の利用料金に対して課税されるものである。駐車場は道路の外部で個人若しくは法人によって運営され、事業性を有するものであり、二輪車の保管や貸し車庫の経営も含まれる。

- 課税標準は、駐車場の利用料金である
- 駐車税の最高税率は 20%であり（地方税令第 71 条(1)）、スラバヤ市では最高税率の 20%を適用している。

第4節 税の徴収

本節では、実際にインドネシアの地方政府がどのように税金を徴収しているのか、どのように滞納処分を行なっているのか、スラバヤ市の例を紹介する。

1 スラバヤ市税務局の体制⁷⁹

スラバヤ市では、ホテル税、レストラン税、娯楽税、広告税、街灯税、駐車税の6種類の地方税を徴収している。2008年度の地方税収入は予算ベースで約3,700億ルピア（約28億5千万円）であり、うち街灯税が約1,350億ルピア（約10億4千万円）、ホテル税が約785億ルピア（約6億円）、レストラン税が約748億ルピア（約5億8千万円）で、この3種類で税収総額の約78%を占めている。

税務局の職員は436人で、本庁に200人、東西南北・中央のそれぞれに設置されている税務事務所にそれぞれ約50名を配置している。5ヶ所の税務事務所では税の徴収を行なう担当の他に、それぞれ①税調査チーム（Tim Pemeriksa）、②取締チーム（Tim Jurusita）、③強制徴収チーム（Tim Penyidik）、の3つのチームを設置している。

税調査チームは、後述するMPS方式の税の賦課を担当し、取締チームは税金を支払わない者に対してその事情調査を行ない、強制徴収チームは支払い能力があるにも拘らず支払いを行なわない者への強制執行を行なっている。

なお、取締チームは、証拠や報告書の收受、搜索、収集検査、事情聴取、家宅搜索、帳簿の押収等を行なう等の権限も有し、その結果を強制徴収チームに報告し、または警察へ通報している。強制徴収チームは取締チームからの報告を元に、家屋、倉庫、田畑、船舶等の財産の差押え及び競売を行なっている。（ベッド、服、飲食物、書籍、1千万ルピア（約7万7千円）未満の機械類、身体障害者用具等を差し押さえることは禁止されている。）

【図表9-4-1 スラバヤ市の地方税収入（2008年度当初予算）】

（単位：百万ルピア、%）

地方税目	歳入額	シェア
ホテル税	78,474	21.18
レストラン税	74,771	20.19
娯楽税	18,983	5.12
広告税	50,749	13.70
街灯税	134,808	36.39
駐車税	12,640	3.41
合計	370,426	100.00

出典：スラバヤ市税務局提供資料

79 スラバヤ市では2008年12月に組織再編を実施しており、税務局は歳入管理・財政局へと再編されている。

2 地方税の徴収実務の例

地方税はその性質上、定期的に支払いが行なわれるものと、その都度支払うべきものに分類され、前者は、ホテル税、レストラン税、街灯税、常設の看板に課する広告税、娯楽税が、後者は、臨時的な広告税、コンサート等のイベントにかかる娯楽税、駐車税が該当する。以下では、徴税方法の例として、ホテル税・レストラン税と、駐車税を紹介する。

(1) ホテル税及びレストラン税

ホテル税とレストラン税は、MPS方式（Membayar Pajak Sendiri：自己納税方式）とNon-MPS方式（Taksasi）と呼ばれる2種類の方法を選択することができる。

MPSとは事業主自らが売上金を元に課税額を申告する方式であり、ホテル・レストラン経営者は毎月4回（7日、14日、21日、28日）、税務申告書（SPTPD）及びレジ記録等の添付書類を用意し、一週間分の売り上げを市税務局窓口で申告納税する。

MPS方式を選択する事業者は毎月の申告の他に、定期的に行なわれる税務検査への協力が義務付けられており、税調査チームによって売上傳票、銀行取引簿、キャッシュフロー計算書、損益計算書、貸借対照表等の検査が行われている。虚偽の申告を行った場合、過少申告額について月額2%の罰金を課している。

Non-MPS方式とは、スラバヤ市の税務局の税調査チームが事業主に代わって売り上げ伝票から課税額を決定するものであり、数ヶ月に一度、市税務局担当官による帳簿検査が行われる。審査の結果、納税額を記載した税金支払命令書が通知され、事業主は命令日から15日以内に支払いを行うものである。

(2) 駐車税

駐車税については、駐車場の経営者が利用者に交付する駐車券やレシートを未使用の状態ですべての窓口に持参し、税金を前納する。具体的には市役所職員が納税済を表す刻印を駐車券に施す方法で納税を行なう。駐車場の経営者は、各利用者から税額を含んだ駐車料を徴収し、前納した税金を回収する。



左：スラバヤ市税務局納税窓口



右：駐車券に納税済刻印を押す様子

第5節 地方利用者負担金

地方税と並んで、地方政府の自主財源の柱となるのが地方利用者負担金であり、地方政府が提供する様々な特定の行政サービスに対する手数料を意味する。すべての地方政府の行政サービスが地方利用者負担金の対象になるわけではなく、社会・経済状況を考慮に入れて、適当と考えられる特定の行政サービスを対象としている。

地方利用者負担金は、地方税法によりその対象や運用方法が定められており、①公共サービス負担金、②事業サービス負担金、③許認可サービス負担金の、3種類のカテゴリーに分類できる。また、具体的な地方利用者負担金の対象は、地方利用者負担金に関する2001年政令第66号に列挙されているが、その詳細は地方条例によって定められている。

なお、地方利用者負担金は財源再配分機能を有しており、県政府によって徴収される地方利用者負担金については、当該サービスの提供に関係がある村へと、その一部を交付することとされている。以下、地方利用者負担金の例を挙げる。

(1) 公共サービス負担金

- a. 医療施設診察料、b. ゴミ処理、衛生サービス料、c. 住民票変更、居住証明料、
- d. 墓地使用料、e. 路上駐車料、f. 市場使用料、g. 自動車検査料、h. 消火器検査料、
- i. 都市計画地図変更・発行手数料、j. 漁船船舶検査料

(2) 事業サービス負担金

- a. 地方財産使用料、b. 卸売市場、ショッピングセンター使用料、c. 競売場使用料、
- d. ターミナル使用料、e. 特別駐車場利用料、f. 宿泊施設等利用料、
- g. し尿汲み取り料、h. 屠殺場使用料、i. 港湾使用料、j. スポレク施設使用料、
- k. 渡船サービス料、l. 汚水処理料、m. 物産品販売代金

(3) 許認可サービス負担金

- a. 建物建築許可手数料、b. アルコール飲料販売許可手数料、
- c. 迷惑事業許可手数料、d. 旅客運送路線許可手数料

【図表 9-5-1 スラバヤ市の地方利用者負担金の例（排出施設別ゴミ収集料金等）】

区分	場所	料金	備考
公共施設	一般公共施設	2,000ルピア/月	広場等の公共場所、宗教施設、水飲場、集会所
	特別公共施設	5,000ルピア/月	学校、病院、クリニック、保健所
非商業施設	A1住宅	12,000ルピア/月	主要幹線道路、排水口及び路肩の整備された道路、又は経済価値の高い道路沿いの住宅
	A3住宅	3,000ルピア/月	幅6.5m以下の排水口や路肩の整備された道路沿いの住宅
	政府機関	6,000ルピア/月	インドネシア・海外政府機関の施設
商業施設	中小企業	7,800ルピア/月	協同組合、個人企業、サービス業、零細企業、プール、保健サービス、運動施設、民間の病院・診療所、薬局、開業医
	大企業	16,500ルピア/月	銀行、不動産業、工場、倉庫、公営企業、デパート、娯楽施設
	大規模レストラン	55,000ルピア/月	20以上の座席を有するレストラン
	小規模レストラン	25,000ルピア/月	20以下の座席を有するレストラン
	5つ星ホテル	180,000ルピア/月	
	3つ星ホテル	150,000ルピア/月	
工業施設	小規模企業	5,250ルピア/月	家庭内工業、内職
	大規模企業	110,000ルピア/月	金属・機械工業、基礎工業
市場	政府所有市場	39,000,000ルピア/月	政府が所有・管理する市場
	地方公営市場	2,500,000ルピア/月	
	民間市場	4,250ルピア/日	民間が所有・管理する市場
市所有設備の貸し出し	移動トイレ	600,000ルピア/日	地域社会のための移動トイレ
	ゴミ運搬トラック	5,000ルピア/m ³	ゴミを最終処理所（TPA）まで運搬するトラック
	ゴミコンテナ（容量14m ³ ）	25,000ルピア/日	コンテナのレンタル料金
	掘削機	125,000ルピア/時間	ゴミ・土を集めるための重機械
	ブルドーザー	125,000ルピア/時間	ゴミ・土を集めるための重機械
その他	屋台	1,000ルピア/日	個人所有者によって路上に設置される屋台
	最終処理所へのゴミ持込	2,500ルピア/m ³	2.5m ³ 以下の場合。2.5m ³ 以上の場合には3,000ルピア/m ³
	下水処理所での汚水持込	3,750ルピア/m ³	
	ゴミ焼却場へのゴミ持込	9,375ルピア/m ³	

出典：スラバヤ市地方条例2000年第4号別表を元に作成

< 主要参考文献 >

【日本語書籍・論文】

インドネシアの地方分権化 松井和久編（アジア経済研究所 2003年）

【インドネシア語文献】

Pemerintahan dan Otonomi Daerah Hanif Nurcholis 著（Grasindo 2007年）

【参照法令（インドネシア語）】

地方税及び地方利用者負担金に関する 2000年法律第34号

地方税に関する 2001年政令第65号

第10章 特別地方自治法

インドネシア共和国の地方制度は、全ての州で2004年地方行政法に基づく単一制度が導入されているが、ジャカルタ首都特別州、ジョグジャカルタ特別州、ナングロ・アチェ・ダルサラーム州、パプア州及び西パプア州の5つの州では、その地位や宗教・民族・歴史的経緯に基づき、単一制度を基本としつつ、特殊な地位や特別な自治権が付与されている。本章では、これら5州で実施されている特別な地方自治制度について、それぞれの法令の主な規定を踏まえて紹介する。

第1節 ジャカルタ首都特別州行政法

ジャカルタ首都特別州（DKI Jakarta : Daerah Khusus Ibukota Jakarta）は、州レベルの地方政府であるとともにインドネシア共和国の首都としての特別な任務、権利、義務及び責任を有する地域であり、外国の代表機関や国際機関の所在地としての役割を有する。ジャカルタ首都特別州では、地方行政法等の法令による地方制度を基本としつつ、「ジャカルタ首都特別州の行政に関する2007年法律第29号（以下「首都法」という。）」で定められる特別な制度が適用されている。同法の主な点は、以下のとおりである。

（1）県行政区・市行政区の設置

通常の州の場合、州の行政区域の中には下位の地方政府である県政府や市政府が存在し、独立した地方政府として、住民による直接選挙で選出される県知事・市長や地方議会を有している。ジャカルタ首都特別州においても、行政区域内に県や市に相当する機関が置かれているが、それは日本の政令指定都市の「行政区」に相当する機関であり、ジャカルタ首都特別州には州の機構の一部として、1つの県行政区（Kabupaten Administrasi）と4つの市行政区（Kota Administrasi）が設置されている。

県行政区知事及び市行政区長は、州議会の意見を踏まえ、州の公務員の中からジャカルタ首都特別州知事が選出し、任命を行う。県行政区副知事や副市行政区長は州議会の意見のプロセスを要せずにジャカルタ首都特別州知事が任命することができる。それらを補佐する官房長については、県行政区知事または市行政区長の提案により、ジャカルタ首都特別州知事が任命することとされている（首都法第19条,第20条）。

県行政区や市行政区には、通常の地方議会に代わる機関として県協議会（Dewan Kabupaten）と市協議会（Dewan Kota）が設置され、住民サービスの向上について協議を行う場と位置づけられている。協議会はそれぞれの行政区内の区毎に1名の割合で議席を配置しており、議員は住民の提案に基づき、州議会の同意を経てジャカルタ首都特別州知事が任命する（首都法第24条）。

(2) 知事補佐官の設置

通常の州政府の場合、州知事は官房長に補佐され、官房長は事業局や技術機関等の内部部局を統率している。ジャカルタ首都特別州は通常の州政府の事務に加えて、インドネシア共和国の首都機能に関する多岐にわたる事務を処理しているため、この事務処理を補佐するために、4名を上限とする知事補佐官（Deputi Gubernur）を置くことができる。知事補佐官は知事の推薦に基づき大統領によって任命される。その任務や機能は大統領令で定めることとされているが、知事補佐官は州知事に対して直接責任を負っている（首都法第14条）。

(3) 州議会議員数の増設

通常の地方議会の議員数は当該地方政府の人口規模に応じて決定されるが（第4章第1節参照）、首都としての諸問題に対応するため、ジャカルタ首都特別州議会の議員数は、法律で定められた議員定数の最大125%まで議員数を増やすことができる（首都法第12条(4)）。

(4) 首都の事務

首都としてのジャカルタ首都特別州が実施すべき行政分野は、a.空間計画、天然資源、環境、b.人口・住民登録、移住、c.運輸、d.商業、産業、e.観光とされている。このうち、天然資源、移住、商業、産業、観光の各分野の事務については、通常の地方政府では選択的事務とされており、事務の実施は任意であるが、ジャカルタ首都特別州では義務的事務とされている（首都法第26条(4)）。

(5) 首都圏における地方政府間協力

ジャカルタ首都特別州行政法は、ジャカルタ首都特別州は隣接する西ジャワ州及びバンテン州の地方政府と協力して、ジャカルタ首都圏の住民福祉の向上や相互扶助の向上に努めなければならないと規定しており、協力に際しては共同体（Badan Kerja Sama Antar Daerah）を設置するとされている。

ジャカルタ首都圏はジャボデタベクジュール地域（Jabodetabekjur）と呼ばれており、これは当該地域を構成する、ジャカルタ及びその周辺の西ジャワ州のボゴール（Bogor）、デポック（Depok）、ブカシ（Bekasi）、チアンジュール（Cianjur）及びバンテン州のタンゲラン（Tangerang）地域のそれぞれの頭文字からとった造語である。これらの地方政府間の協力・連携組織として、ジャボデタベクジュール開発協力機関（BKPJ: Badan Kerjasama Pembangunan Jabodetabekjur）が設置されており⁸⁰、空間計画、住宅、水資源・衛生・環境保全、運輸・通信・観光、保健、教育等の分野で共同事業を行って

80 構成は、ジャカルタ首都特別州知事、西ジャワ州知事、バンテン州知事、ボゴール県知事、ボゴール市長、デポック市長、タンゲラン県知事、タンゲラン市長、ブカシ県知事、ブカシ市長、チアンジュール県知事

いる。共同事業の例としては、2006年に各地方政府が合計で24億ルピア（約1,850万円）を拠出し、基礎教育インフラ及び保健インフラの共同整備事業を実施していることが挙げられる（首都法第27条）。

（6）その他

- ・ ジャカルタ首都特別州知事は、首都に関連する重要政策が議題となる場合には、閣議に参加することができる（首都法第26条(8)）。
- ・ ジャカルタ首都特別州知事は、大統領とともに国家行事を行い、儀典に出席することができる（首都法第31条）。
- ・ ジャカルタ首都特別州知事は、旧オランダ植民地時代にバタヴィア（ジャカルタの旧称）に東南アジア各地から労働力として集められた人々によって形成された文化（ベタウィ文化）の保護について責任を有するとされている（首都法第26条(6)）。



ジャカルタ中心部の独立記念塔モナス（通信・情報省ビルより）

第2節 ジョグジャカルタ特別州法

ジョグジャカルタ特別州（Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta : DIY）はジョグジャカルタ市、スレマン県、バントウル県、クヌンキドウル県、クロンプロゴ県で構成される人口約360万人の州である。ジャワ民族最後の王朝であるジョグジャカルタ王朝の都として、1756年に建設された古都である。ジョグジャカルタは、ガムラン音楽や影絵芝居などジャワ民族の伝統文化が受け継がれ、また郊外には世界最大の仏教遺跡ボロブドゥールやヒンズー寺院のプランバナン遺跡を有する。街の中心にある王宮（クラトン）には、現在もスルタン・ハメンクブオノ10世が暮らし、伝統的な王宮文化が継承されている。

ジョグジャカルタが特別州となったきっかけは、1945年のインドネシア独立時に遡り、当時のスルタン・ハメンクブオノ9世が、1945年8月17日に独立が宣言されると、その翌日にいち早くこれを支持し、ジョグジャカルタがインドネシア共和国に組み入れられることを受け入れたことによる。また、オランダとの独立戦争中に陥落したジャカルタからジョグジャカルタに首都が一時的に移され、対オランダの抵抗運動の中心地になったことや、スルタンが政府に建物や戦費を提供し住民が団結したことが1950年の正式独立に大きな貢献を果たした。これらの事実により、インドネシア人は民族の枠を超えて、ジョグジャカルタやそこに住むスルタンが特別な存在であると認識している。

このような経緯から、「ジョグジャカルタ特別州に関する1950年法律第3号」は、『ジョグジャカルタ特別州の知事は、インドネシア共和国が成立する以前の支配者の一族が就任する』と規定しており、現在に至るまで、ジョグジャカルタ特別州ではスルタンが州知事の地位を継承している。地方行政法の規定では、知事・副知事は住民からの直接選挙で選出され、任期も最大で2期10年に制限されているが、ジョグジャカルタ特別州では選挙が実施されたことはない。現在の州知事には、前述のスルタン・ハメンクブオノ10世が就き、現在3期目の任期途中である。なお、副知事には19世紀にスルタン家から分家して別の王家を継承しているパク・アラム9世が就いている。



世界遺産ボロブドゥール遺跡（ジョグジャカルタ郊外）

第3節 パプア特別地方自治法

パプア州及び西パプア州（パプア）はインドネシア領の東端のニューギニア島（イリアン島）の西半部に位置し、その東半部はパプア・ニューギニア独立国である。パプアとは北マルク地方で使われていた古いマレー語の方言の「pepuah（縮れた髪）」に由来するとされている。インドネシアは多民族国家ではあるが、他の地域は主にマレー系、インド系、中国系の民族で構成される。それに対してパプアではその名の由来どおり、メラネシア系の民族がもともと住んでいた地域であり、外見的にもパプア人の容貌は他の地域と全く異なっている。宗教もインドネシア全土でイスラム教徒が多数を占めるのに対して、パプアではキリスト教が多数を占めている。パプアの山岳部には原野が未開のまま残り、現在も原始的農業や狩猟・採集生活を行う原住民の集落が存在している。

パプアはインドネシア共和国の独立後も、オランダ領ニューギニアとしてオランダの植民地支配が存続し、インドネシアはパプアの領有権を主張して両国の対立が続いていた。1961年にはオランダの支援の下、パプアで独立の動きが高まり、これに対してインドネシアは軍事行動を発動したが、国連暫定行政機構（UNTEA）の仲裁によって1963年にインドネシアに施政権が移管された。この仲裁では最終的な決着は帰属を問う住民投票⁸¹によることが盛り込まれており、1969年に投票が行われ、同年パプアは正式にインドネシアに併合されることになった。

パプア州及び西パプア州がインドネシアに帰属して以降、インドネシア政府はジャワ島を中心とする他の地域からパプアへの移民を奨励し、インドネシアとの同化政策を行った。また、パプアには全インドネシアの鉱物資源の約4分の1が眠っているとされており、アメリカ資本のフリーポート社を始めとする企業が国軍の護衛のもと開発を行ってきた。一方、原住民側から見れば、インドネシアは祖先から受け継いできた土地を破壊し、資源を搾取し、鉱山の廃水等によって環境を汚染する支配者であった。これらの複雑な経緯により、インドネシアへの併合に対する抵抗活動に端を発するゲリラ『独立パプア運動（OPM : Organisasi Papua Merdeka）』等の組織が現在に至るまで分離独立を求めて抵抗運動を続けており、幾度の破壊行為やインドネシア国軍との戦闘が発生している。

スハルト政権が崩壊した1998年以降、パプアや次節で紹介するアチェではインドネシアからの独立の気運が高まり、それを危惧する国民協議会は、パプアとアチェに特別な地方自治を与えるよう求める国民協議会決定を決議した。しかし、インドネシア政府は法律の制定作業を行わず、特別地方自治の実施は頓挫するかに思われたが、パプア州側のイニシアチブ⁸²で草案が作成され、2001年に「パプアの特別地方自治に関する2001年法律第21号（パプア法）」として成立した⁸³。以下では、同法の内容を紹介する。

81 住民投票はインドネシア国軍の監視の下で行われ、公平性を欠くものであったと国際的な非難が起こった。

82 現在の西パプア州は2003年に分立したものであり、2001年当時はパプアにはパプア州しか存在しなかった。

83 同法は対象地域をパプア州としているが、前注のとおり当時のパプア州から西パプア州が分立し、西パプア州も対象となるかが法令上不明確であった。しかし、2008年法律代行政令第1号によって明文化された。

(1) パプア人民評議会の設置

パプア人民評議会（MRP : Majelis Rakyat Papua）は、パプア出身者（Orang Asli Papua）の代表で構成し、パプアの伝統文化やパプア出身者の権利の保護を任務とする。パプア法第 20 条(1)c は、パプア人民評議会の機能と権限の一つとして、『州議会及び地方首長が共同で提出した特別地方条例案（Perdasus : Peraturan Daerah Khusus）⁸⁴に対して意見を述べ、同意を与えること』と規定し、同法第 21 条(1)b は、『パプア出身者の権利に反するような地方条例及び地方首長令の再検討を求めること』と規定している。これらは、パプアの伝統文化やパプア出身者の権利の保護に関する特別地方条例に対する拒否権を意味しており、また、通常の条例に対しても再検討を促すことができる点で、強い権限を有していると言える。

評議員の選出にあっては、パプア人民評議会評議員選挙委員会（Panitia Pemilihan MRP）が設置され、パプア出身者による選挙によって選出され、内務大臣によって任命される（パプア法第 24 条,第 25 条）。現在の定数は 42 人であり、民族、女性、宗教の各分野からそれぞれ 14 人ずつ選出される。任期は 5 年間である。

(2) 州知事及び州副知事の要件

パプア州及び西パプア州の知事及び副知事になることが出来る者の要件として、パプア出身者（Orang Asli Papua）であることが定められている（パプア法第 12 条 a）。パプア出身者とはメラネシア系の人種に由来する者をいい、パプアの原住民族出身者やアダットコミュニティ（慣習社会）から受け入れられ、パプアの原住民族出身者と同等の者として認知された人を含む。

(3) 地方財政上の優遇措置

パプアの豊富な天然資源からの国庫収入を地元還元することを目的として、均衡資金の歳入分与のうち、石油鉱業セクター及び天然ガス鉱業セクターからの国庫収入に関する歳入分与の配分比率について、他の州よりも高く設定されている。また、特別地方自治の実施資金としてパプア特別自治実施資金が交付されている（第 8 章第 2 節及び第 3 節参照）。

(4) 地域アイデンティティの尊重

パプアでは、インドネシア国旗及び国歌や州のシンボルマークとは別に、パプアの偉大さとアイデンティティを示す地域の旗及び地域の歌を持つことが許されている。ただし、これを統治のシンボルとして用いることは許されない（パプア法第 2 条(2)）。

84 パプア法に規定する特別地方自治の実施のために制定される地方条例をいう。

(5) その他

- ・ ジャカルタ首都特別州議会と同様に、パプア州議会の議員数は、法律で定められた議員定数の最大 125%まで増やすことができる（パプア法第 6 条(4)）。
- ・ パプアでは郡をクチャマタンではなくディストリク（Distrik）と称し（パプア法第 1 条 k.）、村はデサではなくカンブン（Kampung）あるいは地域の独自の名称で称する（パプア法第 1 条 l.）。



メラネシア系民族（パプア州ジャヤプラ市）

第4節 アチェ統治法

ナングロ・アチェ・ダルサラーム州（アチェ）⁸⁵はインドネシア領の西端のスマトラ島の西北部に位置する。2000年の国勢調査の結果では、人口の約97%をイスラム教徒が占め、インドネシアの中でも最もイスラム教が盛んな地域である。アチェは16世紀から20世紀初頭までアチェ王国というイスラム教国が存在し、19世紀のオランダの植民地化の動きに対しても最後まで激しく抵抗し（アチェ戦争）、太平洋戦争中の日本占領期においても抵抗運動が行われた。終戦後の独立戦争期においてもイスラム教指導者（ウラマ）の下、オランダの再植民地化への抵抗を見せ、アチェの抵抗運動は「インドネシア独立闘争の礎」であるとスカルノに云わしめた。

この貢献が認められ、1949年にインドネシア政府は一旦アチェ特別州の設置を約束したが、結局翌1950年にアチェは北スマトラ州の一部に組み込まれた。これに失望したアチェではイスラム教国の樹立を目指す動きが起こり、1953年にはイスラム教指導者ダウド・ブレエによる反乱が発生、中央政府はこれを武力鎮圧し、1959年にイスラム教や慣習による自治を認め、以後2002年までアチェ特別州が設置された。

一方で、アチェは石油や天然ガス等の資源に恵まれており、しかしながら、インドネシア政府はパプアと同様に天然資源からの国庫収入を地元十分に還元せず、また、特別州の設置後もイスラム教国樹立への運動は衰えず、1976年にはゲリラ『独立アチェ運動（GAM : Gerakan Aceh Merdeka）』がアチェ・スマトラ国の建国を宣言、以後29年間に渡って武力衝突が続いた。2001年によりやくインドネシア政府とGAMとの間で和平が合意され、インドネシア政府はアチェの特別な地位や中央政府と同州の天然資源収入の分配比率等を規定した、「アチェの特別地方自治に関する2001年法律第18号」を成立させ、州名もナングロ・アチェ・ダルサラーム州に変更されたが、停戦後も一部で戦闘は続き、和平の実現は難しいかに思われた。

そのような中で、2004年12月26日にスマトラ島沖大地震が発生し、津波による被害を中心に死者・不明者が23万人を超え、邦人の犠牲者も40名を越える大惨事となった⁸⁶。皮肉にもこれが和平を一気に進展させ、2005年8月にフィンランドで和平が合意され（ヘルシンキ和平合意）、GAM側は武装解除を行い、インドネシア政府側はアチェの統治に関する新法の制定を行った。こうして成立したのが、「アチェの統治に関する2006年法律第11号（アチェ法）」である。以下では、同法の主な内容を紹介する。

（1）イスラム法の実践

アチェ法第126条は、アチェにおける全てのイスラム教徒はイスラム法を実践する義務を負い、イスラム法に背いてはならず、異教徒も含めてアチェに存在する全ての者は、イスラム法の実践を尊重しなければならないと定めている。続く第127条は、アチェにおいて地方政府はイスラム法の実践に責任を有していると定めている。

85 ナングロはアチェ語で「国」、ダルサラームはアラビア語で「平和の地」を意味する。

86 インドネシア周辺国における被害を含む。

なお、アチェにおけるイスラム法の実践とは、信仰 (ibadah) の実施、イスラム法に基いた家族法 (ahwal alsyakhshiyah)・民法 (muamalah)・刑法 (jinayah) による統治、イスラム裁判 (qadha') の実施、宗教教育 (tarbiyah) の実施、布教 (dakwah) の推進、説教 (syiar) の実施、及びイスラム教の保護 (pembelaan Islam) のことをいう (アチェ法第 125 条(2))。

(2) イスラム法学者評議会の設置

地方政府及び地方議会の協力組織として、イスラム法学者評議会 (MPU : Majelis Pemusyawaratan Ulama) がそれぞれ州レベル、県・市レベルに設置されている。評議会はイスラム法に深い造詣を有するイスラム聖職者やイスラム知識人の代表で構成され、行政課題、開発、地域発展、経済政策に関する宗教令 (fatwa) を発布する機能を有し、また、地域社会で発生した宗教上の意見の対立を解決する等の機能を有する。宗教令は地方政府を拘束するものではないが、各分野における行政運営の際に考慮されるべき性質のものとしてされる (アチェ法第 138 条～第 140 条)。

(3) イスラム法廷の設置

アチェでは、イスラム教国において定められているようなイスラム法に基づいた家族法・民法・刑法の規定が、州の地方条例 (アチェ条例⁸⁷ : Aceh Qanun) によって定められており、住民のイスラム法の実践を監視している。これらのアチェ条例に違反し、あるいは紛争が発生した場合の司法判断を行う機関として、イスラム法廷 (Mahkamah Syar'iyah) が設置されている。

イスラム法廷には、県・市に置かれ一審を行うイスラム法廷 (Mahkamah Syar'iyah) と、州に置かれ控訴審を行うアチェ・イスラム法廷 (Mahkamah Syar'iyah Aceh) の二種類が存在し、控訴審の判決に不服がある場合は、ジャカルタの最高裁判所に上告することができる (アチェ法第 130 条,第 131 条)。

イスラム法による刑罰の一例を紹介すると、イスラム教で禁じた賭博や姦淫を行った者に対して執行される「むち打ち刑」では、モスクの前で罪状が読み上げられ、籐のムチで背中等を打ち据えられる。

(4) ワリ・ナングロの設置

アチェの人々の伝統的、文化的生活の保存者・指導者として、ワリ・ナングロ (Wali Nanggroe (「総統」と訳す場合がある)) を設置することができる。ワリ・ナングロとは、アチェの人々の統合の象徴の意味をもつ役職であり、政治・行政の機能は持たず、伝統・慣習文化の振興や監督、栄典の付与等を行うこととされている (アチェ法第 96 条,第 97 条)。

87 アチェ・カヌン (Aceh Qanun) は、アチェにおける州地方条例の意味である。呼称が異なるだけで、形式上は他の州の地方条例と同等のものである。カヌンとはアラビア語で「法」を意味する。

(5) ムキム (Mukim) の設置

アチェでは郡の下に、区や村とは別に ムキム (Mukim) という区域が設置されている。ムキムとは、もともとは、シャーフィイー法学派が求める、金曜日の集団礼拝に最少減必要な 40 人の男子イスラム教徒の住む居住区の意であり、17 世紀に当時のアチェ王国が導入した、宗教による支配体制に由来する。ムキムは幾つかのガンポン (Gampong : アチェにおける村) で構成され、イマム⁸⁸の宗教的権威の下に統治が行われていた。現在のムキムは、イスラム法、教育、慣習、文化、秩序の維持や、地域の紛争、慣習法や伝統に抵触する行為があった場合の解決等、人々の宗教や慣習に根ざした事務を行っている (アチェ法第 114 条)。

(6) 地方財政上の優遇措置

アチェの豊富な天然資源からの国庫収入を地元還元することを目的として、均衡資金の歳入分与のうち、石油鉱業セクター及び天然ガス鉱業セクターからの国庫収入に関する歳入分与の配分比率について、他の州よりも高く設定されている。また、特別地方自治の実施資金としてアチェ特別自治実施資金が交付されている (第 8 章第 2 節及び第 3 節参照)。

(7) 地方政党の設立

インドネシアにおいて政党を設立する場合、その組織は少なくともインドネシア共和国の全 33 州のうち 60%以上の州に政党の地方支部を有し、州の中の 50%以上の県・市に地域政党事務所を有し、県・市の中の 25%以上の郡に地区組織を有していなければならないという要件があり、特定の地域にのみ地盤がある地方政党の設立は認められていない (政党に関する 2008 年法律第 2 号第 3 条(2) d)。

しかし、アチェ法は、上記の政党の設立要件のうち、全州のうち 60%以上の州に政党の地方支部が設置されていることという条件をアチェには適用せず、州の中の 50%以上の県・市に地域政党事務所を有し、県・市の中の 25%以上の郡に地区組織を有していれば、地方政党を設立することができるとしている (アチェ法第 75 条(8))。

地方政党は地方首長・副首長選挙及び地方議会議員選挙に候補者を擁立することができる (アチェ法第 80 条)、現在は、GAM の元メンバーらが設立した『アチェ党』を含め、多数の地方政党が設立されている。

88 アラビア語で「模範となるべき者」の意であり、スンニ派においては、集団礼拝の際に礼拝者の指導を行う役割を担う。



スマトラ島沖大地震の被災地（津波で流された船が住宅の上に乗っている）

<主要参考文献>

【日本語書籍・論文】

インドネシアの辞典（同朋舎出版 1991年）

インドネシア総選挙と新政権の始動 松井和久・川村晃一編著（明石書店 2005年）

【英語書籍・論文】

INDONESIA'S POPULATION（Institute of Southeast Asian Studies 2003年）

【参照法令（インドネシア語）】

ジョグジャカルタ特別州に関する 1950 年法律第 3 号

パプアの特別地方自治に関する 2001 年法律第 21 号

アチェの統治に関する 2006 年法律第 11 号

ジャカルタ首都特別州の行政に関する 2007 年法律第 29 号

政党に関する 2008 年法律第 2 号

本稿は当協会シンガポール事務所所長補佐 堀 文彦（総務省派遣）と調査員 シャウ・ミンヤンが、2008年3月から2009年2月にかけて調査・執筆したものである。執筆、資料収集、英語及びインドネシア語文献の翻訳を堀が担当し、シャウがそれらの補佐・確認作業を担当した。なお、監修はシンガポール事務所長 生沼 裕が行った。

本稿に掲載した地方政府の具体的な行政事例の多くは、数度にわたって実施した東ジャワ州スラバヤ市における現地調査（2008年3月26日～28日、同8月6日～8日）及び、国立ガジャマダ大学公共政策大学院のアグス教授へのヒアリング調査（2008年3月24日、同10月25日、2009年1月21日）に基づくものである。また、本書の作成にあたり、元独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所の松井和久氏には学術面の検証に関して多大なる御支援をいただいた。この場をお借りして改めて厚く御礼を申し上げたい。



財団法人自治体国際化協会

