

地方分権と経済開発政策—インドネシアを事例として

大門 毅

近年、世界的な潮流としてより効率的な中央政府と自律的な地域経済を目指した地方分権が注目され、公共経済学や財政学においても大きな位置を占めるようになった。国内においては、1995年には地方分権推進法が成立し、明治維新以来続いてきた中央政府を中心とする国家運営のあり方を見直し、地方の果たすべき役割についてさまざまな方面から検討を加えられてきた。従来「無謬性」とまでいわれた官僚機構による不祥事の続発等さまざまなひずみを露呈するようになり、他方「市場の失敗」(market failure)ならぬ「政府の失敗」(government failure)のもたらす危険性が認識され、中央集権制に代わる市民により密接に結びついた地域社会を中心とする新たな制度を求める声が強まったこともその背景にはある。紆余曲折を経て、消費税の一部地方税化、市町村合併等を通じた分権推進がなされ、2003年6月には補助金・地方交付税の削減及び税源委譲を柱とする改革案が「地方分権改革推進会議」により答申された。他方、これまでの議論では「効率」(efficiency)の観点から重視され、一連の地方分権改革が推進される傾向にあるものの、今後は「公正」(equity)の観点から地方格差の拡大や不採算部門の切捨てといった問題にどう取り組んでいくのかが注目される。

一方、外国に目を転じてみた場合、地方分権は日本に限らず、他の先進国、さらには開発途上国でも重要な経済政策としての役割を担っている。この報告では、地方分権の国際的潮流を概観し、特に経済開発政策にとっていかなる意義があるのか、インドネシアの事例を紹介しつつ議論していきたい。

1. 経済開発政策における地方分権の新たな位置づけ

経済学における地方分権とは第一義的に中央政府以外の地方自治体の裁量で徴税し公共支出を行うことであり、地方自治体の国全体の収入(revenue)及び支出(expenditure)における割合が高ければ高いほど分権の度合いが高いと定義される。ここでいう地方分権とはすなわち「財政的分権」(fiscal decentralization)である。

財政的分権の定義に従って、「中央集権型」「分権・連邦型」さらに、それぞれ先進国と途上国とに概念整理・類型化してみる。まず、先進国ではフランス(収入における国以外の主体の割合18.6%、支出における国以外の主体の割合10.8%、1997年世銀統計。以下同様)、ベルギー(11.8%; 5.4%)やEU諸国やイギリス(27.0%; 3.6%)等が中央集権型になり、カナダ(49.4%; 43.4%)、ドイツ(37.8%; 28.8%)、米国(46.4%; 32.9%)等が分権・連邦型となる。日本は中央集権型(世銀統計の報告はなし)と考えられる。

他方、開発途上国においては、中央集権型はボツワナ(3.8%; 0.6%)等サブサハラ・アフリカ諸国、インドネシア(14.8%; 2.9%)、タイ(9.6%; 5.5%)、フィリピン(6.5%; 4.0%)、マレーシア(19.1%; 2.4%)等東南アジア諸国、コスタリカ(2.8%; 2.3%)等中南米の一部、分権・連邦型はアルゼンチン(43.9%; 41.1%)、ブラジル(36.5%; 31.3%)等中南米諸国、や中国(55.6%;

51.4%)、インド（世銀統計の報告なし）等の大国である。

これらの国際データ比較から以下のことが示唆されよう。第一に、財政的に見てある国が中央集権型か、分権・連邦型かは各国の所得水準とは必ずしも対応していない。現に、途上国、特に中南米の大国や中国における分権度は先進国の一部を大きく上回っている。この背景には、世銀等の国際機関や北欧を中心とするドナーを中心に、教育・医療等社会開発分野を中心に従来の中央集権型からいわゆる「参加型」を中心とする開発に焦点がシフトしたことと密接な関連があるようである。ここでは、必ずしも財政学的な意味での効率性の議論ではなく、公共政策の意思決定における透明性や市民に対する説明責任といった文脈で分権化が促進される傾向にある。

第二に、もう少し詳細に見てみると、財政的には一般的に「支出における分権度は収入における分権度よりも高い」傾向があるようである。つまり、中央政府から地方政府に対する補助金や交付税の削減は比較的行きやすいが、税源の委譲は進みにくいということである。Larry Diamond (1999) は『民主主義の発展』（原題は *Developing Democracy*）の中で、地方分権の成功度を「収入及び支出両面における分権の度合い」とし、「自律的な財源のないまま機能のみ地方自治にゆだねるのは民主主義を危険にさらすもの」(P.140) であるとしている。従って、民主主義の観点からは地方分権には課題が多い。

しかし、財政的分権に絞ったデータ分析は国際比較には便利ではあっても、本来分権政策が目指している、制度的分権 (administrative decentralization) や政治的分権 (political decentralization) の側面を捨象しているという点においては、市民社会の政治参加や民意の反映の度合いを含めた広い概念的広がりをもつ分権のごく一部しか把握できていないのかもしれない。果たして、中国はフランスと比べて財政データの上では分権の度合いが高いが、それでは行政的・政治的な権限が与えられているかというそれは別の問題である。換言すれば、分権が 3 つの D (脱集中 de-concentration、権限委譲 delegation、権限剥奪 devolution) のどのレベルで実施されているのか財政的分権のデータからはあきらかではない。こうした側面は個々の事例研究に委ねる以外にはない。

本調査は民主化以降のインドネシアを事例として、地方分権のもつ財政的、制度的、政治的側面について、その原因と結果について分析するものである。

2. インドネシア危機と国家の役割

インドネシアは 1997 年後半の通貨危機に始まり、1998 年 5 月のジャカルタ暴動、スハルト大統領退陣まで同国の経済・社会が根本から揺さぶられる事態が発生した。1997 年 7 月のタイ・バーツ切り下げに始まるアジア通貨危機の影響をもっとも激しく受けたのは、インドネシアであった。1998 年の実質 GDP 成長率は、マイナス 13.2%の落ち込みを示した (1999 年以降回復基調)。これは韓国の場合のマイナス 5.8%、マレーシアのマイナス 7.5%は勿論のこと、タイのマイナス 10.2%と比較しても著しい。為替レートに関しては、韓国やタイと比べてインドネシアの場合、危機によるレートの下落が最も激しかったことが想起される。インドネシアの場合は、危機前に 1 ドル=2,400 ルピアであったのが、1998 年 1 月には 15,500 ルピアにまで落ち込み、同年 6 月には 16,000 ルピアを割り込んだ。1998 年 5 月のスハルト政権崩壊後の 2-3 年の間に政権がハビビ、ワヒド、メガワティと変化し、国内政治は混沌とした。そうした中で、国連機構による暫定統治を経て、象徴的な東チモールの独立

(2002年5月)、同時に、民主化・政治改革の要求とともに、アチェ等からの分離独立運動も高まるなど中央政府に対する求心力は弱まっていった。

こうした一連の社会危機を通じて明らかになったことは、インドネシアのそれまでの「奇跡の成長」がいかに脆弱な社会基盤のうえに成り立っていたことである。脆弱であるがゆえに、時に武力動員（東チモール等）や国内移民促進政策（ジャワ化）、中央政府からの補助金・交付金など、様々な方法を通じてかろうじて国としての一体化を保っていた。その脆弱性が露呈され、制度的な強化の必要性が認識されるようになった。

インドネシアが「ポスト・スハルト」体制を模索する中で注目されてきたのが、「地方分権」（インドネシア語で *desentralisasi*）の役割である。1999年には「地方行政法」「中央・地方財政均衡法」が施行し、今後本格的に国から地方への権限委譲が行われることになっている。インドネシアが地方分権を民主化プロセスの中で重視してきた背景には、一つには分離独立運動を抑止するいわば「ガス抜き」としての役割がある。

インドネシアではスハルト政権末期から地方の貧困村を対象とした開発プログラムが行われていた。その代表的なものが、いわゆる IDT（インドネシア語で *Inpres Desa Tertinggal*、「後進村に関する大統領令」の頭文字をとったもの）プログラムである。全国 6 万余の「村」（インドネシアの最小の行政単位）のうち、所得水準やインフラ整備状況等を加味して選ばれた IDT 指定村、約 2 万余に対して供与された、小規模な「ひもなし」資金（交付金的一种）である。かつて、竹下首相が「ふるさと創生」事業として、市町村に対して 1 億円の補助金を出して不評を買ったことがあったが、その IDT プログラムもその効果発現に対しては内外から疑問視する声が多かった。

ともあれ、インドネシアはこれまで日本を含むドナーからの多くの援助資金と海外直接投資をもとに構造改革を進め、石油依存経済から脱却して輸出競争力のある工業部門の育成に成功した。その結果、1990 年代の半ばには「奇跡」といわれる成長率を達成した。その中で日本の援助の窓口でもあり、経済計画の中核を担ってきたのが、インドネシア国家開発企画庁（BAPPENAS：インドネシア語で *Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*）である。BAPPENAS はスハルト政権とともに歩んできたエリート官僚機構であり、1968 年以来、5 ヶ年経済開発計画（REPLITA）の策定を始めとして、開発予算や経済援助案件の審査・運営、マクロ経済の総合調整等、インドネシア共和国の経済運営の枢要の役割を担ってきた。

他方、成長の影で、農村と都市、ジャワ地域と非ジャワ地域の地域格差が社会問題となるようになった。IDT はまさに、BAPPENAS が全面的に行った全国規模の社会プログラムである。しかし、その内実は IDT 村の選定方法を含め、「上（ジャカルタ）から」のアプローチであり、個別の地域的な状況を反映したものとはいえないという批判があった。1 万 3 千以上の島々よりなるモザイク国家の社会経済状況がどの程度中央で把握されているのか疑問視された。

現在インドネシアは地方分権・政治行政改革の只中にあり、BAPPENAS も大きくその役割を変化しつつある。こうした中、2000 年に発表された、BAPPENAS の所掌範囲は当初のマクロ経済運営、予算策定に加えて、中央と地方の行政組織強化が加わった。また、経済危機以降の BAPPENAS の業務は従来のマクロ経済分野に加えて、貧困対策・社会開発、ソーシャル・セーフティ・ネットといったミクロ分野への重要性が増している。最近では、貧困削減戦略ペーパー（PRSP：Poverty Reduction

Strategy Paper, 2003) の策定を行い、マクロ経済運営とミクロレベルの貧困対策の融合をはかる政策を計画実施している。

こうした方向転換は BAPPENAS の存在意義について内外から疑問視する声が出てきたからであり、同機関の存亡をかけたさまざまな地方分権の取り組みが行われている。やや逆説的な言い方ではあるが、地方分権の成否の鍵を握るのが中央政府による強いコミットメントである経験則を考えると、今後の推移が注目される。

3. 分権を軸とした開発政策

インドネシア危機はその後のセーフティネット政策を実行したこともあり、2000 年までには回復基調に向かった。失職した都市の労働者は仕事に復帰し、物価高騰も沈静化した。このなかでセーフティネットについては、貧困層に対する米支給がもっとも大きな位置づけを占めており、ついで、ワークフェアとよばれる日雇い労働、さらには奨学金、医療補助、地域補助金（先述の IDT 村）等がそれに続いている。

このうち、今回調査ではワークフェアに注目して調べてみた。これは従来の IDT プロジェクトとは異なって、貧困層が自らの意思で参加するかどうかを決定するものである。参加の意思決定が、国家や地方自治体よりももっともミクロレベルでなされるという意味において、究極的な分権といえよう。

インドネシア政府統計局が中心となって 1999 年に全国 20 万世帯を対象にセーフティネットプログラム（JPS：インドネシア語で *Jaring Pengaman Sosial*）に関するアンケート調査を実施した。それによれば、ワークフェアに参加した世帯は約 6% で、中にはいわゆる貧困層も非貧困層も含まれている。すなわち、統計学でいうところの、排除のエラーと参入のエラーが混在している。

具体的な日雇い仕事の内容は、河川修復（参加者の 6%、以下同様）、ドブ掃除（21%）、道路修復（45%）、土地開墾（14%）、その他（13%）となっている。報酬は現金支給と現物支給（食料等）が約 9：3 の割合となっている。このプログラムが現金収入の拡大そのものを目的としたものではなく、失業者に対する職の手当てや食料品支給の見返りとしての役割であり、将来の就職を保障するものでもなく、とりあえず暫定的な措置として実施されたことがわかる。このことは、金融危機以前・以降の全国規模の所得水準・賃金水準の推移がワークフェアの参加状況と定量的にも相関関係にないことから示唆されている。

家計がワークフェアプログラムに参加するかどうかの意思決定について、LOGIT 及び PROBIT モデル（計量経済学で一般に用いられる分析方法で、左辺を参加・非参加の被説明変数、右辺に説明変数をおく）によって計量分析すると、農村在住、水や衛生施設などのアクセス・インフラの整備状況、総支出額等の説明変数が統計的に優位であることが示された。すなわち、プログラム参加の意思決定においてはこうした家計や地域の厚生水準を示す要因が重要な役割を占めていることである。換言すれば、貧困者の自発的な参加意思が重要な位置を占めているということである。

開発経済学における「貧困ターゲティング」（poverty targeting）という観点からは、ワークフェアプログラムは必ずしも精度の高い貧困削減方法ではない。むしろ、食料補助や奨学金支給プロジェクトにみられるように、各家計の生活水準を細かく精査する方法をとることにより精度が増すことは

いうまでもない。しかし、この場合には精査のコスト（費用や時間）がかかってしまう。また、IDT プログラムのようにあらかじめ貧困地域を中心に支援するやり方（時に「地理的ターゲティング」（geographic targeting）と呼ばれる）をとっても、インドネシアのような広大なモザイク国家の場合、中央政府にとっての地域住民の情報が入手しにくいいため、結局ターゲティングの精度を上げることにはあまり寄与しない。

さらには、ターゲティングの精度を増すことだけが社会的に望ましくない場合も存在する。たとえば、上記 LOGIT・PROBIT モデルでは、独立要求の高いアチェ州の居住が強くプログラム参加と相関していることが示されているように、特定の政治的意図から実際には貧困率がさほど高くない地域をも手厚くカバーしなければならない場合も存在する。特定の所得階層ばかりに公的資金が投入されることは、地域的にみれば、資源が豊富であったり、産業が盛んだったりして豊かな地域が貧困村に対して恒常的に援助し続けることを意味する。富裕地域の納税者の多くが、これを「中央からの搾取」と認識しても過言ではない。アチェ州の独立運動はこのような住民感情が背景にあるとされる。

4. 今後の展望

過去歴史を紐解くと、米国にせよ、カナダにせよ、ドイツにせよ、地方分権が公共経済学的な意味で「計画して」行われた例は少ない。いずれも歴史的偶然や政治的要求によって実施され、後で振り返ってみると「地方分権」が成立したということが多い。東チモールの例は住民による高まる分離独立運動に対して、懐柔策として地方分権を計画的に実施しようとしたところ、住民の反発を招いて結局失敗した例と見ることもできる。

アフガニスタンでは、内戦終結まで「軍閥」という擬似国家が国内を群雄割拠してきた。現在においても、国民国家の統一性という観点からいえば、幕末の藩閥体制に類似した状況にあり、米国・あるいは米国の後押しを受けた援助という「黒船」が国家のあり方を根本的に変えようとしている。この中で中央集権化を拙速に進めるよりは、地域に根ざした住民組織（シューラ）を通じた地方自治を行うことが、同国の非軍事化と戦後復興に寄与する方法として注目されている。

参加型開発との関連では、貧困・厚生といったローカルな情報を熟知する分権化された地方組織が市民サービスに従事することで効果的な行政を行うことができるという観点から、地方分権が推進されている。インドネシアの地理的・社会的多様性に鑑み、地方分権は避けられない政治的選択肢である。問題は地方分権が、地方の問題（汚職、縁故主義等）を覆い隠すことにならないよう、モニターしていくことであろう。

※この報告は、平成 13・14 年度科学研究費研究『インドネシアの地方分権の貧困に対する影響』の一部抜粋である。