

***SRID*NEWSLETTER**

No. 398 February 国際開発研究者協会 創設者 大来佐武郎

〒102 -0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

URL: <http://www.sridonline.net>

インドネシアの地方分権化の現状 (株)システム科学研究所 皆川 泰典
対米従属と日本の外交 (2) —縦型管理社会の秩序観— 今井 正幸

お知らせ

◆3月幹事会

日時：2009年3月11日（水）午後6時30分から8時30分

会場：UNIDO東京投資技術移転促進事務所

102-0092 東京都千代田区隼町2-19 ジョワレ半蔵門7階

t e l : 0 3 - 6 8 2 6 - 7 0 1 0

f a x : 0 3 - 3 2 8 8 - 3 3 0 0

地下鉄半蔵門線 半蔵門駅1番出口から徒歩1分

<http://www.unido.or.jp/jpn1.html>

駐車場ご案内:近くにホテル「グランドアーク半蔵門」があり、
こちらの駐車場をご利用頂けます。

◆SRID若手世代による次回懇談会を3月下旬に準備中です。ご期待ください。

◆ ニューズレターNo.399 安積氏 鈴井氏

インドネシアの地方分権化の現状 (株)システム科学研究所 皆川 泰典

最近、いくつかの開発途上国は地方分権体制に移行しつつある。私は、国際協力の仕事で2001年より2度インドネシアの地方政府と仕事をしたが、この間は正に同国の地方分権化が進められた時期であり、その動向を概観してみたい。

インドネシアでは、スハルト体制崩壊後、中央集権体制に対する不満が地方から拡大してきたため、1999年にハビビ大統領が地方自治法と中央地方財政均衡法を制定し、地方分

権体制に一気に移行しようとした（法律の施行は 2001 年）。同 2 法の規定では州政府と県市政府とのヒエラルキーがなくなり、州の県市に対する監督機能・権限が低下した。このため、州政府が主催する会合に県市政府は欠席したり下級職員を送るケースもあった。また、県市に権限が集中したため、例えば県市の独自収入を増やすための新たな課徴金が制定されるケースが出てきたり新しい県が分離設立するケースがいくつか見られたが、州政府はほとんど注文をつけることができなかった。さらに、地方自治法では「地方首長は地方議会によって選出される」と規定されたため、地方議会（政党勢力）が地方首長より優位に立ち、議員の豪華研修旅行など予算の不正使用が頻発した。また、この当時、スハルト統治のタガがはずれたのか同国で良く知られる KKN（汚職・癒着・縁故主義）が以前に比べひどくなったと私のスタッフが言っていた。

こうした地方分権化による問題点を是正するため、2004 年に上記 2 法の改訂版として新地方自治法と新中央地方財政均衡法が施行された。この法改正の大きな点は、まず国、州、県市間の管理の枠組み（縦の関係、ヒエラルキー）が規定されたことである。例えば、州知事は県市の予算審査権をもち、また、県市の官房長の決定権を持つと規定された。また、州政府は県市の監督機関として複数の県市にまたがる行政サービスの提供業務を担当することとなった。第 2 の点としては、地方首長の直接選挙制度である。同国の大統領も、この時期から国民の直接選挙で選出されることになり（初代がユドヨノ現大統領）、民主化（民衆の声に耳を傾ける）への大きなステップとなっている。第 3 の点は、地方開発計画策定の大枠が制定されたことである（別途「国家開発計画に関する 2004 年法律 25 号」により詳細な規定がなされている）。開発計画は、これまで国の計画が最上位にあり、これに準拠して地方の開発計画（5 年）が策定されたが、中央省庁—その地方支局による行政（中央集権）が基本であり計画内容は画一的なものとなっていた。これに対し、新しい地方開発計画の策定規定では、各地方政府が独自の計画を策定することとなった。計画は、長期計画（20 年）、中期計画（5 年）、年次計画（1 年）の 3 種類が規定されている。当然、国家の開発計画との調整過程は必要である。現在、同国では国家開発企画庁（バペナス）が同国の主要な島毎に開発計画を策定中であり、地方首長はこの計画との調整を図りつつ、また、住民（選挙人）の声に留意した計画を策定する必要がある。そして、この各計画の策定プロセス（住民の声の反映）として開発計画協議会（ムスレンバン）での協議が規定されている。この制度自体は以前からあったが、形骸化されたものになっていた。2004 年の関連法改訂では、同会議の活性化が重要なカギを握ると言えよう。

こうしたインドネシアの地方分権化関連法の制定・改訂を通して、同国の地方行政は当初に見られた「混乱」から徐々にではあるが「秩序」が作られつつあるといえよう。私は、当初の混乱期を北スマトラ州で過ごし、2004 年の法改訂の後をスラウェシ地方で過ごしたが、この間、当初の混乱期には県市政府の州政府への公然とした反発も散見されたが、スラウェシにおいては州と県市がお互いの立場を尊重しあいながら調整を図る関係が築かれ

つつあると感じている。(もっともこの背景には、関連法規の改訂の他に地域性の違いがあるかもしれない。)

さらに、地方分権体制が確立されるためには、関連法規の整備と共に、それを運用する地方政府職員の意識改革が必要である。中央集権体制時、地方政府職員は中央からの指示に従っていればよかったが、これからは自分達で行動していかなければならない。この意識改革を進めるには、首長の強いリーダーシップが必要である。スラウェシ地域の事例を紹介すると、ゴロンタロ州では、州知事が州政府職員に「職務の心得」という小冊子を配って意識改革を進めている。その心得は「指示されたこと、依頼されたことはすぐやること」といったことだが、同州政府職員の前向きな姿勢は抜きん出ている。また、ダイビングスポットとして注目されつつある南東スラウェシ州のワカトビ県でも、県知事が職員研修を通して職員の意識改革に挑戦している。同県では、観光資源としての「ワカトビの海」写真コンテンツを主催するなど、県知事自ら積極的な観光PR活動(日本人観光客向け)をしている。一村一品運動を推進した平松・元大分県知事が東京出張の際大分県の特産品をPRした話と相通ずるところがある。こうした地方政府職員の意識改革を進めるリーダーが今後増えることを期待したい。

また、首長選挙が直接選挙制となり、地方開発計画の策定プロセスでの開発計画協議会(住民参加)が前面に出てきており、民主化に取り組んでいることが見てとれる。まだまだ形式的な民主化・住民参加の段階と思われるが、30年以上にわたるスハルト体制(中央集権)が続いた同国にとっては、大きな変化である。ただし、住民参加をどう進めるかは地方政府も試行錯誤の段階であり、こうしたテーマへの日本の国際協力貢献は重要である。インドネシアの地方分権化は、約10年が経ようとしている。当初の県市の「勝手な振る舞い」も「本来の」地方自治を認識する重要なプロセスであったと思っている。(関連法規の分析については、JICA 地方行政人材育成プロジェクトの「インドネシア地方分権の現状」(2005.8)を参照にした。)

対米従属と日本の外交(2)

—縦型管理社会の秩序観—

今井 正幸

表題について書き足らなかつたからというより、これが根本的な問題だと信じてきた論点について略述したい。

国家間の均衡による秩序

日本の国際政治や国際関係を論じる評論を注意して読むと「縦型の支配従属」の関係を以って国際間の秩序とするという価値観が根底に見えてくる。「米国をNO1とし日本をNO2として日米同盟を堅持すればアジアは安定する(白石隆)のような発想や論理は相当広

範に見られる。他方、欧州人が極めて頻繁に引用する史実にウェストファリア条約がある。
(ドイツ人には比較的少ないのは 30 年戦争の結果に不本意なためか) 彼等はこの条約で国際社会に初めて 1 国 1 主権の思想が提示されたのだと言う歴史的な原点に言及するのだ。しかしその後も何世紀かに亘り力関係に依る支配、制覇が行われ世界中を混乱させる大戦争を経てきたことは周知の通りである。

対米従属の発想法

アジアにはそのような国の主権に関する約束の歴史的な源泉がない。加えてアジアには近代国家成立の時期が 20 世紀になっている国が多い。従ってそこには覇権国が常に必要であると思えるのかも知れない。このように国家の間に序列を用いる発想は明らかに国際社会に縦型管理社会の秩序の価値観をそのまま適用しているのだとしか説明が付かない。

1 見して現実的な解釈とも見られがちなこの論法がある限り今後のアジアの共同体への道など論じることは出来ない。「超大国アメリカの意向に従う国は多かった」というのは事実であって「第 2 次大戦以降、世界の殆ど全ての国が米国に依存してきた。しかし、欧州各国の依存は日本のそれとは全く異質である」とオランダの論者が活写しているのは(注 1) 彼らの依存とは経済、政治、軍事などの力関係を示していたのであって、米国との序列に依った訳ではない。従って完全に従属しているのではない。序列とは上に全面的に忠誠を示し下位の者の自主性はそこでは邪魔な存在となる。常に従属の形で米国の意向に従うのが日本の国益であるという思考や行動は「覇権国をいらだたしてはならないまたは、いざ関が原のときには東軍に与すべし」という判断や行動とは全く別種のものであり、これらを勝手に混同して議論されては問題の本質が見えなくなる。

対米従属論の論者への疑問

1995 年頃から日本にも初めて欧州から直接の情報を入れる姿勢を取り始めたかと思われる現象が幾つか生じた。例えば戦後 50 年間米国だけを対外公式継続協議の相手とした国際的には例外となる日本が仏国との継続年次協議を公式にしたなどである。しかし 2003 年のイラク戦争前後から逆戻りして情報も政策もまたしても米国 1 辺等に転じた印象がある。現在でも親米でなければ反米であると言う様な赤か白かの 2 者選択的な国際政治論は極めて多い。勿論日本の今日までの国際社会で周囲に同等の総合的な国力のある国が無かったという位置などを理由にするとこのような選択しかなかったかも知れない、とも言える。しかしこの間、日本が為すべき努力を行なってこなかったからだという反省および今後は中長期的に修正した今までと根本的に異なる政策・方向の検討は是非とも必要であろう。日米同盟でも日本のより独立性を求めた見直しは 71 年 80 年 90 年と何回かその必要はあった筈だ。そして先般来のイラク戦争も、今回の米国金融危機も日本の進路の方向を再考、修

正する重要な機会であろう。またここで近隣諸国との関係も日本の独立性を何よりも重要な国家目標とするなら別途の対応が求められる筈である。先述のオランダ人は「米国からの真の独立が日本を幸せにする」と言う著書を出し、今日までは日本の官僚の怠慢が主原因でこの独立が出来なかったのだと分析している。しかし官僚だけの責任では無いであろう。つまりは日本全体が軍事・政治・経済・情報など全て亘って米国従属政策、姿勢に1神教的な信仰を抱いて来た為だと言っても過言ではないであろう。米国の占領後の長期に亘る日本の統治政策で全面従属を図る政策は成功して来たのだと言い得るのかも知れない。日本人で米国に学んだ識者は米国の社会、政治の諸制度が優れ、経済大国の姿を見て、或いは自分の寄って立つ立場を正当化する無意識の思考からか米国国内の優れた諸制度と対外的な世界戦略とが全く別個のベクトルで動いているという区別を付けずに、その世界政策を論じて来ている人々が多い。先述の米国を NO1、日本を NO2 という論は誰がそんな順位を定めたのか、または米国に日本は NO3 だと言われれば即それに従うのかと疑問が即座に湧く極めて奇妙な論である。2005年に帝国ホテルで行われた中西輝男の講演に追従して「大賛成である。将来50年は米国の世界覇権は続くから中国の発展など全く考える必要はない」と中谷巖から公の発言があった。有識者の頭脳裡にDNAとして埋め込まれてきた米国追従絶対主義の発想は現今の国際情勢に照らして根本的に考え直すべきではないか。筆者は個別にこれらの評論家を批評するのは本意ではない。ただそれだけ深く強く広く日本の指導者や知識人に浸透して来ている序列に依って国際関係を律する様な発想法に深い疑念を抱き続けて来た事、またこの路線を続けることが国民に多大なマイナスになる事を表明したい。

転換期における対応と将来の姿

2007、2008年と今また米国発の金融危機という転換期に直面した。この対応について、すでに数ヶ月前に仏紙では日本は何が何でも米ドルを支える行動に出るであろうと報じている。この影響は米国との経済的関わりの度合いが深い欧州に多くのダメージを与える筈だが欧州は共同市場を形成して更にそのうち主要国で地域単一通貨圏を堅持してきている。勿論経済不況の影響は不可避免であり、EU各国は財政赤字のシーリングを超えて大型財政出動を宣言した。同時に最近時は悩みの対象であったユーロ圏内の物価上昇率が低下しておりその予測を発表した。彼らは自己防衛をした上でIMFの機能強化とか国際協調を唱えているのだ。

米国大統領は昨日までは「世界中がなんと言おうとも己の単独主義を貫く」と押し通し、今日は「これは世界的な金融危機であり国際社会の協力が必要だ」と公言する。米国の発展の基盤をなした合理主義に基づけばこのような豹変も正当化出来るのかも知れない。しかし日本はよくよくこの合理主義の持つ豹変の本質を心得ていなくてはならない。どれ位の期間か景気低迷の後、近い将来には超大国・米国は間違いなく経済的には復活するであ

ろう。その際には今日までの世界覇権主義を根本的に修正して、開かれた地域主義のアジアには健全なオブザーバーとして参加してくれば、真の意味で信頼できる大国として存立できるであろう。日本はアジアの有力な参加国としてこれら諸国と共同歩調を限りなく進め、自立した国際的な経済・政治政策を取る事により国際社会での敬意を勝ち取ることが出来るであろう。(第2部了)

注1 カール・フォルヘン著「日本権力構造の謎」の1節

(編集後記)WEDGE という雑誌を愛好していますが、最新号に「農業と介護をバカにするな」という強い口調のタイトルが目につきました。重労働の分野が、魅力的なものになるには？皆様が目にされている事など、伺いたく思います。(Nakajima)