

インドネシア

国別援助研究会報告書

1990年1月

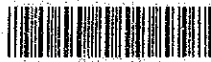
国際協力事業団

総研
J R
90-05

国際協力事業団

20577

JICA LIBRARY



1080040171

序 文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的かつ効果的・効率的な実施がますます重要になってきている。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することを目的として、インドネシアについての国別援助研究会を設置した。

本研究会は、市村真一大阪国際大学副学長を座長として、9名の委員から構成され、また、その運営にあたっては、国際協力専門員および当事業団職員等からなるタスク・フォースを設け、各委員の方々を補佐した。

本研究会は、昭和63年12月に第一回研究会を開催し、以来、9カ月に亘って討論を重ねるとともに、インドネシアへの現地調査も行い、その研究成果を本報告書として取りまとめた。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対インドネシア経済・技術協力の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えている。

本報告書の取りまとめにあたられた市村座長および各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げるとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げる次第である。

平成 2 年 1 月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介

まえがき

我が国とインドネシア国との関係は、同国の独立以来、おおむね、極めて友好的に推移してきたと言ってよい。特に、貿易、あるいは投資を通じる経済関係が、有無相通じる緊密な関係にあったばかりでなく、我が国の政府開発援助では、インドネシアは、中国とならぶ最重要国であり、援助の累積額では、なお第1位である。インドネシアの側から見ても、1988年以降では、我が国は世界銀行を抜いて、同国に対する最大の援助国となっている。

このため、我が国の経済動向が同国に及ぼす効果は、非常に大きい、特に政府開発援助のあり方の如何は、今やそれが同国の政府予算の十数パーセントに達する以上、政府施策の内容にも直接、間接に少なからざる影響力を発揮するに至っていると言っても過言ではない。しかも、インドネシア経済は、ここ二十数年の間に目覚ましい発展を遂げ、政府がその五カ年計画でいうように、今世紀中に経済の離陸を実現して、中進国の仲間入りするべく、そのための方途を真剣に模索しつつある。この時期に、中・長期の視点から我が国の援助の基本的方向を検討してみることは、まことに時宜を得たものと言えよう。

本研究会は、国際協力事業団総裁の委嘱により、1988年12月に発足したが、爾来八回の研究会と、一回の公開討論会、およびインドネシア政府関係者との面談を含む現地調査を実施し、同国の経済・社会発展の現状に対する検討と我が国の対インドネシア開発援助のあり方について討議を重ねてきた。これらの調査研究、討議及び報告書の取纏めに際しては、委員各位の協力のほかに、外務省の担当部課のスタッフの参加、さらに、国際協力事業団スタッフからなる分野別のタスク・フォースの強力な助力を得たことを特筆しておきたい。

このような共同作業の結果として、出来上がったものが本報告書である。座長の努力と知見不足のため、思わぬ過誤を犯していないかと恐れるのであるが、それでもなお、課題の重要性に鑑み、本報告書が関係者諸賢の注目を得、我が国のインドネシア国との真の友好親善の増進に多少なりとも貢献して、上記の方々の労にいささかなりと報いることができるよう、心から切望する次第である。

平成元年師走暮日

国際協力事業団

総裁 柳谷 謙介 殿

インドネシア国別援助研究会

座長 市村 真一

<目 次>

I. 対インドネシア援助の取り組み方	
1. 対インドネシア援助を検討する視点	1
1-1 援助の目標	1
1-2 問題への総合的視点	1
1-3 援助する側の人材・施設	2
1-4 援助の実施方法と組織体制の吟味	3
2. インドネシアの安定成長のための協力	4
2-1 経済の離陸を目指した開発努力への協力	4
2-2 貧困撲滅と所得格差の減少のための協力	6
2-3 累積債務の返済に関連しての協力	8
3. 日本とインドネシアの相互理解と友好関係の促進のための協力	9
4. 開発援助で特に推進すべき事項とそれへの提言	12
4-1 人づくりへの協力	12
4-2 増大する人口と失業対策への協力	15
4-3 農業発展への協力	16
4-4 輸出工業振興への協力	18
4-5 財政再建への協力	21
4-6 中小企業振興への協力	24
4-7 資源の適正利用と自然環境保全への協力	24
5. 援助の立案・実施の方法と体制の問題	25
5-1 立案・実施の効率の改善	26

(1) 対話主義の推進	(2) 事後評価の充実	(3) 援助の質の向上	
(4) ローカル・コストへの適切な資金援助			
5-2 援助のための組織体制の強化			28
(1) 援助関係機関の組織への課題	(2) 関連情報の整備と活用		
(3) 技術協力と資金協力の有機的連携			
(4) 大学、研究機関および地方公共団体との連携の強化			
6. 現状分析の要約			30

Ⅱ． 現 状 分 析

1. マクロ経済・開発計画	43
2. 援助分析	63
3. 政治・社会・文化	76
4. 農林水産業	83
5. 鉱工業・エネルギー	96
6. インフラストラクチャー	112
6-1 運輸・交通・観光	
6-2 電気通信	
6-3 治山・治水	
6-4 水道・環境衛生	
6-5 住宅	
7. 人的資源、保健医療	140
8. 環境	156

インドネシア国別援助研究会委員名簿	163
インドネシア国別援助研究会タスク・フォース名簿	164

I 対インドネシア援助の取り組み方

1. 対インドネシア援助を検討する視点

1-1 援助の目標

インドネシアは、東南アジア諸国連合の中で最大の人口と総合国力を持つ国であり、この国との友好は対東南アジア政策のかなめである。同国が、中国と並ぶ我が国援助の最大の受益国であることは、政府がその重要性を十分に認識した結果であるに相違ない。従って、同国への援助は、インドネシア一国への影響のみならず、東南アジア全体への影響をも考慮して検討する必要がある。こうした視点から考えて、この国に対する援助は、次の目標のためになされるべきである。

1. インドネシアの安定した経済・社会発展への貢献。
2. 日本国民とインドネシア国民との間の相互理解と友好の促進。
3. 東南アジア諸国との親善の促進。

これらを通じて、世界全体、特に環太平洋地域の平和と発展に寄与することにより、日本の国際的責務を果たしていかなければならない。

1-2 問題への総合的視点

これまでの対インドネシア援助は、個別案件への援助（プロジェクト援助）が中心であり、それら個々の案件についての評価が行われてきた。その評価は重要であるが、ここで行うのは、対インドネシア援助が全体として上記の目標に対して適切であったか否か、という総合的視点からの研究である。援助の対象案件の重点分野が正しく見定められていたか、或いは、これまでに実施せずに来た重要分野はないか、といった言うならばマクロの視点に立って対インドネシア援助を全体として検討するものである。

日本は、インドネシアにとって最大の援助供与国である。1987年にインドネシアが受け取った政府開発援助（ODA）12.45億ドル（支出純額ベース）の91%は二国間援助であるが、その62%は日本である。因に、オランダ12%、西ドイツ5%、アメリカは3%にすぎない。従って、日本の援助のあり様が、インドネシアの発展に大きい影響をもつので、世界銀行、アジア開発銀行等の国際金融機関

および他の援助供与国も日本の援助について注視するし、我が国としても国際的主導権を発揮しなければならない。それゆえ、援助規模の拡大と共に、従来の供与方法や対象分野を見直し、新規分野の開拓や実効ある援助資金の活用に一層の努力が必要である。同時に、インドネシア経済の現状および将来についても慎重な検討が不可欠である。米の自給を達成した農業の次の目標をどう立てるか。非石油・ガス製品の輸出は、果たして今後とも順調に伸長するか。413 億ドルに達するインドネシアの対外債務は今後どの程度削減できるのか。日本は、88 年14億ドル、89 年12億ドルの円借款供与等の意図表明を行なっているが、インドネシアの今後の財政状況が、その返済にどのような影響を与えるか。こうした問題提起に見られるように、今後は、インドネシアの事情についての調査研究を基として援助方針を決定することが、従来以上に必要である。また、調査研究、計画立案等ソフトの面にも援助の手をもっと強力に差し伸べねばならない。

援助が被援助国の経済社会発展に寄与するためには、援助の実施に際し、被援助国の経済社会情况等全般に留意せねばならない。

こうした各種の観点を総合して対インドネシア援助全体を吟味したい。

1-3 援助する側の人材・施設

援助は、決して金だけではなく、人・金・物・技術・情報等の複合体を提供するのが、通常である。大半の開発途上国は、これらのすべてについて援助を必要とするが、援助する我が国の側が、その全部に応じられるとは限らない。例えば、我が国の専門家の場合、技術力では優秀であっても、語学力が十分でない場合がある。研修員や留学生の受入れの施設も体制も拡充する必要がある。一方、援助額は増大する傾向にあり、施設の整備状況・人材の有無・援助の体制等が援助の中味や方向を制約する場合が生じると考えられる。従って、我が国の援助に関連する人的・物的能力の拡大の可能性も、併せて検討することが重要である。

1-4 援助の実施方法と組織体制の吟味

援助は、本来、被援助国の要請に応じるのが建前である。援助が押し付けのようになっては、感謝もされないし、自立を助けるという協力の本旨にも反する。しかしながら、さらに良い援助案件を発掘し、形成するためには、日伊間のより緊密な対話と協力が求められる。要請主義の原則をベースとしつつも、ケース・バイ・ケースでインドネシア政府とのこのような対話に基づき、協力案件を提案すること（オファー方式）を検討することも一案である。右を通し、両国の要望を満足させる援助案件を決定していくというやり方が望ましい。

また、援助を実施し、管理している組織体制の適切さの問題もある。だんだんと援助額が大規模となり、協力期間が長期化してくると、求められる専門的知識のレベルも高くなる。また、被援助国の事情に通じていないと、適時適切に案件を処理できない場合が増えてくる。案件が大量になれば、その管理体制も整備されねばならない。人・組織体制とも再検討が必要となる。対インドネシア援助に関し、それらの点についても吟味する。

2. インドネシアの安定成長のための協力

社会経済発展が、安定した環境のなかで進むように支援することが、援助の目標であるが、その第一は経済発展である。先ずそれを、「経済の離陸を目指した開発努力への協力」として考察する。経済成長の成功は、しばしば社会的ひずみを生む。我が国の援助の実施にあたって、社会的公正に十分注意することが望ましい。それを次に、「貧困撲滅と所得格差の減少のための協力」として考察する。第三に、近年、円高を契機として激増した累積債務に関連して「累積債務の返済に関連しての協力」を吟味する。インドネシアの安定成長のための我が国の援助を、この三面から考察する。

2-1 経済の離陸を目指した開発努力への協力

現在、インドネシアは、第5次開発5カ年計画期（1989/90～1993/94）にな

ったばかりである。第4次5カ年計画期（1984／85～1988／89）には、石油価格の低迷によって財政収入も落込んで、債務を累積させた。今次の第5次5カ年計画は、石油価格の安定を前提としているものの、大幅な生産量の拡大は望めない。そこで、開発政策の力点を、食糧自給と作物多様化を中心とする農業開発と、非石油・ガス工業、特に農林水産物加工と機械工業を中心とする製造工業の発展とその製品（非伝統産品）の輸出促進に置いている。そのため、農業及び工業の両分野での経済合理性と生産性の向上を強調している。インドネシア政府は、次の第6次5カ年計画期（1994／95～1998／99）をインドネシア経済の「離陸」開始の時期と想定して、1989年からの5年間をその準備段階と考えている。「離陸」とは、国内貯蓄による資本蓄積によって、一人当たり所得を恒常的に増加させていけるようになることを指すが、それを今世紀中に実現するのが政府の目標なのである。その「離陸」のための支援を我が国の援助の長期目標とするのは当を得たことと思われる。

従来、インドネシアの開発計画に対する我が国の経済協力の中心は、こうした経済開発の努力を、所謂インフラ（Infra-structure）への投資に対する融資によって助成するものであった。今後とも、それを我が国の対インドネシア援助の中心とすべきである。ただ、いかなる基盤投資を行うかの配分を一層適切にすることが望ましい。

問題の第一は、既存の基盤施設の修復と新規の基盤施設の建設との間の投資配分である。援助の視点からは、従来よりも基盤施設の修復を考慮に入れて、重点の置き方を検討する必要がある。問題の第二は、インドネシアでは、他国と比べて交通通信部門への予算配分が少ないことである。しかも、近年さらに減少傾向が見られる。これは輸送通信網が整備されてきたからではなくて、その未整備にもかかわらずそのような傾向にある。道路普及状況がフィリピン、タイ、マレーシアと比較しても劣っており、さらに港湾、鉄道等の整備も遅れている。また、電気通信も、基盤投資が大都市に集中しているにもかかわらず、大都市の電話事情はなお悪く、地方都市からの需要も多い。こうした運輸（陸・海・空）、通信（電話、テレックス）等の基盤施設の建設整備は、広大な国土を有するイン

ドネシアが、農業と工業を均衡をとって発展させ、その経済統合を促進し、また、人口のジャワ島への偏在を是正し、観光事業の振興を図るためにも重要である。日本の援助が、これらを重点とするのは妥当であろう。

問題の第三は、従来の基盤投資は政府公共事業省の直轄事業と国営企業の事業が中心であったが、もっと民間企業の発展に速効性のある投資へも重点を移すことである。また、後に述べる地域差の縮小の観点から、外領の後発地域の開発を考慮し、特に、地方の成長中心地(Growth Centers)の周辺地域への投資も重視しなければならない。その実施には、資金協力だけでなく技術協力を組合せて、援助の有効適切な活用に努めねばならない。

問題の第四は、援助と建設工事との関連における、紐付き(タイド)の問題である。我が国の政府開発援助においては、日本の専門家やコンサルタント会社が多く使われ、日本の建設会社が工事を高い比率で受注しているという声がある。しかし、一般的に、各援助国とも贈与(grant)の場合には、タイドを慣例としている。

我が国の技術協力(開発調査)については、現在、既にコンサルタントの全作業(人/月)の4分の1までは外国人をコンサルタントとして採用することが認められている。他方、我が国の円借款の場合、援助の紐付きでない比率(アンタイド率)は88年度の交換公文ベースで一般アンタイド率は77.4%、また、LDCアンタイド率は22.6%である。また、購買された物資の調達率で見た場合には、決して欧米諸国より排他的とは言えない。実施設計(Engineering Service)や工事の受注の段階では、日本側である率は高いが、その率も近年、漸減している。

外国の非難に短兵急に対処することは難しいが、我が国の対応が遅々としているという印象がある。コンサルタント業務の開放も、インドネシアと他のアセアン諸国との間に差のない方がよい。我が国援助のアンタイド化については、現状以上に、弾力的で、迅速な対応が不可欠である。

基盤投資の適正化のためには、投資活動の立案や実施に従事する人材の確保が肝要である。インドネシアでは、この面での人材が不足しており、人づくりを長期的視点に立って援助することが重要である。また、援助総額の拡大と共に、基

盤投資以外の案件の比重を増やすべきである。そうした他の重点的投資事業の発掘に努めることが大切であるが、それらの点については、第4章で論議する。

2-2 貧困撲滅と所得格差の減少のための協力

インドネシアの家計の可処分所得は、1982年頃までは著しく増加し、実質一人当りの国民所得は、年平均4.8%で増加した。しかし、82年以降は、状況が悪化し、82～86年の期間では、年平均約1%ずつ減少した。世界銀行の予測では、実質一人当り国民所得は90年まで停滞するという。所得分配は、78～84年の間にわずかな改善がみられたが、所得の差は依然大きい。また、一方では、所得の社会階層別格差、ジャワ島と外領等の地域格差、公社を含む大企業と小企業等の業態間格差等が依然として大きい。

また、人口の増加に伴い、農村部および都市部における失業者数が増えており、インドネシアには、現在、千数百万人の完全或いは不完全失業者が存在すると推定されている。失業者を含めて、食糧・住宅・教育・保健医療等の「基礎生活分野」(Basic Human Needs; BHN)の便益を得られない生活を送っている国民が、都市部にも農村部にも多い。さらに、森林破壊・土壌浸食・水質汚濁・大気汚染等が進行し、生活環境も悪化している。それが貧しい階層の人々に一層深刻であることは、想像するに難くない。

サイモン・クズネッツが指摘したように、経済発展の初期においては、所得分配が多少とも悪化するのが通例ではある。もし、不幸にして所得や生活の格差が長く持続すると、社会的不安定化を惹起して、多年にわたるインドネシア国民の努力の結晶ともいうべき発展の成果にも影響が出ることになりかねない。

インドネシアは、建国の当初より、国是であるパンチャシラの原則の一つとして、開発成果の公正な分配を重視してきた国である。そして、第2次5カ年計画以来「公平な分配、公平な参加」は、開発政策の基本方針となっている。第5次5カ年計画においても、それは開発原則の一つとして明示されている。援助する日本側が、この分配問題を論議するのは、内政干渉になる恐れもあり、慎重な対応が必要である。しかし、援助の効果を、どのようにして貧困層へ及ぼすか、失

業者や環境破壊の被害者を、どうして救済するかという視点は、この国の発展と公正という本来の課題の解決のためにも重要である。

よって、我が国が、人道的配慮に基づき、特に貧困な社会階層や地域に、直接或いは間接的に援助するならば、それは、日本の援助の人道的な基本理念を内外に知らせ、かつインドネシア国民の広汎な層に日本の援助を正しく認識させる効果を持つと思われる。さらにそれは、日本とインドネシアの長いつきあいにおいて、両国関係を支える一つの支柱になるものと考えられる。

このための援助の内容は、健康で衛生的な生活環境の整備、生産活動に必要な十分な栄養の摂取、教育・医療の施設改善等で、それらの必要最少限の生活を貧しい人々も享受できるように援助を増大することは、そうした最小限の衣食住と文化生活を享受できる国民の層を拡大し、民生の安定と人的資源の有効活用に貢献するであろう。

また、ジャワ島およびその周辺の島々と外領との経済格差を是正するためには、BHN関連の援助を外領に施すだけでなく、外領の後進地域の経済開発を支援する援助を行うことが大切である。また、基盤投資のような経済的活動も、地域配分などの分配効果に配慮して推進せねばならない。同様の意味で、中小企業のような労働集約的な生産活動を援助することも重要である。開発金融借款（ツーステップ・ローン）の弾力的運用、職業訓練の強化、小型プロジェクトの重視等は、そうした効果があろう。

これらの援助の実施に当っては、通常の中中央政府の活動に対する協力だけではなく、州政府の活動に対する直接の協力或いは草の根レベルでの活動を行っている日本およびインドネシア双方の慈善団体その他の非政府機関（NGO）の活動を支援することが有効な場合がかなりあると思われる。89年度から現地のNGO等を対象とする3億円の小規模無償援助および我が国のNGOを対象とするNGO事業補助金制度が創設されたが、それらはNGO等の活動を支援するものである。今後は、これらの援助の大幅な増大や、援助活動にもっと民間の活動を取り込む事が望まれる。

2-3 累積債務の返済に関連しての協力

1987年末のインドネシアの公的対外債務残高は、1989年の世界銀行の世界開発報告書によれば、約413億ドルでアジア最大である。これに民間の41.1億ドル、国際通貨基金（IMF）からの債務7.2億ドル、短期の債務64.7億ドルを総計すると、約526億ドルである。長期累積債務の453.89億ドルは、GNPの68.8%になる。公的債務の債務返済対輸出比率（Debt Service Ratio）は33.2%になる。また、政府・民間全体の債務支払は87年に67億ドルに達し、88年には90億ドルに達する見込である。一方、政府経常歳入に対する債務償還費用の割合は、86年度以降最大の支出項目となっており、87年度は約40%に、また、88年度は50%弱である。結果として、インドネシア全体の債務返済対輸出比率は、87年度で34.7%、88年には40%程度と、極めて高くなっている。

近年の円高が主因となり、インドネシアの債務は大きく増大している。これに対する長期的対策の準備が必要である。ベーカー提案の新債務戦略がメキシコに適用された後に、良心的返済を継続しているアジア諸国を、メキシコやフィリピンに比して不利に取り扱わない配慮が望まれる。特に、経済再建に取り組んでいるインドネシアに対してはその努力を支援する国際的枠組が必要であろう。

最近、我が国のインドネシアに対する援助に占めるプログラム援助のウェートが相対的に大きくなっている。しかし、このようなプログラム援助が急増するという現状は、基本的には臨時緊急の措置であって、恒久策ではない。長期的には、インドネシアの輸出伸長に貢献する援助にも力を注がねばならない。いま仮に、債務返済対輸出比率を、88年の40%から95年に25%まで低下させようと思えば、インドネシアは輸出収入を毎年平均10%以上拡大させる必要がある。従って、石油輸出価格の急上昇が見込めない現状では、インドネシアにとって非石油・ガス輸出の拡大、とりわけ、工業製品輸出の拡大や、輸出製品の多様化（繊維、合板、ゴム以外）が不可欠である。同時に、我が国としてインドネシアのような累積債務の大きい国からの輸入に、特別の優遇措置を講じるなどの配慮が望ましい。

累積債務の返済のためには、非石油・ガス輸出の増加と並んで、一般租税収入の増加を実現して、それを対外債務に充当せねばならない。こうした財政収入面

の対策も重要である。輸出によって外貨が流入しても、それが自動的に公的な財政収入になるわけではないからである。この財政収支の問題は後に論じる。

さらに、輸出産業の発展のためには、政府投資と共に民間投資を拡大し、経済活動に対する政府の規制緩和を継続し、民間企業活動の活性化と資源の利用の効率化を図る必要がある。このためにも、通貨・金融政策において、金融組織の効率化と物価の安定を実現して、20 %を超える金利水準を漸次引き下げることが必要である。

これらを勘案して、我が国としても、長期的観点から、インドネシアの経済発展、輸出促進、返済能力の強化を目指した援助を重視することが肝要である。非石油・ガス製品の輸出拡大、輸出品目の多様化、民間投資の拡大、そのための健全な財政金融政策、およびその実施のための財政・金融・税制面での組織・管理能力の向上等に貢献できるような協力に力を注ぐべきである。

これとの関連で特に重要と思われるのは、I G G I 会議 (Inter-Governmental Group on Indonesia) である。これまでの I G G I 会議は、援助の中・長期的展望に欠けるとの声もある。我が国の援助額が、1988 年度に世界銀行を抜いて 1 位となった今、我が国は I G G I 会議において、例えば、インドネシアの債務状況について長期的視点から日本の見解を提示する等の主導性を発揮することが肝要である。そのためには、インドネシアの貿易収支と財政収支の見通しを正しく把握することが重要であるが、こうした能力を世界銀行や IMF やアメリカ政府に期待するだけでなく、日本の政府か専門の委員会かでそれを調査し、立案するという対応の可能性も検討していくべきであろう。

3. 日本とインドネシアの相互理解と友好関係の促進のための協力

我が国のインドネシアに対する経済・技術協力は、1954 年のコロンボ・プラン加盟以来、着実に拡大してきており、過去の二国間政府援助の累積額において第一位である。インドネシア側から見ても、日本は二国間での最大の援助供与国であるばかりでなく、88 年以降は、国際機関を含めても第 1 位になった。

言うまでもなく、我が国の政府開発援助は、インドネシアの経済・社会開発だけでなく両国の友好関係の促進にも寄与するものであることが肝要である。インドネシアにおいては、日本の政府開発援助の主要目的を、「経済・社会開発の支援」と見る者がいる一方、「日本の商圈の拡大」と見る者がいることも事実である。日本の歴大な援助の実際を、インドネシアの国民の各界各層、特に知識層に もっと知ってもらい、正しく認識してもらう努力を今後格段に強化する必要がある。

また、インドネシアにとって日本は輸出入ともに最大の相手国であり、非石油・ガス部門に対する外国の累積投資の総額においても、日本が1位になって久しい。日本はインドネシアにとって最大の輸出市場である一方、日本製品は街の随所に見られ、インドネシアへの日本人観光客も増加の一途をたどっている。また、合併企業の職場研修や技術協力の現場等を通じて、日伊間の人物交流や知的交流も進んでいる。しかし、両国民の相互理解と友好の促進という観点からは、より一層の努力が必要である。

そのために為すべきことを列挙すると次のようである。

- イ. 何よりも先ず、我が国の援助の基本方針・実績等についての十分な情報をインドネシアのマスコミに印象深く提供する努力を倍加する。
 - ロ. 援助の末端の受益者と日伊当局者との対話や相談の機会を増し、極力その要望に応じて、不満や誤解の生じる余地をないようにする。
 - ハ. 我が国の協力が、経済の枠を越えて広く教育・文化・芸術等の文化交流の領域に拡大し、両国民の相互理解が深まって、相互の信頼感が醸成されることが大切である。その際、インドネシアの歴史・文化と伝統に基づく価値観を尊重して進められるように留意せねばならない。
- 二. 日本の文化や日本人の生き方を、もっと多種多様に、かつ大量にインドネシア人に知らせる努力をする。このため日本語のみならず、現代日本の政治・経済・社会・文化等を積極的に学習し研究しようとしている最近のインドネシア側の姿勢に迅速に、かつ積極的に対応することが急務である。
- 具体的には、これらの目的のため、既に設けられている各種の施設を拡充強化

することから始めるべきである。先ず、現存の国際交流基金の「日本文化センター」を、多方面の最新の日本情報が入手できる場として画期的に拡充強化すべきである。学術情報の他に、音楽・映画等インドネシアの国民が求めている知識・情報を提供し、かつその場自身が日本の香りを漂わせるような場所であることが理想であろう。

次に、インドネシアの大学・研究機関等の日本研究の促進に関する計画—例えば、インドネシア大学の「日本研究センター」構想—については、もし、援助要請がある場合には積極的に対応すべきである。

第三に、マスメディア、特に、テレビを通じての日本紹介のため、目下、外務省と郵政省が共同で「放送番組の海外提供に関する研究調査」を行っているが、その提言を活かして、日本を正しく理解してもらえるような番組を作成してインドネシア語の吹替え付きで無料で提供したり、共同で教育番組を作ったりすることが有効であろう。

第四に、インドネシア側と相談して、日本に「インドネシア・文化センター」を設置することを提案する。日本でのインドネシアについての報道・出版物は豊富とは言えず、また、インドネシア人の訪問者の数は少ない。つまり、日伊間の国民と国民の交流のパイプはまだ細い。日本人にインドネシアの人と文化についての正しく豊かな知識を提供することは、今後ますます重要となると共に、そのセンターが日伊交流の場にもなると思われるからである。このようなセンターが、インドネシア一国だけでなく、東南アジア諸国と協議の結果、アセアン・センターといった形で東南アジア会館のようなものにまとめられると一層有意義である。

最後に、経済協力研究や途上国の経済開発研究に従事する国内の研究者や大学の研究機関に対する支援が政府開発援助として認定されているものもあるが、さらに、経済問題にとどまらず、途上国の社会・文化をも対象とする地域研究にも政府開発援助を利用できるよう検討する必要がある。これからの我が国は、アジア諸国の実情について世界のどの国よりも詳細な知識を持って開発に協力することが期待されている。

日本とインドネシアの関係は、第二次世界大戦後、順調に深まってきていると

言える。今後は、日伊関係が相互理解に基づき経済的のみならず文化的にもより広い交流に発展することが望ましい。

4. 開発援助で特に推進すべき事項とそれへの提言

我が国の援助は、今後とも産業基盤整備のための協力を中心とすべきである。それについては、第2章で概説した。以下それ以外の主要な援助対象の案件事項で、特に実施しなければならないような点について論じ、それに関わる提言を述べる。

4-1 人づくりへの協力

インドネシアで仕事をした人で、人材不足を痛感し、この国の最も緊急の課題を人づくりと認識した人は多いに相違ない。外務省の委託調査でも、インドネシア人自身、インドネシアが一番必要な援助は、「人づくり、教育、職業訓練、人材開発」と認識している。この国における教育の遅れは、疑いもなく工業化や経済開発の大きな障害となっている。確かに、近年における初等教育の普及と識字率の向上は目覚ましいが、現状ではまだ、労働力の1%未満しか大学教育を受けていない。

しかし、この国の今後の経済発展のためには、教育部門を基礎から着実に充実整備して行くことが根本である。初等・中等教育においても、パンチャシラ精神の教育が重視されているが、基礎学力の向上も大切である。また、この国の経済発展のために必要な勤勉と儉約といった経済倫理が、幼少の時に教育されねばならない。基礎学力の向上のための一番の急務は、教員の質の向上であると思われる。よって、初等・中等教育の充実のためには、次のような点に注目する必要がある、そのための協力が望ましい。

- (1) 教員の質の向上、教員養成のための教育課程の強化
- (2) 教育施設・機器の充実、教育番組放送の実施と活用
- (3) 理科教育の充実、理科教員の質の向上、理科教育研究センターや理科教育

施設の設置、理科教育機器の充実

だが、インドネシアのような広大な国においては、全国一斉にこうした施策を実施することは予算も人材も足りないであろう。そこで一つの提案は、全国の数カ所に初等・中等教育についての「教育モデル地区」を設定して、そこで模範的な教育を適正な予算の下で実行してみせることであり、これは極めて効果的ではないだろうか。

高等教育の分野では、産業界の需要に応じる人材を育成せねばならない。インドネシアでは、近代化・工業化を推進する上で需要の多い応用化学・工学・通信技術・政策分析・企業経営管理といった分野での学卒者は極めて乏しい。将来を考えると、人文系の学卒者への需要よりは、科学技術・政策分析・会計学といった分野での求人が多くなると予想される。現在のインドネシアの大学の学部の分布はそれに対応していない。また、高等教育機関の設立や大量の海外留学生の派遣を計画する際には、その費用と養成された人材の有用性について十分な検討が必要である。学校の設立や認可にも総合立案の能力が求められる。日本は、こうした点で、これまでの経験を生かした援助を行うことができると思われる。

また、学生の脱落者比率が高い。学士資格者の生産は、1987年では在学者のわずか10%にすぎず、また、卒業に要する平均年数は6～8年である。勿論、経済的な問題が最大原因の一つであるので、この改善は一朝一夕にはいかない。また、教育制度が抱える多くの問題は、システム全体を計画的に管理する能力の欠如からきている。従って、中期的には教育行政における計画・政策立案機能の拡充を図り、教育を経済社会の開発上の要請に対応させることが大切である。長期的には、教育現場からの政策決定過程への参加、および労働力需要に教育計画を連結させる努力等が必要である。即ち、基礎教育に加え、専門教育、職業教育・訓練を充実させねばならない。これらの面での専門的知識と技能の提供も、我が国が貢献できる分野である。

この分野での一つの提案は、「アセアン大学」とでもいうべきような、バンコック郊外にあるアジア工科大学 Asian Institute of Technologyにも似た国際的大学をインドネシアに設立することである。このことは、インドネシアの高等教

育の水準を高め、総合性を発展させる一助となる機会を提供すると思われる。この国際的大学の設立と人材派遣には、我が国が大きい役割を果たさねばならない。

また、民間企業の振興のためには、企業家の育成・職業訓練・企業内研修等の充実が必要である。日本企業は、欧米の企業に比して、企業内訓練を有効適切に実施し、生産性の向上を実現してきた。その経験を活かしてインドネシアの人材養成を支援することは、真剣な検討に値するであろう。この点については、既に、民間企業が研修センターを設けて積極的に実施しているし、最近、大阪に設立された「太平洋人材交流センター」等もその有力なものである。それらを積極的に支援して、一層の充実を図るのもひとつの方法であろう。さらに、このためにインドネシアにおいても、公的職業訓練機関（例えば、大蔵省の徴税吏の研修所や中央統計局の統計研修センター等）や類似の民間の機関の拡充への援助および企業内訓練の支援のための公的機関の強化が考慮されるべきである。

インドネシアでの政府官僚機構の充実と効率化のためには、特に、中堅官僚の人材不足の克服が決め手であると言っても過言でない。これからのインドネシアは、経済の「離陸」のため、民間企業の発展に平行して、官僚機構の効率の向上が不可欠である。このためには、官僚の給与のあり方や狭義の公務と官業の関係等について、インドネシア政府自身が改善に努力すべきことが多い。官僚機構の効率化、中でも中堅官僚の養成や再訓練を支援することは、日本の援助のなかでも重点事項であろう。インドネシアには、日本の人事院に当るような機関がない。そのような機構の設置についても協力ができれば有意義と考えられる。また、日本の埼玉大学に設けられた行政コースに、計画的に留学生を招聘することも対策の一つとして考慮すべきである。

これとの関連で検討すべきものに、世界銀行および我が国の海外経済協力基金が供与している留学生のための融資がある。後者だけでも60億円にのぼる。その意図と長期展望の理想は魅力的であり、今後も要請がある場合には検討に値するが、その費用便益効果と代替案との比較等について慎重な検討が必要である。

4-2 増大する人口と失業対策への協力

第5次5ヵ年計画の期間に発生する新たな労働力人口は、1,190万人（毎年約240万人）と推定される。政府は新規雇用のため、1,150万人（農業400万人、商業270万人、工業230万人、その他250万人）の職場が必要と推計している。しかし、農業部門には、88年現在で全労働力の54%が就業しており、この計画の達成のためには農業開発の一層の促進、アグロ・インダストリー（農業関連工業）の振興等が不可欠である。また、商工業等にも雇用機会の拡大を期待せねばならない。

労働省の発表によれば、第4次5ヵ年計画期間末（88年）の失業者は総数220万人と推定され、完全失業率は、88年には2.7%と低いが、都市（5～7%）や若年層、高学歴層では高い。因に、都市部の若年層（20～24歳）の失業率は、男性19.2%、女性17.5%である。なかでも従来よりも教育水準の高い新規労働力（今後10年間に約2,000万人）が、所得と雇用条件の良い都市部での就職を希望するため、都市部での雇用問題は特に深刻となろう。他方、中学・高校卒業者の完全失業率も著しく高い。1986年センサスでは、中学校卒業生（15～19歳の年齢層）の実に60%以上が就職を希望している。社会不安を避けるためには、これらの人々に雇用の機会を提供する必要がある。

こうした状況の下で、根本的に考えねばならないのは人口増加率の抑制である。インドネシアは家族計画の実施に一層の努力を行ない、人口の増加率を新興工業国・地域である韓国・台湾・シンガポール並に引き下げる必要がある。我が国は、この点でも従来以上の貢献ができるであろう。

さらに、開発計画の策定にあたっては、雇用の観点から再吟味を行ない、特に、その地域配分に留意すべきである。大都市周辺に展開すべき産業、地方都市周辺に展開すべき産業、農村や外領に展開すべき産業等を適切に識別して地域配分する計画を立てねばならない。この点、日本の国土利用計画は、最近の第四次全国総合開発計画にいたるまで、豊富で多様な地域開発の経験を持っているので、この面での技術協力を拡大して、インドネシアの地域開発を今後一層支援すべきである。

一方、不完全雇用者（週35時間未満の就労）は30～40％と伝統的に高く、特に、若年・老年・婦人および農村に多い。また、女性の労働力化率が、家族計画による育児負担の減少、家族追加収入の必要、経済活動への参加意欲等の結果として増加し、1993年には全労働力の41.8％が女性になると予想される。従って、雇用問題の考察には、特に女性労働力の雇用についての配慮が重要である。この点でも、我が国は同様の経験を重ねてきており、本分野での専門家は少なくない。この点についての援助も今後強化することが望まれる。

勿論、失業は基本的には低開発による過少雇用が原因であるが、労働力の教育訓練水準の低さと、そのための労働力の低生産性も関係する。因に、1988年の7,450万人の労働力のうち78％が小学校卒以下の学歴である。経済が発展しても、そうした労働者には必ずしも雇用の機会は与えられない。開発途上国では、未熟練労働の過剰と熟練及び半熟練労働の不足とが並存する。インドネシアでも例外ではない。従って、雇用対策のためには、一般的な工業化や産業振興策による雇用機会の創出に努めると同時に、労働者の再訓練や労働力の基礎教育が大切である。インドネシア政府は、従来から職業教育・訓練を積極的に行なってきたが、生産性の向上と雇用の拡大のために職業教育・訓練の一層の拡充が緊要である。我が国は、我が国の職業教育・訓練の経験に基づいた施設の整備・建設への協力と技術協力を強化すべきである。

農村部での雇用機会の拡大は、農村労働力の都市部への過剰流入の防止のうえからも重要であり、農業開発と同様に、今後は、アグロ・インダストリーの振興や地方への工場立地等の奨励による労働力の吸収も重要である。これらについては、次節で検討する。

4-3 農林水産業発展への協力

農業のGDPに占める割合は、1965年の56％から85年には24％までに低下し、以降だいたいこの水準にある。また、全就業者に対する農業就業者比率は、1965年の71％から85年の55％に低下したが、依然過半を占めている。人口の6割を有するジャワ島では、一戸当りの農地面積は0.55ヘクタール（83年）と零細で、土

地無し農民が極めて多いという特徴がある。インドネシアの農業は低生産性・低所得に悩みつつも、国民に食糧を供給し、外貨獲得に貢献し、このように最大の雇用の場と不完全雇用者の巨大なプールとなっている。政府は、累次の開発計画の中で農業部門の開発を最重点としてきており、84年には米の自給達成という誇るべき成果を得た。

米の自給という大目標を実現したインドネシアの農業は、新たな目標を求めている。しかし、その中心の米作は、病虫害の発生や天候によってなお変動が激しく、また、85年の米価暴落は、流通政策のいかんによって庶民生活の根幹が動揺することを示した。他方、ジャワ島の一部では、農繁期には人手不足が見られるようになり、農業部門の労働生産性の向上が一層求められると共に、農産物の多様化、農産物加工産業の育成といった新しい方向への発展が必要な段階にきた。最近の収穫機や田植機の採用には慎重論が多いように、性急な機械化によって、農村の雇用問題を却って深刻化させないよう、各種の機械の導入を注意深く行い、稀少な投資資源を浪費しない配慮が大切である。このような点で、従来にも増して日本の農業専門家の協力が有効である。

米の自給を維持するためには、さらに、生産性の向上を図らねばならず、灌漑インフラの建設・維持、管理組織の充実等が重要である。今後は、それらに加えて収穫後の貯蔵・加工・輸送・消費のシステム全体の効率の向上が重要となってくるであろう。収穫後に損失する米の量の削減を含め、ポスト・ハーベスト分野での改善に我が国の協力は大きい貢献できるであろう。

今後は、従来の米増産から、大豆やばれいしょ、トウモロコシ、キャッサバなどの畑作物（パラウィジャ）の増産や畜産の拡大など農業生産の多様化を図って、国民の生活水準の上昇に伴う食糧消費の多様化に対応すべきである。この点では、外領の未開発の農業資源を一層有効に活用する必要がある。現在、日本とインドネシアとの間で実施されている「主要食用作物増産計画」（86～90年）は、アンブレラ方式により米、大豆、ばれいしょ等多様な作物の増産を目的として、外領を含んだ全国土にわたり、総合的に推進されている。外貨獲得のためには、ゴム、椰子油、木材、澱粉原料等の商品作物の生産性の向上と生産の拡大を図ると共に

アグロ・インダストリーを振興し、付加価値を高めた農産品を生産することが考えられる。農村における不完全雇用者に農村内での農外所得収入の途を拡大することも重要である。また、計画的な造林を行いつつ、環境保全に配慮し林業開発を行うことも必要である。

農業と並んで開発が遅れているものに、漁業があり、漁民の貧困は農民のそれ以上である。国民への蛋白源としての水産物の重要性を考えると、漁業の開発も重要である。この場合、魚粉を含む水産加工業の育成、水産物の品質管理を含めた流通システムの改善、養殖業の振興、潜在資源地域の漁業開発等が今後、推進される必要があるが、これらの点では、日本の経験で参考になることが少なくないであろう。

日本が得意とする分野に力を注ぐと共に、プランテーション農業等日本では、専門家が少ない分野の援助プロジェクトについては、外国人の専門家の参加の道を拡大し、積極的な協力を行うべきである。

4-4 輸出工業振興への協力

インドネシア政府の工業化政策は、石油収入の拡大による余剰資金を輸入代替工業の育成に注ぐことで始まった。業種では、食品加工や繊維衣料工業等の軽工業の他に、機械工業、基礎化学工業など資源密着型で資本集約的な工業にも力点が置かれた。これらの輸入代替型工業化と国産化の促進は、工業原材料の集中購買制と相まって、インドネシアでしばしば不平の種になる高費用経済（ハイ・コスト・エコノミー）を生みだした。産業組織の面では、国営企業・外資系企業・華僑企業等からなる少数の大企業グループと多数の零細企業グループとの格差を出現させた。

石油・ガス価格の低迷する現在、特に非石油・ガス産品で、しかも付加価値の高い製品を生産する産業を開発・振興し、その製品を輸出する輸出振興型の工業化政策に切り替えねばならないことは明らかである。そのためには、上述の欠点を克服して、国際競争力をもった輸出産業の育成を行うことが必要である。その第一歩は、製造工業部門全体の生産性向上である。このためには、企業活動の自

由競争を前提として、各産業間の緊密な連携が実現される必要がある。

そのため、今のインドネシアで何よりも第一に大切なのは、生産・貿易・海外からの投資・金融等の各側面をとりまく規制の一層の緩和である。インドネシア政府は、下に示すように、近年、相当の規制緩和や貿易その他の自由化に踏み切ったことは高く評価できるが、それを一段と進める事が望ましいと思われる。例えば、最近、成長目覚ましいタイの自由化政策とその成果を参考にしながら、インドネシアの実情に即した自由化政策の推進が望まれる。インドネシアの最近の主な自由化政策、規制緩和策は下記のとおりである。

83. 3 ルピアの28%切り下げ (IMF方式)

6 金融の自由化：金利自由化、貸出規制の撤廃

84. 1 税制改革

85. 4 経済活動支援のため物流の円滑化政策、税関検査の大半の廃止

86. 5 総合経済政策－1986. 5. 6 Package－を発表；

イ) 輸出品製造のための輸入原材料への関税の免除・償還

ロ) 投資規制の緩和を決定

ハ) 非石油・ガス輸出の振興、内外の民間投資促進のための環境整備に着手

86. 9 ルピアの31%切り下げ

10 ルピア切り下げの追随策を発表；

イ) 輸入規制緩和

ロ) 関税軽減

ハ) 外資への出資規制緩和、為替の危険回避のためのスワップ・ファシリティの自由化を決定

87. 1 輸入関税の再引き下げ、繊維と鉄鋼の輸入規制の緩和

8 新規投資、拡張投資に関わる事業の認可の制度の大幅な簡素化

12 12. 27 パッケージを発表、輸出と投資促進のための規制の緩和

88. 10 「新政策ラウンド」の第一弾として、通貨金融の制度の大幅改革を発表し

外銀進出の道を再開

11 同第二弾として、輸入規制・流通・水運ライセンス規制の大幅緩和の発表
外資の直接卸売への道を開いた。

12 同第三弾として、資本市場・非銀行金融部門への新政策を発表、リース業
への許可の発給を再開。

89. 5 外国投資のポジティブ方式からネガティブ方式への変更及び最低投資規模
の100万ドルから25万ドルへの引き下げ

これら一連の規制解除措置は、この国の産業政策の画期的な方向転換を示すもので、今後の国内経済の効率向上と企業活動の活性化に大きな貢献をするであろう。これにより、工業部門における輸入代替から輸出促進への重点の移行が進むと期待される。しかし、インドネシアでは、中小企業の育成に役立つような外資導入の促進策を含めて、さらに数段の規制緩和が必要である。なぜならば、外資はタイ、マレーシア、フィリピン等と比較検討して投資するのであり、近年のタイ国等の規制緩和の歩調が急速だからである。

第二に重要なのは、助成すべき輸出産業の選択を誤らぬ事である。インドネシアにとってこれから必要な輸出産業は、資本集約的な工業よりむしろ雇用吸収力の大きい労働集約型産業、国内資源活用型産業である。若干の例外的な先行投資は、技術者の養成といった長期の目的のためにも必要であるが、限られた資源を有効に使わなくてはならない。ある特定の産業部門に莫大な人的・物的資源を導入する場合には、適正な費用便益分析を実施する必要がある。なお、インドネシアの工業力を高めるためには、企業間の連関関係を高めるような中間財・部品産業（下請中小企業群）を育成することが大切であるが、それについては次節で述べる。

第三に重要なのは、輸出工業が立地できる地域の周辺の道路・港湾・通信・工業団地等の物的な産業基盤の整備である。インドネシアは、この点でタイやマレーシアに比べて開発の余地が多い。これについては、第2章で述べたので繰り返さない。

第四に重要なのは、国内企業の輸出指向を強めるような制度や税制上の優遇措置等の政策の早急な実施である。例えば、インドネシアで我が国の保税工場のよ

うな制度をもっと弾力的に運用して、生産物の一部を国内で販売することを認めるといった工夫があってよい。さらには、外国企業を誘致して輸出の振興に貢献させるに必要な法令並びに流通・金融制度などの整備も重要である。それは法令が定められるだけでは十分でない。企業の長期安定的な経営のためには、その解釈と運用が適正に行なわれることが必要である。

我が国としても、目覚ましい実績をあげた輸出振興策の経験を活かし、製品の品質管理、マーケティング、財政金融面での助成策や行政指導の実務的知識や「こつ」を生かした協力を強化することが重要である。これには、技術協力と資金協力と港湾・道路等の輸出関連施設のインフラ整備を有機的に連携させた三位一体的な援助を目指さねばならない。

最後に、輸出振興のためにも人材と資金面での協力が重要であることを指摘する。そのためには、企業家・技術者・労働者等の育成、技術移転、研究開発のための技術協力が重視されるべきであり、また、資金協力では、開発金融借款や我が国からの民間投融資を促進するような投融資事業の拡充も重要である。

4-5 財政再建への協力

インドネシアの累積債務や債務対輸出比率の憂えるべき実状については、第2章で述べた。その借款は、中南米諸国とは異なって、民間金利よりも利子率の低い公的借款が大部分ではあるが、近年の借入の金利支払額のみで、87/88年度で23億ドルと見積もられており、元本の返済額30億ドルを加えると、53億ドルに達する。現在の政府財政は、国内からの財政収入と経常支出の差である政府貯蓄で賄うことはできない状況である。89/90年度の予算でみると、収入25.2兆ルピア、歳出23.4兆ルピアの差1.8兆ルピアは、開発予算13.1兆ルピアの14%にすぎない。残りは、外国からの援助である。しかも、この借入のなかから各種の公共プロジェクトを実施しなければならない。

政府の第5次5カ年計画の前提にする政府借入の計画と返済額は、次表のとおりである。

政府借入れと返済の5ヶ年計画

(億ドル)

	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
プログラム特別援助	22.25	23.02	16.41	10.42	5.45	2.45
プロジェクト援助	28.66	40.80	46.54	51.59	54.75	55.50
政府借入元本返済	-39.09	-40.81	-44.29	-44.34	-43.19	-43.89

一見して明らかなように、89/90 年度以降にプロジェクト援助の増額を予定している。それなくしては、返済と資本蓄積の両立はできない。しかも、この多額の借入れは、近い将来の返済増として跳ね返って来る。根本解決が、国内からの歳入増による財政の健全化であることは言うまでもない。

一方、我が国のインドネシアへの貸付額は、1988年に世界銀行を抜き、最大となり、我が国の援助のインドネシアの財政に対する影響力は一段と強くなった。従って、インドネシアが進めている経済政策を支援し、同国が抱える現在の財政危機に対し、引き続きプログラム援助による短期的に適切な融資を行なうと同時に、中長期の観点から財政赤字を削減して、自立的発展を促すことを明確に意識して援助を実施する必要がある。財政赤字の縮小は、輸出による外貨獲得と共に、税収を確保して、公的累積債務を返済することによって可能である。このためには、インドネシアは既述の輸出工業の振興や人材養成に加えて、次の4点を経済政策の中心に据えるべきである。

- (1) 国内の貯蓄および資本累積を奨励する。
- (2) 輸出産業の技術革新の促進と国際競争力の増進を助成する。
- (3) このため必要な制度および法令・規制の改正を行う。
- (4) 政府官僚による経済・財政運営をより適正かつ効率的にする。

我が国としても、これらの実施を助言し、また支援する視点から援助のあり方を検討する事が大切である。これと関連して、特に指摘したい問題点がある。インドネシアの財政論議では、予算の収入の部に外国からの借入を計上して、それが I G G I において保障されているという理由で、均衡予算であると言うものがあるが、これは、財政論として異例である。また、財政赤字が外国からの借入のみで賄われて、国内の民間貯蓄が全然動員されていない。歴史的教訓に基づき、

インドネシア政府が慎重であることは理解するも、インドネシアの所得が一人当たり 500ドルに近い水準に達した今、この政府借入の一部を民間貯蓄から調達することも検討の対象となろう。最近、インドネシアで農村における貯蓄の増大とその活用が論議されているが、一方では、都市の富裕な階層や実業家の誇示的な消費も目立っている。国債や半官半民の銀行債をルピア建てで発行して民間に購入を求め、その資金を有効に公共投資に利用することも、検討に値する。このことは、インドネシアの国民と実業家が、公共心を経済行為に結びつけることを、また、政府官僚が、財政運営の適否が、自国の国民生活の将来に強い関連を持つことを再確認する機会となるであろう。これは、上記の4点の実施を従来以上に保障することになるに相違ない。これらの点での協力では、我が国の財政運営の実務的指導がインドネシアに提供されることが望ましい。

このことに関連して、一つの提案がある。それは、インドネシアが強力な公共政策研究機関を設立することに対し、協力することである。インドネシア経済を最適の発展軌道に誘導するためには、政府の開発政策の立案に資する総合的調査研究機関が必要である。タイには Thai Development Research Institute (TDRI) があり、韓国には Korean Development Institute (KDI) がある。インドネシアにもそのような機関が必要と考えられる。その設立および運営への協力は、インドネシアの開発に極めて大きく貢献するに相違ない。

これは、現地で技術協力に従事している専門家の強い要望でもあった。個別の案件での協力を全体として見た場合に、インドネシアの発展にどんな貢献をしているかを評価し、それに基づいて全プロジェクトを再検討し、調整する機関の必要性を訴える専門家が多かった。この「インドネシア公共政策研究所（仮称）」は、その要望に応えるであろう。協力の内容は、無償資金協力による建物・施設の建設、技術協力による研究協力、また、委託研究費の供与による協力も新しい協力方式として検討されるべきである。インドネシア政府にこだわらず、インドネシアの大学もしくは経済団体との共同プロジェクトとしてスタートさせるのも一法かも知れない。これには日本の政府機関や大学の協力による技術協力の拡大が望ましい。

4-6 中小企業振興への協力

我が国の経験にみられるように、優秀な中小企業が我が国の産業の発展に果たした役割は大きく、インドネシアの産業の着実な発展のためにも、中小企業の育成が不可欠である。国内産業および輸出指向産業の振興を促すためには、外貨の導入による資金と技術を活用しつつ、中間財・部品を生産する産業、並びにバティックや籐加工に代表される地場産業等の労働集約的な中小企業の育成を行なうことが重要である。

中小企業の育成には、技術面および融資面でのインドネシア政府の支援がもっと強化されることが望ましい。日本としては、我が国の中小企業が、インドネシアの中小企業と提携できやすくするための方策が必要である。

また、融資については、制度金融等の新しい仕組みの整備が必要である。日本の信用組合、相互銀行等の経験を活かして、中小企業の育成に資する金融制度の整備のための技術協力を行うべきであり、また、インドネシアの金融体系を尊重しつつ、制度金融を通じた資金協力を促進することも考えられる。我が国が開発金融借款により、低利(2.5%)で提供している資金が、インドネシアの制度金融を通じると、インドネシアの市中金利が19~24%に対し、中小企業の手に渡る時には、転貸金利が12~15%になって、高すぎるという中小企業家の不満がある。世界銀行は、市中金利一本で統一したいようであるが、中小企業育成のためには、そのやり方が適切であるかどうか議論の余地がある。

インドネシアの中小企業に開発金融借款を活用する道をどうして開くかは、今後の検討課題である。制度金融の現状を改善するための援助として、インドネシア側と共同で調査研究することも考えられよう。

4-7 資源の適正利用と自然環境保全への協力

インドネシアの国土1億9,100万ヘクタールの内、1億4,400万ヘクタールは熱帯林であり、これは全世界の熱帯林の10%に当る。その97%は外領にある。それが毎年90~110万haの割合で、第一には焼き畑農業によって、次いで開拓・伐採・森林火災によって失われている。1950年以来、失われた森林面積は、4,900

万ha以上（全森林の34％）にのぼるという推計もある。425万haにのぼるマングローブ林の破壊が、漁業への悪影響や海岸浸食をもたらす心配も大きい。また、大気汚染、産業公害等、都市や工業地域の環境も悪化の一途をたどっている。持続的開発のためには、環境と資源の保全に配慮して、短・中期のみならず長期の視点で、開発計画を検討するとともに、環境管理体制を整備し、必要な人材の養成を行なうことが必要である。また、開発計画の初期の段階から環境への影響の評価（環境アセスメント）を実施し、その結果を開発計画に反映させる必要がある。

我が国としては、熱帯林の破壊をくい止めるため、保有する環境保全の技術並びに資金力を活用して、熱帯林の保全並びに資源の適正な活用に関し積極的な貢献を行うことが重要である。

既に植林のみならず、廃棄物処理や下水処理等への対策に相当の援助を実施している。インドネシア政府は、環境と資源の保全を重視しており、我が国としても可能な限り協力することが望ましい。例えば、環境行政、環境管理の充実のために、国および地方レベルでの関係機関の組織・体制の強化と、そうした業務に従事する人材の養成を支援する技術協力を実施し、また、植林事業、土壌保全、大気汚染および水質汚濁対策等の環境関連事業に対する援助が重要である。環境問題は、今後、インドネシアの工業化・都市化が進むにつれてますます重大になると予想されるので、今からその分野の専門家の養成に協力していくことが望まれる。

5. 援助の立案・実施の方法と体制の問題

対インドネシア援助の中身についての論議とともに、同等に重要なのは、その援助の立案と実施の方法である。それは、インドネシアに限った事ではないが、日本の援助の増大した現在、その問題を再検討するには今がよい時期であろう。よって、インドネシアを念頭におきつつ論点を要約する。

5-1 立案・実施の効率の改善

(1) 対話主義の推進

多様化し、高度化する被援助国の要請に適切に応えるため、被援助国との援助の計画および実施についての政策対話を重ね、我が国の援助方針と被援助国の開発政策とを綿密にすり合わせる機会を頻繁にし、また、他の先進国援助機関や国際機関とも不断に相談し、調整しつつ、経済協力を進めることが望ましいことは言うまでもない。そうした不断の対話が、両国の実務者や専門家の間で行われることは、協力の内容と実施の両面での改善に大いに役立つに相違ない。

そうした対話の結果を受け、優良案件の発掘と形成に至るならば、従来の要請主義に加えて、さらに一層良いプロジェクトを形成できることが多いであろう。この点では、現在、アンブレラ方式で実施している「主要食用作物増産計画」（1986～1990年）が、好事例と言えよう。このように、被援助国政府の開発実務者や専門家と我が国の在外公館、在外事務所、専門家等とが、現地で常に対話することを積極的に推進すべきである。必要に応じ、その結果を、両国間の公式の政策対話に反映させ、より効果的な協力を行うことが望まれる。

(2) 事後評価の充実

過去の援助の効果を適正に評価し、その評価結果を今後のプロジェクト形成および援助のより効率的な実施に活かすことは、極めて大切なことである。1980年代の初めに、外務省の経済協力局に経済協力評価委員会を設け、82年以来、評価結果を年次報告書として公表している。また、1988年および89年には「政府開発援助の現状と課題」という総務庁行政監察局による監察の報告書が出され、援助の制度面の改善について勧告している。また、国際協力事業団（JICA）においても実施機関の立場から案件別の評価を実施し、その結果をJICAの行う案件実施に活用している。その他、海外経済協力基金（OECF）が、また、通商産業省の委託でアジア経済研究所が、それぞれ援助の評価結果を報告している。援助額が大きくなった現在、このよ

うな評価内容の一層の充実は、国民に対する義務としても重要性を増してきた。従って、一段と適切な評価手法を工夫し、評価体制を強化して、援助の評価を定期的に公表し、その結果の活用を組織的に行えるような体制を確立する必要がある。我が国では、国内外の第三者による評価を既に実施し、その結果を公表しているが、援助のより公正な評価を行うため、第三者による評価をさらに拡充し、国内外への周知広報に努めることが重要である。

(3) 援助の質の向上

日本の円借款のアンタイド率は、国際的水準で見ても高い部類に入るが、アンタイド援助の一層の拡大を目指さねばならない。また、技術協力および無償資金協力の拡充により、政府開発援助に占める贈与比率およびグラント・エレメントを高め、援助の量の拡大と質の向上のために、今後も継続的な努力を行なわねばならない。これが日本の国際的地位を高め、アジアをはじめとする世界中の開発途上国の日本に対する認識を改善する上で、一番確実な道である。

(4) ローカル・コストへの適切な資金援助

プロジェクトを円滑に実施し、効果を上げるためには、被援助国の経済・財政状況に応じ、本来は先方が負担すべきローカル・コストも、我が方が負担する必要がある場合がある。プロジェクトの持続や完成のために、ローカル・コストを負担することが時宜を得たと判断される場合には、その負担が可能な仕組みを検討しておく必要がある。

我が国の協力においても、ローカル・コストの負担は適宜行われてきたが、有償資金協力による基盤投資のプロジェクトで、被援助国側が用地買収の予算が確保できないために、プロジェクトが頓挫し、開発計画の推進に支障を来した事例がある。しかし、土地購入のためのローカル・コストの援助には、慎重な対応が必要である。一方、土地測量および土地登記等に関する技術協力は必要に応じ、実施すべきである。

技術協力においても、相手国の中堅技術者の研修経費、プロジェクトの実施に不可欠な基盤施設の整備など、種々のローカル・コスト負担の措置を拡

充てきているが、さらに負担項目の拡大、条件の緩和によって、被援助国の自主性を損なわない範囲内において、もう少し柔軟な対応を行なうべきである。

5-2 援助のための組織体制の強化

(1) 援助関係機関の組織への課題

政府開発援助の増大に見合って、関係機関の職員の増員とその採用および研修の充実に一層努力する必要がある。また、開発途上国のニーズに応じた援助を効率よく実施するためには、国別の調査・分析、技術協力と資金協力の効果的連携等を推進することが重要である。そのためには、国別の援助実施体制を整備することが必要である。

援助量の増大とともに、被援助国政府との連絡を緊密に行い、援助の実施について直接交渉を行う機会が増えている。援助の実施についても、可能な限り在外事務所において、時宜を得た対応を行うことが適切な場合が多い。そのためには、在外事務所に対する予算執行および事務運営に関する権限の移譲を促進するとともに、在外事務所員および優秀なローカルスタッフの増員を図り、情報収集能力の強化並びにプロジェクトの発掘、事後評価等のための基礎調査能力の強化が望ましい。また、基礎情報の収集・分析のために、現地のコンサルタント、或いは大学・研究所等の学識経験者などを活用したり、他の援助機関の在外事務所との情報交換を促進することも有効である。

(2) 関連情報の整備と活用

JICA・OECDおよび関係省庁に蓄積された被援助国に関する情報、各種の調査報告書、専門家の報告書には貴重なものが多い。これらと先進国援助機関や国際機関の出版物等の情報を援助関係者が有効に活用するため、関連情報の国別・分野別整理を行い、必要に応じ利用できるようなデータベースを充実させることが望ましい。

一方、在外事務所においても、当該国に関する各種情報の収集機能の向上に努め、在外公館、JICA、OECD等の在外事務所、専門家等が当該国

政府等から収集した情報を一元的に整備し、援助関係者に提供する「開発資料センター」を設置することが、情報の効果的利用のためにも望まれる。

(3) 技術協力と資金協力の有機的連携

商品借款、開発金融借款、構造調整借款等のプログラム借款に対する開発途上国の必要性が高まっており、このような有償資金協力をより援助効果の高いものにするためには、状況によって経済政策、金融政策等の改善に関する技術協力が必要とされる場合が多くなりつつある。よって、それを計画的に実行するために、JICAとOECDの間の情報交換および援助の実施上の協力が一層促進されるべきである。また、無償資金協力と技術協力の有機的連携は援助の相乗効果をもたらして効果的である。

(4) 大学、研究機関および地方公共団体との連携の強化

大学、研究機関および地方公共団体は、国際協力に貢献できる知識・技術を有する多くの人材を抱えている。従来からも、それらの機関は開発途上国からの研修員の研修、或いは専門家の派遣元として大きく貢献してきた。最近、学術・研究分野、或いは開発途上国の地方レベルにおける協力の要請が増えている。また、援助の実施に際して、社会学、文化人類学等も含め、基礎研究の重視と学際的な観点から開発について検討を行うことも重要となっている。このような状況から、国内の行政機関、大学、研究機関および地方公共団体との連携を強化し、多様化する開発途上国の開発上の要望に応えると共に、より効果的な援助に資することが望まれる。

6. 現状分析の要約

6-1 マクロ経済

6-1-1 現 状

1970年代のインドネシア経済は、原油価格の上昇による輸出拡大と潤沢な財政収入を背景とした輸入代替工業化により、平均 7%台の高い経済成長率を達成した。

しかし、82年以後になると原油価格は低下し始め、対外債務の返済も増加した。従来の政府主導の成長政策の実行が困難になった政府は緊縮財政を実施し、他方で民間活力利用のために金融・税制改革等によって諸規制の緩和に努めたが、80年代前半は低成長に終わった。1986年には、原油価格が一時10ドル台へと大幅に下落し、経済は最悪の事態を迎えた。これに対し、政府は、為替切り下げ、金融規制の緩和、外資導入の促進、非石油・ガス商品（NONMIGAS）の輸出促進のための一連の包括政策で対応した。この間に東・東南アジア地域では、1985年プラザ合意後の円レート対ドル切り上げ、引き続いて台湾元、韓国ウォンの切り上げ等、高成長の下で一連の国際的為替レート調整が進行した。また、先進諸国も景気拡大を持続した。この結果、NONMIGASの輸出が1988年には対前年比34%の増加となり、海外からの直接投資認可額も対前年比 257%の急増となった。このように順調な海外部門に刺激され内需もゆっくりと回復した。最近発表された新推計の国民所得統計では、1987、1988年の経済成長率（GDPベース）は 4.8%、 5.7%と経済が拡大基調に転じたことを示している。1987年の国内投資認可額も対前年比37%の増加であった。

現在のインドネシア経済は、脱石油依存を徐々にではあるが達成しつつある。原油価格が最も高かった1981年に名目ベースで総国内生産（GDP）の24%であった鉱業シェアは1988年には12%へと低下し、製造業シェアは11%から19%へと高まった。NONMIGASの輸出総額に占めるシェアも同期間に18%から60%へと高まった。

他方、対外債務問題は、最も厳しい状況にある。1985年以降の円の切り上げ効果もあって1987年の対外債務残高は 526 億ドルとなり、デット・サービス・レシオは 34.7%と非常に高い水準にある。また、財政の経常収入に対する債務返済額の比率

は、1987会計年度は39%、88会計年度は48%であった。債務返済問題はここ数年が山場であるが、政府はI G G I 援助の増額を得てなんとかこの状況を切り抜けようとしている。

6-1-2 問題点

当面の経済的課題は、既に述べた対外債務問題を乗り切ることと引き続きNONMIGAS輸出を拡大させることにある。特に、NONMIGAS輸出の継続的拡大には、これら産業の国際競争力の維持が必要である。88年からの好況により、89年1～4月期の輸入の伸びは前年同期比22.8%と輸出の伸び(9.4%)を大きく上回っている。競争力維持には、物価の安定が大きな政策課題となる。多額の対外債務を抱えた現在、競争力維持のための大幅な為替切り下げは実施できない。この他、海外からの直接投資の増勢を維持するためには、電力、通信、輸送、工業団地等のインフラストラクチャーの整備も必要である。

長期的かつ継続的な課題は、雇用機会の拡大である。1985年の年齢別人口を見ると、15～19才の階層に823万人、10～14才の階層に1,011万人が存在し、ここ10年間の若年労働者の労働市場への流入は増加の一途をたどる。この他、階層間および地域間の所得分配の改善、地域開発が重要な課題となっている。

6-1-3 今後の展望

1989会計年度に始まった第5次5カ年計画は、第6次以後の経済的離陸（テイクオフ）と自律的成長のための基礎を築くものとして位置づけられている。計画では、①食糧自給と作物多様化を中心とする農業開発、②輸出促進、労働吸収・農産品加工・機械工業振興を中心とする工業開発が重要視され、年平均の目標成長率が5%となっている。1989年の成長率が5%を上回るのは、ほぼ確実であるが、90年以後の展望は多くの条件に依存する。それは、原油価格が現レベル以上で推移すること、国内物価が比較的安定していること、先進国景気が堅調であること等である。原油価格の急落はないものと思われるが、先進諸国は長い景気拡大の後、90年以降に成長減速を迎えることになろう。既に米国経済は減速過程にある。このため、90～92

年にかけて、輸出および外国投資は87年から89年にかけての成長率を維持できなくなる。さらに、国内インフレ圧力が加われば、国際競争力が低下する。したがって、5%成長目標の達成は、一層の輸出促進とインフレ抑制が成功するかどうかにかかっている。債務問題は、インドネシア政府の姿勢と援助供与国の姿勢を考慮すれば、なんとか乗り切りが可能であろう。

6-2 援助分析

6-2-1 対インドネシアODAの動向

インドネシアに対するODAの総額は、1981年（9億7,500万米ドル）まで順調な伸びを示していたが、1981年をピークに減少を続けた。1986年になって上昇に転じたものの援助総額は7億1,100万米ドルであった。しかし、1987年にODA総額は一挙に12億4,500万米ドルに急増した。これは、日本が援助額を1986年の1億6,100万米ドルから1987年には7億700万米ドルへ、借款を中心に5億4,600万米ドルの増額を行なったためである。

ODA総額中に占める二国間援助と国際機関援助の割合を見ると、二国間援助が主体であり、1987年には91%であった。

二国間援助では、日本が最大の援助国となっているが、1981年以降の援助額の減少に伴い、二国間援助に占める比率も1986年に26%まで低下したが、1987年のODAの大幅な増額により、その比率は62%に上昇した。

6-2-2 我が国の援助

(1) 援助の動向

日本とインドネシアは1958年の外交関係の樹立以来緊密な友好関係にある。インドネシアは、ASEANの中核国で、我が国にとって政治的にも経済的にも重要な国であり、我が国ODAの最重要国の一つに位置づけられている。インドネシアに対する二国間援助において、日本はODA支出純額ベースで1974年以来、常に第一位を占めており、1988年には世界銀行も抜き国際機関も含め